２．次期米国農業法を巡る情勢

本節においては、次期米国農業法を巡る情勢について、「政治の動向」と「農業法の内容の動向」に分けて、米国農業関係者の発言を中心に現状を整理する。

２．１．政治の動向

２．１．１．次期農業法成立の時期

まずは 2010 年 11 月の中間選挙の結果を受けた次期農業法の審議･成立の見通しについて概観したい。各方面へのインタビューの結果、ピーターソン前農業委員長からルーカス新委員長への交代により 2011 年成立が目指されていた農業法は実際の起草が 2011 年の後半以降となり成立は 2008 年農業法の失効に間に合わず、2012 年以降となる可能性も高いとされている。以下、2010 年 11 月にワシントン DC において実施した各方面へのインタビューで得られた発言を引用しつつ、米国農業法を巡る現在の状況を概観したい。

下院共和党スタッフによると、以下の見通しが示された。「少なくとも 2011 年早くから起草作業に入るようなことはなく、早くても 2011 年後半となるのではないかと思われる。来年は公聴会等を通じてさまざまなアイディアを議論し、2012 年 9 月の 2008 年農業法の期限切れを迎えるまでに成立させることを目指すのではないかと思われる[1]。」

また上院民主党スタッフも同様にルーカス委員長への交代により農業法の成立が遅れる可能性を指摘したうえで、「2012 年 9 月の 2008 年農業法の失効には間に合わず、場合によっては、成立は 2013 年になるかもしれない[2]」と指摘している。これについては農業業界団体の担当者も同様の意見を示した上で更に、「来年、議会がどうなるかを判断するには時期尚早であるが、少なくとも新議会は現在の議会に比べて農業法に対する支持は低くなるのではないかと懸念している。特に、ティー・パーティ議員は大きな予算削減を求めてくることになるかもしれない[3]」との懸念も示している。下院民主党スタッフも、「ルーカス新下院農業委員長は 2011 年中に起草に着手をしないと 2008 年農業法の失効に間に合わない可能性が高い。2012 年に農業法を成立させられない場合は、厳しい財政事情の中で農業予算全体が強い削減圧力にさらされる可能性が高く、農業法以外から財源をかき集めて対応を図る必要が生じるかもしれない[4]」と憂慮を示している。

２．１．２．人事の動向が次期農業法の中身に与える影響

次に人事の動向、つまりは上院農業委員長スタベナウ議員への交代、下院農業委員長のルーカス議員への交代、下院議長のベイナー議員への交代が次期農業法に与える影響についてみていきたい。あわせてヴィルザック農務長官交代の可能性についても取り上げる。

---

1 農林水産省国際情報分析官 成田喜一氏の現地ヒアリング（平成 22 年 11 月）による。
2 同上
3 同上
4 同上

２．１．２．１．新上院農業委員長のスタベナウ議員について

新上院農業委員長はスタベナウ議員が就任した。ミシガン州選出であり、果実・野菜業界に強い関心があるとされている。そのため一部から果実・野菜関連プログラム維持のため、ほかの農産物の予算を削るのではないかいう懸念がもたれている。

米国農業業界団体担当者によると「上院農業委員長のスタベナウ議員はミシガン州選出であり、果実・野菜業界に強い関心があると思われる。2012 年で期限の切れる現行の果実・野菜関連プログラムには予算上のベースラインがないことから、仮に 2013 年以降も同種のプログラムを継続するためには、その分、他のプログラムの財源を削減しなければならないという状況にある。このため、主要農産物であるトウモロコシ、大豆、小麦、綿花などの予算を犠牲にするのではないか[5]」と発言している。

一方、農業シンクタンク担当者はスタベナウ議員が野菜・果樹を重視する立場であるため、直接固定支払における野菜・果樹の作付制限については存続する可能性が高いとしながらも、ミシガン州では酪農への関心も高く他の穀物の栽培等も行われているため、全体としては従来の政策からそれほど大きな変更が行われるとは思われないとしている。

２．１．２．２．新下院農業委員長のルーカス議員について

新下院農業委員長のルーカス議員は小麦、綿花、ソルガム、畜産が盛んなオクラホマ州選出であるため農業問題に詳しいとされる。また環境保全に関する小委員会に従事してきたため、環境保全支払いにも関心が高いとされる。農業政策としては直接固定支払の維持に積極的とされ、直接固定支払は予算削減対象から外れるのではないかとも予想されている。一方でエネルギープログラムに関してはあまり関心がないとの見方もある。以下インタビューにおけるルーカス議員に関連した発言を列挙したい。

農業ロビイング団体関係者によるとルーカス議員への交代により以下の影響が出ると指摘されている。「中西部選出のピーターソン委員長は、伝統的作物や砂糖（てん菜）業界の保護に熱心であったが、ルーカス議員はオクラホマ州選出であり、伝統的な作物が比較的少ない地域であるという違いがある。また、ルーカス議員は、環境保全に関する小委員会に従事してきたため、環境保全支払に関心が高いと思われる[6]。」

