

WTO 国内助成規定に対する米国農政の認識と対応 — 米国の WTO 通知（2009～2018 年度）からの検討 —

金 成 壘*¹

要 旨

WTO（1995 年発足）体制下において各国は農家所得補てん目的の様々な国内助成を行っているが、国内助成は WTO 農業協定（Agreement on Agriculture）や WTO 補助金及び相殺措置に関する協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures）などの WTO 規定によって制約される。本稿は直近 10 年間の米国の WTO 通知の中身を助成の根拠となっている米国農業法との関連で検討し、WTO 規定に対する米国農政の基本姿勢・認識を浮き彫りにするもので、①米国の国内助成の内容・性格を WTO ルールの観点から解説・検討すること、②米国 WTO 通知が WTO 規定に則って適正に作成されたのかを検証すること、③市場歪曲的な助成の抑制を目指す WTO 規定に対する米国の基本姿勢・認識を確認することに焦点を当てる。

キーワード：米国農業政策／WTO 農業協定／国内助成に関する WTO 通知

1. はじめに

(1) 研究目的と課題

世界的な生産過剰を背景とする自国農業の保護強化とそれによる市場・貿易の歪曲が長い間指摘されてきた。WTO（1995 年発足）体制下において各国は農家所得補てん目的の様々な国内助成を行っているが、国内助成は WTO 農業協定（Agreement on Agriculture：農業協定と略）と WTO 補助金及び相殺措置に関する協定（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures：補助金協定と略）との WTO 規定によって制約される。農業協定は AMS 制限枠、国内助成通知（以下、WTO 通知と略）等を通して、また補助金協定は他加盟国の利益への「著しい害」、「悪影響」の除去を通して市場歪曲的な国内助成を抑制する。

本稿は直近 10 年間の米国の WTO 通知の中身を助成の根拠である米国農業法（注 1）との関連で検討し、WTO 規定に対する米国農政の基本姿勢・認識を浮き彫りにするもので、①米国の国内助成の内容・性格を WTO ルールの観点から解説・検討すること、②米国 WTO 通知が WTO 規定に則って適正に作成されたのかを検証すること、③市場歪曲的な助成の抑制を目指す WTO 規定に対する米国の基本姿勢・認識を確認することに焦点を当てる。

(2) WTO 規定における国内支持の扱い

WTO 体制下での国内支持（注 2）は農業協定と補助金協定との両方によって制約されるが、ここでは農業協定を中心にその内容を整理する。

農業協定は、加盟国に対し農業生産拡大・市場歪曲につながり、自由貿易システムの障害となる可能性のある国内支持についてはその削減を求める。国内支持は助成のもつ貿易歪曲の程度に応じて「緑」「青」「黄」に区分される。

「緑」（附属書二）は公的資金・政府計画を通じて行われる助成で貿易歪曲効果または生産への影響が最小限のものと解釈され、削減対象から除外される。国内食糧援助や政府が提供する一般の役務（研究、農業・農村基盤整備、市場整備など）、生産に関連しない所得支持（二六条）などが含まれる。「青」は貿易歪曲効果を有するが生産調整を前提とする直接支払いなので、緑に準じて削減対象外となる。

「黄」は緑と青を除く全ての国内支持のことで、貿易を歪める助成とされ削減対象となる。貿易歪曲的な国内助成合計量（AMS）の総額（Total AMS：国内助成合計総量）から削減免除が認められるデミニミス（De minimis：最小限度許容助成）を差引いて計算される（黄 = Total AMS - デミニミス）。黄には年度別の削減約束額（AMS 制限枠）が設けられ、加盟国はそれに対応し各年度の黄の実行額、すなわち現行助成合計総量（CTAMS）など国内支持内容（金額、分類方法、算定方式等）の WTO への通知が義

*¹ 石川県立大学 生物資源環境学部 生産科学科

務づけられ、通知の欠落、誤った通知などは追及される。貿易歪曲的な助成（AMS）は助成の効果は農業全般に行き渡り対象品目の特定が困難な NPS（品目非特定の助成）と特定品目の生産と直接関連する PSS（品目特定の助成）と分類される。PSS は MPS（市場価格支持）（附属書三・8～9）、削減対象直接支払い（附属書三・10～12）とその他の非除外措置（附属書三・13）からなる。

デミニミス（6条4）については、① PSS の場合、特定品目への合計助成額がその生産額の5%未満である時、② NPS の場合、その合計額が国全体の農産物生産額の5%未満である時、そのすべてがデミニミスとなる。

(3) 先行研究

米国農政において WTO 規定は常に意識され政策的注意が払われており、農務省には国内助成額が AMS 制限枠内に収まるよう削減・調整する権限が与えられている（WTO circuit breaker 条項、2002 年農業法～）。近年、米国農政研究の多くも従来の価格操作による需給調整・所得支持を批判しつつ、WTO 規定との調和による紛争回避を主張する。WTO 規定の解釈に一石を投じた WTO 綿花裁定、AMS 制限枠、助成分類方式が主なイシューとして取り上げられている。

1) WTO 綿花裁定について

WTO 綿花裁定は米国の複数の綿花補助金を巡って展開された米国とブラジルとの貿易紛争（2002～2014 年）のことで、農業協定と補助金協定における助成の分類方式と著しい害、悪影響などの概念が争われた。その過程では米国農政の脆弱性が改めて浮き彫りになり、また長く苦戦を強いられた米国が WTO 規定を一層強く意識する契機となる。これ

