

米国農政のグリーン化と農業法の動向

—前編 2000年代以降の流れ—

理事研究員 平澤明彦

〔要 旨〕

米国農業法の概要と主要政策を解説したうえで、2000年代半ば以降におけるグリーン農政の系譜と、バイデン政権の気候変動対策における農業政策について整理した。

ブッシュ政権下でバイオ燃料の使用義務量が導入され、化石燃料削減と結びつけた意義付けがなされた。

オバマ政権は温室効果ガス排出量取引制度の導入を目指した。法案は成立しなかったものの、農務長官は「緑の支払い」を提唱し、農業部門は農業炭素オフセットなど基本的な要求事項を整理した。農業は規制でなくインセンティブを通じて貢献することとなった。

バイデン政権は農業法の保全プログラムを拡充して温室効果ガスを削減・吸収し、農業を炭素市場に参加させる方針を打ち出した。農業団体と一部の環境団体も呼応する提言書を共同で立案した。バイオ燃料については航空機・船舶向けの利用につながる排出量削減の国際協定を目指した。

そして農務省による被覆作物の保険料割引や、民間と地方の各種試みを支援する大型パイロット事業を経て、2022年インフレ削減法により農業法の保全プログラム予算を大幅に拡充した。実施期間は異例に長い10年間であった。民主党はこの追加予算を将来にわたり農業法で継続的に確保しようとしたが、共和党は気候変動対策以外への流用を主張して対立し、農業法の更新が2年にわたり遅れる一因となった。

また、民間の自主的炭素クレジット市場を活用し、農業者の利用を拡大するため情報提供を行う法律が成立した。

目 次

はじめに

1 農業法とは

- (1) 農業法とその予算
- (2) 農業法の主な施策

2 グリーン農政の系譜

- (1) ブッシュ政権のバイオ燃料振興策
- (2) オバマ政権の気候変動対策と農政
- (3) 第一次トランプ政権の動き

3 バイデン政権の農政グリーン化

- (1) 政権当初の構想
- (2) バイオ燃料
- (3) 被覆作物の保険料割引
- (4) 気候スマート農産物パートナーシップ
- (5) 保全プログラムの拡充（インフレ抑制法）
- (6) 2023年以降の農業法案
- (7) 農業炭素クレジットの普及策

はじめに

本稿は今回と次回の2回に分けて、最近20年間で進んだ米国農政の環境・気候対応と、最近の農業法の動向を整理するとともに、その相互関係を示して米国農政の展開方向を検討する。

米国では農業法と呼ばれる法律を制定して農業政策と農業予算の大部分を定めている。昨今はその策定にこれまでとは異なる動きがある。農業法は1970年代以降、おおむね5年ごと（注1）に制定されてきた。ところが現行の2018年農業法は延長を繰り返して異例の長寿命となっているうえ、延長の年次も施策間で一律ではない。

農業法に変調が見られるのは制定の間隔だけではない。新しい農業法が成立していないにもかかわらず、ここ数年間で農産物プログラムや保全プログラムといった農業補助金はいずれも大幅に増額された。それと同時に農業予算は全体として削減されている。

こうした展開を理解するには、バイデン前政権から第二次トランプ政権にかけての動きを通して見る必要がある。バイデン政権下の気候変動対策や食料援助の拡大と、それに対するトランプ政権下の揺り戻しが全体の基調となっている。特に気候変動対策は、農業を一部として含む大きな枠組みの一部として把握する必要があるとともに、農業政策においても農業法にとどまらない広がりをもっている。ブッシュ政権時

代に始まったバイオ燃料振興策と、オバマ政権が展望した炭素市場に結びつく農業環境政策の二つが主な政策である。

また、農業・農村部門はトランプ大統領の重要な支持基盤の一つであり、農業と利害のぶつかる現政権の各種政策において、多くの配慮と調整がなされている。米国農業は景況が悪化しており、現行の貿易政策などはそれを加速する懸念がある。その結果、救済策として農業所得安定化政策の強化が促進されているように見受けられる。その一方で敵対的な議会運営は通常の農業法の成立を困難にしている。

以下、この前編では本論の準備となる農業法の基本的な説明と、2000年代半ば以降の政権におけるグリーン農政の系譜、そしてバイデン政権の気候変動対策とその中に位置づけられた農業政策について述べる。後編では第二次トランプ政権の農業との関わりと、25年における農業法の改正について取り上げる。

（注1）1973年農業法から1981年農業法までは4年ごと。

1 農業法とは

(1) 農業法とその予算

米国農業法は広範な政策分野を網羅する大部の法律である。具体的な施策の集合体であり、かつ予算の裏付けを伴っている点で、日本の食料・農業・農村基本法とは枠組みが異なる。現行の2018年農業法は12篇からなり（第1表）、各種の政策を一括し

第1表 2018年農業法の構成(篇)

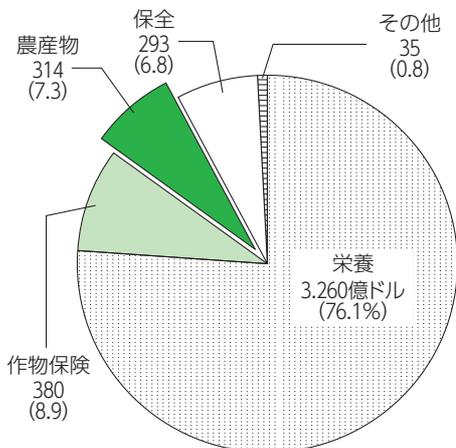
篇	名称	篇	名称
1	農産物	7	研究、普及および関連事項
2	保全	8	林業
3	貿易	9	エネルギー
4	栄養	10	園芸
5	信用	11	作物保険
6	農村振興	12	雑則

資料 農業法により筆者作成

た法律のまとめ方は乗合バス (omnibus) とも称される (注2)。適用年次を明記した時限法であるため、失効の時期には新たな農業法を制定する必要がある。

2018年農業法の制定当初の予算額 (見積) は19年から23年の5年間合計で4,282億ドル、1年あたり856億ドルであった。政策分野は多岐にわたるが、予算は特定の分野への集中が顕著である。まず、低所得者向けの食料援助である栄養プログラムが全体の4分の3と圧倒的に多い (第1図)。この栄養プログラムは福祉政策であり、その予算によって都市部に多い民主党議員の支

第1図 2018年農業法の予算内訳 (2019~2023年合計)



資料 CRS (2019) 掲載データより作成

持を確保し、議会で農業法の可決を可能にしている。農村部に多い共和党議員は、自党内に農業補助金に対して批判的な財政保守派を抱えている。食料援助と農業補助金のいずれも単独では議会に必要な支持を集められないため、73年からオムニバス形式の農業法が定期的に作られるようになって以来、半世紀近くにわたりこうした協力関係が継続してきた。

残る4分の1が農業向けであるが、そのほとんどが上位3施策に集中している。その主要3施策は作物保険プログラムと、農産物プログラム (直接支払い等)、そして保全プログラム (農業環境政策) である。作物保険と農産物プログラムは農業所得安定化政策、あるいはセイフティーネットとも呼ばれる。

こうした栄養および農業向けの主要施策は予算のほとんどが義務的支出であり、毎年10年後まで各年の予算基準額 (ベースライン) が算定される。これは現行法の継続を仮定した場合の推計値である。農業法を更新する際は、その10年間の合計額が新たな農業法の予算枠となる。作物保険と農産物プログラムは実際の支出額が農産物の作況・市況等によって変動するため、それに応じて予算基準額も変わり、農業法更新時に使える予算額は策定の時期次第となる。

義務的支出は原則として法律に定まった方法で金額が決まるため、当該政策は議会による年次の予算審議を必要とせず、農業法が更新されれば5年間前後の予算を確保できる。その資金供給は農産物金融公社

