

次期(2013年)米国農業法の性格についての一考察  
—固定型直接支払い廃止とセーフティネット強化の思惑と影響—

金 成 學

山形大学農学部附属やまがたフィールド科学センター  
(平成25年11月20日受理)

A study on the characteristics on the next 2013 US farm bill : the effects of direct payment  
abolition and fortified safety net

Sunggak Kim

Yamagata Field Science Center, Faculty of Agriculture, Yamagata University, Tsuruoka, 997-8555, Japan  
(Received November 20, 2013)

---

山形大学紀要(農学)第17巻 第1号 別刷(平成26年)  
Reprinted from Bulletin of Yamagata University  
(*Agricultural Science*) Vol. 17 No.1 (2014)

---

## 次期（2013年）米国農業法の性格についての一考察 —固定型直接支払い廃止とセーフティネット強化の思惑と影響—

金 成 學

山形大学農学部附属やまがたフィールド科学センター  
(平成25年11月20日受理)

A study on the characteristics on the next 2013 US farm bill : the effects of direct payment abolition and fortified safety net

Sunggak Kim

Yamagata Field Science Center, Faculty of Agriculture, Yamagata University, Tsuruoka, 997-8555, Japan  
(Received November 20, 2013)

### Summary

The 2008 farm bill originally expired in 2012, but the Congress did not complete action on a new farm bill and instead extended the 2008 farm bill for one additional year. The purpose of this paper is to make clear the characteristics of the proposed 2013 farm bill and its effects on the international agricultural policies.

For this purpose, such topics as follows are discussed ; (1) to make a brief overview on the direct payment and its implication, (2) to confirm the direction of the 2013 farm bill by considering the direct payments abolition and the fortified safety net. (3) to examine the impacts of the 2013 farm on the international agricultural policies, mainly in the relation with WTO Green.

**Key words :** US farm bill, the direct payments, the agricultural safety net

### I はじめに：目的と課題

米国2008年農業法は2012年9月末に失効を迎えたが、それに代わる新農業法の制定が遅れたため、結局2013年9月末まで1年間延長された。現在、上下両院の新農業法案は出揃った<sup>1)</sup>ものの、低所得者向けの食料援助であるSNAP（補足的栄養支援プログラム）<sup>2)</sup>の予算削減をめぐる共和党と民主党の対立<sup>3)</sup>から、次期農業法の成立は難航している（本稿は2013年8月末時点の情報に基づき執筆したものである）。

一方、SNAP以外の部門、特に農家所得と直結する農産物プログラム<sup>4)</sup>や作物保険・収入保険（以下、農業保険と略）に関する両院の考え方は同じ方向である。とりわけ、撤廃を求める意見が多かった固定型直接支払いの廃止は決定的となり、導入から15年余りで米国農政か

ら姿を消す。代わりに、新しい不足払いや農業保険との連携強化による農業セーフティネットの強化が図られる。新農業法は米国農業のみならず、今後の農業交渉や各国農政にも影響を及ぼすのは必至である。そこで本稿は、廃止となる固定型直接支払いと更に強化されるセーフティネットに焦点を当て、新農業法の方向性を確認すると共に、その世界農政への影響を考察する。具体的には、①先行研究の検討を通じて固定型直接支払いの意義・論点を整理する、②米国の固定型直接支払いの仕組みと実状を確認する、③固定型直接支払い廃止の背景と新しく提案されているセーフティネットの検討を通して米国農政の思惑と方向性を確認する、④新農業法の世界農政への影響を、「EUの直接支払いへの影響」とWTO「緑の政策」のあり方との関連で考察する。

## II 固定型直接支払いの概念と論点

### 1 直接支払いとWTO「緑の政策」

#### (1) 直接支払いとデカップリングの概念<sup>5)</sup>

長年、直接支払い（Direct Payment）やデカップリング（Decoupling）に関する議論を牽引してきたのはOECDである。直接支払いについて、OECDは以前「公的予算から農家に直接給付され、農家所得を増やすようなあらゆる支払い」（OECD, 1990）と定義し、価格支持である不足払いまでも含む広い概念と捉えた（広義の直接支払い）。しかし今日、より一般に用いられる定義における直接支払いは「納税者負担、固定額、特定農産物の現在・将来の生産量や特定投入財水準と結びつかないことを特徴（直接支払いの一般要件、OECD, 1994）とする経済的に歪みの少ない支払い」（狭義の直接支払い）とされ、デカップリング型固定直接支払い（以下、FDP又は固定型直接支払いと略）を指す－不足払いは含まない－用語として定着した（OECD, 2001）。本稿も特に断りのない限りこの定義に従う。

広義の直接支払いはその目的によって、所得補てん型、環境保全助成型、条件不利地補償型に大別できる。中でも所得補てん型は今日先進国農政の軸をなすもので、従来の価格支持に代わって、国境措置削減を前提に、国内価格低下によって失った所得の補てんを目的とする。

#### (2) FDPとWTO「緑の政策」

OECDなどでその必要性が強調されてきたFDPは、WTOにおいて「緑」の核として位置づけられる（1995年）。ちなみに、OECDの「直接支払いの一般要件」はWTO農業協定・附属書二（緑の政策）の「生産者に対する直接支払い」（5～13条）（広義の直接支払い）として、中でもデカップリング型固定直接支払い（FDP：狭義の直接支払い）は「生産に関連しない所得支持」（6条）として世界貿易ルール化された<sup>6)</sup>。

