

動	向
解	析

カナダの新しい農業経営安定対策について

吉井 邦恒

本稿では、2003年度から5年間にわたり実施されるカナダの新しい農業経営安定対策について、2004年1月15日時点で得られている情報に基づき、概要を述べることとする。

1. 新たな農業政策のフレームワーク構築までの経緯

カナダ農業は、輸出に強く依存してきており、各国の農業政策や国際価格の動向等に左右されやすい構造となっている。このため、カナダでは農業者の収入や所得を安定化させるための制度の導入に積極的に取り組んできている。

1980年代にはアメリカと当時のECの間で繰り広げられた農産物輸出競争によって、穀物の国際価格が下落・低迷する中で、カナダにおいても不足払い等による手厚い所得支持が行われた。その後、財政事情の悪化や国際的な農業保護削減の動きへの対応（特に米国の反応を意識）等を契機に、数度にわたり農業政策の見直しが実施されてきた。

これまでのカナダのセーフティ・ネット政策は、NISA（Net Income Stabilization Account）、作物保険および各州独自のプログラム（Companion Program）の3本柱を中心に97年度以降推進されてきている。97年度から99年度までの3年間に引き続き、2000年度から2002年度までのセーフティ・ネット政策についても、従来の3本柱は堅持され、新たにCFIP（Canadian Farm Income Program）等が追加された。

ところで、2000年度から2002年度までのセーフティ・ネット政策の枠組みを検討するために開催された2000年7月の連邦・州政府の農業大臣会合において、91年の創設以来10年目を迎え、セーフティ・ネット政策の中核となっていたNISAを対象に、今後とも有効な所得安定化手法として機能し続けるかどうかについてレビューを行うことが決定された。

また、翌2001年7月の農業大臣会合では、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として、セーフティ・ネット政策だけでなく、食品安全や科学技術等を含めたもっと広範な政策分野にわたるプランを作成する必要性が指摘された。そこで、NISAのレビューと並行して、そのための作業も行われることとなった。

その結果、2002年6月の農業大臣会合では、連邦政府と各州政府の間で「21世紀のた

めの農業・食料政策に関する枠組み協定」(Framework Agreement)が基本的に合意された¹⁾。この農業政策フレームワーク(APF: Agricultural Policy Framework)では、Putting Canada First(カナダを一番に)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)の五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年間に亘って講じていくべき政策が提示されている。APFに関する枠組み協定の締結後、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、NISAを大幅に改編し、従来のNISAが有する所得安定化機能とCFIPが有する大幅な所得低下への対応という二つの要素を一つにまとめた新たなプログラムを創設するとともに、従来四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、新しいNISAと生産保険(Production Insurance)との二本立てとすることが実施協定の中で提案された。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の財政援助の下で各州の実情に応じて独自に講じられてきたCompanion Programが廃止されることに対する抵抗も根強く、2003年度に入っても、ほとんどの州がAPF実施協定に調印しない状況が続いた。最初にニューファンドランド州が調印し、その後BSEが発生し早急な農家支援が必要になったこと等を背景にアルバータ州が実施協定に調印した。11月までには10州のうち8州までが調印したが、実施協定は、全州の3分の2以上の州で、当該州の農業生産が全国の50%以上を占める場合に、「全国」プログラムとして発効することとされており、農業生産額が大きいオンタリオ州かサスカチュワン州のいずれかが合意しないとその要件を満たすことができなかった²⁾。しかしながら、12月に入って、オンタリオ州とサスカチュワン州が続けて実施協定に合意し、実施協定が発効することになった。

2. 現行のセーフティ・ネット政策の概要と問題点

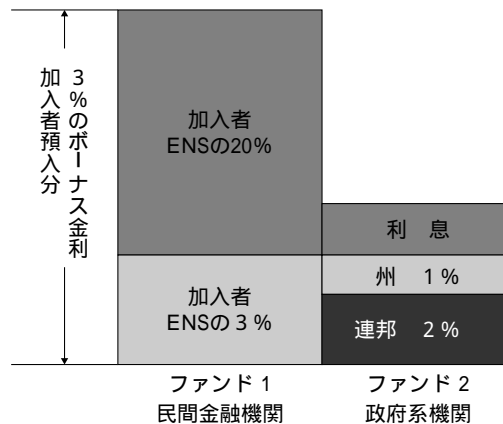
(1) NISA

1) 仕組み

NISAは加入者と政府が加入者個人の口座に対象農産物純販売額(ENS: Eligible Net Sales)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。

