

1. 論点

(1) PSE モデルはなぜ生まれたか

- ・GATT 事務局ペーパー（1987 年）によれば、PSE 分析の概念は「ハーバラー・リポート」（1958 年）のフォローアップとして行われた GATT 第二委員会の検討にさかのぼる。この検討の結果、農業保護水準の漸進的な削減が必要であることおよびこの計測手段の検討が勧告された。同ペーパーはさらに、この検討作業が FAO に引き継がれて PSE/CSE 分析手法が開発され、定期的に主要品目についての算定結果が公表されており、最近では OECD が主要国について分析結果を公表していると説明している¹。
- ・ジョスリンほか [1996]²は、ハーバラー委員会が「農業保護の度合いを計測しようとした」とし（翻訳 53 頁）、OECD の貿易指令を受けて「各国が農業に与えている保護の度合いは 10 年前に FAO のためにジョスリンによって開発された生産者補助相当額（PSE）および消費者補助相当額（CSE）を用いて分析されることになった」としている（翻訳 136 頁）のみで、ハーバラー委員会とこれに引き続く GATT での検討の事実関係およびなぜ FAO で検討されることになったのかの経緯については正確性と説明の十分さの点で難があるように思われる（詳細は関連事項（1）参照）。
- ・OECD という「先進国クラブ」での分析ツールが、すでに締約国が 100 カ国近かった GATT でのラウンド農業交渉の「主導原則」として大きな反対もなく受け入れられることになったのには、それなりの「下地」があったと見るべきである。OECD 閣僚会議による検討指令が出された 1982 年は、GATT においては事務局長に就任したばかりのダンケルが新たなラウンド交渉開始を企図して閣僚会合を開いた年でもあった。OECD がこの年にまとめた「農産物貿易の諸問題」は、ラウンド交渉開始に向け経済分析上の基礎を提供しており、これに基づく検討指令もラウンド交渉を通じた GATT ルール強化のために「シンクロナイズ」したものであったと見るべきであろう。

¹ Quantitative Measurement of Support: The PSE, Note by the Secretariat (Spec(87)37, 8 September 1987) para.5

² ジョスリン、タンゲーマン、ワーレイ『ガット農業交渉 50 年史——起源からウルグアイ・ラウンドまで』（1998 年、農山漁村文化協会）原著 Josling, T.E., tangermann, S. and Warley, Th.K., Agriculture in the GATT (1996, Macmillan)

(2) PSE モデルの「事前」評価——他の計量モデルとの比較

- ・ PSE モデルの評価には、「事前」と「事後」の二つの視点がある。
- ・ 「事前」評価として、まず OECD 事務局が 1982 年の指令を受けてどの分析アプローチを選択するのかを決定するに際しての検討と評価がある。

この点について、ジョスリンほか[1996]は、①方法論的な健全性、②当時の学界のモデルとの比較可能性、③産品間のリンケージに利点を有することを挙げている³。また、坪田氏は OECD 事務局内の検討に際して一般均衡分析モデルが「多くの非現実的仮定、膨大なデータや作業量、何より中身の分かりにくさ」があったことが、PSE 分析を採用した理由として挙げている（5 頁）。

以上については、より詳細な説明が必要と思われる。

- ・ OECD の分析手法を GATT ラウンド交渉の約束の世界に持ち込むに当たっても、「事前」評価が必要となる。

経済分析のツールを国際約束の世界に持ち込むには、次の点がクリアされなければならない；

- (i) PSE 分析の手法が他の手法より優れているのか、
- (ii) OECD の PSE/CSE のうちなぜ PSE のみを取り出すのか、
- (iii) GATT のルールの要素としてそのまま採用可能か、変更が必要とすればどのようなものか、
- (iv) GATT 加盟国すべてを拘束するべきか。

(i) の PSE 分析の手法と他の手法との優劣については、GATT 事務局による説明ペーパー（1987 年）は、PSE 開発以前に存在した農業保護（支持）水準の数量化の手法として名目保護率（Nominal rate of protection）、実行付加価値保護率（Effective rate of protection of value added）、政府支出額（Governmental budgetary outlays）、“Montant de soutien” の四つの手法を挙げ、①いずれも PSE と同様方法論上およびデータ上の問題を解決しようとした点は同じであるが、②PSE 以外のアプローチは供給管理政策を取り扱っていない、また③PSE のように政府支出および国境保護措置の両方を取り扱っているわけではない点で PSE に比べ不完全であるとした⁴。

