

第1章 米国の農業分野の WTO 紛争と対応戦略

I. 米国・ブラジル WTO 綿花補助金紛争における米国の対応戦略

勝又 健太郎

1. はじめに

米国は、現在、インド、中国に次ぐ世界で3番目の綿花生産国であり、世界第一の綿花の輸出国である。米国は1930年代の大恐慌において農産物価格が暴落して以来、綿花の生産者を様々な補助金により保護してきており、現在まで米国の綿花の生産と輸出を維持していくためには補助金が必要不可欠であった。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・上級委員会、履行確認パネル・上級委員会ともに米国は敗訴し、綿花補助金の廃止・是正勧告がなされている。

本稿の目的は、米国の綿花補助金に係る米国とブラジルのWTO紛争において、米国がどのようにしてWTO勧告に対処し、綿花補助金の保護水準を維持してきたのかという対応戦略を整理・分析することである。

まず、今回のWTO綿花紛争においてブラジルから提訴された米国の綿花補助金の概要を整理する。次に米国の綿花生産者にとっての綿花補助金の必要性について示すとともに、ブラジルによるWTO提訴の背景を分析する。さらに、WTO綿花紛争に関する経緯とWTOパネル・上級委員会における審議の概要及び勧告内容とそれに対する米国の政策的対応について整理する。最後にWTO勧告に対する米国の政策的対応の評価を行うこととする。

2. ブラジルから提訴された綿花補助金制度（2002年農業法）

（1）綿花生産者に対する収入支持補助金

綿花生産者に対する収入支持補助金は、①販売支援融資、②直接支払い、③価格変動対応型支払いという三種類の政策手法（補助制度）を価格動向に従って組み合わせることによって、綿花生産者の収入を農家が経営を維持するために妥当と考えられる単価水準である目標価格水準以上に支持する制度である（第1図）。

1）販売支援融資（Marketing Assistance Loan）

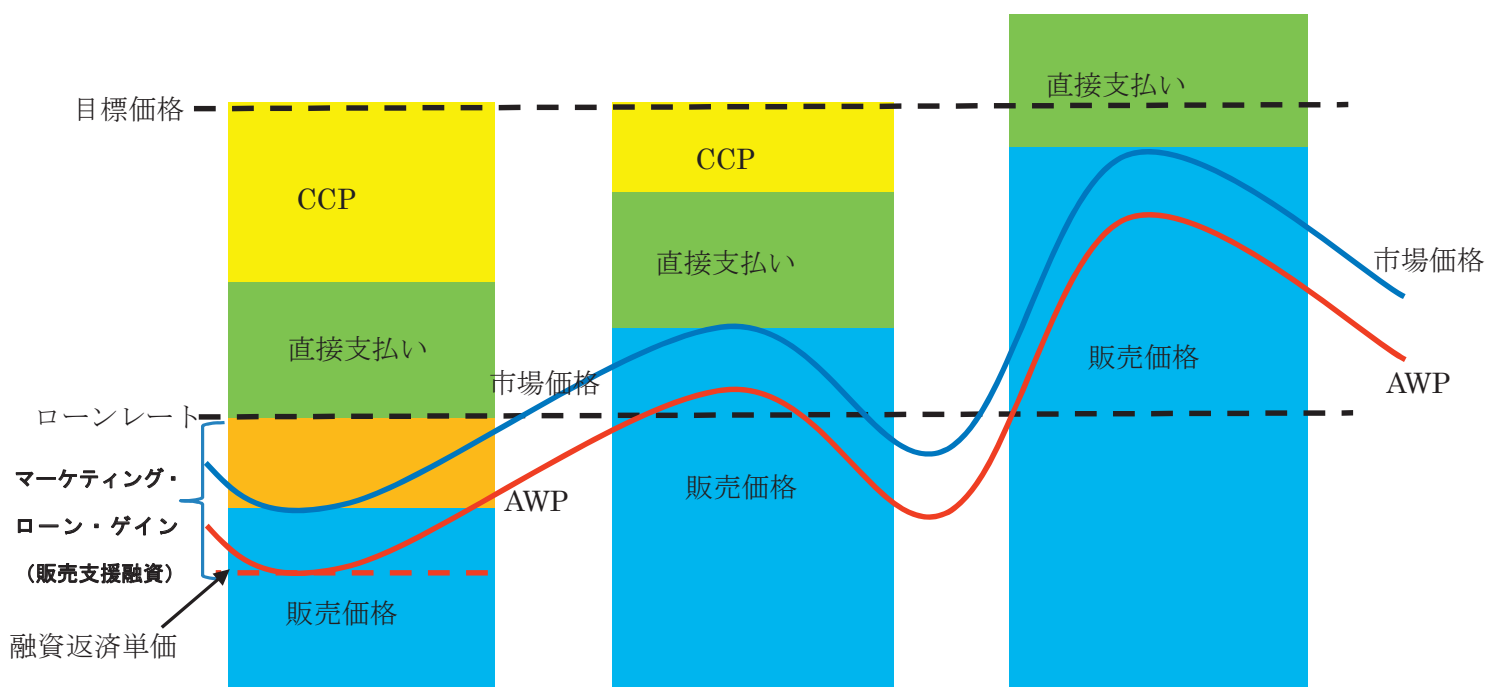
農家に対する融資を通じて農産物の販売を支援しながら農家収入を支持する制度である。一般に収穫直後の市場価格は低いので、農家が農産物（綿花）を当面販売しなくとも資金に

困らないように農産物を担保にして短期間（最大9ヶ月）の融資を提供するものであり、その融資の返済の仕方を工夫することによって販売支援を行うものである。

まず、融資期間中や返済時に農産物の市場価格が融資単価（ローンレート）より高ければ農産物を市場で販売し、融資を返済することができる（第1図・右と中）。この場合、当該融資制度からの農家への補てんは生じない。

一方、返済時になっても価格が低迷したままで農務省が毎週計算して発表する「調整世界価格（Adjusted World Price : AWP）」がローンレート未満の場合には、AWP の水準で融資を返済することができる制度である（返済単価が AWP となる）。

調整世界価格（AWP）とは、主要な国際市場（北欧市場、2009 年からは極東市場）における外国産の綿花の価格を米国との距離（米国から当該市場への輸送費）と品質差を考慮して調整算定した価格のことである。つまり、AWP は、主要な国際市場に流通している外国産綿花が米国産と同品質だった場合の米国内市場での当該外国産綿花の価格の推計値であり、米国産綿花の価格が AWP 水準であれば、国際市場において外国産綿花と同等の価格競争力が与えられるということを示す指標となるものである。



第1図 綿花生産者に対する収入支持補助金の概念図

資料：筆者作成。

この場合、ローンレートと AWP の差額分が農家に補てんされることとなり（この補てん分を「マーケティング・ローン・ゲイン」という）、市場での農産物販売価格とマーケティング・ローン・ゲインとともに以下で説明する直接支払い、価格変動対応型支払いを受給することにより農家収入は目標価格以上に支持されることとなる（第1図・左）。また、農

家が低価格（AWP）水準で農産物を販売することも可能となり、マーケティング・ローン・ゲインが実質的に輸出補助金の効果をもつという評価もできる。

さらに、綿花には以下のような「融資返済単価（＝AWP）のさらなる減額措置（ステップ1 制度）」がある。ステップ1 制度は、農務長官が、国内や国際市場において米国産綿花の販売に自由競争力を与える等のために必要と判断した場合に、融資返済単価である AWP を減額できる制度である。この場合、主要な国際市場において米国産の綿花価格が外国産の綿花価格より高い場合に当該差額分まで減額することができる⁽¹⁾。

2）直接支払い（固定額）

直接支払いは、価格の動向に関係なく一定額（固定額）が農家に受給されるものである。（1996 年農業法から「生産柔軟化契約支払い（Production Flexibility Contract Payment: PFC）」として導入され、2002 年農業法において「直接支払い（Direct Payment: DP）」と名称が変更され、2008 年農業法においても維持された。

第1 図の右のように販売単価と直接支払いの合計額が目標価格（以下で説明する価格変動対応型支払いに係る単価水準）以上になった場合は、他の補助金制度（販売支援融資や価格変動対応型支払い）は発動されないこととなる。

3）価格変動対応型支払い「(Counter-Cyclical Payment: CCP)」

農家が経営維持するために妥当と考えられる単価水準である目標価格まで補助する不足払い制度であり、2002 年農業法において導入され、2008 年農業法においても維持された。CCP の支払い額（単価）は、価格の変動に対応して以下のとおりとなる。

①価格が、ローンレート未満の場合は、目標価格とローンレート及び直接支払いの合計額との差額（第1 図・左）

②価格が、ローンレート以上で価格と直接支払いの合計額が目標価格未満の場合は、目標価格と当該合計額の差額（第1 図・中）

第2 図は、綿花生産者に対する収入支持補助金の数値例を原審パネルの検討対象となった 2002 年作物年度の場合で示したものである。この場合、農家の収入は、目標価格を上回る水準になる。

(セント／ポンド)

目標価格 72.4	価格変動対応型支払い 13.73	
	直接支払い 6.67	
ローンレート 52.0		} マーケティング・ローン・ゲイン 8.7
市場価格 (農家販売価格) 44.5		
調整世界価格 (AWP) 43.3		

第2図 綿花生産者に対する収入支持補助金の数値例 (2002 年作物年度)

資料：USDA/ERS, Harry de Gorter のデータに基づき筆者作成.

綿花農家の収入 (1 ポンド当たり)

$$\begin{aligned}
 &= \text{農家販売価格} + \text{マーケティング・ローン・ゲイン} + \text{直接支払い} + \text{価格変動対応型支払い} \\
 &= 44.5 + 8.7 + 6.67 + 13.73 \\
 &= 73.6 \text{ セント}
 \end{aligned}$$

(2) 米国産の綿花の使用者 (加工業者) と輸出者に対する補助金

1) 綿花使用者販売証券 (Upland Cotton User Marketing Certificate) (ステップ2 支払い) ⁽²⁾

米国産の綿花の価格が外国産の綿花の価格より高い場合に米国産の綿花を購入する国内使用者 (加工業者) や輸出業者に補助金を支払う制度であり、これにより国産綿花の使用者と輸出業者の世界市場での競争を支援するものである。具体的には、主要な国際市場において米国産の綿花価格が外国産の綿花価格より高い場合に、その差額相当分を単価として支払い (支払いは通常証券を利用して実施される)、当該差額分を除去することにより国内の

綿花加工業者や輸出業者に米国産の綿花の購入を促している。1990 年農業法で導入され、2002 年農業法においても維持されていた。

2) 輸出信用保証計画 (Export Credit Guarantee Program) ⁽³⁾

米国産の農産物の輸出を促進するため、発展途上国などの外貨購買力が乏しい国の輸入業者に対して行われる信用売買に対して米国政府 (商品金融公社) が債務保証を行うものである。輸出者と輸入者の信用売買の間に通常、銀行が介在するもの (GSM-102 と GSM-103) としないもの (SCGP) がある。

(i) GSM-102 と GSM-103 ⁽⁴⁾

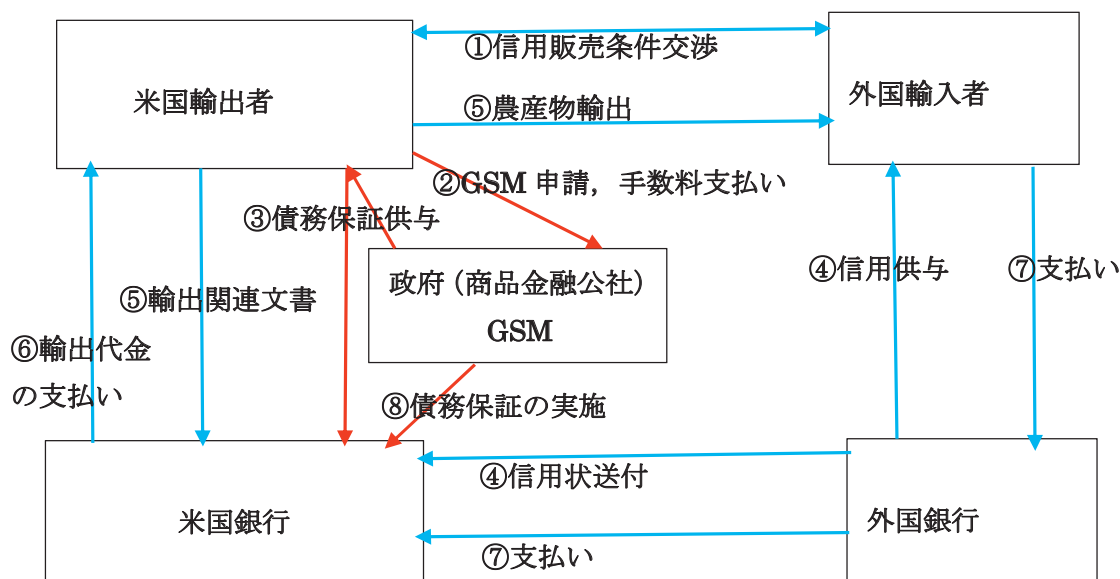
信用保証期間が 90 日から 3 年間である短期の輸出信用保証計画 (GSM-102) と信用保証期間が 3 年から 10 年間である長期の輸出信用保証計画 (GSM-103) がある。保証水準は、信用売買に係る融資額 (輸入代金) の 98% と利子の一部である。

具体的手続きは以下の通りである (第 3 図)。

- ①米国の輸出者と外国の輸入者の間で信用売買の条件交渉
- ②米国の輸出者が政府 (商品金融公社) に当該信用売買について発生する債務保証を申請する。この際、輸出者は政府 (商品金融公社) に手数料 (以下に見るようにこの手数料レートが WTO 協定上問題となった) を支払う。
- ③政府 (商品金融公社) は、債務保証を輸出者に与え、通常、輸出者は当該債務保証を米国の銀行に供与する。
- ④輸入者は輸入国の銀行 (外国銀行) に米国の輸出者受け取りのドル建て信用状を発行してもらい、外国銀行は米国銀行に当該信用状を送付する。これにより輸入者に信用を供与する。
- ⑤輸出者は農産物を輸出し、米国銀行に輸出関連文書を提出する。
- ⑥米国銀行は、輸出者に輸出農産物の代金を支払い、外国銀行と当該代金に関する融資契約を結ぶ。
- ⑦外国銀行は、輸入者から信用保証期間 (上記融資契約期間) 内で輸入代金の支払いを受け、米国銀行に当該代金を支払う。
- ⑧輸入者が外国銀行に代金の支払いを行えず、外国銀行が米国銀行に対して融資の返済を行わない場合は、米国銀行は政府 (商品金融公社) に対し、債務保証申請をし、政府 (商品金融公社) から支払いを受ける。

(ii) 供給者信用保証計画 (Supplier Credit Guarantee Program: SCGP)

米国産の農産物の輸出者が有する輸入者に対する売掛金について保証期間が最大で 180 日間の債務保証を政府 (商品金融公社) が行うもの。通常、輸入者は輸出者受け取りの約束手形を発行し、当該手形の不渡りによる債務不履行に対して保証するもの。保証水準は、輸出額の 65% である。



第3図 輸出信用保証計画（GSM）の手続き

資料：USDA/FSA(2012)を参考に筆者作成。

（3）農業保険

農業保険は、自然災害の影響で作物の収穫量が減少して農家の収入が低下した場合に、保険契約時の農家の「期待収入額」と「補償率（50～85%）」に基づいて算出された「保険補償額」と実収入の差額を保険金として受け取ることにより、農家の損失を補てんする制度である。

