

## 第1章 米国

### —2018年農業法と米中貿易摩擦—

勝又 健太郎

米国議会においては、2014年農業法の適用期限が2018年度であるため、2018年に入ると次期農業法の検討が本格的に始まり、9月からの上院と下院による両院協議会を経て、2018年12月に新農業法（Agriculture Improvement Act of 2018、以下「2018年農業法」という）が成立した<sup>(1)</sup>。

また、米国は、2018年3月に安全保障に関する懸念から、諸外国からの鉄鋼・アルミニウムの輸入品に追加関税の措置を実施し、さらに、7月には不公正な通商慣行に関する懸念から、中国からの様々な輸入品に追加関税の措置を実施した。これに対し、4月から中国は、米国からの様々な輸入品に報復的な追加関税の措置を実施した。以降、いわゆる「米中貿易摩擦」が開始され、継続中である（2019年3月時点）<sup>(2)</sup>。

本稿においては、このような状況を踏まえ、まず、米国の主要穀物の需給状況を概観した上で、2018年農業法の背景や概要について経営安定対策を中心に整理する<sup>(3)</sup>。

また、米中貿易摩擦による経済的損害が非常に大きいと考えられる米国産の大豆の輸出状況や農家に対する支援政策について調査・分析することとする。

#### 1. 主要穀物の需給状況

近年の主要穀物の生産量と輸出量の状況は、第1表のとおりである。小麦、大豆、コメについては、輸出率が50%以上となることもあり、概して輸出率（輸出量／生産量の割合）が高い。このように、輸出することを前提とした生産が行われており、米国の穀物の生産経営維持のためには、輸出市場の確保が必要不可欠であると考えられる。

とうもろこしの輸出率については、1990年度代後半から2006年度にかけて20%以上になることもあったが、これ以降は、15%前後の状態にまで低下してきている。この背景には、2000年度代に入り、燃料アルコール生産用の需要が増加していることがあり、2007年度以降は輸出率が、燃料アルコール用使用率（燃料アルコール生産用の使用量／生産量）以下となった。ただし、2010年度代になると燃料アルコール生産用の需要の伸びが停滞して当該使用率も高止まりとなっている。なお、2012年度は、輸出率が特に低くなっている。これは、2012年度の大干ばつにより、とうもろこしの生産量が前年度比で約13%も減少したために、国内需要が優先されたことからであると考えられる（第1図）。

また、2013年度以降、期末在庫率（期末在庫量／国内外における総需要量の割合）が上昇してきており（第2表）、需給が緩和基調にあると考えられる。このため、後述するよう

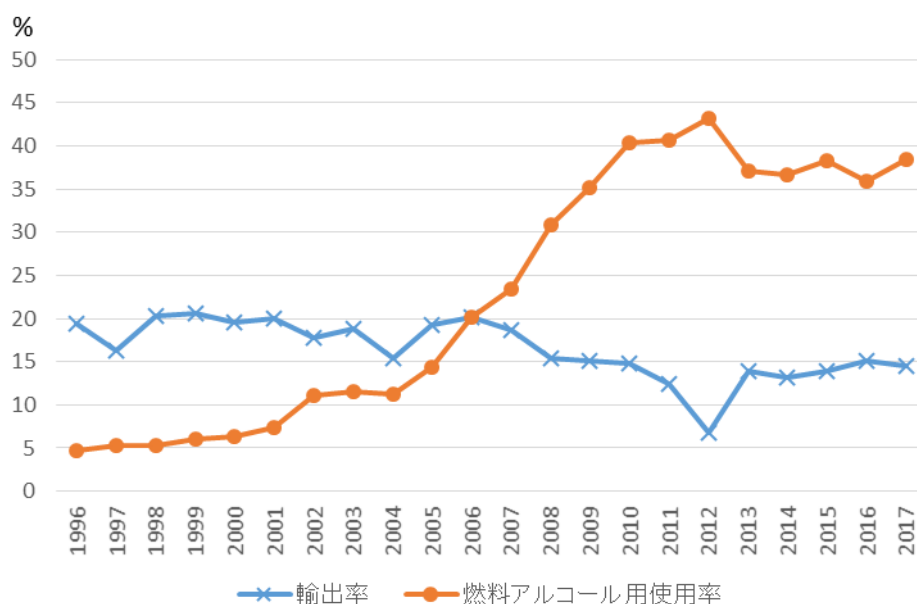
に主要穀物の価格は2012～2013年度をピークに低下傾向にある(本稿において年度は、特記しない限り作物年度のことである)(4)。

第1表 主要穀物の生産・輸出量の状況

単位:100万ブッシェル(小麦,とうもろこし,大豆),億ポンド(コメ)

