

3.3 保全プログラム

ポイント: 農業法では、農業活動を持続可能なものとするために、土地や水質などの保全のためにも予算が組み込まれている。どのプログラムも予算が年々増加している中、2022 年導入のインフレ抑制法により、大幅な積み増しがなされた。

土壌や水質の保全等、農家が行う環境保全活動に対する支援プログラム

主要なプログラムの概要

	主な目的	内容	2023年度支出
保全休耕プログラム (CRP)	土壌侵食の防止 水質の改善 野生動物の生息地の損失の軽減	土壌侵食等のリスクのある農地を10年～15年間休耕させる。見返りとして農家に年間賃貸料を支給する。	24億ドル
環境改善奨励プログラム (EQIP)	水質と大気質の改善 地下水と地表水の保全 土壌の健全性の向上 土壌侵食の減少 野生生物の生息地の改善又は創出 干ばつや気候変動の緩和	農家や牧場主がその土地の自然資源の問題に対処できるよう、資金的・技術的な援助を提供する。農務省自然資源保全局 (NRCS) は生産者と直接やり取りをして、資源問題を解決するための保全計画を策定する。	20億ドル
保全管理プログラム (CSP)	水質と大気質の改善 土壌の健全性の向上 野生生物の生息地の改善又は創出	農業生産者の耕作地に保全慣行を導入・強化するための資金的・技術的な援助を提供する。NRCSは生産者と直接やり取りをして、保全計画を策定する。	10億ドル
農業保全地役権プログラム (ACEP)	農業適格地の農業生活と関連する保全価値を保護する	農地を保護するための保全地役権を購入するための資金援助を提供することにより、悪影響を与える非農業利用を防ぐ。農地地役権では、NRCSは農地地役権の公正市場価格の最大 50 パーセントを支払う。	4.5億ドル
地域保全パートナーシッププログラム (RCPP)	自然保護団体や地方自治体などのパートナーが、地域の保全活動プロジェクトに取り組めるように支援する	プロジェクトに資金援助と技術援助を提供する。支援している活動の具体例としては、「土地管理・土地改良・復元に関する慣行」、「土地の貸し出し」、「企業が保有する地役」、「米国が保有する地役」、「公共土木工事/分水嶺」などがある。	3億ドル

インフレ抑制法案による積み増し

バイデン政権は環境政策を重視しており、農業部門においても様々な環境政策を実施している。2023年度の保全プログラムの予算は約60億ドルであり、農業法予算全体の約3%を占めていたが、2022年に成立したインフレ抑制法により、さらに2023年から2026年度までの期間に180億ドルが積み増しされ、農業法の農業施策としては最大のプログラムとなった。

図 17: 保全プログラムの概要

出典: @global 作成

(1) プログラムの目的⁶³

米国農業法の保全プログラムは、持続可能な農業の実践を支援・促進することを目的としている。農業生産の維持拡大と、土地、水、野生生物の生息地の長期的な健全性と生産性のバランスを取ることを主眼に置いている。

(2) 現プログラムに至る変遷

1930 年代に、「ダストボウル」と呼ばれる激しい砂嵐が米国中西部を襲い、当該地域の米国農家は壊滅的な被害を受けた。これは、環境を無視した耕地化による地表の露出に起因しており、人災であった。以降、USDA の自然資源保全局 (Natural Resources Conservation Service: NRCS) は保全に力を入れるようになった。1950 年代には「土壌銀行」という制度が導入され、長期の休耕に対して地代を支払うようになった。1985 年には、農業法に保全休耕プログラムが組み込まれた⁶⁴。

また、保全プログラムには農作物の生産過剰を抑えるという目的もあって始まったものでもあり、今でもその機能は残っている。すなわち、法律上の規定はないが、農産物の価格が下がると、農家は所得が減るため、土地を休耕させることによって地代を得ることを望む。しかし、農産物の価格が上がってくると、休耕による地代の魅力が失われるため、農家は休耕させていた土地を活用して、再び農作物を栽培するようになる。このメカニズムにより、保全プログラムは需給を調整する機能を持っており、これが保全にとどまらない重要な役割となっている。

(3) プログラムの仕組み

主な保全プログラムは下記のとおりである。

- **保全休耕プログラム (Conservation Reserve Program: CRP)**: 最大 2,700 万エーカーの土地を保護するためのこのプログラムは、通常 10 年から 15 年の契約を結び、休耕させるためのものである。農家はその耕作地を、在来植生の植栽、湿地の復元、侵食防止対策の実施などの保全慣行に転換することを奨励するものである。その見返りとして、参加者はレンタル料とコストシェア援助を受ける。
- **環境改善奨励プログラム (Environmental Quality Incentives Program: EQIP)**: 農家や牧場主がその土地で自然資源の問題に対処できるよう、資金的・技術的な援助を提供する。CRP とは異なり、生産農地に対して土壌侵食防止、水質・大気改善、

⁶³ USDA, Natural Resources Conservation Service, “Programs & Initiatives”

(www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁶⁴ Farm Policy Facts, “History and Outlook for Farm Bill Conservation Programs”, American Agricultural Economics Association, Choices (<https://www.choicesmagazine.org/2004-4/policy/2004-4-09.htm>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 21 日

野生生物の生息環境の改善などを支援する。

- **保全管理プログラム(Conservation Stewardship Program:CSP)**: EQIP と同様、生産農地に保全慣行を導入・強化するための資金的・技術的な援助を提供する。このプログラムでは、生産者が現在行っている保全活動に報奨金を与えると同時に、さらなる保全活動の実施を奨励している。
- **農業保全地役プログラム(Agricultural Conservation Easement Program:ACEP)**: 保全地役権を通じて農地を保護するための資金を提供する。ACEP には、農地地役(Agricultural Land Easements:ALE)と湿地保全地役(Wetland Reserve Easements:WRE)の2つの構成要素がある。ALE は農地を非農業用途への転換から保護し、WRE は湿地帯を回復・保護する。
- **地域保全パートナーシップ・プログラム(Regional Conservation Partnership Program:RCPP)**: 農業生産者、自然保護団体、地方自治体などのパートナーが、地域の保全優先課題に取り組むプロジェクトで協力することを奨励している。RCPP はこれらのプロジェクトに資金援助と技術援助を提供する。

(4)プログラムの支出状況

保全プログラム全体の予算は近年減少していたものの、2023 会計年度では増加に転じている。後述するように 2022 年のインフレ抑制法(Inflation Reduction Act:IRA)の成立により予算が急増した(インフレ抑制法については、「5.1 インフレ抑制法」を参照)。

以下の図は、保全プログラムにおける、政府から農家への直接支払額の推移を示している。IRA の積み増しによる 2023 暦年の支出増加はそれほど顕著ではないが、2024 暦年の保全プログラムの支出は、さらに大きく増加するはずである。

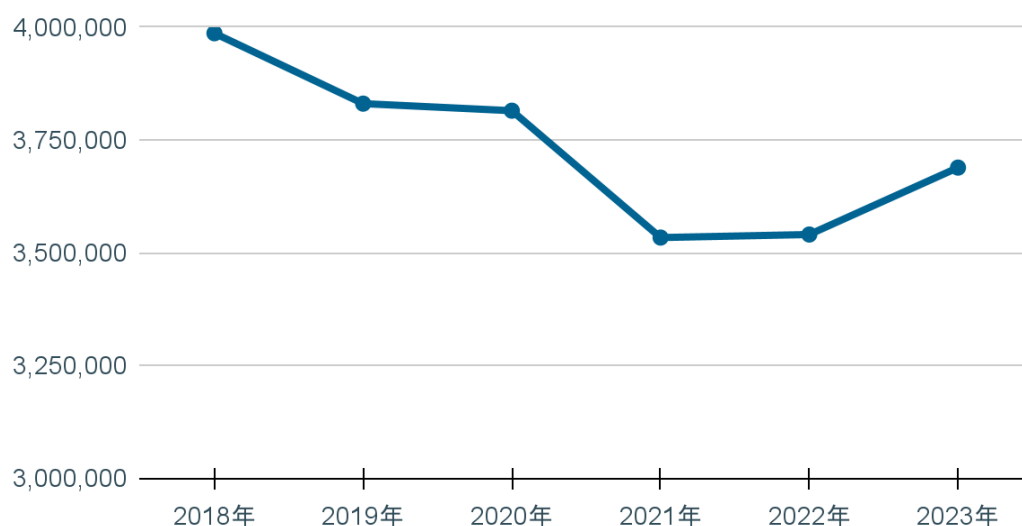


図 18: 政府による保全プログラムの直接支払額の推移(単位: 千ドル)

出典: USDA のデータ⁶⁵をもとに@global 作成

表 10: 政府による保全プログラムの直接支払額の推移のデータ(単位: 千ドル)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023F
支払額	3,986,516	3,830,392	3,814,693	3,533,286	3,540,035	3,688,500

注: 2023 年の値は推定値

出典: USDA のデータ⁶⁶に基づき@global 作成

以下に、保全プログラムの主要プログラム別の支出推移のデータを示す。

⁶⁵ USDA, Economic Research Service, Amber Waves Magazine, “Government payments by program”, November 30, 2023, 2023 (<https://data.ers.usda.gov/reports.aspx?ID=17833>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁶⁶ USDA, Economic Research Service, Amber Waves Magazine, “Government payments by program”, November 30, 2023 (<https://data.ers.usda.gov/reports.aspx?ID=17833>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

表 11: 主要な保全プログラムの支出推移(単位: 百万ドル)

プログラム	2022 年度	2023 年度	2024 年度(予算)
保全休耕 (CRP)	1,808	2,174	2,254
環境改善奨励 (EQIP)	1,745	2,160(250)	3,560(1,650)
地域保全パートナーシップ (RCPP)	283	533(250)	1,037(754)
農業保全地役 (ACEP)	424	524(100)	613(189)
保全管理 (CSP)	754	1,193(250)	1,415(472)

