

農産物の安値に直面する米国の 農業所得安定化政策

—成立から3年目の2014年農業法—

主席研究員 平澤明彦

〔要 旨〕

米国の農業所得安定化政策はこの十年来、不足払いを中心とした制度から保険と収入ナラシへと重点を移してきたが、農産物の継続的かつ大幅な安値・値下がりによって、むしろ不足払いによる安定的な補填の方が有効な時期に入ったようである。

2014年農業法の下では不足払いに代えて収入ナラシを選択する農業者が急増し、その面積シェアは4分の3（従来の5倍以上）に達した。初年次の発動見込みも影響したとみられる。しかし不足払いの発動作目と支払単価が拡大しており、16年には多くの作目で明確に有利となる見込みである。収入ナラシは頭打ちであり、当初の選択が裏目に出る農業者も少なくないとみられる。

綿花はWTO対応で不足払い・収入ナラシの対象から外れたものの、不足払いに近い水準の臨時助成がなされている。綿花専用の収入保険は値下がり補填として不十分であった。

酪農は利幅保険を導入し、本格的な発動が始まっている。ただし有料部分の利用は少なく、補償が不十分との指摘もあり、別途の緊急支援策が打ち出されている。

目 次

はじめに

1 主要作物

- (1) 値下がりの続く穀物
- (2) 施策の説明
- (3) 実施状況
- (4) 値下がり補填

2 綿花

- (1) 主要な施策の廃止と代替策
- (2) 値下がりの影響
- (3) 綿花部門の要望と救済策
- (4) 他作物への転換と影響

- (5) 代替施策（STAX）の利用は低調

3 酪農利幅保険プログラム（MPP）

- (1) 新たな施策
- (2) 酪農利幅保険の制度
- (3) 酪農利幅保険の参加実績
- (4) 2016年の利幅低下とその影響

考察

- (1) 分析のまとめ
- (2) 高価格期の施策と農業者の利用
- (3) 次期農業法へ向けて

はじめに

米国の2014年農業法（16年2月7日成立、公法113-79）は、14年から18年における同国の農業政策を定めた法律である。

同法の制定時における主要な政策課題は、06年後半から始まった農産物の高値に対応したリスク管理の手段を提供するとともに、本格的な値下がり^(注1)に備えることであった。そのため、同法はその前の2008年農業法で始まった対応策を引き継いで拡充・刷新し、保険や収入ナラシを重点化した。平澤（2014）は、そうした経緯と農業所得安定化政策の概要を本誌で紹介した。

その後、2014年農業法の制定から2年半を経て施策の実施が進んでいる。この間、主要農産物の価格は下落傾向が続き、値下がり^(注2)に備えた同法の諸施策は、その有効性が試されている。

そこで、本稿では最近のデータに基づき、現地調査^(注3)での聞き取り結果も踏まえながら、農業所得安定化政策のうち、各種の直接支払い等を含む農産物プログラムを中心に、大きな制度改正のあった主要作物、綿花、酪農のプログラム（第1表）について、これまでの実施状況を整理するとともに、適用

第1表 2014年農業法の施策

主要作物		綿花	酪農
不足払い	収入ナラシ	移行支払いを経て上乗せ型収入保険	利幅保険
	収入保険		
販売支援融資			介入買入

資料 筆者作成

期間の半ばを過ぎた同法の現時点での評価を試みる。特に、主要作物については不足払いと収入ナラシによる値下がりの補填状況について作目別の推移を比較し、急速に不足払いの方が有利となりつつあることを示す。

なお、主要作物の分析は、米国農務省による16年の予測値に依拠している部分があり、その限りで不確実性がある。その点は農産物の安値が続いた場合の方向性を示したものととして読んでいただきたい。

また、農業所得安定化政策を構成するいま一つの政策である作物保険プログラムについては、本稿の関心である複数年にわたる値下がりの対策ではないことや、16年のデータが未整備であることなどから、必要^(注3)に応じて言及するにとどめる。

(注1) なお、主要作物の従来制度にあった面積単価固定の直接固定支払いは、農業の好況を背景に不要な助成であるとして廃止され、その予算の一部を用いて農業所得安定化政策の他の施策（不足払い・収入ナラシ・酪農プログラム・保険プログラムなど）が拡大・刷新された。

(注2) ワシントンD.C.にて15年11月実施。

(注3) 15年までの、農産物プログラムの詳細および作物保険プログラムについては、平澤・亀岡（2016）を参照のこと。

1 主要作物

(1) 値下がりの続く穀物

3大作物であるトウモロコシ、小麦、大豆の価格は12年中にピークを迎え、その後は低下基調が続いている（第1図）。それ以前の高値要因がはげ落ち（下述）、在庫が積み上がっていることや、また14年後半から

第1図 三大作物の先物価格推移



出典：CBOT期近先物(Bloomberg)
 (注) 日次データ, 16年8月8日時点。

15年春にかけてドル高が進んだこともあり、
 当面は全体的な価格の回復を見込みがたい。^(注4)

06年後半からの農産物の高値は、米国のバイオ燃料振興政策、商品市場への投機資金の流入、従来からの新興国の輸入需要拡大といった要因によるものであった。しかしその後、いずれの要因も後退している。まず、米国におけるバイオ燃料（主にトウモロコシを原料とするエタノール）の生産量は頭打ちとなった。ガソリンへの混和率の引上げが難しいことや、^(注5) 政治的な支持の縮小から少なくとも当面の間大きな増加は見込まれない。また、商品市況は原油安が長引くなかで低調が続いている。最大の食料輸入国である中国では、景気が減速し、また膨大なトウモロコシの在庫を抱えている。

(注4) ただし、大豆については在庫が比較的少なく、輸出の堅調が見込まれている。

(注5) エタノールの混和率が高まると旧型の自動車エンジンの作動に支障をきたす懸念があると自動車業界が主張している。また、小売段階（ガソリンスタンド）においても、ポンプやタンクなどの設備をエタノール対応のものに変更しない限り、エタノール含有率の高いガソリンを扱うことができない。

(2) 施策の説明

a 施策の構成

農産物プログラムは主要な価格・所得支持制度であり、穀物・油糧種子・豆類といった主要作物に共通の仕組みが設けられている。^(注6)

その構成は、作目別かつ二階建てである。一階部分は価格支持の機能を有する販売支援融資（Marketing Assistance Loan）プログラムである。この制度は、運転資金の供給と、各地の市場価格が著しく低くなった場合の価格補填を行う。2014年農業法による販売支援融資の制度はおおむね従来どおりであり、^(注7) 価格補填の発動は今のところ限られている。

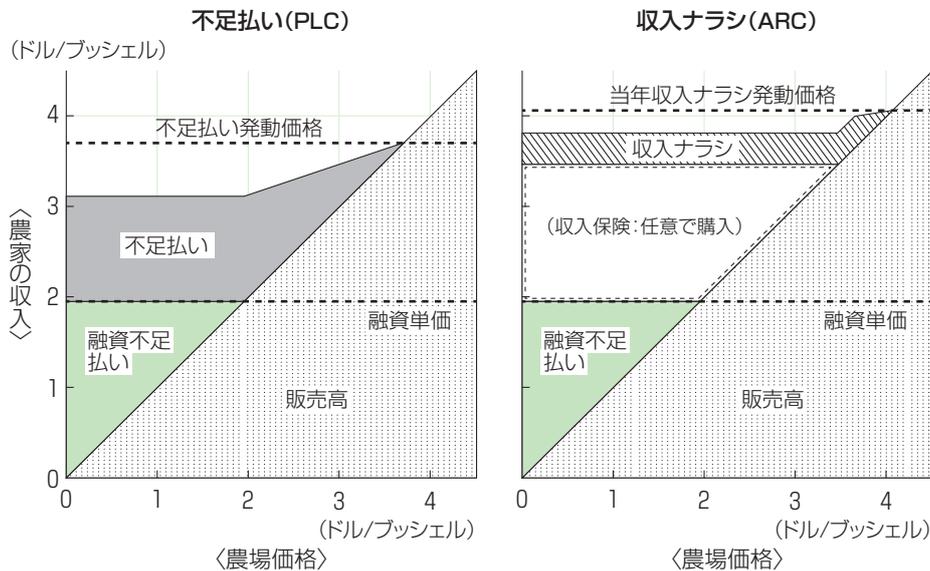
他方、一階部分に上乗せされる二階部分のプログラムは、収入ナラシ型と不足払い型の2種類の直接支払い（以下、本稿では単に「収入ナラシ」「不足払い」という）であり、農業者は作目ごとにいずれかを選択する。一度選択したプログラムは2014年農業法の期間中変更できない。

これらのうち、14年以降の値下がりに対する補填を主に担っているのは、収入ナラシと不足払いである。両制度は2014年農業法で大きな改正が加えられ、農業者の利用状況にも変化がみられる。そこで、以下ではこの2つのプログラムについて詳しくみていく。

(注6) 農産物プログラムにはその他に次節でみる酪農プログラムと、本稿では割愛するが、砂糖や災害支援のプログラムがある。砂糖プログラムはおおむね従来どおりである。

(注7) 14年は綿花、15年は綿花と落花生、16年は小麦で発動。

第2図 価格に応じた直接支払いの重量単価
(トウモロコシ, 2014作物年)



