

# WTO農業交渉の経過と課題

## 交渉の暴走に歯止めを

### 〔要 旨〕

- 1 WTO農業交渉は、9年間にわたって難航を極めながら行われてきた。この交渉では、保護の大幅な削減を求める米国、柔軟な対応を求めるEU・わが国、先進国の補助の大幅削減と途上国への配慮を求める開発途上国の隔たりが大きく、モダリティの確立に至っていない。
- 2 現在のモダリティ案は、重要品目数においても関税割当拡大等の代償措置に関しても、わが国が受け入れ難いものであるが、わが国が交渉を主導しているとは言い難く、交渉が終結に向かう場合窮地に陥る懸念がある。
- 3 交渉経過を振り返ると、ウルグアイ・ラウンド合意結果を踏まえて新ラウンドが開始されたにもかかわらず、新ラウンドはそれまでの経緯を無視した先鋭な自由化要求の場となっている。
- 4 これからのWTO交渉は、交渉の暴走に歯止めをかけること、WTO協定が国際協定の上位協定ではないことを踏まえ、食料安全保障や環境保護との調和を図る等、WTO交渉の枠組みを根本的に見直すこと、わが国としては、多様な農業の共存に具体的にリンクする提案・主張の実施、アジア諸国との連携強化を含む交渉戦略・戦術の見直し強化、等が求められる。
- 5 また、わが国農業の存続を確保するために、交渉において今後起こりうるさまざまな帰結を想定しつつ、それに対応した対策を検討する必要がある。

## 目次

### はじめに

#### 1 WTO農業交渉の経緯

(1) ウルグアイ・ラウンド合意から  
ドーハ・ラウンドの開始へ

(2) 交渉の経緯

#### 2 現在のモダリティ案と主要対立点

(1) 市場アクセス

(2) 国内支持

(3) 輸出規律

(4) 綿花問題

#### 3 交渉の問題点と課題

(1) 暴走する交渉に歯止めを

(2) 食料安全保障・環境保護との調和

(3) 「多様な農業の共存」に具体的に  
リンクしうる提案・主張

(4) 交渉戦略の見直し・強化

おわりに

## はじめに

昨(08)年7月、WTO農業交渉における<sup>(注1)</sup>モダリティの合意を目指す閣僚会合が開催された。この交渉においてわが国は、重要品目(関税の大幅削減対象外とする品目)の数を最低全品目の8%以上確保することを主張した。しかし交渉は、事務局長の調停案である重要品目数4%、代償措置付で2%の上乗せを軸に進められ、わが国が苦境に陥ったことは記憶に新しい。この会合は結果的には、途上国向け特別セーフガード(緊急輸入制限措置)や米国の補助金削減等をめぐって米国とインド・中国が激しく対立し、交渉は決裂した。

その後モダリティをめぐる交渉は、年内の合意を目指して調整が行われたが不調に終わり、越年することとなった。

開始後9年間に及ぶWTO農業交渉は、このように難航を極めているが、この間、対立点は絞られてきており、また大きな対

立点である途上国向けの特別セーフガードについても、08年12月の農業交渉議長案にインドが譲歩する姿勢にあると伝えられ<sup>(注2)</sup>る。昨年の交渉からも見えてきたとおり、わが国が交渉の主導権を握れない状況の下では、途上国と欧米の間で譲歩が成立した場合、再び進退窮まることになりかねない。

このようなことを踏まえ、本稿では、交渉の経緯を振り返り、わが国としての今後の課題について考察することとしたい。なお、交渉の全体について細部までとりあげるのはこの小論の目的ではないので、詳細については末尾掲載の資料原典を参照いただきたい。

(注1) 関税削減率や詳細な要件などが入った各国共通ルール

(注2) 2008年12月17日付「日本農業新聞」

## 1 WTO農業交渉の経緯

(1) ウルグアイ・ラウンド合意から  
ドーハ・ラウンドの開始へ

WTO設立以前のガット体制の下では計

8次の交渉が行われ、93年に終結したウルグアイ・ラウンドに至って初めて、農産物についても共通のルールの下で保護等を削減する交渉が行われた。そして、すべての非関税措置の関税化と関税削減、国内支持の削減、輸出補助金の削減、等を内容とする包括的な合意が行われた（第1表）。

ウルグアイ・ラウンド交渉におけるわが国の最大の問題は、米の取扱いであった。米の関税化と関税率引下げは深刻な米価下落をもたらすと予想されたことから、最終段階まで交渉が続けられ、関税化を6年間猶予するとともに代償としてミニマム・アクセスを一般の品目より多くする特例措置を受け入れて合意に至った。なおその後わが国は、99年4月に米を関税化したが、それに伴い76.7万トン（7.2%）で継続されている米のミニマム・アクセスはわが国にとって大きな負担となっている。

第1表 ウルグアイ・ラウンド農業合意の概要

市場アクセス	<ul style="list-style-type: none"> <li>原則としてすべての輸入制限措置を関税化</li> <li>関税は、農産物全体で平均36%（品目ごとに最低15%）削減</li> <li>現行アクセス機会は維持・拡大</li> <li>ミニマム・アクセスは3%から5%まで拡大。なお、関税化特例措置の代償については4%から8%に拡大</li> </ul>
国内支持	AMS（削減対象となる国内助成総量）を20%削減
輸出規律	金額で36%、対象数量で21%削減

