

第1章 次期米国大統領選・連邦赤字削減を踏まえた米国次期農業法の論議の現状と方向性について

1-1 米国次期農業法の連邦議会・中央政府・業界団体・地方レベルでの議論と方向性—次期農業法案の策定・流産—²

1-1-1 はじめに

現 2008 年農業法の期限は 2012 年 9 月である。それに代わる次期・新農業法の策定プロセスが、(2012 年) 2 月からアメリカ議会において始まろうとしている。

この次期農業法について昨 (2011) 年秋、極めてユニークな先行策定作業が行われた。

議会超党派合同委員会による 1.2 兆ドル/10 年間の財政赤字削減案の検討が進むなかで、農業サイドにおいて自ら農業分野における削減案、それに伴う次期農業法の骨格案を策定する動きが強まり、上院・下院の両農業委員長のリーダーシップのもとで、10 年間 230 億ドルの支出削減を前提とした次期農業法の骨格案が 11 月中旬に取りまとめられたのである。

超党派合同委員会は、財政赤字削減案の策定に失敗したので、両委員長による次期農業法の骨格案も流産し、2012 年 2 月から通常形で議会農業委員会における策定プロセスが始まろうとしているわけである。

この新しい策定プロセスにおいて、昨年 11 月に両委員長が取りまとめた骨格案は、多かれ少なかれ、次期農業法・検討作業の出発点を形成している。

本報告は、両農業委員長による次期農業法骨格案 (2011 年 11 月) の背景、内容、次期農業法との関係を中心テーマとしている。

なお、本報告は、2012 年 1 月 22-29 日にワシントン DC において行った調査に基づいている。訪問機関・面会者は図表 1-1 のとおりである。主な調査事項は、「11 月に両委員長が取りまとめた次期農業法骨格案についての評価」、「これまでの政策のあり方からの変化をどう見るか」、「次期農業法の見通し」、「TPP への日本の参加」についてである。

1-1-2 アメリカ次期農業法の背景—アメリカ農業・農政の現状と財政赤字削減問題—

アメリカの低所得者向け住宅の購入者、彼らに融資をしてきた金融機関は、2007 年に発生した住宅ローンの焦げ付きによる不良債権問題をなおかかえている。そこからアメリカ経済は、失業率が 9% 台から下がらないという構造的な不況状態を 2008 年以降続けてきた。最近 (2011 年 12 月)、ようやく失業率が 8% 台にやや低下している。

² 本節は主として服部委員が監修した。

他方、アメリカ農業は、経済全体の状況とは 180 度異なる高価格・高所得の好況状態を

図表 1-1 アメリカ調査（2012 年 1 月 22－29 日）訪問機関と面会者

機 関	面 会 者	ポ ジ シ ョ ン
上院農業委員会	J. Coppess J. Cordone	上院農業委員長ステイブナウのスタッフ
	G. Doud J. Leftwich C. Hicks	上院農業委員会・共和党筆頭ロバーツのスタッフ
上院財政委員会	J. Miller	上院財政委員会・政策アドバイザー：財政委員 コンラッドのスタッフ
下院農業委員会	M. Dunlap	下院農業委員長ルーカスのスタッフ
	A. Simmons B. Jagger	民主党筆頭ピーターソンのスタッフ 下院農業委員会・少数派エコノミスト
アメリカ農務省	J. Glauber	チーフエコノミスト室長
	A. Burst A. Sprecher	海外農務局・多国間交渉課長 海外農務局・日本デスク
ファームビューロー	C. Salmonsén	議会関係 上級課長
ファーマーズユニオン	C. Goule M. Stranz	副会長 政府関係 政府府関係代表
アメリカコメ連合 (USA Rice)	R. Cummings J. Broussard, Jr B. Park	副会長 立法関係・課長 国際政策部長
全国牛乳生産者連合 (NMPF)	D. Brooks S. Morris	上級副会長 政府関係 副会長 貿易政策
全米綿花協会 (NCC)	J. Maguire	上級副会長
アメリカ大豆協会 (ASA)	J. Gordley	ワシントン代表
全国トウモロコシ生 産者協会 (NCGA)	S. Gallo	公共政策課長
マクロード・ワトキ ンソン・ミラー	M. Mcleod R. Pasco	弁護士 弁護士
インフォルマ エコ ノミックス	J. Wiesemeyer J. Somers	上級副社長 農業・貿易政策 ワシントン所長

2007 年以降享受しているのである。次期農業法をめぐる動きを捉えるには、まず、このアメリカ農業の高価格・高所得の状況、その下での農業政策の軸の変化を把握しておく必要がある。

1-1-2-1 高価格・高所得が続くアメリカ農業

(1) 高価格

穀物価格が上昇に転じる前＝2005 年のトウモロコシ農場販売価格は、ブッシェル（25.4 kg）2.00 ドルであった。それが、08 年に 5.3 ドル（05 年の 2.5 倍）に高騰し、金融危機の下で一時 3.7 ドル（それでも 1.8 倍）に下がったものの、2011 年には再度 6.07 ドル（同 3 倍）に上昇している（図表 1-2）。価格の高騰が始まった 2007 年から 2011 年の 5 年間平均のトウモロコシ価格は 4.23 ドル、高騰以前の 2.1 倍である。07 年以降、価格の高騰状態が

続き、それが構造化しているのである。

この状況は、大豆・小麦・コメについても同じである。2007年—11年の5年間平均の大豆価格 10.57 ドル/ブッシェルは05年の1.9倍、小麦 6.2 ドルは1.8倍、コメ 13.72 ドル/100ポンドも1.8倍になっているからである。綿花でさえ、その間1.4倍になっている。

図表 1-2 主要穀作物の農場販売価格（2011年と2005年）

作物	単位	2005年	2011年(1)	2007—11平均
トウモロコシ	ドル/ブッシェル(2)	2.00 (100)	6.07 (304)	4.23 (211)
大豆	ドル/ブッシェル(3)	5.66 (100)	12.61 (223)	10.57 (187)
小麦	ドル/ブッシェル(3)	3.42 (100)	7.47 (218)	6.20 (181)
コメ	ドル/100ポンド(4)	7.65 (100)	13.02 (170)	13.72 (179)
綿花	セント/ポンド(5)	47.70 (100)	85.91 (180)	65.02 (136)

注1) 1—11月平均。注2) 25.4kg。注3) 27.2kg。注4) 45.3kg。注5) 453g。
資料：USDA（アメリカ農務省）、Agricultural Statistical Indicator, Dec. 2011, ほか。

(2) 高所得

トウモロコシの2011年の農場販売価格 6.07 ドルは、09・10年平均の生産費（自作地地代分を含む全算入生産費）3.57 ドルの実に1.7倍となる。大豆の農場価格 12・61 ドルは大豆生産費 8.10 ドルの1.6倍、小麦の販売価格は同1.1倍である（図表 1-3）。特に、トウモロコシ・大豆というアメリカ農業の基幹作物の価格が生産費に比べて極めて高いことがわかる。

その結果、今（2011）年の農業所得は、史上空前の1,009億ドル（1ドル80円として8兆720億円）に達する。2007—11年の過去5年間平均の農業所得は793億ドル、1999—00年平均461億ドルの1.7倍に及ぶ（図表 1-4）。15年間で農業所得が半減している日本農業と比べるとアメリカ農業の好況が際立つといえよう。

こうした高価格・高所得を基礎にアメリカ農業のバランスシートも極めていい。農場資産は2000年の1兆2,220億ドルから2011年2兆3,400億ドルへと10年間で実に1.9倍になっている。農場不動産価額（その中心は農地価格）がその間倍増しているからである。高所得が高地価に転化しているのである。他方、負債額は、その10年間で30%しか増えていない。その結果、純資産額も2倍に増大しているのである。

こうした価格高騰と高水準の農業所得が持続している背景には、大量のトウモロコシ（生産量の三分の一：1億トン以上）がエタノール生産に使用され、穀物需給の内容が食料需給から食料・エネルギー需給へ変化し、食料需給が構造的にタイト化していることがある。

図表 1-3 主要穀物の農場販売価格・目標価格・生産費（ドル/ブッシェル（1））

	販売価格 (2011 (2))	目標価格 (3)	生産費 (09-10 平均)
トウモロコシ	6.07 (2.3) <1.7>	2.63 (1)	3.57 <1>
大豆	12.61 (2.1) <1.6>	6.00 (1)	8.10 <1>
小麦	7.47 (1.8) <1.1>	4.17 (1)	6.54 <1>

トウモロコシ 1 ブッシェル：25.4kg。大豆・小麦：27.2 kg。
1-11 月平均。

不足払いの発動基準（2000 年代前半の生産費に近い）。

資料：USDA, Corn production costs and per planted acres, 2008-2009, ほか。

図表 1-4 アメリカの農業所得（2011、1991-2000 平均）（億ドル、%）

	2011 (1)	2007-11 平均	2001-10 平均	1991-00 平均
農業所得	1009	793	674	461
比較	127	100		
	150		100	
	219			100
		118	100	
		172		100

注 1) 2011 年 12 月時点の予測。資料：USDA, Agricultural Outlook, Dec.2011, Agricultural Statistical Indicator, Dec.2011。

図表 1-5 アメリカ農業のバランスシート（2011、2000）

（億ドル、%）

	2011	2000
資産	2 兆 3,400 (191)	1 兆 2,220 (100)
うち、農場不動産	1 兆 9,872 (208)	9,573 (100)
負債	2,425 (130)	1,856 (100)
純資産	2 兆 973 (201)	1 兆 365 (100)
負債/資産比率	10.4 (68)	15.2 (100)

資料：図表 1-4 と同じ。

1-1-2-2 高価格・高所得下における農業政策の軸の変化

(1) 不足払い型政策が水面下に

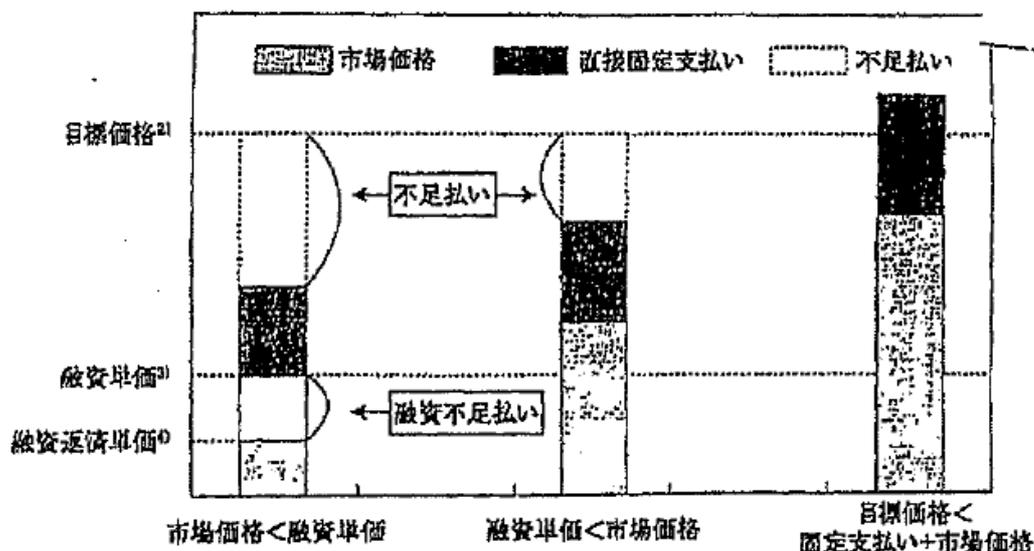
このように価格が高騰しているもとでは、これまでのアメリカ農業政策の「かなめ」をなしてきた不足払い型政策（新しい不足払い、融資不足払い：図表 1-6 アメリカの新しい不足払い制度（穀物））は発動される必要がない。2007-2011 年平均の農場販売価格（トウ

モロコシ4.23ドル、大豆10.57ドル、小麦6.20ドル)は、新しい不足払いの発動基準である目標価格(トウモロコシ2.63ドル、大豆6.00ドル、小麦4.17ドル)をはるかに上回っているからである。また、融資単価(目標価格の3分の2くらい水準:図表1-6 アメリカの新しい不足払い制度(穀物)参照)が基準になっている価格支持も穀物については、発動される必要がない。図表1-7が示すように、08年度以降、新しい不足払いの支出はほとんどない。07年度以降、融資不足払いの支出もほとんどない。価格支持の支出は、09年度にある程度あるが、これは酪農製品の価格支持支出である。価格支持支出についても、09年度を別とすれば、08年度以降極めて少ない。

唯一、支払が行われてきたのが固定支払いである(年約50億ドル=4,000億円)。固定支払いは、価格に関係なく、毎年一定額が穀作物ごとに支払われる。

だが、“このように価格の高騰状態が続き、空前の農業所得が生まれているなかで、何故、固定支払いが行われる必要があるのか”という疑問が広く発せられた。当然の疑問である。後にみるように、次期農業法骨格案において固定支払いは廃止となる。

図表 1-6 アメリカの新しい不足払い制度(穀物)



注: 1) 作付面積・単収は過去の実績(1998~2001年平均など)を用いる。
 2) おおむね生産量に基づく。
 3) 融資単価=農民の最低販売価格を保障(価格支持水準)。
 4) 郡(カウンティ)レベルの市場価格。毎日農務省が発表。2008年農業法において前30日間の市場価格の平均に。

資料; 服部信司『WTOとアメリカ2008年農業法』農林統計協会、2009年3月。

(2) 作物保険が政策（支出）の軸に

1) 実態

図表 1-7 アメリカ農業の支出額：価格所得支持関係と作物保険（2003—2011）

(億ドル、%)

年 度 (1)	2003	04	05	06	07	08	09	2010	2011
価格支持	43.1	12.5	58.1	59.6	41.3	4.5	27.4	3.2	—
固定支払い	41.5	1,252.9	52.4	49.6	39.6	48.2	52.2	49.0	50.3
新しい不足払い	17.4	8.1	27.2	43.6	31.6	3.6	7.3	9.0	1.4
融資不足払い	6.9	4.6	38.6	46.3	1.7	0.1	1.5	1.9	0.3
酪農所得補償	18.0	2.2	0.1	3.5	1.6	/	7.6	1.8	0
保全留保計画	18.0	17.9	17.9	18.3	18.7	19.3	18.6	18.4	18.6
輸出計画	3.7	0.7	-14.4	-6.3	1.6	1.1	3.4	4.1	5.9
ACRE	/	/	/	/	/	/	/	0	4.5
総 計 (A)	174.3	105.8	201.9	207.1	110.4	90.8	114.4	100.2	99.7
作物保険 (B)	21.3	36.1	30.1	40.5	34.6	58.4	79.0	69.8	63.9
割合 (B/A)	12.2	34.1	14.9	20.0	31.3	64.3	69.0	69.7	64.1

前年 10 月→当年 9 月。

資料：Agricultural Statistical Indicator, Dec. 2011. USDA, Budget Summary, FY2003, FY2005, FY2006, FY2008, FY2011, FY2013.

図表 1-8 財政支出額の比較：価格所得支持関係⁽¹⁾と作物保険（2003—2011）

(億ドル、%)

年 度 (2)	2003	04	05	06	07	08	09	2010	2011
価格所得支持 関係	126.9	90.3	176.8	202.6	115.8	56.4	95.0	64.9	56.5
作物保険	21.3	36.1	30.1	40.5	34.6	58.4	79.0	69.8	63.9
作物保険/価格 所得支持 (%)	16.7	45.0	17.0	20.0	30.0	104	83.1	108	113

注 1) 価格支持、固定支払い、新しい不足払い (CCP)、融資不足払い、酪農所得喪失補償 (MILC)、平均作物収入・選択支払い (ACRE)。

前年 10 月→当年 9 月。

アメリカ農務省による推定。

資料：図表 1-7 と同じ。

このように、従来のアメリカ農業政策の中軸であった不足払い型政策が高価格のもとで水面下に沈むなかで、政策発動の中軸となったのが作物保険である。作物保険への支出は、2003 年度の 21.3 億ドルから 2006 年度には 2 倍の 40.5 億ドル、2011 年度には 3 倍の 63.9 億ドルに増大してきた（図表 1-8）。09—11 年度の平均を取れば 70.9 億ドルであり、03 年度の 3.4 倍に相当する。さらに、作物保険への支出は、08 年度において価格所得支持関係の支出を上回り、2010 年度以降その状態が引き続いている。政策支出＝政策の軸が、従来の価格所得支持から作物保険に移り変わったのである。

2) 作物保険の拡大

ここで、作物保険拡大の姿をもう少し詳しく見ておこう。

① 作物保険面積（作物保険をかけた面積）は、2000 年 8,260 万 ha から 2011 年 1 億

600 万 h a へと 1.3 倍に拡大している (図表 1-9)。2011 年産における主要作物の作付面積に対する保険参加面積の比率をみると、トウモロコシ 85.0%、大豆 84.6%、小麦 87%、コメ 84.1%、綿花 91.9%であり、いずれも 84%を超えている (図表 1-10)。

図表 1-9 アメリカの作物保険：保険件数・保険面積・支払保険料（2000、05、07-11）

年	販売保険数 (万)	保険面積 (万 h a)	支 払 保 険 料 (億ドル)			補償支払額 (億ドル)
			総 額	生産者支払	政府補助	
2011	114.7 (87)	1 億 600 (128)	118.9 (469)	44.8 (281)	74.1 (741)	89.0 (343)
2010	114.1	1 250	75.9	28.3	47.1	42.4
2009	117.2	1 590	89.5	34.9	54.6	52.1
2008	114.9 (87)	1 890 (132)	98.5 (387)	41.6 (262)	56.9 (600)	86.8 (335)
2007	11.38 (86)	1 870 (132)	65.6 (258)	27.4 (172)	38.2 (402)	35.5 (137)
2005	119.1	9,830	39.5	16.1	23.4	23.7
2000	132.3 (100)	8,260 (100)	25.4 (100)	15.9 (100)	9.5 (100)	25.9 (100)

資料：資料：USDA/RMA, Summary of Business Report, As of 01-16-2012.
USDA, World Agricultural Supply and Demand Estimates, Feb. 12, 2012.

図表 1-10 主要作物：作物保険加入面積と作付面積に対する割合

	(万 h a、%)				
	トウモロコシ	大 豆	小 麦	コ メ	綿 花
保険加入面積 (A)	3,123	2,538	1,900	91	541
作付面積 (B)	3,676	3,000	2,176	108	589
割 合 (%) (A/B)	85.0	84.6	87.0	84.1	91.9

資料：図表 1-9 と同じ。

図表 1-11 主要穀作物：種類別・作物保険加入面積(2011 年産)

(万 h a、%)

	トウモロコシ	大豆	小麦	コメ	綿花
収入保険	2,611 (83.6)	2,104 (82.9)	1,523 (80.2)	27.5 (30.8)	365 (67.5)
単収保険	401(12.8)	363 (14.3)	371 (19.5)	60.8 (67.0)	175 (32.3)
グループリス ク所得保護	97 (3.1)	53 (2.1)	4 (0.2)	2.6 (2.8)	0.3 (0.1)
グループリス ク単収保護	14 (0.5)	19 (0.7)	1 (0.1)	...	0.4 (0.1)
合 計	3,123 (100) <85.0>	2,538 (100) <84.6>	1,900 (100) <87.0>	90.8 (100) <84.1>	541 (100) <91.9>
作付面積	3,676 <100>	3,000 <100>	2,176 <100>	108 <100>	589 <100>

資料：図表 1-9 と同じ。

- ② それに伴い、支払保険料の総額は、2000 年 25.4 億ドルから 2011 年 118.9 億ドルへと 4.7 倍に増大している（前掲 図表 1-9）。

保険面積の増大 1.3 倍よりも保険料の増大 4.7 倍の方が多いため、保険料の高い収入保険（一定の作物収入を保障する保険）が拡大し、さらに、そのなかでよりカバー率の高い保険が増えたからである。

現在では、保険料支払いで見ると、収入保険がトウモロコシで 84%、大豆 83%、小麦 80%、コメ 31%、綿花 68%（図表 1-11）となっており、中西部（トウモロコシ、大豆、小麦）と南部（コメ、綿花）の間に、収入保険のウエイトに違いがあるが、全体としては、収入保険が支払保険料の約 8 割をしめ、中心となっている。

- ③ 生産者の支払保険料は 2000 年 15.9 億ドルから 2011 年 44.8 億ドルへと 2.8 倍に、政府補助の保険料は 9.5 億ドルから 74.1 億ドルへと 7.8 倍に増大している（前掲 図表 1-9）。

政府補助の保険料の増大が一著しいのも、政府補助額の高い収入保険が増大したからである。

3) 作物保険拡大の背景

こうした作物保険、より具体的には作物収入保険の拡大は、高価格の構造化がもたらしたもので、といえる。価格が高水準を保っているから、生産者は、そのなかで、作付時の価格の保障（作付時の価格から収穫時の価格が下落した場合にその下落に対する補償）を得ることが主要な関心事（リスク管理）になるからである。それは、高価格の下でのリスク管理とっていい。

(参考1) アメリカの作物保険

I 保険費用：保険料＋管理手数料

1. 災害保険(CAT)：単収保障プラン＝単収50%、計画価格の55%を保障。

$$0.5 \times 0.55 = 27.5\% \text{の価額保障。}$$

総コスト：300ドルの管理コスト(1作物、1郡)のみ。面積に関わらず。

2. CAT以上の保険：1) 管理コスト：1作物、1郡＝30ドル。

2) 生産者のコスト＝支払保険料＋管理コスト。

II 保険の種類(2012年から)

1. 単収保護：個々の農場の単収（実績）に基づく。
2. 収入保護：価格を含め収入を保護。
3. グループリスク保険：郡の平均単収に基づく、広域の生産ロスへの保障。個々のロスは補償しない。
4. グループリスク所得保険：低価格と低単収の組み合わせによる広範囲の収入ロスに対する保障。個々の農場については保障しない。

III これまでの保険種類

1. APH (Actual Production History)

- ・単収ロス（自然災害：干ばつ、雹、風、霜、病虫害による）への保障。
- ・平均単収の50—75%(85%までの地域あり)の間の保険カバー率を選ぶ。
- ・保障予測価格を選ぶ。農務省設定価格の55—100%の間。保険率が上昇すれば保険料も上昇する。
- ・もし、生産収量が保険収量よりも低ければ、その差について、補償される。

2. ARH (Actual Revenue History)

- ・多くの点で、APHと同じ。
- ・一定の収入を保障。

3. AGR (Actual Gross Revenue)

- ・納税申告書 (Schedule F Tax Form) を用いる。
- ・個々の作物の収入ではなく、農場全体の平均粗収入(畜産収入の一部を含む)の一定割合を保障。

4. GRP (Group Risk Plan)

- ①基準として、郡の単収を用いる。
- ②全国農業統計局 (NASS) の決定する郡の単収が、生産者の選んだ単収レベルよりも低ければ、その差が、補償される。
- ③カバーレベルは、郡予測単収の90%まで。
- ④個人ベースの保険に比べ、ペーパーワークが少なく、コストも低い。
- ⑤ただし、個々の農場の単収が低くとも、郡平均低下がそれ以上ならば、支払はない。

6.GRIP (Group Risk Income Protection)

- ①基準として、郡の平均収入。基準収入＝（単収は GRP と同じ） x （収穫時の価格）。
- ②郡の平均収入が基準収入を下回れば、補償支払いが行われる。
- ③収入の減少が発生すれば、単収の下落は必要ない。
- ④カバー率：基準収入の 90%まで。

資料：USA/RMA, Facts Sheet ほか。

1-1-2-3 財政赤字削減問題と支出削減への動き

(1) 財政赤字削減問題

1) 財政赤字問題

2アメリカは 1980 年代から 90 年代初頭にかけて財政赤字に苦しんだが、クリントン政権の政策と 90 年代後半からの情報産業の発展による景気の好転一拡大によって、一時（1998—2001）財政は黒字にさえ転じた³。だが、イラクへの軍事介入により財政赤字は増大に転じ、さらに、リーマンショックを契機にした金融危機、それに対する財政支出の拡大による対処の過程で、財政赤字は急拡大した。2009 年度には 1 兆 4,127 億ドルの赤字（支出額 2 兆 5,177 億ドルの 56%、GDP の 40%）に至り、2011 年度も 1 兆 6,451 億ドルの赤字（支出 2 兆 8,188 億ドルの 58%、GDP の 43%）を示している（図表 1-12）。

2011 年度末（2011 年 9 月）の連邦政府の負債残高は 15 兆 4,762 億ドルに及ぶと予測されるにいたったのである。こうして財政赤字削減が重大問題になった。

図表 1-12 アメリカ連邦財政(2000—2011)

(億ドル、%)

財政年度 (1)	収入	支出	差(収入－支出)		負債残高	
			差額	対GDP比	残高額	対GDP比
2000	2兆 252	1兆 7,890	+2,362	16.0	5兆 6,287	57.3
2005	2兆 1,536	2兆 4,720	-3,183	12.8	7兆 9,053	63.5
2007	2兆 5,680	2兆 7,287	-1,607	6	8兆 9,507	64.4
2009	2兆 1,050	2兆 5,177	-1兆 4,127	40	11兆 8,739	84.2
2011	2兆 1,737	2兆 8,188	-1兆 6,451	43	15兆 4,762	102.6

注) 前年 10 月→当年 9 月。

資料：USDC, Statistical Abstract of the US, 2012, p.310.

2) 2010 年の中間選挙と共和党の下院制覇

2010 年の中間選挙において共和党が躍進し、下院を制覇した。その中心となったのが、小さな政府＝減税と財政赤字削減を掲げる茶会党（ティーパーティー）グループの大量当選（約 60 名）であった。さらに、2012 年度予算の検討過程において、このまま進めば、向こう 10 年間でさらに連邦負債が 7 兆ドル（560 兆円）増え、合計 22 兆ドル（1,760 兆円）

³ USDC, Statistical Abstract of the United States, 2012, p.310.

