

# 米国2014年農業法の農業所得安定化政策

—緊縮財政下で進む農産物の高値への適応—

主席研究員 平澤明彦

## 〔要 旨〕

2006年秋以降現在も続く農産物の高値と生産費の上昇によって米国の農産物プログラムは農業所得安定化の機能が低下し、短期および中期の価格下落リスクと飼料費の増大が問題となった。2014年農業法は、2008年農業法で導入された各種対応策の改良・刷新を進めた。その財源は、高価格下で必要性の薄れた直接固定支払いの廃止により調達された。

主要作物については、①不足払い型支払いの保証水準を大幅に引き上げて生産費の補償を図り、また新たな軽微損失保険を提供した。いま一つの選択肢である、②収入ナラシ型支払いには、きめ細かな郡平均単収を採用し、また下限価格を導入して中期的な値下がりへの補償を図った。①②ともに安定した補償と軽微損失補填を兼ね備えるようになった。

酪農プログラムは乳価から利幅（乳価－飼料費）へと目標を転換した。生乳の不足払いを廃止して利幅保険を導入するとともに、乳製品の介入買入れも価格支持から利幅の維持を目指すものに変更された。

## 目 次

### はじめに

- 1 5年間の各種政策と予算を規定
- 2 農業所得安定化政策の推移
  - (1) 基礎をなす販売支援融資
  - (2) 不足払い型の支払いは機能低下
  - (3) 価格によらない直接固定支払い
  - (4) 収入ナラシ型の支払いは選択制
  - (5) 重要性が高まった作物保険
  - (6) 酪農プログラムも機能低下

### 3 2014年農業法による主な改正点

- (1) 農業関連予算は割合低下、実質減少
- (2) 作物向けプログラムの組み替え
- (3) 不足払い型（PLC）支払いの保証水準は大幅引上げ
- (4) 改良された収入ナラシ型支払い（ARC）
- (5) 綿花はWTO対応で収入保険へ
- (6) 利幅に着目した酪農プログラムの刷新
- (7) 作物保険の拡充

### 4 新たな政策の意義

## はじめに

米国の農業政策は、法制上その大部分が農業法と呼ばれる法律によっている。農業法は時限法でありおおむね5年ごとに制定される。現行の2014年農業法（公法113-79）<sup>(注1)</sup>は、2014年2月14日に成立した。

米国は日本の主要な農産物輸入先国であり、またTPPやWTOなどの国際農業交渉でも主要な役割を果たしているため、米国の農業政策の動向を把握しておくことは重要である。

加えて米国は、しばしば新規性の高い政策の開発・導入という点でも見るべき点が多く、他の先進国への影響も少なくない。今回の農業法では、農産物の高値に対処するために、直近の2008年農業法に続いて主要作物や酪農の補助金に大きな変更が加えられ、新しい概念が導入された。

とはいえ本誌で米国農業法を取り上げるのは平澤（2008）以来のことであり、そもそもこの分野に不案内な読者が少なくないと思われる。そこで本稿ではまず前半で農業所得安定化政策<sup>(注2)</sup>を中心に米国農業法の概要について説明した上で、2014年農業法の改正内容を紹介し、その位置づけを整理する。

なお、2014年農業法の形成過程も重要なテーマである。紙幅の制約から本文中の各所で若干言及するにとどめるが、法案の審議は非常に難航して長期間を要し、財政緊縮の下で農業補助金の意義や政治的な存立

基盤が改めて問われたことも注目される（平澤（2012a, b, 2013, 2014a, b）を参照のこと）。

**(注1)** 通常、「農業法」(Farm Bill)は通称であり、正式名称はそれぞれ異なる。たとえば2008年農業法の正式名称は「2008年食料・保全・エネルギー法」である。しかし、「2014年農業法(Agricultural Act of 2014)」は正式名称であり、このような例は1970年農業法以来である。なお、これは厳密には短い方の名称であり、本来の名称は「2014年にいたる農務省の農業およびその他のプログラムを改革および継続するための、およびその他の目的のための法律」である。

**(注2)** 本稿では農産物プログラムと作物保険の総称として用いる。本来は、連邦予算の小分類の一つ（英語ではfarm income stabilization）であり、その他の予算も若干含まれる。米国では「セーフティーネット」とも呼ばれる。

## 1 5年間の各種政策と予算を規定

米国には日本の食料・農業・農村基本法のような理念的な農業の基本法は存在しない。米国の農業法は個別具体的な政策を束ねたものであり、その形態から「乗合いバス」立法とも呼ばれる。2014年農業法は全体で12編からなっており（第1表）、従来からの農産物、保全、貿易、食物、信用、農

第1表 2014年農業法の構成

構成	おもな内容
第1編 農産物	売上補填、価格安定など
第2編 保全	環境保全
第3編 貿易	輸出促進、国際食料援助
第4編 食物	国内食料援助(福祉)
第5編 信用	信用保証、融資
第6編 農村振興	地域振興、インフラ等
第7編 研究	調査研究、統計、普及
第8編 林業	02年～
第9編 エネルギー	02年～ 再生可能エネルギー
第10編 園芸	08年～ 園芸、有機農業
第11編 作物保険	08年～ 単収・収入保険
第12編 その他	畜産など

資料 筆者作成

村振興、研究のほか、近年は林業、エネルギー、園芸、作物保険も加わった。

また、農業法は5年間の政策とそのため  
の予算を定めている。米国では法案と予算  
の提出権は議会にあり、農業法は上下両院  
の農業委員長が起草する。予算の大きな割  
合を占める食料援助を農業補助金と一つの  
法律にまとめることで、議会（の本会議）を  
通過させるのに必要な支持を確保している  
点が特徴的である。

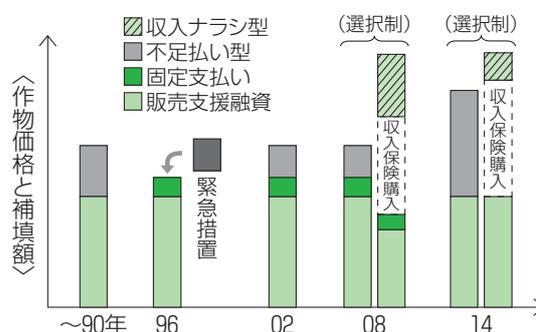
こうした農業法の枠組みは1973年農業法  
以来続いている。しかし今回の農業法の審  
議過程では、下院本会議での法案否決や食  
料援助プログラムの切り離し（その後撤回  
された）など、これまでの枠組みを揺るが  
す動きがみられた。食料援助の拡大に対し  
て、茶会派など台頭する財政保守派が反発  
を強めたことが大きな要因であった。

