

アメリカ次期農業法 —背景、上院案・下院農業委員会案、今後—

服 部 信 司

目 次

- 1 はじめに
- 2 次期農業法の背景（1）：好況（高価格・高所得）下のアメリカ農業
- 3 次期農業法の背景（2）：財政赤字の増大とその削減問題
- 4 次期農業法の背景（3）：両農業委員長案（2011年11月）
- 5 上院案：「2012年農業改革、食料、職仕事法」（2012年6月21日）
- 6 下院農業委員会案：「連邦農業改革とリスク管理法」（2012年7月11日）
- 7 今後の展望
- 8 むすび

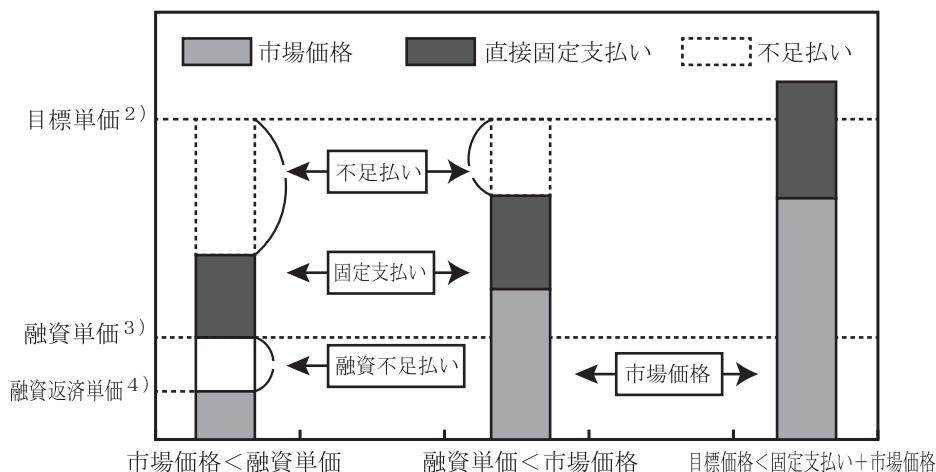
1 はじめに

（1）上院案・下院農業委員会案の成立

現行2008年農業法の期限は2012年9月末である。期限が切れても、2012年末までは、実質的影響は少ないとされるものの、アメリカの生産者にとっては期限内に次期農業法が成立することが望ましいことは言うまでもない。

6月24日、上院本会議は、次期農業法・上院案：「2012年農業改革、食料、職仕事法」（Agriculture Reform, Food, Jobs Act of 2012）を64：35で可決・成立させた。

7月11日、下院農業委員会は、次期農業法・下院農業委員会案：「連邦農業改革とリスク管理法」（Federal Agricultural Reform and Risk Management Act：FARRM）を35：11で可決した。



注：1) 作付け面積・単収は過去の実績（1998～2001年平均など）を用いる。
 2) おおむね生産費に基づく。
 3) 融資単価＝農民の最低販売価格を保証（価格支持水準）。
 4) カウンティ（郡）レベルの市場価格、毎日農務省が発表。2008年農業法において前30日間の市場価格の平均に。
 資料：服部信司『アメリカ農業・政策史』農林統計協会、2010、193頁。

図1 アメリカの新しい不足払い制度（穀物）¹⁾

上院案は農業委員長D. ステイブナウ（民主）と共和党筆頭P. ロバーツによるものであり、固定支払いや「新しい不足払い」（図1）などのこれまでの政策を廃止して10年間で230億ドルの支出削減を図りつつ、廃止する政策に代えて「作物保険を基礎とする収入保障」を導入するとする。

下院農業委員会案は農業委員長F. ルーカス（共和）と民主党筆頭C. ピーターソンによるもので、低所得層への食料補助である栄養補充支援計画（Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP=旧フードスタンプ）への支出を上院案以上に削減して10年間350億ドルの支出削減を図るとともに、所得保障（補償）については、収入保障と価格損失補償（不足払い）のいずれかを選択し得る2本立てオプションとしている。

（2）下院案の本会議上程をめぐる問題

本来ならば、この下院農業委員会案が下院本会議に上程され、その可決・成立を経て、両院協議会において両案の相違点が協議・調整され、両院協議会案（2012年農業法）が策定される。

だが、下院においては、議事進行権限を持つ多数党＝共和党指導部は、本会議において下院農業委員会案が過半数を得ることが見通せないとして、次期農業法案の本会議上程を日程にあげてこなかった。「共和党のなかに栄養補充支援計画について一層の支出削減を求める議員が少なくない。民主党の多くはそれに反対している。それゆえ、本会議において可決に必要な票数が得られない」というのがその理由であった。

この共和党指導部の態度の背後には、11月の選挙（大統領選、下院全員の改選、上院の1/3の改選）までは、共和党の基本的主張である財政支出削減に水を差す恐れのある行為＝農業法の採決→成立はとりたくないという意向があったとみられる。

次期農業法案は、大統領選後の11月－12月のレームダック議会（選挙前の旧議員による議会）において、下院本会議に上程される見通しとされる。

（3）農業政策について上院－下院、民主党－共和党の間に重大な違いはない

次期農業法案が、下院農業委員会において可決された後、本会議上程へと進みえなかったのは、支出削減規模＝栄養補充支援計画への支出削減をめぐる共和－民主党間の対立によってであった。農業政策自体についての対立ではない。農業政策については、上院案、下院農業委員会案を基礎に、次期農業法の構築（調整）が可能なところに来ているとわかっていい。

以下、次期農業法の背景として、①好況＝高価格・高所得の下のアメリカ農業の現状、②支出削減問題の起因をなしている財政赤字とその削減問題、③2011年秋において議会超党派合同委員会による支出削減案の作成に対応して策定された次期農業法・両農業委員長案、をみていくことにする。それを踏まえて、上院案と下院農業委員会案を詳しく検討していくことにしたい。

2 次期農業法の背景（1）：

好況（高価格・高所得）下のアメリカ農業

（1）好況下のアメリカ農業

アメリカ経済は依然として8%台前後の高い失業率に苦しんでいる。それと

表1 主要穀作物の農場販売価格（2005年、2011年）

(ドル/ブッシェル⁽¹⁾)

作物	2005年	2011年	2007—11平均
トウモロコシ	2.00 (1)	6.20 (3.1)	4.26 (2.1)
大豆	5.66 (1)	11.7 (2.1)	10.39 (1.8)
小麦	3.42 (1)	7.30 (2.1)	6.17 (1.8)
コメ ⁽²⁾	7.65 (1)	14.20 (1.9)	13.96 (1.8)

注1) トウモロコシ 25.4kg、小麦・大豆 27.2kg。

注2) ドル/100ポンド (45.3kg)。

資料：USDA (アメリカ農務省)、Agricultural Statistical Indicator, Oct. 2012, ほか。

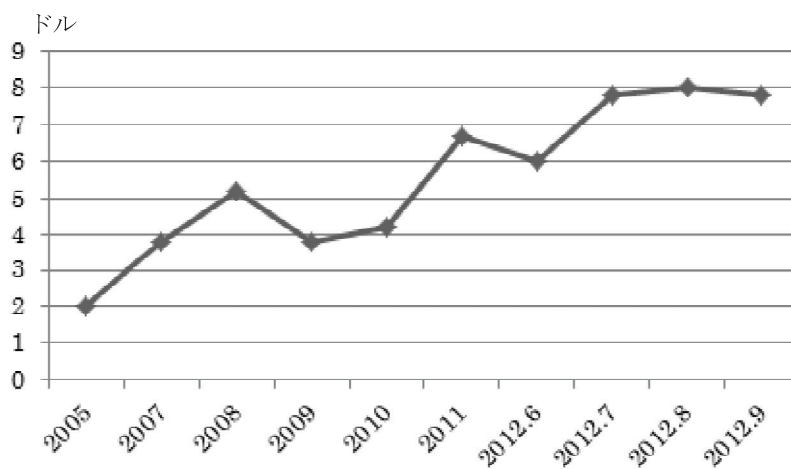


図2 トウモロコシ・シカゴ価格 (ドル/ブッシェル)

は異なり、アメリカ農業は2007年以降、高価格・高所得の好況状態を続けている。

穀物価格が上昇に転じる前=2005年のトウモロコシ農場販売価格は、ブッシェル (25.4kg) 2.0ドルであった。それが、08年に5.3ドル (05年の2.5倍) に高騰し、金融危機の下で一時3.7ドルに下がったものの (下がったとはいえ、なお05年の1.8倍)、昨 (2011) 年には6.20ドル (同3.1倍) に上昇している (表1)。2007～11年平均をとれば4.26ドル、05年の2.1倍である。

この状況は、大豆・小麦・コメについても同じである。2007年—11年の5年間平均の大豆価格10.39ドル/ブッシェルは05年の1.8倍、小麦同6.17ドルは1.8倍、コメ13.96ドル/100ポンドも1.8倍になっているからである¹⁾ (前掲表1)。2007年以降5年間、価格の高騰状態が続き、それが構造化している (図2)。

表2 主要穀物の農場販売価格・目標価格・生産費

(ドル/ブッシェル)

	販売価格 (2011)	目標価格 ⁽¹⁾	生産費 (09-10 平均)
トウモロコシ	6.20 (2.4) <1.7>	2.63 (1)	3.57 <1>
大豆	11.70 (2.0) <1.4>	6.00 (1)	8.10 <1>
小麦	7.30 (1.8) <1.1>	4.17 (1)	6.54 <1>
コムメ ⁽²⁾	14.20 (1.4) <1.2>	10.50 (1)	11.73 <1>

注1) 不足払いの発動基準 (2000年代前半の生産費に近い)。

注2) ドル/100ポンド (45.3kg)。

資料: USDA, Corn production costs per planted acres, 2008-2009, ほか。

表3 アメリカの農業所得 (2011、1991-2000 平均)

(億ドル、%)

	2011 ⁽¹⁾	2007-11 平均	2001-10 平均	1991-00 平均
農業所得	1009	793	674	461
比較	2.2	1.7	1.5	1
	1.5	1.2	1	

注1) 2011年12月時点の予測。

資料: USDA, Agricultural Outlook, Dec.2001, Agricultural Statistical Indicator, Dec.2011.

