米国農業政策における砂糖政策の現状と位置づけ、及び

ＮＡＦＴＡ１０年の経験

東京経済大学経済学部　教授
手塚　眞

頁

はじめに……26

1　米国農業政策と砂糖政策……26
　1）　砂糖政策とその農業政策全体の中における位置づけ
　2）　戦後米国農業政策一般の長期的変化と砂糖政策

2　現行砂糖政策と 1990 年代以降の変化……31
　1）　価格支持
　2）　生産･流通管理
　3）　輸入管理
　4）　2005 年度砂糖計画

3　米墨間砂糖紛争の現状、及び自由貿易協定と砂糖政策……38
　1）　米墨間砂糖紛争の現状
　2）　自由貿易協定と砂糖政策

おわりに：ＮＡＦＴＡ１０年の経験と砂糖政策改革の動向……41

米国農業政策における砂糖政策の現状と位置づけ、及び

NAFTA10年の経験

手塚　委員

はじめに

本稿は米国砂糖政策の現状を、本検討会における過去数年間の調査結果にもとづき概観するものである。まず、１においては、砂糖政策を米国農業政策全体の中に位置づけることで、米国の砂糖政策の特質を明らかにすることを試みる。２においては、砂糖政策の三本の柱である①「価格支持」、②「生産・流通管理」、そして③「輸入管理」のそれぞれについて、特に 1990 年代以降の諸変化を跡付けつつ、現状を明らかにし、あわせて 2005 年度の砂糖計画を概述する。３においては、米国砂糖政策の変革を促す最大の要因であると考えられる国際貿易に関わる諸問題を検討し、最後に砂糖政策改革の今後の可能性について簡単にふれる。

1　米国農業政策と砂糖政策

1）　砂糖政策とその農業政策全体の中における位置づけ

現在の米国の砂糖政策の主要な要素は、①製糖業者に対する「融資（砂糖を担保とする償還請求権のない融資）」を政策手段とした「価格支持」、②製糖業者への「販売割当」を政策手段とした「流通管理」、そして③「関税割当」を政策手段とした「輸入管理」である。

砂糖政策の実際の運営における、この三者の基本的な関係は、②の流通管理と③の輸入管理により国内砂糖供給を管理し、一定の国内砂糖価格水準を維持することで、①の融資制度における担保の「質流れ（forfeiture）」を発生させない（国が在庫の砂糖を抱え込むことによる、大きな財政負担を避ける）ようにすることである。すなわち、実質的な価格支持は通常、②の流通管理と③の輸入管理により実現され、①の融資制度によって価格が支持されるのは例外的な場合に限定されるということである。このような砂糖計画の運営方式は、後述するような意味において、「費用のかからない」計画として砂糖計画を運営することを目的としている。

米国農業政策に「固定支払い」という大胆な政策手段を導入した１９９６年農業法は、砂糖政策に関してもいくつかの「改革」をおこなった。その一つは、②の「販売割当」を停止し、国内における砂糖価格の維持を③の「関税割当」のみによって行うことであった。しかし、1990 年代後半の国内砂糖生産の増加と、ＷＴＯおよびＮＡＦＴＡの下における一

定水準の砂糖輸入の義務的な継続によって、国内価格の維持は不可能となった。2000 年になると、担保砂糖の質流れが発生し始め、農務省は緊急の砂糖買い付けや、砂糖を現物支給して見返りとすることよる減反計画の実施で、この過剰局面に対処せざるをえなかった。その結果、2002 年の農業法においては、１９９６年農業法の砂糖政策諸「改革」のほとんどすべてが撤回され、現在の米国砂糖政策は、基本的に、１９９６年農業法制定以前のそれに近い内容となっている。

したがって、現在の米国砂糖政策は、ある意味で、極めて「伝統的」な農業政策としての性格を強く保持しているともいえる。すなわち、米国の他の多くの農産物に関して現在は行われていない、生産あるいは流通の管理が依然として行われていること；関税割当をとおして、輸入の数量的規制が行われていること；主要な農産物に関しては 1960 年代以降一般的となる「直接支払い」を依然として欠いていること；などである。

このような砂糖政策の特徴は、米国砂糖関係者によって、「費用のかからない（no net-cost）」計画として、しばしば極めて「肯定的」な評価が与えられている。しかしながら、「費用のかからない」砂糖計画の具体的な仕組みは、流通管理と輸入管理をとおして、それらの管理がなされないときよりも、国内価格を高く維持するということである。その結果として、価格支持のための融資計画においては担保の砂糖の質流れが起こらず、それにともなう財政負担が発生しないということである。「費用のかからない」計画の経済学的なコストは、したがって、ＷＴＯの農業合意の実施において使用されている「助成合計総量（ＡＭＳ=Aggregate Measure of Support）」などの指標によって、ある程度明らかにされている。

米国の砂糖生産（2001 販売年度で 20.3 億㌦）は農業生産総額（2001 販売年度で 1985.0 億㌦）の約１％を占めるに過ぎないが、米国農業政策のなかにおいて砂糖のしめる割合は、それをはるかに上回るものである。2004 年 5 月のＷＴＯ農業委員会への通報（*Notification*, G/AG/N/USA/51）によれば、2001 販売年度の米国助成合計総量（ＡＭＳ）は 146.3 億㌦（ただし、デミニミス控除前の農産物を特定したものの合計。すなわち、農産物を特定しない助成は含まない）であるが、このうち砂糖は 10.6 億㌦であり、7%以上を占めている。さらに、ＷＴＯにおける国内農業保護削減のコミットメントとの関連で言えば、ある農産物の算出されたＡＭＳがその農産物の生産総額の５％を超えない場合には削減の対象とはならない（デミニミス規定）から、削減対象となる現行助成合計総量（Current Total AMS）のうちにしめる砂糖の割合はさらに高まることになる。

