



RIETI Discussion Paper Series 05-J-020

WTO 農業協定の問題点と交渉の現状・展望 ーウルグアイ・ラウンド交渉参加者の視点ー

山下 一仁
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

WTO 農業協定の問題点と交渉の現状・展望

—ウルグアイ・ラウンド交渉参加者の視点—

2005年5月

山下 一仁

経済産業研究所上席研究員

概 要

WTOの司法化がいわれる中で、最近、農業関係で二つの重要なパネル・上級委員会の判断が行われた。アメリカの綿花のケースとEUの砂糖のケースである。いずれのケースでも、パネル・上級委員会の判断は、ウルグアイ・ラウンドの交渉当事者の理解と大きく異なっている。交渉担当者は後に法律家によって判断されることを十分認識して交渉しているわけではない。その結果出来上がる協定文書は、法律文書というよりは政治文書というほうが適当である。このため、法律家による文言解釈が交渉経緯から外れたものになる可能性が高い。しかし、純粋な文言解釈もアメリカの綿花のケースで一人の委員の反対意見があったようにただ一つの解答があるわけではない。EUの砂糖のケースは交渉経緯とは異なるが、経済学的には妥当な判断である。しかし、アメリカの綿花のケースでの国産優先補助金、輸出信用等についての判断は、交渉経緯のみならず、法律・実体経済の点からみても、妥当ではない。また、このような判断が今回のドーハ・ラウンド交渉に与える影響も懸念される。

また、今回のドーハ・ラウンドの特徴として、ウルグアイ・ラウンド交渉との著しい類似性が挙げられる。ウルグアイ・ラウンド交渉経緯を振り返ることにより、パネル・上級委員会の判断の妥当性を検討するとともに、今後の交渉の行方を展望する。

キーワード：ウルグアイ・ラウンド、米の特例措置、代償主義、ECの共通農業政策、マクシャリー改革、96年アメリカ農業法、2002年農業法、緑・青・黄の政策、デミニマス、AMS、不足払い、カウンター・シクリカル・ペイメント、国産優先補助金、輸出信用、農業協定第9条第1項と第10条第1項の輸出補助金、階層方式、センシティブ品目、ファスト・トラック、次期アメリカ農業法、日本提案、多面的機能、直接支払い

目 次

- I. ウルグアイ・ラウンド交渉までの世界の農政
- II. ウルグアイ・ラウンド農業合意
 - 1. ウルグアイ・ラウンド交渉
 - 2. ウルグアイ・ラウンド交渉の中の日本
 - 3. ウルグアイ・ラウンド農業合意の概要
- III. ウルグアイ・ラウンド後の農政改革
 - 1. アメリカ
 - 2. EU
- IV. WTO農業協定の概要・問題点とWTOの司法化
 - 1. 国境措置
 - ア. 関税化（第4条第2項）
 - イ. 特別セーフガード（第5条）
 - 2. 国内支持（補助金）
 - ア. 農業協定は補助金協定の特例法
 - イ. AMSによる削減
 - ウ. デミニマス
 - エ. 緑の補助金
 - （ア）農業協定上の要件
 - （イ）運用
 - オ. 相殺可能な補助金と平和条項
 - カ. 国産優先補助金
 - 3. 輸出補助金
 - ア. 輸出補助金の2つの定義
 - イ. 第9条第1項の削減対象の輸出補助金
 - ウ. 第9条第1項以外の輸出補助金
 - 4. 輸出規制
 - 5. パネル・上級委員会判断の妥当性
- V. WTO農業交渉の現状と展望
 - 1. WTO農業枠組み合意
 - ア. 市場アクセス
 - イ. 国内支持
 - ウ. 輸出競争
 - 2. 今次WTO交渉の見通し
 - ア. 疎外される日本

イ. 連続と不連続

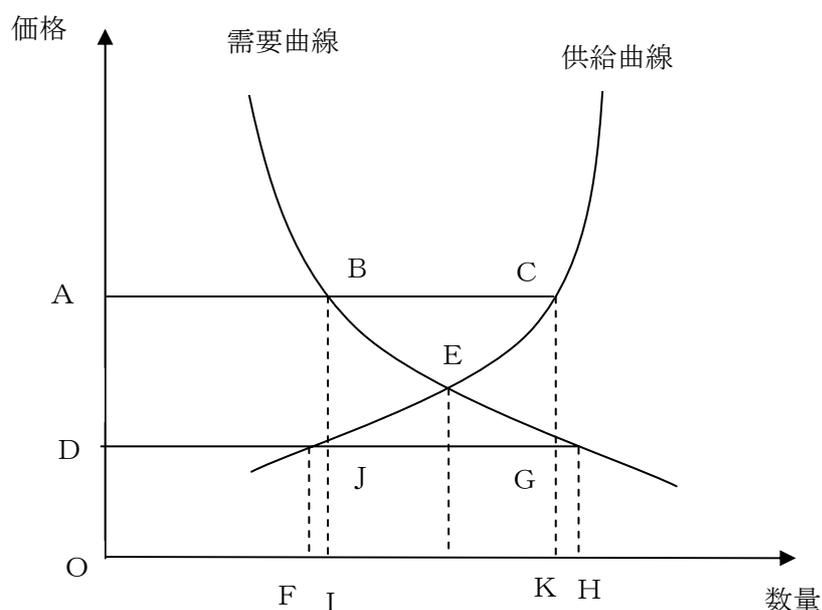
VI. 日本の取るべき方向

1. 消えた日本提案
2. 関税か直接支払いか

I. ウルグアイ・ラウンド交渉までの世界の農政

1980年代以降の国際農産物需給に大きな影響を与えたのはECの共通農業政策である。ECは1968年に共通農業政策と関税同盟を完成した。共通農業政策の基本となるものは域内単一の価格支持政策である。これは、(ア) 域内農産物の市場価格が一定の価格水準より下がれば買い支えする、(イ) 輸入に対しては輸入品の価格と域内価格の差を可変課徴金（変動する伸縮自在の関税と考えてよい）として徴収し、輸入品が域内産よりも有利とならないようにする、(ウ) 域内で過剰となれば輸出補助金を出して域外で処理するという、域内、輸入、輸出対策を三位一体として適用するものである。この共通農業政策の対象は、小麦、大麦、とうもろこし等の穀物、砂糖、バター、チーズ等の乳製品、牛肉、鶏肉、果物、野菜等となっており、大豆を除くほとんどの主要作物が対象となっている。

(図1) 共通農業政策のメカニズム



図で域内価格はOA、国際価格はODとする。需要量は自由貿易の際のOHからOIへ減少する。域内生産量はOFからOKに拡大する。ADが可変課徴金、輸出補助金の単価である。BCが域内の過剰であり、これをBJGCの額の輸出補助金によって国際市場で処分する。国際価格より域内価格を高く設定することにより域内需要を減少させるという消費者負担政策を採る一方、過剰

分は財政負担によって処理している。

ECは共通農業政策の導入に際し、高いドイツの価格水準で域内の農産物価格を統一したうえ、価格支持水準を1970年代から1983年にかけて一貫して上げた。このような農業保護政策のため、生産量は大幅に増大し、1980年代には農産物の純輸入国から、純輸出国になった。“バターの山、ワインの湖”といわれるような深刻な過剰が発生し、これを国際市場で処分した。ECの穀物自給率は1973年の91%から1980年に106%と初めて100%を超え、1989年には120%となった。

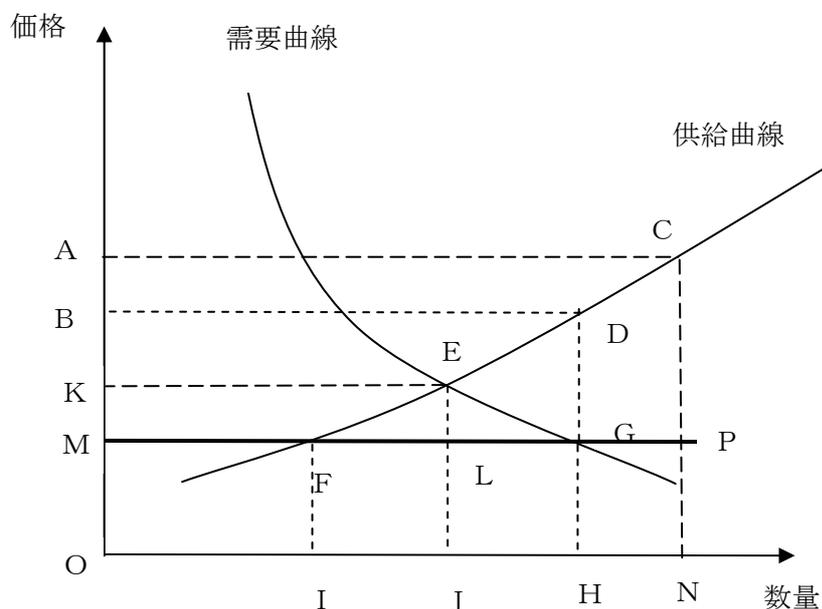
このような仕組みが、アメリカ、オーストラリア、カナダ等の輸出国の利益をいかに害したかは想像に難くない。これら輸出国にとって、EC域内の価格水準がいくら高くても、輸入課徴金によってECへの輸出は完全にシャットアウトされる一方、輸出補助金によるECからのダンピング輸出によって彼らの市場は略奪されたのである。ECが輸出国に転じたことはアメリカにとっては二重のショックであった。アメリカは従来ECへ穀物を輸出してきたが、そのEC市場がなくなるとともに、他の市場もECに奪われてしまったのである。

1980年代の世界市場をみると、1970年頃の1億トンの水準から1980年には2億トンにまで拡大した穀物貿易量は、中国の増産やECの共通農業政策等により、1980年代に入ると停滞し、1985年には1.79億トン、ウルグアイ・ラウンドの開始された1986年には1.87億トンと2億トンを切ってしまった。これに対し、世界の生産は1970年頃の10億トンの水準から1980年14億トン、1986年17億トンと一貫して増加し続けた。このため、期末在庫は1980年の2.9億トンから、1986年には4.7億トンに積み上がることとなった。

農産物の国際価格は大幅に低下した。1980年から1986年にかけて、トン当たりの価格は、小麦は166.3ドルから107.0ドルへ、とうもろこしは122.5ドルから80.3ドルへ、大豆は263.0ドルから189ドルへ低下した。

EUと異なり、アメリカは、60年代に入り価格による農家所得支持政策を廃止し、小麦、米、とうもろこし、大豆等の穀物について農家への農産物保障価格と市場価格との差を政府が不足払いすることによって、農家所得を維持しながら市場価格を低く設定し、消費者への農産物の安価な供給と国際競争力の確保を実現する方向に政策を転換していた。

(図2) 不足払いの効果



図でOMが国際価格とすると、関税もなく政府の介入もない場合には国内生産はOI、輸入はIH、需要はOHとなる。政府がKMLEの額の不足払いを行えば自由化以前の国内生産OJを維持できるとともにJHの輸入が行われ需要量OHは変化しない。また、BDGMの額の不足払いを行うことによって国内生産をOHとすれば完全自給を達成できる。さらに、ACPMの額の不足払いを行えば、国内生産はONとなりHNの輸出が可能となる。このHNに対する不足払いは輸出補助金と全く同じ効果を持つ。

以上の価格支持政策の適用を受けるためには、生産者は減反（生産調整）計画に参加することが義務づけられており、不足払いによる過剰生産を抑制することとされていた。

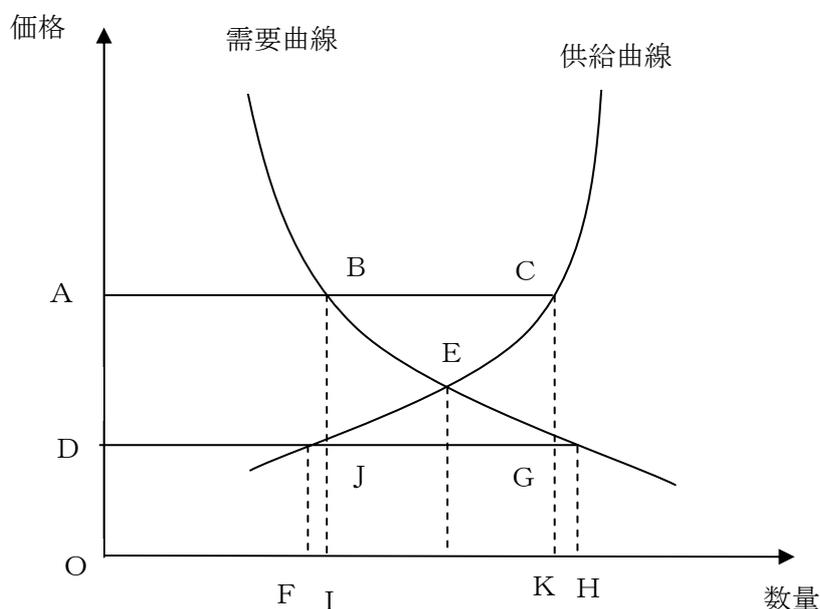
この政策の下で、EUの輸出補助金や国際価格の低下に対抗するため、アメリカは、農業への不足払いの額を拡大せざるをえなくなった。また、アメリカは、余剰農産物処理のため、EC型の輸出補助金とともに、輸出信用を利用した。これにより、アメリカの農産物分野の貿易黒字は1980年の239億ドルから1986年には48億ドルへと減少し、逆に農業への財政支出額は1981年の40億ドルから1986年には258億ドルに増加した。