ところで、2011年のトウモロコシの農場販売価格6.20ドルは、09・10年平均の生産費 (自作地代分を含む全算入生産費) 3.57ドルの実に1.7倍となる。大豆11.70ドルは、同生産費8.10ドルの1.4倍、小麦の場合も1.1倍である (表2)。

その結果、2011年の農業所得は、史上空前の1009億ドル {1ドル80円 (以下、同じ) として8兆720億円} に達している。2007-11年の5年間平均の農業所得は793億ドルであり、1991-2000年平均461億ドルの1.7倍に及ぶ (表3)。

1992-2007年へと15年間で農業所得が半減した日本農業と比べるとアメリカ農業の好況が際立つといえよう。

以上のような高価格・高所得を基礎にアメリカ農業のバランスシートも極め

表4 アメリカ農業のバランスシート (2011、2000)

(億ドル、%)

	2011	2000
資 産	2 兆 3400 (191)	1 兆 2220 (100)
うち、農場不動産	1 兆 9872 (208)	9573 (100)
負 債	2425 (130)	1856 (100)
純 資 産	2 兆 973 (201)	1 兆 365 (100)

資料：表3と同じ。

ていい。農場資産額は、2000年の1兆2220億ドルから2011年2兆3400億ドルへと、10年間で実に1.9倍になっている（表4）。農場不動産価額（その中心は農地価格）が、その間、倍増しているからである。高農業所得が高地価に転化しているわけである。

他方、負債額は、その10年間で30%しか増えていない。その結果、純資産額も2倍に増大しているのである。

こうした価格高騰・高水準の農業所得が持続している背景には、大量のトウモロコシ（生産量の4割：1億2700万トン）がエタノール生産に使用され、穀物需給の内容が食料需給から食料・エネルギー需給へ変化し、食料需給が構造的にタイト化していることがある。

（2）高価格下における固定支払いの問題

価格が高騰しているもとでは、これまでのアメリカ農業政策の「かなめ」をなしてきた不足払い型政策は発動される必要がない。2011年のトウモロコシ農場販売価格6.07ドルは、「新しい不足払い」（前掲図1参照）の発動基準である目標価格（同2.63ドル）をはるかに上回っているからである。大豆、小麦についても同じである。

唯一、支払いが行われてきたのが固定支払いである（年総額50億ドル＝4000億円）。固定支払いは、価格に関係なく、毎年一定額が穀作物ごとに支払われる。

だが、“このように価格の高騰状態が続き、空前の農業所得が生まれているなかで、何故、固定支払いが行われる必要があるのか”という疑問が広く発せられた。当然の疑問である。

(囲み1) アメリカの作物保険

I 保険費用：保険料+管理手数料

1. 災害保険(CAT)：単収保障プラン=単収50%、計画価格の55%を保障。

$$0.5 \times 0.55 = 27.5\% \text{の価額保障。}$$

総コスト：300ドルの管理コスト(1作物、1カウンティ)のみ。面積に関わらず。

2. CAT以上の保険：1) 管理コスト：1作物、1カウンティ=30ドル。

2) 生産者のコスト=支払保険料+管理コスト。

II 保険の種類

1. 単収保護：個々の農場の単収(実績)に基づく。

2. 収入保護：価格を含め収入を保護。

3. グループリスク保険：カウンティの平均単収に基づく、広域の生産ロスへの保障。
個々のロスは補償しない。

4. グループリスク所得保険：低価格と低単収の組み合わせによる広範囲の収入ロスに対する保障。個々の農場については保障しない。

III これまでの主な保険種類

1. APH (Actual Production History)

- ・単収ロス(自然災害：干ばつ、雹、風、霜、病虫害による)への保障。
- ・平均単収の50—75%(85%までの地域あり)の間の保険カバー率を選ぶ。
- ・保障予測価格を選ぶ。農務省設定価格の55—100%の間。
- ・もし、生産収量が保険収量よりも低ければ、その差について、補償される。

2. ARH (Actual Revenue History)

- ・多くの点で、APHと同じ。 ・一定の収入を保障。

資料：USDA/RMA.

次期農業法を策定する際には、固定支払いの見直し(削減あるいは廃止)が課題になることは必至となった。後にみるように、上院案・下院農業委員会案のいずれにおいても固定支払いは廃止となる。

支出削減の視点からみれば、高価格・高所得の状況は価格・所得支持支出の大幅な削減をもたらしており、次期農業法の作物計画分野における支出削減を可能にさせているともいえる。

(3) 作物保険が政策(支出)の中心に

1) その実態

このように、従来のアメリカ農業政策の中軸であった不足払い型政策が高価格のもとで水面下に沈むなかで、政策発動の中軸となったのが作物保険—より具体的には作物収入保険—である。作物保険(囲み1)への支出は、2003年

表5 アメリカ農業の支出額：価格所得支持関係と作物保険（2003—2011）

（億ドル、％）

年 度 ⁽¹⁾	2003	06	08	09	2010	2011
価格支持	43.1	59.6	4.5	27.4	3.2	—
固定支払い	41.5	49.6	48.2	52.2	49.0	50.3
新しい不足払い	17.4	43.6	3.6	7.3	9.0	1.4
融資不足払い	6.9	46.3	0.1	1.5	1.9	0.3
酪農所得補償	18.0	3.5	/	7.6	1.8	0
保全留保計画	18.0	18.3	19.3	18.6	18.4	18.6
輸出計画	3.7	-6.3	1.1	3.4	4.1	5.9
ACRE ⁽²⁾	/	/	/	/	0	4.5
総 計 (A)	174.3	207.1	90.8	114.4	100.2	99.7
作物保険 (B)	21.3	40.5	58.4	79.0	69.8	63.9
割合 (B/A)	12.2	20.0	64.3	69.0	69.7	64.1

注1) 前年10月→当年9月。注2) 平均作物収入・選択支払い

資料：Agricultural Statistical Indicator, Dec. 2011. USDA,
Budget Summary, FY2003, FY2006, FY2008, FY2011, FY2013.

表6 財政支出額：価格所得支持関係⁽¹⁾と作物保険（2003—2011）

（億ドル、％）

年 度 ⁽²⁾	2003	06	08	09	2010	2011
価格所得支持関係 (A)	126.9	202.6	56.4	95.0	64.9	56.5 ⁽³⁾
作物保険 (B)	21.3	40.5	58.4	79.0	69.8	63.9
割合 (B/A) (%)	16.7	20.0	104	83.1	108	113

注1) 価格支持、固定支払い、新しい不足払い (CCP), 融資不足払い、
酪農所得喪失補償 (MILC), 平均作物収入・選択支払い (ACRE)。

注2) 前年10月→当年9月。注3) アメリカ農務省による推定。

資料：Agricultural Statistical Indicator, Dec. 2011. USDA,
Budget Summary, FY2003.

度の21.3億ドルから2006年度には2倍の40.5億ドル、2011年度には3倍の63.9億ドルに増大してきた（表5）。09—11年度の平均を取れば70.9億ドルであり、03年度の3.4倍に相当する。さらに、作物保険への支出は、08年度において価格所得支持関係の支出を上回り、2010年度以降その状態が引き続いている（表

表7 アメリカの作物保険：保険件数・保険面積・支払保険料（2000、05、07-11）

年	販売保険数 (万)	保険面積 (万 ha)	支 払 保 険 料 (億ドル)			補償支払額 (億ドル)
			総 額	生産者支払	政府補助	
2011	114.7 (87)	1 億 600 (128)	118.9 (469)	44.8 (281)	74.1 (741)	89.0 (343)
2007	113.8 (86)	1 億 870 (132)	65.6 (258)	27.4 (172)	38.2 (402)	35.5 (137)
2000	132.3 (100)	8,260 (100)	25.4 (100)	15.9 (100)	9.5 (100)	25.9 (100)

資料：USDA/RMA, Summary of Business Report, As of 01-16-2012.

USDA, World Agricultural Supply and Demand Estimates, Feb. 12, 2012.

表8 主要穀作物：種類別・作物保険加入面積(2011年産)

(万ha、%)

	トウモロコシ	大豆	小麦	コメ	綿花
収入保険	2,611 (83.6)	2,104 (82.9)	1,523 (80.2)	27.5 (30.8)	365 (67.5)
単収保険	901 (12.8)	363 (14.3)	371 (19.5)	60.8 (67.0)	175 (32.3)
合 計	3,123 (100) <85.0>	2,538 (100) <84.6>	1,900 (100) <87.0>	90.8 (100) <84.1>	541 (100) <91.9>
作付面積	3,676 <100>	3,000 <100>	2,176 <100>	108 <100>	589 <100>

資料；表7と同じ。

6)。政策支出＝政策の軸が、従来の価格・所得支持から作物保険に移り変わったのである。

2) 作物保険の拡大

作物保険拡大の姿をもう少し詳しく見ておこう。

① 作物保険面積（作物保険をかけた面積）は、2000年8260万haから2011年1億600万haへと1.3倍に拡大している（表7）。2011年産における主要作物の作付面積に対する保険参加面積の比率をみると、トウモロコシ85.0%、大豆84.6%、小麦87%、コメ84.1%、綿花91.9%であり、いずれも84%を超えてい

る（表8）。

② それに伴い、支払保険料の総額は、2000年25.4億ドルから2011年118.9億ドルへと4.7倍に増大している（前掲表7）。保険面積の増大1.3倍よりも保険料の増大4.7倍の方が多いのは、保険料の高い収入保険（一定の作物収入を保障する保険）が拡大し、さらに、そのなかでよりカバー率の高い保険が増えたからである。

現在では、保険料支払いで見ると、収入保険がトウモロコシで84%、大豆83%、小麦80%、コメ31%、綿花68%（前掲表8）となっており、中西部（トウモロコシ、大豆、小麦）と南部（コメ、綿花）の間に、収入保険のウエイトに違いがあることが分かる。（この点が、今後の所得補償のあり方をめぐると上院案と下院案の違いの背景となる）。

全体としては、収入保険が支払保険料の約8割をしめ、中心となっている。

③ 生産者の支払保険料は2000年15.9億ドルから2011年44.8億ドルへと2.8倍に、政府補助の保険料は9.5億ドルから74.1億ドルへと7.8倍に増大している（前掲表7）。政府補助の保険料の増大が著しいのも、政府補助額の高い収入保険が増大したからである。

