

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——

手塚 眞

はじめに

1. 戦後米国農業政策と保全諸計画
2. 農産物価格・所得支持諸計画の変質と保全諸計画
 - 1) 農産物価格・所得支持諸計画の変質：価格支持，所得支持，およびデカップリング
 - 2) 保全諸計画の変質：休耕計画，クロス・コンプライアンス，グリーン・ペイメント
3. 2002年農業法と生産農地保全計画：米国農業環境政策のEU化
 - 1) 米国とEUの農業環境政策の対比
 - 2) 米国保全諸計画の分類
4. 計画支払分布と政策重点移動の含意

おわりに

はじめに

米国に限らず多くの先進国の農業政策において、近年ますます環境との関連が重視されるようになってきている。その理由の一つは、明らかに世界的な環境意識の高まり、あるいは希少化にともなう環境財の価値の高まりに求められるであろうが、もう一つの無視し得ない理由は、世界的な農業政策改革における内生的な要因、すなわち伝統的な農業政策の正当性の脆弱化を契機とする改革の模索、である。

とりわけ、ウルグアイ・ラウンド農業合意にもとづく国内農業保護の削減義務が、価格支持政策や生産量・価格と結び付けられた支払（補助金）計画の継続を次第に困難にする状況の下で、多くの政府や農業関係者は新たな農業支援の理論的根拠と現実的方策を模索している。その過程で、農業政策と環境政策の統合の可能性が、農業関係者の側からも、注目されるようになってきたといえることができる。

しかしながら米国における農業政策形成の現実的、政治経済的な諸条件を詳細に検討すれば、この移行過程は決して容易でも、単純なものでもない。農業政策形成の基本は依然として伝統的農業エスタブリッシュメントによりコントロールされていると言うことはできるが、農業エスタブリッシュメントも決して均質な利害から構成されているわけではない。したが

って、この移行過程にともなう既得権益の再編成は、政策形成の枠組み自体の変動をともなう可能性がある。

本稿は、近年の米国農業政策における農産物価格・所得支持諸計画と保全諸計画の関連の変化を、上述の文脈に位置づけるとともに、その政策形成の制度的背景をも含めて、今後の方向を検討するものである。

1. 戦後米国農業政策と保全諸計画

戦後米国農業政策は、ニュー・ディール期に確立された基本的政策を、経済的諸条件の変化にともない、漸進的に調整していく過程であったといえる。そこでまず、戦後米国農政の基礎となった状況を確認しよう。

ニュー・ディール農政は、連邦議会の立法に基づき、連邦政府が農産物の需給を調整しつつ、農産物の価格あるいは農業生産者の所得を支持するという基本的な考え方に立つものであった。同時に、大恐慌に対処する「緊急措置」として、土壌保全、作物保険、災害補償、農場融資、農村電化、そして食料分配などの諸計画もこの時期に創始された。これらの諸計画は様々に姿を変えつつも、現在に引き継がれている。

このように農産物価格・所得支持政策（これらの政策は一般に特定の農産物の生産・流通の管理を通して実施されてきたので、以下では「農産物政策」ないし「農産物計画」という用語を用いる）と保全政策は、米国においてはニュー・ディール期からすでに農業政策における中核的な部分を構成するものであり、それは戦後の農務省の行政組織においても制度的に反映されている。

戦後米国農業政策において農産物政策を所管した部局は、農業安定保全局（ASCS=Agriculture Stabilization and Conservation Service、現在は「農場サービス局、FSA=Farm Service Agency」）であり、保全政策を主として執行してきた部局は土壌保全局（SCS=Soil Conservation Service、現在は「自然資源保全局、NRCS=Natural Resources Conservation Service」）であった。農務省はまた、連邦政府の政策を全国の農地・農場で執行するために巨大な現地出先機関のシステムを有していたが、その出先機関と草の根における連邦計画の受益者をつなぐ組織として、農業安定保全局に関しては全国に「農民委員会（Farmer Committees、あるいは郡委員会 County Committees）」が、土壌保全局に関しては「保全地区（Conservation Districts）」が設けられた¹⁾。

農民委員会は、ASCSの諸計画の受益者により選出されたメンバーにより構成され、郡事務所におけるそれらの諸計画の執行に（常勤の郡事務所職員を監督しつつ）携わる。このような執行体制はASCSの前身であるAgricultural Adjustment Administrationの創設とともに整えられたものであり、生産調整や価格・所得支持等の諸計画への草の根の農業者の政治

的支持を確保する上で大きな役割を果たした²⁾。

保全地区は、学区政府などと同様の、米国内に数多く存在する特別目的地方政府 (Special Purpose Local Government) の一種である。保全地区は州法に基づき設置されるが、もともと SCS が 1930 年代に提案した法案 (Standard State Soil Conservation District Law) が雛形となっている。地区はしばしば郡と同範囲であり、地区の長 (Director or Supervisor) はほとんどの場合、公選される。SCS の保全活動の多くはこの保全地区 (全国で約 3000 ある) をとおして行われる。また、保全地区は全国レベルでは National Association of Conservation Districts という団体に結集しており、SCS の諸計画の大きな支持団体となっている (Helms 1992)。

セオドア・ロウィは、ニュー・ディール体制の下においてこのように民間の農業者や団体と公的機関が融合し、民間・行政府・立法府の「関係者」による独占的政策形成がおこなわれた結果、「農業は米国内連邦構造内で、ほとんど自治的身分階層 (a largely self-governing federal estate) となった」、と述べている (Lowi 1969, p. 103)。

ただし農務省内部における ASCS と SCS の両者の関係に関して言えば、それぞれの組織の創立理念の相違や、一部の業務が競合していたことから、しばしば緊張を孕んだものであった³⁾。予算規模や職員数から見れば、ASCS は明らかに、より強力な存在であった。SCS が基本的には保全の技術的支援を主とする技術者中心の組織であるのに対し、ASCS は生産調整・価格支持の実施や補助金の配分を主要な業務とした⁴⁾。

ただし、農産物政策を所管する ASCS の組織名称に「保全」が含まれていることから明らかなように、米国の農産物政策は、当初から「保全」をその一部に含むものであった。1933 年農業調整法 (The Agricultural Adjustment Act of 1933) の生産調整規定に関連して、連邦最高裁が 1936 年に違憲判決を下したことにより、立法府は実質的に同様の生産調整を実施し得るような新法 (土壌保全及び国内割当法, The Soil Conservation and Domestic Allotment Act) を同年に制定した。そして、土壌保全及び国内割当法においては、実質的な生産調整が「土壌消耗的」な条作物から「土壌保全的」な豆科作物や牧草への作付け転換に対して支払をすることでおこなわれた。

したがって、戦後においても (生産調整の仕組みは絶えず変化し続けるが)、ASCS の業務には常に「保全」が含まれており、主として、単年度で実施される生産調整における農地の保全的利用への転換 (日本流に言えば「減反」) に関連して技術的支援や費用分担を行っていた。

これに対して、SCS は生産調整や価格支持とは直接的な関連を持たずに創設され (1933 年に Soil Erosion Service として内務省に設置され、1935 年に農務省に移されている)、どちらかといえば長期的で総合的な保全にかかわる業務に従事してきた。

したがって、確かに米国農業政策の伝統の重要な一部に「保全」があることは事実であり、

それを半ば神話的な人格として体現しているのが、連邦政府の保全活動の草創期の最大の功労者の一人で、長年にわたり農務省のSCSの長を務めたHugh Hammond Bennettであるといえる（現在でもNRCSのウェブ・サイトでは彼の小伝を読むことが出来る<http://www.nrcs.usda.gov/ABOUT/history/bennett.html>）。しかし同時に、米国農業政策における保全は、農産物価格・所得支持の目的も併せ持つものであり、両者が矛盾する場合には、保全目的は常に所得目的の下位に位置づけられてきたように思われる。

ニュー・ディール期に「保全」を名目的目的として実質的な農産物価格・所得支持政策を行うことが可能であったのは、ニュー・ディール農政が基本的に農業生産の削減による価格の引き上げを目指していたからであり、農地の「保全的利用」がその目的に適合的であったからである。このような「保全」は、したがって、ひとたび農業生産の削減が農業部門の利益に反すると考えられようになれば、容易に捨て去られかねない。事実、戦後の米国農業政策の歴史はそのような予測をしばしば裏付けるものであったように思われる。

しかしながら、戦後における農産物政策も保全政策も決してニュー・ディールの生ける化石として存続したわけではない。漸進的ではあっても状況に応じて絶えず変化し続けてきた。とりわけ本稿冒頭で述べたような農業政策における環境要因の比重の増大は、戦後半世紀にわたる農産物政策と保全政策の関係にも大きな影響を与えているように思われる。次章では、したがって、米国農業経済が如何に変容し、それにともない農産物政策と保全政策の関係がどのような変化を経験したかの大筋を、第二次大戦後の半世紀にわたり跡付けてみよう。

2. 農産物価格・所得支持諸計画の変質と保全諸計画⁵⁾

1) 農産物価格・所得支持諸計画の変質：価格支持、所得支持、およびデカップリング

ニュー・ディール農政の最大のキーワードは「パリティ（parity）」であった。1933年農業調整法は、「農民が購入する品目との関係において、基準期間に農民が受け取ったのと等しい購買力を農産物に対して与えるような、農産物の生産と消費の間のバランスをもたらし、かつそのための販売条件を創設し、維持する」ことを議会の政策として宣言していた。このような「農民が購入する品目との関係において、基準期間に農民が受け取ったのと等しい購買力を農産物に対して与えるような」、「農民購入品目」と「農産物」の関係は「パリティ」と呼ばれ、議会や農業関係者にとって農産物価格引き上げの適切な目標と認識された。

第二次大戦後の米国農業は、欧州における旺盛な農産物需要や朝鮮戦争の戦時需要などにも助けられ、しばらくの間は農業関係者が戦前に恐れていたような農産物過剰と農産物価格暴落の問題に直面せずにすんだ。しかしながら1950年代に入ると次第に農産物過剰問題は統制が困難になっていった。

