

## レポート

# 日米における農業セーフティネット政策の比較分析

## ～米国 One Big Beautiful Bill Act による変更点と日本における制度設計への示唆～

政策研究事業本部 主任研究員 井上 領介

### 1. はじめに

2025 年 7 月、米国では大規模な財政調整法である“One Big Beautiful Bill Act”(OB BB)が成立した。OB BB は、トランプ大統領による各種政策や大幅な減税を実現するための包括的な政策パッケージであり、本来農業法(Farm Bill)によって規定される農業・食料関連プログラムについても多くの変更が加えられた。

米国では、約 5 年ごとに農業法が改正され、主要な農業政策が決定されてきた<sup>1</sup>。農業法案の成立には上院で 6 割の賛成が必要であることから、長年にわたり、民主党と共和党が協力し、農業、栄養、保険、環境保全など多岐にわたる政策を盛り込んだ農業法案が超党派で採択されてきた。一方、財政調整法案は過半数で可決できることから<sup>2</sup>、OB BB は共和党主導の党派色が非常に強い内容となった。OB BB により、民主党が支持する SNAP(補助的栄養支援プログラム)への支出は 10 年間で約 1,870 億ドル削減される一方で、共和党が重視する農業関連支出は約 660 億ドル増加し、その多くは農業セーフティネット関連の支援増強に充てられる見込みである<sup>3</sup>。

近年、国際情勢の不安定化や気候変動の影響により農業を取り巻く不確実性はますます増加しており、日本においても、農業セーフティネットは重要な政策的論点の一つである。特に、担い手の高齢化や農業従事者の減少が進む中で、市場の歪曲を最小限としながらも、持続可能な農業経営を支える政策のあり方が問われている。足元ではコメの価格が急騰しているが、今後の見通しは不透明であり、今こそ将来のリスクに備えた政策の検討が求められる。日本と米国で農業構造は大きく異なるものの、米国の農業セーフティネット政策を把握することで、日本の制度の特徴や論点を相対化できると考えられる。

そこで本稿では、わが国における制度の検証・改善に向けた示唆を得ることを目的として、日米の基礎的な農業セーフティネット政策を比較分析する。第 2 章では、米国における主要なセーフティネット政策である ARC/PLC<sup>4</sup>の仕組みと実施状況を概観した上で、OB BB を通じてこれら政策に加えられた変更点を整理する<sup>5</sup>。第 3 章では、日本における基礎的セーフティネットであるナラシ対策の仕組みと実施状況を整理する。第 4 章では、これらの制度をさまざまな観点から比較し、制度設計への示唆をまとめる。第 5 章では結論を述べる。

<sup>1</sup> 前回の農業法改正は 2018 年であり、2023 年 9 月にその期限を迎えるはずであったが、1 年間の延長を 3 度繰り返し、本稿執筆時点(2025 年 12 月)では 2018 年農業法は 2026 年 9 月まで延長されることとなっている。OB BB によって既に主要な農業法プログラムについては改定・延長されたことから、今後審議が見込まれる新たな農業法案は「農業法案 2.0」や「スキニー農業法案」と呼ばれる場合もある(CRS(Congressional Research Services:議会調査局)(2025))。新たな農業法案成立時期の見通しは不透明だが、2026 年には中間選挙が行われることから、2026 年内の成立も難しい可能性が指摘されている(現地有識者ヒアリングより)。

<sup>2</sup> 財政調整プロセスでは、上院で無制限の討論(フィリバスター)が適用されず、過半数で可決が可能。詳細は石垣(2023)等を参照。

<sup>3</sup> CBO(Congressional Budget Office:議会予算局)(2025)による。

<sup>4</sup> ARC=Agriculture Risk Coverage(農業リスク補償)、PLC=Price Loss Coverage(価格損失補償)。

<sup>5</sup> 米国の農業セーフティネットとしては作物保険も重要な役割を担うが、OB BB による変更点が少ないことから本稿では詳述しない。

## 2. 米国における農業セーフティネット(ARC/PLC)

### 2.1 プログラムの概要<sup>6</sup>

ARC/PLC は作物価格の変動や収入損失から農家を保護することを目的とした基本的セーフティネットである。2014 年農業法において導入されたプログラムであり<sup>7</sup>、農業法のタイトル I (Commodities Title) に位置づけられている。現在、トウモロコシ・小麦・大豆などの 22 品目が対象品目 (Covered Commodities) となっており<sup>8</sup>、農業者は品目ごとに ARC/PLC どちらか一方を選択して加入することができる。支払額は実際の作付面積ではなく、過去の作付面積に基づき農業者別に割り当てられた基準面積 (Base acre) をもとに決まる。

#### (1) PLC (価格損失補償: Price Loss Coverage)

PLC は、価格下落リスクを緩和するプログラムであり、市場価格が実効参照価格 (Effective Reference Price) を下回った場合に、その差額に応じた金額が補償される (図表 1)。実効参照価格は、過去 5 年間の平均的な市場価格の 88% と、法律で定められる参照価格 (Reference Price) のうち高いほうに設定される<sup>9</sup>。参照価格が最低保障価格となり、その上で市場価格が高値で推移した際には基準を調整する機能が組み込まれていると言える。支払額は下式で表される。なお、支払単収は 2013~2017 年の平均単収の 9 割の値に設定されている。

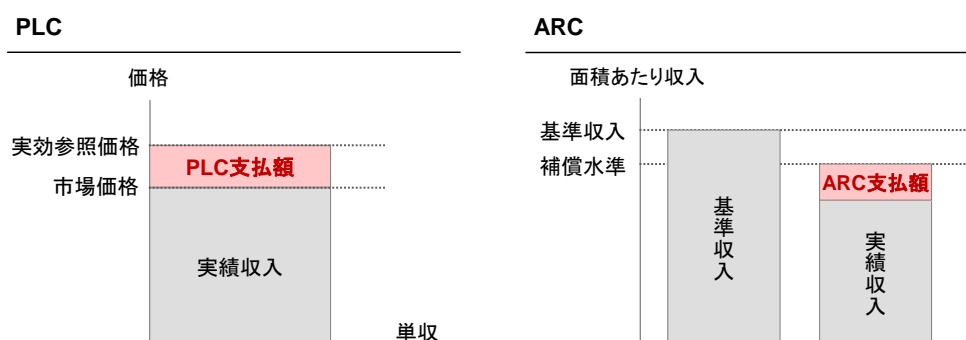
$$\text{PLC 支払額} = (\text{実効参照価格} - \text{市場価格}) \times \text{支払単収} \times \text{基準面積} \times 0.85$$

#### (2) ARC (農業リスク補償: Agriculture Risk Coverage)

ARC は、価格下落や収量減少に伴う収入の減少を緩和するプログラムである。過去 5 年間の収入水準に基づいて決まる補償水準を、当年の実績収入が下回った場合に、その差額に応じた金額が支払われる。農業者は、郡 (County) の収入に基づいて支払いが行われる郡ベース農業リスク補償 (ARC-CO) と、個別農場の収入に基づいて支払いが行われる個別農場ベースの農業リスク補償 (ARC-IC) から選ぶことができる。ARC-CO では基準面積の 85% が、ARC-IC では 65% が支払い対象となる。支払額は下式で表される。

$$\begin{aligned} \text{ARC-CO 支払額} &= (\text{郡の基準収入額} \times \text{一定割合} - \text{郡の実績収入額}) \times \text{基準面積} \times 0.85 \\ \text{ARC-IC 支払額} &= (\text{個人の基準収入額} \times \text{一定割合} - \text{個人の実績収入額}) \times \text{基準面積} \times 0.65 \end{aligned}$$

図表 1 PLC および ARC の支払いイメージ



(出所) 吉井 (2015) を基に当社作成

(注) 上図で示す支払額に、PLC および ARC-CO の場合は基準面積  $\times 0.85$  を、ARC-IC では基準面積  $\times 0.65$  を掛けた額が実際の支払額となる。PLC の支払単収と実績単収は実際には異なるが、図では同じとみなして描画している。

<sup>6</sup> より詳細な制度の解説は USDA ERS (米国農務省経済調査局) (2025a)、農林水産省 (2023)、平澤 (2019) 等を参照のこと。

<sup>7</sup> ただし同様のセーフティネット自体は以前から存在している。価格下落時の不足払い制度は 1973 年農業法から導入されており、収入平滑化機能を持つ制度としては 2008 年農業法から ACRE (Average Crop Revenue Election) が導入されている (平澤 (2019))。

