

令和２年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業

（米州の農業政策・制度の動向分析）

【報 告 書】

２０２１ 年 ３ 月

株式会社富士通総研

【目 次】

本調査の背景・目的	2
調査の実施方法・体制	3
第1章【米国】現行の米国農業政策と農作物貿易政策の方向性	4
1-1 COVID19と経済・農業への影響	4
1-2 COVID19をふまえた生産者支援策	14
1-3 生産者緊急支援策のWTO整合性	26
1-4 政治情勢	34
1-5 貿易政策	41
第2章【米国】米国の新農業法等の実施状況	53
2-1 新農業法の実施状況	53
2-2 輸出促進政策	92
第3章【米国】米国の通商交渉の現状	97
3-1 対EU貿易政策	97
3-2 対英貿易政策	105
3-3 USMCA	114
3-4 対中貿易政策	123
第4章【ブラジル】農業政策や通商政策の動向に関する現状	135
4-1 政治・経済・社会情勢	135
4-2 農業政策の現状・方向性	144
4-3 穀物輸送インフラ	158
4-4 貿易政策	167

本調査の背景・目的

米州（米国及びブラジル）の農業政策・制度の動向について調査・分析を行い、その結果を我が国の農業政策の立案や貿易交渉等に活用する。

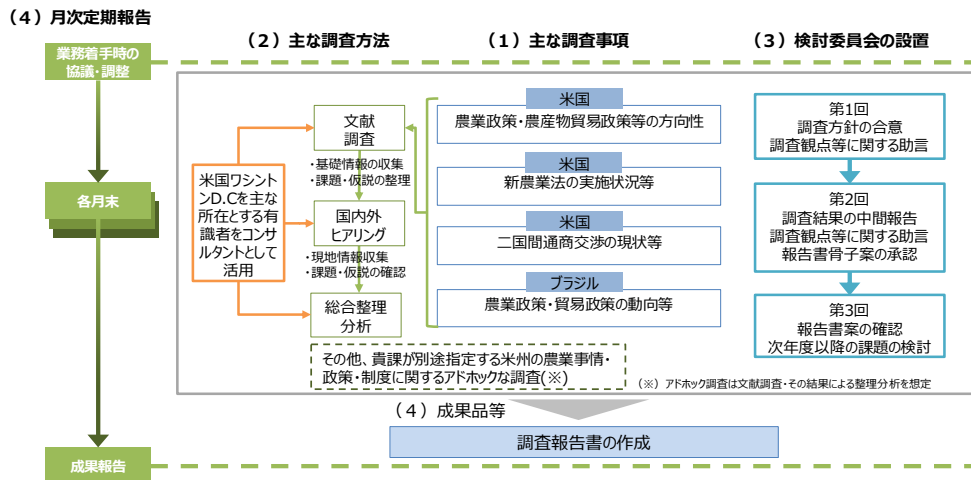
まず、米国は我が国にとって農産物輸入額の約 1/4（輸入元国世界第 1 位）を占める等、極めて密接な関係にあり、ワシントン D.C.における米国の農業政策の動向には我が国関係者から強い関心が示されている。米国の農業政策は、概ね 5 年ごとに改定される農業法に基づいて実施されているところ、2018 年 12 月に成立した新農業法(Agriculture Improvement Act of 2018)の実施状況等その動向について注視していくことが肝要である。また、2020 年のトランプ政権は、2018 年 11 月の中間選挙の結果を受け、米国議会上下院でねじれ現象が生じていること、及び 2020 年 11 月に大統領選が控えていることから、民主党に対抗するため、これまでよりも米国経済を中心とした保護主義的な政策を打ち出し、ワシントン D.C.で与野党・関係業界も巻き込んだ激しい議論が行われることが予想される。その結果は我が国にも影響を及ぼすことから、貿易政策への影響についても動向を注視する必要がある。

ブラジルは、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 22 倍、農用地面積は 53 倍であり、世界有数の農業生産国である。農産物の輸出量では、砂糖、鶏肉が世界第 1 位、牛肉、大豆、とうもろこしも上位を占めており、我が国のみならず世界の食料供給において非常に重要な役割を担っている。同国は、南部南米共同市場（メルコスール）を通じた EU との貿易協定を実質合意しており、さらに米国との間では貿易交渉を開始することを合意するなど、貿易シェア拡大を図るべく積極的に貿易協定の締結を進めている。また、我が国ともメルコスールを通じた貿易協定を望んでいることも踏まえ、今後の同国との農業対話や貿易交渉等を進めるにあたり、同国の農業政策や貿易政策の情報を収集し、それらの動向を分析することが必要である。

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つの調査事項に対して文献調査・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、2020年6月、11月、2021年2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、青山学院大学教授・岩田伸人委員、立命館大学准教授・佐野聖香委員、ノートルダム清心女子大学教授・清水純一委員、農林中金総合研究所取締役基礎研究部長・平澤明彦委員にご協力を頂いた。

図表 1 調査の実施方法



本事業のヒアリングは主に米国を対象とし、2020年11月～2021年2月の3か月の期間にてリモート会議で実施した。ヒアリングを実施した組織は米国の農業団体（一般団体・作物別団体）、行政機関、立法関係機関、シンクタンク、第三国政府機関、環境団体である。農業・貿易政策に関係する主なステークホルダーにヒアリングをすることにより、COVID19への緊急対応策、2018年農業法、貿易政策への評価や課題などを多角的かつ重層的に浮かび上がらせることに注力した。

本報告書の第1章では、主に米国の農業分野の基礎情報とともに、COVID19発生後の米国生産者への影響や政府による対応、農作物貿易政策の現状・方向性を整理している。第2章では2018年農業法の主な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・中国への貿易政策やUSMCAの現状と評価を整理している。第4章はボルソナロ政権下のブラジルの農業政策や貿易政策、穀物輸送インフラ整備の現状を中心に整理をしている。

2021年3月

令和2年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（米州の農業政策・制度の動向分析）検討委員会

立岩 壽一（東京農業大学名誉教授）

岩田伸人（青山学院大学教授）

佐野聖香（立命館大学准教授）

清水純一（ノートルダム清心女子大学教授）

平澤明彦（農林中金総合研究所取締役基礎研究部長）

第 1 章【米国】 現行の米国農業政策と農作物貿易政策の方向性

1-1 COVID19 と経済・農業への影響

(1) 経緯

米国では 2020 年 1 月に COVID19 の感染者が初めて確認された。感染拡大はその後も継続し、約 2 か月後の 3 月 13 日にトランプ前大統領は国家非常事態宣言を発令した¹。また、4 日後の 3 月 17 日には国土安全保障省（United States Department of Homeland Security : DHS）がガイドライン²を発表した。同ガイドラインは、COVID19 対応を行う上での必要不可欠な労働者（Essential Critical Infrastructure Workers）の扱いなどを含み、農業、物流、エネルギー、通信など 16 分野に従事する労働者をエッセンシャル（必要不可欠）であると指定した。ただし、エッセンシャル指定を含むガイドライン上の各種項目は地方政府への推奨事項とされ、これを参考に各州政府がそれぞれ COVID19 への対応を計画・実施した。

最初の感染者が米国内で確認されてから約半年後の 2020 年 6 月、全米の累計感染者 192 万人・死者数 11 万人に至った。このうち、特にカリフォルニア州、ジョージア州、テキサス州、バージニア州、フロリダ州、ニューヨーク州ではそれぞれ 4 万人以上の感染者が確認された。その後も感染者増加のペースは衰えず、2020 年 11 月には 1 日の感染者発生数が約 6 万人となり、累計感染者数 1,005 万人・累計死者数 24 万人に至った。感染者の増加がとまらない事態をふまえ、例えばカリフォルニア州の一部の郡では経済再開計画を停止し最も厳しい規制を再導入した。アザー厚生長官は、感染状況が深刻な地域で入院者数が増加し、医療体制が逼迫しつつあることに懸念を表明し、保健当局が必要に応じて仮設の医療施設を設けるよう取り組むとした³。2021 年に入っても米国の感染者数は増加を続け、2 月初旬の時点で累計約 2,600 万人に至った。累計死者数も約 44 万人となり 2020 年 11 月時点から 2 倍近く増加した。

米国における COVID19 ワクチン接種はトランプ前政権が終了する約 1 か月前の 2020 年 12 月から開始された。2021 年 1 月にバイデン政権が成立し、2 月初旬時点で約 5,000 万回分のワクチンが全米で配付され、約 2,600 万人の国民がワクチンを 1 回以上接種した。バイデン政権は 2021 年の夏までに米国の全人口 3 億人すべてにワクチンを供給することを目指している⁴。

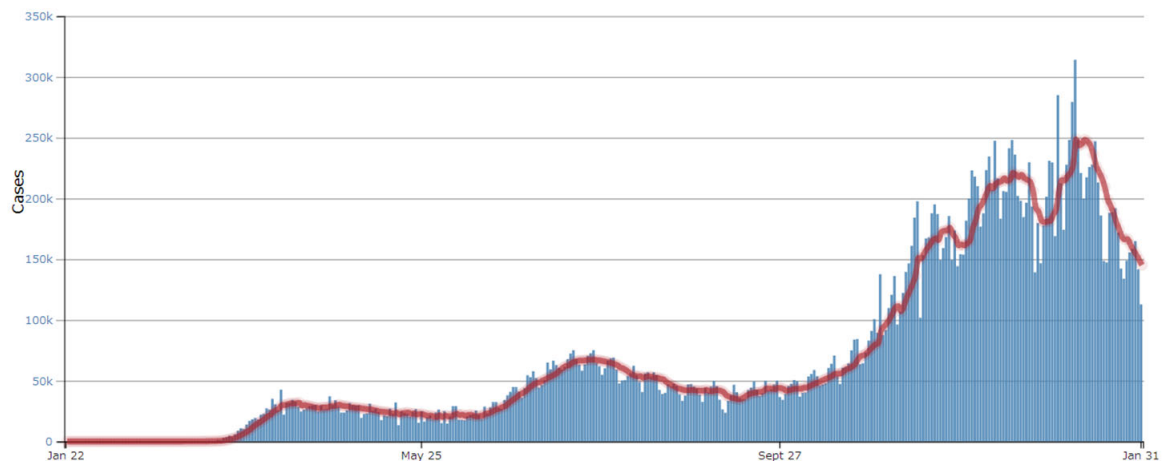
¹ BBC, “Trump declares national emergency over coronavirus”, 2020.3.13

² DHS, “Advisory Memorandum on Ensuring Essential Critical Infrastructure Workers’ ability to Work during the COVID-19 Response”, 2020.3.17

³ Reuters, “COVID-19: California, Midwest states clamp down again”, 2020.11.11

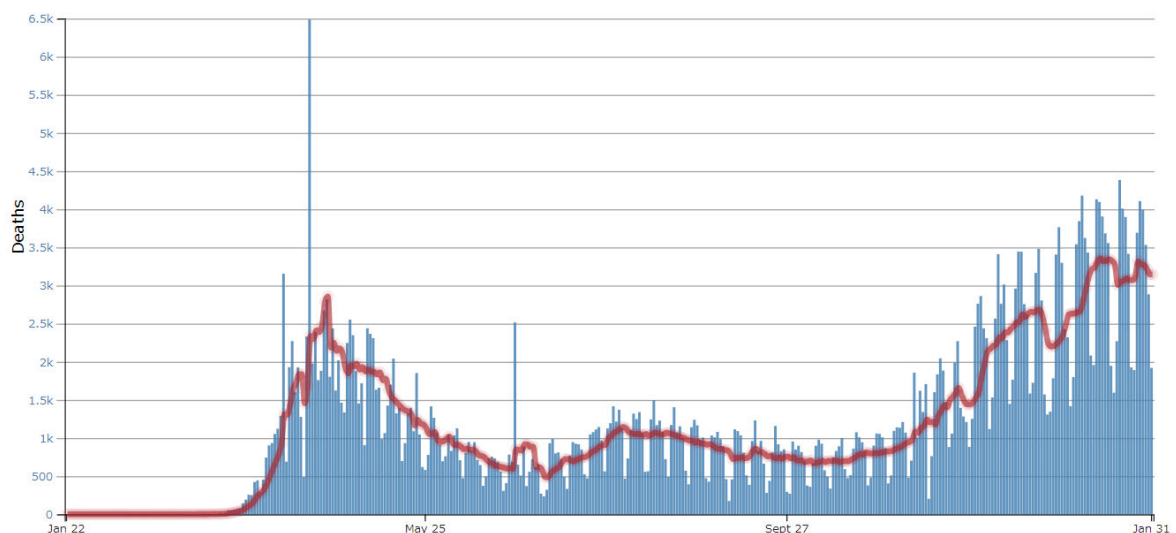
⁴ Reuters, “Biden administration aims to have enough vaccine for most Americans by summertime”, 2021.1.27

図表 2 米国の COVID 感染者数の推移（2020 年 1 月～2021 年 1 月）（単位：1,000 人）



出典：「Trends in Number of COVID-19 Cases and Deaths in the US」(CDC)

図表 3 米国の COVID 死者数の推移（2020 年 1 月～2021 年 1 月）（単位：1,000 人）



出典：「Trends in Number of COVID-19 Cases and Deaths in the US」(CDC)

(2) COVID19 による影響

① 経済・雇用

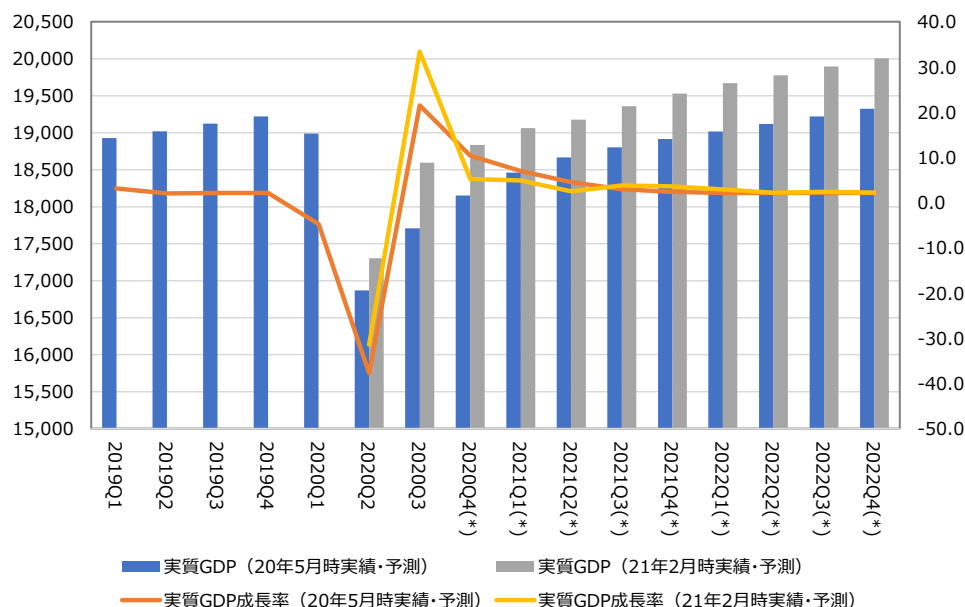
COVID19 の米国経済への影響は大きく、議会予算局（Congressional Budget Office：CBO）による 2021 年 2 月公表の統計では、2020 年第 1 四半期の実質 GDP 成長率は－4.8%となった。落ち込みが最も大きかった時期は 2020 年第 2 四半期で-31.3%を記録した。その後は回復に転じ 2020 年第 3 四半期は 33.4%の成長率となり、以降はプラス成長が見込まれている。

CBO は COVID19 の感染拡大が広がる 2020 年 5 月にも実質 GDP の推計値を公表している。同推計では 2020 年第 2 四半期を－37.7%と見込んでいたことから、COVID19 の経済への影響は当初の予測よりは少なかったことがわかる。特に年単位の実質 GDP 成長率をみると、2020 年 5 月の予測では－6.0%

(2020 年) となる見込みであったが、2021 年 2 月には-3.4%と上向きに修正されている。

2021 年以降の年単位の実質 GDP 成長率の予測をみると、2021 年は 4%台となり、それ以降は 1.5~2% 台の成長率と予測されている。

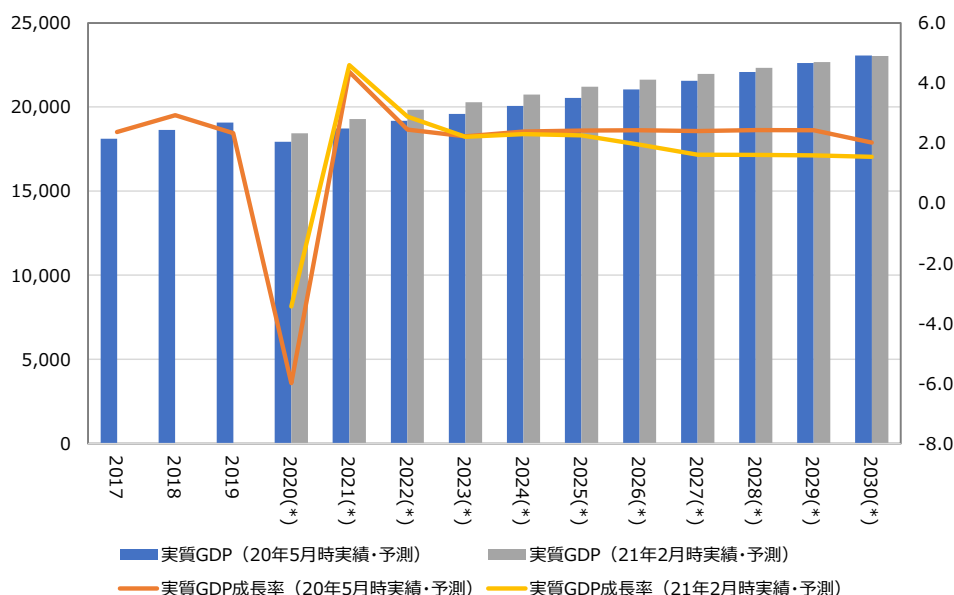
図表 4 実質 GDP (単位 : 10 億ドル)・実質 GDP 成長率の実績・予測 (2019~2022 年)



注:(*)は、予測を表す。

出典: CBO 統計情報に基づき富士通総研にて作成

図表 5 実質 GDP (単位 : 10 億ドル)・実質 GDP 成長率の実績・予測 (2017~2030 年)



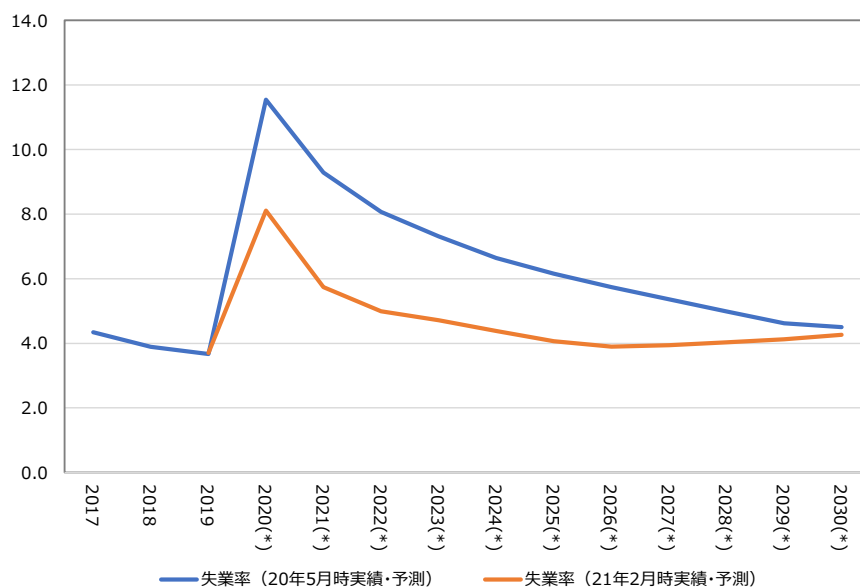
注:(*)は、予測を表す。

出典: CBO 統計情報に基づき富士通総研にて作成

米国内の失業率をみると、2021 年 2 月公表の統計では 2020 年の失業率は約 8%となっている。2020 年 5 月時点の推計では 11.8%まで上昇すると見込まれていたため、当初よりも COVID19 による雇用へ

の影響も低く抑えられたことがわかる。その後の失業率の推移をみると、2021年には5%台まで低下することが予測され、2022年からは3~4%台となる見込みである。

図表 6 失業率の実績・予測（2017~2030年）

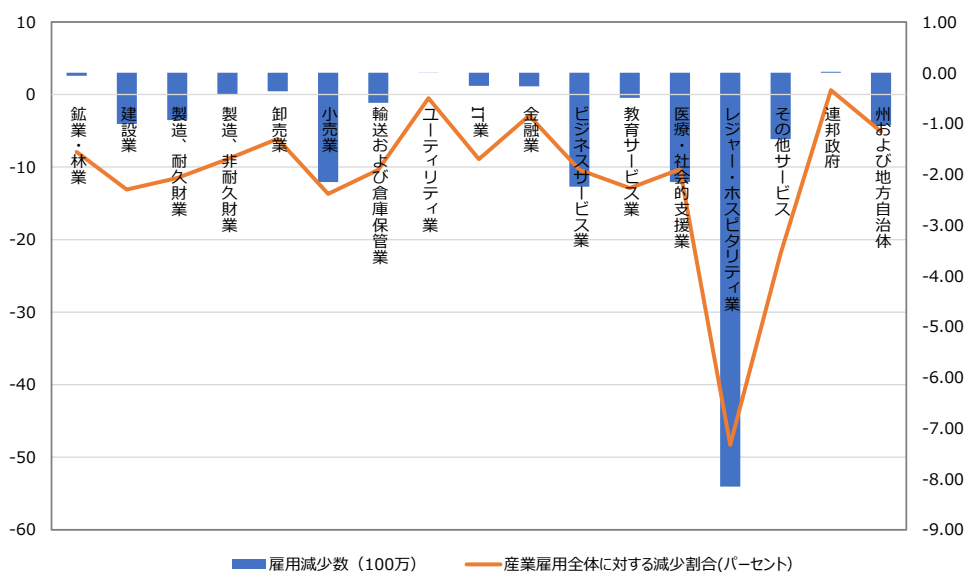


注：(*)は、予測を表す。

出典：CBO 統計情報に基づき富士通総研にて作成

2020年3~4月におけるCOVID19の各産業分野への影響をみると、レジャー・ホスピタリティ産業への影響が最も大きく、800万弱の雇用（同産業の雇用数のうち48%）が減少した。また、ビジネスサービス業、小売業、医療・社会的支援業でも200万以上の雇用が減少した。一方、雇用への影響の少ない産業をみると鉱業・林業、IT業、金融業、連邦政府などがあげられる。

図表 7 COVID19と産業分野ごとの雇用への影響（2020年3~4月）



出典：CBO 統計情報に基づき富士通総研にて作成

② サプライチェーン

COVID19 感染拡大は国内のサプライチェーンにも影響を与えた。議会調査局（Congressional Research Service：CRS）は、生産者・加工業者・卸売業者・小売業者・消費者がサプライチェーンに含まれると定義している。COVID19 感染拡大により、従業員の COVID19 感染や事業所の一時閉鎖が発生した。これによりサプライチェーンが正常に機能するための労働者の確保が困難となった。また、感染対策として必要不可欠ではないビジネス（Non-Essential Business）が停止されたこともサプライチェーンの機能に影響を与えた。これらの要因により 2020 年 3 月から数か月にわたり生産者から消費者までのサプライチェーンに混乱が生じた。

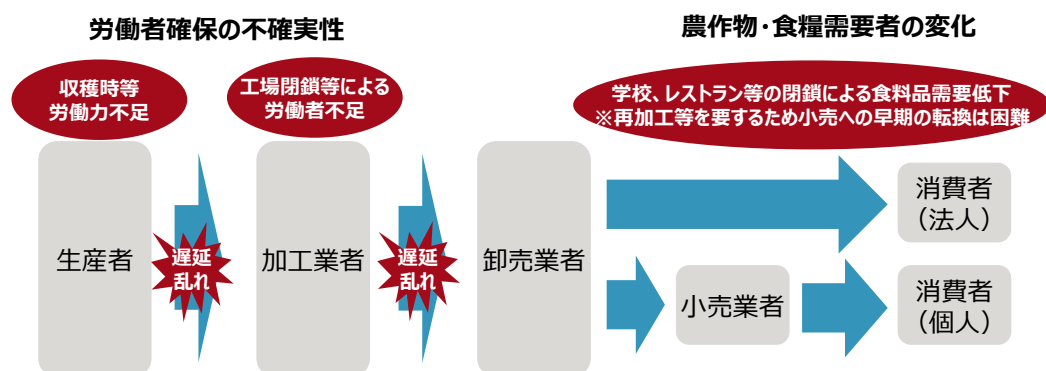
図表 8 サプライチェーンへの影響（全体）



出典：CRS 資料に基づき富士通総研にて作成

COVID19 感染拡大は農業分野のサプライチェーンにも影響を与えた。農作物の生産・加工などに従事する労働者の COVID19 感染や関係施設の一時閉鎖の影響を受け、労働集約的な収穫業務や加工業務で作業遅延が発生した。また、食料品の需要者であるレストランや学校などが閉鎖されたことから、法人（Institutional Buyers）向けの需要が減少した。一方、在宅勤務などにより国民が自宅で過ごす機会が増加したため小売需要が上昇した。法人需要の減少により余剰となった法人向け農作物・食料品は、加工・パッケージサイズの観点から小売向けに振り分けることは困難であったため廃棄が発生した。

図表 9 サプライチェーンへの影響（農業）

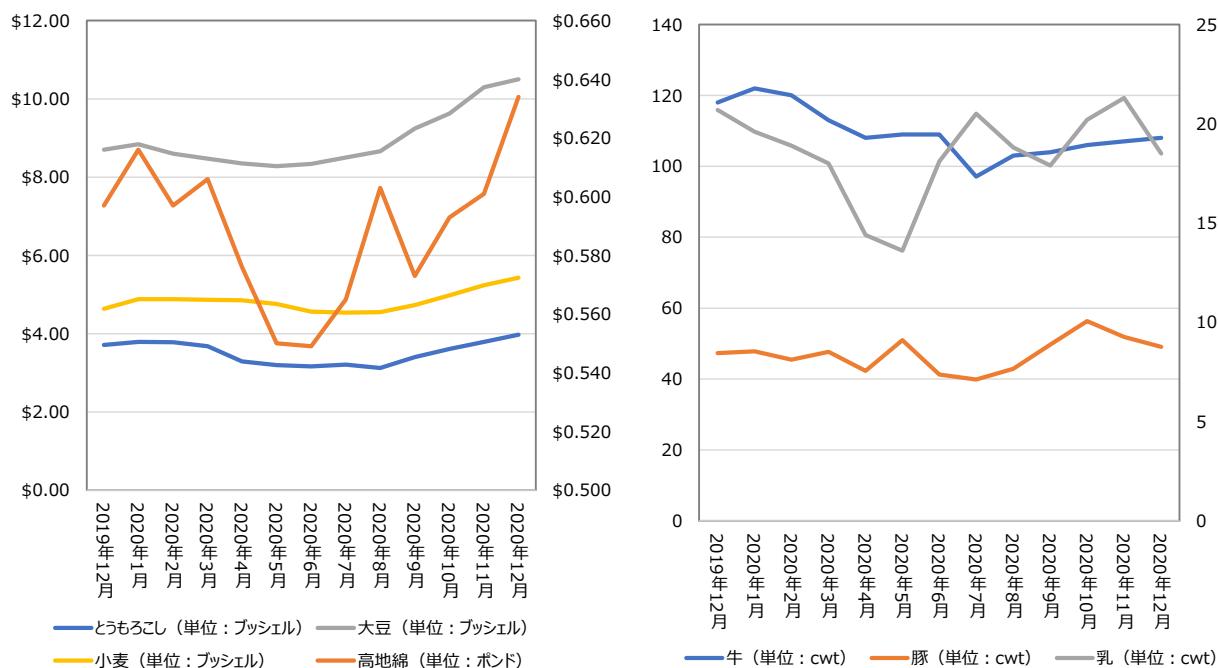


出典：CRS 資料に基づき富士通総研にて作成

③ 農作物価格・農家所得

COVID19 感染拡大前の 2019 年 12 月から 2020 年 12 月の 1 年間の主な農作物・畜産価格の推移をみると、とうもろこし・大豆・小麦・高地綿・豚は 2020 年に一部が価格の下落がみられたものの、2020 年 12 月には 2019 年 12 月の水準以上に回復している。一方、乳（ミルク）と牛は COVID19 感染拡大前の 2019 年 12 月の価格水準までは回復していない。

図表 10 農作物・畜産価格の推移（2020 年 1～12 月）（単位：ドル）

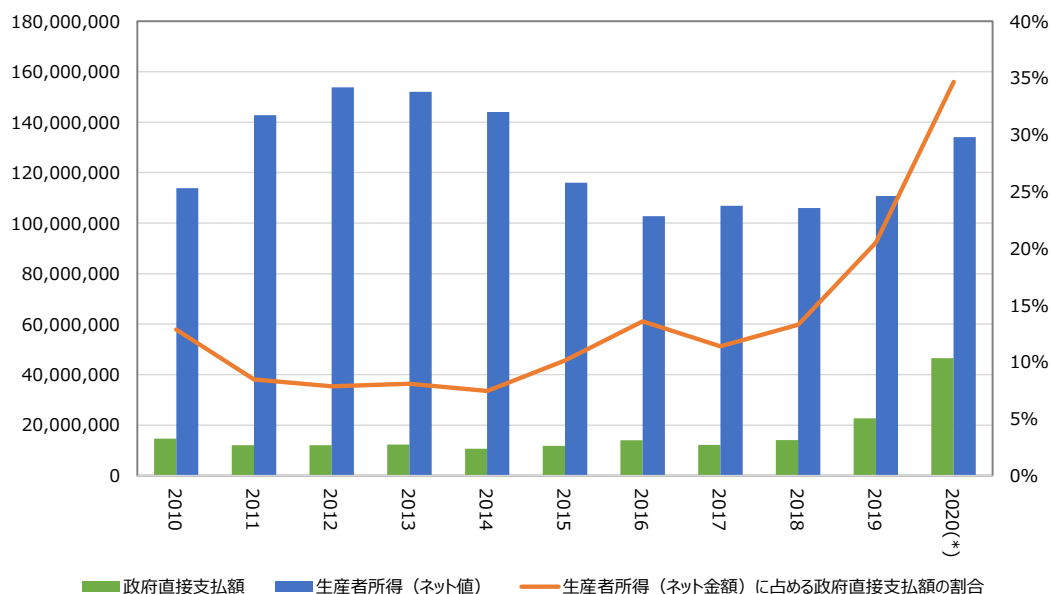


出典：農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成
左図表では高地綿が右軸、右図表では乳（ミルク）が右軸

COVID19 感染拡大が発生した 2020 年における生産者所得（ネット値）をみると、前年の 1,107 億ドルから約 230 億ドル増加し、1,341 億ドルとなる見込みである。また、政府直接支払額は 2019 年の 227 億ドルから約 2 倍の 238 億ドル増加し、465 億ドルとなると予測されている。

生産者所得（ネット値）に占める政府直接支払額の割合は、2014 年から上昇傾向にある。米中貿易摩擦の補償としてトランプ前政権が市場促進プログラム（Market Facilitation Program : MFP）を開始した 2018 年からはさらに割合が増加し、2019 年には 20%を超えている。2020 年は COVID19 の感染拡大による生産者への被害の補償などを目的としたコロナウイルス食料支援プログラム（Coronavirus Food Assistance Program : CFAP）を中心に、農務省が各種支援を実施したことから、35%を占めると見込まれている。この割合は過去 10 年間で最も大きい数値である。

図表 11 生産者所得・政府直接支払額（左軸）と生産者所得に占める政府直接支払額の割合（右軸）
（単位：1,000 ドル）



出典：農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

(3) 関係者からの評価

農業部門全体では、生産者サイドではなく主に加工・販売サイドで 2020 年 3 月頃から数か月にわたり COVID19 による影響が生じた。しかし同年夏頃には小売需要に対応したサプライチェーンが構築され、エッセンシャル指定に基づく必要なオペレーションも可能となっていた。そのため、COVID19 の第 2 波・第 3 波が発生しても COVID19 による影響が最もみられた 2020 年 3 月からの数か月間と比べると影響が少ないとの声が聞かれた。

個別の品目の観点では、大豆やとうもろこしなどの穀物は COVID19 による作付け・収穫への大きな影響はみられなかった。世界的な国境封鎖などによる外国人労働者の入国問題で労働力不足の懸念も存在したが、生産にあたる影響は限定的であった。畜産では牛や豚の生産への大きな影響はみられなかったが、食肉加工工場でクラスターが発生したため、施設閉鎖が発生するなど加工業務に支障が生じた。2021 年 2 月現在は加工工場における感染対策が実施されていることから加工業務に与える影響もほとんどなくなっている。酪農では乳の生産に大きな影響はなかったが、レストランや学校などの閉鎖による需要の変化から乳の生産余剰が発生し、2020 年 3 月の COVID19 感染拡大直後には多数の廃棄が発生した。綿花に関しては、作付けには大きな影響はなかったが、デパートなどの閉鎖の影響から繊維製品の売り上げが落ち込み打撃を受けた。

今後の展望に関して、2021 年内に全米でワクチン接種が順調に進めば、2021 年後半には交通機関なども含め社会が COVID19 感染拡大前の状態に回復することが可能なのではないかとの見込みも聞かれた。

図表 12 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識

➤ 生産者団体関係者

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- 生鮮性の高い消費者向け製品の一部に発生したようなサプライチェーンの混乱はみられなかった。穀物サプライチェーンに大きなショックを与えたのは、車を運転する人が減り石油の使用量が減ったことに起因する。エタノールは石油に混ぜて使うため、エタノールの需要が減少した。その結果、とうもろこしの需要と価格に大きな影響を与えた。しかし、輸出や穀物の流れの維持に関して混乱はなかった。
- 2020 年 3～4 月までに大多数の生産者はすでに収穫をしておりマーケティング戦略を立てていた。農村部では COVID19 の第一波はそれほど強くなかった。彼らは次の作付けのタイミングを懸念していたが、大多数の生産者は肥料や投入資材を購入していた。調達にも問題はなかった。他の産業に比べて、農業は屋内で過ごす時間が少なく、人と接する時間もあまり多くない。生産者による作付けや収穫ができないというケースはあまり聞かなかった。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- 私たちは食料・農業分野の労働力が必要不可欠な労働者としてカバーされるよう、政権への働きかけを行ってきた。ありがたいことに、無事に収穫は完了した。生産者は今年、8,200 万エーカーの大豆を収穫している。農村部では、春に発生したようなサプライチェーンの問題は生じていない。私たちは、サプライチェーンへの影響に適応し、それを緩和する方法を学んだ。
- 特に米国南東部では、H2A ビザの労働力に頼っている。これは、農業生産で働くために 3 年間のビザで米国に入ってくる労働者のことである。米国政府は、十分な労働力の供給を確保するためのルール緩和に最善を尽くした。しかし、労働者の出身国が国境を封鎖してしまえば、米国は何もできない。南東部の生産者の多くは南アフリカから労働者を得ている。南アフリカはパンデミックの初期に非常に厳しいロックダウンを実施した。南部の生産者は 2 月から栽培を始めたため幸運だった。グアテマラも自国民を国外に出さない厳しい措置をとっていた。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 私たちが米国で販売しているものの約 50%は主にレストラン向けである。レストランの閉鎖を目にするようになってから、サプライチェーンの中で牛肉生産者に強いシグナルが送られてきた。2020 年 3～4 月に入ると、多くの牛肉の加工が終わり、出荷準備ができていた。
- レストランの閉鎖をふまえ、牛肉の供給方向を小売店へ変えなくてはならなかった。牛肉が入手できるかどうかで、さまざまな地域で混乱が見られるようになった。メディアはこれに注目して、牛肉が不足しているという話をし始めた。不足していたのではなく、サプライチェーンが混乱していただけであった。豚肉や鶏肉のように動物の寿命がずっと短い品目に比べて、私たちは簡単に調整することができた。安楽死を避けるために、飼料ヤードの牛の給餌を調整することもできた。また、飼料ヤードまで進んでいない牧草の上での飼育も継続した。牛の安楽死を余儀なくされることはなかった。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- いくつかの混乱があったが、それは非常に短期的なものだった。多くの手順を変更するために非常に迅速に反応した。畜産業者や包装工場では短期間に多くの方針・手順が打ち出されていた。その実施には文字通り何百万ドルもの費用がかかった。ただ、混乱自体は比較的短期的だった。2020 年 6～7 月までには、COVID19 発生前の生産水準の 90～95%に戻っていた。その過程には、畜産農場レベルや工場レベルで多くの手順などの変更があった。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 3 月下旬から 5 月にかけて、状況は非常に厳しかった。サプライチェーンが寸断されていたため、大量の牛乳が地面に捨てられていた。小売業を中心に販売している企業はあまり影響を受けていないようだった。しかし、外食産業への供給を行っていた生産者は、レストランなどの閉鎖にともない混乱を経験した。スターバックスやマクドナルドに牛乳やチーズを供給していた生産者は、3 月末に外食産業が一時的な閉鎖に陥った際、かなりの量の需要を落とした。この時点での生産者の混乱はとても大きかった。このほか、価格下落の予測も生産者の心理に影響を与えた。
- この一年を通して連邦議会や政府はこうした状況の緩和を試みてきた。まず、2020 年 6 月頭に連邦政府はフードボックスプログラムを開始した。このプログラムは失業中で家族を養う能

主な評価・認識

力のない人々を対象としたもので、乳製品の価格を押し上げた。次に、各州が徐々に経済を開放し始めた。大都市では 2020 年 6～7 月にかけて経済活動が再開した。そのため、一部の地域では販売を継続することができた。COVID19 の感染拡大が起きたとき、おそらく 100 年に一度の最安値になるだろうと思っていたが、2020 年 6 月には価格が回復してきた。政府からの買い上げ需要もあったため、チーズの価格が過去最高を記録した。しかしすべての酪農家が恩恵を受けているわけではない。バターや粉ミルクを大量に購入している地域で牛乳を販売していた場合、被害が大きく恩恵は少なかったのではないか。

【品目別農業団体関係者（その他）】

- 作付や生産に支障はなかった。衣料品店や百貨店などの小売店の営業停止の影響で、衣料品の小売売上が大きく落ち込んだ。特に 2020 年 4～5 月は、衣料品とアパレルが小売部門で最大の落ち込みを見せていた。落ち込みはアメリカと世界の綿・繊維サプライチェーンの両方で始まった。米国の繊維工場は 10%から 20%しか稼働していなかった。
- 2020 年 12 月現在、営業を再開する企業が増え、売上も増加している。しかし、干ばつやハリケーンの影響もあり、綿花の供給面での支援が必要となっている。世界的には綿花の生産量が減少しており、それが市場価格を支えている。

➤ 行政府関係者

【農業法実施機関関係者】

- 2020 年 3～4 月にかけて、一部のサプライチェーンで混乱が発生したが、その中でも特に目立ったものがあつた。家畜・食肉のサプライチェーンである。3～4 月に COVID19 が蔓延していた時、食肉加工業界の労働者の間で感染者が見つかった。当時はまだウイルスのことはよくわかっていなかった。人々は非常に慎重になっており、多くの大手包装業者は、少なくとも一時的に閉鎖して対策を講じようとした。
- 交通機関の面では、経済が停滞し、人々が車を運転しなくなり、仕事に行かなくなると、ガソリン需要が激減し、それに伴ってエタノール需要も激減した。それがエタノールの価格を暴落させた。エタノールに使用するとうもろこしの需要が減った。それが当初、とうもろこしの価格にも影響を与えた。
- 作付けや販売に関して、目立った問題はあまり聞かなかった。米国では、輸送システムは全般的に順調に稼働していたと思う。それと同時に、人々がオンラインでの購入や配送に切り替えたことを考えると、非常にうまく機能していたと思う。そのため、輸送システムは緊張していたが、驚くほどうまく機能していた。農業に関連した深刻なボトルネックはあまり見られなかった。
- 食の面では、外食需要から大きくシフトした。レストランは閉鎖され、大学は閉校した。カフェテリアも閉鎖された。私たちのサプライチェーンは、何十年にもわたって発展してきた需要のタイプに対応するように設定されていた。つまり、より多く外食をし、より少ない食品を自宅で食べるという方向だった。
- 食料品店で食品を購入し、自宅で作らなければならない人々への劇的なシフトは、システムに大きな負担をかけた。米国や世界中の食料品店では、多くの不足が発生した。これらの圧力が解消されるまでには数ヶ月かかった。しかし、春の終わりから初夏にかけては、ほとんどの場合、サプライチェーンの懸念は解消された。食料品店には十分な在庫があつた。レストランやフードサービスはまだ苦戦している。しかし、特に肉や乳製品のように、非常に特殊なサプライチェーンのために生産される傾向があるものは、すべての製品を小売店にシフトすることは困難だったが、COVID19 感染拡大の数ヶ月後には、それを乗り切った。
- 食肉加工業を必須産業とすることを義務化したことが功を奏したのだと思う。梱包業界は回復した。家畜屠殺はパンデミック前のレベルまで回復した。豚や牛の屠殺は、今年のこの時期とほぼ同じペースで行われている。現在は比較的順調に推移している。
- COVID19 が米国の農産物輸出に与える影響は歴史的に極端なものではない。人々は食べていかなければならないため、一般的に農業貿易への影響は、製造業貿易や他の部門への影響よりも低かった。農業は、人々が食べなければならないということで、ある程度守られている。米国の輸出はここ数ヶ月、特に中国の影響で好調に推移している。

主な評価・認識

➤ シンクタンク関係者等

【現地米国農業有識者】

- 2020 年の夏の終わり頃には業界全体は回復していたと思う。秋になっても一部の食肉加工工場では感染が続いていたので、COVID19 の問題がなかったわけではないが、施設がシャットダウンするほどではなかった。米国の食品システムは、多くの人が思っているよりかはるかに弾力性があったようだ。ワクチン接種のおかげで、恐らく 2021 年中には正常化し始め、年の後半には交通機関なども含め元に戻り、人々が安心してオフィスに戻れる程度になると見込んでいる。

【環境団体関係者】

- パンデミックによって最も直接的な被害を受けたのは畜産部門であった。最初のサプライチェーンの混乱は、食肉加工工場が閉鎖されたときだった。これは、食肉加工工場の労働者の感染が広範囲に広がったためである。一時期、米国全土で工場が大幅に閉鎖された。畜産農家にも壊滅的な影響があった。畜産農家は動物を安楽死させる場合もあった。酪農家は牛乳を流出させていた。これは米国の畜産部門に非常に突然の破壊的な影響を与えた。
- 食肉の国内需要は減少しているが、現在は回復しているようだ。米国で生産される食肉の多くは輸出されているため、この問題の多くは貿易問題に起因している。米国で消費される量よりかはるかに多くの肉を生産している。そのため、この部門は国の一般的な商品部門と一緒に、貿易に依存している。

1-2 COVID19 をふまえた生産者支援策

(1) 概要

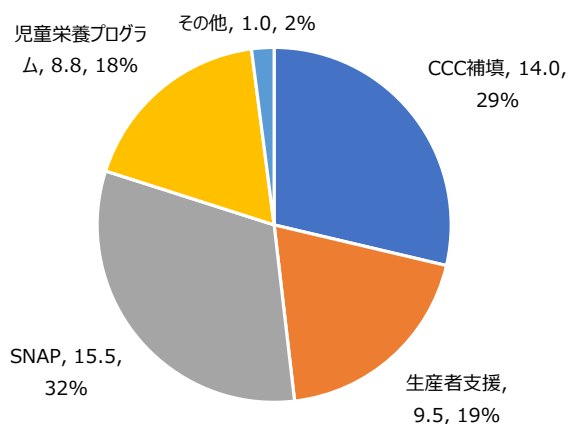
COVID19 感染拡大により影響を受けた社会・経済への支援を目的として、2020 年 3～4 月にかけて連邦議会は 4 つの追加歳出予算法を可決した。このうち、コロナウイルス支援・救済・経済保護法（Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act : CARES Act）は生産者支援予算を含め農務省に 490 億ドルを提供した。

図表 13 4 つの追加歳出予算法



CARES 法の農務省への予算 490 億ドルのうち、95 億ドル（19%）は COVID19 の影響を受けた作物の生産者支援に割り当てられた。また、140 億（29%）ドルは農作物信用公社（Commodity Credit Corporation : CCC）、155 億ドル（32%）は補助的栄養支援プログラム（Supplemental Nutrition Assistance Program : SNAP）、88 億ドル（18%）は児童栄養プログラムの補填にそれぞれ用いられた。

図表 14 CARES 法に基づく農務省追加予算の内訳（単位：10 億ドル）



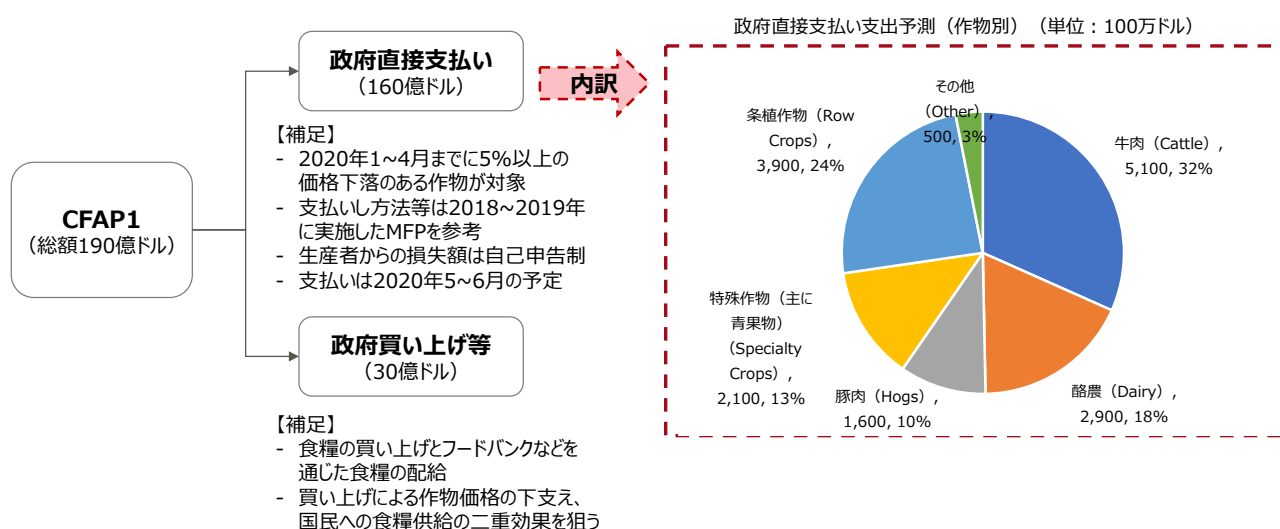
出典: 議会上院資料に基づき富士通総研にて作成

(2) コロナウイルス食料支援プログラム（CFAP）

① CFAP1 の概要

COVID19 により打撃を受けた生産者を支援するため、パーデュー前農務省長官は 2020 年 4 月に農務省コロナウイルス食料支援プログラム（USDA's Coronavirus Food Assistance Program : CFAP）の計画・実施を発表した。CFAP の総予算は 190 億ドルとなっており、うち 160 億ドルが政府直接支払い、30 億ドルが政府による買い上げなどに活用された。CFAP の主な財源は CARES 法（95 億ドル）、CCC（65 億ドル）、FFCRA（30 億ドル）から構成されている。

図表 15 CFAP1 の内訳



出典: CRS 資料に基づき富士通総研にて作成

CFAP1 の生産者支援は販売損失と増加マーケティング費用の一部を吸収することが目的である。支援対象は COVID19 の影響により 5%以上の価格下落（2020 年 1 月中旬～4 月中旬）のあったコモディティの生産者となっている。

図表 16 CFAP1 の目的・対象・受給条件等

項目	概要
目的	COVID19 に関連した①販売の損失と②増大したマーケティング費用の一部を吸収するための生産者への資金支援
主な財源	CARES Act(約 95 億ドル)及び CCC ファンド（約 65 億ドル）
予算	最大 190 億ドル
対象	特殊作物、非特殊作物、ウール、乳製品、養殖品、苗床作物、カットフラワー、卵、畜産品
申請期間	2020 年 5 月 26 日～2020 年 9 月 11 日（約 3 か月半）
主な受給条件	● COVID19 の影響により 5%以上の価格下落（2020 年 1 月中旬～4 月中旬）のあったコモディティの生産者（個人・法人） ● 生産物の保管と関係して多大な（Substantial）販売費用が発生した生産者（個人・法人） ● 個人または法人の 2016 年、2017 年、2018 年の課税年度の平均調整総所得が 90 万ド

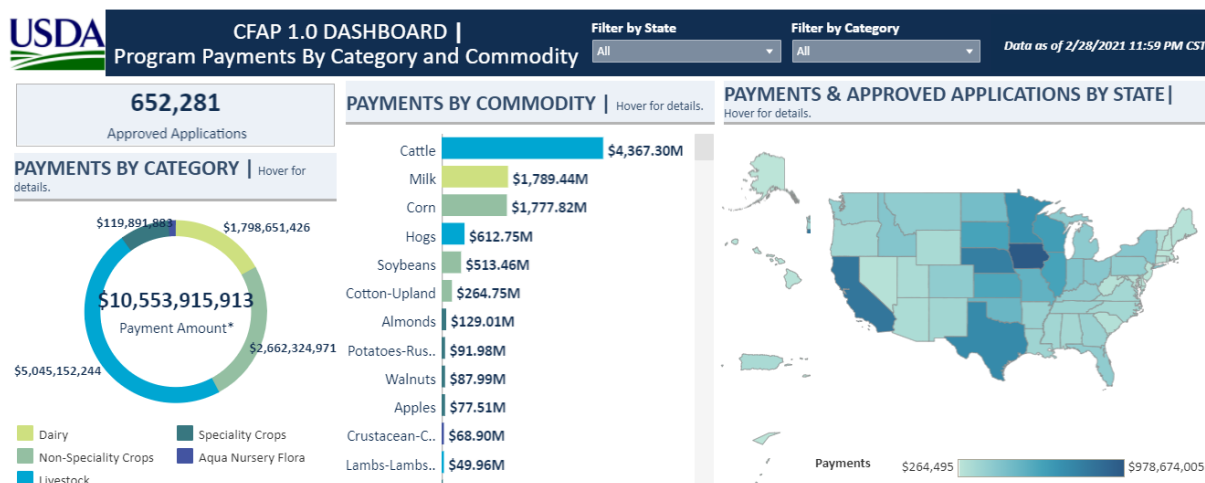
項目	概要
	ル未満 - ただし、調整後総所得の 75%が農業、牧場経営、または林業関連の活動によるものである場合は、制限額 90 万ドルは適用されず、適用される支払限度額まで支払いを受けることが可能 - 保全規則・規制物質法の順守
支払上限	1 個人または 1 法人あたり総額 250,000 ドル - ただし、①法人 (Corporations)、②有限責任会社 (Limited Liability Companies)、③リミテッド・パートナーシップ (Limited Partnerships) には上限額に係る特別条件が適用され、最大 750,000 ドルを支給 ※①～③の企業体は、「少なくとも 400 時間以上の実質的な管理活動あるいは農作業 (Substantial labor or management with respect to the operation of the corporate entity)」に従事する株主 (Shareholder) が 1 名で 250,000 ドル、2 名で 500,000 ドル、3 名 (上限) で 750,000 万ドルを受け取ることができる

農務省資料に基づき富士通総研にて整理

② CFAP1 の実施状況

2021 年 2 月 28 日時点における CFAP1 の承認申請数は 65.2 万件となっている。支払額は 105.5 億ドルで、牛 (43.6 億ドル)・乳 (17.8 億ドル)・とうもろこし (17.7 億ドル) の生産者が支払額別では上位 3 つに入る。州別の支払額ではカアイオワ州 (9.7 億ドル)、カリフォルニア州 (7.8 億ドル)、ネブラスカ州 (7.2 億ドル) となっている。

図表 17 CFAP1 の支払い状況等 (2021 年 2 月 28 日時点)



出典:「CFAP1 Dashboard」(農務省)(2021 年 2 月 28 日時点) <https://www.farmers.gov/cfap1/data>

③ CFAP2 の概要

2020 年 9 月、パーデュー前農務省長官は生産者にさらなる支援を行うため CFAP1 の後続となる CFAP2 の実施を公表した。CFAP2 は COVID19 に関連し増加した生産者のマーケティング費用の一部を吸収することを目的としており、予算は最大 140 億ドルとなっている。

CFAP1 の実施をうけ、一部の生産者から対象範囲や補償が十分でないとの意見があがったことから、CFAP2 では対象が拡大されている。農業法の直接支払いプログラムの対象となる生産者 (例: 小麦、

とうもろこし、大豆、米、綿花など）は、歴史的に畜産生産者よりも多くの支払いを受けてきたため、CFAP1における支払い額が想定よりも低く不満を持っていた点が背景としてあげられる⁵。こうした生産者は CFAP2 ではより多くの支払いを得られるよう積極的にロビイング活動を展開し、その結果が CFAP2 に反映されることとなった⁵。

図表 18 CFAP2 の目的・対象・受給条件等

項目	概要
目的	COVID19 に関連して増大したマーケティング費用の一部を吸収するための生産者への資金支援
主な財源	CCC ファンド、ただしタバコのみ CCC ではなく CARES Act より 1 億ドルの範囲内で支出
予算	最大 140 億ドル
対象	次の 3 分類が対象 <u>①価格トリガーコモディティ (Price Trigger Commodity)</u> 一定期間内に最低 5%以上の価格下落（2020 年 1 月中旬と 2020 年 7 月末の平均価格を比較）が発生したもの ※ブロイラー、卵、作物（大麦、とうもろこし、ソルガム、大豆、ひまわり、高地綿、小麦）、乳製品、家畜（牛肉、豚肉、子羊、羊） <u>②フラットレート作物 (Flat Rate Commodity)</u> 一定期間内に 5%の価格下落が発生しないか価格データが確認できないもの ※アルファルファ、キャノーラ、ELS 綿、麻、工業用米、オーツ麦、落花生、キヌア、菜種、米 等 <u>③販売用コモディティ (Sales Commodity)</u> 特殊作物、養殖、花卉栽培、苗床作物、そのほか上記①②に該当しないもの ※養殖、山羊乳、花卉栽培 (Floriculture)・苗床作物 (Nursery Crops)、特殊作物、特殊家畜、タバコ、ウール
申請期間	2020 年 9 月 21 日～2020 年 12 月 11 日
主な受給条件	● 申請書を提出する時点で生産活動（※）を実施 ● 個人または法人の 2016 年、2017 年、2018 年の課税年度の平均調整総所得が 90 万ドル未満 ● ただし、調整後総所得の 75%が農業、牧場経営、または林業関連の活動によるものである場合は、制限額 90 万ドルは適用されず、適用される支払限度額まで CFAP2 の支払いを受けることが可能 ● 保全規則・規制物質法の順守 （※）生産活動は商用目的のコモディティであること
支払上限	総額 250,000 ドル ※CFAP1 と同様に一定の条件で 500,000~750,000 ドルを受給可能

農務省資料に基づき富士通総研にて整理

④ CFAP2 の実施状況

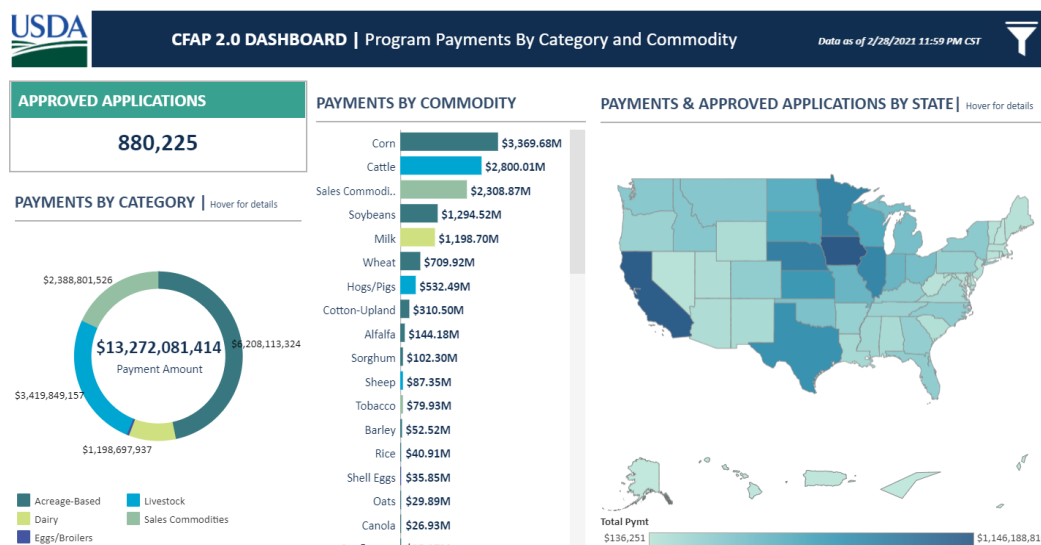
2021 年 2 月 28 日時点における CFAP2 の承認申請数は 88 万件となっている。支払額は 132.2 億ドルで、とうもろこし（33.6 億ドル）・牛（28.0 億ドル）・販売用コモディティ（23.0 億ドル）の生産者が支払額別では上位 3 つに入る。州別の支払額ではカアイオワ州（11.4 億ドル）、カリフォルニア州（11.1 億ドル）、ネブラスカ州（8.4 億ドル）となっている。

また、ファーム・ビューロ（American Farm Bureau Federation : AFBF）は CFAP1 と CFAP2 の支払対象分野別の比較を実施している。同分析では、CFAP1 では畜産分野、CFAP2 では穀物分野へ支

⁵ 現地関係者ヒアリングに基づく

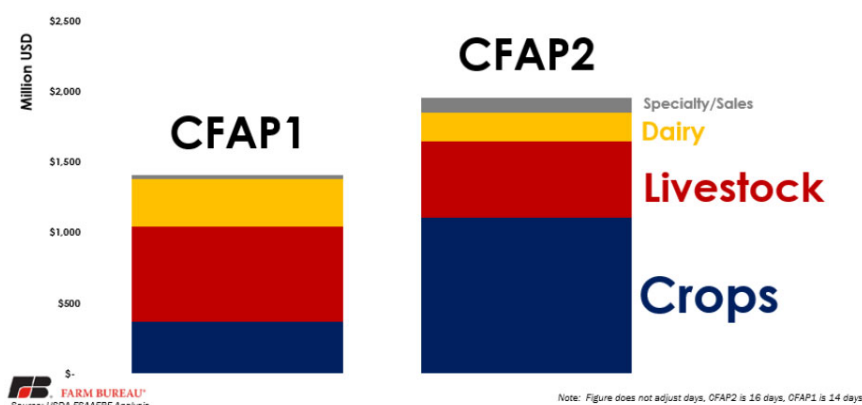
払いの重点が置かれているとしている。

図表 19 CFAP2 の支払い状況等（2021 年 2 月 28 日時点）



出典:「CFAP2 Dashboard」(農務省)(2021 年 2 月 28 日時点) <https://www.farmers.gov/cfap/data>

図表 20 CFAP1・CFAP2 の支払対象作物等の比較



出典: AFBF, USDA Releases Payment Data for CFAP2, 2020.10
<https://www.fb.org/market-intel/usda-releases-payment-data-for-cfap2>

⑤ CFAP2 以降の生産者支援策

2020 年 12 月 28 日にトランプ前大統領は 2020 年歳出法 (Consolidated Appropriations Act, 2021)⁶を承認した。同法は 2021 会計年度の歳出法 (1.4 兆ドル) と COVID19 対策予算法 (0.9 兆ドル) を組み合わせ、全体で 2.3 兆ドルの規模となっている。農業分野への予算は 260 億ドルが割り当てられており、このうち 111 億ドルが生産者直接支払のために支出される見込みである⁷。

パーデュー前農務長官は、バイデン政権への移行前の 2021 年 1 月 15 日に生産者へのさらなる支援を

⁶ Congress Gov, "H.R.133 - Consolidated Appropriations Act, 2021", 2020.12.27

⁷ National Agriculture Sustainable Coalition, "Coronavirus Bill Contains Billions for Farmers and Farm Programs", 2020.1.15

提供すると発表⁸した。同発表では CFAP2 の受給条件の拡大と CFAP2 の支払額計算方法の最新化があげられている。また、CFAP1 において申請が承認された豚肉生産者への支払率最大化も示されている。

こうした生産者支援の試みがトランプ政権終了直前に計画される一方、2021 年 1 月 20 日に誕生したバイデン政権は、規制のレビューと策定の一時停止（Regulatory Freeze Pending Review）⁹を全省庁向けに実施すると発表した。同取り組みでは、トランプ前政権時代に策定検討中であった規制や未発効の規制がレビュー対象となっており、策定・発効が一時停止されバイデン政権における各行政府の長のもとでレビューを受けることとなる。パーデュー前農務長官が 2021 年 1 月 15 日に発表した CFAP の拡充もこの対象となることから、2021 年 2 月時点では生産者支援の実施に一部遅れが生じている¹⁰。

生産者への追加支援に関して、予算自体は 2020 年 12 月 27 日に成立をした歳出法において承認されているため、連邦議会で法案を修正・承認しない限り変動は発生しない。一方、トランプ前政権下の行政府レベルで検討されていた各種条件は変更の可能性がありうると考えられている。例えば上述の豚肉生産者への支払率の最大化は行政府が CCC 設置法（Commodity Credit Corporation Charter Act）の権限に基づき検討を行っていた事項のため、バイデン政権における新たな農務長官の下では変更の可能性が指摘されている¹¹。

⑥ 関係者からの評価

全体として、生産者団体は CFAP の実施について肯定的な評価をしている。CFAP1 では畜産に焦点があてられた。その後は穀物生産者などからの働きかけがあり、CFAP2 では対象作物などを拡大し穀物への支払いも強化された。CFAP3 ではさらに対象を拡大し、エーカーあたりのフラットレートを活用することにより、さらに実施・管理が容易になったとの声があった。

CFAP を企画・実施した農務省では、非常に短い期間において巨大なプログラムを開発することが最も大きな課題であったとの評価が聞かれた。支払いメカニズムの検討や実施費用の見積もりなど、経済面でも物流面でも大変な苦労を経験したとの声があった。また、CFAP のような大規模な支援は大統領選挙と時期が重なったこともあり実施可能となったのではないかという意見もあった。

なお、CFAP1 の実施時点で生産物の価格は COVID19 感染拡大前の 2020 年 1 月よりも下落していたが、CFAP2 が実施された夏頃からは価格の回復がみられ、一部は COVID19 感染拡大前よりも高い水準がみられた。そのため、COVID19 による損失補償という CFAP2・CFAP3 の実施根拠が弱くなるリスクもありうるとの指摘も聞かれた。また、CFAP は充実した財務基盤を持つ大規模生産者への支援が手厚い一方で、小規模な家族生産者がもれてしまっているのではないかとの批判もあった。

生産者の中では CFAP はあくまで一時的なその場しのぎの支払という見方が支配的で、この内容が農業法に与える影響は小さいとみられている。

⁸ USDA, "USDA Offers Additional Assistance for Certain Producers Through Coronavirus Food Assistance Program", 2021.1.15

⁹ The White House, "Regulatory Freeze Pending Review", 2021.1.20

¹⁰ National Hog Farmers, "Regulatory freeze stalls latest round of CFAP payments".2021.2.1

¹¹ K・Coe Isom LLP, "USDA Pauses Additional Assistance for CFAP1 and CFAP2, Second Stimulus (CFAP3) Funds Largely Unaffected", 2021.2.3