(ii) OECD の PSE/CSE のうちなぜ PSE のみを取り出すのかについて、GATT 事務局による説明ペーパーは CSE が①PSE の価格支持的側面は把握するが、

³ 原文は “methodologically sound and compared favorably with the models available at that time in academic circles. In particular, it was strong in terms of the cross-commodity linkages, a feature which was important for the policy message it was supposed to generate.” となっている。

⁴ Ibid. Annex I 14-15 頁。

PSE に比べ政府の農業政策のインパクトの計測手段としては間接的であること、②データの制約の問題（OECD においても消費を同じマーケティングレベルで把握する問題に直面した）、③PSE を各国が協調して引き下げれば CSE も低下することになることを挙げ、CSE は GATT 多国間交渉における手段として有用ではないとした⁵。

(iii) の GATT のルールの要素としてそのまま採用可能かおよび (iv) の GATT 加盟国すべてを拘束するべきかについては、GATT 事務局による説明ペーパーは対象範囲（品目、政策、対象国）、基準期間、その他（「大国」のケース、供給管理政策の取り扱い）を挙げ、それぞれ論点を整理している⁶。興味深いことは、事務局ペーパーが「対象国と産品のカバレッジが広ければ広いほどより現実的な国際市場価格の実現と調整コストの最小化の点でメリットがある」ことが、OECD の PSE/CSE モデル分析の結論であると強調していることである⁷。

(3) WTO 上の約束手段としての AMS

- PSE 分析手法を GATT における約束手段として制度設計するに当たり、GATT 事務局は検討ペーパー（1988 年）で次の選択肢を示した⁸；
 - オプション I： PSE で表現した保護支持の削減を約束する。
 - オプション II： 保護支持を削減する個別の約束の価値を測る物差しとして PSE を用いる。
 - オプション III： オプション I または II の補助手段としてあるいは単なるモニター手段として PSE を用いる。
 - オプション IV： GATT の規則・規律の強化の一要素として用いる（農産物輸出補助の原則禁止のルールの下で経過期間中の削減効果のモニター手段として用いる）。
- その後の交渉の結果、AMS は (i) 貿易に悪影響を与えうる国内農業支持に「事前に」有効な制約を課す、(ii) 国内農業支持政策の遂行が貿易に悪影響を与えないよう「事前に」行動規範（ガイドライン）を与える、および (iii) 国内農業支持政策の遂行内容を「事後的に」モニターする、の三つの観点から制度設計されたと言えよう。
- この観点から AMS を「事後」評価すれば、次のように言うことができる。

⁵ Ibid. para.51

⁶ Ibid. para. 24~45

⁷ Ibid. para.6

⁸ Options for the Use of an Aggregate Measurement of Support in the Negotiations on Trade in Agriculture, Informal Background Paper Prepared by the Secretariat at the Request of the Technical Group at its Meeting on 24 March 1988 (MTN.GNG/NG5/TG/W4, 15 April 1988)

(i) 貿易に悪影響を与えうる国内農業支持に対する「事前」の制約として有効であったか

農業協定による規律は、それまでの GATT ルールが協議、著しい害があった場合の相殺措置、「衡平な取り分」といった「事後的」で「効果志向」(effect-oriented) であり、関税譲許による利益の侵害を受けた側に立証責任を課したのに対し、約束した水準以上に供与できないこととした(第 3 条 2 項) ことは、GATT ルールの観点からは画期的なことであったと言える。制約の手段としての効果の有効性について議論の余地が大いにあることはさまざまな指摘の通りであるが、「ハーバラー・レポート」で浮き彫りにされその後の農産物貿易問題の中心課題となった「一次産品問題」の解決策として検討された商品協定のアプローチが主要農産物についての国際カルテルを定めようとするものであったと同様に、AMS による国内支持削減の約束が本質的に「生産能力削減のための国際カルテル」の性格を持つものであったことに注意する必要がある。

(ii) 国内農業支持政策の遂行が貿易に悪影響を与えないように誘導する「事前」の行動規範(ガイドライン)として有効であったか

ウルグアイ・ラウンド後、主要国の国内農業政策が程度の差はあれ価格支持から直接支払へ、また黄色から緑の政策へと「ハーモナイズ」することになったことは、農業協定制定の大きな成果であったと言える。

(iii) 国内農業支持政策の遂行内容を「事後的」にモニターする手段として有効であったか

有効でなかったと言わざるを得ないであろう。除外されているものがあるといった設計上の問題もさることながら、積算内容・方法が各国政府の裁量にゆだねられていることも理由として挙げられる。

