

キャノングローバル戦略研究所

研究論文【農業政策分野】

2014 No.1

ドーハ・ラウンド：農業交渉の進展と挫折を中心に

キャノングローバル戦略研究所 研究員
京極（田部） 智子



キャノングローバル戦略研究所
The Canon Institute for Global Studies

2014 年 1 月

ドーハ・ラウンド：農業交渉の進展と挫折を中心に

キヤノングローバル戦略研究所 研究員
京極（田部） 智子

要 旨

WTO 発足後初めての貿易交渉であるドーハ・ラウンドは、2001年11月の開始以来ほぼ何らの成果も出せないまま10年以上が経過していたが、2013年12月、発足以来初めて全加盟国によるマルチでの合意に達した。しかしながら、今回のこの合意はドーハ・ラウンドで交渉されていたうちのほんの一部でしかなく、多くの分野が未解決のままである。ドーハ・ラウンド交渉で最も妥結に近づいたのが2008年半ばであったが、その際の農業分野及び非農産品市場アクセス分野でのモダリティ合意失敗以来、各加盟国はドーハ・ラウンド終結へのコミットメントを表明しつつも、実態として地域経済協力のネットワーク構築への動きを強めてきており、今回の部分合意までの紆余曲折も鑑みれば、ドーハ・ラウンド交渉全体の妥結への道りは決して平たんではない。

本稿においては、ドーハ・ラウンドにおける交渉進捗の阻害要因となった2008年7月の非公式閣僚会合における農業交渉決裂の原因について検討するとともに、ドーハ・ラウンド全体の変遷を大まかに見ていく。まず、農業交渉の経緯を概観した後、2008年7月の非公式閣僚会合で何が話し合われたのか、そしてなぜ決裂に至ったのかの経緯を分析し、その評価を試みるとともに、その後の農業交渉及びドーハ・ラウンド全体の動きを追い、2013年12月の部分合意の内容も合わせ、停滞し続けるラウンドの影響とその行末を探ることとする。

キーワード：WTO、ドーハ・ラウンド交渉、農業交渉

目 次

1. はじめに

2. ドーハ・ラウンドの経緯（農業分野を中心に）

- (1) ドーハ・ラウンド立ち上げ（2001年11月）
- (2) ラウンド開始当初の交渉と議長案（2002年～2003年3月）
 - (i) 市場アクセス
 - (ii) 国内支持
 - (iii) 輸出競争
- (3) 2003年：米・EU共同ペーパー（8月）とカンクンの決裂（9月）
- (4) 「枠組み合意」（2004年7月）と香港閣僚会議（2005年12月）
- (5) 交渉凍結（2006年7月）から議長テキスト（2007年8月～）へ

3. 2008年7月：交渉決裂

- (1) 議長テキスト3訂版の概要
 - (i) 市場アクセス
 - (ii) 国内支持
 - (iii) 輸出競争
- (2) 閣僚会合の状況と決裂まで
- (3) 途上国SSM問題
- (4) 2008年交渉決裂の評価
- (5) 日本にとっての2008年7月交渉決裂の意味

4. その後の動き

- (1) 7月交渉決裂後の動き：議長テキスト4訂版（2008年12月）の発出とその意味
- (2) 2010年以降の動き

5. 考察

- (1) ドーハ・ラウンド頓挫の要因とその影響
- (2) WTOとFTA：日本はどうあるべきか
- (3) ドーハ・ラウンド終結への解決策はあるか

6. おわりに：第9回バリ閣僚会議を終えて

1. はじめに

WTO 発足後初めての多角的貿易交渉（ラウンド）であるドーハ・ラウンドは、2001 年 11 月の開始以来ほぼ何らの成果も出せないまま 10 年以上が経過していたが、2013 年 12 月 7 日、発足以来初めて全加盟国によるマルチでの合意に達した¹。しかしながら、今回の合意はドーハ・ラウンドで交渉されていたうちのほんの一部でしかなく、多くの分野が未解決のままである。ドーハ・ラウンド交渉で最も妥結に近づいたのが 2008 年半ばであったが、その際の農業交渉分野及び非農産品市場アクセス（NAMA）でのモダリティ²合意失敗以来、各加盟国は幾度となくドーハ・ラウンドの成功裡の終結へのコミットメントを表明しつつも、実態としては地域経済協力のネットワーク構築への動きを強めてきた。今回の部分合意までの紆余曲折を鑑みれば、ドーハ・ラウンド交渉全体の妥結への道のりは決して平坦ではない。

WTO の前身であるガット時代から数えて 9 回目の多角的貿易交渉となるドーハ・ラウンドでは、当初からさまざまな場面で対立が先鋭化していた。すなわち、中心的な交渉分野の一つである農業交渉においては、農業補助金の削減をめぐる途上国と米国とが、関税削減をめぐる日本をはじめとする一部の食料輸入国とケアンズ・グループ³を中心とした農産物輸出国に米国・EU 等を加えた国々とが対立しており、NAMA 交渉では、鉱工業品関税引下げをめくり、新興国市場の関税引下げに強い関心を持つ先進国と開発への特別の配慮を求める途上国との対立があった。また、ルール交渉においては、ダンピング防止（AD）措置の規律強化を求める日本を中心とする各国とそれに反対する米国との対立が顕著であり、補助金・相殺関税交渉では、新たに漁業補助金規律の明確化や改善のための交渉が行われており、ここでも、ニュー・ジーランドやチリ等を中心とするいわゆるフィッシュ・フレンズと言われる各国が漁業補助金の原則禁止を求める一方で、日本、韓国等の漁業国がその一律禁止には反対する姿勢を示していた。また、貿易円滑化交渉では、途上国が一貫して消極的姿勢を示しており、ドーハ・ラウンド交渉は随所で行き詰まりを見せていたのである。

本稿では、現在のドーハ・ラウンドにおける交渉進捗の阻害要因となった 2008 年 7 月の閣僚会合における農業交渉決裂の原因について検討するとともに、ドーハ・ラウンド全体の変遷を大まかに見ていくこととする。まず、農業交渉のこれまでの経緯を概観した後、2008 年 7 月の閣僚会合で何が話し合われたのか、そしてなぜ決裂に至ったのかの経緯を分析し、その評価を試みるとともに、その後の農業交渉及びドーハ・ラウンド全体の動きを追い、停滞し続けるラウンドの影響とその行末を探ることとする。

※ 脚注中の URL については 2013 年 12 月 20 日に最終確認済み。

¹ 日本経済新聞「WTO、3 分野で合意 ドーハ・ラウンドで初」2013 年 12 月 7 日付夕刊参照。

² モダリティ（modality）とは本来「様式」、「方法」という意味を持つが、WTO における貿易交渉では、関税率の削減などについて各国共通に適用されるルールのことを指す。

³ ケアンズ・グループとは、ウルグアイ・ラウンド交渉中に形成されたグループで、オーストラリアをリーダーとして、農産物純輸出国を中心とした国で構成されている、農産物貿易の自由化を主張するグループである。現在のメンバー国は、オーストラリアのほか、アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、カナダ、チリ、コロンビア、コスタ・リカ、グアテマラ、インドネシア、マレーシア、ニュー・ジーランド、パキスタン、パラグアイ、ペルー、フィリピン、南アフリカ、タイ、ウルグアイの 19 カ国である。

2. ドーハ・ラウンドの経緯（農業分野を中心に）

(1) ドーハ・ラウンド立ち上げ（2001年11月）

1995年に発足したWTOでは、「附属書に含まれている協定で取り扱われる事項に係る多角的貿易関係に関する加盟国間の交渉のための場を提供する。」「[WTO]は、また、閣僚会議の決定するところに従い、多角的貿易関係に関する加盟国間の追加的な交渉の場及びこれらの交渉の結果を実施するための枠組みを提供することができる」ものとされている⁴。また、農業とサービスについてはそもそも協定中に交渉の継続が予定されていたこともあり⁵、WTO発足当初から次のラウンドの開催準備が開始された。1996年にはシンガポールにおいて第1回閣僚会議⁶が開催され、1998年のジュネーブでの第2回閣僚会議で新ラウンド立ち上げへの流れはかなり明確なものとなっていた⁷。そして、1999年12月にシアトルで開催された第3回閣僚会議では新ラウンドを立ち上げることとされていたが、先進国間や先進国・途上国間における意見の不一致⁸、途上国によるそもそも新ラウンド開始に対する反対⁹等に加え、議場外での非政府組織（NGO）による大規模なデモが行われ議事に大きな影響を及ぼし¹⁰、閣僚宣言が取りまとめられないという異例の事態のまま会議が終了した。しかし、その後も新ラウンド立ち上げに向けた努力が重ねられ、2000年7月の沖縄サミットにおいては「年内立ち上げに向けて他のWTO加盟国とともに努力するよう、緊密で意味のある協力を強化する」ものとされ¹¹、同年11月のAPEC非公式首脳会議においても、「バランスが取れ、十分に広範なアジェンダを2001年の可能な限り早期に形成・完成し、2001

⁴ 世界貿易機関を設立するマラケシュ協定第3条2項。

⁵ 農業協定第20条、サービスの貿易に関する一般協定第19条1項。これらは「ビルト・イン・アジェンダ」と言われる。なお、農業協定第20条は以下のように規定されている。

第20条 改革過程の継続

加盟国は、根本的改革をもたらすように助成及び保護を実質的かつ漸進的に削減するという長期目標が進行中の過程であることを認識し、次のことを考慮に入れて、実施期間の終了の一年前にその過程を継続するための交渉を開始することを合意する。

(a) 削減に関する約束の実施によってその時点までに得られた経験

(b) 削減に関する約束が世界の農業貿易に及ぼす影響

(c) 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及び関心事項

(d) これらの長期目標を達成するために更にいかなる約束が必要であるか。

⁶ WTOにおいては少なくとも2年に1回閣僚会議が開催されることとなっている。世界貿易機関を設立するマラケシュ協定第4条1項。

⁷ ジュネーブ閣僚宣言では、「WTOが更なる交渉等の場を提供すると定められていることにかんがみ」、一般理事会において定期的に特別会合を開催し作業計画を出すこととされ、その後の新ラウンド立ち上げに向けて各国の意見を収斂することが期待されていた。See Ministerial declaration, adopted on 20 May 1998, para. 9, available at http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min98_e/mindec_e.htm.

⁸ 農業においては、日本やEU等の農業の多面的機能を重視する国々と、米国やケアンズ諸国等の農産物輸出国との主張が対立、また、アンチダンピング措置については日本等が交渉対象とすることを主張したものの、米国がこれに反発、さらには労働や環境、投資、競争といった新しい分野に関する交渉についても各国の意見が収斂することはなかったとされる。外務省「第3回WTO閣僚会議（概要と評価）」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/g_kono/arc_99/wto99/g_h.html)参照。

⁹ マレーシア、インド、パキスタン、エジプト等の途上国は、そもそもウルグアイ・ラウンドで合意した協定の義務の履行が困難な部分があり、そうした義務の緩和を強く主張するとともに、新ラウンドの立ち上げは新たな義務の約束につながるとして、まずはウルグアイ・ラウンドの義務の実施の問題を解決すべきとして、新ラウンド立ち上げについては反対していた。経済産業省『2002年版不正貿易報告書』468頁参照。

¹⁰ 反グローバリゼーションを掲げた様々なNGOは、WTOについて、顔の見えない各国の通商官僚たちが市民社会にかかわる重大な意思決定をジュネーブで秘密裏に行う結果、地球環境を破壊してまで貿易自由化を推進したり、多国籍企業の利益ばかりを重要視して世界の貧富の差を拡大させると主張し、シアトルにおいて大規模なデモを行い、一部過激派により暴動にまで発展、閣僚会議の開会式が中止されるなど、会場周辺やシアトル市内が大きな混乱に陥ることとなった。荒木一郎「多角的貿易体制は維持できるか：WTOの現状と課題」『国際問題』601号（2011年）参照。

¹¹ G8 COMMUNIQUE OKINAWA 2000, para. 36, 23 July 2000, available at <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2000okinawa/finalcom.htm>.

年中に新ラウンドを立ち上げる」¹²旨合意された。そして、2001年11月にドーハで開催された第4回閣僚会議においてようやく新ラウンド開始が決定されることとなった。この新ラウンド立ち上げは、先にも述べたように、APEC やサミット、OECD 等のさまざまな国際的枠組みのもとで議論を進め、各国のモメンタムの向上を図るとともに、シアトルでの失敗を踏まえ、新ラウンド開始に難色を示す途上国に対し、その信頼醸成のための措置やキャパシティ・ビルディングを行い、途上国も含めた加盟各国間で努力を重ねた結果であった。さらに、2001年9月11日に起こったいわゆる同時多発テロを契機として世界同時不況の危機に曝された各国が一層の世界貿易自由化の必要を痛感したこともその理由として挙げることができよう。この新ラウンドは、正式には「ドーハ開発アジェンダ (Doha Development Agenda: DDA)」と命名されている¹³。これは、9.11 後、世界経済が大きく混乱する危険性があった中、新ラウンドの立ち上げのため反対する途上国を巻き込むべく、ウルグアイ・ラウンドにおいて自由貿易の利益を上回る負担を負うこととなった途上国の不満に対応しその要求を加味した結果である。そして、ドーハ閣僚宣言においては、開発への関心を示す多くの文言が盛り込まれている。同宣言では、WTO 加盟国の大多数が開発途上国である現状を踏まえ、途上国が世界経済成長のシェアの一端を占めるよう、市場アクセスの増加やバランスのとれたルール作り、技術援助、キャパシティ・ビルディングを行なっていくことの重要性に言及している¹⁴。そして、閣僚宣言の農業部分においても、途上国への特別かつ異なる待遇は交渉の不可分の一部であり、途上国の開発上のニーズを勘案すること、また、非貿易的関心事項についても留意することが述べられている¹⁵。

一方、WTO における農業交渉は、前述の通り、農業協定第20条によりドーハ・ラウンド開始前の2000年に開始された。この交渉開始に伴い、各国は農業交渉提案を提出し、日本も同年12月に日本の立場を発表している¹⁶。そして、2001年11月のドーハ閣僚会議においては、モダリティを2003年3月末までに確立する旨が閣僚宣言に記載され、すでに交渉を開始していた農業分野についてもドーハ・ラウンドの一部として全体の終結とともに終結させることとなった。なお、閣僚宣言では、農業分野について「市場アクセスの実質的な改善、すべての形態の輸出補助金の段階的撤廃を目指した削減及び貿易歪曲的な国内支持の実質的な削減を目的とした包括的な交渉を約束する¹⁷」とされており、農業交渉の主

¹² 2000 APEC Ministerial Meeting Joint Statement – Delivering to the Community, para. 23, available at http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/2000/2000_amm.aspx.

¹³ 本名称は、本文でも触れているように、これまでの先進国主導の貿易交渉をイメージさせる「ラウンド」という表現を使わず、ここでも途上国へ配慮したものとなっている。しかし、本稿では、わかりやすく「ドーハ・ラウンド」の名称を使用する。

¹⁴ WTO, MINISTERIAL DECLARATION, Adopted on 14 November 2001, WT/MIN (01) /DEC/1 (20 November 2001), para. 2.

¹⁵ 閣僚宣言の農業部分には、「We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. (特別かつ異なる待遇は、それが運用上効果的であり、途上国が食料安全保障や農村地域開発を含む開発上のニーズを効果的に勘案できるように、譲許表に、また適切な場合にはルール及び規律に、体现されなければならないことに合意する。)」との記述がなされている。Id. しかしながら、鳴瀬は、途上国にとって不公平とされるウルグアイ・ラウンド協定を具体的には是正することなく新ラウンドが開始されてしまったことそれ自体が、途上国にとって大きな損失であると述べる。鳴瀬成洋「GATT/WTOにおける途上国の待遇—「特別かつ異なる待遇 (S&D)」と相互主義の相克—」『商経論叢』(神奈川大学) 第43巻1号(2007年) 参照。

¹⁶ WTO 農業交渉日本提案 (http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/w_12_teian/zenbun.html)。

¹⁷ See WTO, Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001, *supra* note 14, para. 13.

