

第2章 カナダにおける農業経営安定対策の変遷

—1980年代後半以降の農業政策の見直しとの関連に留意して—

吉井 邦恒

1. はじめに

カナダ農業は、西部のプレーリー地域を中心として、農産物輸出に強く依存しており、これまで各国の農業政策や国際価格の動向等に大きく左右されてきた。また、地域ごとに主要農産物が異なっているため、連邦政府のみならず、州政府も、農業者の収入を安定させる農業経営安定対策の導入に積極的に取り組んできた。

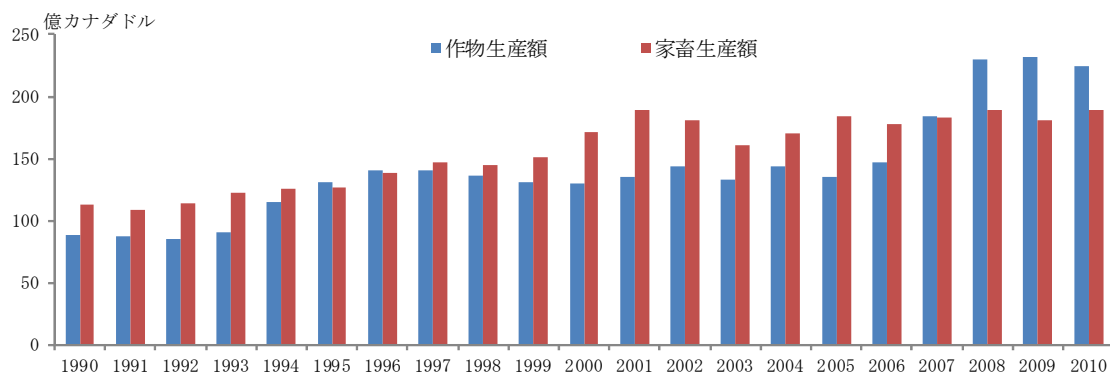
本稿では、カナダにおける農業生産と農産物輸出の状況をデータにより確認するとともに、農業経営安定対策の変遷について 1980 年代後半以降実施されてきた農業政策の見直しとの関連に留意して整理を行う¹⁾。

2. 主要農産物の生産と輸出の状況

(1) 主要農産物の生産の状況

カナダの農業生産額を作物と家畜に分けてその推移をみると、第 1 図に示すとおり、1990 年から 2006 年までは、95 年と 96 年を除き、家畜生産額が作物生産額を上回っていたが、2007 年からの農作物価格の高騰を機に、作物生産額が家畜生産額を大きく上回るようになってきている。1990 年と 2010 年を比較すると、作物生産額が 2.5 倍になっているのに対して、家畜生産額は 1.7 倍にとどまっている。

主要品目の生産額の推移を第 1 表により確認しておこう。作物部門では、小麦の生産額が 1990 年から 2010 年までに 26 % 増加したものの、作物合計に占める割合は 1990 年の 34.7 % から 2010 年には 17.4 % へと半減している。これに対して、キャノーラの生産額はこの間に 7 倍となり、作物合計に占める割合も 2010 年には 25 % と最も大きくなっている。そのほか、大豆やトウモロコシのシェアも高まっている。家畜部門では、牛の生産額が第 1 位を維持しているが、そのシェアは低下している。豚についても 2000 年以降生産額が伸び悩む中、供給管理制度によって手厚い保護を受けている酪農や鶏のシェアが高まっている。



第1図 カナダの農業生産額の推移

資料：Statistics Canada. Table 002-0001.

第1表 主要品目の生産額

	生産額 (億カナダドル)			構成比 (%)		
	1990年	2000年	2010年	1990年	2000年	2010年
作物合計	88.8	129.7	224.2	44.1	42.8	54.2
小麦	30.8	30.6	38.9	34.7	23.6	17.4
キャノーラ	7.9	15.6	56.0	8.9	12.0	25.0
大豆	2.6	6.8	15.4	2.9	5.2	6.8
トウモロコシ	5.2	6.8	15.5	5.9	5.2	6.9
野菜・ジャガイモ	11.1	19.8	30.8	12.5	15.3	13.7
花き	9.1	14.2	18.0	10.3	10.9	8.0
その他	22.1	35.9	49.7	24.9	27.7	22.1
家畜合計	112.7	173.5	189.2	55.9	57.2	45.8
牛	40.6	68.9	61.3	36.1	39.7	32.4
豚	20.2	33.6	33.6	17.9	19.3	17.8
酪農	31.5	40.3	55.2	28.0	23.2	29.2
鶏	9.7	13.7	19.7	8.6	7.9	10.4
卵	4.8	5.1	7.3	4.3	2.9	3.8
その他	5.7	12	12.0	5.1	6.9	6.4
農産物合計	201.5	303.2	413.4			

資料：Statistics Canada, *Farm Cash Receipts*

注．構成比には、各品目の作物合計、家畜合計に対する割合を示した。斜字は、生産額合計に対する作物合計と家畜合計の割合である。

次に、農業生産額が大きい5州（ケベック州、オンタリオ州、マニトバ州、サスカチュワン州およびアルバータ州）における各品目の生産状況を第2表によりみておこう。小麦については、主産地である西部のプレーリー3州において、作物合計に占める割合が大きく低下しており、マニトバ州やサスカチュワン州では1990年に比べて2010年にはシェアが半分かそれ以下となっている（マニトバ州 53.3% → 26.8%，サスカチュワン州 65.2% → 25.7%）。同じく西部3州が主産地のキャノーラについては、1990年から

2010年までの間にシェアが2倍から4倍拡大し（マニトバ州 10%→40.7%，サスカチュワン州 13.6%→40.6%，アルバータ州 20.5%→45%），いずれの州においても，2010年には作物部門で最も生産額が大きい品目となっている。大豆はケベック州とオンタリオ州で生産が拡大している。野菜や花き等の園芸作物については，作物合計に占める割合こそ多少低下しているものの，生産額は増加し安定的に推移している。

第2表 主要5州における農産物生産の状況

(単位:百万カナダドル, %)

