

第2章【米国】米国の新農業法等の実施状況

2-1 新農業法の実施状況

(1) 2018 年農業法概要

① 概要

農業法（Farm bill）は米国における農業政策の根拠法である。農業法は 1930 年代に導入されてから約 5 年おきに更新されている。導入当初の農業法は、小麦、大豆、とうもろこし、綿花、乳などの主な農産物への支援プログラムが中心であった。1973 年以降は低所得者層向けの栄養プログラムも含む形で範囲が拡大した。その後、さらに環境保護やバイオエネルギーに関するプログラムも含むようになり、現在の形へ発展している。現在は 2018 年 12 月 20 日に成立した農業法（以下、2018 年農業法という）の実施期間となっており、次の 12 個の項目から構成されている²³。同法は 2018 年から 2023 年の 5 年間有効である。

図表 42 農業法の構成

章	名称	主な特徴
1	作物プログラム (Commodity Programs)	不足払いや収入ナラシなど生産者への支援プログラムを規定 ※価格損失補償（PLC）、農業リスク補償（ARC）、酪農リスク管理プログラム（DMC）は同項目に含む
2	保全 (Conservation)	土壌等の保全を目的とした耕作地・休耕緩和プログラムなどを規定
3	貿易 (Trade)	農作物輸出支援や国際食料支援プログラムなどを規定
4	栄養 (Nutritious)	低所得家庭に対する栄養支援プログラムを規定 ※補助的栄養支援プログラム（SNAP）は同項目に含む
5	信用 (Credit)	生産者への金融支援プログラムを規定
6	農村開発 (Rural Development)	コミュニティ開発プログラムなどを規定
7	研究開発 (Research, Extension, and Related Matters)	農業分野における研究開発プログラムを規定
8	森林 (Forestry)	森林管理プログラムを規定
9	エネルギー (Energy)	生産者や地域による再生可能エネルギーの利用促進に関するプログラムを規定
10	園芸 (Horticulture)	特殊作物、農務省認定有機食品、地元産食品の生産への認証プログラムなどを規定
11	作物保険 (Crop Insurance)	作物保険プログラムを規定
12	その他 (Miscellaneous)	新規就農者への支援を含むその他のプログラムを規定

²³ CRS, '2018 Farm Bill Primer: What is the Farm Bill?', 2019/3/8

② 成立の経緯

2018 年農業法検討時には栄養プログラムのうち SNAP 受給要件の厳格化が下院民主党と共和党の間で争点となった。また、米国では中西部の大豆・とうもろこし生産者は収入ナラシプログラムである農業リスク補償（Agriculture Risk Coverage : ARC）の拡充を推進する一方、ソルガム・綿花・米・ピーナッツを中心とする南部の生産者は不足払いプログラムである価格損失補償（Price Loss Coverage : PLC）を支持している。そのため 2018 年農業法の検討時にも ARC を重視した上院案と PLC を重視した下院案において差があった。ただし、こうした差異は農業法成立そのものを脅かすものではなく、比較的小さな対立にすぎなかったとの意見が昨年度の現地ヒアリングでは聞かれた。全体としては SNAP 以外では生産者団体・地域間での大きな対立は発生せず、比較的円滑に法案検討が進んだとの評価があった。

(2) 作物プログラム：販売支援ローン

① 概要

販売支援ローン（Marketing Assistance Loan : MAL）は価格支持機能を有するプログラムであり、市場価格が著しく低くなった場合の価格補てんを行う機能を有する。対象作物は、小麦・とうもろこし・ソルガム・大麦・オート麦・高地綿・ELS 綿・長粒米・中粒米・落花生・大豆・その他油糧種子・羊毛（等級あり）・羊毛（等級なし）・モヘア・蜂蜜・乾燥えんどう豆・レンズ豆・小ヒヨコ豆・大ヒヨコ豆となっている。

販売支援ローンを活用することにより、農家は任意の量の作物を担保として 9 か月の短期融資を得ることができる。短期的な資金を確保することで、農家は収穫期に収穫した農産物を一度にすべて販売する必要がなくなり、農作物が高値になった時点での販売が可能となる。また、この融資には元本請求権がないため、農家が担保にした農作物を政府に引き渡せば、農家は返済義務から免除される。そのため、農作物価格が融資額を下回る場合は、農家は市場に販売せずに政府に農作物を引き渡し、返済しないことを選択できる。この機能を通じ、農家は市場価格よりも高い融資単価で販売した場合と同じ収入が確保される。

2018 年農業法では、1996 年から引き上げられていなかったローンレートの引き上げが行われた。下院共和党指導部が南部の農業州出身であったため、法案検討時に下院側により推進された。南部の生産者は綿花、落花生、米が中心であり、販売支援ローンを支持・推進している。

ローンレートの引き上げは、追加的な将来支出を発生させずに、生産者が置かれている状況へ議会として素早い対応を示すことが狙いの 1 つであった。対象作物全体としてローンレートの引き上げが可能となった背景としては、引き上げによる予算的な影響が小さいと CBO が見込んだためである。このほか、綿花のローンレートの引き上げに向けた働きかけが下院共和党議員を中心に実施された。綿花のローンレートの引き上げも CBO が追加的な支出の可能性を低く見積もったため可能となった。

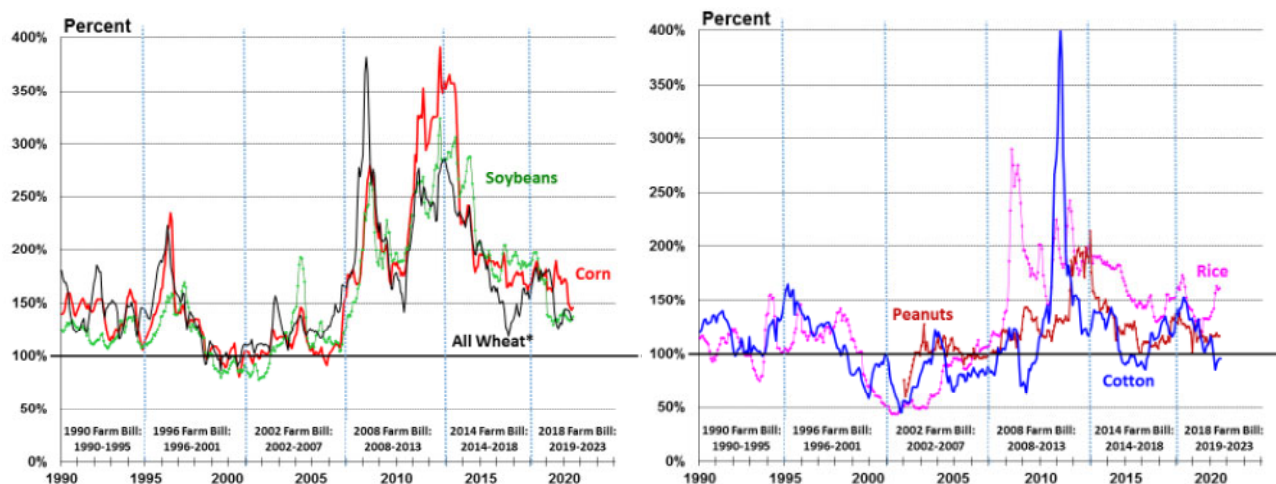
2018 年農業法における主な作物のローンレート（ドル／1 ブッシェル）²⁴

作物名	2014 年農業法	2018 年農業法	増加値
小麦	2.94	3.88	0.94
とうもろこし	1.95	2.20	0.25
ソルガム	1.95	2.20	0.25
大麦	1.95	2.20	0.25
高地綿（cwt）	0.52	0.52	0
ELS 綿（cwt）	79.77	95.00	15.23
長粒米（cwt）	6.50	7.00	0.5
中粒米（cwt）	6.50	7.00	0.5
大豆	5.00	6.20	1.2
落花生（cwt）	17.75	17.75	0

② 実施状況

小麦・大豆・とうもろこしに関しては、2018 年農業法実施期間において販売支援ローンの発動価格を下回ったことはない。これらの作物に関しては 2008 年農業法・2014 年農業法の期間中においても発動価格を下回ることにはなかった。一方、綿花に関しては 2018 年農業法実施期間である 2020 年に入り発動価格を下回っている。綿花は 2008 年農業法・2014 年農業法の期間中にも発動価格を下回っている

図表 43 図表：販売支援ローン発動水準・作物価格の推移（1990～2020 年）



出典：CRS, “U.S. Farm Policy: Revenue Support Program Outlays, 2014-2020”, 2020.10

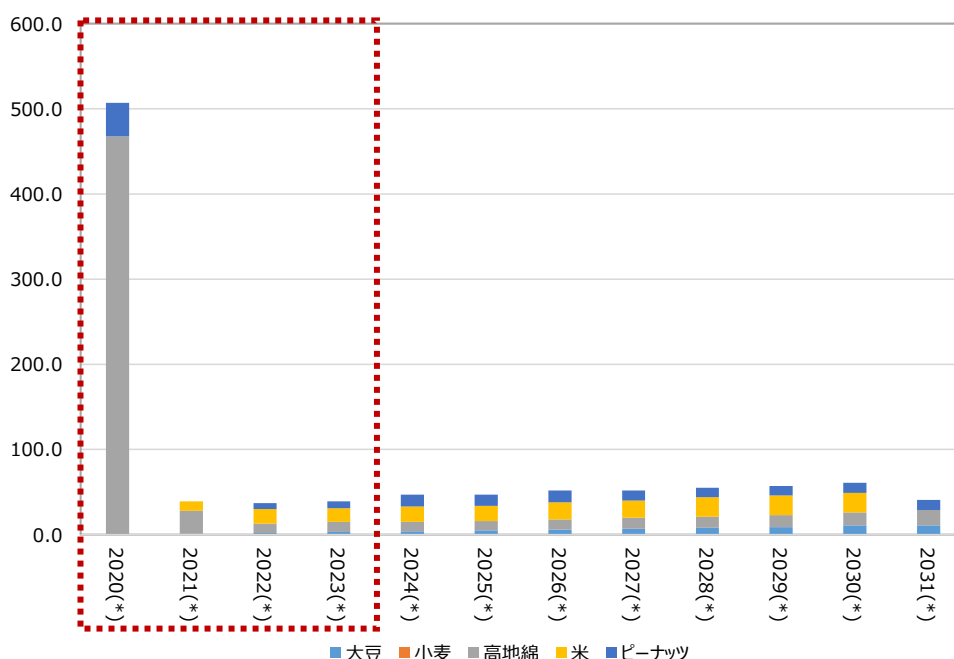
③ CBO による支出予測

2021 年 2 月に CBO は 2018 年農業法のベースラインを発表した。同ベースラインは COVID19 の影響が考慮されている。販売支援ローンに関して、2020 年には高地綿とピーナッツを対象に合計約 5 億ドルの支払が見込まれている。このうち高地綿は 4.6 億ドルの支出が予測され、全体の 9 割以上を占めている。2021 年以降の支出は 3,700～6,100 万ドルを推移すると見込まれてる。このことから、2020

²⁴ CRS, “2018 Farm Bill Primer: Marketing Assistance Loan Program”.2019.4.3

年には通常の 10 倍近い支出が予測されていることがわかる。

図表 44 販売支援ローンの支出予測（2020~2031 年）（単位：100 万ドル）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間
CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

④ 関係者からの評価

基本的に作物団体はローンレートの引き上げを求めていく姿勢を示しているが、その程度は作物により異なっている。例えば綿花、落花生、米など南部の生産者は販売支援ローンを支持しており、ほかの作物団体と比べてローンレートの引き上げに積極的である。2018 年農業法におけるローンレートの引き上げもこれらの作物団体・生産州出身議員が推進者となり働きかけが行われた。綿花、落花生、米の生産者にとって、販売支援ローンはマーケティングツールというよりは所得保護機能の意味合いの方が大きいのではないかと指摘もあった。なお、販売支援ローンは WTO の黄色の政策に分類されることから、大豆など一部の中西部の生産者団体からは引き上げに慎重な声も聞かれた。

図表 45 ヒアリングの主な要点

主な評価・認識	
➤	生産者団体関係者
	【品目別農業団体関係者（穀物分野）】
●	2018 年農業法では販売支援ローンのローンレートの引き上げという小さな調整があったが、次の農業法案を見ながら優先順位をどうするかを検討しようと思う。現在の水準を維持すべきなのか、それとも議会にローンレートをさらに上げるように働きかけるべきなのかという点である。
●	私たちスタッフや多くの生産者は、ローンレートの引き上げには結果が伴うことを認識している。つまり、それが生産者の行動に影響を与え、WTO の AMS に影響を及ぼす可能性があるということである。したがって、私たちは慎重に検討をしたいと考えている。いずれにせよ常

主な評価・認識

に大豆生産者のニーズと利益を優先させたい。

- ローンレートに関しては、時には作物団体が引き上げを要求することもある。私はこれまでに、誰も少ない量を要求しているのを見たことがない。今、私たちはエコノミストをスタッフに迎え、現在の農業セーフティネットを評価してもらうことにした。COVID19 と関連し、セーフティネットの観点から何が起きて何が起きなかったのか、よく見ていきたいと思う。

【品目別農業団体関係者（その他）】

- 綿花を対象とした販売支援ローンは 1980 年代から実施されている。販売支援ローンは綿花生産者にとって重要なセーフティネットプログラムとなっている。同プログラムは生産者だけでなく、販売協同組合や輸出商社など、米国産綿花の販売にも恩恵をもたらしていると考えられる。

➤ 行政府関係者

【農業法実施機関関係者】

- 販売支援ローンはピーナッツと綿花で発動することがある。議会の意図としては、いくつかの作物については、市場価格をある程度下回る水準でローンレートを設定することで、市場に大きな影響を与えないようにすることだった。一部の商品では、作物全体で公平にローンレートが設定されていないと主張するかもしれない。
- 綿花の価格もかなり変動している。それが他の作物との相対的な違いの一つだと思う。短い期間でより多くの変動性を経験する傾向がある。綿花と落花生は、自分たちにとっては販売支援ローンがかなりうまく機能していると考えているのではないかと。こうした生産者にとっては、販売支援ローンはマーケティングツールを提供するだけでなく、所得保護にもなっているからである。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- 2018 年農業法検討時、下院は、綿花、落花生、米を生産していた南部州の出身議員が多くを占めていた。彼らは PLC を強力に支持しており、販売支援ローンのレートの引き上げを強く支持していた。上院法案と下院法案の協議の時期になると、最終的な法案には引き上げられたローンレートが盛り込まれていた。

(3) 作物プログラム：ARC（収入ナラシ）・PLC（不足払い）

① 概要

ARC は収入ナラシの機能を持つプログラムである。収入ナラシとは、過去数年間の平均的な農家の収入水準を、当該年の収入が下回った場合に、その差額（またはその一部）を農家に支払う制度である。ARC では、カウンティ（郡）ベースの収入補償（カウンティ ARC）とするのか、個別農場をベースとする収入補償（農場 ARC、または個別 ARC）とするかを選択する。

カウンティ ARC では、当年のカウンティの「作物収入額」 $\{(\text{郡の平均単収}) \times (\text{年度平均の全国販売価格})\}$ が、「基準収入額の 86%」よりも少ない場合に、その差の支払いが行われる。基準収入額は、 $(\text{郡の 5 年オリンピック平均単収}) \times (\text{5 年オリンピック平均全国販売価格})$ である。ここで、“オリンピック平均”とは「最低と最高の年を除く中庸年の平均」を指す。補償の幅は 10%で、当年の作物収入額が基準収入額の 76%まで低下しても、基準収入額の 86%が確保される。75%以下は、生産者が加入する保険でカバーするという前提に立っている。農場 ARC は、農場の生産している各作物の収入（「作物の生産量」 $\times$ 「販売年度・全国平均価格」）の総計額が、各作物の基準収入額（各年度の収入額の 5 年オリンピック平均額）の総計の 86%を下回った場合に、その差の支払いが行われる。補償の幅は、カ

ウンティ ARC と同様である。

カウンティ ARC と農場 ARC の特徴²⁵

条件	カウンティ ARC (ARC-CO)	農場 ARC (ARC-IC)
支払が行われる場合	「実際の作物収入額<リスクカバー額」の場合	
実際（当年）の作物収入額	(カウンティの平均単収) × (年度平均の全国販売価格)	(当該作物の生産量) × (年度平均の全国販売価格)。各作物 の実際の収入額の総計
リスクカバー額	「基準（ベンチマーク）収入」×0.86	
基準（ベンチマーク）収入	(郡の 5 年オリンピック平均単収) × (5 年オリンピック平均全国販売価格)	(農場の各年度収入額) の 5 年オリンピック平均。
基準価格の算定にあたり、 全国平均販売価格の代わりに 目標価格を用いる場合	「全国平均販売価格<目標価格」の場合	
対象面積	基準面積の 85%	基準面積の 65%

PLC は不足払いプログラムである。不足払いとは、当該年の農産物価格が一定の水準を下回った場合に、その差額（またはその一部）を農家に支払う制度である。PLC では参照価格（reference price）に販売価格（販売年度 12 か月間の全国平均価格）が達しない場合に、その差について支払われる。支払額は、(その差) × (支払単収) × (基準面積×0.85) によって計算される。参照価格とは、支払額の有無および基準となる価格を指す。

ARC（収入保障型）と PLC（不足払い型）の特徴の違いに関して、ARC は基準価格が直近の数年間の農産物価格に連動するため高価格期でも発動されやすいという特徴をもつ。そのため、農産物価格高騰に伴う生産費増を賄うこともできるが、安値や値下がりが続くと発動の基準となる基準価格も下落するため、十分な補償が提供されない可能性がある。また、ARC の補償範囲のみでは大幅な価格下落の場合の補償が不十分であるため、それ以上の収入補填には収入保険が必要となる。

PLC は、基準価格が一定であり、農作物価格が高価格の場合には発動されにくい。一方、大幅な価格下落や値下がりが続いたとしても補償を安定的に得ることができる。農産物価格の高騰時は ARC が有利だが、価格下落時や低迷時が続くと PLC の補償額が有利になる。