資料 各種政策価格等を基に作成
 (注) 1 価格や単収は15年2月時点のデータを用いた。
 2 PLCは支払単収と実単収の乖離を反映して重量単価を引き下げた。支払単収は更新を仮定して08～11年単収の平均値を用いた。
 3 PLC、郡ARCとも基礎面積に対する支払面積の割合(85%)を反映して重量単価を引き下げた。
 4 「収入ナラシ発動価格」は基準価格×(基準単収/全国単収予測値)×0.86として算出した。
 5 収入保険の保証価格水準は(保険算出に用いられる)農務省予測価格の75%を仮定した。

b 不足払い制度

(注8)
 不足払いとは、当該年の価格が一定の水
 準(本稿では「発動価格」という)を下回っ
 た場合にその差額を財政資金により補填
 し、農業者に支払うものである。不足払い
 の発動価格は予想される生産費の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), 作物価格の大幅な
 下落時に安定的な所得支持を提供する。

不足払いの発動価格は、これまでほぼ据
 え置かれていたが、30年ぶりに大幅に引き
 上げられた。引上げ幅は多くの作目で3割
 ないし4割程度である。従来の発動価格は、
 2000年代後半以降、市場価格よりも低すぎ
 て発動されにくく、また上昇した生産費を
 賄えなかった。

不足払いの交付額算出方法は以下のと
 おりである。年間の平均全国農場価格が
 発動価格を下回ると、その差が支払単価
 (payment rate)となり、それに支払単収(過
 去の単収に基づく)をかけたものが面積単
 価となる。支払いの対象となる支払面積は、
 当該作目の基礎面積(過去の作付面積に基づ
 く)の85%に抑えられている。

(注8) 2014年農業法における不足払い制度の正式
 名称は、価格損失補償(PLC: Price Loss
 Coverage)プログラム。

(注9) 歴代の不足払いと収入ナラシを統一的に説
 明するためにこの語を用いる。不足払い発動価
 格の正式名称は参照価格(reference price)。既
 往制度では目標価格(target price)であった。

(注10) ただし、販売支援融資の保証水準である平
 均全国融資単価を下回る場合は、代わりにその
 平均全国融資単価を用いる。

c 収入ナラシ制度

収入ナラシ^(注11)とは、過去数年間の平均的な収入水準（基準収入）と対比して、当年の収入が下落した場合に補填を行うものであり、年度間の収入変動を平準化する効果がある^(注12)。ここでいう収入（単位面積当たり）は、農産物価格と単収の積として把握される。また、米国における収入ナラシは、収入保険（後述）に上乘せして用いられる軽微損失（shallow loss）対応のプログラムとして位置づけられている。

収入ナラシには、収入の計算に郡の単収を用いる郡収入ナラシと、当該農場の単収を用いる農場収入ナラシの2種類があり、利用者はいずれか一方を選択する。

新制度では、既往の収入ナラシ制度で問題とされていた、州の単収に基づく収入算定^(注14)と、二重の発動要件（州段階と農場段階）が、いずれも解消されて不作時に発動されやすくなり、また、作目別に不足払いとの選択が可能となって使い勝手が改善された。同時に、補填の上限額が基準収入（下述）の25.5%から10%に縮小されたが、これは、郡・農場レベルの単収を採用したことによる財政費用の拡大をある程度抑制するとともに、収入保険との重複を抑制する（後述）意味もあると考えられる。

郡収入ナラシの交付額算出方法は以下のとおりである。まず、全国平均の基準価格と、郡の基準単収（いずれも直前5年間における実績値の5中3平均^(注15)。各年の実績値には下限値がある）を掛け合わせて基準収入①を算出する。また、当年の全国平均農場価

格と、郡単収を掛け合わせて実績収入②を算出する。そして実績収入②が基準収入①の86%（保証収入）を下回った場合に、その差額が支払われる仕組みである。ただし、支払いの対象となる支払面積は、基礎面積（後述）の85%に抑えられている。

なお、以下では価格下落の影響に着目し、不足払いとの比較を容易にするため、単収の変動を捨象した分析を行う^(注16)。その場合、農場価格が基準価格×0.86を下回ると収入ナラシが発動されるため、これを便宜的に収入ナラシの発動価格と呼ぶことにする。

農場収入ナラシは、郡収入ナラシと異なり、日本の収入ナラシと同様、全対象作目の合計収入を対象として下落を補填する制度である。個別農場の単収リスクが郡単収のそれより大きいことを反映して、支払面積は基礎面積の65%に抑えられている。

また、農場収入ナラシは災害支援策の一種^(注18)から機能を引き継いでおり（Shields (2014) p.5）、主に干ばつなど気象災害の常襲地域での利用が想定されている。農場収入ナラシはこのように性格が特殊で利用も少ないため、以下本稿では郡収入ナラシのみを取りあげる。

(注11) 2014年農業法における収入ナラシ制度の正式名称は、農業リスク補償（ARC: Agricultural Risk Coverage）プログラム。

(注12) 収入ナラシという呼称は、同様の考え方に基づく日本の制度から借用した。ただし日米の制度間には少なからぬ相違がある。日本の現行制度と比べた具体的な相違点は、農業者による財源拠出がないことや、郡ナラシについては作目別であることと、収入保険を補完する制度と位置付けられていることが挙げられる。一方、農場収入ナラシは、作目横断的である点は、日本の収入ナラシや、日本で検討されている収入

保険とも共通しているが、災害支援策という点で性格が異なる。

(注13) 正式名称は平均作物収入選択 (ACRE: Average Crop Revenue Election) プログラム。

(注14) 農場や郡で不作があっても、農場・郡間のばらつきを平均すると、しばしば州レベルでは不作と認められない場合がある。2008年農業法の形成過程でも、農業界からは農場ないし郡レベルの単収を用いるべきであるとの要望が多かったものの、予算不足のため州平均単収が採用された。

(注15) 最大値と最小値の年を除く3年の平均値。米国ではオリンピック平均と呼ばれる (オリンピックの採点方式では、複数の審査員による評点のうち最高点と最低点を除いた得点を用いるため)。

(注16) この方法は、年ごとの作況変動の影響を受けないため、価格要因による影響の傾向をみるうえで有効と考えられる。価格は全国一律、単収は郡ごとであるため、全国共通の要素である価格変動に着目するという意味もある。農務省も価格面だけに着目した作物別の収入ナラシ発動見込み一覧表を提供している。

(注17) 農場別単収に基づくため収入保険と競合するという見方もある。

(注18) 補完的収入支援 (SURE: Supplemental Revenue Assistance) プログラム。今回廃止された。

d 施策間の性格の違い

不足払いと収入ナラシは、いま一つの収入保険と並んで、価格・収入にかかるリスク管理の手段であり、農業者は適宜使い分け(注19)ている。ここで施策間の性格の違いと、競合関係や棲み分けを整理しておこう (第2表)。

不足払いは発動価格が一定であり、作物の高価格期には発動されにくい。しかし、大幅な価格下落の際には手厚い補償が得られる。また、安値や値下がりが続いても補償を安定的に得られる。

収入ナラシは発動価格が直前数年間の農場価格に連動するため、高価格期でも発動されやすい(注20)。農産物価格とともに高騰した生産費を賄うこともできる。しかし、安値

や値下がりが続くと、発動価格はそれにつれて低下し、十分な補償が得られなくなる(注21)。

また、米国の収入ナラシは補償範囲が狭いため大幅な価格下落の際における補償は限られており、それ以上の収入補填は収入保険に委ねられている。

一方、収入保険は、一部の試行プログラムを除き作目別であり、作付前から収穫期までの約半年間における価格下落に対応する(注22)。

保証される価格水準は先物市場価格による。いわば時価に基づく補償であり、高価格期でも発動されやすい。ただし、半年よりも長期にわたる値下がりや、購入時点以前の値下がり(注23)は、保険の対象外である。

また、作物保険プログラムの一環として有償で提供され (政府による助成あり)、農業者がその都度任意で購入する点も、収入ナラシや不足払いと異なる。

これら3つの施策間の関係を理解するうえで、収入ナラシ導入の経緯は示唆的である。

収入ナラシは元来、全国トウモロコシ生

第2表 不足払い、収入ナラシ、収入保険の特徴

	不足払い	収入ナラシ	収入保険
発動価格	一定 (生産費の9割弱)	直前数年間の平均価格×0.86	作付前の先物価格×付保率
高価格期の発動	発動せず	発動可	発動可
値下がりの補填	安定、累積的な値下がりすべて補填	安値・値下がりが数年続くと発動価格低下。補填率は低い (収入保険と棲み分け)	作付前から収穫後まで半年間の値下がり補填

資料 筆者作成
(注) 収入ナラシや収入保険は、実際には収入を基準にして発動する。不作時には発動価格が上昇し、逆に豊作時には発動価格が低下するとみなすことができる。

産者協会（NCGA）の提案により、2008年農業法で導入された。2000年代後半に農産物価格と生産費の両方が高騰し、高値圏内の価格・収入変動リスクへの対応が必要となった。しかし、当時の不足払いは、発動価格が市場価格を大きく下回っていたためそうしたリスクに対応できず、高値圏内でも機能する収入保険の役割が大きくなった。収入保険の保険料は農産物価格とともに上昇し、その負担を軽減しようと収入保険の機能を一部代替できる（無償の）収入ナラシが考案されたのである。

このように、収入ナラシの当初の構想は収入保険の一部代替を目指していたが、作物保険業界の反発を招いたため、現行制度は保険との重複を最小化するように設計された。^(注24) 実際、2014年農業法の形成過程では、その前半の時期を中心に、収入ナラシはもっぱら軽微損失（しばしば保険の免責部分に相当する）の補填策として議論された。

他方、不足払いは今般の発動価格引き上げにより、生産費の大部分を賄い、また比較的発動されやすくなった。こうしたかつての問題点を解消し、収入ナラシや収入保険との競合は強まったと考えられる。