年度	小麦			とうもろこし			大豆			コメ		
	生産量	輸出量	輸出率(%)	生産量	輸出量	輸出率(%)	生産量	輸出量	輸出率(%)	生産量	輸出量	輸出率(%)
2008	2,511.9	1,015.4	40.4	12,043.2	1,848.9	15.4	2,967.0	1,279.3	43.1	203.7	94.4	46.3
2009	2,208.9	879.3	39.8	13,067.2	1,979.0	15.1	3,360.9	1,499.0	44.6	219.9	108.4	49.3
2010	2,163.0	1,291.4	59.7	12,425.3	1,830.9	14.7	3,331.3	1,505.0	45.2	243.1	112.6	46.3
2011	1,993.1	1,051.1	52.7	12,314.0	1,539.2	12.5	3,097.2	1,365.3	44.1	184.9	100.9	54.5
2012	2,252.3	1,012.1	44.9	10,755.1	730.1	6.8	3,042.0	1,327.5	43.6	199.9	106.6	53.3
2013	2,135.0	1,176.2	55.1	13,829.0	1,920.8	13.9	3,358.0	1,637.8	48.8	190.0	93.3	49.1
2014	2,026.3	864.1	42.6	14,215.5	1,866.9	13.1	3,927.1	1,843.4	46.9	222.2	95.7	43.1
2015	2,061.9	751.1	36.4	13,602.0	1,897.6	14.0	3,929.2	1,936.0	49.3	192.1	107.7	56.1
2016	2,308.7	1,055.1	45.7	15,148.0	2,292.9	15.1	4,296.1	2,173.7	50.6	224.1	116.7	52.0
2017	1,740.9	901.1	51.8	14,609.0	2,438.3	16.7	4,411.6	2,129.1	48.3	178.4	87.0	48.8

資料:USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成.



第1図 とうもろこしの輸出率と燃料アルコール生産用使用率の推移

資料:USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成.

第2表 主要穀物の期末在庫率の推移

単位：%

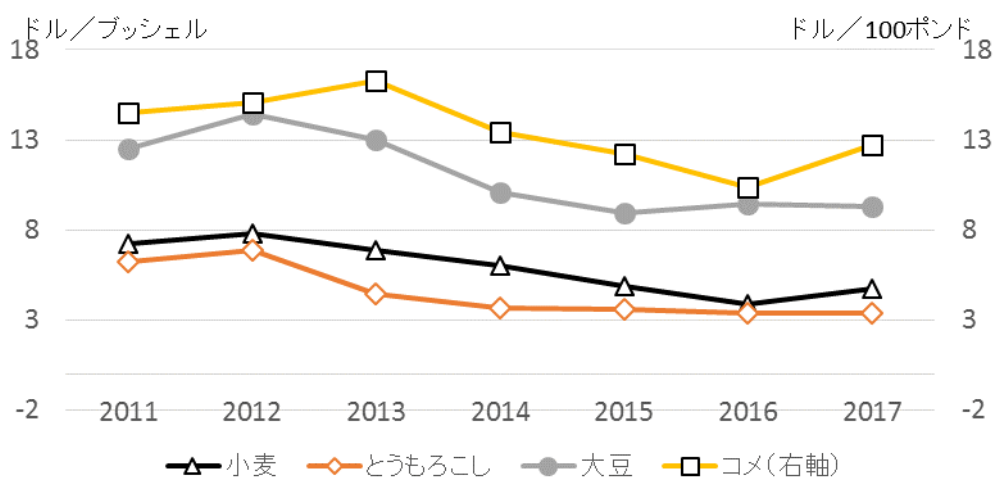
年度	小麦	とうもろこし	大豆	コメ
2007	13.2	12.8	6.7	12.7
2008	28.7	13.9	4.5	13.7
2009	48.6	13.1	4.5	15.7
2010	36.4	8.7	6.6	19.4
2011	33.4	7.9	5.4	19.4
2012	29.9	7.4	4.5	16.1
2013	24.2	9.2	2.6	14.6
2014	37.3	12.6	4.9	21.1
2015	50.0	12.7	5.0	21.2
2016	53.1	15.7	7.2	18.6
2017	55.5	14.5	10.2	13.2

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成.

## 2. 2018年農業法の概要（経営安定対策を中心として）

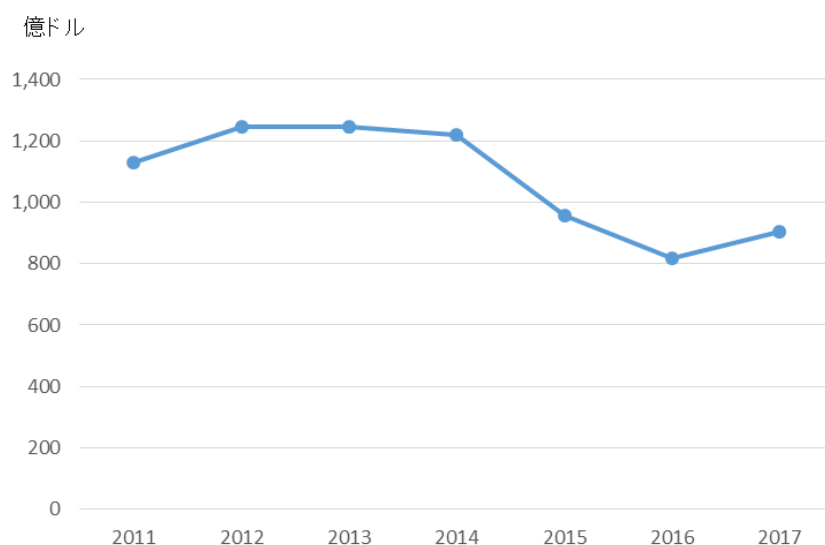
### （1）2018年農業法の背景

2014年農業法の適用期限が2018年度であるため、当該年度中に新しい農業法の制定が必要であることから、2018年に入ると、米国議会において次期農業法の検討が本格的に始まった。



第2図 主要農産物の価格の推移

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成.



