

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—

新潟大学経済学部教授

小沢 健二

	頁
はじめに……………	67
1 カナダ農業をめぐる経済環境……………	67
1) 農場の経営収支の悪化	
2) 2005年度の見通し	
2 CAIS運用の現状とその問題……………	72
1) CAISPの仕組みと特質	
2) CAIS運用の現状	
3 その他緊急農場支援措置、計画……………	77
1) BSE特別支払い計画など	
2) 緊急支援支払い (Emergency Funding) など	
3) その他の融資援助など	
おわりに……………	80

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—

小沢 委員

はじめに

カナダ農業のセイフティネット（リスク管理）計画は、2003年にカナダ農業所得安定化計画（Canadian Agricultural Income Stabilization Program、以下、CAISと記す）を中心に再編された。その発足時に紹介したように、CAISはセイフティネット計画として斬新なものである。CAISの仕組みは独自性を有するだけに、それが如何に実施され、運用面でどのような問題に直面しているか、これらが注目される。それはカナダ農業のセイフティネット政策の評価に関わる問題である。

一方、以下の本文でみるように、カナダ農業をめぐって様々な事象が頻発し、農場経営収支が予想外に悪化している。このなかでCAISの運用面にも修正が施され、緊急農場支援措置も実施されるようになった。CAISとともに、緊急農場支援措置が農業のセイフティネットとして重要な役割を果たしている。

それゆえ、本稿はCAIS運用の現状と問題を課題とするが、その前提として2003年以降のカナダの農場経営収支動向を、その市場条件と関連させて取り上げる。また、緊急農場支援としては如何なる措置、計画が講じられているかについても紹介する。これらを通して、CAISを中心とするカナダ農業のセイフティネット政策の現状と問題を、今後の見通しを含めて検討したい。

1 カナダ農業をめぐる経済環境

1) 農場の経営収支の悪化

2003年以降、カナダの農場経営収支は全体的に悪化し続けている。カナダ全体の農業粗収入は2002年度の327億4,800万ドルから2003年度には296億1,400万ドルへとほぼ10%減少した。粗収入総額から経常経営費を控除した純現金所得（Net Cash Income）総額は、72億9,200万ドルから47億1,500万ドルへと一挙に35%も減少したのである。

現金純所得総額から減価償却費を差し引いた、農業全体の実現純所得総額（Realized Net Income）の落ち込みはさらに顕著である。実現純所得総額は2002年度の29億500万ドルに対し、2003年度には2億9,400万ドルにすぎない^{注1)}。2002年度の農場経営収支も早魃の影響で前年水準を下回った^{注2)}。これらの事実を照らすと、2003年度のカナダ農業の経

済環境が如何に厳しいかが分かる（表1）。

注1) カナダ全体の2003年度の純実現所得総額は28,000万ドルの欠損ともされる。これを含めて、以下の2003年度以降の農場経営収支については、主としてAgriculture and Agri-Food Canada, "Farm Income, Financial Conditions and Government Assistance"の各年次によっている。

注2) 2002年度のカナダ全体の農業粗収入は1997-2001年平均を若干上回る水準にすぎない。

表1 カナダの農場経営収支—農場全体—(単位:100万ドル)

	農場粗収入	政府支払	現金収入計	経営支出	純現金所得	実現所得
1996	27,874	1,202	29,075	23,021	6,054	2,491
1997	28,730	1,109	29,839	23,520	6,318	2,536
1998	28,265	1,422	29,686	23,980	5,707	1,729
1999	28,381	1,976	30,357	24,787	5,570	1,471
2000	30,152	2,809	32,961	26,603	6,357	2,176
2001	32,555	3,766	36,321	28,255	8,066	3,748
2002	32,748	3,429	36,177	28,885	7,292	2,905
2003	29,614	4,843	34,458	29,743	4,715	294
2004	31,663	4,880	36,543	30,207	6,336	1,985

資料: Agriculture and Agri-Food Canada, "Farm Income, Financial Conditions and Government Assistance", Data Book, 2005, September

こうした状況は2004年度にも続いた。2004年の農業の粗収入総額は316億6,300万ドルと2003年を7%ほど上回ったものの、2000、2001年水準に及ばない。粗収入が前年を上回ったのは、大豆などの油脂作物の国際的な価格急騰を背景にカノーラ部門の粗収入が増大したこと、北米市場で豚市況が好調だったこと、などによる。それ以外の農業部門の粗収入は、総じて低迷したのである。

この結果、2004年度のカナダ農業全体の実現純所得総額は19億8,500万ドルと、過去7年の年間平均を大幅に下回った。純現金所得総額は1996~2002年の平均水準に達したものの、それは主として政府支払によっている。連邦政府の農業への直接支払額は2003年度の48億4,300万ドルに続き、2004年度にも48億8,000ドルに達している。これは、過去7年間の年間平均の2倍以上に相当する。