このようにして、アメリカとECとの間で農業保護がエスカレートし、先進国の過剰生産が拡大していった。このため、アメリカはECの共通農業政策、

特に可変課徴金と輸出補助金に対する規律を導入することを目指した。ウルグアイ・ラウンド交渉までのガット交渉は、主としてこの点をめぐって展開されたといっても過言ではない。やっとアメリカがECの共通農業政策を捕まえることができたのが、ウルグアイ・ラウンド交渉だった。

これに対し、我が国の農業政策は価格支持政策に依存する点で、EUに近いものがあつた。

(図3) 高米価・生産調整政策のメカニズム



我が国の農業保護のうち代表的な米について説明する。図で米価はOA，国際価格はODとする。国内価格を国際価格より高く設定することはECと同じであるが、財政負担を伴う生産調整（BCの量に相当）により生産量をOIに減少させている（ECではOKの生産）。アメリカの不足払いと異なり価格を高く設定することにより需要を減少させるという消費者負担政策を採る一方、過剰生産を行わせず事前に調整するところがECと異なる点である。

このような消費者負担型の農業保護は海外からの輸入を完全にコントロールできるという前提で成り立っていた。それはウルグアイ・ラウンド交渉まで関税ではなく輸入数量制限によって行われた。関税も輸入制限効果を持つことは当然であるが、国際価格が低下した場合には輸入量が拡大する可能性があるため、輸入数量制限のほうがより確実な手法である。ウルグアイ・ラウンド交渉

終了時まで、米、麦、バター、脱脂粉乳、でん粉、こんにゃく、雑豆、落花生、生糸等日本農業、地域農業にとって重要な産品が輸入数量制限によって保護されていた。このため、ウルグアイ・ラウンド交渉において輸入数量制限措置の関税化の扱いが我が国にとって大きな交渉課題となったのである。

II. ウルグアイ・ラウンド農業合意

1. ウルグアイ・ラウンド交渉（注1）

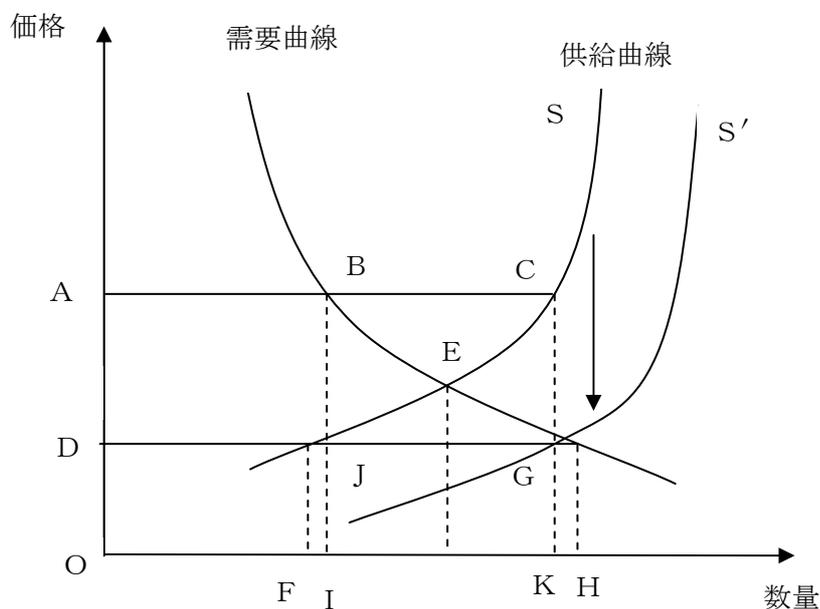
ウルグアイ・ラウンドは過去に例を見ないほどの包括的、野心的な交渉であった。ウルグアイ・ラウンドの結果出現したWTOは物の貿易に加え、新たにサービス貿易、知的財産権の保護も取り込むとともに、アンチ・ダンピング、貿易関連投資等についてのルール化、紛争処理手続きの強化が図られた。

最も難航したのは農業交渉であった。とりわけアメリカ・ECの農業をめぐる対立が交渉全体の進行をハイジャックした。アメリカは1981年に新ラウンドの提案を行ったが、ECは共通農業政策が攻撃されることを恐れて新ラウンド開始になかなか賛成しなかった。新交渉にECが合意したのは1985年になってからである。

ウルグアイ・ラウンドの交渉期限は当初4年間であった。1988年12月のモンテリオールで開かれた中間レビューのための閣僚会議は、農業分野での支持・保護の廃止を求めるアメリカと引下げしか応じられないとするECとの間で合意がなされず、交渉は中断した。これについては翌1989年4月に支持・保護を相当程度かつ段階的に引き下げることで中間的な妥協が行われたが、交渉を終了させるはずであった1990年12月のブラッセル会合は日本、韓国、ECとアメリカ、ケアンズ間の農業分野での対立のため失敗に終わった。ラウンドが動き出したのはECが共通農業政策の改革に乗り出した1991年に入ってからであった。

農業委員の名前をとってマクシャーリー改革と呼ばれるこの改革は、穀物や牛肉の支持価格を大幅に引き下げ、生産制限に参加する農家に対する面積当たり又は頭数当たりの直接支払いによって補うというものであった。価格引下げの意義は明らかであった。価格を引き下げることができれば関税化後の関税引下げに十分対応できるし、輸出補助金の単価の削減にも対応できる。さらには、価格を下げることによって、需要も増加するし、供給サイドでは価格引下げに生産制限の効果も加わり生産量が減少すれば、過剰が解消され、輸出補助金についての数量約束も可能となる。

(図4) 共通農業政策改革のメカニズム



図で見ると、供給曲線が直接支払いにより下方にシフトするため、需要量はO IからOKに拡大する。

この改革はウルグアイ・ラウンドの妥結に向けて大きく踏み出すものであった。しかし、そのためには、価格引下げによる直接支払いが削減対象外の政策として取り扱われることが必要であった。ECが意図している直接支払いは、生産要素である面積や家畜頭数に関連し、かつ、穀物や牛肉という生産の形態に関連するものであることから、これまでの交渉からすれば削減対象外の緑の政策とはなりえないものだった。ダンケル・ガット事務局長による1991年末の最終合意文書案(Draft Final Act)には、これに対する手当てはなされていなかった。

このため、これを受けて1992年11月にブレア・ハウス合意がアメリカ、ECの間でなされ、この直接支払いとアメリカの不足払を、生産制限を行なうという要件に着目して他の削減対象の補助金と異なる青の補助金とした。

しかし、その後も、輸出補助金の削減方法(フランスの関心事項)やECの市場アクセスを巡ってアメリカ・ECの対立は続き、1993年12月第2ブレア・ハウス合意が成立し、また、我が国が米の特例措置を受け入れて、やっと農業交渉、さらにはウルグアイ・ラウンド交渉全体が終了した。

2. ウルグアイ・ラウンド交渉中の日本

日本の最大の問題は全ての非関税措置を関税化するという包括的関税化への対応であった。

交渉のデッドラインが近づく中で、日本は食料安全保障の観点から2つの主張を行った。

1つは、食料安全保障等非貿易的関心事項の見地から関税化の例外を引き続き主張していくことである。

1つは、輸出国による輸出制限に対し規制を行うことである。具体的には輸出制限を行う時に輸入国に通報、協議することを求めた。日本がこの提案を主要国に内々に打診したのは、交渉の終了するわずか2ヶ月前だった。

第2の主張は両刃の剣であった。アメリカは二度と大豆禁輸のようなことは行わないと言明していた。輸出国が輸出を保障すればこれが一番良い食料安全保障ではないか、何も輸入国で非効率的な生産を行わなくてもよい。これがアメリカ等の輸出国の反論であった。したがって、日本のこの主張を受け入れる代わりに、日本は包括的関税化を受け入れるべきであると主張されるおそれがあった。また、日本と異なり国家安全保障があらゆる経済問題よりも優位に立つアメリカ等の国にとって、ガット第21条の安全保障によるガット規定の例外((b)(iii)は戦時その他の国際関係の緊急時に採る措置)まで規制されることは論外であった。このため、規制の対象はガット第11条第2項(a)の“食料の危機的な不足を防止し、又は緩和するために一時的に課される輸出の禁止又は制限”に限定することとなった。インド等の反対はあったが、日本提案は農業協定第12条の輸出制限等に対する規律として実現した。

包括的関税化に対する例外については、12月8日、関税化の特例措置についてのドゥニ市場アクセス交渉グループ議長の調停案が示され、12月15日の交渉期限の直前の14日、日本は閣議でドゥニ調停案の受入れを決定した。

関税化の特例措置の概要は次のとおりである。

(ア) 特例措置の対象となる産品は次の要件を満たさなければならない。

① 1986～1988年の消費量に占める輸入量の比率が3%以下であったこと。

② 1986～1988年以降いかなる輸出補助金も付けられていないこと。

③ 生産制限が行われていること

④ ミニマム・アクセスは3～5%ではなく初年度4%とし、各年0.8%ずつ増加し、6年度目には8%とする。関税化をしない代償としてミニマム・アクセスが加重された。

(イ) 6年間の途中で関税化する場合には以降のミニマム・アクセスの増加は(通常の関税化の場合と同様)0.4%とする。(途中下車)

(ウ) 特例措置を継続する場合には追加的で受け入れ可能な譲許を与えなければならぬ。

(エ) 関税化した場合の関税相当量 (TE) は、実施期間当初から関税化し少なくとも 15%削減した場合と同じ TE が適用される。

特例措置は勝ち取ったが、日本のほか韓国等しか適用していない措置に固執した場合、次期交渉で連携を図るべき関係国の理解が得られなくなり交渉ポジションは弱いものとなること、途中下車条項を利用すれば、ミニマム・アクセスの増加を半分に抑えられること等から、1999年から関税化に移行することとなった。しかし、関税化が遅れた結果消費量の5%のミニマム・アクセスが7.2%のミニマム・アクセスとなった。ガットのルールではこれを引き下げするためにはアメリカ、オーストラリア、タイ等に代償を払わない限りできない。

ウルグアイ・ラウンドの反省は何か。それは、一粒たりとも米は入れないとか関税化反対とかのドグマやスローガンが交渉者をごんじがらめにしたことであろう。冷静な分析はタブーであった。ダンケルの最終合意案が出てからは、“関税化反対”という制約の下で、ミニマム・アクセスの増大という代償を払う代わりに関税化の特例措置を獲得するという交渉しかありえなかった。この与えられたわずかの交渉権限の下で、包括的関税化の原則に抗して米の特例措置を獲得したことは交渉団としては成功であった。しかし、交渉ではタブーのない議論を国内で行うことが必要である。都合のよい話ばかりではなく、我が国に都合の悪い情報も含め正確な情報提供と冷静な分析が求められる。特に、一般原則に対し特例、例外を要求すれば、必ず代償を要求されるのが、ガット・WTOの基本ルールである。しかし、米の特例措置の適用・撤回によるミニマム・アクセスの増大という苦い学習をしたにもかかわらず、代償主義というこの基本原則が、未だに我が国農業界には理解されていないようである。

米と異なり、乳製品は関税化したことにより有利な条件を確保した。乳製品はそもそもパネルでクロ裁定が下されており、20~50%程度の既バインド税率で自由化すべきものであったが、アメリカとの二国間協議により自由化を引き延ばしていた。関税化により乳製品は200~400%のTEを設定できた。乳製品は国内需給がひっ迫すれば畜産振興事業団が輸入するというシステムであり、しかも、バター、脱脂粉乳等をどれだけ輸入するかは畜産振興事業団の判断によるものとして、バター、脱脂粉乳それぞれではなく、基準年におけるこれらの輸入量を生乳に換算した量である137千トンのアクセス量を設定した。ECは品目の括りという巧い約束をしたではないかと日本国内では批判されたが、これが日本の行った品目の括りである。ECの場合にはミニマム・アクセス量の計算においてはセクター (例えば、食肉) で行い、アクセスの設