注: 括弧内は合計額中の IRA による積み増し額

出典: USDA の 2024 年度予算サマリー⁶⁷をもとに@global 作成

2023 年度までは保全プログラムのうち CRP が最も支出額の多いプログラムだったが、インフレ抑制法による積み増しにより、その他 4 つのプログラムの予算が大きく増え、2024 年度は EQIP の予算額が最も高くなった。

(5) プログラムの実績

米国自然資源保全局 (Natural Resources Conservation Service: NRCS) のウェブサイトでは保全に関するニュース⁶⁸を掲載しているが、2023 年 1 月 17 日時点で 488 の成功事例 (Success Story)を確認することができる。引き継がれてきた美しい自然を保全したいという願いがありながらも、経済的な理由で保全を行うことができなかった土地所有者に対して支援が行われ、保全に成功している様子を知ることができる。

また、議会調査局 (Congressional Research Service: CRS) の報告⁶⁹によれば、既存の保全プログラムは天然資源の問題に対処するように設計されており、気候変動問題に特化したものではないが、ほとんどのプログラムに気候変動関連の目標を組み込むことができるとしている。次期農業法案でも、議会が農業法による保全プログラムが気候変動関連の目標達成にどの程度貢献しているかを見積もる可能性がある。地球温暖化について、詳しくは「9 地球温暖化に関するデータ」を参照。

⁶⁷ USDA, “FY 2023 Budget Summary” (<https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/2024-usda-budget-summary.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁶⁸ USDA, National Resources Conservation Service, “News” (https://www.nrcs.usda.gov/news?title=&field_publication_type=2&field_nrc=All&field_programs=All&field_states=All) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁶⁹ Congressional Research Service, “Preparing for the Next Farm Bill, 2022” p.28, March 31, 2022 (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47057>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

(6) プログラムの課題

ヒアリングにより、保全プログラムの課題に関する以下のコメントを得ることができた。

①インフレ抑制法の期限が切れたが切れた後、どうなるかが未定

国際食糧政策研究所の有識者は、本報告書のために実施したヒアリングの中で、「気候関連活動を焦点とする保全プログラムに割り当てられた予算は、インフレ抑制法の規定により約 3 年後に期限切れとなる。2026 年以降の予算でもこれらのプログラムを維持するために追加の行動が必要となる」と述べた。

②現時点では酪農家の利用が少ない

全米生乳生産者連盟の関係者は、「家畜に関しては、持続可能性という観点から良いプログラムもあるが、酪農家があまり利用するものではない。300 億ドル以上の予算が持続可能なプログラムや追加的な保全に使われるとのことだが、実際に今後どのように使われ、プログラムがどのように機能していくかを見る必要がある。将来的には、より持続可能な生産システム、クライメート・スマートなシステムを構築するのに役立つと思う」とコメントした。

③経済的利益を生み出せるかどうか

ファーム・ビューローの有識者は、「農家は保全プログラムとコスト共有の取り組みの価値を認識している。保全に感謝している一方で、これらのプログラムの実用性を強調している。農家の立場からすると、市場と生産物の産出を主眼に置いた場合、保全だけは経済的利益に転化しないと指摘している」とコメントした。

④予算に限りがあり、プログラムに参加できない人がいる

保全プログラムは倍率が非常に高いプログラムであり、申し込んだとしても参加できない人が多いようである。たとえばインフレ抑制法の積み増しによって 2 億 5,000 万ドルが利用可能となった地域保全パートナーシップ・プログラム(RCPP)には、20 億ドルを超える資金提供の申請が寄せられた⁷⁰。NRCS は申請資格を確認した後、「地域資源に対してどれほどの懸念があるか」、「どれほどの保全利益が見込めるか」という点や、申請者のニーズを考慮して、各申請をランク付けする⁷¹。

この点に関して USDA の関係者も、「保全プログラムは非常に人気がある。そのため、より多くの人々がプログラムに参加できるよう、インフレ抑制法によって 4 つの主要プログラムに予算が追加された。しかし、これらのプログラムは定員オーバーの状態である。したが

⁷⁰ USDA, “As USDA Sees Record Interest in Conservation and Clean Energy Programs, Swift Implementation of Inflation Reduction Act Funding Continues” (<https://www.usda.gov/media/press-releases/2023/09/19/usda-sees-record-interest-conservation-and-clean-energy-programs>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 20 日

⁷¹ Natural Resources Conservation Service, “Ranking Criteria for NRCS Programs” (<https://www.nrcs.usda.gov/conservation-basics/conservation-by-state/delaware/ranking-criteria-for-nrcs-programs>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 20 日

って、必ずしも全員がプログラムに参加できるわけではない」と指摘している。

(7) 次期農業法をめぐる論点

次期農業法をめぐる論点の一つに、インフレ抑制法(IRA)から拠出した予算を農業法その他のプログラムにも転用できるかどうかという点がある。

前述の国際食糧政策研究所の有識者は、「IRA からの保全プログラム予算に割り当てられる年間約 40 億ドルを、農業法の基本予算に組み込んで他のプログラムに使用するという柔軟性については、議会の承認を得て実施される可能性もある。管轄権の問題は、この点で大きな障害ではないと思われる」とコメントした。

一方、前述のファーム・ビューローの有識者は、「一部の議員は拠出した予算を農業法の基本予算に含めることを支持し、これにより他の分野、特に農産物プログラムにもたらす潜在的な利点を引き合いに出している。しかし、たとえばミシガン州のサバナオ上院議員など、基本予算に保全資金を含めてはならないと主張する意見もある」とした。

なお、インフレ抑制法による資金をベースライン予算として恒久的に新しい農業法案に盛り込むかどうかに関する対立は、次期農業法案が期限内に成立しなかった理由の一つとなっており、この点は「4.1 期限内に成立しなかった理由と背景」で詳細を述べる。

3.4 貿易プログラム

ポイント: 世界最大の農産物輸出国である米国は貿易促進にも力を入れており、毎年 2 億ドルを超える予算が組み込まれている。貿易プログラムの効果性に関する調査研究も行われており、農家の所得の向上や、それに伴う経済波及効果が報告されている。

米国の農産物輸出業者を支援する、農業貿易促進プログラムとその仕組み

主要なプログラムの概要			
項目 \ 名称	 市場アクセスプログラム (MAP)	 海外市場開発プログラム (FMD)	
プログラム内容	販促支援 米国の農産物を世界中に輸出するためのマーケティングやプロモーション活動に関して費用を負担する。	開発支援 米国の農産物の海外市場を長期にわたって開発・拡大・維持するためのプロジェクト支援に関して資金を提供する。	
2022年度支援	67団体	21団体	
2022年度支出	1億7,560万ドル	2,680万ドル	
経済への貢献度	2002年～2019年の間の農産物の輸出収入平均増加：96億ドル（13.7%） 2021年農産物輸出による総経済生産高：3,678億ドル		

図 19: 貿易プログラムの概要

出典: @global 作成

(1) プログラムの目的⁷²

米国は世界最大の農産物輸出国であり、国家と農家にとって貿易促進は最重要事項の一つである。貿易プログラムは米国の農産物輸出拡大への支援を目的とする。

(2) 現プログラムに至る変遷

米国の誕生当初から、タバコや綿花などの輸出は米国にとって非常に重要だった。とはいえ、米国は農産物に対する関税と貿易保護が低く、世界市場において米国の農家は不利な立場にいと米国は認識している。特に 1960 年代以降、貿易開発のために一連のプログラムが開発され始め、それが現在の貿易プログラムの先駆けとなっている。

⁷² Veronica Nigh, “Revisiting Agricultural Trade and Food Assistance Programs in the Farm Bill”, Market Intel, October 12, 2022 (<https://www.fb.org/market-intel/revisiting-agricultural-trade-and-food-assistance-programs-in-the-farm-bill>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

(3) プログラムの仕組み

貿易プログラムの中でも市場アクセスプログラム（MAP）と海外市場開発プログラム（FMD）は、米国産農産物の商業輸出市場の構築を支援する 2 つの重要な施策である。

両プログラムは、統合輸出戦略（UES）というオンラインシステムを使用して参加資格のある貿易組織が申請書を提出し、米国農務省の複数の市場開発プログラムへ資金調達を要請することができるようになっている⁷³。

以下に MAP と FMD を含めた、貿易プログラムの中核となる 5 つのプログラムの概要を示す。

- **市場アクセスプログラム（Market Access Program：MAP）**

MAP は、米国農産物輸出の商業市場構築を支援する海外マーケティング及びプロモーション活動の費用負担を行うものである。

- **海外市場開発プログラム（Foreign Market Development Program：FMD）**

FMD は、米国農産物の長期的な市場開拓、拡大、維持のための努力を通じて、貿易サービス及び貿易能力構築を提供するプロジェクトに資金を提供する。

- **新興市場プログラム（Emerging Markets Program：EMP）**

EMP は、市場経済が発達し、商業市場として成り立つ可能性のある国々への米国産農産物の輸出促進を支援するものである。

- **特殊作物の技術支援（Technical Assistance for Specialty Crops：TASC）**

TASC は、米国の特殊作物の輸出の禁止又は脅威となりうる衛生、植物検疫、技術的障壁に対処するプロジェクトに資金を提供する。

- **優先的貿易ファンド（Priority Trade Fund：PTF）**

PTF は、必要に応じて他のプログラムに資金を追加する基金であり、米国の農産物輸出市場へのアクセス、開発、維持、拡大のための活動を支援する。

(4) プログラムの支出状況

2018 年農業法により、プログラム全体で毎年 2 億 5,500 万ドルの予算が計上されている。

2023 会計年度までの 5 年間を見ると、MAP の年間割り当て金額は約 1 億 7,600 万ドル、FMD の年間割り当て金額は約 2,700 万ドルである。2022 会計年度には、MAP プログラムは 67 の農業貿易団体に 1 億 7,560 万ドルの資金を割り当て、FMD プログラムは 21 の農業貿易組織に 2,680 万ドルの資金を割り当てた。

