

2016年9月6日 研究成果報告会

米国農業法の変遷と2014年農業法の
実施状況
— 経営安定対策を中心として —

農林水産政策研究所

勝又 健太郎

吉井 邦恒

報告の内容

1. 米国農業法の変遷 — 勝又

1930年代に発足して以来の農業法における経営安定対策の変遷を体系的に整理する(～2008年農業法)

2. 2014年農業法の実施状況 — 吉井

(1) 2014年農業法における経営安定対策の主な改正内容と実施状況

(2) 新たな経営単位収入保険(WFRP)の概要と運営状況

米国農業法とは

- 米国の農業政策の全般について規定
 - － 農家の経営安定対策だけでなく、農業に係る環境保全や食料援助施策等
- 最近では数年ごとに制定
 - － 1933年農業法から2014年農業法まで、17本の農業法が制定
 - － 1938年農業法と1949年農業法の両法が恒久法の位置づけ。両法を修正する形で順次制定

農業法の変遷のポイント(1)

- 経営安定対策は、世界恐慌において農産物価格が暴落したことから農家を救済するために、1930年代に創設(1933年農業法)
- 農産物価格の動向(需給の状況)に応じて様々な形をとりながら、基本的枠組みは現在まで存続

農業法の変遷のポイント(2)

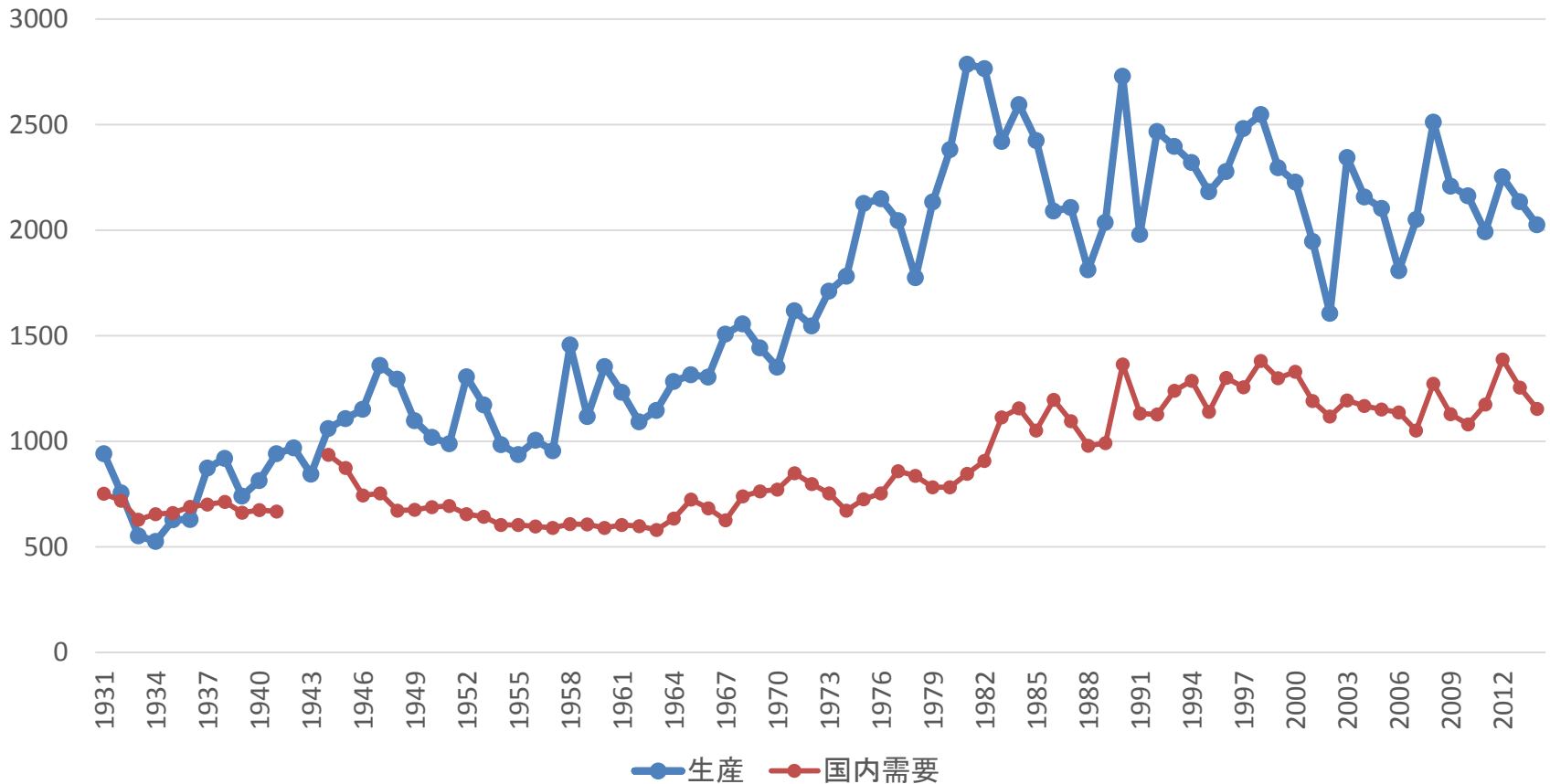
- 価格支持という形式で開始
 - 価格を人為的に市場均衡価格より高い水準で支持
 - 過剰生産を誘発する傾向
- 生産を抑制するために生産調整とセット
 - 生産調整が価格支持の要件

農業法の変遷のポイント(3)

