多様な農業の共存に向けて

国際農業・食料レター

2024年 2 月（No. 202）
全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

食料・農業・農村基本法の見直しと
米国における新農業法等をめぐる議論の動向

☆国際農業・食料レターのバックナンバーは、下記
インターネットホームページをご覧ください。

「国際農業・食料レター」に関する問い合わせ先：ＪＡ全中　農政部　農政課
〒100-6837　東京都千代田区大手町１－３－１　ＪＡビル　☎　03－6665－6070
インターネット・ホームページ：https://www.zenchu-ja.or.jp/public/global_letter/

JAグループ

食料・農業・農村基本法の見直しと
米国における新農業法等をめぐる議論の動向

はじめに

日本では現在、食料安全保障の強化等を目的として、農政の憲法とも呼ばれる食料・農業・農村基本法（以下、本号において「基本法」という。）の見直しに向けた議論が行われているが、時を同じくして米国においても、米国の農業政策や食料政策を幅広く規定する包括的な法律である、米国農業法（Farm Bill）の見直しに向けた議論が行われている。

日本の基本法の見直しと米国農業法の見直しのタイミングが重なったのは偶然であるが、議論が同じ時期に行われている中で、生産コストの上昇や気候変動対策など日米で共通した課題も見られる。

本年の通常国会に基本法の改正法案の提出が予定されている中、本号では、日本の基本法の見直しにおける主な論点等に関して、米国ではどのような対応が取られているか、どのような議論が行われているか等を紹介したい。両国の農業を取り巻く状況が大きく異なる中で、同様の課題に対しても解決策が異なるのは当然であるし、そもそも米国ではあまり議論になっていない論点も多いことが分かるが、基本法の見直しや今後の具体化に際して参考になる部分もあるだろう。

１．食料・農業・農村基本法と米国農業法、施策・予算との関連

各論に入る前に、日本の基本法と米国農業法の違いや施策・予算との関連を簡単に整理したい。

日本の基本法は名前の通り、食料や農業、農村政策に関する基本理念や方向性を定めた法律である。このため、具体的な施策については、基本法をふまえつつ、別途個別法を設けた上で措置（法律措置）されたり、あるいは法律に基づかない予算措置によって実施されたりしている[1]他、税制上の措置もある。

1　具体例を挙げれば、畑作物の直接支払交付金（ゲタ対策）や収入減少影響緩和交付金（ナラシ対策）は個別法である「担い手経営安定法」に基づく措置として実施されている一方、水田活用直接支払交付金は法律に基づかない予算措置として実施されている。

また、日本では予算単年度主義の原則により、法律措置といえども各省と財務省との予算折衝、予算化プロセスを経て翌年度の施策が決定されるため、施策の内容や予算額等について毎年検証が行われ、その結果施策の内容等が変更されることもある。

一方、米国には農業政策の根幹となる法律として、農業法（Farm Bill）と呼ばれる法律がある。この法律は、基本理念等を定めた日本の基本法とは異なり、例えばセーフティネット対策の発動基準などの具体的な施策の内容を規定しており、全てでは無いものの、米国の農業・食料に関する主要な施策はこの米国農業法に基づき措置されている。

また、米国農業法は、実施期間が概ね５年間に限定された時限法であり、これは定期的な見直しを行う観点で慣例となっているものであるが、この５年間の実施期間中は施策の変更は基本的に行われない。さらに、米国農業法に規定された主要な施策は、自動的に歳出が認められる義務的経費[2]に分類されているため、毎年度の予算化プロセスに影響されないという点も重要な特徴である。

このように、日本の基本法と米国農業法はそれぞれの国の農業政策上最も重要な法律であることは同じであるが、その位置付けや施策・予算との関連で大きな違いがあることが分かる。日本の場合は、基本法の見直しがゴールではなく、その先にある個別法の見直しや予算措置を通じた施策の具体化までが重要であるし、米国の場合は概ね５年に一度の農業法の見直しが重要なタイミングであることが分かるだろう。

また、毎年検証が行われる日本の仕組みの方が、時々の状況に応じて効率的かつ機動的な施策を講じることができるメリットがある一方で、施策の継続性や安定性という観点では米国の仕組みの方が優れていると言える[3]。基本法の見直しや今後の具体化の中では、こうした施策の継続性・安定性に関する議論にも注目したい。予算単年度主義の原則があるため限界はあるが、例えば、基本法に基づき概ね５年ごとに改訂される「食料・農業・農村基本計画」は、最終的に閣議決定まで行われるものであり、この基本計画の内容を充実させつつ、毎年の施策の決定に際して基本計画のプレゼンスを高めていくことなどの工夫は可能だろう。

2　社会保障（年金）やメディケア（高齢者等医療保険）なども義務的経費の例である。毎年度の歳出予算法を必要とする裁量的経費の代表例としては国防費がある。

3　米国でも機動的な対応は行われている点に留意が必要である。災害対応や米中貿易戦争時の農家救済措置、インフレ削減法に基づく保全プログラムへの資金充当など、時々の情勢に応じた施策も講じられている。

なお、現在の米国農業法は、2018年12月に成立した「2018年農業改善法」が正式な名称であり、その実施期限は2023年９月末までとされていた。新たな農業法の制定に向け議会で検討が行われていたものの、つなぎ予算や下院議長の解任等をめぐる議会の混乱もあり期限までの成立には至らず、現行農業法を１年延長する対応がとられた。本年秋には大統領選挙があり、議会日程が窮屈となる中で、現時点で新たな農業法の成立時期は見通せない状況である。

２．基本法の見直しにおける主な論点に関する米国内の情勢

ここからは、日本の基本法の見直しにおける主な論点等に関して、米国での対応状況や議論の動向等について紹介していきたい。なお、基本法の見直しに関する主な論点等は、2023年12月27日に開催された食料安定供給・農林水産業基盤強化本部の資料等を参考にしている。

