

第1章 カントリーレポート：米国

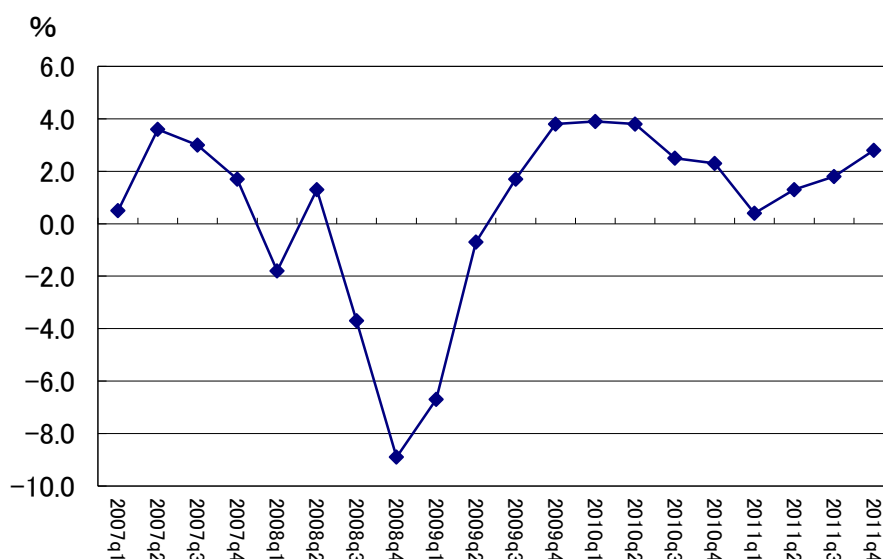
勝又 健太郎

本稿の目的は、米国の次期農業法（2012 年農業法）の検討の動向を理解するために、その背景や決定要因となる米国の政治経済、農業・農業政策、貿易・貿易政策の状況について分析することである。（米国の現行の 2008 年農業法は、2012 年 9 月 30 日に期限切れとなる。）

まず、米国の政治経済の基本的な状況について概説した。次に、農家経済の状況と米国農業法を理解する前提となる農業法のこれまでの変遷とその要因について分析した。また、米国が近年、FTA を積極的に推進している状況を踏まえ、FTA による貿易自由化について、特に主要なセンシティブ品目を中心に分析を行った。

1. 政治経済の基本状況

経済・金融危機の最中の 2009 年 1 月、オバマ民主党政権が、景気対策と金融市場の安定化を最優先の使命として発足した。同年 2 月に打ち出した過去に例を見ない大規模な金融・財政政策（約 7,800 億ドル規模の景気対策を定めた米国再生・再投資法の制定や包括的金融安定化策）の結果、同年第 3 四半期には実質 GDP が 1 年ぶりにプラス成長に戻り、実質 GDP 成長率は、2010 年には 3.1%，2011 年には 1.6% となった（第 1 図）。



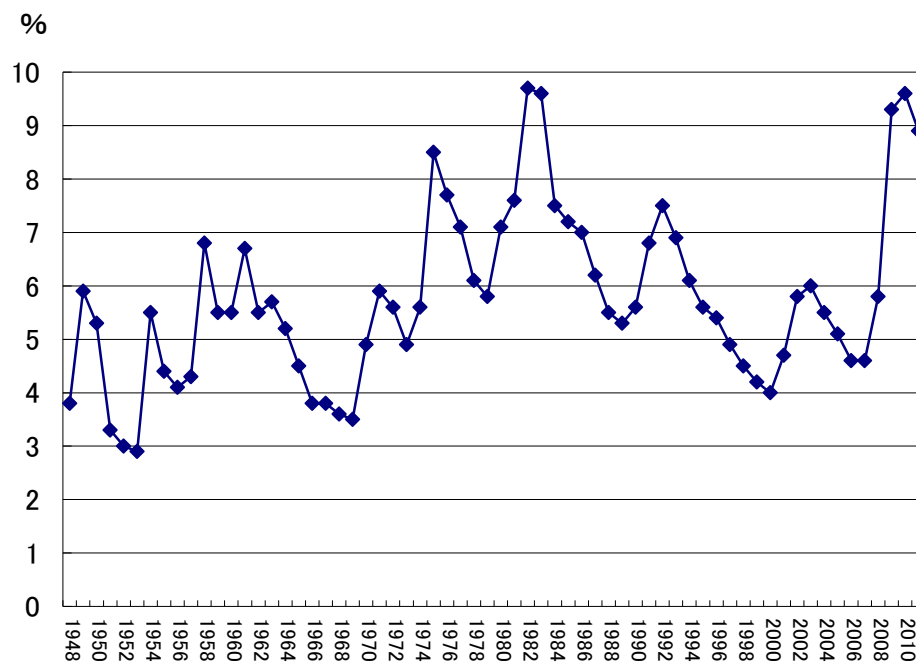
第 1 図 実質 GDP 成長率（前年比年率換算）

資料：Council of Economic Advisers より筆者作成。

また、2010 年の一般教書演説によって設定された輸出倍増計画（2014 年までに 2009 年の輸出総額 1.58 兆円を 3.16 兆円にする）については、現在まで計画以上のペースで輸出が伸びており、2011 年 11 月までの 12 ヶ月間で 2.08 兆円となり、同期比で過去最高の水準に達した。⁽¹⁾

さらに、2011 年 10 月には韓国、パナマ、コロンビアとの FTA の実施法案が議会で可決され、また TPP 参加交渉も継続されており、米国は、貿易自由化に積極的に取り組んでいる。

