

アメリカ2002年農業法の特徴

目次

- 1. はじめに
- 2. 農業法のこれまでの経緯
 - (1) 85年農業法と農産物輸出
 - (2) ウルグアイ・ラウンド交渉と90年農業法
 - (3) 96年農業法の成立
- 3. 2002年農業法と96年農業法の比較
 - (1) 不足払い制度の復活と固定支払い制度の継続
 - (2) 受取額の制限
 - (3) 環境保全・国内食料・輸出補助金
- 4. 農業法への反応　　まとめに代えて

1. はじめに

96年農業法は、2002年9月末で期限切れをむかえるために、後継となる新農業法の審議が行われてきた。2001年10月に下院で、2002年2月には上院でそれぞれの案が可決された後、両院協議会で調整が行われ、最終的には4月30日の合意を受けて、5月13日に大統領の書名によって2002年農業法(Farm Security and Rural Investment Act of 2002)として成立することとなった。

本論では2002年農業法に特徴について、96年農業法と比較しつつ整理・検討する。

2. 農業法のこれまでの経緯

(1) 85年農業法と農産物輸出

農業法は、その対象とする範囲が広く、

規模も大きいため、「総合的」あるいは「基本的」な法律という印象を与えるが、実際には、「農業基本法」的性格は極めて弱いものである。本質的には、様々な農産物ごとの農産物計画(価格・所得・生産調整計画)を、形式的に一本の法律にまとめたものであり、各農産物計画間に有機的連関が必ずしもあるわけではない。^(注1)

農業法は、元来「恒久法」の特定条項の効力を一時停止して、効力期間を限った修正条項を加えるという形で立法化されている。したがって、現行農業法の効力期限が切れると、主要な農産物計画に関しては、38年の農業調整法や49年の農業法の諸条項が再び効力を発するようになる。^(注2)

アメリカの価格支持・所得補償の中心となるのが、不足払い制度と短期融資制度である。不足払い制度は、農業経営者の所得補償と農産物価格支持とを切り離し、別々

に水準を設定する方式が導入された73年農業法（農業・消費者保護法）から開始されて、96年農業法によって廃止されるまで目標価格を設定して農業所得を一定程度保証してきた。もう一つの柱が短期融資制度である。農業経営者は、自らが生産した農産物を担保にして、CCC(商品金融公社)より一定の融資単価(ローン・レート)に基づいて融資を受けることができる。これによって作物の販売までの資金手当てをすることができる。

80年代の農業不況を背景にアメリカの新たな食糧戦略が展開されるが、その中心となるのが85年農業法(食糧安全保障法)である。85年農業法の枠組みが大枠としてガット・ウルグアイ・ラウンド農業交渉の妥結まで継承され、アメリカの新戦略の基礎となった。

85年農業法では、目標価格を86、87両年度は据え置き、88年度から90年度までに10%引き下げることが定められ、融資単価についても大幅に引き下げることが定められた。つまり、所得補償については一定の水準を維持しながらも、価格支持水準を低めに設定し、輸出価格を引き下げることによって国際農産物市場における価格競争力を強化することを目的とした。^(注3)

さらに、85年農業法では輸出強化を図るためにマーケティング・ローン制度が米と綿花に対して導入された。この制度では、国際市場価格が融資単価を下回っても、農産物を担保にCCCから融資を受けた生産者は、融資単価まで保証されながら輸出を

行うことができる。

これまでの融資制度であれば、国際市場価格が融資単価を下回れば、農業経営者は担保農産物をCCCに譲渡してしまうために、CCCの在庫が膨れ上がり、政府の財政を圧迫した。しかし、融資単価を下回るレートが設定されたことにより、国際市場価格が融資単価を下回っても、農業経営者は農産物を市場で販売し、低いレート＝国際市場価格でCCCに融資を返済することが可能になるために、政府は過剰な在庫を削減することができるのである。

マーケティング・ローン制度とともに、85年農業法で新たに導入された制度が輸出振興計画にもとづく現物による輸出補助である。同計画の対象となる農産物は、小麦、大麦、ソルガム、米、食鳥飼料、植物油、冷凍食鳥、鶏卵の8品目で、これらの品目の輸出業者にCCCが貯蔵している現物で助成する仕組みである。このうち、中心となるのが輸出市場で競合する小麦であり、合衆国がその他の輸出国との競争に打ち勝つために採用した直接的な戦略である。

