

# 米国農業政策と直接支払の廃止

—2014年農業法下のデカップリングのゆくえ—

手塚 眞

はじめに：直接支払から作物保険へ？

## 1. 米国農業政策における固定支払

- 1) 直接支払と固定支払
- 2) 米国農業政策の展開と固定支払
- 3) 農産物信用公社（CCC）財政支援の変化，1996年農業法以降
- 4) PSE指標による米国農業政策動向概観

## 2. 農産物計画と作物保険

- 1) 歴史的背景
- 2) セイフティーネット，リスク管理，その他
- 3) セイフティーネット，議会予算過程，地域・農産物利益

おわりに：WTO農業協定と2014年農業法

はじめに：直接支払から作物保険へ？

2008年農業法（Food, Conservation, and Energy Act of 2008, P. L. 110-246）の主要部分は2012年に期限切れとなるため，その後継となるべき農業法の審議はすでに2011年には開始されていたが（下院の公聴会は2010年4月から始まっていた），同法審議は複雑な政治的駆け引きの大波に翻弄され続け，議会における合意がどうにか成立するまでに3年以上の歳月を要した。2014年農業法（The Agriculture Act of 2014, P. L. 113-79）の成立が困難であった主な理由は，農業内部というよりも，むしろ農業と農業外部の利害調整やイデオロギー的・政治的調整が困難であったからである。とりわけ予算関連の諸問題や予算的には農業法において極めて大きな比重をしめる栄養支援プログラム（Supplemental Nutrition Assistance Program- 低所得層を対象とする食費補助計画）の扱いに関連した合意形成が困難であった。

2014年農業法の特徴や意義を，特に農業諸計画に関連して明らかにするためには，農業法審議の状況や背景にまず注目する必要がある。第一に，長い審議過程を通じて農業法は絶えず予算問題の枠組みの中で重要な決定がおこなわれた。その結果，農業は大幅な予算削

減を受け入れざるをえなかった。にもかかわらず農業関係者の多くは2014年農業法におおむね満足し、支持を表明していた。このことは第二の要因、すなわち農産物価格の高水準と歴史的に見ても極めて高い農業純所得の下で農業法審議がおこなわれたということに関連している。農業関係者の主要な関心は、したがって、より大きな保護を現在要求するのではなく、むしろ今後必要になるであろう保護を確保する方向に向かった。さらに、第三には、国際的農政規律の欠如ないしは不確実さという要因をあげることができる。ウルグアイラウンド農業協定は、1995～2000年における先進国を中心とした農業保護水準を順次引き下げるための国際的な枠組み、国際的な農政規律の枠組みを構築した。また、ウルグアイラウンドの成果をより一層推し進めるための交渉を2000年に再開することも規定していた。しかしながらWTOのドーハラウンドは十数年間の継続的な努力にもかかわらず、十分な成果をあげることができなかった。このことは米国の2014年農業法審議においても、農政改革の方向性の喪失感や規律の緩みをもたらしたように思われる。

ただし2014年農業法成立時における上院農業委員会委員長スタビナウ(Debbie Stabenow)の発言は、同法を「米国農業政策のパラダイムを転換するもの」と位置づけていた。その主要な理由は、同法が「直接支払のような擁護することができない補助金(indefensible government subsidies like direct payments)を廃止」したからである。そしてそのかわりに強化されたものが「作物保険のようなりスク管理プログラム(risk management programs like crop insurance)」であった。さらに「保険料はとて高額なので」連邦政府がその一部を負担するが、それでも直接支払に比べれば納税者の負担ははるかに少なくてすみ、また理に適い賢明な政策である、と主張していた(Stabenow 2014)。

本稿は、米国の2014年農業法における直接支払の廃止の意義について考察をするものである。第1章では2008年農業法の「直接支払」を含む「固定支払(fixed payments)」が米国の農業政策に導入された経緯や背景を検討し、それがその後米国の農業政策全体の動向のなかでどのような位置を占めてきたかを一定のパースペクティブの下で整理してみる。第2章では、2014年農業法において固定支払にかわるものとして位置づけられている「作物保険のようなりスク管理プログラム」と固定支払の関係を幾つかの面から検討し、最後に現行のWTO協定との関連も含めて、これから生じうる諸問題について言及する。

## 1. 米国農業政策における固定支払

### 1) 直接支払と固定支払

農業政策における「直接支払(direct payments)」は様々な意味、様々な顔、様々な過去を持っている。2014年農業法が廃止した「直接支払」は、2002年農業法(Farm Security and Rural Investment Act of 2002, P. L. 101-171)が導入し、2008年農業法が継続した生産

者に対する支払(補助金)の法律上の名称である。そしてその原型は1996年農業法(Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996, P.L. 104-127)が導入した支払で、そのときの法律上の名称は「生産柔軟性契約支払 (production flexibility contract payments)」であった。

そのような特定の法律が規定する支払に与えられた固有名詞としての意味以外にも、より一般的な意味で「直接支払」という言葉が使われる場合もある。米国ではニューディール農政期から連邦政府が公的資金を生産者に直接に交付することはしばしばおこなわれてきた。そのような「農民に対する直接支払 (direct payments to the farmers)」は、1970年代以降、「不足払い (deficiency payments)」として農業財政支出の主要な部分をしめるようになっていた。

しかしながら今日「直接支払」という言葉は、ウルグアイラウンド農業協定との関連で使われることが多い。たとえば「日本型直接支払」に関する議論では、農業が持っている国土保全、水源涵養、自然環境保全、良好な景観形成、文化伝承などの「多面的機能」を維持するために、公的資金から直接、農業生産者に補助金を交付すべきだとされるが、これは明らかに同協定における国内農業政策改革の趣旨を意識したものである。

ウルグアイラウンド農業協定は、国内農業政策を、それが貿易に対して影響を与える程度に応じて「緑(影響が無い、あるいは極小)」と「黄(影響がある)」に分類している。そしてAMS(=Aggregate Measure of Support 助成合計量)という指標に基づき一定の国内農業保護削減をおこなうことが合意された。このとき「緑」の政策は削減の対象には含まれないため、協定は結果として「黄」の政策から「緑」の政策への転換を誘導するものであったといえる。すなわちウルグアイラウンド農業協定は各国の農業政策の目的や意図の是非とは係わりなく、国際貿易に与える影響を減少させるという観点から、用いられる農業政策手段の再構成(reinstrumentation of agricultural policies)を目指した(Magiera et al. 1990)。

この「緑」の政策の一つとして「直接支払」が含まれている。ただし直接支払が「緑」であるためには、支払は生産に対して中立でなければならない。すなわち生産量や生産物価格に連動して支払が決定されてはならない。このような農業補助と農業生産の切り離しは、デカップリング(decoupling)と呼ばれた。

2002年農業法や2008年農業法の「直接支払」そして1996年農業法の「生産柔軟性契約支払」はデカップルされた(decoupled)支払であり、特定の農産物の現在における生産や価格とかかわりなく生産者に一定の支払がおこなわれた。具体的にはそれまで補助対象となっていた幾つかの農産物の過去の一定期間における平均生産実績(各農場の農産物ごとの「基準面積」と「計画支払単収」から算出される)に対して、生産者に一定額の補助金が給付された。その際、現時点における当該農産物の生産は補助金受給の条件ではなく、価格変動に

よって補助金の給付額が変動することもなかったから、農業法が規定する期間にわたって給付されるべき補助金の額はあらかじめ確定・固定されることになった。このような支払を本稿では「固定支払」と呼ぶことにする。

## 2) 米国農業政策の展開と固定支払

米国農業政策に固定支払が導入される前提条件となったものは、市場における価格支持からの離脱であった。ニューディール期の農政の錦の御旗は何よりも「パリティ」であり、農産物と農民購入品目の間に存在すると考えられた公正で正しい価格関係を回復し、維持するという社会的・経済的・政治的正義を実現するために多大の労力がそそがれた。しかしながら戦後世界経済の発展過程において米国農業が急速に国際市場への依存を増大するにしたがい、ニューディール期の閉鎖経済的な諸前提は次第に維持することが困難になっていった。そしてまず輸出農産物を中心に、価格支持水準を市場均衡価格水準近傍まで引き下げると同時に、さまざまな形で生産者に直接的に財政資金を給付することで、市場価格においてではなく、生産者の受け取り価格において「公正な価格」の実現を目指すようになった。

