

米国2018年農業法

—主な論点と農産物プログラムの改正内容—

基礎研究部長 平澤明彦

〔要 旨〕

2018年農業法（および2018年超党派予算法）の主な課題は長引く農産物の安値に対応した農産物プログラム（農業所得支持等）の修正であった。該当する主な改正内容は、不足払い・収入ナラシ制度選択の年次化、郡収入ナラシの単収データ改善、綿花（実綿）の不足払い・収入ナラシへの復帰、酪農利幅補償プログラムの各種改善、乳製品買入介入制度の廃止である。また、将来の値動きに備えた施策として、融資単価の引上げと、農産物の高価格が続いた場合における不足払い発動価格の一時的な引上げが挙げられる。

審議過程では低所得者向け食料援助（SNAP）の削減が争点となったものの、中間選挙の結果を受けて現状維持が決まった。市況の追い風や立法と施策の工夫、農業部門の結束などにより最終的には短期間で、かつ歴史的な賛成多数により農業法が成立した。

トランプ政権は通商摩擦による農業者の損失を補償する措置を独自に導入しており、その規模は農業法の施策に匹敵する。

目 次

はじめに

1 農業法の概観

2 農産物の安値と財政制約

3 農産物プログラムの改正

(1) 主要作物

(2) 綿花

(3) 酪農

4 農業法を巡る政治情勢

(1) SNAP縮小論から現状維持へ

(2) 圧倒的賛成多数での成立

(3) トランプ政権の貿易緩和プログラム

まとめと考察

はじめに

米国ではおおむね5年ごとに農業法(Farm^(注1) Bill^(注2))と呼ばれる法律を制定し、主要な農業政策を定めている。米国は日本の主要な農産物輸入先であり、かつしばしば革新的な施策を創り出しているため、その政策動向は重要である。現行の2018年農業法は18年12月20日に成立し、有効期間は23財政年度末(23年9月30日)までである。その内容は大枠としては現状維持色が強いものの、詳細をみると将来重要となり得る改正点も多く含まれている。本稿はこの新しい農業法について紹介する。

2018年農業法の主要な課題は、長引く農産物の安値に対応した農業所得安定化政策の改定である。「農業法」は通称であり、2018年農業法の法律名は「2018年農業改良法(Agriculture Improvement Act of 2018)^(注3)」(公法115-334)である。この名称にも反映されているように、既存条文の部分的な変更を多く含み、その内容を理解するには従来^(注4)施策の把握が前提となる。

また、18年9月まで有効であった従前の2014年農業法は、その最後の年に2018年超党派予算法によって改正された。この改正は2018年農業法と一体のものとして捉えるべき重要な内容を含んでいるので合わせて取り上げる。

以下では農業法の概観と主な論点、そして農産物プログラム(後述)の構成と改正内容について述べる。そして後段では法律

の形成過程と、トランプ政権による独自の貿易緩和プログラムについて手短に触れたい。

あらかじめ要点を述べると、2018年農業法の農産物プログラムは、第一に14年以來続く農産物の安値への対応を行った。すなわち綿花と酪農のセーフティーネット再構築(綿花の不足払い復活、酪農利幅補償の拡充)や、不足払い・収入ナラシ制度の柔軟性拡大(制度選択の毎年実施)等である。また、第二に財政制約の下で当面の支出を抑制しながら農産物のさらなる値下がりや高値の再来に備えた(融資単価の引上げ、高値が続いた場合に不足払い発動価格を一時的に引上げ)。法律の形成過程においては、前回の2014年農業法に続いて低所得者向け食料援助(SNAP)の縮小を巡り厳しい対立が生じたものの、最終的には短期間で歴史的な多数の賛成により法案が成立した。そしてトランプ政権は通商摩擦で損失を被った農業者への支援措置を実施しているが、農務省独自の施策としては前例のない規模であり、農業法の施策に匹敵する。

(注1) 実際の制定時期は法案作成・審議の経過次第ですれこみ、前後の農業法との間の期間が5年とならないこともある。たとえば2008年農業法と2014年農業法の間は6年、2014年農業法と2018年農業法の間は4年となっている。2008年農業法は期間が延長されたため、08~13作物年の6年間を対象となった。

(注2) billは通常は法案のことであるが、農業法の場合は成立した法律もFarm Billと呼ばれている。

(注3) これは短縮名称であり、正式な名称は「2023財政年度までの農務省による農業およびそれ以外のプログラムの改革と継続、およびそれ以外の目的について定める法律」。

(注4) 従来の2014年農業法などの規定を修正する形の条文が目立つ。

1 農業法の概観

米国では議会の権限が強く、法案の提出と予算の決定は議会の管轄である。法律は各種施策の具体的な内容を規定しており、分量も多い。

農業法は各種の具体的な施策の集合体であり、条文は数百頁に達する。そのあり方は乗合バス (omnibus) とも呼ばれる。農業法に基づく財政支出の大部分は義務的支出 (mandatory spending) ^(注5) であり、連邦政府の年次予算に自動的に組み込まれる。そのため農業法では個々の施策について支出の単価や予算額を定め、また法案には議会予算局の作成した年次別財政予測値を付している ^(注6)。

2018年農業法は全体で12編からなり (第1表)、その構成は従前の2014年農業法と同じである。予算額 (予測値) は5年間合計で4,282億ドル (1ドル≒110円として47兆円強) である。そのうち栄養プログラム (低所得者向けの食料援助等) が全体の4分の3を占めている。この栄養プログラムは基本的に

第1表 2018年農業法の構成

編	名称	編	名称
1	農産物	7	研究、普及および関連事項
2	保全	8	林業
3	貿易	9	エネルギー
4	栄養	10	園芸
5	信用	11	作物保険
6	農村振興	12	雑則

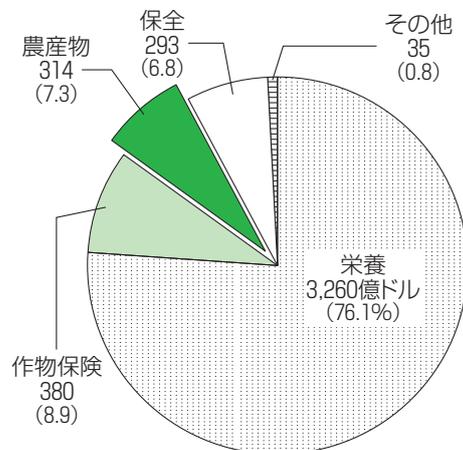
資料 筆者作成

福祉政策であり、それを除けば農業関連予算は4分の1にすぎない。しかし政治的には栄養プログラムによって都市部の民主党議員等からの支持を取りつけ、議会における農業法の可決が可能となる。農業補助金と食料援助のいずれも単独では議会に必要な支持を得られないため、こうした協力関係はオムニバス式の農業法が作られるようになった1973年農業法以来続いている。

農業関連の主要な施策は作物保険 (収量保険・収入保険)、農産物プログラム (各種直接支払い等)、保全プログラム (土壌・環境) であり、これらと栄養プログラムを合わせると予算全体の99.2%に達する (第1図)。農産物プログラムと作物保険は農業所得の補てんないし安定化を目的とする施策であり、合わせて農業所得安定化政策と呼ぶ ^(注7)。本稿ではそのうち2018年農業法の主な対象である農産物プログラムを取り上げる ^(注8)。

新たな農業法の予算規模は既存制度によ

第1図 農業法の予算内訳(2019~2023年合計)



資料 CRS(2019)掲載データ

って基準額が決まる。議会予算局は、現行法が継続した場合を仮定した将来10年間分の予算所要額を予測している。これを予算基準額 (baseline) といい、新たな農業法を策定する際の予算枠として用いられる。米国では農産物の価格と連動する施策が多いため、この点は重要である。市況次第で当面あまり発動の見込まれない施策であれば少額の予算で農業法に盛り込むことができ、市況が変化すればその次の農業法で自動的に大きな予算を確保できる可能性がある。

(注5) 義務的支出以外の部分は裁量的支出 (discretionary spending) である。下院および上院の法案に関する議会予算局の推計 (CRS (2018b) を参照) を元にすれば、2018年農業法の支出額のうち裁量的支出は5%強、つまり義務的支出は95%弱とみられる。

(注6) 法律の有効期間は5年間であるが、財政予測は10年分作成される。

(注7) 米国ではしばしばセーフティーネットと呼ばれる。

(注8) 作物保険の変更点は少ない。保全プログラムは紙幅の制約から割愛したが予算配分の変更などの各種変更がなされている。

2 農産物の安値と財政制約

2018年農業法の重要な規定要因は、長引く農産物の安値と財政制約の2つである。

米国の主要穀物価格は07年から14年前半まで高値となった (第2図)。バイオ燃料原料用のトウモロコシ需要拡大、原油など商品市況の高騰、中国の輸入拡大といった要因が重なり、投機資金も流入した。そうしたなかで2008年農業法と2014年農業法では農産物の高値に対応した農業所得安定化政策の形成が進み、2014年農業法では値下が

