



# 世界の農業・農政

## 米国とブラジルのWTO綿花補助金紛争 —米国の対応戦略—

国際領域 主任研究官 勝又健太郎

### 1. はじめに

米国は、中国、インドに次ぐ世界で三番目の綿花生産国であり、世界最大の綿花輸出国です。米国は1930年代に大恐慌において農産物価格が暴落して以来、綿花生産者を様々な補助金により保護しています。しかしながら、2003年、綿花の輸出競争国であるブラジルから米国の綿花補助金がWTO協定違反であると提訴され、WTOの原審パネル（紛争処理小委員会）・上級委員会（上訴処理）、原審勧告に係る履行確認パネル・上級委員会のいずれにおいても米国は敗訴し、綿花補助金の廃止・是正勧告がなされました。

本稿では、WTO綿花補助金紛争に係る審議・勧告の概要と米国の綿花補助金を維持するための対応戦略を整理・分析します。

### 2. 米国の綿花補助金

提訴の対象となった主な補助金は、

①農家に対して、価格低下に応じて受給される「販売支援融資」や「価格変動対応型支払（Counter-Cyclical Payment: CCP）」と価格動向に依らず定額が受給される「直接支払」という農家の収入単価を目標価格以上に支持するための三つの補助金、

②輸出促進のため、外貨購買力が乏しい国の輸入業者に係る信用売買に対して米国政府が債務保証を行う「輸出信用保証計画（うち保証期間が3年以内であるGSM-102が主要）」、

③米国産綿花が外国産の価格より高い場合に米国産を購入する国内の加工業者や輸出者にその差額相当分の補助金を支払い、世界市場での競争を支援する「ステップ2支払」

です。

### 3. WTO綿花補助金紛争に係る審議・勧告の概要と米国の対応の経緯

#### （1）原審パネル・上級委員会における協定違反理由と勧告：2003年～2005年

①販売支援融資、CCPは価格の低下に対応した価格変動連動型の補助金であり、米国の生産者を世界市場の価格低下から隔離することにより生産を刺

激し、世界市場価格の上昇を阻害し、ブラジルの利益に著しい損害を与えたために協定違反である。従ってその悪影響を除去するか、これらの補助金を廃止すること<sup>(1)</sup>。

②GSM-102は、それに係る輸出者が政府に支払う手数料に信用保証額の1%という上限があり、また手数料の設定が輸出先国別リスクを考慮していないため、手数料が長期的な運用経費と損失を補てんするのに十分高くないので、協定上禁止されている輸出補助金である。従って当該補助金を廃止すること。

③ステップ2支払のうち輸出者向け支払は、米国産綿花の輸出を条件に交付するため協定上禁止されている輸出補助金である。また加工業者向け支払は、米国産綿花の購入を条件に交付するため協定上禁止されている輸入代替補助金である。従って当該補助金を廃止すること。

#### （2）米国の原審勧告に対する対応：2005年～2006年

①販売支援融資、CCPは維持しました。②GSM-102の手数料を国別リスクに応じた編成にしましたが、1%上限要件は維持しました。③ステップ2支払は廃止しました。

ブラジルは以上のような米国の対応は勧告の実施として不十分であるとして、2006年に履行確認パネルの設置を要請しました。

#### （3）履行確認パネル・上級委員会における協定違反理由と勧告：2006年～2008年

①販売支援融資、CCPは維持されている。②GSM-102については手数料の1%上限要件があり、またOECDの輸出信用取決における手数料の最低水準未満であることから、原審と同様に協定違反と認定され、販売支援融資、CCP、GSM-102の廃止・是正勧告がなされました。

#### （4）米国の2008年農業法における履行確認勧告に対する政策的対応：2008年

①販売支援融資、CCPについては維持しました。②GSM-102の手数料の1%上限要件は廃止しつつGSM-102も維持しました。③ステップ2支払は既に廃止していましたが、綿花の加工業者に対して綿花使用量に応じて補助金を交付する経済調整支援プログラムが創設されました（ただし、使用綿花の生産地は不問）。

#### (5) ブラジルによる対抗措置と二国間協議： 2008年～2014年

ブラジルは、履行確認パネル・上級委員会勧告と2008年農業法における米国の対応を受けて、米国に対する報復関税等の対抗措置の承認を求めて対抗措置水準仲裁パネル（2005年に設置され同年に中絶）の再開を要請しました。2009年に当該パネルにおいてブラジルの米国に対する対抗措置の水準について決定され、ブラジルは、2010年3月、米国の102品目について5億9100万ドル相当の報復関税をかけること等を発表しました。

