

20100317 戦略農政研究会_議事録

「アメリカの農業政策 ー2008年農業法を中心としてー」

日 時 2010年3月17日 19時00分～20時50分

場 所 東京銀座 銀座会議室

テーマ アメリカの農業政策 ー2008年農業法を中心としてー

発表者 立岩寿一氏（東京農業大学国際食料情報学部食料環境経済学科）

参加者 12人（農業NPO理事長、会社経営者、会社員、シンクタンク研究員、公務員、
大学院生、弁護士、公認会計士、司法書士、行政書士など）

会の趣旨、今回テーマの趣旨を説明：

参加者からの近況報告：

- ・農業系のシンクタンクにて、EU農政を調査研究しています
- ・技術系のシンクタンクにて、エネルギーや食料の調査研究をしています
- ・飲食店型の出版社勤務ですが、農業・地域イベントボランティアをしています
- ・実家が青森で農業をしています。農業の承継に関心があります
- ・10年ほど前、通信社に勤務していたころ、ワシントンに駐在していたことがあり、
米国農務省にも取材に行きました

発表：「アメリカの農業政策 ー2008年農業法を中心としてー」

目次

1. はじめにーアメリカ農政分析の意義ー
2. アメリカ農業概観
ー農場分布、所有形態別・規模別農場数、穀物農場分布等々ー
3. アメリカ農業政策の歴史（1933～2002年農業法）
4. 2008年農業法の特徴（高価格・高所得下の保護）
5. おわりにーアメリカ農政から学べるものー

1. はじめにーアメリカ農政分析の意義ー

アメリカ農業は世界の農政、食料事情に多大な影響を与える存在であるとともに、国際的な農業を巡る問題の震源地として存在している。また農政の「国際基準」として他国の農政へも大きな影響を与えている。その意味でアメリカ農業の分析は、意義があろう。

しかし、農産物の輸出大国であるからこそ、国際経済の変化に翻弄される農政でもある。つまり、国際的な景気変動への対応が迫られ、かつアメリカ経済全体の国際経済上の位置に左右される農業でもある。たとえば、日本の場合と逆の影響だが、為替の変動がアメリ

カ農業に多大の影響を与える。

アメリカ農業の景気変動を振り返ってみると、1970年代の不足～80年代の過剰～90年代前半の不足～90年代後半の過剰～2000年代半ばの不足という、変動をくりかえしてきた。これは、農産物生産の豊凶によるものと言うより、国際経済の変動に影響された変動といえるであろう。このようなアメリカ農業だからこそ、輸出市場確保は非常に重要な課題となるのである。

そのアメリカ農業の政策は、一般的には「自由化」、「市場指向、対応型」と言われているが、しかし強力な「保護」政策が共存しているのも事実である。農政は「自由化」され、経営は「市場指向、対応型」という見方は、アメリカ農業に対する「幻想」ではないかと思う。たとえば価格支持では日本より高い保護水準を設定しているし、各種の輸出補助政策も展開されている。農民は、市場ではなく、政府がどう保護してくれるかを見る経営ビヘイビアがつよい。そのようなアメリカ農業（大規模経営）の特徴を振り返ると、他方では、日本農業の特徴も見えてくる。日本農業は、アメリカ農業と比べると規模こそ小さいが、技術や品質、消費者対応等では極めて優れている点が多々ある。それは、日本農業が優れアメリカ農業が劣っているとか、その逆とかではなく、食文化や社会の好み、大きく言えば日米の文化の差を反映しているものではなかろうかと考えられる。

いずれにしてもアメリカ農業は、大規模経営を支える農地流動化と農業労働力確保、農業金融等で大きな特徴があるし、大規模経営ゆえにコスト面での優位性がある反面、日本人が考える品質面では限界もある。また大規模経営とは言え平均所得の低さも特徴と考えると良いであろう。そういうアメリカ農業を概観すると 下記のような特徴がある。