- 国内需要を上回るペースで生産量増加

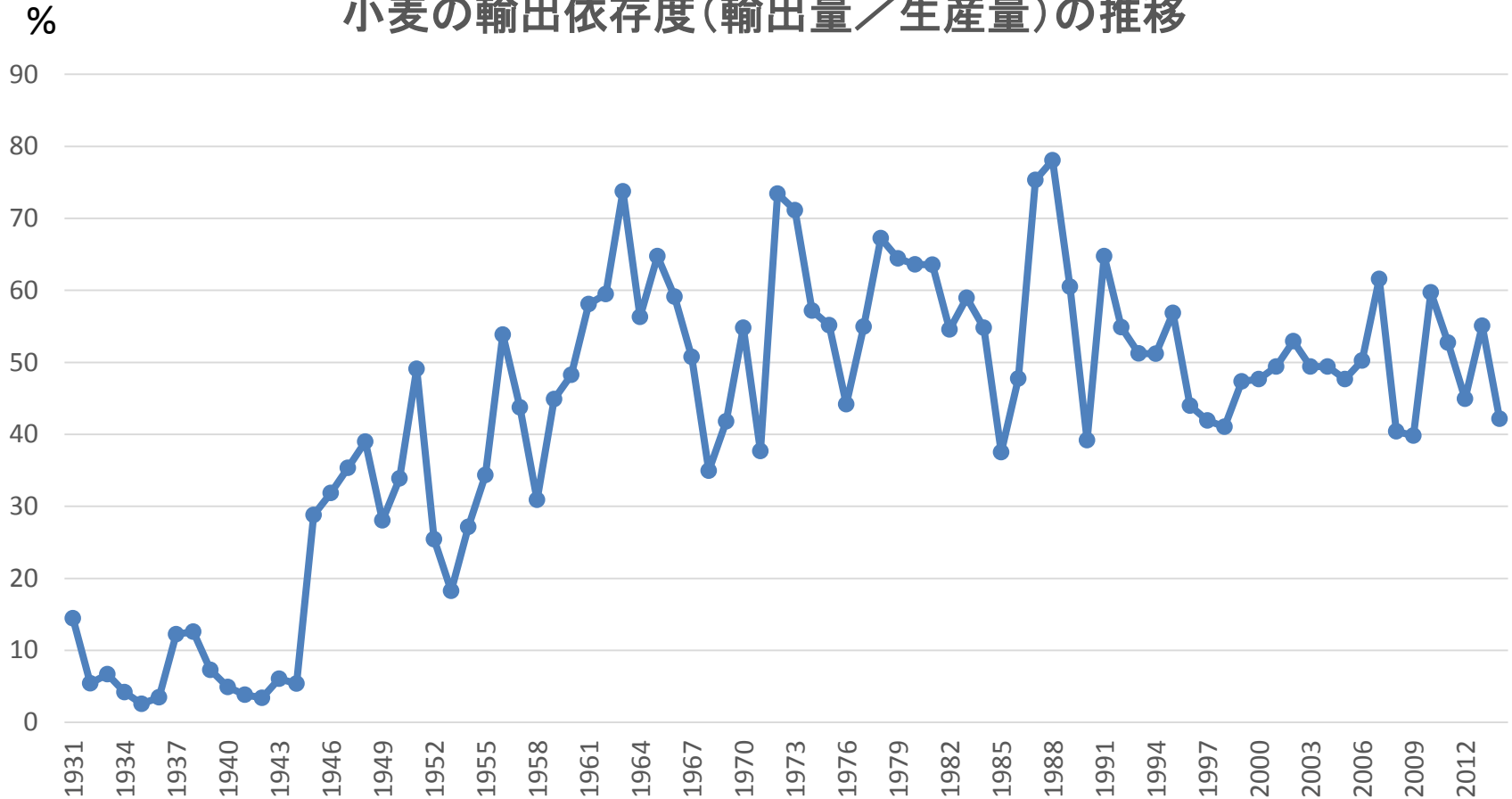
百万ブッシェル

小麦の生産量と国内需要量の推移



農業法の変遷のポイント(4-1)

小麦の輸出依存度(輸出量/生産量)の推移



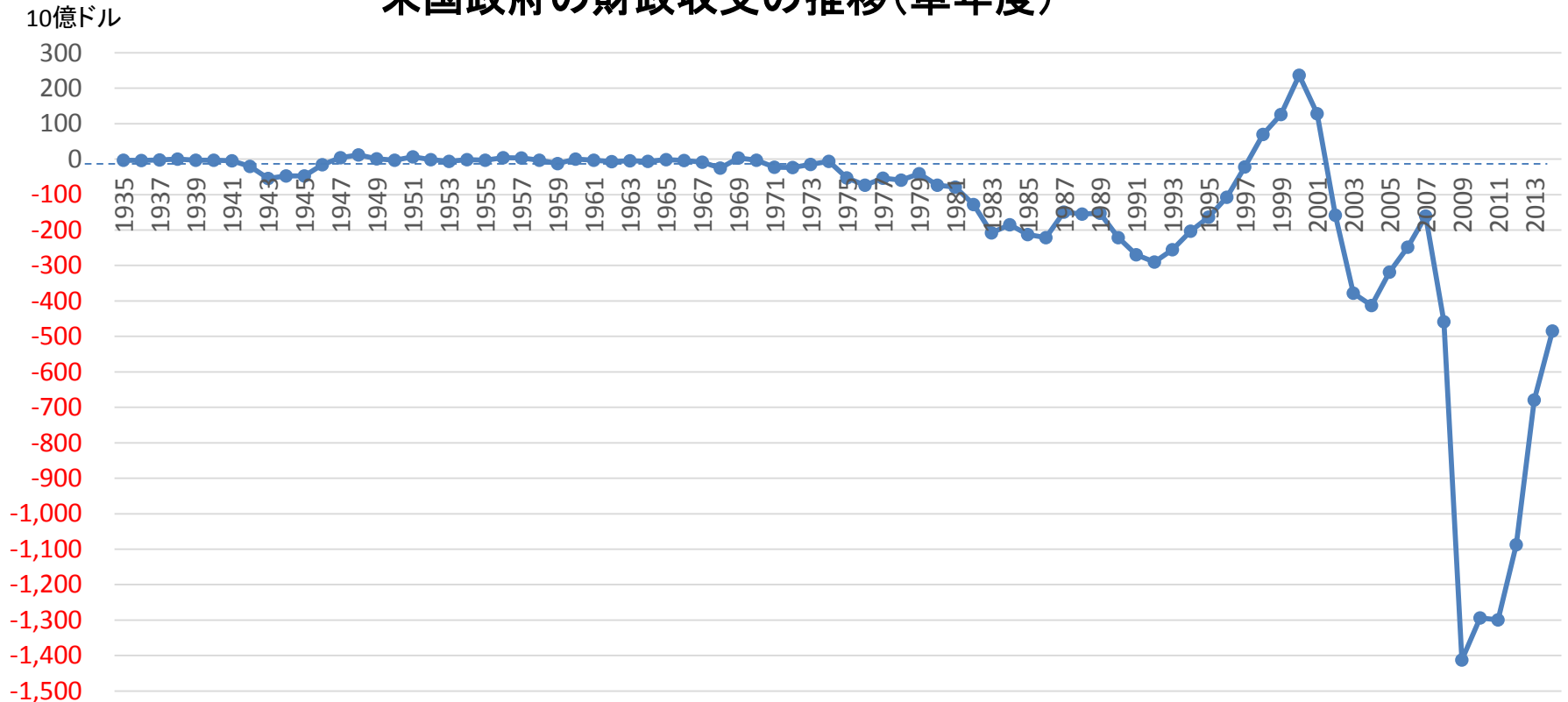
農業法の変遷のポイント(4-2)