したがって戦後米国農業政策は一般に（主として輸出農産物を中心に）市場における価格支持を無効化し、財政的な支援の比重を増す方向で政策展開がおこなわれてきたと言える。別の言葉で言えば、消費者負担の農業政策から納税者負担の農業政策へと転換したのである。問題はその転換に伴う財政的な負担をいかにコントロールするか、することができるか、ということであった。

一般に伝統的な農業補助は農産物の生産に結び付けられ、比例して与えられてきた。生産量がより多くなれば、与えられる補助もより多くなる。1970年代以降、農業への支援の主要な部分は「不足払い」によっておこなわれるが、同時に不足払い受給の条件として単年度の減反計画への参加が要求され、この年度ごとの供給管理によって政府の財政負担が一定水準におさえられた。しかしながら輸出阻害的な価格支持から離脱し、輸出促進的な不足払いを採用し、しかもそれともなう財政支出をコントロールするために輸出阻害的な減反を強化するというのは、明らかに自己矛盾的であり、自己破壊的であった。とりわけ1980年代に国際農産物市場における米国と欧州の対立が激化する中で、米国はみずからの政策の転換を模索することになった。

1987年1月の大統領経済報告でレーガン大統領は特に農業政策に言及し、補助金あるいは価格支持による農業補助が現在の農業生産と結び付けられている関係を断ち切る必要がある、という考えを表明した。デカップリングとよばれる考えである<sup>1)</sup>。これは単に米国の国内農業政策改革に関する提案であるにとどまらず、前年に開始されていたガットのウルグアイラウンドにおいても同様の農政改革提案を米国はおこなうことになった。ウルグアイラウンドにおける農業交渉は1992年の末までに最大の懸案の米国・EC間の妥協が成立し、93

年には農業を含むすべての交渉分野の合意がまとまった。最終的にウルグアイラウンドの農業協定は、世界貿易機関を設立するマラケシュ協定の付属文書として、1994年に123カ国が参加した合意文書調印式において調印された。

国際的な農業政策改革の中心的な概念の一つとなったデカップリングではあるが、これは米国農業利益の観点からみても、従来の国内農業政策における矛盾を乗り越える可能性を与えるものであった。すなわち、農業補助が現在の農業生産から切り離されるということは、減反により生産を削減することで財政支出を抑制する必要がなくなるということであった。生産の増減にかかわらず固定された一定の補助を与える仕組みの下では、生産は市場のシグナルにもとづいておこなわれ、たとえその結果生産量が増加したとしても、補助金の増加は起こらないことになる。

米国の1996年農業法はまさにそのようなデカップリングを実現した農業法であった。同法の成立によって、ニューディール期以降延々と続けられてきた減反は実施されなくなった(保全目的の長期休耕は別にして)。しかしながら実際の立法過程をつぶさに検証すれば、同法が「デカップリングという理念」を実現するために成立したものとは言い難いということも明らかである。確かにそのような理念の実現をもとめる人々はいたが、同時に多くの農業関係者は同法が与えるであろう当面の「実利」を支持したのである(手塚1997)。

実際、1990年代後半の農産物価格下落局面において、「デカップリングという理念」は多くの農業関係者により弊履のごとく捨て去られている(というよりも、実利によって採用した政策を実利が失われたことにより見捨てた)。生産物価格と連動する形の農業補助が「緊急農業支援」としてこの期間に多く再導入されることになった。そしてこの「緊急農業支援」はその後の2002年農業法によって制度化され引き継がれることになった。しかしながら、良くも悪くも米国の農業政策展開は漸進的で累積的なものである。したがって「逆コース」の農政展開のなかにあっても固定支払は維持されたし、また価格と連動する支払も、追加的な固定支払(部分的にデカップルされた支払)として給付されるなどの形をとった。

### 3) 農産物信用公社(CCC) 財政支援の変化、1996年農業法以降

このような1996年農業法以降の漸進的・累積的变化を生産者に対する財政的支援の具体的変化をとおして検証して見よう。

表1は農産物信用公社(Commodity Credit Corporation)による生産者に対する主要な財政的支援を示している。財政的な支援には現金給付にとどまらず、現金支払をとみなさない所得移転も含まれている。具体的には融資額を下回る返済額から生産者に生ずる利得などである。

まず固定支払は数年毎に更新される農業法によりあらかじめその総額がほぼ決定されている。たとえば1996年農業法はセクション113において1996会計年度から2002会計年度に

表1 生産者に対する農産物信用公社（CCC）の財政支援，1998～2011会計年度，実績  
（単位：100万ドル）

| 会計年度 | 固定支払  | 市場損失<br>支援支払 | 価格変動<br>対応支払 | 融資不足払 | 販売融資利得 | 農産物証券<br>交換利得 |
|------|-------|--------------|--------------|-------|--------|---------------|
| 1998 | 5,672 |              |              | 478   | 157    | 0             |
| 1999 | 5,476 |              |              | 3,360 | 988    | 0             |
| 2000 | 5,057 |              |              | 6,419 | 1,688  | 160           |
| 2001 | 4,105 | 3,011        |              | 5,293 | 721    | 360           |
| 2002 | 3,968 | 11,047       |              | 5,345 | 642    | 2,000         |
| 2003 | 3,857 | 5,321        | 1,743        | 693   | 190    | 998           |
| 2004 | 5,278 | -1           | 809          | 461   | 114    | 268           |
| 2005 | 5,236 | -1           | 2,772        | 3,856 | 318    | 1,520         |
| 2006 | 4,962 | -3           | 4,356        | 4,630 | 280    | 1,079         |
| 2007 | 3,956 | 2            | 3,159        | 174   | 13     | 1,006         |
| 2008 | 4,821 |              | 359          | 6     | 0      | 1             |
| 2009 | 5,222 |              | 731          | 145   | 0      | 888           |
| 2010 | 4,898 |              | 903          | 192   | 2      | 4             |
| 2011 | 4,745 |              | 124          | 30    | 1      | 0             |

出所) 手塚 (2007:45), 及び Commodity Credit Corporation, Commodity Estimates Books 各年度。

注) 「固定支払」は1996年農業法の「生産柔軟性契約支払」と2002年及び2008年農業法の「直接支払」「市場損失支援支払」は、1998年から2001年まで4回に亘って実施した緊急農業支援における追加的な固定支払。「価格変動対応支払」は202年農業法により制度化された価格に連動した追加的固定支払。「融資不足払」「販売融資利得」「農産物証券交換利得」は「償還請求権のない融資」に関連した支払および所得移転（詳細は本文参照）。なお、本表は農産物信用公社による生産者に対する財政的支援を網羅するものではない。

わたくしは漸減する利用可能な金額（1996年，5570百万ドル，1997年，5385百万ドル，1998年，5800百万ドル，1999年，5603百万ドル，2000年，5130百万ドル，2001年，4130百万ドル，2002年，4008百万ドル）を規定していた。このように漸減する支払総額のスケジュールは、固定支払がもともと「移行支払（transition payments）」として構想されたことと関連している。すなわち最終的には支払の無い状態を目指す、その移行期において漸減する支払をおこなう、という考えである。1996年農業法のタイトルIは「農業市場移行法（Agricultural Market Transition Act）」という名称を持っており、固定支払はしばしばその頭文字でAMTA支払と呼ばれた<sup>2)</sup>。ただし2002年農業法以降の直接支払からは、このような移行支払の痕跡は消え去っている。

2002年農業法においては、固定支払は会計年度ごとの総額ではなく、対象農産物ごとの支払レートとして規定されている（Young 2008）。実際の支払額は対象農産物ごとの支払レートに基準面積と支払単収を掛け合わせて算出される。基準面積と支払単収は農業法の有効期間において固定しているから、支払総額も固定したものとなる。なお支払の算出や給付は作物年度単位でおこなわれるので、会計年度の数字とは一致していない。2008年農業法は

基本的に 2002 年農業法の直接支払を継続した (Monke 2008)。

**市場損失支援支払**は、1990 年代後半の農産物価格下落局面において様々な立法に織り込まれた生産者に対する支援で、基本的に追加的な固定支払という性格を有していた (Womach and Becker 2001)。アドホックな緊急農業支援として実施された市場損失支援支払は、2002 年農業法において**価格変動対応支払**という名称で制度化された。これらの支払は、固定支払と同様に対象農産物の過去の生産実績にもとづいて確定された基準面積と支払単収に対して支払われ、現在の生産とは結び付けられていなかった (対象農産物の現時点での生産も支払の受給条件ではない)。ただし、対象農産物の価格下落の程度に応じて支払われるものであったから、その点においてはデカップリングの理念には逆行する性格のものであった。