<sup>8</sup> USDA FSA (米国農務省農業サービス局) (2025a) による。

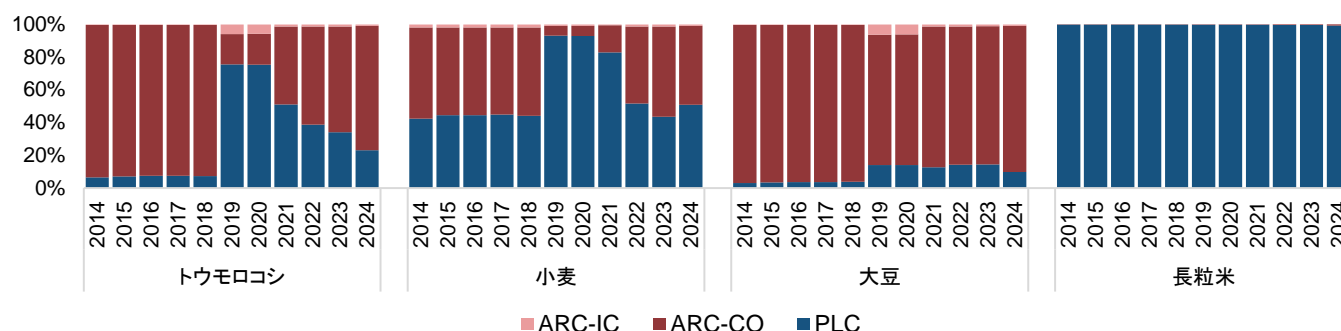
<sup>9</sup> 厳密には、過去 5 年のうち最大・最小を除いた 3 年平均の 88% (OBBB 以前は 85%) に設定され、参照価格の 115% が上限となる。

## 2.2 選択実績・支払実績

2014年以降の選択実績を見ると(図表2)、全体としてトウモロコシ・大豆農家にはARCが、コメ農家にはPLCが好まれていることが分かる。しかし2019年にARC/PLCの再選択の機会が与えられると<sup>10</sup>、価格低迷を背景として、PLCの選択割合が増加した。その後、2021年以降は価格の上昇に伴い、再びARCの選択割合が増加している。総じて、高価格の下ではARCが、低価格の下ではPLCが有利となる(平澤(2019))。

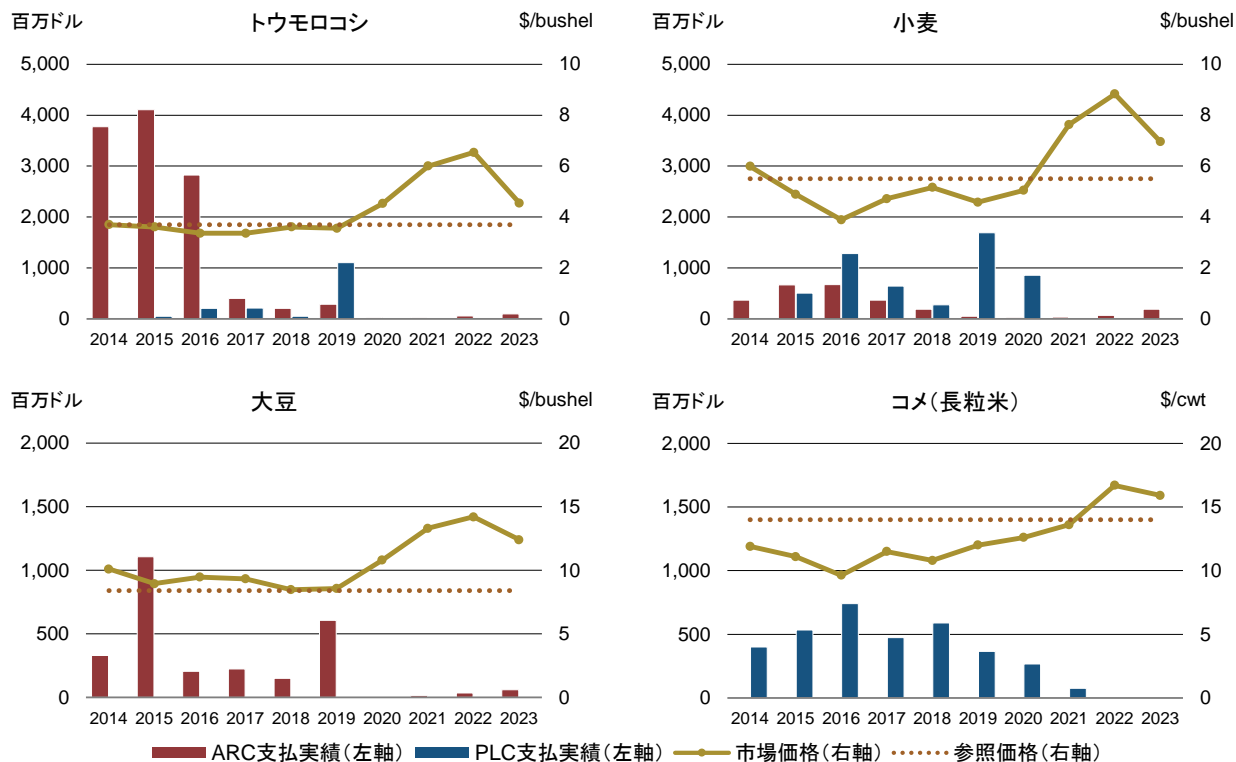
図表3は、各年の価格推移と支払実績を示している。大豆やトウモロコシの市場価格は参照価格と同程度で推移していたことから、2014～2018年はARCが多く支払われた。反対に、小麦やコメは、市場価格が参照価格と比べて低く、PLCの支払いが多い。2021年以降は価格高騰を受けて、ほぼ支払はゼロで推移している。ARC/PLCの2014年～2023年における年間平均支払額は36億ドル、最大は2015年の79億ドルである。

図表2 ARC/PLCの選択割合(基準面積ベース)



(出所) USDA FSA「ARC and PLC Data」基に当社作成

図表3 市場価格推移とARC/PLCの支払実績



(出所) USDA FSA「ARC and PLC Data」を基に当社作成

(注) 市場価格データは支払算定に使用される Market Year Average (MYA) を使用。

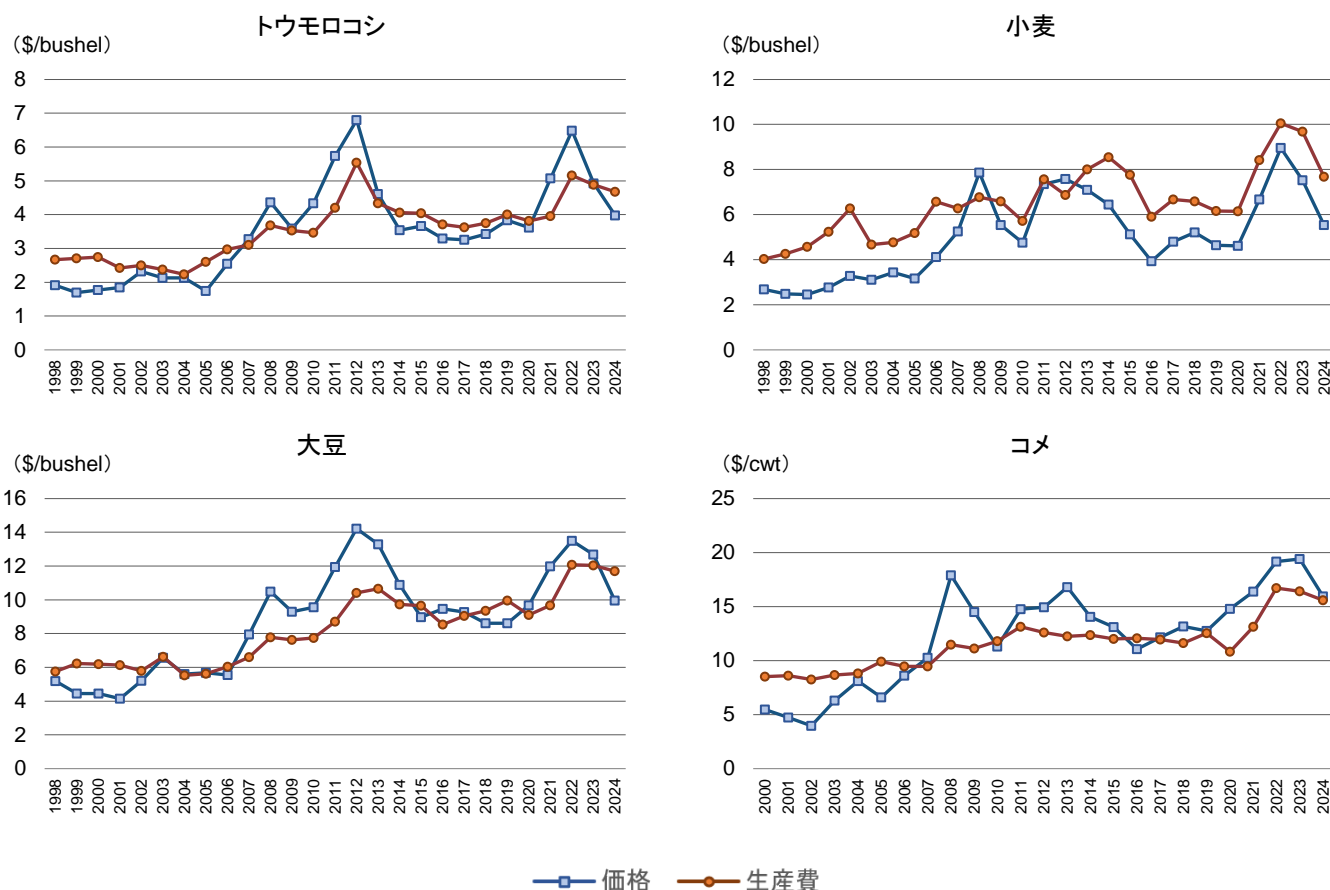
<sup>10</sup> 2014～2018年の間はARC/PLCの選択は固定されていたが、2018年農業法により2019年には再選択が可能となり、2021年以降は毎年の選択権が与えられた。