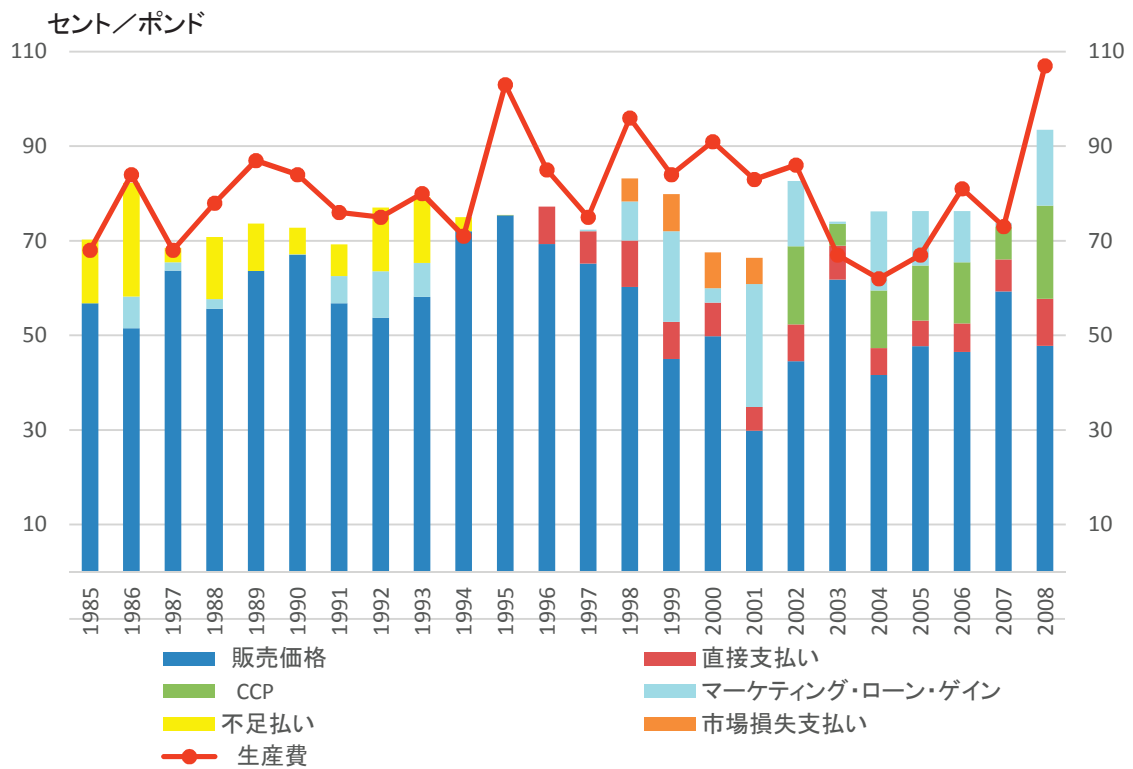
保険金の支払いの要件が、収量の減少である「収量保険」と収入の減少である「収入保険」の主に二種類の形式があり、政府から農家に保険料の補助と保険会社に運営費の補助が与えられている。

3. 綿花補助金の必要性

第4図は、綿花1ポンド当たりの販売価格、直接支払い、価格変動対応型支払い、マーケティング・ローン・ゲイン等の各補助金支給額と綿花生産費の平均値の推移を示したものである。

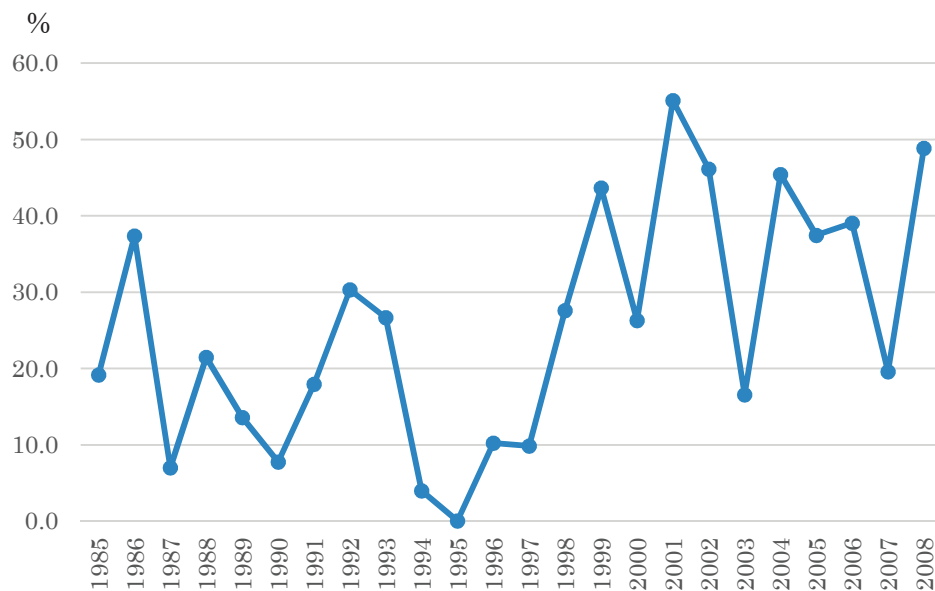
また、第5図は、綿花の収入（補助金を含む）に占める補助金の割合の平均値の推移を示したものである。

平均値のデータから、綿花生産者に対する収入支持補助金による支援がなければ、綿花生産の経営維持が困難な農家が多いことが推量される。また、綿花価格の高騰時以外は、収入のかなりの部分を補助金が占めていることから、綿花の生産者の経営の維持のためには補助金が必要不可欠であることが分かる⁽⁵⁾。



第4図 綿花補助金支給額と綿花生産費の平均値の推移

資料：吉井（2011）より筆者作成。



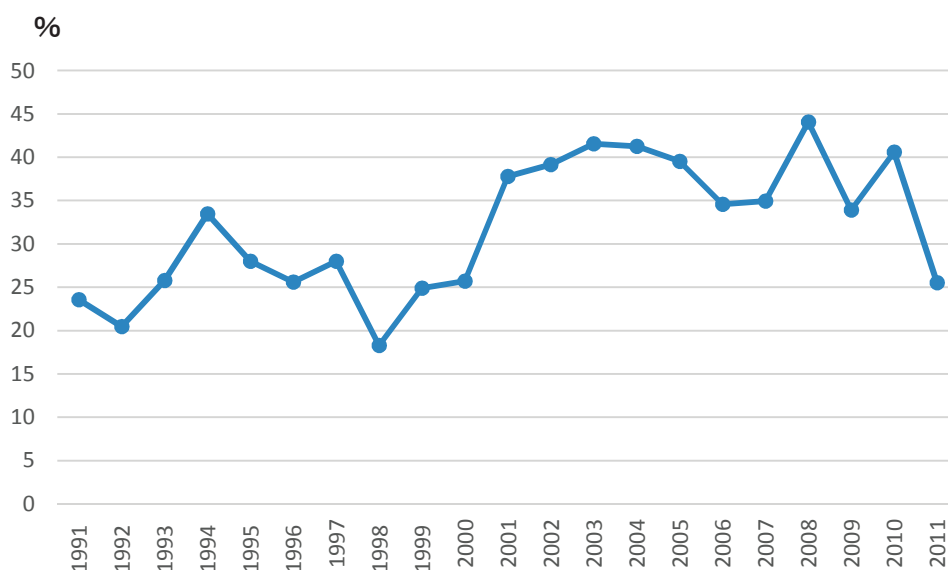
第5図 綿花の収入（補助金を含む）に占める補助金の割合の平均値の推移

資料：吉井（2011）より筆者作成。

4. ブラジルによるWTO提訴の背景

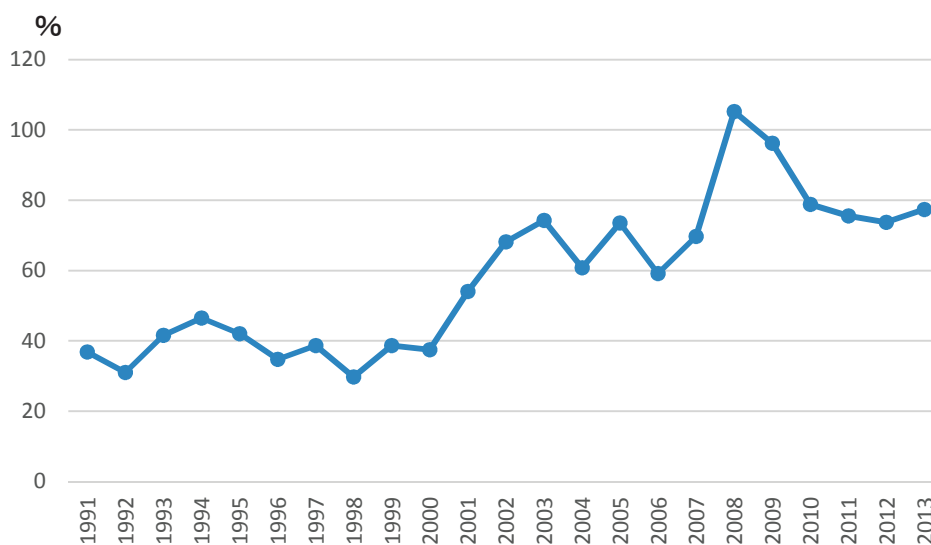
ブラジルがパネル設置要請をした 2003 年当時、米国は中国に次ぐ世界で第 2 の綿花生産国であり、世界第一の綿花輸出国であった。

1990 年代、米国の輸出は平均的に世界貿易量の約 25%を占めていたが、2000 年以来、米国の世界貿易シェアが増加するとともに国内生産に占める輸出シェアも増加した（第 6 図、第 7 図）。



第 6 図 米国産の綿花の世界貿易シェア

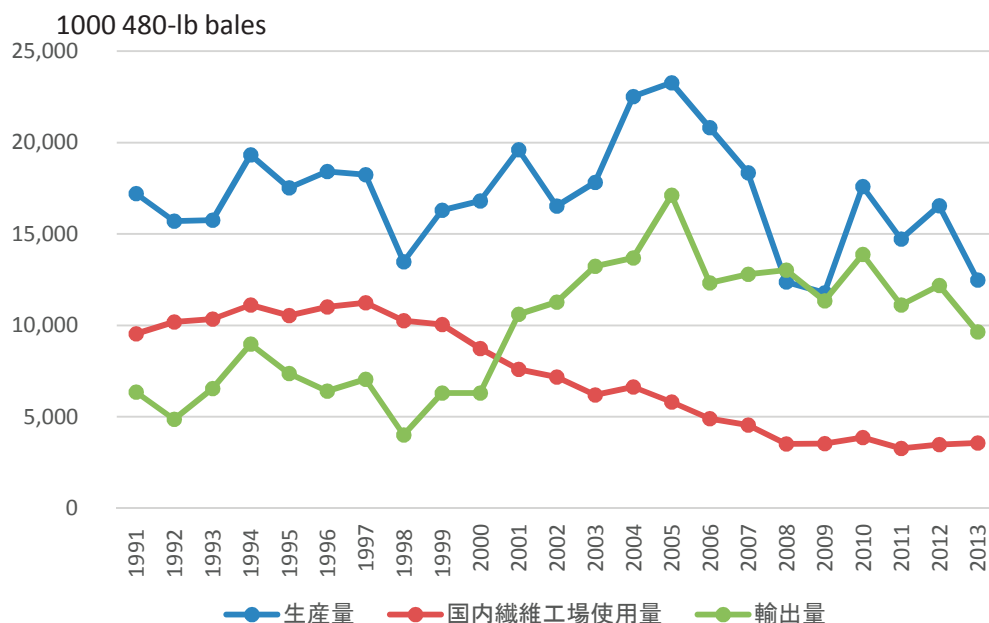
資料：USDA/ERS より筆者作成。



第 7 図 綿花の国内生産に占める輸出シェア

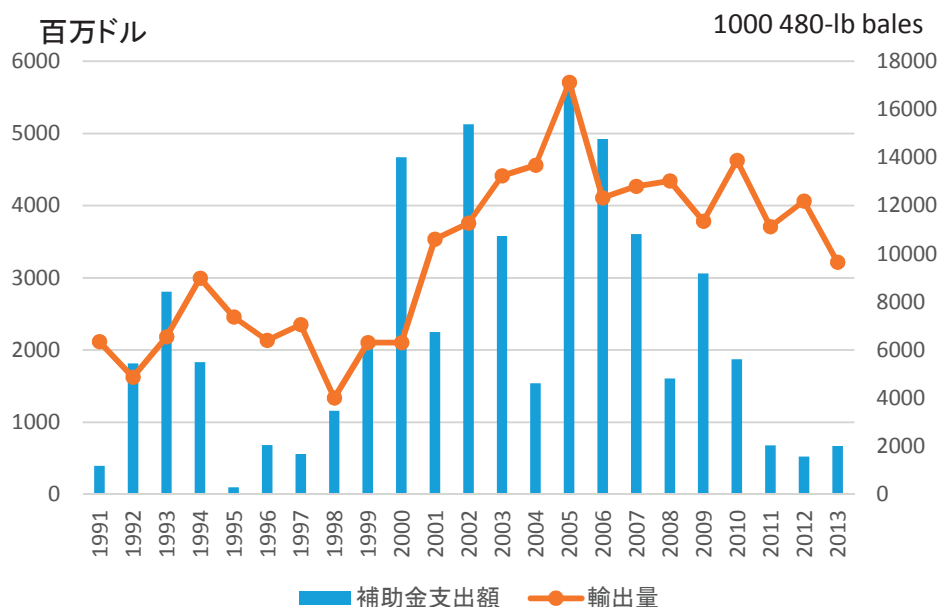
資料：USDA/ERS より筆者作成。

これは、国内の繊維産業の衰退により国内の繊維工場での使用量が減少したために、世界市場に需要先を求めた結果である（第8図）。このようにして米国の綿花は、輸出主導型の農産物となっていった。この結果、2000年以来増加してきた米国の綿花生産者に対する補助金への国際的な関心を引きつけることとなった（第9図）。



第8図 米国の綿花の生産，国内使用，輸出量の推移

資料：USDA/ERS より筆者作成。

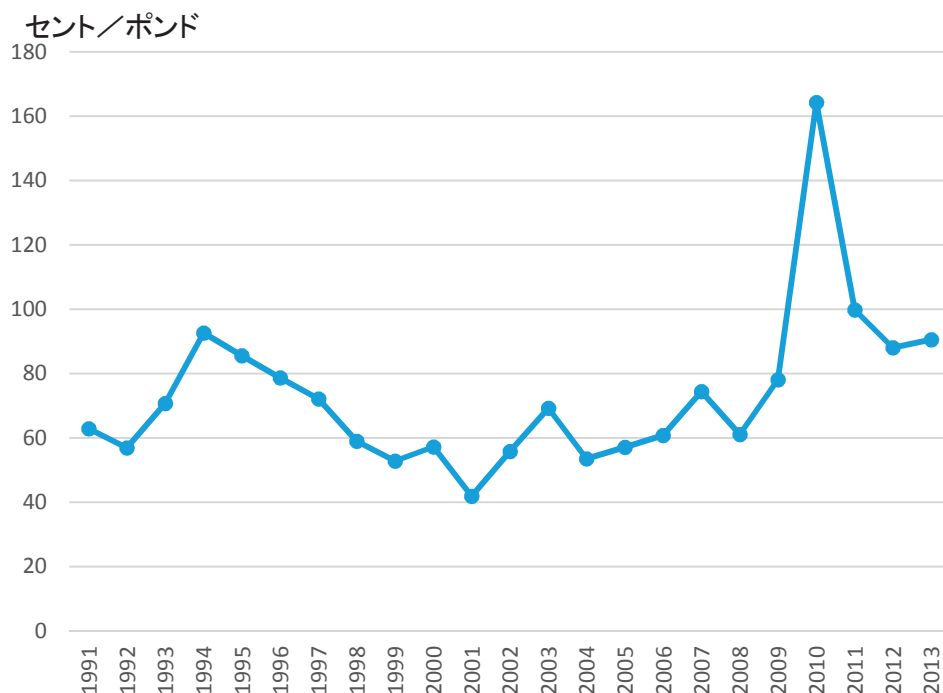


第9図 米国の綿花補助金支出額と綿花輸出量の推移

資料：CBO (2015), CBO (2014), CRS(2011), USDA/ERS, USDA/FSA(2013)より筆者作成。

注：2010年の補助金支出額は推計値。

以上のような綿花の世界市場と米国の綿花生産者に対する補助金の動向を背景として、ブラジルは、2003年2月に米国の綿花生産者に対する収入支持補助金は、綿花のブラジル市場、米国市場、世界市場において、価格上昇を著しく阻害したとして（第10図）、WTO協定上の「相殺可能補助金（悪影響を他国の利益に及ぼしている補助金）」であり、また、ステップ2支払いと輸出信用保証計画は、WTO協定上の「禁止される補助金」である輸出補助金に当たるとしてWTO紛争解決機関に提訴した。