⑴　食料安全保障の定義、食品アクセス

今回の基本法の見直しにおいては、日本でも食料安全保障の確保に支障が生じているとの認識の下、食料安全保障を「国民一人一人が活動的かつ健康的な活動を行うために十分な食料を、将来にわたり入手可能な状態」と定義するところから始まり、「国民全ての物理的・経済的・社会的側面での円滑な食品アクセスを確保するための施策を推進する」ことなどが盛り込まれている。食料の供給側に主眼を置いた現行基本法と比較し、より広い範囲で食料安全保障の問題を捉え、対処していくという方針が窺える。

カロリーベースの食料自給率が100％を超える米国では、広い意味では生産基盤の強化等も含まれるが、食品アクセスの文脈で食料安全保障が語られることが多い。農畜産物の輸出や食料援助等を通じて国際的な食料安全保障に貢献しているという文脈で食料安全保障という言葉が使用されることもある。

また、食品アクセスに関して、米国では、困窮者への食料支援が農務省の管轄であり、実体として農務省予算の多くが食料政策に割かれている。2023会計年度[4]における米国農務省の支出見込総額は2,093億ドル（約30.9兆円）であるが、その約７割が食料支援施策に関する支出である[5]。

4　米国の会計年度は10月～９月。2023会計年度は2022年10月～2023年９月。

5　USDA FY 2023 BUDGET SUMMARYより。なお、円換算額は2024年１月25日の日銀外国為替市況中心相場の147.75円/ドルを使用しており、以降本号において同じ。

米国の食料支援施策としては、「補助的栄養支援プログラム（SNAP）」が有名である。かつてはフードスタンプという名称で慣れ親しまれていた事業で、米国農業法に規定されている。様々な要件はあるものの、基本的に、世帯所得が連邦の定める一定の基準[6]を下回った場合に、世帯人数に応じた給付金を受け取れる仕組みである。現在のひと月あたりの最大支給額は、１人世帯で291ドル（約43千円）、２人世帯で535ドル（約79千円）、３人世帯で766ドル（約113千円）である[7]。

SNAP受給者は、EBTカードと呼ばれるデビットカードのようなカードを使用して、認可された食料品店等における食料品の購入に給付金を充てることができる。購入できる食料品は限定されており、野菜や果物、肉･魚、乳製品、パン、シリアルなどの購入は可能であるが、アルコール飲料やたばこ、食品以外の物は購入することができない。SNAPは家庭での調理と消費を想定しているため、加熱しただけで食べられるレトルト食品や冷凍食品、ピザや総菜などの調理済みの食品なども対象外である。

【各州でデザインが異なるEBTカード[8]】

米国農務省は、2023会計年度のSNAP予算額を1,112億ドル（約16.4兆円）、月平均の参加者数を4,350万人と推計[9]しており、これは米国の約7.7人に一人がSNAPに参加する計算である。

他の食料支援施策として、「女性･幼児･子供のための特別栄養補助プログラム（WIC）」は、妊娠中の女性や小さな子供達が十分な栄養を摂取することを目的としたプログラムで、卵や乳製品、野菜・果物などの購入を補助している。2023会計年度の予算額は60億ドルである。また、農務省が米国産農畜産物を買い上げ、各州を通じてフードバンクに食材を提供する「緊急食料支援プログラム（TEFAP）」もあり、こちらの予算額は１億ドルである。

6　月の世帯総所得が「貧困ライン」の130％以下等。現在の貧困ラインの130％は、１人世帯で1,580ドル/月、２人世帯で2,137ドル、３人世帯で2,694ドル/月など。州によっても受給要件は区々で、所得基準の他、就労要件などがある。

7　月の世帯純所得に0.3をかけた額が支給額から減額される。

8　USDAのホームページより。

9　USDA FY 2023 BUDGET SUMMARYより。

SNAPを始めとする食料支援施策は支出額が多額に上るため、都市部に支持層が多く食料支援を継続したい民主党と、農村部・地方に支持層が多く作物支援等に予算を多く配分したい共和党との間で常に意見が分かれるテーマであり、新たな農業法の制定に向けても、SNAPの受給要件等をめぐり議論が続いている。

米国の農業団体は、SNAP等の食料支援施策の継続を要請しているが、これは、これらの支援施策が米国産農畜産物の消費や需要の確保に繋がっていると認識しているためである。SNAPの前身であるフードスタンプや緊急食料支援プログラムも、そもそもは困窮者対策と食品・農産物余剰対策を同時に行うことを目的として創設されている。

日本でも今後、食品アクセスの改善の観点で、フードバンクへの食品提供など困窮者対策の具体化等が行われる模様である。SNAPほどの大規模な施策はハードルが高いかもしれないが、対象者や目的を絞った女性・幼児・子供のための特別栄養補助プログラム（WIC）のような施策は参考になり得るし、また、結果的に日本産農畜産物の消費拡大や食育等にも繋がるような、工夫した制度設計と十分な予算措置が行われることを期待したい。

なお、新法の提出が予定されている食料不足時の対策について、米国に類似の法律は存在しない模様である。専門家によれば、米国で仮に食料不足が見込まれる場合、後述する保全プログラムの下で休耕されている農地を食料生産に振り向けることや、大統領令を発出して食料輸入にかかる関税を一時的に撤廃または引き下げる等の対応が行われるとのことである。

⑵　適正な価格形成

生産コストの上昇への対応が大きな課題となっている中、適正な価格形成をめぐる議論は、今回の基本法の見直しの中でも大きな注目を集めているテーマの一つである。生産コストを把握・指標化し、それらを考慮した取引を通じてコストの上昇を価格に転嫁していく等の方向性は、フランスのエガリム法を参考にしたものである。

生産コストの上昇は米国でも問題となっている。米国上院農業委員会のまとめによれば、2020年と2023年との比較において、肥料代は＋78％、農薬代は＋66％、燃料代は＋35％、飼料代は＋32％上昇している。

しかし、結論から言えば、少なくとも主要農畜産物に関して、米国では生産コスト上昇分を価格に転嫁すべきというような議論は現在行われていない。生産コストの上昇への対応としては、後述するセーフティネット対策の拡充がまずは焦点になっている他、需給と価格という観点で輸出を含む需要の拡大、安定的な需要の確保が論点になることが多い[10]。これは、米国では、生産量に占める輸出の割合が高く、かつ諸外国産との代替が比較的容易な品目が主力であるため、価格の国際競争力を常に意識せざるを得ないことなどが背景にあると考えられる[11]。

