

第1章 アメリカ2014年農業法の概要について

－農業経営安定対策を中心に－

吉井 邦恒

アメリカの2014年農業法（The Agricultural Act of 2014）は、紆余曲折の末、2014年2月7日に大統領の署名を経てようやく成立した。本稿では、2014年農業法制定の背景となった財政および農家経済に関する事情、各政策プログラムの運営状況等を整理した上で、農業経営安定対策を中心に2014年農業法の概要をとりまとめる⁽¹⁾。

1. 2014年農業法制定の背景と論点

（1）財政事情

農業法の検討に当たって、連邦政府の財政事情が問題になったケースは何度もあるが、新農業法においては、かつてないほど財政赤字が非常に大きな制約要因となった。

2002年農業法、2008年農業法および新農業法の検討過程における財政事情について、第1図により、比較してみよう。

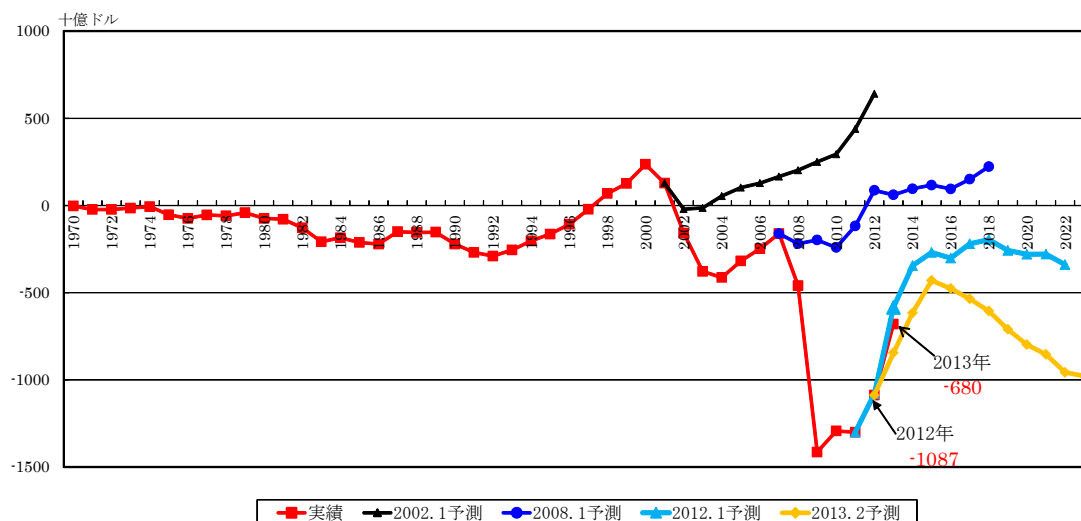
2002年農業法の検討が進められていた2002年1月の時点では、2001年度は財政黒字であり、2002年度と2003年度はごく小幅の赤字となるが、2004年度以降、財政黒字への転換が予測されていた。また、2008年農業法の検討当時の2008年1月予測では、財政赤字からの回復過程にあり、数年間は赤字は続くものの、その後黒字に転ずると見込まれていた。2002年農業法および2008年農業法は、足下こそ財政は赤字であったが、その水準は歴史的にみても決して大きなものではなく、いずれは財政黒字となるとの予測の下で審議が行われたのである。

しかしながら、2009年度には財政赤字は史上最大の1.4兆ドルに達し、その後も1兆ドルを超える赤字が続いた。2011年8月には、連邦政府のデフォルト（債務不履行）を回避するため、2011年予算管理法が制定され、議会に財政赤字削減のための超党派委員会（Supercommittee）が設置されたが、適切な対策を打ち出すことができなかった。

2012年農業法の起草が間近に迫った2012年1月の予測では、赤字幅は縮小していくとはいえ、今後10年間は赤字の状態が続くと見込まれた。このような財政事情の中で、2012年内に農業法の起草を行う作業は、下院での調整がつかず断念された。

財政事情は2013年に入っても好転せず、2013年2月時点では、2012年1月予測よりもさらに財政赤字は悪化することが予測され、2013年10月1日には、連邦政府の一部機関が閉鎖（shutdown）される事態となった。このように、前2回の農業法制定時と比

べてはるかに厳しい財政状況の下で、2012 年農業法の起草作業が始まり、その名称を 2013 年農業法に変えて、ようやく下院と上院を農業法案が通過したが、両院間の歳出削減への姿勢と対応にはきわめて大きな隔たりがあり、2013 年内には法案は成立には至らなかった。



第 1 図 連邦政府の財政収支の推移（実績と予測）

資料：CBO, *The Budget and Economic Outlook*.

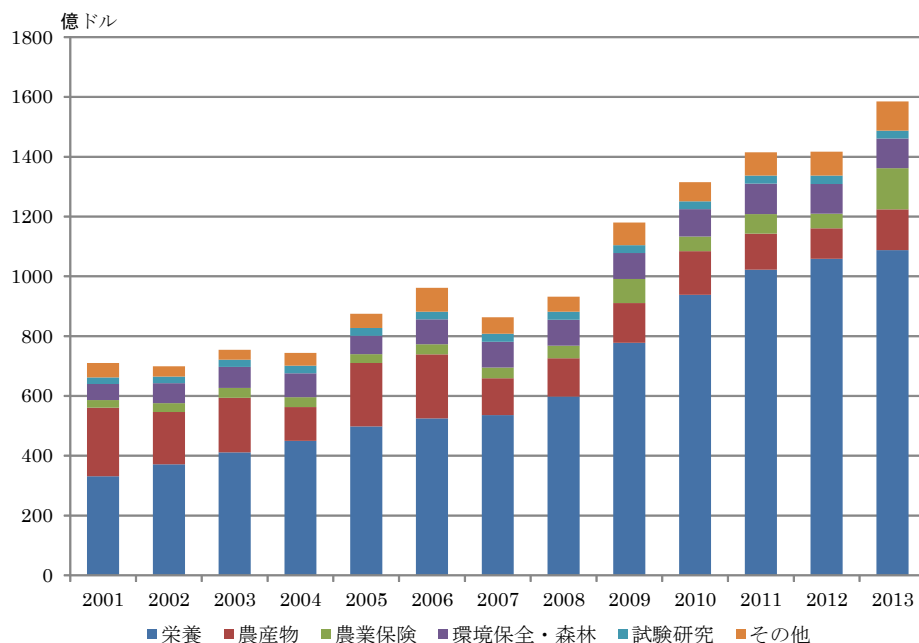
では、農業分野において、歳出額を大幅に削減するとすれば、どの分野が削減対象となるのであろうか。

農務省のプログラム別の歳出額の推移をみると、第 2 図に示すとおり、2001 年度には歳出額のうち 5 割未満（47%）であった栄養プログラムへの支出が、2012 年度には 75 %を占めるまでに増大している⁽²⁾。金額でも、栄養プログラムへの歳出額は、2001 年度の 331 億ドルから 2013 年度の 1,088 億ドルへと、3.3 倍に増加している。これに対して、2001 年度には 230 億ドル、歳出額の 32 %を占めていた農産物プログラムに対する支出は、2013 年度には 136 億ドル、9 %（2012 年度は 102 億ドル、7 %）にまで低下している。

2008 年農業法の制定過程でも、財政赤字と高水準の農産物価格という組合せの下で、農業歳出の削減が議論となり、そのターゲットとなったのは農産物プログラムであった。農家戸数で 1 割の大規模農家が支払総額の 6 割を受け取っていることや大都市に住む不在地主に多額のプログラム支払いが交付されていること等、農産物プログラムによる助成の公正さに関する問題点が強く指摘された。

新農業法において、直接支払い等農産物プログラムへの風当たりは相変わらず強かったものの、第 2 図から明らかなように、もはや農産物プログラムだけで、財政赤字の克服に寄与するための削減額を拠出することは不可能な状況であった。農業歳出を相当程度削

減するためには、聖域とされてきた栄養プログラムの支出削減が不可避となったのである。しかしながら、オバマ政権とそれを支える民主党は、栄養プログラムの削減には極めて消極的で、同プログラムへの支出の大幅削減を主張する共和党、特に Tea Party を支持母体とする勢力と激しく対立した。2の(1)で述べるように、共和党が制する下院においては、2013 年農業法案は栄養プログラムへの支出の削減をめぐる紛糾し、下院の本会議では栄養プログラムとそれ以外の部分を分けた2本の法案が可決され、栄養プログラムに関して大幅な歳出額の削減が提示された。



第2図 プログラム別の農業歳出の推移

資料：USDA, *Budget Summary and Annual Performance Plan*.

注. Outlays のうち、相殺受取額と利息を除いた金額である。

(2) 農家経済の状況

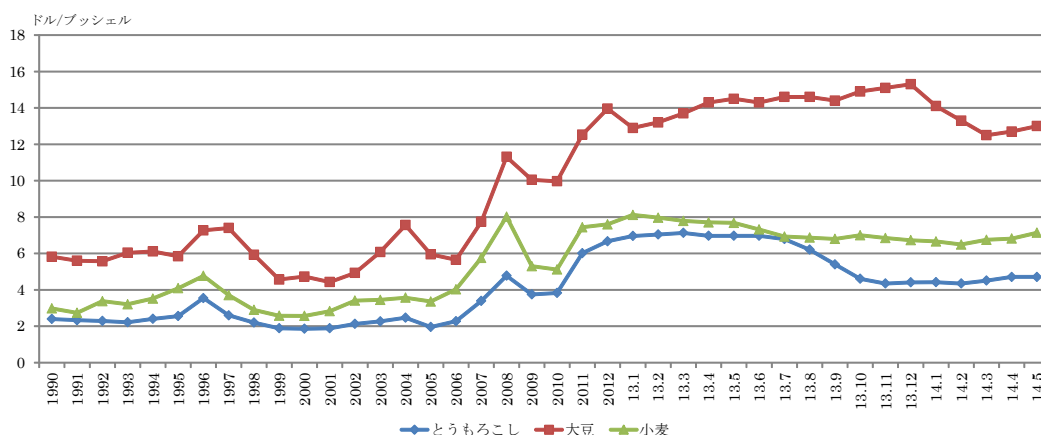
2002 年農業法や 2008 年農業法の制定時と比べてきわめて厳しい財政事情の下、新農業法の制定を前に、農家経済はどのような状況だったのであろうか。

主要農産物の販売価格の状況を第3図によりみておこう。とうもろこし、大豆、小麦等の価格は、2008 年中頃にピークを迎え、2006 年には 2 ドル/ブッシェル台であったとうもろこしの価格は 5.5 ドルとなり、同じく 5 ドル台だった大豆は 13 ドル、4 ドル台だった小麦は 10 ドルを超えた。それ以降 2010 年の前半にかけて各農産物ともに価格は低下した。

しかしながら、2010 年後半からは再度上昇に転じ、とうもろこしについては 2013 年 3

月に 7.1 ドル、大豆については 2013 年 12 月に 15.3 ドルと販売価格の最高値を更新した。小麦についても、2008 年の最高値には達しなかったものの高い価格水準が維持された（なお、2014 年に入って価格は低下基調にあり、特に、とうもろこしは 4 ドル台となった）。

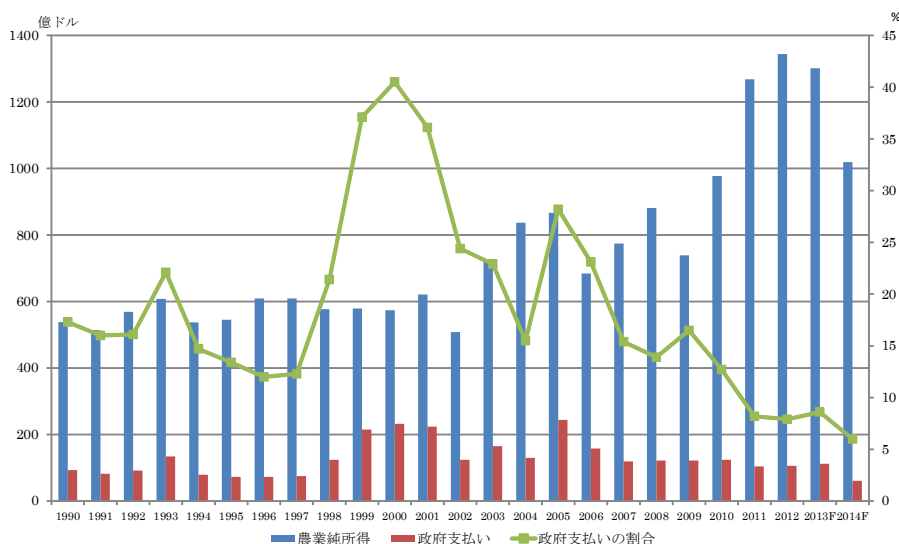
このような 2010 年後半からの好調な農産物価格を受けて、第 4 図の棒グラフで示すように、2012 年度の農業純所得は史上最高となり、2013 年度も高い水準を維持している。これに伴い、価格・収入を補てんする農産物プログラムがほぼ発動されない状況となり、第 4 図の折れ線グラフのように、農業純所得に対する政府支払い（government payment）の割合は、最も高かった 2000 年度の 41 %から 2012 年度には 8 %台にまで低下している。



第 3 図 主要農産物の農家受取価格の推移

資料：USDA/NASS, *Monthly Prices Received*.

注. 2012 年までの価格は、12 ヶ月の農家受取価格を単純平均したものである。



第 4 図 農業純所得と政府支払い

資料：USDA/ERS, *Net Cash Income*.