(CCC) が担っている。財源は同公社が有する財務省からの借入枠（3百億ドル）である。毎年の支出の後、この借入枠は年次歳出法で補充復元される。

ただしこの予算確保にはいくつかの例外がある。まず栄養プログラムの大部分を占める補足的栄養支援プログラム (SNAP) の支出は、義務的支出でありながら年次の歳出法案により承認される。そのため必要に応じて既存の予算枠を臨時で拡大することも可能である。一方で25年がそうであったように歳出法案が成立せず政府閉鎖が起こるような場合には、受給者への給付が停止する危険がある。次に、義務的支出であっても予算規模の小さな施策や一時的な施策には予算基準額が提供されず、農業法を制定する都度財源の確保が必要となる。もう一つの例外は作物保険であり、別途の恒久法である連邦作物保険法を基礎としているため、新たな農業法による予算の承認を必要としない。ただしその予算額は農業法による制度改正の影響を受ける。

(注2) 以下は主に平澤 (2019) による。

(2) 農業法の主な施策

農業法予算の多くを占める主要な政策の内容についてもここで紹介しておきたい。直接支払い等の価格所得支持政策である農産物プログラムを中心に、それ以外の作物保険、保全プログラム、栄養プログラムについても本稿の内容に関わる範囲で説明する。

a 農産物プログラム

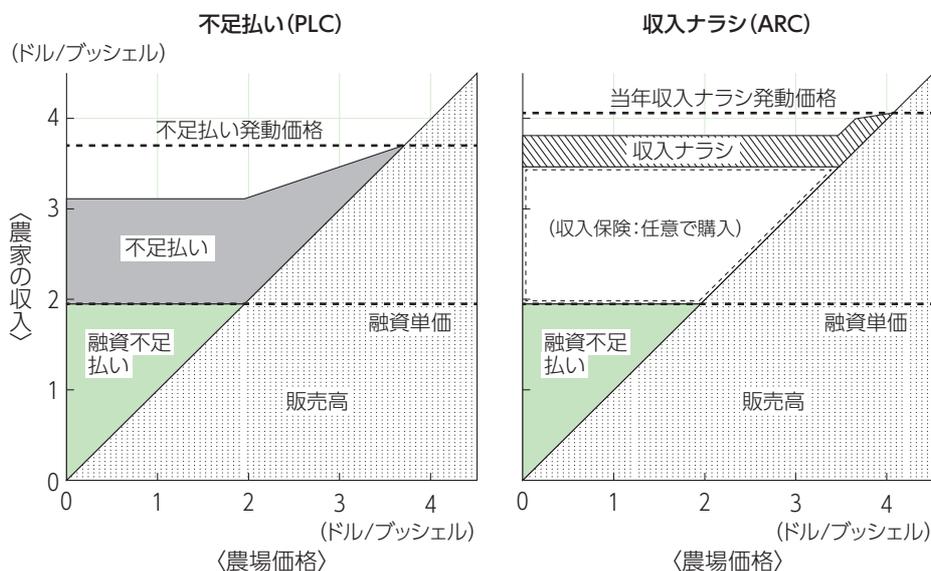
農産物プログラムは主要作物、砂糖、酪農を対象とする品目別の制度である（注3）。ここでは主に、改正論議の中心となる主要作物について説明し、酪農についても概要を述べる。なお、酪農に言及するのは後編で25年の改正内容を説明するための準備である。

(a) 主要作物

主要作物向けの施策はいわば2階建ての構成となっており、1階部分は価格支持機能を有する販売支援融資、2階部分は不足払い (PLC) と収入ナラシ (ARC) (注4) のいずれかを毎年作目別に選んで組み合わせる選択制である。通常安値の際は2階部分が発動され、極端な安値の際には1階部分の価格補填も発動される。ただし1階部分はそれに加えて、短期融資を市場価格の水準に関わりなく随時提供する。以下ではしばしば発動される2階部分から順次説明する。いずれもここでは大まかな仕組みの説明にとどめ、技術的な詳細については改正内容の項（後編）で取り上げる。

2階部分のうち不足払いは、農産物価格が所定の水準（参照価格）よりも低くなった場合に差額を補てんする（第2図）。もう一方の収入ナラシは、価格と収量の両方の下落に対応できる。2008年農業法で導入された比較的新しい制度であり、過去5年間の平均的な収入（単収と全国平均価格の積）からの下落を補填する。これはもともと収入保険（後述）を補完する軽微損失補

第2図 トウモロコシ価格の補填可能性(2014/2015年)



資料 平澤(2016)
 (注) 収入ナラシは平年並みの単収を想定。不足払い・収入ナラシともに支払面積の係数(0.85倍)を反映。
 不足払いは支払単収の低さを反映。

償として設計されており、収入保険との併用を想定して、不足払いと比較すると比較的高い価格水準でも発動される一方、補償対象となる下落幅は限られている。

不足払いは低価格が長引いても安定的な補償を提供する。その補償水準は生産費の大部分を賄うことが期待されているが、法律上の規定は無い。競争力が比較的低く安値になりがちな綿花、落花生、米といった作物で多く利用されている。収入ナラシと収入保険は農産物価格の水準がどれだけ高くても、そこからの値下がりが発生すれば支払いがなされるため、競争力が高く高値になりやすい大豆やトウモロコシで多く利用されている。ただし、収入ナラシと収入保険はいずれも農産物価格の安値が続き横ばい状態となった場合は補償がなされなくなる。

また、2018年農業法では、収入ナラシ・不足払いのうち、前者の利点である市場価格との連動と、後者の利点である価格保障の安定性を、他方にもある程度付与する仕組みが追加された。まず不足払いの参照価格は、農産物の高値が続いた場合一時的にある程度引上げる仕組み(実効参照価格)が導入された。そして収入ナラシについては、保証収入を算出する価格に下限を設け、その下限価格には実効参照価格を用いることとした。

収入ナラシ・不足払い制度にはいくつかの制約条件がある。まず対象となる農地面積は各農業者の過去の生産実績によって品目別に固定されている。不足払いの算出に用いる単収も同様である。また、利用者には、環境要件として保全コンプライアンス(浸食性の高い土地の保全と、湿地の保護)

が課される。さらに、受給額の上限と、利用者の所得上限が定められている。

1階部分の販売支援融資は、作物を担保として短期融資を提供する。融資期間は9か月であるが、返済は随時可能である。この融資は農業者が有利な販売機会を待つ間の運転資金となる。米国では1990年代以降、低金利ないし超低金利の時期が長く続き民間金融機関からの借入が容易であったが、22年以降は金利が上昇し、また経営収支が悪化すれば低金利での資金調達は難しくなるため、この融資の意義はその分高まったと考えられる。

作物の単位重量あたりの販売支援融資額は融資単価と呼ばれ、品目ごとに定められている。利用者はこの融資単価に借入利息を上乗せして返済する。作物の価格が低く、融資単価を下回った場合、作物の販売代金では融資を全額返済できない。この制度ではその差額を補てんする仕組みが3種類提供されている。すなわち、①返済せずに作物を政府に引き渡す、つまり質流れにすれば融資の返済は求められない（注5）。②低い市場価格分を返済すれば、残りの返済は求められない。この場合、返済を免除された額を販売融資利得という。③最初から融資を受けず、その代わりに市場価格が融資単価を下回った差額を融資不足払いとして受け取る。こうした補てんの発動は減っており、2000年代以降は主に綿花など競争力が低い品目に限られている。

これらのうち①を利用した場合、市場価格が融資単価を下回れば農業者は作物を売

らないため、結果として融資単価により市場価格が下支えされる。73年に不足払いが導入される以前はこれが主要な価格・所得支持政策であった。しかし政府に引き渡された作物は保管と処分に費用がかさむため、②や③が開発されたのである。さらに、綿花（陸地綿）と米については、融資単価よりも世界市場価格が安い場合、その差額も補てんされる。これは国際競争力の弱い両品目をてこ入れするための規定である。