日本ではまず飲用牛乳と豆腐・納豆において価格形成に関する議論が始まっているが、品目ごとの特性に応じた、また今後の輸出拡大との関係も見据えた戦略的な対応が求められるだろう。

また、価格形成にやや関連する議論として、バイデン政権の競争政策にも軽く触れたい。2021年７月にバイデン大統領が署名した米国市場の競争促進のための大統領令では、雇用や医療等と並び、重点的に競争促進に取り組む分野として農業を挙げ、企業の統合と市場の寡占化が小規模家族経営の農家の経営継続を困難にしているとの認識を示した。特に、種子や農機具、肥料、飼料の市場が少数の大企業によって支配されていることが資材価格の上昇に繋がっていることや、大手食肉企業による市場の寡占が末端価格の占める農家の取り分・シェアの低下に繋がっていることなどが問題であるとし、具体的な施策として、農務省と州司法長官との連携強化や独立系の食肉処理・加工施設への支援、一定規模以上の牛肉処理・加工企業に対する肉用牛生産者との契約情報の報告義務付け及び公表（肉用牛契約ライブラリー[12]）の試験的運用等を行っている。

比較的小規模な家族経営の農家で構成される米国の農業団体、ナショナル・ファーマーズ・ユニオン等も同様の問題意識の下、公正な競争環境づくりを求める運動（Fairness for Farmers）を展開しており、彼らのホームページには、代表的な商品の小売価格に占める農家の取り分をまとめた情報なども掲載されている。

10　米国の主要農畜産物の価格形成について簡単に触れれば、とうもろこしや大豆、牛肉など国内外の需給を基に価格が形成される品目が多く、一部、独自の制度の下で用途別の最低取引乳価が設定されている生乳や、販売割当・輸入制限（関税割当）と合わせて価格支持を行っている砂糖などがある。また、とうもろこしや大豆などにも価格が大きく下落した際に価格支持として機能する販売融資支援があるが、融資単価は低く、一部品目を除き近年はほぼ使用されていない。

11　フランスでも例えば国際競争力が重視される小麦は、エガリム法で対応すべき品目として優先されていない。

12　詳細はALICのホームページを参照（https://www.alic.go.jp/chosa-c/joho01_003424.html）。

【小売価格に占める農家の取り分に関する情報[13]】

(3)　生産資材の安定供給

今回の基本法の見直しの中で、輸入依存度の高い肥料や飼料などの生産資材については、価格の上昇への対応と合わせて、如何に安定的に確保・供給していくかが日本では重要な論点となっている。

米国の場合、まず飼料穀物については、米国はその生産・輸出大国であるため、国内向けの確保・供給が問題となることは無く、輸出を含む需要の拡大や安定的な需要の確保がむしろ主な論点となっている。肥料についても、主な化学肥料原料のほぼ全量を輸入している日本とは状況が異なる。米国は、窒素及びリン酸の輸入依存度は約１割と低く、カリについては約９割を輸入しているが、その８割以上は隣国のカナダからの輸入となっており、供給が不安視されることは少ない[14]。

13　ナショナル・ファーマーズ・ユニオンのホームページより、一部抜粋して掲載。
14　輸入依存度に関する数字はUSGS MINERAL COMMODITY SUMMARIES 2021より。

他方、米国産肥料の生産を増やし肥料価格の上昇に対処するという観点で、バイデン政権は「肥料生産拡大プログラム」を創設し、９億ドルを投じている。一定以上の市場シェアを有する事業者は支援対象とならない等の要件はあるが、対象事業者は100万ドルから最大１億ドルの補助金を得て、米国産肥料の生産拡大に向け施設の新設・増築（土地購入含む）や、設備の近代化等を行うことが可能である。2023年10月時点で、この事業を活用した33のプロジェクトが進行中である。

⑷　需要に応じた生産、輸出施策

これは日米間の現状の違いが大きく表れるテーマの一つであろう。日本では、米の消費減少に合わせて生産量も調整していくという現実的な対応と合わせて、輸入依存度の高い大豆や小麦、飼料作物等の増産を図っていく方針が示されている。他方米国では、政府による特定の作物への生産誘導は行われておらず、政府や議会、農業団体等が輸出を含めた需要の確保・拡大に注力する中で、農家が収益性等をふまえて作付を判断[15]している。

生産量に占める輸出量の割合を輸出率とした場合、2022年における米国の主要農畜産物の輸出率はそれぞれ次の通りであり、特に大豆や小麦では生産量の約半分が輸出されている。現在の需給構造において輸出需要は米国農業の生命線であるとも言え、貿易交渉を含め輸出が多くの農家や農業団体、政府・議会関係者等にとって常に関心が高いテーマの一つとなっている所以である。

品目名	輸出率	参考：主な輸出先
とうもろこし	12.1％	中国、メキシコ、日本　等
大豆	46.7％	中国、メキシコ、EU　等
小麦	46.0％	メキシコ、フィリピン、日本　等
牛肉	12.5％	韓国、日本、中国　等
豚肉	23.5％	メキシコ、日本、中国　等
牛乳乳製品	18％（生乳換算）	メキシコ、カナダ、中国　等
参考：米	40.1％	日本、ハイチ、カナダ　等

【表１：2022年の米国主要農畜産物の輸出率[16]】

15　例えば、米国の三大穀物であるとうもろこし、大豆、小麦の生産動向を見てみると、とうもろこしと大豆の作付面積・生産量は拡大傾向にある一方小麦は減少しており、これは小麦からより収益性の高いとうもろこしや大豆に生産が移行しているためである。

16　USDA WASDE Report、アメリカ乳製品輸出協会、USDA FAS公表データより筆者作成。農作物は2022マーケティングイヤー、畜産物は暦年で輸出率を算定。主な輸出先の情報は暦年、金額ベース。

新たな農業法の制定に向けても、輸出支援施策の拡充を求める声が農業団体から上がっているが、輸出に関する代表的な施策としては、農業法に規定された「市場アクセスプログラム（MAP）」、「海外市場開発プログラム（FMD）」が挙げられる。