注. 政府支払いの割合は、政府支払いの金額を農業純所得で割ってパーセント表示したものである。

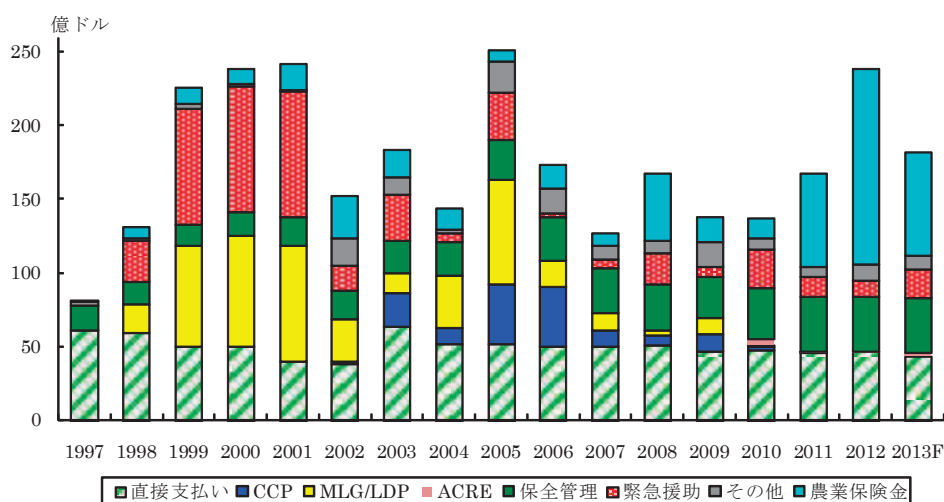
(3) 2008年農業法に基づくプログラムの実施状況

次に、2008年農業法に基づくプログラムの実施状況を分析し、それらのプログラムが抱える問題点等について、整理してみよう。

1) 政府からの支払いの状況

第5図は、政府から農業者に直接支払われた金額（政府支払いに農業保険金を加えたもの）の推移を示したものである。これをみると、直接支払い（Direct Payment）として、1997年から毎年約50億ドルが支払われてきた。これに対して、1999年から2002年には、マーケティング・ローン・ゲイン（MLG：Marketing Loan Gain）やローン不足払い（LDP：Loan Deficiency Payments）と直接支払いに上乗せされた緊急援助による支払い、2005年にはMLG/LDPとCCP（Counter Cyclical Payment）による支払いが多額になっており、これらのプログラムが価格の低下時期（第3図参照）に機能していたことが確認できる⁽³⁾。

2007年以降、農産物価格が高騰したため、低価格に対応したMLG/LDPとCCPによる支払いが減少するとともに、2008年農業法において鳴り物入りで導入されたACRE（Average Crop Revenue Election：収入減少に対応した支払いプログラム）による支払いもほとんど行われていない。2011年から2013年までの直近3年間をみると、直接支払いと農業保険が農業者への支払いの大半を占めている。また、土壌浸食を起こしやすい農地や環境的に脆弱な農地の所有者に支払われる保全管理プログラム（CRP：Conservation Reserve Program）により近年では30億ドルを超える額が継続して支払われており、CRPは中小・零細規模の農業者の収入確保の手段としても活用されている。



第5図 プログラム別支払額の推移

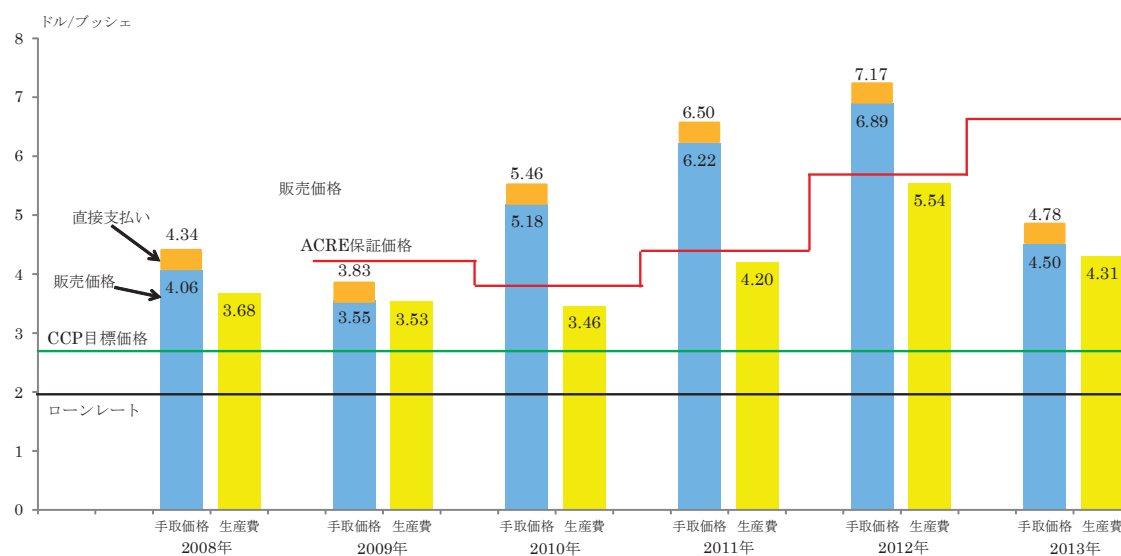
資料：USDA/ERS, *Direct government payments by program* 及び USDA/RMA, *Summary of Business Reports*.

注．農業保険金は、保険金から加入者保険料を除いた純保険金である。

2) 直接支払い, CCP及びACRE

直接支払いについては、農産物価格や農業所得が高水準に留まるようになったため、価格の高低にかかわらず毎年約 50 億ドルを継続して支払う合理的な根拠を示すことがむずかしい状況となっていた。このため、直接支払いの存続のための根拠として、WTO 農業協定において削減対象外の緑の政策に該当する点がわずかにコメントされた程度で、議会や農業団体等も、早い段階で直接支払いの廃止はやむを得ないものとして容認していた。また、価格の低下に対応して発動される CCP や収入の減少に対応するための ACRE については、2010 年には CCP により 2 億ドル、ACRE によって 4 億ドル支払われたものの、2011 年はそれぞれ 2 千万ドルに満たない水準、2012 年に至っては支払いがゼロと見込まれる等、ほとんど機能しておらず、それらに代わるより実効性のある新たなセーフティネット政策の導入が強く望まれるようになった。

直接支払い, CCP および ACRE の意義について、具体的に価格の状況を踏まえて考えてみよう。第 6 図に、とうもろこしに関する販売価格および生産費並びに 2008 年農業法に基づく農産物プログラムの発動基準の関係を示した。とうもろこしの場合、販売価格は、収穫年の 9 月から翌年の 8 月までの平均受取価格である。図中の手取価格は、販売価格に直接支払いを加えたものである。



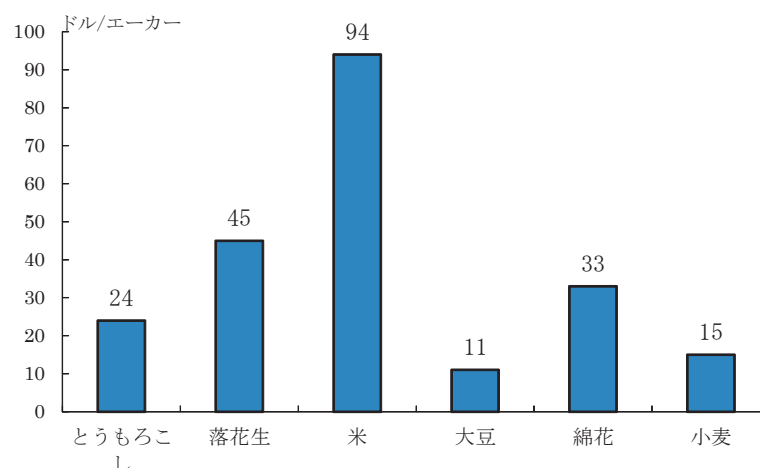
第 6 図 とうもろこしの販売価格・生産費と政府支払い発動基準

資料 : USDA/ERS, U.S. corn production costs and returns per planted acre, excluding Government payments, USDA/NASS, Price Received.

第 6 図をみると、販売価格は、2008 年から 2013 年まで一貫してローンレートや CCP 目標価格を上回っており、また、2010 年から 2012 年には ACRE 保証価格も上回っている。このように、とうもろこしについていえば、MLG/LDP はもとより、CCP や ACRE

による支払いも実施されない状況であった。さらに、2010 年から 2012 年までの販売価格が生産費を大きく上回っている中で支払われるブッシェル当たり 0.28 ドルの直接支払いは、政策的に意義のあるものとはいえなかったであろう。なお、2013 年後半からの価格の低落によって、2011 年及び 2012 年の高い販売価格に基づき算定される ACRE 保証価格の方が 2013 年の販売価格よりも高くなったため、とうもろこしの 2013 年の収入減少に対して ACRE による支払いが行われる見込みである。

ところで、直接支払いの支払単価は作物別にどの程度異なっているのでしょうか。第 7 図に主要作物別の単位面積当たりの直接支払額を試算したものを示した。これをみると、米、落花生および綿花の単価が高く、とうもろこし、小麦および大豆はそれらよりも低いことがわかる。米、落花生および綿花は、アメリカ南部が主産地となっており、これに対して、とうもろこし、小麦および大豆はアメリカ北部が主産地である。したがって、直接支払いを廃止した場合の影響を考えると、高い農産物価格を享受している北部よりも、主要な農産物の価格が北部ほど上昇していない南部の方が大きな打撃を受けることが予想された。このため、政治的な配慮から、直接支払いの廃止等による南部への影響を緩和するための対策を検討する必要性が主張されたのである。



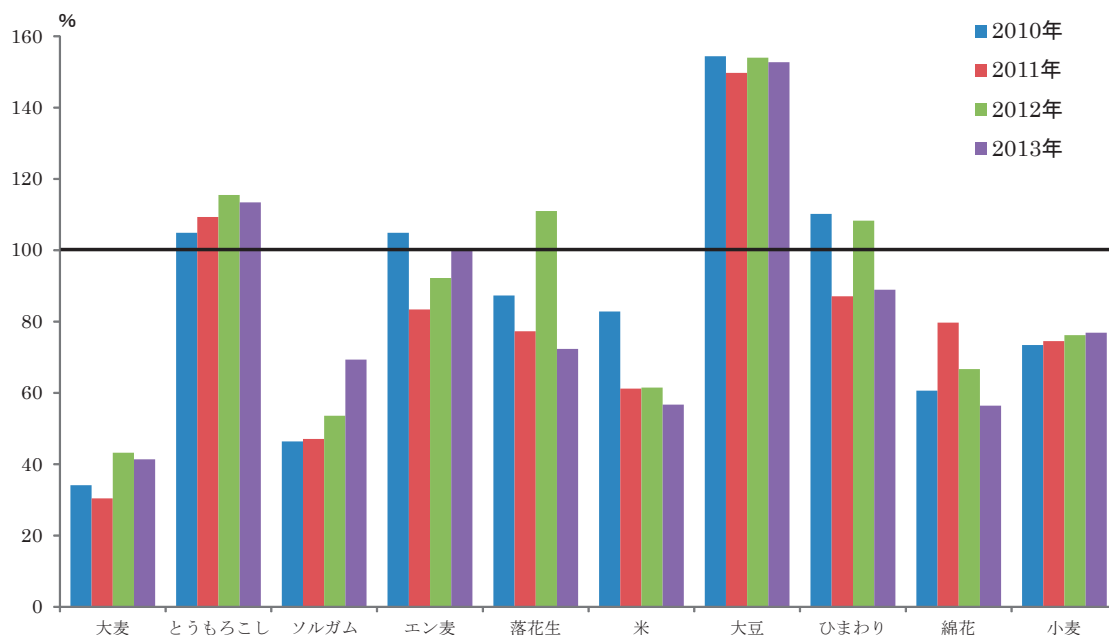
第 7 図 主要作物の直接支払いの単価

出典:USDA/FSA の各種資料から筆者が計算。

直接支払いは、いわゆるデカップルされた支払いであって、現在作付けしている作物の作付面積ではなく、過去に作付けした作物に係る基本面積 (base acre) に対して第 7 図に示した単価を乗じた金額が支払われる。そして、直接支払いプログラムの下では作付けの自由が認められているので⁽⁴⁾、過去に作付けしていた作物の基本面積に応じた支払いを受け取りながら、毎年農業者は自らの意思に基づき収益性の高い作物を選択して作付けすることができる。

このような作付けの自由化によって、どの程度作物の生産シフトが起こっているのだろうか。生産シフトの程度は、作物ごとに基本面積と現在の作付面積を比較し、その増減によっておおよそ把握することができる。第 8 図は、主要作物の作付面積を基本面積で割った値を示したものである。この図において、100 %を超えていれば、現在の作付面積が基本面積よりも大きいこと、すなわち、他の作物から当該作物への作付転換が進んでいることを表している。逆に 100 %より小さい場合、当該作物から他の作物への転換が行われていることになる。第 8 図によると、とうもろこしや大豆は 100 %を超えており、他作物からの転換が進んでいる一方で、大麦、米、綿花、小麦等は 100 %を大きく下回り、現在の作付面積の方が基本面積よりも小さくなっている。このような状況は、作付転換が可能な耕地条件を前提とすると、米や綿花に係る高い面積単価の直接支払いを受け取りながら、高価格のとうもろこしや大豆を作って、より収益を上げるように生産者が行動していることを意味している。

なお、直接支払い、CCP および ACRE の受給者には、保全や湿地保護のクロス・コンプライアンスの義務が課せられている。環境保護団体等からは、これらのプログラムが廃止された場合の環境保全活動への影響を懸念する声があがっていた。



第 8 図 主要作物別の基本面積に対する作付面積の割合

資料 : USDA/FSA, DCP/ACRE State Enrollment Data, USDA/NASS, Planted Acres.