については濱田（2010）、Schnepf（2011）、金（2016）など多くの分析があるが、中でも金（2016）は綿花裁定において「米国の価格連動型助成は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のでそれに起因する悪影響の除去のための適切な措置をとるか、価格連動型補助自体を廃止すべし」と勧告されたことをあげ、「米国は……国内助成の正しい分類や AMS 制限枠の遵守だけではなく、国内助成の本質的改革を求められた」とする。

2) 助成分類方式に関する疑念

多くの研究が米国の助成分類方式、とりわけ PFC・DP の緑分類、MLA（注3）・CCP の PSS 分類を批判し、これらが再分類されれば、米国の国内助成は複数年に渡り AMS 限度額を超えると指摘する（Roberts and Andrews, 2009、Blandford and Orden, 2011、金, 2015、Schnepf, 2019、Schnepf, 2021）。例えば WTO 発足以来の 15 年間（1995～2010）の米国の WTO 通知を検討した金（2015）は、米国の AMS 制限枠の遵守が助成分類操作に大きく依存しているとし、WTO ルールに即した再分類されれば、1999 年、2000 年、2001 年、2005 年においてその制限枠を超えると試算した。さらに Coppess et al.（2019）、Schnepf（2020）はトランプ政権の3つの臨時特別助成の影響を検討し、2019 年及び 2020 年の WTO 通知では米国の黄は初めてその制限枠を超えると予測する。

2. 米国の国内助成と WTO 通知

以下では直近 10 年間（2009～2018 年）（注4）の WTO 通知に基づき米国の国内助成の中身（注5）を WTO 規定の観点から解説・検討する（表1）。

(1) 米国の「緑」と「青」

表1 米国の国内補助金 WTO 通知の内容（単位 10 億ドル）

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
① Total AMS	12.2	10.1	14.4	14.7	14.3	13.6	17.2	16.0	16.4	26.1
うち NPS	1.2	0.9	1.8	0.3	0.3	5.5	8.2	7.4	6.9	8.7
うち PSS	11.0	9.2	12.6	14.4	14.0	8.1	9.0	8.6	9.5	17.4
② デミニミス	5.7	5.0	7.3	7.9	7.4	9.8	13.3	12.2	12.4	13.0
うち NPS	1.2	0.9	1.8	0.3	0.3	5.5	8.2	7.4	6.9	8.7
うち PSS	4.4	4.1	5.5	7.6	7.1	4.2	5.2	4.8	5.5	4.3
③ 黄 (CTAMS)	6.5	5.2	7.1	6.9	6.9	3.8	3.8	3.8	4.0	13.1
(AMS 制限枠)	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1
うち NPS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
うち PSS	6.5	5.2	7.1	6.9	6.9	3.8	3.8	3.8	4.0	13.1
④ 青	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
⑤ 緑	100.8	119.0	125.1	127.4	133.3	124.5	121.5	119.5	116.3	112.5
⑥ 国内支持総額	113.0	129.1	139.5	142.2	147.6	138.1	138.7	135.5	132.6	138.6

資料：WTO notification に基づき筆者作成

注) ③=①-②、⑥=③+④+⑤

農業協定には緑についての制限額はなく米国をはじめ多くの国の緑は拡大傾向にある。1995年460億ドルであった米国の緑は2000年代に入り増え続け、2009年には1,000億ドルを突破、直近10年間は平均1,200億ドルで推移する(表2)。緑の大半は低所得者や子供に対する食料支援である国内食糧援助が占めるが、農家所得に直結するのは「生産に関連しない収入支持」(decoupled income support)であり、その大半は2002年農業法のDP(固定直接支払い)とその前身であるPFC(生産調整契約支払い/1996年農業法)である。

PFC・DPは過去の基準期間中一度でも生産調整に参加した農地(基礎面積)を対象に、現在の栽培作物・面積ではなく、過去の生産(作付作物、基礎面積)に応じて市場価格の高低に関わらず毎年固定額が支払われた助成である。ちなみに受給には過去基準期間中の対象品目の生産で充分であり、基礎面積における現在の栽培作物の選択は非耕作を含めて自由である(但し野菜・果樹等の栽培は除く)(金, 2014)。ただ2014年農業法におけるDP廃止で生産に関連しない収入支持はほぼなくなった。

米国の「青」は1973年農業法で導入された不足払い(deficiency-payment)が唯一である。不足払いは主要穀物や綿花を対象に生産調整を受給条件とし、農業再生産を可能とする価格水準である目標価格と市場価格との差を補填する制度であった。不足払いは1996年農業法で廃止されたため、青は完全になくなった。

(2) 米国の「黄」(Total AMS - デミニミス)