図表 46 2018 年農業法における主な変更点²⁶

項目	概要
実効参照価格の導入	【要点】 ● PLC において農作物価格が上昇した際、市場環境を反映できるよう実効参照価格（Effective Reference Price）が導入された。 ● 実効参照価格とは、参照価格と 5 年間オリンピック市場年平均価格（marketing year average (MYA) price）の 85%のいずれかのうち金額が高いほうとされる。ただし、後者の金額は参照価格の 115%を超えない範囲が上限となる。

²⁵三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「海外農業・貿易事情調査分析（米州）（農林水産省平成 25 年度海外農業・貿易事情調査分析事業）」、2014 年、p24

²⁶ 富士通総研、「平成 31 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（北米の農業政策・制度の動向分析）」（農林水産省委託事業）、2019 年、pp31~33 より再整理

項目	概要
	【背景】 ● PLC の支持者は主に南部を中心とした、ソルガム、綿花、米、ピーナッツなどの農作物団体である。PLC における実行参照価格の導入にはこれらの団体の働きかけが存在した。2018 年農業法審議時には、特に下院農業委員会議長のマイク・コナウェイ（Mike Conaway・共和党・テキサス州）により実行参照価格の導入が推進された。 ● 実効参照価格の導入により作物価格が上昇した際に参照価格を一定程度引き上げることが可能になる。これにより、2014 年農業法実施期間中にみられたように作物価格が相対的に高い時期における PLC の効果の低下を防ぎ、PLC への加入者をより増加させることが期待されていた。なお、PLC 参照価格は旧 2014 年農業法と同額である。新たに追加された実綿は 2018 年超党派予算法 で定められた参照価格が踏襲されている。 ● 実効参照価格のような仕組みの導入は、農作物価格が相対的に高かった 2014 年農業法実施時期には追加的な支出が見込まれるため困難であったとされるが、2018 年農業法審議時には、農作物の価格の低迷が継続するという CBO の前提のもと、支出予測が低く見積もられ導入が可能となった。実効参照価格の上限が 115%に設定されている背景も、予算的な制約の中でそれがとりうる最大の選択であったことが指摘されている。
ARC・PLC の年次選択制	【概要】 ● 2014 年農業法では一度生産者が PLC・ARC の加入を選択すると、農業法施行期間中の 5 年間はプログラムの再選択ができなかった。2018 年農業法では、2019～2020 作物年度で一度選択したのち、2021 年度にも再選択が可能となり、2021 年度以降は毎年度再選択ができるようになった。2014 年農業法では農作物価格の下落によりカウンティ ARC の受給額が減少したが、生産者はプログラムの再選択はできなかったが、PLC・ARC の年次選択制の導入によりこうした問題への対処が可能となった。 【背景】 ● PLC・ARC の年次選択制は上院農業法案においてとうもろこし協会が主体となり導入の働きかけが行われた。年次選択制が可能になった理由としては CBO が農作物価格の低迷の継続を前提としたことである。例えば、ほとんどのとうもろこし生産者は 2018 年農業法実施期間中においても PLC を選択し ARC を選択しないと予測されており、大きな支出が発生しないと見積もられたことが導入を可能にした要因とされている。こうした仕組みは農作物価格が高騰する時期に特に有効な選択になると考える。
実綿の追加	【概要】 ● 2018 年農業法では、作物プログラムの対象に「実綿」（Seed Cotton）が追加された。2018 年超党派予算法及び 2018 年農業法で追加された実綿（Seed Cotton）は、米・ブラジル WTO 紛争の対象となった高地綿（Upland Cotton）の綿花を避けるために新たな品目として導入された。 ● 実綿は綿花と綿実の両方を含んでいるため、同品目をプログラムの対象とすることでより包括的なセーフティネットを生産者に提供することが可能になる。これにより、綿花の価格低迷への対応が可能となり生産者はとても満足しているとの声も昨年度の現地ヒアリングで聞かれた。なお、綿花の作付け自体は様々な生産者により定期的に行われるためもあり、働きかけの過程において他の作物団体からの反対の声はあがらなかった。 【背景】 ● 綿は種子（綿実：Cotton Seed）に綿毛がついた状態（実綿）で収穫される。綿毛は綿花（Cotton）として分離され、残った綿実が副産物となる。元々直接支払いプログラムには綿花が含まれていたが、2003 年にブラジルに提訴された綿花補助金紛争で米国が敗訴したことを受け、2014 年農業法では作物プログラムから除外された。 ● そうした背景から、2014 年農業法では新たに綿花のために設けられた「積上所得補償保険」（STAX: Stacked Income Protection Plan）に生産者が加入することとなった。しかし STAX は他の作物保険と同様に、その収穫期間内の価格変動には対応できるが、複数年単位での価格の低迷には対応することができない。実際に綿花の価格は 2014 年から 2016 年にかけて低下していたため、収穫年をまたぐ価格の低迷を STAX が効果的に補償することができなかった。 ● これを改善するため、ファーム・ビューロと綿花協会が密な連携を行い、2018 年超党派予算法において実綿（Seed Cotton）を作物プログラムに追加することに成功した。2018 年農業法はこの流れを受け継ぎ、作物プログラムの対象に実綿（Seed Cotton）を含んでいる。綿花業界では、実綿の追加は WTO 判決との整合性もとれ、かつ STAX の欠点を改善する

項目	概要
	ものだと評価している。

② 実施状況

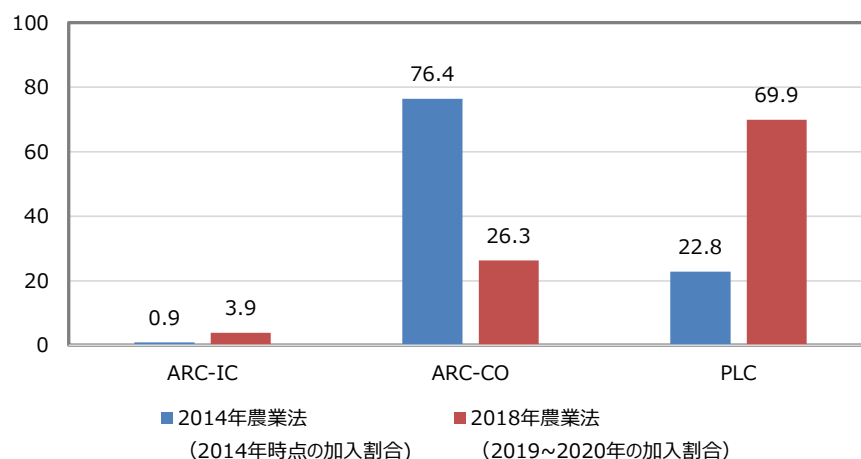
2019 年を契約年とする ARC・PLC の加入受付は 2019 年 9 月 3 日から開始され、2020 年 3 月 15 日に終了した。また、2020 年を対象とする契約の受付は 2019 年 10 月 7 日より開始され、2020 年 6 月 30 日に終了した。それ以降は各年 10 月より受付を開始し、半年後である翌年の 3 月に受付を終了する。

図表 47 2018 年農業法における ARC・PLC の受付期間²⁷

契約年	受付期間
2019	2019 年 9 月 3 日～2020 年 3 月 15 日
2020	2019 年 10 月 7 日～2020 年 6 月 30 日
2021	2020 年 10 月～2021 年 3 月 15 日
2022	2021 年 10 月～2022 年 3 月 15 日
2023	2022 年 10 月～2023 年 3 月 15 日

2019～2020 年の ARC・PLC 生産者による選択率では、2019 年 5 月に発表された CBO による予測²⁸ のとおり ARC が減少し PLC が増加した。ARC-CO に関しては 2014 年農業法実施期間中の 76.3%から 26.3%まで約 50%近く下落した。PLC に関しては 2014 年農業法実施期間中の 22.8%から約 50%近く増加し、69.9%にいたっている。ARC よりも PLC を選択した背景には、低迷する作物価格があると考えられる。農務省の予測では、2018 年農業法実施期間中はとうもろこしと小麦が参照価格を下回っている。

図表 48 ARC・PLC の加入割合の変化(全対象作物)

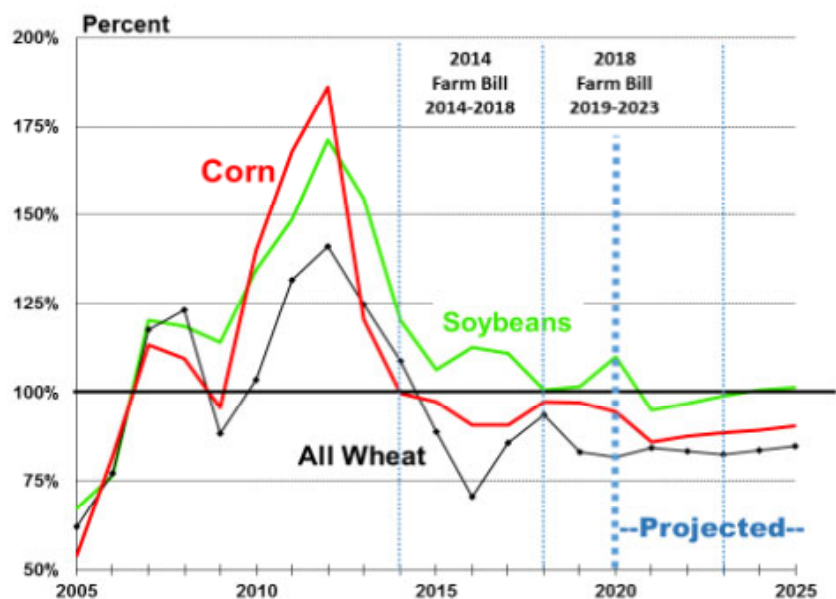


農務省統計より富士通総研にて作成

²⁷ USDA, "2014 Farm Bill vs. 2018 Farm Bill –Agricultural Risk Coverage & Price Loss Coverage"2019.8

²⁸ CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline, 2019.5

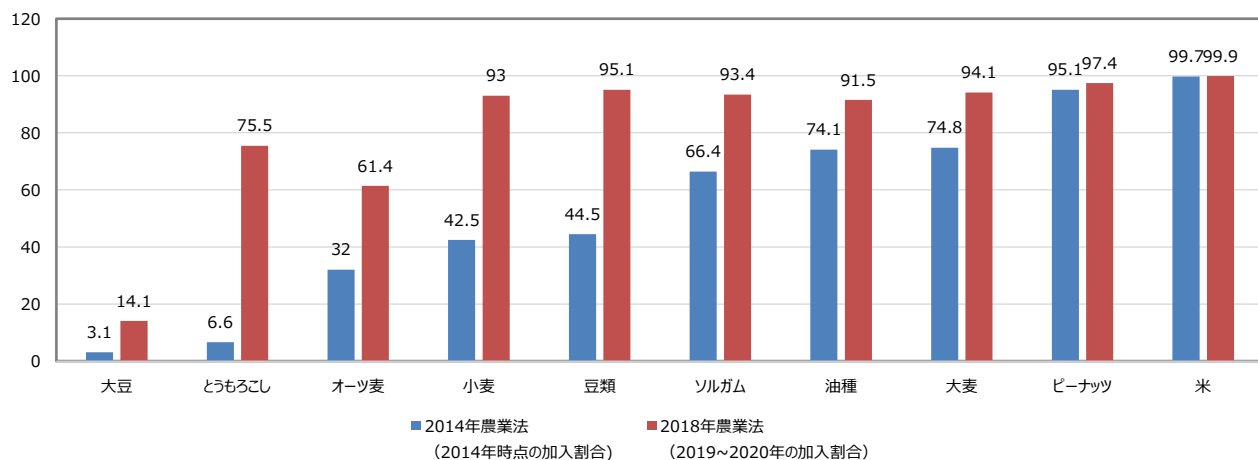
図表 49 3大作物の参照価格・価格推移



出典：CRS, "U.S. Farm Policy: Revenue Support Program Outlays, 2014-2020", 2020.10

米・ピーナッツに関しては2014年農業法時点から9割以上がPLCを選択している。とうもろこし・オーツ麦・小麦・豆類・ソルガム・油種・大麦は2014年農業法よりも約20~70%の幅でPLC選択割合が増加した。特にとうもろこしは2014年農業法期間中に6.6%のみPLCを選択していたが、75.5%が選択するまで増加した。一方、大豆に関しては引き続きARCを選択する傾向があり、PLC選択割合は3.1%から14.1%までしか伸びていない状況となっている。大豆がARCの選択を継続する背景には、大豆価格が他の作物と比べて好調な見込みであることが指摘されている。

図表 50 PLCの加入割合の変化（主要作物比較）



対象作物別のARC・PLC選択割合では、大豆以外のすべての作物はPLCの加入割合がARCよりも大きい結果となっている。

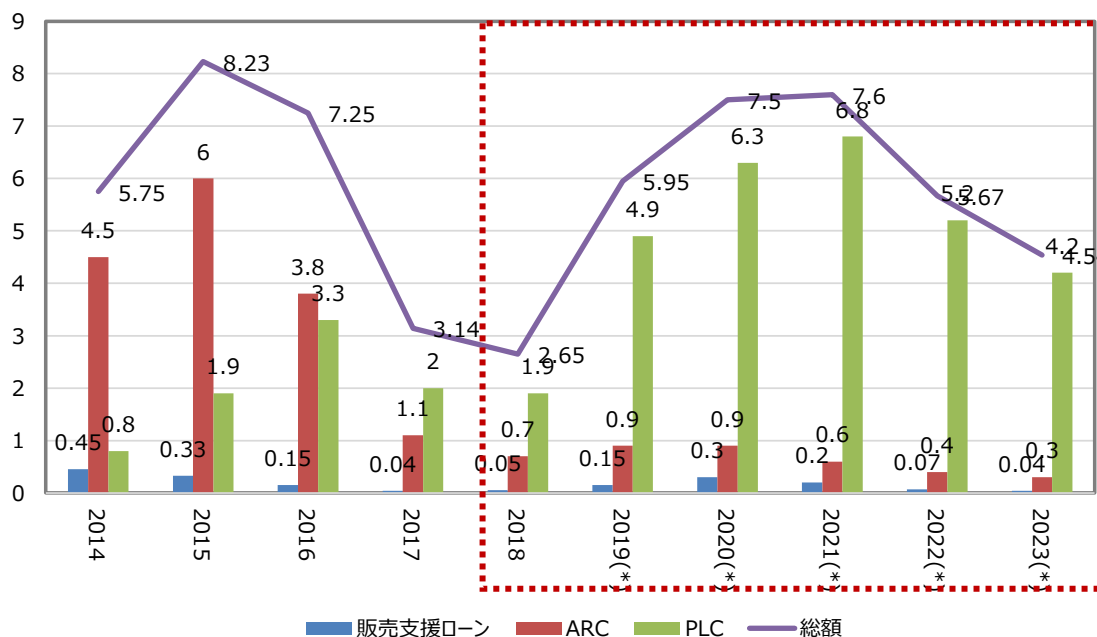
図表 51 ARC・PLC の選択割合（対象作物別）

名称	PLC		ARC-CO		ARC-IC		合計 (エーカーベース)
	加入 (エーカーベース)	加入割合	加入 (エーカーベース)	加入割合	加入 (エーカーベース)	加入割合	
大麦	5,091,290	94.1%	298,409	5.5%	21,227	0.4%	5,410,926
キャノーラ	1,458,195	99.1%	12,620	0.9%	326	0.0%	1,471,141
とうもろこし	72,050,732	75.5%	17,751,388	18.6%	5,625,060	5.9%	95,427,180
クランベ	2,192	83.4%	436	16.6%	0	0.0%	2,628
ドライピース	420,942	95.2%	19,033	4.3%	2,368	0.5%	442,343
亜麻仁	220,446	95.7%	9,048	3.9%	785	0.3%	230,279
グレイソルガム	8,111,813	93.4%	515,926	5.9%	58,963	0.7%	8,686,702
大ひよこ豆	76,262	92.9%	5,706	7.0%	84	0.1%	82,052
レンティス	273,875	95.8%	11,850	4.1%	127	0.0%	285,852
マスタード	22,046	88.5%	2,872	11.5%	0	0.0%	24,918
オーツ麦	1,270,959	61.4%	759,062	36.7%	38,885	1.9%	2,068,906
ピーナッツ	2,449,867	99.9%	2,459	0.1%	41	0.0%	2,452,367
菜種	2,321	96.2%	92	3.8%	0	0.0%	2,413
長粒米	3,936,236	99.9%	4,207	0.1%	307	0.0%	3,940,750
中粒米	170,357	99.4%	996	0.6%	3	0.0%	171,356
ジャポニカ米	415,713	78.4%	113,974	21.5%	806	0.2%	530,493
ペニバ	74,242	88.6%	9,461	11.3%	137	0.2%	83,840
実綿	12,833,019	99.1%	116,583	0.9%	4,174	0.0%	12,953,776
セサミ	5,598	93.3%	401	6.7%	0	0.0%	5,999
小ひよこ豆	20,512	92.6%	1,409	6.4%	241	1.1%	22,162
大豆	7,596,366	14.1%	43,020,667	79.7%	3,364,056	6.2%	53,981,089
ヒマワリ	1,495,345	91.1%	122,570	7.5%	23,180	1.4%	1,641,095
小麦	59,143,784	93.0%	3,764,080	5.9%	661,849	1.0%	63,569,713
合計	177,142,112	69.9%	66,543,249	26.3%	9,802,619	3.9%	253,487,980

農務省統計より富士通総研にて作成

販売支援ローン・ARC・PLC の支出実績・予測（2014～2023 年）では、支出総額が最も大きい年は 2015 年（82 億ドル）とされている。2019 年は 59 億ドルが見込まれており、その後は 2021 年の 76 億ドルをピークに減少が見込まれ、2023 年には 45 億ドルと予測されている。

図表 52 販売支援ローン・ARC・PLC の支払総額実績・予測（10 億ドル）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間
CRS 資料より富士通総研にて作成

セーフティネットとしての ARC・PLC の有効性を評価する際の重要な点は、プログラムの支払い時期であると CRS は指摘している²⁹。例えば ARC・PLC の支払いは、各作物の収穫から少なくとも 1 年後に行われる。これは農務省が支払い金額を計算するために年間価格と収量データをまとめる必要があるためである。例えば、2020 年秋に収穫されたとうもろこしや大豆の販売年度は 2021 年 8 月 31 日に終了する。そのため、2020 作物年度のとうもろこしと大豆の支払いは、2021 年 9 月 30 日を基準として発表されることとなる。