3) 農業保険

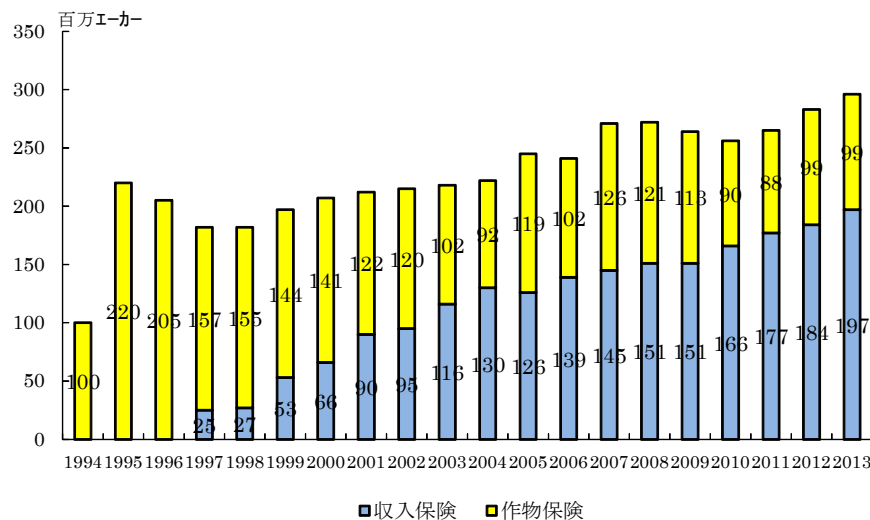
アメリカでは、第 1 表に示すとおり、農業保険として、自然災害等による収量の減少を保証する作物保険プログラムと収量の減少または価格の低下による収入の減少を保証する収入保険プログラムが任意加入制により実施されている。

第 1 表 農業保険プログラムの対象リスクと対象品目

プログラム	保険対象リスク	保険対象品目
作物保険 (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	上記自然災害等による収量の減少、価格の低下のいずれか、または、その両方による収入の減少	・とうもろこし、グレインソルガム、 小麦、大麦、米、大豆、なたね、 ひまわり、綿花、ポップコーン ・豆類 ・果樹等（チェリー、いちご、ネーブル、 ペカン等）

出典：筆者作成。

農業保険の加入面積は、第 9 図に示すとおり、1997 年から 2008 年まで増加し、その後多少減少したが、2010 年から再び増加しており、農業保険の面積加入率は 85 %を超えているといわれている。収入保険の加入面積はほぼ毎年増加しており、加入面積に占める収入保険の割合は3分の2となっている。第 2 表に示すとおり、主要 4 作物についても、面積加入率は 85 %を超え、加入面積に占める収入保険シェアも 8 割を超えており、農業保険、特に収入保険は農業者にとってきわめて重要なリスク管理手段となっている。



第 9 図 農業保険加入面積の推移

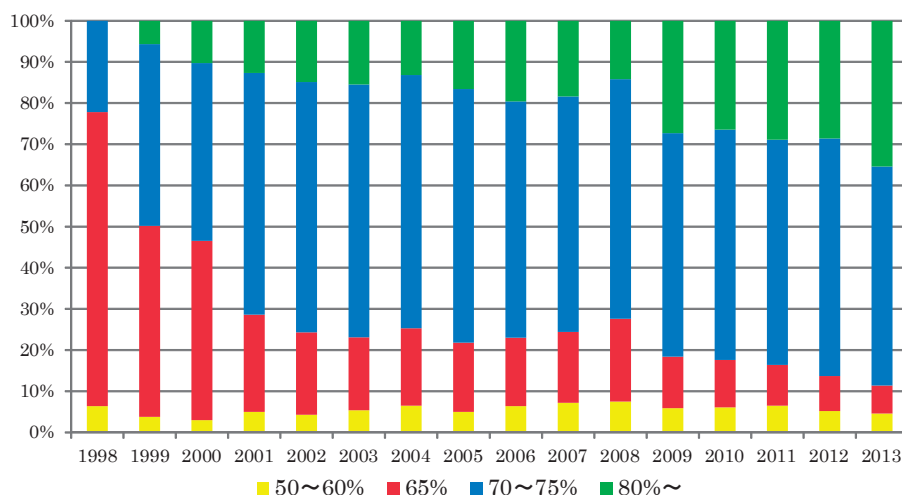
資料：USDA/RMA, *Summary of Business as of 05-12-2014*. 以下、第 2 表、第 10 図および第 11 図において同じ。

第2表 主要作物の面積加入率と収入保険シェア

(単位：％)

	2010年		2011年		2012年		2013年	
	面積加入率	収入保険 シェア	面積加入率	収入保険 シェア	面積加入率	収入保険 シェア	面積加入率	収入保険 シェア
とうもろこし	83.4	84.3	85.1	86.7	83.8	88.2	88.8	90.9
綿花	94.7	70.6	95.0	67.9	94.6	74.4	96.2	78.2
大豆	84.5	83.0	84.9	84.9	84.5	86.4	88.0	89.2
小麦	85.9	76.8	88.0	80.2	83.5	83.0	86.4	84.8

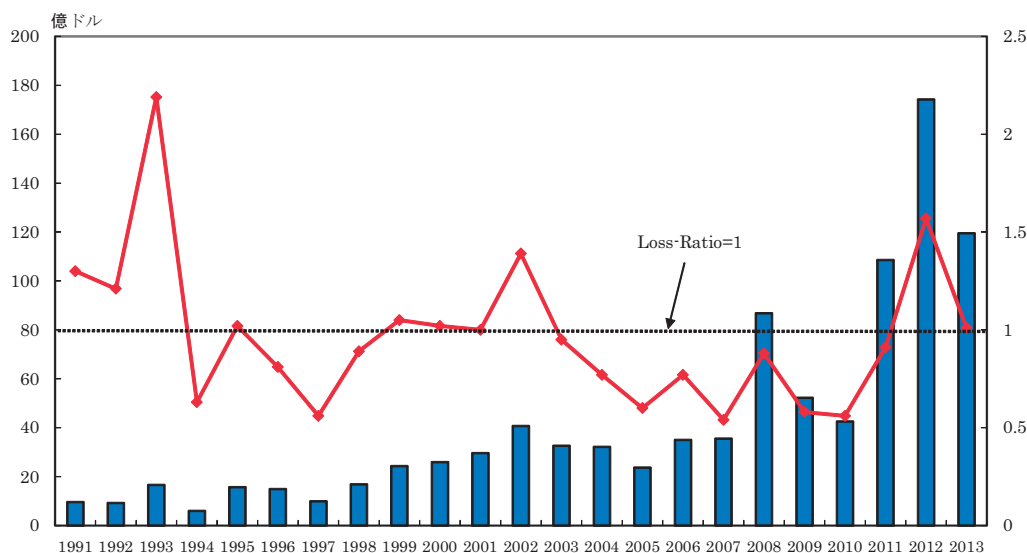
では、農業保険、特に収入保険によって、収入が減少した場合の減少分がどの程度まで保証されているのであろうか。第10図に、保証水準別の収入保険加入面積割合の推移を示した。2000年の制度改正により保険料補助率が大幅に引き上げられる以前は、保証水準65％（控除割合、いわゆる足切り割合が35％）が保険料率と保険料補助率のバランスからみて最も有利であったため、1998年には、加入面積の7割以上で65％の保証水準が選択されていた。しかし、保険料補助率が引き上げられた2001年以降は70％以上の保証水準を選択する割合が高まっている。2013年には、70～75％を選択する割合が53％、80％以上を選択する割合が35％となっており、選択保証水準の平均は74％である。したがって、収入保険加入者はある年の収入が基準収入の26％を超えて低下した場合に保険金が支払われるものの、基準収入の26％に相当する足切り部分の収入の減少に対しては加入者自らが負担しなければならない。



第10図 保証水準別の収入保険加入面積の割合

次に、支払いの状況を、第11図によりみておこう。2003年から2011年まで Loss-Ratio（保険金を保険料で割ったもの）は1を下回り、保険収支は良好な状態で推移してきた。しかしながら、2012年、2013年と連続して Loss-Ratio は1を超えている。特に、2012年は、大干ばつ等による収穫量の減少に加えて収穫時の先物価格が高騰し、「価格上昇に伴い収入保証額が増加する」というアメリカの収入保険に特有な仕組みのため、収入保険

の支払額が増大した結果、174 億ドルにのぼる保険金が支払われ、Loss-Ratio も 1.57（収入保険の Loss-Ratio は 1.72）となった。また、2013 年にも収穫時の農産物価格が低下したため、120 億ドルの保険金が支払われた。



第 11 図 保険金と Loss-Ratio の推移

このように、収穫量や収入の状況に応じた保険金の支払いが迅速に行われていることから、近年農業保険に対する農業者の評価は高まっている。一方で、2013 年の保険金額は、10 年前の 2004 年の 2.6 倍の水準にまで増加しており、自然災害の頻発や価格の乱高下は、多額の保険金支払いに直結するため、保険会社にとって再保険の重要性が増してきている。

4) 栄養プログラム

栄養プログラムは、子供や低所得の成人に対して、食料や食料購入手段の提供、栄養教育を行うために実施されている。2013 年度には 15 の栄養・食料プログラムに対して 1,087 億ドルが支出されており、実にアメリカ人の 5 人に 1 人が 1 つ以上のプログラムに参加しているといわれている。15 のプログラムのうち、補完的栄養援助プログラム (SNAP : Supplemental Nutrition Assistance Program)、全国学校昼食プログラム、女性・乳児・幼児のための特別補完的栄養プログラム、子供・成人ケア食料プログラム及び学校朝食プログラムの 5 つで支出総額の 95 % を占める。第 3 表に、この 5 つのプログラムの 2013 年度の実績を示した。

受給者数および支出額が最も多い SNAP は、1964 年創設されたフードスタンプ・プログラムが 2008 年農業法において名称変更されたものである。SNAP は、低所得層の栄養状態改善のため、食料購入に充てる給付金を EBT (Electronic Benefit Transfer) カードにより交付する制度である。全国 24.6 万店（うちコンビニエンスストア 40%、スーパー

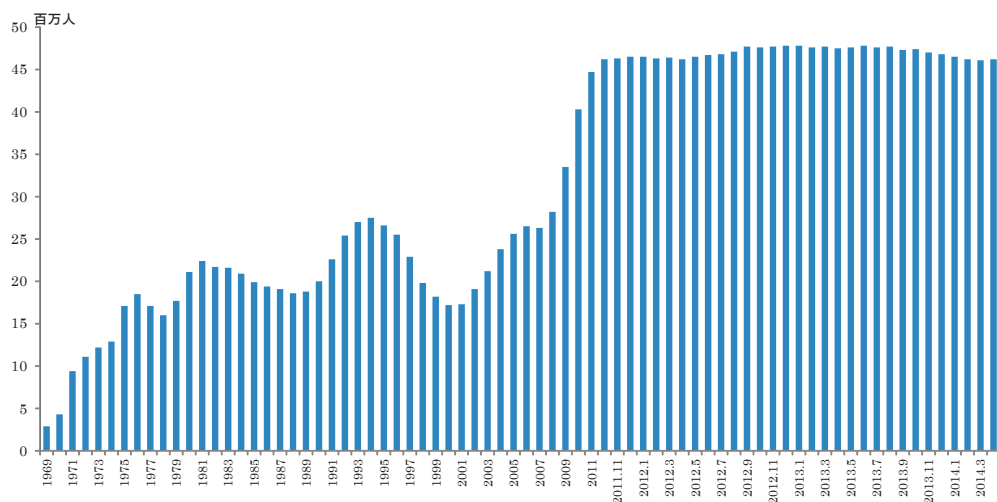
マーケット 15%) で食料品 (酒・タバコ・薬品・外食は対象外) を購入することができる。

第 3 表のとおり、月額 1 人当たり給付額は 133 ドル、1 世帯当たりでも 275 ドルと金額的に大きいものではないが、対象者が 4,700 万人以上いるため、支出額が 799 億ドルに達している。SNAP の受給者数は、第 12 図に示すとおり、2008 年 9 月のリーマンショックによって急増し、2012 年 12 月には 4,779 万人にまで増加したが、それ以降横ばいないしは微減で推移し、2014 年 7 月には 4,649 万人となっている。それでも国民の 7 人に 1 人は SNAP の受給者ということになる。

第 3 表 主な栄養プログラムの実績

補完的栄養援助プログラム	月平均参加者数 1 人当たり月平均給付額 1 世帯当たり月平均給付額 年間支出額	4,764万人 133ドル 275ドル 799億ドル
女性・乳児・幼児のための特別補完的栄養プログラム	月平均参加者数 1 人当たり月平均給付額 年間支出額	866万人 43ドル 65億ドル
全国学校昼食プログラム	1 日平均参加者数 年間支出額	3,067万人 122億ドル
学校朝食プログラム	1 日平均参加者数 年間支出額	1,320万人 35億ドル
児童・成人ケア食料プログラム	参加者数 年間支出額	367万人 30億ドル

資料：USDA/FNS, <http://www.fns.usda.gov/data-and-statistics>. 第 12 図において同じ。



第 12 図 SNAP受給者数の推移

栄養プログラムについては、支出額の水準に加えて、SNAP における trafficking と呼ばれる不正 (EBT カードによる給付金を現金で受け取ること。たとえば他人へのカードの譲渡や購入した食料品の売却等の方法がある。) やプログラムの重複等も問題となっている。また、栄養プログラムといいながらも、果たして健康状態の改善にどの程度役立つ

ているのか、たとえば、どれだけ肥満が抑制されているのかといった政策効果の検証は必ずしも十分とはいえない状況であると思われる。

5) 保全プログラム

アメリカの保全プログラムは、耕作地の拡大等による土壌流出、農薬の多投による地下水の汚染等により浮上してきた環境問題に対処するため、1985 年農業法において初めて導入された。