アイゼンハワー政権の農務長官ベンソンは、この過剰問題に対処するため、幾つかの新た

な試みを行った。一つは、政府の農産物在庫を用いた「食料援助」によって米国農産物に対する海外需要を拡大しようとするものであった。もう一つは 1956 年農業法 (Agricultural Act of 1956, P.L. 84-540) による「土壌銀行」の創設であり、農産物生産を抑制することを主要な目的として、農地を長期的に保全的利用に転換するための地代支払いを開始した。しかしながら、米国農業の生産性増大の速度はこれらの生産の抑制の試みを上回り、産出は増大し続け、海外需要の拡大もそれらを吸収することはできなかった。

これ以降、ニュー・ディール農政の諸前提 (明示的な前提も、暗黙の前提も含め) を巡る果てしない党派的・イデオロギー的論争が続く一方で、やがて隠微な形で現実の経済的諸条件に適合的に農業政策の微調整が積み重ねられることになる。

そのうちの重要な調整の一つは、パリティ概念に基づく農産物の市場価格支持からの離脱であった。この政策的移行がもっとも明らかな形で立法化されるのは 1973 年農業法 (Agriculture and Consumer Protection Act of 1973, P.L. 93-13) による、「不足払い (deficiency payment)」制度の導入であった。不足払い制度の下では比較的安く設定された「融資単価」水準で市場価格が支持されるのに対し、それよりも高く設定された「目標価格」によって生産者の所得が支持された。これにより、「公正な価格」というニュー・ディールの理念は、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実現が目指されることになった。ただし、このような移行の実質的な過程は、実は 60 年代から徐々に「価格支持支払」導入等の形で開始されていたとすることが出来る。

このような移行を一言で特徴付けるならば、消費者負担の農業保護から納税者負担の農業保護への移行と言う事が出来る。経済学的な議論としては、経済的厚生損失のより少ない政策手段として納税者負担の農業保護がしばしば推奨されることがある。ただし、米国における現実の政策移行の原因ないし理由として、そのような経済学的な議論を想定することはかなり無理があるように思われる。

なぜならば、このような政策移行はすべての農産物に関して一様に進んだわけではないからである。穀物等の輸出農産物を中心に進み、砂糖に代表されるような輸入農産物についてはその採用が遅れるか、あるいは現在に至るまで採用されていない。したがって、市場価格支持からの離脱は、主として、市場価格支持が有している輸出阻害的な性格の排除が直接的な、主要目的であったと考えることが出来る。

そもそもニュー・ディール期は農業生産にしめる農産物輸出の割合が、米国歴史上最も低い水準まで低下した時期であった。そのような状況下におけるニュー・ディール農政は、基本的に閉鎖経済に適合的な農業政策であったということが出来る。生産削減による農産物価格の上昇によって農業所得を引き上げようとする政策構想自体、農産物需要の価格弾力性が小さいことを前提としているが、このような前提は、農産物市場が国内市場に限定されている限り一般に適切であったであろう。しかしながら、戦後の米国農業が急速に海外市場への

依存を増してくる過程において、この前提は次第に維持しがたくなって行った。なぜならば、輸出農産物需要の価格弾力性は必ずしも小さいとは言えないからである（Schuh 1984, pp. 50-51）。

もし仮に、グローバル化する国際経済において米国が自ら大規模な生産調整と価格支持を継続すれば、国際市場は競合する輸出国により占められことになり、結局は米国の負担により競争相手国を利するための農業政策に過ぎなくなってしまう、という危機感が、とりわけ1980年代の農業不況や国際農産物市場をめぐるEUとの紛争の中で強まっていった。

ここにおいて米国農業政策はその輸出農産物に関して、従来の価格支持からの離脱をより徹底させて、全面的に納税者負担の農業保護へと転換させようとする動きが強まることになる。ただし問題は、その結果として予想される大きな財政支出を如何にして統制することができるかということであった。

1960年代以降、米国において増大傾向にあった生産者への直接支払いは、平行して同時に実施されてきた生産調整により統制されてきた。すなわち、生産者への直接支払いは一般に生産量（より厳密に言うと、支払の対象となるのは農場ごとに記録されている数年間の作付実績と平均収量から算出される量である）と連動するものであり、減反の増大は生産者への支払を削減する効果があった。同時に、減反の実施は国内供給を減少させ国内価格の上昇を招くから、その分だけ不足払いの単価を下げる効果も期待できた。

しかしながら、農産物輸出の阻害要因を除去するために価格支持から離脱して納税者負担の農業政策へ移行しても、財政支出の増加を抑制するために減反を強化するのでは当初の目的は達せられないことになる。1987年1月の大統領経済報告で、レーガン大統領により打ち出された農業政策における「デカップリング（decoupling）」の考えは、このような戦後米国農業政策の展開の中に位置づけることができる。すなわち、世界的な農政改革の基本的理念として提唱された「生産に対して中立な（生産量や価格に連動しない）直接支払い」という考えは、米国の農業利益の観点から見れば、生産調整（減反）を停止し、輸出市場に対して市場のシグナルにしたがって生産を拡大することを可能にすると同時に、それにとまらぬ財政支出の増大を避けることができる政策であった。

しかしながら、デカップリングを、単に農産物の輸出促進や財政支出の統制という観点からのみ見ることは必ずしも十分ではないであろう。多くの保全関係者や環境団体がこの移行に期待を寄せ、支持していたからである（Helms 2003, p. 6）。この点を理解するためには、デカップリングが何よりもまず、それまでの農業政策への批判であるということ、そしてそれまでの農業政策がどのような点で保全関係者や環境団体から批判されていたのかということ、を考えてみる必要がある。

戦後米国の農業政策は、農業保護の重心を価格支持から直接支払へと次第に移行させてきたが、80年代における直接支払いは農産物価格や生産量と連動しており、生産刺激的な政策

である点は価格支持と異ならなかった。したがって、直接支払いはそれが支払われる特定の計画作物のみの作付と生産を、その支払が無い場合よりも刺激することになり、限界的な土地への作付（このような土地への作付実績をつくっておけば、価格・所得支持の受給の条件として要求される一定面積の減反が容易になる）や、本来ならば望ましい非計画作物を含む適切な輪作体系の破壊をもたらしたと多くの保全関係者や環境団体は考えていた。

ただし、米国の直接支払いは実際に生産された農産物に対して支払われるわけではなく、農場ごとの作付や反収の実績に基づき設定される基準面積と平均反収から算出される作物量に対して支払われるものであったから、基準面積や平均反収の計算方式、そしてそれに基づく支払額の算出方式を僅かに変更するだけで、現在および将来の生産決定と直接支払いの関係を様々な度合いで弱めることが可能であった。その結果、農業団体の多くが政治的・イデオロギー的にはデカップリングに対して強い反対を表明していたにもかかわらず、90年代前半には実質的・部分的なデカップリングが推し進められ（手塚 1994）、ついに1996年農業法（The Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996）によって、農産物の現在の生産や価格とは連動しない「固定支払」が導入された。

2) 保全諸計画の変質：休耕計画、クロス・コンプライアンス、グリーン・ペイメント

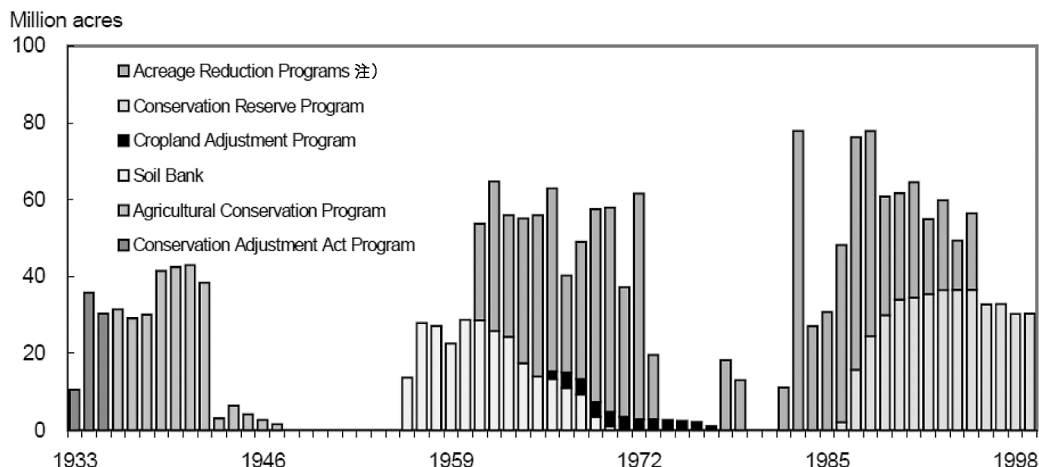
米国の保全諸計画は、ニュー・ディール以来、もっぱら農地の商業的・生産的利用を非商業的・保全的利用に転換する（別の言葉で言えば、「休耕」する）ことで、土壤浸食を中心とする諸問題に対処しようとしてきた。同時に、このような保全活動は、生産調整計画の一部として機能する側面を有していた。

したがって、保全諸計画の動向は、農産物需給の動向と密接に連動することになる。すなわち、農産物過剰の状況下では保全諸計画が大規模に実施され、過剰の解消する状況において保全諸計画は縮小される傾向にあった。

図1は、ニュー・ディール期以降の、政府諸計画による休耕面積の歴史的データである。図から明らかなように、休耕面積の変化は二つの谷で分けられた三つの山を形作っている。第一の谷は第二次大戦による戦時需要と戦後の需要増大期を反映している。第二の谷は1970年代のいわゆる「世界食糧危機」を反映している。

図から読み取ることができるもう一つの点は、休耕における計画の性格の変化である。戦後の休耕諸計画に限定して述べれば、計画は長期休耕と単年度の休耕に大別できる。長期休耕の代表は、1950年代に開始された「土壌銀行（Soil Bank）」と1985年以降の「保全留保計画（Conservation Reserve Program）」である。単年度の休耕・減反（Acreage Reduction Programs）は、1960年代から1990年代の前半まで（1970年代の数年間を除き）、毎年実施されてきた。しかし1996年農業法の「固定支払」導入により単年度の休耕・減反計画を実施する権限が廃止されたため、それ以降は単年度の計画は実施されていない。当然、単年度計

図1 計画別休耕・減反面積，1933年から1999年



出所) USDA-ERS 2003, Chapter 1.1, page 14.

