

平成 31 年度海外農業・貿易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】

2020 年 3 月

株式会社富士通総研

【目 次】

本調査の背景・目的	1
調査の実施方法・体制	2
第1章【米国】現行農業政策と農産物貿易政策の方向性	3
1-1 政治情勢	3
2-1 経済情勢	7
3-1 2018年農業法・農務省予算	11
4-1 貿易政策	18
第2章【米国】新2018 年農業法の実施状況	25
2-1 新農業法の実施状況・旧農業法との変更点	25
2-2 輸出促進政策・貿易緩和プログラム	58
第3章【米国】二国間貿易交渉の現状	67
3-1 対EU貿易政策	67
3-2 対英貿易政策	71
3-3 USMCA	76
3-4 対中貿易政策	81
第4章【メキシコ】農業政策や通商政策の動向に関する現状	88
4-1 政治情勢	88
4-2 経済情勢	93
4-3 農業政策の変遷と現状・方向性	94
4-4 通商政策の変遷と現状・方向性	103

本調査の背景・目的

我が国の農業政策の立案や貿易交渉等を効果的に進めるためには、貿易相手国の貿易政策や農業政策・制度等の動向について調査・分析を行うことが必要である。

我が国と農産物貿易を行う国のうち、米国は農産物輸入額の約 1/4（輸入元国世界第 1 位）を占め最も密接な関係にあることから、同国の農業政策動向には我が国関係者から強い関心が示されている。そのため、今後の我が国における農業政策・貿易政策等を検討する上で、米国の農業政策・制度等についての動向を把握することが重要である。

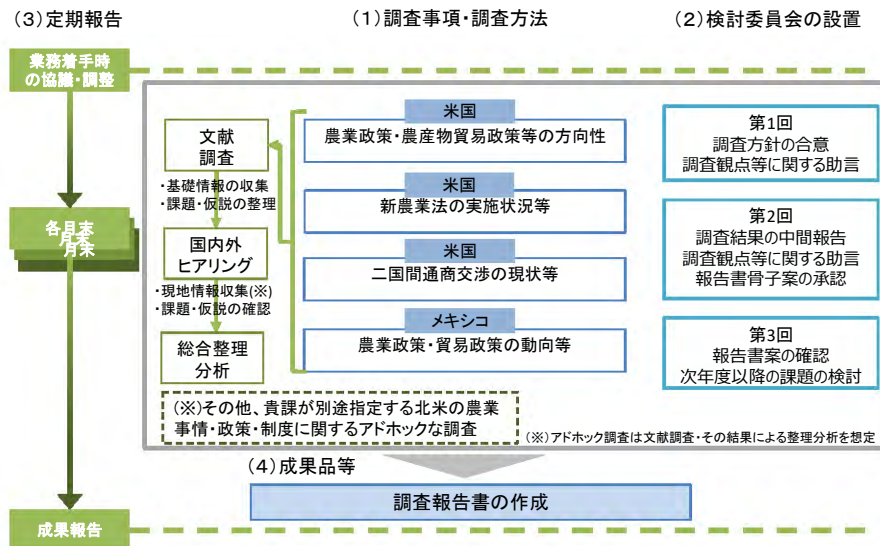
米国の農業政策は、概ね 5 年ごとに改定される農業法に基づき実施されている。2019 年 3 月時点では新農業法(Agriculture Improvement Act of 2018)に基づいた農業政策が実施されており、同法は 2018 年 12 月に成立したばかりであることから、その実施内容・実施状況等の動向を把握する必要がある。また、2019 年のトランプ政権では、昨年の中間選挙の結果を受け、米国議会上下院ではねじれ現象となるため、各種政策決定プロセスに支障が生じる可能性がある。さらに、2020 年には大統領選挙を控えており、成果を求める共和党と、それを阻止しようとする民主党との激しい論争が交わされ、厳しい政権運営の中で大幅な予算（含農業）制約の圧力が高まることが想定される。そのため、こうした状況が米国の農業政策・貿易政策にどのような影響があり得るか等についても動向把握の必要がある。

また、我が国の対米通商交渉戦略を検討する際には、対米通商交渉等の経験を豊富に有する国に関する調査・分析を行い、参考要素を抽出することが望ましい。この観点では、隣国である米国と TPP12 や USMCA(NAFTA 再交渉)で厳しい交渉を行ってきた経緯のあるメキシコが挙げられる。メキシコは、人口が日本とほぼ同規模でありながら、国土面積は日本の 5 倍、農用地面積は 24 倍であり、主要農産物である、さとうきび、とうもろこし、オレンジ、レモン・ライム、アボカド、鶏卵、牛肉は世界でも上位の生産量がある農業大国であるところ、その実態はよく知られていない。そのため、メキシコの過去の通商交渉スタンスや、通商交渉の結果を踏まえた国内農業政策の変化等を研究することは我が国の対米通商交渉戦略の検討に資すると考えられる。

調査の実施方法・体制

本調査を実施するにあたっては、次の4つの調査項目に対して文献調査・国内外でのヒアリングを実施した。また、調査の方針・内容について助言を得ることを目的として検討委員会を設置し、2019年6月、10月、2020年3月に各1回ずつ計3回実施した。検討委員会では東京農業大学名誉教授・立岩壽一委員長、上智大学・外国語学部イスパニア語学科教授・谷洋之委員、農林中金総合研究所基礎研究部長・平澤明彦委員にご協力を頂いた。

図表 1 調査の実施方法



本事業の現地ヒアリングは米国を対象として2019年11月12~22日の2週間にわたりワシントンD.Cへ渡航し、全20組織に対して実施した。ヒアリングを実施した組織の性質は農業団体（一般団体・作物別団体10組織）、行政機関（6組織）、立法関係機関（2組織）、シンクタンク（1組織）、外国政府機関（1組織）となっている。農業法に関係する主要なステークホルダー全てに対してヒアリングを実施することにより、2018年農業法審議の背景、改正内容に対する評価、実施上の課題、そして現在発生している貿易摩擦問題に対する評価等を重層的に浮かび上がらせることに注力した。

本報告書の構成は次の通りである。第1章では、米国の農業分野の基礎情報とともに、2018年農業法の成立過程や農作物貿易政策の方向性を整理している。第2章では農業法の主要プログラムの実施状況と関係者による評価を中心に取り上げている。第3章では米国の2国間貿易交渉の取り組みに焦点をあて、EU・英国・中国に対する貿易政策やUSMCAの現状と評価を整理している。第4章は現在のロペス・オブラドール政権下のメキシコの農業政策と貿易政策に焦点をあて現状を整理している。

2020年3月

平成31年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業検討委員会
立岩 壽一（東京農業大学名誉教授）
谷 洋之（上智大学・外国語学部イスパニア語学科教授）
平澤明彦（農林中金総合研究所基礎研究部長）
株式会社富士通総研

第1章【米国】現行農業政策と農産物貿易政策の方向性

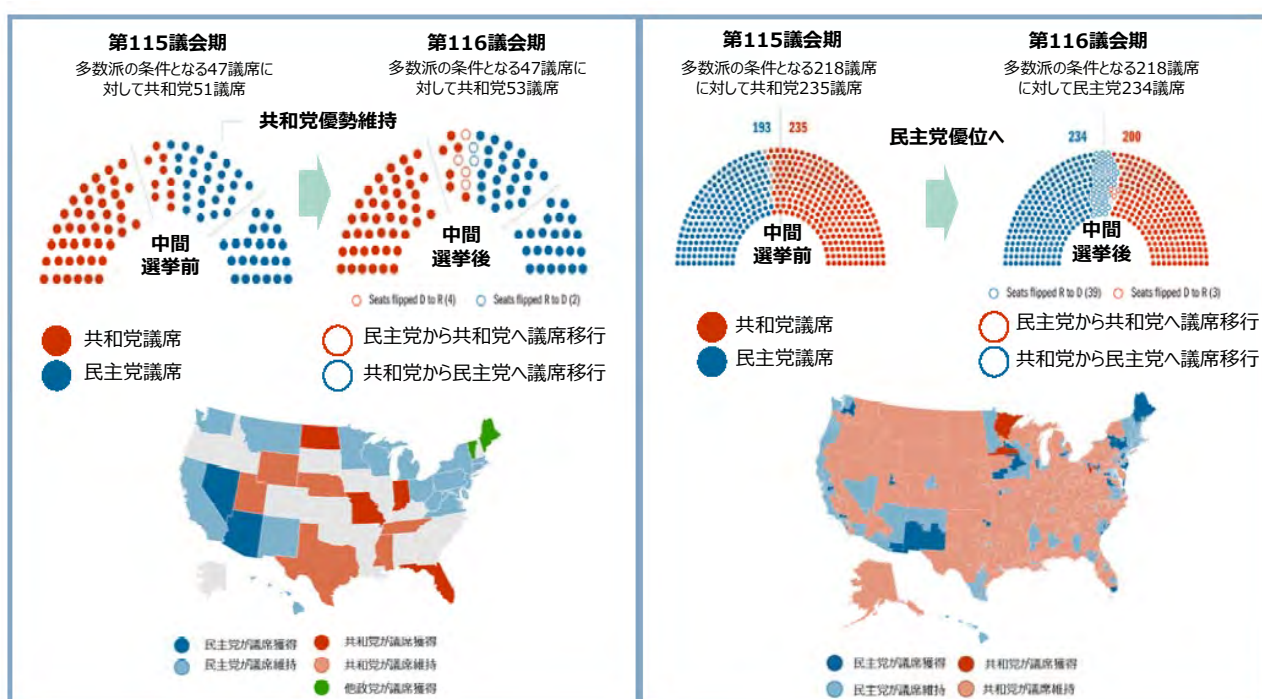
1-1 政治情勢

(1) 議会の構成

米国の議会は上院（Senate）及び下院（House of Representatives）で構成されている。上院の定員は100人・任期6年、下院の定員は435人・任期2年である。議会選挙は2年ごとに行われており、下院は全議席、上院は定数の3分の1ずつが改選される。上院は各州の代表であり、各州1つの選挙区から直接選挙が行われる。下院は人口に比例して各州に配分される小選挙区において直接選挙が行われる。

2018年11月に行われた議会選挙では、与党・共和党が上院の多数派を維持し、下院では野党・民主党が多数派となり、ねじれ状態となっている。

図表 2 中間選挙後の議席の変化（左：上院、右：下院）



出典：National Association of Counties, 'U.S. Election Analysis 2018'より作成

(2) 議会委員会の構成

① 議会における委員会の役割

議会における委員会組織は、常任委員会（standing committee）、特別委員会（select committee・special committee）、両院合同委員会（joint committee）の3つから構成されている。

常任委員会は、農業・外交・エネルギー等の政策分野ごとに上院・下院のそれぞれに設置されており、法案審査と行政監視を行っている。各委員会における委員長は多数党から選出される。委員長は、委員会の招集、議題の設定、多数党の委員会職員の任免、公聴会の開催、委員会の資金及び部屋の割当て等

を実施し、委員会全般を運営する役割を担当している。委員長に次ぐ少数党筆頭委員（ranking minority member）も、委員会の運営に影響力を有している。少数党筆頭委員は、少数党の委員の指名、少数党の委員会職員の任免、委員会の運営を担い、党の意見を委員会審査に反映させる役割を有している。ほとんどの委員会の下に複数の小委員会（subcommittee）が設置されており、法律案の審査や行政監視の活動の多くは小委員会で行われている。特別委員会は、特定の政策課題に関する調査のために、必要に応じて各議院の決議により設置される。通常、法律案の審査を行わず、調査・研究及び勧告を実施する。両院合同委員会も、調査・研究や行政監視等を目的とし、個別の法律等に基づいて設置される常設委員会である。委員会の構成は、各議院における政党の議席数を反映し、各議院から同数の委員によって構成される。議会期ごとに交代する委員長及び副委員長各 1 人は、同一議会期中はそれぞれ異なる議院所属となるよう各議院が交互に選出する。

② 上院・下院委員会の構成

議会上院においては農業・食糧・森林委員会が農業及び関係分野を所管する委員会となっている。同委員会の傘下には 5 つの小委員会が設置されている。議会上院は共和党優勢の状態が続いていることから、農業・食糧・森林委員会及び 5 つの小委員会の委員長は全て共和党から選出されている。また、少数党筆頭委員は民主党より選出されている。

図表 3 上院農業委員会・小委員会の現状

委員会名		委員長（州） 共和党	少数党筆頭委員（州） 民主党
農業・食糧・森林委員会 (Agriculture, Nutrition, and Forestry)		Pat Roberts (カンザス)	Debbie Stabenow (ミシガン)
小 委 員 会	作物・リスク管理・貿易小委員会 (Commodities, Risk Management, and Trade)	John Boozman (アーカンソー)	Sherrod Brown (オハイオ)
	農村開発・エネルギー小委員会 (Rural Development and Energy)	Joni Ernst (アイオワ)	Tina Smith (ミネソタ)
	保全・森林・天然資源小委員会 (Conservation, Forestry, and Natural Resources)	Mike Braun (インディアナ)	Michael Bennet (コロラド)
	栄養・農業研究・特別作物小委員会 (Nutrition, Agricultural Research, and Specialty Crops)	Deb Fischer (ネブラスカ)	Robert P. Casey, Jr. (ペンシルバニア)
	家畜・マーケティング・農業安全小委員会 (Livestock, Marketing, and Agriculture Security)	Cindy Hyde-Smith (ミシシッピ)	Kirsten Gillibrand (ニューヨーク)

出典：United States Senate Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, Webpage

議会下院においては農業委員会が農業や関係分野を所管する委員会となっている。同委員会の傘下には 6 つの小委員会が設置されている。議会下院は中間選挙の結果民主党優勢となっていることから、農

業委員会及び6つの小委員会の委員長は全て民主党から選出されている。また、少数党筆頭委員は共和党より選出されている。

図表 4 下院常任委員会・議長等一覧

委員会名		民主党議長（州）	共和党筆頭委員（州）
農業委員会 (Agriculture)		Collin Peterson (ミネソタ)	Mike Conaway (テキサス)
小 委 員 会	バイオテクノロジー・園芸・研究小委員会 (Biotechnology, Horticulture, and Research)	Stacey Plaskett (ヴァージン諸島)	Neal Dunn (フロリダ)
	作物取引・エネルギー・クレジット小委員会 (Commodity Exchanges, Energy, and Credit)	David Scott (ジョージア)	Austin Scott (ジョージア)
	保全・森林小委員会 (Conservation and Forestry)	Abigail Spanberger (バージニア)	Doug LaMalfat (カリフォルニア)
	一般農産物・リスク管理小委員会 (General Farm Commodities and Risk Management)	Filemon Vela (テキサス)	Glenn Thompson (ペンシルバニア)
	家畜・外国農業小委員会 (Livestock and Foreign Agriculture)	Jim Costa (カリフォルニア)	David Rouzer (ノースカロライナ)
	栄養・監督・行政運用小委員会 (Nutrition, Oversight, and Department Operations)	Marcia Fudge (オハイオ)	Dusty Johnson (サウスダコタ)

出典：United States House Agriculture Committee, Webpage

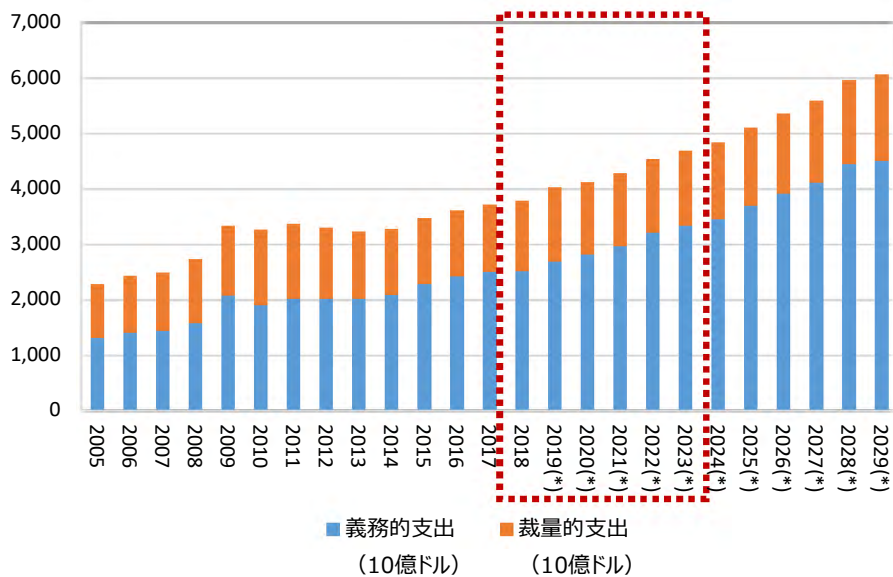
(3) 連邦予算

① 予算の分類と成立過程

連邦政府の会計年度は毎年10月から翌年の9月までの1年間である。連邦政府の予算は裁量的支出（Discretionary Spending）と義務的支出（Mandatory Spending）の2つに分類される。裁量的支出は各会計年度における個別の歳出予算法を根拠としており、各省庁は同予算法の範囲内で予算を用いることができる。義務的支出は主にエンタイトルメントと呼ばれる福祉予算等に対するものであり、社会保障（Social Security）、医療扶助事業であるメディケア（Medicare）やメディケイド（Medicaid）等が含まれている。

2018 会計年度では、総支出 378 兆ドルのうち裁量的支出は約 126 兆ドル（全体の約 67%）、義務的支出は約 252 兆ドル（全体の約 33%）となっている。議会予算局（Congressional Budget Office：CBO）の推計では、裁量的支出と義務的支出はそれぞれ増加し、2029 年時点では約 154 兆ドル・約 452 兆ドルとなると見込まれている。

図表 5 義務的支出・裁量的支出の推移・予測（2005～2029 年）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

出典：CBO, CBO's budgetary projections, May 2019 に基づき作成

② 2019 会計年度予算

2018 年 2 月 12 日に発表された 2019 会計年度の予算教書では、歳出総額は前年度比 4.6% 増の 4 兆 4,067 億ドル（GDP 比：21.0%）、歳入総額は 2.5% 増の 3 兆 4,223 億ドル（16.3%）との案が示された。同会計年度予算をめぐるのは、メキシコと接する南部国境の壁建設費用をめぐる与野党の対立により、政府機関の一部が 2018 年 12 月 22 日より 35 日間の閉鎖に陥るなど混乱が生じていた。政府閉鎖に関しては、トランプ大統領と民主党側が、政府機関を 3 週間再開することで合意し、2019 年 1 月 25 日～2 月 15 日までのつなぎ予算を成立させた。その後は再度の政府閉鎖が懸念されていたが、上院・下院において予算法が可決され、トランプ大統領がつなぎ予算の期限である 2 月 15 日に予算法に署名をすることにより最終的に回避された。これにより、暫定予算で執行されていた国土安全保障、農務、商務・司法・科学、国務・外交、運輸・住宅開発など 7 部門の予算が成立した。

③ 2020 会計年度予算

2019 年 3 月 11 日に示された 2020 会計年度の予算教書では、歳出総額が前年度比 4.8% 増の 4 兆 7,460 億ドル（GDP 比：21.2%）、歳入総額は 6.0% 増の 3 兆 6,450 億ドル（16.3%）となっている。これにより、財政収支は 1 兆 1,010 億ドル（マイナス 4.9%）の赤字、政府債務残高は 18 兆 870 億ドル（80.7%）となり、過去の 2 会計年度と比較して財政赤字・債務残高の拡大が見込まれていた。一方、大幅な歳出削減策の実施により、今後 10 年間で 2 兆 7,000 億ドルの歳出を減らし、財政赤字の GDP 比を 2029 会計年度には 1% 以下に縮小し、今後 15 年間以内に財政赤字を解消させるとの見通しも示された。2020 会計年度予算は 2019 年 12 月 20 日にトランプ大統領が署名し成立した。可決された歳出法案は、安全

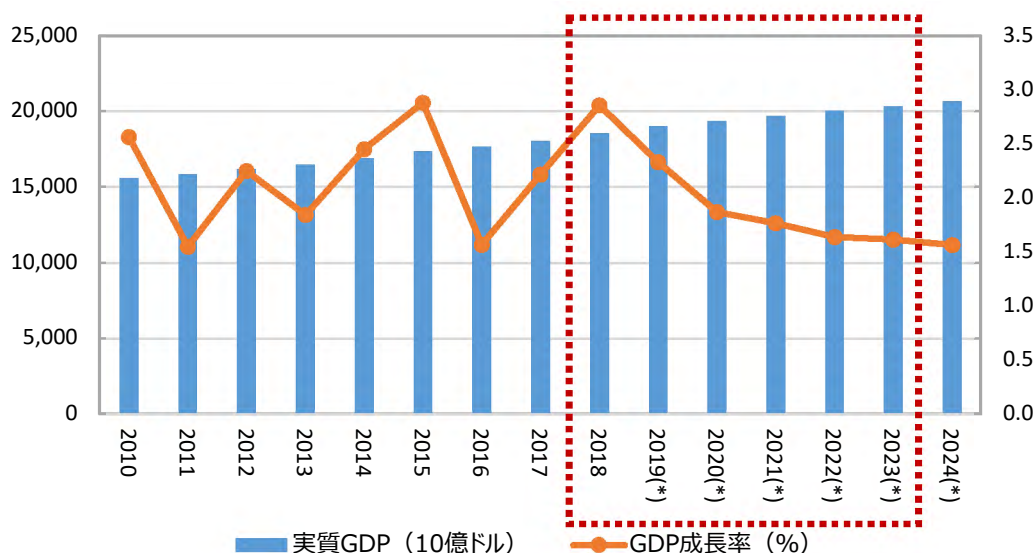
保障関連など（8,603 億ドル）とその他（5,404 億ドル）に分かれており、合計で約 1 兆 4,000 億ドルの予算規模で、前年度から約 500 億ドルの拡大となっている。

2-1 経済情勢

(1) 主要経済指標等

米国の実質 GDP 総額は 2010~2024 年まで一貫して増加する見込みである。一方、GDP 成長率はオバマ政権時代の 2015 年に 3%を超えたのち 2016 年には 1%台に落ち込んだ。その後 2017 年にはトランプ政権が成立し、2018 年には GDP 成長率は再び 3%台に回復した。2019 年以降の GDP 成長率は低下が予測されており、2020 年からは 1%台が継続するとされている。

図表 6 実質 GDP 総額及び GDP 成長率の推移・予測（2010~2024 年）（左軸：総額、右軸：成長率）

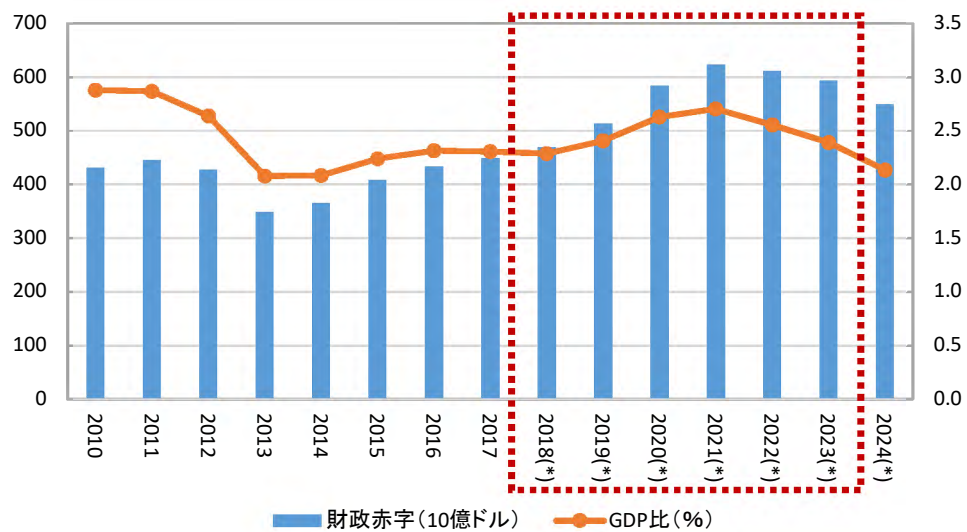


注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

出典：IMF, World Economic Outlook Database, April 2019 に基づき作成

次に、2010 年以降の米国の財政赤字をみるとオバマ政権時代の 2013 年に 3,000 億ドル前半（GDP 比：約 2.1%）まで低下したが、その 3 年後の 2016 年には 4,000 億ドル台（GDP 比：2.3%）に戻っている。トランプ政権が成立した 2017 年からも米国の財政赤字は増加傾向にあり、2021 年には 6,000 億ドル（GDP 比：2.7%）を超えピークを迎えると想定されている。

図表 7 財政赤字と GDP 比の推移・予測（2010～2024 年）（左軸：総額、右軸：GDP 比率）



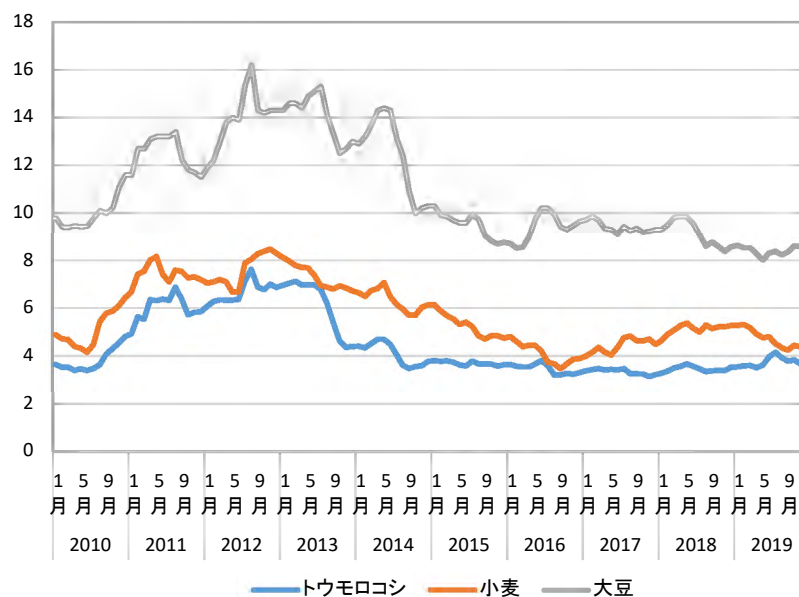
注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

出典：IMF, World Economic Outlook Database, April 2019 に基づき作成

(2) 主要農作物価格・農家所得

主要農作物である小麦・大豆・とうもろこしの価格は 2012～2013 年にピークを迎え、その後は下落の傾向となっている。大豆は 2014～2015 年にかけて 14 ドル・ブッシェルから 10 ドル・ブッシェルを下回る水準まで低下し、2019 年末時点においても価格低迷が続いている。とうもろこしは 2013 年に 7 ドル・ブッシェル台から 4 ドル台の水準まで価格が低下し、2019 年末時点においても 3 ドル・ブッシェル台が継続している。小麦は 2013 年の 8 ドル・ブッシェル台の水準から下落し、2019 年末時点では 4 ドル台半ばの水準で推移している。

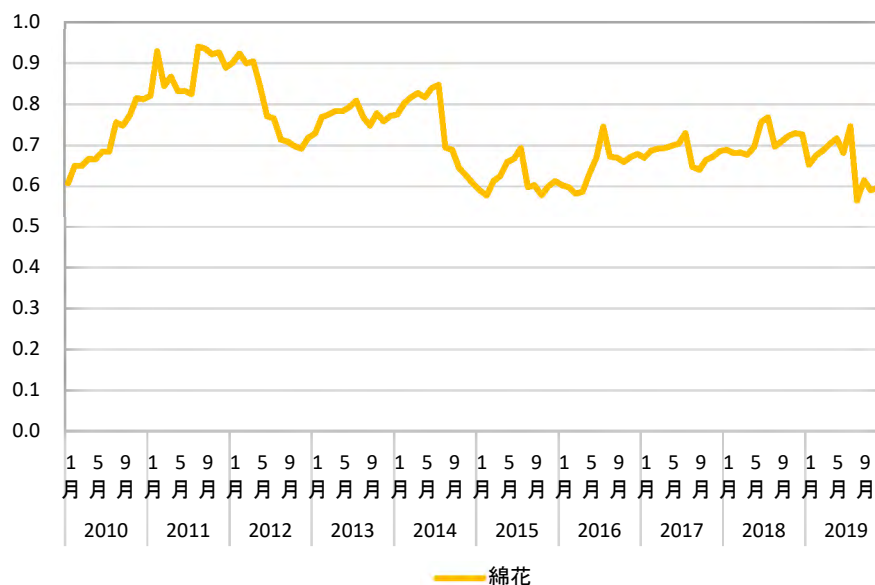
図表 8 小麦・大豆・とうもろこしの価格推移（2010～2019 年）（単位：ドル・ブッシェル）



出典：USDA, National Agricultural Statistics Service, December 2019 に基づき作成

綿花の価格は 2011~2012 年にかけて 0.9 ドル・ブッシェル台の水準にてピークに達した後、2012 年には 0.7 ドル・ブッシェル台の水準まで低下した。その後 2013 年には 0.8 ドル・ブッシェル台まで持ち直したものの、再び 0.6 ドル・ブッシェルの水準が継続する等価格の低迷が続いている。

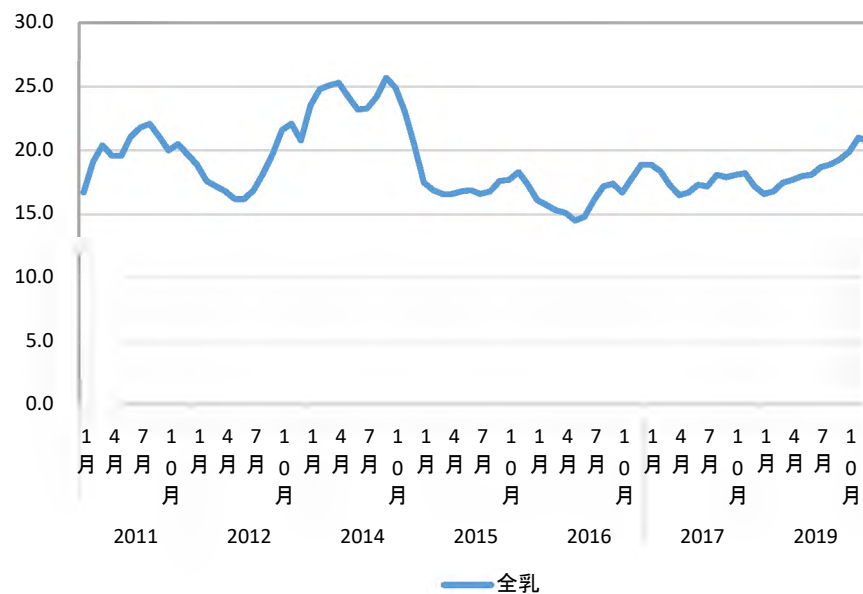
図表 9 綿花の価格推移（2010~2019 年）（単位：ドル・ポンドあたり）



出典：USDA, National Agricultural Statistics Service, December 2019 に基づき作成

全乳の価格は、2014 年に 25 ドル・cwt 台の水準でピークを迎えた後下落傾向にあり、2016 年には 14 ドル台・cwt の水準まで至った。2017 年からの全乳価格は回復傾向にあり、2019 年末時点では 20 ドル・cwt 台の水準まで上昇している。

図表 10 全乳の価格推移（2011～2019 年）（単位：ドル・cwt あたり）

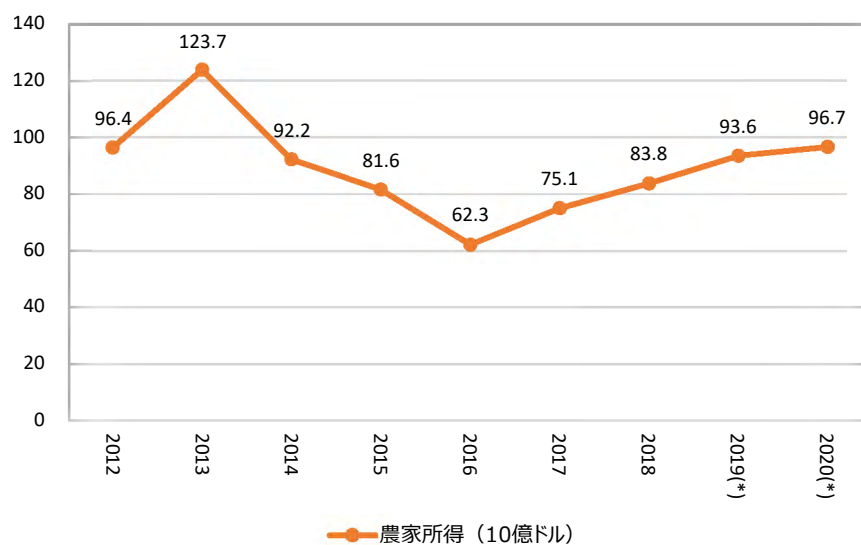


2013 年は統計データが利用不可であったため不掲載

出典：USDA, National Agricultural Statistics Service, December 2019 に基づき作成

農家所得をみると、穀物等の価格が高騰していた 2013 年に 1,237 億ドルでピークを迎えた後に下落傾向へと転じた。2016 年には 2013 年時点の約半分程度の 623 億ドルまで落ち込み、その後は徐々に回復傾向になっており、2020 年には 967 億ドルの水準まで回復することが見込まれている。

図表 11 農家所得の推移・予測（2012～2019 年）



注：(*)は、予測を表す。

出典：USDA, U.S. farm sector financial indicators, March 2019 に基づき作成

3-1 2018 年農業法・農務省予算

(1) 概要

農業法は米国における農業政策の根拠法となっている。農業法は、同法が導入された 1930 年代から約 5 年おきに更新されている。導入当初の農業法は、小麦、大豆、とうもろこし、綿花、乳などの主要産品に対する支援プログラムが中心であったが、1973 年以降は低所得者層向けの栄養プログラムも含む形で範囲が拡大した。その後、同法は環境保護やバイオエネルギーに関するプログラムなどを含むようになり現在の形へ発展している。新たに成立した 2018 年農業法は 2023 年までの 5 年間有効であり、次の 12 個の項目から構成されている¹⁾。

図表 12 2018 年農業法の構成

章	名称	主な特徴
1	作物プログラム (Commodity Programs)	● 主要農作物に係る諸支援を規定 ※不足払い制度の価格損失補償 (Price Loss Coverage : PLC) や収入ナランシ制度の農業リスク補償 (Agricultural Risk Coverage : ARC) は同項目に含まれる
2	保全 (Conservation)	● 土壌等の環境管理を目的とした休耕や耕作地プログラムを規定
3	貿易 (Trade)	● 農作物輸出支援プログラムや国際食糧支援プログラムを規定
4	栄養 (Nutritious)	● 低所得家庭に対する栄養支援プログラムを規定 ※補助的栄養支援プログラム (Supplemental Nutrition Assistance Program : SNAP) は同項目に含まれる
5	信用 (Credit)	● 政府による農家への金融支援プログラムを規定
6	農村開発 (Rural Development)	● 地域商業やコミュニティ開発プログラムを規定
7	研究開発 (Research, Extension, and Related Matters)	● 農業分野における研究開発プログラムを規定
8	森林 (Forestry)	● 森林管理プログラムを規定
9	エネルギー (Energy)	● 農家や地域による再生可能エネルギーの利用促進に係るプログラムを規定
10	園芸 (Horticulture)	● 特殊作物、USDA 認定有機食品、地元産食品の生産への認証プログラムなどを規定
11	作物保険 (Crop Insurance)	● 作物保険プログラムを規定
12	その他 (Miscellaneous)	● 新規就農者への支援を含むその他のプログラムを規定

(2) 2018 年農業法成立の経緯

2018 年農業法の審議は下院で先に開始された。下院では 2018 年 4 月 12 日に農業委員会案が発表され、約 1 週間後の 18 日には委員会採択が行われた。下院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、反対多数により否決された。SNAP への就労要件強化を拒絶する民主党議員の反対に加えて、移民対策強化を求める共和党の保守強硬派「フリーダム・コーカス」(自由議員連盟、Freedom Caucus) が反対に回ったためである²。その後、約 1 か月後の 6 月 21 日に本会議への再上程が行われ可決された。

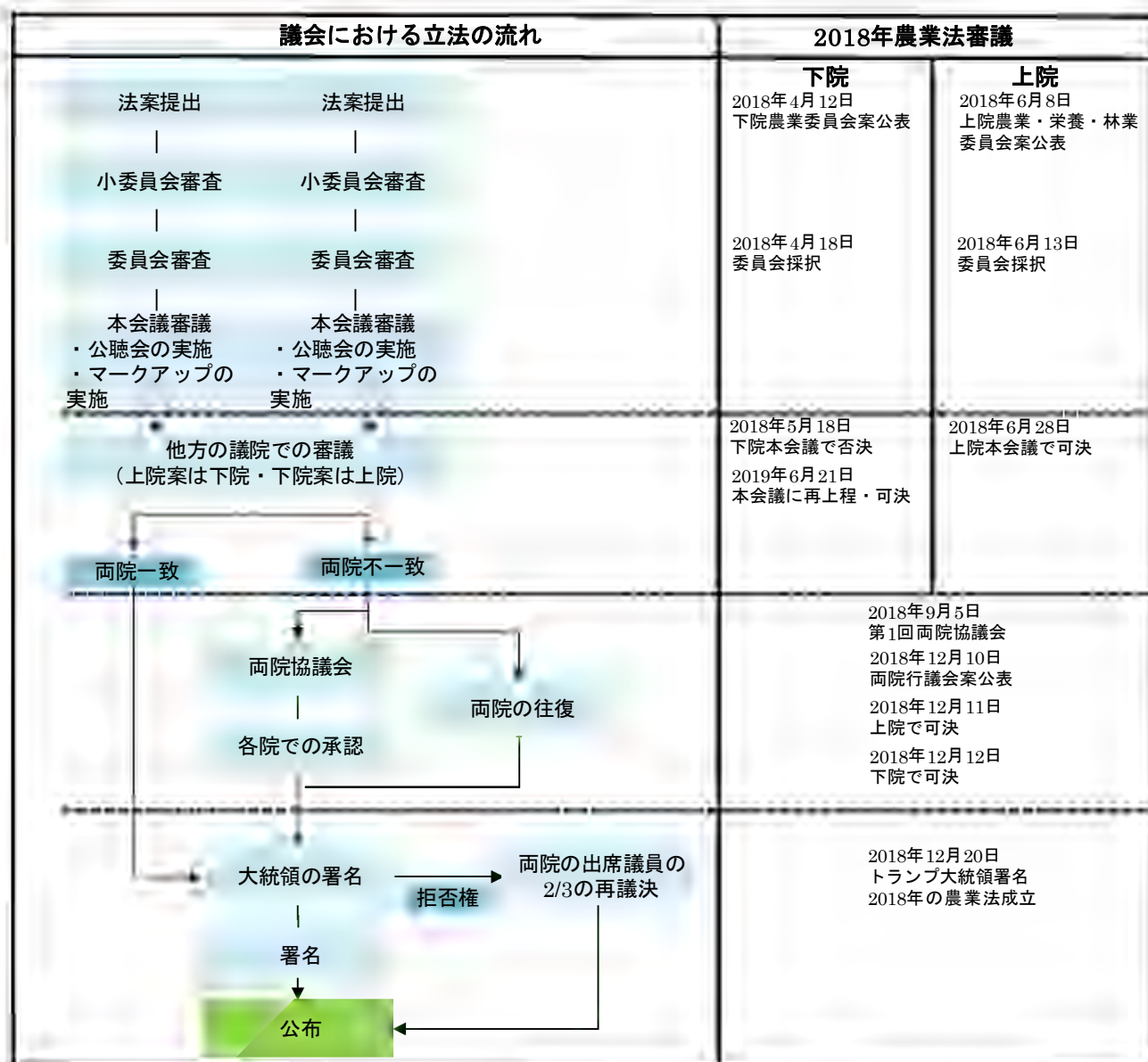
一方、上院は下院より約 2 か月遅い 2018 年 6 月 8 日に農業・栄養・林業委員会案を発表した。その後、5 日後の 6 月 13 日に委員会採択が行われた。同月 28 日に本会議採択も行われた。2018 年農業法審議時に上院側が特に注意を払ったのは、地域間で利害の差異や対立が存在する中、いかに確実に農業法を成立させるかであった。そのため、上院農業委員会議長であるパット・ロバーツ (Pat Roberts・共和党・カンザス州) は 2018 年内に農業法が成立するよう尽力した。また、農業法上院案では下院のように SNAP への就労要件強化等も盛り込まれることがなかった。こうした背景もあり、上院側では農業法の審議が下院と比較すると円滑に進んだ。