第2図 米国3大作物の価格推移



りに備えた施策が拡充・新設された (平澤 (2014))。

上記の高値要因は順次後退していった。バイオ燃料の生産は頭打ち、商品市況は低調となり、中国の輸入は減速した。その後、14年後半以降の主要穀物価格は06年以前に比べれば依然として高いものの、ピーク時と比べれば半分程度の安値が続いている。低価格が長引くなかで、2014年農業法で導入・改正された農業所得安定化政策は農業者の所得減少を補償するうえで問題が指摘されるようになった。詳細は次節以降で述べるが、なかでも綿花と酪農については刷新された制度の不具合が顕著となり、何らかの対応が必要とみなされた。また、それ以外の作物についても安値の長期化によって収入ナラシによる補償の水準が低下し、有効性が減じた (平澤 (2016))。

農産物の値下がりにより農業所得が減少したものの、そのてこ入れのために農業法の予算を増額することは容易ではない。議会で追加的な財政支出を定める際には、財政状態の一層の悪化を防ぐ目的で、同額の

財源拡大または他の支出の削減を求める「ペイゴー (PAYGO: Pay As You GO)」ルールが課されている。

むしろ共和党の財政保守派は栄養プログラムのうち最大の施策であるSNAP(補助的栄養支援プログラム)^(注9)を中心に農業予算の大幅な削減や、栄養プログラムの農業法からの分離を要求していた。SNAPの支出は08年のリーマンショック以後、景気後退を反映して倍増し、財政保守派の反発を招いた。2014年農業法を制定する過程ではSNAPの縮小が争点となり、13年には下院本会議で史上初めて農業法案が否決され(平澤(2013))、さらにいったんは栄養プログラムが別の法案として切り離されるに至った。最終的には従来型の農業法が成立したものの、これは栄養プログラムと農業関連施策を組み合わせることで議会の承認を確保する従来の枠組みを揺るがす事態であった。農業部門が内部にいくつもの対立を抱えて結集力を欠いた(平澤(2013))こともこうした混乱の一因となった。2018年農業法へ向けて、下院共和党はSNAP受給者に要求される就労義務(以下「就労要件」という)の強化を主張し、トランプ大統領もそれを支持した。そして後述するようにこれが2018年農業法の形成過程における最大の対立点となった。

一方、綿花と酪農については新たな農業法を待たずに18年から施策が変更された。2018年超党派予算法(Bipartisan Budget Act of 2018, PL 115-123、2月9日成立)に盛り込まれた2018年農業プログラム改善法(Improvements to Agriculture Programs

Act of 2018)^(注10)により、既存の2014年農業法を改正したのである。この改正によって5年間で7億ドルの追加的な予算^(注11)が得られた。この予算枠は、2018年農業法の予算にも反映^(注12)されている。

(注9) Supplemental Nutrition Assistance Program。低所得者向けの食料援助であり、旧称はフードスタンプ。

(注10) 本来は災害支援を目的とする追加的な歳出予算法案であった。

(注11) 支出額ベースの値。

(注12) 綿花団体はこうした手段なしに2018年農業法の審議過程で追加的な予算を確保することは難しかったであろうと述べている(NCC(2018))。

3 農産物プログラムの改正

次に、主要作物と酪農について、農産物プログラムの概要と2018年農業法による主な改正点^(注13)を整理する。ただし綿花は今回の焦点の一つであり、固有の問題を有するため他の作物とは分けて述べる。

(注13) これ以外に砂糖プログラムもあるが、やや特殊であり改正点もほとんどないため割愛する。

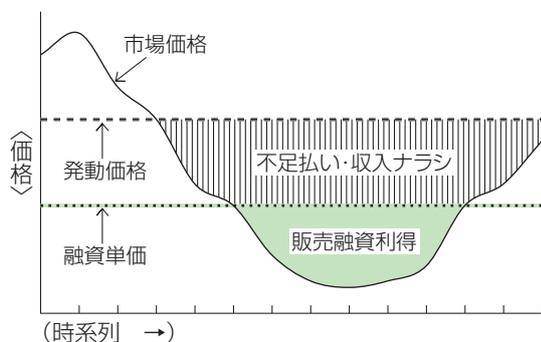
(1) 主要作物

a 制度の概要と論点

主要作物の農産物プログラムは農産物の価格等が下落した際の補てんを行う制度であり、2階建てとでもいふべき構造になっている(第3図)。1階部分は価格の極端な低迷時に対応する販売支援融資であり、2階部分はそれよりも市場価格が高い場合にも対応する不足払い・収入ナラシ^(注14)である。

(注14) 本稿では一貫性を持たせるため制度の一般的な呼称として「不足払い」と「収入ナラシ」を用いる。正式な制度名は法律や法案ごとに異なる場合がある。「不足払い」は同種の制度が最

第3図 主要作物の農産物プログラムの仕組み (模式図)



資料 筆者作成

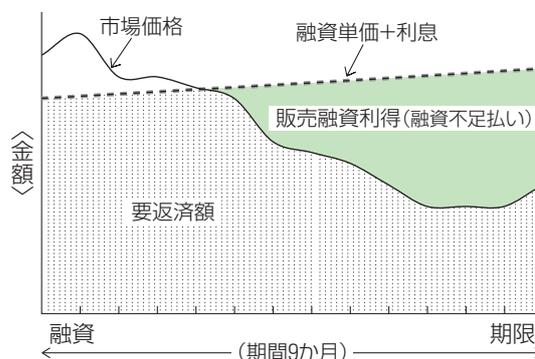
初に導入された当時の制度名であり、「収入ナラシ」は日本の類似の制度から援用した。現行の不足払い制度は2014年農業法で導入された価格損失補償 (PLC: Price Loss Coverage)、2008年農業法までは価格変動対応型支払い (CCP: Counter Cyclical Payment) であった。現行の収入ナラシ制度は2014年農業法で導入された農業リスク補償 (ARC: Agriculture Risk Coverage)、2008年農業法では平均作物収入選択 (ACRE: Average Crop Revenue Election) プログラムであった。

(a) 販売支援融資

販売支援融資 (Marketing Assistance Loan) は、作物を担保とする融資を提供するとともに、抵当流れ、返済額の引下げ、それに融資不足払いを組み合わせることで価格低迷時における最低限の所得支持を行う (第4図)。

作物担保融資は期間9か月の短期融資である。融資額は、作物の単位数量当たりの金額 (融資単価) があらかじめ定められている。これによって農業者は当座の運転資金を確保することができ、収穫時の投げ売りを避けて市場価格が高くなるまで作物の売却を待つことが可能となる。なお、融資単価は生産費の高まりにもかかわらず近年多くの品目で横ばい傾向が続いていた。

第4図 販売支援融資の仕組み (模式図)



資料 筆者作成

この融資はノンリコース融資、すなわち担保価値以上の返済を求めない仕組みである。作物の市場価格が融資額 (融資単価) よりも低くなった場合、農業者にとっては融資を全額返済するよりも、返済せずに担保作物を差し出す、つまり抵当流れとした方が有利となる。このとき農業者は融資額 (利息を含む) を手元にとどめることで農産物価格よりも多くの金額を得ることになる。

しかし、これでは価格下落時に多くの農家が抵当流れを選択し、政府に在庫が集積してその管理と処分に費用がかさんでしまう。それを少なくするための仕組みが2種類用意されている。一つは融資の返済額を市場価格の水準まで引き下げる措置であり、もう一つは融資不足払いである。

融資の実際の返済額は、融資額 (および利息) と市場価格のうち低い方である。市場価格は原則として農場所在地域の実勢価格 (30日間平均) である。返済額が融資額 (および利息) を下回る場合、その差額を販売融資利得 (marketing loan gain) という。しかしこの返済額は、抵当流れ・政府在庫

の拡大およびそれにかかる政府の費用を最小化するため、また米国産品が自由かつ競争力を持って国内外で販売できるようにするために、農務長官が別の計算方法でさらに低く設定することも可能である。特に綿花（陸地綿）・長粒米・中粒米の場合は、米国の品質と立地に合わせて調整した世界市場価格が用いられ、（国内価格の方が高い場合に）内外価格差を補てんし、国際競争力を持たせる効果がある。

もう一方の融資不足払い（Loan Deficit Payment）は直接支払いの一種であり、融資を行う代わりに、融資単価（および利息）と（融資を仮定した場合の）要返済額の差額を農業者に対して支払う。農業者は必要に応じて同じ品目の任意の分量を作物担保融資と融資不足払いに振り分けて利用することができる。

（注15）綿花の場合は平均輸送コストを含むことが明記されている。

（b） 不足払い・収入ナラシ

次に2階部分は2種類の直接支払い（不足払いと収入ナラシ）があり、作目ごとにいずれか一つを選ぶ選択制である。

不足払いとは、農産物の価格が所定の水単（以下「発動価格」という）を下回った場合にその差額を補てんする制度である。1973年農業法で導入され、所得支持政策を担ってきた。2014年農業法ではほぼ30年ぶりに発動価格が本格的に引き上げられた。

それに対して収入ナラシとは、農産物の販売収入（＝価格×単収）が直近数年間の平均値を下回った場合にその差額を補てんす

る制度である。作物価格の歴史的な高値に対応する施策として、2008年農業法で導入され、2014年農業法による改正でほぼ現在の制度が整えられた。収入ナラシは導入当初から不足払いとの選択制であり、2014年農業法で作目ごとの選択が可能となった。

ちなみに米国の収入ナラシには、計算に郡別単収を用いる郡収入ナラシと、個別農場の単収を用いる農場収入ナラシがある。農場収入ナラシの利用はごく一部に限られているため、以下では郡収入ナラシのみを扱う。