(注19) このように3つの施策が並立しているのは、過去の対応の積重ねによるところが大きく、一貫した設計思想によるものではない。

(注20) なお、収入の下落をもたらすような不作時にも発動され、逆に豊作時には発動されにくくなる。収入保険も同様。

(注21) 継続的な値下がりの場合、その影響を2～3年遅らせる効果がある。

(注22) 日本で導入が検討されている収入保険は、作目横断的であることと、過去数年間の平均的水準からの収入下落を補填する点で、米国の通常の収入保険とは大きく異なり、日本の収入保

険はむしろ日本の収入ナラシに近い。なお、米国には、少量多品種生産の中小規模経営を想定した総農場収入保険（WFRP: Whole-Farm Revenue Protection）という試行プログラムがあり、日本の構想と類似している。WFRPの詳細については吉井（2015）を参照されたい。

(注23) 日本の農業共済に相当する収量保険や、収入保険などからなる。

(注24) 業界団体（全国作物保険サービス：NCIS）の経済顧問に転じた元農務省チーフエコノミストのキース・コリンズ氏が作物保険業界と農業界の調整に尽力したという（現地聞き取り調査）。

(3) 実施状況

a 収入ナラシの利用拡大

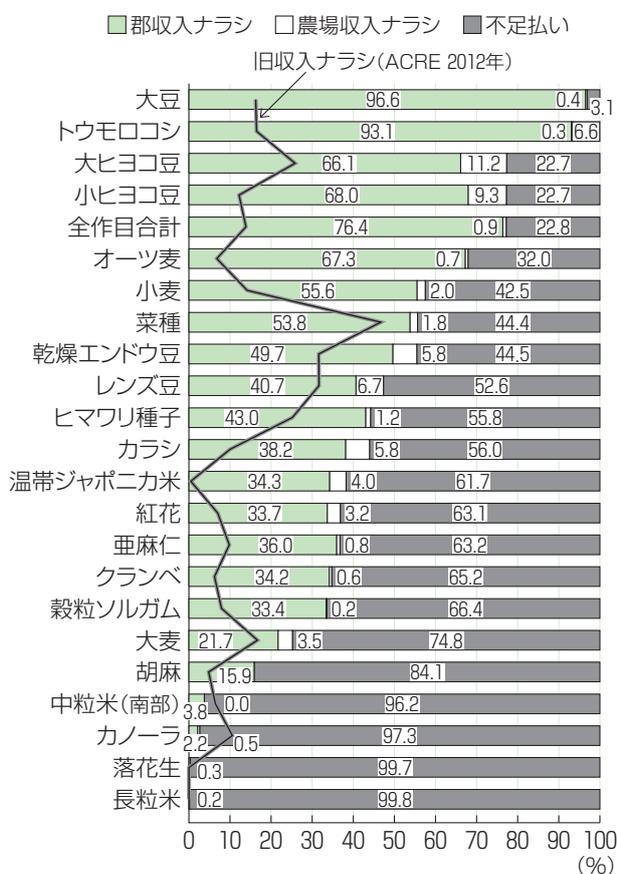
収入ナラシと不足払いの間でなされる選択は、今回の制度開始時の1回限りであった。結果をみると（第3図）、郡収入ナラシの選択面積シェア（全作目合計、14年）は、76.4%と4分の3以上を占めている。収入ナラシのシェアは、従来制度（13.9%、12年）と比して5倍以上の大幅な拡大となり、不足払いとの大小関係が逆転した。

特に、大豆（96.6%）とトウモロコシ（93.1%）はほとんど、小麦も過半（55.6%）が郡収入ナラシを選択した。これら3大作物は作物面積の8割を占め、全体の傾向を強く規定している。

逆に、米や落花生は従来から作物保険の利用が少なく、またこれまでは収入保険が提供されていなかった^(注25)こともあり、収入ナラシへの関心が薄く、不足払いがほとんど^(注26)を占めている。

収入ナラシの利用増加は、制度の改良等からある程度は予想されていたものの、これほどの拡大は当局や農業団体、研究者ら関係者にとって想定外であった。実際、14

第3図 収入ナラシ・不足払いの対象面積割合



資料 USDA FSA "ARC/PLC Election Data" を基に作成
(注) 15年5月29日時点。

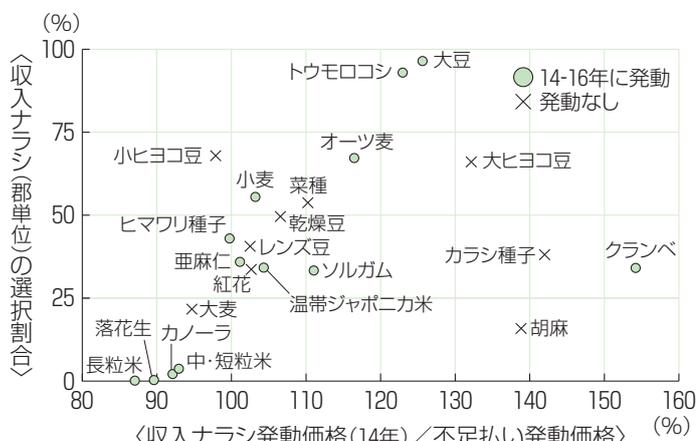
年4月の議会予算局による予算推計 (CBO (2014)) では、収入ナラシの面積シェアはトウモロコシ40.6%, 大豆49.1%, 小麦27.5%と見込まれていた。実績はその2倍ないしそれ以上となったのである。現地聞き取り調査でも、有識者からトウモロコシや大豆はせいぜい50%~60%だろうとみていたとの指摘があった。

その大きな要因の一つとして挙げられるのは、作物の値下がりにより郡収入ナラシの発動が確実視されたことである。現地聞き取り調査で指

摘が複数あったほか、統計データの傍証もある。主要作物の価格水準は、12/13年を中心としてほとんどの作目が10年代前半にピークを越えた。その結果、収入ナラシ・不足払いの選択期限を控えた15年3月10日の時点(注27)で農務省がまとめた公表資料によれば、14年産作物については、十数作目で郡収入ナラシの発動見込みが高まっていたのに対して、不足払いの発動が見込まれる作目はいまだ少なく、落花生、長粒米、カノーラ等に限定されていた(平澤・亀岡(2016)を参照)。この時までには、14年産作物の単収はほぼ確定しており、年間農場価格についても確度の高い予測値が公表されていたため、収入ナラシ・不足払いの発動見込みは信頼できるものであった。

実際、14年における収入ナラシ発動価格の相対的な有利さと、収入ナラシの選択割合には相関がある。第4図は、収入ナラシ(14年)と不足払いの発動価格の比率を横軸に、収入ナラシの選択割合を縦軸にとって

第4図 収入ナラシの選択割合と初年度の発動価格



資料 USDA FSA "ARC/PLC Election Data" および "ARC/PLC Program Data" (August 12, 2016) を基に作成

作成した散布図である。数作目の例外を除けば強い正の相関があることがみて取れる。しかも、例外となっている作目をみると、クランベ^(注28)は15年にかけて値上がりしており、それ以外の作目は14～16年に収入ナラシ・不足払い発動の実績・見込みがなく、いずれも現実的な発動の見通しに基づかず施策^(注29)を選択した可能性もある。

こうした傾向は、導入当初に予想された収入ナラシの発動水準が、収入ナラシの選択を規定したことを強く示唆している。

(注25) 2014年農業法で落花生の収入保険と米の利幅保険が導入された。

(注26) 温帯ジャポニカ米のみは郡収入ナラシが34.3%を占めている。

(注27) 当初15年3月31日、その後4月7日に延期(15年3月27日付農務省報道発表)。

(注28) クランベはアブラナ科の油糧種子。

(注29) これらの作物は生産量が限られているために外れ値が発生しやすい面もあると考えられる。

b 基礎面積・支払単収の更新

農産物プログラムの助成額は、農場別の過去実績(面積と単収)により算定されるものが多い。農産物プログラムの施策が変遷するなかで、過去実績は数十年来維持され、不定期で更新されている。

不足払い・収入ナラシ制度の対象となる農地面積は基礎面積(base acre)と呼ばれ、作物別の過去の生産実績に基づく。2014年農業法では、農業者は09-12年の生産実績に基づき基礎面積を更新することが認められ、トウモロコシや大豆の面積が増加した(合わせて基礎面積の6.8%)。

また、不足払いの交付額算定に用いられる支払単収も、農場別の過去実績に基づき

登録されている。14年には、12年ぶりにこの支払単収の更新^(注30)が認められた。農業者は任意の作目について単収を更新することができ、全体では不足払いを選択した基礎面積のうち40.9%で更新がなされた。収入ナラシを選択した農業者の多く(具体的な数値は不明)も将来の農産物プログラムに備えて支払単収を更新した。前回の更新(任意)は02年であったが、これまでは80年代^(注31)初頭から未更新の農業者も多かった。

これらのうち、基礎面積の更新は、現状の作付作目に見合った助成を提供する。一方、支払単収の更新は、既往の単収向上を反映して不足払いの面積単価引上げにつながる。いずれも、値下がり補填策の強化として機能すると考えられる。

(注30) 更新後の支払単収は08年から12年までの平均値の90%。作付のない年を除く。また不作の年は郡平均単収の75%で置き換える。

(注31) 農務省データ注記(http://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdfiles/arc-plc/excel/Table_7_PLC_CCP_yield_comparison.xls)による。

c 郡単収の精度

郡単収データの整備は、農務省の農場サービス局(FSA)が郡収入ナラシを実施するうえで最大の課題であったという。既存の農産物単収統計^(注32)は全国集計値の信頼性を確保するよう設計されており、郡の段階ではサンプルが小さいため、誤差が大きい。また、郡の単収データがない(小さな郡や、郡内で生産の少ない作目)場合は、農場サービス局が新たに推計している。

