

**平成 30 年度海外農業・貿易投資環境
調査分析委託事業
(北米の農業政策・制度の動向分析)**

報告書

2019 年 3 月

三菱UFJリサーチ&コンサルティング

はじめに

本報告書は、『平成 30 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（北米の農業政策・制度の動向分析）』の調査結果を取りまとめたものである。

本事業の目的は、我が国と関係の深い国・地域、および我が国と経済連携協定（EPA）／自由貿易協定（FTA）交渉が進展する可能性のある国・地域における主要穀物の生産・在庫といった食料をめぐる状況、直接所得補償・価格支持政策といった農業政策、農業事情・農産物貿易の動向、海外からの農業投資に係る環境および状況等について調査・分析を行うものである。

本報告書作成に当たっては、学術的な論文を作成するのではなく、日々の政策立案業務に利用できるような実務的な情報収集・分析を行うことを重視している。また、多々のニュース・リソースを利用して、関連情報を収集・分析を行っている。

本報告書の構成は次のとおりである。第 1 章では、農作物価格の下落およびそれに伴う農家所得の減少といった米国農業を取り巻く環境について整理し、第 2 章では 2018 年 12 月 20 日に成立した「農業改善法」（2018 年農業法）の審議過程と旧 2014 年農業法からの変更点を整理するとともに、バイオ工学食品表示と主として米中貿易戦争による被害を補償する貿易救済措置にも触れている。第 3 章では新 NAFTA（USMCA）や貿易をめぐる米中対立を中心にトランプ政権の貿易政策について取りまとめている。第 4 章ではカナダの農業政策について調査した。特にカナダで長い歴史を有する供給管理制度と新たな農業政策である「カナダ農業パートナーシップ」の動向を調査対象とした。

調査を実施するにあたり、米国とカナダの農業政策および農業に関連する貿易政策について高度な専門性を有する有識者による検討委員会を設立し、合計 3 回の検討会を開催したほか、2019 年 1 月に米国ワシントン DC にて現地調査を実施した。検討委員会での有識者の議論と調査結果をもとに三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが報告書の執筆を担当した。

なお、2018 年農業法は無事に成立したものの、メキシコの壁建設問題をめぐり、トランプ大統領が 2019 年度予算の署名を拒否したことから、2018 年末から 2019 年初にかけて史上最長となる 35 日間にわたる米国農務省を含む政府機関の一部閉鎖により、本来、2019 年 1 月 1 日から施行されるはずだった酪農プログラムに遅延が生じる等の問題が生じている。したがって、新たに成立した 2018 年農業法の詳細の全容は明らかになっていない点に留意願いたい。

2019 年 3 月

平成 30 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業
（北米の農業政策・制度の動向分析）検討委員会

岩田 伸人（青山学院大学地球社会共生学部 教授）

平澤 明彦（株式会社農林中金総合研究所 主席研究員）

松原 豊彦（立命館大学食マネジメント学部教授）

三石 誠司（宮城大学食産業学群 教授）

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社

秋山 卓哉（政策研究事業本部国際研究室 副主任研究員）

立石 大二（同 研究員）

橋本 和子（同 研究員）

現地調査実績

実施時期：2019年1月27日から2月3日（移動日を含む）

実施者：三菱UFJリサーチ&コンサルティング

訪問先：

ファーム・ビューロー（AFBF: American Farm Bureau Federation）

米国大豆協会（ASA: American Soybean Association）

全米綿花評議会（NCC: National Cotton Council）

全米とうもろこし生産者協会（NCGA: National Corn Growers Association）

全米生乳生産者連盟（NMPF: National Milk Producers Federation）

全米豚肉生産者協議会（NPPC: National Pork Producers Council）

米國小麦協会（US Wheat Associates）

国際食糧政策研究所（IFPRI: International Food Policy Research Institute）

インフォーマ・エコノミクス（Informa Economics）

上院農業・栄養・林業委員会スタッフ（共和党）

要旨

米国の農業政策は、通常5年ごとに制定される法律によって規定される。2018年12月20日、2019年から2023年を対象とする新たな農業法である「農業改善法」(2018年農業法)が成立した。前身の旧2014年農業法は2018年9月30日に失効したが、新農業法の審議は旧農業法失効前には終了しなかった。