### 2 デカップリング型固定直接支払い（FDP）の論点

#### (1) その生産中立性への異論と挑戦

WTO「緑」に組み込まれたFDPは96年米国農業法において初めて政策（PFC）として導入された。これを機に、FDPがその言葉通り本当に生産・価格・貿易への歪曲はない（生産中立性）のかに関する議論が一層活発になる。

なお、米国はFDP（PFCとその後身DP）を、WTO

通知の際、緑と分類し削減対象から除外してきた。だがFDPとWTO・緑－農業協定附属書二1条<sup>7)</sup>及び6条－との整合性が問われ、WTO綿花裁定<sup>8)</sup>でも争点となった（後述）。

#### (2) FDPの資産増殖効果－農家所得増と農地価値増－

FDPの生産中立性について多くの実証研究は「完全な生産中立とはいえない」「FDPは資産増殖効果－農家所得増と農地価値増－を通じて生産に影響する」とする（GAO, 2012；Ifft *et al.*, 2012；Burfisher and Hopkins, 2004；Young and Westcott, 2000；Peckham and Kropp, 2012；Somers, 2005；Ortiz *et al.*, 2009）。

##### 1) FDPによる農家所得増と農地価値増

FDP受給額は全米農家所得の約6.1%、FDP対象作物収入の約6.8%を占める<sup>9)</sup>などその所得増効果を疑う余地はない。その効果は「FDP廃止で農家所得は約3.3%減となる」<sup>10)</sup>、「FDP削減に伴う所得減はFDP削減額の約66%となり、その大半は借地料の引下げから起因する」<sup>11)</sup>ことから分かる。

すなわちFDPは農地価格・賃貸料上昇を通して農地価値増をもたらす。農家資産の約84%が農地価値<sup>12)</sup>に占められている（USDA, 2009）ことから、農家にとってその効果は無視できない。FDPによる農地価値増効果は生産拡大による価格下落を伴うカップリング型支払いに比べ5割程度大きいとされる<sup>13)</sup>。FDPの農地価値増効果は「FDP廃止は2.7%の農地価格下落につながる」<sup>14)</sup>、「農地価値の12～40%は直接支払いによるもの」<sup>15)</sup>からも確認できる。

ところが、米国のFDP「基準面積」の約6割は借地経営であり<sup>16)</sup>、FDP支給額は借地料引上げの形で農地所有者と借地耕作者との間で配分される。両者間の配分比率はそれぞれ34～41%と59～66%とされる<sup>17)</sup>が、前者は借地料引上げによる農地所有者の農地価値増、後者は借地耕作者の所得増を意味する。これは「PFC 1ドル増は0.33ドルの借地料引き上げに繋がる」<sup>18)</sup>「政府直接支払い1ドル増は0.25ドルの借地料引き上げに繋がる」（Kirwan, 2009）との研究とも概ね一致する。

##### 2) 農家所得増・農地価値増と農家のリスク対応力・投資拡大

FDPによる所得増は、以前では生産が困難であった農地・農家の生産をも可能にする（生産拡大）。なお、FDPの資産増殖効果は農家のリスクに対する姿勢・構えを変える。資産増殖で農家の担保力がアップし金融機関等か

らの借入れが容易となる。リスク分野(作物や農地)への投資もより積極的となり生産増加につながる<sup>19)</sup>。

### 3) FDPに付された条件・制約の生産への影響

FDPに付けられた条件・制約、例えば「野菜・果樹等を除く条項」(後述)、「基準面積の農業目的への利用条項」も生産拡大への可能性を高める(Young and Westcott, 2000)。加えて、FDP基準面積の更新可能性など制度への将来予測も生産に影響する。Peckham and Kropp (2012)はFDP導入(1996年)当初には認められなかった「FDPと肥料・農薬使用量との相関関係」が、2004年以降、顕著になったのは、2002年農業法がFDP基準面積更新を認めたことで、農家の間に追加更新への期待が生じ、これが更なる肥料・農薬使用量増加(生産増加)につながったからだとする。将来的に基準面積更新が予測・期待されれば、農家は将来の高い補助金を見込んで可能な限り現在の生産を拡大しておきたいと思うのが合理的だということである。

### (3) FDPの生産・貿易への影響の大きさ

以上のように、FDPの生産への影響は認められるものの、影響自体はそれほど大きくない。Burfisher *et al.* (2000)によれば、PFC50%増の生産増効果は0.5~1.1%程度に過ぎない。なお、デカップリング型であるだけに、当然その生産への影響はカップリング型よりは少なく、例えば、FDPの生産への影響はカップリング型支払いであるMPS<sup>20)</sup>の約25%に留まるといふ<sup>21)</sup>。

一方で、FDPと生産拡大との間に明快な相関は認められないという主張(Weber and Key, 2012)やFDPは農業構造への影響を通して生産減を招く、すなわちFDPの存在が非効率的な小農の経営撤退と大規模農家の規模拡大の妨げになり、結果的に生産総量減を招く(Young and Westcott, 2002)との主張もある。