1990 年代後半の農産物価格下落局面において大きな役割をはたしたものとして、以上のほかに、償還請求権のない融資に関連する支払や所得移転があった。償還請求権のない融資の原型は 1930 年代の米国の農業政策においてすでにみられ、収穫直後の農産物を担保として農務省が生産者に提供する短期の融資であった。この融資においては返済期限までに農産物価格が十分に上昇しない場合には生産者は担保農産物を農務省に引き渡すことで債務の返済にかえることができた。したがって、農産物の単位あたり融資額が実質的にその農産物の価格支持水準として機能する事になったので、償還請求権のない融資はしばしば価格支持融資と呼ばれた。

ただし当初このような性格を持っていた償還請求権のない融資は、1980 年代に大きな機能的変質を遂げている。それは農務省が農産物の単位あたり融資額 (融資単価と呼ばれる) を下回るような単価での返済をさまざまな形で認めるようになったからである。それ以降、その様な償還請求権のない融資は法律上販売支援融資 (marketing assistance loans) という名称を与えられている。当然、そのことによって償還請求権のない融資は市場における価格支持の手段としての歴史的な使命を終えることになったが、財政負担による生産者への新たな所得移転手段として機能するようになったのである (手塚 2004)。

まず**融資不足払**というのは、償還請求権のない融資をうける権利を放棄する生産者にたいして支払われる融資単価と返済単価の差額である。**販売融資利得**と**農産物証券交換利得**は基本的に同様な所得移転の仕組みであり、要するに、融資単価を下回る水準で融資を返済した場合、生産者に移転される所得である。ただし、販売融資利得が通常現金による融資返済であるのに対し、農産物証券交換利得の場合は農産物証券による返済という形をとる。これは法律が定める農業補助金の一人当たり上限額を回避するための方便として設けられている仕組み、法律に意図的に設けられた法律の抜け道である。これらの支払や所得移転はすべて、価格支持と同様に、与えられる農業補助が現在の農業生産 (現在の農産物生産量・価格) と完全に結び付けられている、という性格を持っている。

表 1 から明らかのように、1990 年代なかばから 2008 年農業法の次の農業法審議が始まる

まで、固定支払は（当初の漸減する支払総額スケジュールがその後放棄された結果として）は年間 40～50 億ドルの水準を維持してきた。これに対して農産物価格と連動する支払は当然農産物価格が下落した 1990 年代後半に急増し、逆に農産物価格が上昇局面に入る 2008 年以降急減している。したがって 2008 年農業法の次の農業法審議が始まる段階で、米国農業政策は農産物信用公社からの財政的支援という面から見る限り、そのほとんどが固定支払でしめられる状態にあった。

#### 4) PSE 指標による米国農業政策動向概観

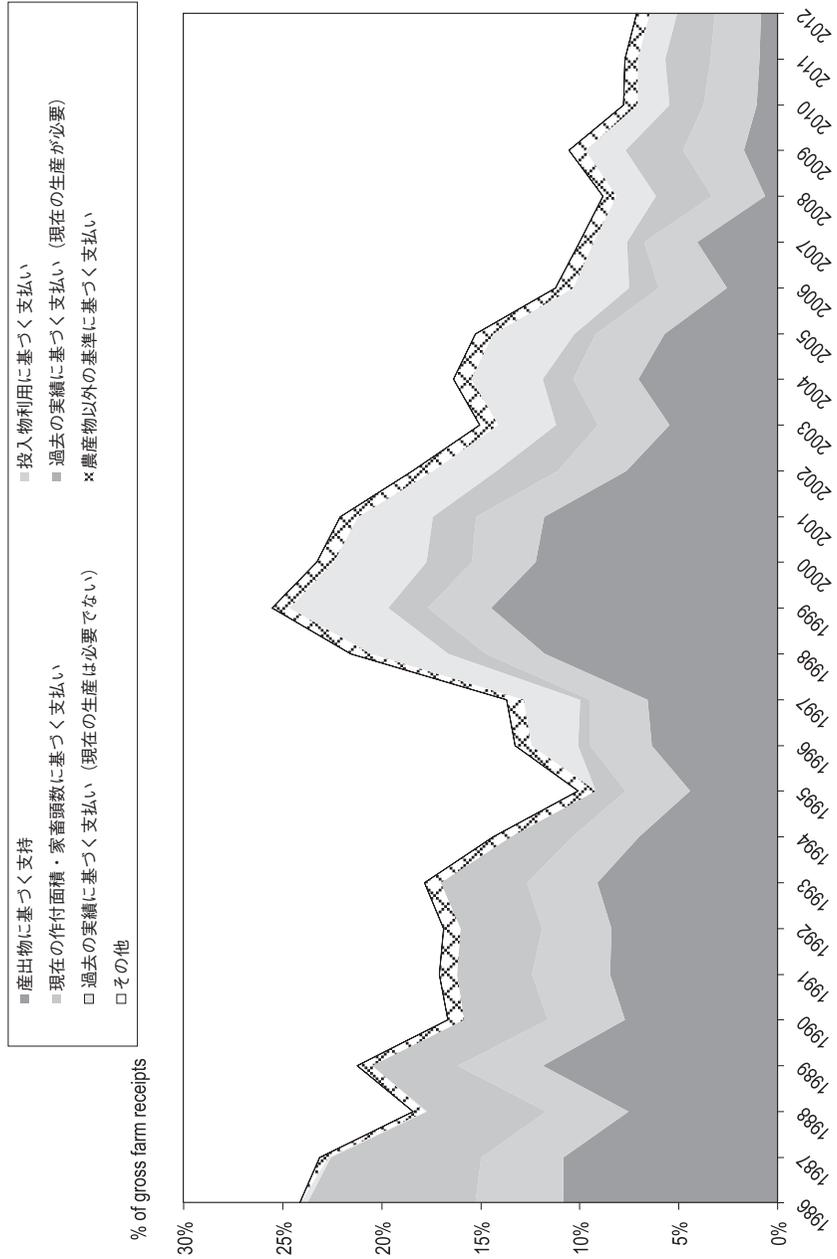
以上みてきたような農産物信用公社からの財政的支援は米国の伝統的な農業政策の主流に位置づけられるものではあるが、米国農業生産者に与えられる支援のすべてというわけではない。行政上の組織で言えば農務省農場サービス局・農産物信用公社系統以外にも、農務省自然資源保全局系統や、農務省リスク管理局・連邦作物保険公社系統が所管する様々なプログラムが生産者に対する支援を提供している<sup>3)</sup>。以下では、OECD が定期的に公表している PSE の指標をとおして 1986 年以降の米国農業政策の動向を概観して見よう（図 1）。

まず最も明らかな傾向は、% PSE で計測された保護水準の低下である。ただしこの低下傾向は農業政策の変化というよりも農産物価格の動向と大きく連動している。すなわち 1990 年代後半の農産物価格低下局面では保護水準が急上昇し、その後の農産物価格上昇にともない保護水準は低下している。それとならばもう一つの顕著な傾向は、「産出にもとづく支持」の低下傾向である。このカテゴリーは現在の米国農業政策では従来型の価格支持のほか前に前述した償還請求権のない融資にともなう所得移転が含まれ、これらの支持もまた市場価格が上昇すれば保護も低下するから、やはり農産物価格の動向と強く連動し、保護水準全体の低下の主要な要因となっている。

ただしいずれにしろ 2012 年時点では、PSE で計測された保護の全体的な水準はかつてなく低下し、その結果今日の米国農業政策の保護の内訳は主として、「投入に基づく支払」、「作付面積・家畜頭数に基づく支払」、そして「過去の実績に基づく支払（現在の生産は必要でない）」から構成されていることが確認できる。

現在の米国の「投入に基づく支払」は主として保全関係の技術サービスや保全関係の補助金（特に Environmental Quality Incentive Program）などである。なお保全関係のプログラムでも休耕計画である Conservation Reserve Program は「農産物以外の基準に基づく支払」に含まれる。「現在の作付面積・家畜頭数に基づく支払」としては作物保険に対する連邦補助金が含まれている。そして「過去の実績に基づく支払（現在の生産は必要でない）」には固定支払と同時に価格変動対応支払のような追加的固定支払も含まれている<sup>4)</sup>。

図 1 米国 % PSE 水準と支援カテゴリー一別内訳



出所) OECD, PSE/CSE Database, 2014.

