

米国上下両院の次期農業法案

主席研究員 平澤明彦

米国では次期農業法(農業政策の大部分を網羅、ほぼ5年ごとに制定)の法案が出そろい、具体的な政策と争点が明確になってきた。しかし、その後の手続きは予算削減をめぐる対立から難航している。

1 予算とSNAPを巡る議論

上下両院ではそれぞれ、昨2011年11月の上下両院農業委員会指導部による概要提案^(注1)を踏まえて法案が作成され、上院法案は6月21日に上院を通過し、下院法案は7月11日に農業委員会で承認された。財政環境が悪化するなかで予算のさらなる縮小を避けるため、速やかな成立を目指したのである。しかしその後、下院共和党指導部は本会議での審議を拒んで^(注2)おり、現行の2008年農業法(以下「現行法」)が失効する9月末までの成立が危ぶまれている。

下院ではとりわけ、低所得者向けの食料援助である補足的栄養支援プログラム(SNAP、旧称フードスタンプ)の予算削減に対して民主党が反発する一方、共和党内では保守派が削

減は不十分であると反発している。

下院法案の予算削減額(351億ドル)は、12年3月の下院予算決議で4月までに報告を求められた削減額(11年間で332億ドル)を満たして^(注3)いる。当初、下院農業委員会は削減の全てをSNAPによる方針であったが、実際の農業法案では約半分をSNAPの削減とした。

SNAPは農業予算の大部分を占めており、次期農業法案では8割近くに達する(第1表)。この施策は従来から農業法の審議において都市部の議員(特に民主党)から支持を得る役割を果たしてきた。近年、景気の低迷による受給の増加から予算規模が急拡大し、財政保守派に問題視されている。

下院法案の予算削減額は上院案(231億ドル)より大きい。これはおもにSNAPの削減額が大きいことによる。といってもSNAPは予算額が大きいため、削減率はわずか(下院案2.1%、上院案0.5%)である。それに対して農産物プログラム(価格・所得支持)は3割以上の大幅削減、作物保険は5%ないし1割の増額、保

第1表 次期農業法案の予算額(2013~22年度の10年間、基本予算との対比)

(単位 億ドル、%)

	基本予算	上院通過法案(6月21日)				下院農業委員会可決法案(7月11日)			
		予算	構成比	基本予算対比	増減率	予算	構成比	基本予算対比	増減率
合計	9,946	9,715	100.0	△231	△2.3	9,596	100.0	△351	△3.5
農産物プログラム	629	435	4.5	△194	△30.9	394	4.1	△236	△37.5
作物保険	898	949	9.8	50	5.6	993	10.4	95	10.6
保全	653	589	6.1	△64	△9.8	592	6.2	△61	△9.3
栄養摂取支援(SNAP)	7,718	7,678	79.0	△40	△0.5	7,557	78.8	△161	△2.1
その他	48	64	0.7	16	33.7	60	0.6	11	23.5

出典 議会予算局推計値に基づき作成

(注) 百万ドル単位の数値を四捨五入したため合計の不一致あり。栄養摂取支援はSNAPと関連プログラムのみ。学校給食プログラムなどの未成年栄養摂取プログラムは下院農業委員会の管轄外であり、農業法に含まれない。

全は1割弱の削減である。作物保険は予算の1割程度を占め、農業関連施策の最大の柱となる。これは農産物の高値による保険料値上がりから作物保険の基本予算が拡大した一方、農産物プログラムのそれは(価格に連動する補助金の給付実績減から)縮小したことも大きな要因である。

2 農業法案のおもな施策

農産物プログラムの最大の変更点の一つは、直接支払制度の大幅見直しである。直接固定支払い(10年間で496億ドル)を廃止して予算を削減するとともに、その財源の一部を使って現行の収入変動対応型支払い(ACRE。収入ナラシ型)と、価格変動対応型支払い(CCP。不足払い型)、および災害時の補完的収入援助(SURE)の後継制度を設ける。販売支援融資は存続する。

(注1)『農中総研 調査と情報』2012年1月号「赤字削減委員会に提出された米国次期農業法の概要提案」を参照。

<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1201re2.pdf>

(注2)農業法の委員会法案が下院本会議を通過できない事態は初めて(Pittsburgh Post-Gazette, August 13)、あるいは過去50年にはなかった(POLITICO, July 23)と報じられている。下院共和党指導部は、法案が十分な支持を得ていないためとしている。従来は対照的に、農業委員会での検討が遅れ、本会議は速やかに通過していた。

(注3)財政調整の枠組みによる。ただし、下院予算決議は同時にさらに大幅な農業予算削減を提案しており(10年間で1,794億ドル。内訳はSNAP 1,340億ドル、農産物プログラム293億ドル、その他161億ドル)、これは農業法案の予算削減額より数倍(SNAPは1桁)大きい。