- 過剰生産物を処理するために輸出促進という観点からも経営安定対策が変更されるプロセスとして理解できる

農業法の変遷のポイント(5)

- 経営安定対策に係る支出削減の圧力(1980年代～)
- 政府の財政事情が経営安定対策のあり方に影響

米政府の財政収支の推移(単年度)



1930年代の状況(1)

—1933年農業法による価格支持の創設—

- 1929年に発生した世界恐慌の下で一般物価水準が約30%低下したのに対し、農家手取価格は約50%も低下(農産物価格の暴落)
- 1932年の農家所得が29年に比べて3分の1以下
- 農家救済のため、ルーズベルト大統領によるニューディール政策の一環として1933年農業法が制定

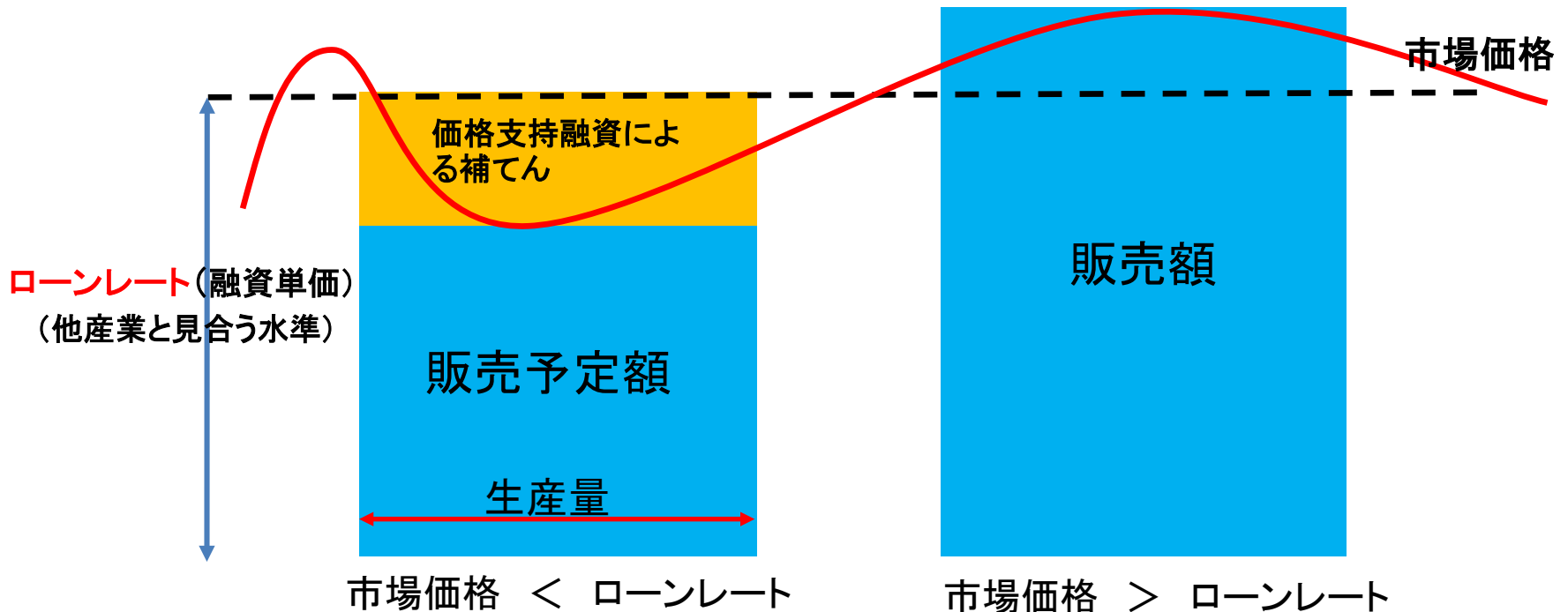
1930年代の状況(2)

－1933年農業法による価格支持の創設－

- 1933年農業法の目的は、他産業従事者と見合う購買力を農家に与える水準に価格を維持すること
- 農産物を担保とする融資によって価格を支持する「価格支持融資」を創設
 - － 非遡及型融資(Non-Recourse Loan)の形式
 - 融資の返済が担保の範囲外の資産に及ばない(担保の評価額が融資額未満でも不足分の返済は免除)
 - － とうもろこし(1933年～)、小麦(1938年～)
- 生産調整プログラムへの参加が当該融資を受け
る要件

