

米国綿花補助金に対する WTO 裁定と米国農政の対応 — 綿花裁定の意義と残された課題 —

金 成 學

山形大学農学部附属やまがたフィールド科学センター
(平成 27 年 9 月 11 日受付・平成 27 年 11 月 10 日受理)

Brazil's WTO Case Against the US Cotton Program and US agricultural policy Response
— Its implication and Remaining problems —

Sunggak Kim

Yamagata Field Science Center, Faculty of Agriculture, Yamagata University, Tsuruoka 997-8555, Japan
(Received September 11, 2015・Accepted November 10, 2015)

山形大学紀要（農学）第17巻 第3号 別刷（平成28年）
Reprinted from Bulletin of Yamagata University
(*Agricultural Science*) Vol. 17 No.3 (2016)

米国綿花補助金に対する WTO 裁定と米国農政の対応 — 綿花裁定の意義と残された課題 —

金 成 學

山形大学農学部附属やまがたフィールド科学センター
(平成 27 年 9 月 11 日受付・平成 27 年 11 月 10 日受理)

Brazil's WTO Case Against the US Cotton Program and US agricultural policy Response — Its implication and Remaining problems —

Sunggak Kim

Yamagata Field Science Center, Faculty of Agriculture, Yamagata University, Tsuruoka 997-8555, Japan
(Received September 11, 2015・Accepted November 10, 2015)

Summary

In the Brazil Cotton case, the ambiguity concerning the classification of domestic subsidy and some important concepts such as [serious prejudice] and [adverse effects] of AA and SCM has been eliminated to some extents. It means that the agricultural policies of member countries are likely to be challenged much easily by their rivals if their policies do not conform to WTO rules. In fact, US has faced high pressure from at home and abroad. The purpose of this paper is to examine the findings of the Brazil Cotton case and the US responses to the case and thorough this, to get to understand the dilemma under which US has had a hard time. For this purpose, such topics as follows are discussed. (1) to make a brief overview of the Brazil Cotton case, (2) to scrutinize the US response to the Brazil Cotton case, (3) to contemplate two points at issue, the classification method of domestic subsidies and [Serious Prejudice & adverse effects] that U.S price-contingent subsidies have caused, (4) to discuss the domestic factors surrounding the US agriculture and the direction of the 2014 US farm bill in relation with the Brazil Cotton case, (5) finally to examine the implication and remaining problems of the 12 years long WTO cotton dispute between U.S and Brazil.

Key words : Brazil's Case Against the US Cotton, U.S agricultural policy, WTO

I はじめに：先行研究の整理と課題設定

2002年9月、ブラジルは米国の複数の綿花補助金が綿花の国際価格を引き下げ、ブラジルの農民所得を減少させたと主張、米国側に協議を申請した。12年間にわたり続くことになるWTO綿花補助金紛争の始まりであった。

米国綿花補助金に対するWTO裁定（以下、綿花裁定と略）では、WTO農業協定（以下、農業協定と略）とWTO補助金及び相殺措置に関する協定（以下、SCM又は補助金協定と略）における国内補助金の分類方式と「著しい害」「悪影響」の概念などWTOルールをめぐる

解釈が一層明確になるなど、その世界農政への意義と影響は大きい。また綿花裁定は米国の農政と経済にも重い影を落としていた。

そのため、米国農政に関する近年の研究の多くは従来
の価格操作による需給調整・所得支持を批判し、なおかつ綿花裁定を意識しつつ、WTO原則との調和による紛争回避を主張する（Thompson [20]、Yeutter [22]、Zulauf [23]）。

綿花裁定は米国農政のあり方との関連において非常に重要な出来事である。まずその経緯・論点を分析したのは服部 [5]、Schnepf [13] [14] である。なお綿花裁定で

争点となった国内助成の分類問題について、Roberts and Andrews [12]、Blandford and Orden [2]、金 [9] は米国がDP・PFCとCCP・MLA¹⁾をそれぞれ緑の政策とデミニマス（最小限度許容助成）と分類しAMS総額（Current Total AMS; 削減対象の国内助成）から除外するのは疑問だとし、米国のAMS制限枠の遵守は補助金分類操作に大きく依存していると指摘する。Schnepf and Womach [16] も、補助金協定との関連で米国農政の脆弱性を指摘しその回避策とも言えるDP・PFCが綿花裁定で「緑ではない」と判定されたことに危機感を募らせる。

綿花裁定については法学的観点からも多くの分析がある（[4][10][11]など）。濱田[4]は争点であった「著しい害」（serious prejudice、SCM第6条）、「悪影響」（adverse effects、SCM第5条）の概念との関連で綿花裁定を分析しており、京極[10]は、綿花裁定の意義は著しい害の概念、SCMと農業協定の関係、輸出信用保証の解釈などの明確化にあるとする。一方、綿花裁定への対応に苦勞する米国農政の今後の行方について、Alston [1]、Schnepf [13] は財政赤字、競争相手国からの圧力、国内助成削減を主張する国内グループからの圧力などが米国農政の制約要因だとする。Schnepf [15]、Shields *et al.* [17] も、WTO規則の制約と財政赤字でこれ以上の農業予算拡大は期待できず、米国はWTO勧告通り農政を是正するかブラジルの報復措置を受け入れるかの選択を迫られるとする。

以上のように、米国農政研究の多くが「WTO原則との調和による紛争回避」を主張し、なお綿花裁定研究はその経緯や論点を分析しているが、綿花裁定の争点と紛争未解決との関係を必ずしも明快に説明しているとは言えない。そこで、本稿では、綿花裁定の争点とこれに対する両国の対応を時系列的に分析し、紛争解決への障害は何であったかを明らかにすると共に、綿花裁定の意義とその課題を整理する。まず綿花裁定の内容（Ⅱ）およびWTO勧告への両国の対応を整理（Ⅲ）した上で、その争点・論点の検討を行う（Ⅳ）。Ⅴ章では、補助金政策に影響を与える米国国内要因と、綿花裁定との関連でも注目された2014年農業法の内容を検討する。最後に、以上を踏まえつつ、綿花裁定の意義と課題を整理する（Ⅵ）。

Ⅱ WTO 綿花裁定の内容：判定と勧告

綿花裁定における原審パネル及び上級委員会（以下、ABと略）判定、紛争解決機構（以下、DSBと略）勧告の主な内容は下記の通りである²⁾。

1 ブラジルの主張とWTO判定

（1）判定1：平和条項（妥当な自制）違反

ブラジルは米国の綿花助成が農業協定13(b)(ii)の基準を超えており、もはや報復対抗措置の免除（平和条項）対象にはならないと主張した。平和条項によれば、農業協定移行期間中（1995年1月～2003年12月末）、特定作物に与えられた国内補助額が1992年度水準を超えない限り、補助金協定による対抗措置を免れる。平和条項が適用されるのは相殺可能な補助金³⁾に限り、一切使用が禁止されている禁止補助金⁴⁾は保護されない。これに対し、原審パネル（ABも支持）は、1999～2002年の間、米国の綿花補助金は1992年度の20億ドルを超えているので、補助金協定の報復措置を免れないとした。綿花補助が1992年度基準を超えたのには、DP・PFCは緑ではないという判定2の結果が影響したからである。

