

4 綿花・酪農・砂糖

この章では、綿花と酪農分野について、それぞれ次期農業法で新しく導入される綿花積上所得保障計画（STAX）、酪農生産マージン保護プログラム（DPMPP）と酪農市場安定プログラム（DMSP）について説明する。また、砂糖分野では制度変更はほぼ無いとみられるが、第 113 議会での審議の際には提案があるものとみられることから、簡単に紹介する。

4.1 綿花積上所得保障計画（STAX）

4.1.1 WTO パネルとブラジル綿花協会に対する支払い

2003 年、WTO は、ブラジルから要請を受け、綿花パネルを設置し、米国の綿花補助金制度の審理を開始。2005 年、WTO 綿花パネルにおいてブラジルの提訴を全面的に認める裁定が下され、米国敗訴が決定した。しかし、米国側はパネル裁定の履行期限を経過したにも関わらず、補助金廃止等の措置を行わなかった。2006 年、ブラジルは改めて WTO に米国の履行確認のためのコンプライアンス・パネル設置を要請。米国側の上訴を経たのち、2008 年 6 月、コンプライアンス・パネル上級委員会は、最終的に米国が WTO 綿花パネル裁定の履行を怠っていると結論付けた。これに伴い、ブラジルは、コンプライアンス・パネルの期間中に凍結されていた報復（すなわち関税引き上げによる貿易制裁）の権利が発動可能となった。

2008 年 8 月、ブラジルは WTO に対して貿易制裁発動の承認を求めた。2009 年 8 月、WTO は米国の国内生産者支持に関して年額 1 億 4730 万ドル、さらに輸出信用保証（GSM-102）に関して供与状況に応じて年変動額でのブラジル側の貿易制裁発動を認可した。本件について、米国は全体の規模をおよそ計 8 億 2000 万ドルと推計している。2010 年 3 月の発表によると、ブラジルは車や電化製品、繊維製品、果実、綿花等を含む米国産品に対する関税引き上げのほか、米国の医薬品、農薬、音楽、ソフトウェア等の知的財産権についての報復措置（ブラジル国内企業がパテントを支払わず自由に生産できる）の導入等を検討していた。

しかし、その後米国はブラジルとの二国間交渉を続け、その結果、2010 年 6 月になって、両国は「WTO 綿花紛争に係る二国間合意解決フレームワーク（Framework for a Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute in the World Trade Organization）」に署名。ブラジルが米国の報復措置導入を猶予する代わりに、次期農業法成立までの間、米国は二国間合意解決フレームワークに基づきブラジル綿花協会（IBA）に対して年間計 1 億 4730 万ドル（約 118 億円）の支払いを毎月に分けて行うこととなり、8 月から支払いを開始した。2012 年 1 月に発表された米国農務省の 2013 年度予算では、IBA に対する技術支援 1 億 4730 万ドルが計上されなかった¹⁴が、2013 年 9 月までの予算は確保しているとの非公式の説明があり¹⁵、2012 年 9 月末時点で、米国は 2012 年 9 月分を含めて既に 3 億 6570 万ドル（約 407 億円）を支払っている¹⁶。

¹⁴ 米国農務省 2013 年予算 <http://www.obpa.usda.gov/budsum/FY13budsum.pdf>

¹⁵ 2012 年 9 月 24 日付「Brazil and the United States Likely to Maintain the Cotton Pact」
<http://www.brazilcouncil.org/sites/default/files/VECottonPactSep242012.pdf>

¹⁶ 2012 年 9 月 28 日付「Farm Bill Impasse Won't Hurt Cotton Agreement with Brazil, Official Says」
<http://ae.cqrollcall.com/farmcredit/latest-news/farm-bill-news/farm-bill-impasse-wont-hurt-cotton-agreement-with-brazil-official-says/>

WTO 綿花パネルの裁定を受け、上下両院の農業委員会はいずれも米国の綿花プログラムについて、次期農業法において WTO ルールを遵守できるよう変更している。ただし、上記の二国間のフレームワークについては議員の間で反発を呼んだ。2011 年 2 月には下院で Kind 議員がブラジル綿花協会への支払い中止を内容とする継続支出予算の修正案を提案したが、下院本会議において賛成 183 票対反対 246 票で否決された。次いで 2011 年 6 月には Kind 議員が 2011 年 2 月に否決された修正案の内容を反映した 2012 年農業関連予算法（Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2012, H.R.2112¹⁷⁾）を提出。同法案は下院本会議において賛成 217 票対反対 203 票で可決されたが¹⁸⁾、同法の 2011 年 9 月の上院通過時にはこの修正条項が排除された。改めて Kind 議員は 2012 年 4 月にブラジル綿花協会への支払い禁止法案（H.R. 5143）を下院の農業委員会に提出したが、支援者は少なく、同法は成立しなかった。