## 2.3 2018 年農業法下における課題

前述の通り、2021 年～2023 年は農作物価格が高水準で推移しており、ARC/ PLC の発動機会は限られていた。この間、農業者の収入は増加し、2022 年の農業純所得は過去最大額を記録した<sup>11</sup>。しかし、同時に生産費も高騰しており(図表 4)、PLC の発動に影響する参照価格の引き上げが一つの論点となっていた。その後、生産費が高止まりする中で、2024 年には作物価格が下落し、多くの品目で生産費を下回る状況となったことから(図表 4)、参照価格の引き上げを求める声が一層強まった。

また、ARC/PLC の支払額は、実際の作付面積ではなく、過去の作付面積に基づく基準面積をもとに決定されるが、各農家に割り振られた各品目の基準面積と、実際の作付面積との間に乖離が生じていることが課題となっていた。支払いに基準面積を用いる理由は、補助金を生産と切り離す(いわゆるデカップリング)ことで市場歪曲を抑制するためであるが、実際の作付面積と大きく乖離している場合、制度が意図するセーフティネット機能を十分発揮できない可能性がある。例えば、大豆は基準面積よりも実際の作付面積が大きく、小麦や長粒米は基準面積よりも作付面積が小さい傾向があった<sup>12</sup>。

図表 4 価格と生産費の推移



(出所) USDA ERS (2025c) を基に当社作成

(注) コメは長粒米・中粒米・温帯ジャポニカ米の区別なし。重量あたりの生産費は面積あたり総生産費と収量より算定。

<sup>11</sup> USDA ERS (2025b)。

<sup>12</sup> 作付面積と基準面積の乖離の実態については、Schnitkey et al. (2024) および CRS (2023) を参照。



## 2.4 OBBB による改正の要点<sup>13</sup>

### (1) PLC

前掲の背景を踏まえ、OBBB により 2025 作物年度以降の参照価格が全品目で 10～20%と大幅に引き上げられることとなった(図表 5)<sup>14</sup>。また、PLC の支払額算定に用いる実効参照価格の計算方法に変更が加えられ、過去 5 年間の市場価格のオリンピック平均(最高値と最低値を除いた 3 年の平均値)の 85%から 88%に変更された。これらの変更により、低価格で推移する場合、高価格で推移する場合ともに実効参照価格が高い値を取りやすくなり、PLC が発動しやすくなった。

Zulauf et al. (2025a) は、参照価格を生産費で割った値を算定することで、OBBB による参照価格の引き上げの妥当性を分析している(図表 6)。同分析より著者らは、全体としては参照価格の引き上げの程度は生産費の上昇を踏まえて的外れでない水準であると指摘している。しかし、参照価格÷生産費の水準は、小麦で 82%、トウモロコシで 86%、大豆で 83%であるのに対し、南部で主に生産される作物(長粒米、ピーナッツ、実綿)はいずれも依然として 100%を超えており、本プログラムにおける作物間・地域間の不平等が指摘されている。

図表 5 OBBB による変更前後の参照価格

作物名	変更前 (2024 作物年度以前)	OBBB による変更後 (2025 作物年度以降)	増加率	単位
Wheat(小麦)	5.50	6.35	15%	\$/bushel (ブッシェル)
Corn(トウモロコシ)	3.70	4.10	11%	\$/bushel (ブッシェル)
Grain sorghum(ソルガム)	3.95	4.40	11%	\$/bushel (ブッシェル)
Barley(大麦)	4.95	5.45	10%	\$/bushel (ブッシェル)
Oats(オート麦)	2.40	2.65	10%	\$/bushel (ブッシェル)
Long grain rice(長粒米)	14.00	16.90	21%	\$/cwt (100 ポンド)
Medium grain rice(中粒米)	14.00	16.90	21%	\$/cwt (100 ポンド)
Soybeans(大豆)	8.40	10.00	19%	\$/bushel (ブッシェル)
Other oilseeds(その他の油糧種子)	20.15	23.75	18%	\$/cwt (100 ポンド)
Peanuts(ピーナッツ)	535.00	630.00	18%	\$/ton (トン)
Dry peas(乾燥えんどう)	11.00	13.10	19%	\$/cwt (100 ポンド)
Lentils(レンズ豆)	19.97	23.75	19%	\$/cwt (100 ポンド)
Small chickpeas(小粒ひよこ豆)	19.04	22.65	19%	\$/cwt (100 ポンド)
Large chickpeas(大粒ひよこ豆)	21.54	25.65	19%	\$/cwt (100 ポンド)
Seed cotton(実綿)	0.37	0.42	14%	\$/pound (ポンド)

(出所) OBBB、2014 年農業法を基に当社作成

図表 6 生産費に対する参照価格の割合(参照価格÷生産費)

作物名	2019 年 (2018 年農業法)	2025 年 (OBBB)
Wheat(小麦)	80%	82%
Corn(トウモロコシ)	92%	86%
Soybeans(大豆)	82%	83%
Long grain rice(長粒米)	112%	112%
Peanuts(ピーナッツ)	108%	105%
Seed cotton(実綿)	103%	101%

(出所) Zulauf et al. (2025a)

<sup>13</sup> 本稿では詳細を扱わないが、販売支援融資(Marketing Assistance Loan)における融資単価(Loan rate)も引き上げられている。

<sup>14</sup> 2024 年に両院からそれぞれ提出されていた農業法案では、当時民主党が多数を占めていた上院案では 5%程度の緩やかな参照価格の引き上げが提案されていた一方、共和党が多数を占めていた下院案では 10～20%の参照価格の引き上げが提案されていた。共和党主導で可決された OBBB では、結果的に同下院案で提案された水準に参照価格が引き上げられた。(下院農業法案:「H.R.8467 - Farm, Food, and National Security Act of 2024」、上院農業法案:「S.5335 - Rural Prosperity and Food Security Act of 2024」)

## (2) ARC

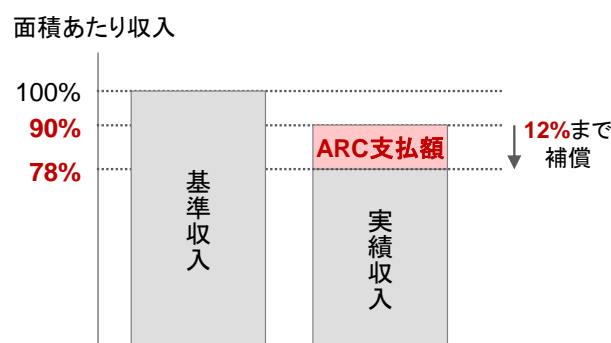
ARC は、従来は基準収入(直近 5 年間のオリンピック平均収入)の 86%を下回った場合に発動し、最大で基準収入の 10%まで補償されていた。OBBB の成立により、2025 作物年度以降は発動基準が基準収入の 90%に引き上げられ、上限補償率も基準収入の 12%に拡大された(図表 7)。これにより、ARC による補償が発動しやすくなり、最大補償額も増加することとなる。さらに、従来は認められていなかった、収入保険の一種である SCO (Supplemental Coverage Option: 補足的補償オプション<sup>15</sup>)と ARC の併用も可能となった。

図表 7 OBBB による ARC の変更

### 変更前 (2024作物年度まで)



### 変更後 (2025作物年度～)



(出所) 当社作成

## (3) ARC/PLC に共通する変更点

OBBB により、2026 作物年度以降、新たに全米で最大 3,000 万エーカー(約 1214 万 ha)が ARC/PLC の基準面積として追加割当されることとなった。追加割当面積は、各農業者の 2019～2023 年の平均作付実績に基づき決定される予定である。割当方法の詳細は不明な部分もあるが、Zulauf et al. (2025b) の予測によると、テキサス州、ノースダコタ州等で大きな基準面積の増加が予測されている。同改定では、追加割当分のみが 2019～2023 年の実績に基づき配分され、各農家に割り振られている既存の基準面積が減少することはない<sup>16</sup>。