に達するとの予測が発表された。財政赤字削減問題が、政府（民主）—議会（下院：共和）の中心問題になったのである。

（２）債務上限問題の切迫

こうしたなかで、債務上限の引き上げが緊急の課題として浮上した。当時（2011年6月時点）の連邦政府の債務の上限は14.3兆ドルであった。7月末には、その上限が越される可能性が生まれた。7月末までに債務上限の引き上げ措置をとらなければ、財政を支弁できない＝財政的に破たん（デフォルト）の事態に陥ることになる。

年1兆ドルの欠損の発生が予測されていたから、オバマ政権は、2012年度末までを考えれば、2.4兆ドルの債務上限引き上げが必要とした。

こうして、オバマ政権—ペイナー下院議長（共和党）の間で交渉が行われた。共和党は“債務上限の引き上げ(2.4兆ドル)と同等の赤字削減が必要”とし、これを前提に交渉が行われ、7月31日、“支出削減だけで（増税なしで）10年間2.4兆ドルの赤字削減、同時に2.4兆ドルの債務上限の引き上げ”が合意された。その合意が財政管理法（参考2）となり、8月2日可決、大統領の署名を得て、成立したのである。

（参考2）財政管理法（the Budget Control Act of 2011）（2011年8月2日）

（1）債務上限の引き上げ

直ちに4,000億ドルの債務上限を引き上げる。

さらに5,000億ドル引き上げうる。

さらに1.2—1.5兆ドル引き上げ可。

債務上限：合計2.1—2.4兆ドルを引き上げうる。

（2）10年2.5兆ドルの赤字削減。

1）まず、1兆ドル/10年間（年平均1,000億ドル＝8兆円）削減。基本的に支出削減で。

2）残り1.5兆ドル：新設の超党派委員会(12名)で11月23日までに案をまとめ、12月23日までに議決（ファーストトラック方式）。案がまとまらなければ、1.2兆ドル/10年間の強制・一律削減を行う（2013年1月から）。それには、国防費を含める。（1.2兆ドルの引き上げを認める）。

（3）スーパーコミッティー（12名：民主・共和：同数）の設立

1）1.5兆ドルの削減案を11月23日までに策定。

2）策定されれば、ファーストトラック方式（修正を一切許さず、全体を一括して30日以内に賛否を問う方式）で迅速に成立させる。

(3) 財政管理法

財政管理法は、次の点をポイントとしていた。

- ① 9,000 億ドルの債務上限引き上げを認める。
- ② 超党派合同委員会を設立し、11月23日までに1.5兆ドルの赤字削減案を策定する。
それによって、上限をさらに1.5兆ドル引き上げる。
- ③ 案がまとまらなければ、さらに1.2兆ドルの債務引き上げを認め、2013年1月から10年間1.2兆ドルの一律削減を強制的に行う（前掲参考2）。

1-1-3 財政赤字削減に対応する次期農業法骨格案の策定と流産

1-1-3-1 議会超党派合同委員会による1.2兆ドル削減作業の開始

8月2日、財政管理法の成立と同時に、その財政管理法に基づいて、11月23日までに10年間で1.5兆ドル（120兆円）の財政赤字を削減する案の策定を任とした、民主・共和両党からの上下両院・同数の議員（合計12名）により構成される超党派合同委員会が設立・発足した。

1-1-3-2 農業の対応：農業委員会リーダーによる支出削減・次期農業法の策定作業

(1) 農業サイドの危機感

超党派委員会によって11月23日までに削減案が策定されれば、議会審議採決のファーストトラック方式（無修正・迅速・一括採決方式：前掲参考2参照）によって、そのまま1ヵ月後には法案となることが財政管理法で保障されている。

支出削減計画を策定することは、同時に、政策の廃止・縮小を決定することになる。次期農業法の策定を来年に控えた農業界は、超党派合同委員会に農業政策の策定を委ねることへの危機感が広がり、自発的に農業の削減額を設定し、それを実現する政策の変更（＝次期農業法の骨格の策定）を自ら行おうとする機運が生じた。

(2) 超党派合同委員会への農業委員会リーダーの230億ドル削減・立法提案

多くの団体、議員が、支出の削減と農業政策の変更（次期農業法の骨格）について提案を提起した。そのなかで、下院農業委員長F. ルーカス（共和党）、上院農業委員長D. ステイブナウ（民主党）を中心とし、下院農業委員会民主党筆頭C. ピーターソン、上院農業委員会共和党筆頭P. ロバーツを含めた4人が、次期農業法・骨格案の策定作業を追求し始めた。

10月14日、上記の上院・下院のリーダーは、超党派委員会の共同議長に書簡を送り、農業の義務的な政策について230億ドルの支出純減を提案し、“11月1日までに、230億ドルの純減を達成する完全な立法パッケージを用意する”と約束したのである。

230 億ドルは、農業に 10 年間 330 億ドルの削減を求めた大統領・議会の意向よりも少ないが、国防費を含めた財政の自動削減になった場合に予測される農業の削減額 110 億ドルに比べれば 2 倍近い。この削減額については、ほとんど批判は出なかったようである。

(3) 両農業委員長による支出削減・次期農業法骨格案の策定と流産

両農業委員会のリーダーは、“11 月 1 日まで”には完全な立法パッケージ（次期農業法の骨格）を用意することはできなかったが、両農業委員長（ルーカス下院農業委員長、ステイブナウ上院農業委員長）は 11 月中旬にそれをまとめるに至った。

超党派委員会自体が、1.2 兆ドルの赤字削減案を策定することに失敗したために、両農業委員長による次期農業法・骨格案は公表されず、超党派委員会に正式に送付されることなく終わった。

しかし、冒頭に述べたように、両農業委員長が取りまとめた次期農業法骨格案は、今（2012）年、議論—策定される新（2012 年）農業法にとって、多かれ少なかれ、その出発点として、重要な意味を持っている。

その内容の検討に入る前に、8 月から 9 月にかけて提起された“支出削減・今後の農業政策の在り方”についての多くの提案のうち、重要とみられるいくつかを取り上げることにする。それを見ておくことは、両農業委員長案の内容・意味を検討するうえで、また、次期農業法を考えるうえで、必要だからである。提案内容は、主として議会調査局（CRS）D. Shields, R. Schnepf のレポート「農業セーフティーネット提案と赤字削減合同委員会 (Farm Safety Net Proposals and the Joint Committee on Deficit Reduction)」による。

1-1-3-3 次期農業法についての主要な議員・団体からの提案案

(1) ルーガー上院農業委員の「総合的リスク・収入管理 (ARRM)」

2011 年 9 月に提案されたルーガー上院議員ほか 3 名の「総合的リスク・収入管理 (Aggregate Risk and Revenue Management : ARRM)」案は、トウモロコシ団体の提案とほぼ同じであり、以下の点をポイントとしている⁴。

- 1) マーケットローン（図表 1-6 アメリカの新しい不足払い制度（穀物）参照）以外のすべての政策を廃止し、収入保障にきりかえる。
- 2) 2008 年農業法で導入された平均作物収入・選択支払い (ACRE : 参考 3参照) の問題点についての反省に立っている。ACRE の支払いを得るには、①州の保障基準 (州の単収に基づく) と②農場の保障基準のふたつの基準を満たす必要があるとしているが、州基準については、州内のマイナス単収地域とプラス単収地域が相殺されるので、低単収に陥ったところが救済されないという問題が発生している。もうひとつは、支払についての販売価格を「年度の価格の平均」をとるため、支払が翌年の収穫期になり遅れる。

⁴ D. Shields, R. Schnepf, Farm Safety Net Proposals and the Joint Select Committee on Deficit Reduction, CRS Report, Nov. 2011. pp.13-14.

そこで、①単収について州平均単収から、CRD（作物報告地域：Crop Reporting District、数カウンティ）の単収にする。それによって農場単収に近づける。②価格について、作物保険の収穫期価格を用いるとする。

- 3) ACREと同じく、ふたつの基準を設ける。
 - ①CRDレベルの保障収入： $\{(5 \text{年オリンピック平均の CRD 単収}) \times (5 \text{年オリンピック平均} \cdot \text{収穫期価格})\}$ に $\{(当年の CRD 単収) \times (当年の収穫期価格)\}$ が達しない場合。オリンピック平均とは、4年以上の期間を取り、その間の“最低と最高の年を除いて平均値をとる”という方式。4年間はオリンピック開催の周期であるから、このように言われる。
 - ②農場レベルの保障収入： $\{(5 \text{年オリンピック平均の農場単収}) \times (5 \text{年オリンピック平均} \cdot \text{収穫期価格})\}$ に $\{(当年の農場単収) \times (当年の収穫期価格)\}$ が達しない場合。
以上二つの基準が満たされれば、
 - ③ $\{0.9 \times (\text{CRD保障収入}) - (\text{農場実収入})\}$ の支払が行われる。
- 4) 以上の二つの基準は、ともに、高騰している07年以降の価格を取り込み、高収入の保障基準にしようとしている。
- 5) 支払いの最大額は保障額の15%（ $90-75=15$ ）。保障額の75%以下は各自が作物保険でカバーする。
- 6) 作付面積の85%に支払う。
- 7) 野菜と果実への制限をなくす（穀作物面積に、野菜や果樹を作りうる）。

(参考3) 平均作物収入・選択支払い (ACRE)

2008年農業法は、新しい不足払いのオプションとして、州の収入(市場価格×単収)を基準とした「平均作物収入・選択支払 (ACRE: Average Crop Revenue Election Payment、以下、ACREと略)を導入した。

1) 生産者は、これまで通り新しい不足払いでもいいし、ACREを選択してもいい。

2) 平均作物収入・選択支払の内容

①当該作物の州の収入{(各穀作物の州単収)×(12ヶ月間の全国平均価格)}が、州の保証額{(最高と最低の年を除く5年間の州平均単収)×(全国平均価格の2年間の平均)×0.9}を下回った時、支払が行われる。

②個々の農場において、当該作物の農場収入が、農場の基準収入{(農場の単収)×(全国平均価格の2年間の平均)+ (エーカーあたり保険料支払い額)}に達していなければ、当該農場に対する支払が行われる。

③その支払額は、(ア) (州の保証額-州の実収入)か、(イ) (上記の州の保証額の25%)のいずれか小さい方とする。その対象面積は、2009—2011年については作付面積の883.3%、2012年：同85%。

④2010-12年度の保証額については、前年度から10%以上変えることはできない。

⑤これを選択する場合には、当該作物の固定支払を20%削減し、同融資単価を30%引き下げなければならない。

3) 保障の基準収入において、“全国平均価格の2年間の平均をとる”としていることは、2007年以降の高価格を取り込んだ高収入を基準にしようとするものであり、基準に明確な根拠がないという問題がある。

資料：服部信司『WTOとアメリカ2008年農業法』農林統計協会、2009年。

ここにおいて、固定支払いをはじめとする(マーケットローン以外の)すべての政策の廃止が提起された。他のほとんど全ての提案もこれを同じくする。また、“収入の75%までは各自が作物保険でカバーし、それを超す部分のうち90%までを収入補償がカバーする”という考え方も、他の多くの提案に共通する。「浅い収入保障 (Shallow Revenue Protection)」という考え方である。

ただし、これは、高騰している07年以降の価格を取り入れ高収入を基準とした収入保障である。最大で保障収入の15%を保障(補償)するものであるから、「薄い収入保障」とされるが、保障の基準自体が高価格を取り込んだ高収入であることが曖昧にされてはならない。

他方、ACREの反省として、州を基準とした保障基準(州の平均単収を用いること)にすると、農場の実情からはなれてしまい、単収の低下に陥った農場の救済にならない場合が出てくるということから、作物報告地域(CRD)の単収を用いるとしていることが注目される。保障水準が農場の実情に近づいているからである。

(2) コンラッド上院議員「作物収入保障計画(Crop Revenue Guarantee Program)

コンラッド上院議員（ノースダコタ）の作物収入保障計画は、

- ① 全農場の収入を対象とする。
- ② 固定支払いを 1/2 にし、新しい不足払い（CCP）、ACRE、SUREを廃止する。
- ③ 収入保障レベルは、各作物の {作付面積} x {(APH5年平均) か、(オリンピック平均) の高い方} x {(農場価格の5年オリンピック平均) か、(2010年目標価格) の高い方} とする。
- ④ 収入保障額 = (全作物の収入の合計) x 0.9 とする。
- ⑤ 実収入 = (農場の実単収) x (全国平均価格の初めの4ヵ月間平均) x (作付面積)。この全作物の合計とする。
- ⑥ 収入保障額と実収入との差を補償する、というものである⁵。

この特徴は、全農場の収入を対象とした収入保障（補償）という点にある。07年以降の高価格をとり込んだ高収入の保障基準としている点は、ルーガー提案と同じである。

なお、ここでは、保障収入において、農場の単収、農場価格、農場の作付面積が用いられている。基準自体が農場に即したものになっている。その点は、ルーガー提案よりも徹底して農場実情に即しているのであり、両農業委員長の提案の内容に結び付いていく。

(3) 大豆団体の「アメリカ農民のリスク管理 (RMAF)」

大豆団体（ASA）の提案 = 「アメリカ農民のリスク管理 (Risk Management for America's Farmers)」の内容は以下のごとくである⁶。

- ① 作物保険を補足する収入保障計画とする。両委員長提案の基本コンセプトでもある。
- ② 収入保障は、{(生産者の収量実績) か、(カウンティの単収)} x {全国平均農場価格} とする。基準は一つであり、ルーガーの提案やACREと異なる。
- ③ 収入保障水準は、0.9 x (全国平均農場価格の5年オリンピック平均) x (農場単収) とする。(農場単収) は、①農場の5年間の実績 (APH) 単収平均、②5年間の同オリンピック平均、③カウンティ単収の80%のうち高い方とする。
- ④ 実収入は、(初め4ヵ月間の農場価格平均) x (実単収) + (作物保険補償受取額)。
- ⑤ 支払は、{収入保障額 - 実収入} x 0.85 x (面積)。この面積が過去の面積 (Base Acreage) か、作付面積かは不明。明確にしていない。
- ⑥ 収入の75%以下はカバーせず (90 - 75 = 15%分についてカバー)。75%以下は各自が作物保険によりカバーする。

ここでは、収入保障計画が「作物保険を補足するもの」と明確に定義されている。ここでも、07年以降の高価格を取り込んだ高収入が保障基準とされている。これらは、両委員長提案に結び付いていく。

⁵ D. Shields, R. Schnepf, op.cit., pp.15-16.

⁶ D. Shields, R. Schnepf, op. cit., pp.16-17.

また、保障基準において、農場単収、農場価格が用いられており、農場実態を基礎にする収入保障とされている。コンラッド案と同じである。ルーガー提案よりも徹底している。

ただし、支払面積に関しては、現行の作付面積を用いるのか、これまでと同様に過去の固定した面積を用いるのか、明確にしていない⁷。

(4) 綿花団体の「積み上げ所得保障計画 (STAX)」

綿花団体 (NCC) の「積み上げ所得保障計画 (Stacked Income Protection Program) は、基本的に、「トウモロコシ・大豆団体が提案している収入保障と同じである」⁸。

ただし、この提案は、綿花に限った政策提案である。それは、①財政問題への対処とともに、②WTOへの対応 (アメリカの綿花政策が WTO 協定に整合していないという WTO 裁定、それを前提とした「アメリカ・ブラジル：WTO 綿花フレームワーク合意」への整合化) を目的としているからである。

- ① 現行政策：綿花についての「固定支払い、CCP, ACRE」を廃止する。
- ② 代わりに、作物保険に基礎を置く (作物保険を補足する) 収入補償を設定する。
- ③ それは、損失を郡レベルにおいて決定するので、GRIP (Group Risk Income Protection：保険。参考1参照) に似ているとされる。
- ④ 収入の10-20%の損失を保護 (補償) する。
- ⑤ 現行の作物保険に上のせする保険として設定する。保険会社から購入する。
- ⑥ 生産者の支払う保険料については、これまでの綿花補助金を最大限に充て、生産者の負担を少なくする。
- ⑦ マーケットローンの水準は、2年間の調整世界価格の平均とし、47-52セントのバンド内とする。現行は52セント。47セントは過去最低のレベル⁹。これも、WTO対応である。

このように、綿花の新政策が「作物保険を基礎にし、それを補足する収入補償 (保険)」としていることは、この政策タイプが次期農業法の中心的な政策=両農業委員長による次期農業法骨格案の軸となることを示すものであろう。

(5) ファームビューローの提案

2011年9月29日に議会に提起されたファームビューローの提案は、下記のごとくである¹⁰。

⁷ ASA ワシントン代表のゴードレイ (J. Gordley) 氏のこの問題についての発言 (2012年1月27日) も同様であった。(28)

⁸ NCC マグアイアー (J. Maguire) 副会長, 2012年1月24日。

⁹ 同副会長によれば、当初は、現行法の下で20-30%の支出削減を考えたが、それでは、生産者の理解を得られないと判断し、政策の全面変更に至ったとされる。

¹⁰ Farm Bureau News, Oct.5, 2011.

- ① 大部分の現行の政策 {収入支援補充計画 (SURE) 以外} を維持する。すべての地域の異なるタイプの生産者にセーフティネットを用意するためであるとする。
- ② 農業の支出削減を年 100—400 億ドル/10 年と予測し、その削減額を作物、保全、栄養 (フードスタンプなどの低所得層への食料補助) で均等に 30% ずつ負担する。作物保険は 10% 負担 (削減) する。
- ③ 栄養は管理コストの削減でカバーする。
- ④ 削減額を広く分散する。残りの財源で、なお全政策をカバーしていく。
- ⑤ 「システム全体のリスク削減計画 (Systemic Risk Reduction Program: SRRP)」も提起している¹¹。これは、グループ・リスク所得保護保険 (GRIP: 参考 1 参照) と同じとされる。ただし、3—5 年間の価格を用いる点で異なる。生産者の料金は最小にし、収入の 20—30% を保障 (補償) するという。故に、Shallow Loss Program ではないとされる。

ファームビューローの提案の最大の特徴は、他のすべての提案と異なり、固定支払いを含め“現行政策を基本的に維持する”としたことである。アメリカ最大の一般農業生産者団体であるファームビューローには全国各地域の生産者が加入しており、「すべての地域の異なる生産者にセーフティネットを用意する」には、それ以外にない、と考えられた結果であろう。だが、厳しい支出削減の要請は、こうした前提での提案を非現実的にさせていたのであり、この提案は、誰も支持しなかったといわれる¹²。

2012 年 1 月のファームビューロー大会では、フロアーから「固定支払いを維持すべき」という提案が出された。しかし、ビューロー本部はその否決を主張したのである¹³。ビューロー自体が、9 月の提案を放棄し、直接固定支払い・CCP・ACRE・SURE を廃止し、価格支持融資を維持し、構造的リスク軽減プログラム (SRRP: Systematic Risk Reduction Program) を提案するなど、その立場を変えたといっている。

(6) 酪農団体：酪農保障法

酪農団体 (NMPF) は、2010 年から、これまでの価格支持、酪農所得補償政策 (MILC)、酪農輸出計画 (DEIP) を廃止し、酪農マージン (牛乳販売価格—飼料コスト) を保護する政策に、次期農業法を機に全面的に移行する準備を行なってきた。その新政策は、酪農保障法 (The Dairy Security Act) として、すでに下院に提案されている。そのポイントは以下のとおりである¹⁴。

- ① マージンを {(全牛乳価格の平均) — (全国平均飼料コスト)} とし、これに着目し、保護支援する。
- ② マージンの基準を 100 ポンド 4 ドルとする。NMPF によれば、過去において 4 ドルが

¹¹ D. Shields, R. Schnepf, op.cit. p.12.

¹² ASA, ゴードレイ・ワシントン代表、2012 年 1 月 27 日。

¹³ ファームビューロー、インターネット・ホームページ、2012 年 1 月 19 日。

¹⁴ NMPF, Program Details—The Dairy Security Act

最も低いマージンであった¹⁵からである。

- ③ マージンが 4 ドルを切った場合、その差を牛乳生産実績（過去 3 年のうち、最も大きな生産量）について支払う。
- ④ これについて、生産者の負担はない。管理料のみとする。管理料は、生産量 1,000 万ポンド以下：100 ドル。1,000 万—4,000 万ポンド：400 ドル。4,000 万ポンド以上：1,000 ドル。
- ⑤ 4 ドル以上のマージンについても（8 ドルまで）カバーする。それには追加コストが必要となる。（①～⑤まで酪農生産者マージン保護プログラム：DPMPP）
- ⑥ 全国平均マージンが 6 ドル以下になったならば計画への参加者は 2%の減産を行う。また、5 ドル以下になれば 3%の減産、4 ドル以下になれば 4%の減産を行う。（酪農市場安定化プログラム：DMSP）

この提案については、すべての団体が支持しており、両農業委員長の次期農業法・骨格案にも、「より強い酪農のセーフティーネット」として、その基本コンセプトが含まれている¹⁶。

1-1-3-4 両農業委員長案（2011 年 11 月 18 日）

前述のように、農業委員会のリーダーによる 230 億ドル/10 年間の支出削減を前提にする農業政策＝次期農業法の骨格案は、当初の予定である 11 月 1 日までは策定されなかったが、両委員長は、11 月 18 日（超党派合同委員会が 1.5 兆ドルの赤字削減案を策定する期限である 11 月 23 日の 5 日前）に、とりまとめるに至った。

その内容は、正式には公表されていないし、超党派委員会に送付されてもいない。しかし、その内容が、「上院農業委員会、D. ステイブナウ農業委員長、赤字削減についての合同委員会への提案（US Senate Committee on Agriculture, U.S. Senator Debbie Stabenow, Chairwoman, Recommendation to the Joint Committee on Deficit Reduction）」として示されている。両委員長案の内容（ポイント）は、これによる。引用は略す。

(1) 収入補償と価格カバーのオプション

綿花以外の作物について、①収入保障（ARC）と②価格カバー制度（目標価格を引き上げたうえで、従来の新しい不足払いを続ける方式）の選択とする。

ただし、綿花については、オプションはない。WTO綿花裁定への対応による。新しい不足払い（CCP）は、WTO綿花裁定において、綿花については廃止を勧告されたからである。

(2) 収入保障：ARC（Agriculture Risk Coverage）

¹⁵ NMPF, D. ブルークス(Brooks)副会長、2012 年 1 月 25 日。

¹⁶ US Senate Committee on Agriculture, US Senator Debbie Stabenow, Chairwoman, Recommendation to the Joint Select Committee on Deficit Reduction（以下、Stabenow, Recommendation と略）, p.2.

- ① マーケットローン以外の政策はすべて廃止する。
- ② 収入保障は作物保険の補足とする。ただし、作物保険に入っていれば、保険料はなし（無料）にする。
- ③ 個々の生産者の作物ごとの5年オリンピック平均収入（価格×収量）の87%を保障する。すなわち、07年以降の高価格を取りこんだ高収入を保障の基準とする。
- ④ 収入の75%以下のロスについては、カバーしない。それは、各生産者が購入する作物保険で行う。
- ⑤ 当年の農場の収入が5年オリンピック平均収入の87%を下回れば、その差について支払を行う。最大支払は保障（平均）収入の12%（87-75）分になる。
- ⑥ 作付面積の60%に対して支払を行う。これまでは、ベース面積（Base Acreage：過去の面積）の85%に対してであった。対象面積が、ベース面積（過去の固定）から作付面積へシフトしたのである。

以上のような収入保障は、トウモロコシ、大豆が要請していた「作物保険を基礎にし、それを補足する収入保障」である。中西部－西部のトウモロコシ、大豆、小麦は、作物保険（特に作物収入保険）をフルに用いているから、それを基礎にし、それを補足する政策は、生産者になじみやすく生産者の使い勝手がいいのである。

さらに、基準収入（単収×農場価格）が過去5年間のオリンピック平均（最低と最高の年を除く）となった。このことは、この5年間高価格が続いているもとの、その高価格を収入基準に取り込むことができることを意味する。価格の上昇が最も大きいトウモロコシ・大豆にとっては、望ましい政策といえよう。だが、これは、収入保障に明確な基準（生産費）を欠いていることをも意味する。

なお、支払が、これまでの対象面積の85%から60%になったのは、保障基準・当年の農場収入をすべからず個々の農場ベースで算定するとしているので、これまでのように州の単収を基準にすることに比べ、コストが増えるので、そのコスト増を相殺するために、支払い面積を作付面積の60%に抑えているのである¹⁷。

(3) 価格カバー制度（Price-only Coverage）

2011年8－9月に行われた多くの団体・議員による提案のなかに、“目標価格の引き上げ、それを前提にした「新しい不足払い（CCP）」の維持”という提案はなかった。しかし、両委員長の策定案には、収入保障と並ぶオプションとして、それが「価格カバー制度」と

¹⁷ 上院財政委員会政策アドバイザー、L. ミラー（Miller）, 2012年1月25日。

図表 1-13 農場（販売）価格・目標価格・生産費

作物	単位	農場価格 2006-10 平均 (1)	農場価格 2007-11 平均 (1)	現行目標 価格	提案目標 価格 (2)	生産費 2009-10 平均
トウモロ コシ	ドル/ブッ シエル (3)	3.63	3.91(110) <107>	2.63	3.64 <100>	3.57(100)
大豆	ドル/ブッ シエル (4)	9.81	10.33(128) <110>	6.00	8.31 <100>	8.10(100)
小麦	ドル/ブッ シエル (4)	5.59	6.23(95) <113>	4.17	5.50 <100>	6.54(100)
コメ	ドル /100 ポンド (5)	13.03	13.50(115) <97>	10.50	13.98 <100>	11.73(100)
綿花	セント/ポ ンド (6)	54.07	63.90	71.25		103.60

注 1) 5年間のうちの最高と最低の年を除く3年間の平均

注 2) 2011年11月21日に上院農業委員長・下院農業委員長により策定・合意された提案。

注 3) 25.4kg。注 4) 27.2kg。注 5) 45.3kg。注 6) 453g。

資料：USDA, Agricultural Statistical Data, Dec. 2011, Dec.2009.