図表 21 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【とうもろこし協会】 ● CFAP1 は 2019 年の作物をベースにしており、その時点で市場に出回っていない商品を対象にしていた。つまり、市場に出回っていない保管中の商品が対象だった。とうもろこし生産者の大部分は、プログラムが開始された時点で、2020 年 1 月 15 日から 3 月までの期間に、大部分の穀物が市場に出回っていた。これが利用率低下の理由の一つである。 ● CFAP2 は 2020 年をベースにしているが、この年は特定の販売時期に限定されていないため、対象となる生産者の数が多くなっている。そのため、第 2 のプログラムを利用できる生産者が増えた。生産者はサポートに感謝している。CFAP は通常的环境への架け橋としての支援だと考えている。 ● CFAP 1 はまだ市場に出回っていない 2019 年の作物に遡及しているため、作付けの決定に影響はないはずである。これは、私たちの生産者にとっても大きな焦点となっている。私たちは、マーケティングや作付けに混乱を引き起こしたり、連邦政府から強いシグナルが出るようなプログラムは望んでいない。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● CFAP に関して、農務省は私たちの懸念に対応するのが少し遅かった。CFAP1 には 2 つの品種しか含まれていなかった。私たちは農務省と連邦議会に何度も手紙を送った。CFAP1 にすべてのクラスを入れてもらえるよう働きかけたが、予算の制約で困難であった。これは米国の小麦生産量の 30%以下を占めているにすぎない。夏の間、すべての品種が含まれているようにするために、私たちはロビー活動に力を入れた。 ● コリンズ議長と上院側のパット・ロバーツなどが中心となって CFAP2 への働きかけが行われた。下院側・上院側のそれぞれで 20 人前後の議員からの署名を得て、パーデュー長官にレターを出した。すべての小麦クラスを次の CFAP に含めることを求め成功した。 【品目別農業団体関係者（畜産分野）】 ● 牛の価格が下がっているのを見て、私たちはちょっとした政策転換をした。通常、牛生産者は政府の援助を受けることを好まない。私たちは長い間、政府に介入しないように頼んできた。しかし、これは私たちが準備できなかった状況だった。私たちは CFAP プログラムの強力な支持者であり、提唱者でもある。 ● 私たちは CFAP1 と CFAP2 から大きな恩恵を受けた。生産コストの支払いを助け、牛業界の崩壊を防いでくれた。私が言ったように、私たちは米国の農業の最大の部分を占めている。もし私たちが存在しなかったら、多くの穀物生産グループが壊滅的な打撃を受けていただろう。とうもろこしや大豆、小麦のほとんどは、消費者に直接供給されているというイメージとは対照的に、実際には飼料に使われている。もし私たちが存在しなければ、彼らが存在し続けることは非常に難しく、米国では国民に食料を供給できないという重大な安全保障上の問題が発生する。また、もし私たちが存在しなければ、世界的にも大きな安全保障上のリスクがある。 ● 私たちは CFAP を一時的な措置と見ている。米国の牛生産者は政府に依存し続けることを望んでいない。むしろ、米国内や国際的な市場の需要を利用して、繁栄の原動力にしたいと考えている。しかし、次の農業法案では、今回のような壊滅的な大災害が発生したときのために、緊急プログラムのいくつかを検討するのではないかと想像している。しかし、これが長期的な解決策であるとは考えていないし、私たちが望んでいることでもない。 ● 第一弾の CFAP で大きな問題となったのは、カットオフ日が 2020 年 4 月 15 日だったことだ。4 月 16 日は牛の価格にとってあまり良い日ではなかった。牛の価格はとてつもなく下落した。その人為的な期限のために、4 月 16 日から 6 月中旬までの間、一部の生産者はそのサポートを受けられなくなった。そのために、残りの生産者をカバーするために、第 2 回目の募集を働きかけた。 ● 支払限度額については、農務省が行った多くのアプローチの中で、これが最も現実的なアプローチだったと思う。これは、経済調査の提言を反映したもので、必ずしも生産者を丸ごと一人前にするわけではないが、この時代を乗り切るための助けとなった。 【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

主な評価・認識

- CFAP は間違いなくポジティブなプログラムである。しかし、すべての生産者が同じ扱いを受けているわけではない。すべての支払いには限界がある。米国の牛乳のほとんどは大規模農場で生産されている。これらの大規模農場は、小規模や中規模の農場と比較して生産量の多さに比べて同じレベルの支援を得られたわけではない。プログラム全体としては肯定的ではあるが生産者の規模により扱いの差があった。
- 貿易摩擦による追加関税への補償では、乳製品は他の商品と同じような扱いではなかった。中小農場への重要な支援を初めて受けたのは、CFAP1 と CFAP2 の下であった。

【品目別農業団体関係者（その他）】

- CFAP は、2019 年の作物のうち、すでに市場に出回っている部分の支援を提供するために開発された。CFAP1 の恩恵は、個々の生産者や作物の種類に依存している。私たちが重視したのは、綿花生産者が直面している影響と、衣料品需要の低迷による価格下落を農務省が理解しているかどうかであった。また、生協や直接販売店など販売形態にかかわらず生産者への支払いを増やす必要があるかどうかを確認することだった。誰もが平等に扱われるようにしたかった。CFAP 3 では、昨年から 1 エーカーあたり 20 ドルの一律料金である。管理はとても簡単だ。
- 今日の米国のほとんどの生産物は、広範囲にわたって回復している。価格の改善が見られ、COVID19 以前の水準かそれ以上の水準にある。もし市場価格が現在のような状態が続くようであれば、COVID19 の追加支援を正当化することはますます難しくなると思う。誰も第 4 ラウンドの話はしていない。正直、第 3 ラウンドがあるとも思ってもいなかった。

➤ 行政府関係者

【農業法実施機関関係者】

- CFAP1 は非常に迅速に行われた。CAFP1 では家畜のために支払いをしたので、次回からは別の商品にウェイトを移すことができた。最初は、特定の特殊作物を対象にした。データがそれほど多くなく、数が多いためこれを行うのは非常に複雑だった。最終的には、産業界の人たちが連邦政府に手紙を出して、被害額をリストアップしてもらうために、「Notice of Funds」という手続きをした。そうすることで、支払率の調整や検討を行った。しかし、それは管理面でコストがかかる。
- そこで第 2 ラウンドでは物事を簡素化した。そのため、例えば特定の商品の 2019 年の売上高のシェアに基づく支払いなど、管理上の負担を軽減し、できるだけ多くの人を獲得できるようにした。その後、最初にカバーしなかった商品をいくつか追加して、1 エーカーあたりの定額料金で支払いを行う時間ができた。
- CFAP2 検討時は価格情報も充実していた。4 月 15 日ではなく、7 月までの価格を見ていたので、もちろんその分も変更があった。いろいろな動きがあった。
- 最大の課題は、非常に短い期間で巨大なプログラムを開発することだった。私たちには、何かを実装するために何ヶ月も待っている余裕はなかった。私たちは何かを迅速に行う必要があった。まず、費用の見積を出し、どのような支払いメカニズムでプログラムを実施するのか、どのように実施するのかを考えなければならなかった。コンピュータのプログラミングも行わなければならなかった。短期間でこれだけのことを行うには、物流面でも経済面でも大変な苦労があった。
- このほか考慮すべき点としては、農務省は常に対象となる商品の数を可能な限り広くするように作物団体からプレッシャーをかけられているということだ。

➤ 立法府関係者

【法案検討関係者】

- CFAP が次の農業法案にどのような影響を与えるかは、まだわからない。次の農業法案では、セーフティネットの強化を求める声が上がること間違いのないと思うが、連邦議会は政権以上に資金を使う能力に制約を受けている。そのようなプログラムを恒久的なものにするためには、基本的には他の場所で支出を削減するか、他の既存のプログラムから資金を流用しなければならない。
- 恐らく CFAP は議論に影響を与えると思うが、最終的にはこれらのプログラムを恒久的なも

主な評価・認識

のにするのは本当に難しい。こうしたプログラムはそもそも災害時の限定的なプログラムであり、長期的なセーフティネットの一部になるべきではない、という意見が出てくるだろう。

- ほとんどの作物団体は、現時点で CFAP を継続すべきかどうかについての公式見解は持っていないと答えると思う。これらのプログラムは、悲惨な災害時の一発屋として役に立ったと言う人がほとんどだと思う。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- CFAP3 は実施されるだろう。前政権の実施事項のレビュー・一時停止をすることはどの政権でも行っていることである。突然、CFAP3 の支払をしないと決めたりはしないだろう。
- CFAP1 は酪農生産者や家畜、豚への支払いが主だった。CFAP2 は穀物生産者への支払いも増えた。興味深いのは、CFAP2 を実施した時点で作物の価格が好転し、COVID19 発生以前よりも高くなり始めた。そのため、CFAP2、CFAP3 でさらに生産者を支援するのは少し不思議でもあった。

【現地欧州関係有識者】

- CFAP が 1 から 2 へ、そしてほぼ 3 へと延長されたことで、ますます不安定な根拠で復興資金を延長しているように映る。それに値しないと言っているわけではないが、ただただ並外れている。予算が圧倒的に大きい。EU では、財政移転という意味での支援は COVID19 前とほとんど変わっていない。所得支持に向けた予算が決まっているためである。
- EU では CFAP のようなプログラムは見たことがない。率直に言って、米国の農家が受け取った金額には驚嘆する。COVID19 危機と選挙の年の偶然の一致が、納税者の寛大さを本当に後押ししたのではないかと結論づけている人もいる。

【環境団体関係者】

- 大規模農場、つまり全米の 9 % の農家にとって、CFAP は非常に収益性が高いプログラムだろう。彼らの世帯収入は年間 35 万ドル以上、年間 100 万ドル以上になることもある。支払いの大部分を彼らが得ている。つまり、このような支払いは、米国の農業部門の一部を対象としているのだが、すでに高収益であり、相当な収入と財政準備を持ち、このような混乱を乗り切る能力を持っている生産者を対象としている。そのため、混乱によって深刻な被害を受ける可能性の高い家族農家を本当に支援の対象にしているのかという疑問や批判が多くある。これらの支払いが農家を効果的に支援していたかどうかということの真髄はこの点にあると考えている。

(3) その他の支援策

COVID19 による生産者への影響を軽減するための CFAP 以外の取り組みとしては、給与保護プログラム（Paycheck Protection Program : PPP）と経済的損害災害融資（Economic Injury Disaster Loan Program : EIDL）があげられる。

① 給与保護プログラム（PPP）

PPP¹²は生産者の給与関係費用や収入を補填するための返済免除条件付き融資であり、中小企業庁（Small Business Administration : SBA）を通じて実施されている。同プログラムの対象は米国内の従業員数 500 人以下の事業者とされており、農業事業者も対象となっている。

PPP は 2020 年 2 月 15 日～6 月 30 日の間に発生した従業員の給与・賃料・保険・公共料金などの支払のために 1 事業者あたり最大 1,000 万ドルの融資を提供する。貸付利率は年 1.0%・返済期間は 2 年

¹² USDA, “Small Business Administration's Paycheck Protection Program for Farmers and Ranchers”, 2020.4

間とされるが、2020年6月30日まで従業員の雇用を維持した場合、借り入れたローンのうち給与・賃料などに充てられた金額については返済が免除される場合がある。

2020年6月5日に給与保護円滑化法（Paycheck Protection Flexibility Act）¹³が成立し、貸付対象となる期間が12月31日まで延長された。また、債務免除の対象期間は融資実行後8週間だったが、24週間（または12月31日のどちらか早く到来する方）に延長された。

農業分野の利用状況をみると、2021年1月末時点で12.7万件・25.1億ドルが確認できる。全体のローン金額のうち3%を占めており、宿泊施設・フードサービスなど上位の産業と比べると利用度は低い位置づけとなっている。

図表 22 PPP を利用する産業・ローン件数等（2021年1月31日時点）

産業分野	ローン件数	ローン金額	全体に占める割合
宿泊施設とフードサービス	95,293	\$12,984,104,941	18%
建設	77,351	\$9,969,032,203	14%
専門・科学・技術サービス	109,708	\$8,176,795,283	11%
製造業	43,255	\$7,974,114,596	11%
ヘルスケア・社会支援	82,140	\$7,465,637,688	10%
その他の業務（行政サービス以外）	89,568	\$4,573,081,215	6%
小売業	55,918	\$3,476,638,654	5%
卸売業	25,742	\$2,989,012,810	4%
事務支援・廃棄物処理・浄化業務	34,803	\$2,896,527,491	4%
農業・林業・漁業・狩猟	127,848	\$2,518,914,796	3%
運輸・倉庫業	34,708	\$2,231,770,316	3%
芸術・娯楽・レクリエーション	27,827	\$1,612,403,635	2%
不動産・賃貸・賃貸	33,875	\$1,599,036,926	2%
教育サービス	15,608	\$1,276,906,554	2%
情報	11,862	\$1,048,454,384	1%

出典：SBA 資料に基づき富士通総研にて作成

② 経済的損害災害融資プログラム（EIDL）

EIDLは長期・低金利の災害融資支援プログラム¹⁴であり、PPPと同様にSBAにより実施されている。同プログラムは米国内の従業員数 500 人以下の小規模事業者および非営利団体などを対象としており、運転資金として最大 200 万ドルの融資を受けることができる。貸付利率は 3.75%（非営利団体 2.75%）で返済期間は最大 30 年間に設定されている。

また、2020年3月に可決された CARES 法に基づき、通常の融資プログラムに加え先行融資プログラム（Advanced Loan Program）が導入された。先行融資プログラムでは、従業員1名あたり1,000

¹³ Congress, “H.R.7010 - Paycheck Protection Program Flexibility Act of 2020”, 2020.6

ドル・上限 1 万ドル（返済不能）の支給を受けることができる。同プログラムは約 1,000 件の申し込みのうち約 580 万件が承認され、約 200 億ドルが支出された。想定を超えるプログラムの支出から予算が枯渇し、2020 年 7 月に申し込み受付を締め切った。その後、2020 年 12 月 27 日に可決された中小企業・非営利団体などへの経済的支援法（Economic Aid to Hard-Hit Small Businesses, Non-Profits, and Venues Act）により、低所得地域を主な対象として追加で 200 億ドルの予算を先行融資プログラムに割り当てた¹⁵。

EIDL では 2020 年 3 月まで農業事業者は支援対象外であったが、同年 4 月に可決された給与保護プログラム及び健康向上法（Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act）により、対象として含まれることとなった¹⁶。EIDL の対象とする農業事業者とは、食料・繊維の生産・牧場経営・家畜の飼育・水産養殖・その他すべての農業・農業関連産業（中小企業法（15 U.S.C. 647(b)）の第 18(b)項で定義）に従事する事業とされている。

③ 関係者からの評価

生産者団体からは、SBA による PPP や EIDL について生産者へ恩恵をもたらしたとの肯定的な評価が多く聞かれた。一方、こうしたプログラムは主に大規模な生産者を対象としており、家族労働者により構成される小規模生産者が利用し辛い点が課題としてあげられた。また、プログラムの申請などでの事務処理の煩雑さも小規模生産者の利用を難しくする要素として指摘された。

図表 23 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● PPP は農業のために特別に作成されたものではなかったが、多くの人々のために有益であったプログラムである。ほとんどの農場は中小企業で、従業員の数も少ないが、このプログラムは最初の頃は本当に助かった。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 私たちは PPP を非常に支持している。しかし、個人農家の多くが利用しているかどうかはわからない。中小企業の場合は、EIDL ということになる。しかし、さらに規模の小さい生産者はそれを利用することはないだろう。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 給与保護プログラムは生産者に非常に人気があった。何人の生産者がこのプログラムを利用したかについては、はっきりとしたことはわかっていない。効果を測るのは難しい。SBA のプログラムが初めて利用できるようになった当初は、農業が SBA のプログラムを利用することには課題があった。農業が真に利用できるようにするためには、プログラムに変更を加えなければならなかった。このような課題を解決するために、SBA は多くの努力をしてきたと思う。農業が恩恵を受けてきたもう一つの支援の源であることは間違いない。 【品目別農業団体関係者（畜産分野）】 ● PPP は一般の人々のためのものだった。議会では新たな支援プログラムの話が出ているが、

¹⁴ SBA, “COVID-19 Economic Injury Disaster Loans”

¹⁵ BKD CPAs & Advisors, “Stimulus Aid for Farmers & Ranchers—Second Chance for PPP Loans & EIDL Grants”, 2020.12.29

¹⁶ SBA, “Frequently Asked Questions Regarding Agricultural and Farm Loan Collateral Security and the SBA Economic Injury Disaster Loan Program (EIDL)”, 2020.8.18

主な評価・認識

最終的には必ずしも直接の支払いではなく、企業への何らかの支援が行われることになると思う。彼らが行ったことは非常に重要なことだったが、今年の酪農家を支援することとは別のものだと思う。

【品目別農業団体関係者（その他）】

- PPP は綿花生産者を含むあらゆる中小企業が申請して救済を受けることができるプログラムである。これは企業が従業員の給与を維持することを支援することを目的としている。私たちは、多くの綿花生産者が PPP に申請し、何らかの支援と救済を受けていることを知っている。今日の農場の性質を考えると、雇用規模が比較的小さいため、CFAP の支援に比べればかなり限られた金額の支援だった。しかし、それは助けになった。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- PPP は CARES 法から支出されたもので一部の生産者はそれを利用した。PPP は簡単なプログラムではなく、酪農場のような大規模な経営者、多くの従業員を抱えている企業にとっては、利用するのが容易だったと思う。一方、家族労働者は有給労働者としてカウントされず、プログラムの対象にはならない。そのため、PPP は主に大企業向けに設定されたものであるという不満の声が聞かれた。小規模企業はそれを活用しようとして苦勞した。また、事務処理も煩雑である。これまでに農業に使われたのは 70 億ドルか 80 億ドルだと認識している。農家所得を支える上では非常に重要だったと理解している。

1-3 生産者緊急支援策の WTO 整合性

(1) 背景

① WTO における国内助成の分類

WTO 発足前の GATT ウルグアイ・ラウンドの結果、国内・域内の農業補助金を農産物・家畜（肉類）への増産効果があるか否かで3つ（緑・青・黄）に分類することが決定された。

3つの分類のうち、緑の政策（Green Box）は貿易歪曲性がないか最小限にとどまるもので、試験研究・基盤整備・生産に関連しない収入支持などが含まれるとされた。青の政策（Blue Box）は、直接支払いのうち減反などの生産調整などの要件を満たすものとされた。黄色の政策（Amber Box）は緑の政策・青の政策・デミニミスにも分類されない最も貿易歪曲的な国内支持政策が対象とされた。なお、黄色の政策に分類されるプログラムの支払合計額は助成合計総量（Aggregate Measurement of Support : AMS）と呼ばれる。

図表 24 WTO 農業協定における国内・域内助成の分類



出典：WTO・農林水産省資料等に基づき富士通総研にて作成

② 国内助成の色の分類

国内助成の緑・青・黄色の分類基準として、WTO 農業協定付属書2の6を参照することができる。まず、農業分野における助成プログラムが緑の政策であるためには、付属書2の6の(a)~(e)のすべてを満たす必要がある。

図表 25 WTO 農業協定付属書2の6(a)~(e)

項	原文	抄訳
(a)	Eligibility for such payments shall be determined by clearly-defined criteria such as income, status as a producer or landowner, factor use or production level in a defined and fixed base period.	この支払を受けるための適格性は、定められた一定の基準期間における収入、生産者又は土地所有者であるという事実、要素の使用、生産水準その他の明確に定められた基準に照らして決定される。
(b)	The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the	その年の支払額は、基準期間終了後の年に生産者が行った生産の種類や量（家畜単位を含む）とは

項	原文	抄訳
	type or volume of production (including livestock units) undertaken by the producer in any year after the base period.	関係がなく、また、それに基づくものであってはならない。
(c)	The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the prices, domestic or international, applying to any production undertaken in any year after the base period.	いずれの年におけるこの支払の額も、基準期間後のいずれかの年において行われる生産に係る国内価格又は国際価格に関連し又は基づくものであってはならない。
(d)	The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the factors of production employed in any year after the base period.	ある年度の支払額は、基準期間以降の年度に採用された生産要素とは関係がなく、また、それに基づくものではあってはならない。
(e)	No production shall be required in order to receive such payments.	支払をうけるために生産が要求されることがあってはならない。

出典: WTO 資料に基づき富士通総研にて作成

③ 助成合計総量 (AMS) への制限

ウルグアイ・ラウンドをふまえ、33 か国の WTO 加盟国が AMS 上限枠に合意¹⁷した。このうち、先進国は 6 年間で 20%、発展途上国は 10 年で 13%の AMS を削減するとした。1995 年に WTO 発足した直後の米国の AMS 上限 (Total AMS Commitment Level) は 231 億ドルとされ、2000 年から 2021 年現在まで年間 191 億ドル¹⁸に設定されている。

図表 26 AMS 上限が適用される国 (33 か国)

国名		
アルゼンチン	ヨルダン	南アフリカ
オーストラリア	韓国	スイス
ブラジル	メキシコ	リヒテンシュタイン
カナダ	モルドバ	台湾
コロンビア	モンテネグロ	タジキスタン
コスタリカ	モロッコ	タイ
欧州連合	ニュージーランド	チュニジア
マケドニア	ノルウェー	ウクライナ
アイスランド	パプアニューギニア	米国
イスラエル	ロシア	ベネズエラ
日本	サウジアラビア	ベトナム

出典: WTO 資料に基づき富士通総研にて作成

(2) 米国の状況

① 現状

米国は 2017 年 (マーケティング年度基準) までの AMS 実績を WTO へ報告している。最新の報告年度である 2017 年から過去 3 年をみると、デミニミス除外後の AMS は 38 億ドル (2015 年)・38 億

¹⁷ WTO, "Domestic support in agriculture: The boxes", https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm, 2021.2.5 アクセス

¹⁸ WTO, "G/AG/N/USA/135", 2020.7.24

ドル（2016 年）・42 億ドル（2017 年）となりいずれも AMS 上限である 191 億ドルを下回っている¹⁹。

2017 年の報告では、主な政府直接支払プログラムである販売支援ローン（Marketing Assistance Loan : MAL）・収入ナラシプログラム（Agricultural Risk Coverage : ARC）・不足払いプログラム（Price Loss Coverage : PLC）・酪農利幅補償プログラム（Dairy Margin Protection Program : DMPP）などはすべて黄色の政策として分類されている¹⁸。

図表 27 米国の AMS 実績（2015~2017）（単位：10 億ドル）

分類	実績		
	2015	2016	2017
AMS（デミニミス除外前）	17.2	16.0	12.9
PS：特定作物【Product-specific AMS】	9.0	8.6	9.5
NPS：非特定作物【Non-product-specific AMS】	8.2	7.4	3.4
デミニミス除外額合計【De minimis exemptions】	13.3	12.2	8.7
PS：特定作物【Product-specific de minimis】	5.2	4.8	5.2
NPS：非特定作物【Non-product-specific de minimis】	8.2	7.4	3.4
生産作物額【Value of U.S. farm output】	372.7	355.5	369.3
5%上限額【NPS de minimis threshold (5%)】	18.6	17.8	18.5
AMS（デミニミス除外後）	3.8	3.8	4.2
PS：特定作物【Product-specific AMS】	3.8	3.8	4.2
NPS：非特定作物【Non-product-specific AMS】	0.0	0.0	0.0
AMS 上限	19.1	19.1	19.1
超過額	0	0	0

出典：CRS 資料に基づき富士通総研にて作成

② 生産者緊急支援策の WTO 整合性

COVID19 感染拡大をうけ実施された CFAP は生産者への直接支払（CFAP1：上限 160 億ドル）と政府買い上げを通じた国民への食料供給（CFAP1：30 億ドル）に分かれている。このうち、生産者への直接支払が WTO 農業協定上どの分類に入るかに関しては、上述の付属書 2 の 6 (a)~(e)に基づき評価を行うことができる。

CFAP における政府直接支払が緑の政策となるためには、(a)~(e)をすべて満たす必要があるが、(c)に適合しないと考えられる。同直接支払は、CFAP1・CFAP2 とともに COVID19 の影響により 5%以上の価格下落のあった農作物の生産者への補償を行う項目が含まれているため、価格との関連性が認められるためである。そのため、(c)にて求められる「国内価格又は国際価格に関連し又は基づくものであってはならない」を満たしていないと評価できる。また、減反などの生産調整などの措置もとられていないことから青の政策に分類されることもできない。このことから、CFAP における直接支払は緑・青の政策とはならず、黄色の政策に分類される。CFAP の直接支払の分類に関しては、CRS による検討でも黄色の政策と評価され、AMS 枠の計算が行われている¹⁹。

¹⁹ CRS, “U.S. Farm Support: Outlook for Compliance with WTO Commitments, 2018 to 2020”, 2020.10

図表 28 WTO 農業協定付属書 2 の 6 (a)~(e) (再掲)

項	原文	抄訳
(a)	Eligibility for such payments shall be determined by clearly-defined criteria such as income, status as a producer or landowner, factor use or production level in a defined and fixed base period.	この支払を受けるための適格性は、定められた一定の基準期間における収入、生産者又は土地所有者であるという事実、要素の使用、生産水準その他の明確に定められた基準に照らして決定される。
(b)	The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the type or volume of production (including livestock units) undertaken by the producer in any year after the base period.	その年の支払額は、基準期間終了後の年に生産者が行った生産の種類や量（家畜単位を含む）とは関係がなく、また、それに基づくものであってはならない。
(c)	The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the prices, domestic or international, applying to any production undertaken in any year after the base period.	いずれの年におけるこの支払の額も、基準期間後のいずれかの年において行われる生産に係る <u>国内価格又は国際価格に関連し又は基づくものであってはならない。</u>
(d)	The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the factors of production employed in any year after the base period.	ある年度の支払額は、基準期間以降の年度に採用された生産要素とは関係がなく、また、それに基づくものではあってはならない。
(e)	No production shall be required in order to receive such payments.	支払を受けるために生産が要求されることがあってはならない。

出典：WTO 資料に基づき富士通総研にて作成

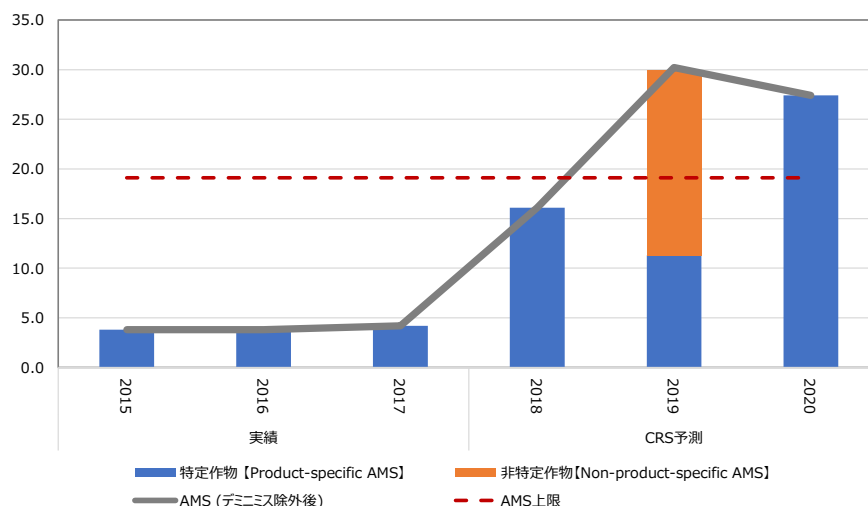
赤枠は CFAP の直接支払プログラムが適合しない項目を示す

③ AMS 上限超過の可能性

CRS による予測では、2019 年と 2020 年に AMS 上限の 191 億ドルを超える可能性が指摘されている。2019 年のデミニミス除外後の AMS は 302 億ドルとなり、111 億ドルの超過となる見込みである。また、2020 年のデミニミス除外後の AMS は 274 億ドルとなり、83 億ドル超過すると予測されている。

予測の内訳（デミニミス除外前）をみると、2019 年は 339 億ドルのうち全体の約 55%にあたる 185 億ドルがアドホックな直接支払プログラムである MFP と CFAP により占められている。2020 年は 420 億ドルのうち全体の約 48%にあたる 203 億ドルが CFAP によるものとなっている。

図表 29 デミニミス除外後の AMS の実績・予測（2015~2020 年）（単位：10 億ドル）



図表 30 CRS による AMS 予測 (2018~2020) (単位: 10 億ドル)

分類	予測		
	2018	2019	2020
AMS (デミニミス除外前)	22.5	33.9	42.0
PS: 特定作物【Product-specific AMS】	19.5	15.1	31.6
NPS: 非特定作物【Non-product-specific AMS】	2.9	18.7	10.4
デミニミス除外額合計【De minimis exemptions】	6.3	3.8	14.6
PS: 特定作物【Product-specific de minimis】	3.4	3.8	4.1
NPS: 非特定作物【Non-product-specific de minimis】	2.9	0.0	10.4
生産作物額【Value of U.S. farm output】	371.4	370.6	358.3
5% 上限額【NPS de minimis threshold (5%)】	18.6	18.5	17.9
AMS (デミニミス除外後)	16.1	30.2	27.4
PS: 特定作物【Product-specific AMS】	16.1	11.3	27.4
NPS: 非特定作物【Non-product-specific AMS】	0.0	18.7	0.0
AMS 上限	19.1	19.1	19.1
超過想定額	-	11.1	8.3

出典: CRS 資料に基づき富士通総研にて作成

図表 31 AMS 予測の内訳 (2018~2020 年) (単位: 10 億ドル)

分類		予測		
		2018	2019	2020
AMS (デミニミス除外前)		22.5	33.9	42.0
PS: 特定作物 【Product-specific AMS】	2018 年 MFP	8.6	-	-
	2019 年 MFP	-	1.7	-
	CFAP-1	-	4.0	7.0
	CFAP-2	-	-	13.3
	PPP	-	-	2.9
	砂糖価格支持	1.5	1.5	1.5
	その他	9.4	7.9	7.0
NPS: 非特定作物 【Non-product-specific AMS】	ARC/PLC	2.6	5.8	7.1
	2019 年 MFP	-	12.8	-
	PPP	-	-	2.9
	その他	0.3	0.3	0.3

出典: CRS 資料に基づき富士通総研にて作成

(3) 関係者からの評価

生産者団体はいずれも WTO の AMS 上限を意識しているとみられる。一部の生産者団体は MFP や CFAP 実施により AMS 上限を超過するのではないかと懸念を示している。一方、すでにこれらのプログラムは支払済であることから、仮に WTO において加盟国からの申し立てなどが発生しても生産者への影響は少ないだろうとの指摘があった。CFAP に関しては、COVID19 が世界的なパンデミックのため、どの国も程度に差はあれ生産者への支援が行われていることから、WTO における米国への風当

たりは弱いだろうとの意見も聞かれた。このほか、MFP は米中貿易摩擦による補償のため、米国特有であることから、CFAP よりは WTO において問題として取り上げられやすいだろうとの評価があった。

WTO 関係の有識者の見解では、MFP・CFAP のいずれも WTO 農業付属書 2 の 6 を満たさないため、黄色い政策に分類されるとの意見が示された。一方、仮に AMS 上限を超過したとしても、農務省から WTO への報告はプログラムの実施から 1～2 年先であるため、仮にその時点でプログラムが実施されていなければ、米国にとっては問題にならないだろうとの意見も聞かれた。

図表 32 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【一般農業団体関係者】 ● 農務省は MFP や CFAP を分類して WTO に通知しないといけない。通常は報告までに数年のタイムラグがある。他の国はそれを見て同意するか、問題を起こす価値があるかを見極めるだろう。訴訟を起こす理由は、対象となる国の政策を変更させることである。国が変更を拒否した場合には、報復のための権限が与えられ、関税を課すこともある。こうした問題は何年も先の WTO での話になる。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● WTO ルールを非常に真剣に受け止めている。2019 年・2020 年の AMS を上回るかどうかはわからない。もし超えたとしても、これらの年は非常に異常な年であり、すぐに制限内に戻ると予想している。WTO がどのように通知を受けるのか、また計算がどのようになるのか、憶測に頼るしかない。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 第一に、パンデミックの影響で、世界の何カ国が AMS の上限を超えているのか、これは一度きりのことで、情状酌量の余地があるために免除されることもあり得る。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 私たちは AMS 上限に注意を払っており、上限超過に懸念をしているが、これらのプログラムは一時的なものである。バイデン政権は WTO をより重視するだろう。ただ、まだ何が起こるかを判断するのは早計だと思う。農業関係者は AMS 上限超過の可能性については注意深く見ていることである。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● これらの支払いを継続することについては、一般的に多くの圧力がある。各国はそれに注目している。これらの支払いについては、WTO で各国から多くの疑問が提起されている。つまり AMS の上限を超えているのではないかということである。 ● 私たちは、これらの市場へのアクセスを追求することに重点を置いており、このような種類の支払いに依存して足踏みし続けるのではない。 ● 各国は注意を払い、多くの質問をしている。特に、米国はジュネーブで中国とインドの国内支援金について、誤った方法論を使って正しく報告されていない点を指摘してきた。各国はより透明性を高めることに挑戦している。そのため、もし米国が今後も自国の AMS 上限を超えていくのであれば、他国に圧力をかけ続けるのは少し難しいと思う。 ● WTO の農業委員会ではすでに多くの質問がなされている。もし私たちが支払いを継続するならば、圧力は高まるだろう。しかし、支払いは継続されないと考えている。もし私たちがこれらの支払いを引き下げ始めれば、問題は消えてしまうだろう。 ● 懸念のほとんどは MFP の支払いであった。CFAP の支払いは、COVID19 の問題に直接反応している。他の多くの国が農業部門を守るために同じようなことをしてきた。 【品目別農業団体関係者（畜産分野）】 ● 今年は例外も多いと思う。同じような支援を提供した他国の事例に目を向けることができる。すべての当事者が 100%無実というのはいりえない。今後は WTO で紛争が増えるのではなく、なぜ WTO 改革が必要なのか、今回のような不幸な出来事に備えるために国際貿易の枠組

主な評価・認識

みをより強固なものにする必要性がなぜあるのか、そうした議論のきっかけになればと思う。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- CFAP は短期的なプログラムであると認識している。そもそも WTO ルール上での政策に該当するかはわからない。現時点では他の国が WTO で訴訟を起こすようなことはないと思う。このプログラムが長期に延長されれば、問題になる可能性はある。しかし、恐らく短期的なものになるだろう。また、そもそも WTO 上級委員会は機能していない。他の国が米国に対して何かを仕掛けてくるような勢いがあるとも思えない。

【品目別農業団体関係者（その他）】

- すでに支払済のため、米国の生産者への影響はないと思う。米国がその限度を超えるかどうかは WTO における支払い分類にかかっている。トランプ前政権の優先事項は、アメリカの農業を支援することであり、前政権の WTO の公約に左右されないようにすることだった。

➤ 立法府関係者

【法案検討関係者】

- WTO の AMS 上限を強く意識している。米国は WTO に支出額の通知をしているが、このプロセスは通常、少し時間がかかる。議会の観点からは、行政府の実施するアドホックな支払が出てくるたびに、適切な最大レベルに収まるよう繰り返し、行政府には伝えてきた。彼らはそれをよく理解していると思う。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- CFAP や MFP は黄色の政策に該当すると考えている。これらが WTO でどのように通知されるかはまだ農務省からは何も示されていない。CFAP や MFP に近い過去のプログラムは 1990 年代後半～2000 年代前半の市場損失援助だろう。
- CFAP に関しては、多くの国が生産者のために COVID19 に対処するための特別な措置を実施していたため、WTO における米国の立場は少し楽だと思う。ただ、いずれの国の措置も米国に近い規模ではない。また、CFAP2 が実施された段階で例えば穀物の価格は COVID19 発生前の 2020 年 1 月のレベルを超えている。CFAP の実施根拠が、COVID19 による損失の補償である場合、なぜ CFAP2 や CFAP3 を実施していたのか説明ができない。
- 仮に WTO で他国が「MFP は大豆・とうもろこし・綿花に使われており、生産を歪める」と指摘したとしても、米国は「確かに黄色の政策に分類されるプログラムだが、すでに 2 年前に実施されたもので、現在は実施されていない」と言うこともありうる。これらはすべて状況証拠に基づくという反論である。中国との貿易戦争があったからこそ MFP があった。中国との貿易戦争はもうない。CFAP に関しても同様ではないか。

【現地欧州関係有識者】

- 個人的な意見だが、2019 年の AMS 上限超過を回避することは難しいと思う。恐らく米国は、「これは一度や二度で済むことだから、二度とやらない」と言うだろう。ジュネーブで議論される頃には、すでに過去のことになっていると思われる。COVID19 の場合は、WTO が見過ごす理由を見つけるほど例外的である。例外的な時に例外的な行動が必要だと WTO のメンバーは理解できるだろう。なお、MFP は米国固有のものであり、自業自得の危機であるため、ジュネーブでの寛容さは、その分だけ低くなるという主張もできるだろう。
- ヨーロッパでは、農民や生産者、加工業者は、その部分が経済をできるだけうまく機能させるために、必要不可欠な労働者にされていたが、米国のような財政的支援はなかった。このような議論がどのように展開されるかを見守る必要がある。

【環境団体関係者】

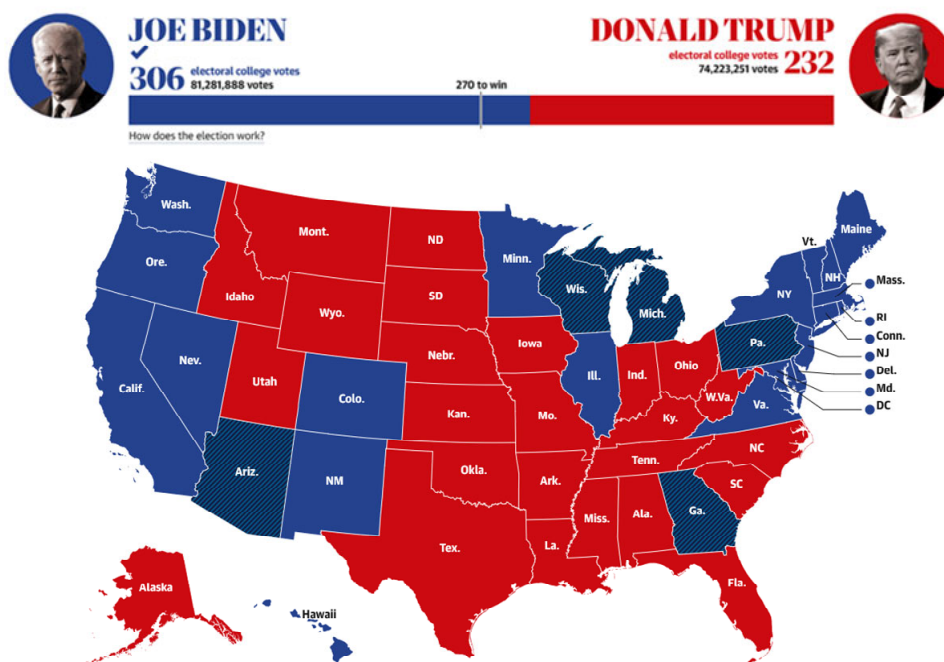
- AMS 上限を超えないとは考えにくい。これが国内で大きな問題になっていないことに驚いている。昔は、国内農業政策が議論されるときには WTO の黄色の政策・青の政策などの観点を持ち出され、政策の内容に影響を与えていた。しかし最近では、それが完全に無視されているようだ。アドホックな支払いのために AMS の上限を超えてしまったことで、米国の外交政策上の問題として再び考慮されるかどうかは興味深い。
- これらのアドホックな支払いは消えていくのか、それとも今後も継続するかが問題である。もし継続するのであれば、黄色の政策に該当するかどうかは再び重要な議論として国内で取り上

主な評価・認識
げられるだろう。

(1) 大統領選挙・連邦議会選挙

2020 年には 4 年に 1 度の大統領選が実施された。大統領選は各党の大統領候補者を決定する予備選挙から開始される。予備選挙・党員集会の皮切りとなる 2020 年 2 月のアイオワ州党員集会を経て、2020 年 8 月の共和党・民主党大会にてドナルド・トランプ前大統領とジョー・バイデン氏が各党の大統領候補に指名された。共和党と民主党の大統領候補が決定された後、9 月と 10 月の大統領候補テレビ討論会が実施され、11 月 3 日全米で投開票が行われた。

圖表 33 大統領選舉結果

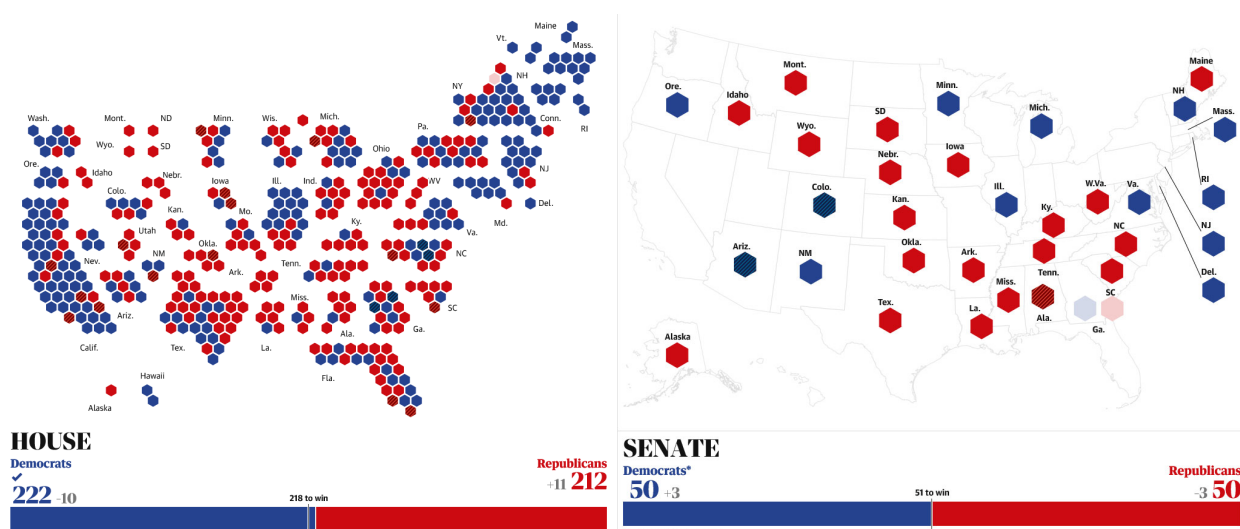


34

② 連邦議会選挙

2020 年は大統領選挙と同時期に連邦議会上院・下院の選挙が実施された。任期 2 年の下院議員は全員、任期 6 年の上院議員は約 3 分の 1 の 35 議席が改選対象となった。連邦議会選挙の結果、下院は民主党 219 議席（-6 議席）・共和党 203 議席（+7 議席）となり、民主党が過半数を維持した。一方、上院は民主党 48 議席・共和党 50 議席となり、ジョージア州 2 議席の結果が 2021 年 1 月の決選投票に持ち越された。2021 年 1 月 6 日の決選投票開票の結果、民主党が 2 議席を獲得したことで 50 議席となり、共和党と同数となった。上院における採決で可否同数の際には上院議長を兼務する副大統領が投票権限を持つため²⁰、実質的に民主党が過半数を握ることとなる。これにより、上院・下院の両方で民主党が主導権を握ることが可能となった。

図表 34 連邦議会選挙結果



出典：The Guardian, “Senate and House elections 2020: full results for Congress”, 2020.2.5 アクセス
<https://www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2020/nov/09/senate-and-house-elections-2020-full-results-for-congress>

③ 上院・下院における農業委員会の構成

議会上院では農業・食料・森林委員会が農業及び関係分野を所管する委員会である。同委員会の傘下には 5 つの小委員会が設置されている。上院では 2020 年議会選挙までは共和党優勢の状態が続いていたが、選挙の結果民主党優勢となった。そのため、第 117 議会期（2021 年 1 月～2023 年 1 月）における委員長は共和党パット・ロバーツ氏（Pat Roberts・カンザス州）から民主党デビー・スタベナウ氏（Debbie Stabenow・ミシガン州）へと変更となった。また、少数党筆頭委員は民主党デビー・スタベナウ氏（Debbie Stabenow・ミシガン州）から共和党ジョン・ボーズマン氏（John Boozman・アーカンソー州）となった。農業・食料・森林委員会には 5 つの小委員会が設けられているが、2021 年 2 月 28 日時点で小委員会委員長は未定である。

²⁰ APM Research Lab, “WHO WILL CONTROL THE U.S. SENATE IN 2021?”, 2021.1.19

上院農業委員会・小委員会の構成

委員会名		委員長（州） 民主党	少数党筆頭委員（州） 共和党
農業・食料・森林委員会 (Agriculture, Nutrition, and Forestry)		Debbie Stabenow (ミシガン)	John Boozman (アーカンソー)
小 委 員 会	作物・リスク管理・貿易小委員会 (Commodities, Risk Management, and Trade)	未定	未定
	農村開発・エネルギー小委員会 (Rural Development and Energy)		
	保全・森林・天然資源小委員会 (Conservation, Forestry, and Natural Resources)		
	栄養・農業研究・特別作物小委員会 (Nutrition, Agricultural Research, and Specialty Crops)		
	家畜・マーケティング・農業安全小委員会 (Livestock, Marketing, and Agriculture Security)		

出典: United States Senate Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, Webpage, 2021 年 2 月 28 日アクセス
<https://www.agriculture.senate.gov/about/membership>

議会下院では農業委員会が農業や関係分野を所管する委員会である。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 2018 年の中間選挙から民主党が優勢で、2020 年議会選挙後も優勢を保つことができた。そのため、第 117 議会期においても農業委員会及び 6 つの小委員会の委員長はすべ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。

下院農業委員会の議長は民主党コリン・ピーターソン氏 (Collin Peterson・ミネソタ州) から民主党デービット・スコット氏 (David Scott・ジョージア州) へと変更となっている。共和党筆頭委員はマイク・コナウェイ氏 (Mike Conaway・テキサス州) で 116 議会期からは変更されていない。また、小委員会の民主党議長・共和党筆頭委員の構成には変化がみられない。

下院農業委員会・小委員会の構成

委員会名		民主党議長（州）	共和党筆頭委員（州）
農業委員会 (Agriculture)		David Scott (ジョージア)	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 LaMalfa (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)

委員会名		民主党議長（州）	共和党筆頭委員（州）
	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, 2021 年 2 月 28 日アクセス
<https://agriculture.house.gov/subcommittees/subcommittee/?IssueID=14895>

上院・下院における農業委員会の構成の変化に関して、全体としては大きな変化はないだろうとの評価がヒアリングでは聞かれた。例えば新たに就任したデビー・スタベナウ氏、ジョン・ブーズマン氏、デービット・スコット氏のいずれも 2018 年農業法の検討に従事したことから、農業への知見や利害関係者との調整経験に懸念はないとされ、抜本的な方向性の変化は起きないだろうとの指摘があった。

個別の方向性としては、上院農業委員会委員長のデビー・スタベナウ氏は特に環境問題・保全問題に関心を持っているとの評価があった。また、少数党筆頭委員のジョン・ブーズマン氏は大豆生産地でもあるアーカンソー州出身で、パット・ロバーツ氏の方向性と大きな差はないだろうとの声が聞かれた。下院に関しては、デービット・スコット氏はアトランタ出身の黒人であり、黒人生産者に焦点をあてた施策やより積極的な気候変動対策を検討する可能性が指摘された。また、同氏は畜産業界とのつながりも深く、例えば牛肉生産者団体からは期待の声が聞かれた。

(2) 次期行政府長官（農業・貿易分野）

① 農務省

バイデン政権成立前の 2020 年 12 月 10 日、バイデン氏は次期政権の主要人事案²¹を発表した。人事案では、次期農務長官候補としてトマス・ヴィルザック氏 (Thomas James Vilsack) が指名された。ヴィルザック氏は元アイオワ州知事 (1999~2007 年) でオバマ前政権でも農務長官 (2008~2017 年) を務めていた。同氏は今回の選挙戦でも農業州で積極的にバイデン氏を支援し、地方・農業分野のアドバイザーを担当していた。同氏の次期農務長官への就任は中西部の農業州から好意的に受け止められるとみられる²²。

② 通商代表部

バイデン氏による次期政権の主要人事案では、通商代表部 (Office of the United States Trade Representative: USTR) 代表として、対中通商政策に詳しいとされるキャサリン・タイ (Katherine Tai) 下院歳入委員会通商担当首席法務官が指名された。同氏が上院で承認された場合、多国間主義・同盟国重視を強調するバイデン氏の下、トランプ前政権下で緊張した米中関係をはじめとする通商政策をどうかじ取りするか注目される。

バイデン氏は記者発表でタイ氏について、「議会では両党の議員の間を取り持ち、労働組合と産業界

²¹ ABC, "Key lines from unveiling of Biden's Cabinet nominees and top admin roles", 2020.12.11

の関係も調整できる」とその手腕を評価している。また、オバマ政権時に USTR で中国を担当した経験に触れて、「中国による不公正な貿易慣行はバイデン・ハリス政権でも主要な優先課題となる」と述べた。タイ氏は下院歳入委員会通商担当首席法務官として、トランプ前政権と議会民主党との間での米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）に関する交渉の際に手腕を発揮したとされる。また、オバマ政権下の 2007～2014 年には USTR の法務官を務め、その後半では WTO での米中間の紛争に関する責任者を務めていた。

③ 関係者からの評価

農務省のヴィルザック長官はオバマ政権時代からバイオ燃料や気候変動対策の推進者であったとの評価が聞かれた。そのため、バイデン政権下においても積極的にこれらの分野の施策を展開すると考えられている。具体的にはバイオ燃料、炭素隔離、カーボンバンクなどが可能性として示されており、実施手法としては農業法の修正か CCC の活用があげられている。

実施手法に関して、農業法の修正は議会を通じて実施される。そのため農業法の修正法案を検討・可決が必要となることからハードルが高く検討される可能性は低いと考えられている。特に農業法の予算は一定であることから、これらの新たな取り組みを実施するために他のプログラムの予算を削る必要性が生ずることが懸念点として指摘された。一方、CCC の活用であれば、トランプ前政権が MFP や CFAP を実施したように行政府の裁量で実施が可能であることから、より実現性が高いとの声が聞かれた。そのため、バイデン政権は農業法を修正せずに行政府の裁量で実施可能な部分から取り組みを開始するだろうと見込まれている。なお、CCC 活用時のリスクとしては、次回の上院・下院の選挙にて共和党が多数派になった際、CCC の支出権限が制約されることで実施に支障が発生する可能性が聞かれた。

なお、カーボンバンクに関してはキャップ・アンド・トレードの文脈で提案がされているが、農業補助金としての効果は限定的ではないかとの指摘があった。仮にカーボンバンクを実施する場合、排出量が規制される対象産業の設定が炭素市場機能の前提条件となる。十分な規制構造がない場合は、そもそも炭素市場がうまく機能せず、農業生産者によるカーボンクレジットの売買が効果的に行われないうとの評価が聞かれた。

図表 35 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識	
➤ 生産者団体関係者 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 次期政権では気候変動への対応に焦点が当てられているが、私たちはこれをチャンスと捉えている。私たちの積極的な取り組みの実績は、気候変動に取り組むバイデン政権の取り組みの良きパートナーになると考えている。選挙戦の初期段階から、バイデン政権は農業を気候変動への取り組みのパートナーとして私たちを考えていることが感じられた。政権と協力する機会があると考えている。 ● 新たな規制や農家が規制を好むわけではないが、チャンスもありそうだ。おそらく、研究開発	

²² Reuter, “Biden agriculture pick to reassure farmers, disappoint activists”, 2020.12.10

主な評価・認識

への投資も行われるだろう。大統領選では、バイオ燃料に焦点を当てた計画を立てていたが、バイオ燃料はエネルギー問題だけでなく、気候変動問題の解決策の一部でもある。彼は、保全プログラムである CSP への追加資金などに焦点を当てている。気候変動に焦点を当てながら、農業をパートナーとして受け入れようとしていることは間違いない。これは私たちに楽観的な見方を与えてくれる。

- 私たちは自動車産業と協力しているが、これは非常に重要である。私たちは電気自動車に反対しているわけではない。しかし、とうもろこしは現在、温室効果ガスの排出量を 40%削減しており、容易に入手可能な燃料であることを認識している。その間、私たちは電気自動車を補完する移行燃料になることができる。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- バイデン大統領は農村地域で農業が果たす重要な役割を認識していると思う。そのため、彼がどのような政策を考えるかは非常に興味深い。オバマ大統領も気候問題について多くのことを行おうとしたが、農村地域ではあまり受け入れられなかった。農家がこれらのプログラムに参加するためには、インセンティブに基づいたアプローチが必要である。農家が炭素を隔離したり、新たな慣行に適応するためには強力な金銭的インセンティブに基づくプログラムが必要だと思う。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- 気候、持続可能性、保全に関して、これがどのようなものになるのか、明確なロードマップが現時点であるとは思えない。気候変動がバイデン大統領の優先事項の 1 つであることは明らかだし、多くの人が気候変動と持続可能性に焦点が当てられるに期待をしている。その点では、農務省の保全プログラムがフィットする。しかし、より広範囲な持続可能性を考えると、生産者のセーフティネット、貿易など様々な観点から考えることもできる。持続可能性という言葉には多くの意味がある。
- バイデン政権ですぐに変化が起こることはないように思う。連邦政府レベルでは、規制の変更には時間のかかるプロセスがある。また、保全プログラムは次の農業法案の中で検討されるため、変更を加えるためにはそこまで待たなければならない。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- 特に持続可能性の観点から、炭素市場の制度化には深く関わっていかなければならない。私たちは何十年もの間、持続可能な農業を行ってきた。不耕起、バイオテクノロジー、精密植栽、カバークロップなど、あらゆる手段を駆使している。私たちは気候や持続可能性に関するあらゆるニーズに対応できる立場にある。
- 最大の課題は、バイデン政権が貿易協定に環境、持続可能性、気候に係る条項を組み込むことを望んでいるかどうかである。そこに大きな課題があると思う。どのような仕組みになるのか、市場志向なのか、農家はそれを利用できる立場にあるのかなどに関心がある。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- ヴィルザック長官は業界団体の出身で、酪農産業を代表して生産者を相手にしてきた。ヴィルザック長官が復帰することの利点は、彼が米国農務省の広範な性質を理解しており、農業全体を見通す知見を有する点である。バイデン大統領は、彼の助言や産業界の助言を受け入れてくれると思う。そもそも農業政策は政権ごとに流動的に変化するものではない。
- キャサリン・タイ氏が USTR に入ってくることは非常に良いと感じる。彼女とは以前 USTR で一緒に仕事をしたことがあるが、私がこれまで一緒に仕事をする機会を得た中で最も賢い人の一人である。彼女はライトハイザー前 USTR 代表とは異なるスタイルを持っているが、非常に知的で、非常に鋭い。彼女は米国の利益を代表して本当に良い仕事をしてくれると思う。

➤ 行政府関係者

【農業法実施機関関係者】

- バイデン政権は、バイオエタノールやオイルシードなどを燃料源とするエネルギーに好意的な政策になるのではないだろうか。自然保護の分野での取り組みが増えているのかもしれない。所得支援プログラムについては何も聞いていない。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- ヴィルザック農務長官は過去にバイオ燃料の強力な推進者だった。オバマ政権時代には、気候変動の強力な推進者でもあった。2009~2010 年には、彼は議会で気候に関する法案に関与し、何度か議会で証言をしている。彼はこうした気候変動対策に農家を参加させようとする強い意志を持っていたようである。
- また、ヴィルザック農務長官はバイオ燃料を気候変動対策の一環として見ていたようだ。バイオ燃料は石油に比べて温室効果ガスの排出量が少ないことは明らかである。しかし、生産チェーン全体を考慮に入れ、エタノールの生産や、通常は食用や飼料用に使われるはずの土地をエタノール生産に転用した場合の影響、バイオ燃料に関する明確なコンセンサスは得られていない。とうもろこしを原料とするエタノールは温室効果ガスを増加させるとの主張もあるし、そうでないと言う人もいる。
- なお、カーボンバンクのアイデアはキャップ・アンド・トレード制度の文脈で提案されている。炭素を削減する義務を持つ事業体がいる。その事業体は、自分たちの事業に変更を課すよりも安価な排出源からクレジットを購入することができれば、そうするだろう。そのような規制対象事業体からの需要があるわけである。規制体制がない場合は、自主的なコンプライアンスによって行われなければならない。米国にはいくつかの炭素市場があるが、大部分の大企業は、気候変動に関して広報のために炭素市場を利用している。
- カーボンバンクのコンセプトは、農業補助金としてはあまり意味がないと思う。農家がお金を返す唯一の方法は、規制された事業体からクレジットを取得する場合だ。そのため、銀行のコンセプトは良いように聞こえるが、規制構造がなければうまく機能しない。
- こうした点を考慮すると、トランプ前大統領が実施したようなプログラムを続けて、農家に炭素の支払いを与える方が良い。炭素補助金を使うことの課題として、CCC を通じた支払いは、農業法の各種プログラム向けに支出された後に残った予算が活用可能ということである。毎年、これらの資金は合計で 300 億ドルが上限となっている。問題は、あとどれだけ残っているかということだ。不耕起を奨励するために 50 億ドルを投入する、カバークロップに 100 億ドルを投入するなど、非常に具体的な考えを検討しなければならない。

【環境団体関係者】

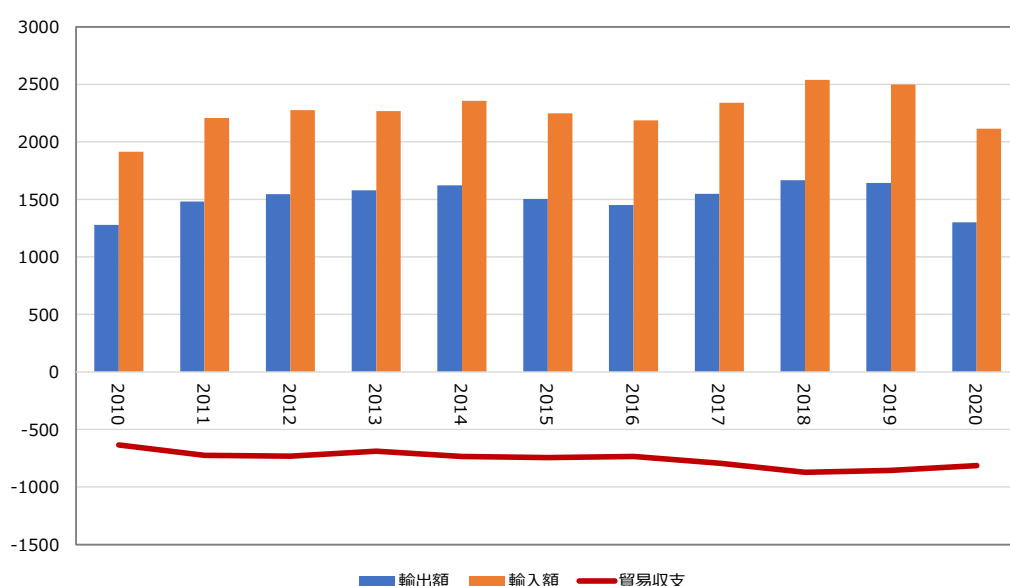
- バイデン政権は農業分野において CO₂ 排出量を削減するために保全プログラムに重点を置くだろう。また、農業土壌の炭素の隔離も重視している。これは、プログラムの修正や資金調達の変の議論の中で、最も重要なテーマとなるだろう。
- 今、CCC を活用してカーボンバンクを作るという話が出てきている。このような仕組みにより、農業法案の枠を超えた選択肢が生まれる。例えば CCC の活用により、トランプ前政権では米中貿易摩擦の補償として何十億ドルもの資金を費やした。そして、パンデミックによって引き起こされた損失の一部を補うための方法としても CCC は使われた。私が言いたいのは、このユニークな資金源を使うことで、農水省法の修正以外にも、新たなプログラムを生み出す可能性があるということである。米国の予算タカ派は CCC の活用を嫌うだろう。現在のところ、貿易やパンデミック関連のアドホックな支払で CCC の利用可能な資金のほとんどは使い果たしている。主要な気候変動対策に利用できる資金はあまりない。恐らく、バイデン政権のダイナミックな動きの一部は、貿易から生ずるだろう。追加関税の撤廃など、CCC の資金を他の目的のために自由に使えるようにするための措置が考案される可能性がある。

1-5 貿易政策

(1) USTR の方向性（全体）

トランプ前政権下の USTR が発行した「2020 年アジェンダ及び 2019 年実績」では 2019 年実績として、(1)米中貿易協定第一段階合意、(2)米国・メキシコ・カナダ貿易協定（USMCA）、(3)日米貿易協定および日米デジタル貿易協定などを成果として強調した。個別の通商交渉では、中国と日本のほか、英国、EU、ケニアとの 2 国間での貿易協定交渉に取り組む意向を示していた。2019 年の米国の貿易収支は 6,164 億ドルの赤字（物品が 8,662 億ドルの赤字・サービスは 2,498 ドルの黒字）となっている。国別では中国に対する貿易赤字が最も大きく、次いで欧州連合、メキシコ、日本などが続いている。

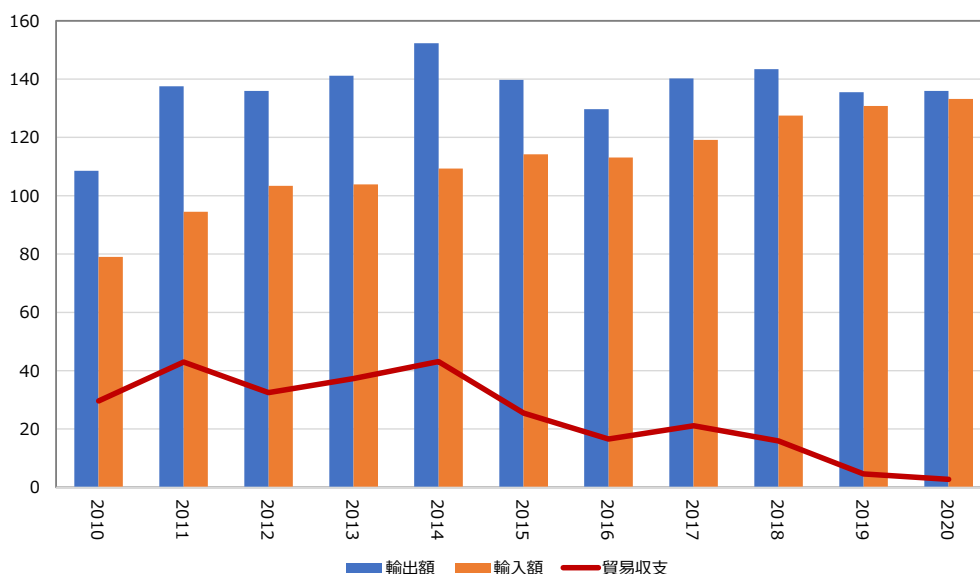
図表 36 米国の貿易額全体推移（2010~2020 年）（単位：10 億ドル）



出典: US Census 統計情報に基づき富士通総研にて作成

過去 10 年の米国の農作物貿易額をみると、農作物輸出は 2010~2015 年にかけて増加傾向にあり、1,086 億ドルから 1,523 億ドルに達している。2014 年以降は減少・増加の後、2019~2020 年にかけては 1,300 億円台となっている。COVID19 が発生した 2020 年にも輸出量の減少はみられず、1,359 億ドルの見込みである。COVID19 発生前の 2019 年（1,355 億ドル）よりも輸出額としては高い値となっている。農作物の輸入額は 2010 年から一貫して増加傾向にあり、790 億ドル（2010 年）から 1,332 億ドル（2020 年）まで増加している。貿易収支は減少傾向にあり、296 億ドルから 27 億ドルと 10 年間で約 9 割低下している。