定は品目毎（例えば、豚肉、鶏肉）に設定したが、日本の場合は品目毎の設定も行わないこととしたのである。

3. ウルグアイ・ラウンド農業合意の概要

ウルグアイ・ラウンド農業合意では、国内支持、国境措置、輸出競争の3つの分野にわたり、1995年から2000年までの6年間に、次のとおり保護水準を引き下げていくことを約束した。国内補助金については、基本的には、削減対象でもなく相殺関税や相殺措置の対象ともならない緑の政策、相殺関税や相殺措置の対象となるが削減対象ではない青の政策、削減対象でかつ相殺関税や相殺措置の対象となりうる黄の政策という考えで分類された（農業協定13条の平和条項はこれをベースにしている）。

区 分	削 減 対 象	削 減 方 式（6年間）
国内支持	価格支持、補助金等	農業保護相当額（AMS）を20%削減
国境措置	関 税	農産物全体で平均36%（品目毎に最低15%）削減
	輸入制限等 （非関税障壁）	原則として全ての輸入制限等を関税に転換（関税化）し、関税と同様に削減
輸出競争	輸出補助金	金額で36%、対象数量で21%削減

Ⅲ. ウルグアイ・ラウンド後の農政改革（注2）

1. アメリカ

1996年農業法(The Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996)は、生産制限計画及び不足払制度を廃止し、不足払いに代えて、生産とデカップルされた直接支払いを導入した。これは緑の政策とされた。（しかし、野菜等を除いていることから、2005年の綿花に関する上級委員会によって、生産のタイプに関連しているとし、緑ではないと判断された。）

しかし、穀物価格は1996年をピークとして低下に転じ、1998年以降は1991年の水準をも下回ってきたため、アメリカ政府・議会は、穀物価格低下等による損失補償のため1998年度分から2001年度分まで4回、総額273億ドルの緊急農家支援策（Market Loss Payment 市場損失支払い）を実施した。

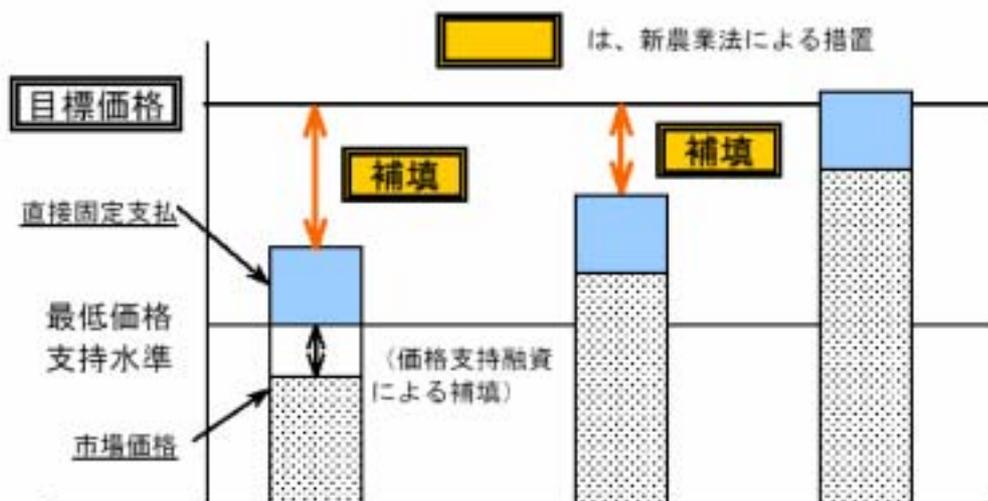
このような価格低下を補完する直接支払いは従来の「黄」の不足払い（生産

制限計画が96年農業法で廃止されて存在しないので青の政策の要件を満たさない)と異なるものではない(2001年6月アメリカ政府は黄の政策ではあるが農業生産額の5%未満であるためAMSにカウントされないデミニマス条項に該当するとWTOへ通報)。アメリカはいったん価格等からデカップルされた緑の直接支払いに動いた後、緑の政策を黄の政策で補完するという現実的な政策へと軌道修正したといえる。

96年農業法及び緊急農家支援策の延長線上に、2002年5月アメリカ議会は2007年までを対象とする2002年農業法(The Farm Security and Rural Investment Act of 2002)を成立させた。直接支払い制度は継続され、支払単価は増額された。さらに、過去に、小麦、とうもろこし、大麦、米、大豆、綿花等を生産した農家に対して、これらの作目の市場価格等に直接固定支払いを加えた額が目標価格を下回った場合、その差額を補填(「過去の基準年の生産面積×0.85×基準単収×差額」)するというCCP(Counter Cyclical Payment、価格変動型支払い)を導入した。

(図5)

○ 米国新農業法



(出所) 農林水産省

(この支払いは過去の作付け品目に関連するものであり、現実の作付け品目と関連するものではないとしているが、アメリカの綿花のケースでパネルが判断しているように、自然・気象条件等から作付け品目の変動は大きなものではないため) CCPは96年農業法で廃止された不足払いの事実上の復活である。より悪いことには、過去の不足払いは生産制限プログラムへの参加が支払いの条件となっていたにもかかわらず、生産制限が96年農業法で廃止されたため、生産制限なしの不足払いとなっている。また、96年農業法の枠外で行われてきた臨時特例的な緊急支援策が農業法の中に恒久化されたことの農家への心理的影響も大きい。農家にとって農業生産に伴う価格変動リスクは大幅に減少した。恒久措置としての生産制限なしの不足払い復活は生産をさらに刺激するものと考えられ、アメリカ政府は余剰農産物のはけ口を求め今次WTO農業交渉において他国の市場開放を強く迫るようになった。

2. EU

1992年、2000年(穀物等の価格をさらに削減)の改革に続き、2003年6月EUはさらなる改革を行った。

最大のポイントは直接支払いの相当部分をWTOの青から生産とデカップルされた緑の政策へと変更したことである。現行の直接支払いは穀物や牛肉といった作物にリンクし、さらに現在の作付面積や家畜頭数とリンクするものである。2005年から、これを作物(生産のタイプ)とリンクさせない単一支払いとし、過去の一定期間の支給実績を基準に支払うこととした。

具体的には次の仕組みとなる。(注3)

①まず現在の価格支持制度についてさらに引下げが必要な産品については支持価格の引き下げを行うとともに、従前の直接支払い額を増額させる。乳製品の介入価格について、2004年から2008年にかけて脱脂粉乳で15%(当初の欧州委員会の提案17.5%)、バターで25%(同35%)引き下げる。②穀物、デュラム小麦、米、油糧種子、牛肉、羊肉、牛乳について単一の直接支払いへ移行する。過去の基準期間(2000-2002年)の各農家の受給額を①によって修正したうえで、これを農地面積で除して単位面積当たりの受取り可能額を算定する。すなわち、各農家の作付けた農産物が異なり(例えば穀物単作、穀物・酪農複合、牛肉専業等)、したがって面積当たりの過去の直接支払い受給額が異なっても、これで固定する。ただし、一定の地域を限り、個々の農家の過去の直接支払い受給額にかかわらず、地域内で同一の単位面積当たりの受取額とすることもできる。また、この二つの組合せも認められる。さらに、フランス等の反対により一定額(穀物では25%)までは作物別の支払いを維持することとした。③環境保全、動物愛護、農地保全等を直接支払いの受

給要件とし、これを遵守しない場合は直接支払いを10%、意図的な場合は50%から100%まで減額する。(クロス・コンプライアンスといわれる)

砂糖についても、2004年欧州委員会は、域内価格の33%の引き下げ、単一直接支払いへの移行、生産クォータの16%削減、補助金つき輸出量の83%削減を加盟国に提案した。(注4)

この単一直接支払いの仕組みはアメリカの直接支払いと類似している。この結果、EUがアメリカと同じ財政負担型農政に転換したにもかかわらず、日本のみ取り残されている。かつてのアメリカ対EU・日本という構図がアメリカ・EU対日本という構図になっている。

(表1) 各国の政策比較

項目 \ 国	日本	アメリカ	EU
生産と関連しない直接支払い	×	○	○
環境直接支払い	×	○	○
農地面積当たり直接支払い	×	○	○
条件不利地域直接支払い	○	×	○
生産調整による価格維持	○	×	×
500%以上の関税	2品目 (落花生、こんにゃく いも)	なし	なし
300~500%の関税	3品目 (米、雑豆、バター)	なし	なし
200~300%の関税	3品目 (小麦、脱脂粉乳、で ん粉)	なし	2品目 (バター、砂糖) ただし、改革中

IV. WTO農業協定の概要・問題点とWTOの司法化 (注5)

(注) 以下、特に断らない限り、農業協定の条項である。

1. 国境措置

市場アクセスに関連する規定は、関税化の原則を定めた農業協定第4条、特別セーフガード規定である第5条、及び我が国の米の特例措置のため作成された付属書5である。

ア. 関税化 (第4条第2項)

輸入数量制限、ウェーバー、可変課徴金等の関税以外の輸入障壁は関税に置

き換えられる。関税化である。その方法は、過去の輸入量が消費量の5%を超えるときはその輸入量（カレント・アクセス）、それに満たないときは消費量の5%（ミニマム・アクセス）を、低税率の関税割当として設定し、それをこえる輸入量については内外価格差を関税として設定する。我が国の米については、関税化の特例措置を採る代償としてミニマム・アクセスは8%とされた。その後関税化したのでミニマム・アクセスは7.2%、関税率は500%相当となっている。（農業協定付属書5）

第4条第1項は市場アクセスの譲許は譲許表に書かれているとしている。

第4条第2項が関税化の原則を示している。関税化というよりも、農業分野では国境調整は関税のみで行われ、非関税障壁は認めないというほうが正確である。すなわち、”第5条（特別セーフガード）及び付属書5（特例措置）に別段の定めがある場合を除き、通常に関税に転換する（関税化）ことが要求された措置その他これに類するいかなる措置も維持し（maintain）、とり（resort to）又は再びとって（revert to）はならない”としている。”maintain”とは、現存する措置を継続してはならないとの趣旨である。”resort to”とは、実施期間中に今まで非関税障壁がなかった製品について非関税障壁を導入してはならないとの趣旨である。”revert to”とは、過去において非関税障壁が存在し、これをいったん関税化した後に元の非関税障壁を再度導入することはできないとの趣旨である。ダンケル合意案の時点では全ての非関税障壁は関税化され、例外は認められていなかった（包括的関税化）ことから、resort to と revert to の表現しかなかった。付属書5の特例措置が認められた段階でこれは非関税措置の維持であることから、原則を示す第4条第2項本文にも”maintain”という表現が挿入されることとなった。

第4条第2項の脚注は関税化された、したがって否定される非関税措置を次のように規定している。

“注 これらの措置には、輸入数量制限、可変輸入課徴金、最低輸入価格、裁量的輸入許可、国家貿易企業を通じ維持される非関税措置、輸出自主規制その他これらに類する通常に関税以外の国境措置（特定の国について承認された1947年のガットの規定からの逸脱として維持されているものであるかないかを問わない。）が含まれるが、1994年のガット又はWTO協定付属書1Aに含まれている他の多角的貿易協定における国際収支に関する規定その他の農業に特定されない一般的な規定に基づいて維持される措置は含まない。”

これは、何が転換された（convert）かどうかわからないという解釈上の疑義を避けるため規定された。また、この脚注により、IQ（輸入割当）を関税化した国はIQに戻れないだけでなく、可変課徴金等の他の非関税障壁をも採ることができない”any measures of the kind which have been required to be

converted into ordinary customs duties” という第4条第2項の趣旨がより明確にされている。

この中に国家貿易企業を通じて維持される非関税措置も含まれているが、我が国が輸入制限を行ってきたのはI Qによってであり、国家貿易によってではないので、小麦等についてはI Qを関税化し、T Q（関税割当）部分について国家貿易を継続することとした。国家貿易自体はガット第17条により”無差別の原則”や”商業的考慮等”に従い行われるのであれば問題はない。また、関税化に伴い、T Q外の2次税率の部分の輸入は誰でも行えることとしたので、我が国の国家貿易企業については輸入独占という性格が弱められることとなった。

特定の国についてのガット規定からの逸脱（country-specific derogations）とはアメリカのウェーバーやスイスの加入議定書による祖父条項等を指している。前述のとおり、祖父条項は1994年のガットの議定書によっても否定されている。”その他の農業に特定されない一般的な規定に基づいて維持される措置”とは、ガット第20条（一般的例外）（b）、（g）、第21条（安全保障）（b）（iii）やSPS協定のような規定を指しており、ガット第11条第2項（c）（i）は農業に特定される措置として農業協定で効力を停止されることとなった。

イ．特別セーフガード（第5条）

関税化した品目“an agricultural product, in respect of which measures referred to in paragraph 2 of Article 4 of this Agreement have been converted into an ordinary customs duty”に限り、ガット第19条の一般セーフガードと異なり国内産業への重大な損害又はその恐れがあると認定されたときでなくとも、輸入量が一定のトリガー水準を超えて増加した場合に自動的に発動される数量セーフガード、輸入価格が1986年～1988年の平均価格を下回った場合に自動的に発動される価格セーフガードの2つの特別セーフガードが認められた。