郡収入ナラシは2014年農業法で導入されたが、そこで用いられた全国農業統計局（NASS）の郡別単収データは近隣の郡同士で大きな差が生じたり、実態と合わないなどの指摘が各地で相次いだ。当該データは本来全国集計値を作成する目的で収集されており、郡レベルではサンプル不足によるばらつきや欠落など精度に問題が多かった。

不足払いと収入ナラシの間の選択を考えるには両者を何らかの方法で比較する必要がある。収入ナラシは平年作、つまり単収を一定とみなせば価格ナラシとなり、同じく価格のみに基づく不足払いとの比較が容易となる。その際、直近数年間の平均価格を収入ナラシの発動価格と呼ぶことにする。

不足払いの発動価格は原則として固定されているのに対して、収入ナラシの発動価格は毎年変動する。農産物の市場価格が高まって不足払いの発動価格を上回ると、不足払いは支払われない。それに対して、収入ナラシの発動価格は直近数年間の市場価

格が高ければそれに合わせて上昇するため、高価格の下でも値下がり時の補てんを提供できる。逆に農産物の市場価格が低下して不足払いの発動価格を下回ると、不足払いは値下がりや安値が続いた場合には十分な所得支持を提供できない。このように総じて作物の高値の下では収入ナラシが、安値の下では不足払いが農業者にとって有利となる。

2014年農業法の下では、収入ナラシ制度の各種改善や先行きの作物価格下落見込みから、不足払い・収入ナラシ対象農地の4分の3が収入ナラシを選択するに至った。^(注22) また、収入ナラシはその構想時から既存の収入保険を補完することが想定されており、両者は農産物の高値の下で値下がりリスクに備える「リスク管理」の手段として重視された。ただし、収入ナラシの導入を主導したのは中西部を中心とするトウモロコシ、次いで大豆部門であり、それに対して南部の作物である綿花、米、落花生の各部門は収入ナラシに消極的で、不足払いを重視している。

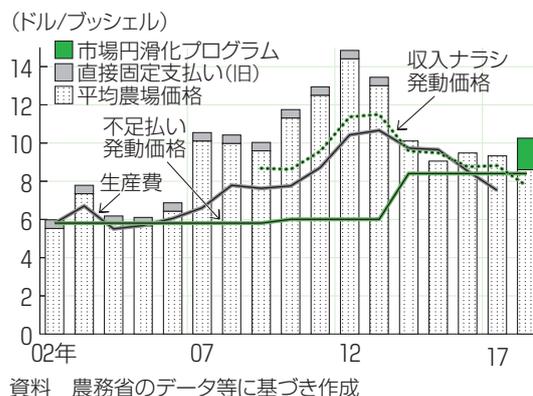
2014年農業法の成立以降、プログラム対象作物の多くは値下がりや安値が続いて収入ナラシの補償水準（発動価格）が低下し、また収入ナラシの補償限度が基準収入の10%までに限られていたため、次第に不足払いの方が有利となった（平澤（2016））。3

大作物のうち小麦は16年、トウモロコシは17年、高値が比較的最近まで続いた大豆ですら、18年には収入ナラシの発動価格が不足払いのそれを下回った（第5図）。いま一つの農業所得安定化政策である作物保険プログラムの収入保険も、短期的な値下がりの補償しかできない^(注23)ため、継続的な安値には対処できない。一定した発動価格により安定的な補償を提供する不足払いの利用意向が高まっているが、既往制度の下では不足払い・収入ナラシの間の選択は各農業法の期間中に1回限りであるため、農業者は収入ナラシから不足払いに乗り換えることはできなかった。2018年農業法が適用される19作物年には収入ナラシから不足払いへ利用者の乗り換えが大規模に発生すると見込まれている（第6図）。

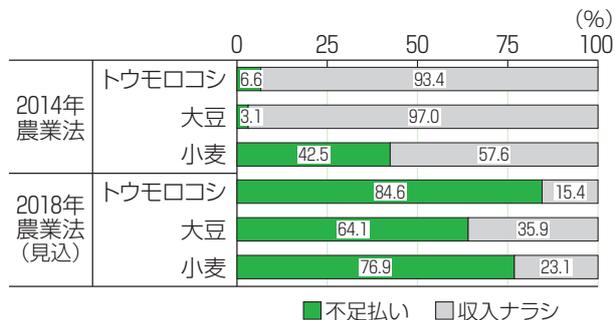
(注16) 正式名称は不足払いと収入ナラシの間で異なり、また法律による変更もあるため、本稿では一貫性を持たせるため「発動価格」を用いる。現行の不足払い制度における正式名称は参照価格（reference price）、2008年農業法までは目標価格（target price）であった。

(注17) 融資単価を引き下げて作物価格の安値を誘導して輸出競争力を回復し、不足払いにより農家の収入を補てんした。これによって価格支持政策と所得支持政策が分離した。

第5図 大豆の政策価格等の推移



第6図 不足払いと収入ナラシの利用面積割合(3大作物)



資料 CBO(2019)のデータに基づき作成
 (注) 収入ナラシは郡収入ナラシと農場収入ナラシの合計。

(注18) 農場収入ナラシはまた、対象品目すべての合計収入を補償対象とする品目横断的な制度である。個別農場の単収は変動が大きいため、補償対象面積は基礎面積の65%に抑えられている(郡収入ナラシの場合は85%)。

(注19) 2008年農業法では州単収に基づいていたが、州内で地域により作況の相違が大きいため、農場の単収リスクに十分対応できなかった。

(注20) 現実には、収入ナラシには単収の下落を補てんする機能もあり、それは農業者が収入ナラシを選択する理由となり得る。干ばつ等による単収リスクの大きな作物や地域ではそうした傾向が強まる。

(注21) 5中3平均。米国の収入ナラシ制度では免責部分が14%あるため、実際にはその86%を用いることにする。

(注22) 導入初年次に収入ナラシの発動がほぼ確実であったことから、事前の予想を上回る選択率の高さとなった(平澤(2016))。

(注23) 日本の収入保険とは異なり、通常は作付期から収穫期までの収入(=価格×単収)の下落が保険の対象となっている。日本の収入保険制度と類似した過去数年間の平均収入に基づく保険としては、総農場収入補償(WFRP)保険がある。

(c) 過去実績と受給額上限

不足払い・収入ナラシの支払額は、財政支出の抑制とWTO対応のため、過去実績に基づく仕組みとなっている。支払対象となる農地面積(支払面積 payment acres)は過去の品目別作付実績に基づく基礎面積(base acres)の85%が用いられる。また、不

足払いの支払額算出に用いられる品目別の単収は各農業者の過去実績に基づく支払単収(payment yield)が用いられる。一方、収入ナラシの発動基準は過去5年間の平均的収入(基準収入)から免責部分(14%)を差し引いたものである。

$$\begin{aligned} \text{不足払い支払額} &= (\text{発動価格} - 12\text{か月平均全国市場価格}) \times \text{支払単収} \times (\text{基礎面積} \times 85\%) \\ \text{郡収入ナラシ支払額} &= (\text{基準収入} \times 86\% - \text{実績収入}) \times (\text{基礎面積} \times 85\%) \\ \text{ただし、基準収入} &= 5\text{中3平均全国価格} \times 5\text{中3平均郡単収} \\ \text{実績収入} &= \text{全国価格} \times \text{郡単収} \\ \text{支払額は基準収入の10\%以内} \end{aligned}$$

また、助成金が不要とみなされる高額所得者や大規模経営への支払いを防ぐため、不足払い・収入ナラシには受給者の所得上限と受給額上限が設定されている。

それに対して、販売支援融資の利用数量は過去の生産実績などによらず農業者の任意であり、受益額ないし受給額上限に関する制限も緩やかである。大規模経営や、過去実績のない生産にも対応することができる。できる限り多くの生産物を対象とする最低限の施策という性格をみて取ることができる。加えて、販売支援融資は資金を早く受け取れる利点がある。不足払い・収入ナラシは年間平均価格を用いるため、支払時期は遅く収穫期から1年後となる。

b 改正内容

(a) 販売支援融資

販売支援融資の主な改正点は、融資単価の引上げと受給上限額の廃止である。

融資単価の引上げは、不足払い・収入ナ

ラシに影響を及ぼす。農産物プログラムによる補てんの対象となる価格帯の上限は不足払い・収入ナラシの発動価格で定められており、融資単価の引上げはそのなかで販売支援融資が対応する部分を広げ、これまで不足払い・収入ナラシが対応していた部分を置き換えることを意味している。前掲の第3図で言えば、2階部分の上限を固定したままで1階部分の天井を高くすることになる（2階はその分薄くなる）。これによって想定される変化は、①農産物担保融資の金額が増えることと、②早期に価格補てんを受けられる（上述）範囲が広がること、③作物の値下がり幅が収入ナラシの補償範囲（基準収入の10%分）を上回った場合に補てんできる価格帯の範囲が広がること、④そして2階部分の対象から外れている農産物（過去の生産実績を持たない作物や、所得・受給上限を上回る大規模経営）の補てん水準が高まることである。

融資単価が引き上げられた品目は、3大作物とそれ以外の穀物および豆類である（後出第2表）。いずれも現状の市場価格水準では販売融資利得や融資不足払いは発生せず、農家にとって当面の利点は農産物担保融資の金額が増えることである。