また、ARC/PLC の 1 人当たりの支払限度額が 125,000ドルから 155,000ドルに引き上げられることとなった。

図表 8 主な改正の要点

	主な変更点
<b>PLC</b> (10304 条、 10301 条)	<ul style="list-style-type: none"> <li>参照価格を全作物で引き上げ<sup>17</sup>。</li> <li>実効参照価格の算定方法を、市場価格の直近 5 年中 3 年平均の 88%に変更(現行 85%)。</li> <li>2031 作物年度以降、参照価格は年率 0.5%で自動調整され、上限は 113%。</li> </ul>
<b>ARC</b> (10305 条)	<ul style="list-style-type: none"> <li>発動基準を基準収入の 90%に、上限補償率を 12%に拡大。</li> <li>SCO(補足的補償オプション)と ARC の併用が可能に。</li> </ul>
<b>共通する変更点</b> (10302 条、 10307 条)	<ul style="list-style-type: none"> <li>2026 作物年度以降、全農家合計で最大 3,000 万エーカーの基準面積を追加割当。対象となる農地は 2019～2023 年の作付実績に基づき決定。</li> <li>ARC・PLC の 1 人当たりの支払限度額を 125,000ドルから 155,000ドルに引き上げ。</li> </ul>

(出所) OBBB を基に当社作成

<sup>15</sup> SCO は、収量保険や収入保険加入時等に購入できる追加的な保険オプション。郡レベルの損失が一定以上となった際に補償される。

<sup>16</sup> そのため、特に基準面積よりも作付面積が少ない品目については、基準面積と作付面積の乖離が解消されない懸念が残される(Schnitkey et al. (2025))。

<sup>17</sup> 厳密には、参照価格は ARC の基準収入決定時の下限価格としても機能する。

### 3. 日本におけるセーフティネット政策

ここまで、米国の基礎的なセーフティネットである ARC/PLC の概要と OBBB による変更点について概観してきたが、わが国の政策と比較してどのような特徴があるだろうか。本章では、日本の主要なセーフティネット政策である「ナラシ対策」について、その制度内容と実施状況を概観する。

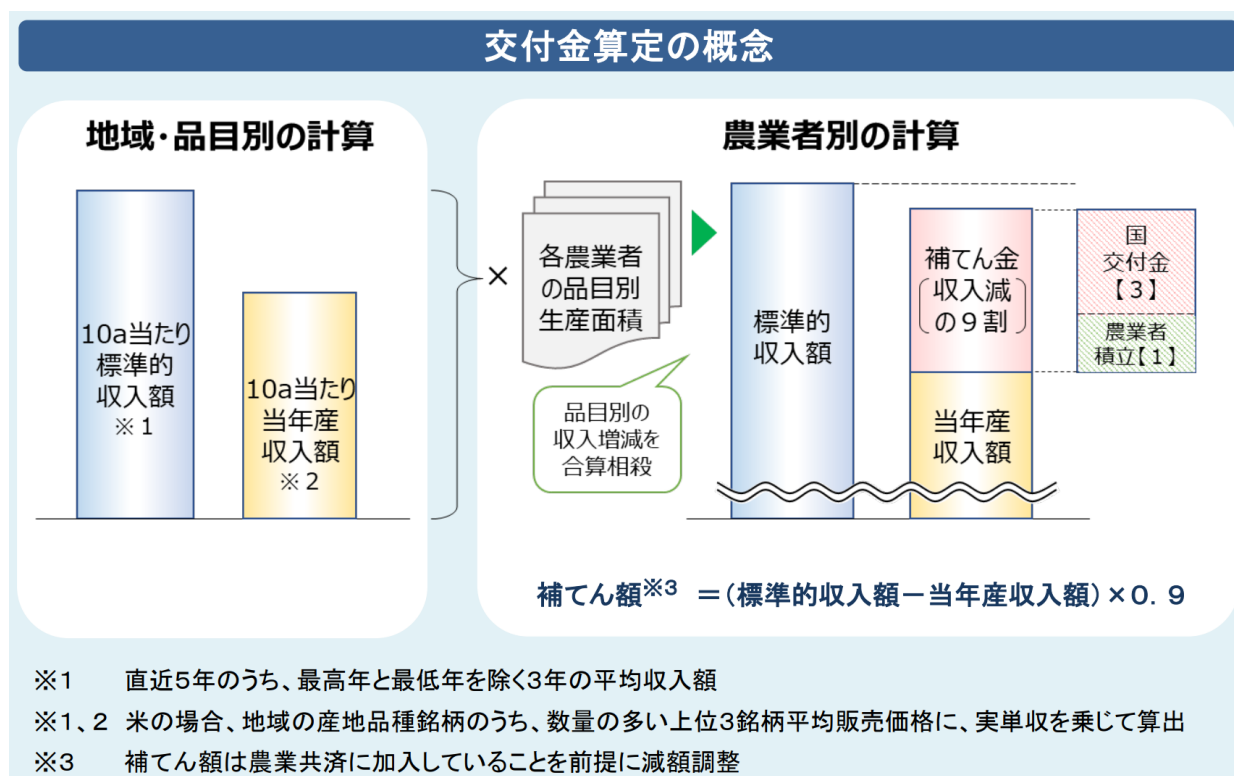
#### 3.1 ナラシ対策の概要

日本では、2007 年より経営所得安定対策の一部として「米・畑作物の収入減少影響緩和交付金」（いわゆるナラシ対策）が実施されている<sup>18</sup>。同制度は、米や麦、大豆などの収入が減少した場合に、その減少分を補填するものである。

具体的には、地域における当年産の販売収入（当年産収入額）が、当該地域における過去の平均的な収入（標準的収入額）を下回った場合、その差額の 9 割が補填される（図表 9）。収入差額の計算には、毎年定められる地域別・品目別の 10a あたり標準的収入額および 10a あたり当年産収入額、さらに各農業者の生産実績数量から換算した生産面積が用いられる。10a あたり標準的収入額は、地域別・品目別にオリンピック平均で決定されており、品目ごとの収入増減を合算して相殺した上で、全体として生じた収入差額を補う方法が採用されている。

補填の財源は、農業者と国が 1 対 3 の割合で負担するため、補填を受けるには農業者自身による積立金の拠出が必要となる。農業者は加入申請時に、標準的収入の 10% まで補填するか、20% まで補填するかコースを選択し、必要な積立額を支払う。ナラシ対策では価格下落時、地域単位の収量減少時いずれの場合も補填を受けることができるが、収量の減少時には、農業共済への加入を前提に減額調整される場合がある。

図表 9 ナラシ対策の概要



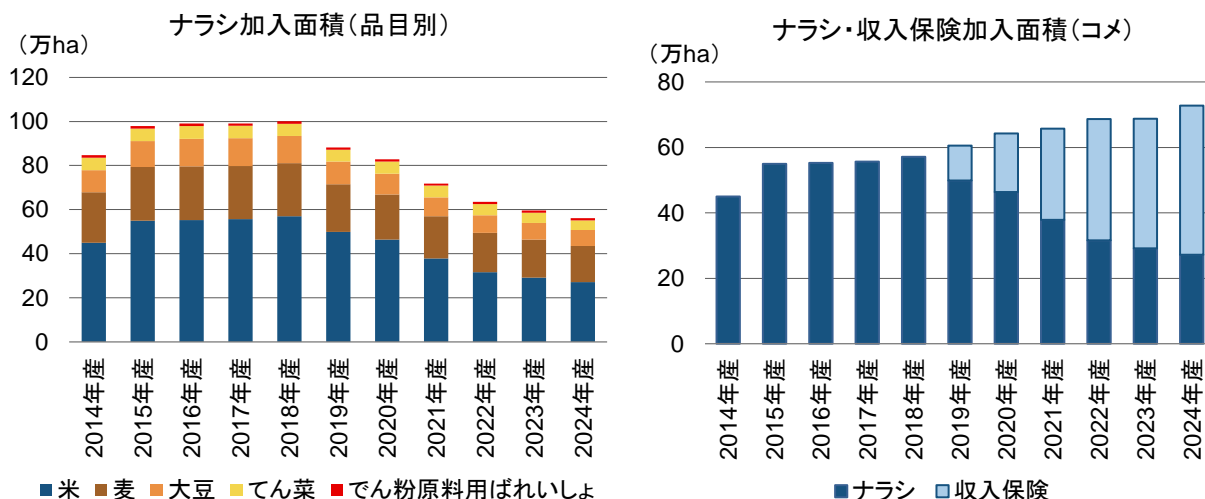
（出所）農林水産省（2025a）

<sup>18</sup> 当初は「品目横断的経営安定対策」。

### 3.2 ナラシ対策の申請状況・支払実績

図表 10 にナラシ対策への申請状況を示す。2018 年までは全品目合計約 100 万 ha で推移していたが、収入保険制度<sup>19</sup>が開始された 2019 年以降、申請面積は減少している。ナラシ対策と収入保険の同時加入は認められていないことから、2019 年以降は収入保険への移行が進んでいることが分かる(図表 11 右図)。