第10図 綿花国際価格（A-index）の推移

資料：USDA/ERS より筆者作成。

5. WTO 綿花紛争の経緯と WTO 勧告に対する米国の政策的対応⁽⁶⁾

WTO 綿花紛争の経緯を時系列に沿って示すと以下のとおりである。

- 2003年2月 ブラジルが米国の綿花補助金に関するパネル設置要請
- 2003年3月 原審パネル設置
- 2004年9月 原審パネル報告書発行（米国敗訴）
- 2004年10月 米国が上訴通知
- 2005年3月 原審上級委員会報告書発行（米国敗訴）
- 2005年3月 紛争処理機関がパネル・上級委員会報告書を採択
- 2006年8月 ブラジルが履行確認パネル設置要請
- 2006年9月 履行確認パネル設置

2007 年 12 月 履行確認パネル報告書発行（米国敗訴）
2008 年 2 月 米国が上訴通知
2008 年 6 月 履行確認上級委員会報告書発行（米国敗訴）
2008 年 6 月 米国 2008 年農業法成立
2008 年 6 月 紛争処理機関がパネル・上級委員会報告書を採択
2008 年 8 月 ブラジルが対抗措置水準仲裁パネルの再開要請（2005 年設置，中断）
2008 年 10 月 対抗措置水準仲裁パネル再開
2009 年 8 月 対抗措置水準仲裁パネル報告書発行
2009 年 12 月 ブラジルが対抗措置内容と対抗措置を 2010 年に実施すると発表
2010 年 3 月 ブラジルが対抗措置内容を発表
2010 年 4 月 米国・ブラジル二国間協議開始
2010 年 4 月 綿花補助金問題解決に向けての覚え書き締結，対抗措置を回避
2010 年 6 月 綿花補助金問題解決に向けての枠組み合意
2014 年 2 月 2014 年農業法成立
2014 年 2 月 ブラジルの貿易問題の関係大臣会合が 2014 年農業法の履行確認パネルの設置を要請
2014 年 2 月 米国・ブラジル二国間協議開始
2014 年 10 月 綿花補助金問題解決に向けての覚え書き締結，対抗措置を回避

以下，時系列に沿って WTO 綿花紛争に関する WTO パネル・上級委員会における審議の概要及び勧告内容とそれに対する米国の政策的対応について見ていくこととする。

（１）原審パネル・上級委員会

１）綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置について

（主な審議の概要）

販売支援融資については，AWP がローンレート未満になるとマーケティング・ローン・ゲインが綿花生産者に支払われ，その分だけ所得が補てんされる。AWP が下がれば下がるほど，生産者はより多額のマーケティング・ローン・ゲインとして支払いを受けるために，国際価格シグナルから生産者の決定を隔離することとなり，販売支援融資が米国の綿花生産と輸出を刺激することとなった。その結果，1999 年から 2002 年にかけて米国の綿花価格が下落したのにも関わらず，米国の綿花生産と輸出は安定し，または増加した。このため，販売支援融資がない場合より世界市場価格を低くしたといえる。

ステップ 2 支払い（国内使用者向け）については，綿花の米国内価格と世界価格との差を除去することにより，米国産の綿花の国内と外国からの需要を刺激し，輸出増大をもたらした。このため，当該補助金がない場合に比べて世界の市場価格を押し下げることとなった。

価格変動対応型支払い（CCP）は、価格の下落に対応して支払われ、価格変動に伴う収入リスクを減少させることにより生産を刺激した。

これらの直接的に市場価格水準に依存して支払われる価格変動連動型の綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置は、米国の生産者を世界市場の低価格から隔離するものであり、米国の綿花生産と輸出を刺激して綿花価格を抑制した。よって、当該補助金は著しい価格抑制の影響をもつといえる。

また、米国の綿花生産に係るコストと収入のデータから、綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置がなければ、米国の綿花生産者は生産を維持することが経済的に不可能だっただろうことが示された。このため、当該補助金がなかった場合の生産水準より高い水準を維持させていたと判断できる。そして、当該補助金がなければ、コストをカバーするために必要であったであろう価格水準よりも低価格で綿花を販売することを米国の生産者に可能にした。このことから、当該補助金は著しい価格抑制の影響をもつといえる。

以上のことから、直接的に市場価格水準に依存して支払われる価格変動連動型の綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置（販売支援融資、ステップ2支払い（国内使用者向け）、CCP）については米国の綿花生産を促進し、世界市場価格の上昇を著しく阻害したことにより、ブラジルの利益に対する著しい損害をもたらしたために WTO 違反に該当する。

一方、非市場価格連動型の補助金である直接支払い、農業保険に係る補助金は、価格変動連動型の国内助成措置とは異なる性質と効果を持ち、世界市場価格との関連性が弱いため価格抑制の効果の判断に関しては考慮されなかった（当該判断から除外された）。このため、WTO 違反とされなかった。

（勧告）

著しい損害をもたらすとされた補助金については、（2005年9月21日までに）その悪影響を除去するか、あるいは、当該補助金を廃止すること。

2）輸出信用保証計画

（主な審議の概要）

GSM-102 と SCGP については、手数料のレートに信用保証額の1%という上限がある。また、輸出先国別のリスクや借り手のそれぞれの信用力に基づいて手数料レートが設定されておらず、手数料レートが、輸出信用保証制度の長期的な運用に係る経費と損失を補てんするのに十分であるとは言えない。このため、輸出信用保証計画は禁止された輸出補助金である。

(勧告)

当該補助金を（2005 年 7 月 1 日までに）廃止すること。

3) ステップ 2 支払い

(主な審議の概要)

輸出者向け支払いは、輸出が行われることに基づいて交付されるため、輸出補助金である。

国内使用者向け支払いは、米国産の綿花を購入することを条件として交付されるため、輸入代替補助金である。

(勧告)

当該補助金を（2005 年 7 月 1 日までに）廃止すること。

(2) WTO 勧告に対する米国の政策的対応

綿花生産者に対する収入支持補助金については、WTO 違反とされた販売支援融資、CCP については、制度改正されずに維持させ、当該補助金をもたらした悪影響の除去または補助金の廃止を行わなかった。

輸出信用保証計画のうち GSM-102 と SCGP については、2005 年 7 月 1 日にリスクに基づいた手数料の体系にすることとしたが、手数料レートの 1 % 上限については改正を行わなかった。GSM-103 については、運用（受付）を停止した。

ステップ 2 支払いについては、2005 年赤字削減法により 2006 年 8 月 1 日に廃止した。

(3) 履行確認パネル・上級委員会

以上のような米国の政策的対応を受けて、ブラジルは 2006 年 8 月 21 日に米国の政策変更は不十分だとして履行確認パネルの設置を要請した。

(主な審議の概要)

GSM-102 については、OECD の輸出信用取り決めにおける手数料の最低レートと比較し、当該最低レートに達していないこと、また、1 % の手数料の上限があることから、当該手数料が、長期的な運用に係る経費と損失を補てんするために十分ではないため、禁止される輸出補助金に当たるとした。

販売支援融資、CCP については、何ら制度が改正されておらず、その構造、設計、作用からみて、米国の綿花生産を促進し、世界市場価格の上昇を著しく阻害した。また、米国の綿花の生産コストと収入の間に大きな格差があり、当該補助金がなければ生産水準は相当に低くなることから、ブラジルの利益に対する悪影響があるとした。

(勧告)

米国は輸出信用保証計画については、遅滞なく廃止していない。

販売支援融資、CCP については「当該悪影響を除去するために適当な措置をとり又は当該補助金を廃止する」義務に違反している。

このため、これらの措置について WTO 協定に整合化させること。

(4) WTO 勧告に対する米国の政策的対応

2008 年農業法において、GSM-103 と SCGP を廃止し⁽⁷⁾、GSM-102 の手数料の 1 % 上限を撤廃した。また、農務長官にリスクに基づいた手数料が長期の経費と損失をカバーすることを遵守することを要求した。

販売支援融資、CCP については、制度改正されずに維持させ、当該補助金をもたらした悪影響の除去または補助金の廃止を行わなかった。

また、ステップ 2 支払いは、2006 年に廃止されていたが、2008 年農業法において綿花の国内使用者に対する経済調整支援プログラム (Economic Adjustment Assistance to Users of Upland Cotton) が創設された。これは、国内の綿花使用者に対し、綿花使用 1 ポンドにつき 4 セント (2012 年以降は 3 セント) を支給するものである。

使用する綿花については、生産地は問わない (外国産であっても構わない)。当該助成金の使途は、敷地、工場、設備、機会等の購入、建設、近代化、拡張等に限定されている (これは、以下で見るように国内使用者向けのステップ 2 支払いの代替措置となる可能性のあるものである)。

(5) 対抗措置水準仲裁パネル

ブラジルは、履行確認パネル及び上級委員会の勧告と 2008 年農業法における米国の綿花補助金に関する政策的対応を受けて、2005 年 10 月に一度設置され、同年 11 月から中断していた対抗措置水準仲裁パネルの再開を 2008 年 8 月 25 日に要請し、2008 年 10 月に当該パネルが設置された。そして、2009 年 8 月 31 日に以下のとおり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た。

1) 輸出信用保証計画については、毎年の対抗措置額は、毎年の GSM-102 の下での保証総額が当該プログラムの利用状況によって変動することから、当該補助金額に基づいて特定の計算式により算定した額とすることとなった。2006 年度会計年度については、1 億 4740 万ドルとなった。

2) 綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置 (相殺可能補助金とされた補助金) については、毎年の対抗措置額が 1 億 4730 万ドルとなった。

これは、当該補助金が 2005 年市場年度になれば、世界の綿花価格は 9.38 セント／ポンド高かったであろうとし、その世界の損害額を 29 億 500 万ドルと推計して、それにブラジルの生産シェア 5.1%を乗じて算出したものである。

3) クロス・リタリエーション⁽⁸⁾については、以下のとおり認められた。

①上記 1) と 2) のとおりに対抗措置を実施して、当該対抗措置の合計額に対応した物品を米国から輸入しないとしたら、ブラジルの国内経済に損害を与える可能性がある場合に、物品分野での対抗措置額をブラジル国内経済に損害が生じない範囲内に減額することとした。

②ブラジル国内経済に損害が生じない範囲内の物品分野での対抗措置額は、米国からの輸入シェアが 20%未満の様々な消費財の輸入合計額とした。つまり、当該輸入合計額分の消費財が米国から輸入できなくとも他の国から輸入可能であり、ブラジル国内経済に損害が生じないと想定される額とした。

③そして、上記 1) と 2) の対抗措置の合計額（本来の物品分野で認められている対抗措置の満額）と②の減額された物品分野での対抗措置額の差額分をクロス・リタリエーションによる対抗措置額として実施することとした。つまり、その差額分を物品分野以外の例えばサービス分野に対する対抗措置として実施することが認められた。

(6) ブラジルによる対抗措置の発表と米国とブラジルの二国間協議による合意

対抗措置水準仲裁パネルの結果を受けて、ブラジルは 2009 年 12 月に合計約 8 億ドルの対抗措置（2008 年のデータに基づき算定）を 2010 年に実施すると発表した。

さらに 2010 年 3 月には、米国産の 102 の品目について 5 億 9100 万ドル相当の報復関税をかけることを発表した。また、クロス・リタリエーションとして米国の知的所有権等の WTO 協定上の義務の停止を行うことを発表した。

米国はブラジルによる対抗措置の実施を回避するために 2010 年 4 月に二国間協議を開始し、2010 年 4 月 20 日に「綿花補助金問題解決に向けての覚書」を締結し、対抗措置の回避に成功した。

当該覚書においては、次期農業法が成立するか当該綿花紛争の相互合意が成立するまで、毎年 1 億 4730 万ドルの資金提供をブラジルに対して行うこととされた（この金額は対抗措置水準仲裁で綿花生産者に対する収入支持補助金等の国内助成措置（相殺可能補助金）に対して認められた毎年の対抗措置額と同じである）。

資金の使途は、ブラジルの綿花部門の主に技術支援、キャパシティ・ビルディングに限定されるもので、農家の収入支持のために直接利用できないこととされた。

また、米国は輸出信用保証計画の早期の見直しを約束した。

さらに、両国は協議を続け、2010年6月に次期農業法の施行まで有効な「枠組み合意」に達した。

当該枠組み合意においては、輸出信用保証計画（GSM-102）については、2010年10月以降、毎年4月及び10月に、米国政府とブラジル政府は、GSM-102プログラムの実施状況についてレビューを行うこととされた。

当該レビューの結果に基づき、以下の措置を行うこととなった。

- ①輸出信用保証計画の実際の利用額（Uncancelled Guarantee Value）が13億ドルを上回る場合、米国政府はGSM-102の手数料を11パーセント以上引き上げる。
- ②輸出信用保証の実際の利用額が13億ドルを上回らないものの、続くレビューにおいて15億ドルを上回る場合、米国政府はGSM-102の手数料15パーセント以上引き上げる。
- ③上記②のレビューにおいて、輸出信用保証の実際の利用額が13億ドルを上回るものの、15億米ドルを下回る場合、米国政府はGSM-102の手数料11パーセント以上引き上げる。
- ④輸出信用保証の実際の利用額が8億ドルを下回る場合、米国政府はGSM-102の手数料を引き下げる。

（7）2014年農業法における綿花の保護に係る補助金の改正^{（9）}

以上のWTO綿花紛争における勧告と米国とブラジルの二国間協議の結果に対応するために2014年農業法において綿花の保護に係る補助金について、以下のような改正を行った。

1）綿花生産者に対する収入支持補助金

2008年農業法において規定されていた直接支払い、価格変動対応型支払いは廃止されたが、販売支援融資は維持された（ローンレートは以前の52セント／ポンドから、45セントと52セント／ポンドの範囲内で先立つ2年間のAWPの平均値とすることとされた）。

2）積上げ所得補償計画（Stacked Income Protection Plan: STAX）の創設

STAXは、綿花生産者に対する収入支持補助金のうち廃止された補助金（直接支払い、CCP）の代替措置として創設された綿花を対象とした収入保険型プログラムで、郡ベースの収入額が郡ベースの基準収入額の90%を下回った場合に、最大で当該基準収入額の20%を限度にSTAX保証額が支払われる制度である。STAX単独で加入することも、従来の収入保険等の農業保険と組み合わせて加入することもできる。従来の農業保険と組み合わせた場合、STAX保証額は、農業保険の保証水準が70%を超過していれば、郡ベースの基準収入額の（90%－農業保険の保証水準）となる（例えば、農業保険の保証水準が75%なら郡ベースの基準収入額の15%となる）。

郡ベースの基準収入額は、郡の基準単収に作付け前の収穫時先物価格（もし実際の収穫時価格の方が高ければ当該収穫時価格に置き換えることができる）を乗じた額である。

また、郡の基準収入額と各農業者の基準収入額の偏差がある場合にその差額をカバーす

るために、0.8～1.2 の範囲内で乗数を選択して郡の平均的な保証額に乘じることができる。つまり、1.2 の乗数を選択すれば、郡の平均的な保証額より 20% 高い保証額が支払われることとなる。

