

米国農産物プログラムの所得・価格支持

—主要作物の時系列データでみる有効性—

理事研究員 平澤明彦

〔要 旨〕

農産物の価格や収入の変動を農業者に対して補てんする米国の農産物プログラムについて、その働きと制度改正の影響を確認するため、主要作物の政策価格・市場価格・生産費について2002年以降の推移を調べた。総じて各品目の特性の違いに応じた仕組みとなっている。

農産物プログラムの種類別の利用状況は品目によって大きく異なる。落花生や米のように生産費に対して市場価格が低めの品目は、不足払いによる安定的な補てんに経営収支を依存している。逆に市場価格の高い大豆は不足払いの発動が期待できず、収入ナラシを利用している。小麦などそれ以外の品目は中間的な位置づけにあり、市況によって不足払い・収入ナラシの選択（割合）が大きく変化する。年次選択の仕組みが有効に機能している。

こうした不足払いの機能は、14年と25年の政策価格（参照価格）引上げによって維持されている。25年の改正には予算の大幅拡大を要した。

販売支援融資制度による補てんは市場価格のすう勢的上昇のためほとんどの品目で発生しにくくなったが、綿花は調整済世界価格との差額による補てんが生じやすく25年の改正による強化も有効である。

農産物プログラムで網羅しきれないリスクは収入保険等の作物保険によりある程度対応できる。各種のリスク管理手段は、臨時補助金の必要を抑制することが期待されている。

目 次

はじめに	4 不足払いと収入ナラシの選択実績
1 分析の枠組み	5 6品目の時系列推移
(1) 農産物プログラムの施策と発動価格	(1) 3大作物
(2) データの説明	(2) 南部の3作物
2 市場価格の推移	(3) 品目間の比較
3 2025年以降の政策価格引上げ	6 考察

はじめに

米国農業政策の大きな特色の一つは、農業者が直面する価格や収入の変動リスクを補てんする各種の施策が発達している点である。農業法に基づく常設の農業所得安定化政策は、直接支払い等を提供する農産物プログラムと、作物保険プログラムからなる。本稿はそのうち農産物プログラムの主要作物向け施策について、02年以降における政策価格等の推移をたどることにより、その機能と有効性を確認する。

足下では米国の主要作物は23年以降、農産物価格の低下と生産費の高止まりによって経営収支が圧迫され、25年には14年ぶりに不足払いの水準が引上げられた。また、過去十数年の間には収入ナラシ（2009年）や不足払いの一時的引上げ（2019年）、不足払い・収入ナラシの年次選択制（2021年）など、新たな施策や仕組みも導入されている。

わが国においても生産費の上昇や、異常気象による生産の不安定化といったリスクへの対処は重要な課題となっている。市況や生産費の変化に合わせて制度を見直し、新たな仕組みを生み出し続ける米国の例は参考になるであろう。

1 分析の枠組み

平澤（2026a, b）は主要作物の農産物プログラムについて制度の概要と2025年の主

な改正内容を説明した。しかしその制度がどのように働くかを理解するには、農業者の実際の参加状況や、市況に応じた価格・収入補てんの発生状況（頻度・時期・水準）、補てんの有効性（適時・適量）、品目別の相違（利用状況・依存度）といった点を確認する必要がある。また、既往の実績を確認することにより、25年の改正内容を相対化し評価できる。

そこで本稿では、主要作物（注1）に対する農産物プログラムの有効性と、近年の制度改正による影響を調べるために、各種政策価格と市場価格（生産者価格）および生産費を対比し、その時系列推移を分析する（注2）。これらの価格・費用間の大小関係とその変化をたどることにより、各品目における各施策の有効性や施策間の相対的な優位性を把握できる。

(1) 農産物プログラムの施策と発動価格

農産物プログラムによる主要作物の価格・所得支持は、主に価格または収入の低下を補てんするものである。施策は3種類、すなわち不足払い（PLC）と収入ナラシ（ARC）、販売支援融資（MAL）からなる（注3）。不足払い・収入ナラシは国費で賄われており農業者による拠出は無い。まず、不足払いは作物の市場価格が一定の水準を下回った場合の補償である。低価格期に安定的な補償を提供する一方、高価格期には発動されない。次に、収入ナラシは収入保険を補完する制度として構想され

た。作物の販売による収入（市場価格×単収）が過去数年間の平均的な値と比べて1割以上低下した場合の補償であるが、補償の割合は12%までに限られている。高価格期にも有効な補償を提供する一方で、低価格が続くと保証収入の水準が低くなる。このように市況によってプログラムの有効性は変化する。そのため不足払いと収入ナラシは農業者が毎年作目ごとにいずれかを選択して対応する。いま一つの販売支援融資は作物担保融資を提供するとともに、不足払い・収入ナラシの対象から外れる顕著な安値を補てんする（注4）。

これら3つの施策はいずれも固有の発動基準を有している。以下では統一的な分析のため、それらに対応する価格を必要に応じて一括し「発動価格」と呼ぶ。この発動価格とは、それを下回れば各種施策による支払い等が発動される市場価格の水準を指す（第1表）。不足払いについては実効参照価格、販売支援融資については融資単価という政策価格が相当する。一方、収入ナラシの本来の発動基準は保証収入である

が、既往データについては単収の実績値を用いて計算すれば表に示した形で事後的に発動価格を定義できる（注5）。この方法によって収入ナラシと他の施策との間で価格面の対比が可能となる一方、現実には単収変動リスクへの対処が重要であることを適宜考慮する必要がある（注6）。

また、農産物プログラムの有効性に影響のある主な制度改正（第2表）として、政策価格（参照価格および融資単価）の引上げと、不足払い・収入ナラシの年次選択、そして実効参照価格（参照価格の一時的な引上げ）の導入に着目する。なお、綿花に限った特殊な制度改正については綿花の分析の項で説明する。

（注1）砂糖は割愛するが別途の独立した制度がある。

（注2）時系列データの構成は平澤（2016, 2019）を踏襲し、項目と品目を拡大する。

（注3）不足払いと収入ナラシは日本の用語を用いる。現行制度の正式名称はそれぞれ価格損失補償（Price Loss Coverage）と農業リスク補償（Agriculture Risk Coverage）である。また、販売支援融資の原語はMarketing Assistance Loanである。

（注4）農産物プログラムの概要については平澤（2026a）を参照。収入ナラシのうち、本稿では

第1表 農産物プログラムの発動価格(主要作物)

施策	発動価格	内容
郡収入ナラシ (ARC)	5中3平均全国市場価格 × 5中3平均全国単収 × 90% / 当年全国単収 [2024年以前は85%]	独自に定義、単収の実績値により事後的に算出。この価格未満では実績収入が基準収入を下回る。ただし直近5年の価格のうち実効参照価格を下回るものは実効参照価格で置き換えて計算する
不足払い (PLC)	実効参照価格 = 5中3平均全国市場価格 × 88% [2024年以前は85%]	過去5年間の全国市場価格が高い場合に通常の(法定)参照価格を一時的に引上げる。それ以外の場合および2018年以前は通常の参照価格を用いる
販売支援融資 (MAL)	融資単価	作物担保融資額。それよりも郡市場価格(または米・綿花の場合、調整済世界価格)の方が低いときには随時、返済減額ないし融資不足払いが可能

資料 筆者作成

第2表 分析対象期間における主な制度改正
(全品目共通のもの)

制度改正	法律	実施年
不足払い制度の復活(CCP)	2002年農業法	2002
州収入ナラシ(ACRE)の導入	2008年農業法	09
群・農場収入ナラシ(ARC)への転換	2014年農業法	14
不足払い制度の変更(CCPからPLCへ)	2014年農業法	14
(法定)参照価格の引上げ	2014年農業法	14
	2025年予算調整法	25
融資単価の引上げ	2018年農業法	19
	2025年予算調整法	26
実効参照価格の導入	2018年農業法	19
不足払いと収入ナラシの年次選択	2018年農業法	21
実効参照価格の引上げ	2025年予算調整法	25

資料 筆者作成

(注) 一部の品目における小幅な政策価格の変更は省略した。

利用のほとんどを占める郡収入ナラシのみを取りあげ、農場収入ナラシは割愛する。後者は単収変動リスクへの対処に重点がある。

(注5) 郡収入ナラシの発動条件は

保証収入>実績収入である。

ただし、

保証収入=基準収入×90% [2024年以前は88%]

基準収入=5中3平均全国市場価格

×5中3平均郡単収

(5中3平均は直近5年間のうち最大値と最小値を除いた3年の平均値、対象となる5年間は生産の6年前から2年前まで)

実績収入=年間平均全国市場価格×郡単収

これらを整理すると最初の式は

5中3平均全国市場価格×5中3平均郡単収×90%/郡単収

>年間平均全国市場価格となる。

この左辺を発動価格とみなす。過去のデータについては郡単収(本稿の分析では全国値を用いるので全国単収)が分かっているため、このようにして発動価格を事後的に得ることができる。なお、後段で用いる2026年の収入ナラシ発動価格は、単収の変化を捨象、つまり従来並みの単収を想定して、5中3平均全国市場価格×90%とする。

(注6) たとえば発動価格の面で不足払いよりも優位である場合、単収リスクにも対処できる収入ナラシの優位性はその分増す。逆に発動価格が不足払いのそれを下回る場合でも、不足払いの発動が見込まれない年や、単収リスクへの対処が重要な品目や地域では収入ナラシの方が重視

される可能性がある。

(2) データの説明

以下の分析で用いるデータについて説明する。3種類の発動価格(先述)と、作物の市場価格のほかに、分析の後半では生産費と各種補助金(既往制度および臨時措置によるもの)を適宜加える。基本となる時系列の構成は2002年から2025年ないし2026年の品目別年次データである。この期間は00年

以降に制定された3つの農業法(2002年、2008年、2014年)の全期間と、現行2018年農業法にまたがっている。データの年次は各作物の収穫された年とその販売期間(販売年度)に対応している。分析の前半では現行の不足払い・収入ナラシ制度が導入された14年以降のデータを用いる。データはすべて全国合計値であり、地域別のデータは用いない(注7)。