（2）判定2：固定支払は緑ではない

米国のDP・PFCは基本的に生産に関連しない所得支持であり、過去の基準期間中一度でも生産調整に参加した農家を対象に、現在の栽培作物・面積ではなく、過去の生産（作物、基準面積、単収）に応じて毎年固定額が支払われる。ちなみに、その受給には過去の基準期間中の対象品目の生産で十分であり、現在の栽培作物の選択は非耕作を含めて自由である。そのため、米国はこれを「生産と切り離された所得支持：緑」（農業協定付属書2・6）、すなわち削減対象から免除される補助金としてWTOに通知する。しかしDP・PFCの「作付けの自由」には野菜・果樹・マコモの栽培を除くという条件（野菜・果樹等を除く条項）がついてある。ブラジルは農家の作付選択に制限を設けているこの条項が、①野菜、果樹、マコモ以外の他作物の生産を奨励することとなるなど、何らかの形で綿花生産に影響する－綿花生産と切り離されてない－ので、緑ではない、②従って、綿花農家に支給されたDP・PFCは、平和条項の基準を計算する際、綿花補助金に含まれるべきだと主張した。これに対し原審パネルも、DP・PFCは緑ではないと判定（ABも支持）し、米国の綿花国内補助は平和条項の適用外（判

定1)となり対抗措置を免れることができなくなった。

(3) 判定3：綿花ステップ2支払い（以下、Step-2と略）は輸出補助金である

ブラジルは米国のStep-2は輸出補助金であるので禁止された補助金だと主張する。Step-2とは、米国産綿花の北欧価格が4週連続で北欧価格をポンド当たり1.25セント以上上回った場合、高い国産を利用する国内加工業者と輸出業者に対しその差額を補助する制度⁵⁾で、米国はこれを輸出補助金ではなく国内補助金（黄）としてWTOに通知してきた。これに対し、原審パネル（ABも支持）は、①輸出業者に対する差額補助金は（輸出が行われることに基づいて交付されるので）禁止されている輸出補助金（SCM3.1(a)）である、②国産を利用する加工業者への補助は禁止されている輸入代替的補助金（SCM3.1(b)）であると判定する。

(4) 判定4：輸出信用保証は輸出補助金である

輸出信用保証とは、米国の民間輸出企業が外貨購買力の乏しい国やその民間企業に対して行う信用売りに対する米国政府の保証のことで、全ての輸出農産物が対象とする。保証期間によってGSM102（短期：3年未満）、GSM103（中期：3～7年）、SCGP（6ヶ月以内）の3種類があるが、GSM102が大半をしめる⁶⁾。

ブラジルは、①米国GSM102は禁止された輸出補助金に当たる、②輸出信用保証（GSM102, GSM103, SCGP）における農家に有利な諸条件は事実上「輸出補助金」であり、農業協定とSCM（3.1(a)及び3.2）に抵触すると主張した。

原審パネル（ABも支持）もブラジルを支持し、①輸出信用保証の手数料等、農家に有利な諸条件は当プログラムの長期的運用コスト及び損失を賄うのに不十分である（SCM付属I.(j)）ので事実上「輸出補助金」である、②従って、輸出補助金削減約束⁷⁾に従う必要がある（農業協定9.1(a)）が、綿花はそもそも削減約束の対象外品目であるので、綿花への輸出信用保証提供は農業協定第8及び10.1条（輸出補助金削減約束の迂回）違反であると判定した。

(5) 判定5：米国の綿花補助金は「著しい害」「悪影響」をもたらす

ブラジルは、①米国綿花助成が（特に1999-2002年）米国産綿花の生産と輸出を促進、②綿花輸出拡大は国際市場での米国産のシェア拡大、第3国市場におけるブラジル産綿花の代替・駆逐、世界市場における綿花価格の

急落⁸⁾に繋がりブラジル綿花農家に「著しい害」による「悪影響」を与えたとする。原審パネルも（ABも）これをおおむね支持した。すなわち綿花助成を、価格に依存する価格連動型助成（MALP, Step-2, MLA・CCP）と価格に直接依存しない補助金（DP・PFCと農業保険）との2つに区分した上で、「価格連動型助成は目標価格より相当低い価格での販売を可能にするもので、過剰生産と輸出、世界市場における綿花の著しい価格上昇阻害を通じてブラジル農家の利益に著しい害とそれによる悪影響を与えた」（補助金協定5条違反）とした⁹⁾。

2 WTO・DSBの勧告

WTO・DSBは、原審パネル及びABの判定に基づき、2005年7月1日まで、禁止補助金を廃止するように勧告した。ここには、禁止輸出補助金として、綿花など削減約束の対象外品目に提供されている輸出信用保証、削減約束対象品目でありながら約束額を超えているコメへの輸出信用保証、綿花輸出業者に支給されているStep-2、なお輸入代替的補助金として、国産綿花を利用する国内加工業者へ支給されるStep-2が含まれていた。さらに、2005年9月21日まで、価格連動型補助金に起因する悪影響の除去のための適切な措置をとるか、価格連動型補助金自体を廃止するように勧告した。

Ⅲ WTO勧告に対する米国とブラジルの対応

WTOの判定・勧告は米国農政を追い込み、方向転換を迫る。その対応過程において米国は政策の一部修正と共にブラジルへの譲歩を余儀なくされた。

1 履行確認手続きと仲裁手続き

(1) 履行確認手続き

WTO勧告に対し米国は輸出信用保証の改訂の公表（2005年6月）、Step-2廃止案の国会提出（2006年8月、Step-2廃止）などでそれに応じる姿勢を見せた。

一方、ブラジルはWTO勧告の（禁止補助金）猶予期限（2005年7月1日）が過ぎると直ちにWTOに40億ドル相当の対抗措置の承認を求める。これに対し米国はその水準・性格をめぐって仲裁を求め、同年7月仲裁手続きが始まったが、直後両者合意によって一時停止となる。

なおブラジルは2006年7月、今度は「WTO勧告に対する米国の履行が不十分だ」とし履行確認パネル設置を

求め、履行確認手続きが始まる。そして2008年6月、DSBは「米国はWTO勧告を未だに完全に履行していない」という履行確認パネル・AB報告書を採択する¹⁰⁾。

（2）2008年農業法における政策修正

2008年米国農業法は綿花裁定で禁止補助金とされたGSM103、SCGPを廃止したが、GSM102については手数料率1%上限を撤廃しただけで、制度そのものは維持した。ただ、両国の間では、それ以降もGSM102手数料率の引き上げや流動的調整についての定期的協議・点検を続けた。