しかしながら、失業率は、約 9%と高い状態が続いており、経済はまだ十分に回復されていない状況である（第 2 図）。



第 2 図 米国の失業率の動向

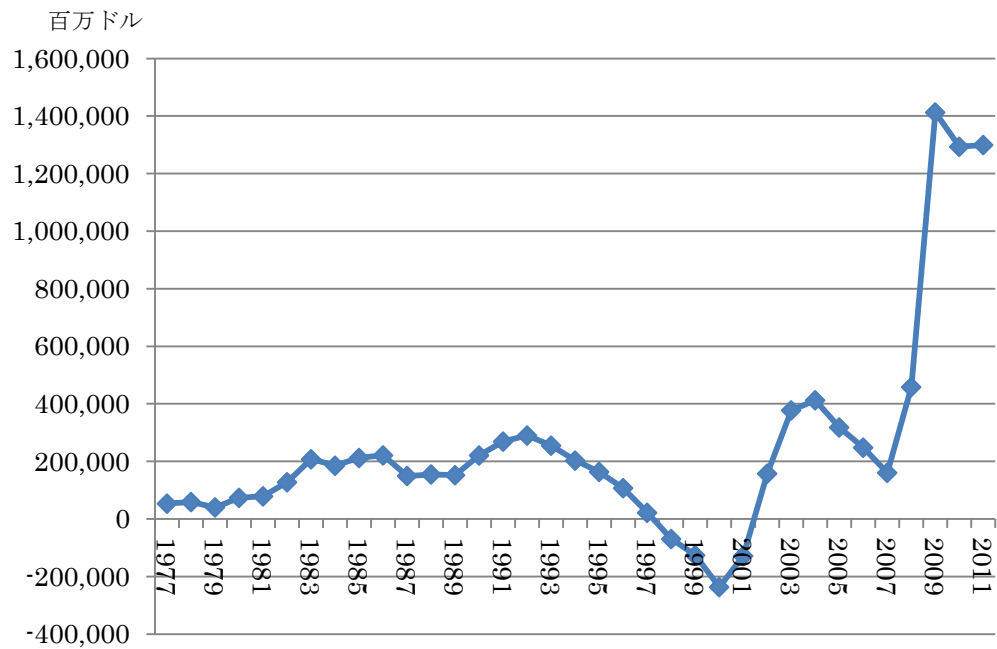
資料：Council of Economic Advisers より筆者作成。

一方、財政状況については、単年度の財政赤字額が桁違いに激増し、過去最高額の水準に達している（第 3 図）。

そのような中で連邦政府の債務限度額引上げと財政赤字削減計画について規定する財政管理法（Budget Control Act）が 2011 年 8 月に成立し、施行された。

財政管理法の規定により、2013 年から 9 年間で 1 兆 2000 億ドルの規模で財政支出が一律削減（across the board cut）されることになっている。農業分野の削減額は 150 億ドルの規模になると見込まれているが、この額は過去 9 年間の価格所得政策関連支出の約 10%に相当する。（2011 年 9 月に発表されたオバマ政権による財政赤字削減提案では、当該 10 年間で総額 4 兆 4000 億ドル、農業補助金 330 億ドル（過去 10 年間の価格所得政策関連支出の約 20%）の削減とされていた。）⁽²⁾

2012 年 11 月に大統領選挙が控えており、選挙の結果次第で財政政策が変更される可能性もあり予断を許さない状況である。



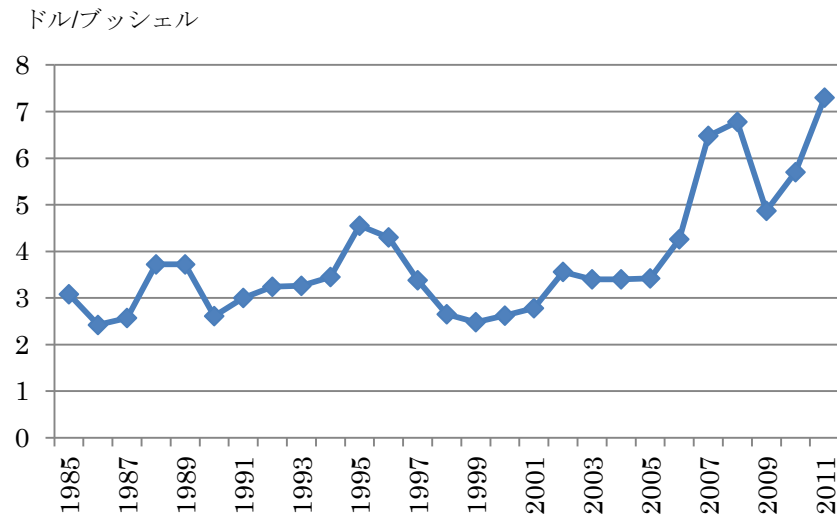
第 3 図 財政赤字額（単年度）の推移

資料：Council of Economic Advisers より筆者作成。

2. 農業と農業政策

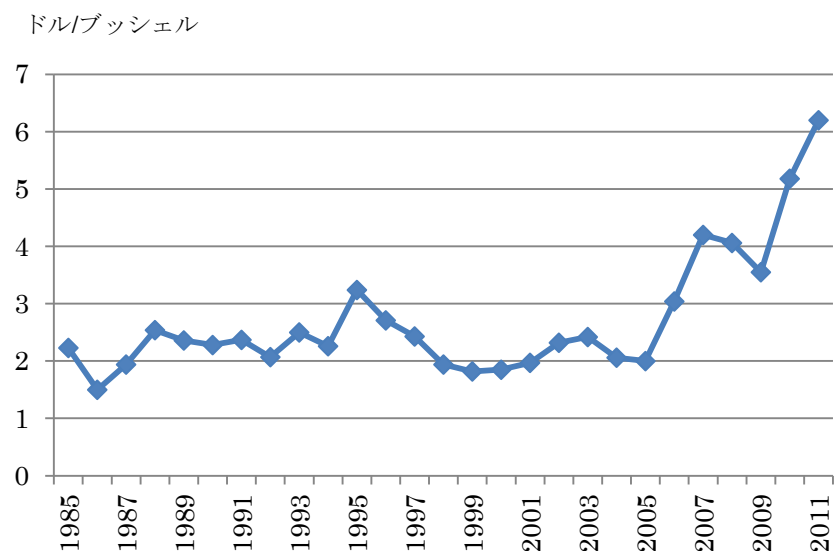
(1) 高価格と高所得

小麦，とうもろこし，大豆等の主要穀物価格は，近年の世界的な需給の逼迫傾向を反映して，特にとうもろこしでは，バイオエタノール需要の増加，大豆ではバイオディーゼル需要の増加を反映して，2007 年以降上昇傾向が続いており，高水準にある（第 4 図～第 6 図）。



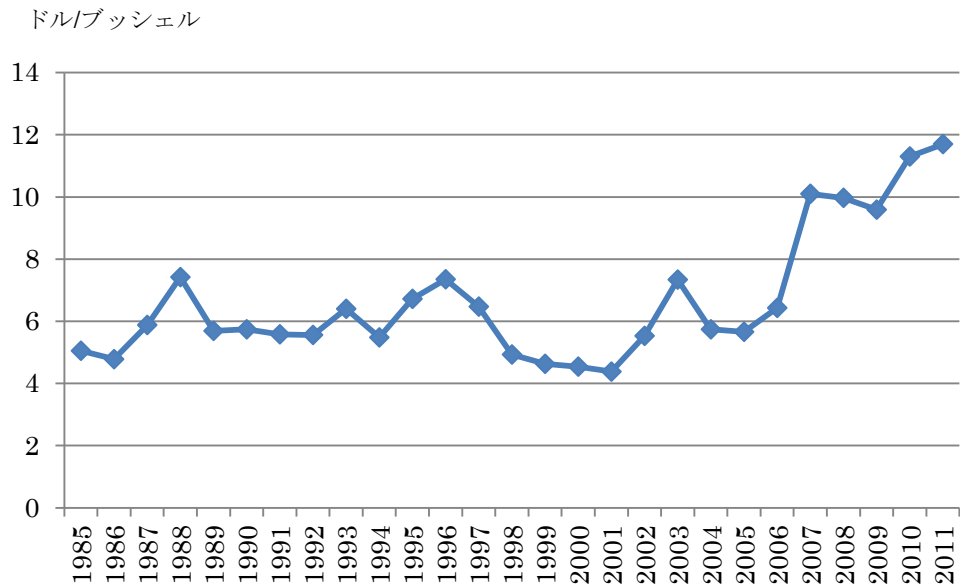
第 4 図 小麦の価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第 5 図 とうもろこしの価格の推移