(注1) 手塚(1988)73頁。

(注2) 手塚(1988)73頁。

(注3) これまでの農業法の概要については、中野編(1998)、13～29頁を参照。

(2) ウルグアイ・ラウンド交渉と

90年農業法

ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の過程で、アメリカは90年農業法(食糧・農業・保全・貿易法)を制定した。その主な内容は、一般的には融資単価を引き下げ、目

標価格を凍結することで財政支出の削減を図りつつも、大豆については融資単価を引き上げる、マーケティング・ローン制度を大豆にも適用する、輸出振興計画(EEP)については最低輸出補助総額を5億ドルから4億2,500万ドルに引き下げる(しかし、その後引き上げている)、期限内にウルグアイ・ラウンド農業交渉が合意に達しない場合には輸出補助金として10億ドル追加し、マーケティング・ローン制度を小麦や飼料穀物にも適用する(ガット・トリガー)、などである。また、1990年包括財政調整法では「トリプルベース計画」と呼ばれる新たな生産調整方式が採用され財政支出の削減を図った。

以上のように、90年農業法は85年農業法の枠組みを踏襲しつつも、財政赤字削減を目的とした1990年包括財政調整法の制約を受けることとなった。他方、ウルグアイ・ラウンド交渉の進捗状況を念頭においていた。ECとの間で最大の争点となっていた油糧種子問題をめぐって、大豆へのマーケティング・ローン制度導入やガット・トリガーの設定、EEPの事実上の拡大など、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉に関連した予算のなかには増額している費目もあった。

(3) 96年農業法の成立

96年農業法は、当初財政均衡法案の一部であったため、議会は通過したものの、クリントン大統領が同法案全体に対して拒否権を発動し、成立しなかった。その後単独

の法律として再び議会で審議され、96年3月に議会を通過、4月に大統領が署名し、ようやく成立にいたった。

96年農業法の主な内容は次のとおりである。7年間で農業予算を120億~150億ドル削減する。これまで一貫して継続してきた生産調整による供給管理を廃止するとともに、1977年農業法により制度化された農家保有備蓄制度も廃止し、需給調整を市場に委ねる。1973年農業法以来の目標価格を基準にした不足払い制度を廃止する一方、これまでの不足払い受給者(過去5年間生産調整に参加してきた者)にかぎって7年間定額(年ごとに漸減し、7年間でほぼ20%減額)の補償金を直接支給する。

このように96年農業法は、もともと財政均衡法案の一部であったことからわかるように、農業財政支出の削減をねらったものである。同時に、国内農業保護支出を削減し、自由化を推進するウルグアイ・ラウンド農業合意の路線に沿っている。

また、96年農業法の審議が最終盤に入った95年秋には世界的に穀物価格が急騰し、目標価格の水準を大幅に上回っていた事実も見落としてはならない。旧法の時代には市場価格が目標価格を上回っていれば、不足払いは当然実施されないが、新法の規定では市場価格に関係なく、一定額の直接支払いが実施されるため、農業経営者の所得はかえって増大する。しかも、近年アジアの国々、とりわけ中国の穀物輸入増大を念頭においた長期的な穀物不足予測が複数の機関から公表されていたゆえ、農業保護の

後退に対する農業経営者の抵抗もいくぶん緩和されたのである。

ただし、農業保護支出の削減を実行しつつも輸出競争力が弱い米などに対するマーケティング・ローン制度は維持された。また、輸出業者と多国籍アグリビジネスへの輸出補助金であるEEPについては制度として維持され、96年度(3.5億ドル)から97年度(2.5億ドル)にかけては削減しつつも、それ以降は2000年度(5.79億ドル)まで増額し、その後は農業合意の上限額(4.78億ドル)に合致させることになったのである。

3. 2002年農業法と 96年農業法の比較

2002年農業法(2002~2007年までの6年間)における主な変更点はおおよそ以下の通りである(第1, 2表)。前政権下で実施されてきた生産者への臨時所得補償が、不足払い制度の復活という形で制度化させるなど、財政的な制約が緩和されたこともあり、^(注4) 一般的に生産者に手厚い内容となっている。