（3）仲裁パネル判定

DSBによって履行確認パネル・AB報告が採択されると、ブラジルは、中断されていた仲裁手続きの再開を求め（2008年8月）、対抗措置の金額算出方法と性格をめぐる仲裁手続きが再開する¹¹⁾。2009年8月公表された仲裁パネルの判断は禁止補助金に対する報復措置として1億4,740万ドル（2006年度、変動型）、相殺可能な補助金に対する報復措置として年間最大1億4,730万ドル（固定型）、合計2億9,470万ドル相当の報復措置（2006年度）を認めた。特に注目されるのはブラジルが求めた「分野を越えた報復」¹²⁾が条件付きで認められたことであった¹³⁾。

2 ブラジルの報復措置

商品に限らずサービス、知的所有権までを対象に報復措置の実行が可能になったブラジルは、2009年12月、WTOから商品とサービス（2億6,830万ドルの「分野を越えた報復」を含む）を対象とする最大8億2,930万ドル（2010年度）の報復措置承認を得たと発表し、2010年3月10日には報復関税対象の商品リストを、同年3月15日には、米国の知的財産権の制限報復案を次々と公表した。実施されれば通商紛争の対抗策として知的財産権が使われる世界初の事例となる報復案は、1年間の報復期間中、米国の企業などが持つ医薬品や製法の特許、映画、音楽などの著作権を停止し、ブラジル企業が政府の許可を得てコピー薬を製造することや、また著作権者の承諾を得ない映画などを公開することを可能にするものであった。

3 綿花紛争解決に向けての基本的枠組み

ブラジルは報復実行かそれとも交渉解決かの選択権を握ることになったが、その後も両側の交渉・駆け引きは

続いた。ただ報復回避のための米国の苦しい譲歩が目立つ。2010年4月、米国は年間1億4,730万ドルを出し、ブラジル綿花産業への技術及び資金支援を行う基金（BCI）設立に関する覚書に調印した。これを受けてブラジルは報復措置実行を2010年6月まで延長した。さらに同年6月、両国は「綿花紛争解決に向けての基本的枠組み」にも合意、ブラジルの報復実行はさらに2012年まで延期された。基本的枠組みの主な内容は、①貿易歪曲的な綿花補助金の上限設定に向けて年4回協議を行う、②GSM102変更事項に対する評価と改善のため、年2回協議を行うことであった。GSM102変更事項には、①GSM102の利用期間を当時の約20.5ヶ月から2012年末まで16ヶ月に短縮¹⁴⁾する、②利用額によって手数料が変動するような基準設定が含まれた¹⁵⁾。

なお2010年11月、米国はブラジルの一部地域を口蹄疫などの清浄地域と認める法改正を行い、この地域から米国への肉類製品の輸出可能性を広げた。

IV WTO 綿花裁定における論点・争点

1 国内補助の分類をめぐる問題¹⁶⁾

（1）WTOへの国内支持の通知義務と米国の通知

WTO加盟国には国内助成に対する内容－国内支持総額、AMS、AMS総額、分類方法など－のWTOへの通知が義務付けられ、通知の欠落や誤った通知はWTOの場で追及される。綿花裁定でも国内助成の分類（表1）をめぐる幾つかの問題が浮き彫りになった。

（2）「野菜・果樹等を除く条項」とPFC・DPの分類

綿花裁定は、「生産と切り離された所得支持：緑」になるには生産形態とは関係ない支持である必要がある（農業協定付属書2・6（b））が、PFC・DPの「野菜・果樹等を除く条項」は基準面積での野菜・果樹・マコモの栽培を制限する（生産形態の制限）ので、それに当たらないと判定した（判定2）¹⁷⁾。だが、この条項はその後とも維持され、DPは依然として緑として分類・通知され続けた。

（3）基準面積の更新とDPの分類

「生産と切り離された所得支持：緑」となるには基準面積等が固定されなければならない¹⁸⁾。しかし2002年農業法はDP実施にともないPFCに適用されていた基準面積の更新機会を与えた。これに対するブラジルの異議に対し米国はPFCとDPとは別の制度であり基準更新に

は当たらないと反論した。だが、PFCとDPとは名称が変わっただけで性質的にはまったく同じものである。そのため、将来的に基準面積更新が予測されれば、農家は将来の高い補助金を見込んで可能な限り現在の生産（基準面積）を拡大しておきたいと思うのが合理的である。ちなみに基準への変更は直ちに生産に影響するので、生産と切り離されたとはいえなくなる¹⁹⁾。この点からも、PFC・DPは緑ではない可能性が高い。

(4) MLA・CCPの性格は本当にNPSなのか

綿花裁定で直接争われたことではないが、MLA・CCPの性格がNPSなのかも論点となる。各国のAMS（総額）制限枠はデミニミス適用と密接に関係しており、デミニミスに該当するか否かは、補助金がNPSかPSSかに大きく依存する²⁰⁾。

米国のWTO通知はMLA・CCPをNPSの黄²¹⁾と分類する。米国のNPS・黄の大半はMLA・CCPと農業保険²²⁾からなる。米国はこれまで、NPS・黄の合計額が米国農産物生産額の5%未満であるとし、そのすべてをデミニミスとしAMS総額から除外してきた（表1）。

なお米国のデミニミスの大半はNPSである（その大半はCCP）。NPS・黄の合計額が農産物生産額の5%未満であれば、その全てがデミニミスと分類できるのでに対し、PSS・黄がデミニミスに分類されるには特定品目へのその合計額が特定品目生産額の5%未満でなければならない。すなわちNPSの方がPSSよりデミニミスになりやすい。

CCPはDPと同様に過去の生産（基準面積）に応じて支給される。過去の基準期間中の対象品目の生産で十分であり、現在の栽培品目とは関係なく（「野菜・果樹等

を除く条項」あり）、過去栽培された対象品目の現在価格が目標価格を下回った場合発動される。過去栽培された作物（現在生産とはdecoupled；作物選択の自由）の現在価格（現在価格とはcoupled）が発動基準となるので部分的デカップリング型対策といえる。これで米国はCCPを「NPSの黄」、さらにデミニミスに分類する。

しかし、①CCPは過去栽培された特定品目の基準面積とその特定品目の現在価格に連動して支給されるので、PSSと分類するのが妥当ではないか、②しかも支払いが（すべての農家ではなく）過去栽培された特定品目の基準面積をもつ農家に限るので、NPSの定義²³⁾に合致しない、③綿花裁定では「DP・PFCとCCP・MLAはsupport to a specific commodityに含まれる」（WTO [20]のpara.365）と判断されたなど、CCPのNPS・デミニミスへの分類は適切ではないという意見が多い²⁴⁾。