農産物別に見た場合、2001 販売年度において削減対象となる現行助成合計総量に含まれる主要な農産物は、酪農（ＡＭＳ額は 44.8 億㌦）、大豆（36.1 億㌦）、綿花（28.1 億㌦）、

トウモロコシ（12.7 億ﾄﾞﾙ）であり、砂糖はこれに次ぐものとなっている。ただし、米国農業政策において砂糖のしめる割合は、以前はより大きなものであった。1990 年代後半以降の農産物価格下降局面で、米国が主要農産物に対して削減対象に含まれる直接支払い（いわゆる「緑」および「青」以外の、「黄」の支払い）を急激に増加させる過程で、砂糖のしめる割合はむしろ低下してきたのである。例えば、1996 販売年度の米国の助成合計総量（農産物を特定したもの、デミニミス控除前、*Notification*, G/AG/N/USA/17）は 59.4 億ﾄﾞﾙであるが、このうち砂糖は 9.1 億ﾄﾞﾙであり、15%以上をしめていた。砂糖以外で削減対象に含まれるのは酪農（46.9 億ﾄﾞﾙ）とピーナッツ（3.0 億ﾄﾞﾙ）の２品目のみであった。

大豆、綿花、トウモロコシなどと対比した場合の砂糖政策の特徴は、その生産量に較べて与えられる保護の額が大きいばかりではなく、与えられる保護の種類においても異なっている。すなわち、大豆、綿花、トウモロコシにおいてはＡＭＳのほとんが直接支払い（ただし、いわゆる「緑」や「青」の支払いはＡＭＳに含まれない）からなるのに対し、砂糖（そして酪農）においてはもっぱら価格支持からなっている（表１　参照)。また、砂糖の直接支払いの 0.3 億ﾄﾞﾙは、2000～2001 年における砂糖過剰に対処するための、緊急の減反計画にともなうものであり、通常の「費用のかからない」計画の下では発生しない費用であった。

表１　2001 販売年度の農産物を特定した助成合計総量（ＡＭＳ）

	価格支持	直接支払い	その他	AMS 合計
トウモロコシ	―	11.9 億ﾄﾞﾙ	0.8 億ﾄﾞﾙ	12.7 億ﾄﾞﾙ
綿花	―	27.2 億ﾄﾞﾙ	0.9 億ﾄﾞﾙ	28.1 億ﾄﾞﾙ
大豆	―	34.4 億ﾄﾞﾙ	1.7 億ﾄﾞﾙ	36.1 億ﾄﾞﾙ
酪農	44.8 億ﾄﾞﾙ	―	―	44.8 億ﾄﾞﾙ
砂糖	10.3 億ﾄﾞﾙ	0.3 億ﾄﾞﾙ	―	10.6 億ﾄﾞﾙ

注：―　は、0.05 億ﾄﾞﾙ未満

資料：ＷＴＯ, *Notification*, G/AG/N/USA/51, 2004, pp.69-75.

なおＯＥＣＤのＰＳＥを用いても、砂糖計画の同様の特質を明らかにすることができる。米国のトウモロコシの 2002 年度の生産額は 209.0 億ﾄﾞﾙ、ＰＳＥ額は 53.4 億ﾄﾞﾙ、うち価格支持による額は 0 ﾄﾞﾙ、それ以外の様々な支払いによる額が 53.4 億ﾄﾞﾙである。トウモロコシのＡＭＳとＰＳＥが大きく異なる主たる理由は、「緑」の支払いとしてＡＭＳに含まれない固定支払い（21.5 億ﾄﾞﾙ）等がＰＳＥには含まれているからである。これに対し、砂糖の 2002 年度の生産額は 21.0 億ﾄﾞﾙ、ＰＳＥ額は 12.2 億ﾄﾞﾙ、うち価格支持による額は 10.3 億ﾄﾞﾙ、それ以外の様々な支払いによる額が 1.9 億ﾄﾞﾙであった（OECD ウェッブサイトの“ Producer

and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2003”の米国データによる<http://www.oecd.org/dataoecd/33/45/32361179.XLS>）。

以下では、このような砂糖政策（同様の議論はある程度まで酪農政策にも敷衍できるであろうが）の農業政策全体の中における位置づけを、戦後米国農業政策一般の長期的変化と関連付けて検討して見る。

2） 戦後米国農業政策一般の長期的変化と砂糖政策

連邦政府の立法に基づき農産物の需給を調整しつつ、農業生産者の所得を支持するという基本的な考え方は、1930 年代のニューディール期に形成され、その後、半世紀以上にわたり米国農業政策の中心にあった。しかし、穀物を中心とする主要な農産物に関しては、いわゆる「パリティー価格」を基準とした農産物の価格支持をとおした農業支援から、1960 年代以降、直接支払による所得支持に、次第に政策的重心が移されてきた。この移行過程において、それらの主要な農産物の価格支持水準は一般に国際価格水準に接近すると同時に、米国農業政策の財政への依存度は高まった（手塚眞、「米国農業政策とデカップリング」『東京経大学会誌』186 号、1994 年 3 月、及び「米国農業政策と『償還請求権のない融資』」『東京経大学会誌』239 号、2004 年 3 月を参照）。

市場における価格の支持をとおした農業支援は、経済学的に言えば、消費者から生産者への所得移転である。これに対して財政による農業支援は、納税者から生産者への所得移転であると言える。一般に、財政支援は価格支持ほど農産物の市場価格を大きく歪曲しないですむことが多いため、経済学者はしばしば経済的効率性の観点から直接支払い等の財政支援に賛意を表明してきた。

ただし、価格支持から所得支持への政策転換が、経済学的な判断に基づいて行われたかといえば、現実は必ずしもそうではなかったようである。そのような政策転換は、米国農業の輸出依存度の高まりと歩調をあわせるように、最初は輸出農産物を中心に採用されてきた。それに対して、砂糖や酪農のような輸入農産物は、今日においてもそのような政策を採用していない。すなわち、価格支持から所得支持への変化の直接的な原因としては、経済的効率性という観点以上に、価格支持政策が持っていた輸出阻害効果を除去するという意味合いが重要であったかもしれない。