価格支持融資の仕組み

- 収穫直後の市場価格は一般に低いので、農産物を当面販売しなくとも資金に困らないように農産物を担保に短期間(最大9ヶ月)の融資を提供



- 担保流れ(政府在庫)とすれば融資を返済免除

- 市場で販売し、融資を返済

ローンレートが農家にとって最低販売価格になる
農産物が市場から隔離され、市場価格支持の効果

第二次大戦期～1960年代の状況(1)

－1960年代の生産調整の導入－

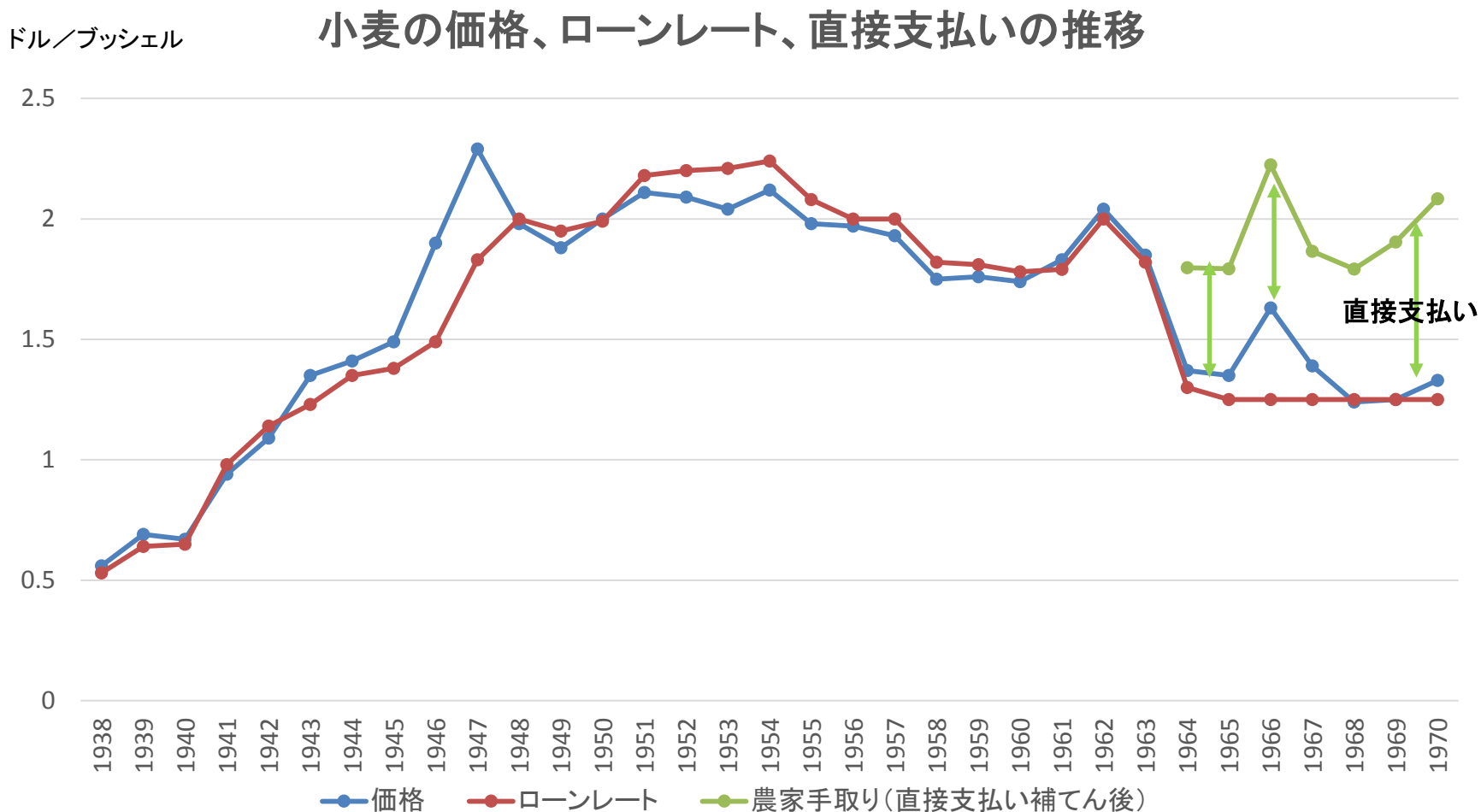
- 第二次大戦期の戦時需要や戦後の欧州の復興期の需要増大、朝鮮戦争期(1950～53年)の戦時需要に対応するため**増産奨励**
 - － ローンレートを高水準に引き上げ
 - － 生産調整は実施する必要なし
- 戦争終結後も1960年代初頭にかけてローンレートが高水準に維持
 - － **過剰生産の発生**(在庫が急増)
- **生産調整**(「作付面積転換計画(Acreage Diversion Program)」)**が導入**
 - － とうもろこし(1961年～)、小麦(1962年～)

第二次大戦期～1960年代の状況(2)