2018年農業法成立までのプロセスを見ると、旧2014年農業法失効半年を切った4月12日に下院農業委員会案が作成された。下院農業委員会案は同月18日に委員会で採択されたものの、同案には補足的栄養支援計画(SNAP)就労要件強化が盛り込まれており、就労要件強化に反対する民主党の委員会メンバーは全員委員会案に反対した。農業委員会案は下院本会議に上程され、5月18日に採決にかけられたが、民主党に加えて移民法案の取り扱いをめぐる対立により共和党保守強硬派が法案に反対したため、下院農業法案は反対多数で否決に追い込まれた。

上院農業・栄養・林業委員会案は下院農業委員会より約2か月遅い6月8日に作成された。もっとも民主党と共和党の対立点であるSNAP就労要件強化を含んでいなかったため、その後の進捗は順調で、6月13日に委員会案採択、本会議でも6月28日に採択された。下院では再度上程された法案が6月21日に採択されていた。

SNAP就労要件以外にも上院案と下院案には相違点があったことから、両院協議会で一つの法案にする作業がはじまった。両院協議会第1回会合が9月5日に開催されたが、9月中旬に協議会案はまとまらず、そのまま旧2014年農業法が失効する9月30日を迎えた。

11月に中間選挙があったため新農業法の審議はストップしたが、中間選挙後に審議が加速、12月10日に両院協議会案が公表されると、11日に上院、12日に下院で法案が可決され、20日にトランプ大統領が法案に署名したことで、2018年農業法が年内に成立した。下院または上院の農業関連委員会で法案が採択された同じ暦年内に新農業法が成立するのは2000年以降はじめてのことであった。審議が加速した一因としては、中間選挙で民主党が下院を制したため、2019年1月からの新議会期で共和党が求めるSNAP就労要件強化が受け入れられる可能性が限りなく低くなり、就労要件強化を見送ったことが大きかった。

2018年農業法審議を取り巻く環境を振り返ると、農作物価格の低迷とそれに伴う農家所得の減少が指摘できる。旧2014年農業法は農作物が高価格で推移する状況下で議論されたが、農作物価格は2013年前後をピークにその後減少傾向にあり、2018年の農家純所得は2013年比で50%以上の減少となっている。そのため、農業団体や彼らの利益を代弁する農業州選出議員は、農家の置かれた経済的苦境を彼らへの支援の必要性の根拠として強調していた。新農業法審議が開始された当初は、大統領および上下両院の多数派を財政規律を重視する共和党が占めていることが審議に与える影響が注目されたが、中間選挙の結果もあり、最大の争点だったSNAP就労要件強化は2018年農業法には盛り込まれなかった(近年の米国農業を取り巻く環境については、「1.米国農業を取り巻く環境」を参照)。

当初より新農業法は、旧2014年農業法の画期的な(revolutionary)な変更ではなく、漸進的な(evolutionary)な変更にとどまるとの見方が支配的であった。実際、2018年農業法の章構成は旧2014年農業法と全く同じであり、プログラムの内容も旧2014年農業法を根本的に変えるものではなく、調整の範囲にとどまっている。その調整も旧2014年農業法について農業団体が改善を求めていた要望を反映したものがほとんどである。事実、2019年1月から2月にかけて実施した米国現地調査ではどの農業団体も程度の差はあれ2018年農業法の内容に満足していた(2018年農業法の内容については「2.2018年農業法の成立過程と旧2014年農業法からの主な変更点」を参照)。