注) 単年度の諸計画を含む。

画は農産物供給の抑制とより直接的に結びつき，長期計画の方はより保全目的に重点があるとは言えるであろう。ただし，いわゆる長期休耕にあっても，需給調整機能や所得支持機能が期待されていないわけではない。

以上のように，戦後の米国の保全計画は農産物供給の過剰を前提にしており，ひとたび需給が逼迫すれば，農産物諸計画との関連において，(図1の長期的動向からも明らかなように)しばしばないがしろにされる傾向にあった。このような関係に一つの変化が生じたのが1980年代の半ばであった。

1985年農業法(The Food Security Act of 1985)は，50年代に開始された土壌銀行の新版ともいえる，長期計画の保全留保計画を創設したばかりでなく，特に農産物諸計画との関連で重要な点は，「クロス・コンプライアンス」の概念を導入したことであった。

米国農業政策において「クロス・コンプライアンス (Cross Compliance)」あるいは単に「順守規定 (Compliance Provisions)」という言葉は，一般に，農務省諸計画の計画利益の受給資格を得るために，同時に一定の環境保全義務の履行が要求されることを意味する。現行規則の下では，侵食可能性の高い土地 (HEL) での耕作における保全措置の義務付け (Conservation Compliance)，作付実績の無い侵食可能性の高い土地 (HEL) への新規作付に関する規制 (Sodbuster)，湿地の耕地への転換に関する規制 (Swampbuster)，などの規則からなっている (Claassen, et al. 2004) ⁶⁾。

「順守規定」の導入は，それまでの農産物計画と保全計画との勢力関係が僅かながら変化する兆しであったかもしれない。すなわち，農産物計画が環境に対する負荷を増大する可能

性が（明示的あるいは黙示的に）議論の前提とされたことにより、農産物計画自体の変化を促す契機となったと言える。政策形成という側面から見ても、長期にわたり農産物諸計画を独占してきた ASCS、議会の所管委員会（小委員会）、そして農産物諸団体からなるコアのグループに対して、保全・環境関係者・組織が初めて有効な影響力を行使しえた事例であったかもしれない⁷⁾。

「順守規定」は、新たな財政支出の増大が期待し得ない状況において保全・環境関係者が、既存の農産物諸計画の支払を活用して、幾つかの保全・環境目的を達成することを可能にするものであった。しかしながら、保全・環境政策手段としては一定の限界もあった。例えば、「順守規定」が影響を与える対象は、農産物計画の参加者のみであり、また、多額の計画支払が存在する場合には「順守」の大きなインセンティブを与えることが出来ても、支払が小額の場合はインセンティブも弱いものでしかなかった。一般に、このような農産物計画に依存した保全政策の下では、保全・環境諸問題の優先順位と（農産物計画の支払の分布に依存する）「順守規定」によるインセンティブの順位が一致することは、ほとんど期待できなかった。

「順守規定」の導入に成功した保全・環境関係者が次に目指したことは、（従来の農産物計画による）農産物生産に対する補助金支払にかわりうる、農業生産にともなう外部経済に対する支払、すなわち一般に「グリーン・ペイメント」と呼ばれるものの導入であった。このような動きの一つの背景として、単に、一般的な環境意識の高まりや WTO の農業合意との整合性を考えるだけでは必ずしも十分ではないであろう。この間における農産物計画自体の変化、すなわち 1990 年代前半における部分的デカップリングの進行と 1996 年農業法による固定支払の導入（それによって可能となった財政支出抑制策としての単年度休耕・減反の廃止）によって、従来の休耕を中心とした保全政策全般の再検討が迫られ、新たな方向の模索が推進されたことが、極めて大きな要因の一つであったはずである。

しかしながら、「グリーン・ペイメント」は「保全順守」以上に、農産物諸計画の既得権益と衝突する可能性があった。農産物諸計画の支持者も一般的には保全諸計画の重要性を認めており、その拡大自体に反対はしないが、それはあくまで保全諸計画の拡大が農産物計画の縮小をもたらさない限りでのことであった。実際、1990 年代に「グリーン・ペイメント」提案が活発化してくると、幾つかの農産物団体は明らかにそのような動きに対する警戒を強めていった⁸⁾。このような状況のもとで、「グリーン・ペイメント」がその最初の橋頭堡を農業法において築くことに成功したと言えるのが、2002 年の農業法（Farm Security and Rural Investment Act of 2002, P.L. 107-171）であった。

3. 2002 年農業法と生産農地保全計画：米国農業環境政策の EU 化

近年における米国の保全政策、あるいはより広く、農業環境政策の変化を捉えるためには、

それ以前の米国農業環境政策の特質を明確にしておく必要がある。以下では、特に EU の農業環境政策と対比することで、その特質を明らかにした後、特に 2002 年農業法制定以降の米国農業環境政策の諸変化を跡付ける。

1) 米国と EU の農業環境政策の対比

Baylis, Rausser, 及び Simon (2004) は、米国と EU の農業環境政策を対比し、以下の三つの相違点を指摘している。

①農業と環境の関係に関する基本的な認識の相違。米国で成立してきた農業環境政策は、農業生産の維持・拡大と環境保全が対立的な関係にあるという認識に立っている。これに対し、EU で成立してきた農業環境政策は農業生産の拡大が（農業生産が適切な方法でおこなわれる限り）実際に環境の保全に利益があるという認識に基づいている。この結果、米国では農業環境政策は主として農業が環境に与える外部不経済に焦点を合わせたものになり。EU では逆に外部経済を強調するものになっている。

②外部不経済を捉える際の視点の相違。外部経済を強調する EU においても、農業の外部不経済が問題にされていないわけではない。ただし EU の農業環境政策は農業の集約化 (intensification) によってもたらされる外部不経済に対処するものである。これに対し、米国の農業環境政策は農業の外延的拡大 (extensification) によりもたらされる外部不経済に対処する。すなわち、米国では、限界的な農地における土壌浸食や湿地の破壊（干拓・排水による耕地化）などが問題となる。

③農業環境政策の政策対象の相違。米国の政策は、一定の農業生産活動にともない予想される、環境的「産出 (outputs, 具体的には土壌浸食や水質)」のコントロールが政策の課題となる。これに対し EU では、典型的には、環境的に望ましいとされる農業「投入」の使用や一定の農業生産方式（具体的には有機農業生産方式や動物福祉を向上させる家畜飼養方式）の採用をおこなうことで課題が達成される。

上記の相違点を全体として財政支出面から補足すれば、1990 年代後半時点で両者の農業環境関連支出の比較で見ると、EU では 14 % が休耕に対する、83 % が生産方式等に対する支払いであった。これに対して米国では、88 % が休耕に対する、12 % が生産方式等に対する支払いであった。すなわち EU の農業環境支出の主要部分は「生産すること」に対する支払であり、米国の農業環境支出の主要部分は「生産しないこと」に対する支払である。

つぎに、農業環境政策の目的を、具体的な計画レベルで、外部不経済に対処するためのものと、外部経済の供給不足に対処するためのものに分けてみると、以下の表 1 のように、米国の諸計画（1990 年代末頃の）は、ほぼすべて外部不経済に対処するためのものとなっている。

このように、1990 年代後半までの米欧の農業環境政策は際立った対称性を示していたが、

表 1 EU 及び米国の農業環境諸政策目的

外部経済	外部不経済	EU 諸計画	米国諸計画
	土壌浸食		CRP
	化学物質・栄養分流出	有機農業支払、飼養密度軽減支払	EQIP, CRP
	水質汚染	ギリシャ、オランダ、イタリアにおける農業環境支払	EQIP, CRP
	生物生息地	Natura 計画	WHIP, WRP, CRP
生物生息地		Natura 計画、農地荒廃防止	WHIP
景観		農業環境支払	なし
生物多様性		希少家畜品種支払、草地保全	なし
農村開発		農業環境支払、条件不利地域支払	なし
文化伝承		伝統的生産方式への支払、条件不利地域支払	なし

出所) Baylis, Rausser, and Simon 2004 の Table 2 を簡略化した。

注) 米国諸計画の略号については、以下の表 2 を参照。

その後、とりわけ 2002 年農業法における諸改革は、米国の伝統的農業環境政策に新たな方向性をもたらしたものと見る事ができる。以下では、そのような米国における農業環境政策の動向を、いくつかの視点から検討してみる。

2) 米国保全諸計画の分類

米国農業における 1930 年代以降の主要な保全・環境諸計画を、その対処する諸問題と政策手段の対応関係のマトリクスで示すと、表 2 のようになる。ただし、この表で示された諸計画はニュー・ディール期から 1990 年代末までのものであり、2002 年農業法で導入された諸計画は含まれていない。

表 2 で、政策手段は 3 つに、すなわち「非任意的」、「任意的」、そして「Facilitative」に分類されている。「非任意的」政策手段は、強制の度合いにより「規制」と「コンプライアンス(順守規定)」に分けられる。「任意的」政策手段は与えられる財政的支援の性質の違いにより、「長期休耕」、「費用分担」、そして「誘因的支払」に分けられる。「Facilitative」な政策手段は、教育的・技術的な情報提供にもとづく支援である。

この表 2 から読み取れることの一つは、米国農業における保全・環境問題への関心が、歴史的には、もっぱら土壌問題に集中してきたこと、さらに当初は農場における生産力維持の観点からの土壌問題であったこと、である。このような農場における「農業内部の問題」としての土壌問題は、しかしながら、クロス・コンプライアンスを導入した 1985 年農業法以降、次第に農場外の「社会的問題」としての保全諸問題(水系における土砂沈積、水質汚染、野生生物生息地の保全、湿地保護等に関連する諸問題)へと変質・拡大し始めることになる。

表 2 連邦政府の保全環境政策手段と対処する諸問題のマトリクス

参加	保全環境政策手段					
	非任意的(Involuntary)		任意的(Voluntary)			Facilitative
動機	規制的(Regulatory)		経済的誘引(Economic Incentives)			道徳的説服 (Moral Suasion)
保全環境問題	規制	コンプライア ンス	長期休耕	費用分担	誘因的支払	教育的・技 術的支援
土壌浸食:土壌生産性		ソッドバスタ ー(1985)	土壌銀行(1956) CRP(1985)	ACP(1936)		CTA(1936)
土壌浸食:土壌沈積	CZARA(1990)	ソッドバスタ ー(1990)	CRP(1990)	ACP(1936) EQIP(1996)	WQIP(1990) EQIP(1996)	CTA(1936)
土壌浸食:風食の砂塵		ソッドバスタ ー(1990)	CRP(1996)	ACP(1936) EQIP(1996)	ACP(1936) EQIP(1996)	CTA(1936)
湿地	CWA Section 404(1972)	スワンブバ スター (1985)	水銀行(1970) CRP(1988) WRP(1990) EWRP(1993)			
水質:富栄養	CZARA(1990)		CRP(1996)	EQIP(1996)	WQIP(1990) EQIP(1996)	CTA(1936)
水質:農薬	FIFRA(1947)		CRP(1996)	EQIP(1996)	WQIP(1990) EQIP(1996)	CTA(1936)
野生動物生息地	ESA(1973)		CRP(1996)	WHIP(1996)		