市場アクセスプログラム（MAP）は、米国外おける消費者向け広告や店頭での実演販売、見本市への参加、市場調査等を行う団体の活動を支援するもので、特定ブランドの販売促進ではなく、米国産農畜産物の一般的な販売促進を行う場合、補助率は最大約 9 割となる[17]。年間予算額は 2 億ドル（約296億円）であり、例えば2022会計年度では各品目を代表する団体等に対し、以下のような資金割当が行われている。

団体名等	資金割当額（ドル）
アメリカ穀物協会 （U.S. Grains Council）	＄7,149,333
アメリカ大豆協会 （American Soybean Association）	＄7,705,530
アメリカ小麦連合会 （U.S. Wheat Associates）	＄6,427,209
ＵＳＡライス連合会 （USA Rice Federation）	＄3,478,164
米国食肉輸出連合会 （U.S. Meat Export Federation）	＄13,762,499
アメリカ乳製品輸出協会 （U.S. Dairy Export Council）	＄4,824,905
合計67団体（州レベルの品目団体等含む）	＄175,599,999

【表 2 ：2022会計年度における市場アクセスプログラムの主な資金割当[18]】

海外市場開発プログラム（FMD）は、米国農畜産物の長期的な輸出市場の創出等を目的とし、加工能力の向上や新たな市場の特定等を支援する施策である。米国産農畜産物の一般的な販売促進に重点が置かれており、業界を代表する団体や全国的に会員を持つ団体へに優先的に資金割当が行われる。補助率は最大 5 割で年間予算額は3,450万ドル（約51億円）である。

17　支援額の最低10％を参加団体が上乗せして拠出する仕組み。特定ブランドの販売促進の場合は最大 5 割の補助。
18　USDAのホームページより筆者作成。

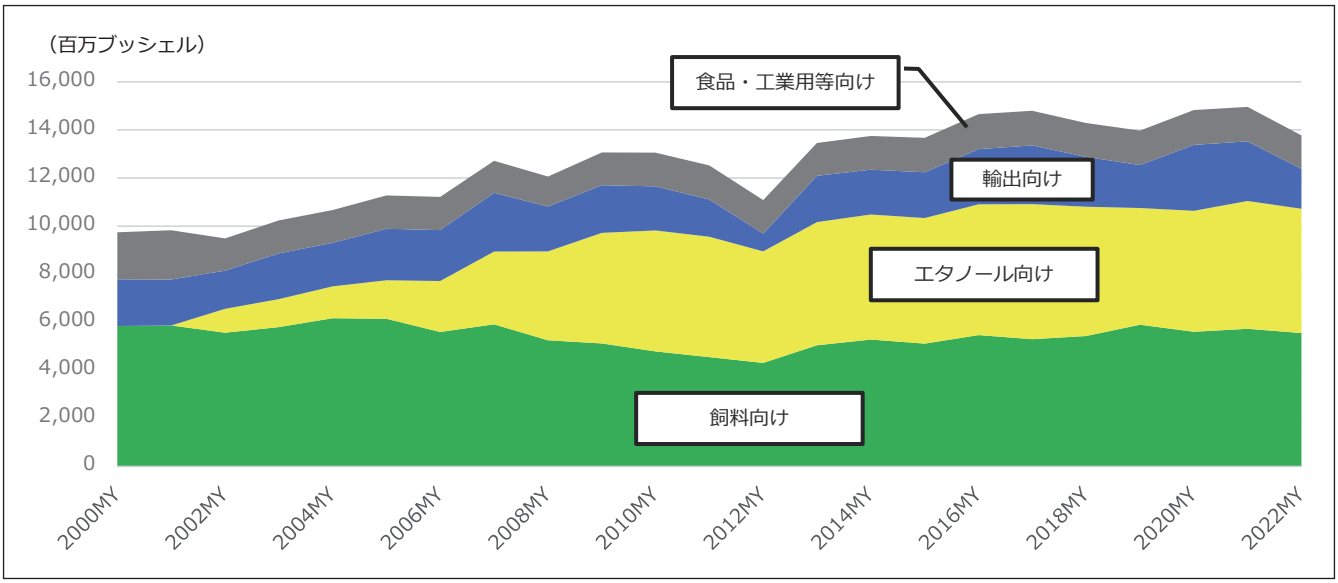
また、米国農務省は2023年10月下旬、議会超党派からの要請に応える形で輸出に関する新たな支援施策、「地域農業振興プログラム（RAPP）」を発表した。５年間総額12億ドル（約1,773億円）規模の支援で、初年度は３億ドルを割り当てる。支援の詳細はまだ明らかになっていないが、輸出市場の多様化に重点が置かれており、輸出上位市場向け（中国、カナダ、メキシコ、EU向け）の活動は初年度の支援対象から外れている。

政府からの支援に加え、米国では品目ごとのチェックオフ制度[19]に基づき品目団体自ら資金を確保し、輸出拡大に向けた販売促進等に充当している点も重要であろう。チェックオフ資金は国内向けの販売促進や調査事業にも充当されているが、例えば牛肉チェックオフは2022会計年度予算において、総額の約２割、840万ドルを国外マーケティングに充てている。