現在実施されているプログラムを分類すると、農地活用型 (Working land) と農地休耕型 (Land retirement) の 2 つのタイプが中心となっている。このうち、農地活用型の代表的なプログラムは、EQIP (Environmental Quality Incentives Program) と CSP

(Conservation Stewardship Program) である。EQIP は、自発的に土壌、水質、大気等の環境保全的農業を実施する者と契約 (1 ～ 10 年間) を締結し、契約者に奨励金と費用 (75% まで) を支払うもので、1 戸当たり総受取額の上限は 6 年間で 30 万ドルである。支出額の 60% は畜産農家向けに留保される。

また、CSP は、土壌、水質、大気、エネルギー、動植物の生息地およびその他の保全と改善を推進する農業活動に係る技術支援と費用負担を行うもので、実施期間は 5 年間でその間の受給上限額は 20 万ドルである。CSP の採択に当たっては、既に一定の保全活動を行っており、さらに 1 つ以上環境に配慮した保全活動を行う必要がある。

農地休耕型の代表は CRP である。CRP は、土壌浸食を起こしやすい農地や環境的に脆弱な農地の所有者と、10 ～ 15 年間の保全的利用契約を結び、所有者に対して、借地料の支払い、土壌保全経費の一部 (50 % 以下) 助成を行う制度である。先に述べたように、CRP は、中小・零細規模の農業者の安定的な収入源となっている。

(4) 2014 年農業法制定の背景のまとめ

農業歳出に対する削減圧力がかつてないほど強い中で、新農業法の検討に当たって、農業者・農業関係者や議会は、歳出削減のため、直接支払いの廃止を決断する代わりに、強力なセーフティネットの構築を最優先課題に据えた。というのも、農業者・農業関係者は高水準の農産物価格を長期わたって維持できるかどうかについて非常に懐疑的であり、何とか現在の高い収入水準を確保するための手段を確保したいと考えたためである。そのためには、現行プログラムの CCP や ACRE では不十分であると判断し、それらに代わる制度が検討された。

検討の前提として、農業保険が最も優先順位の高いセーフティネットとして支持を受けた。その理由として、①高い加入率の下、迅速な保険金支払いや資金借り入れの担保機能を通じて、経営安定に寄与していること、②農業保険は歳出削減に貢献済みであること (既に 10 年間で合計 120 億ドルの削減を決定) があげられる。しかしながら、農業保険の平均的な保証水準は 74 % であり、保険ではカバーできない軽微な収入損失への対

応が強く求められた。このような農業保険を中心としたセーフティネットの構築は、主にとうもろこしや大豆の生産を中心とした北部の考え方であった。

これに対して、安定した収入を保証する助成措置であった直接支払いが廃止され、主要作物の綿花、米および落花生について高価格を享受できない南部の農業者には、一定の価格を保証するタイプのセーフティネットが選好された。さらに、WTO パネルの裁定に対応して、南部の主要作物である綿花に関するプログラム改革を 2014 年農業法で実施することがブラジルの報復措置を回避するために不可欠であった。

特筆すべきは、2014 年農業法案の審議に当たっては、下院の共和党を中心に、栄養プログラムの大幅な削減が強硬に主張されたことであり、聖域とされた SNAP についても歳出削減が不可避な状況となった。

2. 2014 年農業法の概要

(1) 2014 年農業法をめぐる審議の状況

2008 年農業法の期限が 2012 年 9 月 30 日であったが、厳しい財政事情中で、当時の下院農業委員会のピーターソン(C.Peterson)委員長（民主党・ミネソタ州）が農業法案の起草ため、いち早く動き始めた。農業法の慣例として、上院と下院の農業委員長が交互に法案起草の主導的な役割を果たすこととなっており、2012 年農業法については下院が主導する立場であった。ピーターソン委員長は 2011 年中の農業法起草を目指しており、下院は、2010 年 4 月下旬から意欲的に公聴会を開催した。上院もそれに続いて 6 月下旬から公聴会を開始した。

しかしながら、2010 年 11 月の中間選挙により、上院では民主党がかりうじて過半数（51 議席）を維持したものの、下院では厳格な歳出削減を掲げる Tea Party が支持する議員が躍進する等共和党が過半数を大きく上回った（共和党は 179 議席から 242 議席、民主党は 256 議席から 193 議席）。

その結果、両院の農業委員長が交代することになり、下院農業委員長には共和党のルーカス(F.Lucas)議員（オクラホマ州）、上院農業委員長には、民主党のスタベナウ(D.Stabenow)議員（ミシガン州）が就任した。そして下院農業委員会には、農業にはそれほど知見を有していない多数の新人共和党委員が配置された。

下院では、ルーカス委員長の下で、2011 年 4 月 21 日から政策効果を検証するためのヒアリング(Audit hearing)を 11 回実施する等農業法起草に向けての準備を行っていたが、同委員長は 2012 年には財政状況が変化する可能性もありうるとの期待から 2012 年に農業法を起草する意向であるとみられていた。これに対して上院も 5 月 26 日からヒアリングを 7 回実施開始し、スタベナウ委員長の方は 2011 年中に農業法を起草することを考えていたようである。

2012 年に入って、第 4 表のとおり、2012 年農業法の審議は上院から開始された。4 月 26 日に農業委員会を通過後、本会議の審議では多くの修正案が提出されたものの、6 月 21 日に法案が可決された。本会議の採決では、反対票を投じた 35 名のうち 30 名は共和党であり、また、南部選出議員 34 名のうち 20 名が法案に反対し、歳出削減や直接支払いの廃止に対する共和党議員あるいは南部選出議員の不満が現れた投票結果となった。

一方、下院では、7 月 12 日に法案が農業委員会で可決されたものの、2008 年農業法が期限切れとなる 9 月 30 日までに、本会議で農業法案の審議・採決を行うことができなかった。このため、2008 年農業法は 10 月 1 日から 12 月 31 日まで短期間延長され、さらに、2013 年 1 月 2 日、両院において、同法が 1 年間延長されて、2013 会計年度および 2013 年産作物に対して 2008 年農業法が適用されるように措置された。

2013 年になって、まず 5 月 14 日に上院農業委員会で、翌 15 日に下院農業委員会で、それぞれ 2013 年農業法案が可決された。その後、上院では 6 月 10 日に本会議で法案 (S.954) が可決されたものの、6 月 20 日の下院本会議では、農業法の歴史で初めて、賛成 195、反対 234 で農業法案 (H.R.1947) が否決された。下院では、否決された H.R.1947 から栄養プログラムを除いた部分の法案 (H.R.2642) が 9 月 19 日に可決され、さらに、栄養プログラムへの歳出を大幅に削減する法案 (H.R.3102) が可決されたが、いずれも、賛成と反対の票数差はわずかであった。

両院協議会で両院の法案の調整を行うため、H.R.2642 と H.R.3102 が統合された H.R.2642 を下院案とし、上院案の S.954 との調整が開始された。しかしながら、両院協議会による協議の内容が全く公表されないまま年を越え、ようやく 2014 年 1 月 27 日に両院協議会の合意案が公表され、下院本会議において 1 月 29 日、上院本会議では 2 月 4 日に超党派による賛成多数で 2014 年農業法案が可決された。ただちに大統領に送付され、2 月 7 日の大統領の署名をもって、2014 年農業法が成立した。2010 年 4 月の最初の公聴会から成立まで約 4 年が経過したことになる。

第 4 表 2014年農業法の主な審議状況

上 院		下 院	
2012. 4.26	農業委員会可決：S.3240 (16対5)	2012. 7.12	農業委員会可決：H.R.6083 (35対11)
2012. 6.21	本会議可決：S.3240 (64対35)		
2013. 1. 2	2008年農業法を1年延長	2013. 1. 2	2008年農業法を1年延長
2013 .5.14	農業委員会可決：S.954 (15対5)	2013. 5.15	農業委員会可決：H.R.1947 (36対10)
2013. 6.10	本会議可決：S.954 (66対27)	2013. 6.20	本会議否決：H.R.1947 (195対234)
		2013. 7.11	本会議可決：H.R.2642 (栄養条項除く) (216対208)
		2013. 9.19	本会議可決：H.R.3102 (栄養条項) (217対210)
		2013. 9.28	H.R.2642とH.R.3102をH.R.2642へ統合
2014. 1. 27 両院協議会がS.954とH.R.2642を調整した合意案を公表			
2014. 2. 4	本会議・両院協議会案可決 (68対32)	2014. 1.29	本会議・両院協議会案可決 (251対166)

出典：CRS (14) を参考に筆者が作成。

(2) 2014年農業法の構成と支出予測

2014年農業法は、第5表に示すように、12章から構成されており、財源としての租税関係の規定等が置かれていた2008年農業法の特別な構成から、従来ベースの構成に戻ったといえる。

第5表 2014年農業法の構成

章	2002年農業法	2008年農業法	2014年農業法
1	農産物プログラム	農産物プログラム	農産物プログラム
2	環境保全	環境保全	環境保全
3	貿易	貿易	貿易
4	栄養プログラム	栄養プログラム	栄養プログラム
5	信用	信用	信用
6	農村開発	農村開発	農村開発
7	試験研究	試験研究	試験研究
8	森林	森林	森林
9	エネルギー	エネルギー	エネルギー
10	その他	園芸作物及び有機農業	園芸作物
11		家畜	農業保険
12		農業保険	その他
13		商品先物	
14		その他	
15		貿易及び税に関する規定	

出典：筆者作成。

では、歳出削減への貢献が強く求められた2014年農業法によって、2014年から2023年までの10年間でどの程度歳出が削減されることになったのであろうか。第6表は、議会予算局（CBO）が作成した2013年5月時点でのベースライン（現行の2008年農業法が継続した場合の支出予測）と2014年農業法の施行による歳出予測額を比較して、歳出削減額を求めたものである。

両院協議会で合意された2014年農業法の下では、10年間でベースラインに対して、165億ドルの歳出が削減されると見込まれている。これに対して、合意前の下院案および上院案による歳出削減額は、それぞれ518億ドル及び178億ドルであり、下院案と上院案の削減額には大きな開きがあった。これは、最大の争点であった栄養プログラムの削減額の違いを反映したものであり、下院案の栄養プログラムの削減額が390億ドルであるのに対して、上院案の削減額はわずか39億ドルにすぎなかった。合意案では栄養プログラムの削減額は80億ドルとなり、上院案に近い形で決着した。

一方で、農産物プログラムと農業保険に対する対応は、下院、上院ともにほぼ同じである。第6表に示すように、下院案、上院案ともに、直接支払い、CCPおよびACREの廃止により生み出された「財源」の半分（下院案463億ドルのうち234億ドル、上院案471億ドルのうち237億ドル）を新しいセーフティネット・プログラムの創設に活用し、残りを歳出削減のための財源や農業保険の拡充に用いることが提案されていた。合意案で

は、新しいセーフティネット・プログラムに係る歳出額が下院案や上院案よりも多くなっている（272 億ドル）。

以下では、2014 年農業法のうち、農業者の経営安定のための農産物プログラムと農業保険を中心にその概要を整理する。

第 6 表 2014年農業法の歳出予測

(単位：億ドル)

	CBO	CBOベースラインとの比較		
	ベースライン	下院案	上院案	合意案
農産物プログラム	588	-187	-174	-143
直接支払い・ CCP・ACREの廃止		-463	-471	-471
新しいセーフティ ネットの創設		234	237	272
環境保全	616	-48	-35	-40
栄養	7,644	-390	-39	-80
農業保険	841	89	50	57
その他	40	18	21	40
支出合計	9,729	-518	-178	-165

資料：CBO (10) ,CRS (12) および CRS (13) .

注. 歳入に係る分は除く.

(2) 農産物プログラム

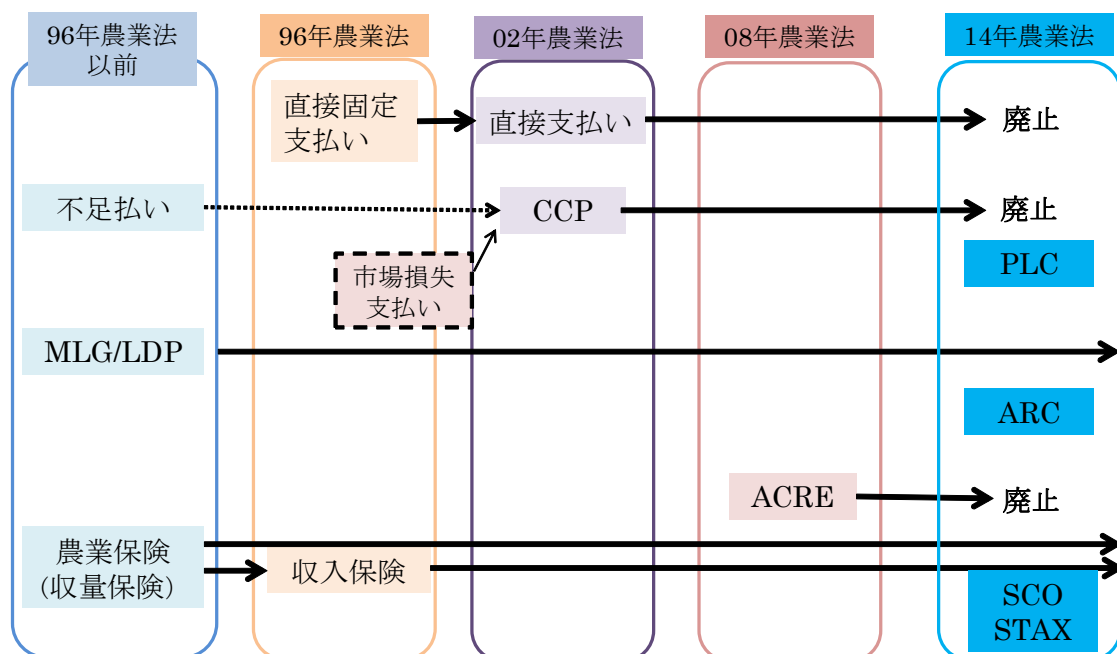
1) プログラムの廃止と新設

第 13 図に 1996 年農業法以降の主な経営安定対策の変遷を示した。2014 年農業法では、1996 年農業法で導入された直接支払い、2002 年農業法から実施されてきた CCP、そして 2008 年農業法で創設された ACRE は廃止された。そして、新たなセーフティネット・プログラムとして、PLC (Price Loss Coverage) と ARC (Agricultural Risk Coverage) が創設され、農業保険においても、PLC とリンクした SCO (Supplemental Coverage Option) が導入された。