して入っている。この価格カバー制度は、ルーカス下院農業委員長の提案である。それは、作物収入保険が普及していないコメ、落花生などの南部作物の要請を背景にするものであった¹⁸。収入保障を提起したステイブナウ上院農業委員長の提案と価格カバー制度を提起したルーカス下院委員長の提案とが合体されて、両委員長案になったと言われる¹⁹。

- ① 目標価格を30%前後引き上げる（図表 1-13）。
- ② 支払は、{(目標価格)－(市場価格)} について行われる。
- ③ 対象面積は、作付面積の85%とする。ここでは、従来の85%が維持されている。従来から用いられている政策が継続するから対象面積も変わらないのである。

2007年以降、肥料代等の農業コストがかなり上昇しているから、目標価格を用いる不足払いを引き続き用いるならば、目標価格の引き上げは必要といえよう。提案された目標価格の水準は、小麦を除いて²⁰、最近2009－10年平均の生産費とほぼ等しい（トウモロコシ、大豆）か、2割上回る（コメ）水準になっている（前掲 図表 1-13）。このコメの大幅な引き上げは、トウモロコシや大豆など他の団体から批判をされている²¹が、コメ団体は、固定支払いを失うことへの代償として欠かせないとしている²²。

(4) 綿花についての政策

綿花については、「綿花についての収入保障計画を創出する」とし、それは「地域単

¹⁸ USA Rice, ブルサール課長, 2012年1月27日。

¹⁹ ゴードレイASAワシントン代表, 2012年1月27日。

²⁰ 小麦の提案目標価格5.50ドルは、生産費（09－10平均）6.54ドルよりも15%ほど低い。しかし、これまでの目標価格4.17ドルよりも32%高い。上昇率はトウモロコシ・大豆と同じである。収入保障をベースとする作物の間で引き上げ率の同等性が考慮されたのであろう。

²¹ 全国トウモロコシ生産者協会（NCGA）S. ガロ（Gallo）公共政策課長, 2012年1月23日。ASA ゴードレイ・ワシントン代表, 2012年1月27日。

²² USA Rice ブルサール課長, 2012年1月27日。

位の全生産者を対象にしたもの」²³としている。これは、綿花団体が提案している「積み上げ所得保障計画（S T A X）」の基本コンセプトであるから、その政策が入っていると考えていい。

(5) 酪農保障政策

酪農団体が提案している酪農保障政策が両委員長提案に入っていることは、すでに指摘した。

(6) 保全留保計画（C R P）の登録上限面積を引き下げる

これまでの保全留保計画の上限面積は3,200万エーカー（1,280万h a）であった。これを2,500万エーカー（1,000万h a）に引き下げる²⁴。それによって、10年間で40億ドルの支出削減を行うとともに、高価格のもとで、C R Pの下での農地を生産に用いたい生産者の要望にもこたえる。

図表 1-14 次期農業法・両委員長案（非公式、2011年11月）：支出削減の内訳

(億ドル)

作物	保 全	栄 養	合 計
130	60	40	230

(7) 230億ドル削減の内訳

以上の政策により、10年間で230億ドルを削減するとした（図表 1-14）。すなわち、

- ① 固定支払い、平均作物収入・選択支払い（ACRE）、収入支援補充計画（SURE）を廃止して150億ドル削減する。他方、新しい不足払い（CCP）の目標価格を引き上げることにより、20億ドルの追加支出が発生する。作物において、差し引き130億ドルの削減となる。
- ② 保全留保計画（CRP）の上限登録面積を3,200万エーカー（1,280万h a）から2,500万エーカー（1,000万h a）に引き下げることで、40億ドル削減する。
- ③ 栄養（食料スタンプ政策など）で40億ドル削減する。これは、主として管理コストの節約で賄う。

1-1-3-5 両農業委員長案の流産

超党派合同委員会における1兆2,000ドルの財政赤字削減案の策定は、富裕層に増税を行なうべきとする民主党と増税は行わないべきではないという共和党の対立から、期限の11月23日までに合意しえず、失敗に終わった。その結果、両農業委員長による農業の230億ドル支出削減・次期農業法の骨格案も、超党派合同委員会に送付されることなく、公式に発表され

²³ Stabenow, Recommendation, p.2.

²⁴ Stabenow, Recommendation, p.4.

ることもなく終わったのである。

議会において今（2012）年末までに、総額 4 兆 5,000 億ドルの財政赤字削減計画が決定されなければ、2013 年 1 月 2 日から自動的に（国防費等を含め、これまでの予算支出額に応じた）削減が行われることになる。

1-1-4 両農業委員長案の特徴と問題点

1-1-4-1 特徴

（1）固定支払いの廃止による支出削減への対応

両委員長案の第一の特徴は、年 50 億ドルの固定支払いを廃止するとしたことにある。それは、高価格・高所得が 5 年間も続き構造化しているなかで、全分野が大幅な支出削減を求められている状況下では、必然的なことであろう。

（2）収入保障と不足払い（価格カバー）の選択

第二の特徴は、作物保険（より厳密に言えば、作物収入保険）を基礎にそれを補足する収入保障と、目標価格の引き上げを伴いつつ新しい不足払いを維持する方式の 2 本立てとし、そのオプションにしたことである。

トウモロコシ・大豆・小麦（中西部－北西部）とコメ・落下生（南部）との間に、政策環境＝作物収入保険の利用・普及において大きな違いがあることが、その背景にある。コメは先物市場の価格データが十分でない（コメの先物市場がうすい）ことによって、有用な作物収入保険の設定に至りえず²⁵、落花生は、そもそも価格データがない（先物市場に上場されていない）から作物収入保険自体が策定されていないのである。

（3）支払い：過去の面積から作付面積へ

第三の特徴は、支払の対象面積を過去の面積（Base Acreage）から現在の作付面積に変えたこと（デカップリングからリカップリングに移行したこと）である。この 10 年間—とくに、07 年以降の 5 年間—において、作物の作付面積が大きく変わった。その結果、現在の作付面積が過去の面積と大きく異なる場合が生じているから、現状（作付面積）に基づいて、支払が行われた方がいい。また、過去の面積に基づくと言うのでは、新規参入者がきちっと支払いを得られない²⁶。これが、その理由である。

ただし、これについては、作付面積に基づけば、その支払いは「削減対象の黄の政策」になるから、好ましくないという意見（ロバーツ上院農業委員会共和党筆頭）もある。しかし、両委員長案は作付面積への支払に転換した。そこに、多くの団体の支持があったと

²⁵ マクロード・ワトキンソン・ミラー、マクロード氏。2012 年、1 月 26 日。USA

Rice ブルサール課長によれば、肥料価格の上昇などをカバーする新しい作物収入保険やハリケーンに対する保険を開発中とのことである。

²⁶ 下院農業委員会民主党筆頭ピーターソンのスタッフ、A. シモンズ（Simmons）。2012 年 1 月 27 日。

いっていい²⁷。

(4) 個々の農場を対象に

同時に、収入保障の基準は、個々の農場の5年オリンピック平均の収入となった。08年農業法で導入されたACREの場合には、保障基準は州の平均収入であった。低単収—低収入に陥った農場に確実に支払が行われる仕組みとしたのである²⁸。これにも、コンラッド、ボーカス両上院議員が寄与したといわれる。

1-1-4-2 問題点：高価格を前提とした収入保障

(1) 高価格を取り込んだ収入保障

保障の基準を5年オリンピック平均の収入（価格×農場単収）としたことは、07年以降5年間の高価格を取り込んだ高水準の基準収入を設定しようとするものである。

たしかに、保障（補償）の範囲は、基準収入の75%—87%の範囲に設定されているから、13%までの基準収入からの下落はカバーされず、つまり、その支出には基準収入の最大12%という限度が画されている。

穀作物（穀物、油糧種子、綿花）の07—08年平均・販売額は1,030億ドルである²⁹。この収入保障制度の下で、仮に、価格が大幅に25%低下した場合におよそ（87—75=12%分）120億ドルの支出が、18%低下した場合におよそ（87—82=5%分）52億ドルが必要になるという制度である（図表1-15）。高価格が構造化している下では、大幅な価格下落は想定しにくい、理論的にはこうなる。全くあり得ないということではない。

図表 1-15 収入保障の下での保障額の推定—収入（販売額）1,030億ドル（1）の場合—

価格の下落率	補償率 (%)	補償額 (億ドル)
25%下落	12 (2)	120
18%下落	5 (3)	52
13%下落	0	0

注1) 2008-09年平均。USDA, Agricultural Outlook Tables, Dec., 2009.

注2) 87—75=12

注3) 87—82=5

(2) セーフティーネットとしての基準の欠如

収入保障の基準は、販売価格（市場価格）の過去5年オリンピック平均価格であり、高価格を前提にしている。販売価格が高価格だからこそ、それが取られたのである。

²⁷ 作付面積への移行を強く主張したのは、ボーカス（モンタナ）、コンラッド（ノースダコタ）の両上院議員である。いずれも、小麦生産地帯を代表する。トウモロコシ団体（上記ガロ課長）、コメ団体（上記ブルサール課長）も、作付面積への移行を支持していた。

²⁸ 上記L. ミラー。

²⁹ USDA, Agricultural Outlook Tables, Dec. 2009.

だが、販売価格が高いから、基準にするというのでは、それは、セーフティーネットとしての基準とはいえない。セーフティーネットとしての保障水準には、明確な根拠がある。

それは、生産費以外にない。生産費は、生産を継続していく上に必要な社会的コストだからである。また、それは毎年、農務省により発表されている。その意味からすれば、08年農業法において、アメリカ農務省が{(目標価格=生産費) x (単収) = (収入)}として、収入保障に転じることを提案したことが留意されていい。

1-1-5 両委員長案に対して

1-1-5-1 ブラジルの批判

ブラジルは、アメリカの両院農業委員長と通商代表に送った書簡において、次の2点について、両農業委員長案とそこに至る綿花団体等の提案を批判したと報じられている。

①アメリカが、「米-伯WTO綿花問題についてのフレームワーク合意」において約束した輸出信用保障についての修正が含まれていない。

②両委員長案の収入保障案（綿花「積み上げ所得保障計画」を含む）は、価格が高い時期において、なお、政府支払いを得ようとするものであり、アメリカの補助水準を引き上げるものである。

ブラジル政府関係者は、「収入保障は固定支払いよりも歪曲的だから、08年農業法の単純延長の方が収入保障よりもましだ」と言っているという。この言い分は、収入保障が、高価格-高収入保障であることを問題にしているといえよう。

したがって、ブラジルは、綿花「積み上げ所得保障計画（STAX）」がこのまま次期農業法に入れば、次期農業法の綿花政策を認めない可能性が高い。そうした場合には、綿花団体はWTOに提訴するという³⁰。新しい綿花政策は作物保険の一種にしたから、WTO裁定に整合すると綿花団体は考えているのである。

1-1-5-2 農務省の2013年度予算提案における支出削減

アメリカ農務省は、2013年度予算の提案において、「固定支払いの廃止、作物保険への補助の削減、保全留保計画登録面積の3,000万エーカーへの引き下げにより、10年間320億ドルを削減する」ことを提起している³¹。

このうち、作物保険に関しては、①管理コストについて10年間で29億ドル削減、②保険料補助について10年で33億ドル削減を提起。すでに、2010年6月に、農務省は、保険会社との間で、「代理店への手数料支出に制限を課す。高リスク地域・低利用地域における会社リスクを引き下げることなどにより、10年で60億ドルの削減を行う」³²ことを合意し

³⁰ NCC マグアイア一副会長、2012年1月24日。

³¹ USDA, FY2013 Budget Proposal, Feb.2012.

³² D. Shields, Reorganization of the Standard Reinsurance Agreement (SRA) for Federal Crop Insurance., CRS, CRS Report, R 40966, Aug. 2010.

ていたが、さらに、作物保険のコストを引き下げる必要を提案しているのである。

なお、ここにおいて、前述のように、農務省は、「目標価格の引き上げが期待される」としつつ新しい不足払い（CCP）を維持する方向を提起している³³。これが留意されている。

1-1-6 次期農業法と両委員長案

1-1-6-1 次期農業法と両委員長案

流産したが、両委員長案（2011年11月21日）は、多くの団体・議員の支出削減に向けての農業政策の提案を踏まえて、次期農業法の骨格を提起したものである。これが、多かれ少なかれ、次期農業法を検討して行くスタートラインを形成することは、当然であろう。

また、両委員長案は、次期農業法の骨格になりうると考えられる。というのは、固定支払いの廃止は厳しい支出削減を前提にすれば動かしえない。アメリカ農業の地域性を踏まえれば、収入保障と目標価格の引き上げを伴う不足払い（価格カバー制度）の二本立てオプションは、必要である。過去面積から作付面積への支払い面積の移行は、多くの団体が支持しているからである。

1-1-6-2 次期農業法の策定見通し

2月から、まず、上院農業委員会において策定作業が始まる。60名の茶会党議員が存在する下院において、上院に先行して農業法を通すのは容易でないからである。また、ステイブナウ上院農業委員長は11月の選挙が改選期に当たっていることから、上院における農業法策定一通過に意欲的であることにもよる。

では、いつ頃、上院を通過し得るか。誰も容易には予測しない。夏までの通過は極めて難しいというのが大方の見方である。では、現行法を単純延長するのか。単純延長するにも、支出削減問題—それに伴う政策変更が問われる。それならば、結局、農業法を策定することと同じになるのではないか。そうすると、大統領選挙後の11月—12月のレイムダック議会がチャンスになりうる。こうした見方もある³⁴。今後の事態の推移を注視していくことである。

1-1-7 TPP交渉への日本の参加に対する態度

最後に、「TPP交渉への日本の参加をどう考えるか」も質問事項としたので、これについての主要な訪問団体の立場に簡単にふれることにする。

その前提として、野田首相が「TPP交渉への参加に向けて関係国との協議を開始する」（2011年11月11日）としたことを受けて、アメリカの農業・食品団体が通商代表部に送った書簡を上げておこう。

³³ USDA., *ibid.*

³⁴ マクロード・ワトキンソン・ミラー、マクロード氏、2012年1月26日。USA Rice
ブルサール課長、2012年1月27日。

(1)農業・食品団体の通商代表部への書簡

12月5日、アメリカの60余の農業・食品団体（コメ・小麦等の穀物団体、酪農団体、カーギル等の食品団体など。大豆、牛肉³⁵は入らず）は、通商代表部に「日本がTPP交渉に全面的に参加する道をスムーズにさせるようオバマ政権は日本と緊密に仕事をする」³⁶ことを要請する書簡を送った。「日本の加入はアメリカの農業・食品業界に巨大な関心と支持を産み出す」とし、「TPP交渉に日本を含める機会を捉えなければならない。これは二度と起こらないかもしれない機会である」とした。そこにおいて、日本に対するTPP参加への具体的な前提条件は一切付けていない。『TPPが包括的な協定でなければならない』ことを日本が認め受け入れること」としているだけである。ただし、「包括的（comprehensive）」という言葉は一般的で曖昧な概念である。

アメリカの農業・食品団体は、日本の交渉参加をスムーズに促そうとしているのである。

日本が交渉に入れば、「原則として関税を撤廃する」というアメリカの農業・食品産業にとって圧倒的に有利な土俵の上で、アメリカは思い通りの交渉を進め成果を挙げることができると考えられているのであろう。

(2)大豆協会

大豆協会は、12月5日の書簡には署名していない。日本がTPPに入り、食肉の関税が撤廃されて日本の食肉生産が輸入食肉に代替されれば、日本への大豆かす輸出はゼロになり、大豆業界の利益にならないかもしれない、という懸念があったからである。だが、これについての検討の結果、「日本への食肉の輸出増はアメリカの食肉生産を増大させ、それは、国内での大豆かす消費量の増大となり、輸出減をカバーし得る」³⁷との結論になり、大豆協会も、日本の参加を支持する立場となった。

(3)酪農団体

酪農団体は、日本の意向を「大変うれしい」とし、日本の参加はアメリカ酪農業界にとって「大きな利益」になるとする³⁸。かつては、アメリカの酪農業界は、輸入制限を第一にしてきたが、ここ10年間で大規模酪農が拡大し、輸出競争力が強化されてきた。酪農保障法はこうした事態をも背景にしており、日本のTPP参加表明は、アメリカ酪農団体にと

³⁵ この12月5日の書簡に牛肉団体（NCBA）が入っていないのは、牛肉団体は、日本の（20か月齢以下への）牛肉月齢制限の緩和を、日本がTPPに入る場合の条件とすることにこだわっていたからである。その14日後（12月19日）、厚生労働省は、「牛肉月齢制限の20か月以下から30か月齢以下への引き上げ」についての食品安全委員会への諮問を行なった。NCBAは、通商代表部へのパブリックコメントに置いて、「それは我々を勇気づけるもの」とし、「日本がTPPに参加するには、まず、輸入牛肉についての月齢制限を緩和することによって、より高い基準を喜んで守ることを示さなければならない」としている。National Cattlemen's Beef Association, Comments of National Cattlemen's Beef Association regarding the Notice for Comments on Japan's Expression of Interest in the Trans-Pacific Trade Negotiation. Jan. 13, 2012.

³⁶ Agri Beef Co. et al., A Letter to Ambassador Ron Kirk.

³⁷ ASA、ゴードレイワシントン代表、2012年1月27日。

³⁸ NMPF、S.モリス（Morris）副会長、2012年1月25日。

って、輸出拡大のチャンスと映っているのである。「日本の輸入に対するシステムは複雑で分かりにくい」³⁹としていたが、それは、「日本が最終的にT P Pに参加する場合には、日本が現行システムよりもはるかに複雑でない仕方で輸入機会を拡大することが、NMP Fの目標である」⁴⁰する酪農団体のパブリックコメントの結論に繋がっていく。

“原則として関税を撤廃する”前提のもとで、「現行システムよりも、はるかに複雑でない仕方で輸入機会を拡大する」とは、言い換えれば、現行の国境措置＝関税割当制度を廃止し、そのうえで関税を撤廃するということである。

(4) コメ団体

USA Rice のカミングス副会長は、「日本のミニマム・アクセス輸入は、アメリカにとって良い機会」として評価したうえで、「しかし、パーフェクトではない」とし、「ミニマム・アクセス・システムの改善が必要」⁴¹としていた。通商代表部へのパブリックコメントでは、さらに具体的に「T P P交渉は、(日本に対し) アメリカのコメ輸出の質と量を改善する機会を提供してくれる」⁴²する。

アメリカのコメ団体が、通商代表部へのパブリックコメントにおいて、関税撤廃を原則とする交渉ということから、コメの関税撤廃を言えば、日本における交渉への参加反対の声が高まり、日本のT P P参加を困難にする。アメリカのコメ団体＝USA ライスは、「対日輸出量の拡大と輸出販売の質の改善(直接販売)」を目標とすることによって、①現実的な利益の拡大を図る。②日本において、日本の参加に反対する声を挙げさせない→日本の交渉への参加を促す、ことが考えられているとみられる。

(5) 綿花団体

日本のT P P参加について、綿花団体は「中立」⁴³である。綿花は、綿花自体は対日輸出品であるが、綿製品は輸入品だからである。こうした立場をとる団体はきわめてユニークと言える。

(6) ナショナル・ファーマーズ・ユニオン (N F U)

ファームビューローとともに、一般農業団体であるが、規模は、ビューローよりもはるかに小さい。ユニオンは「T P P全体を支持していない」。「N A F T Aについても同様である」⁴⁴それが、ユニオンの伝統的な立場である。したがって、日本の参加について、支持す

³⁹ 同上。

⁴⁰ Comments by the National Milk Producers Federation and the U.S. Dairy Export Council to the Office of United States Trade Representative Concerning the Japan's Expression of Interests in the Proposed Trans-Pacific Partnership Trade Agreement. Jan.13,2012.

⁴¹ USA Rice, R. カミングス (Cummings) 副会長、2012年1月27日。

⁴² USA Rice, Re: Request for Comments on Japan's Expression of Interests in the Proposed Trans-Pacific Trade Agreement. Jan.13,2012.

⁴³ N C C, マグアイアー副会長、2012年1月24日。

⁴⁴ National Farmers Union, G. グール (Goule) 副会長、2012年1月23日。

る立場ではない。

これは、アメリカの農業団体・食品団体のなかでは、例外的な少数意見である。

アメリカの農業・食品団体の太宗は、12月5日の通商代表部への書簡に示される立場に立っているといい。

1-2 TPP を巡る米国内における議論動向 米国議会のねじれ国会の下での TPP 法案の議会通過の可能性⁴⁵

1-2-1 米国 TPP 戦略概要

Bergsten の提言

米国の通商政策分野において多大な影響力をもつ C. Fred Bergsten (米国ピーターソン研究所所長)は、2009年7月に発表した Policy Brief “Pacific Asia and the Asia Pacific: The Choices for APEC”⁴⁶の中で米国の対アジア貿易政策を論じている。同項の中で Bergsten はアジアにおける米国の経済的、軍事的な影響力低下について懸念を表明している。その原因として Bergsten が指摘しているのはアジアにおける地域統合の加速である。地域統合による関税引き下げ等が行われるが、それはアジアの国々と比較した場合、米国が相対的に不利な位置におかれるということである。より直接的な言い方をすれば米国が差別されるということの意味する。そしてその結果として米国とアジアとの関係性が弱体化し、米国のアジアにおける経済的、軍事的な影響力は低下すると警鐘を鳴らしている。

Bergsten は地域統合がそのまま進み続けた結果、米国等の非アジア国家のアジアに対する影響力が低下し、アジアがアジアだけで結束してしまうのではないかと、”アジアブロック”が設立されてしまうのではないかとすることに強い危機感を抱いており、それに対抗するためには米国がアジア地域との自由貿易交渉を強く進める必要があると主張している。この文脈の中で Bergsten は 2009 年から 2011 年にかけて米国がとるべき貿易政策について具体的に述べている。Bergsten は Free Trade Area of the Asia Pacific(FTAAP)構想を実現させるのがベストな選択肢だと認めつつ、FTAAP 設立が直接的には達成できない場合、米国は以下の三段階の政策をとるべきだと主張している。第一段階としては韓国や日本といったアジアの大国と共に TPP に参加。そして第二段階としては TPP を FTAAP へと進化させる。そして第三段階として、FTAAP 参加国であるアジア太平洋グループでドーハラウンド交渉の再活性化を支えるべきだと述べている。これによりアジアと米国の関係性は担保される。そして同時にドーハラウンド交渉による多国間の結びつき強化によりアジア太平洋ブロック (米国を含む) への EU 等からの非難も回避することができる。その結果としてマルチの交渉が活性化し、自由貿易の安定が図られるといった内容が Bergsten の主張である。

TPP 参加をオバマ大統領が 2009 年 11 月に発表する以前から、TPP 交渉への日本の参加について米国政府が強い関心を持っていることは報道記事から読み取れる。例えば、TPP 交渉

⁴⁵ 本節は主として岩田委員が監修した。

⁴⁶ Pacific Asia and the Asia Pacific: The Choices for APEC by C. Fred Bergsten. Peterson Institute for International Economics July 2009, available at <http://www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=1263>

への米国の参加について積極的な USTR に対して、従来ホワイトハウス関係者は 2009 年 10 月の段階でも否定的な意見を示したが、その理由として挙げられているのが日本の交渉への先行き不透明さであった。なお、日本の交渉への参加見通しについて米国産業界は、ベトナムが交渉に参加すれば日本は他国においていかれてしまうという恐怖から TPP 交渉に参加するのではないかと、という意見も出ていた。

また、米国は Bergsten が述べた段階の中の第二段階、つまり TPP の FTAAP への拡大についても動いている。米国はインドネシア等、TPP に関心がある ASEAN 加盟国の TPP 参加のために Trade and Investment Framework Agreement(TIFA)を交渉の場のために用いるなど、TPP を FTAAP へと拡充する動きを進めている。Barbara Weisel(Assistant U.S. Trade Representative)は TPP と ASEAN+3 等との関係についての質問に答える中で、アジアでの中国の存在感に対抗するために TPP を用いているのではという意見については控えめな発言をしつつも、「アジア太平洋地域において米国の強大な存在感を維持することは米国の利益にとって非常に重要かつ必須なことである。そして、その維持に失敗するという事は米国の今後の競争力に多大な影響を及ぼす」と述べた。

以上を鑑みるに米国は TPP 交渉によりアジアと米国との関係性を深める基盤を固め、それをもとに TPP に ASEAN を組み込み、FTAAP 構想を実現。そしてそれによりアジアにおける米国の存在感を維持しようとしていると考えるべきであろう。

TPP を巡る米国通商専門家の見解

2010 年 3 月に豪州にて行われた第 1 回会合を皮切りに、2011 年 12 月までに計 10 回の会合が行われている TPP について、米国政府は公式には 2012 年末までの交渉妥結を目指すというスタンスを崩していない。例えば、ホワイトハウス関係者からは、2012 年は大統領選の年であるとはいえ、交渉を終了させることは困難ではあるものの可能であり、批准についても、議会で多数を占める共和党は伝統的に自由貿易推進に前向きであることから、民主党が議会の多数派を占めていたブッシュ政権時とは状況が異なり、民主党政権が共和党から支持を取り付けられる可能性はあるとの見解が示されている。

しかし現地調査によると、ワシントン D.C.の弁護士や通商専門家は USTR の望むようなスケジュールで TPP 交渉が行われることは困難であると意見している。TPP 交渉の見通しについて現地の専門家 6 人は次のように述べている。以下、専門家の意見を列挙する。

まず、米国農業省元次官で現在でもワシントン DC の農業及び通商関係者のなかで大きな影響力を有する JB Penn 氏 (John Deere PR 事務所) は以下のとおりに述べている。

「農業セクターは日本の参加を歓迎している。ただし、来年 TPP 交渉が順調に進むとは思えない。共和党が多数派の下院は大統領に敵対的であり、大統領がこのような状況に置か

れている限り、相手国はアメリカと交渉をしたがらないだろう。また、貿易問題はアメリカにとって主要議題ではないし、他国との競争が激しくなるとして自由貿易協定に対する懸念や反対意見もある。オバマ支持団体である労働組合と環境保護団体は、自由貿易協定が競争条件や環境に負の影響を与えるとして自由貿易協定に強く反対している。韓国、コロンビア、パナマとの間の 2 国間 FTA については労働組合と環境団体は最終的には(渋々)合意したものの、これ以上、TPP を含む貿易問題に譲歩する理由はない。オバマ大統領が再選すれば、後世に名を残すために(レガシー)実績を求めるので、反対があっても TPP 締結を進める可能性がある。共和党が勝利すれば、彼らは pro-trade なので交渉が進む可能性がある。」

また日本では悪名の高名高いバード修正条項の起草者であり、Georgetown 大学教授も兼任するワシントン DC 基っての通商弁護士である Terence Stewart 氏 (Stewart and Stewart 弁護士事務所) は、以下のとおり述べている。

「オバマ政権もビジネス業界も TPP を歓迎している。製造業についていえば、日本の関税率はすでに低いですが、TPP によってマレーシアやベトナム等の国の関税が引き下げられるため、ビジネス業界も TPP を歓迎する。国営企業との競争に直面しているアメリカ企業は、TPP が SOE 問題解決のための処方箋と考えている。問題解決の事例を積み重ね、TPP も成立すれば、やがて中国も交渉テーブルにつき、透明性を高めるなど SOE 問題に関して何らかの措置を取ることが考えられる。したがって、TPP の合意が出来れば、アメリカ産業界にとって大きな利益となる。他方、アメリカ自動車業界は、長期にわたり日本の流通システムに不満を抱いている (注：アメリカ自動車業界は、パプコメの中でも日本の TPP 参加に強く反対している)。アメリカは高いレベルの FTA を要求しており、農業分野についても市場アクセスの確保を求める。オバマ政権は来年 TPP 交渉を進めるために努力すると思われ、データ保護 (data exclusivity) など WTO にはない項目についても、TPP であれば実現すると考えている。ただし、TPP によって全ての業界が恩恵を受けるわけではないので、オバマ政権に対して様々な方向から圧力がかかると思われる。」

さらに、米国議会へのロビイングには定評があり、米韓 FTA 交渉の際にも韓国サイドに立って精力的に活動したとされる The Heritage Foundation では、ふたりの通商政策専門家の見解を聴取した。まず Bryan Riley 氏は以下のとおり述べている。

「TPP が来年の議会が通るかは疑問。貿易問題は論争の的になる議題であり、しかもオバマ大統領は労働組合を支持基盤にしている。すでに 3 つの FTA を締結しており、さらにこれ以上 FTA を結ぶのかという見方も出てくる。」