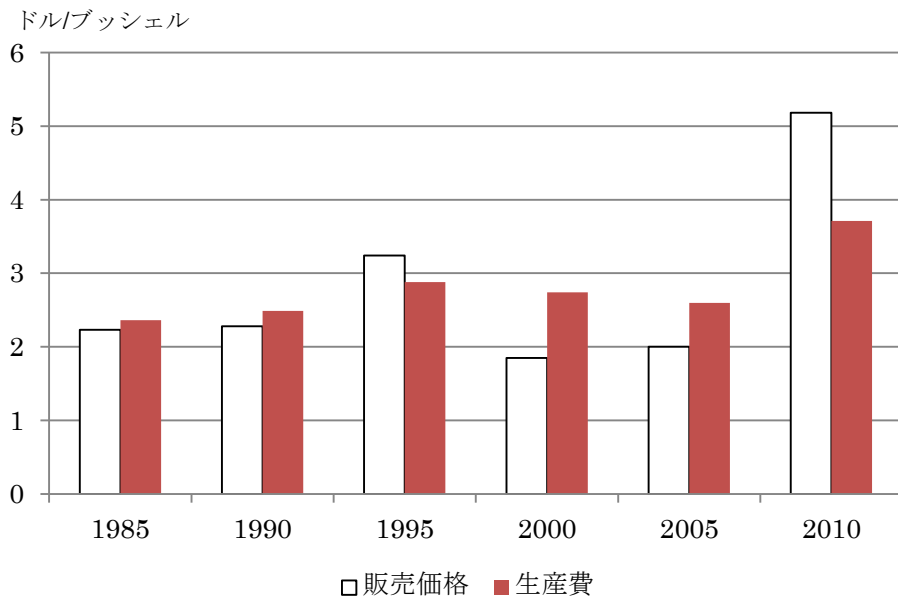
資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第 6 図 大豆の価格の推移

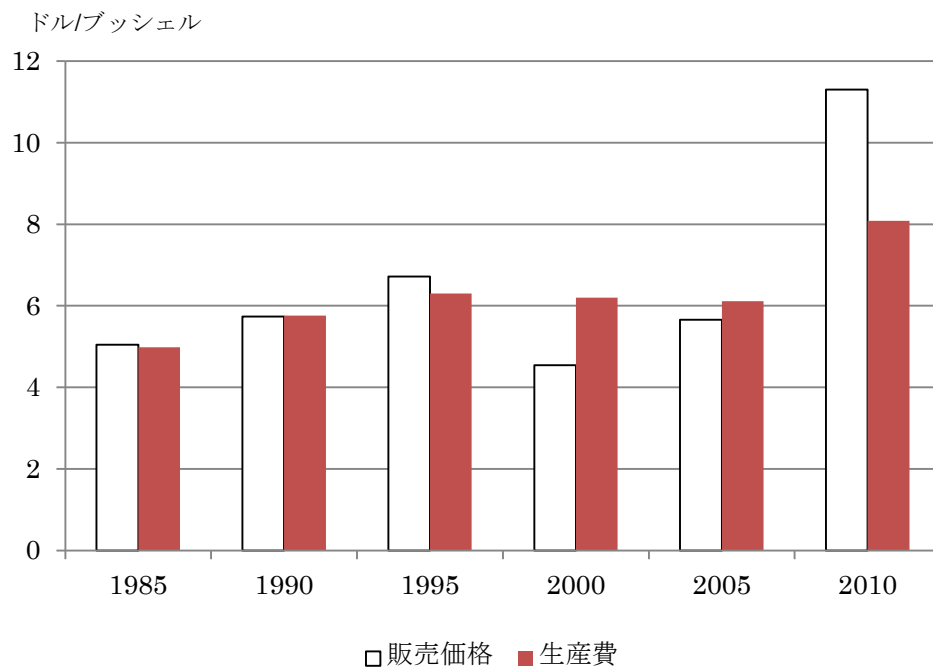
資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

このため、近年、とうもろこし、大豆については、販売価格が生産費をかつてない水準に大きく上回る状況であり、比較的収益性の低い小麦についても販売価格が生産費を賄える水準に達しており、農家経済は好調な状態が続いている（第 7 図～第 9 図）。



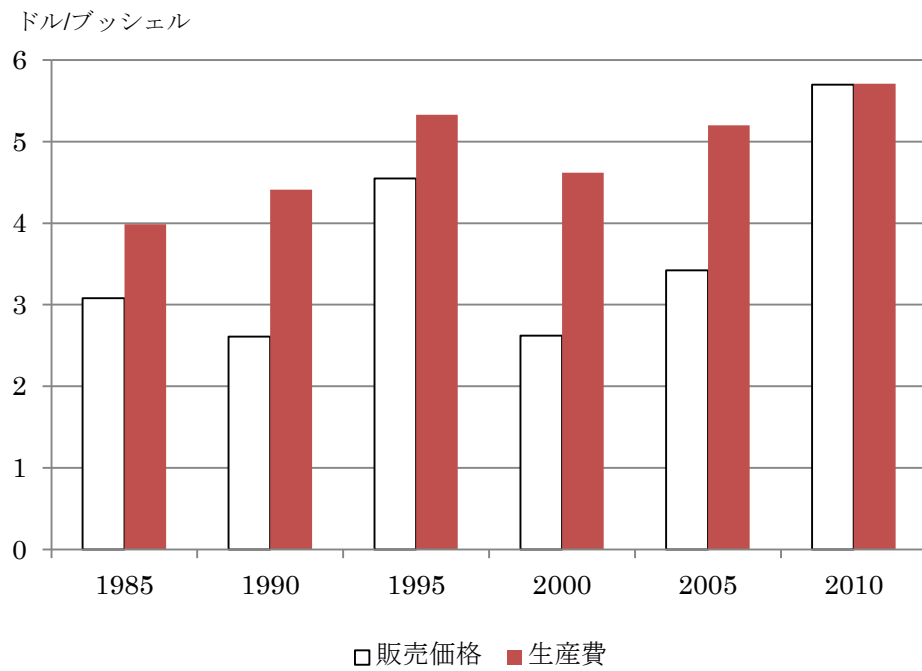
第 7 図 とうもろこしの販売価格と生産費

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第 8 図 大豆の販売価格と生産費

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第 9 図 小麦の販売価格と生産費

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

（２）米国農業法の変遷とその要因

ここでは、米国の価格所得政策が現在に至るまでにどのような経緯や背景のもとに、どのような政策意図をもって導入されてきたのかについてとりまとめる。⁽³⁾

１）1933 年農業調整法

大恐慌の下で農産物価格が大幅に下落し、1932 年の農家所得が 29 年に比べて 3 分の 1 以下になった。そのため、ルーズベルト大統領によるニューディール政策の一環として以下のような価格所得政策が農業分野で初めて実施された。