農業関連の政府支払いがなければ、2003年度の農場全体の純現金所得総額はマイナスである。2004年度のカナダ農業全体の純現金所得総額も、その75%は政府支払に依存する。

2003、2004年のカナダ全体の農場経営収支にとって、セーフティネット関連の政府諸計画が如何に重要な役割を果たしているかが示される。

このような農場経営収支の悪化には様々な要因が影響している。一つには、2003年5月のBSEの発生である。カナダからアメリカへの子牛・牛肉の輸出は、2002年まで順調な増加趨勢を続けていた。しかし、BSEの発生にともない、アメリカ・カナダ間の国境は閉ざされ、仔牛・牛肉輸出は全面的に禁止された。これによる経済的な打撃は、その輸出中心地のアルバータ州でとくに大きかった。2003年のアルバータ州の畜産部門の粗収入は2002年に比べて27%減少し、2004年の回復もはかばかしくない。

二つには、小麦価格の低迷である。これには小麦の国際需給基調とともに、カナダ産小麦に固有な市場問題が影響している。それは、米加間的小麦貿易紛争の影響である。アメリカ政府は、カナダ小麦局（CWB）による西部三平原州での流通独占とそれにもとづく小麦輸出をWTO農業協定に違反するものと主張してきた。結局、CWB問題はWTOのパネル裁定では2004年前半までにカナダ勝訴で決着した^{注3)}。

注3) アメリカのWTO提訴を受けたCWB問題のパネル裁定などについては、小沢健二「NAFTA 10年の農業政策がカナダの農業に与えた影響」（国際農林業協力・交流協会『平成16年度海外情報分析、米州地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』所収）参照。

しかし、WTOのパネル裁定以前の2003年10月、アメリカの国際貿易委員会（ITC）はノースダコタ州小麦委員会の提訴にもとづき、CWB問題との関連でカナダの小麦輸出をダンピング輸出と認定し、国内通商法にもとづきカナダ産小麦に高率の反ダンピング関税（トン当たり14.15ドルの）を課した。この決定をITCは2005年10月に覆し、12月にカナダの主張を支持するNAFTAのパネル裁定もあって、近々反ダンピング関税は撤廃される見通しである^{注4)}。しかし、2004～2005年にデュラム以外のカナダ産小麦のアメリカへの輸出は事実上禁止され、カナダは100万トンほどの小麦の輸出市場を失ったことになる。

注4) ITCによるカナダ産小麦への反ダンピング関税の設定は、もともとノースダコタ州小麦委員会の提訴にもとづくものである。アメリカの製粉業界はカナダ産小麦の供給確保を求め、これに反対していた。また、ITCも2005年10月に反ダンピング関税の設定に根拠はないとして、自らの過去の判断を取り下げる決定をした。このITCの決定を不服として、ノースダコタ州小麦委員会がNAFTAのパネルに提訴し、NAFTAのパネルは12月にITCの10月の決定は合法としたのである。このように、カナダ産小麦への反ダンピング関税設定に関する経緯は錯綜し、アメリカ国内の関係業界の反応も複雑である。いずれにせよ、ITCの過去の決定を覆す10月の決定、NAFTAの12月のパネル裁定によって2006年早々に反ダンピングは撤廃される見込みである。

さらに、2003年以降、連年、収穫期に多量の降雨に見舞われたことの影響も大きい。カナダ産小麦の輸出上の比較優位は、高蛋白含有の小麦の高品質によっている。ところが収穫期の降雨によって小麦の品質が劣化し、品質面からの小麦輸出の優位性が失われる事態が生じている。

小麦価格の低迷は、大麦価格にも波及せざるをえない。加えて、BSE発生が飼料用の国内大麦需要を大幅に減少させた。これらの諸条件が重なって、穀作農場の経営収支に悪影響を及ぼしたのである。それは、穀物の最大産出州のサスカチュワン州の2003～04年の耕種部門の粗収入が2002年度より相当に減少した事実にも示される^{注5)}。

注5) サスカチュワン州の耕種部門の粗収入は2003年には2002年より24%減少し、2004年にも2002年水準を相当に下回っている。同州での穀作の比重の高さからして、小麦価格の低迷が影響していると考えられる。

2) 2005年度の見通し

2005年度の農場経営収支に関する公的予測値はまだ入手できない。しかし、カナダ農業をめぐる市場環境は2005年にはさらに厳しさを増している。このため、カナダの農場経営収支は2004年度よりも全体ではさらに悪化する可能性が高い、というのがカナダ政府の見通しである。

世界的な穀物需給動向、すなわち、その過剰基調の強まりが主要な背景をなしている。2004年にはアメリカでのトウモロコシ、大豆を中心に、世界的に穀物生産が大幅に増大した。2005年の穀物生産も世界全体では概して順調である。この結果、国際的な穀物過剰基調は一段と強まり、それが国際価格に反映されている。カナダ国内の小麦、大麦の在庫量の増大も目立っている。とくに2005年には主要生産諸国の小麦作柄が良かったことが、カナダ産小麦の輸出環境の悪化につながると懸念される。