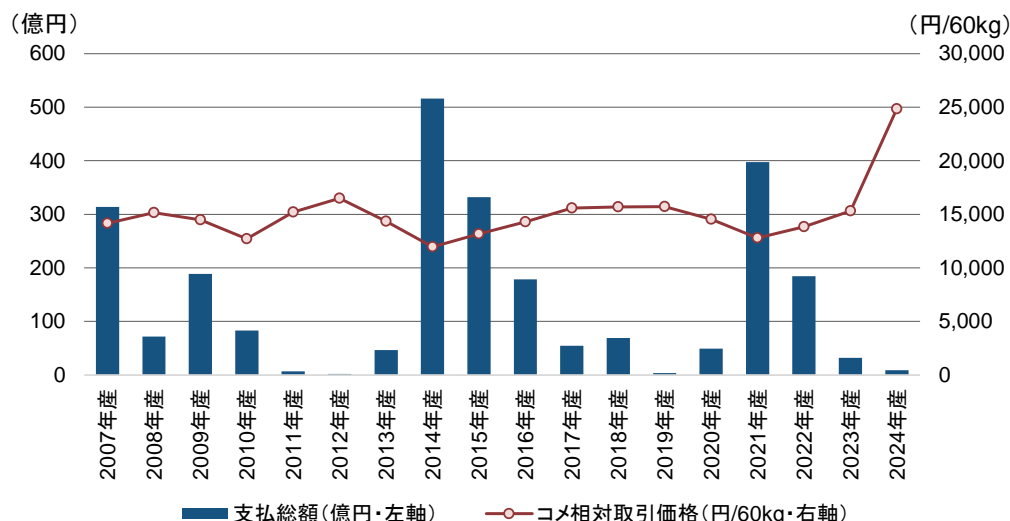
図表 10 ナラシ対策の申請状況



(出所) 農林水産省(2025b)、各年の農林水産省「経営所得安定対策等の加入申請状況」を基に当社作成

図表 12 にナラシ対策の支払実績と、参考としてコメの相対取引価格を示す。図より、コメの価格が落ち込んだ 2014 年、2021 年に特に支払が大きくなっていることが確認できる。制度が開始された 2007 年(平成 19 年産)から 2024 年までの平均支払額は年間 141 億円である。

図表 11 ナラシ対策支払実績



(出所) 農林水産省(2025b)、農林水産省(2025c)を基に当社作成

(注) 支払額は国費と農業者拠出の合計額である。

<sup>19</sup> 収入保険制度では、自然災害や価格低下だけではなく、農業者の経営努力では避けられない収入減少が幅広く補償される。ナラシ対策と比較して、全ての農産物が対象となる点、個別経営体単位で生じた収入減少(例:鳥獣害による収量減少や病気による収量減少等)も補償される点、加入時に保険料等を支払う必要がある点等が異なる。



## 4. 農業セーフティネット政策の日米比較

### 4.1 各制度の比較

日米両国の農業セーフティネット政策を比較することで、それぞれの特徴や制度設計上の論点が浮かび上がる。日本のナラシ対策は、米国の ARC・CO と類似した制度であるように見えるが、両者の間には少なからぬ相違点も存在する<sup>20</sup>。以下では、その主な違いについて順に述べる。

図表 12 各制度の比較

項目	ARC(米国)	PLC(米国)	ナラシ対策(日本)
補償対象	収入減少(価格×収量)	価格下落	収入減少(価格×収量)
対象品目	トウモロコシ、大豆、小麦など 22 品目	トウモロコシ、大豆、小麦など 22 品目	米、麦、大豆、てん菜、馬鈴しょ など
加入面積 (2014～2023 年平均)	約 149 百万エーカー (=約 6,040 万 ha)	約 99 百万エーカー (=約 3,990 万 ha)	約 85 万 ha
支払額 (2014～2023 年平均)	18 億ドル	17 億ドル	182 億円
発動基準	基準収入の 90%未満	実効参照価格の 100%未満	標準的収入の 100%未満
上限補償率	基準収入の 12%	実効参照価格と融資単価の差	標準的収入の 20%または 10%
補償割合 (補償対象に乗じる係数)	0.85 (ARC-CO) 0.65 (ARC-IC)	0.85	0.90
算定の基準となる収入・価格の決定方法	オリンピック平均収入 (価格・単収の下限値あり)	参照価格とオリンピック平均価格の 88%のいずれか高い方	オリンピック平均収入
支払対象面積	基準面積(過去の生産面積)	基準面積(過去の生産面積)	当年の生産量に基づき換算される生産面積
自己負担の有無	なし	なし	4 分の 1 を自己負担
品目間合算相殺	なし (ARC-IC はあり)	なし	あり
対象者	活動的農業従事者	活動的農業従事者	認定農業者(法人・個人)、集落 営農、認定新規就農者
収入保険との同時加入	可能	可能	不可(農業共済は可)
選択制	品目ごとに ARC/PLC を選択 (ARC-IC は農場全体で選択)	品目ごとに ARC/PLC を選択	なし(収入保険との選択)
支払上限	一人あたり 155,000 ドル	一人あたり 155,000 ドル	積立額の 3 倍まで
その他			共済相当金は減額

(出所) 当社作成

#### (1) 発動基準・上限補償率・補償割合

日本のナラシ対策では、当年産収入が標準的収入を少しでも下回れば補償が発動する。最大で標準的収入の 20%までの収入減少が補償の対象となり、補償対象の金額に 0.9 を乗じた額が支払われる。

一方、米国の ARC では、わずかな収入減少は補償されない。実績収入が基準収入の 90%を下回った場合に補償が発動し、基準収入の 90%から 78%までの範囲が補償の対象となる(すなわち、基準収入の最大 12%が補償対象となる)<sup>21</sup>。補償対象の金額に ARC-CO の場合は 0.85 を、ARC-IC の場合は 0.65 を乗じた額がそれぞれ支払われる。PLC では、市場価格が実効参照価格を少しでも下回れば補償が発動し、価格差分に応じた金額に 0.85 を乗じた額が支払われる。

<sup>20</sup> 両制度の違いについては、服部(2020)や平澤(2016)でも一部指摘されており、本節の執筆にあたってはこれら資料も参考とした。

<sup>21</sup> また細かな点ではあるが、米国の ARC では、基準収入が著しく低くならない仕組みを導入している。基準収入は原則過去 5 年間の収量と価格のオリンピック平均をもとに算定されるが、算定に用いる各年の収量は T 単収(Transitional Yield、過去の平均単収のトレンドを踏まえ USDA が郡ごとに指定する単収)の 80%が、価格は参照価格が下限値となっている。これにより、ある年に収量や価格が著しく落ち込んだとしても、その値は T 単収や参照価格に置き換えられ、ARC の基準収入に大きく影響しない。

## (2) 支払対象面積

日本のナラシ対策では、農業者ごとの生産量実績に基づいて換算された生産面積を用いて支払額が算定される。そのため、当年の生産量が大きいほど支払額も増加し、反対にまったく生産しなければ支払いを受け取ることはできない。

一方、米国の ARC/PLC では、過去の生産実績に基づき、あらかじめ各農家に割り振られた作物別の基準面積に基づいて支払額が決定される。当年の作付面積や生産量は支払額に影響しない<sup>22</sup>。このため、生産と支払いがデカップルされており、支払いが生産の意思決定に与える影響は比較的小さいと言える<sup>23</sup>。しかし、作物によっては基準面積と実際の作付面積の間に大きな乖離が生まれている場合があり(CRS(2023))、制度が意図しているセーフティネットとして適切に機能していない懸念がある。

## (3) 自己負担の有無

日本のナラシ対策では、支払額の 4 分の 1 を農業者自身が負担する必要があり、制度に参加するためには事前に相当額の積立が求められる。ただし、支払いが発動しない場合や、発動しても積立額を下回る場合には、積立額は翌年に繰り越され、掛け捨てにはならない。したがって、実質的には標準的収入からの収入減少分のうち 67.5% ( $0.75 \times 0.9$ ) が国から補填される仕組みとみなすことができる。

一方、米国の ARC/PLC では自己負担は求められていない。

## (4) 品目間合算相殺

日本のナラシ対策では、品目ごとの収入増減を合算して相殺する仕組みが採用されている。例えば、ある品目の価格が下落して収入が減少した場合でも、他の品目の価格が上昇し、全体として収入減少が補われていれば、補償は行われず。このように、ナラシ対策は経営全体としての収入減少を緩和するセーフティネット制度として機能していると言える<sup>24</sup>。

一方、米国の ARC-CO や PLC では、支払額が品目ごとに決定されるため、ある品目で補償が発動した場合には、他の品目の収入状況に関係なく、その品目に対して補償が行われる仕組みとなっている。なお、ARC-IC については、日本のナラシ対策と同様に、複数品目の合算収入に基づいて支払額が算定される。

## (5) 対象者

日本のナラシ対策では、認定農業者、集落営農、認定新規就農者が対象とされている。なお、かつては規模要件が設けられていたが(認定農業者:4ha、認定農業者(北海道):10ha、集落営農:20ha)、2015 年以降規模要件は廃止されている(農林水産省(2025b))。