- ①融資により農産物価格を支持する「価格支持融資」を創設。支持水準（ローンレート）は、農家の購買力を他産業従事者並みに回復させるため、「パリティ価格」を基準に設定。
- ②価格支持融資とそれに伴う農産物の在庫管理等の実施機関として「商品金融公社（CCC）」を設置。
- ③また、「生産調整」への参加が価格支持融資を受ける要件とされた。

２）1973 年農業法

高水準のローンレートが、1950～60 年代にかけて過剰生産と CCC 在庫の急増をもたらした。また、米国の主要穀物の国際市場における価格競争力の低下により輸出シェアが減少した。これらの問題に対処するため、以下のように価格支持政策を補完するものとして所得支持政策（不足払）が導入された。

- ①穀物の市場価格を国際価格並みに低下させるためにローンレートを大幅に引き下げた。
- ②低価格の下での農家の所得維持のために「目標価格」を設定し、当該価格とローンレート又は市場価格の高い方との差額を農家に支払うという「不足払い」を導入した。「目標価格」の水準は、生産コストを基準に設定されることとなった。
- ③また、過剰生産対策としての生産調整も継続された。

３）1996 年農業法

1980 年代、不足払に伴う財政負担が急増し、1990 年以降、米国における財政赤字削減の圧力が高まった。また、1990 年代における高水準の穀物価格による農家経済の好調と農家からの作付けの自由化を求める強い意向を背景として価格所得政策は以下のように転換された。

- ①所得支持政策として不足払を廃止し、固定的な直接支払を導入。
- ②価格暴落時のセーフティネットとして価格支持融資を継続。
- ③生産調整を廃止し、作付けを自由化した。

４）2002 年農業法

1996 年以降、穀物価格が下落を始め、98 年には価格支持水準以下となったため、固定的な直接支払だけでは農家所得を維持することができず、以降、毎年、追加的支払（緊急支

援)が実施された。このような状況に対応するため、所得支持政策に「価格変動対応型支払い (Counter-Cyclical Payment: CCP)」として規定された新たな不足払を再導入した。

以上のように米国の価格所得政策については、農産物価格の動向や財政事情に応じて制度改革が行われてきたが、制度の内容がどのようなものであれ、農家所得水準を維持するという目的は、一貫して追求され、実現されてきている (第1表)。

第1表 米国の価格所得政策の変遷とその決定要因

		生産調整	価格支持融資	不足払	直接固定支払
1933年 農業調整法	・大恐慌下、農産物価格の暴落による農家所得の激減 ・ニューディール政策の一環	○ 導入 過剰生産の抑制	○ 新設 他産業並みの所得支持水準は「パリディ価格」を基準		
1973年 農業法	・価格支持による輸出競争力の低下	維持	維持 支持水準を国際価格並みに引下げ	○ 新設 価格支持の補完	
1996年 農業法	・価格の高騰 ・財政赤字の増大 ・生産調整の廃止要望 ・WTO国内支持約束(青、緑)	× 廃止 (青)	維持	× 廃止 (青)	○ 新設 (緑)
2002年 農業法	・価格の大幅下落 ・緊急農家支援の恒常化		維持	○再導入 「価格変動対応型支払 (CCP)」	維持

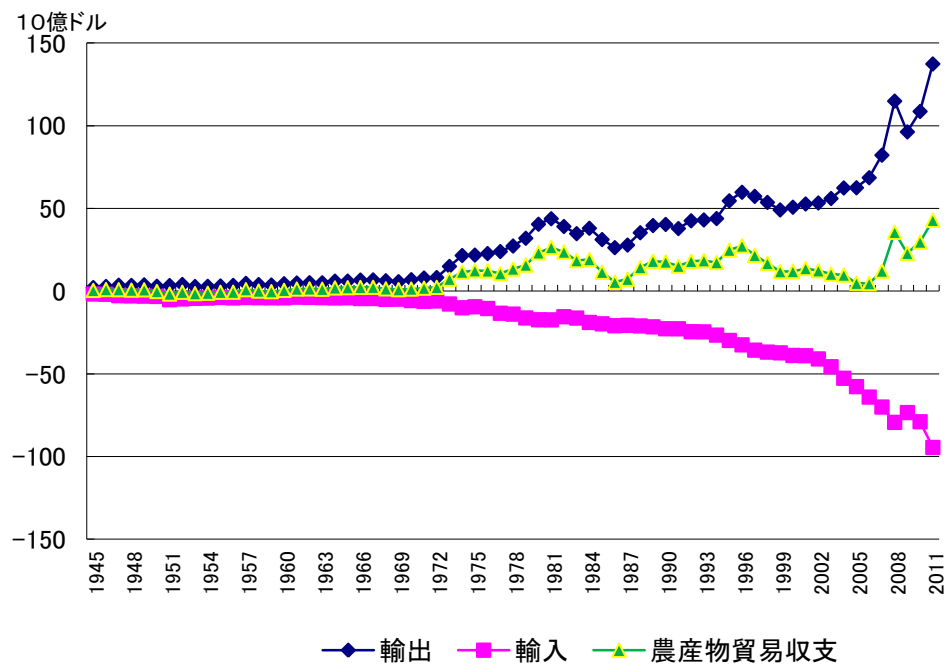
資料：筆者作成。

3. 貿易と貿易政策

(1) 農産物貿易の動向

農産物貿易は恒常的に黒字である（第 10 図）。主な輸出品目は大豆，トウモロコシ，小麦であり，輸入品目は，果実，野菜である。

2011 年度に米国の農産物の輸出は，過去最高の 1370 億ドルに達し，輸入も過去最高の 940 億ドルに達したが，その結果，農産物貿易収支も過去最高の約 430 億ドルとなった（第 10 図）。



第 10 図 米国の農産物貿易の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

(2) 米国の FTA における関税割当品目の輸入実績とその要因について

米国は近年，FTA を積極的に推進している（第 2 表）。

各 FTA 協定において，農産物については，関税の即時撤廃の例外として，

- ①関税の段階的撤廃，
- ②関税割当，
- ③農産物に関する特別セーフガード

が規定され，米国の農産物が保護されている。

（ただし，米豪 FTA においては，砂糖は，そもそも FTA の対象から除外され，完全な例外扱いとなっている（品目除外）。）

ここでは、所謂「センシティブ品目」と考えられる関税割当品目について、FTA 発効前から経過期間を経て完全自由化した後までについて、輸入量の実績を調査するとともに、米国の農業政策が、農業支援の観点から当該輸入の変化にどのように対応し、また、どのような政策上の課題が生じているのかをみていく。