2018年はトランプ政権の貿易政策がひときわ注目された年であり、2019年3月現在でも世界中の注目を集め続けている。2017年1月に就任したトランプ大統領が、環太平洋パートナーシップ協定(TPP)から永久離脱するとして大統領覚書に署名して、我が国をはじめ多くの国に衝撃を与えてから2年以上が経過した。2017年8月に開始された北米自由貿易協定(NAFTA)の再交渉は2018年8月に米国とメキシコの間で、9月に米国とカナダとの間で合意に達し、各国が「米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA: the United States-Mexico-Canada Agreement)」と呼称する新協定が三か国によって署名されているが、2019年3月現在、いずれの国でも新協定は批准されておらず、米国でも批准プロセスの難航が予想されている。

2018年3月8日、トランプ大統領は1962年通商拡大法232条に基づいて鉄鋼に25%、アルミニ

ウムに 10%の追加関税を課すことを決定、3月23日から適用された。追加関税の対象は中国に限らないが、その後、トランプ政権は中国の知的財産権侵害や技術移転の強要に対抗するため、1974年通商法 301 条に基づく中国製品への追加関税を課している。中国はトランプ政権の制裁に対抗して米国産農産物や工業製品に報復措置として追加関税を発動した。中国は米国農産物の主要輸出先であり、特に輸出先の 6 割を中国が占める大豆は報復関税によって大きな影響を受けるとされている。

米国農務省は報復措置による被害を補償するための救済措置を実施している。米国農業団体は貿易戦争の早期終結を望んでいるが、必ずしも米国農家のトランプ大統領への支持は減少していないとされる。民主党が進めようとする環境対策が農家にとって大きなコストになるため農家が民主党に反対している面もあるが、トランプ政権の対中政策それ自体も一定の支持を集めている。中国が米国を「利用」する現状を改めなければならない、というトランプ政権の言説を受け入れる農家も少なくないためである（トランプ政権の貿易政策については「3. トランプ政権下の貿易政策」を参照）。

平成 30 年度事業ではカナダの農業政策についても調査を実施した。カナダ政府は、生乳・乳製品及び家禽類（鶏肉、七面鳥、鶏卵、種卵）を対象として、適正価格での安定供給と生産者の適切な所得確保を目的とした供給管理（Supply Management）制度を運用している。20 世紀前半に導入されたカナダの供給管理制度は長い歴史を有するが、現在では「生産・出荷割当」、「生産者価格の設定」、「関税割当」が制度の三本柱である。供給管理制度は米国など他国から批判されているが、同政策の堅持は政党や省庁を問わず一貫したカナダの方針であり、米加自由貿易協定、NAFTA、TPP、USMCA 等で一定の開放は認めながらも政策自体は維持されている。

カナダでは 2000 年代に入ってから 5 年ごとに連邦政府と州・準州が議論して農業政策を策定してきた。最新のものは 2018 年から 2022 年度を対象にした「カナダ農業パートナーシップ」である。カナダ農業パートナーシップでは、「貿易の成長と市場拡大」、「農業・食料部門の革新的で持続的な成長」、「多様性とダイナミックに進化を遂げる農業・食料部門の支援」が優先事項に掲げられており、それらの優先事項を達成するため「AgriMarketing」、「AgriCompetitiveness」、「AgriScience」、「AgriInnovate」、「AgriDiversity」、「AgriAssurance」といった各種事業プログラムが設けられている。新政策は開始されたばかりで 2019 年 3 月現在詳細な情報はないものの、新政策導入に際して「農業セクターと政府との対話が不十分である」といった批判が農業団体から寄せられている（カナダの供給管理制度およびカナダ農業パートナーシップについては「4. カナダの供給管理制度および国内対策に関する現状と課題」を参照）。