図表 37 米国の農作物貿易額推移（2010～2020 年）（単位：10 億ドル）



出典：農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

(2) USTR の方向性（農作物貿易分野）

トランプ前政権下における 2020 年の USTR アジェンダでは、これまでの最大の成果として米中貿易協定第一段階合意をあげた。また、USMCA や日米貿易協定も主な成果として取り上げられている。2020 年の重点事項としても米中貿易協定、日米貿易協定、USMCA の 3 つがあげられた。

図表 38 2019 年の実績（トランプ前政権下）

項目	概要
これまでの方向性	● トランプ大統領は 2017 年 1 月に就任した際、米国の貿易政策の方向性を変えることが重要な優先事項であると宣言した。トランプ大統領は次の目標を掲げている (1) NAFTA をメキシコ・カナダとのバランスのとれた近代的な貿易協定への置き換え (2) 長年にわたり米国に損害を与えてきた中国の不正な貿易政策や慣行と戦い、よりバランスのとれた貿易関係への移行 (3) 既存の貿易協定における米国の貿易法や条項の精力的な執行 (4) 最大の貿易相手国との間での新しく有益な貿易協定の締結 (5) 貿易協定や貿易法の有効性を損なわせる WTO の制度的な問題への対処 ● 大統領はこれらの目標のすべてについて成果をあげており、2020 年も引き続き、すべてのアメリカ人に利益をもたらす国際貿易の成果を追求していく
成果 A) 大統領は国民への約束を守り、歴史的な成功を収めた	● トランプ大統領は、貿易をアジェンダの中心におくことで前政権が過去 10 年間に達成したものを上回る成果を昨年に達成した。最も重要なことは、トランプ大統領が中国とその不正な貿易慣行に対峙し、強制力のある合意を達成したことである ● 米中第一段階合意により中国の不正な慣行が抑えられる。また、米国の製品やサービスの購入へのコミットメントを得ることで、貿易関係のバランスを取り戻すことができる。 ● NAFTA を USMCA に置き換えたことも功績である。この協定は米国の製造業にインセンティブを与え、現代経済を反映した重要な変更を行った
成果 B) アメリカ第一の貿易政策を継続・拡大	● 今後 1 年間、トランプ政権は、すべてのアメリカ人に利益をもたらす新たな貿易協定の締結、貿易相手国がルールを守るための貿易法の施行、WTO の改革に焦点を当てていくだろう

項目	概要
総括	● 昨年を通じ、トランプ政権は米国の労働者・農家・企業を第一に考えた貿易政策のアジェンダを追求するという大統領の公約を実現した ● 特に中国と歴史的な貿易協定が結ばれ、中国は初めて有害な貿易慣行をやめるために具体的かつ強制力のあるコミットメントをした ● さらに、大統領は NAFTA をカナダ、メキシコとのバランスのとれた近代的な貿易協定である USMCA への置き換えに成功した ● また、トランプ大統領は、日本やその他の同盟国との間で新たな協定を締結し、積極的に戦略を追求した ● トランプ政権は、不公正な貿易慣行を行っている国に対して積極的な執行措置をとり、すべてのアメリカ人に真の利益をもたらす貿易相手国との公正で互恵的な協定を締結することで、2020 年も大統領のアメリカ第一の貿易アジェンダを実行していく

USTR 資料より富士通総研にて整理

図表 39 2020 年における実施事項（農業分野）（トランプ前政権下）

表題	主な概要
米国の認識	● 米国は世界最大の食料・農産物の輸出・輸入国である。米国の農業は 50 年以上にわたって年間貿易黒字を計上している。農業輸出は推定 100 万人以上の米国人の雇用を支えており、その約 70%は加工や製造などの非農業部門での雇用である。2019 年には、農業国内輸出は約 1,370 億ドルに達し、推定 1,780 億ドルの追加経済活動を生み出し、総経済生産額は 3,150 億ドルに達した ● 米国は、食品や農産物の世界トップの生産国の一つである。2019 年には、コモディティ価格の低下と悪天候、そして米国の生産物への不当な報復関税による輸出市場の混乱と相まって、多くの生産者は厳しい財政状況におかれた。農家所得の約 20%が輸出に由来するため、輸出市場を開放し、他国が国際貿易義務を遵守するようにすることは、トランプ政権の最優先事項であることに変わりはない
輸出市場の開放	● 米国の食品および農産物の海外市場機会を成功裏に拡大するためには、多くの政府機関間の緊密な連携が必要である。USTR は、貿易政策スタッフ委員会（TPSC）を通じて、貿易政策を成功させるための米国政府のアプローチを主導する
米国農業のための貿易協定交渉	● USMCA ● 日米貿易協定 ● 米中貿易協定
二国間・地域交渉	【アジア・太平洋地域】 ● 米豪自由貿易協定 ● 米韓自由貿易協定 【米州地域】 ● ドミニカ共和国-中米自由貿易協定 ● 米パナマ貿易促進協定 ● 米ペルー自由貿易協定 【北アフリカ・中東地域】 ● 米エジプト貿易投資枠組協定 ● 米イラク貿易投資枠組協定 ● 米イスラエル農産品貿易協定 ● 米モロッコ自由貿易協定 ● 米国-チュニジア貿易投資枠組協定
貿易協定の施行	● カナダ・食料品店でのワイン販売を規制する措置（DS531） ● 中国・国内農業生産者支援（DS511） ● 中国・特定の農産物の関税率割当率（DS517） ● EU・食肉および食肉製品（ホルモン）に関する措置（DS26、DS48） ● EU・バイオテクノロジー製品の承認および販売に影響を与える措置（DS291） ● インド-米国からの特定の農産物の輸入に関する措置 ステート（DS430） ● インドネシア・園芸製品、動物、畜産物の輸入制限（DS455、DS465、DS478）

USTR 資料より富士通総研にて整理

(3) トランプ前政権への関係者からの評価

昨年度事業報告書でも整理されている通り、トランプ前政権の貿易交渉の大きな特徴としては「段階的合意」を用いる点があった。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合意や、2019 年 9 月に合意された日米貿易協定があげられる。トランプ前政権以前の貿易交渉では、基本的に包括的合意を前提として交渉が進められることが多かったが、トランプ前政権は分野を絞り段階的に合意を形成する手法を用いた。こうした合意は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、政権交代などの要因で容易に変更や破棄が発生する可能性がリスクとして指摘されていた。昨年度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た。

トランプ前政権の貿易政策全体の評価に関しては、自らの支持母体の 1 つである農業部門への強い配慮があったとの肯定的な評価が聞かれた。また、日米貿易協定により日本における食肉の市場アクセスが増加したことや、米中第一段階合意を通じた非関税障壁の削減も成果としてあげられた。一方、例えば USMCA は NAFTA を若干改良したものにとどまり、米国が交渉から離脱した TPP を通じて得られた条件とあまり変わらないのではないかと否定的な指摘もあった。また、TPP 交渉から離脱した結果、トランプ前政権は米国が費やした 4 年間の貿易交渉を無駄にしたのではないかと評価もあった。環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership : CPTPP）参加国である日本やベトナムなどの国々と個別の二国間貿易交渉を行わなければならなくなったからである。このほか、トランプ前政権の貿易政策のうち WTO への姿勢は同政権の貿易政策の中で最大の失敗であったとの意見があがった。特に上級委員会の委員任命拒否は WTO の紛争解決手続きの枠組の機能不全をもたらしたとの指摘があった。

図表 40 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識	
➤ 生産者団体関係者	
【品目別農業団体関係者（穀物分野）】	
●	トランプ前大統領が TPP 離脱を決定したときは私たち全員に打撃を与えた。トランプ前大統領の貿易政策の効果については十分な点数を与えることができないとは思っていない。
●	トランプ前大統領は TPP 離脱と NAFTA 再交渉という 2 つの公約を掲げ、その両方を実行した。NAFTA は USMCA により強化されたと思っている。NAFTA は古い協定だった。技術的な変化、例えばインターネットなどのデジタル分野に追いついていなかった。全体的にみると 3 カ国が署名した協定はより強固であり北米にとって長期的にはより良いものになると思う。しかし、苦難もあった。中国との貿易紛争は間違いなく打撃を与えている。そのため、この 4 年間、貿易面では、少し複雑な状況にある。全体的には興味深い 4 年間だった。
【品目別農業団体関係者（穀物分野）】	
●	私たちはトランプ大統領の TPP 離脱に失望した。しかし、その後は USMCA を通じて NAFTA のアップグレードも達成した。米韓協定でもいくつか必要な変更を行うことができた。トランプ前政権へのアドバイスとしては、TPP のどの部分が気に入らないのかを把握して、その部分の修正に向けた働きかけを行うことだった。これはバイデン政権の下で起こると思う。協定の内容は一度書かれたらそれで終わるものではない。また、昨今 RCEP 協定が結ばれ、それが批准されれば、米国への TPP 検討の圧力が高まっていくだろう。
●	私たちの焦点は、新しい協定を結ぶことである。既存の協定にばかり焦点を当ててはいけない。

主な評価・認識

見直しや更新は常に良いことだが、それは優先事項ではない。韓国への市場アクセスは向上したが、その努力は必要だったのだろうか。NAFTA 下でもカナダとメキシコにはアクセスはできた。確かに SPS を改善し、バイオテクノロジーの章などを設けた。しかし、全体としては自動車や労働力の原産地規則などに焦点を当てたものだった。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 私たちは TPP の最も強力な支持者の一人だった。実際、トランプ大統領が TPP を離脱したとき、私たちは非常に批判的だった。私たちは日本や他の多くの貿易パートナーと緊密に協力して、私たちの懸念に対処し、アジア・太平洋地域全体の貿易を自由化する経済的枠組みを作るために働いた。
- TPP 離脱の決定には失望した。しかし、トランプ大統領は私たちの懸念を知っていて、それらを優先して対応した。私たちは過去 4 年間の米国の貿易政策の最大の受益者の一人である。市場アクセスの拡大と、米国産牛肉を長年悩ませてきた科学的根拠のない障壁の多くに対処することに引き続き焦点を当ててもらいたいと思う。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 業界は特に日本に関連して、TPP の内容を非常に楽しみにしていた。トランプ政権になって数日後、私たちは TPP から撤退した。しかし、今日になってみると、政府が行った最も重要な成果の一つは日米貿易協定だと思う。これにより、米国の食肉生産者はオーストラリアやヨーロッパなどと日本市場において対等な立場に立つことができたからである。当初、貿易は少し混乱したが、最終的には日米貿易協定により、牛肉と豚肉に関しては業界全体が満足している。
- TPP から離脱したとき、懸念は北米のことではなかった。懸念していたのは完全に日本のことだった。ベトナムを除いて、TPP では他のすべての大きな市場と貿易協定を結んでいる。日本が最優先事項となり、日本との交渉が成功したことは大きな意味を持っていた。それは奇跡だった。それが私たちを救った。
- 二国間交渉と多国間交渉の話をするとき、どちらにも長所と短所がある。何が良いのかという意見を出すのは難しいと思う。どちらにも良い点と悪い点がある。これは、日本について話したことに関連している。政権の初期には、多国間から二国間への移行により、少し混乱や不確実性があった。しかし、この 4 年間を振り返ってみると、今日にいたるまでに、いくつかの重要な大きな案件を獲得することができた。中国との第一段階合意を締結し、EU と米国の免税協定を締結した。そして USMCA を手に入れた。批判するのは非常に難しい。結果が出たと思う。時間がかかりすぎたという意見もあるかもしれないが、少なくとも成果は得られた。農業全体としては、現在の状況を楽観視していると思う。
- 二国間の貿易交渉にしても、地域貿易交渉にしても、難しい問題は難しいという事実を見失うことがあると思う。ベトナムへのアクセスを改善したい。例えばフィリピンへのアクセスを改善したいと考えている。そのような協定を結ぶには議会の承認が必要なので、交渉は簡単ではない。労働問題と人権の問題は常にある。

➤ 立法府関係者

【法案検討関係者】

- 下院民主党議員の間では、トランプ政権の貿易政策の進め方にかなり大きな懸念があったことは確かだ。TPA を活用せずに政権の裁量で交渉できるようにすべきなのは理解できるが、議会の承認なしに多くのことが決定されていることに懸念を抱いている議員が下院民主党議員の中にはいた。特に中国の第一段階の協定や日本の第一段階の協定を見ていると、このような協定について協議を受け、賛成か反対かを連邦議会で投票する機会を与えてほしかったと思う議員は間違いなくいたはずだ。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- トランプ前大統領が農業部門に非常に気を配っていたことは間違いない。彼が農業生産者を傷つけるような貿易措置を取ったときは補償をしている。農業が自分を特に支持する産業部門の一つであることを知っていたのだと思う。CPTPP 発効後、彼は日本との貿易協定に取り組み、ベトナムにもアプローチをした。米の生産者などは、ベトナムでの市場を失ったことを心配し

ていた。

【現地欧州関係有識者】

- トランプ氏は米国第一主義を前提としていた。私の理解では、二国間の貿易協議では米国は非常に強い。多国間では、二国間の貿易交渉における米国の強さが希釈されてしまうと感じたのだろう。つまり、米国が二国間交渉で単独で行い、米国の市場力を利用して各国にアクセスをはかる方が、はるかに価値があると考えていたのだろう。
- 多国間アプローチは時間がかかるし、動きがはっきりしないこともある。だから、彼はシステムに衝撃を与えようと考えたのだ。それがうまくいったとは思わない。彼は衝撃的な戦術をとることで、多くの問題を生み出しただけだと思う。トランプ氏の大統領時代の成功の多くは、実際には単に物事を元の状態に戻しているだけではないか。“中国人がこれだけの大豆を買っているのは素晴らしいことだ”、“特にとうもろこしや豚の肉を買っているのは素晴らしいことだ”、と言うことはできるが、トランプ氏が大統領になる前からすでにそのような環境はあった。彼はそこで何を得ていたのだろうか？ 農家に MFP のような支払いをしなければならぬという副作用もあった。米国にはかなりのダメージがあったと思う。
- トランプ氏の最大の利点の一つは、彼が次に何をしようとしているのか誰も知らなかったということではないか。そしてそれが不確実性を生んだ。短期的にはトランプ氏はこうした不確実性を利用しようとしたと思う。しかし長期的には人々はそれを見抜き、対処するための戦術を練り始めた。結局のところ、彼はあまり生産的ではなかった。

【環境団体関係者】

- 米国は TPP という貿易圏からの脱退したことで損をしたのではないか。TPP が始まったとき、米国の関心の 1 つは、中国が排除した貿易圏を作るためだったということが、かなり明確に認識されていた。

(4) バイデン政権の方向性

① 概要

バイデン政権における貿易分野の全体的方向性として多国間協調への回帰があげられている。トランプ前政権が米国単独行動主義・二国間交渉に重きを置いていた一方、バイデン政権は WTO などの多国間枠組を重視した貿易政策を検討するとみられている。

まず、バイデン政権は WTO において米国の影響力の再構築を目指すとみられている。同政権の優先事項は次期事務局長の早期の選出や機能不全の上級委員会の問題解決に置かれると見込まれている。こうした問題の解決に向け、日本・EU・カナダ・オーストラリアなどの主要加盟国とのコンセンサス形成に動き出すと考えられている。

また、バイデン大統領は大統領候補時に TPP への参加に関心を示していたことから、CPTPP への加入を検討する可能性が見込まれている。ただし、米国が加入をする際の条件として労働者の権利保障や環境保護の強化を働きかけると考えられている。具体的には米国の労働者の保護（中産階級労働者の賃金や労働条件の向上）、環境の保全、イノベーション創発、気候変動などの諸課題に対応するための新たなルールの策定を求める可能性がある。

加えて、トランプ前政権時代に貿易問題を抱えていた中国や EU へもアプローチが変化するとみられている。特に中国への対処に関しては EU・日本・オーストラリア・カナダやその他の国々との連携を進めながら多国間で対応を進めると見込まれている。中国における知的財産権や国有企業などのあり方が焦点になる可能性が指摘されている。

このほか、バイデン大統領の選挙戦時に強調されていた事項として炭素排出量の制限をしていない国の輸出品への関税があげられる。炭素関税に関しては、トランプ前大統領がアルミニウムや鉄鋼に追加関税をかける際に活用した通商拡大法 232 条が用いられる可能性が指摘されている。同条項を活用することで、連邦議会の承認なしに炭素関税をかけることができる。

② 関係者からの評価

バイデン政権の優先事項としては COVID19 対応や経済回復など国内問題に焦点が当てられるため、貿易政策の優先順位は不透明であるとの評価がヒアリング先の多くで聞かれた。

貿易政策の方向性としては、トランプ前政権時代に重視された二国間交渉から多国間の枠組に重点がシフトするだろうとの指摘があった。具体的には、WTO の上級委員会問題への対処や WTO 改革の推進などがあげられた。また、バイデン政権は気候変動対策に重点をおくことから、EU 関係者からはトランプ前政権と比較して協力できる余地があるのではないかと意見も聞かれた。このほか、バイデン政権がトランプ前政権時代に離脱した TPP への復帰検討を行う可能性も指摘されている。実際、米国の生産者団体は過去に TPP を支持しており、2021 年 1 月現在もファーム・ビューロがバイデン政権に CPTPP への再加盟を働き掛けている。仮にバイデン政権が CPTPP に加盟検討を行う場合、USMCA を参考に労働や環境分野において協定内容の修正を求めていく可能性があるとの評価があった。

図表 41 ヒアリングの主な要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【一般農業団体関係者】 ● 私たちは米国に CPTPP への再加盟を促す方針だ。世界は多少変わってきている。だから、何らかの交渉が必要だと思う。そのタイミングがいつになるかはわからない。バイデン氏は選挙期間中ずっと、国内問題を最初にやりたいと言っていたし、貿易問題は後回しにしようと言っていた。しばらく時間がかかるのではないかなと思う。労働や環境に関連した規定の拡大を望んでいたとしたら、CPTPP の一部の国では対応が難しいだろう。しかし、私は長い間ワシントン D.C を見てきた。候補者が大統領になった日、世界の問題は彼の問題になる。世界は大統領を待たずして進む。 ● CPTPP 加入にいたるまでには時間がかかるだろう。交渉には時間がかかるし、この政権が新たな TPA を成立させるには時間がかかるかもしれない。過去にも TPA が失効したことはあった。ある程度の時間が経ってから、政権側が TPA の必要性を判断し、TPA を成立させるために働きかけを行う。これが 2021 年に実現するかどうかはわからない。 ● 農業に限らず、私たちがバイデン政権に入る方たちに言ってきたことは、中国との第一段階合意がいかに重要かという点だ。また、日本との合意の重要性を再認識させてきた。日本との第 2 段階の交渉を進めてほしいと思っている。1 期の大統領任期中で貿易協定を完成させるのは難しい。これらのことには時間がかかる。しかしバイデン政権には対応しないといけない問題がたくさんある。だから、それをやるかやらないかは、彼らが決めなければならないだろう。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● バイデン政権は、最初は COVID19 対応に焦点を当て、公衆衛生と経済的な対応の両方に力を入れていくと思う。バイデン政権では、東南アジアに新たな焦点を当て、日本との貿易交渉を継続することを期待している。日本は私たちの最も重要な貿易相手国の一つであり、とうもろこしの最も重要な顧客である。日本は最優先事項だ。しかし、米国が CPTPP に参加するか、アジア太平洋地域に関与するための戦略を練ってほしい。それが私たちにとって大きな優先事

主な評価・認識

項になるだろうし、バイデン・ハリス政権にとっても大きな優先事項になることを期待している。

- 英国とは貿易交渉を開始し、かなりのところまで来ているし、ケニアとは自由貿易交渉を行っている。交渉はバイデン政権でも継続される可能性があるが、現時点では不透明である。バイデン政権には WTO やパリ協定、WHO などの多国間機関との連携を深め、多国間主義へとシフトしていくことを期待している。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- TPP に戻ることは、バイデン政権の 2 期目までは起こらないと思う。彼にとっての第一の課題は、パンデミックとそれに関連した経済問題から抜け出すことだ。彼は米国の正当性・国際社会への関与を再確立しなければならない。トランプ政権では長年の貿易相手国や歴史的同盟国との間には多くの問題が生じていた。だから、今後は多くの関与が必要になると思う。また、中国を見ていると、関税がすぐに撤廃されるかどうかは分からない。しかしトランプ大統領が与えた機会を利用して、何かを交渉するつもりだと思う。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- バイデン大統領選は WTO を重視すると述べている。私たちは、機能する WTO を見たいと思っているが、WTO をより強力に機能させるために必要な改革も望んでいる。上級委員会の機能が回復することも期待している。CPTPP への参加に関しては、バイデン大統領はノーとは言っていない。このことは、私たちに希望の余地を与えてくれていると思う。政権移行チームに伝えてきたことのひとつだが、アジア太平洋地域での多国間貿易の枠組への再参加が必要だということである。米国の大豆生産者にとっては、過去 4 年間に失われた市場シェア、特に中国でのシェアを補う上で非常に価値のあるものとなるだろう。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- バイデン政権は中国などからの報復関税の影響を和らげて、市場円滑化のための生産者への支払いの必要性を減らそうと思う。
- バイデン政権は、おそらく 301 条関税を維持するつもりだと思う。中国も報復関税を維持するだろう。232 鉄鋼・アルミニウム関税も同じである。問題の元凶は中国だが、トランプ政権は同盟国にも関税をかけている。ただ、232 条関税は 301 条関税よりもはるかに早く解除されると思う。
- バイデン大統領はトランプ政権のように 2 国間アプローチを使うつもりはないだろう。多国間アプローチを重視している。彼らは EU や他の同盟国と協力するつもりだ。彼らはこれらの問題を解決する方法を見つけようとしていると思う。
- 301 条関税は、知的財産権や技術移転などのより厳しい問題と関係している。これらは米国中心の問題ではない。世界のすべての主要国は、中国の規制や国営企業の補助金などの影響を受けている。私は、これらは多国間で処理され、おそらく新しい事務局長が就任すれば WTO の手続きを経て処理され则认为している。
- 私たちの最優先事項は、アジア太平洋地域、東南アジアに焦点を移し、CPTPP との関係を再構築し、インドとの貿易交渉を完成させることである。そのためには 232 条関税と 301 条関税を解きほぐす必要がある。私たちは、WTO が機能する組織に戻ることを望んでいる。私たちは、国内補助金のようなものに対処し、非関税障壁に対処する必要がある。欧州に関しては、この Farm to Fork 戦略を取り上げたいと思う。英国との貿易交渉に勢いを失わないようにしなければならない。時間がかかることはわかっているが、ケニアとの自由貿易協定締結に向けて道筋をつけていくことも重要である。
- バイデン政権の焦点は、保全プログラムをより重視し、新たな変更や追加を加えることだろう。農村開発が重点分野となり、ブロードバンドを含む米国の農村部への投資が優先されるだろう。バイデン政権の下では、食料と栄養の問題がより優先されると思う。農業法案プログラム全体の中で、資金調達やプログラムの重点の変化という点でシフトが起こるだろう。
- もう一つ、彼らが話しているのは、気候税や炭素税のようなものの資金源に CCC を使うということである。それは議論の余地のある問題になるだろう。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 米国政府は今後も科学的根拠に基づいた貿易へのコミットメントを継続していくと思う。WTO を利用し、WTO を改革して、ルールに基づいた貿易へのコミットメントを強めていくだろう。それは私たちが強く支持していることである。私たちはその枠組みを信じている。

主な評価・認識

- また、アジアの貿易相手国を巻き込む役割も拡大してほしい。正直に言うと、米国がすぐに CPTPP に再関与するのは難しいと思う。
- 日本とは素晴らしい関係だと思う。素晴らしい同盟国であり、日本とは非常に強い未来が待っている。他の TPP 加盟国のいくつかとの人権や労働問題については、次の政権が多くの懸念を持ち、それに焦点を当てることになると思うし、議会ではなおさらだと思う。
- 議会は貿易政策でより強い役割を持ちたいと考えているだろう。TPA の更新が議論され始めているが、この権限は 2021 年 6 月に期限が切れることになっている。議会は政権に大きな影響力を持っているため、議会がより大きな役割を持つように TPA の文言を調整し、科学とルールに基づいた貿易を継続的に尊重しつつ、労働と環境に関する条項の強化に焦点を当てる方法を見つける必要がある。
- 米国が CPTPP に早く再加盟することは難しいだろう。不可能だとは思わないが、米国は CPTPP に対する要求と追加変更のためのリストを用意するだろう。特に、米国が離脱した後には削除された、医薬品や知的財産を扱う部分が対象になるだろう。
- 私たちは今後も持続可能性と気候に焦点を当てていく。それは最優先事項である。私たちは気候問題の解決策を提供することができる。バイデン政権では、気候問題は連邦政府のあらゆる側面に関係してくるだろう。また、今後の政権の主な政策イニシアチブには、気候要因が絡んでくるだろう。労働の要素も含まれている可能性が高い。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- USTR と 農務省 には、非常に高いスキルを持ったキャリアのある人たちがたくさんいる。彼らは前の政権にもいたし、次の政権にもいる。期待の一部は、ヴィルザック氏が長官として農務省に入ってくることである。彼は 4 年前のオバマ政権時にもそのポジションにいた。4~5 年で産業界の貿易アジェンダが大きく変わるわけではない。
- ヴィルザック長官は 4 年間不在だったが、過去 4 年間は米国酪農輸出協議会の CEO を務めていた。これも政府の協力者であり、USMEF が行っていることと非常に似た見解を持っている。このことは、新政権に入ってから私たちにとてもメリットがあると思う。
- 気候変動への関心が高まっていなくても、それがマイナスである必要はない。EPA のデータが示すように、米国の温室効果ガス排出量に占める農業の割合はわずか 10% に過ぎず、そのうち牛肉は 3% 以下であることを説明するチャンスである。農業が悪者にはならない。私たちは解決策の一部なのだ。継続的な改善が必要である。私は、ポジティブなメッセージを共有し、それに取り組むことが重要だと考えている。ネガティブである必要はない。
- 最後に、バイデン政権移行チームの農業に関連した貿易議題については、優先順位はどうなるのか、特定の国に焦点を当てるのか、現在進行中のトランプ大統領の貿易議題に追随していくのか、という点については、まだ十分に公には明らかにされていない。貿易分野の多くの考えや懸念は、バイデン政権が任期を開始するにあたり、非常に大きな国内のアジェンダに焦点を当てることになると思う。COVID19 の件やワクチンの展開など、ここ数週間ニュースになっている多くの問題に対処しようとしている。最初の 100 日間なのか、バイデン政権の最初の 1 年なのか、貿易をどれだけ優先させるのかという疑問があると思う。貿易に力を入れる代わりに、国内の政策課題に力を入れるのだろうか。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- これまでのところ分かっているのは バイデン大統領が 中国との関税を維持することに関心を示したということである。最初の 100 日間の中国への対応をどうするかで政権がどのような道を歩むかが分かる。彼らは忙しくなる。誰もが、彼らに多くのことに対処してもらいたいと思っているだろう。だから私たちも忙しくなる。
- 中国との取引に関しては、米国が望んでいたことのほとんどは第一段階で完了している。第二段階の取引では、政治的に非常に厄介なことが起こる。さらに、それは包括的な取引になるため、TPA のルールの下では議会の承認が必要になるだろう。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- バイデン大統領がまず国内経済に注力すると示しているため、貿易分野の動きは非常にゆっくりとしたものになるだろう。とりわけ EU とのエアバス・ボーイング紛争は、貿易面との関連から問題を解決することが重要である。2020 年にも米 EU は二国間問題などについて多く

主な評価・認識

の議論をしてきたが、解決にはもう少し時間がかかると思う。

- オバマ政権は TPP 交渉に非常に熱心に取り組んでいた。バイデン大統領は副大統領時代に TPP を支持していたと思う。彼は TPP に再参加するのであれば、変化を見たいと言っていた。2021 年ではなく、2022 年には TPP に関して何かの兆しが見える可能性がある。
- バイデン政権の貿易面での優先事項は WHO、WTO など国際機関への復帰である。現時点ではこれらはあくまで象徴的なものだといえる。現実的には、議会の承認を得て政治的任命者を配置するまでは、WTO に派遣する代表団が構成できない。もちろん政治任用者ではないキャリア職員もいるが、決定を下すことができる政治的任命者が決まるまでは難しいだろう。
- WTO などの問題は、アメリカを待たず進む。現在、鉄鋼やアルミニウムに関する WTO 紛争解決のための訴訟が WTO で進んでいる。エアバス・ボーイングの関税遵守措置は、解決されることを切望している。外食産業が COVID19 の影響で苦しんでいる時に、ワインやその他のものに非常に大きな関税をかけられている。これらはすべて経済に影響を与えるだろう。

【現地欧州関係有識者】

- バイデン氏は多国間主義者であり、貿易であれ何であれ、常に国際政策に関心を持っている。その観点から、私たちは彼が EU と敬意を持って話をするだろうと非常に楽観的に考えている。
- 一方で、米国には国内問題が山積であることも理解している。こうした国内問題にバイデン政権がまず集中しなければならないのは当然のことである。貿易の面では、しばらく時間がかかるかもしれない。例えば WTO でも実務者レベルでの対話が始めると期待しているが、まだ時間がかかる可能性もある。エネルギーの面でも同様である。
- 私たちは、農作物・食品の関税問題が解決されることを期待している。一夜にして消えることはないかもしれないが、対話が何らかの形で形づくられ、進められることを望んでいる。
- 米国の農業の構造はトランプ氏からバイデン氏になっても変わらない。米国は米国の経済的利益を持っている。私たちは皆、各国は自国の利益のために働くということを認識しなければならない。

【環境団体関係者】

- 選挙後の米国の国内政治は中国問題を完全に国内問題化してしまったため、バイデン政権の関税や貿易への対応は複雑になると思う。選挙では、トランプ大統領がバイデンを批判するために使った主要な選挙項目の一つとして、「中国に弱い」ということで苦しんだため、中国に弱いということは、新政権にとって痛いところであり、中国に弱いように見せかけずに、どうやって貿易問題を解決するかが問題になると思う。これは高度に政治化された問題だ。

第2章【米国】米国の新農業法等の実施状況

2-1 新農業法の実施状況

(1) 2018 年農業法概要

① 概要

農業法（Farm bill）は米国における農業政策の根拠法である。農業法は 1930 年代に導入されてから約 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、乳などの主な農産物への支援プログラムが中心であった。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、さらに環境保護やバイオエネルギーに関係するプログラムも含むようになり、現在の形へ発展している。現在は 2018 年 12 月 20 日に成立した農業法（以下、2018 年農業法という）の実施期間となっており、次の 12 個の項目から構成されている²³。同法は 2018 年から 2023 年の 5 年間有効である。

図表 42 農業法の構成

章	名称	主な特徴
1	作物プログラム (Commodity Programs)	不足払いや収入ナラシなど生産者への支援プログラムを規定 ※価格損失補償（PLC）、農業リスク補償（ARC）、酪農リスク管理プログラム（DMC）は同項目に含む
2	保全 (Conservation)	土壌等の保全を目的とした耕作地・休耕緩和プログラムなどを規定
3	貿易 (Trade)	農作物輸出支援や国際食料支援プログラムなどを規定
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（SNAP）は同項目に含む
5	信用 (Credit)	生産者への金融支援プログラムを規定
6	農村開発 (Rural Development)	コミュニティ開発プログラムなどを規定
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)	生産者や地域による再生可能エネルギーの利用促進に関するプログラムを規定
10	園芸 (Horticulture)	特殊作物、農務省認定有機食品、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

²³ CRS, '2018 Farm Bill Primer: What is the Farm Bill?', 2019/3/8

② 成立の経緯

2018 年農業法検討時には栄養プログラムのうち SNAP 受給要件の厳格化が下院民主党と共和党の間で争点となった。また、米国では中西部の大豆・とうもろこし生産者は収入ナラシプログラムである農業リスク補償（Agriculture Risk Coverage : ARC）の拡充を推進する一方、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プログラムである価格損失補償（Price Loss Coverage : PLC）を支持している。そのため 2018 年農業法の検討時にも ARC を重視した上院案と PLC を重視した下院案において差があった。ただし、こうした差異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の意見が昨年度の現地ヒアリングでは聞かれた。全体としては SNAP 以外では生産者団体・地域間での大きな対立は発生せず、比較的円滑に法案検討が進んだとの評価があった。

(2) 作物プログラム：販売支援ローン

① 概要

販売支援ローン（Marketing Assistance Loan : MAL）は価格支持機能を有するプログラムであり、市場価格が著しく低くなった場合の価格補てんを行う機能を有する。対象作物は、小麦・とうもろこし・ソルガム・大麦・オート麦・高地綿・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・大ヒヨコ豆となっている。

販売支援ローンを活用することにより、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ことができる。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。この機能を通じ、農家は市場価格よりも高い融資単価で販売した場合と同じ収入が確保される。

2018 年農業法では、1996 年から引き上げられていなかったローンレートの引き上げが行われた。下院共和党指導部が南部の農業州出身であったため、法案検討時に下院側により推進された。南部の生産者は綿花、落花生、米が中心であり、販売支援ローンを支持・推進している。

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が狙いの 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。

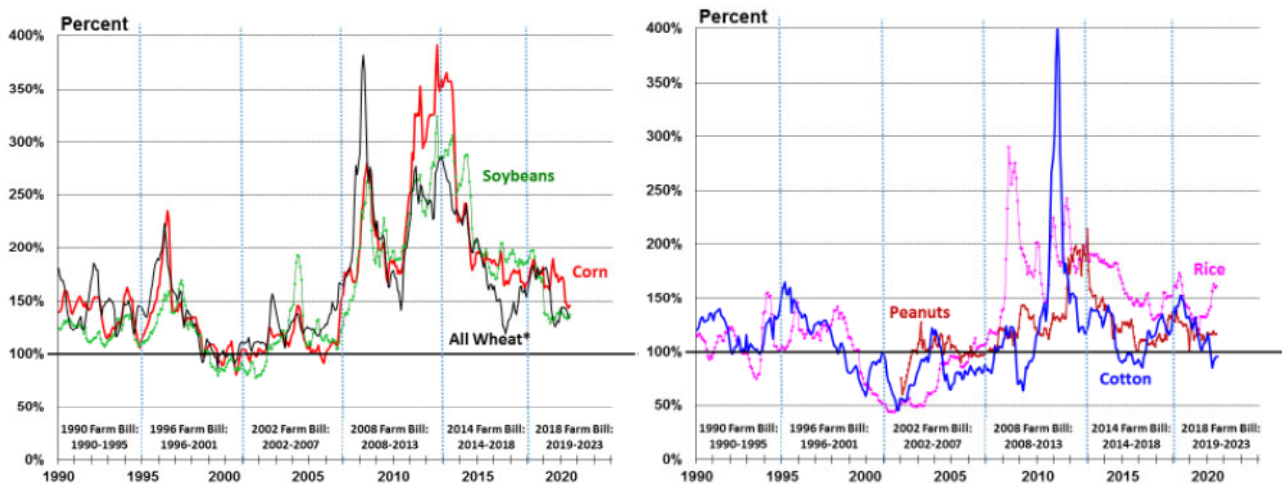
2018 年農業法における主な作物のローンレート（ドル／1 ブッシェル）²⁴

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
高地綿（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

② 実施状況

小麦・大豆・とうもろこしに関しては、2018 年農業法実施期間において販売支援ローンの発動価格を下回ったことはない。これらの作物に関しては 2008 年農業法・2014 年農業法の期間中においても発動価格を下回ることにはなかった。一方、綿花に関しては 2018 年農業法実施期間である 2020 年に入り発動価格を下回っている。綿花は 2008 年農業法・2014 年農業法の期間中にも発動価格を下回っている

図表 43 図表：販売支援ローン発動水準・作物価格の推移（1990～2020 年）



出典：CRS, “U.S. Farm Policy: Revenue Support Program Outlays, 2014-2020”, 2020.10

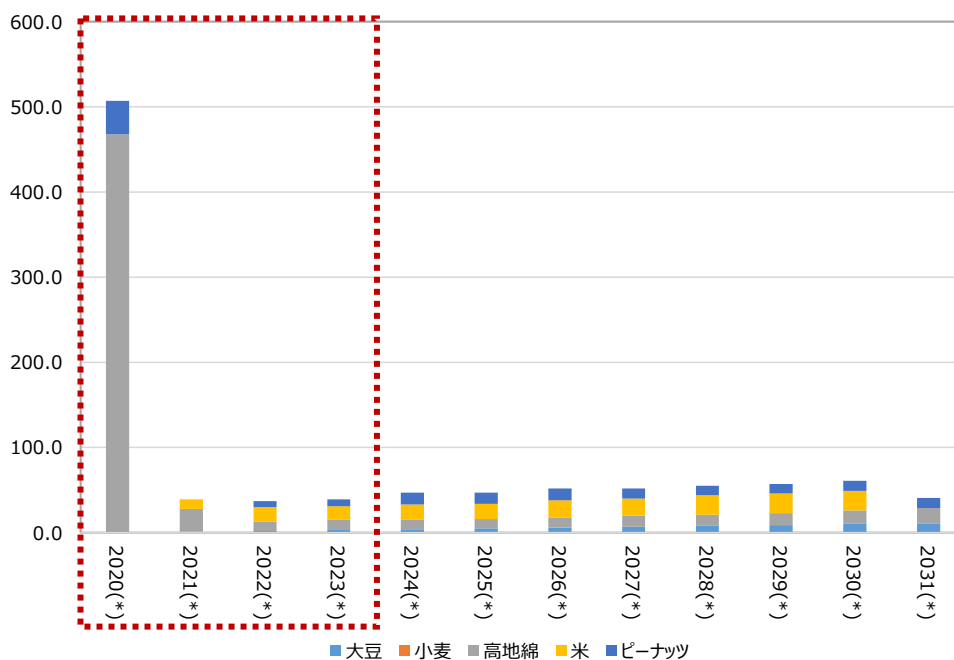
③ CBO による支出予測

2021 年 2 月に CBO は 2018 年農業法のベースラインを発表した。同ベースラインは COVID19 の影響が考慮されている。販売支援ローンに関して、2020 年には高地綿とピーナッツを対象に合計約 5 億ドルの支払が見込まれている。このうち高地綿は 4.6 億ドルの支出が予測され、全体の 9 割以上を占めている。2021 年以降の支出は 3,700～6,100 万ドルを推移すると見込まれてる。このことから、2020

²⁴ CRS, “2018 Farm Bill Primer: Marketing Assistance Loan Program”.2019.4.3

年には通常の 10 倍近い支出が予測されていることがわかる。

図表 44 販売支援ローンの支出予測（2020~2031 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
CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

④ 関係者からの評価

基本的に作物団体はローンレートの引き上げを求めていく姿勢を示しているが、その程度は作物により異なっている。例えば綿花、落花生、米など南部の生産者は販売支援ローンを支持しており、ほかの作物団体と比べてローンレートの引き上げに積極的である。2018 年農業法におけるローンレートの引き上げもこれらの作物団体・生産州出身議員が推進者となり働きかけが行われた。綿花、落花生、米の生産者にとって、販売支援ローンはマーケティングツールというよりは所得保護機能の意味合いの方が大きいのではないかと指摘もあった。なお、販売支援ローンは WTO の黄色の政策に分類されることから、大豆など一部の中西部の生産者団体からは引き上げに慎重な声も聞かれた。

図表 45 ヒアリングの主な要点

主な評価・認識	
➤ 生産者団体関係者	
【品目別農業団体関係者（穀物分野）】	
●	2018 年農業法では販売支援ローンのローンレートの引き上げという小さな調整があったが、次の農業法案を見ながら優先順位をどうするかを検討しようと思う。現在の水準を維持すべきなのか、それとも議会にローンレートをさらに上げるように働きかけるべきなのかという点である。
●	私たちスタッフや多くの生産者は、ローンレートの引き上げには結果が伴うことを認識している。つまり、それが生産者の行動に影響を与え、WTO の AMS に影響を及ぼす可能性があるということである。したがって、私たちは慎重に検討をしたいと考えている。いずれにせよ常

主な評価・認識

に大豆生産者のニーズと利益を優先させたい。

- ローンレートに関しては、時には作物団体が引き上げを要求することもある。私はこれまでに、誰も少ない量を要求しているのを見たことがない。今、私たちはエコノミストをスタッフに迎え、現在の農業セーフティネットを評価してもらうことにした。COVID19 と関連し、セーフティネットの観点から何が起きて何が起きなかったのか、よく見ていきたいと思う。

【品目別農業団体関係者（その他）】

- 綿花を対象とした販売支援ローンは 1980 年代から実施されている。販売支援ローンは綿花生産者にとって重要なセーフティネットプログラムとなっている。同プログラムは生産者だけでなく、販売協同組合や輸出商社など、米国産綿花の販売にも恩恵をもたらしていると考えられる。

➤ 行政府関係者

【農業法実施機関関係者】

- 販売支援ローンはピーナッツと綿花で発動することがある。議会の意図としては、いくつかの作物については、市場価格をある程度下回る水準でローンレートを設定することで、市場に大きな影響を与えないようにすることだった。一部の商品では、作物全体で公平にローンレートが設定されていないと主張するかもしれない。
- 綿花の価格もかなり変動している。それが他の作物との相対的な違いの一つだと思う。短い期間でより多くの変動性を経験する傾向がある。綿花と落花生は、自分たちにとっては販売支援ローンがかなりうまく機能していると考えているのではないかと。こうした生産者にとっては、販売支援ローンはマーケティングツールを提供するだけでなく、所得保護にもなっているからである。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- 2018 年農業法検討時、下院は、綿花、落花生、米を生産していた南部州の出身議員が多くを占めていた。彼らは PLC を強力に支持しており、販売支援ローンのレートの引き上げを強く支持していた。上院法案と下院法案の協議の時期になると、最終的な法案には引き上げられたローンレートが盛り込まれていた。

(3) 作物プログラム：ARC（収入ナラシ）・PLC（不足払い）

① 概要

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」 $\{(\text{郡の平均単収}) \times (\text{年度平均の全国販売価格})\}$ 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、 $(\text{郡の 5 年オリンピック平均単収}) \times (\text{5 年オリンピック平均全国販売価格})$ 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」 $\times$ 「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。

カウンティ ARC と農場 ARC の特徴²⁵

条件	カウンティ ARC (ARC-CO)	農場 ARC (ARC-IC)
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
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。
基準価格の算定にあたり、 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%

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。

ARC（収入保障型）と PLC（不足払い型）の特徴の違いに関して、ARC は基準価格が直近の数年間の農産物価格に連動するため高価格期でも発動されやすいという特徴をもつ。そのため、農産物価格高騰に伴う生産費増を賄うこともできるが、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、十分な補償が提供されない可能性がある。また、ARC の補償範囲のみでは大幅な価格下落の場合の補償が不十分であるため、それ以上の収入補填には収入保険が必要となる。

PLC 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。一方、大幅な価格下落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。

図表 46 2018 年農業法における主な変更点²⁶

項目	概要
実効参照価格の導入	【要点】 ● 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。 ● 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%を超えない範囲が上限となる。

²⁵三菱 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

²⁶ 富士通総研、「平成 31 年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業（北米の農業政策・制度の動向分析）」（農林水産省委託事業）、2019 年、pp31~33 より再整理

項目	概要
	【背景】 ● 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 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。
ARC・PLC の年次選択制	【概要】 ● 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。 【背景】 ● 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。
実綿の追加	【概要】 ● 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。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高地綿（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昨年度の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。 【背景】 ● 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、残った綿実が副産物となる。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

項目	概要
	ものだと評価している。

② 実施状況

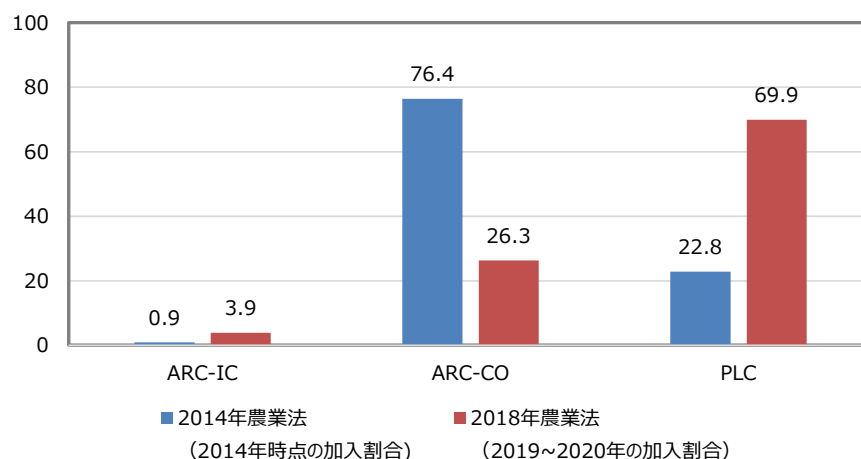
2019 年を契約年とする ARC・PLC の加入受付は 2019 年 9 月 3 日から開始され、2020 年 3 月 15 日に終了した。また、2020 年を対象とする契約の受付は 2019 年 10 月 7 日より開始され、2020 年 6 月 30 日に終了した。それ以降は各年 10 月より受付を開始し、半年後である翌年の 3 月に受付を終了する。

図表 47 2018 年農業法における ARC・PLC の受付期間²⁷

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
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

2019～2020 年の ARC・PLC 生産者による選択率では、2019 年 5 月に発表された CBO による予測²⁸ のとおり ARC が減少し PLC が増加した。ARC-CO に関しては 2014 年農業法実施期間中の 76.3%から 26.3%まで約 50%近く下落した。PLC に関しては 2014 年農業法実施期間中の 22.8%から約 50%近く増加し、69.9%にいたっている。ARC よりも PLC を選択した背景には、低迷する作物価格があると考えられる。農務省の予測では、2018 年農業法実施期間中はとうもろこしと小麦が参照価格を下回っている。

図表 48 ARC・PLC の加入割合の変化(全対象作物)

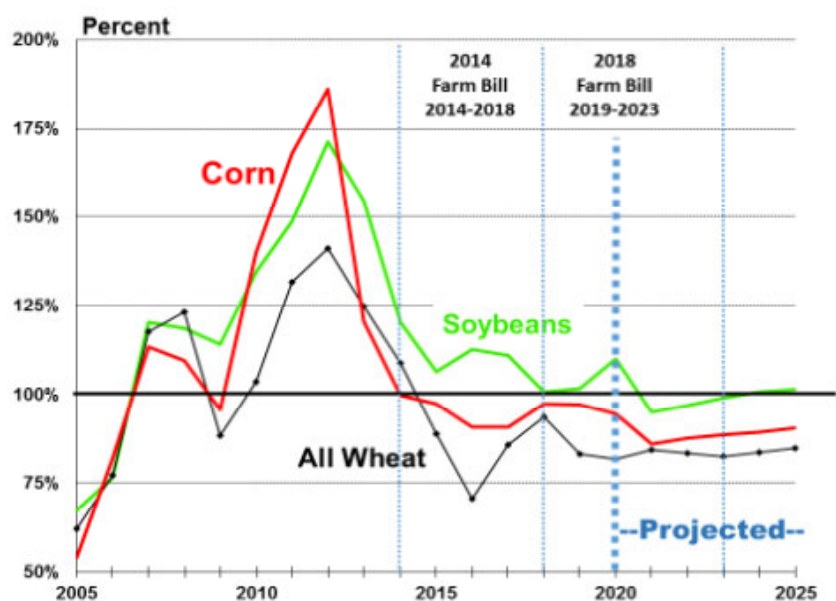


農務省統計より富士通総研にて作成

²⁷ USDA, "2014 Farm Bill vs. 2018 Farm Bill –Agricultural Risk Coverage & Price Loss Coverage"2019.8

²⁸ CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline, 2019.5

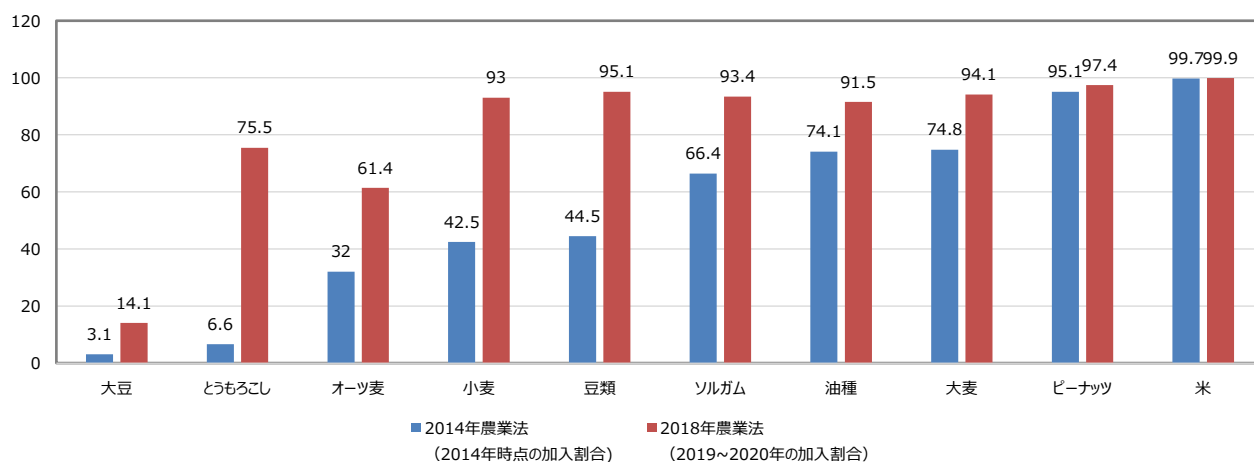
図表 49 3大作物の参照価格・価格推移



出典：CRS, “U.S. Farm Policy: Revenue Support Program Outlays, 2014-2020”, 2020.10

米・ピーナッツに関しては2014年農業法時点から9割以上がPLCを選択している。とうもろこし・オーツ麦・小麦・豆類・ソルガム・油種・大麦は2014年農業法よりも約20~70%の幅でPLC選択割合が増加した。特にとうもろこしは2014年農業法期間中に6.6%のみPLCを選択していたが、75.5%が選択するまで増加した。一方、大豆に関しては引き続きARCを選択する傾向があり、PLC選択割合は3.1%から14.1%までしか伸びていない状況となっている。大豆がARCの選択を継続する背景には、大豆価格が他の作物と比べて好調な見込みであることが指摘されている。

図表 50 PLCの加入割合の変化（主要作物比較）



対象作物別のARC・PLC選択割合では、大豆以外のすべての作物はPLCの加入割合がARCよりも大きい結果となっている。

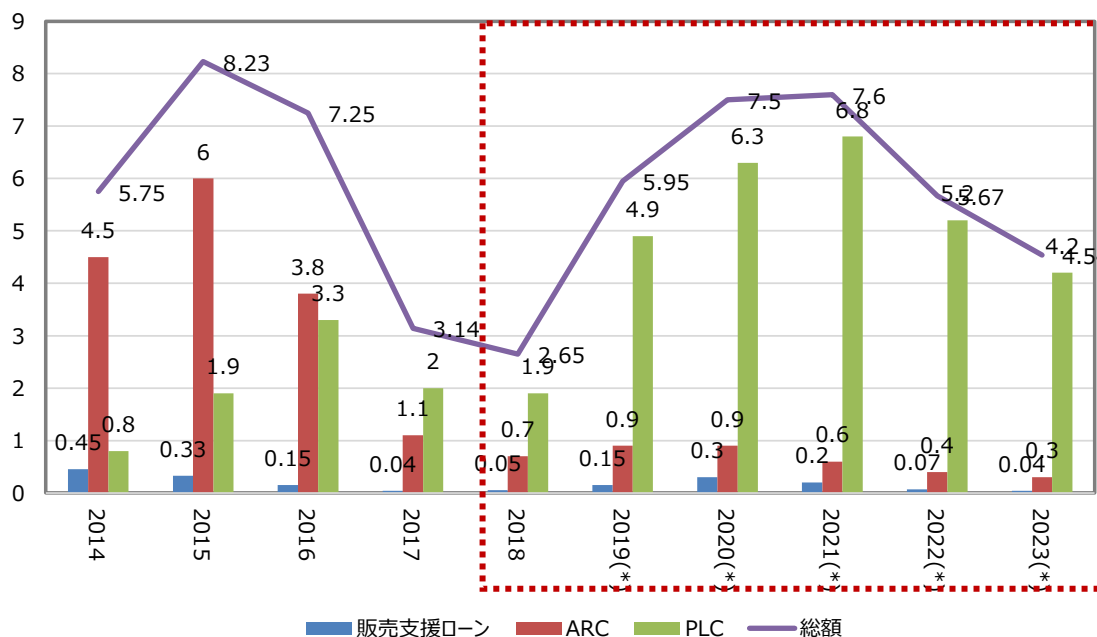
図表 51 ARC・PLC の選択割合（対象作物別）

名称	PLC		ARC-CO		ARC-IC		合計 (エーカーベース)
	加入 (エーカーベース)	加入割合	加入 (エーカーベース)	加入割合	加入 (エーカーベース)	加入割合	
大麦	5,091,290	94.1%	298,409	5.5%	21,227	0.4%	5,410,926
キャノーラ	1,458,195	99.1%	12,620	0.9%	326	0.0%	1,471,141
とうもろこし	72,050,732	75.5%	17,751,388	18.6%	5,625,060	5.9%	95,427,180
クランベ	2,192	83.4%	436	16.6%	0	0.0%	2,628
ドライピース	420,942	95.2%	19,033	4.3%	2,368	0.5%	442,343
亜麻仁	220,446	95.7%	9,048	3.9%	785	0.3%	230,279
グレイソルガム	8,111,813	93.4%	515,926	5.9%	58,963	0.7%	8,686,702
大ひよこ豆	76,262	92.9%	5,706	7.0%	84	0.1%	82,052
レンティス	273,875	95.8%	11,850	4.1%	127	0.0%	285,852
マスタード	22,046	88.5%	2,872	11.5%	0	0.0%	24,918
オーツ麦	1,270,959	61.4%	759,062	36.7%	38,885	1.9%	2,068,906
ピーナッツ	2,449,867	99.9%	2,459	0.1%	41	0.0%	2,452,367
菜種	2,321	96.2%	92	3.8%	0	0.0%	2,413
長粒米	3,936,236	99.9%	4,207	0.1%	307	0.0%	3,940,750
中粒米	170,357	99.4%	996	0.6%	3	0.0%	171,356
ジャポニカ米	415,713	78.4%	113,974	21.5%	806	0.2%	530,493
ペニパナ	74,242	88.6%	9,461	11.3%	137	0.2%	83,840
実綿	12,833,019	99.1%	116,583	0.9%	4,174	0.0%	12,953,776
セサミ	5,598	93.3%	401	6.7%	0	0.0%	5,999
小ひよこ豆	20,512	92.6%	1,409	6.4%	241	1.1%	22,162
大豆	7,596,366	14.1%	43,020,667	79.7%	3,364,056	6.2%	53,981,089
ヒマワリ	1,495,345	91.1%	122,570	7.5%	23,180	1.4%	1,641,095
小麦	59,143,784	93.0%	3,764,080	5.9%	661,849	1.0%	63,569,713
合計	177,142,112	69.9%	66,543,249	26.3%	9,802,619	3.9%	253,487,980

農務省統計より富士通総研にて作成

販売支援ローン・ARC・PLC の支出実績・予測（2014～2023 年）では、支出総額が最も大きい年は 2015 年（82 億ドル）とされている。2019 年は 59 億ドルが見込まれており、その後は 2021 年の 76 億ドルをピークに減少が見込まれ、2023 年には 45 億ドルと予測されている。

図表 52 販売支援ローン・ARC・PLC の支払総額実績・予測（10 億ドル）



注：(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間
CRS 資料より富士通総研にて作成

セーフティネットとしての ARC・PLC の有効性を評価する際の重要な点は、プログラムの支払い時期であると CRS は指摘している²⁹。例えば ARC・PLC の支払いは、各作物の収穫から少なくとも 1 年後に行われる。これは農務省が支払い金額を計算するために年間価格と収量データをまとめる必要があるためである。例えば、2020 年秋に収穫されたとうもろこしや大豆の販売年度は 2021 年 8 月 31 日に終了する。そのため、2020 作物年度のとうもろこしと大豆の支払いは、2021 年 9 月 30 日を基準として発表されることとなる。

図表 53 ARC・PLC の支払いタイミング(例：とうもろこし)



CRS 資料より富士通総研にて作成

図表 54 ARC・PLC の支払いタイミング

作物名	販売年度	支払予定日
小麦、大麦、オート麦、キャノーラ、マスタード、亜麻仁、菜種、紅花	2020 年 6 月 1 日～2021 年 5 月 31 日	2021 年 10 月 1 日 (2022 会計年度)
米、落花生、種綿、ひまわり	2020 年 8 月 1 日～2021 年 7 月 31 日	
とうもろこし、ソルガム、大豆	2020 年 9 月 1 日～2021 年 8 月 31 日	

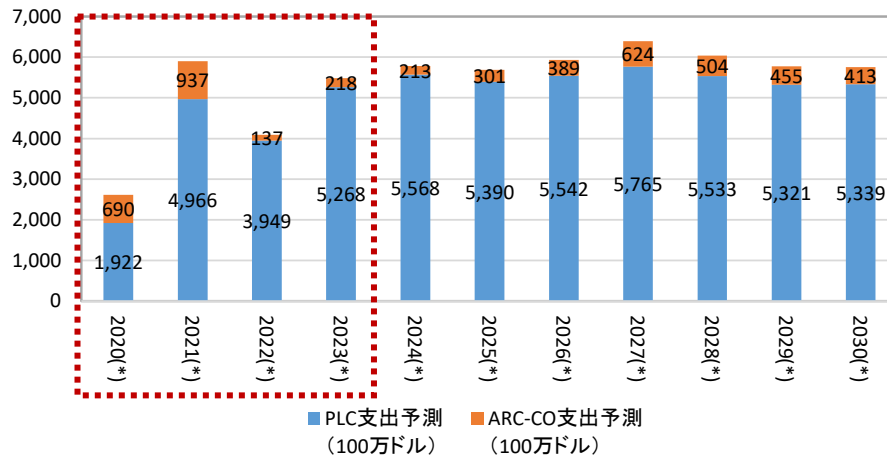
CRS 資料より富士通総研にて整理

③ CBO による支出予測

PLC と ARC-CO を合わせた全体のベースラインをみると、2020 年は合計 26 億ドルの支出が予測されている。2021 年の支出は 59 億ドルとなり 30 億ドル以上の増加が見込まれている。その後は 40 億～63 億ドルを推移すると予測されている。PLC の全体の支出に占める割合は 2020 年には 7 割だが、その後上昇し 9 割で推移すると示されている。

²⁹ CRS, "U.S. Farm Policy: Revenue Support Program Outlays, 2014-2020", 2020.10, p14

図表 55 PLC/ARC-CO の支出予測 (2020~2030 年) (単位 : 100 万ドル)

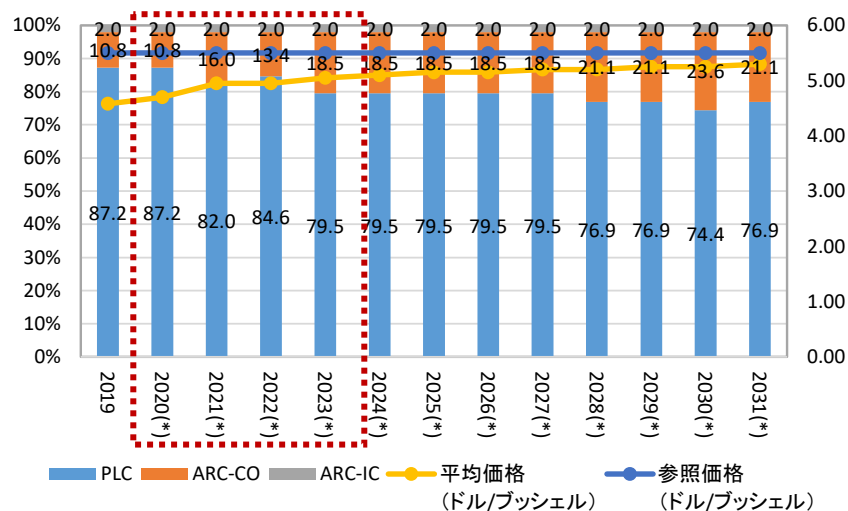


注:(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間
CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

小麦・大豆・とうもろこしそれぞれの選択割合予測をみると、小麦ととうもろこしは 7～8 割が PLC を選択すると見込まれている。一方、大豆は 2020 年では 8 割近い生産者が ARC を選択しており、その後は PLC の選択割合が増加し、ARC・PLC がそれぞれ 5 割程度ずつになると予測されている。

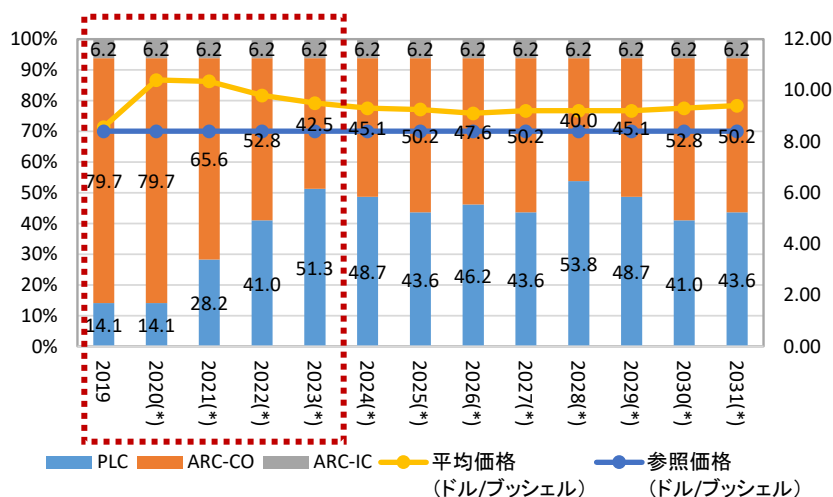
参照価格と平均価格の予測をみると、小麦は参照価格より平均価格が下回る状態が続くとみられている。また、大豆は参照価格よりも平均価格が上回ると見込まれている。とうもろこしは 2020~2022 年は平均価格が参照価格を上回ると予測されているが、その後は低下を続け 2025 年には参照価格を下回るとみられている。

図表 56 小麦の ARC・PLC 選択実績・予測 (2019~2031 年) (左軸 : 選択割合、右軸 : 価格)

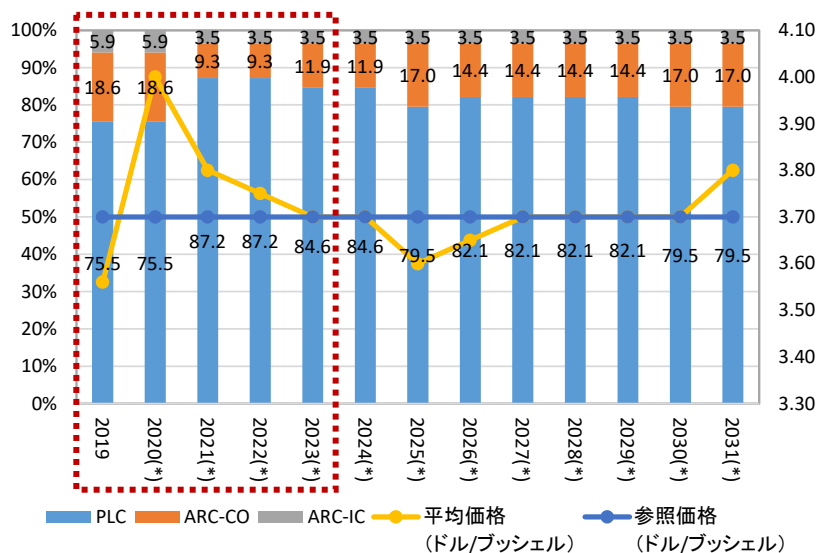


注:(*)は、予測を表す。赤点線は 2018 年農業法実施期間
CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