また農業政策に関しては以下の指摘がみられる。下院民主党スタッフ[7]によると「ルーカス新委員長は直接固定支払の維持に積極的であり、直接固定支払は予算削減対象から外れるのではないかと思われる。削減対象として考えられるのは、栄養プログラム、エネルギープログラム、CCP、環境プログラム及び地域開発プログラムであると思われる。ただし、経済が低迷し、失業率が高止まりする中で栄養プログラムを削減することは非常に難しい。エネルギープログラムについては、ピーターソン委員長は理解があるものの、ルーカス次

---

[5] 同上
[6] 同上
[7] 同上

期委員長はあまり重視していない」。またピーターソン委員長はセーフティネットの改革に積極的であったがルーカス次期委員長の考えは把握しておらず今後改革の進められるかどうかは不透明だとされている。

２．１．２．３．新下院議長のベイナー議員について

新下院議長であるベイナー議員は現行の農業プログラムに批判的であり、より市場を重視した政策を志向する可能性があり次期農業法においても一定の影響力を行使する可能性がある。

下院民主党スタッフは「ベイナー新議長が 96 年農業法で不足払の廃止などの農業保護削減に影響力を行使したことに鑑みれば、次期農業法の審議においても、さすがに 96 年農業法ほどの改革が繰り返されるとまでは思えないが、より市場を重視した政策を志向する可能性はあり得る[8]」と指摘している。また農業シンクタンク担当者は「次期下院議長に就任する見込みのベイナー現共和党院内総務（共、オハイオ）は従来農業プログラムに批判的な立場をとってきており、これらがどう影響するかについても注視していく必要がある[9]」としている。

２．１．２．４．ヴィルザック農務長官交代の可能性について

ヴィルサック農務長官の交代可能性について農業シンクタンク担当者によると、ヴィルサック氏はホワイト・ハウスからの信頼は厚いが、特に伝統的な作物団体また畜産業界の間で極めて評判が悪いとされている。そのため大統領選挙前に自ら辞任し、代わりに中間選挙で落選したリンカーン元農業委員長が後任の農務長官の有力な候補になるのではないかと指摘している。リンカーン元委員長は農業団体からの支持も高く、また、民主党の中にあって保守的な立場であることから、共和党関係者からも一定の支持があるとされている。

２．１．３．中間選挙における共和党躍進の影響

政治の動向として最後に中間選挙における共和党の躍進が次期農業法にどのような影響をもたらすかについて、現地関係者の意見をまとめた。農業問題は一般的に党派間の対立は顕著ではなく、超党派の支持を得ている。そのため農務省関係者のように共和党の躍進は農業法に大きな影響をもたらさないという見方がある。一方で共和党が大きな変革をもたらすことに期待する業界もある。農業関連企業関係者によると、「民主党はバイオエタノール優遇税制の失効を止められなかった。廃油を使用したバイオディーゼルは環境に良い一方で、バイオエタノールは製造段階で水を多く使用する。中西部の共和党は民主党以上に環境保護庁（EPA）の汚染規制に対し積極的であるため共和党はバイオディーゼル業界

[8] 同上
[9] 同上

を支持してくれている。また、共和党はバイオエタノールがトウモロコシ相場に与える影響についても懸念しており、今回の共和党の躍進でバイオエタノール業界や地方農村部に対する大きな変革を期待したい[10]」としている。

また躍進したティー・パーティが農業予算を含め支出削減を主張していることを懸念する声もある。農業シンクタンク担当者は「一般的に農業問題は超党派の支持を得ているが、中間選挙で躍進したティー・パーティ議員は農業予算を含めて支出削減を主張しており。これらがどのような影響を及ぼすかは注視していく必要がある[11]」としている。更に農業ロビイング団体関係者は、「財政赤字は非常に懸念される点である。農業法のタイトルⅠ（作物プログラム）及びタイトルⅡ（保全プログラム）のみならず、タイトルⅢ（貿易プログラム）についても削減対象となるのではないか[12]」と懸念している。

２．２．農業法に関連するトピック別動向

続いて、農業法に関連する個別のトピックの動向を概観したい。トピックは①セーフティネット関連プログラム、②バイオ燃料、③貿易問題、④環境関連、⑤酪農、⑥エネルギー、⑦栄養プログラムの 7 分野である。

カンザス州の農業者との意見交換の結果、多くの農業者が現行のプログラムの維持を希望していることが判明した。他方、財政状況の悪化により、現行プログラムの維持は困難となっており修正が求められているとの見方も強い。米国農務省関係者によると、確かに現行農業法については、多くの関係者から支持を得ているものの、厳しい財政状況の下、ベースラインを有さないプログラムが 37 あり現行農業法の単純延長という選択肢はあり得ないとの考えが示されている。

農業ロビイング団体関係者により示された具体的な数値によると、「2008 年農業法による 37 のプログラムを維持する場合には、最新の議会予算局（CBO）のベースラインを前提にすれば、他のプログラムから 90～100 億ドルの財源を見つけなければならない。既に作物保険のSRAの見直しによって今後 10 年間で 60 億ドルの削減を行うこととしたが、更に大きな削減が求められることとなる[13]」とされている。このため、次期農業法は 2008 年農業法に比べて小さな農業法になるであろうと予測されている。