なお、販売支援融資にも保全コンプライアンス（上述）が課されるほか、上記の②または③を利用する場合は所得制限（上限）がある。

(b) 酪農

畜産部門では酪農向けに利幅補償の制度がある。この制度は、飼料費のみではあるが、上述の主要作物の不足払いよりもさらに明示的に生産費の上昇に対応している。酪農利幅補償（DMC）プログラムは、販売乳価から飼料費を差し引いた利幅の具体的な金額に対して保険と同様の補償を提供する（第2表）。掛け金は、最低限の利幅については無料であり、補償する利幅を大きく設定するほど高くなる。また、中小経営規模以下の乳量（年間600万ポンド、250頭に相当）については掛け金が大幅に優遇される。制度の対象となる乳量の上限は各農業者の過去の生産実績に固定されている。

かつての主な酪農施策は、乳価の下落を補てんする不足払い（MILC）であったが、繰り返す飼料価格の高騰を相殺するため、

第2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	掛け金率	
	生乳6百万ポンドまで	6百万ポンド超過分
9.5	0.150	
9.0	0.110	
8.5	0.105	
8.0	0.100	1.813
7.5	0.090	1.413
7.0	0.080	1.107
6.5	0.070	0.650
6.0	0.050	0.310
5.5	0.030	0.100
5.0	0.005	0.005
4.5	0.0025	0.0025
4.0	0	0

資料 米国農業法および2025年予算調整法に基づき筆者作成

(注) 年間生乳量6百万ポンド超過分については8ドル/百ポンドを上回る保障は提供されない。

不足払いへの飼料価格上昇加算措置を経て、この利幅補償が導入された。なお、市場乳価については別途、最低価格の規制（「牛乳マーケティングオーダー」制度）が設けられている。

(注3) 以下は主に平澤 (2019) および米国法典を参照した。

(注4) 日本語の制度名は分かりやすさを優先して日本の用語を用いた。2014年農業法以降の正式な名称はそれぞれ不足払いが価格損失補償 (PLC: Price Loss Coverage)、収入ナラシが農業リスク補償 (ARC: Agriculture Risk Coverage) である。両者はしばしば一括してARC/PLCと呼ばれる。それ以前の制度も同様に扱うが、正式名称はそれぞれ不足払い型の補助金が1995年までは不足払い、2002年からは価格変動対応型支払い (CCP: Counter Cyclical Payment)、収入ナラシ型の補助金は2013年まで平均作物収入選択 (ACRE: Average Crop Revenue Election) プログラムであった。

(注5) これは販売支援融資が元本返済の請求権がない融資 (ノンリコース融資) であるため。

b 作物保険プログラム

作物保険は農産物プログラムと並ぶ農業所得安定化政策である (注6)。主要な作物には広く普及しており、8大畑作物 (大麦、トウモロコシ、綿花、オーツ麦、米、ソルガム、大豆、小麦) の作付面積の約89%が加入している (2024年)。また、近年は干ばつ対策になる降水インデックス保険の普及により、草地でも利用が急速に拡大している。

3大作物 (トウモロコシ、大豆、小麦) など先物価格の利用できる主要な品目については収入保険が提供されており、利用が多い。作物保険全体の保証額の6割程度は個別農場単位の収入保険が占めている。この収入保険は日本とは異なり、ほとんどが品目別であり、作付期から収穫期までの間の先物価格の下落と、平年対比の単収低下を補償する。補償は収入 (先物価格×単収) の下落幅に応じてなされる。

対象品目は主要畑作物に限らず各種青果や家畜など百数十種類と多い。また、様々な保険商品が提供されており、保証の対象は収量、収入、地域単位の収量・収入、軽微損失、利幅、インデックス、家畜価格などである。

保険の提供は民間の保険会社が担っている。政府は主要な保険の開発、農業者の支払う保険料に対する助成と、保険会社に対する運営助成と再保険を提供する。作物保険を利用する農業者には農産物プログラムと同様の保全コンプライアンスが課される。また、農産物プログラムとは異なり、

作物保険には一部の商品を除き利用規模の制限がなく、所得制限もない。

(注6) 農務省リスク管理局および経済調査局Webサイトの掲載数値を参照した。

c 保全プログラム

保全プログラムは米国の農業環境政策であり、農場で資源（土壌・水・野生生物）を保全するための政策である。各種の施策があり、それぞれが多くの種類の取組みを含んでいる。参加農地面積は米国の農地の15%に達するという指摘（Newton (2019)）もある。

保全プログラムの施策を分野別に整理したのが第3表である。保全プログラムはもともと土壌保全と減反のための休耕から始まり、やがて生産農地も対象とするようになった。長期的には生産農地向けの予算が拡大し、現在では休耕を上回っている。それに加えて、農業者以外の主体（州機関や非政府組織など）が参加して農地等の開発抑制や環境の保全を行う、いわば地域向けの制度も拡大しつつある。いずれの施策も任意参加であり、参加者は助成金や情報提

供、技術支援を受けることができる。助成は受給申請者のうち有効性が高いと評価された者に給付される。受給申請に対して予算は慢性的に不足している。

なお、これらのうち休耕の助成を行う保全留保地プログラムは、現在は資源保全を目的としているものの、農産物の価格が低迷すると相対的に休耕助成の魅力が増して利用が増えるため、実質的に農業不況時の減反の効果を有している。逆に農産物の価格が上昇すれば作物の作付けを再開した方が収益性が高くなるため、農業の好況時には休耕助成の利用が減り、農地を供給して増産を助けることになる。近年は2,000万エーカー以上がこの施策に参加している。参加する農地は収量の低い限界の農地が多いとされているものの、バイオ燃料に次ぐ生産調整の効果を有するとみられる。

d 栄養プログラム (SNAP)

栄養プログラムは国内低所得者向けの食料援助政策である。しばしばその予算の大きさが農業法の成立を左右する争点となり、農業向け政策にも影響を及ぼす。

栄養プログラムの多くを占めるのは補足的栄養支援プログラム（SNAP、旧称フードスタンプ）と呼ばれる食費助成である。利用者は取扱店舗で受給額分の食料を購入できる。

第3表 保全プログラムの種類

分野	プログラム	内容
休耕	保全留保地(CRP)	休耕と資源保全的な植生
生産農地	環境良質奨励(EQIP)	農場の資源保全や環境対策(規制対応など)。50%は畜産向け
	保全管理(CSP)	農場全体を対象とする保全活動の追加導入
地域	農業保全地役権(ACEP)	耕作地・放牧地および湿地を維持するために土地の用途を制限。州機関や非政府組織が地役権を取得(湿地以外)
	地域保全提携(RCPP)	州、複数州、および流域の環境対策。50%は水質関連など重要保全地域向け。州機関や非政府組織が資金拠出

資料 議会調査局調査報告書R40763、自然資源保全局Webサイト等を参照して作成
(注) 分野のうち「地域」は筆者による。

SNAPは景気が後退すると受給者が増え、景気対策による増額も相まって支出が拡大する傾向にある。また、経済格差の拡大も増加に貢献する。2020年代前半にはコロナ禍救済策による緊急給付と、21年の算出基礎見直しが加わり、財政支出額が2倍に拡大した（第3図）。緊急給付の終了により財政支出は縮小しつつあるものの、共和党（特に財政保守派）は強く反発した。

また、もう少し長期的に見ると農業所得安定化政策の予算が1980年代半ば以降、増減を繰り返しながら当時と同じ水準にとどまっているのに対して、SNAPの予算は10倍に拡大している。特に民主党政権下の増加（2010年前後と20～22年）が顕著である。農業法成立のためにSNAPが必要であったとはいえ、また資金需要がそれだけ拡大しているとしても、予算配分の不均衡が大きくなっていることは事実であり、農業委員会の共和党議員は下院農業委員長をはじめとして不満を表明している。