図表 57 大豆の ARC・PLC 選択予測（2019～2031 年）（左軸：選択割合、右軸：価格）



図表 58 とうもろこしの ARC・PLC 選択予測（2019～2031 年）（左軸：選択割合、右軸：価格）



④ 関係者からの評価

現時点では 2018 年農業法における ARC・PLC を評価するには時期が早すぎるとの声がヒアリングを実施した生産者団体からは多くきかれた。また、ARC・PLC はパンデミックや経済危機を想定して設計されたプログラムではないため、COVID19 など緊急時の支援の仕組みとしては迅速な支払が期待できるものではないとの指摘があった。支払までの約 1 年のタイムラグと緊急時の生産者セーフティネットの有効性については CRS も論点として提示していることから、次回の 2023 年農業法検討時にはこうした点も取り上げられる可能性もあると考えられる。

図表 59 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● とうもろこしの生産者は、ARC プログラムの創設と改善に取り組んできた長い歴史がある。2018 年農業法案では、予算的制約からプログラムを最適化し、改善できるところを改善した。特に ARC の場合は、収入のベンチマーク保証に使われていたデータが改善されている。これは、農業サービス局の統計からリスク管理局の統計に移行したものである。これは私たちにとって最優先事項であり、うまくいっているようだ。 ● 生産者は ARC・PLC が毎年選択できるようになった。現在の市場価格が再び上昇していることを考えると、2021 作物年度からは ARC プログラムを検討する人が増えるのではないかと。生産者にとっては、選択する機会を持てることはありがたいことだと思う。 ● ARC や PLC は今年見たような大きな損失をカバーするように設計されていなかったし、生産者がパンデミック救済に求めているタイムリーな支援を提供していなかった。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● これらのプログラムがパンデミックや経済危機を想定して設計されたものであるかどうかはわからない。現代の農業プログラムの歴史の中で、COVID19 のような事態は見たことがない。そのため、次の農業法案に向けて、議会や産業界全体のリーダーたちが注目しなければならない。今回の経験から多くの教訓が得られると思う。今のところ、プログラムがどうかを判断するには少し早すぎると思うが、現状をふまえ微調整が必要になる。それが何かはまだ議論の余地がある。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 現在、ARC・PLC において何がうまくいっていて、何がうまくいっていないのか、何を再評価する必要があるのかを検討している。 【品目別農業団体関係者（その他）】 ● 私たちは、2018 年農業法における実綿プログラムにとっても満足している。農務省が良い仕事をしたと感じている。今のところ何の懸念もない。 ● 綿花業界は実綿を対象にするよう議会に働きかけた。私たちは、セーフティネットを提供する上で実綿が非常に効果的だと考えており、その継続を支持している。これは業界が求めている政策なので、明らかに強い支持が生産者からもある。 ● 通常、支払いが発動した場合、作物を収穫してから約 1 年後に支払われる。収穫後に早く支払いを受けられるようになればいいのだが、支払いのタイミングを変更することは、議会が同意する気がないほどの大きな予算を必要とすることになるので、現実的ではない。 ➤ 行政府関係者 【農業法実施機関関係者】 ● 大豆については、とうもろこしよりも多くの生産者が ARC に固執しているように見えた。その理由の一つは、参照価格が市場価格よりも低く、PLC で支払いのきっかけとなる可能性はかなり低かったためである。他の作物では、一般的に PLC を選択する生産者が多かった。2021 年の作物については、価格の見通しがポジティブである限り、おそらく大豆は ARC を維持するだろう。 ➤ 立法府関係者 【法案検討関係者】 ● 2018 年農業法の成立に生産者団体は感謝していた。砂糖のローンレートを上げ、ARC プログラムを支持する生産者に対応した。また、生産者が収量を更新したり、基準価格を使用したりできるようにした。当時、これらはほとんどの作物団体が望んでいたことであり、役に立つだろうと考えていたことだった。

(4) 酪農リスク管理プログラム (DMC)

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、乳価格と飼料コストの両者が下落した。そのため、DMPP も発動されない状況が発生し、生産者から救済をもとめる声があがった。そうした生産者からの意見を反映したものが 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。

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。主な改善点としては DMPP よりも高い補償利幅があげられる。DMC 加入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 60 DMC 保険料・MPP と比較（ドル）³⁰

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。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上限の数字となっている。なお、2018 年農業法では大きな利幅補償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 年農業法案検討時では平均飼料費用の評価額の調整が困難であったため、補償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。昨年度の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。

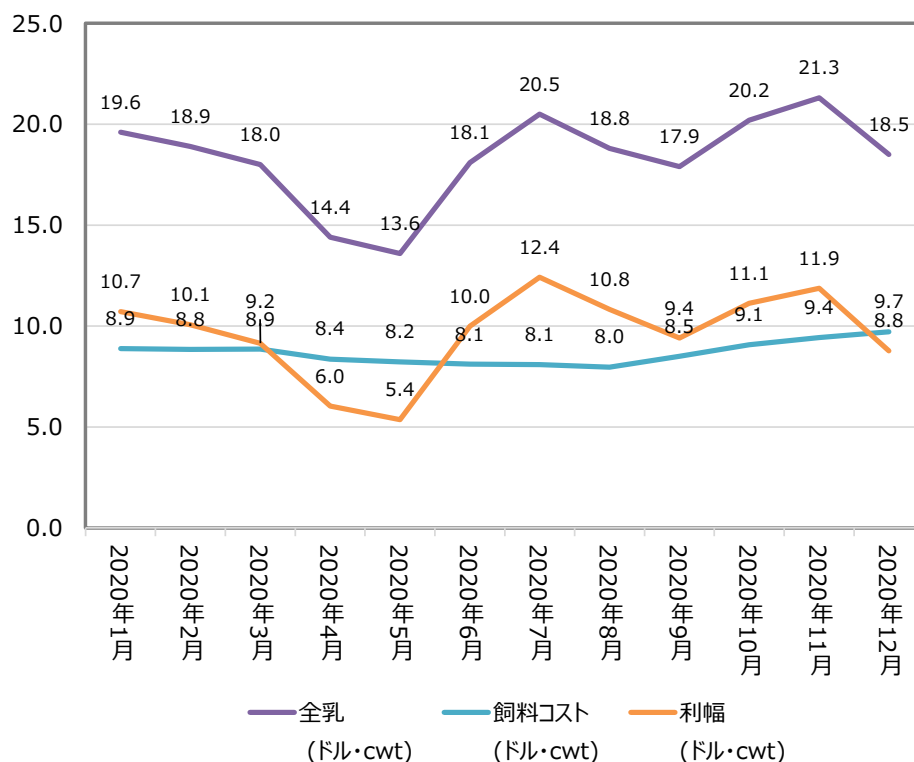
② 実施状況

まず、乳価格は 2020 年 1 月の 19.6 ドル・cwt の水準から 5 月に 13.6 ドル・cwt へ低下した。その

³⁰ CRS, “2018 farm bill primer: Dairy Programs”, 2019.4

後は回復の傾向をみせ 11 月には 21.3 ドル・cwt に至ったが、12 月には 18.5 ドル・cwt に下落した。
飼料コストは 2020 年 8 月に 7 ドル後半・cwt となることがあったが、それ以外は 8 ドル・cwt 以上で推移している。利幅に関しては、2020 年 1 月の 10.72 ドル・cwt の水準から 5 月には 5.37 ドル・cwt へ低下し、11 月には 11.9 ドル・cwt に至ったが、12 月には 8.8 ドル・cwt に低下した。

図表 61 全乳価格・飼料コスト・利幅推移（2020 年 1~12 月）



2021 年 2 月 1 日時点の DMC 加入生産者への支払額はウィスコンシン州が最も多く、5,189 万ドルとなっている。ミネソタ州・カリフォルニア州・ペンシルバニア州・ニューヨーク州・アイオワ州では 1,000 万ドル以上が支払われている。全州・地域を合わせた支払額の合計は 2 億 1,787 万ドルである。

図表 62 DMC 加入・支払状況（支払額上位 15 州）（※2021 年 2 月 1 日時点）

州	ライセンス済生産者	DMC 加入済生産者数	加入割合 (単位:%)	支払額 (単位:ドル)
ウィスコンシン	8,500	3,317	52.16%	\$51,899,429
ミネソタ	2,980	1,919	80.29%	\$29,148,075
カリフォルニア	1,335	653	45.54%	\$19,291,961
ペンシルバニア	6,200	910	34.88%	\$12,388,049
ニューヨーク	4,190	851	28.99%	\$12,006,818
アイオワ	1,120	647	71.73%	\$11,213,444
ミシガン	1,520	524	45.57%	\$8,288,447
オハイオ	2,200	528	52.43%	\$7,876,333
テキサス	400	272	69.57%	\$6,013,973
ミズーリ	920	350	63.18%	\$4,104,052

州	ライセンス済 生産者	DMC 加入済生産者数	加入割合 (単位:%)	支払額 (単位:ドル)
ワシントン	410	203	62.65%	\$4,014,404
アイダホ	480	211	53.69%	\$3,892,155
バージニア	565	192	56.64%	\$3,733,876
イリノイ	600	295	54.63%	\$3,732,608
メリーランド	380	177	75.00%	\$3,103,134

出典:農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

2021年2月1日時点のDMC加入割合はデラウェア州が最も多く、108.33%³¹となっている。ロードアイランド州・ネバダ州・コロラド州・ミネソタ州では加入割合が80%を超えている。全州・地域を合わせた加入割合の平均は56%となっている。

図表 63 DMC 加入・支払状況（加入割合上位 15 州）（※2021 年 2 月 1 日時点）

州	ライセンス済 生産者数	DMC 加入済 生産者数	加入割合 (単位:%)	支払額 (単位:ドル)
デラウェア	25	13	108.33%	\$149,206
ロードアイランド	10	7	87.50%	\$63,420
ネバダ	20	18	85.71%	\$657,738
コロラド	120	83	80.58%	\$2,290,806
ミネソタ	2,980	1,919	80.29%	\$29,148,075
ネブラスカ	155	103	79.23%	\$1,548,802
サウスダコタ	215	136	75.14%	\$2,596,306
メリーランド	380	177	75.00%	\$3,103,134
プエルトリコ		194	74.62%	\$2,094,986
アイオワ	1,120	647	71.73%	\$11,213,444
マサチューセッツ	130	90	69.77%	\$1,098,613
テキサス	400	272	69.57%	\$6,013,973
モンタナ	60	43	69.35%	\$1,044,864
ユタ	180	123	68.72%	\$2,503,040
オクラホマ	150	86	67.72%	\$1,229,318

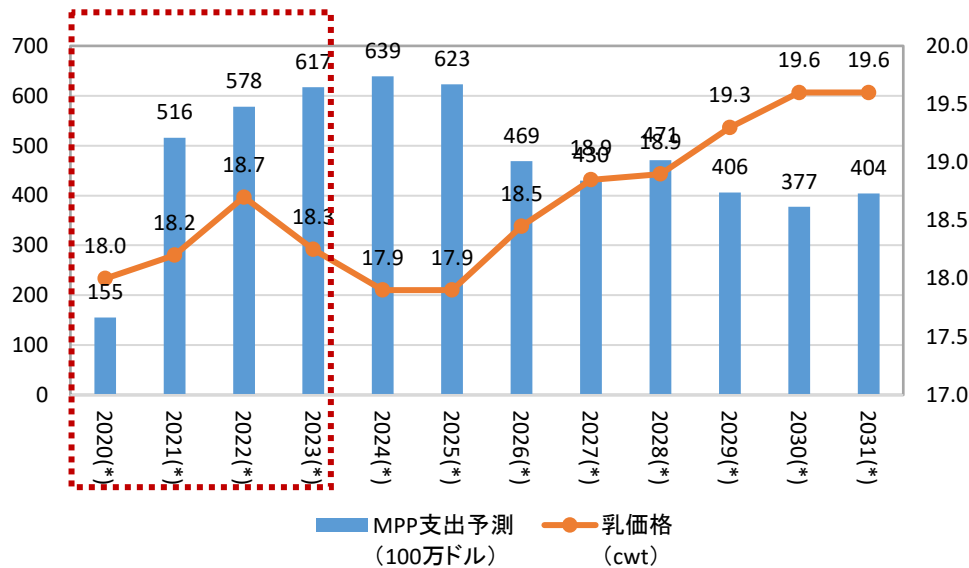
出典:農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

③ CBO による支出予測

DMC のベースラインは 2020 年には 1.5 億ドルと予測されており、2021 年には約 3 倍の 5.1 億ドルに増加すると見込まれている。支出はその後とも増加し 2024 年には 6.3 億ドルになると予測されている。乳価格の推移をみると、2020 年には 18.0・cwt だが 2022 年には 18.7・cwt に上昇すると見込まれている。その後は 2024~2025 年まで下落するが、2026 年以降は再び上昇すると予測されている。

³¹ デラウェア州では、ライセンス済生産者数が 25、生産履歴（Production History）登録済の生産者が 12 となっている。DMC の加入割合は加入生産者数÷生産履歴登録済の生産者数で計算されるため、108.33%となっている。

図表 64 MPP の支出予測（2020～2031 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 CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

④ 関係者からの評価

COVID19 感染拡大直前の DMC 加入割合が 50%程度だったため、COVID19 の打撃を受けた際も一部の生産者が DMC から支払を受けることができない事態が発生した。こうした状況をふまえ加入割合は急速に増加し、2021 年 2 月現在には 80%近い水準まで上昇した。生産者としては DMC 以外にも CFAP などの支払をうけたことにより、危機への対応を行うことができたとの評価が聞かれた。DMC の課題としては、大規模生産者への補償水準が十分でない点や支払い上限が設けられている点があげられた。一方、生産者が迅速に加入可能で支払を受けることができるという点で、DMC は COVID19 下における生産者セーフティネットとして機能していたと考えられる。

なお、乳製品は外食産業の需要にも依存していたことから、COVID19 感染拡大の影響でレストランなどの閉鎖の影響を受けた。一方、家庭ではピザなどチーズを利用した食品の消費が増えたため、新たなパターンの家庭内消費が乳製品の需要を支えたとの評価があった。また、外食産業や学校などにおける需要への期待もあり、レストランや学校再開のタイミングが乳製品の価格の変動に影響を与えているとの指摘があった。

図表 65 ヒアリングの主な要点

主な評価・認識	
➤ 生産者団体関係者	
【品目別農業団体関係者（畜産分野）】	
● DMC はそれなりにうまく機能した。CFAP と DMC、そして生産者が利用できるその他のリスク管理ツールを組み合わせることでこの危機に対応した。しかしすべての生産者がその恩恵を受けているわけではない。大規模な生産者にとって、中小規模の生産者ほど DMC はうまく機能しない。米国では 20%の生産者が牛乳の 50%以上を生産している。この種のプログラムはこうした大規模生産者が小規模生産者のように恩恵を受けることは少ない。また、CFAP1、CFAP2、	

主な評価・認識

DMC はすべて支払い制限がある。

➤ 行政府関係者

【農業法実施機関関係者】

- 乳製品は全体的にむち打ち状態になっている。乳製品産業は外食産業の需要に大きく依存している。特にチーズやバターは外食産業で広く使われている。パンデミックがある程度収束し、レストランが再開し始め、秋には学校が再開するとの期待もあった夏の間、乳製品の価格はかなり急上昇し始めた。最近では、外食産業の需要が顕在化していないため、価格は再び急落している。その影響が出続けている。
- 一方、消費者向けではテイクアウトピザの需要が非常に強く、レストランに行く代わりに、ピザを注文して自宅で食べるようになっている。ピザ市場はまた、チーズの巨大なユーザーでもある。それがチーズの価格を支えている。繰り返しになるが、総合的に見て COVID19 の直接的な需給への影響は現時点ではないと思う。しかし、人々の食習慣や食事パターンが、自宅から離れた場所での食事から自宅での食事へと調整されてきたため、商品によっては価格への圧力が多くあった。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- COVID19 発生前の時点で DMC の加入率は 50%程度だった。そのため、COVID19 が発生してから、一部の生産者が DMC の保護を受けられなかった。もし彼らがプログラムに登録していたら、多くのお金を受け取っていただろう。
- 2021 年に入ってから DMC の加入割合は 75%から 80%の水準に戻っている。穀物価格の上昇と油種価格の上昇により、マージンが再び圧迫されると予想している。全粉乳やチーズなどの乳価が世界的に大きく回復しない限り、マージンは縮小するだろう。DMC に関しては、期待される利益に対して料金が高ければ、参加する人はほとんどいない。期待される利益に対して料金が非常に低ければ、誰もが参加する。

(5) 栄養プログラム

① 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³²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、2019 会計年度には 3,570 万人・1,796 万世帯が受給し、約 556 億ドルが支出されている。

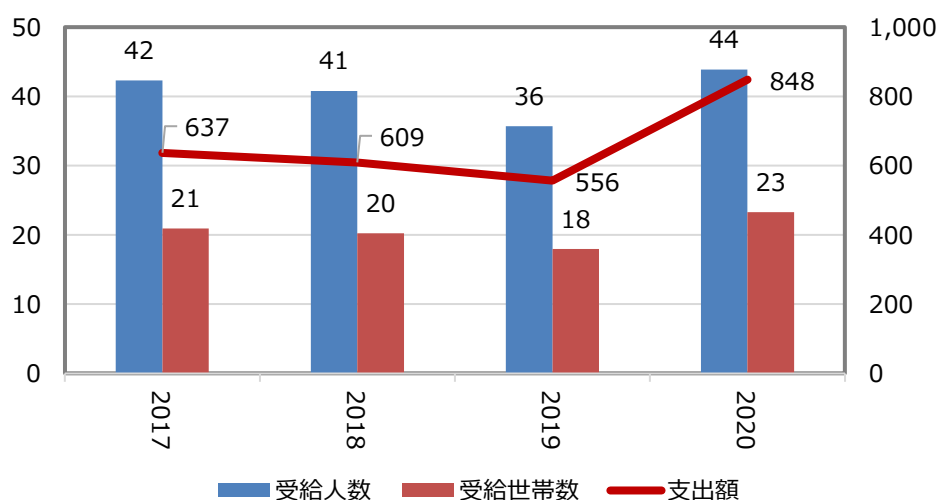
2018 年農業法成立の過程では SNAP 受給時の就労要件や受給資格制限が下院共和党・民主党の間で大きな争点となったが、最終的には大きな変更は加えられず、過去の要件をおおむね引き継ぐ形となった³²。一方、就労トレーニングの予算が追加され、成功したパイロット事業や、雇用困難者向けにより多くの予算が配分される。また、収入のない高齢者世帯・障害者世帯に対して最長 36 か月の受給資格認定を可能としている。

② 実施状況

³² CRS, “2018 Farm Bill Primer:SNAP and Nutrition Title Programs”, 2019.1

SNAP の受給人数・世帯は 2017 会計年度の 4,200 万人・2,100 万世帯から減少傾向にあり、2019 会計年度には 3,600 万人・1,800 万世帯までに低下した。一方、2020 会計年度（2019 年 10 月～2020 年 9 月）は COVID19 の感染拡大と経済への影響が発生した時期と重なるため、受給人数・受給世帯ともに 800 万人・500 万世帯増加した。会計年度単位の支出額も 2019 会計年度の 556 億ドルから 848 億ドルと 292 億ドル増加した。この支出の増加には、受給人数・世帯の増加だけでなく後述の給付金額の引き上げが影響をしていると考えられる。

図表 66 SNAP 受給人数・世帯（左軸・単位：100 万人）・会計年度支出額（右軸・単位：億ドル）³³



出典：農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

農務省は、各州・地域が緊急事態宣言（Emergency Declaration）または災害宣言（Disaster Declaration）を発出している場合、SNAP の緊急追加支給（SNAP COVID-19 Emergency Allotments）の実施を許可している³⁴。緊急追加支給は、2020 年 1 月に公衆衛生法第 319 条に基づき保健福祉長官が発出した公衆衛生緊急宣言（Declaration of Public Health Emergency）をうけ提供が可能となった³⁴。

SNAP の緊急追加支給では、最大給付額に満たない支給を受けている SNAP 受給世帯を対象に、支給額を上限まで引き上げる。2020 年 6 月時点では 52 の州・地域が同制度を活用しており、5 か月後の 11 月時点でも 45 の州・地域が活用を継続している。2021 年 2 月に同制度を活用する州・地域は 37 まで減少している。

³³ USDA, “SNAP National Monthly Data Persons, Households, Benefits, and Average Monthly Benefit per Person & Household”, 2020.12.11

³⁴ USDA, “SNAP COVID-19 Emergency Allotments Guidance”, <https://www.fns.usda.gov/snap/covid-19-emergency-allotments-guidance>, 2020.2.10 アクセス

図表 67 SNAP 緊急追加支給を活用する州・地域³⁴

2020年6月時点 (52州・地域)			2020年11月時点 (45州・地域)			2021年2月時点 (37州・地域)	
アイダホ	メイン	ロードアイランド	アラバマ	マサチューセッツ	バージン諸島	アラバマ	ニューメキシコ
アラバマ	メリーランド	サウスカロライナ	アーカンソー	ミシガン	ワシントン	アラスカ	ノースカロライナ
アラスカ	マサチューセッツ	サウスダコタ	アリゾナ	ミシシッピ	ウェストバージニア	アリゾナ	ノースダコタ
アリゾナ	ミシガン	テネシー	コロラド	ミズーリ	ウィスコンシン	アーカンソー	オハイオ
アーカンソー	ミネソタ	テキサス	コネチカット	モンタナ	ワイオミング	コロラド	オクラホマ
カリフォルニア	ミシシッピ	ユタ	デラウェア	ニューハンプシャー	-	コロンビア特別区	ロードアイランド
コロラド	ミズーリ	バーモント	コロンビア特別区	ニュージャージー		フロリダ	サウスカロライナ
コネチカット	モンタナ	バージニア	フロリダ	ニューメキシコ		ジョージア	サウスダコタ
デラウェア	ネブラスカ	バージン諸島	ジョージア	ノースカロライナ		ハワイ	テネシー
コロンビア特別区	ネバダ	ワシントン	グアム	ノースダコタ		イリノイ州	テキサス
フロリダ	ニューハンプシャー	ウェストバージニア	ハワイ	オハイオ		インディアナ	ユタ
ジョージア	ニュージャージー	ワイオミング	アイダホ	オレゴン		カンザス	バーモント
グアム	ニューメキシコ	-	イリノイ	ロードアイランド		ケンタッキー	バージニア
ハワイ	ニューヨーク		インディアナ	サウスカロライナ		ルイジアナ	ワシントン
イリノイ	ノースカロライナ		アイオワ	サウスダコタ		メイン州	ウェストバージニア
インディアナ	ノースダコタ		カンザス	テネシー		メリーランド	ウィスコンシン
アイオワ	オハイオ		ケンタッキー	テキサス		ミシガン	ワイオミング
カンザス	オクラホマ		ルイジアナ	ユタ		ミシシッピ	
ケンタッキー	オレゴン		メイン	バーモント		ミズーリ	
ルイジアナ	ペンシルバニア		メリーランド	バージニア		モンタナ	

青表記は 2020 年 6 月時点では緊急追加支給を実施していたが、2021 年 2 月時点では実施していない州・地域を示す

出典：農務省公開情報に基づき富士通総研にて作成

2008 年食料栄養法 (Food and Nutrition Act of 2008) では各年度の SNAP 給付金の上限額を調整することを定めている³⁵。SNAP 給付金の上限額は、農務省が毎年 6 月に発表するスリフティ・フード・プラン (Thrifty Food Plan：食料コスト算定を含む農務省の年次食料計画) における平均コストを反映するよう義務づけられている。2020 年 6 月の報告では、支給上限の基準となるコストが昨年より 5.3% 上昇していることが明らかになった³⁵。これに基づき 2021 会計年度における SNAP 支給額上限もコスト上昇が考慮された数値となった。この結果、例えば 4 人家族世帯では月額支給上限額がこれまでの 646 ドルから 680 ドルに引き上げられることとなった。支給上限額の引き上げは 2021 会計年度が開始された 2020 年 10 月から有効となっている。

図表 68 図表：2021 会計年度における支給上限額³⁶

人数	支給金額	アラスカ			グアム	バージン諸島	ハワイ
		都市部	農村部①	農村部②			
1	\$204	\$251	\$320	\$390	\$300	\$262	\$375
2	\$374	\$460	\$587	\$715	\$551	\$481	\$688
3	\$535	\$659	\$841	\$1,024	\$789	\$688	\$986
4	\$680	\$837	\$1,068	\$1,300	\$1,002	\$874	\$1,252
5	\$807	\$995	\$1,268	\$1,544	\$1,190	\$1,038	\$1,487
6	\$969	\$1,194	\$1,522	\$1,853	\$1,428	\$1,246	\$1,784
7	\$1,071	\$1,319	\$1,682	\$2,048	\$1,579	\$1,377	\$1,972
8	\$1,224	\$1,508	\$1,923	\$2,340	\$1,804	\$1,574	\$2,254

³⁵ USDA, "Official USDA Food Plans: Cost of Food at Home at Four Levels, U.S. Average", 2020.6

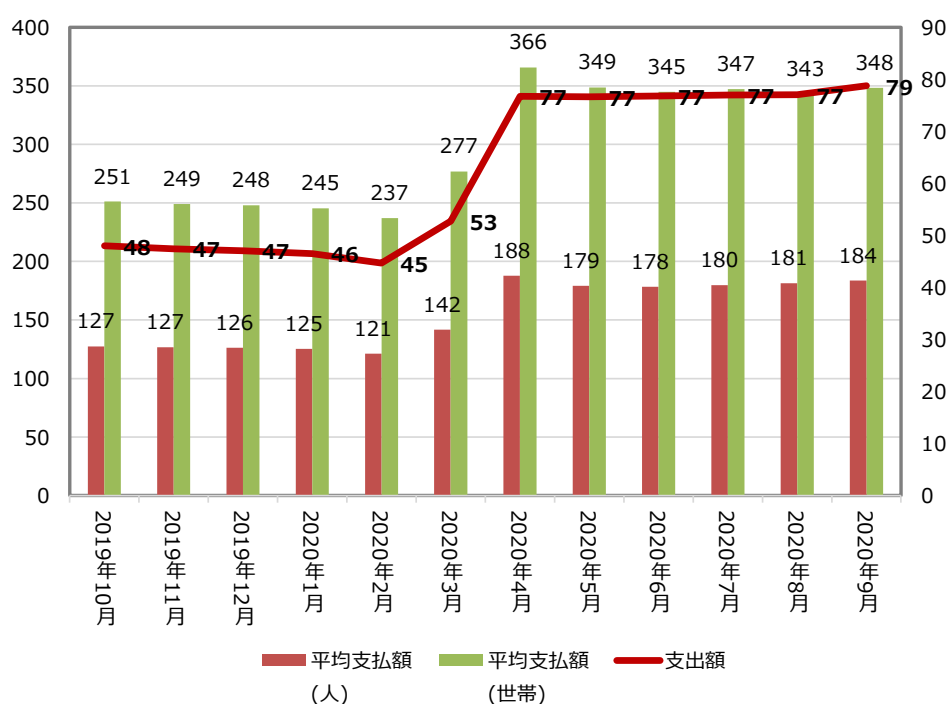
³⁶ USDA, "SNAP Benefit Increase Takes Effect". <https://www.fns.usda.gov/news-item/fns-001420>, 2020.2.10 アクセス

人数	支給金額	アラスカ			グアム	バージン諸島	ハワイ
		都市部	農村部①	農村部②			
以降追加1名あたり	\$153	\$189	\$240	\$293	\$226	\$197	\$282

出典：農務省公開情報に基づき富士通総研にて作成

2019年10月～2020年9月までの月別の平均支払額（1人・世帯）をみると、2020年3月から増加がみられる。2020年4月以降は1人あたりの支払額は月あたり180ドル前後・世帯あたり350ドル前後を推移している。

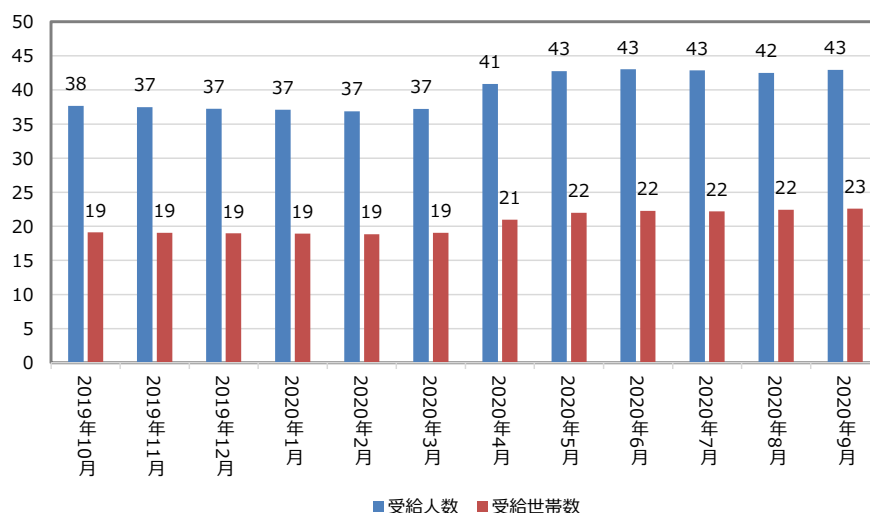
図表 69 SNAP 平均支払額（左軸・単位：ドル）・支出額（右軸・単位：億ドル）³³



出典：農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

月別の SNAP の受給人数・世帯数をみると、2020年3月時点で約3,700万人・1,900万世帯であったが、4月時点で約4,200万人・2,100万世帯となり500万人・200万世帯増加した。その後も受給人数・世帯数の減少はみられず、2020年9月時点でも4,300万人・2,300万世帯が SNAP を受給している。

図表 70 SNAP の受給人数・受給世帯数（2019 年 10 月～2020 年 9 月）（単位：100 万）³³

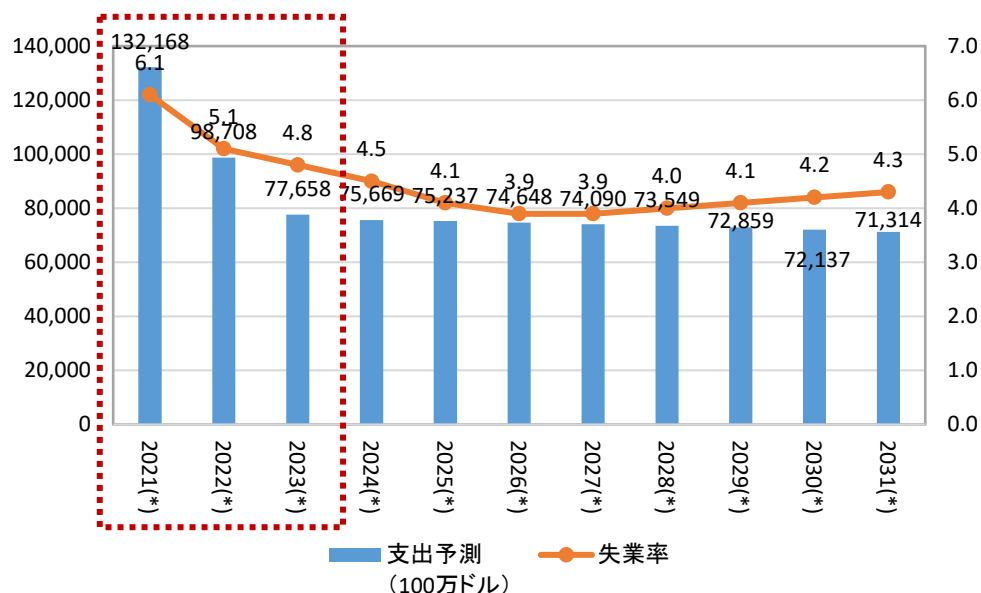


出典：農務省統計情報に基づき富士通総研にて作成

③ CBO による支出予測

SNAP のベースラインをみると、2021 年には 1,321 億ドルの支出が予測されている。その後の支出は減少が予測され、2022 年には 1,000 億ドル未満となり 2023～2031 年には 700 億ドルの水準で推移すると見込まれている。

図表 71 SNAP の支出予測（2021～2031 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 CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

④ 関係者からの評価

実施主体である農務省関係者によると、COVID19 の対応で可決された FFCRA に基づき、各州の裁

量が拡大されたことにより、SNAP の認定期間の延長などが柔軟に行うことができるようになったとの評価があった。全体として 2021 年 1 月時点では SNAP の申請処理や支給は大きな障害もなく効果的に進んでいるとの声が聞かれた。各州個別の当初の課題としては IT 導入のばらつきが指摘された。州によってはすでに自動化が進み専門人材も保有する一方、そうでない州は書面をベースに手続きが進められ、申請のバックログ（遅延）も発生していた。その後は農務省と各州の連携を通じたオンライン化が進められ、2020 年 1 月時点では 48 の州が SNAP に係るオンラインシステムを導入している。

図表 72 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 行政府関係者 【農業法実施機関関係者】 ● 私たちのアプローチは効果的だったと思う。2020 年春には COVID19 に対応するための法案が可決されたが、私たちはその法案を実行するために迅速に動いた。SNAP の緊急割当を可能にする法案により、各州は給付金を最大割当額まで引き上げることができた。それにより家計には追加給付金が提供された。 ● パンデミックへの対応でもう一つ重要だったのは、特定の法律とは必ずしも関係のない、プログラム実施のオンライン化である。2020 年春にパンデミックが始まったとき、オンライン購入に積極的に参加していた州は 5 つほどあった。私たちはそれを拡大し、現在では 48 の州がオンライン購入を提供するまで拡大した。ソーシャルディスタンスと安全対策を考えると、これは私たちの対応において本当に重要な部分だった。 ● 当初の法案である FFCRA が提供した重要な点は、通常法律や規制上の要件を超えてプログラムを管理するための裁量を州に提供するという点である。これにより各州の対応の柔軟性がうまれた。例えば法令で定められている以上の認証期間の延長、定期報告の延長、面談に関連した規制要件などがあげられる。ソーシャルディスタンスを行わなければならない時期であったため、非常に重要なものだった。 ● 当初は給付金の発行方法に関して特に技術的があった。場合によっては、遡って給付金を発行していたかもしれない。2020 年 4 月までシステムが整わなかった州もあり 3 月に遡って給付金を発給していた。しかし、これらの例外を除けば、すべての州が 3 月以降に遡って給付金を発行している。 ● SNAP では電子決済であるため、給付を受ける人にとって交通手段は問題ではない。各州の SNAP の申請処理能力についてはそれぞれ大きな違いが見られた。すでに高度に自動化されていて、リモートで作業ができ、オフィスに行くことなく州内のあちこちでケース処理を行うことができた州もあった。また、オンラインでの申請処理が合理化されていないため、本当に苦労している州もあった。これらの州では、書類を紙で提出する必要があったり、書類の画像化システムを持っていなかったりするため、処理に苦戦し、申請書のバックログを抱えていた。この原因はもともと州によって予算や専門家の有無に差異があったためである。一概には言えないが、両極端に突出した州もあった。 ● 正直なところ、私たちはまだ教訓を学んでいない。私たちはまだパンデミックの真只中にいる。今回の災害に限らず、どのようにして災害に対処するか、州の能力や多様性がある中でどのように対応するか、説明責任にも考慮しつつ、ダイナミックで迅速な対応をするにはどうすればよいか。今後もこれらすべてのことに注目していきたいと思う。 ➤ 立法府関係者 【法案検討関係者】 ● SNAP をめぐる議会での論争の多くは、プログラムに何かを追加することではなく、プログラムから何かを削除するかということだった。したがって、現状を維持することは一般的に勝利であるといえる。 ● 根本的にいえば、SNAP に農業法案は必要ない。SNAP は恒久的に実施される。もちろん、

主な評価・認識

いくつかの条件の変更などは農場法案に含まれているが、SNAP プログラムの大部分の実施は恒久的に認可されている。例えば作物プログラムの ARC や PLC は 2023 年 9 月 30 日に期限が切れる。しかし SNAP はそうはならない。農場法案が一定の期日までに可決されなかった場合、前の農場法案で認可された通りに継続されることになる。

(6) 保全プログラム

① 概要

農務省は農地の環境保全を主な目的としたプログラムを生産者へ提供している。農業法における保全プログラムの多くは義務的支出³⁷として CCC を通じて実施される。保全プログラムは主に耕作地プログラム（Working Land Programs）と休耕・緩和プログラム（Land Retirement and Easement Programs）に分類される。これらのプログラムへの加入有無は生産者の自由である³⁸。

主な分類のうち、耕作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、主に環境保全留保計画（Conservation Reserve Program : CRP）と農業保全地役プログラム（Agricultural Conservation Easement Program : ACEP）などが含まれる。

農業法の保全プログラムは作物プログラムなど他の分野と比較すると利害の対立が起きにくいとされている。農業法の審議が行われる際は、上述の 2 分類（耕作地プログラムと休耕・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。予算配分の傾向としては、2008 年農業法以降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³⁹。

図表 73 主な保全プログラムの概要

分類	プログラム	概要	主な特徴
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	- 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 - 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)	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	- 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 - プログラムの半分以上を家畜関連に、10%を野生動物保護関連に充てる

³⁷ 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。

³⁸ CRS, "Agricultural Conservation: A Guide to Programs", 2020.8.19

³⁹ CRS, "2018 Farm bill Primer: Title2 Conservation Programs", 2019.3.3

分類	プログラム	概要	主な特徴
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	● 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 ● 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)	● 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	● 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

② 実施状況

2020 会計年度の CSP・EQIP・CRP・ACEP の予算はそれぞれ 24 億ドル・16 億ドル・19 億ドル・4 億ドルとなっている。このうち、CSP・EQIP・ACEP は全体予算の一部を農業生産保全センター (Farm Production and Conservation Business Center : FPAC) の運営などに移し替えている。

図表 74 主な保全プログラムの実施状況³⁸

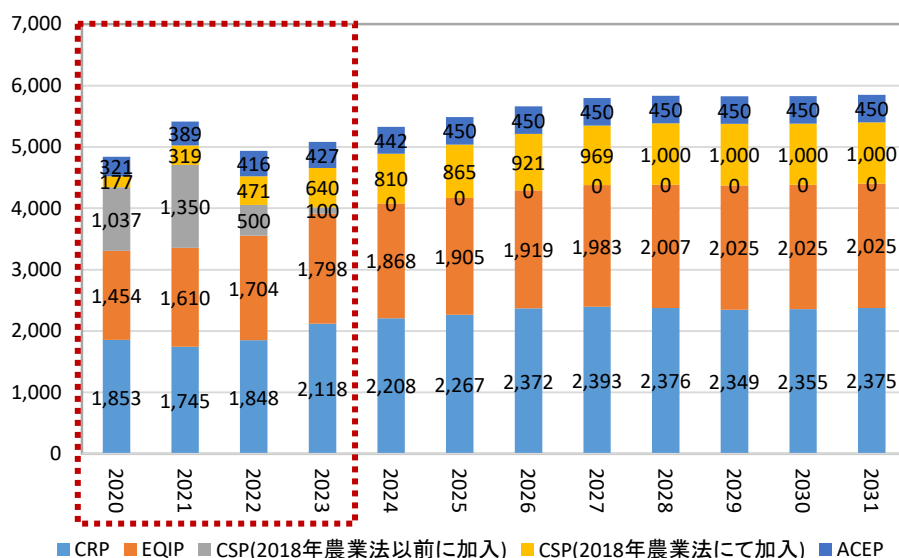
分類	プログラム	概要
耕作地プログラム	保全励行計画 (CSP)	【2019 会計年度実績】 ● 630 万エーカーを対象に 4.6 億ドルを支出 ● 登録エーカー数の上位はサウスダコタ州 (674,890)、ネブラスカ州 (467,707)、モンタナ州 (380,551) ● 加入生産者のファンディング額の上位はミシシッピ州 (4,960 万ドル)、サウスダコタ州 (2,760 万ドル)、ネブラスカ州 (2,211 万ドル) 【2020 会計年度】 ● 総額 24 億ドルの予算 ※うち 17 億ドルは 2018 年農業法成立前に加入した生産者向け ※6.7 億ドルは 2018 年農業法成立後に加入した生産者向け ※2,120 万ドルを 2021 会計年度に FPAC へ移転予定
	環境改善奨励プログラム (EQIP)	【2019 会計年度】 ● 1,300 万エーカーを対象に 15 億ドルを支出 ● 加入生産者のファンディング額の上位はテキサス州 (1.3 億ドル)、カリフォルニア州 (1.1 億ドル)、ミシシッピ州 (6,240 万ドル) 【2020 会計年度】 ● 総額 16 億ドルの予算 ※17 億ドルの予算枠が承認されたが、一部予算を FPAC へ移転 ※2021 会計年度は 3,070 万ドルを FPAC へ移転予定
休耕・緩和プログ	環境保全留保計画 (CRP)	【2019 会計年度】 - 【2020 会計年度】 ● 19 億ドルの予算

分類	プログラム	概要
ラム		2,190 万エーカーを対象に 33 万の生産者が加入（2020 年 5 月時点） - 登録エーカー数の上位はテキサス州（280 万）、カンザス州（190 万）、コロラド州（180 万）
	農業保全地役プログラム（ACEP）	【2019 会計年度】 16 万エーカーを対象に 2.4 億ドルを支出 - 加入生産者のファンディング額の上位はフロリダ州（2,970 万ドル）、ルイジアナ州（2,390 億ドル）、ミシシッピ州（2,340 万ドル） 【2020 会計年度】 4 億ドルの予算

③ CBO による支出予測

EQIP・CSP・CRP・ACEP の 4 つのプログラムの合計支出額をみると、2020 年は 48 億ドルと予測されており、その後は 49～58 億ドルの間で推移すると見込まれている。個別のプログラムに関しては、CRP がこれらのプログラムの総支出の 4 割前後を占めており、次いで EQIP、CSP、ACEP の順となっている。

図表 75 保全プログラムの支出実績・予測（2020～2029 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
CBO ベースライン(2021 年 2 月)より富士通総研にて作成

④ 関係者からの評価

COVID19 下においても保全プログラムは大きな影響なく実施されている。また、保全プログラムは COVID19 発生以前から申請・審査の効率化が進められてきた。以前はプログラム別に異なるツールが用いられていたが、2018 年農業法から単一のツールを導入することにより、事務処理にかかる時間や手間を軽減させた。COVID19 発生後はソーシャルディスタンスの必要性から、生産者とのやりとりがリモート化された。農務省によるとこうした対応による生産者向けサービスの低下はみられなかった。保全プログラムでは、耕作地プログラムのうち EQIP が特に生産者に人気があるとの評価が聞かれた。

主な理由としては、CSP は農場全体での取り組みが必要となるが、EQIP では圃場レベルの個別の取り組みで資金の提供が受けられることによる容易さがあげられた。EQIP に関してはその人気から生産者が加入したいエーカー分の予算が足りないとの不満も聞かれた。一方、EQIP の課題としては保全の取り組みが散在的になり、統一的な保全アプローチが難しいのではないかと指摘があった。

バイデン政権における気候変動対策は農業法の保全プログラムを通じて実施するのが適しているとの評価が多く聞かれた。こうした取り組みを保全プログラムにより実施をする際、農業法を改正するか、農業法に変更を加えず農務省の裁量で変更可能な範囲で実施する 2 つのパターンが想定されている。これに関しては、まずは農業法を変更せずに農務省が規制を変更することで対応を行うのではないかという意見が聞かれた。具体的には CSP の目的に水質だけでなく炭素の要素も加えることや、CCC を活用し不耕起栽培を行う生産者を支援するなどがあげられた。

このほか、これまでの保全の取り組みの中で最も効果があった例として保全コンプライアンスがあげられた。保全コンプライアンスは 1985 年農業法から開始された取り組みで、農業補助金を継続的に受け取るためには、農家は最も浸食性の高いエーカーの土壌浸食を減らす計画を立案し実行するというものである。これにより、最終的には米国内の 1 億 4,000 万エーカー近くの農地で保全対策が講じられたとの評価が聞かれた。

図表 76 ヒアリングの主な要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● プログラムとしての CSP は維持され、実質的には EQIP に統合されたわけではない。これらのプログラムの変更は、下院と上院の妥協点を示している。この 2 つのプログラムの両方が維持された。バイデン政権下では、CSP と EQIP に多額の投資が行われ、優先事項とされるだろう。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 私たちは最近、理事会に対して非公式な調査を行った。私たちロビイストにとって、農場でどのような保全活動が採用され、実施されているかについて、非常に有益な情報を得ることができた。回答者の大多数が保全プログラムに参加していると回答したことは喜ばしいことである。 【品目別農業団体関係者（畜産分野）】 ● 保全プログラムは、牛生産者にとって非常に効果的である。気候変動に関連した多くの懸念事項に対処するのに役立つ。保全プログラムは米国の気候目標を達成する上で重要な役割を果たすことになると思う。私たちは、他のどの産業よりも多くの炭素を隔離している。なぜならば、米国では牛産業が 8 億エーカーの土地を所有しているからである。私たちが管理している放牧地や森林地帯をみると、私たちがこれらの保全活動において重要な役割を果たさなければ、効果的な気候政策を行うことはできない。 【品目別農業団体関係者（その他）】 ● 生産者のほとんどが CSP と EQIP に登録している。これらは概ねうまく機能している。農業全体の課題の一つは、農業法案が必要に見合うだけの資金を保全プログラムに投入していないため、より多くのエーカーを登録したいと考えている生産者が、プログラムの予算の制約から、必ずしもその機会を得られないことだと思う。しかし、プログラム自体はうまく機能していると思う。

➤ 行政府関係者

【農業法実施機関関係者】

- 2018 年農業法の実施は順調に進んでいる。保全プログラムは非常によく受け入れられている。申請数全体の 25% から 35% に資金を提供している。私たちの予算を上回る関心を生産者は持っているようだ。今回の農業法では管理・事務処理が一部合理化された。
- 生産者から受ける批判のトップは、保全プログラムに申請し実施する際の「事務処理の負担」と「時間」である。事務処理の負担・時間の削減という観点ではこの 1 年で大幅に改善した。COVID19 もあったため、インターネットや電話、ファックスなどを利用したリモートサービスに移行した。そのため、保全プログラムは問題なく継続され、サービスの低下は見られない。
- 2018 年農業法の前には、各プログラムでそれぞれ独自の申請プロセスと評価が実施されていた。2018 年農業法では、1 つの評価ツールにまとめられている。それにより、各プログラムの申請に対して単一のツールを使い中立的な評価を行うことができる。1 つの申請書と 1 つの評価ツールで、EQIP や CSP など処理が可能になった。
- COVID19 の影響として一つ大きなことは、生産者が私たちとの新しい付き合い方を理解してくれるようになるまでに、数ヶ月かかったことである。生産者は、町に来たら銀行に行って、用事を済ませて、農機具店に行って、それから私たちのオフィスに立ち寄り、座って私たちと話をする、というような傾向が強かった。しかし、ソーシャルディスタンスをとらなければならなかったため、それはもうできなかった。彼らの主なアクセスポイントは電話かメールでなければならなかった。
- 私たちは下院・上院の農業委員会とも良好な関係を築いている。また、議会の両サイドにある予算配分委員会にも小委員会があるが、関係も非常に良好である。この関係性の良さは保全プログラムの予算増加にも表れている。
- 米国の土地面積の 75% は私有地である。農業の観点から気候変動に有意義な貢献と影響を与えようとするならば、私有地の影響の大きさを考慮しなければならない。保全プログラムは、すべての土地利用において、各地域での実施、地域への適応を目指している。
- 保全プログラムに関しては、プログラム間の予算の調整は行われても、生産者は全体の予算削減には関心がない。もし予算を削減したり、移動させたりする場合には、CSP と EQIP 間になるだろう。

➤ 立法府関係者

【法案検討関係者】

- 農業法案の保全タイトルは、気候変動に対処するための最も準備の整った項目だと思う。無耕起栽培は人気があり、ますます人気が高まっていると思うが、無耕起栽培に移行するには天然資源保全局から技術支援を受けることができる。有機栽培への移行についても技術的・財政的支援を受けることができる。
- 農学者でも科学者でもない私には、これらのプログラムが気候変動にどの程度対抗しているのかを語ることはできないが、環境面でのメリットがあることは確かである。
- 有機栽培や不耕起栽培は農業の大きなトレンドになってきている。天然資源保全局の地域事務所は、生産者の農業をより持続可能なものにすることを支援してくれる。
- スコット委員長は、気候変動対策を優先事項とすると述べているが、委員会レベルでの議論がどのようなものになるのか、まだ検討中である。
- 新たな保全プログラムがどのように構成されているかによっては、CCC を利用することができる可能性があるのではないかと思う。バイデン政権がそれを選択するかどうかはわからない。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- バイデン政権における保全プログラムに関しては、農業法に変更を加えずに農務省が策定する規制レベルでどれだけのことできるだろうか。例えば CSP は、年間 40 億ドルを費やしている耕作地プログラムだが、これは水質目的だけでなく、炭素目的でもあるという基準を設けることはできないのだろうか。仮に行政府における規制レベルの変更が難しければ、農業法を

主な評価・認識

変更する必要がある。この点に関しては、2023 年までに現行の農業法が変更される可能性は低いと考えている。まずは行政府の規制レベルでの検討が行われるだろう。

- 仮に規制レベルで実施する場合、支出は CBO ベースラインに組み込まれる。炭素クレジットのために生産者が登録し始めると、プログラムの支出は突然増加するだろう。そうすると、農業法には一定の予算があるため、他の予算を減らして相殺する方法を見つけなければならない。
- このほか、CCC を活用したプログラムの組成もありうる。しかし議会内には反対する人もいるかもしれない。仮にバイデン政権が規制変更をやり過ぎて、2 年後に再び下院や上院を失い、共和党が過半数に戻った場合、2010 年や 2011 年に共和党が下院や上院で再び過半数を獲得した時と同じように、CCC の資金に制限を課すことになるかもしれない。そのため、どの程度の資金を提供するかという点では慎重になると思う。
- バイデン政権における CCC の活用という点では、気候にやさしい農業生産手法の推進に使うことができると考えている。米国では 4,500 万ヘクタールの作付面積で実践されている不耕起栽培のように、二酸化炭素の排出量を減らす農法のことである。問題はその活動を促進するための補助金を提供できるかだ。次にすでにそのような農法を採用している人たちをどうするかだ。彼らにお金を払うのだろうか。そうすると、比較的小さな追加利益のために非常に高額なプログラムになる。しかし、もし彼らにお金を払わないのであれば、不耕起栽培をすでに採用している生産者にある種のペナルティを与えることになる。
- 私は、アメリカ国内でカバークロップを増やすための非常に大きなイニシアチブがあると信じている。炭素を目的とした場合、カバークロップを植える利益は非常に小さく、非効率的な使い方になるかもしれない。炭素を減らすことで公共の利益になるというプラス面もある。それが目的であれば、CCC を利用して、支払額を高くできるかもしれない。これらのほとんどは WTO 農業協定附属書 2 におけるグリーンボックスに該当する。現在 CCC を活用しているアドホックなプログラムよりもコンプライアンスが高いといえるだろう。

【環境団体関係者】

- 私たちは 1985 年以来、米国のすべての農業法案に深く関わってきた。農業法の保全タイトルに注目している。また、農業補助金や作物保険が、保全や環境に反するかにも注目している。
- 最近では昔ほど注目されていないが、保全コンプライアンスと呼ばれるものがある。これは 1985 年の農業法案に盛り込まれた要件で、農業補助金を継続的に受け取るためには、農家は最も浸食性の高いエーカーの土壌浸食を減らす計画を立て、その計画を実行するというものである。私の視点からみると、農業法案に含まれるすべての保全関連政策の中で、この条件はこれまでのあらゆる政策の中で規模的に大きな効果があった。当時は物議を醸していたが、最終的には米国内の 1 億 4,000 万エーカー近くの農地で保全対策が講じられた。
- EQIP の方がはるかに簡単に実施できるプログラムである。農場の一部で 1 つまたは 2 つの保全活動を実施するための支援を受けることができるし、申請も簡単である。資金調達までの時間も短縮される。農家が参加するには、より簡単なプログラムだ。CSP と EQIP の推進者の間では、いつも予算配分の競争が行われている。様々な利害関係者が特定のプログラムに関連し、お気に入りのプログラムのための予算確保のために懸命にロビー活動をしている。それより他の保全プログラムの犠牲になることもある。こうした政治は珍しいことではない。
- 保全のタイトルを含む農業法案の中での議論は、党派的というよりも地域的なものである。南部の生産者、コーンベルトの生産者、カリフォルニアの生産者にはそれぞれの見解がある。党派的というよりも、地域的な競争である。2014 年には、栄養プログラムをめぐる党派的な戦いのために、私たちはほとんど農業法案を通過させることができなかった。こうした党派的な問題は米国の農業政策のより意味のあるものへと改革していく際の障害となりうる。農業政策の核心が、栄養プログラムをめぐる戦いに移ってきた。都市部の国民から支持を集めている栄養プログラムが農業法案の重要な構成要素となっているという点で昔と比べると新しい展開である。
- 米国には、各州の中に小さな地理的単位であるカウンティがある。それぞれのカウンティには、さらに自然保護地区と呼ばれる区分がある。保全プログラムの実施の多くは、地域レベルに委ねられている。地域の状況に合わせたものになるのは良いことではあるが、散在的なアプローチになってしまう可能性もある。
- バイデン政権では、プログラムの運営方法に大きな影響を与えることができる行政上の措置に

主な評価・認識

まず重点を置くと考えている。煩雑な規制策定のプロセスを経ることなく、場合によっては、行政が管理的に変更を行う余地がたくさんある。正式な規制策定を行うには1年以上かかることもある。優先順位を変更したり、資格を変更したり、コストシェア率と呼ばれるものを変更したりするだけで、これらの変更は非常に迅速に行うことができる。

- 繰り返しになるが、CSP と比べて EQIP の方が参加しやすいのは、1 つか 2 つの保全の取り組みでも補助金を受けられるからである。一方で EQIP への批判としては、少しの取り組みでも補助金が得られるため、結果的に散在的なアプローチになるのではないかという点である。それぞれの圃場で生産者ごとに別々の取り組みをしている。その地域にいて緊急の環境問題に対処するための最も効果的な方法は何か。戦略的に実施していかなければ、問題をさらに悪化させてしまう可能性がある。
- CSP は農場全体の保全計画を要求しており生産者の加入促進を妨げる障害となっている。つまり、個々の圃場で実践するのではなく、生産者の農場全体の保全計画を計画し、実行するために時間をかけなければならないためである。

(7) 作物保険

① 概要⁴⁰

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。連邦作物保険プログラム（Federal Crop Insurance Program）は連邦作物保険法（Federal Crop Insurance Act）に基づき恒久的に認可されている。連邦作物保険における各プログラムの設計・保険料率などの設定は農務省リスク管理局が実施しており、生産者向けの保険販売は主に民間の認可保険会社（Approved Insurance Providers : AIPs）により行われている。連邦作物保険公社（Federal Crop Insurance Corporation : FCIC）は作物保険に再保険を提供するとともに、認可保険会社の一部費用を助成している⁴¹。作物保険を通じ、悪天候などの天候変化・害虫の蔓延・作物などの価格下落のリスクから生産者を保護している。

米国では 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（Yield Protection : YP）保険と収入補償（Revenue Protection : RP）保険である。

図表 77 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）

⁴⁰ 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 等に基づき作成

⁴¹ CRS, "Agricultural Disaster Assistance", 2020.4

図表 78 作物保険の種類とその概要

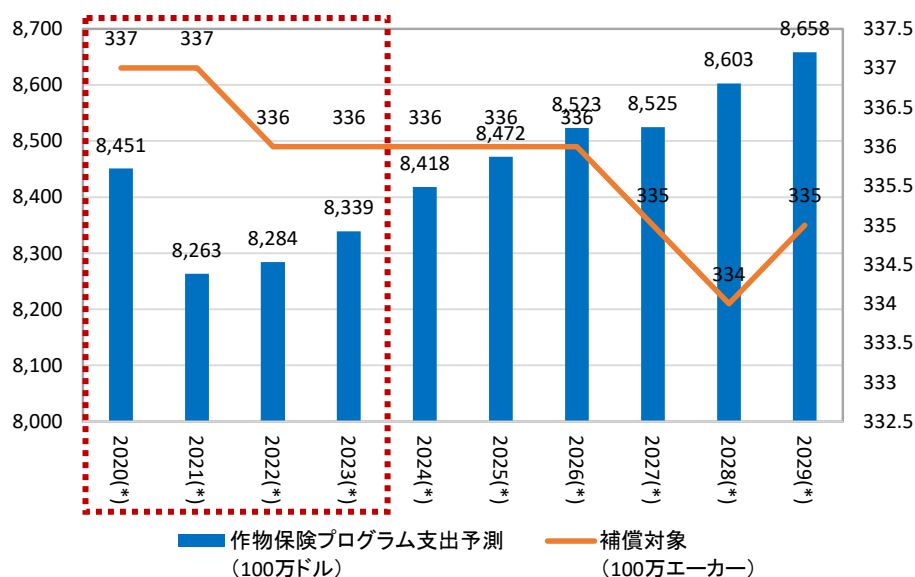
分類	保険対象リスク	保険対象農作物等
収量 保険	大災害作物保険（CAT: Catastrophic Crop Insurance）	通常年（過去4-10年）の平均単収の50%を下回った場合、下回った分について予想市場価格の55%を支払う。保険料は全額政府が負担するが、加入する作物ごとに300ドルの手数料を支払う。
	過去実績生産保険（APH: Actual Production History）	CATでは不十分だと感じる農業者に対して上乘せの保証（50-85%）を行う保険。保証価格は期待予想価格（FCICが決定）の55-100%の範囲で加入者が選択し、選択した条件に応じた保険料を支払う。
	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 保険	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 実施状況

COVID19 発生前の 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 79 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）

※2019 年 5 月発表の CBO ベースライン



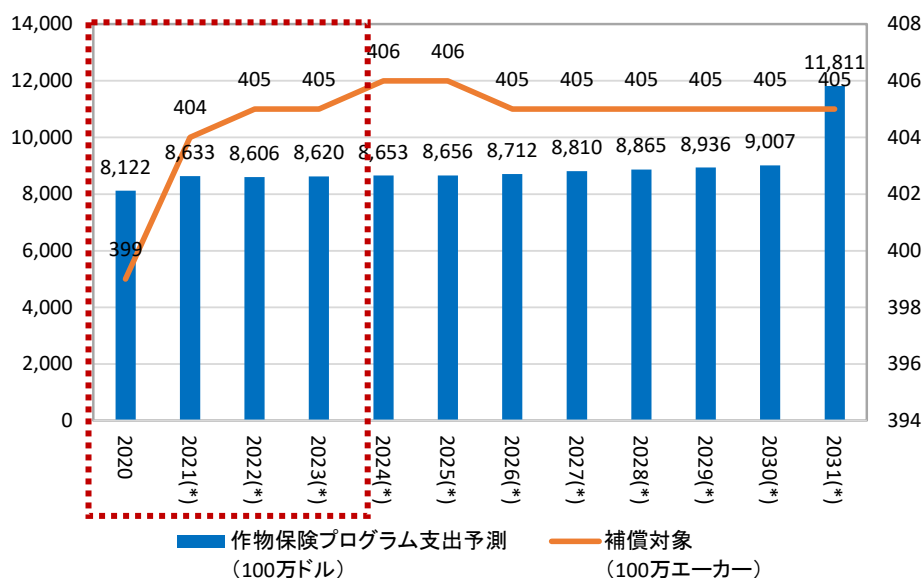
注：(*)は、予測を表す。

出典：CBO 資料より富士通総研にて作成

一方、COVID19 の影響も考慮された 2021 年 2 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 2019 年の CBO の支出予測の通り 80 億ドル程度となっているが、補償対象となる面積の増加が見込まれ、2020 年の 3.99 億エーカーから 4.05 億エーカーまで上昇すると予測されている。補償対象面積の減少を見込んでいた 2019 年 5 月の CBO ベースラインとは異なる傾向を示しており、COVID19 の影響をうけ生産者の作物保険への加入が増加するためであると考えられる。

図表 80 作物保険の支出実績・予測（2020~2031 年）（左軸：支出額、右軸：補償面積）

※2021 年 2 月発表の CBO ベースライン



注：(*)は、予測を表す。

③ 関係者からの評価

作物保険は干ばつ・洪水などの自然災害や、生産者の収入や価格変動の補償を行う。そのため、COVID19 のようなウイルスによる損害は直接的な対象には含まれていない。COVID19 の影響で作物価格が下落した際は保険プログラムの支払が行われた。

作物保険は生産者団体から肯定的に評価されている。実施者の農務省の現状の課題としては、これまでは対象とならなかった新たな作物（例：ヘンプ）が追加された際のデータ収集があげられた。こうした点は主にヘンプを生産する民間サイドがデータを収集し農務省を支援したとの声が聞かれた。また、精密農業など最新の農法に対応した保険の開発の必要性についても指摘があった

生産者は作物保険を肯定的に評価する一方、環境団体からは作物保険の役割が拡大しすぎており、農業法の作物プログラムにおける ARC や PLC よりも影響のある補助金プログラムになっているとの意見が聞かれた。作物保険への補助金の納税者負担（三分の二）についても批判的な声があった。

図表 81 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 作物保険は、COVID19 で発生したような減収を素早くカバーするために設計されていない。干ばつ、洪水、ハリケーンなどの被害に対応している。今年は南東部で被害をもたらしたハリケーンがいくつかあった。 ● それぞれの作物保険はプログラムが意図した通りに機能していると思う。とうもろこし生産者は作物保険の利用率は 90%を超えている。作物保険のようなプログラムは、プロセスも確立されていて、生産者が迅速かつ公平に支払いを受けることができる。 ● 私は、多くの人々が作物保険を生産者支援のツールというよりも、政策のツールとして見ていと思う。しかし、現在のところ、とうもろこし生産者は、作物保険を非常に支持しており、このプログラムを改善するための方法について継続的に検討をしている。しかし現在の作物保険への改善案はまだ具体化されていない。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 作物保険は、大雨に見舞われたり、干ばつがあったりした時のためのプログラムといえる。作物保険は概してうまくいっていると思う。改善の余地はあるが、今のところプログラムの大幅な変更を提案しているわけではない。私たちは 2018 年の農業法案の 2 年目を迎えたばかりである。これらのプログラムがどのように機能しているのかを評価している段階である。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● ノースダコタの生産者が言うように、今年は作物保険の対応が非常に良かった。作物保険はパンデミックとは関係がなく、自然災害に関連して利用される。私たちにとっては保護する価値のあるプログラムである。 【品目別農業団体関係者（その他）】 ● 作物保険はその場しのぎのプログラムではない。これはセーフティネットの一部であり、損失が発生してから比較的早く補償金を支払うことができるものだ。これは非常に重要なことである。 ➤ 行政府関係者 【農業法実施機関関係者】 ● 作物保険は 1938 年からあるが、何十年もの間、あまり成功していなかった。何十年もの間、

主な評価・認識

最小限の、あるいは実験的なものとして存在していた時期もあった。その後、1980年代になると、作物保険の拡大と投資に真摯に取り組むようになったが、これもうまくいかなかった。数十年に及ぶ試行錯誤と多くの失敗とそこからの学習の結果、現在のような状況になった。