収入ナラシは郡単収に基づいているため、近所の農業者同士でも郡が違えば発動の有

無や支払いの水準が異なり、農業者からは反発も出ている。また、近隣の郡で同じ数値が用いられるなど、郡単収データの信頼性が低いとする指摘があり、現在は、作物^(注33)保険を所管する部局の有する単収データを利用しやすくすること等が検討されている。

(注32) 農務省の全国農業統計局 (NASS) が作成している。

(注33) 農務省のリスク管理局 (RMA)。

(4) 値下がりと補填

a 発動の増加

収入ナラシと不足払いはいずれも、年間の農場価格が発動価格を下回れば、原則としてその差額が支払われる。14年から16年(予測値)までの推移をみると、不足払い、収入ナラシともに値下がりが進むとともに発動される作目が増え、16年産作物については不足払い11作目、収入ナラシ13作目で

支払いが発生する見込みである(第3表)。不足払いの支払単価は拡大傾向にあるが、収入ナラシの支払単価は16年にかけて頭打ちの見込まれる作目が目立つ(小麦や落花生など)。16年までの3年間の累計では、多くの作目で不足払いの支払額(単位重量当^(注34)たり)が収入ナラシを上回る。

作目ごとに価格の水準や重量単位が異なるため、作目同士を直接比較することは難しい。そこで、不足払いと収入ナラシのそれぞれについて、支払単価の発動価格に対する割合を用いて、作目間の比較を行う。

まず、収入ナラシについてみると、主に15年以降、複数の作目で、発動価格の十数%から30%以上に達する大幅な値下がりが発生している(第5図)。しかし、それらの作目に対する補填率は一律で11.6%に抑えら^(注35)れている。収入ナラシの補填率には上限が^(注36)

第3表 収入ナラシおよび不足払いの支払い単価と政策価格

(単位 ドル)

作目	重量単位	不足払い					収入ナラシ				
		発動価格	支払単価				発動価格	支払単価			
		14-18年	14	15	16	累計	16年	14	15	16	累計
小麦	bu.	5.50	-	0.61	1.80	2.41	5.76	-	0.67	0.67	1.34
オーツ麦	bu.	2.40	-	0.28	0.60	0.88	2.99	-	0.35	0.35	0.70
落花生	lb	0.2675	0.0475	0.0745	0.0785	0.2005	0.2397	0.0197	0.0279	0.0279	0.0754
トウモロコシ	bu.	3.70	-	0.10	0.55	0.65	4.12	0.53	0.53	0.48	1.54
ソルガム	bu.	3.95	-	0.65	0.95	1.60	4.10	0.36	0.51	0.48	1.34
大豆	bu.	8.40	-	-	-	-	10.21	0.45	1.23	1.11	2.79
ヒマワリ種子	lb	0.2015	-	0.0045	0.0190	0.0235	0.1963	-	0.0048	0.0138	0.0187
カノーラ	lb	0.2015	0.0325	0.0445	0.0365	0.1135	0.1856	0.0166	0.0216	0.0206	0.0588
亜麻仁	bu.	11.284	-	2.284	2.564	4.848	11.295	-	1.327	1.313	2.640
クランベ	lb	0.2015	-	-	-	-	0.3331	-	-	0.0181	0.0181
長粒米	lb	0.1400	0.0210	0.0300	0.0400	0.0910	0.1219	0.0029	0.0119	0.0142	0.0289
中・短粒米	lb	0.1400	-	0.0270	0.0350	0.0620	0.1244	-	0.0134	0.0145	0.0279
温帯ジャポニカ米	lb	0.1610	-	-	0.0110	0.0110	0.1649	-	-	0.0149	0.0149
該当作目数			3	10	11	11		6	11	13	13

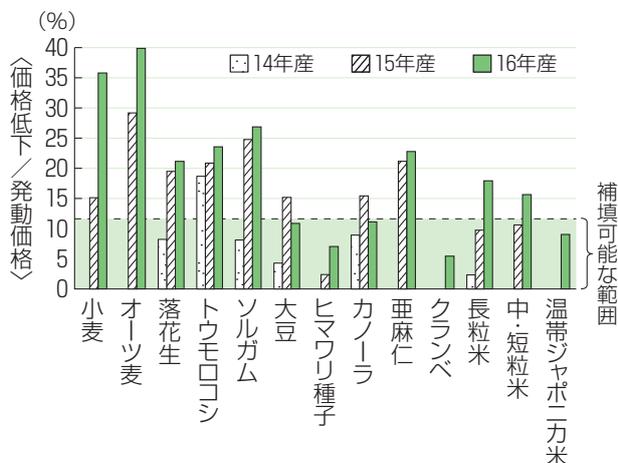
資料 USDA FSA "ARC/PLC Program Data" (August 12, 2016)を基に作成

(注) 1 支払の発生しない作目(大麦、豆類および一部の油糧種子)は除く。

2 15年は推定値、16年は予測値。

3 bu.はブッシェル、lbはポンド。

第5図 収入ナラシの発動状況

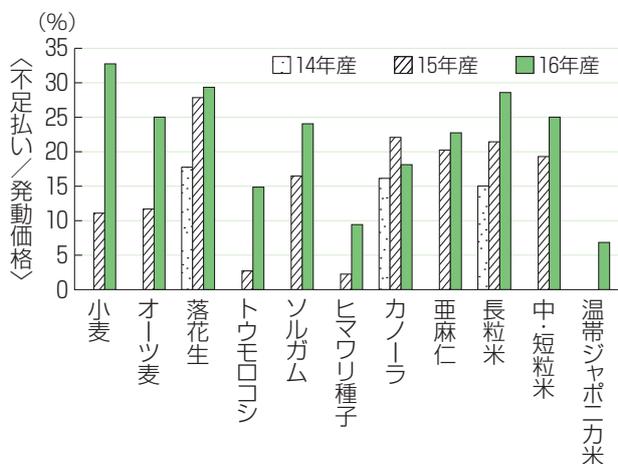


資料 USDA FSA "ARC/PLC Program Data"(August 12, 2016)を基に作成。
 (注) 1 収入ナラシ(郡単位)の発動されない作目を除く。15年は推定値, 16年は予測値。
 2 価格低下は農場価格が発動価格を下回る場合の差額。

設けられているためである。

それに対して、不足払いでは15年に3作目で20%を上回る大幅な補填が実現しており、16年には7作目に拡大し、最大の補填率は30%を超える見込みである。年を追って発動作目が増え、支払水準も拡大している(第6図)。落花生や長粒種米、カノーラは14作物年から一貫して高水準の支払いが

第6図 不足払いの発動状況



資料 第5図に同じ
 (注) 不足払いの発動されない作目を除く。15年は推定値, 16年は予測値。

続いており、15作物年は小麦、オーツ麦、ソルガム、亜麻仁、中・短粒米などが加わった。さらに、16作物年は、小麦の支払単価の大幅な拡大が見込まれる。

(注34) とはいえ、利用面積は収入ナラシが多く、また面積シェアの大きなトウモロコシと大豆は収入ナラシの方が有利であったため、不足払いの交付はその分限られている。14年の支払総額は収入ナラシが多くなっている。

(注35) したがって、不作により収入がさらに減少しても、その補填はなされない。

(注36) 先述のとおり、基準価格の10%。発動価格は基準価格の86%であるため、発動価格対比の補填率上限は $10\% \div 0.86 = 11.6\%$ となる。

b 有利性の高まる不足払い

次に、収入ナラシの選択割合や有利さが異なる3作目(トウモロコシ、小麦、落花生)を例にとって、それぞれ中長期の推移を確認する(第7図)。

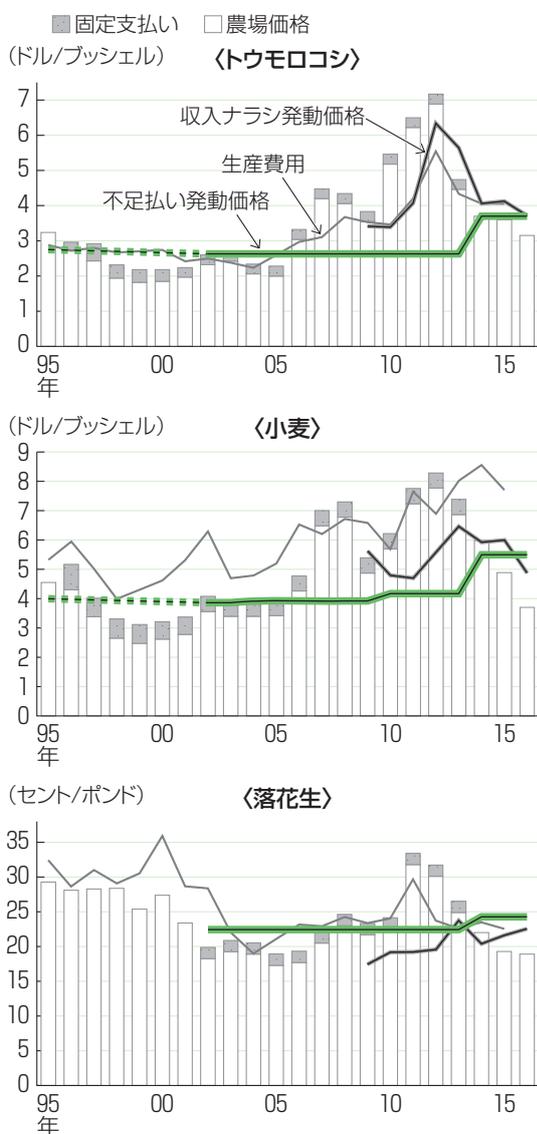
トウモロコシの場合、農場価格が14年以降下げ止まり傾向となり、相対的に高い水準を保っている。そのため、収入ナラシの発動価格は、15年まで不足払いのそれを上回り、生産費を完全に賄う水準であった。16年は不足払いと同程度になる見込みである。一方、不足払いは、発動価格の引上げと生産費の低下によって、生産費のかなりの部分を賄うことができるようになっており、また16年には本格的に発動される見込みである。