2 グリーン農政の系譜

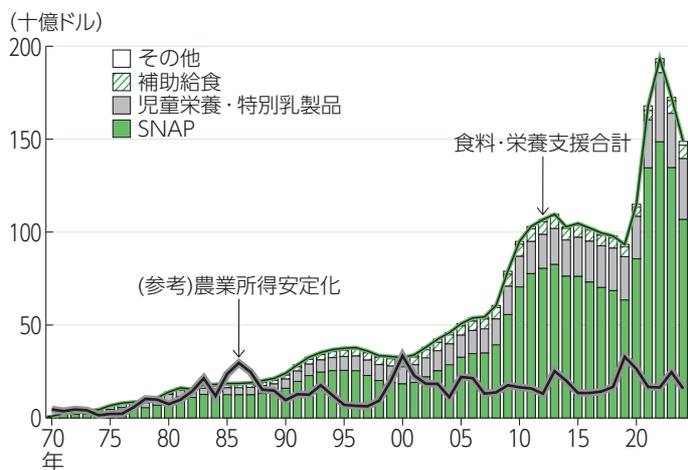
バイデン政権は21年以降に農業の気候変動対策を展開したが、その主な起源は2000年代に共和党（ブッシュ）と民主党（オバマ）の二つの政権によってなされた取組みである。

(1) ブッシュ政権のバイオ燃料振興策

バイオ燃料向け需要はトウモロコシの4割、大豆の4分の1（25年）に達しており、両作物の主要な仕向け先の一つとなっている。中西部コーンベルトの農業にとっては農業法以上に重要との見方もあるほど農業界で重視されている。この需要は法律で定められたバイオ燃料の使用義務量によって支えられている。そしてこの政策は導入当初から気候変動対策の性格を帯びていた。

バイオ燃料の使用義務付けは共和党のブッシュ政権下で2005年エネルギー政策法（公法109-58）により実現した。バイオ燃料の利用はオイルショックの時代に遡るが、2000年代初めまでその生産量はわずかであった。しかしこのときは提唱者であったバイオ燃料製造業者やトウモロコシ生産者団体に加えて、エネルギー安全保障（燃料の国産化）、気候変動対策（化石燃料の消費削減）、農村振興（地場産業と雇用の創出）といった観点から支持が広がり法制化が実現した（平澤 2009）。バ

第3図 栄養プログラムの歳出額推移



資料 行政管理予算局「Historical Tables」のデータにより作成

バイオ燃料のほとんどはトウモロコシを原料とするエタノールであった。当時は中国が食料の大規模増産を実現し、米国の輸出が思ったように伸びず市況が低迷していた。米国はバイオ燃料によって新たな国内需要を創出し、過剰生産を吸収したのである。

バイオ燃料の想定を上回る急速な生産拡大を受けて、2007年エネルギー独立安全保障法（公法110-140）は使用義務量を拡大するとともに、トウモロコシエタノールの枠はその半分弱にとどめ、「高度バイオ燃料」の拡大を目指した。この変化は、トウモロコシエタノールに各種の批判が集まったことによる。すなわち食料との競合と食料価格の上昇、トウモロコシおよびエタノールの生産による温室効果ガスの発生、水質汚染、間接的土地利用変化（ブラジル熱帯林の伐採など）などである。そこでトウモロコシ以外の原料、特に作物残^{ざんさ}渣などのセルロースを原料とするエタノールなどの高度バイオ燃料の拡大を強調するようになった。高度バイオ燃料として認められるには、間接的土地利用変化を含むライフサイクル温室効果ガス排出量をガソリン・ディーゼル対比で50%以上削減する必要がある。しかし、現実には高度バイオ燃料の生産は生産費用の高さや技術上の問題から伸び悩んだ。政権を引き継いだオバマ大統領は選挙公約（Barackobama.com（2008））で高度バイオ燃料の振興を強調したが、トウモロコシエタノールの現状維持に対して反対はしなかった。

こうして環境色が薄まり国内需要創出が

主な役割となったバイオ燃料であるが、やがてバイデン政権では再び化石燃料削減の手段として取り上げられることになる。

（2）オバマ政権の気候変動対策と農政

米国はそれまで気候変動対策について消極的であり、京都議定書から離脱していた。しかしオバマ大統領候補は選挙公約で積極的な取組み姿勢を打ち出し、国連気候変動枠組み条約に再び関与し、温室効果ガスの排出規制（50年までに80%削減）とそのため排出量取引制度を導入することを約束した。クリーンエネルギーとエネルギー効率化に投資し、雇用を創出するとする内容は、当時メディアに大きく取り上げられていたグリーンニューディールに近いものであった。そして農業分野についても、植樹や草地復元など大気から二酸化炭素を回収する農林業者の取組みを奨励する仕組みを開発するとした（Obama for America（2008））。

09年にオバマ政権が発足すると、ヴィルザック農務長官は同年の早い時期から、新しい農業政策を提唱した。従来型の農産物プログラム補助金を削減し、農業の温室効果ガス排出抑制・吸収に対する「緑の支払い」へ移行する構想であったが、具体的な施策の提案には至らなかった（平澤 2009）。この構想に対する農業団体と関係議員の反応は懐疑的であったが、同年5月に議会に提出された「米国クリーンエネルギー・安全保障法案」の排出量取引制度や再生可能エネルギー目標に対しては様々な要望を提

出し、下院通過法案に盛り込まれた。すなわち、農業は温室効果ガス排出規制の対象外にすることと、農業の炭素オフセット（注7）制度を設立しそれを農務省の管轄にすること、農業のGHG削減・隔離によりオフセット・クレジットを創出・販売できること、オフセットの基準（追加性など）を満たさない活動に経済的支援を行う補足的施策（排出枠を財源とする）、そしてバイオ燃料のライフサイクル排出量算定から外国における間接的土地利用の効果を除外することであった。この下院で修正された法案に対しては一部の農業団体（全国小麦生産者協会とファーマーズユニオン）が賛同や積極的な参画を表明するようになった。結局、法案は上院を通過する見込みが立たず未成立に終わったものの、この種の施策に対する農業部門の基本的な対処方針が上記のとおり整理された。このときの取組みは、後述のとおり形を変えて次の民主党政権（バイデン大統領）に引き継がれた。そしてこれ以降、農業は規制ではなくインセンティブで気候変動対策に貢献する路線が続くことになった。

（3）第一次トランプ政権の動き

第一次トランプ政権（17～21年）は、パリ協定から離脱するなど気候変動対策に後ろ向きであり、EUの環境・気候戦略である欧州グリーンディール（2019年）と、その下で農業・食料部門を対象として策定されたファームトゥフォーク戦略（2020年）に強く反発した。欧州グリーンディールはい

わばグリーンニューディールの欧州版であり、GHGゼロ排出を目指すエネルギー移行とクリーン産業の育成を図るものである。米国農務長官はファームトゥフォーク戦略に対しては不要な規制や貿易障壁につながる可能性を警告したうえ、独自の影響予測を行って懸念点を指摘した。

19年にEUが欧州グリーンディールを公表すると、米国農務長官は翌20年2月に「農業イノベーション・アジェンダ」(USDA (2020)) を発表した。革新的な科学技術により、50年までに米国の農業生産を40%増加させつつ、環境負荷を半減させる目標を掲げた。そのための取組みは、第一に農業イノベーション戦略の策定と官民連携、第二に最先端（環境）保全技術・手法の普及と商業化を農務省の施策により促進、そして第三に保全活動のデータ収集・整備である。また、個別の数値目標として食品ロス・廃棄の50%削減（目標年次（以下同じ）2030年）、農業部門の炭素フットプリントの純減（2050年）、養分塩類の流出30%削減（2050年）、バイオエタノールのガソリン混合率を市場主導で15%（2030年）および30%（2050年）に高めることを挙げた。このように農業イノベーション・アジェンダは全体として新技術の開発とその普及（注8）、そして市場により環境問題を解決しようとするものであり、大規模な規制導入を目指すEUとは対照的であった。