価格支持から所得支持への政策転換は、同時に、ますます大きな財政負担の可能性を意味した。1970 年代以降の「不足払い」のような直接支払いは、一般に農産物の生産量に比例した支払いであったから、財政支出抑制の一つの手段は生産量（より厳密に言えば、支払いの対象となる生産量）を制限することであり、このために用いられた手段の一つが減

反であった。減反が実施されればその減反割合だけ財政支出は削減することができた。しかしながら、減反は輸出阻害的である。価格支持から所得支持への移行によって輸出阻害的な政策要因を除去しようとしながら、財政的な制約のために輸出阻害的な減反を実施しなければならない、というジレンマに直面したわけである。このジレンマを脱却する一つの方向は、直接支払いを実際の農産物生産から切り離すことである。これがすなわち、1980年代末以降の、いわゆる「デカップリング」の議論である。

1990年代にはいると、「作付けの弾力化・柔軟化」という名目で、減反の限定的解除・直接支払の部分的デカップリング（具体的には1990年以降の「トリプルベース」計画など）が進行した。そして、１９９６年農業法はよく知られているように、減反と不足払いを停止して、かわりに現在の生産と結びつけられていない（デカップルされた）固定的な支払いを導入した。

しかし、1990年代後半の農産物価格下落局面において、固定支払いに対する批判が強まり（不足払いと異なり、価格が低下しても支払いが増えない等の理由から、また、党派的・イデオロギー的な反発から）、２００２年農業法においては、価格下落時に支払いが行われる計画（価格変動対応支払い）が再導入された。この計画は１９９６年農業法制定後の価格下落局面でほぼ毎年制定された「緊急農業支援法」における「追加的固定支払い」を制度化したものといえる（支払いの対象となる農産物は、「固定支払い」と同様に、過去の一定期間の生産実績であり、その農産物の現在における生産は必要条件ではない。ただし、通常の「固定支払い」と異なり、価格が一定水準以下の場合のみに支払われる）。２００２年農業法は、デカップリングという観点からは確かに１９９６年農業法からの「後退」という面を持っているが、「固定支払い」の基本的な考えは依然として維持されている（さもなければ、いずれ減反の再導入も必要になろう）、と見ることができる。

このように、戦後米国の穀物を中心とする主要な農産物にかかわる政策は、価格支持を無効化し、輸出阻害的な要因を除去すると同時に、農業所得を財政的に支援するという一般的な方向で変化してきたといえる。これに対し、砂糖政策は、そのような一般的な政策転換の方向には同調してこなかった。その最大の理由は多分、砂糖が米国における輸入農産物であり、穀物を中心とする他の輸出農産物のような政策転換の必要性が存在しなかったということであろう。

同時に、砂糖部門が他の農業部門とは、その生産組織がやや異なっていることも、このことに関連しているかもしれない。すなわち、砂糖部門において、一般によく発展したインティグレーション（ただし、生産者と製糖業者の関係は地域によりかなり違いがあるが）は、穀作部門などとはかなり異質である。またとりわけ、サトウキビ部門では、甘しゃ糖

工場の多くが工場の最低処理量を確保するためもあり、独自のさとうきび栽培地を所有している。政治学関連の文献、そして一般のジャーナリズムにおいても、米国の砂糖団体は政治的に強力な、最も成功した利益団体・圧力団体の一つであるとされている。

2 現行砂糖政策と 1990 年代以降の変化

以下では、砂糖政策をささえる三本柱である、「価格支持」、「生産・流通管理」、そして「輸入管理」のそれぞれについて簡単に説明する。「価格支持」と「生産・流通管理」に関しては、２００２年農業法により主要な改正が行われているが、「輸入管理」は農業法（そして農業法を主管する議会の農業委員会）が定めるものではなく、関税・貿易関係の法律（主管するのは下院歳入委員会・上院財政委員会）に関わる問題である。

２００２年農業法の砂糖条項は、大局的に見て、１９９６年農業法の諸「改革」を撤回し、１９９０年農業法へ「後退」するものとして捉えることがでる。ただし、砂糖の諸「改革」の解体は、すでに、１９９６年農業法制定後の一連の「緊急農業支援」で開始されていたので、その意味では「緊急農業支援」の継続ということもできる。

現在の砂糖輸入管理は、基本的に、ウルグアイラウンド合意やＮＡＦＴＡ等の国際協定による、関税表の改訂にもとづき実施されている。

1） 価格支持

製糖業者は生産した砂糖を担保として農務省から融資を受けることができる（融資を受けるか否かは、製糖業者の任意である）。この融資において、担保の砂糖単位重量当り融資される金額（「融資単価」）は法律により定められている。製糖業者は砂糖市況が低迷する等の場合には、現金返済のかわりに担保の砂糖を「質流れ（forfeit）」させることができる。このとき農務省は債務者に現金による償還を請求する権利が与えられていないので、この融資は「償還請求権のない融資（non-recourse loan）」と呼ばれる。この融資制度は、実質的に、砂糖の市場価格を融資単価の水準で支持する機能を果たすことになる。

しかしながら、「償還請求権のない融資」の実際の運用は、上述したよりもかなり複雑である。たとえば、法律が定める「融資単価」は全国平均値であり、実際に製糖業者が融資を受ける金額とは必ずしも同じではない。また、製糖業者と甜菜あるいは甘しゃ生産者の関係ないし契約内容は地域ごとにかなり異なっている。したがって、砂糖の「償還請求権のない融資」においては、生産者に支払われるべき「最低保証価格」も決められているが、製糖副産物（糖みつ、甜菜パルプなど）の収益の分配の仕方が地域により異なっている等の理由から、「最低保証価格」の意味合いも異なってくる。