		1990年					2000年					2010年				
		QC	ON	MB	SK	AL	QC	ON	MB	SK	AL	QC	ON	MB	SK	AL
作物合計		738	2,170	1,022	2,468	1,641	1,234	3,277	1,319	3,386	2,364	2,053	5,297	2,743	6,685	3,799
構成比	小麦	2.0	7.2	53.3	65.2	43.5	0.6	3.4	33.9	44.9	40.6	1.0	5.2	26.8	25.7	29.8
	キャノーラ		0.3	10.0	13.6	20.5	0.2	0.3	24.6	19.4	23.5	0.5	0.6	40.7	40.6	45.0
	大豆	1.2	11.4				7.4	17.9				14.5	21.5	3.4		
	トウモロコシ	22.5	15.7	1.2		0.1	20.0	12.5	1.5			22.3	19.4	2.1		0.1
	野菜・ジャガイモ	27.7	19.4	5.0	0.5	5.2	28.1	22.2	10.6	0.9	7.5	24.3	24.0	8.6	0.6	5.6
	花き	16.1	21.3	2.0	0.4	3.8	11.2	22.1	2.3	0.5	3.8	11.6	16.4	1.8	0.4	3.5
	その他	30.5	24.7	28.4	20.3	26.9	32.4	21.6	27.1	34.3	24.5	25.9	13.0	16.7	32.8	16.0
家畜合計		2,631	3,327	794	905	2,324	3,712	4,192	1,525	1,570	4,535	4,502	4,689	1,760	1,544	4,386
構成比	牛	13.5	28.5	36.9	65.1	67.7	13.3	25.7	31.7	68.4	73.7	10.3	19.4	25.2	62.1	70.3
	豚	23.7	17.8	29.7	15.4	12.9	26.9	19.6	43.9	14.2	11.0	25.6	16.0	46.4	13.9	8.4
	酪農	44.4	32.2	14.9	10.4	10.8	41.8	31.5	10.1	7.1	7.0	45.6	38.0	13.0	10.2	10.9
	鶏	11.0	10.0	5.0	3.0	3.5	10.3	10.5	3.7	2.4	2.6	11.4	13.6	4.7	5.1	4.0
	卵	3.4	5.1	5.9	2.1	1.8	2.4	4.7	3.9	1.2	0.8	2.7	5.9	5.0	1.9	1.2
	その他	4.0	6.5	7.5	4.1	3.2	5.3	8.0	6.7	6.7	5.0	4.4	7.1	5.8	6.9	5.1
農産物合計		3,369	5,497	1,816	3,373	3,965	4,946	7,469	2,844	4,955	6,899	6,556	9,987	4,503	8,229	8,185
構成比	作物	21.9	39.5	56.3	73.2	41.4	24.9	43.9	46.4	68.3	34.3	31.3	53.0	60.9	81.2	46.4
	家畜	78.1	60.5	43.7	26.8	58.6	75.1	56.1	53.6	31.7	65.7	68.7	47.0	39.1	18.8	53.6

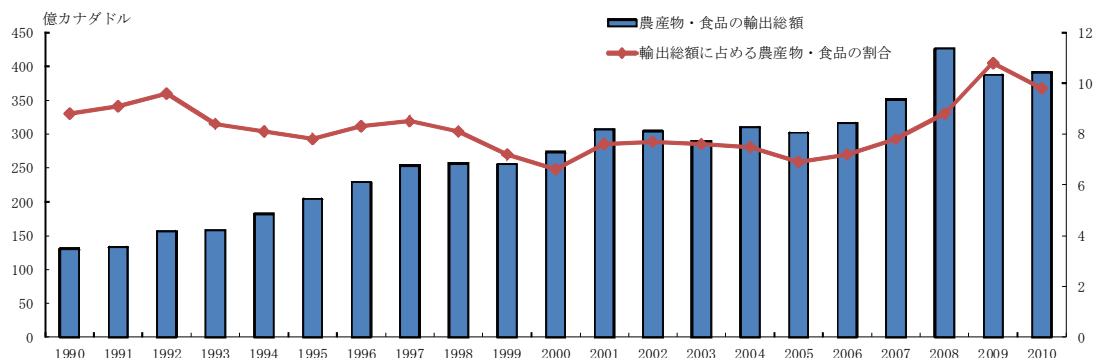
資料：Statistics Canada, *Farm Cash Receipts*

注. QC はケベック州, ON はオンタリオ州, MB はマニトバ州, SK はサスカチュワン州, AL はアルバータ州である。

一方，家畜部門をみると，牛については，1990年から2010年まで家畜生産額に占める割合が，サスカチュワン州とアルバータ州で6～7割と高い水準を保っているが（サスカチュワン州 65.1%→62.1%，アルバータ州 67.7%→70.3%），ケベック州，オンタリオ州およびマニトバ州ではシェアが低下している。マニトバ州では豚のシェアが2010年には家畜生産額の5割近くにまで増加している。また，いずれの州とも2000年から2010年にかけて家畜生産額が伸び悩む中で，供給管理制度に支えられた酪農と鶏のシェアが高まっている。

(2) 主要農産物の輸出の状況

カナダの農産物・食品が輸出総額に占める割合は，第2図のとおり，1990年代前半には9%程度であったが，その後やや低下し，2000年頃からは7%台で推移していた。近年上昇し2009年には10.8%となった。農産物・食品については，輸出額が輸入額を大きく上回っており，農業および農業関連産業はカナダの貿易黒字に貢献している。



第2図 農産物・食品の輸出状況

資料：Industry Canada, *Trade by Product*.

第3表に農産物・食品の主要輸出国のシェアを示した。アメリカとは1988年に2国間でカナダ・アメリカ自由貿易協定（CUSTA: Canada-U.S. Free Trade Agreement）を、1994年にはメキシコを加えて北米自由貿易協定（NAFTA: North American Free Trade Agreement）を締結した。特に、NAFTA締結以降、対アメリカ輸出が急増し、2002年には輸出額に占める対アメリカ輸出額の割合が68%に達した。その後、アメリカのシェアは低下しているものの、それでも輸出額の半分以上はアメリカ向けである。日本はカナダにとって2番目の輸出相手国であるが、そのシェアは1990年代に比べるとかなり低下しており、近年8～9%程度で推移している。中国への輸出は2000年代に入って伸び悩んでいたが、近年持ち直している。メキシコへの輸出は、NAFTA締結により増加したが、その後シェアはほぼ横ばいの3%台となっている。

ところで、カナダにおいて生産された農産物ほどの程度輸出に向けられるのか、主要農産物の輸出割合を第4表によりみておこう。小麦については、輸出割合がやや低下しているが、それでも生産量の3分の2は輸出に向けられている。キャノーラの輸出割合は高まってきており、生産量の半分以上は輸出されている。大麦は国内の飼料向けが主用途であるため、輸出割合はあまり高くない。牛肉については2003年のBSE発生以降、輸出割合が低下しているのに対して、豚肉の輸出割合は上昇している。酪農製品はカナダでも最もセンシティブな品目といわれており、供給管理制度の下で国内向けの生産が主体となっているが、同じ供給管理対象品目でも鶏肉の輸出割合は高まっている。

第3表 農産物・食料品の主要輸出国のシェア

(単位:%)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
アメリカ	43.7	49.6	62.8	64.3	68.1	64.5	61.2	61.5	59.7	56.3	53.0	51.9	51.5
日本	15.8	14.2	9.4	9.0	9.4	9.8	9.6	10.2	8.5	8.6	9.2	8.2	8.3
中国	6.4	6.8	2.7	3.0	1.6	2.2	5.1	3.6	2.6	3.3	3.9	6.6	7.1
メキシコ	0.9	1.8	2.5	3.1	2.5	2.5	3.9	3.2	3.5	3.7	3.7	3.1	3.6
その他	33.2	27.6	22.6	20.6	18.4	21.0	20.2	21.5	25.7	28.1	30.2	30.2	29.5

資料 : Industry Canada, *Trade by Product*.