また The Heritage Foundation の Derek Scissors 氏は以下のとおり述べている。

「TPP 交渉における自動車産業の影響力は過大評価されている。実際はそこまで重要な存在

ではない（注：自動車業界の盛んな州はスィングステートであり、大統領選挙の年である2012年は、一定の影響力は存在するとの見方もある。）。その証拠に下院歳入委員会(Ways and Means Committee)委員章でミシガン州出身のCamp議員も pro-trade である。TPPはWTOの代わりになる。中国の存在は関係ない。まずはTPP関心国との間で高い基準の貿易協定を締結していくべきである。また、ベトナムの問題として、まずベトナム自身がTPPのことをよく理解しておらず、そしてTPPで要求される改革を実施できる保証がないことがあげられる。」

またワシントンDCにおける代表的な通商弁護士事務所であり、バシェフスキー元 USTR 代表も所属する Wilmer Hale 弁護士事務所の Naboth van den Broek 氏は、以下のとおり述べている。

「TPP交渉は長期化するという見方が有力で、一番楽観的な人でさえ、先行国の交渉だけでも来年一杯かかるという見方である。オバマ大統領は多くの問題を抱えている。共和党は pro-trade であるが、貿易自由化により職を失う可能性のある人もおり、この経済状況下では共和党候補も貿易問題を前面に押し出したくはない。通常であれば共和党は、貿易問題は批判することは少ないため、民主党大統領のほうが TPP 交渉を進めやすいといえるが、今回は共和党も pro-trade の態度を取るとは言えないため、その意味で典型的な大統領選挙と言えない。アメリカが抱える問題は経済と債務問題。経済問題はヨーロッパの経済情勢次第である。予算削減は、安全保障問題など多く分野が関わってくる。オバマ大統領が対応を誤れば、共和党はより攻撃的になるだろう。ただし、一律カット (Across the board cut) は、予算削減自体誰からも歓迎されない政策であり、実施することが難しい。誰も予算カットを行ったという汚名を被りたくない。」

The U.S.-Japan Business Council の James Fatheree 氏は、以下のとおり述べた。

「多くのアメリカ企業がアジア戦略における TPP の重要性に気付き始めている。日本政府の人的資源が限られている等の理由により、日本は TPP と一緒に ASEAN+3 などを同時に進めることはできないであろう。TPP が最も高い基準を定めた貿易協定であるため、日本は TPP を最優先にすべきである。野田首相が TPP に参加表明し、アメリカの貿易セクターは盛り上がっている。アメリカ貿易セクターは、TPP は日米貿易関係のゲームを変えるものであり、日米経済関係の統合を進めるものとして期待されている。オバマ政権は輸出倍増計画を立てており、TPP はこの計画実現の重要な一部である。オバマ大統領が任期中に TPP を成立させるには、2013年1月18日までに仕上げならず、その期日までの成立を実現するには、2012年夏ごろまでに交渉を進めておかなければならない。このスケジュールは非常にタイトであり実現が困難であるが、もしこのスケジュールで交渉が進むとなれば、日本はより積極的かつ迅速に TPP 交渉に関与しなければならない。アメリカの中には、TPP 交渉のスピードを鈍らせないために、9カ国で先行して後発の3カ国（日本、カナダ、メキシ

コ) がそれに続くというやり方を主張する者もいる。」

TPA を巡る米国通商専門家の見解

USTR が主張する 2012 年内の TPP 交渉の妥結の可否を占うメルクマールになるのが、TPA(Trade Promotion Authority,大統領貿易促進権限)に係る米国国内の議論動向である。TPA とは議会が行政府の結んだ外国政府との通商合意のこの内容の修正等を求めることなく通商合意を一括して承認(もしくは不承認)する旨を法律で定めることである。行政府は議会に対して事前通告や交渉内容の限定などの義務・制限を持つが、迅速な審議によって通商交渉を進めることができる点に TPA 法の目的がある。TPA は、2007 年 7 月以降失効している。なお、北米自由貿易協定や UR の交渉当時、この権限は「ファスト・トラック」と呼ばれていた。

アジア太平洋地域における高い水準の貿易自由化を目指す TPP においては TPA 法の成立、すなわち議会から TPP 交渉に係るファスト・トラックを取得することが極めて重要となっている。TPP 交渉において TPA が極めて重要である理由は、米国議会は、政府の条約締結について審議する権限を有しているが、各国と物品貿易およびサービス貿易等で自由化に向けた交渉が進んだ後に、米国議会がこれを拒否し TPP の批准が不可能になることを避けるためである。本交渉では、WTO 協定を大きく超える内容(特に、投資・競争・知的財産・政府調達をはじめとする非関税分野や環境・労働・「分野横断的事項」)が交渉の対象となっている。このように、ある特定の分野を中心とした市場の開放だけではなくあらゆる分野における市場開放および規制緩和が求められているため、議会が通商課題(分野)ごとに TPP 交渉の結果を否認する事態を避けるために導入されたのが TPA 制度である。以下、TPA を巡る米国国内の議論動向を、各種報道資料等をもとに概観する。

Everett Eissenstat 上院財政委員会 Chief International Trade Council は 2011 年 8 月の時点で、TPP におけるファスト・トラックについて「2002 年に通商政策分野で生じた興味深い事項のひとつは、議会から更新された通商交渉権限(a trade negotiating authority)の問題である。9 年前に通商交渉権限の対象とされていたのは、IP や投資に関する交渉であった。他方、TPP では、水平分野というコンセプトが従来の農業やサービスという分野に横断的に持ち込まれ、サプライチェーンや競争力といった事項が交渉の対象となっている。また、TPP は NAFTA 以来はじめての複数国間協定である。このような TPP の新規性を踏まえると、議会が TPA の更新を議論する際には、TPA の改良(improve)が議論の俎上に上るであろう」と述べている。

TPP 交渉における TPA の議論は、2011 年秋から盛んに行われるようになった。というのも、それまで米国議会の議論の軸は対コロンビア・パナマ・韓国 FTA の批准問題にあり、

また同 FTA の貿易調整支援制度(Trade Adjustment Assistance)における審議が未了だったことに関係する。2011 年 10 月 11 日に下院が FTA を承認したことで、議会の議論の軸足は FTA の批准問題から TPP へと移り変わった。同月に USTR の Demetrios Marantis 氏は、TPA の不存在が TPP 交渉妥結の足かせとなるわけではないとしながらも、「過去の大統領がそうであったように、オバマ大統領も TPA を持つべきである」と語っている。

議会から TPA を取得する問題については、日本の TPP 交渉参加ともわずかに関連する。米国が懸念する日本の通商課題のうちのひとつが牛肉市場に係る非関税障壁、とりわけ SPS に関する問題である。Ayesha Khanna 上院財政委員会 Trade Counsel は、「牛肉の輸出については、あらゆる規制が健全な科学的試験(sound science test)に基づいていなければならないが、日本が牛肉市場に係る問題を抱えている以上、TPA の取得に関する議論の中で牛肉問題が持ち出される可能性がある」と述べている。

対コロンビア・パナマ・韓国 FTA の批准問題が解決した翌月、11 月 11 日に、日本が TPP 交渉参加にむけた関係国との協議に入ることを表明すると、米国国内の TPP に関する関心は高まり、同時に TPA 成立に関する議論も盛んになったとされている。同年 12 月 1 日に、USTR ロン・カーク代表が「TPP において TPA を行政府に付与すべく、議会に対する協議は始められている」と語ったのはその象徴である。TPA 取得にあたっては、カーク代表によると米韓 FTA の交渉の際と同じような枠組みで取得する計画であり、米韓 FTA において取得した TPA の枠組みは TPP における米国国内の議論をも円滑化できるものと考えられている。但し、日本が TPP 参加に向けた関係国との協議に入ることが明らかになった以上、対日の通商課題、とりわけ牛肉問題(前掲⁴⁷)と自動車問題が議論の俎上上ることは必須で、これが TPA の取得に影響しないとは言えないのである。

なお、下院歳入委員会貿易小委員会の Kevin Brady 氏によると、TPA の取得は TPP の交渉をできるだけ早く進める上でも必要であり、2012 年には TPA の立法がされることが望ましいと 2011 年 12 月に述べている。TPA 取得の重要性は、同氏が 2012 年の通商大綱において紙面を割いて TPP における TPA の取得に関するコメントを付していることから伺える。

1-2-2 TPP に対する米国農業関係者の立場

野田首相は 2011 年 11 月 11 日、参加国との事前協議から始まる TPP 交渉プロセスに参加する方針を表明した。その発表を受け、米国の各農業関連団体等は、日本が TPP 交渉に参加することについて意見を表明した。

この動きを受けて、National Pork Producers Council(NPPC)、American Farm Bureau Federation(AFBF)、National Milk Producers Federation(NMPF)、Cargill 等は、農業関連の輸出

⁴⁷ 本稿 5 頁参照。

が促進されるとして、日本の交渉参加を好意的に受け止めている。ただ、その程度には差がある。例えば NPPC は日本の交渉参加を強く歓迎しているが、AFBF、Cargill および牛肉関連業界団体等は、基本的には日本の参加を歓迎しつつも、日本の牛肉輸入規制に関して懸念も表明している。

他方、当初は慎重な立場であった American Soybean Association(ASA)も、日本の参加を歓迎する旨を 1 月に表明している。

以下、2011 年 12 月に Washington, D.C.において実施した現地調査の概要を記載した上で、各業界団体が、日本および他国の TPP 交渉参加にどのように反応しているかを概観していく。

TPP に対する米国農業関係者の立場（1）（現地調査の概要）

Devry Boughner 氏：Cargill

NAFTA が第一のステップで、TPP は behind the border issue への対応として認識されている。アメリカ政府は日本に早く入ってきてほしいと考えている。TPP 交渉を進めるにはタイミングが重要であり、日本は牛肉輸入基準の見直しを議論するのに 4 カ月から 9 カ月かかるというが、もっと早く処理するべきである。反対派を説得するには、TPP は日本の再活性化・再浮上のためだという論理で説得するべきである。豚肉業界は日本に関して数量制限の問題を抱えている。

Alfred Breuer 氏：National Pork Producers Council

日本の市場規模に期待しており、我々は日本の TPP 交渉参加表明を支持する。TPP は包括的な自由貿易協定であるため、交渉において日本も全ての分野を交渉のテーブルに乗せてもらう必要がある。日本は TPP 参加を確約しているわけではないため、日本が TPP 交渉に参加することで、TPP 交渉全体のスピードが遅くなるとして、日本の TPP 交渉参加に反対する声もある。アメリカ農業セクターはアメリカ議会を啓蒙（educate）しなければならない。1980 年代、日本は国内市場開放に消極的であり、アメリカから日本に農産物を輸出することは困難であった。議員の中には、今回は違うと理解する者もいるが、多くの議員は十分に理解しておらず、我々は日本が資産であることを彼らに納得させなければならない。TPP 参加を支持するなら、日本の民間団体・企業もリーチアウトして、今回は日本は柔軟な態度を取るつもりであり、市場開放を進めるということを伝え、アメリカ議員を啓蒙してほしい。在米日本大使館がメッセージを発信してくれることが望ましい。

米国牛肉産業は日本に対してフラストレーションがたまっている。科学的根拠がない基準について迅速に対応することや郵政問題に対応することによって、日本は TPP 交渉に対して真剣であるというメッセージを発することができる。豚肉業界は日本について特に問題

を抱えていない。日本は豚肉業界にとって一番のマーケットである。もちろん日本でより多くの豚肉を売りたいと考えているが、既にして日本は我々にとって一番重要なパートナーである。我々は日本の支援者であり、日本の TPP 入りに建設的に協力するつもりである。新聞における広告の掲載など、我々はアメリカの農業セクター以外にも日本の TPP 入りを支持するための活動を行っている。我々は TPP が P4 の頃から、この貿易協定の可能性を見抜いており、P4 を支持する News release を出した最初の団体だと思う。韓国は FTA に積極的であり、日本がこの協定に乗らないとは考えられなかった。

James Fatheree 氏：The U.S.-Japan Business Council

日本は TPP 交渉に真剣に取り組むというメッセージを発信する必要がある。交渉を順調に進めるためには、日本は全ての品目を交渉テーブルに乗せる必要がある。どの品目を除外するかは、交渉によって決めること。コメを除外するつもりでも、交渉前からコメを除外すると言ってはならない。但し、交渉開始後、コメが除外される可能性はある。サプライチェーンや生産チェーンにおける障害撤廃や規制の共通化、知的財産保護など、TPP の中身は今日の貿易協定であれば盛り込まれるべきものであり、議論の出発点としてはとてもよい。これらの項目について合意ができれば、日米企業双方にとってプラスになる。主権や食の安全性などとも絡むため、規制の共通化に懸念を抱く人もいるが、規制の共通化とは、規制を完全に一致させるということではない。プロセスの透明性の問題であり、実際の規制については異なる内容になってもよい。TPP の Review session は、2年に一度ではないか。5年に一度では間隔が空きすぎる。アメリカでは約 60 の農業団体や企業が日本の TPP 交渉参加に支持を表明した。日本の経団連等はずっと TPP の重要性について発信すべきである。また、日米双方においてメディアで誤った情報が精査なしに流されている。TPP に関して正確な情報を日米双方のメディアで流さなければならない。日本の農産品のなかには関税が高いものもあり、保健衛生や検疫制度などの非関税障壁もある。また、アメリカ農業セクターにとって日本は既に巨大なマーケットであり、日本が TPP に参加すればアメリカ農業セクターも恩恵を受ける。

TPP に対する米国農業関係者の立場（2）（各種報道資料）

National Cattlemen's Beef Association (NCBA)

NCBA は American Meat Institute(AMI)および U.S. Meat Export Federation(USMEF)と同様に日本の TPP 交渉参加を基本的には好意的に受け止めている。しかし、これらの団体は日本の牛肉輸入規制緩和も要求している。そして、NCBA はこの三つの団体の中でも特に強く規制緩和を求めている。ただ、年齢制限を生後 30 ヶ月へと緩和するよう要求するのか、それとも年齢制限の完全な撤廃を要求していくのかについて NCBA は立場を明らかにしていない。

U.S. Meat Export Federation (USMEF)

上記の通り、USMEF は日本の TPP 交渉参加については、原則として好意的に受け止めている。しかしその一方で、カナダとメキシコの交渉参加については否定的な意見も発している。USMEF が恐れているのは、カナダとメキシコが TPP に参加することにより、オーストラリアおよびニュージーランドから同 2 カ国への輸入が増加するということである。現在、米国とカナダ、およびメキシコは NAFTA を締結しており、その協定の下、米国の畜産業は比較的有利な状況でカナダおよびメキシコへの輸出を行っている。しかし、カナダとメキシコが TPP に加入すると、米国とオーストラリア、そしてニュージーランドの畜産業は同一の状況下で競争をすることになり、競争力の低い米国の製品はカナダとメキシコの市場から締め出される確立が高い。

American Soybean Association (ASA)

2011 年末の時点においては、ASA は日本の交渉参加について慎重な立場を崩さなかった。しかし、1 月に入ると立場を変更し、日本の交渉参加を歓迎する旨を発表した。日本の TPP 参加により、大豆の輸出が「減少」する可能性があることが、当初は慎重な立場であった理由と見られている。2010 年における米国から日本への大豆輸出額は約 13 億 3000 万ドルであったが、その中の約 1 億 2600 億ドル分の大豆は日本の畜産農家が購入している。畜産農家は牛等の飼料のために大豆を購入しているのであり、仮に TPP により日本の食肉市場が開放され、日本の畜産業が衰退すると米国から日本への大豆輸出が減少する可能性がある。しかし、その減少した分は米国国内の畜産農家に販売することによって、究極的には米国の大豆生産者は TPP によって恩恵を受けると判断したことが、ASA が立場を変更し、日本の交渉参加を歓迎した背景だと見られている。

National Pork Producers Council (NPPC)

日本とメキシコの TPP 参加については手放しで賛成している NPPC であるが、カナダの参加については条件を突きつけている。NPPC が要求しているのは連邦および州レベルでの養豚産業への補助金の撤廃であり、その撤廃が達成されない限り、カナダの参加を認めるべきでないとしている。NPPC が問題としているのはオンタリオ州の Risk Management Program とケベック州の ASRA Program である。この補助金による米国養豚業への悪影響は立証が困難であるため（2005 年から 2010 年にかけて、カナダの養豚業の生産量は 22% 低下している、2011 年は 0.9% 上昇しているものの、同年、米国の生産量は 2% 上昇している。）、NPPC はこの問題を TPP 交渉の場に持ってきたのではとカナダ養豚業界関係者は述べている。

1-3 世界的な食料価格高騰下での米国バイオ燃料政策の方向性

1-3-1 米国議会の議論状況

2010年12月、燃料用バイオエタノールの補助金政策の一年延長（2011年12月末まで）が米国議会で決定した。この政策では、バイオエタノール1ガロン当たり45ドルの税額控除（実質的な補助金）が与えられ、また、外国産のエタノールには1ガロン当たり54セントの輸入関税が課せられる。しかしながら、この政策は納税者に多大な負担を課し、また経済にも悪影響を与えるなどとの反対意見も根強く、延長後も政策のあり方について議論が行われてきた。

以下では議論 2011年4月以降12月中旬の流れを2つの期間に分けて説明する。

1-3-1-1 エタノール政策完全廃止案の提出と成立失敗

Tom Coburn 共和党上院議員と Dianne Feinstein 民主党上院議員は、エタノール政策の早期撤廃に意欲的で、7月1日付で現政策を完全廃止する法案を提出。一方、Chuck Grassley 議員を中心とする擁護派も現制度の部分的な存続を目指して活動を活発にした。議会全体の傾向としてはエタノール政策廃止に傾くが、各党および議員の思惑が錯綜し、一回目の採決では完全廃止案は否決される。しかしながら二回目の同法案採決では、多数派による廃止合意が完成し、法案が実際に施行されるかは、廃止法案が附帯される経済成長法案の可否に委ねられることとなった。採決の結果、結局、経済成長法案は否決、同時にエタノール廃止法案も廃案となり、議論は振り出しに戻る。

以下はその内容の詳細である。

(1) Tom Coburn 議員の完全廃止意見と”Taxpayer Protection Pledge”

今回のエタノール補助金を巡る議論において、大きな役割を果たすのが、共和党上院議員の Tom Coburn 議員である。彼は1994年にオクラホマ州選出の下院議員として二期勤めた後、2004年の選挙において今度は上院議員として当選を果たした。彼は共和党の一員として保守派の立場をとり、特に赤字支出と議員による既得権益の保護に関して厳しい発言をすることで知られている。彼は”Gang of Six”のメンバーであると共に、財政委員会、国土安全・政府活動委員会、司法委員会にも所属している。今回議論の対象となったエタノール補助金は年間総額約50億ドルもの支出を必要とし、Coburn 議員はこの撤廃に関する主張を早い時期から行っていた。一方で、彼の所属する共和党の目指す方針が彼の足かせともなった。その方針というのは、共和党には”Taxpayer Protection Pledge”と呼ばれる事実上の党の運営方針となっている文書があり、小さな政府を至上とするこの「誓い」は、増税はおろか、歳入を増やすこととなる税額控除の廃止をも禁じている。よって今回のエタノール

補助金も形式上は税額控除となっているため、政府の歳入が増えることを嫌う同党の議員から Coburn 議員は激しい非難を受けるなど、共和党内部でも足並みがそろわない形となっている⁴⁸。

(2) Coburn 議員と Feinstein 議員のエタノール政策廃止法案

そのような状況に立たされた Coburn 議員であったが、立場を変えることはせず、5月3日、民主党の Dianne Feinstein 上院議員と共に、エタノール税額控除(Volumetric Ethanol Excise Tax Credit [通称 VEETC]) および、外国産エタノールへの関税を含む制度全体の完全な撤廃をうたう法案を議会に提出した。この法案は2011年7月1日に現制度を完全に撤廃することを規定しており、もし実現すれば、今後補助金として支払う予定だった約30億ドルの削減が可能となる。この法案の提出にあたって Coburn 議員は、「エタノール補助金と関税は経済、エネルギー政策、環境にも悪影響を及ぼす。米国が債務危機に直面し、燃料価格の上昇、インフレーションの兆しが見られる中、燃料コストと食料価格を押し上げるこの政策をとり続けるのは無責任だ」と述べ、廃止の正当性を強く主張している。

Tom Coburn 議員に加えてもう一人、エタノール補助金廃止に力を注いでいるのが、上記法案を共同提出した Dianne Feinstein 民主党上院議員である。彼女は1978年から1988年までサンフランシスコの市長を務め、1992年からカリフォルニア州選出の上院議員として活動している⁴⁹。上院の中では比較的穏健派に属している。所属委員会は歳出委員会、議事規則管理委員会、諜報特別委員会など⁵⁰。彼女も法案提出に際し、「エタノールは政府から最も支援介入を受けている産業であり、燃料の一部として、バイオエタノール使用が義務付けられる代わりに、関税により保護され、補助金が政府から支払われているという状況だ。エタノール補助金は我々の予算を吸い取り、環境を悪化させ、さらに我々の外国産石油依存を深める。今こそ、この政策をやめる時だ。」と述べ、廃止への意欲を見せている。

(3) エタノール擁護派 Chuck Grassley 議員の動向とその主張

一方で廃止反対派も活動を活発にしている。その中でも一際大きな影響力を持つのが、Chuck Grassley 共和党上院議員である。所属委員会は農業委員会、財政委員会、予算委員会など。アイオワ州出身の彼は、初めに1975年に下院議員として選出された後、1981年から現在に至るまで上院議員として活動しているベテランの議員であり、典型的な族議員である⁵¹。彼は強力に地元のアイオワ州のコーン農家および関連産業の保護に努めてきた⁵²。コ

⁴⁸ New York Times, “Times Topics: Tom Coburn”: available at http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/c/tom_coburn/index.html?scp=3&sq=coburn&st=cse

⁴⁹ U.S. Senator Dianne Feinstein HP: available at <http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/biography>

⁵⁰ New York Times, “Times Topics: Dianne Feinstein”: available at http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/f/dianne_feinstein/index.html?scp=2&sq=feinstein&st=cse

⁵¹ New York Times, “Times Topics: Chuck Grassley”: available at http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/people/g/charles_e_grassley/index.html?scp=1-spot&sq=grassley&st=cse

ーンを原料とするバイオエタノールに関する措置もその保護の例外ではなく、2010 年末のエタノール補助金延長決定も彼の影響によるところが大きい。上述した共和党の足並みの不揃いも、この Grassley 議員が強烈に Coburn 議員を非難しているからに他ならない。

そんな彼であるが、連邦債務上限引き上げ法案の採決期限が近づいてくるにつれて、議員間で次第に強くなる債務削減への流れを受けて、その姿勢に変化が見られるようになってきた。彼の広報官の話すところによると、彼は現エタノール補助金の存続を主張するのではなく、Coburn 議員の主張するエタノール政策全撤廃という事態を避けつつ、適度に予算を削減した代替案を検討している模様だ。彼の提案によれば、VEETC では、現状の 1 ガロン 45 セントから 2012 年に 20 セント、2013 年に 15 セントと段階的に金額を下げ、関税も同様に現在の 1 ガロン 54 セントの関税から 20,15 セントと下げることとなっている。

一方で、この代替案はパフォーマンスではないかという見方もある。一応、代替案のエタノール政策の終了期限は 2016 年に設定されているが、実のところ、Grassley 議員は補助金と関税をその際に完全に撤廃するのではなく、期限到来後も延長措置をとり続けることにより制度を存続させ、コーンエタノール産業へのできる限りの保護を画策しているのではないかと、ブラジルのエタノール業界団体 UNICA のロビイストである David Thomas は話す。「Grassley 議員は先日の Coburn, Feinstein 議員の提案を受けて、対抗策を講じたようだ。しかしながら彼の提案は、エタノール政策の期限が切れる 2016 年までいずれかの形で関税を残すという点で現状と変わらず、彼はアイオワ州のようなコーン生産州にできる限り金を回そうとしている」ブラジルは本政策の外国産エタノール向け関税に対し長く反対してきた国で、エタノール政策が排除されるようロビイストを通じて圧力をかけている。

Grassley 議員はエタノール産業保護の理由として、石油や天然ガスなどの他のエネルギー産業との待遇の差を挙げ、また他の業界から予算削減の圧力を受けていると主張する。彼は、「エタノール産業は、巨大な石油産業と食料産業により、ガソリンと食料価格の上昇の責任を負わされようとしている。石油産業はその補助金は手付かずであり、100 年後もその政策は続くのにもかかわらずである」と述べており、一方的に廃止を迫られるエタノールと手付かずのまま続く他産業の保護措置との比較を強調している。

また、the American Coalition for Ethanol(ACE), Growth Energy, the National Corn Growers Association(NCGA), the Renewable Fuels Association(RFA)、などの米国エタノール関連の業界団体は Grassley 議員の検討案に対し、「予算の制限がある中、よく内容が吟味された法案だ」と述べるなど、彼を支持する表明を行った。

(4)Coburn 議員の強行採決と各議員の反発 廃止法案の否決

このように賛成派反対派分かれて議論が進められてきたエタノール補助金政策であったが、6 月 14 日、上院にて Coburn 議員と Feinstein 議員が共同で提出したエタノール政策全撤

⁵² New York Times, “Corn Belt Senators Defend Ethanol Subsidies,” 2010 December 2: available at <http://green.blogs.nytimes.com/2010/12/02/corn-belt-senators-defend-ethanol-subsidies/?scp=1&sq=Grassley%20corn%20ethanol&st=cse>

廃法案(the Ethanol Subsidy and Tariff Repeal Act)が審議にかけられ、採決の結果、59 対 40 で当法案は否決された。否決された理由として、民主党優位の上院で共和党 Coburn 議員が強引に採決に持ち込んだことが挙げられ、反発した多くの民主党議員が反対票を投じた。その一人には法案の提出者である Feinstein 民主党議員も含まれる。この事態を受けて、党の方針自体はエタノール補助金廃止を認めている民主党の対応として、民主党 Harry Reid 上院議長は、「我々はすぐに他の代替案を出す」と述べている。

また内容に関して反対票を投じた議員もいる。その一人が John Thune 共和党上院議員である。彼はサウスダコタ州の出身で、1996 年から三期連続で下院議員に選出された。その後、2002 年に上院選挙に僅差で敗北するものの、2004 年に当時のマイノリティリーダー（議会における少数派のトップ）である民主党の Tom Daschle 議員との一騎打ちを、Bush 大統領や Cheney 副大統領、Frist 上院議長（マジョリティリーダー）などの大々的な応援により制し、一躍有名になった議員である。家畜に対する支援プログラムを手がけて地元利益を還元させるなど、農業保護よりの立場をとる。所属委員会は農業委員会、財政委員会、商業・科学・運輸委員会などである⁵³。

彼は、今回のエタノール補助金廃止法案に関し、7月1日に全撤廃という性急さに苦言を呈した。彼は「エタノールに投資した多くの人や、国中で生計を補助金に頼っている人がいる。確かな時期に、廃止するということをあらかじめ伝えておいたならば、この法案はほめられたものとなるだろうが。」と述べ、エタノール産業関係者への何の救済策も検討されないまま、廃止に持ち込もうとしている Coburn 議員を非難する発言をしている。また、Chuck Grassley 議員も当然にこの法案には反対している。彼は「我々が真に争うべきは OPEC などであり、国内でエネルギー問題について争うべきではない」と述べ、補助金の廃止はいつその燃料価格高騰と輸入エネルギー依存が進むと主張している。このように多くの民主党議員の反対と農業州出身の共和党議員の結束により、提出法案を拒否された Tom Coburn 議員は「偏狭さが国家の最良の利益に打ち勝ってしまった」と述べ、悔しさをにじませる結果となった。