3) 作物収入保険拡大の根拠

こうした作物保険—より具体的には作物収入保険—の拡大は高価格の構造化がもたらしたものの、といえる。価格が高水準を保っているから、生産者は、そのなかで、作付時の価格の保障（作付時の価格から収穫時の価格が下落した場合にその下落に対する補償）を得ることが主要な関心事になるからである。それは、高価格の下でのリスク管理とっていい。

3 次期農業法の背景（2）：財政赤字の増大とその削減問題

（1）財政赤字削減問題

1) 財政赤字の急拡大

アメリカは1980年代から90年代初頭にかけて財政赤字に苦しんだが、クリントン政権（1992～2000）の政策と90年代後半からの情報産業の発展による景気の好転—拡大によって、一時（1998—2001年度）財政は黒字にさえ転じた²⁾。

表9 アメリカ連邦財政(2000—2011年度)

(億ドル、%)

財政年度 (1)	収 入	支 出	差(収入—支出)		負債残高	
			差額	対GDP比	残高額	対GDP比
2000	2兆 252	1兆 7890	+2362	16.0	5兆 6287	57.3
2007	2 5680	2 7287	-1607	6	8 9507	64.4
2009	2 1050	3 5177	-1兆 4127	40	11 8739	84.2
2011	2 1737	3 8188	-1兆 6451	43	15 4762	102.6

注1) 前年10月→当年9月。

資料: USDC, Statistical Abstract of the US, 2012, p. 310.

だが、イラクへの軍事介入により財政赤字は増大に転じ、さらに、リーマンショックを契機にした金融危機、それに対する財政支出の拡大による対処の過程で、財政赤字は急拡大した。2009年度には1兆4127億ドルの赤字(支出額3兆5177億ドルの56%、GDPの40%)に至り、2011年度も1兆6451億ドルの赤字(支出3兆8188億ドルの58%、GDPの43%)を示している(表9)。

2011年度末(2011年9月)の連邦政府の負債残高は15兆4762億ドル(GDPの103%)に及ぶと予測されるに至ったのである。こうして財政赤字削減が重大問題になった。

2) 2010年の中間選挙と共和党の下院制覇

周知のように、2010年の中間選挙において共和党が躍進し、下院を制覇した。その中心となったのが、小さな政府=減税と財政赤字削減を掲げる茶会党(ティーパーティー)グループの大量当選(約60名)であった。

さらに、2012年度予算の検討過程において、このまま進めば、向こう10年間でさらに連邦負債が7兆ドル(560兆円)増え、合計22兆ドル(1760兆円)に達するとの予測が発表された。財政赤字削減問題が、政府(民主)—議会(下院:共和)の中心問題になったのである。

(2) 債務上限問題の切迫

こうしたなかで、債務上限の引き上げが緊急の課題として浮上した。当時

(囲み2) 財政管理法 (the Budget Control Act of 2011) (2011年8月2日)

- (1) 債務上限の引き上げ
債務上限を9000億ドル引き上げる。
さらに1.2—1.5兆ドル引き上げ可。
債務上限：合計2.1—2.4兆ドルを引き上げうる。
- (2) 10年2.5兆ドルの赤字削減。
 - 1) まず1兆ドル/10年間(年平均1000億ドル=8兆円)削減。基本的に支出削減で。
 - 2) 残り1.5兆ドル：新設の超党派委員会(12名)で11月23日までに案をまとめ、12月23日までに議決(ファーストトラック方式)。案がまとまらなければ、1.2兆ドル/10年間の強制・一律削減を行う(2013年1月から)。
- (3) スーパーコミTEE (12名：民主・共和：同数) の設立
 - 1) 1.5兆ドルの削減案を11月23日までに策定。
 - 2) 策定されれば、ファーストトラック方式(修正を一切許さず、全体を一括して30日以内に賛否を問う方式)で迅速に成立させる。

(2011年6月時点)の連邦政府の債務の上限は14.3兆ドルであった。7月末には、その上限が越される可能性が生まれた。7月末までに債務上限の引き上げ措置をとらなければ、財政を支弁できない=財政的に破たん(デフォルト)の事態に陥ることになる。

年1兆ドルの欠損の発生が予測されていたから、オバマ政権は、2012年度末までを考えれば、2.4兆ドルの債務上限引き上げが必要とした。

こうして、オバマ政権とペイナー下院議長(共和党)の間で交渉が行われた。共和党は“債務上限の引き上げ(2.4兆ドル)と同等の赤字削減が必要”とし、これを前提に交渉が行われ、7月31日、“支出削減だけで(増税なしで)10年間2.4兆ドルの赤字削減、同時に2.4兆ドルの債務上限の引き上げ”が合意された。その合意が財政管理法(囲み2)となり、8月2日可決、大統領の署名を得て、成立したのである。

(3) 財政管理法 (2011年8月2日)

財政管理法は、次の点をポイントとしていた。

- ① 9000億ドルの債務上限引き上げを認める。

- ② 超党派合同委員会を設立し、2011年11月23日までに1.5兆ドルの赤字削減案を策定する。それによって、上限を1.5兆ドル引き上げる。
- ③ 案がまとまらなければ、1.2兆ドルの債務引き上げを認め、2013年1月から10年間1.2兆ドルの一律削減を強制的に行う（囲み2）。

（4）財政赤字削減に対応する次期農業法骨格案の策定

1）農業サイドの危機感

超党派委員会によって11月23日までに財政赤字削減案が策定されれば、議会審議採決のファースト・トラック方式（無修正・迅速・一括採決方式：前掲囲み2参照）によって、そのまま1ヵ月後には法案となることが財政管理法で保障されている。

支出削減計画を策定することは、同時に、政策の廃止・縮小を決定することになる。次期農業法の策定を来年に控えた農業界は、超党派合同委員会に農業政策の策定を委ねることへの危機感が広がり、自発的に農業の削減額を設定し、それを実現する政策の変更（＝次期農業法の骨格の策定）を自ら行おうとする機運が生じた。

2）超党派合同委員会への230億ドル削減・立法提案

下院農業委員長F. ルーカス（共和党）、上院農業委員長D. ステイブナウ（民主党）、下院農業委員会民主党筆頭C. ピーターソン、上院農業委員会共和党筆頭P. ロバーツの4人の農業委員会リーダーは、2011年10月14日、超党派委員会の共同議長に書簡を送り、農業の「義務的な政策」³⁾について10年間230億ドルの支出純減を提案し、“11月1日までに、230億ドルの純減を達成する完全な立法パッケージを用意する”と約束したのである。

230億ドルは、農業に10年間330億ドルの削減を求めた大統領・議会の意向よりも少ないが、国防費を含めた財政の自動削減になった場合に予測される農業の削減額110億ドルに比べれば2倍近い。この削減額については、ほとんど批判は出なかったようである。

（5）両農業委員長による次期農業法骨格案の策定と流産

両農業委員長（ルーカス下院農業委員長、ステイブナウ上院農業委員長）は

表 10 支出削減の内訳：両委員長案（2011年11月）・上院案と下院農業委員会案

(億ドル)

	作物	保全	栄養 ⁽¹⁾	合計
両委員長案	130	60	40	230
上院案	130	60	40	230
下院農業委員会案	130	60	160	350

注1) 栄養補充支援計画 (SNAP: 旧フードスタンプ計画。低所得層に対する食料補助) など

11月中旬にそれをまとめるに至った。

ただし、当の超党派委員会が、1.2兆ドルの赤字削減案を策定することに失敗したために、両農業委員長による次期農業法・骨格案は公表されず、超党派委員会に正式に送付されることなく終わった。

しかし、両農業委員長が取りまとめた次期農業法骨格案は、成立した上院案、下院農業委員会案の基礎をなしており、次期農業法にとって重要な意味を持っている。そのポイントを確認しておこう。

4 次期農業法の背景 (3)：両農業委員長案⁴⁾ (2011年11月)

(1) 10年間230億ドルの削減

両委員長案は10年間で230億ドルの削減を設定した (表10)。これは、農業に10年間330億ドルの削減を求めた大統領・議会の意向と財政の自動削減になった場合 (国防費をむ) に予測される農業の削減額110億ドルの中間に位置する額であった。

10年間で230億ドルの削減を行うために、固定支払いなどを廃止する。それによって、作物の所得支持・価格支持において10年間で130億ドル削減するとした (表10)。

(2) 収入保障と価格カバー (不足払い) のオプション

綿花以外の作物について、生産者は①収入保障 (Agricultural Risk Coverage: ARC) と②価格カバー制度 (目標価格を引き上げたうえで、従来の

(囲み3) 平均作物収入・選択支払い (ACRE)

—2008年農業法において導入—

- ① 生産者は、これまで通り新しい不足払いでもいいし、ACREを選択してもいい。
- ② 当該作物の州の収入{(各穀作物の州単収) x (12ヶ月間の全国平均価格)}が、州の保証額{(最高と最低の年を除く5年間の州平均単収) x (全国平均価格の2年間の平均) x 0.9}を下回った時、支払が行われる。
- ③ その支払額は、(ア) (州の保証額-州の実収入) か、(イ) (上記の州の保証額の25%) のいずれか小さい方とする。
- ④ これを選択する場合には、当該作物の固定支払を20%削減し、同融資単価を30%引き下げなければならない。

資料：服部信司『価格高騰・WTOとアメリカ2008年農業法』
(農林統計協会、2009年) 「第Ⅲ章アメリカ2008年農業法」。

新しい不足払いを続ける方式) のいずれかを選択しうる、とした。

(3) 収入保障：ARC (Agriculture Risk Coverage)

- ① 固定支払い、新しい不足払い、平均作物収入・選択支払い (ACRE : 囲み3) など、融資単価以外の政策はすべて廃止する。
- ② 個々の生産者の作物ごとの5年オリンピック (最低と最高の年を除く) 平均の収入 (価格 x 収量) の87%を保障する。すなわち、07年以降の高価格を取りこんだ高収入を保障の基準とする。
- ③ 収入の75%以下のロスについては、カバーしない。それは、各生産者が購入する作物保険で行う。
- ④ 当年の農場の収入が5年オリンピック平均収入の87%を下回れば、その差について支払いを行う。最大支払いは保障 (平均) 収入の12% (87-75) 分になる。
- ⑤ 作付面積の60%に対して支払いを行う。これまでは、ベース面積 (Base Acreage : 過去の面積) の85%に対してであった。対象面積が、ベース面積 (過去の固定面積) から作付面積へシフトしたのである。