4.1.2 次期農業法における綿花プログラム

積上所得保障計画（STAX）

全米綿花評議会は、WTO 綿花パネルの裁定に対処するため、新たに積上所得保障計画（Stacked Income Protection Plan – STAX）を提案、これが次期農業法上下両院案の作物保険の章にほぼ同じ形で含まれることとなった。

積上所得保障計画（STAX）は、補足的補償オプション（SCO）と類似の仕組みで、通常の保険でカバーできない損失（実収入が STAX による補償収入の 70~90%に下落した場合に損失を補償）を補償する。ただし、政府の保険料負担が 80%と、政府の保険料負担が 70%の補足的補償オプション（SCO）よりも高く、その他の耕種作物に比べ、農家負担がさらに軽減されている。なお、STAX では、10%が免責部分で、支払乗数は 120%が上限となっている¹⁹⁾。

また、下院案では RLC の対象作物すべてにおいて参照価格を設けたこととバランスをとるため、STAX においても 0.6861 ドル／ポンドとの下限価格を設定しており、STAX の補償収入算定において、市場価格が下限価格を下回る場合は、市場価格の代わりに下限価格を用いることとなっている。

積上所得保障計画（STAX）の予算額

CBO による推計によれば、農産物プログラムにおける綿花対策予算が 10 年間で約 60 億ドル削減される一方、作物保険プログラムにおける綿花対策予算が 10 年間で上院の場合約 32 億、下院の場合約 39 億ドル増加となっており、綿花対策全体では計 28~21 億ドル（およそ 35~45%程度）の削減となる見込みである。

マーケティングローン（MAL）と融資不足払い（LDP）

マーケティングローンの融資単価は、概ね 2008 年農業法の設定価格が引き継がれるが、綿花のみブラジルに配慮し、0.52 ドル／ポンドから前 2 年度間の国際価格の調整平均値に変更している。（ただし 0.47 ドル／ポンド以上 0.52 ドル／ポンド以下）

¹⁷⁾ H.R.2112 はその他に都市開発等の予算項目も含む包括的な予算法

¹⁸⁾ (Schnepf 2011)

¹⁹⁾ 例えば、保険商品のグループリスク保護（GRP）では、支払い乗数の上限は 150%に設定されており、カウンティレベルの単収よりも高い単収の生産者に配慮した形となっている。STAX では 150%を 120%に引き下げたと説明される。

輸出信用保証

3 章の貿易プログラムに含まれる内容であるが、商品金融公社（CCC）による輸出信用保証に係る信用供与枠は、上院案がブラジルに配慮し 45 億ドルを上限（10 億ドル削減）としたが、下院案は現行の 55 億ドルを上限としている。

4.1.3 ブラジルの次期農業法に対する批判と延長法への対応、米国側の見解について

ブラジルの次期農業法に対する批判²⁰

ブラジルは、積上所得保障計画（STAX）の導入について貿易歪曲効果が高く、また輸出信用保証（GSM102）について WTO 裁定に応じた変更がなされておらず、対処が十分でないとの見方を示している。

2012 年 1 月、ブラジルは、ロベルト・アセベド ブラジル WTO 常任代表の名前でコリン・ピーターソン米国下院農業委員会野党筆頭理事に対し、積上所得保障計画（STAX）等の次期農業法における綿花対策に関するブラジルの批判をとりまとめた書簡を送付した。²¹ 同書簡による主な批判内容は以下の通りである。