(5)二回目の廃止法案採決および一転した賛成多数による可決

上記の通り 6月14日に否決されたエタノール補助金廃止法案だが、6月16日、今度は一転して、上院で 73 対 27 の圧倒的多数で可決された。今回の法案は Feinstein 民主党上院議員が新たに提出した法案になる。

今法案の可決に際し、各議員の反応を挙げると、まず賛成派として、共和党上院議員の John McCain 議員は「(補助金制度が撤廃されるまで)十分に時間はあったと言えるだろう。エタノール産業はあまりにも富を集め続けた。」と述べた。

彼は、1981年に海軍を大佐として退役後、1982年にアリゾナ州出身の下院議員として二

⁵³New York Times, “Times Topics: John Thune”: available at http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/t/john_r_thune/index.html?scp=1-spot&sq=john%20thune&st=cse

期勤め、1986年に上院議員として立候補して以来現在に至るまで、その議席を確保している⁵⁴。2002年にGeorge W. Bush氏と共和党の大統領候補を争って敗れ、2008年にはBarack Obama民主党候補との大統領選挙に敗北したものの有力な議員であることには変わりはない。共和党としてはオーソドックスな保守派に分類される。しかし、必要とあれば民主党とも協力する柔軟さを持ち合わせている⁵⁵。

さらに今回の法案の提出者であるDianne Feinstein議員は「今日の圧倒的な投票差数による法案可決は、両党の、無責任なエタノール補助金と関税に対するコンセンサスが得られたことを示している。これは同制度の撤廃に向けた大きなメッセージとなるだろう。我々は債務削減に真剣に取り組まねばならず、これはその一歩だ。」と述べた。

一方、農務長官Tom Vilsack氏は、今回の廃止法案は「誤った方法」によるものであり、2015年までに外国産の石油輸入量を現在の3分の2にまで減らすという政府目標に反するものだと批判している。「我々には改革と洗練されたバイオエネルギー制度が必要なのであり、ただ単に業界への補助を打ち切るの正しいやり方ではない。単純な補助金と関税の撤廃には我々は反対し、エタノール補助金制度存続のための努力を続ける。」と述べた。

また、業界団体のthe Advanced Ethanol Councilの代表のBrooke Coleman氏も、「今週のエタノールに関する議論は米国のエネルギー構想の誠実で包括的な議論を混乱させるものだ。」と述べ、Vilsack農務長官の意見に賛成する発言をしている。

6月16日に上院で一通りの決着がついた中、下院でも同日、Jeff Flake共和党下院議員の提出による、同様の内容のエタノール政策廃止法案が可決され、議会の流れは確実にエタノール補助金廃止の方向へと向かってきている。しかしながら、実際にこの法案が実効性を持つまでには、いくつかの課題が残されており、完全に決着がついたわけではない。まず一つ目に今回の法案は、経済成長法案(the Economic Development Revitalization Act)の附帯法案として提出されたため、元となるその法案が議会で承認されなければ、今回可決された内容が実施されることはない、という点が挙げられる。また二つ目に、今回の6月16日の法案では、多くの共和党議員も賛成票を投じたが、前述したとおり、エタノール税額控除(VEETC)を廃止するということは、政府の歳入を減らすという共和党の党是(Taxpayer Protection Pledge)に反することであり、今後の議論においても共和党議員が協力的なままでいるかは不透明である。

(6)経済成長法案の成立失敗

このようにエタノール法案の成立の可否を握る経済成長法案であるが、6月21日、49対51で否決され、結局Feinstein議員提出のエタノール政策廃止法案は、施行されることはなくなった。この経済成長法案は、1965年の前法案を改正し、それを再認定するなどのため

⁵⁴ U.S. Senator John McCain HP: available at <http://mccain.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=AboutSenatorMcCain.Biography>

⁵⁵ New York Times, "Times Topics: John McCain": available at http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/john_mccain/index.html?scp=1-spot&sq=John%20McCain&st=cse

の法案で、内容としては、経済的に苦しんでいる自治体に対して、新たに企業を誘致することと、その地域で活動している企業の拡大奨励を認める法である。かつては毎年 3000 億ドルの支出が、新法案では毎年 5000 億のレベルになる。しかしながら、この法案はそもそもエタノール問題と関連性が薄く、議会関係者たちの間では広く失敗するとみなされていた。

今回の経済成長法案の可決失敗を受けて、上院の関係者が語るところによると、Chuck Grassley 共和党上院議員は、早くも、以前から反対しているエタノール政策の即時撤廃を封じるだけでなく、年内に有効期限が切れる延長措置の存続に向けて働きかけを強めたとのことだ。延長の形態としては、現措置の完全な存続は難しいものの、他のエタノール擁護寄りの議員と連携して、反対派の議員たちをエタノール補助政策の段階的な廃止で妥協させることを目標としている。

1-3-1-2 エタノール政策廃止妥協案の合意とその行方

前述のエタノール政策完全廃止法案の成立が失敗し、議論の焦点は廃止派と擁護派がどれだけ互いに内容を譲許するかに移る。いくつかの議論の後、廃止派 Feinstein 議員、擁護派 John Thune 議員を中心としてエタノール妥協案が作成される。この妥協案の成立の要件は、前回と同様、附帯される法案の成立の可否に左右され、今回の対象法案は 7 月末に採決される連邦債務上限引き上げ法案である。今回の争点は、当法案に妥協案が附帯できるか否かであるが、過熱する債務問題と反比例して両党指導部のエタノール問題への関心は薄れ、債務法案に妥協案が付帯されるかは不透明な状況になる。また、前回の完全廃止案を依然として支持する強硬派も健在し、上院と下院との連携も上手くいっているとは言えない中、上記法案の採決日を迎える。結果、妥協案はその法案の性質の問題から、連邦債務引き上げ法案に包含されることなく、廃案となってしまう、エタノール政策についての議論は停滞する。以下がその詳細である。

(1)エタノール妥協案の作成合意

7 月 7 日、上院でエタノール補助金について争っていた廃止派、存続派の両派は、7 月末の債務上限引き上げ法案とともに、各種内容を妥協した法案を可決させるということで合意した。その詳しい内容は以下の通りである。

- ・ 7 月 31 日に VEETC (エタノール税額控除) を撤廃 (2011 年末までに約 20 億ドル節減可能)
- ・ 同日 1 ガロン当たり 54 セントの関税も撤廃
- ・ 節減した 20 億ドルのうち 13.3 億ドルを債務削減に、6 億 6800 万ドルを米国の石油依存を減らすための新技術へ投資する
- ・ 現在 2012 年末終了となっている繊維系バイオ燃料生産者への補助を 2015 年まで延長ただし、毎年ガロン単位で総量制限が付き、藻類を原料に使用すると約束する場合に対

象量拡大が認められる

対象量は、2013年に5000万ガロン、2014年に1億ガロン、2015年に1億5500万ガロンへと拡大。総量に届かなかった場合は、翌年に持ち越し

- ・ ポンプ等のインフラについては2011年末終了予定から、2014年まで延長
ただし控除額は現在の30%から20%へ減額
- ・ 小規模生産者に対する補助は2011年末から2012年まで延長
ただし、控除額は10%から7%へと減額

この妥協案が合意に至ったことを受けて Grassley 議員は「良い知らせだ。」と答えたものの、「総じて今回の議論は、全てのエネルギー産業への（新エネルギーへの）インセンティブを与えることについて本格的な議論をするというよりも、ただ妥協しただけの空虚なものであり、特に再生可能エネルギーの生産者たちにとっては不当な扱いを与えるものに変わりはない。」と述べ、一応エタノール制度の全撤廃は回避することはできたものの、望んでいた妥協内容よりは大幅に補助金を削減されたことに不満を示した。

また、今回の妥協案作成は民主党の Dianne Feinstein 議員と共和党 John Thune 議員が中心となって行ったが、その Thune 議員は、「我々は再生エネルギー産業をひっくり返すような影響を与えることなく、債務削減とバイオ燃料政策の修正について両党の合意を得ることができた。」と述べ、その成果を強調した。

(2)妥協案の成立要件と可能性

上院の両党の合意によって生まれたエタノール妥協案は、前回のエタノール廃止法案と同様に単独で成立させるのは難しく、債務限度額引き上げ法案の一部として含まれる形で可決するしかない。しかしながら、議会の各党指導部から当法案について何の指示もなされないなど、今後法案がどのように扱われるか不透明な状況になっている。

一方でいったん債務限度額引き上げ法案に含まれてしまえば、可決して成立する公算が高い。その理由は、法案内容の一部であるエタノール法案に反対するために、債務限度額法案全体に対しても反対票を投じる議員は少ないと推測されるからである。債務限度額法案の一部となれるか否かは、債務限度額引き上げと同時になされる債務削減の交渉に依存している。しかしながら債務上限問題の深刻さと比較すると、この交渉の中でエタノール法案について声高に主張することは難しいようだ。

このような問題に加えて、上院の議員たちが作成した妥協案は、下院にあまり好意的に受け取られていない模様だ。その理由として、妥協案には上に列挙してあるように、バイオエタノールに対応した新型給油ポンプの導入など、インフラに対する補助金が多少なり残される形となっているが、先月下院で、Jeff Flake 議員の提出した法案では、そのような制度の完全な廃止が規定され、下院でもそれに賛成するものが過半数を超えていたことが挙げられる。このような上院と下院の法案内容の矛盾について、Wally Herger 共和党下院議員は「(上院のエタノールについての) 妥協案の採択は下院のことを考慮に入れた行動が全

くとられていない。」と不満を述べている。

彼は、カリフォルニア州出身の下院議員であり、1986年に初当選して以来、2010年に至るまで2年ごとの改選を全て大差で勝ち抜いてきているベテラン議員である。110回下院議会（共和党は少数党）では、共和党指導部の一人となっている。所属は当選以来歳入委員会に属している。この Herger 議員は今回のエタノールの議論において先月、Joseph Crowley 議員とともにエタノール補助政策の延長を一切認めない法案を提出しているなど、歳出に厳しい立場をとっている。

(3)エタノール政策完全廃止派の主張と妥協案への反対

7月29日、12人の両党からなる上院の議員グループ〔Tom Coburn(R-OK), Jim Webb(D-VA), Joe Lieberman(I-CT), John McCain(R-AZ), Olympia Snowe(R-ME), Susan Collins(R-ME), John D. Rockefeller(D-WV), Richard Burr(R-NC), Joe Manchin(D-WV), Kelly Ayotte(R-NH), John Boozman(R-AR), Rob Corker(R-TN)〕は、上院の政党指導部である共和党 Harry Reid 議員と民主党 Mitch McConnell 議員に対して、先日、経済成長法案に附帯して提出された、初期のエタノール法案を再び検討するべきと強く主張した。

議員グループは、「最近の債務削減交渉の議論を鑑みて、我々はエタノール補助金の議論の基礎となった Feinstein-Coburn 両議員の提出した法案を採択することを強く望む。」と述べ、また、明白ではないものの、いくつかの措置の延長を認めた妥協案について不満があることも示唆した。「我々は（妥協案の作成者の一人である）Feinstein 議員のエタノール補助金と保護関税を撤廃するための努力は認める。しかしながら、今自分の力で立つべき産業に新たな援助（妥協案での延長された措置）を与えてしまう時ではない。」と述べ、あくまでエタノール政策は全撤廃が望ましいという立場を表明した。

(4)妥協案成立失敗と議論の停滞

8月2日、Obama 大統領が調印した債務限度額引き上げ法案には、問題となっていたエタノール妥協案は含まれなかった。措置は年末に終了期限が設けられているものの、妥協案は7月末時点でエタノール政策を変更することを前提に作成されており、妥協案は廃案となる可能性が高い。

本妥協案は債務関連の交渉の際、初めから債務限度額引き上げ法案の内容として適さないものとして扱われた。その理由は、債務法案は税収に関する条項を持たず、新しい税収の創出に関する文言がない限りは、税額控除の廃止についての条項があるエタノール妥協案を、その一部として含めることが出来ないからであった。加えて、以前からの抱かれてきた懸念通り、共和党の議員に税額控除の廃止は増税とみなすという理由で妥協案を内包することを反対され、またそれ以上に、厳しいエタノールの補助金と、今後も削減なしに続けられる石油や天然ガス産業への補助金との間でいかに整合性をとるかという問題があり、その検討が複雑で面倒であるというのも理由のひとつとなった。

一方で、Coburn 議員を中心にした議員グループの、エタノール政策の全廃止法案も議会からの支持を得られないだろうとの推測がなされている。それというのも、上でも述べた通り妥協案は7月末を基準に作成されているので、妥協案の削減の主対象である VEETC(税額控除)は、年末の終了期限が近づくとつれその残り予算が縮小していき、法案が成立するころには十分な額を確保することが難しいだろうとみなされているからである。

エタノール補助金全廃止法案および妥協案の二度にわたる成立失敗に対し、両法案の提出者である Dianne Feinstein 民主党上院議員は、「VEETC を廃止するための努力は行き詰まってしまった。」「これは恥ずべきことだ。私たちは 13.3 億ドルの税金を節約するチャンスを逃してしまった。この無駄な補助金が今年末には終了期限を迎えることが慰めではあるが、私は両党の議員によって一度は認められたこの法案が、債務関連法案に含まれなかったことに失望した。」と述べ、法案の成立失敗に遺憾の意を示すとともに、年末の期限到来までに、エタノールに対する新たな議論が行われる可能性は低いとの見通しを示した。

1-3-1-3 今後の米国エタノール政策の見通し

以上のように、エタノール政策の議論は個別の法案レベルでは両党による合意を達成したものの、実際の成立に至ることはなかった。

議論内容の説明は8月初旬でまでとなっているが、これは8月に入り、超党派委員会を中心とした債務削減議論が本格化し、各議員がエタノール問題に割く時間および価値が減少したことにより、実際の法案成立に至るような具体的な議論が行われなかったからである。また、繰り返し述べているように、エタノール政策自体が今年末で終了期限を迎えるため、その期限に近づくとつれ債務削減に利用できるような予算残額が減少していくのも、議論を放棄した理由のひとつと思われる。

今後の見通しとしては、税額控除、関税を含むエタノール政策は2011年末の終了期限を迎え、撤廃される公算が大きい。12月に入り、歳入委員会に所属する Charles Rangel 議員(D-NY)が、カリブ海のエタノール関税除外国の後押しを受けて、1ガロン当たり54セントの関税のみを延長する法案を提出したものの、年内に成立する見通しはほぼ無く、終了期限到来後の措置復活を目指す、提出した Rangel 議員本人もまだ具体的な方法を示せておらず、成立の見通しは暗い。また、12月9日、下院議員73名は、エタノール政策の今年末での確実な廃止および延長措置を講じる議論に参加しないことを求める文書を、両党の下院トップ John Boehner(R-OH), Nancy Pelosi(D-CA)両氏へ提出した。この超党派による意見書はエタノール政策の2011年末での撤廃をよりいっそう確実にするものと思われ、その効果により来年度以降約50億ドルの予算削減が可能となる見込みである。

1-3-2 価格高騰要因の分析と今後の展望⁵⁶

⁵⁶ 本項は主として茅野委員が監修した。

1-3-2-1 はじめに

2011年6月10日、シカゴ商品取引所のトウモロコシ定期(先物)はブッシェル当たり7.9975ドル(期近)へ上昇し、08年6月27日に付けた過去最高価格7.5475ドルを更新した。その原因は米国の減産と在庫の急減にあった。米農務省は11年5月11日、農産物需給予測⁵⁷を発表したが、その中で10/11年度(10年9月1日～11年8月31日まで)の期末在庫が6億7,500万ブッシェルへ減少し、在庫率(期末在庫を総需要で割った数字)は5.0%へ低下するとの見通しを示した。この在庫率は95/96年度の5.0%に並ぶ史上最低水準であった。

トウモロコシの需給がこれほど逼迫したのはなぜか。その原因は米国政府によるエタノール政策の導入にある。というのも、エタノールには原油から精製されるガソリンに対する価格競争力がまったくない。そこで政府はエタノールに価格競争力を持たせるべく、1ガロン当たり0.45ドルの補助金を給付することにした(05年8月に成立した「エネルギー政策法」の下では0.51ドルであった)。混和業者(エタノールとガソリンを混合する業者)、例えばバレロ・エナジー・コープ社(全米最大の独立系石油精製会社であり、経営破綻したエタノール会社アベンティンのエタノール工場、13工場のうち9工場を、09年4月に買収し、いまや全米屈指のエタノール製造業者になっている)などに対し、連邦ガソリン税を免除することによって、化石燃料のガソリンに対する価格競争力を持たせたのである。

この政策には、しかし、重大な欠陥があった。それは第1に、市場の価格メカニズムの息の根を止めてしまうこと、第2に、豊作になって需給が緩和したときは欠陥が目立たないが、不作に終わると一気に矛盾点が噴き出すことにあった。つまり、10年、11年のトウモロコシ価格の急騰の陰には、エタノール政策の本質的な矛盾が潜んでいた。

RFS(Renewable Fuels Standard = 更新可能燃料基準)と呼ばれるエタノールの使用義務量は、2005年「エネルギー政策法」で導入され、2007年12月に改正された法律「エネルギー独立安全保障法」で2倍に増やされた。この法律の下では、2008年(暦年)の90億ガロンを皮切りに、10年には120億ガロン、2011年には126億ガロン、2012年は132億ガロンの最低使用量が課せられた。この使用義務量(RFS)は2015年の150億ガロンまで、年々引き上げられる(それ以後は150億ガロンで据え置かれる)ことが決められている。

米農務省は11年5月11日の月例の農産物の需給予測で、11/12年度のエタノール向けトウモロコシの需要予測を50億5,000万ブッシェルへ引き上げた。エタノール向け需要は、この政策が実施された05/06販売年度(エタノール政策は06年暦年から実施された)の16億300万ブッシェルから、10/11年度の50億2,100万ブッシェルまで倍々ゲームで伸びた。

10/11年度にはトウモロコシの生産高124億4,700万ブッシェルのうち、40.3パーセントがエタノール製造に使用された。後に残った74億3,500万ブッシェルで、それ以外の用途、すなわち飼料、食品・種子・工業用(エタノールを除く)、それに輸出のすべて賄わねばな

⁵⁷ United States Department of Agriculture, World Agricultural Supply and Demand Estimates, 11 May, 2011(とくに但し書きのない限り、需給データは米農務省のこの月例の発表数字にもとづく)。価格データも断りのないかぎり『日本経済新聞』(情報ソースはロイター)を使う。

かった。

トウモロコシが不作に終わった結果、相場は一方的かつ不必要に値上がりした。価格の高騰は簡単に予想のつくことだったから、ゴールドマンサックスや J.P.モーガンのような投資銀行（日本の証券会社）、それにヘッジファンドの多くは、減産をチャンスと見て「トウモロコシの値上がりは必至である」⁵⁸と投資家向けのレターで煽りたてると同時に、自己勘定の買い持ちを積み上げた。それが値上がりしたところを見計らって売り抜け、多額の利益を懐にする構図になっていた。

事実、10年2月9日、トウモロコシ定期の出来高（売買が成立した取引の総量）は76万2,387枚⁵⁹となり、08年6月12日に記録した過去最高の51万6,076枚を更新した。11年1月12日にも、トウモロコシの出来高は53万8,807枚（契約）となり、活発に取引された。

とはいえ、米国のエタノール政策を非難することはむずかしい。なぜなら、（1）トウモロコシの新しい販路を開いた、（2）トウモロコシ価格を押し上げ、農家の収入を増加させた、（3）エタノール工場の新増設という建設ブームを生みだした、（4）新設されたエタノール工場で新規雇用が生み出されたからである。エタノール政策は少なくとも、米国内では、地域経済の活性化に多大な貢献をしたと評価できるからである。

1-3-2-2 穀物高騰の原因

06年10月以降の穀物価格の高騰には4つの原因がある。その原因は、第1に、天候不順にとまなう世界的な小麦の減産である。第2に、米国の補助金付きバイオエタノール政策の導入である。第3に、新興国需要の増大である。第4に、米ドルの供給過剰である。

まず、天候異変の干ばつから振り返ってみる。これはオーストラリアと旧ソ連を襲った干ばつに起因する。オーストラリアでは06年7月から雨が降らなくなった。収穫期まで降雨がなく、130年ぶりといわれる深刻な干ばつになった。翌07年も同様の天候になり、2年連続で干ばつに見舞われた。オーストラリアは世界屈指の小麦輸出国だから、生産量が急減すると世界の小麦貿易のバランスが崩れ、価格が乱高下することが多い。07年は、欧州連合（小麦の10パーセント減反が実施されていた）も熱波の被害を受け、減産となった。

10年には旧ソ連の穀倉地帯が干ばつになった。6月15日から8月16日までまったく雨が降らず、小麦が大幅な減産になった。旧ソ連の農業は1991年の崩壊後、長い間低迷が続いたが、2004年から小麦が増産されるようになり、いまや米国をしのぐ世界最大の小麦輸出国となった。ロシアは10年8月15日から、国内市場への供給を優先するため、小麦輸出を停止した（輸出停止は11年6月30日まで、10カ月続けられた）。悪いことは重なるもので、10年夏はカナダの春小麦が多雨で減産になっただけでなく、その年末にはオーストラリア東部が洪水の被害を受け、西部が干ばつに襲われた。このためオーストラリアで

⁵⁸ 『商品データ』2008年7月7日。『商品データ』2011年6月6日。

⁵⁹ 『時事通信』2011年2月は22日。

は高品質の製粉用小麦の供給が急減した。

つぎに、米国のバイオエタノール政策である。これこそ市場の価格メカニズムを仮死状態に至らしめ、トウモロコシ価格を高騰させた元凶である。振り返ると、トウモロコシ価格は06年10月から急上昇している。米国政府は06年（暦年）から05年エネルギー政策の下でエタノール政策を実施し、これが米国中西部にエタノール・ブームを作り出した。

米国政府は石油から精製されたガソリンに対し、トウモロコシ由来のエタノールが価格競争力を発揮できるように、優遇税制を採用した。「2004年米国雇用創出法促進法」で、従来のエタノール混合ガソリンに対する税控除の方式を変更し、Volumetric Ethanol Excise Tax Credit (VEETC) を導入し、これによって連邦ガソリン税を免除した。その上、ブラジルで砂糖キビを原料として製造される安価なエタノールが米国市場に流入してこないように、高い輸入関税をかけてエタノール産業を保護した。この結果、エタノール向けトウモロコシの使用について価格メカニズムが働かなくなった。すなわち、トウモロコシ価格が高騰しても需要は抑制されない。さらに、エタノールの使用義務量は15年まで年々拡大することが法律で定められた。

米国のエタノール政策の特徴は、トウモロコシが豊作になれば、政策の矛盾は目立たないが、しかし、ひとたび不作に終わるや、たちまち欠点が露呈することにある。その欠点とは何か。トウモロコシの青天井の値上がりである。トウモロコシがエタノール向けに優先使用されるからに他ならない。このため、後に残されたトウモロコシで、飼料・その他、食品用・エタノール以外の工業用、それに輸出のすべてまかなう。

大雑把な計算を試みると、トウモロコシの生産高が125億ブッシェルへ減少したとすれば、まずそこからエタノール精製用に50億ブッシェルが差し引かれる。残りの75億ブッシェルで、50億ブッシェルの飼料・その他と、食品用・エタノールを除く工業用14億ブッシェル、輸出の18億ブッシェル、計82億ブッシェルを供給しなければならない。だが供給が8億ブッシェル不足する。どうするのか。

その場合は、価格が高騰し、需要を強制的に抑え込むしか方法はない。価格は需給が均衡するところまで値上がりする。エタノールの使用義務量は法律で決まっているから、抑制できるのは飼料・その他、工業用の一部、それに輸出だけである。需要を減らす過程で、耐えがたいほどの価格高騰が起こる。

これに加えて、新興国需要の増大がある。その典型が中国である。中国は10年、アメリカから150万トンを超えるトウモロコシを買い付けた。94年以来16年ぶりの大量輸入であった。その原因は経済成長にともなう需要増大である。中国では人々の所得が増えるにつれて食生活の欧風化が進み、人々が肉を大量に摂取するようになった。とくに牛肉と豚肉である。牛肉（精肉）1kgを生産するには26.2キロの配合飼料と牧草を、豚肉（精肉）1kgを生産するのは5.8キロの配合飼料を食べさせなければならない⁶⁰。中国では近年その消費が着実に増加している。

⁶⁰ 中部飼料株式会社、大府研究所、2011年9月22日

砂糖の代替甘味料である異性化糖の消費も急速に伸びてきた。異性化糖の原料はトウモロコシである。その甘味料が工場で生産されるのである。異性化糖は砂糖とは異なり、甘味にしつこさがなくすっきりしている。それに液体だから清涼飲料水に簡単に混ぜられる。それに冷やすと甘さが増す。コカコーラは 80 年、それまでコーラの甘味料に使っていた砂糖を全面的に異性化糖に切り換えた（日本では 1982 年に切り換えられた）。これが異性化糖の普及に拍車をかけたのである。これを筆者は「コカコーラ・ショック」と名付けている。なぜか。砂糖価格は 74 年 11 月、1 ポンド 65 セントの史上最高価格を記録したが、コカコーラが異性化糖を甘味料に使うようになってから、1 ポンド 30 セントを上回ることはほとんどなくなったからである。たいていの場合、15 セントから 20 セントくらいで落ち着いている。

段ボール製造に使うコーンスターチ（トウモロコシ澱粉）の使用料も増加している。段ボールは波型の中敷きを、天・地 2 枚の紙で挟み込んで作る。3 枚の紙を貼り合わせる工程で、糊としてトウモロコシ澱粉を使う。水を加えると即座に糊になり、紙を貼り合わせた後は、すぐに乾く。これが段ボールの高速生産に適しているからである。中国が金額ベースで世界最大の輸出国になってからすでに久しい。その製品輸出を陰で支えているのが段ボール箱だが、段ボールの生産拡大とともに、トウモロコシ澱粉の消費量も伸びている。

まだある。中国の大規模な商業的畜産業の発達、飼料用リジン（アミノ酸）の増産を促している。飼料用リジンは家畜の増体率の向上に欠かすことができない。中国では配合飼料の生産が年間 1 億トンを上回ったが、これにリジンが混合され、使用されている。こうしてトウモロコシ需要が急増する中国では、生産の伸びが需要の伸びに追いつけない。そこで供給不足を解消するため大量輸入を再開した。