－1960年代の直接支払いの導入－

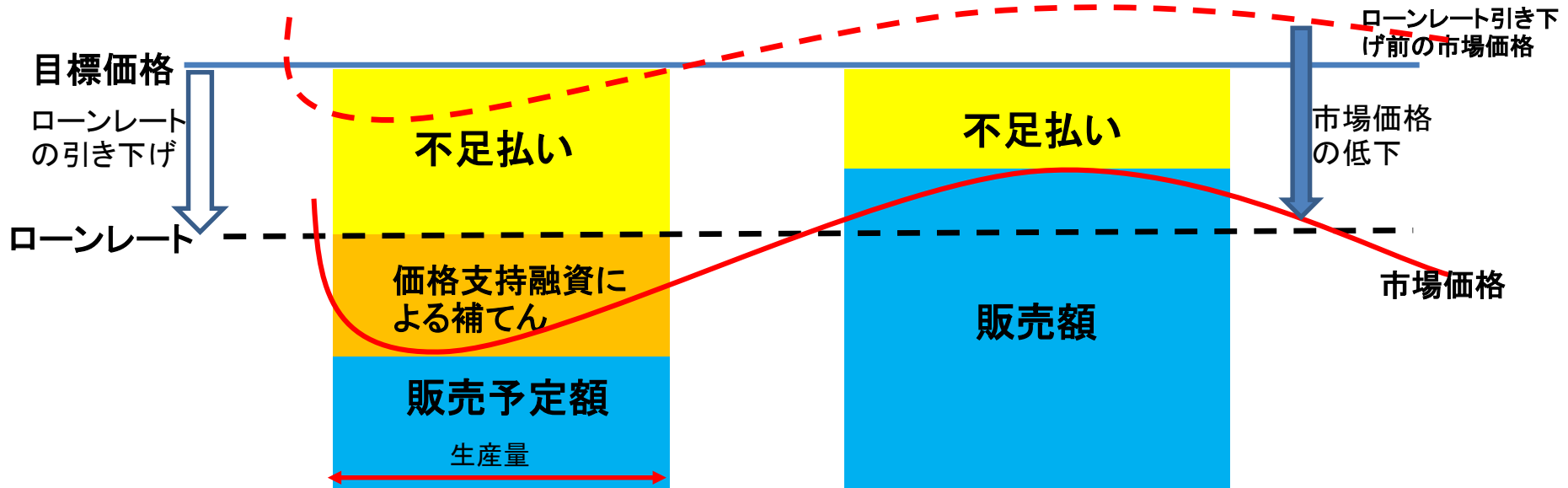
- 過剰生産(在庫増加)の処理のため輸出促進が必要
- 高水準のローンレートのために米国の農産物の国際市場における価格競争力が低下
- ローンレートを国際市場価格の水準まで大幅に引き下げ
- 価格低下による農家所得の損失を補てんするために直接支払いを導入
 - － 価格支持が、低水準のローンレート(低価格)と直接支払いの二段構造
 - － とうもろこし(1963年～)、小麦(1964年～)

第二次大戦期～1960年代の状況(3)



1970年代の状況(1)

— 1973年農業法による不足払いの導入 —



- 1960年代の低水準のローンレートと直接支払いによる補てんという仕組みを継続・発展させる形で「不足払い」を導入(1973年農業法)
- 経営維持に必要な価格として「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(不足払い)
- 価格支持と不足払いの二段構造(農家の所得補てんの基本形)

1970年代の状況(2)

－ 1973年農業法による不足払いの導入－

- 目標価格は、生産費をベースとして算定(74年、75年の水準は、従来の支持水準と同レベルとなり、その後は生産費の変化に応じて設定)
- 1970年代末まで需給は逼迫基調、輸出量増加
- 価格が目標価格以上で推移し、不足払いは殆ど実施されなかった
- 1960年代に導入された生産調整についても1974年以降、70年代は殆ど実施されなかった
 - － 生産調整の方法は既に「耕地隔離計画(Set-Aside Program)」に緩和化(1971年～)

1980年代の状況(1)

－ 1981年農業法による生産調整の厳格化－

- 需給状況が徐々に緩和基調になり、価格が1980年をピークに低下し、1981年には不足払いが実施
- 財政支出の削減問題が経営安定対策のあり方に影響し始める
- 不足払いに係る財政支出を削減するため、より厳格な生産調整(「作付面積削減計画(Acreage Reduction Program)」)が導入(1981年農業法)

1980年代の状況(2)

－ 1981年農業法による生産調整の厳格化－

- 作物別に「**作付基準面積**」を設定し、基準面積のうち政府が指定した割合について休耕
 - － 生産が抑制され、価格低下を防止
 - － 休耕部分は不足払いの対象とはならない
 - － 不足払いに係る**財政支出の削減効果**が期待

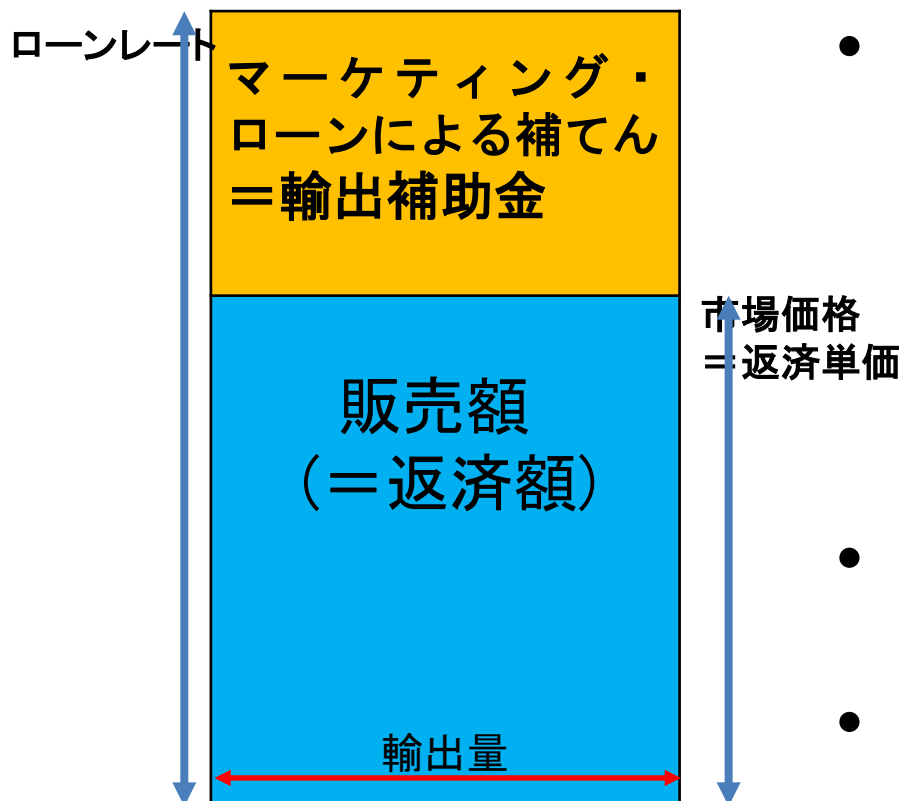
1980年代の状況(3)