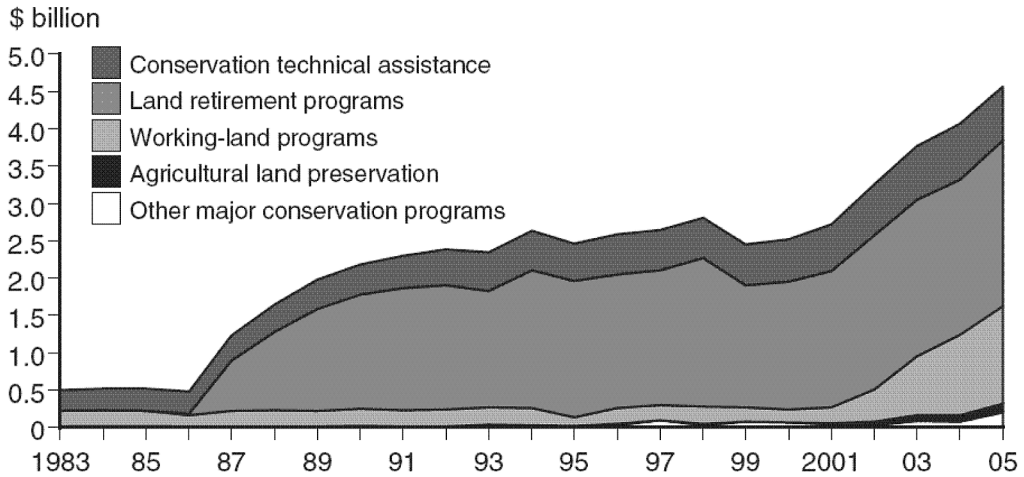
出所) Heimlich and Claassen 1998, p. 98 の表 1 を簡略化した。

注) () 内の数字はプログラムの開始された年。

ACP-Agricultural Conservation Program; CRP-Conservation Reserve Program; CTA-Conservation Technical Assistance; CWA-Clean Water Act; CZARA-Coastal Zone Act Reauthorization Amendments; EQIP-Environmental Quality Improvement Program; ESA-Endangered Species Act; EWRP-Emergency Wetland Reserve Program; FIFRA-Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act; WHIP-Wildlife Habitat Incentives Program; WQIP-Water Quality Improvement Program; WRP-Wetland Reserve Program

米国の保全・環境政策のなかで最も主要な政策手段となっている「任意的」な諸計画は、様々な性格の経済的誘引に基づいている。1950年代に導入された土壌銀行は、長期の休耕（保全的土地利用への転換）に対して地代を支払うことで、過剰農産物の生産抑制と同時に土壌の保全や環境的利益の増大を図るものであった。1985年農業法により開始された保全休耕計画（CRP）も同様の政策意図の下に実施されたが、制度設計や運用面において、長年の試行錯誤に基づき、種々の工夫、修正、そして改善が加えられてきた。（西澤栄一郎 2001;

図 2 農務省保全支出動向, 1983 年から 2005 年



出所) USDA-ERS 2006b, p.168.

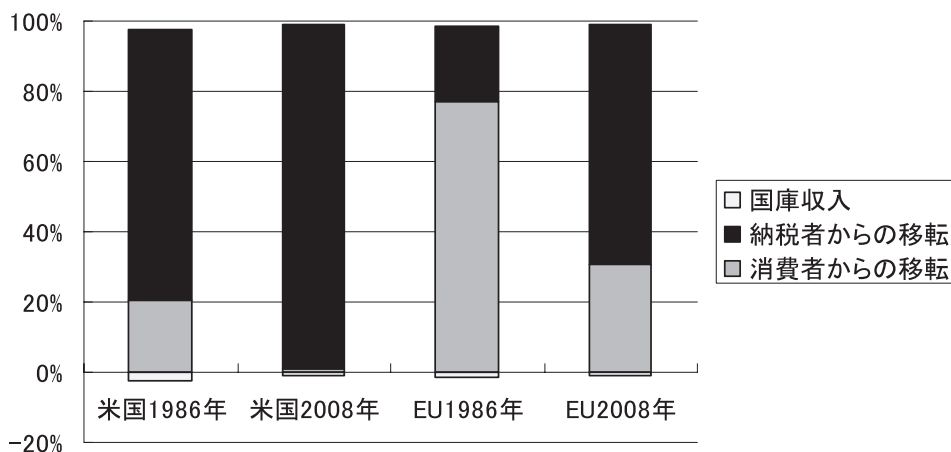
Heimlich 2007)。そして、保全休耕計画の対処すべき問題は、上記の表からも読み取れるように、当初の休耕を主要手段とした土壌生産性の回復・維持から、次第により広い環境便益の増進を目的とするように変化してきている⁹⁾。

「任意的」な計画のうち、休耕に対する地代支払とならび、古くから広く用いられてきた経済的誘引に「費用分担」がある。費用分担は一般に農業生産者の保全諸活動に対して、その費用の一部を補助するものであるが、他のプログラムと組み合わせられて用いられる場合もある。最後の、「誘因的支払」が「費用分担」と異なる点は、費用分担があくまで実際に発生する費用の一部に対する補助であるのに対し、誘引的支払は直接的な費用の発生を前提とせずに支払がおこなわれることである。

さらに、近年の農務省経済調査局の報告書類においては、農務省の保全・環境関連支出が「保全技術支援 (Conservation Technical Assistance)」、「休耕計画 (Land Retirement Programs)」、「生産耕地計画 (Working-Land Programs)」、「農地維持計画 (Agricultural Land Preservation)」、「その他」に分類されている (図 2)。「生産耕地計画」は、農業生産がおこなわれている土地における保全的措置の導入や維持などに対して技術的・資金的な支援をおこなうものである。また、「農地維持計画」は、一定の土地における農業的土地利用を維持するために、その土地利用の権利を買い上げる計画である。保全技術支援と休耕計画は米国の伝統的な保全・環境諸計画であるのに対し、生産耕地計画と農地維持計画は比較的近年になってその重要度を増してきている。

図 2 から明らかなように、過去二十数年間における保全支出の動向には、2つの転換点がある。一つは 1980 年代後半からの休耕計画支出の増大であり、これは 1985 年農業法により

図3 消費者・納税者からの農業への移転割合、米国と EU19, 1986年と2008年の対比



出所) Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2008.<http://www.oecd.org/agriculture/pse>

導入された保全留保計画の地代支払を反映している。ただし図1に関連して前述したように、1933年以降の長期的視点の中にこの転換点を位置づけるならば、全く新たな傾向を示しているというわけでは必ずしもなく、70年代の農産物需給逼迫期には中断されていた長期休耕計画の再開という性格を有している。したがって、戦後米国保全支出における真に新たな傾向は、むしろ第二の転換点、すなわち2002年農業法以降の生産耕地計画支出の顕著な増大であるということができる。

このような第二の転換点における生産耕地計画の拡充は、上述した農業環境政策に関する米国とEUの対比から言えば、明らかに米国の伝統的な政策からの乖離を示すものであり、米国保全諸計画におけるEU的要素（生産しないことに対する支払いではなく、生産することに対する支払）の強まりとして見る事が可能である。

第二の転換を可能にした一つの条件としては、確かに2000年前後の米国連邦政府財政の一時的黒字化があった（手塚 2007）。しかしながら、米国農業政策の展開の内的論理を考慮すること無く、「グリーン・ペイメント」を単に財政規律の緩和の副産物としてのみ解釈することは十分ではない。

そもそも、EUにおける「グリーン・ペイメント」の主要な存在理由の一つは、ウルグアイ・ラウンド農業合意以降の価格支持から直接支払いへの移行過程において、価格支持水準の引き下げの見返りとしての直接支払い給付が、環境目的（あるいは名目）で行われたからであろう¹⁰⁾。これに対して米国においては1980年代にはすでに農業保護の費用の大半は納税者の負担するものであった（図3参照）。したがって、米国はEUと異なり、環境名目で新規の補助金計画を創設する必要は遥かに少なかったし、仮にそれを行えば、既存の農産物計画の受給者の既得権益を犯す可能性が大きかったのである。

しかしながら、このような米国側の事情は 1990 年代後半の農産物価格下落局面において変化した。この農産物価格下落局面において、議会は生産者の圧力を受けて、1996 年農業法により導入された、生産量や価格と連動しない（デカップルされた）固定支払に加えて、価格下落時に追加的な固定支払を行うことになった。さらに、生産量・価格と連動した融資不足払いなどの支払が増大したことにより、一部の関係者は米国の「助成合計総量（AMS）」が WTO 上の上限を超える可能性を懸念し始めた¹¹⁾。

そのような状況下で、農業環境計画拡大の主張は、特定作物に結び付けられた、あるいは生産量や価格と連動する支払からの転換を図ることで、WTO との整合性をたもつという側面を持っていた。

その後の農産物価格高騰は、この面からの改革圧力を弱めたと考えられるが、同時に、それ以上に強い改革圧力が生じてきている。すなわち、2004 年以降の「平和条項」の失効、そしてブラジルによる米国綿花政策の WTO 紛争処理過程への提訴と 2005 年の上訴審におけるブラジルの勝訴の確定は、従来どちらかと言えばアカデミックな検討の対象でしかなかった米国農業政策と WTO 農業ルールとの整合性問題を、より現実的な政策問題、対外経済問題として浮上させることになった（Josling et al. 2007; Sumner 2007）。

4. 計画支払分布と政策重点移動の含意

米国農業政策が農業環境計画を拡充し、しかも 2002 年農業法以降顕著となった、休耕諸計画から生産耕地計画への移行を推し進めていけば、その結果として農産物計画との軋轢が生ずる可能性は大きい。前述したように、伝統的な保全諸計画が農産物計画と長期にわたり共存し得たのは、保全諸計画が基本的に休耕に重点をおいて運営され、農産物計画と多くの場合、補完的な関係にあったからである。