な交渉分野は、ウルグアイ・ラウンドと同様、市場アクセス、国内支持、輸出規律の 3 分野とされた。

(2) ラウンド開始当初の交渉と議長案（2002 年～2003 年 3 月）

各分野におけるドーハ・ラウンドにおける実質的な交渉は、翌 2002 年から開始され、農業分野における交渉も継続されたが、各国の主張の隔たりは大きく、その溝は容易には埋まっていくことはなかった。そして、2003 年 2 月には農業交渉議長よりモダリティ案が提示されたが¹⁸、やはり各国からの反発は強く、結局 2003 年 3 月末という期限までのモダリティ確立には失敗した。以下では、交渉 3 分野について、ウルグアイ・ラウンド合意の内容と各国の主張の対立、2003 年 2 月の議長案について簡単にみていく。

(i) 市場アクセス

ウルグアイ・ラウンドでは、市場アクセスについて、①原則として、すべての輸入制限措置を関税化し、②関税引下げについては、農産物全体で平均 36%、品目ごとに最低 15% 削減することが決められた¹⁹。また、③基準年（1986～88 年）の輸入量が国内消費量の 3% に満たない品目については、ミニマムアクセス（最低輸入機会）として、3%の低関税輸入枠を設定することを義務付け、それをウルグアイ・ラウンド合意実施期間の最終年（2000 年）に 5%まで拡大することとされた。関税化の特例措置²⁰として、日本は、コメの関税化を 6 年間猶予する代わりに、その代償として、ミニマム・アクセス量を実施期間の初年度において通常よりも多い 4%の輸入枠とすること、実施期間最終年度にはそれを 8%にすることを受け入れた²¹。

ドーハ・ラウンド交渉においては、関税引下げについて、米国やケアンズ・グループがドラスティックな引下げ（全品目の関税を一気に 25%以下に削減など）を主張したのに対し、日本・EU は非貿易的関心事項に配慮した漸進的な削減を主張した。こうした両者の主張を受けて、議長案では、ウルグアイ・ラウンド方式のように品目ごとの柔軟性は持たせるものの、現在の税率が高い品目ほど引き下げ幅が多くなるという案が出されたが、各国の反発は大きかった²²。

(ii) 国内支持

ウルグアイ・ラウンド合意においては、国内補助金や価格支持を、「黄」、「緑」、「青」の 3 つに分類し、このうち、価格支持などの貿易歪曲的効果の大きい政策については、「黄」の政策として削減対象とされ、その総量を計算し（AMS²³）、合意実施期間で 20%削減するこ

¹⁸ 農林水産省「WTO 農業交渉モダリティ 1 次案の概要」

(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/w_01_modality/pdf/doha_data5.pdf) 参照。

¹⁹ いわゆる「ウルグアイ・ラウンド (UR) 方式」と呼ばれる関税削減方式。後掲注 31 参照。

²⁰ 関税化の特例措置を適用するに当たっては、当該農産物は、①基準期間において輸入が国内消費量の 3%未満であること、②輸出補助金が付与されていないこと、③効果的な生産制限措置が取られていること、という条件を満たすものとされた。

²¹ なお、日本はその後 1999 年にコメを関税化していることから、現在のコメのミニマム・アクセスは 7.2%となっている。

²² 米国、ケアンズ・グループは、(スイス・フォーミュラのような (スイス・フォーミュラについては後掲注 32 参照)) ハーモナイゼーションが必要であるとし、日本や EU は、本議長案はバランスを欠き、非貿易的関心事項への配慮等が必要であると主張した。石田信隆「WTO 農業交渉の現状と課題」農林中金総合研究所『調査と情報』2003 年 3 月号参照。

²³ AMS (助成合計量: Aggregate Measurement of Support) とは、農業者の利益となる支持水準の合計で、緑の政策を除くものと定義される (農業協定第 1 条 (a))。その具体的算定方法は、農業協定附属書 3 に規定されているが、簡

ととされた。ただし、「黄」の政策であっても、農業生産額の5%以内の助成額である場合や、品目特定の政策でその助成額が当該品目の生産総額の5%以下である場合には、削減対象から除外するという「デミニミス」が設けられた。一方、生産調整を前提とする直接支払いについては、「青」の政策として削減対象外とされた。これは、貿易歪曲的な効果はあるものの、生産制限とセットで実施される場合には貿易に与える悪影響が小さいと考えられたからである²⁴。また、「緑」の政策は、貿易歪曲的な効果が全くないか最小限であり、生産者に対し価格支持効果がないもので、削減対象とはならない補助金である。生産と関連しない直接支払いや研究開発、基盤整備、条件不利地域対策などがこれに当たる²⁵。

国内支持に関しては、ケアンズ・グループ、途上国、米国が撤廃もしくは大幅な削減を主張したのに対し、EUは漸進的な削減を主張しており、議長案では、「黄」の政策を60%削減、「青」の政策を50%削減するという案が出されていた。

(iii) 輸出競争

輸出補助金については、ウルグアイ・ラウンド合意実施期間最終年において、金額で36%、対象数量で21%削減することとされた。輸出補助金についても、米国、ケアンズ・グループ、途上国がすべての輸出補助金についての早期撤廃を主張し、これに対し、輸出補助金への依存が大きいEUは漸進的な削減を主張しており、大きく対立していた。議長案では、9年間で段階的に撤廃することが提案されていた。

(3) 2003年：米・EU共同ペーパー（8月）とカンクンの決裂（9月）

その後、2003年8月に米・EU共同ペーパーが公表された²⁶。それまで国内補助金と輸

単に言えば、価格支持相当額（内外価格差×生産量）と削減対象補助金額の合計額である。

²⁴ なお、実際には、「青」の政策は、ウルグアイ・ラウンド交渉において、最終段階での米国・ECの妥協の産物として生まれたものとされる。すなわち、いわゆるブレア・ハウス合意において、米国の不足払いとECがその農政改革において国内支持価格引下げの見返りとして導入した直接所得補償を国内助成の削減対象から除外するために、「緑」でも「黄」でもないカテゴリーとして「青」というカテゴリーを作ったのである。山下一仁『詳解 WTO と農政改革 交渉のゆくえと21世紀の農政理論』（農文協、2000年）108-113頁参照。

²⁵ なお、農業協定上の国内支持は、削減約束を遵守する限りにおいて農業協定の実施からの9年間は補助金及び相殺措置に関する協定（補助金協定）の対抗措置や相殺関税の対象とされないという規定があった（いわゆる平和条項）が、すでに2003年末で期限切れのため、現在ほどのカテゴリーに合致する補助金であっても補助金協定の対象となると考えられる。

²⁶ 米・EU共同ペーパーの概要は以下の通り。（農林水産省「農業に関する米・EU共同ペーパーの概要」

（http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/w_01_modality/pdf/kankun_data7.pdf 参照。）

- ① 市場アクセス
 - ・ 関税削減に適用されるフォーミュラは、各要素が市場アクセスの実質的な改善に資するようなブレンド方式とする。
 - %の品目は、平均○%、最低○%削減；□%の品目は係数△のスイス・フォーミュラ；◎%の品目は無税
 - ・ 上限関税を設定、または代償措置
 - ・ 特別セーフガード措置（SSG）については引き続き交渉
 - ・ 途上国に対する特別かつ異なる待遇の付与
- ② 国内支持
 - ・ 先進国は貿易歪曲的な国内支持をウルグアイ・ラウンドより大幅に削減
 - ・ もっとも貿易歪曲的な国内支持措置（「黄」の政策）は○～○%削減
 - ・ より貿易歪曲性の少ない国内支持措置について新しい枠組みを創設（従来の「青」の政策に替わるもの）
 - ・ 直接支払いについては、固定された面積及び収量に基づいて行われること、又は、基準となる生産水準の85%以下の生産について行われること、または、家畜に係る支払いについては、固定された頭数について行われること
 - ・ 以上の支持は、実施期間の終わりまでに農業生産総額の5%を超えないこと
 - ・ AMSのもとで許容される措置、直接支払い及びデミニミスの合計は2004年時点の合計支持レベルより大幅に少なくなるように設計
- ③ 輸出規律
 - ・ 特定の品目に係る輸出補助金を（○年間で）撤廃、その他の品目の輸出補助金を削減

出補助金の大幅な削減をめぐって激しく対立していた米国と EU という二大先進国の合意がなされたことで、農業交渉は一步前進したかに見えた。この米国と EU の歩み寄りの背景には、それぞれの農業政策における進展や変化があったからだとされる²⁷。すなわち、EU は従来、域内農産物の価格支持と輸出補助金によって域内農業を保護し輸出市場を獲得してきており、米国はそうした EU の輸出補助金の撤廃を強く求めていた。ウルグアイ・ラウンド中から EU はその共通農業政策（CAP）の改革を進めてきていたが、2003年6月に域内支持価格の引下げや、直接支払いを具体的な生産要素と切り離して支払ういわゆるデカップリングの導入等の改革が実現し、輸出補助金額も相当程度削減され、EU にも譲歩の余地が出てきた²⁸。一方、米国は各国の国内支持の大幅削減を強く主張していたものの、2002年農業法において新たな価格支持政策を導入したことから、それが今次交渉において認められるようにするために新たな国内支持の分類（いわゆる新「青」の政策²⁹）を提案するなど、その強硬な主張を緩めざるを得ない状況となっていたのである。なお、市場アクセスについては、上限関税の導入³⁰を提案するとともに、関税引下げ方式としてウルグアイ・ラウンド（UR）方式³¹とスイス・フォーミュラ³²を併用する「ブレンド方式」を主張、全体を3つのカテゴリーに分け、第1のカテゴリーにはセンシティブな品目（いわゆる「重要品目（sensitive products）」）を含み UR 方式を適用、第2のカテゴリーにはスイス・フォーミュラを適用、第3のカテゴリーは無税とする、という提案を行なっている。

しかし、この米・EU 共同ペーパーについては、加盟国から批判的な意見が出され、途上国を中心として結成された G20³³やその他の国からこれに対抗した新たな提案が出される

・ 輸出信用についても、輸出補助金と同様の方式で削減

²⁷ 山下一仁『国民と消費者重視の農政改革』（2004年）115-123頁参照。

²⁸ EU の CAP 改革の概略については、是永東彦「2014年以降の CAP 改革の動き」『平成23年度海外農業情報調査分析事業 欧州地域事業実施報告書』（国際農林業協働協会、2012年）参照。1991年には約100億ユーロの拠出があった輸出補助金は、CAP改革の進展に伴い1995年以降減少し、2003年には約37億ユーロとなっていた。See DG Agriculture and Rural Development, CAP post-2013: key graphs and figures Graph2 (Nov. 2011) .

²⁹ これまでの生産調整（生産制限）という条件に加えて、生産を義務付けない直接支払いであり、一定の固定の面積や生産に基づき、かつ基準となる生産制限の85%以下の生産について支払われるものとして、新たに「青」の政策の中に組み入れるとしたもの。この米国の提案は、2004年7月の枠組み合意において交渉内容として追加されており、これまでの交渉では、この新「青」の政策も含めた「青」の政策全体についての上限を設けることを条件として、「青」の政策の中に追加する方向となっている。

³⁰ 上限関税とは、文字通り、関税に上限を設定することであり、削減された後の関税率が設定された上限関税率を超える場合には、その上限関税率まで引き下げるというものである。上限関税については、米国がその導入を主張していたが、EU はそれに反対していた。

³¹ ウルグアイ・ラウンド方式の関税引下げとは、ウルグアイ・ラウンドで採用されたものであり、全体の平均引下げ率と品目ごとの最低引下げ率を設定するものである。ウルグアイ・ラウンドでは、6年間で平均36%、最低15%の引下げが合意された。また、品目ごとの柔軟性を認め、現在高関税かつその大幅削減が例えば政治的に困難であるセンシティブな品目については最低削減率を適用し、他の品目で削減率を大きくすることによって平均削減率を達成することができることから、そうしたセンシティブな品目を多く抱える日本や EU、農産物輸入国である G10（メンバーについては後述注38参照）などが今次交渉でも本方式の採用を主張してきた。

³² スイス・フォーミュラは、一定の算定式をすべての品目に適用して関税を引き下げる方式である。東京ラウンド交渉時に非農産品の関税引下げ方式としてスイスが提案したことからこのように呼ばれる。今次交渉では、農産物の大幅自由化を狙う米国やケアンズ・グループなどの農産物輸出国が本方式の採用を主張してきた。具体的には、以下のような算式となり、高関税ほど引下げ率が大きくなる。

$$\text{削減後の譲許税率} = \frac{\text{係数 X} \times \text{現行譲許税率 (\%)}}{\text{係数 X} + \text{現行譲許税率 (\%)}}$$

なお、この算定式に従えば、現行関税率にかかわらず、削減後の関税率は係数 X よりも小さくなるため、X は実質的な上限関税率となる。

³³ 先進国の大幅な農業保護削減と途上国に対する柔軟性を主張するブラジル、インド等の主要途上国からなるグループ。現在のメンバーは、ブラジル、インドのほか、アルゼンチン、ボリビア、チリ、キューバ、中国、エクアドル、エジプト、グアテマラ、インドネシア、メキシコ、ナイジェリア、パキスタン、パラグアイ、ペルー、フィリピン、南アフリ

こととなった³⁴。特に途上国は、国内支持については米・EU 両国の農業政策が温存されるような形になっていること、輸出補助金全体が完全に撤廃されることが明確になっていないこと、途上国に対する特別かつ異なる待遇（S&D）について一部の強力な農産物輸出途上国に対しては一般の S&D とは違う形にする旨の記述があったこと³⁵などに対して強く反発した。そして、G20 の共同提案では、国内支持について品目ごとの削減や大幅削減、輸出補助金の早期完全撤廃、市場アクセスについて途上国は特別の待遇を受け削減方式も従来の UR 方式で行うといった、先進国に対して厳しく、途上国に対しては緩い内容のものとなっていた³⁶。

そして、同年 9 月に開催されたカンクン閣僚会議に向けて意見が収斂することはなく、同会議は決裂に終わった。カンクンでの決裂については、いわゆるシンガポール・イシューと言われる投資などの新分野を交渉対象にするかどうかの問題が契機となったとされるが、農業を含むその他の分野においても交渉の土台を決定するには困難な論点が多く残されていたことも大きな要因であったと考えられる³⁷。特に、農業分野においては、先進国に更なる補助の削減と市場アクセスの改善を求める途上国側、その途上国に一層の譲歩を求めつつ自国の政策の温存を企図する米国や EU、さらに市場アクセス改善の柔軟性と交渉 3 分野のバランスを求める日本やスイス等の G10³⁸など、各国の溝が大きく、それを埋めることはできなかったのである。

また、カンクン閣僚会議では、いわゆる「綿花問題」も大きな争点となった。綿花問題は、綿花生産が主要産業であり外貨獲得手段としている西アフリカ 4 カ国（ベナン、ブルキナ・ファソ、チャド、マリ）が、農業交渉において具体的な提案を行ったことに端を発する³⁹。これら西アフリカ諸国は、その GDP の 1 割を綿花生産に依存し、綿花をその主要輸出品目としており、国際綿花価格が下落し続ける中、その要因を一部の綿花輸出先進国の莫大な国内補助金による安価な綿花輸出にあるとした⁴⁰。そして、4 カ国はその共同提案

カ、タンザニア、タイ、ウルグアイ、ベネズエラ、ボリビア、ジンバブエの 24 カ国である。G20 は、この米・EU 共同ペーパーに対抗して提案を出したのが始まりとされる。See Amrita Narlikar and Diana Tussie, *The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO*, 27 THE WORLD ECONOMY 947 (2004) .

³⁴ See WTO, *Agricultural Negotiations: Where We Are Now*, p11-12 (2004) .

³⁵ 米・EU 共同ペーパーでは、ブラジルやアルゼンチンなどの主要な純農業輸出途上国に対しては完全な形での「特別かつ異なる待遇」を与えないことを提案していた。See Charles E. Hanrahan, *Agriculture in WTO Negotiations* (CRS Report for Congress, Sep. 30, 2003) , p. 8.

³⁶ WTO, AGRICULTURE – FRAMEWORK PROPOSAL, Joint Proposal by Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, India, Mexico, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippines, South Africa, Thailand and Venezuela, WT/MIN (03) /W/6 (4 Sep. 2003) .

³⁷ 経済産業省通商政策局通商機構部「WTO カンクン閣僚会議を振り返って」『経済産業ジャーナル』2003 年 12 月号。

³⁸ 日本のほか、ブルガリア、台湾、アイスランド、イスラエル、韓国、リヒテンシュタイン、モーリシャス、ノルウェー、スイスの 10 カ国で構成される農業の非貿易的関心事項を重視する農産物輸入国のグループ。

³⁹ こうした提案に至った背景として、NGO のオックスファムの後押しがあったとされる。オックスファムは 2002 年 10 月に「Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa」と題するレポートを発表し、米国の国内綿花農家への補助金はアフリカその他の開発途上地域の生活を破壊するものとして非難している。また、ジュネーブを本拠地とする NGO である IDEAS Centre (<http://www.ideascentre.ch/>) は、これら 4 カ国に対し資金提供や情報提供、キャパシティ・ビルディング等を行なっている。

⁴⁰ 正木響「綿花イニシアティブと西・中部アフリカ 4 カ国の綿花生産」国際農林業協力・交流協会『平成 18 年度南米アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業実施報告書』（2007 年）参照。正木によれば、最初に米国の国内補助金の多さを指摘したのはフランスのアフリカ産綿花を扱う政府系企業の代表であり、共同提案を行った西アフリカ 4 カ国はいずれも旧フランス植民地であったことから、その背後にフランス政府や当該フランス政府系企業がいたのではないかという。

41)において、カンクン閣僚会議において、綿花生産及び輸出に関する補助の全廃に向けた段階的な削減措置を設定すること、その全廃までの期間中、綿花を生産する後発開発途上国(LDC)に対して財政的補償が与えられること、の2点を主張した。さらに、カンクン閣僚会議における議題として綿花問題を取り上げることを提案し、綿花に関する補助金の全廃を2004年から2006年の3年間で毎年3分の1ずつ削減することにより行うことやより具体的な財政的補償の方法について提案を行った。この提案については、多くの途上国・先進国から支持を受けていたが、世界最大の綿花輸出国である米国がこれに強く反対し、この問題についてもカンクン閣僚会議において決着をみることはなかったのである⁴²⁾。

(4) 「枠組み合意」(2004年7月)と香港閣僚会議(2005年12月)

しかし、翌2004年7月に各分野におけるモダリティを決めるための大枠の考え方をまとめた枠組み合意がようやく成立した⁴³⁾。農業分野については、輸出競争について大きな進展があったことが、「枠組み合意」に至った大きな要因とされる⁴⁴⁾。すなわち、輸出補助金の削減・撤廃についてこれまで強く反対していたEUが、「期限までのすべての輸出補助金の撤廃」に合意したのである。しかし、輸出競争については、「すべての形態の輸出補助金が並行して撤廃されること」とされていることから、輸出補助金のほか、本分野において交渉の対象とされている輸出信用保証や輸出国家貿易企業、食料援助についても同等かつ並行して撤廃されることが求められるということになる。すなわち、EUとしては、輸出信用保証や食料援助を行う米国や輸出国家貿易企業に利害を有するカナダやオーストラリアといった他の農産物輸出先進国が同等の譲歩を行わなければEUとしても譲歩しない、ということの意味したものと考えられよう⁴⁵⁾。また、国内支持については、「黄」の政策(AMS)、「青」の政策、デミニミスを合計したすべての貿易歪曲的国内支持(Overall Trade-Distorting Domestic Support: OTDS)について、その額によって各国をグループ分けし支持水準額が

⁴¹⁾ WTO, WTO NEGOTIATIONS ON AGRICULTURE, POVERTY REDUCTION: SECTORAL INITIATIVE IN FAVOUR OF COTTON, Joint Proposal by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali, TN/AG/GEN/4 (26 May 2003) .