農業ロビイング団体関係者は、基本的な考え方としては以下を表明している。すなわち、「厳しい状況の下で効率的に機能するセーフティネットの構築や、エネルギー関連プログラムなどのベースラインが措置されていない事業の維持が優先課題である。また、最近は、食料対エネルギーといった対立などもあって穀物価格が大きく変動する状況が生じている。歴史的にも、穀物は常に在庫を抱えてきており、現下の価格高騰が永久に続くとは思って

---

[10] 同上
[11] 同上
[12] 同上
[13] 同上

おらず、穀物価格の安定等を図るという観点から備蓄の仕組みを導入する必要がある[14]」とされている。

２．２．１．セーフティネット関連プログラム

まず農業者にとってのセーフティネット関連プログラムとして、直接固定支払、作物保険制度、平均作物収入選択プログラム（ACRE）、SURE 制度、野菜・果実作付制限の 5 項目の動向が挙げられる。

２．２．１．１．直接固定支払

農業シンクタンク担当者によると、直接固定支払にはベイナー新下院議長が批判的であるのに対し、ルーカス新農業委員長は積極的であるため今後の予測は困難である。なお、現在は作物価格も高水準であることから、主要な作物プログラムの中で直接固定支払の支払額は大きな割合を占めている。

２．２．１．２．作物保険制度

作物保険制度についても、農業シンクタンク担当者によると、特に生産リスクが高い北部の地域などでは引き続き重要性が高い。また最近は作物保険の支出が作物プログラム全体の支出の 60%程度を占めており、今後も重要なセーフティネットとして役割を果たすとされている。

農業ロビイング団体関係者は、「直接固定支払はWTO協定との関係でも最もよい政策であるが、特に農産物価格が高騰している場合は一般国民の理解を得ることは困難である。このため、直接固定支払の削減と引き換えに作物保険を拡充するという方向性がよい」と提案している。また「現行の作物保険制度については超党派の支持があり、今後も、民間保険会社を活用した現在の仕組みのまま継続されることになるであろう。同団体としても、作物プログラムの支出のほぼ半分を占める作物保険への補助の維持を最重要と考えている[15]」との考えを示している。

２．２．１．３．平均作物収入選択プログラム（ACRE）

平均作物収入選択プログラム（ACRE）は参加農家の数が少なく不人気な状態が続いており、根本的な変更が必要との見方がある。しかし具体的な修正案として挙げられている州レベルの基準から郡レベルの基準への見直しは多額の追加予算が必要とされるため、実現が難しいとされる。

農業シンクタンク関係者によると不人気の理由として以下が指摘されている。「発動要件等が複雑すぎること、直接固定支払を 20%放棄しなければならないこと、一度ACREを選択

[14] 同上
[15] 同上

すると農業法の実施期間中ACREへの加入を継続しなければならないこと[16]」等である。

農業業界団体関係者によると、ACRE参加率低迷の原因として上記と同様の要因に加え、「農務省の特に地方事務所に対する訓練が不十分であり、農務省農家サービス部の担当者も農家に十分に説明を行うことができなかったこと、土地所有者の許可を得ることが困難であったこと、実際の支払が行われるまで時間がかかりすぎること[17]」等を挙げている。他方、メディア等が報じているほどACREの制度は複雑でないこと、更にACREは農家にとっては負担が小さいこと等ACRE制度に対する肯定的な見方も示している。「カンザスシティの大学教授に試算してもらったところでは、仮にACREと同じ内容を作物保険でカバーしようとする場合には、農家は現在の保険料の４倍もの保険料を支払わなければならなくなる[18]」とのことである。

では米国農務省はACRE制度に対してどのような見解を持っているのだろうか。以下、米国農務省関係者に対するインタビュー内容を示したい。同氏によるとACREへの加入率が低水準の理由は、「ACREが開始される前から作物保険に加入していた農家にとって内容が一部重複していると考えられたこと、ACRE加入によって必ず支払を受けられる直接固定支払を一部放棄することは地主や銀行に対する説明が困難であること、他の選択肢が多く存在する中で新たな仕組みに加入することにはためらいがあったこと、地方の農家サービス局郡事務所関係者も十分な知識を有しておらず、ACREへの加入を勧めることに熱心でなかったこと、などが考えられる。特に直接固定支払の一部放棄については、実際に得られる支払の一部を放棄する代償として保証を得る仕組みになっており、決断が難しかったのではないかと思われる[19]」とされている。また同氏は今後のACREの見直しに関して、少なくとも、次期農業法の議論の前に何らかの見直しを行うことはないと明言している。更に州レベルではなく郡レベルのトリガーを用いるべきとの主張に対しては、「トウモロコシ団体などがそのような郡レベルのトリガーを主張していることは承知しているが、実際の実施という観点からデータ収集等の面で困難があり、運用担当者としては郡レベルで実施することなど考えたこともない。また、議会予算局もトリガーを州レベルから郡レベルに変更するとコストが大きく増大すると予測している[20]」としている。