特別セーフガードを採っている時はガット第19条の一般セーフガードを同時には採ることができない。いずれを採るかはその国の裁量に委ねられている。また、特別セーフガードから一般セーフガードへの切換えも可能である。特別セーフガードと一般セーフガードの大きな違いは、特別セーフガードは農産物関税化品目に限られること、特別セーフガードはトリガー・レベルを超えれば自動的に発動できるのに対し、一般セーフガードは調査を行い国内産業への重大な損害又はその恐れがあると認定されたときに限られること、特別セーフガードでは関税の引上げのみが認められているのに対し、一般セーフガードではこれに加え輸入数量制限も認められること、一般セーフガードは発動後一定期

間再発動を禁止されるが、特別セーフガードは要件を満たす限りいつでも発動できること、である。また、一般セーフガードの場合には関係国（輸出国）との間でセーフガードによる譲許税率の引上げを補償するため、実質的に同等のレベルの譲許を維持することが要求され、もし協議不調の場合は輸出国はこれに相当する自国の譲許を自由に停止できるとされている（ガット第19条第3項及びセーフガード協定第8条第2項）。しかし、特別セーフガードについては、輸出国に対抗措置は認められていない（以上第8項）。

最終項である第9項では、第5条は第20条の規定によって決定される改革の過程（reform process）の期間中効力を有するとされている。この規定は特別セーフガードの期限を切りたいというアメリカの要求により設けられたものであるが、実施期間中の6年に限られるのか、その後も続くのか、続くとすればいつまでかという問題がある。今次交渉の交渉事項となっている。農業協定前文にも改革の過程（reform process）は支持・保護に関する約束についての交渉及びガットのルール・規律の強化・効率的な運用を通じて開始される（パラ2）とされ、改革計画（reform programme）の下における約束（パラ6）と書き分けられているように、改革計画とは実施期間中（6年間）における約束の実施をいい、改革の過程とはそれを超えて農業貿易の改革を目指す長期のプロセスをいうものと考えられる。したがって、特別セーフガードは6年間に限られるものではなく、改革の過程が続く限り継続されると理解してよい。ただし、第20条の交渉で改革の合意に失敗した場合には改革の過程が終了し、特別セーフガードの発動は認められないという主張がある。しかし、今次交渉が何年続こうが最終的には何らかの合意をなされるのであり、その中でさらなる削減の約束が行われさえすれば、特別セーフガードに関する第5条の規定は引き続き効力を有すると解すべきであろう。

①数量セーフガード

輸入数量が一定のトリガー・レベルを超える場合に発動できるセーフガードである。

追加される率は発動される年の関税の1/3とし、その年の最終日までに限り適用される。ダンケル最終合意案では、このトリガー・レベルは過去3年間の平均輸入量の125%又はミニマム・アクセス量の125%のいずれか多い方とされていた。しかし、スイスから、アクセス水準が低い国、例えば国内消費量の3%しか輸入していない国にとっては消費量の3.75%（3%×125%）の輸入が行われればセーフガードを発動できるのに対し、アクセス水準の高い国、例えば消費量の60%のアクセスを認めている国にとっては消費量75%（60%×125%）もの輸入が行われなければセーフガードは発動できない（アクセスが消費量の80%であればトリガー・レベルは100%とな

る) こととなり妥当ではないとの批判がなされていた。このため、消費量に対するアクセスの水準を考慮し、高いアクセス水準を提供している国に対しては低い率のトリガー・レベルとするよう修正が行われた。

具体的には過去3年の輸入量、すなわちアクセス水準が消費量の10%以下の時はアクセス水準125%、10~30%の時は110%、30%を超えるときは105%とすることとした。もちろん、消費量を勘案しないことも可能であり、そのときのトリガー・レベルは125%である。

しかし、国内消費量が増加している場合にはこのトリガー・レベルに消費の増加量を加え、減少している場合には消費の減少量を差し引くこととしている。消費が減少している場合にはセーフガードをより発動できるような仕組みとする必要があるからである。しかし、この場合でも過去3年の輸入量平均の105%を下回ってはならない。(以上第4項)

この輸入量の制定に当たっては、カレント・アクセスやミニマム・アクセスによる輸入量もカウントすることができるが、これらによる輸入は価格セーフガードも含め特別セーフガードにより影響を受けるものではあってはならないとされている。ダンケル最終合意案の農業部分は、後に農業協定となるパートA、関税、輸出補助金、国内支持の削減方法等譲許表作成の手引き(モダリティー)を定めたパートBからなっていた。ここでは、農業交渉のモダリティーを記述していたパートBのカレント・アクセス、ミニマム・アクセスという文言が残っている。本来は譲許表が作成されてしまえばカレント・アクセスとミニマム・アクセスの区別もないものであり、ドラフティング上のミスである(第2項)。

②価格セーフガード

価格セーフガードにより、関税化の下でもEUの可変課徴金の要素は部分的に存続したといえなくもない。ただし、セーフガードの基準となる輸入価格は船荷毎の価格であり、一本の最低輸入価格と域内価格の差をどの船荷にも適用していた可変課徴金制度とは異なっている。

価格トリガー制度は、わずかの価格低下については許容するが、大幅な価格低下については許容しないというものである。この場合の基準となるトリガー価格は1986年から88年までの平均参考価格であるとされているが、関税化の際にTEを設定したときの外部参考価格である必要はない。(したがって、外部参考価格を低くすればTEは高く設定でき、トリガー価格を高くすれば価格セーフガードを容易に発動できる。)ただし、産品毎の平均cif価格であり、公表されなければならない(第5項及び第1項(b))。

2. 国内支持(補助金)

ア. 農業協定は補助金協定の特例法

農業協定では、補助金協定とは補助金の分類方法・規律が異なるものとなった。

まず、補助金協定上本来は禁止されるべき輸出補助金は削減対象となった。農産物の補助金付き輸出競争を完全に止めることは、ECが納得しないと考えられたからである。アメリカの輸出信用については、並行して交渉されていたOECDでの検討に委ねられることになった。農業協定第10条第2項は、その趣旨を規定したものであった。補助金協定では産業特定のものは“緑”の政策とはならないが、農業については補助金協定とは全く別個の基準により一定のものについて“緑”の政策（農業協定付属書2）が認められた。輸出補助金でもなく、緑の補助金でもない（価格支持政策を含む）補助金（黄）については、AMSにより削減対象とされることとなった。AMSとは内外価格差（1986年から1988年の外部基準価格（輸入国については輸入品のc.i.f価格である）と行政価格との差）に価格支持対象数量を乗じたもの（価格支持）に削減対象の黄の補助金を加えたものである。これは対抗措置、相殺関税の対象となりうることは補助金協定と同じであるが、AMSの削減約束を守っている等の条件の下で一定期間内はこれら措置の対象とならないこととされた。平和条項（農業協定第13条、1995年から9年間有効—農業協定第1条（f））である。さらに、ブレア・ハウス合意により、アメリカの不足払い、ECが支持価格引下げの見返りとして導入した直接支払いのために、緑でも黄でもない青の政策というカテゴリーが作られた。青の政策は削減対象ではないという点では緑の政策と同様であるが、相殺関税や対抗措置の対象となりうるという点では黄の政策と同様である。（農業協定第6，13条）

輸出補助金にしろ、国内補助金にしろ、補助金を関税（ガット第2条）と同じように譲許して削減するという規律（農業協定第3条）は補助金協定にはないものである。しかも、関税の譲許の修正・撤回については、ガット第28条の規定があるが、農業補助金についてはそのような規定はないという問題がある。ガット上の規定と譲許表に齟齬があるときはガット規定が優先するというのがパネルの先例である。緑の政策として考えていたものが、他の加盟国の提訴により、緑の要件を満たさないとパネルで判断された場合、AMSはその分増加する。しかし、基準期間のAMSに算入していないため、AMSの増加を吸収することが難しくなる。これを避けるためには、譲許表のAMSを修正する必要があるが、農業協定にはAMSを修正できるとする規定は設けられていない。

イ. AMSによる削減

ダンケル・ガット事務局長による1991年末の最終合意文書案 (Draft Final

Act) まで、産品ごとのAMSにより国内補助金、価格支持を規律する方向で交渉されていたが、産品ごとの柔軟性を確保すべきだ（例えば牛肉の補助金を多く出す代わりに小麦の補助金を少なくする）とのECの主張により、1992年末のブレア・ハウス合意では、産品ごとのAMS (Product Specific AMS) と産品非特定のAMSを合計したトータルAMSを6年で20%削減することとされた。他方、ブレア・ハウス合意は、平和条項の創設に際し、産品ごとの縛りをある程度維持した。(農業協定第13条 (b) (ii) (iii) で1992年度中に決定された助成の水準を越えないこととしている。)

AMSは国内価格を市場価格ではなく行政価格で採るため、内外価格差が関税によって継続しても行政価格の廃止という政策変更が行われれば、AMSは内外価格差の分だけ減少する。我が国のAMSが許容上限値39,729億円に比べて1999年に実績値7,478億円へと大きく減少したのは、内外価格差の縮小という実体上の変化ではなく、AMSの太宗を占める米について、食糧管理法から食糧法への移行により、米の政府買入価格制度が廃止されたという制度上の変更によるものである。

AMS等の算定方法を記載した付属書3及び4については、当初ダンケル合意案のパートB (譲許表作成のためのモダリティー (手引き)) にあったものであるが、パートAである農業協定に移された。関税相当量 (TE) の計算のようなものは、譲許表作成時のモダリティー (手引き) としてのみ意味があり、実施期間中にTEを計算する必要はない。しかし、AMSについては、実施期間中の各年のAMSを算定する必要があり、その根拠が必要となるため、パートAに移されたものである。特に、基準期間 (1986~88年) 中にない新しい措置が導入されたり、措置が変更されたりする場合の計算方法の根拠が必要となる。すなわち、付属書3及び4については、譲許表作成時のモダリティーだけではなく、実施期間中の規律としての意味があるのである。また、これとの関連で、基準期間のAMSをどのような方法、諸元によって算定したかは譲許表の補助的文書として添付されている。(第1条 (a)、(d) の (i)、h の (ii)) 1986~88年の外部基準価格について譲許表作成時とは別のものを採ったり、算定方法を変更したりすることは許されないとの趣旨である。

ウ. デミニマス

デミニマスとは農業生産額の5%以内の削減対象の補助金はAMSにカウントしなくてよい、すなわち削減対象から除くというものである。これには産品特定のものと、産品非特定のものという2つのものがある。(第6条第4項)

5%を判断する基準は、当該年 “during the relevant year” における生産額である。このため、生産額が増えれば増えるほど多くの国内助成をデミニマス

として処理できることとなる。現行農業協定におけるAMS算定上の基準年である1986～88年以降日本の農業生産額は減少し続けているのに対し、アメリカの農業生産額は増加し続けている。1986～88年の農業生産額1429億ドルから、1996～98年の平均2002億ドルに増加している。デミニマスはより強い農業により大きな保護を与えかねないという問題がある。

さらに、輸出補助金や国内支持については、現実の支出額が確定するのにかなりの期間を要するため、補助金が約束水準の範囲内に収まっているかどうかは、事後的にしかわからない、すなわち約束水準を超過していることが明白なほど多額な補助金が供与されない限り、補助金を供与している時点で他国は補助金供与国の違反を追及できない。したがって、違反是正措置を要求できないという問題が指摘されている。ただし、これらの補助金の場合でも各年の約束水準の上限は譲許表に記載されており、明白である。しかし、デミニマスの場合には約束水準の上限は当該年の農業生産額の5%であることから、数年経って農業生産額の統計データが確定しない限り、上限値も明らかとならない。このため、デミニマスについては、各国が他国の違反を追及することは事実上できなくなる。大きな抜け穴である。

特に、アメリカは、96年農業法で廃止した不足払いに類似した補助金を、1998年以降導入しこれをAMSによる削減対象から除くために、デミニマスを積極的に使用するようになった。その典型が2002年農業法のCCPである。アメリカのように農業生産額が大きな国については、デミニマスはとりわけ大きな抜け穴となる。

エ. 緑の補助金（付属書2）

（ア）農業協定上の要件

① 一般的要件

いずれの政策も、貿易歪曲的な効果が全くないか最小限であるとともに、（a）消費者からの移転を伴わない公的な資金を通じて行われること（b）生産者に対し価格支持効果を与えるものでないことという要件を満たす必要がある。

② 各政策類型

（a）一般サービス

研究、検疫、研修、検査、市場開拓等である。インフラ整備も含まれているが、これは電力網、道路、ダム等不特定多数の者に受益が及ぶようなものであり、農用地の施設（on-farm facilities）の提供や投入生産要素や運転費用に対する補助は含まれない。