⁴²⁾ 菅原淳一「動き始めたWTOドーハ・ラウンド交渉―見えてきた最終合意への道筋―」『みずほりポート』(2004年11月11日発行)、Sungjoon Cho, *A Bridge Too Far: The Fall of the Fifth WTO Ministerial Conference in Cancun and the Future of Trade Constitution*, 7 J. INT'L ECON. L. 219 (2004), at 230.

⁴³⁾ 枠組み合意の概要は以下の通り。(農林水産省「枠組み合意の概要」参照 (http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/w_01_modality/waku_data2.html))。

- ① 市場アクセス
 - ・ 関税削減は階層方式とし、高い品目ほど大幅な引き下げとする
 - ・ 重要品目(センシティブ品目)は、別の取り扱いとし、その数等は今後の交渉による。重要品目については、関税割当の拡大との組み合わせで市場アクセスの改善を図る
 - ・ 上限関税設定についてはさらなる検証が必要
- ② 国内支持
 - ・ すべての貿易歪曲的国内支持は階層方式により削減
 - ・ 貿易歪曲的補助金が多い国ほど大幅な削減を約束
 - ・ 貿易歪曲的補助金については、品目ごとに上限を設定する
- ③ 輸出競争
 - ・ 輸出補助金について、期日を設けて撤廃
 - ・ 輸出信用など輸出補助金的性格をもつものは、輸出補助金と同様の扱い
- ④ 途上国への配慮等
 - ・ 途上国の重要品目(特別品目; Special Products)の選択及び取り扱いについては今後の交渉によって確立
 - ・ SSM(途上国向け特別セーフガード)は途上国の利用のために確立される
 - ・ 後発開発途上国については、特別かつ異なる待遇

⁴⁴⁾ 菅原、前掲注42。前述のとおり(前掲注28参照)、EUにおける輸出補助金拠出額が年々減少してきていることが大きな要因の一つである。

⁴⁵⁾ 同上。

高い国ほど削減幅を大きくする方式（階層方式）とすること等が合意されたが、品目別の上限値の設定をどうするかや、米国が導入を主張する新「青」の政策をどう扱うか、また、農産物輸出国からさらなる規律強化を求められている「緑」の政策をどうするかについては今後の議論の対象とされた⁴⁶。市場アクセスについては、日本等が主張していた重要品目が一般品目とは異なる形で取り扱われることが合意されたものの、その具体的な品目数や関税削減方法や関税削減率について、柔軟な取り扱いを望む日本や EU と、自由化を推進したい米国やケアンズ・グループ、G20 に代表される途上国とが対立していた。また、上限関税の設定については今後の検討課題となったものの、その設定自体に反対する G10 と、100%の設定を主張する EU や G20、75%の設定を提案する米国といった農産物輸出国とが対立していた。

その後、各分野における技術的作業や議論が進められ、2005年12月に行われた香港閣僚会議では、農業交渉のモダリティを2006年4月末までに確立することが決定された⁴⁷。また、国内支持については OTDS の削減について、支出額によって各国を3階層に分類し、支出額が多い国ほど大きく削減する方式⁴⁸とすること、輸出競争については2013年までのすべての形態の輸出補助金の並行的撤廃等について詳細なモダリティを作成すること、輸出補助金以外の輸出競争（輸出信用保証、輸出国家貿易企業、食料援助）に関する規律は、全体のモダリティの一部として確立すること、市場アクセスについては、関税率の高さによって4階層に分類して高関税ほど大幅に削減していく方式を採用し、重要品目については関係するすべての要素を考慮して合意する必要性を認識するとともに、途上国は特別品目として適当な数のタリフライン（関税品目数）を設定できること、途上国向けセーフガード（SSM）を用いる権利を有することが、閣僚宣言で合意された。また、綿花問題については、綿花に関するすべての形態の輸出補助金を2006年に撤廃するとともに、綿花に関しては実施期間の開始から LDC に無税無枠を提供すること、国内支持については一般フォーミュラよりも野心的に削減し、実施期間も短縮することが合意された⁴⁹。

(5) 交渉凍結（2006年7月）から議長テキスト（2007年8月～）へ

しかし、その後交渉は容易には進まず、予定通り2006年4月末までにモダリティが合意されることはなく、2006年7月に行われた非公式閣僚会合においても調整が不調に終わったことから、ラミーWTO事務局長がラウンド交渉中断を宣言するに至った。このときの交渉凍結の直接の契機となったのが、農業分野における①関税引下げ、②国内支持の削減、そして、非農産品市場アクセス（NAMA）において主要6カ国（豪州、ブラジル、EU、インド、日本、米国）の意見が収斂しなかったことであったとされる⁵⁰。すなわち、農業分野における関税引下げについては、大幅かつ全製品の関税引下げを避け、重要産品について

⁴⁶ 樋口修「GATT/WTO体制の概要とWTOドーハ・ラウンド農業交渉」『レファレンス』（平成18年11月号）参照。

⁴⁷ WTO, DOHA WORK PROGRAMME: Ministerial Declaration, Adopted on 18 December 2005, WT/MIN (05)/DEC (22 December 2005), para. 6.

⁴⁸ なお、もっとも OTDS 額が多い階層には EU、2 番目に多い階層には米国と日本が該当し、その他の国は最下層に入るものとされた。

⁴⁹ 外務省「WTO第6回閣僚会議（概要）」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/wto_6/gaiyo.html）参照。

⁵⁰ 菅原淳一「凍結されたWTOドーハ・ラウンド：交渉再開に向けた見通し」『みずほ政策インサイト』（2006年8月11日発行）参照。

は関税引下げの例外としたい EU や日本と、さらなる自由化を求める米国・ブラジルが対立し、国内支持の削減に関しては、米国の国内補助金の削減幅が十分ではないと EU やブラジルが米国を非難し、NAMA においては、鉱工業品の関税引下げ幅について先進国とブラジル・インド等の新興途上国が対立するという、三つ巴の状態から抜け出すことができなかったのである。

また、交渉がこのような膠着状態に陥った原因の一つとして、2005 年の香港閣僚会議における閣僚宣言で、農業と非農産物市場アクセスのバランスについて合意されたことも挙げられる⁵¹。すなわち、香港閣僚宣言パラ 24 では、「農業と非農産品市場アクセスの双方で、開発途上国に対する市場アクセスの向上を通じて、このラウンドが掲げる開発の目標を前進させることの重要性を認識する。・・・この[農業の市場アクセスと非農産品市場アクセスの]野心は、S&D の原則と整合的であり、バランスが取れた比例的な方法で達成されるべきである」と規定されており⁵²、香港閣僚会議後の農業交渉と NAMA 交渉でのモダリティ確立のための議論においては、常に両者のバランスが争点となったのである。例えば、NAMA で先進国が途上国に対し更なる関税引下げを迫れば、途上国側が農業分野でも先進国は相応の引下げが必要であると主張し、先進国が農業分野での柔軟性を主張すれば、途上国からは NAMA でも途上国の柔軟性が認められてしかるべきとの主張がなされるといった状況となり、各分野における意見の対立に加え、分野間における対立も複雑化し、膠着状態から抜け出すことがより一層困難となったとすることができる⁵³。しかし、こうした分野間のバランスの問題は、ドーハ・ラウンドに始まったことではないということは付言しておきたい。すなわち、ガット時代からの国際貿易体制それ自体が、重商主義的な各国・各分野における輸出利益の均衡を念頭に構築されてきており、ウルグアイ・ラウンドにおいてもそうした利益の均衡の交渉の側面があったのは間違いない。ドーハ・ラウンドにおいては、途上国の利益に焦点が当てられたことから、途上国が利益を得たい農業交渉と先進国が利益を得たい NAMA 交渉での両者の対立がクローズアップされたと言えるが、そのような問題は昔からガット・WTO の国際貿易体制自体に根深く存在しているものなのである。

いったん凍結されたドーハ・ラウンドだが、各国の交渉再開に向けた努力もあり、翌 2007 年 1 月頃から二カ国間協議を中心に交渉が再開され、農業分野に関しては、同年 7 月、モダリティに関する議長テキストが提示された。そして、同年末の一般理事会において、ラミー WTO 事務局長は、2008 年の早い時期に農業と NAMA のモダリティに合意することができれば、2008 年末までに交渉を妥結することができるという前向きな発言を行なっている⁵⁴。2008 年初から各分野で精力的に議論が行われ、農業分野における議長テキストも翌 2008 年 2 月、5 月、7 月と 3 回にわたり改訂され、同年 7 月の閣僚会合でこの 3 訂版が議論されることとなった。

⁵¹ 近藤嘉智「WTO ドーハ・ラウンド交渉：その課題と展望（第 6 回） WTO における合意形成の原則とそのプロセスについて（後篇）—ドーハ・ラウンド交渉の現状分析—」『貿易と関税』2010 年 11 月号 41-42 頁。

⁵² See Ministerial Declaration, Adopted on 18 December 2005 (WT/MIN (05) /DEC) , available at http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm.

⁵³ 近藤、前掲注 51。

⁵⁴ 経済産業省『2011 年版不正貿易報告書』745 頁（2011 年）。

3. 2008年7月：交渉決裂

2008年7月の閣僚会合は、モダリティの確立を目指して21日から11日間にわたって行われた。

(1) 議長テキスト3訂版の概要

ここで、これまでの農業交渉の主要対立点を整理するとともに、2008年7月の閣僚会合での議論のたたき台となった農業交渉における議長テキスト3訂版の概要について見ておきたい。

(i) 市場アクセス

市場アクセス分野で最も議論となったのは、①関税削減方式と削減幅、②重要品目の数と扱い、③上限関税の設定、④SSMの設定や特別品目等の途上国に対する待遇、であった。

まず、①については、従来UR方式を主張してきたEUや日本ほか農産物輸入国と、スイス・フォーミュラの導入を主張してきた米国ほかの農産物輸出国が対立していた。そして、2004年7月の「枠組み合意」において「高関税ほど大きな削減幅とする階層方式」とすることで合意し、2005年12月の香港閣僚会議でその階層の数を4とすることまでが決められた。しかしながら、各階層をどの関税率で分けるか、各階層における関税の削減幅をどの程度にするのかについては意見が分かれていた。この点につき、EUは、最下層の関税率の上限を30%とし(他の国々の提案では20%)、この階層での柔軟性の確保を主張した⁵⁵。削減率については、米国は最高階層(60%を超える関税率の品目)について80~90%の削減率を提案した一方、G10は、最高階層(70%を超える関税率の品目)の削減率は45%を提案していた。また、途上国(G20)は最高階層を75%を超える関税率の品目とし、階層内にある品目の関税の一律削減を主張していた。そして、議長テキスト3訂版では、最高階層を75%を超える関税率の品目とし、その削減率については66~73%と、幅を持たせた書きぶりとなった。これは、これまでの議論からすれば最高階層の境界となる関税率やその削減幅について多少緩和された形となっており、国内農業の保護を求める農産物輸入国側に対し一定の配慮を示したものと評価してもよいものだが、最も緩い規律を求めているG10提案と比較すれば、やはり厳しい内容となっていることが分かる。

②の重要品目の数と扱いは、コメなどの多くのセンシティブな品目を抱える日本にとっては最も重要な交渉課題であった。この点についても、米国やG20とEU、日本をはじめとするG10の意見の隔たりは大きかった。2004年の「枠組み合意」では重要品目の数は「今後の交渉で決められる適当な数」とだけ規定されていたものの、米国やG20は関税品目数の1%を上限とすることを提案していた一方、EUは約8%、G10は10~15%を主張していた。そして、議長テキスト3訂版では、その数を全品目の4~6%とし、一定の条件に該当し追加的に関税割当枠を拡大する等の代償を支払う場合にはプラス2%(6~8%)まで追加可能とされており、やはり最も緩い規律を求めている日本をはじめとするG10諸国にとっては厳しいものとなった。

③の上限関税の設定については、すでに述べたとおり、米国が75%、G20が100%の上

⁵⁵ これは、EUの農産物のうち関税品目数の約8割が関税率30%以下であり、この階層を守らなければならないというEU独自の事情があったためとされる。菅原淳一「WTO香港閣僚会議と今後の展望~岐路を迎えるWTO体制~」『みずほ政策インサイト』(2005年12月8日発行)参照。

限関税率の設定を主張しており、G10は上限関税率の設定自体に強く反対していた。「枠組み合意」の時点では今後の検討課題とされたが、2007年7月に発出された最初の議長テキストで上限関税については削除され、議長テキスト3訂版においてもその記述はなく、設定しないこととされた。これは、重要品目についての数や扱いがG10にとって厳しいものとなった代わりに、G10の意見を取り入れたものとも考えられるが⁵⁶、関税削減後に100%を超える高関税品目が残る場合には、関税割当の追加拡大が必要とされていることから、やはりG10等の上限関税に反対していた国々にとっては厳しいものとなったと言える。

④の途上国に対する措置については、ドーハ・ラウンドが「ドーハ開発アジェンダ」とされているように、当初から議論となっており、関税削減率や削減方法の緩和に加え、途上国の特別品目（SP）をどの程度にするかや、途上国にのみ適用される特別セーフガード措置（SSM）をどう設計するかが問題となっていた。SPとSSMの問題は、ウルグアイ・ラウンド合意の実施による貿易自由化によって食料安全保障が脅かされるとしてその特別の取り扱いを求めた「開発ボックス」の創設を途上国が提唱したことに端を発する⁵⁷。その目的は、国内食料生産を増産するための柔軟性を得ること、また、貧しい農民の生活を守るための措置を導入するというものであり、その中で、急激な輸入に対応するための新たなセーフガード措置の導入が主張された。また、食料安全保障や農村開発のため、特定の品目については関税削減をさらに緩めるべきとする特別品目の導入も、アフリカ諸国により主張された⁵⁸。当初その有効性などについて先進国からも疑問が提示されたが、2004年の「枠組み合意」において、SPについては適当な数の品目を指定する柔軟性を途上国が有し、その品目の基準と扱いについては今後の交渉でさらに特定されること、SSMについては途上国の利用のために確立されることが規定され、その制度設計をどうするかが議論となっていた。具体的には、SSMの発動基準（トリガーレベル）である「基準輸入量と比較した場合の年間輸入量」の増加率をどうするか、関税引上げ幅である「最大追加関税」をどの程度に設定するか、追加関税後の税率がウルグアイ・ラウンドで約束した譲許税率（UR譲許税率）を超えることを認めるのか、認めるとしてどの程度の上乗せを認めるのか等について議論となった⁵⁹。そして、2008年7月の議長テキスト3訂版では、途上国の特別品目については、その数を全品目の10～18%、関税率の削減をゼロとしていい数を6%でまたは0%、平均削減率は10～14%とされた。また、SSMについては、①基準輸入量と比較した場合の年間輸入量（a）が100%超115%以下の場合には、最大追加関税（b）を現在の実

⁵⁶ 菅原淳一「剣が峰に立つWTOドーハ・ラウンド交渉～年内妥協か、冬眠入りか～」『みずほ政策インサイト』（2007年8月23日発行）。

⁵⁷ 「開発ボックス」の創設は、ドーハ・ラウンド開始前の2000年にパキスタン、ケニア、キューバ等のいわゆる“Like-Minded Group”（同志グループ）の途上国から提案されている。See Special and Differential Treatment and a Development Box, Proposal by Cuba, Dominican Republic, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka and El Salvador, G/NG/AG/13（23 June 2000）, Committee on Agriculture, Special Session.

⁵⁸ See WTO African Group: Joint Proposal On The Negotiations On Agriculture, G/AG/NG/W/142（23 March 2001）, Committee on Agriculture, Special Session.