これまで綿花は、穀物・油糧種子と同様に、直接支払い、CCP および ACRE の対象である「covered commodity」として取り扱われてきた。しかしながら、ブラジルの WTO 提訴問題に対応するため、綿花は PLC および ARC の対象となる covered commodity から除外された。その代わりに、2014 年農業法の下で、綿花については、従来からの MLG/LDP と、新たに導入された綿花のための農業保険である STAX (Stacked Income Protection Plan) によって経営安定が図られることになった。

また、酪農関係では、生乳不足払いが廃止され、代わりに保険方式に類似した酪農マージン保護が導入されることになった。

このほか、2008 年農業法で導入された 5 つの災害プログラムは、2012 年 9 月 30 日（2011 会計年度末）に期限切れとなっていたが、SURE（Supplemental Revenue Assistance Payments）は廃止されたものの、畜産等に対する 4 つの災害プログラムが、恒久プログラムとして 2014 年農業法に規定された。



第 13 図 アメリカの主要な経営安定対策の推移

出典：筆者作成。

2) PLC

PLC は、対象作物の販売年度の平均価格（MYA 価格）が基準価格（Reference Price）を下回るとき、支払いが行われる不足払い型のプログラムであり、従来の CCP と類似した価格変動に対応する制度である。

PLC の支払額は、基準価格と MYA 価格の差を支払率（Payment Rate）とすると、支払率に支払単収と支払面積を乗じて得られる額である。支払率は、基準価格から、MYA 価格とローンレートのいずれか大きい方を引いて計算される。

基準価格は、第 7 表のとおり対象作物ごとに農業法において全国一律に定められており、2008 年農業法の CCP の目標価格よりは高く設定されている。MYA 価格は、当該作物の販売年度の 12 ヶ月間の全国平均価格である。たとえば、とうもろこしや大豆の 2014 販売年度は 2014 年 9 月から 2015 年 8 月までであり、作物ごとに販売年度は異なっている。

支払率を求める式から明らかなように、PLC においては、ローンレートが MYA 価格の下限となっていることから、MYA 価格がどんなに低下しても、最大支払率は基準価格とローンレートの差となる。たとえば、とうもろこしのローンレートは 1.95\$/bu なので、

とうもろこしに関する PLC の最大支払率は、 $3.70-1.95=1.75\$/bu$ である。

第 7 表 主な作物のPLC基準価格

	CCP 目標価格(A)	PLC 基準価格(B)	B/A (%)
とうもろこし (bu)	2.63	3.7	141
大豆 (bu)	6.0	8.4	140
小麦 (bu)	4.17	5.5	132
米 (cwt)	10.5	14.0	133
ソルガム (bu)	2.63	3.95	150
大麦 (bu)	2.63	4.95	188
ピーナツ (short ton)	495	535	108
レンズ豆 (cwt)	12.81	19.97	156
ひよこ豆 (cwt)	10.36	19.04	184

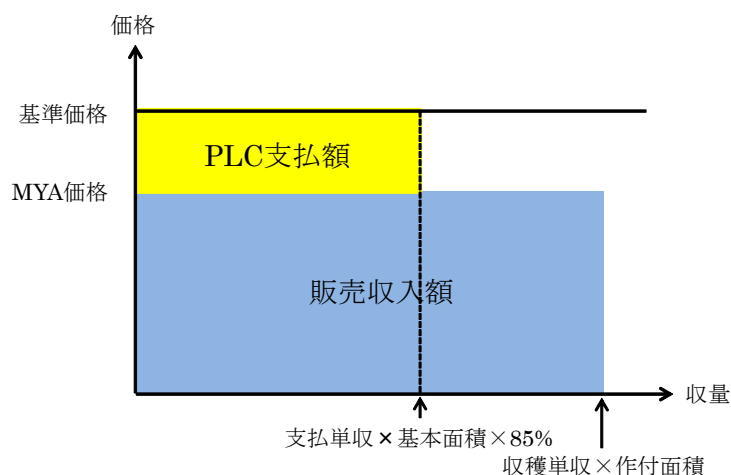
出典：筆者作成.

支払単収については、農場所所有者が、2008 年農業法の CCP の支払単収をそのまま適用するか、2008 年から 2012 年まで 5 年間の平均単収の 90%に更新するかのいずれかを選択し、選択した方の単収が用いられる。また、支払いに係る面積については、当該作物の作付面積ではなく、基本面積の 85 %が用いられる。

PLC の支払額は、これらの支払要素を用いて、

$$\text{支払額} = \text{支払率} \times \text{支払単収} \times (\text{基本面積} \times 85\%)$$

となる。この式のうち、支払率に上限があり、支払単収と基本面積は一定であるから、計算される支払額にも上限があることになる。PLC による支払いのイメージを第 14 図に示した。



第 14 図 PLCの支払いイメージ

出典：筆者作成.

3) ARC

ARC は、実際の収入が基準収入の 86%よりも低下するような軽微な収入減少 (shallow loss) に対して、基準収入の 10%を上限に補てんするプログラムで、郡ベースの補てん方式と個人ベースの補てん方式のいずれかを選択することができる。2008 年農業法の ACRE に類似した収入変動に対応した制度であるが、州ベースと農業者ベースの両方の基準を満たさなければ支払いが行われず支払機会が少ないこと、支払額の計算も複雑でわかりにくかったこと等、ACRE について指摘されていた問題点がかなり改善された仕組みとなっている。

(i) 郡ベース ARC

郡ベース ARC は、作物別 (commodity by commodity) に加入し、作物ごとの郡ベースの実収入額が基準収入額の 86%を下回るときに、支払いが行われる。なお、郡ベースの ARC が作物別に加入できることから、ある農場に複数の対象作物が生産されている場合には、作物ごとに PLC か、郡ベース ARC かを選択することができる。

郡ベース ARC の基準収入額は、MYA 価格の 5 中 3 年平均に、郡単収の 5 中 3 年平均を乗じた額である⁽⁵⁾。このとき、ある年の MYA 価格が PLC の基準価格を下回るときには、当該 MYA 価格は基準価格に置き換えられる。このため、ARC の基準収入額を設定する場合に、PLC の基準価格が最低価格として機能することになる。また、ある年の郡単収が T 単収×70%を下回るときは、当該郡単収は T 単収×70%に置き換えられる。T 単収とは農務省によって定められた当該郡の平均単収である。

このように、ARC の基準収入額は、過去 5 年間のうち 2 年以上大幅な価格や収量の低下が生じた場合であっても、大きく落ち込まないように措置されている。基準収入額の計算事例を第 8 表に示した。

第 8 表 郡ベースARCの基準収入額の計算事例（とうもろこし）

年度	MYA価格 (ドル)	郡単収 (ブッシェル)
2009	3.70	186.0
2010	5.18	169.5
2011	6.22	159.6
2012	6.89	109.5
2013	4.50	188.0
5中3年平均	5.30	171.7
基準収入額	910	

出典：Coppess (16) から引用。

注. 太字は 5 中 3 年平均の計算に用いたデータを示す。なお、2009 年度の MYA 価格は 3.55 ドルで、PLC の基準価格を下回っていたので、基準価格の 3.70 ドルに置き換えられている。

郡ベース ARC では、実収入額は郡の収穫単収に当該年度の MYA 価格を乗じた額である。

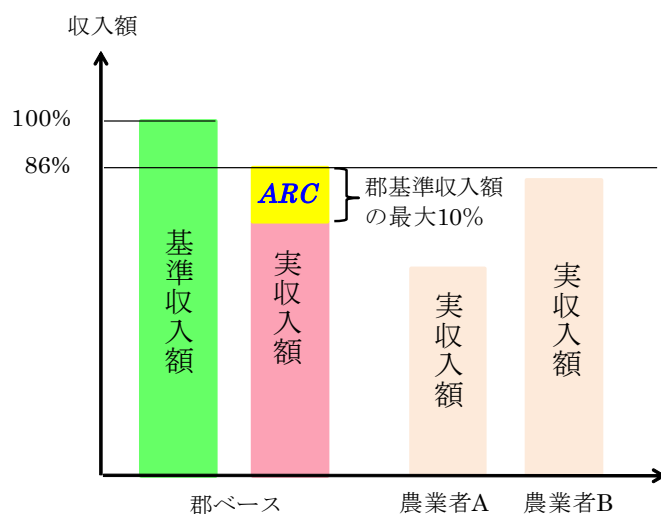
基準収入額の 86 %を収入保証額とすると、郡ベース ARC の単位面積当たりの支払率（金額）は、「収入保証額－実収入額」と「基準収入額× 10 %」のいずれか小さい方の額となる。したがって、実収入額が大きく減少した場合には、基準収入額の 10 %が支払率の上限となる。

郡ベース ARC の支払対象面積は、基本面積の 85 %であるから、

支払額＝支払率×（基本面積× 85%）

によって計算される金額が支払われる。支払率に上限があり、基本面積は一定だから、PLC の場合と同様に、ARC の支払額にも上限がある。

第 15 図に郡ベース ARC の支払いのイメージを示した。支払率，すなわち基本面積当たり ARC 支払額は、当該郡の郡ベース ARC の加入者全員について同じである。農業者 A については、実収入額が低く、ARC による支払いを受け取っても、十分な収入額が確保できるとは限らない。農業保険に加入する等によって、別途収入の補てんを図る必要がある。農業者 B については、ARC の支払いを受け取ることによって、郡の基準収入額の 86 %を超える収入を確保することができる⁽⁶⁾。



第 15 図 郡ベースARCの支払いのイメージ（基本面積当たり支払額）

出典：筆者作成。

（ii）個人ベースARC

個人ベース ARC は、当該農場で作付けしているすべての対象作物について加入する whole-farm 方式である。したがって、作物ごとに PLC や郡ベース ARC を選択することはできない。

個人ベース ARC では、全作物からの実収入額の合計が基準収入額の 86%を下回るとき

に支払いが行われる。

個人ベース ARC の基準収入額は、上述の郡ベース ARC と同様の手順で作物別の基準収入額を計算し、それを当該年の各作物の作付面積でウェイトづけして合計したものである。ある作物について、ある年の MYA 価格が PLC の基準価格を下回るときには、当該 MYA 価格は基準価格に、ある年の単収が T 単収 ×70%を下回るときには、当該単収は T 単収 ×70%に置き換えられる。

具体的な手順は以下のとおりである。

- ① 対象作物ごとに、個人単収 × MYA 価格により過去 5 年分の収入額を求め、5 中 3 年平均の収入額を計算する。
- ② 当該作物の作付面積を全作物の作付面積で割って、当該作物のウェイトを計算する。
- ③ 作物ごとに、①で求めた 5 中 3 年平均の収入額に、②で求めた作付面積ウェイトを乗じたものを計算し、全作物について合計して、個人ベース ARC の基準収入額を求める（基準収入額 = Σ (5 中 3 年平均収入 × 作付面積ウェイト)）。

とうもろこしを 60 エーカーと大豆を 40 エーカーを生産する農業者が個人ベース ARC を選択した場合の基準収入額の計算事例を第 9 表に示した。

第 9 表 個人ベースARCの基準収入額の計算事例

	とうもろこし(60エーカー)			大豆 (40エーカー)		
年度	MYA価格 (ドル)	個人単収 (ブッシェル)	収入額 (ドル)	MYA価格 (ドル)	個人単収 (ブッシェル)	収入額 (ドル)
2009	3.80	186.2	708	9.59	54.0	518
2010	5.20	171.3	891	11.30	58.5	661
2011	6.25	160.6	1,004	12.50	56.0	700
2012	6.87	110.7	761	14.40	52.3	753
2013	4.56	189.3	863	12.70	57.0	724
5中3年 平均収入額			838			695
基準収入額	$838 \times 0.6 + 695 \times 0.4 = 781$					

出典：Coppess (16) の事例を筆者が一部修正して作成。

注. 太字は 5 中 3 年平均の計算に用いたデータを示す。

個人ベース ARC の実収入額は、

作物ごとの実収入額 = 収穫単収 × MYA 価格
に作付面積ウェイトを乗じて合計した

実収入額 = $\Sigma \{ (\text{収穫単収} \times \text{MYA 価格}) \times \text{作付面積ウェイト} \}$
である。

基準収入額の 86 %を収入保証額とすると、個人ベース ARC の単位面積当たりの支払率（金額）は、「収入保証額－実収入額」と「基準収入額 × 10 %」のいずれか小さい方

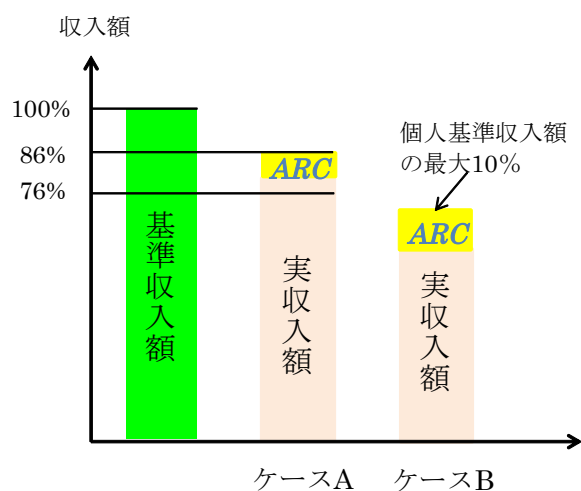
の額である。郡ベース ARC と同様に、実収入額が大きく減少した場合には、基準収入額の 10 %が支払率の上限となる。