## 2 農業所得安定化政策の推移

農産物プログラムは大恐慌時代の1930年  
代以来続く主要な農業補助金である。主な  
対象は主要な土地利用型作物と酪農であり、  
各種の直接支払いを含む。<sup>(注3)</sup>補助金の多くは  
農産物の価格に連動しており、近年は農産  
物の高値により予算が縮小し、いま一つの  
施策である作物保険の重要性が増している。

以下では、主要作物の各種プログラム（販  
売支援融資、不足払い型支払い、固定支払い、  
収入ナラシ型支払い）、作物保険、酪農プロ  
グラムの順に、それぞれの基本的な仕組み  
と2008年農業法までの経緯を説明する。な

第1図 農業法における農産物プログラムの推移



資料 筆者作成  
(注) 収入保険の購入は農業者の任意。

お、これらのうち作物保険以外のほとんどの  
制度には、何らかの受給額上限や高額所  
得者の受給制限がある。

主要作物向けの各種制度は相互に補完的  
な関係にある。第1図に示したとおり、  
2008年農業法までは販売支援融資の上に直  
接固定支払い、さらにその上に不足払い型  
支払いあるいは収入ナラシ型支払い（収入  
保険との併用を想定）<sup>(注4)</sup>が上乘せされた3階建  
での構成となっていた。

(注3) ほかに畜産・樹木の災害支援もあるが、本  
稿では取り上げない。

(注4) 日本の収入ナラシと同様の仕組みであるた  
めこの語を用いる。米国では収入プログラム、  
あるいは軽微損失 (shallow loss) プログラム  
と呼ばれることがある。

### (1) 基礎をなす販売支援融資

販売支援融資(Marketing Assistance Loan)  
は、運転資金の供給と価格支持の機能を兼  
ね備えている。1930年代以来続く古い制度  
であり、農産物プログラムの基礎部分をな  
している。近年は大きな制度改正がなく安  
定している。

基本となる仕組みでは、まず任意の量の

(注5) 作物を担保として受け入れ、農家に短期資金(期間9か月)を融資する。農家は収穫期に一斉に農産物を売れば買ったたかれるのに対して、この短期融資を受けて当面の資金繰りを改善すれば、農産物の値動きをみながら高値となるまで販売を待つことができる。

ところが、この融資には元本請求権がなく(ノンリコース)、農家は担保作物を質流れとすれば(つまり政府に引き渡せば)融資の返済を免除される。もし当該作物の市場価格が単位重量当たりの融資額(融資単価 loan rate)を下回る場合は、作物を市場に売ってもその販売代金では融資を返済できないので、農家には質流れを選択するインセンティブが生じる。これによって農家は市場価格より高い融資単価で販売したのと同じ収入を確保できる。

しかし、質流れが発生すれば連邦政府に農産物の在庫が発生し、管理と処理に費用がかかる。そこで質流れを抑制して政府の在庫を圧縮するために、農家は融資のうち市場価格相当分のみを返済する(残余は返済免除)ことが認められている。さらに、政府は質流れや政府在庫を抑制し、また当該作物が自由にかつ競争力を持って国内外で販売できるようにする観点から、さらに返済額を引き下げること(注6)もできる。これらの場合、農家が返済を免除される額(融資単価と返済単価の差)を販売融資利得と呼ぶ。

いずれにしても農家はリスクなしに市場価格が融資単価を上回るのを待つことができるので、結果として農産物の価格は融資

単価より低くなりにくい。

さらに、この仕組みの代わりにさらに簡便化された融資不足払いも利用できる。融資不足払いは、融資をする代わりに販売融資利得に相当する金額(農家が返済を免除されるであろう額)を最初から農家に支払うものである。融資を伴わないため、政府が担保や質流れによる作物在庫を抱えずに済むという利点がある。また、これは後述の不足払い型の支払いでもある。

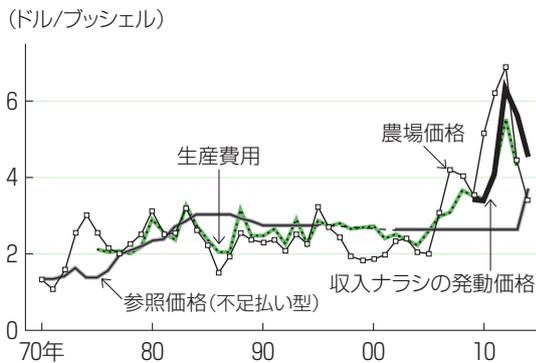
(注5) 2014年農業法においては小麦、トウモロコシ、穀粒ソルガム、大麦、オート麦、陸地綿、長繊維綿、長粒米、中粒米、落花生、大豆、その他油糧種子、羊毛(等級あり)、羊毛(等級なし)、モヘア(アンゴラヤギの毛)、蜂蜜、乾燥エンドウ豆、レンズ豆、小ヒヨコ豆、大ヒヨコ豆。  
(注6) 米と綿花については世界市場価格相当分のみを返済することが認められている。

## (2) 不足払い型の支払いは機能低下

不足払いは、市場価格が固定的な目標価格を下回った場合に、差額(の一定割合)を補填する直接支払いである。導入時期は1970年代である。当時は農産物の政策価格(融資単価)の引上げによる輸出競争力の低下が問題となったため、当該価格を引き下げて輸出競争力の回復をはかるとともに、値下がりによる農家の減収分を不足払いで補填した。

不足払いは1996年農業法でいったん廃止されたものの、その後実質的に復活した。97年以降のアジア経済危機による輸出の落ち込みと価格低迷を受けて、年ごとの緊急措置として不足払いと同等規模の補助金が交付された後、2002年農業法では再び不足払い型の直接支払いである価格変動対応型

第2図 トウモロコシの価格、生産費、政策価格の推移(1970～2014年)



資料 農務省データに基づき作成

- (注) 1 収入ナラシの発動価格は13年までACRE(全国平均の単収と農場価格を用いて算出)、14年のみARC(単収は基準単収のみを仮定)。  
 2 参照価格は13年まで不足払いおよびCCPの目標価格、14年のみARC。  
 3 14年の生産費用は予測値。