主要作物の農産物プログラムは、生産者段階の市場価格に基づいて発動される。その市場価格は施策によって年間平均と時価が使い分けられている。不足払い・収入ナラシは1年単位の補てんであり、その支払額算出に用いられる市場価格は販売年度の全国平均値である。本稿では基本的にこの価格を用いる。主に実績値を用いるが、25年の数値は農務省の予測値である。

それに対して、販売支援融資の貸付・償還とそれに伴う補てんは随時行われる。その発動・算出に用いられる市場価格は、各

地における直前30日間の平均値である。この価格は郡公示価格 (posted county price) として日次 (油糧種子は週次) で発表されている。以下の分析では不足払い・収入ナラシと生産費のデータに合わせるため、それに代えて全国年間平均値を用いる (注8) が、年内の変動にも必要に応じて言及する。また、米と綿花で用いられる「調整した現行世界市場価格 (調整済世界価格)」は週次で発表されている。綿花についてはこの週次価格も適時参照する。

生産費は、農務省経済局の費用収益データ (cost and returns) を単位重量当たりに換算して用いる。データの連続性は必ずしも良好ではないため (特に綿花)、必要に応じて本文中で言及する。

発動価格が定められている農産物は29品目、うち作物は25品目ある。そのうち時系列データの利用可能な24品目を対象とする。とはいえ3大作物であるトウモロコシ、大豆、小麦をはじめ、作付面積の大部分は上位品目に集中している。それらの生産は特定の主産地に偏っており、品目間で産地の重複もある。以下の分析では品目別の相違がそうした地域差に対応して現れてくるため、特に重要となる3つの主要産地とその生産品目をここで説明しておく。中西部のコーンベルトではトウモロコシと大豆の輪作が盛んである。この2作物は他の地域でも広く生産されている。その西側には南北に長い大平原の小麦ベルトが位置している。この地域はコーンベルトよりも乾燥しており、小麦のほかに地域の一部では

ソルガムや大豆以外の豆類も多く生産している。一方、南部は気温が高く、綿花、米、落花生の生産が集中している。

(注7) 収入ナラシは郡別の単収が発動の有無と給付額に影響する。したがって単収の地域差は重要な要素であるため、本文中で必要に応じて言及する。

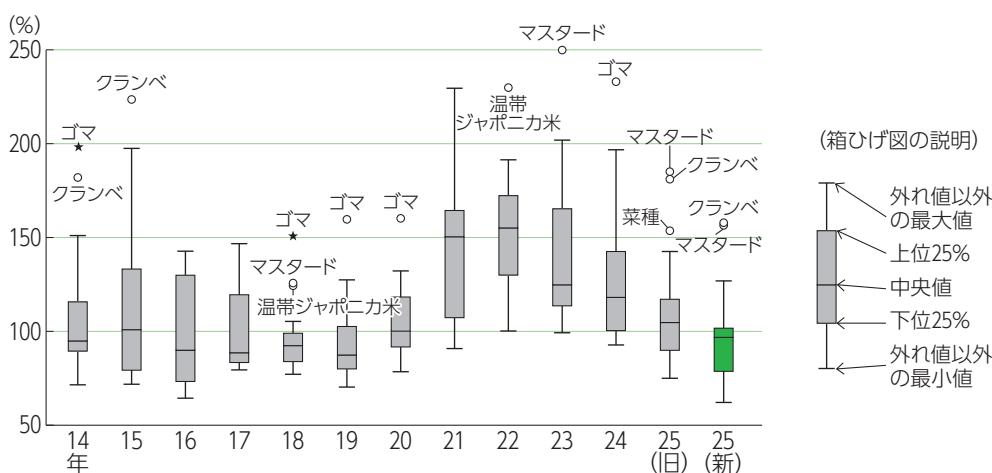
(注8) 近年は発動実績が少ないため大きな問題は無いとみなす。

2 市場価格の推移

まず、全品目の最近の市場価格推移を把握しておきたい。異なる品目の価格を同じ基準で対比し、かつ現在の値下がり局面における不足払いの発動状況を確認するために、不足払い・収入ナラシの対象作物について、品目別の市場価格を不足払いの発動価格 (実効参照価格) で除した比率を求め、年ごとにその分布を示したのが第1図である。現行制度が導入された2014年以降のデータを用いている。

全体として21年と22年に価格が上昇し、その後低下が続いていることが分かる。つまり、23年以降の価格下落傾向は多くの作物に共通した動きであるとみてよい。また、この値が100%を下回っていれば不足払いが発動される。21年から23年の高値期間中は不足払いの発動品目がほとんどなかった。そしてその後の値下がりにより、2025年には多くの品目に不足払いが給付されるすう勢である。25年は年の途中で発動価格が引上げられたため、図では新旧それぞれの発動価格を用いた結果を並べて表示

第1図 主要作物の市場価格推移(実効参照価格対比)



資料 農務省ARC/PLCプログラムデータより作成
 (注) 年は販売年(各品目の収穫時期から開始)。2025年の価格は農務省による予測値。「25(旧)」は引上げ前の実効参照価格を使用、同じく「(新)」は引上げ後。

した。発動価格の引上げによって不足払いの発動品目が半分未満から4分の3弱へと増加することが読み取れる。

24年から26年までは穀物と豆類の引上げが多い。3大作物のうちではトウモロコシと大豆が24年以降引上げられている。また、

2018年農業法により実効参照価格が導入され、市場価格の高い年が続けばそれを反映して不足払いの発動価格である参照価格が一時的に引上げられるようになった。そうした引上げの発生状況を第3表に示した。制度導入以来の8年間(2019～2026年)で23品目(注9)のうち14品目の実効参照価格が1回以上引上げられた。19年から21年までは豆類と油糧種子の引上げが多く、

第3表 実効参照価格の引上げ率(法定参照価格対比)

品目	(単位 %)									発生回数
	19年	20	21	22	23	24	25	26		
大麦	-	-	-	-	-	-	-	-	2.4	1
オート麦	-	-	-	-	-	15.0	15.0	15.0		3
トウモロコシ	-	-	-	-	-	8.4	7.8	7.8		3
ソルガム(子実)	-	-	-	-	-	2.8	6.1	6.1		3
大豆	-	-	-	-	-	10.2	7.1	7.1		3
乾燥エンドウ豆	-	-	-	-	-	-	-	0.3		1
レンズ豆	11.8	11.8	2.3	-	-	-	8.9	15.0		5
大ひよこ豆	15.0	15.0	10.0	0.4	3.7	5.0	9.1	15.0		8
小ひよこ豆	8.2	6.4	6.4	-	-	10.7	11.7	15.0		6
マスタード種子	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	-		7
菜種	15.0	11.5	-	-	-	-	-	-		2
紅花	-	-	-	-	-	-	-	2.7		1
クランベ	15.0	15.0	9.3	4.5	-	2.2	-	-		5
胡麻	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0		8
米(温帯ジャポニカ種)	-	-	-	2.8	6.9	15.0	-	-		3
該当品目数	7	7	6	5	4	10	9	11		15
うち15%引上げ	5	4	2	2	2	4	3	5		9

資料 農務省ARC/PLCプログラムデータより作成
 (注) 実効参照価格の引上げが発生した品目のみを表示。数値欄の網掛けの濃さは数値の大きさを表す。値の上限は15。

制度上認められる上限である15%の引上げが毎年複数の品目で発生しており、8年間を通じてみれば9品目で1回以上発生した。このように実効参照価格の一時的な引上げはかなりの品目で発生しており、引上げ幅が15%に達することもまれではない。

胡麻、マスタード種子、大ひよこ豆といった一部の作物では毎年のように実効参照価格の引上げが生じているうえ、そのうち前二者は引上げ幅が毎回15%となっている。これらの作物の参照価格は、少なくともこの期間については市場価格に比べてかなり低いようである（注10）。

ところで、実効参照価格の引上げられた品目数をみると2023年が最も少なく、翌2024年から2026年は多くなっている。実効参照価格は過去5年間における市場価格の5中3平均値によって算出されるため、市場価格がピーク（この場合は2021年から2022年）を過ぎてから高まる傾向となる（注11）。そのため市場価格が高値を経て下落に転じた局面では、市場価格の低さに実効参照価格の高さが加わって、トウモロコシや大豆のように普段は不足払い（＝実効参照価格－市場価格）が発動されない品目でも発動しやすくなると考えられる。この点は次項でさらに確認する。こうした実効参照価格の引上げが生じやすい状態は2027年まで続く見込みである。

（注9）米は種類別に3品目とみなす。

（注10）各種油糧種子の参照価格が同じであるため、品目間の価格差によりこうしたことが生じやすいと考えられる。

（注11）25年に法定の参照価格が引上げられた分、

実効参照価格の一時的な引上げは起こりにくくなったはずであるが、それ以上に21年から23年の市場価格が高かったため、特段の影響は見当たらない。

3 2025年以降の政策価格引上げ

2025年予算調整法により改正された各種政策価格（注12）と発動価格を一つの表にまとめた（第4表）。販売支援融資の融資単価は26年から多くの品目で1割程度引上げられた（注13）。これは2018年農業法に続く引上げである。また、2018年農業法で据置きとなっていた羊毛とはちみつは大幅に引上げられた。なお、綿花の販売支援融資については融資単価以外にも強化が図られているが、その点については後段の綿花の分析の中で説明する。

次に、不足払いの（法定）参照価格（注14）は各品目で1割ないし2割程度引上げられた。ただし、米のうち温帯ジャポニカの参照価格は算出方法の変更（注15）が加わって4割上昇した。また、不足払いの発動価格である実効参照価格は、9品目で一時的に引上げられている。そして、郡収入ナラシ発動価格は、多くの品目で不足払発動価格を下回っており、一部の品目ではやや上回っている（注16）。

これらの発動価格を市場価格で除すことにより、各施策の発動しやすさを品目間で対比することができる（第2図）。この値が100%を上回ればその施策が発動されて補助金が支払われる（注17）。ただし、25年の市場価格はまだ未確定であるため代わり

第4表 各種の政策価格(2025年)

(単位 ドル、%)