（b）食料安全保障のための公的備蓄

政府の購入、売却は市場価格でなされることとされている。

(c) 国内食料援助

(d) 生産者に対する直接支払い

付属書2の第5項では総論を、第6項から第13項までは直接支払いの類型ごとの要件を定めている。

第5項では、第6項から第13項以外の直接支払いも認められるが、第6項の直接支払いの(b)から(e)までの要件を満たさなければならないとしている。この(b)から(e)の要件とは次のとおりである。(b) 基準期間 (the base period) 以降の各年の生産のタイプ又は量(家畜の数)に関連してはならない。生産のタイプと関連しないとは米、野菜等作物と関連してはならないということである。また、ここでいう基準期間とは一定の過去の期間であればよく、AMS算定の基準とした1986~88年を指しているものではない。(c) 基準期間以降の各年の価格に関してはならない。(d) 生産要素に関連してはならない(e) 生産することを要求してはならない。以上が農業協定の緑の直接支払いの基本的要件である。

また、直接支払いを受けた農家がそれをどのような目的に支出するかは規定していない、したがって、自由であるということである。

(i) 生産に関連しない (Decoupled) 所得支持 (第6項)

上記(b)から(e)の要件に加え、支払いを受ける適格性は、一定の基準期間における収入、生産者または土地所有者であった事実、要素の使用、生産水準等の明確な基準により決定される。

(ii) 生産者引退による構造調整プログラム (第9項)

要件は完全引退とっているのみでほとんどないといつてよい。

(iii) 資源廃棄による構造調整プログラム (第10項)

農地については3年以上生産の用に供しないこと、家畜についてはと殺等を条件としている。また、上記の(b)、(c)の要件も要求される。

(iv) 投資補助による構造調整プログラム (第11項)

必要以上の額、期間について支払ってはならないとされているほか、上記の(b)、(c)の要件が要求される。

(v) 環境直接支払い (第12項)

支払額は政府のプログラムに従って環境にやさしい農法を行うことに伴う追加の費用又は所得の減少に限定されているとされているのみで、他には、特段の要件も課されていない。要するに、通常農法に比べ環境保全型農法を行えばコストが増加するので、そのコスト差の範囲内で直接支払いを行うというものである。条件不利な地域で農業を行うことによる通常地域とのコスト差の範囲内で直接支払いを行うとする次の条件不利地域対策と同様の考え方である。環境直接支払いは一定の農法に対して支払われるものであり、およそ農業が環境

に良いからといって支出されるものではない。

この例としては、EUが1985年から導入している環境支払いがある。アメリカも2002年農業法で導入した。

(vi) 条件不利地域対策（第13項）

主たる要件は、対象地域が中立的客観的基準によって条件が不利であるとされるものであること、支払額は当該地域で農業を行うことによる追加の費用又は所得の減少の範囲内に限定されていることである。また、上記の（b）、（c）の要件も要求されているが、一定水準を超えるときは逡減的に行うという条件の下で生産要素に関連してもよいこととなっている。

EUは1975年から実施しており、我が国も2000年度から導入することとなった。

(イ) 運用

アメリカの綿花のケースでは、96年農業法で導入した直接支払いも“生産のタイプに関連しまたは基づいてはならない”という要件に照らし、緑の補助金ではないと判断した。野菜等を作付けた場合には直接支払いを交付しないというネガティブな方法でも生産のタイプと関連していると評価された。（上級委員会報告 322-326）

各国の政策の中で完全なものはほとんどない。WTO加盟国のなかでアメリカの直接支払いが完全には緑の補助金の要件を満たすものではないと考えた国があったとしても、自らに跳ね返ることを恐れ、誰も言い出さなかったものである。それが紛争処理手続きでは、あいまいではないはっきりした結果が出ることは評価してよい。

オ. 相殺可能な補助金と平和条項

問題は、緑の政策というステイタスを失ったものの扱いである。

禁止補助金について定めた補助金協定第3条は「農業に関する協定に定める場合を除くほか」としているので、輸出補助金でも削減約束を守っているかぎり、禁止の補助金ではない。しかし、相殺措置について定めた補助金協定3部5条は「この条の規定は、農業に関する協定第13条に規定する農産品に関して維持される補助金については、適用しない」としているので、第13条の平和条項が失効した現在、緑の政策でも青の政策でも削減約束を守っている黄色の政策や輸出補助金でも、相殺措置、相殺関税の対象となりうる。

アメリカの綿花のケースでは、96年農業法で導入した直接支払いを緑の補助金ではないとするとともに、平和条項が効力を持っている期間中でも、92年度中に決定された助成の水準を越えているとして（平和条項のこの規定は産

品特定のな AMS を指すというアメリカの主張（注 6）を否定）、綿花の国内補助金について平和条項の要件の充足を否定した。（パネル報告 7.383-7.388,7.413,7.414,7.597,7.608, 上級委員会報告 331,341,342,364,369,370,393,394）したがって、アメリカの綿花のケースは、平和条項がない状況のもとでの各種補助金の扱いを考えるのに適当である。

パネル・上級委員会は、96年農業法で導入した直接支払いについて、相殺措置の発動に必要な“著しい害”（serious prejudice）の存在を否定したが、CCPなど価格に関連した補助金（Price-Contingent Subsidies）については、それを認定した。（パネル報告 7.1280-1288,7.1290-7.1303,7.1305,7.1307, 7.1308-1312,7.1332-7.1337,7.1347-7.1355,7.1416,上級委員会報告 496,763(c)）すなわち、緑の政策というステイタスを失ったものでも、価格や生産量等とのリンクが少なく、生産や貿易への歪極度が少ないものについては、相殺措置、相殺関税の対象とはなりにくいものと考えられる。

他方、緑かどうか、削減約束を守っているかどうかにかかわらず、個別に補助金の効果を認定されるというのであれば、交渉で削減約束を合意することはなんら法的意味を持たなくなる。平和条項の延長が必要だろう。

カ. 輸入代替・国産優先補助金

アメリカの綿花のケースでは、パネル・上級委員会は、綿花を購入し国内で加工し綿製品を製造する者及び輸出に向ける者について、アメリカの国内法は両者への補助金交付手続を明確に区分していることから、国内加工向の部分は国産優先補助金と、輸出向の部分を輸出補助金（綿花についてはアメリカは譲許していない）と認定し、これらは綿花使用者への補助金としては同一であり、黄色の国内補助金に該当し、かつ AMS による削減約束を守っているので補助金協定に違反しないというアメリカの主張を退け、いずれも補助金協定第 3 条の禁止の補助金とした。国産優先補助金については、輸出補助金のように農業協定に明確な特例規定がない以上、AMS による削減約束を守ったとしても国産優先補助金を禁止した補助金協定が直接適用されると判断した。綿花への輸出補助金については、削減約束内の輸出補助金は禁止補助金ではないが、アメリカは削減約束をしていないのでいかなる輸出補助金の交付も禁止されると判断した。（パネル報告 7.721-7.730,7.734-7.735,7.748-7.749,7.758-7.761, 7.1036,7.1038,7.1058,7.1059,7.1067,7.1069-7.1072,上級委員会報告 538-547, 564, 572,576,577,582-584）

しかし、以下の理由から妥当とは思えない。

第一に、ウルグアイ・ラウンド農業交渉において、当初は赤（禁止）の補助金も提案され、議論されたが、交渉の過程で、これは消えていった。また、91年末の最終合意案以降、緑・青の補助金以外の補助金の中を区分して扱うという

モダリティーは存在しなかった。各国はこれら補助金全てを禁止ではなく削減対象であるという認識の下に AMS に計上したはずである。パネル・上級委員会は AMS による数量的な規制と補助金協定上の禁止という質的な規制は異なるという（上級委員会報告 541,544,555）が、補助金の内容が変わらなければ、基準年に存在した禁止の補助金を実施期間に AMS で削減することになってしまうか、AMS を譲許しても AMS に該当する補助金は一切出せないことになってしまう。これは交渉者の意図とは反する。紛争処理手続きでアメリカは、農業協定第 6 条第 3 項、付属書 3 第 7 項のみしか言及しなかったが、その趣旨は、農業協定第 1 条 (a) (d) (h) に規定されている。特に、国産優先補助金が基準年の 86-88 年に存在している場合には、第 1 条 (a) (i) (ii)、(d) (i)、(h) (ii) の補助的文書に記載されているはずである。

第二に、この補助金が加工業者ではなく農家保護のものであることは、農業法で規定されていることから明らかである。また、パネル・上級委員会が補助金協定第 3 条第 1 項 (b) を適用したこと自体、この補助金が国産物品（アメリカ国産農産物）優先使用の農家保護のものであることを示している。この補助金は国内の加工業者に対し交付されたが、同じ補助金（生産量に応じた黄色の直接支払い）を農家に交付すれば、経済的な効果は同じである。交付先を異にするのは、多数の農家を補助金の交付対象とするより、多数の農家から農産物を引き取る加工業者を交付対象とするほうが、行政コスト、経済学でいう取引コスト(Transaction Costs)が少なく済むからである。（注 7）経済的效果は同じか、行政コストを考慮すると加工業者への補助金の方が望ましいにもかかわらず、交付の相手先の違いにより、経済学的に望ましい補助金は禁止され、他方は AMS の約束の範囲内であれば自由に交付でき、平和条項により相殺可能補助金ではないとするのは、妥当ではない。このため、農業協定では、いずれも農業者に対する補助金として扱い、国産優先補助金を他の黄色の補助金に比べて特別な考慮をしなかったと解するのが妥当である。付属書 3 の 7 項「農産物の加工業者についての措置は、当該措置が基礎農産物の生産者に利益を与える限度において含める」とあるのはこの趣旨である。（反対；上級委員会 538-542）

第三に、国内加工向の部分は国産優先補助金とし、輸出向の部分を輸出補助金として区別している。国産優先補助金も輸出補助金も同じく補助金協定上の禁止の補助金であれば、この区分は実体的には差がない。しかし、上記のように、国産優先補助金は農業協定では削減対象の黄色の補助金であると解したり、また、パネル・上級委員会の理解にたった場合でも国産優先補助金は禁止されるが農業協定の輸出補助金の譲許範囲内の補助金（アメリカでも小麦のケース）は禁止されないという理解に立ったりすると、この区分は実体上大きな差をもたらすことになる。アメリカの国内法が、国内加工業者と輸出業者を区分して

規定したのは、外国でアメリカ産綿花を加工する者がアメリカ政府に補助金を申請することがありえないことから、その代理人として輸出業者を申請者としたに過ぎない。すなわち、いずれの場合もアメリカ産綿花を加工・使用する者に対する補助金なのである。また、このアメリカの国内法の趣旨は、加工業者の保護ではなく、農業者の保護である。国内向、海外向という仕向先の違いによって、加工業者が補助金を受けたり、受けられなかったりすれば、農業者が同じ品質のものを生産しても、その受け取る農産物価格が異なることになる。アメリカの国内法が輸入業者を対象としたのは、このためである。パネル・上級委員会の判断は、このような実体を考慮することなく、協定の“輸出が行われることに基づいて” (contingent upon export performance) という輸出補助金の定義にとらわれすぎたものと解される (上級委員会報告 576-580)。

3. 輸出補助金

ア. 輸出補助金の2つの定義

第1条(e)では輸出補助金とは“第9条第1項にリストされている削減対象の輸出補助金を含め輸出を条件に交付される補助金をいう”と定義されている。第9条第1項の輸出補助金は削減対象の輸出補助金であり、各国が譲許表に記載したものである。譲許表に記載していない第9条第1項の輸出補助金は、交付が禁止される(第3条第3項)。すなわち、輸出補助金については第9条第1項の削減(禁止)対象のものと、第1条(e)には該当するが第9条第1項には該当せず削減対象とならない補助金の2種類がある。

後者については第10条で規制されているが、その規制はゆるやかなものであると交渉当事者間では理解されていた。例えば、第10条第2項により、輸出信用の規律について国際的な合意が得られるよう努めるとしているだけである。これはOECDで検討されてきたが、合意は得られなかった。しかし、補助金協定では、その付属書1に例示されているものを含め、輸出を条件に行われる補助金は全て禁止の補助金であり、輸出信用は付属書1にはつきりと規定されている。ただし、平和条項を定めた第13条(c)は「各加盟国の譲許表に反映されている輸出補助金」を対象としており、第9条第1項以外の輸出補助金については、文理上平和条項の対象ではないと解する余地がある。(注8)

イ. 第9条第1項の輸出補助金

補助金協定第3条第1項は、「農業に関する協定に定める場合を除くほか」と規定しているため、譲許表に記載された第9条第1項の輸出補助金は、平和条項失効後も削減約束を守っているかぎり禁止補助金(存在するだけで無効)ではなく、相殺可能補助金に止まると解される。