## Ⅲ 米国農政におけるFDP

### 1 FDP (PFCとDP)の導入

1970年代、供給調整を目的とする不足払い<sup>22)</sup>を導入した米国農政は、1996年農業法で世界に先んじてFDPを導入する。WTO・緑としての位置づけと米国農業法での政策導入を受け、世界農政におけるFDPの存在感は増す<sup>23)</sup>。

1996年農業法は米国農政史上もっとも市場志向的と評価される。1973年以来、米国農業保護の基本手段であっ

た不足払いとその条件であった生産調整が廃止され、農家の栽培作物選択(不耕作をも含む)は自由となる。なお、不足払い廃止に伴う所得減を補うため、7年限度のPFC (production flexibility contract payments: 生産調整契約支払い)が導入された。PFCは生産に関連しないデカップリング型所得支持で、過去5年間(91~95年)一度でも生産制限に参加した農地に対し、過去の生産に基づき毎年、固定額が支払われる。しかし96年農政改革はその後の農産物価格急落への対応として市場喪失補償(MLA: market loss assistance program)が導入されたことで挫折する。MLAは1998年、PFCを補完する緊急措置として導入されたもので、農家に目標価格と市場価格との差を補填する点では以前の不足払いと同じだが、生産調整の義務はない。

なお、90年代後半の穀物価格低迷で所得支持への要望がより高まり、2002年農業法は96年農業法の改革性から一変して保護主義的色彩を強めた。時限的に導入されたPFCと緊急措置MLAはそれぞれDP(固定直接支払い)とCCP(価格変動対応支払い)に名を変え、本制度化された。現行(2008年)農業法における経営安定対策の根幹をなすDPとCCPとの連携体制の完成である<sup>24)</sup>。

### 2 DPとCCPとの連携: 目標価格を保証する仕組み

DPは「生産に関連しない所得支持」(WTO農業協定・附属書二6条)で、過去の基準期間中一度でも生産調整に参加した農地(基準面積)を対象に、現在の栽培作物・面積ではなく、過去の生産(作付作物、基準面積、単収)に応じて市場価格の高低に関わらず毎年固定額が支払われる。ちなみに、DP受給には、過去の基準期間中の対象品目の生産で十分であり、基準面積における現在の栽培作物の選択は非耕作を含めて自由である(ただし、野菜・果樹等の栽培は除く)。DP支払額は「基準面積の83.3~85%×基準単収×支給単価」により算出される。

DPと同様に過去の生産(基準面積)に応じて支給されるCCPは、過去基準期間中の対象品目の生産で十分であり、現在の栽培品目とは関係ない(野菜・果樹等の栽培は除く)。過去栽培された品目の現在の市場価格が目標価格を下回った場合、発動される。支払い額は、「基準面積(DPのそれと同じ)の85%×基準単収×支給単価」であり、支給単価は、「目標価格-DP-(毎年の平均市場価格と融資単価のうち高い方)」により算出される。すなわち、市場価格又は融資単価の高い方にDPを加え



た額と目標価格との差額が単価となる。DPとCCPとの組み合わせで目標価格を保証する仕組みである。米国はWTO通知の際、MLA・CCPをデミニミス（最小限度許容助成）－WTO農業協定上削減対象とならない国内助成であり、具体的には、品目を特定した国内支持であればその品目の生産額、品目を特定していない国内支持であれば全ての農業生産額の5%以下の国内助成が対象－に分類し、削減対象（AMS総額）から外してきた。

### 3 米国のFDPの状況

米国のDP支給額は年間50億ドルに上り、農産物プログラムの中でもっとも大きな予算項目（約45%、2011年）を占める。DPの基準面積は年平均2億6830万エーカーで、全農地面積の約23%、全穀物収穫面積の約75%に当たる<sup>25)</sup>。基準面積の作物別内訳（2003～2011年平均）はトウモロコシ33%、小麦28%、大豆20%で、これら3品目が全体の81%を占める。基準面積における栽培作物の選択は自由であるため、基準面積の26%には基準面積と関連のない別の作物が栽培されている（2003～2011）。基準面積における基準面積関連作物作付率は品目によって異なる（2～126%）。例えば、綿花基準面積における綿花の作付けは59%に留まるが、大豆の作付けは126%にも上る<sup>26)</sup>。

DP受給者は基準面積所有権との関係から、①所有者兼営農者、②所有者ではないが営農を行う者（借地耕作者）、③実際には営農しない者（その他の所有者）に分類できる。DPが①へ支給されるのは基準面積の26%、②と③への支給は基準面積の62%、12%である（2011年）<sup>27)</sup>。すなわち、全米基準面積の62%は借地耕作者によって耕作されており、自作農による耕作は26%に留まっている。

### 4 FDP廃止の背景

#### (1) 予算削減への圧力：財政悪化と高い農産物価格

DP導入当時（2002年）、対GDP比の1.5%、59%であった米国の年間財政赤字と債務総額は2011年、それぞれ10.9%、103%へと悪化した。一方で、2000年代後半以降、農産物価格は非常に高く推移し、農家所得も全米平均所得を大きく上回る（約25%高い、2010年）。にもかかわらず、固定額のDPは支払われつづけ、しかもその支給が少数の大規模経営に偏っている<sup>28)</sup> ことに対し批判が集中する<sup>29)</sup>。こうした事情を背景に、2013年農業法は予算削減型<sup>30)</sup>となるが、とりわけ削減幅が大きいのはSNAP（39～205億ドル減）と農産物プログラム（約3割減）である（表1参照）。