小麦の場合、農場価格の下落は速やかで、16年には、かつて値上がりの始まった06年を下回る水準まで低下する見込みである。15年までの値下がりを経て、収入ナラシの発動価格は16年に不足払いのそれを下

回る見込みである。その一方で生産費は高止まりしており、不足払いでも賄えない。

落花生の場合は、もともと収入ナラシの発動価格が不足払いのそれを下回っており、かつ従来から不足払いの発動価格が生産費をほぼ賄う水準にあることから、収入ナラシを用いる利点が見当たらない。

第7図 価格と生産費等の推移(3作物)



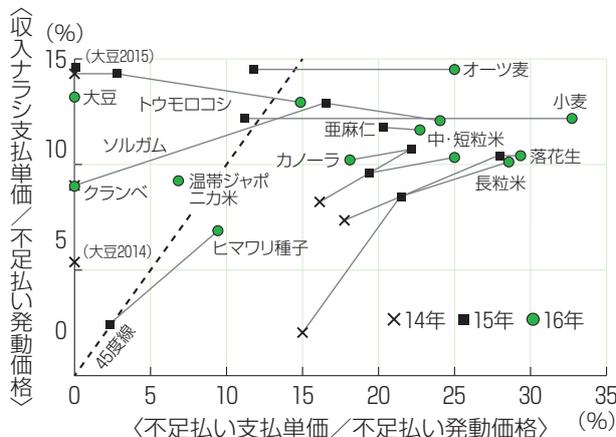
資料 農務省の各種データを基に作成(16年は予測値)
 (注) 1 収入ナラシの発動価格は、直前5年間の農場価格・単収と、当年の単収から算出。
 2 97年から01年は不足払い廃止のため臨時的直接支払いで補填。

多くの作物における収入ナラシの利点は、作物の高価格下で不足払いを上回る発動価格を実現できることと、高まった生産費をそれによって賄えることであった。しかし、トウモロコシや小麦で顕著のように、この数年間の農場価格下落により、収入ナラシの発動価格は低下し、不足払いの発動価格に対する優位性が薄れ、あるいは失われている。一方、14年の制度導入時点ですでに収入ナラシの優位性がなかった落花生の生産者は、最初から不足払いを選択している。

さらに、先述のとおり収入ナラシは補償範囲が狭いため、小麦や落花生のような大幅な安値の際には十分な補填が得られないことも考慮すれば、不足払いの優位性はさらに高まる。

次に、他の作物も同様の傾向にあることを確認する。収入ナラシと不足払いの支払単価を、不足払いの発動価格で割った比率(注37)を計算して散布図を作成し、作物ごとに14年から16年までの推移を描いたのが第8図

第8図 収入ナラシと不足払いの支払単価(不足払い発動価格に対する比率)



資料 第5図に同じ
 (注) 収入ナラシないし不足払いの発動されない作物を除く。15年は推定値、16年は予測値。

である。このように共通の分母を用いることにより、収入ナラシと不足払いの推移を対比することができる。

第8図から明らかなように、①収入ナラシはいずれの作目も15%未満であるのに対して、不足払いは過半の作目で15%を上回る年があり、25%、30%に達する作目もある。また、②15年以降、多くの作目が水平方向右向きの動きを示しており、収入ナラシの頭打ち傾向と不足払いの拡大を示している。そしてその結果、③16年には13作目中の10作目で不足払いの水準が収入ナラシを上回ると見込まれる。このように、急速に多くの作目で不足払いが有利になりつつあるとみられる。

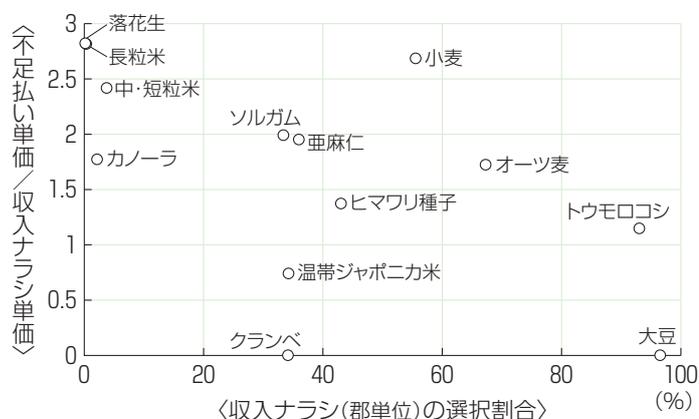
16年において、特に不足払いの支払単価が有利になると見込まれる作目は落花生、小麦、長粒米などであり、逆に収入ナラシの方が有利になると見込まれる作目は大豆などである。これらのうち、小麦以外の作目については当初からほとんどの農業者が有利な方のプログラムを選択している(第9図)。

それに対して、小麦については支払単価の低い収入ナラシの利用が過半(55%)である。逆に、温帯ジャポニカ米や克蘭ベについては、これまでのところ収入ナラシの方が有利にもかかわらず収入ナラシの利用割合は3分の1強にとどまっている。

(注37) 不足払いの発動価格は、収入ナラシの発動価格を定める際に用いる価格の下限でもある。

(注38) 小麦の動きについては、16年の予測値によるところが大きいため不確実性がある点に注意。

第9図 収入ナラシの選択割合と支払単価(2016年予測値)



資料 第4図に同じ

(注39) とはいえ、温帯ジャポニカ米を、長粒米や中・短粒米と対比すると、前者では相対的に有利な収入ナラシの利用割合が高い。

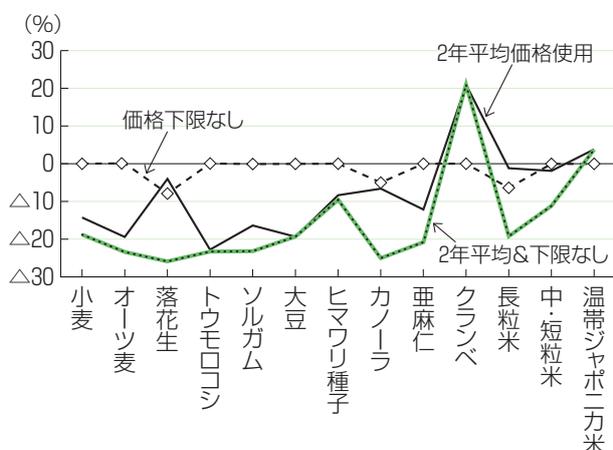
c 収入ナラシ発動価格・補填範囲の改正による影響

(a) 発動価格の低下と算出方法

2014年農業法における収入ナラシ発動価格は、各年の農場価格と下限価格(=不足払いの発動価格)のうち高い方を取り、直前5年間分を5中3平均して、さらに0.86をかけたものである。それに対して従来の2008年農業法では①下限価格がなく、また、②直前2年間の平均値を用いていた。

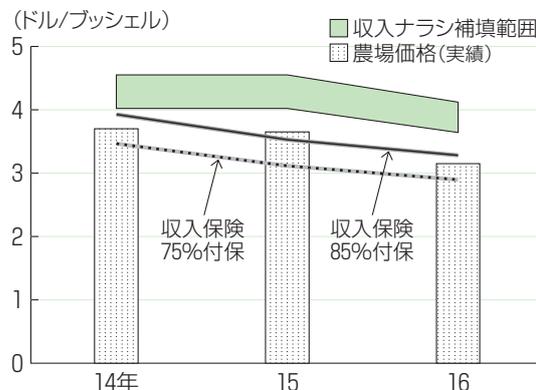
こうした算出方法の変更による効果を確認するため、従来の算出方法を適用した場合に、16年の収入ナラシ発動価格がどの程度変化するかをみたのが第10図である。上記の①と②を16年の発動価格に適用すると、農場価格の下落が続いている作目については、発動価格が10%ないし20数%低下する。(注40) すなわち、逆に言えば、今回の改正で計算方法を変更したことにより、現在の発動価

第10図 算出方法の変更による収入ナラシ発動価格の変化 (2016年予測値)



資料 USDA FSA "ARC/PLC Program Data" (August 12, 2016)および農務省の価格データを基に作成

第11図 収入ナラシと収入保険の補填範囲 (トウモロコシ)



資料 第10図に同じ
 (注) 1 「収入保険85%付保」「収入保険75%付保」は、コーンベルト地域における作物保険の予測価格(Projected Prices)にそれぞれの付保率をかけたもの。
 2 16年の農場価格は予測値、15年は推定値。

格はそれだけ下落を免れて高く維持されている。また、①と②のいずれかを単独で適用した場合と比べて、両方を併用した方が明らかに効果は大きい。なお、①のみを適用した場合に発動価格があまり変化しないのは、農場価格が15年から下限価格を下回った作目が多く、5中3平均ではその値が最低年として除外されるためである。