作目と数量単位		前年の 市場 価格 24年	全国融資単価 (=発動価格)			法定参照価格		発動価格		
			翌26年 引上率			従来比 引上率		不足払い (実効参照価格) 一時的 引上率		郡収入 ナラシ
3大 作物	トウモロコシ	4.24	2.20	(+10.0)	4.10	(+10.8)	4.42	(+7.8)	4.53	
	小麦	5.52	3.38	(+10.1)	6.35	(+15.5)	同左		6.28	
	大豆	10.00	6.20	(+10.0)	10.00	(+19.0)	10.71	(+7.1)	10.95	
穀物	大麦	6.31	2.50	(+10.0)	5.45	(+10.1)	同左		5.49	
	オート麦	3.35	2.00	(+10.0)	2.65	(+10.4)	3.05	(+15.1)	3.46	
	ソルガム(子実)	4.07	2.20	(+10.0)	4.40	(+11.4)	4.67	(+6.1)	4.77	
	米(長粒種)	14.00	7.00	(+10.0)	16.90	(+20.7)	同左		15.21	
	米(中・短粒種)	15.00	7.00	(+10.0)	16.90	(+20.7)	同左		15.30	
	米(温帯ジャポニカ)	20.00	7.00	(+10.0)	24.33	(+40.6)	同左		24.17	
落花生	トン	522	355	(+9.9)	630	(+17.8)	同左		567	
油糧 種子	カノーラ	20.20	10.09	(+10.0)	23.75	(+17.9)	同左		23.36	
	ヒマワリ種子	23.80	10.09	(+10.0)	23.75	(+17.9)	同左		22.59	
	亜麻仁	22.32	10.09	(+10.0)	23.75	(+17.9)	同左		23.63	
	マスタード	44.90	10.09	(+10.0)	23.75	(+17.9)	27.31	(+15.0)	30.15	
	菜種	32.80	10.09	(+10.0)	23.75	(+17.9)	同左		21.38	
	紅花	24.30	10.09	(+10.0)	23.75	(+17.9)	同左		24.77	
	クランベ	39.40	10.09	(+10.0)	23.75	(+17.9)	同左		22.23	
	胡麻	54.00	10.09	(+10.0)	23.75	(+17.9)	27.31	(+15.0)	34.80	
豆類	乾燥エンドウ豆	13.60	6.15	(+11.7)	13.10	(+19.1)	同左		13.29	
	レンズ豆	35.90	13.00	(+10.0)	23.75	(+18.9)	25.87	(+8.9)	28.76	
	大ひよこ豆	34.30	14.00	(+10.0)	25.65	(+19.1)	27.98	(+9.1)	30.02	
	小ひよこ豆	25.60	10.00	(+10.0)	22.65	(+19.0)	25.29	(+11.7)	27.39	
実綿		34.04	25.00	(+20.0)	42.00	(+14.4)	同左		38.80	
綿花	陸地綿	0.632	0.52	(+5.8)						
	超長綿	1.40	0.95	(+5.3)						
羊毛	等級付	-	1.15	(+39.1)						
	無選別(ungraded)	1.43	0.40	(+37.5)						
	モヘア	6.48	4.20	(+19.0)						
はちみつ		2.69	0.69	(+117.4)						

資料 2018年農業法、2025年予算調整法、農務省ARC/PLCデータ、農務省全国農業統計局の価格データをもとに作成
 (注) 「郡収入ナラシ」は平年並み(直近5中3平均)の単収を仮定した場合の発動基準、すなわち基準価格の90%。羊毛の価格は
 暦年。単位の略称はブッシェル(bu)、百ポンド(cwt)、ポンド(lb)。実綿の融資単価は不足払い・収入ナラシの算出のための
 みなし単価であり、融資の対象ではない。緑色の欄は前年(24年)の市場価格を上回る値であり発動基準を満たす。

に24年の価格を用いている。この24年の市場価格でも、既に11品目で不足払発動価格を下回っている。南部の主要作物(綿花(実綿)、米、落花生)と、米国の三大作物(小麦、トウモロコシ、大豆)で明確である。そのうちトウモロコシと大豆は、前項で予想したとおり実行参照価格の一時的な引上げによってそれが実現している。そしてさらに、2025年はほとんどの作物で一層の値下がりが見込まれており、実現すれ

ば不足払いの補てん幅が拡大し、発動品目は15に増える。比較的堅調が続くと見込まれる品目は大豆・カノーラを除く油糧種子である。また、郡収入ナラシの発動価格は不足払いのそれと同程度の水準になっており、魅力が薄れている。収入ナラシは軽微な値下がりしか補てんできないため、不作の補てんを期待するのでなければ不足払いの方が大幅な値下がり補てんできる分有利である。他方、融資単価をみると多くの

品目で市場価格の半分前後ないしそれ以下にとどまっているため、販売支援融資制度に基づく補てんが市場価格の低下によって生じる品目は一つも無い。

- (注12) 値は2024年の下院農業法案と同じである。
- (注13) 長粒米と中粒米の融資単価は農業法で明示的に定められている。短粒米と温帯ジャポニカ米にはついては、特段の規定が無い限り農産物プログラム全般で中粒米の規定が適用される。
- (注14) 法律上の正式名称は参照価格。実効参照価格と区別するために法定参照価格とも呼ばれる。
- (注15) 温帯ジャポニカの参照価格は、長粒米の実効参照価格に、過去の一定期間における中粒米と長粒米の価格比をかけたものである。基準となる期間は従来12年から16年までであったが、新制度では17年から21年までに更新した。その結果、価格比は1.24から1.44に拡大した。
- (注16) 実効参照価格が一時的に引上げられている品目ではいずれも収入ナラシの方が発動価格は高くなっているが、これは筆者の計算上の仮定による。この場合、実効参照価格は5中3平均市場価格の88%、収入ナラシ発動価格は同じく90%なので後者の方が2%分高い。

(注17) 複数の発動価格を対比するため、前出の第1図とは分子と分母が逆になっている。

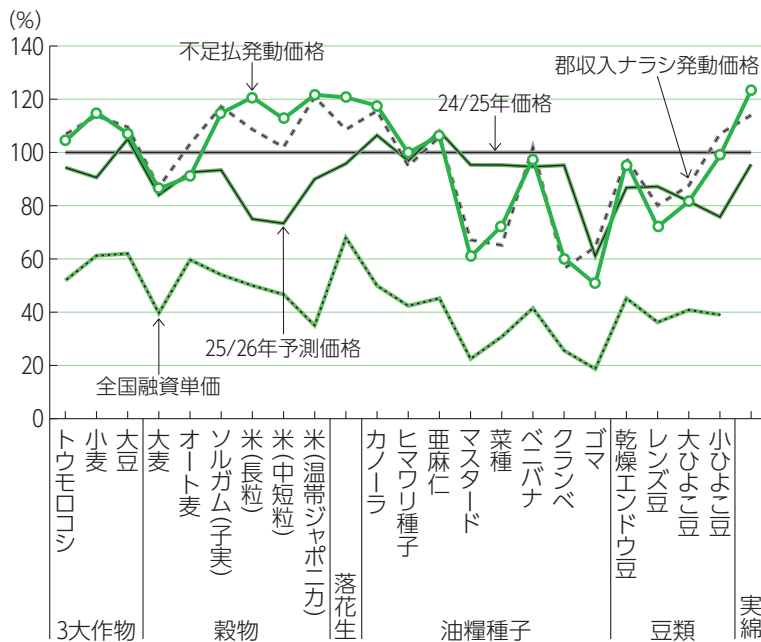
4 不足払いと収入ナラシの 選択実績

不足払いと収入ナラシの選択（プログラム選択）は、その時の市況に応じて大きく変化する（第3図）。不足払い（PLC）と収入ナラシ（ARC）が現行の制度になって以降、プログラム選択は14年と19年、そして21年以降の各年になされている。19年には、それまで対象面積（基礎面積）の4分の1程度であった不足払いが7割に跳ね上がった。これは市況の悪化と先安感に加えて、19年の選択時期が20年3月までと通常よりも1年近く遅くなり、作況と市況の実績を踏まえて選択がなされたためである。

このとき農場収入ナラシが一時的に増えたのも同様の理由（当該農場における不作の確定）によるものであろう。21年以降は農産物価格の上昇を反映して収入ナラシへ揺り戻しが起き、25年には不足払いが3割まで縮小した（注18）。先述のとおり25年は不足払いの発動される品目が多くなる見込みであるため、26年には不足払いの利用が増える可能性がある。

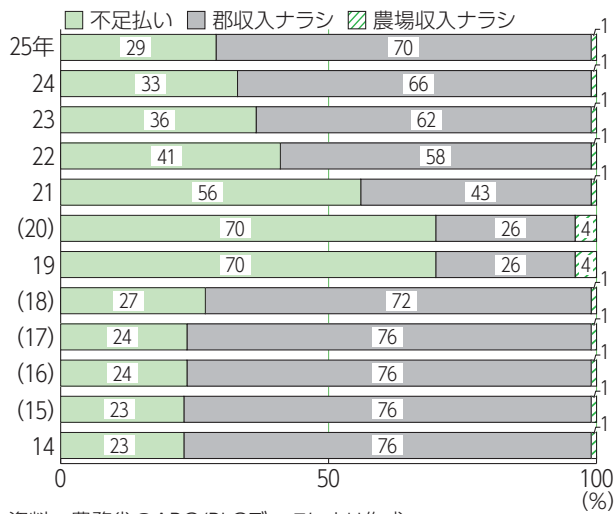
ただし、品目によって状況はまちまちである。また、作

第2図 品目別の政策価格と市場価格
(2025年、24/25年市場価格=100%)



資料 前表と同じ
(注) 実綿の融資単価は価格補てんの対象とならないため除いた。

第3図 不足払い・収入ナラシの選択面積推移
(全作目合計)