⁵⁹ 関税率については、ウルグアイ・ラウンドで合意したいわゆるウルグアイ・ラウンド（UR）譲許税率、合意に従って削減された現行の譲許税率、実際に譲許している税率（実行税率）が異なる場合があり、実行税率がUR譲許税率より低く設定されている場合に、SSMの発動によってUR譲許税率を超えてしまうことは、ウルグアイ・ラウンド合意を一時的であれ翻すものになり、農産物の自由化に反することになってしまうことから、SSMを発動したとしてもUR譲許税率を超えるべきではないという意見が主に農産物輸出国から出されていた。

行税率に 25%を上乗せするものまたは現在の実行税率に譲許税率の 25%を上乗せするもの
 のいずれか高い方、② (a) が 115%超 135%以下の場合、(b) は、40%上乗せまたは譲許
 税率×40%上乗せのいずれか高い方、③ (a) が 135%を超える場合には、(b) は、50%上
 乗せまたは譲許税率×50%上乗せのいずれか高い方とされ、どの場合にも追加関税後の税率
 が UR 譲許税率を超える場合に、①UR 譲許税率を超える限度を現行譲許税率に 15%上乗
 せしたもまたは現行譲許税率×15%のいずれか大きい方とする、②対象品目は 2～6 品目
 とする、③2 期連続の適用は不可、とされた⁶⁰。

【UR 譲許税率:80%、現行譲許税率:60%、実行税率:50%の場合】

	実行税率+◆%	実行税率+(現行譲許税率× ◆%)	採用される税率
①の場合	実行税率(50%)+25%=75%	実行税率(50%)+(現行譲許税率 (60%)×25%)=50%+15%=65%	⇒75%を採用
②の場合	実行税率(50%)+40%=90%	実行税率(50%)+(現行譲許税率 (60%)×40%)=50%+24%=74%	⇒90%を採用(UR 譲許 税率(80%)を超えるが、 最大の追加関税賦課後 の税率は超えていない ため、このまま採用)
③の場合	実行税率(50%)+50%=100%	実行税率(50%)+(現行譲許税率 (60%)×50%)=50%+30%=80%	⇒100% ⇒最大の追加関税賦課 後の税率を超えるた め、95%まで引き下げら れる
追加関税賦課 後の税率が UR 譲許税率 を超える場合	UR 譲許税率(80%) +15%=95%	UR 譲許税率(80%)+(現行譲許税 率(60%)×15%)=80%+9%=89%	⇒95%が最大の追加関 税賦課後の税率

(ii) 国内支持

国内支持については、交渉開始当初、貿易歪曲的な支持政策である「黄」や「青」の政
 策の大幅削減や撤廃を米国やケアンズ諸国が主張し、先進国の国内支持の撤廃を途上国が
 主張した一方、EU や日本等がその柔軟な取り扱いを求めて対立し、議論が紛糾していた。
 また、米国は対外的には貿易歪曲的国内支持全体の大幅削減を提案しつつも、国内的には
 莫大な国内補助金を支出し続けていたことから、その実質的削減を求めて各国が米国を非
 難しており、米国が国内補助金を実際にどこまで削減できるのかも問題となっていた。

2008年7月の議長テキスト3訂版では、削減対象となる国内支持(「黄」の政策に加え、
 ウルグアイ・ラウンド合意では削減対象とならなかった「青」の政策やデミニミスも加え
 た貿易歪曲的国内支持=OTDS)全体の額によって3つの階層に分け、削減対象国内支持が
 大きい国ほど高い削減率を適用することとされた。具体的には、最高階層に属する国(EU)
 は75～85%削減、2番目の階層に属する国(米国、日本)は66～73%、そのほかの国は50
 ～60%削減することとされ、上位2階層に属する先進国については、実施初日に3分の1
 をまず削減し、その後5年間毎年等量で削減すること、第3階層に属する先進国は、実施

⁶⁰ See WTO Secretariat, *infra* note 66.

初日に 25%削減、その後残りを等量で削減することとされた。また、「黄」の政策、「青」の政策、デミニミスはそれぞれ個別に削減することや上限設定がされることとされ、「黄」の政策 (AMS) については、階層方式により、現行水準が 400 億ドルを超える場合には 70%削減、150 億ドル超 400 億ドル以下の場合には 60%削減、150 億ドル以下の場合には 45%削減することとされ、品目別にも上限が課されることとされた。デミニミスについては 50%の削減、「青」の政策については、その支持の最大額を基準期間中 (1995~2000 年) の農業総生産額の平均の 2.5%を超えないものとするという上限が設定されることとなった。また、「青」の政策については、これまでの「生産調整のもとでの直接支払い」に加え、米国が提案した「生産を求められない直接支払い」が追加されることになり、前者についての品目別上限は、1995-2000 年の実績の平均、後者については、米国のみが当てはまるルールとなるが、「青」の政策全体の上限 (すなわち 1995-2000 年の期間における農業総生産額平均の 2.5%) を 2002 年米国農業法の下で法的に定められた個別品目レベルでの品目別の最大支出額の比率で按分した値の 110~120%を超えない額とされた。

(iii) 輸出競争

輸出競争については、輸出補助金を多用する EU とその削減を求める米国、先進国の輸出補助金自体の全廃を求める途上国とが対立していたが、議長テキスト 3 訂版では、2004 年 7 月の枠組み合意で合意された、「すべての形態の輸出補助金の並行的撤廃⁶¹及び同等の効果を持つすべての輸出措置に対する規律を確保する」ことを前提として、①先進国の 2013 年末までの輸出補助金の全廃 (2010 年末までに支出額を 50%削減、残りの部分についてその後の 3 年間で毎年等量を削減) が規定された。また、②輸出信用、輸出信用保証または輸出信用保険、農産物輸出国家貿易企業、国際食糧援助については別途定められた詳細な規律に従うこととされ、輸出信用保証については最長償還期間を 180 日よりも短くすること、運営費用の 4 年周期にわたる自己資金調達を条件とすること⁶²、輸出国家貿易企業については、すべての形態の輸出補助金の撤廃と併せて、当該国家貿易企業に交付される輸出補助金の撤廃、政府保証の撤廃、損失の政府による引き受け等の廃止などが規定されたのに加え、国際食料援助についても実質的な輸出補助金とならないよう詳細な規律を定めることとされた。また、綿花については、実施期間の開始までにすべての形態の輸出補助金を撤廃することなどが規定された。

(2) 閣僚会合の状況と決裂まで

7 月の閣僚会合では、まず閣僚会合への参加加盟国による全体会合 (非公式貿易交渉委員会 (TNC)) が開催され、その後、グリーン・ルーム (green room) 会合 (約 40 カ国による会合) と TNC、少数国会合 (G7: 米国、EU、日本、ブラジル、インド、中国、オース

⁶¹ 枠組み合意では、撤廃すべき措置として、①輸出補助金、②償還期間が 180 日を超える輸出信用、輸出保証等、③償還期間が 180 日以下の輸出信用等については、今後合意される規律に適合しないもの、④国家貿易企業に関する貿易歪曲的行為、⑤食料援助については、商業貿易の代替を防止する観点から今後合意される規律に服さない食料援助、が挙げられている。すなわち、ここで言う「すべての輸出補助金の並行的な撤廃」とはこれらのことを指し、さらに、輸出信用保証や輸出国家貿易企業、食料援助について詳細な規定を定める、ということである。

⁶² 自己資金調達ができない場合には財政資金によって輸出信用のコストを埋めることになることから、それが実質的な輸出補助金になるため、このような規定が設けられている。

トラリア) が繰り返し開催された⁶³。最初の二日間は各国が基本的立場を主張するのみで大きな進展はなく、3 日目 (7 月 23 日) は、先進国の貿易歪曲的国内支持削減、米国の綿花補助金問題、先進国の関税引下げ、重要品目 (sensitive products)、関税割当の議論に集中した。翌 4 日目も、各閣僚は精力的に交渉を継続したが、特定の主要問題、特に、先進国の貿易歪曲的国内支持の削減、先進国の最高階層の関税削減率、重要品目の数、途上国 SSM の発動要件等についての意見の歩み寄りがなかったとされる。

そして 5 日目の 7 月 25 日に至り、ラミー事務局長から調停案が提示された⁶⁴。農業分野についての主な内容は、以下の通りである。まず、市場アクセス分野については、一般品目について、最高階層である関税率が 75% を超える品目の削減率を 70% とし、上限関税は設定しないものの、高関税品目 (関税削減後も 100% 超となるような品目) については、関税割当の追加拡大等が必要とされることとされた。重要品目については、その数を基本的に全品目の 4% とし、他の品目の関税引き下げの拡大等の代償措置を伴えばさらに 2% 追加可能とした。途上国の特別品目については、その数を全体の 12%、削減率ゼロの数を 5% までとし、平均削減率は 11% とした。また、途上国 SSM については、発動基準を輸入数量の増加分が過去 3 年間の平均輸入量の 40% を超えた場合とし、追加関税後の税率が UR 譲許税率を超える場合には、その限度を現行譲許税率の 15% 又は 15% ポイントの大きい方とすること、価格が下落していない場合にはその発動は不可とすること、対象はタリフラインの 2.5% までとすることが提案された。さらに、国内支持については、貿易歪曲的補助金の引下げを最高階層に属する国 (具体的には EU) は 80% 削減、2 番目の階層に属する国 (米国、日本) は 70% 削減することを提案した。

このラミー事務局長調停案については、まず G7 の間で議論され、EU が受け入れの意向を表明、また、米国にとっても国内支持の削減が約 145 億ドルという同国が受け入れ可能な数字となったことから、一応の暫定合意に達したと報告された。その後開かれた特定少数国会合であるグリーン・ルーム会合でも提案に賛成する国がいくつかあり、交渉の一応の基礎とすることが目指された。しかしながら、7 日目 (7 月 27 日) になって、G7 のうちのインドが中国の支持を得てラミー事務局長調停案中の途上国 SSM 部分を批判、また、G33⁶⁵もこの調停案ではトリガーレベルが高すぎ、少なくとも 10~15% の輸入増加を発動基準とすべきであると主張した。8 日目 (7 月 28 日) には G7 会合が正に夜を徹して行われ、途上国 SSM についての何からの打開策を探るべく議論が続けられたが、結局、米国は、インドと中国がラミー調停案に「背を向け」たこと、SSM の議論と引き替えに自国の関税を現行譲許よりも引き上げようとしたことについて非難し、中国は、米国の綿花や砂糖に

⁶³ 以下会合の概要については、JETRO, WTO and Regional Trade Agreements Monthly Report (August 2008) を参照した。

⁶⁴ 農林水産省「ラミー事務局長案の概要」

(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/w_02_schedule/pdf/h200721_lamy.pdf) 参照。

⁶⁵ G33 とは、「SP フレンズ」とも呼ばれる、より大きな柔軟性を求める途上国のグループである。メンバーは、アンティグア・バーブーダ、バルバドス、ベリーズ、ベニン、ベネズエラ、ボリビア、ボツワナ、コート・ジボワール、中国、コンゴ、キューバ、ドミニカ国、ドミニカ共和国、エルサルバドル、グレナダ、グアテマラ、ギアナ、ハイチ、ホンジュラス、インド、インドネシア、ジャマイカ、ケニア、マダガスカル、モーリシャス、モンゴル、モザンビーク、ニカラグア、ナイジェリア、パキスタン、パナマ、ペルー、フィリピン、韓国、セント・クリストファー・ネイビス、セント・ルシア、セント・ビンセント及びグレナディーン諸島、セネガル、スリランカ、スリナム、タンザニア、トリニダード・トバゴ、トルコ、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエの各国であり、アジア、中南米、アフリカの多くの途上国を含むものとなっている。

対する保護政策を非難するという、名指しの非難合戦となったという。これについて、ブラジルのアモリム外相は、「著しく解決可能な課題 (eminently solvable issue)」についての決裂だと表現したとされる。

最終 TNC 会合は 30 日に開催され、ラミー事務局長は、SSM について G7 の間で結論が得られず、さらなる課題である綿花補助金問題等の課題を議論することができなかったと述べた。そして閉会に当たり、ラミー事務局長は机上にある交渉案の価値とこれまでにドーハ・ラウンドで達成されたすべてを維持する必要性を強調し、また、加盟国は、「次の段階」への真剣な意思を示すべきと述べたが、結局、本会合は何らの結論を得ることなく終了したのである。

(3) 途上国 SSM 問題

この閣僚会合でもっとも問題となったのは、上述の通り、途上国向け特別セーフガード (SSM) の扱いである⁶⁶。

農産物に係る特別セーフガード措置は、ウルグアイ・ラウンド合意において採用されたものであり、農産物輸入が急増した際に一時的に国内産業保護のために発動される緊急輸入制限措置である。発動に際して損害調査などが必要となる通常のセーフガード措置とは異なり、農産物の輸入が一定の増加量に達するか (数量ベース)、輸入価格が発動基準価格を一定以上下回れば (価格ベース)、自動的に発動可能となる。これは、ウルグアイ・ラウンド合意において関税化された産品にのみ適用されるものとして、農業協定第 5 条に規定された。しかしながら、ウルグアイ・ラウンド当時、多くの途上国は「関税化」ではなく、ceiling bindings⁶⁷を選択したことにより、特別セーフガード措置を利用することができない状況にあった。このことを不満として、ドーハ・ラウンドにおいては、主に先進国が利用している特別セーフガード措置を漸次取りやめるとともに、途上国に対する「特別の」特別セーフガード措置の設置が提案されたのである。この途上国向け SSM については、その発動要件、発動された場合に実効税率に上乗せされる関税の水準、また、発動に伴う関税引き上げ後の税率が UR 譲許税率を超えることを認めるかどうか、認めるとしてもどの程度認めるのかなどについて議論が難航していた。

これまで、インドや G33 などの途上国は、SSM をより実効性があり弾力的なものとするよう主張していたのに対し、米国をはじめとする農産物輸出先進国や途上国の中でもウルグアイやコスタ・リカのような農産物輸出途上国は措置の弾力化には強く反対していた。たとえば、発動水準 (トリガーレベル) について G33 は、105% の輸入増に対し 40% の関税上乗せ、110% 増に対し 50% 上乗せ、130% 増に対し 60% 上乗せを主張していたのに対し、米国は、トリガーレベルそのものを引き上げ、その区分を 125% 超 135% 以下、135% 超 145% 以下、145% 超の 3 段階として、上乗せ関税の水準も可能な限り低く抑えるべきと

⁶⁶ 途上国向け特別セーフガードについては、WTO 事務局が非公式の解説文を出している。See WTO Secretariat, AN UNOFFICIAL GUIDE TO AGRICULTURAL SAFEGUARDS, CORRECTED 5 August 2008, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ssm_explained_4aug08_e.pdf.

⁶⁷ ウルグアイ・ラウンドでは、一定の数式に従いすべての農産物の「関税化」が求められたが、途上国については数式に従った関税化ではなく、たとえば一律関税率を 100% にするなど、一定の関税率 (ceiling bindings) をオファーすることができた。

主張していた。

これらの主張の違いは、SSM をどのように位置づけるかの違いである。途上国は、SSM を貧困かつ脆弱な農業者の保護のための措置として SSM を位置づけ、そのためには、より使いやすく、より小さな輸入増加（＝トリガー）でより大きな関税引上げを可能とすべきであると主張した。一方、先進国や農産物輸出途上国は、SSM を農産物貿易自由化の流れの中でその自由化を「手助けする」役割として位置づけた。すなわち、貿易自由化を円滑に行うための真の「緊急避難的な」措置としてのみ SSM は使用されるべきであり、基本的には、ウルグアイ・ラウンド合意以上の関税引上げを認めず、その利用は厳しく制限されるべきとした。

7月の閣僚会合で議論された議長テキスト3訂版では、上述の通り、110%超115%の輸入増加の場合には25%の関税の上乗せ、115%超135%増の場合には40%の上乗せ、135%を超える増加の場合には50%の上乗せとされ、これまでの米国と途上国の提案の間をとった形の案となっていた。しかしながら、この議長テキスト案に対し、米国の農業団体は、「非常に重要な新興経済国へのアクセスがほとんどなくなり、現行の市場アクセス機会をも減少させることになる」と批判する書簡をブッシュ大統領（当時）に提出している⁶⁸。一方、途上国グループであるG33は、途上国に対する十分な柔軟性に欠けると批判し、対立緩和の兆しは全く見えないまま、閣僚会合は開催された。

7月23日の会合でインドは、具体的な提案はしなかったものの、提案されているSSMはあまりに弱すぎ、これの強化がなされなければドーハ・ラウンドの失敗を招くだろうと発言している⁶⁹。インドは、SSMは実効性があり、容易に利用することができ、追加関税措置は簡単であるべきとし、価格の低下や輸入の増加といった特定の条件の下でしか利用されないSSMは市場アクセスの障害とはならないと、SSM導入反対国を牽制した。インドのこうした発言はブラジル等のG20グループ国と同様のものではないがG33の意見であるとし、先進国のSSMに対する考えは全くの独善であり、現行の農産物特別セーフガード制度を利用している先進国を批判した。

これに対し、米国等の先進国及びウルグアイ等の農産物輸出途上国は、議長テキスト3訂版にあるSSMのトリガーレベルは低すぎるため、常時発動される危険性があると懸念を表明し、特に米国はUR譲許税率を超えるべきではないと主張していた。これは、今次交渉の結果実行される途上国の関税削減率が比較的小さいものとなると予想されることから、議長テキスト3訂版通りにSSMが規定されれば比較的簡単にウルグアイ・ラウンド合意を超える追加関税が設定されてしまう恐れがあるが、追加関税の上限をUR譲許税率としてしまえば、議長テキストの案通りに算出される数字通りに関税が大きく引き上げられることは少なくなると考えたからだと思われる。

既に述べたとおり、25日にラミー事務局長から調停案が出されて以降、G7では途上国SSMの議論に終始したとされる。ラミー事務局長調停案では、対象品目数をタリフライン数の2.5%に制限するなどの条件がつけられていたが、そもそも従来の特別セーフガード対

⁶⁸ *U.S. Farm Groups See little hope for Doha Round Deal based on text*, INSIDE U.S. TRADE, Vol.26, No. 29 (July 18, 2008) .