甜菜の製糖会社の場合は一般に甜菜生産者により所有されていることが多く、製糖会社と甜菜生産者の間で締結される収益販売契約書における支払額を最低保証価格としており、それも実質的な意味をあまり持たない場合が多い（甜菜生産者が製糖会社の利潤の配当も受けることができる場合には、利潤を圧縮してまで甜菜の買い上げ価格を引き上げる意味はあまりない)。甜菜に対する支払いは、大別すると、副産物を含むすべての販売の純収益の一定割合（約５３％）を生産された砂糖の割合に応じて生産者に分配する方式（五大湖契約）と、砂糖のみの販売純収益の一定割合（約６０％）を、出荷時の甜菜の含糖率に応じて分配する方式（ホリー契約）に分けられる。

サトウキビの場合も製糖副産物の収益をどのような制度に基づき配分するかは地域によって異なっており、また、製糖会社自体がサトウキビを生産している地域もある。(なお、製糖業者と生産者の契約関係等に関しては、以下の資料が参考になる。加藤信夫、田口弘和、「米国の砂糖政策と砂糖産業について」、農畜産業振興機構、2004 年 8 月 5 日、5 ページ、及び 34 ページ以下)。

さらに、価格支持の機能は最終的には確かに「償還請求権のない融資」によって果たされることにはなるが、実際には、砂糖計画の現在の運用は、流通管理と輸入管理により国内砂糖価格水準を担保の「質流れ」を発生させない水準に維持しているため、「償還請求権のない融資」自体が価格支持メカニズムとして機能する場合は例外的である。2000～2001 年は、そのような稀な時期であったが、この場合でも、「質流れ」した砂糖は直ちに減反計画参加者に対して、現物給付され、長期にわたる政府の在庫保有を回避しているようである。

２００２年農業法による砂糖価格支持に関する主要な規定は、以下のようなものである。

(1) １９９６年農業法で削除された「無費用計画」規定を復活した。すなわち、農務長官は「償還請求権のない融資」において「質流れ」が発生しないように砂糖計画を運営することを法律で要求されている。ただし、１９９６年農業法の下においても砂糖計画の運営は、実質的には、「質流れ」が発生しないように運営されており、その意味では「象徴的」な復活といえる。

(2) １９９６年農業法は、実施される砂糖の融資タイプを関税割当量と連動させており、関税割当量が１５０万 STRV(粗糖換算ショート・ﾄﾝ)を上回る場合は「償還請求権の無い融資」が実施され、割当量がそれ以下の場合は担保の「質流れ」を認めない「償還請求権のある融資(recourse loan)」のみが実施されることになっていた。しかし、砂糖過剰が深刻化した 2000 年に、米国議会は、2001 会計年度農業歳出予算法案の両院協議会審議

の最終段階で、砂糖融資計画の「償還請求権のある融資」の実施を阻止する条項を加えた。２００２年農業法は、「償還請求権の無い融資」の実施のみを規定している。

(3)　融資単価は１９９０年農業法及び１９９６年農業法と同様に、粗糖ポンド当たり 18 ㌢、精製糖ポンド当たり 22.9 ㌢である。ただし、２００２年農業法では、加工・精製中の砂糖やシロップも「償還請求権のない融資」を受けることができるようになった。

(4)　１９９６年農業法の砂糖政策「改革」の一部として導入され、「緊急農業支援」によって一時停止されていた様々な規定、すなわち「販売賦課金」、「質流れペナルティー」、「質流れの 30 日前の通知義務」が、２００２年農業法では最終的に廃止された。これらの廃止の一般的な効果は、生産者の利益を増加させることである。

2) 生産・流通管理

１９９６年農業法の下では、米国国内砂糖市場における砂糖の供給管理は、一般に、輸入管理のみによっておこなわれることが想定されており、それ以前に実施されていた国産糖の「販売割当」も停止されていた。しかしながら、砂糖過剰が深刻化した 2000～2001 年には、農務省は前述したように、緊急の減反計画を実施し、計画参加者に対しては砂糖の現物給付をおこなった。この砂糖の減反計画の実施は、農務省に対して与えられている一般的な権限を根拠としたものであったが、２００２年農業法は、明示的に、砂糖の「現物給付減反計画（ＰＩＫ計画)」のための授権をおこなっている。ただし、２００２年農業法の下では、現在まで、このＰＩＫ計画は実施されていない。

また、２００２年農業法は１９９６年農業法で停止されていた「販売割当」を復活し、2003 販売年度（2002 作物年度）から毎年実施している。「販売割当」の下では、甜菜あるいは甘しゃの作付けや生産が直接的に規制されることはないが、農務省が各製糖業者に対して販売数量を法律に基づき割り当てることで、市場における砂糖供給を管理している。

砂糖販売割当は作物年度に先立って毎年設定される。販売割当の全体量は、農務省が推計する砂糖消費量と妥当な期末在庫量から、153.2 万 STRV と繰越在庫（ＣＣＣ在庫を含む）を差し引いて算出される。農務省には、砂糖融資の担保の質流れを阻止するように割当量を調整することが要求されている。

販売割当の全体量は、甜菜糖に 54.35%、そして甘しゃ糖に 45.65%で分割される。甘しゃ糖に関しては、ハワイとプエルトリコに合計で 325,000 STRV、そして、本土の生産州 (Florida, Louisiana, and Texas)には過去の販売水準、現在の販売能力、そして過去の加工水準、にもとづき配分される。甜菜糖に関しては、1998 から 2000 作物年の砂糖生産に基