#### (2) WTOの場からの圧力：DPの脆弱性

WTOルールとの整合性、とりわけAMS制限枠は各国農政にとって制約要因の1つである。米国の場合、近年の高い価格水準によって価格連動型助成が大きく減り、AMS制限枠への圧力は相当弱まっている<sup>31)</sup>。その分、「緑」としてのFDPの重要性も薄れてきたかに見えるが、価格状況の如何によっては、この問題は何度でも再浮上する。

しかも綿花裁定では「米国はFDPを緑と分類・通知し、AMS制限枠をすり抜けるための逃げ道として悪用する」とのブラジルの主張に対し、WTOは「米国FDPは緑に当たらない」と判定した。争点の1つは「野菜・果樹等を除く条項」の生産への影響であった。PFC・DPの「作付けの自由」には基準面積における野菜・果樹・マコモの栽培を除くという条件がつく。ブラジルは、農家の作付け選択に制限を設けているこの条項が、野菜、果樹、マコモ以外の他作物の生産を奨励することとなるなど、

表1 2013年農業法における財政支出額予想

(2013～2022年の合計) 単位：100万ドル

項目	2008年農業法(I)	2013年農業法(II)		増減(I-II)	
		上院案	下院案	上院案	下院案
農産物プログラム	58,765	41,323	40,139	-17,442	-18,626
環境保全	61,567	58,056	56,740	-3,511	-4,827
SNAP	764,432	760,488	743,923	-3,944	-20,509
農業保険	84,105	89,104	93,019	+4,999	+8,914
その他	4,036	6,041	5,687	+2004	+1,651
合計	972,905	955,012	939,508	-17,894	-33,397

資料：Chite, Ralph M. (2013) 4～5ページ（一部修正）

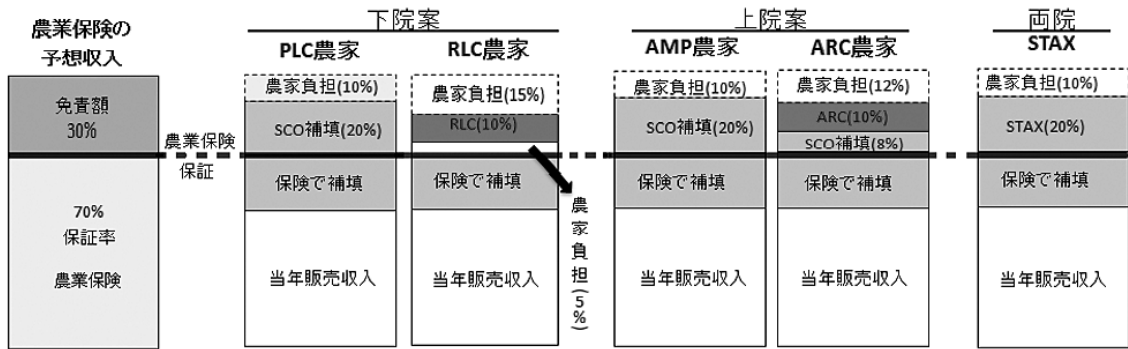


図1 農業保険との連携によるセーフティネットの強化  
資料: Dennis A. Shields, Randy Schnepf (2012) 8ページ(一部修正)

何らかの形で綿花生産に影響する一生産と切り離されて  
ない一で、緑ではないと主張し、WTOもこれを支持  
した<sup>32)</sup>。WTO綿花裁定でDPの法的地位の脆弱性は決  
定的となり、廃止への流れは更に加速するようになった。

#### IV 新農業法の枠組みとその方向性

##### 1 新農業法の枠組み<sup>33)</sup>

2013年農業法は、CCPに代わる新しい不足払いと  
ACREに類似した収入保証プログラムの導入など、基本  
的に2008年農業法の概念・枠組みを維持する。一方で、  
農業保険との連携強化でこれまでカバーできなかった軽  
微損失に対応する新しい仕組みも提案された。

##### (1) 新しい不足払い: PLC(下院)とAMP(上院)

新しい不足払いは、価格下落への対応という点で現行  
CCPと類似する。ただ、PLC・AMPの基準価格はCCP  
の目標価格より高く、有効性がより高められた不足払い  
と言える。

PLC (Price Loss Coverage) の支給額は「基準価格  
と当年の全国平均価格との差額」×「基準単収×作付面  
積の85%(CCPの場合は過去生産面積の85%)」である。  
品目別基準価格はCCP目標価格より3~4割程度高い。  
なお、追加保証オプション(SCO:後述)がつく。

AMP (Adverse Market Payments) はPLCと類似  
の仕組みだが、支給対象が(PLCとは違って)過去生  
産に利用された面積(基準面積)の85%である。

##### (2) 収入保証プログラム: RLC(下院)とARC(上院)

RLCとARCは収入減少への対応という点で現行  
ACREと類似する。当年の収入が目標収入(2008~  
2012年の5年間平均全国価格)の一定水準を下回った場