支払い (CCP) が導入されたのである。

目標価格は90年代から2008年農業法まで据え置かれていた。しかし06/07年以降、米国のバイオ燃料振興に端を発したトウモロコシや大豆、小麦などの高値の下で、市場価格は目標価格を常時大きく上回るようになり、そのためCCPは近年ほとんど支払われなくなった。加えて生産費も目標価格を上回る水準に上昇したため、CCPでは生産費の確保もおぼつかなくなり(第2図)、セーフティーネットとして不十分とみなされるようになった。それにもかかわらず、2008年農業法では財源の制約と政治的な支持の不足から、目標価格の引上げは真剣に検討されなかった。

また、CCPと次項の直接固定支払いは、支払い対象面積が過去実績(基礎面積)により固定されている。

### (3) 価格によらない直接固定支払い

直接固定支払いは、単位面積当たりの支払額(面積単価=重量単価×単収)が固定された直接支払いである。1996年農業法で導入された。面積単価と対象面積が固定されているため生産刺激性が低く、WTO農業協定で削減を免除される「緑の政策」に近い。本来は不足払い廃止に伴う経過措置のはずであったが、実際には2002年農業法で恒久化された。CCPとの重複給付を防ぐために、CCPを算出する際には直接固定支払い相当分が差し引かれる。

直接固定支払いは近年のように農産物の価格が高まり農業経営が黒字となっても支払われるため、不適切であるとの指摘が強まっていた。

### (4) 収入ナラシ型の支払いは選択制

収入ナラシ型の直接支払いは、ある年の単位面積当たり収入(価格と単収の積)が直前の数年間における平均的な水準を下回った場合に、差額(の一定割合)を補填する直接支払いである。

2008年農業法で初めてACRE(平均作物収入選択)プログラムとして導入された。その背景には、2000年代後半以降における農産物価格と生産費の高水準がある。CCPが十分に機能しなくなった(上述)だけでなく、農産物の短期的な価格変動も拡大した。また、金融機関は融資先農家がCCPでは収入変動リスクをコントロールできないことに関心を寄せるようになった。

こうしたことから、農家は収入保険の利

用を拡大して収入変動リスクを管理するようになったが、農産物価格の上昇とともに保険料も値上がりして負担感が強まった。そこで高値の下でも機能する補助金制度が検討され、収入保険の補完を意識した収入ナラシ型のACREが全国トウモロコシ生産者協会 (NCGA) によって提案されたのである。前掲第2図のとおり、ACREにおける価格の保証水準は生産費に見合うものであった。

農家段階におけるACREの利用は、不足払い型の支払い (CCP) との間の選択制であった。従来型のプログラムを望む品目別団体 (米, 綿花, 落花生) があつたほか、トウモロコシの主産地である中西部などでもACREの有効性を疑問視する意見が根強くあつたためである。実際、ACREを選択した農家は少なかった (12年時点で参加農場8.3%, 基礎面積 (後述) 13.9%)。その要因としては導入前の農産物の値下がりやACREの魅力が薄れたことや、ACRE自体の設計に使い勝手のよくない面 (後述) があつたことが考えられる。とくに、予算の制約から (郡平均や農場別でなく) 州平均単収が用いられたことは問題が大きいとみなされた。

### (5) 重要性が高まった作物保険

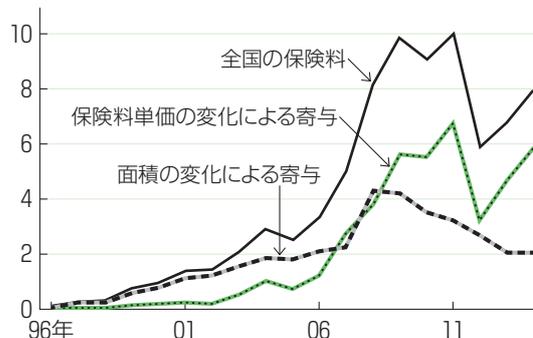
作物保険はおよそ130品目を網羅し、3大作物であるトウモロコシ・大豆・小麦が大きな割合を占めている。日本の農業共済に相当する制度であるが、米国の制度は民間の保険会社が保険商品を提供している点に特徴がある。利用は任意であり、農家の

支払う保険料 (平均6割程度を助成) と保険会社の運営費には補助金が支払われる。利用面積の拡大と収入保険の利用拡大、農産物の高値による保険料の高まり (第3図) から作物保険に対する補助金額は増大し、最近では年によって農産物プログラムを上回るようになった。農産物プログラムと異なり、個別農業者の利用については補助金の支給額に上限がないことも特色である。

作物保険は、もともとは単位面積当たり収穫量 (単収) など生産の保険のみであったが、現在は収入保険が保険料の8割程度を占めている。作物保険の対象品目は広範にわたりさらに拡大を続けている一方、収入保険は通常、算定に先物価格を利用する

第3図 作物収入保険の総保険料推移 (要因分解)

(10億ドル)



資料 農務省データに基づき筆者が算出し、作成  
(注) 完全要因分析法 (沈 (2001)) により要因別の寄与を求めた。

保険料単価=保険料/付保面積とした。  
保険料をY, 付保面積をA, 保険料単価をpとおくと  
 $Y=Ap$   
であるから、Yが変化する場合を考えると  
 $Y+\Delta Y=(A+\Delta A)(p+\Delta p)$   
 $=Ap+A\Delta p+p\Delta A+\Delta A\Delta p$   
 $=Y+(A+\Delta A/2)\Delta p+(p+\Delta p/2)\Delta A$   
ここで両辺からYを差し引くとYの変化は  
 $\Delta Y=(A+\Delta A/2)\Delta p+(p+\Delta p/2)\Delta A$   
と表せる。右辺の1組目の括弧内は価格の変化による寄与、2組目の括弧内は面積の変化による寄与とみることができる。

これを年ごとに計算し、累計して累年の寄与分を求めた。(ただし収入保険が初めて導入された96年については便宜上、付保面積と保険料単価の寄与を同じとみなした。)

ため、おおむね先物市場への上場品目に対象が限られている。

収入保険は当初、1996年農業法における不足払いの廃止を背景として導入され、不足払いの代替としての役割が期待されていたが、実際には2002年農業法で不足払い型の直接支払い(CCP)が復活したために、収入保険と不足払い型の補助金の両者が並存することになった。さらに前述のとおり2008年農業法によって、収入保険を補完する性格を持つ収入ナラシ型の直接支払い(ACRE)も加わった。