米国においては、ARC/PLC の要件として求められているのは、活動的に農業に従事して(Actively

<sup>22</sup> 例として、ある農家に対して大豆で 20 エーカー、トウモロコシで 10 エーカーの基準面積が割り当てられていたとする。このとき、仮に 30 エーカーすべてに大豆を作付したとしても、支払は基準面積(大豆 20 エーカー、トウモロコシ 10 エーカー)に基づき行われる。ただし、ARC や PLC の対象作物でない野菜・果実・ワイルドライス(FAV: Fruit and vegetable と呼ばれる)については、基準面積のうち支払対象とならない割合(PLC および ARC-CO では 15%、ARC-IC では 35%)までしか生産が認められていない。これを超えて生産すると、支払対象から外れ減額となる(平澤(2014)、USDA FSA(2025b))。

<sup>23</sup> ただし、ARC/PLC の支払額は当年の価格とは紐づいていることから、完全にデカップルされているとは言えないとも指摘されている(CRS(2019))。

<sup>24</sup> 一方で、このような制度の存在が、品目の多角化などによる農業者自身のリスク軽減意欲を弱めている可能性がないかについては、今後の検証が求められる。例えば、多角化によってリスク分散を図り収入減少を 5%に抑えた場合と、多角化を行わずに収入減少が 20%発生した場合でも、ナラシ対策による補償を受けることで最終的な収入に大きな差が生じにくくなる。

Engaged in Farming) いることのみであり<sup>25</sup>、対象者は限定していない。

## (6) 収入保険との同時加入

日本では、2019 年より収入保険制度が開始されたが、ナラシ対策と収入保険の同時利用は認められていない。農林水産省(2025d)によれば、収入保険制度にも保険料に対する国庫補助があるため、国費による二重助成を避けつつ、農業者が自らの経営実態に応じて適切なセーフティネットを選択できるよう、いずれか一方への加入を求めている。したがって、地域単位で発生する浅い(20%)収入減少リスクへの補償を希望する農業者はナラシ対策(および農業共済)に加入し、それ以上の大きな収入減少リスクや、個別農家単位で発生するリスクへの補償を希望する場合は収入保険に加入すると考えられる。

一方で、米国では、ARC や PLC と作物保険への同時加入が認められている<sup>26</sup>。特に ARC は、比較的浅い損失(OBBB による変更後は基準収入の 78~90%の範囲)を補償する制度であるため、より大きな損失への補償を求める場合には、作物保険を併用してリスク軽減を図ることが想定されている。ARC や PLC が基礎的な一次セーフティネットとして機能し、作物保険が二次的なセーフティネットとして位置づけられるというすみ分けがなされている<sup>27</sup>。

## (7) 選択制

米国のセーフティネット政策の特徴として、ARC と PLC のどちらか一方を選ぶ選択制であることが挙げられる。ARC と PLC の選択制については、農家にとって難しい判断を求めるものであるとの指摘もあるが<sup>28</sup>、個々の農業者の自由を尊重した仕組みであるとも言える。ARC は収入減少や変動の緩和に重きを置いた制度であり、PLC は最低限の収入保障(価格保障)に重点を置いている。そのため、農家は自らの経営方針やリスク選好に応じて、望ましいセーフティネットを選択することができる。

一方、日本においては、PLC に相当する最低限の価格保障を提供する基礎的セーフティネットは存在せず、農業者がそのような制度を選択することはできない。なお、わが国においても、民主党政権下の農業者戸別所得補償制度において、「米価変動補填交付金」が実施されていた<sup>29</sup>。同制度は、標準的な生産費を補償する PLC と類似した制度であったが、平成 26 年に廃止され、以降同様の制度は存在していない。現行制度下では、基本的にナラシ対策(および共済)と収入保険のいずれかを選択する仕組みとなっている。

---

<sup>25</sup> 勝又(2018)によると、「活動的に農業に従事しているとは、農業経営に資本(資金、設備、土地)、労働、あるいは管理業務を相当程度に提供するとともに、農業経営に係る利益と損失を応分に共有していることである。」

<sup>26</sup> なお、ARC と重複する範囲の補償を行う保険である SCO と ARC の同時加入は従来認められていなかったが、OBBB における改正により、ARC と SCO の同時加入も可能となった。したがって、ARC と SCO 保険を組み合わせることで、農家は補助金の恩恵を「二重に受ける」ことができる(Goodwin and Smith(2025))。

<sup>27</sup> ARC は当初収入保険の一部代替を目指していたが、作物保険業界の反発を受けて保険との重複を最小化するように設計された(平澤(2016))。また、そもそも ARC や PLC で使用される価格・収量と、保険において使用される価格・収量データは異なり、これらの支払額の間の相関は高くないとの指摘もある(Zulauf et al.(2022))。

<sup>28</sup> Fischer(2022)は、農業者にとって ARC/PLC の選択が難解であるとの問題意識から、ARC と PLC のいずれか支払単価が大きいほうを自動的に支払う制度を提案・評価している。

<sup>29</sup> 民主党政権下における農業者戸別所得補償制度の概要・評価は森口(2013)に詳しい。

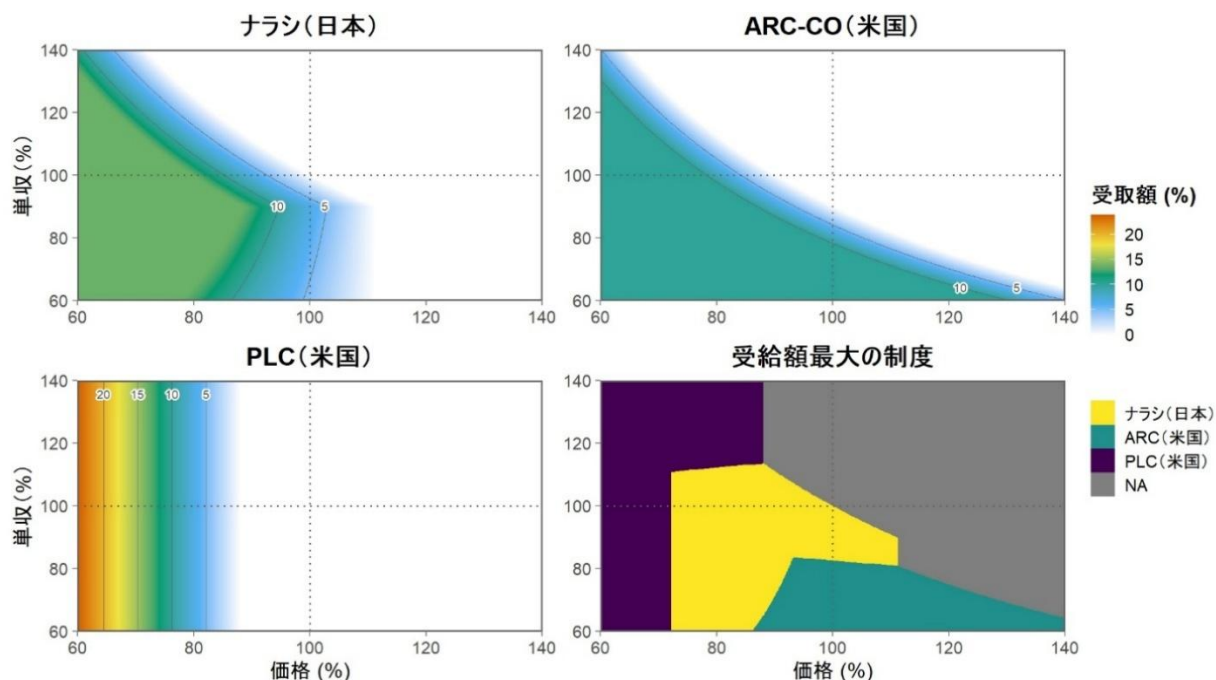
## 4.2 各制度における支払額の比較

米国における ARC-CO および PLC と日本におけるナラシ対策の特徴を可視化するため、各制度における価格・単収別の受取額を比較した(図表 13)。価格を横軸に、単収を縦軸に取り、基準となる過去の平均的な価格・単収を 100%としている。ARC およびナラシにおける基準となる収入は価格・単収ともに 100%の場合の収入とし、PLC の実効参照価格は OBBB による変更を踏まえ 88%とした。なお、既に見たように各制度には細部に多くの差異があるが、ここでは特徴を把握するための単純化した比較であることに留意されたい。

図より各支払いの特徴を掴むことができる。まず、日本のナラシはわずかな価格低下・単収減少に対しても発動しやすい制度であることが確認できる。減収入に対して最大 20%まで支払われるが(自己負担額と補償割合を考慮した実際の上限は  $13.5\% = 20\% \times 75\% \times 0.9$ )、単収低下による減収入の場合は、共済相当金が減額されることから支払額が小さくなる。一方で米国の ARC は、10%超の収入減少でなければ発動しないが、価格下落・収量低下を問わず減収入に対して最大 12%まで支払われる(補償割合を考慮した実際の上限は  $12\% \times 0.85 = 10.2\%$ )。PLC は、価格低下時のみ発動するが、受けられる補償の最大額は高い。

