

米国の作物収入保険における品目横断化の動き

主任研究員 平澤明彦

最近米国の有力議員から、農業保護政策の重点を品目横断的な収入保険へ移そうとする主張が出てきた。これは米国のWTO対応、あるいは先進国農政の方向性の観点からみて興味深い動きである。

また米国では近年、伝統的な農業補助金である農産物プログラム補助金に対して、作物保険の役割が高まっている。

そこで本稿では、米国の作物保険、中でもその多くを占める作物収入保険と、その品目横断化の動向について紹介する。

1 作物保険

作物保険は農業生産のリスクを軽減するための保険である(日本の農業共済に相当)。官民の分業システムが特徴であり、民間の保険会社が保険を販売し、連邦作物保険公社(FCIC)が再保険を提供する。保険の対象品目は拡大が続いており、現在では主要作物、畜産、野菜などの広範な品目が網羅されている。

作物保険は主要3作物(トウモロコシ、大豆、小麦)作付面積の各8割以上をカバーしている(2009年)。その本格的な普及は、保険の購入を他の補助金の受給要件としたことや、農家の保険料(および保険会社の経営コスト)に対する補助金による。

2 作物収入保険の拡大

伝統的な作物保険は単収の減少を補填する。それに対して、1996年から導入された作物収入保険は、単収と価格の両方(正確には単収×価格)に対する保険である。

作物収入保険は、単収の保険と、災害支援、そして不足払いの機能を併せ持つと考えられ

た(農務省リスク管理局の報告書による)。1996年農業法で不足払いが廃止された後は、不足払いに代わって作物収入保険が農家に価格リスクの管理手段を提供するはずであった。しかし現実には、97年のアジア経済危機による輸出の落ち込みから、臨時の農業補助金を経て2002年農業法で不足払いが復活し(価格変動対応型支払。以下同じ)、かつ不足払い廃止の移行措置であった直接固定支払いも存続した。その結果、これらの直接支払いと作物収入保険が並存することとなった。

一方、この数年来穀物等の価格が上昇した結果、従来型の不足払い補助金は多くの作目で支払われなくなった(例外は綿花など)。不足払いの目標価格と支払単収が据え置かれたことも、その有用性を減じた。その結果、不足払いに代わる価格リスクの緩和手段として、収入保険の重要性が増大した。金融機関も農家の収入安定化を一種の担保と見なしており、収入保険の購入を融資先の農家に要請することが多くなった。

こうしたことから作物収入保険の利用は増大し、作物保険の大半(08年における付保面積の55%、保険料の80%)を占めるようになった。作物保険に対する補助金は、農産物の値上がりによる保険料上昇もあって増大し、09年度には農産物プログラム補助金とほぼ同じ規模にまで達した。今や作物保険は主要な農業支持手段の一つとなったのである。

3 品目横断化の動向

こうした作物収入保険を、品目横断的なものにする動きが従来から進んでいる。

まず、農家の農業収入全体を対象とする収

入保険商品が、1999年(AGR)および03年(AGR-Lite)からパイロット事業の下で提供されている。ただしこの保険は、既存作物保険の対象外品目の生産者による利用を想定しており、また利用金額や収入保証に占める畜産の割合に制限がある。

いま一つは、既存の作物収入保険商品(RA)の品目横断的運用である。これは農家の保険契約単位を、同一郡内における全付保品目とする(全農場単位)ものである。品目別の収入を合算することで個別品目の変動が相殺されるため、品目別の保険よりもリスク(保険金の支払)が縮小し、保険料が割り引かれる。農家の農業収入が全体として減少したとき、つまり本当に必要な時に限り保険金を支払うことで、保険料が安く抑えられる仕組みである。

09年から、全農場単位の保険料に対する補助金の優遇措置が2008年農業法に基づくパイロット事業として開始された。これまで保険契約単位にかかわらず補助率は一定であった。新しい制度では補助率ではなく、単位面積当たりの補助金額が通常の保険契約単位に合わせて一律となった。その結果、従来から安かった全農場単位の保険料はさらに大幅に値下がりした。この改正により、政府の補助金負担を増やさずに、品目別保険から切り替える農家の保険料負担を減らすことができる。

4 次期農業法へ向けた動き

米国では2012年以降の農業政策を定める次

(注1) 農産物プログラムによるおもな直接支払い補助金の一つ。農産物の農場販売価格が所定の目標価格を下回る際に、差額が支給される。

(注2) 主な要件は、過去数年間の収入のみに基づき、生産品目・数量や価格と結びつかないこと。保証水準は70%まで。これを上回る部分の保証を緑の政策の枠外で提供することも考えられる。

(注3) ブラジルはこの4月から予定されていた貿易制裁措置を、直前になって延期した。見返りとして米国は当面、毎年ブラジルの綿花業界に補助金を出す方向である(両国の政府発表による)。

期農業法に関する議論が始まっている。議会において大きな影響力を有するピーターソン下院農業委員長は、現行の品目別作物保険を品目横断的な農業収入保険へ転換し、また価格支持や直接固定支払いを縮小・廃止する意向を示した(4月3日付Capital Pressなど)。これは米国連邦政府の財政悪化から予想される予算削減の下で、従来の農産物プログラム(直接支払い等)から作物保険への転換によって両施策の重複を排し、また品目横断的収入保険への移行によって品目別作物収入保険よりも対象とするリスク(保険料)を抑制(上記)することで、農家のセーフティネットを維持しようとする試みである。また対象品目の全農産物への拡大を想定している。

中期的に農産物の高値水準が続くとみる限り、は自ずと進む可能性も高い。現在の価格水準の下では、農産物プログラムは有用性が低く、次期農業法における予算規模もその実績に応じて小さくなるためである。主要な農業団体も作物保険の重要性を認めている。

他方、は米国にとってWTO対応となり得る。農業収入保険への財政支出は、所定の条件^(注2)を満たせばWTO農業協定における緑の政策(削減の不要な国内農業支持)である。米国は綿花補助金に関するWTO紛争でブラジルに敗訴し、次期農業法で対応を迫られている^(注3)。

とが実現すれば、綿花や、同様の補助金制度を有する他の主要作物についてもWTO対応が進む可能性がある。ただし、に難色を示している団体もあるという。

もし仮にとが実現すれば、WTO農業交渉における国内農業支持の扱いや、先進国農政における直接支払いの位置づけに影響を及ぼす可能性もある。今後が注目される。

(4月19日時点の情報に基づき執筆)

(ひらさわ あきひこ)