第4表 主要農産物の輸出割合

(単位:万トン, %)

	1990-94年平均	1995-99年平均	2000-04年平均	2005-09年平均
小麦				
生産量	2,882	2,602	2,219	2,531
輸出量	2,089	1,724	1,509	1,701
輸出割合	(72.5)	(66.3)	(68.0)	(67.2)
なたね				
生産量	482	687	624	1,063
輸出量	231	331	342	585
輸出割合	(48.0)	(48.3)	(54.8)	(55.0)
大麦				
生産量	1,215	1,361	1,125	1,071
輸出量	334	221	138	188
輸出割合	(27.5)	(16.2)	(12.2)	(17.6)
牛肉				
生産量	88	110	131	132
輸出量	13	28	40	36
輸出割合	(14.4)	(25.7)	(30.8)	(26.9)
豚肉				
生産量	117	134	181	192
輸出量	21	28	57	78
輸出割合	(17.6)	(21.2)	(31.6)	(40.7)
鶏肉				
生産量	63	79	95	102
輸出量	1	5	7	12
輸出割合	(0.9)	(6.1)	(7.2)	(11.5)
酪農製品				
生産量	100	106	111	117
輸出量	7	10	8	5
輸出割合	(7.4)	(9.2)	(7.2)	(4.5)

資料 : FAOSTAT, Canadian Dairy Information Centre, *The Processing Sector: Supply and Disposition and Dairy Products Exports*.

(3) 小括

マニトバ州, サスカチュワン州およびアルバータ州の西部 3 州では, 生産された小麦

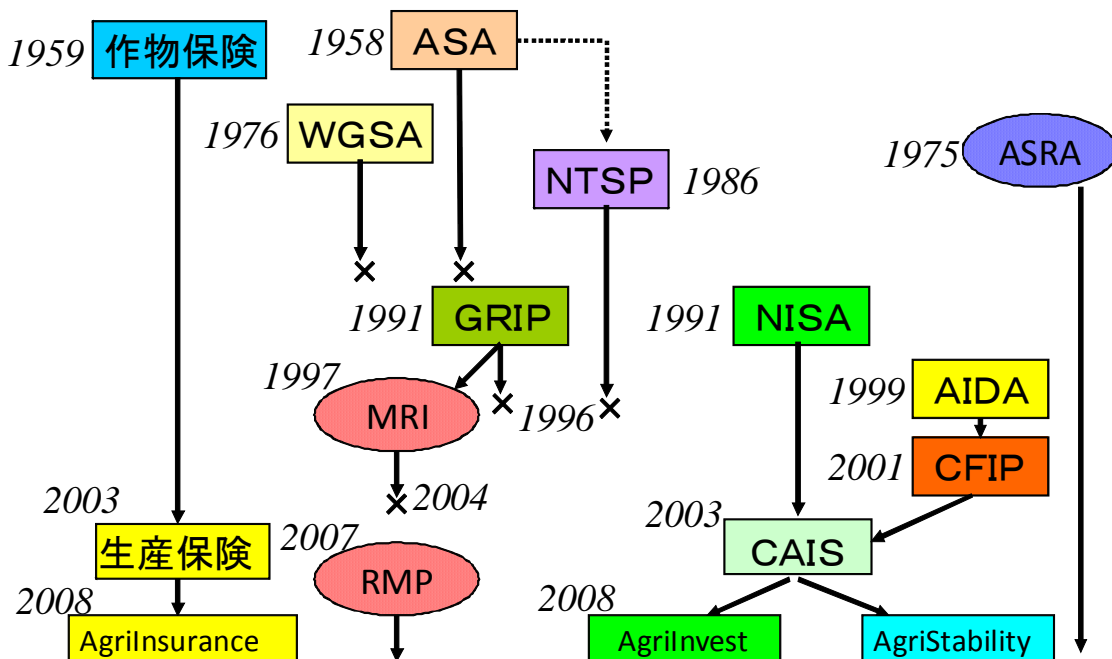
やキャノーラの多くが輸出されている。また、牛肉や豚肉の生産も盛んで、それらも輸出に向けられており、カナダの中でも、西部 3 州の農業の輸出依存度は特に高い。これに比べて、ケベック州やオンタリオ州では、園芸作物や酪農製品、鶏肉等、国内向けの農産物の生産が多い。このため、西部 3 州の方がケベック州やオンタリオ州に比べて、国際価格や外国の農業政策、さらには国際交渉の影響を受けやすく、それに対処するため、穀物や油糧種子を対象とした農業経営安定対策に強く依存してきたといえよう。

3. 農業政策の見直しと農業経営安定対策の変遷

(1) 1950年代から1980年代後半

第二次世界大戦以降の主な農業経営安定対策の変遷を第 3 図に示した。これまで実施されてきている施策は、自然災害等による収量減少を保証対象とする作物保険と価格支持・収入安定化対策とに大別することができる。

作物保険は、1959 年に導入され、連邦政府との協定の下で、基本的には州政府が実施主体となり、各州の実情に即した制度の設計や運営が行われてきた。

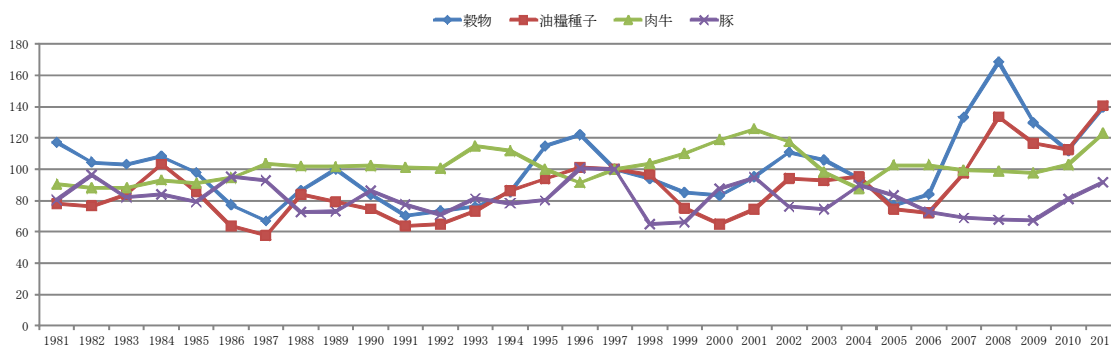


第3図 カナダの農業経営安定対策の変遷

出典：筆者作成。

価格支持・収入安定化対策としては、まず 58 年に農業安定法(ASA: Agricultural Stabilization Act)が制定された。これは市場価格が支持価格を下回った場合にその差額を