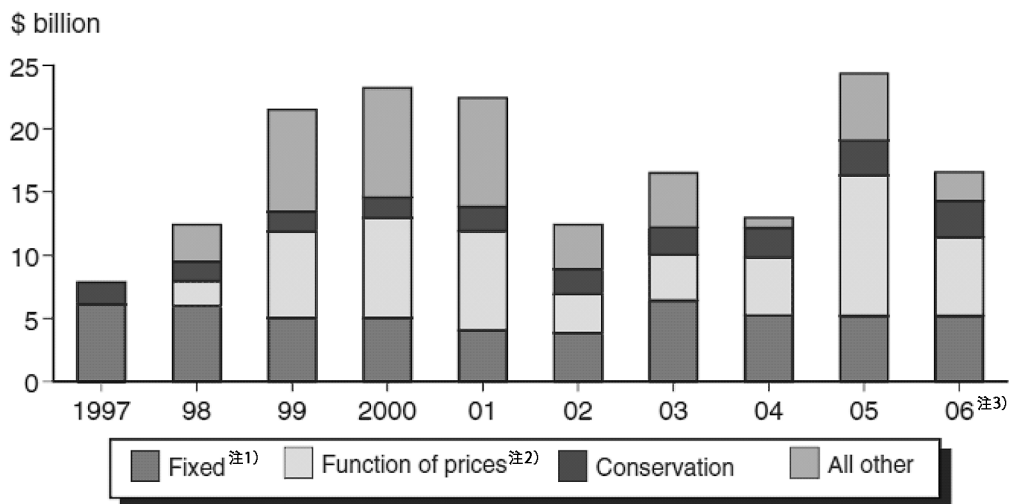
以下では、現在における農産物計画及び保全計画にともなう支払の分布を明らかにし、両計画間における支払分布の相違を解明し、保全計画への政策の重点移動が、現行の支払分布に関して、どのような含意を有するのかを検討する。

まず、近年の農産物計画と保全計画における支払の支出規模の動向を対比してみる。

図 4 から指摘できることは、保全計画支払が増大傾向にあるとは言え、依然として農産物計画支払（固定支払及び価格変化に連動する支払）と比較すれば小さな割合を占めるに過ぎないということである。ただし、「その他（保全及び農産物計画以外の主として災害等にとまなうアドホックな支払）」は変動が大きく、また価格に連動する支払も当然ながら年により大きく変動する。したがって、1996 年から 2006 年までの平均で見ると、政府支払全体の 66% が農産物計画支払、21% が「その他」の支払であり、保全計画支払は 13% である¹²⁾。

農産物計画支払と保全計画支払は、その支出規模が大きく異なるばかりでなく、その支払

図4 政府支払, 1997～2006 (Agricultural Resource Management Survey データによる)



注1) 生産柔軟性契約支払及び直接支払い (すなわち農業法で金額が固定された支払)

注2) 価格変動対応支払い, 融資不足払い, 販売融資利得, 及び証券交換利得 (価格変化に連動する支払及び利得)

注3) 2006年度は予測

出所) USDA-ERS 2006a, p.11.

対象者 (受給者) の地理的分布, 経営タイプ別分布, そして経営規模別分布等においても異なっている。

農産物計画における支払いは生産者の収益を増大させることを目的に, 基本的にはトウモロコシ, 小麦, 大豆, 綿花, 米を中心とした特定の「計画作物」の生産量に対応して支払われるものである。したがって, 特定作物に対応した地域に集中 (このような傾向は戦後, 農業生産が作物別に専門化することで強められた) するばかりでなく, 一般に大規模な生産者に対してより多くの支払いが行われる。いわゆる「デカップリング」によって, 現在の作付面積や生産量と支払額の結びつけは弱められてきてはいるが, 歴史的な生産実績の大きな生産者にはより大きな支払いが行われていると言うことはできる。

これに対し, 保全計画支払は, 土壌の生産性や環境に対して有害な影響を緩和し, 有益な影響を促進するような, 土地利用や生産方式の変更を促すために払われる。したがって, 支払対象は特定の「計画作物」に限定されることはなく, 全ての作物と家畜の生産者が潜在的な受給資格者である。

以下では, このような農産物計画及び保全計画の支払の分布が, 農場類型によってどのように異なるかを解明し, その含意を検討する。

まず農場類型分類にもとづき, その農場数, 農産物販売額, そして農場資産の2004年の分布を見ると, 以下の表3のようになる。

表 3 農場数、農産物販売額、及び農場資産の分布、農場類型別、2004 年

	小農場					大規模農場		非家族農場	全農場
	少資源 (貧困)農場	隠退農場	居住・ライフスタイル農場	小規模販売農場	中規模販売農場	大家族農場	巨大家族農場		
農場数	197,794	338,671	837,542	395,791	133,299	86,087	71,708	47,103	2,107,925
農場数割合(%)	9.4	16.1	39.7	18.8	6.3	4.1	3.4	2.2	100.0
販売額割合(%)	1.0	2.0	5.3	5.5	10.8	14.8	45.4	15.2	100.0
農場資産割合(%)	5.5	11.3	23.7	16.9	10.3	9.1	18.1	7.1	100.0

出所) Hoppe et al. 2007, p.iii and p.8.

表 3 から明らかなように、米国の農産物販売の 4 分の 3 は、農場数の割合としては 1 割にも満たない（小農場以外の）大規模農場や非家族農場によるものである。しかしながら、農場資産¹⁴⁾の分布は、農産物販売額の分布よりも、農場数の分布にはるかに近い。すなわち、小農場は農場数の割合としては、全農場の 9 割強をしめており、農場資産の割合としても 7 割近くを占めているのである。言い換えれば、農産物生産・販売というフロー面から見れば小農場は取るに足りない存在であるが、農場資産というストック面から捉えるとき、小農場の重要度は飛躍的に増大する。

このことは、農産物計画と保全諸計画の対比と密接にかかわってくる。なぜならば、農産物計画支払が基本的には農産物生産量（現在、あるいは過去の）に対応しているのに対し、保全諸計画の支払いはむしろ生産の基盤となる農地等の農場資産に対応しているといえるからである。

2006 年度の農務省の Agricultural Resource Management Survey データにもとづき、農産物計画支払と保全計画支払の農場類型別の分布を整理したのが表 4 である（ただし、少資源農場のデータは含まれていない）。

この表では、様々な計画支払いが一農場あたりの平均金額で表示されているため、当然、いずれの支払いも大規模な農場ほど大きくなる傾向が見られるが、農産物計画支払に比べると、保全計画支払の農場類型間における金額の差が小さいことが明らかである。その結果、政府支払額合計に占める保全計画支払の割合は、大規模農場に比べると小農場のほうがはるかに大きくなっている（巨大家族農場の 7% に対して、小規模販売農場は 36%、隠退農場は 57%）。

そこで、一農場の平均ではなく、農場類型グループ別の支払いの分布を見てみたものが、図 5 である。図から明らかなように、グループとして最も多くの保全支払いを受け取っているのは「居住・ライフスタイル農場」であり、次が「隠退農場」と「小規模販売農場」である。そして「小農場」グループ全体では、保全計画支払の 80% 以上を受け取っている。農産

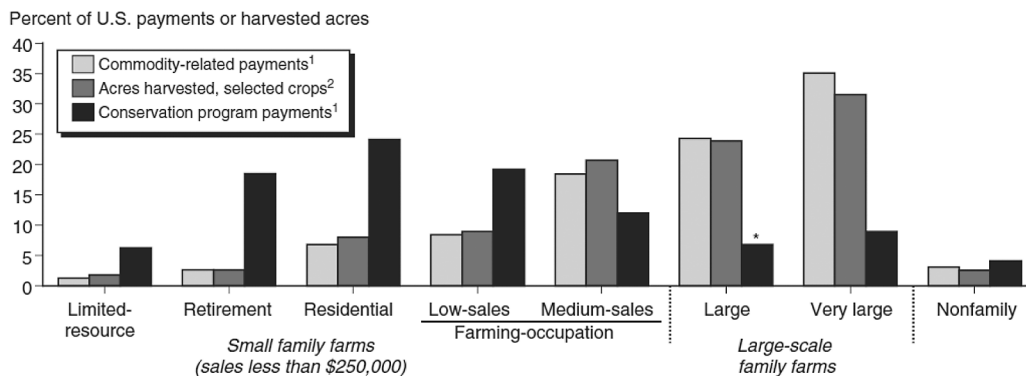
表4 農場類型分類別政府支払い平均金額

	全農場	小農場				大規模農場		非家族農場
		隠退農場	居住・ライフスタイル農場	小規模販売農場	中規模販売農場	大家族農場	巨大家族農場	
農場総数	2,083,643	413,345	887,174	441,496	120,791	87,297	72,434	61,108
政府支払受取農場数	923,636	191,322	286,681	192,581	95,721	70,107	51,221	36,004
政府支払受取農場割合(%)	44.3	46.3	32.3	43.6	79.2	80.3	70.7	58.9
以下は、政府支払を受け取っている農場に限定した、一農場あたり平均金額								
平均政府支払額 (\$)	12,687	5,072	4,302	6,470	17,936	34,706	62,914	24,884
直接(固定)支払	4,691	736	1,220	1,846	7,404	15,588	26,140	9,610
価格変動対応支払	3,024	533	631	1,074	4,674	9,737	19,127	5,392
融資不足払い	547	17	231	142	1,149	1,385	3,513	600
牛乳所得損失契約支払	434	15	3	72	822	1,738	2,979	836
災害及び緊急支援支払	364	126	91	304	460	285	2,809	551
保全計画支払	2,626	2,902	1,588	2,353	2,484	3,635	4,640	6,418
タバコ移行計画支払	594	665	346	284	615	1,323	1,945	460
その他連邦計画支払	238	58	112	208	121	762	1,252	208
州及び地方計画支払	169	21	80	187	208	254	507	810

出所) 2006 USDA Agricultural Resource Management Survey, version 1 only.

<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmIncome/Data/GovpmtTables/farmtypolynlr.xls>

図5 農産物計画支払と保全計画支払の農場類型分類別の分布, 2004年



出所) Hoppe et al. 2007, p.28.

