

米国農業法における経営安定政策 (セーフティネット)の変遷と決定要因

2012年7月24日

農林水産政策研究所

勝又 健太郎

報告内容

米国の2012年農業法の検討内容を理解する前提として、現行の経営安定政策(セーフティネット)がどのように形成され、運用されてきたのかについて、その背景・要因とともに整理

米国農業法における経営安定政策

- 価格所得政策
 - 農産物価格が低下した場合に、農業者の受取単価を一定水準に支持することにより所得を維持
 - 価格支持、直接支払
- リスク管理政策
 - 自然災害の影響で収量が減少し、収入低下（価格が低下しなくとも所得減少）
 - 農業保険（作物保険、収入保険（価格低下にも対応））
 - 災害援助支払（農業保険を補完）

2

価格所得政策の変遷

- 1930年代 価格支持制度の創設
- 1960～1970年代
 - 支持価格の引下げと価格低下による所得減少分を補填する直接支払（→不足払）
 - 価格支持と直接支払の2層構造
- 1996年 不足払を廃止、直接支払の固定化（デカップル化）
- 2002年 不足払の再導入

3

価格支持の創設(1)－背景－

- 大恐慌下、農産物価格の暴落(1929年～32年)
 - － 小麦、とうもろこしの価格は、約63%も低下
(一般物価水準の低下は、約32%)
 - － 農業の他産業に対する交易条件(農家受取価格と支払価格の関係)の著しい低下
 - － 農家所得は約3分の1に
- ニューディール政策の一環として農家救済対策が実施された(1933年農業法の制定)

4

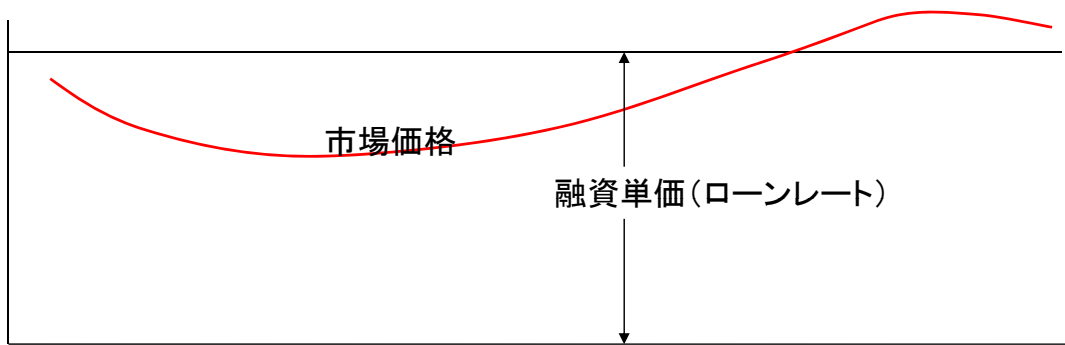
価格支持の創設(2)－1933年農業法－

- 目標: 農産物の「パリティ価格」の実現
 - － 受取価格と支払価格の関係を適正な水準にする農産物価格
 - － 基準期間(1909-14年)の交易条件を再現する価格
- 生産調整の実施(作付面積の削減)
 - － 供給量の制限が不十分、価格対策として効果的でない
 - － 市場操作によって最低価格を支持する措置の必要性
- 価格支持融資を創設

5

価格支持の創設(3)