その後、上院案・下院案を調整するために 2018 年 9 月に両院協議会が実施された。しかし、両院協議会案の作成中の 2018 年 11 月 6 日に中間選挙が実施された。その結果、上院は共和党が過半数を維持したが下院は民主党が多数党となり議会の勢力図に変化が生じた。両院協議会案は、中間選挙から約 1 か月後の 12 月 10 日に発表され、同月 11 日に上院、12 日に下院で法案が可決された。その後、12 月 20 日にトランプ大統領が法案に署名したことで、2018 年中に新たな農業法が成立することとなった。

¹ Congressional Research Service, '2018 Farm Bill Primer: What is the Farm Bill?', 2019/3/8

² 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング、「平成 30 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業(米国の農業政策・制度の動向分析)」(農林水産省委託事業)、2019 年、p26

図表 13 議会における立法の流れ及び 2018 年農業法成立過程



出典：CRS, Farm Bills: Major Legislative Actions, 1965-2018, December 2018 等に基づき作成

(3) 2018 年農業法成立経緯への評価

2018 年農業法審議については、SNAP を含む栄養プログラム以外では、作物団体・地域間での大きな対立は発生せず、比較的円滑に調整が進んだとの評価が米国における現地ヒアリングでは聞かれた。農業法が審議される際、例えば中西部の大豆・とうもろこし農家は収入ナラシ機能を有する農業リスク補償（Agriculture Risk Coverage : ARC）の充実を望む一方、ソルガム・綿花・米・ピーナッツを中心とする南部の生産者は不足払い機能を有する価格損失補償（Price Loss Coverage : PLC）を支持している。こうした例は 2018 年農業法の審議プロセスにおいても ARC を重視した上院案と PLC を重視した下院案にみることができる。しかし、こうした問題は農業法成立そのものを脅かすものではなく、比較的小さな対立にすぎなかったと考えられている。なお、今後の課題としては選挙区（District）間の

格差拡大に関するものが聞かれた。より多くの選挙区が都市化・郊外化されていくにつれ、農村部との格差が大きくなり、結果として党派を超えた連携が難しくなる可能性が指摘されている。現在の農業法は予算の80%を都市部・郊外の議員の関心が高い栄養プログラムで占められていることから、仮に選挙区の都市化・郊外化が進んでいくと将来における農業法審議時の超党派連携がより難しくなるのではないかと懸念の声が聞かれた。

図表 14 現地ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
<ul style="list-style-type: none"> ● 2018 年農業法審議時に特に注意を払ったのは、地域間で利害の差異や対立が存在する中、いかに確実に農業法を成立させるかであった。そのため、上院農業委員会議長であるパット・ロバーツ（Pat Roberts・共和党・カンザス州）は 2018 年内に農業法が成立するよう尽力した。2018 年農業法審議にあたりフィールドヒアリングや法案のタイトルごとの公聴会を実施してきた。こうした公聴会を通じてパブリックコメントを多く吸収した。審議時の問題の多くは 2014 年農業法の実施を通じて既に認識していたものであった。2018 年農業法は 2014 年農業法と比較して大きな変更は加えられていないが、いくつかの問題点に対処することができた。（法案検討関係者） ● 2018 年農業法は作物価格の低迷をふまえている。2018 年農業法審議時には作物団体から多くの要望があがったが、予算的な制約が存在するためその範囲内で実施可能な修正を施した。実施した修正のうちローンレートの引き上げは、少ない予算的な影響で生産者に大きな影響を与えることができた例だと考えている。多くの作物団体はローンレートの引き上げに満足している。特にコリン・ピーターソン（Collin Peterson・民主党・ミネソタ州）はローンレートの引き上げに積極的な働きかけを行った。また数ある農作物のうち、同議員の選出州の農作物はより重点が置かれた。ローンレートの引き上げ率は作物価格等に基づき CBO を含め一連の調整が行われ、概ね 15%の引き上げに成功した。ただし、綿花と砂糖を除き、販売支援ローンのレートの引き上げは多くの作物団体にとっては優先順位の高い事項ではないことは留意する必要がある。（法案検討関係者） ● 2012～2013 年の作物価格高騰期と比較して、その後は 5 年間低迷期が続いている。同時期と比べると作物価格は 50%ほど減少しているのではないかと。農業法が議会において審議される際、予算的制約が存在するため、各プログラムや作物間で駆け引きが行われ予算のギブ・アンド・テイクが発生する。義務的支出に関しては全体としてベースラインが中立にならないといけないため、特定のプログラムの予算を増加させる場合、その他のプログラムの予算を削減しなければならない。例えば、大豆農家が ARC の充実を望む一方、南部の生産者は PLC がより有効性があると考えている（例：PLC は南部の生産者・ARC は中西部の平地作物ととうもろこし）。こうした例は 2018 年農業法の審議プロセスにおいても ARC を重視した上院案と PLC を重視した下院案にみることができる。これらは両院会議（Conference Committee）で調整され最終案が作成された。結局中西部の生産者は希望していたほど ARC の改善を獲得することはできなかった。いずれにせよこうした問題は農業法成立そのものを脅かすものではなく、比較的小さな対立にすぎなかった。このほか、2018 年両党派予算法（2018 Bipartisan Budget Act）が 2018 年農業法の内容に影響を与えた点も挙げられる。同法では酪農と綿花のプログラムを改善し、その内容が 2018 年農業法にも引き継がれている。（一般農業団体関係者） ● 上院では、十分に栄養プログラムに対して予算を与えないと法案が通りにくい現状がある。そのため、2018 年農業法案が作成された時はそれを考慮した内容になっており、大きな対立は発生しなかった。一方下院の農業法案の栄養プログラムの変更点はやや行き過ぎたものであ

主な評価・認識

たため、対立が発生したと考えている。例えば Thad Cochran 上院議員はミシシッピ州出身であるが、同州は多くの SNAP 受給者を有しており、下院案に強く反対していた。(品目別農業団体関係者)

- 2018 年農業法案作成時、農業団体間や地域間の大きな対立はなかった。2018 年農業法は円滑に成立したと認識している。その理由は、2014 年農業法と比較して大きな変更が加えられなかったことや、作物価格の低迷等で米国の農業が打撃を受けているため、安定的な政策を通じて生産者を支援する方向に議会が向いていたからだにとらえている。(品目別農業団体関係者)
- 豚肉業界としては 2018 年農業法で初めて議会等への働きかけを行った。豚肉業界の大きな優先順位は外来性家畜病に対する対処・予防・研究である。その意味で、2018 年農業法においては外来性家畜病への事前対策と研究のために多くのファンディングを得ることができた。家畜病の中ではアフリカ豚コレラ (African Swine Fever) への関心が最も高いが、事前対策が必要な家畜病は他にもあると考えている。例えば、今回の農業法では農務省動植物検疫局 (USDA APHIS) の口蹄疫ワクチンバンク設立のための予算が確保された。現在、アイオワ州の特定のカウンティにおいてはワクチンが不足していることから、こうした施策は有効であると評価している。ある調査結果では、こうした家畜病のために今後 10 年間で豚肉・牛肉産業で 1,280 億ドル、その結果大豆にも 440 億ドルの損失を生む可能性がある」と指摘されている。こうした背景をふまえ、家畜の健康を維持するためにも 2018 年農業法においてはじめてこうした対策を盛り込むよう働きかけを行った。このほか、2018 年農業法では野良豚根絶のための対策予算も確保されている。これは農務省動植物検疫局 (USDA APHIS) と農務省土壌保護局との共同パイロットプログラムである。なお、選挙区 (District) の都市化・郊外化が進むにつれて、農村との格差が大きくなり、結果として党派を超えた連携が難しくなる可能性が将来存在する。現在の農業法はその予算の 80% を都市部・郊外の議員の関心が高い栄養プログラムで占められていることから、将来の農業法審議時の超党派連携の困難さが拡大するのではないかと懸念している。(品目別農業団体関係者)

(4) 2018 年農業法の方向性³

2018 年農業法は、2014 年農業法の主要なプログラムを基本的に引き継いでいる。議会予算局は、2018 年農業法の 2019~2028 会計年度までの 10 年間の義務的支出 (栄養プログラム、農作物プログラム、主要な保全プログラム、作物保険を含む) は 8,670 億ドルとなると試算している。同試算は、2014 年農業法が延長された場合の支出予測 (ベースラインシナリオ) と同等となる支出額である。また、2019~2023 会計年度における義務的支出は 4,280 億ドルに達すると見込まれ、ベースラインシナリオと比較して 180 億ドル程度上回ると予測されている。

図表 15 CBO ベースライン (5 会計年度・10 会計年度)

番号	タイトル	5 会計年度 (2019~2023)		10 会計年度 (2019~2028)	
		CBO ベースライン (2018 年 4 月時点)	支出予測 (農業法成立時点)	CBO ベースライン (2018 年 4 月時点)	支出予測 (農業法成立時点)
1	作物プログラム	31,340	31,440	61,151	61,414
2	環境保護	28,715	29,270	59,754	59,748

³ Congressional Research Service, 'The 2018 farm bill (P.L.115-334): Summary and Side by Side Comparison', 2019.2.22

番号	タイトル	5 会計年度 (2019~2023)		10 会計年度 (2019~2028)	
		CBO ベースライン (2018 年 4 月時点)	支出予測 (農業法成立時点)	CBO ベースライン (2018 年 4 月時点)	支出予測 (農業法成立時点)
3	貿易	1,809	2,044	3,624	4,094
4	栄養	325,922	326,020	663,828	663,828
5	信用	-2,205	-2,205	-4,558	-4,558
6	地域開発	98	-432	168	-2,362
7	研究開発	329	694	604	1,219
8	森林	5	5	10	10
9	エネルギー	362	471	612	737
10	園芸	772	1,022	1,547	2,047
11	作物保険	38,057	38,010	78,037	77,933
12	その他	1,259	1,944	2,423	3,161
合計		426,463	428,283	867,200	867,271

*点線は 2018 年農業法の実施期間を示す

出典：CRS, Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill, February 2019 に基づき作成

(5) 農務省 2019 会計年度予算⁴

連邦政府の支出は義務的支出と裁量的支出の 2 つに分かれている。2018 年農業法は 2023 会計年度までの 5 年間にわたるこれらの 2 つの支出行為の法的根拠となっているが、各会計年度における裁量的支出は会計年度ごとの個別の歳出予算法に基づき実施される。2019 会計年度農業歳出予算法 (Agriculture Appropriations Bill) は、主に農務省 (Department of Agriculture : USDA)、食品医薬品局 (Food and Drug Administration : FDA)、保健福祉省 (Department of Health and Human Services : HHS) に対して支出権限を付与している。このうち、農業分野における予算総額は 1,520 億ドルに設定され、義務的支出が全体の約 85% (1,290 億ドル)、裁量的支出は約 15% (290 億ドル) の割合となっている。

① 義務的支出の内訳・割合

農業分野における義務的支出のうち、最も割合が大きい項目は低所得家庭向けの栄養支援プログラムである補助的栄養支援プログラム (Supplemental Nutrition Assistance Program : SNAP) であり、全体の約 60% (730 億ドル) 近くを占めている。SNAP の次には小児栄養プログラム (230 億ドル)、農作物信用公社 (150 億ドル)、連邦収穫物保険公社 (150 億ドル) が続いている。

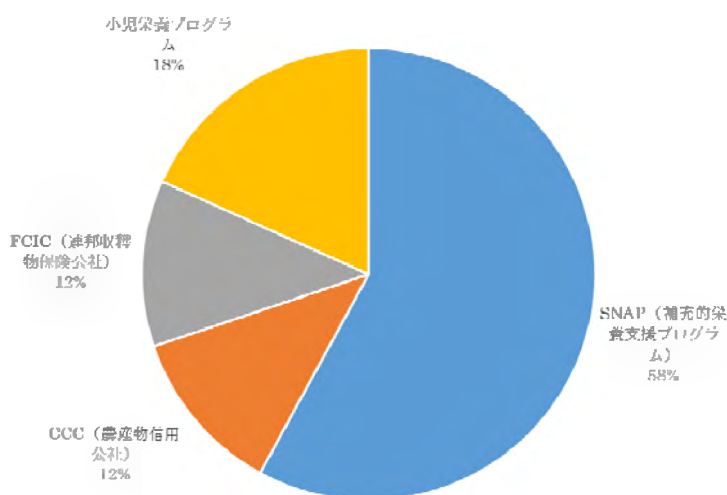
図表 16 2019 会計年度の主な義務的支出項目

支出項目	支出額 (10 億ドル)	割合
SNAP (補助的栄養支援プログラム)	73.0	58%
小児栄養プログラム	23.0	18%
CCC (農産物信用公社)	15.0	12%

⁴ Congressional Research Service, 'Agriculture and Related Agencies: FY2019 Appropriations', 2019/5/8

支出項目	支出額 (10 億ドル)	割合
FCIC (連邦収穫物保険公社)	15.0	12%
合計	126.0	100%

図表 17 2019 会計年度の主な義務的支出項目の割合



出典：CRS, Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill, February 2019 に基づき作成

② 裁量的支出の内訳・割合

裁量的支出のうち最も割合が大きい項目は、「女性、乳児、および子供のための特別補助栄養プログラム (Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children : WIC)」及び「農作物補助食品プログラム (Commodity Supplemental Food Program : CSFP)」であり、全体の約 30% (61 億ドル) 近くを占めている。WIC 及び CSFP の次には研究開発 (34 億ドル)、地域開発 (320 億ドル)、FDA (3.1 億ドル) などが続いている。

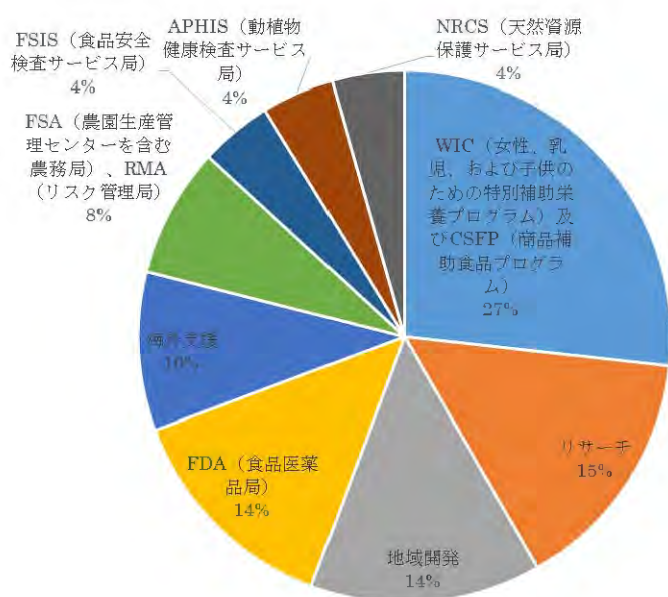
図表 18 2019 会計年度の主な裁量的支出項目

支出項目	支出額 (10 億ドル)	割合
WIC (女性、乳児、および子供のための特別補助栄養プログラム) 及び CSFP (商品補助食品プログラム)	6.1	27%
研究開発	3.4	15%
地域開発	3.2	14%
FDA (食品医薬品局)	3.1	14%
海外支援	2.2	10%
FSA (農園生産管理センターを含む農務局)、RMA (リスク管理局)	1.8	8%

支出項目	支出額 (10 億ドル)	割合
FSIS（食品安全検査サービス局）	1.0	4%
APHIS（動植物健康検査サービス局）	1.0	4%
NRCS（天然資源保護サービス局）	1.0	4%
合計	22.8	100%

出典：CRS, Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill, February 2019 に基づき作成

図表 19 2019 会計年度の主な裁量的支出項目の割合



出典：CRS, Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill, February 2019 に基づき作成

4-1 貿易政策

(1) USTR の方向性（全体）

米通商代表部（United States Trade Representative：USTR）は2019年3月1日、通商政策に関する年次報告書（2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report：2019年の通商政策課題と2018年の年次報告）を議会に提出した。同報告書では、2018年の取り組みとしてトランプ政権は米国のビジネスと労働者が貿易の利益を享受できるよう、貿易関係のリバランスを実施し、既存の貿易協定の再交渉や新たな貿易交渉を展開してきたとしている。そして、2019年も引き続き諸外国等との貿易関係や世界経済のリバランスを継続するとしている。

同報告書における2019年におけるアジェンダは3本の柱から構成されている。（1）「多くの問題を抱えた貿易体制」では、既存の貿易協定は時代遅れで適正なバランスがとれておらず、多国間貿易体制の枠組みの中で新たなルールを策定する試みは失敗したとしている。特に現行の貿易体制は中国等の非

市場経済国に対して有利な環境となっており、米国の労働者やビジネスが傷つけられているとの立場を示している。(2)「米国労働者のためのより良い貿易政策」では、TPP からの離脱や NAFTA 再交渉、米韓自由貿易協定の改定、中国を含めた市場歪曲国に対する米国の貿易法の執行、WTO における米国の国益保護等への取り組みを実施することが挙げられている。(3)「米国の貿易関係のリバランスの継続」では、韓国やメキシコ・カナダとの貿易協定改定の実績が示され、米国経済や雇用創出に肯定的な影響をもたらしたとしている。また、2019 年には USMCA 批准、中国への対処等を取り組み事項に挙げている。これらを整理すると、トランプ政権下における USTR は、WTO 等の既存の枠組みを活用しながらも、地域貿易協定ではなく、2 国間貿易協定に重点置き米国の経済や労働者等の利益増大に向けた取り組みを進めていると考えられる。

図表 20 USTR の 2019 年アジェンダ⁴⁹

番号	大項目	小項目
1	多くの問題を抱えた貿易体制	● 時代遅れで不適正なバランスの貿易協定合意
		● 機能不全の多国間貿易体制
		● 米国の労働者とビジネスを傷つける不平等な貿易
2	米国労働者のためのより良い貿易政策	● TPP からの離脱
		● より良い貿易協定の合意
		● 米国の貿易法のより強い執行
		● 貿易パフォーマンスプログラムの適正な実施
		● WTO における米国の国益保護
3	米国の貿易関係のリバランスの継続	● 国家安全保障への支援
		● 戦略的パートナーとの新たな貿易協定の追及
		● 米国内の各種法律・貿易上の権利の執行の継続
		● 世界経済のリバランス

(2) USTR の方向性（農作物貿易分野）

USTR の年次報告書では、2018 年は米国農家にとって困難な年であったとしている。中国等による米国産農産物への報復関税による輸出市場の混乱や慢性的な農作物価格の低迷により、2018 年（2018 年 1～11 月）の農家所得は約 663 億ドルとなった。米国の農家所得の約 20%が輸出によるものであることから、農作物輸出市場を切り開くとともに、他国が国際貿易の義務を順守することを農作物貿易分野における USTR の最優先事項としている。USTR が示す農業分野における優先事項は 6 つの項目から構成されており、(1) 輸出市場開拓、(2) 貿易協定交渉、(3) 二国間・地域活動、(4) SPS に係る分野横断的な取り組みと課題、(5)、WTO における農業分野の取り組み、(6) 貿易協定の執行となっている。

6 つの取り組み事項のうち (1)「輸出市場開拓」では、米国産農作物の海外市場アクセス拡大のための省庁間連携や、科学に裏付けられた米国産農作物の安全性確保のための取り組みが含まれている。

(2)「貿易協定交渉の実施」では、USMCA におけるカナダ・メキシコとの農作物輸出入に係る条

件や、WTO/SPS 協定遵守における透明性向上に向けた新たな規則への米国の評価が含まれている。同項目では特にカナダとの乳製品や家禽等の貿易拡大が強調されている。またメキシコに関しては NAFTA でゼロ関税のものを引き続き維持することが示されている。(3)「二国間・地域活動」では 11 の国と地域が挙げられており、既に自由貿易協定が発効済の韓国やチリ等や、自由貿易に係る協定等の協議を実施している国・地域に対する米国の取り組みが示されている。例えば、アルゼンチンやオーストラリアとの交渉では、豚肉等の肉製品の市場アクセスを拡大することに重点が置かれている。また、韓国に対してはじゃがいも、りんご、洋ナシ等の果物類の市場アクセスを拡大することを求めている。

(4)「SPS に係る分野横断的な取り組みと課題」では、WTO における SPS 委員会等における農薬の最大残留基準 (Pesticide Maximum Residue Levels : MRLs) や農業におけるバイオ技術等に係る米国の立場が示されている。(5)「WTO における農業分野の取り組み」では、WTO 農業委員会における米国の他国の農業政策等に対する評価・議論等が示されている。(6)「貿易協定の執行」では、WTO 協定や自由貿易協定等における他国による義務履行のための米国のモニタリング、個別の WTO 紛争の取り組みが示されている。

図表 21 USTR の農業分野の実施事項⁴⁹

項目	表題	主な概要
1	輸出市場開拓	<ul style="list-style-type: none"> ● 米国産農作物の海外市場へのさらなる開拓を成功させるためには政府全体のアプローチが必要である。USTR は、貿易政策スタッフ委員会（Trade Policy Staff Committee : TPSC）を通じて、通商政策を策定・実施するための米国政府のアプローチを主導する。 ● USTR は、USDA の海外農業局（Foreign Agricultural Service : FAS）および国務省、その傘下の大使館と連携し、科学に裏付けられ、貿易の歪みを最小限に抑え、国際的な貿易上の義務に基づいた政策・規制を外国政府が実施するよう働きかける。 ● 食品医薬品局、環境保護局、農務省食品安全検査局等の規制所管組織等が連携し、米国産農作物が世界の中で最も安全であることを確実にする。
2	貿易協定交渉の実施	<p>【USMCA 全体】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● USMCA を通じ、NAFTA よりも現代に適合し、よりバランスの取れた貿易ルールや TPP よりも高い水準を確立させる。これにより、米国の農家、企業、および労働者の利益をさらに促進させる。 ● USMCA には関税割当の管理に関するルールも含まれており、NAFTA におけるゼロ関税農産物は USMCA においても維持される。 ● USMCA には、21 世紀の農業における農業バイオテクノロジーをサポートするための新しい重要な規定が含まれる。 <p>【USMCA-対カナダ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● NAFTA では米国産乳製品のカナダへの市場アクセスが得られなかった。その点、USMCA を通じて米国産乳製品の同市場への新たなアクセスを得ることができる。また、米国産家禽および卵製品のカナダへの市場アクセスも改善する。これと引き換えに、米国はカナダ産の乳製品、ピーナッツ、砂糖等の市場アクセスをカナダに提供する。 ● USMCA ではカナダの乳価政策を変更することを要求している。カナダが乳価政策を変更することにより、米国の乳製品のカナダへの輸出が減少する。また、カナダのスキムミルクパウダーやその他乳製品の世界への輸出が増加する。 ● 米国は協定の実施後、カナダが USMCA におけるコミットメントを遵守するか注意深く監視する。USMCA には締約国が貿易歪曲政策を実施しないことを保証する義務も含まれる。 ● カナダによる米国産小麦への差別的な格付けを廃止する。 <p>【USMCA-対メキシコ】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● メキシコは、特定のチーズの名称を用いることを理由に米国産チーズの市場アクセスを制限しないことに同意する。 <p>【SPS 協定】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● SPS 協定締約国は、人間、動物、植物の生命または健康を保護する国家主権を維持するとともに、不必要な貿易障壁を回避することを約束する。また、締約国は、SPS 措置の開発と実施における透明性を高め、科学に基づいた意思決定を進め、両者間の SPS 措置の互換性を高めるために協力することに合意する。このほか、各種規定により、SPS 監査を実施するための過程と基盤を強化する。具体的には、同質でかつ地域性を考慮した監査の実施、認証要件のリスクへの結び付けの確認、情報交換と協力の強化が挙げられる。また、各国の規制当局の職員が協力して問題を解決するための新しいメカニズムを生み出す。
3	二国間・地域活動	<p>【対象テーマ】</p> <p>【アジア・太平洋地域】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 米国・オーストラリアの自由貿易協定（AUSFTA） ● 米国・韓国の自由貿易協定 <p>【中南米地域】</p>

項目	表題	主な概要
		<ul style="list-style-type: none"> ● 米国・アルゼンチンの貿易投資枠組み協定 ● 米国・チリ自由貿易協定 ● 米国・パナマの貿易促進協定 ● 米国・ペルー自由貿易協定 ● 米国・ドミニカ共和国・中米自由貿易協定（CAFTA-DR） <p>【中東・アフリカ地域】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 米国・エジプトの貿易投資枠組み協定 ● 米国・モロッコ自由貿易協定 ● 米国・イスラエル農作物貿易協定 ● 米国・バーレーンの自由貿易協定
4	SPS に係る分野横断的な取り組みと課題	<ul style="list-style-type: none"> ● 米国の農業生産性と効率性は世界で最も高い水準に入る。この生産性の大部分は生産者が現在の科学技術を管理・活用するかに依存している。米国の生産者による持続的な科学的進歩の取り込みは、世界における米国の競争性を維持するために必要不可欠である。従って、米国の貿易政策の土台は、貿易相手国に対して透明性や予測可能性を有し、リスクに対して適切に処置する規制の枠組みを採用することを求めていることである。
5	WTO における農業分野の取り組み	<ul style="list-style-type: none"> ● 米国は、加盟国によるタイムリーな通告を通じて透明性を促進する。また、WTO 加盟国の輸出補助金、市場アクセス、国内支援、貿易歪曲的慣行に関連するコミットメントの監視を強化するために WTO 農業委員会を引き続き活用する。WTO 農業委員会がバリおよびナイロビの閣僚決定を実施する際、米国は他のメンバーとの協力を行う。さらに、米国は引き続き WTO 農業委員会議長および事務局と緊密に連携し、通告の適時性や完全性を改善し、委員会全体の有効性を高める方法を見つける。WTO 農業委員会は、農業に関する協定（Agreement on Agriculture : AoA）に従って、後発開発途上国（LDC）および NFIDC（食料純輸入開発途上国）に対する改革プログラムの潜在的な悪影響に関する措置の影響を引き続き監視および分析する。 ● 2019 年の主な焦点は、現在の農業貿易が抱える問題を広く議論し、また農業貿易交渉における新たな方策を検討するために、通告や透明性の改善を継続する。米国を含むメンバーは、2020 年 7 月にカザフスタンのアスタナで開催される第 12 回 WTO 閣僚会議に至るまでに農業貿易問題を進展させる方法を検討することが期待される。
6	貿易協定の実施	<ul style="list-style-type: none"> ● 米国の農業を支持するために幅広い範囲の貿易協定の執行と執行状況の監視を実施する。この取り組みを通じ、米国の貿易相手が協定の内容を遵守することを確実にする。こうした取り組みは、WTO での紛争解決を追求することだけでなく、貿易を妨げる可能性のある相手国の規制案のレビューやコメント、貿易上不公平な障壁を取り除くための活動等が含まれる。また、必要に応じて、トランプ政権は、WTO や自由貿易協定の枠組みにおいて正式な紛争解決手続きを進める。

(3) 貿易政策の方向性に関する評価

現在のトランプ政権の貿易交渉の大きな特徴として「段階的合意」を用いる点が挙げられた。段階的合意の例としては、2020年1月に米中間で合意された貿易協定の第一段階の貿易協定や、2019年9月に合意された日米貿易協定が存在する。これまでの政権の貿易交渉では基本的に全体の合意を前提とした交渉が進められていたが、トランプ政権は分野を絞り段階的に合意を形成する手法を用いている。この手法のリスクとしては、こうした合意があくまでも議会を通じず政権単独で行うものであるため、政権交代等の要因で容易に変更や破棄が発生する可能性がある点であると指摘されている。現地ヒアリングを実施した米国の農業団体はこのような不安定性を懸念しており、包括的な内容で合意を形成かつ議会で承認された貿易協定を要望している。

次に、現在のトランプ政権は貿易交渉を行う際に二国間交渉を重視しているが、いくつかの農業団体は過去にTPPを強く支持しており、TPPが成立するよう米国内での働きかけを積極的に実施していた。そのため、トランプ政権がTPP離脱を表明した際は失望したという。しかし、その後の二国間貿易交渉では一定の成果を上げていることから、現在は比較的良好な評価をしている。特にTPPに関しては、現在の二国間貿易交渉の結果、離脱により失われた条件は一定程度埋め合わせることができたと考えられている。こうした状況をふまえ、これらの農業団体は農作物輸出の拡大や農家所得の向上が実現しさえすれば二国間貿易協定や多国間貿易協定等の交渉形式にはこだわらない姿勢をみせている。

また、USTRの2019年のアジェンダではWTOの機能不全が指摘されているが、農業団体によってはWTOの有効性を指摘している。WTOは多くの国が参加する独立的な紛争解決機関であるため、二国間の交渉だけでは解決が困難な主権国家間の貿易紛争に対しても有効に作用すると評価がされている。現在の米中貿易摩擦に関しても、WTOを活用した紛争解決を目指したならば、第一段階の米中貿易協定の合意がされる前の状況には至らなかっただろうとの評価も存在している。

図表 22 現地ヒアリング結果の要点

主な評価・認識	
●	トランプ政権の貿易交渉の手法として新しいものは「段階的合意」を用いる点である。これまでの貿易交渉ではすべての条件で合意がなければ次のステップに進むことはなかった。一方、トランプ政権では分野を絞り段階的に合意を形成する手法を用いている。例としては中国との貿易交渉における第1段階合意が挙げられる。これはあくまでも政権単独による合意であり、議会は関与していないと考えている。そのため、政権が代われれば突然変更される可能性もあり、短期的には良いかもしれないが、中長期的には不確実性が存在する。我々としては包括的な内容の合意でかつ議会で承認され国内法となることを求めている。トランプ大統領は2020年の大統領選挙でも貿易問題を持ち出して選挙活動を展開するだろう。(一般農業団体関係者)
●	WTOは機能不全ではないと考えている。主権国家が二国間で貿易紛争等に関し合意に達し、かつ合意事項を遵守することには場合によっては困難が伴う。確かに現在のWTO上級委員会は問題を抱えているが、同機関は多くの国が支援する独立的な紛争解決機関である。従って、中国との様々な問題に関しても、多数の国と協調してWTOの場で解決することができるととらえている。仮にWTOを活用していた場合、現在のような報復関税は発生しなかっただろう。過去に小麦や米に関連する団体と協力し、USTRに対して中国の不当な農業補助金に関してWTO訴訟を起こすよう働きかけた。その事例では、実際にWTO訴訟を通じて紛争解決が行

主な評価・認識

われた。(品目別農業団体関係者)

- 生産者への利益の観点から貿易協定の評価をしている。特に農村部の生産者の利益に焦点を当てている。その点において、二国間協定や多国間協定のいずれの場合においても米国の農家所得にどのような影響があるかという観点で評価をしている。(一般農業団体関係者)
- トランプ政権は多国間貿易交渉よりも二国間貿易交渉を好んでいる。豚肉業界としては豚肉の輸出市場が拡大している限りはどちらの手法を用いても問題ない。これまでの例をみると二国間貿易交渉は機能していると評価している。例えば日米貿易交渉は米国の豚肉生産者や農家全体にとっての進展であったし、南米のメルコスールに対してはアルゼンチンと二国間合意に達し、市場拡大に成功しているからである。元々豚肉業界は米国の農業団体の中で最も TPP を支持していた。そのため、トランプ政権が TPP から離脱した時は大きく動揺した。しかし現在の貿易交渉の結果をみると、TPP と同程度の条件を得ることができている。(品目別農業団体関係者)
- 牛肉業界は元々 TPP を支持していた。そのため、トランプ政権が TPP 離脱を決定した時は大きく失望した。現在、米国は TPP に参加する多くの国と二国間貿易協定を締結しており、TPP に参加しないことで生まれたギャップを埋めている状態にある。二国間貿易協定と多国間貿易協定という点に関して、牛肉業界はそのどちらかを重視することはない。(品目別農業団体関係者)

第2章【米国】新2018年農業法の実施状況

2-1 新農業法の実施状況・旧農業法との変更点

(1) 作物プログラム：販売支援ローン

① 概要⁵

販売支援ローン（Marketing Assistance Loan）は価格支持機能を有するプログラムである。各地の市場価格が著しく低くなった場合の価格補てんを行う。対象作物は、小麦、とうもろこし、ソルガム、大麦、オート麦、アップランド綿（陸地綿）、ELS 綿、長粒米、中粒米、落花生、大豆、その他油糧種子、羊毛（等級あり）、羊毛（等級なし）、モヘア、蜂蜜、乾燥えんどう豆、レンズ豆、小ヒヨコ豆、大ヒヨコ豆である。農家は任意の量の作物を担保として9か月の短期融資を得る。短期的な資金を確保することで、農家は収穫期に収穫した農産物を一度にすべて販売する必要がなくなり、農作物が高値になった時点での販売が可能となる。また、この融資には元本請求権がないため、農家が担保にした農作物を政府に引き渡せば、農家は返済義務から免除される。そのため、農作物価格が融資額を下回る場合は、農家は市場に販売せずに政府に農作物を引き渡し、返済しないことを選択できる。これにより、農家は市場価格よりも高い融資単価で販売したのと同じ収入が確保される。

② 主な変更点・その背景

販売支援ローンのローンレートは1996年から引き上げられておらず、2018年農業法で引き上げが行われた。ローンレートの引き上げは主に下院側が推進した。下院がローンレート引き上げに積極的だった要因としては下院共和党指導部が南部の農業州出身であったことが指摘されている。特にコリン・ピーターソン（Collin Peterson・民主党・ミネソタ州）はローンレートの引き上げに積極的な働きかけを行った。こうしたローンレートの引き上げは、追加的な将来支出を発生させずに、生産者が置かれている状況へ議会として素早い対応を示すことも狙いの1つであった。対象作物全体としてローンレートの引き上げが可能となった背景としては、引き上げによる予算的な影響が小さいとCBOが見込んだためである。このほか、綿花のローンレートの引き上げに向けた働きかけが下院共和党議員を中心に実施された。綿花のローンレートの引き上げもCBOが追加的な支出の可能性を低く見積もったため可能となった。

③ 実施状況

前述の通り、2018年農業法においては対象作物のローンレートが引き上げられている。このうち、最も引上げ割合が大きい作物はとうもろこしで2014年農業法におけるローンレートよりも32%引き上げられている。次に引上げ割合が大きい作物は大豆で24%の引き上げ、その他の作物は20%未満となっている。

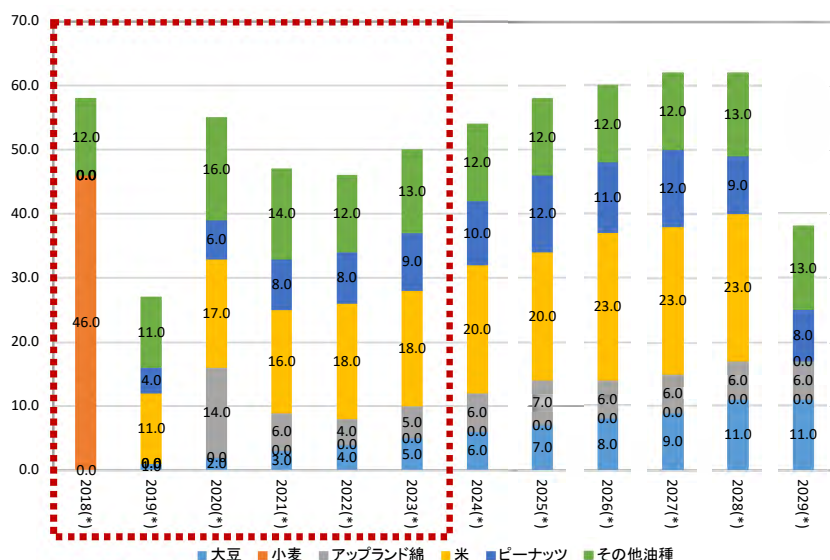
⁵ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング、「平成28年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（米国の農業政策・制度の動向分析）」（農林水産省委託事業）、2017年、p33

図表 23 2018 年農業法における主な作物のローンレート（ドル／1 ブッシェル）⁶

作物名	2014 年農業法	2018 年農業法	増加値
小麦	2.94	3.88	0.94
とうもろこし	1.95	2.20	0.25
ソルガム	1.95	2.20	0.25
大麦	1.95	2.20	0.25
アップランド綿（cwt）	0.52	0.52	0
ELS 綿（cwt）	79.77	95.00	15.23
長粒米（cwt）	6.50	7.00	0.5
中粒米（cwt）	6.50	7.00	0.5
大豆	5.00	6.20	1.2
落花生（cwt）	17.75	17.75	0

2019 年 5 月に発表された CBO による支出予測では、6 種類（大豆・小麦・アップランド綿（陸地綿）・米・ピーナッツ・その他油種）の作物が含まれている。2018 年は小麦とその他油種、2019～2023 年まではアップランド綿、米、大豆、ピーナッツ、その他油種で支出が見込まれている。支出総額は 2018 年農業法実施期間中では 2018 年が約 6,000 万ドルに近い水準で最も高く、次いで 2020 年にも 5,500 万ドル程度の支出が見込まれている。その後は 4,500～5,000 万ドルを推移する予測となっている。

図表 24 販売支援ローンの支出予測（2018～2029 年）（単位：100 万ドル）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

出典：CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline より作成

④ 評価

⁶ Congressional Research Service, "2018 Farm Bill Primer: Marketing Assistance Loan Program".2019.4.3

米国における現地ヒアリングでは、ローンレートの引き上げに多くの作物団体が満足しているとの声が聞かれた。しかし、販売支援ローンのレートの引き上げ自体は綿花や砂糖を除く作物団体にとって優先順位の高い事項ではないとされている。元々ローンレートは市場価格より遥かに低く設定されているため、市場価格の下落が継続しない限りプログラムが発動することはめったにないためである。2018年農業法におけるローンレートの引き上げでは、作物団体による働きかけに加え、議会において追加的な支出を発生させずに生産者にとってより良い改善を実施したいという議会側の動機が存在し、こうした背景からローンレートが引上げられたとの評価も聞かれた。2018年農業法における修正のうち、少ない予算的な影響で生産者に大きな影響を与えることができた例ともいわれている。

図表 25 現地ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
<ul style="list-style-type: none"> ● 販売支援ローンは農業法ごとに変更が加えられる性質のものではない。元々ローンレートは市場価格より遥かに低く設定されているため、2018年農業法において引き上げを行ってもプログラムの発動は行われまいだろうという見込みがあった。追加的な将来支出を発生させずに、生産者が置かれている状況へ議会として素早い対応を示すためにローンレートの引き上げは実施された。(法案検討関係者) ● 2018年農業法は作物価格の低迷をふまえている。2018年農業法審議時には作物団体から多くの要望があがったが、予算的な制約が存在するためその範囲内で実施可能な修正を施した。実施した修正のうちローンレートの引き上げは、少ない予算的な影響で生産者に大きな影響を与えることができた例だと考えている。多くの作物団体はローンレートの引き上げに満足している。特にコリン・ピーターソン (Collin Peterson・民主党・ミネソタ州) はローンレートの引き上げに積極的な働きかけを行った。また数ある農作物のうち、同議員の選出州の農作物はより重点が置かれた。ローンレートの引き上げ率は作物価格等に基づき CBO を含め一連の調整が行われ、概ね 15% の引き上げに成功した。ただし、綿花と砂糖を除き、販売支援ローンのレートの引き上げは多くの作物団体にとっては優先順位の高い事項ではないことは留意する必要がある。(法案検討関係者) ● ローンレートは 1996 年から引き上げられておらず、2018 年農業法で引き上げが行われた。ローンレートの引き上げは主に下院側が推進し、上院は相対的に消極的であった。下院側がローンレート引き上げに積極的だった要因は、下院共和党指導部 (House Republican Leadership) が南部の農業州出身であったためであると考えている。ローンレートの引き上げに際しては、CBO に対してどの程度ローンレートの引き上げが可能か議会側との密な調整が行われ今回の結果となった。全体として引き上げが可能となった背景としては、ローンレートの引き上げによる予算的な影響が小さいと CBO が見込んだためである。また、対象となる作物のうち、特に綿花のレートの引き上げに向けた働きかけが下院共和党議員を中心に実施された。綿花のローンレートの引き上げも、それによる予算的影響が少ないと CBO が見積もったため可能となった。なお、ローンレートに関して、ソルガム生産者はソルガムのレートをとるもろこしと同等に引き上げるよう要望してきた。また、大豆生産者は大豆のレートの低さに不満を持っていた。今回のレートの引き上げ率では大豆が最も大きかったが、それで大豆価格はローンレートよりも遥かに高い状態を保っている。このほか、ローンレート等の引き上げが農業法審議時に行われる場合、一般的には農業委員会が複数の案を作成し CBO へ予算的な影響の推計を依頼する。推計の結果に基づき、最も適切だと考えられるレートが採用される。2018 年農業法のローンレート引き上げ検討時も同様のやり取りが行われたと考えている。(シンクタンク関係者)