収入保険は収入(単収と価格の積)の目減りを補填する点で収入ナラシと似ているが、より短期的な価格変動リスクに対応している。収入保険が販売されるのは毎年作付け前の時期である。収穫期を期限とする先物の価格を予想価格とし、既往の単収とあわせて収入の保証水準を算出する。収穫期に実際の収入水準がそれを下回れば保険金が支払われる<sup>(注7)</sup>。つまり収入保険は作付け前から収穫期まで数か月の間における作物の値下がりリスクと、低単収リスクに対応するものである。

したがって、過去数年間の収入水準からの低下を補填する収入ナラシとは対応するリスクの性格が異なり、保証される収入の水準も異なるのであるが、両制度のリスク管理機能は厳密に分けられるわけではない。作付け期にはいずれの制度も保証収入水準が確定しているため、農業者からみればいず

れも収穫期までの短期的なリスクをヘッジする手段として機能しうる<sup>(注8)</sup>。

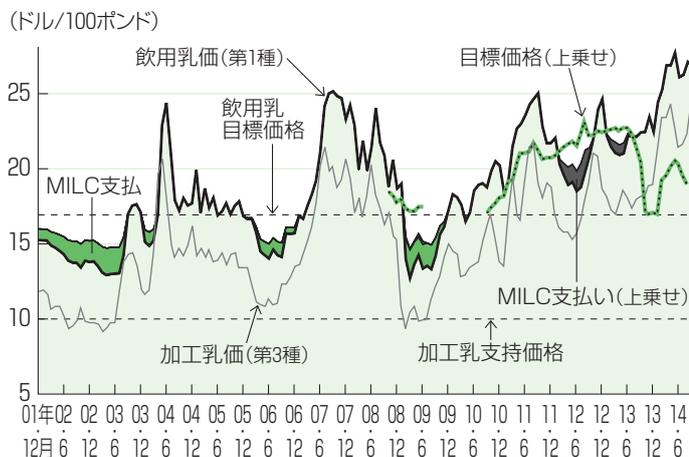
(注7) 収穫期の価格が予想価格を上回った場合、高い方の価格にあわせて保証水準を変更できる保険商品もある。

(注8) たとえば、議会予算局の予算推計(CBO(2014b))では収入ナラシ型支払いの拡充による作物保険の利用減少から、作物保険の補助金支出(14~18年)が1割以上減ると見込んでいる。

## (6) 酪農プログラムも機能低下

既存の酪農プログラムには、乳製品の価格支持制度と、生乳の不足払いである生乳所得損失補償契約(MILC)があった(第4図)。前者は乳製品の買上げによって乳価が9.9ドルを下回らないよう維持するものである。後者はボストン地区の飲用乳価(第1種)が100ポンド当たり16.94ドル(以下「目標価格」という)を下回った月には、その差額の45%(時期によっては34%)を補填するものである。MILCは1経営当たり年間牛乳2,985千ポンド以内に限られており、中小経営向けの色彩が強い。

第4図 牛乳の旧補助金制度



資料 農務省データに基づき作成

(注) 目標価格とMILC支払いの上乗せは飼料価格の高値に連動。

ところが近年、乳価の上昇によって穀物等と類似の問題が生じた。乳価は支持価格を大きく上回って変動するようになり、酪農家は価格支持では価格変動リスクに対処できなくなった。また生産費も同様に上昇して経営収支を圧迫したが、その主因は飼料価格の高騰であった。従来の乳価に着目した政策ではこの事態に対処できないため、2008年農業法ではMILCに飼料価格を組み込んだ。すなわち全国平均酪農飼料費が100ポンド当たり7.35ドル（時期によっては9.5ドル）を上回った月には、その乖離率の45%だけ生乳の目標価格を引き上げる。不足払い型の支払いに、生産費の変動を常時反映させる仕組みが導入されたのである。

なお、このほかに農業法の枠外で連邦牛乳マーケティング・オーダー制度があり、地区別に買入乳価の下限を定めている。

### 3 2014年農業法による主な改正点

2014年農業法は、農産物の高値に対応するために2008年農業法で導入された各種施策を受けて、さらに改良を進めることになった。以下に述べるとおり、不足払い型支払いの保証水準引上げや、収入ナラシの郡別単収化および下限価格導入によって、農産物と生産費の高騰に応じたりリスク管理が可能となった。また、酪農プログラムについては直接的な目標を乳価か

ら「利幅」に転換した。

#### (1) 農業関連予算は割合低下、実質減少

2014年農業法の有効期間は18年9月30日まで（14-18財政年度）であり、5年間の予算は4,886億ドル（1年当たり1千億ドル弱）である（第2表）。

全体の80%は低所得者向けの食料援助が占めており、それ以外の20%が農業関連の予算である。食料援助は不況により受給者が増加したため、直近の2008年農業法と比べると予算が2倍強に増加し、農業法全体に占める割合も3分の2から5分の4に拡大した。それに対して農業関連の予算は若干増加したものの、物価上昇を加味すると実質的には減少している。

農業関連予算の内訳をみると、農業所得安定化政策（13%）と環境保全（5.8%）が大部分を占めており、それ以外は合わせて1%ほどに過ぎない。農業所得安定化政策の内訳には大きな変化がみられる。2008年

第2表 新旧農業法の予算推計値  
(5年間分、制定時)

(単位 10億ドル, %)

	2008年農業法 (08-12年)		2014年農業法 (14-18年)		増減額
	予算額	構成比	予算額	構成比	
食料援助	189	67	391	80	202
それ以外(農業関連)	95	33	98	20	3
農業所得安定化政策	63	22	65	13	1.5
; 作物保険	22	7.7	41	8.5	19.6
; 農産物プログラム	42	15	24	4.8	△18.1
環境保全	24	8.5	28	5.8	4.1
その他	7.5	2.6	4.9	0.99	△2.6
農業法プログラム 総計	284	100	489	100	204.7
物価水準(GDP物価指数)	(98.8)		(107.8)		

資料 Johnson & Monke(2014, p.6)のデータに基づき作成  
(注) 有効桁数の不足から合計は不一致。

農業法と比べて作物保険が2倍近くに拡大する一方、農産物プログラムが半分近く縮小した結果、両者の大小関係が逆転した。その最大の要因は、農産物の高値によって、保険料が上昇し、かつ不足払い型の直接支払いなど農産物プログラムの支払いが減ったためである。いまや作物保険(8.5%)は農産物プログラム(4.8%)の1.7倍に達している。