目次

はじめに	1
1. 近年の米国農業環境と旧 2014 年農業法の作物プログラム実施状況	2
1.1. 農業法を取り巻く環境	2
(1) 農作物価格と農家所得	2
(2) 政府財政赤字	4
1.2. 旧 2014 年農業法の実施状況	5
(1) 政府直接支払い	5
(2) ARC と PLC	6
(3) DMPP	10
2. 2018 年農業法の成立過程と旧 2014 年農業法からの主な変更点	12
2.1. 議会の審議プロセス	12
2.2. 2018 年超党派予算法	17
2.3. CBO ベースライン	19
(1) 2018 年 4 月 9 日公表のベースライン	19
(2) 作物プログラム	20
(3) SNAP	22
2.4. 2018 年農業法成立までの経緯	23
2.5. 2018 年農業法の概要	31
(1) 作物プログラム	36
(2) 保全プログラム	44
(3) 栄養プログラム	47
2.6. 2018 年農業法と旧 2014 年農業法の政府支出増減比較	51
(1) 作物プログラム	53
(2) 保全プログラム	56
(3) 栄養プログラム	59
2.7. その他	63
(1) バイオ工学食品表示	63
(2) 貿易戦争に伴う農業貿易被害への補償をめぐる動向	64
3. トランプ政権の貿易政策	69
3.1. 貿易交渉の状況	69
(1) NAFTA	69
(2) 中国	73
(3) 米韓 FTA	75
(4) TPP・その他	76
4. カナダの供給管理制度および国内対策に関する現状と課題	77
4.1. 供給管理制度	77
(1) カナダ農業の基礎情報	77
(2) 供給管理制度	80
(3) 国内対策（対 TPP11）等に関する現状と課題	95
4.2. カナダ農業パートナーシップの実施状況	98
(1) 成立経緯・背景	98
(2) カナダ農業パートナーシップの主な内容	101
(3) 2018 年農業大臣会合におけるレビュー	112
(4) その他、カナダ農業パートナーシップに対する評価	113

はじめに

米国の農業政策は通常 5 年ごとに制定される法律（農業法）によって規定される。旧 2014 年農業法は、2014 年 2 月 7 日に成立し、2018 年 9 月 30 日に失効した。旧 2014 年農業法に代わる新たな農業法の審議は旧 2014 年農業法失効前には終わらなかったものの、2018 年 12 月 20 日に 2019 年から 2023 年を対象にした「農業改善法」(Public Law 115-334, the Agriculture Improvement Act of 2018、以下 2018 年農業法) が成立した。

当初より新農業法は、旧 2014 年農業法の画期的な (revolutionary) 変更ではなく、漸進的な (evolutionary) な変更にとどまるとの見方が支配的であったが、実際、新農業法は旧 2014 年農業法を踏襲した内容となっている。

2018 年農業法成立までのプロセスを振り返ると、2018 年 4 月 12 日に下院農業委員会案が公表されたことを皮切りに新農業法案の本格的な審議がスタートした。下院農業委員会案は同月 18 日に採択されたものの、補足的栄養支援計画 (SNAP) 就労要件強化をめぐる共和党と民主党の対立、および移民法案の取り扱いをめぐる対立により共和党保守強硬派が法案に反対したため、下院農業法案は本会議で反対多数で否決に追い込まれた。

上院農業・栄養・林業委員会案は下院農業委員会より約 2 か月遅い 6 月 8 日に作成されたが、6 月 13 日に委員会案採択、本会議でも 6 月 28 日に採択された。下院では再度上程された法案が 6 月 21 日に採択されていた。

上下院案の相違点を調整する両院協議会が 9 月 5 日に開催されたが、9 月中に両院協議会案が作成されることはなく、そのまま旧 2014 年農業法が失効する 9 月 30 日を迎えた。11 月の中間選挙後、12 月 10 日に両院協議会案が公表されると、11 日に上院、12 日に下院で法案は可決され、20 日にはトランプ大統領が法案に署名したことで、2018 年農業法が成立した。

以下、農作物価格低迷やそれに伴う農家所得の減少といった新農業法審議に係る農業環境について概観したのち、2018 年農業法の内容について整理する。