第3図 農家の純所得の推移

資料：USDA/ERS, Data Products のデータより筆者作成。

主要穀物の価格は、2012～2013年度をピークに低下・低迷するとともに（第2図）、農家の純所得も低迷している（第3図）ことから、農業関係者により強固な経営安定対策を維持することが目標とされた<sup>(5)</sup>。

## （2）2018年農業法の概要<sup>(6)</sup>

2018年農業法は、以下のように、2014年農業法の基本的な枠組みは維持しながら、農家支援の程度や合理性を向上する内容となっている。

### 1) 経営安定対策

#### (i) ARC と PLC の改正

2014年農業法においては、経営安定対策として新たに ARC（Agriculture Risk Coverage：農業リスク補償）と PLC（Price Loss Coverage：価格損失補償）が導入された<sup>(7)</sup>。

ARC は、郡ベースの実収入額（単位面積当たり）が郡ベースの基準収入額（単位面積当たり）の 86%を下回る場合に支払いが実施される収入変動対応型の支払い制度であり、比較的軽微な損失（基準収入額の 76%～86%）を補償するものである。

$$\begin{aligned}
 \text{郡ベースの基準収入額} &= 5 \text{ 中 } 3 \text{ 年全国平均価格} \times 5 \text{ 中 } 3 \text{ 年郡平均単収} \\
 \text{郡ベースの実収入額} &= \text{当該年度の全国平均価格} \times \text{当該年度の郡単収} \\
 \text{支給額} &= (\text{基準収入額} \times 86\% - \text{実収入額}) \times (\text{基準面積} \times 85\%)
 \end{aligned}$$

また、価格損失補償（Price Loss Coverage : PLC）は、全国平均価格が一定の基準価格を下回る場合に、両価格の差額を単価として支払いが実施される価格変動対応型の不足払い制度である。

$$\left[ \text{支給額} = \text{単価} \times \text{支払い単収（過去の平均値に固定）} \times \left( \text{基準面積} \times 85\% \right) \right]$$

2018年農業法においては、農家は、ARC と PLC のいずれかを2019年度に選択し、2021年度以降は毎年度、再選択の機会が与えられることとした。これにより、農家が、市場の状況に対応して柔軟にプログラムを選択することが可能となった。

ARC の算定に係る単収については、運用の結果、郡により使用する統計データが統一されないこととなったためにARCの支払い額に郡間格差が生じてしまうと指摘されていることから、支給額の算定に係る単収データを統一化するため、農務省リスク管理局（農業保険）のデータを優先して使用することとした。

PLC の基準価格については、市場価格の上昇が続いた場合はその程度に応じて、法定水準である従来の基準価格の115%までを上限として引き上げることを可能とした。これにより、市場価格が法定基準価格以上の状態が継続した場合でも PLC の支払いが実施されることとなった（第3表）。また、1回に限り、PLC の支給額の算定に係る単収データの更新を可能とした。

(ii) マーケティング・ローンの改正

マーケティング・ローンにおけるローンレート（最低保証価格として機能）の法定水準を引き上げることとした（第3表）。これは、2002年農業法以来初の変更である。

第3表 主要穀物の支持価格

単位：ドル/ブッシェル(小麦，とうもろこし，大豆)，ドル/100ポンド(コメ)

	2014年農業法		2018年農業法			2017年平均価格
	PLC基準価格	ローンレート	PLC基準価格	PLC上限価格	ローンレート	
小麦	3.70	1.95	3.70	4.26	2.20	3.36
とうもろこし	8.40	5.00	8.40	9.66	6.20	9.33
大豆	5.50	2.94	5.50	6.33	3.38	4.72
コメ（長粒種）	14.00	6.50	14.00	16.10	7.00	11.50

資料：The National Agricultural Law Center, Farm Bill Resources, USDA/NASS, Data and Statistics のデータより筆者作成。

(iii) 酪農プログラムの改正

2014年農業法で導入された酪農の「マージン保護プログラム（Margin Protection Program）」は、生産量100ポンド当たりのマージン（乳価－飼料コスト）をベースに補償する制度である。生産者は、マージンの補償水準（4ドル～8ドル）を選択し、生産者の実際のマージンが補償水準より低下した場合に、両者の差額を支給するものである。補償対象となる生産量は、生産者があらかじめ選択した生産量の補償率（25%～90%）に基づき算定される。