(注40) クランベは15年にかけて値上がりしていたため傾向が異なる。

(b) 収入保険との競合回避

次に、今回の改正による収入ナラシの補填幅縮小が、政策意図のとおり収入保険との重複を避けるよう機能していることを確認する。

トウモロコシの例を第11図に示した。トウモロコシ価格は12年をピークに下落している。14年から16年の各年における収入ナラシの発動価格は、過去の高値を反映して高めに設定されている。そのため、収入ナラシによって補填される価格範囲の下限 (= 発

動価格の88.4%) は、収入保険によって補填される価格範囲の上限 (予測価格の85%) を上回っている^(注41)。つまり、14年から16年においては、収入ナラシと収入保険の間で、補填の対象となる値下がり範囲に重複がない。

収入ナラシが発動されるような複数年にわたる値下がりの局面では、こうした状況が生じやすいと考えられる。なぜなら、収入ナラシ発動価格は過去5年間の農場価格による一種の移動平均値であるため高止まりし、足元の実勢とともに下落する収入保険の予測価格 (作付前の先物価格に基づく) よりも遅行するからである。

他方、もし仮に収入ナラシの補填範囲が従来制度と同様に広げれば、収入保険と補償範囲の重複が生じたであろう。

(注41) 収入ナラシによる補填額の上限は発動価格の11.6%なので、補填範囲の下限は100% - 11.6% = 88.4%。

d 収入ナラシ発動価格はさらに低下

収入ナラシの発動価格は、直前5年間の

農場価格に基づくので、14年から16年までの発動価格には、11年から13年まで3年間の高値がすべて用いられた。しかし、17年の発動価格（12年から16年までの農場価格に基づく）には、11年の農場価格が用いられなくなる。同様にして18年の発動価格には、12年の農場価格も用いられなくなる。このように、発動価格はこれまでの下支えを失うことが避けられない。しかも、17年には、15年と16年の安値のうち、5中3平均の計算で最低年として除外されるのはいずれか一方のみとなり、その面でも発動価格値は押し下げられる。したがって、もし現在の低価格が続けば、発動価格は17年以降、多くの作目で低下が加速する。そして不足払いの有利性が高まり、これまで収入ナラシが有利であった大豆ですら、単年度で見れば不足払いの方が有利になる可能性がある。

2 綿花

(1) 主要な施策の廃止と代替策

綿花は2014年農業法で収入ナラシ・不足払いの対象作目から外された。米国が03年に始まったWTO紛争でブラジルに敗訴した結果、維持が困難となったためである。^(注42)

その見返りとして、綿花専用の収入保険であるSTAX（積上所得保証保険 Stacked Income Protection Plan）^{スタックス}（詳細は後述）が新設され、その実施までの間における移行措置として、綿花移行支援支払い（CTAP: Cotton Transition Assistance Payment）^(注43)も用意された。また、綿花の販売支援融資にお

ける融資単価は、従来は一定額であったものが、直前2年間の調整済み世界市場価格^(注44)に連動するよう変更された。

STAXは、綿花団体である全国綿花評議会（NCC: National Cotton Council）が11年に提案した、通常の保険に上乗せして軽微損失を補填する収入保険の構想が元となっている。その背景には、主産地である南部の大干ばつで作物保険の重要性が高まったことや、10年から13年まで続いた綿花の高値があった。

(注42) ブラジルの報復措置実施を防ぐため、2008年農業法で部分的に制度を見直し、その後はブラジルの綿花産業に助成金を提供する等の対応によりしのいできた。

(注43) 支払単価は13年後半における値下がり幅に基づく（14年産）。

(注44) 今のところ従来どおりの水準が続いている。下限額と上限額がある。

(2) 値下がりの影響

2014年農業法以前から、綿花の経営は不振であった。元々綿花の経営収支は不足払いに依存していたが、08年以降は生産費が高まり、（綿花の農場価格に不足払いと直接固定支払いを加えた）収入を上回る年がほとんどとなった（第12図）。

その状況下で、14年に不足払いと直接固定支払いが廃止され、しかも同じ年に農場価格が大幅に（前年比20%強）下落した。14年には綿花移行支援支払いが適用されたものの^(注45)、15年以降はそれもなくなり、生産費の高止まりと農場価格の下落が続くなかで、収入が生産費を大幅に割り込む状況となった。仮に不足払い制度が維持されていれば大幅な補填が発生するはずであり、さらに

ついて、新たに綿繰費用分担 (Cotton Ginning Cost Share) プログラムを導入し、1 回限りの追加助成を行うと発表した。これは生産地域ごとに平均的な綿繰費用の40%を助成する仕組みであり、総額3億ドルで、農場当たり平均の受取額は14年産綿花に支払われた綿花移行支援支払を60%程度上回る(16年6月6日付農務省報道発表)。これによって、2年続けて不足払いに相当する規模の助成が実現した。

とはいえ、16年以降の対応は不透明であり、綿花団体 (NCC) は引き続き綿実を不足払いの対象とするよう要請している (Delta Farm Press, 16年7月24日)。なお、綿花の市況は、中国やEUの不作で輸出が増加してやや改善するものの、生産費割れの状況は続くと思われている。

(注46) 粗生産額は年により綿花の15%ないし30%程度 (1997~2015年。ERS "Cost and Returns" による)。

(注47) 農産物プログラムの対象となる「その他油糧種子」には「農務長官が指定する任意の油糧種子」(2014年農業法 sec. 1111 (12)) が含まれる。

(注48) Zulauf (2016) によれば、不足払いの支払総額は10億ドル近くに達する可能性があると考えられる。この金額は14年産の全作物に対する収入ナラシ・不足払い支払額の2割弱に相当する。

(4) 他作物への転換と影響

綿花の不足払い・収入ナラシ廃止に伴い、従来制度における綿花の基礎面積は、「一般基礎面積」(generic base acre) に転換された。一般基礎面積の農地では、過去実績に基づく通常の基礎面積とは異なり、任意の作物を生産してその作目の不足払い・収入ナラシを利用できる。

こうした制度は、転換先の作目における生産過剰を引き起こす可能性がある。綿花は、第4位の生産面積を有する主要作物であり、主産地の南部では大きなシェアを占めている。綿花と産地が重複し、かつ生産面積の少ない(数分の一程度)落花生や米の需給は、綿花からの作目転換による影響を受けやすい。

とりわけ、落花生については、綿花からの転換による生産過剰と値下がりが発生しており、下院農業委員長もこの問題を指摘している (Delta Farm Press, 16年7月26日)。落花生の産地では、綿花やトウモロコシとの輪作の間隔を狭める動きがあるという (POLITICO, 16年7月20日)。

(5) 代替施策 (STAX) の利用は低調

STAXは、軽微損失(収入の10%から30%までの間)に対応する収入保険である。通常の各種保険(農場別・郡別の、収量・収入保険)に上乗せして併用が可能であり、付保率は最高90%に達する。計算は郡の単収に基づく。政府による保険料助成率は80%であり通常より高い。

導入初年である15年の利用面積は247万エーカーであり、綿花の作付面積の30.7%、収入保険付保面積(STAXを除く)対比で35.5%を占める。また、保証水準は最高の90%を付された面積がほとんどである。

STAXの利用率は3割に過ぎず、旧不足払い制度の代替としてみれば相当に低い。その要因としては、前述のとおり導入前の14年に綿花価格が大幅に下落して、15年以

降は（先安観の後退により）収入保険全般の効果が薄れたこと^(注49)に加えて、現地聞き取り調査では、新型の商品であることや、通常の保険への上乗せを必要としない農業者もいること、郡単位の保険を好まない農業者が多いこと、保険料が高いといった指摘があった。これらのうち、新商品への不慣れは次第に解消するとしても、他の要因が残るとすれば、今後ともかなりの割合の綿花生産者は、STAXを利用しない可能性がある。その場合は、セーフティーネットとしての意義が問われるのかもしれない。

(注49) 業界団体首脳も同趣旨の発言がある（POLITICO, 16年7月20日）。

3 酪農利幅保険プログラム (MPP)

(1) 新たな施策

2014年農業法で刷新された酪農分野の施策は、酪農利幅保険プログラム（MPP-Dairy: Margin Protection Program for Dairy Producers）と、介入買入^(注50)の2つである。これらに、農業法の枠外で地域別乳価を定める牛乳マーケティング・オーダー制度を加えたものが、主要な酪農政策といってよい。

酪農利幅保険は、生乳百ポンド当たりの乳価から飼料費を差し引いたMPP利幅（MPP margin）^(注51)に対する保険であり、2か月ごとの計算により、MPP利幅が一定水準を下回ると保険金が支払われる。乳価と飼料費はいずれも全国一律である。

^(注52) 従来の酪農プログラムは生乳の不足払い

を中心としていたが、不足払いには、飼料の高値による生産費の高騰に十分応えられない^(注53)、一経営ごとの対象乳量に上限があり大規模経営に対応できない、といった問題があった。酪農利幅保険はその解決策として、酪農協の団体である全国生乳生産者連合（NMPF: National Milk Producers Federation）が提案し、2014年農業法で採用された。この利幅保険の導入に伴い、不足払いは廃止された。

いま一つの施策である介入買入^(注54)は、従来の価格支持を目的とする介入買入に代わって、MPP利幅が大きく悪化（4ドル未満）した際に市場から買入れを行って需給を引き締め、（乳価の下支えを通じて）MPP利幅の回復を促進するものであるが、これまでのところ一度も発動されていないため、以下では取り上げない。