づき、加工業者に割当が配分される。この加工業者への配分は、一定の条件（割当量の砂糖を確保できない等）の下で再分配される。

農務省が販売割当計画を実施する権限は、食料消費用砂糖輸入（再輸出計画分は除く）が 153.2 万 STRV を超えると予測し、そして、その輸入によって割当全体量を削減しなければならなくなる時には停止される。停止は、輸入が 153.2 万 STRV 以下になったときに解除される。（なお、販売割当の実施の具体的な手順等については、前述資料、「米国の砂糖政策と砂糖産業について」、の 11 ページ以下を参照されたい）。

販売割当実施上の幾つかの問題点を指摘すれば、第一に、作付けや生産の直接的な規制ではないため、全体割当量（ＯＡＱ=Overall Allotment Quantity）が増加しなくても、生産量自体が増加することはありうることである（この場合には、業者が在庫コストを負担することになる）。また、販売割当実施の初年度においては、幾つかの加工業者が次年度以降の販売割当枠の確保を目的として、次年度以降に販売が見込まれる在庫も当該年度に販売したような会計操作を行い、販売実績の上積みをおこなったようである（このこと自体、販売割当の実施にともない、従来の砂糖現物の「出荷」の報告から「販売」の報告に、報告内容が変更されたことと関係している）。このため、農務省の設定した全体割当量自体が見かけ上の「需要」を作り出すことになり、適切な販売割当量の設定（ひいては砂糖価格支持水準の維持と「費用のかからない」砂糖計画の運用）に関して、多くの混乱や不確実性をうみだすことになった（以下の「表２　販売割当の発表、改定等」を参照）。農務省は 2003 年の秋以降、各業者の在庫状況の新たな調査を行い、より実態に近い把握ができるような在庫報告体制の改革に乗り出している。この在庫推計の不確実性とそれへの対応に関しては、Stephen Haley, "Updating U.S. Sugar Price Forecasting: Implications of Marketing Allotments and Increased U.S. Sugar Stocks Volatility," *Sugar and Sweeteners Outlook*, SSS-239, January 29, 2004. を参照。

表２　販売割当の発表、改定等

2002 年 8 月 27 日	農務省は 2003 販売年度（2002 作物年度）販売割当の全体割当量（ＯＡＱ）を 770 万 STRV と発表。
2003 年 1 月 10 日	農務省は 2003 販売年度（2002 作物年度）販売割当を 50 万 STRV 増加し、820 万 STRV に改定。
2003 年 1 月 10 日	農務省はＣＣＣ砂糖在庫の未売却分の精製糖 24,000STRV 及び粗糖約 16 万 STRV の売却のオファーを公表。
2003 年 1 月 15 日	農務省は甜菜糖販売割当 182,000STRV をＣＣＣに配分。予定されている加工業者在庫調査の結果次第で行使される。
2003 年 5 月 13 日	農務省は 2003 販売年度（2002 作物年度）販売割当を 46 万 3 千 STRV 増加し、866.3 万 STRV に改定。
2003 年 5 月 19 日	77,641STRV の甜菜糖を加工業者間で再配分した後、農務省は業者調査の結果に基づき、加工業者は 4,534STRV の販売割当しか満たすことができないという結論に達した。この後、ＣＣＣはその在庫から 174,000STRV の甜菜糖を販売することが可能なように、販売割当が与えられた。農務省はまた、甘しゃ（サトウキビ）糖加工業者は 395 万 4 千 STRV の販売割当しか満たすことができないという結論に達し、未達成分の 1 万 STRV はＣＣＣに配分し、その在庫が販売できるようにした。
2003 年 8 月 13 日	農務省は 2004 販売年度（2003 作物年度）販売割当の全体割当量を 855 万 STRV と発表。ただし、この公表された全体割当量の水準では関税割当に必要な数量が確保されていない。
2003 年 9 月 30 日	農務省は 2004 販売年度（2003 作物年度）販売割当の全体割当量の９６．５％を加工業者に配分。部分的配分の理由は、需給状況の不確実性。
2004 年 4 月 9 日	農務省は公式に 2004 販売年度（2003 作物年度）の全体割当量を 30 万ﾄﾝ削減し、825.0 万 STRV に改定。
2004 年 7 月 16 日	農務省は 2005 販売年度（2004 作物年度）販売割当の全体割当量（ＯＡＱ）を 810 万 STRV と発表。

資料：米国農務省経済調査局、*Sugar and Sweeteners Outlook* 各号。

3）輸入管理

砂糖輸入の規制は「関税割当」によって行われている。「関税割当」は農業法によってではなく、関税表の改訂にもとづき実施されている。現在の関税表では、砂糖の「関税割当」に関して、粗糖は 1.23 million STRV（1,117,195 metric tons）、精製糖は 24,251

STRV(22,000 metric tons)の下限が、ガット・ウルグアイラウンド農業協定のミニマム・アクセスとして、設定されている。関税割当制度では、割当数量内の輸入は無税あるいは特恵税率で行われ、割当外の輸入には高関税が適用される。

１９９６年農業法の砂糖計画実施に伴って農務省が採用した関税割当実施方式では、砂糖の予想期末在庫率を 14.5 %の目標水準に保つように、関税割当総量が設定されていた。この目標期末在庫率は、実質的に、砂糖の「償還請求権のない融資」の「質流れ」を防ぐ国内砂糖価格水準を実現するためのものであった（農務省は砂糖の期末在庫率と砂糖価格の関連についての多くの研究を実施しており、両者の間に ― 少なくとも FY2000 以前は ― ほぼ安定した相関が存在すると考えていた。この点に関しては、本検討会の平成 13 年度事業実施報告書で詳説してある）。

しかしながら、国内砂糖市場の過剰が明らかになった FY 2000 の砂糖需給予想は、従来の関税割当総量設定方式の維持を不可能にした。それは、同方式を従来どおり実施すれば、１９９６年農業法の規定（砂糖の関税割当が 1.5 million STRV 以下に設定される場合、融資は「償還請求権のある融資」にしなければならない）にしたがって、砂糖計画の「償還請求権のない融資」を「償還請求権のある融資」に変更する必要が生じるばかりでなく、ＷＴＯの下における米国の砂糖輸入のミニマム・アクセスも遵守できなくなるからであった。どちらの結果も農務省としては受け入れ難いものであり、同方式は放棄されることになった。