主な評価・認識

- 販売支援ローンのレートに関して、大豆業界から議会へローンレート増加を目的とした働きかけは特に行わなかった。上院・下院の農業委員会における審議時に、農業法の制約の中で何か農家に対する改善を行いたいという内部的な働きがあったのではないかと考えている。（品目別農業団体関係者）
- とうもろこしでは販売支援ローンのレートが 1.95 ドル・ブッシェルから引き上げられた。こうしたローンレートの引き上げは、CBO が大きな支出が発生しないと見積もったために可能となった。こうした背景（CBO が将来の支出は少ないと見積もったことによる実現）基本的に ARC・PLC の年次選択と同様である。（品目別農業団体関係者）
- ローンレートの引き上げに関しては上院農業委員会委員長のジョン・ホーベン（John Hoeven・ノースダコタ州）が特に望んでいたと評価している。（品目別農業団体関係者）

(2) 作物プログラム：ARC（収入ナラシ）・PLC（不足払い）

① 概要⁷

ARC は、収入ナラシの機能を持つプログラムである。収入ナラシとは、過去数年間の平均的な農家の収入水準を、当該年の収入が下回った場合に、その差額（またはその一部）を農家に支払う制度である。ARC では、カウンティ（郡）ベースの収入補償（カウンティ ARC）とするのか、個別農場をベースとする収入補償（農場 ARC、または個別 ARC）とするかを選択する。カウンティ ARC では、当年のカウンティの「作物収入額」{（郡の平均単収）×（年度平均の全国販売価格）} が、「基準収入額の 86%」よりも少ない場合に、その差の支払いが行われる。基準収入額は、（郡の 5 年オリンピック平均単収）×（5 年オリンピック平均全国販売価格）である。ここで、“オリンピック平均”とは「最低と最高の年を除く中庸年の平均」を指す。補償の幅は 10%で、当年の作物収入額が基準収入額の 76%まで低下しても、基準収入額の 86%が確保される。75%以下は、生産者が加入する保険でカバーするという前提に立っている。農場 ARC は、農場の生産している各作物の収入（「作物の生産量」×「販売年度・全国平均価格」）の総計額が、各作物の基準収入額（各年度の収入額の 5 年オリンピック平均額）の総計の 86%を下回った場合に、その差の支払いが行われる。補償の幅は、カウンティ ARC と同様である。

図表 26 カウンティ ARC と農場 ARC の特徴⁸

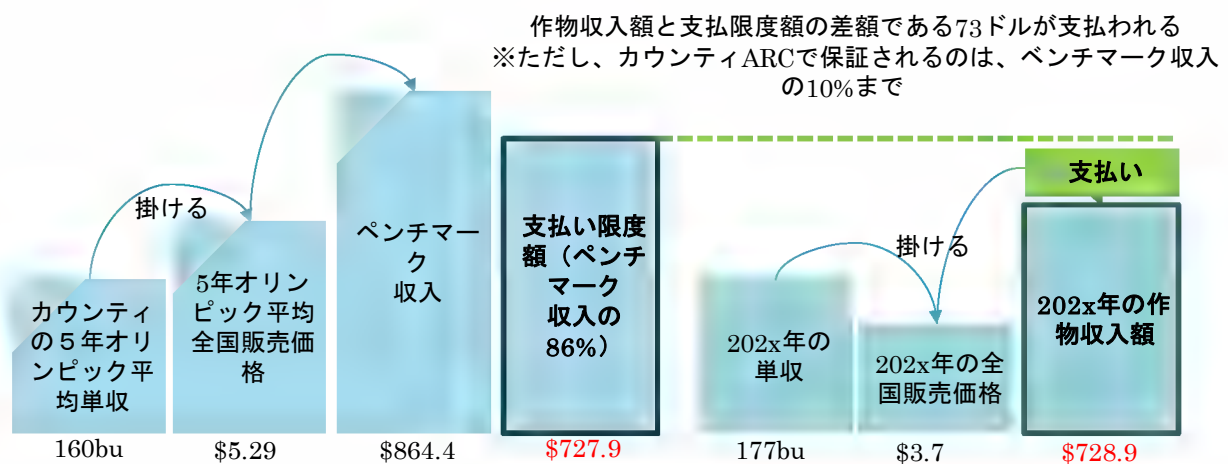
条件	カウンティ ARC	農場 ARC
支払が行われる場合	「実際の作物収入額＜リスクカバー額」の場合	
実際（当年）の作物収入額	（カウンティの平均単収）× （年度平均の全国販売価格）	（当該作物の生産量）× （年度平均の全国販売価格）。各作物 の実際の収入額の総計

⁷ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング、「平成 28 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（米国の農業政策・制度の動向分析）」（農林水産省委託事業）、2019 年、p6

⁸三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング『海外農業・貿易事情調査分析（米州）』（農林水産省平成 25 年度海外農業・貿易事情調査分析事業）、2014 年、p24

条件	カウンティ ARC	農場 ARC
リスクカバー額	「基準（ベンチマーク）収入」×0.86	
基準（ベンチマーク）収入	（郡の 5 年オリンピック平均単収） ×（5 年オリンピック平均全国販売価格）	（農場の各年度収入額）の 5 年オリンピック平均。
基準価格の算定に当たり、全国平均販売価格の代わりに目標価格を用いる場合	「全国平均販売価格＜目標価格」の場合	
対象面積	基準面積の 85%	基準面積の 65%

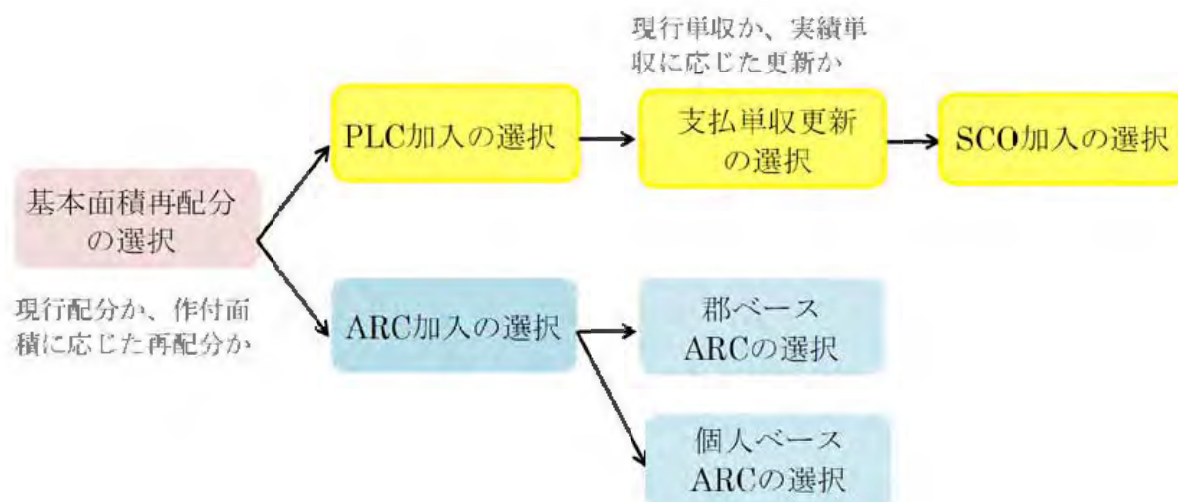
図表 27 カウンティ ARC の支払いの仕組み⁹



PLC は、不足払いプログラムである。不足払いとは、当該年の農産物価格が一定の水準を下回った場合に、その差額（またはその一部）を農家に支払う制度である。PLC では参照価格（reference price）に販売価格（販売年度 12 か月間の全国平均価格）が達しない場合に、その差について支払われる。支払額は、（その差）×（支払単収）×（基準面積×0.85）によって計算される。参照価格とは、支払額の有無および基準となる価格を指す。

⁹ AFB, “What Is ARC-CO And How Is It Working?”
(http://www.fb.org/files/2018FarmBill/What_Is_ARC-CO_And_How_Is_It_Working.pdf) をもとに作成

図表 28 PLC・ARC 選択に関する農家の意思決定フロー¹⁰



ARC（収入保障型）と PLC（不足払い型）の性格の違いをまとめる。収入保障型は基準価格が直近の数年間の農産物価格に連動する。そのため、高価格期でも発動されやすいという特徴をもち、農産物価格高騰に伴う生産費増を賄うこともできる。他方で、安値や値下がりが続くと、発動の基準となる基準価格も下落するため、十分な補償とならない可能性がある。また、ARC の補償範囲が狭いため、大幅な価格下落の場合は ARC だけでは不十分で、それ以上の収入補填には収入保険が必要となる。

不足払い型は、基準価格が一定であり、農作物価格が高価格の場合には発動されにくい。他方で、価格下落が大幅な場合には手厚い補償が得られ、安値や値下がりが続いたとしても補償を安定的に得ることができる。農産物価格の高騰時は ARC が有利だが、価格下落時や低迷時が続くと PLC の補償額が有利になる。2012 年以降、多くの農産物の価格は下落基調にあるため、後述のとおり PLC の有利性が高まると予想される。

② 主な変更点・その背景（その 1：実効参照価格の導入）

主な変更点の 1 つは、PLC において農作物価格が上昇した際、市場環境を反映できるよう実効参照価格（Effective Reference Price）が導入されたことである。実効参照価格とは、参照価格と 5 年間オリンピック市場年平均価格（marketing year average (MYA) price）の 85%のいずれかのうち金額が高いほうとされる。ただし、後者の金額は参照価格の 115%を超えない範囲という上限が設定されている。

PLC の支持者は主に南部を中心とした、ソルガム、綿花、米、ピーナッツなどの農作物団体である。PLC における実行参照価格の導入にはこれらの団体の働きかけが存在した。2018 年農業法審議時には、特に下院農業委員会議長のマイク・コナウェイ（Mike Conaway・共和党・テキサス州）により実行参照価格の導入が推進された。実効参照価格の導入により作物価格が上昇した際に参照価格を一定程度引き上げることが可能になる。これにより、2014 年農業法実施期間中にみられたように作物価格が相対

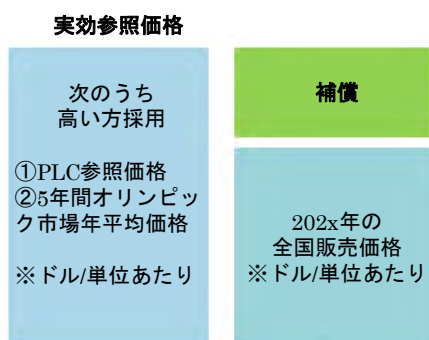
¹⁰ 吉井邦恒「アメリカ 2014 年農業法の概要について—農業系安定対策を中心に—」農林水産政策研究所『平成 25 年度カンントリーレポート第 3 号—アメリカ、韓国、ベトナム、アフリカ—』2014 年、p24

的に高い時期における PLC の効果の低下を防ぎ、PLC への加入者をより増加させることが期待されていた。なお、PLC 参照価格は旧 2014 年農業法と同額である。新たに追加された実綿は 2018 年超党派予算法¹¹で定められた参照価格が踏襲されている。

実効参照価格のような仕組みの導入は、農作物価格が相対的に高かった 2014 年農業法実施時期には追加的な支出が見込まれるため困難であったとされるが、2018 年農業法審議時には、農作物の価格の低迷が継続するという CBO の前提のもと、支出予測が低く見積もられ導入が可能となった。実効参照価格の上限が 115%に設定されている背景も、予算的な制約の中でそれがとりうる最大の選択であったことが指摘されている。

図表 29 実効参照価格の仕組み¹²

実効参照価格と全国販売価格の差が補償される
※ただし、参照価格の115%を上振れの上限とする



③ 主な変更点・その背景（その 2：ARC・PLC の年次選択制）

次に、2018 年農業法では PLC と ARC が年次選択制となった。2014 年農業法では一度生産者が PLC・ARC の加入を選択すると、農業法施行期間中の 5 年間はプログラムの再選択ができなかった。2018 年農業法では、2019～2020 作物年度で一度選択したのち、2021 年度にも再選択が可能となり、2021 年度以降は毎年度再選択ができるようになった。2014 年農業法では農作物価格の下落によりカウンティ ARC の受給額が減少したが、生産者はプログラムの再選択はできなかったが、PLC・ARC の年次選択制の導入によりこうした問題への対処が可能となった。

なお、PLC・ARC の年次選択制は上院農業法案においてとうもろこし協会が主体となり導入の働きかけが行われた。年次選択制が可能になった理由としては CBO が農作物価格の低迷の継続を前提としたことである。例えば、ほとんどのとうもろこし生産者は 2018 年農業法実施期間中においても PLC を選択し ARC を選択しないと予測されており、大きな支出が発生しないと見積もられたことが導入を可能にした要因とされている。こうした仕組みは農作物価格が高騰する時期に特に有効な選択になると考える。

¹¹ 2018 年超党派予算法は 2018 年農業法審議が開始される前に成立し、2014 年農業法の内容を改正した。同法では、2018 年 3 月 23 日までの暫定予算や 2018 年度および 2019 年度の歳出上限を 3,000 億ドル引き上げることなどが盛り込まれている。実綿はこの超党派予算法による 2014 年農業法の改正で ARC/PLC の対象に含まれた。この過程が 2018 年農業法における作物プログラムに綿花が含まれる基盤となった。詳細は昨年度の報告書を参照：三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング、「平成 30 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（米国の農業政策・制度の動向分析）」（農林水産省委託事業）、2019 年、p17

④ 主な変更点・その背景（その３：綿花）

2018 年農業法では、作物プログラムの対象に「実綿」(Seed Cotton) が追加された。綿は種子（綿実：Cotton Seed）に綿毛がついた状態（実綿）で収穫される。綿毛は綿花（Cotton）として分離され、残った綿実は副産物となる。元々直接支払いプログラムには綿花が含まれていたが、2003 年にブラジルに提訴された綿花補助金紛争で米国が敗訴したことを受け、2014 年農業法では作物プログラムから除外された。そうした背景から、2014 年農業法では新たに綿花のために設けられた「積上所得補償保険」(STAX: Stacked Income Protection Plan) に生産者が加入することとなった。しかし STAX は他の作物保険と同様に、その収穫期間内の価格変動には対応できるが、複数年単位での価格の低迷には対応することができない。実際に綿花の価格は 2014 年から 2016 年にかけて低下していたため、収穫年をまたぐ価格の低迷を STAX が効果的に補償することができなかった。これを改善するため、ファーム・ビューロと綿花協会が密な連携を行い、2018 年超党派予算法において実綿（Seed Cotton）を作物プログラムに追加することに成功した。2018 年農業法はこの流れを受け継ぎ、作物プログラムの対象に実綿（Seed Cotton）を含んでいる。綿花業界では、実綿の追加は WTO 判決との整合性もとれ、かつ STAX の欠点を改善するものだと評価している。

2018 年超党派予算法及び 2018 年農業法で追加された実綿（Seed Cotton）は、米・ブラジル WTO 紛争の対象となったアップランド綿（陸地綿）(Upland Cotton) の綿花を避けるために新たな品目として導入された。実綿は綿花と綿実の両方を含んでいるため、同品目をプログラムの対象とすることでより包括的なセーフティネットを生産者に提供することが可能になる。これにより、綿花の価格低迷への対応が可能となり生産者はとても満足しているとの声も現地ヒアリングで聞かれた。なお、綿花の作付け自体は様々な生産者により定期的に行われるためもあり、働きかけの過程において他の作物団体からの反対の声はあがらなかった。

⑤ 実施状況

2019 年を契約年とする ARC・PLC の加入受付は 2019 年 9 月 3 日から開始され、2020 年 3 月 15 日に終了予定である。また、2020 年を対象とする契約の受付も 2019 年 10 月 7 日より既に開始されており、2020 年 6 月 30 日に終了予定である。それ以降は各年 10 月より受付を開始し、半年後である翌年の 3 月に受付を終了する予定となっている。そのため、2020 年 2 月末現在では ARC・PLC の選択割合の結果はまだ発表されていない。

図表 30 2018 年農業法における ARC・PLC の受付期間¹³

契約年	受付期間
2019	2019 年 9 月 3 日～2020 年 3 月 15 日
2020	2019 年 10 月 7 日～2020 年 6 月 30 日

¹² Congressional Research Service, "2018 Farm Bill Primer: ARC and PLC Support Programs", 2019.4.3

¹³ USDA, "2014 Farm Bill vs. 2018 Farm Bill –Agricultural Risk Coverage & Price Loss Coverage" 2019.8

契約年	受付期間
2021	2020 年 10 月～2021 年 3 月 15 日
2022	2021 年 10 月～2022 年 3 月 15 日
2023	2022 年 10 月～2023 年 3 月 15 日

なお、2014 年農業法の実施期間中の ARC・PLC の選択状況をみると、PLC を選択した作物の上位 3 つは長粒米（基準面積割合：100%）、落花生（基準面積割合：100%）、キャノーラ（基準面積割合：97%）の順となっている。次にカウンティ ARC を選択した作物の上位 3 つは大豆（基準面積割合：97%）、とうもろこし（基準面積割合：93%）、オーツ麦（基準面積割合：67%）である。また、三大作物別でみると大豆ととうもろこしは 90%以上、小麦も 60%以上の農家がカウンティ ARC の選択している。

図表 31 ARC・PLC の選択状況（品目別、単位：%）（2015 年 5 月 29 日時点）

作物名	PLCとARCを選択した農家の内訳				PLCとARCを選択した基準面積の内訳			
	PLC	カウンティ ARC	農業 ARC	合計	PLC	カウンティ ARC	農場 ARC	合計
大麦	57	42	1	100	75	22	4	100
キャノーラ	93	7	1	100	97	2	1	100
とうもろこし	9	91	0	100	7	93	0	100
クランベ	59	40	1	100	65	34	1	100
乾燥エンドウマメ	44	53	3	100	44	50	6	100
亜麻仁	59	40	1	100	63	36	1	100
ソルガム	54	46	0	100	66	33	0	100
レンズマメ	51	44	5	100	53	41	7	100
大ヒヨコマメ	32	60	8	100	23	66	11	100
長粒米	99	1	0	100	100	0	0	100
中粒米	94	6	0	100	96	4	0	100
マスタード	53	42	4	100	56	38	6	100
オーツ麦	23	76	0	100	32	67	1	100
落花生	99	1	0	100	100	0	0	100
菜種	47	50	3	100	44	54	2	100
ペニバナ	57	40	2	100	63	34	3	100
ゴマ	76	24	0	100	84	16	0	100
小ヒヨコマメ	28	62	10	100	23	68	9	100
大豆	4	96	0	100	3	97	0	100
ヒマワリ	49	50	1	100	56	43	1	100
ジャポニカ米	68	30	2	100	62	34	4	100
小麦	34	66	0	100	42	56	2	100
合計	-	-	-	100	23	76	1	100

2019 年の実効参照価格では、小麦・大豆・とうもろこしなどの 15 作物は MYA の 85%よりも参照価格の方が高くなっており、参照価格の値がそのまま実効参照価格となっている。一方、レンティル・大ヒヨコ豆・小ヒヨコ豆など 8 品目に関しては、参照価格よりも MYA の 85%の値が大きくなっており、実効参照価格としては MYA の 85%が採用されている。

図表 32 2019 年の実効参照価格¹⁴（青色は参照価格 MYA のうち値が大きい方）

作物	作物年度	単位	参照価格 (2019年)	参照価格の115% (2019年)	5年間オリンピック市場 年平均価格の85%	実効参照価格
小麦	6月1日-5月31日	ブッシェル	\$5.50	\$6.33	\$4.42	\$5.50
大麦	6月1日-5月31日	ブッシェル	\$4.95	\$5.69	\$4.47	\$4.95
オーツ麦	6月1日-5月31日	ブッシェル	\$2.40	\$2.76	\$2.24	\$2.40
落花生	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.2675	\$0.3076	\$0.1830	\$0.2675
とうもろこし	9月1日-8月31日	ブッシェル	\$3.70	\$4.26	\$3.02	\$3.70
ソルガム	9月1日-8月31日	ブッシェル	\$3.95	\$4.54	\$2.99	\$3.95
大豆	9月1日-8月31日	ブッシェル	\$8.40	\$9.66	\$8.19	\$8.40
乾燥エンドウマメ	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.1100	\$0.1265	\$0.1037	\$0.1100
レンティル	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.1997	\$0.2297	\$0.2233	\$0.2233
キャノーラ	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2317	\$0.1445	\$0.2015
大ヒヨコマメ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2154	\$0.2477	\$0.2652	\$0.2477
小ヒヨコマメ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.1904	\$0.2190	\$0.2060	\$0.2060
ヒマワリ種子	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2317	\$0.1655	\$0.2015
アマニ	7月1日-6月31日	ブッシェル	\$11.284	\$12.977	\$8.854	\$11.284
マスタード	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2317	\$0.2814	\$0.2317
菜種	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2317	\$0.2414	\$0.2317
ベニバナ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2317	\$0.1989	\$0.2015
クランベ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2317	\$0.3046	\$0.2317
ゴマ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2317	\$0.3315	\$0.2317
実綿	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.3670	\$0.4221	\$0.2852	\$0.3670
長粒米	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.1400	\$0.1610	\$0.0978	\$0.1400
中粒・短粒米	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.1400	\$0.1610	\$0.1057	\$0.1400
ジャポニカ米	10月1日-9月30日	ポンド	\$0.1730	\$0.1990	\$0.1669	\$0.1730

次に、2019 年の PLC 支払率（予測）において、MYA に対する支払率の割合が高い作物はレンティル（49%）・小ヒヨコ豆（47%）・大ヒヨコ豆（38%）の順になっている。三大作物である小麦、大豆、とうもろこしについては、小麦以外は 0 と予測されている。

図表 33 2019 年の PLC 支払率（予測）¹⁵

作物	作物年度	単位	実効 参照価格 (2019年)	2019/20 5年間オリンピック 市場年平均価格 (予測)	ローンレート (2019年)	PLC支払率 (予測)	PLC最大支払率 (予測)
小麦	6月1日-5月31日	ブッシェル	\$5.50	\$4.55	\$3.38	\$0.95	\$2.12
大麦	6月1日-5月31日	ブッシェル	\$4.95	\$4.60	\$2.50	\$0.35	\$2.45
オーツ麦	6月1日-5月31日	ブッシェル	\$2.40	\$2.95	\$2.00	\$0.00	\$0.40
落花生	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.2675	\$0.2060	\$0.1775	\$0.0615	\$0.09
とうもろこし	9月1日-8月31日	ブッシェル	\$3.70	\$3.85	\$2.20	\$0.00	\$1.50
ソルガム	9月1日-8月31日	ブッシェル	\$3.95	\$3.40	\$2.20	\$0.55	\$1.75
大豆	9月1日-8月31日	ブッシェル	\$8.40	\$9.00	\$6.20	\$0.00	\$2.20
乾燥エンドウマメ	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.1100	\$0.0950	\$0.0615	\$0.0150	\$0.05
レンティル	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.2233	\$0.1500	\$0.1300	\$0.0733	\$0.09
キャノーラ	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.1474	\$0.1009	\$0.0541	\$0.10
大ヒヨコマメ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2477	\$0.1800	\$0.1400	\$0.0677	\$0.11
小ヒヨコマメ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2060	\$0.1400	\$0.1000	\$0.0660	\$0.11
ヒマワリ種子	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.1780	\$0.1009	\$0.0235	\$0.10
アマニ	7月1日-6月31日	ブッシェル	\$11.284	\$8.980	\$5.650	\$2.304	\$5.63
マスタード	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2317	\$0.2980	\$0.1009	\$0.0000	\$0.13
菜種	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.2317	\$0.1875	\$0.1009	\$0.0442	\$0.13
ベニバナ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2080	\$0.1009	\$0.0000	\$0.10
クランベ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2317	\$0.2250	\$0.1009	\$0.0067	\$0.13
ゴマ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2317	\$0.3400	\$0.1009	\$0.0000	\$0.13
実綿	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.3670	\$0.3151	\$0.2500	\$0.0519	\$0.12
長粒米	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.1400	\$0.1220	\$0.0700	\$0.0180	\$0.07
中粒・短粒米	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.1400	\$0.1220	\$0.0700	\$0.0180	\$0.07
ジャポニカ米	10月1日-9月30日	ポンド	\$0.1730	\$0.1830	\$0.0700	\$0.0000	\$0.10

カウンティ ARC の支払い単価では、23 品目中 21 品目においてベンチマーク価格が MYA を上回っ

¹⁴ USDA, "Program Year 2019 Data - Effective Reference Price for 2019", 2020.1.10

ており、ベンチマーク価格が支払率で採用されている。一方、オーツ麦ととうもろこしに関しては MYA の方がベンチマーク価格より上回っており、支払率では MYA が採用されている。

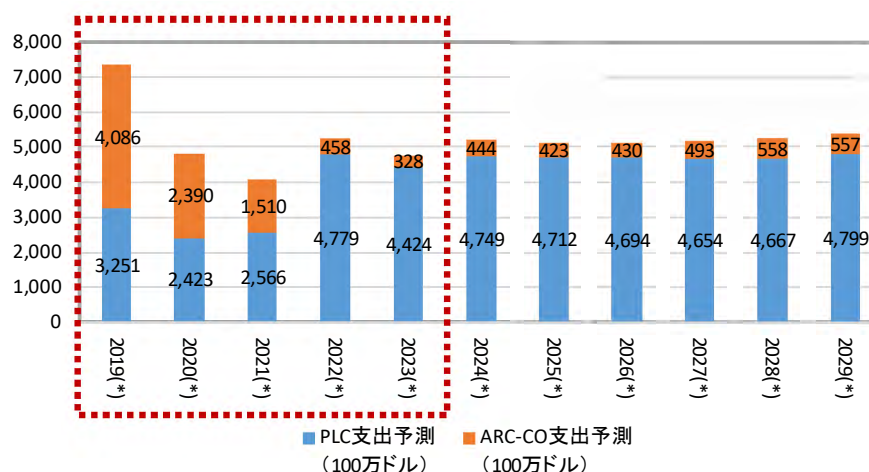
図表 34 2019 年のカウンティ ARC の支払率（予測）¹⁶

作物	作物年度	単位	実効 参照価格 (2019年)	カウンティARCベン チマーク価格 (2019年)	5年間オリンピック 市場年平均価格 (予測・2019/20)	ローンレート (2019年)	カウンティARC支払率 (予測・2019年)
小麦	6月1日-5月31日	ブッシェル	\$5.50	\$5.66	\$4.55	\$3.38	\$4.55
大麦	6月1日-5月31日	ブッシェル	\$4.95	\$5.26	\$4.60	\$2.50	\$4.60
オーツ麦	6月1日-5月31日	ブッシェル	\$2.40	\$2.73	\$2.95	\$2.00	\$2.95
落花生	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.2675	\$0.2675	\$0.2060	\$0.1775	\$0.2060
とうもろこし	9月1日-8月31日	ブッシェル	\$3.70	\$3.70	\$3.85	\$2.20	\$3.85
ソルガム	9月1日-8月31日	ブッシェル	\$3.95	\$3.98	\$3.40	\$2.20	\$3.40
大豆	9月1日-8月31日	ブッシェル	\$8.40	\$9.63	\$9.00	\$6.20	\$9.00
乾燥エンドウマメ	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.1100	\$0.1220	\$0.0950	\$0.0615	\$0.0950
レンティル	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.2233	\$0.2627	\$0.1500	\$0.1300	\$0.1500
キャノーラ	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2015	\$0.1474	\$0.1009	\$0.1474
大ヒヨコマメ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2477	\$0.3120	\$0.1800	\$0.1400	\$0.1800
小ヒヨコマメ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2060	\$0.2423	\$0.1400	\$0.1000	\$0.1400
ヒマワリ種子	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2057	\$0.1780	\$0.1009	\$0.1780
アマニ	7月1日-6月31日	ブッシェル	\$11.284	\$11.456	\$8.980	\$5.650	\$8.980
マスタード	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2317	\$0.3310	\$0.2980	\$0.1009	\$0.2980
菜種	7月1日-6月31日	ポンド	\$0.2317	\$0.2840	\$0.1875	\$0.1009	\$0.1875
ペニバナ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2015	\$0.2340	\$0.2080	\$0.1009	\$0.2080
クランベ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2317	\$0.3583	\$0.2250	\$0.1009	\$0.2250
ゴマ	9月1日-8月31日	ポンド	\$0.2317	\$0.3900	\$0.3400	\$0.1009	\$0.3400
実綿	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.3670	\$0.3670	\$0.3151	\$0.2500	\$0.3151
長粒米	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.1400	\$0.1400	\$0.1220	\$0.0700	\$0.1220
中粒・短粒米	8月1日-7月31日	ポンド	\$0.1400	\$0.1400	\$0.1220	\$0.0700	\$0.1220
ジャボニカ米	10月1日-9月30日	ポンド	\$0.1730	\$0.2000	\$0.1830	\$0.0700	\$0.1830

⑥ CBO による支出予測

2019 年 5 月に発表された CBO による支出予測では、2019 年はカウンティ ARC が PLC の支出を上回る見込みとなっている。その後は 2020~2021 年にかけてカウンティ ARC よりも PLC の支出が上回り、2022~2023 年の 2 年間は支出の 90%以上が PLC となると予測されている。

図表 35 PLC/ARC-CO の支出予測（2019~2029 年）



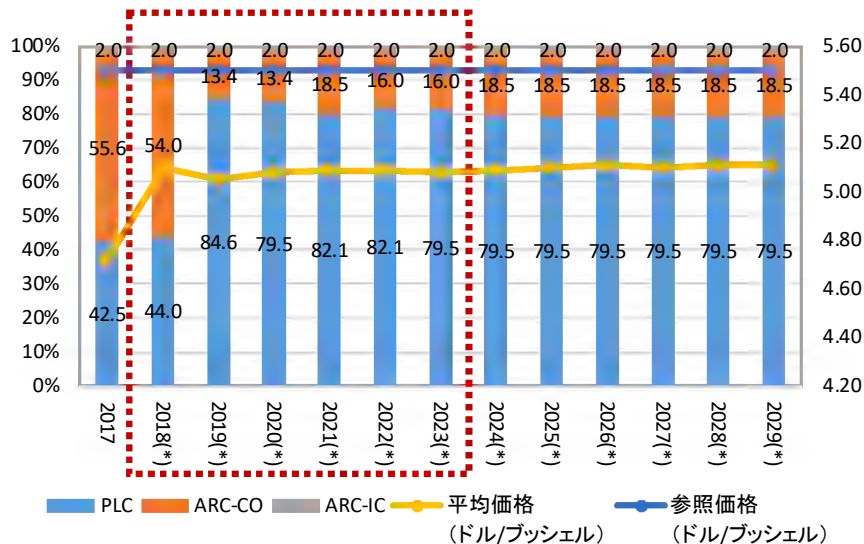
注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

出典：CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline より作成

¹⁵ USDA, "Program Year 2019 Data - Projected 2019 PLC Payment Rates", 2020.1.10

小麦の ARC・PLC 選択実績・予測では、2018 年までは PLC よりもカウティ ARC の選択割合が大きい、2019 年以降は PLC の選択割合が大きくなると見込まれている。また、平均価格は参照価格よりも低い状態が続くと見込まれている。

図表 36 小麦の ARC・PLC 選択実績・予測（2017~2029 年）（左軸：選択割合、右軸：価格）

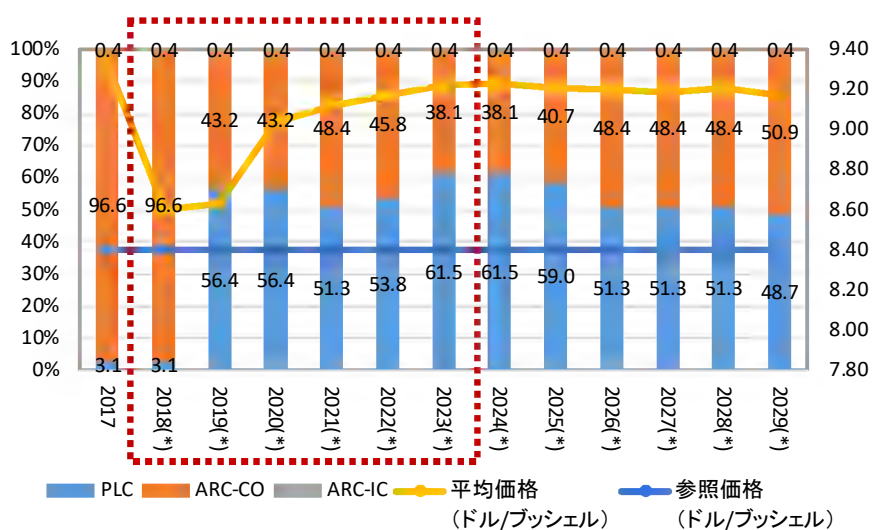


注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

出典：CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline より作成

大豆の ARC・PLC 選択実績・予測では、2018 年までは 90%を超える農家がカウティ ARC を選択しているが、2019 年以降は PLC の選択割合が増加し 50%を超えると見込まれている。また、平均価格は参照価格よりも高い状態が続くと見込まれている。

図表 37 大豆の ARC・PLC 選択予測（2017~2029 年）（左軸：選択割合、右軸：価格）

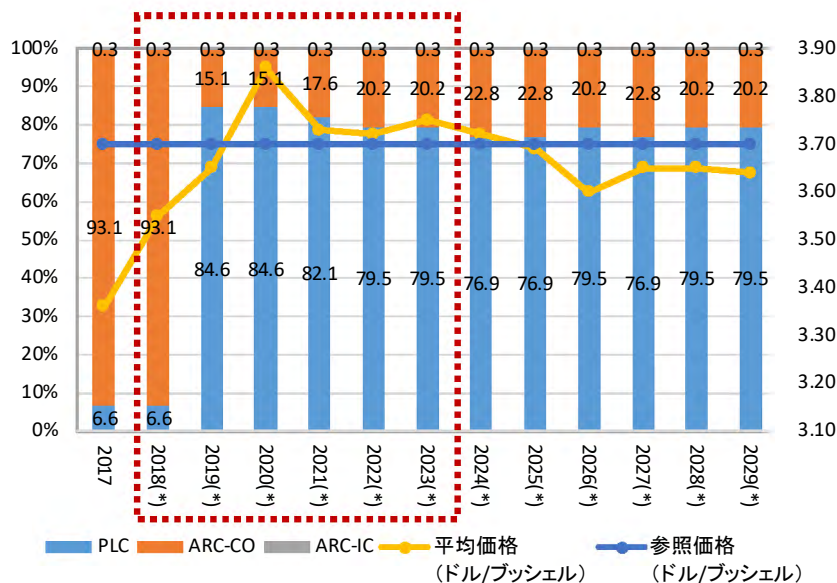


注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

¹⁶ USDA, "Projected Prices for 2019 ARC County Coverage", 2020.1.10

とうもろこしの ARC・PLC 選択実績・予測では、2018 年までは大豆と同様に 90%を超える農家がカウンティ ARC を選択しているが、2019 年以降は PLC の選択割合が増加し 80%を超えると見込まれている。また、平均価格は 2019 年までは参照価格よりも低い状態が継続するが、2020 年以降は参照価格を超えた状態が維持されると見込まれている。

図表 38 とうもろこしの ARC・PLC 選択予測（2017~2029 年）（左軸：選択割合、右軸：価格）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

出典：CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline より作成

⑦ 評価

2014 年農業法の実施期間においては、ARC を選択した生産者が全体としては多くの支払いが行われたが、過去数年間は作物価格が低迷しているため、最も支援が必要なタイミングで PLC が効果を発揮し、ARC を選択した生産者への支払いが満足いくものではなかったとの声が現地ヒアリングでは聞かれた。こうした背景をふまえた 2018 年農業法の ARC・PLC の年次選択制や実効参照価格の導入、参照価格の引上げに対して多くの農家は肯定的な評価をしている。なお、農業法の審議では地域間の利益の対立が存在することを留意する必要がある。例えばとうもろこしや大豆の生産地であるコーンベルトでは ARC への支持が高い一方、ミネソタ州北部、ノースダコタ州、サウスダコタ州、南部の州は PLC への支持が高いという特徴がある。2018 年農業法審議時においても、上院・下院の農業委員会の構成議員の選出州に影響され、下院は PLC を重視し上院は ARC を重視するという傾向があった。

2018 年農業法実施期間における今後の ARC・PLC の選択割合に関しては、過去数年間において低迷する作物価格を考慮し、生産者の多くは PLC を選択すると見込まれている。ただし、2018 年農業法の

ARC・PLCの加入期限は2020年3月となっており、生産者は直前までどちらのプログラムを選択するか検討を続けると考えられている。

図表 39 現地ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
<p>ARC・PLC 全体に関して</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ARC・PLCの年次選択制に関する反対はなかった。ARCに関する改善案は主に上院で提案された。一方、下院はPLCに特に焦点を当てており、下院案では実行参照価格が提案された。実効参照価格は将来支出を発生させる可能性があった。仮に今後作物価格が上昇する場合、参照価格の引き上げが行われるためである。しかし支出が拡大しすぎるのを防ぐため引き上げの上限は115%に設定されたと考えている。(法案検討関係者) ● とうもろこしや大豆の生産地であるコーンベルトではARCへの支持が高い。一方、ミネソタ州北部、ノースダコタ州、サウスダコタ州、南部の州はPLCへの支持が高い。農業委員会の構成員を考慮すると、下院はPLCを重視し上院はARCを重視するという傾向がある。こうした特徴は2018年農業法だけでなく過去の2014年農業法審議時も同様であった。(法案検討関係者) ● 2014年農業法の実施期間においては、ARCを選択した生産者の方が最終的には多くを支払われることとなった。しかし2014年農業法成立後に作物価格が低下し現在も低迷しているため、最も支援が必要なタイミングではPLCが効果を発揮しARCを選択した生産者への支払いは満足いく水準ではなかったのだと考えている。(法案検討関係者) ● 2018年農業法ではARC/PLCの年次選択制が採用された。また、実効参照価格が導入されたことにより、参照価格の引き上げが可能となった。これに関しては多くの農家は肯定的な評価をしている。生産者は2018年農業法のARC・PLCの加入は2020年3月までに決定すればよい。生産者は直前までどの作物にするかを検討するだろう。(一般農業団体関係者)
<p>実効参照価格導入に関して</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 実効参照価格の導入は下院案に含まれており、2018年農業法審議時に下院農業委員会議長のマイク・コナウェイ(Mike Conaway・共和党・テキサス州)により推進されていたと考えている。実効参照価格の導入により、作物価格の上昇に一定程度対応することが可能になる。これにより、作物価格が上昇した際にPLCの効果が低下することを防ぐことができ、PLCへの加入者をより増加させることが見込めるようになった。(法案検討関係者) ● PLCでは、農作物価格が上昇した際、そうした市場環境を参照価格に反映できるよう、実効参照価格が導入された。これは農作物の価格の低迷が継続するという前提が影響している。同前提のもと、CBOによる支出予測も低く見積もられ、その結果、実効参照価格の導入が可能になった。農作物価格が相対的に高かった2014年農業法の時代にはこうした仕組みの導入は困難だったと考えている。一方、とうもろこしの生産コストは3.70ドル・ブッシェルであるため、とうもろこし業界は引き続き貿易等を通じた新たな市場の拡大を求めている。なお、PLCの支持者は主に南部を中心とした、ソルガム、綿花、米、ピーナッツなどの農作物団体である。今回PLCに実行参照価格の導入にはこれらの団体の働きかけが存在する。これらの団体は実効参照価格の導入を通じ、PLCにより柔軟性を持たせ加入農家を増やし、その結果、ARCよりも充実したプログラム内容にすることを目指していたようだ。実効参照価格の上限が115%である理由は、予算的な制約の中でそれがとりうる最大の選択であったと考えている。CBOも同パーセンテージでは今後10年間、大きな支出は発生しないと見積もった。(品目別農業団体関係者)