ー1985年農業法による価格支持融資のマーケティング・ローン化ー

- 1980年代初頭から過剰生産問題を抱えるECが輸出補助金を利用した小麦輸出により純輸出国となる
- これに対抗し輸出促進のため、価格支持融資のマーケティング・ローン(販売融資)化
 - ー市場価格(国際価格)がローンレートより低い場合は、その価格で融資を返済することができる
 - ー農務長官の裁量により実施(1985年農業法)
 - 1993年～義務的实施に変更

1980年代の状況(4)

—1985年農業法による価格支持融資のマーケティング・ローン化—



- 市場価格 < ローンレート
 - 価格支持融資: 担保流し(政府在庫)をして融資の返済免除
 - マーケティング・ローン(販売融資): 国際市場で販売して返済可能となる
- ローンレートと返済単価(市場価格)の差 = 輸出補助金
- 政府在庫の増加を防ぐ

1990年代の状況(1)

— 1996年農業法による不足払いと生産調整の廃止、直接固定支払いの導入 —

- 単年度の財政赤字額は90年代前半に過去最高に達した
- 1995年、議会で「7年後に単年度の財政赤字をゼロにする」という予算決議が成立
- 農家の経営安定対策の削減額は、従来の経営安定対策を続けた場合の予測支出額の約24%
- 大幅な支出削減をどのように実現するのかが主要なテーマとなった

1990年代の状況(2)

—1996年農業法による不足払いと生産調整の廃止、直接固定支払いの導入—

- 穀物の需給は逼迫傾向になり、農産物価格は1995年には過去最高の水準に
- 農産物価格の高騰により、農家からは生産調整を廃止して、作付け自由化の要望が高まった
- 目標価格を上回る高価格のために当分の間、不足払いが支給されないと見込まれる

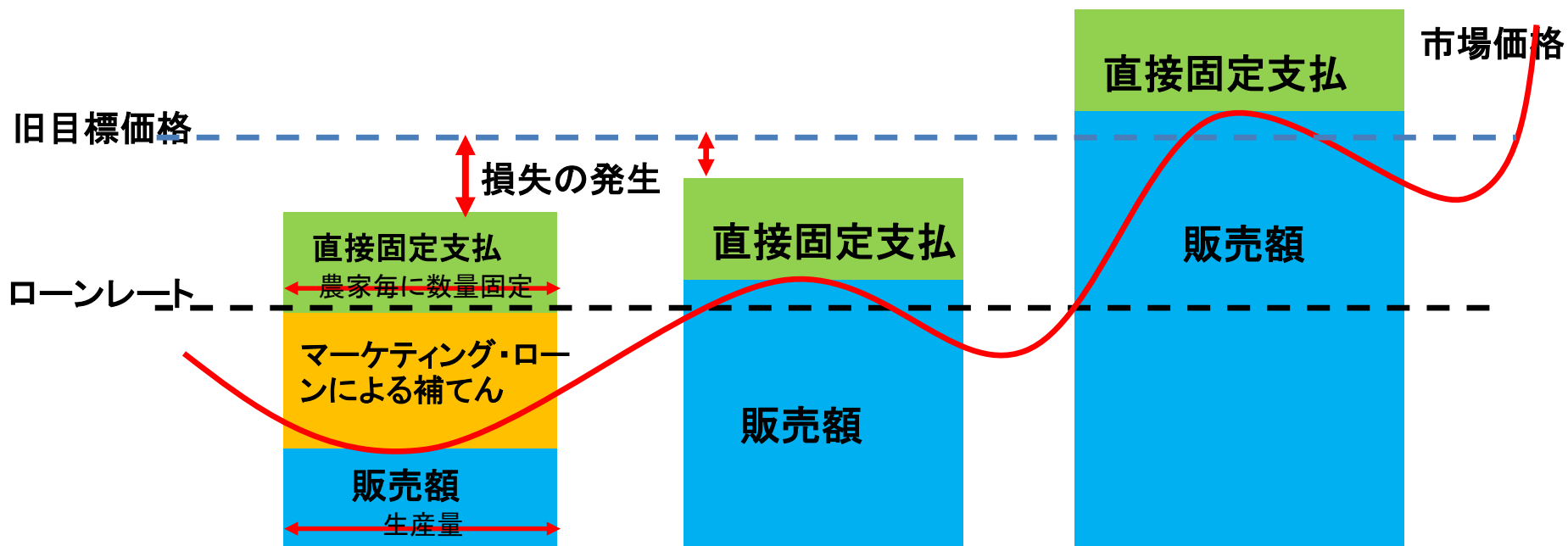
1990年代の状況(3)

—1996年農業法による不足払いと生産調整の廃止、直接固定支払いの導入—

- 財政支出の削減策として様々な方法が検討されたが、不足払いの代わりに農家に固定額が支給されるデカップル支払いを導入すれば
 - 直接支払いに係る財政支出の削減の計画的実施が可能
 - 直接支払い額の削減のために生産調整をする必要がなくなる
 - 高価格の場合でも固定額が支給される方が農家にとって不足払いより好都合である

1990年代の状況(4)