したがって、FY2002 年以降の関税割当の総量は、基本的に、ＷＴＯのミニマム・アクセス、及びＮＡＦＴＡの下におけるメキシコに対する米国のコミットメントの最低水準を確保するものとなっている（ただし、実際の輸入量は通常、割当未達成分があるため、これをやや下回っている）。要するに、現在の関税割当は、砂糖価格支持の政策手段としては、もはや十分なものではなくなっており、これが、２００２年農業法による販売割当の再導入の最大の理由でもあった。

4） 2005 年度砂糖計画

融資による「価格支持」に関しては、２００２年農業法の規定に基づき、2002 年から 2007 年度まで基本的に同一の計画が実施される。したがって、2005 年度砂糖計画においても、粗糖ポンド当たり 18 ｾﾝﾄ、精製糖ポンド当たり 22.9 ｾﾝﾄの単価で、「償還請求権のない融資」が提供される。

販売割当に関しては、各年度に先立って、農務省はその年度の全体割当量を決定する。2005 販売年度（2004 作物年度の砂糖が販売される年度）の販売割当は、2004 年 7 月 16

日に公表されている。販売割当の総量は、前述したように農務省が推計する砂糖消費量と「妥当な期末在庫量」から、153.2 万 STRV 繰越在庫（ＣＣＣ在庫を含む）を差し引いて算出される。公表された全体割当量は、甜菜糖が 440.2 万 STRV、甘しゃ糖が 369.8 万 STRV、合計 810.0 万 STRV であった。この割当量は今後の砂糖需給の動向如何によっては修正される可能性がある。

実際、2003 年 8 月 13 日に公表された 2004 販売年度（2003 作物年度）の販売割当は、当初、甜菜糖が 464.7 万 STRV、甘しゃ糖が 390.3 万 STRV、合計 855.0 万 STRV であった。各工場への配分は 9 月 30 日に発表されたが、価格水準が融資の「質流れ」を発生させる水準に近づいていたこともあり、その際、割当総量の 96.5%（825.0 万 STRV）だけが実際に各工場に配分された。2004 年 4 月 9 日に、農務省は公式に 2004 年度全体割当量の 855.0 万 STRV を 30 万㌧削減し、最終的な割当数量は 825.0 万 STRV に修正されている（「表２. 販売割当の発表、改定等」を参照）。

「妥当な期末在庫量」の決定においては、2000 会計年度以前に関税割当数量決定に際して用いられていた在庫率（在庫量を年間砂糖消費量で割った率）が重要な指標として参考にされる。ただし、この目標在庫率の具体的な水準に関しては、農務省と会計検査院の間に意見の相違があり（この点については平成 13 年度の本検討会事業実施報告書の 33 ページを参照せよ）、2005 年度販売割当数量の決定に際しても、農務省は具体的な目標在庫率を公式には示していないようである。

販売割当の導入にともない、民間企業における在庫保有の可能性が高まり、また前節、「２）生産・流通管理」で述べたように、農務省の設定した全体割当量自体が見かけ上の「需要」を作り出すという傾向もあることから、現在の砂糖の販売割当制度が適切な供給管理機能を果たしうるか否かに関して、依然として多くの不確定要因が存在するといえる。

関税割当に関して言えば、2001 会計年度以降の粗糖関税割当は、度々指摘しているように、ウルグアイラウンド農業合意の最低輸入量の水準にある（表３参照）。

2004 年 7 月 16 日に発表された、2005 会計年度の粗糖関税割当も、同様に、ウルグアイラウンド農業合意の最低輸入量である 111.7 万 metric tons である。

表３　粗糖輸入割当と割当未達成量、1996～2004 会計年度

(単位：万 metric tons)

会計年度	粗糖関税割当	割当未達成量
FY1996	216.7	9.4
FY1997	210.0	5.6
FY1998	160.0	5.3
FY1999	116.5	5.2
FY2000	113.5	6.9
FY2001	111.7	2.8
FY2002	111.7	56.7
FY2003	111.7	8.0
FY2004	111.7	不明

資料：米国農務省経済調査局、*Sugar and Sweeteners Situation and Outlook Yearbook*, SSS-2004, July 2004. 及び *Sugar and Sweeteners Outlook* 各号。

3　米墨間砂糖紛争の現状、及び自由貿易協定と砂糖政策

1）米墨間砂糖紛争の現状

以下では、昨年度の本検討会報告書を引き継ぐ形で、2002 年のメキシコ政府によるソフトドリンク課税とその後の米墨間砂糖紛争の展開を整理する。

メキシコ政府によるソフトドリンク課税をめぐる米墨間の紛争の淵源は、ＮＡＦＴＡ協定の下での米国砂糖市場へのメキシコのアクセスをどの水準で認めるか。そのことに関する両国の見解の相違にある。ＮＡＦＴＡ協定及びそれに付属する「サイドレター」の米国政府による解釈では、2000 年以降、メキシコが砂糖の「純余剰生産国」である場合には、25 万メトリック・トンを上限にその「純余剰」分を米国に無税で輸出することができる。ただし、「純余剰生産量」は、砂糖生産量から砂糖消費量及びＨＦＣＳ消費量を差し引いたものである。

メキシコ政府は、この「純余剰生産量」の算出方式（特に、ＨＦＣＳの消費量を差し引くか否か）に関して、米国と見解を異にしている。とりわけ、1990 年代の後半に、米国と同様に、メキシコにおいてもソフトドリンク製造業ではＨＦＣＳ（その多くが米国から輸入された）による砂糖の代替が急速にすすんだため、メキシコにおける砂糖の「余剰」は増大したが、「余剰」の算出にはＨＦＣＳ消費を差し引くという米国の見解に従う限り、ＮＡＦＴＡの下における米国砂糖市場へのアクセスの増大は不可能であった。