(注4)この不足払いは当該農場における当年の作付面積(現行制度は過去実績)と過去の単収(最近の値に更新可能)に基づく。

(注5)干ばつが中西部に拡大するまで、農務省はトウモロコシの値下がり予測していた。

今回の農業法形成過程を通じて、軽微な収入減少を補填する収入ナラシ型直接支払いの改良は主要な論点の一つであった。過去数年間の単位面積当たり収入(=単収×価格)を基準として当年の減少を一定割合補填するものであり、最近数年間のように農産物の価格水準が高くても相対的に収入が低下すれば支払われる。作物収入保険の控除免責(一定割合までの損失は補償対象から除外)部分を補填することが想定されている。

現行のACREは、算出に用いる単収が州単位であり個別経営の単収変動との乖離が問題とされている。それに対して両法案は郡単位の単収を提供し、さらに上院案では農場単位の単収も選択できる(農場単位を選んだ場合は支払い対象面積の割合が小さくなる)。価格は全国平均値による(上院案と下院案で共通。以下、特に断らない限り同じ)。

下院案は農場単収による収入ナラシを提供せず、代わりに不足払い(販売価格が目標価格を下回った場合の補填、上院案では廃止)を選択できる。^(注4)不足払いの目標価格は現行の水準から3~4割前後引き上げられ、また収入ナラシの下限価格としても用いられる(上院案では米と落花生のみ下限価格を設定)。これは、不足払いの維持を求める米および綿花部門の要望に応え、かつ作目間・地域間の予算削減の不均衡をならすとともに、農産物の先安観の強まり^(注5)(バイオ燃料向けトウモロコシ需要の頭打ちや、世界的な景気低迷による)にも対応している。価格の大幅な低迷が複数年にわたればナラシによる保証は低水準となる懸念があるため、保証収入算出時の下限価格や、不足払いが有効となる。農産物プログラムの予算削

減額は上院案より拡大したが、その分作物保険の予算が増額されている。

また両院案ともに、作付けできなかつた面積の一部を収入ナラシ・不足払いの補償対象とすることで災害時支援の機能を有する。なお綿花についてはWTO敗訴対応のためこれらのプログラムから除外し、代わりに専用の軽微損失収入保険「STAX」を設ける。

酪農プログラムも抜本改正となり、乳製品の価格支持と生乳の不足払いを廃止し、利幅^(注6)保険と供給管理(利幅縮小に応じた課徴金で供給過剰を抑制。徴収金は乳製品の買い上げや消費拡大に用いる)を設ける。

作物保険についてはSTAX以外にも、既存の各種保険を補完する郡単位の軽微損失保険^(注7)(収入ないし単収)や、落花生の収入保険、米の新型保険(下院案のみ。倒伏保険および利幅保険)が盛り込まれ、予算も増額される。

このようにみえてくると、収入や所得の変動リスクに対応するプログラムが広範に設けられている(収入ナラシ、各種の収入保険、軽微損失保険、利幅保険)。2008年農業法で始まった、農産物価格と生産費の高まりへの適応をさらに進めるものとみることができよう。他方で、下院案は目標価格を引き上げて有効性を高めた不足払いにより、今後の農産物価格下落リスクにも備えている。

3 作物間・地域間の利害調整

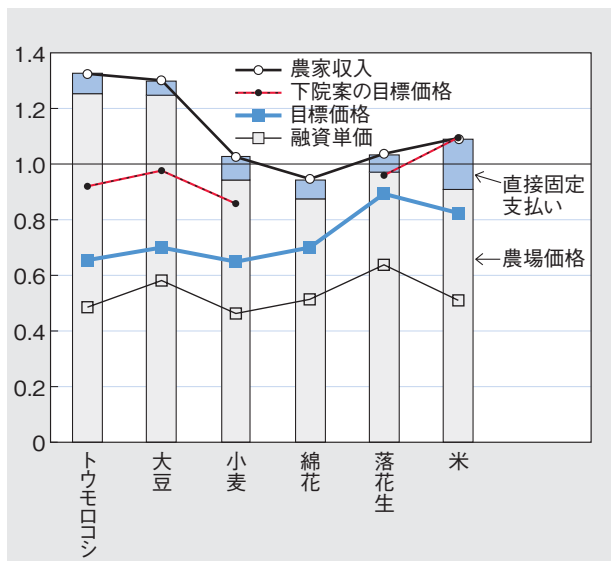
直接固定支払い・不足払いから、(収入保険を補完する)収入ナラシへの移行を主張してきたのはおもに中西部の作物であるトウモロコシ、大豆部門である。収入保険の利用率が高く、また作物価格の高騰によって不足払いが