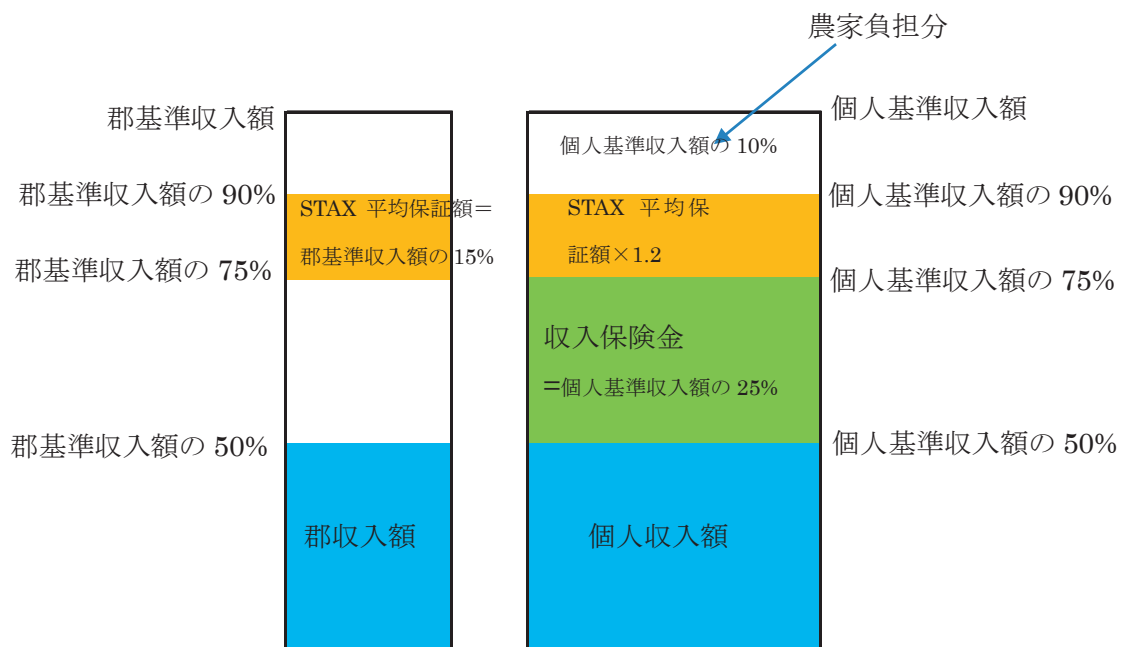
STAX の保険料補助率は 80% であり、既存の農業保険の保険料補助率より高くなっている。

このように STAX は、作付け前に期待収入の 90% 水準で収穫後の収入が保証されるものである。

STAX は、一年内の価格低下リスクによる収入低下リスクに対するセーフティネットになっているが、一定水準の目標価格を設定する不足払いと違って、価格が複数年にわたって低下し続けた場合は、基準収入額も年を追うごとに低下し続けることとなり、複数年の価格低下リスクに対するセーフティネットにはならないものである。

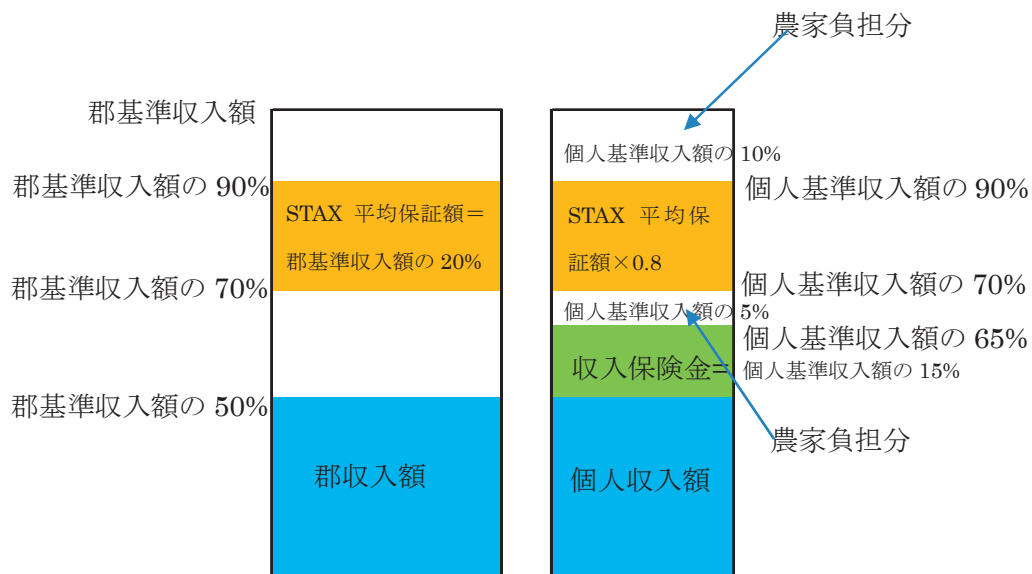
STAX による綿花生産者への収入支持の補てんのイメージを示すと第 11 図と第 12 図のようになる（面積の大きさが、額の大きさに対応している）。

第 11 図は、個人ベースの基準収入額が、郡ベースの基準収入額の 1.2 倍であり、STAX 保証額に係る乗数について 1.2 を選択、収入保険の保証水準が 75% である場合を想定している。また、第 12 図は、個人ベースの基準収入額が、郡ベースの基準収入額の 0.8 倍であり、STAX 保証額に係る乗数について 0.8 を選択、収入保険の保証水準が 65% である場合を想定している。また、どちらも郡及び個人の実収入額が各基準収入額の 50% に減少したと想定している。



第 11 図 STAX による綿花生産者への収入支持の補てんのイメージ

資料：筆者作成。



第 12 図 STAX による綿花生産者への収入支持の補てんのイメージ

資料：筆者作成

3) 輸入信用保証計画

GSM-102 の融資の返済期限（保証期間）を 2008 年農業法における 36 ヶ月から 24 ヶ月に短縮化した。また、今回の綿花紛争に係る WTO 整合性を確保するために今後ブラジルと協議して合意した条件で GSM-102 を実施させることができることとなり、運用面で柔軟化された。

（8）2014 年農業法に対するブラジルの反応と二国間協議による合意

2014 年 2 月 19 日に CAMEX（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要請する声明を発表した。

しかしながら、翌日の 2014 年 2 月 20 日、ブラジル政府は 2014 年農業法についての履行確認パネル要請の手続きを進める前に、米国と問題の解決に向けて二国間協議をする用意があることを米国政府に伝えた。

当該協議の結果、2014 年 10 月に新たに「綿花補助金問題解決に向けての覚書」が以下のとおり締結された。

- ①ブラジルは米国に対する対抗措置の権利を放棄する。また、2014 年農業法について検討していた履行確認パネルの設置の手続きを進めない。
- ②輸出信用保証計画（GSM-102）については、融資の返済期限（保証期間）を 2014 年農業法で規定した 24 ヶ月から 18 ヶ月に短縮化する。

また、手数料については、リスクに基づいた輸出信用保証制度の長期的な運用に係る経費と損失を補填するものとする。

さらに、返済期限が 12 ヶ月を超え 18 ヶ月未満のものについては、必要であれば OECD の輸出信用取り決めにおける最低手数料レートの 90%以上に引き上げる。18 ヶ月以上のものについては、当該最低手数料レートの 95%以上に引き上げることとする。

③ブラジルは、2014 年農業法の施行期間（2018 年 9 月まで）中、米国の綿花補助金に対して、また、GSM-102 の新ルールが遵守されている限り、GSM-102 に対して、新たな WTO 提訴は行わないという平和条項（Peace Clause）に合意する。

④ブラジルの綿花部門に 3 億ドルの資金援助をする。使途は、従来に比べて米国農務省や米国の研究機関と共同で行う農業分野の研究等に拡大された。

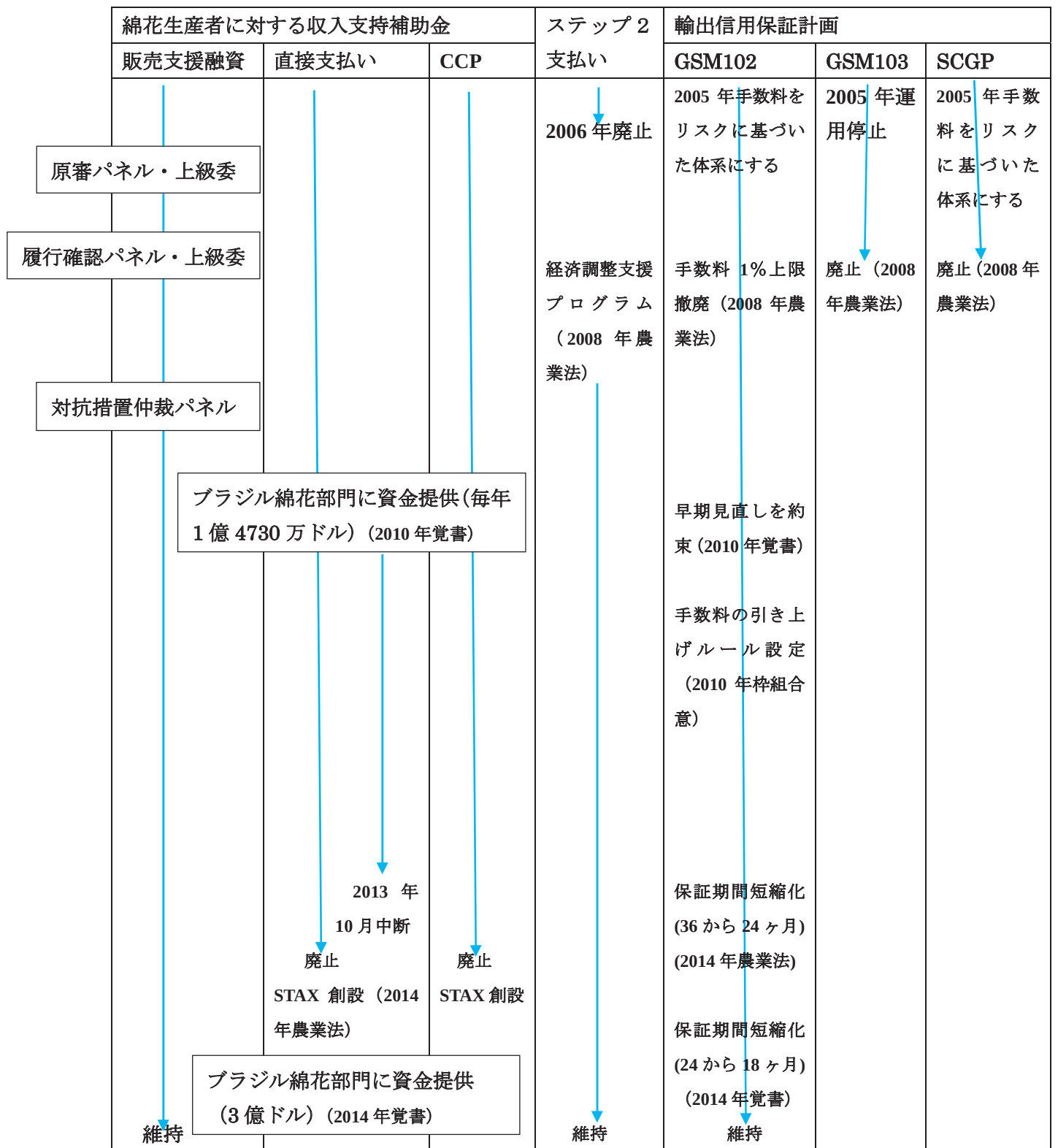
当該援助額の 3 億ドルは、2010 年 4 月の綿花補助金問題解決に向けての覚書で決まった毎年のブラジル綿花部門への資金提供（綿花の生産者に対する収入支持補助金等国内助成措置に対応した対抗措置額）である 1 億 4730 万ドルを基準とした以下①～③の合計額に対応するものと考えられる。

①米国の連邦予算執行差止手続き（Federal Budget Sequestration）による 2013 年 9 月の減額分（490 万ドル）、

②当該執行差止手続きにより支払いが行われなかった 2014 会計年度分（1 億 4730 万ドル）、

③さらに STAX の実施が遅れ、廃止された直接支払い等補助金の代償として綿花生産者に綿花移行支払い（Cotton Transition Payment）が受給される 2015 年会計年度分（1 億 4730 万ドル）

第 13 図に以上見てきた WTO 綿花紛争に関する WTO パネル・上級委員会勧告に対する米国の政策的対応を図式化して示した。



第 13 図 WTO パネル・上級委員会勧告に対する米国の政策的対応

資料：筆者作成。

6. WTO 勧告に対する米国の政策的対応の評価

米国の綿花の保護に係る補助金は WTO 協定違反であるという WTO パネル・上級委員会の勧告に対する以上見てきたような米国の政策的な対応について、綿花の保護水準がどの程度維持されているのか、また WTO 協定整合性上問題はないのかという観点から、各補助金（綿花生産者に対する収入支持補助金、ステップ 2 支払、輸出信用保証計画）別に評価することとする。

（1）綿花生産者に対する収入支持補助金

綿花生産者に対する収入支持補助金については、2004 年の原審パネルの勧告以来、2014 年農業法での改正までの 10 年間にわたり、その間、履行確認パネル・上級委員会における勧告を受けても当該補助金制度を変更させないまま、ブラジルとの二国間協議によって対抗措置を回避しつつ存続させ保護水準を維持させてきた。

2014 年農業法において直接支払い、CCP は廃止されたが、「米国の生産者を世界市場の価格低下の影響から隔離して綿花生産を刺激する」ものとして WTO 協定違反とされた販売支援融資は維持されている（ただし、ローンレート水準の決定方法の変更によりマーケティング・ローン・ゲインが最大で 1 ポンド当たり 7 セント減少する可能性がある）。

また、先に見たように、販売支援融資は、STAX 及び従来の農業保険との組み合わせにより収入水準を維持しながら綿花生産者が世界価格水準（AWP）で販売することを可能とし、マーケティング・ローン・ゲイン分が実質的に輸出補助金の効果をもつ仕組みとなっている。

さらに、融資返済単価（AWP）を世界の主要市場（極東市場）における米国産綿花価格と外国産綿花価格との差額分だけ減額することができるステップ 1 制度も維持されている。ステップ 2 支払いは、当該差額分を輸出業者や国内使用者に受給することにより、米国産綿花の輸出及び外国産綿花の輸入代替を促進する制度であることから、ステップ 1 制度は、ステップ 2 支払いと同様の効果をもつものとも考えられる。こうしたことから、販売支援融資は、WTO 整合性の観点から問題を残していると考えられる。

綿花生産者に対する収入支持補助金のうち廃止された補助金（直接支払い、CCP）の代替措置として創設された収入保険型の STAX については、一定水準の目標価格を設定する不足払いと違って、複数年続く価格低下リスクのセーフティネットにはならないが、作付け前に期待収入の 90%水準で収穫後の収入が保証されるものであり、従来の農業保険がカバーしていない浅い損失（shallow loss）部分を補てんし、また、保険料補助率が 80%と高いことから、綿花の保護水準は相当程度維持されていると考えられる。STAX においては作付け後の市場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ものであり、米国での生産を刺激し、当該補助金がない場合と比べて生産水準を高い水準に維持する効果がある」という今回の WTO パネル・上級委員会における協定違反の理由が当てはまるとブラジルが主張することも可能で

はないかと考えられる。確かに STAX は WTO 協定違反に認定されていない保険型（非価格連動型補助金）ではあるが、今回の WTO パネル・上級委員会においては、非価格連動型補助金が価格抑制効果をもつかどうかについては詳細な検討が行われたとはいえないとも考えられることから、今後は、補助金の支払いが、価格に連動しているかどうかは本質的な問題ではなく、非価格連動型補助金である収入保険型の補助金も、価格動向に関係なく生産を刺激し、当該補助金がない場合と比べて生産水準を高い水準に維持する効果があるという判断がなされる可能性も否定できない⁽¹⁰⁾。

さらに、今回の WTO パネル・上級委員会においては、先に見たように米国の綿花生産については、コストが収入を上回っており、当該補助金があれば、コストをカバーするために必要であったであろう価格水準よりも低価格で綿花を販売することを米国の生産者に可能にしたことも協定違反の理由であったが、販売支援融資や STAX についても同様の理由を当てはめることが可能である。

先述したとおり、ブラジルの貿易問題の関係大臣会合が、2014 年農業法が WTO 協定への整合性があるかどうかを裁定するパネルの設置を要請する声明を発表しており、販売支援融資と同様に STAX についても WTO 整合性の観点から問題を残していると考えられる。