2. アメリカ農業概観

2007年センサスから農場分布、所有形態別・規模別農場数、穀物農場分布等々を見てみよう。

①アメリカの農場分布を見ると、数で言えば、中西部に農場が比較的多く分布している。ここは小麦、とうもろこし、大豆などの生産地帯であり、中西部が農場数の面でもアメリカ農業の「ハートランド」であることが判る。また大西洋岸にも農場が数多く分布しており、大草原以東の特徴が見て取れよう。②その農場数の変化（2002-2007年）だが、ケンタッキー州やテネシー州で減少が目立つ。アパラチア山脈周辺での農場数減少は、以前からの傾向がますます進展しており、その地域の小規模農場が経営的に成り立たなくなっていることが見て取れよう。③経営規模別農場数比率では、西部や山岳部で大規模経営の比率が高く、中部や東部では比較的小規模な経営が分布している。④家族及び個人経営農業比率を見ると、中西部に家族経営比率が高い。アメリカ農業の「ハートランド」は、ジェファーソン以来の家族経営かどうかは別としても、経営形態としては家族による経営が中心なのである。⑤パートナーシップ経営比率は、中西部から東部にかけて比率が高く、家族経営とともに農場が多く存続している地域の経営形態の主流になっていることが見て

取れよう。⑥それらとは別に企業的経営比率は、山岳部から西部で比率が高く、大規模経営比率の高い地域に多く展開していることが見て取れる。特に春小麦地帯の北ダコタ州等でその比率が高いことは注目されよう。⑦自作農比率では、中西部のその比率の低さが目立つ。農場数も家族経営も多い中西部では、実は自作比率が低いのである。それは、⑧自作農経営農地比率でさらに現れている。逆に言えば⑨小作農経営農地比率や⑩農地貸借比率が高いのであって、アメリカ農業の「ハートランド」たる中西部では、借地による経営展開という経営方法が広く行われていることが示されている。⑪年齢別経営主分布を見ると、南部の西やアパラチア山脈以東では比較的高齢化が進み、それは太平洋岸でも進んでいるが、中西部では比較的若い経営者が多いことが見て取れる。⑫販売金額別農場数分布では、その中西部で高額な販売農家が集まっており、中西部の特徴をなしている。反面、販売金額 10,000 ドル以下の農場が数多くあり、アメリカ農業の特徴とも言えよう。経営面積でも販売額でも大規模、巨大経営としてとらえられることの多いアメリカ農業も、実は、販売額の小さな農場が高い比率で存在しているのである。

生産されている農産物の点からアメリカ農業を見ると、これはよく言われることだが、生産物地域・地帯としての特徴が良く現れている。トウモロコシ及び穀物栽培地域、小麦栽培地域、コメ栽培地域、肉牛地域、酪農地域、豚肥育地域等々である。

3. アメリカ農業政策の歴史（1933～2002 年農業法）

かかるアメリカ農業の概観を前提に、アメリカ農業政策展開史を振り返ってみよう。アメリカ農業政策は、本格的かつ体系的政策としては 1930 年代の大恐慌期のニューディール政策の一環として登場し、発展してきた。このニューディール期に出現した農政が基本となり、時々の政治・経済状況を反映しつつ展開されてきたのがアメリカ農政であると言えるであろう。そのニューディール期の農政は、国内景気浮揚策の意味も持ちつつ、「1933 年農業調整法」を中心としており、生産調整と農民・農業保護政策として登場してきた。大恐慌下の農民の苦境、輸出の激減（海外市場アクセスの途絶）、3つの R (Relief, Recovery, Reconstruction) に組み込まれた農業・農村・農民政策として展開され、その意味でアメリカ農政も当初から保護・救済的性格が極めて強かったのである。具体的には、生産調整（減反政策）、価格支持（CCC：商品金融公社による買い支え）を中心として、さらに、制度金融の充実（生産から消費、生活まで）、農民・農村救済公共事業として展開された。ケイジャンポリシー下の農業政策だったのである。1930 年代農業政策は 33、36、38 年と修正されたが、生産調整（減反と地代・報償金支払い）、農産物担保の商品金融（商品金融公社：CCCによる担保融資）、過剰農産物処理（社会福祉・社会保障との連動：フードスタンプ、学校給食等々、後には食料援助）等と、その「幅と深さ（対象と質）」を変化させつつ維持されたのである。それは現代でも、たとえば 2008 年農業法でのフードスタンプ、学校給食等への予算拡充として、見て取ることが出来よう。このように 1930 年代農政の特徴である価格・所得維持＝生産・供給の調整、CCC 融資等、過剰処理＝社会保障、援助との連動、

