

バイオ燃料による米国農業政策の変容

主任研究員 平澤明彦

米国におけるトウモロコシ・エタノールを中心とするバイオ燃料の振興は、世界的な食料価格高騰の一因であるだけでなく、米国農業政策のあり方をも左右している。

1 エタノールの急増

トウモロコシは米国の主要な作物であり、その収穫面積は全作物の約3割（2007年）を占める。この数年、エタノール原料に用いられる割合が急増し、06/07年の20.1%（推定値）から、07/08年には24.5%（予測値、いずれも米国農務省）となって輸出量を上回る見込みである。中西部のトウモロコシ産地を中心にエタノール工場が建設され、農村に新たな投資と雇用、所得をもたらしている。

エタノール向け需要の増大は、連鎖的にトウモロコシ価格の上昇、米国内におけるトウモロコシ作付面積の拡大、大豆や小麦など他作物の作付面積縮小、その価格上昇へとつながった。さらに、途上国の穀物等需要増大や他の輸出国の不作が重なって、世界的にこれら主要作物の価格が上昇した。

2 エネルギー法による使用義務づけ

こうした昨今のエタノール向け需要は、エネルギー法による使用義務付けに発している。

エタノールは70年代の石油危機後は代替燃料として、99年以降はガソリン添加剤として注目された。しかし本格的な需要の拡大は、2005年エネルギー法が再生可能燃料基準（RFS）を導入し、2012年までに75億ガロン（1ガロン 3.785リットル）の使用を義務付け

たことによる。これまでのところ、そのほとんどをトウモロコシ・エタノールが占める。

この目標に対応する生産能力は、工場の建設ラッシュなど急速な増産によって07年中にほぼ達成された。その結果、生産過剰の懸念からエタノール価格は一時期落ち込んだ。

そうしたなかで12月19日に成立した2007年エネルギー法は、RFSを大幅に拡大した。トウモロコシについては2015年までに150億ガロンとこれまでの2倍に引き上げられた。実現すれば、エタノール向けの需要は飼料向けと同程度にまで拡大すると予測されている。

トウモロコシ・エタノールの自動車燃料への使用は、穀物メジャーのADM社が30年近くにわたり議会、政府、農民に働きかけてきたものである。^(注)近年になって農業・農村振興、エネルギー安全保障、温暖化対策といった観点から支持が広がり、エネルギー法における使用義務付け（上記）が実現した。07年の新RFS設定に際しては、トウモロコシ生産者協会も有力な支持者であった。

3 農業政策の変化

農産物価格の高騰は、現行の農業政策に様々な影響を与えている。価格に連動した補助金支払額の減少による予算規模の縮小、大幅な価格変動と作物保険料の値上がりに対応した新しい作物補助金制度の検討、高価格の下での作物補助金制度存続に対する批判と他分野への財源移転の議論、WTO交渉における国内農業保護削減余地の拡大などである。

また、新しいRFSをエネルギー法ではなく、

2007年農業法に含めようとする動きがあったことから分かれるとおり、バイオ燃料政策はエネルギー政策の一部ではあるものの、実質的には農業政策としての性格を有する。この2007年エネルギー法が農業に与える影響は、新農業法よりも大きいとの意見もある。つまり、現在の米国農業政策の相当部分はバイオ燃料政策が担っているのである。

歴史的な観点からは、バイオ燃料政策は、生産余剰をもっぱら輸出で処理する米国農業のあり方を変え、また供給管理を基調としてきた大恐慌期以来の国内農業政策を、国内需要創出へと転換するものとみることができる。

19世紀後半以降、農業開発が進むとともに、米国は余剰農産物を輸出してきた。輸出各国の増産による生産過剰は農業恐慌をもたらした。輸入国が農業保護を強めるなかで輸出の余地は狭められた。こうして大恐慌期の30年代終盤以降、今日につながる農業政策が構築され、減反などにより生産・流通を抑制して価格を下支えすることとなった。第二次大戦後は、対外的には生産余剰の輸出促進、国内では生産抑制などによる供給管理を続けてきた。

しかし20世紀終盤以降、こうした枠組みは変化している。まず、1996年農業法による作付の大幅な自由化は、昨今のトウモロコシへの作付転換を容易にした。

さらにバイオ燃料政策は、農産物の国内需要の創出へと踏み出したものである。こうした方法によれば、輸入国の需要や輸出国間の競争に左右されず、国内政策で需要を管理で

きる。また、原料農産物の生産地で燃料を製造するため、農村に雇用と所得が生まれる。WTOで削減を求められる農業補助金が、農産物価格の上昇により自動的に圧縮されるという利点もある。政策措置による農業所得の源泉は財政負担（直接支払型の補助金）から消費者負担（農産物販売）へと戻ることになる。

4 今後の課題

今のところ、原油高と議会の支持を前提に、バイオ燃料政策は農業・農村振興の役割を効果的に果たしているようである。

しかし批判も根強い。飼料・食料価格の上昇をはじめ、輸入燃料の代替規模が小さい、ブラジルのサトウキビ・エタノールに比べてコストが高い、温暖化対策についてはむしろ逆効果との指摘もある。エタノールの輸送インフラ整備も課題である。対外的には、国産エタノールの保護に対してブラジルから批判があり、WTOで問題化する可能性もある。

農業経営をみると、販売価格の上昇によって所得は増加しているものの、不確実性も増している。原油・農産物の価格はともに大規模な投機資金の流入により不安定となっており、また生産コストも、農地・地代や投入資材の値上がりから上昇している。

今後はバイオディーゼルの原料である大豆などの作物も、直接的な影響を受けるようになる。07年に設定されたRFSは全体で360億ガロン（2022年）であり、バイオディーゼル10億ガロン（2012年）、セルロース・エタノール160億ガロン（2022年）を含んでいる。

もしバイオ燃料政策が順調に進めば、さらに米国農業と農業政策を大きく動かしていくことになるであろう。

（ひらさわ あきひこ）

（注）New York Times紙（06.10.8）による。
ADM社は1970年代に、コーン・シロップ工場における稼働率の季節的な変動を平準化するため、エタノール製造を開始した。