⁷³ USDA, Foreign Agricultural Service, “Unified Export Strategy” (<https://www.fas.usda.gov/unified-export-strategy>) 最終アクセス日：2024 年 1 月 30 日

表 12: MAP 及び FMD の財政支援割当額状況 (2019～2023) (単位:ドル)

項目	2019 年度	2020 年度	2021 年度	2022 年度	2023 年度
MAP	174,600,000	176,849,915	175,600,002	175,599,999	175,599,999
FMD	27,097,191	26,961,898	24,783,594	26,798,341	27,067,959

出典: USDA のデータ^{74, 75}をもとに@global 作成

(5) プログラムの実績

MAP と FMD の貢献について、米国議会の要請を受けて USDA の海外農業局 (Foreign Agricultural Service: FAS) が委託し、IHS Markit がテキサス A&M 大学のエコノミストと共同で実施した調査 (2022 年発表)⁷⁶では、2002 年から 2019 年の間に、MAP と FMD プログラムの施行により、毎年

- 農産物の輸出収入が平均 96 億ドル (13.7%) 増加
- 農家の現金収入が年間 122 億ドル (3.4%) 増加
- 農家の純所得が年間 31 億ドル増加

また波及経済効果として、毎年

- 450 億ドルの経済生産高 (economic output)
- 223 億ドルの国内総生産増 (GDP)
- 117 億ドルの労働収入向上
- 22 万 5,800 人の雇用創出

としている。

上記の調査結果については、75 以上の農業輸出団体などによって構成される Ag Exports Count も、USDA の貿易プログラムによる貢献である旨をそのウェブサイト⁷⁷に掲載している。

USDA 経済調査局 (Economic Research Service: ERS) による別の試算では、米国の農

⁷⁴ USDA, Foreign Agricultural Service, “MAP Funding Allocations” (<https://www.fas.usda.gov/programs/market-access-program-map/map-funding-allocations>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁷⁵ USDA, Foreign Agricultural Service, “FMD Funding Allocations” (<https://www.fas.usda.gov/programs/foreign-market-development-program-fmd/fmd-funding-allocations>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁷⁶ Joe Somers, Owen Hauck, Sana Khan, Dr. Oral Capps, Jr. Dr. Gary Williams, “Economic Impact Study of USDA Export Market Development Programs”, IHS Markit, February 2022 (<https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2022-05/USGC-IHS-Markit-Cost-Benefit-Report.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁷⁷ AG EXPORTS COUNT, “AEC-Farm-Impacts-05-04-22-FINAL” (<https://agexportscount.com/wp-content/uploads/2022/05/AEC-Farm-Impacts-05-04-22-FINAL.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

産物輸出に伴い下図のような経済効果があったと報告している⁷⁸。2021 年に 1,773 億ドルに達した米国の農産物輸出は、さらにサービス、貿易、運輸、食品加工などの部門に 1,905 億ドルの経済活動を生み出し、合計で 3,678 億ドルの経済生産高を生み出した。これは平均して、輸出された米国農産物 1 ドル当たり、合計 2.07 ドルの国内経済活動を生み出したことを意味する。



図 20: 米国の農産物輸出が創出する経済効果(単位:十億ドル)

出典:USDA 経済調査局⁷⁹

上記の図は、米国の農産物輸出に伴い、以下の経済効果があったことを示している。

- ・ サービス、貿易、運輸部門: 795 億ドル
- ・ その他の製造部門: 501 億ドル
- ・ 農家での付加的活動: 436 億ドル
- ・ 食品加工部門: 173 億ドル
- ・ 創出された経済活動合計: 1,905 億ドル
- ・ 農産物輸出による総経済生産高: 3,678 億ドル

⁷⁸ USDA, Economic Research Service, Amber Waves Magazine, “U.S. agricultural exports generated additional \$190.5 billion in economic activity in 2021”, May 4, 2023 (<https://www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/gallery/chart-detail/?chartId=106443>) 最終アクセス日:2024 年 1 月 30 日

⁷⁹ USDA, Economic Research Service, Amber Waves Magazine, “U.S. agricultural exports generated additional \$190.5 billion in economic activity in 2021”, May 4, 2023 (<https://www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/gallery/chart-detail/?chartId=106443>) 最終アクセス日:2024 年 1 月 30 日

(6) プログラムの課題

トランプ政権下で始まった貿易促進プログラムが 2024 年で期限切れになる一方、2018 年農業法延長により次期農業法の貿易プログラムの予算も決まらないため、農業団体は貿易促進のための追加資金提供を必要としていた。そのため、2023 年 9 月 6 日、上院の農業委員会のスタビナウ委員長(民主党)とジョン・ボーズマン上院議員(共和党)は、ビルサック農務長官に商品信用公社(Commodity Credit Corporation: CCC)の資金を農業法外で貿易支援に振り向けるように要請した。そのため、2023 年 10 月 24 日に、USDA はアジア、アフリカ、南米市場への進出、新規市場開拓を支援する新しい地域農業振興プログラム(Regional Agricultural Promotion Program: RAPP)を発表し、13 億ドルを支援する予定であると⁸⁰。この出来事を背景に、貿易プログラムの課題として、ヒアリングでは以下のようなコメントがあった。

- ・「農務省は、商品信用公社(CCC)を通じて輸出支援プログラムを維持しているが、その将来の展望は不透明である。この資金調達策は、現在の会計年度に追加の資金で一度だけ発表されたものであるが、農務長官が CCC の資金をこの目的で裁量的に使用する権限があるかどうかについての議論は続いている。」(ファーム・ビューロー)
- ・「(MAP と FMD プログラムについて)これらのプログラムは 20 年以上資金の増額を受けていない。これらのプログラムには資金が不足しており、申し込みが過剰であり、これらのプログラムに追加の資金が割り当てられることが望まれている。しかし、予算の制約が懸念事項であり、結果は依然として不確実であるが、アメリカ大豆協会は引き続き上院及び下院農業委員会と協力して、これらの非常に重要な輸出プログラムへの追加資金提供を求めている。」(ファーム・ビューロー)

(7) 次期農業法をめぐる論点

2023 年農業法改正に関連して、米国上院農業委員会が「2023 年農産物輸出拡大法」を提案した⁸¹。MAP 及び FMD を 2029 会計年度まで拡大・延長することにより、輸出能力を向上させることを目的としている⁸²。この法案が成立すれば、MAP の予算を年間 2 億ドルから 4 億ドルに、FMD プログラムを年間 3,450 万ドルから 6,900 万ドルに、つまり現行の 2 倍

⁸⁰ FarmWeekNow, “USDA commits \$2.3 billion for trade promotion, food aid”
(https://www.farmweeknow.com/policy/national/usda-commits-2-3-billion-for-trade-promotion-food-aid/article_37d2d588-7294-11ee-8ac8-97b7645391da.html) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 21 日

⁸¹ Congress.gov, “S.176 – Expanding Agricultural Exports Act of 2023, 118th Congress”
(<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/176/amendments>)

最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁸² Congress.gov, “S.176 – Expanding Agricultural Exports Act of 2023, 118th Congress”

(<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/176>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

に増額することが可能になる⁸³。

本報告書の調査のため実施したヒアリングでは、下記の点が挙げられた。

- 「農業法の貿易プログラムの資金を拡充する取り組みが行われている。過去 20 年間で資金拡充が限られていた「市場アクセスプログラム」と「外国市場開発プログラム」は、追加の財政的サポートを受ける可能性がある。ただし予算の承認を得ることは難しいと思われる。」(ファーム・ビューロー)
- 「ビルサック農務長官が、輸出促進プログラムを強化するために農業法プロセス外から裁量的に追加の 10 億ドルを割り当てると発表したことは、貿易促進の重要性を認識する現政権の証拠であるといえる。」(ファーム・ビューロー)
- 「(RAPP プログラムについて)このプログラムは現行の農業法案と次期農業法案との間の橋渡しのようなものである。農業法案に盛り込まれている従来のプログラムの資金が底をつくのではないかという懸念があったため、農務省は上院農業委員会の要請を受け、新興市場に焦点を当てた地域農業振興プログラムを立ち上げた。このプログラムが必ずしも農業法案に盛り込まれるとは限らない。しかし、農務省は市場を多様化したいと考えている。」(USDA、チーフエコノミストオフィス)

⁸³ Peanut Grower, “News Briefs: March 2023”, March 1, 2023 (<https://peanutgrower.com/news-briefs/news-briefs-march-2023/>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

3.5 栄養プログラム

ポイント: 栄養プログラムは米国農業法のプログラムの中で最も予算規模が大きいプログラムであり、例年大きな論点となっているプログラムである。子供たちや社会的弱者に対する食料支援が行われている。

子供と低所得者層を支援する、栄養セーフティネット
米国農業法関連の支出のおよそ70%を占める

主なプログラムの概要		
名称 項目	補助的栄養支援プログラム (SNAP)	児童栄養プログラム (4つのプログラムを含む)
内容	対象者所有のEBT（電子給付送金）カードに毎月送金し、認定食品小売店の対象食品を買えるように支援。	希望する学校や地域組織が学校給食・朝食、長期休暇間の給食を提供する際、実費を請求できるよう支援。
対象者	資格を満たす低所得者や低所得家庭（例：貧困ラインの130%以下）	高校以下の公立学校・非営利の民間学校・子供ケアセンターに通う児童、18歳以下の低所得地域の児童等
2022年度規模	4,120万人（米国人口の12%）に対し 1,195億ドル 栄養プログラム全体の65.3%	336億ドル 栄養プログラム全体の19.4%