図表 13 の右下図では、各制度の支払額が最大になる領域を示している。日本のナラシは発動しやすくわずかな収入減少時には有利となるが、共済相当金の控除があることから、単収低下時は米国の ARC が有利となる場合もある。また、日本のナラシと米国の ARC には上限補償率が決まっていることから、価格低下による減収入が一定以上となると、PLC が最も有利となる。

図表 13 単収・価格別の各政策の受給額の比較



(出所) 当社作成

(注) 点線は基準(100%)となる水準を表す。受取額は、基準収入(価格=100%,単収=100%)に対する割合(%)を表し、自己負担額や補償割合(ARC/PLC:0.85、ナラシ:0.9)を考慮した純粋な受取額を表す。単収=100%、価格=100%の場合の収入を、米国の ARC と日本のナラシにおける基準収入(標準的収入)として設定。日本のナラシは 20%コースを想定し、共済金相当額の割引を考慮した受取額を描画している。算定に必要となる標準単収および価格はいずれも 100%の水準とした。なお、本来ナラシでは品目別の収入増減を合算するが、ここでは捨象している(単一経営を想定)。米国の PLC の実効参照価格は 88%とし、支払単収の水準は 100%に設定。なお米国では、価格大幅下落時(融資単価未滿)には販売支援融資制度が不足払いの機能を提供するが、ここでは価格は融資単価を下回っていないものとみなして描画している。右下の図のうち NA はいずれの制度も支払対象とならない領域を表している。



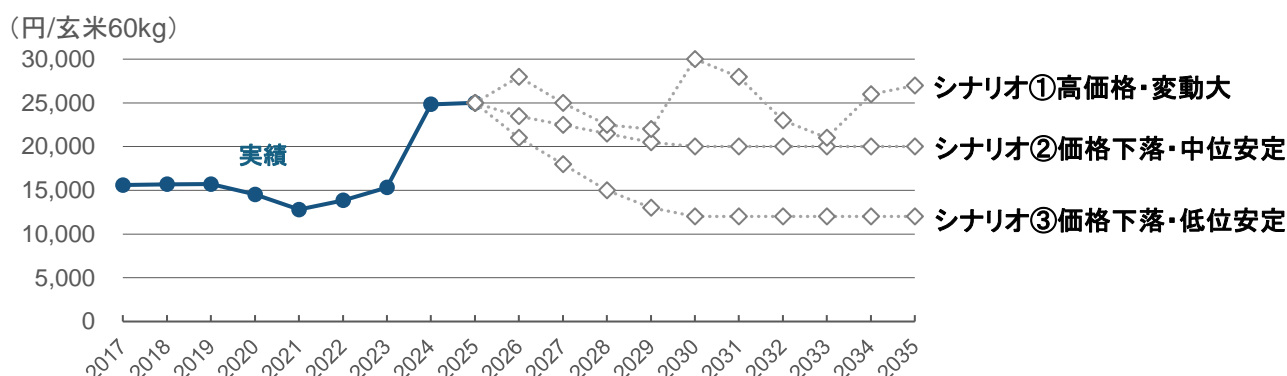
### 4.3 コメを事例としたシナリオ分析

前節の分析は、基準値(100%)から価格や単収が下落した場合の各制度の受取額を静的に比較したものであった。しかし、現実には基準収入や実効参照価格も年ごとに変化することから、動的な視点を持つことで制度の違いをより的確に把握できる。そこで本節では、日本のコメを事例に複数の価格シナリオを設定し、ナラシ対策および ARC・CO・PLC が仮に日本で実施された場合に、補填後の収入がどのように推移するかを比較する。

図表 14 に 3 つのシナリオを示す。シナリオ①は今後も高値が続くが変動が激しい状況を想定している。②は 20,000 円/60kg に落ち着く状況を、③は過去最低水準の 12,000 円/60kg に低迷する状況を想定している。

図表 15 に結果を示す。シナリオ①では、日本のナラシと米国の ARC が収入変動を緩和する機能を発揮している一方、高米価のため PLC では補償が発生しないことが確認できる。シナリオ②でも、ナラシによる補償が最も大きく、急激な収入減少を防ぐ効果が見られる。シナリオ③では、いずれの制度も収入の急激な減少を緩和しているが、価格が低迷する状況下では、参照価格(本分析では 15,000 円/60kg に設定)によって支えられる PLC が最も有利となる。総じて、日本のナラシは価格変動を緩和する機能が強く、PLC は最低限の収入を保障する側面が強い。ARC はその中間的な性格を持つと整理できる。

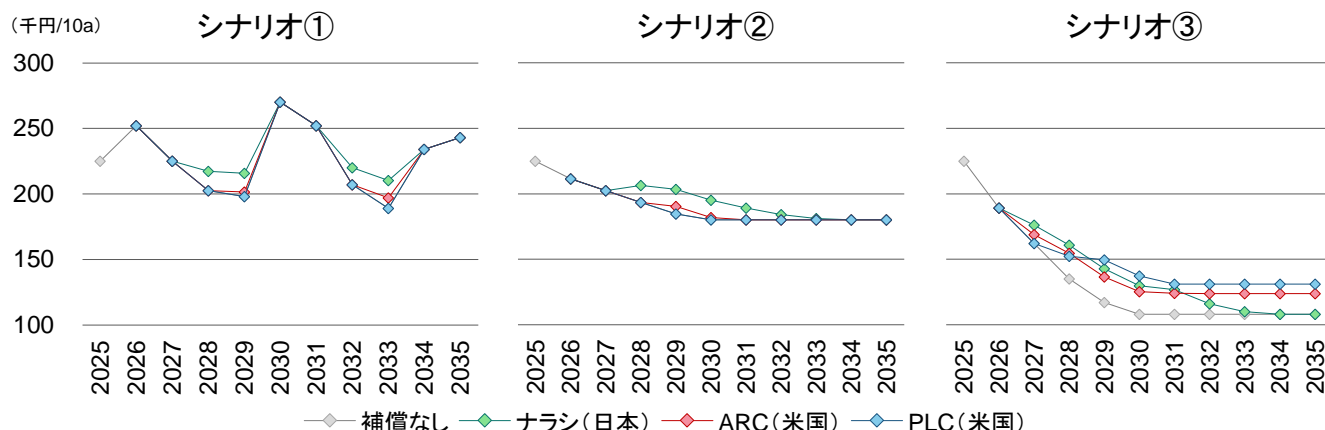
図表 14 コメ価格推移の 3 シナリオ



(出所) 当社作成

(注) 2024 年以前は相対取引価格の実績値(運賃、包装代、消費税相当額を含む 1 等米価格(翌年 10 月までの年産平均価格))。

図表 15 シナリオ別の各支払政策による補償後の収入



(出所) 当社作成

(注) 実際のナラシ対策では面積あたり収入の算定には包装代および消費税等を除いた翌年 3 月までの取引における年産平均相対価格を用いるが(経営所得安定対策等実施要綱別紙 7)、本分析では単純化し、上図に示すシナリオ別の相対取引価格(包装・消費税含む)と単収の積より算定。単収は、2024 年産以前は作物統計における水稻単収実績値を使用し、2025 年産以降は 2024 年産の水準 540kg/10a で固定した(したがって本分析では収量リスクは考慮していない)。ARC/PLC の算定に用いる参照価格は、生産コストに基づき設定されたと考え、近年の 60kg あたり全算入生産費を参考に 15,000 円/60kg に設定(令和 4 年産: 15,273 円、令和 5 年産: 15,948 円、令和 6 年産: 15,814 円)。



#### 4.4 セーフティネット制度設計への示唆

農業セーフティネットには、「収入減少・変動の緩和」と「最低限の収入保障」という 2 つの機能があると見ることができる。「収入減少・変動の緩和」は、過去の平均的な収入水準からの急激な収入減少や変動を和らげる役割を果たす。一方、「最低限の収入保障」は、生産コストを一定程度賄うための最低限の収入を確保する機能である。

前掲の分析を踏まえ、各制度が対応できるリスク・補償有無を機能別・状況別に整理したものが図表 16 である。まず、「収入減少・変動の緩和」機能に関しては、価格低下時には ARC、PLC、ナラシのいずれも対応が可能である。一方、収量減少リスクについては、ARC およびナラシは補償対象となるが、PLC では補償されない。また、軽微な収入損失(10%程度まで)については、基本的に日本のナラシのみが対応可能である。なお、個別農場単位での収入減少については、いずれの制度も補償機能を持っていない。「最低限の収入保障」機能については、PLC が参照価格との差額を支払うことでその機能を有する一方で、日本のナラシにはこの機能がない。また、生産コストが増大した場合についても、OBBB において参照価格が引き上げられたように、参照価格を生産コストに合わせて引き上げる制度運用がなされれば、PLC では対応可能と考えることができる。

図表 16 各機能別・状況別の補償の有無

機能	状況	ARC(米国)	PLC(米国)	ナラシ対策(日本)
収入減少・変動の緩和	価格低下時(高価格⇒低価格)	○	○(※1)	○
	収量減少時(高収量⇒低収量)	○	×	○
	軽微な収入損失時(～10%)	×	×	○
	個別農場単位の収入減少	△(※4)	×	×
最低限の収入保障	低価格推移時	△(※5)	○	×
	生産コスト増大時	△(※5)	○(※3)	×