- ・ 主要作物に対する新しい所得補償制度の創設(価格変動対応型支払い 目標価格を保証)
- ・ 融資単価の引上げ
- ・ 直接固定支払いの対象作物の拡大(油糧種子、ピーナッツ等)
- ・ 土壌保全留保計画(CRP)に代表される保全地域の拡大

(注4) USDA ERSのホームページ(<http://www.ers.usda.gov/Features/farbill/>)より。

(1) 不足払い制度の復活と固定支払い 制度の継続

新農業法における最大の変更点が価格変動対応型支払いの導入で、これによって不足払い制度は復活することになる。

96年農業法では、最低価格支持を行う短期融資制度やマーケティング・ローン制度は継続されたものの、作付制限は廃止され、作物を自由に作る権利を生産者に保証する代わりに、政府が生産者に対する所得補償を放棄するという、市場原理が一層徹底された政策となった。

ところが、穀物価格の下落による所得の減少を受けて、クリントン政権は緊急の助成金を拠出することとした。市場喪失補償額という名目で98年産から4年間助成金が支出され、特に99年産からの3年間には毎年平均50億ドル前後支払われている。99年産についてみれば、直接固定支払い額とほぼ同額に達するという。このように、穀物価格の下落によって、直接固定支払いだけでは不十分であることは明白となった。

ただし、今回導入される不足払い制度は以前とは異なっている。以前の不足払い制度では、実際に作付けした農産物の生産量に対して補助金が支払われたが、価格変動対応型支払いでは現在の生産物に関係なく、過去の生産面積に基づいて支払われる。仮に、基準年に小麦を生産し、その後大豆に変更したとしても、対象となる価格は小麦の価格であり、小麦の市場価格と目標価格との関係から価格変動対応型支払いは発動されることになる。^(注5)

第1表 2002年農業法と96年農業法との比較

| | 96年農業法 | 2002年農業法 | |
|-------------|---------------|---|--|
| タイトル | 直接固定支払制度 | 新設 | 継続(大豆,ピーナッツ,その他油糧種子にも適用拡大) |
| | 参加資格要件 | 過去5年間に政府のプログラム(小麦,トウモロコシ,大麦,ソルガム,ライ麦,綿花,米)に参加した農家が,支払いを受けるのに必要な生産弾力化契約に参加できる。 | 2002年から2007年までの期間に合意に参加することが条件 |
| | 支払額の算出 | 契約面積の85%×単収×単価 | 同左 |
| | 対象面積 | 契約面積は,90年農業法のもとで計算された1996年の基準面積に,CRPからの純転入面積を加えたもの | 契約面積については,1998年から2001年までの4年間の平均作付け面積を反映するように更新する。なお,CRPの契約を解消して追加することも可能である。 |
| | 単収 | 単収は1995年レベルで凍結 | 既存の作物については96年農業法水準で,油糧種子等の新規作物については1998年から2001年までの平均単収を基準に決定する。 |
| | 単価 | 単価は,各年ごとの支払総額(作物別)を参加農場の総生産量で除して算出 | 第2表を参照 |
| | 作付制限 | 廃止(野菜と果物における制限を除く) | 廃止 |
| | 不足払い制度 | 廃止 | 復活(価格変動対応型支払い) |
| | 目標価格 | | 第2表を参照 |
| | 支払額の算出 | | 目標価格(Max<ローン・レート,市場価格>+直接固定支払い) 市場価格と直接固定支払いの合計が目標価格を超えても,直接固定支払い額は変動しない。 |
| | 対象面積 | | 直接固定支払いと同じ |
| | 単収 | | 基本的には直接固定支払いと同じ。ただし,更新することができる。 |
| タイトル | 短期融資制度 | 継続 | 継続 |
| | ローン・レート | 第2表を参照 | 表2を参照 |
| | 対象品目 | 第2表を参照 | 継続 |
| | 融資対象期間 | 一部綿花(10か月)を除き,9か月 | 同左 |
| | 融資不足払い(LDPs) | 一部綿花を除きすべての作物に適用 | 同左(ピーナッツや羊毛等に適用拡大) |
| | マーケティング・ローン継続 | 継続 | 継続(ピーナッツ,羊毛等に適用拡大) |
| | 資格要件 | 融資を受けるには,直接固定支払いに必要な契約を締結することが前提条件 | 96年農業法における前提条件は削除 |
| | 支払額の上限 | 直接固定支払いの受取額上限を一人当たり4万ドル,マーケティング・ローンと融資不足払いにおける受取額上限を一人当たり7万5,000ドルと設定。ただし,1999年,2000年,2001年には上限を15万ドルまで引き上げる。 | 直接固定支払いの受取限度額を一人当たり4万ドル,価格変動対応型支払いは6万5,000ドル,マーケティング・ローンは7万5,000ドルとする。ただし,粗収入の75%以上が農業収入でない場合,3年間の平均粗収入額が250万ドルを超えた生産者は支払いの対象外となる。 |
| | 3-entityルール | 個人の生産者が対象となる第1のentityには支払額の100%が,第2と第3entityに対してはそれぞれ50%が支払われる。したがって,合計で支払額の2倍まで受け取ることができる。 | 同左 |
| | タイトル | 土壌保全留保計画(CRP) | 保全計画の上限を3,640万エーカー |
| 湿地保全計画(WRP) | | 保全計画の対象面積の上限を107.5万エーカー | 保全計画の対象面積の上限を227.5万エーカーに引き上げた。 |
| EQIP | | 環境改善や土壌,水質保全のために,1996年から2002年までの7年間に13億ドルを支出 | 支出額は合計で58億ドル |
| タイトル | EEP | 各年の支出限度額は以下のとおり。 総額約32億ドル 1996年度 3億5,000万ドル 1997年度 2億5,000万ドル 1998年度 5億ドル 1999年度 5億5,000万ドル 2000年度 5億7,900万ドル 2001年度 4億7,800万ドル 2002年度 4億7,800万ドル | 各年4億7,800万ドル水準で支出 |
| | MAP | 1996年から2002年までの期間に,各年9,000万ドルの支出を認可 | 各年の支出限度額は以下のとおり。 総額8億7,500万ドル 2002年度 1億ドル 2003年度 1億1,000万ドル 2004年度 1億2,500万ドル 2005年度 1億4,000万ドル 2006年度 2億ドル 2007年度 2億ドル |