⁶⁹ *U.S. presses for bid sensitive products exemptions in WTO Ag talks*, INSIDE U.S. TRADE, *Id.*

象品目も持たないインドや中国は、このような条件は、特別セーフガード対象品目を持ち本制度を利用してきた先進国がその発動に際して条件としていたものと比べ不公平なものであり、途上国に対する柔軟性が欠如するものであるとして、途上国の声を代表する形で調停案を拒否するに至った。一方、米国も、40%の輸入増加で UR 譲許税率を超える税率を認めることに強い難色を示したとされる。G7 会合では、EU などが間に立ち議論をまとめようとしたことが伝えられているが、結局両者の溝は埋まらず、閣僚会合は決裂するに至った⁷⁰。

(4) 2008 年交渉決裂の評価

交渉開始後 7 年目にしてようやく主要交渉分野である農業と NAMA においてモダリティ案を提示して臨んだ 2008 年 7 月会合については、その開始前には妥結への期待感があったという⁷¹。しかしながら、上述の通り本会合での交渉は決裂し、それ以降の交渉の膠着状態の元凶となっている。

なぜ会合は崩壊したのだろうか。直接的な要因は先に詳述したとおり、SSM について合意に至れなかったこととされる。既に述べたとおり、インドと米国の双方がラミー事務局長が提示した調停案を呑めず、最終的には非難合戦に陥ったとされる⁷²。そして、このような先進国と途上国間の対立のみならず、途上国の中でも、ウルグアイ、パラグアイといった農産物輸出国は SSM の規律の強化を主張しており、途上国内での対立も顕著となっていた。同じ途上国といっても、開発の観点から国内の零細農家を保護するために効果的な安全弁を導入したいとする輸入国と、同様に開発の観点から農産物の輸出拡大により経済発展を図ろうとする輸出国とがまた対立したことで、途上国の開発に資するためのラウンド交渉をいっそう複雑化したと言える⁷³。さらに言えば、そもそも SSM についての議論がこれまでの交渉の場においてその理念やそれに基づく制度の構築方法についてきちんとした議論がなされてこなかったことを一つの大きな原因とみる論者もある⁷⁴。すでに述べたように、SSM の起源はドーハ・ラウンド開始前に途上国から主張されていた「開発ボックス」の創設にある⁷⁵。この「開発ボックス」は、途上国の食料安全保障と農村開発という開発目標をドーハ・ラウンド開始時の閣僚宣言に盛り込むべきとする主張であった。閣僚宣言においてその文言自体は盛り込まれなかったものの、特惠待遇が WTO 交渉の不可分の要素で

⁷⁰ 「途上国向け特別セーフガード措置 (SSM) の対立の背景」全国農業協同組合中央会『国際農業・食料レター』144 号 (2008 年) 参照。

⁷¹ ICTSD, *Geneva Mini-Ministerial: 'Now and Never' For real This Time?*, BRIDGES DAILY UPDATE, July 21, 2008. 2008 年は、秋には米国の大統領選が控えており、またその他の国々においても政権交代が予想されていたため、この交渉を逃すと当面は実質的な交渉が進捗しないことが予測されていた一方、農業・NAMA でモダリティ案がかなり確固たる形で提示されており交渉の焦点が絞られたと考えられたため、交渉の進め方次第では妥結するのではないかという感覚が交渉担当者にはあったとされる。

⁷² インドがこのように強く主張した点については、インドの交渉担当者であったナート (Nath) 商工相の政治的パフォーマンスもあったとみる論者もある。Wolfe によれば、2008 年 12 月に予定されていた選挙のため、ドーハ・ラウンドがインドの利益になることを示す必要があったという。See Robert Wolfe, *Sprinting during a Marathon: Why the WTO ministerial failed in July 2008*, 44 J. WORLD TRADE 81 (2010), 113-114. 2009 年 5 月末にインド商工相がシャルマ (Sharma) 大臣に交代した後は、ラウンドを建設的に進めるべく、インド主催による非公式閣僚会合が同年 9 月に開催されている。

⁷³ 水野亮「混迷するドーハ・ラウンド～ジュネーブ非公式閣僚会合の決裂と今後の見通し～」JETRO WTO/FTA Column, Vol. 052, 2008/10/17.

⁷⁴ See Robert Wolfe, *The Special Safeguard Fiasco in the WTO: The Perils of Inadequate Analysis and Negotiation*, 8 WORLD TRADE REV. 517 (2009) .

⁷⁵ 「開発ボックス」について、前掲注 57 参照。

ある旨の記述がなされた⁷⁶。交渉においても、当初は、途上国より、貧困緩和、持続可能な開発のために「開発ボックス」と称する様々な柔軟性が途上国に与えられるべきとの主張がなされていた。しかしながら、交渉においては、一般的な「開発ボックス」の創設ではなく、個々の問題においてどのように途上国に柔軟性が与えられるべきかという問題に止揚していったと考えられる。その中で、途上国向け SSM の創設が唱えられるようになっていたのである。しかしながら、そもそも具体的にどのような理念に基づき SSM を制度化するのかについて何らの合意もなく具体的な議論もないまま交渉が進められてしまい、結果として具体的な制度構築の結論がまとまることがなかったのだと考えられる。すなわち、先にも述べたように、SSM を真に途上国の脆弱かつ貧困な農家への安全弁として講じるのか、それとも開発途上における急激な自由化に対処するためのあくまでも「緊急避難措置」として講じるのかについての合意がないまま来てしまったことが、本会合における議論決裂の要因であったと考えられよう。

だが、それ以外にも、交渉の進め方や農業分野以外における交渉の進捗状況など、様々な要因があったと考えられる。まず第一に挙げられるのは、本交渉が開始当初から「ドーハ“開発”アジェンダ」として開発途上国の利益拡大に資するものとして位置づけられていたにもかかわらず、随所で途上国軽視の姿勢が見られたということだろう⁷⁷。すなわち、実質的な交渉の行方が、約 40 カ国という少数国によるグリーン・ルーム会合、さらにその中でも主要 7 カ国に委ねられてしまったことは、WTO 加盟国の 4 分の 3 を占める途上国の不満を高めるのに十分であった⁷⁸。そして、ラミー事務局長が提案した調停案もまた、途上国を納得させるに十分なものではなかったと言える。こうした途上国の不満は、米国・EU という本来率先して自由貿易を標榜しそれに資する行動をとり交渉を牽引していったべき二大先進国が保護主義に徹したことにも向けられた。すなわち、これらの国々は、自国と競争の立場になり得る新興開発途上国の野心を打ち砕き自国のみを利するような交渉結果を手に入れることだけに腐心したと思われたのである⁷⁹。

また、こうした途上国の不満は、米国がなかなかクビを縦に振らない綿花補助金の削減問題にも向けられていた。途上国問題を重視する論者の中には、直接の原因となった SSM での決裂よりも、綿花保護を中心とする農業保護問題をめぐる発展途上国と米国との対立を決裂のより本質的な要因とする者もいる⁸⁰。米国は、中国をはじめとする綿花輸入国による農産品関税の削減を自国の綿花補助金の削減の条件としており⁸¹、また、農業に関する全体のモダリティが決定されなければ綿花補助金削減問題について議論はできないと主張していた⁸²。2004 年に綿花を中心とする農業補助金についてのブラジルからの訴えに敗訴した米国⁸³にとっては、SSM 問題解決の暁には交渉の俎上に確実に乗せられていたはずの農

⁷⁶ ドーハ閣僚宣言、前掲注 14 参照。

⁷⁷ Raj Bhala, *Doha Round Schisms: Numerous, Technical, and Deep*, 6 LOYOLA UNI. CHICAGO INT'L L. REV. 5, 150-163 (2009) .

⁷⁸ Faizel Ismail, *An Assessment of the WTO Doha Round July-December 2008 Collapse*, 8 WORLD TRADE REV. 579 (2009) . Ismail は在ジュネーブ南アフリカ WTO 代表部大使である。

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ 吾郷健二「一次産品問題としての綿花再登場の意味」『西南学院大学経済学論集』43 巻 3 号 (2008 年)、Martin Khor, *Behind the July Failure of the WTO talks on Doha*, ECONOMIC & POLITICAL WEEKLY, August 16, 2008.

⁸¹ 水野、前掲注 73 参照。

⁸² ICTSD, *The Trade Round that Refuses to Die*, NEWS AND ANALYSIS Volume 12, Number 4, August 2008.

⁸³ United States – Subsidies on Upland cotton (DS267) .

業補助金削減問題に触れさせるのを避けるために、SSM を契機とする交渉決裂は実は非常に都合のよいものであったと見ることができよう⁸⁴。

第二に、SSM で決裂した農業交渉以外においても問題が噴出していたことが挙げられる。まず農業とともに本会合における交渉分野であった NAMA においては、分野別関税撤廃・調和（いわゆるセクトラル）についてアメリカと中国が厳しく対立していたとされる⁸⁵。セクトラルとは、対象分野を特定し、その範囲にある品目の関税の撤廃や大幅な削減を目指すものである。各国の関心に応じた自主的な参加によるものとされており、対象分野ごとに当該対象分野の関心国同士が関税の撤廃・大幅引下げ等について議論しているものだが、米国は、会合において中国、ブラジル、インドなどに対して最低 2 分野への参加を求めたとされる。一方、途上国は、セクトラルへの参加はあくまで自主的（voluntary）なものであり、米国提案に反発し、NAMA においても議論がまとまる状況ではなかった⁸⁶。

さらに、本会合では議題とならなかったルール交渉やシグナリング会合⁸⁷のみが行われたサービス交渉においても様々な対立があり、全体としてラウンドが妥結へとまとまる様相はみられなかったと言える。

(5) 日本にとっての 2008 年 7 月交渉決裂の意味

これまで日本は、ドーハ・ラウンドにおける農業交渉において、「多様な農業の共存」を基本理念とし、農業の持つ多面的機能や食料安全保障の確保などの非貿易的関心事項に十分に配慮された、食料輸入国と輸出国に対する規律においてバランスのとれたルールの確立を目指し交渉に臨んできた⁸⁸。そして、食料輸入国であるスイス、ノルウェー、韓国等とともに、G10 を構成し、市場アクセス分野における重要品目への配慮、上限関税の導入反対等を主張していた。また、国内支持についても、当初、農業の多面的機能に配慮するよう「緑」の政策の改訂についても提案を行っていた。しかし、2003 年 8 月の米・EU 共同ペーパーの発出及び 9 月のカンクン閣僚会議において、市場アクセス分野での厳しい提案がなされて以降は、日本にとっての実質的な交渉の重点は、市場アクセス分野における関税削減問題、上限関税の不採用の死守及び重要品目の十分な数とその柔軟な取り扱いの確保に集中していったのである⁸⁹。そして、2008 年 7 月に発出された議長テキスト 3 訂版で特に市場アクセス分野について上述の通り食料輸入国に対して非常に厳しい内容となったことに加え、ラミー事務局長の調停案に EU と米国が一応の賛成の意を示したことは、日本を非常に厳しい状況に置くものであった。

では、ラミー事務局長調停案及び議長テキスト 3 訂版が実現していたら、日本にはどの

⁸⁴ See Rick Jonasse, *The Doha collapse: Time to get agriculture out of the WTO*, Food First Policy Brief No. 15 (August 2008) .

⁸⁵ 水野、前掲注 73 参照。

⁸⁶ 同上。

⁸⁷ シグナリング会合は、リクエスト・オファー方式をとるサービス交渉において、各国の交渉に関するスタンスの確認と今後の交渉に向けて改善点を示唆し合うものであった。閣僚会合後に行われた貿易交渉委員会では、多くの加盟国の支持を得た議長報告書がテイクノートされているが、現状としては、サービス分野をセンシティブなものとしている開発途上国と先進国との間の対立が根強く残っていると言える。外務省サービス貿易室「WTO サービス交渉（概要）」（平成 22 年 3 月）参照。

⁸⁸ 農林水産省『平成 18 年度食料・農業・農村白書』（2007 年）229 頁。

⁸⁹ 農林水産省『平成 21 年度食料・農業・農村白書』（2010 年）53 頁。

ような影響があったのだろうか⁹⁰。まず、市場アクセス分野については、調停案では、①現在 75%を超える関税率の品目については 70%の関税率削減、②関税削減後の関税率が 100%を超える品目については、重要品目及び一般品目のうちタリフラインの 1%まで代償措置を講じることで維持可能、③重要品目については、全タリフラインの 4%までとし、代償措置を講じることで 2%追加可能、④重要品目の関税削減率を通常の 3分の1にとどめる場合には、関税割当拡大幅を国内消費量の 4%とする、ということが提案されていた。①の削減方式に当てはめれば、現在高関税とされている品目のうち、例えば、コメは 778%から 233%に、こんにゃくいもは 1705%から 511.5%に、小麦は 252%から 75.6%に、バターは 360%から 108%まで引き下げられることになる。

次に、重要品目については、日本としては、こうした高関税の品目を可能な限り多く高関税のまま維持したいという観点から⁹¹、関税削減率が緩やかとなる重要品目をなるべく多く確保したいと考えており、その数について、関税品目数の 10~15%の確保を主張してきた⁹²。なぜなら、日本において現在関税率 100%を超えるような品目は、コメ、小麦、大麦、乳製品、砂糖、でん粉、雑豆、こんにゃくいも、バターなど 169 品目あり、農産物の全タリフライン数 (1332 品目) の 12.7%となっていたからである。日本は、7月閣僚会合が始まる直前にこれを 8% (106 品目) にするという譲歩の姿勢を見せたものの⁹³、ラミー事務局長調停案は 4%、すなわち 53 品目、代償措置を講じて 6%を確保できたとしても、その品目数は 79 品目と、日本の主張とは大きく隔たりがあるものであった。この点からすれば、本会合の決裂は、日本農業界にとって大きな意味があったと言える。すなわち、関税削減をできる限り緩やかに、そして、重要品目の数を最大限確保することが交渉における最重要課題であった日本の農業界にとって、上記の内容のまま交渉が妥結してしまうことは非常に困る状況だったのである⁹⁴。

では、コメなどを重要品目として指定した場合、どうなっていたらだろうか。重要品目の削減率を通常の削減率 (70%) の 3分の1にとどめた場合、コメの関税率は 596%となる。しかし、その代償として、関税割当枠の拡大幅を 4%とする必要があり、これまでの分も含めるとコメのミニマム・アクセス量は国内消費量の 11%以上、120 万トン近くになる。コメ以外の品目を重要品目として指定する場合も同様であり、相当な関税割当量の増加となる。このようなミニマム・アクセス量・関税割当量の増加による輸入の増加が食料自給率を低下させることを意味するのは、容易に想像できることである。食料自給率の向上と農業交渉で可能な限り高関税品目を維持する (すなわち、関税割当量がいくら増えてもかまわない) という政策は、相反するものなのである。さらに言えば、コメを重要品目に指定せずに、その関税を上述の通り 233%にまで削減したとしても、コメの内外価格差が大幅に

⁹⁰ 以下の記述については、山下一仁『農業ビックバンの経済学：真の食料安全保障のために』（日本経済新聞出版社、2010年）206-212頁を参照した。

⁹¹ すなわち、国内農業保護を高い国内価格維持に依存していることから、安い価格の輸入品の流入を防ぐために高関税を維持する必要がある。

⁹² G10として提案。なお、日本の農産物の関税品目数は 1,322 品目であり、10%は 133 品目、15%は 198 品目である。

⁹³ 新妻健一「WTO 農業交渉の行方～2008年7月閣僚会合の決裂と今後の論点～」『立法と調査』第 286号 (2008年9月) 参照。

⁹⁴ 米国や EU の農業補助金削減問題等の影に隠れていたが、日本の重要品目についての主張もまた会合を決裂させる要因となり得るものであったと述べる論者もある。See Raj Bhala, *Doha Round Schisms: Numerous, Technical, and Deep*, 6 LOYOLA UNI. CHICAGO INT'L L. REV. 5, 147 (2009) .

