

4 次期農業法の審議

4.1 期限内に成立しなかった理由と背景

2023 年農業法案が、期限内に米国議会にて審議を経て成立しなかった主な理由及び背景は以下のとおりである。

1. **党派間・党内の対立と草案の未公開**: 2023 年農業法案は、党派間だけでなく、たとえば共和党内でも栄養プログラムなどについて対立があり¹²³、2018 年農業法が失効する 2023 年 9 月 30 日前に成立しなかった。党派間で対立している争点は大きく分けて二つある。一つ目は栄養プログラムの SNAP を削減するかどうかという点であり、共和党は SNAP 資金の削減や労働要件の厳格化を主張している。二つ目はインフレ抑制法による資金をどのプログラムに用いるか、という点である。民主党は気候変動対策として保全プログラムに用いると主張しているが、共和党はその資金を農産物プログラムに用い、予算の不足を補うべきだと主張している¹²⁴。これらの主要な争点が解決されておらず、国際食糧政策研究所の有識者によると、その後も「上下両院の農業委員会はその草案も公開しなかった。」
2. **議会遅延と政府閉鎖の懸念**: 他の歳出法案の遅れや政府閉鎖の懸念、さらには 2023 年 10 月 7 日に中東で勃発したパレスチナ・イスラエル戦争といった喫緊の国際的危機もあり、農業法案の再認可については、議会での進展がなかった¹²⁵。
3. **米議会下院の議長解任・不在**: マッカーシー米下院議長に対して、2023 年 9 月末に「つなぎ予算」を成立させるにあたって民主党に譲歩したなどの理由から、解任動議が史上初のケースとして可決された。前述の国際食糧政策研究所の有識者は、「その後 3 週間にわたり議長不在となったことから立法プロセスが停止した」とし、結果として農業法案審議の遅れにつながった¹²⁶。

¹²³ Roll Call, “McConnell concedes farm bill will be late; Stabenow eyes year-end”, August 24, 2023 (<https://rollcall.com/2023/08/24/mcconnell-concedes-farm-bill-will-be-late-stabenow-eyes-year-end/>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 16 日

¹²⁴ Politico, “House Ag Dems fight farm bill cuts”, October 23, 2023 (<https://www.politico.com/newsletters/weekly-agriculture/2023/10/23/house-ag-dems-fight-farm-bill-cuts-00122951>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 16 日

¹²⁵ Missouri Independent, “The farm bill is on the verge of expiring. Congress is months away from a new version”, September 27, 2023 (<https://missouriindependent.com/2023/09/27/the-farm-bill-is-on-the-verge-of-expiring-congress-is-months-away-from-a-new-version/>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹²⁶ NHK「米下院議長 初の解任 ウクライナ支援など予算案協議 停滞も」、2023 年 10 月 4 日 (<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20231004/k10014215151000.html>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日



写真：解任を受けてスピーチするマッカーシー下院議長¹²⁷

4. 農業法期限に関わる慣例：議会審議が農業法案の失効する年の 9 月末期限に間に合わず、期限切れ後に延長されることが常態化している。むしろ近年では期限内に成立した例はない¹²⁸。

- 2002 年農業法案は 2007 年末に失効し、その後短期間延長された。
- 2008 年農業法案は 2012 年末に失効し、1 年間延長された。
- 2014 年農業法案は 2018 年秋に失効し、3 か月後に次期法案が可決された。
- 2018 年農業法案は 2023 年秋に失効し、1 年間延長された。

以下に 2018 年農業法失効後の議会の動きを示す。

表 16：2018 年農業法の失効、次期法案の期限切れ・延長決定・その後に及ぶ過程

時期	農業法の進捗	議会の動き	備考
2023 年 9 月 30 日	2018 年農業法失効	11 月 17 日までのつなぎ予算が成立 政府閉鎖は寸前で回避	・2023 年農業法案は起草段階。上・下院農業委員会とも未公開。 ・11 月 17 日までに 12 の予算法案を可決しなければならない。
2023 年 10 月 3 日		史上初、下院議長解任	・つなぎ予算を成立させる際、マッカーシー下院議長は歳出削減の点で民主党に譲歩。共和党保守強硬派は議長の解任を求め、史上初のこととして動議が可決。下院議長不在へ。
2023 年 10 月 25 日		4 人目の共和党候補、下院議長に選出	・共和党内の混乱により、3 人の下院議長候補は過半数を獲得できず、4 人目としてマイク・ジョンソン議員が下院議長に選出された。 ・下院議長不在は 22 日間に及んだ。つなぎ予算採択後、議会は機能不全。 ・イスラエル支援という直近の問題もあり、農業法案のための議論は停滞。