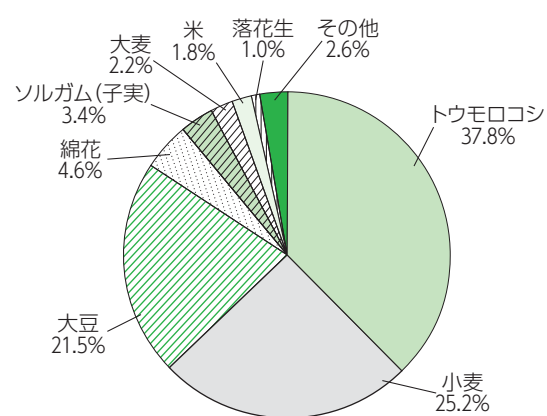


資料 農務省のARC/PLCデータにより作成
(注) 括弧付きの年はプログラム選択が無かったことを表す。

付面積は一部の作目に集中しているため、この数値はその影響を強く受けている。不足払い・収入ナラシの制度に登録されている農地面積（基礎面積）が2.4億エーカー（25年）あるうちで、トウモロコシ、小麦、大豆の3大作物が84%と大部分を占めている（第4図）。

そこで品目別に不足払いの選択率を時系列で比較したのが第5表である。簡明化の

第4図 不足払い・収入ナラシ利用農地の品目別構成比(2025年)



資料 前図に同じ

ためプログラム選択のあった年のみを示した。不足払いと郡収入ナラシは基礎面積のほとんどを占めているので、不足払いの割合をみれば郡収入ナラシの割合もおおむね把握できる。

不足払いの選択率とその推移は、品目によってかなりの違いがある。全体の選択率が低い年と高い年について品目間の違いを整理してみよう。まず、農産物の高価格期は不足払いが発動しにくいいため、不足払いの選択率は低下する。その後、低価格期になってある程度の期間が過ぎれば不足払いの利用が増える。14年および25年は価格下落局面の2年目ないし3年目にあたり、事前には不足払い発動有無の不確実性は高く、全体に不足払いの選択率は低い。品目別にみると両年共通して、中西部の主作物であるトウモロコシと大豆は不足払いの選択率が低く大部分の参加者が収入ナラシを選択しており、逆に南部の作物である綿花、米、落花生は大部分が不足払いである。そして小麦や大豆以外の豆類・油糧種子の多くはその間の水準にある。これは作目の競争力におおむね対応している。後述するとおり、作物価格が十分に高ければ不足払いは発動されなため、収入ナラシの利用が増える傾向となる。また、干ばつなど気象災害の確率が高い品目や地域にとっては単収リスクに対応できる収入ナラシの魅力が増す。

なお、25年はプログラム選択がなされた後に不足払いの参照価格が引上げられ、例外措置により事後的に不足払いと収入ナラ

第5表 不足払いの選択面積推移(作物別)

(単位 %)

	14年	19	21	22	23	24	25
トウモロコシ	6.6	75.6	51.0	38.7	34.1	23.2	16.7
小麦	42.5	93.1	82.8	51.6	43.3	50.8	43.2
大豆	3.1	14.1	12.7	14.3	14.5	9.8	5.7
実綿		99.0	91.2	73.9	73.8	71.9	89.4
穀物ソルガム	66.4	93.4	73.6	50.8	40.6	46.5	51.2
大麦	74.8	94.1	90.2	63.6	57.4	62.1	56.9
米合計	95.1	97.0	97.0	96.9	96.9	96.6	96.6
長粒米	99.8	99.9	99.8	99.7	99.6	99.2	99.4
中短粒米	69.7	81.5	81.3	81.5	81.2	80.7	76.1
中粒米(南部)	96.2	99.4	99.5	99.4	99.3	99.3	99.0
温帯ジャポニカ米	61.7	76.2	75.6	75.7	75.0	74.1	65.6
落花生	99.7	99.9	99.7	99.2	98.4	96.5	98.6
オーツ麦	32.0	61.4	55.1	44.4	40.0	37.9	33.4
ヒマワリ種子	55.8	91.1	73.5	44.0	36.6	42.6	22.9
キャノーラ	97.3	99.1	92.6	73.7	69.6	59.8	31.5
乾燥エンドウ豆	44.5	95.2	84.1	42.7	36.9	37.6	33.8
レンズ豆	52.6	95.8	84.1	41.0	32.1	34.8	34.8
亜麻仁	63.2	95.7	87.9	57.1	48.7	39.1	24.0
ベニバナ	63.1	88.9	78.7	60.6	56.7	61.5	59.9
大ひよこ豆	22.7	92.9	95.1	26.9	22.7	24.2	23.9
小ひよこ豆	22.7	92.6	87.2	30.1	22.5	24.2	21.7
マスタード種子	56.0	88.5	80.2	42.5	37.0	42.0	36.0
ゴマ	84.1	93.4	83.9	45.4	52.4	46.8	48.5
クランベ	65.2	83.3	61.0	32.3	30.1	32.3	19.8
菜種	44.4	96.3	97.4	46.8	43.4	36.8	40.6
合計	22.8	70.0	56.3	40.8	36.4	33.2	29.0

資料 前図と同じ

(注) 数値欄の網掛けの色の濃さは数値の大きさに対応している。プログラム選択の行われた年のみを表示した。

シのうち各農業者に対して給付額の高い方が適用されるため、参照価格の引上げにより有利となった不足払いの利用率がここに示した選択率より高まる品目も出てくる可能性がある。

他方、市場価格の低迷が数年続いた後になされた2019年の選択では発動の可能性が高い不足払いの利用が増えた。その割合は多くの品目で8割を越え、過半の品目が9割以上、3分の1の品目が95%以上に達し

た。それまで不足払いの利用率が中程度であった品目は、2倍前後に跳ね上がったものも多い。しかしその際も大豆では14%に過ぎず、トウモロコシは不足払いの割合が顕著に拡大したもののそれでも75%にとどまった。

この19年の選択率上昇はかなり大きく、3大作物のトウモロコシ(6.6%から75.6%へ)と小麦(42.5%から93.1%へ)についてもやや極端な振れとなった。これよりも2年ないし3年前から両品目とも収入ナラシの補償水準が低下する一方で不足払いが発動するようになっていた(後述)ためであり、市況に合わせたプログラムを選択するには5年に一度の間隔は長すぎたようである。また、その後の選択率の低下も考え合わせると、プ

ログラム選択の間隔が短縮されたことによって、2年後には選択を変更できることから、その年に有利なプログラムを積極的に選択するようになり、その結果として19年には不足払いの選択率が大きく高まった可能性がある。

そして、この期間を通じてみれば、南部の3作物は一貫して不足払いが支配的(注19)、大豆は一貫して収入ナラシが支配的である。それ以外の多くの品目は市況の変

動に応じて不足払いと収入ナラシの間を揺れ動いており、その中ではトウモロコシが大豆に近い位置にある。この実績からは、品目と時期によって選択されるプログラムには大きな違いがあり、したがってプログラム選択制は多くの品目で積極的に活用されていることが分かる。また、品目別にみれば選択率は毎年相当に変化しており、特に22年は不足払いの選択率が20ポイントないし40ポイント低下した品目が少なくなっている。毎年の選択制も広範に有効利用されているようである。

(注18) 25年には市場価格の大幅な低下が見込まれることから不足払いの有用性が高まっているにもかかわらず、不足払いの利用が減っている。一見すると農業者の反応が遅れているように見えるが、足下の実績に基づく選択の結果と考えられる。農業者が25年のプログラムを選択する時点（25年春）ではまだ作付けしていない25年産作物の値下がりには不確実であり、実績として判明しているのは23年産の作物に対する補てんの実施状況と24年産作物の当初価格である。

(注19) 米のうち温帯ジャポニカ米は他の米よりも直接支払いの選択率が一貫して20ポイントないし30ポイント程度低い。これは温帯ジャポニカ米の参照価格が市場価格との対比で低めに設定されていることも影響しているのではないかとと思われる。対象期間中の温帯ジャポニカ米の参照価格は長粒米の1.15倍（2014年）ないし1.22倍（2019年以降）に設定されていた。それに対して主要産地であるカリフォルニア州産中短粒米の実際の価格比は年により1.4倍から1.8倍（カリフォルニアにおける極端な干ばつの年を除く）であり、米生産費は他の産地より5割ほど高い。

5 6品目の時系列推移

以上で全品目の相対的な位置づけがある程度整理できたことを受けて、次に品目別の詳細な分析を行う。各種施策の有効性を

より直接的に把握するため、品目ごとに市場価格および単位重量当たりの生産費用と、プログラム発動価格（不足払い・収入ナラシ・販売支援融資）の大小関係とその推移を確認する。それによって経営収支の良し悪しや補助金への依存度、どの制度が有用であるかを判断できる。

分析の対象とする項目の数が多いため全品目の推移を一覧することは難しい。品目によってはデータの制約もある（注20）。そのためここでは3大作物（大豆、トウモロコシ、小麦）と南部の3作物（綿花、米、落花生）を対象とする。これらの6品目は基礎面積（25年の不足払い・収入ナラシ参加面積）の94%を占める。ただしそのうちで綿花については面積のほとんどを占める陸地綿、同じく米は大部分を占める長粒米を対象とする。

分析対象年次は、96年に廃止された不足払いが復活した年である02年から25年まで、プログラム発動価格のみは26年までである。ただし収入ナラシの発動価格は制度が導入された09年以降、生産費は2024年までである。また、25年以降の不足払い発動価格と26年の融資単価は、いずれも2025年予算調整法による引上げ後の値を用いる。

なお、以下の分析ではいくつかの単純化を行う。したがってここでの分析は厳密な値ではなく全体の傾向を把握するものである。まず、不足払いと収入ナラシによる補てんは支払面積（基礎面積の85%）と不足払いの支払単収（過去実績）の低さによって、実際にはグラフで示すよりも抑えられ

ている。また、収入ナラシについては、州（13年以前）や郡（14年以降）の単収の代わりに全国単収を用いる。さらに、13年までの収入ナラシには別途農場レベルの発動基準も課されたため、各農業者にとっての発動頻度はグラフから読み取れるよりも低かったはずである。

（注20）農務省の生産費データには大豆・落花生以外の油糧種子および豆類が含まれていない。

（1）3大作物

まず3大作物について市況の良好な順に分析する。市場価格が十分に高く利益をもたらす水準であれば、不足払いや販売支援融資による価格補てんは発動されないため、収入ナラシの利用が多くなる。その場合は収入ナラシ発動価格が市況悪化の際に経営収支を支えられるかどうかの問題となる。