- 全米綿花評議会提案の積上所得保障計画（STAX）は、現況の価格水準からの収入下落を補償するものである。比較的高い農家収入を「固定（Lock-in）」する効果があり、農家を市場から隔離するものである。ブラジルの推計によれば、STAX 導入によって農家は現在の高レベルの作付面積・生産量を維持、あるいはさらに増加させる効果をもたらす。WTO 裁定と整合性があると考えられない。
 - STAX では、わずかな収入損失（わずかな収量減あるいはわずかな価格減）についてすべてカバーされる仕組みであり、農家は市場価格の低下や限界地における作付けを心配する必要がなく、農家に作付けを拡大する強いインセンティブを与える。
 - STAX では、発動する価格と収量が変動可能で、高価格時にも発動し、また最低価格が設定されているため、価格の下支えも行われる。【著者注：全米綿花評議会案で設定、上院案からは削除、下院案は設定】
 - STAX は現在の生産量デカップリングされていない。
- 輸出信用保証（GSM102）については、WTO 裁定に応じた十分な変更を行っていない。また、WTO 裁定では、綿花だけでなく、トウモロコシ、飼料穀物、皮革、油糧種子、豚肉、鶏肉、タンパク質飼料、コメ、獣脂の輸出信用保証についても WTO ルールに適合していないとされている点にも注意が必要である。

米国商工会議所は 2012 年 7 月 10 日付の書簡で、ルーカス米国下院農業委員会議長、ピーターソン米国下院農業委員会野党筆頭議員に対して、ブラジルの貿易制裁発動を防ぐために、綿花プログラムに対して以下の変更が必要と説明している。①マーケティングローン融資単価の更なる引下げ。②STAX 下限価格（0.6861 ドル／ポンド）のとりやめ、③STAX の保護の乗数係数を 120%以下に限定する、④輸出信用保証（GSM102）の上限を 45 億ドルとする、との 4 点の変更を要請している。

²⁰ 主にブラジル米国ビジネス協議会ブラジル貿易行動連合ウェブサイト (<http://www.brazilcouncil.org/initiatives/braztac>) を参照した。

²¹ 2012 年 1 月付 Roberto Azevedo 書簡:

<http://www.brazilcouncil.org/sites/default/files/LetterfromARtoRep.PetersonJanuary2012.pdf>

2012 年 7 月 9 日には、アセバド ブラジル WTO 常任代表がシディーキ米国通商代表首席農業交渉官に対して、次期農業法に関する批判をまとめた書簡を送付した²²ほか、7 月 13 日付でマウロ・ヴィエラ在米国ブラジル大使からスタビナウ上院農業委員会議長、パット・ロバート上院農業委員会野党筆頭に対して、アセバド ブラジル WTO 常任代表の同書簡の重点部分を共有したいとの旨の書簡を送付した。アセバド ブラジル WTO 常任代表の同書簡では、以下の 8 点についての対策が必要であるとしている。

1. 固定的な参照価格（下院案 0.6861 ドル/ポンド、全米綿花評議会案 0.65 ドル/ポンド）は、導入すべきではない。
2. 支払乗数の 120%を導入することを廃止して 100%とし、生産者が収入減少について適正な範囲で責任を負うようにすべき。
3. 補償収入算定の基準には、市場価格が参照価格以上の場合は市場価格を用いるが、参照とする市場価格に上限を設けて基準が高くなりすぎるのを防ぐべき。
4. STAX では、実収入が補償基準収入の 70~90%の損失を補てんするが、それを縮小すべき。例えば ARC では補償基準収入の 79~89%の損失の補てんに留まる。
5. 保険料に対する政府の負担率 80%は高すぎるので、大幅に引き下げるべき。
6. 保険の免責部分は 10%とされているが、これをさらに拡大すべき。
7. 上院案では、STAX、作物保険、マーケティングローン支払いでプログラムがオーバーラップする可能性があるため、こういったオーバーラップが発生することは避けるようにすべき。
8. マーケティングローンの融資単価について、上院案では 0.47 ドル/ポンド以上 0.52 ドル/ポンド以下と設定されているが、これは 0.47 ドル/ポンドを下回る固定の単価を設定すべきである。また、生産者の損失を 100%カバーすべきではなく、支払いの上限条項を設定すべきである。

ブラジルの 2008 年農業法延長への対応²³

2012 年 7 月と 9 月の 2 度に亘って、ブラジルは、米国議会が 2012 年農業法の審議を 9 月までに終了できない、あるいは 2008 年農業法の短期間の延長を行う場合について、これに配慮すると合意した。