縮小しているという実態を考慮すれば、それでも十分な高さの関税であると考えられるのであり、高関税の維持と引き換えに輸入増加を余儀なくされる状況を甘受するのが本当に正しい判断かということには疑問が残ろう⁹⁵。

次に、国内支持についてはどうだろうか。ラミー事務局長調停案では、米国及び EU の貿易歪曲的国内支持全体 (OTDS) の削減率が示され、それぞれ 70%、80%とされた。一方、議長テキスト 3 訂版では、「貿易歪曲的国内支持全体の基礎水準が農業総生産額の 40% 以上の先進国は、中位層 (100 億ドル超 600 億ドル以下) に属する場合は最上位層の削減率との差の半分に相当する部分を追加的に削減する」とされており、これの対象となる日本は 75%の削減率が求められることになる。貿易歪曲的国内支持全体とは、「総合 AMS の最終譲許約束水準」、「基準期間 (1995-2000 年) における生産額の 10%」、「[基準期間における「青」の政策の平均支出額]と[基準期間の農業生産額の平均の 5%]のどちらか大きい方」の総和とされており、日本の場合、削減後の上限値は 1 兆 3,625 億円となるとされる。また、議長テキスト 3 訂版では、「黄」の政策 (AMS) について、現行水準が 400 億ドルを超える場合には 70%削減とされており、日本はこれにあたる。日本の総合 AMS の最終譲許約束水準は 3 兆 9729 億円であり、これに従えば、日本の削減後の AMS は 1 兆 1,919 億円となる。しかしながら、この数字は、現在の AMS である 5,712 億円を大きく上回るものであり、現行政策を維持する限りにおいては許容しうるものであると言えよう⁹⁶。

4. その後の動き

(1) 7 月交渉決裂後の動き：議長テキスト 4 訂版 (2008 年 12 月) の発出とその意味

2008 年 7 月の交渉決裂以降、同年 12 月には第 4 次改訂議長テキストが提示されている。その概要は、以下のとおりである⁹⁷。この 4 訂版については、テキスト本体とは別に、特に各国間で合意が得られていない、重要品目、関税割当新設、SSM の 3 つについて、交渉の土台とすべく議長が作業仮説を作成し、「作業文書」として提示されている。

① 市場アクセス

(i) 一般品目

一般品目については、階層方式に従って、現行関税率が高いものほど大きく削減することとし、関税率 0%~20%の階層では 50%削減、20~50%の階層では 57%削減、50~75%の階層では 64%削減、75%を超える品目については 70%削減とするとされた。また、上限関税は設けないものの、関税削減後 100%を超える関税が残る場合は、一定の代償付きで全タリフラインの 1%まで認められることとされた。その代償措置としては、①重要品目全体の関税割当拡大幅を 0.5%追加、又は②該当タリフラインの関税削減を 2 年間短縮して実施、又は③該当タリフラインの関税削減を 5%追加が提示された。これは、実質的には 100%の

⁹⁵ 山下一仁『フードセキュリティ コメ作りが日本を救う』(日本評論社、2009 年) 179-181 頁。

⁹⁶ しかしながら、この AMS の減少は、我が国の農政改革や農業の生産向上を反映したものではなく、単なる制度変更の結果 (AMS は行政価格支持と補助金等の国内政策の削減の指標であり、食糧管理法の廃止に伴い、行政価格であるコメの政府買入価格が廃止され、コメの市場価格支持による内外価格差相当分が消滅したことによる) であることに留意する必要があるかもしれない。山下一仁、前掲注 27、240 頁。

⁹⁷ 農林水産省「WTO 農業交渉の主な論点 (平成 22 年 12 月)」

(http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kousyo/wto/pdf/1012_meguzi2.pdf) 参照。

上限関税を原則とするものと言ってよい。

(ii) 重要品目

重要品目は、その数を全品目の4%とし、代償付きで2%追加して6%とすることも可能とした。そして、その代償として、関税割当の拡大幅4%に加えて該当タリフラインの関税割当拡大幅を0.5%追加することが提示された。また、重要品目については、関税削減を緩やかとする代わりに関税割当枠を拡大して市場アクセスの改善に努めることが提示された。具体的には、(a) 関税削減を一般品目の3分の1とする場合には、(b) 関税割当枠の拡大幅を国内消費量の4%とし、(a)が2分の1の場合には(b)3.5%、(a)が3分の2の場合には(b)3%とすることとされた。また、関税削減後100%を超える関税が残る品目については、当該品目の関税割当を0.5%追加拡大することとされた。

(iii) その他の事項

問題となっていた途上国向けSSMについては、基本的な構造はラミー事務局長調停案から変更はなく、7月時点で議論が紛糾したUR 譲許税率を超えることが許される条件について、2段階のトリガーレベル（発動要件）と追加関税の組み合わせを提示している。すなわち、「いずれかの期間の輸入量が120%超140%以下の場合、追加関税の上限は現行の譲許税率の1/3または8パーセントポイントのいずれか高い方を超えることができない」と、「いずれかの期間の輸入量が140%を超える場合、追加関税の上限は現行の譲許税率の1/2または12ポイントのいずれか高い方を超えることができない」の2段階である。

また、途上国のSPについては、ラミー事務局長調停案から変更はなく、その数をタリフラインの12%、うち5%まで削減率をゼロとすることができ、全体の平均削減率は11%とされた。

② 国内支持

国内支持については、貿易歪曲的国内支持措置について、階層方式に従い、削減することとされ、最上位層に属する国は80%、2番目の階層に属する国は70%、その他の国は55%の削減とされた。

③ 輸出競争

輸出補助金についてはこれまでと同様2013年末までに撤廃することとされ、2010年末までに50%削減、残りの分について2013年末までに各年等量で削減していくこととされ、輸出信用や輸出国貿易企業についてもその規律が強化されることとなった。

この議長テキスト4訂版では、まず、重要品目の扱いとして、先に出されたラミー事務局長調停案にあった（タリフラインの）4%が基本として採用されており、代償措置を伴うことで2%追加可能とされてはいるものの、その数と取り扱いについて柔軟性を主張してきた日本をはじめとする食料輸入国にとって厳しいものとなった。重要品目の数については、テキスト本体に日本とカナダが4%には合意できないことが記され、作業文書においてカナダが6%、日本が8%を主張していることが記述されてはいるが、カナダへの対応案が記されている一方、日本への対応案は記されていないことから、日本の8%という主張が特別に認められる可能性が少ないということが予想できる。また、これまで日本は削減後の関税が100%を超える一般品目については、代償措置付きで全タリフラインの1~2%の範囲で設

定できるようにすべきと主張してきた。しかし、本議長テキストでは、上限関税についての言及はないものの、削減後の関税が100%を超える一般品目数を1%と限定しており、実質的に100%の上限関税が設定されてしまっていることも、日本にとっては厳しい内容と言える。本議長テキストでは、これまでの議長テキストにおいて付けられていたカッコ書きがかなり外され、また、ラミー事務局長調停案の内容がかなり盛り込まれており、ほぼ合意に近い形で内容が収斂されつつあった。換言すれば、ドーハ・ラウンドにおける農業交渉が最終決着をいまだ見ていないということを考慮に入れたとしても、日本がこれまで主張してきた論点についてほぼ日本に厳しい形で固まりつつあり、ここから日本がこれらをひっくり返すことはかなり困難なものになったということが言えよう。

この議長テキスト4訂版に基づき2008年内の合意が目指されたが、米国とインド・中国との調整が不調に終わり、年内に開催予定だった閣僚会議は断念されることとなった。翌2009年以降、7月のG8ラクイラ・サミット、G20ピッツバーグ・サミット等で、「2010年までにドーハ・ラウンドの野心的でバランスの取れた妥協を追求すること」に各国がコミットしている旨が表明されたが、依然として交渉は進まなかった。そして、2009年11月30日から12月2日にかけて、第7回WTO閣僚会議がジュネーブにおいて開催されたが、これまでの先進国と途上国の対立を背景に、議論は前進することなく終わっている。しかし、議長総括において、2010年度中の交渉終結及びそのための2010年度第1四半期におけるストックテイキング（現状評価）の必要性を再確認しており、それに向け高級事務レベルにおいて準備をすることが合意された⁹⁸。そして、ラミー事務局長は、「2010年中のドーハ・ラウンドの妥結は難問」であり、同年中の妥結を達成するためには「来年〔2010年〕3月末までの大枠合意が最終期限」と明言し、調整を加速するよう各国に求めた⁹⁹。

(2) 2010年以降の動き

2010年1月のダボス会議における非公式閣僚会合を経て、同年3月には、これまでの交渉の進捗状況に関する検証・評価を主題とするいわゆるストックテイキング会合が高級事務レベルで行われた。会合終了後の貿易交渉委員会（TNC）においてラミー事務局長は、会合の総括として、2008年の合意失敗以来少しは前進しているが依然として目標までには到達していないものの、加盟各国はラウンドの成功にコミットしていると述べたうえで、①現在進められている多国間交渉を中心に、現行の議長案を基にそこから後退することなく、開発の側面も中心課題とすること、進め方としては、②各交渉グループ議長主導のプロセスを中心として、透明性と一体性（transparency and inclusiveness）のためにより頻繁にTNCを開催すること、また、少数国やバイの個別分野の交渉や分野横断的議論も行っていくこと、そして、③今後予定されている各種の閣僚会合も積極的に活用していくこと、そして、現在交渉は「ギャップを埋める（“closing the gaps”）」ことこそが重要であり、そのためにすべての加盟国にそれぞれの義務を果たすことを要請する、と述べた¹⁰⁰。

⁹⁸ 外務省 HP「第7回WTO閣僚会議（結果概要）」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/wto_7/7_gaiyo.html）。

⁹⁹ 日本経済新聞「ドーハ・ラウンド、WTO事務局長「年内妥結は難問」」2009年12月3日付夕刊。

¹⁰⁰ WTO, 2010 News Items: TRADE NEGOTIATIONS COMMITTEE: Stocktaking ends with collective determination to start building global Doha package: statement by Pascal Lamy to the TNC (26 March 2010), available at http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/tnc_dg_stat_26mar10_e.htm.

その後 2010 年中に行われた G8 ムスコカ・サミットや G20 トロント・サミットなどでドーハ・ラウンド交渉を可能な限り早期に妥結することが確認され、特に同年 11 月の APEC 閣僚・首脳会合では、「2011 年が極めて重要な『絶好の機会』である（“2011 will be a critically important ‘window of opportunity’”）¹⁰¹」ことを念頭にラウンド終結に向けて包括的な交渉を切迫感を持って行う旨が確認されている。

2011 年に入ってから、1 月にダボスで開かれたスイス主催 WTO 非公式閣僚会合において、ラミー事務局長から、2010 年 11 月の APEC 閣僚・首脳会合や G20 ソウル・サミットにおける合意を受けて 2011 年に入ってから集中的な交渉が行われており、それを加速する必要があること、4 月のイースターまでに改訂議長テキストを発出し、7 月の実質合意を目指すべきとのスケジュールが示され、多くの国が 2011 年中の妥結を目指すことに賛同した¹⁰²。その後精力的に高級事務レベル会合等が行われたが、顕著な進展は見られず、4 月までに発出すべきとされた改訂議長テキストについても、主要交渉分野である農業及び非農産品（NAMA）について発出されることはなかった。4 月 21 日に行われたラミー事務局長のドーハ・ラウンド交渉の進捗状況に関する公式発表では、NAMA においては明らかな政治的なギャップに直面しており、ラミー事務局長と各国との協議からもそれは埋めることができないこと、そして、この隔たりが年内のラウンド妥結に深刻な疑問を投げかけていること、また、NAMA 以外の分野においても未解決事項があることは明白であり、その解決なくしてはラウンドは終結しえないこと、交渉進展に向けては、近年の経済危機において繰り返し有用であると示されている多角的貿易システムの維持のために各加盟国がともに努力していく必要があること、WTO の中心的柱である WTO による貿易システムの監視と紛争解決手続はともに有効に機能しているが、WTO 全体が有用であるために、次世代に向けてその規律をアップデートしていく必要があること、等が述べられた¹⁰³。そして、農業交渉グループの議長であるウォーカー・ニュー・ジーランド大使は、交渉において 2008 年 12 月発出の議長テキストを基に議論を重ねてきたが、各国は実質的に各問題を解決する態勢になく、議長テキストに書き加えられるほどの進展も見られなかったと述べた¹⁰⁴。

その後 2011 年 5 月に行われた豪州主催の WTO 非公式閣僚会合では、ラミー事務局長が、全分野の一括合意が無理ならばできる範囲での「部分合意」を探るべきだとの声明を発出し、12 月に予定されている定例閣僚会議までに「可能なものから収穫すべきだ」と強調したとされる¹⁰⁵。これを受けて、非公式閣僚会合では、多くの国から、交渉妥結をあきらめるべきではない一方で、WTO の信用性を維持するために年末までに一定の成果を得ることが必要との発言がなされ¹⁰⁶、各国が「橋渡しできない溝が現実にある」という認識の下、「新たな

¹⁰¹ 「2010 年 APEC 閣僚会議 ドーハ・ラウンド (DDA) 交渉の進展及び保護主義の抑止についての声明 (“Statement on Advancing WTO Doha Development Agenda Negotiations and Resisting Protectionism, The 22th APEC Ministerial Meeting (Yokohama, Japan (10-11 November 2010) ,” available at http://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/2010/docs/ammstatement2010_e01.pdf)。)

¹⁰² 外務省、「WTO 非公式閣僚会合 (スイス・ダボス) (概要報告)」(平成 23 年 1 月 31 日)

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/pdfs/davos_gai1101.pdf)、経済産業省『2011 年度版不正貿易報告書』750 頁。

¹⁰³ WTO Trade Negotiation Committee, COVER NOTE BY TNC CHAIR, TN/C/13 (21 April 2011) .

¹⁰⁴ WTO Committee on Agriculture Special Session, NEGOTIATING GROUP ON AGRICULTURE: Report by the Chairman, H.E.Mr. David Walker to the Trade Negotiation Committee, TN/AG/26 (21 April 2011) .

¹⁰⁵ 朝日新聞「WTO 「部分合意を」 事務局長「一括」見直しも」2011 年 5 月 27 日付朝刊。

¹⁰⁶ 農林水産省「篠原農林水産副大臣のフランス及びベルギー出張について (概要)」(平成 23 年 5 月)

発想で取り組む必要性」で一致し¹⁰⁷、議長は豪州より部分的な合意の可能性が提起され、今後検討していくこととなった¹⁰⁸。

2011年5月31日に開催された非公式TNCにおいては、シングル・アンダーテイキング方式（一括合意）をあきらめたわけではないとしつつも、年内の閣僚会合までに「アーリー・ハーベスト」としての何らかの結果を出す必要があるとして、もっとも望ましくかつ実現可能な問題は後発開発途上国への支援であるとして、途上国支援に限った「部分合意」を目指す方針が表明されている¹⁰⁹。そして、ラミー事務局長は、3つの異なる速度のアプローチとして、まず第1に後発開発途上国（LDC）に対する無税無枠等の支援策の解決¹¹⁰、第2に「LDC プラスパッケージ」として、貿易円滑化、特別かつ異なる待遇、農業分野のそれを含む輸出補助金、漁業補助金削減問題の進展、サービス分野、環境産品に関する貿易自由化問題の進展等を含めて12月までに部分合意することを目指し、最後に12月の閣僚会議以降農業やNAMAにおける市場アクセス問題を解決していくべき旨述べている¹¹¹。

しかし、7月に行われた非公式TNCにおいて、ラミー事務局長は、「WTOの交渉機能は麻痺している」と述べ、12月の閣僚会議までにLDC支援とLDCプラスパッケージといった「部分合意」の目標も事実上断念する考えを表明した¹¹²。ラミー事務局長は、「現在の政治状況の下での最も現実的かつ実務的な案は、（12月の閣僚会議に向けて）ドーハ・ラウンド交渉以外の事項について作業するとともに閣僚会議後のドーハ・ラウンド交渉のあり方について作業すること」であると述べる一方で、閣僚会議までにLDCの期待に応えるべく合意できるものについては引き続き精力的に議論を続け結論を出せるようにしたいとしている。

このように、2011年に入りドーハ・ラウンド交渉は進展する機運も見えたことはあったが、対立国の溝は埋められることなく、一括合意の断念、途上国支援に限った部分合意の方針転換、そして、その部分合意までも断念せざるを得ない状況という、後退に後退を重ねる結果となっている。この原因には、アジェンダ設定の誤りを挙げる者もいる¹¹³。また、ブッシュ政権時に米国通商代表部代表であったスーザン・シュワブは、途上国の中で

(<http://www.maff.go.jp/j/kokusai/pdf/gaiyou.pdf>)。

¹⁰⁷ 朝日新聞「WTO 一括合意先送り ドーハ交渉年内に部分合意目標」2011年5月27日付夕刊。

¹⁰⁸ 外務省「WTO ドーハ・ラウンド：豪州主催 WTO 非公式閣僚会合（5月26日）：結果概要」（平成23年5月27日）(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/pdfs/aus_gai1105.pdf)。

¹⁰⁹ WTO, 2011 News Items: TRADE NEGOTIATIONS COMMITTEE: INFORMAL MEETING, Members support Lamy's proposed three-speed search for Doha outcome in December (31 May 2011), available at http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/tnc_infstat_31may11_e.htm.

¹¹⁰ 優先すべきLDC向けパッケージとして、無税無枠措置のほか、原産地規則の単純化、サービスに関するウェーバー、綿花補助金問題の解決が挙げられていた。See White & Case LLP, General Trade Report - JETRO (July 2011), p28.

¹¹¹ Chairman's opening remarks, available at http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/tnc_infstat_31may11_e.htm.