## (2) 作物向けプログラムの組み替え

直接固定支払いは前述のとおり政治的な支持を失い、予算削減の目玉としてやり玉に挙がった。一方で農業界の関心は収入変動と価格下落対応に移っていたため、直接固定支払いを廃止して浮いた財源の一部を用いて不足払い型および収入ナラシ型の支払いや、酪農プログラムなどを大幅に増額することとなった(第3表)。

2節の冒頭で述べたとおり従来の農産物プログラムの構成は3階建て(販売支援融資、直接固定支払い、不足払い型支払いまたは収入ナラシ型支払い。収入保険を除く)であったが、直接固定支払いの廃止によって2階建てになった(前掲第1図)。米は既往制度における直接固定支払いの水準が目標価格対比でみて他の作物より飛びぬけて高かったため、今回の直接固定支払い廃止による影響がとくに大き

い。

プログラムの1階部分に相当する販売支援融資はおおむね従来どおりである。ただし、綿花の融資単価は市場価格に応じて年ごとに変化するようになり(直近2年間の世界市場価格平均値)、上限と下限が設けられた(それぞれ0.52および0.45ドル/100ブッシェル)。また個別農業者による販売融資利得と融資不足払いの受給額には全品目合計の上限が設けられたが、融資額と質流れには上限がない。

第3表 農業所得安定化政策の新旧基準予算  
(2014~2018年合計)

(単位 百万ドル, %)

	基準予算額		増減額	増減率
	13年5月 時点 (2008年 農業法)	14.4 時点 (2014年 農業法)		
販売支援融資	425	631	206	48.5
直接固定支払い	22,690	4,936	△17,754	
不足払い型支払い	592	7,050	6,458	1,090.9
CCP	592	84	△508	
PLC	-	6,966	6,966	
収入ナラシ型支払い	3,579	5,857	2,278	63.6
ACRE	3,579	227	△3,352	
ARC	-	3,733	3,733	
農場ARC	-	1,897	1,897	
酪農プログラム	162	542	380	234.6
買入介入	25	66	41	164.0
乳製品価格支持	25	-	△25	
DPDP	-	66	66	
不足払い(MILC)	99	48	△51	
利幅保険(MMP)	-	428	428	
輸出補助金(DEIP)	25	-	△25	
市場喪失補償(MLA)	11	-	△11	
追加的農業災害支援	-	2,603	2,603	
作物保険	39,594	42,650	3,056	7.7

資料 議会予算局の予算基準額(CBO(2013, 2014))を用いて14~18年の値を集計し、作成した。ただし13年5月基準予算のうち酪農プログラムの部分はRandy(2014, p.16)による。

(注)1 2008年農業法に基づく最後の基準予算(13年5月)と、2014年農業法に基づく最初の基準予算(14年4月)を比較した。

2 不足払い型支払い、収入ナラシ型支払い、酪農における買入介入は筆者が追加した。

3 旧2008年農業法の各種支払いは、2014年農業法による一部延長等により15年まで続く。

2階部分に相当する2種類の直接支払い（不足払い型と収入ナラシ型）の選択制は維持されたが、次項以下で述べるとおり両者とも大きな改正があった。

また、これまで各農場における不足払い型と収入ナラシ型の選択は全作目一括であったが、今回は作目ごとの選択制となったため、農業者は作目によって両者を使い分けることができる。

### (3) 不足払い型 (PLC) 支払いの保証 水準は大幅引上げ

不足払い型支払いは新たなPLC（価格下落補償）プログラムに移行した。

主な変更点は、補填の基準となる「参照価格」が大幅に引き上げられた（第4表）ことである。新しい参照価格は作目別生産費予測値の88%ないし89%に設定されており（プロマーコンサルティング（2013, p.21）, 既往制度（CCP）の目標価格と比べると、ほとんどの作目で数十パーセント高まった。これまでは、80年代末から数年かけて引き下げられた後、02年の再導入以降はおおむね据え置かれていた。<sup>(注9)</sup> 今回の引上げは80年代以来の本格的なものであり、これによって参照価格は不足払い型支払いの既往最高値を更新した。

PLCは作物の12か月平均全

国価格が参照価格を下回った場合に支払われる（第5図）。支払額の算出方法は以下のとおりである。

$$\text{PLC支払額} = (\text{参照価格} - 12\text{か月平均全国価格}) \times \text{支払単収} \times \text{基礎面積} \times 85\%$$

支払単収は過去実績に基づく。各農場における08-12作物年度の平均値の90%か、あるいは従来<sup>(注11)</sup>のままにするかを作目ごとに選択できる。

支払対象面積は過去実績（基礎面積）の85%である。基礎面積は2008年農業法で定められた過去実績であるが、作目別の構成比は09～12年における作付面積に合わせて変更することができる。

さらに、PLCを選択した農家は新設の任意追加補償（SCO）保険を購入できる。SCO

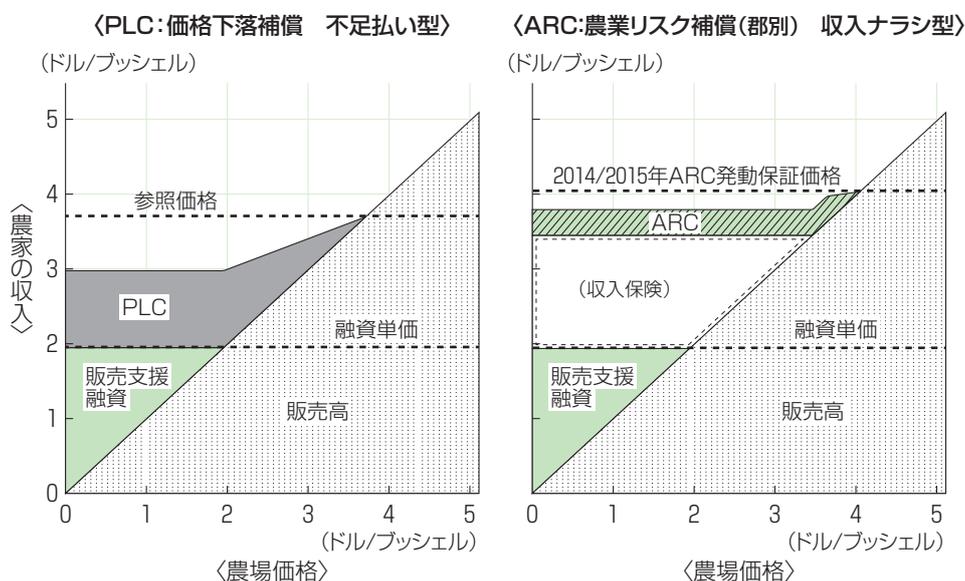
第4表 各種の政策価格と支払い単価

(単位 ドル)