## 2. 農産物計画と作物保険

### 1) 歴史的背景

米国連邦政府が実施する農産物計画（Commodity Programs）と作物保険（Federal Crop Insurance）は、ともにニューディール期にさかのぼる長い歴史を有している。ただしごく近年まで作物保険はその計画規模、その対象となる農地面積、財政支出、行政組織等のあらゆる面から見て、農産物計画と比較してきわめて限られた、控えめな計画であった。以下の表2は農産物計画の財政的規模を農産物信用公社の純支出で、作物保険の規模を保険料補助や保険会社への経費補助等の合計で捉え、対比したものである。作物保険は後述するように1990年代に様々な強化策がこころみられ保険加入が急速に増加したにもかかわらず、2000年代に入っても最初の数年間は30億ドル前後の年間費用であり、これに対し農産物計画（CCC純支出）は100億～200億ドルの規模であった。この関係が急激に変化してくるのは2008年以降であり、2011および2012会計年度にはついに作物保険の政府費用は農産物計画の費用を上回った。

#### （農産物計画の展開）

農産物計画は幾つかの主要な農産物ごとに実施される価格・所得支持政策であり、ニューディール期以降長い間、当該農産物の生産・流通管理を主要な要素として含むものであった。ただし今日では砂糖などの限られた農産物を例外として、生産・流通に対する規制は大幅に弱まり、様々な形の直接支払が大きな割合をしめている。1996年農業法による固定支払の導入で直接支払の生産との結びつきの切り離しが試みられたが、その後の価格低落期に再び結びつきの復活がみられた。しかし近年の農産物価格の高水準の状況下においては価格リスクを補償する様な伝統的な農産物計画は生産者への所得移転機能を持たなくなっているため、むしろ現在の高水準の農業収入を前提に、その損失を補償するような総合的なリスクへの対処を目指す方向への制度改革が試みられている。とりわけ2008年農業法で導入されたACRE（Average Crop Election）やSURE（Supplemental Revenue Assistance）はともに収入リスクに対処する計画であり、また作物保険と密接に関連するものであった（Zulauf, Schnitkey, and Langemeier 2010）。

ACREは価格変動対応支払に代わりうる計画として構想され、生産者は固定支払の減額と適用される融資単価の引き下げを受け入れる代わりに、収入損失を補償する支払を受けることができた。ACRE支払いは以下の2つの条件が満たされる場合に支払われた。1) ある作物に関する州レベルの収入（収穫後に算定される）が、保証水準（収穫前に決定される）を下回る。そして2) 生産者が農場においてその作物に関する収入の減少をこうむる。支払

表2 農産物計画と作物保険の政府費用

(単位：100万ドル)

| 会計年度 | 農産物計画 (CCC 純支出) |        |        | 連邦作物保険 |        |         |                 |                |     |            |
|------|-----------------|--------|--------|--------|--------|---------|-----------------|----------------|-----|------------|
|      | CCC 純支出         | うち直接支払 | 直接支払割合 | 保険料①   | 賠償請求金② | 超過支払②-① | 保険料補助金①に対する政府補助 | 経費補助金 保険会社への補助 | その他 | 作物保険政府費用合計 |
| 2003 | 17,425          | 12,214 | 70.1   | 2946   | 3768   | 822     | 1874            | 743            | 149 | 3588       |
| 2004 | 10,575          | 9,153  | 86.6   | 3133   | 2828   | -305    | 2387            | 900            | 143 | 3125       |
| 2005 | 20,187          | 15,325 | 75.9   | 3089   | 2796   | -293    | 2070            | 783            | 139 | 2699       |
| 2006 | 20,211          | 17,568 | 86.9   | 3617   | 3585   | -32     | 2517            | 960            | 126 | 3571       |
| 2007 | 11,040          | 10,420 | 94.4   | 4561   | 3493   | -1068   | 3544            | 1341           | 124 | 3941       |
| 2008 | 9,076           | 8,184  | 90.2   | 6741   | 5024   | -1717   | 5301            | 2016           | 137 | 5737       |
| 2009 | 11,443          | 9,821  | 85.8   | 8076   | 8416   | 340     | 5198            | 1602           | 131 | 7271       |
| 2010 | 10,015          | 9,180  | 91.7   | 5282   | 2759   | -2523   | 4680            | 1371           | 143 | 3671       |
| 2011 | 8,912           | 8,271  | 92.8   | 11037  | 13429  | 2392    | 7376            | 1383           | 144 | 11295      |
| 2012 | 8,710           | 7,267  | 83.4   | 13058  | 18428  | 5370    | 7149            | 1411           | 141 | 14071      |
| 2013 | 9,175           | 8,195  | 89.3   | 8985   | 6158   | -2827   | 7279            | 1350           | 149 | 5951       |

出所) USDA, RMA ウェブサイトの "Fiscal year government cost of federal crop insurance" および USDA, FSA ウェブサイトの "Commodity Estimates Books"  
 注) 作物保険の政府費用合計は、「超過支払 (②-①)」と「保険料補助金」と「経費補助金」と「その他」の合計。

額は固定支払および価格変動支払の対象作物ごとに計算され、現行作付面積に収入減少に応じた一定単価が乗ぜられた金額が支払われた。

SURE は形式上は 2008 年農業法のタイトル XII (Crop Insurance And Disaster Assistance Programs) において災害援助計画の一部として規定されている (通常の農産物計画はタイトル I において規定されている)。この計画自体は 2014 年農業法で継続されることは無かったが、計画の主要な要素の一部は 2014 年農業法のタイトル I で規定されている新たな ARC 計画 (特に ARC-IC オプション) に引き継がれている。SURE は形式上は災害援助計画ではあるが、農場全体の全作物からの収入を計算し、補償するなどの点で、従来の災害補償や作物収量保険とは大きく異なる特徴をもっていた。

SURE の基本的な特徴は、個別の作物ではなく農場全体の収入 (農産物計画や作物保険の支払を含む) が保証水準を下回る場合、一定の支払を行う点である。またこの計画への参加要件として作物保険の購入が義務付けられていたから、SURE の支払は結果として、作物保険の免責額 (=deductible, 保険金が支払われる水準まで自己負担しなければならない損害額) の一部を政府が支払うという性質をもっていた。このような保険がカバーしない部分の損失に対して支払をおこなうような計画は一般に「軽微損失計画 (shallow loss programs)」と呼ばれ、「セイフティーネットの穴を塞ぐ」ことを目指した 2014 年農業法審議で多くの政策提案がなされ、最も議論の集中した点の一つであった。

### (作物保険の展開)

農産物計画と同様に、連邦作物保険もやはり 1930 年代から開始されている。民間保険会社が十分なサービスを提供することが出来なかった農産物総合保険 (multiple peril crop insurance) の分野で、初めは小麦だけを保険対象作物として、試験的に連邦作物保険が提供された。1939 年には、165,000 件の小麦保険契約が 31 州の約 700 万エーカーに関して結ばれた。その後の 40 年間、連邦作物保険は限られた数の郡における限られた数の作物に対して提供され、農産物計画のように広く実施されるものではなかった (Smith and Glauber, 2012)。

1980 年代以降、連邦作物保険はアドホックに行われる農業災害援助にかわりうる体系的なリスク管理計画となることが期待され、様々な改革が試みられた。1980 年連邦作物保険法は保険参加率を引き上げるために保険料に対して連邦政府の補助金を給付し、またそれまで農務省が直接行っていた保険販売やサービスを全面的に民間会社にゆだねた。政府と民間保険会社や保険販売店の間では経費負担やリスク分担の扱いに関する取り決めを行った (Goodwin and Smith, 1995: 46-56)。ただし 1980 年代の諸改革にもかかわらず連邦作物保険の成長は緩やかなものであった。

今日の作物保険の成長の基礎を作ったものは 1994 年と 2000 年の連続的な作物保険の改革

法であった。1994年作物保険改革法（形式的には Federal Crop Insurance Reform and Department of Agriculture Reorganization Act of 1994 (P. L. 103-354) のタイトル I) の下で保険対象作物の生産者は基礎的な水準の保険（大災害保護 (catastrophic risk protection=CAT) と呼ばれ、当初は生産者の基準収量の50%を予想市場価格の60%で保証した）に入ることができると同時に、農産物計画やその他の農務省計画から便益を得るためには加入が義務付けられた。さらに保険料は全額政府が負担し、生産者は1作物あたり50ドルの手数料のみを支払った（吉井2000）。また、現在連邦作物保険を所管するリスク管理局（Risk Management Agency）もこの時農務省内に設置された。