また、販売支援融資は制度全体が受給上限額の対象外となった。これまで2014年農業法では抵当流れによる受益額のみが対象外であり、融資利得と融資不足払いには受給上限額が課されていた。

(b) 不足払い・収入ナラシ

不足払い・収入ナラシの主な改正点は、制度選択の機会が毎年が増えたことと、作物価格の高値が続いた場合における不足払い発動価格の一時的な引上げ、そして郡単収のデータ改善である。

農業者は作目別に不足払いと収入ナラシのいずれかを選択するが、新たに毎年選択が可能になった（ただし2020年を除く）。従来、選択の機会は各農業法当初の1回のみであった。

不足払いの発動価格は原則として作目ごとに一定の値が定められているが、温帯ジャポニカ米の場合は長粒米の発動価格と連動しており、今回その方式が変更された。従来は長粒米の115%だったのに対して、19年以降は中粒米と米全体（いずれも12-16年平均）の実際の価格比が適用される。価格比を全国農業統計局のデータにより試算すると123.6%である。^(注24)

また、新たな仕組みとして、過去数年の作物価格が高い場合に不足払いの発動価格を最高で15%まで引き上げる方式が導入された。その場合、通常の出発価格の代わりに直近5年間における全国平均価格の5中3平均値に85%を掛けたものを用いる。^(注25)これによって発動価格は毎年見直される。

収入ナラシの郡単収データは今回の改正により、信頼性が高いとされる農業リスク管理局（RMA）の作物保険用データを優先的に用いるよう変更された。また、基準収入^(注26)を算定する際に用いる価格は原則として直前5年間における全国平均価格の5中3

平均値であるが、下限値が設けられている。下限値には不足払いの発動価格が用いられており、今回の不足払いの改正によってこの下限値が引き上げられる可能性がある。

(注24) これを適用すると19年の参照価格は17.30ドルとなり、従来の16.10ドルから7%強の引上げとなる。

(注25) 名称は実効参照価格 (effective reference price)。本稿で用いている収入ナラシ発動価格 (5中3全国平均価格×86%) とほぼ同じ水準である。

(注26) 基準収入については不足払い・収入ナラシの過去実績の項を参照。

(c) 品目別の比較

こうした制度改正の結果をすべての作目について対比するため第2表を作成した。新制度の適用初年次となる19作物年の数値を用いたが、農場出荷価格 (全国平均価格) はデータの制約から18販売年である。

不足払いの発動価格が一時的に引き上げられる品目は、ここ数年間高値の続いたいくつかの油糧種子と豆類に限られている。そのうち菜種と豆類は19年作の農場出荷価

第2表 プログラム作物の市場価格、政策価格と増減率(2019年)

(単位 ドル、%)

作目と数量単位		農場出荷価格 (18年)	全国融資単価 (引上率)	発動価格			
				不足払い		郡収入ナラシ (14年対比)	
				参照価格	実効参照価格 (引上率)		
3大作物	トウモロコシ	bu.	3.60	2.20 (+12.8)	3.70	同左	3.18 (△30.1)
	大豆		8.60	6.20 (+24.0)	8.40	同左	8.15 (△22.8)
	小麦		5.15	3.38 (+15.0)	5.50	同左	4.78 (△15.9)
穀物	大麦	bu.	4.60	2.50 (+28.2)	4.95	同左	4.45 (△ 5.1)
	オーツ麦		2.65	2.00 (+43.9)	2.40	同左	2.21 (△20.8)
	ソルガム		3.35	2.20 (+12.8)	3.95	同左	3.41 (△22.4)
	米(長粒種)	cwt	10.70	7.00 (+ 7.7)	14.00	同左	12.04 (△ 0.0)
	米(中・短粒種)		12.20	7.00 (+ 7.7)	14.00	同左	12.04 (△ 0.1)
	米(温帯ジャポニカ)		18.30	7.00 (+ 7.7)	17.30	同左	16.68 (△ 0.0)
落花生	トン	430	355 (据置き)	535	同左	460 (△ 0.0)	
油糧種子	ヒマワリ種子	cwt	17.00	10.09 (据置き)	20.15	同左	17.45 (△ 0.2)
	カノーラ		16.35	10.09 (据置き)	20.15	同左	17.33 (△ 0.1)
	亜麻仁		17.41	10.09 (据置き)	20.15	同左	17.42 (△ 8.7)
	カラシ種子		31.50	10.09 (据置き)	20.15	23.17 (+15.0)	27.98 (△ 0.0)
	菜種		22.00	10.09 (据置き)	20.15	23.17 (+15.0)	25.37 (+ 0.1)
	紅花		18.35	10.09 (据置き)	20.15	同左	19.67 (△ 0.1)
	クランベ		26.40	10.09 (据置き)	20.15	23.17 (+15.0)	31.03 (△ 0.0)
胡麻	35.00	10.09 (据置き)	20.15	23.17 (+15.0)	32.11 (+ 0.1)		
豆類	乾燥エンドウマメ	cwt	11.00	6.15 (+13.9)	11.00	同左	10.32 (△ 0.1)
	レンズマメ		20.00	13.00 (+15.2)	19.97	22.33 (+11.8)	23.13 (+ 0.1)
	大ヒヨコマメ		22.00	14.00 (+24.1)	21.54	24.77 (+15.0)	26.92 (△ 0.1)
	小ヒヨコマメ		18.00	10.00 (+34.6)	19.04	20.06 (+ 5.4)	21.28 (+ 0.1)
実綿	lb	—	0.25	0.367	—	—	
綿花		0.70	0.52				

資料 2018年農業法、2018年超党派予算法および農務省“ARC/PLCProgramData”の掲載値に基づき作成

(注) 1 単位のbu.はブッシェル(25~27kg程度、品目による)、cwtは百ポンド(約45kg)、lbはポンド。

2 作目の区分は筆者による。

3 実効参照価格と郡収入ナラシの発動価格は筆者算出。郡収入ナラシは平年(5中3平均)並みの単収を想定。

4 全国融資単価の()内は既往制度からの引上げ率。実効参照価格の()内は参照価格対比の引上げ率。郡収入ナラシの()内は14年からの増減率。

5 農場出荷価格は未確定の推計値。

6 実綿の全国融資単価は不足払いと収入ナラシの計算にのみ用いられる。綿花の全国融資単価は18年の値。

7 温帯ジャポニカ米の参照価格は筆者が算出。

8 表に掲載した以外に羊毛と蜂蜜の融資単価がある。いずれの品目も融資単価は変更なし、不足払い・収入ナラシの対象外。

格が前年並みであれば、この新たな発動価格によって不足払いが発動される。

郡収入ナラシの発動価格^(注27)は、3大作物と各種穀物(米を除く)に関しては2014年農業法の導入時よりも水準が低下している。これは数年来の安値によるものであり、特にトウモロコシの低下割合は3割と大きい。

品目別に発動価格を対比すると、作物の低価格局面を反映して不足払いの有利さが明らかである(第7図)。油糧種子の一部を除きほとんどの作目で不足払いの発動価格が収入ナラシのそれを上回る。また、19作物年は18年並みの価格が続いた場合、3大作物をはじめ大多数の品目で不足払いが発動される。

さらに、19作物年を14作物年^(注28)と比較すると、14作物年には多くの作目で不足払いの発動価格が郡収入ナラシのそれを下回っていた(第8図で100%未満)のに対して、19作物年には各種穀物や大豆で逆転し、不足払いの発動価格の方が高くなった(第8図で100%超過)^(注29)ことがわかる。また、南部を主要産地とする米や落花生は14作物年の時点から不足払いの方が発動価格が高かった。

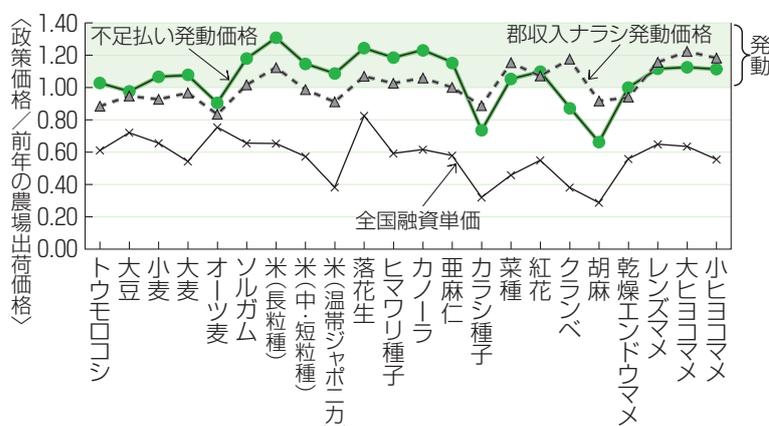
(注27) 郡収入ナラシの発動価格＝

5中3平均全国価格×0.86として計算した。

(注28) それぞれ2018年農業法と2014年農業法の当初年にあたる。2018年農業法は12月、2014年農業法は2月に成立し、いずれもそのすぐ後の春からの作物年度を対象としているためである。