¹¹² WTO, 2011 News Items: TRADE NEGOTIATIONS COMMITTEE: INFORMAL MEETING, Members to think about 'what next for Doha, WTO' for December meeting (26 July 2011), available at

http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/tnc_infstat_26jul11_e.htm; 読売新聞「WTO交渉 年内部分合意も断念」2011年7月27日付夕刊。

¹¹³ Aaditya Mattoo and Arvind Subramanian, *From Doha to the Next Bretton Woods: A New Multilateral Trade Agenda*, 88 FOREIGN AFFAIRS 15 (January/February 2009). Mattoo and Subramanianは、2001年の交渉開始時には適当であった交渉課題が、長年交渉が継続する間に、世界経済状況が変化し、新たな課題（米国金融界の破たん、エネルギー価格の高騰とそれに伴う産出国の発言力の強大化、地球温暖化問題等）が出現していることから、これらの課題を包括的に議論すべき新しいブレトン・ウッズ会議は必要であると述べる。しかし、これに対し荒木教授は、そのような課題は必要に応じてG8やG20で議論すればよいのであって、直ちにドーハ・ラウンドの交渉課題を拡大すべきという議論には結びつかないとしている。荒木、前掲注10、30頁。

も大きな力を持ちつつある国々が途上国たる地位に固執している現状に先進国、特に米国が不満を持っていることを指摘し、こうした新興途上国の譲歩なしにはドーハ・ラウンドを終結させることは不可能であり、ドーハ・ラウンドは小さくまとめ、新たな交渉を開始すべきとする¹¹⁴。しかし、一方で、部分合意すらできないという現状の要因の一つに米国自身に原因があるということが挙げられよう。7月の非公式TNCにおいてEUは、積極的にLDCパッケージを12月までに合意すべきとした一方で¹¹⁵、米国はLDCプラスパッケージも同時に決定しなければ合意はできないと述べた¹¹⁶。米国にとっては、LDCパッケージの中に含まれる綿花補助金問題及び無税無枠措置がネックとなっていると考えられる。すなわち、米国のこのような強硬な態度は、米国自身に不利となるようなLDCパッケージに合意するためには、米国にとって利益のあるLDCプラスパッケージも同時に合意しなければ、到底議会や業界団体の支持を得ることができないと考えているためであろう¹¹⁷。

各国の対立解消の糸口が見えないままジュネーブで開催された第8回WTO定例閣僚会議は、2011年12月17日、加盟手続きの簡素化などのいくつかのLDCに対する支援強化策、ロシア等の加盟受諾、政府調達協定の改訂などを採択し、停滞しているドーハ・ラウンドについては、「交渉は袋小路にあり」、「近い将来」の包括的妥結は困難であるとする議長声明を発表してその3日間の日程を終えて閉幕した。閉幕後の記者会見においてラミー事務局長は、ドーハ・ラウンドは「頓挫している」と明言した上で、LDCをはじめとする開発途上国への支援強化といった先行合意で「小さなステップ」を踏み出すべきだと主張し、こうしたステップが一括合意に向けた糸口になることを期待するコメントを出したとされる¹¹⁸。また、ドーハ・ラウンドの膠着状態とリーマン・ショック以降の世界経済の景気の低迷を受けて、各国がWTOを通じての多角的貿易体制ではなく、2国間や地域間の自由貿易協定にその重心を移していることについても、ラミー事務局長は「今に始まったことではない」と述べながらも、世界経済の低迷を受けて、輸出拡大によって自国の景気を下支えしようとする考え方が先進国を中心に強まっていることの裏返しであると指摘したという¹¹⁹。

その後も2012年1月のダボス会議の際や同年5月のOECDにおける会合の際に非公式閣僚会合が行われ、ジュネーブでも作業は進められていたものの、ラウンド終結への目立った動きはなかった¹²⁰。

¹¹⁴ See Susan C. Schwab, *After Doha: Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It*, 90 FOREIGN AFFAIRS 104 (May/June 2011) .

¹¹⁵ EU statement on Doha negotiations at the WTO Trade Negotiations Committee, *available at* <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=730>.

¹¹⁶ Office of the United States Trade Representative, Statement by Ambassador Punke at the World Trade Organization Trade Negotiations Committee Meeting, *available at* <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/july/statement-ambassador-punke-world-trade-organization-t>.

¹¹⁷ 「WTO ドーハ・ラウンド／なぜ部分先行合意の協議が難航しているのか」全国農業協同組合中央会『国際農業・食料レター』第162号(2011年)参照。

¹¹⁸ 毎日新聞「WTO公式閣僚会議 多角的交渉断念する声明発表し閉幕」2011年12月19日付大阪朝刊。

¹¹⁹ 同上。

¹²⁰ なお、LDCの加盟促進については、2012年7月の一般理事会でその加盟手続きの簡素化で合意している。

5. 考察

(1) ドーハ・ラウンド頓挫の要因とその影響

2001年の開始以来、ドーハ・ラウンドは「野心のレベル」を引き下げる一方で展開しており、伝統的な交渉課題に回帰し、そのためウルグアイ・ラウンドの時のように分野横断的な取引が困難になってきている状況にあることは事実である。農業交渉に限っても、各分野で各国の利害が絡み合い容易にはそれが解けない状況となっており、最大の対立点であり、ドーハ・ラウンド決裂の最大の要因であった途上国向けSSMについての具体的な解決策も出されていない。

ドーハ・ラウンド交渉頓挫の要因は、どこにあったのだろうか。もちろん、直接的な要因は2008年7月の交渉決裂にあったわけだが、この点についてWolfeは、交渉に臨んだ各国の明らかな準備不足を挙げる。すなわち、あまりにも妥結に至っていない点が多かったにもかかわらず非公式閣僚会議という政治レベルに交渉を委ね結論を任せてしまったことが決裂の要因になったと述べている¹²¹。また、交渉がまとまる様相を見せていない要因については、そもそもすべての交渉分野における「一括受諾」を目指すその手法であるとか、増えすぎた加盟国による交渉の複雑化であるとか、真のモチベーションなしに交渉を開始してしまったため等、さまざま挙げられている。しかし、前農業交渉議長であったHarbinsonは、これらについて否定し、ここ数年ドーハ・ラウンドが停滞し続けた真の要因として2004年のモダリティ確立への目標が野心的過ぎたことを挙げる¹²²。Harbinsonによれば、世界経済が活発かつ迅速に変化する中、モダリティの細部について改正に改正を重ね、結局は合意に至らないという不毛な作業は現状に合致していないという。しかしながら、昨今のFTA交渉の進展については世界経済のブロック化を招くとして警鐘を鳴らし、やはりWTOを通じての貿易自由化に向けて不断の努力を重ねていくべきことを主張する¹²³。一方で、Ismailは、米国のドーハ・ラウンドに対する高すぎる野心を指摘し、ドーハ・ラウンドが袋小路に陥った原因として、米国が攻撃的な自由化推進者である一方で多くの保護主義的措置を残していること、既に十分な利益がドーハ・ラウンドの終結によって得られると予測されているにもかかわらず現行の合意を拒否していること、市場開放が不十分すぎるとして米国が非難する途上国は米国などの先進国と比較すれば依然として経済的に貧困な状況にあることから先進国と同じ条件で考えるべきではないこと、また、何よりも、成長著しい途上国が多々ある一方自国経済があまり上向いていかない米国の国内経済状況の中、このまま途上国に有利な形でドーハ・ラウンドを終結させるわけにはいかないという政治的な圧力があるという米国の国内事情がドーハ・ラウンド合意を妨げていることを挙げている¹²⁴。

また、2001年に加入した中国の存在をその頓挫の要因に挙げる論者もある。中国はその加盟以来徐々に存在感を示し始め、世界貿易に占める割合が飛躍的に増大する中、ドーハ・ラウンド交渉においても重要な地位を占めるようになった。しかしながら、加盟時に課せられたその約束を重荷とし、途上国としての利益を最大限に生かしたい中国は、対中国貿

¹²¹ Wolfe, *supra* note 72, at 86.

¹²² Stuart Harbinson, *The WTO Must Bounce Back*, ECIPE Policy Briefs, No. 09/2012.

¹²³ *Id.*

¹²⁴ Faizel Ismail, *Is the Doha Round Dead? What is the Way Forward?*, 13 WORLD ECON. 143 (2012), 162-163.

易が盛んな先進国、特に米国が望むほどのコミットメントを表明しようとはしていない。150 以上にも膨らんだ加盟国による交渉の複雑さ以上に、ドーハ・ラウンドの行き詰まりの要因は、中国市場への更なる参入により利益を得たいと考える米国と、これ以上のコミットメントを極力避けたいとする中国との対立であったとみることもできよう¹²⁵。

このようにドーハ・ラウンドが凍結されてしまっていることによる影響の一つに、農業分野においてはいわゆる「平和条項」の失効が挙げられる。「平和条項」とは、加盟国の国内農業補助金及び農業輸出補助金について、農業協定及び自国が約束した削減約束を遵守していれば、他の加盟国によって相殺関税等の対抗措置をとられることがなく、WTO 上の訴えから免除される旨を定めた農業協定第 13 条のことを言う。本規定の適用期間は 9 年間でされ、2003 年末をもって失効している。これにより、緑の政策でも青の政策でも削減約束を遵守している黄の政策でも輸出補助金でも補助金協定の対象となるため、そもそも農業協定におけるそうした補助金の区分の意味がなくなっていることになる。すなわち、平和条項の延長なしに国内補助金や輸出補助金の削減約束を合意することは意味がないこととなる¹²⁶。

更には、ドーハ・ラウンドが終結しないことは、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と言える。すなわち、このように「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、各国が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のが昨今の世界経済の動きであり、日本もすでに 13 の経済連携協定 (EPA) を結び、EU との EPA 締結に向けての交渉を開始し、さらに環太平洋戦略的経済連携協定 (TPP) 交渉への参加を決定したことは記憶に新しい。しかしながら、世界に 350 以上あるとされる FTA¹²⁷に LDC 諸国がどれだけ入っているのだろうか。LDC 諸国を事実上排除し、「自由・無差別」を基本理念とする WTO 体制の最大の利点である最恵国待遇に基づく交渉成果の全加盟国への均霑がない FTA の乱立では、ドーハ・ラウンド交渉の目標として掲げていた開発への配慮を達成することはできないだろう。

一方で、ドーハ・ラウンド交渉において打開策が見えない現状を踏まえれば、短期的かつ安易な解決策として FTA が選択されるのはやむを得ないともいえる。FTA における貿易交渉は当然 WTO におけるルールが大前提であり、それにどの程度プラスの自由化を上乗せしていくかということが焦点になる。このように考えれば、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、マルチの貿易交渉であるラウンド交渉推進への相

¹²⁵ Gary Clyde Hufbauer and Robert Z. Lawrence, "Let's Do a Doha Deal," article in VOX: Research-based policy analysis and commentary from leading economists, available at <http://www.voxeu.org/article/let-s-do-doha-deal>.

¹²⁶ 山下一仁「WTO 農業協定の問題点と DDA 交渉の現状・展望」『日本国際経済法学会年報』第 14 号 (2005 年) 参照。See Raj Bhala, *World Agricultural Trade in Purgatory: The Uruguay Round Agriculture Agreement and its Implications for the Doha Round*, 79 N. D. L. Rev. 691, 824-25 (2003); Matthew C. Porterfield, *U.S. Farm Subsidies and the Expiration of the WTO's Peace Clause*, 27 U. PA. J. INT'L ECON. L. 999 (2006)。また、平和条項失効によりアメリカや EU の農業補助金を訴えるケースが出てきている。その典型が米国・綿花補助金事件及び EC・砂糖補助金事件である。See Stephen J. Powell and Andrew Schmitz, *The Cotton and Sugar Subsidies Decisions: WTO's Dispute Settlement System Rebalances the Agreement on Agriculture*, 10 DRAKE J. AGRIC. L. 287 (2005); Matthew Newell, Note, *Cotton, U.S. Domestic Policy, and Trade Wars: The Future of WTO Agricultural Negotiations*, 14 MINN. J. GLOBAL TRADE 301 (2005)。

¹²⁷ WTO によれば 2013 年 7 月末現在、通報されている地域貿易協定 (RTA) は 575 あり、このうち 379 が発効している。See WTO, Regional trade agreements, available at http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

乗効果が表れることも期待できるかもしれない¹²⁸。特に、現在交渉中の TPP 及び米・EUFTA（環大西洋貿易投資パートナーシップ；TTIP（Transatlantic Trade and Investment Partnership））が実現し、双方である程度のルールが標準化されることになれば、事実上のグローバル・スタンダードを形成することになり、WTO における新たなルールの形成への一つの契機になることも十分に考えられよう。

(2) WTO と FTA：日本はどうあるべきか

こうした中、日本は、ドーハ・ラウンド交渉においては、高関税維持による自国農業の保護に拘泥するあまり、交渉の蚊帳の外に置かれるような事態がしばしば起こっている。例えば、2003 年のカンクン閣僚会議に向けては、当初先進国である EU、米国、日本が連携して途上国を説得し、妥協点を探ろうとした動きがあったものの、米・EU 共同ペーパーの発出などにみるように、日本をはずしての米国・EU の連携が強化され、最終的にはカンクン閣僚会議は決裂に至った。その後も、いわゆる「日本はずし」が起り、ブラジル、中国、インドなどの新興途上国が台頭し、交渉の中心プレーヤーとなっている¹²⁹。2004 年の枠組み合意前後においては、日本をはずした米国、EU、ブラジル、インド、オーストラリア（G5）が交渉を主導し、また、その後の交渉においても、米国、EU、ブラジル、インド（G4）を第一の中心として、それに日本とオーストラリアを加えた G6 で議論が進められてきている。2008 年 7 月の会合に至っては、日本のプレゼンスよりも、ブラジルやインドといった新興途上国が議論の主導権を握り、米国、EU と対抗していたのである¹³⁰。このように、日本の発言力が弱まる中、農業交渉において特定の業界の利益に拘ること、長期的に国際交渉の場で孤立していくことも十分に考えられることである。日本として国際社会においてどのように貢献するのか、そのためには国内的にも国際的に何をすべきなのかを今一度よく考えなおす必要がある。

また、FTA に関して言えば、日本は長い間 WTO 体制における多角的通商交渉を大前提とし WTO 体制の例外となる FTA の締結には消極的であったが、2002 年のシンガポールとの EPA 発効を皮切りに、遅ればせながら世界の FTA ネットワークの拡大への潮流に乗るべく積極的に各国との EPA/FTA の締結を推進してきている。2013 年 4 月時点では、EU を含む 8 つの国・地域との EPA/FTA 交渉を継続中であり、RCEP（東アジア包括的経済連携¹³¹）交渉も正式に開始され、TPP 交渉への参加表明も行なっている。このうち、現在最も議論を呼んでいるのは TPP 交渉であるが、2013 年 3 月 15 日に安倍総理が記者会見を行い TPP 交渉に参加することを表明、4 月 12 日には、TPP 交渉参加のための日米間の事前協議が終了し、早ければ 7 月の交渉から日本は参加できるとされ¹³²、7 月 15 日から 25

¹²⁸ 近藤嘉智「WTO ドーハ・ラウンド交渉：その課題と展望（第 10 回） 今後の貿易交渉について—WTO 第 8 回閣僚会議後のマルチ、地域、バイの交渉見通し—」『貿易と関税』2012 年 5 月号。

¹²⁹ 山下一仁『農業ビッグバンの経済学』（日本経済新聞出版社、2010 年）205 頁。

¹³⁰ 2008 年 7 月会合でラミー事務局長から調停案が提案された時点では、米国、EU、ブラジル、オーストラリアの各国代表者のみがラミー事務局長と議論し、日本代表は「蚊帳の外」だったという。See Paul Blustein, *The Nine-Day Misadventure of the Most Favored Nations: How the WTO's Doha Round Negotiations Went Away in July 2008*, Brookings Institution (Dec. 5, 2008) .

¹³¹ ASEAN、日本、中国、韓国、インド、豪州、NZ という「ASEAN+6」の枠組みで、東アジアでの生産ネットワークの拡大及び経済連携を進展させるための取組み。

¹³² 米国の国内手続の関係上、日本の交渉参加を認める議会の承認まで 90 日間を要するため。米国政府は日米事前協議

日まで開催された第18回交渉会合に23日午後から正式に参加している¹³³。しかしながら、このTPP交渉参加に先立ち、自民党は農産品5品目を関税撤廃の例外とするよう求め、2月に行われた日米首脳声明においても、日本が農産品にセンシティブティがあるとの認識及びすべての関税撤廃を一方的に事前に約束するものではないと言及されている。これまで日本が締結してきたEPA/FTAにおいても農産品はかなりの程度除外されてきているが、その代わり、日本が輸出を促進したい自動車など工業品の高関税が残されているという場合が多々ある¹³⁴。そもそも、現在日本が締結しているEPA/FTAはロー・スタンダードなものであり、関税撤廃している品目はおおむね85%、自由化率が高いもので日・フィリピンEPAが88.4%、低いものだと日・ブルネイEPAで84.6%と、いずれにしても自由化率が90%も行かないものとなっている。TPP交渉においても農産品主要5品目の死守のようなことが貫き通されるとするならば、やはり日本の孤立及び日本全体の国益への影響が出ることは免れ得ないのではないだろうか。最近のTPP交渉に関する報道によれば、重要農産物586品目のうち、約220品目の関税をなくすことができるかの検討を政府が始めたとされる¹³⁵。確かに、国内の反対勢力を説得し、こうした関税撤廃のオファーを実際に交渉材料としてどこまで提示できるかということも重要ではあるが、最も重要なことは、中身としてどのような製品について関税撤廃を提示できるかということである。すなわち、例えば、「聖域」とされる農産品のうち、輸出用牛肉の関税が撤廃へと向かわなければ米国や豪州は納得しないだろうし、乳製品のうち自国が輸出しないような製品の関税がいくら下げられてもニュージーランドは受け入れないと考えられる。結局は、全体の自由化率ではなく、個々の製品においていかにお互いが納得できる関税撤廃ができるかに交渉の成功はかかっていると言える¹³⁶。

世界経済は、いまやメガリージョナリズムの時代へと突入している。すでに述べたように、TPPに加え、米・EU間のFTA、更には日本が現在交渉中の日・EUEPA、日中韓FTA、RCEPが実現されれば、こうした広域FTA間で形成されるルールが事実上のグローバル・スタンダードとなって行くことは想像に難くない。TPPを通じて米国・アジアと、日中韓FTAやRCEPを通じて中国やインドと、更に日EUEPAを通じてEUともつながることができる日本が、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のである。日本がどのようなもの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考えていく必要があるだろう。しかし、一方で、10月の首脳会合で出されるとされたTPPにおける基本合意は先送りされ、年内中の妥結を目指すとだけされている。TPP交渉が暗礁に乗り上げてしまうと、日本のTPP参加を嚆矢として開始されたとも言われる広域FTA交渉も止まってしまうという可能性もあり、日本としては、どの交渉も止まることがないように、積極的に交渉を引

の決着を受けて、2013年4月24日付で上下院に向けて書簡を發出している。外務省「日本のTPP交渉参加に関するマランティス米通商代表代行発ペイナ－米下院議長宛書簡、レイヒー米上院仮議長宛書簡」（平成25年4月25日）

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/pdfs/sanka_2013_0425_j.pdf) 参照。