- 作物保険プログラムは正常に機能している。COVID19 発生後も契約率は同じであり、顧客を失ったこともない。損害調整も正常に行われている。COVID19 のせいで差が出ることはないだろう。
- COVID19 は財務的にはプログラムに影響していない。運営面では、いくつかの細かい部分を変更しなければならなかったのだが、これまでと同じように進んでいる。だからこそ、ある意味では多くの影響を与え、ある意味では全く影響を与えていないと言っている。
- 例えば COVID19 は生産者の収量には影響を与えていない。また、例えばカリフォルニアで柑橘系の作物を栽培していて、収穫は雇われた労働者に頼っているが、COVID19 のせいで人を雇えなくなって収穫できなくなったとしても、それは作物保険では補償されない。自然災害が原因の損失ではないからである。そのため、価格下落に対応した収入保険への影響を除けば、COVID19 が作物保険に影響を与えたことはない。
- 今は精密農業の技術がある。この精密農業技術をどのように使えば、作物保険プログラムがより良く機能するようになるのだろうか。収量モニターを使い、生産者が作物を収穫しているときに、調整員が出てきて直接測定するのではなく、データを使って損失調整を行うことができるのか。こうした点は生産状況や慣行の変化の中で、私たちが常に考えていることである。今、自然保護や環境への関心が高まっている。生産者がどのように保全を行っているのかを確認できるのか、そしてそれをどう保険料に反映させられるのだろうか。
- 農業は常に進化しているので、常に新しい問題がある。そのため、良い作物保険は業界の現実を反映したものではないし、業界は常に変化している。私たちは常にこれらの作物保険を変更し続ける必要がある。
- 歴史的にいくつかの農業法案を遡ってみても、作物保険について言及されたことはなかった。農業法案が作物保険プログラムの修正を始めたのは、2000 年代初頭になってからである。農業法案における作物プログラムが約 5 年間の更新で新しい農業法案を提出しないと期限切れとなる一方、作物保険には独自の別の法律があるためそうはならない。作物保険は農場法案によって認可されていない。そのため、作物保険には安定性がある。新しい農業法案が通らなくても、私たちには関係ない。
- 例えば、とうもろこしの収益率に関しては過去何十年もの数えきれないほどのデータを持っている。大豆やその他の主要作物についても、多くのデータがある。そのような作物については、データはあまり問題にならない。私たちはリスクについて非常によく理解している。収量のパターンや収量に対する期待値についても同様である。
- データが問題になるのは、何か新しい作物が対象となる時、あるいは新しい取り組みをする時である。2018 年農業法に関する私たちへの課題の一つは、ヘンプに関するものだった。その時点で片ヘンプのデータはほとんどなかった。真新しい産業で、大規模に合法化されたのは最近のことである。また、栽培されているすべての品種を把握しているわけではなく、どの品種がどのような収量を持ち、どのような用途で使われているのか、価格はどの程度安定しているのかなどのデータもない。そのため、新しい作物を拡大しようとするときには、データが大きな問題になる。ヘンプに関してはある民間サイドで多くのデータを集められた。ある企業が、ヘンプの生産者、加工業者などから情報をとりまとめた。また、ヘンプはカナダではもっと長い期間保険に入っている。そこからも情報を得たようである。だから農務省が主体となってヘンプの情報を集めたわけではない。
- リスクの低い人が入ってくる場合、保険金の支払平均レートは下がる。リスクの高い人が入ってくると、平均レートは上がる。それが個人レベルでレートを修正してもらおうとするもう一つの理由である。あなたが低リスクの生産者で、仮に高リスクの生産者が入ってきたからといって、低リスク生産者のレートを上げたくない。だからこそ、これらの料金を個別に設定しようとするのはとても重要なことである。繰り返しになるが、プログラムに参加している人が多ければ多いほどデータが良くなり、より適切な保険料率となる。
- もし農家や生産者グループが私たちのところに来て、「この保険料率は意味がない、何かおかしい」と言ってきたら、私たちはいつも耳を傾ける。「何かが間違っている」と言われたら、私たちはいつも耳を傾け、調査をする。時には間違いがあることもある。

主な評価・認識

- 農業法案が提出されるたびに、下院と上院の農業委員会のメンバーが全米に出向き、さまざまな農業団体と話をするというプロセスがある。農家にとって何が重要なのか、次の農業法案では何をすべきなのかを農家に尋ねる。もし農家が、前回の農業法案の時と同じように、作物保険には手を出さず、放っておけ、と言えれば問題はない。しかし農家から「作物保険はお金の無駄だ」「別のプログラムに回してほしい」と言われたら、困ったことになる。
- 生産者と話していると、作物保険は 10 年後もビジネスが続けられるという確信を生産者に与えているようだ。また、気候変動への適応は長期的なプロセスである。新たな農法に投資を行い、完成させ、利益を得るまでには何年もかかる。農家にとって、次の年に経営が成り立つかどうかを心配していると、先のことを考えるのは非常に難しいことである。作物保険はそうした生産者を支えている。
- 例えば米では、重要な時期にだけ灌漑を行う方式の灌漑を試している。その方が水の使用量が少なく済むからである。私たちは、このような適応策を反映させるために、新たな保険の仕組みを作った。私たちは、このようなことをプログラムの中で常に行っている。もし、私たちが生産者の邪魔をしている例があれば、私たちに知らせて欲しい。私たちは、保険契約が農業生産性とレジリエンスの革新と向上の敵になって欲しくない。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- 作物保険は自然災害リスクや虫害、干ばつや洪水などのリスクを対象としている。価格補償もあるため、COVID19 による市場価格の下落がきっかけで支払いが発生したかもしれない。
- 一般的に、作物保険は非常に人気がある。私は、人々が COVID19 の直接のサポートのためにそれを見ているとは思わないため、標準的な損失からの補償だけではないと思う。それは、年間を通して大きな価格崩壊が発生した場合、彼らを助けることができただろう。
- 作物保険は先物価格に基づいている。そのため、ARC や PLC のように、通年の価格を待つのではない。例えば昨年の例では、2020 年 12 月のとうもろこしの先物価格と、2 月の植え付け時の価格を平均して比較する。収穫後に請求をすると、通常は非常に早く支払われるため、ほとんどの保険請求は 2020 年分すでに支払われている。かなりタイムリーである。

【環境団体関係者】

- 米国の作物保険プログラムが、ARC や PLC よりもはるかに重要な農業補助金プログラムに成長したことを指摘したい。作物保険プログラムは、2000 年代初頭から大幅に成長した。また、現在では収量ではなく収益を保険するようになったという点で、非常に重要な変化を遂げている。ほとんどの生産者は、1 エーカーあたりの収益の 85~95%を保証する、いわゆる収入保険プログラムを購入している。このようなプログラムは、保険プログラムというよりも、農業補助金プログラムのように機能している。農業界では、農作物保険プログラムの維持にますます力を入れている。彼らの言葉を借りれば、「作物保険プログラムを強化しようとしている」ということである。私の言葉を借りれば、所得支援の仕組みとして、より寛大なものにしようとしている。現在の作物保険制度は、あるべき基本的な機能から大きく逸脱していると思う。作物保険に必要な保険料は非常に補助金が多く、納税者が 2/3、農家が 1/3 の保険料を負担している。

(8) その他（エネルギー政策等）

① 概要⁴²

米国では 2002 年農業法からエネルギー政策が個別の章として設けられている。同法で設けられたエネルギー政策は一部修正がされながらも基本的な枠組は維持されてきている。2018 年農業法においてもバイオ燃料などに係るエネルギー政策が第 9 章に設けられている。農業法におけるエネルギー政策は、

⁴² CRS, “Overview of the 2018 Farm Bill Energy Title Programs”, 2020.5

プログラムによって義務的支出・裁量的支出それぞれの対象が混在している。

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、その多くが民間事業者、地方政府、高等教育機関に助成金等の提供を行うものである。2018 年農業法では、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チブ（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などが追加された。

図表 82 2018 年農業法における主なエネルギー政策

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)	● 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農務省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)	● 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プログラム (Bioenergy Program for Advanced Biofuels)	● 高度バイオ燃料生産者（コーンスターチによるものは除く）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)	● 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)	● 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)	● 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チブ (Biomass Research and Development Initiative)	● バイオ燃料やバイオベースト製品の研究開発・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)	● 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)	● 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)	● 地域における木材エネルギーシステムの取り付け・イノベーション木材製品施設の建設のための助成金の提供
サン Grant プログラム (Sun Grant Program)	● 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)	● 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

② 実施状況⁴²

主なプログラム 12 種類のうち、2019 会計年度は「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」と「米国のための地域エネルギープログラム」で約 5,000 万ドルを超える予算が義務的支出として配分されている。このほか、「地域エネルギー節約プログラム（1,000 万ドル・裁量的支出）」、「高度バイオ燃料に向けたバイオエネルギープログラム（700 万ドル・義務的支出）」、「バイオベースト・マーケットプログラム（300 万ドル・義務的支出）」、「サングラントプログラム（300 万ドル・裁量的支出）」に予算が配分されている。これ以外の 6 つのプログラムには予算は配分されていない。

2020 会計年度においても予算を配分されているプログラムは 2019 会計年度と同様である。予算配分額は「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」の義務的支出が 5,000 万ドルから 2,500 万ドル減少した。また、米国のための地域エネルギープログラムと地域エネルギー節約プログラムはそれぞれ予算が増加し、70 万ドル（37 万ドル増）・1,200 万ドル（200 万ドル増）となっている。

図表 83 主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	2020 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	【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	【義務的支出】：25▼ 【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	【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	【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	【義務的支出】：50 【裁量的支出】：0.706△
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	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：12△
バイオマス研究開発イニシアチブ (Biomass Research and Development Initiative)	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0	【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	【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	【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	【義務的支出】：0 【裁量的支出】：0

プログラム名	2019 会計年度 予算配分額	2020 会計年度 予算配分額
サングラントプログラム (Sun Grant Program)	【義務的支出】：0 【裁量の支出】：3	【義務的支出】：0 【裁量の支出】：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 【裁量の支出】：0	【義務的支出】：0 【裁量の支出】：0

CRS 資料より富士通総研にて作成

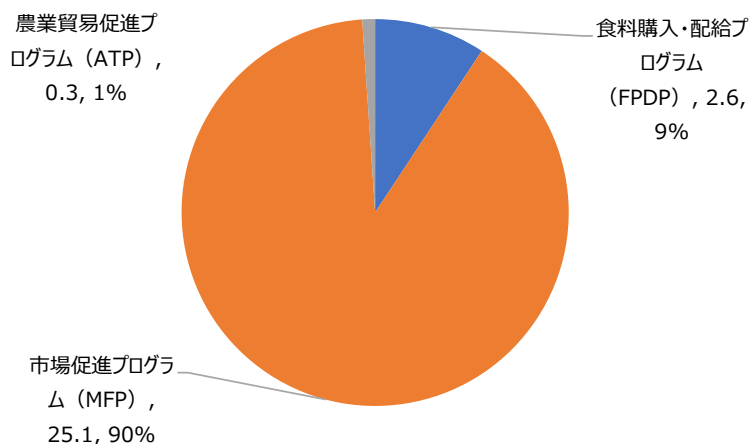
2-2 輸出促進政策

(1) 背景

中国との貿易摩擦が継続する 2018 年 7 月、パーデュ農務長官は諸外国からの報復関税により被害を受けた生産者救済策として最大 120 億ドルの貿易緩和プログラムを発表した。また、2019 年 5 月には最大 160 億ドルの貿易緩和プログラムの実施が発表された。同プログラムは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。2 年にわたり実施された貿易緩和プログラムでは合計約 280 億ドルが支出された。このうち MFP が全体の支出金額のうち 90% (251 億ドル) を占め、FPDP (26 億ドル) と ATP (3 億ドル) は 10%に満たない割合となっている。

貿易緩和プログラムは CCC 設置法に基づき実施されている。農務省長官は CCC の借入権限を活用することにより、連邦議会を経由せずに行政府の裁量で資金を調達しプログラムを企画・実施することができる。CCC 設置法を農務省が活用した過去の事例としては、オバマ政権下の「バイオ燃料インフラパートナーシップ (2015 年)」やトランプ前政権下の「綿花栽培コストシェアプログラム (2018 年)」などがあげられる⁴³。

図表 84 貿易緩和プログラムの支出額内訳 (2018~2019 会計年度) (単位 : 10 億ドル) ⁴⁴



(2) 市場促進プログラム (MFP)

① MFP (2018 年)

MFP 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

⁴³ USDA, "Market Facilitation Program—Interim Report", 2020.9, p.1

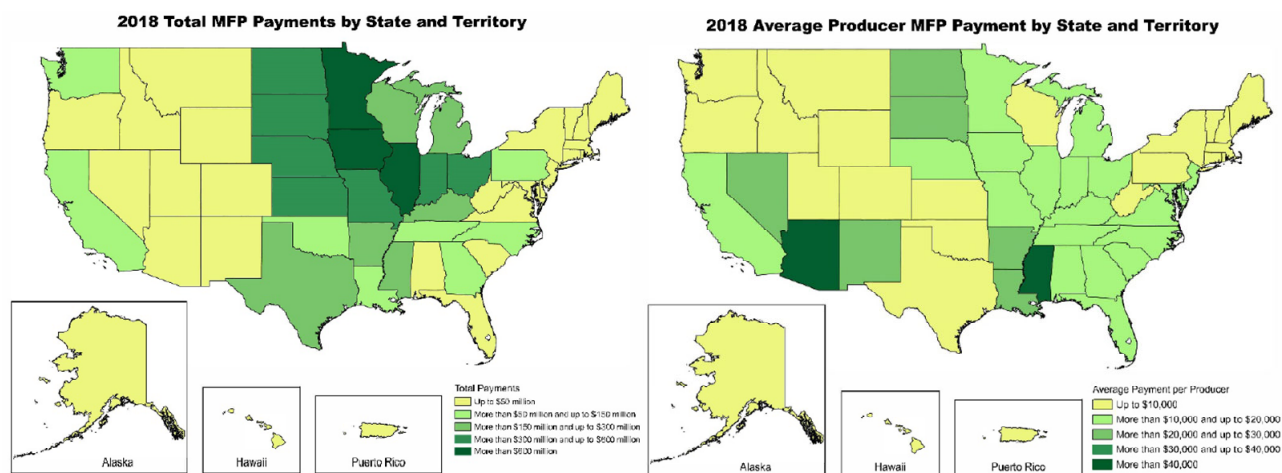
⁴⁴ USDA, "USDA's 2018 and 2019 Trade Mitigation Packages", 2020.5, p.6

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、多くの支払が行われた。2020年4月27日時点で2018年MFPの対象である59万以上の生産者に86億ドルが支払われた。例えばミネソタ州では34,600以上の生産者に6億8,300万ドル以上が支払われている。同州の生産者あたりの平均支払額は1万9,700ドルとなっている。

図表 85 主な作物別の支払率

作物名	支払率	単位
とうもろこし	\$0.01	ブッシェル
綿花	\$0.06	ポンド
ソルガム	\$0.86	ブッシェル
大豆	\$1.65	ブッシェル
小麦	\$0.14	ブッシェル
酪農	\$0.12	cwt
豚	\$8.00	頭
殻付きアーモンド	\$0.03	ポンド
フレッシュスウィートチェリー	\$0.16	ポンド

図表 86 2018年MFP 州・地域別合計支払額（左）・州・地域別生産者あたり支払額（右）⁴⁵



② MFP（2019年）

2019会計年度のプログラムでは、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月の期間中に同プログラムに申請す

⁴⁵ USDA, "Market Facilitation Program—Interim Report", 2020.9, pp.4~5

ることができた。

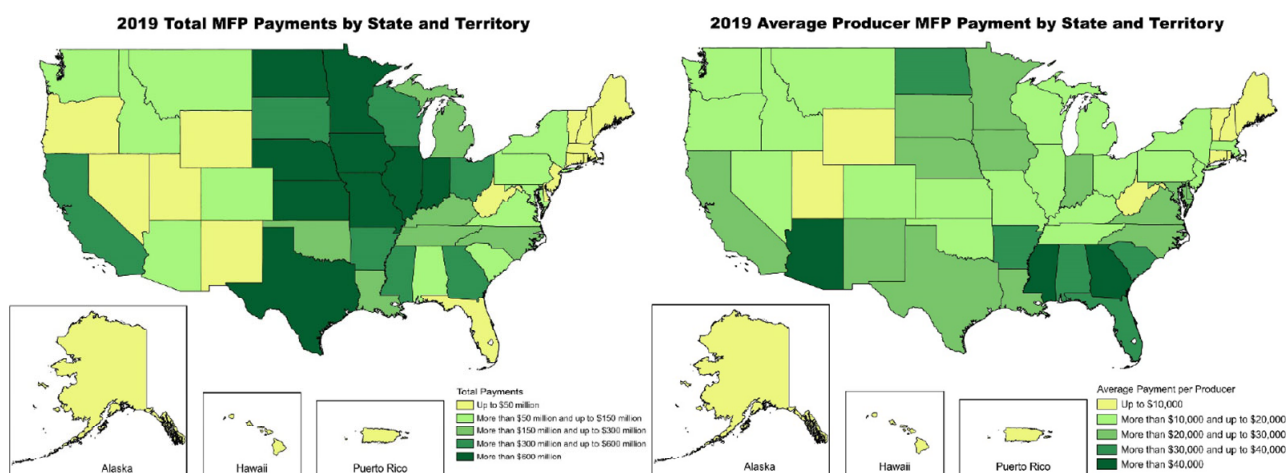
2019 年 MFP における支払率はカウンティごとに決定され、対象となるカウンティは約 3,000 存在した⁴⁶。大豆生産州に支払が集中した 2018 年 MFP とは異なり、2019 年 MFP では綿花やソルガムの生産州への支払いに重点が置かれていた。MFP の支払い単価は 15～150 ドル・1 エーカーの範囲となっており、全体の中で 22 のカウンティが最も高い支払率を受けた。こうしたカウンティはアラバマ州、ジョージア州、テキサス州、ミシシッピ州、アリゾナ州、ニューメキシコ州に位置している。一方、最も低い支払率を受けるカウンティは 400 近く存在していた⁴⁷。

2020 年 4 月 27 日時点、2019 年 MFP の対象となる約 65 万の生産者向けに 144 億ドル以上が支払われている。例えばミネソタ州では 36,600 以上の生産者に合計 10 億ドル以上を支払われている。同州の生産者あたり約平均 2 万 9,000 ドルとなっている。

図表 87 主な作物別の支払率

作物名	支払率	単位
非特殊作物	\$15.00 ~ \$150.00	エーカー
酪農	\$0.20	cwt
豚	\$11.00	頭
ナッツ	\$146.00	エーカー
クランベリー	\$641.14	エーカー
栽培ジンセン	\$340.00	エーカー
フレッシュグレープ	\$624.60	エーカー
フレッシュスイートチェリー	\$1,463.68	エーカー

図表 88 2019 年 MFP 州・地域別合計支払額（左）・州・地域別生産者あたり支払額（右）⁴⁸



⁴⁶ USDA, "Market Facilitation Program: 2019 County Per Acre Payment Rates," 2019.7.25

⁴⁷ Pagel and Fowler, "Map: A Look at Where the MFP Payments Are Going."

⁴⁸ USDA, "Market Facilitation Program—Interim Report", 2020.9, pp.6~7

(3) 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料購入・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 (Emergency Food Assistance Program : TEFAP) に参加しているフード・バンクなどに提供される。

FPDP においては対象となる 29 品目 (2018 会計年度)・17 品目 (2019 会計年度) の買い上げ目標が定められており、それぞれ約 12 億ドル・14 億ドルが支出されている。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。2019 会計年度は鶏肉が最も多く、次いで豚肉・牛肉・柑橘類などが続いている。

図表 89 買い上げ額 (2018~2019 会計年度・上位 10 品目) (単位 : 100 万ドル)

2018 会計年度 ⁴⁹		2019 会計年度 ⁵⁰	
品目(全 29 品目)	金額	品目(全 17 品目)	金額
豚肉	559	鶏肉	432
リンゴ	93	豚肉	208
ピスタチオ	85	牛肉	151
乳製品	85	柑橘類	104
オレンジ	56	りんご	88
グレープ	48	乳製品	68
米	48	レーズン	24
ジャガイモ	45	ジャガイモ	22
クルミ	35	プラム・プルーン	22
クランベリー	33	ラム	17
オレンジジュース	24	スイートコーン	11
その他	128.715	その他	211.6
合計	1238.8	合計	1358.6

農務省資料より富士通総研にて作成

(4) 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り、農務省海外農業サービス局 (Foreign Agricultural Service : FAS) が実施している。ファンディングの対象と

⁴⁹ USDA, "Farm Policy: USDA's 2018 Trade Aid Package", 2019.12

⁵⁰ USDA, "Farm Policy: USDA's 2018 Trade Aid Package", 2019.11

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。

ATP 全体の支払総額は 3 億となっており、2019 年 1 月（2 億ドル）・7 月（1 億ドル）の 2 回にわけて生産者団体などに支払われている。最も多くの支払を受けているのは大豆協会（3,463 万ドル）となっており、食肉輸出協会（2,755 万ドル）、穀物協会（2,082 万ドル）が続いている。このほか、綿花・小麦・米などの主要作物の生産者団体も 500 万ドル以上の支払を受けている。

図表 90 ATP ファンディング額上位 15 組織（2019 会計年度・単位：ドル）⁵¹

組織名	2019 年 1 月 支払額	2019 年 7 月 支払額	合計 支払額
大豆協会 (American Soybean Association)	\$21,882,165	\$12,750,000	\$34,632,165
食肉輸出連合会 (U.S. Meat Export Federation)	\$17,556,680	\$10,000,000	\$27,556,680
穀物協会 (U.S. Grains Council)	\$13,944,690	\$6,883,310	\$20,828,000
北東部食品輸出協会 (Food Export USA Northeast)	\$13,890,275	\$6,800,000	\$20,690,275
中西部食品輸出協会 (Food Export Association of the Midwest USA)	\$13,859,825	\$6,650,000	\$20,509,825
ワイン協会 (Wine Institute)	\$9,789,190	\$6,200,000	\$15,989,190
国際綿花協会 (Cotton Council International)	\$9,174,190	\$6,250,000	\$15,424,190
南部貿易協会 (Southern United States Trade Association)	\$12,592,090	\$0	\$12,592,090
小麦協会 (U.S. Wheat Associates)	\$8,249,315	\$2,600,000	\$10,849,315
ワシントンりんご委員会 (Washington Apple Commission)	\$8,457,600	\$1,500,000	\$9,957,600
酪農輸出協会 (U.S. Dairy Export Council)	\$5,288,194	\$2,500,000	\$7,788,194
西部貿易協会 (Western United States Agricultural Trade Association)	\$7,422,920	\$280,000	\$7,702,920
アラスカ海産物販売協会 (Alaska Seafood Marketing Institute)	\$5,497,860	\$2,000,000	\$7,497,860
米生産者協会 (USA Rice Federation/US Rice Producers Association)	\$3,770,725	\$2,711,425	\$6,482,150
ブルーダイヤモンド生産者協会 (Blue Diamond Growers)	\$3,715,000	\$2,250,000	\$5,965,000

農務省資料より富士通総研にて作成

⁵¹ USDA, "ATP Funding Allocation", <https://www.fas.usda.gov/atp-funding-allocations>, 2021 年 2 月 12 日アクセス

第3章【米国】米国の通商交渉の現状

3-1 対 EU 貿易政策

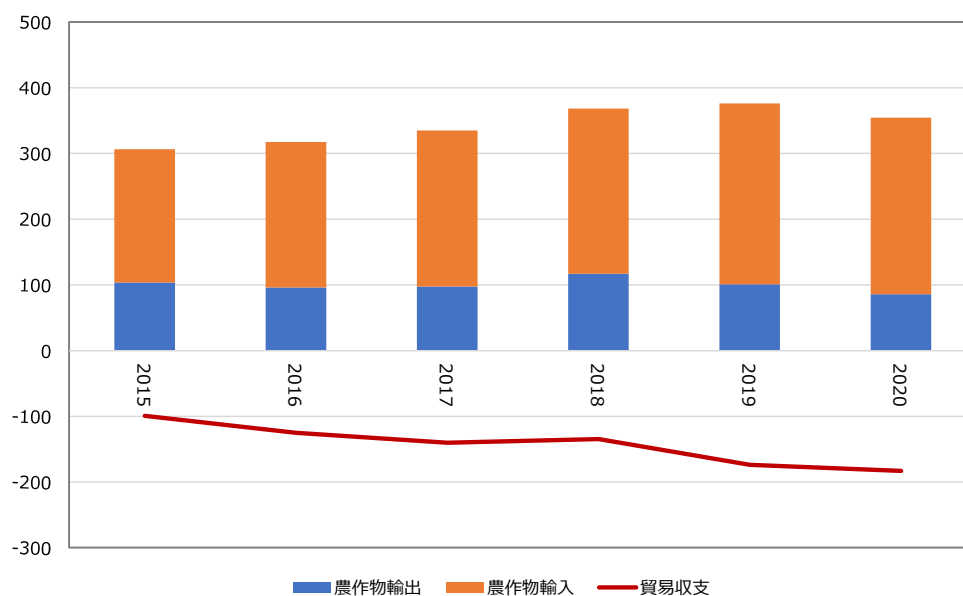
(1) 背景

① 貿易関係

EU は米国にとって最大の貿易相手である。2019 年における米国・EU の貿易額は 1 兆 3,444 ドル（米国からの輸出 6,170 億ドル・EU からの輸入 7,260 億ドル）となっている。米国にとって 2 番目に貿易額の大きいカナダとの貿易額（輸出入合計 7,250 億ドル）よりも 6,190 億ドル多く、約 1.8 倍の規模である。2019 年の米国・EU の貿易収支⁵²をみると、サービス分野を除く物品・農作物分野では 2,020 億ドルの赤字である。貿易全体の収支も 1,480 億ドルの赤字であることから、その改善が米国の課題の 1 つとなっている⁵³。

2015~2020 年の米・EU の農作物貿易をみると、米国からの輸出は 1,000 億ドル前後を推移していることがわかる。一方、米国の EU からの農作物輸入額は増加傾向にあり、2015 年の 2,030 億ドルから 2019 年には 2,750 億ドルと 720 億ドル増加している。貿易赤字は 2015 年の 995 億ドルから年々拡大し、2020 年には約 1.8 倍近い 1,830 億ドルまで増加がみられる。

図表 91 米国の対 EU 農作物輸出入額（2015~2020 年）（単位：億ドル）⁵⁴



農務省統計資料より富士通総研にて作成

⁵² 英国を除く EU27 各国

⁵³ CRS, 'Proposed U.S-EU Trade Agreement Negotiations', 2019.5'

⁵⁴ 2020 年は 1~11 月実績

② 貿易交渉の経緯

対 EU 貿易交渉の米国の取り組みとしては、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）があげられる。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 年にとん挫した⁵⁵。2018 年 10 月、トランプ前政権は議会に EU との貿易交渉開始を通知し、貿易交渉を再開した。米国の貿易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、12 月の公聴会等をふまえ USTR は対 EU 貿易交渉の目標を設定した。

貿易交渉と並行して米国・EU には貿易摩擦が発生している。トランプ前政権は 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示した。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・非関税障壁など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 92 米・EU 共同宣言の主な内容⁵⁶

項目	共同声明の概要
1	● 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	● 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	● 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	● 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。
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。

USTR 資料に基づき富士通総研にて整理

こうした貿易摩擦の解消に向けた取り組みが米国・EU 間で行われる一方、ボーイング・エアバスの補助金をめぐる対立⁵⁷が継続している。2019 年 10 月、トランプ前政権は EU による欧州航空機大手エアバスへの補助金が不当だとして、EU からの輸入品に追加関税を発動した。航空機・チーズ・ワイン

⁵⁵ CRS, “Proposed U.S-EU Trade Agreement Negotiations”, 2019.5

⁵⁶ European Commission, “Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House”, 2018.7

⁵⁷ CRS, “Boeing-Airbus Subsidy Dispute: Recent Developments”, 2021.1

など年間で約 75 億ドル相当の EU 製品が対象となっており、最大 25%の追加関税が上乘せされた。内訳としては、フランス・ドイツ・英国・スペインから輸入する大型民間航空機に 10%、EU 域内のそれ以外の工業製品や農産品に 25%となっている。2020 年 11 月、EU は米国への報復措置として年間約 40 億ドル相当の米国産輸入品に追加関税を課した。対象には米国産航空機や農作物などが含まれており、それぞれ 15%・25%の追加関税が課された。同月、米国の生産者団体は連名で EU からの報復関税を撤廃するために USTR に意見書を提出し、EU との貿易協議を深めることを要請した⁵⁸。

このほか、EU による Farm to Fork（農場から食卓まで）戦略⁵⁹について米国内で懸念⁶⁰があがっている。Farm to Fork とは、2030 年までに EU 域内農地の 25%以上を有機農業に転換することを含む EU の計画である。設定された目標を達成するため、土地の利用や抗菌剤・肥料・殺虫剤の使用量の削減が定められている。この取り組みに対して、特定の農法と地産地消の促進は保護主義的であり、米・EU 貿易に影響を与えるとの指摘がある⁶⁰。

(2) 農作物貿易分野における交渉目標と現状

① 概要

トランプ前政権は、対 EU 貿易交渉における農作物分野の交渉目標を 5 つ掲げていた。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などが含まれていた。これらの項目は 2019 年 1 月に USTR から発表されてからトランプ政権が終了する 2021 年 1 月までの約 2 年の間変更はされていない。

図表 93 農作物貿易分野における交渉目標⁶¹

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）

⁵⁸ Letter to USTR Robert E. Lighthizer from the stakeholder group Farmers for Free Trade, 2020.11

⁵⁹ European Commission, “A Farm to Fork Strategy for a Fair, Healthy and Environmentally-Friendly Food System,” 2020.5

⁶⁰ USDA, “Press Briefing with Secretary Sonny Perdue,” 2020.10

⁶¹ USTR, “United States-European Union Negotiations Summary of Specific Negotiating Objectives”, 2019.1

米・EU 間の貿易交渉上の主な課題の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あげられる。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、トランプ前大統領も 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た⁶²。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含めておらず、一貫した姿勢をみせている⁶³。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など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た。

② EU による米国産牛肉（非ホルモン牛）の輸入拡大

米・EU 間の貿易交渉の進展としては米国産牛肉の EU の輸入拡大合意があげられる。同合意は 2019 年 11 月に欧州議会において承認⁶³されており、現行の無関税輸入枠（年 4 万 5,000 トン）内の米国産牛肉の割当枠が 2020 年から拡大されている。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⁶⁴（非ホルモン牛）となっている。

③ EU によるロブスター関税撤廃

2020 年 8 月に米国と EU は関税削減パッケージ⁶⁵を発表した。同パッケージの実施を通じて米国・EU の輸出品の市場アクセスが数億ドル分拡大される。水産物に関しては、米国産生鮮ロブスター・冷凍ロブスター製品の EU への輸入関税が最恵国ベースで 5 年間撤廃される。対象となる米国産ロブスターの米国から EU への輸出額は約 1 億 6,000 万ドル（2017 年）となっている。ロブスターの関税撤廃に対応して、米国は一部の調製食料品・クリスタルガラス製品・表面処理材（surface preparation）、火薬（propellant powder）・たばこ用ライターおよび同部品の一般関税率を 50%削減する。双方とも対象品目の関税削減・撤廃は 2020 年 8 月 1 日にさかのぼって適用を開始する。

この合意は、2020 年 1 月にスイスのダボスで開催されたトランプ前大統領と欧州委員会のウルズラ・フォン・デア・ライエン委員長との会談を受けて強化された交渉の集大成となる。トランプ前大統領は 2020 年 6 月に EU と中国が米国産ロブスターに対する関税を撤廃しなければ、対抗措置として関税を発動すると警告していた⁶⁶。

⁶² Reuter, “EU says it is ready to launch U.S. trade talks, but without agriculture”, 2019.4

⁶³ ロイター通信, “EU、米国産牛肉の輸入拡大を承認”, 2019.11.29

⁶⁴ European Commission, “The European Union and the United States sign an agreement on imports of hormone-free beef”, 2019.8.2

⁶⁵ USTR, “Joint Statement of the United States and the European Union on a Tariff Agreement”, 2020.8

⁶⁶ Bloomberg, “Trump Threatens New EU, China Tariffs Over Lobster in Maine Trip”, 2020.6

④ EU による非関税障壁削減

米・EU 貿易交渉に SPS を含む非関税障壁が対象となる可能性が 2020 年初頭に米・EU により示唆された⁶⁷。一方、米・EU が交渉に含まれる非関税障壁の範囲について合意を形成しているかは明らかになっていない。米国の関心事項としては、EU が輸入禁止をしているホルモン牛、塩素消毒鶏肉、バイオテクノロジーを利用した作物などが示されている。EU の一部の関係者は、こうした項目が交渉に含まれる可能性について懐疑的な声も存在している⁶⁸。

(3) 関係者からの評価

米国の生産者としては、対 EU 貿易交渉では塩素消毒鶏肉やホルモン牛など非関税障壁が課題としてあげられ、これらの問題を解決するのは難しいとの指摘があった。特に最近のエアバス・ボーイング補助金紛争における報復関税が農作物にかけられていることから、早期解決を要望する声が生産者団体から聞かれた。また、近年 EU が推進する Farm to Fork 戦略に関しては、評価をするには早すぎるとの意見もあった一方、EU による保護主義につながるのではないかと懸念の声があった。

対 EU 交渉における進展としては米国産非ホルモン牛の輸出拡大があげられるが、牛肉生産者からは特にレストラン向けなどの市場が大きく拡大しているとの肯定的な評価があがっている。また、米国産ロブスターの EU への輸出も拡大されたが、これは EU・カナダ自由貿易協定により米国産ロブスターの EU への輸出が打撃をうけ、議会選挙を考慮しスーザン・コリンズ議員（Susan Collins・共和党・メイン州）の勝利を示す必要があったという政治的な文脈から実施されたとの評価が聞かれた。

地理的表示に関しては、EU が二国間の貿易協定を結ぶことにより、EU の条件が各地で固定化していくことへの懸念が聞かれた。そのため、多国間の枠組を用いた交渉を米国が実施することにより、EU の地理的表示の普及を阻止することが重要だとの指摘があった。

米・EU 貿易交渉の全体的方向性としては、米国・EU 側の両者から農業に関しては難しいだろうとの声が聞かれた。米国が政権交代したとしても米国の農業の構造・利益自体は同じため、EU との非関税障壁についての問題も残り続けるだろうとの評価があった。そのため、まずはエアバス・ボーイング補助金紛争の解決や農業以外の分野での個別の取り組みが行われるだろうと見込まれている。

図表 94 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【一般農業団体関係者】 ● オバマ 政権の第 2 期に交渉された TTIP では結局成果を得ることができなかった。EU との包括的な貿易協定の交渉は一向に進まない。 ● 米国は EU を含む多くの国に鉄鋼とアルミの関税をかけた。また、現在進行中のボーイング・エアバスの紛争があった。そのため、EU との貿易交渉を前に進めるための動きはこれまでであ

⁶⁷ CRS, “Major Agricultural Trade Issues in the 117th Congress”, 2021.1, p12

⁶⁸ Reuters Business News, “As Trump Takes Aim at EU Trade, European Officials Brace for Fight,” 2020.2

まり出てこなかった。

- EU はロブスターの関税を撤廃することで取引をした。基本的には米国をカナダと同じように扱った。バイデン政権に向けて EU の貿易関係者から聞こえてくるのは、包括的な貿易交渉に深く入り込もうとしていないということだ。彼らは慎重な問題に取り組みたいと考えている。それは理にかなっていると思う。16 年以上も続いているボーイング・エアバス問題を真剣に終わらせ、取り除くことを試みた方が良さだろう。彼らが取り組める問題に取り組むべきである。今は EU との包括的な貿易協定に取り組む時期ではないと思う。
- 他にも問題がある。EU の Farm to Fork 戦略は、彼らの持続可能性戦略の一部だが、貿易にとって何を意味するのだろうか。保護主義的なものとして利用されるのか多くの意見交換が必要になるだろう。その上には、気候変動への取り組みがある。米国のバイデン政権が何をやるつもりなのか。パリ協定に再参加すると言っている。しかし、それ以上に国内で何をやるつもりなのだろうか。彼らは多くのアイデアを持っているが、それがどのように実現するかはわからない。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- 農作物貿易に関して、米・EU 間の哲学や規制アプローチの違いを解決するために、どのような道筋が見えてくるのか、はっきりわからない。エアバス・ボーイングの紛争に対応して、米国内産とうもろこしには追加関税はかからなかったが、米国の他の多くの農産物には追加関税がかかった。もしリストが更新されれば、とうもろこし生産者の運勢は変わるかもしれない。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- 私たちは EU との間でいくつかの課題を抱えている。エアバス・ボーイング補助金紛争の一環として小麦に報復関税が課せられた。それが最近の懸念である。バイデン政権では、米・EU 協定を拡大するための新たな取り組みがあるかもしれない。
- バイデン大統領の過去の実績をみると、彼はヨーロッパとのつながりが深いデラウェア州議員を務めていた。彼は Brexit を懸念しており、米国・EU 協定ではそうした点も取り上げられるだろう。ジョンソン首相とトランプ大統領は楽観的な関係にあるが、バイデン政権下での関係はまた別のものになるだろう。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- EU との包括的な自由貿易協定は、かなり先の話だと思っている。不可能だとは言わないが、EU と米国が合意に至るまでには、多くのことを煮詰めていかなければならないと思うが、農業はおそらくそのリストのトップにあるだろう。エアバス・ボーイングの件は非常に長い間続いているが、政権が交代したことで、関税をかけずに交渉ができるようになるのではないかと、双方が期待しているのではないだろうか。最近の報復関税のリストには大豆油も含まれていると思うが、その影響はごくわずかだ。もっとも影響が大きいのは蒸留酒の分野だろう。
- バイデン政権は、地政学的には同盟国としての欧州への依存度を高めることは間違いないと思う。欧州との関係を強化できれば、EU との貿易協定を結ぶことができるかもしれないが、それは長期的な目標だと思う。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- バイデン政権における対 EU 交渉では農業は優先事項ではないと思う。エアバス・ボーイングの航空機問題やフランスが推進しているデジタル税の問題を解決しようとするのではない。また、EU との新たな問題として、Farm to Fork 戦略があるが、これはおそらく市場アクセスの確保や非関税障壁への対応などよりも優先されるだろう。
- 対 EU 交渉において農業が含まれるようになるとは思えない。EU はバイデン新政権との再交渉を望んでいることを示している。彼らは大々的にプレスリリースを出し、12 ページに及ぶ重点分野を記した資料を発表したが、その中で農業に焦点を当てたものはほとんどなかった。私たちは、ブリュッセルやジュネーブを通じて、Farm to Fork 戦略、バイオテクノロジー、特に農薬の制限や残留レベルに焦点を当てて、これらの問題に対処しなければならないだろう。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- EU では科学や貿易に関する観点が私たちとは根本的に異なっている。それはホルモン牛に限ったことではない。人の健康に影響のない抗生物質であっても、EU が非科学的な理由で使用を制限しようとしている。これは生産者にとっても消費者にとっても、とてつもなく大きな不利益になると思う。

主な評価・認識

- 気候問題については、これからもっと議論することになると思う。ヨーロッパはその両方の問題を利用して輸入を制限しようとする。それが大きな問題になりそうだ。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 米国は何十年も前にホルモン剤の WTO 訴訟で勝利している。その過程を経て、ホルモン処理がされていない米国産牛肉の輸出が可能となったのである。米国産非ホルモン牛のヨーロッパ輸出は大きな成長の可能性がある。COVID19 によりヨーロッパの外食産業が閉鎖されるまでは素晴らしい成果を得ていた。COVID19 があるため今のところは厳しい状況である。2021 年半ばには楽観的な見方もできている。欧州市場はまだ成長の可能性がある。欧州への出荷は現状の 2 倍になる可能性もある。
- 米国の EU 関係に関しては、率直に言って、バイデン政権の行く末を見守るしかない。バイデン大統領は、同盟国や大きな問題や中国関連の問題について、より共通の考えを持った人々と手を組みたいと発言しており、対 EU の関係は楽観的に見ることができる。
- また、バイデン大統領は新たな貿易協定を優先事項ではないと述べており、その点の懸念をしている。オバマ大統領の下では、米国の EU との交渉も行われていたが、基本的には行き詰まっていた。農業が難所の 1 つであることは確かだ。バイデン政権になったからといって、EU と英国がどうなるかを言うのは早計だと思う。新しい考え方が出てくることは間違いないが、だからといって、最悪の場合でも合意の余地がないわけではない。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 私たちが望むのは、英国が欧州連合の規制プロセスやその要素から離れることである。それが実現するかどうかはわからない。しかし、必ずしもそうした過程を経なくとも、米国の酪農製品が安全であることについて EU との理解を得ることはできると考えている。
- 規制の究極の目的は何だろうか？ 自分の国で生産された製品が安全に消費されるようにすることである。私たちは皆、異なる視点を持っているし、言うまでもなく活動家からの圧力も異なる。米国において、私たちは科学に基づいている。活動家は科学的事実を口に出すべきではないと考えている。EU は米国とは異なる運営をしている。すなわち彼らは、科学に基づかない予防原則に則り行動をしている。ヨーロッパは独自のルールを持つことに異論はないが、ヨーロッパへの輸出を妨げるべきではない。私たちは、米国におけるリスク分析で安全であることが実際に証明されている限り、英国が EU の規制水準に従うことはない予想している。
- 米国産鶏肉のほとんどは今日塩素を使わず生産されている。直接は関係ないが、ヨーロッパでは滅菌のために常に塩素を消費している。活動家は真実を語らない。真実は、それが水道水を通してであろうと、日常生活であろうと、私たちよりも彼らの方がより多くの塩素や塩素で処理された製品を消費しているということである。
- インドのように製品に法外に高い関税をかけて真っ向勝負の保護主義をとっている国とは異なり、EU の保護主義の進め方は少し凝り固まっている。その多くは、非常に複雑な規制プロセスや、複雑な衛生証明書の認証プロセスなどに見られる。私たちが最も苦心しているのは、地理的表示である。これは、彼らの市場だけでなく、世界中の他の市場をブロックする方法だ。ボーイング・エアバスの紛争と報復関税も問題である。
- 結果として EU の特定のチーズに関税を課している。しかし、私たちが EU に輸出する乳製品の量は、EU が私たちに輸出する量に比べれば、ほとんど取るに足らない。貿易額の差は非常に大きい。ほとんどがヨーロッパのチーズとアイルランドのバターである。

➤ 立法府関係者

【法案検討関係者】

- 英国と EU の市場アクセスを増やしたいという生産者からの声を聞いている。これらの分野で最も困難な問題は、衛生基準と植物検疫基準にある。バイオテクノロジーの使用、鶏肉生産における抗菌剤の使用、牛肉におけるホルモン剤の使用、乳製品、食肉、ワイン製品の命名規則などだ。これらは非常に古くからある問題で、正式な交渉の外でも議論されている。これらの問題が難点となっている。
- この点に関するギャップを埋めるのは難しいと思う。米英間の交渉では、かなり誠実な努力がなされていると思う。その交渉が新政権に引き継がれていく中で、どのような優先順位をつけて、どのように前進していくのかを見ていくことになるだろう。しかし、米国・欧州・英国間ではここで述べたような問題が粘り強くあることは確かだと思う。EU は貿易交渉に農業は含

主な評価・認識

まれていないということを明確にしているが、それだけ厳しい問題だからである。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- EU との政治的な現実をみると、農業問題を合意に持ち込むことは非常に難しいだろう。農業に関係のない、より広範な TTIP 協定に移行した場合、農業界は非常に動揺すると思うが、そこにエアバス補助金に関する内容も含まれる可能性がある。EU との間でエアバス・ボーイング補助金紛争を解決するためのミニ協定を結ぶことも考えられるが、それは包括的な貿易協定にはならず、農業は含まれないだろう。
- EU 市場は、米国の生産者の視点からみると重要性はまだ大きい。ホルモン牛や塩素消毒鶏肉、遺伝子組み換え作物などが解決を要する問題として残っている。一方、EU 側の視点からみると、地理的表示は彼らの側では重要な点となる。農業が議論に持ち込まれれば、地理的表示も出てくる。関税は EU にとって大きな問題ではないと思う。主に非関税の問題で解決の糸口が見えない。

【現地欧州関係有識者】

- 米国における農業の構造はそもそも私たちとは異なっている。米国の政治が共和党から民主党になっても彼らの関心事が変わるわけではない。地理的表示の問題も継続するだろう。しかし、一般的に言えば、トランプ政権よりもバイデン政権の方が私たちとの共通点が多いのではないかと期待している。
- 塩素消毒鶏肉やホルモン牛が「ハイテク」といえるかどうかは分からない。こうした技術は実際にはかなり古いものである。米国の農業生産が日本やヨーロッパよりもハイテクであるというのは納得ができない。ただ、今日では遺伝子組み換えや遺伝子編集などの技術に関しては問題が少なくなってきたと感じる。特定の病気に抵抗力のあるクローン豚の話まで世の中では出てきている。一方、少なくとも欧州ではこうした技術は世論的に難しいかもしれない。農業技術でいえば、温室生産、害虫管理、投入資材の削減、公害防止、気候への対応など、他にも様々な技術がある。EU は非常に高度な技術をたくさん持っている。衛星やデータ利活用もある。私たちはこうした先端技術を利用しているし、今後も利用したいと思っている。私たちは米国とは対等の立場にある。そのため、原則的に使用しない、あるいは使用したくない技術があることを理由に、EU がローテクであるという理屈は成立しない。
- 米国が EU への輸出を拡大したロブスターは米国内の政治問題に起因している。米国ではロブスターの取引を支持する政治的な理由があったということだ。EU・カナダとの取引は、米国のロブスター漁師を不利な立場に追い込んだ。メイン州のコリンズ上院議員は難しい立場に置かれた。共和党はコリンズ議員を支持し、勝利を示す必要があった。だからロブスターに関する対応が必要だった。ロブスターは、経済規模の面では EU ではほとんど産業になっていないため、EU にとっては特に重要ではなかった。そのため、米国の要求を実現することができた。最後に、ロブスターは農産物ではない。米国の議会は農業を抜きにして貿易協議はあり得ないとのことであるが、どのような貿易取引でも農業の話をするつもりはないということ、を、私たちは明確にしている。

【環境団体関係者】

- 米国内には、塩素処理食品や遺伝子組み換え食品の販売に反対するグループがかなり存在する。こうした食品問題は国内的な要素と貿易的な要素があることを留意しなければならない。貿易に関しては、こうした食品を貿易相手国に押し付けることには反対の声があるが、そもそも国内市場そのものを望まない人たちがいるためである。米国が貿易相手国の食品の安全性を決定するという考え方は、貿易相手国の側だけでなく、米国内からも非常に議論の的になっている。これらの製品を市場に押し付けることには、今後も相当な反対があると思う。

3-2 対英貿易政策

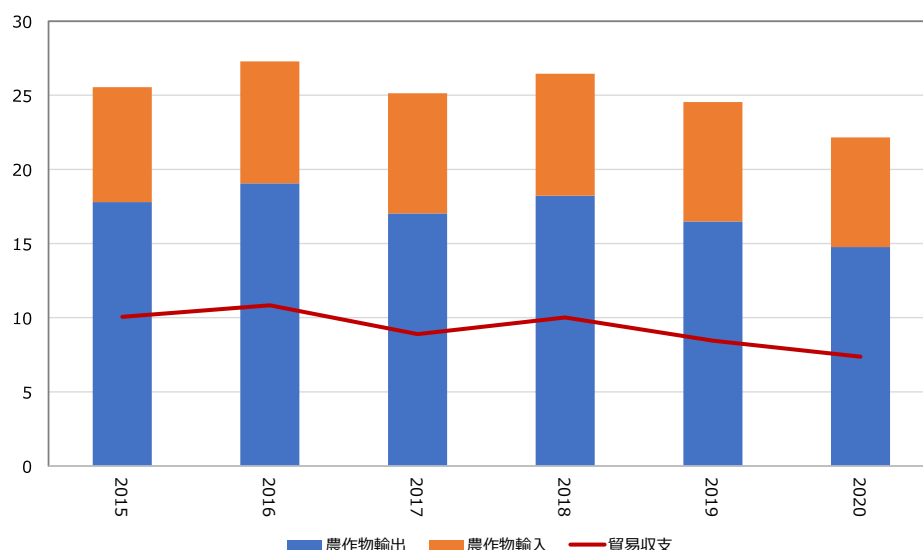
(1) 背景

① 貿易関係

2021年1月1日、EUからの離脱移行期間を終えた英国はEU単一市場と関税同盟から正式に離脱した。これにより英国は独自の貿易政策を企画・実施することが可能になった。

2015~2020年の米・英国の農作物貿易をみると、米国から英国への輸出は1,500億ドル前後を推移していることがわかる。また、米国の英国からの農作物輸入額は800億ドル前後ではほぼ一定している。貿易収支では、米国の貿易赤字が続く米・EUの関係とは異なり、米国が継続的に貿易黒字の関係になっている。

図表 95 米国の対英農作物輸出入額（2015~2020年）（単位：億ドル）



農務省統計資料より富士通総研にて作成

② 貿易交渉の経緯

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などの策定、(4)世界的な各種貿易問題における連携検討を目的とした。

2018年10月16日、トランプ前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か月にわたり、USTRは対英国通商交渉における米国の優先事項など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⁶⁹。

対英貿易交渉目標では、米英の貿易総額は年間2,300億ドルに達するにもかかわらず、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・知的財産などを含む24分野においてそれぞれ目標が示された。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などが含まれている⁷⁰。

米国・英国の貿易交渉は2020年5月に正式に開始された。COVID19感染拡大が続く中、2020年末までに全回の交渉がリモートで実施された⁷¹。2020年10月には、ライトハイザーUSTR代表が英国との貿易交渉の進展について「極めて満足している」とし、近いうちに合意できるとの見方を示した⁷²。しかし、その後の米国・英国の貿易交渉には主だった進展はみられず、米英自由貿易協定が不在の状態で2021年1月にトランプ政権が終了し、バイデン政権への移行が行われた。バイデン政権が対英貿易交渉にどのようなスタンスをとるかは2021年1月時点では不透明とされている⁷³。仮にバイデン政権が英国との自由貿易交渉を継続する場合、現在の大統領貿易促進権限法（Trade Promotion Authority：TPA）が失効する2021年7月1日までに交渉を完了させる必要がある。具体的には、2021年4月1日までにバイデン政権は連邦議会に英国との協定締結を通知し、5月1日を期限として協定文を決定しなければならない。

なお、米国憲法では連邦議会が外国との通商関係を管轄しているが、TPA法は連邦議会の通商交渉に関する権限を大統領に一時的に付与するものである。TPAが大統領に与えられている場合、議会への報告・相談義務などTPAに定められた目的や手続きにのっとって政権がまとめた通商協定法案は、議会で修正を受けずに賛否のみの採決に付することができる⁷³。

(2) 農作物貿易分野における交渉目標と現状

① 米国の交渉目標

トランプ前政権においては、農作物貿易分野で5つの交渉目標が示された。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などが含まれている。これらの交渉目標は、2019年2月にUSTRから発表されてからトランプ政権が終了する2021年1月までの約2年の間変更されていない。

⁶⁹ USTR, "2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program", 2019

⁷⁰ USTR, "United States-United Kingdom Negotiations Summary of Specific Negotiating Objectives", 2019

⁷¹ CRS, "Brexit and Outlook for a U.S.-UK Free Trade Agreement", 2021.1

⁷² Reuters, "U.S., Britain upbeat as trade talks enter new round", 2020.10

⁷³ CRS, "U.S. Trade Policy Primer: Frequently Asked Questions", 2021.2

図表 96 米国の農作物貿易分野における交渉目標⁷⁴

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問題が存在している。米国では鶏肉の消毒に塩素が使われる場合があるが、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。英国は EU 離脱後も塩素消毒鶏肉の輸入に消極的であり、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ついても消極的な姿勢をみせている。一方、英国は自国産ラム肉・牛肉の米国への輸出拡大を狙っている。

このほか、米国内では英国への米の市場アクセスを求める声があがっている⁷⁵。また、USMCA を青写真として米英自由貿易協定の SPS を含む非関税障壁の交渉に活用すべきとの意見もある⁷⁶。

② 英国の交渉目標

英国は 2020 年 3 月に対米貿易交渉の交渉目標を公開している。交渉目標は農業分野を含む 7 つの項目から構成されている。農作物貿易と特に関係性があると考えられる項目は 4 番目となっており、このうち「我々の高い環境保護、動物福祉、食品基準に妥協しない」との記述がみられる。そのため、米国と相違のあるホルモン牛や塩素消毒鶏肉などの輸入に関しては引き続き摩擦が発生する可能性がある。

図表 97 英国の農業分野を含む交渉目標⁷⁷

項目	交渉目標
1	● 米国との野心的かつ包括的な自由貿易協定に合意することで、最大の二国間貿易相手国との経済関係を強化し、財・サービスの貿易拡大と国境を越えた投資の拡大を促進する

⁷⁴ USTR, "United States-U.K Negotiations Summary of Specific Negotiating Objectives", 2019.2

⁷⁵ Group of Eight Senetors, "letter to USTR Robert Lighthizer", 2020.2

⁷⁶ Twelve Members of Ways and Means Committee, "Letter to USTR Robert Lighthizer", 2020.6

⁷⁷ Department for international trade, "UK-US Free Trade Agreement", 2020.3

項目	交渉目標
2	● 中小企業や投資家を含む英国企業の機会を開放し、英国の生産者や消費者にとっての選択肢の拡大と低価格化を促進することで、英国の GDP を増加させる
3	● 貿易協定を交渉する際には、国民保健サービス（NHS）は交渉テーブルの上に置かない。NHS が医薬品に支払う価格や提供するサービスは交渉には含まれず、NHS はいかなる民間組織にも売られることはない
4	● 協定全体を通して、英国の消費者と労働者のための高い基準と保護を確保し、既存の国際的な義務に基づいて構築する ● 我々の高い環境保護、動物福祉、食品基準に妥協しない
5	● 気候に関する政府の野心に沿い、かつ人工知能（AI）などの急速な技術開発を見越して、未来にも通用する協定にする
6	● 英国全体のために機能し、英国の憲法上の取り決めと義務を適切に考慮した協定にする
7	● 事業間の開放的で公正な競争を促進するための適切な規定にする

英国国際通商省の情報に基づき富士通総研にて整理
赤枠は農作物貿易と関係があると考えられる項目を示す

なお、英国国際通商省は一部のセンシティブな品目に関して米国が関税割当制（Tariff Rate Quota : TRQ）を設ける可能性を示している⁷⁷。例えば米国は 2005 年のオーストラリアとの自由貿易協定において砂糖を保護している。また、2006 年以降は、国内の生産者が輸入の影響を受けやすく、かつ相手国から競合的に供給される可能性のある製品（砂糖・乳・チーズ・食肉など）のほとんどの品目に TRQ が設定された例に言及した。

(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 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。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 231⁷⁸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

⁷⁸ BBC News, “Brexit: MPs give final backing to withdrawl agreement bill”, 2020.1.9

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 英国・EUの自由貿易協定

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た。移行期間中の英国の規制などはすべて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った。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たが、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た⁷⁹。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た⁸⁰。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側から上がっていた。

英国とEUの自由貿易協定に向けた協議は2020年3月に第1回が実施された。その後、10月15日の交渉期限までに9回の交渉が行われた。しかし、主に英領海内の漁業権や公平な競争環境などに係る部分で英国・EUが合意に達することができず、年末の発効を目指し交渉が継続された。再交渉は10月22~28日にかけて第1回目、11~12月にかけて第2回目が実施された。この間、英国の合意なきEU離脱の可能性が浮上したものの、12月24日に駆け込み合意が成立した。これにより、英国は27年ぶりにEU法に従わない完全自立の地位を取り戻した。

英国・EUの自由貿易協定では、物品貿易関税は引き続きゼロのままとなる。ただし、新たに通関業務が発生するため、国境地帯での物流が停滞する懸念も指摘されている。また、サービス業に関してはEU単一市場への自動的アクセス権が失われることから、今後はEU離脱前と比べてEU市場への参入が制限されることになる。このほか、EUとの貿易交渉時の課題としてあがっていた英国の排他的経済水域における漁業権に関しては、英国による独自管理が可能となった。英国のEU離脱前は各EU加盟国が漁獲上限を超えない限り自由に操業をすることができたが、今後5年半で漁獲量を段階的に25%減少させることとなった。

図表 98 主な争点と合意の方向性

項目	方向性
関税 (物品・サービス)	● 物品貿易関税はEU離脱前と同様にゼロが維持。ただし、新たに通関業務が発生するため、国境での流通滞留の可能性などがある ● 英国はサービス業のEU市場への自動的アクセス権を失い活動が制限 (※英国の専門職資格はEU加盟国でも自動的に認可されてきたが、この制度が失効したことでサービス提供の障壁が増加)
公平な競争条件	● EUは政府補助金・競争法・社会・雇用規制・環境基準などの分野で英国がEUと共通の規則・基準の採用することを求めたが、最終的には英国とEUそれぞれが独自規定を設けることで合意 (※公正な競争が阻害された場合、両者が対抗措置を発動可能)

⁷⁹ Euronews Alasdair Stanford, "What has changed with Boris Johnson New Brexit Bill", 2019.12.20

⁸⁰ Jim Brunnsden, "Brussels Warns UK will suffer more from lack of a EU trade deal", 2019.12.18

項目	方向性
英海域での漁業権	● 2021 年から英領域における漁業権は英国による独自管理 ● EU 側は今後 5 年半で英海域での漁獲量を段階的に 25%削減 ● 5 年半経過後は、毎年英国側と漁獲量を交渉
北アイルランド国境	● アイルランド共和国と北アイルランドの間に物理的な国境は設定しない ● EU と北アイルランド間の物品取引には通関手続・管理が適用されず、北アイルランドは実質的に EU 単一市場にとどまる
紛争解決	● 紛争発生時には英国・EU 間の交渉による解決を実施 ● 仮に解決しない場合は事案ごとに設置される独立裁定機関が判断 (※独立裁定機関は各案件に対し 160 日以内に判断を下す。英国・EU の一方が独立裁定機関の判断に従わない場合、貿易協定が停止される可能性もあり)

各種報道情報等に基づき富士通総研にて整理

③ 米国の対英貿易交渉への影響

英国の EU 離脱により、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 EU の水準と適合している現在の英国の各種規制に関しては、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声が米国・英国の一部ではあがっている。こうした英国内の規制水準の変化の可能性については、英国・EU の自由貿易協定がどのように実施されていくかが影響を与えるとの評価が存在している⁷¹。また、短期的・中期的な観点では英国の規制水準は EU のものから逸脱し独自のものとなる可能性は低いとの分析も存在している⁶⁷。昨年度の現地ヒアリングでは、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との指摘があった。実際、英国・EU の自由貿易協定の締結により英国内の各種規制水準は EU との整合性がとれた形にとどまっているため、ここであげられた懸念はこれからも継続すると考えられる。

図表 99 Brexit のパターンと米英貿易交渉に与える想定影響

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	● 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	● 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	● 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	● 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	● 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	● 上記 2 と比較してより柔軟な条件での貿易交渉が進展

赤枠は Brexit の想定パターンのうち、最終的に英国が選択した結果を示す

(4) 関係者からの評価

対英貿易交渉に関して、特に穀物生産者からは英国市場は小さく拡大の余地が少ないとの評価が聞かれた。一方、英国が EU から離脱することにより、EU と同一だった食品衛生などの規制水準が柔軟化するのではないかとの指摘があった。ただし、こうした余地は英国の EU との自由貿易協定の有無・その内容に依存しており、ワシントン・ロンドン・ブリュッセルの3つの文脈で考える必要があるとの評価が聞かれた。英国のおかれた立場としては、EU の規制水準を維持したままだと米国との非関税障壁の問題が残り、米国に歩み寄ると EU との規制水準上の摩擦が生じる可能性があり、難しい立場にあるとの指摘があった。英国国内の消費者としては、非関税障壁において取り上げられている塩素消毒鶏肉やホルモン牛への懸念もあるとの声が聞かれた。

対英交渉の全体的方向性としては、現在の TPA が 2021 年 7 月に失効することから、少なくとも 4 月までには協定案を議会に提出する必要がある状態である。そのため、バイデン政権が全体・対英個別の貿易交渉の優先度・TPA 延長への姿勢などに依存して展開が進むと見込まれている。

図表 100 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【一般農業団体関係者】 ● 米英は貿易交渉を活発に行っているが、その多くは英国が EU とどのような取引をするかにかかっている。Brexit が起こってからのこの 2 年間、これを三国間の問題だと考えている。ブリュッセル、ロンドン、ワシントンの三国間で、それぞれが他の誰かを相手にして、より良い取引をしようとしている。 ● もし英国が EU の意向に沿って行くのであれば、EU との貿易を行うためにこれまでと同じ規制を維持することになる。米国の農業にとって得られることは多くはないだろう。私たちが EU に求めていたのは、米国産の牛肉や鶏肉にかかる非関税障壁を手放すことであり、関税を下げることであった。しかし、仮に英国が米国に近づく場合、EU はそれを望んでいない。英国は追い込まれる。複雑な問題である。 ● 塩素消毒鶏肉の問題の多くは政治的な文脈によるものではないか。英国が米国と取引しているのを見たくない EU により押し出されたトピックだと信じている。実際、米国の 90% 以上の鶏肉生産者は、塩素消毒処理をしていない。 ● 英国の基準は私たちとは異なる。彼らは EU の基準を持っている。そのため、私たちは基準を変えてほしいと思っているが、問題は EU が基準を変えることを望んでいないということだ。英国は EU と米国の双方を満足させるために努力しなければならないだろう。 ● 私たちはイギリスに年間 20 億ドル相当の農産物を販売している。そして、彼らは年間約 10 億ドルを私たちに販売している。スコッチであれ、ビールであれ、ワインであれ、そのうちのかなりの部分がアルコールである。EU 時代は関税や規制水準のために、コモディティタイプの製品をより多く取り入れることができなかった。ほとんどが加工食品や調理済み食品である。その市場に参入できれば、かなりの量の肉や乳製品を販売することができるだろう。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 米国の大豆生産者にとって、米英自由貿易協定の最も有望な側面は、農業バイオテクノロジーの使用などに関する規制分野になるだろう。英国における大豆の市場シェアはやや小さく、自由貿易協定によってそのシェアが指数関数的に拡大することは期待していない。EU で使用されている大豆の大部分は、大豆ミールの形で提供されている。米国産の大豆は欧州に送られ、粉砕されてミール状になり、英国に送られているので、EU と英国ではすでに一定のシェアを持っている。貿易データ上では、米国から直接ではないが、英国ではすでにある程度の市場占有率を持っている。規制面での変化を期待している。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 米英貿易協定による小麦の輸出増加の可能性はほとんどない。英国は限られた市場であるた