資料 筆者作成

## （2）交渉の経緯

### a シアトル閣僚会議

95年にWTOが設立され、その下での初

の本格的ラウンド交渉立上げを目指して、99年11月、シアトル閣僚会議が開催された（第2表）。

しかしこの会議では、全面的な自由化交渉を行おうとする米国等と開発途上国への配慮を具体化させようとする開発途上国の間で激しい対立が展開された。

さらに、世界から集まったNGO、環境団体、農民団体、労働団体によるグローバルイゼーションへの反対運動（「シアトルの反

第2表 WTO農業交渉の経緯

年月	内容
93.12	ガット・ウルグアイ・ラウンド合意
95.1	WTO設立
99.11	WTO第3回閣僚会議（シアトル） <新ラウンド交渉立上げに至らず>
00.3	農業交渉開始
00.12	日本提案
01.11	WTO第4回閣僚会議（ドーハ） <新ラウンド立上げ>
02.12	ハービンソン議長概観ペーパー提示
03.2	ハービンソン議長モダリティ1次案提示
03.3	・ハービンソン議長モダリティ1次案改訂版提示 ・WTO農業委員会特別会合 <モダリティを確立できず>
03.8	・農業交渉に関する米・EU共同ペーパー配布 ・WTO一般理事会議長カンクン閣僚会議文書案提示
03.9	WTO第5回閣僚会議（カンクン） <決裂>
04.7	WTO一般理事会 <枠組み合意>
05.12	WTO第6回閣僚会議（香港） <香港閣僚宣言>
06.7	WTO非公式閣僚会議 <交渉がまとまらず中断入り>
07.4	ファルコナー議長ペーパー提示
07.7	農業・NAMA（非農産品市場アクセス）のモダリティに関する議長テキスト提示
08.2	農業のモダリティに関する改訂議長テキスト提示
08.5	農業のモダリティに関する再改訂議長テキスト提示
08.7	・農業のモダリティに関する再改訂議長テキスト提示 ・フミー事務局長調停案提示 ・WTO閣僚会合 <決裂>
08.12	・農業のモダリティに関する再改訂議長テキスト提示 ・年内のWTO閣僚会合開催先送り

資料 筆者作成

乱」と呼ばれる)が展開され、会議は新ラウンド立上げに至らず終了した。

#### b 農業交渉の開始と日本提案

ウルグアイ・ラウンドの合意は、WTOを設立するマラケシュ協定と、その附属書に掲げられる諸協定の一括受諾として行われたものである。農業協定はその一つであり、その第20条「改革過程の継続」では、ウルグアイ・ラウンド合意の実施期間(1995年~2000年)終了の1年前に新しい交渉を開始する旨定められていた。これに従い、2000年3月に農業交渉が開始された。

このような状況の中でわが国は、2000年12月に農業交渉日本提案を発表した。それは、「多様な農業の共存」を基本的哲学とし、農業の多面的機能への配慮、食料安全保障の確保、農産物輸出国と輸入国に適用されるルールの不均衡是正、開発途上国への配慮、消費者・市民社会の関心への配慮を追求する内容であった。具体的には、関税水準やアクセス数量の設定は品目ごとの柔軟性を確保して適切に設定すること、国内支持の枠組み・水準の設定は各国の農業の多面的機能、食料・農業をめぐる事情等に十分な配慮を行うこと、輸出規律や輸出国家貿易に対する規律を強化すること、開発途上国への貿易ルール上の配慮や食料安全保障のための取組みの検討、食料の安定供給や安全な食生活の確保等を主張するものであった。

#### c ドーハ閣僚会議

01年11月のドーハで開かれた第4回閣僚会議は、新たな多角的貿易交渉を開始することを決定した。

新ラウンドの交渉対象は、農業、サービス、非農産品の市場アクセス、TRIPS(知的財産権)、シンガポールイシュー(投資、競争、貿易円滑化、政府調達透明性)、WTOルール、紛争解決了解、貿易と環境など、幅広いものとなった。この中には、ウルグアイ・ラウンド合意から利益を得ていないとする開発途上国のいわゆる「実施問題」も重要な項目として位置づけられた。

また、交渉期間は3年間で、05年1月1日までに終了することとされた。すでに開始されていた農業交渉は、ドーハ・ラウンドの一部として、全体の終結と同時に終結することとされ、モダリティを03年3月末までに確立する旨、閣僚宣言で定められた。

その後、ハービンソン農業交渉議長による数次の案等の提示をもとに交渉が進められた。わが国・EUは非貿易的関心事項に配慮した漸進的な保護の削減を、米国・ケアンズ諸国(非補助金先進輸出国)は関税・国内支持の大幅削減を、開発途上国は先進国の関税・補助金大幅削減と開発途上国への配慮を求めて隔たりは大きく、03年3月末のモダリティ確立に失敗した。