¹²⁷ NHK「米下院議長 初の解任 ウクライナ支援など予算案協議 停滞も」、2023 年 10 月 4 日
(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20231004/k10014215151000.html>) 最終アクセス日：2024 年 1 月 30 日

¹²⁸ Congressional Research Service, “Expiration of the Farm Bill”, August 21, 2023
(<https://sgp.fas.org/crs/misc/R47659.pdf>) 最終アクセス日：2024 年 1 月 30 日

2023 年 11 月 16 日	2018 年農業法の 1 年間延長が決定	・つなぎ予算失効 ・大統領が、2024 年 継続歳出及びその他の 延長法に署名	・つなぎ予算が失効すれば、SNAP の資金が尽きる 可能性が憂慮された。 ・更なる「つなぎ予算」を 2024 年 1 月 19 日までとし た。 ・年内の次期農業法の成立は見送られ、現行の農業 法を 2024 年 9 月 30 日まで延長した。
2024 年 1 月		2024 年米国大統領選 挙予備選が開始	・大統領選挙前には新農業法が成立するという楽観 的な予想と、歳出削減という共和党の基本主張に反 する法案の採決を避けたいという思惑から交渉が難 航して「2025 年農業法」になるという悲観的な予想 の、相異なる意見がある。
2024 年 1 月 18 日		3 回目のつなぎ予算 が成立	・上下両院はつなぎ予算を可決し、農業分野の予算 は 2024 年 3 月 1 日まで延長された。2024 年度本予 算を成立させるまでのつなぎ予算としては 3 回目とな る。
2024 年 2 月 29 日		2024 会計年度本予算 を 3 月 22 日までに成 立させることで合意	・つなぎ予算の期限が迫る中、上下院指導部は 2024 会計年度本予算案を 3 月 22 日までに可決させるこ とで合意。 ・本予算を可決させる時間を確保するため、2 週間ほ どの新たなつなぎ予算が上下両院で可決。
2024 年 9 月 30 日	2018 年農業法延 長期間の終了		
2024 年 11 月 5 日		大統領選挙	

4.2 延長措置について

4.2.1 大統領署名による 1 年間の延長

2023 年 11 月 16 日、バイデン大統領は「2024 年継続歳出及びその他の延長法」に署名し、2018 年農業法を 1 年間延長した。これにより、農業法にて規定されているプログラムは 2024 年 9 月 30 日まで継続されることとなった¹²⁹。

上下両院の農業委員会は、新規法案に対する今後の取り組みについて共同声明を発表した。「政府予算の交渉が進展する中、我々は重要な農業プログラムへの資金提供の停止を回避することができた。今回の延長は、決して 5 年間の農業法案を成立させるための代替策ではなく、我々は来年成立させるために引き続き協力することを約束する。」¹³⁰

¹²⁹ USDA, Farm Service Agency, “Farm Bill Home” (<https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/farm-bill/index>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹³⁰ USA Rice Federation, “Congress Votes to Extend 2018 Farm Bill”, November 16, 2023 (<https://www.usarice.com/news-and-events/publications/usa-rice-daily/article/usa-rice-daily/2023/11/16/congress-votes-to-extend-2018-farm-bill>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

4.2.2 延長なく失効した場合の各プログラムへの影響¹³¹

仮に上記の延長措置が取られず、2018 農業法が失効したと仮定した場合に各プログラムが受けることになる影響は下記の表に示すとおりである。

表 17: 農業法失効による各プログラムへの影響

プログラム名	影響	説明
農産物プログラム	あり(2023 年 12 月末終了)	2023 年に収穫され、その後 12 か月間に市場に出回る作物についてはカバーされる。2024 年に入ってからの新規作付け分についてはカバーされない
酪農プログラム	あり(2023 年 12 月末終了)	2024 年 1 月 1 日の搾乳分からカバーされない
保全プログラム	一部あり(2023 年末終了)	保全休耕(CRP)は原則 2023 年 9 月 30 日に終了
	一部なし(2031 年まで有効)	環境改善奨励 (EQIP)、地域保全パートナーシップ(RCPP)、農業保全地役 (ACEP)、保全管理 (CSP)は、2021 年インフレ抑制法(IRA)により、2031 年まで効力を持つ
保険プログラム	なし	基本的には恒久的にてその実施が認可されており、農業法案の期限切れによる影響はない
栄養プログラム	あり(2023 年 12 月末終了)	