農産物を担保とした融資を通じた価格支持

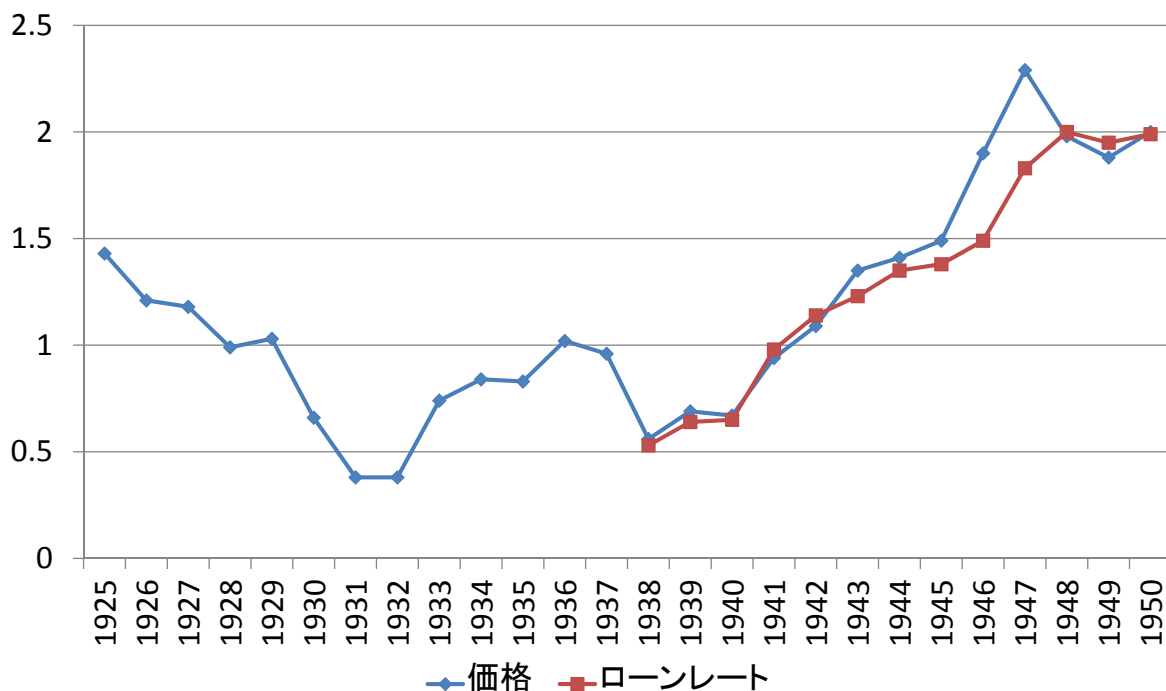


- 融資単価(ローンレート) = 支持価格水準は、「パリティ価格」を基準に設定
- 生産調整が融資の要件
- 融資と在庫管理等の実施機関として「商品金融公社 (Commodity Credit Corporation)」を設置
- 1933年～とうもろこし、1938年～小麦で開始
- 1938年農業法で確立

6

小麦の価格とローンレートの推移

ドル/ブッシェル



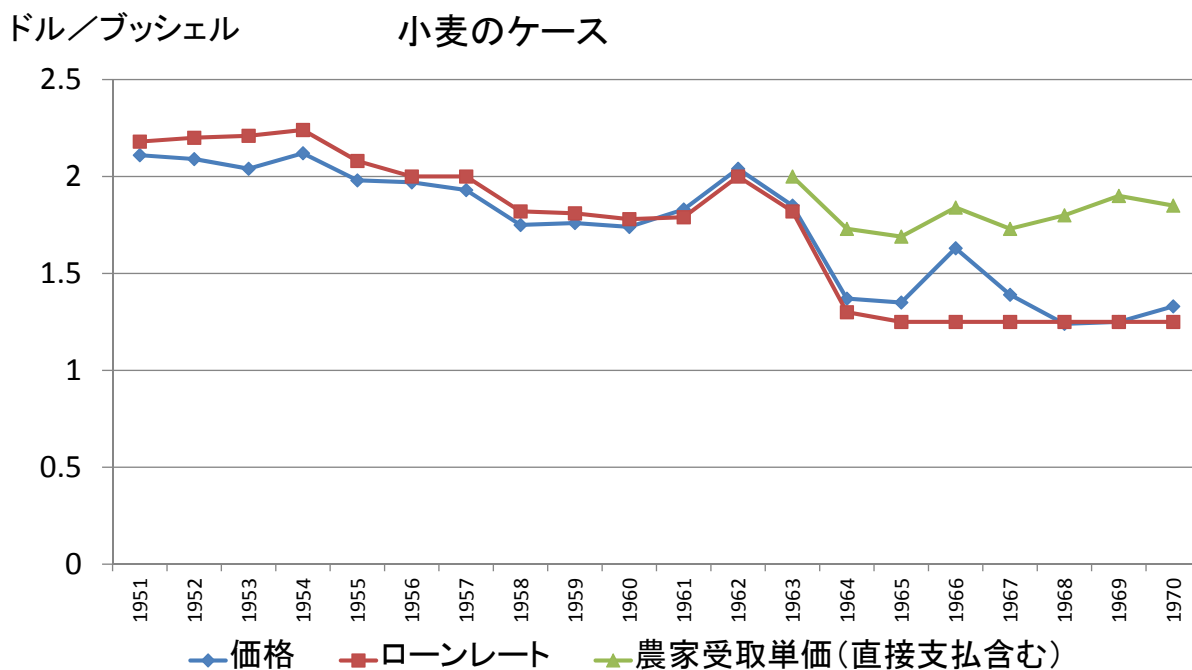
7

支持価格の引下げと直接支払の導入（１）

—背景—

- **パリティ価格を基準とした高水準のローンレートの維持（～1950年代）**
 - 国際市場における**競争力（価格競争力）の低下**（カナダ等の小麦に比べて高価格）
 - 過剰生産の発生、**在庫増大**
生産量の約30%（1951年）が約110～120%（1960年代初頭）に
- **価格競争力を回復させるため米国の穀物価格を国際価格水準に引下げる**
- **低価格の下でも所得を維持させる**