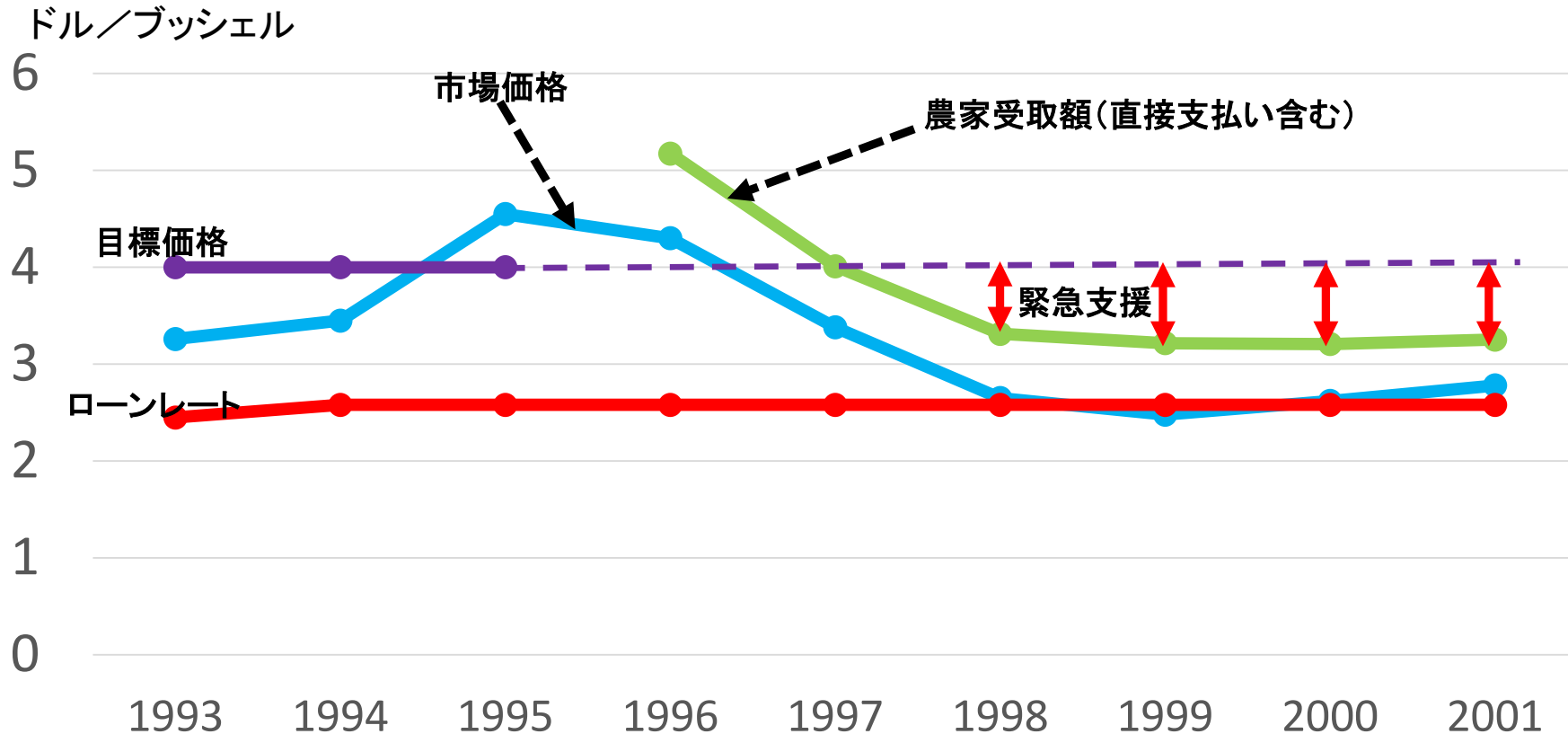
— 1996年農業法による不足払いと生産調整の廃止、直接固定支払いの導入 —



- 不足払いを廃止し、固定的な直接支払いを導入
- 生産調整を廃止し、作付けを自由化

1996年農業法の実施過程（緊急支援の発動）

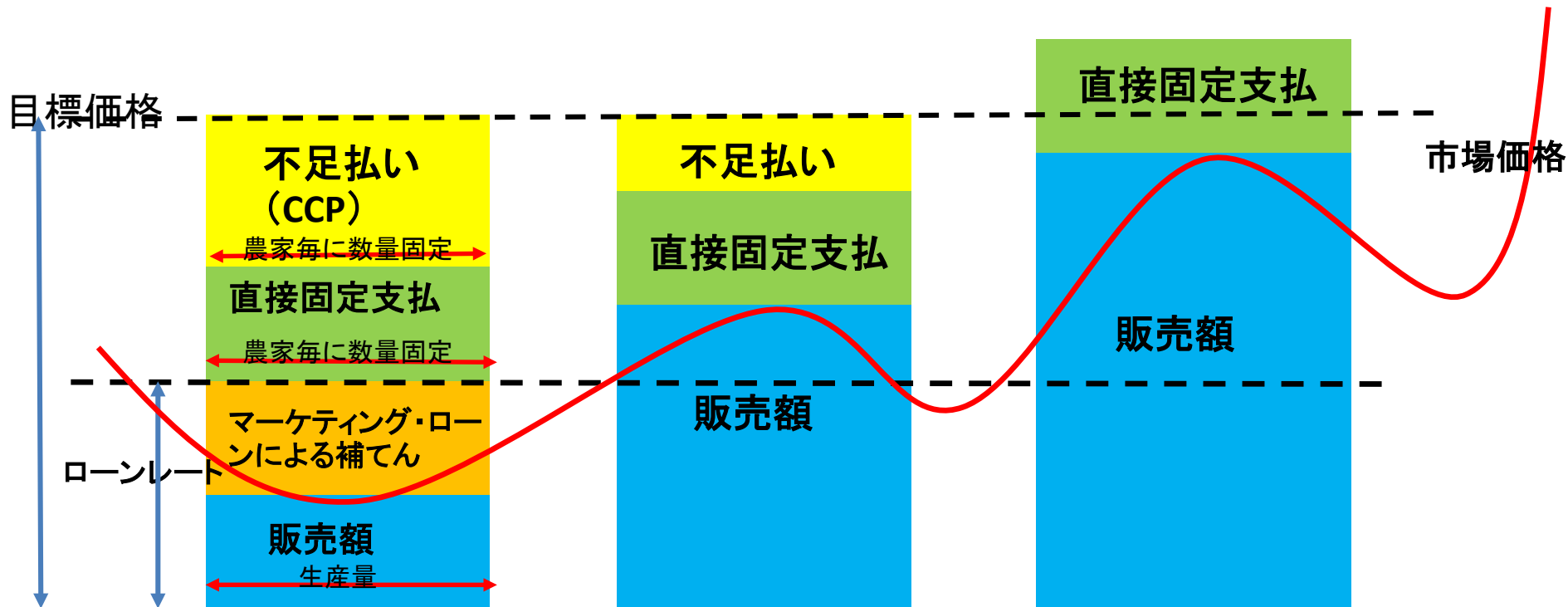
—小麦のケース—



- 価格の急落（1998年～）、直接固定支払いのみでは、農家手取額が旧目標価格水準を下回る
- 単年度の財政収支は、1998年以降黒字に転じた
- 緊急支援として「市場喪失支払い」を実施（1998年～2001年）

2000年代の状況(1)

—2002年農業法による不足払い(CCP)の再導入—



- 1996年農業法の実施過程を踏まえ、新たな不足払いが従来からの経営安定対策に追加される形で再導入
 - 「価格変動対応型支払い(Counter-Cyclical Payment: CCP)」

2000年代の状況(2)

—2008年農業法による収入変動対応型の施策(ACRE)の導入—

- 世界的需給の逼迫により、農産物価格が2006年秋以降から高騰し、2007年の価格は2005年に比べて約二倍に上昇
- 1996年農業法の実施段階における苦い経験から、不足払いは必要
- 2002年農業法の経営安定対策は維持

2000年代の状況(3)

—2008年農業法による収入変動対応型の施策(ACRE)の導入—

- 価格が目標価格以上の水準で変動している場合でも生産費の増加により所得が減少する可能性
- 現状の高水準の収入を維持する対策の要望
- 収入変動対応型の直接支払いである「平均作物収入選択プログラム(Average Crop Revenue Election: ACRE)」をCCP(不足払い)のオプションとして導入
 - 基準収入の90%よりも実収入が低下するような軽微な損失(shallow loss)部分に対して補てん(基準収入の90%~67.5%をカバー)
 - 基準収入:直近の収入実績 = 直近5中3年の平均収量 × 直近2年間の平均販売価格
 - 不足払い(目標価格)と違い、補てん基準が固定的でない

まとめ

背景	政策意図	価格支持・直接支払い	生産調整
(1930年代) 世界恐慌における農産物価格の暴落	他産業並みの購買力の価格水準を実現	[1933年農業法] 価格支持融資の創設	[1933年農業法] 生産調整(作付基準面積の削減)の導入