最後に、以下に米国農務省関係者による ACRE 制度の 2009 年の実施状況と 2010 年の見通しを記したい。

「（１）2009 年産作物に関する平均作物収入選択（ACRE）プログラムの状況

（ア）11 月 5 日、ACRE プログラム対象作物 22 品目のうち 10 品目について、ACRE プログラム創設以来初めてとなる支払を開始した。11 月末までに更に 10 品目、1 月末までに残り 2 品目について支払を開始。

---

16 同上
17 同上
18 同上
19 同上
20 同上

（イ）11 月 5 日分の推定 4 億 2 千万ドルの支払については、そのうち 4 分の 3 が小麦に対する支払である。また、州ごとに見ると、オクラホマ州、ワシントン州、イリノイ州、サウスダコタ州、アイダホ州、ノースダコタ州といった州で全体の支払の 80%を占め、これらの州の主に小麦、トウモロコシ農家が対象となっている。これらの州においては、そもそも ACRE プログラム参加率が若干高かった。支払を受けたオクラホマ州の小麦やイリノイ州のトウモロコシなどについては、悪天候による収量減の問題などが生じた。トウモロコシについて支払が行われるのはイリノイ州のみであり、価格が高騰する中で、他の州では支払要件を満たさなかった。小麦についてはカンザス州からもかなりの生産者が参加しているが、同州の作況はオクラホマ州ほど悪くなかった。

（ウ）2009 年においては、対象面積 2 億 6,000 万エーカーのうち、ACRE に加入した面積はわずか 3,400 万エーカーでしかなかった。2009 年産の際には、制度の初年度ということもあり、もともと 6 月 1 日に設定されていた加入の締切りを 8 月 14 日まで延長した。オクラホマ州などでは、小麦の収量がそれほどよくないとの見通しがあった中で、更に価格も下落すると見込まれたことから、生産者が駆け込みで参加したところである。

（２）2010 年産以降の作物に関する ACRE の見通し

（ア）2010 年産の申請は 6 月 1 日に開始した。現時点で正確な加入状況ははっきりしていないが、おそらく最終的に対象農地の 2～3%程度が追加的に加入することになるのではないかと思われる。なお、ACRE の場合には、一度加入すると農業法の実施期間中ずっと加入し続けなければならないことから、加入割合は減少することはなく、プログラムが後半にさしかかれば、拘束を受ける期間も次第に短くなることから、加入率は年々増加していくこととなると思われる。

（イ）現在、価格が高い水準で推移していることを考えれば、一般的に農家への支払が行われる可能性が非常に低く、参加率は低調となるかもしれない。2011 年以降はどうなるか分からないが、農家が価格低下を予想しない限り、加入率は増加しない。長期的には、保証額から 1 割以上の価格下落があれば、収量の減少がなくとも、支払が行われる可能性はある。価格の高騰が続くと、単年で 1～2 割程度価格が下落する局面が増えるのではないかと思われる。なお、2010 年産については、綿花や落花生でさえ価格が上昇しており、価格変動対応型支払（CCP）の目標価格の水準に非常に近い状況となっていることから、価格関連支払が発動する余地はほとんどなく、これらの要因が加入率増加につながる可能性はある[21]」

２．２．１．４．SURE

SUREプログラムの問題点の認識として、米国農務省関係者は以下 2 点を表明した。ACRE同様、必要以上に複雑なプログラムであること、また、実際の価格を踏まえて支払を行う

[21] 同上

ことから、最終的な支払額を確定する作業に非常に手間取り、作付けから支払いまで 2 年も要している。また農業ロビイング団体関係者からは、災害による減収のごく一部しか担保されないという問題点も以下の通り指摘された。「2008 年にアーカンソー州で大災害が発生した際でも、同州のSUREの支払額は、比較的豊作であったアイオワ州の支払額の 1 割にすぎなかった[22]。」

SURE には ACRE と一部内容が重複しているという問題もあり、農業ロビイング団体関係者により予算削減の中でこのような重複の問題にも対処する必要性が指摘されている。ACRE や SURE にはベースラインがないことから、2 つのプログラムを一つにまとめるといった形で簡素化すべきとの圧力が高まる可能性も想定される。同団体としては、両プログラムを統合しても、SURE が残れば問題はないと考えているとされている。

２．２．１．５．野菜・果実作付制限

野菜・果実作付制限は、綿花をめぐる紛争においてブラジルに敗れる原因となったことからその維持は容易ではないと考えられている。また制限を解除した場合でも、作付面積が大幅に増えることはないとする見方が強い。

農業ロビイング団体関係者によると、「2008 年農業法の議論の際、AFBFをはじめとする多くの関係団体が、野菜・果実農家に直接固定支払に係る野菜・果実作付制限の解除を認めさせるため、野菜・果実に関するパイロット・プログラムなどを通じて相当の資金を供与するよう働きかけたが、優秀な政治家の支援により、野菜・果実農家は資金を得た上で作付け制限解除を受け入れなかった[23]」とされている。