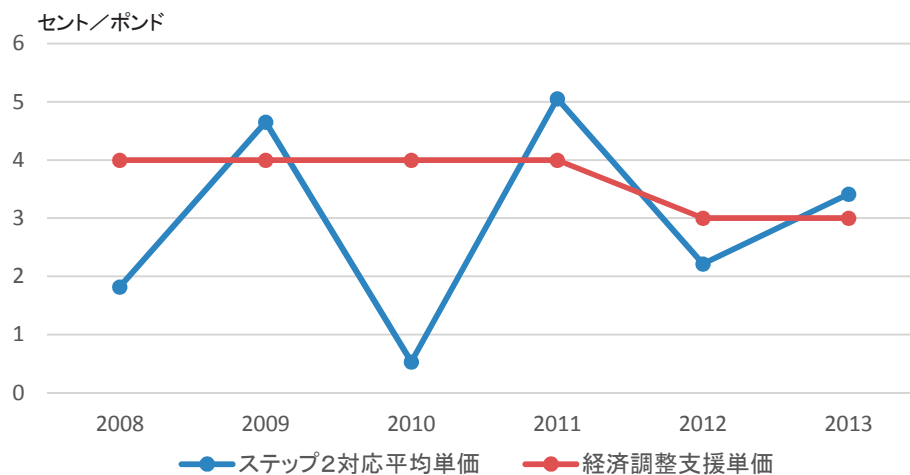
（２）ステップ２支払い

ステップ２支払いは、国内使用者向けと輸出者向けの支払いともに廃止されたが、2008 年農業法において国内の綿花使用者（紡績業者）向けに経済調整支援プログラムが創設された。これは、国内の綿花使用者に対し、綿花使用 1 ポンドにつき 4 セント（2012 年以降は 3 セント）を支給するものである。

第 14 図は、仮にステップ２支払いが存続していたとした場合の 2008 年～2013 年におけるステップ２支払い単価と経済調整支援プログラムの支払い単価を比較したものである。

ステップ２の平均支払い単価と比べても経済調整支援プログラムの支払い単価は、ほぼ同水準であるか、それ以上であることから、経済調整支援プログラムは、その用途が限定されているとはいえ、国内使用者向けのステップ２支払いの代替措置となり得る可能性がある。

また、先に見たとおり、販売支援融資に係るステップ１制度が廃止されたステップ２支払いと同様の効果をもつことから、ステップ２支払いを廃止してもある程度は綿花の保護水準の維持効果があると考えられる。



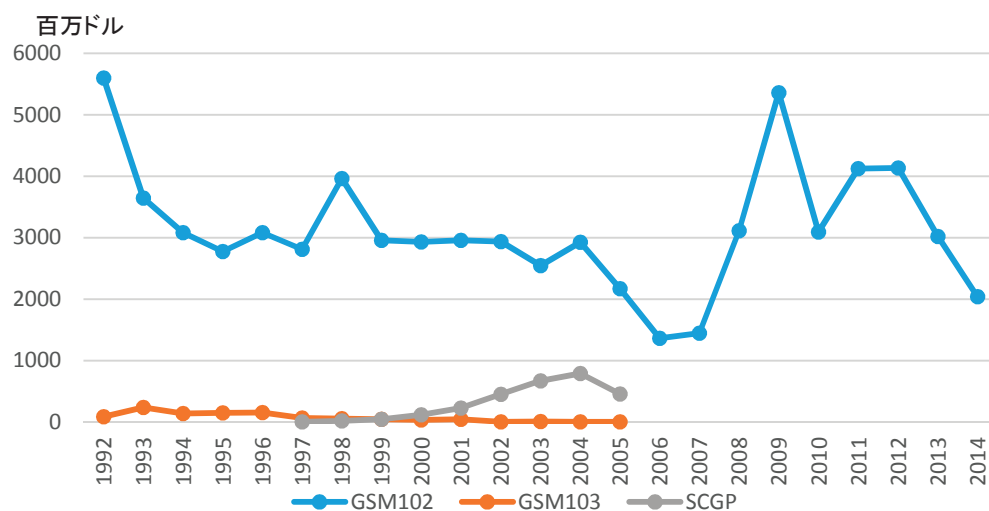
第14図 ステップ2対応単価と経済調整支援単価の比較

資料：USDA/ERS より筆者作成。

(3) 輸出信用保証計画

WTO 勧告に従い、GSM-103 と SCGP は早期に廃止されたが、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、保証期間を短縮化しながらも維持し続けている（第15図）。

2014 年 10 月の綿花補助金問題解決に向けての覚書で合意された手数料については、OECD の輸出信用取り決めにおける最低料率に達していないことから、当該手数料が、長期的な運用に係る経費と損失を補てんするものであるかどうかという点で WTO 整合性の観点から問題を残していると考えられる。



第15図 輸出信用保証計画の保証利用額

資料：CRS(2004), USDA Budget Summary 各年版より筆者作成。

7. おわりに

米国の綿花生産者の経営維持のために綿花生産者や米国産綿花の使用人や輸出業者に対する補助金は必要不可欠である。

そのため、当該補助金が WTO 協定違反として廃止勧告を受けたのにもかかわらず、綿花生産者を保護するために、米国は当該勧告の履行の観点からみて不十分な政策的対応しか行わず、当該補助金を維持させてきた。

また、その間、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、ブラジルの農家の直接的な収入支持のためには利用できない形で資金援助を与えることにより、ブラジルからの対抗措置を回避してきた。

2014 年農業法においては、綿花生産者に対する収入支持補助金については、その基幹部分である販売支援融資は維持し、また、直接支払いと CCP は廃止したが、これらの補助金の代替措置として保証水準の高い収入保険型の STAX を巧みに創設した。さらに輸出信用保証計画の中心的役割を担ってきた GSM-102 も維持している。

以上のような戦略的対応により、米国は、WTO 整合性の問題解決を何とか先送りにして、綿花に係る補助金をできる限り保護水準を維持しながら、当面温存させている。

注

(1) 販売支援融資の起源は、1930年代の大恐慌において農産物価格が暴落した際に、ニューディール政策の一環として導入された農家への融資を通じた農産物の価格支持制度（価格支持融資）にある（1933年農業法）。当時は他産業従事者と見合う購買力を農家に与えることを目的として、ローンレートは高水準に設定された。

その後、米国の農産物の輸出競争力を強化するため、ローンレートを国際価格並みに大幅に引き下げ、同時に、低価格下でも農家経営が維持できるように生産コストを賄える価格水準として「目標価格」を設定し、目標価格と市場価格の差額を不足分として農家に支払う「不足払い」が導入された（1973年農業法）。

その後、米国の農産物のさらなる輸出促進のために、従来の価格支持融資の返済に関して「販売融資（Marketing Loan）」が規定され、価格支持融資の販売支援融資化が最初に綿花についてなされた（1985年農業法）。

(2) WTOの補助金及び相殺措置に関する協定においては、輸出補助金の交付は禁止されているが、農産物に係る輸出補助金については農業協定によりその例外が認められている。すなわち、農業協定の譲許表に記載され、譲許表に定められている削減約束に従っている場合は、輸出補助金の交付が認められている。しかしながら、米国のステップ2支払いが農業協定の譲許表に記載されていなかったためWTO紛争の審議の対象とされた。

(3) 輸出信用保証計画の概要については、CRS Report (2013)、USDA/FSA (2012)を参照。

(4) 米国農務省の外国農業サービス局の一般販売部長（General Sales Manager (GSM)）が当該プログラムを運営しているためにこのような名称となっている。

(5) 綿花生産1ポンド当たりの平均値としては、赤字の年が多いが、綿花の生産規模が大きい農家については、綿花生産は黒字となり、綿花の生産規模が小さい農家については、とうもろこしや小麦等その他の作物を大規模に生産している農家が多く綿花生産が赤字でも農家経営全体として黒字になっているものと考えられる（Foreman 参照）。

(6) 以下のWTOパネル・上級委員会の審議の概要や米国の対応等については、CRS Report (2011)、引用文献に記載したWTOパネル、上級委員会の各報告書、二国間協議文書と京極、中川、服部(2005),(2009),(2010)を参照。

(7) SCGPの廃止は、WTO勧告への対応というより、当該プログラムが債務不履行になることが多く、また、詐欺が横行したことにより、2006年に中止されており、2008年農業法において廃止となったものである。

(8) 対抗措置の対象となる品目は原則として紛争対象となった品目と同じ分野に対して行われることになっているが、対抗措置の対象となる品目と別の分野（例えば物品(goods)は一つの分野とされているので、サービスを対抗措置の対象にする等）への対抗措置が認められており、これをクロス・リタリエーションという。

(9) 2014年農業法の概要については、CRS Report (2014)、吉井（2014）を参照。

(10) この論点については、中川を参照。

[参考・引用文献]

英語文献

CBO (2015) CBO's January 2015 Baseline for Farm Program.

CBO (2014) CBO's April 2014 Baseline for Farm Program.

CRS Report (2004) "Trends in U.S. Agricultural Export Credit Guarantee Programs and P.L. 480, Title I, FY1992-2002".

CRS Report (2011) RS32571 "Brazil's WTO Case Against the US Cotton Program".

CRS Report (2013) R41202 "Agricultural Export Programs".

CRS Report (2014) R43336"Status of the WTO Brazil-US Cotton Case".

Foreman(2012)"Characteristics and Production Costs of U.S. Cotton Farms, 2007".

Harry de Gorter (2012)"The 2012 US Farm Bill and Cotton Subsidies" ICTSD Issue Paper No.46.

USDA Budget Summary, 2005～2014.

USDA/ERS, Data Sets, <http://www.ers.usda.gov/data/>.

USDA/FSA (2012) GSM-102Export Credit Guarantee Program.

USDA/FSA (2013) Commodity Credit Corporation Commodity Estimates Book FY 2014 Mid-Session Review.

(WTO 綿花紛争 (DS267) に関する各パネル・上級委員会報告書)

United States - Subsidies on Upland Cotton - Report of the Panel, WT/DS267/R (2004).

United States - Subsidies on Upland Cotton - AB-2004-5 - Report of the Appellate Body, WT/DS267/AB/R (2005).

United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse to Article 21.5 of the DSU by Brazil - Report of the Panel, WT/DS267/RW (2007).

United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse to Article 21.5 of the DSU by Brazil - AB-2008-2 - Report of the Appellate Body, WT/DS267/AB/RW(2008).

United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement - Decision by the Arbitrator, WT/DS267/ARB/1(2009).

United States - Subsidies on Upland Cotton - Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 7.10 of the SCM Agreement - Decision by the Arbitrator, WT/DS267/ARB/2(2009).

(米国, ブラジル二国間協議文書)

Memorandum of Understanding (2010).

Framework for a Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute in WTO (WT/DS267) (2010).

Memorandum of Understanding Related to the Cotton Dispute (WT/DS267) (2014).

日本語文献

京極(田部) 智子 (2013)「WTO 紛争処理制度の意義と限界—米国・綿花補助金事件からの示唆」, 日本国際経済法学会年報第 22 号。

中川淳司「米国の高地産綿花に対する補助金 (パネル報告 WT/DS267/R, 提出日 2004 年 9 月 8 日)」, http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/pdf/ds/panelreport/2004/nakagawa.pdf, 2015 年 1 月 23 日アクセス。

服部信司(2005)『アメリカ 2002 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2009)『価格高騰・WTO とアメリカ 2008 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2010)『アメリカ農業・政策史 1776-2010』農林統計協会。

濱田太郎「米国—高地産綿花に対する補助金 (WT/DS267) 履行確認」, http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/ds/panel/panelreport.files/0801.pdf, 2015 年 1 月 23 日アクセス。

吉井邦恒(2011)「アメリカにおける経営安定政策の展開と政府支払い」『欧米の価格・所得政策等に関する分析』第 4 章, 農林水産政策研究所。

吉井邦恒(2014)「アメリカ 2014 年農業法の概要について」平成 25 年度カントリーレポート『アメリカ, 韓国, ベトナム, アフリカ』第 1 章, 農林水産政策研究所。

Ⅱ.米国における食肉の原産国表示の義務化と WTO 紛争

勝又 健太郎

1. はじめに

米国では、2002 年農業法において、食肉、生鮮野菜・果実などの農産物については、小売業者が消費者に販売する段階で原産国表示（Country of Origin Labeling: COOL）を実施することが義務化された（当初は 2004 年 9 月 30 日施行予定）。

その後、二度にわたり COOL の実施は延期されたが、2008 年農業法において改めて COOL の義務化が規定され、2009 年 3 月から実施されている。

これに対し、2009 年 10 月にカナダとメキシコが、食肉（牛肉、豚肉）に係る COOL 措置は WTO 協定違反であると提訴した。WTO の原審パネル・上級委員会、履行確認パネルともに米国は敗訴し、COOL 措置を WTO 協定に整合化させるよう是正勧告がなされたが、米国は上訴し、現在、履行確認上級委員会で審議中である。

本稿の目的は、以上のような状況を踏まえ、米国の食肉に係る COOL の義務化とその実施の背景、経緯、WTO 紛争に関する審議内容やそれに対する米国の対応について整理・分析することである。

2. COOL 義務化の背景と経緯⁽¹⁾

（1）COOL の支持者と反対者

米国の関税法は、1930 年代からほとんど全ての輸入品について、消費者（「最終購買者」）が購入する際に、その原産国がわかるように表示を付けることを義務づけていた。しかしながら、食肉、果実、野菜等の農産物については、その適用除外となってきた。

様々な農業者や消費者の団体は、米国の消費者は全ての食料の原産国を知る権利があり、もし、原産国に関する選択肢が与えられれば、国産品を購入するであろうとして、これらの例外を終わらせるように長年にわたり議会に要請してきた。それによって、米国の農産物に対する需要や価格を高めるだろうと主張してきた。つまり、これらの団体は、農産物の原産国表示（COOL）に国内農業生産者を保護する効果があると考えていたと言える。

一方で、農産物 COOL の反対者は、消費者がそのような情報を要求しているという確たる証拠はなく、COOL を実施するために関連する食品関連産業が負担するコストが、COOL の実施により生産者や消費者が享受する便益をはるかに上回るであろうと主張してきた。また、COOL の義務化は、米国農産物の保護主義の表れであり、これまでの貿易自由化の成果を台無しにしてしまうと主張してきた。

これに対し、COOLの支持者は、他の輸入品目について表示が義務付けられているのに、農産物を除外するのは不公正であり、また、米国の貿易相手国が輸入農産物や食品にCOOLを義務化していると反論してきた。

米国における今回のCOOL義務化の立法化からその実施に至る過程で、COOLの支持団体と反対団体は、以下で見るように米国議会や政府に対して様々なロビー活動を行い、激しく対立しながら自らの主張を具体的なCOOLの実施方法に反映させようとした。

COOL支持勢力は、様々な農産物生産者から構成される一般農業団体や畜産、野菜・果実という作物別の生産者団体からなり、一方、COOL反対勢力は、パッカー（と畜、解体、加工業者）や巨大肥育業者、食品加工業者、食品販売業者からなっている（第1表）。

（2）2002年農業法における食肉の原産国表示の義務化の背景と経緯

従来から、カナダとメキシコは、米国の生体牛と豚の主要な輸入先国であり、カナダからと畜用、肥育用の生体牛やと畜用、肥育用の生体豚を輸入し、また、メキシコから肥育用の生体牛を輸入してきている⁽²⁾。