#### d 米・EU共同ペーパーの配布

こうして交渉の次の焦点は、03年9月に開催されるカンクン閣僚会議となったが、

その中で03年8月に公表された米・EU共同ペーパーは、WTO事務局の文書ではないものの、その後の交渉に大きな影響を及ぼしたものとして記憶されるべきである。

このペーパーは、それまでわが国が連携を図ってきたEUが米国と大枠合意に達したもので、わが国に大きな衝撃を与えた。その内容も、関税削減方式の中に上限関税の考え方を盛り込み、例外品目には関税割当等の追加的代償措置を求める等、大幅な保護削減を求めるものとなっていた。

国内補助金と輸出補助金の大幅削減をめぐって激しく対立する米国とEUが歩み寄った背景には、EU・米国それぞれが進めてきた農業政策の進展があった（詳細は「2(2)国内支持」参照）。

そして、この共同ペーパーの内容は、カンクン閣僚文書案のベースとして取り込まれていった。

#### e カンクン閣僚会議

このような情勢の中で開かれたカンクン閣僚会議での農業交渉は、改定案は開発途上国に有利であるとする米・EU、先進国にさらなる補助削減と市場アクセス改善を求めるG22（ブラジル、インド等）、市場アクセス改善の柔軟性・3分野（市場アクセス・国内支持・輸出補助金）のバランスを求めるG10（日本、スイス等）の溝を埋めるに至らなかった。

さらに、農業分野以外ではシンガポールイシュー（投資、競争、貿易円滑化、政府調達透明性）について、交渉自体に反対する

開発途上国と先進国の対立が激しかった。開発途上国には、投資に関する包括的で高水準のルールを設定することは自国の開発に寄与するのか疑念があり、一致して反対する結果となった。こうしてシンガポールイシューが引き金となって会議は決裂した。

またカンクンには世界から多くのNGOや団体が集まって反対運動を展開し、デモの最中に韓国の農民が自殺した事件は衝撃を与えた。

#### f 枠組み合意

その後交渉の中で、交渉の大枠についての合意を目指すことで意見が収斂し、04年7月の一般理事会で枠組み合意が採択された。これは、モダリティを決めるための大枠の考えをまとめたものである。

農業分野では、関税削減は高い関税ほど大幅に引き下げる階層方式を採用すること、重要品目は別の扱いをすること（ただし関税割当拡大）、国内支持の階層方式による削減、一定期限までの輸出補助金撤廃と輸出信用の規律などが定められた。また、上限関税の役割については、更なる評価が必要とされた。開発途上国から問題提起を受けていた綿花の補助金問題については、綿花の小委員会を設立することとなった。

開発途上国が強く反対していたシンガポールイシューは、税関手続など貿易手続の簡素化等を目的とする貿易円滑化の交渉のみを開始することとし、反対の強いその他の3分野（投資、競争、政府調達透明性）は

ドーハ・ラウンドでは交渉を行わないことが合意された。

その後は05年12月の香港閣僚会議に向けて交渉が進められたがモダリティの合意に至るには程遠く、香港閣僚会議の宣言では、枠組み合意の各項目について更に詳細な規定を行うとともに、農業交渉のモダリティを06年4月末までに確立する等、交渉のスケジュールが定められた。

#### g 香港閣僚会議以降のモダリティ確立への動き

その後も交渉は難航を極め、モダリティ確立の期限とした06年4月で合意に達せず、同年7月の非公式閣僚会議も不調に終り、ラミー事務局長がラウンド交渉の中断を発表するに至った。

07年に入り二国間での協議が進められる中で、モダリティ確立への動きが強まり、07年7月にモダリティに関する議長テキストが提示された。これは、現在に至る交渉のたたき台としての議長案が示された最初のものであるが、ここには、上限関税の考え方は削除されたものの、重要品目数は有税品目の4%または6%（条件付代償ありで8%）とされ、わが国として受け入れられない厳しい内容が盛り込まれた。

その後さまざまなレベルで交渉が進められ、08年に入り3度にわたり改訂議長テキストが提示され、08年7月の閣僚会合が大きな山場となった。この閣僚会合では、最終段階でラミー事務局長からの調停案が示され、重要品目数は4%を基本（代償付

2%追加）とされてわが国は窮地に陥ることとなったが、交渉の最終段階に至り、途上国の緊急輸入制限と米国の国内補助金をめぐるインド・中国と米国の対立が決定的となり、交渉は決裂した。

その後も同年12月にはファルコナー議長の再改訂議長テキストが提示され、年内の合意が目指されたが、米国とインド・中国の調整は不調に終わり、年内の閣僚会合開催は断念された。

09年に入り、1月には米国のオバマ新政権が発足、5月にはインドの総選挙が予定されており、交渉の早期本格化は難しいとの見方が大勢である。しかし、08年11月に開催されたG20金融サミットにおいても、金融危機に対処するうえで、保護主義に対抗しドーハ・ラウンド交渉を早急に進める重要性が強調されており、今後も交渉を進展させる努力が行われることになろう。