ここではAMS(NPSとPSS)、デミニミス、「黄」の順に検討する。

1) 米国のNPS・AMS

表2 米国のWTO通知：緑の内容(10億ドル)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
一般的な役務	11.6	13.1	10.9	10.3	12.7	10.6	11.4	12.5	13.6	13.6
国内食糧援助	78.8	94.9	103.2	106.8	109.6	102.8	104.7	102.2	98.0	94.6
生産に関連しない	6.2	5.9	5.7	4.8	5.8	6.1	0.5	0.0	0.0	0.0
自然災害救済	0.1	0.1	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3
生産資源廃棄	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(構造調整)										
投資援助	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
(構造調整)										
環境支払い	4.0	4.8	4.9	5.1	5.0	4.8	4.6	4.4	4.4	3.8
合計	100.8	119.0	125.1	127.4	133.3	124.5	121.5	119.5	116.3	112.5

資料：WTO notification に基づき筆者作成

2009～2013年の間、NPSは以前に比べ低い水準で推移した。従来大きな割合を占めていた農業保険料支援が2008年よりPSSと変更された(後述)ことの影響である。しかし2014年のARC導入、その後のCCP・PLCの拡大が相まって2014年以降大きく増加し、2018年は87億ドルを超える。NPSの多くは市場価格に連動するCCP・PLC、ARCで占められている(表3)。

① CCP(価格変動対応型支払い)・PLC(価格損失補償)

CCP(2002～2013年)は作物の価格下落に対応する支払いで、現在の生産ではなく過去の生産-作物ごとの「基礎面積」-がその支給条件となる。ちなみに①過去基準期間中に対象品目が生産された面積がその作物の「基礎面積」とされ、②過去栽培されたその作物の現在の市場価格が農業法の定める目標価格を下回った場合、基礎面積に対し発動され、③その際、基礎面積で現在栽培されている作物が何かは問わない。

例えば過去に小麦を作付けしていた農地(小麦・基礎面積)に今年は大豆を生産したとすると、小麦の現在の市場価格に基づき基礎面積へのCCP発動の可否が決まる。支払いは「基礎面積の85%×基準単収×支給単価」で、支給単価は目標価格-(市場価格又は融資単価の高い方+DP)である(DPとの組み合わせで目標価格を保証する仕組み)(金, 2012)。

CCPは過去栽培された作物(現在生産とデカップリング状態)の現在価格(現在価格とカップリング状態)が発動条件となる、いわゆる部分的デカップリング型対策であるが、米国はこれをNPSと分

表3 米国のWTO通知：NPS・AMS
(デミニミス適用の前、単位100万ドル)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CCP/ PLC	220.5	16.9	-	-	-	773.8	1,943.1	3,271.5	2,940.4	1,850.9
ARC	-	-	-	-	-	4,515.9	5,967.8	3,806.5	3,667.0	1,079.1
2019MFP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,190.0
灌漑計画支援	203.8	188.7	188.7	167.3	167.3	140.1	129.7	129.7	103.2	103.1
公共放牧支援	44.8	47.3	46.3	53.8	45.6	49.8	47.1	33.0	40.6	40.6
SURE	732.5	524.6	1,442.4	-	-	-	-	-	-	-
その他	47.6	105.6	104.7	88.2	59.6	52.9	91.0	164.4	150.9	453.6
NPS合計	1,249.2	883.1	1,782.2	309.3	272.4	5,532.5	8,178.7	7,405.1	6,902.1	8,717.3
農業生産額に占める%	0.4	0.3	0.5	0.1	0.1	1.4	2.2	2.1	1.9	2.4

資料：WTO notification に基づき筆者作成

類する（部分的デカップリング化）。

一方で PLC（2014 年～）は 2014 年農業法で CCP が廃止され代わりに導入された不足払いで、価格下落への対応、過去の生産が支給条件という点で CCP の後継策と位置づけられ、NPS と分類される。PLC 目標価格は CCP 目標価格より高く有効性が高められた不足払いと言える。

② ARC（収入リスク補償、2014～）（注 6）

2014 年農業法で導入された収入支援制度で、ACRE（2008～2013、後述）の後継策である。CCP・PLC と同様に、過去の生産（対象作物ごとの基礎面積）が支給条件である。過去栽培された品目の地域の実際収入が当地域の規準収入の 86% を下回った場合、基礎面積における現在の栽培品目とは関係なく、その差額（ただ規準収入の 10% が上限）が補てんされる。ACRE が現在の生産・価格とリンクされていた（PSS 分類）のに対し、ARC は過去の生産が条件（部分的デカップリング型）ということで NPS 分類される。価格低迷期（2014 年～）には支払いが大きくなったが、全てデミニミス化されたため、AMS 制限枠には影響しない。

③ 2019MFP（市場活性プログラム）（注 7）

米国は 2018 年から 2020 年の間、MFP、CFAP（コロナ食品支援プログラム）、PPP's（中小企業救済プログラム）の 3 つの臨時特別助成を行った。今のところ MFP 実績のみが WTO に通知（2018 年）されている。

MFP は中国との貿易摩擦に起因する輸出減、価格下落による農家損失軽減を目的とする直接支払いで、トランプ大統領の指示を受けた農務省の主導で

2 回（2018MFP、2019MFP）実施された。予算規模（2 年間 231 億ドル）が大きいだけにその性格も注目される。

2018MFP の支給額は「対象作物の生産量×作物ごとの支払い単価」で計算され、助成が作物ごとの当年生産・所得と結びついていることから PSS 分類された。一方、2019MFP の算出式は「全ての対象作物の作付面積（合計）×地域単一単価（注 8）」で、とりわけ単価について大きな修正が加えられた。すなわち大半の対象品目（非特殊作物）に対し、対象品目リスト（注 9）に載っている品目の 1 つを生産さえすれば、品目に関わらず全ての品目に同一単価が適用される。助成と特定品目との関係を曖昧にし、MFP の大半を NPS 分類するためであった。実際に 2018 年 WTO 通知には 2018MFP 支払い（PSS/87.61 億ドル、表 4）と共に 2019MFP の一部実行分（51.9 億ドル）が NPS と分類（表 3）された。