1) 米国の FTA における関税割当品目

米国は、相手国に応じて品目を選定し、関税割当の対象としてきている（第 2 表）。

関税率については、枠内税率（一次税率）については即時撤廃とし、枠外税率（二次税率）については、段階的に撤廃される。また、割当量（一次枠の大きさ）については、段階的に拡大され、最終的に撤廃される（無制限となる）。

ただし、米豪 FTA の乳製品については、一次枠（割当量）は毎年拡大するものの将来においても維持されることとなっており、枠外税率も現行税率が維持されている。

主な対象品目は、乳製品、砂糖、落花生（ピーナッツ）、牛肉等となっている（第 2 表）。

第2表 米国の締結済みFTAと関税割当品目

相手国	締結	発効	関 税 割 当 品 目							
			乳製品	砂糖	落花生	牛肉	アボカド	綿	たばこ	鶏肉
カナダ (NAFTA)	1992. 12	1994. 1	○	○	○			○		
メキシコ (NAFTA)			○	○	○			○		
チリ	2003. 6	2004. 1	○	○		○	○		○	○
エルサルバドル	2004. 8	2006. 3	○	○	○	○				
ホンジュラス		2006. 4	○	○		○				
ニカラグア		2006. 4	○	○	○	○				
グアテマラ		2006. 7	○	○						
ドミニカ共和国		2007. 3	○	○		○				
コスタリカ		2009. 1	○	○		○				
ペルー	2006. 4	2009. 2	○	○						
パナマ	2007. 6	未発効	○	○						
コロンビア	2006. 11	未発効	○	○		○			○	
イスラエル	1985. 4	1985. 9	○		○					
ヨルダン	2001. 9	2001. 12	○	○	○			○		
モロッコ 注1	2004. 6	2006. 1	○	○	○	○		○	○	
バーレーン	2004. 6	2006. 8	○	○	○	○		○	○	
オマーン	2006. 1	2009. 1	○	○	○	○		○	○	
オーストラリア	2004. 5	2005. 1	○	◎注2	○	○	○	○	○	
韓国	2007. 6	2012. 3	○							
シンガポール	2003. 5	2004. 1	○	○	○	○		○	○	

注1. トマト調製品、トマトペースト・ピューレ、トマトソース、乾燥たまねぎ、乾燥にんにくも関税割当の対象。

2. 米豪FTAにおいて砂糖は自由化の対象から品目除外となり、従来通り、WTOに基づき関税割当の対象となっている。

資料：各協定文書より筆者作成。

2) 関税割当品目の輸入実績とその要因

関税割当品目の輸入実績とその要因について関税割当の経過期間が終了して完全自由化されている NAFTA を事例として分析することとする。

i) メキシコ産の砂糖の輸入について

1994年発効の北米自由貿易協定（NAFTA）において、メキシコからの砂糖の輸入については、関税割当が適用された。

経過期間は、14年間であり、その間、枠外税率は段階的に引き下げられ、2008年から砂

糖貿易は、完全自由化された（第3表）。

メキシコからの砂糖の輸入量は、関税割当期間中、割当量の水準前後にしか増加しなかったが、完全自由化後に急増した（第11図）。（なお、割当数量が年によって増減しているのは、米国とメキシコは、メキシコの「余剰生産見込量（生産見込量－消費見込量）」に基づいて関税割当量を両国で協議して算定していたため。2002年のハリケーン・リリー（Lili）、2006年のハリケーン・カトリーナ（Katrina）による米国の砂糖産地の被害が大きく生産量が激減したために割当量が多くなっている。）

第3表 NAFTAにおける対メキシコの関税割当の内容

品目	関税率		割当量
	枠内	枠外	
乳製品	即時撤廃	段階的に撤廃し、10年目から無税	年率3%で拡大、10年目から無制限
ピーナッツ	即時撤廃	段階的に撤廃し、15年目から無税	年率3%で拡大、15年目から無制限
砂糖	即時撤廃	段階的に撤廃し、15年目から無税	メキシコの「余剰生産見込み量（生産見込み量－国内消費量）」に基づき算定 15年目から無制限

資料：各協定文書より筆者作成。

近年のメキシコの砂糖の生産量は、550万トン前後で推移しており、また、消費量との差も基本的に大きくないことから、メキシコの対米輸出の急増は、メキシコの砂糖生産力の増加により可能となったものでないことが分かる（第12図）。

では、メキシコの対米輸出急増の背景には、どのような事情があったのか。そこで、メキシコの砂糖の対米輸出量とメキシコによる中南米諸国等からの砂糖の輸入量の関係を見てみる（第13図）。

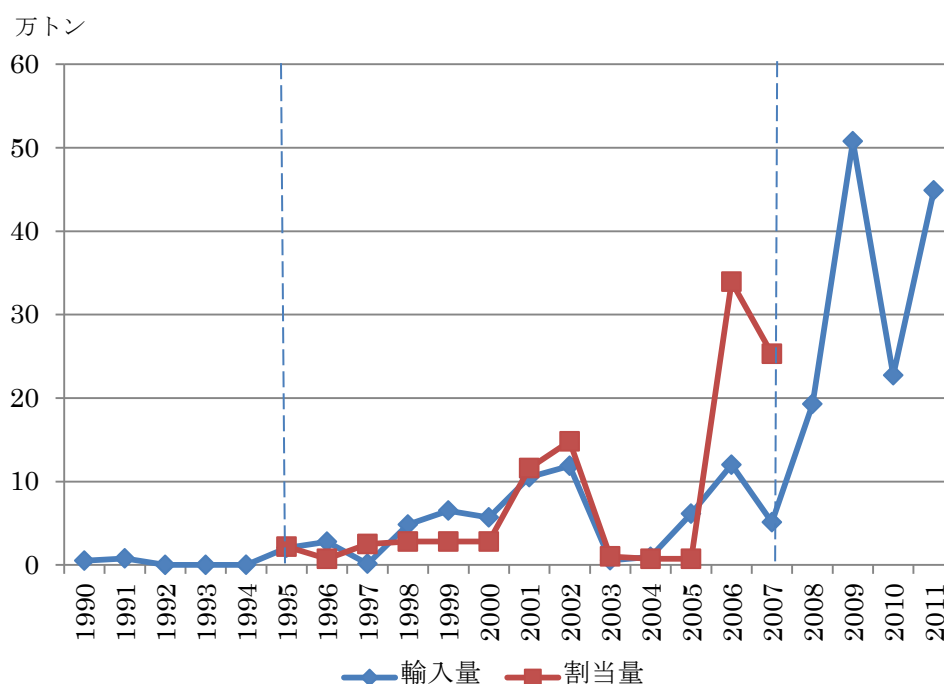
対米輸出が特に急増した2009年には、メキシコ国内の砂糖の需給は、ほぼ均衡していたが（第12図）、輸入量が、対米輸出量と同程度となっている。2010年も同様の状況となっている。このことから、メキシコは、まず、国産の砂糖を利益の高い対米輸出へ充て、対米輸出によって生じた国内への供給の不足分を他国から輸入して補填したものと考えられる。これは、自国の需要より輸出を優先することにより、輸出国の余剰生産量が輸出の上限とはなくなり、たとえ生産力の増加がなくとも、それ以上に大量に輸出を行うことが可能であることを意味する。