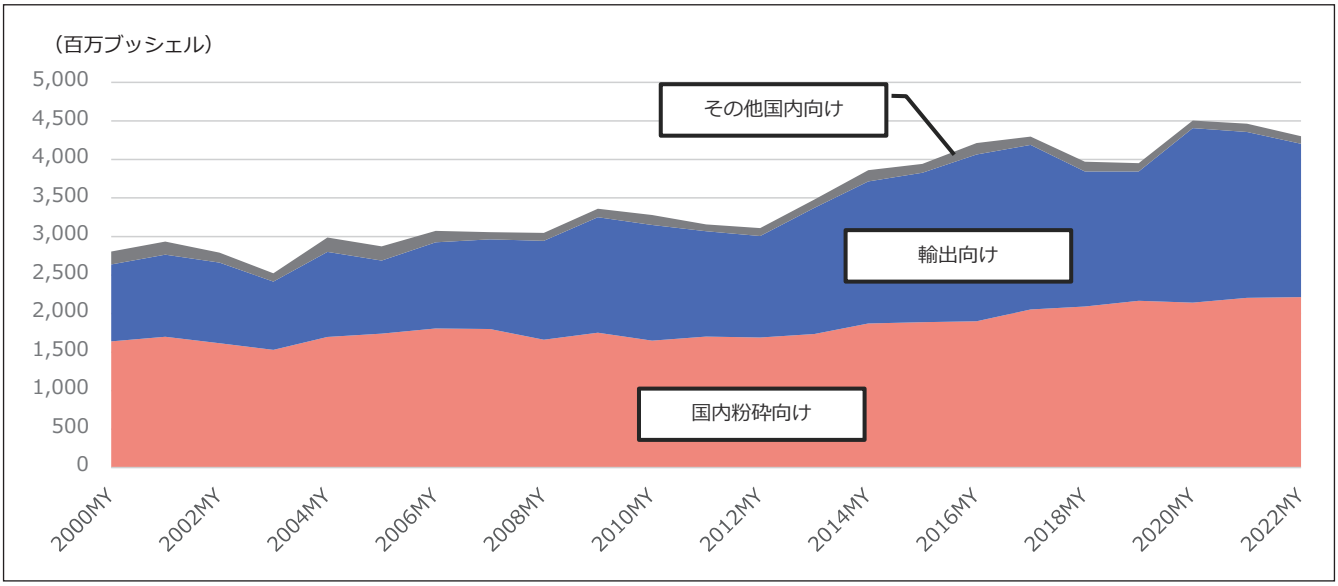
今回の基本法の見直しの中で、国内の生産基盤の維持・強化のための輸出拡大が位置付けられる見通しである。円安も追い風に日本産農畜産物の輸出は近年着実に拡大しており、団体自らの取り組みとあわせ、思い切った政府支援の措置を期待したい。

なお、米国の穀物需給を語る上では、エネルギー原料としての利用も欠かすことができない。とうもろこしや大豆の供給先として、エネルギー需要は既に大きな供給先となっているが、気候変動対策を重視するバイデン政権の誕生以降、持続可能な航空燃料、再生可能ディーゼル等の生産・利用の拡大に向けた税額控除等の支援が創設されるなど、今後もエネルギー原料需要は拡大していくと見られている。エネルギー原料需要は食料需要や飼料需要とも競合する中で、米国のエネルギー政策がとうもろこしや大豆の需給と価格にどのような影響を及ぼすのか十分注視しておく必要があるだろう。

19　法律に基づき、品目ごとに生産者等から拠出金を強制的に徴収する制度。



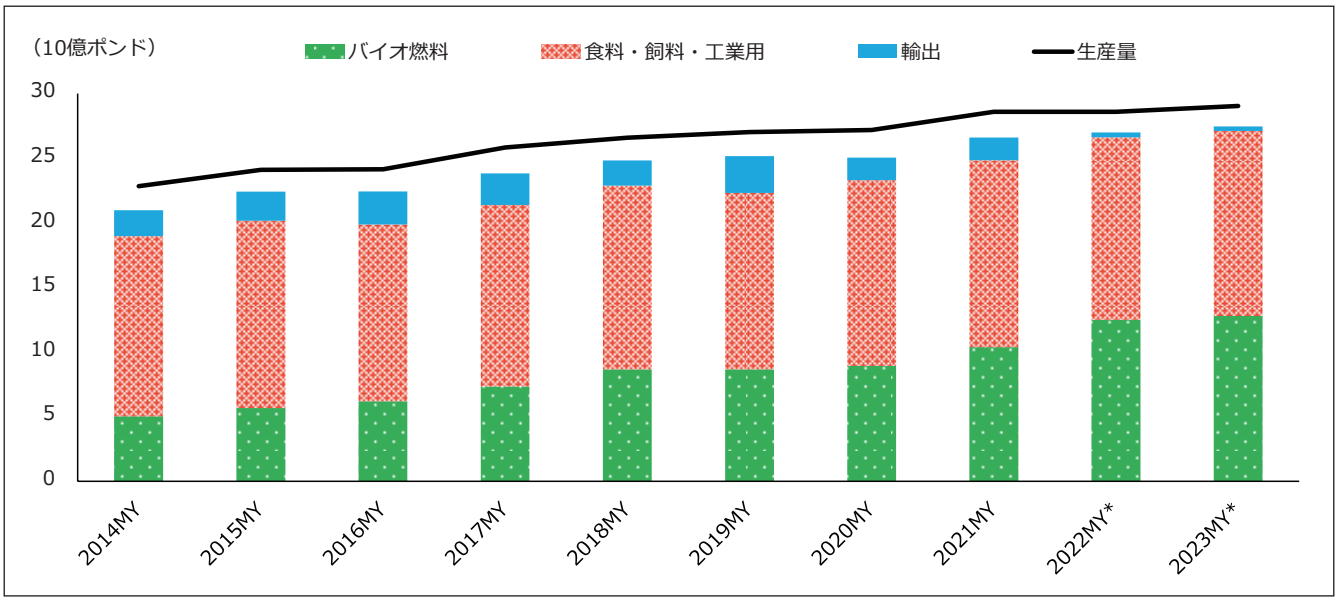
【グラフ１：とうもろこしの用途別供給量の推移[20]】



【グラフ２：大豆の用途別供給量の推移[21]】

20　USDA WASDE Reportより筆者作成。MYはマーケティングイヤーで、とうもろこしの場合９月～８月。とうもろこし１ブッシェルは約25.401kg（以降同じ）。

21　USDA WASDE Reportより筆者作成。大豆のMYは９月～８月。大豆１ブッシェルは約27.216kg（以降同じ）。大豆は約２割が油、約７割がタンパク質や不溶性炭水化物等（大豆ミール）、残り約１割が水分。



【グラフ３：大豆油の需給の推移[22]】

⑸　経営安定対策の充実

前述の通り、米国では生産コストの上昇への対応としてセーフティネット対策の拡充に焦点が当たっている。米国では、大きく分けて２種類のセーフティネット対策があり、一つが作物保険や収入保険などの「農作物保険（Crop Insurance）」、もう一つが「農作物プログラム（Commodity Programs）」である。