2012 年 10 月、ブラジルは WTO 紛争解決機関（DSB）において、2008 年農業法が失効し、失効までに 2012 年農業法の策定が行われなかったが、米国の IBA に対する支払いが続いていることから、二国間合意解決フレームワークを維持し、現時点では貿易制裁を発動しないと述べた²⁴。

2013 年 1 月、2008 年農業法が 1 年間延長されたことについて、ブラジルは 2012 年 7 月及び 9 月の時点で想定していたよりも長い延長であった点を懸念したが、2013 年 3 月 2 週目になって、ブラジルと米国は非公式に、二国間合意解決フレームワークを維持することに合意した²⁵。

また、2013 年 3 月にブラジル産業連合（BIC）、ブラジル米国ビジネス協議会、アメリカ評議会は、アセバドブラジル WTO 常任代表をホストとして WTO 綿花ケースに係る円卓会議を開催している。

²² 2012 年 7 月 20 日付 Inside U.S. Trade 記事 Brazil Details STAX Criticism In First Formal Reaction To Senate Farm Bill

²³ 主にブラジル貿易行動連盟（BRAZTAC）ウェブサイトを参照した。
<http://www.brazilcouncil.org/initiatives/brazil-trade-action-coalition-braztac>

²⁴ 2012 年 10 月 23 日 DSB 会合 米国の綿花補助金に係るブラジル声明
http://www.cotton.org/issues/2012/upload/BrazilStatement_WTODSB-5.pdf

²⁵ 2013 年 3 月 10 日 World Trade Online 記事「Brazil U.S. Keep to Cotton Framework; GSM-102 May Exceed Fee Triggers」

米国側の見解

米国でのヒアリングによれば、支出推計では STAX による農家支持は少なく、下院案では参照価格があるが、それも収入見込みの 2 割分程度²⁶に適用されるだけであり、これが農家に対して生産を増加するインセンティブを与えるとは考えられないとしており、十分な改革内容であると考えている。ただし、数名の議会関係者は、ブラジルからの反発があることは承知しており、望んでいるわけではないが、再度 WTO パネルで争うことも視野にあると述べていた。

²⁶ STAX が対象とするのは期待収入の 70-90%の部分のみであるため、最大でも期待収入の 2 割にしか参照価格は反映されないとの意。

4.2 酪農分野²⁷

酪農分野については、①従来の不足払い制度である生乳所得損失補償契約（MILC）では、酪農生産コストの約 8 割を占める飼料コストの穀物価格高騰に伴う上昇による酪農生産者の利益の圧迫に対応できないこと、②また生乳所得損失補償契約（MILC）は不足払いの対象となる生乳量に上限があったため、大規模酪農家に不評だったこと等の課題が指摘されていた。

次期農業法の上下両院案においては、2010 年に全米生乳生産者連盟（NMPF）の提案に基づき、生乳所得損失補償契約（MILC）、乳製品価格支持（DPPSP）、輸出補助金が廃止され、マージン（＝生乳価格と飼料価格の差：労働費等のその他費用はカウントされない）が一定額を下回る場合に支払いが行われる新しいマージン補償プログラム（酪農生産マージン保護プログラム（Dairy Production Margin Protection Program – DPMPP））が導入された。また同時にマージン額が悪化した際に生乳集荷業者が生乳生産者に支払う販売代金を減額することによって、一定の供給管理を行う酪農市場安定プログラム（Dairy Market Stabilization Program – DMSP）も導入されている。

酪農生産マージン保護プログラム（DPMPP）では、100 ポンドあたり 4 ドル以下のマージンについては基本的マージン保護（Basic Margin Protection – BMP）として管理費のみのわずかな農家負担で提供し、マージンが 4 ドル以下となった場合に、政府がマージンを補償する。さらに 100 ポンドあたり 8 ドル以下のマージンについて、農家は追加で補償を買うことができる（25～90%の補償率を選択する、補償率等により農家負担額が異なる）。

酪農生産マージン保護プログラム（DPMPP）では、参加する農家に規模の制限は無く、また参加は義務付けられない。ただし、参加農家は必ず酪農市場安定プログラム（DMSP）に参加する必要がある。酪農市場安定プログラム（DMSP）では、酪農生産マージン保護プログラム（DPMPP）でマージン水準が 100 ポンドあたり 6 ドル以下となった際に農務省が酪農市場安定プログラム（DMSP）の発動を宣言、生乳集荷業者が酪農家から生乳を買い取る際に発動時のマージン水準に応じて 2～8%生乳販売代金を減額することによって、間接的に生乳の生産を抑制するという仕組みである。ただし、乳製品の国内価格が世界市場の価格よりも一定割合高い場合には発動されない。なお減額された金額は、農務省によって食料支援や市場需要拡大のために用いられる。