（注7）企業などの温室効果ガスの排出量を、他の主体の排出削減・吸収で相殺できる仕組み。

（注8）その点でイノベーションを重視する日本のみどり戦略との共通点が見て取れる。みどり戦

略はEUのファームトゥフォーク戦略とともに、米国の農業イノベーション・アジェンダを参考としたことを明らかにしている。

3 バイデン政権の 農政グリーン化

バイデン政権（21～25年）は、前の民主党政権であったオバマ政権に続いて（注9）再び気候変動対策を大きく取り上げた。エネルギー移行とそのためへの投資に重点を置く一方、オバマ政権とは異なり、温室効果ガスの削減には排出量取引の代わりに投資と規制、インセンティブを用いる。また、雇用創出だけでなく、平等（環境正義）も明示的に重視するようになった。

(1) 政権当初の構想

a 農業関連の選挙公約

農業・農村政策に関するバイデン大統領の選挙公約（Joebeiden.com（2019））は、気候変動対策に関わる事項としては温室効果ガスの排出削減と、バイオ燃料、そしてバイオエコノミーを挙げている。

温室効果ガスの排出削減については、将来的には農業部門の温室効果ガス純排出をゼロにすることを目指すとともに、その取り組みの過程で農業者に新たな収入機会を提供する。具体的には農業法の保全プログラム（注10）を大幅に拡張して、例えば被覆作物の栽培など、排出削減や炭素隔離に貢献する取り組みを行う農家への助成を行う。そして同プログラムを炭素市場に参加さ

せ、炭素隔離等の実績を排出オフセットとして企業等に売却する。この構想はもし実現すれば事実上、農業法の助成金と市場からの資金調達を融合する可能性があったと思われる。

ここで示された保全プログラムの拡充と、炭素市場への参加は、それぞれがバイデン政権における農業分野の取組みの主要な柱となっていった（注11）。

バイオ燃料に関しては、バイオ燃料全体の普及を推進するものの、最優先の課題はセルロース系など次世代バイオ燃料の開発とされた。そして新たに航空機・船舶・その他の輸送手段の温室効果ガス排出削減手段として、気候変動の重要な対策となることが期待された（注12）。

バイオエコノミーについては、農村を含む国内各地で農業由来バイオマスを原料とする低炭素型の製造業を拡大し、化学物質・素材・生地・繊維製品を作り出す構想が示された。

b 二つの政策提言

さらに大統領選挙の時期になって民主党関係者と業界団体からも提言がなされた（注13）。いずれも農業の排出削減・炭素隔離に代価を支払い、炭素市場を活用するよう求めていた。

まず20年11月11日、旧オバマ民主党政権の元高官らによる「気候21プロジェクト」の政権移行覚書が公表された。現行の財政および法的な権限の範囲内で、主に最初の百日間に新政権が打つべき気候変動関連の

施策を整理したものである。農務省への勧告には、気候変動の緩和と耐性強化の施策として「炭素バンク」の設置や、保全プログラムにおける気候変動対策の優先化、作物保険における気候変動対応の優遇措置が含まれていた。炭素バンクは農業者と森林所有者による排出削減・炭素隔離の取組内容を保証するとともに、保証価格を提供する。当面は農務省の資金枠で運営し、先行きは法律により排出枠市場が設置されれば、そこで排出枠を売却する想定である。

そして民間部門にも呼応する動きがあった。20年11月17日、主要農業団体と一部の環境団体（注14）は、食品産業協会および森林所有者連盟とともに「食品・農業気候連合」（FACA）を結成し、共同で政策提言書を公表した。主要な農業団体が環境団体とともに積極的にこの種の提言をまとめたことは異例であり、オバマ政権時代（前述）からの大きな変化であった。提言は農務省による炭素バンクの設置や、保全プログラムの拡大、炭素市場、作物保険の手直しに加えて、税控除の活用や、既存の取組みに対する一度限りの支払い、食品廃棄の削減、再生可能燃料基準におけるライフサイクル排出量解析の改訂などを挙げた。

（注9）バイデン大統領はオバマ政権で副大統領を務めた。

（注10）具体的には保全プログラムのうち保全管理プログラムと呼ばれる施策を挙げた。

（注11）ヴィルザック氏はオバマ政権とオバマ政権の両方で農務長官を務めた。

（注12）オバマ政権では主に軍用途で航空機や船舶向けのバイオ燃料開発が検討された。

（注13）以下は平澤（2021）による。

（注14）農業団体はファームビューローと、ファー

マーズユニオン、全米農業協同組合協会（NCFC）。環境団体は環境防衛基金（EDF）と自然保護協会（Nature Conservancy）。ほかに州農業局全国協会が参加。

（2）バイオ燃料

バイデン政権はバイオ燃料に関しては航空機と船舶による高度バイオ燃料の利用を目指し、法的拘束力のある排出量削減の国際協定を主導するとした。ただし、新車の電動化を目指す燃費基準などにより、自動車向けのバイオ燃料は縮小させる方針であった。この動きはトウモロコシ部門にとっては大きな問題であった。トウモロコシの4割は従来型バイオ燃料の原料となっており、自動車が電動化すればその需要は失われるため、トウモロコシを原料とする航空機燃料が模索されるようになった。トウモロコシエタノールはさらに加工を加えて航空機燃料に転用可能であるが、高度バイオ燃料の基準を満たし、航空業界の求める持続可能航空燃料（SAF）として認められるにはGHG排出を削減する必要がある。方策としては農場における不耕起や被覆作物、エタノール工場における再生可能エネルギーの利用や二酸化炭素回収がある。トウモロコシの主産地である中西部では、回収した二酸化炭素を地下に隔離するためのパイプライン敷設が計画されているが、地主や地元住民の反発もあり、難航している。それに加えて生産費用の高さも問題であり、エネルギー省と運輸省、農務省が連携して支援に取り組んでいる。

(3) 被覆作物の保険料割引

農業分野の気候変動対策となる法律を議会が策定・審議する間、農務省の独自施策が先行した。比較的早い時期に実現したのは、作物保険プログラムに導入された被覆作物の優遇措置であった。前述の政策提言にあった施策であり、被覆作物の利用は大統領自身の選挙公約でもある。

米国における被覆作物（カバークロップ）は、冬場の休閑期を中心に作付けされる主作物以外の作物で、原則として穀粒を収穫せず、作期の終わりに^す鋤き込みや除草剤で処分する（注15）。地域によっては放牧や干草、ヘイレージに用いる場合もある。被覆作物に使われる作物は、ライ麦と冬小麦が最も一般的である。農業センサス統計によれば22年の作付面積は1800万エーカーで農地面積の5%に満たないものの、10年前と比べれば8割拡大している。

被覆作物には各種の効果が期待できることから、これまでも保全プログラムによる助成の対象となっている。主な利用目的は土壌浸食の軽減と、土壌および水質の改善である。土壌については団粒化と有益な微生物および有機物の増加といった改善があり、その結果として浸透性と保水力が向上しかつ養分・農薬の流出が減少し、干ばつ耐性や養分循環が改善する。また、雑草や害虫の抑制効果をもたせることも可能である。これらは外部の環境からみれば土砂・農薬・養分の流出減少や、洪水軽減と、そして炭素隔離の拡大となる。

具体的な施策としては、農務省は2021年

に「パンデミック被覆作物プログラム」を導入し、新型コロナウイルス感染症の世界的流行によって経営難となった農業者を支援して被覆作物を維持させるため、21年と22年に被覆作物を作付けた農業者に対して作物保険の保険料を1エーカーあたり5ドル割引いた。州が独自に同様の施策を有している場合は両方の助成を受給可能であった。

被覆作物の作付費用（種子代など）は1エーカーあたり37ドル前後であり、それに比して5ドルの助成はそれほど大きくはない。バイデン政権の気候変動対策パッケージであるビルドバックベター法案では、1エーカーあたり25ドルの助成を予定していた。