2018年農業法においては、「酪農マージン補償(Dairy Margin Coverage)」に名称が変更された。また、制度の内容面については、生産量が500万ポンド以下の部分のマージンの補償水準の上限が8ドルから9.5ドルに引き上げられるとともに、生産量が500万ポンド以下の部分の補償率の範囲が上下に拡大(5%~95%)された(補償対象となる生産量の拡大)。

(iv) 農業保険

自然災害による収量減少や作物価格の低下により、農家の収入が減少した場合に、農家を選択した保証水準に基づいて保険金を支払う制度である。連邦政府の助成として、農家の支払う保険料に対する補助金、保険会社に対する運営費用負担等がある。

2018年農業法による大きな変更はない。

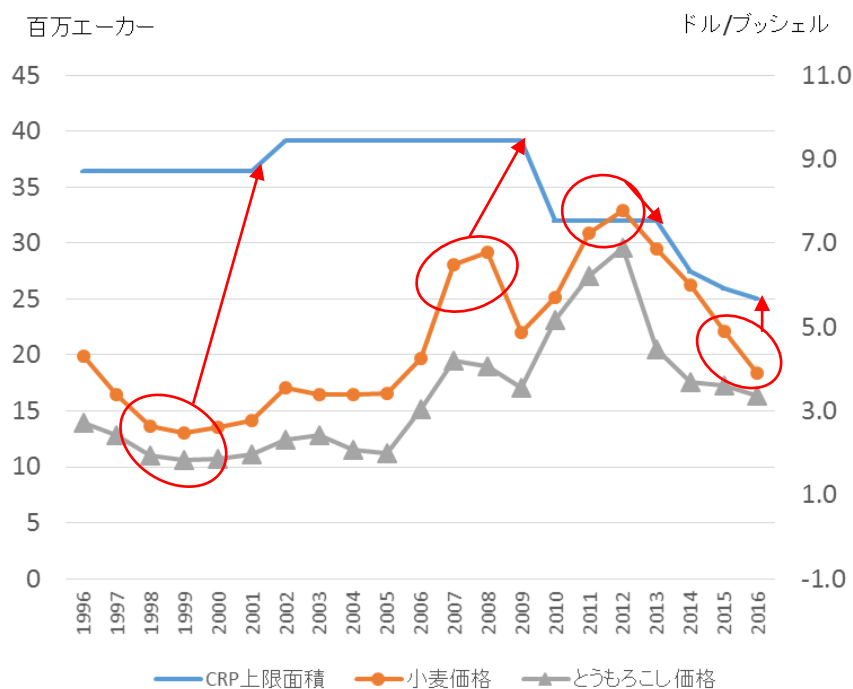
2) その他のプログラム

(i) CRPの改正

CRP(Conservation Reserve Program: 保全留保計画)は、土壌保全等のために農地を長期に休耕した場合に農家に地代相当の支払いが実施される施策である。

2018年農業法においては、当該計画に加入できる農地の総面積の上限を2023会計年までに現行の2,400万エーカーから2,700万エーカーに徐々に増加させることとしている。

CRPについては、休耕することが条件であるため、過去の農業法の改正ごとに価格の動向(需給の逼迫の程度)に応じて上限面積を増減させてきている(第4図)。



第4図 CRP 上限面積と穀物価格の推移

資料: USDA/ERS, Data Products, The National Agricultural Law Center, Farm Bill Resources のデータより筆者作成。

(ii) 栄養プログラム

2014年農業法において支出額の7割以上を占めている栄養プログラムについては、下院の共和党議員を中心として、SNAPの受給に関する就労要件の強化等の改正案が提案されていたが、2018年農業法においては、大幅な見直しは見送られることとなった。

(3) 2018年農業法のコストに関するCBO推計

CBO (Congressional Budget Office : 議会予算局) による2018年12月に発表された2018年農業法のコストに関する推計結果の概要は、第4表のとおりである(2018年4月のCBOベースラインとの比較)<sup>(8)</sup>。

経営安定対策、貿易、研究普及、園芸等の多くの施策分野において支出額が増加しているが農村振興プログラムの分野で大幅に減少している<sup>(9)</sup>。

このことにより、農業法全体としては、今後10年間のコストがかからない状態として、農業委員会以外の上下院議員の賛成を得ることができたものと考えられる。

第4表 農業法に関するCBOベースラインと2018年農業法のコスト

単位：百万ドル

	推計期間			
	2019-2023 会計年度		2019-2028 年会計年度	
施策の分野	ベースライン	コスト推計	ベースライン	コスト推計
経営安定対策 (ARC, PLC, 酪農マー ジン, 農業保険等)	69,397	54	139,188	159
保全	28,715	555	59,754	-6
貿易	1,809	235	3,624	470
栄養	325,922	98	663,828	0
農村振興	98	-530	168	-2,530
研究・普及	329	365	604	615
その他	193	1,044	34	1,363
収入増	—	35	—	70
<b>純支出増の合計</b>	<b>426,462</b>	<b>1,785</b>	<b>867,200</b>	<b>0</b>