また以下のような見方も示されている。「現在の野菜・果実の作付面積は 15～18 百万エーカーほどであり、トウモロコシ、大豆等の伝統的作物の作付面積である 230 百万エーカーから見ればわずかにすぎない。仮に、野菜・果実の作付制限が解除されたとしても、トウモロコシや大豆といった作物と、野菜・果実の生産技術は大きく異なることから、野菜・果実の作付面積が大きく増えることになるとは思われない。その上、綿花をめぐる紛争でブラジルに敗れる羽目に陥ったことから、次期農業法においても野菜・果実の作付制限を維持することは容易ではないと考えている。[24]」農業ロビイング団体関係者も同様の見方を表明した上で、作付制限の解除の際には野菜・果樹業界に対し例えば作物保険の拡充や研究資金の増加等の形で何らかの見返りを提供することが求められるであろうと指摘している。

以上が 5 つのセーフティネット関連プログラムを巡る動向である。

---

22 同上
23 同上
24 同上

２．２．２．　バイオ燃料

続いて、バイオ燃料優遇税制の延長について取り上げたい。上院民主党スタッフによると、1～2 年の短期延長の可能性はあるものの、予測は難しいとされている。「バイオエタノールはバイオディーゼルの数十倍の市場規模があり、優遇税制の影響も大きいことから、延長についてより大きな政治的圧力がかかることが想定される。財務省の反応は不明であるが、混合業者への戻し税額を圧縮した上で、1～2 年の短期延長の途を探ることになるのではないか。いずれにしても、裏付けとなる財源に制約があるため、どういうことになるか、現時点では予測は難しい[25]。」

また税制がなくなった場合、業界による反発も避けられないと指摘する。「税制優遇措置による支えがなくなった部分は、消費者に直接負担が求められることとなるが、国民に明確な負担感を与えにくい現行の財政負担形態とは異なり、消費者にコストの負担を自覚させることになる。このため、業界としては、実態上の効果にかかわらず、優遇税制の廃止を喜ばないのであろう[26]。」

農業ロビイング団体関係者も減税延長について予測困難としながらも、以下のとおり、バイオエタノールの減税がエネルギー関連法案の中で議論される可能性や減税延長の代わりにエタノールのインフラ面での整備の有効性を示唆している。「レーム・ダック・セッションで議会が減税延長問題を議論するのは間違いないが、バイオエタノール減税が延長されるかどうかについては誰にも予測できない。場合によっては減税法案ではなく、エネルギー関連法案の中で議論される可能性もある。同団体としてもエタノール減税の延長を支持している。他方、エタノールについてはパイプラインやブレンダーポンプといったインフラ整備が必要であり、減税措置の延長に対する根強い反対に鑑みれば、今後はインフラ面の整備についてより焦点を当てていく方がよいと考えている[27][28]。」なお、インタビュー後となる 2010 年 12 月、包括減税・景気刺激策法案が成立し、同法案は 45 セント/ガロンのバイオエタノール優遇税制および 54 セント/ガロンのエタノール輸入関税の一年延長、すでに失効しているバイオディーゼル優遇税制の 2011 年末までの遡及延長を含む。

２．２．３．貿易問題

次に貿易問題についてまとめる。ここでは環太平洋経済連携協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement; TPP）に対する共和党、民主党双方の反応、TPP（Trade Promotion Authority; TPA）推進に当たっての大統領貿易促進権限(TPA)の必要性、を記したい。

TPPに関しては共和党、民主党の農業委員会スタッフにインタビューした結果、双方共に前向きな姿勢を示した。下院共和党スタッフは、「TPPについて、現時点ではどれだけ市場

---

[25] 同上
[26] 同上
[27] 同上
[28] 2010 年 12 月、包括減税・景気刺激策法案が成立。

アクセスの改善が図られるか不透明だが、米国の農産物は全生産の 25～30 パーセントを輸出しており、市場アクセスの確保は極めて重要な課題であり重大な関心を持っている [29]」としている。また上院民主党スタッフは、「新議会においてティー・パーティ系の議員がどの程度貿易に関心を示すか不明であるが、選挙期間中の言動を見てもそれほど貿易を重視するとは考えられない。その結果、それほど多くの貿易案件が審議されないこととなるかもしれない。それでも、共和党は基本的に自由貿易推進派であり、上院は党派にかかわらず常に自由貿易を支持するので、下院をまとめることさえできれば、貿易案件は議会を通過する [30]」としている。

TPA については、上院民主党スタッフから、ペンディング中の他の FTA の場合と異なり、TPP においては何らかのファースト・トラックのようなものを考えないと交渉が進まないのではないかと TPA に前向きな考えが示された。なお農業委員会において、8 月の貿易政策に関する公聴会の場でジョハンズ議員から TPA の必要性について指摘がなされたが、行政府との間で TPA に関する話し合いは未だ成されていないとのことである。