これ以上に重大なのが、収穫期の集中降雨によるカナダ産小麦の品質問題である。2005年作は夏期まで気象条件に恵まれ、順調な作柄が予想されていた。ところが、サスカチュワン州を中心に9月初頭の小麦収穫期に150ミリ以上の降雨に見舞われた。これが小麦生産者への大打撃となったのである。降雨による小麦の品質劣化は三年続きのことであるが、とくに2005年の被害の大きさは1988年の大旱魃以来のものと予想される^{注6)}。

注6) CWB, Grain Matter, Oct./Nov. 2005

この結果、小麦の在庫保有量が大幅に増大する一方で、蛋白質含有率13.5%以上の高品質小麦は極度な品薄に陥っている。輸出用の高品質小麦の供給確保が困難な情勢である。

また、2005年にはカナダから中国への小麦輸出も減少が見込まれる。近年、カナダは中国への小麦輸出拡大に努めてきた。中国では消費水準の向上を背景とする高品質小麦に対する需要が増大し、カナダからの小麦輸入は2004年には100万トン台に達した。だが、中国の2005年産小麦は予想外の豊作であり、カナダからの小麦輸入を削減する可能性が高いのである。

小麦に次ぐ主要作物のカノーラの国際市況も悪化している。2004年までとは一転し、大豆を中心に油脂作物の国際需給動向は著しい過剰基調を強めている。例えば、世界の大豆輸出の過半を占めるアメリカの大豆期末在庫量は、2006年初頭には1985-86年に次ぐ史上第2位の高水準に達している^{注7)}。大豆と競合するカノーラ価格の大幅下落は避けられない状況である。

注7) 日本経済新聞(夕刊)、2006年1月13日の記事参照。

これ以外に、カナダ・ドルの為替レートの急上昇も、カナダの農産物輸出に不利に作用している。2002年まで、カナダ・ドルは米ドルの63~65%台水準で推移した。ところが、2003年にカナダ・ドルは急上昇に転じ、カナダ・ドルの年間平均為替レートは0.77米ドル(2003年)、0.83米ドル(2004年)へ急騰した。2005年末にも0.85米ドルの高水準で為替レートは推移している。カナダの農産物輸出市場としてはN A F T A下で北米市場の比重が増大している。このため、カナダ・ドルの急上昇はカナダの農産物輸出への打撃となるだけでなく、それは国内農産物価格の下落にも直結する。

耕種以外の畜産部門では、2005年半ばからアメリカへの仔牛・牛肉輸出が再開され、国内の牛肉需要も増大しつつある。このため、肉牛部門の経営は好転するとみられる。しかし、2004年に好調だった養豚部門は、2005年にカナダからの豚肉輸入にアメリカが相殺関税および反ダンピング関税を課したため、その影響が避けられない状況である。

これ以外に、2005年にはエネルギー価格の急騰も農場経営を大きく圧迫している。エネルギー価格の急上昇により、燃料、化学肥料、農薬などの農業資材価格はいずれも大幅な上昇を余儀なくされている。農業粗収入の減少に加えて、農業投入コストの大幅上昇が農場の財務内容を全体としてさらに脆弱化する可能性が高いのである。

カナダ・ドルの為替レート、エネルギー価格、および米加間の農産物貿易紛争、これらの行方については、現時点では不確定な要素が多い。ただし、穀物、カノーラなどの国際需給動向は、2005年度のカナダの農場経営をめぐる経済環境が容易でないことを示している。それが、C A I Sの運用ばかりでなく、その他の農場支援措置の実施を要請しているのである。

2 CAIS運用の現状とその問題

1) CAISPの仕組みと特質

CAISの仕組みと特質に関しては、本報告集ですでに2年前に紹介した^{注8)}。詳細はここにゆずるとして、ここではCAIS運用の現状との関連で、その仕組みを簡単に確認しておこう。

注8) 小沢健二「カナダ農業政策の現状と問題－CAISPを中心に－」（国際農業交流・食糧支援基金『平成15年度海外情報分析米州地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』）参照。

CAISは、農業所得安定化計画のNISAと農業災害補償計画のCFIPを継承し、それを一つに統合したものである。それゆえ、CAISによる農業所得保証は「災害」(Disaster)と「安定化」(Stabilization)の二つの保証範囲から構成され、それぞれの保証範囲に応じて参加者負担の割合（換言すれば、政府による負担抛出の割合）が相違する。「災害」範囲は過去5カ年の平均農業所得の70%まで、「安定化」範囲は70～92%までのそれぞれの保証を行うものである。