一方、2008年には、メキシコにおいて砂糖の生産余剰があったため（第12図）、対米輸出量が増加したにもかかわらず、他国から大量に輸入する必要がなかったものと考えられ

る。また、2011 年も同様に、余剰生産があったため、対米輸出量は、前年に比べて増加したが、輸出に伴う国内供給の不足分を補填するための輸入量は前年より少なかったと考えられる。

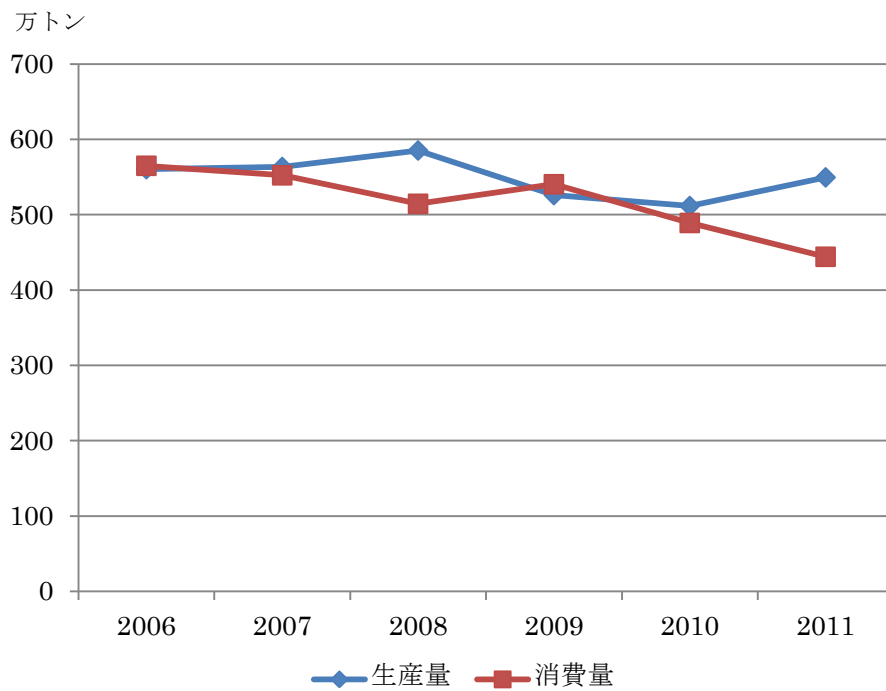
また、完全自由化前の 2006 年は、ハリケーン・カトリーナの影響で米国のメキシコに対する関税割当量が大きかった年であり、メキシコにおいて余剰生産がなかったため、2009 年、2010 年と同様に対米輸出量に見合った輸入がなされたものと考えられる。

以上のようにメキシコの対米輸出急増の背景には、国内需要より優先して米国に輸出することによって生じた国内供給の不足分をグアテマラやコロンビア等の中南米諸国からの輸入により補填しているという事情がある。砂糖の業界団体である米国砂糖連盟は、このような事態について、メキシコは米国に無制限に輸出した後で、自国の砂糖市場を輸入によって「埋め戻し (backfilling)」していると表現している。