輸出補助金制度等は、社会保障的色彩の強い農政でありそれとして形成されたからこそ、その転換は（政治家にとり）困難となってゆく。農政は、一面では産業政策だけではなく、農村部の有権者にお金を配る仕組みとして機能することになり、農村部の政治力学を形成しても行ったのである。それは農村部の政治家にとっては、安定的な選挙を可能にし、しかも代々「世襲的」に農村部から送出される政治家が国政の重要な委員会の議長をつとめる政治慣行のもとで、ますます転換が困難な政治領域ともなっていたのであった。

CCCによる価格支持融資制度の仕組みは、生産調整に応じることを条件として、融資価格（ローンレート）を設定し、実質的には農民に償還請求のない融資という形で農産物を買上げる制度である。農民は、市場価格がローンレートを下回ればCCCに農産物を持ち込み、融資価格を手に入れ、市場価格がローンレートを上回ればCCCから農産物を受け出し、市場に売却するという手法が採られていた。さらにCCCによる価格支持はフードスタンプ、学校給食、援助等々と結びついていた。これは現在でも同じである。

(3)第二次世界大戦後の農業政策の変化

このように農民・農業保護色が強く社会保障とも結びついたアメリカ農政は、戦後も基本的に維持・継続されてきた。ただ、上のような農政はその特徴として、市場価格が好況の場合は機能することが少なく、価格が下落した場合には機能する政策であるという特徴がある。それは言い換えれば、輸出が好調で価格が高水準を維持しているか、逆に輸出不振で価格下落局面にあるかで、機能の度合いが異なってくる政策でもあった。また莫大な国家予算を必要とする政策であるため、財政逼迫度合いにより左右される政策でもあった。その両面において特徴を持つアメリカ農政だからこそ、アメリカ経済の国際経済上の位置の変化が、アメリカ農業の好不況に強く影響をもたらすとともに、農政のあり方をも左右してきたのである。

戦後アメリカ農業を経済状況を振り返れば、概略、次のような時期区分が可能であろう。

～1960年代前半：不足から徐々に過剰が顕在化（アメリカ経済の安定）

1960年代後半：過剰の顕在化と価格低迷（アメリカ経済の後退）

1970年代前半：旧ソ連の買い付け等を契機とした不足と価格高騰
（他方ではアメリカ経済不況）

「農業バブル」の出現

1980年代：過剰と農業不況（アメリカ農業金融危機と中南米累積債務危機の併発）

1990年代前半：不足から好況（アジアの発展）

1990年代後半：過剰と価格低迷（アジア金融危機から経済危機へ）

2000年代：価格高位推移（エネルギー価格高騰、食料価格高騰）

2000年代後半：価格高位推移（国際金融危機と食糧不足）

このようなアメリカ農業を取り巻く経済環境の変化につれて農政も変化した。1996年農業法で変化が見えるも、基本的には農業・農民保護という「ニューディール農政」は継続された。しかも1973年には不足払いが導入され、価格・所得支持政策が強化されていっ

た。目標価格と市場価格（あるいは融資価格）の差額を保障する不足払いにより、CCC融資と不足払いによる二重の価格支持、所得支持が導入されたのである。ただし、1970年代には、価格高騰下で、生産調整もCCC融資と不足払いも「保護」の意味が薄れていたのであった。それは、価格高騰下で「市場指向型生産」と「保護」を並立させる政策の成功例のようにも見えたのであった。しかも、1970年代から始まるアメリカ経済の競争力喪失は、ドル安圧力を高め、輸出競争力を高める効果にもなっていた。また中南米諸国の経済発展が巨大な農産物市場を創出し、アメリカからの穀物を中心とした農産物輸出を増大させ、アメリカ農業に好況をもたらし、保護的農政の登場も不要にさせていったのであった。

しかし、その一方で、1977年の目標価格の引き上げ、1978年のCCC融資価格（ローンレート）、不足払い限度額の引き上げ等というように、保護水準は引き上げられている。

またこの時期に見られた特徴として、アメリカ経済再興のための資金確保がドル高を誘導し、それが農業の輸出競争力を低下させかねないという傾向も見られ始めている。むしろ反対にアメリカ経済の低落がドル信託を低下させ、それがドル安を招き農業の輸出競争力を高めるというジレンマも見え始めていたのであった。