綿花補助金に占めるMLA・CCPの高い比重（図1）を考えると、CCPがPSS・黄と再分類された場合、デミニミスとなるのは非常に厳しい（綿花生産額の5%を超える可能性）。綿花以外の穀物にも及ぶ重要な論点でもある。

(5) DPの性格はNPSかPSSか

DP・PFCが緑であれば、その性格がNPSかPSSかは大きな意味をもたない。しかし綿花裁定で「緑ではない」とされたので事情が変わった。DP・PFCが黄と再分類されれば、NPSかPSSかはデミニミス適用との関連でAMS制限枠に直接影響する。これについても、前述（4）で用いられた同じ論理が適用できる。ちなみにCCPと同様に過去の生産（基準）に応じて支給されるDP・PFCもPSS・黄となる可能性が高い。

表1 米国の国内補助金WTO通知の内容

単位：10億ドル

	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1) AMS総額	8.21	5.9	6.24	10.4	16.8	14.4	9.64	6.95	11.6	12.9	7.74	6.26	6.25	4.27	4.12
2) デミニミス	1.48	1.15	0.8	4.74	7.34	7.04	6.89	3.24	6.46	5.98	3.6	2.26	9.38	7.26	5.66
PSS (%)	7	3	29	3	1	3	24	13	11	2	5	10	1	16	5
NPS (%)	93	97	71	97	99	97	76	87	89	98	95	90	99	84	95
3) 黄の政策	7.69	7.05	7.04	15.1	24.1	21.5	16.3	10.2	18.1	18.9	11.3	8.52	15.6	11.5	9.78
4) 青の政策	7.03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5) 緑の政策	46	51.8	51.3	49.8	50.1	50.7	58.3	64.1	67.4	71.8	75	76.2	86.2	103	121
6) 国内支持総額	60.8	58.9	58.3	65	74.2	72.1	74.7	74.3	85.5	90.8	87.4	84.7	102	115	130

資料：WTO notificationに基づき筆者作成

注) 1. 3) = 1) + 2)、6) = 3) + 4) + 5)

2. 米国のAMS限度枠(最終約束水準)：96～99年：199～223億、2000年～：191億

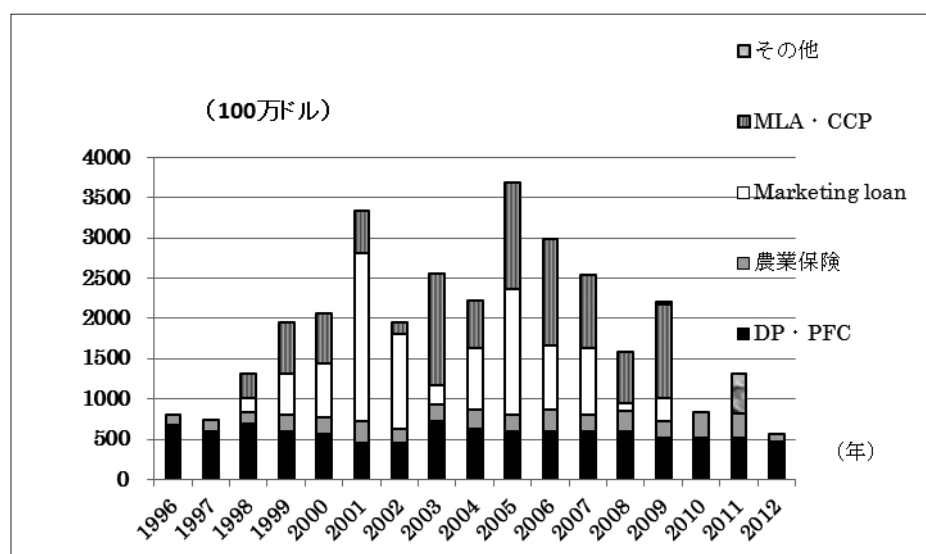


図1 米国の綿花補助金の内訳

資料：USDA/ERS, RMA (Risk Management Agency)の資料に基づき筆者作成

(6) 再分類が行われた場合の米国 AMS 総額

以上のように、国内補助の分類の方法はAMS制限枠に影響する。WTOルールに即した再分類が行われれば「PFC・DPを現行の緑からPSS・黄へ」「MLA・CCPを現行のNPS・デミニミスからPSS・黄へ」再分類した場合、米国のAMS総額は複数年度においてその制限枠を超えてしまい、AMS約束水準の遵守が困難となる²⁵⁾。

米国のAMS限度枠は今後さらに引き下げられる可能性がある中、「PFC・DPは緑ではない」という綿花裁定は、ブラジル以外の第3国にも攻撃の端緒を提供するのである。

2 価格連動型補助金をもたらす「悪影響」

(1) 価格連動型補助金と価格との負の相関関係

綿花裁定は米国に対し価格連動型補助金をもたらす「悪影響」の除去を勧告した。補助金協定5条は加盟国の補助金は他の加盟国の利益に対する「著しい害」など「悪影響」を及ぼすべきではないとし、同協定6.3条は著しい害の事例として、(a)補助金を交付している加盟国の市場への他の加盟国からの同種の製品の輸入を代替し又はその輸入を妨げるもの、(b)第三国市場において他の加盟国の同種の製品の輸出を代替し又はその輸出を妨げるもの、(c)助成対象品目の著しい価格上昇阻害²⁶⁾をあげる。

濱田[4]の指摘通り、綿花裁定においてブラジルは計

量的分析の裏付けを用いて「補助金と価格との負の相関関係」(価格連動型国内助成→生産刺激→過剰輸出→国際価格上昇阻害→ブラジル農家の所得低下)を証明した。ちなみに、立証の困難な6条3項(a)(b)を避け、比較的に立証しやすい(c)「著しい価格上昇阻害」の立証²⁷⁾による「著しい害」「悪影響」の証明であった²⁸⁾。

(2) 2008年農業法²⁹⁾の対応

しかし2008年米国農業法には「補助金と価格との負の相関」を改めようとする積極的な姿勢は見られなかった。CCPとMALPは維持されたまま、綿花の目標価格だけは僅かに引き下げられたものの、殆どの作物の支持価格－目標価格と融資単価－が引き上げられた。2002年農業法に比べ価格連動型助成による悪影響はむしろ拡大したとも言える。

そもそも価格連動型補助金は価格状況によって変動するが、その支持価格(目標価格と融資単価)が市場価格より高く設定されると支給額が膨らみ、これが生産過剰・輸出拡大と国内及び国際価格の低下につながる。綿花裁定で確認された「補助金と価格との負の相関」である。これを除去するには、支持価格の一層の引き下げが必要である(例えば支持価格を市場価格と同じレベルに設定すれば価格連動型補助額はゼロとなる)。