④ SURE（災害収入補助：2009～2011）

2008 年農業法の臨時助成として自然災害地域の農家所得が減少した場合、保証基準所得と当該農家の実収入との差額の 60% が補てんされる。当該農家の全ての農地・全ての品目が補償対象となるので NPS 分類された。

2) 米国の PSS・AMS（表 4）

2009～2013 年の間、100 億ドル以上で推移した米国の PSS は 2014 年以降減少に転じるが、2018 年の MFP 導入で急伸する。

① MPS（市場価格支持）

MPS とは国内市場価格を国際価格以上に高く維持する政策による消費者から生産者への所得移転の

表 4 米国の WTO 通知：PSS・AMS の内容（デミニミス適用の前、単位 100 万ドル）

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
市場価格支持 (MPS)	<u>4,067.8</u>	<u>4,102.9</u>	<u>4,240.6</u>	<u>4,328.5</u>	<u>4,324.4</u>	<u>1,433.4</u>	<u>1,488.6</u>	<u>1,485.0</u>	<u>1,539.0</u>	<u>1,490.2</u>
・砂糖	1,240.9	1,257.6	1,405.6	1,405.8	1,399.2	1,433.4	1,488.6	1,486.0	1,540.0	1,491.2
・酪農	2,826.9	2,845.3	2,834.9	2,922.6	2,925.1	-	-	-	-	-
削減対象直接支払い	<u>1,221.3</u>	<u>183.6</u>	<u>789.0</u>	<u>3,016.0</u>	<u>2,292.3</u>	<u>1,503.3</u>	<u>1,312.2</u>	<u>1,315.1</u>	<u>1,565.2</u>	<u>9,510.9</u>
・価格支持融資 (MALP)	118.7	109.6	1.0	-	-	388.1	329.6	135.8	-	1.1
・MILC/MPP/DMC	181.5	0.6	403.2	403.2	274.2	5.7	0.1	10.7	171.8	348.8
・ACRE	657.7	8.9	52.0	3.0	293.5	-	-	-	-	-
・共通面積への ARC/PLC	-	-	-	-	-	148.9	445.2	505.0	216.8	-
・災害支援プログラム*	175.6	64.2	332.7	2,595.9	1,718.3	966.2	550.4	353.5	582.4	399.4
・2018MFP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,761.4
・その他	87.8	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
その他の非除外措置 (主に農業保険料支援)	<u>5,663.8</u>	<u>4,394.1</u>	<u>7,586.8</u>	<u>7,095.1</u>	<u>7,378.5</u>	<u>5,122.6</u>	<u>6,195.9</u>	<u>5,832.8</u>	<u>6,345.9</u>	<u>6,349.3</u>
PSS合計	10,953.0	9,229.6	12,616.3	14,439.6	13,995.2	8,059.4	9,006.0	8,633.3	9,449.9	17,350.4

資料：WTO notification に基づき筆者作成

注：災害支援プログラム：自然災害・疾病による畜産と果樹経営の損失を補償するプログラム（ELAP、LFP、LIP、TAP）として、2014 年農業法において恒久法化された。

ことで、内外価格差（固定された国際価格：1986-88年平均－行政価格）×対象数量で算出する（農業協定附属書三・8～9）。高い市場価格維持のためには輸入との競争を遮断する必要があり、関税による輸入制限、輸出補助、政府買入れがその手段として用いられる。主に酪農製品、砂糖を対象としてきたMPSは常にAMSの相当部分を占めていたが2014年農業法の酪農MPS廃止で大幅に減少した。

〔酪農MPS〕

米国の酪農MPSの始まりはMPSP(生乳価格支持：1949～2008)であるが、2008年農業法でDPPSP(乳製品価格支持制度：2009～2014)に変わった。DPPSPは、①政府が加工業者から特定乳製品（チーズなど3品目）を買い上げることで加工業者を助ける（MPSPと同じ）、②「政府買い上げ価格＝加工業者が原料乳農家に十分な代価が支払える水準の法律価格」（MPSPとの違い）（注10）で、加工業者のみならず生乳農家をも間接的に支援する制度である。MPSPとDPPSPはそれぞれ「加工向け牛乳価格の内外価格差×全生乳生産量」と「特定乳製品価格の内外価格差×特定乳製品生産量」で算出された（FAPRI, 2010, 5-6、Roberts and Andrews, 2009, 18-20、上田・中野, 2010、金, 2015）。ちなみにMPSPのDPPSPへの変更で価格支持の対象が生乳から特定乳製品に変わり、2008年以降の酪農MPSは30億ドル以下へと激減した。なお2014年農業法のDPPSP廃止で酪農MPSは完全になくなった。