ただし米国議会は1996年に生産者からの批判を受けて義務的保険加入の条項を削除し、これによってCAT保険の加入率は減少することになるが、基礎的水準を上回る保証を提供する保険（連邦補助はあるが生産者が保険料を支払う必要がある）への加入率は継続的に増加した。

2000年農業リスク保護法（Agriculture Risk Protection Act of 2000, P. L. 106-224）は、生産者が多様な種類の作物収量および収入保険を利用しやすくすると同時に、とりわけより保証水準の高い作物保険契約への加入を促進するために、補助金水準を引き上げた。これら一連の作物保険改革により、1998年には1億8200万エーカーであった保険加入面積は2011年には2億6500万エーカーを超えた。さらに、70%以上の保証水準の保険に加入した面積は、1998年には9%に満たなかったが、2011年には70%を上回った（Glauber 2012）。

今日の連邦作物保険は、収量リスクを対象とする作物収量保険と収入リスクを対象とする作物収入保険に大別できるが、作物収入保険は1997年から試験的に開始され、その後急速に普及した保険である。2013年の保険契約件数で見ると、全体の4分の3が作物収入保険で占められている（Shields, 2013: 6）。

以上の簡単な歴史的記述において示したように、長い間それぞれ独立の進化の道を歩んできた農産物計画と作物保険は、近年に至って各々その複雑さを増すと同時に、相互の関連性をも増大させている。その結果2014年農業法の審議においては、従来の農産物計画、作物保険、災害援助といった表面的な区分を越えて、「セイフティーネット」、「リスク管理」といった大きな括りで政策議論が戦わされる傾向が強かった。以下ではそのような大きな括りの枠組みの中で農産物計画と作物保険を検討する。

## 2) セーフティーネット、リスク管理、その他

セイフティーネットもリスク管理も広い意味を持った言葉である。農業におけるリスク管理手段としては、リスク・シェアリング、リスク・プーリング、そして多角化戦略が一般的に論じられる。より具体的には、農業経営多角化、垂直統合、生産契約、販売契約、先物市

表3 2008年農業法のセイフティーネット諸計画

| 農業法における<br>カテゴリー | プログラム                 | 対象農産物                                                           | 予想<br>年間支出額 |
|------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------|
| 農産物計画            |                       |                                                                 | 61億ドル       |
|                  | 固定支払 (DP)             | 小麦, トウモロコシ, グレインソル<br>ガム, 大麦, 燕麦, 陸地綿, 米, 大<br>豆, その他油糧種子, 落花生。 | 49億ドル       |
|                  | 価格変動対応支払<br>(CCP)     | DPと同じ。ただし幾つかの豆類も<br>対象。                                         | 6億ドル        |
|                  | 販売支援融資<br>(融資不足払)     | CCPと同じ。ただし超長綿, 羊毛,<br>モヘア, 蜂蜜も対象。                               | 2億ドル        |
|                  | ACRE                  | CCPと同じ                                                          | 3億ドル        |
|                  | 牛乳所得損失計画<br>(MILC)    | 牛乳                                                              | 1億ドル        |
| リスク管理            |                       |                                                                 | 84億ドル       |
|                  | 作物保険                  | 100以上の作物 (一部の家畜)                                                | 83億ドル       |
|                  | 無保険作物災害援助計<br>画 (NAP) | 作物保険対象外の作物                                                      | 1億ドル        |
| 災害援助             |                       |                                                                 | 7.5億ドル      |
|                  | SURE                  | 全作物                                                             | 7.5億ドル      |
|                  | その他災害援助計画<br>(LIP等)   | 家畜, 粗飼料作物, 蜜蜂, 農場養殖<br>魚, 果樹, 葡萄                                |             |
|                  | アドホックな災害援助            | 未定                                                              |             |

出所) Shields, Monke, and Schnepf (2010)

注) 予想年間支出額は議会予算局の予想。農産物計画およびリスク管理計画に関してはFY2011-FY2020の期間、災害援助とにMILCに関してはFY2008-FY2012の期間。

場でのヘッジング, オプション契約, 借入れ戦略, 流動性戦略, 投入のリースや作業委託, 作物収量保険および収入保険, 兼業その他の農外所得, などが農業におけるリスク管理手段として論じられる (Harwood, Heifner, Coble, Perry, and Somwaru 1999)。したがって農業のセイフティーネットもまた限りなく広く捉えることは可能ではあるが, 実際の米国農業法の農業政策論議において両者はかなり限定された意味に用いられているようである。議会調査局では2008年農業法のセイフティーネットの範囲を表3のように捉えている。

上記の表3で示された農産物計画, リスク管理, そして災害援助の諸計画は, 法律上はそれぞれのカテゴリーの下で, 農業法の異なるタイトルの下で規定されているとはいえ, 前節で見てきたように内容的には相互の関連を深め, 多くの点で融合してきている。これはACREのような農産物計画とリスク管理計画の間ばかりではなく, リスク管理計画と災害

援助計画の間にも、2008年農業法の下では補完的な関係がSURE計画という形で成立してきている。すなわち、長い間リスク管理計画と災害援助計画は代替的な関係にあるとみなされておき、アドホックな災害援助の実施が作物保険等のリスク管理計画の普及を妨げていると考えられてきた。したがってリスク管理計画の強化はアドホックな災害援助の必要をなくすことを大きな目標の一つとしておしすすめられてきた。しかしながらSURE計画はむしろ関係者によって不十分と考えられているリスク管理計画を補い、補完する計画という性格をもっている (Glauber 2012)。

上記の表から読み取ることができるもう一つの方向性は、対象農産物の拡大である。農産物計画はニューディール期からかなり限定された農産物を対象として実施されてきた。ただし80年前の米国農業は現在と比べると作物生産の専門化・特化がはるかに未発達であったから、少数の作物を対象としても広範な生産者に連邦政府の支援を与えることが可能であったはずである。過去1世紀近くの米国農業の変化の過程で、農産物計画は極めて限定された農業利益の既得権益となっていったという一面があろう。それに対して近年の農産物計画とリスク管理計画との融合は、計画利益の対象者を拡大するという方向性を示している。

しかしながらこのようなセイフティーネット諸計画間の融合が今後も一層進行し、やがては総合的・統合的なセイフティーネット計画が成立するか否かは、かなり微妙な問題である。その理由の一つは多分、制度的な障害、行政機構の慣性である。農産物計画を所管する農務省の部局は農場サービス局 (Farm Service Agency) であり、1930年代に遡る長い歴史と、全国のほぼすべての郡をカバーするような巨大な行政組織を有している。これに対して現在のリスク管理局は1994年の農務省再編成により誕生した新しい組織であるばかりでなく、実際の保険販売やサービスはすべて民間企業とのパートナーシップで行う体制をとっている。したがって両機関の計画の融合がより進行したとき、農場サービス局とリスク管理局 (そのパートナーである保険会社や販売代理店も含め) の間に利害の対立が生じる可能性はかなり高いと考えられる (Anderson, Young, and Davis 2013)。

### 3) セーフティーネット、議会予算過程、地域・農産物利益

2014年農業法が固定支払を切り捨て、作物保険を強化し、上院農業委員会委員長の言葉で言えば「米国農業政策のパラダイム転換」をもたらした背景をあらためて整理してみよう<sup>5)</sup>。

まず、2008年の農業法の直接支払は「政治的に」擁護することができない補助金になった。すなわち、かつてその補助金を擁護していた人々にとっても直接支払を維持する政治的費用が、直接支払のあたえる便益を上回ったということである。農産物価格水準の上昇ということを考えてだけでも、1990年代における固定支払の比重は今日よりもはるかに大きなものであったはずである。したがって固定支払の金銭的魅力は近年低下したと言えるのである。同時に、従来型の生産に結び付けられた農産物計画は農産物価格の高水準の下では所得移転

機能を持つことが困難である。したがって現在の高い農業所得水準を所与としてその損失を補償するようなリスク管理計画は農業関係者にとって経済的に極めて魅力的であった。またパブリック・リレーション的、戦略コミュニケーション的にもリスク管理という名目はその正当性が擁護しやすい計画であったとすることができる。