図 21: 栄養プログラムの概要

出典: @global 作成

(1) プログラムの目的

米国農務省は、現在 15 の国内食料・栄養援助プログラムを運営しており、農務省の年間予算のおよそ 70%を費やしている。これらのプログラムは、その規模、給付の種類、対象者によって異なるが、全体として米国民 13%ほどに当たる数千万人の子供と低所得の成人のための栄養セーフティネットとして機能している(図 21 を参照)。

農務省の年間予算に占める割合の大きさに関して、ファーム・ビューローの有識者はヒアリングにおいて、「農業法は実際には栄養支援法であり、農業に直接関連したプログラムは、比較的小さな部分を構成している。しかし、貧困層への支援と農業法の結合は効果的で、全国の幅広い人々に利益をもたらしており、両党からの支持を受けている」とコメントした。

(2) 現プログラムに至る変遷

1933 年の農業調整法によって、食料費補助対策が始まった。当時は、大恐慌の中で穀物価格が急落し、生産農家は余剰穀物の処理に困っていた。このような農家の窮状を救う

ため、連邦政府は余剰穀物を買上げ、飢餓撲滅活動を行う州政府や地域コミュニティに配分することにした。その後、この活動を正式な食料費補助対策とするため、1939 年にフード・スタンプ・プログラムが策定された。

このプログラムは、国内経済が活況に転じて、貧困者が急減したとみられた第二次世界大戦中(1943 年)に終了したが、食料費補助対策はケネディ政権の下で 1961 年にフード・スタンプのパイロット・プログラムとして再開され、1964 年にはフード・スタンプ法が制定された。このプログラムが農業法に盛り込まれたのは、1973 年である⁸⁴。

(3)プログラムの仕組み

栄養プログラムを構成する主な 4 つのプログラムの概要は以下のとおりである。

- **補助的栄養支援プログラム(SNAP)**: 低所得者世帯や個人に対して食料品の購入を支援するためのプログラムである。飢餓や栄養不足の緩和に寄与し、経済的に弱い立場にある人々が健康な生活を送るための支援を提供している⁸⁵。
- **児童栄養プログラム(Child nutrition programs)**: 子供たちへの栄養支援プログラムの総称。学校や保育施設を通じて、経済的に困難な家庭の子供たちに栄養豊富な食事を提供することを目的としている⁸⁶。
- **パンデミック電子給付送金(P-EBT)**: パンデミックの影響を受けた家庭の子供たちに食料品購入の支援を提供するプログラムである。子供たちの栄養を確保し、経済的に影響を受けた家庭に対する支援として導入された⁸⁷。
- **女性と乳幼児のための特別補助栄養プログラム(WIC)**: 妊娠中の女性、出産後の女性、授乳中の女性、及び 5 歳未満の幼児を対象にした栄養補助プログラムである⁸⁸。

⁸⁴ 中央酪農会議、「米国の補助的栄養支援プログラムの概要」、中酪情報 No.587、2022 年 1 月 31 日 (https://www.dairy.co.jp/dairydata/jdc_news/kulbvq000000u2kj-att/kulbvq000000u2n9.pdf) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 15 日

⁸⁵ USDA, Food and Nutrition Service, “Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)” (<https://www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁸⁶ USDA, Nutrition.gov, “Child Nutrition Programs” (<https://www.nutrition.gov/child-nutrition-programs>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁸⁷ USDA, Food and Nutrition Service, “State Guidance on Pandemic EBT” (<https://www.fns.usda.gov/snap/state-guidance-coronavirus-pandemic-ebt-pebt#:~:text=Through%20P%20DEBT%2C%20eligible%20school,are%20used%20to%20purchase%20food>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁸⁸ USDA, Food and Nutrition Service, “Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children (WIC)” (<https://www.fns.usda.gov/wic>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

(4) プログラムの支出状況

以下に栄養プログラムの支出状況の推移を示す。

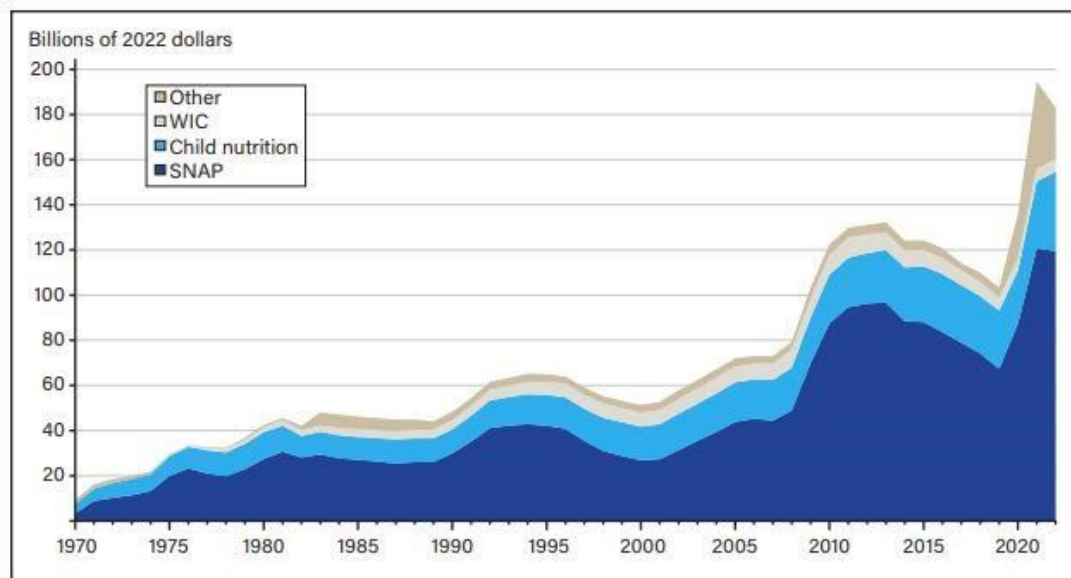


図 22: 栄養プログラム支出の内訳と推移(単位: 十億ドル)

出典: USDA 経済調査局⁸⁹

上図が示すように、2010 年代は減少傾向であったが、コロナウイルス(COVID-19)の大流行を受けて農務省は追加の臨時プログラムを立ち上げ、多くの政策変更を実施した。その結果、2020 会計年度から支出は急増し、パンデミック収束に向かった 2022 会計年度も 2021 年度とほぼ同じレベルであった。

(5) プログラムの課題

栄養プログラム、特に SNAP は予算が巨額で、毎回農業法の制定において大きな論点となるプログラムである。SNAP は米国人口の約 13% に当たる 4,200 万人の子供たちや社会的弱者の健康・福祉に直接的影響を与える施策であり、次期農業法の法改正に向けて活発な議論がなされている。現時点での栄養プログラムの一番の課題は、予算を大幅に減らすべきであるとする共和党と、予算を守るべきであるとする民主党が対立する中、どのように次期法案の審議を進めるかであろう。

議論されている別の点は、不正受給と人的ミスの問題であり、USDA は 2022 年度における SNAP の支払エラーに関するレポートを発表している。そのレポートによれば、SNAP プログラムを管理する各州の 2022 会計年度の過払いエラー率は 9.84%、過少支払いエラー率は 1.7% であり、2019 年の過払いエラー率 6.18%、過少支払いエラー率 1.18% という数

⁸⁹ Saied Toossi and Jordan W. Jones, "The Food and Nutrition Assistance Landscape: Fiscal Year 2022 Annual Report" p.5, USDA ERS, June 2023 (<https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/106763/eib-255.pdf?v=6560>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

字より増加しているが、支払いミスの多くは意図的な不正ではなく、人的ミスであったとしている⁹⁰。不正受給に関しては、2015 年～2017 年の期間についてのレポートが USDA から 2023 年に出ており、1.6%であったことが示されている⁹¹。

(6)次期農業法をめぐる論点

有識者へのヒアリングにおいても、次期農業法に向けての論点として以下の点が示唆された。

- 「予算が大規模である SNAP などのプログラムの削減に向けた取り組みがあるものの、実現することは非常に困難な戦いとなる。特に都市部の代表とその他の議員が SNAP プログラムと保全プログラムへの削減に反対すると予想される。しかも法案は上院を通過しなければならず、民主党が多数派を占めているため、こうした改革を阻止する可能性が高い。」(国際食糧政策研究所)
- 「SNAP の受給者に対する給付を維持することと、費用を節約するために給付を削減することが、民主党と共和党の競合する見解の焦点となっている。これは重要な政治的問題となり、財政的な保守主義と有権者に財政を振り分ける推進派とのバランスを取る課題となっている。共和党はこの問題で分かれており、一部のメンバーは支出の増加に反対する強硬な立場を取っている。」(ファーム・ビューロー)
- 「議論的となっているのは、SNAP 受給者への受給額の決め方ようだ。これはスリフティ・フード・プラン (Thrifty Food Plan) と呼ばれている。インフレやその他の変動要因に対応した受給額となるよう、現行の農業法案に従って、農務省は SNAP 受給額を随時調整する必要がある。しかし、共和党を中心とした特定の議員にとって、その調整方法は好ましくなかったようで、彼らはこれを「支出が膨らむ」とみなした。そのため、支出を縮小させたいと考えている。SNAP に関しては、これがお互いに譲れない一線となる。」(USDA、チーフエコノミストオフィス)

⁹⁰ The Fence Post, "USDA: SNAP payment error rates rise from 2019 to 2022"

(<https://www.thefencepost.com/news/usda-snap-payment-error-rates-rise-from-2019-to-2022/>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 21 日