主な評価・認識

- 南部の生産者は価格支持政策を支持しており、作物プログラムでは PLC への参加率が高くなっている。こうした地域では、所得支持政策である ARC の参加率が高い地域よりも作物保険の加入率が低くなっている。綿花、ピーナッツ、米は米国が生産する農作物のうち、比較的競争力が低い作物だと評価している。現在の作物プログラムがなければ、綿花やピーナッツ、米の作付けは減少するのではないか。下院農業委員会議長は共和党・民主党問わずテキサス州やオクラホマ州選出の議員により占められてきた。そのため、これらの州で多く生産されるこれらの作物は農業法においては良い扱いを受けてきた。実効参照価格の導入においてもこれらの作物団体は主要な提唱者として働きかけを行ったものとみている。(シンクタンク関係者)

ARC・PLC の年次選択制に関して

- 2018 年農業法審議前は ARC と PLC の年次選択制に関する強い働きかけはなかった。各作物団体はそれぞれの要望に基づき議会への働きかけを行っており、より大きな変化を求めているようであった。しかし、実際に法案の審議が開始されると予算的な制約等から実施可能な修正が比較的軽微なものになることが判明したため、ARC と PLC の年次選択制に関する作物団体が支持するに至った。(法案検討関係者)
- ARC と PLC の年次選択制に関しては、上院農業法案においてとうもろこし業界が導入を働きかけた。ARC/PLC の年次選択制が可能になった理由としては CBO が農作物価格の低迷の継続を前提としたことである。例えば、ほとんどのとうもろこし農家は PLC を選択し ARC を選択しないと予測されており、大きな支出が発生しないと見積もられたことが導入を可能とした。なお、とうもろこし業界としては市場を歪める力の少ない ARC のような所得支持プログラムを支持している。こうした仕組みは農作物価格が高騰する時期に特に有効な選択になると考えられる。(品目別農業団体関係者)
- 2014 年農業法が審議された際、高い作物価格が維持されることが前提となっていた。そのため、ARC は予算的な影響も少ないと見込まれていた。しかしその後作物価格は下落の傾向が続いた。それにより生産者による PLC への関心が増加した。なお、生産者がこうしたプログラムを選択する基準とするのはどちらのプログラムがより多くの補助金を得ることができるかという点である。作物価格が低迷する場合は PLC への加入が ARC を上回るし、その逆も同様である。2018 年農業法の下では、PLC への加入が増加すると見込まれている。なお、上院の民主党議員の多くは中西部の農業州（大豆やとうもろこし）から選出されている。そのため、上院における 2018 年農業法審議時には ARC の改善に重きが置かれた。ARC と PLC の年次選択制に関しても、状況に応じて PLC から ARC へ加入生産者が戻ることを狙い導入されたのだと評価している。中西部のこうした働きかけに対してはイリノイ大学も支援を行っている。2014 年農業法では、中西部の農業州選出の議員、関係する作物団体、イリノイ大学の連携を通じて ARC の導入が実現している。(シンクタンク関係者)

(3) 酪農リスク管理プログラム

① 概要

酪農プログラムでは 2014 年農業法において利幅補償プログラム（Dairy Margin Protection Program : DMPP）が導入された点が大きな変化だった。利幅補償プログラムとは、生乳価格と飼料コストの差（マージン）に基づいて生産者に支払いをするという仕組みである。2014 年農業法の実施期間中はこうした変化がうまくいくかの試行の側面があった。しかし過去数年をふりかえると酪農農家を取り巻く市場環境は厳しいものとなっており、かつ乳価格と飼料コストの両者が下落したためにプログラムも発動されない状況であった。こうした状況をふまえ生産者から救済をもとめる声があがり、それ

を反映したものが 2018 年農業法における利幅補償プログラム（Dairy Margin Coverage : DMC）である。基本的な枠組みは 2014 年農業法の利幅補償プログラムを引き継いでいるが、いくつかの点で 2014 年農業法の DMPP を改善している。

② 主な変更点・その背景

DMC は DMPP の枠組みを引き継いでおり、月次利幅がプログラム参加農家の設定した水準を下回ると発動する。DMC の主な改善点としては DMPP と比較した際のより高い補償利幅である。DMC への参加者は補償を希望する利幅を選択し、年間 100 ドルの管理費用を支払うことでプログラムに加入することができる。補償利幅は毎年選択可能であるが、5 年間固定の補償利幅を選択する場合、保険料に 25% の割引が適用される。

図表 40 DMC 保険料・MPP と比較（ドル）¹⁷

利幅 (ドル)	500 万ポンド以下		500 万ポンド超	
	MPP	DMC	MPP	DMC
4.00	0.000	0.0000	0.0000	0.0025
4.50	0.000	0.0025	0.0200	0.0050
5.00	0.000	0.0050	0.0400	0.1000
5.50	0.009	0.0300	0.1000	0.3100
6.00	0.016	0.0500	0.1550	0.6500
6.50	0.040	0.0700	0.2900	1.1070
7.00	0.063	0.0800	0.8300	1.4130
7.50	0.087	0.0900	1.0600	1.8130
8.00	0.142	0.1000	1.3600	-
8.50	-	0.1050	-	-
9.00	-	0.1100	-	-
9.50	-	0.1500	-	-

2018 年農業法審議時は、飼料コストの調整に関しても議論がなされたが、最終的により高い利幅を保障する方向となった。今回の DMC における 9.50 ドルの利幅補償は、CBO との調整の結果得られた支出可能な数字となっている。なお、2018 年農業法では大きな保障利幅を低い掛け金で提供するようになったが、これは平均飼料費用の評価額を引き上げるのと同様の効果があるとされる。2018 年農業法案作成・審議時に平均飼料費用の評価額の調整が困難であったため、保障利幅を引き上げるよう酪農業界による働きかけが行われた。米国における現地ヒアリングでは、平均飼料費用を変化させられないならば、利幅を変更するしかなく、手段が異なるだけで効果は同じとの声が聞かれた。

③ 実施状況

DMC の加入期限は 2019 年 9 月 20 日に設定されていたが、その約 1 週間前の時点での加入率は約 71%となっており、予想よりも低い状態となった。そのため、2019 年 9 月 23 日に農務省は DMC の加入期限を一週間延長し 9 月 27 日までとした。延長後の 9 月 30 日時点における加入率は 78.4%となっ

¹⁷ Congressional Research Service, “2018 farm bill primer: Dairy Programs”, 2019.4

おり、22,631 の酪農家がプログラムへ加入している。各酪農家に対する支払は平均 13,385 ドルとなっており、支払総額は 302,906,824 と 300 億ドルを上回っている。

2019 年 9 月 30 日時点の DMC 合計支払額はウィンスコンシン州が最も多く 68,440,516 ドルとなっており、次いでカリフォルニア州 (28,774,572 ドル)、ニューヨーク州 (27,272,800 ドル) 等が続いている。酪農家ごとの支払い額が最も多い州はネバダ州 (27,028 ドル)、最も少ない州はロード・アイランド州 (8,441.50 ドル) となっている。

図表 41 DMC への加入率・支払額等（上位 10 州）

州	合計支払額 (ドル)	平均支払 (酪農家ごと)	加入 酪農家数	加入率	酪農家数 (ライセンス済)
ウィンスコンシン	68,440,516.00	11,689.24	5855	82.4%	8,500
カリフォルニア	28,774,572.00	25,853.16	1113	80.2%	1,335
ニューヨーク	27,272,800.00	11,551.38	2361	76.6%	4,190
ミネソタ	25,323,986.00	10,850.04	2334	82.1%	2,980
ペンシルバニア	23,082,853.00	10,691.46	2159	78.6%	6,200
ミシガン	14,941,138.00	16,582.84	901	73.8%	1,520
オハイオ	11,697,970.00	12,701.38	921	82.1%	2,200
アイオワ	11,385,550.00	13,316.43	855	83.4%	1,120
アイダホ	6,958,638.00	23,118.40	301	70.3%	480

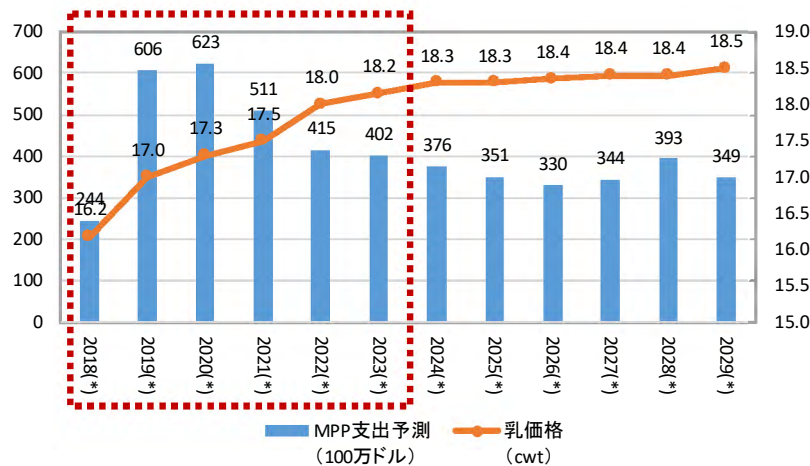
出典：USDA, Farm Service Agency, DMC report on Enrollment, Production and Payments に基づき作成

なお、現在の下院農業委員会議長であるコリン・ピーターソン (Collin Peterson・民主党・ミネソタ州) は、選出州に多くの酪農分野の生産者を有しているため、現在生産者の声に注意を払っているところである。

④ CBO による支出予測

2019 年 5 月に発表された CBO による支出予測では、2018～2023 年にかけて乳価格は 16.2 ドル (cwt) から上昇を続け、2023 年には 18.2 ドル (cwt) に達すると見込まれている。また、利幅補償プログラムの支出は、2018 年の 2.4 億ドルから 2019 年には 6.0 億ドルに上昇し、2020 年の 6.2 億ドルでピークに達しその後は減少すると見込まれている。

図表 42 MPP の支出予測（2018~2029 年）（左軸：支出額、右軸：価格）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

出典：CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline より作成

⑤ 評価

米国における現地ヒアリングでは、現時点では DMC を評価し改善点を明らかにするには時期が早すぎるとしながらも、農務省による小規模生産者の過去生産量の把握に関する改善が必要であるとの指摘があった。例えば現行の制度では 100 頭の牛を有する生産者が頭数を 300 頭に増加させてもそれが反映されることがない。そのため、こうした小規模生産者の過去生産量を適切に反映させるような仕組みが必要であると考えられている。なお、DMC の加入期限延長措置に関しては、生産者が当初期待したほど加入しなかったためではなく、事務手続きを含む様々な理由で加入のタイミングを逸してしまった生産者に対する配慮として農務省が延長したものと評価されている。

このほか、現在の酪農業界自体が低迷を続けているため、そもそも DMC だけでは生産者の支援には不十分な可能性があるとの声も聞かれた。これに関して、下院農業委員会委員長であるコリン・ピーターソンは DMC の修正の必要性を示唆しているが、農業法の実施期間中にプログラムが修正されることは稀であり、2018 年農業法の実施期間中にそうした取り組みが実施される可能性は現時点では低いとの評価も聞かれた。

図表 43 現地ヒアリング結果の要点

主な評価・認識	
●	酪農プログラムは 2014 年農業法で導入された DMPP と基本的に同じ構造になっている。2018 年農業法審議時は前回とは異なり酪農生産者と加工者が一枚岩になっていた。そのため、DMPP から得たいくつかの改善点を 2018 年農業法において反映することができた。（法案検討関係者）
●	酪農プログラムでは 2014 年農業法において利幅補償プログラムが導入された点が大きな変化だった。2014 年農業法の実施期間中はこうした変化がうまくいくつかの試行の側面もあった。過去数年をふりかえると酪農農家を取り巻く市場環境は厳しいものとなっており、その上利幅補償プログラムが発動されない状況であった。生産者からは利幅補償プログラムが働かないと

主な評価・認識

の声が上がっており何らかの改善を行う必要性があった。こうした中で得られた点をふまえたのが 2018 年農業法における DMC である。基本的な枠組みは 2014 年農業法の利幅補償プログラムを引き継いでいるが内容がより洗練されたものとなっている。2018 年農業法審議時は、飼料コストの調整に関しても議論がなされたが、最終的により高い利幅を保障する方向となった。今回の DMC における 9.50 ドルの利幅補償は、CBO との調整の結果得られた支出可能な数字となっている。現在の下院農業委員会議長であるコリン・ピーターソン（Collin Peterson・民主党・ミネソタ州）は、選出州に多くの酪農分野の生産者を有しているため、現在生産者の声に注意を払っているところである。（法案検討関係者）

- 下院農業委員会議長コリン・ピーターソン（Collin Peterson・民主党・ミネソタ州）により「大規模酪農生産者を保護するために DMC を修正すべき」との見解が出ているが、農業法の実施期間中にその内容が修正されることはあまりない。現在の都市部と農村部の格差やそれにより生ずる政治的な環境を考慮すると、2018 年農業法において DMC に何らかの修正が加えられる可能性は低いと考えられる。（農業法実施機関関係者）
- DMC に加入した酪農生産者からは 2018 年農業法の改善事項に満足しているとの声を聞いている。ただし、そもそも酪農業界自体が低迷を続けていることから、DMC 単体では生産者の多くは救済されない可能性があると考えている。現在、行政府側では酪農業界の置かれた状況に関する調査研究が実施されているが、結果がどうであれ市場そのものに影響するような施策が行われる可能性は低いと考えられる。（農業法実施機関関係者）
- 2018 年農業法審議時には飼料コストの評価額の調整が難しい一方、利幅補償レベルを引き上げる方が容易であった。こうした背景をふまえ、最終的に利幅補償レベルの引き上げが行われた。なお、利幅補償レベルの引き上げと飼料コスト評価額の引き上げはどちらも利幅を押し下げ、プログラムを発動させやすくするという点で同様の効果があり、どちらも生産者にとっては有益なものであると考えている。こうした効果は 2018 年農業法審議時にも考慮に入れられていたと考えている（農業法実施機関関係者）
- 2018 年農業法では大きな保障利幅を安い掛け金で提供するようになったが、これは平均飼料費用の評価額を引き上げるのと同様の効果がある。こうした効果を持たせるために 2018 年農業法案作成時に働きかけを行った。飼料コストを変化させられないならば、利幅を変更するしかなく、手段が異なるだけで効果は同じだと考えている。この変更に関して議会は良い仕事をしたと評価している。（品目別農業団体関係者）
- DMC を評価し改善点を明らかにするには早すぎる時期ではあるが、1 つ挙げるとすれば、農務省による小規模生産者の過去生産量の把握に関するものである。現行の制度では 100 頭の牛を有する生産者が頭数を 300 頭に増加させてもそれが反映されることがない。したがって、こうした小規模生産者の過去生産量を適切に反映させるような仕組みが必要であると考えている。（品目別農業団体関係者）
- DMC の加入期限延長措置に関しては、生産者が当初期待したほど加入しなかったためというよりは、事務手続きを含む様々な理由で加入のタイミングを逸してしまった生産者に対する配慮として延長したものと評価している。2014 年農業法における酪農プログラムがうまく発動されなかったことにより、数千規模の生産者が廃業してしまった背景もあり、かつ生産者の中でもあえて加入を選択しないものも存在するが、現在の加入数は期待通りである。（品目別農業団体関係者）
- 利幅補償プログラムは 2014 年農業法において DMPP として導入された。プログラムのうち、基礎的なレベルの利幅補償は無料であったが、殆ど発動されることはなかった。そのため、こうした問題点を改善するためにより低い掛け金で高い利幅補償を得られるプログラムの修正が 2018 年農業法において行われた。2018 年農業法における DMC は前農業法における DMPP

主な評価・認識

よりもやや改良されたと評価している。高めの利幅補償をどれだけの生産者が選択するかは不明だが、現時点では DMC への加入率は比較的良いと考えている。なお、2014 年農業法における DMCC の失敗は綿花業界の STAX の例と類似している。酪農業界は、利幅補償プログラムが生産者にとって有益だと考え、これまでの直接支払いプログラムである MILC や価格支持プログラムからの切り替えの働きかけを行った。しかし DMPP を開始してみると想定とは異なり生産者からも不評を買ったという点である。(シンクタンク関係者)

(4) 栄養プログラム

① 背景・概要

農業法のうち栄養プログラムは、2019~2023 年までの 5 年間の CBO ベースラインのうち約 8 割を占めている。栄養プログラムは 7 つのプログラムから構成¹⁸されており、そのうち最も大きな予算を有するプログラムが補助的栄養支援プログラム (Supplemental Nutrition Assistance Program : SNAP) である。SNAP は所定の要件を満たす米国内の低所得者に対する支援プログラムであり、2018 会計年度には 4,030 万人・2,010 万世帯が受給し、約 600 億ドルが支出されている。2018 年農業法成立の過程では SNAP 受給時の就労要件が下院共和党・民主党の間で大きな争点となったが、最終的には大きな変更は加えられず、過去の要件をおおむね引き継ぐ形となった¹⁸。

② 主な変更点

前述の通り、2018 年農業法において栄養プログラムにおける大きな変更は加えられていない。2018 年農業法審議時には、下院案において就労要件追加や受給資格制限が提案されていたが、最終的にはそうした変更は加えられなかった。一方、就労トレーニングの予算が追加され、成功したパイロット事業や、雇用に向け困難の多い人々向けに予算が重点的に配分される予定である。また、収入のない高齢者世帯・障害者世帯に対して最長 36 か月の受給資格認定を可能としている。

③ 実施状況

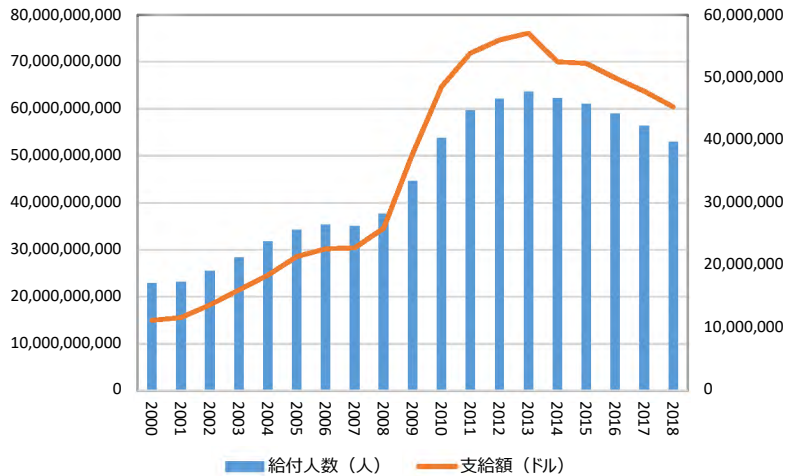
SNAP の受給者・支給金額は景気後退の影響から 2007~2013 年にかけて増加した。ピークは 2013 で、受給者数・支給金額は約 4,800 万人・760 億ドルに達したが、その後は減少傾向に転じている。

2019 会計年度 (2019 年 6 月時点) では、SNAP の受給者数・支給金額は約 3,600 万人・約 440 億ドルとなっており、前年 6 月時点よりもそれぞれ 5.9%・9.5%減少している¹⁹。

¹⁸ Congressional Research Service, "2018 Farm Bill Primer: SNAP and Nutrition Title Programs", 2019.1

¹⁹ USDA, "SNAP Data Tables", <https://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>, 2019 年 10 月 7 日アクセス

図表 44 SNAP 受給者・支給額の推移（2000～2018 年）



出典：CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline より作成

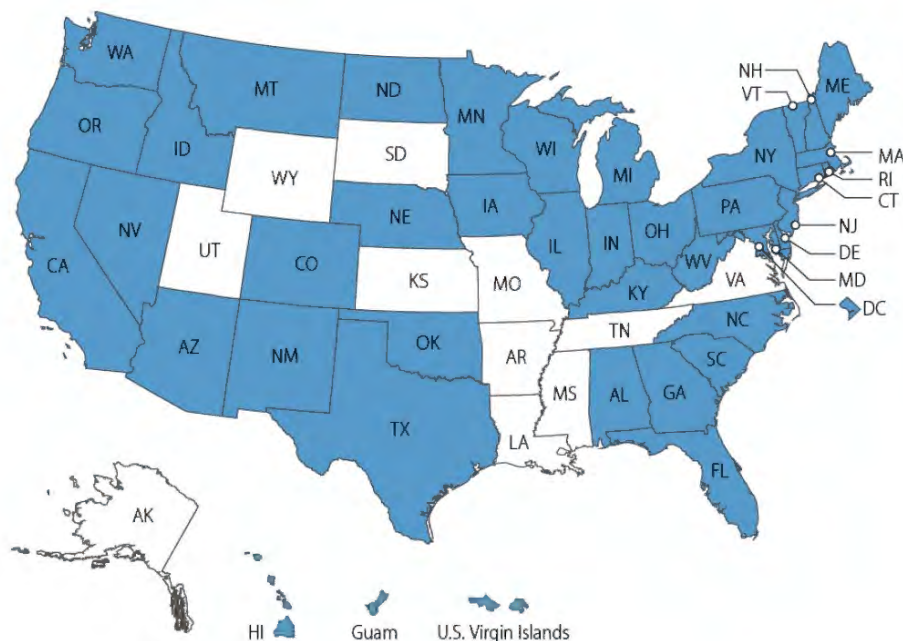
SNAP を受給するための認定の種類としては、（１）伝統的な自動的受給資格認定（Traditional Categorical Eligibility）、（２）限定的な自動的受給資格認定（Narrow Categorical Eligibility）、（３）広範な自動的受給資格認定（Broad-Based Categorical Eligibility）の３つが存在する。2019 年 7 月時点では 42 の州が広範な自動的受給認定を採用しており、同基準が米国内において幅広く用いられていることがわかる。

図表 45 SNAP 認定の種類と概要²⁰

認定の種類	概要
伝統的な自動的受給資格の認定	<ul style="list-style-type: none"> ● 貧困家庭一時扶助（TANF）や補足的保障所得（SSI）や州・自治体が行う一般扶助（GA: general assistance）から世帯員全員が現金を受給している場合、世帯員全員の SNAP 受給資格を認める ● TANF、SSI、GA の収入・資産に関する受給条件は概ね SNAP より厳しい
限定的な自動的受給資格の認定	<ul style="list-style-type: none"> ● 現金受給に加え、TANF からの特定の非現金サービスの受給（保育サービスやカウンセリングなど）によっても資格を認める ● 伝統的自動的受給資格よりも基準が緩く、より多くの世帯が対象
広範な自動的受給資格の認定	<ul style="list-style-type: none"> ● 現金受給に加え、TANF からの非現金サービス受給、もしくは州の MOE（Maintenance of Effort：継続努力）支出による給付の受給をもって資格を認める ● TANF の非現金サービスは所得が比較的高い世帯にも利用可能であるため、最も広く SNAP の資格を認める

²⁰ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング、「平成 30 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（米国の農業政策・制度の動向分析）」（農林水産省委託事業）、2019 年、p48

図表 46 広範な自動的受給資格を採用する州²³



2018 年農業法においては SNAP 受給要件に関する大きな変更は加えられなかった一方、トランプ政権は SNAP の自動的受給資格要件を変更する取り組みを進めている。2019 年 7 月、農務省は自動的受給資格要件に関する規則制定案告示（Notice of Proposed Rulemaking）を発表した。新たな規制では、貧困家庭一時扶助（TANF）から生ずる自動的受給資格を制限する内容となっている。こうした背景には、TANF の受給資格を有していれば SNAP の受給も認められるが、実際に TANF の受給を受けておらず単に受給資格を有すると判断された市民も SNAP の受給資格を得られるという問題²¹が存在している。そのため、農務省が作成中の規制案では実際に TANF から一定の受給をしていることを要件とすることが盛り込まれている。

農務省が実施した規制の事前影響評価（Regulatory Impact Analysis : RIA）では、同変更が実施される場合、現在の受給世帯の約 9%（170 万世帯・310 万人）が受給資格を失うと試算している²²。こうした動きに対しては下院歳入委員会、教育・労働委員会、農業委員会の議長がそれぞれ懸念を示している。下院歳入委員会議長の Richard Neal（マサチューセッツ州）は、こうした変更を加えない合意のもと 2018 年農業法は成立したのであり、議会の承認なしに新たな変更を加えることは非合法的であると非難している²³。自動的受給資格要件の変更に関しては農務省がパブリックコメントを実施し、現在は行政管理予算局が取り扱う統一アジェンダ（Office of Management and Budget Unified Agenda）として検討が進められている。最終的な規制は 2020 年 5 月に発表される予定である²⁴。

²¹ 米国現地ヒアリング（議会）に基づく

²² Congressional Research Service, “The supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) :Categorical Eligibility”, 2019.8

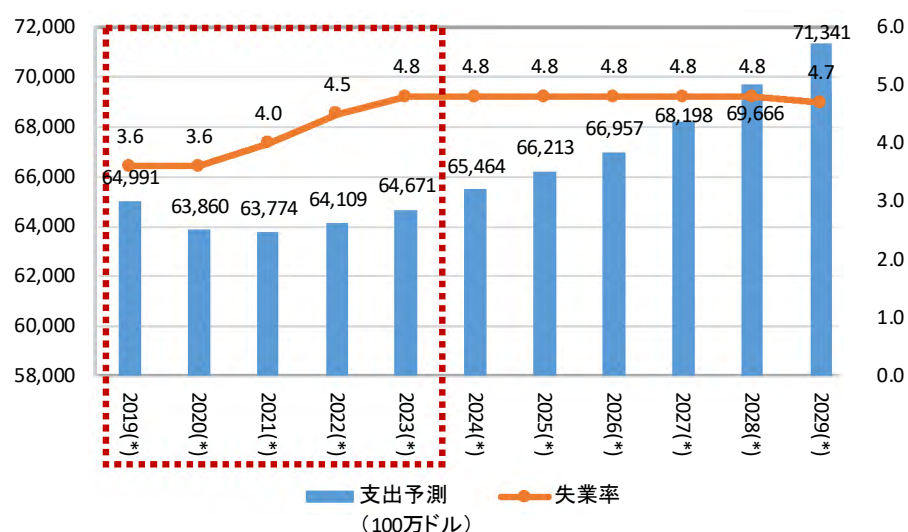
²³ Ways and Means Committee, “Chairmen Neal, Scott, and Peterson Oppose Administration’s Unilateral Proposal to Kick Millions off SNAP”, 2019.7,
<https://waysandmeans.house.gov/media-center/press-releases/chairmen-neal-scott-and-peterson-oppose-administration-s-unilateral>, 2019 年 10 月 7 日アクセス

²⁴ Hunger Free Lancaster County, “Learn more about upcoming changes to SNAP rules and benefits”

④ CBO による支出予測

2019 年 5 月に発表された CBO による支出予測では、2019～2021 年にかけて SNAP の支出が減少する見込みとなっている。一方、失業率は 2019 年の 3.6% から 2023 年には 4.8% へ上昇する見込みであり、その後も上昇した水準で推移すると予測されている。

図表 47 SNAP の支出予測（2019～2029 年）（左軸：支出額、右軸：失業率）



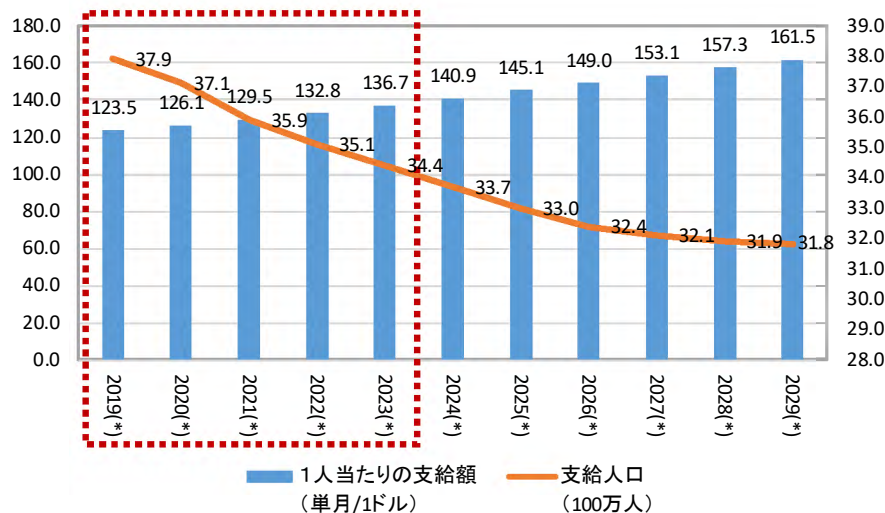
注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

出典：CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline より作成

次に、SNAP の支給人口をみると、2019 年の 3,790 万人から継続的に減少していき、2023 年には 3,340 万人となることが見込まれている。1 人あたりの月あたり支給額は 2019 年の 123.5 ドルから上昇し、2023 年には 136.7 ドルに達する予測となっている。こうした 1 人あたりの月あたり支給額の上昇は、主に物価上昇によるものである²⁵。

²⁵ 米国現地ヒアリング（農務省）に基づく

図表 48 1人当たり支給額・支給人口の予測（2019～2029年）（左軸：支給額、右軸：支給人口）



注：(*)は、予測を表す。

出典：CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline より作成

⑤ 評価

米国のヒアリングでは、SNAP の支給基準は極めて政治的・哲学的な問題であるとの指摘が多く聞かれた。2018 年農業法審議時には下院共和党議員が中心となり SNAP の支給基準等の変更を目指したが、下院民主党や上院との対立で変更は実現しなかった。SNAP に関して農務省は具体的な規制案の作成において各種基準を変更する一定の裁量を有している。そのため、現在の農務省の規制案は共和党が中心となり農務省の裁量で実施可能な範囲内で受給資格の変更を目指したものであるとの評価²⁶があった。なお、広範な自動的受給資格を採用する州の背景としては、それにより審査事務手続き等が短縮されるため、限られた人員で行わなければならない行政事務負担を減らすことができる点が挙げられた。

図表 49 現地ヒアリング結果の要点

主な評価・認識	
●	栄養プログラムの実施に関して農務省は一定の裁量を有している。例えば子供を持たない成人の SNAP 受給者には就労前の受給期限が定められているが、農務省はこの期限の免除を許可する権限を有している。経済状況の厳しい州では受給期限免除を農務省へ申請し許可を得ている例も存在する。このほかの例としては自動的受給資格（Categorical Eligibility）の許可も挙げられる。現在、自動的受給資格は本来の想定と異なる使い方がされている場合もある。例えば同枠組みでは TANF の受給資格を有していれば SNAP の受給も認められるが、実際に TANF の受給を受けていない、単に受給資格を有すると判断された市民も SNAP を受給できるという問題が存在する。そのため、農務省が作成中の規制案では実際に TANF から一定の受給をしていることを要件とすることが盛り込まれていると考えている。（法案検討関係者）
●	SNAP の目的は、米国の農業を活用しながら国民の食糧を保障し、飢えを減らすことである。SNAP 等の栄養プログラムを通じて経済を下支えすることは、経済波及効果をもたらすため重要であると考えている。近年、SNAP 受給者で一定の要件を満たしたものはデビットカー

²⁶ 米国現地ヒアリング（シンクタンク）に基づく

主な評価・認識

ドを用いて指定のスーパー等にて電子的に支払いをすることが可能である。これは、SNAP 受給者に対する社会的な汚名（Stigma）や、支払詐欺を減少させることに一定程度役立っていると評価している。現在、こうした電子的な支払は1日に800万回行われている。

- 広範な自動的受給資格を採用する州は、それが行政事務の軽減に役立つことが大きな理由だと考えられる。例えば、広範な自動的受給資格を導入することにより、受給申請から資格を与えるまでの承認プロセスが短縮され、それにより事務手続き上のミスも減る等の利益がある。こうした点は人員に限りのある行政機関にとっては有益である。（農業法実施機関関係者）
- 2018年農業法審議時には、SNAPに変更を加えたくない上院と比較的大きな変更を加えようとした下院にてスタンスが異なったことが障害の1つだった。我々としては、農業法において農業プログラムと栄養プログラムをしっかりと組み合わせることが重要だと考えている。農業と食糧は関係が深い。これに加え、都市地域を代表する連邦議会の議員は、栄養プログラムであるSNAPがあるからこそ農業法に関心を持つという背景もある。SNAPに関してはより厳密な実施状況の監督を行うべき等の様々な立場が存在するが、これらは究極的には政治哲学の問題であり、我々としては農業プログラムと栄養プログラムが1つにまとまっていればそれでよいと考えている。それ以外に関して特定のロビー活動等は行っていない。（一般農業団体関係者）
- SNAPに関して農務省は具体的な規制案の作成で各種基準を変更する一定の裁量を有している。そのため、議会は農務省がどのような規制を導入するか関心を持っている。SNAPの支給基準は極めて政治的な問題である。例えば2018年農業法審議時に下院共和党議員はSNAPの支給基準変更を目指したが、下院民主党や上院との対立で変更は実現しなかった。そのため、2018年農業法成立後、農務省の裁量で実施可能な範囲内で受給資格の変更を目指したものだと考えられる。こうした取り組みは共和党により推進されていると評価している。（自動的受給資格は、プログラムごとに所得調査をすることから生ずる事務手続きの負担軽減を目的として1996年の福祉改革法（Welfare Reform Act）にて開始された）（シンクタンク関係者）

(5) 保全プログラム

① 背景・概要

農務省は農地の環境等の保全を目的としたプログラムを土地所有者へ提供している。農業法における保全プログラムは、義務的支出として商品信用公社（CCC）を通じて実施される。環境保全プログラムは主に作業用地プログラム（Working Land Program）と休耕・緩和プログラム（Land Retirement and Easement Program）の2つに分類される。

作業用地プログラムには保全励行計画（Conservation Stewardship Program：CSP）と環境改善奨励プログラム（Environmental Quality Incentives Program：EQIP）が含まれる。休耕・緩和プログラムには、環境保全留保計画（Conservation Reserve Program：CRP）と農業保全地役プログラム（Agricultural Conservation Easement Program：ACEP）が含まれる。

農業法の保全プログラムは作物プログラムなど、他のタイトルと比較すると利害の対立が起きにくい分野であるとされている。農業法の審議が行われる際は、上述の2分類（耕作地プログラム・休耕・緩和プログラム）のうちどちらにより多くの予算を振り分けるかという観点での調整は行われることが一般的である。直近の傾向では、耕作地プログラムが休耕・緩和プログラムよりも多くの予算を配分され

る傾向にある。こうした傾向は 2008 年農業法の実施時期からみられ、現在も継続している²⁷。

なお、保全プログラムは義務的出のため、会計年度ごとに成立させる必要のある歳出法の対象とはならない。CBO の試算では、今後 10 年の支出予測はベースラインに対して中立的であるが、最初の 5 年間の支出が増加（ベースライン比約 5.5 億ドル）し、その後 5 年間の支出が減少（ベースライン比 5.6 億ドル）すると見込まれている。

図表 50 主なプログラムの分類と概要²⁸

分類	プログラム	概要
作業用地プログラム	保全励行計画 (CSP)	● 耕作地を対象としたプログラムで、農業生産者が既存の保全活動の強化や新たな活動を実施する際の金銭的費用を支援。保全成果が高いほど多くの支払いを受けることが可能
	環境改善奨励プログラム (EQIP)	● 耕作地 (working farm) における土壌、水、大気などの自然資源の保全活動を農業生産者が実施する際、金銭的費用を部分的に支援
休耕・緩和プログラム	環境保全留保計画 (CRP)	● プログラムに参加する農業生産者は 10-15 年間、土壌侵食されやすい土地を休耕し、土壌品質向上に資する植物を植えて被覆 ● その間、土地の商業的な利用はできない代わりに地代相当額の支払を受ける
	農業保全地役プログラム (ACEP)	● 大きく農地保全地役プログラムと湿地保全地役プログラムに分けられる。前者は農地（牧草地を含む）を開発や非農地への転用から保護するために、州・地方政府等の保全地役権買い取りを金銭的に支援 ● 後者は水源保全や野生動物保護の観点から重要な湿地の保護・回復を目的として、土地所有者による保全地役権買い取りを金銭的に支援

② 主な変更点

2018 年農業法において環境保全プログラムはおおむね継続されている。保全プログラムにおける大きな変化は CSP の EQIP への統合である。現地ヒアリングでは、EQIP が生産者から高い評価を受けており想定以上の申し込みを受けている状況が聞かれた。こうした背景をふまえ、ファーム・ビューロを主要な推進者として 2018 年農業法案作成・審議時に議会への働きかけが行われ CSP の EQIP の統合が実現した。これにより、CSP の予算が EQIP に活用することが可能となり、さらに効果的・効率的に耕作地プログラムを実施することが期待されている²⁹。

図表 51 主な変更点

分類	プログラム	主な変更点
作業用地プログラム	保全励行計画 (CSP)	● EQIP と統合を進め、現行契約が失効する 2025 年に支出がゼロへ

²⁷ Congressional Research Service, “2018 Farm bill Primer: Title2 Conservation Programs”, 2019.3.3

²⁸ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング、「平成 30 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（米国の農業政策・制度の動向分析）」（農林水産省委託事業）、2019 年、p45

²⁹ 米国現地ヒアリング（作物団体）に基づく

分類	プログラム	主な変更点
		<ul style="list-style-type: none"> 年間登録面積の上限は約 880 万エーカー
	環境改善奨励プログラム (EQIP)	<ul style="list-style-type: none"> 年間予算は 2019 年、2020 年が 17 億 5,000 万ドル。2023 年までに約 20 億ドルに増加 優先度の高い自然資源の懸念に対応する「保全インセンティブ契約」を新たに提供 プログラムの半分を家畜関連に、10%を野生動物保護関連に充てる
休耕・緩和プログラム	環境保全留保計画 (CRP)	<ul style="list-style-type: none"> 2019 会計年度の 2,400 万エーカーから 2023 会計年度には 2,700 万エーカーまで増加 新規パイロットプログラムの実施 (湖浄化プログラム (Clean Lake Program)、河口プログラム (Estuaries)、土壌健康プログラム (Soil Health Program) 等)
	農業保全地役プログラム (ACEP)	<ul style="list-style-type: none"> 2018 会計年度の 2 億 5 千万ドルから 2023 会計年度には 4 億 5 千万ドルまで増加

③ 実施状況

耕作地プログラムである CSP 及び EQIP は 2019 年 11～12 月にかけて農務省が暫定最終規制案 (Interim Final Rule) を発表している。CSP は 2020 年 1 月にパブリックコメント期間を終え、規制の最終化の段階である。また、EQIP は 2020 年 2 月 17 日までパブリックコメント期間となっている。休耕・緩和プログラムである CRP 及び ACEP に関しても、ほぼ同時期である 2019 年 12 月～2020 年 1 月にかけて暫定最終規制案が発表され、パブリックコメント期間が設けられている。