2003年から2009年の間、綿花農家に支給された価格連動型補助金(CCP+MALP)は全農家に支給された価格連動型補助金の41.6%にも上る(表2)。他品目に比

とても圧倒的に大きい金額が綿花農家に支給されている。依然として綿花支持価格が市場価格を遥かに超える水準³⁰⁾にあり、しかも他品目に比べて高い状況が続いていることを意味する。

2008年農業法では他にも、DP単価は据え置きされたものの、ACRE導入で複数の作物の支持レベルが引き上げられ、また廃止されたStep-2に類似する経済調整支援(EAA)³¹⁾が導入された。

表2 綿花農家に支給された価格連動型補助金と価格連動型補助金(全体)に占める割合

(100万ドル)

年度	綿花 CCP	綿花 MALP	合計	割合 (%)
2003	1,264	891	2,155	59.5
2004	217	193	409	24.8
2005	1,421	1,840	3,261	38.5
2006	1,410	1,189	2,600	25.1
2007	1,281	1,118	2,399	55.1
2008	267	1	268	73.2
2009	728	1,016	1,743	91.4
平均	941	893	1,834	41.6

資料：参考文献[14] p.33

V 2014年農業法と綿花裁定

1 補助金政策に影響する国内要因

米国の不完全な履行にもかかわらずブラジルの報復措置は実行されることはなかった。背景にあるのは「極端な対立はお互いに損」との意識であった³²⁾。しかし、国内補助の分類問題と補助金と価格への負の相関問題が解決されない限り、その是正を求める風当たりが強まり、米国農政は引き続き厳しい立場に立たされる。そこで大いに注目されたのが2014年農業法であった。まず、それに影響した国内要因を確認・検討する。

(1) 補助金依存型の米国農業

米国農業の国内助成削減への抵抗は根強く、綿花裁定への対応もなかなか進まなかった。抵抗勢力は綿花裁定への対応についても、改革による対応よりブラジルへの譲歩を支持した。背景には、農家所得が大きく向上したとはいえ、未だに補助金に大きく依存する米国農業の体質がある。綿花農家の総所得と生産コストの関係を示す図2からは、多くの年度において販売収入だけでは生産コストもまかなえない実態が浮び上がる。2000年から2009年までの10年の間、販売収入が生産コストを上回

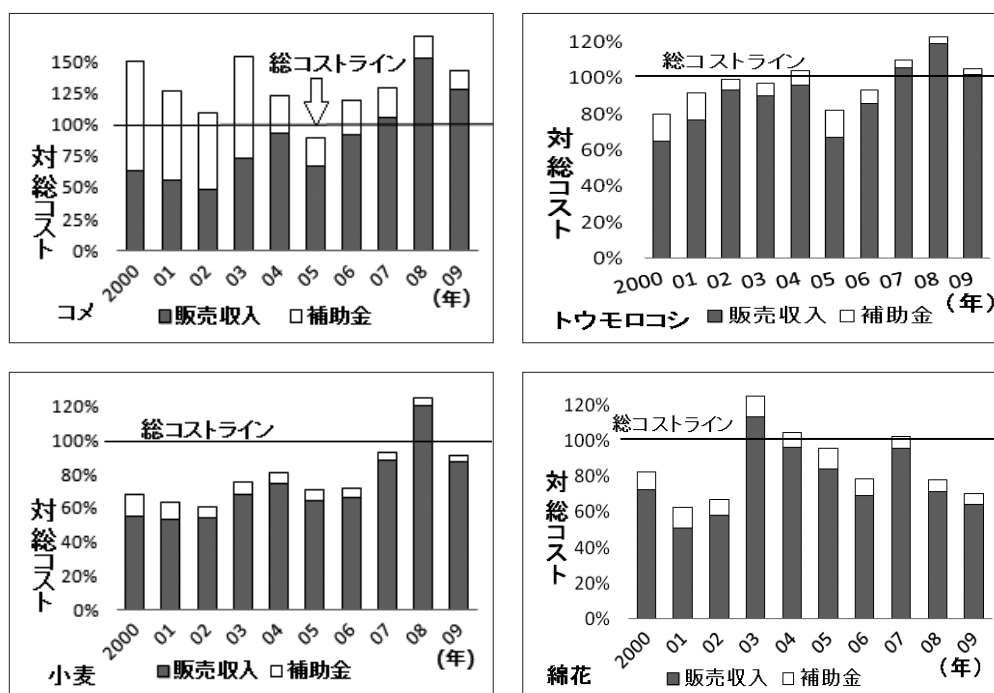


図2 米国における主要農産物の生産コストと総所得(販売収入+補助金)

資料：USDA/ERS及びNASSの資料に基づき筆者作成

表3 WTO米国綿花補助金裁定の経緯

年 月 日	内 容
2002年 9月27日	ブラジル；米国の綿花補助金は農業協定及び補助金協定に抵触すると異議、米国に二国間協議を要請
2003年 3月18日	原審パネル設置
2004年 9月 8日	原審パネル報告書提出
2005年 3月 3日	上級委員会報告書提出
3月21日	紛争解決機構（DSB）によるパネル・上級委員会報告書採択（米国への是正勧告）
7月 1日	禁止補助金に関する猶予期限
7月 4日	ブラジル；禁止補助金に対する報復措置承認を要請
7月14日	仲裁法定設置決定（8月17日；仲裁手続き一時停止）
9月21日	相殺可能な補助金に関する猶予期限
10月 6日	ブラジル；相殺可能補助金に対する報復措置承認要請
2006年 8月 1日	step2綿花プログラム廃止
8月18日	ブラジル、履行確認パネル設置要請（9月28日、パネル設置）
2007年12月18日	履行確認パネル報告書
2008年 6月 2日	履行確認上級委員会報告書
6月25日	DSB；履行確認パネル・級委員会報告を採択
8月25日	ブラジル、中断されていた仲裁手続きの再開を要求
2009年 8月31日	仲裁パネルの判断（Final）
12月21日	ブラジル、WTOの報復対抗措置の承認があったと発表
2010年 3月10日	ブラジル、報復関税対象商品リストを公表
3月15日	ブラジル、米国の知的財産権を制限する報復案を公表
6月17日	「綿花紛争解決に向けての基本的枠組み」にも合意
11月16日	米国、ブラジルの一部地域を口蹄疫などの清浄地域と認める
2011年 6月16日	米国下院、①BCIへの資金提供を禁止する法案を可決（同年10月以降、資金支払いは停止となった）、②綿花関連価格連動型補助金の支給を禁止する修正法案を否決
2014年 2月 7日	2014年米国農業法成立・発効
10月 1日	米国とブラジル、WTO綿花貿易紛争解決を発表
10月16日	米国とブラジル、WTODSBに紛争妥結を通知