なお、被覆作物の効果は農場の条件に左右される。とりわけ、降水量の少ない地域では、土壌中の水分を使ってしまうため主作物の収量低下につながりやすく、普及していない。

（注15）以下、被覆作物については主にWallander, *et al.* (2021) による。

(4) 気候スマート農産物パートナーシップ

被覆作物に続き、22年2月には農務省がこれも独自の施策である「気候スマート農産物パートナーシップ」を発表した。これは民間や地方が行う、気候に配慮した農業の様々な試みを支援し、有望な手法の育成とそうした農産物の新たな市場開拓を目指す大規模なパイロット事業である。被覆作物や不耕起、養分管理など、温室効果ガス

の排出削減・吸収効果のある農業生産手法の実施と、そこから新たな付加価値やクレジットを生み出す便益の定量化・監視・報告・検証にかかる新たな手法の試験的導入、そして市場開拓の取組みに対して助成を提供した。取組みの計画期間は5年間以内が条件とされた。助成金は段階的に拡大されて最終的に総額31億ドル弱となり、同年の前半に募集を行い、同年中に対象を選定し資金の提供を開始した。採択された計画は141件、対象農地320万エーカー以上、対象農産物102品目に達した（第4表）。

(5) 保全プログラムの拡充（インフレ抑制法）

そして22年8月に成立した「インフレ抑制法」（公法117-169）は、より本格的な対策を講じた。この法律は過去最大規模の気候変動対策であるとされ、その一環として農業法の保全プログラムの適用期間（当時は23年9月まで）を延長し、その予算を大幅に拡充したのである。

その前年（21年）、民主党はバイデン政権の主要政策のうち社会政策強化と気候変

動対策のための「ビルドバックベター法案」（HR5376）を提出した。歳出規模は10年間で3.5兆ドルに及ぶとされたが、議会で支持を得られず下院と上院で二度にわたり縮小され、最終的には4,300億ドルと1桁近く小規模なインフレ抑制法として成立した。この縮小によって社会政策予算の大部分が削ぎ落され、インフレ抑制法は気候変動対策が中心となった。

インフレ抑制法による歳出（10年間）のうち、約5百億ドルは農林業と農村クリーンエネルギー向けであり、そのうち保全プログラムに2百億ドルが割り当てられた。当初の法案には被覆作物専用の助成（50億ドル）が含まれていたが、法案の修正により削除された。

この2百億ドルは主に農業法の保全プログラムに23～26年の間予算（決定権限ベース）を上乗せするものである。ただし、助成対象は気候変動対策に資する農業者等の取組みに限る。具体的には、①土壌炭素の直接的改善、②窒素損失の削減、③温室効果ガス（二酸化炭素、メタン、亜酸化窒素）の排出削減・回収・回避・隔離のいずれかである（注16）。対象となる施策は保全プログラムの5種類の施策のうち4種類である。既存の最大の施策である保全留保地プログラム（休耕措置）は対象外となった。

現実には、既存の保全プログラムで実施されている様々な取組み（土壌保全や水資源保護など）は、気候変動対策に貢献する上記①～③の効果を有するものも多いと考えられる。被覆作物の助成もこの枠内で拡

第4表 気候スマート農産物パートナーシップの実績

助成承認額	30.9億ドル
採択計画	141件
パートナー	700組織以上(企業、農業団体、非営利団体、大学、州・地方政府、部族)
参加農業者	1万4千以上
参加面積	320万エーカー以上
対象農産物	102品目
対象活動	198種類(被覆作物・マルチ、不耕起・減耕起、養分管理、計画放牧、保全輪作など)

資料 農務省Webサイトの情報により作成

大の余地がある。また、保全プログラムは長年の間、助成申請に対して財源が大幅に不足しており、予算の拡大が待ち望まれていた。したがって助成金の需要は十分にありと考えられるが、制度の運用上は現場で助言や支援にあたる人員を増強する必要があり、インフレ抑制法では別途予算を手当している。

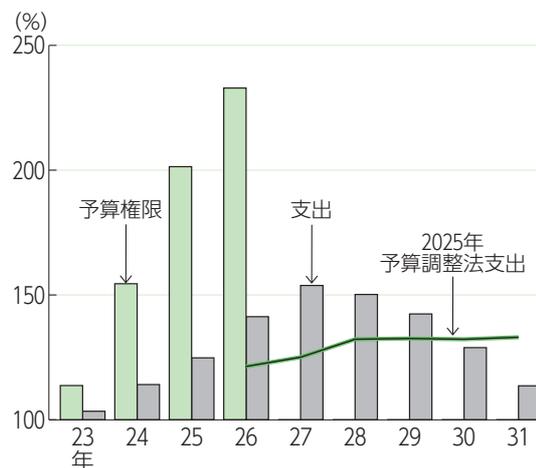
当該期間中に予算の上乗せは毎年拡大し、26年の予算額は通常の2.3倍に達する。しかしこの予算に基づき締結される個々の契約期間はしばしば複数年にわたるため、支出はインフレ抑制法の下で認められる最終年である31年まで続く（第4図）。

そこで予算の上乗せによる実質的な影響の大きさを把握するため、施策別支出額について23～31年の合計を示した（第5表）。5つの施策合計では支出額は3割増加する。この増加によって保全プログラムの予算は農産物プログラムをしのぐ規模となる。内訳をみると、これまで保全プログラムのうち最大の施策で4割近くを占めてい

た保全留保地プログラムは、予算追加の対象から外れたために3割まで低下し、環境良質奨励プログラムを下回るようになる。予算追加の対象となる4つの施策の支出はいずれも35%以上増加するが、とりわけ地域保全提携プログラムは2.7倍と顕著に拡大し、農業保全地役権プログラムを上回るようになる。

これは農業の気候変動対策における本格

第4図 インフレ抑制法による保全プログラム予算の拡大割合



資料 議会予算局の推計値(2023年5月)により算出、作成
 (注) 数値は予算基準額=100%とした比率。CRP、EQIP、CSP、ACEP、RCPPの合計値。

第5表 インフレ抑制法による保全プログラムの支出拡大 (2023-31年の支出累計額、施策別)

施策	(単位 百万ドル、%)				
	予算基準額 a	追加予算 b	合計 c=a+b	構成比 d	増加率 e=b/a
合計	52,354	16,168	68,522	100.0	30.9
保全留保地(CRP)	20,529	0	20,529	30.0	0.0
生産農地	27,918	14,769	42,687	52.9	53.3
環境良質奨励(EQIP)	17,348	7,720	25,068	36.6	44.5
保全管理(CSP)	8,180	3,026	11,206	16.4	37.0
地域向け	6,325	5,422	11,747	17.1	85.7
農業保全地役権(ACEP)	3,935	1,399	5,334	7.8	35.6
地域保全提携(RCPP)	2,390	4,023	6,413	9.4	168.3

資料 議会予算局の推計値(2023年5月)により算出、作成

的な予算の確保であり、それと同時に保全プログラムにおける2002年農業法以来の大規模な予算拡大でもある。しかし、問題はこの予算追加が時限的な措置であり、継続性がないことである。次にみるとおり、この予算を継続することが農業法の更新へ向けた主な論点の一つとなった。

また、この措置には異例な点があった。それはこの法律が既存の農業法である2018年農業法の適用期間（23年9月末）を大幅に越える31年まで、かつ4つの保全プログラムに限って継続を承認し、その支出を確保したことである。もし順調に2018年農業法の失効とともに2023年農業法が制定された場合、その適用期間は28年までとなったであろう。31年はそれを3年超過している。これは農業者が複数年にわたる契約を結ぶ保全プログラムの仕組みに加えて、可能な限り先の年次まで予算を確保する意図も反映しているように見える。そしてこれが先例となって、後編で述べるとおり25年にも通常の農業法制定の枠組みから外れた対応がなされたのである。