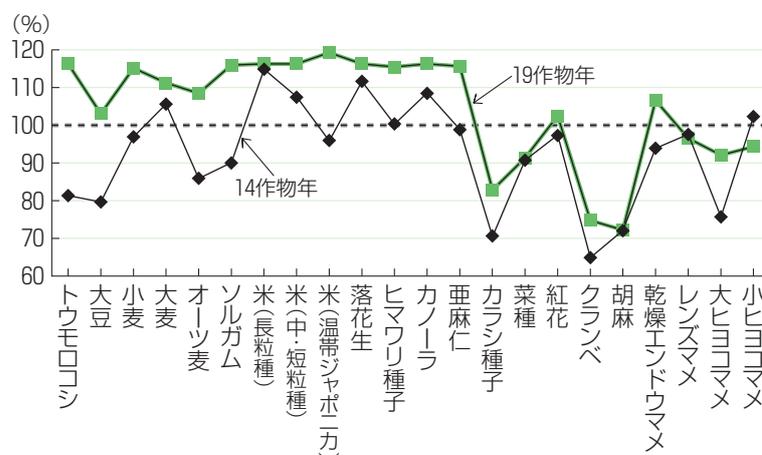
(注29) この値が116%強で頭打ちとなっているのは、収入ナラシの発動価格に下限(不足払い発動価格の86%)が設けられているためである。

第7図 政策価格の比較(2019年)



資料 第2表に同じ
 (注) 1 第2表の各注を参照。
 2 農場出荷価格は農務省の19年予測値が未発表のため代わりに前年(18年)の値を用いた。
 3 縦軸の値が1を上回れば直接支払い等の対象となる。

第8図 発動価格同士の比率(不足払い/郡収入ナラシ)



資料 第2表に同じ
 (注) 1 第2表の各注を参照。
 2 19作物年の不足払いの発動価格は実効参照価格、同じく14作物年は参照価格。

(2) 綿花

a 既往制度の問題点と臨時措置

綿花部門では不足払いの復活が主な課題であった。問題の始まりは、04年に米国がWTOの綿花訴訟（DS267）でブラジルに敗訴したことである（05年に上級審敗訴）。米国はWTO違反とされた施策のうち、輸出信用保証制度を2005年赤字削減法と2008年農業法で大幅に改正したものの、販売融資制度と不足払い制度は維持した。米国の対応に不満を持ったブラジルは米国に対する報復措置の許可をWTOに申請し、09年に認められた。報復措置の対象は農業分野にとどまらず、かつ知的財産権等を含んでいたため米国は本件を重視せざるを得なくなった。両国の交渉の結果、次の米国農業法までブラジルが報復措置の発動を留保する見返りに、米国は10年以降ブラジルの綿花部門に助成金を提供し、また、米国の綿花政策について合意を得るためブラジルと協議を続けることとなった（CRS（2014））。

2014年農業法はブラジルの報復措置を避けるため、綿花を不足払い・収入ナラシの対象から外し、その代替措置として綿花専用の収入保険である積上所得補償保険（STAX）が導入された。折しも10～13作物年は綿花の価格が高く、不足払いが発動されない時期にあたっていたうえ、南部の大干ばつで作物保険の方に関心が高まっていた。STAXを提案したのは全国綿花評議会（NCC）であった。また、販売支援融資についてはそれまで固定されていた綿花の融資単価を世界市場価格と連動させた。

不足払い・収入ナラシの廃止を受けて、14作物年には経過措置として綿花移行支援支払い（CTAP: Cotton Transition Assistance Payment）が適用され、15作物年からSTAXが開始された。^(注30)ところが、綿花価格は2014年農業法の成立後に急落し、15年以降は横ばい傾向となった。綿花は中国を中心とする世界的な在庫の積み上がりや需要の減退により、15年に30年ぶりの安値となったのである。^(注31)新たに導入されたSTAXは作付期から収穫期までの短期的な価格下落にのみ対応しており、^(注32)導入の前年にあたる14年からの値下がりや補償できなかった。STAXの利用面積は綿花の作付面積の4分の1程度（16～18年）にとどまっており、その点でも不足払いに代わる十分なセーフティーネットとは言い難い。もともと綿花は補助金への依存度が高く、09年までは不足払いによる補てんが続いていた。不足払いを失って安値に見舞われた綿花部門は採算割れの状況となった（第9図）。

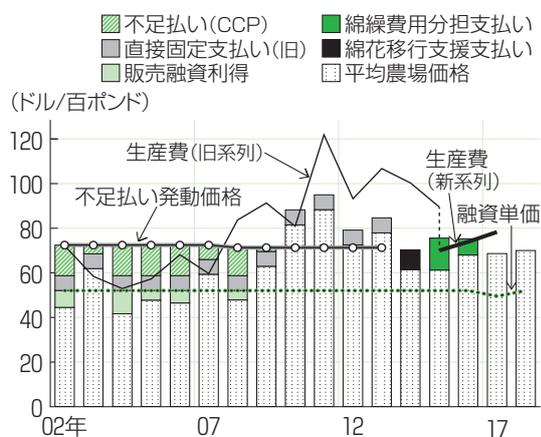
綿花生産者を救済するよう要請を受けた農務省は、農業法によらない独自かつ臨時の直接支払いである綿繰費用分担（CGCS: Cotton Ginning Cost Share）プログラムを導入し、15作物年（3億ドル）と、後になって16作物年（助成率は前年の半分）の綿花にも適用した。

(注30) ただし対象面積は綿花の基礎面積の60%に抑えられた。

(注31) 17年上院農業委員会におけるカンザス綿花協会副会長の証言による。

(注32) これは米国の収入保険の基本的な特徴である。前出の（注23）を参照。

第9図 綿花の価格と補てんの推移



資料 農務省のデータ等

- (注) 1 生産費は地代を含み、綿実との間で生産額に応じて案分。
 2 綿花移行支援支払いは9ドル/百ポンド。
 3 綿繰費用分担支払いは農務省の各種発表を参考にして15年は綿花移行支援支払いの1.6倍、16年はその半分とした。

b 不足払いの復活

2014年農業法によって綿花以外の作物は不足払いの発動価格が引き上げられた。そのなかで不足払いを廃止されて苦境に陥った綿花部門の不満は大きかった。

15年8月に全国綿花評議会は、綿花の副産物である綿実（綿の種子。cotton seed）を「その他油糧種子」の一つとして不足払い（および収入ナラシ。以下省略）の対象とするよう求める方針を決め（NCC（2015））、同年9月に農務長官に要請したが、農務長官はそうした権限は議会にあるとの見解を示し、応じなかった。そのためこの構想は17年に複数の法案に盛り込まれ、最終的に2018年超党派予算法（前述）によって18作物年から綿の不足払いが復活した（CRS（2018a））。

ただし、復活した不足払いの対象品目は綿実ではなく、綿実と綿花（綿繊維）を分離する前の「実綿（seed cotton）」である。

Shurley（2018）によれば、綿花団体にとって綿実を不足払いの対象とするのは当面の対策であり、中長期的には綿実ではなく綿花をプログラム作物に戻したいと望んでいた。実綿は綿花を含むので綿花団体の意向に沿っているものとみられる。

実綿生産者は他の作物と同様、不足払いと収入ナラシのいずれかを選択できる。STAXとの併用は認められない。^(注33) かつての綿花の基礎面積は2014年農業法で任意の作物を作付けできる「一般基礎面積（generic base acre）」に転換されたが、2018年超党派予算法では過去の作付実績を加味して実綿およびその他のプログラム作物の基礎面積に再度転換された。実綿の価格は綿花価格と綿実価格の加重平均値を用いる。不足払いの計算に用いる支払単収は綿花（陸地綿）^(注35) 単収の2.4倍とみなす。また、不足払いと収入ナラシの計算に用いる融資単価は0.25ドルとみなす。^(注36)

一方、販売支援融資は従来どおり綿花が対象である。2014年農業法における綿花の融資単価は、直前2年間における調整済世界価格の単純平均、ただし下限0.45ドル、上限0.52ドル（いずれも1ポンド当たり）であった。2018年農業法ではこれに加えて、前年の融資単価の98%を下回らないようにする条件が追加された。

(注33) STAXの利用減少分および一般基礎面積で作付けされていた他作物の不足払い・収入ナラシ減少分によって、実綿の不足払い・収入ナラシに必要な予算のかかなりの部分を捻出している。

(注34) 基礎面積については不足払い・収入ナラシの過去実績の項を参照。

(注35) 支払単収については不足払い・収入ナラシ

の過去実績の項を参照。

(注36) 不足払い・収入ナラシは融資単価を下回る部分の値下がり販売支援融資制度と重複するため補償しない。前掲第3図を参照。

(3) 酪農

a 酪農利幅補償の概要と問題点

酪農分野では、主要な施策である酪農利幅補償^(注37) (Dairy Margin Coverage) が発動されにくいことが問題となっている。

酪農利幅補償は、2014年農業法によりそれまでの生乳不足払い^(注38)を置き換える形で導入された。補償の対象となる利幅は、米国全体の牛乳価格から平均飼料費用^(注39)を差し引いたものである。保険と同様の仕組みであるが、作物保険プログラムとは別建てで農産物プログラムの一つと位置付けられている。