	(単位数量)	融資単価	不足払い型支払い		(廃止) 直接固定支払い
			2008年農業法CCP 目標価格	2014年農業法PLC 参照価格	
トウモロコシ	ブッシェル	1.95	2.63	3.70	0.28
大豆	ブッシェル	5.00	6.00	8.40	0.44
小麦	ブッシェル	2.94	4.17	5.50	0.52
ソルガム	ブッシェル	1.95	2.63	3.95	0.35
大麦	ブッシェル	1.95	2.63	4.95	0.24
オート麦	ブッシェル	1.39	1.79	2.40	0.024
綿花	ポンド	0.45~0.52	0.7125	廃止	0.0667
米	100ポンド	6.50	10.50	14.00	2.35
落花生	トン	355	495	535	36
その他油糧種子	ポンド	0.1009	0.1268	0.2015	0.008
エンドウ豆(乾燥)	100ポンド	5.40	8.32	11.00	
レンズ豆	100ポンド	11.28	12.81	19.97	
小ヒヨコ豆	100ポンド	7.43	10.36	19.04	
大ヒヨコ豆	100ポンド	11.28	12.81	21.54	
羊毛(等級あり)	ブッシェル	1.15			
羊毛(等級なし)	ブッシェル	0.40			
モヘア	ブッシェル	4.20			
蜂蜜	ブッシェル	0.69			
砂糖キビ	ブッシェル	0.1875			
甜菜	ブッシェル	0.2409			
超長繊維綿花	ポンド	0.7977			

資料 Shields(2014, p.7)を参照して筆者作成  
(注) 綿花の融資単価は2008年農業法では0.52。

第5図 トウモロコシの補助金単価  
(2014/2015年)



資料 筆者作成

- (注) 1 PLCの支払い単収は08~11年平均値(更新を仮定)。  
 2 ARC発動価格は基準価格×(基準単収/単収予測値)×0.86  
 3 PLC, ARCとも基礎面積に対する支払い面積の割合(85%)を反映した。  
 4 収入保険は農業者が任意で購入するもの。ここでの保証価格水準は(保険算出に用いられる)農務省予測価格の75%を仮定した。

は、農産物価格が高くて比較的軽微な減収に補償を提供できる点で収入ナラシに似ている。

(注9) 小麦や大麦などで10年に若干引き上げられた。

(注10) ただし、12か月平均全国価格が融資単価を下回る場合は、制度間の重複を 방지、販売支援融資制度を優先するために式中の「12か月平均全国価格」に代えて融資単価を用いる。

(注11) 98-01作物年度(2002年農業法による任意の更新)ないし81-85作物年度の平均値に基づく。

#### (4) 改良された収入ナラシ型支払い(ARC)

収入ナラシ型の支払いは全面改訂され、ARC(農業リスク補償)プログラムとなった。従来のACREプログラムと比較するとよりきめ細かくなり、また農場別単収に対応する農場ARCプログラムも利用できる(第5表)。

ARCプログラムで用いられる価格は全国価格、単収は原則として郡平均である(農場ARCとの対比では郡ARCとも呼ばれる)。旧ACREプログラムの単収は州平均値であったため、広大な州や地域差の大きな州では農場の単収と適切に連動しない場合があった。それに比べて郡平均単収は農場段階の作況に近い動きとなる。

ARC支払いは、実績収入が保証収入を下回った場合に差額が補填される。ただし支払い対象面積は基礎面積の85%である。保証収入は、全国価格と郡単収それぞれの5中3平均の積である基準収入の86%である。<sup>(注12)</sup> 加えて支払額の上限は基準収入の10%であるため、結局は直近数年間の平均的収入と比べて14%減から24%減までの下落部分

第5表 新旧の収入ナラシ型直接支払い制度の比較

	2008年農業法	2014年農業法	
	ACRE	郡ARC	農場ARC
補填の対象	作目別の収入	(同左)	全対象作目の合計収入
選択の範囲	全対象作目一括	作目ごと	全対象作目一括
代償	融資単価(30%)と直接固定支払い(20%)の減額	SCOの利用不可	(同左)
実績収入	全国平均価格×州平均単収	全国平均価格×郡平均単収	全国平均価格×農場単収
基準収入	基準価格×基準単収	(同左)	{(基準価格×基準単収)の5中3平均×作付面積}の全対象作目合計値
基準価格	全国平均	(同左)	(同左)
算出方法	直前2年間平均	5中3平均	直前5年分の各値
基準単収	州平均	郡平均	農場別
算出方法	5中3平均	(同左)	直前5年分の各値
保証収入	基準収入の90% (ただし農場収入も下落が条件)	基準収入の86%	(同左)
補填限度額	保証収入の25% (=基準収入の22.5%)	基準収入の10%	(同左)
保証水準の下落軽減	保証収入の変更は年間10%以内	基準価格に下限 (=PLCの目標価格)	(同左)
対象面積	当年作付(全作目上限は基礎面積)	基礎面積(作目別の過去実績)	(同左)
支払割合	85%(2012~13年)	85%	65%
野菜・果実・ワイルドライス作付	原則不可	15%以下	35%以下

資料 筆者作成

(注) 保証収入はACREと郡ARCについては単位面積当たりであり、農場ARCについては当該農場の対象面積全体分。

(の85%)が補填される。

$$\text{ARC支払額} = (\text{基準収入} \times 86\% - \text{実績収入}) \times (\text{基礎面積} \times 85\%)$$

$$\text{基準収入} = \text{基準価格} \times \text{基準単収} < \text{価格, 単収とも5中3平均} >$$

こうしたナラシの仕組みは1, 2年間の一時的な収入変動は吸収できるが、中長期的な収入下落が生じた場合には、保証収入が低下していくため安定的な収入を確保できない。そこで、ARCでは作物の値下がり

に備えて基準価格に下限を設けた(PLCの参照価格を使用)。これによりARCはナラシでありながら不足払的な性格も兼ね備えることになったが、支払額の上限が基準収入の10%に限られているため、大幅な値下がりが生じた場合はPLCの方が有利である。

加えて農業者は全作物一括で農場ARCを選択することも可能である。農場ARCは、農場単収に基づく品目横断の収入ナラシを提供する。これは2008年農業法の災害支援策であった補完的収入支援支払い(SURE)を引き継ぐものであり、全対象作物の合計収入の落ち込みを補填する。農場単位の単収リスクの大きさを反映して、支払対象面積は基礎面積の65%に限られる。