⁹¹ USDA, "The Extent of Trafficking in the Supplemental Nutrition Assistance Program: 2015-2017 ", Nutrition Assistance Program Report, September 2021 (<https://fns-prod.azureedge.us/sites/default/files/resource-files/Trafficking2015-2017-3.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 21 日

3.6 信用プログラム

農家への融資として、農業サービス局 (Farm Service Agency: FSA) によるローンが準備されている。農業法は、農業金融局 (Farm Credit Administration: FCA) が監督している農業信用制度 (Farm Credit System: FCS) の活動と責任についても取り上げている。農業信用制度は農業法を予算とするわけではないので、以下 (1) ~ (5) では主に FSA による融資について説明するが、農業信用制度に関しても、「(6) 農業信用制度について」で取り上げる。

ポイント: 農業サービス局のローンは、融資額・件数ともに減少傾向にある。農業信用制度の融資額は堅調に伸びており、その大半が農業用不動産ローンである (図 24、表 13、14 を参照)。

米国の農村地域と農業運営を支援するための金融サービス

プログラムの概要		
名称 項目	農業サービス局 (FSA) による融資	農業信用制度 (Farm Credit System) による融資
運営・仕組み	米国農務省 USDA の農業サービス局 FSA が直接融資を提供する。また、FSA が他の金融機関に返済を保証する保証付き融資も提供している。通常の融資を受けられない農家に融資するため、最後の貸し手と呼ばれる。	農業信用管理庁 (FCA) による監督。 4 銀行と 67 の組合で構成され、「借り手が所有する協同組合」と呼ばれるユニークな構造を持つ。米国農家が最も利用する融資プログラム。
対象	信用力のない小規模・初心者・少数民族・女性経営農家等	信用力のある農家・牧場主・農村共同組合 (外国人所有は除く)
ローンの種類	農場所有ローン、農業運営ローン、マイクロローン、直接緊急ローン等	農業用不動産ローン、農業生産のための中期貸付、農業関連事業、農村住宅、インフラ整備等
2022 年度融資額	58 億ドル	3,732 億ドル

図 23: 信用プログラムの概要

出典: @global 作成

(1) プログラムの目的

農業用の不動産購入や、農業を営む上での運営資金に対する融資を提供することにより、農家を支援することを目的とする。信用力が不足しているために、通常の融資を受けることができない方々にも融資を提供する制度を準備している。また農業法は、農家に安定した融資を提供するために、政府支援企業 (Government-Sponsored Enterprise: GSE) である農業信用制度による融資に関しても扱っている。

(2) 現プログラムに至る変遷

第一次大戦以来、好景気と不景気が繰り返されてきたが、農家はこうしたサイクルに対して最も脆弱な労働者だった。そのため、農家を支援する融資システムが必要であった⁹²。

農業信用制度 (Farm Credit System: FCS) の仕組みは、1916 年から徐々に形成されてきた。当初は長期の抵当貸付だけを扱っていたが、1923 年には短期と中期の貸付が認められるなど、徐々に業務範囲が拡大されていった。また 1933 年には、FCS を監督する機関として農業信用局 (ファーム・クレジット・アドミニストレーション: FCA) が設置され、ここで FCS の仕組みが完成した⁹³。

一方、今日の農家向けの融資プログラムは、1937 年 7 月 22 日にルーズベルト大統領によって署名された 1937 年のバンクヘッド・ジョーンズ農業借地法に端を発している。大恐慌下における農場小作の蔓延に対する懸念により、同法が制定された⁹⁴。

(3) プログラムの仕組み

USDA の FSA は、民間の商業銀行から融資を受けられない農家に対して直接融資又は保証付き融資を提供している。この性質ゆえに、FSA は「最後の貸し手 (Last Resort)」と呼ばれている。直接融資の場合、FSA から融資が直接行われるが、保証付き融資の場合は、USDA が承認した従来の金融機関によって融資が提供される。FSA はそれらの金融機関に対して返済を保証することによって融資を支援する。

主に以下のローンプログラムが直接融資又は保証付き融資で提供されている。

① 農場所有ローン

以下の用途に対して融資を行う。融資上限は 60 万ドルである。

⁹² Farm Credit Administration, “History of FCA” (<https://www.fca.gov/about/history-of-fca>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 26 日

⁹³ 農業協同組合新聞, 「アメリカの農業金融」 (<https://www.jacom.or.jp/archive01/document/kensyo/02032201.htm>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 26 日

⁹⁴ Coppess, J. “Reviewing the History and Development of USDA’s Farm Loan Programs, Part 1: Origins.” *farmdoc daily* (11):31, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, March 4, 2021 (<https://farmdocdaily.illinois.edu/2021/03/reviewing-the-history-and-development-of-usdas-farm-loan-programs-part-1-origins.html>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 26 日

- 農場の購入
- 既存経営の拡大
- 農場の頭金支払い
- 地役権の購入
- 農場の住居、作業施設、その他農場経営に不可欠な施設や設備の建設、購入、改良
- 土壌と水の保全・保護

②農業運営ローン

以下の用途に対して融資を行う。融資上限は 60 万ドルである。

- 収益性向上のための農場の再編成
- 家禽を含む家畜の購入
- 農機具の購入
- 農場運営費の支払い
- 建物の軽微な改良・修理
- 特定の農場関連債務の借り換え
- 土地や水の開発、利用、保全への援助
- 開発、使用、又は保全の援助

③マイクロローン

マイクロローンは、小規模な農場経営者、農業経験がまったくないか少ない初心者や、ニッチで新しい形態の農業を行う農業従事者などに資金的な支援を提供する目的で実施されている⁹⁵。

融資資格要件を緩和し、申請手順を簡素化し、融資申請をできるだけ早く処理できるようにしている。初心者のために FSA 融資担当者が実際的なサポートを提供している。通常、申請書と必要書類を受領してから数週間以内に審査結果を通知する⁹⁶。

マイクロローンでは、上記の「農場所有ローン」と「農業運営ローン」の 2 種類のローンが利用可能であり、融資限度額はそれぞれ 5 万ドルである。両方の審査で適格となった場合、合計 10 万ドルまで融資を受けられる。

④直接緊急ローン

緊急融資は、自然災害によって農地や牧場に損害を受けた場合に資金を提供するもので、財産の復旧又は交換、災害年に関連する生産費用の全額又は一部の支払い、家族生

⁹⁵ Farmers.gov, “Farm Loans Application Quick Guide Microloans”, June 2019 (https://www.farmers.gov/modules/custom/farmers_farm_loans/pdfs/farm-loan-application-quick-guide-microloan.pdf) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁹⁶ USDA, Farm Service Agency, “Microloan Programs” (<https://fsa.usda.gov/programs-and-services/farm-loan-programs/microloans/index>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

活費の支払い、農業経営の再編成、特定の債務借り換えなどに使用できる。融資上限は 50 万ドルである。

(4) プログラムの支出状況

2018 年農業法予算のもと、2019 会計年度から 2023 会計年度に実施される信用プログラムの義務的支出は、約マイナス 22 億ドルであり、黒字のプログラムとなっている。

(5) 融資の利用状況

2022 会計年度には約 2 万 4,300 件のローン申し込みに対して総額約 58 億ドルを融資した(図 24、表 13 を参照)。これは前年比では、件数で 16%、融資総額で 13%の減少である。

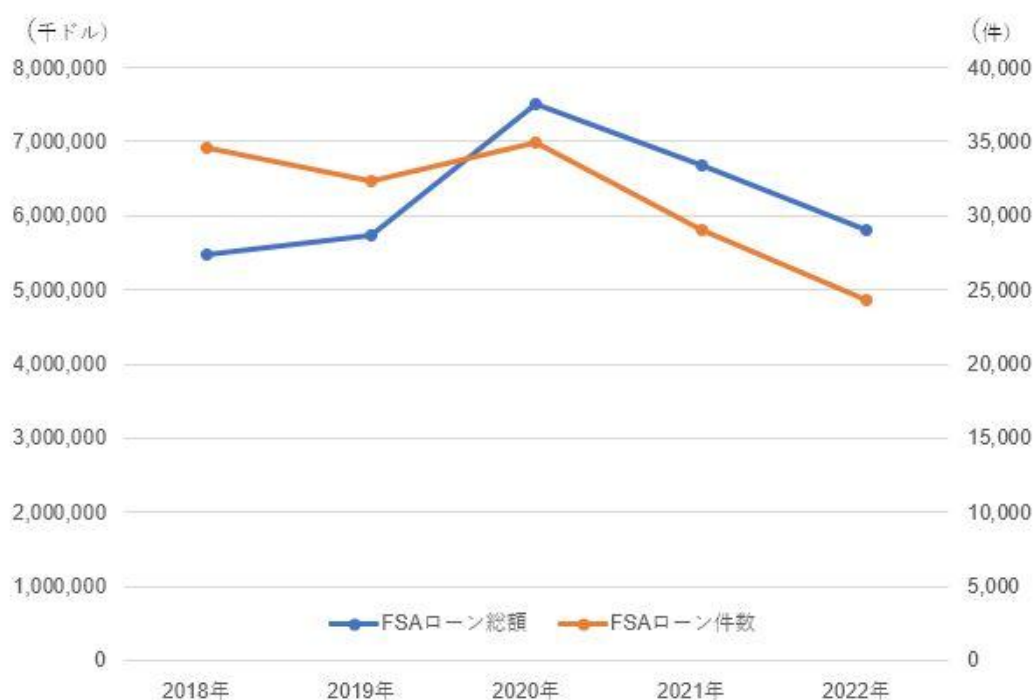


図 24: FSA ローンの融資額と件数の推移

出典: USDA の FSA のサイト⁹⁷をもとに@global 作成

表 13: FSA ローンの融資額と件数の推移のデータ(単位: 件、千ドル)