「災害」範囲の保証は、生産者の経営責任が及ばない（生産者の裁量を超える）農業所得の減少を保証するものである。このため、「災害」範囲の保証については政府と生産者との抛出負担割合が8対2と政府の負担率が高くなっている。これに対し、「安定化」範囲の保証に関しては、政府と生産者との負担割合は保証水準によって二分される。過去5カ年の平均農業所得の70～85%の保証範囲についての政府負担率は3分2、85～92%の保証範囲の場合には両者の負担比率は1対1となる。保証水準が高まるのに応じて、生産者の負担比率が高まる仕組みである。

所得保証に生産マージン（production margin）の概念を使用することも、CAISの特徴である。生産マージンを使用するのは、農業所得をなるべく大きく（広く）捕捉するためである。生産マージンでは、農業粗収入から控除される経営費用は現金での支払い費目に限定される。このため、生産マージンの算出に際しては、農業所得に組み入れられる収入項目および経営費として算入する費目を、如何に特定化するかが重要となる^{注9)}。なお、供給管理政策の対象となる酪農、家禽部門の農業所得保証に関しては、保証範囲は「災害」範囲にのみ限定される。

注9) このために、政府が発行するCAIS Hand Bookでは、農業所得、経費に算入されるそれぞれの項目をAllowable Incomes, Allowable Expensesとして、これを詳細に解説している。

保証基準には、基準マージン（reference margin）の概念が使用される。基準マージンは、

過去5年間の年間平均生産マージン（最高と最低を除外した3ヵ年平均）である。参加者は、基準マージンにもとづく保証水準（最低70%から最高92%までの水準）を任意に選択し、認可されている金融機関に開設したCAIS口座に、選択した保証水準に応じた負担金を預託する。当該年度の実績が基準マージンを下回ると、選択した保証水準に応じて生産者が振り込んだ積立金が口座から払い出され、それに対応して政府の拠出積立金も引き出されるシステムである。

2) CAIS運用の現状

(1) CAISの運用実績

CAIS実施に向けての連邦と州政府間の協議、合意を経て、その実施体制が整ったのは2003年秋のことである。政府による農業生産者向けのCAIS解説書が公表されたのも、2003年初秋になってからである。CAISは2003作物年度に発足したが、その準備体制、準備期間が充分でなかった事実は否めない。

このため、CAISの運用は状況に応じた様々に弾力的な措置、あるいは修正を余儀なくされた。それは、計画への参加手続きの期限設定にも具体的に示される。例えば、2003計画年度の場合には、保証水準の選択期限を2004年6月末日、CAIS口座の開設と拠出負担金の預託期限を2005年3月末日にそれぞれ設定していた。しかし、実際には2003年計画年度の預託期限は2006年3月31日に延長された。参加者負担の預託期限の延長は、2004年計画年度にも継承された。2004年計画年度の預託期限も2005年3月末日と決められたものの、実際には2006年3月末に延長されたのである。

このように計画年度ごとの諸手続きは発足年度から延長され、現在に至っている。この結果、各々の年度のCAISの実施状況を正確に把握することが難しいこととなる。初年度の2003計画年度の参加者数が確定しないためである。また、アルバータ、オンタリオ、プリンス・エドワード島の3州では、CAISの実施主体は州政府とされる。CAISの事務処理は全て州政府の責任で実施される。このため、連邦事務局を通して把握をしようとするCAISの参加実績は、上記3州を除いた6州についてのみである。農業政策の所管をめぐる連邦政府と州政府をめぐる錯綜した関係が、CAISの運用状況の評価を困難にしている。

こうした事情に留意して、CAISへの参加、政府支払いの実績を推定しておこう。2005年7月末での連邦事務局が所管する6州については、CAISの政府支払い実績が公表されている。それによると、2003年、2004年計画年度の政府支払額は、それぞれ6億800万ドル、3億3,720万ドルである。2003計画年度の政府支払いはほぼ完了したが、2004年度のCAISの運用はいまだ中途である。CAISの連邦政府拠出予算額は年間平均11

億ドルを予定しているため、上記支払額にアルバータ州などの3州（連邦事務局が所管しない）を加えると、2003 計画年度の政府支払い額はCAIS 予算額にほぼ相当するとみられる。

また、2005 年4月半ば現在の連邦事務局が所管する6州のCAIS への参加者総数は9万498人、支払受取者は2万7,589人とされる^{注10)}。これによると、6州での農業生産者のCAIS への参加率は2002年までのNISAの参加率にはほぼ匹敵する。NISAは有利な農業所得安定化計画として、農業生産者間に定着していた。CAIS への参加率が高いのも、CAISがNISAを継承するものと農業生産者によって意識されているためと考えられる。