連邦政府が不足払いする制度で、農業者からの資金の拠出は行われない。その後、76年には西部穀物安定法(WGSA: Western Grain Stabilization Act)が制定された。この制度はカナダ西部地域を対象にしており、農業者と連邦政府が4対6の割合で基金を造成しておき、対象農産物(麦類、なたね等の7農産物)の合計所得が前5年間の平均を下回る場合に差額が支払われるものである。また、86年にはASAに基づく全国三者安定プログラム(NTSP: National Tripartite Stabilization Program)が創設され、農業者、連邦政府および州政府が同額の資金を拠出する不足払い制度が開始された。このような連邦政府の制度とは別に、各州政府でも農業収入の安定化のための独自の農業保護プログラムが実施されてきた。たとえば、1975年に創設された農業収入安定化保険(ASRA: d'assurance stabilisation des revenus agricoles)は、市場価格が生産費に基づく支持水準を下回ったときに保険金が支払われる価格保険で、ケベック州が全額州の財源により実施している。



第4図 農家受取価格指数の推移 (1997=100)

資料: Statistics Canada, *Farm Product Price Index*

これらのプログラムは、アメリカと EC の農産物の輸出競争が激化し、80年代後半に穀物や油糧種子の国際価格が下落・低迷し、第4図に示すように、カナダの農家受取価格も大きな影響を受けるようになると、次の3つの問題に直面するようになった。

第1に、プログラムによって、州ごと、農産物ごとで助成水準が異なり、それが顕著になってきたことである。たとえば、WGSAによるプレーリー地域の穀物・油糧種子の生産者に対する助成は、ASAによるプレーリー地域の穀物・油糧種子以外の生産者に対する助成およびプレーリー地域以外の生産者に対する助成よりは手厚いものとなっていた。

第2として、国際穀物価格の下落・低迷が、価格支持・収入安定化対策を通じて巨額の農業歳出をもたらし、連邦政府および州政府の財政赤字が深刻化する中で、従来の農業経営安定対策の抜本的な改革が不可避な状態となった。特に、WGSAやNTSPにおいては、積み立てられた基金だけでは支出が賄えなくなり、ad-hocな特別援助という形で1986～89年には50億ドルの財政支出が行われた。しかしながら、連邦政府も歳入の3分の1は利払い費に充てざるをえず、また、いくつかの州では起債が困難となり、特別援助でも対応がむずかしくなった²⁾。

第 3 に、このような国内問題に加えて、国際的には、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉において各国の農業保護政策の見直しが始まり、生産や貿易への歪曲効果が大きな補助金は削減される方向が明確になってきた。NTSP や ASA に対しては、アメリカの農業者が相殺関税の対象として強い関心を持ち、アメリカ政府に圧力をかけるような動きもみられるようになった。

(2) Growing Together とセーフティネット政策

このような国内外の諸問題に対応するため、1989 年 12 月に公表された Growing Together に基づき、農業政策レビューが始まった。Growing Together では、市場指向性を高めること、農業者の自助努力を促進するようなセーフティネット政策を構築すること、地域の多様性を認めそれに対応すること、環境的な持続可能性や食品の安全性・品質を守ること等が政策目標とされた。その中でも、穀物・油糧種子の生産者に対するセーフティネット政策が最重点課題として検討が進められた。

セーフティネットの検討に当たっては、WTO におけるデカップリングの議論に即して農業経営単位 (whole-farm unit) の対策が必要であり、また、農業者と州政府は連邦政府とともにコストを負担するべきであるという考え方が主張された。WTO 農業協定は 1993 年 12 月に合意されたが、GATT ウルグアイラウンド農業交渉の過程で議論されていたデカップリングの概念が、農業協定合意の 2 年以上も前に NISA (Net Income Stabilization Account) としてデザインされていたことは注目すべきことであろう。

検討の結果、91 年に、農家所得保護法 (FIPA: Farm Income Protection Act) が制定されて、ASA および WGSA が廃止され、新たに穀物・油糧種子を対象とする収入保険である GRIP (Gross Revenue Insurance Plan) と農業経営単位のアプローチを採用した NISA が導入された。NTSP と作物保険を継続しつつも、GRIP と NISA の 2 つの新しい収入安定化プログラムが、いわば車の両輪の如く機能することが期待されたのである。

しかしながら、その後、カナダでは再度財政問題が深刻化し、農業歳出についても、さらなる大幅な削減が必要となった。

GRIP は、世界に先駆けて導入された収入保険プログラムであり、穀物および油糧種子を対象として、ある年の作物販売収入が目標収入 (平均販売価格×長期平均収量×保証水準) を下回るときに、その差額が保険金として支払われる仕組みである。GRIP では、目標収入を計算する際の平均販売価格に過去 15 年間の平均価格が用いられ目標収入が高めに設定された。このため、制度導入の 91 年から国際価格の低迷で多額の保険金が支払われ州政府が財政負担に難色を示すようになったこと、GRIP は WTO 農業協定上は穀物・油糧種子を対象とした製品特定の「黄」の政策に分類されること等から、1995 年にレビューが行われ、GRIP は所期の目的を十分に果たし終えたとの結論が出され、同年で廃止された³⁾。

GRIP とともに車の両輪にたとえられた NISA は、加入者と政府が加入者個人の口座に

対象農産物の純販売額の一定割合を積み立てておき、一定の基準を下回る農業所得の低下が生じた年に加入者が口座から所要額の引出を行うことができる制度である。アメリカの貿易当局は、NISA が製品特定のではなく、相殺関税の対象にはならないと判断した⁴⁾。GRIP が廃止されたものの、NISA の積立金がある程度水準に達していたため、生産・貿易歪曲性の小さい NISA が十分な収入安定化機能を果たすものと期待されていたのである。

(3) セーフティネット／リスク管理に関する協定に基づくプログラム

1996 年に、カナダの農業政策では初めて連邦政府と州政府の間で農業セーフティネット政策に関する枠組み協定 (Farm Safety-Net Framework Agreement) が結ばれ、1997 年度から 99 年度までの 3 年間は、NISA、作物保険および州独自の付帯プログラム (Companion Program) の三本立てでセーフティネット政策が推進されることとなった。また、この枠組み協定によって、セーフティネット政策に対しては、農業者と連邦および州政府が費用を分担し、かつ、連邦と州の負担比率が 60 対 40 とされた。