## 2 現在のモダリティ案と主要対立点

08年12月にファルコナー農業議長から提示されたモダリティ案の要点は第3表に示すとおりである。以下、主要論点にかかるその内容と問題点をみていく。

### (1) 市場アクセス

市場アクセスについて当初わが国は、ウルグアイ・ラウンド方式での削減を主張していた。この方式は品目ごとの最低削減率と全品目平均の削減率を定めるもので、高

第3表 主要論点にかかるファルコナー議長  
テキスト・作業文書の内容

市場 アクセス	一般品目	・関税率0%超～20%以下の階層: 50%削減	
		・関税率20%超～50%以下の階層: 57%削減	
	上限関税	・関税率50%超～75%以下の階層: 64%削減	
		・関税率75%超の階層:70%削減	
	重要品目	数	・設定しない ・100%超の高関税品目が残る 場合には関税割当の追加拡大 等が必要(注1)
		TRQ(注2) 新設	・基本的な数は4% ・条件付き・代償ありで2%追加
		低関税輸入 枠の拡大	指定可能・不可能の両論併記 (注3)
SP(注4)	関税削減率	枠の拡大幅 (一般品目対比)(国内消費量ベース)	
	1/3	4%	
SSM(注5)	1/2	3.5%	
	2/3	3%	
国内支持	SP(注4)	・数:12% うち削減ゼロの数は5%まで ・平均削減率11%	
輸出規律	SSM(注5)	2段階のトリガーレベル(120%と 140%)とレメディ(追加関税)の 組み合わせ等を提示	

資料 農林水産省「WTO農業交渉の主な論点」(08年12月、  
議長テキストから作成)

(注)1 代償の内容

重要品目全体のTRQ(関税割当=無税または低関  
税輸入割当)拡大幅を0.5%追加 または  
該当ラインの関税削減を2年間短縮して実施  
または  
該当ラインの関税削減を5%ポイント追加

2 関税割当

3 作業文書に、既存のTRQ対象品目以外にも全品  
目の1%までの指定を、TRQ2%拡大等を代償に認  
める案の記載がある。

4 途上国に認める特別品目

5 農業分野の途上国の特別セーフガード措置

6 「黄の政策」(AMS)、「デミニミス」、「青の政策」  
の合計。国内支持については、総合AMSの削減、品  
目別AMSの削減、青の政策の削減についても織り  
込まれているが、本表では省略する。

なお、「黄」の政策は、市場価格支持、不足払い等、  
最も貿易歪曲的な国内支持、「デミニミス」は、農業  
生産額の5%以下の国内助成、「青の政策」は、直接  
支払いのうち、特定の要件を満たすものである。

関税品目に配慮した柔軟な削減を可能とす  
るものであった。

一方、交渉の当初米国やケアンズ諸国は、  
スイス・フォーミュラ方式(一定の数式を  
あてはめ関税率を一定水準以下にする方式)  
により、25%以下とするよう主張した。

現在提示されている削減方式はその双方  
とも異なるものであるが、高関税品目ほど  
高い削減率を義務づけるもので、そのまま  
では米など一部に高関税品目を持つわが国  
には受け入れられない内容となっている。  
そのため、削減率を低く設定できる重要品  
目が認められたが、その数はわが国の場合  
最低でも全品目の8%必要とみられるのに  
対し、案では4%、関税割当等の代償付で  
2%追加と、大きな隔たりがある(第4表)。  
さらに、重要品目の関税削減率が一般品目  
対比で小さいほどTRQ(関税割当)枠を大  
きく設定することとされている。また、削  
減後に100%超の高関税品目が残る場合  
には追加のTRQ拡大を求めている。そして、  
先進国の場合の全体でみた平均削減率も、  
最低54%(ウルグアイ・ラウンドの1.5倍)  
と大幅なものとなっている。

また、重要品目の適用にはTRQ枠拡大  
が条件とされているため、現在TRQが設

第4表 日本のタリフライン数と重要品目数

		タリフライン数(注)
全品目		1,332
日本の主な高関税品目		169
重要品目	8%の場合	107
	6%の場合	80
	4%の場合	53

資料 2008年12月9日付「日本農業新聞」

(注) 関税譲許表に掲載されている関税分類品目

定されていない品目（わが国の砂糖，でんぷん用とうもろこし等）を新たにTRQ品目に指定することを認めるかどうかも大きな焦点となっている。現行案では両論併記となっており，議長の作業文書には，指定できる場合にはTRQ拡大幅2%追加とする考え方も記載されているが，輸出国サイドにはこれを認めないとする姿勢も強い。

このように，わが国が最大の課題としてきた上限関税の導入は回避できているが，重要品目数とTRQ拡大という，難題に直面することとなった。現行議長案の重要品目数（4%）では，わが国の高関税品目数の約3分の1しかカバーできない。また，関税引下げ案も大幅で，米を例にとると，議長案に沿って一般品目として関税を70%削減すると，精米60kg当たり現行の20,460円から6,138円へと14,322円の引下げとなり，米の国際価格水準にもよるが，関税込みの輸入米価格は国産米の価格水準に接近することになるとみられる。一方，米を重要品目とする場合，TRQ枠の拡大（3～4%）により，ミニマム・アクセス数量は，現行の76.7万トン（7.2%）に対し約27～36万トンの上乗せが必要になる。現行議長案では，さまざまなケースに応じて代償措置としてのTRQ枠拡大が設定されているので，米に限らず，その影響について慎重なシミュレーションが必要である。