注10) これは、現地調査された農林水産政策研究所政策評価研究室長吉井邦恒氏による情報である。

なお、支払受取者の参加者に占める割合はほぼ30%であり、一人当たり受取平均額は1万7,483ドルに達する。これは、2003年には参加者3人につき1人は少なくとも基準マージンに達しなかったことを示唆する。2003年のカナダ農業をめぐる経済環境が厳しいことについては、すでに指摘した。CAISの支払受取者比率と平均受取額は、厳しい農場経営収支の状況を裏付けている。同時に、CAISがセイフティネットとして一定の役割を果たしたことも示唆される。

(2) CAISの弾力的な運用

農場経営収支の悪化は、参加申請期限の延長以外にも様々な弾力的運用を要請している。なかでも目立つのは、生産者による拠出預託額の引き下げ措置である。

参加者は保証水準を選択し、それに見合った拠出分を口座に預託しなければならない。CAISの加入申請手続きでも、保証水準の選択とそれにとまなう負担金預託がとくに重視され、それぞれに期限が設定されていた。預託額は選択する保証水準に応じて相違するが、最小預託額は基準マージンの14%に設定される。

最小預託額が基準マージンの14%となるのは、最低保証水準が基準マージンの70%に設定されるためである。この保証水準の生産者負担率は20%である。このため、参加者の必要預託額は基準マージンの14%相当（基準マージンの70%×0.2=14%）と算出される。しかし、農場経営収支の悪化のなかでは、基準マージンの14%の捻出も容易ではない。こうした事態が、2003年以降には頻発したのである。

この結果、義務預託額を3分1に引き下げる措置が実施された。引き下げ措置はすでに初年度の2003計画年度に導入され、以後2006年初頭現在まで続いている。参加者は基準

マージンの4.6%を預託すれば、CAISへの参加要件を充たせることになる。預託額の引下げ措置は、預託額の3分2については参加者がすでに口座から引き出した、との便法的法解釈にもとづくものである。これは、預託期限の延長と同じ脈絡の、農場の財務内容が悪化したなかでの苦肉の方策でもある。

また、欠損部分に関する補填措置も認められるようになった。CAISは、当初、生産マージンの赤字部分の補填を講じなかった。基準マージンの0~70%の「災害」範囲の保証で足りるとしていた。しかし、これは農業のセイフティネットとしては明らかに欠陥である。損益部分への保証措置は当初から懸念されていた問題である。

2003年以降、欠損を計上した農場が多数に及んだ。この状況下で、損失部分に対する補填措置も導入されたのである。農場経営収支の損益分（ネガティブ・マージン—negative margin—と表現される）の60%を補填する措置がCAISに組み込まれたのである。ネガティブ・マージンの補填は全額政府支払いにより生産者による拠出負担はともなわない^{注11)}。

注11) ネガティブ・マージンに対する補填は、その欠損が農業生産者の裁量を超える原因によって生じた場合と限定条件が付いている。また、欠損の60%を政府が補填するとされるが、これは連邦政府の負担部分であり、残りの40%は州政府が補填するものとみられる。この点も、吉井氏の教示による。

これ以外に、2004計画年度以降、暫定支払い（Interim Payment）も実施された。CAISの所得保証は、計画年度の生産マージンの確定が前提となる。しかし、経営が苦況に陥っている農場には、できるだけ早期の資金援助が望まれる。このため、当該年度の生産マージンが基準マージンより15%以上減少すると見込まれると、その限度内の暫定支払を可能にしたのである。申請要件は、6ヵ月間の農業活動を記載するだけでよい（「災害」による農業所得減については、それも省略しうる）、簡略なものである。申請受理から30日以内に政府支払いがなされる。暫定支払の場合、迅速な政府支払いが何よりも重視されるのである^{注12)}。

注12) 当該年度のCAISの農業所得保証は、生産マージンが確定して以降の暫定支払いとの差額支払いによって完了する。

これ以外のCAIS運用の弾力的措置としては、CAISの加入資格規定の修正も指摘しうる。過去二年間続けて加入申請しなかった場合には、翌年度には直ちには加入申請できないことを当初規定していた。ところが、2005計画年度の加入申請に際しては、2003、2004計画年度に加入申請しなかった者も無条件で申請を認められる。

このように2003年のCAIS発足と踵を接して、様々な弾力措置が講じられた。新たな措置の導入はCAISの発足時には想定外のものであった。2003年以降の農場経営収支の予想外の悪化、それによる資金繰りが困難な農場が多数発生した結果である。

(3) アルバータ州でのCAISの運用とCAISの改編問題

これ以外に、連邦事務局が所管しない、アルバータ、オンタリオ州などでは州政府の独自判断で裁量的運用がなされている。なかでもアルバータ州の動きが注目される。2002年の旱魃被害、2003年のBSEの発生がアルバータ州を中心とし、最近2～3年の農業の経営収支の悪化が同州でとくに厳しいことが背景となっている。これには、アルバータ州がケベック州とともにカナダの連邦制のなかで独自の政治的地位を占めることも影響しているとみられる。