¹³¹ Congressional Research Service, “Expiration of the Farm Bill”, August 21, 2023 (<https://sgp.fas.org/crs/misc/R47659.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

4.3 成立に至るまでの今後の流れ

4.3.1 通常の農業法案成立プロセス¹³²

通常、農業法案を成立させるためのプロセスは以下のとおりである。

1. **情報収集・意見交換**: 法案成立プロセスは通常、現行法が失効する 1～2 年前に始まり、関係者が提案書を作成し、議会の公聴会やヒアリング、メディアを通じて、また上下両院の農業委員会の委員と直接意見を交換する。
2. **提案予算の決定**: 農業委員会が新法案の具体的検討を始めると、下院予算委員会が次期農業法案の予算を決める。CBO の農業予算のベースラインが定期的に算定され、それに基づいて議会で案を作る。議会規則では、追加支出は予算削減か増税で賄う。
3. **上下両院での討議・議会提出**: 上下両院で独立した並行プロセスが始まる。両院の農業委員会は、上下両院がそれぞれ別個の法案を起案し、委員会メンバーの過半数が合意できる妥協案を作成する。各委員会が法案を承認すると、各議会の本会議に提出され、審議される。
4. **両院協議会による法案の作成**: 上下両院の本会議は各委員会の法案に対する修正案や代替案を、合意に達するまで討議する。各議会がそれぞれの農業法案を可決すると、上下両院の指導部は両院協議会の委員を任命し、一つの法案を作成し、上下両院でそれぞれ可決した上で大統領の署名を求める。
5. **大統領による署名**: 上下両院での可決後、大統領は法案に署名するか拒否権を行使することができる。拒否権発動の場合は、法案は議会に差し戻され、そこで各院 3 分の 2 以上の賛成を得れば、当該法案は大統領の署名なしで法律となる。
6. **実施規則の策定**: 農業法案が法制化された後、法案の実施を担当する省庁は、実施規則や規定を作成する。このプロセスでは、規則案の公示と、最終規則を採択する前のコメント・修正期間が必要となるため、長期間を要することもある。

¹³² USDA, Economic Research Service, “U.S. Farm Policy and Policy Process”, February 7, 2023
(<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/u-s-farm-policy-and-policy-process/>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