図表 53 ARC・PLC の支払いタイミング(例：とうもろこし)



CRS 資料より富士通総研にて作成

図表 54 ARC・PLC の支払いタイミング

作物名	販売年度	支払予定日
小麦、大麦、オート麦、キャノーラ、マスタード、亜麻仁、菜種、紅花	2020 年 6 月 1 日～2021 年 5 月 31 日	2021 年 10 月 1 日 (2022 会計年度)
米、落花生、種綿、ひまわり	2020 年 8 月 1 日～2021 年 7 月 31 日	
とうもろこし、ソルガム、大豆	2020 年 9 月 1 日～2021 年 8 月 31 日	

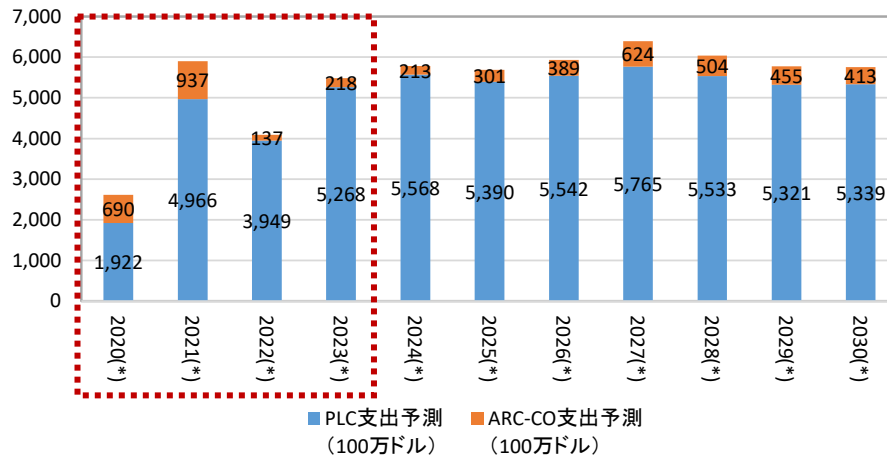
CRS 資料より富士通総研にて整理

③ CBO による支出予測

PLC と ARC-CO を合わせた全体のベースラインをみると、2020 年は合計 26 億ドルの支出が予測されている。2021 年の支出は 59 億ドルとなり 30 億ドル以上の増加が見込まれている。その後は 40 億～63 億ドルを推移すると予測されている。PLC の全体の支出に占める割合は 2020 年には 7 割だが、その後上昇し 9 割で推移すると示されている。

²⁹ CRS, "U.S. Farm Policy: Revenue Support Program Outlays, 2014-2020", 2020.10, p14

図表 55 PLC/ARC-CO の支出予測（2020～2030 年）（単位：100 万ドル）

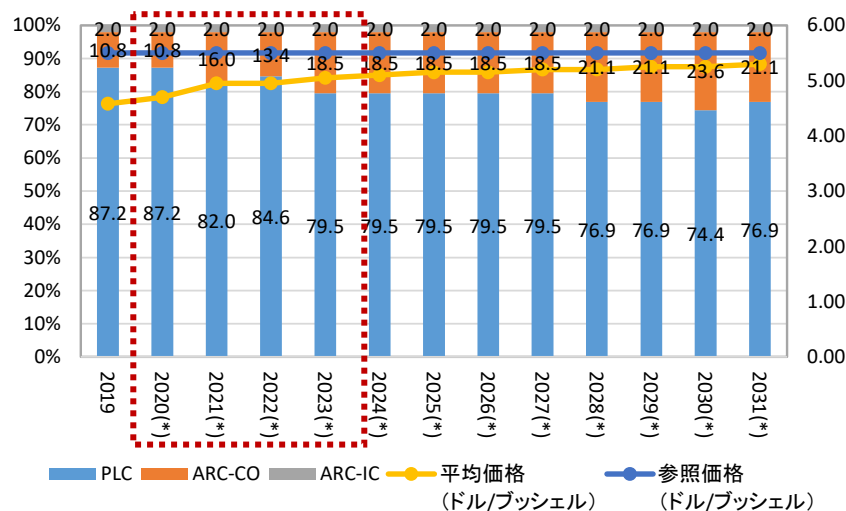


注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間
CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

小麦・大豆・とうもろこしそれぞれの選択割合予測をみると、小麦ととうもろこしは 7～8 割が PLC を選択すると見込まれている。一方、大豆は 2020 年では 8 割近い生産者が ARC を選択しており、その後は PLC の選択割合が増加し、ARC・PLC がそれぞれ 5 割程度ずつになると予測されている。

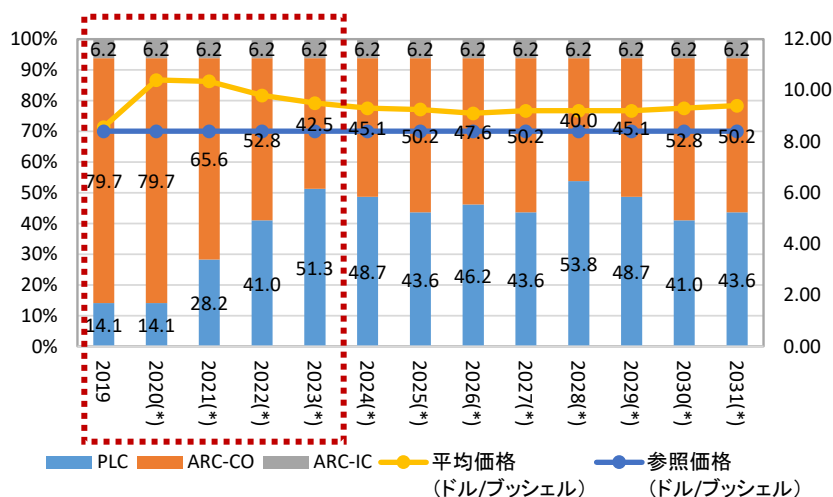
参照価格と平均価格の予測をみると、小麦は参照価格より平均価格が下回る状態が続くとみられている。また、大豆は参照価格よりも平均価格が上回ると見込まれている。とうもろこしは 2020～2022 年は平均価格が参照価格を上回ると予測されているが、その後は低下を続け 2025 年には参照価格を下回るとみられている。

図表 56 小麦の ARC・PLC 選択実績・予測（2019～2031 年）（左軸：選択割合、右軸：価格）

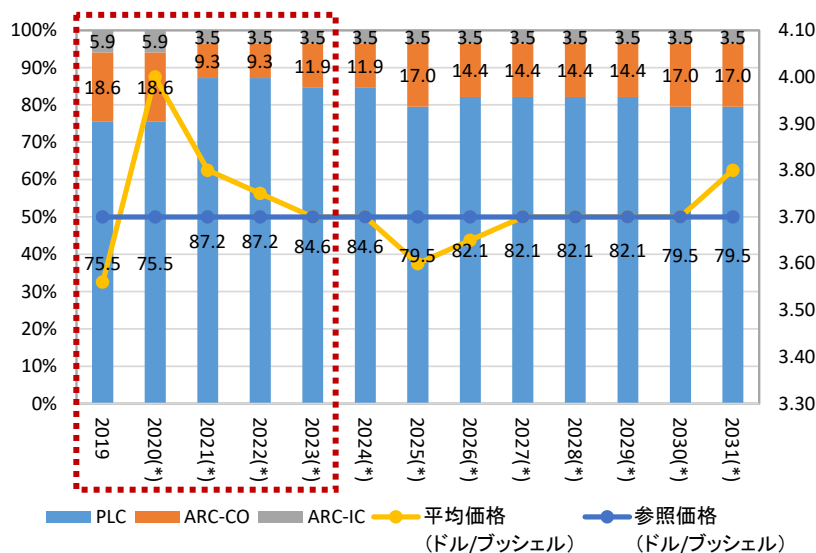


注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間
CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

図表 57 大豆の ARC・PLC 選択予測（2019～2031 年）（左軸：選択割合、右軸：価格）



図表 58 とうもろこしの ARC・PLC 選択予測（2019～2031 年）（左軸：選択割合、右軸：価格）



④ 関係者からの評価

現時点では 2018 年農業法における ARC・PLC を評価するには時期が早すぎるとの声がヒアリングを実施した生産者団体からは多くきかれた。また、ARC・PLC はパンデミックや経済危機を想定して設計されたプログラムではないため、COVID19 など緊急時の支援の仕組みとしては迅速な支払が期待できるものではないとの指摘があった。支払までの約 1 年のタイムラグと緊急時の生産者セーフティネットの有効性については CRS も論点として提示していることから、次回の 2023 年農業法検討時にはこうした点も取り上げられる可能性もあると考えられる。

図表 59 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● とうもろこしの生産者は、ARC プログラムの創設と改善に取り組んできた長い歴史がある。2018 年農業法案では、予算的制約からプログラムを最適化し、改善できるところを改善した。特に ARC の場合は、収入のベンチマーク保証に使われていたデータが改善されている。これは、農業サービス局の統計からリスク管理局の統計に移行したものである。これは私たちにとって最優先事項であり、うまくいっているようだ。 ● 生産者は ARC・PLC が毎年選択できるようになった。現在の市場価格が再び上昇していることを考えると、2021 作物年度からは ARC プログラムを検討する人が増えるのではないかと。生産者にとっては、選択する機会を持てることはありがたいことだと思う。 ● ARC や PLC は今年見たような大きな損失をカバーするように設計されていなかったし、生産者がパンデミック救済に求めているタイムリーな支援を提供していなかった。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● これらのプログラムがパンデミックや経済危機を想定して設計されたものであるかどうかはわからない。現代の農業プログラムの歴史の中で、COVID19 のような事態は見たことがない。そのため、次の農業法案に向けて、議会や産業界全体のリーダーたちが注目しなければならない。今回の経験から多くの教訓が得られると思う。今のところ、プログラムがどうかを判断するには少し早すぎると思うが、現状をふまえ微調整が必要になる。それが何かはまだ議論の余地がある。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 現在、ARC・PLC において何がうまくいっていて、何がうまくいっていないのか、何を再評価する必要があるのかを検討している。 【品目別農業団体関係者（その他）】 ● 私たちは、2018 年農業法における実綿プログラムにとっても満足している。農務省が良い仕事をしたと感じている。今のところ何の懸念もない。 ● 綿花業界は実綿を対象にするよう議会に働きかけた。私たちは、セーフティネットを提供する上で実綿が非常に効果的だと考えており、その継続を支持している。これは業界が求めている政策なので、明らかに強い支持が生産者からもある。 ● 通常、支払いが発動した場合、作物を収穫してから約 1 年後に支払われる。収穫後に早く支払いを受けられるようになればいいのだが、支払いのタイミングを変更することは、議会が同意する気がないほどの大きな予算を必要とすることになるので、現実的ではない。 ➤ 行政府関係者 【農業法実施機関関係者】 ● 大豆については、とうもろこしよりも多くの生産者が ARC に固執しているように見えた。その理由の一つは、参照価格が市場価格よりも低く、PLC で支払いのきっかけとなる可能性はかなり低かったためである。他の作物では、一般的に PLC を選択する生産者が多かった。2021 年の作物については、価格の見通しがポジティブである限り、おそらく大豆は ARC を維持するだろう。 ➤ 立法府関係者 【法案検討関係者】 ● 2018 年農業法の成立に生産者団体は感謝していた。砂糖のローンレートを上げ、ARC プログラムを支持する生産者に対応した。また、生産者が収量を更新したり、基準価格を使用したりできるようにした。当時、これらはほとんどの作物団体が望んでいたことであり、役に立つだろうと考えていたことだった。

(4) 酪農リスク管理プログラム (DMC)

① 概要

酪農プログラムでは 2014 年農業法において利幅補償プログラム（Dairy Margin Protection Program : DMPP）が導入された点が大きな変化だった。利幅補償プログラムとは、生乳価格と飼料コストの差（マージン）に基づいて生産者に支払いをするという仕組みである。

2014 年農業法の実施期間中は酪農農家を取り巻く市場環境は厳しいものとなっており、乳価格と飼料コストの両者が下落した。そのため、DMPP も発動されない状況が発生し、生産者から救済をもとめる声があがった。そうした生産者からの意見を反映したものが 2018 年農業法における利幅補償プログラム（Dairy Margin Coverage : DMC）である。

DMC は DMPP の枠組みを引き継いでおり、月次利幅がプログラム参加農家の設定した水準を下回ると発動する。主な改善点としては DMPP よりも高い補償利幅があげられる。DMC 加入者は補償を希望する利幅を選択し、年間 100 ドルの管理費用を支払うことでプログラムに加入することができる。補償利幅は毎年選択可能であるが、5 年間固定の補償利幅を選択する場合、保険料に 25% の割引が適用される。

図表 60 DMC 保険料・MPP と比較（ドル）³⁰

利幅 （ドル）	500 万ポンド以下		500 万ポンド超	
	MPP	DMC	MPP	DMC
4.00	0.000	0.0000	0.0000	0.0025
4.50	0.000	0.0025	0.0200	0.0050
5.00	0.000	0.0050	0.0400	0.1000
5.50	0.009	0.0300	0.1000	0.3100
6.00	0.016	0.0500	0.1550	0.6500
6.50	0.040	0.0700	0.2900	1.1070
7.00	0.063	0.0800	0.8300	1.4130
7.50	0.087	0.0900	1.0600	1.8130
8.00	0.142	0.1000	1.3600	-
8.50	-	0.1050	-	-
9.00	-	0.1100	-	-
9.50	-	0.1500	-	-

2018 年農業法審議時は、飼料コストの調整に関しても議論がなされたが、最終的により高い利幅を保障する方向となった。DMC における 9.50 ドルの利幅補償は、CBO との調整の結果得られた支出可能な上限の数字となっている。なお、2018 年農業法では大きな利幅補償を低い掛け金で提供するようになったが、これは平均飼料費用の評価額を引き上げるのと同様の効果があるとされる。2018 年農業法案検討時には平均飼料費用の評価額の調整が困難であったため、補償利幅を引き上げるよう酪農業界による働きかけが行われた。昨年度の現地ヒアリングでは、平均飼料費用を変化させられないならば、利幅を変更するしかなく、手段が異なるだけで効果は同じとの声が聞かれた。

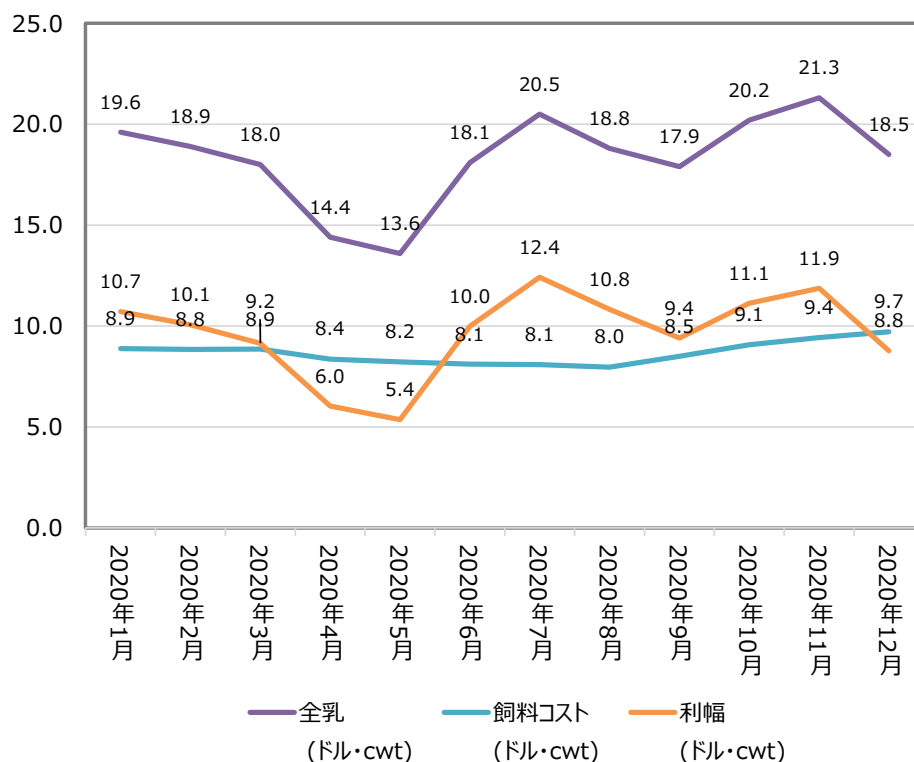
② 実施状況

まず、乳価格は 2020 年 1 月の 19.6 ドル・cwt の水準から 5 月に 13.6 ドル・cwt へ低下した。その

³⁰ CRS, “2018 farm bill primer: Dairy Programs”, 2019.4

後は回復の傾向をみせ 11 月には 21.3 ドル・cwt に至ったが、12 月には 18.5 ドル・cwt に下落した。
飼料コストは 2020 年 8 月に 7 ドル後半・cwt となることがあったが、それ以外は 8 ドル・cwt 以上で推移している。利幅に関しては、2020 年 1 月の 10.72 ドル・cwt の水準から 5 月には 5.37 ドル・cwt へ低下し、11 月には 11.9 ドル・cwt に至ったが、12 月には 8.8 ドル・cwt に低下した。

図表 61 全乳価格・飼料コスト・利幅推移（2020 年 1～12 月）



2021 年 2 月 1 日時点の DMC 加入生産者への支払額はウィスコンシン州が最も多く、5,189 万ドルとなっている。ミネソタ州・カリフォルニア州・ペンシルバニア州・ニューヨーク州・アイオワ州では 1,000 万ドル以上が支払われている。全州・地域を合わせた支払額の合計は 2 億 1,787 万ドルである。

図表 62 DMC 加入・支払状況（支払額上位 15 州）（※2021 年 2 月 1 日時点）

州	ライセンス済生産者	DMC 加入済生産者数	加入割合 (単位: %)	支払額 (単位: ドル)
ウィスコンシン	8,500	3,317	52.16%	\$51,899,429
ミネソタ	2,980	1,919	80.29%	\$29,148,075
カリフォルニア	1,335	653	45.54%	\$19,291,961
ペンシルバニア	6,200	910	34.88%	\$12,388,049
ニューヨーク	4,190	851	28.99%	\$12,006,818
アイオワ	1,120	647	71.73%	\$11,213,444
ミシガン	1,520	524	45.57%	\$8,288,447
オハイオ	2,200	528	52.43%	\$7,876,333
テキサス	400	272	69.57%	\$6,013,973
ミズーリ	920	350	63.18%	\$4,104,052