加入者がENSの3%までを口座に預け入れたとき、政府はそれと同額(連邦と州が2対1の割合で負担)を加入者の口座へ拠出する。加入者は、上記3%に加えて、さらにENSの20%までを口座に預け入れることができるが、この部分の加入者預入分に対して、政府の拠出は行われない。

また、加入者預入分のすべて(ENSの3%+20%=23%が上限)に対して、預入先の金融機関が提供する金利に上乗せして3%のボーナス金利が付与される。



第1図 NISAの積立金の管理

NISAの積立金は、加入者ごとに、加入者の預入分とそれ以外とに分けて管理されている。第1図に示すように、加入者の預入分はファンド1として加入者が選択した金融機関で、政府の拠出分とすべての利息はファンド2として政府系機関で管理される。このように、ファンド1とファンド2に区分して管理が行われるのは、加入者預入分は税金を支払った後の税引後利益から積み立てられる「課税後」の資金であるのに対して、政府拠出分および利息は「課税前」の資金であるためである。引出の際には、まずファンド2の残高が優先して充当され、ファンド2の残高で足りない場合に、ファンド1から引出が行われる。なお、ファンド2から引き出された資金は、農業所得ではなく、投資所得として申告する必要がある。

2) 問題点

NISAでは、加入者が積立を行うことによって、同額の政府拠出やボーナス金利の付与といった優遇措置を必ず受けることができることから、一応口座残高の上限(37.5万ドル)は設けられているものの、積立のインセンティブが非常に強い仕組みとなっている。他方、引出基準(安定化基準および最低所得基準)に該当しても引出を行うかどうかを含め引出額の決定は加入者の自己判断に委ねられており、実際問題として引出基準に該当したとしても、積立をそのまま続けた方が有利との判断の下で、引出はあまり行われてこなかった。このため、NISAに期待されている本来の所得安定化機能が十分に発揮されておらず、NISAはもっぱら投資手段や引退準備のための手段として活用されているとかねてから指摘されてきた。

(2) CFIP

1) 仕組み

CFIPは、ある年の農業所得が過去の平均農業所得(3年平均または5中3年平均のいずれか大きい額)の70%を下回った場合に、農業者からの申請によって、その差額分が政府から支給される制度である。農業者からの資金拠出等はない。CFIPの支給額の上限

は、個人で 17.5 万ドル（マニトバ州は 14.5 万ドル）であるが、NISA 加入者については、政府資金の重複支払いを回避するために、請求年度の ENS の 3 %相当額が CFIP 支給額から差し引かれる。

2) 問題点

CFIP は平均農業所得に対して 3 割以上減少するような大幅な所得低下へ対応するために導入されたものである。積立金の範囲内で所得変動を安定化させるための NISA とは制度上は一応整理されていたが、実際上は CFIP も NISA と類似の機能を持つことから、目的や支払いの重複が問題とされるようになった。また、農業者にとって、NISA と CFIP では農業収入・支出の算定方法や会計処理方法が多少異なっていたり、支払額の計算方法が異なっていることに対して不満もあったようである。

(3) 作物保険

カナダの作物保険は法律に基づき全国的に実施されているが、州政府・公社が実施主体であることから、州ごとに保証内容や保険料補助に大きな格差が生じている。また、カナダの農業生産の過半を占める家畜が一部の州を除き保険の対象となっておらず、保険対象の農作物も主要作物に限定されている。

(4) 現行のセーフティネット政策の改善方向

このような各プログラムの問題点等を背景として、APF における農業経営安定対策は、これまでの 4 本柱から、新しい NISA + 生産保険の 2 本立てのプログラムにより推進されることとなった。特に、NISA については、従来の所得安定化の機能に CFIP が持っていたような所得の大幅な下落への対応という機能を加えた CAIS (Canadian Agricultural Income Stabilization) プログラムという新しい仕組みの積立方式のプログラムに変更された。また、作物保険は、家畜を対象に加えた生産保険へと拡大されるとともに、州間の格差を図りながら、天候デリバティブ型の保険や衛星画像を活用した保険、農家単位生産保険（価格変動は対象外）等の新商品が導入されることとなっている。これらに伴い、CFIP は廃止され、各州の独自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った。