- AMS による約束は関税とは異なり、互惠性を基礎とした「契約的」(contractual) な性格のものではなく「ルール志向」(rule-oriented) である。こうした性格の本質的な相違は、関税、AMS とともに譲許表上約束する点では同じでも関税はその変更が(第 28 条交渉により)可能であるのに対し、AMS では約束内容の変更が予定されていないという相違にも現われていると言える。
- 農業交渉グループでは AMS により国内支持を約束することの法的な意味に関し立ち入った議論は行われなかった。譲許表の約束内容を関税と同様第 28 条交渉の対象とすることを EC が提案した(W/200) が、支持を得られなかった。補助金協定の適用問題は、現実的な問題としては米国と EC 間の「平和条項」合意によって提起されたと言ってよい。こうした事実からも、AMS を貿易歪曲的な国内支持に「ゆるい」上限を課するものとして位置づけるという「暗黙の」了解が主要国間で成立していたとみてよいのではないかと思われる。

2. 関連事項

(1) 国内支持を含む非関税措置に関する GATT での検討は「ハーバラー・レポート」を契機に開始された。その検討の過程で国内支持政策の計量化の検討も試みられたが、成果を挙げるに至らなかった。

- ・各国の国内保護政策を計量化する発想は、1958 年の「ハーバラー・レポート」(Trends in International Trade) に見ることができる。この報告で、各国の国内生産支持政策の計測のための最善の手段は、基本的には「国内生産者が受け取る価格（補助金を含む）の、外国供給者から入手可能な価格または外国消費者への販売価格に対する比率」であるとした⁹。あわせて、実際の比較作業には国内補助には 2 以上の製品に対して行われるものがあること、国内価格と国際価格との比較方法など技術的困難があることなどの実務上の問題があると指摘し（パラ 239）、先進国の国内農業保護の程度についての尺度（measurements of the degree of agricultural protectionism）を確立するための共同研究を GATT と FAO が共同して行うことを勧告した（パラ 240）¹⁰。
- ・この勧告を受け、翌 11 月の GATT 締約国団の決定に基づき「第二委員会」（非関税措置を担当）は、①FAO と共同して農業生産者の所得支持のための非関税措置に関するデータを収集し、②これをもとに現行の GATT ルールとその適用が国際貿易の拡大の見地からどの程度不十分なのかを検討することとなった。
- ・第二委員会では、農業保護の程度を測定する問題（question of measuring the degree of agricultural protection）を検討する専門家グループを設置したが、最終報告である第 3 報告（1961 年 3 月 10 日付 L/1461 and Corr.1）では「非関税保護措置の効果を数量的にアセスできる段階には達しえなかった」とされた¹¹。なお、この報告は FAO や OEEC で品目別の検討が行われていることに言及している¹²。

⁹ In principle the best way of measuring the degree of total protection given to any line of agricultural production in any country by the combination of protective devices used in that country would be to measure the percentage by which the price (including any subsidy by the domestic producer exceeded the price at which the product was available from foreign suppliers or could be sold to foreign consumers. (paragraph 239) (下線部筆者)

¹⁰ ジョスリンほか [1996] が、ハーバラー委員会が「農業保護の度合いを計測しようと試みた」とし、本文の考え方を確認したとしている（翻訳 53 頁）のは、事実と異なっている。

¹¹ The Committee had not reached the stage where it could attempt on any extensive basis to make quantitative assessments of the effect of non-tariff protective measures on international trade.

¹² 米国の提案文書 (W/14) は、OECD による PSE 分析に先立つ計量分析として第二委員会の専門家グループ中間報告 (The Measurement of Agricultural Protection---Interim Report of Study Group, Com.II/103, 29 November 1960) と FAO での検討 (C85/19, A1985)

(2) GATT のラウンド交渉の場で国内支持水準を約束の対象にすることが論議されたのはケネディ・ラウンドである。

ケネディ・ラウンドで EC が国内保護政策を Margin of support (Montant de soutien) により約束することを提案した (1964 年 2 月 19 日付 TN.64/AGR/1) ことは、よく知られている。この提案の内容は EC の「独創」というよりも、1960 年代における GATT や FAO での検討を背景にし、またその延長上にあるものと見るべきであろう。

(3) ウルグアイ・ラウンド農業交渉での AMS に関する論議は、OECD での検討の成果を「待って」開始された。OECD の報告書が出ると同時に米国が AMS を国内支持約束の手段とすることを提案し、ケアンズ・グループもこれを支持し、EC も条件付きでこれを支持した。