ったのは1度のみである。価格が上昇に転じた2007年以降も、「販売収入＋補助金」でも生産コストをカバーできない厳しい状況が続く。しかも、図1からも分かるように、綿花は価格連動型補助金への依存度が高く、支持価格の引き下げは困難な状況にある。多くの経営が補助金無しでは持続性が危ぶまれる状況のなか、農業との癒着を深めてきた米国政治³³⁾が積極的に補助金削減に乗り出すことは容易ではない。

（2）農業を取り巻く環境変化

2011年度米国の財政赤字は史上最大水準－1兆2,990億ドルに達し、赤字削減は米国の最大焦点となった。厳しい財政状況のなか、綿花裁定への対応のあり方について、ブラジルへの譲歩ではなく農政改革による解決を求める声が強まる。とりわけBCI設立には米国綿花農家への補助金維持のため、ブラジル綿花農家に米国の補助

金が支払われていると批判が集中した³⁴⁾。ついに2011年6月16日、下院にはBCIへの資金提供を禁止する法案が提出・可決された。同日、もう1つの綿花関連法案－価格連動型補助金の支給を一切禁止する修正法案－も提案されたが、綿花生産州議員らによる反発で否決された。

2 2014年米国農業法³⁵⁾と綿花紛争

2014年米国農業法が紆余曲折の末、2014年2月7日ようやく成立・発効となった。撤廃を求める意見の多かったDP³⁶⁾が廃止となり、DPとの組み合わせで目標価格を保証するCCPとACREも廃止された。ただ、農家所得減への備えが必要との判断から、CCPに代わる新しい不足払いPLCとACREに類似した収入保証プログラムARCが導入された（農家はPLCとARCのうち1つを選択）。

新農業法の最大の特徴は農業保険との連携によるセーフティネットの強化であり、その目玉としてSCOとSTAXが導入された。農業保険予算は大きく増額（5,722百万ドル、今後10年間）され、その大半はSCO（1,716百万ドル）とSTAX（3,288百万ドル）に当てられた。中でもSTAXは新農業法がPLCとARCの対象から綿花を排除したため、別途用意された綿花専用の軽微損失収入保険である。

SCOとSTAXは類似の仕組みで農家の当年収入が農業保険の予想収入³⁷⁾を下回った際、農業保険ではカバーできない軽微損失（shallow loss）までを保証する補完的保険である。例えば、農家の当年収入が農業保険の予想収入を下回った場合（保険免責額30%と仮定）³⁸⁾、①最初の10%の収入減/基準単収は農家が負担、②残りは農家加入する農業保険で保証（保証率）、③①②でカバーされない軽微損失はSTAXから補填（最大20%）される。ちなみに綿花農家に対し予想収入の70%～90%を保証するものである³⁹⁾。

以上のように2014年農業法は価格・所得の低下に備える仕組みという点では基本的に2008年農業法の概念・枠組みを維持しながらも、農業保険との連携強化でこれまでカバーできなかった軽微損失にも対応できる新しい仕組みを導入した。一方で、長い間、最大の補助金対象作物であり続けた綿花がPLCとARCの対象から排除されるなど、綿花裁定を意識した対応も目立つ⁴⁰⁾。

3 高まる価格連動型補助への依存

2000年代後半の高い価格水準の影響で価格連動型助成額は大きく減少⁴¹⁾、それに伴い「補助金と価格との負の相関」に対する国内の関心は薄れている。しかし、価格が低下すると、この問題は何時でも再浮上する。

新農業法はDP、CCPなどの廃止で予算削減やWTOへの整合性をアピールするが、一方では、CCP（今後10年間の予算削減額\$15.2億）より手厚い不足支払い（PLC：今後10年間の予算\$131.2億）を導入した。DPがなくなるだけにPLCの基準価格がCCPの目標価格を上回るのは想定されたものの、これでは不足払い、価格連動型補助の依存度はさらに高まる。「2008年農業法より農業保護的」「1995年以前への回帰」、「DP削減予算が市場連動型補助に再分配された」との非難を免れない。

綿花についても、PLCとARCの対象から外されたとはいえ、価格が下落に転じると、MLGの発動などで価

格連動型補助は確実に膨らみ⁴²⁾、価格連動型補助に起因する「悪影響」も顕著になる。

米国農政は今後、綿花以外品目においても競争国から提訴される可能性が大きいと言わざるを得ない。厳しい財政状況下での高い価格水準、米国農政を改革方向に向かわせる絶好の政治・経済環境と言えたが、新農業法の中身は改革とはほど遠い。同様の政治・経済環境の下での1996年農業法がその後の価格暴落による緊急支援のあぐら失敗に終わったとの苦い経験がその背景にあったであろう。

VI 綿花紛争の終結と綿花裁定の意義

1 綿花紛争の終結：12年ぶりの和解

新農業法は綿花裁定で問題視されたDP、CCPを廃止し、新設のPLCとARCの対象から綿花を外し、その代わりに綿花専用のSTAXを導入した。

これに対しブラジルは早速、STAX保険料の80%と保険会社の事務経費（保険料の12%相当）の政府負担、価格支持融資制度（MALP）と輸出補助金（GSM-102）の継続維持などをあげ、新農業法は綿花市場に以前より深刻な歪曲（生産拡大と価格下落）をもたらす恐れがあると批判した。

ブラジルが対米報復の実行を猶予してきたのはWTO交渉の行方と新農業法への期待もあったからである。すなわち両者は紛争の最終的な解決を新農業法成立後と見据えたうえで、交渉を続けてきた。しかし、WTO交渉は交渉停止状況に陥っている⁴³⁾し、新農業法もブラジルを納得させないものではなかった。ブラジルの生産者団体からはさっそく報復実施の声もあがった⁴⁴⁾。

ところが、2014年10月1日、米国とブラジルは綿花貿易紛争が和解によって解決したと電撃発表する。和解の主要内容は、①米国側が3億ドル（一時金）をブラジル綿花業界に支払う。②米国産農産物の輸出信用保証（GSM-102）の期間を18カ月以内に制限する（紛争が始まった12年前の保証期間は36カ月までであった）。これは綿花だけでなくトウモロコシや大豆などにも適用される。③その代わりに、ブラジルは2014年農業法の適用期間中、米国綿花プログラム関連の対米報復措置をすべて放棄する。なお輸出信用保証（GSM-102）についても今回の条件が維持される間、対米報復措置を放棄することであった。

2014年10月16日、両国はWTO・DSBに対し両国間の綿花紛争は完全終結したと正式通知し、12年間続いていた貿易紛争に終止符が打たれた。

2 綿花裁定の意義と課題

本稿は、WTO勧告への両国の対応に関する時系列的な検討を通して、①「補助金と価格との負の相関」の除去が紛争解決の最大のハードルである、②米国農業の補助金－とりわけ価格連動型補助金－への依存体質から起因する補助金削減への根強い抵抗が「価格連動型補助金もたらす悪影響の除去」の妨げになっている、③財政悪化、高い農産物価格水準など農業を取り巻く環境が変化するなか、農業改革による綿花裁定への対応を求める声が高まり、これが2014年農業法にも少なからず影響したことを確認した。