	FSA ローン件数	FSA ローン総額
2018	34,628	5,475,474
2019	32,343	5,741,120

⁹⁷ USDA, Farm Service Agency, “Program Data” (<https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/farm-loan-programs/program-data/index>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

2020	34,986	7,519,253
2021	29,051	6,670,757
2022	24,357	5,815,610

出典: USDA の FSA のサイト⁹⁸をもとに@global 作成

(6) 農業信用制度について

1916 年に創設された農業信用制度 (Farm Credit System: FCS) は 4 つの銀行と 67 の組合で構成されている。協同組合金融機関であり、その点では日本の農業協同組合に似ている。農業信用制度の監督機関は、1933 年の農業信用法により設立された農業金融局 (Farm Credit Administration: FCA) である。農業信用制度は、農業信用銀行が債券を発行することで資金調達を行い、農業信用制度保険公社 (Farm Credit System Insurance Corporation: FCSIC) がその債券に付保を行っている。農業信用制度保険公社は農家に安定した融資をするための政府支援企業であり、農業法は農業信用制度保険公社の活動と責任についても触れている⁹⁹。下のグラフが示すとおり、農業信用制度は米国農家に最も多く利用されている融資機関である。

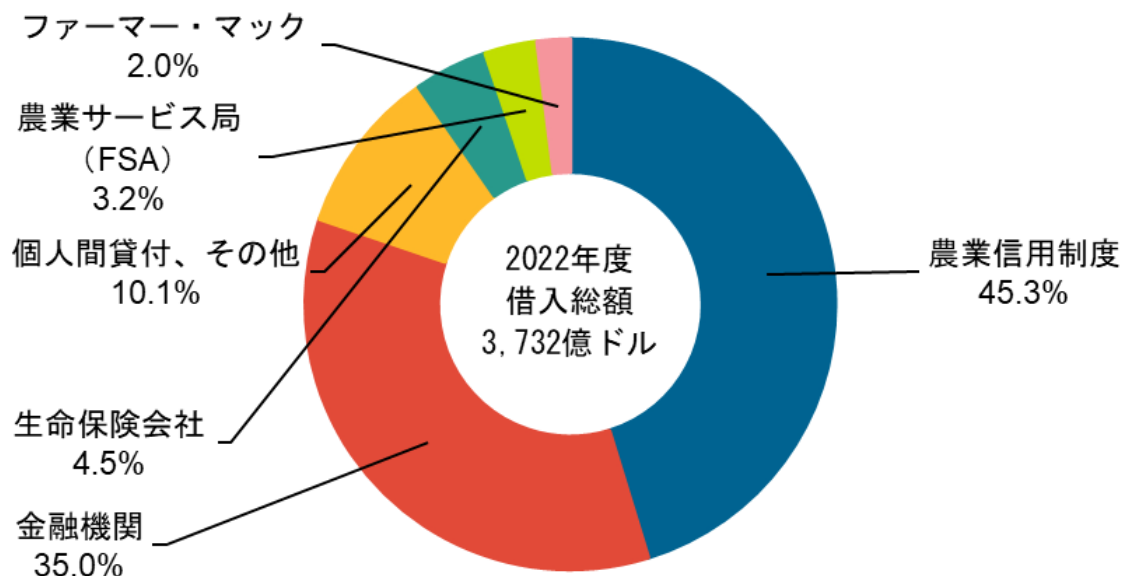


図 25: 米国農家が利用する融資機関の割合

出典: 2022 年度 Farm Credit Administration 年次報告書¹⁰⁰をもとに@global 作成

⁹⁸ USDA, Farm Service Agency, “Program Data” (<https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/farm-loan-programs/program-data/index>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

⁹⁹ ABA Banking Journal “Farm Credit Watch: My Farm Bill wish list” April 19, 2023 (<https://bankingjournal.aba.com/2023/04/farm-credit-watch-my-farm-bill-wish-list/>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹⁰⁰ Farm Credit Administration, “2022 Annual Report” (<https://www.fca.gov/template-fca/about/2022AnnualReport.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

同機関は米国の農家、牧場主、農村協同組合など、借入資格要件を満たす人々の資金的ニーズに対応している。4 つの銀行が国内外の金融市場で証券や金融商品などを売却して資金を調達し、それをもとに米国の農家、牧場主、その他の借り手に対して融資を行う(図 26 を参照)。

農業信用制度は、米国全土の農村地域と農業を支援するために、信頼できる一貫した信用と金融サービスを提供し、農業政策に重要な役割を果たしつつ経済成長を促している¹⁰¹。農業金融局は、農業信用制度が安全かつ健全な方法で運営され、信頼できる一貫した信用と金融サービスによって農村地域と農業を支援するという使命を果たすことを保証している¹⁰²。

農業信用制度の仕組みを以下に図示する。

¹⁰¹ Farm Credit, “Our Mission” (<https://farmcredit.com/overview-and-mission>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹⁰² Farm Credit Administration, “Welcome to the Farm Credit Administration” (<https://www.fca.gov/>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

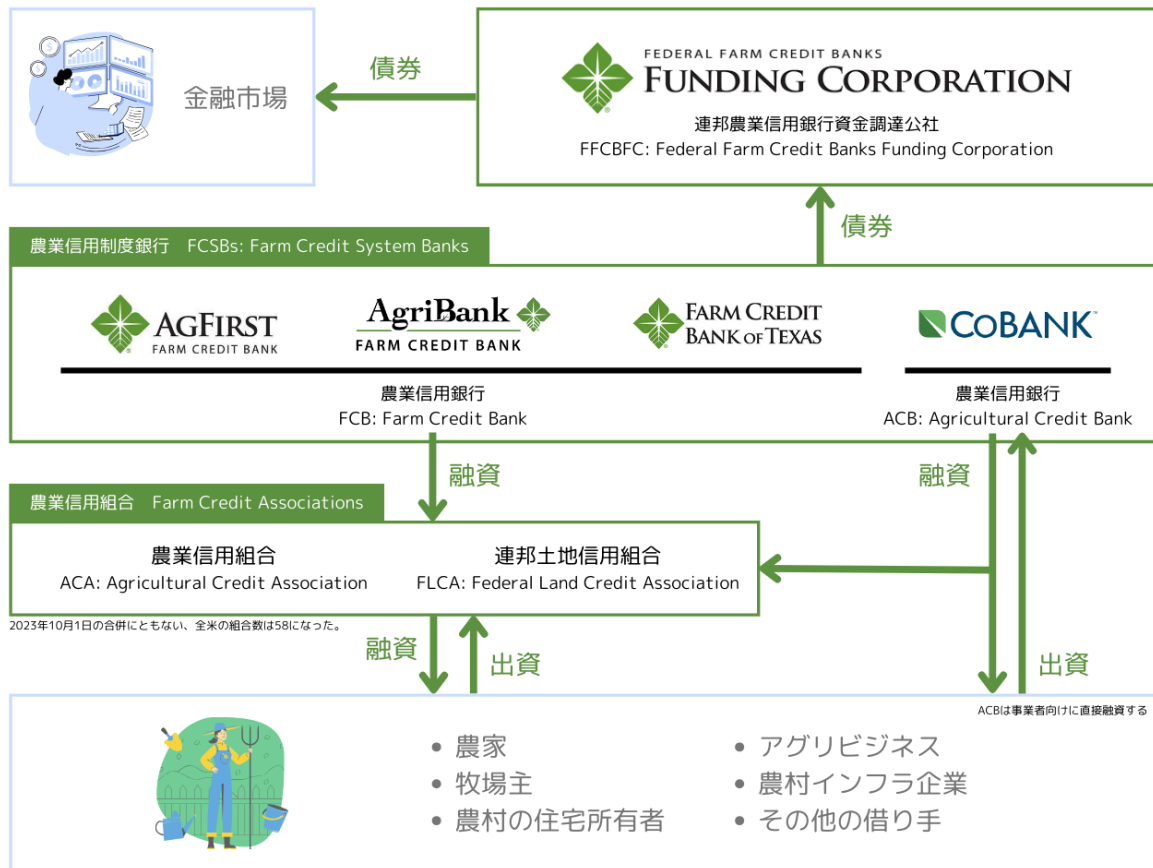


図 26: 農業信用制度の仕組み

出典: Federal Farm Credit Banks Funding Corporation サイト¹⁰³をもとに@global 作成

農業信用制度は、上図にあるように国際市場において投資家などから調達した資金が、米国の農家や協同組合などに融資されるまでの過程を構成するシステムである。FCA がこの活動を監督する。

¹⁰³ Federal Farm Credit Banks Funding Corporation, “Farm Credit System” (https://www.farmcreditfunding.com/ffcb_live/aboutUs/farmCreditSystem.html) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

下記のとおり、農業信用制度は多岐にわたる融資を支援している¹⁰⁴。

- 農業用不動産ローン
- 農業生産のための中期貸付（農機具など）
- 水産物の生産者及び収穫者に対するローン
- 特定の農家所有の農産物加工施設及び農業関連事業への融資
- 農家所有の農業協同組合への融資
- 農村住宅ローン
- 農産物の輸出入に必要な資金の融資
- 農村部のインフラ整備への融資
- その他の信用ニーズに対応する農家・牧場主への融資

農業信用制度の融資額はここ数年堅調に伸びており、2022 年では前年比で 10%アップの約 3,732 億ドルとなっている。融資の内訳としては不動産ローンが半分以上を占めている。

表 14: 農業信用制度の発行ローンの内訳(単位: 百万ドル)

項目	2020 年度	2021 年度	2022 年度
農業用不動産	147,623	164,535	172,806
農業生産のための中期貸付	57,973	62,620	66,427
農業関連事業	56,412	60,647	67,496
農村部インフラ整備	34,477	37,015	44,215
農産物輸出	6,873	7,079	10,071
その他	12,132	3,762	12,251
合計	315,490	343,929	373,266