これを受け米国はブラジルとの二国間協議を開始させ、2010年4月に「綿花補助金問題解決に向けての覚書」を締結しました。覚書においては、次期農業法（現行の2014年農業法）が成立するまで、ブラジルの綿花部門に毎年1億4730万ドルの資金を提供することとされました。さらに、両国は協議を続け、2010年6月に次期農業法成立までの「枠組み合意」に達し、GSM-102については、実際の利用額に応じた手数料の引き上げルールを設定しました。これにより、米国は対抗措置を回避しました。

#### (6) 2014年農業法とさらなる二国間協議： 2014年

以上のWTO勧告と二国間協議の結果に対応するために米国は、2014年農業法において綿花補助金について、以下のような改正を行いました。

①直接支払とCCPは廃止しましたが、販売支援融資は維持しました。直接支払、CCPの代替措置として「積上げ所得補償計画（Stacked Income Protection Plan: STAX）」を創設しました。これは、収入保険型プログラムで、郡ベースの農家の収入額が郡ベースの基準収入額の90%未満になった場合にその下回った損失部分（浅い損失部分）を補てんする制度です（補てん上限額は、当該基準収入額の20%）。STAXの保険料補助率は80%であり、既存の農業保険の補助率より高くなっています。このようにSTAXにより従来の深い損失部分について補てんする農業保険と組み合わせた場合、おおむね期待収入の90%の収入が保証されます。

②GSM-102については、保証期間を3年以内から2年以内に短期化しました。

しかしながら、2014年2月にブラジルの貿易問題の関係大臣会合が、2014年農業法にWTO協定整合性があるかどうかを裁定するパネルの設置をブラジル政府は要請するべきという声明を発表しました。これを受けて米国とブラジルは二国間協議を行い、2014年10月に新たに「綿花補助金問題解決に向けての覚書」が締結されました。

これにより米国は①ブラジルの綿花部門に3億ド

ルの資金援助を行う、②GSM-102については保証期間を2年以内から1年半以内に短期化することで、2014年農業法の施行期間中（2018年9月まで）、ブラジルは対抗措置とWTO提訴を行わないこととされました。

## 4. WTO勧告に対する米国の対応の整理と評価

以上のように販売支援融資、CCPについては、2004年の原審パネルの廃止・是正勧告以来、2014年農業法での改正までの10年間にわたり維持してきました。2014年農業法においても販売支援融資は維持したままであり、また、おおむね期待収入の90%の収入が保証されるSTAXを創設して綿花の保護水準は相当程度維持しています。しかも、STAXにより価格の低下を心配することなく、農家が生産決定を行うことができるので、「米国の生産者を世界市場の価格低下から隔離することにより、生産を刺激する」という、今回WTO協定違反とされた理由が引き続き当てはまり得ると考えられます。

輸出信用保証計画で主要なものであるGSM-102については、徐々に手数料の水準を上げ、保証期間を短期化しながらも維持しています。また、手数料についてはOECDの輸出信用取決における最低水準に達していません。

ステップ2支払は廃止されましたが、2008年農業法で創設された加工業者向けの経済調整支援プログラムの支払単価はステップ2支払の平均支払単価とほぼ同水準以上であると推計されることから<sup>(2)</sup>、ステップ2支払の代替補助金となり得る可能性があります。

米国は、綿花補助金がWTO協定違反として廃止勧告されたにもかかわらず、当該勧告の履行としては不十分な対応しかせず補助金を維持してきました。現在存続しているいずれの補助金もWTO整合性の観点から問題とされる可能性がありますが、その一方で、ブラジルと二国間協議を行い、ブラジルの綿花部門に対し資金援助することで対抗措置を回避してきました。

このようにして米国は、少なからぬ代償を払いつつ、WTO整合性の問題解決を先送りにして、綿花補助金をできる限り保護水準を維持しながら、当分の間温存させる対応を行いました。

注(1)直接支払は非価格変動連動型の補助金であり、世界市場価格との関連性が弱いため、価格上昇阻害の判断対象から除外されました。

(2)当該推計を含めた本稿の詳細については、当研究所の「平成26年度 カントリーレポート：米国、WTO、ロシア（2015.3）」をご参照下さい。