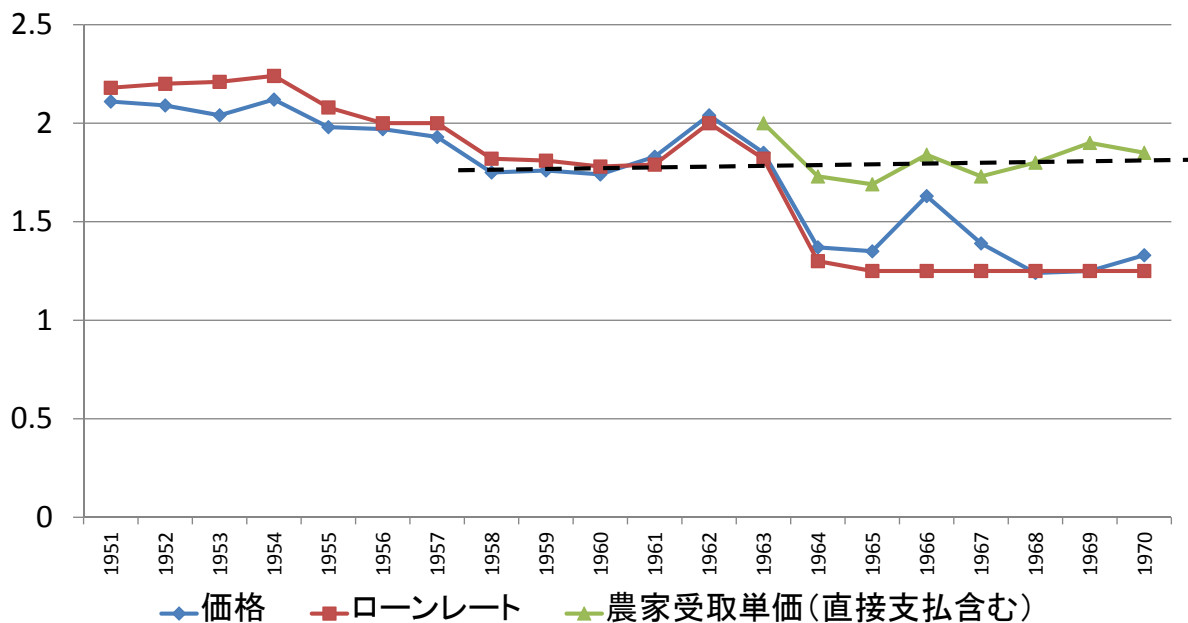
8



- **ローンレートの大幅引下げ**
- 1965年農業法で「ローンレートは国際価格を考慮して決定する」と明記
- 価格低下に伴う所得の損失分を補償する**直接支払**（1962年～1970年の特別立法により）

9

ドル／ブッシェル 小麦のケース



- $\text{新ローンレート} + \text{直接支払} \doteq \text{従来のローンレート}$

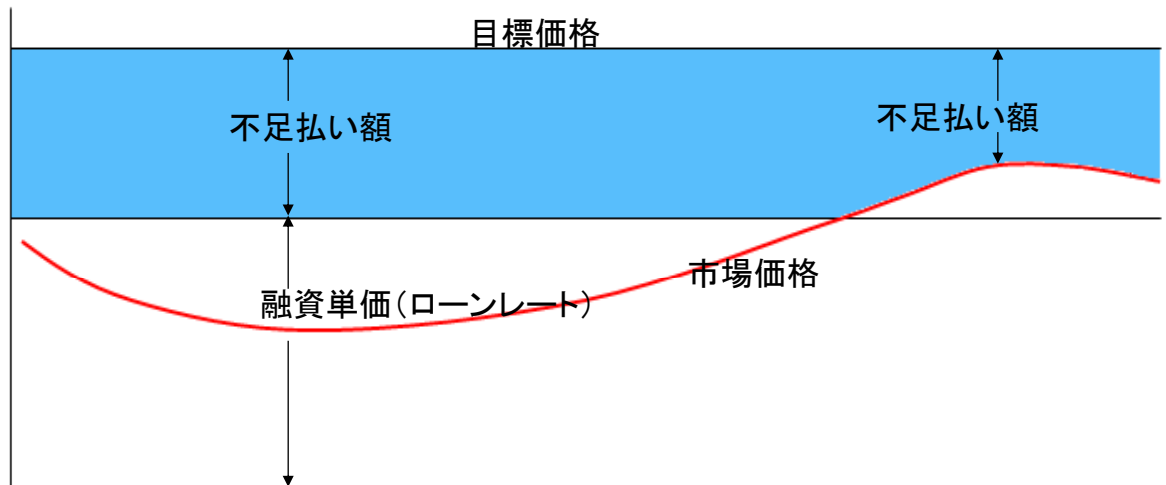
10

支持価格の引下げと直接支払(2) — 不足払の導入 —

- 直接支払額
 - パリティ価格とローンレートの差額を基準に事前に算定
 - 高価格(旧ローンレートより高い)のために所得補償が必要ない場合でも支払われる可能性
 - 1971年～、パリティ価格と市場価格の差額を基準として算定
- 1973年農業法
 - 以上の暫定的な価格所得政策を制度として恒久化