また、ARCの対象面積がACREで採用された当年の作付面積から、過去実績である基礎面積に変更されたのは、農家の作付けへの影響やWTO農業協定との親和性に配慮したためとされる。とはいえ、ARCは当年の単収と価格に連動しており、デカップリングの程度は低い。

さらに、基礎面積のうち支払対象外の部分(郡ARCでは15%, 農場ARCでは35%)についてのみ、新たに野菜・果実・ワイルドライスの作付けが認められた。この作付制

限は農産物プログラム補助金を受給していない作目の生産者への悪影響を防ぐものである。

なお、これまでは収入ナラシを選択した場合は販売支援融資の融資単価などが引き下げられたが、新制度ではそうした規定はなくなった。ただし、軽微損失に対応する任意追加補償（SCO）保険は利用できない。

（注12）5中3平均は、直前5年間のうち最高値と最低値を除いて計算した平均値。オリンピック平均とも呼ばれる。

### （5）綿花はWTO対応で収入保険へ

綿花については、既往の政策が世界価格を押し下げ不利益をもたらしていると主張するブラジルにWTO紛争で敗訴（05年に確定）した結果、ブラジルは農産物に限らず米国の知的財産権などを標的とする報復措置の発動が可能となっており、何らかの対応が迫られていた。<sup>（注13）</sup>

今回綿花は不足払い型・収入ナラシ型の支払いを廃止し、それに代えて軽微損失に対応する収入保険（STAX）を導入した。また、販売支援融資については上記のとおり融資単価を（直近の世界価格に合わせた）変動型としたのであるが、これは綿花の融資不足払いが不足払い型から価格ナラシ型へ移行したことを意味する。全体に不足払い的な要素が払拭され、直接固定支払いの廃止と相まって中期的な値下がりに対する弱い弱性が増したといえよう。

（注13）販売支援融資と不足払い型支払い（CCP）は世界の価格を引き下げており是正が必要とされた。ブラジルは貿易歪曲的な綿花政策の是正を求めたが、2008年農業法では輸出補助金の見直

しにとどまり、米国は毎年ブラジルの綿花業界に補助金を支出することで報復措置の猶予を得てきた。また、このWTO紛争の裁定では、直接固定支払いは野菜・果実・ワイルドドライスの作付制限があるため、WTO農業協定で削減を免除される「緑の政策」には該当しないとされた（ブラジルはその後、不足払い型支払いも同様であると主張した）。さらに、同様のプログラムが適用される他の作目も潜在的には同様の問題を抱えている。

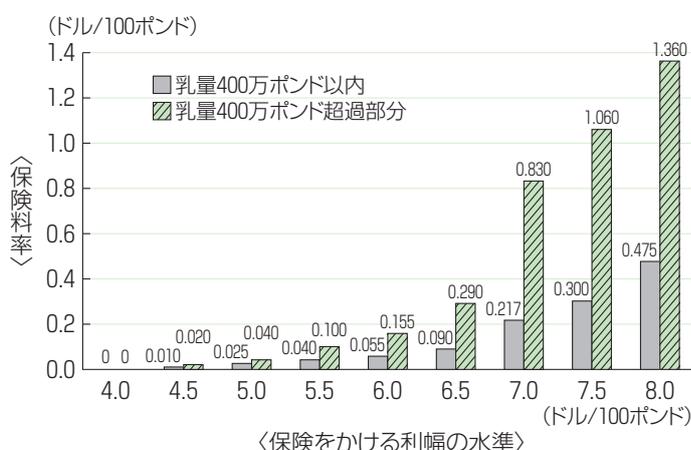
### （6）利幅に着目した酪農プログラムの刷新

不足払い型のMILCと乳製品の価格支持は廃止され、新たに生乳の利幅保証プログラム（MPP）と乳製品寄付プログラム（DPDP）が導入された。廃止された制度はいずれも乳価を指標としていたのに対し、新制度はいずれも利幅（乳価－飼料費）を指標としている。飼料の高値に対する正面からの取組みといえよう。

従来、MILCなど酪農政策を巡っては、伝統的な東北部諸州の中小家族経営と、新興産地である南部や西海岸の大規模経営が対立していたが、両者とも上記のとおり乳価と飼料費が高騰するなかで苦境に陥り、歴史的な妥協と全国牛乳生産者連合（NMPF）による新制度の提案（10年）につながった。

MPPは一種の利幅保険<sup>（注14）</sup>である。全米平均乳価から飼料費（トウモロコシ、アルファルファ、大豆ミールの全国価格に基づく）を差し引いた利幅が2か月続けて一定水準を下回った場合に、その差額が補填される。利幅の保証水準は100ポンド当たり4ドルから8ドルの間で選択でき、最低限の4ドルの保証は無料、それを上回る保証には保険

第6図 MPPの付保利幅と保険料率



資料 筆者作成

料がかかる（第6図）。また、付保率（保険のカバー率）は25%から90%の間で選択できる。

この制度はMILCと異なり、小規模経営と大規模経営の両方に配慮している。乳量が年間400万ポンド以内の場合は保険料率が優遇される一方、利用量には上限がない。

その一方、経営規模の大小にかかわらず、MPPの対象となる年間乳量枠（年次生産履歴（APH）を無制限に拡大することはできない。この枠は、11～13年のうちで各経営における最高の年間生産量を初期値として、それに14年以降の全国平均牛乳生産の増加を反映したものである。全国平均を上回る増産をした分はMPPの対象外となる。

MPPの保険料と支払額は以下のとおりである。支払対象となる乳量は、年間乳量枠の6分の1すなわち2か月分である。

$$\begin{aligned} \text{保険料} &= \text{保険料率} \times \text{付保率} \times \text{年間乳量枠} \\ \text{MPP支払額} &= (\text{保証利幅} - 2 \text{ か月間の平均利幅}) \times \text{付保率} \times (\text{年間乳量枠} \div 6) \end{aligned}$$

もう一つの新制度であるDPDPは政府に

よる介入買入れであり、乳製品を市場から隔離して需給均衡の回復を促進する。買い入れた乳製品は低所得者向けの食料援助に用いられる。DPDPが従来の価格支持と異なるのは、価格ではなく利幅が一定水準（100ポンド当たり4ドル）を下回ると発動されることである。いわば「利幅支持」である。1回の買入れは最長3か月であり、また国内価格が世界価格を一定以上上回ると買入れは