さらに、2014年農業法審議が常に議会の予算過程において大きな決定をおこなわなければならなかったことも、作物保険には有利にはたらいだ可能性がある。固定支払は予算的には極めて透明性が高く予算的影響は確実に予測でき、予測と実績はほぼ確実に一致する。これに対し作物保険の予算的影響は将来の作柄や農産物価格などの予測困難な要因により大きく変動する。ただし、プログラムの様々なパラメーターを操作して、予算過程におけるスコアリング（予算影響予測）には影響を与えることなく実際の支出可能性を確率的に増大させることはできる。このような立法提案を議会予算局では「一方的な賭け（one-sided bet）」と呼んでいる（U.S. Congressional Budget Office 1999）。

農業政策分野でしばしば行われた「（負ける可能性の無い）一方的な賭け」の例は、農産物価格が高水準にある場合、融資単価等の支持水準を予想される市場価格近くまで引き上げる立法提案である。このような提案は一般に議会予算局が行う立法の標準的な予算影響予測においては支出を増大させるものとはみなされなかった<sup>6)</sup>。しかし法律で融資単価を引き上げれば、市場価格が融資単価を下回る確率は増大し、実際に市場価格が融資単価を下回れば生産者は政府から補助を受けることが出来る。また実際には下回らなかったとしてもそれで生産者が何らかの損失をこうむるわけでもない。2014年農業法における固定支払の廃止と作物保険の拡大提案には、このような政治家による「一方的な賭け」ゲームとしての一面もあった（Anderson, Young, and Davis 2013）。2014年農業法成立後の農産物価格の動向は、農業関係者が勝ち馬に賭けた可能性を示唆している。

農業法の予算過程における駆け引きは主として農業利益とその外部の非農業利益との利害調整という性格をもっているといえるが、農業利益内部の利害対立もまた固定支払から作物保険への重心移動に影響を与えた。なぜならば作物保険への支持と不支持には明らかな地域的・農産物別の利害の相違があったからである。ただしこの利害対立自体はニューディール農業政策の当初から存在し続けてきたものであり、当時のウォーレス（Henry Agard Wallace）農務長官はニューディールのAAA体制を「綿花とトウモロコシの連合」と捉えていた（Hardin 1967）。この綿花（南部）とトウモロコシ（中西部）の連合と対立は戦後米国農業政策の展開過程において様々な局面で繰り返しその姿をあらわした。

2014年農業法における固定支払の廃止にともない最も大きな損失をこうむるのは主として南部で生産される米、綿花、落花生、そして大平原地域で生産される小麦であり、トウモロコシと大豆の損失は相対的に軽微であることが予想されていた（U. S. Congressional Budget Office 2013）。これは基準面積あたりの固定支払がトウモロコシや大豆と比較して、

米や綿花ではるかに大きいからばかりではない。固定支払の対象となる当該作物の基準面積と当該作物の実際の作付面積を比較すると綿花と米の作付面積は基準面積を下回り、トウモロコシと大豆の作付面積は基準面積を上回っている。したがって基準面積に対する支払である固定支払が廃止され、実際の作付面積にもとづく作物保険へセーフティーネットの重心が移動すれば綿花と米の失うものはきわめて大きくなる。その結果、如何に追加的な利益を綿花や米に与えることができるかが、作物保険の立法的成否に大きな影響を与えることになった。

ただし2014年農業法審議において、米国の綿花関係団体はWTOパネルでブラジルに敗訴した綿花プログラムの改革を迫られているという特別な事情があり、自ら綿花独自の作物保険プログラムであるSTAX (Stacked Income Protection Plan) を提案し、基本的にこの案が2014年農業法に採用され成立した。プログラムの内容は綿花以外の作物に適用される作物保険のオプションであるSCO (Supplemental Coverage Option) と同様に「軽微損失 (shallow loss)」を保証するタイプのプログラムであるが、政府の保険料負担率はより高くなっていた。

地域・農産物利害がもっとも明らかな形であられる米国農業政策上の恒常的問題の一つは補助金の「支払制限」に関するルールである。「支払制限」が厳格化される時、最も損失をこうむる可能性の大きな地域・農産物はやはり南部の綿花と米である。したがって議会においては南部農業利益に対する牽制球として、しばしばこの種の提案が立法過程の重要な局面で提案されてきている（そして最終的には常に否決されるか、あるいは弱められた形の提案が採択される）。作物保険の保険料に対する補助金に関しても、その極めて限定されたゆるやかな制限を内容とする修正案がダービン (Richard Durbin) 上院議員 (D-IL) により提出され、2013年5月23日の上院本会議で審議された。投票の結果は表4で示したとおり上院では採択されたが、下院において同様の修正案は採択されず、最終的には両院協議会においてこの修正案は削除されている (U. S. House. 2014: 554)。

表4の投票結果から読み取れる幾つかの点を確認しておこう。まず投票行動が（少なくともこの投票に関しては）所属政党に係わりがないということである。同修正案の共同提案者には両党の議員が含まれている。一般に農業関連の法案は超党派の支持を得ることが極めて多いが、「支払制限」修正案への賛成票もまた両党からの支持を得ている。逆に言えば反対票も両党にまたがっているということである。そして賛成反対の決定要因がむしろ地理的・地域的な利害であることが投票結果の地域別集計から読み取れる。地域的な利害の内容としては、都市的利益・農村的利益という対立軸とならび、農産物別の利害対立（トウモロコシ対綿花・米に代表される）が大きな要因であるように見られる。明確な反対地域は「デルタ諸州」と「北平原諸州」であった<sup>7)</sup>。

ただし、すべての投票が地域的・農産物別利益にもとづき行われていると考えるのもまた

表4 米国議会上院第113議会点呼採決139番（ダービン修正案採決、2013年5月23日）

|                 | 賛成        | 反対       | 棄権       |                                                                                                                                    | 賛成        | 反対        | 棄権       |
|-----------------|-----------|----------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|----------|
| <b>東北諸州</b>     | <b>17</b> | <b>4</b> | <b>1</b> | <b>デルタ諸州</b>                                                                                                                       | <b>0</b>  | <b>5</b>  | <b>1</b> |
| Connecticut     | D, D      |          |          | Arkansas                                                                                                                           |           | D, R      |          |
| Delaware        | D, D      |          |          | Louisiana                                                                                                                          |           | D         | R        |
| Maine           | R, I      |          |          | Mississippi                                                                                                                        |           | R, R      |          |
| Maryland        | D, D      |          |          | <b>南平原諸州</b>                                                                                                                       | <b>3</b>  | <b>0</b>  | <b>1</b> |
| Massachusetts   | D         | D        |          | Oklahoma                                                                                                                           | R         |           | R        |
| New Hampshire   | D, R      |          | D        | Texas                                                                                                                              | R, R      |           |          |
| New Jersey      | D         |          |          | <b>山岳諸州</b>                                                                                                                        | <b>9</b>  | <b>5</b>  | <b>2</b> |
| New York        | D         | D        |          | Arizona                                                                                                                            | R         |           | R        |
| Pennsylvania    | D, R      |          |          | Colorado                                                                                                                           | D, D      |           |          |
| Rhode Island    | D, D      |          |          | Idaho                                                                                                                              |           | R, R      |          |
| Vermont         |           | D, I     |          | Montana                                                                                                                            | D         | D         |          |
| <b>五大湖諸州</b>    | <b>5</b>  | <b>1</b> | <b>0</b> | Nevada                                                                                                                             | D         |           | R        |
| Michigan        | D         | D        |          | New Mexico                                                                                                                         | D, D      |           |          |
| Minnesota       | D, D      |          |          | Utah                                                                                                                               | R, R      |           |          |
| Wisconsin       | D, R      |          |          | Wyoming                                                                                                                            |           | R, R      |          |
| <b>コーンベルト諸州</b> | <b>7</b>  | <b>3</b> | <b>0</b> | <b>太平洋諸州</b>                                                                                                                       | <b>5</b>  | <b>0</b>  | <b>1</b> |
| Illinois,       | D, R      |          |          | California                                                                                                                         | D         |           | D        |
| Indiana         | R         | D        |          | Oregon                                                                                                                             | D, D      |           |          |
| Iowa            | R         | D        |          | Washington                                                                                                                         | D, D      |           |          |
| Missouri        | D         | R        |          | <b>その他地域</b>                                                                                                                       | <b>3</b>  | <b>1</b>  | <b>0</b> |
| Ohio            | D, R      |          |          | Alaska                                                                                                                             | D, R      |           |          |
| <b>北平原諸州</b>    | <b>1</b>  | <b>7</b> | <b>0</b> | Hawaii                                                                                                                             | D         | D         |          |
| Kansas,         |           | R, R     |          | <b>合計</b>                                                                                                                          | <b>59</b> | <b>33</b> | <b>8</b> |
| Nebraska,       |           | R, R     |          |                                                                                                                                    | D=36      | D=14      | D=3      |
| North Dakota    |           | D, R     |          | 内訳                                                                                                                                 | R=22      | R=18      | R=5      |
| South Dakota    | D         | R        |          |                                                                                                                                    | I=1       | I=1       | I=0      |
| <b>アパラチア諸州</b>  | <b>4</b>  | <b>4</b> | <b>2</b> | 出所) "Agriculture Reform, Food, and Jobs Act of 2013: Roll Call Vote No. 139." <i>Congressional Record</i> (May 23, 2013) p. S3820. |           |           |          |
| Kentucky        | R         | R        |          | 注) 地域別集計には農務省経済調査局でしばしば用いられる10地域分類（アラスカとハワイを除く）を用いた。D=民主党、R=共和党、I=その他。                                                             |           |           |          |
| North Carolina  | R         | D        |          |                                                                                                                                    |           |           |          |
| Tennessee       | R         |          | R        |                                                                                                                                    |           |           |          |
| Virginia        |           | D, D     |          |                                                                                                                                    |           |           |          |
| West Virginia   | D         |          | D        |                                                                                                                                    |           |           |          |
| <b>東南諸州</b>     | <b>5</b>  | <b>3</b> | <b>0</b> |                                                                                                                                    |           |           |          |
| Alabama         | R         | R        |          |                                                                                                                                    |           |           |          |
| Florida         | D, R      |          |          |                                                                                                                                    |           |           |          |
| Georgia         |           | R, R     |          |                                                                                                                                    |           |           |          |
| South Carolina  | R, R      |          |          |                                                                                                                                    |           |           |          |