資料 USDA ERSのホームページ(<http://www.ers.usda.gov/Features/farbill/>)より著者作成

第2表 価格支持制度の単価の水準

| | | 融資単価（ローン・レート） | | | 直接固定支払い単価 | | 目標価格 | |
|--------|-----------|---------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|-----------|
| | | 2002-2003年 | 2004-2007 | 96年農業法 | 2002-2007 | 96年農業法 | 2002-2003 | 2004-2007 |
| トウモロコシ | ドル/ブッシェル | 1.98 | 1.95 | 1.89 | 0.28 | 0.27 | 2.60 | 2.63 |
| 大豆 | ドル/ブッシェル | 5.00 | 5.00 | 5.26 | 0.44 | | 5.80 | 5.80 |
| 小麦 | ドル/ブッシェル | 2.80 | 2.75 | 2.58 | 0.52 | 0.47 | 3.86 | 3.92 |
| ソルガム | ドル/ブッシェル | 1.98 | 1.95 | 1.71 | 0.35 | 0.32 | 2.54 | 2.57 |
| 大麦 | ドル/ブッシェル | 1.88 | 1.85 | 1.65 | 0.24 | 0.21 | 2.21 | 2.24 |
| えん麦 | ドル/ブッシェル | 1.35 | 1.33 | 1.21 | 0.024 | 0.022 | 1.40 | 1.44 |
| 米 | ドル/100ポンド | 6.50 | 6.50 | 6.50 | 2.35 | 2.10 | 10.50 | 10.50 |

資料 USDA ERSのホームページ及びJETRO（2002a）より筆者作成

他方、96年農業法において不足払い制度の代替策として導入された直接固定支払い制度は2002年農業法でも継続される。これは、不足払いの廃止に伴って生じる財源をもとに、一人当たり年4万ドルを上限として生産者に生産物に関係なく支払われる、いわばデカップリングである。支払い額は1996～2002年の7年間にわたり漸減し、最終的には廃止される予定であったが、2002年農業法で継続されることとなった。また、2002年農業法では新たに大豆とピーナッツ、その他油糧種子が支払いの対象品目に加えられた。