このため、1990 年代後半から、メキシコ政府は米国から輸入されるＨＦＣＳに対して、反ダンピング税を課するなどして輸入を抑制する一方、それを梃子にして、メキシコ砂糖の米国市場へのより大きなアクセスを米国政府に認めさせようとして交渉を行ってきた。しかしながら、ＷＴＯ及びＮＡＦＴＡの紛争処理過程に持ち込まれた、このＨＦＣＳ反ダンピング税問題は、どちらの紛争処理過程においても、メキシコ政府の主張が退けられる結果になった。そのため、新たな対抗手段として、メキシコ政府は砂糖以外の甘味料を含むソフトドリンクに対し、２０％を上限とする税を課すことができる法律を、2002 年 1 月に制定した。

この 2002 年のソフトドリンク課税以降、メキシコにおけるＨＦＣＳ消費や輸入は激減し、砂糖消費が再びそれを代替した。影響を受けたのは米国からのＨＦＣＳ輸入のみではなく、メキシコにおけるＨＦＣＳ生産のために大きな直接投資をおこなっていた、Archer Daniels Midland や Corn Products Inc. といった米国企業も損失をこうむることになった（Corn Products Inc は、ＮＡＦＴＡ１１条の下で、メキシコ政府に対して損害賠償の訴訟を起こしている）。

2004 年になって、米国政府は、ソフトドリンク課税が米国ＨＦＣＳを不当に差別するものであるとして、この問題をＷＴＯにおける正式の紛争処理過程に持ち込む決断をおこなった。そして、6 月にはＷＴＯにおけるパネルの設置を要求している。

一方で、メキシコ砂糖の米国への輸出は、ソフトドリンク課税以降激減している。これは、それまでＨＦＣＳによって代替されていたソフトドリンク向けのメキシコ国内砂糖需要が大幅に増えたからである。実際、近年のメキシコにおける砂糖需給を見ると、メキシコは砂糖の純輸入国になっている（表４．参照）。このため、メキシコが砂糖の「純余剰生産国」ではないという米国農務省の判断に基づき、メキシコに対する米国の砂糖の関税割当も、FY 2003 にはＷＴＯの下での下限である粗糖 7,258 メトリック・トンと精製糖 2,954 メトリック・トンのみになってしまっている。

表４．メキシコの砂糖需給、2000～2004 年

（単位：1000 メトリック・トン）

	生産	輸入	輸出	国内消費
2000 年	4979	37	318	4576
2001	5220	43	155	4623
2002	5169	52	413	5184
2003	5229	65	46	5227
2004	5464	103	66	5345

資料：米国農務省経済調査局、*Sugar and Sweeteners Outlook*, SSS-239, January 29, 2004.

ソフトドリンク課税というメキシコ政府の非常手段によって、米国砂糖関係者が恐れていたメキシコからの砂糖輸入圧力は緩和され、米墨間の砂糖貿易に関しては、現在、奇妙な均衡状態が成立しているといえる。しかしながら、この均衡を成立させているソフトドリンク課税自体に対して、米国（行政府、議会、そして民間団体）は強く異議をとなえ、ＷＴＯの紛争処理過程に提訴しているのである。したがって、米墨間の砂糖貿易紛争は、その真の解決からは程遠い状況にあると言わざるを得ない。ただし、メキシコ砂糖の米国市場へのより大きなアクセスという点に限って言えば、ＮＡＦＴＡの下において、2008 年にすべての制限が撤廃されることが予定されているわけであるから、（ＮＡＦＴＡ合意の見直しが行われない限り）最終的な完全自由化は不可避である。

米国砂糖政策の現状維持に対する最大の脅威は、むしろ、ＮＡＦＴＡ以外の地域貿易協定や二国間貿易協定の下における砂糖輸入にあると言えるかもしれない。以下では米国砂糖政策とこれら貿易協定との関係の現状を整理する。

2） 自由貿易協定と砂糖政策

米国砂糖団体は、米国政府が交渉を行ってきている自由貿易協定には、砂糖貿易に関する取り決めを含めないように、一貫して強く主張している。国際的な砂糖貿易の自由化に関する議論が行われるべき場所はＷＴＯであって、地域貿易協定や二国間協定で砂糖貿易を扱うことは問題を真に解決することにはならない、というのが米国砂糖団体の主張である（平成 14 年度の本検討会事業実施報告書で、この問題に触れている）。

2004 年 5 月に交渉が成立し、7 月には米国議会の承認を得た米豪ＦＴＡは、実際に米国砂糖団体の主張のとおり、砂糖貿易に関する取り決めを含まないものであった。これに対して、中央アメリカ５カ国（コスタリカ、エルサルバドル、グァテマラ、ホンデュラス、ニカラグア）およびドミニカ共和国との自由貿易協定（ＣＡＦＴＡ－ＤＲと略称されている）は、やはり 2004 年中に交渉が成立したものの、協定には砂糖貿易に関する取り決めも含まれ、また農業以外の様々な分野においても、議論の多い内容であった。このため、同協定の議会における承認に関しては、2005 年 1 月時点においても、必ずしも明確な見通しが立っているようには思われない。

不確定の要因は、米国側にあるだけではない。2003 年から始められたＣＡＦＴＡ交渉の過程においても、コスタリカは一時ＣＡＦＴＡから離脱しかけたことがある。また、ＣＡＦＴＡがまとまった後に交渉が成立したドミニカとのＦＴＡは、米国によってＣＡＦＴＡの枠組みに組み入れられ、議会に提案されるはずであったが、2004 年の 9 月にドミニカは、メキシコと同様に、ＨＦＣＳを使用するソフトドリンクに 25%の課税をすることを決定し