アルバータ州独自の対応は、CAISの基準マージンの算出方法を2005計画年度に関して見直すものである。それは、過去5カ年の最高、最低を除いた3カ年平均の算出方法では、基準マージンが低く算出され、所得保証措置として充分ではないためである。このため、基準マージン水準を直近3カ年の単純平均で算出し、それによって少しでも基準マージンを引き上げようとするものであり、生産者の所得保証に有利にCAISを運用しようとの試みである。

アルバータ州農業大臣は、CAISによる所得保証の強化に2億2,400万ドルの支出を2005年11月半ばに発表した。また、所得保証が州の農業生産者全てに公平に均霑するように、2003年、2004年の計画年度に遡って新規措置を適用するとしている。2003計画年度に参加しなかった生産者も基準マージンの見直しによって、新たにCAISに加入でき、それによる所得保証を受給しうるのである。

カナダ全ての州でのCAISによる政府支払い額を考慮すると、2005年度にアルバータ州政府が独自に予定するCAIS向け支出額は相当に巨額である。基準マージンの算出方法の変更と過去への遡及適用が如何にCAISの財政支出を嵩上げするかが分かる。この基準マージンの算出方法の見直しは、CAISの仕組みの根幹に関わり、CAISの改編につながるものである。そして、2005年に入ると連邦レベルでのCAIS改編の動きが具体化している。

すでに生産者拠出分の預託引き下げ措置が、CAISの弾力的運用措置を超えるものである。これとの関連で、加入資格要件の抜本改変も検討されている。加入要件としては、強制（義務）的預託を定めていた。しかし、これを廃止して一定料金(fee)を支払う方式に変更する方向が検討されている。この際の料金は基準マージンの0.45%が想定される^{注13)}。

注13) 加入料金を基準マージンの0.45%に設定する根拠は不明確である。CAIS申請への料金支払い方式への転換は、生産者の資金繰りに圧迫を加えないことを最優先の条件とする。この条件を充たすために料金を基準マージンの0.45%に設定したと想定される。

CAIS参加資格の料金制への変更は、2005年7月の連邦・州農業大臣会議の主要議題として取り上げられた^{注14)}。農業大臣会議では、CAISの今後のあり方をめぐるその他の諸課題も検討された。暫定支払いをふまえた前払い制度の導入、農場所得の損益保証の範囲設定とその根拠の明確化、生産マージンの算出に際しての算出・支出項目に組み入れる諸項目の評価、とくに農産物在庫を如何に適正に評価するかの問題、およびリスク管理としての生産保険とCAISとの一体性の強化、などである^{注15)}。

注14) CAISの加入資格の預託制から料金支払い制への変更は、2005年秋の農業大臣会議で決定される予定であった。ただし2005年末では、この点についての詳細は未明である。

注15) これについては、Ontario News Releases 2005, July 8, 2005 参照。

アルバータ州が独自に実施する基準マージン算出方法の見直しとともに、2005年7月初頭の連邦・州農業大臣会議で取り上げられた諸課題を中心に、CAISの修正、改編が今後も続くものとみられる。

3 その他緊急農場支援措置、計画

1) BSE特別支払い計画など

2003年以降、様々な緊急農場支援措置、計画が導入、実施された。なかでも多額の政府支出を要したのは、BSE特別支払い計画（肉牛を中心とする反芻家畜への特別支払い）である。2003年5月のBSE発生にともない米加間の国境が閉鎖され、肉牛を中心とする反芻家畜のアメリカへの輸出は全面禁止された。BSE特別支払い計画は、これによる経済的な打撃を緩和するための生産者への政府直接特別支払いである。一頭当たり、例えば肉牛については19ドルとの定額による直接支払を、2003年12月23日現在の飼養在庫頭数に応じて行うものである。

連邦、州政府を合計したBSE特別支払い計画への政府支払い額は26億ドルに達する。これには、生産者への直接支払い以外に、肉牛産業（鹿、バイソン、羊・山羊など他の反芻家畜の関連産業を含む）の再構築計画作り事業支出4億8,800万ドルも含まれる。後者は、屠殺・加工業者への補償が中心とみられる。26億ドルの特別支払い計画とは別に、国内での牛肉需要の拡大、国内市場向け肉牛出荷の促進を目的に、肉牛生産者団体へ5,000万ドルの補助金も支出された。

BSE特別支払い計画は2004年の単年度計画であり、2005年には、次にみる農場緊急支援計画に引き継がれた。同時に、2005年には反芻家畜屠殺施設援助計画（Ruminant Slaughter Equity Assistance Program=RSEA）が発表された。RSEAは、屠殺施設

への生産者による投資を促進し、これを通してカナダ国内の屠殺施設能力の拡充を図るものである。要件を充たした屠殺・加工施設に投資すると、その投資額の半分を政府が補助するものである。

