

動き始めたドーハ・ラウンド？ : 第9回バリ WTO 閣僚会議を終えて

京極智子

はじめに

多角的貿易交渉を行なう場である WTO がようやく少し息を吹き返した。12月3日から6日の日程でインドネシア・バリで開催された第9回 WTO 公式閣僚会議は、予定を1日オーバーしつつも、WTO 発足以来初めてのマルチでの合意であるドーハ・ラウンドの部分合意に達し、閉幕した。

とはいえ、ここまでの道のりは決して平坦ではなく、むしろ、バリ閣僚会議での合意は困難であるという見通しが強かった。本年9月に欧州委員だったラミー氏の後を受けて初めて中南米から選出された事務局長としてその任に着いた前ブラジル駐 WTO 大使のアゼベド事務局長は、11月26日の記者会見で、12月初めに行われる閣僚会議に向けて準備していたドーハ・ラウンドの部分合意について、「(大使級の交渉では) 合意に失敗した」と述べていたからである。

2001年に開始されたドーハ・ラウンドは、2008年夏に主要交渉分野である農業分野と非農産品市場アクセス分野での合意失敗以降漂流を続け、2011年12月に開催された第8回閣僚会議ではその包括的妥結を断念、以来、「プラグマティックなアプローチ」として、細々といくつかの分野での交渉を継続してきた。WTO における公式閣僚会議は最低2年に一回行われることが協定上規定されており、第9回閣僚会議に向けて比較的交渉が進んでいた貿易円滑化分野、途上国対応問題、そして農業分野における部分的な合意を目指して、交渉が行われているところだった。

「バリ合意」：最重要論点は「食糧安全保障提案」と「貿易円滑化」

「バリ合意」に向けて最も問題となっていたのは、農業分野の食糧安全保障提案であった。これは、2012年11月にG33(インド、インドネシア、フィリピン等を中心とする途上国についての柔軟な扱いを求めるグループ)から提出された、備蓄や国内食糧援助のために低所得農家から食料を買い上げるための政府の支払いを補助金削減義務の対象外とする提案であった。これの主たる提案者であるインドは、人口の約3分の2に対して基礎的な食糧を援助することを目的とする食糧安全保障法令の制定を念頭においており(実際2013年7月に公布)、これがWTO 法違反とならないようにしたいという目論見があった。なかでも、最も問題となっていたのは、紛争解決手続の対象とならない期間(いわゆる「平和条項」)をどれくらいに設定するのかということだった。ジュネーブでの交渉段階において、米国等先進国はインドのそうした措置が恒久化されることのないよう、期間をなるべく短く設定することを主張し、また、インドが行う食糧援助が実質的に輸出補助金として機能し、インド産のコメや小麦が輸出に回され、結果的に世界の食糧市場に悪影響を及ぼすことを懸念していた。そして、ジュネーブの交渉においては、その期間を4年とするという方向

で議論が進んでおり、恒久的な措置として WTO 規律からの例外を求めていたインドは、これに強く反対していた。

食糧安全保障提案とともに、多くの問題を抱えていたのが、貿易円滑化交渉である。貿易円滑化交渉は、実際にモノを取引する（輸出入を行なう）際に障害となるものを可能な限り取り除き、貿易関連の手続を迅速化することで貿易をより活発化することを目的として行なわれているものである。例えば、途上国に対し輸出を行なう際に、税関での手続きで賄賂を要求されたり、日によって異なる書類を要求されたり、税関通過までに不当に時間がかかったりするようなトラブルを無くすためのルールを設定していくことで、貿易関連コストを下げ輸出入業者にメリットを生み、手続の透明性が確保されることにより途上国への投資が促進されたり、政府としてもその事務手続の効率が図れる等、貿易にかかわる者全体に利益をもたらす。

これまでの交渉では、2009 年に事実上の協定案である統合テキスト案がまとめられ、議論が続けられてきており、第 1 部で貿易規則の透明性を高めるための規定や輸出入手続きの簡素化・迅速化に関する規律などが規定され、第 2 部で途上国・LDC（後発開発途上国）に対する S&D（特別かつ異なる待遇：途上国の WTO 上の義務を免除したり技術支援などの特別の援助を行なったりする、途上国に対する特別の条項）が規定されることとなっていた。貿易円滑化交渉は、貿易関連の手続の整備やその透明化を通して途上国側にもメリットがあるものではあるが、それを強く望んでいたのはやはり途上国との貿易の拡大を狙った先進国側であった。第 2 部の途上国の取り扱いについては、先進国からの技術支援や資金援助をタダで取り付けたい途上国と一定の義務を当然負わせたいと考える先進国との間で相当の議論が交わされたが、最終的には、LDC も折り合い、先進国からの資金援助等と引き換えに一定の義務を負うことで合意した。しかしながら、ジュネーブでの交渉の最終段階になって、農業分野での成果に不満を持ったインドが貿易円滑化協定案に強硬に反対をし始め、アルゼンチンやブラジルなども同様の態度をとり始めていた。

アゼベド事務局長は、ジュネーブで行なわれた 11 月 26 日の一般理事会において、バリ閣僚会議を「交渉のための閣僚会議とすることはしない」と述べた上で、「合意は間近ではあったが、合意文書をバリ閣僚会議に持ち込むことはできず、会議では交渉は失敗に終わったと報告する」と述べていた。しかし、一方で、この合意の失敗は、「南北問題でもなく、時間がなかったからというわけでもない。問題は非常に特定の局所的なものであり、[政治的な]意思さえあれば解決可能なものであった」と述べて、閣僚級での政治的な打開に期待を寄せていた。バリ閣僚会議では実質的な交渉はしないとしたアゼベド事務局長の弁に対し、EU やブラジル、中国などは、バリでも交渉を続けるべきであるとの意見を表明した。一方で、米国は、バリでの交渉妥結については懐疑的であり、ジュネーブの交渉で合意できなかったことによりドーハ・ラウンドの終結に向けての「一世一代の好機を逃した可能性がある」と述べていた。