〔砂糖MPS〕（注11）

米国の砂糖対策（1981年農業法～）には砂糖への直接的な国内補助や輸出補助はない。代わりに実質支持水準と国内市場への供給制限とを結び付けることで、国内価格が常に実質支持水準を上回るようにする仕組み（独特のMPS）が採用されている。その中心にあるのが製糖メーカーへの価格支持融資（後述）である。製糖メーカーが砂糖等を担保に融資を受けるには、農務省の定めた生産者保証価格での原料（てん菜など）の買い上げが条件となっている（農家への間接的支援）。一方で製糖メーカーによる担保流し返済（後述）を抑えるため、国内市場への供給を制限し、国内価格を担保流しが生じない水準（実質支持水準＝融資単価＋融資期間中の利子＋その他の関連費用）以上に維持しようとする。国内市場への供給制限には販売割当、輸入割当量（QT）が用いられる。販売割当は国内製糖メーカーごとに国内で年間販売できる砂糖量を割り当てる制度である（08年/14年農業法）。また過度な砂糖輸入を抑える目的で年間125万トンの輸入割当量が設けられている（WTO合意）。特にメキシコ産砂糖については2008年以来、無制限・無関税輸入を認めてきた

（NAFTA合意）が、2014年交渉で無制限輸入枠は廃棄され、輸入単価の下限（実質支持水準と同額）も設けられた。国境措置と出荷規制、製糖メーカーに対する生産者保証価格での原料の買い上げ義務を主要内容とする砂糖MPSは「砂糖の内外価格差×国内生産量」で計算される。

② 削減対象直接支払い

これはMALP、MILC・MPP、2018MFPなど生産と結びついている直接支払い（Coupled Direct Payment）で価格推移によって大きく変動する。2014～2017年の間は価格低迷期にもかかわらずACRE廃止、ARCのNPP化の影響で抑えられていたが、2018年MFPで膨張する。

〔価格支持融資：MALP〕（注12）

1930年代から始まったMALPは主要農産物を担保にした農家への短期融資（最大9カ月）と最低価格支持という2つの目的があり、CLF、LDP、MLG、CCE等からなる。融資を受けた農家は融資後、市場価格が融資単価（loan rate）を上回った場合は農産物を市場で売却し融資額と利子を返済するが、満期になっても価格が好転せず融資単価を下回った場合は担保農産物を政府に引き渡し、返済義務から免れる（担保流し返済：CLF）こともできる。その際、融資単価と市場価格との差（利子等を含む）は政府負担（農家支援）となるので、融資単価は実質的に最低支持価格として位置付けられる。

ところが1980年代に入り農産物価格下落による担保流し返済が増え、政府在庫増加に伴う財政負担も重くなった。政府在庫最小化に向けて1985年（農業法）にはLDP（融資不足払い）とMLG（マーケティングローン不足払い）が、また2000年にはMLGと類似したCCEが加えられた。

LDPでは市場価格が融資単価を下回る場合、農家は融資を得る権利を放棄する代わりに市場価格と融資単価との差を不足払いとして受け取り、当該農産物を自分の判断で市場に売却する。MLGは穀物を担保にいったん融資を得た人が、返済の時にも市場価格が回復しない場合、融資単価ではなく市場価格で返済できる制度で、農家は融資返済後、担保穀物を引き取り市場に売却する。

MALPはその性質上、主要農産物の価格が融資単価を上回った時（2007～2013年）には抑えられるが、価格低迷期（2014年～）には上昇する。

〔MILC- MPP- DMC〕（一連の酪農支援策）

MILC（生乳所得損失補償契約事業2002-2014）は飲用向け生乳価格が目標価格を下回った場合、その差額の一部を補填する直接支払い（Roberts and Andrews, 2009, 18-19、上田・中野, 2010）であったが、2014年農業法でMPP（酪農マージン保護プロ

グラム) に取って代わられた。MPP は乳価の大幅下落や飼料コスト上昇による生乳生産者の利幅(乳価－飼料コスト)の低下を補てんする制度で、利幅の全国平均が加入者の選択した保証利幅(4~8ドル/100ポンド)を下回った場合、利幅の低下分(保証利幅－全国平均利幅)に保証割合(生産乳量のうち保証対象となる乳量の割合; 25%~90%の範囲で生産者が選択)を乗じた額が補填される任意加入型対策である。MPP 支払額 = (保証利幅－全国平均利幅) × 保証割合(USDA, 2018、中央酪農会議, 2015)。なお DMC (2018 年農業法) は MPP の後継策である。

「ACRE: 収入変動対応型選択支払い」(2008~2013)

ACRE は品目別に一定収入を保証する直接支払いで、CCP・PLC など価格連動型助成のもつ弊害を是正する目的で導入された。例えば生産量・単収低下で農産物価格が上昇した場合、所得が減っても CCP 発動はないという過少補償の可能性が、一方、単収アップ(生産量増)で価格が下落した場合、所得は増えても CCP が発動されるという過剰補償の可能性が生じるが、ACRE においてはこのような弊害は解消できる(金, 2012 年)。当該品目の単収と価格の動きが ACRE 発動のキー要素となるが、ACRE 施行期間中、穀物の高値が続いたため支払いは低く抑えられていた。