開発途上国向けの特別セーフガードについては，08年7月の議長案ではトリガー（発動の条件とする輸入水準）を140%としていたが，現行案では開発途上国に配慮し，

120%・140%の2段階のトリガー水準と追加する関税レベルの組み合わせとしている。この項目は開発途上国と米国の大きな対立点の一つであり，歩み寄りが成れば交渉が前に進む要因となると考えられる。

## （2）国内支持

国内支持については，ウルグアイ・ラウンドで定められたいわゆる黄・青・緑の政策（第5表）をめぐる交渉が行われた。

ドーハ・ラウンド交渉の当初，米国やケアンズ諸国は黄の政策の最終的な全廃を主張し，青の政策も同様に撤廃を主張した。そして，その柔軟な取扱いを求めるEUやわが国との間で大きな対立点となった。その背景には，EUの補助金を削減させて農産物市場を獲得しようとする米国とEUの対立があった。

もともとウルグアイ・ラウンド以前にお

第5表 国内支持政策の区分

	政策	施策の内容	規律
ウルグアイ・ラウンド	黄	貿易・生産への影響がある施策(価格支持・生産補助金等)	20%削減
	青	生産調整を伴う直接支払い(EUの直接支払い，わが国の稲作経営安定対策)	削減対象外
	緑	貿易や生産への影響がない施策(試験研究，基盤整備等)	削減対象外
ドーハ案	黄	URに同じ	UR以上の大幅削減(米国60%，日本70%) 品目ごとの上限設定
	青	「生産を義務付けない直接支払い」(新青の政策)を追加	全体の上限設定(農業生産額の2.5%) 品目別上限設定(新旧の青の別)
	緑	URに同じ	削減対象外

資料 農林水産省資料等から作成  
 (注) URはウルグアイ・ラウンドの略



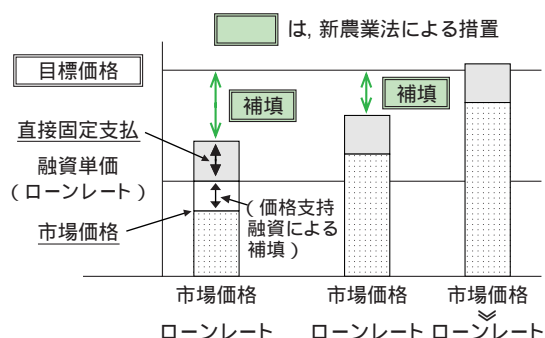
いては、EUは輸入農産物に対する可変課徴金と輸出補助金で域内農業を守り、輸出市場を確保していた。そしてEUは、ウルグアイ・ラウンドを切り抜けるためにCAP（共通農業政策）を改革、域内価格支持（支持価格を下回る場合の買い支え）、生産調整を伴う農家への直接支払い、その他農村開発、輸出補助金等、の政策の組み合わせに変更された。このうち の直接支払いは「青の政策」として、ウルグアイ・ラウンドで削減対象外とされたのである。

ドーハ・ラウンドにおいて米国は、この青の政策と輸出補助金の撤廃を主張したのに対し、EUは03年6月に、直接支払いの大部分を各作物の生産要素と切り離すCAP改革の合意にこぎつけた。これは、EUの直接支払いを青の政策から緑の政策へとシフトすることを可能とするものであり、EUにとって国内支持の削減に対応する余地が生まれた。また同時に、支持価格の引下げも行われた。

一方米国は、交渉の当初国内支持の大幅削減を主張していたが、自らも農業政策を変更する中で新しい事情が生まれてきた。すなわち、2002年農業法は、それ以前の直接固定支払い（緑の政策）、価格支持融資による補てん、の政策を変更して、直接固定支払い、価格変動対応型支払い、

価格支持融資による補てん、の組み合わせによることとし、6年間で約520億ドルの追加予算を決定した（第1図）。新しく設けられた価格変動対応型支払いは生産調整を伴うものではなく、黄の政策に分類さ

第1図 米国2002年農業法



資料 農林水産省「米国の農業政策について」  
 (http://www.maff.go.jp/wto/usa\_seisaku.pdf)  
 (注) この政策は2008年農業法でさらに拡充されたが、基本的な仕組みは変わっていない。

れるべきものであり、こうした保護削減の流れに逆行する政策は、諸外国から厳しい批判的となった。その中で米国は青の政策撤廃の主張を変更し、新たに設けた「価格変動対応型支払い」を「新青の政策」と位置づける方針に転換したのである。

このようなEU・米国双方における事情の変更は、両者の歩み寄りをもたらし、03年8月の米・EU共同ペーパーの公表に至った。そしてその後の国内支持をめぐる交渉は、開発途上国が主張する先進国の国内支持撤廃をめぐる激しい議論が展開された。

現在の議長案では、削減対象とする国内支持の額によって3つの階層に分け、大きい国ほど高い削減率を適用することとなっている。

わが国は米政策の改革により、06年でウルグアイ・ラウンド合意の約束水準の14%にまで超過達成しており問題はないが、米国についてみると、適用する削減率は70%で、145億ドル以下への削減となる。しか