3. CAIS の仕組み

CAIS も NISA 同様積立方式に分類されようが、その仕組みが NISA とは全く異なっている。本稿では、新しいカナダの農業安定対策として CAIS に焦点を当て、以下で図を用いながら概要を説明しよう。

(1) 加入要件

CAIS への加入に当たっては、NISA と同様に、カナダ関税歳入庁へ農業所得（損失）

を申告しており，指定金融機関に口座を開設する必要がある。これに加えて，CAIS では当該プログラム年度に連続して 6 カ月以上営農活動等を行っていないといけない⁽³⁾。

(2) 生産マージンと基準マージン

CAIS では，生産マージン (Production Margin) が積立額および引出額を計算する基礎となっている⁽⁴⁾。

生産マージンは，対象農業収入 (allowable income) から対象農業支出 (allowable expense) を引いたものである。対象農業収入は全農産物からの販売収入と作物保険金をあわせたものであり，作物保険以外の政府プログラムによる支払いは対象収入には含まれない。NISA の積立基礎の ENS には供給管理対象農産物の販売額は含まれなかったが，CAIS の対象収入には供給管理対象農産物の販売額も含めることができる。

対象農業支出は，農業生産に直接関連する投入費用で，種子，素畜，肥料，農薬，動物医薬品，農機具燃料，雇用者給料，作物保険料等であり，自動車，機械や建物の修理費，宣伝・販売費，事務所経費，家族給料等は含まれない。

CAIS，NISA とともに計上される収入額はほぼ同じであるが，CAIS の方が控除項目である対象農業支出が少なくなるため，CAIS の生産マージンの方が経常的な農業所得にほぼ等しいと考えられる NISA のグロスマージンよりもかなり大きくなる。平均的には 1.5 倍程度であると見込まれている。

CAIS について対象支出項目を限定した意義としては，直接的な生産費の変動をより正確に反映できるとともに，農業者に対して高い水準の保証を提供できる点があげられている。

CAIS における引出 = 支払は，当該プログラム年度の実績マージンが基準マージン (Reference Margin) を下回ったときに行われる。基準マージンは生産マージンの過去 5 年中最高と最低を除く 3 年平均である。

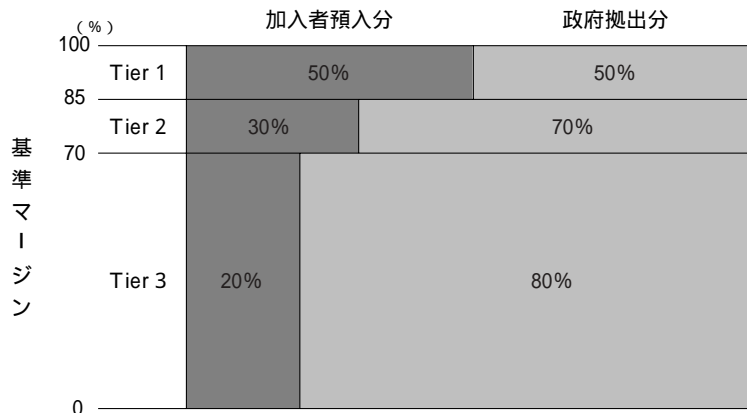
(3) 必要積立額と政府拠出

加入者は自分の基準マージンと選択した保護水準 (Protection Level) に基づいて計算される必要積立額を自分の口座に預け入れなければならない。保護水準は最低水準の 70 % から最高水準の 92 % までの範囲内で選択する⁽⁵⁾。

第 2 図に示すように，保護水準に応じて支払いの際の加入者と政府の負担割合が異なっているため，基準マージンの範囲は，3 段階に分けることができる。

政府の負担割合が高い方からみていくと，Tier3 は，基準マージンの 70 % までの範囲であり，この範囲に係る保護については，加入者と政府の費用分担割合は 20 対 80 である。したがって，保護水準 70 % を選択する加入者は，この部分の基準マージンの 20 % を口座に預け入れなければならない。

Tier2 は，基準マージンの 70 % から 85 % までの範囲であり，この範囲に係る保護については，加入者と政府の費用分担割合は，30 対 70 である。保護水準として 70 % から



第2図 加入者と政府の拠出割合

注．カナダ農業・農産食料省ホームページ掲載の図を一部修正．

第1表 選択保護水準と加入者必要積立額

選択保護水準 (%)	加入者必要積立額 (ドル)	政府拠出額 (ドル)
92	22,000	70,000
90	21,000	69,000
85	18,500	66,500
80	17,000	63,000
75	15,500	59,500
70	14,000	56,000