しかしながら、バリ閣僚会議においては、精力的にアゼベド事務局長が各国との協議を進め妥協点を探った結果、ほぼ原案通りの合意が行われた。食糧安全保障提案については、閣僚会議開始後もインドは強硬な態度を崩さなかったが、結論として、4 年間の猶予期間を

設け（すなわち、2017年の第11回閣僚会議まではインドの補助金がWTO紛争解決手続に訴えられることはない）、その間及び将来も協議を継続することを規定、また、こうした補助金が「他の加盟国の食糧安全保障に対し悪影響を与えない」ことを確保する旨を明記することによって、先進国の懸念にも対応する形とされた。そして、農業分野での合意に達したことでインドも貿易円滑化分野に対する態度を軟化させ、閣僚会議の日程は1日延長されたが、アゼベド事務局長が締めくくったように、本閣僚会議では、「WTOにおける18年の歴史において初めて」加盟国159カ国すべてでの合意に成功したのである。

閣僚会議では、農業分野について関税割当枠の透明性の確保や運用方法の規律強化に関する提案、輸出補助金のレベルをその約束よりも相当程度低く維持することなどについての政治的コミットメントを約束する輸出競争に関する提案が承認された。また、途上国/LDC対策についても、LDCに対してより大きな市場アクセス機会を与えるために先進国がその産品に対し無税無枠の拡大を行なうことを奨励する旨の規定等が承認された。

「バリ合意」後のWTO: FTAへの流れは変わらない

2008年夏の合意失敗以降、各国は、「動かない」WTOを見限り、地域貿易主義の流れに乗り換えるべきとの考えのもと、精力的に地域経済協力のネットワークを張り巡らせている。日本も既に13の経済連携協定（EPA）を締結し、EUや日中韓でのEPA締結に向けての交渉を開始、更には、環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）交渉も来年早々には暫定合意に至る可能性があるという見通しがある。今回のバリにおける部分合意が成功した一つの要因は、こうした流れに取り残されがちな途上国の焦りがあったと言っても過言ではない。しかしながら、WTOにおけるマルチでの部分合意が成功したとはいえ、限られた国の間での地域経済協力のネットワークの拡大という傾向に変わりはないだろう。こうした自由貿易協定（FTA）における貿易交渉は当然WTOにおけるルールが大前提となっており、それにどの程度プラスの自由化を上乗せできるか、WTOでは規律されていない分野をいかに規律するか、ということが焦点となる。したがって、各地域でWTOプラスのルールがFTAで規定されることを契機として、マルチの貿易交渉の場であるWTOにおけるラウンド交渉推進への相乗効果が表れることも期待可能である。特に、現在交渉中のTPP、日・EU EPA、日中韓EPA、そして、米・EUFTA（環大西洋貿易投資パートナーシップ：TTIP（Transatlantic Trade and Investment Partnership））、また、東アジアにおけるRCEP（東アジア包括的経済連携）交渉が実現し、一地域にとらわれないルールが構築されることにより、それが事実上のグローバル・スタンダードとなってWTOにおける新たなルール形成への一つの契機となることは十分に考えられる。そして日本は、これらメガ・リージョナルなFTAのいずれにも参加しており、これらのFTAを成功させることにより、日本が世界のFTAネットワークのハブとなり、グローバル・スタンダードのセッティングの主導権を握りうる可能性は十分にある。日本は、何を真の国益として守り、どのように国際社会に貢献していくべきなのかを吟味し、どの交渉も止まることがないように、積極的に各交渉を引っ張っていく姿勢が必要であろう。

ドーハ・ラウンドはどうか

しかし一方で、ドーハ・ラウンドが全体として終結しないという事実は、FTA からの途上国の除外という形で、ラウンドがその明確な目標として設定していた開発途上国への利益に多大な影響を与えているし、ドーハ・ラウンドを終結させないことには、新たなアジェンダを設定して新たなラウンドを始めることも難しい。更には、交渉機能が正常に機能しないことで、WTO の他の機能、紛争処理機能などにも悪影響を及ぼし、各国の「WTO 離れ」が進み、WTO 全体の信頼性を損なう可能性もある。今回のバリ合意で、WTO がその信頼を全く失うという最悪の事態は免れたが、それでも、満足のいく全体の合意には程遠いものである。

「自由・無差別」を基本理念とする WTO 体制の最大の利点は、最恵国待遇原則に基づいて、関税引下げ等の交渉の成果が全加盟国に均霑することにある。WTO の目指す自由貿易体制が世界全体において均衡のとれた経済発展を目的とするのであれば、やはり、目指すべきは、「ドーハ開発アジェンダ」として開発への配慮を当初の明確な目標として設定していた本ラウンド交渉の、十分な途上国対策を含めた妥結である。バリ閣僚会議でモロッコ大使が述べたように、このバリでの部分合意は、決してゴールではなく、始まりにすぎないのである。閣僚会議宣言では、まだ合意していないドーハ・ラウンドにおける交渉分野について、1 年以内に明確な作業計画を立てていくとしている。今後のラウンド終結への日本を始めとする各国の政治的努力に注目したい。