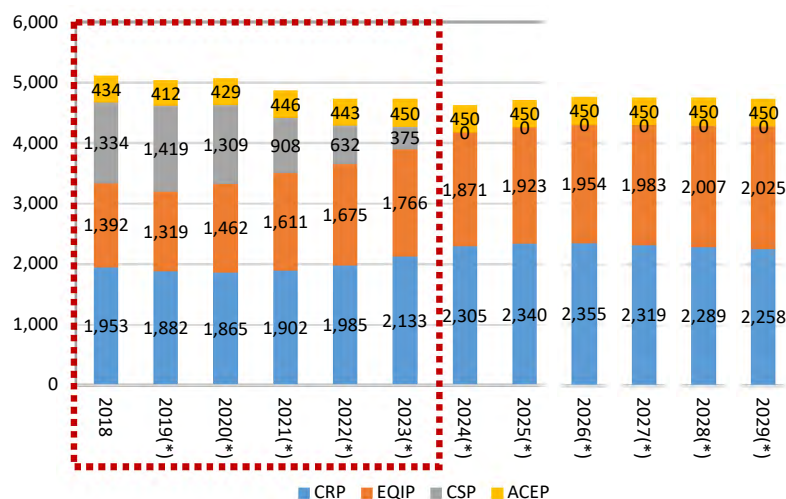
図表 52 主な保全プログラムの実施状況

分類	プログラム	実施状況
耕作地プログラム	保全励行計画 (CSP)	<ul style="list-style-type: none"> 暫定最終規制案を 2019 年 11 月に発表 暫定最終規制案へのパブリックコメント期間を 2020 年 1 月に終了 加入申告期間を 2019 年 10 月 25 日から同年 11 月 8 日へ延長 2019 年 12 時点で 12,000 の申請、826,628 エーカーをカバー 2020 会計年度には 7.25 億ドルを投資予定
	環境改善奨励プログラム (EQIP)	<ul style="list-style-type: none"> 暫定最終規制案を 2019 年 12 月に発表 暫定最終規制案のパブリックコメント期間を 2020 年 2 月 17 日に終了予定 2020 年には 12 億ドルを投資予定
休耕・緩和プログラム	環境保全留保計画 (CRP)	<ul style="list-style-type: none"> 2019 年 12 月 6 日に暫定最終規制案を発表 2019 年 12 月時点で 2,200 万エーカーが加入済、2018 年農業法では 2,700 までの加入が可能であるため、500 万エーカーの新規・継続加入枠が存在 2019 年 12 月 9 日に申請受付開始・2020 年 2 月 28 日に終了予定
	農業保全地役プログラム (ACEP)	<ul style="list-style-type: none"> 暫定最終規制案を 2020 年 1 月 6 日に発表 暫定最終規制案へのパブリックコメント期間は 2020 年 3 月 6 日に終了予定

④ CBO による支出予測

2019 年 5 月に発表された CBO による支出予測では、主要な保全プログラム全体の支出総額は 2018 年時点の 50 億ドルの水準から 2023 年には 47 億ドルへ低下する見込みとなっている。このうち、EQIP 支出は 2018 年の 14 億ドルの水準から上昇し 2023 年には 18 億ドル程度になると予測されている。これは、EQIP へ統合される CSP の予算の縮小分が EQIP へ配分されているためである。

図表 53 保全プログラムの支出実績・予測（2018~2029 年）（単位：100 万ドル）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間

出典：CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline より作成

⑤ 評価

保全プログラムに対する評価としては、休耕・緩和プログラムよりも耕作地プログラムにより焦点が当てられるべきだという考えが現地ヒアリングでは聞かれた。また、耕作地プログラムのうち、前述の通り EQIP に対する生産者からの高い評価が存在し、今回実施された CSP の EQIP への統合により、より多くの予算を EQIP に向けられることによる保全効果の向上などさらなる効果が期待されている。

現在の保全プログラムの課題としては手続きの煩雑さであるとの意見も聞かれた。例えば作物保険であれば保険会社が一定程度事務手続きを代行する場合もあるが、保全プログラムの場合は生産者が地域の農務省のカウンティ事務所に行き必要な手続きを完了させないといけないからである。現在、農務省は地域のカウンティ事務所を閉鎖していく傾向にあり、またカウンティ事務所によっては旧式のシステムを導入している場合もあるため、今後は手続きに関する生産者の負担を改善していくべきだとの指摘もあった。このほか、保全プログラムの実施主体である行政府側の課題認識としては、2018 年農業法において変更が施された各種プログラムを規制レベルまで落とし込み、実施していくことであるとの声もあった。農務省は約 8,600 名のフィールド専門官を有しており、変更事項に合わせた教育等が必要になるという背景からである。しかし、過去の農業法成立時にも保全プログラムの内容が変更されたこと

があるため、行政府側としては大きな問題なく実施が進むだろうと見込んでいる。

図表 54 現地ヒアリングの結果の要点

主な評価・認識
<ul style="list-style-type: none">● 下院案は CSP を完全に削除していたが、上院ではそのような形ではなく、CSP の特徴を残しながらどのように他のプログラムに統合するかという方向性で議論が行われた。このほか、下院では CSP の削除により生じた予算を農業法の他のタイトルに振り分ける形で調整が進められていた。一方、上院では CSP の削減・統合で生じた予算を保全プログラム内で活用する方向で議論が行われていた。生じた予算をどのように活用するかで上院・下院で方向性が異なっていた。(法案検討関係者)● 現在の課題としては 2018 年農業法で施された変更点等を全て規制のレベルに落とし込み、各プログラムを実施する体制を整えることである。農務省はフィールド専門官 (Field Personnel) を有しており、8,600 名が 3,000 か所に展開されている。2018 年農業法における各種変更をプログラムレベルで実施するために、こうしたフィールド専門官のトレーニングが現在行われているところである。農業法の保全プログラムの内容変更に伴う対応は過去にも経験があり、今回も円滑に進むと想定している (農業法実施機関関係者)● 我々としては、耕作地 (Working Lands) により焦点があてられるべきだと考えている。環境的に敏感な土地は適切に保護・管理されるべきだが、すべて休耕させるわけにはいかない。EQIP は生産者からの評価が高く、想定以上の申し込みを受けていた。そのため、CSP を EQIP に統合することで予算的にもより効果的なプログラムになると考えていた。この統合はファーム・ビューロが議会に対して働きかけを行ってきた。なお、現在の保全プログラムの課題としては手続きの煩雑さがあげられる。例えば作物保険であれば保険会社が一定程度事務手続きを代行してくれる場合もあるが、保全プログラムの場合は生産者が地域の農務省のカウンティ事務所に行き必要な手続きを完了させないといけない。農務省はいくつかのカウンティ事務所を閉鎖していたり、時代遅れのシステムを導入していたりするため、こうした状況も改善されるべきだと考えている。(一般農業団体関係者)● EQIP はより多くの生産者から支持されている。今回は CSP の性質も一部引き継いでいる。重要な点は実際の環境問題により多くのリソースを割くということである。CSP はとても煩雑で継続性に問題があった。EQIP はより柔軟で運営が容易である。従って同じだけの予算を投入しても、水質や土壌の品質改善等に対して比較的高い効果が見込まれる。とうもろこし生産者からも EQIP がより高い支持を受けており、かつ 2018 年農業法審議時にも同様の状況だった。農業法を可決するには、他のタイトルと比較したときの保全プログラムのバランスも重要である。都市部の議員は栄養プログラムに重点を置き、郊外の議員は環境プログラムに重点を置く。従って、このバランスをとることがカギとなる。(品目別農業団体関係者)● 農業法のうち保全プログラムにも牛肉産業は関心を有している。家畜生産者は保全プログラムからの多くのファンディングを支給されている。支給されたファンディングは各種環境関係規制の遵守に役立っている。過去の保全プログラムは休耕に焦点をあてていたこともあったが、放牧等の活動が全くできない休耕地の枯れ葉や枯れ木の影響で火事の原因となることもあった。トランプ政権ではこうした問題点の改善に向けた働きかけが行われている。保全プログラムのうち、CSP が EQIP へ統合されることで、事務手続き等の煩雑さが低減することが期待されるが、そもそも農務省は地域事務所を閉鎖する傾向にある。また、EQIP はこれまで予算的な制約から生産者が満足するレベルまで実施されることがなかったため、その点の改善が期待される。(品目別農業団体関係者)● 農業法の保全プログラムは作物プログラム等、他のタイトルと比較すると利害の対立が起きにくい。保全プログラムには大きく分けて CRP 等の休耕地プログラムと CSP や EQIP に代表

主な評価・認識

される耕作地プログラムの2つに分類される。これらの分類の中のどちらにより多くの予算を振り分けるかという観点での調整は行われることがある。2018年農業法ではCSPがEQIPに統合されることが決定したが、これはより効果的・効率的に耕作地プログラムを実施することを目的としていると評価している。(シンクタンク関係者)

(6) 作物保険

① 背景・概要³⁰

作物保険は今日の米国農家にとって重要なセーフティネットになっている。1990年代後半から作物保険のうち収入保険が占める比重が大きくなり、現在では主要農作物の保険加入面積の9割を収入保険が占めるにいたっている。数ある保険商品のうち加入割合の多くを占めるのが収量補償（YP）保険と収入補償（RP）保険である。

図表 55 作物保険の概要

分類	保険対象リスク	保険対象農作物等
収量保険	自然災害等による収量の減少 干ばつ、凍霜害、湿潤害、暴風雨、洪水、病害、虫害、獣害、火災、噴火等	穀物・油糧種子、果樹、野菜、工芸作物、牧草、養蜂、養殖等
収入保険	上記以外自然災害等による収量の減少、圧力の低下のいずれか、または、その両方による収入の減少	【作物別】 - とうもろこし、ソルガム、小麦、米、大豆、菜種、ヒマワリ、綿花、ポップコーン、豆類 - 果樹（チェリー、イチゴ、かんきつ類など） 【経営単位】 - すべての農作物（家畜・畜産物を含む）

図表 56 作物保険の種類とその概要

分類	保険対象リスク	保険対象農作物等
収量保険	大災害作物保険（CAT: Catastrophic Crop Insurance）	通常年（過去4-10年）の平均単収の50%を下回った場合、下回った分について予想市場価格の55%を支払う。保険料は全額政府が負担するが、加入する作物ごとに300ドルの手数料を支払う。
	過去実績生産保険（APH: Actual Production History）	CATでは不十分だと感じる農業者に対して上乗せの保証（50-85%）を行う保険。保証価格は期待予想価格（FCICが決定）の55-100%の範囲で加入者が選択し、選択した条件に応じた保険料を支払う。
	収量補償保険（YP: Yield Protection）	基本的仕組みはAPHと同じ。適用される価格はARHと異なり作付前先行物価格を使用
	地域収量補償保険（AYP: Area Yield Protection）	個々の農場の収量ではなく、郡ベースの収量をもとに保証する作物保険
収入	収入補償保険（RP: Revenue Protection）	単収低下と価格低下によって実際の販売収入が収入保証額（基準単収×基準価格×保証率）を下回った場

³⁰ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング、「平成30年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（米国の農業政策・制度の動向分析）」（農林水産省委託事業）、2018年、p36

分類	保険対象リスク	保険対象農作物等
保険		合に、下回った分を補償。
	過去実績収入補償保険（ARH: Actual Revenue History）	果樹を対象に単収、価格、品質低下によって実際の販売収入が過去の平均単収×保証水準を下回った場合に補償。
	地域収入補償保険（ARP: Area Revenue Protection）	AYPと同様に郡ベースの収入額をもとに収入を保証
	総農場収入補償保険（WFRP: Whole Farm Revenue Protection）	経営単位の農業収入が基準収入（過去の平均収入×保証水準（50-85%））を下回った場合に補償する収入保険。

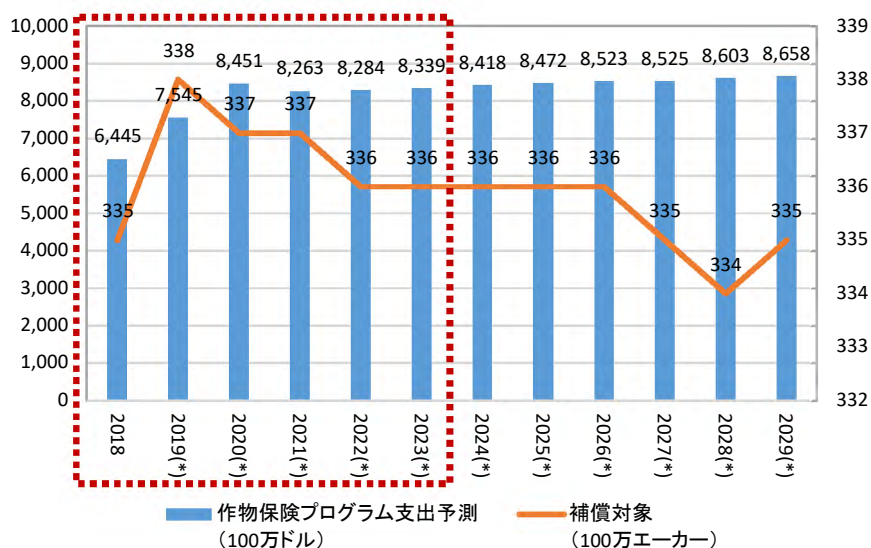
② 主な変更点

2014 年農業法においては、生産者がカウンティ ARC に加入する場合、任意追加補償（Supplemental Coverage Option : SCO）に加入することができなかった。2018 年農業法においては、SCO に加えてカウンティリスク補償もカウンティ ARC との併用ができなくなった。

③ 実施状況

2019 年 5 月に発表された CBO による支出予測では、作物保険の支出額は 2018 年の 64 億ドルの水準から 2020 年には 80 億ドル程度まで上昇し、2023 年にも同水準のままであると見込まれている。補償対象となる面積は 2018 年の 3.35 億エーカーから 2019 年には 3.38 億エーカーまで上昇すると予測されている。その後の補償対象面積は減少していき、2023 年には 3.36 億エーカーとなるとされている。

図表 57 作物保険の支出実績・予測（2018~2029 年）（左軸：支出額、右軸：補償面積）



注：(*)は、予測を表す。

出典：CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline より作成

④ 評価

米国における現地ヒアリングでは、現行の農業保険制度は全体としてうまくいっているとの評価がきかれた。特に中西部の生産者は作物保険に満足しているとの声があった。作物保険の改善点としては、ハリケーン等の自然災害に対する補償をより効果的に行うことのできる保険商品の開発だと考えられている。米国の作物団地のうち一般団体であるファーム・ビューロは、こうした課題に対処するため、次期農業法の審議を待たずに農務省リスク管理局との検討を進めていく予定である。また、農業保険は加入者が多ければ多いほど保険料も下がりリスクが幅広く共有されるため良いと考えられている。そのため、ファーム・ビューロは農業保険の割引率の引き下げや、その他加入者が減少する可能性のある施策には反対している。

(7) その他（エネルギー政策）³¹

① 概要

2018 年農業法においてはバイオ燃料などを含むエネルギー政策に関する章（第 9 章：エネルギー）が設けられている。こうしたエネルギー政策が農業法において個別の章として設けられたのは 2002 年農業法からである。2002 年農業法において導入されたエネルギー政策は一部修正が行われながらも基本的な枠組みは維持されてきている。なお、農業法におけるエネルギー政策は義務的支出と裁量的支出によるものが混在しているのも特徴の 1 つである。

② 主な変更点

2018 年農業法におけるエネルギー政策は 2014 年農業法のプログラムの多くをそのまま引き継いでいる。主なプログラムは 12 種類が存在しており、多くが民間事業者や地方政府や高等教育機関に助成金等の提供を行うものとなっている。主な変更点としては、リパウイング支援プログラム（Repowering Assistance Program）と地域エネルギー自給自足イニシアティブ（Rural Energy Self-Sufficiency Initiative）の廃止や、二酸化炭素利用・バイオガス教育プログラムの追加が挙げられる。

図表 58 2018 年農業法における主要なエネルギー政策

プログラム名	概要
バイオベースト・マーケットプログラム (Biobased Markets Program)	<ul style="list-style-type: none">● 連邦政府による買い上げや自主的な製品ラベリングを通じてバイオベースト製品を促進● バイオベースト製品基準を満たす製品には USDA 認定のバイオベースト製品のラベリングを行うことが可能
バイオ精製・再生可能な化学物質・バイオベースト製品製造支援プログラム (Biorefinery, Renewable Chemical, and Biobased Product Manufacturing Assistance Program)	<ul style="list-style-type: none">● 高度バイオ燃料・再生可能な化学物質・バイオベースト製品に活用可能な新興技術の開発を促進● 民間事業者がバイオ精製工場等を建設もしくは改修する際のローン保証を提供
高度バイオ燃料に向けたバイオエネルギー	<ul style="list-style-type: none">● 高度バイオ燃料生産者（コーンスターチによるものは除

³¹ Congressional Research Service, “Overview of Bioenergy Programs in the 2018 Farm Bill”, 2019.5

プログラム名	概要
ギープログラム (Bioenergy Program for Advanced Biofuels)	く) に対して、その生産量や生産量増加率に応じて支払を実施
バイオディーゼル燃料教育プログラム (Biodiesel Fuel Education Program)	<ul style="list-style-type: none"> ● 非営利団体や高等教育機関に対して、バイオディーゼルの活用を通じた便益の教育を行うための助成金を提供 ● 教育対象はフリート単位の車両を持つ民間・公共部門の組織
米国のための地域エネルギープログラム (Rural Energy for America Program)	<ul style="list-style-type: none"> ● 州政府を含む地方自治体や大学・組合等に対してエネルギー監査や再生可能エネルギーの開発を行うための助成金を提供 ● エネルギー効率性向上プロジェクトや再生可能エネルギーシステム構築のための助成金等の金融支援の提供 (再生可能エネルギーシステムにはバイオ燃料、風量・太陽光・バイオマス・地熱・海洋等のエネルギー源を含む)
地域エネルギー節約プログラム (Rural Energy Savings Program)	<ul style="list-style-type: none"> ● 再生可能エネルギーやエネルギー貯蓄システムを含む、継続可能でコスト・エネルギー効率的な手段を実施する地域の中小企業や家庭に対してローンを提供
バイオマス研究開発イニシアティブ (Biomass Research and Development Initiative)	<ul style="list-style-type: none"> ● バイオ燃料やバイオベース製品の研究開発・技術実証等に対して助成金や契約等の形態を通じてファンディングを提供
飼料在庫の柔軟化プログラム (Feedstock Flexibility Program)	<ul style="list-style-type: none"> ● 砂糖価格を安定化させることを目的として、必要に応じて CCC が砂糖を買い上げエタノール燃料の生産者に再販売
バイオマス穀物支援プログラム (Biomass Crop Assistance Program)	<ul style="list-style-type: none"> ● 農業用地等の所有者によるバイオマス原料の生産・処理工場への輸送に対して補助を提供
コミュニティ木材エネルギー・木材イノベーションプログラム (Community Wood Energy and Wood Innovation Program)	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域における木材エネルギーシステムの取り付け・イノベティブな木材製品施設の建設のための助成金の提供
サングラントプログラム (Sun Grant Program)	<ul style="list-style-type: none"> ● バイオエネルギー・バイオマス・バイオ製品の研究開発・教育等を行うために、地域センターを対象として助成金を提供
二酸化炭素活用・バイオガス教育プログラム (Carbon Utilization and Biogas Education Program)	<ul style="list-style-type: none"> ● 二酸化炭素活用等の経済的利益等を教育するための助成金の提供 ● バイオガスシステムに活用可能な有機性廃棄物収集に関する教育を農業者や関係者に実施するための助成金の提供

③ 実施状況

2019 会計年度をみると、主なプログラム 12 種類のうち、最も支出額が大きなプログラムは「米国のための地域エネルギープログラム」であり、約 5,000 万ドルの予算配分がされている。次いで大きなプログラムは「バイオ精製・再生可能な化学物質・バイオベース製品製造支援プログラム」であり、同様に 5,000 万ドル規模の予算が配分されている。このほか、予算配分がされているプログラムは「地域エネルギー節約プログラム」と「サングラントプログラム」が挙げられる。

図表 59 主要なエネルギー政策の支出状況（単位：100 万ドル）

プログラム名	2019 会計年度 予算配分額
バイオベースト・マーケットプログラム (Biobased Markets Program)	【義務的支出】：3 【裁量的支出】：0
バイオ精製・再生可能な化学物質・バイオベースト製品製造支援プログラム (Biorefinery, Renewable Chemical, and Biobased Product Manufacturing Assistance Program)	【義務的支出】：50 【裁量的支出】：0
高度バイオ燃料に向けたバイオエネルギープログラム (Bioenergy Program for Advanced Biofuels)	【義務的支出】：7 【裁量的支出】：0
バイオディーゼル燃料教育プログラム (Biodiesel Fuel Education Program)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0
米国のための地域エネルギープログラム (Rural Energy for America Program)	【義務的支出】：50 【裁量的支出】：0.335
地域エネルギー節約プログラム (Rural Energy Savings Program)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：10
バイオマス研究開発イニシアティブ (Biomass Research and Development Initiative)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0
飼料在庫の柔軟化プログラム (Feedstock Flexibility Program)	【義務的支出】：- 【裁量的支出】：0
バイオマス穀物支援プログラム (Biomass Crop Assistance Program)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0
コミュニティ木材エネルギー・木材イノベーションプログラム (Community Wood Energy and Wood Innovation Program)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0
サン Grant プログラム (Sun Grant Program)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：3
二酸化炭素活用・バイオガス教育プログラム (Carbon Utilization and Biogas Education Program)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0

2-2 輸出促進政策・貿易緩和プログラム

(1) 概要

2019 年 5 月 23 日、中国等との貿易戦争が継続し米国の農家への損失が継続する中、パーデュー農務省長官は 2019 年における貿易緩和パッケージ (Trade Aid Package) の実施を発表した。2019 会計年度の貿易緩和パッケージは、2018 会計年度に実施されたパッケージと同様に商品信用公社 (Commodity Credit Corporation : CCC) を活用し、市場促進プログラム (Market Facilitation Program : MFP)、食料購入・配給プログラム (Food Purchase and Distribution Program : FPDP)、農業貿易促進プログラム (Agricultural Trade Promotion Program : ATP) の 3 つから構成されている。

2019 会計年度の貿易緩和パッケージの全体予算権限は 160 億ドルとなっており、前会計年度の 120 億ドルから 40 億ドル増加している。個別のプログラム予算権限を見ると、MFP が 45 億ドル、FPDP が 2 億ドル増加している一方、ATP は 1 億ドル減少している。このことから、2019 会計年度は特に MFP への予算権限額が増加していることがわかる。また、プログラムの対象となる作物が 41 種類となり、前年度の 9 種類から 30 種類以上も拡大されている。2019 年 MFP は 2019 年 8 月・11 月、2020

年1月の3回にわけて実施された。これ以降の対応については、パーデュー農務省長官が米中貿易協定の第一段階合意に達したことなどから実施をしない方針を示している。そのため、現段階では MFP の執行は全て完了したとされている³²。なお、同パッケージは CCC 憲章法（CCC Charter Act）の権限を活用しており、議会による承認を経ずに実施することができる³³。

図表 60 3つのプログラムの予算権限比較（10億ドル）³³

プログラム名	2018 会計年度 予算権限	2019 会計年度 予算権限	増加額
市場促進プログラム (Market Facilitation Program : MFP)	10.0	14.5	4.5
食料購入・配給プログラム (Food Purchase and Distribution Program : FPDP)	1.2	1.4	0.2
農業貿易促進プログラム (Agricultural Trade Promotion Program : ATP)	0.2	0.1	-0.1
合計	11.4	16.0	4.6

米国の多くの農家団体は、現在米国が陥っている他国との貿易摩擦に対して早期の解決を政府に求めているものの、貿易緩和パッケージについても支持する姿勢を見せている³⁴。その一方、160 億ドルという多額の予算権限が与えられている貿易緩和パッケージの実施は、WTO における米国の年間農業補助金上限である 191 億ドルに違反する要因になる可能性があるとの指摘もされている³⁵。

(1) 市場促進プログラム（MFP）

市場促進プログラムは、プログラムの対象となる作物生産者に対して直接支払いを実施する。2018 年 MFP では作物ごと（対象作物 9 種類）に支払率が定められており、米中貿易摩擦で特に影響を受けたとされる大豆生産州、特にコーンベルト地帯の州への支払いが重点的に行われた。大豆の支払い単価は最も高く、1.65 ドル・ブッシェルに設定されていた。2018 年には大豆が豊作であったこともあり、大豆生産者に対しては 2018 年 MFP の執行額の約 82%に相当する 70 億ドルが支払われている。

2018 年 MFP において支払額が最も大きな州はイリノイ州（約 11 億ドル）であり、次いでアイオワ州（約 10 億ドル）、ミネソタ州（約 7 億ドル）、ネブラスカ州（約 6 億ドル）などが続いている。

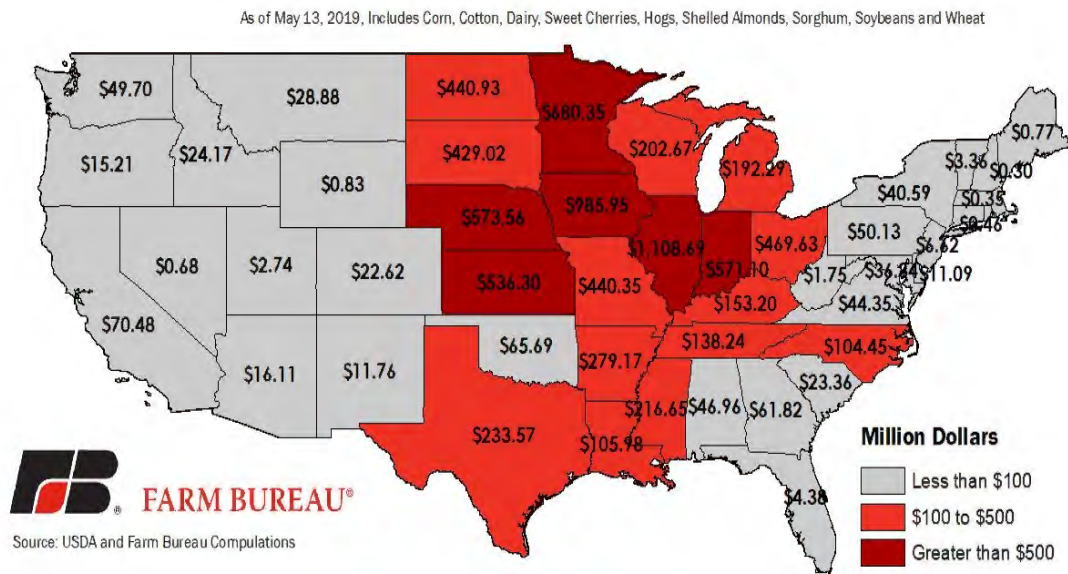
³² Agripulse, “Final 2019 Market Facilitation Program payments going out this week”, 2020.2.3

³³ Congressional Research Service, “Farm policy:USDA’s 2019 Trade Aid Package”, 2019.9

³⁴ Hagstrom, “Farm Groups Praise Trade Aid with Some Caveats”, 2019.7

³⁵ Tom Miles, “WTO Members Clamor for More Clarity on U.S. Farm Spending,” Business News, 2018.9; Doug Palmer, “Other Nations Question New U.S. Trade Aid Payments for Farmers,” Politico, 2019.6; David Widmar and Brent Gloy, “U.S. Farmers and Ranchers Deserve Better,” Agricultural Economic Insights, 2019.5

図表 61 2018 年 MFP の支払い額（2019 年 5 月時点）³³



2019 会計年度のプログラムでは、前述の通り対象作物が 9 種類から 30 種類以上に拡大されている。2019 年 MFP の対象作物は非特殊作物（穀物や油糧種子）、特殊作物（果物やナッツ類）、畜産物の 3 種類に区分されている。プログラム対象作物の生産者は 2019 年 7 月～2019 年 12 月の期間において同プログラムに申請することができる。

図表 62 市場促進プログラムの支払いレート（2019 会計年度）³³

対象作物	1 単位あたりの支払額
非特殊作物 ³⁶	・単一群支払レートは 1 エーカーあたり 15～150 ドルまで変動
牛乳	・0.20 ドル/cwt
豚	・11.00 ドル/1 頭
ナッツ類	・146.00 ドル/エーカー
クランベリー	・641.14 ドル/エーカー
ジンセン	・340.00 ドル/エーカー
サクランボ	・1,463.38 ドル/エーカー
食用ブドウ	・624.60 ドル/エーカー

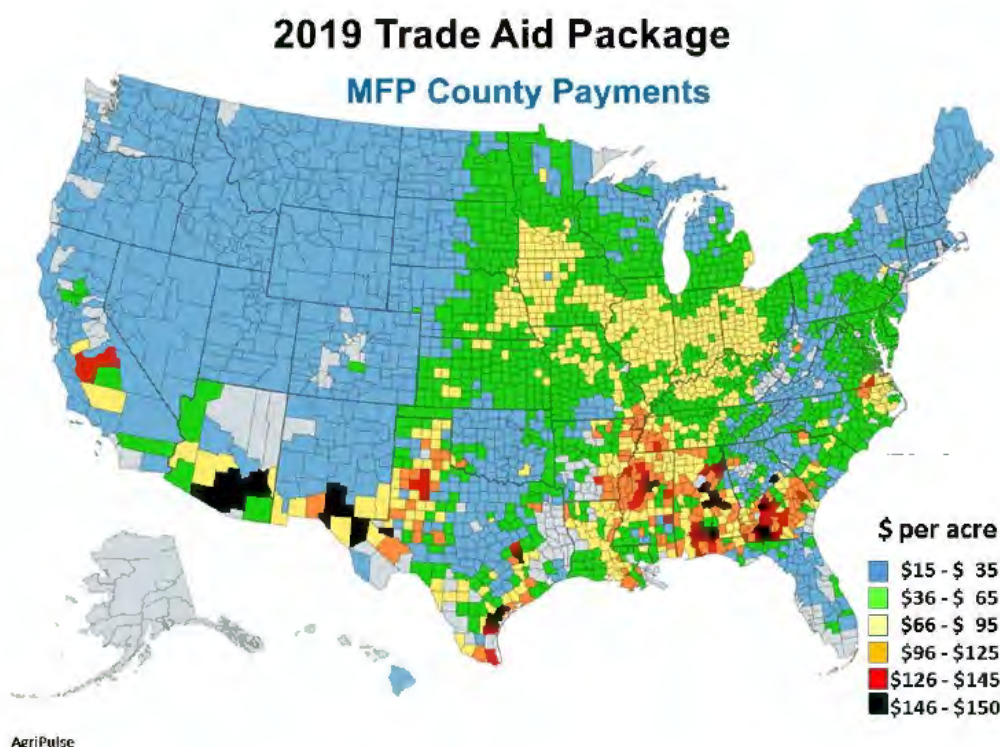
2019 年 MFP における支払率はカウンティごとに決定される。対象となるカウンティは約 3,000 存在している³⁷。大豆生産州に支払が集中した 2018 年 MFP とは異なり、2019 年 MFP では綿花やソルガムの生産州への支払いに重点が置かれている。MFP の支払い単価は 15～150 ドル・1 エーカーの範囲となっており、全体の中で 22 のカウンティが最も高い支払率を受けている。こうしたカウンティはアラバマ州、ジョージア州、テキサス州、ミシシッピ州、アリゾナ州、ニューメキシコ州に位置している。

³⁶ 非対象作物にはアルファルファ乾草、大麦、キャノーラ、とうもろこし、クランベ、乾燥豆、乾燥エンドウ豆、超長綿、亜麻仁、レンズ豆、長粒および中粒米、キビ、マスタードシード、オート麦、ピーナッツ、菜種、ライ麦、ペニバナ、ゴマ、大小ヒヨコマメ、ソルガム、大豆、ヒマワリの種、温帯ジャポニカ米、ライコムギ、高地綿、小麦が含まれる。

³⁷ USDA, "Market Facilitation Program: 2019 County Per Acre Payment Rates," 2019.7.25

一方、最も低い支払率を受けるカウンティは 400 近く存在している³⁸。

図表 63 2019 年 MFP のカウンティレベルの支払い単価³⁹



(2) 食料購入・配給プログラム (FPDP)

農務省農業マーケティングサービス局 (Agricultural Marketing Service : AMS) は、貿易緩和パッケージのうちの 1 つのプログラムである食糧購入・配給プログラムを実施している。同プログラムでは農務省が認定ベンダーを通じて果物、野菜、一部の加工食品、牛肉、豚肉など貿易摩擦の影響を受ける米国産農作物の買い上げを行う。買い上げより市場における供給を減少させ、対象農作物を生産する農家が貿易摩擦から受ける損失を減少させることを目的としている。農務省が購入した食料の大部分は、緊急食料支援プログラム (TEFAP) に参加しているフード・バンク等に提供される。

FPDP においては対象となる 29 品目の買い上げ目標が定められており、2018 会計年度の総額は約 12 億ドル、2019 会計年度では 14 億となっている。2018 会計年度の買い上げ対象品目で最も目標額が大きい品目は豚肉であり、次いでリンゴ、ピスタチオ、乳製品などが続いている。

³⁸ Pagel and Fowler, "Map: A Look at Where the MFP Payments Are Going."

³⁹ Hannah Pagel and Chloé Fowler, "Map: A Look at Where the MFP Payments Are Going," AgriPulse, 2019.7.26

図表 64 買い上げ目標額（2018 会計年度・上位 10 品目）（単位：1,000 ドル）⁴⁰

品目	目標額
豚肉	\$558,800
リンゴ	\$93,400
ピスタチオ	\$85,200
乳製品	\$84,900
オレンジ	\$55,600
グレープ	\$48,200
米	\$48,100
ジャガイモ	\$44,500
クルミ	\$34,600
クランベリー	\$32,800
オレンジジュース	\$24,000

(3) 農業貿易促進プログラム（ATP）

ATP は米国産の農林水産品の海外輸出促進を目的とした民間組織へのファンディングである。ファンディングの対象となる活動としては、消費者への宣伝活動、販売デモンストレーション、貿易展示会への参加、市場調査、技術支援などがあげられる。2019 年 7 月に農務省は 48 の団体に対して約 1 億ドルのファンディングを執行している。最もファンディング額が大きな団体は大豆協会で総額は 2,200 万ドルとなっており、次いで食肉輸出協会（約 1,800 万ドル）、穀物協会（約 1,400 万ドル）などが続いている。ファンディングを受けた多くの団体は品目や地域を代表する協会となっている。なお、2019 会計年度にファンディングを受けた多くの組織は 2018 会計年度においても同様にファンディングを受けている³³。

図表 65 ATP ファンディング額上位 10 組織（2019 会計年度・単位：ドル）⁴¹

組織名	ファンディング額
大豆協会 (American Soybean Association)	\$21,882,165
食肉輸出連合会 (U.S. Meat Export Federation)	\$17,556,680
穀物協会 (U.S. Grains Council)	\$13,944,690
米国北東部食品輸出協会 (Food Export USA Northeast)	\$13,890,275
米国中西部食品輸出協会 (Food Export Association of the Midwest USA)	\$13,859,825
米国南部貿易協会 (Southern United States Trade Association)	\$12,592,090
ワイン協会 (Wine Institute)	\$9,789,190
国際綿花協会	\$9,174,190

⁴⁰ USDA, “USDA Announces Details of Assistance for Farmers Impacted by Unjustified Retaliation,” 2018.8.27

⁴¹ Congressional Research Service, “Farm Policy: USDA’s 2018 Trade Aid Package”, 2019.12.9

組織名	ファンディング額
(Cotton Council International)	
ワシントンリンゴ委員会 (Washington Apple Commission)	\$8,457,600
小麦協会 (U.S. Wheat Associates)	\$8,249,315
米国西部農業貿易協会 (Western United States Agricultural Trade Association)	\$7,422,920

(4) 評価

現地ヒアリングでは、貿易緩和プログラムは作物団体が要望したものではなく、トランプ政権が米中貿易摩擦などの影響を考慮し企画・実施されたとの評価が聞かれた。また、基本的に全ての作物団体は貿易緩和プログラムに肯定的な評価をしていたものの、最優先事項は貿易摩擦の早期解決とそれに伴う輸出市場の回復であり、こうした措置はあくまで一時的なものであるべきだという意見が多くあった。このほか、トランプ政権の動きに対して、議会としては貿易摩擦に起因する農家支援法を別個で成立させる必要がなくなったため、概して好意的にとらえているとの評価も聞かれた。

プログラムの内容に関しては、2018 年 MFP の支払いが大豆、2019 年 MFP では綿花など南部の作物に偏っているという指摘が聞かれた。また、MFP を活用したとしても貿易摩擦を通じて市場喪失から生じた損失が十分に補償されていないとの声もあがった。MFP を実施する行政府としては、こうした支援プログラムが作付け判断に影響を与えるなど市場歪曲を引き起こさないよう注意を払いながら実施内容や実施時期の判断を行ってようである。

図表 66 現地ヒアリング等の結果の要点

主な評価・認識
<ul style="list-style-type: none"> ● 農家は現在の貿易摩擦による影響を特に受けている。現在実施されている貿易緩和プログラムは直接的に農業法に係る問題ではない。しかしこうした取り組みが継続すれば将来の農業法の議論に影響を与える可能性はある。我々としては次期農業法審議時には問題が解決されていることを望んでいる。生産者は貿易パートナーと共生する開かれた市場を求めているからである。上院農業委員会議長であるパット・ロバーツ（Pat Roberts・共和党・カンザス州）も、生産者は世界市場に展開することで収入を得るべきだと考えている。農業法は 1996 年以来、市場原理に基づく施策を行ってきた。これからも同様の方向性で農業法を形作っていきたいと考えている。（法案検討関係者） ● 米中貿易摩擦は想定よりも長引いたことから、トランプ大統領自身が貿易緩和プログラムの実施を決断し、農務省長官に貿易緩和プログラムを企画するよう指示したと考えられる。企画の段階では、ホワイトハウス、USTR、財務省も関与しただろう。貿易摩擦による損失は農務省首席エコノミスト室（Office of Chief Economist）が影響の評価を行った。評価の結果、とりわけ大豆は中国市場の喪失により大きな被害を受けたとされた。また、ソルガムや綿花、その他の作物も被害を受けたと評価された。貿易緩和プログラムの実施にあたっては、農務省はニューディール時代から存在する CCC 憲章の権限を活用したが、こうした取り組みが市場に影響しないよう配慮もしながら進めた。例えば MFP のようなアド・ホックなプログラムが生産者の作付け判断に影響を与えないよう、検討が行われた。なお、貿易緩和プログラムは農業法とは全く別の枠組みではあるものの、行政府としては議会に情報共有を行う必要がある。その

主な評価・認識

ため、議会に対して多くのブリーフィングを提供し、公聴会にも参加をしている。(農業法実施機関関係者)