11

支持価格の引下げと直接支払(3) —1973年農業法—

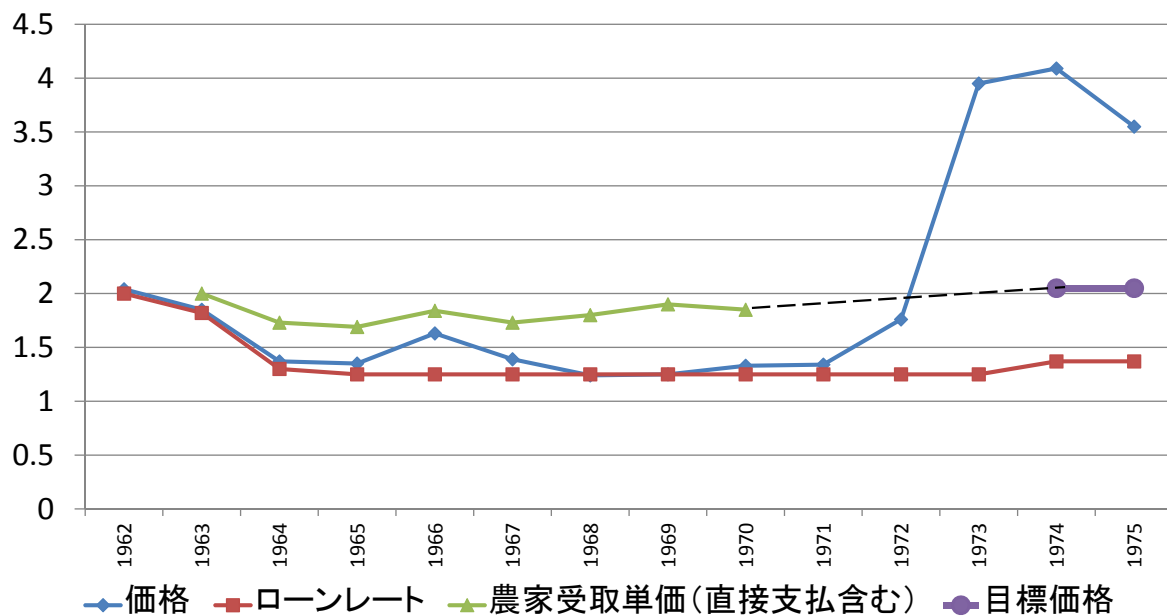


- 所得維持に必要な価格水準として「**目標価格**」を設定し、価格がそれ未満になった場合に不足分を直接支払(**不足払**)
- 現在に至るまで**価格所得政策の基本形**

12

ドル／ブッシェル

小麦のケース



- **目標価格** ≡ **ローンレート** + (旧) **直接支払**
- 1976年以降、**目標価格**の水準は、**生産費を基準**として決定

13

不足払の廃止、直接支払の固定化(デカップル化)(1)

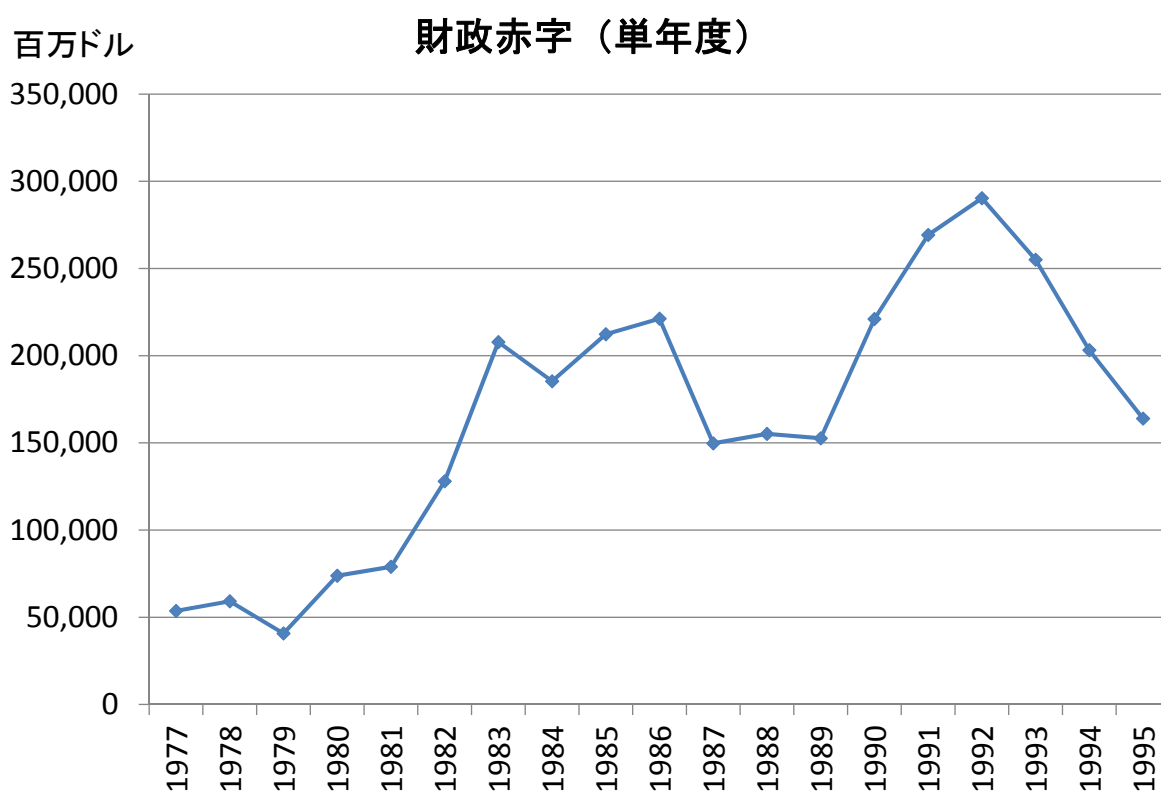
- 財政赤字の削減が課題

- 財政決議(1995年)内容

- 7年間で単年度の財政赤字をゼロにする(9800億ドルの支出削減)

- 農業の価格所得政策部門では、1996年から7年間で**134億ドル支出削減**(議会予算局が予測する同期間の支出額(現行の政策を継続した場合の支出額)の**約24%**)