単純化のし過ぎであろう。例えば、上院農業委員会委員長 Stabenow (D-MI) は、地域的・農産物的には賛成投票が当然と考えられるが、上院農業委員会委員長としての立場上、反対投票の堂々たるスピーチを上院本会議で行い、自ら反対票を投じている。農業法を最終的に成立させるためには南部農業利益の支持が不可欠だからである。

### おわりに：WTO 農業協定と 2104 年農業法

米国 2014 年農業法は「直接支払のような擁護することができない補助金」を廃止し、「作物保険のようなリスク管理プログラム」を強化した。本稿は、漸進的・累積的な戦後米国農業政策展開の文脈に 2014 年農業法を位置づけることにより、その意義をより深く解明することを試みた。

作物保険のようなリスク管理プログラムがどのようなメリットを持つにしろ、2014 年農業法による固定支払の廃止はこれからの米国国内農業政策の展開に制約を加えるばかりでなく、国際的な農業政策をめぐる交渉や協定にも少なからぬ影響を与えることになると考えられる。したがって最後に WTO 農業協定と 2104 年農業法の関連にふれて本稿を締め括りたい。

現在米国は WTO の農業協定の下で、貿易歪曲的とされる「黄」の政策に年間 19.1 億ドルの上限が課せられている。米国国内農業政策の AMS (助成合計量) の WTO への最新の通知は、2014 年 1 月に行われており (2011 販売年度分の AMS)、それによれば制限対象となる「黄」の政策に伴う金額は 4.654 億ドルであった。ただし、デミニミス (農業生産額の一定割合以下の助成は制限対象から除外するという規定) のルールに基づき除外された金額が 9.681 億ドルあるので、これを加えると、黄の政策に伴う金額全体は 14.335 億ドルになる (Schnepf 2014)。

デミニミスのルールは米国の AMS の WTO 通知において、その適用の正当性がかなり疑問視されることが多いルールの一つであり、ドーハラウンドでは米国もその適用規律の強化に同意していた。したがって将来もしも WTO において新たな農業協定が成立する場合、デミニミスのルールは現行よりも厳しいものになる可能性が高い。いずれにしろ、仮にデミニミスの抜け道を使わなかったとしても、2011 年度に関しては米国の黄の政策は WTO の制限内に収まっていたということになる。

2011 年以降、米国の国内農業政策は農産物価格の価格上昇にともない、その一般的な保護水準を低下させている。しかし、2014 年農業法は従来「緑」の政策として WTO 農業協定の制限の枠外にあった固定支払を廃止し、その予算的資源を活用し「黄」に分類される作物保険等のリスク管理プログラムを強化したのであるから、その一般的な影響は「黄」の政策の比重の増大ということになる。もっとも作物保険に関連する金額のうち保険料補助金は

## 米国農業政策と直接支払の廃止

当然ながら「黄」に分類されているが、リスク管理局の諸経費や民間保険会社との取り決めに基づく経費負担等は米国の2008年のWTOへの通知以降は「一般サービス」として「緑」に分類されている（Zulauf and Orden 2012: 27）。

さらに2014年農業法がタイトルIで新たに導入したPLC（Price Loss Coverage）やARC（Agricultural Risk Coverage）は価格と関連付けられているので、2008年農業法の価格変動対応支払と同様に「黄」の政策であることは明らかであるが、PLCやARCは価格変動対応支払以上に「作物を特定しない（non-product specific）」計画として分類することに関しては疑義が多い。そして2014年農業法のPLCなどの支持水準は一般に2008年の価格変動対応支払よりも高いから、ひとたび農産物価格が低下した場合、これらの計画にデミニミスのルールを適用することが困難になることも考えられ、そのような場合には米国がAMS上限に近づく可能性は高くなる（Smith 2014: 11-12）。

同時に、米国がAMS上限を超える可能性を低下させるような要因も2014年農業法には含まれている。それは農産物価格低下がPLCやARCなどの価格と連動した計画の支出を増加させるのに対し、作物保険に対する農産物価格低下（多年度にわたる）の影響は逆だからである。農産物価格の傾向的な低下は保険の対象となる農産物の賠償額を低下させるので、保険料も保険料への連邦政府の補助金も低下することになる（Smith 2014: 10）。

以上は現行のWTO農業協定の運用を所与として2014年農業法との関連を考えたものであるが、より大きな問題は、国際的な農業政策改革の今後に与える影響であろう。農産物価格の上昇とともに米国農業政策の一般的保護水準は低下したとはいえ、2014年農業法の諸「改革」はむしろ将来的に予想される価格低下に伴う財政支出の増大の可能性を高めるものとなっている。したがってそのような農業法の下で米国が現行WTO農業協定の一層の規律強化に関する積極的なリーダーシップをとることは、かなり困難であるように思われる。

考えられる一つの可能性としては、従来十分な検討が加えられてこなかった作物保険等のリスク管理プログラムに関して新たな国際的な議論を開始し、それが一定の条件の下では「緑」の政策となりうる範囲を模索するという方向であろう。例えばZulauf and Orden（2012）は農業政策における固定的ターゲットと市場調整的ターゲットの区別の有用性を強調している。また、現行農業協定ではリスク管理計画におけるsystemic risk（危険分散が不可能で民間保険会社が対処しきれないリスク）とidiosyncratic risk（個々の経済主体が直面するリスクで民間保険会社が対処できるリスク）の区別が欠如していることを問題として指摘している。