州	ライセンス済 生産者	DMC 加入済生産者数	加入割合 (単位:%)	支払額 (単位:ドル)
ワシントン	410	203	62.65%	\$4,014,404
アイダホ	480	211	53.69%	\$3,892,155
バージニア	565	192	56.64%	\$3,733,876
イリノイ	600	295	54.63%	\$3,732,608
メリーランド	380	177	75.00%	\$3,103,134

出典:農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

2021年2月1日時点のDMC加入割合はデラウェア州が最も多く、108.33%³¹となっている。ロードアイランド州・ネバダ州・コロラド州・ミネソタ州では加入割合が80%を超えている。全州・地域を合わせた加入割合の平均は56%となっている。

図表 63 DMC 加入・支払状況（加入割合上位 15 州）（※2021 年 2 月 1 日時点）

州	ライセンス済 生産者数	DMC 加入済 生産者数	加入割合 (単位:%)	支払額 (単位:ドル)
デラウェア	25	13	108.33%	\$149,206
ロードアイランド	10	7	87.50%	\$63,420
ネバダ	20	18	85.71%	\$657,738
コロラド	120	83	80.58%	\$2,290,806
ミネソタ	2,980	1,919	80.29%	\$29,148,075
ネブラスカ	155	103	79.23%	\$1,548,802
サウスダコタ	215	136	75.14%	\$2,596,306
メリーランド	380	177	75.00%	\$3,103,134
プエルトリコ		194	74.62%	\$2,094,986
アイオワ	1,120	647	71.73%	\$11,213,444
マサチューセッツ	130	90	69.77%	\$1,098,613
テキサス	400	272	69.57%	\$6,013,973
モンタナ	60	43	69.35%	\$1,044,864
ユタ	180	123	68.72%	\$2,503,040
オクラホマ	150	86	67.72%	\$1,229,318

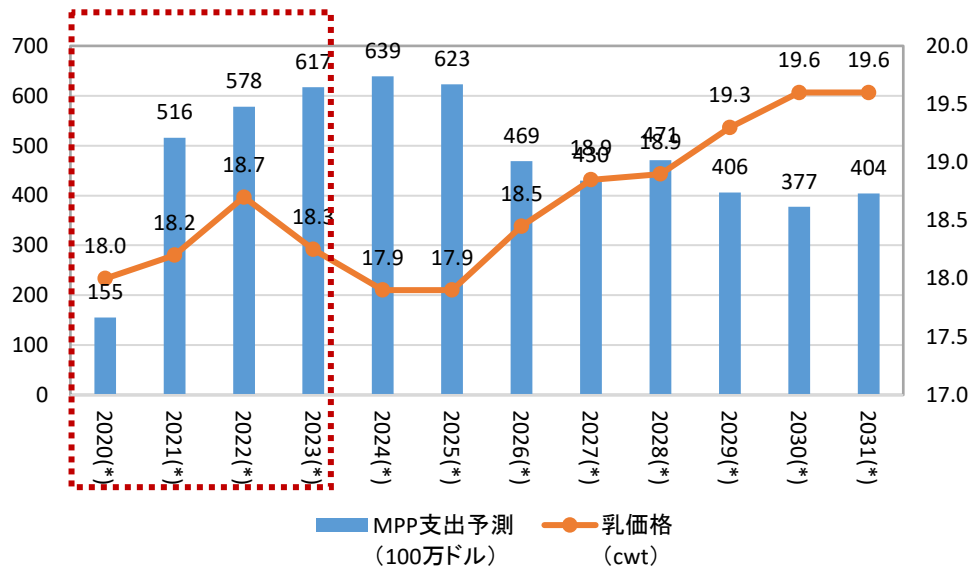
出典:農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

③ CBO による支出予測

DMC のベースラインは 2020 年には 1.5 億ドルと予測されており、2021 年には約 3 倍の 5.1 億ドルに増加すると見込まれている。支出はその後とも増加し 2024 年には 6.3 億ドルになると予測されている。乳価格の推移をみると、2020 年には 18.0・cwt だが 2022 年には 18.7・cwt に上昇すると見込まれている。その後は 2024~2025 年まで下落するが、2026 年以降は再び上昇すると予測されている。

³¹ デラウェア州では、ライセンス済生産者数が 25、生産履歴（Production History）登録済の生産者が 12 となっている。DMC の加入割合は加入生産者数÷生産履歴登録済の生産者数で計算されるため、108.33%となっている。

図表 64 MPP の支出予測（2020～2031 年）（左軸：支出額、右軸：価格）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間 CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

④ 関係者からの評価

COVID19 感染拡大直前の DMC 加入割合が 50%程度だったため、COVID19 の打撃を受けた際も一部の生産者が DMC から支払を受けることができない事態が発生した。こうした状況をふまえ加入割合は急速に増加し、2021 年 2 月現在には 80%近い水準まで上昇した。生産者としては DMC 以外にも CFAP などの支払をうけたことにより、危機への対応を行うことができたとの評価が聞かれた。DMC の課題としては、大規模生産者への補償水準が十分でない点や支払い上限が設けられている点があげられた。一方、生産者が迅速に加入可能で支払を受けることができるという点で、DMC は COVID19 下における生産者セーフティネットとして機能していたと考えられる。

なお、乳製品は外食産業の需要にも依存していたことから、COVID19 感染拡大の影響でレストランなどの閉鎖の影響を受けた。一方、家庭ではピザなどチーズを利用した食品の消費が増えたため、新たなパターンの家庭内消費が乳製品の需要を支えたとの評価があった。また、外食産業や学校などにおける需要への期待もあり、レストランや学校再開のタイミングが乳製品の価格の変動に影響を与えているとの指摘があった。

図表 65 ヒアリングの主な要点

主な評価・認識	
➤ 生産者団体関係者	
【品目別農業団体関係者（畜産分野）】	
●	DMC はそれなりにうまく機能した。CFAP と DMC、そして生産者が利用できるその他のリスク管理ツールを組み合わせることでこの危機に対応した。しかしすべての生産者がその恩恵を受けているわけではない。大規模な生産者にとって、中小規模の生産者ほど DMC はうまく機能しない。米国では 20%の生産者が牛乳の 50%以上を生産している。この種のプログラムはこうした大規模生産者が小規模生産者のように恩恵を受けることは少ない。また、CFAP1、CFAP2、

主な評価・認識

DMC はすべて支払い制限がある。

➤ 行政府関係者

【農業法実施機関関係者】

- 乳製品は全体的にむち打ち状態になっている。乳製品産業は外食産業の需要に大きく依存している。特にチーズやバターは外食産業で広く使われている。パンデミックがある程度収束し、レストランが再開し始め、秋には学校が再開するとの期待もあった夏の間、乳製品の価格はかなり急上昇し始めた。最近では、外食産業の需要が顕在化していないため、価格は再び急落している。その影響が出続けている。
- 一方、消費者向けではテイクアウトピザの需要が非常に強く、レストランに行く代わりに、ピザを注文して自宅で食べるようになっている。ピザ市場はまた、チーズの巨大なユーザーでもある。それがチーズの価格を支えている。繰り返しになるが、総合的に見て COVID19 の直接的な需給への影響は現時点ではないと思う。しかし、人々の食習慣や食事パターンが、自宅から離れた場所での食事から自宅での食事へと調整されてきたため、商品によっては価格への圧力が多くあった。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- COVID19 発生前の時点で DMC の加入率は 50%程度だった。そのため、COVID19 が発生してから、一部の生産者が DMC の保護を受けられなかった。もし彼らがプログラムに登録していたら、多くのお金を受け取っていただろう。
- 2021 年に入ってから DMC の加入割合は 75%から 80%の水準に戻っている。穀物価格の上昇と油種価格の上昇により、マージンが再び圧迫されると予想している。全粉乳やチーズなどの乳価が世界的に大きく回復しない限り、マージンは縮小するだろう。DMC に関しては、期待される利益に対して料金が高ければ、参加する人はほとんどいない。期待される利益に対して料金が非常に低ければ、誰もが参加する。

(5) 栄養プログラム

① 概要

農業法のうち栄養プログラムは、2019~2023 年までの 5 年間の CBO ベースラインのうち約 8 割を占めている。栄養プログラムは 7 つのプログラムから構成³²されており、そのうち最も大きな予算を有するプログラムが補助的栄養支援プログラム（Supplemental Nutrition Assistance Program : SNAP）である。SNAP は所定の要件を満たす米国内の低所得者に対する支援プログラムであり、2019 会計年度には 3,570 万人・1,796 万世帯が受給し、約 556 億ドルが支出されている。

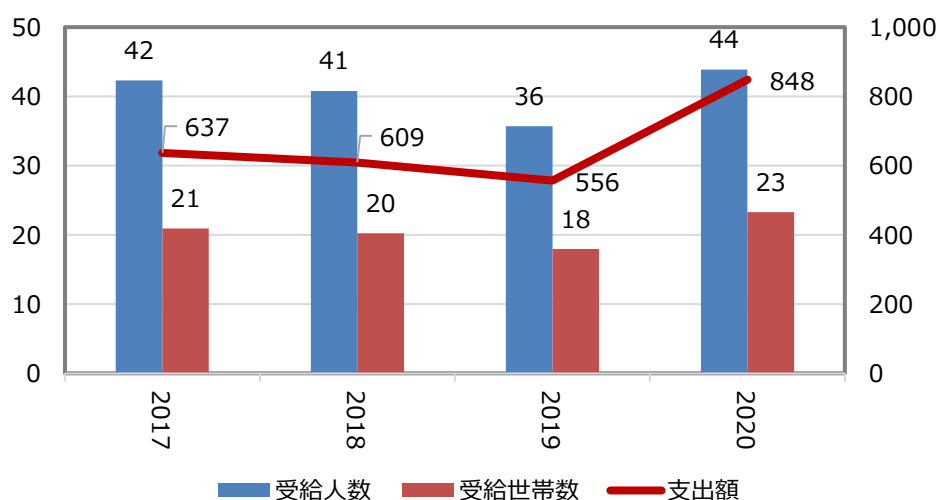
2018 年農業法成立の過程では SNAP 受給時の就労要件や受給資格制限が下院共和党・民主党の間で大きな争点となったが、最終的には大きな変更は加えられず、過去の要件をおおむね引き継ぐ形となった³²。一方、就労トレーニングの予算が追加され、成功したパイロット事業や、雇用困難者向けにより多くの予算が配分される。また、収入のない高齢者世帯・障害者世帯に対して最長 36 か月の受給資格認定を可能としている。

② 実施状況

³² CRS, “2018 Farm Bill Primer:SNAP and Nutrition Title Programs”, 2019.1

SNAP の受給人数・世帯は 2017 会計年度の 4,200 万人・2,100 万世帯から減少傾向にあり、2019 会計年度には 3,600 万人・1,800 万世帯までに低下した。一方、2020 会計年度（2019 年 10 月～2020 年 9 月）は COVID19 の感染拡大と経済への影響が発生した時期と重なるため、受給人数・受給世帯ともに 800 万人・500 万世帯増加した。会計年度単位の支出額も 2019 会計年度の 556 億ドルから 848 億ドルと 292 億ドル増加した。この支出の増加には、受給人数・世帯の増加だけでなく後述の給付金額の引き上げが影響をしていると考えられる。

図表 66 SNAP 受給人数・世帯（左軸・単位：100 万人）・会計年度支出額（右軸・単位：億ドル）³³



出典：農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

農務省は、各州・地域が緊急事態宣言（Emergency Declaration）または災害宣言（Disaster Declaration）を発出している場合、SNAP の緊急追加支給（SNAP COVID-19 Emergency Allotments）の実施を許可している³⁴。緊急追加支給は、2020 年 1 月に公衆衛生法第 319 条に基づき保健福祉長官が発出した公衆衛生緊急宣言（Declaration of Public Health Emergency）をうけ提供が可能となった³⁴。

SNAP の緊急追加支給では、最大給付額に満たない支給を受けている SNAP 受給世帯を対象に、支給額を上限まで引き上げる。2020 年 6 月時点では 52 の州・地域が同制度を活用しており、5 か月後の 11 月時点でも 45 の州・地域が活用を継続している。2021 年 2 月に同制度を活用する州・地域は 37 まで減少している。

³³ USDA, “SNAP National Monthly Data Persons, Households, Benefits, and Average Monthly Benefit per Person & Household”, 2020.12.11

³⁴ USDA, “SNAP COVID-19 Emergency Allotments Guidance”, <https://www.fns.usda.gov/snap/covid-19-emergency-allotments-guidance>, 2020.2.10 アクセス

図表 67 SNAP 緊急追加支給を活用する州・地域³⁴

2020年6月時点 (52州・地域)			2020年11月時点 (45州・地域)			2021年2月時点 (37州・地域)	
アイダホ	メイン	ロードアイランド	アラバマ	マサチューセッツ	バージン諸島	アラバマ	ニューメキシコ
アラバマ	メリーランド	サウスカロライナ	アーカンソー	ミシガン	ワシントン	アラスカ	ノースカロライナ
アラスカ	マサチューセッツ	サウスダコタ	アリゾナ	ミシシッピ	ウェストバージニア	アリゾナ	ノースダコタ
アリゾナ	ミシガン	テネシー	コロラド	ミズーリ	ウィスコンシン	アーカンソー	オハイオ
アーカンソー	ミネソタ	テキサス	コネチカット	モンタナ	ワイオミング	コロラド	オクラホマ
カリフォルニア	ミシシッピ	ユタ	デラウェア	ニューハンプシャー	-	コロンビア特別区	ロードアイランド
コロラド	ミズーリ	バーモント	コロンビア特別区	ニュージャージー		フロリダ	サウスカロライナ
コネチカット	モンタナ	バージニア	フロリダ	ニューメキシコ		ジョージア	サウスダコタ
デラウェア	ネブラスカ	バージン諸島	ジョージア	ノースカロライナ		ハワイ	テネシー
コロンビア特別区	ネバダ	ワシントン	グアム	ノースダコタ		イリノイ州	テキサス
フロリダ	ニューハンプシャー	ウェストバージニア	ハワイ	オハイオ		インディアナ	ユタ
ジョージア	ニュージャージー	ワイオミング	アイダホ	オレゴン		カンザス	バーモント
グアム	ニューメキシコ	-	イリノイ	ロードアイランド		ケンタッキー	バージニア
ハワイ	ニューヨーク		インディアナ	サウスカロライナ		ルイジアナ	ワシントン
イリノイ	ノースカロライナ		アイオワ	サウスダコタ		メイン州	ウェストバージニア
インディアナ	ノースダコタ		カンザス	テネシー		メリーランド	ウィスコンシン
アイオワ	オハイオ		ケンタッキー	テキサス		ミシガン	ワイオミング
カンザス	オクラホマ		ルイジアナ	ユタ		ミシシッピ	
ケンタッキー	オレゴン		メイン	バーモント		ミズーリ	
ルイジアナ	ペンシルバニア		メリーランド	バージニア		モンタナ	

青表記は 2020 年 6 月時点では緊急追加支給を実施していたが、2021 年 2 月時点では実施していない州・地域を示す

出典：農務省公開情報に基づき富士通総研にて作成

2008 年食料栄養法 (Food and Nutrition Act of 2008) では各年度の SNAP 給付金の上限額を調整することを定めている³⁵。SNAP 給付金の上限額は、農務省が毎年 6 月に発表するスリフティ・フード・プラン (Thrifty Food Plan：食料コスト算定を含む農務省の年次食料計画) における平均コストを反映するよう義務づけられている。2020 年 6 月の報告では、支給上限の基準となるコストが昨年より 5.3% 上昇していることが明らかになった³⁵。これに基づき 2021 会計年度における SNAP 支給額上限もコスト上昇が考慮された数値となった。この結果、例えば 4 人家族世帯では月額支給上限額がこれまでの 646 ドルから 680 ドルに引き上げられることとなった。支給上限額の引き上げは 2021 会計年度が開始された 2020 年 10 月から有効となっている。

図表 68 図表：2021 会計年度における支給上限額³⁶

人数	支給金額	アラスカ			グアム	バージン諸島	ハワイ
		都市部	農村部①	農村部②			
1	\$204	\$251	\$320	\$390	\$300	\$262	\$375
2	\$374	\$460	\$587	\$715	\$551	\$481	\$688
3	\$535	\$659	\$841	\$1,024	\$789	\$688	\$986
4	\$680	\$837	\$1,068	\$1,300	\$1,002	\$874	\$1,252
5	\$807	\$995	\$1,268	\$1,544	\$1,190	\$1,038	\$1,487
6	\$969	\$1,194	\$1,522	\$1,853	\$1,428	\$1,246	\$1,784
7	\$1,071	\$1,319	\$1,682	\$2,048	\$1,579	\$1,377	\$1,972
8	\$1,224	\$1,508	\$1,923	\$2,340	\$1,804	\$1,574	\$2,254

³⁵ USDA, "Official USDA Food Plans: Cost of Food at Home at Four Levels, U.S. Average", 2020.6