停止される。

法案の段階では、DPDPの代わりに「酪農市場安定化プログラム」が盛り込まれていた。利幅が低下した際にさらに酪農家の受け取る乳価を減額して増産意欲を削ぐものであり、財政支出を抑えながら需給均衡を速やかに回復させることが期待されていた。しかし乳価の上昇や減産を懸念する乳製品メーカーが、「供給管理政策」だとして強く反対したため、最終的には実現しなかった。そのため酪農プログラムの予算は当初予定よりかなり拡大した。

**(注14)** 2013年の下院法案では「酪農生産者利幅保険プログラム」という名称であった。ただし、MPPは国営の農産物プログラムの一環であり、作物保険とは別の制度である。

## (7) 作物保険の拡充

作物保険には上記のとおり、軽微損失を補償する上乘せ型の保険が2種類導入された。綿花専用の「積上所得保証保険（STAX）」と、PLC利用作目のための「任意追加補償（SCO）」保険である。いずれも郡平均単収

に基づく。STAXは既存の収入保険との併用を想定して設計されたが、単独での購入も可能である。保険料の80%が助成される。それに対してSCOは単収・収入いずれかの保険であり、既存の保険商品との併用が必須である。

また、落花生の収入保険と、米の利幅保険も導入される。

これらはいずれも直接固定支払いの廃止など作物プログラム見直しの対価という意味合いがある。

そのほかには既存保険の見直しや、天候インデックス保険の試行、各種保険商品に関する研究（食品安全性関連の損失保険、ナマズ養殖の利幅保険、家禽・豚の壊滅的事象保険、家禽の事業中断保険）などが実施される。

加えて、作物保険の利用者には一定の環境保全要件が課された。

#### 4 新たな政策の意義

<sup>(注15)</sup>  
米国のバイオ燃料振興策を契機とする06年秋以降の作物の高値は今も続いている。この市場環境への適応が、2008年農業法と同様、2014年農業法にとっても基本的な課題である。

直接固定支払いはWTOとの親和性にもかかわらず、高価格下では農業所得安定化の観点から必要性が薄れたため維持できなかった。<sup>(注16)</sup>

しかし、2014年農業法はこれを奇貨として、流動化した財源により、2008年農業法では不十分だった農産物の高値への対応を

進めた。その方向は、作物は収入変動と大幅な値下がりにも備える施策へ、酪農は飼料費の高騰に対処するため利幅に着目する施策へと要約できよう。

収入ナラシ型支払いに下限価格を設ける一方、不足払い型支払いには軽微損失保険を提供したことにより、農業者がいずれを選択した場合でも、主要作物には不足払い的な安定した補償と軽微損失補填の両方が提供されるようになった。リスク管理機能の総合化とでもいうべきであろう。

一方、利幅保険は収入保険に続く新たな方式であり、将来は対象品目が拡大する可能性がある。また乳製品の買入介入でも政策の目標が価格から利幅へ転換した。利幅を目標とする政策は画期的な試みであり、今後の展開が注目される。

翻って日本のナラシには中長期の価格下落に対する歯止めがない。しかも米には不足払いがなく、固定支払いも廃止の方向である。いずれも値下がりへの備えを強める米国とは対照的といえる。また日本の酪農や畜産は米国と同様かあるいはそれ以上に飼料の高値に苦しんでいる。利幅の確保を目標とする米国の酪農プログラムは飼料価格を織り込んでおり、参考になるのではないだろうか。こうした政策は、農業団体が原案を提出した酪農に限らず、農業界等ステークホルダーの意向を反映しつつ数年間をかけて形成された。日本でも農業の実情に即した十分な検討が求められているといえよう。

<sup>(注15)</sup> 2010年以降はバイオ燃料向けのトウモロコ

シ需要が頭打ちとなっており、この構図は変わりつつあるように見える。

(注16) 対照的に、同じ時期に新しい農業政策を導入したEUやスイスは、米国よりも競争力が低いため、高価格の下でも経常的な生産費の補てんを必要としており、固定支払いを維持している。

#### <参考文献>

- Congressional Budget Office (CBO) (2014a) "CBO's April 2014 Baseline for Farm Programs", April 14.
- Congressional Budget Office (CBO) (2014b) Estimate of the effects on direct spending and revenues of the conference agreement on H.R. 2642, the Agricultural Act of 2014, as reported on January 27, 2014, January 28.
- Congressional Budget Office (CBO) (2013) "CBO's May 2013 Baseline for Farm Programs", May 14.
- Johnson, Renée & Jim Monke (2014) "What Is the Farm Bill?", CRS Report, RS22131, Congressional Research Service, July 23.
- Schnepf, Randy (2014) "Dairy Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)", CRS Report, R43465, Congressional Research Service, May 6.
- Shields, Dennis A. (2014) "Farm Commodity Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)", CRS Report, R43448, Congressional Research Service, March 28.
- Shields, Dennis A. (2014) "Crop Insurance Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)",

CRS Report, R43494, Congressional Research Service, April 22.

- 平澤明彦 (2008) 「米国2008年農業法—バイオ燃焼と農産物価格高騰への対応—」『農林金融』(61巻) 9月号 (49~58頁) <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0809ab1.pdf>
- 平澤明彦 (2012a) 「赤字削減委員会に提出された米国次期農業法の概要提案」『農中総研 調査と情報』(28号) 1月 (4~5頁). <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1201re2.pdf>
- 平澤明彦 (2012b) 「米国上下両院の次期農業法案」『農中総研 調査と情報』(32号) 9月 (4~7頁) <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1209re2.pdf>
- 平澤明彦 (2013) 「米国下院における次期農業法案の否決」『農中総研 調査と情報』(37号) 7月 (4~5頁) <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1307re2.pdf>
- 平澤明彦 (2014a) 「米国で「2014年農業法」が成立」『農中総研 調査と情報』(41号) 3月 (6~7頁) <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1403re2.pdf>
- 平澤明彦 (2014b) 「欧米の農政改革と日本への示唆」『農中総研 調査と情報』(45号) 11月 (4~5頁) <http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1411re1.pdf>
- プロマーコンサルティング (2013) 「米国大統領選・連邦赤字削減を踏まえた米国次期農業法の議論の現状と方向性」『平成24年度海外農業情報調査分析事業(米州)報告書』, 第1部, 3月 (1~49頁)

(ひらさわ あきひこ)