合、収入減の一部が補填される。

RLC (Revenue Loss Coverage) の場合(農家はPLC  
かRLCかを選択)、加入農家の当年の収入が目標収入の  
85%を下回ると、①最初の15%の収入減は農家が負担②  
その次の10%はRLCから補填③残りの部分は農家が加  
入する農業保険で保証される(図1)。RLC補填で、こ  
れまで農業保険によってもカバーできなかった軽微損失  
(shallow loss) が保証される仕組みである。ただ、RLC  
は10%のみの補填で、なおRLC選択農家は追加保証オ  
プション(SCO)への加入資格がないので、農業保険の  
保証水準によっては軽微損失の一部(図1の農家負担5%  
部分)はカバーできない。

ARC (Agriculture Risk Coverage) は基本的にRLC  
と類似の仕組みだが、当年収入が目標収入の88%を下回  
った場合発動され、追加保証オプション(SCO)が付く。

##### 2 農業保険との連携強化: 追加保証オプション(SCO)

新農業法の特徴の1つはセーフティネットの強化であ  
る。DPだけではなくDPとの組み合わせで目標価格を  
保証するCCP、なおACREも廃止されるため、農家所  
得減への備えが必要との判断から、DP廃止などで節約  
される財源(460~470億ドル、今後10年間)の約3/4  
が新しい農産物プログラムと農業保険拡充などセーフティ  
ネット強化に当てられる。予算の大幅削減となる農産物  
プログラムのうち、価格支持融資は残るが、FDPは廃止、  
CCPは廃止・修正される。農業セーフティネットの軸  
足が「農産物プログラムから農業保険プログラムへ」、「直  
接支払いから農業保険の拡充へ」と移っていると言える。

中でも、SCO (Supplemental Coverage Option) は農  
業保険との連携によるセーフティネット強化の目玉であ

る。新農業法は農業保険予算を増額（上院案50億ドル、下院案89億ドル、今後10年間）しその大半をSCO（綿花の場合はSTAX）に当てる。PLC農家やAMP農家は、SCO加入によって農業保険ではカバーできなかった収入減少（軽微損失）に対応できる。例えば、農家の当年収入が農業保険の予想収入<sup>34)</sup>を下回った場合（保険免責額30%と仮定<sup>35)</sup>、①最初の10%の収入減は農家が負担、②残りは農家加入する農業保険で保証（保証率）、③①②でカバーされなかった損失はSCOから補填される。なお、価格下落の際には、SCO発動とは別にPLCとAMPがそれぞれ発動される（PLC・AMPの発動とSCO発動は別）。

一方、収入保証プログラムのARC加入農家もSCO追加によって同じく軽微損失に対応できる。ただRLC農家はSCO加入できない。

### 3 STAXと価格連動型助成

新農業法は不足払い（PLC、AMP）と収入保証（RLC、ARC）の対象から綿花を排除し、その代わりに綿花専用の軽微損失収入保険（STAX）を別途用意する（綿花農家はSTAXかSCOを選択）。上述のように、米国はMLA・CCPを－価格連動型助成ではなく－デミニミスに分類し削減対象助成から外してきたが、WTO綿花裁定で米国はMLA・CCPの分類問題（デミニミスに当るか否か、価格連動型補助なのか否か）とは別の難問を突きつけられた。WTOは米国綿花補助金を、価格に依存する価格連動型助成（MALP、MLA・CCP等）と価格に直接依存しない補助金（DP・PFC、農業保険）に区分した上で、価格連動型助成は目標価格より相当低い価格での販売を可能にするもので、過剰生産と輸出、世界市場における綿花の著しい価格上昇阻害を通じてブラジル農家の利益に著しい害とそれによる悪影響を与えた（WTO補助金協定5条違反）とし、価格連動型補助に起因する「悪影響」の除去のための適切な措置をとるか、価格連動型補助自体を廃止するように勧告した。国内補助金の正しい分類やAMS制限枠の遵守のみならず、価格連動型助成の本質的・根本的改革を求めたのである。綿花専用のSTAXはまさにWTO勧告への対応である。ブラジルがこれをどう評価するか、長引く綿花紛争解決につながるかは未知数である<sup>36)</sup>。

### 4 高まる不足払いと価格連動型補助への依存度

新農業法はDP撤廃等で予算削減やWTOへの整合性をアピールする。しかし一方で、CCPより手厚い不足支払い（PLC・AMP）を導入する。DPがなくなるだけにPLC・AMPの基準価格がCCPの目標価格を上回るのは想定されたが、これで不足払い、価格連動型補助の依存度はさらに高まる。「1995年以前への回帰」、「DP削減予算が市場歪曲につながる価格・生産と連携する価格連動型補助に再分配された」との非難を免れない。不足払いと収入保証の対象から綿花が外されたとはいえ、農産物価格が下落に転じると、価格連動型補助は確実に膨らむこととなる。AMS制限枠への圧力は高まり、価格連動型補助に起因する「悪影響」もより顕著になる。農業通商交渉における米国の立場はより弱くなる。厳しい財政状況下での高い価格水準、これらは米国農政を改革方向に向かわせる絶好の政治・経済環境と言えたが、新農業法案の中身は改革とはほど遠いと言わざるを得ない。