注．政府拠出額は、生産マージンが0になったときに支払われる最大拠出額である．

85 % の間の水準を選択する加入者は、Tier3 に係る預入分に加えて、この部分の基準マージンの 30 % に相当する金額を口座に預け入れなければならない。

Tier1 は、基準マージンの 85 ~ 92 % の範囲であり、この範囲に係る保護については、加入者と政府の費用分担割合は、50 対 50 である。保護水準として 85 % を超える水準を選択する加入者は、Tier2 および Tier3 に係る預入分に加えて、この部分の基準マージンの 50 % に相当する金額を口座に預け入れなければならない。

第1表に、基準マージンを 10 万ドルとした場合の、選択保護水準別の加入者必要預入額と政府拠出額を示した。

(4) 引出額の計算

先に述べたように、引出基準は当該プログラム年度の生産マージンが基準マージンを下回る場合であり、このとき口座からの加入者預入分の引出と政府拠出分の支払いが行われる。ところで、第2図で示した政府拠出分は、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、

加入者に直接支払われる。したがって、政府拠出分は加入者に積立を行わせるためのいわば見せ金的な役割を果たしているといえる。政府の支払限度額は、1人あたり97.5万ドルかマージン減少分の70%のいずれか少ない方である。

支払いに当たっては、第2図から明らかなように、当該年度のマージンの減少率により政府の拠出割合が異なっており、政府の拠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拠出分が支払われることになる。具体的な引出の例を図により説明しよう。

第3図には、基準マージンが10万ドル、保護水準として70%を選択した加入者の生産マージンが6万ドルに減少した場合の例を示した。加入者は保護水準70%を確保するために必要な積立金の1万4,000ドルを口座に預け入れているものとする。

まず、Tier3の部分に加入者の積立金を充当すると2,000ドルとなり、それに対応する政府拠出分は8,000ドルとなる。この合計1万ドルが支払われると、加入者のマージンは7万ドルとなり、基準マージンの70%の水準まで回復する。ところが、加入者の口座にはまだ積立金が残っているので、今度は、Tier2の部分として4,500ドルを充当し引き出すことにすると、それに対応して政府拠出分が1万500ドル支払われる。加入者の口座にはまだ7,500ドル残っており、これを全額Tier1に充当して引き出すことにより、政府拠出分7,500ドルを受け取ることができる。すなわち、加入者は自分の積立金1万4,000ドルを全額引出し、さらに政府から2万6,000ドル(8,000 + 10,500 + 7,500)を受け取ることによって、合計で4万ドルの資金を手にすることができた。したがって、当該年度の実績マージン6万ドルとあわせると、10万ドルとなり、CAISに加入することにより基準マージンまで回復することができたことになる。

このように、保護水準の「70%」は、そもそもは当該年度の実績マージンがゼロの場合に回復できる基準マージンの水準を表すものではあるが、実績マージンの低下の度合いによっては、選択された保護水準が低くても当該年のマージンを基準マージンの100%ま



第3図 加入者引出額と政府拠出額(保護水準70%)

注(1) カナダ農業・農産食料省ホームページ掲載の図を一部修正。
 (2) 基準マージンは10万ドルである。

で回復できる場合もある。

(5) 加入者の積立金

加入者にとっての必要積立額は、保証水準により基準マージンの14%から22%に相当する額となり、これを加入初年度の1年間で直ちに積み立てるのはかなりの負担になるであろう。このため、CAISでは、加入者の負担軽減のため、加入初年度およびその翌年度には必要積立額全額を積み立てなくても、その3分の1だけを積み立てればよいこととされている。そして、残額を含め、3年間で必要積立額を満額積み立てればよいことになっている。たとえば、保護水準として70%を選択した場合には、加入初年度には基準マージンの4.7%相当額を口座に預け入れればよいことになる。ただし、引出基準に該当したとき、必要積立額が口座に積み立てられていない場合には、不足分を追加して積み立てなければ、政府からの支払いは行われず減額されることになる。これは、厳しい要件のようにみえるが、不足分は借り入れてでも積み立てれば、必ずそれに応じた政府の支払額を確実に受け取ることができる。

また、加入者の積立金が必要積立額に達していれば、それに追加して積み立てる必要はなく、逆に必要積立額を一定程度上回って積み立てることはできない。引出基準に該当せずに、かつ口座に必要積立額が残っている場合には、新たな積立は不要である。