主なものは次のとおりである。

(a) 輸出を条件に輸出企業等に対して支払われる“直接補助金”(direct subsidies)。…ECが出していたものである。

(b) 政府又は政策機関が非商業的在庫(non-commercial stocks)を国内価格よりも低い価格で輸出すること。(“非商業的在庫”とは備蓄用在庫や市場介入の結果生じた在庫を指している。国家貿易企業が商業的在庫を国内価格よりも低い価格で輸出することはこの規定では禁止されない。)

(c) 政府の措置によって行われる輸出に対する支払。公的負担があるかどうかを問わない。また、農産物への課徴金から抛出される場合を含む。

カナダでは、輸出向け乳製品の製造業者は、通常国内価格より安く原料乳を調達することができるため、国際市場価格で乳製品を輸出することが可能となる。輸出向け乳製品向けの生乳の売上げはその他の生乳の売上げとともにプールされ、平均乳価が生産者に支払われる。アメリカ及びニュージーランドは、輸出乳製品から生じた損失を国内で消費される乳製品の価格によって補填しているとしてWTOに提訴を行った。上級委員会は、カナダ政府が国内市場価格を高く固定することにより利益を得た酪農家が生産コスト(産業全体の平均生産費)よりも低い価格で輸出向けに販売することは輸出補助金に該当する旨の判断を下した。(上級委員会報告 74,87, 94, 97,104)

EUは砂糖について生産者に生産割当を行っている。Aクォータは域内消費見合い、Bクォータは輸出需要見合い、Cクォータは割当超過分である。AクォータとBクォータについては価格支持制度の対象となるとともに、これに対して課される生産者課徴金により輸出補助金がまかなわれる。Cクォータについては、価格支持の対象外であり、域内販売は認められていない。また、これには輸出補助金も交付されない。しかし、パネル及び上級委員会は、EUの生産者はA、Bクォータの砂糖の高い価格によって、平均生産コストを下回る輸出補助金なしのCクォータの輸出を可能にしていると判断した。(パネル報告 7.264,7.265,7.269,7.270,7.277,7.291,7.292,7.306,7.309,7.314,7.322, 上級委員会報告 264,266,267,270,274,278)

以上の解釈は、経済学的にも妥当な判断である(注9)。

しかし、交渉当事者の理解とは異なる。当時、直接輸出補助金を交付していないCクォータの輸出量も補助金付き輸出量であると理解していれば、譲許表に基準期間(86～90年)のCクォータの輸出量も計上していたはずである。この場合には、Cクォータの輸出もWTO協定に整合的となった。

ウ. 第9条第1項以外の輸出補助金

① 第9条第1項以外の輸出補助金は、輸出補助金についての約束の回避を

もたらし又はもたらすおそれのある方法で用いてはならない。また、非商業的取引（援助等）は、輸出補助金についての約束を回避するために用いてはならない（第10条第1項）。

②輸出信用については、国際的な規律の作成に向けて努力する。そのような規律について合意が得られた後は、当該規律に適合する場合に限って輸出信用を供与することを約束する（第10条第2項）。

③食料援助については、商業的輸出とリンクしてはならないこと、FAOの余剰処理原則、食料援助規約に従って行われることが規定されている（10条4項）。

④第10条第3項は、「削減に関する約束の水準を超えて輸出された数量について輸出補助金が交付されていない旨を主張する加盟国は、当該数量についていかなる輸出補助金（第9条第1項に規定するものであるかないかを問わない。）も交付されていないことを証明しなければならない。」と規定している。第9条第1項の輸出補助金の数量約束に関しては、譲許表での約束水準を超える輸出については、第9条第1項以外の輸出補助金も出していないことを証明しなければならないとするとともに、举证責任を転換したものである。（注10）

第9条第1項以外の輸出補助金、特に輸出信用（注11）については、「輸出補助金に関する約束の回避をもたらし又はもたらす方法で用いてはならない」
“shall not be applied in a manner which results in, or which threaten to lead to, circumvention of export subsidy commitments” と規定されている第10条第1項の意味が問題となった。

アメリカの綿花のケースの前提となるものとして、アメリカFSC事件上級委員会報告は、第10条第1項の“export subsidy commitments”と第10条第3項の“a reduction commitment level”とを比較し、後者は第9条第1項の補助金についての第3条第1項の譲許約束をした品目のみを指すのに対し、前者は第3条第3項後段による非譲許品目についての第9条第1項の補助金供与禁止を含むより広いものであると判断していた。（上級委員会報告146,147,150-152）ある意味でこの判断は当然である。第3条第1項の譲許約束は予算上の支出“budgetary outlay”と数量“quantity”の二つについてのものであるが、第10条第3項は後者についてしか規定していないからである。

アメリカの綿花のケースでは、パネル及び上級委員会は、交渉経緯に関するアメリカの主張を退け、第10条第2項があるからといって第10条第1項の規律を免れるものではないとした。（パネル報告 7.911-7.942, 上級委員会報告 608-627）

さらに、綿花のようにアメリカの譲許表に記載されていない作物に対する輸出信用は、交付すること自体で現実の回避“actual circumvention”が生じ、第

10条第1項に違反するので、補助金協定3条の禁止補助金となる、また、譲許表に記載された作物に対する輸出信用については、譲許表の上限を超えた場合に第10条第1項に違反し補助金協定3条の禁止補助金であると判断した。この点については、アメリカは上級委員会で争わなかった。(パネル報告 7.799,7.800, 7.875,7.900,7.901, 7.946-7.948, 上級委員会報告 677) しかし、提訴国ブラジルの主張により、上級委員会は、譲許表に記載された作物に対する輸出信用について譲許表の上限を超えない場合に、現実の回避があるとはいえないとしたパネルの判断を十分な根拠を示していないとしている。(パネル報告 7.881, 上級委員会報告 689-692) これは、譲許表の上限を超えたかどうかで機械的に現実の回避の発生を判断しようとしたパネルの判断を否定したものと考えられる。

また、“threat”とは何かが起こる蓋然性“likelihood”を指すのであって、確実性“certainty”を意味するものではないとして、“threat of circumvention”の条件として、輸出信用を受ける際の無条件の法的権利“an unconditional legal entitlement”が必要であるとしたパネルの判断を否定するとともに、他方で、ある製品の輸出が輸出信用を受ける資格があるだけで“threat of circumvention”を認定すべきだとするブラジルの主張も退けた。(パネル報告 7.882,7.883, 上級委員会報告 704-710,713)

パネルの解釈に比べ、上級委員会の解釈には改善が見られるが、これらの解釈は、ウルグアイ・ラウンドの交渉経緯からのみならず、法の文言解釈上も妥当とは考えられない。

第一に、ウルグアイ・ラウンド交渉では、ECの輸出補助金に対する規律が最大の交渉関心事項であった。アメリカや3人の上級委員の一人が指摘しているように(上級委員会報告 632-639)、それより貿易歪曲性が低く交渉上の緊急性も少ないと考えられた輸出信用については、(アメリカが反対したこともあるが)十分な交渉は行われず、かつ輸出信用に関する規定はパネルも示しているとおりに交渉においてどんどん後退していき、最終的には第10条第2項を置くのみでOECDでの検討に委ねることとしたものである。第9条第1項以外の輸出補助金のなかから輸出信用だけを取り上げ第10条第2項を設けるとともに、同項後段で「そのような規律について合意が得られた後は、当該規律に適合する場合に限って輸出信用を供与することを約束する」という規定を設けたのは、合意が得られるまでは輸出信用についてのWTO農業協定上の規律はないという趣旨であった。

現行の規律では輸出信用が禁止の補助金であるとするのであれば、第10条第2項で禁止以外の規律(例えば第9条第1項の輸出補助金のように削減対象とする)ができると、規律が後退してしまうこととなる。また、より貿易歪曲

性が高いと考えられた第9条第1項の輸出補助金が削減約束（しかも、第9条第2項（b）により実施期間中に関税やAMSにも見られない柔軟性が認められた（注12））さえ守っていれば禁止の補助金ではなく、その **circumvention** をしてはならないとするそれ以外の輸出補助金は禁止の補助金であるとするのは著しく均衡を欠き、妥当ではない。

第二に、同じ輸出信用でも、譲許表に記載した品目については第9条第1項の輸出補助金について第3条第1項の削減約束を守っていれば輸出信用の供与はある程度緩やかに認められ（この点については、パネルより上級委員会の方が厳格に判断しており、より適切である）、記載していない非譲許品目については一切供与してはならないとするのも、従来最も貿易歪曲的な輸出補助金を出してこなかった国に逆にペナルティーをかけることとなるものであり、著しく均衡・公平を欠く。

農業協定の起案者の意図は逆であったはずである。第10条第3項の趣旨は、単に挙証責任を転換しただけではなく、第9条第1項の輸出補助金を出している国に対しては、約束上限を超える場合には本来規制の緩やかな輸出信用をも禁止して、より厳しい扱いをしようとしたものである。上級委員会も、非譲許品目はゼロの譲許をしたと判断して非譲許品目に第10条第3項を適用したパネルの判断について、こう解釈すれば非譲許品目については輸出しただけで輸出補助金をつけていないことの挙証責任が輸出国に転換されてしまうことになり、極端な結果になってしまうとして、第10条第3項は譲許品目に限るという判断をしている。（上級委員会報告 642）これはアメリカ FSC 事件上級委員会報告とも整合的で、妥当な解釈であるが、第9条第1項の輸出補助金を出している国に対しては挙証責任の転換というより厳しい扱いをしようとしたのが第10条第3項の趣旨と解釈するのであれば、第10条第1項においても同じように解釈し、非譲許品目とはゼロの譲許を意味しないと解釈すべきではないか（第9条第1項の輸出補助金を譲許していない国には輸出信用は禁止されない）と思われる。

また、輸出信用等について、第9条第1項の輸出補助金についての第3条第3項のような規定がないのは、それ（禁止）とは異なる扱いをするという意味ではないだろうか。

第三に、パネル・上級委員会の論理を突き進めると、食料援助（食料不足の途上国等は無償あるいは商業的取引より有利な条件で食料を供与するもの）については、どう判断するのだろうか。食料援助についても、第10条第1項は「非商業取引は、輸出補助金に関する約束を回避するために用いてはならない」と規定している。他方、第10条第4項で一定の規律のもとで食料援助は供与できるとしている。上級委員会は、第10条第4項は食料援助を第10条第1

項の規律から免除するものではないとし、食料援助には第10条第1項と第10条第4項の規律がかかるとしている。(上級委員会 618,619) しかし、第10条第1項をパネル・上級委員会のように解釈すると、非譲許品目については一切、譲許品目についても第9条第1項についての輸出補助金が譲許額・量に達すると、(輸出補助金に該当しなくても) 食料援助は供与できないことにならない。(第3条第1項の譲許をしていない日本は食料援助ができないことになる。)

第四に、第10条第1項は、第9条第1項についての「輸出補助金に関する約束の回避」についてのものである。その趣旨は、綿花に対する輸出信用や食料援助の供与を条件に譲許表に記載した量や金額を上回る小麦を購入させるような場合を想定していたものであり、綿花に対する輸出信用や食料援助の供与自体を規制しようとしたものではなかった。これが交渉当事者の理解だった。

(注13) 第10条第1項の「輸出補助金に関する約束の回避」をこう解することによって、第10条第3項が第9条第1項の輸出補助金を出しているEUのような国に対してはより厳しい扱いをしようとしたことが理解できるはずであるし、また、第10条第1項と第10条第4項との関係を整合的に理解できる。

パネル・上級委員会の判断と起草者の考え方を対比すると次のようになる。

(表2) 譲許品目それ自体に関する輸出信用についてのパネル・上級委員会の考え方 (○は供与可能、△は条件付可能、×は認められないことを示す)

第3条第3項の約束		数量	金額
あり	約束の範囲内	○又は△ (第10条第1項)	○又は△ (第10条第1項)
	超過	× (第10条第3項)	× (第10条第1項)
なし		× (第10条第1項)	× (第10条第1項)

(表3) 起草者の考え方

約束手の内容 第3条第3項の約束		数量	金額
あり	約束の範囲内	○ (規律なし)	○ (規律なし)
	超過	× (第10条第3項)	○ (規律なし)
なし	通常の場合	○ (規律なし)	○ (規律なし)
	それによって 譲許品目につ いて約束以上 の輸出を行う 場合	× (第10条第1項)	× (第10条第1項)

パネル・上級委員会は第3条第1項の約束が数量だけでなく金額についての約束もあることを考慮しなかったのではないと思われる。第9条第1項の補助金が数量、金額とも第3条第1項の譲許を超える場合に輸出信用は第10条第1項ですべて禁止されるのであれば、あえて数量についてのみ第10条第3項を規定する意味はないし、また、第10条第3項が挙証責任についてのみ意味のある規定ならば、「当該数量についていかなる輸出補助金(第9条第1項に規定するものであるかないかを問わない。)も交付されていないこと」と規定する必要はなかった。