機能しないことや保険料の値上がり、収入保険の控除免責に不満を有している。小麦など平原州の作物部門は災害支援策の取り込み(上述)などを受けてこれに同調した。

それに対して、南部の作物である綿花、落花生、米部門は収入保険の利用が少ない。また比較的競争力が弱いことを背景にして、現行制度の下で相対的に手厚く保護されている。そのため従来、これら南部の作物部門は現行制度(直接固定支払いと不足払い)の維持を望んできた。しかし、直接固定支払いの維持は予算削減の要請から困難となった。また綿花はWTO敗訴対応のためや、11年の南部地域における大干ばつで保険の有用性に対する意識が高まったこともあり、収入保険(STAX)へと方針を転換した。そして残る現状維持派は米・落花生部門となった。

制度改正にかかる作目間の利害対立を理解するには、政策価格や補助金額の比較が有用である。生産費用で除した比率を用いること

第1図 政策価格等の生産費用に対する比率 (2010-2011年平均)



出典 米国農務省のデータ(Costs and Returns)および2008年農業法を基に作成
(注) 下院案の目標価格は綿花(不足払いの対象から除外)を除く。

で比較が容易となる(第1図、10-11年平均値)。

米と落花生は、現行の目標価格が他の作目より高く、生産費の8割以上(落花生では88%)が補償対象となっており、目標価格が廃止(価格補償水準は融資単価まで下落)されれば生産費のカバー率が大幅に低下する。また、米については直接固定支払いが他の作目より高く設定されており、その廃止による損失も大きい。

対照的に、トウモロコシと大豆は目標価格の水準が低く、生産費の3分の2程度までしか補償されない。また、大豆は目標価格の導入時期が遅かったため従前から融資単価が高めに設定されており、目標価格廃止の影響が小さい。さらに、これらの作物は農場価格が高く、現状では生産費の補填が不要なうえ、農場価格が半減しなければ不足払いは支払われない。

(注6)作物保険ではなく農産物プログラムの中に設ける。利幅(販売乳価から所定の飼料費用を差し引いた差額)が一定水準を下回った場合に補償する。基礎部分と追加部分(利用と保証水準は任意に選べる)がある。

(注7)通常、収入保険の計算には先物価格を用いるが、落花生には先物市場がないため、代わりに世界価格を国内価格で補正したものをを用いる。

(注8)その代わりに干ばつ対策として、現行農業法の災害支援プログラムのみを1年間延長することも検討されたが財源調達が困難となり、結局下院ではSUREを除外して畜産(と樹木作物・苗木)に限定した災害支援策の法案を可決した。しかし上院ではこの法案を取りあげていない。この法案は樹木以外の作物を支援対象に含まず、財源調達のために保全プログラムを削減する。また上院・下院の農業法案の災害支援は遡って2012年度から適用されるうえ、次期農業法でなければ早魃下の飼料値上がりによる酪農の採算悪化は救済できない。こうしたことを理由に上院農業委員長や下院農業委員会少数党筆頭議員(いずれも民主党)は農業法案の成立を優先すべきだと主張している。

こうしたことから米・落花生部門は不足払いの維持と、(直固定支払い廃止の見返りとして)目標価格の引上げを要求し、下院案で実現した。また下院法案の新たな目標価格は、他の作物についても生産費のカバー率が大幅に改善している。

4 今後の動き

7月下旬には、急拡大して56年ぶりの広がりとなった干ばつへの対策を兼ねて、下院共和党指導部が現行農業法の1年間延長を示唆したものの、農業部門の反発を受けて断念し^(注8)た。なお、9月末に現行法が失効しても、作物保険やSNAPは継続し(Kansas Ag, July 25)、農産物プログラムは2012作物年度末まで有効である。しかし酪農プログラムや干ばつなどの災害支援(11年度で失効)などは中断することになる。9月末が近づけば現行法延長の議論が再度出てくる可能性がある。

農業法の成立までには通常、下院の法案通過と、両院協議会における上下両院の法案すり合わせが必要である。下院農業委員長は、9月中の下院法案通過に悲観的である。11月の大統領(および議会)選挙後が次の機会となるが、議会は年末にかけて大きな案件(ブッシュ減税の失効、2011年財政統制法に基づく13年からの予算削減、政府の債務上限引上げ)を抱えており、年内の農業法成立は難しいとの見方もある。成立が遅ればさらなる予算削減も懸念される。とくに、11月の選挙で下院に加えて上院でも共和党が多数党となった場合には、厳しく見直される可能性がある。

(12年8月中旬時点の情報を基に執筆)

(ひらさわ あきひこ)