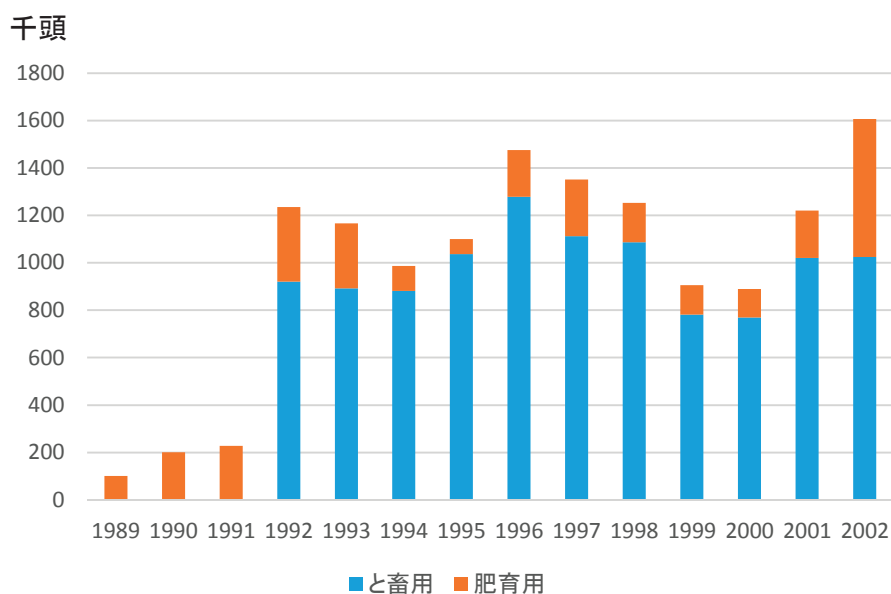
カナダ・米国自由貿易協定（CUFTA）発効（1989年1月）により、カナダからの生体牛の輸入に係る関税は徐々に引き下げられ、1993年に撤廃された。

また、メキシコからの生体牛の輸入に係る関税は、北米自由貿易協定（NAFTA）発効時（1994年1月）に即時撤廃された。

カナダからの生体牛の輸入量は、CUFTA発効以降は、多少の変動を伴いながらも増加傾向にあり、2002年にはCUFTA発効以来、最も多くなった（第1図）。

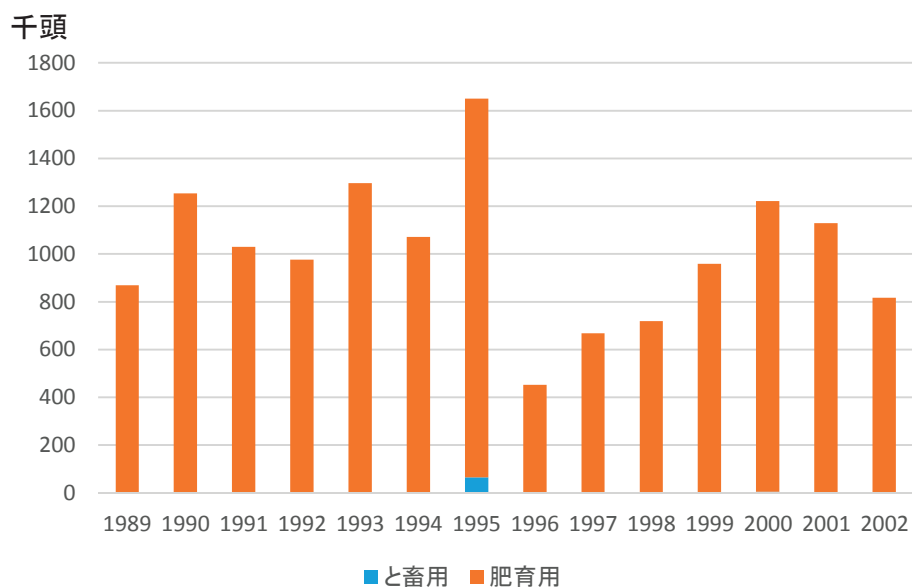
また、メキシコからの生体牛の輸入量は、NAFTA発効以降、1995年に急激に増加した。この急増は、1994年末から1995年に発生したメキシコ通貨危機（メキシコの通貨であるペソの暴落）により、米国によるメキシコの生体牛のドル建て輸入価格が低下したこと、また同時に、1995年のメキシコでの干ばつの影響でメキシコの畜産農家が牛群を早期淘汰する必要があったことからもたらされたと考えられている。このため、翌1996年はメキシコの子牛生産力が低下し、メキシコからの輸入量は激減したが、2000年代初頭にかけて輸入量は、メキシコでの牛飼養頭数の回復に伴い徐々に増加し、NAFTA発効前の水準まで回復した（第2図）。

カナダからの生体豚の輸入については、CUFTA発効前からもともと無税であったが、1995年から2000年代初等にかけて増加した。これは、米国が1985年からカナダからの生体豚の輸入に課していた相殺関税を徐々に引き下げ、2000年に廃止したこと、この時期に米国ドルに対するカナダドル安が進んだこと、カナダにおける豚生産力の拡大などにより増加したと考えられている（第3図）。



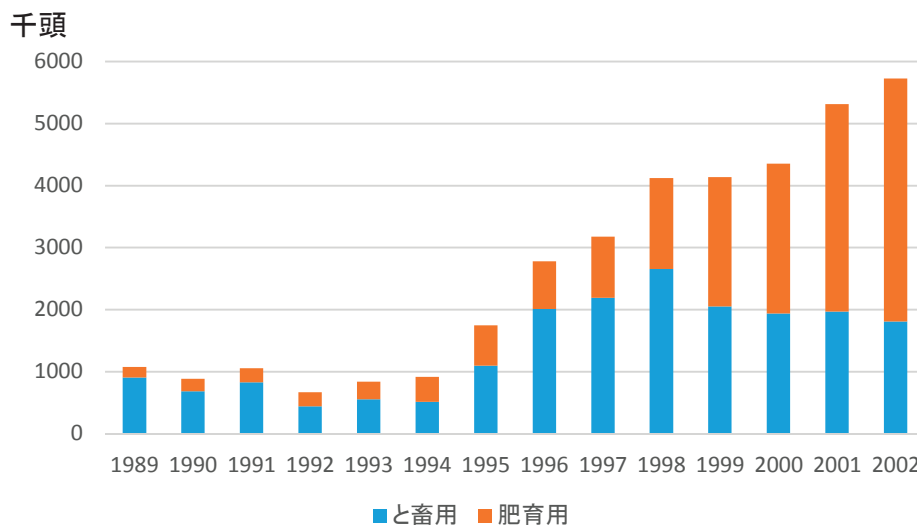
第 1 図 カナダからの生体牛の輸入量の推移（1989 年～2002 年）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成.



第 2 図 メキシコからの生体牛の輸入量の推移（1989 年～2002 年）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成.



第3図 カナダからの生体豚の輸入量の推移（1989年～2002年）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成。

以上のような CUFTA や NAFTA による関税の撤廃等の政策変更やそれに伴うカナダやメキシコからの家畜の輸入動向を背景として、2002 年農業法において、新しい国内農産物保護の手段としての COOL の義務化を目指すロビー活動が、COOL の支持団体により、COOL 義務化が法制化され、具体的な実施方法が策定される重要な時期である 2002 年から 2003 年に集中的に行われた。

第1表は、当該ロビー活動に係る関係団体の支出額を示したものである⁽³⁾。この時期、支持団体のロビー活動の支出額が、反対団体の支出額の大きく上回っている（三倍以上）ことがわかる。

このように一般農業生産者団体や畜産農家団体等の早期の活発なロビー活動が、反対勢力よりも米国議会に影響力を及ぼした結果、2002 年農業法において、COOL の義務化が規定されたと考えられる。

2002 年農業法においては、COOL 措置について⁽⁴⁾、

- ①小売業者は、消費者に食肉などの農産物を販売する場合にその原産国情報を与えること、
 - ②食肉については、専ら米国において、出生、肥育、と畜した家畜から生産された食肉のみを米国産と表示できること、
 - ③加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については表示義務の適用除外とすること、
 - ④食肉などの農産物の供給に従事する者は、小売業者に原産国情報を与えなければならない（つまり、食肉の場合、肥育業者やパッカーなどのサプライチェーンの川上の生産者が、川下の小売業者に家畜の原産国情報を与えなければならない）こと
- などが義務化された。また、2004 年 9 月 30 日から施行されることとされた。

第 1 表 C00L 義務化の支持, 反対勢力によるロビー活動に係る支出額 (千ドル)

	2002～2003 年	2004～2011 年
支持団体		
American Farm Bureau Federation 米国農場事務局連合 (一般農業生産者団体)	1 5, 6 1 0	3 4, 1 8 3
National Farmers Union 全国農業者組合 (一般農業生産者団体)	1, 7 3 0	6, 7 0 1
Ranchers-Cattlemen Action Legal Fund, United Stockgrowers of America (R-CALF USA) 米国牧場経営者肉牛生産者行動法律基金, 米国育成牛連 合 (畜産農家の団体)	不明	9 5 0
Florida Fruit and Vegetable Association フロリダ果実・野菜協会 (果実・野菜農家の団体)	1 4 0	2 2 0
合計	1 7, 4 8 0	4 2, 0 5 4
反対団体		
Food Marketing Institute 食品マーケティング協会 (食品流通業者の団体)	1, 2 5 0	1 6, 0 4 5
Wal-Mart ウォルマート (大手スーパーマーケットチェーン)	7 8 2	1 1, 3 7 5
National Pork Producers Council 全国豚肉生産者協議会 (豚肉産業団体)	1, 0 2 0	8, 1 8 3
Tyson Foods タイソンフーズ (大手食品加工業者: 食肉パッカー)	不明	不明
Cargil カーギル (大手穀物商社: 食肉パッカー)	1, 2 9 9	4, 4 0 0
JBS Swift & Company ジェイ・ビー・エス・スウィフト・アンド・カンパニー (食肉パッカー)	1 8 0	3, 6 1 1
American Meat Institute 米国食肉協会 (食肉加工業者の団体)	4 6 0	2, 2 6 0
National Cattlemen's Beef Association 全国牛肉生産者協会 (牛肉産業団体)	6 2 2	1, 3 1 7
Hormel Foods ホームルフーズ (食肉パッカー)	不明	1, 6 4 4
合計	5, 6 1 3	5, 6 4 1 9

資料: Alexander Moens et al より筆者作成.

（３）COOL 措置の実施の経緯^{（５）}

しかしながら、その後、パッカーや巨大肥育業者、食品加工業者、食品販売業者などの COOL の反対団体は、COOL の義務化をやめ、自主的な制度にするのが望ましく、少なくとも様々な COOL 措置の実施に係る要件の緩和を求めて、2004 年以降にロビー活動を活発に行った（第 1 表）。これは、2004 年から 2011 年の期間の支出額であるが、当該期間の反対団体によるロビー活動に係る支出額は、同期間の支持団体による支出額を上回った（約 1.3 倍）。このことから、2004 年以降、COOL 反対団体はそれ以前に比べて継続的にロビー活動を支持団体に対抗して行ってきたことがわかる。

この結果、2004 年度歳出法において食肉などについて COOL 措置の実施を 2006 年 9 月 30 日まで延期することとされ、さらに、2006 年度農業歳出法により、2008 年 9 月 30 日まで延期することとされた。

これに対し、COOL 支持団体は、2002 年農業法で規定された COOL 義務化の早期の実施を求めた。

2008 年農業法の審議過程において、COOL 措置の実施方法について、関係団体の間で意見の調整がなされ、両者の妥協の結果として、2008 年農業法においては、予定通り、2008 年 9 月 30 日から実施することとしたが、COOL の実施を促進するために、米国産表示に係る規定だけでなく、「多原産国」などの表示に係る規定を追加した。

具体的には、多原産国表示となる食肉は、

- ①専ら米国において、出生、肥育、と畜したものでない家畜、
- ②米国において出生か肥育かと畜のいずれかをした家畜、
- ③米国において即時にと畜するために輸入したものでない家畜

から生産されたものと規定された。（例えば、カナダで出生し、米国で肥育、と畜した家畜から生産された食肉については、多原産国表示として「米国、カナダ産（Product of the US, Canada）」と表示するなど。）

しかしながら、2008 年 8 月に農務省が発表した 2008 年農業法における COOL 措置を実施するための暫定的規則においては、専ら米国において、出生、肥育、と畜した家畜から生産された食肉についても、「多原産国」表示を用いることができることとした。

このように、2008 年農業法に従えば「米国産」と表示される食肉について、「多原産国」表示も可能とさせたのは、2008 年農業法の規定どおり「多原産国」の表示を実施するには、肥育業者やパッカーの各生産段階において、米国産の家畜と外国産の家畜を分別する必要が生じるために、当該分別のために係る記録や加工工程を再構成するなどの余分なコストを避けたい両者の要望に応えた結果であると考えられる。

これに対し、COOL の支持者からこのような多原産国表示の実施は、米国産の家畜から生産した食肉を「米国産」と表示しないこととなることから、食肉の原産国情報を消費者に伝えるという COOL 措置の趣旨に反した表示の乱用であると反対があった。

両者の意見の妥協が図られ、最終的に、2009 年 COOL 実施規則（2009 年 3 月 16 日施

行)において、以下で見るように米国産の家畜から生産された食肉に係る多原産国表示については、同一生産日に米国産の家畜から生産された食肉と外国産の家畜から生産された食肉が混合された場合に使用できることとした。

以上見てきたように、COOLは消費者への原産国情報を提供することが目的ではあるが、2002年農業法におけるCOOLの義務化の背景には、COOLによってカナダ、メキシコ産家畜の輸入を抑制することにより、畜産農家を保護しようとする思惑があったといえる⁽⁶⁾。

そして、どのように原産国の情報を表示するのかに係る実施規則の制定に当たっては、米国産と外国産の家畜から生産された食肉を消費者に区別してもらうために原産国情報をより正確に伝える表示内容にするべきであるという米国の畜産農家とCOOL措置の実施コストを削減するために原産国の表示方法にできるだけ柔軟性を与えるべきであるというパッカーや巨大肥育業者の間に激しい対立があり、その調整のために実施時期が二度も延期され、最終的に2009年から実施された。このように、食肉のCOOLの仕方が、政治的な妥協の産物として決定されることとなったのである。

3. 2009年COOL実施規則の内容⁽⁷⁾

食肉は、その生産元となる家畜（生体牛、豚）の出生、肥育、と畜という生産段階がどの国で実施されたのかに従って、以下の通り4つ（A, B, C, D）のカテゴリーに分類された。

カテゴリーA：専ら米国において、出生、肥育、と畜した家畜から生産された食肉

カテゴリーB：米国において出生か肥育かと畜のいずれかをした家畜から生産された食肉
（A, Cでない食肉）

カテゴリーC：米国において即時にと畜するために輸入された家畜から生産された食肉

カテゴリーD：専ら外国において、出生、肥育、と畜した家畜から生産された食肉

そして各カテゴリーの食肉に対して、以下のとおり異なる表示（ラベル）を用いることとされた。

カテゴリーA：ラベルA（米国産：Product of the U.S.）

カテゴリーB：ラベルB（米国とX国産：Product of the U.S., Country X）

カテゴリーC：ラベルC（X国と米国産：Product of Country X, the U.S.）

カテゴリーD：ラベルD（X国産：Product of Country X）

さらに上記の原則的なルールに加えて、以下のように表示方法に柔軟性を与えた。

①国名表示の順番に関する柔軟性

ラベル B については、生産段階に係る国名の表示の順番は任意とする（入れ替えても良いこととする）。

（従って、例えば、外国で出生し、米国で肥育、と畜したカテゴリーBの家畜から生産された食肉の表示は、原則では「米国と X 国産」であるが、国名の順番を入れ替えれば「X 国と米国産」となり、カテゴリーC の家畜から生産された食肉のラベル C と同じになってしまう。）

②カテゴリーの異なる食肉を混合した場合の柔軟性

食肉の生産段階でカテゴリーの違う食肉を同一生産日に混合した場合、ラベル B については、カテゴリーB の食肉のみならず、カテゴリーA と B の混合食肉、カテゴリーB と C の混合食肉についても使用できる。

以上のような COOL 実施のための 2009 年最終規則を適用すれば、食肉カテゴリーに対応したラベルは第 2 表のとおりとなる。

第 2 表 2009 年最終規則における食肉カテゴリーとラベルの対応関係

食肉カテゴリー	ラベル
A	A 米国産 (Product of the US)
B A と B を同一生産日に混合 B と C を同一生産日に混合	B 米国と X 国産 (Product of the US, Country X)
C B (国名表示の順番の柔軟性) A と B を同一生産日に混合 (同上) B と C を同一生産日に混合 (同上)	C X 国と米国産 (Product of Country X, the US)
D	D X 国産 (Product of Country X)

資料：筆者作成。

このように、ラベル B と C については、消費者に対して正確に原産国情報を提供するという観点から曖昧さを残すものとなった。後述するように、このことが、COOL 措置が WTO 協定違反とされる要因の一つとなった。