1998 年からアジアの経済危機等により世界的に穀物価格が暴落し価格の低迷が続いた。このような事態に対して、アメリカは、1996 年農業法で不足払いを廃止していたため、かかる価格低下に対して既存のプログラムでは十分な補てん支払いを行うができず、特別立法による緊急援助措置として多額の市場損失支払いを 1998 年度から 4 年間にわたり実施した。カナダにおいても、NISA の積立金だけではこのような農業収入が大幅に継続して低下するような事態に対応できなかった。このため、98 年度と 99 年度の農業所得の低下に対応するための 2 年限りの措置として、農業経営単位のアプローチを採用した AIDA (Agricultural Income Disaster Program) による政府支払いが実施された。AIDA は、当該年のグロスマージンが過去 3 年間の平均グロスマージンを下回った場合に、その差額が支払われるプログラムで、WTO 農業協定上の緑の政策の要件を満たすように仕組みされていた。

AIDA の実施に当たっては、アメリカが緊急援助措置を発動したことが強い政治的な圧力となったことに加えて、カナダの財政事情が黒字へと好転していたことも有力な背景の 1 つと考えられる。

次期の 2000 年度からの農業経営安定のための政策枠組みを考える上で、当時の OECD の議論が少なからぬ影響を与えた。OECD では農業者が直面する農業収入や市場戦略に関するリスクとそれによる収入損失に対応するための政府の施策に関する議論が行われていた。そして、そこでは農業者が第一次的にリスク管理に責任を持つべきであり、政府の介入は市場の失敗等に限られるべきであるという考えが主張されていた。これをうけて、カナダにおける農業経営安定対策においても、セーフティネットに代えてリスク管理という用語が用いられ、農業者がより積極的に自らリスク管理を行うことが重視されるようになったのである。

2000年7月に、2000年度から2002年度までの新たな3年間の農業リスク管理に関する枠組み協定（Framework Agreement for Agricultural Risk Management）が締結され、NISA、作物保険、付帯プログラムの従来の三本柱に、CFIP（Canadian Farm Income Program）を加えた4つのプログラムにより、リスク管理を促進し、農業収入の安定が図られることになった。CFIPは、AIDAと同様、当該年の農業所得（プログラムマージン）が、過去3年または過去5中3年の平均農業所得（基準マージン）の70%を下回った場合にその差額が支払われるプログラムで、WTO農業協定上緑の政策に該当した。

（4）2003年Agricultural Policy Framworkと農業リスク管理

2000年7月に、上記の3年間の農業リスク管理に関する枠組み協定が締結される一方で、1991年の創設以来10年目を迎え、長らくセーフティネット政策の中核に位置づけられてきたNISAを対象に、今後とも有効な収入安定化手段として機能し続けるかどうかについてレビューが行われることとなった。また、翌2001年7月に、カナダ農業の長期的な発展を確保するため、2003年度以降の農業政策の枠組みについては、セーフティネットあるいはリスク管理政策の分野に限定するのではなく、食品安全や科学技術等もっと広範な政策分野を含めたプランを作成する必要性が指摘された。

その結果、2002年6月に合意された農業政策枠組み協定（APF: Agricultural Policy Framework Agreement）では、Putting Canada Firstというキャッチフレーズの下に、食品安全・品質、科学・技術革新、再生、環境および農業リスク管理（management of business risk）の5つが主要分野として取り上げられ、2003年度から2007年度までの5年間において講じていくべき政策が提示された。APFの締結後、各政策分野について、2003年4月1日の実施協定（Implementation Agreement）の発効に向けて具体的なプログラムの検討が進められた。

特に、農業関係者にとって最も関心が高い農業リスク管理については、政策レビューの結果、①NISAについては、引出基準に該当しても引出が行われず、収入安定化手段というよりは、投資手段や所得補完手段、引退準備として活用されていること、②NISAとCFIPの関係をみると、実際の機能や支払いが重複している一方、支払額等の計算が異なる基準で行われていること、③作物保険の対象が主要作物に限定されているとともに、州間で保証内容や保険料補助に格差があること等が指摘された。

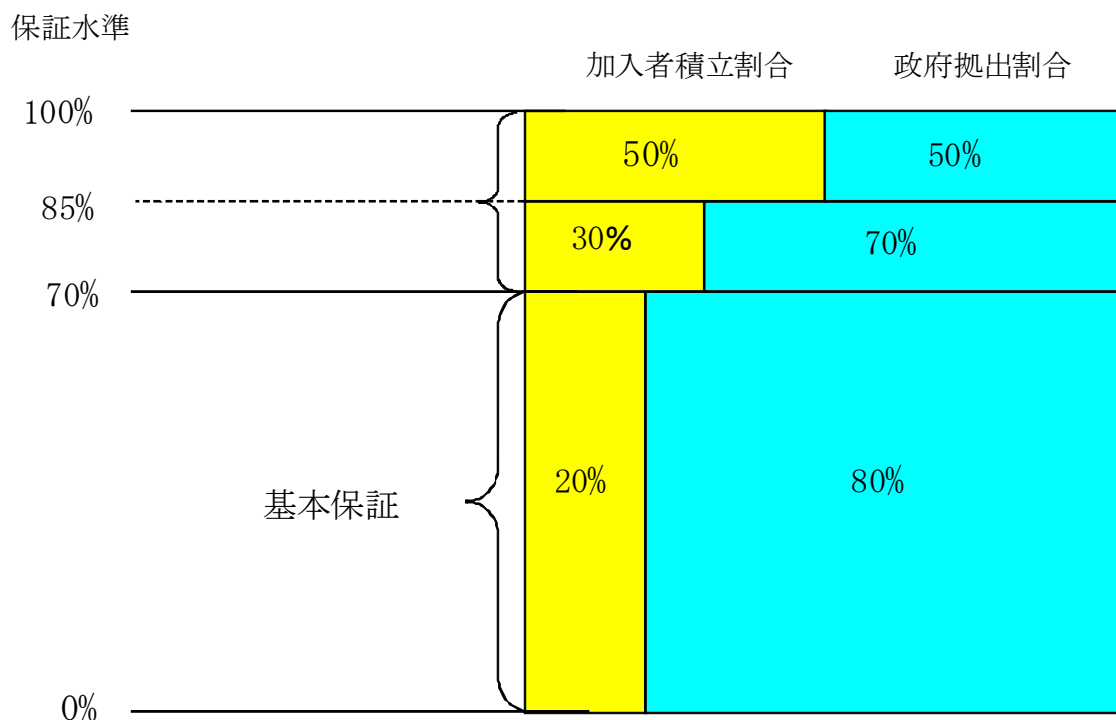
このような各プログラムの問題点等を背景として、APFにおける農業リスク管理においては、従来のNISAが有する収入安定化機能とCFIPが有する大幅な所得低下への対応という2つの要素を1つにまとめたCAIS（Canadian Agricultural Income Stabilization Program）が新たに創設されるとともに、作物保険は、家畜等を対象に加えた生産保険（Production Insurance）へと拡大されることになった。加えて、各州が独自に実施してきた付帯プログラムへの連邦政府の助成も段階的に削減・廃止されることとなり、これまで4つのプログラムからなっていたセーフティネット政策を、CAISと生産保険との二本