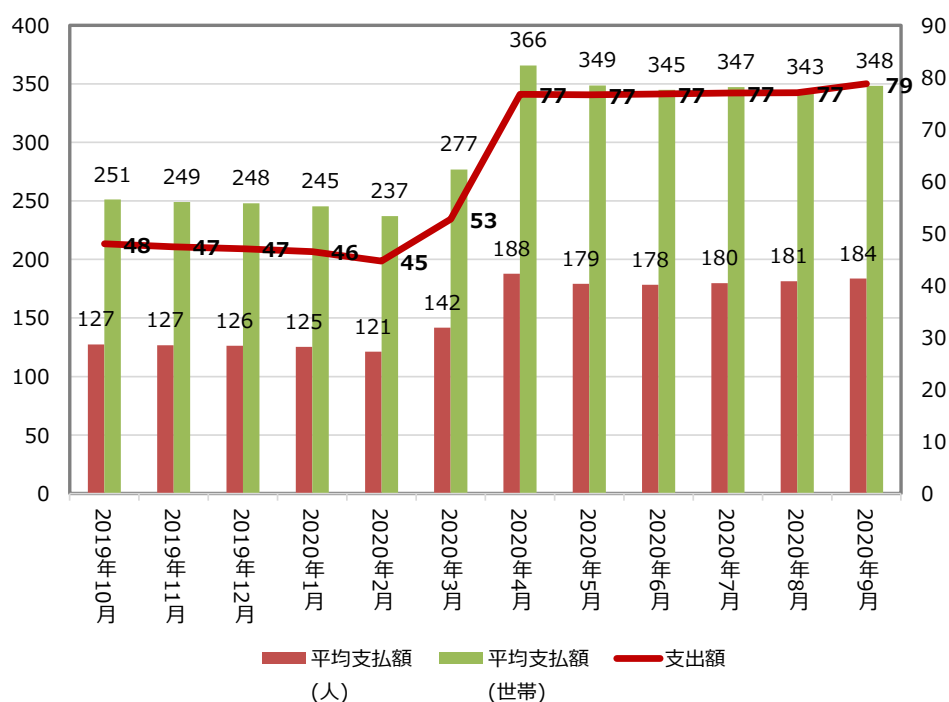
³⁶ USDA, "SNAP Benefit Increase Takes Effect". <https://www.fns.usda.gov/news-item/fns-001420>, 2020.2.10 アクセス

人数	支給金額	アラスカ			グアム	バージン諸島	ハワイ
		都市部	農村部①	農村部②			
以降追加1名あたり	\$153	\$189	\$240	\$293	\$226	\$197	\$282

出典：農務省公開情報に基づき富士通総研にて作成

2019年10月～2020年9月までの月別の平均支払額（1人・世帯）をみると、2020年3月から増加がみられる。2020年4月以降は1人あたりの支払額は月あたり180ドル前後・世帯あたり350ドル前後を推移している。

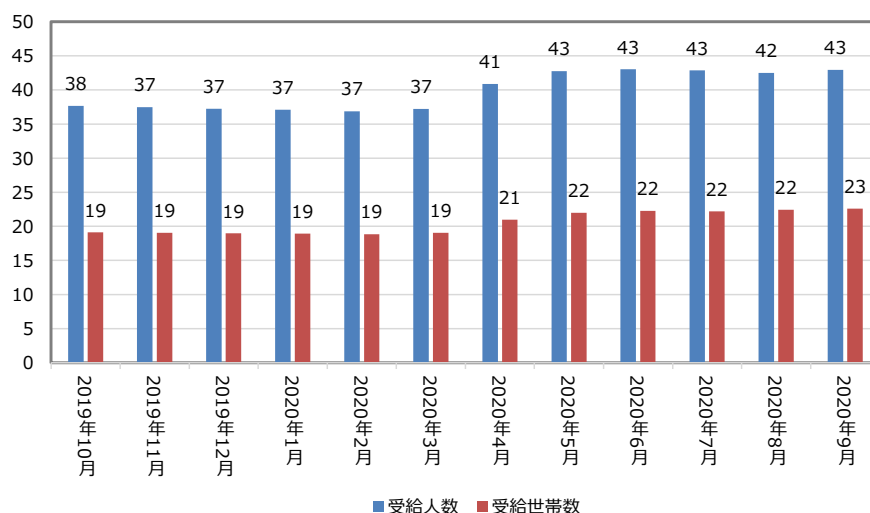
図表 69 SNAP 平均支払額（左軸・単位：ドル）・支出額（右軸・単位：億ドル）³³



出典：農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

月別の SNAP の受給人数・世帯数をみると、2020年3月時点で約3,700万人・1,900万世帯であったが、4月時点で約4,200万人・2,100万世帯となり500万人・200万世帯増加した。その後も受給人数・世帯数の減少はみられず、2020年9月時点でも4,300万人・2,300万世帯が SNAP を受給している。

図表 70 SNAP の受給人数・受給世帯数（2019 年 10 月～2020 年 9 月）（単位：100 万）³³

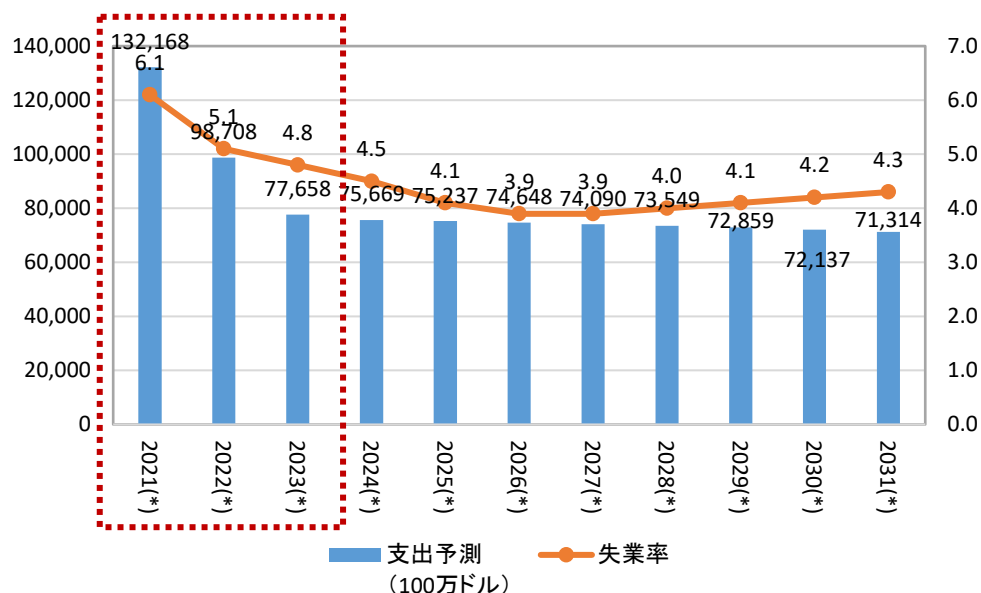


出典：農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

③ CBO による支出予測

SNAP のベースラインをみると、2021 年には 1,321 億ドルの支出が予測されている。その後の支出は減少が予測され、2022 年には 1,000 億ドル未満となり 2023～2031 年には 700 億ドルの水準で推移すると見込まれている。

図表 71 SNAP の支出予測（2021～2031 年）（左軸：支出額、右軸：失業率）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間 CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

④ 関係者からの評価

実施主体である農務省関係者によると、COVID19 の対応で可決された FFCRA に基づき、各州の裁

量が拡大されたことにより、SNAP の認定期間の延長などが柔軟に行うことができるようになったとの評価があった。全体として 2021 年 1 月時点では SNAP の申請処理や支給は大きな障害もなく効果的に進んでいるとの声が聞かれた。各州個別の当初の課題としては IT 導入のばらつきが指摘された。州によってはすでに自動化が進み専門人材も保有する一方、そうでない州は書面をベースに手続きが進められ、申請のバックログ（遅延）も発生していた。その後は農務省と各州の連携を通じたオンライン化が進められ、2020 年 1 月時点では 48 の州が SNAP に係るオンラインシステムを導入している。

図表 72 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 行政府関係者 【農業法実施機関関係者】 ● 私たちのアプローチは効果的だったと思う。2020 年春には COVID19 に対応するための法案が可決されたが、私たちはその法案を実行するために迅速に動いた。SNAP の緊急割当を可能にする法案により、各州は給付金を最大割当額まで引き上げることができた。それにより家計には追加給付金が提供された。 ● パンデミックへの対応でもう一つ重要だったのは、特定の法律とは必ずしも関係のない、プログラム実施のオンライン化である。2020 年春にパンデミックが始まったとき、オンライン購入に積極的に参加していた州は 5 つほどあった。私たちはそれを拡大し、現在では 48 の州がオンライン購入を提供するまで拡大した。ソーシャルディスタンスと安全対策を考えると、これは私たちの対応において本当に重要な部分だった。 ● 当初の法案である FFCRA が提供した重要な点は、通常法律や規制上の要件を超えてプログラムを管理するための裁量を州に提供するという点である。これにより各州の対応の柔軟性がうまれた。例えば法令で定められている以上の認証期間の延長、定期報告の延長、面談に関連した規制要件などがあげられる。ソーシャルディスタンスを行わなければならない時期であったため、非常に重要なものだった。 ● 当初は給付金の発行方法に関して特に技術的があった。場合によっては、遡って給付金を発行していたかもしれない。2020 年 4 月までシステムが整わなかった州もあり 3 月に遡って給付金を発給していた。しかし、これらの例外を除けば、すべての州が 3 月以降に遡って給付金を発行している。 ● SNAP では電子決済であるため、給付を受ける人にとって交通手段は問題ではない。各州の SNAP の申請処理能力についてはそれぞれ大きな違いが見られた。すでに高度に自動化されていて、リモートで作業ができ、オフィスに行くことなく州内のあちこちでケース処理を行うことができた州もあった。また、オンラインでの申請処理が合理化されていないため、本当に苦労している州もあった。これらの州では、書類を紙で提出する必要があったり、書類の画像化システムを持っていなかったりするため、処理に苦戦し、申請書のバックログを抱えていた。この原因はもともと州によって予算や専門家の有無に差異があったためである。一概には言えないが、両極端に突出した州もあった。 ● 正直なところ、私たちはまだ教訓を学んでいない。私たちはまだパンデミックの真只中にいる。今回の災害に限らず、どのようにして災害に対処するか、州の能力や多様性がある中でどのように対応するか、説明責任にも考慮しつつ、ダイナミックで迅速な対応をするにはどうすればよいか。今後もこれらすべてのことに注目していきたいと思う。 ➤ 立法府関係者 【法案検討関係者】 ● SNAP をめぐる議会での論争の多くは、プログラムに何かを追加することではなく、プログラムから何かを削除するかということだった。したがって、現状を維持することは一般的に勝利であるといえる。 ● 根本的にいえば、SNAP に農業法案は必要ない。SNAP は恒久的に実施される。もちろん、

主な評価・認識

いくつかの条件の変更などは農場法案に含まれているが、SNAP プログラムの大部分の実施は恒久的に認可されている。例えば作物プログラムの ARC や PLC は 2023 年 9 月 30 日に期限が切れる。しかし SNAP はそうはならない。農場法案が一定の期日までに可決されなかった場合、前の農場法案で認可された通りに継続されることになる。

(6) 保全プログラム

① 概要

農務省は農地の環境保全を主な目的としたプログラムを生産者へ提供している。農業法における保全プログラムの多くは義務的支出³⁷として CCC を通じて実施される。保全プログラムは主に耕作地プログラム（Working Land Programs）と休耕・緩和プログラム（Land Retirement and Easement Programs）に分類される。これらのプログラムへの加入有無は生産者の自由である³⁸。

主な分類のうち、耕作地プログラムには保全励行計画（Conservation Stewardship Program : CSP）と環境改善奨励プログラム（Environmental Quality Incentives Program : EQIP）が含まれる。休耕・緩和プログラムには、主に環境保全留保計画（Conservation Reserve Program : CRP）と農業保全地役プログラム（Agricultural Conservation Easement Program : ACEP）などが含まれる。

農業法の保全プログラムは作物プログラムなど他の分野と比較すると利害の対立が起きにくいとされている。農業法の審議が行われる際は、上述の 2 分類（耕作地プログラムと休耕・緩和プログラム）のうちどちらにより多くの予算を振り分けるかという観点での調整は行われることが一般的である。予算配分の傾向としては、2008 年農業法以降は耕作地プログラムが休耕・緩和プログラムよりも多くの予算を配分される傾向にある³⁹。

図表 73 主な保全プログラムの概要

分類	プログラム	概要	主な特徴
作業用地プログラム	保全励行計画 (CSP)	耕作地を対象としたプログラムで、農業生産者が既存の保全活動の強化や新たな活動を実施する際の金銭的費用を支援。保全成果が高いほど多くの支払いを受けることが可能	- EQIP と統合を進め、現行契約が失効する 2025 年に支出がゼロへ - 年間登録面積の上限は約 880 万エーカー
	環境改善奨励プログラム (EQIP)	耕作地 (working farm) における土壌、水、大気などの自然資源の保全活動を農業生産者が実施する際、金銭的費用を部分的に支援	- 年間予算は 2019 年、2020 年が 17 億 5,000 万ドル。2023 年までに約 20 億ドルに増加 - 優先度の高い自然資源の懸念に対応する「保全インセンティブ契約」を新たに提供 - プログラムの半分以上を家畜関連に、10%を野生動物保護関連に充てる

³⁷ 連邦政府の会計年度は毎年 10 月から翌年の 9 月までの 1 年間である。連邦政府の予算は裁量的支出 (Discretionary Spending) と義務的支出 (Mandatory Spending) の 2 つに分類される。裁量的支出は各会計年度における個別の歳出予算法を根拠としており、各省庁は同予算法の範囲内で予算を用いることができる。義務的支出は主にエンタイトルメントと呼ばれる福祉予算等に対するものであり、社会保障 (Social Security)、医療扶助事業であるメディケア (Medicare) やメディケイド (Medicaid) 等が含まれている。

³⁸ CRS, "Agricultural Conservation: A Guide to Programs", 2020.8.19

³⁹ CRS, "2018 Farm bill Primer: Title2 Conservation Programs", 2019.3.3

分類	プログラム	概要	主な特徴
休耕・緩和プログラム	環境保全留保計画 (CRP)	● プログラムに参加する農業生産者は10-15年間、土壌侵食されやすい土地を休耕し、土壌品質向上に資する植物を植えて被覆 ● その間、土地の商業的な利用はできない代わりに地代相当額の支払を受ける	● 2019 会計年度の 2,400 万エーカーから 2023 会計年度には 2,700 万エーカーまで増加 ● パイロットプログラムの実施（湖浄化プログラム (Clean Lake Program)、河口プログラム (Estuaries)、土壌健康プログラム (Soil Health Program) 等)
	農業保全地役プログラム (ACEP)	● 大きく農地保全地役プログラムと湿地保全地役プログラムに分けられる。前者は農地（牧草地を含む）を開発や非農地への転用から保護するために、州・地方政府等の保全地役権買い取りを金銭的に支援 ● 後者は水源保全や野生動物保護の観点から重要な湿地の保護・回復を目的として、土地所有者による保全地役権買い取りを金銭的に支援	● 2018 会計年度の 2 億 5 千万ドルから 2023 会計年度には 4 億 5 千万ドルまで増加

② 実施状況

2020 会計年度の CSP・EQIP・CRP・ACEP の予算はそれぞれ 24 億ドル・16 億ドル・19 億ドル・4 億ドルとなっている。このうち、CSP・EQIP・ACEP は全体予算の一部を農業生産保全センター (Farm Production and Conservation Business Center : FPAC) の運営などに移し替えている。

図表 74 主な保全プログラムの実施状況³⁸

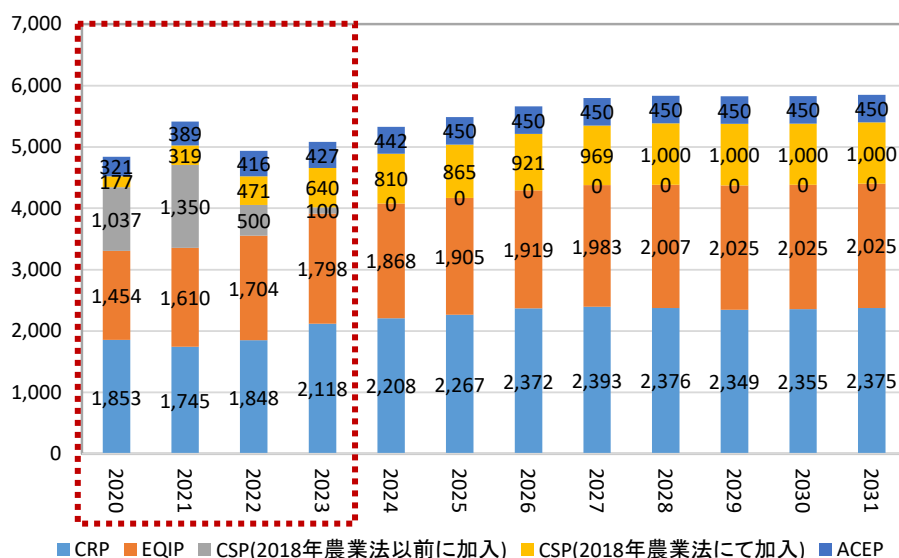
分類	プログラム	概要
耕作地プログラム	保全励行計画 (CSP)	【2019 会計年度実績】 ● 630 万エーカーを対象に 4.6 億ドルを支出 ● 登録エーカー数の上位はサウスダコタ州 (674,890)、ネブラスカ州 (467,707)、モンタナ州 (380,551) ● 加入生産者のファンディング額の上位はミシシッピ州 (4,960 万ドル)、サウスダコタ州 (2,760 万ドル)、ネブラスカ州 (2,211 万ドル) 【2020 会計年度】 ● 総額 24 億ドルの予算 ※うち 17 億ドルは 2018 年農業法成立前に加入した生産者向け ※6.7 億ドルは 2018 年農業法成立後に加入した生産者向け ※2,120 万ドルを 2021 会計年度に FPAC へ移転予定
	環境改善奨励プログラム (EQIP)	【2019 会計年度】 ● 1,300 万エーカーを対象に 15 億ドルを支出 ● 加入生産者のファンディング額の上位はテキサス州 (1.3 億ドル)、カリフォルニア州 (1.1 億ドル)、ミシシッピ州 (6,240 万ドル) 【2020 会計年度】 ● 総額 16 億ドルの予算 ※17 億ドルの予算枠が承認されたが、一部予算を FPAC へ移転 ※2021 会計年度は 3,070 万ドルを FPAC へ移転予定
休耕・緩和プログ	環境保全留保計画 (CRP)	【2019 会計年度】 - 【2020 会計年度】 ● 19 億ドルの予算

分類	プログラム	概要
ラム		2,190 万エーカーを対象に 33 万の生産者が加入（2020 年 5 月時点） - 登録エーカー数の上位はテキサス州（280 万）、カンザス州（190 万）、コロラド州（180 万）
	農業保全地役プログラム（ACEP）	【2019 会計年度】 16 万エーカーを対象に 2.4 億ドルを支出 - 加入生産者のファンディング額の上位はフロリダ州（2,970 万ドル）、ルイジアナ州（2,390 億ドル）、ミシシッピ州（2,340 万ドル） 【2020 会計年度】 4 億ドルの予算