R S E Aによる一件当たりの投資補助額の上限は2万ドルである。しかし、大規模屠殺施設プロジェクトの場合、最大500万ドルまでの政府補助を利用しうる。政府補助の最低額は500ドルである。生産者は、R S E Aを活用するには少なくとも1,000ドルを屠殺施設に投資せねばならない。近年、カナダからのアメリカへの仔牛輸出が増大し、カナダの肉牛経営はアメリカ市場への依存を高めてきた。R S E Aはこれを反省し、屠殺施設の拡充による国内での高品質牛肉の生産を拡大し、これを通じた市場開発を目指すものである。R S E Aは、肉牛部門の戦略的な再配置計画とされる^{注16)}。

注 16) 政府文書では、R S E A計画は肉牛を中心とする反芻家畜部門の再配置 (reposition) を課題とする、と表現されている。

2) 緊急支援支払い (Emergency Funding) など

カナダ農業をめぐる厳しい経済環境は、B S E発生にともなう肉牛部門に限定されない。むしろ、2004～2005年には穀作・油量種子部門の経営収支の悪化が顕著である。こうしたなかで、2004年には移行支持計画 (Transitional Industry Support Program=T I S P) と呼ぶ農場支援措置が実施された。2003年以降、A P Fのもとでカナダの農業政策の枠組みの転換が図られたが、それにとともなう調整支援が必要とされる、というのがT I S Pを実施する名目的理由である。

しかし、A P Fの発足に際しては調整支援措置は想定されなかった。このためT I S Pは農業政策体系の転換を名目にした、経済苦境に陥った農場への緊急支援措置であると評価しうる。T I S Pへの連邦政府支出額は9億3,000万ドルである。C A I Sへの政府拠出額には及ばないが、それにほぼ匹敵する額である。さらに、2005年にも農場所得支払い計画 (Farm Income Payment Program=F I P P) が講じられた。F I P Pは、緊急資金援助 (Emergency Funding) とも呼ばれるもので、T I S Pを継承する単年度措置である^{注17)}。F I P Pによる政府支出額は10億ドルであり、T I S Pによる政府支払額を若干上回る。F I P Pは、一般支払い8億4,150万ドルおよび肉牛を中心とする反芻家畜への直接支払い1億5,500万ドルから構成される。後者は、その支払い方式からしてB S E特別支払い計画を引き継ぐものである。F I P Pの実施に際しては、穀物・油量種子部門の経営状況がとくに厳しいことが強調される。このため、一般支払いの55%は穀物・油量種子生産者向けに割り当てられ、穀物・油量種子生産者のF I P P受給比率が高いことが特徴である。

注 17) F I P PがT I S Pの継承計画であることは、その受給資格、支払い基準に示される。T I S P

の受給者はF I P Pを申請しなくても自動的にF I P Pを受給できる。これ以外に、（資格を有しながらも）T I S Pを申請しなかった者も、新たな申請によってF I P Pを受給できる。また、F I P Pによる支払い基準もT I S Pと同一である。

ただし、F I P PおよびT I S Pの支払い基準は入手しうる資料の範囲では、もう一つ明確ではない。いずれの支払も、N I S AのE N Sに依拠するとされるが、F I P P、T I S Pの受給資格者が過去のN I S A参加者のみに限定されるのかどうか、この点が判然としない。

また、F I P Pの一般支払いの18%は肉牛を中心とする反芻家畜生産者向けである。F I P Pは、穀物・油量種子部門と並んで肉牛部門の救済を、もう一つの柱としている。F I P Pの支払額構成に、カナダにおける部門別の農場経営動向も具体的に示されるのである。

3) その他の融資援助など

農場の資金繰りの悪化は、政府の農業信用（融資）政策にも反映されている。政府による農業融資計画は、収穫期の生産者への融資である前払い計画（Advance Payment Program=A P P）と作付け時期の春期融資計画（Spring Credit Advance Program=S C A P）の二つに代表される。A P Pは1997年に、S C A Pは2000年にそれぞれ導入され、とくに前者は農業信用政策として重要な役割を果たしている。

このうち、A P Pは収穫期の集中的な農産物出荷による不利な市場条件を防ぐ融資措置である。農産物の在庫保有にともなう必要資金を生産者に融資し、政府が利子負担を行うものである。A P Pの計画名に示されるように、農産物の値崩れ防止のための生産者への収穫代金の前払いの役割を果たしている。S C A Pは作付け期の運転資金の提供を目的とし、A P Pと同様に政府がS C A Pの利子負担を行っている。

A P P、S C A Pは、農場の資金繰りに一定の役割を果たしてきた。1997～2001年に、A P Pは年間平均4万人を対象に8億7,000万ドルの融資を行った。2003年以降、A P P、S C A Pによる生産者への資金融資の役割は一層高まっている。例えば、2004年のA P PとS C A Pを合わせた融資額は12億ドルを記録し、連邦政府の利子負担支出も1,200万ドル以上に達している。