以上のような収入保障は、トウモロコシや大豆団体が要請していた「作物保

表 11 目標価格：現行、両委員長提案、下院案と生産費⁽¹⁾

(ドル/ブッシェル)

	現行目標価格	両委員長提案	下院案	生産費
トウモロコシ	2.63 (100) <74>	3.64 (138) <102>	3.70 (141) <104>	3.57 <100>
大豆	6.00 (100) <74>	8.31 (139) <103>	8.40 (140) <104>	8.10 <100>
小麦	4.17 (100) <64>	5.50 (132) <84>	5.50 (132) <84>	6.54 <100>
コメ ⁽²⁾	10.50 (100) <90>	13.98 (133) <120>	14.00 (133) <120>	11.73 <100>

注 1) 09 年・10 年平均。 注 2) ドル/100 ポンド (45.3kg)。

険を基礎にし、それを補足する収入保障」と同じである。中西部－西部のトウモロコシ、大豆、小麦は、作物保険（特に作物収入保険）をフルに用いているから、それを基礎にし、それを補足する政策は、中西部の生産者になじみやすく、彼らの使い勝手がいいのである。

なお、支払いが、これまでの対象面積の85%から60%になったのは、保障基準・当年の農場収入をすべからず個々の農場ベースで算定するとしているので、これまでのように州の単収を基準にすることに比べ、コストが増えるので、そのコスト増を相殺するために、支払い面積を作付面積の60%に抑えているのである。

(4) 価格カバー制度 (Price-only Coverage)

もうひとつのオプションである価格カバー制度は、これまでの「新しい不足払い」(Counter Cyclical Payments: CCP) と不足払いの基準である目標価格を用いる。

すなわち、

- ① 目標価格を30%前後引き上げる（表11）。
- ② 支払いは、{(目標価格) - (市場価格)} について行われる。
- ③ 対象面積は、作付面積の85%とする。ここでは、従来の85%が維持され

ている。従来から用いられている政策が継続するから対象面積の作付面積比率も変わらないのである。

2007年以降、肥料代等の農業コストがかなり上昇しているから、目標価格を用いる不足払いを引き続き用いるならば、目標価格の引き上げは必要といえる。提案された目標価格の水準は、小麦を除いて、最近2009－10年平均の生産費とほぼ等しい（トウモロコシ、大豆）か、2割上回る（コメ）水準になっている（表11）。

この価格カバー制度は、作物収入保険が普及していないコメ、落花生などの南部作物の要請を背景にするものであった。

（5）保全留保計画（CRP）の面積を引き下げる

これまでの保全留保計画の上限面積は3,200万エーカー（1280万ha）であった。これを2500万エーカー（1000万ha）に引き下げる。それによって、10年間で40億ドルの支出削減を行うとともに、高価格のもとで、CRPの下の農地を生産に用いたい生産者の要望にもこたえる。上院案・下院農業委員会案は、ともに、これを引き継いでいる。

（6）両農業委員長案の特徴

両委員長案の第1の特徴は、年50億ドルの固定支払いを廃止することにある。それは、高価格・高所得が5年間も続き構造化しているなかで、全分野が大幅な支出削減を求められている状況下では、必然的なことであろう。

第2の特徴は、作物保険（より厳密に言えば、作物収入保険）を基礎にそれを補足する収入保障と、目標価格の引き上げを伴いつつ新しい不足払いを維持する方式との2本立てとし、そのオプションにしたことである。

トウモロコシ・大豆・小麦（中西部－北西部）とコメ・落下生（南部）との間に、政策環境＝作物収入保険の利用・普及において大きな違いがあることが、その背景にある。

第3の特徴は、支払いの対象面積を過去の面積（Base Acreage）から現在の作付面積に変えたこと（デカップリングからリカップリングに移行したこと）である。この10年間－とくに、07年以降の5年間－において、穀作物の作付面

積が大きく変わった。その結果、現在の作付面積が過去の面積と大きく異なる場合が生じているから、現状（作付面積）に基づいて、支払が行われた方がいい。また、過去の面積に基づくと言うのでは、新規参入者が支払いを得られないからである。

5 上院案:「2012年農業改革、食料、職仕事法」⁵⁾ (2012年6月21日)

(1) 上院本会議における次期農業法・上院案の可決

ステイブナウ上院農業委員長は、農業法の2012年内の成立を目指して、3月初めから農業法についての公聴会を開催してきた。ステイブナウ委員長が下院に先行して上院において農業法の成立を図ろうとしてきたのは、①下院においては支出削減を強硬に求める共和党・ティーパーティ（茶会党）が存在し、上院に比べ本会議での可決が容易ではないこと（上院で農業法が可決されれば、農業法成立に向けての下院における推進力になりうる）、②ステイブナウ委員長自身が今年11月の上院改選期に当たっていること、による。

4月26日、委員長提案の次期農業法案は、上院農業委員会において16:5の評決（超党派の支持）で可決された。提案にはステイブナウ委員長の名前と並んでP. ロバーツ共和党農業委員会筆頭の名前が冒頭に記されており、両者の共同作業であることが示されている。反対の5名のうち、4名は南部の共和党議員であり、彼らにはコメについての政策になお不満があったからである。

6月21日、上院本会議において、64:35の評決で、「2012年農業改革、食料、職仕事法(Agriculture Reform, Food, and Jobs Act of 2012)」が可決された。

(2) 価格カバーオプションを設定せず

固定支払い、新しい不足払い (CCP)、平均作物収入・選択支払い (ACRE)などを廃止する。支出削減に対応するためである。マーケットローン(融資単価:前掲図1)だけは残す。

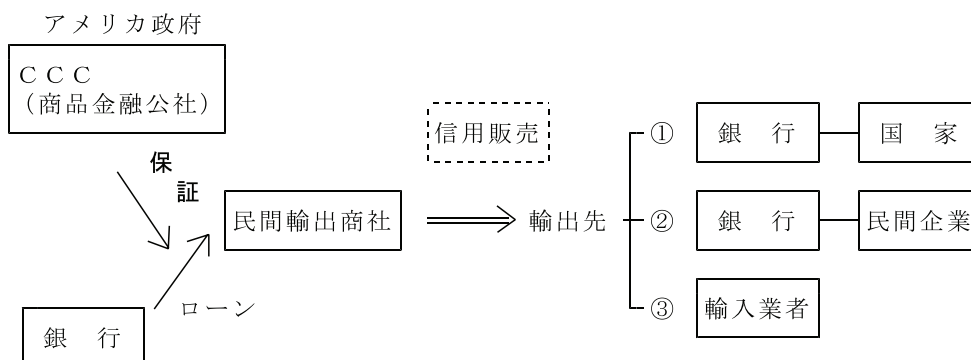
新しい不足払いの廃止は、この制度を前提にしている両農業委員長案における「価格カバー制度」を、収入保障とのオプションとして設定しないこと、すなわち、所得補償は収入保障一本で行うことを意味する。

(囲み 4) アメリカ綿花補助金についてのWTO裁定と米-伯フレームワーク合意

1. 2003年、ブラジルは、アメリカの綿花補助金（高い国産綿花と安い輸入綿花との差についての補助金、輸出綿花への補助金、綿花への新しい不足払い、輸出信用保障の低い保障料率など）は、WTO協定に違反しているとしてWTOに提訴。
2. 2004年、WTO紛争処理委員会はブラジルの主張をほぼ全面的に認める裁定を行なう。
3. 2009年、WTO仲裁パネルは、ブラジルがアメリカに課すことのできる報復額（アメリカの輸出品にたいする報復関税の課税総額）を決定。
4. 2010年4月、アメリカはこの報復を避けるために、ブラジルとの間で了解メモについて合意。
 - ①アメリカは、毎年（最終解決まで）ブラジルに年1億4730万ドルを支払う。
 - ②その間、ブラジルは報復を実施しない。
5. 2010年6月、さらにアメリカとブラジルは、「WTO綿花補助金についての合意による解決に向けた枠組」について合意。そこにおいて、了解メモの内容に加え、
 - ③綿花補助金の最終解決はアメリカ次期農業法において行われる。
 - ④補助金の水準は1995-2005年に綿花に与えられた貿易歪曲局的支持の平均水準を大幅に下回るものとする。
 - ⑤輸出信用保障（図3）について、アメリカは“料率の引き上げと返済期間の短縮を行いつつ、その使用を続ける。両国は、料率の見直しを定期的に行っていくこと”、などについて合意。

ポイントは、アメリカの綿花政策のWTO整合的なあり方への変更を次期農業法の課題とした点である。

資料：服部信司『アメリカ農業・政策史』（農林統計協会、2010年）229-231、245-251頁。



資料：USDA, *Office of Chief Economist* による

図3 アメリカの輸出信用保証の概念図

(3) 収入保障 (Agriculture Risk Coverage: ARC)

1) 対象作物：綿花以外の全穀作物

ここに綿花が含まれないのは、綿花についての政策は作物保険の一種とされているからである。綿花政策のあり方の変更は、WTO綿花裁定（囲み4）への整合化を図るためである。

2) 単収：農場か、カウンティかの選択

収入の基礎である単収などについて、個々の農場をベースに設定する（その場合、全作物、全面積を拘束する）か。または、カウンティ（郡）をベースに設定する（同上）か。生産者はいずれかを選択する。

3) 支払いの発動

支払が行われる場合は、{「実際の作物収入額」－「収入保障額」} がマイナスの場合とする。ここで、「実際＝当年の作物収入額」とは、

- ① 農場ベースの場合は、「個々の農場の実平均単収」×「シーズン中期価格」、
- ② カウンティ・ベースの場合は「カウンティの平均実単収」×「シーズン中期価格」とされる。