最後に、国際投機資金の跋扈である。これは短期利益の獲得を目指して、商品市場に流入してくるファンド、例えばヘッジファンド、コモディティファンド、商品インデックスファンドなど各種の投資資金である。これらのファンドは運用成績を上げるため、まず投資対象（商品）を選ぶ。そして金融機関から資金を借り入れ、この資金を元手に、極端なまでのレバレッジ（梃子の作用）を効かせて莫大な投資をする。

代表的なファンドが破綻した LTCM（ロングターム・キャピタル・マネジメント）であった。ファンドがその資金を原油や金や穀物へ移すや、狙い撃ちされた商品はたちまち値上がりする。

08 年 2 月、1 ブッシェル当たり 12.80 ドルへ値上がりした小麦、同年 7 月、1 ブッシェル当たり 16.58 ドルへ上昇した大豆、1 バーレル当たり 147.27 ドルへ跳ね上がった原油がそうであった。トウモロコシは 11 年 6 月、供給逼迫懸念から、一時 7.9975 ドルへ高騰した。

1-3-2-3 穀物輸入国を慄然とさせた原油の高騰

食糧高騰に対する抗議行動は、消費者によるものと生産者によるものとの 2 つがある。

各国政府は両者の間で、むずかしい舵取りをせまられる。なぜなら穀物の価格上昇を前門の虎とするなら、原油価格の高騰は後門の狼となって、各国政府を圧迫するからである。穀物の輸出規制の動きは、アルゼンチンを除いては、07年の年末から始まった。このときのニューヨーク原油先物（WTI）価格はバーレル当たり 90.00 ドルを上回っていた。

原油価格は 07 年 1 月 18 日に 49.90 ドルで底打ちした後、8 月 1 日には 78.77 ドル、11 月 21 日には 99.29 ドルへ上昇した。その理由は、先にも述べた通り、主に需給以外の要因、すなわちドル安と投機資金の流入によるものであった。年が明けた 08 年 1 月 3 日にはついに 100.00 ドルを突破した。そこから 7 月 11 日の 147.27 ドルまで一本調子で値上がりしたのである。

おそらく各国が輸出規制を敷くことを検討し始めたのは、4 月初めのことであったと想像される。このときの原油価格は 68.00 ドル。輸出規制を実施したのは 80.00 ドルを越えたあたりからである。原油の値上がりは自動車用ガソリン、家庭用燃料、電力などあらゆるものに玉突きで波及し、草の根の庶民の日常生活を脅かす。とくに非産油発展途上国の多くは外貨準備が乏しく、原油値上がりに対する抵抗力がない。原油の値上がりにより神経をとがらせている各国政府首脳が、穀物の供給不足にともなう食糧暴動に直面したらどうなるか。政権を維持し国内の安定を保つため、ただちに輸出規制に踏み切り、国内市場への供給を増やして事態を鎮静化させるのは当然ではないか。原油高騰によって外貨準備が減少することはわかりきっている。ならばせめて穀物は国内への供給を優先し、輸出を後回しにする。これが輸出規制を実施する国々が増えた原因であると容易に想像される。

穀物の需給が逼迫しているとき輸出規制が広がれば、供給減少から価格はさらに上昇する。輸出規制は穀物価格をさらに押し上げるわけである。この結果、トウモロコシ価格は 07 年 7 月 23 日の 3.085 ドルから 08 年 6 月 27 日の 7.65 ドルへ、1 年でほぼ 2.5 倍へ急騰した。大豆は 07 年 8 月 16 日の 7.89 ドルから 08 年 7 月 3 日の 16.63 ドルへ、これまた 2.15 倍の値上がりを記録した。さらに小麦は 07 年 7 月 3 日の 5.625 ドルから 08 年 2 月 27 日の 13.345 ドルまで、2.4 倍近く上昇したのである。輸出規制を発動した国は、かつて米国が対ソ穀物輸出を禁止し、穀物価格を暴落させ、その後遺症に長いこと苦しんできた経験から何も学んでいなかったといつてよい。

1-3-2-4 穀物価格の下落は望み薄なのか

それなら、11/12 年度にトウモロコシは値下がりしないのだろうか。差し当たり、値下がりする可能性は小さい。なぜなら、作付面積は 9,200 万エーカーが必要であり、トレンドイールド（趨勢単収）は好天の後押しを得て 163 ブッシェルを上回る必要があるからである。さもなければ需給緩和は期待しえない。ここで収穫率を平年並みの 92.5% と想定すれば収穫面積は 8,510 万エーカーになる。これに単収の 163 ブッシェルをかけると、生産高は 138 億 7,100 万ブッシェルになる。これくらいのトウモロコシが生産されれば長

期需給は緩和に向かうだろう。たとえ中国向けの輸出が増大し、エタノール向け需要がさらに増加したとしても。

もしも反対に、天候不順に襲われたらどうなるのか。繰り越し在庫を取り崩して供給を増やすことはできない。在庫は底をつく寸前だから、「無い袖は振れない」からだ。この場合は、価格は禁止的（買い付けが不可能になる）な水準まで上昇して、需要を抑制する。それはどれくらいの水準なのか。おそらく 8.00 ドルに接近するだろう。ことによると 8.00 ドルを突破するかもしれない。今夏（11 年夏）ほど天候リスクの大きい年もないのではないか。というのは、在庫率が低いからある。作付面積、夏場の天候（有効積算温度と降水量）、それに単収の 3 つが、今シーズンのトウモロコシ価格を左右することは間違いない。

とはいえ、最近になって安心なデータが出てきた。価格高騰による需要の減退である。米国のトウモロコシ輸出は 09/10 年度が 5,046 万トンであるのに対して、10/11 年度は 4,953 万トンへおよそ 100 万トン減少した。価格高騰によって輸出需要が抑制され始めたと考えてよい。また米食肉最大手のタイソンフーズは「米政府の更新可能エネルギー政策は（価格高騰と食料不足を深刻化させるだけだから）、食糧に依存しない次世代燃料の開発に軸足を移すべきである」⁶¹と遠回しに批判している。米国政府が輸入国の消費者が高価格に苦しんでいることを理解できなくても、米国内の畜産業者や消費者が悲鳴を上げていることは分かっているはずだからである。

1-3-2-5 トウモロコシのエタノール向け需要急増

世界のトウモロコシ需給を逼迫させ、高値を生み出しているのは、繰り返しになるが、米国の導入した補助金付きエタノール政策である。この政策はブッシュ政権下で 05 年 8 月 8 日、「2005 年エネルギー政策法」として成立し、06 年 1 月 1 日から実施された（RFS は 06 年 5 月から導入された）。エネルギー政策法は 2 年後の 07 年 12 月 19 日、「2007 年エネルギー独立安全保障法」に改められ、使用義務量を倍増させた上で 08 年 1 月 1 日から施行された。

これら 2 つの法律の相違点は、目標に掲げるエタノールの使用義務量にある。07 年エネルギー独立安全保障法（改正エネルギー政策法）ではエタノールの最低使用義務量（更新可能燃料基準 = Renewable Fuels Standard）を、05 年エネルギー政策法で定められた義務量の 2 倍に引き上げた。この法律の下では、08 年のトウモロコシ由来のエタノールの使用義務量は 90 億ガロン、そこから段階的に使用量を引き上げ、15 年には目標の 150 億ガロンへ達する。その後は 150 億ガロンで据え置かれることになっている。

問題はエタノール政策がブッシュ政権による米国農家への隠れた補助金になっていることである⁶²。農業補助金を削減した米国政府はエネルギー政策の名を借りて、バイオ燃料に

⁶¹ 『日本経済新聞』2011 年 2 月 11 日。

⁶² 瀧田洋一 [2010] 『世界金融危機開いたパンドラ』日本経済新聞社、120 ページ。

補助金を付けたのである。米国では10/11年度のエタノール向け需要は50億2000万ブッシェルと見込まれている。エタノール優遇税制の導入以前は、エタノール向け需要はトウモロコシの年間生産量の11~12パーセント程度だったから、10/11年度には15億ブッシェルもあれば供給は足りたはずである。それが50億2000万ブッシェルへ嵩上げされた。これは優遇税制という特典がない場合の、エタノール向け需要（およそ15億ブッシェル）の3倍以上になる。これを現在の在庫に上乘せすれば、期末在庫は40億ブッシェルを超える。そうなればトウモロコシ相場は2.50ドルを下回っても不思議はない。

米農務省がトウモロコシの需要項目に、正式にエタノール向けを加えたのは、02/03年度からである。その年の需要は9億9600万ブッシェルで、（生産量89億6700万ブッシェルの11.1パーセント）であった。それがガソリンにエタノールを混和して乗用車の燃料として使用することが法律によって義務付けられた06年（穀物年度は05/06年に相当する）に16億0300万ブッシェル（生産量111億1300万ブッシェルの14.4パーセント）へ増加した。その後、法律が改正されて使用義務量が引き上げられた08年（同、07/08年度）には30億4900万ブッシェル（生産量130億3800万ブッシェルの23.4パーセント）へ上昇した。10年（同、10/11年度）には50億2000万ブッシェル（生産量124億4700万ブッシェルの40.3パーセント）へ伸びた。

エタノール向けトウモロコシの需要拡大について、米農務省のキース・コリンズ主席エコノミストは「1970年代にソ連が穀物市場に買い手として参入して以来の出来事」⁶³であると指摘し、穀物市場が世界的規模の構造変化に直面しているという。

コリンズは07年3月1日、ワシントンで開かれた農業観測会議の席上で「2007年は農作物の生産について重要な変化が起こると予想される。このような変化を促進しているのはトウモロコシ価格の目覚ましい値上がりである。というのも、市場ではトウモロコシを伝統的な飼料や食品と見るのではなく、バイオ燃料の原料として評価するようになっているからである。06/07販売年度にはエタノール向けトウモロコシの需要が21億5000万ブッシェルに達し、翌07/08販売年度にはさらに50パーセント増えて、32億ブッシェルへ拡大すると予想される。トウモロコシ需要の急増は、在庫を減少させ、価格を高騰させる」との見通しを明らかにした。この春はトウモロコシの作付面積が、大豆や綿花の作付面積を取り上げ、おそらく春小麦の作付面積にも影響を与えるだろう。他の主要作物の正味手取りがどれくらいになるかが、トウモロコシの作付面積を決めることになる。

コリンズは続けて「06/07年度にトウモロコシを栽培した農家の正味手取りは、生産コストを差し引いて、エーカー当たり125ドルであった。しかし07/08年度の正味手取りはエーカー当たり334ドルと見積もられている。前年度を209ドル、60パーセントも上回っている。その他の作物の正味手取りも07/08年度は増える見通しである（大豆は前年度よりエーカー当たり75ドルのプラス、小麦は42ドルのプラスになる）。綿花は、逆に、12ドルのマイナスである。コーンの作付面積は8700万エーカーで、前年度より870万エーカーの

⁶³ *Milling and Baking News*, 3 Mar 2007, p. 42.

上乗せになる。これは 60 年ぶりの大きな面積である」⁶⁴と予測した。

前述のように、07 年改正エネルギー法によって、米国では 15 年に 150 億ガロンのエタノールを使用することが義務付けられた。1 ブッシェルのトウモロコシからは平均 2.75 ガロンのエタノールが製造されるから、150 億ガロンのエタノールを製造するには、54 億ブッシェル強のトウモロコシが必要になる。

この場合、飼料・その他、食品・種子・工業用（エタノール向けを含む）、輸出という需要項目を全部足し合わせると 142 億ブッシェルになる。その内訳は、飼料・その他が 52 億ブッシェル、食品・種子・工業用（エタノール向けを除く）が 16 億ブッシェル、エタノール向けが 54 億ブッシェル（エタノールと競合する原油価格が高騰すれば、55 億ブッシェルを超える可能性もある）、輸出 20 億ブッシェルである。トウモロコシの総需要が 15 年には 142 億ブッシェルに達する見通しにあることは、今後の需給を議論するときは、必ず考慮しなければならない。

米国ではすでにトウモロコシ生産の 4 割近くがエタノール製造に振り向けられている。これに対して、エタノール向けを除いた、食品・種子・工業用の需要は 02/03 年度が 13 億 5900 万ブッシェル、05/06 年度が 14 億 1600 万ブッシェル、10/11 年度が 13 億 8000 万ブッシェルである。10/11 年度は、インドの砂糖キビの不作をきっかけに砂糖が値上がりしたから、砂糖需要の一部は異性化糖へ置き換わることが考えられるが、その分を加味して 16 億ブッシェルの需要を見込んでおけばよいのではあるまいか。

2011 年末をもって、エタノールの優遇税制および輸入関税が撤廃されたため、エタノール向け需要の伸びは頭打ちになるはずである。また中国が米国のトウモロコシ市場を刺激することを避けるため、たとえばアルゼンチンやウクライナからトウモロコシを輸入すれば、米国の輸出はそれだけ減少する。

それでも 5 年後の需要予測は強気な見方をしておくほうが安全である。というのは、最低限これだけは次年度へ繰り越せるといふ、ギリギリの期末在庫を市場は確保しておく必要があるからである。とはいえ、農務省の担当官が全米の倉庫という倉庫を隈なく見て回り、在庫をすべて確認することは不可能である。とすれば、統計の専門家の心得として、「生産は少なめに、需要は多めに」予測するのは当然である。エタノール優遇税制が打ち切られたり、輸出が急減したりすれば、総需要は減る。その結果、需給は緩和し、相場は値下がりすることが考えられる。

1-3-2-6 穀物メジャーのエタノール戦略

世界の穀物輸出の担い手は、穀物メジャーと呼ばれる大手穀物商社である。代表的な会社はカーギル（1999 年 7 月、米司法省はカーギルが穀物業界の名門コンチネンタル・グレイン・カンパニーの穀物部門を買収することを正式に承認した）、ADM（アーチャー・ダニ

⁶⁴ *Ibid.*

エルズ・ミッドランド)、バンゲ、コナグラ(穀物部門は本体から分離独立して「ガビロン」という社名になっている)、LDC(ルイ・ドレファス・コーポレーション)である。穀物メジャーの取扱量は世界輸出の75パーセントに上ると推定される。

穀物メジャーの雄、カーギルはアメリカの穀物輸出の35パーセントを取り扱う巨人である。トウモロコシでんぷん、塩、肥料などの事業においても屈指の存在である。ADMはエタノール製造の最大手であり、搾油大手でもある。バンゲは大豆搾油事業では世界最大手であり、南米の有力な企業である。コナグラは米国最大の製粉会社であり、冷凍食品にも強い。LDCは伝統的に海運に強みを持っているが、最近ではジュース、食肉、米などへ事業を拡大している。

穀物メジャーは、例外なく、穀物加工の大手でもある。1970年代までは、穀物輸出事業が主要業務であったが、その後、事業の多角化を積極的に推し進めたこともあって、輸出事業の比率が低下し、対照的に、加工事業の比率が急速に高まった。

穀物メジャーは米国や南米の生産地で小麦、トウモロコシ、大豆などの主要穀物を買付け、保管し、輸送し、海外へ輸出すると同時に、国内市場へも販売している。その機能は大量の穀物を、低価格で、迅速、確実に加工業者や畜産農家へ届けることにある。彼らの利益の源泉は、穀物を流通させて流通マージンを得ることにある。ここが、自ら採掘と生産に関わってきた石油メジャーや地下資源メジャーとの相違点である。

しかし、米国系石油メジャーは第1次石油ショック以降、資源ナショナリズムの高揚によって中東湾岸諸国から締め出され、現在同地域にはほとんど石油利権を持っていない。また1980年代後半から「国際石油市場」が急速に発達したため、タンカーさえ着岸できれば石油は世界中どこからでも調達できる。したがって、米国が地球の裏側にある中央アジアからわざわざ高いコストをかけ、米国へ原油を運び込む理由はない。それどころか、北海や中南米など、中東以外の産油国が台頭してきたこと、30万~50万トン級の超大型タンカーが普及し、長距離の輸送コストが低下したため、石油市場の柔軟性は以前より高まった。現在は、原油はかつてないほど流通性や流動性の高い商品に変わっている。

一方で「国際石油市場」の発達には危うさもはらんでいる。なぜなら「国際石油市場」の発達によって、世界中の原油輸入国は「みなが同じ船に乗っている」と同じことになっている。世界のどこかの地域、とりわけ中東地域で一朝事あれば、すべての石油輸入国は例外なく大きな影響を被るからである。したがって、原油の供給と消費は二国間ではなく、国際石油市場を介した多国間の視点から議論しなければならない⁶⁵。

ところで、穀物メジャーは自ら農地を所有し、穀物を生産するわけではない。農地を所有し、穀物を生産するのは農家の仕事であると割り切っている。つまり穀物メジャーは価格変動によって損失の発生するリスクを負ってはいないのである。それなら誰がリスクを負っているのか。それは穀物の流通経路の両端にいる人々、すなわち穀物を作っている農家と、それを買って加工している加工業者である。

⁶⁵ 石井彰・藤和彦 [2003] 『世界を動かす石油戦略』筑摩書房、11-12ページ

穀物事業は垂直的に展開する「装置産業」の側面を持っている。穀物メジャーは生産地エレベーター（country elevator）や集産地エレベーター（terminal elevator）それに輸出港エレベーター（export elevator）などの穀物サイロを所有し、穀物を流通させている。穀物の供給線は、単純化して言えば、穀物を集荷し保管する倉庫、運搬するユニット・トレインや舁によって支えられている。

穀物の流通における重要な概念は輸送手段（traffic）と総合的物流（logistics）の2つである。トラフィックとは輸送量を表し、ロジスティックス（物流統一）とは必要な商品を、必要な時間に、必要な場所へ移送することを指している。

穀物メジャー各社はその長い歴史を通じて必ずしも順調な発展を遂げてきたわけではない。彼らは80年代始め苦境に陥った。その理由は2つ。第1に、米国政府が80年1月、ソ連への穀物輸出を禁止したこと、第2に、米国が81年にレーガン・リセッションと呼ばれる深刻な農業不況に襲われたことであった。

80年1月4日、時の米大統領ジミー・カーターは対ソ穀物輸出を禁止した。それは「ありがた迷惑なクリスマスプレゼント」いわれた、79年12月24日のソ連軍機甲部隊の突然のアフガニスタン侵攻に対する報復措置であった。ソ連が輸入契約を結んでいた米国産穀物2500万トンのうち、米ソ長期穀物協定（75年に発効）で定められた輸入枠800万トンを上回る穀物を、輸出禁止の対象としていた。米ソ穀物協定では、ソ連が協定で定められた輸入枠の800万トンを超える穀物輸入を希望する時は、米国の同意を得ることになっていた。しかし、実際には、ソ連はほとんど無制限に輸入することができた。

米国が輸出禁止を発動した結果、行き先を失くした1700万トンの穀物が市場に溢れかえった。消費し切れない穀物は余剰在庫となって市場を圧迫する。市場が圧迫されて穀物価格が値下がりすれば、そこで新規需要が喚起され、在庫は姿を消すはずであった。だがそうは問屋がおろさなかった。

73年と79年の2度の石油ショック後、世界中が悪性のインフレに襲われた。FRB議長のポール・ボルカーは極端な高金利政策を採用して、強引にインフレを抑え込んだ。しかしインフレ退治には強烈な副作用があった。副作用とは何か。ドル高、それも耐えがたいほどのドル高であった。ドル高は米国産穀物から輸出競争力を根こそぎ奪い取った。81年から85年まで、アメリカの穀物輸出は70年代半ばのピーク時に比べ半減した。

全米各地の輸出エレベーターが開店休業に追い込まれた。穀物がエレベーターを經由して流れていかないので、穀物メジャーにはエレベーター使用料が入らない。このため多くの中・小規模の穀物会社が経営難に陥った。穀物業界には再編の嵐が吹き荒れた。穀物メジャーは経営の苦しくなった地域穀物農協やエレベーター会社を次々に傘下に収め経営規模を拡大した。

他方、穀物メジャーは積極的に事業の多角化を推進した。相場変動の影響を受けやすくマージンの薄い穀物事業の弱点を補うため、製油、エタノール製造、飼料製造、畜産、ジュース、綿花、工業塩、肥料などの分野へ進出し、経営を多角化したのであった。穀物相

場が変動しても経営状態が影響を受けることのないよう、経営の安定を狙ったことであった。穀物事業から得られる利益が減っても、他の事業から生み出される利益で埋め合わせがつけられるからである。

米国の国内市場が供給過剰から抜け出して、輸出に過度に依存しなくてすむようになったのは、06年になって米国政府がエタノール政策を実施してからのことであった。81年の農業大不況から数えて25年の歳月がたっていた。

米国がエタノール政策を導入してから穀物メジャーを取り巻く企業環境は劇的に変わった。代替燃料のエタノールを生産するため、大量のトウモロコシが使われるようになった。トウモロコシの用途が、伝統的な飼料 (Feed)、食品 (Food)、輸出 (Export) の2つのFと1つのEから、飼料 (Feed)、食品 (Food)、燃料 (Fuel)、輸出 (Export) の3つのFと1つのEへ拡大したからである。企業を取り巻く環境が変われば、その環境変化に迅速適応して、企業は戦略の転換を図らなければならない。

穀物メジャーは本業の穀物輸出事業においても多角化を推し進めなければならなくなった。というのは、中国が世界最大の大豆輸入国になり、南米から大量の大豆を輸入し始めたからである。このことは穀物メジャーに新たな多国籍化を迫った。米国を穀物輸出基地にしておくだけでは中国の需要を満たせない。南米を新しい穀物輸出基地として発展させ、輸出能力を強化し、南北両アメリカから年間を通じてつねに競争力のある価格で大豆を輸出することは必須の条件であった。

穀物輸出事業には表裏2面がある。つまり、一方で、輸出能力を増強するからには、他方で、販売力を強化しなければならないからである。中国市場へ大豆を販売するには、中国へ販売拠点を設置し、スタッフを配置しなければならない。かれら米国から新穀大豆の出回ってくる10月からは米国産を主体に、南米から新穀大豆の出回ってくる4月からは南米産を主体に、価格競争力のある大豆を大量に、中国へ向けて積み出すようになっている。

・ADMのエタノール戦略

穀物メジャーは米国の導入したエタノール政策にどのように対応しているのか。その対応策を一瞥すると、企業によって大きな違いがあることがわかる。まず、ADMである。穀物メジャーの諸類型(4分類)⁶⁶では、「加工業者型」に分類される。

ADM(本社:イリノイ州ディケーター)は大豆搾油会社というよりも、バイオ燃料会社というほうが事業内容を正確にいい表すことができるだろう。かれらはエタノール製造ではポエット社と並ぶ米最大手で、「エタノールのエクソン」とも呼ばれる。彼らの中核事業は菜種や大豆搾油でカーギルと首位を争っている。またトウモロコシを原料とする甘味料異性化糖の製造でもカーギルと並ぶ大手の地位にある。

⁶⁶ 拙著 [2009] 『アメリカの穀物輸出と穀物メジャーの発展 [改訂版]』中央大学出版部、185ページ。

ADM は米経済誌『フォーチュン』⁶⁷ のアメリカ大企業上位 500 社によると、10 年は 39 位にランクされた。10 年の売上高は、624 億 8400 万ドル、純利益は 19 億 3000 万ドルであった。リーマンショック前年の 07 年には売上高は 440 億 1800 万ドル、純利益は 21 億 6200 万ドルを記録した。

ADM は 75 年にテイバー・グレインを買収して、穀物を取り扱う上流の施設と、サービスの自給自足という下流の事業開発に向かって一歩を踏み出した。80 年代半ばからは、エタノールやバイオディーゼル製造へ事業を拡大している。エタノール事業は利益率が高い。このため ADM は米国政府によるエタノール政策の導入を絶好の事業機会と捉え、アンドレアス前会長の悲願であったエタノール事業を拡大している。米政府が優遇税制を用意してくれるのなら、それを利用するのは企業として当然である。また政策が変更されるとしても、同業他社がすべて同じ条件下で競争するだけのことであり、不公平はない。そう考えているようだ。

ADM は早くからアルコール燃料、つまりガソホールの企業化に力を入れ、1986 年 6 月には、米国政府の補助で 3500 万ドル相当の原料トウモロコシを無料で手に入れたこともある。アンドレアス会長は政界との深いつながりがあることでも知られる。会長は民主党の故ハンプリー副大統領と親交を温め、共和党のリーダー、ドール上院議員とも親しく、「政界のスイッチヒッター」ともいわれた。ガソホールの補助金政策導入時には、マスコミから疑惑の目で見られたこともあった⁶⁸。

ADM の事業分野別の営業利益（04 年実績）は食品・飼料原料（小麦粉製粉、リジンを含む）が 17.0 パーセント、金融が 6.0 パーセント、油脂加工 19.0 パーセント、コーンスターチ・異性化糖が 20.0 パーセント、バイオ関連製品 22.0 パーセント、農業サービス（輸出事業を含む）が 16.0 パーセントという内訳である。経営多角化が進んだため、企業収益に占める穀物事業の比率が低下していることに留意する必要がある。

ADM は 05 年末、今後 2 年間に 9 億ドルを投じ、エタノール工場とバイオディーゼル工場を建設し、バイオ燃料の生産能力を増強する計画を公表した。バイオ燃料は京都議定書の中で、二酸化炭素の排出量ゼロと見なされている。原料の植物が成長する過程で二酸化炭素を吸収しているというのが理由である。この追加投資によって ADM のエタノール、バイオディーゼル関連事業への総投資額は 22 億ドルに拡大する。この結果、エタノールの生産能力は現在の 12 億ガロンから 17 億ガロンへ増加する見通しである。

06 年 4 月 29 日、ADM は米大手石油会社シェブロンのパトリシア・ウォルツ上級副社長を最高経営責任者（CEO）として迎え入れた。バイオエネルギーを中核事業として発展させる方向へ経営戦略を転換する布石であった。

ウォルツ CEO は「ADM は世界における（バイオ）燃料と食糧のリーダー企業を目指す」ことを宣言した。彼女は 07 年エネルギー政策法（エネルギー独立安全保障法）で更新可能

⁶⁷ *Fortune*, 23 May, 2011. Volume 163, number 7.