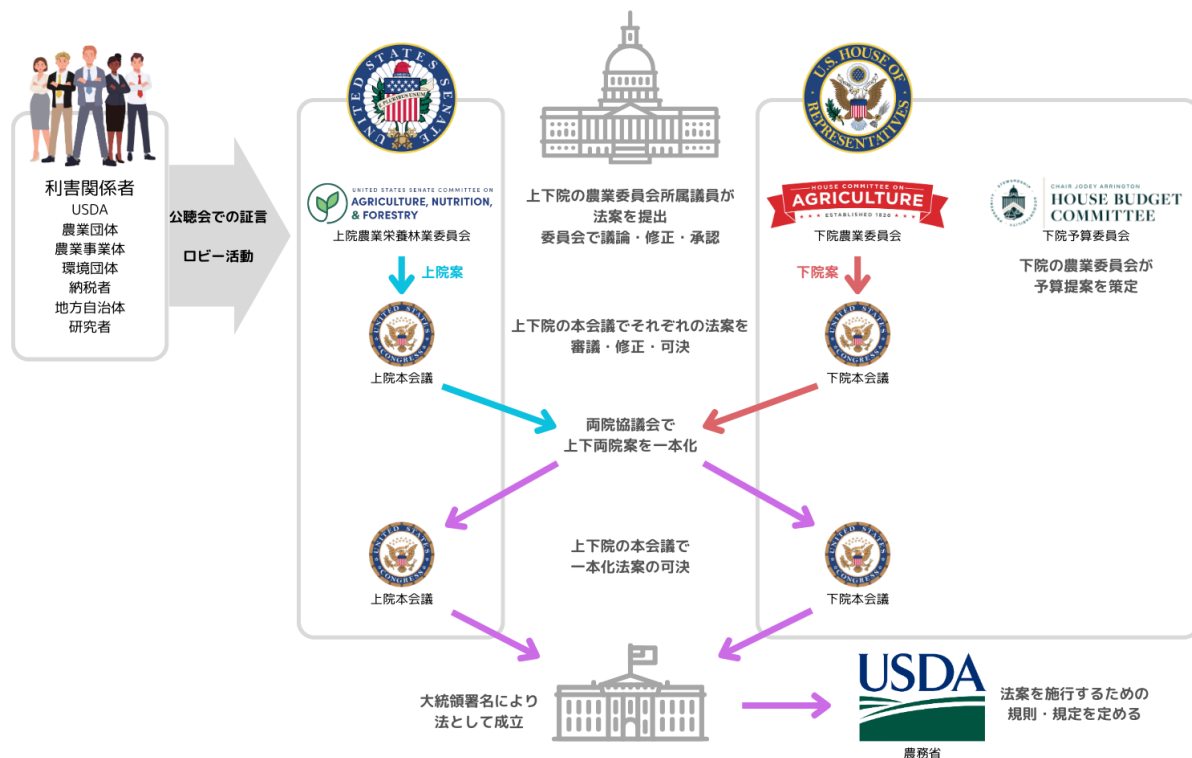


図 31: 農業法成立へのプロセス

出典: USDA の ERS のサイト¹³³をもとに@global 作成

4.3.2 次期農業法の成立に向けた 2024 年 9 月 30 日期限までのシナリオ

(1) プロセスの進捗状況

次期農業法の成立に向けても、基本的に上記のプロセスを経ることには変わりはない。現時点では上記プロセスの 3 にあるようだ。この点の根拠として、2024 年 1 月 11 日に Blue Book Service 社のサイトに掲載された情報¹³⁴によると、「下院農業委員会委員長のグレン・トンプソン議員は、次期農業法案が議会に提出される時期は、最も早くて 3 月だ」と述べている。2024 年 2 月時点でも、次期農業法案は上下院農業委員会に提出されていない¹³⁵。

上記の情報より古い情報になるが、2023 年 11 月 1 日に実施したヒアリングで、ファーム・ビューローの有識者も、「委員会に必要な下準備を行ったが、進捗は遅く、法案はまだ投票のための段階には達していない」と述べている。

現状、3 回目となるつなぎ予算により 2024 年 3 月 1 日までは農業分野に関する予算が確保されているものの、2024 年年度本予算は未成立である。そのような中、上下院指導部

¹³³ USDA, Economic Research Service, “U.S. Farm Policy and Policy Process”, February 7, 2023
(<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/u-s-farm-policy-and-policy-process/>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹³⁴ Richard Smoley, “Update on the farm bill”, Blue Book Service, January 11, 2024
(<https://www.producebluebook.com/2024/01/11/update-on-the-farm-bill/>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 7 日

¹³⁵ Eric Bohl, “House Democrats lay out farm bill principles”, February 9, 2024
(<https://www.nationalhogfarmer.com/farming-business-management/house-democrats-lay-out-farm-bill-principles>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 28 日

は 2 月 28 日、2024 会計年度予算に関する 12 の歳出法案を 3 月 22 日までに成立させること、歳出法案の審議時間を確保するために 1 から 2 週間の新たなつなぎ予算を 3 月 1 日までに可決させることで合意したと発表した¹³⁶。そして、2 月 29 日、この短期的なつなぎ予算は上下院で可決され、政府閉鎖は回避された。しかしながら、今回のつなぎ予算を可決するにあたって下院の共和党議員の 4 割以上が反対票を投じており、来週以降予定されている歳出法案の審議においても先行きは不透明である¹³⁷。

このように予算審議が滞っている現状もあり、次期農業法案に関する審議は進展していない。タイトな議会日程や夏季の休会を考慮すると、次期農業法案を提出、審議、可決するには時間的な余裕がないと思われる。政策分野の有識者によると、もしも 2024 年 6 月末までに次期農業法案が可決しないならば、大統領選挙が終わるまで何も進展はないだろうといわれている¹³⁸。

(2) 議論の焦点・争点となっている点

主に栄養プログラムの削減について、共和党内で意見が割れている。前述のファーム・ビューローの有識者によれば、「現在の議会は政治的な対立によって法案を可決するのに苦労しており、農業法はこの混乱に巻き込まれている。議論の主な焦点の一つは、栄養プログラムへの支出であり、特に選挙の年には政治的な議論の対象となる。多くの政治家が支出削減を約束することをためらっているのが要因である」とのことである。