し、この案は米国側が受け入れるかどうか不明であり、また一方、開発途上国側には、米国の国内補助金をさらに大幅に削減すべきとする主張が強い。米国の削減対象国内支持は、穀物価格の上昇で補助金支出が減少したことから06年113億ドル、07年85億ドルと削減目標をすでに大きく下回っているのが現状であり、国内支持の削減は今後も大きな争点となるとみられる。

### (3) 輸出規律

輸出補助金等の削減についても、交渉の当初からEU・米国・開発途上国の間で激しい交渉が行われたが、現在の案では、第3表のとおり、輸出補助金削減と輸出信用への規律強化を行うこととされ、収束しつつある。

また、輸出国貿易についても、貿易を歪めるような措置を撤廃するための事項が案に定められた（議長テキスト附属書K）。これは、農産物輸出を独占する国家貿易企業に対する補助金支出や、国内価格より安い価格での輸出は、実質的な輸出補助金になることを踏まえたものである。

### (4) 綿花問題

わが国であまり注目されない争点として、米国の綿花への補助金をめぐる問題がある。

02年9月、ブラジルは、米国が巨額の輸出補助金と生産補助金を支出して低価格で綿花を輸出しているのはWTO協定違反であるとして米国を提訴した。WTOのパネ

ルは04年9月（1審）、05年3月（上級委員会）で米国敗訴を決定、その後開かれた米国の実行状況をめぐる遵守パネルでも07年12月（1審）、08年6月（上級委員会）で米国の敗訴が確定している。しかし、これらの決定によっても、米国の綿花政策には大きな変化は生じていない。

綿花問題は開発途上国と米国の対立の中心問題の一つであり、05年香港閣僚会議の宣言でも、先進国の綿花への輸出補助金を06年に撤廃、先進国はドーハ・ラウンド約束の開始当初から後発開発途上国に綿花の無税枠を提供、綿花生産への貿易歪曲的国内補助金は一般のケースより野心的に削減することが盛り込まれていた。

綿花をめぐる対立は、現在もなお交渉の行方を決める大きな要素の一つである。

## 3 交渉の問題点と課題

このように長い間にわたって行われてきたドーハ・ラウンド交渉を、今の時点で振り返ると、さまざまなことが見えてくる。以下に、交渉の問題点と課題について私見を述べたい。

### (1) 暴走する交渉に歯止めを

ウルグアイ・ラウンドは従来の農業交渉と異なり、原則としてすべての非関税措置を関税化し、国内支持・市場アクセス・輸出規律について統一的ルールで削減を行おうとするものであった。その合意に至るまでには当然ながら多くの障害があり、それ

を越えるために、重要な品目に高い関税率を適用することを認めるなどの、柔軟な扱いが行われたのである。

そして、新ラウンドについて定めたWTO農業協定第20条においても、「根本的改革をもたらすように助成および保護を実質的かつ漸進的に削減する」という長期目標を認識しつつ、次に開始する交渉には次のことを考慮するとしている。

削減約束の実施によってその時点までに得られた経験

削減約束が世界の農業貿易に及ぼす影響

非貿易的関心事項、開発途上加盟国に対する特別のかつ異なる待遇、公正で市場指向型の農業貿易体制を確立するという目標その他前文に規定する目標および関心事項

これらの長期目標を達成するためにさらにいかなる約束が必要であるか

これらすべてのことを踏まえたうえで、各国は合意に至ったのだということを忘れてはならない。

しかし、ドーハ・ラウンドは開始直後から、米国・ケアンズ諸国の猛烈な自由化要求を突きつける舞台となった。その勢いは現在に至るまで弱まることなく続いているが、これは、交渉の暴走と呼ぶべきである。

さらに、交渉においてわが国が置かれてきた立場を振り返ると、この交渉ははたして公正な土俵の上で行われてきたのかという疑問を禁じえない。

わが国はウルグアイ・ラウンドの結果、特例措置適用により開始は遅れたものの米の関税化を行い、関税削減の柔軟性確保を最大の目標として交渉に臨んだ。一方、EUは域内農業保護の手法を削減義務がないと規定される直接支払いに軸足を移し、米国も手厚い国内保護を積み上げ、必要に応じWTOのルールを変えて「新青の政策」を認めさせる等によって、自らの安全地帯を確保しながら交渉を進めている。ウルグアイ・ラウンド以降のルールは、EUや米国の都合に合わせて作られ、変えられてきた面があることは否めない。

相撲の試合だと言われて土俵に上ったところ、いきなりボクシングで攻め立てられているようなものではないか。交渉開始時の理念に立ち返って、このような公正でない交渉の問題点を指摘し、交渉の暴走に歯止めをかけなければならない。

## (2) 食料安全保障・環境保護との調和

貿易自由化が極端に進められると、一方では、それに伴うさまざまな弊害が現れてくる。近年の世界的な穀物価格の高騰は、わが国の国民に、将来の食料確保への懸念を募らせたし、現に世界では、自由な農産物貿易が拡大するなかでの深刻な飢餓人口の増加がみられる。また、自由貿易だけを優先させると、その結果、環境に対する負荷が高い経済を生み出す懸念もある。