⁶⁸ 拙稿 [2011] 「米国のエタノール政策と穀物メジャーの戦略」『國學院経済学』第 57 巻第 2 号、61 ページ。

燃料基準が上積みされ、使用義務量が2倍に引き上げられたことを歓迎し、「バイオ燃料は現在、エタノールとバイオディーゼルとして供給されています。今回、更新可能燃料基準が引き上げられたことは、バイオ燃料の明日が約束されたということです。バイオ燃料の供給増大は、目下の技術的な問題（セルロースを原料として利用すること）を解決できれば実現します。ADMは引き続き更新可能なバイオ燃料の発展に貢献したいと念願しています。またバイオ燃料がエネルギー安全保障を強化し、地方経済を活性化させ、環境問題を改善するために幅広い役割を担ってくれるものと期待しています」⁶⁹と、バイオ燃料に寄せる並々ならぬ熱意を語った。

ウォルツ CEO はまた ADM は 25 パーセントのシェアを持つ（全米）最大のエタノール製造業者であり、「市場には新しい競争相手が出現している。しかし ADM には経験と、ネットワーク能力と、コストの優位性がある」⁷⁰ と述べ、その卓越性を強調している。

ウォルツ CEO は ADM の成長戦略と現在進行中の事業について、「両者は戦略上の焦点であり、経営陣が自ら率先して企業目標を達成するために人材を配置し、作業工程を整え、投資を調整している。その構想には、新規投資の選別、事業計画の管理、業績の評価、開発計画の実行、成果にもとづく報酬が含まれている」と語り、「われわれにはグローバルな視点から見て5つのすぐれた中核能力を持つ。それは穀物の集荷能力、保管能力、サプライチェーンを横断する輸送能力である。またグローバルな農産物加工の広がりであり、多様化した製品明細表である。また経験豊かな管理チームであり、利益を管理する財務能力であり、景気循環を超える成長力である」⁷¹ と強調している。

・カーギルのエタノール戦略

次に、カーギルである。穀物メジャーの代表カーギル（本社：ミネソタ州ミネトンカ）は搾油、工業塩、トウモロコシ澱粉、畜産、精肉、配合飼料製造、肥料などの事業へ手を広げ、経営多角化を図ってきた。カーギルは、筆者の穀物メジャーの4分類では、伝統商社型に入れられている。

カーギルは農業関連事業の多角化に焦点を合わせて投資を行ってきた。しかしカーギルが成功を収めたのは、投資戦略よりも、むしろ経験ある穀物商社としてその伝説的な洞察力に負うところが大きい。またカーギルの規模とすぐれた経営はビッグリーグの先頭に立つ上で、きわめて重要な役割を担っている。

カーギルの11年（会計年度は6月1日から5月31日まで）の売上高は1194億6900万ドルで、前年比18パーセント増加し、純利益は42億4200万ドルと、同63パーセント伸びている。なお売上高には肥料会社モザイクの株式売却益は含まれていない。株式売却益は売却にともなって1回だけ計上されるのみで、日々継続される事業からの収入とは性質が

⁶⁹ *World Grain*, 2 Jan, 2008, p. 12.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *World Grain*, 1 Dec, 2006, p. 14.

異なるからであるとの説明である。ちなみに 10 年の売上高は 1013 億 0800 万ドル、純利益は 26 億 0300 万ドル⁷²であった。

カーギルもネブラスカ州に 1 億ガロンの生産能力を持つエタノール工場の新設を計画しているが、カーギルは ADM とは異なり、バイオ燃料分野への進出には消極的である。理由は保守的にして堅実な企業風土（社風）によるところが大きい。カーギルではその多角化戦略も、穀物取引と同様に、保守的な原則にもとづいて実施されている。カーギルの多角化戦略は穀物の販路拡大に貢献することが重視され、穀物取引の延長線上にある。したがって、その多角化路線と多国籍化路線は穀物関連分野に限定されている。カーギルは今後も穀物コングロマリット、穀物多国籍企業の枠を大きく逸脱することはないとみられる。

06 年 9 月にカーギル会長を退いたウォーレン・ステイリーは、穀物輸出は伝統的にカーギルの主要事業であったが、将来の世界的な農産物輸出および米国の農産物輸出について、どのような見通しを立てているかとの業界誌（ミリング・アンド・ベーキング・ニュース）の質問に対し次のように答えている。「アメリカは引き続き主要な穀物輸出国であると考えられる。それがどの程度重要であるかは、アメリカの供給力と国内のバイオ燃料産業の成長率に左右される。少なくとも、ここ数年間は、北米の輸出は横這いで推移するか、若干減少するだろう。他方、南米と旧ソ連は不振から回復し、輸出は増加すると見ている」と。

最近のエタノール・ブームについてステイリーは、「アメリカは本物のエタノール・ブームのさなかにある。エタノール産業は 07 年の年末にも、12 年の使用義務量 75 億ガロンを達成する可能性が大きい。その上、州政府と連邦政府はどちらもエタノールの使用義務量を引き上げ、補助金を増額することを真剣に検討している。2005 年エネルギー政策法の期限切れを控えて、議会でもバイオ燃料に対する補助金を増額することを内容とする追加立法を審議中である。その政治的な議論は、私の理解しているかぎりでは、人為的な需要増加策に見合う供給を作り出すことではなく、供給を抑制することに置かれている。この 1 年、アメリカではバイオ燃料の生産能力の急速な拡大が、食料品の価格を押し上げたが、このことは世界中の貧しい人々をさらに困窮させる結果に終わった。穀物価格は 50 パーセントも上昇し、世界中が悪天候に襲われて供給が減少し、これら（食糧と飼料と燃料）の 3 つの用途に十分な供給ができなくなった」⁷³と冷静に事実を語っている。

ステイリーのバイオ燃料に対する考え方は、以下の言葉に端的に言い表されている。ステイリーは「もしも世界が農地を適正に配分するだけでなく、食糧、飼料、バイオ燃料の間で穀物、油糧種子を割り当てるといふ困難な選択を避けたいのなら、新規需要（バイオ燃料）の圧力を軽減するために、農業の生産性を向上させることが必要である。また食糧、飼料、バイオ燃料の各市場が、それぞれの用途間で適切なバランスを見出すことができるように、バイオ燃料の消費拡大のペースを落とさねばならない。さもなければエタノールの使用義務量を大幅に引き上げようと画策している圧力団体を含めて、誰の利益にもなら

⁷² カーギル・ホームページ、www.cargill.com/ 2011 年 8 月 8 日、アクセス。

⁷³ *Meat and Poultry*, 1 Oct, 2007, pp. 36-38.

ない供給危機 (supply crisis) が起こるだけである」⁷⁴ という。さらにエネルギー安全保障を進めるだけでなく、輸入原油への依存度も下げようともくろむ米国のバイオ燃料政策の問題点を指摘して、「より大きな構図から見れば、国土保全留保計画 (Conservation Reserve Program) のような重要なステップに比べれば、バイオ燃料の役割はむしろ副次的なものにとどまるだろう。例えば、アメリカの自動車の燃費を 1 ガロン当たり 5 マイル改善するだけで、これには既存の技術で対応することが可能だが、450 億ガロンのエタノールが節約できる。したがって、遠大な目標である 350 億ガロンのセルロース由来のエタノールは、技術的なまた経済的なハードルに直面することになる。私はエネルギー政策が進展するにつれて、国土保全留保計画の重要性が高まり、化石燃料とバイオ燃料の両者の供給源の多様性が強調されるようになると考えている」⁷⁵ という。

ステイリーはさらに言葉を継いで、「明確なことは、補助金と保護と使用義務量が定められなかったならば、米国のエタノール業界はこれほどの勢いで成長しなかったはずである」との自説を展開している。これに加えて、「現行の 1 ガロン当たり 0.54 ドルの輸入関税を撤廃すれば、米国のトウモロコシ由来のエタノールは、ブラジルのサトウキビ由来のエタノールとの激しい価格競争にさらされることは明白である。しかし、世界中で関税障壁が取り除かれ、エタノールが公開自由市場で取引されるようになれば、混和業者はエタノールの供給に大きな信頼を寄せるようになり、エタノール市場の規模はさらに拡大するだろう。それがいつになるかは分からないが、長期的に見て、エタノール業界に肯定的な影響を与えることは容易に想像がつく。一般論としていえば、エタノール業界も消費者も、エタノール事業が不明瞭な政治的特恵ではなく、強固な経済基盤の上に構築されるのなら、もっと積極的にエタノールを使うようになるだろう。なぜなら、政治的特恵は市場環境が変化すれば姿を消すかもしれないからだ」⁷⁶ という。

ステイリーはまた「経済的には、バイオ燃料はそれが競争力を持って供給されるような市場を見出さねばならない。というのは、使用義務量と保護主義 (高率の輸入関税を指す) はエタノール産業にとって長期的発展の土台にはなりえないからだ」と述べ、カーギルはエタノール以外の工業用 (たとえば生分解プラスチック) に膨大な投資を行っていることに言及している。

ステイリーは「一般論としていえば、食糧と飼料とバイオ燃料の競合の問題がある。穀物業界は空腹を抱えた人々に対する食糧と、家畜を肥育する畜産業界における飼料と、乗用車やトラックに使うバイオ燃料のいずれかを選ぶようなことを望んではない」⁷⁷ と述べ、バイオ燃料用の比重が過大になることを危惧している。

さて 06 年 5 月初め、カーギルの CEO ウォーレン・ステイリーと ADM の会長アレン・アンドリアスはイリノイ州ディケーターで記者会見に応じ、エタノールについて対照的な意

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.* p. 12

⁷⁷ *Ibid.*

見を述べている。

それによると、ステイリーCEO は「エタノールであれ、バイオディーゼルであれ、われわれは農地の使用について優先順位を考えなければならない。すなわち、食糧が第一、飼料が第二、最後に燃料である。今日、われわれはトウモロコシの燃料使用に対して補助金を付けているが、これがしばしば新しい食品や飼料の技術の間に壁を作っている。これが果たして、農地の合理的な使用法といえるのか。農地の使用法は、不作に終わった年と、豊作に恵まれた年の、どちらに意味があったのか。現在の農地の使用法は、長期的に持続可能な戦略といえるだろうか」と疑問を呈し、「トウモロコシを 100 パーセントエタノールの生産に振り向けても、自動車用燃料の 20 パーセントにしかならない」⁷⁸と強調した。

これに対して、アンドレアス会長は、「この地球上では毎晩 8 億の人々が空腹を抱えて就寝している。これは実に悲しむべきことである。しかし、私は今日の世界のことをよくわかっている人は、栄養失調や空腹に悩まされる人々がいるのは、食糧を燃料に変えているせいではないという事実を理解してくれると思う。この議論がディベートとはとてもいえない」と述べ、「ブラジルには何 100 万エーカーもの耕作適地がある。この未開発の耕地を農地に変えることは、環境を犠牲にしなくても可能である。また耕作可能地は 65 億の世界人口を養うのに十分な面積がある」⁷⁹と主張した。

正直に申せば、筆者は、ステイリーの考え方にまったく同感である。人々の生命をつなぐ食糧と、食卓を豊かにしてくれる肉類の生産に必要な飼料が、自動車用の代替燃料のエタノールよりも優先順位が高いことなどあり得ないからである。その意味で、08 年、10 年、11 年のトウモロコシ価格の高騰は、米国のエタノール政策の見直しが必要であることを、雄弁に語っていると思う。

・穀物農協 CHS のエタノール戦略

最後に、穀物農協のハーベスト・ステーツである。穀物輸出の担い手は、穀物メジャーだけではない。米国の穀物農協もその一翼を担っている。筆者の穀物メジャーの 4 類型では、生産者団体型に分類される。代表的な農協は CHS Inc. (セネックス・ハーベスト・ステーツ) である。本社はミネソタ州インバークローブに置かれている。セネックス・ハーベスト・ステーツは 98 年に、農業用燃料を取り扱うエネルギー農協のセネックスと穀物農協のハーベスト・ステーツが合併して誕生した。

米経済誌『フォーチュン』⁸⁰ の米大企業上位 500 社の番付によると、10 年に 103 位へ躍進した。売上高は 252 億 6790 万ドル、純利益は 5 億 0220 万ドルを達成した。リーマンショック前年の 07 年には 145 位であった。07 年の売上高は 172 億 1600 万ドル、純利益は 7 億 5300 万ドルであった。CHS の株式は NASDAQ へ上場され、広く取引されている。

⁷⁸ *Milling and Baking News*, 9 May, 2006. p.11.

⁷⁹ *Milling and Baking News*, 9 May, 2006. P.11.

⁸⁰ *Fortune*, op. cit.

CHS はセネックスと合併する以前はハーベスト・ステーツという農家が出資する穀物農協であった。ハーベスト・ステーツは 98 年、エネルギー農協のセネックスと合併し、ナスダックへ株式を上場した。CHS は年間 300 万トン近い小麦とトウモロコシ、それに 500 万トンを上回る大豆を中国やメキシコへ輸出している。輸出基地はルイジアナ州ミアトルグローブとワシントン州タコマ（これは穀物メジャー、カーギルとの共同出資の輸出エレベーターである）にある。近年は産地の多角化を進め、ブラジルのサンパウロやアルゼンチンのブエノスアイレスだけでなく、スイスのジュネーブにも支店を開設して、旧ソ連や黒海沿岸地域（ルーマニア、ハンガリー、ウクライナ）からトウモロコシや小麦などの輸出を手掛けている。

他方、事業の多角化も進展し、小麦粉製粉、肥料、大豆搾油、ディーゼス油、ガソリン、プロパンガスを販売するほか、エタノール製造業者であり、販売業者である。米エタノール大手のベラサンエナジーに出資し、全米 11 工場で年間 10 億ガロンのエタノールを製造している。またエタノール大手 U.S. バイオエナジーにも 25.6 パーセントを出資している（10 年、CHS はエタノール事業への投資を引き上げ、本業へ回帰した）。同時に、CHS は石油精製業者でもある。

米国中西部のコーンベルトは、シカゴを起点に北や西へ広がり、トウモロコシの生産高が年々増加している。トウモロコシは、以前は畜産業者やトウモロコシ加工会社。それに輸出市場へ販売されていた。ところが最近は農家が出資するエタノール工場が続々新設され、エタノール工場へ運び込まれて販売されるトウモロコシが急増している。

CHS を率いるジョン・ジョンソン CEO（11 年 6 月退任）は「エタノール・ブームはいずれ落ち着くだろうが、エタノール需要は伸び続ける」と予想している。ジョンソンは「われわれは農家のために事業を行う。われわれは株主の存在を意識しなければならない会社とは違う」⁸¹ と穀物農協と株主企業（暗に ADM を指している）との違いを強調する。

ジョンソン CEO はブッシュ大統領が打ち上げた 17 年に 350 億ガロンの更新可能燃料と代替燃料として使用するという提案を見て、「素直に申し上げて、使用義務量の長期計画には相当驚いている」という。ジョンソンは「アメリカ政府は国内のエネルギー生産者と消費者の双方が、バイオ燃料を受け入れてくれるように説得すべきである」と主張し、「われわれは使用義務量がエネルギー供給の独立を保障する明確な手段とはならないことを理解している。そこには経済原則が貫かれなければならない（補助金をつけて価格競争力を持たせるような方法は邪道であるという意味である）」⁸² としている。

ジョンソンは「われわれの目標は過度に野心的で大規模でありすぎたり、目標の達成を急ぎ過ぎたり、過剰生産能力がエタノール業界の経済的均衡を乱したり、あるいは他の問題への対処が終わらないうちに、別の問題が発生する愚は避けなければならない」⁸³ と強調し、エタノール計画の実施は拙速であってはならないと自戒している。

⁸¹ *Food Business News*, 20 Mar, 2007, pp. 2-3.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

他方、「われわれの考える最善の戦略は、エタノールの使用義務量を決めてしまいかねない目標を支持するよりも、全米で販売されるガソリンのすべてに 10 パーセントのエタノール混合を義務付け、E-85 を使用できる者には E-85 を選ぶ権利を与える。これに加えて、州政府が必要とする場合には、エタノールの混合比率を 20 パーセントまで増やすことを認める」⁸⁴ことを提案している。

CHS のようなエタノール事業の拡大に熱心な穀物エネルギー農協も、エタノール政策の導入によってトウモロコシ需給が逼迫し、その価格高騰が食糧インフレの引き金を引くことになれば、結局、消費者の反発を買うこと、またエタノール向けトウモロコシの需要急増が、飼料と食糧の需要へシワ寄せされ、供給不足を引き起こすような事態になることは避けなければならないと考えているようである。

1-3-2-7 トウモロコシが不作に終わった理由

10 年 4 月 11 日、東京ではみぞれ混じりの雪が降った。最高気温は摂氏 7 度。これに対して、同日、ミネソタ州セントポールでは最高気温が摂氏 23 度あった。4 月初旬にこの気温は異常な高温といってよい。季節外れの温かさに後押しされた米国のコーンベルト（トウモロコシ地帯）の農家は、例年より早く作付けを開始した。トウモロコシの作付けは、春先の温暖な天候も手伝って、史上最速のペースで進んだ。5 月半ばに作付けが終了した時、市場関係者が豊作を確信したのも無理はなかった。6 月も 7 月も天候は順調であった。これを受けて、米農務省は需給予測で豊作を予想していた。

ところが、9 月に入って様子が変わった。単収が減少に転じたのである。それでも単収が 160.00 ブッシェルを上回っている間は増産の期待が持てた。作付面積が前年を 180 万エーカー上回る、8,820 万エーカーになっていたからである。しかし、10 月になって米農務省は単収を 162.5 ブッシェルから 155.8 ブッシェルへ引き下げた。その結果、生産高は 9 月予測の 131 億 6000 万ブッシェルから 126 億 6400 万ブッシェルへ 5 億ブッシェル減少した。

発表翌日、筆者はミネソタ州セントポールへ出発した。だが出発前に米農務省へ質問状を送ることは忘れなかった。質問の要点は 2 つあった。第 1 に、作柄（クロップのレーティング）がほとんど変化していないのに、単収がこれほど悪くなった理由は何か、クロップのレーティングと単収の間に密接な関係はないのか。第 2 に、在庫がこれだけ減少すれば価格は当然高騰する。米国の大学で使う経済学の教科書には、「価格の上昇は需要を抑制する」と書いてあるはずだが、いつから「価格の上昇は需要を作り出す」に書き直されたのか。書き直されていないとすれば、喜ぶのは値上がりで潤う投資家だけである。米国の消費者も輸入国の消費者も、どちらも迷惑する。米農務省の需給予測は世界で最も公平で信頼性が高いと考えられているが、今回の発表は投資家を喜ばせただけに終わったのではないか。

⁸⁴ *Ibid.*

トウモロコシ産地を見て回り 10 日後に東京へ戻った私のところへ、米農務省から返事が届いていた。その返事には「8 月後半に降った雨のため、土中からの窒素の吸収が妨げられた。この結果、トウモロコシは十分に発育することができなくなった。9 月に実地調査を行い、畑からトウモロコシ（の穂）を採集して、1 エーカー当たりの穂数、および平均穂重を計測した。計測結果を（単収予測モデル）へ当てはめたところ、この単収が導き出された」との説明であった。

筆者は米農務省の 2 人の担当者が誠意ある解答をしてくれたことに感謝する。また外部の関係者に対する農務省の迅速な対応も高く評価している。

この返答に対して、「雨で窒素の吸い上げが悪くなったという説明はわかる。だがブラジルのトウモロコシ生産地では成育期に米国のコーンベルトの 2 倍の降雨がある。それでも窒素の吸い上げが悪くなり、単収が低下したという話は聞かない。降水量が多いと本当に成長は阻害されるのか」と折り返し質問した。残念なことに、この質問に対する回答は得られなかった。

米農務省の解答を読むと、穂重低下の原因として考えられるのは、（1）成育初期の多雨による窒素流失、（2）成育後期の多雨、（3）夜間の気温が高く、トウモロコシにヒートストレスがかかった、（4）それに、成育末期の病害である。

忘れてならないことは、前年（09 年）は秋になって大雨が降り、収穫作業が妨げられたことである。11 月の終わりには雪が降り、12 月 15 日になっても 8 パーセントの畑は収穫が終わらなかった。トウモロコシはそのまま畑に残された（平年なら 11 月初めには収穫は終了する）。じとじとと湿った畑で収穫作業を強行したため、畑の土がコンバインで踏みしめられ固くなった。このような土壌の圧縮と硬化が起こった結果、翌 10 年に栽培されたトウモロコシの根系の発育が阻害されたのである。日照や降雨に恵まれても、根から必要な栄養成分を吸い上げることができなければ、単収は低下する。いかに GM（遺伝子補矯）種子といえども単収を向上させることは至難である。米農務省が 10 年 8 月から 11 年 1 月まで、生産高予測を毎月、大幅に引き下げたのは、これが理由であった。つまり、10 年の単収低下は、前年秋に用意されていたことになる（参考のために付け加えると、12 月の需給予測では、生産サイドの数字は 11 月発表が踏襲される。このため生産高は 11 月と同じになり、1 月の発表をもって前年の最終生産高が確定する）。

幸いなことに、ミネソタでは 10 月に入って 3 週間も素晴らしい秋晴れが続き、史上早速で収穫作業が終了した。このことを、後日、当地の農家から確認した。出来秋の高値と秋晴れに恵まれた農家には、盆と正月が一緒に来たようなものであった。その上、中国向けに 150 万トン以上のトウモロコシが成約され、供給はさらに逼迫することが予想された。

1-3-2-8 在庫率と価格は反比例の関係にある

米農務省の需給予測によると 10/11 年度のトウモロコシの在庫と在庫率、生産高と単収は

以下の通りであった。これに需給予測発表当日の価格（期近、終値）を付け加えたのが次の表である。この表を見ると、トウモロコシの在庫率と価格が反比例の関係にある⁸⁵ことは明らかである。

トウモロコシの単収と生産高は、8月発表では、エーカー当たり 165.0 ブッシェル、133億 6500 万ブッシェル、11月発表では 154.8 ブッシェル、生産高は 125 億 4000 万ブッシェルとなった。3カ月の間に単収が 10.2 ブッシェル、生産高が 8 億 2500 万ブッシェルも引き下げられたのである。注目される在庫率は8月発表が 9.7 パーセント、11月発表が 6.2 パーセントで、3.5 パーセントも減少した。これでは発表当日の終値が8月の 4.06 ドルから、11月の 5.7625 ドルへ急上昇するのも無理はない。

他方、大豆の在庫率と価格にもトウモロコシと似通った傾向を見て取ることができる。米農務省の発表によると、大豆の在庫率は9月発表では 10.6 パーセントと 10 パーセントを上回っていた。ところが11月発表では1ケタの 5.5 パーセントへ減少した。単収が9月の 44.7 ブッシェルから 43.9 ブッシェルへ引き下げられた。生産高は 34 億 8300 万ブッシェルから 33 億 7500 万ブッシェルへ、1 億 0800 万ブッシェル下方修正された。在庫率が急減したため、大豆も値上がりした。

トウモロコシと大豆は、米国中西部で出来秋の収穫が終了する11月から、翌年の収穫が開始される10月まで、1年をかけて消費される。これまでの経験則によれば、11月から3月末（4月に入ると、ミシシッピ川上流域までハシケが自由に航行できるようになる）までは、需給相場期といわれる需要主導の相場展開になるのがふつうである。北米で雪の降る時期には越冬需要が増大するからである。4月末から5月末にかけて、トウモロコシと大豆作付けは最盛期を迎える。6月から8月までが「天候相場期」と呼ばれ、天候主導の相場展開になる時期である。この3カ月間の降水量が、トウモロコシと大豆の生産高を大きく左右するからである。とりわけ、7月はトウモロコシの授粉期に、8月は大豆の開花期に当たるため、降雨に恵まれ十分な水分が補給されることが望ましい。4月と5月は需給相場期から天候相場期への移行期（transition period）、9月と10月は需給相場期への移行期となる。これが穀物相場の季節的変動のパターンである。

米農務省は10年10月、11月の需給予測で、トウモロコシの生産高を急速に引き下げた。トウモロコシ相場の地合いは8月までの豊作型から、一気に不作型へ暗転した。

10月初め、筆者はミネソタ州セントポールにいた。自分の目でトウモロコシと大豆の作柄を確かめるためであった。10月10日午後、たまたまブルームバーグのテレビ・ニュースを見た。その番組で目にしたのは、「商品熱狂、盛り上がる農産物関連商品への関心」というヘッドラインであった。筆者は商品市場の熱狂ぶりが、常軌を逸しているように思えてならなかった。穀物だけでなく、砂糖もコーヒーも綿花も軒並み値上がりしていた。ドル安もここに極まれりというのが、筆者の実感であった。

⁸⁵ 東京穀物商品取引所訳 [2002]『農業リスクマネジメント』東京穀物商品取引所、24ページ。日本経済新聞、2011年11月3日。

11年1月12日の発表（これが確定生産高となる）で、大豆の単収が43.5ブッシェルへ引き下げられた。生産高は33億2900万ブッシェルへ減少し、在庫が1億4000万ブッシェル、在庫率が4.2パーセントへ低下した。この時はラニーニャの影響からアルゼンチンが干ばつに襲われて、減産の懸念が高まった。大豆価格は久方ぶりに14.00ドルを突破した。

南米では大豆の増産が目覚ましい。ブラジル、アルゼンチン、パラグアイ3カ国の大豆生産はすでに1億2,000万トンを超え、米国の生産をはるかに上回っている。その結果、南米の大豆が開花、着夾期を迎える1月、2月の降水量が、シカゴ商品取引所の大豆相場に与える影響は年々大きくなり、無視できなくなった。それでも、大輸出国の米国の在庫率が低下すれば価格は上昇する。なぜか。大豆市場も米国の在庫率の低下には敏感に反応するからである。

農務省の需給予測を見ると、10/11年度のトウモロコシの在庫と在庫率、生産高と単収は次のように変化している。

7月9日、13億7300万ブッシェル、10.3パーセント、
132億4500万ブッシェル、163.5ブッシェル/エーカー、
8月12日、13億1200万ブッシェル、9.7パーセント、
133億6500万ブッシェル、165.0ブッシェル/エーカー、
9月10日、11億1600万ブッシェル、8.3パーセント、
131億6000万ブッシェル、162.5ブッシェル/エーカー、
10月8日、9億0200万ブッシェル、6.7パーセント、
126億6400万ブッシェル、155.8ブッシェル/エーカー、
11月9日、8億2700万ブッシェル、6.2パーセント、
125億4000万ブッシェル、154.8ブッシェル/エーカー、
12月10日、8億3200万ブッシェル、6.2パーセント、
125億4000万ブッシェル、154.8ブッシェル/エーカー、
2011年1月12日、7億4500万ブッシェル、5.5パーセント、
124億4700万ブッシェル、152.8ブッシェル/エーカー。

これに対して、需給予測発表当日の価格（期近、終値）は、以下の通り推移した（ブッシェル当たり/ドル）、

7月9日、3.7525ドル
8月12日、4.06ドル
9月10日、4.64ドル
10月8日、5.2825ドル
11月9日、5.7625ドル
12月10日、5.6025ドル
2011年1月12日、6.31ドル、
であった。

このように在庫率と価格とは明らかに反比例の関係にある。

図表 1-16 トウモロコシの在庫と価格の関係

(単位：100 万ブッシェル)

	在庫量	在庫率	生産高	単収 (bu/a)	価格 (終値 \$/bu)
7月9日	1,373	10.3%	13,245	163.5	3.7525
8月12日	1,312	9.7%	13,365	165.0	4.0600
9月10日	1,116	8.3%	13,160	162.5	4.6400
10月8日	902	6.7%	12,664	155.8	5.2825
11月9日	827	6.2%	12,540	154.8	5.7625
12月10日	832	6.2%	12,540	154.8	5.6025
1月12日	745	5.5%	12,447	152.8	6.3100