資料：Congressional Research Service (2019c)より筆者作成。

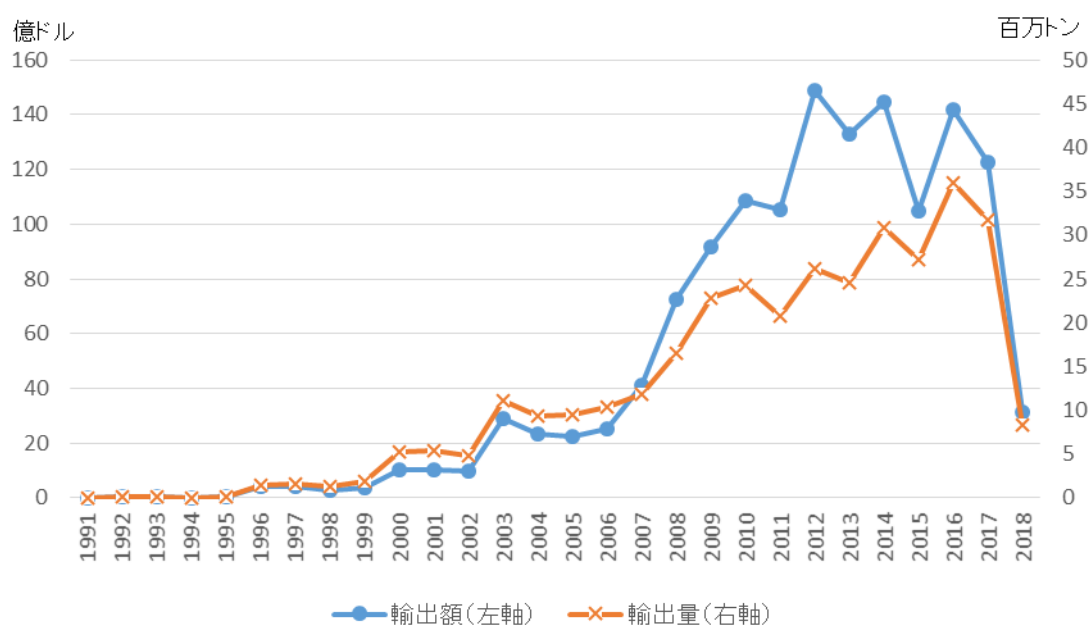
注. ベースライン推計には、農村電化電気通信組合の口座利息に係る支出が含まれていなかった(注(4)を参照)。

### 3. 米中貿易摩擦における大豆の輸出状況と農家支援政策

#### (1) 米中貿易摩擦における大豆の輸出状況

米国による鉄鋼・アルミニウムと中国からの様々な輸入品に対する追加関税の措置の実施を端緒とする米中貿易摩擦においては、中国が、2018年7月から米国産の大豆に対して追加関税の措置を実施しており、米国産の大豆の中国への輸出の減少により、大豆の農家の経済的損害が非常に大きいと考えられる。

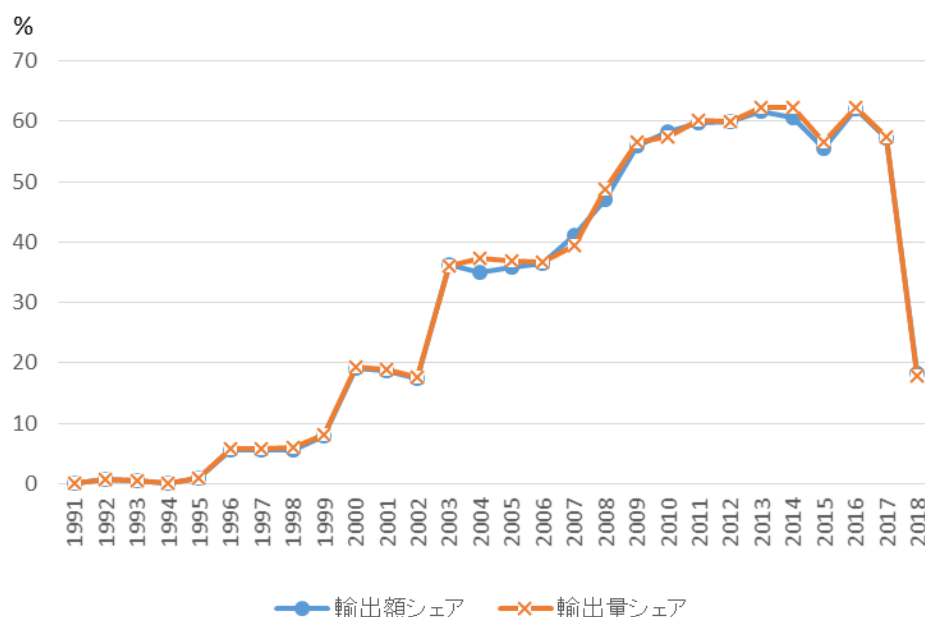
米国産の大豆の中国に対する輸出（輸出額と輸出量）は、1990年代後半から増加し始め、2003年以降は最大の輸出先国となっており、また、総輸出に占める対中国のシェアは、2010年代に入ると2017年まで約60%の水準を維持していた（第5図、第6図）。