③ CBO による支出予測

EQIP・CSP・CRP・ACEP の 4 つのプログラムの合計支出額をみると、2020 年は 48 億ドルと予測されており、その後は 49～58 億ドルの間で推移すると見込まれている。個別のプログラムに関しては、CRP がこれらのプログラムの総支出の 4 割前後を占めており、次いで EQIP、CSP、ACEP の順となっている。

図表 75 保全プログラムの支出実績・予測（2020～2029 年）（単位：100 万ドル）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間
CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

④ 関係者からの評価

COVID19 下においても保全プログラムは大きな影響なく実施されている。また、保全プログラムは COVID19 発生以前から申請・審査の効率化が進められてきた。以前はプログラム別に異なるツールが用いられていたが、2018 年農業法から単一のツールを導入することにより、事務処理にかかる時間や手間を軽減させた。COVID19 発生後はソーシャルディスタンスの必要性から、生産者とのやりとりがリモート化された。農務省によるとこうした対応による生産者向けサービスの低下はみられなかった。保全プログラムでは、耕作地プログラムのうち EQIP が特に生産者に人気があるとの評価が聞かれた。

主な理由としては、CSP は農場全体での取り組みが必要となるが、EQIP では圃場レベルの個別の取り組みで資金の提供が受けられることによる容易さがあげられた。EQIP に関してはその人気から生産者が加入したいエーカー分の予算が足りないとの不満も聞かれた。一方、EQIP の課題としては保全の取り組みが散在的になり、統一的な保全アプローチが難しいのではないかと指摘があった。

バイデン政権における気候変動対策は農業法の保全プログラムを通じて実施するのが適しているとの評価が多く聞かれた。こうした取り組みを保全プログラムにより実施をする際、農業法を改正するか、農業法に変更を加えず農務省の裁量で変更可能な範囲で実施する 2 つのパターンが想定されている。これに関しては、まずは農業法を変更せずに農務省が規制を変更することで対応を行うのではないかという意見が聞かれた。具体的には CSP の目的に水質だけでなく炭素の要素も加えることや、CCC を活用し不耕起栽培を行う生産者を支援するなどがあげられた。

このほか、これまでの保全の取り組みの中で最も効果があった例として保全コンプライアンスがあげられた。保全コンプライアンスは 1985 年農業法から開始された取り組みで、農業補助金を継続的に受け取るためには、農家は最も浸食性の高いエーカーの土壌浸食を減らす計画を立案し実行するというものである。これにより、最終的には米国内の 1 億 4,000 万エーカー近くの農地で保全対策が講じられたとの評価が聞かれた。

図表 76 ヒアリングの主な要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● プログラムとしての CSP は維持され、実質的には EQIP に統合されたわけではない。これらのプログラムの変更は、下院と上院の妥協点を示している。この 2 つのプログラムの両方が維持された。バイデン政権下では、CSP と EQIP に多額の投資が行われ、優先事項とされるだろう。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 私たちは最近、理事会に対して非公式な調査を行った。私たちロビイストにとって、農場でどのような保全活動が採用され、実施されているかについて、非常に有益な情報を得ることができた。回答者の大多数が保全プログラムに参加していると回答したことは喜ばしいことである。 【品目別農業団体関係者（畜産分野）】 ● 保全プログラムは、牛生産者にとって非常に効果的である。気候変動に関連した多くの懸念事項に対処するのに役立つ。保全プログラムは米国の気候目標を達成する上で重要な役割を果たすことになると思う。私たちは、他のどの産業よりも多くの炭素を隔離している。なぜならば、米国では牛産業が 8 億エーカーの土地を所有しているからである。私たちが管理している放牧地や森林地帯をみると、私たちがこれらの保全活動において重要な役割を果たさなければ、効果的な気候政策を行うことはできない。 【品目別農業団体関係者（その他）】 ● 生産者のほとんどが CSP と EQIP に登録している。これらは概ねうまく機能している。農業全体の課題の一つは、農業法案が必要に見合うだけの資金を保全プログラムに投入していないため、より多くのエーカーを登録したいと考えている生産者が、プログラムの予算の制約から、必ずしもその機会を得られないことだと思う。しかし、プログラム自体はうまく機能していると思う。

➤ 行政府関係者

【農業法実施機関関係者】

- 2018 年農業法の実施は順調に進んでいる。保全プログラムは非常によく受け入れられている。申請数全体の 25% から 35% に資金を提供している。私たちの予算を上回る関心を生産者は持っているようだ。今回の農業法では管理・事務処理が一部合理化された。
- 生産者から受ける批判のトップは、保全プログラムに申請し実施する際の「事務処理の負担」と「時間」である。事務処理の負担・時間の削減という観点ではこの 1 年で大幅に改善した。COVID19 もあったため、インターネットや電話、ファックスなどを利用したリモートサービスに移行した。そのため、保全プログラムは問題なく継続され、サービスの低下は見られない。
- 2018 年農業法の前には、各プログラムでそれぞれ独自の申請プロセスと評価が実施されていた。2018 年農業法では、1 つの評価ツールにまとめられている。それにより、各プログラムの申請に対して単一のツールを使い中立的な評価を行うことができる。1 つの申請書と 1 つの評価ツールで、EQIP や CSP など処理が可能になった。
- COVID19 の影響として一つ大きなことは、生産者が私たちとの新しい付き合い方を理解してくれるようになるまでに、数ヶ月かかったことである。生産者は、町に来たら銀行に行って、用事を済ませて、農機具店に行って、それから私たちのオフィスに立ち寄り、座って私たちと話をする、というような傾向が強かった。しかし、ソーシャルディスタンスをとらなければならぬため、それはもうできなかった。彼らの主なアクセスポイントは電話かメールでなければならなかった。
- 私たちは下院・上院の農業委員会とも良好な関係を築いている。また、議会の両サイドにある予算配分委員会にも小委員会があるが、関係も非常に良好である。この関係性の良さは保全プログラムの予算増加にも表れている。
- 米国の土地面積の 75% は私有地である。農業の観点から気候変動に有意義な貢献と影響を与えようとするならば、私有地の影響の大きさを考慮しなければならない。保全プログラムは、すべての土地利用において、各地域での実施、地域への適応を目指している。
- 保全プログラムに関しては、プログラム間の予算の調整は行われても、生産者は全体の予算削減には関心がない。もし予算を削減したり、移動させたりする場合には、CSP と EQIP 間になるだろう。

➤ 立法府関係者

【法案検討関係者】

- 農業法案の保全タイトルは、気候変動に対処するための最も準備の整った項目だと思う。無耕起栽培は人気があり、ますます人気が高まっていると思うが、無耕起栽培に移行するには天然資源保全局から技術支援を受けることができる。有機栽培への移行についても技術的・財政的支援を受けることができる。
- 農学者でも科学者でもない私には、これらのプログラムが気候変動にどの程度対抗しているのかを語ることはできないが、環境面でのメリットがあることは確かである。
- 有機栽培や不耕起栽培は農業の大きなトレンドになってきている。天然資源保全局の地域事務所は、生産者の農業をより持続可能なものにすることを支援してくれる。
- スコット委員長は、気候変動対策を優先事項とすると述べているが、委員会レベルでの議論がどのようなものになるのか、まだ検討中である。
- 新たな保全プログラムがどのように構成されているかによっては、CCC を利用することができる可能性があるのではないかと思う。バイデン政権がそれを選択するかどうかはわからない。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- バイデン政権における保全プログラムに関しては、農業法に変更を加えずに農務省が策定する規制レベルでどれだけのことができるだろうか。例えば CSP は、年間 40 億ドルを費やしている耕作地プログラムだが、これは水質目的だけでなく、炭素目的でもあるという基準を設けることはできないのだろうか。仮に行政府における規制レベルの変更が難しければ、農業法を

主な評価・認識

変更する必要がある。この点に関しては、2023 年までに現行の農業法が変更される可能性は低いと考えている。まずは行政府の規制レベルでの検討が行われるだろう。

- 仮に規制レベルで実施する場合、支出は CBO ベースラインに組み込まれる。炭素クレジットのために生産者が登録し始めると、プログラムの支出は突然増加するだろう。そうすると、農業法には一定の予算があるため、他の予算を減らして相殺する方法を見つけなければならない。
- このほか、CCC を活用したプログラムの組成もありうる。しかし議会内には反対する人もいるかもしれない。仮にバイデン政権が規制変更をやり過ぎて、2 年後に再び下院や上院を失い、共和党が過半数に戻った場合、2010 年や 2011 年に共和党が下院や上院で再び過半数を獲得した時と同じように、CCC の資金に制限を課すことになるかもしれない。そのため、どの程度の資金を提供するかという点では慎重になると思う。
- バイデン政権における CCC の活用という点では、気候にやさしい農業生産手法の推進に使うことができると考えている。米国では 4,500 万ヘクタールの作付面積で実践されている不耕起栽培のように、二酸化炭素の排出量を減らす農法のことである。問題はその活動を促進するための補助金を提供できるかだ。次にすでにそのような農法を採用している人たちをどうするかだ。彼らにお金を払うのだろうか。そうすると、比較的小さな追加利益のために非常に高額なプログラムになる。しかし、もし彼らにお金を払わないのであれば、不耕起栽培をすでに採用している生産者にある種のペナルティを与えることになる。
- 私は、アメリカ国内でカバークロップを増やすための非常に大きなイニシアチブがあると信じている。炭素を目的とした場合、カバークロップを植える利益は非常に小さく、非効率的な使い方になるかもしれない。炭素を減らすことで公共の利益になるというプラス面もある。それが目的であれば、CCC を利用して、支払額を高くできるかもしれない。これらのほとんどは WTO 農業協定附属書 2 におけるグリーンボックスに該当する。現在 CCC を活用しているアドホックなプログラムよりもコンプライアンスが高いといえるだろう。

【環境団体関係者】

- 私たちは 1985 年以来、米国のすべての農業法案に深く関わってきた。農業法の保全タイトルに注目をしている。また、農業補助金や作物保険が、保全や環境に反するかにも注目している。
- 最近では昔ほど注目されていないが、保全コンプライアンスと呼ばれるものがある。これは 1985 年の農業法案に盛り込まれた要件で、農業補助金を継続的に受け取るためには、農家は最も浸食性の高いエーカーの土壌浸食を減らす計画を立て、その計画を実行するというものである。私の視点からみると、農業法案に含まれるすべての保全関連政策の中で、この条件はこれまでのあらゆる政策の中で規模的に大きな効果があった。当時は物議を醸していたが、最終的には米国内の 1 億 4,000 万エーカー近くの農地で保全対策が講じられた。
- EQIP の方がはるかに簡単に実施できるプログラムである。農場の一部で 1 つまたは 2 つの保全活動を実施するための支援を受けることができるし、申請も簡単である。資金調達までの時間も短縮される。農家が参加するには、より簡単なプログラムだ。CSP と EQIP の推進者の間では、いつも予算配分の競争が行われている。様々な利害関係者が特定のプログラムに関連し、お気に入りのプログラムのための予算確保のために懸命にロビー活動をしている。それより他の保全プログラムの犠牲になることもある。こうした政治は珍しいことではない。
- 保全のタイトルを含む農業法案の中での議論は、党派的というよりも地域的なものである。南部の生産者、コーンベルトの生産者、カリフォルニアの生産者にはそれぞれの見解がある。党派的というよりも、地域的な競争である。2014 年には、栄養プログラムをめぐる党派的な戦いのために、私たちはほとんど農業法案を通過させることができなかった。こうした党派的な問題は米国の農業政策のより意味のあるものへと改革していく際の障害となりうる。農業政策の核心が、栄養プログラムをめぐる戦いに移ってきた。都市部の国民から支持を集めている栄養プログラムが農業法案の重要な構成要素となっているという点で昔と比べると新しい展開である。
- 米国には、各州の中に小さな地理的単位であるカウンティがある。それぞれのカウンティには、さらに自然保護地区と呼ばれる区分がある。保全プログラムの実施の多くは、地域レベルに委ねられている。地域の状況に合わせたものになるのは良いことではあるが、散在的なアプローチになってしまう可能性もある。
- バイデン政権では、プログラムの運営方法に大きな影響を与えることができる行政上の措置に

主な評価・認識

まず重点を置くと考えている。煩雑な規制策定のプロセスを経ることなく、場合によっては、行政が管理的に変更を行う余地がたくさんある。正式な規制策定を行うには1年以上かかることもある。優先順位を変更したり、資格を変更したり、コストシェア率と呼ばれるものを変更したりするだけで、これらの変更は非常に迅速に行うことができる。

- 繰り返しになるが、CSP と比べて EQIP の方が参加しやすいのは、1 つか 2 つの保全の取り組みでも補助金を受けられるからである。一方で EQIP への批判としては、少しの取り組みでも補助金が得られるため、結果的に散在的なアプローチになるのではないかという点である。それぞれの圃場で生産者ごとに別々の取り組みをしている。その地域にいて緊急の環境問題に対処するための最も効果的な方法は何か。戦略的に実施していかなければ、問題をさらに悪化させてしまう可能性がある。
- CSP は農場全体の保全計画を要求しており生産者の加入促進を妨げる障害となっている。つまり、個々の圃場で実践するのではなく、生産者の農場全体の保全計画を計画し、実行するために時間をかけなければならないためである。

(7) 作物保険

① 概要⁴⁰

作物保険は今日の米国農家にとって重要なセーフティネットになっている。連邦作物保険プログラム（Federal Crop Insurance Program）は連邦作物保険法（Federal Crop Insurance Act）に基づき恒久的に認可されている。連邦作物保険における各プログラムの設計・保険料率などの設定は農務省リスク管理局が実施しており、生産者向けの保険販売は主に民間の認可保険会社（Approved Insurance Providers : AIPs）により行われている。連邦作物保険公社（Federal Crop Insurance Corporation : FCIC）は作物保険に再保険を提供するとともに、認可保険会社の一部費用を助成している⁴¹。作物保険を通じ、悪天候などの天候変化・害虫の蔓延・作物などの価格下落のリスクから生産者を保護している。

米国では 1990 年代後半から作物保険のうち収入保険が占める比重が大きくなり、現在では主要農作物の保険加入面積の 9 割を収入保険が占めるにいたっている。数ある保険商品のうち加入割合の多くを占めるのが収量補償（Yield Protection : YP）保険と収入補償（Revenue Protection : RP）保険である。

図表 77 作物保険の概要

分類	保険対象リスク	保険対象農作物等
収量保険	自然災害等による収量の減少 干ばつ、凍霜害、湿潤害、暴風雨、洪水、病害、虫害、獣害、火災、噴火等	穀物・油糧種子、果樹、野菜、工芸作物、牧草、養蜂、養殖等
収入保険	上記以外自然災害等による収量の減少、圧覚の低下のいずれか、または、その両方による収入の減少	【作物別】 ● とうもろこし、ソルガム、小麦、米、大豆、菜種、ヒマワリ、綿花、ポップコーン、豆類 ● 果樹（チェリー、イチゴ、かんきつ類など） 【経営単位】 ● すべての農作物（家畜・畜産物を含む）

⁴⁰ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング、「平成 30 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（米国の農業政策・制度の動向分析）」（農林水産省委託事業）、2018 年、p36 等に基づき作成

⁴¹ CRS, "Agricultural Disaster Assistance", 2020.4

図表 78 作物保険の種類とその概要

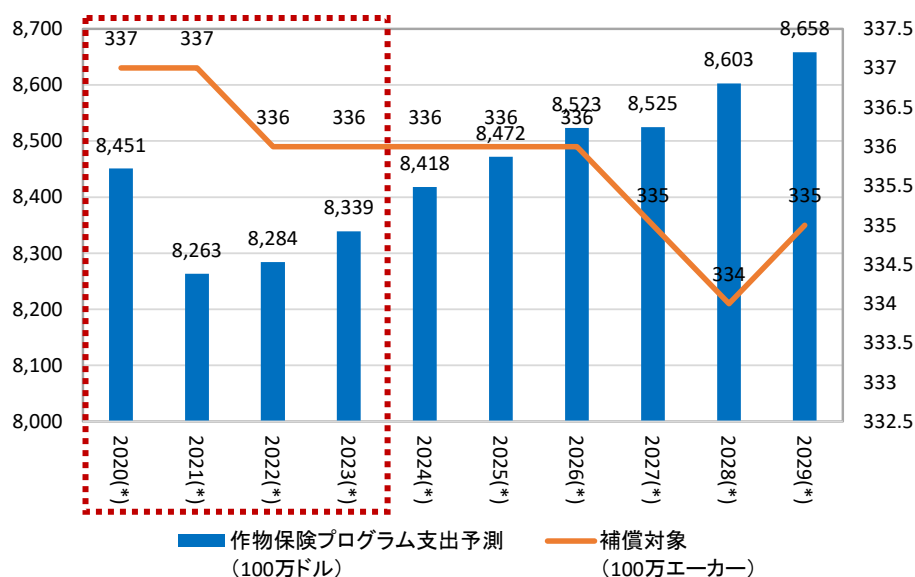
分類	保険対象リスク	保険対象農作物等
収量 保険	大災害作物保険（CAT: Catastrophic Crop Insurance）	通常年（過去4-10年）の平均単収の50%を下回った場合、下回った分について予想市場価格の55%を支払う。保険料は全額政府が負担するが、加入する作物ごとに300ドルの手数料を支払う。
	過去実績生産保険（APH: Actual Production History）	CATでは不十分だと感じる農業者に対して上乘せの保証（50-85%）を行う保険。保証価格は期待予想価格（FCICが決定）の55-100%の範囲で加入者が選択し、選択した条件に応じた保険料を支払う。
	収量補償保険（YP: Yield Protection）	基本的仕組みはAPHと同じ。適用される価格はARHと異なり作付前先物価格を使用
	地域収量補償保険（AYP: Area Yield Protection）	個々の農場の収量ではなく、郡ベースの収量をもとに保証する作物保険
収入 保険	収入補償保険（RP: Revenue Protection）	単収低下と価格低下によって実際の販売収入が収入保証額（基準単収×基準価格×保証率）を下回った場合に、下回った分を補償。
	過去実績収入補償保険（ARH: Actual Revenue History）	果樹を対象に単収、価格、品質低下によって実際の販売収入が過去の平均単収×保証水準を下回った場合に補償。
	地域収入補償保険（ARP: Area Revenue Protection）	AYPと同様に郡ベースの収入額をもとに収入を保証
	総農場収入補償保険（WFRP: Whole Farm Revenue Protection）	経営単位の農業収入が基準収入（過去の平均収入×保証水準（50-85%））を下回った場合に補償する収入保険。