14

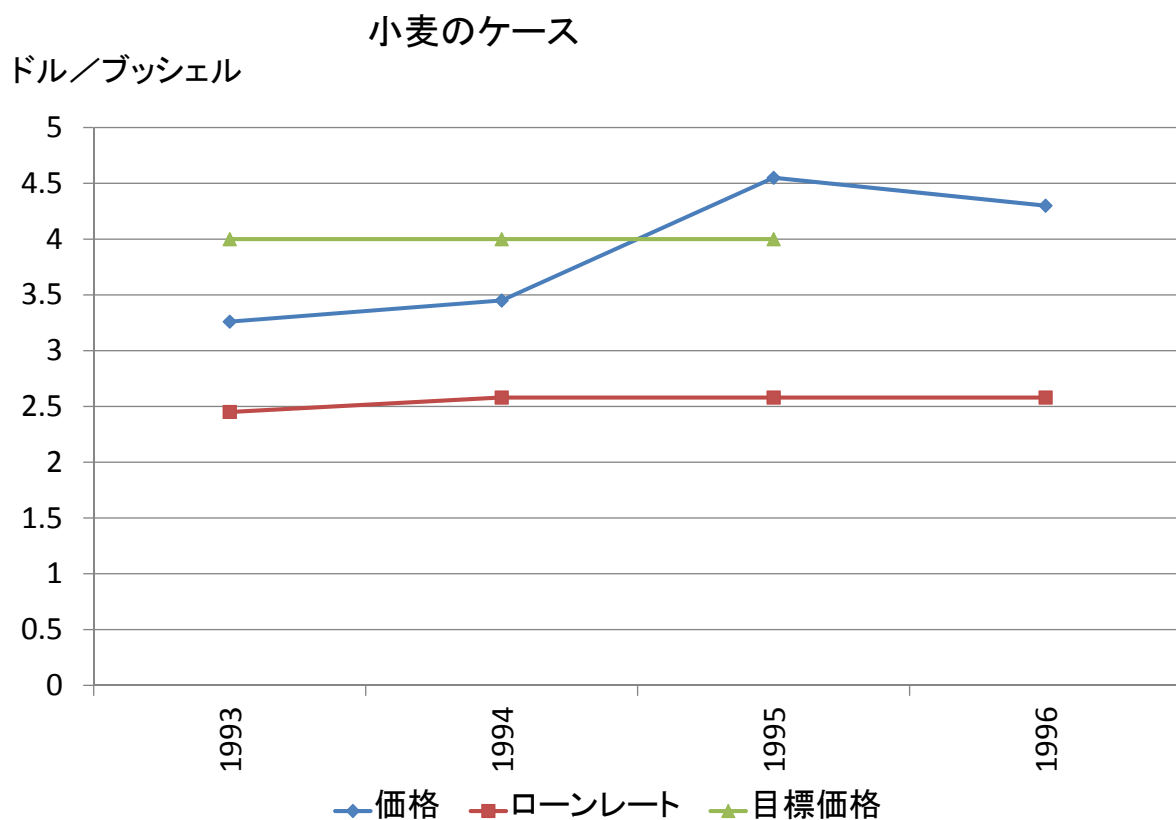


15

不足払の廃止、直接支払の固定化(デカップル化)(2)

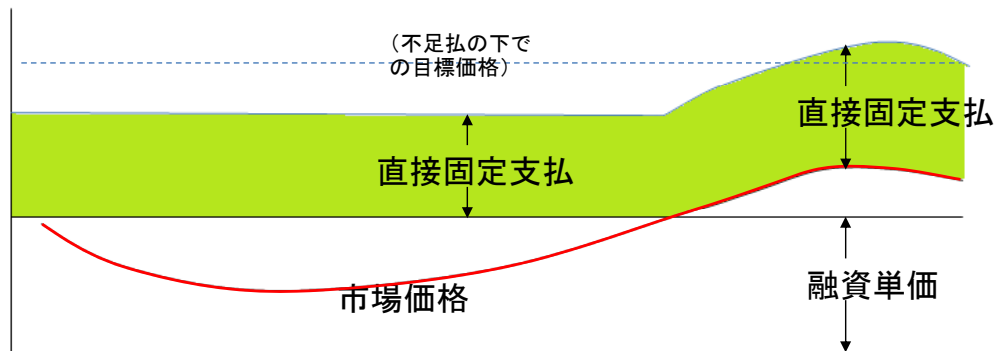
- 農産物価格の高騰
 - 不足払は支払われない状況
 - 価格高騰時に生産を制限するのは合理的でない
 - 作付自由化の機運が高まる
- 不足払は、市場動向により支出額が大きく変動
- 価格所得政策の支出削減を計画的に実施