第五に、今次交渉に及ぼす影響である。アメリカが多用する輸出信用を禁止の補助金とすることは、アメリカを不利にし、EUを有利にする。

4. 輸出規制

第12条はGATT第11条第2項(a)に基づき輸出禁止又は制限を新しく行おうとする国は、(a)輸入国の食料安全保障に及ぼす影響に十分考慮する(b)事前に農業委員会に措置内容を通報するとともに、要請に応じて実質的利益を有する輸入国と協議しなければならない旨規定している。

我が国の提案によりこのような規定が設けられたのは一つの前進であった。

しかしながら、いくつかの点で不十分である。

第一に、新しい措置についてのみ規制されており、既存の措置は対象外となっている。

第二に、輸入国は協議を申し入れることはできるが、他の輸入に関する規定にみられるように、協議が不調に終わった場合に、関税譲許をとりやめるなど対抗措置を講じることはできない。

第三に、同じ数量制限でも輸入制限についての GATT 第 11 条第 2 項は適用を停止されたこととバランスを欠く。

第四に、EU が 95 年頃課した輸出税は価格による規制であり、数量による規制ではないので、農業協定上も、GATT 上も違法性を追及できない。

5. パネル・上級委員会判断の妥当性

EU の砂糖のケースにせよ、アメリカの綿花のケースにせよ、パネル・上級委員会の判断は、ウルグアイ・ラウンドの交渉当事者の理解と大きく異なっている。交渉担当者は後に法律家によって判断されることを十分認識して交渉しているわけではない。その結果出来上がる協定文書は、法律文書というよりは政治文書というほうが適当である。(注 14) このような事態を回避しようとする、GATT 時代のような行過ぎは別として、ある程度立法経緯への考慮が必要であろう。

また、将来の交渉において、譲許表の事後審査である検証手続き (verification process) と同様な手続きが必要となろう。しかし、その場合でも、いったん合意した政治文書の変更は容易ではないだろう。

V. WTO 農業交渉の現状と展望 (注 15)

1. WTO 農業枠組み合意

2004 年 7 月、交渉のフレームワークが合意された。(World Trade Organization WT/L/579 Doha Work Programme Decision, Adopted by the General Council on 1 August 2004) なお、具体的な関税削減率の数値等は今後の交渉に委ねられている。

ア. 市場アクセス

直接支払いを導入し関税への依存度を低めているアメリカや EU と異なり、直接支払い導入に踏み切らない日本は米、麦、乳製品等の高関税を引き下げられない。枠組み合意では、一定以上の関税は認めないという上限関税率はその役割についてさらに評価されることとなり、事実上先送りされた。関税率の高さで品目をグループ化し高い関税品目には高い削減率を課するという階層方式が採用されたが、一定の重要(sensitive)品目については例外が認められることとなった。

問題は例外が認められる条件である。例外を要求すれば代償を求められる。それがガット・WTOの基本ルールである。日本政府は、“最終合意は品目の重要性を反映する限りにおいて交渉のバランスは達成される”（Annex A, Framework for Establishing Modalities in Agriculture, para 33）という一文を根拠に、関税割当の約束には、関税割当内税率の引下げ、運用の改善等が含まれるのであり、『関税割当の拡大についても義務付けされないように交渉していくことが可能』としている。

しかし、今回の合意文書でも代償主義の考え方は明らかであり、“実質的なアクセス改善は全ての品目で達成される”（Annex A, para 29,32）、“実質的なアクセス改善はそれぞれの品目に要求され、関税削減と（低税率の）関税割当によって行われる”（para 33）、“そのような品目全てについて関税割当の拡大が要求され、その拡大は階層方式の全体的な目的を損わないように関税削減方式からの乖離具合を考慮して約束される。”（para 34）と書かれている。普通に読めば、例外を要求すれば通常要求される関税割当の拡大以上の拡大が要求されることになる。ウルグアイ・ラウンドで米の特例措置の代償としてミニマム・アクセスが加重されたのと同じである。

また、関税割当の約束には、関税割当内税率の引下げ、運用の改善等が含まれることは事実であるが、日本の主要関税割当品目である米、麦、乳製品は国家貿易品目であり、国として買い付け約束（purchase commitment）をしていることから、関税割当量は100%消化している。関税割当内税率の引下げ等を行っても、アメリカ、カナダ、豪州の輸出が増えるわけではなく、これらの国が関税割当内税率の引下げ等によって日本のセンシティブ品目の関税引下げの特例を容認してくれるとは考えられない。枠組み合意文書でも、関税割当の拡大と明確に規定されているし、また、関税割当内税率の引下げ等は、センシティブ品目の項目とは別の項目の中で記述されている（para 35）。

最終的には、アメリカ、豪州等が上限税率の規律の取り下げに応じる代わりに、日本に対しセンシティブ品目についての関税割当の相当な拡大を求めてくるものと思われる。

関税割当数量の極めて少ない（かなりの品目で消費量の5%以下）EUの大きな弱点である関税割当の拡大に関する具体的な約束方法については先送りした。（注16）

イ. 国内支持

アメリカの最大の弱点はCCP（カウンター・シクリカル・ペイメント）であった。アメリカはこれが削減されないようデミニマス（農業生産額の5%以内の黄色の政策は削減対象外とする）の維持を主張し、EUはデミニマスの廃

止を主張した。これはCCPが削減対象の黄色の政策であるという前提のものであったが、2003年8月のアメリカ・EU合意ではこれを削減対象外の青の政策とした。かつて青とされた不足払いと異なりCCPは生産制限が要件とされていない貿易歪曲効果の高いものであり、カンクン閣僚会議ではこれに批判が集中した。今回の合意では現在の生産制限を要件とする支払いに加え生産を求められない支払い（これはほとんど縛りのない要件）というグループを作りアメリカのCCPを青の政策とした。青の政策は基準年の農業生産額の5%以内とされており基準年のいかにともよるが、CCPは現在の農業生産額の2.5%程度であり問題は少ない。さらに、青の政策の比重の大きい国については柔軟性が認められる。アメリカはデミニマスと青の政策の二つの箱を手に入れることができた。

AMS（黄色の政策）、デミニマス、青の政策の合計額も階層方式（ハーモナイゼーション）で削減されることになった。その際、青の政策は過去の実績値と上記の上限値の高いほうを合計額として参入することができる。

デミニマスについての問題点については手を触れていない。

緑の政策は貿易歪曲性がないか最小であるという見地から見直す。その際、非貿易的関心事項を考慮するというフレーズが入れられているが、これまでの交渉でこのフレーズが役に立ったためしはない。

ウ．輸出競争

EUが輸出補助金を廃止する見返りとして180日を越える輸出信用等（アメリカが多用）も廃止されることになった。ウルグアイ・ラウンドや今次交渉の当事者の理解では現行農業協定の規律の対象外になっていた輸出信用も規律されることになった。EUでは直接支払いの導入により穀物、牛肉の輸出補助金は激減しており、残る砂糖、乳製品についても改革を行うこととしているので、EUにとってこれは大きな譲歩ではなかった。価格を域内の需給均衡価格まで引き下げ、域内の過剰生産を解消できれば、域内価格が国際価格を上回っても、輸出補助金は廃止できる。域内価格を国際価格以下にする必要のある関税撤廃の場合と比べて、輸出補助金廃止の約束は容易である。（したがって、EUの砂糖パネル・上級委員会の結果はEUにとって大きな意味を持たない。）しかも、フェイズ・アウトについては国内改革のステップを考慮できることになっている。これはEUについて、既に改革した穀物と牛肉、これから改革する砂糖と乳製品という二つの重要な産品グループがあることを反映したものである。

2. 今次WTO交渉の見通し

ア．疎外される日本

ウルグアイ・ラウンドまでの交渉と違い、今回のドーハ・ラウンド交渉ではアメリカと EU の合意にもかかわらず、途上国の反対によりカンクン閣僚会議は決裂した。競争力の面でブラジル等に追い上げられているアメリカは、途上国市場を含め自国産農産物のさらなるアクセス拡大を求めざるをえない。EU は国内価格を大きく下げている。両先進国とも、関税引下げ交渉に応じる余地がある。中国等途上国の多くは、コメ等自国産農産物輸出拡大のため先進国に市場アクセスや農業保護削減を求めている。アメリカ、EU も途上国も先進国の関税引下げを容認する点では共通しているのだ。

なお、途上国のなかには、国内の脆弱な農業部門の保護のため特別かつ異なる待遇を求めている国もあり、また、農業部門を持たない輸入途上国は、関税など課さず安い農産物を輸入するほうが、労働コストを低下させ、工業部門のコストダウンを図る上で望ましく、農業保護には関心がない。輸入国だから日本と共通の利害を持つとは限らない。

この中で、関税引下げ等の市場アクセスに消極的な立場をとらざるをえない日本は孤立した。ウルグアイ・ラウンド交渉で日本はアメリカ、EU、オーストラリアとともにコアの交渉グループ（G4 と呼ばれた）を形成したが（農業以外では、日本、アメリカ、EU、カナダの4極がコア）、今次交渉では「農業でノーとしかいわない日本」（ゼーリック・アメリカ通商代表）はこれから外され、03年末から日本の代わりにインド、ブラジルがコアの交渉グループ（G5）に入って交渉が進められている。農業以外の交渉においても、今次交渉で日本が最も獲りたかった“投資”は交渉のアジェンダから落とされてしまった。（注17）

イ. 連続と不連続

今次交渉で目立つのは、ウルグアイ・ラウンドとの連続・類似性である。ウルグアイ・ラウンドの立上げに数年かかったように、今回もシアトルからドーハまでラウンドの立上げに時間を必要とした。モンテリオール中間閣僚会議の失敗が事務的に調整されたように、カンクン閣僚会議の失敗も枠組み合意の形で調整された。4年で終了する予定だったウルグアイ・ラウンドは、7年を要した。既に04年末に予定された今次交渉の期限は延長された。

アメリカ政府が議会から交渉権限を与えられているファスト・トラックの期限である07年6月末までに合意文書が間に合うよう、05年末の香港閣僚会議で関税をX%引き下げる等のモダリティーを合意し、その後品目ごとの具体的な関税率等を記載する譲許表作成の交渉を06年末までに終了することが予定されている。しかし、成功した閣僚会議は交渉立上げのプンタ・デル・エスタとドーハを除き見当たらないうえ、モダリティーの合意は交渉の事実上の終結

を意味する。例えば、輸出補助金の撤廃の期日を約束すれば、その後の譲許表のための交渉は単なる事務的なものに過ぎない。ウルグアイ・ラウンドの際、農業協定の案文と交渉モダリティーを含むダンケル最終合意案は91年末に出されたが、加盟国は公式的にはこれを肯定も否定もせず、ただし、これを事実上参考としながら個別品目の関税削減等の交渉を行い、その後農業協定に対するブレア・ハウス合意や米の特例措置等の修正を入れながら、93年末各国譲許表と同時に妥結した。

06年末までの合意が約束されたが、08年以降の農政を連邦議会が決める次期農業法の内容が06年では明らかとならずアメリカ政府がディールできない、06年にはドイツ、フランスで選挙がありEUもディールしにくいとなれば、ウルグアイ・ラウンドの際と同様ファスト・トラックは延長され、実質的交渉期限は07年末までとなることも予想される。

96年農業法が財政事情の悪化を、2002年農業法が財政事情の好転を反映したように、農業法と財政事情には強い相関関係がある。WTO上級委員会による綿花についての判断やアメリカ財政事情の悪化から、次期アメリカ農業法で農業保護が大幅に削減されれば、アメリカは自国農家の所得維持のため海外市場の拡大を一層求めてくるだろう。

VI. 日本の取るべき方向

1. 消えた日本提案

水資源の涵養等農業が農産物の生産以外に果たしている多面的機能を全面に打ち出した00年の日本提案(2000年12月8日)は、パブリック・コメントを求めるなど国民合意プロセスを経て行われた。多面的機能は農業生産と密接不可分に結びついていることから、生産との切離しを要求している緑の政策の要件見直しを日本提案のコアとして主張した。現在のWTOの緑の政策は生産や貿易に影響を与えないものという基準で規定されており、経済学でいう外部経済の是正のための補助金は削減対象の政策になっている。過去の交渉と異なり、我が国はOECDでの検討成果をWTO交渉に反映するという戦略的・積極的意図をもってOECDでの多面的機能の検討を開始し、03年に期待通りのレポート(注18)を取りまとめることができた。しかし、このOECDレポートは活用されないばかりか、02年以降多面的機能についての提案自体いつのまにか消されてしまった。