この点について、国際食糧政策研究所の有識者は、「農業委員会内の一群の共和党議員が、SNAP の資金を削減し、PLC の参照価格を引き上げるために資金を振り向けることを意図している」一方、「特に都市部の代表とその他の議員が SNAP と保全プログラムへの削減に反対すると予想されている。さらに、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、これらの改革を阻止する可能性が高い。これは過去にも見られた立法プロセスの特徴である」と述べた。

(3) 2024 年中に次期農業法が成立する見通しについて

大統領選があるため、次期農業法の成立が 2025 年にずれ込む可能性は高いと思われる。国際食糧政策研究所の有識者によれば、「次期大統領選挙が近づいており、立法作業がより政治化し、議会の生産性が低下するため、この延長を 2 年間とする必要があるかもしれない」とのことである。

同様に全米生乳生産者連盟の関係者は、報告書ヒアリングの中で、「来年(2024 年)は

¹³⁶ JETRO「米議会指導者 8 人、政府閉鎖回避に向けて合意と共同声明発表」、2024 年 2 月 29 日

(<https://www.jetro.go.jp/biznews/2024/02/307dd3af38867b1f.html>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 29 日

¹³⁷ Reuters, “US Senate approves bill to avert government shutdown, sends it to Biden”, March 1, 2024

(<https://www.reuters.com/world/us/us-congress-makes-last-minute-bid-avert-government-shutdown-2024-02-29/>) 最終アクセス日: 2024 年 3 月 1 日

¹³⁸ Farm Aid, “The Latest Updates on the Farm Bill”, February 22, 2024

(<https://www.farmaid.org/issues/farm-policy/the-latest-updates-on-the-2023-farm-bill/>) 最終アクセス日: 2024 年 2 月 28 日

選挙があり、7 月までに可決されないものは何であれ可能性は低い。8 月以降、議会はキャンペーンのためワシントン DC にいることはないだろう」と述べた。

さらに、USDA の関係者は、「今年(2024 年)は大統領選挙の年であり、下院が改選され、特定の上院議員が再選される大きな年でもある。したがって、議会は自分たちの選挙に対応しなければならない。そのため、夏頃からは党大会や候補者指名大会、選挙運動などが始まり、選挙が終わるまで(次期農業法成立に関して)あまり多くのことを行えない」と述べた。3 氏とも次期農業法の成立は 2025 年まで持ち越される可能性が強いことを示唆した。

(ミニトピック) 1949 年へ逆戻り?¹³⁹

国際食糧政策研究所の有識者は、「農業法が失効して存在しなくなる場合の潜在的結果として、1949 年の農業法に戻ってしまう可能性」について触れた。「1949 年の法律は時代遅れの価格サポートメカニズムに依存し、何らかの形の立法が必要である」ことを強調した。

「恒久法」とは？

1933 年に最初の農業法案が可決して以来、農業政策の修正と更新を繰り返していたなか、1938 年農業調整法と 1949 年農業法では、期限切れのない一連の条項(一般に「恒久法」として知られる)が定められた。2024 年 1 月時点で、それらは法として存在するものの、一時的に停止されたまま無効となっている。以下に恒久法に関わる背景の流れを幾つか挙げる。

- 1960 年代と 1970 年代以降の各農業法案には、恒久法の一時的停止を記載していた。
- 近年の農業法案では、恒久法を維持しつつ、その停止を継続している。
- 過去 30 年間に、恒久法を廃止又は代替する法案を提出した議員もいる。
- 恒久法の一時的停止が失効した場合、恒久法の復活によって悪影響が及ぶ。そのため、恒久法の存在自体が、農業法案が失効した際に議会が農産物プログラムを再審議するのを促す保証である、とみなす向きもある。

恒久法発効で何が起きるか？

恒久法には、農産物の市場価格水準を引き上げるために、米国農務省に農産物の購入と保管を義務付ける条項がある。現在の作物価格サポートプログラムともいえるこの規定は、1910 年から 1914 年までの平価レベルに基づき定められている。

恒久法は農業の生産性向上や技術進歩を考慮に入れておらず、現代の農業慣行、マーケティング・システム、国際貿易協定などと矛盾しており、発効すれば連邦政府にとって大きな負担となる可能性がある。

¹³⁹ Congressional Research Service, “Expiration of the Farm Bill”, August 21, 2023 (<https://sgp.fas.org/crs/misc/R47659.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