農業者の参加は1年単位である。参加する農業者は年ごとに何ドルの利幅を補償対象とするか(補償利幅水準 [coverage level])、および利幅の不足額の何%を補償として受けるか(補償割合 [coverage percentage])を選択し、掛け金と事務手数料を支払う。掛け金率は補償利幅水準に応じて定められている。掛け金の額は掛け金率に補償割合と過去生産量^(注40)を掛け合わせたものである。1か月ごとに全国平均の利幅実績が算定され、農業者の選択した補償利幅水準を下回れば、その差額に補償割合と過去生産量を掛けた金額が支払われる。また、掛け金以外に毎年100ドルの事務手数料が課される。

酪農利幅補償が導入された理由は、かつての生乳不足払い制度の下では飼料価格の

高騰時に飼料費がかさんで乳価が低下しなくとも経営収支が厳しくなったためである。また、歴史的な経緯から不足払いの補償対象は小規模生産に限られていたが、酪農利幅補償は参加者に掛け金を課して大規模生産にも対応できるようになった。この施策を提案したのは全国牛乳生産者連合(NMPF)であった。

ところが、酪農利幅補償の開始(14年9月)より前に飼料価格が下落したうえ、制度設計の途中で予算の不足から飼料費用の評価額が切り下げられたため、補償支払いは発動されにくくなった。その結果、参加者は酪農経営の半数程度にとどまり、かつ参加者は主に掛け金の不要な最低水準の保障利幅のみを利用している(平澤(2016))。16年5月前後に乳価が下落し、議会や農業団体の要請を受けて農務省が酪農家支援のためチーズの買入れを実施した時期にも、本プログラムによる補償支払いを受けた酪農家は少なかった。また、本プログラム参加者の生乳生産シェアは8割に達する一方、小規模生産者の参加率は比較的低く、不足払いが果たしていた小規模生産者のためのセーフティーネットとしての役割は弱まっているように見受けられる。それに対して酪農団体は飼料費評価の適正化や、制度の柔軟化などを求めてきた。

(注37) 英語の制度名は2018年農業法で変更された。従来の名称はDairy Margin Protection Program (DMPPないしMPP)。訳語は同じ酪農利幅補償(プログラム)でよい。

(注38) 制度名は生乳所得喪失契約(Milk Income Loss Contract (MILC))。

(注39) トウモロコシ、大豆、アルファルファの全

国価格から所定の重み付けにより算出される。
(注40) 当初は11～13年の年間販売量のうち最大値を用い、以降18年まで、全国平均牛乳生産の増加を反映して調整。

b 各種の条件改善

2018年農業法（および2018年超党派予算法）では、掛け金の値下げや、選択可能な補償割合と補償利幅の範囲拡大などの制度改革がなされた（第3表）。飼料費の評価額上げは実現しなかったものの、平均飼料費用の計算に用いられる各種データについて農務省が検討し報告書を提出することが定められた。

補償利幅水準は100ポンド当たり4ドルから9.5ドル（生産量の制限あり）までの範囲で0.5ドル刻みで選択できる。掛け金率は最低の補償利幅（4ドル）の場合は無料、それ以上は補償利幅の大きさに従って高く設定されている（第4表）。小規模生産については従来は掛け金率が低く設定されていたが、2018年農業法ではさらに引き下げられた

第4表 酪農利幅補償の掛け金率

（単位 ドル／百ポンド）

保障利幅水準	保険料				
	過去の生産量 500万ポンド以下			過去の生産量 500万ポンド超	
	17年 以前	18年	19年 以降	18年 以前	19年 以降
9.5	-	-	0.150	-	-
9	-	-	0.110	-	-
8.5	-	-	0.105	-	-
8	0.475	0.142	0.100	1.360	1.813
7.5	0.300	0.087	0.090	1.060	1.413
7	0.217	0.063	0.080	0.830	1.107
6.5	0.090	0.040	0.070	0.290	0.650
6	0.055	0.016	0.050	0.155	0.310
5.5	0.040	0.009	0.030	0.100	0.100
5	0.025	0	0.005	0.040	0.005
4.5	0.010	0	0.0025	0.020	0.0025
4	0	0	0	0	0

資料 筆者作成

（注）「500万ポンド」は17年までは400万ポンド。

（17年以前との対比）。また、小規模生産に限って補償利幅水準の上限が従来の8ドルから9.5ドルに引き上げられた。この小規模生産量の上限は18年以降、4百万ポンドから5百万ポンド（経産牛220頭に相当）に拡大された。大規模生産者も生産量過去実績のうちこの5百万ポンドについては同じ優遇措置が適用される。また、5百万ポンド超

過分の掛け金率は補償利幅が5.5ドル未満の場合に引下げ、同じく5.5ドル超の場合に引上げとなった。

これまで補償支払いが少なかったことから、17年まで、つまり掛け金率の引下げより前の掛け金については、農業者ごとに補償給付額を差し引いたうえで50%（今後の掛け金に充当する場合は75%）を返還することとなった。このこと

第3表 酪農利幅補償の改正点

2018年超党派予算法	2018年農業法
<ul style="list-style-type: none"> ・小規模生産とみなされる生産量の上限引上げ（年間4百万ポンドから5百万ポンドに） ・小規模生産の掛け金率を大幅に引下げ ・補償金の算定・支払いの頻度を2か月ごとから月次に短縮 ・参加期間の短縮（プログラム有効期限までから年ごとに）（注） 	<ul style="list-style-type: none"> ・掛け金率の再調整 ・補償割合の範囲拡大（下限25%から5%に、上限90%から95%に） ・小規模生産に限り補償利幅の上限を引上げ（百ポンド当たり8ドルから9.5ドルに） ・補償割合・報償利幅を固定する継続参加者の掛け金割引（25%） ・17年までの掛け金返還（給付額を差し引いた額のうち50%、ただし先行きの掛け金に充当する場合は75%） ・過去生産量の更新を停止 ・飼料費用のデータに関する報告書 ・酪農粗利幅保険（LGM-D）との併用が可能に

資料 筆者作成

（注）農務省は既に2014年農業法の期間途中での脱退を18年から認めていた。

からみて、18年以降の掛け金率の引下げは、高すぎた掛け金率の是正という側面もあると考えられる。

他の施策との関係では、作物保険プログラムの既存商品である酪農粗利幅保険 (LGM-D) との併用が新たに認められた。また、法改正とは別に、総合農業団体であるファームビューローがファームビューロー保険会社などとともに酪農収入保険を開発し、18年秋から申込みが可能となっている。

c 介入買入れの廃止

2008年農業法までは、乳製品の介入買入れにより価格支持を行う乳製品価格支持プログラム^(注41)が存在した。2014年農業法は、目的を利幅の下支えに変更したうえで介入買入れ制度^(注42)(乳製品寄付プログラム)を残した。

2018年農業法ではこうした常設の介入買入れ制度は廃止され、代わりに牛乳寄付プログラム (Milk Donation Program) が導入された。この新たな牛乳寄付プログラムは、所定の予算額 (年間5百万ドル、19年のみ9百万ドル) で牛乳の寄付を奨励して低所得者への栄養支援を提供し、食品の廃棄を削減するための制度である。従来制度とは異なり価格や利幅の水準に基づいて発動されるわけではないため、需給の変動を調整して市況を下支えする機能はなくなり、福祉政策的な色彩が強くなったと考えられる。

(注41) Dairy Product Price Support Program (DPPSP)。

(注42) Dairy Product Donation Program (DPDP)。

4 農業法を巡る政治情勢

(1) SNAP縮小論から現状維持へ

2018年農業法は下院での厳しい対立にもかかわらず、最終的には短期間で、かつ高い支持を得て成立した。歴史的な成功と言ってよいかもしれない。

法案の公表から成立までの期間は8か月強で (第5表)、草案から2年半近くかかった2014年農業法とは様変わりであり、その前の2008年農業法や2002年農業法よりも短い。法案の提出と同じ年に成立したのは1990年以来 (Agri-Pule, December 12, 2018) のことであり、近年の通例と異なり、従前の農業法の期間を延長する必要もなかった。

SNAPを巡る対立 (前述) から一転して合意に至った背景には、18年中間選挙と、両党間の事前の交渉があった。

本来、農業法の法案作成は共和党と民主党が共通の利害に基づいて両党派で行うのが通例である。下院の2018年農業法案についても、18年春の段階で既にSNAP以外の内

第5表 2018年農業法の審議過程

	下院	上院
法案名	2018年農業・栄養法 (H.R.2)	2018年農業改良法 (S.3042)
委員会	4月12日 公表 4月18日 可決	6月8日 公表 6月13日 可決
本会議	5月18日 否決 6月21日 可決	6月28日 可決 (下院法案を置換え)
両院協議会	9月5日 開始、12月10日 合意 12月11日 下院可決、12月12日 上院可決	
成立	12月20日 大統領署名、成立(公法115-334)	

資料 Congress.govおよび報道発表

容については両党間ですり合わせが進んで
(注43)
いた。

しかし、下院では共和党のライアン議長が17年中から自身の福祉改革の締めくくりとして受給者の就労要件強化を中心としたSNAPの大幅削減を打ち出しており、コナウェイ農業委員長（共和党）が民主党側に譲歩する余地は限られていた。そのため農業委員会において民主党は交渉と修正案の提出を拒否し、農業委員会、次いで本会議でも共和党だけで法案を可決する事態となった。しかも下院本会議では、農業法案は移民関連法案に関する財政保守派の思惑からいったんは否決され、可決には再度の採決が必要であった。党派対立と本会議での否決は2014年農業法を想起させる展開であった。