4) 収入保障額

収入保障額は「基準（ベンチマーク）収入」×0.89。基準収入額の89%までが保障されるわけである。その基準（ベンチマーク）収入は、

- ① 個別農場ベースの場合は、「個々の農場の5年オリンピック平均単収」×「5年オリンピック平均・全国販売価格」、
- ② カウンティベースの場合は、「カウンティの5年オリンピック平均単収」×「5年オリンピック平均・全国販売価格」とされる。

5) コメ・落花生に対する特別トリガー価格の設定

- ① コメの基準（ベンチマーク）収入における価格について、もし年平均価格が13ドル/100ポンド以下ならば、その年の基準収入における価格は13ドルとする。
- ② 落花生の基準（ベンチマーク）収入における価格について、もし年平均価格が530ドル/トン以下ならば、その年の基準収入における価格は530ドルとする。

このように、コメの基準収入額の算定において、最低価格として13ドル

/100ポンドを設定したことは、その13ドルが現行目標価格10.50ドルを上回るものであるから、コメへの一定の配慮を行ったことを示している。落花生についても同じである。

しかし、採決において、なお4人の南部議員が反対した。反対議員は、コメ・落花生については、2011年11月の両農業委員長案における価格カバー制度（目標価格を前提にした不足払い）が必要であると、収入保障と価格カバー制度の二本立てを要求したとされる。彼らの立場は、次にみる下院案と同じである。

6) 支払レイト（額）

支払レイト（額）は、{「収入保障額」－「実収入」}、または、{「基準収入」の10%}のいずれか小さい方とする。支払レイトの上限＝最大額は基準収入の10%になるから、補償（保障）の範囲は、基準収入の89%—79%となる。10%の幅の補償であり、「薄い収入保障」ではある。

7) 支払対象面積

農場ベースの場合には、「作付面積」については65%、「作付し得なかった面積」については45%。カウンティベースの場合には、「作付面積」については80%、「作付しえなかった面積」については45%とされる。個別農場ベースにおける支払い対象面積の割合65%は、2011年11月の両農業委員長案の60%から5%ポイント増えているが、65%はこれまでの85%に比べれば明らかに少ない。前述のように、個別農場をベースにすると、州—カウンティをベースにする場合に比べコストが増大するから、対象面積の削減で相殺しているのである。

8) 補足的カバーオプション（保険）の導入

さらに収入保障を補足するものとして、「補足的カバーオプション（Supplemental Coverage Option: SCO）」を導入する。これは、①カウンティベースの単収（収入）を基準にし、②カウンティベースの単収または収入の10%—25%の損失を補償（収入の75%—90%を保障）するものである。

収入保障（ARC）は、収入の損失の21%（収入の79%）までを補償（保障）する。その補償を損失の25%にまで伸ばすという保険である。政府が保険料の70%を補助する。保険料の政府補助率は平均62%（前掲表7）であるから、この補助率は高い。政府の厚い保険料補助により、79—89%の収入保障を75—89%に拡大しようとする政策とみられる。

(4) 直接支払いの受給資格と支払い上限額

直接支払いの受給資格は、これまで、固定支払いについては農業課税所得{販売額－(費用＋減価償却額)}75万ドル以下、すべての直接支払いについては農外課税所得(賃金＋利子＋配当などの他の所得)50万ドル以下であった。固定支払いがなくなるなかで、これを課税所得(農業課税所得＋農外課税所得)額75万ドル以下とする。受給資格は、ある程度強化されるといえる。

その直接支払いの受給上限は、一人5万ドル、夫婦で10万ドルとされる。現行の一人：固定支払い4万ドル、新しい不足払い6.5万ドル、合計10.5万ドル、夫婦で合計21万ドルに比べ、その上限額は、約半分引き下げられている。直接支払いが収入保障に一本化された結果とみられる。

(5) 酪農：生産マージン保護計画・マーケット安定計画

1) 対象数量を限定した酪農所得損失補償計画から、対象数量を限定しない政策へ

酪農団体(NMPF)は、2010年以降、これまでの価格支持、酪農所得損失補償政策(MILC)、酪農輸出計画(DEIP)を廃止し、酪農マージン{(全牛乳平均販売価格)－(全国平均飼料コスト)}に着目しこれを保護する政策に、次期農業法を機に全面的に移行する準備を行ってきた。

これまでの酪農・所得補償政策の軸は、2002年農業法において導入された酪農所得損失補償計画(MILC)にあった。これは、2002年当時の牛乳生産費＝16.94ドル/100ポンドを基準に、飲用牛乳価格がそれを下回った場合には、その差の45%を補償する＝支払うとしたもの。さらに2008年農業法は、飼料コストが7.35ドル/100ポンドを超えたときには、その増加に応じて、目標価格を引き上げるという修正を加えた。

ところで、この政策の対象は1事業所あたり年牛乳240万ポンド(＝乳牛140頭：中規模酪農場に相当)に限定されており、今日の全牛乳生産量の30%に限定されている⁶⁾。この限定により、酪農所得損失補償計画は大規模酪農経営には不評で、大規模酪農地帯からの強い反発を受けていた⁷⁾。新酪農政策は、対象数量を限定した酪農所得損失補償計画に代えて、対象数量を限定しない(大規模酪農経営の生産量をも全面的に対象にし得る)政策への移行を図ろうとす

表 12 酪農：生産マージン保護計画の管理料（生産者支払い）

前年の販売量（万ポンド）	管理料金（ドル）	
	上院案	下院農業委員会案
100万ポンド未満	100	100
100-500	250	250
500-1000	350	250
1000-4000	1000	500
4000以上	2500	1000

注1) 100万ポンド：453トン。4000万ポンド：1万8120トン。

資料：Agriculture Reform, Food and Jobs Act of 2012. Title 1, Subtitle D-Dairy
ほか。

るもの、といえる。

その新政策：「酪農生産マージン保護計画・酪農マーケット安定計画」は、酪農保障法（The Dairy Security Act）として、すでに2011年前半に議会に提案されていた。それが2011年11月の両農業委員長案に含まれ、上院案に含まれたのである。

2) 酪農生産マージン保護計画

i) マージンの基準を100ポンド（45.3kg）4ドルとする。「過去において4ドルが最も低いマージンであった」⁸⁾からである。

ii) マージンが4ドルを切った場合、その差を牛乳生産実績（過去3年のうち最も大きな生産量）の80%の6分の1か、過去2ヶ月間の販売量かのいずれか小さい方について支払う（支払期間の単位：2か月）。

iii) これについて、生産者の負担はない。生産者の負担は管理料のみとする。管理料は、生産量100万ポンド（453トン）未満：100ドル、同100万—500万ポンド（2265トン）：250ドル、4000万ポンド（1万8120トン）以上：2500ドルなどとなっている（表12）。

iv) 4ドル以上のマージンについても8ドルまでカバーする。それには追加コストが必要となる。生産実績400万ポンド未満の場合にマージン4.50ドルをカバーする追加費用は0.01ドル/100ポンド。同6ドルカバーの場合は0.045ド

表 13 酪農・生産マージン保護計画：追加カバーに必要な支払費用（上院案）

（ドル/100ポンド）

カバーレベル	追加支払費用	
	生産実績 400 万ポンド未満	生産実績 400 万ポンド以上
4.50	0.01	0.02
5.00	0.02	0.04
5.50	0.035	0.10
6.00	0.045	0.15
6.50	0.09	0.29
7.00	0.40	0.62
7.50	0.60	0.83
8.00	0.95	1.06

資料：表 12 と同じ。

表 14 酪農マーケット安定化計画

マージンの幅	5 ドル超-6 ドル以下	4 ドル超-5 ドル以下	4 ドル以下
牛乳販売額の支払い いずれか大きい方 を生産者に支払う	基準販売量 ⁽¹⁾ の 98%、 または、 実販売量の 94%	基準販売量の 97% または、 実販売量の 93%	基準販売量の 96% または、 実販売量の 92%
支払い削減が 行われない場合	実販売量 < 基準量の 98%	実販売量 < 基準量の 97%	実販売量 < 基準量の 96%

注 1) 基準販売量：①「直近 3 ヶ月間の平均販売量」または、②「(安定化計画の発動が宣言された年の) 前年の同じ月の販売量」のいずれかを、生産者が契約時に選択。その選択した量。

資料：R. Schnepf, Dairy Policy Proposals in the 2012 Farm Bill, Sept. 2012, p. 19.

ル、同 8 ドルカバーの場合 0.95 ドル（表 13）。

3) 酪農マーケット安定化計画

全国平均マージンが 6 ドル以下になったならば、計画への参加者は 2% の減産を促される。5 ドル以下になれば 3% の減産を、4 ドル以下になれば 4% の減産を促される。

より具体的には、マージンが 6 ドル以下になると、生産者は基準数量（過去 3 ヶ月間の平均販売量か、前年同月の販売量のいずれか。契約時に生産者が選

(囲み5) グループリスク所得保護保険 (Group Risk Income Protection : GRIP)

- ① 基準収入 = (全国農業統計局の設定する「カウンティ (郡) の平均単収」)
x (連邦保険公社の 設定する「収穫時の価格」)。
- ② カウンティの当年の平均収入が基準収入を下回れば、補償支払いが行われる。
- ③ 収入の減少が発生すれば、単収の下落は必要ない。
- ④ カバー率：基準収入の 90%まで。

資料：USA/RMA, Facts Sheet ほか。

扱) の 2 % 分を販売額から差し引かれる。すなわち、生産者の販売額は 2 % 分減額される (表14)。生産者は事後的に 2 % 分の減産を行なうことを問われるわけである。だが、減産は強制ではない。

その減額分は政府 (農務省) に行き、政府はそれを用いて直ちに乳製品の購入等を行う。価格の回復のためである。

この提案については、すべての団体が支持しており、両農業委員長提案にも含まれていたのである。

(6) 綿花政策：「積み上げ所得保障計画 (STAX)」

1) 綿花についての現行政策：固定支払い、新しい不足払い (CCP)、平均作物収入・選択支払い (ACRE) を廃止する。

2) 代わりに、作物保険の一種である「積み上げ所得保障計画」(Stacked Income Protection Plan : STAX) を設定する。これは、収入保険の一種である「グループリスク所得保護保険 (GRIP)」(囲み5) に近く、カウンティ (郡) の平均収入をベースにしている。「グループ」とは、カウンティに存在する多くの農家をまとめてグループとしていることによるものであろう。