(注16) 農業保全地役権プログラムについては③のみが対象。

(6) 2023年以降の農業法案

そしてインフレ抑制法による保全プログラム追加予算の扱いを決める農業法の検討が開始された。保全プログラム以外には不足払いの引上げとSNAP予算の削減が主な争点となった。

2018年農業法の失効（23年9月末）に先

立ち、上下両院の農業委員会では22年から次期農業法の準備が開始され、23年には公聴会が開催された。農業者団体からは、生産費の急増を反映して不足払いの保障水準（参照価格）を上げるべきであるとの要望が高まった。共和党と民主党の議員たちはその必要性に同意したが、財源の調達が問題であった。

一方、上院農業委員長のスタビナウ（民主党）は、自身が手がけたインフレ抑制法（前述）で獲得した保全プログラムの気候変動対策向け追加予算（4年間の時限措置）を、農業法の義務的支出に組込んで将来にわたり予算を継続させることを主張した。これによって農業法に明示的な気候変動対策が追加されることになる。

それに対して下院農業委員長のトンプソン（共和党）は、保全プログラムの追加予算を農業法に組込むことには賛同したが、その用途は気候変動対策に限らず保全プログラム一般とするうえ、一部は農産物プログラムなどに流用したい意向であった。また、農業関連政策の拡充にあてる財源を確保するため、SNAPの助成額算出に用いられる節約食料計画（注17）を見直して予算を削減するとした。SNAPを中心とする栄養プログラムは拡大しすぎており、農業法は農業関連政策に重点を置く必要があるとの立場である。

民主党側は気候変動対策予算の流用とSNAP予算の削減はいずれも受け入れられないとして拒否した。スタビナウは、インフレ抑制法による追加予算の支出が進めば農

業法に組込める追加財源がその分縮小するため、早期の農業法制定を目指すべきだと主張したが、共和党との溝は埋まらず、両党の対立はこう着状態となった。当時は下院では共和党が、上院では民主党が多数派であり、両党が妥協して一致しなければ農業法案の成立は見込めない状況であった。下院で共和党の意向を反映した法案を可決しても、上院は通過できない。上院は民主党が多数派とはいえ、法案の成立には6割の賛成票が必要である。両党の議席は伯仲しており、共和党議員の協力なしには法案を可決できない。

そして対立が解けないまま両者は24年5月1日、同じ日にそれぞれ別の農業法案の概要を発表した。トンプソンは同月中に法案の条文を提出して農業委員会を通過させた。一方、スタビナウは議会選挙後（24年11月18日）まで条文を提出しなかった。

スタビナウは、気候・環境対策を農業法改正の重点にする意向であった（第6表）。保全プログラムへの気候変動対策追加（上記）に加えて、保全プログラムの予算支出を恒久化し、5年毎の農業法による承認を不要にする。また、作物保険プログラムにおいても被覆作物などの保全取組みを奨励する。そしてエネルギー分野ではSAF（持続可能航空燃料）などの施策を追加する。

一方、トンプソンの法案は不足払いの参照価格を全品目で引上げるなど、農産物プ

第6表 2024年農業法案のおもな環境関連施策

分野	民主党 上院農業委員長案 (5月1日 逐条概要)	共和党 下院農業法案 (5月21日HR8467)
保全	<ul style="list-style-type: none"> ・インフレ削減法 (IRA) 資金を予算基準額に組込む (恒常化) ・IRA資金は気候変動対策に用いる。プログラムの目的等を拡充 ・農務省の資金提供権限を恒久化、保全留保地プログラム (CRP) の総面積上限を恒久化 	<ul style="list-style-type: none"> ➡同左 ➡気候変動以外にも再配分 ➡改正なし (5年ごとに農業法で承認)
エネルギー	<ul style="list-style-type: none"> ・バイオベース市場プログラム ・再生可能航空燃料 (SAF) を開発助成対象に明記 ・ライフサイクル温室効果ガス排出の定義にSAF、超低炭素/ゼロ炭素バイオエタノールを追加 	<ul style="list-style-type: none"> ➡同左 ・SAF生産促進の戦略策定^(※) ・先進バイオ燃料にSAFとディーゼル同等燃料を追加
作物保険	<ul style="list-style-type: none"> ・保険料割引の検討 (精密灌漑・施肥、輪作、被覆作物) ・保全慣行は保険資格を損なわない ・州の被覆作物助成への上乗せ 	

資料 各提案に基づき作成
(注) 「(※)」は上院農業委員会筆頭議員案 (6月11日付、篇別概要)。

ログラムの充実を前面に打ち出した（第7表）。そのための財源は、SNAPの予算削減に加えて、農務省による農産物金融公社 (CCC) の財源利用に制限を課して捻出する予定であった。後者は第一次トランプ政権以来、臨時の農業補助金に使われていたものである。ところが議会予算局が法案を評価した結果（第8表）、CCCの制限による節約額が少なかったため、大幅な財源不足 (306億ドル) が指摘された。これによって下院本会議での可決は難しくなっただろう。また、栄養プログラムを271億ドル、インフレ抑制法による保全プログラムの追加予算を73億ドル削減し、その節約分を用いて不足払いを302億ドル、収入ナラシを93億ドルを拡大することになるため、たとえば財源不足がなかったとしても到底民主党

第7表 2024年農業法案の農産物プログラム(価格・所得支持)

施策	要素	既往制度	民主党	共和党
		2018年農業法 (それ以外は明記)	上院農業委員長案 (5月1日逐条概要)	下院農業法案H.R.8467 (5月21日農業委員会通過)、 上院農業委員会筆頭議員案* (6月11日篇別概要)
不足払い (PLC)・ 収入ナラシ (ARC)	参照価格	・2014年農業法で引上げ、それ以前は2002年以降ほぼ据置き	・実行参照価格による一時的引上げのない実綿、米、落花生等を5%引上げ	・全品目10%(トウモロコシ等)ないし20%程度(大豆、米、豆類)引上げ
	実効参照価格	・導入。直近5年オリンピック平均(5中3平均)の85%、上限は参照価格の115%	・最近の高値の年を取り入れる	・直近5年オリンピック平均の88%、上限は参照価格の120% ^[上記*]
	基礎面積	・1996年農業法で設定(1981-85年作付実績)、2002年農業法と2014年農業法で希望者のみ更新	・恵まれない生産者は追加可能	・基礎面積を有さない、あるいは不足している生産者は任意で更新可能、非対象作目の作付実績をある程度含める
PLC	支払い幅の制限	・融資単価を下回る部分はMALで対応	▶同左 ・実行参照価格の20%までに制限	▶同左 ・なし
ARC	保証収入	・基準収入(直近5年オリンピック平均)の86%	・同左88%に引上げ	・同左90%に引上げ
	補償上限	・基準収入の10%以内	・なし	・基準収入の12.5%以内に引上げ
販売支援融資(MAL)	融資単価	・一部品目以外は引上げた	・生産費大幅上昇時の臨時引上げを導入	・引上げ(2018年農業法で据置き品目は大幅引上げ)
酪農利幅補償(DMC)	過去生産実績	・2011年から2013年の最高値(2014年農業法で導入)	・更新	▶同左
	低率掛け金枠	・2018年超党派予算法で5百万ポンドに拡大	・6百万ポンドに拡大	▶同左

資料 各提案に基づき作成

(注) 不足払いは全国共通、収入ナラシは郡単位。農場単位の収入ナラシもあるが利用はごく一部に限られている。改正点にかかる解説は後編を参照。

第8表 下院農業法案による支出増加額
(2025-34年の累計額)

(単位 十億ドル)	
全体	30.6
うち農産物プログラム	37.0
不足払い	30.2
収入ナラシ	9.3
CCC権限の制限	△5.4
保全プログラム	6.7
インフレ抑制法	△14.0
栄養プログラム	△27.1
節約食料計画	△35.6