96年農業法では直接固定支払いを受けるには政府の生産弾力化契約に参加しなければならず、したがって前の5年間（1991～95年）に政府のプログラムに参加した経験をもつことが資格要件として求められた。同時に契約者は土壤保全留保計画にも参加しなければならなかった。以上のような要件や義務を満たしたうえで、次のような算出方法で政府の支払いが行われた。

$$\text{支払額} = \text{単収} \times \text{契約面積の85\%} \times \text{単価}$$

96年農業法では、単収は1995年レベルで凍結され、契約面積は90年農業法のもので

計算された1996年段階の作付基準面積が適用された。つまり、作物によって異なるが、1996年の前の3ないし5年間のうちの最大値と最小値を除いた平均値に、土壤保全留保計画からの純転用面積が付け加えられた。さらに、単価については、1996～2002年間の各年の作物別支払い総額を、契約に参加する生産者の予想生産量で割って算出された。

すでに生産弾力化契約が廃止されていることもあり、2002年農業法では新たに2002年から2007年までの期間を対象にした合意を締結することになる。算出式の各変数は、単収と対象面積は1998年から2001年までの期間の数値を基礎に更新される。単価については固定される。

このように不足払い制度は復活され、また固定支払い制度も継続されると同時に、短期融資制度も継続される。96年農業法では融資単価の設定方式は固定化されたが、これは2002年農業法でも同様である。ただし、96年農業法時に比べると、全般的に高く設定されている。なお、96年農業法では、短期融資を受けるには生産弾力化契約を結ぶのが前提条件であったが、2002年農業法

ではこのような条件は削除された。

また、マーケティング・ローンと融資不足払いも継続される。先述したように、トウモロコシや小麦とは違い、国際競争力がない米と綿花の場合、国内市場価格が国際市場価格よりも高いために、輸出促進という観点からマーケティング・ローンが導入された。国際市場価格が短期融資制度の融資単価を下回る場合には、その差額についてはマーケティング・ローンを活用することによって返済が免除される。つまり、その分だけ生産者にとって利益となるわけである。

このような補助金と融資を含む価格支持・所得補償全体の仕組みは、次のように機能する。マーケティング・ローンについては、従来通り市場価格が融資単価を下回った場合の対応で、生産者の返済は、国際市場価格に合わせて融資単価より引き下げられ、融資単価との差額は免除される。これに直接固定支払いが加えられ、最終的に目標価格との差額が不足払いとして支給(注6)される。

問題は市場価格が融資単価を上回り、しかも直接固定支払い額を加えた合計額が目標価格を超えた場合である。あるいは、市場価格が目標価格を超えた場合である。いずれの場合でも、直接固定支払いを全額支払うと目標価格を超過してしまうが、直接固定支払い額は全額支払われるものと考え(注7)られる。したがって、従来の不足払いよりも生産者の受取額が増えることも想定される。しかも作付制限が廃止されているだけ

に、この点においても従来型の不足払い制度よりも生産者に有利である。

(注5) JETRO (2002a), 2頁。

(注6) 服部 (2001), 20頁。

(注7) 服部 (2001), 20頁。

(2) 受取額の制限

ただし、2002年農業法でも個人の受取額には上限が設けられている。96年農業法では直接固定支払い額の受取限度額を一人当たり4万ドル、またマーケティング・ローンと融資不足払いにおける受取額の上限を合計で7万5,000ドルと定めている。ただし、その後15万ドルまで引き上げている。

2002年農業法でも同様である。生産者一人当たりの直接固定支払い受取限度額が4万ドル、価格変動対応型支払いの場合が6万5,000ドル、マーケティング・ローンの受取限度額が7万5,000ドルと規定されている。

また、2002年農業法でも96年農業法に引き続いて、3 entityルールが適用される。つまり、個人が自分名義の農場だけではなく、自分が株式を所有している農場について2つまで補償の対象となる。ただし、それぞれに受取額の上限が設けられている。先に述べたように第一農場の場合4万ドルが上限で、第二、三農場は、それぞれ2万ドルが上限で、合計で8万ドルが上限となる。