また、2009 年 COOL 実施規則において、COOL 措置は、加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については、適用除外となっている。

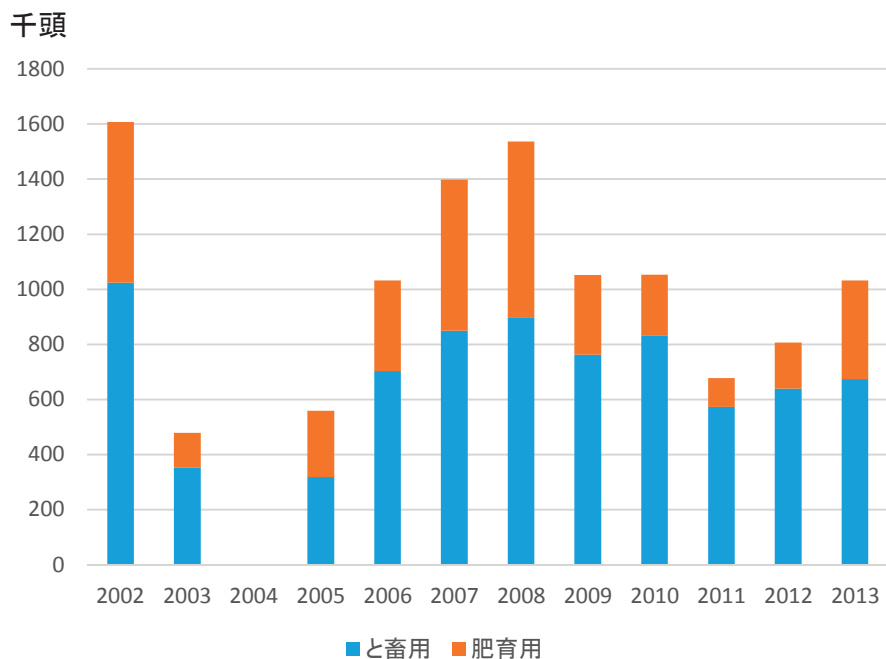
4. 食肉の COOL に係るWTO紛争の背景

米国において食肉業界が 2008 年半ばから COOL 実施の準備をし始めるに従い、米国の生体牛と豚の主要な輸入先であるカナダとメキシコは、COOL が自国の畜産部門に不利な影響を与えるのではないかという懸念を表明していた。

カナダからの生体牛の輸入量は、2003 年 5 月にカナダで BSE が発見されたことから 2003 年に激減し、2004 年には米国によるカナダからの輸入禁止措置がとられた。その後、2005 年から輸入が再開され、2008 年にかけて BSE 発生以前の水準にまで増加したが、COOL 措置が実施された、2008 年から 2009 年にかけて約 32%も減少した（第 4 図）。

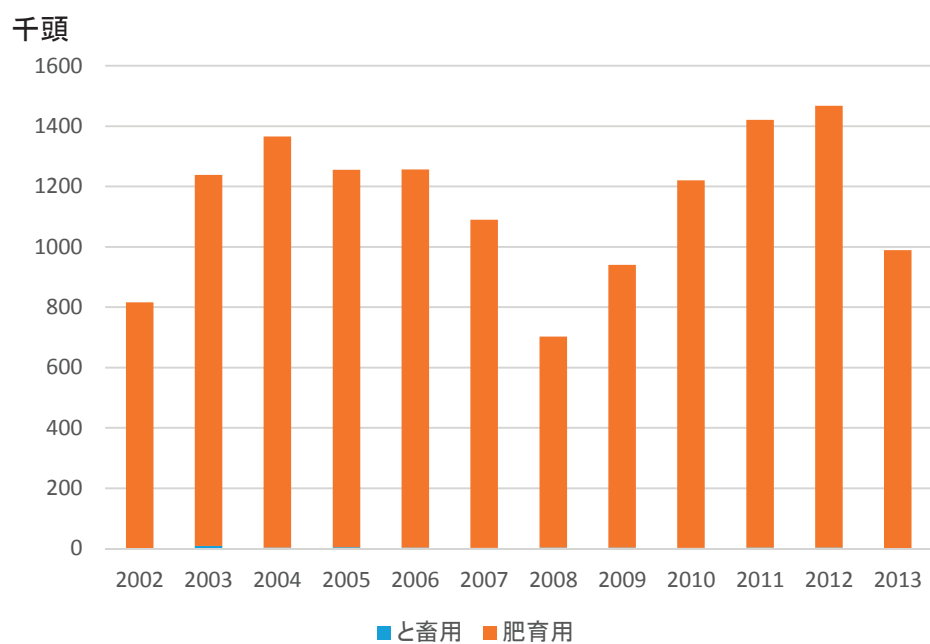
一方で、メキシコからの生体牛の輸入量は、2008 年から 2009 年にかけて約 34%増加したが、当該増加量は、カナダからの輸入量の減少量よりも小さく、両国からの合計輸入量は約 11%減少した（第 5 図、第 6 図）⁽⁸⁾。

また、カナダからの生体豚の輸入量は、2008 年から 2009 年にかけて約 32%も減少した（第 7 図）。



第 4 図 カナダからの生体牛の輸入量の推移（2002 年以降）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成。



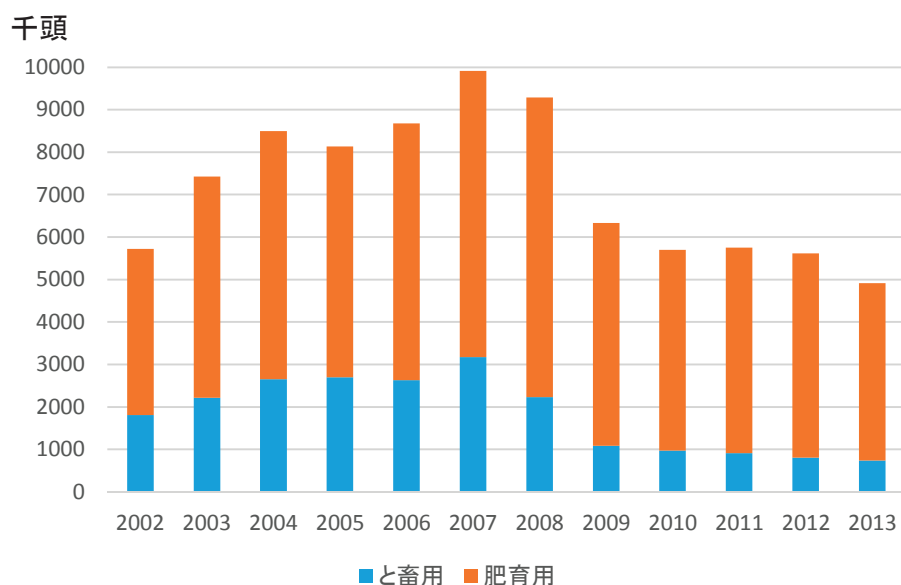
第5図 メキシコからの生体牛の輸入量の推移（2002 年以降）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成。



第6図 カナダとメキシコからの生体牛の輸入量の推移（2002 年以降）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成。



第7図 カナダからの生体豚の輸入量の推移（2002 年以降）

資料：USDA/FAS, GTAS のデータより筆者作成。

このような米国の家畜の輸入動向を背景として、カナダは2009年10月7日、COOL措置は、米国市場でカナダ産の家畜と米国産家畜の区別を行うものであり、輸入製品について国内産品よりも「不利でない待遇を与えることを確保する」とするTBT協定（貿易の技術的障害に関する協定）2.1条と「正当な目的達成のために必要以上に貿易制限的であってはならない」とする同協定2.2条に違反する等の理由でWTO協定違反として訴え、パネルの設置を要請した⁽⁹⁾。

続いてメキシコも2009年10月9日に、カナダに同調する形でパネルの設置を要請した。そして2009年11月19日に米国のCOOL措置に係るWTOパネルが設置された。

5. WTO 紛争の経緯と米国の政策的対応⁽¹⁰⁾

WTO 食肉原産国表示に係る紛争の経緯を時系列に沿って示すと以下のとおりである。

- 2009年10月7日 カナダがパネル設置要請
- 2009年10月9日 メキシコがパネル設置要請
- 2009年11月19日 原審パネル設置
- 2011年11月18日 原審パネル報告書発行（米国敗訴）
- 2012年3月23日 米国が上訴通知
- 2012年6月29日 原審上級委員会報告発行（米国敗訴）
- 2012年7月23日 紛争処理機関がパネル報告書、上級委員会報告書採択
- 2013年8月19日 履行確認パネル設置要請

2013 年 9 月 25 日 履行確認パネル設置

2014 年 10 月 20 日 履行確認パネル報告書発行（米国敗訴）

2014 年 11 月 28 日 米国が上訴通知

2015 年 3 月 5 日 履行確認上級委員会の報告書が遅くとも 5 月 18 日に発行される見込み
であると紛争処理機関が発表

以下、時系列に沿って米国の COOL 措置に係る WTO 紛争に関する WTO パネル・上級委員会、履行確認パネルにおける審議の概要や勧告内容とそれに対する米国の政策的対応について見ていくこととする。

（１）原審パネル・上級委員会

（主な審議概要）

１）TBT 協定 2.1 条違反について（輸入家畜に対する不利な待遇を与えているかどうか）

【パネル】

小売業者が正確に食肉の原産国表示を実施するためには、家畜の各生産段階（出生、肥育、と畜）が、どの国で行われたかについての情報が必要である。当該情報は家畜・食肉のサプライチェーンの川上の生産者（肥育業者、パッカー）からのみ得ることができる。このため、COOL 措置は記録作成用件を小売業者のみならず、食肉を小売業者に供給する業界に従事する全ての者に対して課しており、さらに、食肉を小売業者に供給する業界に従事する全ての者は、食肉の原産国の情報を小売業者に与えなければならないと規定されている。

従って、COOL 措置の下では、家畜・食肉のサプライチェーンの川上の生産段階（肥育とと畜）で輸入家畜と国産家畜を扱う場合は、事実上両者を分別することが必要となる。

当該分別をするためには、コスト（複数の記録・証明用件に係る費用、複数の表示を作成する費用、加工工程を再構成する費用、職員の教育、訓練費用等）が余分にかかるため、COOL 措置を遵守するコストが分別を行わない場合より増加する。

従って、COOL 措置は、肥育業者やパッカーに対して最もコストがかからない生産方法である米国産家畜のみを扱うというインセンティブを与えて、輸入家畜を事実上差別するものである。

その結果、輸入家畜の米国市場における競争機会に例えば以下のような悪影響が生じているため、COOL 措置が輸入家畜に不利な待遇をもたらしているといえる。

- ①輸入家畜を扱う肥育業者、パッカーの減少により競争機会が減少する。
- ②新たな輸入家畜の購入者を求めて、輸入家畜をこれまでより長距離移動させ、また、家畜の購入も週に限定された曜日・時間帯に指定される等から輸出者に追加的なコストが発生する。
- ③肥育業者、パッカーが輸入家畜を購入する場合、分別コストの消費者への転嫁を避けるために、輸入家畜を割り引いて購入する。

このため、COOL 措置は、輸入家畜に不利な待遇を与えており TBT 協定 2.1 条違反である。

【上級委員会】

輸入家畜に対する不利な待遇があるという理由のみで TBT 協定 2.1 条違反としたパネルの検討は不十分とし、輸入家畜に対する不利な待遇が「正当な規制上の区別」のみに起因しているのかどうかを検討しなければならないとした。（つまり、「正当な規制上の区別」のみに起因していれば、不利な待遇があるからといって TBT 協定 2.1 条違反にはならない。）

規制上の区別が正当かどうかの判断基準は、規制上の区別が公平な方法で設計又は適用されていない場合、例えば、規制上の区別が、恣意的又は不当な差別の手段となるような方法で設計又は適用されている場合、当該規制上の区別は正当なものとなり得ないとした。つまり、先に見てきたような COOL 措置の実施による食肉のカテゴリーとラベルによる規制上の区別が、恣意的又は不当な差別の手段となるような方法で設計又は適用されている（つまり、公平な方法で設計又は適用されていない）場合は、TBT 協定 2.1 条違反になるとした。

COOL 措置においては、川上の生産者は、家畜の原産国に関する記録・証明要件を課されており、当該記録を一年間保管し、より川下の関連業者に伝達しなければならないこととなっている。

しかし、小売段階での原産国表示の内容は、川上の生産者が記録し、川下の業者へ伝達しなければならない原産国情報と同等の情報を消費者に提供するようになっておらず、むしろ、消費者に伝えられている原産国情報は、川上の情報に比べて詳細ではなく、正確でもない。なぜなら、COOL 措置においては、

- ①出生、肥育、と畜という各生産段階について、具体的にラベルに記載しなくともよいこととなっている
- ②カテゴリーB の食肉に係るラベル B は、複数の原産国名をどんな順番でも並べて記載することができるために、ラベルに記載された順番が各生産段階の実施された国を示すという観点から信頼できるものではない
- ③カテゴリーの異なる食肉を混合した場合の表示を柔軟化したために、カテゴリーA とカテゴリーB の食肉を混合した場合には、当該混合食肉の一部がカテゴリーA（純米国産）であるにもかかわらず、ラベル B を使用することを可能にしている（つまり、混合食肉とカテゴリーB のみの肉と区別がつかなくなる）からである。

また、COOL 措置は、加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については表示義務の適用除外としている。従って、川上の生産者は、全ての輸入家畜と国産家畜の原産国について記録・証明要件を課されているにもかかわらず、当該家畜から生産された食肉の「かなりの部分」が COOL 措置の適用除外となってしまう。

このため、川上の生産者が課されている原産国に関する記録・証明要件により得られる情報のレベルが、小売業者の表示を通じて消費者に伝えられる情報のレベルと比べて不均衡であるといえる。つまり、川上の生産者によって記録、伝達される原産国の情報量の少しの部分しか消費者には伝わっていない。

このように消費者に伝えられる情報のレベルが、川上の生産者が記録、伝達する際に要求される情報よりも詳細でなく、正確でもないことから、記録・証明要件は、川上の生産者に恣意的で不均衡な義務を負わせているといえる。

そして、この要件が川上の生産者に対して最もコストがかからない国産家畜のみを扱うインセンティブを与えて、輸入家畜を事実上差別させ、輸入家畜に不利な待遇を与えている。

従って、COOL 措置による食肉のカテゴリーとラベルによる規制上の区別については、COOL 措置による記録・証明要件が川上の生産者に恣意的で不均衡な義務を負わせるように設計、適用されており、当該要件が輸入家畜に対する不利な待遇をもたらしているということとなる。

以上のことから、COOL 措置によるカテゴリーとラベルによる規制上の区別が、輸入家畜に対する恣意的又は不当な差別の手段となるような方法で設計、適用されており、当該規制上の区別は公平な方法で設計又は適用されているとは言えない。

このため、輸入家畜に対する不利な待遇が「正当な規制上の区別」のみに起因しているものではなく、TBT 協定 2.1 条違反である。

2) TBT 協定 2.2 条違反について（正当な目的達成のために必要以上に貿易制限的であるかどうか）

【パネル】

COOL 措置の目的を「原産国情報を消費者に提供すること」とし、これが、TBT 協定 2.2 条でいう正当な目的に該当するとした上で、

①ラベル B とラベル C の原産国の表示は、食肉の生産元となった家畜を出生、肥育、と畜した国について、(COOL のカテゴリーとラベルの実施規則について詳細に知らない) 平均的な消費者が理解するには原産国情報を伝達していない

②また、COOL 措置の実施規則について精通している完璧な消費者にとっても、ラベル B とラベル C が交換可能であるために、ラベルが原産国を正確に反映していると確信できない。

従って、COOL 措置の表示は、食肉の原産国について正しく消費者に原産国情報を提供していないことから、COOL 措置は、原産国情報を消費者に提供することという正当な目的を達成してないとして TBT 協定 2.2 条違反とした。そして、さらに「必要以上に貿易制限的かどうか」の検討は行う必要はないとした。