ただし、この保険 (政策) は綿花に限った保険である。この政策が「アメリカの綿花政策がWTO協定に整合していない」というWTO裁定、それを前提とした「アメリカブラジル：WTO綿花フレームワーク合意」への対応＝整合化を目的にしているからである。

3) 期待収入の10%から30%以内の損失を補償する。すなわち、期待収入の

70—90%を保障するわけである。

期待収入（「期待価格」×「期待カウンティ単収」）における期待価格については、「グループリスク所得保護保険（GRIP）」の期待価格、または、作物保険公社が提供する期待価格のいずれかを用いる。

期待カウンティ単収については、作物保険公社の設定するカウンティ単収、または、5年オリンピック平均カウンティ単収のいずれか大きい方を用いる。

4) {(カウンティの期待収入) - (カウンティの実収入)} に差が生ずれば、その差が支払われる。

5) 支払い保険料全体のうち政府が80%負担する。生産者の負担は20%にとどまる。

6) なお、WTO裁定において問題があるとされた輸出信用保障（海外への農産物の信用売りに対して政府が行う保障：図3参照）について、その支出上限をこれまでの55億ドルから45億ドルに抑制する⁹⁾。これも、WTO裁定と「米—伯：フレームワーク合意」への対応である。

(7) 支出削減

以上によって、230億ドル/10年間の削減を図る。これは、2011年11月の両農業委員長案と同じである。

(8) 上院案の特徴と問題点

1) 固定支払い等の廃止

固定支払い、平均作物収入・選択支払い（ACRE）等を廃止し、支出削減に対応するとした。その意義は、両農業委員長案においてふれた。ステイブナウ委員長は「農政におけるもっとも大きな改革」としている。

2) 高価格を前提にした収入保障

補償の幅は収入保障額の89%から79%=10%と小さい。しかし、収入保障の基準は、販売価格（市場価格）の過去5年オリンピック平均であり、07年以降の高価格を取り込むものである。

3) 価格オプションを排し、収入保障に一本化

2011年11月の両農業委員長案とのもっとも大きな違いは、価格オプション＝

「価格カバー制度」（目標価格を前提にした不足払い）を廃し、収入保障（ARC）に一本化したことである。これは、中西部（トウモロコシ、大豆）と北西部（小麦）の意向を基礎としている。

だが、南部（コメ、落花生）は、コメ・落花生への特別トリガー価格の設定では満足していない。生産費を保障の基準とする価格オプション＝価格カバー制度（不足払い）の設定が必要としている。次にみる下院農業委員会案は、これを含んでいるのである。

4) 支払い面積：過去面積から現行作付面積へ、

両農業委員長案を引き継ぎ、支払対象面積を過去の固定面積（Base Acreage）から現行の作付面積に変更し、現状の作付け実態に基づくものとした。また、収入額の設定について、個々の農場をベースにする場合と、カウンティ（郡）をベースにする場合とのオプションとした。個々の農場をベースにするというのは、収入減に直面した農場を直接対象にしようとするものであり、政策目的にかなう制度にしていこうとするものといえよう。

5) セーフティネットとしての基準の欠如

上述のように、収入保障の基準は、高価格を前提にしている。だが、販売価格が高いから、基準にするというのでは、それは、セーフティネットとしての基準とはいえない。セーフティネットとしての保障基準には、明確な根拠がある。それは、生産費以外にない。生産費は、生産を継続していく上に必要な社会的コストだからである。また、それは毎年、農務省により発表されている。

その意味からすれば、08年農業法に際して、アメリカ農務省が{(目標価格＝生産費) × (単収) = (収入)}として、生産費を基礎に収入保障に転じることを提案したことが想起されている。

次にみる下院農業委員会案（所得保障は収入保障と価格カバー制度のオプション）における価格カバー制度は、生産費を基準にしており、その収入保障も生産費を基準の一つ（最低保障価格）に用いている。

6 下院農業委員会案：

連邦農業改革とリスク管理法¹⁰⁾ (2012年7月11日)

(1) 評決35：11

下院農業委員会案は、6月21日上院本会議において上院案が可決・成立したことを受け、7月に入って下院農業委員会に提案された。

提案は、下院農業委員長F. ルーカスと農業委員会民主党筆頭C. ピーターソンの共同作業で生まれたものである。その意味で、これも超党派提案といえる。下院農業委員会の評決35：11は、予想を超える賛成多数であった。そこから、本会議への早期上程を予測した一部の情報誌もあった。

(2) 収入保障と価格損失カバーの二本立てオプション

収入保障一本に絞った上院案に対し、下院農業委員会案は収入保障と価格損失カバー（不足払い）の二本立てオプションとした。2011年秋の両農業委員長案の内容を復活させたのである。

ルーカス農業委員長は、これを「全ての地域の生産者にとって公平な政策」¹¹⁾、すなわち、コメ・落花生の南部生産者も満足し得る政策としている。

さらに、下院案の主旨説明文書において、「アメリカ農業は多様であり、リスクマネジメントは作物と地域で異なる。一つの政策が全てに合う作物政策は、アメリカ農業の多様性を尊重するものではない」¹²⁾ としている。説得力のある論拠といえよう。

(3) 価格損失カバー (Price Loss Coverage: PLC)

価格損失カバー（不足払い）を「大幅な、数年にわたる価格の下落に対処するもの」¹³⁾ とし、作物保険を補足するとする。そして、その基準に生産費を用いるとする。その生産費に基づく目標価格は、この間のインプットコストの上昇に応じて、32%－41%引き上げられ、小麦以外は、現行の生産費とほぼ同じか20%高い（コメ）水準に設定されている（前掲表11）。価格損失カバーを設定する基礎には、「保険は数年にわたる価格の大幅な下落に対処しえない」という認識がある。

2007年以降、肥料代等の農業コストがかなり上昇しているから、目標価格を基準とする不足払いを引き続き用いるならば、目標価格の引き上げは必要といえる。提案された目標価格の水準は、小麦を除いて、最近2009—10年平均の生産費とほぼ等しい（トウモロコシ、大豆）か、2割上回る（コメ）水準になっている（前掲表11）。

支払い対象面積は、作付面積の85%、作付けし得なかった面積の35%。

（4） 収入損失カバー（Revenue Loss Coverage: RLC）

上院の農業リスクカバーと基本的に同じであるが、いくつか修正点がある。

- 1) 生産者は基準収入の15%のロスを受け入れる。支払レイト（額）の上限＝最大額は基準収入の10%であるから、基準収入の85%—75%を保障する。上院案は89%—79%の保障であり、上院案よりも保障水準がやや低い。保障水準について抑制を利かせているといえよう。
- 2) 保障は、カウンティベースでおこなう。生産者が購入する作物保険との重複を避ける。作物保険は農場ベースでの購入だからである。上院案は、農場ベースとカウンティベースとのオプションであった。
- 3) 収入保障の基準（ベンチマーク）として、5年間のオリンピック平均全国販売価格か、生産費価格を用いる。生産費は、平均販売価格が生産費を下回った場合に用いられる。生産費は、最低保証価格の位置にあるわけである。ちなみに上院案は、販売（市場）価格のみである。
- 4) 支払い対象面積は、価格損失カバーの場合と同様、作付面積の85%、作付けしえなかった面積の35%。これは、上院案・収入保障のカウンティベースにおける支払い対象面積（作付面積について80%、作付けしえなかった面積について45%）に比べ、作付面積の対象面積比率が高く、作付けしえなかった面積の対象面積比率が小さい。

南部の場合、西部の小麦に比べ、少雨—干ばつで作付けし得ない場合は比較的少ないという事情が、この違いをもたらしていると思われる。

（5） 補足的カバーオプション（SCO）

上院案と同じである。ただし、これと収入保障（収入損失カバー）とは併用

し得ない。すなわち、収入保障に入れば、補足的カバーオプションには入れない。上院案では併用が可能である。

下院の収入保障は収入の75-85%の保障であり、補足的カバーオプションの保障は収入の75-90%である。補足的カバーオプションによって、収入の85-90%部分をカバーし得るが、下院案は、それは必要ないとしているのである。両者は基本的に重複しているからであろう。

生産者が価格損失カバー（不足払い）を選択すれば、補足的カバーオプションに入れる。そこには、制度的な重複がないからである。その場合には、「価格損失カバー（不足払い）+補足的カバーオプション（保険）」となる。後に「むすび」において、改めて指摘するが、この組み合わせが、アメリカ農業の現状において必要な（あるいは適切な）所得保障政策のあり方と考えられる。

（6）直接支払いの受給資格と支払い上限

直接支払いの受給資格は、課税所得95万ドルまでとする。上院案の75万ドルよりもやや緩やかである。直接支払いの受給上限は12.5万ドル、夫婦25万ドルとする。上院案の個人5万ドル、夫婦10万ドルに比べ、2.5倍である。コメ農場の規模が大きいことがその背景になっていると見られる。

（7）酪農政策

上院案と同じである。

（8）綿花政策

基本的に上院案と同じである。異なる点は、次の2点である。

1) 収入保障の基礎をなす期待価格の下限（最低保証価格）として、0.65ドル/100ポンドを設定する。価格がそれ以下に下がった場合には、期待価格として0.65ドルを用いることになる。

この案は、当初、上院案にも入っていた。しかし、上院は、ブラジルからの批判を受けてこれを撤回した。下院農業委員会は、それを復活させたわけである。

2) 輸出信用保障への支出上限を現行のまま（55億ドル）としている。

(囲み6) 栄養補充支援計画(旧フードスタンプ計画)