NISAでは、ボーナス金利が付与されたり、積立金の金利も積立金の一部として取り扱われていたが、CAISでは、ボーナス金利はなく、積立金の金利もCAISの積立金に繰り入れることはできない。

引退等によりCAISを脱退するときは、加入者積立金のみ払い戻しされる。

(6) CAISの実施とNISA積立金の取扱い

2003プログラム年度に関して、CAISへ加入するためには、2004年3月31日までに加入手続きを行う必要がある。

ところで、NISA積立金は、2004年1月現在でファンド1とファンド2をあわせて40.4億ドル口座に残っている。NISA積立金は、2004年度から2008年度(2009年3月31日)までの間にNISA加入者へ、ファンド2(政府拠出分等)も含めて、一括方式か分割方式かのいずれか選択された方式で全額返還される。NISA積立金のうち、加入者預入分のファンド1の資金については、CAIS口座へその口座残高の上限まで移行することが認められている。

4. おわりに

以上で述べたCAISの概要は、あくまで2004年1月現在のものである。もともと、CAISは、実施協定上、毎年度見直しが行われることとなっている。オンタリオ州やサスカチュワン州は、CAISについて、政府の支払限度額を引き上げること(97.5万ドル

300 万ドル), 負のマージンの 60 %までを支払い対象とすること等の変更を検討することを条件に実施協定に合意した。したがって, 今後これらの点について修正が行われる可能性がある。

最後に, 現時点で考えられる CAIS のメリットとデメリットについて述べておこう。まず, メリットとしては, 第 1 に, NISA に引き続き, CAIS でも農業経営単位のアプローチが採用されており, 生産・貿易歪曲性が小さい政策と考えられることである。第 2 に, グロス・マージンよりも大きい生産マージンに基づき, 農業者に高い保証水準を提供できることがあげられる。第 3 は, 政府からの支払いは, 引出基準に該当し, 加入者預入分が実際に引き出されるときに限られていることから, 真に資金が必要な農業者に対してのみ財政資金を投入できることである。

一方, デメリットの第 1 としては, NISA が非常に単純でわかりやすかったのに比べて, CAIS では預入額や引出額の計算の仕方, さらにマージンの計算が NISA とは異なっており, 加入者にとって会計上やや複雑な仕組みになっていると思われることである。第 2 に, 引出基準に NISA のような最低所得基準がないため, 生産マージンが低迷し, 基準マージンも低下する時期には, 必要な資金を引き出せないおそれがあることである。第 3 には, 引出基準をとってみても, CAIS が現行の WTO 農業協定上「緑」の政策の要件に必ずしも合致しているとは言い切れない点である⁶⁾。

大胆な改革の下で導入された CAIS と新たなプログラムの開発が進められている生産保険との 2 本立てによるカナダの農業経営安定対策がどのように機能するのか, 今後ともフォローしていく必要があると考えている。

注 1) ケベック州やサスカチュワン州が合意したのは 2003 年になってからである。

(2) 両州を含めなくても単純に計算すれば「全国」の要件は満たされている。しかしながら実施協定中, NISA の部分の変更には, 全州の 3 分の 2 以上の州で, 当該州の NISA 事務局に報告されている生産マージンが全国の 50 %以上を占める場合に発効するという規定がある。アルバータ州は州として NISA に加入していないので, この要件を考慮する場合, アルバータ州は除外されることになり, 両州のいずれかが合意しない限り, 新しい NISA, すなわち CAIS は全国プログラムとなる要件を満たさない。

(3) CFIP の申請に際しても, 同じ営農要件を満たしている必要があった。

(4) NISA では, 積立は販売額である ENS, 引出は農業所得であるグロス・マージンに基づいており, 積立と引出とでは計算根拠となる金額データに違いがあった。

(5) 実施協定上は, CAIS では保護水準を 100 %まで選択できる。最高水準を 92 %としているのは, 政府の支払限度がマージン減少分の 70 %とされているためである。

(6) カナダ政府は, CAIS は貿易歪曲性が小さい政策であり, Tier3 の部分に係る支払いは WTO 農業協定の「緑」の政策と整合的であると考えているようである。

〔引用文献〕

農業リスク管理に関するカナダ農業・農産食料省ホームページ (2004 年 1 月 15 日最終アクセス)

http://www.agr.gc.ca/cb/apf/index_e.php?section=brm_gre&page=brm_gre