(出所) 当社作成

(注) ※1:実効参照価格を下回った場合のみ。

※2:大きな価格下落を伴う場合は補償される場合もある(例:価格 20%減、収量 15%増)。

※3:生産コストの増大に応じて参照価格が引き上げられることを前提とする場合は対応可能。

※4:ARC-IC のみ対応可能。

※5:参照価格が基準収入算定時の下限値となることから、一定程度補償される場合がある。

このように、各制度には補償できるリスクとできないリスクが明確に存在しており、どのリスクに重点を置くか、またどの程度まで補償するかによって、望ましい制度設計は異なる。現行の日本のナラシ対策は、米国の制度と比較して、収入変動の緩和により重きを置いており、農業者の安定的な経営を支える充実した仕組みとなっている。一方で、軽微な収入損失まで補償すべきか、高価格推移時の一時的な価格下落に対しても補償が必要なのか、といった点については、今後も検討の余地がある。

特に、低価格が続く場合の最低限の収入保障機能を充実させるべきか否かは、今後も重要な論点となるだろう。コメについては、日本でもかつて民主党政権下で PLC と類似した不足払いとして「米価変動補填交付金」が導入されていた。現在はコメの価格が急騰しており、補償が求められる状況ではないものの、高米価の今こそ、将来的な価格下落や収入変動リスクに備えたセーフティネットのあり方を改めて検討することが求められる。その際、PLC で採用されている実効参照価格を用いた不足払い(市場価格に応じて発動価格を引き上げ)や、農業者自身に ARC/PLC の選択権を与える仕組みなど、米国における制度設計で参考となる部分もあるだろう。

なお、本稿では十分に論じなかったが、収入保険や農業共済とどのように共存させるか、各制度の位置づけを明確にすることも重要である。基礎的なセーフティネットで保護する部分、任意加入の保険でカバーする部分、そして完全に自己責任とする部分を整理し、役割分担を明確にすることが、今後の制度設計において求められる。

## 5. おわりに

本稿では、米国における基礎的な農業セーフティネット制度である ARC/PLC の概要を紹介し、OBBB を通じてこれら政策に加えられた変更点を整理した上で、日本のナラシ対策との比較を行った。その結果、両国の制度には、カバーできるリスクの範囲の違いに加え、自己負担の有無、支払対象面積、品目間の合算・相殺の有無など、少なからぬ相違があることが明らかとなった。

日本と米国では、農業の構造や経営環境、政策の背景が大きく異なるため、米国の制度をそのまま日本に適用することは現実的ではなく、また必ずしも適用すべきとも言えない。しかし、生産費上昇を踏まえた参照価格の改定や、ARC/PLC の選択制、補償の発動基準、基準面積を用いた支払、収入保険とのすみ分けなど、参考にできる点も多く、今後の日本の政策議論において示唆に富むものである。今後は、わが国の農業を取り巻く課題を踏まえたうえで、農業セーフティネットに求められる機能を改めて整理し、どのようなリスクにどの程度まで対応すべきかについて、財政支出とのバランスにも配慮しながら検討を深めていくことが求められる。

現在、日本ではコメ価格の高騰が社会問題化しており、直ちに補償が必要な状況ではない。しかし、今後の価格動向は不透明であり、高米価の今だからこそ、将来的な価格下落や収入減少リスクに備えたセーフティネットのあり方を改めて検討することが求められる。コメの価格については今後も重要な論点となり続けると考えられるが、仮に今後コメの増産に政策のかじを切る場合には、価格下落リスクが高まることが想定される。その際には、PLC のような不足払い制度の導入も一つの選択肢として検討する価値があるだろう。

## 参考文献

- 石垣友明(2023)「アメリカ連邦議会 機能・課題・展望」(有斐閣)
- 勝又健太郎(2018)「米国の農業法における経営安定政策の現状, 変遷, 今後の動向」、農林水産政策研究所『プロジェクト研究「主要国の農業戦略と世界食料需給の横断的・総合的研究」平成 29 年度 カントリーレポート 第 6 号 米国(米国農業法, 農業経営の安定化と農業保険, SNAP—Ed), EU(CAP 農村振興政策, フランス, 英国), 韓国, 台湾』(平成 30 年 3 月)
- 農林水産省(2023)「令和 4 年度食産業の戦略的海外展開支援事業(米国の農業政策・制度の動向分析委託事業)報告書」(令和 5 年 3 月)(委託先:三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社)
- 農林水産省(2025a)「令和 7 年度経営所得安定対策等の概要」
- 農林水産省(2025b)農産局穀物課「経営所得安定対策の概要」(令和 7 年 10 月)
- 農林水産省(2025c)「長期的な主食用米の価格の動向」
- 農林水産省(2025d)「農業経営の収入保険(詳細)」
- 服部信司(2020)「アメリカ 2018 年農業法—所得保障の引き上げ・強まる農場保護の動き—」(農林統計協会)
- 平澤明彦(2014)「米国 2014 年農業法の農業所得安定化政策—緊縮財政下で進む農産物の高値への適応—」『農林金融』2014 年 12 月号 p2-17
- 平澤明彦(2016)「農産物の安値に直面する米国の農業所得安定化政策—成立から 3 年目の 2014 年農業法—」『農林金融』2016 年 9 月号 p42-65
- 平澤明彦(2019)「米国 2018 年農業法—主な論点と農産物プログラムの改正内容—」『農林金融』2019 年 5 月号 p2-25
- 森口洋充(2013)「農業者戸別所得補償制度はバラマキだったか?」三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング【編】『季刊 政策・経営研究』2013 Vol.1 p91-101.
- 吉井邦恒(2015)「2014 年農業法セーフティネット・プログラムの選択—アメリカの農業者は PLC と ARC のどちらを選んだのか—」農林水産政策研究所『平成 26 年度カントリーレポート 米国農業法, ブラジル, 韓国, 欧州酪農』(平成 27 年 3 月)
- AFBF (2023) 2023 Farm Bill Policy Priorities. American Farm Bureau Federation.
- CBO (2025) Estimated Budgetary Effects of Public Law 119-21, to Provide for Reconciliation Pursuant to Title II of H. Con. Res. 14, Relative to CBO's January 2025 Baseline
- CRS (2019) U.S. Farm Support: Compliance with WTO Commitments. October 4, 2019. R45940.
- CRS (2023) U.S. Farm Commodity Support: Base Acres and Payment Yields. IF12418.
- CRS (2025) The Farm Bill After FY2025 Budget Reconciliation: Frequently Asked Questions, CRS Report R48775
- Fischer, B. L., Bryant, H. L., Raulston, J. M., & Outlaw, J. L. (2022). Simplifying the farm safety net. Applied Economic Perspectives and Policy, 44(3), 1195–1203.
- Goodwin, Barry K and Vincent H. Smith (2025). Changes for Agriculture in the One Big Beautiful Bill Act. October 15, 2025. American Enterprise Institute.
- NSAC (2023) Farm, Taxpayer, Conservation Groups Agree: Don't Raise Reference Prices. September 12, 2023. National Sustainable Agriculture Coalition.
- Schnitkey, G., C. Zulauf, N. Paulson and J. Coppess (2025). Reconciliation Bill Proposals to Add Base Acres. farmdoc daily (15):120, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, July 1, 2025.
- Schnitkey, G., C. Zulauf, N. Paulson, J. Coppess and B. Sherrick (2024). Base Acre Updating in the Next Farm Bill. farmdoc daily (14):87, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, May 7, 2024.
- USDA ERS (2025a) 2018 Farm Bill - Crop Commodity Programs (Updated: 1/1/2025)
- USDA ERS (2025b) Farm Sector Income & Finances - Farm Sector Income Forecast (Updated: 9/3/2025)
- USDA ERS (2025c) Commodity Costs and Returns (Updated: 12/18/2025)
- USDA FSA (2025a) Agriculture Risk Coverage (ARC) & Price Loss Coverage (PLC)
- USDA FSA (2025b) Agriculture Risk Coverage and Price Loss Coverage Program. 1-ARCPLC (Revision 1, Amend. 14). FSA HANDBOOK.

- Zulauf, C., G. Schnitkey, K. Swanson, N. Paulson and J. Coppess (2022). How Related are Crop Insurance and Commodity Program Payments? farmdoc daily (12):46, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, April 6, 2022.
- Zulauf, C., N. Paulson and G. Schnitkey (2025a). Support Price, Cost of Production, and the 21st Century. farmdoc daily (15):138, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, July 30, 2025.
- Zulauf, C., G. Schnitkey and N. Paulson (2025b). The New Base Acre Provisions in the 2025 Farm Bill. farmdoc daily (15):126, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign, July 11, 2025.

－ ご利用に際して －

- 本資料は、執筆時点で信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客さまの決定、行為、およびその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客さまご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。