2. 関税か直接支払いか

農業を保護することとどのような手段で保護するかは別の問題である。関税はあくまで手段にすぎず、目的とすべきは農業の発展や国民への食料の安定供

給であって関税の維持ではない。目的と手段を混同してはならない。消費者負担による関税と納税者負担による直接支払いは手段の違いである。消費者から負担を求める方が財政当局と折衝するより抵抗が少ないことが関税という手段を採ってきた理由である。しかし、納税者負担による直接支払いは、消費や貿易への歪みをなくし国民経済全体の厚生水準を高め諸外国との貿易摩擦を避けるとともに、受益の対象を真に政策支援が必要な農業や農業者に限定できるというメリットがある。

関税引下げに対応するためには、EUのように直接支払いを導入し国内価格を引き下げればよい。しかし、内外価格差のある中での関税割当の拡大は国内生産の縮小をもたらす。食料自給率の向上を唱えるのであれば、関税引下げ、関税割当拡大のいずれかを求められる場合は迷わず関税引下げを選ぶべきだ。

日本米と品質的に競合する中国産米の輸入価格は60kg当たり4千円なので、WTO交渉の結果関税率が200%（1万2千円の米価相当）となれば、現在の米価1万6千円は維持できず、本格的な農政改革に着手せざるをえなくなる。困難な品目については関税撤廃の例外を設けることができるFTAで、世界でも競争的な国との関税を撤廃することは現実的にはありえない。WTO交渉で関税を撤廃することと同じだからである。FTA交渉で関税を撤廃する品目は、相手国がそれほど競争的ではない場合である。仮に、韓国の米価が1万2千円でWTO交渉の結果日本が直接支払を導入し米価を1万円に下げることができれば、韓国とのFTAで米の関税を撤廃できる。仮に韓国からの輸入が起こったとしても、最恵国(MFN)ベースの関税が低下しているので、FTAが持つ貿易転換効果は少なくてすむ。

その際、護送船団方式的な対象農家を限定しない直接支払いでは、農業の効率化は図られない。零細兼業農家の米販売額109万円のうち農業所得はわずか12万円、これは1万6千円の米価が1800円低下しただけで消える。生産調整という価格維持カルテルを廃止し、米価を需給均衡価格9.5千円程度まで下げ、農業所得を大きく赤字にすれば兼業農家は耕作を中止する。さらに農地を農地として利用するための農業版特別土地保有税を導入し不作付け対応の機会費用を高めれば、農地は確実に貸し出される。一方、一定規模以上の専業農家に耕作面積に応じた直接支払いを交付し、地代支払能力を補強すれば、農地は専業農家に集まる。3ヘクタール未満層の農地の8割が流動化すれば3ヘクタールの農家規模は15ヘクタール以上に拡大しコストは大きく下がる。

このコストダウン効果により、構造改革を行わない場合より財政負担は大幅に軽減できる。しかも、直接支払い（農産物の関税を全廃する場合でも所要額は1.7兆円以内）を3兆円程の現行農業予算内で処理すれば財政負担は増えない。価格低下により農業保護の9割、5兆円（消費税2%相当）に及ぶ消費

者負担は消滅し、国民負担は大幅に低下する。生産調整廃止による米生産の拡大及び米と他作物の相対収益性の是正を通じた他作物の生産拡大により食料自給率は向上する。週末しか農業を行わない兼業農家に比べ、週末以外も農業に専念できる専業農家は農薬・化学肥料の投入を減らすので、環境にやさしい農業を実現できる。

また、日本がアメリカや EU 型の農政に転換すれば、再び交渉コア・グループに復帰し、今次交渉で 3ヶ国による連携を図ることも可能となる。

農業を保護するかどうかは問題ではない。関税による価格支持か直接支払いか、いずれの政策を採るかが問題なのである。関税引下げという外圧が来るまで改革しないというのではなく、衰退の著しい我が国農業自体に内在する問題に対処するため改革を行わなければ、外から守っても農業は内から崩壊する。EU は先んじて農政改革を行い、WTO 交渉で関税引下げ、輸出補助金撤廃を提案するなど積極的に対応している。これまでどおりの農政を続け座して日本農業の衰亡を待つよりは、直接支払いによる構造改革に賭けてみてはどうだろうか。

(注1) ガット農業交渉史については、次の文献を参照されたい。ジョスリン・タンガマン・ワーレイ [1998] 『ガット農業交渉50年史』農山漁村文化協会、逸見謙三監修 [1994] 『農産物貿易とガット交渉』食料・農業政策研究センター、山下一仁 [2000] 『WTOと農政改革』(第2～3章) 食料・農業政策研究センター、遠藤保雄 [2004] 『戦後国際農業交渉の史的考察』御茶の水書房、H.Paemen・A.Bensch [1995] “From the GATT to the WTO, the European Community in the Uruguay Round” Leuven University Press

(注2) 日本の農業政策の問題点については、山下一仁 [2004] 『国民と消費者重視の農政改革』(第2章) 東洋経済新報社、山下一仁 [2004年8月26日] 『直接支払いで農業改革』日本経済新聞・経済教室、ウルグアイ・ラウンド以前の主要国の農業政策、その後の農政改革については、山下一仁 [2004] 『国民と消費者重視の農政改革』(第4、5章) を参照されたい。

(注3) Council regulation(EC)No1782/2003 of 29 September 2003

(注4) Commission of the European Communities COM(2004)499 final

(注5) WTO 農業協定については、山下一仁 [2000] 『WTOと農政改革』(第4章) 食料・農業政策研究センター、ウルグアイ・ラウンド農業合意の経済的評価については、OECD [2001] “the Uruguay Round Agreement on Agriculture : an evaluation of its implementation in OECD countries” を参照されたい。

(注6) 産品特定の AMS がトータル AMS になったという交渉経緯からそのとおりだと考えられるし、また、平和条項はアメリカと EC のブレア・ハウス合意で農業協定に挿入されたものであり、起草者はアメリカと EC である。

(注7) 過去にこのような補助金の交付方法をしたものに、EC の油糧種子生産保護のための加工業者への補助金がある。これはガット3条に違反すると判断された。

(注8) 山下一仁 [2000] 『WTOと農政改革』167頁参照。

(注9) A、Bクォータの支持価格の平均を P_h 、クォータの量を Q_0 、国際価格を P_w ($< P_h$) とすると、生産者の利潤関数は、 $[P_h \times Q_0 + P_w \times (Q - Q_0) - C(Q)]$ となる。しかし、 $P_h \times Q_0$ と $P_w \times Q_0$ は定数なので、この式は $[P_w \times Q - C(Q)]$ を極大化するという通常の場合と変わらない。価格 (P_w) が総平均費用を上回っていれば、 $P_w = dC(Q) / dQ$ を満たす生産量が最適な生産となる。すなわち、価格が総平均費用を上回っている限り、A、Bクォータの支持価格と量は生産量の意味決定に何らの影響を与えない。したがって、“cross-subsidization”の問題は生じない。しかし、 $[P_h \times Q_0 - P_w \times Q_0]$ の存在が総平均費用を引き下げる効果を持てば、価格が総平均費用を下回る場合

においても、A、Bクォータを上回るCクォータの生産が $P_w = dC(Q) / dQ$ を満たす生産量について可能となる。これが“cross-subsidization”のケースである。

(注10) 山下一仁 [2000] 『WTOと農政改革』 172頁参照。

(注11) アメリカの輸出信用制度とは次のようなものである。

「輸出信用保証計画は、米国産農産物の輸出を促進するため、開発途上国等が行う商業ベースでの米国産農産物輸入のための借入金について、CCC（アメリカ商品金融公社）が信用状発行銀行に対して債務保証を行う制度で、主なものとして、90日間～3年間の融資を対象とする短期輸出信用保証計画（GSM102）及び3～10年間の融資を対象とする中期輸出信用保証計画（GSM103）がある。一般的に、CCCは輸出信用保証の対象国へ輸出される特定の米国農産物に対する融資の元本の98%及び利子の一部を保証している。

表 輸出信用保証計画の実績（単位：百万ドル）

会計年度	1991	92	93	94	95	96	97	98
GSM-102	4,439	5,596	3,643	3,080	2,772	3,079	2,809	3,963
GSM-103	83	88	239	140	149	151	63	56

資料：米国農務省資料等

本制度に基づき輸出信用保証制度の割当の申請を行える者は、輸出業者、外国の輸入者または外国及び米国の銀行であり、輸出先国は市場開拓の余地及び返済の可能性のある国とされている。98年度の支出実績はGSM102とGSM103合計で約40億ドルとなった。

本制度の活用によって、米国の農産物は、他の輸出国との輸出競争上有利となることから、本制度は貿易歪曲的な効果を有するといえる。また、本制度の下では、融資に対する返済が不履行となった場合には、CCCが債権を回収することとされており、制度的に輸出補助金の迂回に極めて近い性格を有している。融資に使われる資金は、CCCから提供され、選択された市場へ特定の農産物を輸出することが可能であり、また、戦略的な輸出振興が可能となる点も本制度の大きな問題であるといえる。」（農林水産省「農産物貿易レポート」2000年 P.63～64）

(注12) 第9条第2項 (b) による柔軟性
輸出補助金については第2ブレア・ハウス合意により出発点の水準を基準期間の変更によって高くした。これがいわゆる” front loading” である。さらに、AMSや関税については各年等量削減が要求されたのに対し、輸出補助金については、実施期間中の累計削減量 (額) が守られること (積分の考え方)、最終年の水準は1986～1990年の基準期間の額で64%、量で79%の水準 (すなわち、それぞれ36%、21%削減) であることを条件として、等量削減を必ずしも守らなくてもよいこととされた。(第9条第2項 (b))。これが、downstream flexibility といわれるものである。ダンケル最終合意案では、譲許表作成時に柔軟性を認める (ex ante flexibility) というものであり、実施期間中の裁量を認めるものではなかったが、ブレア・ハウス合意でアメリカ・EUがこれを合意した。ただし、ウルグアイ・ラウンド合意の実施期間を過ぎた今日では、この規定は効力を失っている。

(注13) 山下一仁 [2000] 『WTOと農政改革』 173頁参照

(注14) 特に、その傾向が顕著に見られるのは、アメリカ・EUの交渉結果を反映したブレア・ハウス合意による平和条項の規定である。例えば、平和条項の対象となる青及び黄の政策は加盟国の譲許表に反映されている (as reflected in each Member's Schedule) 国内支持措置とされており、厳格に解釈すれば譲許表に反映されたもののみに本項の平和条項が適用されるという議論も可能である。しかし、このように解釈すれば基準期間中に存在せず譲許表にない、アメリカ、EUの「青」の政策が平和条項の対象外となってしまう、ドラフティングをした当事者の意図に明らかに反する。

(注15) ドーハ・ラウンド農業交渉の経緯については、山下一仁 [2004] 『国民と消費者重視の農政改革』 (第6章) を参照されたい。

(注16) アメリカの主要関税化品目の消費量に対するアクセス水準は牛肉5.6%、乳製品5.0%、落花生5.0%、砂糖14.3%、綿花5.0%と低い水準にある。EUについては、もっとアクセス水準が低い。ミニマム・アクセスについても、国内消費量の5%ではなく、それから基準年 (1986～88年) の輸入量を差し引いた量でしか約束していない。さらに、食肉セクター等の品目のくくりによる恣意的な豚肉等のタリフ・ラインへの配分も行われている。この結果ウルグアイ・ラウンド合意では、例えば牛肉については基準年の消費量の5%として設定すべき37万トンに対し16万トン、チーズについては、同21万トンに対し12万トン、小麦については同296万トンに対し30万トンの割当てにとどまっている。豚肉にいたっては、アクセス水準は消費量の約0.4%に過ぎない。消費量に対するアクセス水準が低いことがEUの大きな弱点である。EUのように過剰農産物を補助金付き輸出で処理してい

る国にとって、アクセス水準も拡大され補助金付き輸出量も削減されれば、二重の打撃を受けることとなり、生産制限を一層強化し生産を縮小せざるをえなくなる。EUほどではないが、消費量に対するアクセス水準が低いことはアメリカにとっても同様である。EUがアクセス水準についての提案を行わず、関税についてはドラスティックな提案をしたアメリカがアクセス水準についてはケアンズ・グループのような消費量の X%の上乗せという提案ではなく現行アクセス水準の 20%拡大という穏健な提案を行ったのもこのような事情が背景にある。アクセスについてもアメリカとEUの利害は一致している。

(注 17) World Trade Organization WT/L/579 Doha Work Programme Decision, 1-g,

Trade and Investment; the Council agrees that these issues, mentioned in the Doha Ministerial Declaration in paragraphs 20-22,23-25 and 26 respectively, will not form part of the Work Programme set out in that Declaration and therefore no work towards negotiations on any of these issues will take place within the WTO during the Doha Round.

(注 18) OECD [2003] “Multifunctionality : the Policy Implications”
莊林幹太郎訳 [2004] 『OECD レポート 農業の多面的機能 政策形成に向けて』家の光協会