- 2018 年の MFP は既に生産者による作付けが完了した後の実施となった。2018 年の実施内容に関しては、なぜ大豆がとうもろこしよりも多くの補償を受けているのかという声もあった。しかし貿易摩擦の影響評価は中国に対する作物の輸出量が判断基準の 1 つとなっており、とうもろこしは大豆ほど中国への輸出量が多くなかった。そのため、大豆の補償がより大きいという結果となった。次に、2019 年の貿易緩和プログラムを企画していた際には、天候不良による作付けの遅れが発生していた。しかし作付け前に MFP の支払単価を公表することで生産者の作付け判断に影響を与えることを懸念した。この結果、2019 年にはカウンティごとのエーカー単位で、かつより多くの作物の補償を行うこととした。2019 年 MFP では、貿易摩擦で影響を受けたソルガムと綿花が原因で南部の支払い単価を押し上げている。しかし、補償対象に含まれる作物である限りは基本的にどの作物を作付けしても良い形式をとっている。なお、MFP の実施においては、様々な作物団体から問い合わせやフィードバックを受けている。ここで得られた声に基づき一部軽微な修正などは実施している。ただし、作物団体が農務省側の数値が誤っていると指摘したとしても、そうしたフィードバックのみに基づき行政側の分析に変更を加えることはない。(農業法実施機関関係者)
- 2019 年 MFP の企画段階では、主要作物団体は米国国家経済委員会 (National Economic Council) やホワイトハウス、USTR、OMB に対して報復関税の影響について説明を行ってきたのだと考えている。これをふまえ、ホワイトハウスが報復関税の影響の深刻さを認識したのだと評価している。ただ、こうした農業団体は第一に貿易摩擦の解消と市場の回復を主張している点も考慮する必要がある。(農業法実施機関関係者)
- MFP は現在の米中貿易摩擦という特殊な背景から生ずる特別な支払であると認識している。MFP は貿易摩擦による損失を 1~2 シーズン程度埋め合わせる効果はあるとらえている。我々としてはトランプ政権の対中貿易政策は支持するものの、生産者は政府の補償ではなく市場アクセスを求めている。MFP が次期農業法にどのような影響を与えるかはわからないが、貿易摩擦による影響が続く限りこうした支援は生産者の助けになる。ただ、仮に中国との合意が実現すれば支援の必要性はなくなると考えている。MFP の実施にあたっては 1930 年代から存在する CCC 憲章のもと資金を調達しているので議会の関与はなかった。そのため、議会はこうした取り組みに関して除外されたと感じているだろう。トランプ政権のやり方自体は合法であるが、こうした使い方は元々想定されていなかった。MFP はホワイトハウス、農務省、財務省、つまり政権・行政機関内部で企画実施されたもので、貿易摩擦による被害に対して素早く対処を行うためのものであると理解している。我々は貿易摩擦による生産者の損害については行政府側に対して訴えていたが、MFP の内容それ自体の企画には関与していない。(一般農業団体関係者)
- 現在の米中貿易摩擦で多くの生産者が打撃を受けているため、MFP は一時的な救済策として効果を有する。ただし、何もないよりも良いという程度で根本的な改善のためには貿易摩擦の解決が求められる。貿易に関して言えば、二国間ではなく多国間交渉を行うことを望んでいる。MFP は市場を歪める可能性がある。もし大豆の支払い単価が高ければ、生産者の間で大豆に作付けするというインセンティブが働く。2019 年の MFP も綿花に重点が置かれていることで市場歪曲を懸念している。綿花への重点は、パーデュー農務省長官やファーム・ビューロの会長がジョージア州出身であることが影響しているのではないかと。このほか、仮に南西部が洪水による影響を受けず作付けが行われていたら、支払率はまた異なっていたかもしれない。いずれにせよ、こうした政府による支援は、選挙の年には選挙対策の観点からより多くの支払いが行われる可能性もある。また、MFP を通じて農家所得全体が 160 億ドル増加することが見込まれているが、プログラムが停止した際に農家所得に対して負の影響を与えることもありう

る。(一般農業団体関係者)

- 2018 年の MFP は既に作付けが完了した時期に発表されたため、生産者による作付けには影響しなかった。2018 年 MFP の対象作物のうち、特に大豆への補償は手厚く行われた。他の対象作物は大豆と比較すると少額であり、多くの作物団体が不満を持っていた。こうした補償の差は農務省が実施した作物ごとの貿易摩擦の影響評価に起因するものであった。2019 年 MFP では、2018 年に受けた作物団体による不満を反映し、過去 10 年間の対中輸出に実績に基づいた貿易摩擦の影響評価を実施した。同枠組みでは、対象期間内における対象作物の対中輸出量が特に多い年に基づき影響評価を行った。例えばとうもろこしは 2014 年、綿花では 2015 年が基準として設定された。こうした背景により、2019 年 MFP では綿花生産者が多く存在する南西部や南東部が多くの補償を受けている。MFP は CCC 憲章に基づいて農務省長官の権限にて支出が行われるが、年間 300 億ドルの上限が設けられている。そのため、各会計年度の上限を超えない範囲で 2018~2019 年のそれぞれで実施されている。CCC 憲章に基づく行政府側の支出により、議会は貿易摩擦に起因する農家支援法を別個で成立させる必要がなくなった。そのため、議会は概して好意的にとらえているようである。なお、このようなトランプ政権の支援プログラムを農業団体は長期的な施策ではなく、米中貿易摩擦が解決し市場アクセスが回復するまでの短期的な支援として考えているようである。(シンクタンク関係者)
- 我々としては米中貿易摩擦の早期の解決を望んでいる。MFP に関しては WTO の基準に適合するかの中長期的な懸念を持っている。現在の MFP が継続する場合、米国の農業の構造に影響を与える可能性はある。特に 2023 年農業法にこうしたプログラムが組み込まれる可能性がある。その場合、2018 年農業法が斬新的 (Evolutionary) なものであったのに対し、革命的 (Revolutionary) な農業法となるだろう。(品目別農業団体関係者)
- MFP を実施しなければいけない状況が望ましくないと感じている。第 1 回の MFP におけるとうもろこしへの支払い単価では懸念があった。また、上院の民主党議員からは南部の農家と比較して南西部の農家に対する支払率が低いのではないかとという声があがっている。MFP を実施したからといって、WTO の 192 億ドル (19.2 billion dollar) の上限に抵触しないようにしなければならないため、貿易戦争の被害を一部分しか補填することができないと考えている。また、同枠組みを継続することは政治的に困難なのではないかと考えている。例えば、貿易摩擦で被害を受けている他の産業はどう支援するのかという話になるからだ。MFP 実施の背景としては、2016 年には 260 億ドルの対中農作物輸出があったが、2019 年末には 90 億ドルになると見込まれている要素がある。こうした貿易量の減少から生じる政治的圧力から、トランプ政権は議会と連携して対応策を企画するか、CCC を活用するか等の検討を行ったと考えている。結果、CCC を活用した MFP が企画実施された。ただし、そもそも経済の持続可能性を維持するためには、市場へのアクセスが必要である。外に出て働くインセンティブをなくせば、産業は衰退する。MFP 以外のプログラムとしては、輸出市場の多様化等のための補助金が 2018 年には 20 億ドル (200million dollar) 提供されている。このプログラムのおかげで穀物輸出協会のような輸出促進団体は、新たな市場獲得か、既存の市場の拡大を行う際の恩恵を受けている。(品目別農業団体関係者)
- MFP はホワイトハウス主導にて開始された。パーデュ農務省長官は 2019 年春に第 2 回目の MFP の実施の予定はないと発表した。直後にトランプ大統領が第 2 回目を実施する決定をした。第 1 回目の MFP は中国による報復関税による直接的な被害の補償が行われ、間接的な影響は補償の計算式には含まれていなかった。第 2 回目の MFP では、WTO の規則に抵触しない間接的な影響も補填の計算に入ることとなった。とうもろこしは中国による報復関税による影響は、エタノールの輸出を除き、直接受けているわけではないが、大豆の価格下落の影響を間接的に受ける。歴史的に大豆はとうもろこしの価格の 2.5 倍であり、大豆の価格が下落した際にはとうもろこしの価格も下落すると考えられる。我々としては中国と早期に合意に達

主な評価・認識

し、市場へ再度アクセスすることが重要だと考えている。(品目別農業団体関係者)

- MFP は中国との貿易摩擦から生ずる被害をカバーするための短期的な施策だと考えている。MFP だけでは貿易摩擦で失われた市場を補完するためには十分ではない。我々としては米中貿易摩擦の報復関税を撤回し、中国市場へのこれまでのアクセスを回復することを主張してきた。大豆農家は市場環境に大きく依存しているが、MFP が開始されたここ一年半はそうした状況ではなくなっている。トランプ政権に対しては MFP を短期的な施策にし、より根本的な貿易摩擦に関する問題について取り組むよう要請している。なお、2019 年からは支払がカウンティ毎に定められている。支払に関しては、全米のうち中西部の州が最も多くを受けている。多くの大豆農家は中西部に位置している。しかしカウンティ毎の支払い額が最も高いのは南部である。作物別でみると綿花、ピーナッツ、ソルガムに偏っていることがわかる。このほか、2018 年に MFP がアナウンスされた時、既に大豆の作付けは完了していた時期だった。従って、大豆業界は OMB に対して、米中貿易摩擦による大豆の輸出減少等に関する負の影響を説明し、大豆がプログラム対象に含まれるよう調整した。規制が最終化されていない際にはこうした働きかけは効果がある。ただし、MFP プログラムそのものの組成に関しての働きかけは行っていない。(品目別農業団体関係者)
- 綿花業界としては MFP の実施を高く評価している。2018 年の MFP はコモディティベースで、2019 年の MFP はカウンティベースとなっているが、いずれのプログラムでも補償が提供された。ただし、米中貿易摩擦により失われた市場は MFP による補償を上回っている。時期農業法までまだ 3 年程度の期間があるが、仮に米中貿易摩擦とそれに伴う貿易緩和プログラムが長く継続する場合、時期農業法の内容に影響を与える可能性がある。一方、仮に米中貿易摩擦が 1 年以内に解決に向かう場合、時期農業法への影響内容は限定的であると考えている。(品目別農業団体関係者)
- 中国とメキシコからの報復関税により豚肉生産者は打撃を受けている。特にメキシコは輸出量の観点からは最も大きな市場である。貿易緩和プログラムでは、食糧購入・分配プログラム (Food Purchase and Distribution Program : FPDP) による恩恵を受けている。同プログラムではフード・バンクが豚肉を買い上げ、販売先を失った余剰生産分の受け入れ先として役立っている。フード・バンクが買い上げた豚肉は市場に出回ることはないため、同プログラムが市場歪曲をすることは考えない。このほか、農作物輸出振興プログラム (Agricultural Trade Promotion : ATP) も輸出市場開拓に役立っている。米国食肉輸出協会 (U.S Meat Export Federation) は同プログラムの助成金に応募し、160 万ドルを獲得している。助成金を活用しながら、日本、メキシコ、コロンビア、ペルー等への輸出促進活動を行っている。(品目別農業団体関係者)
- MFP の主な対象は畜産であれば豚肉、穀物であれば大豆であると理解している。牛肉生産者はこうした政府直接支払いに反対であることから対象とはなっていない。貿易促進プログラムとしては米国食肉輸出協会 (U.S Meat Export Federation) が市場アクセスプログラム (Market Access Program : MAP) を通じてファンディングを受けている。こうした取り組みは間接的に牛肉生産者の利益につながっている。(品目別農業団体関係者)

第3章【米国】二国間貿易交渉の現状

3-1 対 EU 貿易政策

(1) 背景

EU は米国にとって最大の貿易対象であり、物品・農作物・サービスの3分野における2018年の対EU輸出総額は5,910億ドル、EUからの輸入総額は7,111億ドルとなっている。貿易収支は黒字であるサービス分野を除くと1,200億ドルの赤字であり、その改善が米国の課題の1つとなっている⁴²。

対EUの貿易交渉のこれまでの取り組みとしては、前オバマ政権時代に検討された大西洋横断貿易投資パートナーシップ協定（Transatlantic Trade and Investment Partnership：T-TIP）が挙げられる。T-TIPは米・EU間で非関税障壁の削減や規制の改善などを旨とする自由貿易協定であったが、15回の交渉の末、2016年にとん挫することとなった⁴²。その後、2018年10月6日、トランプ政権は議会に対してEUとの貿易交渉の開始を通知し貿易交渉を再度開始した。米国の交渉上の優先事項を検討するため、USTRは2018年11月15日よりパブリックコメントの募集を行い150以上の意見書を受け付けた。その後、同年12月の公聴会等をふまえUSTRは対EU貿易交渉における交渉目標を設定した。

こうした貿易交渉と並行して米国とEU間には貿易摩擦が発生している。トランプ政権はEUとの貿易は不公平であり、より公正でバランスのとれた関係性を求める立場をとっている。2018年6月、米国はEUからの鉄鋼とアルミニウムの輸入に対して安全保障上の脅威を理由に通商法232条を発動した。米国による通商拡大法232条発動に対してEUも報復関税を発動し、米・EU間の貿易摩擦が深刻化した。このような状況下、米・EU間は2018年7月に首脳会談を実施し、共同声明を発表した。共同声明では、米・EU間貿易における鉄鋼・アルミへの関税措置問題を含む関税障壁・非関税障壁等に関する両者の取り組みが含まれており、取り組み推進のための上級作業部会の設置が決定した。

図表 67 米・EU 共同宣言の主な内容⁴³

項目	共同声明の概要
1	<ul style="list-style-type: none">● 自動車を除く工業製品の関税、非関税障壁、補助金をゼロに向けて両国が取り組む。● サービス、化学製品、医薬品、医療機器、大豆の貿易障壁を削減し、貿易を拡大するために取り組む。
2	<ul style="list-style-type: none">● エネルギーに関する戦略的協力を強化する。EUは米国産天然ガス（LNG）の輸入を拡大することを望む。
3	<ul style="list-style-type: none">● 貿易における官僚主義的障壁、コストの削減に向けた緊密な対話を立ち上げる。
4	<ul style="list-style-type: none">● WTOを改革し、知的財産の収奪、強制的技術移転、産業補助金、国営企業による歪曲化及び過剰生産を含む不公正な貿易慣行に対処し、米国及び欧州の企業を守るために緊密に協力する。

⁴² Congressional Research Service, "Proposed U.S-EU Trade Agreement Negotiations", 2019.5'

⁴³ European Commission, "Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House", 2018.7

項目	共同声明の概要
5	● 上記議題を前進させるため、上級作業部会（Executive Working Group）を直ちに立ち上げることを決定。
6	● 鉄鋼・アルミへの関税措置及び対抗措置の問題について解決することを望む。

(2) 農作物貿易分野における交渉目標と現状

対 EU 貿易交渉における農作物分野の交渉目標は5項目が示されている。主な内容としては EU との農作物貿易における関税・非関税障壁を低減することによる米国産農産物の EU 市場へのアクセスの拡大、米・EU 間の規制・標準の両立性の向上、農業バイオ技術関係の情報交換・技術協力の枠組み構築の促進等が含まれている。

図表 68 農作物貿易分野における交渉目標⁴⁴

項目	交渉目標
1	● 農作物に対する関税を削減または撤廃することにより、EU における米国産農作物の包括的な市場アクセスを確保
2	● 輸入の影響を受けやすい農作物は、調整期間を設け、米・EU が関税削減交渉を開始する前の段階で議会と緊密な協議を実施
3	● 米国による農作物市場へのアクセスを不当に減少させたり、農業市場を歪めたりする慣行の排除（※米国産農産物を差別する非関税障壁や関税割当量管理の制約）
4	● 米・EU の規制や標準の差異から生ずる負荷の軽減を目的とした、より両立性の高い規制・標準の促進
5	● バイオ技術を活用した農業製品の貿易に関する個別具体的なコミットメントの確立（※バイオテクノロジー製品に係る透明性、情報交換のメカニズム、技術協力関係 等）

米・EU 間の貿易交渉上の主要な課題の1つとしては、EU が農業分野を交渉項目から除外している点が挙げられる。米国では議会や農業団体が対 EU 貿易交渉に農業分野を含めることを強く求めており、トランプ大統領も EU が農業分野を交渉項目に含めない場合、自動車追加関税を課す可能性を度々示している⁴²。その一方 EU は、2019 年 4 月に執行機関である欧州委員会に米国との通商交渉に関する権限を与えることで合意し交渉体制を整えたが、農業分野は交渉権限には含まれておらず、一貫した姿勢をみせている⁴⁵。また、EU は仮に米国が通商法 232 条や 301 条に基づきさらなる関税等の制限を加える場合、現在の貿易交渉そのものを停止するスタンスをとっている。

米・EU 間の貿易交渉の進展としては米国産牛肉の EU の輸入拡大合意が挙げられる。同合意は 2019 年 11 月に欧州議会において承認⁴⁶されており、現行の無関税輸入枠（年 4 万 5,000 トン）内の米国産牛

⁴⁴ USTR, "United States-European Union Negotiations Summary of Specific Negotiating Objectives", 2019.1

⁴⁵ Reuter, "EU says it is ready to launch U.S. trade talks, but without agriculture", 2019.4.15

⁴⁶ ロイター通信、"EU、米国産牛肉の輸入拡大を承認"、2019.11.29

肉の割当枠を 2020 年から拡大させることが可能となる。WTO 規則の下では無関税輸入枠内に米国産以外の牛肉の割当も義務付けられており、他国の合意が必要だが、米国産牛肉の割当枠は当初の 1 万 8,500 トンから 7 年かけ 3 万 5,000 トンに拡大する見通しである。ただし、無関税枠増加の対象となる牛肉は成長ホルモン剤を投与していない牛肉⁴⁷である点には留意が必要である。

このほか、米国の対 EU 貿易交渉に影響を与える要素として英国の EU 離脱が挙げられる⁴⁸。EU における英国は他の加盟国と比較すると貿易自由化に積極的であった。そのため、英国が EU から離脱することにより、自由貿易に対する EU の姿勢がより硬直化する可能性が指摘されている。また、仮に米英自由貿易交渉の結果、英国の規制の枠組み等がより米国に適応する形になれば、EU に対する交渉テコとして活用できるのではないかと期待もある。

(3) 評価

米国の主要農業団体は米国と EU の食品安全等の規制水準の隔たりを大きな課題として認識している。米国の生産者にとって、こうした規制水準は科学的ではなく、主に EU 内の生産者の保護や消費者団体等の声を反映したものだと理解も存在している。車のシートベルトやバンパーの基準でも米国と EU では問題を抱えているのに、ましてや牛肉、豚肉、家禽の安全上の問題に関して合意に達することはより難しいとの声も聞かれた。

関税障壁と非関税障壁のうち、非関税障壁においても多くの課題があるとの姿勢が示されている。例えば豚肉に関してだけでも、EU はラクトパミンの使用禁止等、約 20 個程度の非関税障壁を課している。このような非関税障壁は他の農作物にも存在することから、農業全体でみると米・EU 間には大きな隔たりが存在しており、両国が合意に達することは困難であるとの意見もあった。過去 1 年間で米 EU 貿易交渉の進展と言える EU による米国産牛肉の無関税輸入枠の拡大に関しては、非ホルモン牛の生産者に利益をもたらすとの肯定的な評価がされている。しかし、ホルモン剤を投与されていない牛が対象になっていることから、ホルモン牛の EU 輸出への関心が引き続き継続している。

図表 69 現地ヒアリング結果の要点

主な評価・認識	
●	EU との貿易交渉は過去に TTIP が検討されていたが、うまくいかなかった。EU 内では主に加盟国の国内的な理由から既に形成された基準があり（生産者の生産コストが相対的に高いため国内生産者を保護する必要性）、それを米国側と調和のとれた形にするのは難しいと考えている。例えば車のシートベルトやバンパーの基準でも米国と EU では問題を抱えているのに、ましてや牛肉、豚肉、家禽の安全上の問題に関して合意に達することはより難しい。米国の生産者の方が EU 内の生産者よりも低価格で生産することができることから競争力が高く、EU はこうした農作物の輸入を避けるために科学的基準に基づかない非関税障壁を設けている。加えて、仮に非関税障壁がなかったとしても、関税のために米国産農作物は EU 内では高価格となり競争力を失うだろう。EU の非関税障壁の例としては塩素消毒鶏肉の輸入禁止措置が存

⁴⁷ European Commission, “The European Union and the United States sign an agreement on imports of hormone-free beef”, 2019.8.2

⁴⁸ Congressional Research Service, “International Trade and Finance for the 116th Congress”, p31, 2020.1

主な評価・認識

在する。米国の鶏肉生産者の 15~20%ほどしか塩素消毒は行わないため、そうではない鶏肉を EU に輸出しているが、関税が高いため競争力を失ってしまう現状がある。そもそも EU は生産者の生産コストが高いため、EU 加盟国はそうした生産者の保護を目指している。バイオ技術規制や地理的表示制度も同様の理由から発生する非関税障壁である。EU の矛盾は、とうもろこしや大豆に関してはこうした問題が発生せずに輸入を受け入れている点である。(一般農業団体関係者)

- 塩素消毒鶏肉に加え、EU は養豚産業が活用するいくつかの添加物に関しても米国と問題を抱えている。EU はこれらの手段を米国からの輸入増加を回避するために利用しているようである。EU に対処する方法は WTO 訴訟等、WTO より積極的に活用することが有効だと考えている。ただし、仮に WTO で勝訴したとしても EU 内のプロセスで遵守に数年以上を要する。このほか、EU 内では生産者から生産物を保護するためのツール（殺虫剤等）の選択肢を取り上げているとの声が上がっている。しかし、仮に EU がバイオ技術を承認したとしても、個別の加盟国はそれを拒否することもできる。バイオ技術を用いなければ農業者の競争力も向上しない。そうすると、公的な補助金を通じて農家を支援するしかない。(品目別農業団体関係者)
- EU に関して、ある規制を実施するには何を目的とした規制なのかをしっかりと考える必要がある。例えば食品安全性に係る規制であれば、安全な食品をつくることが目的であり、規制ありきではない。安全な食品をつくることを目的に建屋の色を赤くする規制が存在したとしたらそれは全く意味をなさない。現在の EU の規制水準は科学的見地に基づかず、NGO 等の意見を取り入れながら形成されているようだ。EU が現在の規制水準を維持するのは良いが、より多くの米国産農作物を受け入れることを求めている。(品目別農業団体関係者)
- 英国の EU 離脱後の影響評価は難しい側面がある。そもそも EU とは GMO やバイオ燃料と関係する再生可能エネルギー指令のため、我々は厳しい立ち位置にある。この意味で EU 内の市場を伸ばしていくことは難しいと考えている。(品目別農業団体関係者)
- EU との貿易交渉に関しては、農業を含む包括的な合意を支持する。また、合意では米国産の豚肉に対するすべての関税・非関税障壁が取り除かれ、米国の規制基準が考慮されることを望む。米国の豚肉生産者としては、EU の規制水準に合わせて生産方法を変更はしないだろう。現状、豚肉に関してだけでも、EU はラクトパミンの使用禁止等、約 20 個程度の非関税障壁を課している。このような非関税障壁は他の農作物にも存在することから、農業全体でみると米・EU 間には大きな隔たりが存在しており、両国が合意に達することは困難であると考えている。(品目別農業団体関係者)
- 対 EU 貿易交渉での進展は 35,000 トンの牛肉の無関税枠である。ただし、この枠はホルモン牛ではなくホルモン処理がされていない牛が対象となっている。EU の関税・非関税障壁は複雑であり、その基準を満たそうとすると生産コストが高くなってしまう。その意味で EU の生産者は政府から多くの支援を受け支えられていると言える。EU と米国では生産方法に関する根本的なスタンスの違いが存在する。米国では飼料等のインプットをできる限り少なく使用し、環境への負荷を低減させている。環境に良く、高品質な牛肉を効率的に生産することを目指している。現在、世界の人口は増加し環境への配慮が求められる。そのため、科学に基づく米国の生産方法は世界のモデルになりうる。(品目別農業団体関係者)

3-2 対英貿易政策

(1) 背景

英国は2017年3月にEU離脱に向けた手続きをEUと開始した。英国のEU離脱を見据え、米国は同年7月に英国と貿易・投資ワーキンググループ（U.S.-UK Trade and Investment Working Group）を設立した。同ワーキンググループは、1）Brexit実施前の米英の貿易・投資関係の強化、2）Brexitに伴い米国とEU間で締結されている各種合意の米英合意への移行に向けた調整、3）Brexit後の米英自由貿易協定に向けた基本的な方針等の策定、4）世界的な各種貿易問題における連携検討を目的としている。

2018年10月16日、トランプ大統領の指示によりライトハイザーUSTR代表は、Brexit後の英国との貿易交渉開始を議会に通知した。その後、2018年11月16日から2019年1月15日の約2か月に渡り、USTRは対英国通商交渉における米国の優先事項等を検討するためのパブリックコメント期間を設けた。パブリックコメント終了後、USTRは関係する議会委員会や貿易諮問委員会との協議を踏まえ、2019年2月28日に米英通商交渉の詳細な交渉目標を公開した。⁴⁹

対英通商交渉目標では、米英の貿易総額は年間2,300億ドルに達するにも関わらず、英国の課税関税・非関税障壁が公正でより深い貿易関係の発展への障害であるとされており、そうした障壁に対する取り組みとして物品貿易、投資、知的財産等を含む24分野においてそれぞれ目標が示されている。24分野の交渉目標には、米国産農産物の英国市場へのより大きなアクセス、米国産工業製品の包括的免税アクセス、法的強制力のある衛生・植物検疫上の義務、米国の金融サービス事業者の市場機会の拡大、ソフトウェア、音楽、ビデオ、電子書籍などのデジタル製品への関税撤廃、英国による為替操作防止保障等が含まれている。⁵⁰

(2) 農作物貿易分野における交渉目標と現状

対英通商交渉目標における農作物貿易分野では5つの項目が示されている。内容はEUに対する交渉目標と同一であり、英国との農作物貿易における関税・非関税障壁を低減することによる米国産農産物の英国市場へのアクセスの拡大、両国間の規制・標準の両立性の向上、農業バイオ技術関係の情報交換・技術協力の枠組み構築の促進等が含まれている。

図表 70 農作物貿易分野における交渉目標⁵¹

項目	交渉目標
1	・農作物に対する関税を削減または撤廃することにより、英国における米国産農産物の包括的な市場アクセスを確保

⁴⁹ USTR, "2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program", 2019

⁵⁰ USTR, "United States-United Kingdom Negotiations Summary of Specific Negotiating Objectives", 2019

⁵¹ USTR, "United States-U.K Negotiations Summary of Specific Negotiating Objectives", 2019.2

項目	交渉目標
2	・輸入の影響を受けやすい農作物は、調整期間を設け、米英が関税削減交渉を開始する前の段階で議会と緊密な協議を実施
3	・米国による農作物市場へのアクセスを不当に減少させたり、農業市場を歪めたりする慣行の排除（※米国産農産物を差別する非関税障壁や関税割当量管理の制約）
4	・米英両国の規制や標準の差異から生ずる負荷の軽減を目的とした、より両立性の高い規制・標準の促進
5	・バイオ技術を活用した農業製品の貿易に関する個別具体的なコミットメントの確立（※バイオテクノロジー製品に係る透明性、情報交換のメカニズム、技術協力関係 等）

このように米国は英国の農作物市場へのアクセス拡大を狙っている一方、両国間の農作物貿易分野における争点として塩素消毒鶏肉（Chlorinated Chicken）問題が存在している。米国では鶏肉への塩素消毒が行われているが、食品安全上の懸念から EU は米国産の塩素消毒鶏肉の輸入を禁止している。EU 加盟国である英国も現在は塩素消毒鶏肉の輸入をしていないが、Brexit 後も引き続き塩素消毒鶏肉の輸入に対して消極的であり、新たな貿易協定を米国と締結する際も食品衛生水準は低下させないとの立場を示している。また、バイオ技術を活用したホルモン牛の輸入に対しても英国は消極的な姿勢をみせている。他方、英国は自国産のラム肉・牛肉の米国市場への輸出拡大を狙っている。

米国内における英国に対する交渉スタンスも、米国議会のねじれ状態から一枚岩とはなっていない。合意なき EU 離脱が発生した際の米英通商協定に関して、議会上院の共和党議員 40 名以上がそれを支持する書簡を共同でボリス・ジョンソン英首相に送付した一方、下院歳入委員会議長リチャード・ニール（民主党・マサチューセッツ州）は慎重な姿勢を示している。また、下院議長であるナンシー・ペロシー（民主党・カリフォルニア州）は、多くの合衆国議員が EU 離脱後のアイルランド国境問題にも注目していると述べている。こうしたことから、対英通商交渉を含む米国の英国への立場は議会内においてまとまりが弱いと考えられる。

(3) EU 離脱の進展と米国の対英貿易交渉への影響

① Brexit までの経緯

2016 年の国民投票の結果、52%が EU 離脱に賛成したことから英国の EU 離脱に向けた動きが進みだし、当初離脱は 2019 年 3 月 29 日に発生することが見込まれていた。しかし 2019 年初頭に英国議会がメイ政権時の EU 離脱合意案を否決したことから英国の EU 離脱は失敗に終わった。同年 6 月にメイ首相が保守党党首を辞任後、ボリス・ジョンソン保守党党首選に勝利し 7 月に首相となった。ボリス・ジョンソン首相は就任後に EU に対して離脱期限延長を要請し、2020 年 1 月 31 日を離脱期限として EU からの合意を得た。

ボリス・ジョンソン首相は、EU 離脱を推進することを目的として解散総選挙を実施する法案を提出し続けた。その結果、同法案が可決され 2019 年 12 月に総選挙を実施することとなった。総選挙は主に

EU 離脱を争点として実施され、2019 年 12 月 12 日の投票の結果、ボリス・ジョンソン首相が率いる保守党が勝利した。選挙結果では保守党が下院にて 47 議席を伸ばし 365 議席となり、650 議席全体の 43.6%を占めるに至った。これにより、単独過半数確保に必要な 326 議席を超えることとなった。一方、Brexit に代わる明確なビジョンを示すことのできなかった保守党は 59 議席を失い 203 議席（32.2%）となった。なお、スコットランド国民党（Scottish National Party：SNP）は 13 議席を新たに獲得し 48 議席を占めることとなり、スコットランド独立に向けた関心の高まりが指摘されている。

図表 71 2019 年総選挙の結果

政党	議席	議席増・減少	割合
保守党 (Conservatives)	365	+47	43.6%
労働党 (Labor)	203	-59	32.2%
スコットランド国民党 (Scottish National Party)	48	+13	3.9%
自由民主党 (Liberal Democrats)	11	-1	11.5%
民主連合党 (Democratic Unionist Party)	8	-1	0.8%
その他	15	+2	7.9%

総選挙の結果ボリス・ジョンソン首相率いる保守党が勝利したことで、2020 年 1 月末の英国の EU 離脱が現実的なものになった。2020 年 1 月 9 日、総選挙後に新たに始まった議会にて、賛成 330・反対 231⁵²にて修正版 EU 離脱法案が下院を通過した。その後、同法案は上院を通過しエリザベス女王の裁可を経て、1 月 23 日に成立した。これにより英国側の離脱に向けた準備が整った。

② Brexit のプロセスと想定される影響

英国の EU 離脱プロセスでは、2020 年 12 月までの 11 か月に及ぶ移行期間が設けられる。移行期間中の英国の規制等は全て EU の枠組みに従い、EU 単一市場・関税同盟の一員のままであり、移行期間後はこれらの枠組みから完全に離脱することとなる。なお、英国・EU 間の離脱合意では必要に応じて 1 年もしくは 2 年の延長が認められている。しかしボリス・ジョンソン首相は移行期間の延長は考えておらず、2020 年末に EU を離脱する意向を示している⁵³。また、英国は 11 か月の移行期間中に EU との自由貿易協定締結に向けた交渉を行い合意まで達することを目標としている。加えて、英国は EU との自由貿易協定を通じ、最高クラス（Best in Class）の成果を得ることを目指している。しかし EU 側としては、英国は EU 単一市場外となるため、それに応じた貿易関係になるという姿勢を示している⁵⁴。

⁵² BBC News, "Brexit: MPs give final backing to withdrawal agreement bill", 2020.1.9

⁵³ Euronews Alasdair Stanford, "What has changed with Boris Johnson New Brexit Bill", 2019.12.20

⁵⁴ European Commission, "Speech by EU trade commissioner Phil Hogan at Dublin Business Event", 2019.12.6

英国と EU との交渉期間に関しては、ウルズラ・フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が、

11 か月で合意に達するのは非常にチャレンジングであり、限られた時間で最善を尽くすしかないと述べている⁵⁵。また、同交渉期間では交渉可能な範囲も限定されるのではないかと EU 側から上がっている。そのため、実際に英国が目指すような合意に到達するかは不透明な側面がある。仮に英国が EU との自由貿易協定合意を得られないまま EU を離脱する場合、WTO 原則に則る貿易が英国・EU 間では行われることになる。その場合、現在は課されていない関税や各種非関税障壁が発生するため、貿易やビジネスを行う上でのコストが上昇する。

英国が EU と自由貿易協定を締結する以外の選択肢としては、EU 離脱後も EU 関税同盟の一員であり続けるという可能性である。しかし EU 関税同盟に参加する場合、参加国の貿易交渉権限へ制約が課されることとなり、英国独自の貿易交渉を行うことができなくなる。ボリス・ジョンソン政権もこうした選択肢に対しては否定的な姿勢を示している。このことから、現時点においては英国が EU 離脱後も EU 関税同盟の一員になるという可能性は低いと考えられる。

③ 米国の対英貿易交渉への影響

英国の EU 離脱が決定したことにより米国では英国との自由貿易協定促進に向けた期待が存在している。特に、現在は EU の水準となっている各種規制に関して米英自由貿易協定を通じてより米国と整合性のとれたものにすべきだという姿勢が、米国や英国の民間セクター等において存在している。しかし、英国内では塩素消毒鶏肉やホルモン牛等に関して米国の食品衛生基準に対する不安感もあることから、英国の規制水準を米国のものへ早期に適応させていくことは容易ではないと考えられる。

また、米英自由貿易協定交渉は、英 EU 自由貿易協定がどのように進展し合意されるのかに影響を受けるとの指摘もされている。例えば、仮に英国の離脱期間中に英 EU 貿易交渉がまとまり、英国が EU と同様の規制水準を引き続き維持することが決定される場合、米英自由貿易交渉においても米 EU 自由貿易交渉と同様の問題に直面する可能性がある。EU との規制水準を英国がどこまで合わせるかにより、米英自由貿易交渉も大きな影響を受けるということである。このほか、米英自由貿易交渉においては包括的な合意が目指されるのか、あくまで部分的な合意を目指すのかという選択肢が存在している。包括的な貿易協定合意の例としては USMCA、分野を絞った部分的合意の例では 2019 年の日米貿易協定が挙げられる。

⁵⁵ Jim Brunsten, “Brussels Warns UK will suffer more from lack of a EU trade deal”, 201912.18

図表 72 Brexit のパターンと想定される影響

番号	Brexit のパターン	想定される影響	米国の対英貿易交渉への影響
1	EU 関税同盟の枠組に残る	<ul style="list-style-type: none"> ● EU 市場との安定的な貿易 ● 英国の自主貿易交渉権限の制限 ● EU レベルの国内規制水準の継続 	<ul style="list-style-type: none"> ● 対 EU 貿易交渉と同様の関税・非関税障壁の問題発生
2	EU と自由貿易協定を締結	<ul style="list-style-type: none"> ● 英国の自主貿易権限回復 ● EU 市場との安定的な貿易 ● EU レベルの国内規制水準の継続 ※EU との合意内容に応じて変化 	<ul style="list-style-type: none"> ● EU との合意内容、英国の国内規制水準の程度に応じて貿易交渉が進展
3	EU と自由貿易協定を締結することなく EU を離脱し WTO 規則へ後退	<ul style="list-style-type: none"> ● 英国の自主貿易権回復 ● EU 市場へのアクセスに関税・非関税障壁 ● EU にとらわれない国内規制水準 	<ul style="list-style-type: none"> ● 上記 2 と比較してより柔軟な条件での貿易交渉が進展

(4) 評価

米国の対英貿易交渉は Brexit の結果に左右されるとの見方が基本的である。対英貿易交渉が円滑に進む条件としては、英国が EU 関税同盟等の枠組に残ることなく完全に EU を離脱する点が挙げられている。これに関しては上述の通りジョンソン政権は自主貿易権を求めるスタンスを示しているため、現状のまま事態が推移すれば英国は EU の枠組から完全に離脱すると考えられる。また、完全に EU を離脱する場合においても、英国内の規制水準が EU と同等のもので継続するか否かも米国の対英貿易交渉に影響を与える要素である。仮に EU レベルの規制水準が維持される場合、対英貿易交渉においても対 EU 貿易交渉と同様の問題が発生する可能性が指摘されている。英国の国内規制水準がどのような形になるかに関しては、英国市民が EU 規制水準の下生活を続けてきたことや、保護主義的な消費者団体による影響を懸念する声も聞かれた。

図表 73 現地ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
<ul style="list-style-type: none"> ● Brexit 後の英国に関して、EU の規制水準を維持するか等の予測は難しい。英国は 6,000 万人の消費者を有する市場ではあるが、中国やその他の欧州諸国と比較すると相対的に小さいと考えている。英国市民一般に関していえば、塩素消毒鶏肉やホルモン牛を受け入れる意欲は少ないようである。(一般農業団体関係者) ● 対英貿易交渉が円滑に進むには 2 つの条件がある。1 つは Brexit が正常に行われ EU から切り離されることである。2 つ目は Brexit 後の英国の規制が EU と同水準を維持しないことである。この 2 つの条件が揃いはじめて米国が農作物分野での交渉ができる素地が整う。英国が EU と同水準の規制水準を維持することもありうるが、米国は反対するだろう。(品目別農業団体関係者) ● 英国が完全に EU から離脱するまで米国は英国との貿易交渉を始めることはできない。そのため、英国が農作物分野の交渉においてどのようなスタンスをとるかは予測することが難しい。ただし、EU 離脱後の英国における規制の枠組に関して、例えばバイオ技術分野においては英国独自の基準を設けたとしても我々は驚かない。これまで英国は EU のコミットロジ

主な評価・認識

ーププロセスにおいて科学に基づく認証（Science Based Approval）を否定してはいないからである。（品目別農業団体関係者）

- EU 離脱後の英国が EU と同レベルの基準に固執するのであれば、実態としては EU との貿易交渉とあまり変わらないものになるのではないか。一方、ハード Brexit となる場合は、より交渉の余地があると考えている（品目別農業団体関係者）
- 英国との自由貿易交渉を支持しており、我々のスタンスは EU に対するものと同様である。米国産豚肉に対する関税・非関税障壁を取り除く必要がある。Brexit 以前に貿易交渉に向けた対話を開始することは可能だが、実際の交渉は Brexit 後になるだろう。我々はトランプ政権と英国政府関係者に対して対英自由貿易交渉を支持することを表明している。仮に英国が EU と同等の規制水準を維持する場合、我々としては反対である。我々としては、英国の農家の多くは現状のやっかいで過剰な規制から抜け出すために Brexit を支持していると理解している。EU を離脱してなお EU 基準の規制水準を維持することは、そうした農家にとって理にかなわないと考えている。（品目別農業団体関係者）
- 英国に関して、国民は EU の規制水準の下で数十年間を生活し、その中で醸成されたメンタリティは何世代も存在している。このほか、保護主義的な団体や消費者グループも存在する。しかし世界的な観点でいえば消費者は安全性が高く手頃な製品を求めている。この点において米国の生産者は優れている。そのため、厳しい可能性はあるが中長期的な市場構築が重要になると考えている。（品目別農業団体関係者）

3-3 USMCA

(1) 背景

農作物・食品分野においてカナダはアメリカにとって最大の輸出先（206 億ドル・2017 年）であり、メキシコは三番目に大きな輸出先（186 億ドル・2017 年）となっている⁵⁶。1993 年に米国・カナダ・メキシコ間で NAFTA が締結されて以降、米国からこれら 2 か国に対する農作物輸出が拡大されてきた。例えば 1992 年時点のカナダ・メキシコへの農作物輸出額は 87 億ドルであったが、25 年後の 2017 年には 390 億ドルと 303 億ドル増加している。米国のカナダ・メキシコからの農作物輸入も増加を続けており、同じ期間で 65 億ドルから 470 億ドルへと 405 億ドル増加した。その一方、農作物分野における米国の貿易赤字が 2014 年から発生しており、2017 年には NAFTA 締結以来最大の貿易赤字を記録した。

トランプ大統領は選挙時の公約で NAFTA の再交渉を挙げていた。そのため、同政権は公約通り 2017 年 3 月に NAFTA 再交渉を進める旨連邦議会への通知を行った。その後同年 8 月に米国・カナダ・メキシコ間の交渉が公式に開始され、約 1 年間の調整の末、2018 年 9 月に NAFTA 新協定である USMCA の合意に達した。同年 11 月には米国・カナダ・メキシコの各首脳により署名された。USMCA の批准をメキシコが 2019 年 6 月に最も早く実施した。

米国ではトランプ政権による早期批准の推進を共和党や産業界が支持していた。しかし労働組合を主な支持基盤とする民主党は、労働者の権利や環境、医薬品に関する協定内容の一部に懸念が残るとした

⁵⁶ Congressional Research Service, “Agricultural Provisions of the U.S.-Mexico-Canada Agreement”, 2018.10

57。ナンシー・ペロシ下院議長（民主党・カリフォルニア州）は、こうした懸念が解決されるまでは法案審議を進めないとの姿勢をとっていた。批准に向けた議会における合意を得るため、民主党はロバート・ライトハイザーUSTR 代表と（1）薬価、（2）労働、（3）環境、（4）合意内容の執行の4分野に係る作業部会を立ち上げ協議を行い、USMCAの修正案を作成した。その後、USTRはカナダ・メキシコに対してUSMCA修正案を提示・調整を行い、2019年12月10日にはこれら3か国がUSMCA修正案に合意するに至った。