前者の農作物保険は、自然災害等による収量の減少や収入の減少に備えるもので、米国農務省リスク管理局の監督の下、認可された民間保険会社が農家に保険商品を販売し、政府は農家が支払う保険料への補助や保険会社の運営費の補助、保険会社の再保険等を行っている[23]。

様々な保険商品が販売されており、個人の選択によっても保証水準等は異なるが、例えば最も人気な収入保険商品であるRevenue Protectionは、基本的に、先物価格を利用して当年産の収入保証額を算定し、収穫時の算定受取収入額がそれを下回った場合に保険金が支払われる仕組みであり、作物別の収入保険であることや、当年産の作付時期と収穫時期の間の収入変動への保険であることなどが、日本の収入保険とは異なっている。

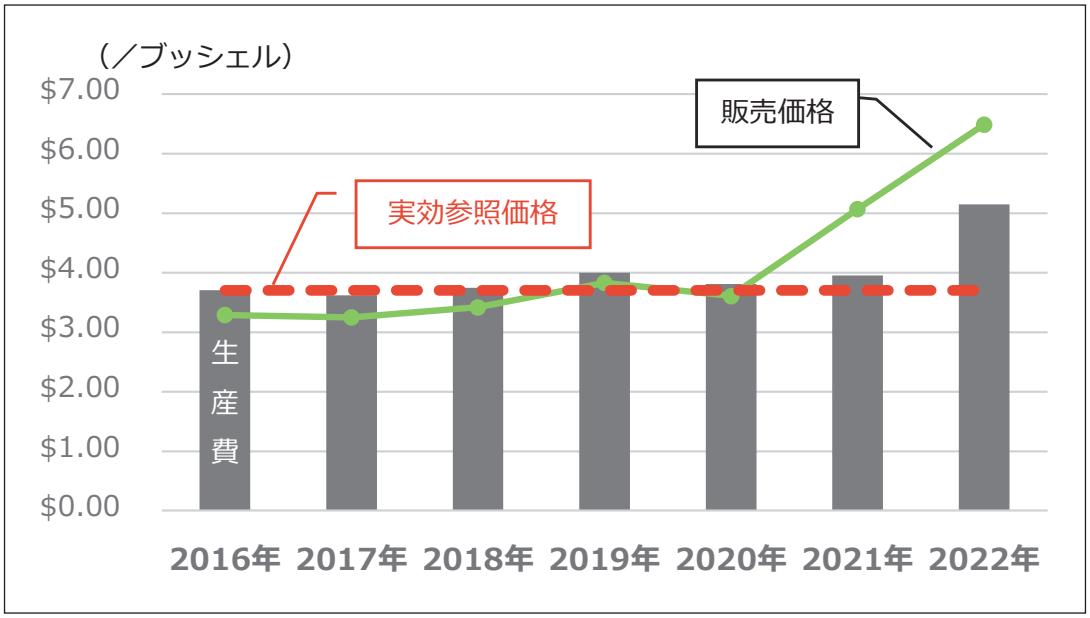
22　USDA Oil Crops Outlookより筆者作成。１ポンドは0.454kg、2022MY、2023MYは見込み。

23　農作物保険への加入は年々増加しており、保険対象面積は2000年の２億600万エーカーから2021年には４億4,400万エーカーまで拡大。2021年の平均的な保険料補助率は62％となっている（https://www.ers.usda.gov/topics/farm-practices-management/risk-management/crop-insurance-at-a-glance）。

農作物保険も農業団体から非常に人気が高いが、セーフティネット対策に関する米国での現在の議論の中心は後者の農作物プログラムである。特に、「価格損失補償（PLC）」と「農業リスク補償（ARC）」の算定に使用される「実効参照価格」の引き上げとその財源等が議論になっている。

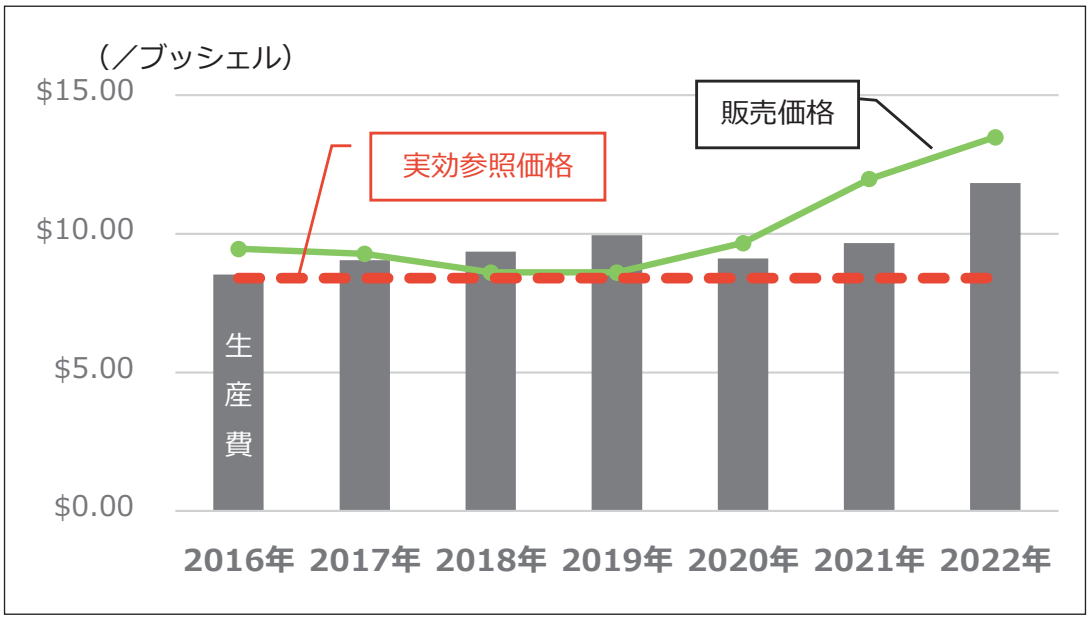
価格損失補償（PLC）は、当年産の販売価格が実効参照価格を下回った場合にその差の一部が補填される仕組みであり、実効参照価格の水準が直接的に重要となる。農業リスク補償（ARC）は当年産の収入が、過去５中３平均で算定される基準収入を下回った場合にその一部が補填される仕組みであるが、基準収入の算定にあたり各年産の販売価格と実効参照価格のいずれか高い方が用いられるため、農業リスク補償でも実効参照価格の水準は重要となる。実効参照価格は農業法の実施期間中は基本的に固定されるが、販売価格が上昇した際に実効参照価格を一定の範囲で引き上げる措置もある。