物計画支払の分布はこれとはまさに対称的であり、「小農場」グループ全体で受け取っている金額は全体の 3 分の 1 強にとどまるのに対し、「大規模農場」は 5 割以上を受け取っている。

「小農場」諸グループの受け取る保全計画支払の多さは、当然、農場数および農地面積のシェアの大きさを反映するものではあるが、さらにまた、小農場が保全計画に参加する場合、農地のより大きな割合を計画に登録する傾向も反映している。すなわち、CRP あるいは WRP 計画に参加している「隠退農場」の農場総面積の 47%が、「居住・ライフスタイル農場」の農場総面積の 35%が、計画に登録されている。これに対し、計画に参加している「大規模農場」の農場面積のうち、登録されている面積は 11%にとどまっている (Hoppe et al. 2007, p.27)。このことは、小農場の農場主の「隠退」や非農業職業への依存の大きさから、十分な農業労働（時間）の確保が難しいこととも関係しているようである。

次に、農産物計画支払と保全計画支払の双方を受け取る農場がどれほどあるかを 2004 年度の Agricultural Resource Management Survey にもとづき分析した結果を見てみよう。Claassen, Aillery, and Nickerson (2007) によれば、2004 年に保全計画支払を受け取った農場は全農場の 14%、何らかの政府支払いを受け取った農場の 34%であり、農産物計画支払を受け取った農場は全農場の 25%、何らかの政府支払いを受け取った農場の 63%であった。しかし、保全と農産物の双方の支払を受け取った農場は少なく、全農場の 6%、何らかの政府支払いを受け取った農場の 15%であった。

以上のように農産物計画支払と保全計画支払の両計画の農場類型間における支払分布には極めて大きい相違がある。したがって、今後、米国農業政策の重心が農産物計画から保全計画へと移動するようなことがあれば、それは当然、計画支払の分布における大きな変動をもたうことになる。

これと同様のことは、異なる保全諸計画の間、特に休耕計画と生産耕地計画の地域的分布¹⁵⁾にも、ある程度は見ることができる。

CRP や WRP などの休耕諸計画は、地域的に見ると、大平原地域及びコーンベルト地域を中心に展開されている。これに対し、より新しいタイプの保全計画である生産耕地諸計画は全国により均一に実施されている。その結果として、大平原地域及びコーンベルト地域以外では、保全計画全体に占める休耕計画の割合が小さくなり、かわりに生産耕地計画などのその他計画の割合が大きくなっている (図 6, 図 7 参照)。

このような地域的相違は、農学的・自然的な条件の相違ばかりではなく、両計画間の計画目的や実施方式等の相違を反映するものと思われる。しかし、休耕計画に比較すると生産耕地諸計画は実績が少なく、その実施方式も (CSP の実施規則をめぐる 2002 年以降の一連の論争に明らかなように¹⁶⁾ 現在のところ依然として試行錯誤の不安定な状態にあるため、生産耕地諸計画への参加農場の主要な特徴を明確に指摘することは、現段階においてはやや困難である。

図6 地域別、計画別、保全支払額

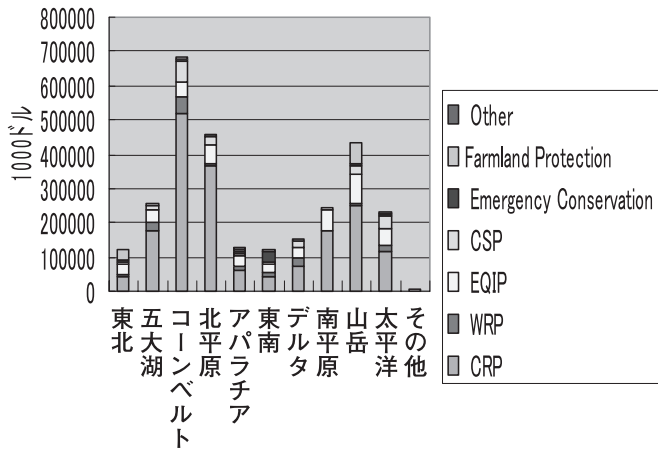
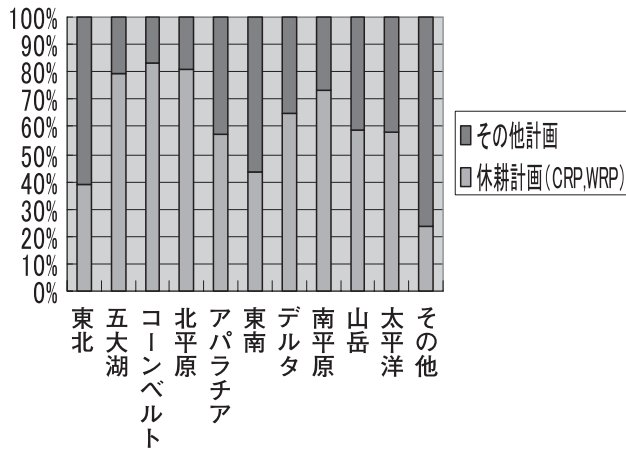


図7 地域別、休耕計画支払割合、2005年



出所) USDA, 2006, Appendix Table 3のデータを農務省経済調査局 10 地域分類によって集計した。
農務省経済調査局 10 地域分類については、注 15 を参照。計画の略号については、表 2 の注を見よ。

ただし、上述した地域分布における特徴、とりわけ、東北部及び東南部においては休耕計画以外の支払が、(たとえ現在のところ絶対額としては小額ではあっても) 保全諸計画支払全体の過半を占めているという事実は、将来的な農業・環境政策拡大の方向を考えると、特定政策の支持勢力の連合形成において重要な意味を持つであろう。

おわりに

本稿では、米国の農産物計画と保全計画のそれぞれの歴史的展開と両者の関係の変化の中

に、近年における米国農業政策の「グリーン化」を位置づけることを試みた。そして、グリーン化を促す、あるいは可能にする契機は、価格支持、所得支持、そしてデカップリングへと変化する農産物諸計画の展開の中にも存在するし、休耕計画、クロス・コンプライアンス、そして生産耕地計画へと変化する保全諸計画の中にも存在することを論じた。

ただし、2002 年以降の保全諸計画の農産物諸計画に対する比重の増大が今後とも継続していくとすれば、それは従来の既得権益の再編成を迫ることになり、戦後、農産物諸計画を中心に組織されてきた米国の農業政策をめぐる連合形成においても少なからぬ軋轢を生み出す可能性がある。

2007 年農業法（実際の成立は 2008 年にずれ込んだが）の審議過程において、幾つかの保全・環境団体が積極的に農産物計画の改革案を提起したことは、その一つの兆候であったと言ったことができないであろうか。例えば、American Farmland Trust は、かつてはニュー・イングランドを中心とした比較的狭い範囲の保全問題、特に農地・農場の保全にかかわる団体であったが、2007 年農業法審議へ向けて、従来の農産物団体と保全団体の境界を越えるような活動を展開した。そして、このような活動に対して、伝統的な農業諸団体の一部はあからさまな不快感と敵意をしめした¹⁷⁾。

国内的な状況とならび今後の米国農業政策の行方を占う上で無視できないのは、国際的な農業政策をめぐる議論の動向であろう。しかも従来の国際的な農業合意が主として先進国間の利害調整という性格を持っていたのに対し、現在は多くの途上国等を含む、より多様な国家間の調整を必要とする状況にある。

このような状況は、「農業政策のグリーン化」の今後の進展に関しても決して無縁ではない。なぜならば、先進国を中心に推し進められる「農業政策のグリーン化」に対しては、原理主義的な自由貿易論者ばかりでなく、途上国（あるいは途上国の利害を代弁する諸団体）からも、それらが偽装された農業保護政策であるという批判がおこなわれているからである（ActionAid International et al. 2005）。

本稿が論じたことは、現在に至る米国農業政策の展開におけるある種の論理性であった。そして、現状を維持することがますます困難な状況にある現行農業政策が、今後直面しうる諸問題の幾つかを指摘した。

注

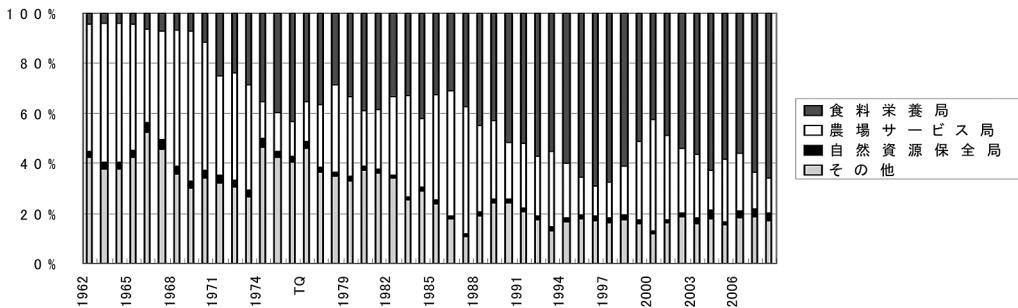
- 1) 米国連邦政府の農務行政の農務省自身による歴史記述（U.S. Department of Agriculture 1963）を参照。また、ニュー・ディール期から戦後 1950 年代までの ASCS と SCS（およびその前身組織）の活動の詳細に関する文献としては Benedict（1955）及び Hardin（1952）を参照した。ただし、本稿では戦後米国農政の基礎となった状況を確認することを主眼とし、細かな歴史的・制度的変遷等にはあえて言及しない。1989 年当時の数字では、農務省の 11 万人以上のフルタイムの職員のうち、90%がワシントン DC 以外の勤務地にいた。これに加え、郡の事務所で雇用さ

れる 1700 人の職員がいた。農務省の様々な部局の地方出先事務所は 11000 以上あり、米国の 3150 ある郡 (county) のほぼすべてに存在した。過半が ASCS と SCS の事務所であり、前者は 2874 箇所、後者は 3026 箇所であった (USGAO 1991)。ただし、その後の農務省の組織改革により、地方出先事務所の縮小や統合が進行した (USGAO 1998)。