一方、上院では共和党は可決に必要な6割の議席を有さないため、両党派でSNAP削減を含まない現状維持色の強い法案を作成した。上院は一貫してSNAPの削減に反対であり、下院農業委員会のピーターソン民主党筆頭議員も両院協議会が設置されれば上院農業委員会の側に立つことを明言した。こうして下院共和党との対立が続き、法案の検討はこう着状態となったが、11月には中間選挙が控えており、両者とも本来の主張を曲げて妥協をする意志はなかった。

しかし、中間選挙が終わると事情は一変した。民主党が下院の多数党となったため、19年1月から下院議長と農業委員長が民主党に交代することとなった。しかも、妥協の大きな障害となっていた共和党のライア

ン下院議長は従前から18年中間選挙での引退を表明していた。交代を目前にして下院農業委員長（共和党）は姿勢を転換し、SNAPの大幅削減を見送って下院民主党および上院との妥協を受け入れ、年末の法案成立につながったのである。

(注43) 18年4月26日のラジオ番組 (Adams on Agriculture) におけるコナウェイ下院農業委員長へのインタビューによる。

(2) 圧倒的賛成多数での成立

財政保守派の主張は反映されなかったにもかかわらず、最終的な法案（両院協議会法案）は上下両院とも圧倒的な賛成多数での可決となった。賛成票の割合は下院で89%、上院で87%に達した。下院の値は1973年以降の農業法すべてのうち最高であり、上院の賛成票数87も過去最高である (Congress.govによる)。大統領は拒否権を発動しない意向を事前に表明しており、法案は成立した。

このように農業法案が短期間で広範な支持を集めることができた要因はいくつか考えられる。

まず第一に、農産物価格が低ければ農業法の成立に有利であることはしばしば指摘されている。例えばコナー元農務副長官は1970年代以来農政に携わった経験から、前年の農産物価格が低ければ農業法ではその対策が打たれる傾向にあり、かつ農村票はトランプ大統領の当選に貢献したので農業法の行方については楽観している旨を16年12月という早い時点で述べていた (DTN/Progressive Farmer, Dec 5, 2016)。

第二に、今回の農業法は大部分が既存施策の修正であり、新しい施策は少ないことである。

第三に、農業部門内の結束も、2014年農業法との対比で重要と考えられる。農業法の成立が5年ごとに困難さを増していることは多くの有識者が指摘しており、とりわけ2014年農業法案を巡る混乱（前述）は関係者に危機感をもたらした。交渉における内部分裂への反省と、厳しい予算見直しから、下院農業委員長など有力議員は2014年農業法成立後の段階から次の農業法に向けた一致団結を訴えてきた。そのかいもあつてか、2018年農業法の形成過程では少なくとも表面的には農業部門内部の深刻な対立はみられなかったようである。

第四に、上記の各点と関連して、2018年超党派予算法で綿花と酪農の手当てが相当程度できたことも大きい。これらの施策見直しの必要性は広く認識されていたものの、それを2018年農業法案に盛り込めば、他の品目との対立の火種となりかねないからである。

そして第五に、ステークホルダーの拡大である。2018年農業法は様々な小規模プログラムを盛り込み、広範な利害関係者を引きつけた（Agri-Pulse, Dec 12, 2018）。産業用大麻の栽培合法化と振興策は、マコネル上院共和党院内総務の優先事項であった。保全プログラムは、保全留保地プログラム（CRP。土壌浸食防止や環境保全の目的で休耕を奨励する）の面積拡大など各種の改正を含んでいる。ほかの例としては、農務省に

都市農業の担当部署を設置し、また有機農業への助成を拡大した。^(注47)各種施策の財源を捻出するため、農村電力協同組合に認められていた5%の預け金利息が現在の市場金利水準を反映したものに見直された。

(注44) 例えば米国ファームビューロー連合会で長年にわたりロビイストを務めたマーガレット・サッチャー氏など。

(注45) 2018年農業法の交渉時における下院農業委員長（共和党）、農務長官、ファームビューロー会長はいずれも綿花の主産地である南部の出身である。一方で酪農は下院農業委員会民主党筆頭議員の関心事項である。彼らは綿花や酪農対策の必要性を強く訴えた。

(注46) 麻薬成分をほとんど含まない品種。

(注47) 農業法の成立を受けた18年12月10日のスタビナウ上院農業委員会民主党筆頭議員の報道発表による。

(3) トランプ政権の貿易緩和プログラム

農業法とは別に、トランプ政権は通商摩擦による農業者の損失を補てんするため、直接支払いなど農業法の施策に匹敵する規模の対策を議会に頼らず独自に講じている。

トランプ大統領はTPP離脱に始まりNAFTA再交渉（USMCA）、米韓FTA再交渉、鉄鋼・アルミ関税、そして中国との貿易戦争まで、矢継ぎ早に急進的な通商政策を打ち出してきた。それによって生じる市場拡大機会の喪失や既存輸出市場の縮小により、農業部門は少なからぬ影響を受けている。とりわけ中国は米国の広範な農産物に報復関税を課し、大豆の輸入を実質的に停止した（その後交渉により一部再開）。また、メキシコは、米国がUSMCAの署名後も鉄鋼・アルミ関税を継続しているとして、米国産豚肉などへの報復関税を継続している。農務長官は大統領の指示を受けて農業者

の救済策を検討し、18年7月24日に「貿易緩和プログラム (Trade Mitigation Programs)」^(注48)を^(注49)発表した。農務長官の裁量で実施するものであり、財源は財務省からの借入等^(注49)により賄われている。短期的な施策であり、19年にかけて実施される。総予算枠は120億ドルであり、これは農務省の独自施策として^(注50)前例のない大きさであるという。

貿易緩和プログラムは以下の3つの施策からなり、いずれも類似した既存の施策があるうえ、予算規模も大きい。

- ・市場円滑化プログラム (Market Facilitation Program)： 指定された品目の生産者に対する臨時の直接支払い。予算額95.6億ドル。
- ・食料購入・分配 (food purchase and distribution) プログラム： 他国の報復措置の対象となった農産物を購入し、栄養支援プログラムを通じて分配する。予算額12億ドル。
- ・農業貿易促進 (Agricultural Trade Promotion) プログラム： 有資格団体による外国市場開拓活動への助成。予算額2億ドル。

市場円滑化プログラムの予算額は、2018年農業法による農産物プログラム全体の1.5年分に相当する。農務省独自の直接支払いとしては綿繰費用分担プログラム(前述)の例もあるが、市場円滑化プログラムの予算は桁違いである。食料購入・分配プログラムも既存施策(セクション32)による年間食料買入額を2倍程度上回っている(CRS(2019))。また、農業貿易促進プログラムも

農業法による同種のプログラムの年間予算に匹敵する規模である(CBO(2019))。

これらの施策のうち予算の大部分を占める市場円滑化プログラムは、その4分の3が大豆に集中している。大豆の支払単価は1.65ドル/ブッシェルであった。この単価は、中国が米国大豆への25%関税を発表した18年4月から制度導入までの間における価格下落幅に近い(前掲第2図)ものの、その後市況が回復したため、17/18販売年から18/19販売年の間における年間平均価格の低下幅を大幅に上回る見込みである(前掲第5図)。なお、大豆価格は既にほぼ不足払い発動価格の水準まで下がっているため、今後さらに大きな値下がりが発生した場合、その下落分は不足払いで補てんされることになる。

この施策のもう一つの特徴は、施策の導入や詳細に関する農務省の報道発表(18年7月24日、同8月27日、9月4日、12月17日)に農業団体や議会の要請に関する記述がみられず、トランプ政権が独自の判断で打ち出したように見受けられることである^(注51)。実際、ファームビューローや米国大豆協会(ASA)が従前からトランプ政権に求めてきたのは一連の関税を撤回して通商摩擦を解消することであり、本施策の発表時には、こうした措置は一時的な対策であり、より長期にわたる貿易戦略が重要との立場を表明している(AFBF, July 24, 2018; ASA, July 26, 2018)。

(注48) 大統領は中国との貿易戦争に関して農業者に埋め合わせをする、しばらく時間がかかるが最終的には農業者にとってこれまでよりもよい

状況になると述べていた (Politico, April 9, 2018)。

(注49) 農務省の農産物信用公社 (Commodity Credit Corporation (CCC)) は財務省から3百億ドルまでの借入を行うことができる (15 USC § 174b (i))。

(注50) グラウバー元農務省チーフエコノミストによる (CNBC, June 24, 2018)。

(注51) トランプ大統領は通商301条に基づく対中制裁措置の追加を発表する18年4月5日付の声明のなかで、農業者およびより広範な農業分野の利害を守るための計画を実施するよう農務長官に指示したと述べている。

まとめと考察

近年農業法の成立が困難さを増していたなかで、2018年農業法が短期間で圧倒的多数の賛成により成立したことは農業部門にとって明るい材料となった。市況の追い風はあったものの、農業部門の結束と新たなステークホルダーの巻き込みによって下院財政保守派の圧力を退け、農業関連施策と食料援助を組み合わせた農業法の継続に成功したのである。緊急度の高い改正を別の法律 (2018年超党派予算法) にして先行させたことも奏功した。