他方、下院民主党スタッフからは以下の発言があった。「行政府はTPPに非常に積極的であるが、将来的にTPAがなければTPP交渉に合意できないとは考えていない。TPAは単なる議院内の規則であり、TPAなしでも交渉は十分に可能である。政府間で合意した協定の内容が議会での承認の過程で変更される可能性があるのでは安定性を欠くと考えるかもしれないが、米豪FTAにおいても砂糖の取扱いは議会での審議過程で変わったし、現在の米韓FTAの状況も、いわば議会を通過するための交渉ということができる [31]」。また。その上で実現可能性はあまり高くないが、日本と米国を含めた多国間での自由貿易協定ができるとしたら非常によいとしている。

２．２．４．環境への配慮

環境保全政策に関しては、2008 年農業法の中で保全管理計画（CSP）が新設された。この計画について特筆すべき点は以下 3 点である [32]。第 1 にCSPに参加するためには、少なくとも一つの環境配慮活動に関する基準を満たすとともに、契約満了までに更に一つの追加的な環境配慮活動の基準を満たす必要がある。第 2 に、行政管理予算局（OMB）の承認を受け、初年度である 2008 年度（10 月 1 日～2009 年 9 月 30 日）は約 1,260 万エーカーの暫定契約が結ばれ、2009 年度には更に約 1,250 万エーカーが追加された。そして、第 3 にCSPの施行に関する暫定規則は、2009 年 7 月 29 日に官報で公表された。なお、当初、パブリックコメント期間は 60 日であったが、その後 90 日に延期された。初年度のCSPは暫定規則の下で施行されたが、その後提出されたパブリックコメントを踏まえて、最終規則が 2010 年 6 月 3 日に公表された。最終規則における暫定規則からの主な変更点は以下の通りである。

---

[29] 同上
[30] 同上
[31] 同上
[32] 同上

（ア）CSP においては、従来の環境配慮活動に加え、少なくとも 1 つ追加的環境配慮活動を実施することが新たに求められているが、この新たな追加分に対する支払単価を従来分と区分し、追加分については単価を増額設定した。
（イ）生産者からの要求に応え、農地使用形態として耕作地と牧草地のほかに耕作地として利用可能な条件を満たしながら牧草地として利用されている耕作放牧地という区分を創設した。なお、耕作放牧地は、耕作による収入を諦めるという要素があることから、牧草地に比べて高めの支払単価となっている。
（ウ）環境改善奨励計画（EQIP）との整合性などを勘案し、2 名以上の共同経営の場合の支払上限について、単年度 4 万ドル（5 年契約 20 万ドル）から 8 万ドル（5 年契約 40 万ドル）に増額した。
（エ）各年の契約支払額が 1,000 ドル未満の社会的弱者である生産者、新規営農者、小規模生産者に対し、年間の最低支給額 1,000 ドルを支払うこととした。

２．２．５．酪農政策

次期農業法の議論のタイミングと合わせ、農業業界団体が包括的な酪農政策に関する提案である“Foundation for the Future”を打ち出した。同団体は、“Foundation for the Future”を次期農業法のような時限立法の中に組み込むのではなく、別に恒久的な法律として位置付けたいと考えているが、一方で次期農業法の一環として議論するということが現実的であるという見通しを示している。

同農業団体関係者へのヒアリング結果に基づき、“Foundation for the Future”の提案の背景、具体的な内容、提案に対する関係者の反応を順に以下に示したい[33]。

第 1 に提案の背景となる問題意識は以下の通りである。米国の酪農政策はこれまで、価格支持の仕組みである乳製品買上制度（DPPSP）や関税割当制度などによって、輸出機会をあまり考慮せず、国内市場において高価格の維持を図ることを目的としてきたが、世界の乳製品貿易環境がめまぐるしく変化する中、このような仕組みは機能しなくなってきている。最近、特に中国をはじめとする東アジア各国の乳製品需要が急激に伸びており、輸出機会が拡大している。米国はコスト面で最も競争力がある国ではないが、中程度には競争力のある国である。以前、ニュージーランドの乳製品の価格は米国産の半値程度であったが、現在ではそこまでの格差はなくなっている。世界的に乳製品価格が上昇していること、ニュージーランド等の輸出国の供給力には一定の限界があることから、米国酪農業界としても輸出機会を活用できると考えている。現在の世界の乳製品市場においては、5 か国・地域が主要輸出国・地域となっており、それぞれが市場に占める割合は、EU とニュージーランドがそれぞれ 30%、米国は 15%、豪州 8%、アルゼンチンが 3～5%程度となっている。現在では米国の乳製品の約 13%が輸出されており、図らずも米国は世界 3 位の輸出国とな

[33] 同上

っている。仮に、今後も価格支持制度を維持した場合には、このような輸出機会を失い、国内に余剰在庫を抱え込むことになる。

2009 年は、国際需要が増加しているにもかかわらず米国の輸出は減少し、国内供給量が膨れ上がった。これまで、輸出の維持を意識した生産が行われてこなかったこともその一因と考えられる。この結果、販売価格が下落し、さらにコスト上昇にも見舞われたことから、米国の酪農家にとって過去最悪の年となった。酪農協共同基金（CWT）による乳用牛淘汰事業などにも限界があり、現行の仕組みを見直すことが肝要である。以上が新しい提案の背景にある問題意識である。