このようなことを背景に、WTO農業協定は前文において、「改革計画の下における約束が、食糧安全保障、環境保護の必要

その他の非貿易的関心事項に配慮しつつ・行われるべき」としているのである。またWTO協定の一部をなすガット協定第20条は、「この協定の規定は、締約国が次のいずれかの措置を採用することまたは実施することを妨げるものと解してはならない」として、「(b) 人、動物または植物の生命または健康の保護のために必要な措置」「(g) 有限天然資源の保存に関する措置」を掲げている。

重要なことは、WTO協定は他の協定等の上に立つ上位協定ではないということである。ドーハ閣僚宣言は前文において、「我々は、開放的で、差別的でない多角的貿易体制を支え維持するという目的と、環境保護と持続可能な開発の促進のための行動は、相互に支え合うことが可能であり、また、相互に支え合うものでなければならない」としているのも、このようなWTO協定の位置づけを反映したものである。WTO協定は、貿易以外の問題も決定できるものではなく、食料、生命の安全、環境などの問題との調和を図らなければならない。

従来、ガット20条については厳格な解釈が行われてきたのであるが、すでに環境保護措置については、WTOにおいて積極的に取り組む考えが出てきている。

WTOでは設立と同時に「貿易と環境委員会」(CTE)が設置され貿易措置と環境措置の関係を扱ってきているが、さらにドーハ閣僚宣言では、以下の交渉を行うこととされた。

WTO協定と多国間環境協定との関係

多国間環境協定事務局とWTO委員会の間の定期的な情報交換等

環境関連物品・サービスの関税・非関税障壁の削減・撤廃

このように環境保護と貿易の調和については徐々に取組みが具体化してきているが、食料安全保障の問題は、国民の生命維持に関わる食料主権の問題であり、環境保護と同等あるいはそれ以上に重視されなければならない問題である。08年12月、国連人権理事会のドシュッテル食料問題担当特別報告者は、本(09)年3月に同理事会に提出を予定している報告書の中間報告を公表した。<sup>(注3)</sup>「ドーハは新たな食料危機を防止できない」とするこの報告は、農産物貿易の自由化が食料に対する権利を侵害することを指摘して、農産物の貿易制度が食料に対する権利などの人権と融和的になるために、各国は食料への権利と両立しないWTO合意は行わず食料権実現の立場を明確にすること、特に開発途上国にとってセーフガード措置は重要であること、各国は、食料安全保障を追求するうえでは貿易への過度な依存を避けること、農産物貿易市場における多国籍企業の力を制御すること、を勧めている。

このように、食料安全保障および環境保護と貿易の調和が図られるよう、WTO交渉の枠組みの見直しが必要である。

(注3) 国連人権理事会(2008)

### (3) 「多様な農業の共存」に具体的に リンクしうる提案・主張

わが国は、「多様な農業の共存」を基本的な哲学として、農業の多面的機能への配慮や食料安全保障の確保などを追求する内容での提案・主張を行ってきており、これは、人口増加や食料需給不安化が進む世界情勢の中で、ますます意義を増しているとして評価できる。そして、そのために柔軟・漸進的な関税削減等を求めているが、実際の交渉の場においては、ともするとそれは単なる配慮事項だとする意見に抗しきれない場合も少なくないように思われる。

主張の組み立て方の問題として、農業の多面的機能への配慮や食料安全保障の確保をいかにして具体的な交渉条件にリンクさせるかは、課題ではないであろうか。一定の多面的機能水準や食料自給水準を前提とすれば農業生産や生産要素としての農地保全がこれだけ必要になり、したがって国境措置や国内支持はこれだけ必要である、という論理に支えられた条件提示が望ましい。

たとえば、現在でも水田の耕作放棄がさまざまな悪影響をもたらしていることに鑑み、現在の水田を多面的機能維持ミニマム水田と位置づけてその維持を宣言し、その水田への作付け(主食用米に限る必要はない)が確保される政策手段を構築することが考えられる。直接支払いはその選択肢の一つであろうが、国境措置も含めてさまざまな政策がありえよう。一見乱暴に見えるかもしれないが、デカップリングであるとしな

がら農業経営に着目して多額の補助金を支出し、国際農産物市場で激しい輸出競争を繰り広げている国の政策と比較すれば、はるかに理にかなったものではないだろうか。

このように具体的な主張を行わなければ、たとえば関税引下げについても、ともすると数字だけを見た攻防に陥りがちなのではないだろうか。

### (4) 交渉戦略の見直し・強化

#### a 交渉スタイルの問題

この交渉の経過を振り返って感じさせられるのは、特に米国やケアンズ諸国の、「攻撃は最大の防御」を地で行く交渉スタイルである。交渉の初期段階で、米国の補助金の問題をとりあげられたのに対し関税の一律25%以下への削減を主張したのがそのよい例である。また、08年夏に交渉が山場を迎えた際の、米国とインド・中国の応酬にも、守るためには攻めるという姿勢が如実に表れている。

わが国が戦後とってきた交渉の手法は、力づくで主張を押し通すのではなく、話し合いで物事を決めるスタイルが主であったと思うし、今後もそうあるべきである。しかし、「声の大きい方に引きずられる」ことがあってはならず、そうした主張にはそれを許さないような反論や提案が不可欠である。