農産物プログラムの改正は、主に農産物の低価格に対応した既存施策の修正を目指すものであった。それに該当する主な改正点は不足払い・収入ナラシの柔軟性拡大と郡単収データ改善、綿花の不足払い復活、そして酪農利幅補償プログラムの条件改善である。これらのうち、酪農以外はおおむね当初の目的を果たしたように見受けられる。

また、もう一つの方向性として、融資単

価の引上げと、高価格時における不足払い発動価格の一時的引上げは、以下に述べるように当面の予算規模を抑えながら、一層の値下がりや高値の再来といった大きな値動きが今後生じた場合に備えている。これらは一歩先を見据えた施策と言えよう。

販売支援融資の融資単価は、多くの品目で引き上げられた。これは2014年農業法で不足払いの発動価格を引き上げた流れに沿った動きと考えられる。生産費の高まりを反映したものとみてよいであろう。融資単価は引上げ後もなお足下の作物価格を下回っており、当面今回の融資単価引上げによって財政支出が生じることは想定されていない。先行き大幅な値下がりが生じた場合の備えであり、農業者にとって当面は作物担保融資の融資額が増える利点がある。また、現状の市況の下では当面発動が見込まれないからこそ予算額が少なく済み、その分農業法に盛り込むことが容易であったと考えられる。

また販売支援融資の受益・受給額上限は全面的になくなった。大規模経営にとっては利用する制度が限定されなくなったため、必要に応じて制度を選べるようになり、利便性が増したと考えられる。対象品目の全生産量を対象とする最低限の施策という性格がより強まったと言えよう。

不足払い・収入ナラシについては、まずいずれのプログラムに参加するか、(2020年以外の) 毎年選択が可能となり柔軟性が増した。農業者は毎年作目ごとの市況と作況の予想に基づき見直しを行うことになる。

これが初年次である19年のプログラム選択にどのように影響するか、また21年以降は(注52) 毎年の選択状況の変化が注目されよう。

不足払いの発動価格は過去数年の市場価格が高い場合に引き上げられるようになった。高価格の時期には一定の範囲内で収入ナラシと同様の5中3平均価格を用いて高い補償水準が提供される。従来の制度では農産物価格の高騰期にも発動価格が低いままであった。しかしそうした場合には生産費も上昇するため(前掲第5図を参照)、値下がりが生じた場合に十分な補償が得られなかった。この変更は、不足払いの安定性にナラシの柔軟性を加えて制度の弱点を克服する試みとみることができる。一方の収入ナラシは、既に2014年農業法で下限価格(不足払いの発動価格を用いる)を導入しており、これは収入ナラシに不足払いの安定性を持ち込むものであった。総じてみれば不足払いと収入ナラシの間で、お互いの長所を取り込む動きが進んでいると言えよう。

足下の市場価格は低位にあるため、この発動価格引上げは当面、生産の少ない一部の品目に限られる。将来価格が高騰した際の備えという性格が強いと考えられる。融資単価の引上げと同様、当面の支出見込みの少なさが予算額の圧縮につながり、この改正を容易にしたと考えられる。あるいは厳しい予算制約の下で比較的予算のかからない施策によって将来への対応を進めたともできよう。

収入ナラシは郡単収データの改善や高価格期における下限価格の引上げ、不足払い

への乗り換えが毎年可能になるなど改良が進められた。しかし現在の市況の下では不足払いの利用拡大が予想されており、当面はその方向が今回の収入ナラシの改良によって変わることはないであろう。

綿花部門は不足払いの復活に際し、WTO対応に配慮して綿花そのものの不足払いを避けた結果、新たに実綿の不足払いが実現した。綿花とその副産物である綿実の両方を含む不足払いは、一見すると対象範囲が拡大して有効性が増すように思われる。この新たな制度が綿花部門にとって価格変動リスクに対処する適切な制度か、あるいは発動価格の水準は適正か、今後実施が進む(注53) なかで検証されることになる。

不足払い制度の復活は、米国農業法にとって初めてのことでない。かつて1996年農業法でも農産物の高値を背景としてすべての作物の不足払いを廃止したものの、その後の市況悪化で毎年臨時の直接支払いを余儀なくされ、最終的には2002年農業法で価格変動対応支払い(CCP)として不足払いを復活させたのである。綿花はこの時とよく似た経緯をたどった。いずれの場合も作物の安値が複数年にわたり、収入保険では対応できなかった。米国の不足払いは輸出を前提として農産物の国際的な価格競争力を維持しながら、低価格時に農家の所得を補てんする役割を担っている。国際市況の悪化時にこれに代わる制度を手当てしない限り、不足払いの必要性は高いということであろう。

確かに不足払いは米国の綿花部門にとっ

ては重要な施策であろう。しかし、かつて10年以上を費やして綿花の不足払い廃止を勝ち取ったブラジルからはどのようにみえるであろうか。国際価格を押し下げる効果を持つ補助金の影響がもともとの問題であった。新たな実綿不足払いはWTO規則との整合性が不確実であり、市況次第で再び問題とされる可能性が高まるかもしれない。今後のブラジルの対応が注目される。

酪農利幅補償プログラムにはいくつかの手当てがなされたが、飼料費の過小評価を見直すには至らなかった。飼料費に関する農務省報告書が待たれる。飼料費が過大に評価されている分、補償が発動されにくいという本来の問題は残されており、いわばその状況に適応して掛け金率の引下げなどがなされた。大きな保障利幅を選択すれば補償は発生しやすくなるので、大きな保障利幅を安い掛け金で提供するようになったことにより、利用者は飼料費の評価額を引き上げるのと同様の効果を得られる可能性がある。

本制度は、小規模生産者の参加率が低い現状では、大規模生産者向けの制度に変質した印象もある。2008年農業法まで不足払いが提供していた小規模生産者向けのセーフティーネットとしての役割を果たせるかどうか問われていると言えよう。ちなみに18年の参加者は前年より1割以上増加した(農務省18年12月17日付報道発表)。2018年超党派予算法による掛け金率引下げ等の条件改善に加えて、対象期間の一部が遡及適用となり補償の支払いが事前に確定してい

たことも寄与したとみられる。2018年農業法で実現した追加的な条件改善により、参加者の増加と、掛け金有料部分の利用拡大が進むかが注目される。^(注54)

大統領主導の貿易緩和プログラムは予算規模が異例に大きく、農業法の施策に匹敵する。これまでのところ農務長官は2年目の直接支払いは行わない方針であるが、もし仮にこうした施策を農務長官の意向で自由に行うことを認めれば、議会の役割を浸食することになりかねない。緊急対策の必要性との兼ね合いが重要であろう。財源調達には財務省からの借入によっているが、最終的に議会の決める年次予算で返済するならなおさらである。

(注52) 14年のプログラム選択結果(平澤(2016))は、その年に発動が確実と見込まれる方のプログラムを選ぶ傾向が強かったことを示している。そのような短期的な判断に基づくなら、大きな価格の変化があった年にはプログラム選択にも大きな動きが生じる可能性がある。

(注53) テキサスA&M大学のアウトロー博士は綿花業界関係者に対して、綿を農産物プログラムに復帰させることが先決であり、内容の改善は後からでもできるとして実綿を不足払いの対象とする案の有用性を訴えた(Delta Farm Press, January 11, 2018)。

(注54) ファームビューローのチーフエコノミストは15年以降の過去データを用いた試算を行い、新制度の有効性は高いとしている(Newton(2019))。

<参考文献>

- 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』web誌、7月号、4～5頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/nri1307re2.pdf>
- 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』12月号、2～17頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/>

n1412rel.pdf

- 平澤明彦 (2016) 「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—」『農林金融』9月号、42～65頁
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1609re3.pdf>
- 平澤明彦 (2018) 「米国の次期農業法へ向けた論点とNAFTA再交渉」『農業と経済』第84巻第3号、78～88頁、4月臨時増刊号
- Congressional Budget Office (CBO) (2019) “CBO’s January 2019 Baseline for Farm Programs,” January 28.
- Congressional Research Service (CRS) (2014) “Status of the WTO Brazil-U.S. Cotton Case,” CRS Report, R43336, October 1.
- Congressional Research Service (CRS) (2018a) “Seed Cotton as a Farm Program Crop: In Brief,” CRS Report, R45143, August 1.
- Congressional Research Service (CRS) (2018b) “Budget Issues Shaping the 2018 Farm Bill,” CRS Report, R45425, December 6.
- Congressional Research Service (CRS) (2019) “The 2018 Farm Bill (P.L. 115-334) : Summary and Side-by-Side Comparison,”

CRS Report, R45525, February 22.

- National Cotton Council (NCC) (2015) “Developing a Cottonseed Support Program within the 2014 Farm Bill”. (19年4月13日アクセス)
<https://www.ibat.org/files/PDFs/Cottonseed-Proposal-fact-sheet%20-10-15.pdf>
- National Cotton Council (NCC) (2018) “Seed Cotton Program Frequently Asked Questions (FAQ),” April 23.
- Newton, John (2019) “Reviewing Dairy Margin Coverage: Revamped Dairy Program is Worth a Second Look”, January 9. (19年4月18日アクセス)
<https://www.fb.org/market-intel/reviewing-dairy-margin-coverage>
- Shurley, Don (2018) “New Year Cotton Policy Update”, *Cotton Grower*, January 5.
<https://www.cottongrower.com/market-analysis/shurley-new-year-cotton-policy-update/>

(ひらさわ あきひこ)