た。米国はこの課税が両国間のＦＴＡの合意に違反するものであるとして、税が撤回されない限りドミニカとのＦＴＡの最終的な承認はありえないとした。ただし、2005 年 1 月 10 日付けのＵＳＴＲからＵＳＩＴＣあての書簡によれば、ドミニカ政府は 2004 年 12 月 29 日に、この課税を撤廃している（U.S. International Trade Commission, *U.S.-CENTRAL AMERICA FREE TRADE AGREEMENT: POTENTIAL ECONOMYWIDE AND SELECTED SECTORAL EFFECTS*, Investigation No. TA-2104-18, January 10, 2005）。

交渉が成立した段階でのＣＡＦＴＡ-DR の砂糖に関する内容は、ＣＡＦＴＡ諸国の米国砂糖市場への年間のアクセスを、初年度において 107,000 メトリック・トン増加させ、その後の 15 年間で 151,000 メトリック・トンまでさらに増加させるものである。ただし、ＮＡＦＴＡにおける砂糖貿易の自由化スケージュールなどとは異なり、二次税率は引き下げられない。ＵＳＴＲは、初年度のＣＡＦＴＡ-ＤＲからの砂糖輸入は、現在の米国の砂糖生産量の 1.3%にすぎず、15 年後においても 1.9%にとどまると主張している（USTR, *Trade Facts: Adding Dominican Republic to CAFTA Combining to Create America's Second-Largest Export Market in Latin America*, March 15, 2004.）。

最終的なＣＡＦＴＡ－ＤＲの決着が何時、どのような形でなされるかに関して、本報告はいかなる見通しも示すものではないが、米国政府の全体的な貿易政策が今後も一定の継続性を示す限り、西半球における地域的及び二国間の自由貿易協定は今後とも推進され、拡大していくであろうし、この地域の多くの国々にとって「砂糖」が戦略的な意味と重要性を持つ貿易品目であるという事実に変わりはない。

要するに、これからの米国砂糖政策にとっての経済的・政策的・政治的な環境は、ますます増大する国外からの圧力にさらされるものとなることが考えられる。

おわりに：ＮＡＦＴＡ１０年の経験と砂糖政策改革の動向

米国の砂糖政策に関する限り、ＮＡＦＴＡの下における 10 年間は、基本的に、順調に拡大する国内消費と国内生産を背景として、既得の権益と制度を擁護するための不断の努力であったということになるかもしれない。しかしながら、国内消費の伸びを上回る速さで国内生産が増大したため、米国の砂糖輸入は減少し続け、近年の輸入水準はＷＴＯやＮＡＦＴＡにより義務付けられている最低の水準にまで低下している。したがって、将来的に、米国砂糖生産者が従来と同様の国内砂糖価格水準を要求し続けるならば、何らかの方法で国内生産量を削減するか、あるいはまた、国内砂糖価格の低下を受け入れざるを得ないのではないだろうか。

同時に、米国の全体的な経済・貿易政策は、地域及び二国間自由貿易協定の一層の拡大を推し進めるであろう。この中にあって、とりわけ米国が戦略的・外交的に重視する西半球地域における自由貿易協定の拡大は、不可避的に、米国への砂糖輸入の増大をともなうであろう。このことは、たとえ輸入の一層の拡大がなかったとしても、すでにその運営に多大の困難が生じている米国砂糖政策の改革を一層促すものとなるであろう。

ただし、米国砂糖政策の改革を促す主要な要因は、米国自身が追い求める地域及び二国間自由貿易協定にのみあるわけではない。今日、砂糖政策改革は国際的農業問題の主要なテーマの一つとして、様々な国際的フォーラムにおいて活発に取り上げられるようになってきている。砂糖および砂糖政策の改革の問題が従来の農業問題と異なる一つの点は、ウルグアイラウンド等における農業問題がもっぱら先進国間（主として米欧間）の利害対立とその調整であったのに対し、砂糖問題においては利害の対立が、経済体制や経済成長の段階を異にする遥かに多くの国々の間の問題であるという点であろう。

この問題をより大きな視野においてみるならば、国際貿易・経済体制における一定の構造変化（たとえば、いわゆるＢＲＩＣｓの台頭といった）を反映するようなかたちで、今後の国際的農業・農政改革の議論は展開されていくことが考えられる。

砂糖問題に限定しても、ブラジルは米国が構築しようとしている今後の西半球経済体制の方向を左右するばかりではなく、ＷＴＯのような場においてもより大きな役割を果たす可能性がある。実際、砂糖問題の今後を占う上で、現在最も注目すべき出来事の一つは、ブラジル（そしてオーストラリアとタイ）によるＥＵの砂糖政策のＷＴＯ紛争処理過程への提訴とそのゆくえであろう。2004 年のＷＴＯのパネル報告書（*European Communities - Export Subsidies on Sugar - Complaint by Australia - Report of the Panel*, WT/DS265/R）は、基本的にブラジル、オーストラリア、そしてタイの主張を認め、ＥＵの砂糖輸出補助金がＷＴＯの農業協定に違反するものであると認めるものであった。ＥＵは 2005 年 1 月に、パネル報告を不服として上訴することを決定しているので、最終的な決着は依然として不明ではあるが、ＥＵの農業政策において砂糖政策の改革が焦眉の問題であることに変わりはないであろう。

米国とＥＵは、その砂糖政策において輸入国と輸出国という相違があるとは言え、もしＥＵの砂糖政策に一定の実質的な改革がおこなわれるならば、米国砂糖政策の将来のあり方に対しても少なからぬ影響を与えるものとなるであろう。このような状況において、現在の米国砂糖政策は、第二期ブッシュ政権における農業政策全般の検討、とりわけ 2007 作物年度で期限の切れる現行農業法にかわる新農業法の審議過程において、極めて重要な問題の一つとなることが予想される。