重要なのは、実効参照価格が生産コスト等を勘案して設定されていることである。以下のグラフは、とうもろこしと大豆を例に、実効参照価格と生産費（自作地地代等を含めた全算入生産費）、販売価格の推移を示したものであるが、実効参照価格は平時の生産費を概ねカバーする水準に設定されており、2021年までであれば、仮に販売価格が下落し、低迷が続いていたとしても、価格損失補償（PLC）や農業リスク補償（ARC）により生産費は一定カバーされていただろうと推測できる。



【グラフ４：とうもろこしの実効参照価格及び生産費・販売価格の推移[24]】

24　USDA ERS公表データより筆者作成。



【グラフ５：大豆の実効参照価格及び生産費・販売価格の推移[25]】

他方で、このグラフからは、価格損失補償（PLC）や農業リスク補償（ARC）は価格下落時の対策であり、2022年のような急激なコスト上昇時のセーフティネット対策としては機能しないことが分かる。2022年は販売価格も上昇したことから緊急対策の措置のような議論には及ばなかったが、生産費が2023年以降も高止まりを続けている中で、新たな農業法における実効参照価格の引き上げ等について、米国の農業団体や議会共和党から強い要望が出されている一方、そのために必要となる財源の確保について議論が続いているのが現状である。

経営安定対策に関して、日本の基本法の見直しにおいては、肥料価格の高騰に対する影響緩和対策の実施等が示されている他、先に述べた適正な価格形成の推進も一種の経営安定対策と考えることができるだろう。他方で、今回、ナラシ対策や収入保険制度等に関して特段の議論は行われていない模様であるが、農業は供給量の調整が難しく、自由経済の中で価格変動は常に起こり得るため、価格の下落・収入の減少に備えたセーフティネット対策も引き続き重要である。令和９年以降の水田農業政策の検討等に際しては、資材高騰等生産コストの変動への更なる対策や価格の下落・低迷等への対応についても、議論が行われていくことを期待したい。

なお、米国の酪農分野では、価格の下落とコストの上昇の双方に、かつ機動的に一定の対応が可能なセーフティネット対策として、酪農家のマージン（利益）に着目した酪農マージン保障（DMC）も措置されており、酪農団体からも評価されている[26]。

25　USDA ERS公表データより筆者作成。

26　全国平均乳価と飼料費の差から算定される「マージン」が、酪農家が選択した「保障水準」を下回った場合に、その差額の一部が補填される仕組み。

⑹　環境政策、気候変動対策

日本の農業分野における環境政策については、2021年５月に策定されたみどりの食料システム戦略が中心になっており、今回の基本法の見直しにおいても、この戦略に沿った形で今後も取り組みを進めていくことが確認されている。加えて、全ての補助事業等に対して最低限行うべき環境負荷低減の取り組みの実践を義務化するクロスコンプライアンスの導入等が議論されている模様である。

日本における化学肥料・農薬の使用量低減目標など細かい目標設定や、クロスコンプライアンスの導入などはEUの発想、取り組みに近いと言える。米国では、こうした細かい目標設定等は行われておらず、“ボランタリーベース（自発的に）”、“インセンティブベース（支援措置で）”で進められているのが米国の農業分野における環境政策の特徴であると言えるだろう。これらのフレーズは、関連する会議等に参加すればほぼ必ず耳にするもの[27]で、強制的に何かの取り組みを求めたり、罰則で取り組みを進めようとしたりする手法は米国には馴染まないというのが関係者の共通認識にあるように思われる。

とはいえ、米国でも干ばつや山火事、洪水などの自然災害・異常気象が増加し、農業生産にも実際に影響を与えている中で農業側でも対策に取り組む機運は高まっている。加えて、環境や持続可能性（動物福祉含む）に配慮された原料調達等の目標設定や環境への配慮を売りにした商品づくりなど、川下企業側の動きが活発になっている他、特に若い消費者が商品購入時に持続可能性への配慮を意識する傾向があるという分析は農業団体の会議等でもよく説明される内容であり、米国でも需要側の変化に供給側が対応しなければならない状況が生じつつある。

【タイソンフーズの新ブランド　BRAZEN BEEF[28]】

＊温室効果ガス10％削減を謳った商品で、昨年より販売開始

先ほども少し触れた通り、バイデン政権は気候変動対策を重視しており、同政権誕生以降、農業分野を含めて気候変動対策関連の支援施策が次々と講じられている。

27　“ボトムアップ型”、“サイエンスベース”、“市場志向”、などもよく聞くフレーズである。。

28　タイソンフーズのホームページより。

農業分野における具体的な支援施策については、まず伝統的なものとして、農業法に規定された保全プログラムがある。その中で代表的なものとしては、浸食を受けやすい土地を休耕させる場合に地代分を支援する「保全休耕プログラム（CRP）」や、土壌の健全性の向上や水質の改善等の取り組みに対して技術的及び財政的な支援を行う「環境改善奨励プログラム（EQIP）」などがある。バイデン政権下で成立したインフレ削減法（IRA）では、これらのプログラムに対して5年間で195億ドルの予算の積み増しを行っている[29]。

次に、近年の新たな施策として、米国農務省が2022年に発表した「気候変動対応型農産物パートナーシップ（Partnerships for Climate-Smart Commodities）」がある。これは、気候変動に対応した生産方法を農家が自発的に実践できるよう技術的・財政的な支援を行うとともに、革新的かつ費用対効果の高い温室効果ガス削減量の測定方法等の試験的導入、気候変動対応型農産物の市場開拓と販売促進等を支援するもので、現時点で141のプロジェクトに対し31億ドルの支援を行うことが決定されている。農務省のホームページでは採択されたプロジェクトの概要が紹介されており、例えば以下のようなプロジェクトが採択されている。