第5図 米国産大豆の対中国輸出の推移

資料：USDA/FAS, GATS のデータより筆者作成。

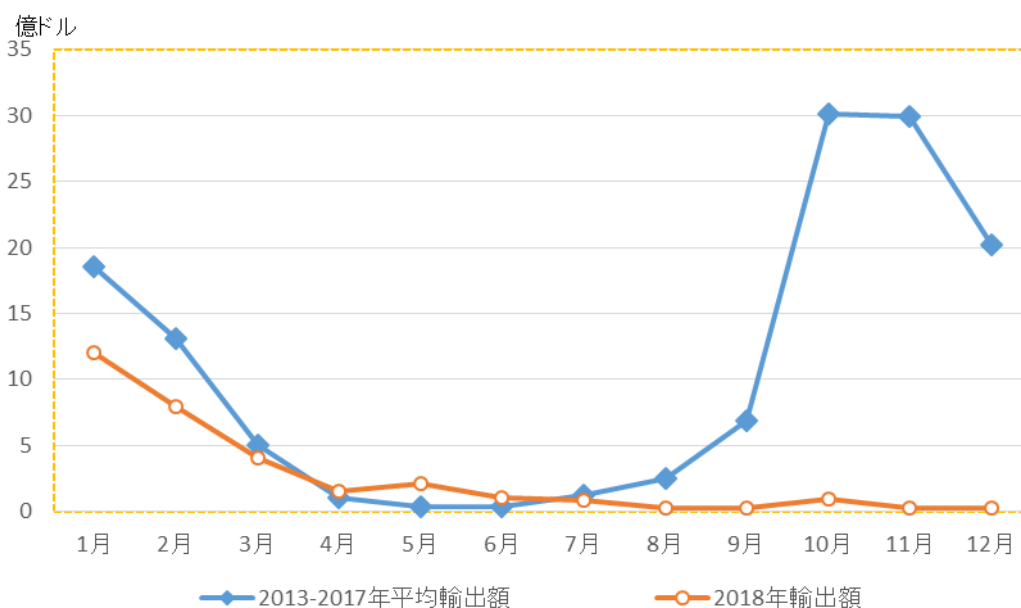




第6図 米国産大豆の対中国輸出の総輸出に占めるシェアの推移

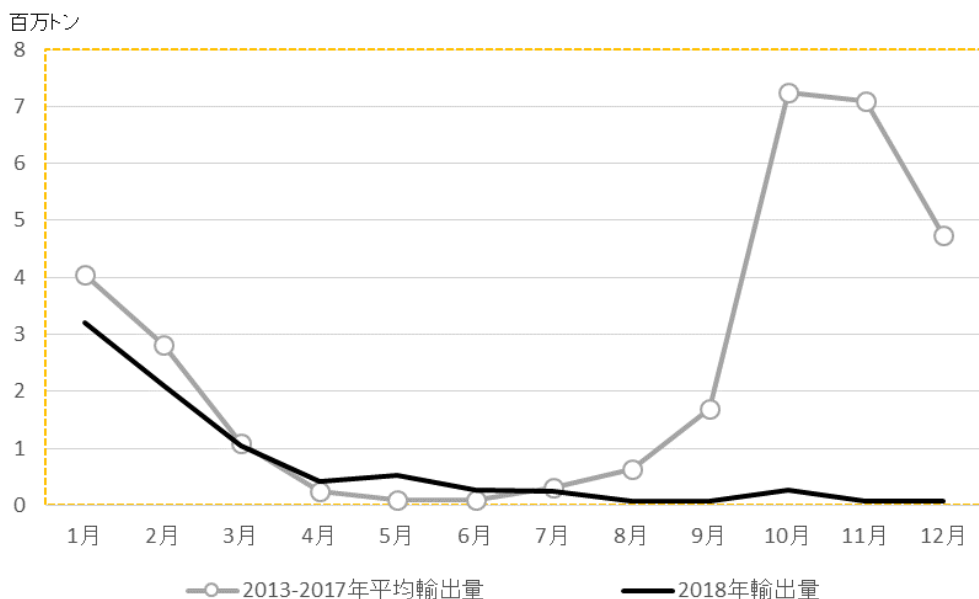
資料：USDA/FAS, GATS のデータより筆者作成。

月別の中国に対する輸出についてみると、過去5年間（2013～2017年の平均）は、大豆の収穫期に当たる9月から11月にかけて急増しているが、2018年においては、2018年度の生産量は増加する見通しであるにもかかわらず、ほとんど増加していない（第7図、第8図）。