次に現行の仕組みに対する “Foundation for the Future”の具体的内容を紹介したい。なお、同提案では CWT による乳用牛淘汰事業も、輸出機会の中断につながることから、廃止することとされている。既に穀物等の多くの農業プログラムにおいて、輸出の振興を通じて価格変動への柔軟性を持たせることにより、1950 年代以前に維持していた価格支持制度を徐々に縮小させて最終的に直接支払制度に移行し、市場価格の動向に左右されず、業界に一定の補助を与える体系を構築するという動きをとっており、酪農業界も同じ方向に進もうとするものである。

同提案の鍵となる部分は、価格支持制度（DPPSP）を廃止し、酪農家に一定のマージンを保証する酪農生産者利益保護事業（DPMPP）に置き換える点である。保証対象とするマージンとは、乳価と飼料価格の差額を考えており、労賃等の他のコストは考慮していない。マージンの算定に当たり、飼料コスト以外のコストも考慮すべきとの主張もあったようだが、飼料コストはしばしば予見不可能な事情によって大きく変動するのに対し、労賃等にはあまり変動が見られないことから、飼料コストのみ考慮すべきとの立場がとられている。

また同提案においては、国内乳製品市場を安定化させるとの観点から、マージンが一定水準以下に下落する場合に生乳生産を調整する仕組み（酪農市場安定化事業）を設けるとの要素も含んでいる。その場合には、一定割合以上の生乳販売に支払を行わないという手段を講じることを考えている。

更に、連邦生乳マーケティング・オーダー（FMMO）の見直しも包括的提案の要素の一つであるが、現在も検討を行っている模様である。現行の輸出補助金については、NMPF は他国が輸出補助金を撤廃するまでは撤廃すべきでないと考えているが、ドーハラウンドの中で議論することが適当との考えが示されている。

また同団体は TPP 交渉に関しては以下の反応を示している。「市場アクセスの拡大につながることから、TPP 交渉自体については支持するとの立場である。TPP 交渉の中で乳製品をすべて除外するよう求めることは考えていないが、他方、ニュージーランドについては、一企業が独占的に市場を支配する構造となっていることから、ニュージーランドとの間のみ懸念を有している。米豪 FTA においては、乳製品について関税割当数量を拡大することとしたが、ニュージーランドとの間ではそのような取扱いでは不十分であり、乳製品を除外する必要がある。20 年くらい前は、酪農業界はすべての FTA に反対との立場であったが、

NAFTA やウルグアイ・ラウンドの経験などを経て立場も変化してきており、現在はバランスのとれた合意内容であれば支持するとの立場である。カナダが TPP 交渉に参加するかどうかは現時点ではっきりしないが、現在のカナダと米国の間の国境は、乳製品貿易という観点からは非常に閉鎖的である。米国としても、これまで NAFTA のパネル等を活用してこの状況を改善しようとしてきたが、うまくいかなかった。」

同提案に対する米国農務省担当者の反応は以下の通りである。まず提案全体に関しては「提案自体には賛否両論あるが、酪農業界諮問委員会（DIAC）においても一つの提案として検討が行われている。ピーターソン前下院農業委員長（民、ミネソタ）は同提案を支持していると承知しているが、下院で共和党が多数党となったこともあり、今後議会でどう取り扱われることになるかは注視していきたいと考えている[34]」。

また酪農生産者利益保護事業（DPMPP）に関しては、以下の反応があった。「酪農家の受取価格から飼料価格を差し引いたマージンを保証するシステムであり、飼料価格は先物価格（シカゴ・マーカンタイル取引所）と農務省（NASS）レポートの価格により決定する。例えば、2010 年 8 月のデータで見た場合、100 ポンドの生乳の生産に必要な飼料価格は 9.14 ﾄﾞﾙと試算される。」「DPMPP について、NMPF によって定義されるマージン（農家受取価格－飼料価格）を 2000 年から 2010 年までのデータを基に試算すると、平均で 100 ポンド当たり 7～8 ドルとなっている。このマージンと現行の MILC による支払との相関関係を調べてみたが、MILC が飼料価格変動をカバーできていないこともあり、両者の間にはほとんど相関関係が見られない。また、過去 10 年間のデータを基に、NMPF が保証するマージンの水準が 4 ドルの場合、5 ドルの場合、6 ドルの場合、7 ドルの場合のそれぞれの支払額を試算したものと MILC による支払額を比較してみたところ、仮に NMPF が保証するマージンが 4 ドル又は 5 ドルといった水準となる場合には、DPMPP は 2009 年のようにマージンが非常に低い年くらいしか発動されないことになる。保証水準が 6 ドルの場合には、2002 年、2003 年、2006 年、2009 年などに支払が行われるが、支払額は MILC による支払よりも若干低い水準であると言える。保証水準が 7 ドルの場合には、MILC による支払額よりもおおむね支払額が大きくなっており、特に 2009 年水準のような低マージンとなった場合には MILC による支払額よりも２倍程度の支払が行われると見込まれる」とされている。