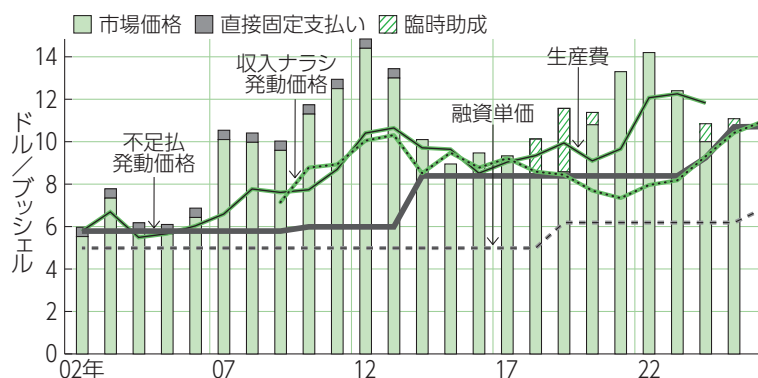
a 大豆

最初に最近まで市況が有利であった作物の代表として大豆を挙げる。大豆は、中国向けなどの輸出とバイオ燃料向けの需要拡大を背景として、助成がなくとも多くの年に黒字を実現しており、高値の年にはかなりの黒字を得ている。市場価格は不足払発動価格対比で最も高水準で推移しており、不足払いは一度も発動していない（第5図）。販

売融資利得（返済の減額）も生じにくいとみられる。前項でみたように不足払いの選択割合が一貫して低かったのも当然であろう。不足払発動価格はほとんどの年に生産費を下回っており、その差が大きく開く年も少なくないため、安全網としては不十分である。

それに対して収入ナラシ発動価格は、導入当初の00年代後半から2010年代半ば過ぎまで、生産費の高まりによく追従し、生産費に近い水準を維持した。そのため15年の赤字を補てんすることができた。また、13年から19年にかけては市場価格に近い水準であったため、単収の低下した郡では収入ナラシが比較的発動されやすかったと考えられる。20年以降、収入ナラシ発動価格は不足払いのそれを下回るようになった。21年以降における市場価格の上昇を受けて、収入ナラシ発動価格は24年から25年にかけてかなりの程度上昇し、26年には同時期に上昇した不足払発動価格を上回る可能性が

第5図 大豆の市場価格と政策価格、助成、生産費の推移



資料 農務省全国農業統計局と同経済調査局、農業サービス局のデータおよび報道発表と農業法により作成

（注）臨時助成は災害支援を含まない。不足払発動価格は、13年以前は目標価格、14年から18年は参照価格、19年以降は実効参照価格。直接固定支払いは13年までで廃止。収入ナラシ発動価格は24年まで全国平均単収を用いて算出、25年と26年は単収変動が無いと仮定した。

ある。

問題は18年以降に生産費が上昇し、政策価格からかい離したことである。18年と翌19年は中国との貿易戦争による市場価格の低迷と、生産費の上昇が同時に生じた。このときは臨時助成により黒字を実現した。特に19年はかなりの黒字幅となった。続く20年から22年は市場価格が高まり好況となったが、22年から生産費が大幅に高まった。そして、生産費は24年まで高止まりが続いている。その間に市場価格は低下し、23年は黒字がほぼなくなり、24年には赤字となった。24年の臨時助成も赤字を相殺するには不十分である。25年は今のところ生産費が前年並みであれば赤字が続く見込みであり、収支見通しは比較的厳しいものの、赤字幅は縮小の方向であり、現在検討されている追加の臨時助成が実現すればさらに縮小できる可能性がある。

18年以降、収入ナラシと不足払いの発動価格はいずれも一貫して生産費を少なからず下回っており、価格リスクの十分な安全網を提供していない。

不足払発動価格は既往の高値を反映して24年から一時的に上げられ（実効参照価格）、2025年には法定参照価格の上げが加わってさらに高まり、市場価格に追いついた。大豆がさらに安値となれば不足払いが発動されることになる。なお、23年から26年は不足払いと収入

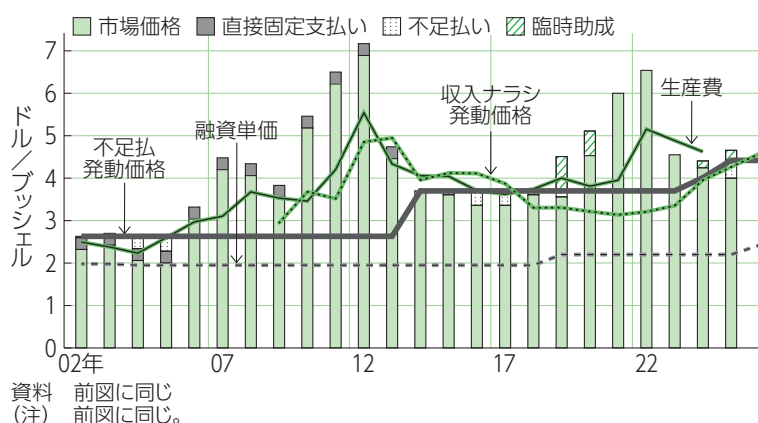
ナラシの発動価格がほぼ同水準で推移している。

b トウモロコシ

次にトウモロコシは大豆に次いで市況が有利であった。2000年代後半に生産量の4割まで拡大したバイオ燃料向け需要が市況の下支えとなっている。全体の推移は大豆と似通っているが、市場価格の下落時には不足払いが発動されている（第6図）。そのうち16年から19年と25年（見込み）の発動は、14年と25年の不足払発動価格の引上げによって可能となった。また、04年と05年の市場価格は融資単価の近傍まで低下したため、年度内で価格の低い時期には販売支援融資制度による補てんが生じたとみられる（注21）。

収入ナラシ発動価格は17年までおおむね1年遅れで生産費の水準に追随し、その結果13年からの価格下落局面では生産費を上回る年が多くなり経営収支の補てんに貢献した。そのためであろう、14年にはトウモロコシのほとんどが収入ナラシを選択し

第6図 トウモロコシの市場価格と政策価格、助成、生産費の推移



た。この17年までの期間中、収入ナラシ発動価格は一貫して不足払いのそれを上回った。これはその間、2010～2012年の高い市場価格が算入されていたためである。それに続く18年以降は収入ナラシ発動価格が生産費と不足払発動価格（14年に上げられた）の両方を下回るようになった。市場の安値が続く場合のこうした低下は制度設計上想定されることであった。特に18年と19年には、不足払発動価格が市場価格と収入ナラシ発動価格の両方を上回った。このことが不足払いの選択率拡大（前節を参照）を促進したと考えられる。24年以降は二つの発動価格がほぼ同水準となっている。

20年から22年は市場価格が高く黒字であった。22年に生産費が上昇してその後高止まりする中で、23年から市場価格が低下して赤字となった。24年には臨時助成によって赤字の半分が補てんされた。25年には生産費（24年実績）をほぼ賄う水準まで不足払発動価格が引上げられたため、その補償によって経営収支は改善する見込みである。25年の不足払い選択率は16.7%と低いため、前述の特別措置により事後的な収入ナラシから不足払いへの変更が生じる可能性がある。

c 小麦

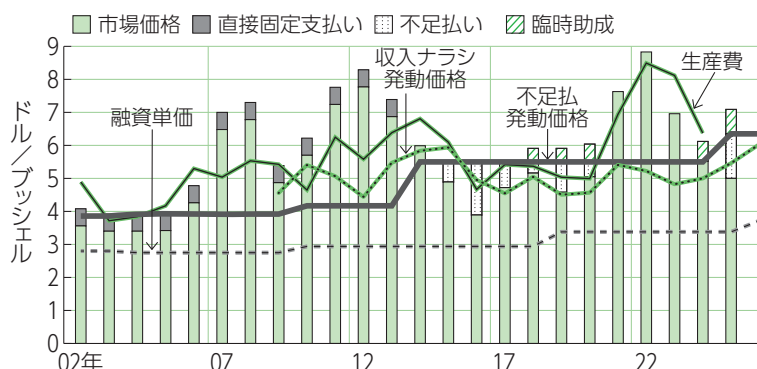
小麦は大豆やトウモロコシと比べて分析対象期間中の市況が不利であり、不足払いにある程度依存している（第7

図）。その点で、後述する南部の3作物にやや近い位置づけである。借地経営では地代が収支を圧迫する地域も多いため、ここでは地代を除いた生産費を用いた。

不足払発動価格は14年の引上げによってそれ以降、市場価格の高騰期を除き生産費を上回り、かつ過半の年に不足払いが発動されている。それ以前に不足払いは生じておらず（注22）、もし14年の引上げが無ければ発動は16年のみとなったはずである。発動時の規模（発動価格に対する不足払いの割合）はトウモロコシのそれよりも大きい。しかしながら、14年に不足払いを選択した農地は4割にとどまったため、残りの過半の農地は19年のプログラム選択までこの補てんを受けなかった。19年には9割以上の農地が不足払いを選択し、その後21年から市場価格が高まったため、同年に導入されたプログラム年次選択制の下で収入ナラシへの揺り戻しが進んだ。

収入ナラシ発動価格は、ほとんどの年に生産費を下回っており、価格リスクの十分

第7図 小麦の市場価格と政策価格、助成、生産費の推移



資料 前図と同じ
 (注) 1 前図の注に同じ。
 2 生産費は地代(支払地代および自作地の地代相当額)を除く。

な対策になっていないうえ、16年以降は不足払発動価格をも下回っている。それにもかかわらず22年以降収入ナラシの選択率が4割ないし5割に達している（前掲第5表）のは、単取リスク対策を意識したことや、23年まで不足払いの発動が見込まれなかったためであろう。