修正版USMCAは2019年12月12日にメキシコ議会上院で賛成107・反対1票にて可決された。米国においては、2019年12月17日に下院にて米国・カナダ・メキシコ協定実施法案（the United States-Mexico-Canada Implementation Act（H.R.5430））の審議が開始され、2日後の2019年12月19日に可決された。上院でも2019年12月16日に同様の内容の法案（S.3052）審議が開始され、1か月後の2020年1月16日に可決された。同法案はトランプ大統領により1月29日に署名された。同日、カナダではクリスティア・フリーランド副首相兼政府間関係相がカナダ・米国・メキシコ協定（CUSMA）実施法案を提出し、批准に向けた国内手続きが本格化する予定である⁵⁸。しかし、自動車分野の運用規則が定まっておらず、カナダが批准したとしても実際の発効は2020年夏以降との見方も存在している。

(2) USMCA の主な概要

USMCAは34の章と12の付属書から構成されている。関税障壁・非関税障壁の撤廃を含む多くの内容はNAFTAを引き継ぐものとなっている。新たに導入された事項としては、自動車等の原産地規制（Rules of Origin : ROO）の厳格化や、知的財産権（Intellectual Property Rights : IPR）・デジタル貿易・サービス貿易等の規定の最新化などが挙げられ、NAFTA発効から約30年が経過した現在の社会経済情勢に合わせたものとなっている。また、追加されたサンセット条項（Sunset Clause）では、USMCAの期限を16年とし、協定発効6年目に各国の延長の意思を確認し、合意されれば更に自動的に期限が延長される旨規定された。このほか、非市場経済国とのFTA交渉開始前の通知や署名前のレビュー等を実施することが盛り込まれた。同規定では、USMCA参加国のうち1か国が中国等の非市場経済とFTAを締結する場合、ほかの参加国がUSMCAから脱退することができるとしている⁵⁹。

(3) 米・カナダ・メキシコ3か国間農作物貿易への主な影響

米国国際貿易委員会（United States International Trade Commission: USITC）によると⁶⁰、USMCAの枠組みを通じ、米国産農作物・食品分野の年間輸出額が22億ドル増加すると予測されている。USMCAでは主に米国・カナダ間での農作物貿易の変化が見込まれている。対カナダ輸出では、米国産乳製品・

⁵⁷ Reuters, "U.S. Democrats concerned about USMCA enforcement, Pelosi tells Canada's Trudeau", 2019.9.4

⁵⁸ Justin Trudeau, Prime Minister of Canada, "Statement by the Deputy Prime Minister on the introduction of legislation to implement the new NAFTA", 2020.1.29

⁵⁹ Congressional Research Service, "International Trade and Finance for the 116th Congress", p28, 2020.1

⁶⁰ United States International Trade Commission, "U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy

鶏肉・鶏卵・小麦等の輸出増加が見込まれている。また、カナダからの輸入ではカナダ産砂糖や乳製品等が微増するとされている。一方、米国・メキシコ間には既に農作物の関税がゼロとなっているため、農作物貿易では大きな変化は見込まれておらず、これまでの関係性が継続されると考えられる⁶¹。また、メキシコとの貿易赤字の改善に関しても目に見える効果はないだろうと予測されている⁶²。

① 米国の農作物輸出入への主な影響⁵⁶

NAFTA では基本的に全ての農作物・食品の関税はゼロとされていたが、米国産の乳製品や家禽をカナダが輸入する際はゼロ関税条件から除外されていた⁶³。USMCA では NAFTA においてゼロ関税除外の扱いを受けていた品目に変化が加えられている。まず、USMCA では米国産乳製品のカナダにおける市場アクセスが拡大する。現在、カナダは米国産乳製品に対して無関税枠を設けており、無関税枠を超えると 313.5%の関税が課されるようになっている。USMCA では、米国産乳製品の無関税枠を毎年増加させていくことが見込まれている。想定される乳製品にはミルク、チーズ、クリーム、スキムミルクパウダー、濃縮ミルク、ヨーグルト等が含まれている。無関税枠は1年目で 16,667 メトリックトン、6年目で 100,000 メトリックトン、19年目で 109,103 メトリックトンまで増加する予定である。また、USMCA では関税割当制の実施上の透明性を担保するための規定が盛り込まれている。規定には既存の低関税割当量を変更する場合の事前通知、低関税割当量を用いた輸入の実施程度に関する情報公開等が含まれている。

図表 74 想定される無関税枠の増加量（単位：メトリックトン）

乳製品の分類	1 年目	6 年目	19 年目
ミルク	8,333	50,000	56,905
クリーム	1,750	10,500	11,950
スキムミルクパウダー	1,250	7,500	8,536
バター、クリームパウダー	750	4,500	5,121
産業用チーズ	1,042	6,250	7,113
チーズ、全種類	1,042	6,250	7,113
ミルクパウダー	115	690	785
濃縮ミルク	230	1,380	1,571
ヨーグルト、バターミルク	689	4,135	4,706
粉バターミルク	87	520	592
ホエイパウダー	689	4,135	NA
天然ミルク関係の製品	460	2,760	3,141
アイスクリーム	115	690	785
その他乳製品	115	690	785
合計	16,667	100,000	109,103

出典：「USMCA Agriculture TRQs between Canada and the United States, Appendix-C」(USTR)

andon Specific IndustrySectors ”, 2019.4

⁶¹ United States International Trade Commission, “U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors”, p22, 2019.4

⁶² C.Fred Bergsten, “Trade Balances and the NAFTA Renegotiation, Peterson Institute for international Economics Policy Brief”, 2017.6

⁶³ Congressional Research Service, “Agricultural Provisions of the U.S.-Mexico-Canada Agreement”, 2019.4

乳製品分野の他、家禽分野の対カナダ輸出も拡大する見込みである。USMCA では米国産鶏肉及び鶏卵に対するカナダの無関税枠が増加する。USMCA 下においては、鶏肉の無関税枠は1年目で 47,000 トンに設定され、6年目には 57,000 トンに増加する。その後は10年間にわたり毎年1%ごと無関税枠を増加させ16年目には 62,963 トンに達する。そして同無関税輸入枠が維持される見込みである。鶏卵に関しては新たに 1,000 万ダースの無関税枠が毎年も受けられる予定となっている。なお、七面鳥やブロイラーの卵の無関税枠はカナダ側の生産状況に応じて設定される。

なお、USMCA では、米国はカナダ産の乳製品、砂糖、ピーナッツ、綿花をより多く輸入する見込みである。例えば米国はカナダ産の乳製品、砂糖等の低関税割当枠を増加させる。また、綿花とピーナッツに関しては USMCA 発効から5年間をかけ関税を取り除くこととなっている。なお、カナダ産ピーナッツに関して、現在の米国の関税は 131.8%に設定されている。

(4) 評価

米国の農作物団体は USMCA を NAFTA の継続としてとらえており肯定的な評価をしている。特に米国・カナダ・メキシコ間では既に NAFTA を通じて農作物のバリューチェーンが構築されていたため、USMCA を通じて市場アクセスや貿易の安定性が引き続き確保されるという点が挙げられた。米国産農作物のカナダへの輸出に関しては、上述の通り米国産乳製品に対するカナダの無関税枠が増加するため、輸出量が増加することへの期待の声があった。また、一方、カナダ産乳製品の米国への輸入に関しては、カナダ産乳製品価格が相対的に高価であることから米国市場における競争力が弱く、実際は増加しないのではないかという見込みも指摘された。米国産農作物のメキシコへの輸出に関しては、NAFTA 下においても全ての農作物の関税がゼロとされていたため、現地ヒアリングを行った農作物団体としても新たな輸出増を見込む声は少なかった。ただし、乳製品に関してはパルメザン等、EU が保護しようとしている产品名称を米国が利用し続けることをメキシコが承認している点が非関税分野の肯定的評価として挙げられていた。

このほか⁶⁴、USMCA による直接的な影響ではないが、トランプ政権の移民制限が一因となり米国における野菜の生産に必要な労働力が不足し、人手があまりいらない加工品の生産にシフトする可能性があるとの指摘があった。こうした事態が進むと、メキシコから生食用の野菜等の輸入を拡大せざるを得なくなる可能性が見込まれる。また、メキシコ側では米国からのトウモロコシ輸入がなくなると国内の牧畜や加工が成り立たなくなるという状況にあり、米国への依存度が高いことについては長年指摘されている。そのため、ブラジルやアルゼンチンを含む輸入先の多様化を試みているという報道等⁶⁵がある。

⁶⁴ 第3回検討委員会における有識者の評価

⁶⁵ Los Angeles Times, “Mexico’s bargaining chips with Trump? How about a corn boycott”, 2017.3

図表 75 現地ヒアリングの結果の要点

主な評価・認識

- NAFTA 批准前はカナダとメキシコへの農作物輸出額は 80 億ドル程度だったが、批准後は 400 億ドルまで増加した。関税を撤廃することは常に貿易を促進することに役立つと考えている。現在中国への輸出が打撃を受けている中、我々としてはカナダとメキシコの市場の維持を重要視している。カナダとメキシコへの輸出金額は約 400 億ドルと農作物輸出の約 3 分の 1 を占めている。USMCA 下においては、米国からカナダへの乳製品の輸出の増加が年間 4 億ドル見込まれている。これはカナダの乳製品の無関税枠上限を引き上げるためである。メキシコに関しては、既に農作物の関税がゼロのため、大きな状況の変化は見込んでいない。(一般農業団体関係者)
- USMCA は基本的に NAFTA の継続である。米国の生産者に対する影響としては、乳製品のカナダへの約 3% の輸出増加が見込まれている。我々としては USMCA が議会を通過し実施するまで評価は難しいと考えている。(一般農業団体関係者)
- 既に NAFTA を通じて米国、カナダ、メキシコ間においてバリューチェーンが構築されている。そのため、USMCA の批准はこうした貿易の流れに安定性をもたらす。特に USMCA では SPS やバイオ技術に係る条件が改善されており、非関税障壁に対処するために役立つ。USMCA 批准後、メキシコへはとうもろこしやエタノールの輸出が増加すると見込まれる。また、カナダへはより多くの乳製品、エタノール、大麦 (Barley)、グレーンソルガムの輸出を見込んでいる。(品目別農業団体関係者)
- USMCA は確実性 (Certainty) をもたらす。USMCA に批准することで、その他の貿易摩擦の解決に向けた間接的な効果があるかもしれない。このほか、カナダとは米国産穀物が低評価 (Graded Low Level) とされる問題を抱えている。小麦業界もこの問題に取り組まなければならないと考えている。(品目別農業団体関係者)
- USMCA は現在存在する市場へのアクセスを保証する。メキシコに対しては織り糸 (Yarn) が大きな輸出市場となっている。織り糸はカナダに対しても輸出をしている。(品目別農業団体関係者)
- 大豆や大豆油の関税は NAFTA の時点で既にゼロであった。従って、USMCA の批准は関税の観点では大きな影響はない。USMCA による大豆の大きな輸出量増加は見込んでいない。重要なのは USMCA により貿易の確実性が高まる点である。USMCA では酪農と小麦以外はカナダとメキシコへの輸出増加可能性は少ないのではないかと。(品目別農業団体関係者)
- USMCA 批准で重要な点は 3 か国間の貿易の安定性をもたらすことである。特にメキシコに関しては輸出量の増加という観点ではなくこれまでの安定した貿易を継続できるという点を強調したい。USMCA により、カナダに対する乳製品の増加を見込んでいる。カナダの乳製品は価格が米国産と比べて高いため米国への輸入量は増加しないと考えている。メキシコに対しては既に関税がゼロのため変化はないと考えている。これ以外の USMCA の利益としては地理的名称が挙げられる。パルメザン等、EU が保護しようとしている产品名称を米国が利用し続けることをメキシコは承認している。(品目別農業団体関係者)
- USMCA は基本的に NAFTA の継続である。NAFTA を通じて米国の牛肉産業はカナダとメキシコ間に強固な市場を確立することができた。USMCA でも NAFTA と同じく関税は既にゼロであり、衛生・植物検疫面で改善が行われている。(品目別農業団体関係者)
- 我々は NAFTA や USMCA を強く支持しており、議会における USMCA 可決に向けた働きかけを実施している。USMCA の便益は NAFTA が生み出した貿易を継続できる点にある。(品目別農業団体関係者)

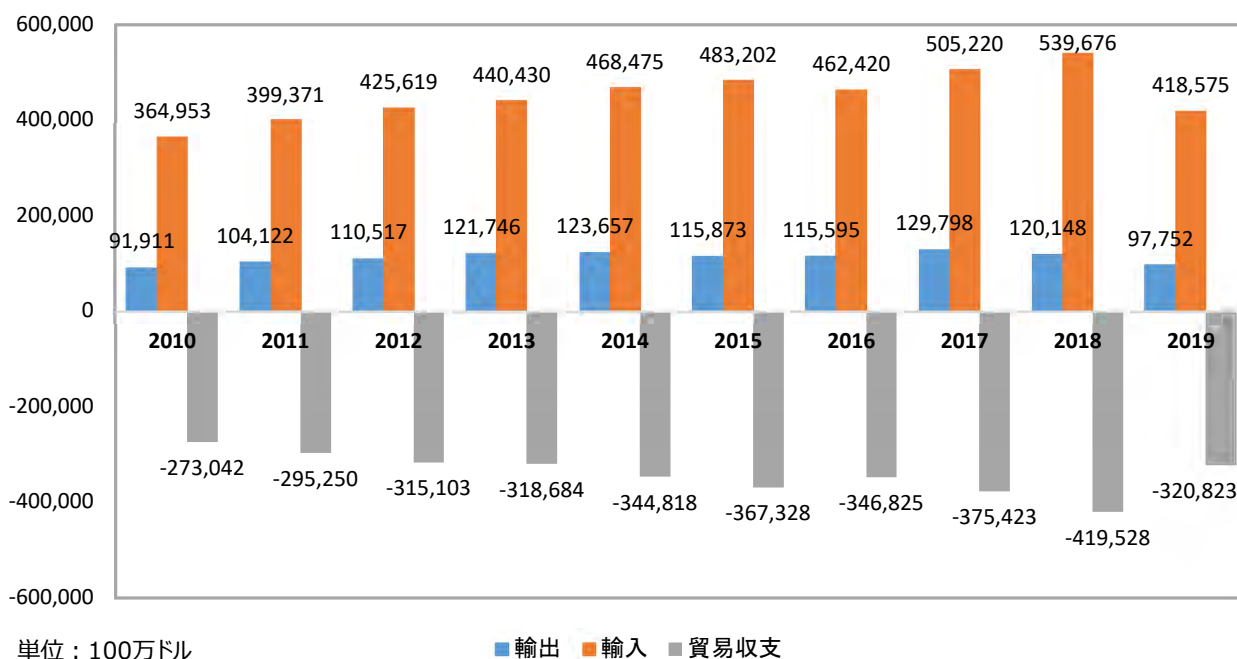
3-4 対中貿易政策

(1) 背景

米国と中国の経済的つながりは過去 30 年で大幅に密接となった。現在、中国は米国にとって最も大きな貿易相手国の 1 つである。2018 年時点では中国は米国にとって 3 番目に大きな輸出市場（1,200 億ドル・物品分野）であり、最大の輸入先（5,400 億ドル・物品分野）でもある。また、中国は日本に次ぐ世界で 2 番目の米国債保有国でもある。こうした経済的なつながりの強さの一方、米国は中国の貿易・投資政策、商業慣習、そして貿易赤字の拡大に懸念を深めてきた。中国の貿易・投資政策や商業慣習とは、中国政府・共産党による産業政策、投資活動、民間企業の意味決定への影響等を通じた経済全体の統制を示している。とりわけ、米国企業が中国国内で事業を実施する際に条件とされる知的財産等の移転や開示については米国において強い懸念が持たれている⁴⁸。

米国に中国に対する貿易赤字の拡大に関して 2018 年時点の米中物品貿易額をみると、米国の対中物品輸出額は 1,214 億ドル、中国からの輸入額は 5,396 億ドルとなっており、約 4,195 億ドルの貿易赤字が発生している。貿易赤字の過去 10 年の経過をみると 2010 年時点は 2,730 億ドルであったことから、2018 年までに約 1,500 億ドル増加したことがわかる。

図表 76 米国の中国との物品貿易額（2010~2019 年）



出典：「Trade in Goods with China」（US Census Bureau）

(2) 米中貿易摩擦の経緯

2018 年 3 月、トランプ政権は通商法第 232 条に基づき安全保障上の懸念を根拠にアルミニウムに 10%、鉄鋼に 25%を課すことを発表した。安全保障を理由にした輸入制限を発動するのは 36 年ぶりであった。

この措置により、一部の適用除外国を除く国からの鉄鋼・アルミニウムの輸入には追加関税が課されることとなった。また同月、トランプ政権は通商法第 301 条に基づく USTR の調査を通じ、米国企業に対する中国の強制的な技術移転政策、サイバー上での米国の知的財産権や企業秘密の窃盗、国家の関与した米国企業の戦略的買収等が認められたと発表した。そして、これら不公正な貿易慣行や政策を是正するために対中追加関税を実施するとした。トランプ政権による対中追加関税は 2018 年 7 月より 4 度にわたり発動された。第 1 弾は 2018 年 7 月、第 2 弾は 2018 年 8 月、第 3 弾は 2019 年 9 月と 2020 年 5 月、第 4 段は 2019 年 9 月に実施され、対中追加関税は最終的に 3,600 億ドル相当に達した。また、中国による報復関税も米国による追加関税に対応する形で行われ、最終的に 900 億ドルに達した。農作物貿易分野では、2018 年 4 月に中国が果物、ナッツ、豚肉を含む米国産輸入品 30 億ドル相当に追加関税、このほか大豆を含む 106 品目に対して 25%の追加関税を課した。これにより追加関税の対象となった米国の生産者は打撃を受けることとなった。

図表 77 米中貿易摩擦の主要な出来事 (2018~2020 年)

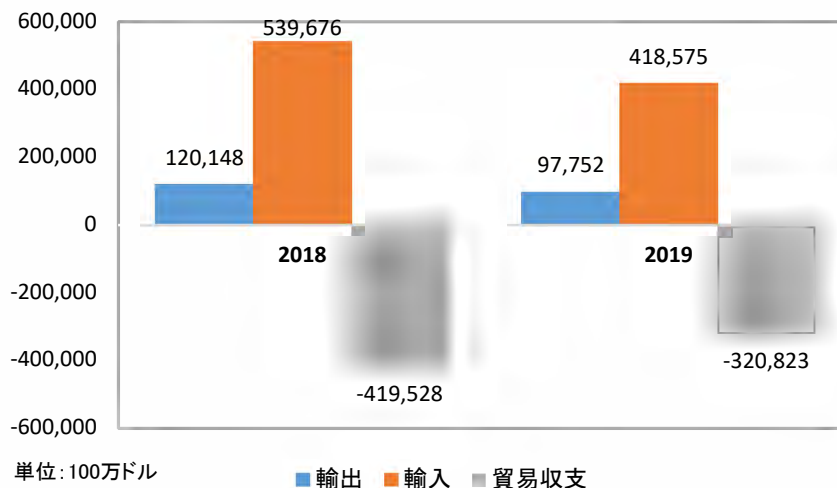
年	月	米国側の主要なアクション	中国側の主要なアクション
2018	3	<ul style="list-style-type: none"> 通商法第 232 条に基づき、安全保障上の懸念を理由にアルミニウムに 10%、鉄鋼に 25%の追加関税を課す 通商法 301 第条に基づき、中国の知財権侵害を根拠に制裁関税を表明 	<ul style="list-style-type: none"> 米国側の追加関税に応じ、30 億ドル相当の米国産アルミニウム・鉄鋼に追加関税を課す
	4		<ul style="list-style-type: none"> 果物、ナッツ、豚肉を含む 128 品目の米国からの輸入品 30 億ドル相当に 15~25%の追加関税を課す 大豆を含む 106 品目に対して 25%の追加関税を課す
	7	<ul style="list-style-type: none"> 中国からの輸入品（ハイテク製品 818 品目・340 億ドル相当）に対して 25%の追加関税を課す (追加関税第一弾) 	<ul style="list-style-type: none"> 米国の追加関税に応じ、米国からの輸入品（545 品目・340 億ドル相当）に 25%の追加関税を課す
	8	<ul style="list-style-type: none"> 中国からの輸入品（ハイテク製品 279 品目・160 億ドル相当）に追加関税 25%を課す (追加関税第二弾) 	<ul style="list-style-type: none"> 米国の追加関税に応じ、米国からの輸入品（333 品目・160 億ドル相当）に 25%の追加関税を課す
	9	<ul style="list-style-type: none"> 中国からの輸入品（5,745 品目・2,000 億ドル相当）に対して 10%の追加関税を課す (追加関税第三弾（その 1）) 	<ul style="list-style-type: none"> 米国からの輸入品（5,207 品目・600 億ドル相当）に 5~10%の追加関税を課す
	11	追加関税を一時停止することで米中合意	
2019	5	<ul style="list-style-type: none"> 中国からの輸入品 2,000 億ドル相当の追加関税を 10 から 25%へ引上げ (追加関税第三段（その 2）) 	
	6		<ul style="list-style-type: none"> 米国からの輸入品 600 億ドル相当に対して 25%、20%、10%の追加関税を課す

年	月	米国側の主要なアクション	中国側の主要なアクション
		● 新たな追加関税を課さないことで中国と合意。同時にハーウェイへの規制を緩和することで合意	● 米国産農作物を購入することで合意
		貿易交渉を再開することで米中合意	
	9	● 中国からの輸入品 3,000 億ドル相当に 15%の追加関税を課す (追加関税第 4 弾)	● 米国からの輸入品 750 億ドル分相当に対して 10%もしくは 5%の追加関税を課す
	12	第一段階貿易協定の米中合意	
2020	1	第一段階貿易協定に米中が署名	

各種報道資料等に基づき富士通総研が作成

一連の追加関税・報復関税の後、2019 年 12 月に米中は第一段階の貿易協定合意に達した。同合意では、適用済みの制裁関税については第 1～第 3 弾（約 2500 億ドル相当）にかける 25%の税率は維持するものの、9 月に発動した 1200 億ドル分の関税率は 15%から 7.5%に下げることとなった。また、中国も予定していた追加関税の延期を発表した。こうした貿易摩擦により、2018～2019 年の米国の中国との物品貿易額は、輸入が 5,396 億ドルから 4,185 億へ 1,211 億ドル減少し、輸出も 1,201 億ドルから 977 億ドルへ 224 億ドル減少した。全体の輸出入が減少したため貿易赤字も 987 億ドル縮小し、4,195 億ドルから 3,208 億ドルとなった。

図表 78 米国の中国との物品貿易額（2018～2019 年）



出典：US Census Bureau, Trade in Goods with China, 2019

(3) 米中貿易協定合意

トランプ政権は 2019 年 12 月、中国との第一段階の貿易合意を宣言した。同合意は 2020 年 1 月 15 日に米中間で署名がなされたことで、2018 年より始まった米中貿易摩擦は現時点では一時的な収束状

態である。第一段階米中貿易合意は7項目⁶⁶から構成されており、(1) 知財保護、(2) 技術移転の強要禁止、(3) 農産品の非関税障壁の削減、(4) 金融サービス市場の開放、(5) 通貨安誘導の抑止、(6) 輸入拡大、(7) 履行状況の検証となっている。

このうち中国は今後2年間で米国産の食品や農作物等を800億ドル購入・輸入⁶⁷するとしている。農作物のみをみると2年間で320億ドル相当の輸入⁶⁸を合意しており、対象には油種、食肉、穀物、綿花、魚介⁶⁸等が含まれる。また、中国は小麦・とうもろこし・米に関して、WTO 規則に基づく適切な関税割当制 (Tariff Rate Quota : TRQ) の実施に同意した⁶⁷。中国の関税割当制の実施については米国が中国に対して WTO 訴訟を起こしており、2019年4月に勝訴している。これには、小麦・とうもろこし・米に関して低関税が適用される一次税率輸入枠を中国が満たしていないという背景があった⁶⁹。関税割当制の適切な実施により、こうした作物の中国への輸出増加が見込まれている⁶⁸。しかし、米国の中国への2018年の農作物輸出額は2017年比で46%減少している。そのため、この間に減少した中国への輸入が回復していく方向となっただけで、中国市場における新たな市場拡大にはならないとの見方が存在している。また、中国による米国産農作物の輸入は市場状況による⁷⁰とされていることから、2年間で320億ドルの目標を達成しない可能性もありうる⁶⁸。

(4) 評価

米国の主要な農作物団体は中国市場を重要視しており、現地ヒアリングでは中国に代わる市場はないとの意見も聞かれた。中国に対する農作物輸出規模が大きいため、代替市場への輸出を拡大したとしてもその増加額が中国との農作物貿易額を補完するに至らないためである。こうした理由から、これらの農業団体は米中貿易摩擦の早期解決に向けた働きかけをトランプ政権や議会に対して行ってきた。米中貿易摩擦に関しては上述の通り既に第一段階の米中貿易合意が署名され、米国産農作物の輸出拡大が見込まれている。しかし、米中貿易摩擦が発生している間に中国は別の国から農作物を代替輸入しており、ここで失われた市場が再び米国に戻ってくるのかについては懸念も示された。米中貿易摩擦の影響が少なかった品目としては牛肉が挙げられる。米国産牛肉は2017年まで中国が輸入を受け入れていなかったため、その後輸入が開始された後の取引量が限られており、米中貿易摩擦の影響も少なかった。

図表 79 現地ヒアリング等の結果の要点

主な評価・認識	
●	中国は潜在的に1300億ドルの市場である。そのため、米中貿易摩擦が解消されればまだ大きな市場拡大の余地があると考えている。大きな懸念は、仮に貿易摩擦が解消されたとしても、中国がこれまで米国から輸入していた農作物を別の市場から調達することにより、一度失われ

⁶⁶ USTR, "Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China", 2020.1.15

⁶⁷ USTR, "Economic and Trade Agreement Between the United States of America and the People's Republic of China Fact Sheet – Agriculture and Seafood Related Provisions", 2020.1.15

⁶⁸ Congressional Research Service, "US-China Phase One Deal: Agriculture", 2020.1.22

⁶⁹ "Study shows China's tariff rate quota severely impacted U.S. wheat exports

⁷⁰ USTR, "Economic and trade agreement between the United States of America and the people's republic of China, Chapter 6, Article 6.2.1", 2020.1.15

主な評価・認識

た市場が取り返せない可能性がある点だ。米中貿易摩擦により我々としても代替輸出市場を検討しているが、例えば今まで 10 億ドルの農作物を輸出できた市場が次の年になっていきなり 20 億ドル分の農作物を受け入れるわけでもない。仮に代替輸出市場として 20 か国程度との連携を深めたからといって、増加するのはせいぜい 10 億ドル程度だと見込んでいる。一方、中国は年間 100 億ドル分の農作物を購入する可能性もある。中国の市場はそれだけ大きく、そのため米国の生産者は中国に目を向けるのである。（一般農業団体関係者）

- 中国に代わる市場はない。ベトナムや日本は潜在的な市場ではあるが、カナダやオーストラリアのように TPP に参加し、サプライチェーンを構築し何年もかけて輸出先との関係性を構築することも有益であると考えている。（一般農業団体関係者）
- 今年最も大きな問題は米中貿易戦争の解決である。中国が現在米国産大豆に課している 25% の関税を撤回するのであれば米国も通商法第 301 条による措置を撤回すべきである。仮にこうした事態の緩和が起きたとしても、米国産農産物の中国市場における地位が回復するには数年を要する可能性がある。（品目別農業団体関係者）
- 米中貿易摩擦による影響は大豆が特に大きく、それらと比較して乳製品の影響は小さい。しかし中国市場における機会と市場シェアは減少している。（品目別農業団体関係者）
- 2003~2017 年まで米国産牛肉の輸入を中国が禁止していた。そのため、市場アクセスを回復した後も対中国の輸出額は大きくなく、結果的に米中貿易摩擦により失う市場も少なかった。米国産牛肉の対中国輸出額は 3,000~6,000 万ドルであり、対して対日輸出額は 20 億ドルに達する。このことから中国市場の小ささがわかる。中国への牛肉輸出の課題としては、関税以外に非関税障壁が存在する。中国は基本的に米国の生産者が用いるホルモン調整剤等を受け入れていない。ホルモン調整剤に関しては WTO 訴訟で米国が勝利したが、中国は判決を遵守していないようである。また、中国のトレーサビリティ要求は非科学的であり、生産者の生産コストを増加させる。仮にこうした中国による規制を遵守すると牛 1 頭あたり 250 ドルを失うことになる。（品目別農業団体関係者）

(5) 中国以外の有望な市場の可能性

2019 年 11 月に実施した現地ヒアリングでは米中貿易摩擦の影響をふまえた中国以外の有望な輸出市場について意見を収集した。ヒアリングを実施した組織のうち、次の 7 分野については具体的な見解を得ることができた。まず、全体の傾向としては作物分野を問わずアジア市場を重視している。特にインドネシアはほぼ全ての分野がその人口規模などを理由に有望な輸出先市場として名前を挙げている。このほかのアジアにおける輸出先市場ではインド、フィリピン、ベトナム、バングラデッシュ、日本などが挙げられた。アジアの次にはサハラ砂漠以南（Sub-Saharan Africa）のアフリカ諸国も中長期的な輸出市場として挙げられた。具体的な国名としてはタンザニアやケニアが上げられた。このほか、中東地域ではパキスタンやトルコが挙げられている。これらの組織が有望な輸出先市場として取り上げなかった地域としては EU を含むヨーロッパ地域であった。既に取り上げた通り、米国と EU は農作物などの規制水準が異なっていることから様々な非関税障壁が存在している。また、現在も貿易交渉から農業分野が除外されるなど解決すべき課題が多い状態となっている。こうした背景から米国の作物団体は EU への輸出可能性を低く見積もっていると考えられる。例えば豚肉分野では EU への輸出量よりも中

中央アメリカの国家ホンデュラス共和国（人口 927 万人⁷¹）の方が多いことを指摘された。

図表 80 現地ヒアリング結果の要点（中国市場以外の有望な国・地域（概要））

分類	分野	地域		
		アジア	中東	アフリカ
全体	農作物一般	インドネシア、フィリピン、ベトナム	—	サハラ砂漠以南のアフリカ諸国
品目別	穀物分野	インドネシア、インド、タイ、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、ミャンマー	パキスタン	タンザニア、ケニア
	小麦分野	インドネシア、韓国、ベトナム	—	サハラ砂漠以南アフリカ諸国
	酪農分野	東南アジア諸国	—	—
	綿花分野	インドネシア、バングラデシュ、ベトナム	パキスタン、トルコ	—
	豚肉分野	インドネシア、フィリピン、ベトナム、日本、その他東南アジア諸国	—	—
	牛肉分野	インドネシア、ベトナム、日本	—	アフリカ諸国

図表 81 現地ヒアリング結果の要点（中国市場以外の有望な国・地域（詳細））

主な評価・認識
<ul style="list-style-type: none"> ● 今後 10 年スパンでの中長期的視野では、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国が有望な輸出先として考えられる。このほか、フィリピン、ベトナム、インドネシアも輸出先として可能性がある。特にインドネシアは約 2 億人の人口があり、輸出先市場として成長する可能性がある。人口という点ではインドも可能性があるが、関税が維持されている点が課題である。インドネシアも同様である。（一般農業団体関係者） ● 中国以外の市場としては、穀類蒸留粕（DDG）の輸出先でインドをみている。インドは大きな酪農と家禽産業を有しており、肥料が不足しているからである。また、インドはエタノールの有望な輸出先である。ベトナム、インドネシア、タイ、フィリピンも DDG とエタノールの有望な輸出先である。特にフィリピンとベトナムは優先順位の高い輸出先としてとらえている。より優先順位は低い可能性がある市場としてはバングラデシュ、パキスタン、ミャンマーが挙げられる。アフリカではサハラ砂漠以南のアフリカ（Sub-Saharan Africa）を有望な市場だと考えている。例えばエタノールの輸出先としてタンザニアやケニアがありうる。特にタンザニアは家禽産業の現代化を進めているため有望性が高い。（品目別農業団体関係者） ● 小麦分野の輸出先としては韓国、ベトナム、インドネシア、サハラ砂漠以南アフリカ（Sub-Saharan Africa）が挙げられる。（品目別農業団体関係者） ● 乳製品の輸出先として中国は鍵となると考えている。中国以外では東南アジア諸国が潜在的な成長性を有している。総じてアジアは輸出先市場として明るい未来があると評価している。米国の乳製品は既に日本においても一定のシェアを有しているが、さらに米国からの輸用量が増加する可能性もあると考えている。高齢化が進む日本の農業が今後どうなるかには関心があ

⁷¹ 外務省、「ホンジュラス共和国（Republic of Honduras）基礎データ」2019.8

主な評価・認識

る。(品目別農業団体関係者)

- 綿花は織物産業を有する国が主な輸出先である。現時点ではベトナムの優先順位が最も高い。仮に米中貿易摩擦がない場合、中国はベトナムに次ぐ市場であると認識している。このほか、パキスタン、インドネシア、バングラデッシュやトルコも最近は有望な市場になっている。このうち、バングラデッシュとトルコは未だ米国が市場に入り込めておらず、開拓先として有望である。EUや英国は有望な輸出先とは評価していない。また総体として、織物産業は既に成熟しているという点も留意する必要がある。(品目別農業団体関係者)
- 豚肉輸出量の観点では日本は最大の市場であると認識している。そのため、豚肉を含む今回の日米合意対して高い評価をしている。その他の市場としては、ベトナム、フィリピンやその他東南アジア諸国が有望であると考えている。特にインドネシアは非ムスリム人口だけでもオーストラリアの人口に匹敵するため、市場アクセス拡大を目指している。また、既に米国が自由貿易協定を結んでいる国々への豚肉輸出に力を入れていきたい。例えばホンデュラスへの輸出量は、EU全体への輸出量より多いという現実がある。2018年、米国の豚肉産業は64億ドル相当を海外に輸出している。これは年間の豚肉総生産量の25%に相当する。(品目別農業団体関係者)
- 牛肉の輸出先として最も重要な市場はアジアだと考えている。このうち、日本やベトナム、インドネシアに特に機会があると考えている。アジア以外ではアフリカ諸国、ラテンアメリカ諸国の市場へさらに進出したいと考えている。(品目別農業団体関係者)

第4章【メキシコ】農業政策や通商政策の動向に関する現状

4-1 政治情勢

(1) 統治機構

① 連邦議会

メキシコでは立法・行政・司法の三権分立が定められており、連邦議会、大統領、最高裁判所がそれぞれの最高権力を担っている。連邦議会（Congreso de la Unión）は上院（Cámara de Senadores）及び下院（Cámara de Diputados）で構成されている。上院の定員は128人・任期6年、下院の定員は500人・任期3年である。上院の専管権限としては、条約の承認や海外派兵の承認等がある。一方下院は予算承認権を有しており、国債発行・課税・徴兵に関する法案の先議権を有する。年2会期制をとっており、第1通常会期が9月1日、第2通常会期が3月15日に始まる。必要に応じ、第1会期は最長で同じ年の12月31日まで、第2会期は同じ年の4月30日まで開催することが認められている。閉会について二院の合意が得られない場合には、大統領による決裁が下される。⁷²

② 立法過程と予算成立過程

両院の議員が法案の提出権を持っており、提出された法案は、両院いずれかにおける提出・審議・議決、第二院での審議・議決、行政府の同意の3つのプロセスを経て成立する。第二院で部分的否決が行われた場合は、修正案が第一院で再議決されれば、行政府の同意を持って成立となる。第二院で全部否決が行われた場合には、改めて両院での再議決を要する。議会の議決に対して行政府の同意が得られなかった場合には、両院において3分の2以上の賛成を得ることで成立が認められる。

予算編成では、財務省が各省ごとの予算の上限を決め、各官庁がそれをもとに予算を配分したものを提出する。予算配分は、各省庁の上級事務官室（Oficialía Mayor）が行う。折衝の後、財務省がとりまとめた予算案を議会に提出して承認を受ける。⁷³

③ 主要省庁の一覧と役割

メキシコの主要省庁は以下の通りである。農業政策を主として所管するのは農業・農村開発省(SADER)であり、2018年12月にSAGARPAから改称された。

⁷² 外務省,「メキシコ合衆国基礎データ」,2019

⁷³ 総務省,「諸外国の行政制度等に関する調査研究 メキシコの行政」,2010

図表 82 メキシコの主要省庁の一覧と役割

組織名（和名・略）	組織名（原文）	役割
外務省（SRE）	Secretaría de Relaciones Exteriores	・政府機関の海外活動への協力・支援・保障、外交政策の実行、外務の指揮、海外での国民保護等
財務省（SHCP）	Secretaría de Hacienda y Crédito Publico	・連邦・連邦特別区・准政府機関の歳入の計画・計算、国債管理、銀行システムの計画・調整・評価・監視、徴税、税関等。
福祉省（BIENESTAR）	Secretaría de Bienestar	・国民の生活の質の向上に向けた政策の設計・計画・実行・調整を担当。貧困対策や社会的弱者に対する支援を行う。
環境自然資源省（SEMARNAT）	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	・生態系・天然資源・環境財及びサービスの保護・回復・保存、環境法令の促進、気象・気候・水理・地質水理に関連する。調査研究・業務等。 CONAGUA（水資源国家委員会）は同省の下に入る。
エネルギー省（SENER）	Secretaría de Energía	・エネルギー政策の指揮、燃料資源利用に関する国の権利の行使やサービス提供等。
経済省（SE）	Secretaría de Economía	・産業・貿易・国内取引・生活必需品・物価に関する政策の推進等。
農業農村開発省（SADER）	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	・農村開発、農村への投資プロジェクト、農林水産に関する調査研究等。
運輸通信省（SCT）	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	・交通及び通信の発達のための政策・プログラム、公的通信サービスの規制・検査・監視、空港・鉄道・自動車道・港湾に関する建設許認可・監視等。
公共行政省（SFP）	Secretaría de Funcion Publica	・連邦政府の統制及び評価システムの計画・調整、公共支出の検査、連邦政府の統制手段・手続の基準策定及び監視、政府支局・団体の内部統制促進・会計監査の実行等
公共教育省（SEP）	Secretaría de Educación Pública	・学校教育の組織・監視・開発、教育計画策定、学術研究機関の設立促進、文化遺産保護、芸術・文化活動の計画等。
保健省（SSA）	Secretaría de Salud	・社会福祉・医療サービス・公衆衛生に関する国家政策の計画及び実施等。
社会福祉労働省（STPS）	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	・労働関連法の遵守・適用の監視、労働生産性増加の促進、技能開発・職業訓練の促進、社会保障政策の作成、社会保障サービスの調整等。
農地領土都市開発省（旧農地改革省）（SEDATU）	Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	・農地規則・法令の適用、農村開発の許認可、農業地帯開拓のプログラム企画等。
観光省（SECTUR）	Secretaría de Turismo	・国内観光産業発展の政策作成及び実行、観光サービス産業の許認可等。

組織名（和名・略）	組織名（原文）	役割
内務省（SEGOB）	Secretaría de Gobernación	・内政における監視・問題対処、行政機関・政党・諸団体間の関係調整、官報等。
国防省（SEDENA）	Secretaría de la Defensa Nacional	・陸軍及び空軍の組織・管理・訓練等。
海軍省（SEMAR）	Secretaría de Marina	・海軍の組織・管理・訓練等。
文化省（CULTURA）	Secretaría de Cultura	・文化芸術の保護や歴史的・自然的遺産の保護、研究の支援等。