【上級委員会】

パネルは、ある措置が、その目的を完全に達成するか、あるいはある達成水準を超えてい

る場合に、TBT 協定 2.2 条に適合すると考えているが、それは誤りであり、また、COOL が少なくともある程度はその目的を達成しているというパネル自身の事実認定を無視しているとし、正当な目的を達成していないとしたパネルの判定を覆した。その上で COOL 措置が、必要以上に貿易制限的かどうかの検討を行った。

当該検討に当たっての判断基準については、

①正当な目的に対する問題となっている措置の貢献度、②措置の貿易制限性、③措置を通じて加盟国が追求する目的が達成できないことによってもたらされる危険性の性質と結果の重大性などの要素を評価することとし、評価に際しては当該措置と可能な代替措置との比較がなされなければならないとした。

以上の点について検討した結果、①COOL 措置は一定程度消費者に対して原産国情報を提供することに貢献している、②貿易制限性も存在する、③加盟国が追求する目的が達成できないことによってもたらされる危険性は特に重大ではないと判断した。そして、カナダとメキシコが提案した代替措置については、パネルにおいて、関連する事実認定や争いのない十分な諸事実が存在しないことから、COOL 措置が、必要以上に貿易制限的かどうかの判断はできないとした（つまり、TBT 協定 2.2 条違反の認定はなされなかった）。

（勧告）

COOL 措置を WTO 協定（TBT 協定）に適合させるよう是正する。

（２）米国の政策的対応

米国は、COOL 措置を WTO 協定（TBT 協定 2.1 条）に適合させるに際して、輸入家畜に不利な待遇を与えているという事実認定を解決することを目的とはせず、当該輸入家畜に対する不利な待遇が「正当な規制上の区別」のみに起因するように COOL の実施規則の内容を変更することを目的とした。

つまり、食肉の原産国表示が、川上の生産者が記録し伝達しなければならない原産国情報と同等の情報を消費者に提供することとなるように変更を行った。

2013 年 COOL 実施規則（2013 年 5 月 23 日施行）における主な変更点は、以下のとおりである⁽¹¹⁾。

①表示内容の変更

米国においてと畜した家畜から生産した食肉の表示（ラベル A,B,C）には、出生、肥育、と畜の各生産段階がどこの国で実施されたかについて特定の記述することとした。

②食肉の混合の禁止

食肉の生産においてカテゴリーが異なる食肉を混合することを禁止した。

③カテゴリーB とカテゴリーD の食肉の範囲の変更

従来のカテゴリーB であったもののうち、出生や肥育した国が、外国、米国にかかわらず、

外国でと畜した家畜から生産された食肉については、カテゴリーDの食肉とした。

従って、新しいカテゴリーBは、

(i) 外国で出生し、(外国で一定期間肥育し、) 米国で肥育し、米国でと畜した家畜から生産された食肉

(ii) 米国で出生し、(米国で一定期間肥育し、) 外国で肥育し、米国でと畜した家畜から生産された食肉 (非常に稀なケースとされている)

となった。

④肥育に係る表示内容の柔軟化

カテゴリーB(i)については、外国で出生した家畜は、通常、短期間であっても一定程度、当該国で肥育されるものであると一般的に理解されていることから、外国と米国の両方で肥育された場合には、外国で肥育されたことを原産国表示から省略することができることとした。

この結果、各カテゴリーに対応したラベルは第3表のとおりとなった。

第3表 2013年 COOL 実施規則における食肉カテゴリーとラベルの対応関係

食肉カテゴリー	ラベル
A	A Born, Raised, Slaughtered in the U.S. (米国において出生、肥育、と畜した家畜の食肉)
B (i)	B Born and Raised in Country X, Raised and Slaughtered in the U.S. (X 国において出生、肥育、米国において肥育、と畜した家畜の食肉) Born in Country X, Raised and Slaughtered in the U.S. (肥育に係る表示内容の柔軟化) (X 国において出生、米国において肥育、と畜した家畜の食肉) (ii) Born and Raised in the U.S., Raised in Country X, Slaughtered in the U.S. (米国において出生、肥育、X 国において肥育、米国においてと畜した家畜の食肉)
C	C Born and Raised in Country X, Slaughtered in the U.S. (X 国において出生、肥育、米国において(即時に)と畜した家畜の食肉)
D	D Product of Country X (X 国産)

資料：筆者作成。

また、COOL 措置を加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については表示義務の適用除外にすることは変更されなかった。

(3) カナダによる暫定的対抗措置リストの公表

カナダは、2013年6月7日、米国の COOL 措置に係る新しい実施規則では、WTO 協定の整合性を満たしていないとして、報復措置の対象となる米国からの輸入品のリストを公表した。当該リストには、関税コードで 38 品目となり、これには食品や農産物のみならず工業製品も含まれている。

（４）履行確認パネル

カナダとメキシコは、2013年8月19日に、2013年 COOL 実施規則の内容では、米国は COOL 措置を WTO 協定に整合させるようにするという勧告を実施していないこととなるとして、履行確認パネルの設置を要請した。そして、2013年9月25日に履行確認パネルが設置され、2014年10月20日にパネル報告書が発行・回付された。

（主な審議概要）

１）TBT 協定 2.1 条違反について

2013年 COOL 実施規則においては、川上の生産者に対する記録・証明要件には変更がない。一方で、肥育に係る表示内容の柔軟化により、家畜がどこで肥育されたのかに関して情報が不正確に消費者に伝達される可能性がある。つまり、カテゴリーBについて、家畜が一定期間、外国で肥育された場合に外国で肥育されたことを原産国表示から省略されてしまう可能性がある。

また、2013年 COOL 実施規則においても、COOL 措置は、加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については表示義務の適用除外としている。

以上のこと等から、原審上級委員会と同様の理由で TBT 協定 2.1 条違反になるとした。

２）TBT 協定 2.2 条違反について

原審上級委員会と同様の判断基準を適用した結果、

①COOL 措置は一定程度消費者に対して原産国情報を提供することに貢献している、②貿易制限性も存在する、と判断し、③加盟国が追求する目的が達成できないことによってもたらされる危険性の重大性については判断できないとした。そして、カナダとメキシコが提案した代替措置については、カナダもメキシコも代替措置が COOL 措置よりも貿易制限性が少ないという明白な論拠を提供していないとして TBT 協定 2.2 条違反を認定しなかった。

履行確認パネルの結果を受けて、米国は、2014年11月28日に WTO 紛争処理機関に上訴通知した。現在、履行確認上級委員会で審議中である。（紛争処理機関から履行確認上級委員会の報告書が遅くとも5月18日には発行される見込みと発表されている⁽¹²⁾。）

6. おわりに

以上見てきたように、2002年農業法における COOL（原産国表示）の義務化は、消費者に対して原産国情報を提供することが目的ではあるが、その背景には、CUFTA（1989年発効）や NAFTA（1994年発効）以降のカナダ、メキシコ産の生体牛、豚の輸入増加を懸念した米国の畜産農家の COOL によって当該輸入を抑制しようという思惑があったといえる。

しかしながら、どのように原産国の情報を表示するのかに係る実施規則の制定の過程では、米国産と外国産の家畜から生産された食肉を消費者に区別してもらうために原産国情報をより正確に伝える表示内容にするべきであるという畜産農家と COOL 措置の実施コストを削減するために原産国の表示内容をできるだけ柔軟なものにするべきであるというパッカー、巨大肥育業者、小売業者との間で激しい対立があり、その調整のために実施時期が二度も延期された（最終的に 2009 年から実施）。

このため、食肉に係る原産国表示の仕方が、政治的な妥協の産物として決定されることとなり、消費者に対して正確に原産国情報を提供するという観点から曖昧さを残すものとなった。

カナダ、メキシコから提訴された COOL 措置に係る WTO 紛争では、この点が問題視され、COOL 措置そのものは正当な目的をもつ政策であるが、

①原審上級委員会では、主に原産国名の表示順番の任意性と米国産と外国産の混合食肉に関する柔軟性から表示内容が曖昧なものになり、

②また、履行確認パネルでは、複数国で肥育された家畜の表示内容が曖昧なものになり、

③さらに、原審上級委員会、履行確認パネルともに加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉については表示義務の適用除外としていることから、

原産国の情報を消費者に伝えるために、家畜・食肉のサプライチェーンの川上の生産者（肥育業者、パッカー）に課された記録・証明要件によって得られる原産国情報に比べて、消費者に対して正確に原産国情報を提供するという観点から販売段階での情報量が少なくなっているとされた。

このため、輸入家畜に対する不利な待遇をもたらす COOL による規制上の区別は、公平な方法で設計又は適用されておらず、TBT 協定（貿易の技術的障害に関する協定）上の「正当な規制上の区別」でないと判断され、WTO 協定違反とされた。米国は上訴し、現在、履行確認上級委員会で審議中である。

以上のように、米国は、原審パネル・上級委員会の勧告に十分に対応せず、紛争相手国から対抗措置の意向が示され、履行確認パネルでも敗訴し、上級委員会へ上訴している経緯は、綿花補助金に係る WTO 紛争と同様であるが、米国は今後どのように対応するのであろうか。

COOL をめぐって家畜・食肉のサプライチェーン内での対立が続いている中で、あくまでも米国の畜産農家の意向を重視して現行制度を維持し、綿花補助金に係る WTO 紛争におけるように WTO 整合性の問題を先送りするのだろうか。

一方で、COOL 措置を WTO 協定に整合化させるためには、さらに表示の曖昧さをなくして厳格化するとともに、COOL 措置を加工食品の原材料となる食肉やレストラン等の飲食物の提供サービス施設において販売される食肉についても適用する必要がある等、WTO 協定への十分な整合化は、現実的に困難であるとも考えられる。

米国がそう判断した場合は、COOL を廃止するか、あるいは、川上の生産者が分別しな

くていいようにするという形で、実質的にコストを下げて、カナダ、メキシコ産の家畜が米国市場において不利な扱いを受けないようにすることによって、COOL は維持しながらも両国との妥協を図っていこうとする可能性も考えられる。

国内農業者の保護の機能（輸入制限性）のある原産国表示が国内的にも国際的にも問題となった場合にどのように運用されるべきなのかという観点からも、今後の履行確認上級委員会の報告内容とそれに対する米国の対応が注目されるところである。

注

(1) COOL 義務化の背景と経緯については、CRS(2010)(2013), ジェトロ農林水産部, 服部(2005), (2009a)(2009b), (2010) を参照。

(2) 以下の CUFTA や NAFTA の下での輸入動向やその背景については、Steven Zahniser and John Link を参照。

(3) COOL 特定のロビー活動費のデータが入手できないため、COOL が重要な関心事の一つである農業関係ロビー活動の全体の支出額を示している。

(4) 2002 年農業法における COOL 措置については、PUBLIC LAW 107-171 を参照。

(5) 以下の内容については、PUBLIC LAW 110-246, Federal Register(2008)(2009)を参照。

(6) 例えば、R-CALF の農務長官及び通商代表部宛ての書簡では、「毎年、米国の何万もの肉牛生産農家を廃業に追いやっている、このような容認できないが長引いている（農産物に関する）貿易不均衡を軽減するために、米国農務省や通商代表部による積極的な措置がない状況においては、COOL だけが、米国の肉牛産業がカナダとメキシコとの一方的な貿易関係の均衡を取り戻し始めるための有効な手段である」と主張された（原審パネル報告書参照）。

(7) 2009 年 COOL 実施規則の内容については、Federal Register(2009)を参照。

(8) メキシコはパネルにおいて COOL 措置がなければ、もっと米国による輸入量は増加しただろうと主張した。

(9) TBT 協定 2.1 条と 2.2 条は以下の通り規定されている。

2 条 強制規格の中央政府機関による立案，制定及び適用

中央政府機関に関し，

2.1 条 加盟国は，強制規格に関し，いずれの加盟国の領域から輸入される製品についても，同種の国内原産の及び他のいずれかの国を原産地とする製品に与えられる待遇よりも不利でない待遇を与えることを確保する。

2.2 条 加盟国は，国際貿易に対する不必要な障害をもたらすことを目的として又はこれらをもたらす結果となるように強制規格が立案され，制定され又は適用されないことを確保する。このため，強制規格は，正当な目的が達成できないことによって生ずる危険性を考慮した上で，正当な目的の達成のために必要である以上に貿易制限的であってはならない。正当な目的とは，特に，国家の安全保障上の必要，詐欺的な行為の防止及び人の健康若しくは安全の保護，動物若しくは植物の生命若しくは健康の保護又は環境の保全をいう。当該危険性を評価するに当たり，考慮される関連事項には，特に，入手することができる科学上及び技術上の情報，関係する生産工程関連技術又は製品の意図された最終用途を含む。

(10) 以下の WTO パネル・上級委員会の審議の概要や米国の対応等については、CRS Report (2013), 引用文献に記載した WTO パネル，上級委員会の各報告書，内記，京極(2014)(2015)，小寺を参照。

(11) 2013 年 COOL 実施規則の内容については、Federal Register(2013)を参照。

(12) WT/DS384/32, WT/DS386/31 を参照。

[参考・引用文献]

英語文献

Alexander Moens et al (2012) "MCOOL and the Politics of Country-of-Origin Labeling", Fraser Institute.

CRS Report (2010) RS22955 "Country-of-Origin Labeling for Foods".

CRS Report (2013) RS22955 "Country-of-Origin Labeling for Foods and the WTO Trade Dispute on Meat Labeling".

Federal Register, United States Department of Agriculture [USDA] (2008). Mandatory Country of Origin Labeling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Wild and Farm-Raised Fish and Shell fish, Perishable Agricultural

Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts; Interim Final Rule. Federal Register 73(149): 45105-45151.

Federal Register, United States Department of Agriculture [USDA] (2009). Mandatory Country of Origin Labeling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Wild and Farm-Raised Fish and Shell fish, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts; Final Rule. Federal Register 74(10): 2657-2707.

Federal Register, United States Department of Agriculture [USDA] (2013). Mandatory Country of Origin Labeling of Beef, Pork, Lamb, Chicken, Goat Meat, Wild and Farm-Raised Fish and Shell fish, Perishable Agricultural Commodities, Peanuts, Pecans, Ginseng, and Macadamia Nuts; Final Rule. Federal Register 78(101): 31367-31385.

PUBLIC LAW 107-171.

PUBLIC LAW 110-246.

Steven Zahniser and John Link(2002)“Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy”, USDA/ERS.

USDA/FAS, GTAS, <http://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>.

WT/DS384/32, WT/DS386/31“Communication from the Appellate Body”.

(WTO 紛争 (DS384,386) に関する各パネル・上級委員会報告書)

United States - Certain country of origin labelling (cool) requirements - Final reports of the Panel, WT/DS384/R; WT/DS386/R (2011)

United States - Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements - AB-2012-3 - Reports of the Appellate Body, WT/DS384/AB/R ; WT/DS386/AB/R(2012)

United States - Certain Country of Origin labelling (COOL) Requirements - Recourse to article 2.1.5 of the DSU by Canada and Mexico - Reports of the Panel, WT/DS384/RW ; WT/DS386/RW(2014)

日本語文献

内記香子(2014)「米国一原産国名表示要求 (COOL) 事件 (DS384, 386)」, WTO パネル・上級委員会報告書解説□, RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-02.2.

京極 (田部) 智子, 藤岡典夫(2014)「TBT 協定をめぐる最近の判例の動向」, 農林水産政策研究, 農林水産政策研究所。

京極 (田部) 智子 (2015)「原産地表示制度の WTO 整合性」, 本カントリーレポート第 2 章, 農林水産政策研究所。

小寺智史「米国一輸入畜産物に係るラベリング措置」,

http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/ds/panel/panelreport.files/12-9.pdf, 2015 年 3 月 13 日 アクセス。

ジェトロ農林水産部(2009)「食料価格をめぐる米国の現状および関係政策の概要」, 日本貿易振興機構。

服部信司(2005)『アメリカ 2002 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2009a)『価格高騰・WTO とアメリカ 2008 年農業法』農林統計協会。

服部信司(2009b)『アメリカ 2008 年農業法』のびゆく農業 979, 農政調査委員会。

服部信司(2010)『アメリカ農業・政策史 1776-2010』農林統計協会。