大豆やトウモロコシと同様に、小麦も市場価格の低下局面における生産費の高止まりと赤字が2014年から2015年と、2023年から2024年に生じた。そのうち赤字の1年目である14年と23年は補てんがなされなかった。2年目の15年は収入ナラシが生産費をおおむね賄い、24年は臨時助成がなされたが赤字を相殺するには不十分であった。25年には（前年の）生産費と同水準まで不足払発動価格が引上げられたため、生産費が反転上昇しない限り再び不足払いにより生産費を賄えるようになり、臨時助成を加えれば黒字化が見込まれる。不足払いは発動価格の2割強に達すると予想されている。この年不足払いの選択率は4割強にとどまっているため、トウモロコシ以上に事後的な収入ナラシからの変更が多く生じる可能性があるだろう。

(注21) 市場価格の月次平均値は、05年には4か月続けて融資単価を下回っており補てんの発生は確実である。02年と04年には二つの価格が同じとなった月があるため、その前後で補てんのなされる日があった可能性がある。
(注22) 02年から05年までの安値の際は既往制度（直接固定支払い）による支払がなされたため不足払いは発動しなかった。

(2) 南部の3作物

次は南部の3作物である。いずれも3大作物に比べると収益性が低く、不足払いへの依存度が高い。市場価格が不足払発動価格に対して低い傾向にあるため、実効参照価格の仕組みによる発動価格の一時的な引上げは一度も生じていない（注23）。そして米を除き収入ナラシ発動価格はそれよりさらに低水準の傾向である。

また、3大作物と異なり販売支援融資制度が活用されている。単に価格下落の補てんが発生しているだけでなく、この融資の担保となる作物の割合はおおむね落花生で4分の3、綿花で2分の1、米で15%程度あり（注24）、利用が一桁少ない主要3作物とは対照的である。また、綿花と米については調整済世界価格が低下して融資単価を下回るとその差額が補てんされる。

a 落花生

その中でも落花生は、ここに示した24年間のうち不足払いの発動されなかった年が2割強（5年）にとどまっている（第8

第8図 落花生の市場価格と政策価格、助成、生産費の推移

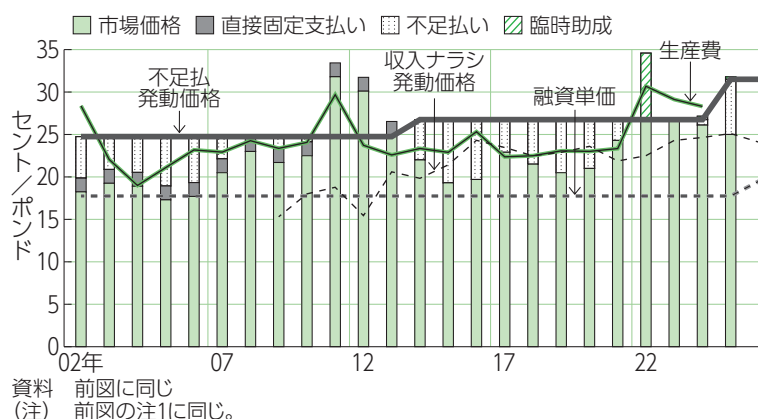


図)。その時期は11年から13年と、22年から23年の2回であるが、市場価格が不足払発動価格を明確に上回ったのは11年と12年のみであった。不足払いによる補てんの割合も大きい。市場価格のみで生産費を賄えた年は5年のみである。高価格期を除けば不足払発動価格はほぼ毎年生産費を上回っており、不足払いが数パーセント以上の利益をもたらす年も多い。14年における不足払発動価格の引上げ以前から既に生産費を賄う水準を実現していたためか、このときの引上げ割合は他の作物より小さかった。半ば経常的に不足払いに依存した経営と言えよう。02年と05年、06年は融資単価とほぼ同水準まで市場価格が低下したため、年内の価格が低い時期などに販売支援融資による補てんが発生したであろう（注25）。

22年から24年は生産費が市場価格と不足払発動価格を上回り、赤字となった。図に示した期間中では02年とならび最も経営収支が悪化している。しかし25年の不足払発動価格引上げにより、仮にピーク時の生産費の下でも採算がとれるようになった。仮に生産費が2024年並みであれば生産費の高騰以前に近い水準の黒字が見込まれる。なお、収入ナラシは、発動価格が一貫して不足払発動価格を少なからず下回っており、かつほとんどの年に生産費を下回っているため、不足払いの有用性と比べて魅力は薄い。

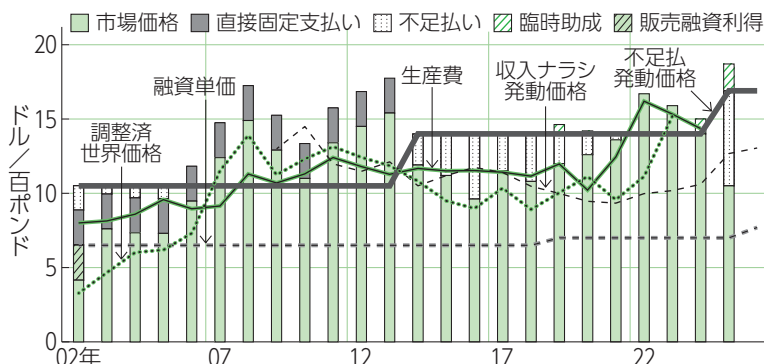
b 米

米（長粒種）は落花生と比べて市況はやや良好であり、過半の年に助成なしで黒字（注26）を実現している（第9図）。ただし02年の市場価格は融資単価を下回り、また02年から05年にかけて調整済世界価格が融資単価を下回ったのでその間は両者の差額を融資利得（または融資不足払い、以下省略）として得た。

かつては直接固定支払い（既往制度）の割合が高く、それによって08年から13年までは高い利益率が実現した。14年の不足払い発動価格引上げによって、それ以降は高価格期を除き継続的に不足払いが発動して相当程度の黒字を実現してきた。収入ナラシ発動価格は11年以降、生産費を下回ることがほとんどであり、かつ14年以降は不足払発動価格に比べてかなり低く、魅力が薄い。米は単収が安定している（注27）ためその分収入ナラシの必要性はさらに少ないであろう。

22年から生産費が高まったが、市場価格の上昇により赤字は免れた。24年には市場

第9図 米（長粒種）の市場価格と政策価格、助成、生産費の推移



資料 前図と同じ
 (注) 前図と同じ。生産費はカリフォルニアを除く米全体の平均値。

価格が低下して不足払いで補てんしきれない赤字が生じたが臨時助成により相殺された。25年にはピーク時（22年）の生産費を上回る水準まで不足払発動価格が引上げられた。24年並みの生産費を想定すれば生産費の高騰以前に近い水準の黒字が見込まれる。同年は市場価格の落ち込み幅が大きく、発動価格の4割近い大幅な不足払いがなされる見込みである。臨時助成による黒字の上積みが予想される。

c 綿花

綿花は化学繊維との競合があるうえ、8割以上が輸出向けであり国際競争にさらされている。農産物プログラムはそうした厳しい競争条件を支える制度を備えている。綿花（陸地綿）のデータは中断や変更によりやや解釈が難しい。不足払いは14年に中断した後、18年から実綿（綿花と綿実を分離する前の収穫物）を対象として再開したが、販売支援融資は中断せず引続き綿花を対象としている（第6表）。融資単価は現在に至るまで市場価格と比較的近い水準にある。これは他の品目と異なり市場価格の長期的な上昇傾向が緩やかなためである。

第6表 綿花の主な制度改正

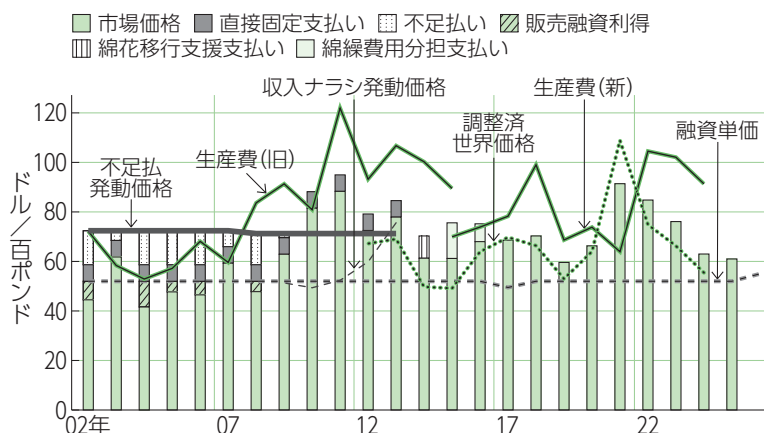
改正内容	法律	実施年
不足払制度の廃止	2014年農業法	2014
融資単価の世界価格連動化		
不足払制度の復活(実綿)	2018年農業法	19
融資単価の固定	2025年予算調整法	26
販売支援融資制度の各種変更		

資料 筆者作成
 (注) 綿花独自の改正のみを挙げた。

綿花は販売支援融資の利用が盛んであり、例年生産量のうち半分に作物担保融資がなされている（Liu *et al.*(2023)）。しかも当該担保綿花の保管費用を政府が負担する規定がある。そして25年産から、2025年予算調整法によって融資単価の引上げ（注28）以外にも強化がなされた。第一に、従来の規定では調整済世界価格が融資単価を下回ればその分返済を減額されるが、それに加えて返済後についても30日以内に調整済世界価格がさらに低下した場合はその下落分を補償するようになった（注29）。第二に、調整済世界価格の算出方法を具体化し、主要な産地価格のうち最も低いもの3つを用いるよう定めた（注30）。これらは実質的に返済額を引下げる効果があるため、融資利得が発生しやすくなり、その金額は拡大の傾向になった。また、綿花の保管費用助成も上限が引上げられた。なお、ここでは分析の対象としていないが超長繊維綿（LSE）についても陸地綿に制度を近づける形で^{てこい}挺入れが行われた（注31）。

これらを踏まえて時系列データの分析に移る。まず、02年から08年までの7年間に、市場価格（年間平均）が融資単価を5回下回り、販売支援融資制度による補てんが発生した（第10図）。また、データを入手できなかったためこの図には示していないが、この時期の調整済世界価格は低水準であったため、実際の補てんはさらに大幅であった可能性がある。14年と15年には調整済世界価格が融資単価を下回り、補てんが生じた。22年から24年にかけて調整済世界