個人ベース ARC の支払対象面積は、基本面積の 65 %であるから、

支払額＝支払率×支払単収×（基本面積× 65%）

によって計算される金額が支払われることになる。

第 16 図に個人ベース ARC の支払いのイメージを示した。ケース A では、実収入額が基準収入額の 86 %を下回っているが、76 %を上回っているので、支払率は、収入保証額と実収入額の差である。この支払いによって、支払単収に基本面積の 65 %を乗じた数量に対しては、基準収入額の 86 %の収入が保証される。これに対して、ケース B では、実収入額が基準収入額の 76 %をかなり下回る水準にまで低下している。この場合、支払率は上限の基準収入額の 10 %となる。このようなケースでは、図からも明らかなように、個人ベース ARC の支払いだけでは、十分な収入補てんが図ることができない。このため、たとえば保証水準 75 %以上の収入保険に加入する等により、別途収入減少対策を講じておく必要があろう。



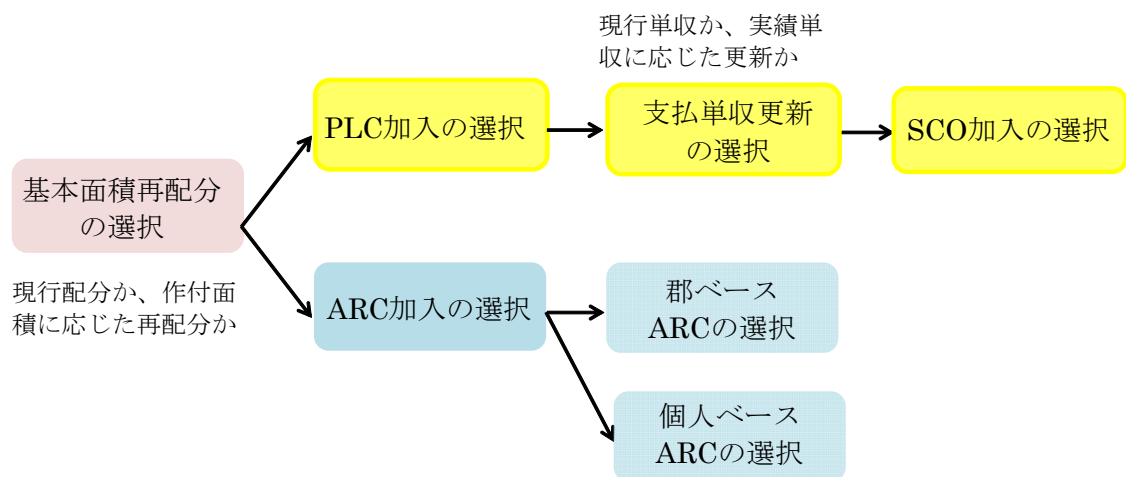
第 16 図 個人ベースARCの支払いのイメージ（基本面積当たり支払額）

出典：筆者作成。

4) PLCとARCの加入選択等に係る意思決定

2014 年農業法の下で、農業者は、2014 年 11 月 17 日から 2015 年 3 月 31 日までに、PLC か ARC のどちらに加入するかを選択しなければならない。その選択は 1 回限りで、2014 年農業法の適用期限内は、選択したプログラムを変更することができない。

ここでは、2) や 3) の記述と重複するものの、PLC と ARC の加入選択等に係る意思決定の流れについて、第 17 図に基づきまとめておくことにする。



第17図 プログラム選択に関する農業者の意思決定フロー

出典：Outlaw（20）の図を参考に筆者が作成。

（i）基本面積の再配分に関する選択

これまでの直接支払いにおいては、現在作付している作物にかかわらず、過去に作付した作物に関する基本面積に応じて支払いが行われてきた。これは、直接支払いがデカップル支払いであるため、当然の取り扱いであった。

ところが、PLCとARCは、基本的には、現在作付けしている作物について、価格の低下や収入の減少が生じたときに支払いを受けるために加入するプログラムであり、支払額の計算には、当該作物の基本面積が用いられる。もしも過去に小麦だけを作付けしており、基本面積のすべてが小麦である農業者は、現在とうもろこしと大豆を作付けしていたとしても、とうもろこしと大豆の基本面積はゼロであるから、PLCに加入していようと、ARCに加入していようと、支払いを受け取ることはできない。

このため、2014年農業法は、2014年9月29日から2015年2月27日までの間に、1回限りで、基本面積の再配分を選択することを認めた。農場所有者は合計の基本面積を増加させることはできないが、

- ① 対象作物ごとの基本面積の現行の配分を維持すること
- ② 対象作物ごとの基本面積を2009年から2012年の作付面積割合に応じて再配分すること

のいずれかを選択することができる。

この基本面積の再配分を考える上で、今後の農産物価格の動向も考慮する必要がある。というのも、農産物価格次第で、2009年から2012年の作物・作付構成とは異なる構成、たとえば現行の基本面積配分と同様の作物・作付構成を採用した方が有利になる可能性があるためである。

なお、綿花はPLCやARCの対象作物ではなくなったため、従来の綿花の基本面積は、

"Generic Base"と称され、基本的にはゼロとカウントされる。しかしながら、プログラムの対象作物が作付けされている場合に限り、当該作物の基本面積にカウントできることとされた。

(ii) 参加プログラムの選択

PLC か ARC のいずれかを選択するときには、FSA（アメリカ農家サービス庁）の農場番号ごとに、生産者（所有者、経営者、地主、小作人等当該農場の利害関係者）が全員一致で、どのプログラムに加入するかを決定しなければならない。期限内に全員一致で選択できない場合には、価格低下や収入減少が生じてても 2014 作物年の支払いは行われず、2015 作物年からすべての作物に PLC が適用される。

PLC を選んだ場合には、農場所有者は、2014 年 9 月 29 日から 2015 年 2 月 27 日までの間に、1 回限りで、支払単収の更新を行うかどうか選択しなければならない。さらに、PLC 加入者は、農業保険に関する追加保証の SCO に加入することを選択してもよい。一方、ARC を選んだ場合には、郡ベースか、個人ベースかの選択を行う。

なお、先に述べたとおり、PLC と ARC の選択に当たって、作物別に異なる選択、とうもろこしについては PLC、大豆について郡ベース ARC という形の選択を行うことが可能である。ただし、個人ベース ARC を選択する場合、当該農場の全作物について個人ベース ARC に加入しなければならない。したがって、PLC と郡ベース ARC の同時選択（適用作物は異なる）は可能であるが、個人ベース ARC と PLC または郡ベース ARC を同時に選択することはできない。

このような PLC と ARC の選択に当たっては、価格の低下を重視するのか、あるいは収入減少を重視するのかという観点に加えて、SCO 活用のメリットにも留意する必要がある。

5) 酪農

2014 年農業法では、酪農に関する経営安定プログラムが抜本的に変更された。これまで実施されてきた飲用乳価不足払い（MILC : Milk Income Loss Contract）と乳製品買上制度（Dairy Product Price Support Program）は廃止され、その代わりに酪農生産者マージン保護プログラム（MPP : Dairy Producer Margin Protection Program）と乳製品供与プログラム（DPDP : Dairy Product Donation Program）が創設された。

(i) MPP の概要

MPP は、乳価の大幅な下落、飼料コストの上昇、その両方の要因によるマージン（全国乳価から飼料コストを差し引いたもの）の低下を補てんするため、加入者の実際のマージンが選択された保証マージンを下回るときに、そのマージン低下分に基準乳量の一定割合を乗じた額を支払うプログラムである。

まず、用語を説明しておこう。飼料コスト（給餌指標）は、とうもろこし価格、大豆ミ

ール価格およびアルファルファ乾草価格を農務省がウエイト付けして計算したものである⁽⁷⁾。基準乳量については、実施初年度の基準乳量は、2011 年、2012 年、2013 年のうち最も多い乳量とし、それ以降は、毎年、前年の基準乳量に全国生産乳量の平均増加率を乗じたものが当該年の基準乳量となる。

加入者は、基準乳量の 25%から 90%までの範囲で MPP の保証対象となる乳量を決定するための保証割合を選択するとともに、100 ポンド当たり 4 ドルから 8 ドルまで、0.5 ドル刻みで保証マージンを決める。

MPP に加入していれば、2 ヶ月ごと（1-2 月、3-4 月、5-6 月、7-8 月、9-10 月、11-12 月）の全国平均マージンが選択された保証マージンを下回るときに支払いが行われる。このとき支払われる額は、

支払額＝（保証マージン－全国平均マージン）×（基準乳量× 1/6）×保証割合
となる。支払額の計算に当たり、1/6 が乗じられているのは、2 ヶ月ごとに支払いの有無が判断されるためである。

MPP の保証を受けるために、加入者は第 10 表に示した保険料（Premium）を支払わなければならない。保証マージンとして 4 ドルを選択した場合の保険料はゼロである。4 ドルを超える保証マージンを選択すると、保証マージンが高くなるにつれて保険料も上昇する。また、基準乳量 400 万ポンドまでは低い保険料、400 万ポンド超の部分に対しては高い保険料が適用される。保険料は、2014 年農業法の適用期限内は変更されないため、「保険数理上公正な保険料」とはいえない（not actuarially fair）。このため、MPP は保険に近いプログラムではあるが、厳密には保険の定義には該当しない。加入者は、毎年、保険料のほか、管理手数料として 100 ドルを納入しなければならない。

第 10 表 MPPの保険料

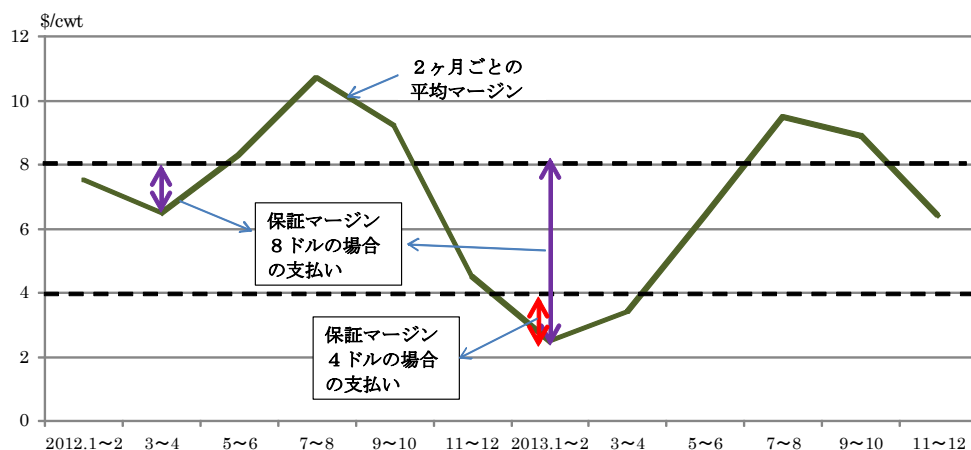
保証マージン (ドル)	保険料 (ドル)	
	400万 ポンド以下	400万 ポンド超
4.0	0	0
4.5	0.010	0.020
5.0	0.025	0.040
5.5	0.040	0.100
6.0	0.055	0.155
6.5	0.090	0.290
7.0	0.217	0.830
7.5	0.300	1.060
8.0	0.475	1.360

出典：筆者作成。

注．2014 年及び 2015 年の 400 万ポンド以下の保険料に対して 25 %割引が適用される。

第 18 図に、MPP による支払いイメージを示した。保証マージンが 4 ドルの場合と 8 ドルの場合では、支払い機会が大きく異なることがわかる。加入者は、平均マージンの推

移と保険料の水準を考慮しながら、自らの経営にとって最も適切な保証マージンを選択する。



第 18 図 MPPの保証マージンと支払いのイメージ

出典：筆者作成。

(ii) DPDPの概要

MPP の下では、保証対象乳量を制限していないため、加入者が乳価の下落は MPP で補てんされることを前提に乳量を大幅に増加させるというモラルハザードが生じる可能性がある。モラルハザードによるものを含め過剰生産による乳価下落対策として、MPP の導入を推進してきた上院案では、過剰が発生する可能性がある場合には、供給制限を実施できる仕組みも合わせて提案されていた。しかしながら、供給管理に批判的な下院側の反対により⁽⁸⁾、供給制限に代わる乳価下落対策として、DPDP が実施されることになった。

DPDP は、2 ヶ月続けて全国平均マージンが 4 ドル未満に低下した場合に、マージンが 4 ドル以上に回復するまで、または 3 ヶ月を超えない期間、農務省が乳製品の買上げを行う仕組みである。

買い上げられた乳製品は低所得者等ため、フードバンクか NPO 組織に供与されることになっており、農務省が在庫として保有することはできない。また、乳価への影響を避けるため、フードバンク等は、供与された乳製品を転売してはならないこととされている。

(3) 農業保険

農業保険については、連邦作物保険法に基づく恒久プログラムであるが、2014 年農業法により、新たに SCO と STAX が創設されるとともに、直接支払い、CCP および ACRE の廃止に伴い、クロス・コンプライアンスが保険料補助の受給要件とされた。