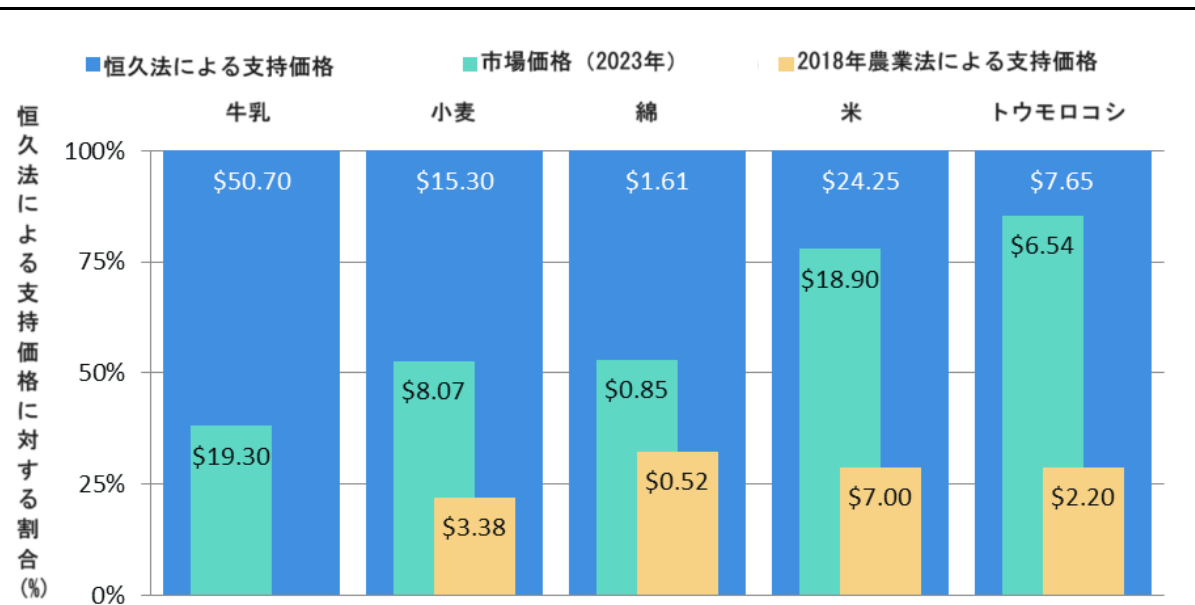


図 32: 恒久法による支持価格と現在の市場価格
及び 2018 年農業法による支持価格との比較

出典: CRS の資料¹⁴⁰をもとに@global 作成

仮に恒久法が発効し、農務省が価格サポートプログラムを実施するとなると、上の図が示すように、たとえば牛乳であれば現在の市場価格の約 2.5 倍で買い取ることになる。

恒久法による桁外れな政府の負担

非公式な概算値ではあるが、2023 年に恒久法を発令した場合、農務省がその支持価格 (support price) に準じて酪農を支援するためには、年間 150 億ドルから 190 億ドルのコスト負担となる可能性がある。

これに対し、米国議会予算局の試算では、2018 年農業法案に基づく 2023 会計年度の酪農支出は 5 億 2,100 万ドルである。

2018 年農業法案の継続と恒久法実施の桁外れなギャップ (大きくて 2 桁もの違い) は、恒久法発効により政府コストがどれほど増加するかを示唆するものである。

ただし、恒久法には 2018 年農業法案で支援されるすべての品目が含まれるわけではない。

- 恒久法は、酪農、小麦、米、綿花、トウモロコシ、その他の飼料穀物を支援する
- 一方、大豆及びその他の油糧種子、ピーナッツ、羊毛、モヘア、テンサイ及びサトウキビ、乾燥エンドウ豆、レンズ豆、小ひよこ豆、大ひよこ豆については、支援しない

¹⁴⁰ Congressional Research Service, “Expiration of the Farm Bill”, August 21, 2023
(<https://sgp.fas.org/crs/misc/R47659.pdf>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

4.4 今後の農業法予算の見通し

先述したが、ヒアリングによると次期農業法案では小規模な調整が行われる可能性はあるが、大規模な改革は行われられないと思われる。

議会予算局 (Congressional Budget Office: CBO) は農業法プログラムの義務的支出の 10 年間ベースライン予測を定期的に発表しており、2024 年 1 月時点での最新の予測は、2023 年 5 月に発表されたものである¹⁴¹。さらに、議会調査局はそのベースライン予測に基づいて、農業法のタイトル別の支出額のグラフを作成している¹⁴²。2023 年 5 月に発表された資料によると、今後 10 年間の義務的支出のプログラム別割合は以下のようになる。