第10図 綿花(陸地綿)の市場価格と政策価格、助成、生産費の推移



資料 前図と同じ
 (注) 臨時助成は災害支援を含まない。不足払発動価格は目標価格。直接固定支払いは2013年までで廃止。生産費は綿実との間で分した。

価格は融資単価に近い水準まで下落した。26年には融資単価の引上げやその他の改正により補てんが生じやすくなっている。

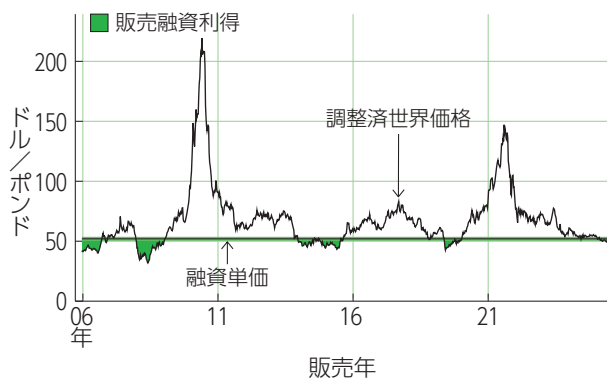
そこで調整済世界価格の週次データにより補てんの発動状況を確認する。データを手に入れた06販売年（8月から翌年7月まで）以降の推移をみると、融資単価を下回った時期が5回あり、10販売年にまたがっている（第11図）。つまり平均すると2年に1年は補てんが発生している。最近では25年10月から26年3月前半までであり、そ

の差額、つまり販売融資利得は最大2.61ドル／ポンド（同年2月13日）であった。その1か月弱前（同年1月16日）は0.83ドルであったが、仮にその日に融資を返済しても25年予算調整法の新たな規定により2.61ドルの補てんが得られる。この補てん額は市場価格の4%程度に相当する。25年の各種改正は早々に効果を表しているとみられる。

一つ前の第10図に戻る。08年から13年までは生産費の高まりによりほぼ毎年赤字が続いたが、この時期の生産費は15年以降の新しいデータと比べると値が高めに振っていたようにも見える。14年からはWTO敗訴対応のため不足払いが廃止され（平澤（2016））、あらかじめ用意された専用の収入保険（STAX）も効果が薄かったため、16年まで毎年臨時の綿花助成金が給付された。しかし他の品目が14年の発動価格引上げによる不足払いの拡大を享受していたのと比べると、その水準は限られていた。

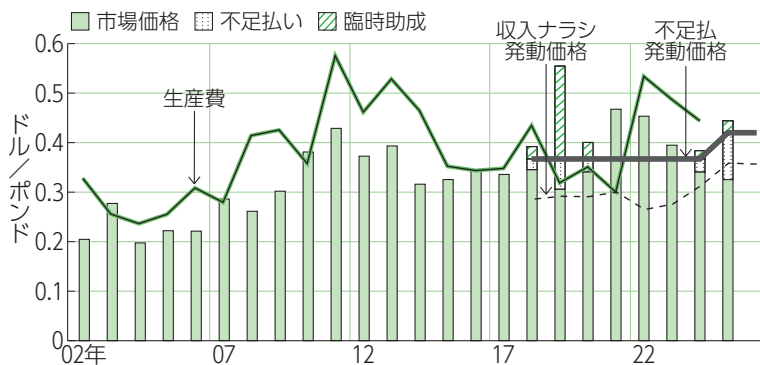
18年以降は綿花に代わり実綿（綿花と綿実を分離する前の作物）を対象として不足払いが再開された（平澤（2019））。19年の臨時助成は対象期間中で最も大規模であり、14年以降の補てん不足をある程度相殺したとみられる（第12図）。22年から24年は生産費が高まり、不足払いでは補えない赤字が生じた。2025年には足下の生産費に近い水準まで不足払発動価格が引上げられ

第11図 陸地綿の調整済世界価格(週次)



資料 農務省農業サービス局のデータにより作成

第12図 実綿の市場価格と政策価格、助成、生産費の推移



資料 前図と同じ

(注) 臨時助成は災害支援を含まない。不足払発動価格は2018年は参照価格、2019年以降は実効参照価格。収入ナラシ発動価格は全国平均単収を用いて算出した。

たため、今後の経営収支改善が見込まれるものの、現状の臨時助成を加えても生産費に届く程度であり、落花生や米とは異なり明確な黒字を期待させるものではない。また、現状の市場価格は融資単価に近い。26年には融資単価が引上げられることもあり、今後さらに市場価格が低下すれば融資単価を下回り補てんが発動される可能性がある。

分析期間を通じて、不足払いが発動された年と、(不足払いが廃止されて) 臨時の綿花補助金が支払われていた年を合わせれば、全体の3分の2以上であり、米を上回っている。しかし14年以降の各種補助金による補てんの割合は19年の臨時助成を除き米ほど大きくない。不足払いだけでは利益を確保するには不足気味のようである。

なお、収入ナラシ発動価格は生産費と、不足払発動価格、市場価格を下回る年がほとんどであるため、価格リスクの対策としては機能しにくい。

(注23) ここでの分析対象からは外れるが、温帯ジ

ャポニカ米では発生している。

(注24) 23年から25年の実績。高い利用率はこの制度を利用する組織的な販売手法を反映している。

(注25) 月次データと06年以降の週次データで確認済み。03年と04年、15年にも該当する時期があった。4年に1年の発生頻度である。

(注26) 生産費は米全体の値。生産費の高い温帯ジャポニカの影響を除くためカリフォルニア以外の産地の平均値を用いた。

(注27) 水不足で地域の灌漑水が不足する場合を除く。

(注28) 他の品目とは異なり、陸地綿の融資単価は2014年農業法で世界価格に連動するよう改正された。

不足払い廃止などWTO敗訴対応の一環であった。具体的には過去2年間の調整済世界価格の平均値を基本とし、1ポンド当たり0.45ドルの下限と0.52ドルの上限が定められた。世界価格がおおむね上限以上で推移したため、実際に設定された融資単価はほとんどの年に従前と同じ0.52ドルであった。2025年予算調整法ではそれが固定額に戻され、かつ0.55ドルに引上げられた。

(注29) これによって適時の販売が容易になるとされている。過去10年間のデータでは1ポンド当たり1.2セント有利な結果が得られた(National Cotton Council資料)という。融資不足払いは適用対象外である。

(注30) これまで農業法には具体的な規定が無かったものの、規則で最も低い5つを用いるよう定められていた。それを法律で3つに削減したことにより調整済世界価格を引下げることがある。過去10年間のデータでは1ポンド当たり0.6セント有利な結果が得られた(National Cotton Council資料)という。

(注31) 超長繊維綿でも調整済世界価格による返済が認められるようになった。くわえて、陸地綿と同様に、農務長官は2032年7月までの間、いくつかの観点(融資担保の没収抑制、政府在庫の抑制、国際市場での自由かつ競争的な販売など)から世界価格をさらに調整することができる。

(3) 品目間の比較

以上の品目別分析の結果を対比することにより、共通の傾向や各品目の特徴を把握

することができる。

a 販売支援融資

販売支援融資による価格補てんは、2010年代以降少なくなっている。ただし米と綿花については米国の市場価格とは別に、調整済世界価格が融資単価を下回ればその差額が補てんされるため、発動の機会が比較的多い。特に綿花は既に2025販売年中に調整済世界価格が融資単価を下まわり、さらに市場価格も融資単価に近づいている。世界価格に応じた返済額の引下げによって、補てん発動の可能性がさらに高まった。26年の融資単価引上げも有効であろう。綿花部門が制度改正に積極的に取り組んだ結果である。

それ以外の作目にとって、販売支援融資制度による価格補てんは、当面は想定されない市場価格の暴落への備えである。またそれに加えて、収穫期における運転資金の提供はすべての作目が毎年享受できる。近年の市中金利上昇と、生産費の上昇、そして経営収支の悪化による資金調達条件の悪化によって、融資審査なしに比較的低い金利で借り入れのできるこの制度は有用性が増していると考えられる。融資単価の引上げはそうした融資額の拡大にもなる。

b 不足払い

2014年の不足払発動価格引上げは、2008～2013年の農産物高価格期からの価格下落に合わせて行われた。高価格期に上昇した生産費を賄い、またその後は価格補てんが

拡大した。トウモロコシと小麦についてはこの引上げにより不足払いが発動するようになり、かつ不足払いで生産費を賄えるようになった。落花生と米についてはこの引上げにより22年の生産費高騰以前まではある程度の黒字を確保した。ただし、大豆については引上げ後も生産費を賄えず、また不足払いも発動されなかった。また、綿花はこのとき不足払いが廃止され、その後不足払いの重要性が再確認された。

25年の不足払発動価格引上げも前回14年の引上げと同様、農産物価格の下落期になされ、21年ないし22年に上昇した生産費を賄い、実施初年から価格補てんを拡大する見込みである。25年はプログラム選択を事後的に変更する例外措置により、多くの農業者が補てんを享受できる可能性がある。品目別の傾向は14年の引上げとよく似ている。トウモロコシはこの引上げにより25年に不足払いが発動される見込みであり、それ以外の4品目は不足払いが（発動価格が据置かれた場合と比べて）2倍ないし3倍に拡大する見込みである。また、大豆以外の5品目は25年の発動価格引上げにより生産費をおおむね賄える水準となった。特に落花生と米は不足払いである程度の黒字を確保できる水準である。トウモロコシと小麦はおおむね生産費並み、実綿の参照価格は生産費をやや下回る。大豆に関しては引上げ後の不足払発動価格でも価格生産費を賄えず、収入ナラシも同様であり、リスク管理には軽視損失補償を含む収入保険の利用が重要とみられる。