中西部気候対応型農作物プログラム	
概　　要	・新しい気候変動対応型の農法を採用し、二酸化炭素の削減・除去のための成果ベースの契約を通じて、農家に市場を構築するとともに資金を提供。 ・農家への技術支援の他、成果の定量化、測定・報告・検証等もサポート。
主　導　者	アイオワ大豆協会
主要パートナー	ペプシコ、カーギル、リニューアブル・エナジー・グループ等　10社
主要対象州	イリノイ州、インディアナ州、アイオワ州等　12州
主な対象品目	とうもろこし、大豆、小麦、てん菜
資金上限	＄95,000,000

29　保全プログラムは要望額に対して予算額が不足する状況が続いていた。なお、農業法で予定されている保全プログラム全体の年間予算額は約35億ドル。

草の根的な遺伝的選抜を通じた全国肉用牛群の恒久的な再編成	
概　　要	・参加農家はメタン排出量の少なく、飼料効率の良い牛の購入や種雄牛の選定にあたり奨励金を受領。 ・参加牛群の子牛は情報管理システムに登録。個々の牛の遺伝子情報、健康、生産データが追跡され、農家は他の子牛と区別して購入希望者に販売可能。
主　導　者	テキサスA&Mキングスビル校
主要パートナー	Leachman Cattle of Colorado、Brahman Country Genetics and Brahman Country Beef、Zoetis
主要対象州	全米
主な対象品目	牛肉
資　金　上　限	＄4,730,000

【表３：気候変動対応型農産物パートナーシップの採択例[30]】

トランプ前大統領に代表される通り、米国内では気候変動対策について懐疑的な考えを持つ層も一定存在し、今後の政治情勢によっては気候変動対策関連の支援施策が後退する可能性はある。しかし、企業や消費者など需要側が変化しつつある中で、環境に関する米国農業の取り組みも着実に進んでいくと考えられる。

⑺　農業構造（担い手・農地）

今回の基本法の見直しにおいて、担い手については多様な農業人材の育成・確保、農地については総量確保や適正・有効利用などが主な論点となっている。

米国では、既に一定程度効率化され、農家数の減少に伴い自然体で規模拡大が進んでいる中、担い手に関する議論としては、ビルサック農務長官が演説等の機会で以下のような考えを繰り返し述べているように、現政権は小規模農家を如何に維持していくかを重視している。

- 近年米国は過去最高の農業所得を記録しているが、一部の大規模な農家が大金を得ているだけで、多くの農家は赤字で農外収入に頼っている。
- 米国の農業経済学が長年求めてきた「規模を拡大するか撤退するか（Get Big or Get Out）」という考え方により、多くの中小規模農家が廃業してきた。私はこの考え方を受け入れることはできない。
- 大規模化は効率的であっても、レジリエント（弾力的）ではない。中小規模農家の廃業は地域コミュニティにも影響を与える。

30　USDAのホームページより筆者作成。

・今後重要なのは、農作物や家畜の販売収入、政府からの支援に加えて、より多くの多様な収入機会を創造することである。持続可能な農業を実践し、その価値が市場で評価されることが新たな収入源となる。

実際に米国の農業施策においては、所得があまりにも高い農家は支援の対象外になったり、小規模農家がより利用しやすいよう設計されている支援があったりする。現在の新たな農業法の制定に向けた議論において、この点は大きな論点とはなっていないが、環境政策を中小規模農家の新たな収入源として位置付けて推進すること等は、日本でも検討の余地があるのではないだろうか。

また、労働力という観点まで広げて考えた場合、米国でも労働力不足は課題であり、現在、米国の農家が外国人労働者を雇用する際に利用するH-2Aビザ（季節農業労働者向けビザ）プログラムの見直しに向けた議論なども行われている[31]。

次に農地に関しては、農地価格が年々上昇し特に新規就農者の農地へのアクセスが難しくなっていることや、最近では外国人による農地取得が米国では主に議論になっている。

後者に関して米国内の状況を簡単に紹介すると、2021年に中国資本がノースダコタ州の米軍基地に近い農地を購入しようとした事案が報道等で大きく取り上げられ[32]、外国人による農地取得への懸念が米国内で再燃した。その後スパイ気球事件などもあり、対策に取り組む動きがまずは州ごとに広まり、2023年上半期だけで15州で関連する州法が成立した。内容等は州ごとに区々であるが、現在何らかの制限をかけている州は24州となっている[33]。

2023年10月には、アーカンソー州政府が中国国有企業の孫会社であるノースラップ・キング・シード社に対し、同社が所有する同州の160エーカーの農地を２年以内に売却するよう命じるなど、州法に基づく具体的な措置まで対応が進んでいる。現在、各州での対策に加え、連邦レベルでの対応についても議論が行われている状況である。

31　H-2Aビザプログラムについては、実質的な最低時給として機能する「悪影響を与える恐れのある賃金レート（AEWR）」の上昇や、周年拘束性の強い酪農等での利用が難しい制度設計となっていること、複雑な事務手続き・申請にかかる費用等について、農業団体等から見直し・改善を求める声が上がっている。

32　本件は結局購入が却下されることとなった。

33　The National Agricultural Law Centerのとりまとめより。

おわりに

本号では、日本の基本法の見直しにおける主な論点等に関して、米国における関連する施策の状況や、新たな農業法の制定に向けた議論の動向等を紹介した。

日米の比較で考えた場合、国土面積、資源の有無を含む地理的な条件、人口の動向など、農業を行う環境という点ではいずれも米国が圧倒的に有利であることは明らかであるが、逆にこうした条件が揃っている米国においても、需給調整も意識した食料施策や輸出の強力な後押し、生産コスト等を勘案した経営安定対策など、政府が農業者等を政策面で支えていることが分かる。

本文で述べた通り、基本法の見直しはゴールではなくスタートである。関係者の知恵や工夫を集めながら今後も議論を深めていくことが不可欠であるとともに、今回の基本法の見直しが食料安全保障の強化や農業者が真に報われる新たな時代への転換点となることを強く期待したい。

以　上