(1940～1960年代前半) 高水準の価格支持による生産過剰, 在庫急増 米国産農産物の価格競争力低下	生産抑制 価格競争力強化 所得補償	[1960年代の諸々の農業関連法] ローンレートを国際価格水準に引き下げ, その損失補償として直接支払いを導入	[1960年代の諸々の農業関連法] 作付面積転換計画の導入
(1960年代後半～1970年代) 輸出増加傾向 在庫減少	生産抑制の緩和 60年代に導入した所得補償の継続 生産コストを基準とした目標価格に所得支持の基準の変更	[1973年農業法] 不足払い制度の創設	[1970年農業法] 耕地隔離計画に変更(生産調整の緩和化)

<p>(1980年代) 需給緩和基調 輸出量減少 価格低下による不足 払いの発生</p>	<p>財政支出(不足払い) の削減 生産抑制 輸出促進</p>	<p>[1985年農業法] 販売支援融資の導入 (発動任意→93年～ 義務的)</p>	<p>[1981年農業法] 作付面積削減計画に 変更 生産調整の厳格化</p>
<p>(1990年代) 財政削減圧力 価格の上昇</p> <p>1990年代後半からの 需給緩和化 価格の低下</p>	<p>財政支出の削減</p> <p>所得補償</p>	<p>[1996年農業法] 不足払いの廃止 直接固定支払い導入</p> <p>緊急支援支払いの実 施</p>	<p>[1996年農業法] 生産調整の廃止 作付け自由化</p>
<p>(2000年代前半) 財政状況の好転 価格の低迷</p> <p>(2000年代後半) 価格の急騰</p>	<p>所得補償の継続</p> <p>不足払いが支給され ない場合でも現状の 高水準の収入を補償</p>	<p>[2002年農業法] 不足払い(CCP)の再 導入</p> <p>[2008年農業法] 収入変動型支払い (ACRE)を導入</p>	

【参考】農業保険の変遷

- 農業保険の創設期(1930年代～1970年代)
 - 1930年代に発生した干ばつ被害に対応するために収量保険という形式で開始
 - 当初は、対象作物と地域を限定して試験的に実施
 - 大規模な自然災害が発生した場合に多くの農家経営が危機にさらされたことから、1973年農業法により災害援助支払いを創設
- 農業保険の重点化(1980年代～)
 - 災害援助支払いは、実質的には保険料なしの農業保険として機能し財政負担が増加したため、原則的に災害援助支払いを廃止
 - 保険料補助の導入、対象地域の拡大、民間保険会社の参入(販売力強化、管理運営費の補助)等の農業保険の普及対策を実施
- 農業保険の本格的実施のための対策(1990年代～)
 - 1994年に保険料補助率の引き上げ、1996年に収入保険の創設、2000年に保険料補助率のさらなる引き上げ等の措置を実施
 - 農業保険の加入面積は増加した