これと同じことは大豆についてもいえる。

図表 1-17 大豆の在庫と価格の関係

(単位：100 万ブッシェル)

	在庫量	在庫率	生産高	単収 (bu/a)	価格 (終値 \$/bu)
7月9日	360	11.4%	3,345	42.9	10.2550
8月12日	360	11.1%	3,433	44.7	10.2600
9月10日	350	10.6%	3,483	44.7	10.2350
10月8日	265	8.0%	3,408	44.4	11.3500
11月9日	185	5.5%	3,375	43.9	13.1925
12月10日	165	4.9%	3,375	43.9	12.7300
1月12日	140	4.2%	3,329	43.5	14.0900

1-3-2-9 主要穀物の作付面積

穀物市場は期末在庫や在庫率の低下に敏感に反応する。どのように反応するのか。翌年度の作付面積が増加する。なぜなら、農家は販売収入を極大化するため、利益の多い作物を優先して作付けするからである。

米農務省が毎年6月30日に発表する主要穀物の作付面積を調べてみると、80/81年度はトウモロコシが8400万エーカー、大豆が7000万エーカー、小麦が8060万エーカー、主要穀物3種の作付面積は合計で2億3460万エーカーであった。80年の世界経済はどんな状況下に置かれていたのか。前年(79年)にイランでイスラム革命が起こり、パーレビ国王を追放して、宗教指導者のアヤトラ、ルホラ・ホメイニが政権を掌握した。これが第2次石油ショックを誘発し、原油価格が急騰、世界経済はハイパー・インフレの波に飲み込まれた。それが81年、82年のレーガン・リセッションにつながり、米国は第2次世界大戦後最

悪の農業不況と穀物価格の暴落を経験した。

それから 10 年後の 90/91 年度は、トウモロコシが 7420 万エーカー、大豆が 5780 万エーカー、小麦が 7720 万エーカー、主要穀物作付面積計 2 万 0920 万エーカーとなった。10 年間で 2540 万エーカーもの減少となった。

さらに 10 年後、00/01 年度にも穀物価格は依然低迷から抜け出していなかった。とくに大豆は南米の増産によって価格が圧迫され、01 年 4 月 24 日にはブッシェル当たり 4.22 ドルへ落ち込んでしまった。それにもかかわらず、トウモロコシは 7960 万エーカー、大豆は 7430 万エーカー、小麦は 6260 万エーカーが作付けされた。主要穀物の作付面積は合計して 2 億 1650 万エーカーであった。

その 10 年後、10/11 年度の作付面積はトウモロコシが 8820 万エーカー、大豆が 7660 万エーカー、小麦が 5360 万エーカー、主要 3 穀物計では 2 億 1840 万エーカーであった。この時、市場が注目していたのはエタノールの消費拡大と、中国の大豆輸入の急増であった。

06 年から実施された米国のエタノール政策の需要創出効果は目覚ましかった。トウモロコシ需要は一気に拡大し、06 年、07 年にエタノール・ブームはピークを迎えた。その勢いは 10/11 年度に入っても衰えなかった。同年、エタノール向けトウモロコシの需要は 50 億 2100 万ブッシェルに達した。

1 ブッシェルのトウモロコシからはおよそ 2.75 ガロンのエタノールが抽出されるから、50 億 2100 ブッシェルのトウモロコシからは 138 億ガロンのエタノールが製造されたことになる。エタノール計画の下では、138 億ガロンは 2013 年暦年の最低使用義務量（RFS＝更新可能燃料基準）と同じである。この年（10 年秋収穫）のトウモロコシの最終生産高は 124 億 4700 万ブッシェルであったから、生産高の 40.3 パーセントがエタノールに変えられている。

米国の作付面積の変化から明らかになることは、（1）小麦の作付面積が年々減少している、（2）これとは逆に、トウモロコシの作付面積は増加している（07/08 年度には 1944 年以來 64 年ぶりに上 9000 エーカーを回った。11/12 年度にも 9000 万エーカーを超えた）、（3）大豆の作付面積が 97/98 年度から 7000 万ブッシェル台へ回復し、その後ずっと右上がりて拡大していることである。このような大豆の作付面積拡大の陰には、中国の需要増大が見え隠れしている。中国の需要増大の半分以上は南米（ブラジル、パラグアイ、アルゼンチン）が増産して供給しているからである。

それなら増加した作付面積はどこから来たのか。農家は主に、綿花とコウリヤンを転作し、トウモロコシの作付面積を確保した。収入の多い作物から優先して作付けする農家の行動原理が明らかになる数字だろう。

1-3-2-10 エタノール優遇税制廃止の影響

2007 年エネルギー独立安全保障法で認められたエタノール優遇税制には、Volumetric

Ethanol Excise Tax Credit (VEETC)⁸⁶と呼ばれる税控除と、Small Ethanol Producer Credit⁸⁷といわれる小規模エタノール生産者向けの2つの優遇税制が設けられている。

このVEETCは2010年12月31日に廃止されることになっていた。ところが、土壇場でブッシュ減税の1年間の延長が認められたため、エタノール混和業者に対する連邦ガソリン税の減免(1ガロン当たり0.45ドル)が、2011年12月31日まで継続された(しかし、それも2011年末で打ち切られた)。

優遇税制打ち切りの影響はすぐに現れた。どうなったのか。エタノールの精製マージンが悪化し、製品在庫が急増したのである。一例を示そう。2011年11月18日、シカゴ商品取引所のトウモロコシ定期価格(3月限)はブッシェル当たり6.18ドルであった。これに対して、同日のエタノール価格(12月渡し)はガロン当たり2.600ドルであった。それが優遇税制廃止後1カ月余りたった2012年2月10日、トウモロコシは6.3175ドルへ値上がりし、逆にエタノール(3月渡し)は2.212ドルへ値下がりをした。

ふつう1ブッシェルのトウモロコシからは2.75ガロンのエタノールが抽出できるから、11年11月18日のエタノール価格を基礎に計算をすれば、グロス・マージンは $2.600 \times 2.75 = 7.15$ ドルである。ここから原料コストのトウモロコシ価格6.18ドルを引けば、 $7.15 - 6.18 = 0.97$ ドルである。これが精製マージン(=ネット・マージン)となって、エタノール会社の手に転がり込む。

これと反対に、2月10日のエタノール価格から計算すれば、グロス・マージンは $2.212 \times 2.75 = 6.836$ ドルになる。ここからトウモロコシのコスト6.3175ドルを引けば、ネット・マージンが計算できる。すなわち、ネット・マージンは $6.836 - 6.315 = 0.521$ ドルである。優遇税制が維持されていた11月下旬に比べると、精製マージンは半分以下にまで落ち込んでいる。

だがエタノールの在庫が大幅に増加したのには、それ以外にも原因があると、業界関係者は指摘する。エタノール業界4位のグリーン・プレーンズのCEOトッド・ベッカーは「米国のエタノール業界は供給過剰に対応して、急速に生産を縮小している。エタノールが供給過多になり、利益が圧迫されているからであるという。ベッカーは「最近になって生産削減が広範囲に行われるようになった」⁸⁸ことを明らかにした。また業界では生産能力の過剰が問題になっているため(RFAの調査によると2011年末の生産能力は148億ガロンに達している)エタノール会社は「多くの人々が想像しているよりずっと厳しい減産に踏み切っている。減産のスピードは他のトウモロコシに依存している業界(スターチ、異性化糖、畜産など)より速い。わが社も9工場のうち、2工場で30パーセント減産している。エタノールの製造は鶏の飼育とは違う。工場のボタンを押せば、エタノールはいつでも減

⁸⁶ Renewable Fuels Association, Tax Incentives For Ethanol Production, Use and Sale, 6 Feb, 2012.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Commodity News for Tomorrow, 09 Feb, 2012.

産できるから」⁸⁹である。

ベッカーは「エタノール精製業者は2011年第4四半期に高マージンが得られたため、生産を拡大した。だがいかんせん増産のタイミングが悪かった。ガソリン需要が驚くほど少なかっただけでなく、ブラジルへのエタノール輸出が減少した」⁹⁰という。11年には、米国からブラジルへ120億ガロンのエタノールが輸出された。これは10年の39億6,000万ガロンより3倍以上多い。ブラジル通貨レアルが新興国通貨ブームに乗って値上がりし、購買力が大きくなったのである。しかし、業界では12年には、ブラジル向け輸出が半減すると見ているようである。

エタノールの在庫は、米国エネルギー情報管理庁の最新の統計によれば、過去2カ月の間に、2万1,063バーレル（ガロンではない）に達し、23.4パーセントも増加した。

ADMもポエットもグリーン・プレーンズも軒並み減産している。それだけ需要がなくなったということだ。ベッカーは「エタノール輸出は引き続き、市場の主要部分を占めている。私の予測では、2012年のエタノール輸出は、2011年1月から11月の10億ガロンの半分、5億ガロンにとどまるだろう」⁹¹と弱気な予想している。

日本の商社の中には、エタノール優遇税制が撤廃されても、原油が値上がりすれば、エタノール価格は下支えされるという議論を持ち出すところもあった。だがそれは机上の空論に過ぎなかった。このことは、エタノール在庫の急増という事実裏書きされている。忘れてならないのは、エタノールの消費量はガソリンの消費量に規定されることである。エタノールがガソリンの消費を変化させるわけではない。

米エネルギー情報管理庁は2月15日の報告で、2月10日現在のエタノール在庫を過去最高の21,603バーレル⁹²と発表した。こうなると、エタノール会社には生産拡大の余地はない。これから先考えられるのは、トウモロコシのエタノール向け需要の減退という悪夢のトレンドが出現することである。

1-3-2-11 エタノール混合ガソリンはE-10が主体

米国ではエタノール混合ガソリンはE-10として流通し、販売されている。E-85も売られているが、その割合はごくわずか。混合ガソリンといえば大部分はE-10である。米国のエタノール政策は、目下はE-10が担っている。エタノール混合ガソリンは、通常、ガソリンとエタノールとの混合比率を変えて製造される。E-10とは10パーセントのエタノールと90パーセントのガソリンを混合したもの、E-85とは85パーセントのエタノールと15パーセントのガソリンを混合したものである。

米国の国内で使われているエタノール混合ガソリンの98パーセント以上はE-10であり、

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Commodity News for Tomorrow*, 09 Feb, 2012.

E-85 は 2 パーセントにも満たない。その最大の理由は、E-10 は現在製造されている乗用車に何の改造も施さないで利用できるのに対して、E-85 はフレックス・フューエル・ビーイクル (FFVs) と呼ばれる複数の燃料を使用できる改造エンジン (したがって高額な) を載せた乗用車を使わなければならないからである。

米国の自動車メーカーはいずれも E-85 対応の FFV を販売している。全米エタノール自動車連合は、米国では現在 600 万台以上の FFV が走っており、毎年その数が増えているという。国内では E-85 が給油できる給油所が建設されている。しかし、E-85 が手に入らない場合でも、FFV なら純ガソリンを給油して走行できる。

とはいえ、E-85 を給油できる給油所は、2011 年末現在で、全米 2,400 カ所⁹³ である。これは全給油所の 0.5 パーセントに過ぎない。米国のユーザーは余計な金額を支払ってまで FFV を購入する気はない。このユーザーの購買行動が、E-85 の普及を遅らせている。

1-3-2-12 トウモロコシの需給緩和の可能性

2012 年のトウモロコシの作付意向面積は 3 月 31 日に農務省から発表される。業界の事前予想の平均は 9,420 万エーカーである。今年の出来秋に収穫されるトウモロコシ価格 (12 月) は 2 月 17 日現在、5.6825 ドル、大豆価格 (11 月) は 12.61 ドルである。大豆の価格をトウモロコシの価格で割った比価は $12.61 \div 5.6825 = 2.22$ である。この数字を見れば、農家は現在もトウモロコシを作付けしたくなるはずだから、9,420 万エーカーという事前予想の平均は、順当とみてよい。

大豆トウモロコシ比価は、農家が作付面積を決めるとき伝統的に使用してきた尺度である。新穀の大豆の価格をトウモロコシの価格で割っただけの、簡単な数値である。それは 2.5 を中心値として 2.0 に近付くとトウモロコシの作付けが有利になり、3.0 に近づくとき大豆の生産が有利になるという経験則にもとづいている。もっとも、最近では尿素肥料が値上がりしているため (トウモロコシは尿素肥料を多く使用する)、中心値が 2.4 から 2.35 くらいにずれているようである。

トウモロコシの収穫率を 92.5 パーセントと見れば、収穫面積は 8,713 万エーカーになる。これにトレンド・イールド (趨勢単収) の 163.0 ブッシェル/エーカーをかけると、生産高は 142 億 220 万ブッシェルになる。史上最高の単収を記録した 09/10 年度の 164.7 ブッシェル/エーカー、生産高 130 億 920 万ブッシェルより 11 億 9,300 万ブッシェルも多い。7 月に熱波の被害を受けた昨年 (11/12 年度) の生産高を 18 億 4,500 万ブッシェル上回る。豊作に恵まれて価格が値下がりし需要が回復することを考慮しても、総需要は 131 億ブッシェル程度を予想しておけばよいから、期末在庫はざっと 19 億ブッシェルへ上積みされ、在庫率は 14.5 パーセントまで回復する。これなら大幅な値下がり期待しづらくとも、供給逼迫感はかなり薄らぐだろう。すなわち、机上の計算によれば、12 年の出来秋までにトウモロ

⁹³ Renewal Fuels Association, Home Page, <http://www.ethanolfra.org/pages/ethanol-and-engines>.

コシの高騰は収まり、値下がりし始めることが考えられる。

1-3-2-13 セルロース性エタノールの将来

2007年エネルギー独立安全保障法で米国が定めた計画によれば、2015年のRFS（更新可能燃料基準）総量は205億ガロン、うちトウモロコシ由来エタノールを150億ガロン、先進バイオ燃料を55億ガロン、うちセルロース由来エタノールを30億ガロン製造しなければならない。この目標は2022年にはRFS総量は360億ガロン、うちトウモロコシ由来のエタノールは150億ガロンで据え置かれ、先進バイオ燃料210億ガロンのうち、160億ガロンはセルロース由来のエタノールによって供給されることが決まっている。

セルロース性エタノールには、Cellulosic Biofuel Producer Tax Credit⁹⁴ という優遇税制が用意されている。これは1ガロン当たり1.01ドルの税金が免除される制度である。この他、Special Depreciation Allowance for Cellulosic Biofuel Plant Property⁹⁵ と呼ばれるセルロース性バイオ燃料工場の資産に対する特別減価償却制度もある。

しかし、現状では、セルロース性エタノールの商業生産は完全な失敗に終わっている。米国は2012年もエタノールの使用義務量の達成を、トウモロコシ由来のエタノールと砂糖キビ由来のエタノールの供給で満たさなければならない。

米環境保護局は2011年12月26日、ごく少量の（2012年の更新可能燃料の使用義務量の1パーセントの10分の1にも満たない）エタノールが、セルロース由来のエタノールとして供給されることを明らかにした。これは燃料全体の3パーセント強を、植物の茎やその他の非可食部分から製造するという連邦議会の定めた目標に対応するものである。環境保護局は2007年エネルギー法にもとづいて、エタノール精製業者に対しガソリンに混合する更新可能燃料の使用目標を毎年設定する。

セルロース由来エタノールは例えばトウモロコシの芯のような植物の切れ端から作られるが、その生産量は議会の定めた2011年の使用義務量より桁外れに少ない。それよりも環境保護局は精製業者に砂糖キビ由来のエタノールを含めた、他の種類の先進バイオ燃料を使用するように求めている。

環境保護局は2012年にセルロース由来のエタノール865万ガロンを製造する目標を立てている。これに対して、議会は来年（2012年）には5億ガロン2022年には160億ガロンの目標をすでに策定している。ただし環境保護局には産業界の生産能力を考慮して、その目標を引き下げる余地（裁量権）が与えられている。

もちろん環境保護局は議会の目標を下回る保守的な目標を立ててもよい。けれども、その目標自体が精製業者を辟易させている。エタノール会社はもしも彼らが十分な量のセルロース由来のエタノールを買い集められなければ、エタノールが入手できなくても、その

⁹⁴ op.cit. FRA, Tax incentives.

⁹⁵ op.cit. FRA, Tax incentives.

時は、環境保護局から信用 (credits) を購入しなければならない。環境保護局による「セルロース由来のエタノールの製造目標は当てずっぽうの絵物語の域を出ない」⁹⁶ とエタノール会社テソロ・コープの政府関事務副社長、ステファン・ブラウンはいう。

全米石油化学精製協会社長、チャールズ・ドレフナによれば、信用のコストはガロン当たりおよそ 1.20 ドルである。彼は「繰り返すが、商業生産がされていない物、すなわちセルロース由来のエタノールを精製業者に使用することを求めたところで、作られてもいらない代物、使えもしない代物に何 100 万ドルも払うことは、ナンセンス以外の何物でもない」⁹⁷ という。

先進エタノール協会の筆頭重役ブルック・コールマンも、先進バイオ燃料会社を代表して、使用義務量の設定には柔軟性が必要である議会で発言した。なぜなら「産業界では計画通りにいかないことが、しょっちゅう起こる」からである。コールマンは「経済の状況も、金融業界の状況も、銀行の状況も、新しい技術を取り入れるのに遅れが生ずることはよくあることだ」⁹⁸ という。

全体として見みれば、2007 年エネルギー法は米国が 2022 年までに、年間 160 億ガロンのセルロース由来のエタノールを含めた、360 億ガロンの更新可能燃料を使用しなければならないと決めた。全米科学アカデミーは 2011 年に報告書を発表し、「セルロース由来のエタノールの生産計画は、革新的技術が開発されないかぎり、またセルロース由来のエタノール製造工程に思いもよらないような改善が生まれられないかぎり（ということは、現在の技術の延長線上の技術を使うかぎりは達成できないという意味だが）、達成は不可能である」と結論している。

筆者は 2007 年 12 月 19 日、米国政府が成立させた「エネルギー独立安全保障法」を、野心的な計画と認めることにやぶさかではない。しかし、当時から、計画が実現できるかどうか疑問であった。トウモロコシを使用原料としてエタノールを製造することは、十分に可能であるが、問題はセルロース由来のエタノールのほうである。有効なセルロース分解酵素 (enzymes) が発見されていないからである。当時の技術力では 10 年以内にセルロース由来のエタノールを商業生産することは「無理」と判断せざるを得なかったのである。その後の、製造工程の改善には、目に見えるような画期的な技術は生まれていないのが実状である。

米国はセルロース由来のエタノール計画を廃棄するか、別のプロジェクトとして組み立て直したほうが賢明のように思われるが、どうだろう。

1-3-2-14 セルロース性エタノール、商業生産への挑戦

2011 年 12 月 3 日、かつて米国初のセルロース由来のエタノールを商業生産すると目され

⁹⁶ *Commodity News for Tomorrow*, 28 Dec, 2011.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

ていたレンジ・フューエルズ社が事業を停止し、清算準備に入った。米国農務省がレンジ社を支援するために投じた 4,000 万ドルの資金は、そのほとんどが回収不能となった。

農務省のスポークスマン、ジャスティン・ディジョンは「私たちはこの会社が失敗したことに落胆している。われわれは米国民に代わって、ブッシュ前政権が発表した、連邦政府のローンに関する利益を守るために努力している」⁹⁹ と述べた。

コロラド州ブルームフィールドにあるこの会社はジョージア州ソパルトンの工場から木材チップを購入して、1 億ガロンのセルロース性のエタノールを製造する計画だったが、最近になって実現の可能性が皆無であることがはっきりしたという。

政府関係者によれば、レンジ・フューエルズ社は 2011 年 1 月、農務省の保証した 4,000 万ドルのローンの返済を停止し、1 月末にはジョージア州にある工場の操業を中止した。それ以来、農務省は操業再開を画策してきたが、最終的に民間金融機関のアグサウス・ファーム・クレジットとの間で、工場を閉鎖し、資産を整理することで合意に達した。

農務省は 11 月に返済の終了していないローン 3,800 万ドル(ローンの全額は 4,000 万ドル)をアグサウスから買い取り、12 月 1 日に資産整理計画をまとめたものである。

ダイナミックな業界には、一方で、廃業を決める会社もあれば、他方で、新規に事業を開始する企業もある。それが ADM と並ぶ米エタノール最大手のポエット社である。サウスダコタに本社を置くポエット社は、セルロース性エタノールの商業生産にも熱心で、過去 10 年間に 4,000 万ドルの研究費を投じてきた。

ポエット社は 2012 年 2 月初め、オランダのロイヤル DSM 社と共同で、2013 年下期にもセルロース由来のエタノール計画を立ち上げると発表した。計画によれば当初の生産は 2,000 万ガロン規模で開始される。

「最終的なジョイントベンチャーはポエットのトウモロコシ由来のエタノール工場 26 工場を中核に事業を拡大し、他のエタノール会社の工場にもライセンスを供与する。そして今後 8 年から 10 年以内に 100 余りの工場へ技術使用許可を与える。これが向こう 10 年間にポエット社がやろうとしていることである」¹⁰⁰ とポエット社 CEO のジェフ・ブラインは語った。

ロイヤル DSM は、科学技術に強みをもつ会社で 2 万 2,000 人の従業員が働いている。得意分野は薬品からプラスチックまでわたっていて、酵母による発酵プロセスを計画に応用することを狙っている。ベンチャーはサウスダコタに設立されるが、最初の計画はアイオワ州エミッツバーグにあるポエットの既存のトウモロコシ由来のエタノール工場を開始される。

ポエットはすでにエネルギー省の発行した 1 億 500 万ドルの連邦政府保証付きローンを得ているため、ロイヤル DSM が加わればローンは不要になるとブラインはいう。

この計画は順調に進まない悲観論の広がるセルロース由来のエタノール業界の中で発足

⁹⁹ *Commodity News for Tomorrow*, 5 Dec, 2011.

¹⁰⁰ *Commodity News for Tomorrow*, 24 Jan, 2012.

する。政府計画では 2022 年に 160 億ガロンのセルロース由来のエタノールを生産しなければならないことをブラインは認識している。連邦エネルギー情報管理庁は、1 月 23 日に発表した年次エネルギー見通しの中で、セルロース由来のエタノールの技術開発と市場浸透度を考えると「1 年前よりかえって悲観的になった」¹⁰¹ と正直に認めている。

セルロース由来のエタノールの生産拡大のためには、いくつもの技術的課題が解決されなければならない。しかし、たとえ時間はかかっても、企業者精神にあふれる経営者は、倦むことなく挑戦を続けるだろう。

むすび

産業界には非現実的なことは起こらない。起こることは現実的なことばかりである。これからエタノール業界で何が起こるかを考えてみたい。今年から 2012 年、2013 年、2014 年と 3 年連続して豊作になったらどうなるか。トウモロコシの在庫は積み上がり、在庫率は急上昇する。穀物市場では在庫の増大は、すなわち値下がり意味着。その結果は、在庫増大にともなう供給圧迫が起これ、おそらくトウモロコシ価格は急落する。

そうなれば生産者は価格下落に対し怨嗟の声を上げるに違いない。それを受けて、米国政府は新しい対策を考えなければならなくなる。けれど人々が考えつくような手は、すでに頭のいい連中が思いついて、実施済みになっていることが多い。そこで考えられることは、エタノール政策の形を変えて新たな装いをこらし、再び登場させることである。

トウモロコシ価格の低迷が長引けば、米国の政治家の多くは、補助金付きのエタノール政策を導入する誘惑に駆られるだろう。なぜか。米国の生産者は穀物の値下がり抵抗が無く、安値に我慢できないからである。その可能性を頭の片隅に置いておくだけで、米国の農業政策を、複眼で見ることができる。

米国が 2005 年エネルギー政策法と 2007 年エネルギー独立安全保障法を続けざまに成立させ、補助金付きエタノール計画を実施に移した結果、もっとも多くの利益を得たのは農家と投機家、それに投資銀行であった。

なぜなら、たとえ一時的であったにせよ、需要に対して供給が明らかに不足していた（この現象を見て、強い仮需が発生していると見事に喝破した人物がいた）。トウモロコシや大豆や小麦などの穀物の生産量だけでなく、輸送力や貯蔵能力、それに輸出エレベーターの積込能力も含めた、全体的な供給力が需要に追いつかなかったのである。これに加えて、多額の投機資金が、いわゆるコモディティファンド、ヘッジファンド、インデックスファンドなどを經由して、農産物の市場、基本的には定期市場へ流入し、価格の上昇を加速させた。それだけではない。この価格高騰が輸入国の側に、もっと値上がりするかもしれないという恐怖心を生んだ。それで輸入国は在庫を積み増しに動く。輸出国の側でも、輸出税の賦課という輸出管理、極端な場合には、輸出禁止も辞さなかった。これらの行動が世

¹⁰¹ *Ibid.*

界的な需給バランスをゆがませていた。

全般的な商品価格の高騰に危機感を抱いた米国上院の超党派の調査の結果、商品価格高騰の陰でインデックスファンドが暗躍していた。その調査報告は「2008 年半ばまでに商品インデックスファンドが 20 万枚以上の小麦を買い漁り、08 年の空前の暴騰に油を注いだため、結局、業界と消費者の双方が高いコストを支払った」¹⁰² ことを明らかにした。上院の常設調査小委員会議長であるカール・レビンは 247 ページに及ぶ報告書を公表し、その中で「投機資金が市場を蹂躪したため、連邦の当局者が市場を守るために必要な手段をとることができなかった。CFTC は今こそ方針を変更し、商品指数ファンドを取り締まるべきである」と主張する。報告書はさらに「商品指数ファンドはロング・ポジション（定期的買い）をとり、それを長期間持ち続けるが、彼らは 2006 年以降、シカゴ商品取引所の 35 パーセントから 50 パーセントの未決済の小麦定期的買い契約を保有していた」¹⁰³ ことを明らかにし、小麦（定期価格）の高騰は、商品指数ファンドによって引き起こされたと結論している。早い話が、商品バブルが発生していたと見たわけである。

穀物市場では、決まって、小麦の不作をきっかけにして、相場が値上がりする。次に、トウモロコシが暴騰し（この場合は、飼料用小麦が不足しているから、トウモロコシの需要を飼料用小麦で代替することは不可能である）、最後に、需要の減少という現実気がついて、ハッと我に返る。そして相場はお決まりの急落。そして 2、3 年、豊作が続くうち、低価格によって新しい需要が作り出され、需給バランスが回復して価格が元に戻るという相場変動のパターンを、穀物市場は飽くことなく繰り返している。

この価格変動を生み出すモメンタムは「需給バランス」と「市場人気（心理）」の 2 つの力（forces）である。価格変動は市場メカニズムの根幹をなしているから、その息の根を止めるような真似をしてはならない。これが 2006 年 10 月から始まった、穀物高騰劇の皮肉な教訓である。

¹⁰² 拙稿 [2009] 「主要国の穀物輸出規制」『國學院経済学』第 58 巻第 1 号、15-16 ページ。

¹⁰³ 拙稿『同書』16 ページ。