なお、上院案では移行期間として生乳所得損失補償契約（MILC）は 2013 年 6 月 30 日まで継続しているとしているが、下院案では即時廃止とした。その他の上下両院案の違いはわずかである。

酪農分野のこれら新しい酪農の農産物プログラムの予算額は、2008 年農業法に基づくベースライン予測とほぼ同じ水準が維持されている。また、大方の見方として、実際の生乳生産や加工品生産、乳製品貿易等に与える影響は軽微であると考えられている。

ただし、乳業メーカーらからなる国際酪農食品協会（IDFA）は、酪農市場安定プログラム（DMSP）が乳製品価格の上昇を招き、輸出を阻害するとして、強く反対している。同協会は、供給管理が米国で 1930 年代から様々な作物に導入されてきたが、結局破たんしており、農業政策の流れに反しているとしている。同協会は、第 112 議会において、下院でロビー活動を積極的に行っており、第 113 議会でもロビー活動が実施されるものと考えられる。

全米生乳生産者連盟（NMPF）によれば、酪農生産マージン保護プログラム（DPMPP）は作物保険と同じ考え方を導入しており、一種の保険と言っても差し支えない。プログラム設計は保険設計と同じ方法で、プログラム発動の基準となるマージンの水準、追加の補償の補償率、酪農家の負担額等を算出してい

²⁷ 主に(Schnepf 2012)(平澤 2012)を参照した。

る。また、同協会は、計算上酪農生産マージン保護プログラム (DPMPP) と酪農市場安定プログラム (DMSP) が上手く連携して効果をもたらすと考えているが、これは全く新しい試みであるため、狙った効果が出るかどうかは実際に導入してみなければわからないとしている。

4.3 砂糖分野

砂糖分野については、2008 年農業法の中でいくつかのセーフティーネットが準備されているが、財政出動は無く、「ノーコストプログラム」とも呼ばれており、上下両院案において 2008 年農業法からの変更はあまり見られない。

2008 年農業法の中の主な施策は以下の 6 点である。①価格支持（マーケティングローン（MAL）と融資不足払い）、②在庫削減（現物支払制度、PIK プログラム。減反奨励策で、減反面積に応じて商品金融公社（CCC）所有の在庫砂糖を減反報奨金の代わりに支給し、農家はそれを市場で販売できる制度。作付け済みの場合はバイオエタノール用にすることも可）、③販売割当て（アロットメントシステム。製糖業者に砂糖販売数量を割当てる）、④関税割当（WTO と二国間協定による割当て）、⑤貯蔵施設融資制度（倉庫や製糖設備の建設を行う事業者に対する融資）、⑥エタノールプログラム（2008 年農業法で導入。NAFTA の下で 2008 年からメキシコの砂糖が無税・無枠となったため、砂糖の余剰が発生した場合にエタノールへ転用する。）²⁸

砂糖制度改革については、食品や飲料企業等が主なメンバーとなり砂糖改革連盟（Coalition for Sugar Reform）という団体が結成されている。同団体は、砂糖のユーザーの立場から、農業法の砂糖関連施策により米国国内の砂糖価格が著しく引き上げられており、特に 2008 年農業法に盛り込まれたエタノールへの転用措置による影響が大きいとしている。具体的な論点として、①輸入割当を最適化する（輸入可能時期を見直して早めに輸入できるようにする）、②マーケティングローン融資単価の引き下げ、③砂糖のバイオエタノール利用量を削減する、という 3 点を主張している。同連盟の関係者によれば、上院では砂糖分野の修正案について 46 票の賛成票を得ており、下院では共和党の力が強いことから、よりチャンスが大きいと考えている。ただし、砂糖の生産者業界は非常に潤沢な資金を有しており、ロビー活動に大金を投じて共和党・民主党の双方と強い関係を築いていることから、次期農業法で砂糖制度改革が行われる可能性はそれほど高くないとも述べた。

²⁸ 米国の砂糖制度については、(宇敷 & 宗政 2011)を参照した。