## V 米国新農業法の世界農政への影響

### 1 EUの直接支払いへの影響について

先進諸国の中、とりわけEUは米国と類似した「緑」・直接支払いへの依存度が高い。1992年、共通農業政策（CAP）改革を通して価格支持削減と共に直接支払いを導入したEUは、2000改革（Agenda 2000）で直接支払いと環境保全との結びつきを強化した。直接支払いの生産条件も徐々に緩和され、2003年には直接支払いと生産とが切り離された単一支払い（SPSとSAPS）<sup>37)</sup>が導入された。直接支払いはCAP予算のもっとも大きなシェア（約65%、2008年）を占めるようになり、その87%はデカップリング型である<sup>38)</sup>。

EUも直接支払いを2005年以降、緑と分類通知するが、米国と同様に、その緑としての性質・政策効果への反論・批判は多く、その存立可能性を含む改革議論（IPC, 2011）が白熱する<sup>39)</sup>。今回の米国FDP廃止が緑へのシフトを強めてきたEUなど先進諸国の農政や自由化交渉の行方になんどう影響するか、今後の帰趨が注目される。

### 2 WTO「緑」「FDP」のあり方について

WTO「ドーハ・ラウンド」でも「緑」の制限、WTO通知強化など「緑」改革が議論<sup>40)</sup>されてきた。ただ、これまでの「緑」、「直接支払い」に関する議論は主に



FDPの生産中立性、特定制度と「緑」規定との整合性(緑の基準を満たしているか否か)など形式論に傾いている。荘林(2012)の指摘通り、WTO「緑」規定そのものが、その「目的の正当性」ではなく、「支払い手法の適格性」を求めていることの裏返しであろう。

米国FDP廃止がWTO「緑」論議にどう影響するかも注目されるが、近年、世界農業を取り巻く環境はWTO発足当時とは大きく変わりつつある。緑や直接支払いの目的は何か、その目的達成のための手法のあり方について、もう一度吟味する時期にきている。

そもそもWTO農業協定(国内補助金ルール)は市場歪曲是正の観点から「国内補助削減は善」という理念に基づく。生産過剰・価格低迷時代を反映した論理として生産刺激的な措置・補助に厳しい目が向けられている。中でも、附属書二(1条、6条:生産と連動しない所得支持)には価格市場政策の弊害(市場介入→市場歪曲→輸出競争→国際価格低下)の是正という所得支持としての性格(生産者重視の視点)が明確に表れている。当然、緑としてのFDPには、生産拡大よりは「少なくとも生産増はもたらさない」、「生産減につながる可能性・期待」が込められ、生産減による価格アップを目論んでいた先進国の思惑と一致する政策ツールであった。

しかし農産物価格高騰や食糧危機など世界の農業環境が変化する中、生産過剰・価格低迷を前提としてWTO国内補助金ルールのあり方に疑問が提起<sup>41)</sup>されている。環境変化に対応できる新しい観点・視点が必要との指摘である。「貿易への歪曲に反対」の理念は依然大事であるが、①市場を歪曲するのは国内補助・過剰生産だけではない、②供給を制限する措置・補助(生産調整や環境保全目的の青や緑)や、むやみに需要を拡大させる、意図的に需要を刺激する措置・補助—バイオ燃料プログラムなども価格高騰を招く市場歪曲として問題視すべき、③食糧危機・価格高騰の状況を踏まえて、WTOルールに生産者の視点のみならず、消費者・需要者側、とりわけ低所得・食糧純輸入国の立場・観点をも取り入れるべき、との主張である。新しい時代・状況を反映し、なおかつ交渉停止状況に陥っているWTO協議を進める上でも注目に値する議論といえる。

注

- 1) 2013年6月上院案可決、2013年5月下院農業委員会案可決。
- 2) 農業予算の約8割を占める米国農政の中心軸。農産物需給・価格安定の面でも重要視されるが、約4,700万人の低所得者が恩恵を受けている社会保障的性格の強い制度である。
- 3) より多くの削減を主張する共和党とそれに反対する民主党。2013年7月11日下院本会議ではSNAP抜き法案が可決された経緯もある。
- 4) 直接支払いによる価格・所得支持で、価格支持融資制度(MALP)、固定型直接支払い(FDP)、価格変動対応支払い(CCP)からなる。
- 5) 森田(2006)、飯国・岡村(2012)、荘林(2012)が詳しい。
- 6) WTO農業協定は国内支持を、助成のもつ貿易歪曲の程度に応じて「緑」「青」「黄」に区分する。緑は農業政策として国が交付している助成のうち、貿易を歪める影響や生産に対する影響が全くないか、あるいはほとんどないものと解釈され、削減対象から除外される。青は生産調整を前提とする直接支払いで、緑に準じて、削減対象外となる。黄は緑と青を除く全ての国内支持のことで、貿易を歪める政策と位置付けられ削減対象となり、国内助成合計量との意味でAMS(Aggregate Measurement of Support)といわれる。ただ黄のうちデミニミス(最小限度許容助成)は削減対象外となるので、実際に削減対象となるのはAMS総額(Total AMS)のみである(黄(AMS)=AMS総額+デミニミス)。
- 7) 緑の基準:貿易又は生産に対する影響が全くないか最小限であるという根本的な要件を満たすもの。なお、基本的な基準として(a)公的な資金を用いて実施される政府の施策を通じて行われること(b)生産者に対して価格支持の効果を有しないことを満たすもの。
- 8) 2002年9月、ブラジルは米国の複数の綿花補助金が綿花の国際価格を引き下げ、ブラジルの農民所得を減少させたと主張しWTOに提訴。2005年3月、WTO紛争解決機構(DSB)はパネル・上級委員会報告書を採用、米国に対する是正勧告を行ったが、未だ紛争解決には至っていない。その経緯・論点については服部(2010)、Schnepf(2007)、Schnepf(2011)が詳しい。