立てとすることが実施協定の協議において提案された。農業者に人気のあった NISA が大幅に変更されることや連邦政府から財政援助を受けながら各州の実情に応じて講じられてきた付帯プログラムへの助成が廃止されることに対する各州の抵抗も根強く、交渉は難航して実施協定は 2003 年 12 月によく合意された。

新たに創設された CAIS は、当初から問題点が指摘され、創設翌年から数回にわたり改善が試みられたものの、農業者からの複雑すぎてわかりにくい制度であるという批判を解消することはできなかった。ここでは、積立方式を採用した創設当初の CAIS の概要を第 4 図により、ごく簡単に述べるにとどめる。

CAIS では、積立および引出は、対象農業収入から対象農業支出を引いた生産マージンと基準マージンに基づいて行われる。基準マージンは、生産マージンの過去 5 中 3 年平均である。加入者は、自分の基準マージンに保証水準と保証水準に見合う積立割合を乗じた額を自分の CAIS 口座に積み立てる。保証水準は最低水準の 70 %から最高水準の 92 %までの範囲内で加入者が選択する⁵⁾。第 4 図に示すように、保証水準に応じて加入者と政府の拋出割合が異なっており、たとえば 70 %を選択すると、加入者は 20 %、政府は 80 %の割合で積立を行う。ただし、実際には、政府拋出分は、当該加入者が引出基準に該当し、かつ、加入者により口座に必要額が積み立てられており、それが実際に引き出される場合に限り支給される。加入者は、当該年度の生産マージンが基準マージンを下回るときに、支払額を受け取る。支払いに当たっては、当該年度の生産マージンの減少率に応じて政府の拋出割合が異なっているので、政府の拋出割合が高い部分から順に、加入者積立分を充当し、それに見合った政府拋出分が支払われる。

しかしながら、積立方式は農業者に過大な負担を強いることから、農業者の預入は不要で手数料を支払えば加入できるように制度が変更され、また、負のマージンに対する支払いも行われるよう改正が行われた。



第5図 CAIS（当初）の仕組み

出典:カナダ農業・農産食料省の資料に基づき筆者作成。

(5) Growing Forwardと農業リスク管理

APFの後をうけ、2008年度から5年間の農業政策は、Growing Forward Framework Agreement（以下「Growing Forward」という。）に基づいて実施されることになった⁶⁾。

Growing ForwardはAPFと同様に、対象分野を食品安全・品質，科学・技術革新，再生，環境および農業リスク管理の5つとし，競争力があり革新的な部門，食品安全や環境問題等社会の優先順位に貢献する部門，そして積極的にリスク管理（動植物に由来するリスクや経営リスク）に取り組む部門として，農業を位置づけることを目的としている。

このため，Growing Forwardでは，各プログラムを連邦が全国的に行うもの，州が独自に行うもの，連邦と州が共同で行うものに分類し，連邦と州が共同で行うものについては，プログラム全体を通じて，連邦60，州40のコスト分担により，政策を進めていくことになった。農業リスク管理については連邦政府が全国一律に行うものに位置づけられたが，それ以外の政策分野については，州の柔軟性を認めるアプローチが採用された。

農業リスク管理については，複雑すぎるという多くの強い不満に配慮して，CAISを廃止し，① AgriInvest：わずかな所得の減少に対応し，リスク緩和・所得向上のための投資を支援するための貯蓄口座，② AgriStability:大幅な所得の低下に対応するためのマージンに基づく政府支払いプログラム，③ AgriInsurance:生産保険の対象を拡大したもの，④ AgriRecovery:緊急的な災害等への対応という4つのプログラムの組み合わせ

(Business Risk Management Suite) で対応することとし、後に⑤ Advance Payments Program : 資金融通に対する支援が加わり、5つのプログラムで構成されるようになった。

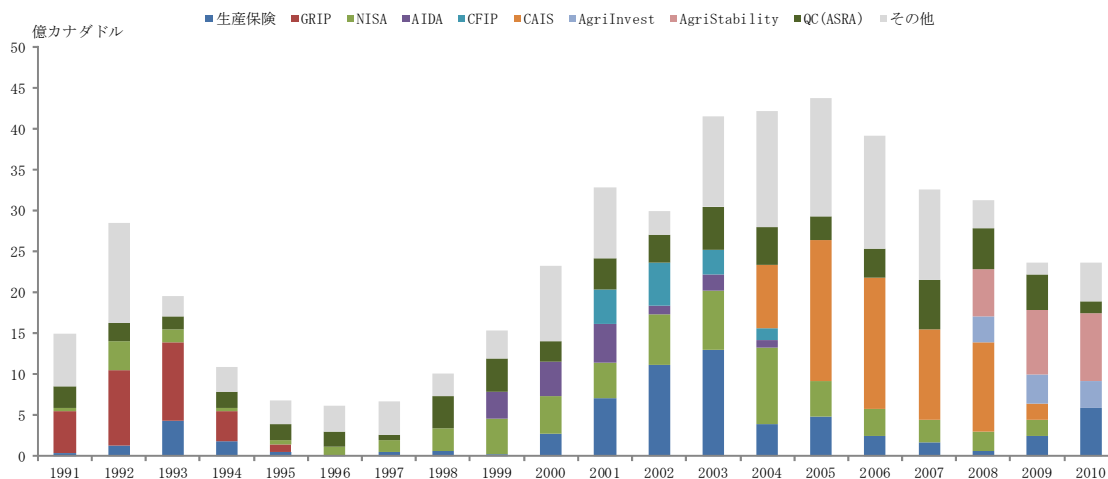
このうち、AgriInvest は、毎年加入者が口座に対象農産物の純販売額の 1.5 %までを預け入れると、政府（連邦および州）から同額の資金が口座に振り込まれ、加入者は、所得の減少への対応あるいは投資のために、いつでもその資金を引き出すことができるプログラムである。かつての NISA に類似しているが、積立に対する政府の助成は NISA に比べて少ないものの、NISA のような発動基準はなく、柔軟に資金を活用できるようになっている。また、AgriStability は、加入者のプログラム年度の所得（プログラム年度マージン）が過去の平均所得（基準マージン）の 15 %を超えて低下するときに、マージンの低下に応じて、政府による支払いが行われる制度である。正確性にはやや欠けるが、イメージとしては、AgriInvest は CAIS でいえば第 5 図の保証水準が 85 %～ 100 %部分に、AgriStability は保証水準が 85%以下の部分に相当すると考えることができる。