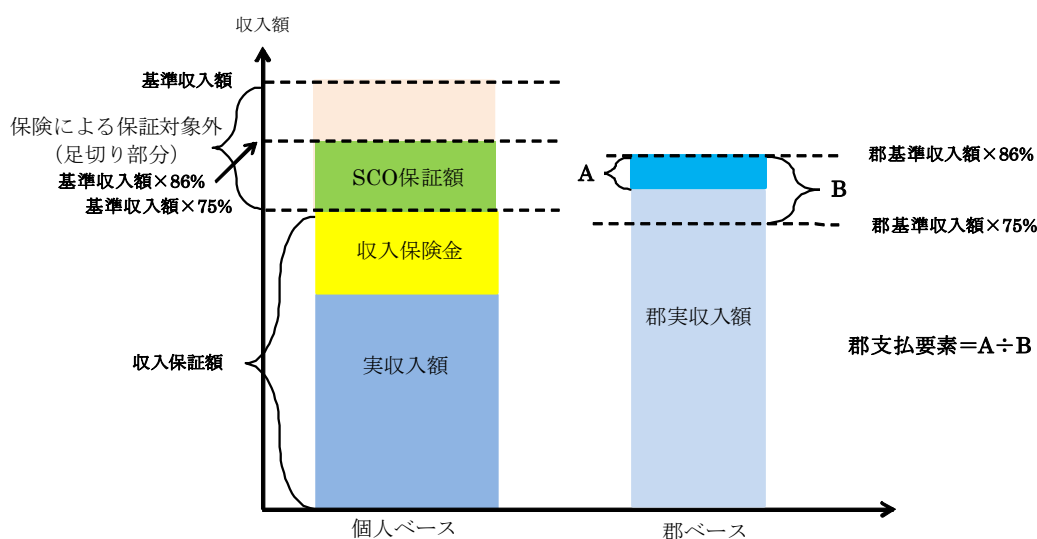
1) SCOの概要

SCO は、農業者が加入する農業保険の控除部分（足切り部分）に対して、地域単位の保険⁽⁹⁾により補てんする仕組みである。

SCO を選択することにより、個人で加入している収入保険または作物保険の保証水準が 86 %まで引き上げられる。そして、郡ベースの実収入または実単収が、郡ベースの基準収入額または基準単収の 86%を下回るとき、最大で 86 %から個人が加入する保険の保証水準までの範囲内で、その減少の程度に応じて、個人ベースで支払われる保険金に加えて、SCO による保険金が支払われる。

SCO の仕組みについて第 19 図により具体的にみておこう。図は、保証水準が 75 %の収入保険の加入者が SCO を選択した場合の保証と保険金の支払いのイメージを示したものである。加入者は、SCO を選択することにより、収入保険の保証水準が 75 %から 86 %に引き上げられる。すなわち、収入保険による保証対象外にまで保証が拡大されるのである（図中「SCO 保証額」）。

まず、個人ベースでみて、実収入額が基準収入額の 75 %より減少しているので、その減少分に対して「収入保険金」が支払われる。



第 19 図 SCOによる保証と支払いのイメージ

出典：筆者作成。

次に、郡ベースの収入の状況を見ると、郡実収入額が郡基準収入額の 86 %を下回っているので、SCO に基づく保険金が支払われることになる。SCO 保険金の額は、SCO 保証額に郡支払要素を乗じた額である。

郡支払要素は、

$$\text{郡支払要素} = \{86\% - (\text{郡実収入額} \div \text{郡基準収入額})\} \div \{(86\% - \text{保険選択保証水準})\}$$

により算出される。選択保証水準は、加入者の収入保険の保証水準であり、この場合 75 %である。郡支払要素は、図中の A を B で割ったものに等しく、1 を上回るときは、1 となる。

SCO による支払額の計算事例を第 11 表に示しておこう。この農業者は、単収と価格の低下による収入減少に対して、保証水準 75 %の収入保険から収入保険金として 1,500 ドル、これに加えて SCO 保険金として 2,187 ドルの合計 3,687 ドルを受け取る。実収入額の 19,560 ドルに 3,687 ドルを加えた 23,247 ドル、基準収入額 (28,080 ドル) の 82.8 %を確保することができる。

SCO は 2015 年から実施され、PLC の加入者だけが選択可能である。選択する場合には、通常の収入保険や作物保険と同様に、保険会社から購入することになる。また、SCO に関する保険料に対しては、65 %の保険料補助率が適用される。

SCO は、実際に加入している農業保険への上乗せ保証となるが、既に高い保証水準 (80 %や 85 %) を選択している農業者にとっては、SCO による上乗せ部分が小さくなる。このため、農業者が、現在加入している保証水準を引き下げた上で、SCO に加入するという行動を取ることも予想される。しかしながら、あくまで SCO は、地域ベースの収量や収入の減少の程度に応じて支払いが実施されるかどうか、そして支払いの水準が決定されることから、個人ベースで収量や収入が減少しても、地域ベースの SCO では保険金が支払われないケースが生じうる。また、SCO の保険料は、地域ベースとはいえ 86 %という高い保証水準に応じたものであるため高額になる可能性もある。このように、地域ベースの収量・収入変動と個人ベースの収量・収入変動の相関関係、さらには SCO の保険料水準を考慮すると、SCO の導入が個人ベースの農業保険の選択保証水準に影響を与えるかどうかについて一概に判断することはできないものと考えられる。

第 11 表 SCOによる保険金支払い事例(保証水準75%の収入保険の場合)

個人生産データ	小麦 基準単収 40ブッシェル/エーカー、 収穫単収 30ブッシェル/エーカー、 作付面積 100エーカー
郡生産データ	小麦 基準単収 38ブッシェル/エーカー、 収穫単収 32ブッシェル/エーカー
価格データ	作付前価格 7.02ドル/ブッシェル、 収穫時価格 6.52ドル/ブッシェル
収入保険による保証	保証水準75%
収入保証額	$40 \times 7.02 \times 0.75 \times 100 = 21,060$ ドル
実収入額	$30 \times 6.52 \times 100 = 19,560$ ドル
収入保険金	$21,060 - 19,560 = 1,500$ ドル
SCOによる保証	
郡基準収入額×86%	$38 \times 7.02 \times 100 = 26,676$ ドル
郡実収入額	$32 \times 6.52 \times 100 = 20,864$ ドル
SCO保証額	$40 \times 7.02 \times (0.86 - 0.75) \times 100 = 3,089$ ドル
郡支払要素	$\{(0.86 - (20,864 \div 26,676)) \div (0.86 - 0.75)\} = 0.708$
SCO支払額	$3,089 \times 0.708 = 2,187$ ドル

出典：USDA (26) の数値例を加工して、筆者が作成。

2) STAXの概要

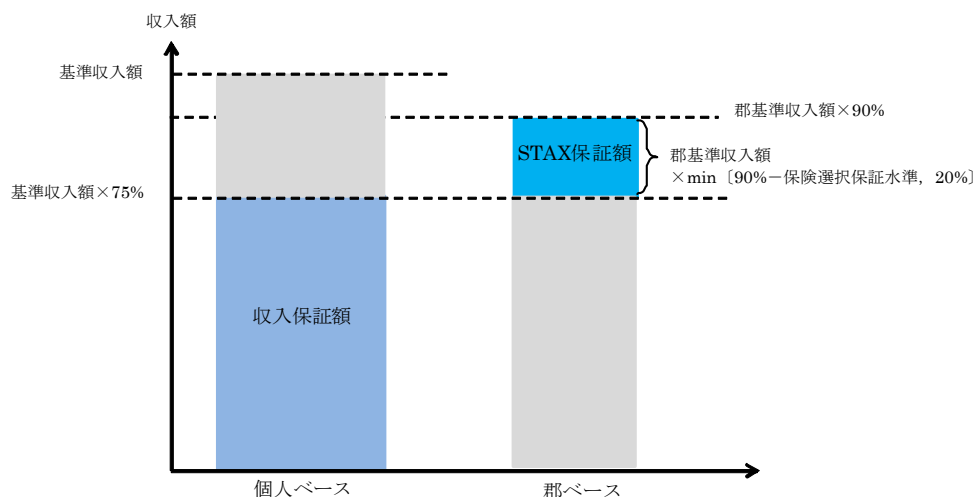
STAX は、綿花を対象とした保険プログラムで、地域ベースの基準収入額が 90 %を下回るときに、最大で基準収入額の 20 %を限度に、支払いが行われる地域単位保険である。STAX 単独で加入することも、既存の収入保険や作物保険と組み合わせて加入することもできる。

STAX の保証のイメージを第 20 図に示した。

STAX による保証額は、郡の基準収入額(単位面積当たり)、保証範囲(coverage range)、保護要素(protection factor)、作付面積を用いて、

STAX 保証額＝郡基準収入額×保証範囲×保護要素×作付面積
により求められる額である。

このうち、単位面積当たりの郡の基準収入額は、郡の基準単収に作付前先物価格を乗じた額である。保証範囲は、「90 %－保険選択保証水準」と 20%のいずれか小さい方の割合となる。仮に保証水準が 75 %の収入保険と組み合わせて加入する場合の STAX の保証範囲は 15 %となり、保険に保険に加入しない場合または保険選択保証水準が 70 %以下である場合には保証範囲は 20 %となる。保護要素は、郡の基準収入額と農業者個人の基準収入額とのギャップを埋めるために、農業者が、0.8 から 1.2 の範囲内で選択できる乗数である。仮に、保護乗数として 1.2 を選択すれば、郡の平均的な STAX 保証額(単位面積当たり)よりも 20 %高い保証額が得られる。STAX の保険料補助率は 80 %であるから、保険料負担や自らの収入と郡収入との関係を考慮しながら、農業者自らが保護要素を自由に選択することができる。



第 20 図 STAXの保証のイメージ

出典：筆者作成。

STAX に加入した場合の保険金の支払い事例を第 12 表により示しておこう。ここでは、保証水準 75 %の収入保険に加入しているケースを取り上げた。この事例では、収入保険

金は支払われない。STAX の支払額は、STAX 保証額に、SCO の場合同様に算出される郡支払要素、

$$\text{郡支払要素} = \{90\% - (\text{郡実収入額} \div \text{郡基準収入額})\} \\ \div \{(90\% - \text{保険選択保証水準})\}$$

を乗じて得られた額である。第 12 表の事例では、STAX の支払額は、8,206 ドルとなる。

第 12 表 STAXによる保険金支払い事例(保証水準75%の収入保険加入の場合)

個人生産データ	綿花 基準単収 660ポンド/エーカー、 積 100エーカー	収穫単収 580ポンド/エーカー、 作付面
郡生産データ	綿花 基準単収 690ポンド/エーカー、	収穫単収 520ポンド/エーカー、
価格データ	作付前価格 0.78ドル/ポンド、	収穫時価格 0.8ドル/ポンド
収入保険による保証	保証水準75%	
収入保証額	$660 \times 0.78 \times 0.75 \times 100 = 38,610$ ドル	
実収入額	$580 \times 0.8 \times 100 = 46,400$ ドル	
収入保険金	収入保証額<実収入額のため、保険金支払いはなし	
STAXによる保証		
郡基準収入額	$690 \times 0.78 \times 100 = 53,820$ ドル	
郡実収入額	$520 \times 0.8 \times 100 = 41,600$ ドル	
保護要素	1.2	
STAX保証額	$53,820 \times (0.9 - 0.75) \times 1.2 = 9,688$ ドル	
郡支払要素	$\{(0.9 - (41,600 \div 53,820)) \div (0.9 - 0.75) = 0.847$	
STAX支払額	$9,688 \times 0.847 = 8,206$ ドル	

出典：USDA (25) の数値例を加工して、筆者が作成。

STAX は 2015 年から実施されるが、それまでの間、綿花は PLC や ARC の対象作物ではないことから、セーフティネット・プログラムの代わりとして、2014 年に関して、綿花の基本面積の 60 %に対して 1 ポンド当たり 9 セントの移行支払い (transition payment) が行われる。2015 年に STAX が実施できない場合には、2015 年に関して、基本面積の 36.5 %について移行支払いが実施されることになっている。

(4) その他のプログラム

1) 栄養プログラム

栄養プログラムは、農業法における議論の中で、歳出削減に関して最も風当たりが強い分野であったが、結局、受給資格要件等制度の根幹に関わる部分の変更は行われなかった。その代わりに、SNAP の抜け穴の一つといわれていた「Heat and Eat」問題への対応等により 10 年間で 80 億ドルの削減を行うことで決着した。

「Heat and Eat」問題とは、低所得家庭エネルギー援助プログラム (LIHEAP : Low-Income Home Energy Assistance Program) の対象者は SNAP からの支給額がかさ上げされる仕組みになっている点から生じたものである。ごく少額、たとえば 1 ドルでも LIHEAP に基づく支払いが行われていれば、当該対象者は、SNAP から通常より多額の支払いを受け取ることができる。17 の州で、わずかな LIHEAP 支払いで SNAP 支給額