- 1 アメリカ農務省は栄養計画(Nutrition Program)を所管している。その中心は、低所得層への食料補助:「栄養補充支援計画(Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP. 旧フードスタンプ計画)」。
- 2 一定の所得水準=貧困ライン(Poverty Level:家族数に応じた所得レベルを毎年政府が発表)に達しない家族が支給対象になる。2009年の貧困ラインは、家族2人1万3990ドル(112万円)、家族4人2万1954ドル(176万円)となっている。
- 3 2011年度の支出額706億ドルは、価格・所得支持と作物保険への合計支出額137億ドルの5倍以上、農務省全体の支出額の51%にのぼる。
2011年度の栄養補充支援計画・児童栄養計画など20にものぼる栄養計画への総支出額1,075億ドルは、農務省全体の支出額の77%に及んでいる。
- 4 2010年度の栄養補充支援計画(旧フードスタンプ)の受給者は4,030万人、アメリカの総人口3億1,020万人の13.0%。1人当たりの年平均受給額は1,606ドル(13万円)である。
- 5 アメリカ農務省によれば、フードスタンプの平均的受領者は、二人の子供がいる働いているシングルマザーとされる。

* フードスタンプ計画の名所変更

2008年農業法により、08年10月からフードスタンプ計画の名称は、栄養補充支援計画(Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP)に名称変更された。1990年代後半から金券(クーポン)に代えて、デビットカードの一種であるEBT(Electronic Benefit Transfer)カードが用いられ、EBT使用が普及してきた。これを背景に、名称変更が08年農業法において導入されたのである。

上院案は、WTO裁定・米-伯フレームワーク合意への整合化を念頭に、支出上限を45億ドルに抑制するとした。

上院案に比べ、下院農業委員会案は、南部作物=綿花・コメの利害をより強く打ち出すものになっているといえよう。

(9) 栄養補充支援計画(旧フードスタンプ:低所得層への食料補助)支出の削減

1) 栄養補充支援計画の現状(囲み6)

アメリカ農務省は栄養計画(Nutrition Program:表15)を所管している。

表 15 栄養・食料補充支援計画（2010 年度）

計画名	対象者	所得上限	供与便益の姿	平均参加者 (万人)	財政支出 (億ドル) (%)
栄養補充支援	低所得家計	貧困ライン (1)の130%	食料を購入する電子カード	4,030/月	683 (74.7)
母子家庭支援	母子家庭	貧困ライン の185%	食料の補充	920/月	67 (7.3)
学校給食 (昼食)	低所得家計 の小・中学生	無料： 貧困ライン の130% 低価格： 同185%	昼食	3,170/1日	109 (11.9)
学校給食 (朝食)	同上	同上	朝食	1,170/1日	29 (3.2)
児童・成人 の食料ケア	日々のケアを 必要とする 児童・成人	制限なし	朝食、昼食、 夕食、 スナック	340/1日	26 (2.8)
合 計					914 (100)

注1) 貧困ライン：貧困の目安となる1家族当たりの所得額。
家族数に応じた所得額を毎年政府が決定。

資料：USDA/ERS, K. Hanson and V. Oliveira, How Economic Conditions Affect
Participation in USDA Nutrition Assistance Programs, Sept. 2012, p. 2.

表 16 貧困ライン（2009）

家族の人数（人）	貧困ライン（ドル）
1	10,960
2	13,990
4	21,954

資料：USDC, Statistical Abstract of
the United States: 2012, Aug.
2011, p. 464.

その中心は、低所得層への食料補助：
「栄養補充支援計画（Supplemental
Nutrition Assistance Program：
SNAP、旧フードスタンプ計画。以下、
SNAPと略）」である。

SNAP（栄養補充支援計画）の
支給対象者は、貧困ライン（Poverty

Level:家族数に応じた所得レベルを毎年政府が発表）以下の家族である。2009
年の貧困ラインは、家族2人1万3990ドル（112万円）、家族4人2万1954ドル
（176万円）となっている（表16）。

アメリカ農務省によれば、フードスタンプの平均的受領者は、二人の子供が
ある働いているシングルマザーとされる。

失業人口の増大（表17）とともに、SNAP受給者も拡大し¹⁴⁾、2010年度の受給者は4,030万人に及び、2000年1719万人の2.3倍に達している（表18）。

SNAP受給者は、アメリカの総人口3億1,020万人の13.0%にあたる。アメリカ人の8人に一人がその受給者なのである。

2011年度のSNAPへの支出額706億ドル（5兆6000億円）は、価格・所得支持と作物保険への合計支出額137億ドルの5倍以上であり、農務省全体の支出額の51%にのぼる（表19）。

また、SNAPや児童栄養計画など20にもものぼる栄養計画への総支出額1,075億ド（8兆6000億円）は、農務省全体の支出額の77%に及んでいる（表20）。

このように拡大したSNAPへの支出が、財政赤字削減のなかで削減対象に

表 17 失業率・失業人口（2000、2005、2009、2010）

年	失業率 (%)	失業人口 (万人)
2000	4.0	569
2005	5.1	759
2009	9.3	1,427
2010	9.6	1,483

資料：USDC, Ibid. p. 401.

表 18 栄養補充支援計画（SNAP）

	2010	2005	2000
参加者 (万人)	4,030 (234)	2,562 (149)	1,719 (100)
コスト (億ドル)	647 ⁽¹⁾ (433)	286 (191)	149 (100)

注1) 647億ドル=5兆1760億円 (1ドル=80円)。

注2) 1人月額：133.8ドル×12=1606ドル×80円=12万8500円。

資料：USDC, Statistical Abstract, 2012, p. 367

表 19 栄養・食料計画とその主な計画への支出と農務省支出における位置（2011年度）

項目	億ドル	%
栄養・食料支援計画全体	1,075	77.1
うち、栄養補充支援（SNAP）計画 ⁽¹⁾	706	50.6
学校給食計画（NSLP）	173	12.4
母子家庭支援（WIC）	67	4.8
農務省総額	1,394	100

注1) 旧フードスタンプ計画。

資料：USDA, FY2013 Budget Summary and Annual Performance Plan, 2012

表 20 アメリカ農務省の支出総額と主要内訳（2011 年度）

項 目	億ドル	%
栄 養 ・ 食 料 計 画	1,075	77.1
価格・所得支持 ⁽¹⁾ と作物保険	137	9.8
保 全 計 画	60	4.3
総 額	1,394	100

注 1) 輸出支援を含む。

資料：USDA, FY2013 Budget Summary and Annual Performance Plan, 2012.

なった。

2) 栄養補充支援計画（SNAP）の運営上の問題

SNAPなどの栄養計画の管理運営は州政府によっている。連邦政府・議会は、州政府におけるSNAPの管理運営において、州の自由度を拡大してきた。その結果、下記のようないくつかの問題が発生してきたとされる¹⁵⁾。

- ① 「貧困家計への光熱費支援計画（LIHEAP）」において、州が名目的な支援＝支払いを作り出し、所得控除の拡大→より高いSNAP受給額の設定を促してきた。ある州は、光熱費支援計画として1ドルの小切手をSNAP受給者に送る。それによってSNAP受給額を130ドル増やしていたといわれる。
- ② 大部分の州では、2001年農業歳出法により、「貧困家族への一時支援計画（TANF）」、「生活保障のための所得支援」、州による「一般支援」のような低所得者への支援計画に入っていて便益を受けている人は、自動的にSNAPを受給しうる（インカムチェックが必要ない）ことになった¹⁶⁾。その中には、支援計画への参加が「家庭にパンフレットが配られている」、あるいは、「1-800緊急ホットラインへのアクセス案内が配られている」だけのものもあるという¹⁷⁾。それを受けとるだけで、インカムテストは必要ないとなっていたのである。

下院農業委員会案は、こうしたことを基本的に終わらせ、他の低所得者支援計画の受給者が自動的に栄養補充支援計画の受給者になることを制限しようとするのである。

3) 下院農業委員会の支出削減案

下院農業委員会案は、①このSNAP受給の抜け穴（所得テストを受けずに受給する）を閉ざす。②受給についてのごまかしや不正（カードを売り現金に換えること）をなくすことによって、10年間で160億ドル＝年16億ドルの支出削減を図るとする。上院案の10年40億ドル＝年4億ドルの削減と大きく異なる点である。

ルーカス農業委員長は、「常識的な改革」¹⁸⁾であり、年16億ドルの削減は支給総額647億ドルの2.5%であって、SNAPの基本的在り方は変わらないとする。SNAPの削減に対し民主党内に反対があるが、下院民主党の有力指導者ピーターソンがこれに同意し、下院農業委員会案は超党派提案とされていることが注目されている。

4) 大幅削減を求める下院共和党

下院共和党指導部は、下院の財政決議（2012年4月）において、栄養補充支援計画に関し、10年間330億ドルの削減（受給者200－300万人の削減）を提起した（囲み7）。

下院共和党の中には、この規模の削減が必要とする議員が少なからず存在する。下院共和党指導部は、その意向を踏まえていると見られる。したがって、農業委員会案と下院共和党指導部の意向の間には、栄養計画の削減幅をめぐる

(囲み7) 栄養補充支援計画の大幅削減を求める下院共和党

- 1 下院農業委員会案における栄養計画の削減提案は10年間160億ドル（栄養計画予算の2%）。ルーカス農業委員長は、同案の上程に際し、削減は抜け道を防ぐことの結果であり、「現SNAP受給者について、受給を妨げるものではない」としている。
- 2 下院共和党指導部は、下院の財政決議（2012年4月）において、栄養補充支援計画に関し、10年間330億ドルの削減（受給者200－300万人の削減）を提起している。下院農業委員会案と下院共和党指導部の意向の間には、栄養計画の削減幅をめぐる、なお大きな隔たりが存在している。
- 3 下院において、農業委員会案が2012年7月－9月に本会議に上程されなかった背景には、この隔りがある。

て、なお隔たりが存在していると思われる。

下院において、農業委員会案が2012年7月―9月に本会議に上程されなかった背景には、この隔たりがある。

(10) 下院農業委員会案の特徴

1) 収入保障と価格損失カバーの二本立てオプション

収入保障一本の上院案に対して、収入保障と価格損失カバー（不足払い）の二本立てオプションとしたことが、最も大きな特徴である。それに根拠があることはすでに指摘した。

2) 保障（補償）基準としての生産費の設定

下院案は、セーフティネットについて、「大幅な、数年にわたる価格の下落に対処するもの」という明確な認識がある。そこから、セーフティネット（＝所得保障（補償））の基準として生産費が設定されている。価格が高いからその高価格を基準にするという上院案とは異なる。下院案は、客観的な根拠のある生産費をセーフティネットの基準に設定しているといえる。