資料 議会予算局の推計値(2024年11月8日版)により作成

が過半を占める上院で可決される内容ではなかった。とはいえ財源不足に限らず、トンプソンは必ずしも法案の成立にこだわっ

ていなかった模様であり、当時予想されていたように24年の選挙で共和党が勝利すれば、翌年は自党の意向を反映した農業法を策定しやすくなる、また法案が成立しなくとも下院共和党の法案は選挙戦の役に立つと示唆していた。

こうして23年と24年の2年にわたり新農業法は成立しなかった。その間に2018年農業法は失効し、議会はその有効期間を23年11月19日(公法118-22)と24年12月21日(公法118-158)にそれぞれ翌年の9月末まで1年間ずつ延長した。

(注17) 節約食料計画については後編を参照。

(7) 農業炭素クレジットの普及

策

議会は農業炭素クレジットの推進策として、民間の自主的炭素クレジット市場を積極的に活用し、農業者の利用を拡大するための政策を導入した。

2023年統合歳出法（公法117-328、22年12月29日成立）により、農務省が管轄する「温室効果ガス技術支援提供者及び第三者検証者プログラム」が定められた（注18）。これは、既存の自主的環境クレジット市場における農林業クレジットおよびその検証業者について、各種情報を整備してWebサイトで提供し、農業者・森林所有者の参加を促進するものである。

その目的は、農業者・森林所有者について、(i) 市場への参加、(ii) 技術支援の提供、(iii) 売却収益の公正な分配、(iv) 既存市場の構造や関係者に関する情報等の入手拡大、を促進することである。

制度の中核をなすのは、農林業クレジット生成の体系的な方法である「プロトコル」（定量化・監視・報告・検証の方法を含む）と、「対象事業者（covered entity）」である。対象となる取組みについては12種類の農林業活動が明示されている（第9表）。この表で注目されることは、農務省の保全プログラムにかかる既存の活動が対象に含まれており（表中の項目（L））、農業法の保全プログラムに参加する農業者がクレジット市場から資金を調達できる可能性が示されている点である。

第9表 農林業クレジットの対象となる活動

(A) 土地・土壌の炭素貯留	(H) 森林管理
(B) 燃料の選択・使用削減	(I) 転用防止(森林・草原・湿地)
(C) 家畜の排出削減	(J) 湿地・草原の回復
(D) 農場でのエネルギー生産	(K) 草地管理
(E) エネルギー原料の生産	(L) 農務省の私有地保全プログラムに関連する現在の活動
(F) 肥料・養分の排出削減	(M) その他の適当な活動
(G) 森林再生	

資料 2022年統合歳出法より作成

また、対象事業者は、プロトコルに記載された手順の検証を行う第三者検証者と、農業者・森林所有者に技術的支援を提供する者の2種類であり、民間企業・非営利団体・公的機関・個人を含む。事業者の参加は任意である。

制度の立ち上げに際しては法律の条文中で各種の日程が定められている。まず、農務長官は本法の制定から270日以内にこのプログラムが農業者・森林所有者について上記目的の促進に有効であるかどうかを決定し、有効であればプログラムを設置して対象事業者を登録する。

各種プロトコルと、対象事業者の資格は、いずれも広く受け入れられるものがプログラムの設置から90日以内に公表される。プロトコルは自主的環境クレジット市場の一貫性・信頼性・有効性・効率性・透明性を確保するために設計される。

また、対象事業者の登録リストはプログラム設置から1年以内、つまり順調に進めば法制定から1年9か月以内にWebサイトで公表される。対象事業者は、所定の情報を提供すれば任意で登録が可能である。対象事業者に対する審査は明確に規定されていないが、農務省は実行可能な範囲内で、対象事業者が必要な専門知識とそれに基づ

く実行能力を有し、また費用・収益の現実的な見積もりを提供するよう誠実に行動することを保証するという規定がある。

このように対象事業者は登録が任意でかつ認定もなされない緩やかな枠組みである。元となった2021年気候ソリューション拡大法案では、対象事業者に対する農務省による認定と監査が規定されていたが、この成立法には監査に代えて代表サンプルの定期的点検（レビュー）が盛り込まれた。この修正により対象事業者の負担は軽減されたが、信頼性の担保としては弱まった感がある。

なお、ステークホルダーを制度の運営に関与させるため、諮問委員会が設置される。構成員は農務省と環境保護庁、農業者・森林所有者とその代表者、科学者、市場専門家、市場参加者の団体である。諮問委員会は農業者・森林所有者の保護に関する初期評価を行い、上記のプロトコルと資格を定期的に見直す。また、農務省は環境保護庁および諮問委員会と協議のうえ4年ごとに市場の評価を行い、その結果を公表する。

しかし、こうした法律で定められた各種日程にも関わらず、法律の成立から3年以上が経過した現在も、Webサイトは公表されていない。諮問委員会の委員はトランプ大統領が就任する2週間前の25年1月7日に指名されたものの、報道によれば同年7月の時点でまだ開催されていなかった（Politico Pro, July 22, 2025）。トランプ政権は農務省に気候変動対策を禁じており、本件も停止しているようである。

（注18）以下は主に平澤（2023）による。

このようにバイデン政権では気候変動対策として農業者等の取組みに対する助成が具体化し、農業法への恒常的な組込みと、炭素クレジット市場への接続についても準備がなされた。それを受けて次の後編では第二次トランプ政権の対応を取りあげる。トランプ政権の下では最初の1年間で、上記の炭素クレジットに限らず、気候変動対策の多くが後退あるいは方向転換した。しかしすべてが失われたわけではない。また、農業法については、対立色の強い議会運営の中で二大政党間の政策調整を放棄する事態となり、その影響は長期にわたる可能性がある。

以下、後編に続く

<参考文献>

- ・平澤明彦（2023）「EUと米国が導入する農業の炭素除去等承認制度」『畜産技術』821号、10月、35～38頁
- ・平澤明彦（2021）「脱炭素農政へ向けた米国バイデン新政権の動き」『農中総研 調査と情報』Web誌、第82号、1月号、10～11頁、
<https://www.nochuri.co.jp/kanko/pdf/nri2101re5.pdf>
- ・平澤明彦（2019）「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—」『農林金融』72巻、5月号、2～25頁、
<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1905re1.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』第69巻、9月号、42～65頁、
<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1609re3.pdf>
- ・平澤明彦（2009）「アメリカ バイオ燃料による政策の転換」『変貌する世界の穀物市場』家の光協会、10～42頁

- Barackobama.com (2008) “Blueprint for Change-Obama and Biden's Plan for America”
- Congressional Research Service (CRS) (2019) “The 2018 Farm Bill (P.L. 115-334) :Summary and Side-by-Side Comparison,” CRS Report, R45525, February 22.
- Joebeiden.com (2019) *The Biden Plan for Rural America*.
<https://joebeiden.com/rural/> (2019年7月23日時点)
- Newton, John (2019) “More Than 140 Million Acres in Federal Farm Conservation Programs” , Market Intel, May 8.

- Obama for America (2008) “Barack Obama and Joe Biden:Promoting a Healthy Environment”.
- United States Department of Agriculture (USDA) (2020) “USDA Agriculture Innovation Agenda,” February.
- Wallander, Steven, David Smith, Maria Bowman, and Roger Claassen (2021) “Cover crop trends, programs, and practices in the United States,” USDA-ERS, February.

(ひらさわ あきひこ)

発刊のお知らせ

農林漁業金融統計2025

A4判 182頁
頒 価 2,000円(税込)

農林漁業系統金融に直接かかわる統計のほか、農林漁業に関する基礎統計も収録。全項目英訳付き。

編 集…株式会社農林中金総合研究所
〒151-0051 東京都渋谷区千駄ヶ谷5-27-11
E-mail toukei-jouhou@nochuri.co.jp
発 行…農林中央金庫
〒100-8155 東京都千代田区大手町1-2-1

〈発行〉 2026年1月