主な評価・認識

め、バイオテクノロジーに焦点があてられると思う。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- うまくいけば、彼らは米国とより調和のとれた独自の食品安全規制を確立するだろう。それは非常に重要である。米英貿易協定を結べば穀物がさらに売れると思う。今は EU からは関税がかけられている。とうもろこしやソルガムきびも同様に関税が課せられている。米英貿易協定の下では、それらは段階的に廃止されるべきである。そうすれば市場アクセスが改善される。また、バイオ技術や最大残留基準（Maximum Residue Levels : MRL）に関する規制が改善され、貿易の技術的障壁の改善も期待できる。USMCA では拘束力のあるバイオテクノロジーの章があるためテンプレートにできると思う。
- 足かせになっているのは、TPA である。2021 年 7 月に期限切れとなる。現行のルールでは、署名された自由貿易協定は 4 月までに提出しなければならない。期限までに TPA が再認可されるとは誰も思っていない。新政権がどのような優先順位をつけるかの問題だ。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 私たちは英国の精神性を理解している。英国は 40 年間、EU の規制環境下で生活してきた。しかし、英国は EU よりも現実的・実用的で、科学に基づいた貿易を積極的に受け入れようとしていると考えている。そのため、今後はこれらの問題を議論する機会があると考えている。米国は科学的根拠に基づいた貿易を行うことを約束している。仮にある制限に科学的な正当性がない場合には、他の貿易相手国と同様に、科学的根拠に基づいた貿易を実施するために、WTO などでありうる選択肢を検討していくだろう。
- 市場の拡大は英国市民次第である。買いたくなければ買わないだけの話である。他の貿易相手国と同じように、彼らの信頼を得ることが私たちの責任である。国民が米国産牛肉を気にしていたが、制限をかけようとした国の例はたくさんある。日本もその一つだろう。しかし、現在の関係を見てみよう。私たちは消費者との信頼関係を築くことに焦点を当てていたのも、そのような制限の多くはなくなった。私たちは、どの貿易相手国にもそうするつもりだ。私たちは科学を原動力にしたいと考えている。
- ヨーロッパ人が行っている制限の多くは 消費者を守るために作られたものではない。彼らの産業を守るために設計されている。科学的根拠のない不当な規制である。私たちは、安全で効率的な生産を続けるためには、科学の重要性を理解している。世界の他の国々には、人口が増え、資源が限られている中で、効率的に食料を生産する方法に目を向け続けてほしいと願っている。
- 食品生産技術に関しては、米国の生産システムは他のヨーロッパの慣行よりもはるかに最適で、環境への影響も少ない。私たちは今後もこのような議論を続けていきたいと思う。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 豚肉の面では、私たちのビジネスのほとんどが英国向けである。幸いなことに、Brexit ではほとんど無傷で済んでいるため私たちの事業は継続すると予想している。EU 離脱後の市場として成長の可能性はあるが、それほど巨大なものではない。英国の米国産豚肉にどの程度の伸びしろがあるかはまだわからない。
- 一概には言えないが、楽観論もあると思う。英国は歴史的に EU よりも科学的に進んできた。それが、EU の終わりのない規制の下から抜け出すための Brexit の理由の一部であったと思う。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 米英貿易協定が英 EU 貿易協定の結果に左右されるというのは 1 つの要素である。このほか、バイデン政権がどれだけ早く交渉を継続したいかという点も重要な要素である。米英貿易交渉は簡単にはいかないだろう。私たちは、英国との交渉を正しい交渉、正しい合意にしたいと考えている。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- 非関税障壁を検討する観点から、多国間プロセスを活用することは非常に重要だ。EU は、地理的表示などの条件を組み込んだ二国間の貿易協定を締結している。そのため、可能であれば多国間レベルで解決していくべきではないか。例えば小規模な開発途上国がある国・地域との貿易をほぼ固定化するようなシステムが構築されてしまう可能性もある。

主な評価・認識

- 英国が EU に入っていたときは、事実に基づく規制にオープンであるという意味で、米国の真の同盟国であると人々は感じていた。ただし、英国の消費者は、塩素消毒鶏肉やホルモン牛、遺伝子組み換えの問題について懸念を持っているようだ。英国との合意を得ることは非常にトリッキーなことになると思う。なお、CPTPP は英国にとってより象徴的なもので、そこから得られる利益はそれほど大きくはないと思う。

【現地欧州関係有識者】

- 第一に、英国国民は塩素消毒鶏肉やホルモン牛、遺伝子組み換えに躊躇しているようである。英国と EU で食品に係る規制水準で求める点はよく似ていると感じる。それは EU に加盟していたからではない。EU 離脱を選択したにもかかわらず、英国もまたヨーロッパ人だからだろう。
- 第二に、EU と英国が協定を結んだ今、物の取引は現状のままだと思う。貿易などの摩擦は増えるだろうが、現状とほとんど変わらない。市場としての米国への関心は英国内でもそれほど高くないと思う。
- 英国は EU との自由貿易協定に基づきこれまでの貿易ルートや貿易取引を維持することが決まったため、米国としては英国と何かをしようという関心が薄れてきたのではないかと思う。英国から見れば、今回の英 EU 自由貿易協定で米国と取引をしなければならないというプレッシャーを取り除くことができたのではないか。もし EU との自由貿易協定なしの Brexit があったとしたら、彼らはすぐに米国に目を向けていただろう。米国との取引を試みようとする国内の圧力が非常に強かっただろうし、明らかに米国はそれを利用しただろう。このことが、少なくとも農業分野では基本的な原動力となっていると考えられる。
- 双方で話し合っただけで認められたリスクはすでに発生していて、それは2つのブロック間で取引をすることのコストになっている。今、私たちはそれを目の当たりにしている。国境では、やらなければならない事務処理がたくさんある。それがすべて片付けられれば、すべてがうまくいくだろうと人々は言っていた。トラックが国境で過ごす時間は、以前よりも1分増えるだけである。しかし、実際にはリスクが伴う。
- 英国と EU は、それぞれの利益を追求するために、特定の分野では方向性が異なっていくだろう。そのため、今ではかなり共通しているルールにも将来は摩擦が生じそう。何が受け入れられ、何が受け入れられないのかという議論が出てくるだろう。
- そのため、以前は存在しなかった議論や摩擦が生じることになる。英国が EU の加盟国であった頃は、紛争解決のための非常に効率的なメカニズムがあった。しかし今ではこのような違いを解決するためのメカニズムの柔軟性は以前ほどではない。情報交換も透明性に欠けるだろう。そういったことがすべて、事態を悪化させる可能性がある。英国はニュージーランドから多くのものを買ったり、非 EU 加盟国と取引したりしている。しかし、そう簡単にはいかないだろう。

【EGW】

- Brexit の影響を考えれば、英国が米国との二国間取引に関心を持つのは明らかだと思う。Brexit の結果や EU との貿易関係の複雑さにもよるが、米国との貿易取引は彼らにとって非常に重要なものになりそうである。英国は米国の利益との調和を図ることも積極的に行うだろう。ただ、今後の貿易関係がどのようなものになるのかはまだ不透明である。英国は米国との取引に不安を覚える可能性もある。

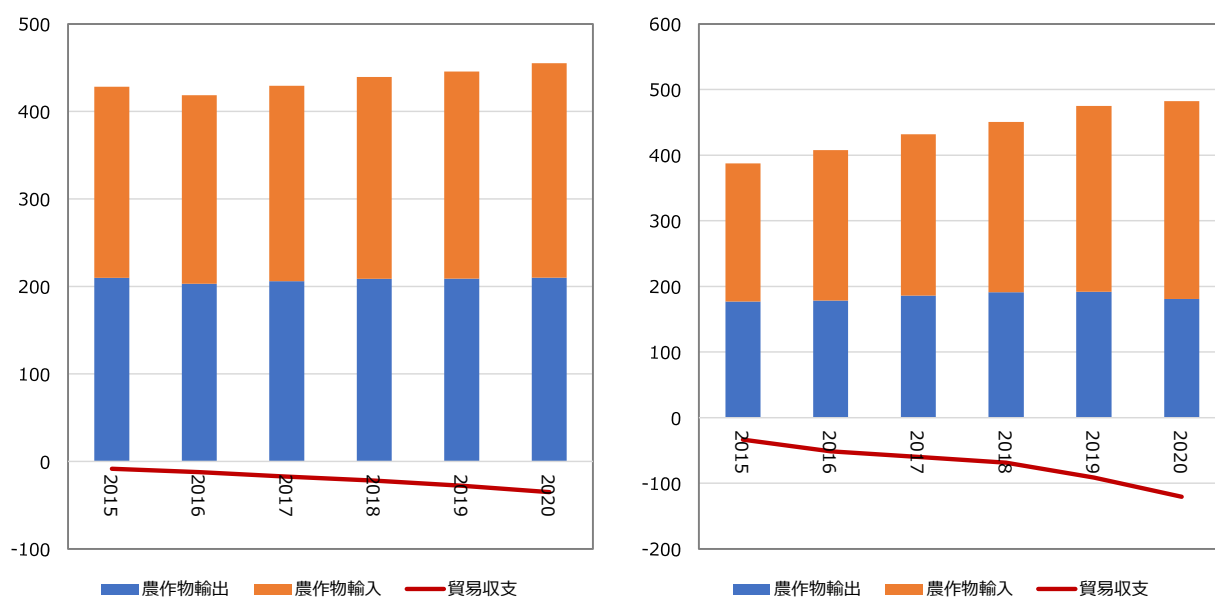
3-3 USMCA

(1) 背景

① 貿易関係

農作物・食品分野ではカナダとメキシコは米国にとって最大の輸出先である⁶⁷。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、27年後の2020年には390億ドルと約300億ドル増加している。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546億ドルへ481億ドル増加した。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、2020年には2か国合計で156億ドルを記録した。特にメキシコに関しては、農作物輸入の増加から2015年には33億ドルであった貿易赤字が2020年には120億ドルまで増加をしている。

図表 101 米国の対カナダ（左）・メキシコ（右）農作物輸出入額（2015～2020年）（単位：億ドル）



農務省統計資料より富士通総研にて作成

② 貿易交渉の経緯

トランプ前大統領は選挙時の公約で北米自由貿易協定（North America Free Trade Agreement : NAFTA）の再交渉をあげていた。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新協定である米国・メキシコ・カナダ協定（United States-Mexico-Canada Agreement : USMCA）が合意に達し、10月に各首脳により署名された。一方、米国内では労働組合を主な支持基盤とする民主党が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⁸¹。また、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た。こうした状況をふまえ、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 分野に関係す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 3 か国が USMCA 修正案に合意した。修正された USMCA はメキシコ（2019 年 12 月）、米国（2020 年 1 月）、カナダ（2020 年 3 月）にそれぞれ批准され、2020 年 7 月に発効した。

(2) USMCA の概要

① 主な内容

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、自動車などの原産地規制（Rules of Origin : ROO）の厳格化や、知的財産権（Intellectual Property Rights : IPR）・デジタル貿易・サービス貿易などの規定の最新化などがあげられ、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など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 か国が中国などの非市場経済と 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⁸²。

② 農業分野における米国の成果

USTR は、USMCA における農業分野の成果として 9 項目をあげている。対カナダでは、乳製品・小麦・家禽の市場アクセスの拡大が示されている。また、対メキシコでは地理的表示（Geographical Indicator : GI）に関して、特定の米国産チーズの市場アクセスを制限しないことなどが示されている。チーズ以外に関しても米国の生産者が共通的な名称を使用することが保護されるとしている。このほか、農業バイオテクノロジーについては遺伝子編集を含む新たな技術も含む点が成果とされている。

図表 102 主な成果の概要

主な成果		要点
1	食品・農産物の市場アクセスの拡大	● カナダは、流動乳・クリーム・バター・脱脂粉乳・チーズ、その他の乳製品を含む米国製品に新たな市場アクセスを提供する。ほか、ホエイ・マーガリンに対する関税も撤廃する ● カナダは米国産鶏肉と卵に新たな市場アクセスを提供する ● 米国・メキシコ間の農産物関税は引き続きゼロを維持する

⁸¹ Reuters, “U.S. Democrats concerned about USMCA enforcement, Pelosi tells Canada's Trudeau”, 2019.9.4

⁸² CRS, “International Trade and Finance for the 116th Congress”, p28, 2020.1

主な成果		要点
2	カナダのクラス 6・7 乳製品の撤廃	● カナダの低価格乳製品原料使用プログラムを廃止する ● カナダはクラス 6・7 の乳製品を廃止する。また、カナダは合意量を超えるスキムミルクパウダー・ミルクプロテイン濃縮物・乳児用粉ミルクの輸出には輸出料（Export Charge）を適用する。これにより米国生産者による海外での販売拡大が可能となる
3	農業バイオテクノロジーに新たな基準を設定	● TPP では伝統的な rDNA 技術のみを対象としていたが、USMCA では遺伝子編集などの新技術を含むすべてのバイオテクノロジーを対象とする ● 米国・メキシコ・カナダ間で貿易と関連する農業バイオテクノロジーについて情報交換・協力強化を行う規定に合意する
4	貿易歪曲政策の削減、透明性向上、農産物生産基準の無差別化	● 貿易を歪曲する政策を減らすために主に次の条項に合意する ✓ 相互輸出品目への輸出補助金の不使用・WTO 農業セーフガードの不使用 ✓ 食料安全保障のための輸出制限に関して透明性を高めるためのコミットメント ✓ 貿易歪曲性や生産への影響がない、あるいは最小化された生産者支持策を検討し、プログラムの透明性を確保 ✓ 米国とカナダは TRQ の公正かつ透明性ある管理・貿易事業者による TRQ 活用のための強力なルールに合意
5	小麦及びその他の農産物の品質要件の公正な取扱い	● カナダは米国産小麦をカナダ産小麦と同等に格付し、品質等級や検査証明書に原産国の記載を求めないことに合意する ● 種子に係る規制制度に関しても協議行うことで合意する ● 食品や農産物の販売促進を目的として、すべての農作物の格付基準及びサービスを無差別的にすることで合意する。また、格付及び品質に係る事項を議論するための対話の枠組みを構築する
6	科学に基づく SPS ルール強化	● SPS 措置では、科学的根拠に基づく SPS 措置の規律を強化することで合意する ● 一方で人間・動植物の生命や健康を保護する主権者の権利を維持することを確保する ● 規定には、SPS 措置の検討・実施に関する透明性の向上、科学的根拠に基づく意思決定の推進、認証・地域化及び同等性決定のためのプロセスの改善、システムベースの監査の実施、輸入検査の透明性の改善、措置の互換性強化のための協力などを含める ● 新協定は締約国間の問題を解決するための技術協議メカニズムを確立する
7	地理的表示（GI）	● 米国生産者が共通名称を使用することを妨げる GI への強力な基準を設定する ● 新たな GI 承認に係る手続き上の保障措置の提供する ● 国際協定に基づく将来的な GI 設定に係る締約国間協議メカニズムを確立する
8	特定チーズ名称の市場アクセス	● メキシコは特定の名称で表示された米国産チーズについて、メキシコ国内での市場アクセスを制限しないことで合意する
9	酒類の障壁の禁止	● ワインと蒸留酒の貿易における非関税障壁を回避するために、販売・流通に係る無差別性・透明性を確保することやラベリング・認証規定に合意する ● バーボン・ウイスキー、テネシー・ウイスキー、テキーラ、メスカル、カナディアン・ウイスキーの特色ある製品としての認定継続に合意する

USTR 公開情報に基づき富士通総研にて整理

(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⁸³、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・鶏肉・鶏卵・小麦など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

⁸³ United States International Trade Commission, “U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy

品などが微増するとされている。一方、米国・メキシコ間はずで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と考えられる⁸⁴。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⁸⁵。

① 米国の農作物輸出入への想定影響⁸⁶

NAFTA では基本的にすべての農作物・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⁸⁷。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、ヨーグルトなどが含まれている。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 TRQ 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などが含まれている。

図表 103 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

⁸⁴ United States International Trade Commission, “U.S.-Mexico-Canada TradeAgreement: Likely Impacton the U.S. Economy andon Specific IndustrySectors ”,p22, 2019.4

⁸⁵ C.Fred Bergsten, “Trade Balances and the NAFTA Renegotiation, Peterson Institute for international Economics Policy Brief”, 2017.6

⁸⁶ CRS, “Agricultural Provisions of the U.S-Mexico-Canada Agreement”, 2018.10

⁸⁷ CRS, “Agricultural Provisions of the U.S.-Mexico-Canada Agreement”, 2019.4

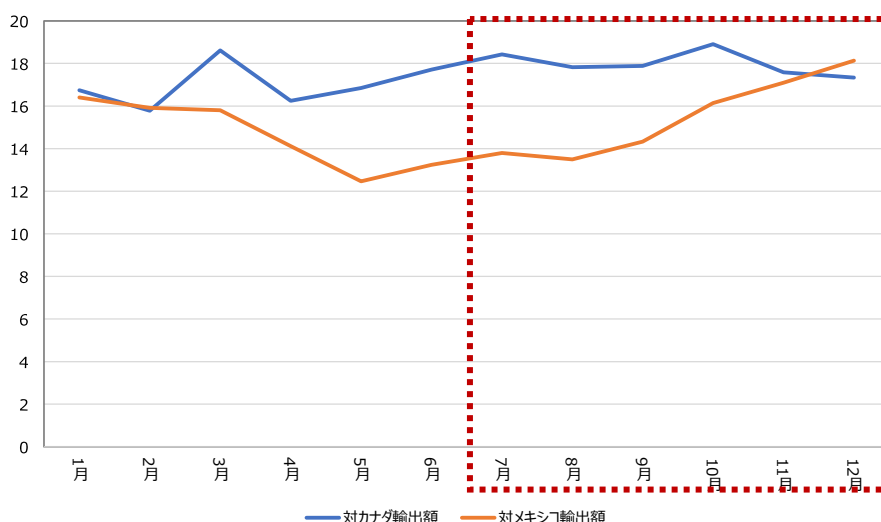
乳製品分野の他、家禽分野の対カナダ輸出も拡大する見込みである。USMCA では米国産鶏肉及び鶏卵に対するカナダの無関税枠が増加する。USMCA 下においては、鶏肉の無関税枠は1年目で 47,000 トンに設定され、6年目には 57,000 トンに増加する。その後は10年間にわたり毎年1%ごと無関税枠を増加させ16年目には 62,963 トンに達する。そして同無関税輸入枠が維持される見込みである。鶏卵に関しては新たに 1,000 万ダースの無関税枠が毎年も受けられる予定となっている。なお、七面鳥やブロイラーの卵の無関税枠はカナダ側の生産状況に応じて設定される。

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、砂糖など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。

② 2020 年の貿易額実績

2020 年1～12月の1年間の米国からカナダ・メキシコへの輸出額の推移をみると、カナダに関しては USMCA 発効前と比べて増加の傾向は見られない。一方、メキシコに関しては USMCA 発効前の5月から輸出額が増加に転じ、その後は増加傾向が継続している。

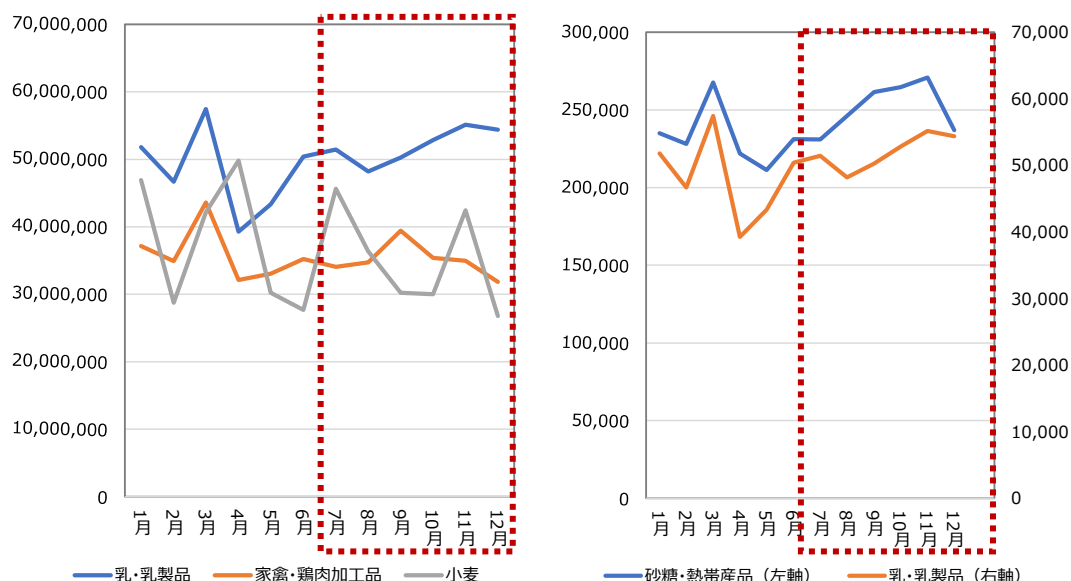
図表 104 米国からの輸出額（2020 年1～12月）（単位：億ドル）



赤枠は USMCA 発効後の期間を示す
農務省統計より富士通総研にて作成

個別の品目をみると、USMCA 発効後カナダへの輸出が増加すると見込まれている米国産乳・乳製品は輸出額増加の傾向がみられる。一方、家禽・鶏肉加工品や小麦については USMCA 発効後も輸出額増加の傾向はみられない。また、カナダからの輸入の増加が見込まれている乳・乳製品や砂糖に関しては USMCA 発効後に増加の傾向がみられるものの、12月には輸出額が減少している。

図表 105 米国からカナダへの輸出額（左）・米国のカナダからの輸入額（右）（単位：ドル）



赤枠は USMCA 発効後の期間を示す
農務省統計より富士通総研にて作成

(4) 関係者からの評価

USMCA の生産者からの評価としては、これまでカナダとメキシコへの貿易を拡大させてきた NAFTA が継続されたことへの持続可能な安定性が確保されたとの肯定的な声が聞かれた。対メキシコでは、NAFTA においても農作物の関税がゼロであったため、輸出そのものの増加を期待する評価は聞かれなかった。一方、メキシコとはブルーベリーなど季節性の農作物の輸入に関する懸念の声が聞かれた。対カナダに関しては、乳製品の TRQ の実施が合意されたとおりに進んでいないとの不満があった。ただし、乳製品に関しては、そもそも消費者の消費動向が過去と比べて変化していく中で、米国の酪農生産自体が過剰になっているのではないかとの評価も聞かれた。

図表 106 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識	
➤ 生産者団体関係者	
【一般農業団体関係者】	
●	米国の農業は NAFTA の下で非常にうまくいった。NAFTA 以前の 1993 年には、米国のメキシコへの農産物輸出額は年間 80 億ドルだった。現在は年間 380 億ドルである。25 年ほどで関税を撤廃し、各種障壁を取り除き米国の輸出は急成長した。
●	そもそも USMCA 再交渉のきっかけは農業とは何の関係もなかった。主に自動車を中心とした製造業や重工業のことだった。農業関係者は誰もあまり求めていなかったが、彼らはそれを実行し成功させた。
●	NAFTA ではメキシコとは無関税貿易を行っており、カナダともほぼ無関税貿易を実施していた。USMCA における農業面での交渉では、新たな障壁を作らないこと、カナダとの間にある障壁の一部、特に乳製品と家禽類の障壁を改善することが要点だった。今後はより多くのアクセスを得ることができるだろう。
●	現在、USTR はカナダに対する訴訟の検討を開始した。私たちは、カナダの TRQ の設定方法が、交渉で得られたと思った方法で許可されていないことに不満がある。
●	なお、USMCA とは直接関係はないが、米国産農産物のメキシコへの輸出はやや減少する見

主な評価・認識

込みだ。これは主にメキシコ経済の低迷と COVID19 感染拡大が原因である。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- メキシコはとうもろこしと DDGS（Distiller's Dried Grains with Solubles：とうもろこし乾燥蒸留かす）のトップ輸出市場である。トランプ大統領が就任し、NAFTA からの離脱について話し始めたとき、私たちにとって深刻な問題であった。USMCA は第一に、長期的な関係を強固なものにし、市場アクセスを維持することを保証した。
- 市場アクセス以外では、労働、自動車製造、環境分野など、私たちがあまり関与していない分野で大きな改革が行われた。しかし、例えば SPS 基準や貿易協定の非関税措置のいくつかを見てみると、それらは TPP 交渉ですで行われていた作業に大きく影響されていた。
- 私たちは、すべての問題について USMCA が出てきたことに非常に満足している。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- カナダに輸出されている小麦はクラス 3 と同等だが、彼らのシステムには登録されていない。カナダで登録されているのは、モンタナ州とノースダコタ州のそれぞれの州で 10～15% の品種だけのため、チャンスはあまりなかった。そもそもカナダは国産小麦の生産量が多いため、私たちにとっては大きな市場ではない。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- USMCA と NAFTA の経済的な影響を見てみると、経済的な利益はやや無視できる程度であることに誰もが同意している。これらの協定がもたらした最も重要なことは、米国大豆生産者に市場を開放し続けることである。1990 年代初頭に NAFTA が実施されて以来、メキシコへの大豆輸出は 4 倍に増加し、メキシコは現在、米国産大豆、大豆粕、大豆油の市場として中国に次いで第 2 位、カナダは第 4 位となっている。そのため、この 2 カ国でのシェアは爆発的に伸びている。これは米国大豆生産者にとっては恩恵となっている。この 2 つの交渉において、私たちにとって最も重要なことは、損をしないこと、生産者にとって市場が開かれた状態を維持すること、そして可能な限りの改善を行うことだった。当時は中国との貿易摩擦が発生していたため、USMCA において関税ゼロで市場を開放し続けることが最優先事項だった。結果として、USMCA はメキシコ、カナダとの貿易関係を安定させることができた。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 牛肉業界にとって USMCA は NAFTA の継続である。牛肉については、25 年間、カナダとメキシコへの無関税のアクセスがあった。これは私たちにとって非常に良いことだった。カナダとメキシコは、私たちにとって最大の輸出市場に成長した。近年では日本がそれを上回っている。
- 私たちは、原産国表示の義務化の復活を望んでいなかった。USMCA に含まれていないことは勝利だった。メキシコとの関係は、この 10 年間で飛躍的に改善された。そのため、NAFTA の下で時々出てくる問題の多くはすでに解決されている。
- 今後も、カナダやメキシコからの輸入に季節的な制限をかけるなど、季節性についての議論が続くと思う。私たちは自由市場を信じているし、市場の力で貿易の勝敗を決めることができると信じているので、このような取り組みには反対してきた。この問題を持ち出し続けている青果物部門にとって、彼らの問題は労働力ではないか。貿易の問題ではない。
- 今、メキシコ産のブルーベリーに注目が集まっている。仮に輸入に制限をかければ、どこから手に入れるかわからない。このような制限をかけるメリットはない。貿易や NAFTA の素晴らしいところはいつどんな季節でもスーパーで新鮮なトマトを手に入れることができることだ。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 関税なしのアクセスの継続を保証することは非常に重要だった。SPS の章などではいくつかの改善があった。もう一つの見方は、USMCA が 3 カ国間のサプライチェーンの安定性を再確立したということである。NAFTA の下での安定性を再確立したのである。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 新しい協定の下では、カナダへの販売機会の増加は非常に小さい。2020 年現在、乳製品へのアクセスにおける TRQ の実施に関してカナダとの協議が始まった。つまりこれはすでに問題があるということを示している。僅かなアクセスだが、すでに駆け引きが始まっている。すべてはカナダにかかっている。カナダがどうするかもわからない。何年も前に行ったように、

主な評価・認識

WTO で争うことになる可能性がある。乳製品の件では、いつもカナダを紛争解決に連れて行くようだ。

- EU が世界中で GI を取り上げようとしているのは明らかで、これは私たちにとって非常に重要な問題である。私たちは日本に感謝している。理想的ではなかったとはいえ、日本は一般名を維持しようと欧州と交渉した際に、非常に良い仕事をしてくれた。日本のような強さを示せた国は他にない。米国はメキシコとの間にも GI の問題がある。

【品目別農業団体関係者（その他）】

- USMCA は米国の綿花産業にとって非常にポジティブな協定となった。なぜなら糸は主にメキシコに輸出され加工されるからである。それらの商品は無関税で米国に戻ってくる。USMCA は綿花と繊維貿易の面では大きな変化はなかった。私たちはこの協定を非常にポジティブなものとして捉え続けている。

➤ 立法府関係者

【法案検討関係者】

- 最も重要なことは、それが農業の現状維持であったということである。メキシコとカナダとの間では、輸入と輸出のどちらの方向から見ても、農業へのアクセスという点では大きな変化はなかった。衛生基準や植物検疫基準の近代化が行われた。定義などの更新もあった。しかし、一般的に農業にとっては、現状の延長線上にあった。農業界のほとんどの人々は、NAFTA を支持しており、USMCA も同様に支持し続けている。農業委員会以外では労働などの問題で USMCA に関する話が長くなった。しかし、純粋に農産物の輸出入に関しては、あまり変化がなかった。
- カナダへの酪農製品の輸出はコリン・ピーターソン氏の優先事項だった。USTR はエンフォースメントに関する協議を開始する計画を発表している。一般的に議会は、違反があると思われる場合には強制執行メカニズムを使用するという考えを強く支持している。そのため、現時点では、USTR は USMCA の下で紛争解決のために設定されたプロセスを経る必要がある。もちろん、酪農はカナダにとって常にデリケートな問題であることも私たちは知っている。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- TPP でカナダの乳製品市場へのアクセスがあったため、酪農生産者は TPP 離脱の影響を受けた。酪農家の立場からすると、USMCA によるカナダへの乳製品のアクセスの結果にはまだ満足していないようだ。USMCA で良かったのは、電子商取引において TPP で検討されていた内容がより近代化されたことなどがあげられる。農業にとっては、貿易にダメージを与えなかったことが一番の収穫だ。

【現地欧州関係有識者】

- 農業では非常に限定的な改善があったと思う。そのような改善が完全に実現されたかどうかはわからない。例えば乳製品の米国からカナダへの輸出に関して一部は実現していないのではないか。カナダ人はそのことをあまり嬉しく思っていないようで、米国からの輸出を容易にしないと思える。カナダの酪農部門は、米国よりもはるかにデリケートである。もちろん酪農は米国にとっても非常に敏感な問題だ。
- メキシコに関しては、ここ数ヶ月の間に米国の貿易委員会がメキシコからのピーマンやトマト、イチゴなどの生鮮品の輸入を注意深く見ていることに気付いた。米国の生産者の中には、保護主義的な考えを持っている人もいる。それが USMCA の結果なのか、それとも最初からあった圧力なのかはわからない。言いたいのは、米国は他の国よりも安く効率的に生産できるときは自由市場だが、他の国が米国よりも安く生産できるときは保護を求めているようだ。

【環境団体関係者】

- 酪農に関する根本的な問題は 乳製品の過剰生産と需要の減少である。米国の乳製品の消費量が減少しているからだ。牛乳の消費量は減少している。米国では人気のない飲料になりつつある。豆乳やアーモンドミルクの人気を巡って、乳製品業界で論争が起きているのを知っているかもしれないが、それらの製品が牛乳と呼ばれないようにするためにロビー活動が行われている。酪農の消費者側全体が大きく変化している。過剰生産と需要の減少の両者をみる必要がある。生乳市場は非常にローライズされている。生乳を輸出するのは難しい。酪農家にとって

主な評価・認識
は、生乳の取引先は、他の農業生産者にとっての輸出市場ほど有効なものではない。通常、受け入れ先では生乳を濃縮するか、粉乳を作って輸出して牛乳として再構成するかのどちらかになる。

3-4 対中貿易政策

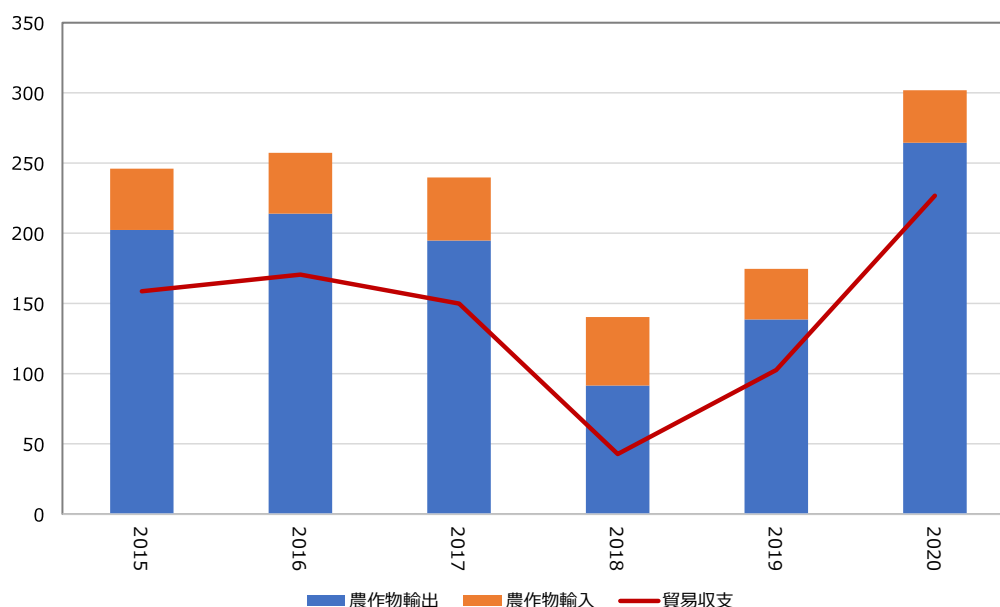
(1) 背景

① 貿易関係

2020 年時点で中国は米国にとって最大の物品貿易相手国（貿易総額 6,595 億ドル）となっている。米国からの輸出額において中国は第 3 位（1,203 億ドル）であり、米国の輸入元としては輸入額第 1 位（5,392 億ドル）の位置づけである。2020 年の米国から中国への物品・サービスの輸出額は 1,900 億ドルで、輸入は 2,566 億ドルとなり、666 億ドルの貿易赤字を記録している。なお、トランプ前政権成立後に発生した米中貿易摩擦の影響をうけ、2018～2020 年の 2 年間に米国からの物品輸入額は 1,038 億ドル減少し、サービス貿易は 2020 年 1 月から 9 月の間に 2018 年の同時期に比べて 35%減少した。

米国の中国との農作物輸出額をみると、2015～2017 年までは毎年 200 億ドル前後で推移をしている。その後、2018 年に米中貿易摩擦が発生してから減少がみられ、同年の農作物輸出額は 91 億ドルとなり、2017 年の 194 億ドルから 100 億ドル以上低下した。2019 年からは再び増加傾向がみられ、第一段階米中貿易合意が発効した 2020 年には過去 5 年間で最も大きい 264 億ドルを記録した。次に、中国からの農作物輸入額をみると、2015～2018 年は 43～48 億ドルで推移したが、2019 年には 36 億ドルまで下落した。2020 年も 37 億ドルと 2018 年以前の水準には回復していない。

図表 107 対中農作物輸出入額（2015～2020 年）（単位：億ドル）



農務省統計資料より富士通総研にて作成

こうした経済的なつながりの強さが示される一方、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、中国政府による産業政策、投資活動、民間企業的意思決定への影響など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など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⁸⁸。2020年にはCOVID19のワクチン研究に従事する米国の大学や企業へのサイバー攻撃など、サイバー空間を利用した中国による活動が問題となっている⁸⁹。また、「中国製造2025」の成果の軍事用途への活用を目指す軍民融合プログラムも懸念事項としてCRSにより取り上げられている⁸⁹。

② 米中貿易摩擦の経緯

2018年3月、トランプ前政権は通商法第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、トランプ前政権は通商法第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など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。トランプ前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。

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。

(2) 米中貿易協定第一段階合意

① 概要

トランプ前政権は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

⁸⁸ CRS, “International Trade and Finance for the 116th Congress”, p31, 2020.1’

⁸⁹ CRS, “U.S.-China Trade Relations”, 2021.2

態となった。第一段階合意は7項目⁹⁰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。

また、第一段階合意では中国による米国産食品・農作物の輸入合意も含まれている。同合意では米中貿易摩擦前の2017年における中国による輸入額をベースラインとし、それに上乗せする形で2020~2021年の2年間で合計800億ドルの米国産食品・農作物を追加で輸入するとしている⁹¹。800億ドルのうち農作物分野をみると、2年間の合計で320億ドル引き上げられる見込みである⁹³。農作物の輸入額引き上げは2017年における中国による輸入水準(240億ドル⁹²)をベースラインとし、それに上乗せする形で2020年125億ドル、2021年195億ドルで320億ドルとなる内訳となっている。輸入増加の対象には油種、食肉、穀物、綿花、魚介⁹³などが含まれる。なお、中国による米国産農作物の輸入は市場状況による⁹⁴とされていることから、目標に到達するかは不透明である⁹³。

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TRQの実施に同意した⁹¹。中国のTRQの実施については米国がWTO訴訟を起こしており、2019年4月に勝訴している。WTO訴訟に関しては、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⁹⁵。TRQの適切な実施により、対象作物の中国への輸出増加が見込まれている⁹³。

図表 108 米中第一段階合意における主な中国の合意事項

分野	概要
国内支援	国内農業支援措置の透明性の向上
SPS 措置	● 科学・リスクに基づく食品安全規制の策定・実施 ● 米国産アボカド、ブルーベリー、ジャガイモ、大麦、アルファルファ・ペレットとキューブ、アーモンドミール・ペレットとキューブ、干し草などについて植物検疫プロトコルを策定・実施 ● 農業バイオ製品の評価・承認のための透明性の向上、予測可能で効率的・科学とリスクに基づく規制プロセスを策定・実施
家畜・魚類	● 米国産牛肉へのアクセスの改善 ● 繁殖用牛を輸入するための協議の開始 ● 輸入対象の豚肉製品のリストの拡大 ● WHO 陸上動物衛生コードに準拠した家禽輸入規制を採用し、米国の水生生物 26 種の輸入を承認
貿易に対する技術的障壁	● 米国の乳製品・乳児用粉ミルク製品、米、可溶物を含む蒸留乾燥穀物、飼料添加物、ペットフードに関して、規制の確実性と市場の安定性を提供 ● 商標や一般用語を使用する米国の輸出品の市場アクセスを損なわない ● 農務省公衆衛生情報システムの活用

⁹⁰ USTR, "Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China", 2020.1.15

⁹¹ 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

⁹² University of Tennessee, "The U.S.-China Phase One Trade Agreement: Implications for U.S. Agriculture" 2020.4, p2

⁹³ CRS, "US-China Phase One Deal: Agriculture", 2020.1.22

⁹⁴ 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

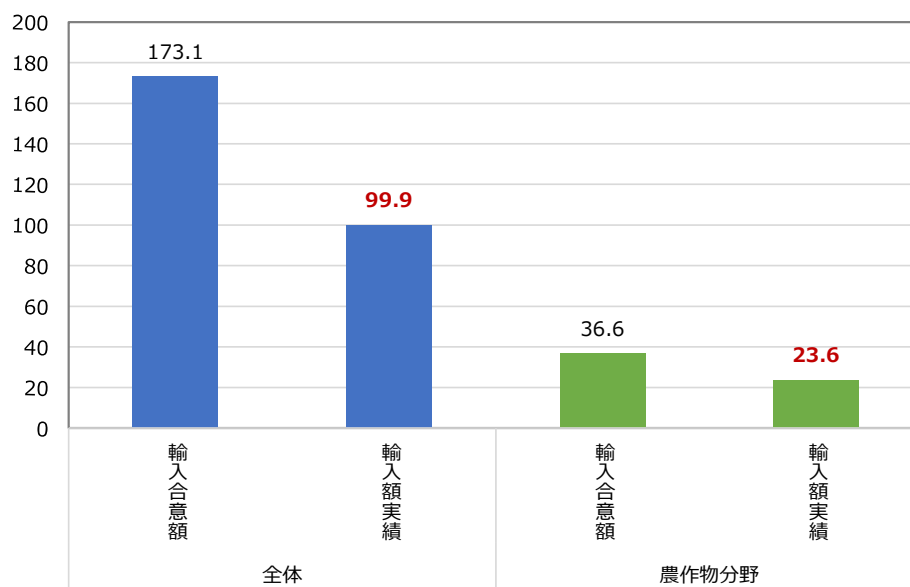
⁹⁵ "Study shows China's tariff rate quota severely impacted U.S. wheat exports

分野	概要
	(輸出健康証明書を輸入国に出荷到着前に提供する電子システム)

② 実施状況

2020 年 1 月に第一段階合意が発効してから、中国は 57 の合意事項のうち 50 項目を履行している⁹⁶。履行された項目には米国産食肉などのへの輸入制限の撤廃が含まれている。2020 年における中国の輸入目標額・実績額をみると、全体では 1,731 億ドルの目標額に対して 999 億ドルの実績となっており、732 億ドル目標額に足りない結果となった。農作物分野では、年間の輸入合意額 366 億ドルに対して 236 億ドルの実績で、130 億ドル不足している。

図表 109 中国による輸入目標額と実績（2020 年）（単位：10 億ドル）



第一段階合意は 2022 年 2 月に期限切れとなる予定である。同合意では、知的財産権保護、技術移転、産業振興、国家補助金に係る中国の政策への対処が十分に含まれていなかったため、その後の交渉で対応が進められると見込まれている。また、国有企業が実施している中国の穀物貿易へ民間企業の役割拡大⁹⁷や、肥料などのインプットへの補助金制限・WTO 報告⁹⁸についても第一段階には含まれていない。

(3) 関係者からの評価

米中第一段階合意の成果は中国による輸入コミットメントではなく、非関税障壁にあるとの評価が多く聞かれた。中国が合意した 57 の各種事項のうち、すでに 50 項目が実施されており、牛肉の市場も開けたことなどが大きな成果であるとの声があった。輸出市場としての中国は黄金のガチョウとの意見も

⁹⁶ USTR and USDA, “Interim Report on The Economic and Trade Agreement Between the United States of America and the People’s Republic of China: Agricultural Trade,” 2020.10

⁹⁷ Fred Gale, “U.S Challenge of China’s Tariff-Rate Quota (TRQ) Administration System for Grains” 2017

⁹⁸ WTO, “Report of the Working Party on the Accession of China,” WT/ACC/CHN/49, 2001.10

聞かれ、いずれの生産者も有望とみなしていた。また、2020 年秋頃から急速に増加した中国からの大豆などの農作物の購入は、輸入コミットメントがなくとも中国内の需要により発生していたのではないかとの評価もあった。

トランプ前政権において交渉・発効した米中第一段階合意はバイデン政権でも維持されると見込まれている。ただし、そのさらに先のより包括的な自由貿易協定に進むにはまだハードルが高いだろうとの意見が聞かれた。

図表 110 ヒアリング等の結果の要点

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【一般農業団体関係者】 ● 通常の貿易協定では、関税や非関税障壁を下げることで貿易が拡大する。トランプ政権は中国への関税を一切下げようとしなかった。そのため、米国産農産物の対中輸出が拡大するよう中国からのコミットメントが必要だった。現状、中国からの買い付けはうまく進んでいる。2020 年の初めは非常に遅かったのだが、秋から本格的に買い付けを始めた。大豆やとうもろこし、ソルガムなどを急ピッチで大量に購入している。中国による買い付けにより、これらの作物の国内価格は大幅に上昇した。生産者にとっても嬉しいことである。合意にあった目標を達成できるかどうかは、これから見ていかなければならない。 ● 中国の合意のうち未来志向の部分は、規制水準などの変更である。彼らは基準変更について 57 の合意をし、そのうち 50 を実施した。これにより長期的な貿易障壁を減らすことができる。この点についても非常に満足している。 ● バイデン政権が今後中国と目指す方向性はまだわからない。包括的な貿易協定に取り組むかも不透明である。ただし、短期的にはバイデン政権は中国との現在の関係を維持するだろう。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 中国が輸入コミットメントの額に達していないのは誰もが知っていると思う。全体でみれば農業はまだ進んでいる方である。しかしまだ遅れている。とうもろこしの観点からは、前例のない購入が行われている。今後、中国のバイオテクノロジーに係るプロセスがどうなるかを期待して待てる。このほか、中国への輸出では特にエタノールの購入量が増えると予想していたが、それは実現しなかった。エタノールについては、貿易摩擦前は中国が大きな市場だったため、大きなチャンスがあると考えている。結果は賛否両論あると思うが、バイデン政権の中国政策がどうなるかは未知数である。私が言いたいのは、彼らは別の戦略を練っているため、何らかの代替案が出てくるまでは、第一段階合意が維持される可能性が高いと考えている。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 中国は本当に最大の市場である。農業にとっては、まさに黄金のガチョウだ。しかし、生産者は多様化しなければならない。そのためには、いくつかの前線が必要になる。第一に、市場の発展に目を向けなければならない。次に、二国間や多国間の自由貿易を追求し続けなければならない。また、WTO に戻り、紛争を解決するために機能する上級委員会を持たなければならない。ただし、WTO とその紛争解決機関が機能していても、アンチダンピングや国内生産への不当な補助金への対処に強制力を持たせられなければ重要性はさがる。こうした事例は米国が中国やインドで経験をしている。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● 第一段階合意が発効した後に COVID19 が起こったため、中国の米国産大豆に対するニーズが大きく落ち込んでしまった。また、中国で発生したアフリカ豚コレラの影響で、豚の頭数が減少し状況が悪化した。USTR と中国は各品目について具体的なコミットメントは発表しなかったため、中国が購入に合意した大豆の数はわからない。中国からの輸入に関して私たちは希望を持っている。 ● 現在、私たちはバイデン政権に大豆生産者にとっての中国市場の重要性を訴えており、中国の生産者と協力しながら、この問題を解決してくれることを期待している。

主な評価・認識

- バイデン大統領は国内問題の解決が最優先だと何度も言っている。つまり、COVID19 関連の救済措置や パンデミックの抑えこみである。
- USTR 代表のキャサリン・タイ氏は北京語に堪能で中国を理解している。しかし、彼女は中国へのアプローチを公言していない。恐らく、多国間でアジア太平洋地域の同盟国と協力して中国に対応していただく。具体的な変化がどのようなものかを知るには時期尚早だと思う。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- とうもろこし市場は中国の買いが追い風になっている。誰も今年の市場でこれだけのとうもろこしが売れるとは予想していなかった。中国はブラックホールのようなもので、需要と供給を把握しようとしている。私たちの利ざやは素晴らしいものになっている。中国のオフィスでは、とうもろこしの需要は 2000 万～3000 万トンになると考えている。豚肉市場は回復している。中国の経済は回復し始めているため、食肉・畜産部門も回復すると予想している。2021 年の需要はかなり強いと思う。
- まず、私は第一段階合意を貿易協定というよりもある種の契約に分類したいと思う。貿易協定のように 2 年を超えて延長するような幅広い規定はない。中国からの輸入コミットメントに関しては、農業、非農業を問わず、ほぼすべてのセクターが遅れている。しかし、とうもろこしやソルガムは多く輸出された。大豆や小麦もたくさん売られている。米も販売されるようになった。
- 私の考えでは、この合意の中で最も重要な部分は構造改革である。農業には 57 の問題があり、この交渉に含まれていた。現在、そのうちの 50 の問題が解決されている。私にとっては、それがこの合意の最も重要な部分である。
- この合意はバイデン政権下においてもそのままだと思う。撤退するインセンティブはない。実際、バイデン大統領が新たな道筋を考え出そうとしているのであれば、何もしないにしても、レバレッジのために 301 条関税を維持する必要があるだろう。
- 第一段階合意の枠組を超えて、次のステップは何かを考えるのは難しい。より構造化された自由貿易協定にたどり着こうとする考えは、おそらくあまり現実的ではないだろう。
- 今後も米国は中国への主要な供給国であり続けると思う。私たちは 1980 年代から中国に進出している。家畜・乳製品の飼料業界とのつながりが深い。私たちは信頼できるサプライヤーだ。彼らは私たちの製品を気に入ってくれている。私たちは市場競争力がある。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- まだ中国の購入額が協定の閾値を満たしていない。現時点では乳製品の購入が優先されていないため、乳製品の中国への輸出を増やすチャンスがある。私たちは中国が約束を果たすチャンスだと考えている。今日の時点ではまだ実現していないようだ。ソルガム、とうもろこし、大豆などの他の作物の方がうまくいっていると思う。今後も乳製品が優先されるように私たちは働きかけを続けていく。
- 米中合意から得られた最大のメリットは非関税障壁が解消されたことである。私たちは、中国との間で長年抱えてきた認証や規制上の懸念を払拭できた。この点が今回の合意で非常に大きな成果だと考えている。地理的表示についてはいつものように懸念があり、継続する非関税障壁だと考えている。中国は EU と「100 for 100」と呼ばれる協定を締結したが、これは地理的表示に係る認識も含まれる。こうした点に関しては、世界知的所有権機関（World Intellectual Property Organization : WIPO）と緊密に協力して、ジェネリック主義に関する中国へのコメントが明確になるようにした。中国がこれらのコメントを実行に移し、少なくとも新規の GI 出願の審査では正しい判断をしてくれたことは喜ばしいことだった。中国はすでに EU との間で、重要性の低い名称を制限する協定を結んでいる。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 私たちは中国からの輸入コミットメントにはあまり焦点を当てていなかった。私たちが重視したのは、非関税障壁の撤廃だった。中国は、米国産牛肉にあらゆる規制をかけていた。第 1 段階協定では、それらの制限がすべて取り除かれた。これまでなかった中国へのアクセスが可能になった。残念なことに、中国へのアクセスが始まったのは 3 月で、COVID19 の規制が最高潮に達していた時期だった。そのため、今年は非常に困難な年であった。それにもかかわらず、中国への売上は大幅に増加している。10 月の売上高は 1 億 8,000 万ドルを超えている。前年にはほとんど存在感がなかった市場である中国は成長し始めている。
- アフリカ豚コレラの発症で中国ではたんぱく質が不足していて、買えるものは何でも買ってい

主な評価・認識

ということだろう。南米からの牛肉の安定供給には多くの問題がある。オーストラリアは、他の何よりも政治との関係が深いので、彼らにとっては難しい問題となっている。それがチャンスを作ったのか、米国の牛肉と米国の豚肉が中国で売れるようになった。

- 私たちは、他の作物団体のように輸入コミットメントを真剣に受け止めていない。私たちにとってのメリットは、中国との科学的根拠に基づいた貿易が実施されたことである。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 豚肉と牛肉については、第一段階合意は非常に前向きな結果となっている。豚肉の輸出は過去最高を更新している。また、牛肉も非常に少ない量からスタートしているが、伸びてきている。輸出が増えたこと以外にもプラスになった点がある。認可を受けて中国に出荷する際の煩雑さが軽減されたことである。牛肉・豚肉の世界では、中国への輸出が可能な工場の登録が増えている。全体として、牛肉と豚肉の生産者はかなり満足していると思う。他の品目に関してはそれほど成長していないかもしれない。

【品目別農業団体関係者（その他）】

- 米国内で広く懸念されている様々な問題や政策について、中国に立ち向かおうとする努力は、多くの評価を得ることができると思う。米国の農家にとっては、関税のために多少の痛みを伴うことになった。MFP はこれらの損失の一部を緩和したり、相殺したりするのに役立った。
- 中国との第一段階合意と農産物の輸入コミットメントにより米国の生産者には利益がある。中国による米国産綿花の購入が増加している。これはポジティブなことである。私の視点では、貿易交渉に関しては、通常、複数の国との交渉よりも二国間で交渉する方が、より早くより良い結果が得られると考えている。
- 中国は今年、アメリカの綿花を過去 2 年よりも大幅に多く輸入している。そのため、私たちの業界にとっては改善されている。
- バイデン政権が第一段階合意を撤回するとは思えない。そんなことをしても何のメリットもないと思う。中国やその他の問題にどう対処したいか、少し違ったアプローチを取ることを期待している。彼らがプレッシャーを取り除くとは思えない。彼らは違う戦術を取るかもしれない。

➤ 行政府関係者

【農業法実施機関関係者】

- 2020 年 8 月頃から中国の豚産業が回復してきた。そのため、現在は飼料に対する強い需要がある。中国は大豆を大量に買い始めた。夏の間、中国はブラジルから大量に購入していた。ブラジルが供給を使い果たした後は、米国からの輸入にシフトし始めた。
- 第一段階合意の後、米国の中国向け輸出は比較的少なかった。しばらく遅れていた。しかし、2020 年 9 月初旬から一気に増加した。中国は大量のとうもろこしを買い始めた。歴史的に、中国は米国産のとうもろこしの大口顧客ではなかった。彼らのとうもろこしの供給は逼迫していたからだろう。
- 今現在、大豆ととうもろこしの輸出は、米中貿易摩擦発生前と同じようなレベルになっている。市場の動きを見ると、かつての貿易戦争はもう存在せず、市場は通常通りの動きに戻っているように見える。

➤ シンクタンク等

【現地米国農業有識者】

- 第一段階合意における利点は、合意の第三章で SPS への対応、同等性への対応、承認プロセスのスピードアップ、遺伝子組み換え作物への規制事項などが含まれていた点だ。これらはすべてオバマ政権時代にも交渉されていた。これらは、長年の二国間の問題が解決された一握りの事例だと思う。中国との貿易水準はここ 2020 年末~2021 年 2 月にかけて素晴らしいものだった。ただしこの理由は中国が穀物や油糧種子を必要としているからだと思う。第一段階合意の有無にかかわらず、この購入は発生していたと思う。

【現地欧州関係有識者】

- USTR は中国から貿易の非関税障壁を減らす約束を得ることができた。今では鶏肉や牛肉を輸出しているが、以前はそう簡単ではなかったし、可能でもなかった。このような約束や米国の加工基準が認められたことは、短期的にはもちろん、中期的にも米国の輸出業者を助けることになると思う。

(4) 中国以外の有望な市場の可能性

生産者団体は中国を特に有望な市場とみなしているが、両国は貿易摩擦や安全保障上の対立もあることから、ヒアリングを通じて中国以外の市場への生産者団体の関心を整理した。

まず、穀物、畜産、酪農、綿花のいずれもアジア太平洋市場を重視している点で共通していることがわかった。特にベトナムなどの東南アジア諸国を今後の成長市場としてとらえていた。日本市場個別への関心が聞かれた品目はとうもろこし、豚肉、牛肉の生産者団体であった。また、米の日本アクセスにも継続的な関心があるとの指摘が一般団体からあった。このほか、アジア太平洋地域において市場の潜在性はあるが参入障壁のある国としてはインドがあげられた。例えば、インドはトランプ前政権が貿易交渉を実施しており、今後は穀物輸出拡大の余地が認められるとの期待の声がある一方、貿易障壁だけでなく国内関税が存在するため、輸出市場としてのハードルはまだ高いとの指摘も聞かれた。

アジア太平洋地域以外で多くの生産者団体からあげられた地域はアフリカであった。特に穀物や畜産の生産者はアフリカの人口や中間所得者層の中長期的な伸びに期待をしており、現地事務所を設けるなど市場アクセスを拡大するための準備を実施しているとの声も聞かれた。アフリカでは、トランプ前政権下で貿易交渉が行われていたケニアやサハラ砂漠以南アフリカ諸国が有望な市場であるとの評価があった。また、ケニアとの自由貿易協定が締結された場合、ほかのアフリカ諸国と貿易交渉を行う際のテンプレートとして使えるのではないかと意見もあった。一方、乳製品の生産者はインフラの観点から乳製品を輸入する環境が整っていないため、短期的には厳しいだろうとの声が聞かれた。

このほか、バイデン政権発足による期待として、小麦生産者からキューバ市場もあげられた。キューバ自体は大きな市場ではないが、米国の隣にある市場アクセスを得られていない市場という意味で有望性があるとの声が聞かれた。

図表 111 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））

分野	地域			
	アジア太平洋	中東	アフリカ	米州
小麦	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	キューバ
とうもろこし	インドネシア、インド、カンボジア、タイ、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、日本、マレーシア、ミャンマー、ラオス	パキスタン	タンザニア、ケニアなどサハラ砂漠以南アフリカ諸国	メキシコ
大豆	インド	—	ケニアなどサハラ砂漠以南アフリカ諸国	—
酪農	インドネシア、ベトナム、その他東南アジア諸国	—	—	—

分野	地域			
	アジア太平洋	中東	アフリカ	米州
綿花	インドネシア、バングラデッシュ、ベトナム	パキスタン、トルコ	—	メキシコなど中米諸国
豚肉	インドネシア、フィリピン、ベトナム、マレーシア、日本、その他東南アジア諸国	—	サハラ砂漠以南アフリカ諸国	—
牛肉	インドネシア、韓国、台湾、フィリピン、ベトナム、日本	—	エジプト、ケニア、チュニジア、モロッコなどサハラ砂漠以南アフリカ諸国	—

図表 112 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
➤ 生産者団体関係者 【一般農業団体関係者】 ● 米国の豚肉産業は、ベトナム、タイ、マレーシアに今でも非常に興味を持っている。人々はインドネシアでもっと貿易をしたいと思っているし、貿易障壁を減らしたいと思っている。もしかしたら、フィリピンはもっと先に来るかもしれない。政府が協力して貿易障壁を減らすことができる国がいくつかある。私たちは、これらの国への市場機会が増えると考えている。 ● トランプ政権がケニアとの交渉を開始し、サハラ以南のアフリカ諸国との貿易交渉を実施した。ケニアは、アフリカの他の多くの国と取引するためのテンプレートと見られている。なお、米国がアフリカで貿易協定を結んでいる国が1つある。モロッコとだ。彼らは間違いなく貿易を拡大しようとしており、バイデン政権にはそれを続けてほしいと願っている。 ● インドは輸入農作物に高い関税をかけている。彼らは競争を望んでいない。人々は人口の大きさに惹かれている。彼らは内部関税を持つなど多くの問題がある。インドのある州から別の州へ製品を移動するのは難しい。ビジネスをするには難しい環境である。彼らは食品の輸入にはあまり興味がないようだ。必要な時は買う。良い時は買わない。彼らは自給自足を心がけている。チャンスのあるコモディティ分野もあるかもしれない。しかし、それは非常に難しい。 ● このほか、SPS の問題については、TPP にあったものをもっと近代化してほしいと思っている。また、米の生産者が日本に米を売る希望を持っていることも忘れてはいけない。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● ベトナム、フィリピン、インドネシアはどれも魅力的な市場である。サハラ以南のアフリカは、人口、中間層、食料や農産物の需要の面で今後も成長していく。この地域は非常に重要な地域であり、私たちはより多くの関与をしていきたい。ケニアとの二国間交渉を継続するのか、それとも地域的なアプローチを取るために再構成されるのかは興味深いところである。 ● これらはすべてトップマーケットである。インドへの関心は非常に高いと思うが、インドには独自の国内改革がある。それがどこに向かっているのかはわからないが、確かに市場は非常に大きく、無視できない。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● ベトナムは有望だし、他の東南アジア諸国でも有望な国はいくつかある。ベトナムとは壁があったが、サイドバー協定を結んでもらった。TPP ほどではないが、以前よりは良い。 ● 私はバイデン政権がキューバと再提携すると信じている。小麦にとって巨大なものではない、人口 1200~1300 万人の小さな島国である。しかし文字通り私たちが関わっていない市場が目の前にある点では関心がある。 ● サハラ以南のアフリカにはチャンスがあると思う。焦点は開発と市場アクセスである。現地の製粉業者と話をしたり、現地の人々と 1 対 1 で会ったりしている。米国産の小麦を使って何を作るのか、どうやって調達するのかを教えている。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● インドは興味深いトピックである。インド市場が何を持っているかをカバーするのに十分な時

主な評価・認識

間があるとは思えない。私たちはインドに興味を持っているが、その国の地政学的な懸念や問題点はかなり幅広い。

- サハラ以南のアフリカは未開拓の市場だと思う。USTR はケニアと包括的な自由貿易協定の交渉中だが、これはまだ早いと思う。政権が変われば、それも変わるかもしれない。バイデン政権がそれを維持するために何ができるかを見極めることを期待している。例えば労働や環境への配慮を強化することに優先順位を反映させることもありうる。アフリカには未開拓の可能性があり、米国がこれらの市場を利用できれば、大豆生産者だけでなく、米国の農業全般にとって良いことだと思う。

【品目別農業団体関係者（穀物分野）】

- とうもろこしにとって、ベトナムは東南アジアで最も素晴らしい市場だろう。私たちは、どの市場が最も経済的なポテンシャルを持っているかについて経済分析を行ったが、ベトナムは常に上位にランクされている。私たちは、中国、日本、メキシコと順位をつけている。私たちは今、ベトナムに多くのとうもろこしを販売している。それが TPP を支持した理由の一つだ。市場アクセスが得られ、非関税貿易障壁に対処できるためである。エタノールにとっては良い市場になるだろう。インドネシアは世界第 5 位のガソリン消費国だ。私たちは市場アクセスを得た。ベトナムではエタノールや DDGS の関税を下げてもらっている。ベトナムには良い市場があり、タイやマレーシアにも良い市場がある。このほか、ミャンマー、カンボジア、ラオスの辺境市場が目の前にある。だから私たちの目は東南アジアに集中している。
- アフリカでは、遺伝子組み換え作物の禁止や高い関税など、多くの障害がある。ケニアの自由貿易協定は有益なものになるだろう。もしそれが実現すれば、アフリカの他の主要市場にも適用できるテンプレートになるだろう。しかし、それはもっと先の話だと思う。
- もう一つ重要なのはインドだ。私たちは 2 年半前から暫定的な貿易協定を交渉してきた。インドが暫定的な取引を終わらせたいと合図したところである。100 億ドルの取引だ。エタノールと DDGS のアクセス規定がある。この中間協定を成立させることができれば、とうもろこしやグレインソルガムなどの他の穀物の可能性が開けると考えている。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- この 5 年間でインドネシアやベトナムなどの東南アジアでの成長が目立ってきた。これらは今後の目標だと思う。しかし、今後も第 3 位の市場として中国に注目している。
- インドは乳製品に対して非常に保護主義的な政策をとっているため、一部の例外を除いてあまりチャンスはない。サハラ以南のアフリカに関しては、米国は現在ケニアと貿易協定を交渉している。しかし、乳製品には非常に高い関税がかかっている。また、多くの製品を輸入するためのインフラもあまり整っていない。これはサハラ以南のアフリカの他の地域にも当てはまる。人口が非常に多いため、長期的な成長の機会はあるかもしれないが、今はケニアやガーナなどの国内生産者からの圧力が強く、これらの市場への参入を妨げている。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

- 私たちが生産したもののほとんどは国内で消費されている。平均して約 85% が国内で消費されており、残りの 15% を輸出しているが、2 大市場は日本と韓国だ。今年は日本と韓国が輸出の 50% 以上を占めている。アジア太平洋地域全体で大きな成長を遂げている。中国への新たなアクセスにより、大きな成長を遂げるだろう。
- 私たちは日本に注目している。日本市場の牛肉ではオーストラリアからシェアを奪い続けている。オーストラリア人とは良い関係を築いているが、私たちは熾烈なライバルでもある。日本で彼らからシェアを奪うことができたことは、私たちに大きな喜びをもたらしてくれる。日本は、マーケティング面では今後も主な焦点となるだろう。日本は私たちにとって最高の市場である。台湾は成長を続けており、科学的根拠に基づいた貿易を受け入れているため、そこにチャンスがあると思う。インドネシアは、過去に違法な貿易規制を受けていたこともあり、困難を極めている。私たちは牛肉の件で WTO に訴えた。ただ、私たちは過去よりもはるかに良い関係のためいくつかのチャンスがあると思う。フィリピンは引き続き強力な成長市場となるだろう。ベトナムとの関係深化も見てみたいと思うが、環境問題や労働問題を考えると、難しい面もある。また、私たちはマーケティングを拡大し、南米やサハラ以南のアフリカにも注力している。ケニアとの交渉を続けているが、チュニジア、モロッコ、エジプトにも新たなアクセスがある。それらのすべてが私たちにとって非常に役立っている。

【品目別農業団体関係者（畜産分野）】

主な評価・認識

- 私たちは常に製品の多様化を図ることを目指している。ここ数年で劇的に成長している地域としては、中米と南米がある。ベトナムやインドネシアのような国も成長している。私たちが最も力を入れている地域の一つがアフリカである。昨年、南アフリカに事務所を設立した。現在のビジネス量は非常に少ないが、将来的には成長の兆しが見えてきている。

【品目別農業団体関係者（その他）】

- 綿花については、食料品か飼料品とは異なる観点から考えなければならない。繊維産業を持つ国が唯一の輸出市場になるだろう。これはかなり限定された世界である。そのようなビジネスに参入する国はそう多くはない。アフリカなどで綿花の新しい市場を作ることはできない。消費しないと買わない。繊維産業がなければ消費されない。私たちの市場はアジアとメキシコと中米を中心とした西半球に集中していくだろう。

第 4 章【ブラジル】農業政策や通商政策の動向に関する現状

4-1 政治・経済・社会情勢

(1) 国家概要

ブラジル連邦共和国（以下、ブラジルという）は南アメリカ大陸に位置する国家である。国土面積は日本の 22.5 倍の 8,514,876 平方キロメートルで、ロシア・カナダ・米国・中国に次いで世界第 5 位に位置付けられる。ブラジルの国土面積のうち約 6 割近い 4,925,540 平方キロメートルが森林である。また、国土面積のうち農地・耕地・永久農地の占める割合はそれぞれ 33.9%・9.7%・0.8%となっている。