- ・ウルグアイ・ラウンド開始に向けての準備交渉プロセスで、農業分野はドゼウ議長のもとで農業貿易委員会において詳細な議論が行われ、その結果が「ドラフト・エラボレーション」文書としてまとめられた (1986 年 6 月の AG/W/9/Rev.3)。この文書は農産物市場アクセス、農業補助 (国内支持、輸出補助) および SPS の 3 分野について考えられるアプローチを整理した重要な文書であったが、国内支持については GATT 第 16 条や補助金コードの改善などが示唆されるにとどまり、PSE はもとより後の AMS に相当する概念とその適用については言及していない。
- ・ウルグアイ・ラウンド交渉開始直後の主要国からの国内支持に関する提案内容はいずれも抽象的であったものの、米国は OECD の品目別 PSE を合計した国内支持の削減を行うことを提案した (1987 年 7 月 7 日付 NG5/W/14)。これに対し、ケアンズ・グループは支持や障壁を「総計した尺度の手法」(aggregate measurement tool) により削減する提案は検討に値すると表明し (1987 年 7 月 24 日付 NG5/W/15)、EU も OECD による分析手法である PSE が交渉手段として使えるよう調整されるのであれば支持の測定単位として利用可能であると表明した (調整すべき内容として①貿易への影響が大きい (significant incidence on trade) もののみを考慮に入れる、②生産制限措置を数量化したものを含める、③国際価格・為替変動にかかわる問題を調整する方法を考慮することを挙げた) (1987 年 10 月 26 日付 NG5/W/20)。
- ・主要国による提案と並行して、GATT 事務局が PSE についての説明ペーパー「支持の数量的計測：PSE」(1987 年 9 月 8 日付 Spec(87)37) を作成・配布したのは、この PSE による分析手法を交渉参加国間で共通認識を醸成するための「教育」目的からであったと見ることができる。

に言及している。

(4) ラウンド交渉参加国全体に AMS 概念に関する「教育と認識の共有」のための「マルチ化」と分析手段から約束手段への転換のための「論点整理」プロセスが 1988 年に行われ、「中間レビュー」合意の一つとすることが企図された。

・翌 1988 年には農業交渉グループに「AMS および関連事項に関する技術部会」が設置され、①AMS の基本概念 (OECD における PSE を作業仮説として用いることについての論点)、②交渉手段としての AMS (算定に含める措置・品目の範囲)、③データの収集と PSE の算定を検討することによる交渉参加国の「教育と認識の共有」プロセスが開始された。

・1988 年 11 月、作業部会の検討結果が農業交渉グループに報告された。

この報告により、AMS の使用方法は

(i) AMS についてのコミットにより国内支持水準に関する約束を行う (第 I オプション)、

(ii) AMS についてのコミットを個別の政策や措置と関連付けることにより約束を計測・比較するための大まかな尺度として用いる (第 II オプション) の二つのアプローチに絞られた。

ただし、モニターの手段としてのみ用いる (第 III オプション)、ルールによるアプローチ (第 IV オプション) も検討された。

・1988 年 12 月のモンテリオール閣僚会合の中間レビューへの農業交渉グループ議長報告 (1988 年 11 月 30 日付 MTN.GNG/16) では、国内支持に関し閣僚が決定すべき事項として、

①貿易歪曲的支持・保護を撤廃するかあるいは実質的に削減するか、

②これを特定の政策・措置に関する交渉を通じて行うか、AMS に関する約束 (条件については今後交渉する) によるか、

③あるいはこれらの組み合わせによるか、
が挙げられた。

・1989 年 4 月の「中間レビュー合意」(1989 年 4 月 2 日付 MTN.TNC/11) は、国内支持に関し「強化されたより効果的な GATT の規則・規律」に関する約束内容に「貿易に直接・間接的に影響を与える国内支持措置 (所得・価格支持を含む)」が含まれること、1989 年 12 月までに交渉参加国が提出すべき提案に「AMS の要件と用途 (terms and use)」を含むことが示された。

(5) AMS による約束の法的性格については、少なくとも農業交渉グループへの提案文書、同グループでの議論ではあまり立ち入った議論はなされていないように思われる。

- ECはGATT第16条を超える約束内容をするのが権利義務上の「より大きな法的安定性」を保証すべきことを指摘し（1989年9月26日付MTN.GNG/NG5/W/106）、またAMSによる約束（譲許）内容の変更、その場合の代償に関する詳細な手続規定の提案を行った（1990年9月11日付MTN.GNG/NG5/W/200）。後者の提案は、補助金協定の適用には触れていない。