1980年代の過剰と農業不況はそれらアメリカ農業のジレンマの現れと見る事が出来る。

レーガン政権下の1980年代農政の変化では、目標価格の維持と融資価格の大幅引き下げ、積極的輸出促進政策の導入等が実施されている。ただし、目標価格と融資価格（あるいは市場価格）との差額を不足払いで補填し所得維持をはかったり、輸出価格の基準となる国内価格の引き下げをはかり、輸出競争力の維持、強化をはかることも行われている。また莫大な財政支出の必要性から農政を巡る財政負担問題が深刻化したが、農業不況下で対応が遅れることになった。さらに特徴として、環境対策、土壌保全対策が農政に登場したことも挙げられよう。

1990年農業法では目標価格の維持と融資価格の引き下げが実施されたが、従来の価格支持策、所得支持策が継続された。変化としては不足払い対象の生産調整面積の削減し、保護対象の穀物から、果物、野菜以外の作物への生産転換を目指したことであろう（市場動向に対応した「作付け弾力化」を目指す）。ただし、1990年代前半に、経済発展に対応したアジア各国の穀物輸入の増大で価格は高騰し、生産調整や価格支持、「作付け弾力化」の効果は減少していった。また新たな課題として環境対策、土壌保全対策が農政の一つの柱となる点に注意が必要であろう。1990年代後半になると1996年農業法による農政改革が展開された。1990年代前半には1980年代の農業不況、農業金融危機がほぼ解消し、穀物・畜産部門を中心とした所得増大がみられた。その一方で、財政再建の必要性が急迫し、財政赤字対策（1995年の「財政均衡法」）も議論されている。それにつれ農業予算の削減要求は急速な高まりを見せた。しかも、アジア諸国の景気持続見通しがあり、アジアの経済発展を背景に農産物価格も上昇しており、価格・所得支持政策の意味が薄れていたのである。

このような状況下で 1996 年農業法は戦後農政の改革を示す内容となったのであった。具体的には、生産調整の廃止、政府による生産管理、供給管理の廃止、自由な生産と供給による「食料供給基地アメリカ」の実現、不足払いの廃止（目標価格の廃止を伴う：政府が価格目標を設定し、市場価格がそれに届かない場合は補償する制度の廃止を意味し、所得支持政策の柱の一つが廃止された）。ただし代替案として7年間の期限付き「固定支払い」が実施された。このような転換の他方で、フードスタンプ政策による農政と社会保障の連結は維持されている。

1997 年のアジア金融危機（経済危機）は、このような農政改革を大きく後退されるものとなった。つまり国際農産物市場を支えたアジアの輸入は激減し、輸出農産物の価格下落と過剰の累積が発生し、農家所得の減少が政治・経済問題化したのである。

しかし、アメリカ農政は、農業不況を支える政策パッケージを廃止していた。すなわち生産調整の廃止、目標価格と不足払いの廃止、低水準の CCC ローンという状況では、アジア金融・経済危機後のアメリカ農業の危機を乗り切れなかったのであった。そのため、1996 年農業法は修正され、生産調整廃止を維持しつつ金融支援、価格支持、所得支持、市場対応型支払い（固定支払いに追加）、価格支持を上限まで引き上げ、低利金融制度の拡充、輸出促進予算の前倒し等々が矢継ぎ早に展開されていった。それは、1996 年農業法に見られた「20 世紀型農政」からの脱却が、アジア経済危機で大幅に後退したことを意味したのである。そして 2002 年農業法では、価格・所得支持による農業・農家保護という「20 世紀型」農政への回帰、すなわち価格支持、不足払い、固定支払い、融資不足払い（ローン・デフィシット・ペイメント）が復活してくる。しかし一方では、政府による生産・供給管理の廃止は続き、すなわち生産調整廃止は継続され、生産の自由化は維持された。端的に言えば、不況下で生産拡大は行なわれるのに、価格は支持されるという状況になったのである。

4. 2008 年農業法の特徴（高価格・高所得下の保護）

2008 年農業法（The Food, Conservation, and Energy Act of 2008）については、多くの場で紹介や議論がなされている。2008 年農業法は次のような背景の中で形成された。凶作と投機による価格騰貴、バイオエタノール等の新市場の登場と拡大、市場の復活とそれによる不足状況で生産制限への批判、財政赤字削減要求等である。