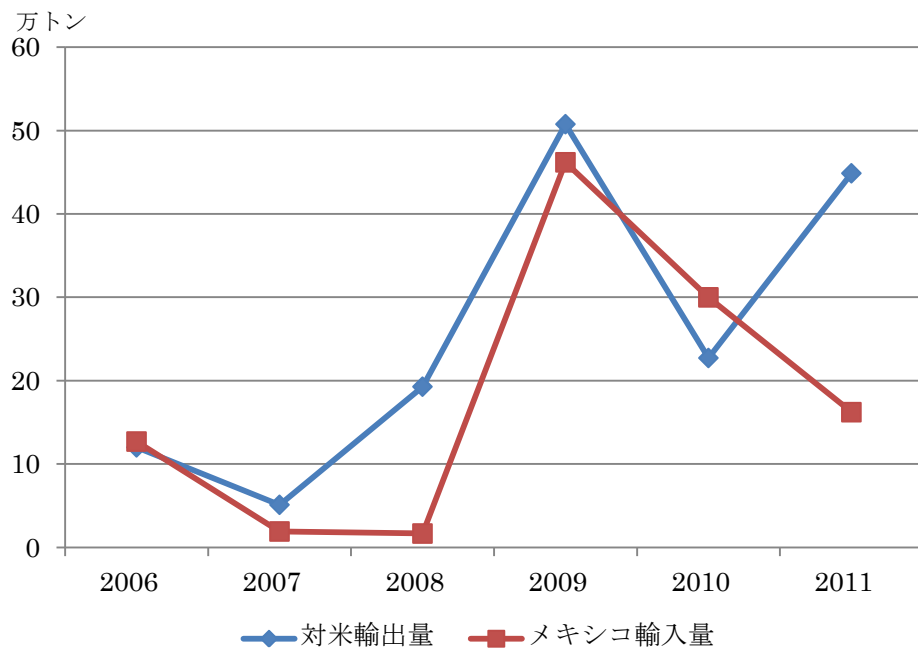
第 11 図 米国のメキシコからの砂糖輸入量の推移

資料：WTO への通報文書，USDA/FAS Global Agricultural Trade System より筆者作成。



第 12 図 メキシコの砂糖の生産量と消費量の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



第 13 図 メキシコの砂糖輸入量と対米輸出量

資料：GLOBAL TRADE ATLAS, USDA/FAS Global Agricultural Trade System より筆者作成。

注：メキシコ輸入量は GLOBAL TRADE ATLAS のデータ等に基づき筆者が試算したもの。

一方、米国の砂糖政策は、

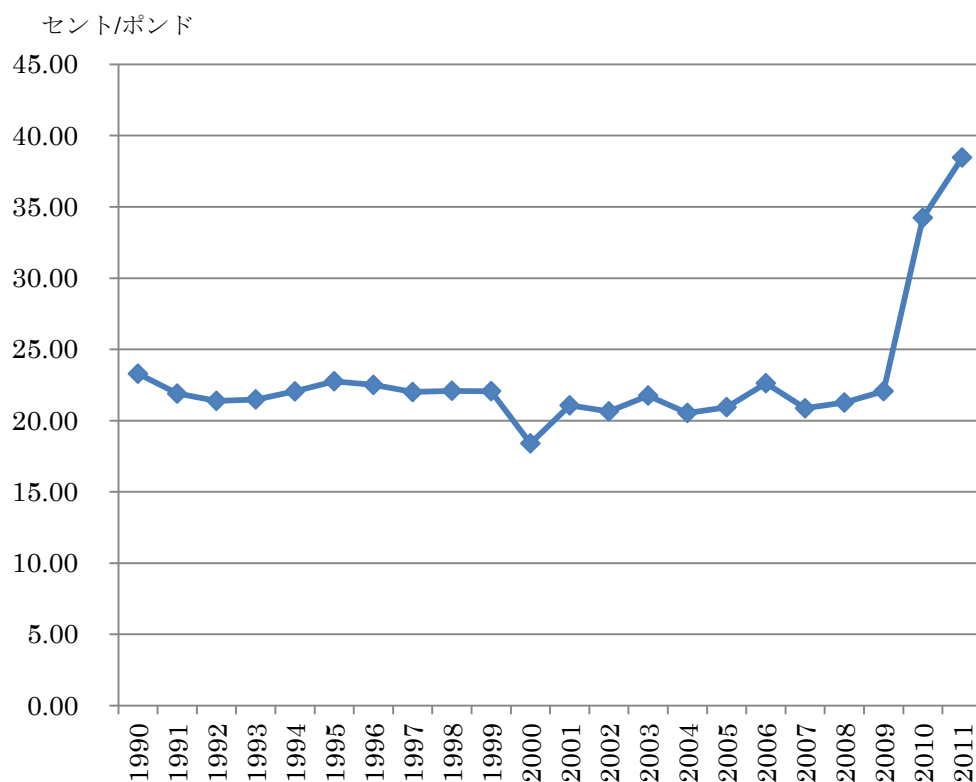
- ①関税割当、
- ②製糖業者に対する販売割当、
- ③製糖業者に対する価格支持融資

により構成されているが、当該政策の運用実態は、関税割当と販売割当による厳格な供給管理によって国内の価格が保たれてきており、価格支持融資のための財政負担は他の作物と比較しても殆どない状態が続いてきている（第14図、第15図）。

なお、2000年の財政支出は、砂糖価格の大幅な下落によって大規模な価格支持融資の発動によるもので、支出が負の値は、CCCによる在庫の市場への売払いの利益等である。

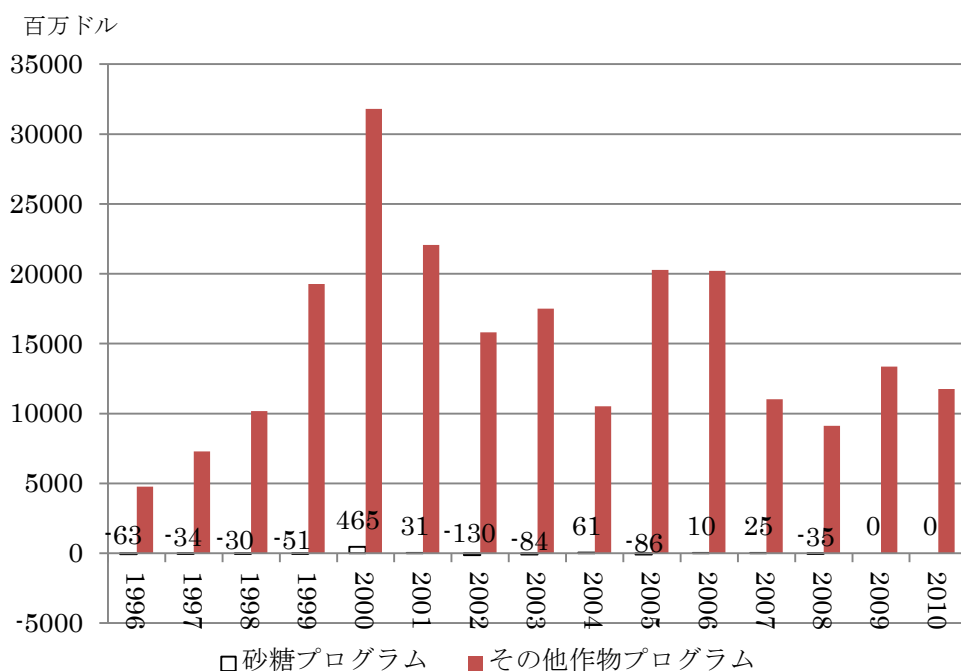
そのため、完全自由化後は、メキシコからの輸入量をどのように正確に見込んでいくのかが、砂糖の供給管理政策上の問題となっており、今後のメキシコからの輸入急増に対する懸念が米国の砂糖業界から表明されている。⁽⁴⁾

今後、財政支出を発動しないためにもどのようにメキシコからの過剰輸入を抑制し、供給管理を維持していくのかが砂糖政策上の課題である。



第14図 米国の砂糖価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。



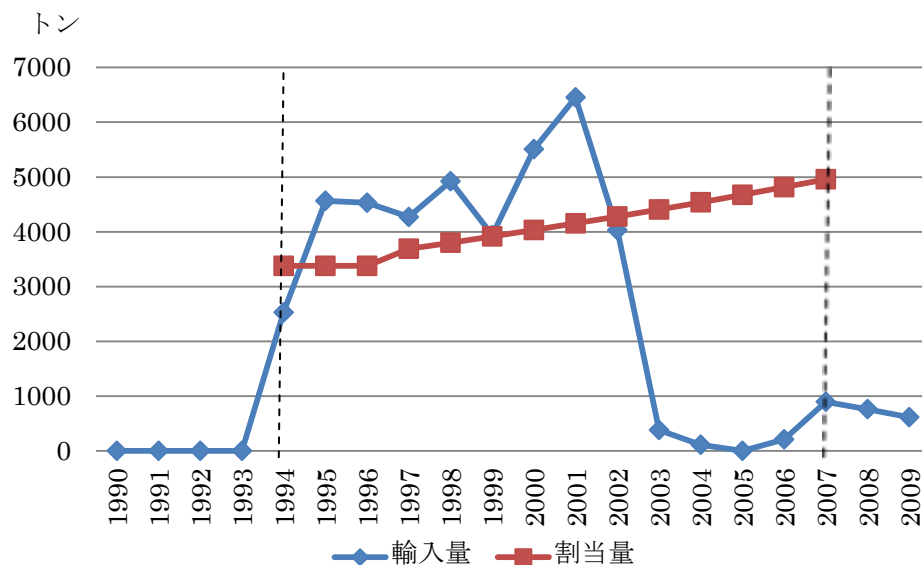
第 15 図 砂糖とその他作物プログラムの財政支出額の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

ii) メキシコ産の落花生の輸入について

NAFTA において、メキシコからの落花生の輸入については、砂糖と同様に関税割当が適用された。経過期間は、14 年間であり、その間、枠外税率は段階的に引き下げられ、2008 年から落花生貿易は、完全自由化された（第 3 表）。