「共通面積に対する ARC/PLC」

2014 年農業法は綿花裁定におけるブラジルの報復措置を避けるため、政策対象作物から綿花を除外しその代替措置として綿花専用の収入保険 STAX を導入した。綿花が PLC や ARC の支援対象から外されたことで、既存の綿花の基礎面積は「共通面積」とされ、共通面積をもつ綿花農家は綿花以外の作物を作付けする場合に限って ARC や PLC の支援が受けられる(共通面積に対する ARC/PLC)(平澤, 2019, 14-16、Schnepf, 2018, 2-7、Motamed et al., 2018, 26)。ただ 2018 年農業法において綿花は再び ARC/PLC の対象作物となる(綿花不足払いの復活)。

③ その他の非除外措置(附属書三・13)

その殆どは農業保険料補助である。農業保険とは農業生産に関わる公的保険のことで、全農家に推奨される基礎保険(CAT)、農家が保険形態・保証水準を選択し任意で加入する作物保険、2014 年農業法の STAX 等があり、保険料の一部(平均で約 6割、CAT の場合は全額)が政府から支援(農業保険料補助)される。

これについて米国は 1995~2007 年度 WTO 通知において「農家に支給された保険金－農家負担保険料」を、2008 年度以降の通知では「政府の保険料

補助額」を農業保険料補助(NPS 分類)として通知した(金, 2015)。ところが NPS として通知された 2008 年度以降の保険料補助はその後の修正(2014 年農業法と 2017 年 WTO 通知)によって、2008 年度まで遡って PSS に修正分類される(Zulauf and Orden, 2015, 3)。つまり 2008 年以降の農業保険料補助(実際の政府負担額)は全て PSS 分類となった。PSS への分類変更は、保険料支援が品目ごとに行われることを考えれば当然のことだが、AMS 限度枠・黄に直接影響する。すなわち 2007 年までの保険料支援(NPS)は全てデミニミス化されたが、(PSS への変更で)2008 年以降には保険料支援の全額がデミニミス化されるとは限らない。品目によっては(当該品目生産額の 5%を上回る場合)デミニミスされず、黄となるケースが増えた。

3) 米国の黄(現行助成合計総量)と AMS 制限枠

黄は 2009~2013 年の間、51~70 億ドルで推移した。その後、NPS 急増で total AMS は上昇に転じるが、NPS の全てがデミニミスされたため、黄そのものは半減した。しかし 2018 年は MFP の影響で 131 億ドルにまで跳ね上がり、2000 年(168 億)と 2001 年(144 億)以来の最高値となる。もっとも米国の黄は WTO 発足時から 2018 年までのすべての年度において AMS 限度枠(191 億ドル)内に収まっている。

3. 米国 WTO 国内助成通知

(NPS・デミニミス化)の適正さ

各国の AMS 制限枠の遵守はデミニミス適用と直接関係しており、デミニミスに該当するか否かは助成の性格(NPS か PSS か)に大きく依存する。NPS は「農産物生産額の 5%未満」という定義から PSS よりデミニミスになりやすいからである。米国の AMS 制限枠の遵守も AMS の NPS 分類とデミニミス化(NPS・デミニミス化)に大きく依存している。1995 年以来、米国 NPS は 100%デミニミス化されていることを考えれば、その適正さが問われる。

(1) CCP・PLC・ARC の性格(注 13)

米国は CCP・PLC が部分的デカップリング型だということで NPS と分類、そのすべてをデミニミスとしてきた。しかし①過去栽培された特定品目の基礎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 分類が妥当、②支払いが特定品目の基礎面積をもつ農家に限るので NPS の定義に合致しない③綿花裁定では「CCP は特定品目への支援に含まれる」(WTO, 2005, para365)と判断されたなど、CCP・PLC の NPS 分類は適切ではないという意見が多い(Roberts and Andrews, 2009, 29-

30)。この指摘は同じく部分的デカップリング型である ARC にも当てはまる。

補助金全体に占める CCP・PLC、ARC の比重は高く、価格低迷期（2014～2017）には NPS 合計の 9 割を超える（表 3）。これらが PSS となれば、多くの品目において当該 AMS が品目生産額の 5% を超える（デミニミスでない）ので、黄は拡大する。

(2) PFC（1996～2001）・DP（2002～2014年）の緑分類について（注 14）

米国は PFC・DP を一貫して緑と分類するが、上述した通り、PFC・DP には野菜・果樹・マコモの栽培を除くという条件がついている。綿花裁定で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、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、緑ではないと主張し、WTO もこれを支持した（WTO, 2005, paras.341-342）。また生産と切り離された所得支持となるには基礎面積等が固定されなければならない（農業協定付属書 2・6(a)）が、2002 年農業法は DP 実施に伴い PFC に適用されていた基礎面積の更新機会を与えた。基準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言えなくなる（Roberts and Andrews, 2009, 26-27）。この点からも PFC・DP は黄の可能性が高く、そうなった場合は、前述の「CCP・PLC・ARC の性格」で用いられた論理が適用され、PSS 分類が妥当であろう。PFC・DP は米国 AMS の 32%～56%（2009～2014 年）に相当するだけに、PSS 分類による黄の拡大は避けられない。

(3) 2019MFP の NPS 化

2019MFP は当年度生産・所得に基づく直接支払いで、非特殊作物リストに載っている全ての品目に対し同一単価が適用される。これについて米国は「全ての品目に同一単価＝助成と特定品目との関係が曖昧⇒対象品目の特定が困難（NPS の定義）」という理屈で NPS と分類する。