2018 年時点のブラジルの人口は約 2 億 947 万人で世界 5 位の規模である。政体は連邦共和制（大統領制）であり、議会は二院制をとっている。大統領は 2019 年 1 月よりジャイル・メシアス・ボルソナード（H.E.Mr. Jair Messias Bolsonaro）である。

図表 113 南アメリカ大陸とブラジルの位置



出典: UN Geospatial

図表 114 ブラジルの概要

項目	基礎情報
人口	約 2 億 947 万人 (2018 年)
面積	851.2 万平方キロメートル (日本の 22.5 倍)
首都	ブラジリア
民族	欧州系 (約 48%), アフリカ系 (約 8%), 東洋系 (約 1.1%), 混血 (約 43%), 先住民 (約 0.4%) (ブラジル地理統計院, 2010 年)
言語	ポルトガル語
宗教	カトリック約 65%, プロテスタント約 22%, 無宗教 8% (ブラジル地理

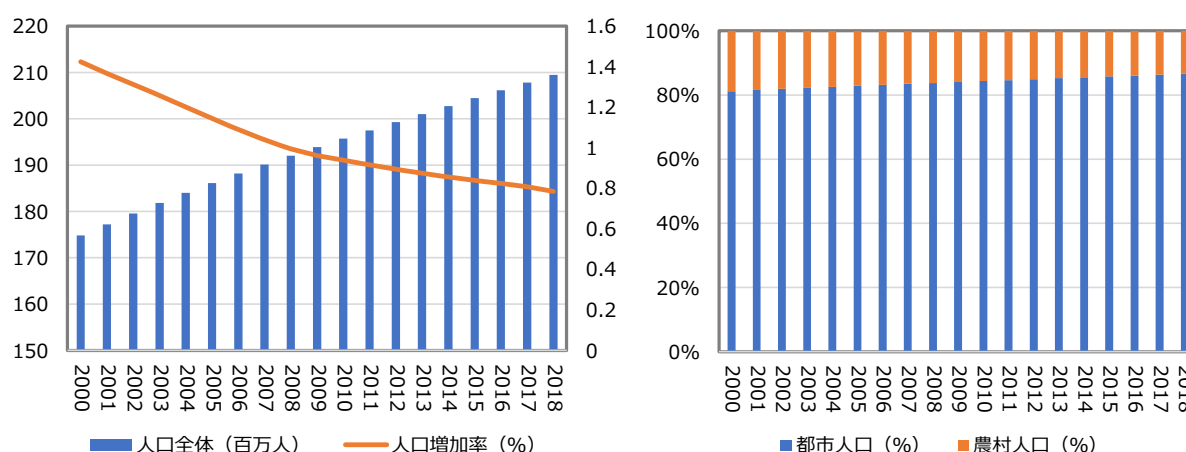
項目	基礎情報
	統計院, 2010 年)
政体	連邦共和制 (大統領制)
元首	ジャイル・メシアス・ボルソナーロ大統領 (2019 年 1 月 1 日より)
議会	二院制 (上院 81 名, 下院 513 名)
政府	(1)首相名 なし (2)外相名 エルネスト・エンリケ・フラガ・アラウージョ

出典:外務省

(2) 人口動向

ブラジルの人口は 2000 年時点で約 1 億 7,000 万人であったが、その後増加を続け 2013 年には 2 億人を超えている。人口増加率をみると、2000 年は 1.4% 台であったが、その後緩やかに低下し現在は 0.8% 台となっている。都市人口の割合は 2000 年の 81% から上昇し現在は 86% に至っている。一方、農村人口は 2000 年の 18% から 2018 年には 13% へと減少がみられる。

図表 115 ブラジルの人口・人口増加率（左）と都市人口・農村人口の変化（右）



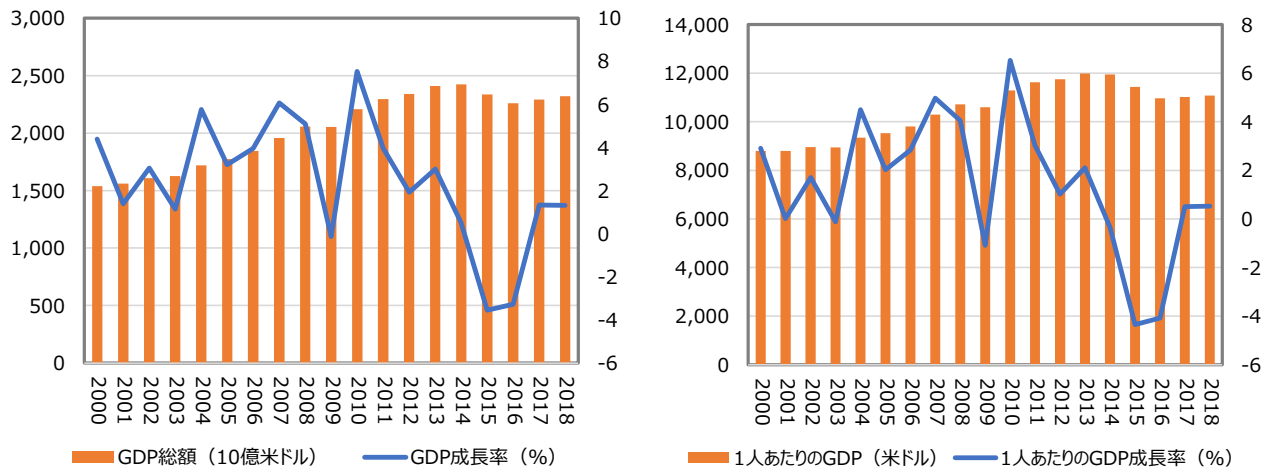
出典:世界銀行統計情報に基づき富士通総研にて整理

(3) 経済動向

ブラジルの経済動向をみると、国内総生産（Gross Domestic Product : GDP）は 2000 年の 1.5 兆ドルから増加を続け、2008 年には 2 兆ドルを超えたが、2014 年以降は 2 兆 4,000 億～2 兆 2,000 億ドルの間を推移している。GDP 成長率に関しては、2000 年は年間約 5% であったが、その後 2010 年に 7% を記録した後減少に転じた。2015～16 年はマイナス成長を記録している。2020 年の GDP は COVID19 の影響で 5.8% マイナスになる見込みである⁹⁹。一人あたりの GDP は 2000 年時点の 8,800 ドルから増加を続け、2007 年には 1 万ドルを超えている。

⁹⁹ IMF, "IMF data mapper" 2020.10, <https://www.imf.org/en/Countries/BRA#countrydata>, 2021 年 2 月 15 日アクセス

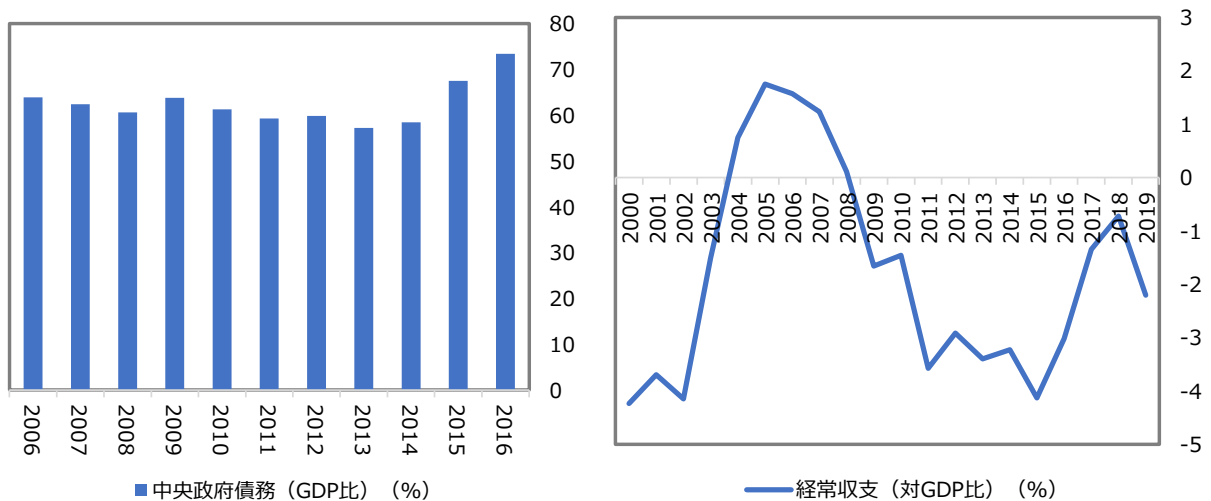
図表 116 GDP 総額と成長率（左）・一人あたり GDP と成長率（右）



出典：世界銀行統計情報に基づき富士通総研にて整理

中央政府債務の対 GDP 比をみると、60%台が継続していたが 2014 年から上昇し 2016 年には 70%を超えている。また、経常収支の対 GDP 比は 2004~2008 年はプラスであったが、その後はマイナスに転じ、2019 年現在は 2%のマイナスを記録している。

図表 117 中央政府債務（対 GDP 比）（左）と 経常収支（対 GDP 比）（右）

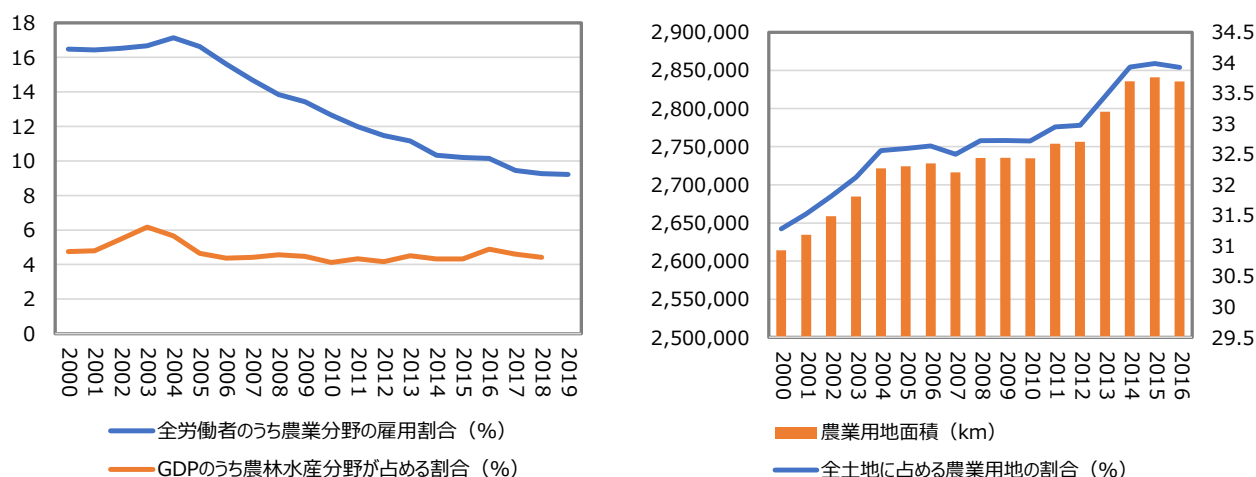


出典：世界銀行統計情報に基づき富士通総研にて整理

(4) 経済の中の農業の位置づけ

ブラジルの GDP のうち農林水産分野が占める割合は約 5%台を推移している。全労働者のうち農業分野に従事する割合は 2000 年の 16%から減少傾向にあり、現在は 10%を下回っている。一方、農業用地面積は 2000 年時点では 260 万 k m^2 から増加を続け、現在は 280 万 k m^2 を超えている。

図表 118 農業分野の雇用割合・GDP のうち農林水産分野の割合（左）・農業用地面積・全土地に占める農業用地の割合（右）



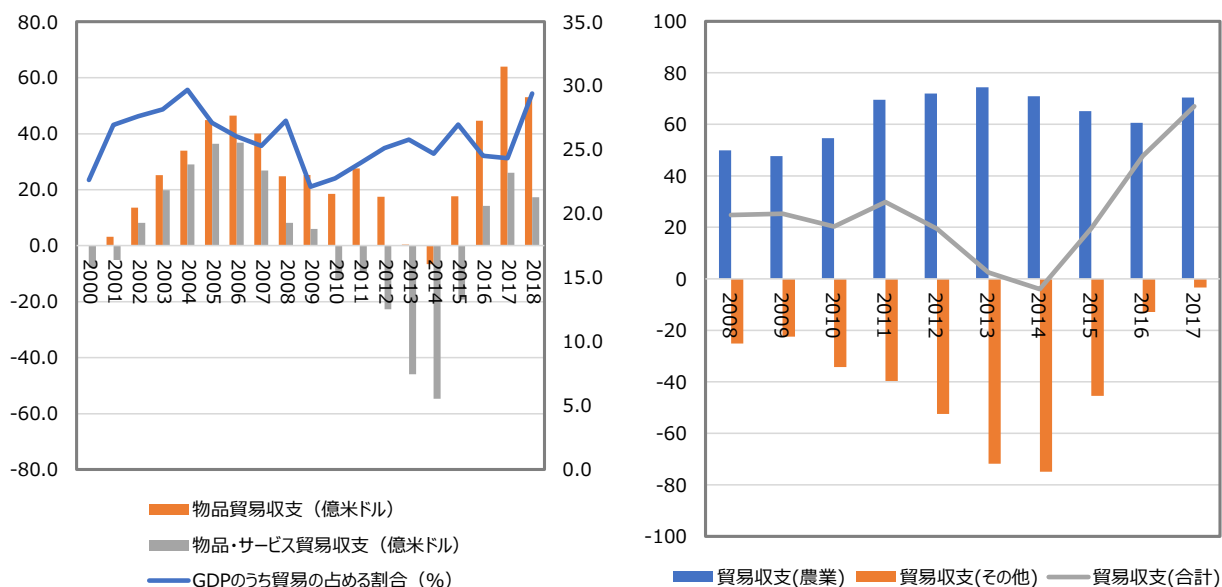
出典:世界銀行公開資料に基づき富士通総研にて整理

(5) 貿易額推移等

貿易の GDP に占める割合は 2000 年には約 23%であったが、その後は増減を続け 2018 年時点では 29.4%に至っている。また、貿易収支（物品・サービス）は 2010~2015 年には赤字となったが、2015 年以降は黒字をとっている。

農業分野とそれ以外の分野の貿易収支をみると、農業分野はプラスが継続しており、それ以外の分野はマイナスが継続している。農業分野のプラスの貿易収支がブラジルの貿易収支全体を引き上げていることがわかる。2020 年は COVID19 の影響があるものの、レアル安・中国需要などの要因から農作物輸出は引き続き拡大している。

図表 119 貿易の GDP に占める割合及び貿易収支（左）・農業分野とその他の貿易収支（右）



出典:世界銀行公開資料に基づき富士通総研にて整理

ブラジルの農業分野の輸出額を 2019~2020 年（1~5 月対象）で比較すると、前年比で 15%程度増加をしている。品目別では冷凍豚肉・綿花・粗糖の輸出で 40~50%程度の増加がみられる。また、ブラジルの農業分野の輸出全体に占める中国の割合は 1 年で約 35%から 42%へ増加をしている。

図表 120 ブラジルの農業分野の輸出額 2019~2020 年比較（1~5 月）（単位：ドル）

品目	輸出額(1~5 月)		増加率	対中輸出の割合	
	2019 年	2020 年		2019 年	2020 年
農業分野の総輸出額	\$31,419,508,749	\$36,093,224,657	14.88%	34.55%	41.77%
大豆	\$12,369,712,175	\$16,335,082,076	32.06%	72.92%	72.77%
冷凍牛肉	\$1,822,098,356	\$2,495,340,827	36.95%	32.23%	58.81%
大豆粕	\$2,387,971,155	\$2,334,378,103	-2.24%	0.00%	0.11%
粗糖	\$1,483,652,885	\$2,079,908,323	40.19%	7.98%	8.95%
コーヒー、ノンロースト、ノンカフェイン	\$1,956,163,719	\$1,983,550,788	1.40%	0.66%	0.39%
冷凍チキンカット	\$1,883,222,415	\$1,855,516,834	-1.47%	23.71%	31.07%
綿花	\$800,250,539	\$1,221,167,256	52.60%	25.29%	25.94%
冷凍豚肉	\$503,381,451	\$801,898,236	59.30%	30.48%	58.15%
冷凍ホールチキン	\$627,489,496	\$598,440,950	-4.63%	0.02%	0.23%
タバコ	\$775,062,875	\$461,444,331	-40.46%	17.57%	0.24%

出典:MAPA 資料に基づき富士通総研にて整理

(6) ボルソナロ政権の方向性

ボルソナロ政権は経済自由主義を掲げ、市場の役割を重視した「小さな政府」への政策転換を表明し、2019 年 1 月に誕生した。具体的な政策としては省庁削減、ゼロベースの予算査定、民営化の推進、社会保障制度改革の実現、関税・非関税障壁の低減と新たな通商協定の締結、生産性の向上、ビジネス環境改善などをあげた。ボルソナロ政権では省庁再編が実施され、省庁数は 29 から 22 に整理・統合された。このうち経済省には、これまでの財務省、企画開発行政管理省、商工サービス省の 3 つの機能に加えて、労働雇用省の一部が移管された。ボルソナロ大統領の選挙公約において設定されていた環境省を農牧食料供給省（Ministerio da Agricultura, Pecuaria e Abastecimento : MAPA）に統合する案は環境団体などの反対もあり実現はしていない。

ボルソナロ大統領は就任 100 日以内に 35 項目を実施すると公約していた。100 日後の実施状況はこのうち 13 項目にとどまっている。具体的には、空港や道路の運営権民営化、INSS 不正削減対策、前政権の 29 省庁から 22 省庁への官庁合併、政治家指名の信任公務員の大幅削減、銃器所有規制緩和の大統領暫定令、米国・カナダ・オーストラリア・日本からの短期ビザ免除の大統領暫定令などが実施された¹⁰⁰。

¹⁰⁰ ブラジル日本商工会議所、「ボルソナロ政権 100 日の 35 目標項目のうち僅か 13 項目実施に留まる」、2019 年 4 月

図表 121 ボルソナロ新政権の発足後 100 日間における 35 の目標（一部抜粋）¹⁰¹

分野	内容
農牧食料供給省 (MAPA)	● 家族農業プログラムの適格性認定の有効期限を 2 年に延長
市民省	● 低所得者向け給付金制度（ボルサ・ファミリア）に関して 13 か月目給付（正規労働者に与えられる年末特別給与に相当）を創設（1,400 万家族が制度を享受）。若いアスリートを支援するアスリート基金（ボルサ・アトレタ）の近代化
科学技術・革新・通信省	● 半乾燥地域における土壌改善に向け脱塩技術試験センターの設立（北東部における半乾燥地域での飲料水供給の改善） ● 大学、公立学校における科学教育の強化
地域開発省	● 特に北東部における水供給の改善に向けた、国家水資源安全保障計画の実施
経済省	● 国家社会保障院（INSS）の給付金に関する不正受給の取り締まり。 ● 公的組織における特別任用ポスト 2 万 1,000 の削減 ● 貿易円滑化措置を通じた国際経済との繋がり強化 ● 行政効率化措置の導入と公務員採用許可の連携
教育省	● 識字率向上プログラムの実施
インフラ省	● 交通部門の民営化による、鉄道、12 の空港インフラへの投資拡大、10 の港湾ターミナルの入札実施
法務・公共安全省	● 武器保有の緩和措置。犯罪撲滅法案の提出。汚職捜査ラヴァジャット支援
環境省	● 環境破壊に対する罰則制度など環境回復システムの改良。海洋投棄撲滅計画の策定
鉱山・エネルギー省	● ペトロブラスが 2010 年に連邦政府との間で一定量まで独占的に開発を認められた石油鉱区での産出に関して、余剰分の入札実施
女性・家族・人権省	● 自殺、未成年者の自傷行為防止キャンペーンの実施。障がいを持つ人の人権を保障し社会包摂を進める法令の一部を制定。3 万 1,000 の家族が実践している家庭教育に関する権利を制定
外務省	● メルコスールの関税削減
保健省	● 五種混合、ポリオ、肺炎球菌、ウイルス三種混合、黄熱病のワクチン接種拡大
観光省	● ブラジルへの投資増加を目的とした観光ビジネス環境改善（世界遺産観光管理政策の実施。連邦レベルでの観光管理制度の導入に向けた法整備）
大統領府事務局	● ブラジル放送公社（EBC）の再構築（組織の合理化と内容の付加価値化）
大統領府事務総局	● 管理と公的資金利用に関する改善に向けた国家近代化
連邦総監督庁	● 連邦政府の政治任用ポストの規定、基準の策定 ● 学校教育での倫理、市民教育の強化に向けたプログラムの実施 ● 連邦政府における汚職撲滅委員会の設置。行政における反汚職制度の設置
連邦総弁護庁	● 連邦政府の債務者の負債支払い簡素化に向けた行政窓口の電子化

(7) COVID19 による影響

① 概要

ブラジルでは 2020 年 2 月に COVID19 が確認されて以来、2021 年 3 月現在まで感染者の増加が続いている。保健省は 6 月初旬に累計 72 万人が感染し 4 万人が死亡したと発表した。その後も感染拡大は継続し、11 月初旬時点での累計感染者数・死亡者数は 559 万人・16.1 万人となった。2021 年 2 月 15 日現在、COVID19 の累計感染者数・死亡者数は 980 万人・23.8 万人を記録している。

ブラジルの連邦議会は 2020 年 3 月 20 日に「公的災害状態」を宣言し、COVID19 に対応するために

¹⁰¹ JETRO, 「ラテンアメリカ・レポート Vol.36 No.1」、2019 年 7 月

プライマリバランス達成に向けた政府の義務を一時的に停止した¹⁰²。COVID19 への対策としては GDP の最大 10%に達する財政措置を発表した。財政措置には、脆弱な世帯への一時的な所得支援、雇用支援などが含まれた。また、中小企業や零細企業への与信枠で GDP 約 1%規模の支援をすることで、従業員コストや運転資金などの補填を実施した。地方政府レベルでは、学校の閉鎖や重要性の低いビジネスの制限など対策を実施した。外国人の入国制限も実施され、ブラジル人・輸出入貨物・国際機関の専門家などを除いて国境が閉鎖された。

② 農業分野への影響と政府の対応¹⁰³

穀物分野では、多くの作物は地方政府がソーシャルディスタンスの措置を行う前にすでに作付けされているか、部分的に収穫されていたため、COVID19 の農業生産への影響は限定的であった。また、畜産分野ではブラジルのサプライチェーン構造がパンデミックの影響を抑えるのに効果的作用した。ブラジルの食肉処理場は広く国中に分散している傾向があるため、一地域にクラスターが発生してもその影響が限定的であった。また、ブラジルは米国に比べて小規模な食肉処理場が多いため、南部のリサンタ・カタリーナ州のようにいくつかの処理場が閉鎖されても食肉供給にはほとんど影響を与えなかった。こうした要素が重なり、大規模なサプライチェーンの断絶は発生しなかった。

政府の対応としては、MAPA がすべての農産物・インプット・サービス・関係する活動をエッセンシャル（必要不可欠）な要素であると宣言した。「エッセンシャル」に含まれる対象としては、(1)労働者・貨物の輸送活動、(2)生産物・燃料の配給・販売、(3)消費財の配給・保管、(4)農作物加工チェーン、(5)2020~2021 作物年度作付けに必要なサプライチェーン、(6)国民の食料配給の 6 つに設定された。

また、MAPA は COVID19 の農業生産や食料供給への影響を最小限に抑えるために COVID19 危機委員会を設置した。同委員会は MAPA 大臣に直属し、(1)MAPA、(2)CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento : 国家食料供給公社)、(3)EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria : ブラジル農業研究公社) により構成される。COVID19 危機委員会は、消費者小売関係の流通ネットワーク、農薬・殺虫剤製品の流通ネットワーク、飼料流通ネットワークなどをモニタリングする。モニタリング結果に基づき、同委員会は短期的な措置と中長期的な構造調整を立案している。

このほか、連邦政府は家族経営農家から生産物を購入するプログラムに約 1 億ドルを割り当てた。これにより、約 8 万 5,000 人の家族経営農家が恩恵を受けた。また、12,500 の事業体と 1,100 万の社会的弱者が食料供給を受けた。

③ 物流分野への影響と政府の対応¹⁰³

陸上物流分野では、COVID19 の感染拡大初期にはトラック停車場・ガソリンスタンド・ロードサイドレストランの多くが地方自治体の命令で閉鎖された。そのため、一部のドライバーは道路を避けてトラックの交通量が減少した。その後、ブラジル植物油工業会 (ABIOVE) はトラック運転手が農産物輸

¹⁰² Reuters, "Brazil Senate approves state of emergency to fight coronavirus", 2020.3

送を継続できるよう軽食キットの配布を実施するなどして、陸上物流の維持向上に努めた。

一方、全国穀物輸出業者協会（ANEC）の評価では COVID19 下でも港湾は通常通りに運営されていた。水運庁（ANTAQ）によると、ほとんどの港湾では 2019 年と比較してバルク貨物の取り扱い量が多い状態となった。例えば COVID19 がブラジル全土に急速に広がる中、サントス港は 2020 年 4 月に 1,340 万メートルトン（MMT）の商品を取り扱い、記録的な大豆輸出に牽引され 2019 年 4 月の取り扱い量を 26.8% 上回った。また、ブラジルは 3 ヶ月連続で大豆の輸出量を記録した。ブラジル第 2 の港であるパラナグア港では、5 月の大豆輸出量が 2019 年 5 月の 2 倍以上となった。ルイス・フェルナンド・ガルシア港長は、COVID19 危機にもかかわらず、レアル安が輸出を促進し、また乾燥した天候が安定した出荷ペースを保証したと指摘している。

政府の対応として、国土交通庁（ANTT）は食料や農産物の生産・加工・輸送がエッセンシャルに該当すると判断した。これにより、運転免許証や自動車登録証の更新を最大 120 日まで延期した。また、トラック事故の当局への報告期限も 24 時間まで延長された。また、鉄道事業者や鉄道技術者の免許更新が義務付けられていたが、これも 120 日延期された。

④ 関係者からの評価

COVID19 の農業への影響は、政府によるエッセンシャル指定が早期に行われたため、生産における大きな混乱はみられなかった。また、輸送に関しては一時的な麻痺がみられたが、こうした問題もエッセンシャル指定が行われた後に解消された。そのため、農業生産や輸送における COVID19 の影響は限定的であった。このほか、COVID19 の実際の対応は州政府による裁量の幅があることから、ボルソナロ大統領の発言とは異なりマスク着用の義務化やロックダウンなどを各種対策が実施されていたとの評価もあった。

図表 122 ヒアリング結果の要点

主な評価・認識
【現地の COVID19 の状況】※2020 年 11 月時点 ● COVID19 に関しては大統領の奔放な発言が注目されたが、最近では全州的に感染者数・死者数の増加の勢いは減ってきている。ただ、北部の州では増えていく傾向がある。それをふまえ日系企業がブラジルに駐在員を再配置することをためらう事態も出ている。ブラジルは沿岸部から中央部に感染が広がっていった。内陸部についてはまだ状況が厳しいということも聞く。アマゾンに関しては現地の報告を聞く限りでは状況が改善しつつある。 ● 州の中の経済活動・衛生管理については州知事が強い権限を持っている。従ってボルソナロ大統領の発言は雲の上の話でしかない。州知事は早期にマスク着用義務化やロックダウンなど、他の国の実施している施策を取り入れている。実効性があつたかどうかは別であるが、やるべきことは実施されていると考えている。
【COVID19 の影響・政府の対応】 ● COVID19 が発生してから、大統領令で必要不可欠（エッセンシャル）な活動を指定した。その中には食料の生産・流通も含まれている。それをふまえ、クリスティーナ農務大臣も早い段階で農業は必要不可欠だと判断をした。COVID19 が直接的な原因となって農業生産がとまっ

¹⁰³ USDA, "Brazilian Agricultural Sector Thrives Despite COVID-19 Pandemic", 2020.6

主な評価・認識

たということはないと考えている。

- サプライチェーンに関して、当初は若干食肉施設でクラスターが発生するなどした。トラックによる運搬に関しても、幹線道路沿いのレストランなどが休止していたため一時的に麻痺したが、政府が輸送活動を必要不可欠（エッセンシャル）であると指定したことにより、早期に通常に近い動きになり解消された。実際に生活をしていて、日本のように食料品が欠品することは少なくとも首都ブラジリアでは起こらなかった。
- ルーラ政権の支持者の多いブラジルの北東部の地域では、ボルソナロ大統領にとってネックになっていた。ボルソナロ大統領は次期選挙での再選を狙うにあたり、左派を支持する貧民層にもターゲットを当てている。緊急給付金に関してはそのエリアを含む貧民層を意識した政策となっている。当初給付金は3か月を限定に月 600 レアルを配付していたが、2 か月延長となった。また、中止に反対する声もあったため、半額にして年末まで給付を続けるという方向性となっている。最近、ボルソナロ政権の支持率は改善傾向になる。これはまさに給付金の政策が貧困層に効果があったということだと考えている。
- COVID19 を通じて、貧困者向けの政策は注目を集めている。ボルソナロ政権においてここまで明確に貧困者をターゲットとする政策は COVID19 前には目立っていなかったと感じている。

4-2 農業政策の現状・方向性

(1) 主な生産物・地理気候条件

ブラジルは北部の多くが赤道気候であり、中部は熱帯や高地熱帯、東部は半熱帯、南部は亜熱帯となっている。2019/20年の作物生産量予測では、大豆（1.2億トン）が最も大きく、とうもろこし（1.0億トン）、米（1,000万トン）、小麦（5,400万トン）、綿実（4,300万トン）などが続いている。

図表 123 主な作物の生産量（単位：1,000 トン）

作物名	2019/20(予測)
大豆	120,329.6
とうもろこし	102,336.6
米	10,884.3
小麦	5,432.8
綿実	4,315.0
豆類	3,048.1
ソルガム	2,379.6
オーツ麦	903.5
ピーナッツ	557.3
大麦	383.7
ごま	127.5
ひまわり	75.1
キャノーラ	47.9
ライ小麦	43.0
トウゴマ	33.1
ライ麦	10.0
合計	250,907.1

出典: CONAB 統計資料に基づき富士通総研にて作成

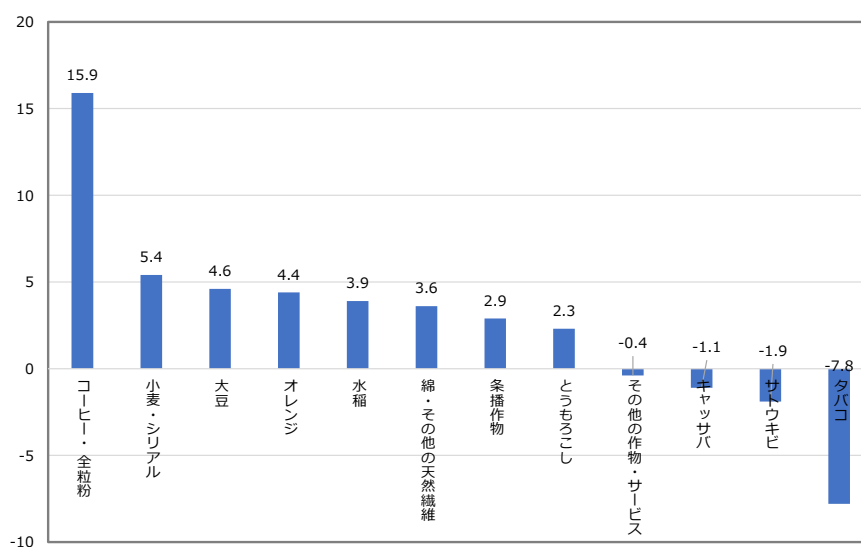
図表 124 気候条件



出典:CONAB

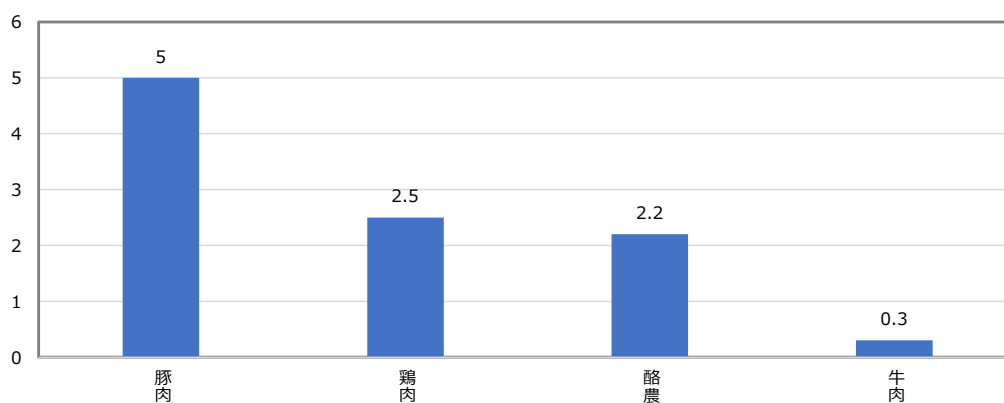
COVID19 の影響をうけながらもブラジルの農業は成長が見込まれ、2020 年は 2.3%の成長が予想される。穀物分野ではコーヒーの成長率が 15.9%と最も高く、次いで小麦、大豆、オレンジなどとなっている。畜産分野では豚肉が 5 %と最も高く、次いで鶏肉、酪農、牛肉の順である。

図表 125 生産増加率 (%・年) (作物等)



出典:CONAB 統計資料に基づき富士通総研にて作成

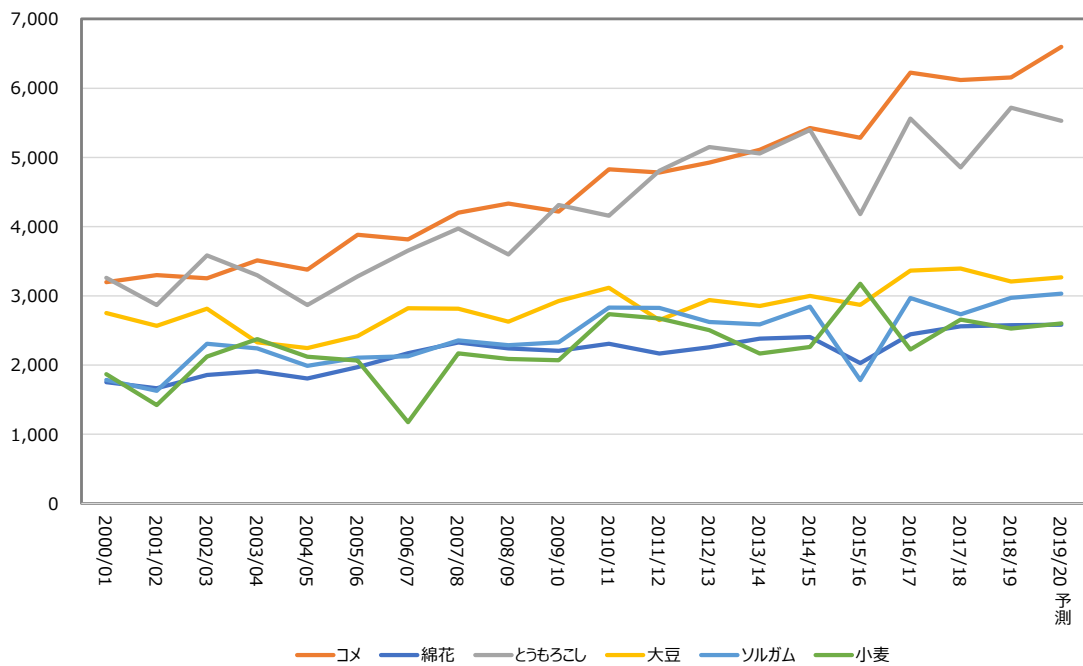
図表 126 生産増加率 (%・年) (畜産)



出典:CONAB 統計資料に基づき富士通総研にて作成

1 ヘクタールあたりの生産量の推移では、米・とうもろこしは 2000 年時点と比較して 2,000kg 以上増加している。

図表 127 1ヘクタールあたりの生産量推移（単位：kg）



出典：CONAB 統計資料に基づき富士通総研にて作成

図表 128 1ヘクタールあたりの生産量推移（単位：kg）

作物名/年	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20(*)
綿花	2,205	2,306	2,166	2,257	2,381	2,406	2,028	2,445	2,560	2,575	2,582
ピーナッツ	2,687	2,674	3,137	3,379	2,998	3,183	3,396	3,606	3,704	2,962	3,481
米	4,218	4,827	4,780	4,926	5,108	5,422	5,281	6,223	6,118	6,153	6,595
オーツ麦	1,931	2,464	2,310	2,339	2,001	1,853	2,840	1,862	2,116	2,209	2,266
キャノーラ	1,361	1,505	1,226	1,330	812	1,236	1,514	848	1,394	1,429	1,417
ライ麦	1,333	1,333	1,522	1,800	1,944	1,706	2,600	1,722	2,083	2,083	2,128
大麦	2,599	3,230	3,451	3,510	2,606	2,568	3,921	2,602	3,159	3,612	3,179
豆類	921	935	895	913	1,026	1,062	886	1,069	982	1,032	1,043
ごま	-	-	-	-	-	-	-	-	-	780	797
ひまわり	1,137	1,250	1,563	1,570	1,597	1,374	1,216	1,653	1,489	1,669	1,587
トウゴマ	637	644	193	180	441	573	477	470	631	658	725
とうもろこし	4,311	4,158	4,808	5,149	5,057	5,396	4,181	5,562	4,857	5,719	5,527
大豆	2,927	3,115	2,651	2,938	2,854	2,998	2,870	3,364	3,394	3,206	3,266
ソルガム	2,328	2,831	2,824	2,621	2,587	2,844	1,782	2,967	2,731	2,973	3,030

作物名/年	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20(*)
小麦	2,070	2,736	2,672	2,502	2,165	2,260	3,175	2,225	2,657	2,526	2,601
ライ小麦	2,550	2,450	2,392	2,449	2,450	2,647	2,898	2,326	2,709	2,904	2,756

出典: CONAB 統計資料に基づき富士通総研にて作成

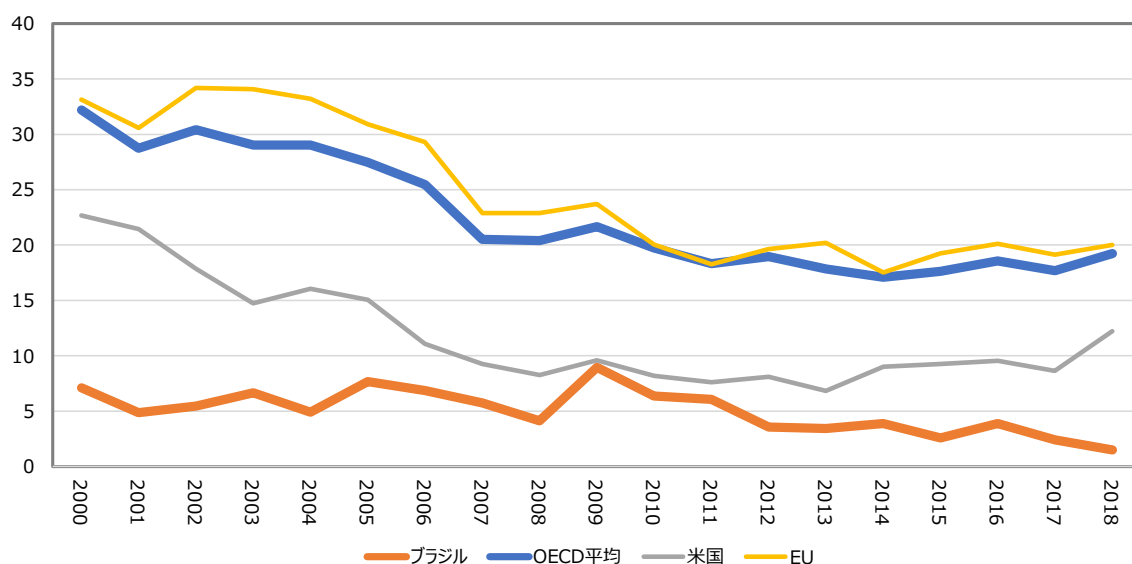
(2) 国内農業政策

① 政府による農業保護水準

ブラジルは 1990 年代に市場原理による自由主義経済政策へ転換したことから、国内農業政策も市場志向的である。農業保護の程度を比較するために採用している指標（Support to Producers : PSE）では、1.49%（2018 年）となっており、OECE 平均（19.2%）よりも低い水準となっている。なお、%PSE は欧州連合 20.3%、アメリカ（12.21%）、日本（46.74%）である。

農業政策の主な手段としては、(1)農業金融（Agricultural Credit）、(2)価格支持（Market Price Support）、(3)農業保険（Agricultural Insurance）が存在する。このうち、生産者への支援は主に農業金融を中心に実施されている。また、価格支持政策に関しては市場価格が最低保証価格を下回ることが稀でほとんど発動されることはない。

図表 129 PSE（2000～2018 年）（単位：％）



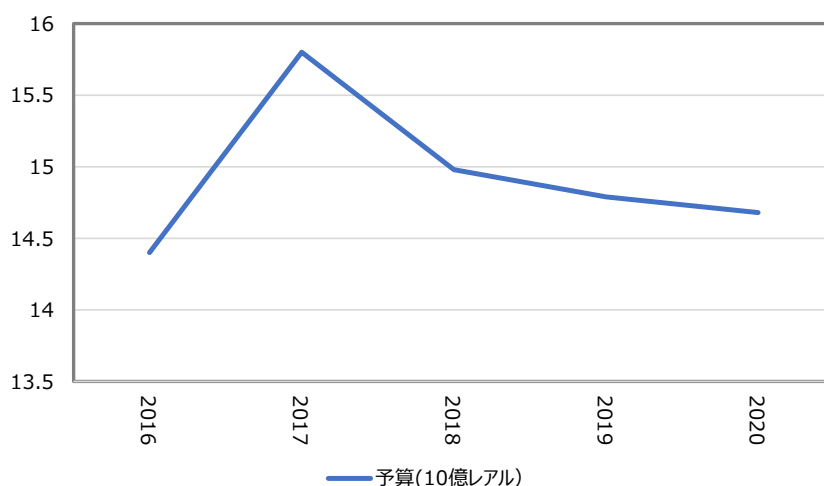
出典: OECD 統計に基づき富士通総研にて作成

② 国内農業政策の概要

ブラジルの国内農業政策の主な手段として農業融資と価格支持の 2 つがあげられる。これらの政策は 1960 年代から実施・改善が継続されており、2005 年からは生産者のリスクマネジメントへの支援として農業保険の支払い補助なども開始されている。ブラジルの農業政策は MAPA が所管しており、年次

農業畜産計画により具体的な施策が設定される。MAPA の5年間の予算をみると、144 億～158 レアルの間を推移している。最近の動きとしては、ボルソナロ政権による省庁統合の動きの1つとして、2019年初めに家族農業開発特別事務局（Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário : SEAD）の機能が MAPA に統合された。SEAD は過去に小規模家族農家への支援を所管していた。

図表 130 MAPA の予算推移（単位：10 億レアル）



出典:MAPA 統計に基づき富士通総研にて作成

農業融資や価格支持などのプログラムに関する概要・予算などは、毎年7月に MAPA が年次の「農業計画（Plano Agrícola e Pecuário）」において示される。2020 年7月に MAPA が公開した最新の農業計画 2020/2021¹⁰⁴では、主に農業融資、農業保険、最低価格保証に係る年次実施計画などが示されている。

図表 131 農業計画 2020/2021 の主な項目

項目	主な内容
農業融資 (Crédito Rural)	➤ 投資融資、販売融資、金利、技術イノベーションに向けた融資など
販売支援 (.Apoio à Comercialização)	➤ 最低保証価格プログラム (Política de Garantia de Preços Mínimos : PGPM)など
農業保険 (Programa de Seguro Rural)	➤ 小規模家族経営農家向け保険の PSR など

出典:MAPA 資料に基づき富士通総研にて作成

③ 価格支持政策

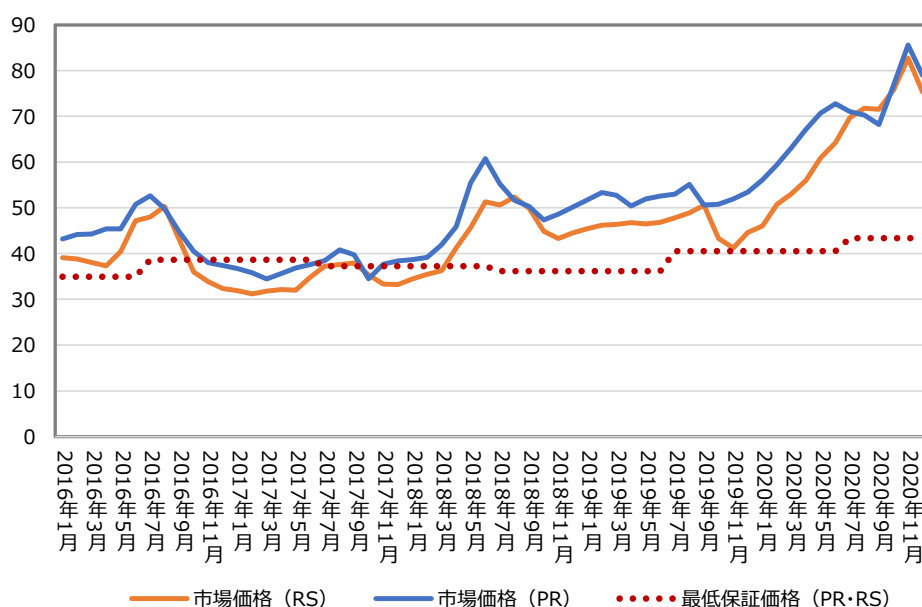
価格支持政策では、品目ごとに地域ごとの最低保証価格が設定されている。価格支持の対象は穀物な

ど幅広い農作物が対象とされており、乳や蜂蜜なども含まれている。このほか、政府による直接買い上げ、生産者に最低価格で購入したパイヤーへの補助金支給、低利子でのマーケティングローンなども存在している。これらのプログラムは MAPA 傘下の CONAB により実施されている。

小麦・大豆・とうもろこしの市場価格と最低保証価格の推移（2016～2020 年）をみると、大豆・とうもろこしは市場価格が最低保証価格の水準を下回ることにはなかった。一方、小麦は 2016～2018 年にかけて最低保証価格が市場価格を下回ることがあった。

まず、小麦に関してリオグランデ・ド・スル州（RS）やパラナ州（PR）の最低保証価格をみると、34.98～43.39 レアル（60KG）に設定されている。パラナ州では 2016 年 11 月～2017 年 6 月と 2017 年 10 月の 2 つの期間で最低保証価格よりも市場価格が下回った。また、リオグランデ・ド・スル州では、2016 年 10 月～2017 年 6 月、2017 年 10 月～2018 年 3 月の 2 つの期間において市場価格が最低保証価格を下回った。

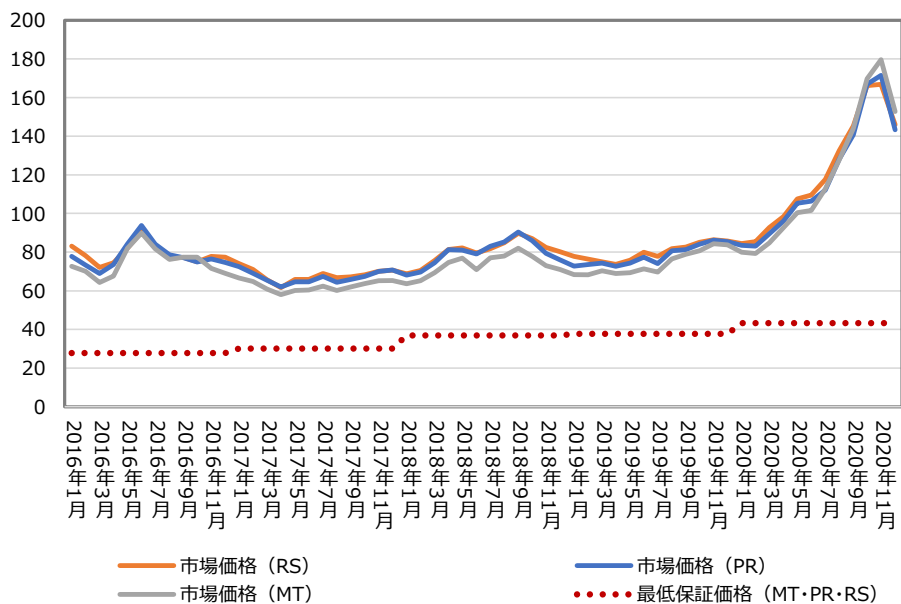
図表 132 市場価格と最低価格（小麦）（単位：レアル・60KG）（2016～2020 年）



RS はリオグランデ・ド・スル州、PR はパラナ州を示す
出典：CONAB 統計資料等に基づき富士通総研にて作成

大豆に関してマットグロッソ州（MT）、パラナ州（PR）、リオグランデ・ド・スル州（RS）の最低保証価格をみると、27.72～43.28 レアル（60KG）に設定されている。これらの州の市場価格は対象期間中では最低保証価格以上の水準を推移していることがわかる。

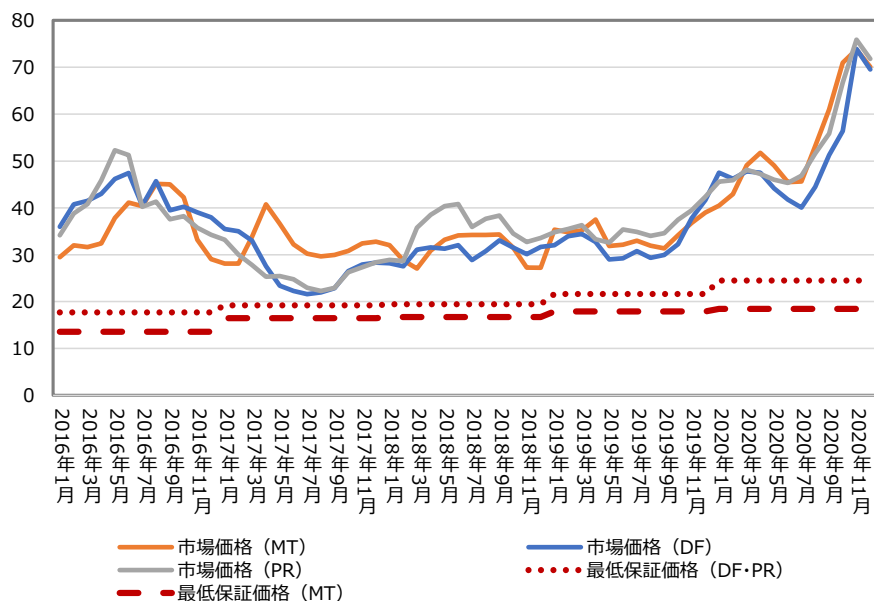
図表 133 市場価格と最低価格（大豆）（単位：リアル・60KG）（2016～2020 年）



MT はマツグロソ州、PR はパラナ州、RS はリオグランデ・ド・スル州を示す
出典: CONAB 統計資料等に基づき富士通総研にて作成

とうもろこしに関してマツグロソ州（MT）、連邦直轄区（DF）、パラナ州（PR）の最低保証価格をみると、マツグロソ州は 13.56～18.45 レアル（60KG）に設定されている。また、連邦直轄区とリオグランデ・ド・スル州の最低保証価格は 17.67～24.51 となっている。これらの州の市場価格は対象期間中では最低保証価格以上の水準を推移していることがわかる。

図表 134 市場価格と最低価格（とうもろこし）（単位：リアル・60KG）（2016～2020 年）



MT はマツグロソ州、DF は連邦直轄区、PR はパラナ州、RS はリオグランデ・ド・スル州を示す
出典: CONAB 統計資料等に基づき富士通総研にて作成

④ 農業融資

農業融資は大規模商業農家だけでなく小規模家族経営農家にとっても重要な政策となっている。生産者向けの融資は全国農業信用システム（National Rural Credit System : SNCR）の枠組みにて実施されている。同枠組みにより、大規模商業農家と比較して中小規模農家は優先金利にて融資を受けることが可能である。農業融資のプログラムの例としては小規模生産者向けの Pronaf や中規模生産者向けの Pronamp があげられる。年間の金利は Pronaf が 2.75%~4%、Pronamp が 5%となっている。

農業融資の融資目標額は MAPA が毎年策定するプラノ・サフラ（Plano Safra）ににおいて決定されている。2020 年 7 月に公開された最新の計画（Plano Safra 2020/2021）¹⁰⁴ではこれまでと同様に小規模・中規模生産者の支援に重点が置かれている。

また、ブラジル政府は自主的な取り組みとして気候変動国家計画を策定している。同計画では 2025 年までに CO2 排出量を 2005 年比 37%削減し、各種セクターからの CO2 排出量を約 10 億トン以下にすることを目指している。気候変動国家計画のうち、農業融資を活用した低炭素排出農業プログラム（Plano ABC : ABC 計画）が実施されている。ABC 計画では、生産者などによる環境保全の取り組みに融資が行われる。融資対象の環境保全の取り組みには、牧草地の回復、土壌改良や土壌保全の実施、有機農業の実施、法的保護区の回復、そのほか持続可能生産と CO2 の排出量の削減につながるものが含まれる。ABC 計画の実施を通じ合計 3,550 万ヘクタールの土地の保全・回復が行われる見込みである。

図表 135 ABC 計画における活動¹⁰⁵

実施事項	対象
劣化した牧草地の回復 (Recovery of degraded pasture land)	1500 万 ha
耕畜林連携システム (Integrated crop-livestock-forestry systems)	400 万 ha
被覆作物による不耕起栽培 (No-till farming with cover crops)	800 万 ha
生物窒素固定の利用 (Use of biological nitrogen fixation)	550 万 ha
植林 (Planted forests)	300 万 ha
家畜排泄物処理 (Treatment of Animal Waste)	440 万 m3

出典：EMBRAPA 資料に基づき富士通総研にて作成

⑤ 農業保険

農業保険に関しては主に保険料支払い額への補助金支給と自然災害による生産損失補填の 2 種類が存在している。これらは主に大規模商業農家を対象としており、農村保険金補助プログラム（Prêmio do Seguro Rural : PSR）などがあげられる。小規模家族経営農家向けには家族農業保険（Seguro da

¹⁰⁴ MAPA, “Plano Agrícola e Pecuário 2020/2021”, 2020

¹⁰⁵ EMBRAPA, 「ブラジルにおける気候変動ガバナンス」、2019 年

Agricultura Familiar : SEAF) や PROAGRO-Mais、Garantia Safra (GS) を提供している。

2020 年の農業保険の予算は昨年度に比べ 30%増加した 13 億レアルとなっており、2,100 万ヘクタールが対象となっている。ブラジルのうち、サンタカタリーナ州は COVID19 だけでなく過去 14 年間で最大の干ばつが発生しており、農業保険は同地域の生産者支援に効果的に機能している。

⑥ 環境保全に向けた取り組み (バイオ燃料政策) : RenovaBio¹⁰⁶

ブラジルは、2015 年の国連気候変動枠組み条約第 21 回締結国会議 (21th Conference of the Parties to the United Nations Convention on Climate Change: COP21) で締結されたパリ協定に基づき、2025 年までに温室効果ガスを 2005 年比で 37%削減することを目標としている。この目標を実現する手段として、ブラジルは RenovaBio を 2017 年に策定し 2019 年から実施をしている。

RenovaBio は排出権取引プログラムであり、消費燃料のうちエタノールを含むバイオ燃料の割合を 2014 年の 16.4%から 2030 年までに 18.3%まで増やすことで温室効果ガスの排出量を減少させることを目的としている。同プログラムでは、バイオ燃料の生産者が生産時の温室効果ガス排出削減量を鉱山・エネルギー省に申請し認証を得ることでカーボンクレジットとしての機能を有する CBios を取得することができる。CBios は燃料販売業者による購入が義務付けられており、購入量は化石燃料の販売量に応じて決定される。CBios はブラジル証券取引所で取引される金融・環境関連の商品でもあり、CBios 1 単位あたり CO2 換算で 1 トンの排出削減量に相当する。

2020 年は COVID19 感染拡大や一部の燃料販売会社が個別の削減目標に異議を唱え訴訟を起こすなどの混乱があったが、年間の温室効果ガス排出量削減目標の 97.6%が達成された。なお、Cbios の需要はブラジル政府による削減目標の引き上げに伴いさらに増加すると予想されている。また、炭素市場を含む国際的なメカニズムを設置するパリ協定第 6 条が実施されれば、ブラジルをはじめとする世界の炭素市場がさらに拡大すると見込まれている。

⑦ 環境保全に向けた取り組み(森林保全政策) : 大豆モラトリアム

大豆モラトリアムは、ブラジル植物油工業会 (ABIOVE)、ブラジル穀物輸出協会 (ANEC)、環境省、ブラジル銀行がタスクフォースを組織し 2006 年 7 月 24 日から実施されているアマゾン生体群系の保全に向けた取り組みである。大豆モラトリアムでは、2008 年 7 月 22 日以降にアマゾン地域の森林を切り開いた土地で生産された大豆の取引および貿易を禁止している。

ABIOVE は 2018 年に大豆モラトリアムの効果を整理している¹⁰⁷。同分析では、大豆モラトリアム実施前後のマットグロッソ州、パラ州、ロンドニア州など 9 地域の森林破壊面積を比較している。大豆モラトリアム実施前は、毎年 10,000 m²の面積の森林が破壊されていたが、2008 年以降は 10,000 m²を下回っていることを根拠に大豆モラトリアムの有効性に言及している。2020 年に米国で発表された大

¹⁰⁶ Lexology, "The Resurgence of Carbon Markets in Brazil: Championing Main Country Strengths - Biofuels and Forest Resources", 2021.2.6

¹⁰⁷ ABIOVE, AGROSATELITE, "Soy Moratorium Monitoring Soy Crops in the Amazon Biome using Satellite Map Images", 2018

豆モラトリウムの効果を定量化した研究¹⁰⁸では、開始から 10 年間で 450 万エーカー以上の森林減少が回避されたと結論づけている。また、2006~2016 年におけるアマゾンの大豆に適した地域での森林減少は、大豆モラトリウムが実施されない場合と比べて 35%少ないと推定している。ただし、大豆モラトリウムはその取り組み単独ではなく、農村環境登録制度（Cadastro Ambiental Rural）などの政府による保全政策が前提となって機能を発揮するとの評価をしている。

一方、近年はセラードにおける大豆生産による環境破壊が問題として取り上げられており、大豆モラトリウムの対象をアマゾンだけでなくセラードにも拡大すべきとの声もあがっている¹⁰⁹。

⑧ 今後の方向性（戦略計画 2020~2027）¹¹⁰

MAPA はブラジル農業の中長期戦略である「戦略計画 2020~2027」を策定している。MAPA による戦略計画は 2006 年と 2016 年にも策定されており、戦略計画 2020~2027 はこれらの計画の継続としてボルソナロ政権下で策定されたものである。同計画では今後のブラジル農業の展望と課題、それをふまえた各種実施事項が分野別に整理されている。

戦略計画 2020~2027 では、ブラジル農業の展望として豚肉、大豆、綿花、セルロース、とうもろこし、鶏肉、牛乳、砂糖の競争力が高まるとされている。また、果物ではマンゴー、ブドウ、リンゴも競争力を有する有望な生産物となると予想されている。こうした生産物は、国内市場と輸出市場両者の需要の高まりが成長要因となると分析されている。次に、穀物生産を中心としたブラジル農業の進歩に向けた課題として、インフラの整備、研究開発投資、生産者の資金調達規模拡大・継続があげられている。また、生産物や販売市場の多様化と生産物の高付加価値化も重要な課題として設定されている。

将来の展望と課題をふまえ、ブラジル国民の食料安全保障を確保し、所得と雇用を創出するとともに、社会的な不平などを軽減することを目的として、MAPA として具体的な戦略策定が必要であるとしている。今回策定された戦略計画 2020~2027 の特徴としては、ボルソナロ政権成立後の組織再編を通じて MAPA の下一体化した農業政策を実施可能となった点が強調されている。

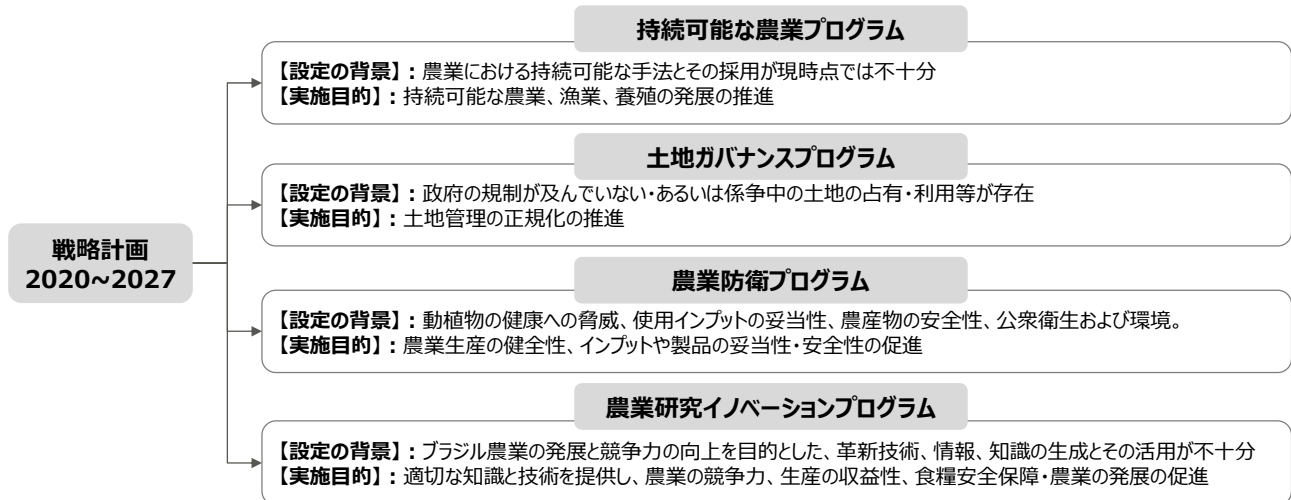
MAPA は戦略計画 2020~2027 を達成するために 4 つのプログラムを設定している。4 つのプログラムは、「持続可能な農業プログラム」、「土地ガバナンスプログラム」、「農業防衛プログラム」、「農業研究イノベーションプログラム」から構成されている。これらを実施することにより、農業の持続可能性の向上、土地のガバナンス強化、家畜の衛生向上、研究開発の促進を目指している。

¹⁰⁸ Robert Heilmayr, Lisa L. Rausch, Jacob Munger & Holly K. Gibbs, "Brazil's Amazon Soy Moratorium reduced deforestation", 2020.11.11

¹⁰⁹ Agencia, "Brazilian Soy Moratorium must be extended to Cerrado biome, researchers insist", 2019.8

¹¹⁰ MAPA, "PLANO ESTRATÉGICO, 2020 – 2027", 2020.5

図表 136 戦略計画 2020~2027 における 4 つのプログラム



出典：PLANO ESTRATÉGICO, 2020 – 2027 に基づき富士通総研にて整理

MAPA は 2027 年までの将来ビジョンを実現するため、24 項目の戦略を設定している。24 項目は(1)社会的目標、(2)生産者、(3)産業内部構造、(4)インフラと教育の 4 つに分類される。社会的目標は最も上位の階層に位置付けられ、持続可能性な開発や食の安心安全、農産物の競争力の向上があげられている。生産者分野では、農業生産の持続可能性を前提に、生産の拡大・多様化・高付加価値化、生産の用いる土地の正規化などが設定されている。産業内部構造分野では、生産技術などへの研究開発投資や法規制の改善、デジタルトランスフォーメーション（Digital Transformation : DX）などがあげられている。インフラ・教育分野では政府予算の増額や民間資金の活用、DX を含む情報技術の活用などが設定されている。