② 実施状況

COVID19 発生前の 2019 年 5 月に発表された CBO による支出予測では、作物保険の支出額は 2018 年の 64 億ドルの水準から 2020 年には 80 億ドル程度まで上昇し、2023 年にも同水準のままであると見込まれている。補償対象となる面積は 2018 年の 3.35 億エーカーから 2019 年には 3.38 億エーカーまで上昇すると予測されている。その後の補償対象面積は減少していき、2023 年には 3.36 億エーカーとなるとされている。

図表 79 作物保険の支出実績・予測（2018~2029 年）（左軸：支出額、右軸：補償面積）

※2019 年 5 月発表の CBO ベースライン



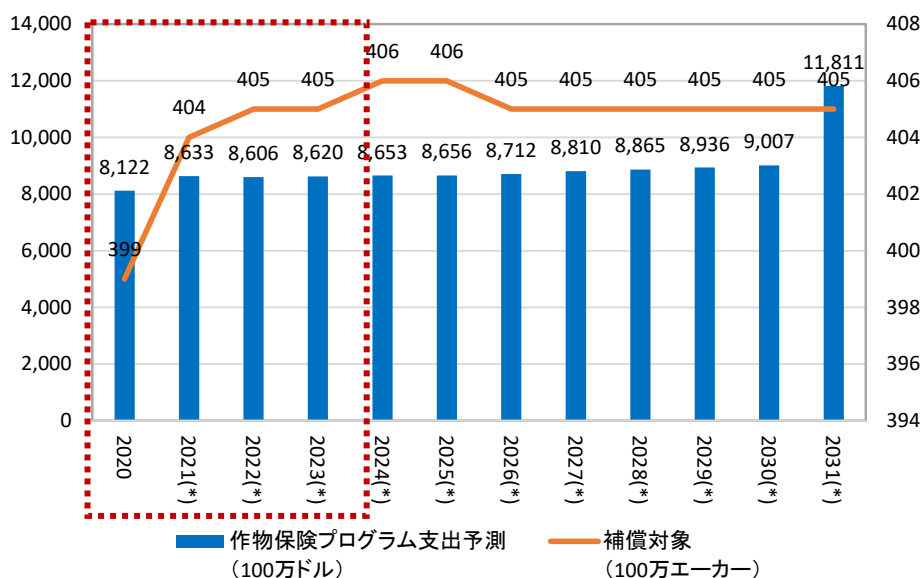
注：(*)は、予測を表す。

出典：CBO 資料より富士通総研にて作成

一方、COVID19 の影響も考慮された 2021 年 2 月に発表された CBO による支出予測では、作物保険の支出額は 2019 年の CBO の支出予測の通り 80 億ドル程度となっているが、補償対象となる面積の増加が見込まれ、2020 年の 3.99 億エーカーから 4.05 億エーカーまで上昇すると予測されている。補償対象面積の減少を見込んでいた 2019 年 5 月の CBO ベースラインとは異なる傾向を示しており、COVID19 の影響をうけ生産者の作物保険への加入が増加するためであると考えられる。

図表 80 作物保険の支出実績・予測（2020~2031 年）（左軸：支出額、右軸：補償面積）

※2021 年 2 月発表の CBO ベースライン



注：(*)は、予測を表す。

③ 関係者からの評価

作物保険は干ばつ・洪水などの自然災害や、生産者の収入や価格変動の補償を行う。そのため、COVID19 のようなウイルスによる損害は直接的な対象には含まれていない。COVID19 の影響で作物価格が下落した際は保険プログラムの支払が行われた。

作物保険は生産者団体から肯定的に評価されている。実施者の農務省の現状の課題としては、これまでは対象とならなかった新たな作物（例：ヘンプ）が追加された際のデータ収集があげられた。こうした点は主にヘンプを生産する民間サイドがデータを収集し農務省を支援したとの声が聞かれた。また、精密農業など最新の農法に対応した保険の開発の必要性についても指摘があった

生産者は作物保険を肯定的に評価する一方、環境団体からは作物保険の役割が拡大しすぎており、農業法の作物プログラムにおける ARC や PLC よりも影響のある補助金プログラムになっているとの意見が聞かれた。作物保険への補助金の納税者負担（三分の二）についても批判的な声があった。

図表 81 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 作物保険は、COVID19 で発生したような減収を素早くカバーするために設計されていない。干ばつ、洪水、ハリケーンなどの被害に対応している。今年は南東部で被害をもたらしたハリケーンがいくつかあった。 ● それぞれの作物保険はプログラムが意図した通りに機能していると思う。とうもろこし生産者は作物保険の利用率は 90%を超えている。作物保険のようなプログラムは、プロセスも確立されていて、生産者が迅速かつ公平に支払いを受けることができる。 ● 私は、多くの人々が作物保険を生産者支援のツールというよりも、政策のツールとして見ていと思う。しかし、現在のところ、とうもろこし生産者は、作物保険を非常に支持しており、このプログラムを改善するための方法について継続的に検討をしている。しかし現在の作物保険への改善案はまだ具体化されていない。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 作物保険は、大雨に見舞われたり、干ばつがあったりした時のためのプログラムといえる。作物保険は概してうまくいっていると思う。改善の余地はあるが、今のところプログラムの大幅な変更を提案しているわけではない。私たちは 2018 年の農業法案の 2 年目を迎えたばかりである。これらのプログラムがどのように機能しているのかを評価している段階である。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● ノースダコタの生産者が言うように、今年は作物保険の対応が非常に良かった。作物保険はパンデミックとは関係がなく、自然災害に関連して利用される。私たちにとっては保護する価値のあるプログラムである。 【品目別農業団体関係者（その他）】 ● 作物保険はその場しのぎのプログラムではない。これはセーフティネットの一部であり、損失が発生してから比較的早く補償金を支払うことができるものだ。これは非常に重要なことである。 ➤ 行政府関係者 【農業法実施機関関係者】 ● 作物保険は 1938 年からあるが、何十年もの間、あまり成功していなかった。何十年もの間、

主な評価・認識

最小限の、あるいは実験的なものとして存在していた時期もあった。その後、1980年代になると、作物保険の拡大と投資に真摯に取り組むようになったが、これもうまくいかなかった。数十年に及ぶ試行錯誤と多くの失敗とそこからの学習の結果、現在のような状況になった。

- 作物保険プログラムは正常に機能している。COVID19 発生後も契約率は同じであり、顧客を失ったこともない。損害調整も正常に行われている。COVID19 のせいで差が出ることはないだろう。
- COVID19 は財務的にはプログラムに影響していない。運営面では、いくつかの細かい部分を変更しなければならなかったのだが、これまでと同じように進んでいる。だからこそ、ある意味では多くの影響を与え、ある意味では全く影響を与えていないと言っている。
- 例えば COVID19 は生産者の収量には影響を与えていない。また、例えばカリフォルニアで柑橘系の作物を栽培していて、収穫は雇われた労働者に頼っているが、COVID19 のせいで人を雇えなくなって収穫できなくなったとしても、それは作物保険では補償されない。自然災害が原因の損失ではないからである。そのため、価格下落に対応した収入保険への影響を除けば、COVID19 が作物保険に影響を与えたことはない。
- 今は精密農業の技術がある。この精密農業技術をどのように使えば、作物保険プログラムがより良く機能するようになるのだろうか。収量モニターを使い、生産者が作物を収穫しているときに、調整員が出てきて直接測定するのではなく、データを使って損失調整を行うことができるのか。こうした点は生産状況や慣行の変化の中で、私たちが常に考えていることである。今、自然保護や環境への関心が高まっている。生産者がどのように保全を行っているのかを確認できるのか、そしてそれをどう保険料に反映させられるのだろうか。
- 農業は常に進化しているので、常に新しい問題がある。そのため、良い作物保険は業界の現実を反映したものではないし、業界は常に変化している。私たちは常にこれらの作物保険を変更し続ける必要がある。
- 歴史的にいくつかの農業法案を遡ってみても、作物保険について言及されたことはなかった。農業法案が作物保険プログラムの修正を始めたのは、2000 年代初頭になってからである。農業法案における作物プログラムが約 5 年間の更新で新しい農業法案を提出しないと期限切れとなる一方、作物保険には独自の別の法律があるためそうはならない。作物保険は農場法案によって認可されていない。そのため、作物保険には安定性がある。新しい農業法案が通らなくても、私たちには関係ない。
- 例えば、とうもろこしの収益率に関しては過去何十年もの数えきれないほどのデータを持っている。大豆やその他の主要作物についても、多くのデータがある。そのような作物については、データはあまり問題にならない。私たちはリスクについて非常によく理解している。収量のパターンや収量に対する期待値についても同様である。
- データが問題になるのは、何か新しい作物が対象となる時、あるいは新しい取り組みをする時である。2018 年農業法に関する私たちへの課題の一つは、ヘンプに関するものだった。その時点で片ヘンプのデータはほとんどなかった。真新しい産業で、大規模に合法化されたのは最近のことである。また、栽培されているすべての品種を把握しているわけではなく、どの品種がどのような収量を持ち、どのような用途で使われているのか、価格はどの程度安定しているのかなどのデータもない。そのため、新しい作物を拡大しようとするときには、データが大きな問題になる。ヘンプに関してはある民間サイドで多くのデータを集められた。ある企業が、ヘンプの生産者、加工業者などから情報をとりまとめた。また、ヘンプはカナダではもっと長い期間保険に入っている。そこからも情報を得たようである。だから農務省が主体となってヘンプの情報を集めたわけではない。
- リスクの低い人が入ってくる場合、保険金の支払平均レートは下がる。リスクの高い人が入ってくると、平均レートは上がる。それが個人レベルでレートを修正してもらおうとするもう一つの理由である。あなたが低リスクの生産者で、仮に高リスクの生産者が入ってきたからといって、低リスク生産者のレートを上げたくない。だからこそ、これらの料金を個別に設定しようとするのはとても重要なことである。繰り返しになるが、プログラムに参加している人が多ければ多いほどデータが良くなり、より適切な保険料率となる。
- もし農家や生産者グループが私たちのところに来て、「この保険料率は意味がない、何かおかしい」と言ってきたら、私たちはいつも耳を傾ける。「何かが間違っている」と言われたら、私たちはいつも耳を傾け、調査をする。時には間違いがあることもある。

主な評価・認識

- 農業法案が提出されるたびに、下院と上院の農業委員会のメンバーが全米に出向き、さまざまな農業団体と話をするというプロセスがある。農家にとって何が重要なのか、次の農業法案では何をすべきなのかを農家に尋ねる。もし農家が、前回の農業法案の時と同じように、作物保険には手を出さず、放っておけ、と言えれば問題はない。しかし農家から「作物保険はお金の無駄だ」「別のプログラムに回してほしい」と言われたら、困ったことになる。
- 生産者と話していると、作物保険は 10 年後もビジネスが続けられるという確信を生産者に与えているようだ。また、気候変動への適応は長期的なプロセスである。新たな農法に投資を行い、完成させ、利益を得るまでには何年もかかる。農家にとって、次の年に経営が成り立つかどうかを心配していると、先のことを考えるのは非常に難しいことである。作物保険はそうした生産者を支えている。
- 例えば米では、重要な時期にだけ灌漑を行う方式の灌漑を試している。その方が水の使用量が少なく済むからである。私たちは、このような適応策を反映させるために、新たな保険の仕組みを作った。私たちは、このようなことをプログラムの中で常に行っている。もし、私たちが生産者の邪魔をしている例があれば、私たちに知らせて欲しい。私たちは、保険契約が農業生産性とレジリエンスの革新と向上の敵になって欲しくない。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- 作物保険は自然災害リスクや虫害、干ばつや洪水などのリスクを対象としている。価格補償もあるため、COVID19 による市場価格の下落がきっかけで支払いが発生したかもしれない。
- 一般的に、作物保険は非常に人気がある。私は、人々が COVID19 の直接のサポートのためにそれを見ているとは思わないため、標準的な損失からの補償だけではないと思う。それは、年間を通して大きな価格崩壊が発生した場合、彼らを助けることができただろう。
- 作物保険は先物価格に基づいている。そのため、ARC や PLC のように、通年の価格を待つのではない。例えば昨年の例では、2020 年 12 月のとうもろこしの先物価格と、2 月の植え付け時の価格を平均して比較する。収穫後に請求をすると、通常は非常に早く支払われるため、ほとんどの保険請求は 2020 年分すでに支払われている。かなりタイムリーである。

【環境団体関係者】

- 米国の作物保険プログラムが、ARC や PLC よりもはるかに重要な農業補助金プログラムに成長したことを指摘したい。作物保険プログラムは、2000 年代初頭から大幅に成長した。また、現在では収量ではなく収益を保険するようになったという点で、非常に重要な変化を遂げている。ほとんどの生産者は、1 エーカーあたりの収益の 85~95%を保証する、いわゆる収入保険プログラムを購入している。このようなプログラムは、保険プログラムというよりも、農業補助金プログラムのように機能している。農業界では、農作物保険プログラムの維持にますます力を入れている。彼らの言葉を借りれば、「作物保険プログラムを強化しようとしている」ということである。私の言葉を借りれば、所得支援の仕組みとして、より寛大なものにしようとしている。現在の作物保険制度は、あるべき基本的な機能から大きく逸脱していると思う。作物保険に必要な保険料は非常に補助金が多く、納税者が 2/3、農家が 1/3 の保険料を負担している。

(8) その他（エネルギー政策等）

① 概要⁴²

米国では 2002 年農業法からエネルギー政策が個別の章として設けられている。同法で設けられたエネルギー政策は一部修正がされながらも基本的な枠組は維持されてきている。2018 年農業法においてもバイオ燃料などに係るエネルギー政策が第 9 章に設けられている。農業法におけるエネルギー政策は、

⁴² CRS, “Overview of the 2018 Farm Bill Energy Title Programs”, 2020.5

プログラムによって義務的支出・裁量的支出それぞれの対象が混在している。

2018 年農業法におけるエネルギー政策は 2014 年農業法のプログラムの多くを引き継いでいる。主なプログラムは 12 種類が存在しており、その多くが民間事業者、地方政府、高等教育機関に助成金等の提供を行うものである。2018 年農業法では、リパワイング支援プログラム（Repowering Assistance Program）と地域エネルギー自給自足イニシアチブ（Rural Energy Self-Sufficiency Initiative）の廃止や、二酸化炭素利用・バイオガス教育プログラムなどが追加された。

図表 82 2018 年農業法における主なエネルギー政策

プログラム名	概要
バイオベースト・マーケットプログラム (Biobased Markets Program)	● 連邦政府による買い上げや自主的な製品ラベリングを通じてバイオベースト製品を促進 ● バイオベースト製品基準を満たす製品には農務省認定のバイオベースト製品のラベリングを行うことが可能
バイオ精製・再生可能な化学物質・バイオベースト製品製造支援プログラム (Biorefinery, Renewable Chemical, and Biobased Product Manufacturing Assistance Program)	● 高度バイオ燃料・再生可能な化学物質・バイオベースト製品に活用可能な新興技術の開発を促進 ● 民間事業者がバイオ精製工場等を建設もしくは改修する際のローン保証を提供
高度バイオ燃料に向けたバイオエネルギープログラム (Bioenergy Program for Advanced Biofuels)	● 高度バイオ燃料生産者（コーンスターチによるものは除く）に対して、その生産量や生産量増加率に応じて支払を実施
バイオディーゼル燃料教育プログラム (Biodiesel Fuel Education Program)	● 非営利団体や高等教育機関に対して、バイオディーゼルの活用を通じた便益の教育を行うための助成金を提供 ● 教育対象はフリート単位の車両を持つ民間・公共部門の組織
米国のための地域エネルギープログラム (Rural Energy for America Program)	● 州政府を含む地方自治体や大学・組合等に対してエネルギー監査や再生可能エネルギーの開発を行うための助成金を提供 ● エネルギー効率性向上プロジェクトや再生可能エネルギーシステム構築のための助成金等の金融支援の提供（再生可能エネルギーシステムにはバイオ燃料、風量・太陽光・バイオマス・地熱・海洋等のエネルギー源を含む）
地域エネルギー節約プログラム (Rural Energy Savings Program)	● 再生可能エネルギーやエネルギー貯蓄システムを含む、継続可能でコスト・エネルギー効率的手段を実施する地域の中小企業や家庭に対してローンを提供
バイオマス研究開発イニシアチブ (Biomass Research and Development Initiative)	● バイオ燃料やバイオベースト製品の研究開発・技術実証等に対して助成金や契約等の形態を通じてファンディングを提供
飼料在庫の柔軟化プログラム (Feedstock Flexibility Program)	● 砂糖価格を安定化させることを目的として、必要に応じて CCC が砂糖を買い上げエタノール燃料の生産者に再販売
バイオマス穀物支援プログラム (Biomass Crop Assistance Program)	● 農業用地等の所有者によるバイオマス原料の生産・処理工場への輸送に対して補助を提供
コミュニティ木材エネルギー・木材イノベーションプログラム (Community Wood Energy and Wood Innovation Program)	● 地域における木材エネルギーシステムの取り付け・イノベーションな木材製品施設の建設のための助成金の提供
サン Grant プログラム (Sun Grant Program)	● バイオエネルギー・バイオマス・バイオ製品の研究開発・教育等を行うために、地域センターを対象として助成金を提供
二酸化炭素活用・バイオガス教育プログラム (Carbon Utilization and Biogas Education Program)	● 二酸化炭素活用等の経済的利益等を教育するための助成金の提供 ● バイオガスシステムに活用可能な有機性廃棄物収集に関する教育を農業者や関係者に実施するための助成金の提供