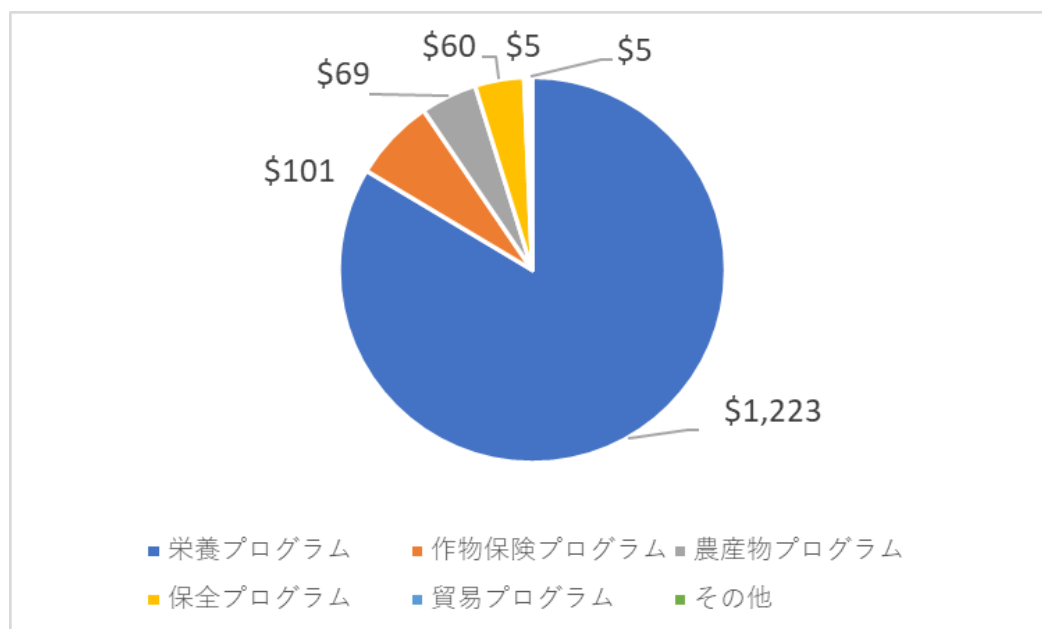


図 33: 2024~2033 会計年度のベースライン予測に基づく
プログラム別義務的支出 (単位: 十億ドル)

出典: CRS の報告書をもとに @global 作成¹⁴³

このベースライン予測は現行法に基づくものであり、現在の支出の割合と大きく変更がないことが分かる (図 33 と図 3 を参照)。栄養プログラム、作物保険プログラム、農産物プログラム、保全プログラムが、義務的支出の約 99% 以上を占めている。実際には、この義務的支出に裁量的支出が加わるため、裁量的支出を含めた各プログラムの農業法予算は変化することになる。

¹⁴¹ Congressional Budget Office, “Details About Baseline Projections for Selected Programs” (<https://www.cbo.gov/data/baseline-projections-selected-programs>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹⁴² InFocus, Congressional Research Service, “Farm Bill Primer: Budget Dynamics”, December 4, 2023 (<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12233>) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日

¹⁴³ 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

また、2023 年 3 月 9 日に予算教書¹⁴⁴が発表されたが、その 57 ページでは 2023 年農業法のサポートについて書かれている。そのなかでは、2022 年 9 月 27 日にバイデン政権が発表した「飢餓・栄養・健康に関する国家戦略」に基づき、すべてのアメリカ人が健康的な食料を安価に入手できるようにすることを重要だと考えていることが書かれている。そのため、引き続き栄養プログラムには大きな予算が割かれることが予想される。

また、予算教書は 2022 年に発表された、「生物学的脅威に対抗し、パンデミック対策を強化し、世界の健康安全保障を実現するための国家生物防衛戦略及び実行計画」についても触れており、パンデミックに対する備えや、生態系の保護も重要だと考えていることも伺うことができる。そのため、保全プログラムにも引き続き力を入れるであろうことも予想される。

¹⁴⁴ EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, “Budget of the U.S. Government FISCAL YEAR 2024”, 2024 (https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/03/budget_fy2024.pdf) 最終アクセス日: 2024 年 1 月 30 日