16



17

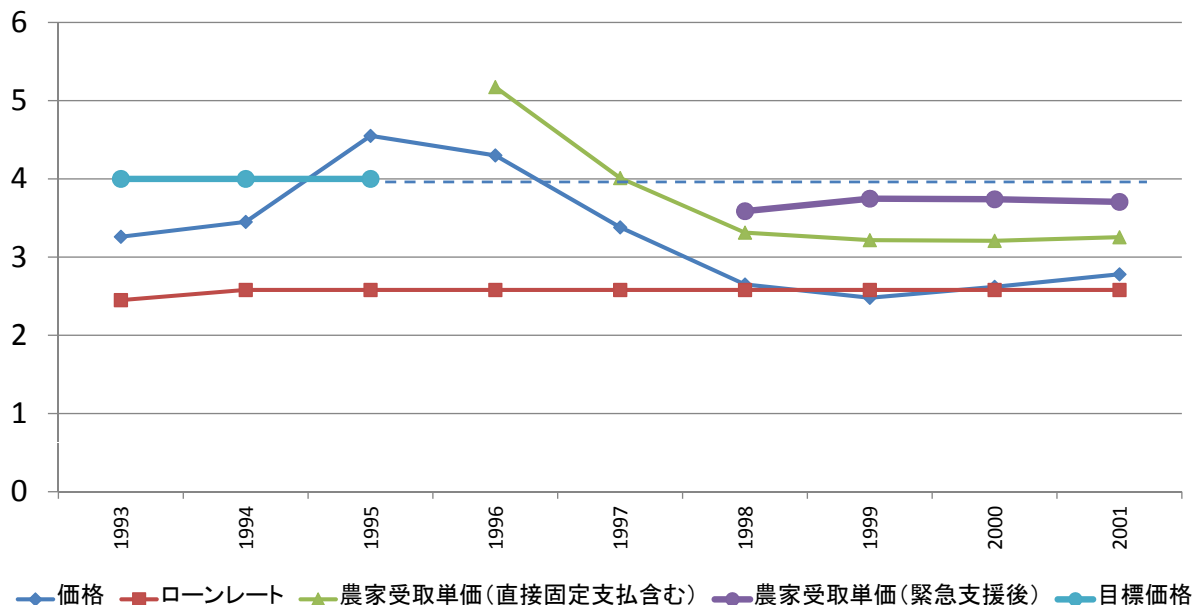
不足払の廃止、直接支払の固定化(デカップル化)(3) —制度の概要—



- 不足払を廃止し、市場価格の動向や生産量に関係ない**固定的な直接支払**(支出額のコントロール)
- 生産調整の廃止

18

ドル／ブッシェル

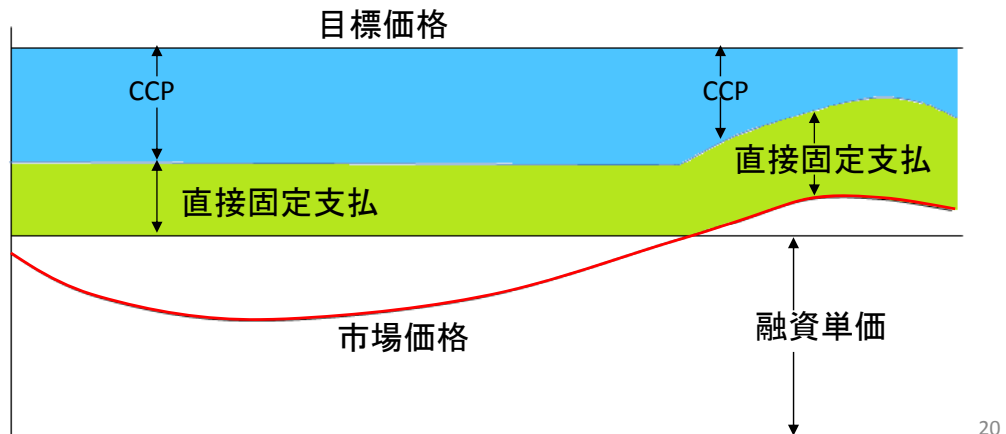


- 価格の急落(1998年～)、直接固定支払のみでは、農家手取単価が旧目標価格水準を下回る
- 緊急支援として**市場喪失支払**を実施(1998年～2001年)
- 緊急支援後の農家手取単価 \approx 旧目標価格の90%以上
- **旧不足払を実質的に実施**

19

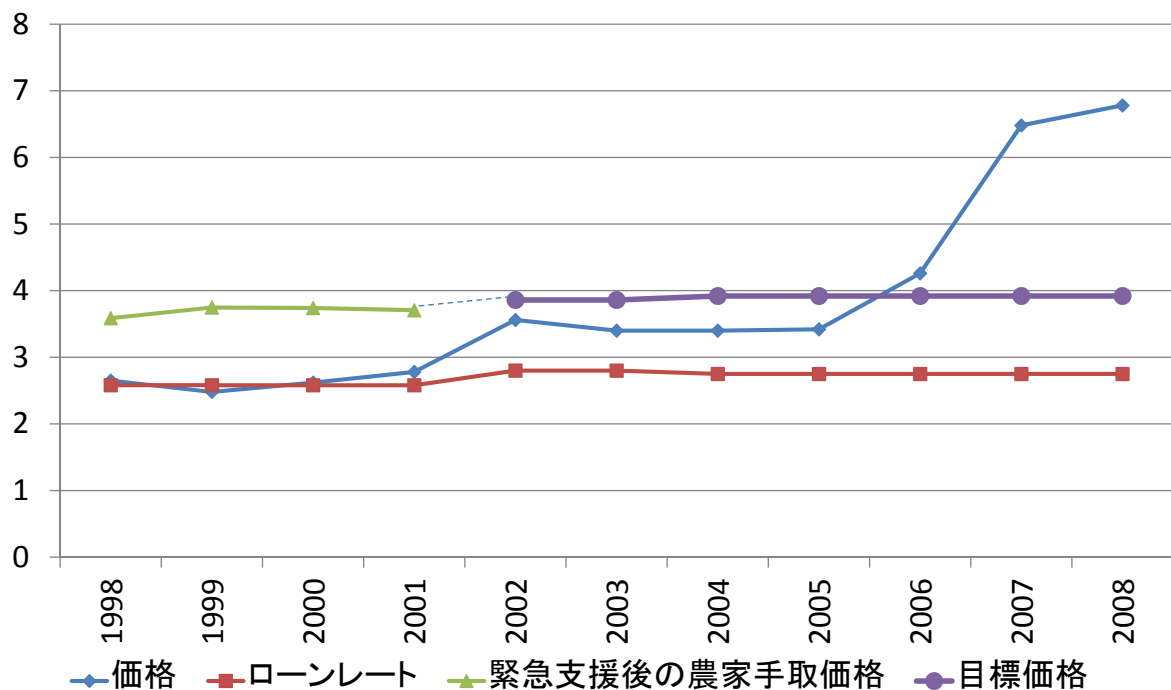
不足払の再導入(2002年農業法)