国際的な農政改革の場において当面米国の積極的なリーダーシップが期待できないとしても、そのことが学術的な討論や研究の停滞の理由となるわけではない。

附記 本稿は、2012年度東京経済大学国内研究費による成果の一部である。

## 注

- 1) 手塚 (1994) では「デカップリング」概念の出所を大統領経済諮問委員会にまでしか遡っていないが、ここで一つ付け加えておく。まず、1987 年の大統領経済報告のための基礎的な検討をおこなった大統領経済諮問委員会には農業・貿易・金融担当のシニアスタッフエコノミストとして Gordon C. Rausser がいたことである。Rausser はカリフォルニア大学バークレー校で長く教鞭をとっていたが、1986 年には大統領経済諮問委員会のポストを提供され、「ガットのウルグアイラウンド交渉に取り組むためのしごとをした (ウェブサイト [www.grausser.com/](http://www.grausser.com/) による)」。その後 2 年間、国務省の AID のチーフエコノミストもつとめた。1999 年には米国農業経済学会 (現在の農業及び応用経済学会) のフェローとなっている。デカップリングに直接かかわる論文としては、Rausser and Foster (1987) がある。同論文で、最大のテーマとされるのは「無駄で無意味な供給管理」からの脱却である。そのための合理的な政策を実現するためには、生産と政府補助の関係を断ち切り、食料保障を充実し、農業金融を再編成し、保全に対するインセンティブを強化し、そして米国と同様の政策課題をかかえる諸外国との協同を実現することが必要であると論じている。デカップリングという言葉はいまや農業政策の議論における「はやりことば (buzz word)」だが、より良い政策のための最も重要な構成要素である、と述べている。
- 2) 1996 年農業法の農務省による概要と解説に関しては、Nelson and Schertz (1996)。日本語抄訳と解説は、農政調査委員会 (1997) を参照。
- 3) 農務省農場サービス局・農産物信用公社系統の農業支援の全体的な分析として手塚 (1994) および手塚 (2007)、農務省自然資源保全局系統の分析として手塚 (2010) を参照していただければ幸いである。
- 4) PSE の支援カテゴリーの詳細は OECD (2010)。米国の具体的な支援プログラムと PSE の支援カテゴリーの対応関係に関しては OECD (2013)。
- 5) 上院農業委員会委員長が「米国農業政策のパラダイム転換」と言ったから、米国農業政策にパラダイム転換が起きたにちがいないと考えるのはあまりにも naive であろう。路地で遊んでいた子供時代、力道山役の少年が「カラテチョップ!」と叫んで敵役が倒れないのはたしかに社会的ルールの違反であった。ウルトラマンが「スベシウム光線」と叫んだとき怪獣は倒れなければならない。しかし同時に我々はごっこの世界、ゲームの世界、政治の世界、そして現実の世界が異なるものであることを、そしてまた重なり合うものであることを知っている。米国農業政策ゲームにおける不易と流行を見極めることが必要であろう。
- 6) 議会予算局は 1995 年以降、確率スコアリング (probability scoring) を用いて「一方的な賭け」提案に対処するようになった。ただしすべての立法提案に確率スコアリングが用いられるわけではない。むしろ明らかな「まやかし提案」に対する抑止力として働くことが期待されているようである (Jagger and Hull 1997)。
- 7) 支払制限をめぐる地域別・農産物別対立の 1960 年代以降の政策的展開に関しては手塚 (1995) を参照。

## 参 照 文 献

Anderson, John D., Robert E. Young, and Todd D. Davis. 2013. *Institutional Barriers to an Insur-*

- ance-Based Farm Safety Net*. Paper prepared for presentation at the Agricultural and Applied Economics Association's 2013 Crop Insurance and the Farm Bill Symposium, Louisville, KY, October 8-9, 2013.
- Glauber, Joseph W. 2012. "The Growth of the Federal Crop Insurance Program, 1990-2011." *American Journal of Agricultural Economics* 95(2) : 482-488.
- Goodwin, Barry K., and Vincent H. Smith. 1995. *The Economics of Crop Insurance and Disaster Relief*. Washington, D. C. : AEI Press.
- Hardin, Charles M. 1967. *Food and Fiber in the Nation's Politics, National Advisory Commission on Food and Fiber Technical Papers, Volume III*. Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office.
- Harwood, Joy, Richard Heifner, Keith Coble, Janet Perry, and Agapi Somwaru. 1999. *Managing Risk in Farming: Concepts, Research, and Analysis*. Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 774.
- Jagger, Craig and David Hull. 1997. "Calling the One-Sided Bet: A Case Study of Budget Scoring in the 1996 Farm Bill." *Review of Agricultural Economics* 19(1): 178-192.
- Magiera, Stephen L., Maury E. Bredahl, Karl D. Meilke, T. K. Warley, and Nicole Ballenger. 1990. *Reinstrumentation of Agricultural Policies*. [Columbia, Mo.] : International Agricultural Trade Research Consortium.
- Monke, Jim. 2008. *Farm Commodity Programs in the 2008 Farm Bill*. Congressional Research Service RL34594 (July 23, 2008)
- Nelson, Frederick J., and Lyle P. Schertz (ed) .1996. *Provisions of the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*. Economic Research Service, U. S. Department of Agriculture. Agriculture Information Bulletin No. 729.
- OECD. 2010. *The PSE Manual*.
- OECD. 2013. *United States: Estimates of Support to Agriculture, Definitions and Sources*. [www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/DSUSA2013.pdf](http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/DSUSA2013.pdf)
- Rausser, Gordon C. and William Ellis Foster. 1987. "Managing Farm Supply." *Choices* 02(3): 18-21.
- Schnepf, Randy. 2014. *Agriculture in the WTO: Limits on Domestic Support*. Congressional Research Service RS20840 (January 27, 2014)
- Shields, Dennis A. 2013. *Federal Crop Insurance: Background*. Congressional Research Service R40532 (December 12, 2013).
- Shields, Dennis A., Jim Monke, and Randy Schnepf. 2010. *Farm Safety Net Programs: Issues for the Next Farm Bill*. Congressional Research Service R41317 (December 7, 2010) .
- Smith, Vincent H. 2014. *The U.S. Agriculture Act 2014: Trade and Production Implications in a WTO context*. ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development Issue Paper No. 52.
- Smith, Vincent H., and Joseph W. Glauber. 2012. "Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We Going?" *Applied Economic Perspectives and Policy* 34(3): 363-390.

- Stabenow, Debbie. 2014. "Not Your Father's Farm Bill." *The Huffington Post* (February 4, 2014).
- U.S. Congressional Budget Office. 1999. *Estimating the Costs of One-Sided Bets: How CBO Analyzes Proposals With Asymmetric Uncertainties*.
- U.S. Congressional Budget Office. 2013. *CBO's February 2013 Baseline for Farm Programs*, February 5, 2013  
[http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/43893\\_USDAfarmPrograms.pdf](http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/43893_USDAfarmPrograms.pdf)
- U.S. House. 2014. *Agricultural Act of 2014, Conference Report (to Accompany H.R. 2642)*. (H.Rpt. 113-333) .  
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-113hrpt333/pdf/CRPT-113hrpt333.pdf>
- Womach, Jasper, and Geoffrey Becker. *Farm Economic Relief and Policy Issues in the 106th Congress: A Retrospective*. Congressional Research Service RL30794 (January 8, 2001).
- Young, Edwin. 2008. *The 2002 Farm Bill: Provisions and Economic Implications*. Economic Research Service, U. S. Department of Agriculture. Administrative Publication No. AP-022.
- Zulauf, Carl and David Orden. 2012. US Farm Policy and Risk Assistance: The Competing Senate and House Agriculture Committee Bills of July 2012. ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development Issue Paper No. 44.
- Zulauf, Carl, G. Schnitkey, and M. Langemeier. 2010. "Average Crop Revenue Election, Crop Insurance, and Supplemental Revenue Assistance: Interactions and Overlap for Illinois and Kansas Farm Program Crops." *Journal of Agricultural and Applied Economics* 42(3) : 501-515.
- 吉井邦恒 2000 「市場指向型農業政策への移行とセイフティ・ネット政策—アメリカ及びカナダの農業収入リスク管理政策とわが国の検討課題—」『先物取引研究（日本商品先物振興協会）』第4巻第2号。
- 手塚眞 1994 「米国農業政策とデカップリング」『東京経学会誌』186号（1994年3月）。
- 手塚眞 1995 「米国農業政策と農業構造」『東京経学会誌』191号（1995年3月）。
- 手塚眞 1997 「米国農業政策と議会予算過程：1996年農業法の事例」『東京経学会誌』203号（1997年7月）。
- 手塚眞 2004 「米国農業政策と償還請求権のない融資：2002年農業法における融資単価の含意」『東京経学会誌』239号（2004年3月）。
- 手塚眞 2007 「米国連邦政府の農業予算と議会予算過程」『平成18年度北米地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書（国際農林業協力・交流協会）』pp. 29-73.  
[http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai\\_nogyo/k\\_syokuryo/h18/pdf/h18\\_america\\_02.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/h18/pdf/h18_america_02.pdf)
- 手塚眞 2010 「米国農業政策と環境・保全諸計画：農業政策の「グリーン化」をめぐる政治経済学」『東京経学会誌』265号（2010年2月）。  
[http://www.tku.ac.jp/kiyou/contents/economics/265/033\\_Tezuka.pdf](http://www.tku.ac.jp/kiyou/contents/economics/265/033_Tezuka.pdf)
- 農政調査委員会 1997 『新農政推進等調査研究事業報告書 平成8年度新農政推進調査研究事業アメリカ96年農業法等調査（第1分冊）アメリカ96年農業法』平成9年3月。  
<http://www.library.maff.go.jp/GAZO/3-0000109715.htm>