しかし MFP の対象品目は相当限定（30 品目）されており、「助成の成果が農業全般に行き渡り対象品目の特定が困難」（NPS の定義）とまでは言えない。対象品目の特定を困難に見せかけるため、全品目同一単価という奇計が用いられただけである。部分的デカップリング型（CCP/PLC/ARC）を NPS 分類する「部分的デカップリング化」より乱暴な論法と言わざるを得ない。確かに 2019MFP は CCP/PLC/ARC に比べてもより「生産と結びつく助成」に近い。分類操作の意図が透けて見える。

(4) 再分類した場合の米国の黄

① CCP・PLC・ARC、② PFC・DP、③ MFP が PSS へ再分類されれば、米国の黄は大きく膨らみ複数年においてその制限枠を超える可能性がある。金（2015）によれば、①②の再分類だけでも 1995～2010 のうち 4 年において黄は制限枠を超える。ただ今のところ、入手データの不備で、2009～2018 年における①②③の黄への影響について正確な試算はできない。WTO 通知には NPS 合計額のみ公表されている（対象品目などの詳細が不明）ため、PSS 分類の際の品目別 AMS の計算ができないからである。本稿の限界である。

4. WTO 規定に対する米国農政の認識と課題

(1) WTO 規定に対する米国農政の基本姿勢・認識

かつて金（2005）は「米国農政は WTO ルールを強い制約要因として受け止めながらも、AMS 制限枠の余裕を見極めながら新たな黄の導入も辞さない」とした。このような米国の姿勢・認識はその後の農業法、WTO 通知においても大きく変わることはない。財政悪化と農産物の高値という農政改革の好機で制定された 2008 年・2014 年農業法でも、ACRE 導入、CCP より有効性の高められた PLC 導入と NPP 分類、ACRE（PSS）の代わりに ARC 導入（NPS）、DP の緑分類の維持など保護主義的基調が維持された。トランプ政権の 2018 年農業法も、綿花不足払いの復活、MFP 導入と NPS 化など一方的な保護主義色と生産と結びつく助成への傾向を一層強めた。

WTO 規定に対する米国の基本スタンスは依然として「WTO 規定を強い制約要因として認識する」「AMS の実質的削減ではなく NPS・デミニミス化の巧みな利用で AMS 制限枠を守るが、余裕が認められれば黄の導入も厭わない」ことである。

(2) 米国国内助成政策の限界と課題

しかしトランプ政権の強引な政策運用によって米国の国内助成政策はその限界を露見し AMS 制限枠が守れない事態に直面する。Schnepf によれば、① 2019 年度には 2019MFP と PLC、ARC が大きく影響し、NPS 合計は史上最大（187 億ドル、全生産額の 5% 超え）となりその全てが黄に加わる。その結果、黄（302 億ドル）が初めて AMS 制限枠を超える。さらに② 2020 年度においても主に CFAP と PPP の影響で PSS が記録的に大きくなった（316 億ドル）結果、黄（274 億ドル）が 2 年連続で制限枠を超えるという（Schnepf, 2020, 12）。

バイデン政権は WTO ルール違反のこの状況をどのように説明し（WTO 分類と通知）、是正するかが

課題となっている。農政改革を促すと共に今後の推移を注視する必要がある。

注釈

1. 米国の農業助成の大半は約5年間の時限法である農業法によるが、他にも災害支援プログラム(表4のELAP、LFP、LIP、TAP)のように恒久法化されたもの、MFP、CFAP、PPP'sのように臨時特別措置(ad hoc)によるものがある。
2. 国内農業助成のために用いられている補助金や価格支持などの施策。
3. 市場喪失補償(1998年)：臨時特別措置(ad hoc)によるものでCCPの前身である。
4. 2021年8月現在、米国は2018年度分までの実績をWTOに通知している。
5. WTO通知の内容を理解するため、助成制度の解説は2009～2018年に限らない。
6. 地域ベースARC(ARC-Co)と農場ベースARC(ARC-Ic)との2タイプがあるが、ここでは申請率の圧倒的に高い前者を中心に説明する。
7. 主にSchnepf, 2020とCoppess et al., 2019を参照した。
8. 貿易紛争による被害を考慮し郡単位で決まる。
9. 非特殊作物(non-specialty crops)リストには主要穀物(30品目)が含まれている。
<<https://www.farmers.gov/archived/mfp>>(参照2021.8.11)
10. MPSPの政府買い上げ価格＝生乳支持価格(加工業者に義務づけられている農家から原乳仕入れ時の最低取引価格)。
11. McMinimy, 2016、ERS(USDA), 2021、加藤・宗政, 2014、農畜産業振興機構, 2010を参照した。
12. 主にUSDA,2020を、他にも金,2012、Liu et al.,2020、平澤,2019を参照した。
13. ここでの記述は主に金(2015)に基づく。
14. ここでの記述は主に金(2015)に基づく。

引用文献

- 上田泰史・中野貴史. 2010. 米国における酪農政策の今後の展開方向. 畜産の情報(7月).
- 加藤なづき・宗政修平. 2014. 米国の砂糖をめぐる情勢. 農畜産業振興機構.
<https://www.alic.go.jp/joho-s/joho07_001014.html>(参照2021.6.24)
- 金成堯. 2012. 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), 16(3):117-125.
- 金成堯. 2014. 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), 17(1):31-40.
- 金成堯. 2015. WTO国内補助金規定に対する米国農政の対応. 山形大学紀要(農学), 17(2):37-48.