- 暫定的な緊急支援措置(1998~2001年)を制度として恒久化
- 固定的支払を補完する価格の変動に対応できる支払いを導入(不足払を復活)
- 「価格変動対応型支払(Counter Cyclical Payment)」



ドル／ブッシェル

小麦のケース



目標価格 ≡ 緊急支援後の農家手取単価

価格所得政策の変遷の概要

		生産調整	価格支持融資	不足払	直接固定支払
1930年代	・大恐慌下、農産物価格の暴落による農家所得の激減 ・ニューディール政策の一環	○ 導入 過剰生産の抑制	○ 新設 支持水準は「パリテイ価格」を基準		
1960～70年代	・価格支持による輸出競争力の低下	維持	維持 支持水準を国際価格並みに引下げ	○ 新設 価格支持の補完	
1996年農業法	・財政赤字の増大と削減 ・価格の高騰 ・生産調整の廃止要望 ・WTO国内支持約束(青、緑)	× 廃止 (青)	維持	× 廃止 (青)	○ 新設 (緑)
2002年農業法	・価格の大幅下落 ・緊急農家支援の恒常化		維持	○再導入 「価格変動対応型支払(CCP)」	維持

22

現行の2008年農業法(1)

- 財政決議(2007年)
 - － 2002年農業法の制度を前提とした支出レベルが認められる
- 1996年農業法の実施段階での経験
- 議会に現状維持の機運が高かった
- 高価格、制度変更の積極的な要因なし
- 2008年農業法
 - － 価格支持融資、直接固定支払は継続
 - － 不足払(CCP)の継続とその代替的な支払としてACRE(平均作物収入選択プログラム)を創設(選択制)
 - － 直近年の過去の収入実績を基準とした収入変動対応型の支払(90%保証)

23

現行の2008年農業法(2)－ACRE－

- 収入が(直近年の過去)収入実績を下回った場合
 - 発動条件(収入実績を下回ったかどうか)は、州ベースと農家ベースの2つあり、両方が満たされる必要
 - 支払単価(面積当たり)は、州ベースの過去の収入実績の90%(保証単価)と州ベースの実収入(面積当たり)の差額
 - 支払単価の上限は、保証単価の25%
 - 支払額には個別農家の生産実績が反映される
- ACRE支払額
＝支払単価×(農家基準単収/州基準単収)×85%×作付面積

24

価格所得政策まとめ(1)

- 価格動向、財政事情に応じて制度改革
- 農家手取単価は、制度が変更になっても保持
- 暫定措置から恒久措置化(制度化)のパターン
 - － 1960～70年代
 - ローンレートの引下げ+(補償)直接支払
 - 1973年農業法:目標価格の設定、不足払
 - － 1996年～2002年農業法
 - 緊急支援措置(市場喪失支払い)
 - 目標価格を設定、不足払の再導入

25

価格所得政策まとめ(2)

— 価格所得政策の性格 —

- 高水準の価格支持による所得維持
- 目標価格 = 低価格支持 + 不足払
(農家手取単価と市場価格を分離)
- 市場指向型へ

- ACRE: 収入をベースにした直接支払(選択制)
- 発動基準が、価格ベースから収入ベースへ
- 所得政策としての合理性の向上

26

農業保険の概要

- 作物保険(収量保険)
 - 自然災害等で収量が保証収量を下回った場合
 - 保険金 = 保証額 - 実収入(実収量 × 保証価格)
 - 保証額 = 保証収量(基準収量の50~85%) × 保証価格
(作付前の予測価格の55~100%)
- 収入保険
 - 収量の減少または価格の低下により実収入が保証額を下回った場合
 - 保険金 = 保証額 - 実収入
 - 保証額 = 保証価格(作付前の予測価格または収穫時市場価格) × 基準収量 × 保証率(50~85%)

27

農業保険政策の変遷

- 1930年代 作物保険の創設(試験的实施)
- 1980年代 本格的实施の始まり
- 1990~2000年代 農業保険の奨励対策
- 2008年農業法 災害援助支払の制度化(規則化)
 - 農業保険の普及促進のため制度を改革するプロセス
 - 補完的な災害援助支払との関係