- 2) 2009 年現在、7700 人以上が、全国で 2200 以上ある FSA の郡委員会 (County Committees) で委員として活動している。3 年任期の委員の三分の一が毎年改選される。FSA ウェブサイトの選挙案内を参照 (<http://www.fsa.usda.gov>)。
- 3) "Since their inception, these agencies have had a relatively tense relationship that at times spills into open warfare (Barker 1985, p.564)." 現在の FSA と NRCS の間にも同様の関係を見ることができのかもしれない。例えば、保全政策分野に関して CRP のような休耕計画を FSA が所管し、CSP のような生産耕地計画を NRCS が所管するという基本的な関係は、すでに 1930 年代に淵源しており、また両組織の保全に対する基本的な姿勢の相違を反映している。
- 4) ASCS (= FSA) 及び SCS (= NRCS) の農務省における勢力関係とその変化を推測する手がかりとして、農務省予算 (支出=outlays) の割合の部局別及び機能別の時系列データを示す。

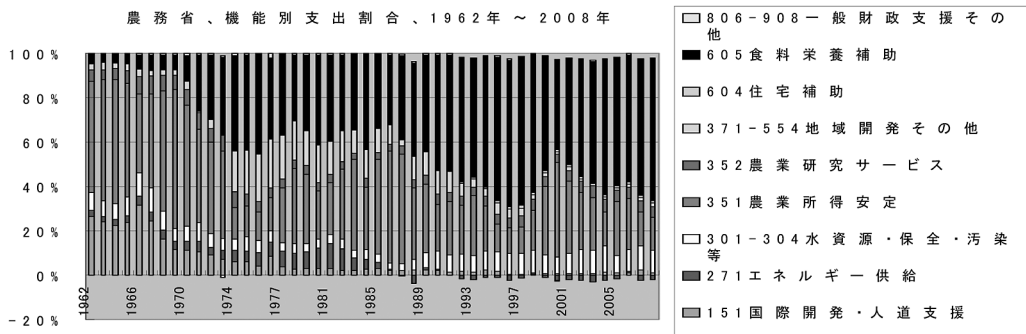
図から明らかなことは、現在では農務省支出の過半が食料・栄養関係プログラムの支出で占められていることである。したがって、部局別支出で言えば、FSA 及び NRCS の割合はかつてより大きく低下している。FSA 及び NRCS の両者の関係に関して言えば、一貫して FSA が農務省内で圧倒的に有力な存在である。

農務省、部局別支出割合、1962年～2008年



出所) OMB, Public Budget Database, Fiscal Year 2010

農務省、機能別支出割合、1962年～2008年



出所) OMB, Public Budget Database, Fiscal Year 2010

ただし、機能別支出でみると、保全関係支出（機能コード 301 から 304）が価格・所得支持関連支出（機能コード 351）に対して、近年は無視し得ない、より大きな割合を占めるようになってきていることに留意すべきである。

- 5) 本章における農産物価格・所得支持諸計画の変質に関する論述は、手塚（1994, 1999, 2004）においてより詳細に展開された議論を要約している。また、保全諸計画の動向に関する基本的な視点は、手塚（1991, 2008）の論述に基づいている。
- 6) ただし、「クロス・コンプライアンス」という言葉自体は、1985 年農業法以前からやや異なる意味で米国農業政策において用いられていた。すなわち、様々な生産調整計画において計画利益の受給資格を得るための、複数作物の減反計画への同時参加要求が、「クロス・コンプライアンス」と呼ばれていた。これは、減反が計画通りの農産物供給量の削減をもたらすために要求されるものであった（Ericksen and Collins 1985; Kramer and Batie 1985）。近年では「クロス・コンプライアンス」という言葉はむしろ EU の農業政策に関連して使用されることが多く、米国では Compliance Provisions という言葉がしばしば用いられるようである。
- 7) 保全計画に関連する Cross Compliance の最初の具体的な提案は、当時 Wisconsin 大学の院生であった Charles Benbrook（1979）によって行われている。Charles Benbrook はその後、ワシントン DC で農業・環境政策に関連した諸活動を行い、1984 から 1990 年の間は全米科学アカデミーの農業部門の Executive Director を勤めた。現在は、Organic Center in Oregon (<http://www.organic>) のチーフ・サイエンティスト。経歴からも明らかなように、長年にわたり連邦レベルの農業政策形成にかかわり続けてきてはいるが、決して「主流派」ということは出来ない。なお、現時点における「順守規定」の農務省による評価については、Claassen et al.（2004）を参照。現実の「順守規定」の執行において、しばしば極めて不十分なモニタリングや根拠不明なペナルティーの免除がみられるという批判は、USGAO（2003）を見よ。
- 8) 「グリーン・ペイメント」概念が米国農業政策において次第に注目され、具体化されてくる過程に関しては Helms（2003）を参照。National Association of Wheat Growers などの団体は、農産物計画支払の削減による保全計画支払の増大やグリーン・ペイメントの導入には、明示的に反対していた（Helms 2003, p. 10 and p. 12）。
- 9) 保全留保計画のうち、後に追加された部分は、実際、休耕計画よりも（後述する）生産耕地計画に近いといえる。特に 1996 年以降に実施されるようになった「常時募集（continuous signup）」の対象となる保全措置、すなわち、農場の特定の場所へ帯状フィルター、河畔緩衝帯、草生水路などを設けることに対する支払いなどは生産耕地計画の下でも多くの場合、実施が可能である。CRP へ参加した農場の約 4 割は農場の一部分の耕地のみを登録し、計画参加後も農場において農業生産を継続していることを考えれば、休耕計画と生産耕地計画は実際上必ずしも二者択一的な、排他的カテゴリーというわけではないことになる（Lambert, Sullivan, and Classen 2007）。
- 10) これは当然単純化された理由付けであり、EU における農業の多面的機能やグリーン・ペイメントに関する議論の一面でしかない。Baylis, Peplow, Rausser, and Simon（2006）は、EU の農業環境政策の動機を 4 つの「レンズ」を通して検討している。第一のレンズは農業の外部不経済にかかわる「汚染レンズ」、第二は農業の外部経済にかかわる「緑の需要レンズ」、第三は EU の農業環境支払いは従来の農業支出削減の部分的見返りであるという「予算パーゲン・レンズ」、第四は EU の農業環境支払いは価格支持削減の全くの代替物であるという「シニカル・レンズ」で

ある。同論文においても分析結果は曖昧で、決定的な結論が得られているわけではないが、農業環境政策を単に社会的厚生を増大といった側面から検討するだけでは不十分であり、政治的バーゲンとしての面も考慮することが必要であるということはいえよう。

- 11) 2002～2005年度の米国AMSのWTOへの通知は期日を大幅に遅れて、2007年10月4日におこなわれた(USDA News Release No. 0278.07)。この通知において、米国のAMSの191億ドルの上限は守られたとされているが、カナダ及びブラジルは異議を唱えている(Schnepf 2007a; Schnepf 2007b)。
- 12) ERS Farm Income Data (<http://www.ers.usda.gov/data/farmincome/finfidmu.htm>) による。
- 13) 農場類型分類では、まず、家族農場とそれ以外の非家族農場が区別される。「家族農場」は、個人経営(sole proprietorship)、パートナーシップ(partnership)、あるいは家族法人(family corporation)として経営されるすべての農場である。これに対し「非家族農場」は非家族法人(nonfamily corporations)あるいは協同組合(cooperatives)として経営される農場、そして雇用される管理人(hired managers)がいる農場である。家族農場は農産物販売額年間25万ドルを境にして、それ以上の「大規模農場」とそれ未満の「小農場」に大別される。この25万ドルの境界は、農務省の全国小農場委員会が1998年に発表した報告書(A Time to Act: A Report of the USDA National Commission on Small Farms)に基づくものである。

大規模農場はさらに、農産物販売額50万ドルを境に、それ以上の「巨大家族農場(Very large family farms)」と、それ未満の「大家族農場(Large family farms)」に分類される。小農場の分類はよりきめ細かくおこなわれ、農産物販売額以外にも複数の基準が用いられている。「少資源(貧困)農場(Limited-resource farms)」は、農産物販売額が10万ドル未満(ただし、その後農民支払価格指数により調整され、2004年は10万5千ドル)であり、かつ世帯所得が一定水準以下(世帯人数等により金額が異なる)の農場である。「隠退農場(Retirement farms)」は、農産物販売額にかかわらず、農場主が隠退を表明している(少資源農場を除く)すべての小農場である。「居住・ライフスタイル農場(Residential/lifestyle farms)」は、農産物販売額にかかわらず、農業以外の職業を主要な職業として表明している(少資源農場を除く)すべての小農場である。すなわち、この二つの農場類型は、農業を主要な職業として表明していない農場主の経営する農場である。これに対して、「農業職業農場(Farming-occupation farms)」は、農産物販売額にかかわらず、農業を主要な職業として表明している(少資源農場を除く)すべての小農場である。このグループは農産物販売額により、10万ドル以上の「中規模販売農場(Medium-sales farms)」と、それ未満の「小規模販売農場(Low-sales farms)」に区分される。農場類型分類の詳細は、Hoppe, Perry, and Banker (2000)を見よ。なお、近年の経済調査局のfamily farm reportシリーズは、この農場類型を用いて農場の経済動向を記述している。最新版はHoppe, Korb, O'Donoghue, and Banker (2007)。

- 14) 主として農地。詳細は(http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmIncome/Glossary/def_asst.htm)
- 15) 以下の地域分類には、米国農務省経済調査局が使用する全米の10地域分類(アラスカ及びハワイの両州を除く)を用いる。Northeast (=Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Pennsylvania, Rhode Island, Vermont). Lake States (=Michigan, Minnesota, Wisconsin). Corn Belt (=Illinois, Indiana, Iowa, Missouri, Ohio). Northern Plains (=Kansas, Nebraska, North Dakota, South Dakota). Appalachian (=Kentucky, North Carolina, Tennessee, Virginia, West Virginia). Southeast

(=Alabama, Florida, Georgia, South Carolina). Delta (=Arkansas, Louisiana, Mississippi). Southern Plains (=Oklahoma, Texas). Mountain (=Arizona, Colorado, Idaho, Montana, Nevada, New Mexico, Utah, Wyoming). Pacific (=California, Oregon, Washington). ただし、経済調査局が近年用いる地域分類には、これ以外に、(政治単位である「州」を地域単位としない)より自然地理的・農学的な全米9地域からなる「農場資源地域分類」がある (Claassen et al., 2001, Appendix 6: ERS Farm Resource Regions)。しかしながら補助金の分布のような政治的問題においては、前者の分類がよりふさわしいと考える。