メキシコからの落花生の輸入量は、FTA 発効当初の 1994 年から急増し、一次枠を少し上回るまで増加した。しかし、2002 年以降、輸入量が一次枠を大きく下回るまで激減し、関税割当が廃止され輸入が完全自由化された 2008 年以降も輸入量が余り増加していない（第 16 図）。



第 16 図 米国のメキシコからの落花生の輸入量の推移

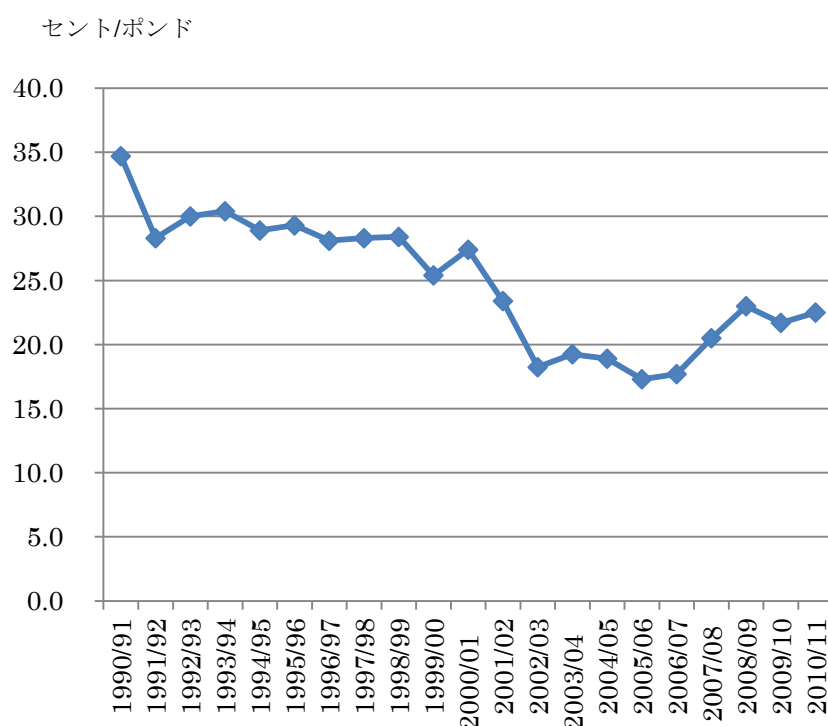
資料：WTO への通報文書，USDA/FAS Global Agricultural Trade System より筆者作成。

米国の落花生政策は、2002 年農業法により変更されるまで食用の落花生については、生産割当による過剰生産の防止と高水準の価格支持融資によって国内の価格が支持されてきた。NAFTA の発効後、安価なメキシコ産の落花生に米国産が対抗することができなくなっていった。

このような状況に対処するため、2002 年農業法によって、落花生の国内政策が次のように変更された。つまり、生産割当を廃止し、ローンレートを国際価格の水準まで引き下げるとともに、他の作物と同様に直接固定支払い、価格変動対応型支払いの対象とした。

これによって国内価格を引き下げるとともに生産者の所得を維持することが可能になった。

以後、米国産落花生の価格が低下し（第 17 図）、国内需要の輸入品から品質の高い国産品への転換が進んだため、メキシコからの輸入量が激減し、現在に至るまで大きな増加はみられていない。



第 17 図 米国の落花生価格の推移

資料：USDA/ERS Data Sets より筆者作成。

4. まとめ

米国の農業法における価格所得政策については、生産調整と価格支持（融資）で始まって以来、農産物価格の動向や財政事情に応じて、支持価格の引き下げに伴う不足払、固定的直接支払等との組み合わせによって制度改革が行われてきた。

また、FTA による貿易自由化については、センシティブ品目を関税割当の対象とすること等により農業保護を行ってきた。関税割当の実施過程で、当該品目の国際価格と輸入状況により国内農業の支援政策を柔軟に対応させてきた（砂糖については供給管理の強化が課題であり、落花生については、供給管理を廃止し不足払を導入した）。

現在、次期農業法（2012 年農業法）が検討されているが、高水準の農産物価格と厳しい財政事情の下で、直接固定支払の廃止と農業保険機能の強化等が提案されている状況である。

これまでの農業法の改正においては、制度の内容がどのようなものであれ、農家所得の水準を維持するという目的は、一貫して追求され実現されてきており、次期農業法においてどのように所得を保証する仕組みを作り上げていくのか注目される場所である。

- 注1 この点については、Council of Economic Advisers を参照。
- 2 この点については、Congressional Research Service 及び Council of Economic Advisers を参照。
- 3 以下の内容については、Perkins, Shepherd, USDA/ERS(1984), (1985a), (1985b), (1985c), コクレン他, 服部信司(1997), (2005), (2009) , 吉井を参照。
- 4 USDA 主催 OUTLOOK FORUM 2012 における聞き取り調査より。

[引用文献]

英語文献

Congressional Research Service(2012)“Previewing the Next Farm Bill”.

Conrad, A.E.(1965)“The Forgotten Farmers” University of Illinois Press.

Council of Economic Advisers(2012)“Economic Report of the President”.

GLOBAL TRADE ATLAS, <http://www.gtis.com/GTA/>, 2012 年 3 月アクセス.

Perkins, V.L. (1969)“Crisis in Agriculture” University of California Press.

Shepherd, G.S.(1947)“Agricultural Price Policy” The Iowa State College Press.

USDA/ERS, Data Sets, <http://www.ers.usda.gov/data/>, 2012 年 3 月アクセス.

USDA/ERS(1984)“History of Agricultural Price-Support and Adjustment Programs, 1933-1984”.

USDA/ERS(1985a)“Agricultural-Food Policy Review”.

USDA/ERS(1985b)“Provision of the Food Security Act”.

USDA/ERS(1985c)“The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy”.

USDA/FAS, Global Agricultural Trade System, <http://www.fas.usda.gov/gats/default.aspx> 2012 年 3 月アクセス.

日本語文献

コクレン他(1980)『アメリカの農業政策, 1948～1973』上下巻, 吉岡裕訳, 大明堂。

服部信司(1997)『大転換するアメリカ農業政策』農林統計協会。

服部信司(2005)『アメリカ 2002 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2009)『価格高騰・WTO とアメリカ 2008 年農業法』農林統計協会。

吉井邦恒(2011)「アメリカにおける経営安定政策の展開と政府支払い」『欧米の価格・所得政策等に関する分析』第 4 章, 農林水産政策研究所。