28

農業保険の創設

- 1938年農業法
 - 1933~36年にかけて干ばつ被害
 - 作物保険(収量保険)の創設
 - 対象作物と地域を限定し、試験的に開始
- 1973年農業法 災害援助支払プログラムの創設
- 加入率が低い、損害率(支払保険額/受取保険料)が高い
- 農業保険をより普及させる改革が必要

29

本格的実施の始まり

- 1980年連邦作物保険法
 - 保険料補助を30%まで引上げ
 - 対象作物と地域の拡大
 - 民間保険会社が業務を行う
 - 災害援助支払プログラムの廃止
- 加入率(面積ベース)が、
10%(1980年)から32%(1991年)に
- 1988年～1993年
臨時の特別立法による災害援助支払

30

農業保険の奨励対策

- 1994年連邦作物保険改革法
 - 作物保険加入を価格所得政策の参加要件(1996年農業法により廃止)
 - 大災害作物保険(CAT)の創設(保証額が低水準)
 - 保険料100%補助
 - 追加保証としての既存の保険プログラム(保険料補助率を高めた)
- 1996年農業法 収入保険の創設
- 2000年農業リスク防止法
 - 保険料補助率の大幅引上げ(特に収入保険)

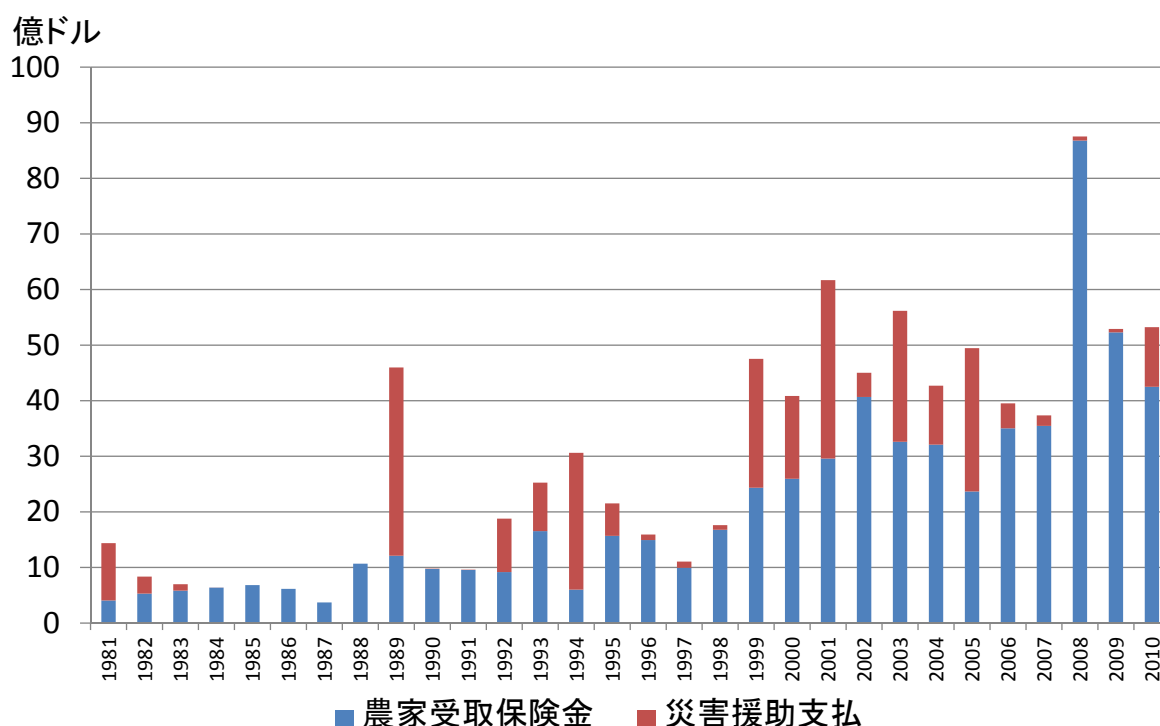
31

災害援助支払の制度化

- 臨時の特別法による災害援助措置
 - 2000年～2007年に随時実施
- 災害援助支払の制度化を図る
- 2008年農業法
補完的収入援助プログラム(SURE)
 - 農家ごとの災害援助支払額の算定方法を規則化
 - 援助額 = (援助保証額 - 農家収入) × 0.6
 - 援助保証額は農業保険の保証額を基準に算定(基準収入の90%が上限)
 - 農家収入には、価格所得政策からの支払、農業保険金、災害援助支払も含まれる

32

農業保険と災害援助措置の実績



33

農業保険のまとめ

- 農業保険を主要なリスク管理政策として定着させるために様々な改革(普及対策)
 - 加入率、保証水準の上昇
 - 収入保険の増加
- 自然災害の発生状況に応じて臨時の特別法により災害支援の措置は実施
- SUREとして制度化(農業保険を補完)

34

結び 一次期農業法に向けてー

- 米国農業法においては、経営安定政策(セーフティネット)は、農産物価格の動向、財政事情、自然災害の発生状況を背景、要因として変更・実施されてきた
- 価格所得政策とリスク管理政策を機動的に実施して一貫して農業者の所得を維持し続けてきた
- 2012年次期農業法は？現行制度は？

35