4. プログラム支払いの状況

これまで述べてきたセーフティネット政策や農業リスク管理プログラムによって、どれぐらいの金額が支払われてきたのだろうか。第 6 図に 1991 年から 2010 年までの 20 年間のプログラム支払額の推移を示した。第 4 図に示した農家受取価格の状況に応じて、たとえば、穀物価格が上昇した 1995～96 年や 2007 年以降においては、プログラム支払いが減少し、90 年代前半や、1998 年から 2002 年のアジア経済危機等による価格低下、あるいは 2002～03 年の大きな自然災害の発生、2003 年の BSE 発生等の際にはプログラム支払いが増加している。なお、生産保険は年内支払いが基本となっているが、AIDA、CFIP、CAIS、AgriStability のようなプログラムは、農業所得税の申告と関連づけられた仕組みとなっているため、ある年の農産物からの収入減少は翌年の納税申告により確定することになり、その後に申請を行うことから、支払時期は後ろにずれ込む。たとえば、2003 年の収入減少に対する CAIS 支払いは、早くて 2004 年の後半、かなりのケースで 05 年かそれ以降になってしまう。したがって、第 6 図では農作物の価格が高騰した 2007 年や 08 年においても CAIS による多額の支払いが計上されているが、これは 2005 年や 06 年の申請に係る支払額が多く含まれているためであると考えられる。

プログラム別の支払総額と年平均支払額を第 5 表に示した。2003 年から 08 年まで実施された CAIS による支払額が年平均支払額で 13 億ドルと最も大きくなっており、次いで AIDA が 8.4 億ドル、AgriStability が 7.4 億ドルとなっており、税制とリンクし、農業者からの保険料等の負担がないプログラムで多額の支払いが行われている。生産保険については、年度間の保険金支払額に差が大きく、2003 年には 13 億ドルの保険金が支払われたが、2008 年には 6 千万ドルの支払いにとどまっている。なお、これは農業者の保険料負担を除いたネットの保険金であり、農業者の保険料負担を含めると、20 年間で 130

億ドルが保険金として支払われた。ケベック州の ASRA は州独自財源で年平均 3.2 億ドルの支払いを行っており、ケベック州の主要農産物の経営安定に大いに寄与している。



第6図 プログラム支払額の推移

資料：Statistics Canada, *Direct Payments to Agriculture Producers*.

注. 農業者が保険料等の負担を行うプログラムについては、農業者負担分を控除してある。NISA については、積立金払戻期間を含む。第 5 表において同じ。

第5表 プログラム別支払額

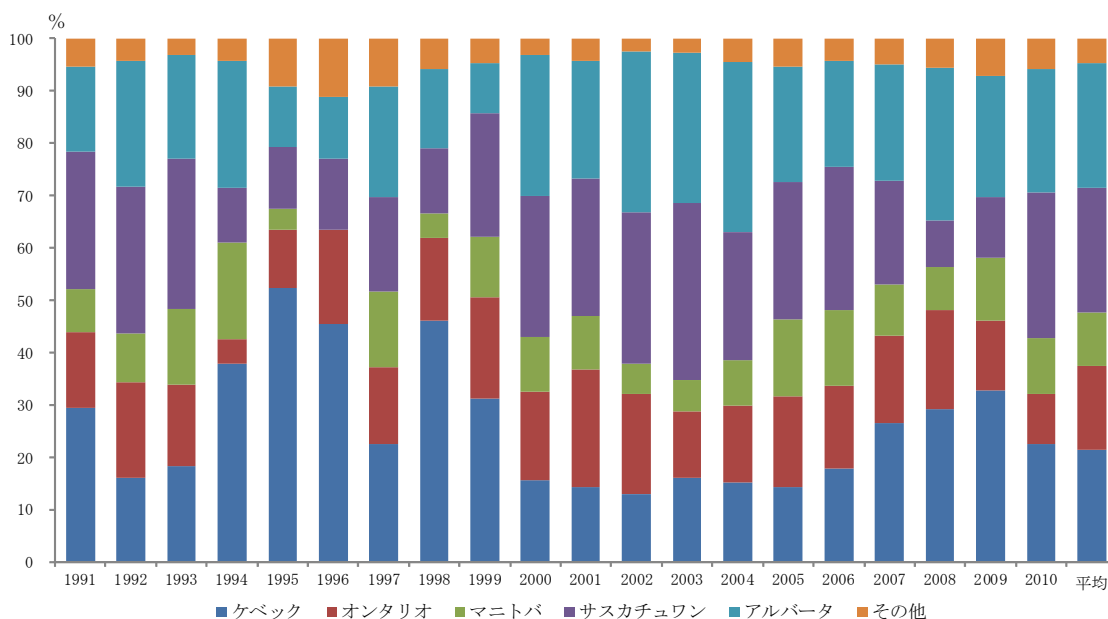
(単位:億カナダドル)

	実施期間	支払総額	年平均支払額
生産保険	1991-2010	65.6	3.3
GRIP	1991-1995	29.5	5.9
NISA	1991-2009	62.7	3.3
AIDA	1998-1999	16.4	8.4
CFIP	2000-2002	13.7	4.6
CAIS	2003-2007	65.0	13.0
AgriInvest	2008-2010	9.9	3.3
AgriStability	2008-2010	22.2	7.4
QC (ASRA)	1991-2010	63.3	3.2

資料：Statistics Canada, *Direct Payments to Agriculture Producers*

1991 年から 2010 年までのプログラム支払総額に占める各州における支払額の割合は第 7 図に示すとおり、20 年間の平均では、アルバータ州 23.9 %、サスカチュワン州 23.8 %、ケベック州 21.4 %の順となっている。また、各州の農業生産額に対するプログラム支払額の割合を第 6 表でみると、カナダ全体では、20 年間の平均で農業生産額の 6 %に相当するプログラム支払いが行われている。州別にみると、ケベック州が 10.7 %と最も大きく、次いでサスカチュワン州 10.5 %、アルバータ州 8.9 %となっている。第 6 表を

みると、ケベック州における農業生産額に占めるプログラム支払額の割合の年度間変動が小さいのに比べて、マニトバ州を含めた西部 3 州では、プログラム支払額のシェアの年度間の変動幅が大きくなっている。これは、西部 3 州においては、価格変動の影響や自然災害による被害を受けやすい穀物や油糧種子の生産ウエイトが大きいためであると考えられる。



第7図 プログラム支払いの州別シェア

資料：Statistics Canada, *Direct Payments to Agriculture Producers*.