3) 収入保障と補足的カバーオプションとの併用の禁止

収入保障と補足的カバーオプション（SCO：保険）の併用を禁じている。上院案とは異なる点である。両者が重複していること、財政支出削減への対応が問われていることを前提にすれば、必要な措置といえる。

4) 支払いの対象は現行の作付け面積

支払いの対象面積を現行の作付け面積としている。上院案と同じである。これまで、過去の面積（基準面積）であった。この10年間で作付け面積が大きく変わったから、支払いもその現行作付け面積に基づくとしたのは、必要な変更である。

5) SNAP支出の削減

SNAPへの支出削減規模は、上院案（10年間40億ドル）と下院農業委員会案（同160億ドル）では異なる。しかし、この支出削減は、主として「抜け道やごまかし、不正を除く」ことによるものであるから、ピーターソン民主党筆頭も受け入れたのであろう。上院との間で調整し得る問題と見られる。

7 今後の展望

(1) 上院案と下院農業委員会案の相違点、その調整

1) 農業政策における違いは、上院案が収入保障一本にしているのに対し、下院農業委員会案は価格損失カバー（不足払い）との二本立てオプションにしている点である。

価格損失カバーの必要性については、“①南部作物(コメ、落花生)については、作物収入保険が普及していないことから、価格カバー制度が必要である。②“その基準として生産費を用いることは「大幅な、複数年の価格下落」に対するセーフティネットとなる”という下院農業委員会の説明を否定することはできない。2011年11月の両農業委員長提案も、収入保障と価格カバー制度の二本立てオプションであった。

以上を考えれば、両院協議会、あるいは、農業委員会リーダーによる協議が行われれば、下院農業委員会案の二本立てオプションになると考えられる。

2) 最も大きな違いは、SNAPを中心とする栄養計画についての支出削減幅（上院案10年間40億ドル、下院農業委員会案同160億ドル）についてである。この問題は、共和党にとっては、財政支出の徹底削減という党の基本方針に関わっており、民主党にとっても、低所得層への支援という党の基本方針に関わっている。そこに、難しさがある。

しかし、下院農業委員会案は、民主党の有力指導者ピーターソンも受け入れているのであり、下院本会議が下院農業委員会案を可決し、両院協議会が開かれれば、両提案の間－40億ドル削減と160億ドル削減の間－において調整されるものと思われる。

(2) 次期農業法成立の時期

次期農業法の最終形成は、下院本会議に下院農業委員会案が上程されることによって、初めて始まる。それが、この間（7月―9月）とどめられてきた。「はじめに」において指摘したように、その上程は大統領選後の11月―12月・レームダック議会において行われる。

ただし、共和党指導部は、「上程＝採決を意味しない」としている（2012年

10月末時点)。大統領選・上院改選の結果も絡み、下院本会議における次期農業法案の採決の展望については、2012年10月末時点では、なお予測をなしえない状況下にある。

8 むすび

栄養計画の支出削減規模をめぐる共和－民主党間の対立を別とすれば、農業政策については、民主－共和党間、下院農業委員会案－上院案の違いは、両院協議会が開催されれば、調整し得る範囲のものといえる。

ここまで来ている農業政策の策定についての煮詰まりを踏まえ、次期農業法・上院案と下院農業委員会案の特徴を再確認し、そこから見いだし得るものを指摘して、「むすび」に代えたい。

(1) 上院・収入保障案：高価格を取り込んだ保障、保障基準が欠如

上院の収入保障は「過去5年間のオリンピック平均・全国販売価格」を価格の基準としており、07年以降の高価格を取り込むものである。それは、2008年農業法において07年から生じた高価格を取り込むべく導入された平均作物収入・選択支払い(ACRE：以下、ACREと略)を引き継いでいる。

同時に、上院案の収入保障はACREの持っていた問題＝「収入保障として、何を基準に保障するのか」という基準の欠如も引き継いでいる。言い換えれば、上院案には、セーフティネットの考え方が存在していない。ここに、ACREを引き継いだ上院・収入保障案の基本的な問題があるといわなければならない。

(2) 下院農業委員会案：セーフティネットとしての保障基準を設定

下院案の価格損失カバー制度(不足払い)は、「大幅な、数年の価格の下落に対処するもの」、すなわちセーフティネットとして明確に位置付けられている。同時に、下院案には「保険は数年間にわたる価格の下落に対処し得ない」¹⁹⁾という作物保険の限界についての認識が存在する²⁰⁾。

ここから、下院案において、生産費が価格損失カバーの基準として用いられているだけでなく、収入損失カバー(収入補償)における最低保証価格としても

用いられているのである。

(3) 下院案の意味するもの：“年内の収入変動に対しては保険、大幅な価格下落に対しては生産費を基準にしたセーフティネット”による対処

下院案は、保険の一種である「補足的カバーオプション(SCO)」を導入するに当たり、収入保障(収入損失カバー)との併用を禁じている。その結果、下院案においては「価格損失カバー(不足払い)」と「補足的カバーオプション(保険)」の組み合わせが、ありうる(推奨されている)組み合わせなのである。

“価格損失カバー(不足払い)と作物収入保険(SCO)の組み合わせ“は、現在のアメリカ農業にとって必要な所得補償(保障)のあり方と考えられる。

2007年以降6年間のアメリカ農業の構造的な高価格状況(価格が生産費を上回っている状態)を前提とすれば、年内の収入変動への保障(春の期待価格を前提としそこから収穫期の価格下落に対する保障)は作物保険(SCO)によって行い、数年にわたる価格の大幅な下落に対しては生産費を基準とする価格損失カバーによって行うことが、適切と思われるからである。

将来的には、年内の価格変動リスクについては、政府補助率(70%)の極めて高い補足的カバーオプションの代わりに、単収・収入の90%までをカバーする民間保険会社の作物収入保険を導入すれば、より適切な仕組みになると考えられる。

注

- 1) 今(2012)年7月に急拡大した干ばつ被害によって、アメリカの穀物価格は、さらに上昇している。2012年10月のシカゴ期近価格は、トウモロコシ7.63ドル/ブッシェルで2005年2.09ドルの3.7倍、大豆16.17ドルで同2.7倍、小麦8.36ドルで同2.6倍となっている。アメリカの干ばつと穀価高騰について、詳しくは、服部信司「アメリカの干ばつと穀価高騰の背景」(全農林『農村と都市をむすぶ』2012年12月号)を見られたい。
- 2) USDC, Statistical Abstract of the United States, 2012, p.310.
- 3) アメリカの政策は「義務的な政策」(Mandatory Policy)と「裁量的な政策」(Discretionary Policy)の2種類に分かれる。義務的な政策は、農業法においてその政策と支出枠が位置付けられていれば、年年の農業歳出法とは関係なく(歳出法において支出額を決

定・特定される必要はなく)、その支出＝政策の実施が行われる。これに対し、裁量的な政策の場合には、年年の歳出法においてその支出額が決定＝特定されなければ、その支出＝政策の実施は行われえない。支出法において決定された支出額の範囲において、その政策は実施されることになる。

- 4) US Senate Committee on Agriculture, U.S. Senator Debbie Stabenow, Chairwoman, Recommendation to the Joint Committee on Deficit Reduction. 両農業委員長案についてはこれによる。個々の項目についての引用は略す。
- 5) Agriculture Reform, Food, and Jobs Act of 2012. 上院案はこれによる。個々の項目についての引用は略す。
- 6) Randy Schnepf, Dairy Policy Proposals in the 2012 Farm Bill, CRS Report, Sept. 2012/10/19.
- 7) Randy Schnepf, *ibid.*
- 8) NMPF, D. ブルークス (Brooks) 副会長、2012年1月25日。
- 9) 輸出信用保障・支出上限額の抑制は、下院農業委員会案にはない。
- 10) Federal Agriculture Reform and Risk Management Act. 以下、個々の引用は略す。
- 11) Opening Statement of Chairman Frank D. Lucas, July 11, 2012. House Agriculture Committee.
- 12) House Committee on Agriculture, Chairman Frank D. Lucas, Federal Agriculture Reform and Risk Management Act.
- 13) House Committee on Agriculture, Chairman Frank D. Lucas, *ibid.*
- 14) 経済不調時においては、失業率が1%増大すると、栄養補充支援計画への参加者は200－300万人増える。USDA/ERS, K. Hanson and V. Olineira, How Economic Conditions Affect Participation in USDA Nutrition Assistance Programs, p.3.
- 15) House Committee on Agriculture, Chairman Frank D. Lucas, *ibid.*
- 16) USDA/ERS, K. Hanson and V. Olineira, *op.cit.*, p.13.
- 17) House Committee on Agriculture, Chairman Frank D. Lucas, *ibid.*
- 18) Opening Statement of Chairman F. D. Lucas, *ibid.*
- 19) House Committee on Agriculture, Chairman Frank D. Lucas, *ibid.*
- 20) 日本における戸別所得補償の法制化をめぐる3党(民・自・公)協議の議論において、民主党は「焦点は収入下落時の対策」とし、「面積要件は設けない」とする一方、「農家の抛出」については「農家2:国8」をあげ、「収入保険制を将来構築することを見据える」としている。だが、“生産費の一定水準を基準にし、それと価格の差を補償する所得補償”と収入保険は異なる。収入保険は“年内の価格の変動に対する保険”であり、価格の大幅な構造的な変動には対応し得ない。民主党の議論には、こういう基本的な点(アメリカの下院農業委員会案が前提にしている所得保障政策と保険との違い)が踏まえられていない、といわざるを得ない。

他方、自民党は「固定支払いは地域政策とし、コメ以外の作目も含めた農地維持の

助成に。変動支払いは産業政策とし、収入減少緩和対策（ナラシ）に組み替える」としている。その場合、肝心の収入減少緩和対策の基準は何にするのかが、明示されていない。以前のように「過去3年間の市場価格の平均にする」というのでは、価格の下落とともに、基準も下落するという問題が再現することになる。

また、固定支払いと変動支払いを分離することは、その政策全体が、所得補償＝経営所得安定対策（セイフティネット政策）であることを止めることを意味する。アメリカの上院案と同じ基本問題＝セイフティネットの欠如をはらんでいるように見受けられる。

(2012年10月31日)