② 実施状況⁴²

主なプログラム 12 種類のうち、2019 会計年度は「バイオ精製・再生可能な化学物質・バイオベースト製品製造支援プログラム」と「米国のための地域エネルギープログラム」で約 5,000 万ドルを超える予算が義務的支出として配分されている。このほか、「地域エネルギー節約プログラム（1,000 万ドル・裁量的支出）」、「高度バイオ燃料に向けたバイオエネルギープログラム（700 万ドル・義務的支出）」、「バイオベースト・マーケットプログラム（300 万ドル・義務的支出）」、「サングラントプログラム（300 万ドル・裁量的支出）」に予算が配分されている。これ以外の 6 つのプログラムには予算は配分されていない。

2020 会計年度においても予算を配分されているプログラムは 2019 会計年度と同様である。予算配分額は「バイオ精製・再生可能な化学物質・バイオベースト製品製造支援プログラム」の義務的支出が 5,000 万ドルから 2,500 万ドル減少した。また、米国のための地域エネルギープログラムと地域エネルギー節約プログラムはそれぞれ予算が増加し、70 万ドル（37 万ドル増）・1,200 万ドル（200 万ドル増）となっている。

図表 83 主なエネルギー政策の支出状況（単位：100 万ドル）

プログラム名	2019 会計年度 予算配分額	2020 会計年度 予算配分額
バイオベースト・マーケットプログラム (Biobased Markets Program)	【義務的支出】：3 【裁量的支出】：0	【義務的支出】：3 【裁量的支出】：0
バイオ精製・再生可能な化学物質・バイオベースト製品製造支援プログラム (Biorefinery, Renewable Chemical, and Biobased Product Manufacturing Assistance Program)	【義務的支出】：50 【裁量的支出】：0	【義務的支出】：25▼ 【裁量的支出】：0
高度バイオ燃料に向けたバイオエネルギープログラム (Bioenergy Program for Advanced Biofuels)	【義務的支出】：7 【裁量的支出】：0	【義務的支出】：7 【裁量的支出】：0
バイオディーゼル燃料教育プログラム (Biodiesel Fuel Education Program)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0
米国のための地域エネルギープログラム (Rural Energy for America Program)	【義務的支出】：50 【裁量的支出】：0.335	【義務的支出】：50 【裁量的支出】：0.706△
地域エネルギー節約プログラム (Rural Energy Savings Program)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：10	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：12△
バイオマス研究開発イニシアチブ (Biomass Research and Development Initiative)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0
飼料在庫の柔軟化プログラム (Feedstock Flexibility Program)	【義務的支出】：- 【裁量的支出】：0	【義務的支出】：- 【裁量的支出】：0
バイオマス穀物支援プログラム (Biomass Crop Assistance Program)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0
コミュニティ木材エネルギー・木材イノベーションプログラム (Community Wood Energy and Wood Innovation Program)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0

プログラム名	2019 会計年度 予算配分額	2020 会計年度 予算配分額
サングラントプログラム (Sun Grant Program)	【義務的支出】：0 【裁量の支出】：3	【義務的支出】：0 【裁量の支出】：3
二酸化炭素活用・バイオガス教育プログラム (Carbon Utilization and Biogas Education Program)	【義務的支出】：0 【裁量の支出】：0	【義務的支出】：0 【裁量の支出】：0

CRS 資料より富士通総研にて作成

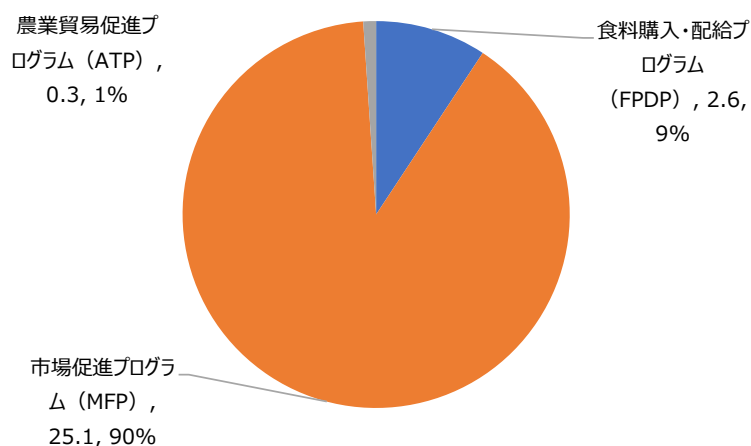
2-2 輸出促進政策

(1) 背景

中国との貿易摩擦が継続する 2018 年 7 月、パーデュ農務長官は諸外国からの報復関税により被害を受けた生産者救済策として最大 120 億ドルの貿易緩和プログラムを発表した。また、2019 年 5 月には最大 160 億ドルの貿易緩和プログラムの実施が発表された。同プログラムは市場促進プログラム (Market Facilitation Program : MFP)、食料購入・配給プログラム (Food Purchase and Distribution Program : FPDP)、農業貿易促進プログラム (Agricultural Trade Promotion Program : ATP) の 3 つから構成されている。2 年にわたり実施された貿易緩和プログラムでは合計約 280 億ドルが支出された。このうち MFP が全体の支出金額のうち 90% (251 億ドル) を占め、FPDP (26 億ドル) と ATP (3 億ドル) は 10%に満たない割合となっている。

貿易緩和プログラムは CCC 設置法に基づき実施されている。農務省長官は CCC の借入権限を活用することにより、連邦議会を経由せずに行政府の裁量で資金を調達しプログラムを企画・実施することができる。CCC 設置法を農務省が活用した過去の事例としては、オバマ政権下の「バイオ燃料インフラパートナーシップ (2015 年)」やトランプ前政権下の「綿花栽培コストシェアプログラム (2018 年)」などがあげられる⁴³。

図表 84 貿易緩和プログラムの支出額内訳 (2018~2019 会計年度) (単位 : 10 億ドル) ⁴⁴



(2) 市場促進プログラム (MFP)

① MFP (2018 年)

MFP はプログラムの対象となる作物生産者に対して直接支払いを実施する。2018 年 MFP では作物ごと (対象作物 9 種類) に支払率が定められており、米中貿易摩擦で特に影響を受けたとされる大豆生

⁴³ USDA, "Market Facilitation Program—Interim Report", 2020.9, p.1

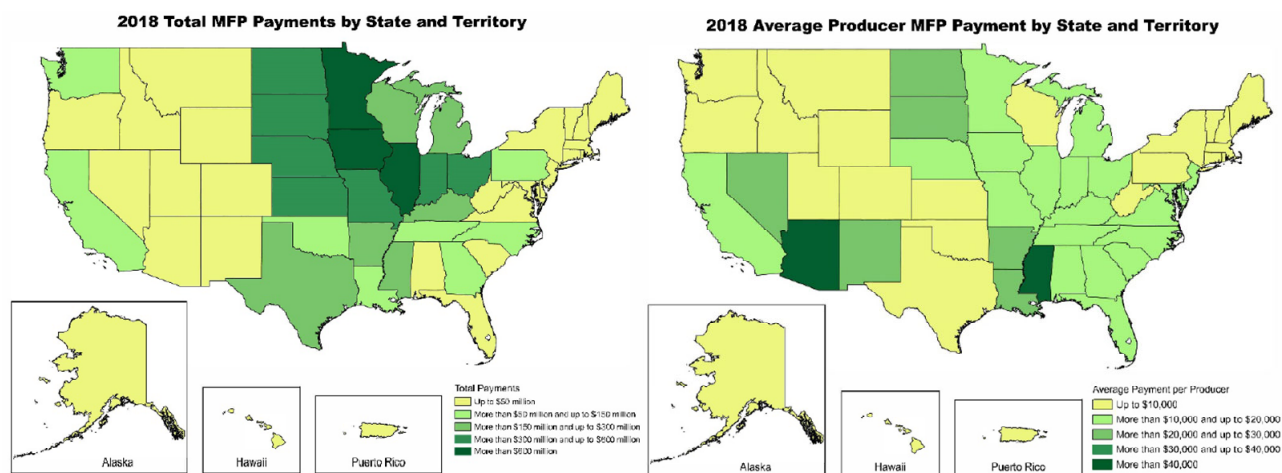
⁴⁴ USDA, "USDA's 2018 and 2019 Trade Mitigation Packages", 2020.5, p.6

産州、特にコーンベルト地帯の州への支払いが重点的に行われた。大豆の支払い単価は最も高く、1.65ドル・ブッシェルに設定されていた。2018年には大豆が豊作であったこともあり、多くの支払が行われた。2020年4月27日時点で2018年MFPの対象である59万以上の生産者に86億ドルが支払われた。例えばミネソタ州では34,600以上の生産者に6億8,300万ドル以上が支払われている。同州の生産者あたりの平均支払額は1万9,700ドルとなっている。

図表 85 主な作物別の支払率

作物名	支払率	単位
とうもろこし	\$0.01	ブッシェル
綿花	\$0.06	ポンド
ソルガム	\$0.86	ブッシェル
大豆	\$1.65	ブッシェル
小麦	\$0.14	ブッシェル
酪農	\$0.12	cwt
豚	\$8.00	頭
殻付きアーモンド	\$0.03	ポンド
フレッシュスウィートチェリー	\$0.16	ポンド

図表 86 2018年MFP 州・地域別合計支払額（左）・州・地域別生産者あたり支払額（右）⁴⁵



② MFP（2019年）

2019会計年度のプログラムでは、対象作物が9種類から30種類以上に拡大されている。2019年MFPの対象作物は非特殊作物（穀物や油糧種子）、特殊作物（果物やナッツ類）、畜産物の3種類に区分されている。プログラム対象作物の生産者は2019年7月～2019年12月の期間中に同プログラムに申請す

⁴⁵ USDA, "Market Facilitation Program—Interim Report", 2020.9, pp.4~5

ることができた。

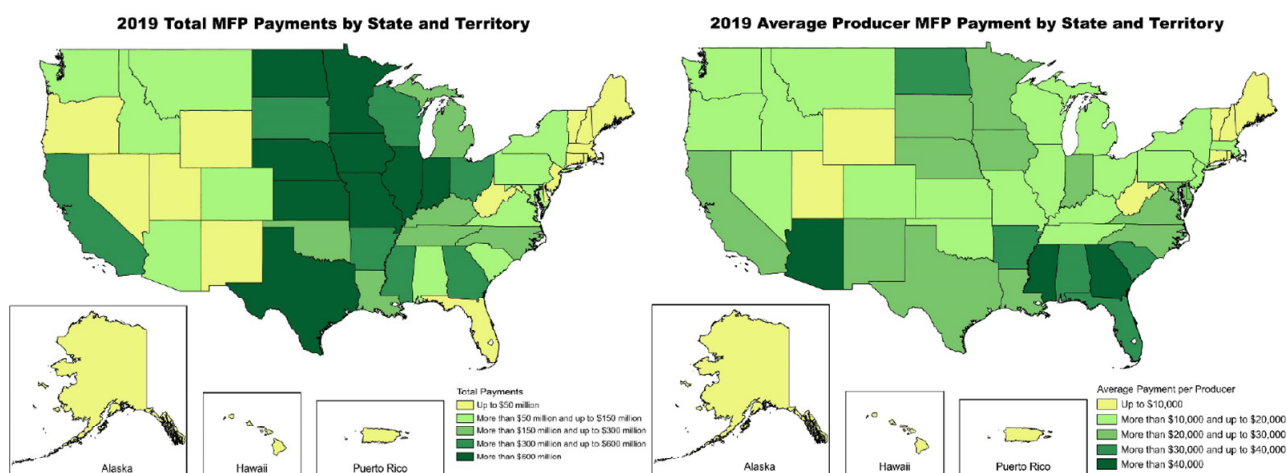
2019 年 MFP における支払率はカウンティごとに決定され、対象となるカウンティは約 3,000 存在した⁴⁶。大豆生産州に支払が集中した 2018 年 MFP とは異なり、2019 年 MFP では綿花やソルガムの生産州への支払いに重点が置かれていた。MFP の支払い単価は 15～150 ドル・1 エーカーの範囲となっており、全体の中で 22 のカウンティが最も高い支払率を受けた。こうしたカウンティはアラバマ州、ジョージア州、テキサス州、ミシシッピ州、アリゾナ州、ニューメキシコ州に位置している。一方、最も低い支払率を受けるカウンティは 400 近く存在していた⁴⁷。

2020 年 4 月 27 日時点、2019 年 MFP の対象となる約 65 万の生産者向けに 144 億ドル以上が支払われている。例えばミネソタ州では 36,600 以上の生産者に合計 10 億ドル以上を支払われている。同州の生産者あたり約平均 2 万 9,000 ドルとなっている。

図表 87 主な作物別の支払率

作物名	支払率	単位
非特殊作物	\$15.00 ~ \$150.00	エーカー
酪農	\$0.20	cwt
豚	\$11.00	頭
ナッツ	\$146.00	エーカー
クランベリー	\$641.14	エーカー
栽培ジンセン	\$340.00	エーカー
フレッシュグレープ	\$624.60	エーカー
フレッシュスイートチェリー	\$1,463.68	エーカー

図表 88 2019 年 MFP 州・地域別合計支払額（左）・州・地域別生産者あたり支払額（右）⁴⁸



⁴⁶ USDA, "Market Facilitation Program: 2019 County Per Acre Payment Rates," 2019.7.25

⁴⁷ Pagel and Fowler, "Map: A Look at Where the MFP Payments Are Going."

⁴⁸ USDA, "Market Facilitation Program—Interim Report", 2020.9, pp.6~7

(3) 食料購入・配給プログラム (FPDP)

農務省農業マーケティングサービス局 (Agricultural Marketing Service : AMS) は、貿易緩和パッケージのうちの1つのプログラムである食料購入・配給プログラムを実施している。同プログラムでは農務省が認定ベンダーを通じて果物、野菜、一部の加工食品、牛肉、豚肉など貿易摩擦の影響を受ける米国産農作物の買い上げを行う。買い上げより市場における供給を減少させ、対象農作物を生産する農家が貿易摩擦から受ける損失を減少させることを目的としている。農務省が購入した食料の大部分は、緊急食料支援プログラム (Emergency Food Assistance Program : TEFAP) に参加しているフード・バンクなどに提供される。

FPDP においては対象となる 29 品目 (2018 会計年度)・17 品目 (2019 会計年度) の買い上げ目標が定められており、それぞれ約 12 億ドル・14 億ドルが支出されている。2018 会計年度の買い上げ対象品目で最も目標額が大きい品目は豚肉であり、次いでリンゴ・ピスタチオ・乳製品などが続いている。2019 会計年度は鶏肉が最も多く、次いで豚肉・牛肉・柑橘類などが続いている。

図表 89 買い上げ額 (2018~2019 会計年度・上位 10 品目) (単位 : 100 万ドル)

2018 会計年度 ⁴⁹		2019 会計年度 ⁵⁰	
品目(全 29 品目)	金額	品目(全 17 品目)	金額
豚肉	559	鶏肉	432
リンゴ	93	豚肉	208
ピスタチオ	85	牛肉	151
乳製品	85	柑橘類	104
オレンジ	56	りんご	88
グレープ	48	乳製品	68
米	48	レーズン	24
ジャガイモ	45	ジャガイモ	22
クルミ	35	プラム・プルーン	22
クランベリー	33	ラム	17
オレンジジュース	24	スイートコーン	11
その他	128.715	その他	211.6
合計	1238.8	合計	1358.6

農務省資料より富士通総研にて作成

(4) 農業貿易促進プログラム (ATP)

ATP は米国産の農林水産品の海外輸出促進を目的とした民間組織へのファンディングであり、農務省海外農業サービス局 (Foreign Agricultural Service : FAS) が実施している。ファンディングの対象と

⁴⁹ USDA, "Farm Policy: USDA's 2018 Trade Aid Package", 2019.12

⁵⁰ USDA, "Farm Policy: USDA's 2018 Trade Aid Package", 2019.11

なる活動としては、消費者への宣伝活動、販売デモンストレーション、貿易展示会への参加、市場調査、技術支援などがあげられる。

ATP 全体の支払総額は 3 億となっており、2019 年 1 月（2 億ドル）・7 月（1 億ドル）の 2 回にわけて生産者団体などに支払われている。最も多くの支払を受けているのは大豆協会（3,463 万ドル）となっており、食肉輸出協会（2,755 万ドル）、穀物協会（2,082 万ドル）が続いている。このほか、綿花・小麦・米などの主要作物の生産者団体も 500 万ドル以上の支払を受けている。

図表 90 ATP ファンディング額上位 15 組織（2019 会計年度・単位：ドル）⁵¹

組織名	2019 年 1 月 支払額	2019 年 7 月 支払額	合計 支払額
大豆協会 (American Soybean Association)	\$21,882,165	\$12,750,000	\$34,632,165
食肉輸出連合会 (U.S. Meat Export Federation)	\$17,556,680	\$10,000,000	\$27,556,680
穀物協会 (U.S. Grains Council)	\$13,944,690	\$6,883,310	\$20,828,000
北東部食品輸出協会 (Food Export USA Northeast)	\$13,890,275	\$6,800,000	\$20,690,275
中西部食品輸出協会 (Food Export Association of the Midwest USA)	\$13,859,825	\$6,650,000	\$20,509,825
ワイン協会 (Wine Institute)	\$9,789,190	\$6,200,000	\$15,989,190
国際綿花協会 (Cotton Council International)	\$9,174,190	\$6,250,000	\$15,424,190
南部貿易協会 (Southern United States Trade Association)	\$12,592,090	\$0	\$12,592,090
小麦協会 (U.S. Wheat Associates)	\$8,249,315	\$2,600,000	\$10,849,315
ワシントンりんご委員会 (Washington Apple Commission)	\$8,457,600	\$1,500,000	\$9,957,600
酪農輸出協会 (U.S. Dairy Export Council)	\$5,288,194	\$2,500,000	\$7,788,194
西部貿易協会 (Western United States Agricultural Trade Association)	\$7,422,920	\$280,000	\$7,702,920
アラスカ海産物販売協会 (Alaska Seafood Marketing Institute)	\$5,497,860	\$2,000,000	\$7,497,860
米生産者協会 (USA Rice Federation/US Rice Producers Association)	\$3,770,725	\$2,711,425	\$6,482,150
ブルーダイヤモンド生産者協会 (Blue Diamond Growers)	\$3,715,000	\$2,250,000	\$5,965,000

農務省資料より富士通総研にて作成

⁵¹ USDA, "ATP Funding Allocation", <https://www.fas.usda.gov/atp-funding-allocations>, 2021 年 2 月 12 日アクセス