たとえば、輸出規律に関しては現在大きな対立点はないが、輸出補助金以外の輸出信用や国家貿易などは、実質的な輸出補助

金にあたるケースも多く、現在の議長案を認めるとしてもその後の厳格な検証が不可欠である。鈴木宣弘氏と木下順子氏はこの問題をさらに深めて、「輸出補助金相当額」(ESE)の概念を導入して削減の議論をしてはどうかと提案している<sup>(注4)</sup>。輸出規律をめぐっては不透明性をめぐいきれないのが現実であり、国内保護をAMSとして総合的に把握するのであれば、実質的な輸出促進措置についてもその結果をESEなどの指標で総体的に把握するのは当然であり、その導入をさらに主張していくべきではないか。

さらに進めて、国内生産に対する輸出の割合が一定以上の国についてはその品目に対する国内補助金支出を禁止し、またはその国からの当該品目の輸入を禁止できるような提案もしてはどうであろうか。

このように、守る主張に偏らず攻める点はとことん攻める交渉スタイルをさらに追求していくことが必要であろう。

(注4) 鈴木・木下(2002), 鈴木(2003) 40~51頁

#### b どこ連携するのか

ドーハ・ラウンドでわが国は、G10と呼ばれる先進食料輸入国で連携した対応を進め、共同提案の実施や支持を拡大する取り組みを行ってきた。また、農業の多面的機能を重視するEUは、交渉の当初から影響力のある重要な連携相手であった。

しかし現実には、G10は交渉を左右するような影響力を持つに至っていないし、EUは03年8月に米国との歩み寄りを行い、

わが国が現在重要品目数で窮地に陥っても一歩離れて傍観している感がある。振り返れば、03年の米・EU共同ペーパー発表は、ウルグアイ・ラウンドで同じく両者が歩み寄った92年11月のブレアハウス合意を想起させるものであった。

わが国が今後もこれらの国・地域との連携をさらに強化していくことは当然ではあるが、さらに他の国にも連携を広げていくことが望まれる。その相手としては、将来の人口増加が見込まれる中で食料安全保障への理解が深く、また、農業の小規模家族経営が多いという点で、中国・インド・東南アジア諸国があげられる。これらの国は、農業・食料問題でわが国と相互理解を図りやすい面があるし、わが国とこれら諸国の経済はかつてないほど緊密につながりつつある。これらの国と農業問題について共通の認識と相互理解を深め、連携していくことも、大きな課題であると思われる。

## おわりに

国際交渉は予断をもって行うことができず、さまざまな偶然の積み重なりから方向性が生まれてくる面も否定できない。しかし、この交渉の経緯を振り返って改めて痛感させられるのは、米国やEUのしたたかな交渉戦略とそれを実現していく強力な戦術である。このような現実を踏まえて、わが国の交渉戦略と戦術を固め直すことが求められる。

また、交渉の結果がどのようなになるにせ

よ、その結果わが国の農業が崩壊を迎えるわけにはいかない。EUは改革が進むCAPで、米国は拡充された農業法でそれぞれの農業を支えていくことになるが、わが国の場合は、交渉のありうる帰結に応じてどのような政策を構築するのか、そのことも含めた検討を充分にしておくことが不可欠である。

本稿執筆中の時点では交渉再開の時期は不透明であるが、交渉は破綻したわけではなく、過去の経緯を見てもわかるように、いずれ本格的な再開をみるであろう。その時のために、改めて過去を振り返り、わが国にとって悔いの残らない交渉とするよう、準備を固めることを望みたい。

なお最後に、最近成立した米国の景気対策法に盛り込まれているバイ・アメリカン条項などの、経済危機に対処する中で生じている保護主義的傾向との関連について述べておきたい。

本稿で指摘したWTO農業交渉の問題点や課題は、農産物貿易ルールをより自由な方向に改革する議論の中で発生したもので

あり、経済対策としての保護主義への回帰を主張するものとは異なるものである。したがって、仮に保護主義の拡大を抑制するためにWTO農業交渉においてわが国が早く譲歩すべしというような主張があるとなれば、それは全般的な外れな議論であるということを示唆しておきたい。

<参考文献>

- ・外務省「WTOドーハ・ラウンドメールマガジン」
- ・国連人権理事会（2008）2008年12月17日付プレスリリース（<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/20C915D527B6903BC125752200398AAD?opendocument>）
- ・鈴木宣弘・木下順子（2002）「輸出国家貿易による『隠れた』輸出補助金効果について」『農林水産政策研究所レビューNo.3』2002年3月
- ・鈴木宣弘（2003）『農のミッション - WTOを超えて - 』全国農業会議所

・WTO関連文献

- 外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/index.html>）
- 経済産業省ホームページ（[http://www.meti.go.jp/policy/trade\\_policy/wto/index.html](http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/index.html)）
- 財務省ホームページ（<http://www.mof.go.jp/jouhou/kanzei/wto/wto.htm>）
- 農林水産省ホームページ（<http://www.maff.go.jp/wto/index.html>）
- WTOホームページ（[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm)）

（理事研究員 石田信隆・いしだのぶたか）