出典: 2022 年度 Farm Credit Administration 年次報告書サイト¹⁰⁵をもとに@global 作成

¹⁰⁴ Lucas Dawney, “Farm Credit System (FCS): What it Means, How it Works, History”, Investopedia, March 4, 2021 (<https://www.investopedia.com/terms/f/farm-credit-system.asp>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹⁰⁵ Farm Credit Administration, “2022 Annual Report” (<https://www.fca.gov/template-fca/about/2022AnnualReport.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

3.7 作物保険プログラム

ポイント: 作物保険プログラムは農家を保護するための重要なプログラムであり、政府は補助金の支援を行っている。栄養プログラムの次に支出額が大きなプログラムであり、利用状況の拡大に伴って、納税者の負担が高まっていることが課題となっている。

自然災害等や価格変動によるリスクから生産者を保護するプログラム

プログラムの概要		
運営	米国農務省リスク管理局（Risk Management Agency：RMA） 連邦作物保険公社（Federal Crop Insurance Corporation：FCIC） 民間の保険会社（Approved Insurance Provider: AIP）	
内容	民間の保険会社を通して、干ばつ、過湿、凍結、雹、風、病気、価格変動などの損失から農業生産者を保護するためのさまざまな保険商品を販売する	
保険の加入状況	・ 2021年の補償総額は、米国の農業部門の総生産額の約31%に相当。 ・ 大麦、トウモロコシ、綿花、亜麻仁、オート麦、落花生、ジャガイモ、コメ、ライ麦、ソルガム、大豆、サトウダイコン、ヒマワリ、サツマイモ、タバコ、小麦においては総面積の約82%が補償対象。	
保険のタイプ	個別ベースの保険（全体の約85%）	
	収量保険（内約17%） 自然災害による収量低下の減少に対する保険	収入保険（内約83%） 収量低下または価格の低下による収入の減少に対する保険
	郡や指標ベースの保険（全体の約15%） 郡ベースの収量や収入を基に保証する作物保険等	

図 27: 連邦作物保険プログラムの概要

出典: USDA¹⁰⁶のデータに基づき@global 作成

(1) プログラムの目的

連邦作物保険プログラム(Federal Crop Insurance Program: FCIP)は、干ばつや雹などの自然災害や価格変動などの損失から農業生産者を保護するための保険商品を提供することにより、農業生産者を経済的に保護することを目的とする。

(2) 現プログラムに至る変遷

米国において作物保険プログラムは 1930 年代後半に創設され、以来米国の農業に対する連邦政府の重要な支援プログラムへと発展してきた。1980 年には連邦作物保険法が制定され、保険料の補助、対象作物と地域の拡大、民間会社による保険の販売とサービスの提供が始まった。以後も、米国政府は農業保険奨励対策として、1996 年農業法では収入保険を創設したり、2000 年の農業リスク防止法では特に収入保険の保険料の大幅引

¹⁰⁶ USDA, Economic Research Service, Amber Waves Magazine, “Crop Insurance at a Glance”, May 3, 2023 (<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/risk-management/crop-insurance-at-a-glance/>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

き上げを行ったりした¹⁰⁷。

2008 年と 2014 年の農業法案でも作物保険政策が修正され、現在は 540 種類以上の作物に対する保険がカバーされている¹⁰⁸。プログラムの開始時は作物に対する保険のみが扱われていたため、作物保険という名称が使用されているが、後に畜産に対する保険も含まれるようになった。

(3) プログラムの仕組み

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(Risk Management Agency: RMA)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。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。以下では保険の種類や追加可能なオプション、政府の保険料補助について説明する。

① 個別ベースの保険と郡及び指標ベースの保険

多種多様な農産物保険商品が存在するが、おおかた個別ベースの保険と、郡及び指標ベースの保険に大別される。個別保険はさらに、収量補償型と収入補償型に分類できる。2021 年度では、個別ベースの保険の補償額が全体の約 85%を占めた。

② 追加の保険オプション¹⁰⁹

標準的な農産物保険による補償以上の保険を望む農家のために、以下の 2 つのオプション保険が用意されている

A. 補足的補償オプション(Supplemental Coverage Option: SCO)

2014 年農業法で導入され、2018 年農業法でも継続された補足的補償オプション(Supplemental Coverage Option: SCO)は、標準的な農産物保険で一般的にカバーされる水準に満たない損失(連邦法により FCIC は、85%以上の補償レベルの保険を制限してい

¹⁰⁷ 勝又健太郎、「米国農業法における経営安定政策(セーフティネット)の変遷と決定要因」農林水産政策研究所、2012 年 7 月 24 日
(https://www.maff.go.jp/primaff/koho/seminar/2012/attach/pdf/120724_02.pdf) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 6 日

¹⁰⁸ Thomas Worth, "EVOLUTION OF THE U.S. CROP INSURANCE PROGRAM"
(<https://www.cnabrazil.org.br/assets/images/2.Thomas-Worth.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 21 日

¹⁰⁹ USDA, Economic Research Service, Amber Waves Magazine, "Government Programs & Risk", May 3, 2023 (<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/risk-management/government-programs-risk/>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

る¹¹⁰⁾に対して、生産者に追加の保険を提供する保険商品である。郡の平均収入が期待されるレベルの 86%を下回ると支払いが開始され、郡ベースの農業リスク補償 (ARC-CO) プログラムに似ている保険といえる。

SCO 保険は、ARC プログラムを利用していない適格な生産者に代替手段を提供する。このプログラムにより、生産者は基礎となる農産物保険契約の自己負担額の一部をカバーすることができ、支払いは郡ベースで決定される。

SCO は 2015 会計年度から利用可能となった。このプログラムでは、生産者の保険料の 65%が補助される。ARC とは異なり、SCO には支給上限額や調整後総所得の資格制限はない。

B. 拡張的補償オプション (Enhanced Coverage Option: ECO)

拡張的補償オプション (Enhanced Coverage Option: ECO) は、2021 会計年度から追加された新たな保険商品である。ECO も標準的な作物保険で一般的にカバーされる水準を下回る損失に対する保護を提供するが、SCO より高い水準である 95%又は 90%という補償レベルを選択できる。SCO と同様、郡レベルの損失に基づいて補償が支払われるが、収量の補償又は収入の補償かを選択する。

ECO は、他の郡レベルのリスク補償保険、アップランド綿を対象とする STAX 保険、利幅補償保険と組み合わせることはできない一方、SCO 保険と併用することは可能である。さらに、SCO とは異なり、生産者は ARC に加入しながら同時に ECO を購入することができる。

例 1: 95%補償		例 2: 90%補償	
補償外	100~95%	補償外	100~90%
ECO 補償範囲	95~86%	ECO 補償範囲	90~86%
SCO 又は ARC 補償範囲	86~75%	SCO 又は ARC 補償範囲	86~75%
MCPI 補償範囲	75%	MCPI 補償範囲	75%

図 28: ECO による 90%及び 95%補償レベル

出典: AgCountry Farm Credit Services のサイト¹¹¹⁾をもとに @global 作成

¹¹⁰⁾ Alejandro Plastina, Steven D. Johnson, “Supplemental Coverage Option (SCO) and Enhanced Coverage Option (ECO)”, Iowa State University, Ag Decision Maker, October 2022

(<https://www.extension.iastate.edu/agdm/crops/html/a1-44.html>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹¹¹⁾ Stacy Erdmann, “ECO – A New Feature That Could Benefit Your Insurance Policy”, AgCountry FCS, December 9, 2020 (<https://www.agcountry.com/News/2020/December/ECO>) 最終アクセス日: 2023 年 6 月 9 日

③農家への保険料補助

農家への保険料補助として、FCIC が保険料の一部を支払う。保険料補助率は保険ごとに異なるが、保険水準が高くなるにつれて保険料補助率は下がる。農家の負担と、FCIC の負担の例を以下の表に示す。データは、カリフォルニア州におけるアーモンドの保険である。

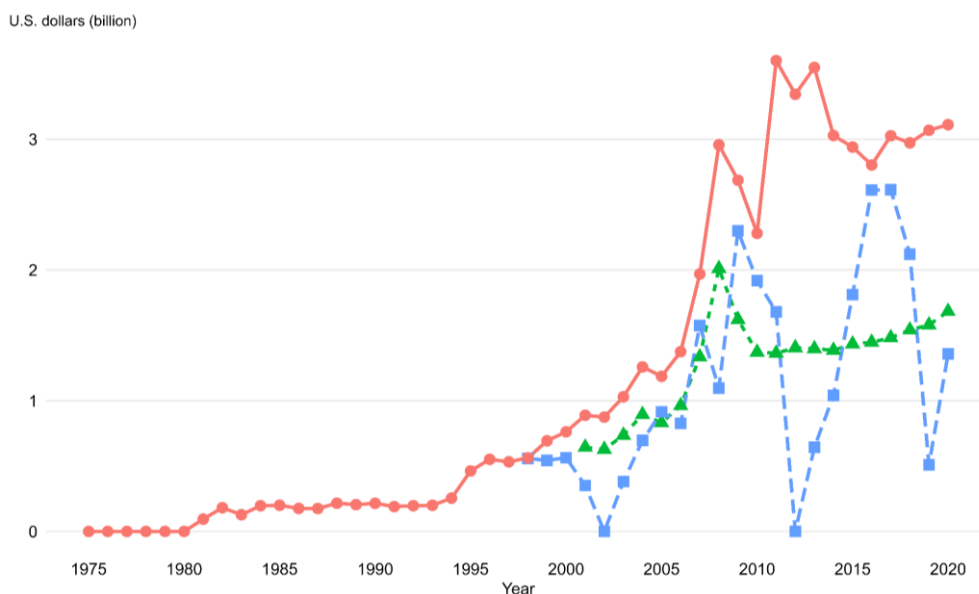
表 15:FCIC の補助率と生産者の負担の例

	割合					
補償レベル	50%	55%	60%	65%	70%	75%
FCIC の補助率	67%	64%	64%	59%	59%	55%
生産者の負担	33%	36%	36%	41%	41%	45%