(注50) 正式名称は乳製品寄贈プログラム（DPDP: Dairy Product Donation Program）。

(注51) 酪農利幅保険は、農産物プログラム（直接支払い等の農業補助金）の一環であり、保険であるにもかかわらず、作物保険プログラムの枠外に置かれている。作物保険プログラムには、従来から酪農利幅保険とよく似た酪農牛用家畜粗利幅保険プラン（LGM-Dairy: Livestock Gross Margin Insurance Plan for Dairy Cattle）という保険商品があるが、重複を避けるため、酪農利幅保険との併用は認められない。

(注52) 正式名称は牛乳所得損失契約（MILC: Milk Income Loss Contract）。

(注53) 2008年農業法では、飼料費の上昇をある程度不足払いに反映する改正がなされた。

(注54) 従来制度の正式名称は乳製品価格支持プログラム（DPPSP: Dairy Product Price Support Program）。

(2) 酪農利幅保険の制度

保険の対象となるMPP利幅（以下「付保

利幅」という)は、4ドルから8ドルまでの範囲内で50セント刻みで選択できる。最低水準の4ドルの付保利幅を選択する場合の保険料は無料であり、^(注55)それ以外の付保利幅を選択する場合は、利幅の大きさに応じて利用者(酪農家)が保険料を支払う。乳量が4百万ポンドを超過する部分については、保険料が高く設定されている。また、保険料とは別に手数料(年間100ドル)が必要である。

保険の対象となる乳量は、当該農場の過去実績生産量(production history)——11年から13年までの3年のうちで最大の年間実績生産量——であり、以後は全国平均生乳販売生産量の増加に比例して調整される。付保率(過去実績生産量のうち保険対象とする乳量の割合)は25%から90%までの範囲内で、5%刻みで選択できる。

酪農利幅保険の利用は年ごとであり、^(注56)申込期間は前年の7月から9月末までである。^(注57)参加した酪農家はその年から18年まで継続利用となる。2年目以降はこの申込時に付保利幅と付保率を変更できる。

(注55) これは利幅の不足払いとでもいうべき制度であるが、作物保険プログラムにも従来からこれと同様の仕組みがある。すなわち、大災害リスク保険特約(CAT: Catastrophic Risk Protection Endorsement)は、保険料を連邦政府が負担し、各種の収量保険において、50%を上回る収穫の損失に対して、損失額の55%を補填する仕組みである。それに対して利用者は作目・郡ごとに300ドルの手数料を支払うのみである。このCATはかつて作物保険の普及に貢献した。

(注56) 加入の方法は基本的に農務長官が定める(2014年農業法sec. 1404 (b))。

(注57) 14年・15年利用分の申込みについては、当初14年の9月2日から11月28日までとされていた。また、これまで実際には申込期限は延長さ

れており(14年12月4日および15年9月22日付農務省報道発表)、16年の申込期間(17年利用分)についても上下両院の農業委員会首脳3名が、12月末までとするよう要請を提出している(16年7月21日付 下院農業委員会少数党報道発表)。

(3) 酪農利幅保険の参加実績

16年における酪農利幅保険の利用者は、全米酪農経営のおよそ半数、乳量シェアは8割程度である(第4表)。また利用者の過去実績生産量に対する付保率は上限(90%)に近い88.9%である。

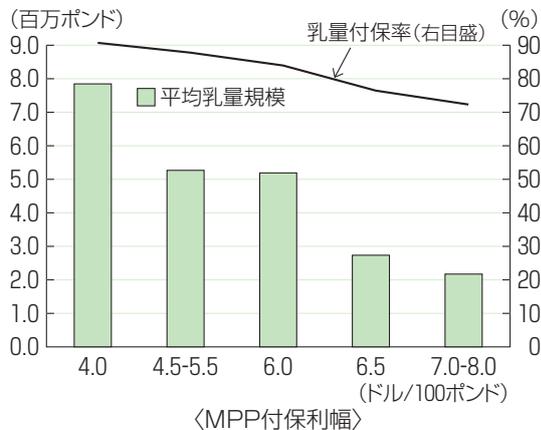
酪農利幅保険の利用状況は、大規模経営と中小規模経営で傾向が異なるようである。利幅保険利用者の一経営当たり過去実績生産量を計算すると平均696万ポンド(16年)であり、全米平均(14年)の生産量(454万ポンド)より5割以上大きい。さらに、付保利幅別にみると、大きな付保利幅を選択した利用者ほど、生産乳量が少なく、また生産乳量に対する付保率が低い傾向がある(第14図)。4ドルを上回る付保利幅の利用が限られている(下述)ことも考慮すると、全体として大規模経営は利幅保険の利用率は高いものの、無料保証部分のみを利用する傾向があるとみられる。米国での有識者からの聞き取りによれば、大規模経営の方

第4表 MPPの参加状況概要(2016年)

酪農 経営 数	全米経営数(2014年)	(a)	45,344
	MPP利用者	(b)	23,328
	利用者の割合	(b/a)	51.4%
(乳量 百万 ポンド)	全米生産量(2014年)	(c)	206,046
	MPP利用者の過去実績生産量	(d)	162,316
	利用者の生産シェア	(d/c)	78.8%
付保	MPP付保乳量	(e)	144,286
	利用者の付保割合	(e/d)	88.9%

資料 USDA FSA "Results of 2015 MPP Enrollment"を基に作成

第14図 MPP付保利率別にみた酪農経営規模と付保率(2016年)



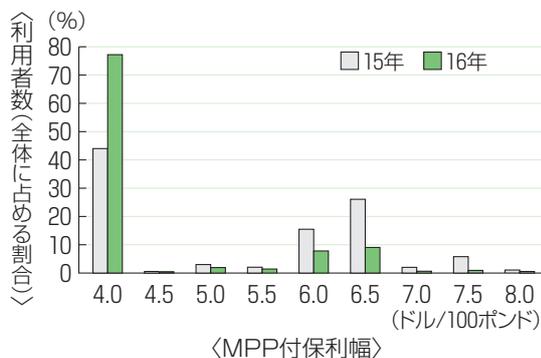
資料 USDA FSA “Results of 2016 MPP-Dairy Enrollment” を基に作成
 (注) 利用者数の特に少ない付保利率(4.5~5.5ドルおよび7~8ドル)のデータはそれぞれ合算した。

が比較的リスク管理に慣れているため、利用率が高いのではないかと。

次に、付保利率別に利用者数の割合をみると、最低限かつ保険料のかからない4ドル(百ポンド当たり、以下同じ)を選択した利用者が77%に上っており、前年の44%から大幅に増えている(第15図)。

16年に有料保険(MPP利幅4.5ドル以上)の購入が大幅に減少したのは、以下にみるように、これまで保険金の支払いが少な

第15図 MPP付保利率別にみた利用者数の分布



資料 第14図に同じ

ったことも影響したとみられる。リスク管理に不慣れな酪農家の間では、保険料に相応の「リターン」を期待する向きもあり、15年までの保険金が少なかったことに不満があるという(現地聞き取り調査による)。

利幅保険の適用は、14年9月から開始された。14年中は、年末に乳価が下落したものの、MPP利幅は12ドル以上で推移したため、保険金は支払われなかった。15年には、年初の乳価下落によって、1月から8月にかけてMPP利幅が8ドルを下回ったため、保険金の支払いが発生した。ただし、その対象は最高の付保利率である8ドルで契約した酪農家のみであり、かつ保険金額は保険料を下回った(15年11月17日付NMPF報道発表)。この間、飼料価格が低下したためMPP利幅が下支えされ、保険金が発生しにくくなっている。

4ドルを上回る付保利率の利用が少なかったもう一つの理由として、(乳量に対する)付保率の不利な扱いが指摘されている。農務省は16年にルールを変更し、酪農家が4ドルを上回るMPP利幅(有料)を選択した場合、その付保率が90%未満であっても、MPP利幅4ドル部分については、付保利率4ドル(無料)を選択した場合と同様、付保率90%の補償を提供することになった(16年4月12日付農務省報道発表)。この変更は酪農協団体(NMPF)の要請を受けたものであり、これによって今後は4ドル超の付保利率の利用が増えると思込まれるという(16年4月12日付NMPF報道発表)。

(4) 2016年の利幅低下とその影響

16年に入って以降、乳価のもう一段の下落により、MPP利幅は低下基調となった(第16図)。5月～6月のMPP利幅は、飼料価格の上昇も加わって、5.76ドルまで低下した。これによって、付保利幅6ドル以上で契約した酪農家には合計約1,120万ドル(14年8月4日付農務省報道発表)の保険金が支払われるが、上記のとおり16年は有料部分の保険を購入した酪農家が大幅に減っているため、実際に保険金を受け取ることのできる酪農家はMPP利用者のうち19%と少ない。

足元のMPP利幅縮小と、上記のルール変更を受けて、16年の夏から秋における17年分の利幅保険利用申込は、利用率と有料部分の購入の両面で拡大する可能性があるだろう。その一方、申込時のMPP利幅が縮小しても保険料率は一定であるため、保険金の支払いすなわち財政負担が不釣り合いに膨らむ懸念も指摘されている。