- 金成堯. 2016. 米国綿花補助金に対するWTO裁定と米国農政の対応. 山形大学紀要(農学), 17(3):25-37.
- 中央酪農会議. 2015. 米国の新たな酪農経営安定政策. 中酪情報, 558: 7.https://www.dairy.co.jp/dairydata/jdc_news/kulbvq000000du2qatt/kulbvq000000e4aj.pdf
- 農畜産業振興機構. 2010. 米国の砂糖政策と砂糖産業について.
<https://sugar.alic.go.jp/japan/fromalic/fa_0409a.htm>(参照2021.6.24)
- 濱田太郎. 2010. 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 (RIETI Discussion Paper Series 10-J-030).
- 平澤明彦. 2019. 米国2018年農業法－主要論点と農産物プログラムの改正内容－. 農林金融(2019・5). 農林中金総合研究所. 7-11.
- Blandford, D., Orden, D. 2011. WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade. Cambridge University Press. 4:97- 152.
- Coppess, J., Schnitkey, G., Swanson, K., Zulauf, C. 2019. The market facilitation program. farmdoc Daily .
<<https://farmdocdaily.illinois.edu/2019/11/the-market-facilitation-program-a-new-direction-in-public-agricultural-policy.html>>(参照2021.7.7)
- ERS(USDA). 2021. Policy.
<<https://www.ers.usda.gov/topics/crops/sugar-sweeteners/policy.aspx#price>>(参照2021.7.1)
- FAPRI. 2010. Dairy policy issues for the 2012 farm bill. the Food and Agricultural Policy Research Institute. 5-6.
- Liu, Y., Bhattarai, A., Robinson, J. 2020. Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments FOR UPLAND COTTON. University of Georgia.
(https://secure.caes.uga.edu/extension/publications/files/pdf/C%201194_1.PDF)
- McMinimy, M. A. 2016. U.S. sugar program fundamentals. CRS. 1-16.
- Motamed, M., Hungerford, A., Rosch, S. Federal risk management tools for agricultural producers: An overview. 2018. ERS.
- Roberts, I., Andrews, N. 2009. Major US farm support policies and their links to WTO domestic support commitments. ABARE research report.
- Schnepf, R. 2011. Brazil's WTO case against the US. cotton program. CRS.
- Schnepf, R. 2018. Seed cotton as a farm program crop: In brief. CRS.
- Schnepf, R. 2019. U.S. farm support: Compliance with WTO commitments. CRS.
- Schnepf, R. 2020. U.S. farm support: Outlook for compliance with WTO commitments, 2018 to 2020. CRS.
- Schnepf, R. 2021. Agriculture in the WTO: Rules and limits

on U.S. domestic support. CRS.

USDA. 2018. Margin Protection Program for Dairy. 1-6. <https://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdfiles/FactSheets/archived-fact-sheets/mpp_dairy_program_april_2018.pdf>

USDA. 2020. Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments. <https://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSAPublic/usdfiles/FactSheets/mal_ldp_090420_fact_sheet.pdf>(参照2021.6.1)

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, 2005. WTO.

Zulauf, C., Orden, D. 2015. U. S. crop insurance fiscal costs and WTO notifications under current rules. farmdoc Daily. (<https://farmdocdaily.illinois.edu/2015/07/us-crop-insurance-fiscal-cost-and-wto-notifications.html>)

主要略語一覧

- 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)
- ARC(Agricultural Risk Coverage収入リスク補償)
- CCP(Counter Cyclical Payment価格変動対応型支払い)
- DP(Direct Payment固定直接支払い)
- MALP(Marketing Assistance Loan Program価格支持融資制度)
- MFP(Market Facilitation Program市場活性プログラム)
- MPS(Market Price Support市場価格支持)
- NPS(Nonproduct-Specific Support品目非特定の助成)
- 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)
- SURE(Supplemental Revenue Assistance Payments災害収入補助)

The U.S. Agricultural Policy Stance toward WTO Domestic Subsidies Rule :Examining from the U.S. WTO Notification on Domestic Supports (2009 to 2018)

Kim, Sunggak (The Department of Bioproduction Science, Ishikawa Prefectural University)

Abstract

Under the WTO system, member countries provide various domestic subsidies to supplement farmers' income, but the domestic subsidies are regulated by such WTO regulations as the Agreement on Agriculture and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. This paper examines the contents of the US WTO notification for the last 10 years in relation to the US Farm Bills, which is the basis of the US domestic support, and highlights the essential attitude & awareness of the US regarding WTO regulations. Particular focus is put on ① explaining and examining the U.S. domestic support in terms of WTO regulations, ② verifying whether the US WTO notification was prepared correctly according to the WTO regulations, ③ identifying the U.S. attitude & stance toward the WTO rules aiming to suppress market-distorting subsidies.

Keywords: U.S. agricultural policy / WTO Agreement on Agriculture / notification on domestic support