出典:USDA¹¹²のデータをもとに@global 作成

(4)プログラムの支出額

作物保険プログラムは、栄養プログラムに次いで支出額の大きなプログラムである。以下に、作物保険プログラムのコスト内訳の推移のグラフを示す。



(注) 赤線が保険料補助、緑線がプログラム運営費用、青線が保険引受利益

図 29: 作物保険プログラムのコスト内訳の推移(単位:十億ドル)

出典:USDA の Economic Research Service サイト¹¹³より

詳細なデータに関しては、11 章「報告書中のグラフのデータ」を参照

¹¹² Davis Regional Office, “2015 Crop Year Almonds California”, December 2014
(<https://www.rma.usda.gov/Fact-Sheets/Davis-Regional-Office-Fact-Sheets/Almonds-2015-CA>)
最終アクセス日:2024 年 1 月 30 日

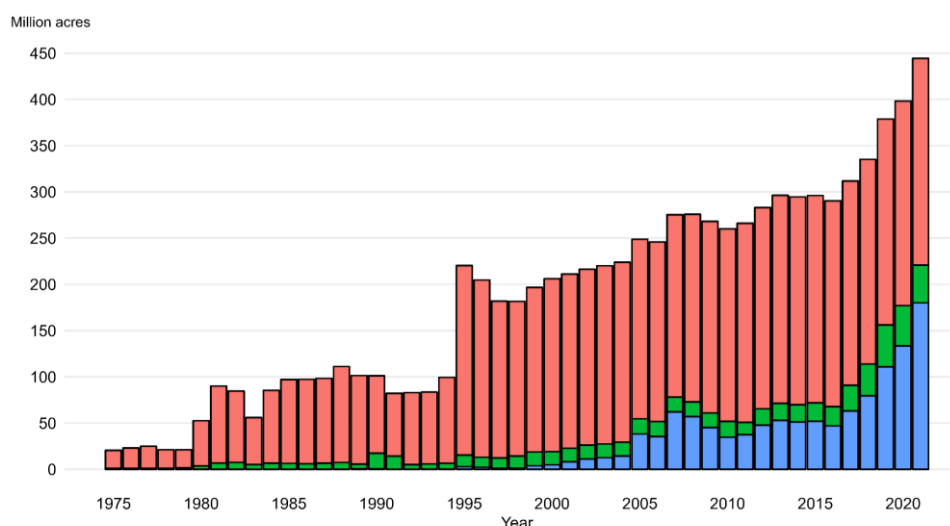
¹¹³ USDA, Economic Research Service, Amber Waves Magazine, “Federal Crop Insurance Program insured acreage”, May 3, 2023 (<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/risk-management/crop-insurance-at-a-glance/>) 最終アクセス日:2024 年 1 月 30 日

2020 年の保険プログラムの総費用は約 62 億ドルである。このうち、保険料補助が最も多く約 31 億ドル、プログラム運営費用が約 17 億ドル、保険会社に支払う保険引受利益が 14 億ドルであった。なお、2001 年から 2010 年の保険プログラムの総費用の平均は約 38 億ドルであったのに対し、2011 年から 2020 年の保険プログラムの総費用の平均は約 61 億ドルであるため、顕著な増加といえる。

(5) プログラムの実績

2000 年から 2021 年にかけて、作物保険プログラムは 133 品目の農産物を対象に、年間平均 2 億 8,400 万エーカーに財政支援を提供した。大麦、トウモロコシ、綿花、亜麻仁、オーツ麦、落花生、ジャガイモ、米、ライ麦、ソルガム、大豆、サトウダイコン、ヒマワリ、サツマイモ、タバコ、小麦に関しては、この期間平均すると、作付面積の 82%が保険に加入していることになる。

2021 年の保険対象作付面積は 4 億 4,400 万エーカーに達した。この増加は主に、牧草地、放牧地、飼料(PRF)補償の保険導入によるものである。飼料作物は 2016 年には保険対象面積の 16%を占めていたが、2021 年には 40%に上昇した。



(注) 赤が畑作物、緑が特殊作物、青が飼料作物を示す

図 30: 作物保険プログラムの保険対象作付面積の内訳と推移(単位: 百万エーカー)

出典: USDA の Economic Research Service サイト¹¹⁴より

詳細なデータに関しては、11 章「報告書中のグラフのデータ」を参照

作物保険プログラムは災害などで損失が発生した場合に、その損失を保護することを目的としているものだが、この保険プログラムによって農家による農業の撤退を減少させるこ

¹¹⁴ USDA, Economic Research Service, Amber Waves Magazine, “Federal Crop Insurance Program insured acreage”, May 3, 2023 (<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/risk-management/crop-insurance-at-a-glance/>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

とができているという統計がある。作物保険プログラムを利用している農場は、利用していない農場よりも平均 7 年長く存続し、農場が撤退する確率は約 70%低いと報告されている

¹¹⁵。

(6) プログラムの課題

以下に保険プログラムに関する 3 つの課題を示す。

① 納税者への負担が高まっている

ケイトー研究所によれば、補助金は平均して保険料の 62%を占めており、ほとんどの農家はこの補助金により利益を得ているとしている。この補助金は税金から支払われているため、納税者の負担が高まっていることが指摘されている¹¹⁶。

② 安易な農業投入財の使用を助長している可能性がある

作物保険プログラムによって農業投入材の使用量が増加しているという指摘もある。保険に加入することにより、リスクの高い肥料や農薬を保険に加入していない農家より多く使用するという統計があり、モラルハザードの問題が発生している可能性がある¹¹⁷。

③ 災害救済における課題も残っている

本報告書の調査のため実施した関係者へのヒアリングでは、「作物保険は当初、災害に関連する損失を緩和するために設計されたが、作物保険への参加が低く、補償レベルが低い人々が多い地域もある。それらの人々は災害による損失があっても支払いを受けることができない場合もあり、災害救済の点でまだ課題がある」という点も言及された。(国際食糧政策研究所)

¹¹⁵ USDA, “The impact of crop insurance on farm financial outcomes”, December 6, 2021, p3
(<https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/Applied-Eco-Perspectives-Pol-2022.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹¹⁶ Chris Edwards, “Farm Bill 2023: Crop Insurance Subsidies”, Cato Institute, July 18, 2023
(<https://www.cato.org/blog/farm-bill-2023-crop-insurance-subsidies>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹¹⁷ Madhav Regmi Brian. C. Briggeman. Allen M. Featherstone, “Effects of crop insurance on farm input use: Evidence from Kansas Farm Data”, Cambridge University Press, May 6, 2022
(<https://www.cambridge.org/core/journals/agricultural-and-resource-economics-review/article/effects-of-crop-insurance-on-farm-input-use-evidence-from-kansas-farm-data/D0B4645C32654D6DA01612EF701A78AD>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

(7)次期農業法をめぐる論点

作物保険プログラムは、2022 年に約 4 億 9,300 万エーカーをカバーする約 120 万件の契約をサポートし、2011 年から 2021 年までのプログラム総費用は約 900 億ドルだった¹¹⁸。議会が次期農業法案を作成する際、議員は作物保険を削減するのではなく、拡大することを提案する可能性が高くなっている¹¹⁹。しかし、一部のエコノミストは、作物保険の補償によって農業におけるリスクが確かに軽減されているかどうか、その効果に疑問を呈している¹²⁰。議会予算局は、農産物保険は今後 5 年間で 480 億ドル以上の費用がかかると見積もっており、議員が支出削減を検討する可能性もある¹²¹。本報告書作成のために実施したヒアリングで、USDA の関係者は「支出が増大する場合、予算を中立に保つ必要がある。そのため、保険料補助の引き上げなどによって政府の支出が増える場合、難しいことではあるが、それを相殺しなければならない。」と述べた。

保険対象は多岐にわたるため、保険プログラムも毎回少しずつ追加されている。第 118 回議会では、山火事の煙にさらされたワイン用ブドウに対する保険や、キノコに対する保険¹²²などが提案された。

¹¹⁸ U.S. Government Accountability Office, “Farm Bill: Reducing Crop Insurance Costs Could Fund Other Priorities” Feb 16, 2023 (<https://www.gao.gov/products/gao-23-106228>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹¹⁹ Chris Clayton, “Crop Insurance and Next Farm Bill”, DTN, April 4, 2023 (<https://www.dtnpf.com/agriculture/web/ag/news/article/2023/04/04/likely-protected-next-farm-bill-crop>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹²⁰ Chris Clayton, “Crop Insurance and Next Farm Bill”, DTN, April 4, 2023 (<https://www.dtnpf.com/agriculture/web/ag/news/article/2023/04/04/likely-protected-next-farm-bill-crop>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹²¹ Xcaret Nuñez, “The farm bill is a big deal if you produce, or eat, food — but it may face a tough time in Congress”, Iowa Public Rad, May 5, 2023 (<https://www.iowapublicradio.org/agriculture/2023-05-05/the-farm-bill-is-a-big-deal-if-you-produce-or-eat-food-but-it-may-face-a-tough-time-in-congress>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹²² The National Agricultural Law Center, “Members of Congress Propose Bills to Amend the Federal Crop Insurance Program” (<https://nationalaglawcenter.org/members-of-congress-propose-bills-to-amend-the-federal-crop-insurance-program/>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日