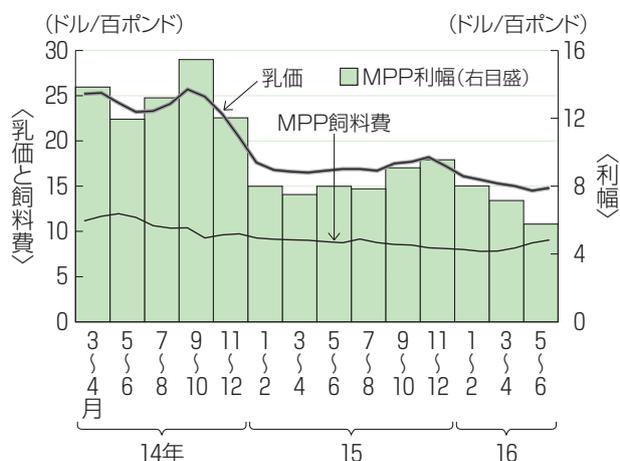
16年に入ってからの市況悪化を受けて、

7月28日には上下両院・両党派の議員61名が連名で、農務長官に酪農経営救済措置を取るよう求める書簡を提出した(同日付下院農業委員会報道発表)。また、総合農業団体である米国ファームビューロー連合は、臨時の乳製品買上げ措置を含む緊急支援を求めている(16年8月11日付米国ファームビューロー連合報道発表)。こうした動きを受けて、農務省は国内食糧援助用に2千万ドル分のチーズを買上げると発表した。チーズの過剰は30年ぶりの高水準にあるという(16年8月23日付農務省報道発表)。

一方、酪農協団体(NMPF)は、酪農利幅保険プログラムが望ましいセーフティネットを提供していないと見ており、計算方法の見直しが必要だとしている(16年7月13日付DTN/Progressive Farmer)。また、利幅保険の算出に用いられる飼料価格が過小に見積もられているため、MPP利幅が過大推計となっており、十分な保険金が支払われないとの指摘もある(現地聞き取り調査)。ちなみに、16年前半の乳価は、旧制度であれば(無料で)不足払いが発動される水準となっている。^(注58)

(注58) データの入手できる16年6月までについてみると、2月および4月から6月の各月で乳価が発動基準を下回った。ただし4月と5月は飼料価格(筆者が試算)を加味した場合。

第16図 乳価とMPP利幅の推移



資料 農務省農場サービス局のデータを基に作成
(注) 乳価と飼料費は月次、利幅は2か月毎。

考察

(1) 分析のまとめ

収入ナラシの利用は、導入当初の発動見込みもあって、大方の予想を裏切る大幅な

増加となった。選択割合は4分の3に達し、旧制度の5倍以上となった。

しかし、数年来の安値・値下がりにより、収入ナラシの支払単価が頭打ちとなる一方、不足払いの発動作目と支払単価が拡大している。16年には、新制度の開始から3年目にして、多くの作目で不足払いによる支払単価の方が明確に有利となる見込みである。もし今後も安値が続けば、不足払いの優位性はさらに拡大していくとみられる。

収入ナラシの優位が後退した理由は、収入ナラシの補填率に制限があることと、発動価格が低下したことである。2014年農業法では、収入ナラシ発動価格の低下を緩和する計算方法（5中3平均および下限価格）が採用され、効果を上げている。しかし、収入下落の補填幅が狭められたため、ここ数年の大幅な値下がりをも十分にカバーできなかった。とはいえ、補填率の抑制には、財政予算を節約し、また作物保険との重複を避ける意味もある。

一方、収入ナラシとの併用が想定される収入保険は、米国の制度では、収入ナラシ以上に継続的価格低下に対して無力である。購入時から半年間の値下がりによる収入下落を補填するのみであり、それ以前の値下がりには補填の対象外であるためである。

不足払い・収入ナラシの両方を失い、収入保険だけが残された綿花は、新たな上乘せ型収入保険（STAX）の導入にもかかわらず、14年以降の値下がりによって経営収支が圧迫され、臨時の助成によって、従来の不足払いに相当する額の補填を受け続けている。

米国の農業所得安定対策はこの十年来、不足払いを中心とした制度から保険と収入ナラシへと重点を移してきたが、農産物の継続的かつ大幅な安値・値下がりによって、むしろ不足払いによる安定的な補填の方が有効な時期に入ったようである。^(注59)ただし、14年からわずか2年間で収入ナラシの相対的な有効性が低下したのは、補填率の制限も影響している。

また、酪農利幅保険については、十分な補填がなされていないという指摘があり、別途の緊急支援策も打ち出されている。また、有料保険の利用者が2割強（16年）にとどまっており、かつ前年の半分以上に減っている。とはいえ、乳価下落によって16年半ばに本格的に保険金が発生し始めた段階であり、制度の評価が定まるのはこれからであろう。

(注59) 日本では、これまでしばしば、数年以上にわたる値下がりに対して収入ナラシの効果は薄いことが指摘されてきた。米国でも同様のことが予想されていたが、それが安値の長期化によって実際に確認されつつあるといえよう。なお、米国では収入ナラシ・不足払いのいずれについても、農場価格が融資単価を下回る極端な安値の場合には販売支援融資の価格支持・不足払い機能が発動されて下支えとなる。

(2) 高価格期の施策と農業者の利用

2014年農業法で導入・改正された主な施策である主要作物の収入ナラシと、綿花の上乗せ型収入保険（STAX）、酪農利幅保険は、いずれも農業団体の提案に基づいて作られたことからわかるように、農産物の高価格期には一定の合理性があった。しかし、その後の安値によって、必ずしも想定どお

りには機能していないように見受けられる。

高価格期には、不足払いが発動されなくなり、同時に生産費も上昇したため、作期中の収入変動リスクに対処するため、収入保険の重要性が高まった。しかし、作物の高値と連動して保険料負担が増大し、それをきっかけとして、収入保険を補完する収入ナラシが導入（2008年農業法）・拡充（2014年農業法）された。一方、農産物の高値は酪農にとっては飼料価格の上昇となり、生乳の不足払いでは生産費を賄えなくなったため、酪農利幅保険への転換がなされた。

2014年農業法の形成過程では、当初はリスク管理と称して、保険を重視し、従来の不足払いから、保険に上乘せする軽微損失対応（収入ナラシ）への転換を目指す議論が支配的となった。実際、12年に上院で可決された法案は、不足払いを廃止して収入ナラシに一本化する内容であった。綿花の上乗せ型収入保険（STAX）も、こうした文脈のなかで登場した。

それに対して、下院農業委員会の指導部は、数年にわたる安値への備えが必要であるとの認識に転換し、その主張によって最終的には不足払いが継続された。しかも廃止された直接固定支払いからの予算移転によって、発動価格も大幅に引き上げられた。先見の明があったといえよう。

しかし、農業者の多くは収入ナラシを選択した。目先の発動予想に左右された面もある。小麦など、今後不足払いが有利になると見込まれる作目は多く、当初の選択が裏目に出そうな農業者も少なくないとみら

れる。ただし、収入ナラシの導入を主導したトウモロコシや大豆については、収入ナラシが相対的に有利となっており、その選択はある程度合理的にみえる。

STAXは導入以前に綿花が値下がりしたため魅力が薄れ、利用は作付面積の3割にとどまっている。不足払いに代わるセーフティーネットとしての意義が問われかねない状況といえよう。

酪農利幅保険プログラムについては、飼料価格が低下したため、乳価が下落しても保険金が支払われにくく、そのために利用が進まないようにもみえる。足元の市況悪化やルール改正を受けて、参加者と有料保険の利用が増えるかどうか注目される。

（3）次期農業法へ向けて

最近数年間における農産物の安値・値下がりには、次期農業法の基本的な前提条件となるはずである。とりわけ、今後も安値が続く場合は、高値への適応というこれまでの基調からの転換につながる可能性がある。例えば、不足払いへの揺れ戻しなどの動きが生じるかもしれない。

また、2014年農業法で導入された諸施策は、実施を経て課題が明らかになりつつある。収入ナラシについては、郡単収の精度向上や、補填率の制限への何らかの対処が求められよう。酪農利幅保険については、飼料費など計算方法の見直しが必要との指摘がある。

一方、綿花政策については再検討が必要となろう。既に下院農業委員長は、現行政

策が「機能していない」として、次期農業法で見直すとともに、一般基礎面積を通じた他作目（落花生など）への影響にも対処する意向を示している（Delta Farm Press, 16年7月26日）。15年産綿花の臨時助成は、1996年農業法で不足払いを廃止した後の対応と類似している。当時は高価格期に全作目の不足払いを廃止したものの、直後のアジア通貨危機で輸出需要が減退して農産物価格が下落し、97年から毎年臨時の直接支払いで不足払いに相当する補填を実施したうえ、2002年農業法で不足払いを復活した。^(注60)しかし今回は、ブラジルの報復措置を避けながら対策を検討する必要があり、紆余曲折が予想される。

2014年農業法の有効期限は、18年9月末である。それまでに次期農業法を成立させることを目指して、前年（17年）には、議論が活発化するのが通例である。議論の方向は足元の市況に左右されるため、今後の農産物価格動向が注目される。また、16年11月に行われる大統領・議会選挙の結果も、

今後の政治環境を通じて議論に影響を及ぼすであろう。

（注60）制度の内容を変更し、名称はCCP（前出）に改められた。

<参考文献>

- ・平澤明彦（2014）「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—」『農林金融』（67巻）12月号（2～17頁）
<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1412re1.pdf>
- ・平澤明彦・亀岡鉦平（2016）「農業所得に影響を及ぼす米国2014年農業法の実施状況」『農林水産省 平成27年度海外農業・貿易事情調査分析事業（農業所得構造分析）報告書』第IV部、3月
- ・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、1～49頁
- ・吉井邦恒（2015）「アメリカの収入保険制度」『農業収入保険を巡る議論』筑波書房、7～26頁
- ・Congressional Budget Office (CBO) (2014) "CBO's April 2014 Baseline for Farm Programs", April 14.
- ・Shields, Dennis A. (2014) "Agricultural Disaster Assistance," CRS report, RS21212, February 7.
- ・Zulauf, Carl (2016), "Cottonseed and U.S. Oilseed Farm Program Issues," farmdoc daily (6):18, January 28.

（ひらさわ あきひこ）