第6表 農業生産額に対するプログラム支払いの割合

(単位：%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	平均
ケベック	13.4	14.2	10.4	11.4	9.2	6.6	3.4	11.1	10.8	7.4	9.1	7.7	13.2	11.7	11.4	12.8	15.0	14.2	12.2	8.1	10.7
オンタリオ	4.1	9.6	5.7	0.9	1.2	1.7	1.5	2.4	4.4	5.3	9.6	7.4	6.7	7.8	9.3	7.6	6.2	6.2	3.3	2.3	5.2
マニトバ	6.9	15.3	14.3	9.5	1.1	-0.1	3.3	1.7	6.6	8.3	10.2	4.7	7.9	10.6	20.7	18.5	8.2	5.6	6.3	5.6	8.0
サスカチュワン	11.4	24.4	15.2	2.4	1.6	1.6	2.2	2.4	7.2	12.6	15.7	16.0	33.9	22.0	23.7	19.8	9.3	3.2	3.1	7.9	10.5
アルバータ	6.4	16.8	8.6	5.1	1.4	1.2	2.3	2.5	2.3	9.1	9.8	12.6	20.9	20.8	14.2	11.6	9.3	10.1	6.4	6.8	8.9
カナダ	7.6	14.3	9.2	4.6	2.6	2.2	2.3	3.6	5.4	7.7	10.1	9.2	14.1	13.4	13.7	12.0	8.9	7.4	5.7	5.7	8.0

資料：Statistics Canada, *Direct Payments to Agriculture Producers*.

5. おわりに

2013年度から適用される新しい農業政策の枠組み (Growing Forward 2) においては、2020年以降のカナダ農業を見据えて、「国内および国際的な市場における競争力」と「農業部門の適応性と持続可能性」を確保することを2大政策目標とし、その達成のために必要な技術革新と制度的・物理的な基盤を確立していくこととして、具体的な政策手法・プ

プログラムの検討が進められている。

Growing Forward 2においても、農業リスク管理に関するプログラムの内容が最大の関心事項となっているが、AgriInvest, AgriStability, AgriInsurance等を組み合わせて、whole-farmアプローチに基づいた現行の仕組みは維持されると見込まれている。これらのプログラムのうち、AgriInvestとAgriInsuranceへの農業者や農業関係者の評価は高いものの、AgriStabilityについては、制度が複雑であること、提出書類が煩雑であること、支払額が予測できず支払いが1年以上遅れること等から、農業者や農業者団体から強い改善要望が出されている。

このようなカナダの農業経営安定対策を総括すると、第3図に示したように、品目別の価格支持プログラムから、whole-farmタイプのマージンベースのプログラムへ移行してきており、生産保険とwhole-farmタイプのプログラムが機能分担をしながら農業者の収入変動を緩和しているといえよう。すなわち、生産保険は、自然災害リスクに対応し、年内に保険金を支払うことで、再生産を確保するための一次的なラインとして機能している。そして、税制とリンクした農業経営単位のプログラムによって、実際の農業所得の減少額を把握し、実損に応じた支払いが行われている。

whole-farmアプローチは、生産・貿易歪曲効果が小さく、アメリカの相殺関税を回避できること、各州で多様な農業が行われているため所得という共通の尺度で統一した支払いを行うことによって州間の公平・公正が確保されること等のメリットを有している。一方で、AgriStabilityに関する農業者の不満にみられるように、複雑で支払金額の予測可能性に乏しく、緊急的な資金需要への対応が困難であり、発生主義的な調整のため支払額が農業者の実感とあわない等の問題点もある。このため、AgriInvestやAgriInsuranceと組み合わせることによってはじめて、AgriStabilityの利点が生かすことができる。このため、カナダは今後ともwhole-farmアプローチを活用した農業経営安定対策を堅持していくものと考えられる。

注(1) カナダの農業経営政策に関する先行研究については、吉井(2012)を参照されたい。また、酪農、家きんおよび鶏卵に対する所得保証対策として実施されている供給管理制度については、本稿では取り上げず、別途整理・分析を行う予定である。

(2) Skogstad(2008)の75ページから引用。

(3) 第3図に示すように、全国的な制度としてGRIPが廃止された後も、オンタリオ州では、1997年から2003年まで市場収入保険(MRI: Market Revenue Insurance), 2007年からリスク管理プログラム(RMP: Risk Management Program)により、GRIP時代と同様のオンタリオ州方式の価格保険プログラムが実施されてきている。

(4) アメリカを主要な輸出先としているアルバータ州の肉牛生産者団体が、アメリカによる相殺関税を恐れ、1999年まで同州のNISAの対象品目から肉牛の除外を州政府に申し入れ、アルバータ州政府もそれを認めていた。

(5) 保証水準は100%まで選択できるが、政府の拠出分の上限がマージン減少分の70%とされていたため、それに見合う保証水準を求めると92%となる。

(6) 実際にはAPFが1年延長され2009年度からの適用となったが、農業リスク管理は2008年度から実施され、

Growing forward の期限は 2013 年 3 月 31 日とされた。

[引用文献]

- Agriculture and Agri-Food Canada(AAFC), http://www.agr.gc.ca/index_e.php (最終アクセス 2012 年 5 月 29 日)
- 松原豊彦(1996) : 『カナダ農業とアグリビジネス』, 法律文化社.
- 松原豊彦(2008) : 「カナダ次世代農業政策の検討, ドミニカ・中米自由貿易協定の農業・農政への影響」, 『北米地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』(国際農林業協働協会), pp93-114.
- 松原豊彦(2009) : 「カナダの次世代農業・食料政策と CWB の大麦輸出販売政策」, 『海外農業情報調査分析事業・北米地域報告書』(国際農林業協働協会), pp85-108.
- 松原豊彦(2010) : 「カナダの次世代農業・食料政策—農業セーフティネット政策を中心に—」, 『海外農業情報調査分析事業・北米・豪州地域報告書』(社団法人食品需給研究センター), pp23-36.
- 小澤健二(1999) : 『カナダの農業と農業政策』, 輸入食糧協議会.
- 小澤健二(2006) : 「カナダ農業のセイフティネット計画の現状— CAIS の運用を中心に—」, 『北米地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』(国際農林業協働協会), pp65-82.
- Schmitz A.(2008) : "Canadian Agricultural Programs and Policy in Transition", *Canadian Journal of Agricultural Economics* 56, pp371-391.
- Skogstad G.(2008) : *Internationalization and Canadian Agriculture: Policy and Governing Paradigms*, University of Toronto Press.
- Skogstad G.(2011) : *An Overview of Policy Goals, Objectives, and Instruments for the Agri-Food Sector*, Canadian Agri-Food Policy Institute.
- 吉井邦恒(2002a) : 「アメリカ・カナダの農業経営安定対策と農業保険」, 『新基本法農政推進調査研究事業報告書』(農政調査委員会), pp1-75.
- 吉井邦恒(2002b) : 「カナダにおける農業経営安定対策の評価について」, 『農林水産政策研究所レビュー』 第 5 号, pp6-7.
- 吉井邦恒(2004) : 「カナダの新しい農業経営安定対策について」, 『農林水産政策研究所レビュー』 No.11, pp.16-24.
- 吉井邦恒(2012) : 「北米における農業経営政策の展開」, 日本農業経営学会編 『農業経営研究の軌跡と展望』, pp274-278.