第7図 米国産大豆の月別の対中国輸出額の推移

資料：USDA/FAS, GATS のデータより筆者作成。

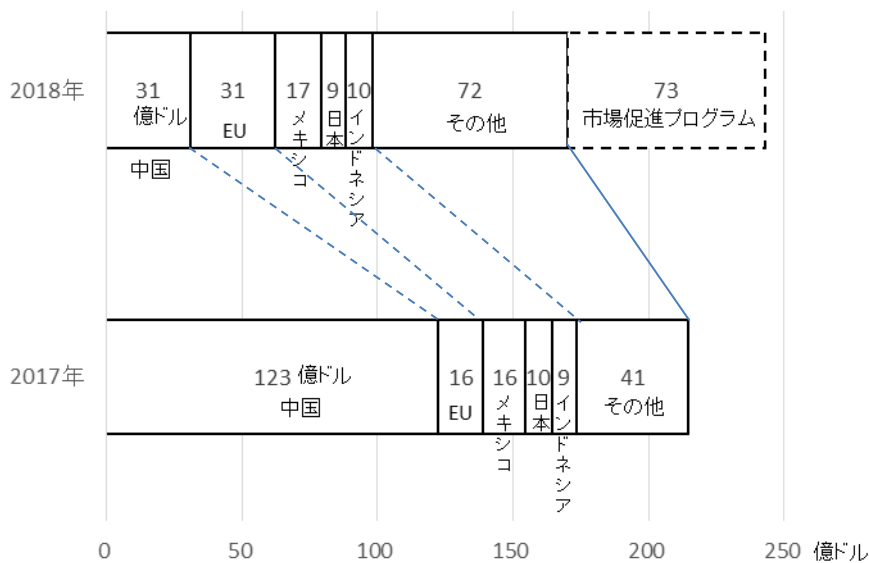


第8図 米産大豆の月別の対中国輸出量の推移

資料：USDA/FAS, GATS のデータより筆者作成。

このため、中国に対する大豆の輸出額は、2018年においては、前年比で約75%も減少した(第9図)。また、代替的な輸出先として増加した国は、EU、その他(エジプト、パキスタン等)となっている(第9図)。

この結果、総輸出額は、前年比で約21%減少したが、以下に説明するような農家支援政策(市場促進プログラム)により、減少分は十分に補てんされている状態である(第9図)。



第9図 米産大豆の国別輸出額の推移と農家支援政策による補てん額

資料：Congressional Research Service (2019a), USDA/FAS, GATS のデータより筆者作成。

## (2) 米中貿易摩擦に係る農家支援策<sup>(10)</sup>

2018年7月、米国農務省は、一連の諸外国による「不当な報復措置」によって生じた農産物の輸出の減少による損害を補償するために農業者に対して一時的で一度限りの支援（貿易支援パッケージ）を講じることを発表した。

貿易支援パッケージは、市場促進プログラム（Market Facilitation Program）、食料購入・配給プログラム（Food Purchase and Distribution Program）、農業貿易促進プログラム（Agricultural Trade Promotion Program）の三つのプログラムから構成され、支援総額は最大で120億ドルとされた。

### 1) 市場促進プログラム

諸外国による報復措置により農産物の輸出減少の影響を著しく被った農家に対する直接支払いである。

対象となる農産物は、綿花、とうもろこし、生乳、豚、ソルガム、大豆、小麦、殻付きアーモンド、生鮮サクランボの9品目である。

支給額は品目ごとの重量当たり単価に2018年の農家生産量を乗じた金額（第1回目（2018年9月公示）と第2回目（2018年12月公示）の支払いで、それぞれ50%ずつを実施）で、総額96億ドルが支給（大豆生産者には約72.6億ドル）されることとなった。また、重量当たり単価は、品目ごとに報復関税による輸出の減少総額を推定し、2018年の総生産量で除して算定される（第5表）。

第5表 市場促進プログラムの概要

品目	単価（ドル）	単位	支給総額（百万ドル）
大豆	1.65	ブッシェル	7,259.4
豚	8.00	頭	580.6
綿花	0.06	ポンド	553.8
ソルガム	0.86	ブッシェル	313.6
生乳	0.12	100ポンド	254.8
小麦	0.14	ブッシェル	238.4
とうもろこし	0.01	ブッシェル	192.0
生鮮サクランボ	0.16	ポンド	111.5
殻付きアーモンド	0.03	ポンド	63.3
合計			9567.4

資料：Congressional Research Service (2019a)より筆者作成。

## 2) 食料購入・配給プログラム

農務省が様々な農産物を購入し、栄養援助プログラムを通じて当該購入農産物を配給することにより、輸出の減少による損失を部分的に補てんするものである。総額14億ドルが充当された。

対象となる農産物は、豚肉、リンゴ、乳製品、ピスタチオ等の31品目である。購入単価については、市場促進プログラムの単価と同様の方式で算定される。

## 3) 農業貿易促進プログラム

米国産の食品や農産物を海外に販売促進し、新しい市場を開拓する米国の農業関連団体にその経費を分担するものである。具体的には、消費者向け広告、広報活動、実演販売、貿易フェアや展示場への参画、市場調査、技術支援等の活動が対象となる。総額2億ドルが充当された。これは、既存の同様のプログラム（Market Access Program：市場アクセス計画、Foreign Market Development Program：海外市場開発計画）の毎年の予算額の2倍近い額に相当する。