を増加させてきたことから、SNAP 支給額の計算方法の見直しが行われることになった。

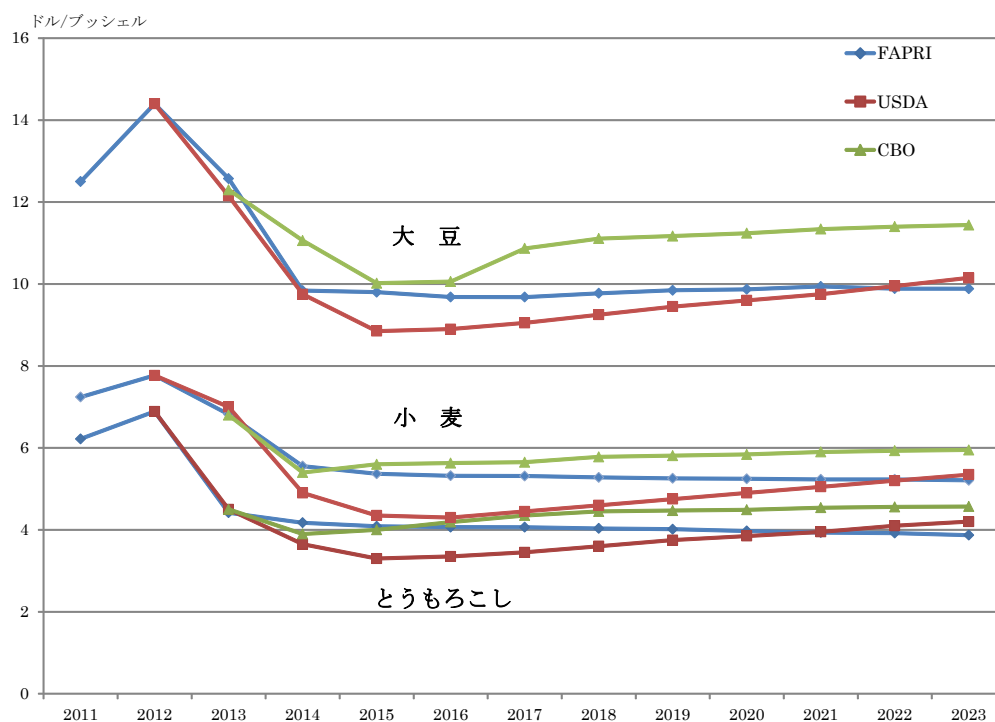
一方で、注目すべき試みとして、新たに SNAP 受給者が職業訓練を受けるための助成措置が講じられた。

2) 保全プログラム

既存の保全プログラムが 23 にまで拡大していたため、それらを 13 に統合するとともに、農地活用型のプログラムを拡大し、農地休耕型のプログラム、特に、CRP の加入面積の上限を引き下げることにした。これらの結果、10 年間で 40 億ドルの歳出削減が見込まれている。

(5) 2014 年農業法に基づく経営安定対策に関する若干の考察

FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute), 農務省 (USDA) および CBO の 2014 年から 2023 年まで 10 年間の主要農産物に関する価格予測を第 21 図に示した。これをみると、各機関共通して、2014 年、2015 年と価格は低下し、その後持ち直すことが見込まれている。



第 21 図 主要農産物の価格予測

資料：CBO (11), FAPRI (19) および USDA (27)。

ここでは、各機関の中でほぼ中庸な予測を行っている FAPRI のシミュレーション分析の結果に基づき、PLC, ARC および農業保険による支出額の予測を紹介しておきたい。FAPRI では、特に、PLC と ARC の支払い予測に当たって、両プログラムに対する作物

別の加入率を第 13 表のように仮定している⁽¹⁰⁾。

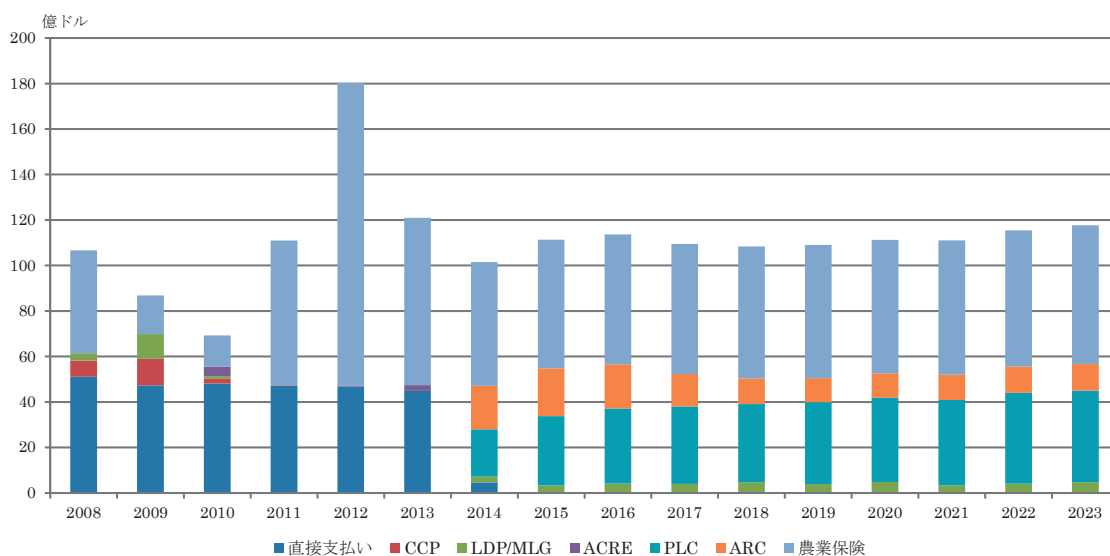
第 13 表 PLCとARCの選択率と支払額の予測

	PLC選択率	ARC選択率	PLC支払額 (億ドル)	ARC支払額 (億ドル)
とうもろこし	50.0%	50.0%	41.5	39.0
大豆	40.0%	60.0%	11.4	21.9
小麦	70.0%	30.0%	36.8	9.5
米	90.0%	10.0%	9.2	0.2
落花生	90.0%	10.0%	3.5	0.1

資料：FAPRI (19)。

これをみると、作物によって PLC と ARC の選択割合がかなり異なっており、南部の主要作物の米や落花生については、PLC が選択される割合が高く、PLC の基準価格に対して予測価格が上回っているとうもろこしや大豆については PLC よりむしろ ARC の選択が多くなると見込まれている。

このようなプログラム選択の結果、どの程度の支払いが予想されるのか、過去の支払実績と対比してみよう、第 22 図は、2008 年から 2013 年までの政府プログラムの支払実績と 2014 年以降の支払予測を示したものである。これをみると、今後のプログラム支払いには、農業保険と PLC のウエイトが大きいこと、また、PLC と ARC を合わせた新しいセーフティネット・プログラムの支出額は、かつての直接支払いと同水準程度であると予測されていることが読み取れる。



第 22 図 FAPRIの政府支払い予測

資料：FAPRI (19), USDA/ERS, *Direct government payments by program*, USDA/RMA, *Summary of Business Reports*.

*

*

*

*

*

最後に、2014 年農業法に基づく経営安定対策に関する現段階での筆者の考えを簡単にまとめておきたい。

- ① 基本面積に応じた支払い、あるいは地域ベースのデータに基づく支払いが新しい経営安定対策の基本となっており、想定される程度の価格低下が生じて、財政支出の増大はある程度抑制できるものと考えられる。また、作付面積や収穫量からデカップルされた支払方法になっており、プログラムの生産歪曲性は比較的小さいと判断される。
- ② 1つのプログラムを全国の全対象農業者に適用するという考え方から、2008 年農業法で導入された農業者の必要に応じたプログラムを提供し、農業者の選択に委ねる方向が一層明確になったと思われる。PLC と ARC は、CCP と ACRE に比べると、基準価格の引き上げや支払基準の単一化等によって、農業者にとってはかなり改善された仕組みになっている。しかしながら、農業者は PLC や ARC の選択に当たっては、プログラムの内容を理解した上で、将来の価格や収穫量の予測、SCO 評価等を行わなければならない。州立大学等の意思決定支援ソフトが提供されているとしても、比較的短期間のうちに重い決断を下さざるを得ない。
- ③ 最も優先順位が高いセーフティネットとされた農業保険本体の見直しは行われなかったが、PLC および ARC が一定の価格低下や収入変動の緩和対策として有効であるためには、一定水準の農業保険への加入が前提になっていると考えられる。

注 (1) 本稿に先行して刊行されている邦文の引用文献は〔1〕から〔5〕に示した。特に、〔5〕は本稿よりも農業法の各プログラムについて網羅的に記述している。

(2) 2013 年度の栄養プログラムの支出割合は 69%に低下しているが、これは主に 2012 年に発生した干ばつのため農業保険金の支払いが多額にのぼったことによるものである。

(3) 会計年度でみると、価格低下時期と支払時期にズレが生じる。

(4) 一部の例外を除き、果樹、野菜、ワイルドライスの作付けは制限されている。

(5) 価格に関する 5 中 3 年に該当する 3 ヶ年と収量に関する 5 中 3 年に該当する 3 ヶ年は、第 8 表に示すとおり、一致していなくてもよい。

(6) もちろん、B 自身の基準収入が郡ベースの基準収入より高い水準にあるとすれば、その場合には ARC の支払いが B によって十分であるかどうかは判断できない。

(7) とうもろこし価格 1.0728、大豆ミール価格 0.00735、アルファルファ乾草価格 0.0137 の割合でウエイト付けする。

(8) 供給制限は、「ソビエト的」という表現で批判された。

(9) SCO の「地域ベース」とは原則として「郡」であるが、データの利用可能性からもう少し広い地域の場合もありうるが、以下では、説明の便宜上地域の範囲を郡として記述する。

(10) 2014 年になって、とうもろこしや大豆の価格が低下してきており、これらの前提よりも、とうもろこしや大豆について PLC の加入率が高まる可能性がある。

[引用文献]

- [1] 井樋三枝子(2014), 「【アメリカ】2014年農業法」, 『外国の立法』, 国立国会図書館。
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8562403_po_02590102.pdf
- [2] 成田喜一(2014)「アメリカの農政改革」, 『農業と経済』2014年3月号, pp9-18。
- [3] 服部信司(2014), 「アメリカの農業政策はどう決まるか」, 『農業と経済』2014年4月臨時増刊号, pp101-110。
- [4] 平澤明彦(2014), 「米国で「2014年農業法」が成立」, 『調査と情報』第41号, 農林中金総合研究所, pp6-7。
- [5] 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社(2014), 「第1章 米国」, 『平成25年度海外農業・貿易事情調査分析事業 海外農業・貿易事情調査分析(米州)』, 農林水産省, pp1-58。
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/h25america-us.pdf
- [6] 吉井邦恒(2012), 「アメリカの2012年農業法をめぐる最近の動き」, 『農林水産政策研究所レビュー』, No.49, pp.4-5。
- [7] Bolen, E., Dorothy Rosenbaum, and Stacy Dean(2014), *Summary of the 2014 Farm Bill Nutrition Title: Includes Bipartisan Improvements to SNAP While Excluding Harsh House Provisions*, <http://www.cbpp.org/files/1-28-14fa.pdf>
- [8] Campiche, J., J. Outlaw, and H. Bryant(2014), "Agricultural Act of 2014: Commodity Programs", *Choices*, 29(2), pp1-4.
- [9] The Committee of Conference(2014), *Joint Explanatory Statement of the Committee of Conference*, <http://docs.house.gov/billsthisweek/20140127/CRPT-113hrpt-HR2642-SOM.pdf>
- [10] Congress Budget Office(2014), *Effects on direct spending and revenues of the conference agreement on H.R. 2642*, http://www.cbo.gov/sites/default/files/hr2642LucasLtr_0.pdf
- [11] Congress Budget Office(2014), *CBO's April 2014 Baseline for Farm Programs*
<https://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/44202-2014-04-USDA.pdf>
- [12] Congress Research Service(2013), *Budget Issues Shaping a Farm Bill in 2013*, R42484.
- [13] Congress Research Service(2014), *The 2014 Farm Bill: A Comparison of the Conference Agreement with the Senate-Passed (S. 954) and House-Passed (H.R. 2642) Bills*, R43076.
- [14] Congress Research Service(2014), *The 2014 Farm Bill (P.L. 113-79): Summary and Side-by-Side*, R43076.
- [15] Congress Research Service(2014), *Farm Commodity Provisions in the 2014 Farm Bill (P.L. 113-79)*, R43448
- [16] Coppess, J(2014), *Farm Programs in the 2014 Farm Bill*
http://www.farmdoc.illinois.edu/webinars/downloads/PDF/050314_farm_bill_2014_Coppess.pdf
- [17] Coppess, J.(2014), *Evaluating Commodity Program Choices in the New Farm Bill*
<http://farmdocdaily.illinois.edu/2014/02/evaluating-commodity-program-choices-in-new-farm-bill.html>

- [18] Coppess, J. and N. Paulson(2014), *Agriculture Risk Coverage and Price Loss Coverage in the 2014 Farm Bill*, <http://farmdocdaily.illinois.edu/2014/02/arc-and-plc-in-2014-farm-bill.html>
- [19] Food and Agricultural Policy Research Institute (2014), *U.S. Baseline Briefing Book*, FAPRI-MU Report #02-14.
- [20] Outlaw, J., *Commodity Title Overview of the Agricultural Act of 2014*, <https://afpc.tamu.edu/pubs/7/647/new%20file.pdf>
- [21] National Milk Producers Federation(2014), *Margin Protection Program*
<http://www.futurefordairy.com/sites/default/files/pdfs/Margin-Protection-Program-Narrative-082814.pdf>
- [22] Paulson, N. and J. Coppess (2014), *2014 Farm Bill: The Supplemental Coverage Option*
<http://farmdocdaily.illinois.edu/2014/02/2014-farm-bill-the-supplementa.html>
- [23] Paulson, N. and J. Coppess (2014), *2014 Farm Bill: Reallocating Base Acreage*
<http://farmdocdaily.illinois.edu/2014/03/2014-farm-bill-reallocating-base-acreage.html>
- [24] Paulson, N., J. Coppess and T. Kueth(2014), *2014 Farm Bill: Updating Payment Yields*
<http://farmdocdaily.illinois.edu/2014/04/2014-farm-bill-updating-payment-yields.html>
- [25] USDA(2014), *Stacked Income Protection Plan Training Presentation*
<http://www.rma.usda.gov/news/currentissues/stax/SCOtraining.pdf>
- [26] USDA(2014), *Supplemental Coverage Option Training Presentation*
<http://www.rma.usda.gov/news/currentissues/stax/SCOtraining.pdf>
- [27] USDA(2014), *USDA Agricultural Projections to 2023*
<http://www.ers.usda.gov/media/1279470/oce141.pdf>

(最終アクセス:2014 年 11 月 17 日)