- 16) CSP の実現を支援してきた Sustainable Agriculture Coalition や American Farmland Trust の声明などから、2002 年農業法により導入された CSP がその後、関係者の当初の期待を大きく裏切る形で実施されたことが明らかである。例えば、Noble (2004) や Lundgren et al. (2006) を参照。
- 17) American Farmland Trust は 1980 年に、「熱心な農民であり、保全活動家であり、慈善家である (というよりも、ロックフェラー財閥当主の David Rockefeller Sr. 夫人)」Peggy McGrath Rockefeller により創設された。2007 (2008) 年農業法へ向けての同団体の農産物計画に関する基本戦略 (Agenda 2007: A New Framework and Direction for U.S. Farm Policy) は、どちらかといえば非主流的な農業諸利益 (例えば非計画作物生産者、新規参入農業者、そして有機農産物生産者などの) を糾合して、従来の農産物計画からの離脱を促進しようとするものであったとすることができる。なお、伝統的な農業団体の一部における警戒感は、筆者の 2007 年 9 月 5 日～9 月 12 日のワシントン DC における聞き取り調査に基づく感想である。

参 考 文 献

- ActionAid International, Caritas Internationalis, CIDSE, and Oxfam International. 2005. *Green but not clean: Why a comprehensive review of Green Box subsidies is necessary*. Joint NGO Briefing Paper (November 2005).
- Barker, Kenneth E. 1985. The New Federalism: Time for States to Pull the Plow in Soil Conservation. *South Dakota Law Review* 30: 546-573.
- Baylis, Kathy, Gordon Rausser, and Leo Simon, 2004. Agri-Environmental Programs in the United States and European Union. In G. Anania, M.E. Bohman, C.A. Carter, and A.F. McCalla (eds.), *Agricultural Policy Reform and the WTO: Where Are We Heading?* Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Baylis, Kathy, Stephen Peplow, Gordon Rausser, Leo Simon. 2006. *Agri-environmental Policy in the European Union: Who's in Charge?* CATPRN Commissioned Paper CP 2006-4 (September 2006). Canadian Agricultural Trade Policy Research Network.
- Benbrook, Charles. 1979. Integrating Soil Conservation and Commodity Programs: A Policy Proposal. *Journal of Soil and Water Conservation* 34:160-167.
- Benedict, Murray R. 1955. *Can We Solve The Farm Problem?* New York: Twentieth Century Fund.
- Claassen, Roger, LeRoy Hansen, Mark Peters, Vince Breneman, Marca Weinberg, Andrea Cattaneo, Peter Feather, Dwight Gadsby, Daniel Hellerstein, Jeff Hopkins, Paul Johnston, Mitch Morehart, and Mark Smith. 2001. *Agri-Environmental Policy at the Crossroads: Guideposts on a Changing Landscape*. AER-794 (January 2001). U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

- Claassen, Roger, Vince Breneman, Shawn Bucholtz, Andrea Cattaneo, Robert Johansson, and Mitch Morehart. 2004. *Environmental Compliance in U.S. Agriculture: Past Performance and Future Potential*. AER-832 (June 2004). U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Claassen, Roger, Marcel Aillery, and Cynthia Nickerson. 2007. *Integrating Commodity and Conservation Programs: Design Options and Outcomes*. ERR-44 (October 2007). U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Ericksen, Milton H. and Keith Collins. 1985. Effectiveness of Acreage Reduction Programs. In *Agricultural-Food Policy Review: Commodity Program Perspectives*. AER-530 (July 1985). Washington, DC: United States Department of Agriculture.
- Hardin, Charles M. 1952. *The Politics of Agriculture: Soil Conservation and the Struggle for Power in Rural America*. Glencoe: The Free Press.
- Heimlich, R.E. 2007. Land Retirement for Conservation: History, Analysis, and Alternatives. In B.L. Gardner and D.A. Sumner (eds.), *The 2007 Farm Bill and Beyond*. Washington, DC: AEI Press, American Enterprise Institute.
- Heimlich, R.E. and R. Claassen. 1998. Agricultural Conservation Policy at a Crossroads. *Agricultural and Resource Economics Review* 27 (1) : 95-107.
- Helms, J.D. 1992. Conservation Districts: Getting to the Roots. In *People Protecting Their Land: Proceedings Volume 1, 7th ISCO Conference Sydney*, pp. 299-301. Sydney, Australia: International Soil Conservation Organization, 1992.
<http://www.nrcs.usda.gov/ABOUT/history/articles/conservationdistricts.html>
- Helms, J.D. 2003. *Performance Based Conservation: The Journey toward Green Payments*. Historical Insights Number 3. U. S. Department of Agriculture, Natural Resource Conservation Service.
<http://www.nrcs.usda.gov/ABOUT/history/articles/perfbasedconservation.pdf>
- Hoppe, Robert A., Janet E. Perry, and David Banker. 2000. *ERS Farm Typology for a Diverse Agricultural Sector*. AIB-759 (September 2000). U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Hoppe, Robert A., Penni Korb, Erik J. O'Donoghue, and David E. Banker. 2007. *Structure and Finances of U.S. Farms: Family Farm Report, 2007 Edition*. EIB-24 (June 2007). Washington, DC: United States Department of Agriculture.
- Josling, Tim, David Blandford, Kaush Arha and Daniel A. Sumner. 2007. U.S. Commodity Programs and WTO Commitments. In Kaush Arha, Tim Josling, Daniel A. Sumner & Barton H. Thompson (eds.), *US Agricultural Policy and the 2007 Farm Bill*. Stanford, CA: Woods Institute for the Environment, Stanford University.
- Kramer, Randall A. and Sandra S. Batie. 1985. Cross-compliance Concepts in Agricultural Programs: The New Deal to the Present. *Agricultural History* 59 (2) : 307-319.
- Lambert, Dayton M., Patrick Sullivan, and Roger Classen. 2007. Working Farm Participation and Acreage Enrollment in the Conservation Reserve Program. *Journal of Agricultural and Applied Economics* 39 (1) : 151-169.
- Lowi, Theodore J. 1969. *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York: W. W. Norton & Company.

- Lundgren, Britt, Jody Biergiel, Meaghan Donovan, Christine Lee, and Kathleen Merrigan. 2006. *The Conservation Security Program: Rewards and Challenges for New England Farmers*. the Friedman School of Nutrition Science and Policy, Tufts University, and American Farmland Trust.
<http://www.farmland.org/programs/states/documents/NECSP.pdf>
- Noble, Martha L. 2004. Conservation Security Program Interim Final Rule: A Truncated Green Payments Program for FY04 Needs Future Improvements. *Agricultural Law Update* 21 (July 2004) : 4-6.
<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/aala/07-04.pdf>
- Schnepf, Randy. 2007a. *Canada's WTO Case Against U.S. Agricultural Support*, RL33853 (Updated September 17, 2007). U.S. Congressional Research Service.
- Schnepf, Randy. 2007b. *Brazil's WTO Case Against U.S. Agricultural Support: A Brief Overview*, RS22728 (September 21, 2007). U.S. Congressional Research Service.
- Schuh, G. Edward. 1984. U.S. Agriculture in the World Economy. In *Farm Policy Perspectives: Setting the Stage for 1985 Agricultural Legislation*. U.S. Congress, Senate, Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, Committee Print (S. Prt.98-174), 98th. Congress, 2nd. Session, pp.47-61.
- Sumner, Daniel A. 2007. U.S. Farm Policy and WTO Compliance. In B.L. Gardner and D.A. Sumner (eds.), *The 2007 Farm Bill and Beyond*. Washington, DC: AEI Press, American Enterprise Institute.
- USDA (U.S. Department of Agriculture). 1963. *Century of Service: The First 100 Years of the U.S. Department of Agriculture*. Washington, DC: United States Government Printing Office.
- USDA (U.S. Department of Agriculture). 2006. *Conservation and the Environment: 2007 Farm Bill Theme Papers* (June 2006). Washington, DC: United States Department of Agriculture.
- USDA-ERS (U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service). 2003. *Agricultural Resources and Environmental Indicators*. Agriculture Handbook No. 722. Washington, DC: United States Department of Agriculture.
- USDA-ERS (U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service). 2006a. *Agricultural Income and Finance Outlook* No. 84 (November 2006). Washington, DC: United States Department of Agriculture.
- USDA-ERS (U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service). 2006b. *Agricultural Resources and Environmental Indicators, 2006 Edition*. EIB-16 (July 2006). Washington, DC: United States Department of Agriculture.
- USGAO (U.S. General Accounting Office). 1991. *U.S. Department of Agriculture: Farm Agencies' Field Structure Needs Major Overhaul*. GAO/RECD-91-09 (January 1991). Washington, DC: U.S. General Accounting Office.
- USGAO (U.S. General Accounting Office). 1998. *U.S. Department of Agriculture: Status of Closing and Consolidating County Offices*. GAO/T-RCED-98-250 (July 29, 1998). Washington, DC: U.S. General Accounting Office.
- USGAO (U.S. General Accounting Office). 2003. *Agricultural Conservation: USDA Needs to Better Ensure Protection of Highly Erodible Cropland and Wetlands*. GAO-03-418 (April 2003). Washington, DC: U.S. General Accounting Office.

米国農業政策と環境・保全諸計画

- 手塚眞 1991「米国の土壌保全政策：農業環境政策の対立と統合」国立国会図書館調査及び立法考査局 Issue Brief No.0149 (1991年2月12日)
<http://homepage2.nifty.com/inokannet/beikoku.pdf>
- 手塚眞 1994「米国農業政策とデカップリング」『東京経大会誌』186号 (1994年3月)
- 手塚眞 1995「米国農業政策と農業構造」『東京経大会誌』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」『東京経大会誌』203号 (1997年7月)
- 手塚眞 1999「アメリカ農政の展開とデカップリング」日本農業研究所編『日本型デカップリングの研究』農林統計協会
- 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」『東京経大会誌』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/kaigai/shokuryo/18/america_03.pdf
- 手塚眞 2008「米国次期農業法の概要：各論，保全プログラム，砂糖政策」『平成19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 (国際農林業協働協会)』pp. 41-73.
http://www.maff.go.jp/kaigai/shokuryo/19/america_01.pdf
- 西澤栄一郎 2001「アメリカの保全休耕プログラム」『農業環境政策と環境支払い』農業総合研究所研究叢書第124号