### (3) 今後の注目点

米中貿易摩擦において、米国産の大豆の対中国の輸出が大きく減少するとともに、代替的な輸出先としてEU、エジプト、パキスタン等の国に対する輸出が増加したように、2018年においては、大豆の貿易パターンに変化が見られた。

現在、米国と中国の間で貿易摩擦の解消に向けた協議が断続的に行われているが、当該協議と貿易摩擦の今後の動向は、いまだに不透明な状況である（2019年3月時点）。

今後、大豆貿易のパターンの変化が一時的なものになるのかどうか、米国の大豆の生産はどうなっていくのか等動向を注視していくこととしたい。

注(1) 2018年農業法の成立過程については、Congressional Research Service (2017, 2018a)を参照。

(2) 米国の1962年通商拡大法232条においては、輸入増加等により米国の安全保障の脅威になるという商務省の決定に基づき、大統領は輸入に関する制限的な措置を講じることができると規定されている。今回の鉄鋼・アルミニウム製品への追加関税の措置は、同条に基づいて実施されている。また、1974年通商法301条においては、外国の通商慣行が不公正である等と通商代表部が決定した場合には、通商代表部は当該国からの輸入に関税を課す等の措置を講じることと規定されている。今回の中国からの様々な輸入品に対する追加関税の措置は、中国による米国の知的財産権の侵害等が不公正な通商慣行に該当するとされ実施された。（Congressional Research Service (2018c, d)を参照。）また、米中貿易紛争の経過については、Congressional Research Service (2018b)を参照。

(3) 農業法とは、米国の農家の経営安定対策だけでなく、農業に係る保全プログラム、食料栄養プログラム、農村振興プログラム等農業に係る政策の全般について規定している米国の農業政策の基本的な法律である。最近では数年ごとに制定されており、1933年農業法から2014年農業法まで、合計17本の農業法が制定されている。1938年農業法と1949年農業法の両法が恒久法の位置づけであり、両法を修正する形で順次制定することとしている。

- (4) 作物年度とは、各作物の典型的な収穫時期を始まりとした1年間の期間である。例えば、小麦の2018作物年度は、2018年6月～2019年5月である。
- (5) Ag Chairmen React to Administration's FY2019 Budget Proposal を参照。
- (6) 2018年農業法の概要については、Congressional Research Service (2019b)を参照。
- (7) ARC と PLC の制度の概要については、吉井(2014)を参照。
- (8) CBO ベースラインとは、現行の法律や政策を継続した場合の今後5年間と10年間に見込まれる収入と支出の推計値のことである。現行の法律や政策を変更する場合には、CBO は、当該変更によって支出と収入がベースラインと比較してどの程度増減するのか（当該変更によるコスト）を推計することとなっている。
- (9) 当該支出の減少は、農村電化電気通信組合用に USDA が特別に開設・運営している口座の新たな預金に係る利息払いを廃止することによる。
- (10) 米中貿易摩擦に係る農家支援策の概要については、Congressional Research Service (2019a)を参照。

## [引用文献]

(英語文献)

Ag Chairmen React to Administration's FY2019 Budget Proposal,

<https://www.agriculture.senate.gov/newsroom/rep/press/release/ag-chairmen-react-to-administrations-fy2019-budget-proposal>, 2019年3月アクセス。

Congressional Research Service (2017) "Previewing a 2018 Farm Bill," CRS Report, R44784.

Congressional Research Service (2018a) "Farm Bills: Major Legislative Actions, 1965-2018," CRS Report, R45210.

Congressional Research Service (2018b) "Profiles and Effects of Retaliatory Tariffs on U.S. Agricultural Exports," CRS Report, R45448.

Congressional Research Service (2018c) "Section 232 investigations: Overview and Issues for Congress," CRS Report, R45249.

Congressional Research Service (2018d) "Tricks of the Trade: Section 301 Investigation of Chinese Intellectual Property Practices Concludes (Part I)," CRS Legal Sidebar, LSB10108.

Congressional Research Service (2019a) "Farm Policy: USDA's Trade Aid Package," CRS Report, R45310.

Congressional Research Service (2019b) "The 2018 Farm Bill (P.L. 115-334): Summary and Side-by-Side Comparison," CRS Report, R45525.

Congressional Research Service (2019c) "Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill," CRS Report, R45425.

The National Agricultural Law Center, Farm Bill Resources, <https://nationalaglawcenter.org/farmbills/>, 2019年3月アクセス。

USDA/ERS, Data Products, <https://www.ers.usda.gov/data-products/>, 2019年3月アクセス。

USDA/FAS, GATS, <https://apps.fas.usda.gov/Gats/default.aspx>, 2019年3月アクセス。

USDA/NASS, Data and Statistics, [https://www.nass.usda.gov/Data\\_and\\_Statistics/](https://www.nass.usda.gov/Data_and_Statistics/), 2019年3月アクセス。

(日本語文献)

吉井邦恒(2014)「アメリカ2014年農業法の概要について—農業経営安定対策を中心に—」,

『平成25年度カントリーレポート アメリカ、韓国、ベトナム、アフリカ』, 農林水産政策研究所。