出典：メキシコ大統領府ウェブサイト、各省庁ウェブサイト等

（2）政治動向

① 政治体制の推移

・ 1929 年～2000 年 制度的革命党（PRI）時代

メキシコでは 1929 年にスタートした制度的革命党（PRI）の長期政権が 2000 年まで 71 年の間続いた。1988 年から 1994 年まで続いたサリーナス政権時代の 1994 年には米国・カナダとの北米自由貿易協定（NAFTA）が締結された。同政権は NAFTA 締結に備えて様々な改革に取り組み、1991 年には長くメキシコ農業の基盤となってきたエヒーロ（共同体農場）の改革が行われ、エヒーロ共有地の賃貸借、売買が認められるようになった。農産物貿易自由化による国内農業への影響緩和及び競争力強化のため農家への直接支払い制度がスタートし、それまでの農産物の価格支持政策からの転換が図られた。

・ 2000 年～2012 年 国民行動党（PAN）時代

2000 年の大統領選挙では変革を訴えた国民行動党（PAN）のフォックス候補が当選した。続いて 2006 年の大統領選挙で選出されたカルデロン大統領は最優先課題として治安改善、競争力強化と雇用創出、貧困削減を掲げた。メキシコでは歴史的に貧困問題と農村対策は切り離すことのできない問題であり、カルデロン政権では農業関連予算を大幅に増額する等、農村開発を推し進めた。また、同政権は治安対策に積極的に取り組んだが、麻薬組織間の抗争が激化するなど治安情勢の改善は見られなかった。⁷⁴

・ 2012 年の大統領選挙 PRI の政権奪還

2012 年に行われた大統領選挙では、PRI のエンリケ・ペニャニエト前メキシコ州知事が勝利し、同時に行われた連邦上下両院選挙でも PRI が躍進した。メキシコ連邦選挙裁判所は 8 月、ペニャニエト氏の当選が確定したと正式に発表した。9 月には政権交代準備委員会が発足し、次期政権における予算・政策の方向性等に関する議論が行われた。カルデロン大統領の任期満了に伴い、ペニャニエト氏が正式に大統領に就任し、1929 年から 71 年間政権を担った PRI が 12 年ぶりに政権を奪還した。

・ 2018 年以降 現政権の方向性

⁷⁴ 総務省、「諸外国の行政制度等に関する調査研究 メキシコの行政」,2010

2018 年の連邦上下両院議会選挙にてロペス・オブラドール大統領の支持母体である MORENA、労働党、社会的合意党からなる「共に歴史を作ろう」が上院で 70 議席（全議席の 55%）下院で 314 議席（全議席の 63%）を獲得し過半数を確保した。同大統領は民主革命党（PRD）に所属していたが、2012 年 9 月に離党し、2014 年に新しい左派政党である国家再生運動(MORENA)を立ち上げた。2015 年の中間選挙で民主革命党は大敗し、かわって国家再生運動が躍進した。国家再生運動は労働党及び社会結集党との政党連合を立ち上げ、ロペス・オブラドールが同国大統領に就任した。貧富の差の拡大という社会問題を背景に誕生した現政権の経済政策は、「所得再分配」「エネルギー自活」「農業自活」という、低所得者層重視の 3 本の柱を掲げている。最低賃金の引き上げや年金支給額の倍増、教育の無償化といった野心的な社会福祉政策を掲げると同時に、開発が遅れている南部地域に大型のインフラプロジェクトを集中させている。ユカタン半島を一周するマヤ鉄道プロジェクトや、太平洋とカリブ海を結ぶテワンテペック地峡鉄道などがその代表例である。12 月に議会で承認された 2019 年度予算案は、2 %の経済成長率や 3.4%のインフレ率といった堅実な経済見通しを前提に財政規律を維持する方針を示したもののとなった。⁷⁵

② 国家開発計画（2019~2024）の概要

メキシコ下院は 6 月 27 日、国家開発計画（PND）2019－2024 を承認した。従来は行政府が策定して公布するものだったが、2014 年 2 月の憲法改正により、下院の承認が必要となった。ロペス・オブラドール政権の PND は、国会の承認を得て成立する初めての PND となる。本体には政策の基本的方向性が、別添文書には分野別の現状認識と中期目標、目標を達成するための戦略が記載されている。「包括的な開発を達成するための変革」を全体目標とし、正義と法の支配、福祉、経済開発の 3 本の柱と、それらを共通に貫く、性の平等・無差別・包摂、腐敗撲滅と行政の改善、国土開発および環境保全、の 3 つの軸を設定している。

農業に関しては、従来の PRI 政権は地方の生産者や小規模の生産者に対して適切な支援をしてこなかったと批判した上で、国内農業の疲弊と、食料や燃料、農業設備の輸入依存からの脱却を目標としている。

③ 2020 年度予算

メキシコ財務省（SHCP）は 9 月 9 日に 2020 年歳入法案と歳出計画を国会に提出した。歳出総額は前年予算と比べて 0.8%増、一般会計は 2.3%増と前年と比べやや増加した。ロペス・オブラドール大統領は福祉政策に重点を置いており、63.6%が社会政策に充当されとのことである。農業農村改革省（SADER）の予算は 43.7%減と大きく減少した。

⁷⁵ 松下洸,「ロペス・オブラドールの時代—メキシコ社会の再生に向けた課題と展望—」,2019

図表 82 2020 年歳出予算の内訳と増減（単位:10 億ペソ、%）

区分・機関名	2019 年	2020 年	増減額	増減率
一般会計	4,295.4	4,395.2	99.8	2.3
連邦行政機関	1,162.0	1,132.2	29.7	△2.6
公共教育省	319.0	324.7	5.7	1.8
福祉省（旧社会開発省）	156.0	173.1	17.1	11.0
保健省	128.7	128.6	△0.1	△0.1
国防省	97.0	94.0	△3.0	△3.1
治安市民保護省	55.6	59.2	3.5	6.3
運輸通信省	68.9	54.4	△14.5	△21.1
エネルギー省	28.2	48.5	20.3	72.0
農業農村改革省	67.8	46.3	△21.6	△31.8
海軍省	33.2	33.6	0.3	1.0
環境自然資源省	32.1	29.7	△2.5	△7.7
社会福祉労働省	44.8	28.8	△16.1	△35.8
国家科学技術審議会	25.6	25.7	0.0	0.0
財務省	23.4	21.2	2.2	△9.5
文化省	13.4	13.4	0.0	0.1
農地領土都市開発省	19.4	10.9	△8.5	△43.7
外務省	8.8	8.7	△0.1	△1.3
経済省	9.4	6.3	△3.1	△33.3
内務省	7.3	5.8	△1.5	△20.8
観光省	9.1	5.0	△4.1	△44.7
大統領府	1.6	0.9	△0.7	△43.5
その他	12.4	13.6	1.2	9.8
独立行政法人	1,108.3	1,174.5	66.3	6.0
社会保険庁	773.4	825.1	51.7	6.7
公務員社会保険庁	334.9	349.4	14.6	4.4
国営企業	931.4	979.9	48.5	5.2
石油公社	481.2	523.4	42.2	8.8
電力庁	450.2	456.4	6.2	1.4
立法・司法・独立自治機関	116.2	123.3	7.1	6.1
立法府	13.5	13.5	0.1	0.5
司法府	65.9	68.6	2.7	4.1
国家選挙管理委員会	15.9	17.7	1.8	11.4
連邦検察庁	15.9	18.2	2.3	14.5
その他	5.0	5.3	0.2	4.2
国立統計地理院	12.6	16.6	4.0	31.9
連邦行政裁判所	2.8	3.1	0.3	11.0
各機関に分配できない支出	1,749.2	1,811.7	62.4	3.6
特別会計	1,751.0	1,701.1	△49.9	△2.8
金融コスト	775.8	732.9	△42.9	△5.5
地方交付金	952.6	944.3	△8.4	△0.9
過年度の債務返済に関する経費	22.5	24.0	1.5	6.6
歳出総額	6,009.1	6,059.0	49.9	0.8

出典：SHCP「Presupuesto de Egresos de la Federación 2020」,2019

4-2 経済情勢

(1) GDPの変遷と予測

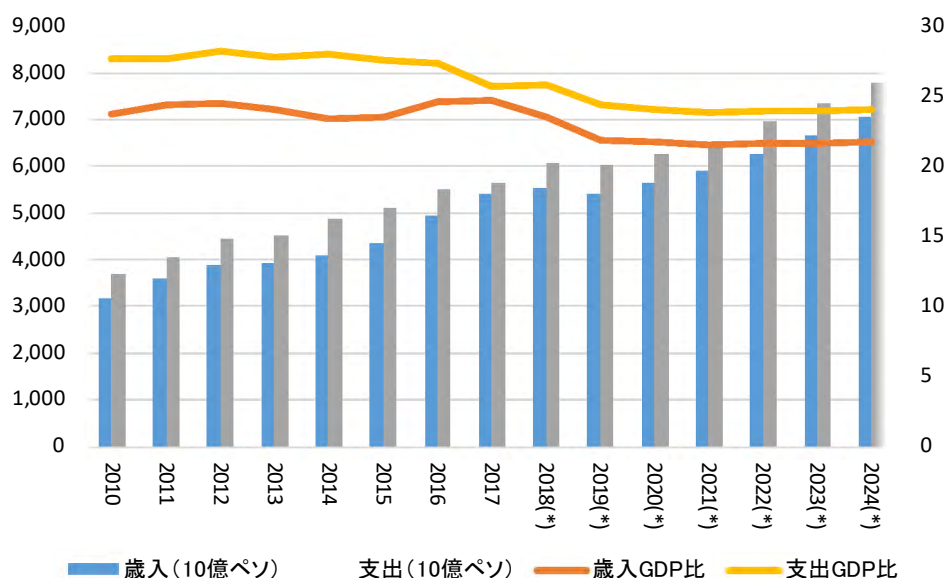
メキシコの実質 GDP 成長率は、2018 年は前年比 +2.0%と 2017 年の同+2.1%からわずかに減速したが、5 年連続で 2%～3%台の緩やかな成長を維持している。燃料窃盗対策によるガソリン供給の混乱や教員組合の鉄道封鎖等により、一時的に景気が減速したが、安定的な雇用や所得環境が個人消費主導の成長を支えていた。

2019 年については、1～9 月の GDP は、物価変動を除いた実質で前年同期比 0.0%とゼロ成長となっている。ロペス・オブラドール新政権の政策運営の先行きの不透明性が、民間投資を抑制させるリスクとなっている。こうした状況を受け、政府と企業団体である企業間調整評議会（CCE）は、「民間部門インフラ投資国家合意」と称した、現政権末までの民間主導のインフラ投資計画を発表した。この合意の中で政府は、許認可取得などの手続きが円滑に進むように支援するとともに、投資に際して法的安定性を確保し、マクロ経済環境を安定させ、投資計画の実施を妨げる要因を法的枠組みに基づいて排除すること民間企業に約束するとしている。メキシコ中央銀行がメキシコ国内の民間シンクタンク 36 社を対象に行ったアンケートによると、今後の経済成長率の見通しは、全回答の平均で 2019 年が 0.0%、2020 年は 1.1%となっている。

(2) 財政状況の変遷と予測

政府の歳入・支出額は一貫して増加しており、支出の GDP 比は 2010 年と比較すると低下傾向にある。メキシコの経常収支は、慢性的な赤字状態であるが、2018 年は約 250 億ペソの赤字と前年からわずかに悪化した。米国等への出稼ぎ労働者からの送金により、第二次所得収支の黒字が続いている。経常収支の赤字は主に直接投資と証券投資によりファイナンスされている。

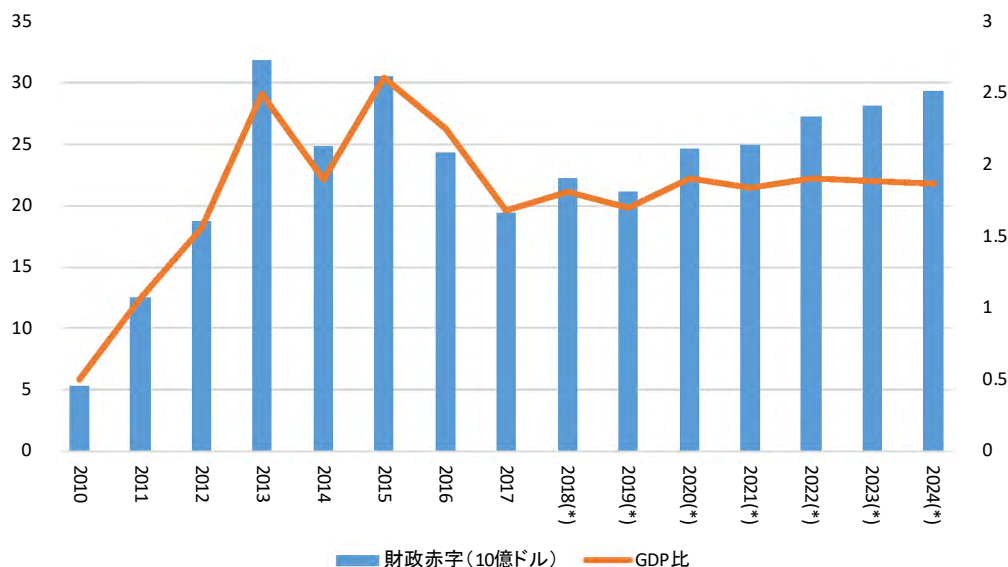
図表 83 政府の歳入と支出の推移と予測（2010～2024 年）



注：(*)は、予測を表す。

出典：国際連合「International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2019」に基づき作成

図表 84 政府の財政赤字の推移と予測（2010～2024 年）



注：(*)は、予測を表す。

出典：国際連合「International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2019」に基づき作成

4-3 農業政策の変遷と現状・方向性

(1) 農業概要

① 地理・気候条件

メキシコの気候条件は北部・中部・南部でそれぞれ異なる。米国と接する北部には乾燥地・半乾燥地帯が広がっており、砂漠地帯が多く耕種農業には灌漑が欠かせない。水利投資をすれば広い農地を持つことができるため大規模な農業経営体が多く、畜産やとうもろこし、トマトの生産が盛んである。中部は緯度としては熱帯地域にあたるが、高地であるため温暖で湿潤な気候である。首都メキシコシティの北西に位置するバヒオ地域には、肥沃な緑地が広がる一方で中山間地もあり、複雑な地形と多様な農業形態を有する。畜産に加えてさとうきび、果実、アボカドの生産が盛んである。南部は熱帯湿潤な気候で、小規模農家による天水農業が主体である。コーヒー、カカオ等の永年性作物が主流であり、ユカタン半島やメキシコ湾岸ではヤシ油の生産も盛んである。⁷⁶

⁷⁶ 外務省, メキシコ合衆国基礎データ, 2019

図表 85 メキシコの気候条件



出典：Geo-Mexico ウェブサイト

② 主要農作物の生産状況

メキシコの主要な農産物は、さとうきび、とうもろこし、ソルガム、オレンジ、トマト、レモン・ライム、アボカド等であり、特にアボカドは世界第一位の生産量である。

さとうきびの生産については、2014 年から緩やかに減少しているが、2019 年から 2023 年にかけて年平均 1.2%の生産増加が予測されており、畜産物についても今後 5 年間で増加するとみられている。とうもろこしについては、主として食用の白色とうもろこしを生産しており、国内消費が中心であるが、メキシコと同じく白色とうもろこしを主食とする中米諸国を中心に輸出も行われている。飼料用のとうもろこしは多くが輸入されている。⁷⁷

図表 86 メキシコの主要農産物の生産量（単位：千トン）

作物名	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
さとうきび	51,091	49,493	50,422	49,735	50,946	61,182	56,673	55,396	56,447	56,955
とうもろこし	24,320	20,143	23,302	17,635	22,069	22,664	23,273	24,694	28,251	27,762
ソルガム	6,611	6,108	6,940	6,429	6,970	6,308	8,394	5,195	5,006	4,853
オレンジ	4,297	4,193	4,052	4,080	3,667	4,410	4,533	4,516	4,603	4,630
トマト	2,873	2,691	2,998	2,436	3,434	3,283	3,536	3,782	4,047	4,243
小麦	4,019	4,116	3,677	3,628	3,274	3,357	3,670	3,711	3,863	3,504
青とうがらし	2,055	1,942	2,336	2,132	2,380	2,294	2,383	2,390	2,737	3,297
レモン・ライム	2,243	1,987	1,891	2,148	2,071	2,139	2,205	2,343	2,430	2,528
バナナ	2,151	2,232	2,103	2,139	2,204	2,128	2,151	2,262	2,385	2,230
アボカド	1,162	1,231	1,107	1,264	1,316	1,468	1,521	1,644	1,889	2,030

⁷⁷ USDA ,Mexico:Sugar Annual,2019、USDA, Mexico:Grain and Feed Annual ,2019

作物名	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
マンゴー	1,717	1,509	1,633	1,827	1,761	1,902	1,755	2,070	2,197	1,958
ジャガイモ	1,670	1,501	1,537	1,433	1,802	1,630	1,679	1,727	1,797	1,715
タマネギ	1,252	1,196	1,266	1,399	1,239	1,270	1,368	1,519	1,635	1,620
スイカ	1,200	1,007	1,037	1,002	1,034	953	946	1,020	1,200	1,332
フリホール豆	1,123	1,041	1,156	568	1,081	1,295	1,274	969	1,089	1,184
ココナッツ	1,246	1,121	1,132	1,108	1,118	1,171	1,168	1,157	1,158	1,159
綿	365	279	440	746	669	587	862	593	488	1,009
大麦	781	519	672	487	1,032	594	846	735	978	1,008

出典：FAOSTAT（November, 2019）に基づき作成

図表 87 メキシコの主要農作物の生産者価格の推移（ペソ/トン）

作物名	2014	2015	2016	2017	2018
さとうきび	462.8	481.5	549.1	674.4	781.7
とうもろこし	3116	3422.8	3530.4	3609.4	3859.6
ソルガム	2380.7	2981.8	3089.2	3154.1	3526.9
オレンジ	1484	1513.5	1715.7	1862.2	2149.9
トマト	5472.9	6661.7	7127.6	7344.5	8238.8
小麦	3393.9	3817.9	3659.6	3793	4083.5
青とうがらし	6732.3	8944.1	8689	10900.1	8896.3
レモン・ライム	4110	3839.6	4270.3	5023.3	5476.8
バナナ	2998	2778	2897	3174	3458
アボカド	13622.7	13713.9	16019.1	19560.7	19182.9

出典：FAOSTAT（March, 2020）に基づき作成

③ 主要農作物の輸出・輸入状況

主要な輸出品はビール、トマト、アボカド、蒸留酒、青トウガラシなど、主要な輸入品はとうもろこし、大豆、調整食料品、小麦、豚肉などである。

図表 88 メキシコの農産物の輸出額（単位：百万 US ドル）

作物名	2012	2013	2014	2015	2016
ビール	2,122	2,211	2,411	2,542	2,814
トマト	1,681	1,835	1,794	1,834	2,105
アボカド	878	1,087	1,395	1,632	2,103
蒸留酒	1,025	1,148	1,317	1,324	1,325
青とうがらし	773	868	892	925	1,106
ベーカリー製品	711	730	758	877	1,076
牛肉	578	456	626	757	740
砂糖菓子	521	566	550	605	644
チョコレート	606	598	565	598	629
きゅうり	360	441	410	437	483

出典：FAOSTAT

図表 89 メキシコの農作物の輸入額（単位：百万 US ドル）

作物名	2012	2013	2014	2015	2016
とうもろこし	2,997	2,053	2,395	2,459	2,690
大豆	1,992	2,067	2,071	1,574	1,620
調整食料品	1,007	1,078	1,129	1,145	1,206
小麦	1,482	1,354	1,335	1,028	987
豚肉	719	850	1,150	889	969
大豆粕	602	649	821	840	832
鶏肉	736	851	852	831	704
牛肉	811	870	922	743	701
アブラナ	934	880	710	670	617
脱脂粉乳	732	769	828	614	579

出典：FAOSTAT（November, 2019）に基づき作成

(2) 国内農業政策における主要なプログラム

メキシコの新政権は、農村部の生活の質の向上と、食料自給率の向上目的とした新たな農業支援プログラムを発表した。特に南部州における小規模農家への支援に主に重点を置いている。これらのプログラムの大部分は、昨年 12 月に再編された農業農村開発省(SADER)が管理する。

SADER は以下のプログラムを発表したが、その中でも、暮らしの為の生産プログラム、食料品価格保証プログラム、畜産業向け貸付プログラム、肥料プログラムを中核的プログラムとして位置付けている。本項ではこの 4 つのプログラムと、関連する過去のプログラムの変遷について取り上げる。

図表 90 農業関連プログラム予算（2019 年度）（単位：100 万ペソ）

プログラム名（和名）	プログラム名（原文）	予算
暮らしの為の生産プログラム	Programa Producción para el Bienestar	9,000.0
農村開発プログラム	Programa de Desarrollo Rural	7,831.6
持続可能な農業プログラム	Programa de Agromercados Sociales y Sustentables	6,707.7
食料品価格保証プログラム	Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo Seguridad Alimentaria Mexicana SEGALMEX	6,000.0
畜産業向け貸付プログラム	Programa Crédito Ganadero a la Palabra	4,000.0
農業振興プログラム	Programa de Fomento a la Agricultura	2,886.7
貧困層向け食糧支援プログラム	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V. (DICONSA)	2,147.1
食品安全衛生プログラム	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	2,128.1
連邦機関との共同プログラム	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2,000.0
肥料プログラム	Programa de Fertilizantes	1,500.0
貧困層向けミルク支援プログラム	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.	1,240.8

プログラム名（和名）	プログラム名（原文）	予算
水産業振興プログラム	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuicola	1,217.1
畜産振興プログラム	Programa de Fomento Ganadero	500.0

出典：SADER, 「Informe de labores」, 2019

① 暮らしの為に生産プログラム（Programa Producción para el Bienestar）

暮らしの為に生産プログラム（Programa Producción para el Bienestar）は 2019 年に作成された中小規模穀物生産者のための直接支払いプログラムであり、農村の生活支援、食料品の自給自足、農村における雇用創出を目的としている。連邦政府が定義した 25 の優先プログラムの 1 つにもなっている。対象となるのは、以前の直接支払いプログラムである PROAGRO または PIMAF（とうもろこし・豆類生産者奨励プログラム）に登録されていた、20 ヘクタール以下の土地を所有する生産者である。2019 年度の連邦財政支出予算（PEF）でこのプログラムに承認された予算は 90 億ペソであったが、第 2 四半期にはサトウキビとコーヒーの生産者を支援するために 20 億ペソが上乗せされて 110 億ペソとなった。

こうした直接生産者の所得を補償する政策は 1990 年代から行われてきている。1994 年の NAFTA 発効によるとうもろこし等の関税の撤廃にかかる移行措置として、政府は PROCAMPO（農地面積に応じた直接支払い）を NAFTA 発効から 15 年間行くと約束した。直接支払政策は世論の支持を受けて延長を重ね、現在も基本スキームはそのままに継続されている。当初は面積単価は一律であったが大規模農家優遇との批判があり、5 ヘクタール以上は単価を下げて支給上限も 10 万ペソとし、農地面積が 1 ヘクタール未満の農家も 1 ヘクタール分の支払いとした。制度開始 20 年後に名称が PROAGRO に変更され、中規模以上の農家の単価をさらに下げるとともに、貧困地域の優遇単価を設定していた。

② 基礎食品価格保証プログラム（Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo Seguridad Alimentaria Mexicana）

2019 年 3 月には、4 種類の主要品目を使用価格を上回る価格で購入する保証価格プログラムを創設した。このプログラムの目的は、小規模農業生産者の収入を増やし、生活水準を向上させることである。対象となるのは定められた生産量、農地面積を下回るとうもろこし、フリホール豆、小麦、米の生産者である。保証価格はそれぞれ 1 トンあたり、とうもろこしが 5,610 ペソ、フリホール豆が 14,500 ペソ、小麦が 5,790 ペソ、米が 6,120 ペソとなっている。

保証価格での買い上げと流通を担うのは SEGALMEX と呼ばれる新たな機関である。これは低価格で貧困層にミルクを販売する国営企業 Liconsa と、食料品を農村に配給する政府組織 Diconsa を合併して誕生したものである。SELGAMEX は購入した農産物を Liconsa や Diconsa が所有していた配送センターや店舗を通じて配送し、配給や販売を行う。同プログラムが実施された最初の 100 日間で既に 1700

以上の生産者から豆を購入したと発表した。⁷⁸

こうした価格保証政策は、直接支払いが主流になる以前のメキシコにおける農業政策の柱であった。1961 年に国営食糧公社 (Compañía Nacional de Subsistencias Populares: CONASUPO) が設置され、主要作物の価格安定化と、それに伴う農家の収入・購買力の向上を目的として、農作物の買い上げ、加工、備蓄、流通、輸入などを担った。しかし、自由貿易化の流れの中で 1991 年にはとうもろこしとフリホール豆を除く作物の価格支持制度が撤廃され、その後 1994 年にフリホール、1999 年にとうもろこしの価格支持制度も廃止された。その結果 1999 年に CONASUPO は解体されることになった。⁷⁹

③ 畜産業向け貸付プログラム (Programa Crédito Ganadero a la Palabra)

畜産業向け貸付プログラムは、国内の生産者の所得向上と畜産物の自給率向上を目的として家畜 (牛、豚、ヒツジ、ヤギ、ハチ) を貸し付ける制度である。受給者は受け取った動物の種類に応じて、4 年以内に現物で返済を行う。また小規模生産者は、設備やインフラに対する投資の為に 10 万ペソまでの資金援助を申請することができる。このプログラムの予算は 40 億ペソであり 19,000 人以上に家畜を提供する予定である。メキシコ全域を対象としているが、カンペチェ、チアパス、グレロ、ハリスコ、ナヤリト、ミチョアカン、オアハカ、キンタナロー、タバスコ、タマウリパス、ベラクルス、ユカタン、サカテカスと中南部の州に優先権が与えられている。また、女性や先住民に対する優遇措置もとられている。

以前は ALIANZA プログラムと呼ばれる設備投資支援政策が行われており、2011 年に農村開発のための生産資材取得プログラム (Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Vertiente de Desarrollo Rural : PAAP) が統合された。現在は畜産業向け貸付プログラムのほか、農業振興プログラム (Programa de Fomento a la Agricultura) や畜産振興プログラム (Programa de Fomento Ganadero) においても資材や機材の購入やインフラ整備のための資金援助を行っている。

④ 肥料プログラム (Programa de Fertilizantes)

肥料プログラムは南部の小規模農家を対象に肥料を提供するプログラムである。優先作物 (とうもろこし、フリホール豆、米) を栽培する生産者は 1 ヘクタールあたり最大 450 キログラムの肥料を最大 3 ヘクタール分まで受け取ることができる。まずはグレロ州でテストが行われており、2019 年 7 月時点で総計 73,711 トンの硫酸アンモニウムが支給された。⁸⁰

⑤ その他の農業政策

・契約栽培プログラム

「契約栽培」プログラムは、生産者と買い手の間での事前契約を促進して国際価格の変動等による契

⁷⁸ USDA, "Mexico Announces New Agricultural Support Program", 2019

⁷⁹ 農林水産政策研究所, 「[主要国農業戦略横断・総合] プロ研資料 第 8 号」, 2018

⁸⁰ SADER, "Informe de labors", 2019

約破棄を防ぐことにより、生産者に対しては販売先が確保された安定した環境の中での生産を可能とし、買い手に対しては調達を計画的に行うことを可能とする制度で、2004年から実施されている。生産者と買い手がシカゴベースの先物価格などを基に決まる金額に基づいて播種前に契約を結ぶ。2019年にも更新が行われたが、支援額は50パーセント近く削減された。

・目標所得プログラム

政府が設定した農産物の目標価格と、作付けの時点で政府が予想する出来秋の市場価格の差額を補填するプログラムである。2018年に目標価格が引き上げられ、2019年にも引き続き有効となった。⁸¹

・農業保険

国営の農業保険会社 AGROASEMEX (Agro-Aseguradora Mexicana) が主に小規模農家向けの保険・融資業務を行っている。近年、降水量や気温などの気候条件が悪い場合や、一定範囲の特定地域の収量が過去の平均収量に不足する場合に保険金を支払う天候インデックス保険が広がりつつある。

⑥ 食料品の輸入と安全性に関する規定

メキシコに輸入される農作物および食糧品には、一般健康法、連邦動物衛生法、連邦植物衛生法が適応される。

・健康基本法

健康基本法は、保健省内に設置された衛生リスク保護連邦委員会 *Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)* によって、健康上のリスクから国民を保護するために施行されている。COFEPRIS は、同法によって定められた基準に基づき、輸入食品が輸入許可の対象かどうかを判断する。加えて、販売時点で食品をランダムに検査して基準に準拠しているかの検査を行っている。畜産物、乳製品、魚介類およびその加工品が検査の対象となっている。

・連邦動物衛生法

連邦動物衛生法は、農業農村開発省(SADER)が所管している。家畜・動物の健康対策を確立することを目的として制定された。同法には、生産管理方法の規定、輸入および輸出目的での家畜および畜産物の輸送に関する規定、家畜および畜産物検査に関する規定、家畜に使用する医薬品の製造基準の規定が盛り込まれている。

・連邦植物衛生法

連邦植物衛生法は、農業農村開発省(SADER)が所管している。果物、野菜およびその加工品における

⁸¹ USDA, "Mexico Announces New Agricultural Support Programs", 2019

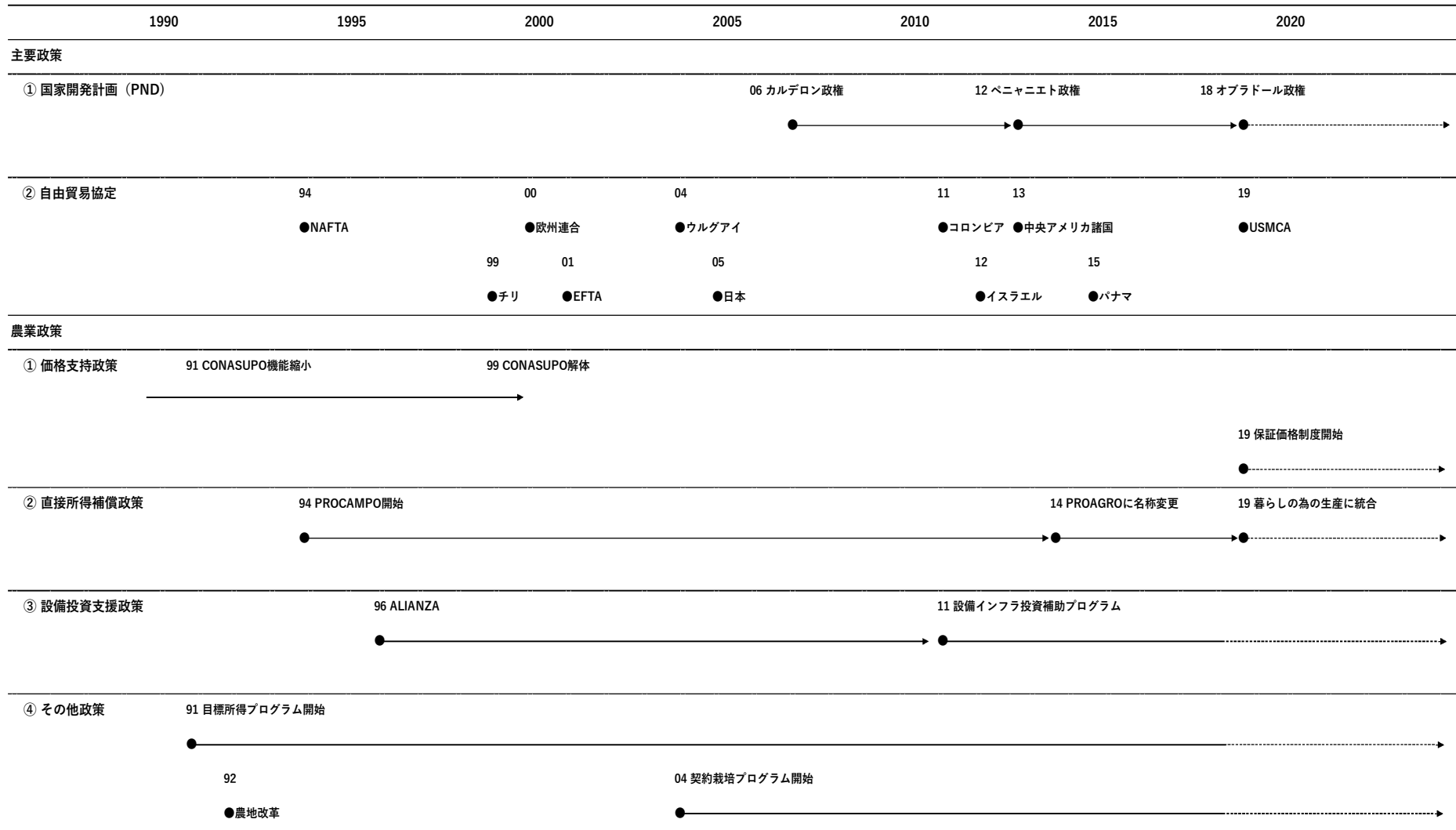
植物検疫上規定と、害虫防止のための規定が盛り込まれている。

(3) 現政権の方向性

ロペス・オブラドール大統領は選挙の段階から小規模農家への支援と食料品の自給自足を向上を訴えてきた。この方針のもと実行された4つの中核的プログラムでは、穀物や畜産物等、現在輸入量が多く、かつ国内消費量も多い品目の生産者を主なターゲットとした。こうした政策は小規模農家の支持につながった一方で、野菜や果物、花卉など輸出用の農作物を栽培する大規模生産者からは不満も出てきており、北部のシナロアとソノラでは商業的農業への支援が不足していることを理由に抗議行動が起こった。⁸²

⁸² Fitch Solutions, "Mexican Agricultural Production To Expand But AMRO Reforms Too Ambitious ",2019

図表 91 メキシコの農業関連政策の変遷



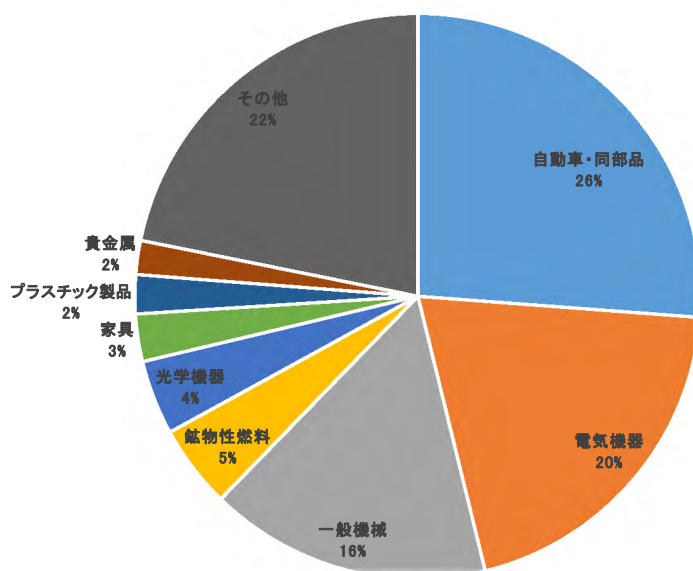
出典：富士通総研作成

4-4 通商政策の変遷と現状・方向性

(1) 貿易構造

①主要輸出品目

図表 92 メキシコの主要輸出品目の割合（2016 年）



出典：経済産業省,2019,「通商白書 2019」

②主要な貿易相手国

メキシコの最も大きな貿易相手国は米国で 307 億 US ドルの貿易をしている。次いで カナダ、中国、ドイツ、日本が続く。⁸³

(2) FTA・EPA 等

①NAFTA 締結の経緯と影響

メキシコは 1982 年に対外債務返済不能という国家破綻の危機に直面し、IMF や米国財務省による救済措置を受ける条件として、厳格な返済義務と共に、緊縮財政や貿易と直接投資を阻む障壁の撤廃などのきわめて幅広い市場化改革をさせられた。メキシコのこの新自由主義政策への転換を決定的なものにしたのが 94 年 1 月に発足した NAFTA への参加である。以前のメキシコではとうもろこし等主要農産物の価格安定化のための保証価格制度や輸入農産物への高関税など、積極的な農業への保護政策をとっていたが、90 年代以降のこうした市場化改革によって灌漑施設や農業研究、農村金融支援等の予算は大幅に削減され、価格支持政策も全面的に見直された。この改革の一環として行われた CONASUPO の解体は、NAFTA 参加という外圧によるところが大きい。財政的な圧迫や、南部の零細農民よりも北

⁸³ 経済産業省、「通商白書 2019」、2019 年

部の大農場に有利な政策であったことなどから、政府内部でも改革を求める声が高まっていた。

NAFTA 締結による関税と、非関税措置の撤廃、加工用とうもろこしの国内需要増加に伴う対米輸入増加も相まって、メキシコ国内の農産物価格は大幅に下落した。こうした価格低下は消費者に恩恵をもたらす一方、生産者には大きな打撃となった。⁸⁴

②NAFTA 下のメキシコにおける農業団体と政府の交渉

NAFTA 締結後、2002 年から 2003 年にかけて、農業規定の再交渉と支援の強化を求めて農業団体による大規模な抗議運動が発生した。農産物約 400 品目の撤廃と、米国において 2002 年農業法 (Farm Bill) が成立したことなどがきっかけとなった。この交渉の結果、政府は国内農業支援強化や通商政策に関わる合意事項を含む「農村のための国民合意」を 2003 に発表した。NAFTA の農業規定の改定には至らなかった。

③その他の貿易協定

1994 年の NAFTA 発効移行、アジアでは日本、ヨーロッパでは欧州連合などと FTA の締結を進めている。なお、EU・英国間で英国の EU 離脱（ブレグジット）協定が合意されたが、ブレグジット移行期間および 1 回だけ認められる 1 年または 2 年間の延長期間中は、メキシコと EU との自由貿易協定に基づく英国との貿易について特惠関税率が引き続き適用される。

図表 93 FTA の発効年と締結対象国一覧

発効	締結対象国
1994 年	NAFTA
1999 年	チリ
2000 年	欧州連合
2001 年	EFTA (アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイス)
2004 年	ウルグアイ
2005 年	日本
2011 年	コロンビア
2012 年	イスラエル
	ペルー
2013 年	中央アメリカ諸国 (コスタリア、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア)
2015 年	パナマ
2019 年 (批准中)	新 NAFTA (USMCA)

出典：Congressional Research Service, 「Mexico's Free Trade Agreements」, 2017

⁸⁴ Congressional Research Service, "Mexico's Free Trade Agreements", 2017

(3) USMCA と対米関税交渉の経緯と影響

2017 年 1 月 20 日、第 45 代米国大統領に就任したトランプ大統領は、NAFTA の再交渉を表明した。同大統領は前年の大統領選挙当時から NAFTA によって対メキシコ貿易赤字が増大し国内の雇用が奪われたとして批判を重ね、離脱にも言及していた。米国通商代表部（USTR）は、大統領の通商協定交渉権限を定める TPA 法に基づき、同年 5 月 18 日に NAFTA 再交渉を行う意思を連邦議会に正式に通知、7 月 17 日に 22 項目からなる交渉目的の詳細を公表し、8 月 16 日から 3 か国代表による交渉が始まった。メキシコ政府は条約承認権を持つ連邦議会上院に USMCA 承認案を送付したが、米国は、メキシコの不法移民対策が不十分だとして、国際緊急経済権限法（IEEPA）に基づいて 2019 年 6 月 10 日に同国からの輸入品全てに 5 % の追加関税を課し、対応次第では段階的に 25 % まで引き上げると発表した。これに対し、メキシコ政府が回避に向けて働きかけを始める一方、対メキシコ関税が米国の実体経済に打撃を与えることを懸念する米国の産業界や共和党内からも異論が噴出した。こうした動きに対し、トランプ大統領は、6 月 7 日、メキシコ政府が中米諸国から米国に向かう移民の流れを食い止める「強力な措置」を取る代わりに、10 日に予定していた関税の発動を「無期限」で見送ると発表した。これを受けてメキシコ上院は USMCA 承認案の審議を進め、6 月 19 日の本会議で可決した。⁸⁵

⁸⁵ みずほ総合研究所、「米墨不法移民問題と貿易摩擦 USMCA 批准・発効に新たなハードル」、2019 年