- 9) Ifft *et al.* (2012) p6.
- 10) Westhoff and Gerlt (2011) p8.
- 11) Ifft *et al.* (2012) p6 ; Westhoff and Gerlt (2011) pp8-9.
- 12) 農家資産の一部として、農地価格や賃貸料などを含む、「農地価格」よりは広い概念である。
- 13) Burfisher and Hopkins (2004) p51.
- 14) Westhoff and Gerlt (2011) p8.
- 15) Ifft *et al.* (2012) pp8-9 ; Latruffe and Le Mouel (2009).
- 16) GAO (2012) p11, p41.
- 17) Roberts *et al.* (2003) ; Somers (2005) p28.
- 18) Burfisher and Hopkins (2004) pp51-54.
- 19) Burfisher and Hopkins (2004) pp33-39 ; Young and Westcott (2000) p763 ; Peckham and Kropp (2012) p159.
- 20) 市場価格支持 (market price support) : 代表的なカップリング型支払い。国内市場価格を国際価格以上に高く維持する政策による消費者から生産者への所得移転のことで、「内外価格差×対象数量」で算出する。
- 21) Adams *et al.* (2001) ; Somers (2005) pp31-32.
- 22) 不足払い : 主な穀物や綿花を対象に、農業再生産を可能とする価格水準である目標価格と市場価格との差を補填する価格支持のこと。
- 23) 例えば、EUでは単一支払い (SPS, SAPS) が、日本では品目横断的経営安定対策 (2007年) が導入された。
- 24) 2008年農業法を中心とする米国の国内補助体系については金 (2012)、Zulauf and Orden (2009) を参照されたい。
- 25) Ifft *et al.* (2012) p6.
- 26) GAO (2012) pp11-43.
- 27) GAO (2012) p11, p41.
- 28) 上位10%の経営がDPの51%を受給、上位25%の経営がDPの73%を受給する (2011年)。
- 29) GAO (2012) pp16-17.
- 30) 2008年農業法と比べ、上院案は1.8%減、下院案 (SNAPを含む) は3.4%減となる。
- 31) WTO加盟国はAMS総額をそれぞれの限度枠 (AMS制限枠) 以内に維持しなければならない。米国の場合、AMS制限枠191億ドルに対し、AMS総額 (2009年度WTO通知額) は43億ドルであった。米国AMS総額は価格連動型補助と緊急援助からなるが、その大半は価格支持融資制度 (MALP)、生乳所得損失補償契約事業 (MILC)、収入変動対応型選択支払い (ACRE) などからなる価格連動型補助である。MALPとは農産物を担保にした短期融資制度のことで、融資による最低価格支持がその目的である。なお2008年農業法で導入されたACREは主要穀物の目標収入を保証する制度である (金2012)。
- 32) WTO (2005) paras. 341, 342.
- 33) 新農業法 (案) についてはChite (2012), Chite (2013), Shields and Schnepf (2012) を参考されたい。
- 34) 米国の農業保険は予想収入を基準に補填する仕組みである。
- 35) 免責額 (deductible) : 保険金が払われるようなケースでも、一定の額は自己負担分として払ってもらえない額 (補償対象から除外される割合)。
- 36) Shields and Schnepf (2012) p9.
- 37) ① SPS : Single Farm Payment Scheme、② SAPS : Single Area Payment Scheme.
- 38) IPC (2011) pp1-2, Orden (2011) p399.
- 39) 2013年7月、EUは直接支払いの一部修正 (過去受取額に基づく支払から面積に応じた支払に切り替えなど) を含むCAP改革案に合意、一応の直接支払いの存続を確認した。
- 40) Ortiz *et al.* (2009) pp36-68.
- 41) Orden (2011) pp428-431 と Orden *et al.* (2011).

#### 参考・引用文献

- Adams, Gary, Patrick Westhoff, Brian Willliott and Robert Young (2001) "Do "Decoupled Payments Affect U.S. Crop Area? Preliminary Evidence from 1997-2000." American Journal of Agricultural Economics. 83 : 1190-1195.
- Burfisher, Mary E and Jeffrey Hopkins (2004) Decoupled Payments in a Changing Policy Setting. Agricultural Economic Report 838.
- Burfisher, Mary E., Sherman Robinson and Karen Thierfelder (2000) "North American Farm Programs and the WTO" American Journal of Agricultural Economics. 82 : 768-774.
- Chite, Ralph M. (2012) The 2012 Farm Bill : A Comparison of Senate-Passed S. 3240 and the House