そしてその内容は、生産調整廃止は維持し生産自由を継続することになり、それは市場変化に関係なく生産が持続される可能性が高いことを意味した。また不足払い（所得維持策）では連邦と州による不足払いを農家が選択することになり、目標価格も 2010 年から小麦、大豆で引き上げられ（「価格変動対応型支払い制度」）、固定支払いは継続（単価と制度の継続）され、価格支持も継続（2010 年から小麦単価引き上げ）された。

5. おわりにーアメリカ農政から学べるものー

アメリカ農業は市場指向型と言われるが、保護（国内と輸出補助）を前提とした経営である。特に穀物部門はそれである。そして農業保護のあり方は国内対応と国際対応が異なるものであり、国内的には保護が展開されつつ、関税などでの国境措置は弱い体系となっている。また国際経済の変化が、農業・農政のあり方に強く影響しており、そのため、国際市場の変化につれた保護と「自由化」が現れている。アメリカの穀物生産は、特に農業政策依存型といってよく、それは輸出市場に依存する度合いが高いことの反映でもある。またアメリカは輸入農産物への関税が高いということはない。これに対し、日本は輸入農産物への関税が高いことは周知であろう。この点は、「壁」があるとアメリカは常に批判してきたことである。しかし、上に述べてきたように、米国の農業もまた、国内的な保護政策体系を展開しており、保護の色彩は強いのである。関税等の国境措置が強い日本は、農産物輸入国としての立場からの対応であり、農産物輸出国としてのアメリカは国境措置ではなく国際市場の収縮時に対応した保護措置が中心となっているのである。そのような手法のどちらかが「保護的」でどちらかが「自由化」されている等と考えることは、間違いであろう。

ところで、アメリカ農政は大規模経営ほど恩恵があるという特徴がある。「競争力ある経営」の発展を促すことが必要という発想のもと、大規模経営こそ「競争力ある経営」と考えていると判断できる。農政も、農家総体の保護ではなく経営発展力のある農家を対象とした保護となっているように見受けられる。この点は、日本の農政でも再興する価値があるのではないかと。「農家」一律の対応には限界があるのではないかと思う。農業や農地保全是価格・所得政策のみでなく多面的政策で取り組むべき問題であろう。ただし、日本の場合には「競争力ある経営」は「大規模経営」だけではない。小規模経営でも有機栽培や高品質生産の経営も「競争力ある経営」である。いわば日本の消費者がアメリカの消費者と違い、食文化が違うので、「競争力ある経営」のあり方も異なってくるのであろう。その点を考慮して、「競争力ある経営」をさらに増大させる必要があり、それが農地や農業の保全・維持に繋がっていくものと考えている。その際、農地だけではなく「経営流動化」の進展も積極的に考えてみる必要があるのではないかと「経営」をプロに任せ、農家は「土地と労働力」を提供するという「経営流動化」が必要になっていると考えている。

いずれにしても、農業と農地、食料を国民生活の中にどう位置づけるのかを明確にする必要があるのではないかと。古くて新しい課題だが、消費者の「安全・安心・本物」指向と生産者の「政策依存」からの脱却が、依然として求められていると言えるであろう。

質疑応答：

Q1：アメリカにつき、1970年代後半に、農産物の価格を引き上げたのは？

A1：当時の経済状況からは、価格を引き上げられなかったはず

しかし、ローンレートは、価格が上がるほどローンレートが上がる仕組み
目立たないように、政治家が行なった可能性

Q 2 : アメリカにつき、食料安全保障の意識はないのか？

A 2 : 食料安全保障の意識はあまり、ない

むしろ、世界の食料の安定供給をしてあげている感覚では。輸出国的な考え方

Q 3 : 日本農業における後継者問題につき。現状における経営流動化の流れは？ また、
企業による事業承継など

A 3 : 後継者不足ですが、専業農家については問題となっていないのでは
小規模、兼業農家（経営的に厳しい）では後継者不足は問題となる
今後の問題は、農家の減少そのものではない

むしろ、空いた農地にて生産をできないことが問題

Q 4 : 日本農業における企業参入の可能性

A 4 : 農業への企業の参入は難しいのでは。企業的には儲からない

優良農地はある程度の価格なので、企業的には採算が取れるのか疑問

農家において、農地を売りたいがらない事情もある（転用転売利益の期待など）

以上。