ブラジルは綿花裁定で大きな成功を収めた。新興国が農業大国米国を相手取り、勝ち得た最初の勝利である。WTOへの提訴は提訴国にとって相当のコストとリスクを伴うもので、だれもが簡単に踏み切れることではないが、いったん提訴され、しかも敗訴となれば、被提訴国への打撃は大きい。それだけに、綿花裁定の行方に両国のみならず多くの国々が注目してきた。特に、綿花裁定ではWTOルールをめぐる複数の概念・解釈が一層明確になった。これで、各国の農業政策は国内補助の運用次第では競争相手国に提訴される可能性が一段と高まった。綿花裁定が世界農政に与えた最も重要な意味合いといえる。

一方で、長年、綿花裁定への対応に苦戦を強いられてきた米国はWTO勧告に従う農政改革よりは、ブラジルへの一時金の支払いと譲歩でこの紛争から抜け出した（資金力による貿易紛争の解決）。このようなやり方は米国がこれまで農産物輸入国に対し主張し続けてきた「保護削減と貿易自由化の促進」に反するものであり、従来型の国内補助政策への執着という意味では米国農業の競争力をそぐものでもある。綿花紛争の決着といえども、ダブルスタンダードの米国が今後もWTO加盟国からのさらなる攻撃に晒されかねない状況にあることに変わりはない。

『略語一覧』

- ・ ACRE (Average Crop Revenue Election：収入変動対応型選択支払い)

- ・ AMS (Aggregate Measurement of Support：国内助成合計量)
- ・ Current Total AMS (AMS総額：削減対象の国内助成)
- ・ ARC (Agricultural Risk Coverage Program：農業リスク補償)
- ・ CCP (Counter Cyclical Payment：価格変動対応型支払い)
- ・ DP (Direct Payment：固定直接支払い)
- ・ LDP (Loan Deficiency Payments：融資不足払い)
- ・ MALP (Marketing Assistance Loan Program：価格支持融資制度)
- ・ MLA (market loss Assistance program：市場喪失補償)
- ・ MLG (Marketing loan Gains：マーケティング・ローン・不足払い)
- ・ MPS (Market Price Support：市場価格支持)
- ・ NPS (Nonproduct-Specific Support：品目非特定の助成)
- ・ SCO (Supplemental Coverage Option：追加保証オプション)
- ・ STAX (Stacked Income Protection Program：綿花専用軽微損失収入保険)
- ・ PFC (Production Flexibility Contract payments：生産調整契約支払い)
- ・ PLC (Price Loss Coverage：価格損失補償)
- ・ PSS (Product-Specific Support：品目特定の助成)

注)

- 1) DP・PFC、CCP・MLAなど米国の農業補助金体系については金[7]、金[9]を参照されたい。
- 2) ここでの議論は主にWTO[21]、中川[11]、Schnepf[13][14][15]に依拠する。
- 3) actionable subsidies：明確に禁止はされていないが、相手国の利益に悪影響を及ぼしている補助金であり、これに対しては相手国による対抗（相殺）措置が認められる（SCM5条～6条）。
- 4) Prohibited Subsidies：貿易に直接的な影響を与える輸出補助金（SCM3.1(a)）と輸出代替補助金（SCM3.1(b)）がこれに当たる。
- 5) 服部[5]pp.106～107を参照されたい。
- 6) 服部[5]pp.92～95を参照されたい。

- 7) 米国はExport Enhancement Program、Dairy Export Incentive Programのもと運用されているコメ等13品目を対象とする輸出補助金について削減を約束している。
- 8) 1999～2002年の間、米国の綿花生産は以前より3割以上拡大した（現在世界3位の生産国）。同時期、綿花の国際価格は大きく落ち込んだ（55Cents以下/Pound）。なお90年代、約25%であった国際市場における米国シェアは2000年以降の輸出拡大の影響で約37%まで伸びた（現在世界1位の輸出国）。一方、19世紀以来、綿花の純輸出国であったブラジルは、1990年代に入り生産が大きく減少し純輸入国に転じた（～2000年、現在は世界3位の輸出国）：USDA, Companhia Nacional de Abastecimentoなど。
- 9) ただ、価格に依存しない補助金の著しい価格上昇阻害については判断しなかった（WT/DS267/R, paragraph 7.1307, p.307）。
- 10) 詳細は京極[10]を参照されたい。
- 11) この時点でブラジルの報復措置要求額は当初の40億ドルから25億ドルまで引き下げられていた。
- 12) cross retaliation：当該紛争案件と同じ分野内での対抗措置が有効でない場合、異なる分野において対抗措置を発動できるようにしたもので、WTO「紛争解決に関する了解（DSU）第22条3項b号」に定められている。
- 13) 詳細はSchnepf[14]pp.22～23を参照されたい。
- 14) その手段として2011年4月、手数料が15%引き上げられた。
- 15) 詳細はSchnepf[14]pp.27～28を参照されたい。
- 16) これについては金[9]が詳しい。あわせて参照されたい。
- 17) WTO[21]paras. 341,342。
- 18) determined by clearly defined criteria such as income, status as …factor use or production level in a defined and fixed base period（農業協定付属書2・6(a)）。
- 19) Roberts and Andrews[12]pp.26～27。
- 20) PSS（品目特定の助成）とは補助金が特定品目の生産と関連する場合を指し、NPS（品目非特定の助成）とは補助の効果が農業全般に行き渡り対象品目の特定が困難な場合を指す。①PSSの場合は、特定品目への合計助成額が特定品目生産額の5%（途上国の場合10%）未満である時、②NPS補助金の場合は、その合計額が国全体の農産物生産額の5%（途上国の場合10%）未満である時、そのすべてがデミニミスとなる（農業協定6条4）。
- 21) 黄（amber box=AMS）とは市場価格支持（MPS）など貿易を大きく歪める助成でありAMS総額とデミニミスとの合計である。
- 22) 米国農業保険の大半はNPSとして分類されている。
- 23) 農業生産者一般のために行われる、産品がと特定されない助成（農業協定1(a)）。
- 24) Roberts and Andrews[12]pp.29～30、鈴木[19]pp.22～23、服部[6]pp.180～181など。
- 25) 金[9]p.41の表6を参照されたい。
- 26) 国際価格が補助金のない場合に上昇していたはずであるが上昇しない、または、価格が上昇しているが補助金がない場合に比べて上昇幅が小さい状態をいう。
- 27) ブラジルが証拠として提出・採用されたのは、Sumner, Daniel Aの論文、“A Quantitative Simulation Analysis of the Impacts of U.S. Cotton Subsidies on Cotton Prices and Quantities”（October 26, 2003）[http://www.fao.org/es/esc/common/ecg/306/en/Sumner.pdf]である。
- 28) 濱田[4]pp.15～44。
- 29) これについては金[7]が詳しい。あわせて参照されたい。
- 30) 当期間中（2008～2012年度）、綿花の融資単価0.52ドル、目標価格0.71ドル、DP単価0.0667ドル/重量ポンド。
- 31) 綿花利用加工業者への支援助成で、（Step-2とは違って）国産に限らず外国産綿花をも対象になる。ただ綿花輸入が僅かであることを考えれば、ほとんどの補助金は国産綿花を対象とするといえる（服部[5]pp.71～72）。
- 32) 2010年6月18日、連合ニュース記事。
（http://www.yonhapnews.co.kr/international/2010/06/18/0607000000AKR20100618012700009.HTML）（2012年10月）
- 33) Thompson（[20]p.4）は4大品目団体（砂糖、酪農、綿花、米）の政治献金額と農業補助金との相関関係を指摘し、農業と政治の癒着が農政改革の障害要因だとする。