また、マーケティング・ローンと融資不足払いによる補償額にも3 entityルールが適用される。金額は、第一農場が7万5,000ドルで、第二、三農場がそれぞれ3万7,500ドルで合計15万ドルが上限となる。し

たがって、直接固定支払いと合わせると、最大23万ドルの利益を享受することができる。

(3) 環境保全・国内食料・輸出補助金

また、土壌保全留保計画(CRP)に代表される環境保全も計画規模が拡大している。CRPは、土壌浸食を起こしやすい既耕作地や一定の限界牧草地を、長期間にわたり草地や林地等に転換させる制度で、政府は計画に参加した生産者に対して土地の賃貸料等の援助を行っている。96年農業法では、CRP計画が契約終了した土地を改めて生産弾力化契約に登録して直接固定支払いを受けることができる。

たとえば、CRPは、保全対象面積の上限を96年農業法の3,640万エーカーから3,920万エーカーに拡大される。96年農業法では上限は引き下げられているだけに、明らかに積極的な保全策に転換している。また、湿地保全計画(WRP)についても同様である。保全対象面積の上限が107.5万エーカーから一気に227.5万エーカーにまで引き上げられた。水質や土壌保全を目的とするEQIP計画(Environmental Quality Incentive Program)についても、96年農業法の13億ドルから2002年農業法には58億ドルまで大幅に引き上げられた。

輸出補助金関係は、新しい制度の改変はなく、補助水準も基本的にはそれほど変化はない。96年農業法では、1996年から2002年までの期間の輸出奨励計画(EEP)における支出限度額を約32億ドルと規定している

が、2002年農業法についても各年4億7,800万ドルで総支出額の上限を28億7,000万ドルと定めている。販売促進計画(MAP)も、96年農業法での支出限度額6億3,000万ドルに対して、8億7,500万ドルと若干高い程度である。

4. 農業法への反応

まとめに代えて

今回の農業法は、積極的にセーフティネットを構築しようとする内容となっており、各関係団体の反応は全般的に好意的である。^(注8)

アメリカン・ファームビューロー(AFBF)は、特に価格変動対応型支払い制度の創設を賞賛している。また、政府の農業政策に対して厳しい評価を下すナショナル・ファーマーズ・ユニオン(NFU)も、パッカーによる家畜所有制限に関する規定が盛り込まれなかった点などについて一定の留保をしつつも、改善されたセーフティネットを確実に供給するものと、その成立を歓迎している。

さらに作物別にみると、96年農業法では直接固定支払いの対象外とされた大豆については、価格変動型対応支払いの対象にもなることから、高い評価を受けている。トウモロコシについても、単収が更新できることから生産者の手取り額が増えるものと予想されるので、やはり肯定的に評価している。米についても同様である。

ただし、補助金のバラマキとの批判もあ

る。5月6日時点で、517億ドルの財政追加支出が見込まれており、当初想定した以上の予算規模となる。また、補助金の受取額に上限が設定されているとはいえ、大規模穀物農家へのバラマキとの批判も絶えない。^(注9)

さらに、96年農業法以降、作付制限が撤廃されたために、供給が刺激されて穀物価格は低下する傾向にある。2002年農業法では、作付制限の撤廃はそのままにして補助金を追加することになるために、供給をさらに刺激する可能性がある。

いずれにしても、今回の農業法は中間選挙を控えてかなり政治的な要因に影響を受けている。EUやカナダ、オーストラリアなどからも批判が出ているだけに、今後対外

的な交渉においてどのような戦略をとるのが注目される。

(注8) JETRO (2002b), 2頁。

(注9) JETRO (2002a), 2頁。

<参考文献>

- ・拙稿(1996)「アメリカの96年農業法の概要とその背景 - 一段と加速する市場メカニズムへの移行 - 」『農林金融』7月号
- ・手塚眞(1988)『米国農業政策形成の周辺』, 御茶の水書房
- ・中野一新編(1998)『アグリビジネス論』, 有斐閣
- ・服部信司(2001)「農業経営安定対策の国際的動向」農業構造問題研究2002年No. 1
- ・JETRO (2002a), Food & Agriculture, No. 2388, 5月20日, 2~3頁
- ・JETRO (2002b), Food & Agriculture, No. 2388, 5月27日, 2~3頁

(副主任研究員 大江徹男・おおえてつお)