また上記提案が多くの酪農家に支持されている理由については「試算によれば、DPMPP は、特にマージンが非常に低い水準のときに支払額が大きくなる、すなわち本当に必要なときに支払額が大きくなるという仕組みであると考えられる。今後、高騰した飼料コストが以前の水準まで下がることはないと見込まれる中、生産者としてもこのような飼料価格の変動までを織り込んだ形のセーフティー・ネットの仕組みが必要と考えているからではないかと思われる」とされている。

DPMPPのWTO上の分類については黄の政策に該当することになるとされている。また「NMPFの提案以外には現在供給管理の必要性を主張する生産者のグループも存在してい

[34] 同上

る。大幅な財政削減が見込まれる中、財政支出を伴わない供給管理の仕組みを支持する考えもあるようである。なお、NMPFによる提案の要素として供給管理の要素も含まれている[35]。」以上が米国農業団体による“Foundation for the Future”提案の背景、具体的な内容、提案に対する関係者の反応である。

最後に米国農務省による酪農政策の見直しの動きについて紹介したい[36]。2012 年農業法に向けて、ヴィルサック農務長官は酪農政策の在り方について検討を行うために酪農業界諮問委員会（DIAC）を設立した。2009 年に酪農業界が財政的に非常に深刻な状況に陥ったことから、ヴィルサック長官としても、関係者が一致団結して酪農家を支援するための政策を検討する場を設けることが必要と考えたことが背景にある。

DIAC は 2010 年 4 月から、これまで計 4 回開催してきた。12 月に 5 回目の会合が開催され、2011 年には農務長官に最終報告書が提出される予定である。正式な会合の合間にも、関係者間の電話会合などが頻繁に行われている。なお、12 月の会合において現行法制度の下で対応可能な政策見直しについて方向性が示され、2011 年には農業法の見直しを含む政策提案がまとめられる予定である。2011 年のレポートがいつ公表されるかはまだ決まっておらず、公表のタイミングは少し遅れるかもしれないとされている。

DIAC のメンバーには、大規模酪農家、小規模酪農家、乳製品加工業者、販売業者や学界関係者、消費者まで幅広いメンバーが含まれており、それぞれが様々な立場を代表していることから、酪農関係者全体としてのコンセンサスを得ることは非常に難しい。このため、現在も合意を得るべく調整を行っているところであるが、関係者は一様に何らかの政策の見直しが必要であるという点においては意見が一致している。しかしながら DIAC として具体的にどのような方向性を目指すかについてはまだ議論段階である模様である。

また米国農務省関係者は、現行の制度（乳製品買上制度と生乳所得損失補償契約事業）については以下の考えを示している。「乳製品買上制度は、支持価格の水準が非常に低く、生産者の役に立っていない。特に最近は飼料価格やエネルギーのコストが高い水準で推移しており、支持価格は生産コストを大きく下回っている状況にある。支持価格の水準を高くすれば、WTO 上の規律と抵触する可能性がある。2008 年農業法において加工原料乳でなく乳製品の価格支持を行うという見直しを行ったが、現在の黄の政策の上限であれば問題はないかもしれないが、今後ドーハラウンドに合意した場合には上限が大きく削減されることから、WTO 上のルールに整合しなくなるのではないかという点が懸念される。」

「生乳所得損失補償契約事業（MILC）については、目標価格が低い水準となっていることから最近はあまり交付されていない。MILC は乳価の変動のみを要件として支払われるものであり、飼料価格の変動は全くカバーできていないと考えられる。また、そもそも MILC の対象となる乳量に上限（経営体当たり毎年 298.5 百万ポンド、飼養規模では約 150 頭程度）が設定され、填補率は 45%にとどまっていることから、酪農家の間でも不満がある」とさ

[35] 同上

[36] 同上

れている。

２．２．６．エネルギー

エネルギー関連プログラムについては削減対象となる可能性があり、農業ロビイング団体関係者は「例えば、セルロース系エタノール振興のためのバイオマス作物支援事業を含む９つのエネルギー関連プログラムはベースラインを有しておらず、新たに財源を見つけなければならないという問題を抱えている。気候変動法案が進展する見込みがなくなったことから、団体としてはこれらのエネルギー関連プログラムや環境保全プログラムの維持に焦点を当てていきたい[37]」と懸念を表明している。

２．２．７．栄養プログラム

次期農業法における栄養プログラムについて、農業ロビイング団体関係者の発言を示したい。同氏によると農業法予算の 4 分の 3 を占める栄養プログラムについては、現在の経済状況を考えれば、削減する余地はない。このため、栄養プログラムの予算を削減して、その分を他の作物プログラムに充当することはまずないであろうとの見通しが示されている。

また、農業法の中から栄養プログラムを切り離すべきとの考えに対しては、栄養の素となる食料を作り出すのは農業であるという意味で十分な関連性が説明できるし、栄養プログラムへの予算措置を含む法案には誰も反対できないという事情があるため、切り離されることはないだろうとしている。厳しい経済状況の下で、選挙区内に多くの失業者を抱える議員にとって、フード・スタンプ等を削減することは、選挙区対応を考えればとてもできないであろうともされている。

---

[37] 同上