- 34) 2010年4月9日、TIME記事（Why the U.S. is also giving Brazilians farm subsidies）。
- 35) これについては金[8]が詳しい。あわせて参照されたい。
- 36) 高価格にもかかわらず、価格と連動しない補助金であるDPだけは毎年、支払われていることへの批判は高かった（GAO[3]pp.1~2）。
- 37) 米国の農業保険は予想収入を基準に補填する仕組みである。
- 38) 免責額（deductible）：保険金が払われるようなケースでも、一定の額は自己負担分として払ってもらえない額（補償対象から除外される割合）。
- 39) 詳細は金[8]を参照されたい。
- 40) Paige McClanahan, "US farm bill promises reduced cotton subsidies as Brazil pressure pays off". The Guardian (4 June 2013).
- 41) 2010年以来、綿花へのCCP、MALPの支給も殆どなくなった（図1）。
- 42) 実際に、2014年2月以来、綿花価格が急落（前年対比25%）したため、2015年度のMLGの発動可能性が高まっている。
- 43) 2011年12月17日、WTO閣僚会合は、多角的貿易交渉が「近い将来には妥結できそうにない」とする議長総括をまとめ、閉幕した。10年を経ても対立を乗り越えられず、事実上の停止状態に追い込まれた。
- 44) ①Fibre2fashion News Desk - India『Brazil to knock at WTO's door for analyzing US Farm Bill』2014年2月20日
http://www.fibre2fashion.com/news/textile-news/newsdetails.aspx?news_id=160026、②EBC, Brazil『New US farm bill can hurt Brazil's cotton trade』2014年10月2日
<http://agenciabrasil.ebc.com.br/en/economia/noticia/2014-02/new-us-farm-bill-can-hurt-brazils-cotton-trade>）。
- Notifications", IFPRI Discussion Paper, November 2008.
- [3] GAO, "FARM PROGRAMS: Direct Payments Should Be Reconsidered", GAO-12-640, July 2012.
- [4] 濱田太郎『WTO補助金協定にいう補助金による「著しい害」の概念-米国・綿花事件を中心に-』(RIETI Discussion Series 10-J-030)、RIETI、2010年5月。
- [5] 服部信司『価格高騰・WTOとアメリカ2008年農業法』農林統計出版、2009年。
- [6] 服部信司『アメリカ農業・政策史1776-2010』農林統計協会、2010年。
- [7] 金成學「WTO時代における米国農政の展開と課題-価格・所得支持対策を中心に-」山形大学紀要（農学）第16巻第3号pp.117-125、2012年2月。
- [8] 金成學「次期（2013年）米国農業法の性格についての一考察-固定型直接支払い廃止とセーフティネット強化の思惑と影響-」山形大学紀要（農学）第17巻第1号pp.31-40、2014年2月。
- [9] 金成學「WTO国内補助金規定に対する米国農政の対応-WTO通知から読み取れる米国の思惑-」、山形大学紀要（農学）第17巻第2号（2015年2月）pp.37-48、2015年2月。
- [10] 京極（田部）智子「農業補助金に関する、WTO紛争事例の分析、第2回 米国-綿花補助金事件（WT/DS267）」、PRIMAFF review (35), 6-13, 2010年3月、農林水産省農林水産政策研究所。
- [11] 中川淳司『米国の高地産綿花に対する補助金』（上級委員会報告 WT/DS267/AB/R、2005年3月3日提出、2005年3月21日採択）（2005年）『WTOパネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書』2005年。
http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/pdf/ds/panelreport/2005/nakagawa.pdf
- [12] Ivan Roberts and Neil Andrews, "Major US farm support policies and their links to WTO domestic support commitments", ABARE research report, January 2009.
- [13] Randy Schnepf, "Brazil's WTO Case Against the US Cotton Program", CRSreport for congress, October 16 2007.
- [14] Randy Schnepf, "Brazil's WTO Case Against the

『参考・引用文献』

- [1] Julian M. Alston, "Perspectives on farm policy reform", Journal of agricultural and resource economics 32(1), 2007.
- [2] David Blandford, David Orden, "United States: Shadow WTO Agricultural Domestic Support

- US. Cotton Program”, CRSreport for congress, September 21 2011.
- [15] Randy Schnepf, “Agriculture in the WTO : Limits on Domestic Support”, CRS report for congress, June 2010.
- [16] Randy Schnepf, Jasper Womach, “Potential Challenges to US. Farm Subsidies in the WTO”, CRS report for Congress, April 2007.
- [17] Dennis A. Shields, Jim Monke, Randy Schnepf, “Farm Safety Net Programs : Issues for the Next Farm Bill”, CRS report for congress, September 10, 2010.
- [18] Dennis A. Shields, Randy Schnepf, “Farm Safety Net Provisions in a 2012 Farm Bill : S. 3240 and H.R. 6083”, September 28, 2012.
- [19] 鈴木宣弘『WTOとアメリカ農業』筑波書房、2003年。
- [20] Robert L. Thompson, “The US farm bill and the Doha Negotiations : On parallel tracks or on a collision course?”, An IPC Issue brief (International food & Agricultural trade policy council), September 2005.
- [21] WTO 2005. United States - Subsidies on upland cotton. Reports of the Appellate Body. WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R and WT/DS267/AB/R, March 21. Geneva.
- [22] Clayton Yeutter, “U.S. FARM POLICY - AT A CROSSROADS? THE 2007 FARM BILL AND THE DOHA ROUND”, Center for International Food and Agricultural Policy, University of Minnesota, December 2005.
- [23] Carl Zulauf, “US agriculture policy at a crossroads”, Testimony Before House of Representatives Committee on Agriculture, September 21, 2006. (<http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=bap-bu-ce>)