- Agriculture Committee's H.R. 6083 with Current Law. CRS Report.
- Chite, Ralph M. (2013) The 2013 Farm Bill : A Comparison of the Senate-Passed Bill (S. 954) and House-Reported Bill (H.R. 1947) with Current Law. CRS Report.
- GAO (2012) FARM PROGRAMS Direct Payments Should Be Reconsidered ; Report to Congressional Requesters (GAO-12-640).
- 服部信司 (2010) アメリカ農業・政策史1776-2010. 農林統計協会.
- Jennifer Ifft, Cynthia Nickerson, Todd Kuethe, Chengxia You (2012) Potential Farm-Level Effects of Eliminating Direct Payments. Economic Information Bulletin NO103. USDA.
- 飯国芳明・岡村誠 (2012) 何に対する支払いなのか - 理論的整理. 農業と経済. 78 (3) : 13-24. 昭和堂.
- IPC (2011) The Future of Direct Payments. IPC Policy Focus. 1-5. The International Food & Agricultural Trade Policy Council.
- 金成學 (2012) WTO時代における米国農政の展開と課題 - 価格・所得支持対策を中心に -. 山形大学紀要(農業) 16 (3) : 117-125.
- Kirwan, B.E. (2009) "The Incidence of U.S. Agricultural Subsidies on Farmland Rental Rates." *Journal of Political Economy* 117 (1) : 138-164.
- Latruffe, L., and C. Le Mouel. (2009) "Capitalization of Government Support in Agricultural Land Prices: What Do We Know?" *Journal of Economic Surveys* 23 (4) : 659-691.
- 成田喜一 (2012) アメリカの農業セーフティネット - 政府直接支払いから農業保険への拡充へ. 農業と経済. 78 (3) : 51-59.
- 森田明 (2006) 直接支払いの出現と世界の農政. 137-140. 世界の直接支払制度. 農林統計協会.
- OECD (1990) *Reforming Agricultural Policies : Quantitative Restrictions on Production - Direct Income Support*. OECD (p7).
- OECD (1994) *Agricultural Policy Reform : New Approaches, the role of direct income payments*. OECD.
- OECD (2001) *Decoupling : A Conceptual Overview*. OECD. (p.17).
- David Orden, David Blandford, Tim Josling, and Lars Brink (2011) *WTO Disciplines on Agricultural Support - Experience to Date and Assessment of Doha Proposals*. IFIFPRI (INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE) Research Brief 16.
- David Orden (2011) "WTO Disciplines on Agricultural Support : Seeking a Fair Basis for Trade". Cambridge University Press.
- Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann, Jonathan Hepburn (2009) "Agricultural Subsidies in the WTO Green Box : Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals". Cambridge University Press.
- Peckham, Janet G. and Jaclyn D. Kropp (2012) *Decoupled Direct Payments under Base Acreage and Yield Updating Uncertainty : An Investigation of Agricultural Chemical Use*. *Agricultural and Resource Economics Review* 41 (2) : 158-174.
- Roberts, Ivan and Neil Andrews (2009) "Major US farm support policies and their links to WTO domestic support commitments". ABARE research report.
- Roberts, Michael J., Barret Kirwan, and Jeffrey Hopkins (2003) "The Incidence of Government Program Payments on Agricultural Land Rents : The Challenges of Identification". *American Journal of Agricultural Economics* 85 (3) : 762-769.
- Schnepf, Randy (2007) "Brazil's WTO Case Against the US. Cotton Program". CRS report for Congress.
- Schnepf, Randy (2011) "Brazil's WTO Case Against the US. Cotton Program". CRS report for Congress.
- Shields, Dennis A. and Randy Schnepf (2012) *Farm Safety Net Provisions in a 2012 Farm Bill : S. 3240 and H.R. 6083*. CRS Report. (p8).
- 莊林幹太郎 (2012) わが国の直接支払い - 政策目的と手法の整合性. 農業と経済. 78 (3) : 25-39. 昭和堂.
- Somers, Mark (2005) *Decoupled Income Support : The Case of United States Direct Payments*. ([http://economics.stanford.edu/files/Theses/Theses\\_2005/Somers.pdf#search=Decoupled+Income+Support%3A+The+Case+of+United+States](http://economics.stanford.edu/files/Theses/Theses_2005/Somers.pdf#search=Decoupled+Income+Support%3A+The+Case+of+United+States))

- Weber, Jeremy and Nigel Key (2012) Expansion in Direct Payments Did Not Lead to More Crop Production. Amber Waves 10 (3). ERS USDA.
- Westhoff, P., and S. Gerlt (2011) Potential Impacts of Eliminating Direct Payments. FAPRI-MU Report #08-11, Food and Agricultural Policy Research Institute.
- WTO (2005). United States-Subsidies on upland cotton. Reports of the Appellate Body. WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R and WT/DS267/AB/R, March 21 2005. Geneva.
- Young, C. Edwin, and Paul C. Westcott (2000) How Decoupled Is U.S. Agricultural Support for Major Crops?. Amer. J. Agr. Econ. 82 : 762-767.
- Young, C. Edwin, and Paul C. Westcott (2002) "Influences of Decoupled Farm Programs on Agriculture Production" .Paper presented at the conference Free Trade of Americas, the WTO, and New Farm Legislation: Responding to Opportunities and Challenges. San Antonio, Texas.
- Zulauf, Carl and David Orden (2009) "ACRE in the U.S. Farm Bill and the WTO", IATRC Working Paper #09-2.