図表 137 戦略項目

分類	No	戦略項目
社会的目標	1	ブラジルの持続可能な開発の促進
	2	ブラジルの国民へ多様で安全な食品・高品質な生産物の提供
	3	国内外市場におけるブラジル農産物の競争力の向上
生産者	4	農業生産の持続可能性の向上
	5	土地の正規化の推進
	6	食品や農産物の品質の保証
	7	農業分野における革新的な知識と技術の提供
	8	農業生産チェーンの市場を維持・拡大・多様化
	9	生産の拡大・多様化と農産物の高付加価値化
	10	地方における生産者収入・雇用数の増加
産業 内部構造	11	農業・市場におけるインテリジェンスの向上
	12	農業生産チェーンへのイノベーション・応用研究の促進
	13	技術支援や農村改良、そのほか技術モデルの改善・強化
	14	食品やインプットの安全性と品質の確保
	15	付加価値向上・市場アクセス向上のための取り組み促進
	16	農村部における農業金融や保険のアクセスを拡大
	17	ブラジルの制度・農業のイメージの向上・付加価値を高め、市場へのアクセスを高めるための取り組み促進
	18	結果に重点を置いた制度改善
	19	法規制の改善・ビジネスプロセスの自動化（デジタルトランスフォーメーション）
	20	コーポレートガバナンスの向上
インフラ・ 教育	21	企業戦略などのスキルの保持・育成
	22	従業員重視、文化や組織風土の改善
	23	デジタル・トランスフォーメーションを推進する上で発生する新たな課題への既存の情報技術の活用・適応
	24	政府予算と外部資金調達の増加

出典：PLANO ESTRATÉGICO, 2020 – 2027 に基づき富士通総研にて整理

⑤ 関係者からの評価

米国の生産者などの関係者からは、ブラジルの特徴として土地の広さと低コストという点が共通してあげられた。課題の1つとしては内陸部から沿岸までの輸送インフラがあげられ、これが中長期的に解決すればブラジルの競争力はさらに向上するだろうとの声もあった。ヒアリングを行った対象のうち、ブラジルを競合相手として特にとらえている作物団体としてはとうもろこし、大豆、綿花があった。仮に米国が輸出に積極的でないとしたら、世界の市場はブラジルに目を向けるとの意見も聞かれた。このことから一部の作物団体はブラジルを強く意識していることがわかる。

また、ブラジルの今後の生産量向上と環境への配慮という観点では、二毛作の活用があげられた。さらなる二毛作の活用により、森林伐採を抑えながら生産量を維持・向上できるのではないかと指摘がある。このほか、環境面については、大豆などの耕作地は牧草地を転用しており、牧草地は森林伐採により開拓されていることから、牧草地の開拓をモラトリウムの対象にしても良いのではないかと意見があった。

図表 138 ヒアリング結果の要点（米国関係者）

主な評価・認識
➤ 生産者団体関係者 【一般農業団体関係者】 ● ブラジルのける農作物生産コストは非常に低い。問題は、それを輸出するためのコストが高い点にある。ブラジルの交通インフラはあまり良い状態ではない。ブラジルはこれまで内陸部まで鉄道を十分に敷いていなかった。そのため、彼らの生産物は港まで未整備の道路をトラックで1,000 マイル移動することさえある。 ● 米国に関しては、輸送手段だけを考えればブラジルよりも安く上海に大豆を届けることができる。ブラジルがさらに交通インフラや港などの整備を進めれば競争力が高まるだろう。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● ブラジルはとうもろこしの輸出市場で世界の主要な競争相手である。今年は天候の影響で生産量が伸び悩んでいると思う。しかし、輸出は急速に伸びている。彼らは米国とは異なる種類のとうもろこしを輸出している。私たちは常にブラジルの生産を注視している。 ● 米国の輸送インフラとそこから生まれる効率性は、米国に競争力を与えるサプライチェーンの重要な要素である。南米のインフラ開発には常に目を光らせている。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● ブラジルは米国の小麦生産者にとって、どちらかといえば競合相手だと思う。私たちが中国から貿易摩擦のあおりを受けて撤退したときのギャップは、確かに彼らが埋めてくれている。そのため、もし私たちが消極的な貿易相手国であり、輸出市場との取引を維持できなければ、人々はブラジルに目を向けるだろう。ブラジルには、レバレッジを効かせることができる相当な国土がある。しかし国内のインフラの観点からは、製品を市場に送り出すための設備が十分ではない。ただ、長期的に彼らにはチャンスがあるかもしれない。 【品目別農業団体関係者（穀物分野）】 ● ブラジルは大豆輸出の最大の競争相手である。彼らは国土を持っている。価格も安い。そして、中国との紛争で失った市場シェアの一部を奪っている。ブラジルは今後も米国産大豆の強力な競争相手であり続けるだろう。 ● そのため、バイデン政権には、東南アジア、特にベトナム、カンボジア、インドネシアなどの国々に、米国産大豆の市場をさらに開放するために、より積極的に働きかけてもらいたいと考えている。これらの市場はすでにかなり強い市場だが、成長の余地がある。 【品目別農業団体関係者（畜産分野）】 ● ブラジルのとうもろこしと大豆の価格は非常に好調だった。レアルが通貨安であることから、昨年はブラジルからの輸出が増加した。そのため、ブラジルのとうもろこしや豚の価格も上昇している。 【品目別農業団体関係者（畜産分野）】 ● 現時点でブラジルは乳製品の巨大な輸出国ではない。一方、アルゼンチンは乳製品分野でメルコスールや南米地域を支配している。ブラジルの乳製品事業の規模はわからないが、主にととうもろこしと牛肉に力を入れていると思う。乳製品もあるが、それほど脅威とは考えていない。アルゼンチンが競合するが、米国から中南米への輸出は今でもかなりの量が維持されている。 【品目別農業団体関係者（その他）】 ● ブラジルは米国産綿花の主な競合国の一つである。ブラジルでは多くの綿花を生産することができ、輸出市場では非常に競争力がある。ブラジルでは、肥料やその他の製品のコストを下げするために、政府補助金を投入されている。また、輸出をより競争力のあるものにするために、輸出補助金プログラムを実施していることもある。これらは生産者への直接の支援ではないが、農家の競争力を高めるのに役立っている。
➤ シンクタンク等 【現地米国農業有識者】 ● ブラジルの大豆生産者のほとんどは牧草地を耕作地に転換している。したがってあらたに森林を伐採しているわけではない。問題は、森林の一部を伐採して、数年間放牧して、その後に農

主な評価・認識

地に転換するという全体の流れの中で、牧草地をつくるための森林伐採をモラトリアムの対象にすべきか否かだと考えている。

- ブラジルには大量の二毛作の余地がある。大豆の後にとうもろこしを植えたり、大豆の後に綿花を植えたりしている。現在、単作のとうもろこしのために栽培されている土地を転用することができる。それにより森林伐採をせずに大豆やとうもろこしの生産量を維持・向上させることができるだろう。
- 牧草地が耕作地に転換されているため、牛の生産者は新しい牧草地を探している。ブラジルでは土地利用の問題は非常に複雑なのが課題である。

【現地欧州関係有識者】

- ブラジルが農業に大規模な投資をすることができるとは思っていない。彼らはまだ開発途上であると感じる。ブラジルの農業生産は低コストである。それは、彼らが大豆生産を拡大するために使える土地をたくさん持っているためであり、環境に影響を与える。熱帯雨林を牛肉から大豆に変えるだけでなく、草原も大豆に変えているが、これも多くの炭素を放出している。ブラジルの農業には環境面での課題がある。

4-3 穀物輸送インフラ

(1) インフラ投資体制と実施状況の概要

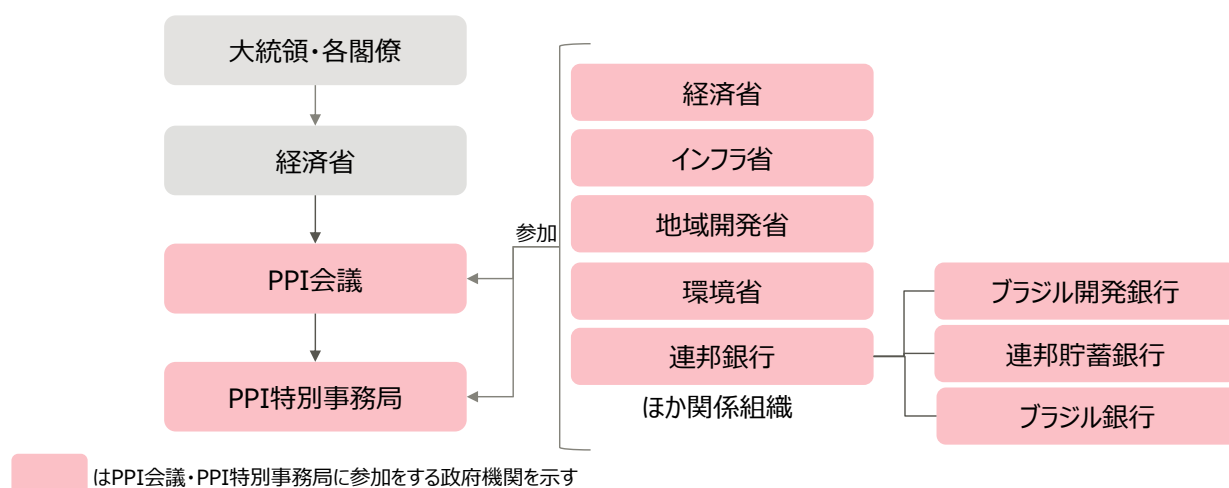
⑥ PPI プロジェクト

ブラジルでは生産された穀物の効率的な輸送が課題となっている¹¹¹。中西部マツグロソ州など内陸地で生産された穀物類は、そのほとんどがトラック輸送に頼っていることでコストが増加している。

ブラジルでは 2003~2016 年の労働者党政権時代より政府主導のインフラ投資計画を実施してきている。2016 年にはテメル政権が成長戦略の一環として政府・民間の新たな関係構築と投資活性化を目指しコンセッション方式によるインフラ投資計画 (Investment Partnership Program: PPI) を発表した。

ボルソナロ政権における PPI は大統領と各閣僚が推進を主導しており、推進組織として PPI 会議・PPI 特別事務局が設置されている。PPI 会議の議長は経済省大臣とされ、経済省・インフラ省・地域開発省・環境省・連邦銀行など 11 の組織が参加をしている¹¹²。

図表 139 PPI 推進体制



出典:Ministerio Da Economia, "Brazilian Investments Partnerships Program – PPI", 2020.7 より富士通総研にて整理

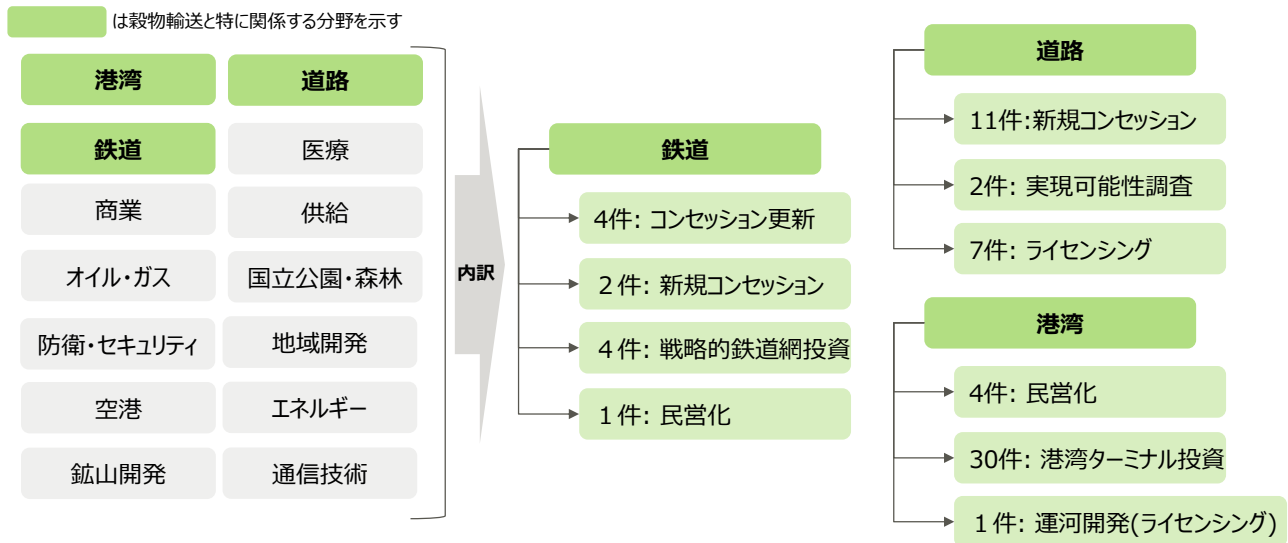
ブラジルでは 2020 年 2 月までに 336 の PPI プロジェクトが実施されてきた。PPI プロジェクトにはこれまで 1,629 億ドルが投資され、参画企業へのコンセッションフィーは 320 億ドルにのぼっている。

2020 年 7 月現在、ブラジルには 158 の PPI プロジェクトが存在している。PPI プロジェクトには港湾・鉄道・道路などの輸送インフラ分野や、エネルギー・鉱山・通信技術など全体で 15 分野が対象として設定されている。輸送インフラに関係する 3 分野では合計 66 件（港湾 35 件・鉄道 11 件・道路 20 件）のプロジェクトがあげられている。

¹¹¹ Ohio Ag Net, "Logistics drive up costs for Brazilian producers", 2019.11

¹¹² Ministerio Da Economia, "Brazilian Investments Partnerships Program – PPI", 2020.7,p6

図表 140 PPI のポートフォリオ（うち港湾・鉄道・道路）



出典:Ministerio Da Economia, "Brazilian Investments Partnerships Program – PPI", 2020.7 より富士通総研にて整理

PPI の流れは主に5段階（①プロジェクトの実現可能性調査、②パブリックコンサルテーション、③会計検査院による承認、④公告・入札、⑤落札者との契約に分類される。上記①～⑤の実施には約2年程度の時間を要するのが一般的である。

図表 141 PPI プロジェクト実施の流れ



出典:CRISIL, "Leading Practices in Governmental Processes Facilitating Infrastructure Project Preparation", 2019 より富士通総研にて整理

⑦ Pro-Brasil

2020年4月、ボルソナロ政権はCOVID19により打撃を受けた経済を回復させるために「Pro-Brasil」¹¹³を発表した。同プログラムは「インフラストラクチャ」、「生産性向上」、「人的資本」、「イノベーションとテクノロジー」、「制度整備」の5つの柱を設定している。具体的なプログラムとして、インフラ省

¹¹³ Politize, "Plano Pró-Brasil: entenda o que é", 2020.6

は 300 億レアルの投資を通じた鉄道・道路・港湾など 70 の公共事業の実施をあげている。また、コンセッションなどのプロジェクトに 2,500 億レアルの投資が行われることを見込んでいる。

図表 142 Pro-Brasil の対象

分野	インフラストラクチャ	生産性向上	人的資本	イノベーションテクノロジー	制度整備
主な対象	通信	アグリビジネス	医療	デジタルチェイン	金融
	エネルギー	サービス業	専門家育成	新産業・科学	税金
	鉱山	観光業	汚職対策		各種規制
	交通		インテリジェンス		
	物流		公共の安全		
	地域開発				

出典: Politize, "Plano Pró-Brasil: entenda o que é", 2020.6 より富士通総研にて整理

Pro-Brasil の実施は 2 段階に分けられており、第 1 段階では 274 億レアルが支出され、すでに存在するインフラ関係などのプロジェクトの実施が加速化されることが期待されている。Pro-Brasil の第 2 段階では 1,570 億レアルが支出され、9,400 のインフラプロジェクトが実施される見込みである。

2020 年 9 月、インフラ省は 300 億レアルの投資に関して資金不足が原因で政府支出の減額の可能性を示唆しており、2020 年 4 月当初の計画とおり Pro-Brasil が進むかは不透明となっている¹¹⁴。

(2) 穀物輸送に関係する主なプロジェクト

① 鉄道分野

鉄道分野の PPI プロジェクトの総額は 135 億ドルが見込まれている。新規コンセッションが 57 億ドル・コンセッション更新が 78 億ドルの構成となっている。すべての PPI プロジェクトの総距離は延べ 12,789km となっている。

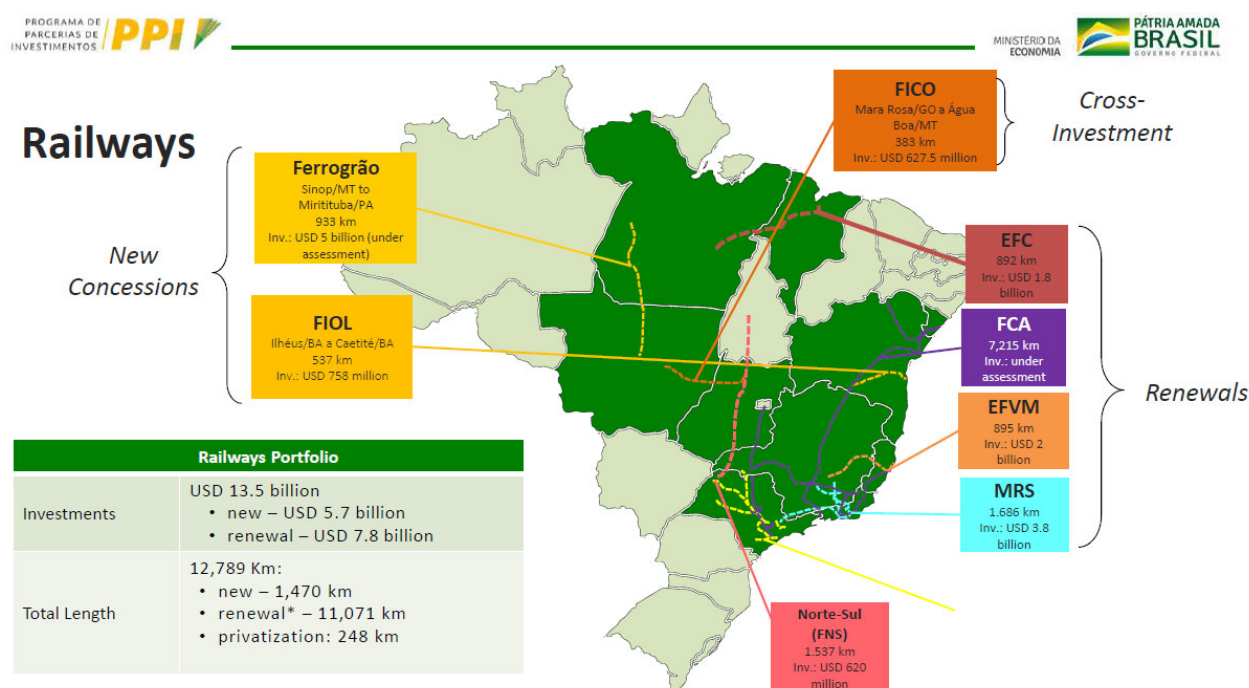
鉄道分野における新規コンセッションプロジェクトとしてはフェログラン(Ferrogrão)鉄道とフィオル(FIOL)鉄道の 2 件が実施予定となっている。フェログラン鉄道は穀物輸送を主な目的としており、総距離 933km・投資金額は 50 億ドル、フィオル鉄道は総距離 537km、投資総額は 7.6 億ドルとなるとされている。コンセッション更新対象の主なプロジェクトは、EFC・FCA・EFVM・MRS の 4 件が存在する。

¹¹⁴ CNN, "Pró-Brasil prevê R\$ 1,8 bilhão do governo em ferrovias até 2022", 2020.9

図表 143 鉄道分野の PPI プロジェクトの全体概要

項目	概要
投資額	【総額】 ● 135 億ドル（1 兆 4,850 億円） 【内訳】 ➤ 新規コンセッション：57 億ドル ➤ コンセッション更新：78 億ドル
距離	【総距離】 ● 12,789km 【内訳】 ➤ 新規コンセッション 1,470km ➤ コンセッション更新 11,071km ➤ 民営化 248km

図表 144 PPI のポートフォリオ（鉄道分野の主なプロジェクト）



出典:Ministerio Da Economia, "Brazilian Investments Partnerships Program – PPI", 2020.7, p.17

フェログラン鉄道は、マットグロッソ州からパラー州にまたがる総延長 933km の新規 PPI プロジェクトである。フェログラン鉄道の敷設により、北部地域経由による穀物輸出が円滑に行われるようになる。また、パラー州のミリティドゥバ港への接続により、中西部の農作物の物流が改善されることが期待されている。輸送が想定されている生産物はマットグロッソ州で生産されたとうもろこし・大豆・大豆粕や、肥料・砂糖・エタノールなどがあげられている。

2021 年 2 月現在、フェログラン鉄道プロジェクトは TCU 段階にあり、入札時期は 2021 年第 2 四半期中とされている。開業時期は 2030 年とされ、初年度には約 2,500 万トンの輸送需要が見込まれ、その後、2050 年には 4,230 万トンに達すると予測されている。

フェログラン鉄道のコンセッション入札に関する説明会がこれまで開催されており、イタリア・中

国・スペイン・ブラジル・日本などから 22 社以上が参加をしている¹¹⁵。

図表 145 フェログラン鉄道プロジェクトの概要¹¹⁶

項目	概要
距離	933 キロ
目的等	● 北部地域経由による穀物輸出 ● パラー州のミリティトゥバ港への接続により、中西部の農作物の流通を改善
入札時期等	● 2017 年 5 月：実現可能性調査実施 ● 2020 年 5 月：パブリックコンサルテーション実施 ● 2021 年 2Q 入札予定(TCU 段階(2021 年 2 月時点))
開業想定時期	2030 年
備考等	● 輸送量（開業初年度想定）：2,500 万トン ● 輸送量（2050 年時点想定）：4,230 万トン ● コンセッション契約期間は 65 年間
コンセッション入札説明会等への参加企業の例	● イタリア：Salini Impregilo ● 中国：中国鉄道建設公社（CRCC） ● スペイン：Sacyr、Acciona など ● ブラジル：VLI、Ecródovias、Hidroviás do Brasil など ● 日本：住友商事

図表 146 フェログラン鉄道の対象地域



フィオル鉄道は、バイーア州における総延長 537km の新規 PPI プロジェクトである。フィオル鉄道の敷設により、バイーア州西部で生産された穀物などを港湾まで輸送することが円滑化される。また、将来バイーア州沿岸部イルヘウスに建設予定の港湾を経由した輸出も期待されている。このほか、さらなる輸送力向上のために南北鉄道（FNS）との接続も見込まれている。輸送が想定されている生産物は農業用バルク・液体バルク・鉄鉱石・一般貨物などがあげられている。

フィオル鉄道のコンセッション入札は 2021 年第 1 四半期に計画されている。投資想定額は 7 億 5,800

¹¹⁵ Bnamericas, “Who’s interested in Brazil’s US\$1.55bn Ferrogrão railway?”, 2020.9, <https://www.bnamericas.com/en/analysis/whos-interested-in-brazils-us155bn-ferrograo-railway>, 2021 年 2 月 19 日アクセス

¹¹⁶ Ministerio Da Economia, “Federal Railway Concession Program”, 2020.5

万ドルが見込まれている。入札に関心を示している企業¹¹⁷としては、ブラジルの資源関係企業である Bahia Mineração があげられている。入札は同社の一社応札となる見込みであるが、ブラジル開発銀行 BNDES のコンソーシアムである VLI や日本の三井物産も関心を示しているとも報じられている。

図表 147 フィオル鉄道プロジェクトの概要

項目	概要
距離	537km
目的等	● バイーア州西部にて生産された穀物などをイルヘウスに建設予定の港湾施設を経由し輸出 ● 将来的には、同港湾施設と南北鉄道（FNS）との接続も可能になる予定
入札時期	● 2018 年 8 月：実現可能性調査実施 ● 2019 年 11 月：パブリックコンサルテーション実施 ● 2020 年 11 月：TCU 評価・承認 ● 2020 年 12 月：入札公示 ● 2021 年 1Q 入札予定
備考等	● 投資想定額：7 億 5,800 万ドル ● 輸送量（2024 年想定）：1,700 万トン ● 輸送量（2054 年想定）：3,440 万トン ● コンセッション契約期間は 30 年間
コンセッション入札説明会等への参加企業の例	ブラジル：Bahia Mineração

図表 148 フィオル鉄道の対象地域



② 道路分野

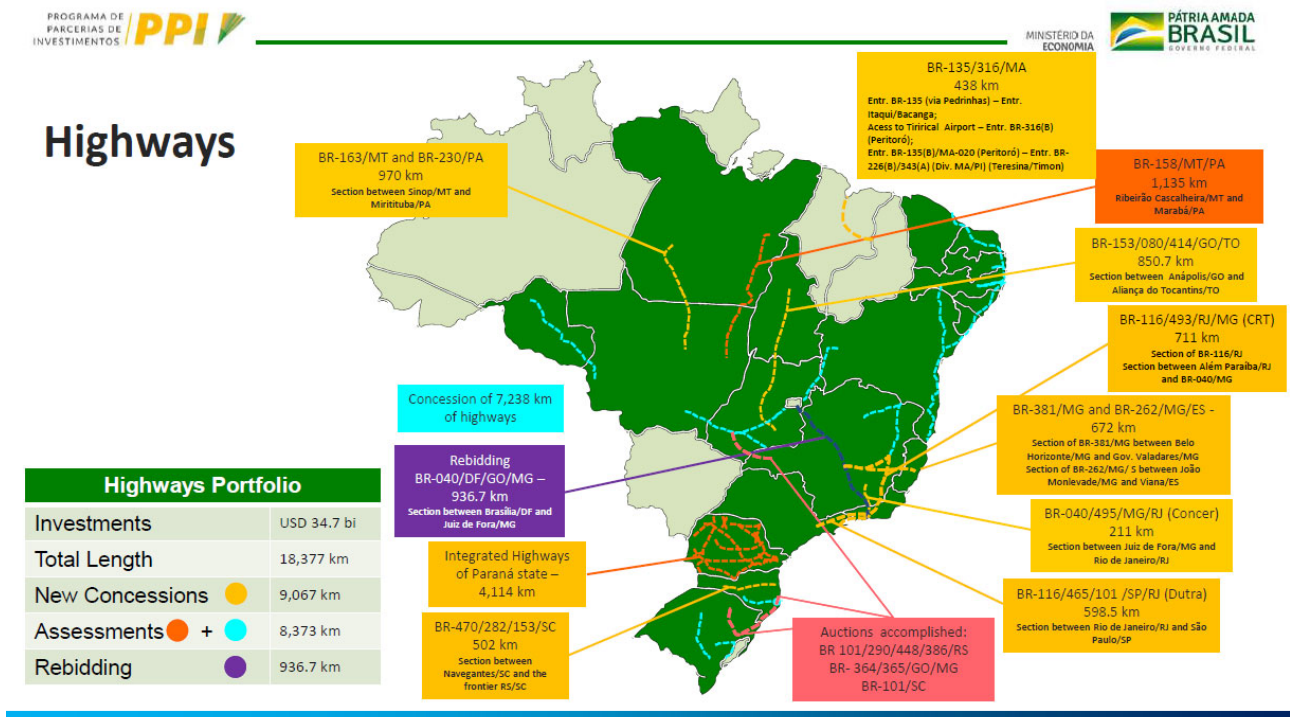
道路分野の PPI プロジェクトの総額は 347 億ドルが見込まれている。対象となる道路は総距離 18,377km で、このうち新規コンセッションの対象が 9,067km である。経済省が 2020 年 7 月に公開した PPI に関する資料では、道路分野の主な PPI プロジェクトとして次の 7 つがあげられている。このうち、2020 年に入札が予定されている案件は 2 件、2021 年は 5 件となっている。

¹¹⁷ Railway Gazette, “Brazilian rail tender draws bidders’ interest”, 2021.1, <https://www.railwaygazette.com/freight/brazilian-rail-tender-draws-bidders-interest/58258.article?adredir=1>, 2021 年 2 月 19 日アクセス

図表 149 道路分野の PPI プロジェクトの全体概要

項目	概要
投資総額	347 億ドル
総距離	18,377km
新規コンセッション	9,067km
アセスメント対象	8,373km
再入札	936.7km

図表 150 道路分野の主な PPI プロジェクト



出典:Ministerio Da Economia, "Brazilian Investments Partnerships Program – PPI", 2020.7, p.19

図表 151 道路分野の主な PPI プロジェクトと入札時期等

名称(対象地域)	距離(km)	入札時期	Capex(米ドル)
BR-153/080/414 (ゴイアス州～トカンティンス州)	850	2020 年 Q4	19.5 億
BR-163/MT and BR-230/PA (マットグロッソ州～パラウ州)	970	2020 年 Q4	4.36 億
BR-381/MG and BR-262/MG/ES (ミナスジェライス州～エスピリトサント州)	672	2021 年 Q1	22.5 億
BR-116/465/101 /SP/RJ (Dutra) (リオデジャネイロ州～サンパウロ州)	598.5	2021 年 Q1	39 億

名称(対象地域)	距離(km)	入札時期	Capex(米ドル)
BR-470/282/153/SC (サンタカタリーナ州)	502	2021 年 Q2	18.3 億
RODOVIAS INTEGRADAS DO PARANÁ (BR-153/158/163/272/277/369/373/376/476 等)	4,114	2021 年 Q3	77.2 億
BR-116/493/RJ/MG (CRT) (リオデジャネイロ州～ミナスジェライス州)	711	2021 年 Q3	18.1 億

2021 年に入札が計画されている PPI プロジェクトのうち、セラードが広く分布し農業生産の中心地であるマットグロッソ州からパラ州へ接続する BR-163/BR230 の整備計画があげられる。

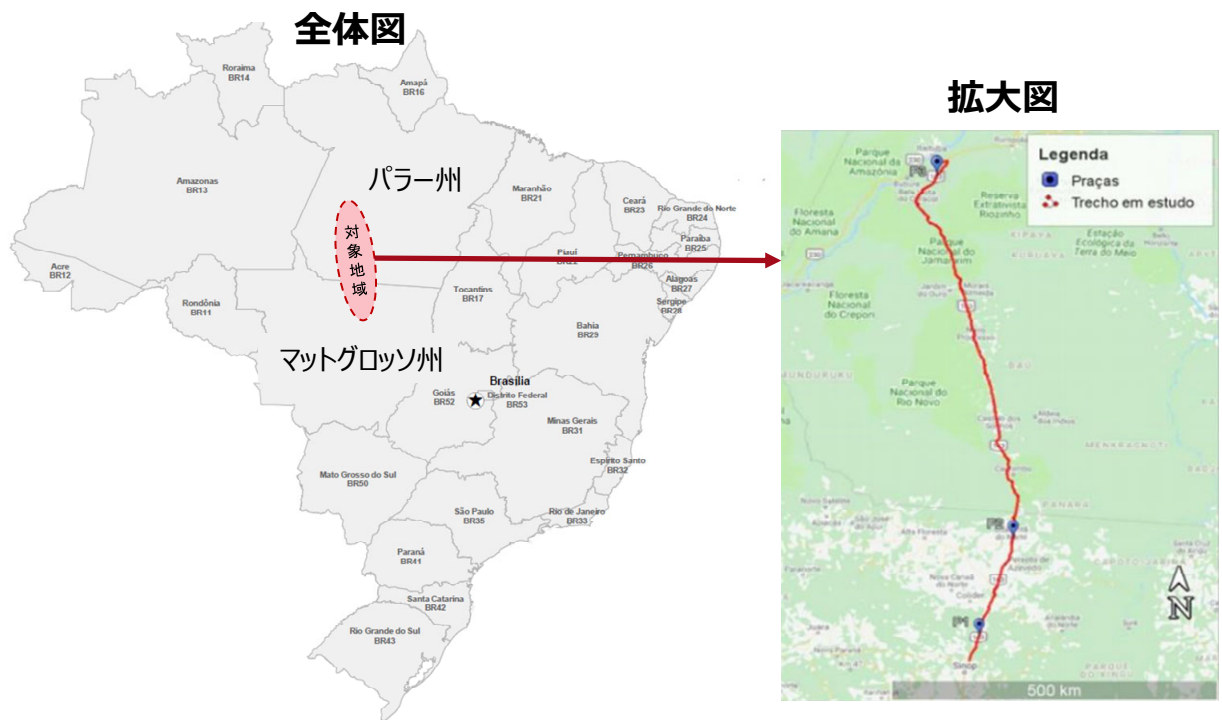
BR-163/BR230 の整備を通じて、輸送環境が改善されるためマットグロッソ州における穀物の生産環境をさらに高めることが可能となる。一方、フェログラン鉄道が開通した場合、現在道路で輸送されている物流需要が鉄道に吸収されることが見込まれる。そのため、BR-163/BR230 の整備は費用を最小化することが想定されている。

BR-163/BR230 のコンセッション入札は、2019 年に実現可能性調査、2020 年にパブリックコンサルテーション・TCU 評価・承認が完了し、2021 年第 2 四半期を目途に実施される見込みとなっている。

図表 152 BR-163・BR-230 プロジェクトの概要

項目	要点
距離	970km
目的等	道路のリハビリテーション、維持管理、モニタリング、改善、一定の性能基準とサービスレベル等の達成
期間	コンセッション 10 年間
入札時期	● 2019 年 8 月：実現可能性調査実施 ● 2020 年 5 月：パブリックコンサルテーション実施 ● 2020 年 12 月：TCU 評価・承認 ● 2021 年 1Q：入札公示 ● 2021 年 2Q：入札予定 ※2020 年 7 月時点の資料では 2020 年 Q4 を入札時期としていたが、2020 年 11 月時点の情報では 2021 年 Q1 に入札時期が変更

図表 153 BR-163/MT・BR-230/PA の対象地域



4-4 貿易政策

(1) メルコスール

① 概要

ブラジルは南米における関税同盟のメルコスール加盟国である。メルコスールは、アルゼンチン・ブラジル・パラグアイ・ウルグアイの4か国が署名した 1991 年のアスンシオン条約によって成立した。メルコスールは 1994 年に対外共通関税（Common External Tariff: CET）の設定に合意をしており、総数約 11,200 品目が CET の対象となっている。CET は 0~20%の範囲で設定されており、全品目の平均は 15%である。設立当初、メルコスールは 2015 年末までにすべての例外品目を撤廃することを目指していたが、各加盟国は例外品目撤廃の期限を延長している。延長期限は、アルゼンチン・ブラジルが 2021 年、ウルグアイは 2022 年、パラグアイは 2023 年となっている。

図表 154 メルコスール加盟国の概要

項目	ブラジル	アルゼンチン	パラグアイ	ウルグアイ
主要産業	製造業、鉱業（鉄鉱石他）、農牧業（砂糖、オレンジ、コーヒー、大豆他）	農牧業（油糧種子、穀物、牛肉）工業（食品加工、自動車）	農牧業（大豆）、牧畜業（食肉）、林業	農牧業、製造業（特に商品加工）、サービス業
人口	約2億947万人（2018年）	4,494万人（2019年）	約704万人（2019年）	346万人（2019年）
経済成長率	1.1%（2019年）	-2.2%（2019年）	-0.03%（2019年）	0.2%（2019年）
GDP総額	1兆8,850億米ドル（2018年）	4,497億ドル（2019年）	381億ドル（2019年）	560.5億米ドル（2019年）
一人当たりGDP	9,080米ドル（2018年）	10,006ドル（2019年）	5,510ドル（2019年）	16,190米ドル（2019年）
主要貿易品目	〔輸出〕一次産品 49.7%（大豆、鉄鉱石、原油等）、工業製品 36.1%（乗用車、航空機、商用車等）、半製品 12.7%（粗糖、木材パルプ、鉄鋼半製品等）（2018年）	〔輸出〕農畜産物加工品（大豆油かす、大豆油、ワイン等）、牛肉、穀物（とうもろこし、小麦、大豆等）、自動車及び同部品、貴金属（金等）、燃料（原油等）、水産物（2019年）	〔輸出〕電力、大豆、牛肉、小麦等、穀類（2019年）	〔輸出〕牛肉、セルロース、大豆、乳製品（2020年）
	〔輸入〕原材料及び中間材 57.9%（工業原材料、資本財付属品、輸送用機器付属品等）、消費財 14.1%（医薬品、食料品、家庭用機械器具等）、石油及び燃料 12.2%、資本財 15.8%（工業用機械、輸送機器等）（2018年）	〔輸入〕自動車及び同部品、燃料（ガス、軽油等）、大豆、医療用品、電子機器・機械類及び同部品、農業資材（除草剤、肥料等）（2019年）	〔輸入〕機械、その他消費財、燃料、機械部品、自動車（2019年）	〔輸入〕自動車、衣料品・靴、プラスチック、電話（2020年）
主要貿易相手国・地域	〔輸出〕中国（26.8%）、米国（12.0%）、アルゼンチン（6.2%）、オランダ（5.4%）、チリ（2.7%）、ドイツ（2.2%）スペイン（2.1%）、メキシコ（1.9%）、日本（1.8%）（2018年）	〔輸出〕ブラジル、EU、中国、米国、チリ（2019年）	〔輸出〕ブラジル、アルゼンチン、チリ、ロシア、インド、米国（2019年）	〔輸出〕中国、EU、ブラジル（2020年）
	〔輸入〕中国（26.8%）、米国（12.0%）、アルゼンチン（6.1%）、ドイツ（5.8%）、韓国（3.0%）、メキシコ（2.7%）、イタリア（2.5%）、日本（2.4%）、フランス（2.2%）（2018年）	〔輸入〕ブラジル、中国、EU、米国、ドイツ（2019年）	〔輸入〕中国、ブラジル、アルゼンチン、米国、シンガポール、日本（2019年）	〔輸入〕ブラジル、中国、アルゼンチン（2020年）

出典：外務省

図表 155 例外品目の上限と撤廃の履行期限¹¹⁸

国名	例外品目の上限	撤廃の履行期限
アルゼンチン	100 品目	2021 年 12 月 31 日
ブラジル	100 品目	2021 年 12 月 31 日
パラグアイ	649 品目	2023 年 12 月 31 日
ウルグアイ	225 品目	2022 年 12 月 31 日

現在、メルコスールはイスラエルやエジプトなど 6 か国と自由貿易協定を締結している。また、モロッコとメキシコの 2 か国と枠組協定を締結している。特惠貿易協定に関しては南アフリカ関税同盟 (South African Customs Union : SACU)、インド、メキシコなど 6 か国・地域と締結をしている。

図表 156 メルコスールとの自由貿易協定締結国

分類	締結国	署名年	発効年
自由貿易協定 (Free Trade Agreement)	MERCOSUR -Colombia AAP.CE N° 72	2017	2017
	MERCOSUR – Egypt	2010	2017
	MERCOSUR – Israel	2007	2010
	MERCOSUR - Peru (ACE 58)	2005	2006
	MERCOSUR -Bolivia (ACE 36)	1996	1997
	MERCOSUR -Chile (ACE 35)	1996	1996
枠組み協定 (Framework Agreement)	MERCOSUR – Morocco	2004	2010
	MERCOSUR - Mexico (ACE N° 54) - framework agreement	2002	2006
特惠貿易協定 (Preferential Trade Agreements)	MERCOSUR - Southern African Customs Union (SACU)	2008	2016
	MERCOSUR - Colombia - Ecuador - Venezuela (AAP. CE No 59)	2004	2005
	MERCOSUR – India	2004	2009
	MERCOSUR - Mexico (ACE N° 55) - auto sector agreement	2002	2002

出典:SICE 資料より富士通総研で整理

このほか、メルコスールにはボリビア、チリ、コロンビア、エクアドル、ガイアナ、ペルー、スリナムの 7 か国が準加盟国となっている。これらの国はメルコスール加盟国との貿易で関税引き下げを受けることができるが、メルコスールにおける議決権や加盟国と同等の市場アクセスを得ることはできない。

② 主な貿易交渉

メルコスールによる貿易交渉のうち、EU との自由貿易協定¹¹⁹が主な取り組みとしてあげられる。メルコスールと EU の自由貿易協定締結に向けた交渉は 2000 年に開始された。その後、一時的な協議の中断を経て、2010 年に交渉が再開された。2016 年にはメルコスールと EU がそれぞれ関税削減に向けた取り組みで合意に至ったことで交渉が加速した。それから約 3 年後の 2019 年、メルコスールと EU は包括的な貿易協定締結に向けた政治的合意に達した。メルコスール・EU の自由貿易協定が締結され

¹¹⁸ SICE, “MERCOSUR/CMC/DEC. NO 26/15.” 2015.7

¹¹⁹ European Commission, “Mercosur”, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>, 2021 年 2 月 19 日アクセス

る場合、締結後 10 年間でメルコスールの対 EU 輸出への関税の約 90%が撤廃される。また、政府調達への参加がメルコスール・EU の企業に開放されることになる。農業分野では、EU 側はメルコスールからの輸入品について、タリフラインベースで 95%を最長 10 年かけて無関税化する。牛肉、砂糖、エタノールといったセンシティブ品目は、TRQ が適用される。また、メルコスール側はスパークリングワイン、バルクワイン、蒸留酒、オリーブオイル、リンゴ、洋ナシ、ネクタリン、プラム、キウイ、麦芽、冷凍じゃがいも、豚肉などに関して関税を撤廃する¹²⁰。

今後、メルコスールと EU の自由貿易協定の締結のためにはすべてのメルコスール加盟国と EU 加盟国の批准が必要になる。批准に向けた課題¹²¹としては、メルコスール側からは製造業、特に自動車会社から懸念の声があがっている。また、EU 側では農業分野からメルコスール加盟国からの安価な農作物の輸入の増加に関する懸念が示されている。特にベルギー・フランス・アイルランド・ポーランドは、政治的に影響力のある牛肉生産者を抱えている。

このほか、メルコスールはカナダ・シンガポール・韓国・レバノンと自由貿易協定交渉を継続している。カナダとは 2019 年内、韓国とは 2020 年内の妥結を目指していたが、2021 年 2 月時点では政治合意には至っていない。

③ メルコスールの課題¹²¹

メルコスールの設立により域内貿易額は 1990 年の 40 億ドルから 2000 年には 400 億ドルと 10 倍に増加した。一方、1999 年のブラジルの通貨切り下げや 2001 年のアルゼンチンの金融危機をうけ、地域統合の動きが鈍化した。それ以来、ブラジルとアルゼンチン間で貿易紛争などの緊張関係が発生してきた。2011 年にはアルゼンチンが約 100 品目のブラジル産製品の自動輸入ライセンスを取り消したことで、港での物流停滞が発生した。これにより、翌年にはブラジルからアルゼンチンへの輸出が 15%減少した。

また、メルコスール加盟国は第三国への貿易政策の調整においても課題に直面した。例えば、ブラジルは 2011 年に中国からの鉄鋼輸入に対してアンチダンピング措置を課した。そのため、政治的交渉を通じたメルコスールのルールから逸脱した例外が常態化したとの評価もあがっている。対外関税が適用されない例外品目はブラジルだけでも 100 件存在するが、4 つの加盟国がこうした例外の撤廃を求めることがほとんどなかった。

近年はブラジルのボルソナロ大統領がメルコスールをブラジルの優先課題ではないとし、より広域の国々との自由貿易の推進を掲げている¹²²。このほか、2020 年 4 月 24 日にアルゼンチンは COVID19 により悪化した国内経済政策に焦点を当てるため、メルコスールが推進している新たな貿易交渉から撤退することを宣言した¹²³。アルゼンチンは以前から韓国、シンガポール、レバノン、カナダ、インドなど

¹²⁰ European Commission, “New EU-Mercosur trade agreement The agreement in principle”, 2019.7

¹²¹ Council on Foreign Relations, “Mercosur: South America’s Fractious Trade Bloc”, 2020.7

¹²² The Bubble, “Brazil’s Future Economic Minister Says Mercosur ‘Will not be a Priority’”, 2018.10

¹²³ Reuters, “Argentina to exit Mercosur trade talks to focus on problems at home”, 2020.4.26

との新しい自由貿易協定を早急に進めることへの懸念をメルコスールに伝えていた。これにより、コンセンサス方式を採用するメルコスールの今後の貿易交渉への影響が想定されたが、同発表から5日後にアルゼンチンは同宣言を撤回し、引き続き新たな貿易交渉にも取り組む姿勢を示した¹²⁴。その後、ボルソナロ大統領とアルゼンチンのフェルナンデス大統領は相互協力を通じた地域的統合を促進する意向をみせている。こうした連携には COVID19 による経済的不況をさらに悪化させたくないという思惑が両国間にあるとの指摘もあった¹²⁵。

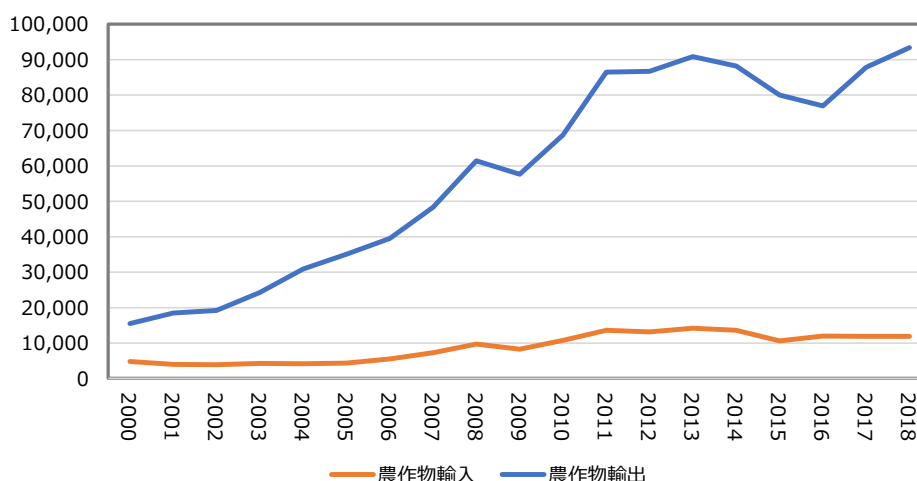
以上を考慮すると、ブラジルとアルゼンチンの足並みが揃わない可能性も残るものの、引き続きメルコスールは新たな貿易交渉の推進を行うと考えられる。また、ブラジルがメルコスールとは別個に独自の貿易交渉を行う姿勢を示していることから、独自のアジェンダを設定した二国間交渉の進展が進んでいくことが想定される。

(2) ブラジルの貿易政策

① 概要

ブラジルの農作物輸入量は 2010 年に 100 億ドルを超えるものの、その後はほぼ横ばいである。一方、農作物輸出量は 2000 年時点の 200 億ドルを下回る水準から増加を続け、2018 年時点では 900 億ドルを超えている。農作物輸出先としては中国が最も多く、次いで EU、米国、アルゼンチン、日本などが続いている。農作物輸入先としては EU が最も多く、次いで中国、米国、アルゼンチン、韓国などとなっている。輸出品目としては大豆、サトウキビ、家禽、とうもろこしなどが上位を占めている。輸入品目としては小麦、アルコール、麦芽などが上位である。

図表 157 農作物貿易額の推移（2000～2018）（単位：100 万ドル）

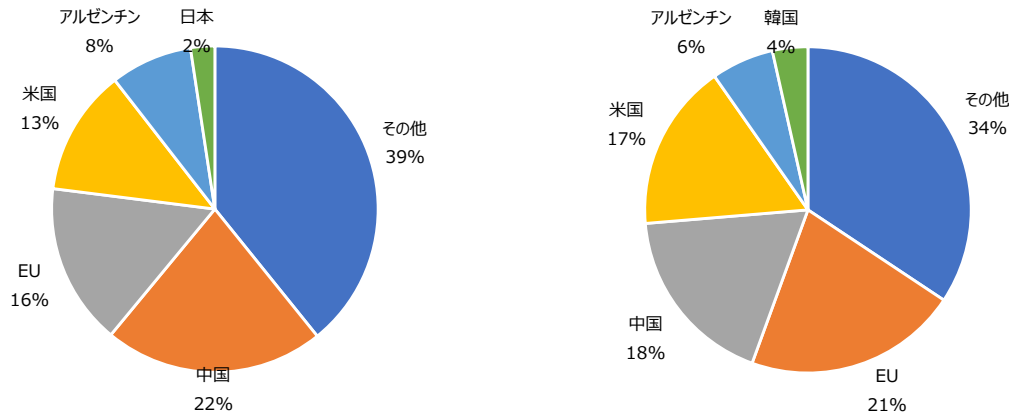


出典：WTO 統計より富士通総研にて作成

¹²⁴ Solá en el Senado: “Queremos preservar el Mercosur como espacio de integración” Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto Argentina, 2020.4.29

¹²⁵ Global Americans, “The relationship between the MERCOSUR agreement with the European Union and South American regionalism”, 2021.1.21

図表 158 ブラジルの輸出先（左）・輸入先（右）、2017 年



出典:WTO 統計より富士通総研にて作成

図表 159 ブラジルの輸出・輸入額上位品目（単位：100 万ドル）、2017 年

輸出		輸入	
作物名	金額	作物名	金額
大豆 (Soya beans, whether or not broken)	25,718	小麦・メスリン (Wheat and meslin)	1,149
サトウキビまたはテンサイ糖 (Cane or beet sugar)	11,412	80%以上のアルコール (Alcohol of 80% or more volume)	898
家禽および食用内臓 (Meat and edible offal of poultry)	6,578	麦芽 (Malt, whether or not roasted)	414
大豆油からの固形残留物 (Solid residues from soya-bean oil)	4,973	ワイン (Wine)	370
とうもろこし (Maize)	4,631	その他の野菜、冷凍製品 (Other vegetables,frozen)	340

出典:WTO 統計より富士通総研にて作成

② 現状・方向性

ブラジルはメルコスールを通じて6つの自由貿易協定に参加をしている。ブラジル単独では、メルコスール発足後はスリナム、メキシコ、ガイアナと特惠貿易協定を締結している。

図表 160 ブラジルとの貿易協定締結国（発効済）※青はメルコスール・緑はブラジル単独

分類	相手国	署名年	発効年
自由貿易協定 (Free Trade Agreement)	MERCOSUR -Colombia AAP.CE N° 72	2017	2017
	MERCOSUR – Egypt	2010	2017
	MERCOSUR – Israel	2007	2010
	MERCOSUR - Peru (ACE 58)	2005	2006
	MERCOSUR -Bolivia (ACE 36)	1996	1997
	MERCOSUR -Chile (ACE 35)	1996	1996
枠組み協定 (Framework Agreement)	MERCOSUR – Morocco	2004	2010
	MERCOSUR - Mexico (ACE N° 54)	2002	2006

分類	相手国	署名年	発効年
特恵貿易協定 (Preferential Trade Agreements)	MERCOSUR - Southern African Customs Union (SACU)	2008	2016
	Suriname (AAP.A25TM N° 41)	2005	2006
	MERCOSUR - Colombia - Ecuador - Venezuela (AAP. CE No 59)	2004	2005
	MERCOSUR - India	2004	2009
	MERCOSUR - Mexico (ACE N° 55)	2002	2002
	Mexico (AAP.CE N° 53)	2002	2003
	Guyana (AAP.A25TM N°38)	2001	2004
	Argentina (ACE N° 14)	1990	1990
	Uruguay (AAP.CE N° 2)	1986	1986

出典:SICE より富士通総研にて作成

最近のブラジル単独の動きとしては、米国との貿易交渉があげられる。2019年7月31日、ブラジルのパウロ・ゲデス経済相はブラジルを訪問中のウィルバー・ロス米国商務長官と会談し、米国との通商協定に向けた協議を開始することで合意した。本貿易協定は関税の自由化を目指す自由貿易協定ではなく、貿易手続きの円滑化や規制の透明性向上を目的とした非関税分野における協定が想定され交渉が進められた。関税同盟であるメルコスールでは、関税率の設定に関する事項はメルコスール一体として行うべきことが規定されており、1国単独で関税率に関する交渉を行うことができないためである。

2020年10月19日、ブラジルと米国は貿易・経済協力協定（Agreement on Trade and Economic Cooperation : ATEC）に署名した。ATECは2国間の貿易円滑化および通商関係強化を目指す協定となっている。本協定は関税減免など物の貿易自由化は含まれないが、2国間の貿易円滑化や良き規制慣行の促進などが含まれる。同協定により貿易円滑化が図られることで、輸出者のコストが最大13%削減される。また、良き規制慣行が盛り込まれたことで透明性が確保されることが期待されている。これにより、法的確実性が増し企業のコスト削減にもつながると評価されている。

また、2019～20年のクリスティーナ農務大臣の発言やMAPAのプレスリリースを整理すると、主に自由貿易の促進や環境への配慮についての言及がみられる。このうち自由貿易の促進に関しては、2019年には自由貿易全体の促進や、アラブ諸国、インド、中国、米国などへの輸出拡大に向けた取り組みがあげられている。その後、2020年に入りCOVID19の世界的感染拡大が発生すると、自由貿易に反する保護主義や国内補助金への批判がみられた。また、2020年10月にはメルコスール・EUの自由貿易協定の重要性に言及した。このほか、同月には2019年1月から推進されている農作物などの輸出多様化の取り組みの成果として100品目の市場アクセスが得られた点が強調されている。また、環境への配慮に関しては、EUによるブラジルへのスタンスに対する批判がみられる。EUのうち、メルコスール・EU自由貿易協定に懸念を示すフランスに対しては、森林伐採量を削減しながら食肉、大豆、とうもろこしの生産量を増加している実績を示し、環境保全と農業生産が両立することに言及している。

図表 161 クリステイーナ農務大臣による発言を含む MAPA のプレスリリース等（2019～2020 年）※発言等は抜粋・抄訳

年・月		概要
2019	3	➤ <u>自由貿易の促進に言及</u> ✓ 自由貿易に制限を課せば、食料安全保障や食の持続可能性などの世界的課題を解決することの障害になりうる。自由貿易なしには消費者に届く食品の量、価格、品質、健康を維持していくことは困難である。これは農業生産システムの持続可能性についても同様である。自由貿易への制限は、時に効率的ではない生産手法を刺激し、環境に過負荷をかける可能性がある。
	4	➤ <u>アラブ諸国との農作物貿易促進・自由貿易全体の促進に言及</u> ✓ ブラジルとアラブ諸国との貿易関係強化は重要である。また、この危機においては、農作物貿易へのさらなる障壁を避けるだけでなく、今ある障壁を取り除くための努力をより一層進めなくてはならない。現在、世界における食料生産システムへの懸念が高まっている。食料生産システムのレジリエンスを確保するための最も効率的で持続可能な方法は、責任ある貿易自由化である。
	6	➤ <u>農業生産における環境保全への配慮に言及</u> ✓ リスクと不確実性に満ちたこれまでの歴史をふまえ、我々は科学と明確なルールに基づいたシステムを構築してきた。現在、そして将来においてこうした枠組みは、豊かで質の高い食料を保証する力となるべきである。 ✓ ブラジルは歴史上初めて、環境保全を無視することなく、世界の食料安全保障を保証するために各国をリードしている。
	9	➤ <u>米国との貿易拡大・AG5 に言及</u> ✓ 米国との貿易を拡大し、アジェンダを多様化することで、両国の利益にかなうようにしていきたい。また、ブラジルと米国は、第三市場における関税・非関税障壁の克服に向けて協力すべきである。この取り組みを支援するために、AG5（米国、カナダ、メキシコ、ブラジル、アルゼンチンの農相で構成）を設立した。
	11	➤ <u>米国との小麦貿易の拡大、エタノール使用促進に言及</u> ✓ パーデュー米農務長官との会談を実施した。年間 75 万トンの輸入割当をゼロ関税で設定することで合意した。また、エタノール使用の世界的な拡大に向けて協力していく必要性について議論した。来年のフォローアップ会議では、衛生基準や植物検疫基準の定義に係る問題を検討する見込みである。
	12	➤ <u>中国への農作物輸出拡大の可能性に言及</u> ✓ 大豆と食肉以外の農作物の中国市場向け輸出に関して中国と協議した。輸出可能性のある品目としては大豆粕、家禽粕、家禽遺伝子材料、濃縮大豆たんぱく質などが含まれる。
2020	1	➤ <u>インドとの貿易促進・鶏肉関税引き下げに言及</u> ✓ インドの鶏肉輸出市場は年平均 7% の成長が見込まれる。一方、ブラジル産鶏肉のインドへの輸出増加は輸入関税がどの程度引き下げられるかに依存している。ブラジル産鶏肉に対するインドの関税率は、冷凍ホールチキンの場合は 30% であるが、冷凍カットチキンの場合は 100% に達する。こうした関税障壁のため、ブラジル産鶏肉のインド輸出は困難な状況にある。

年・月	概要
2	➤ EUのブラジルへのスタンスを批判 ✓ EUでブラジル産農産物に反対するキャンペーンがあることに注目している。彼らの対応はまるで虫眼鏡でブラジルを見ているようであり、こうした対応は保護主義であるともいえる。EUがブラジルを罰する理由を見つけられないよう、我々は注意を払わなければならない。現時点でのブラジルの農作物生産規模や将来の拡大可能性を考慮し、EUは明らかにブラジルへのキャンペーンを実施している。
3	➤ COVID19下の各国の保護主義・国内補助金を批判 ✓ G20会議にてCOVID19を利用した保護主義を批判した。また、パンデミック環境下において各国が国内補助金を使うことは、発展途上国にとって不公平な競争を生み出し、それらの国の農村の生活に影響を与えることになる。そして、公正な農業貿易は世界の貧困の大半が集中している農村部に、より良い生活環境の普及を可能にする。
9	➤ EU(フランス)のブラジルへのスタンスを批判 ✓ メルコスールとEUとの自由貿易への懸念は次の理由に基づいている。(1)メルコスール-EU協定は、メルコスール諸国からEUへの牛肉輸出を大幅に増加させる、(2)メルコスールにおける家畜の拡大は、森林破壊を助長する、(3)したがって、メルコスール-EUの自由貿易協定は、メルコスール諸国の森林破壊を大幅に増加させる。また、森林破壊の結果として温室効果ガスの排出量を増加させることになる。 ✓ ブラジルはすでに、森林伐採量を削減しながら食肉、大豆、とうもろこしの生産量を増やすことができることを示している。例えば2004~2012年において、リーガルアマゾン（Amazônia Legal）の森林伐採は83%減少し、農業生産は61%増加した。同じ期間に、牛の群れは800万頭以上増加し、2012年には2億1200万頭に達した。これらのデータは、ブラジル農業の成長と生産性向上を示しており、環境保全とも両立している。
10	➤ EU-メルコスール貿易協定を擁護 ✓ メルコスール-EU貿易協定の承認を擁護する。より良い経済条件、市民の生活の質、雇用と所得の創出、環境保全の強化、温室効果ガスの排出量の削減など、2つのブロックのための利益になる。この協定は、環境、人間の健康、社会的権利を脅かすものではないと言わなければならない。それどころか、多国間のコミットメントを強化し、この問題のベストプラクティスを集約している。
	➤ 輸出の多様化実績（新規100品目の市場アクセス）を強調 ✓ ブラジルは2019年1月以降、国産農産物の100の新市場開放を制覇した。これは、パンデミックを経験しながらも、懸命に働き、回復力を発揮してきたブラジルの生産者に新たな機会をもたらすことを意味する。私は、ブラジルの生産者の能力と競争力を強く信じており、これらの市場拡大は、輸出のアジェンダをますます多様化させるという我々の意図を反映している。

MAPA プレスリリース等より富士通総研にて作成

③ 2019 年以降輸出が拡大した品目¹²⁶

MAPA は、ブラジルの主な輸出生産物である穀物や食肉だけでなく、ナッツ、茶、果物、魚、乳製品、植物などの輸出を通じた市場の多様化を掲げている。この方針に基づきブラジルは 2019 年 1 月以降、100 品目の生産物の輸出市場を開拓した。地域別では米州が 45 品目で最も多く、次いでアジア・太平洋（41 品目）、アフリカ（14 品目）となっている。地域別の内訳をみると、米州はアルゼンチン（17 品目）、コロンビア（8 品目）、ボリビア（6 品目）が上位 3 か国である。アジア・太平洋では、中国、シンガポール、ミャンマーが上位 3 か国でそれぞれ 7 品目となっている。アフリカはエジプト、モロッコ、ザンビアの 3 か国のみがあげられており、エジプトが 8 品目で最も多い。品目分類では、鶏肉製品（13 件）、牛製品（11 件）、家畜（10 件）、牛の遺伝物質（8 件）、豚製品（8 件）が上位 5 つである。

クリスティーナ農務大臣はこうした輸出先の多様化に関して、ブラジルの生産者に新たな機会を与え、農作物輸出のアジェンダをますます多様化させるだろうと述べている。

市場アクセスを得たブラジルの非伝統的生産物の例としては、バルナッツ（韓国）、ココナッツの苗（ガイアナ）、ブラジルナッツ（サウジアラビア）、ポップコーンコーン（コロンビア）、ゴマ（インド）、ユーカリの苗（コロンビア）、殻付き卵（シンガポール）、アボカド（アルゼンチン）などがあげられる。また、アラブ首長国連邦やモロッコ向けには家禽遺伝子、米国向けの馬胚など、付加価値の高い製品の市場も開拓している。

図表 162 2019 年以降輸出が拡大された 100 品目（国・品目分類別）¹²⁶ ※オレンジは上位 3 か国

2019 年(合計 34 品目)				2020(合計 66 品目)					
アルゼンチン	5	ザンビア	3	アラブ首長国連邦	2	カタール	2	ボリビア	6
フルーツ	1	牛の遺伝物質 (受精卵・精子)	2	家禽の遺伝物質 (有精卵・雛)	2	牛の遺伝物質 (精子)	2	フルーツ	2
家禽製品	1	家畜	1	アルゼンチン	12	カナダ	1	種子	2
魚類	1	ペルー	1	アニマルワックス	1	牛製品	1	植物	2
種子	1	家禽製品	1	家禽製品	3	グアテマラ	1	ミャンマー	7
豚肉製品	1	マレーシア	1	牛の遺伝物質 (受精卵)	1	フルーツ	1	牛の遺伝物質 (受精卵・精子)	2
インドネシア	1	家畜	1	牛製品	1	コロンビア	4	家畜	2
牛製品	1	メキシコ	2	家畜	1	シリアル	1	動物飼料	1
エクアドル	1	シリアル	1	動物飼料	1	家禽製品	1	豚肉製品	1
家畜	1	動物の皮	1	豚の遺伝物質 (精子)	1	植物	1	乳製品	1
エジプト	3	モロッコ	1	豚肉製品	1	家畜	1	モロッコ	2
家畜	2	魚類	1	乳製品	1	サウジアラビ ア	1	家禽の遺伝物 質 (有精卵・雛)	2
乳製品	1	韓国	2	両生類製品	1	魚類	1	台湾	1
ガイアナ	1	栗	1	イラン	1	シンガポール	7	動物飼料	1
植物	1	茶	1	タバコ	1	牛製品	1	中国	2
カザフスタン	1	中国	5	インド	1	鶏肉製品	5	牛製品	1
家畜	1	フルーツ	1	種子	1	豚肉製品	1	馬肉製品	1
カナダ	1	牛製品	1	エジプト	5	タイ	4	米国	2

¹²⁶ MAPA,

https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/brasil-abre-100-novos-mercados-externos-para-produtos-agropecuarios/ABERTURADEMERCADOS_geral.pdf, 2021 年 2 月 20 日アクセス

2019 年(合計 34 品目)				2020(合計 66 品目)					
ウシ遺伝物質 (受精卵)	1	動物飼料	1	マメ科	1	牛製品	3	牛製品	1
コロンビア	4	豚肉製品	1	牛製品	1	乳製品	1	馬の遺伝物質 (受精卵)	1
種子	1	乳製品	1	鶏肉製品	2	ベネズエラ	1	-	-
植物	2	日本	1	豚肉製品	1	豚肉製品	1	-	-
豚肉製品	1	乳製品	1	オーストラリア	1	ペルー	3	-	-
サウジアラビア	1	-		乳製品	1	植物	3	-	-
栗	1	-		-		-		-	-

MAPA 資料より富士通総研にて作成