さらに2005年には、A P Pなどの融資計画の拡充が発表されている。これは、家畜の価格下落に対応することを目的に、家畜の在庫保有期間の延長を図るための融資措置である。新規融資計画のための政府支出は1億400万ドルが予定される。農業信用計画の拡充は、農場の資金繰りの必要性に対応するものである^{注18)}

注18) なお、2003年以降の農場経営収支の悪化に対応する措置としては、緊急農場支援、農業信用措

置とともに農業保険（Production Insurance）も重要である。農業保険は、CAISとともにカナダ農業のセイフティネット（リスク管理）の二本柱である。しかし、農業保険の運用に関しては州政府の役割がより大きく、これに関する資料、情報も不十分なため、本稿では農業保険の現状については割愛する。

このような2003年以降の様々な農場支援措置の実施によって、各種政府計画にもとづく政府支払額は急増している。すでに指摘したように2000年代に入ると、政府支払額の増加が目立つようになった。穀物価格の下落基調に加えて、早魃が頻発したためである。とくに、2001、2002年の両年にわたって早魃被害が重大化したが、被害がとくに深刻なアルバータ、サスカチュワン州を中心に作物保険支払いは急増した。2001～2002年の農場への年間政府支払額は、1996～2000年の年間平均の2倍の水準に増大した（表2参照）。

1でも言及したように、2003年度の政府支払額は2001～2002年をさらに10億ドル以上も上回る48億4,300万ドルに達した。農業関連の政府支払額としては、過去12年間の最高である。2004年度の連邦政府支払額はさらに若干上回り、49億ドルに接近している。2005年3月末に発表された緊急農場支援計画を加えると、2004年度の政府支払額は50億ドルの水準に達する。農業経営環境がさらに悪化している事情を考慮すると、2005年にも農業関連の政府支払いの増加趨勢が続くことは間違いないだろう。

表2 政府の農業諸計画への支払額
(単位:100万ドル)

1996-1999年 ¹⁾	1,427
2000	2,809
2001	3,766
2002	3,429
2003	4,843
2004	4,880

1) 1996-1999年は年間平均政府支払額

資料: Agriculture and Agri-Food Canada, "Farm Income, Financial conditions and Government Assistance, Data Book" 2005, September

おわりに

本文で紹介したように、CAISは発足当初に想定されなかった弾力的運用を余儀なく

されている。2003年以降、カナダ農業をめぐる予想外の事象が頻発した所産である。もともと、こうした弾力的運用は、すでに2年前に指摘しておいたセイフティネットとしてのCAISに内在する諸問題とも関わるものである。そこで指摘したいくつかの問題が、カナダ農業をめぐる市場環境の変化のなかで表面化したとも言える。

カナダ農業のセイフティネットは、今後もCAISと農業保険を中心に構成されることは間違いない。しかし、農業保険とCAISとの一体性の強化を含めて、CAISの仕組みに新たな工夫が組み込まれるはずである。過去二年間のCAISの経験は、新たな工夫がどのようなものか、その一端を示すものである。それは、2005年7月の連邦・州農業大臣で取り上げられたCAISの諸課題とも一致する。

CAISが最終的にどのように改編されるか、これに関しては今後1～2年の動きを注意深く見守らねばならない。この際に、2004年以降に導入された一連の緊急農場支援措置がセイフティネットの政策体系にどう組み込まれるか、この点も注目される。同時に、州政府が独自に講じてきたセイフティネット関連の諸計画の影響も重要である。

2002年まで州政府の裁量で実施されてきた付帯計画は、APFのもとで廃止が決定されている。しかし、ケベック州は依然として固有の農業所得安定化計画を保持している。また、アルバータ州はCAIS運用に独自の工夫を施し、サスカチュワン州でも様々な農場支援・救済措置が追求されている。こうした州レベルでの農場支援措置は、連邦レベルで一連の緊急農場支援と同様に状況追隨的なものである。

州レベルのセイフティネット計画も、2003年以降の経験を生かしてAPFのもとで一層の体系化が要請される。しかし、付帯計画の取り扱い、処理を含めて、各々の州独自の農場支援・救済措置については十分な情報が得られない。こうした州独自の政策対応を具体的に整理し、これらが連邦、州それぞれのレベルのセイフティネット政策にどのように組み入れられ、影響を与えていくか、この点の検証が必要とされる^{注19)}。

注19) なお、今後のセイフティネット政策をみる際には、NAFTA下でカナダの農場経営にどのような構造変化が生じているか、この点の検討も必要であろう。CAIS運用に関する政府報告書によると農場での生産マージンの算出とも関係してカナダの農場経営構造が近年相当に変化していることが推定される。これは1990年代半ば以降のカナダ農業の北米市場への統合深化のなかで、とくに畜産部門で目立っている。カナダ農業のセイフティネット政策も、農場の経営構造の変化に対応して農場経営の安定化にいかん資するかが求められている。