落花生と米は不足払いに経営収支を依存しているうえ、14年以降の現行制度下では不足払発動価格に比べて収入ナラシのそれがかかなり低い。特に米は水田灌漑により単収が安定しているため、収入ナラシを選択する利点は乏しいであろう。綿花は実綿のデータが2018年以降しかないためやや判断しにくいだが、落花生・米に比べて不足払いへの依存度はやや低いようであり、また生産費が高いため、不足払いのみで経営収支を安定させることは難しそうである。小麦とトウモロコシも綿花に近く、不足払いで生産費をおおむね確保できるものの安定的な利益を得られるわけではない。とはいえ農産物の価格が高く不足払いが期待できない時期や、干ばつのリスクがある地域では収入ナラシを選択する可能性が高まるであろう。

c 収入ナラシ

一方、収入ナラシは高値からの値下がりの際における補償の提供が期待される。現行制度の発動価格は市場価格の変動が4年程度遅れて（注32）反映される。13年以降の値下がり局面では、2014年農業法の適用期間5年間のうち前半は3大作物において比較的良好であった（注33）が、後半になると発動価格が低下して不足払のそれを下回った。

23年以降の今回の値下がり局面では収入ナラシは発動価格の上昇が間に合わず、まだ発動されにくくなっている。しかも大豆とトウモロコシは前回の値下がり局面

（2013年から2015年）と比べると生産費の低下が遅れて赤字が拡大している。このように収入ナラシは価格リスクの対策としては不十分であるが、不作時の発動が期待できるので、不足払いが発動されにくい大豆やトウモロコシにとっては引続き相対的に好ましい選択肢のようである。そもそも収入ナラシは収入保険を補完する制度として作られたことからすれば、単独で経営収支を賄うことは期待されていないともいえる。23年と24年における3大作物の値下がりに対処するには作期中の値下がり補償する収入保険が有効である。平澤（2026b）で述べた軽微損失補償特約（SCOとECO）の利用拡大はこうした状況を反映したものであろう。南部の3作目についても値下がり局面でのこうした特約の利用は合理的であると考えられるが、作物保険の加入率は必ずしも高くない（米と落花生）。

d 小括

これらにより、総じて不足払発動価格の引上げは、生産費と市場価格の上昇傾向に対応し、生産費の高まりによって損なわれた制度の有効性を回復する意義があることが確認された。これらの制度の利用頻度と依存度が高い南部の作物にとってその意義は大きく、特に米と落花生は利益を確保できるようになる。小麦やトウモロコシにとっても価格の低迷時に生産費を補償する利点は少なくない。綿花向け販売支援融資の強化についても効果が表れているようである。

それに対して収入ナラシは最近の値下がり局面でも価格下落だけでは発動されにくく、単収リスク対策としての性格が強い印象である。別途の実績データによれば、市場価格が高く不足払いが発動されない品目や年においても収入ナラシはある程度発動し、不作の補償が行われている。そうした場合は収入ナラシが合理的な選択肢となろう。ただし補償水準はそれほど高くないため、収入保険の補完と理解するのが妥当と思われる。

また、市場価格高騰後の値下がり局面で生産費が高止まりした場合、不足払いや収入ナラシでは生産費を賄えなくなる。相対的に収益性の高い3大作物や米であれば収入保険の軽微損失特約による補償が有効であるが、市場価格が高まっても生産費を賄いきくい落花生や綿花にとっては、作期中の値下がりや補償するにすぎない収入保険では不十分であり、不足払発動価格の適時の引上げや臨時助成による補てんが必要となっている。

(注32) 13年以前は直近2年間の平均価格を用いていたため遅れは1.5年程度であった。

(注33) それぞれ小麦は15年まで、トウモロコシは16年まで、大豆は17年まで収入ナラシが不足払いを上回る発動価格を提供した。

6 考察

農産物プログラムは主要作物に対して販売支援融資・不足払い・収入ナラシという3種類の価格・所得支持策を提供している。利用状況は品目によって大きく異なる

が、その相違は市場価格と生産費、そして政策価格の大小関係によって相当程度規定されているように見受けられる。

第一に、何といたっても重要なのは、市場価格と政策価格のいずれかによって生産費を賄うことである。市場価格が生産費を下回る（落花生）、あるいは同程度（長粒米）であることが多い品目の場合は不足払いによる安定的な補てん、つまりは市場価格に対して他の品目より高めの（生産費を上回る）参照価格によって経営収支を確保するとともに、低価格によって販売支援融資制度による補てんも生じやすくなる。こうした品目に対しては単なるリスク管理ではなく、経常的な所得の補てんに近い対応がなされているようである。また、販売支援融資制度による補てんは市場価格のすう勢的な上昇によりほとんどの品目で発生しにくくなっている。融資単価の引上げなど販売支援融資の強化は、融資の利用度が高い南部3作物、とりわけ調整済世界価格との差額による補てんの生じやすい綿花にとって有効である。

それ以外の品目については市場価格が生産費を下回る年の補てんが課題となる。生産費が傾向的に高まれば参照価格も追随させる必要がある。14年になされた参照価格の引上げは、確認した6品目のうち大豆を除く各品目についてそうした不足払いの機能をその後数年間にわたり確保する効果があった。25年の引上げもそれと同様の効果が見込まれる。ただし、作物の高値からの値下がり際に際して生産費が下げ遅れた場合

は、たとえ農業経営収支が赤字となっても不足払いによる補てんは生じにくい。高値の後における不足払い発動価格の一時的引上げ（実効参照価格）はそれをいくらか緩和する効果が見込まれるとともに、不足払いの発動しにくいトウモロコシや大豆で発動の確率を高める効果がある。

第二に、不足払いの参照価格と市場価格の大小関係（前記の事情にも左右される）が、プログラム選択に強い影響を及ぼす。南部3作物のように市場価格が参照価格を下回ることの多い品目は発動されやすい不足払いを選択し、それに依存する傾向となる。逆に大豆のように市場価格が参照価格を上回ることがほとんどである品目は不足払いの発動が期待できないため収入ナラシを選択する。ただし収入ナラシは単独では値下がりや不作の補償として不十分であり、作物保険との組み合わせが望ましいと考えられる。

そして第三に、それらに比べて小麦やそれ以外の大多数の作物は中間的な位置にあり、不足払いと収入ナラシのうち利用すべきプログラムは市況によって大きく変化する。分析対象期間中における不足払い選択率の振れ幅は品目によって30%ポイントから70%ポイントに達する。市場価格はしばしば1、2年の間に高値や安値に転換するので、適切なプログラムを利用するには年次の選択制が有用であろう。ただしプログラムの選択は作付け前になされるため、その後実現する市況実績への適応は1年程度遅れる可能性がある。

農産物プログラムによる補償は決して万全ではない。25年は臨時の直接支払いと、例外措置による事後的なプログラム選択の切替えが経営収支赤字の回避ないし縮小に貢献しそうである。より一般的に、生産費の一時的な高騰など、不足払い・収入ナラシでは十分な補償を提供できない年もある。また、生産費の上昇に合わせた参照価格の適時の引上げも、農業法の制定が5年ごとであり、かつ財源調達難と審議遅延が常であるため容易ではない。しかも、不足払い・収入ナラシの補償は、算定根拠となる支払面積と支払単収の両面から支払額が抑制されている。

農産物プログラムとともに農業所得安定化政策の一翼を担う作物保険プログラムは上記の課題にある程度対処することが可能であり、両プログラムは相互に補完的である。各年の作期中における農産物価格の下落リスクには収入保険（品目別に作付け前から収穫期までの価格下落を補償する）が有効であり、近年は軽微損失補償型の保険が整備されて利用が拡大している。とはいえ収入保険は継続的な安値やそれが常態化した作物に対応できず、そうした場合の補償は農産物プログラムが担っている。そして、こうした複数のリスク管理手段を提供する制度によって、議会が臨時の助成措置を講じる必要を減ずる効果が期待されている。臨時助成は不確実性が高く遅れがちであるため、農業所得安定化政策による自動的な補償が望ましいとみなされている。

以上みてきたとおり、米国のように農

業の経営規模が大きく競争力のある国でも価格・単収・生産費などの変動に応じた経営収支の補てんは必要とされている。そしてもう一点重要なのは、その有効性を維持するために市場価格と生産費の上昇に応じた予算の拡大がなされていることである。2025年予算調整法により、農産物プログラムの予算規模は2025～2029年平均で6割以上増え、2030～2034年平均では2倍以上に拡大（平澤 2026b）した。主な要因は政策価格、特に不足払い参照価格の引上げである。

この改正は25年に予算調整法という特殊な枠組みにより潤沢な予算を確保して実現した。その点では23年以降に農業法案を起草する過程で下院農業委員長（共和党）が民主党と妥協せず、24年大統領選挙以後の財源調達に期待した戦術が奏功した形である。ただしその半面で、農業法本体の不成立と、民主党との協力関係の破綻という代償（平澤 2026b）が伴った。

なお、本稿の執筆中に生じた米国のイラン攻撃により、25年の市況と生産費は方向を変える可能性がある。ホルムズ海峡の封鎖を受けた原油と肥料の値上がりにより、生産費は再び上昇する方向である。原油価格はバイオ燃料需要と燃料・資材価格、肥料価格はトウモロコシと大豆（肥料の使用が少ない）の作付比率を通じて市況に影響を及ぼす。そのため従来の予測値（25年の市場価格）や24年なみの生産費を想定した本稿の記述は当てはまらなくなる可能性がある。

気候変動や資源問題、地政学リスクなど不確実性が増大する世界にあってリスク管理の必要性は高まっている。日本の場合は競争力の低さから米国の制度とは異なり経常的な経営収支の補てんが重要であるが、近年における飼料や資材の高騰、異常気象の頻発からも明らかなおお、不確実性が高まる中でリスクへの対応も重要性が増している。

（2026年3月時点の情報に基づき執筆）

<参考文献>

- ・平澤明彦（2026a）「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——」『農林金融』第79巻、3号、2～22頁、3月。
(<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n2603re1.pdf>)
- ・平澤明彦（2026b）「米国農政のグリーン化と農業法の動向（後編）——第二次トランプ政権の1年——」『農林金融』第79巻、4号、4～26頁、4月。
(<https://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n2604re1.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』第72巻、5号、2～25頁、5月。
(<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号、42～65頁、9月。
(<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n1609re3.pdf>)
- ・Liu, Yangxuan, Anukul Bhattarai, and John Robinson (2023) "Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments for upland cotton," UGA Cooperative Extension Circular 1194, University of Georgia Extension.

（ひらさわ あきひこ）