¹³³ 「日本のTPP交渉への正式参加について」（甘利経済再生担当大臣談話）（平成25年7月25日）

(http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/7/130725_tpp_daijindanwa.pdf)。

¹³⁴ 例えば、日・ベトナムEPAでは、バイクの関税が90%、自動車の関税が83%と非常に高い関税が残されている。

¹³⁵ 朝日新聞「聖域から除外220品目候補 TPPの重要5項目 調整品・加工品が対象」2013年10月11日付朝刊。

¹³⁶ 山下一仁『TPP聖域見直しの「？」マーク』参照（2013年10月4日付WEBRONZA掲載、

http://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20131029_2158.html に再掲）。

っ張っていくという姿勢が必要となろう。

(3) ドーハ・ラウンド終結への解決策はあるか

上述の通り、ドーハ・ラウンド終結への機運の高まりは見られないわけだが、それでは、終結への何らかの解決策はあるのだろうか。まず、本稿で主要な検討課題としてきた農業分野の交渉においては、自国農業を保護しつつ、途上国の農産物市場に少しでも有利に切り込みたいとする米国と米国の農業保護をできる限り削減させたい途上国との対立が根本にあると考えられる。交渉妥結のためにはこの両者の歩み寄りが不可欠であろう。そのためには、2期目を迎えたオバマ政権が通商政策として何を掲げるのか¹³⁷、そして、国内農業政策としてどのような改革案を掲げるのかが焦点となる。特に、いまだ成立を見ない次期農業法において、国内農家への補助金の見直しがどの程度まで行われるのかが重要となってくるだろう¹³⁸。

農業分野に関しては、議長テキストの改訂ごとに国内支持の削減率や関税削減率、重要品目の数などの数字が詰められてきており、それは先進国側の一定の「譲歩」を反映したものだと言うことができる¹³⁹。しかしながら、先進国としても国民への食料の安定供給や環境保全、何よりも農業という自国産業の保護を考えれば、農業交渉においてすべてを譲歩するわけにもいかず、その意味で、先進国・途上国、また、食料輸出国・食料輸入国ともに、お互いの農業保護政策を一定程度容認した上でできる限りの自由貿易への道筋を探るということが望ましいということが言える。したがって、農業分野における交渉妥結に向けては、各国の妥協と保護政策の一定程度の相互容認が不可欠であろう。

WTO 全体を見渡せば、今日の WTO の機能不全はドーハ・ラウンド交渉が終結しないという機能不全であり、それ以外の WTO の機能は当初の思惑通り動いていると言える¹⁴⁰。しかしながら、ドーハ・ラウンドが終結しないという事実は、すでに述べたとおり、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と言えるし、ドーハ・ラウンドを終結させなければ、新たにアジェンダを設定して新たにラウンドを開始することも難しいだろう。さらに言えば、交渉機能が正常に機能しないことで WTO の他の機能、例えば紛争処理機能にも悪影響を及ぼし、ひいては WTO 全体の信頼性を損なう可能性も出てくる¹⁴¹。

¹³⁷ この点につき、オバマ大統領は 2013 年 2 月 12 日（現地時間）の一般教書演説で「アメリカの輸出を促進し、雇用を支え、成長市場たるアジアにおいて level the playing field するために、TPP を完了する。また、大西洋間の公正かつ自由な貿易は米国の雇用を引き上げることから、EU との TTIP 交渉も促進する」と述べており、通商政策の軸足を地域間・二国間 FTA に置くことを表明している。（See “Remarks by the President in the State of the Union Address,” available at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address>。）このような米国の姿勢はますます WTO への求心力を弱めるものと推測されよう。

¹³⁸ 新農業法については、過去の実績に基づく直接支払いに代えて、作付面積に基づく支払い、不足払いの導入等が盛り込まれているとされるが、仮に農産物価格の下落・低迷が生じた場合には巨額の財政支出が生じると予測されるのに加え、直接固定支払の削減については反対派も多くいるとされる。吉井邦恒「アメリカの 2012 年農業法をめぐる最近の動き」農林水産政策研究所 Primaff Review 第 49 号（2012 年）4-5 頁、「次期米国農業法をめぐる動向と WTO ルール上の課題」全国農業協同組合中央会『国際農業・食料レター』第 161 号（2011 年）参照。

¹³⁹ 横山英信「2007 年 1 月交渉再開後の WTO ドーハ・ラウンドの動向—農業・NAMA「議長テキスト」の改定内容の分析を中心に—」『アルテスリベラレス（岩手大学人文社会科学紀要）』第 88 号（2011 年）参照。

¹⁴⁰ 荒木、前掲注 10、31 頁。

¹⁴¹ Stuart Harbinson, *The Doha Round: “Death-Defying Agenda” or “Don’t Do it Again”?*, ECIPE Working Paper No. 10 (2009), at 19. なお、米国・綿花補助金事件などは、農業交渉が進まないことを背景に、本来交渉で解決すべき事項（補助金問題）を紛争処理に持ち込み解決しようとした例と考えられる。綿花補助金事件について、拙稿「WTO 紛

「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ドーハ・ラウンド交渉の途上国への対策を含めた妥結だろう。現実的にそれが困難であるとしても、それを目指していく姿勢を各国は絶対に崩すべきではない。また、世界の FTA の潮流に乗り遅れている LDC への支援強化策をまずは取りまとめることが先決ではないかと考えられる。

一方で、現実問題として、ドーハ・ラウンドを終結すべき何らのモメンタムもない中、終結に向けての動きを促進していくことは容易ではない。2008 年 7 月における決裂は途上国の SSM をめぐる問題が主要な要因だったわけだが、それから 4 年以上経過した現在もドーハ・ラウンドの成果は出ず、したがって、途上国の SSM をめぐる情勢に変化はなく、SSM 制度なしにここまで来ているのである。こう考えると、本当に SSM 問題は途上国にとって最重要課題だったのか、疑問が残る。畢竟するに、新興途上国として台頭してきた中国やインドと強大な先進国の象徴たる米国との面子の対立という側面が多々あったことは否めないのではないだろうか。ドーハ・ラウンドについては、未完のまま打ち切り最初からやり直すべきと主張する論者もあるが¹⁴²、これまで各国が費やした政治的費用を考えればあまり現実的ではない。また、最も紛糾している農業分野・NAMA をいったん脇に置き、合意できる部分だけ合意してドーハ・ラウンドをいったん終わらせるという案もある¹⁴³。まとめることが可能な分野として、Hufbauer and Schott は、これまで議論されている貿易円滑化、LDC に対する無税無枠の拡大に加え、農業分野における輸出補助金の段階的撤廃と食料輸出規制に対する新たな規律もそれほどの痛みなく合意可能とし、更に紛争処理制度改革も挙げている¹⁴⁴。また、分野を市場アクセスと補助金問題に絞り合意形成をすべきという議論もある¹⁴⁵。こうした分野を限定した一部合意は、もっとも現実的かつ現在行われようとしているものであると言える。この成功のためには、先進国・途上国双方の歩み寄りが重要であるし、また、ドーハ・ラウンドの主眼たる「途上国への配慮」が最大限なされなければならないと考えられる。しかし、このようにドーハ・ラウンドを終了し新たなラウンドを開始するにしても、ウルグアイ・ラウンド、ドーハ・ラウンドで解決できなかった農業分野・NAMA での課題は残り続ける。この点をどうしていくのが依然として大きな問題となる¹⁴⁶。更には、メガリージョナリズムの時代を迎えた現代の国際経済に対応すべく、何らかの WTO の性格変容も必要となってくるのではないだろうか。中川教授が指摘するように、国境を超えた資源・半製品・製品の移動と生産、消費の活発化は、単な

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（2013 年 10 月）参照。

¹⁴² 例えば、Economist 誌では、ドーハ・ラウンドの停滞を踏まえ、ドーハ・ラウンドの代わりに「世界回復ラウンド(Global Recovery Round)」を立ち上げ、交渉を、対立が厳しく容易には妥結が導けない農業を脇に置き、それ以外の工業品とサービスに集中し、それぞれの分野で独立に交渉し成果を出すべきではないかとの見方を提示している。Goodbye Doha, Hello Bali, THE ECONOMIST, Sep. 8, 2012, available at <http://www.economist.com/node/21562196>.

¹⁴³ See Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, *Will the World Trade Organization Enjoy a Bright Future?*, Peterson Institute for International Economics Policy Brief (May 2012) .

¹⁴⁴ *Id.*

¹⁴⁵ See Roderick Abbott, *How to revive Doha with some chance of success*, ECIPE Policy Briefs, No. 04/2009.

¹⁴⁶ See Harbinson, *supra* note 141, at 19.

る貿易自由化を超えて、投資の自由化・円滑化、競争法など各国の国内法制度の調和など、WTO が対応していない経済政策の調和を求めるものとなっており、このような新たな時代に対応した規範形成機能を WTO が持たなければ、世界経済秩序における WTO の重要性は低下していくことになる¹⁴⁷。

6. おわりに：第9回バリ閣僚会議を終えて

2001年に開始されたドーハ・ラウンドは、交渉開始から10年以上過ぎても包括的な妥結という方向性は見られないままだった。しかしながら、2011年末の第8回閣僚会議で合意されたドーハ・ラウンドに対する「新しいアプローチ」として、現実的かつプラグマティックに作業を進めるべきとの共通認識の下、いくつかの分野では多少の進展が見られるようになった¹⁴⁸。そのうちの一つが貿易円滑化交渉である。これについては2012年4月のG20貿易大臣会合において他の交渉分野とリンクさせずに交渉を進めることで一致し、事実上の貿易円滑化協定案である統合テキスト案についてだいぶ議論が進んでいた。また、複数国間協定である情報技術協定（ITA）の改訂や関心国の間で進められている国際サービス協定についての交渉も進んできている¹⁴⁹。

こうした中、なかなか進まないと思われていた農業分野においても、新興途上国を中心とする途上国グループから新たな提案が出された。一つは、ブラジルが中心となって提案された関税割当の運用などに関する提案であり、もう一つはインド主導で提案された食料安全保障に関連する提案である¹⁵⁰。

そして、2013年9月、それまでのラミー事務局長に代わり、ブラジル駐WTO大使であったアゼベド氏が新しい事務局長として就任した。途上国の圧倒的支持を得て選出された同氏はドーハ・ラウンドの解決を最優先課題とすると言明し¹⁵¹、同年12月にインドネシア・バリで開催予定だった第9回閣僚会議で何らかの成果を出すべく精力的に活動していた。もちろん、この時期から、ドーハ・ラウンド継続のためにも、WTO全体の信頼性維持のためにも、このバリで何らかの成果を出すことが必要との認識は各国で共有されており¹⁵²、成果として出せる可能性があるものとして、上記の貿易円滑化分野、農業分野、途上国問題が挙げられていた。そして、各国ともWTO事務局があるジュネーブでの交渉を重ねていたが、閣僚会議前最後の会合であった一般理事会後の記者会見において、アゼベド事務局長は、「（大使級のジュネーブでの交渉では）[部分]合意には失敗した」と述べ、バリ閣僚会議での何らかの合意は絶望的と見られていた¹⁵³。

¹⁴⁷ 中川淳司『WTO 貿易自由化を超えて』（岩波書店、2013年）、207-211頁。この点につき Baldwin 教授は、メガFTAに支えられるサプライ・チェーン貿易は、新興国たる中国やインド、ブラジルを排除するものとなっており、こうしたメガFTAで形成される規範をWTOにマルチ化する必要はあると述べている。See Richard Baldwin, *WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade*, CEPR Policy Insight, No. 64 (December 2012) .

¹⁴⁸ 経済産業省『2013年版不正貿易報告書—WTO協定及び経済連携協定・投資協定から見た主要国の貿易政策』（2013年）820頁参照。

¹⁴⁹ 中川、前掲注147、199-200頁。

¹⁵⁰ See “Trade Ministers To Prepare For Bali Ministerial At World Economic Forum,” *INSIDE U.S. TRADE* Vol. 31, No. 4 (January 25, 2013) .

¹⁵¹ 日本経済新聞「WTO次期事務局長「閣僚会合で信頼築く」 「ドーハ」最優先」2013年5月9日付夕刊。

¹⁵² See “WTO Members Stress Need To Reach Outcomes By Next Ministerial,” *INSIDE U.S. TRADE* Vol. 30, No. 49 (December 14, 2012) .

¹⁵³ 日本経済新聞「WTO「部分合意は失敗」 事務局長 閣僚会議への進展探る」2013年11月27日付朝刊。

「バリ [部分] 合意」を目指して交渉が進んでいた主な提案は以下の通りである¹⁵⁴。

農業分野

- ・ **食料安全保障提案**：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り、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援助を行なうことを目的とする食糧安全保障法令の制定を念頭に置いており¹⁵⁵、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。本提案について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。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、平和条項の期間をなるべく短く設定することを主張し、また、インドが行う国内への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ることで、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。ジュネーブの交渉段階では、平和条項については、第11回閣僚会議までの4年間（2017年）とすることで決着を見た。しかし、恒久的な措置としてWTO規律からの例外を求めているインドは、この決着には強く不満を持っていた。
- ・ **関割運用提案**：2012年9月にG20（ブラジル、インド、中国等、先進国の農業補助金の大幅削減と途上国への配慮を求める主要途上国によるグループ）から提出された、関税割当枠の透明性の確保や運用法の規律強化に関する提案。主に先進国の設ける関税割当枠が充足されていない場合にそのアクセスを高めるよう求めるものだったが、同様の状況にある中国のような途上国に同様の義務が課されないことについて米国などが難色を示していた。結局、当該規律は6年間先進国のみ適用されることとなり、6年後の離脱を可能とし、更に、6年後（2019年）に行われる第12回閣僚会議で関割運用規律についてのレビューを行ない、その時点での途上国への適用も可能とすることで妥協が成立した。
- ・ **輸出競争提案**：G20から出された提案であり、先進国の輸出補助金の廃止を提案したものの。提案国であるアルゼンチンなどは、本年末までの先進国における50%の輸出補助金の削減を提案し、輸出補助金を持つ米国、EUが強硬に反対していたが、政治的なコミットメントを約束する文案に落ち着いた。すなわち、加盟国は、同等の効果を持つ全ての形態の輸出補助金及び関連規律についてのパラレルな廃止に向けて「できる限り最大限行う」ことを確保すること、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、同等の効果を持つすべての輸出関連措置の利用について同様の規律が維持されること、などが約束された。

貿易円滑化協定案

¹⁵⁴ See ICTSD, *BRIDGES NEGOTIATION BRIEFING: An ICTSD guide to the proposed Bali package*, available at <http://ictsd.org/downloads/bridgesweekly/bridgesweekly17-40.pdf>.

¹⁵⁵ 2013年9月施行（The National Food security Bill, 2013）。

貿易円滑化交渉は、当初いわゆるシンガポール・イシューの一つとして議論されていたが、一部の途上国からの強い反対を受けて2003年にシンガポール・イシュー全体の交渉開始が先送りされた後、2004年に貿易円滑化のみの交渉が開始されて交渉が続いてきたものであり、実際にモノを取引する（輸出入を行なう）際の障害を可能な限り取り除き、税関手続を始めとする貿易関連の手続を透明化・迅速化することで貿易をより活発にしていくことを目的としている。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なくする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もメリットを生み、手続の透明性が確保されることにより先進国から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ものとされる。

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）が規定されている。第2部における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何らの義務を負うことなく取り付きたい途上国と、技術支援等を行なう限りはやはり何らかの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な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途上国が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。

途上国/LDC 対策

ドーハ・ラウンドが当初「ドーハ開発アジェンダ」と名付けられたように、途上国対策はドーハ・ラウンドにおいて重要な問題であった。より効果的なS&Dを求める途上国側と、貿易自由化推進の観点から長期間にわたって途上国に対して特別な扱いをすべきではないと考えていた先進国側とで対立があったが、S&Dについてのモニタリング・メカニズムを設けること、LDCに対する無税無枠供与については、先進国ができる限り拡大することが奨励される旨の規定を置くこと、等が合意された。

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¹⁵⁶。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ていたアゼベド事務局長

¹⁵⁶ WTO 2013 NEWS ITEMS: “We cannot tell the world that we have delivered” Azevedo warns last pre-Bali meeting, available at http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/gc_rpt_26nov13_e.htm.

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。しかしながら、米国は、バリでの交渉妥結については懐疑的であり、ジュネーブの交渉において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、閣僚会議開始後も措置の恒久化を求めてインドが強硬な姿勢を崩さなかったが、結論として、閣僚宣言では、4年の猶予期間を設け（すなわち、2017年の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「他の加盟国の食料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り、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、これについても合意を取り付けた。なお、閣僚会議の最終段階において、米国によるキューバ経由の貨物の差別的取扱いに不満を持っていたキューバがボリビア、ベネズエラ、ニカラグアからの支持を得て貿易円滑化協定案に反対の意を示したが、結局、閣僚宣言に、貿易円滑化協定に関しては、ガット第5条（通過の自由）についての無差別原則を再確認する旨の文言が挿入されて決着した。

このキューバの土壇場での反対により、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159カ国すべてでの合意に成功したのである。

今回のバリ合意により、WTOがその信頼を全く失うという最悪の事態は免れた。しかしながら、すでに述べたように、ドーハ・ラウンドが全体として終結しないという事実は、近年先進国を中心に形成されている地域自由貿易協定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と考えられるし、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。

「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全体としての妥結である。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¹⁵⁷。今後のラウンド

¹⁵⁷ WTO, BALI MINISTERIAL DECLARATION, adopted 7 December 2013 (WT/MIN (13) /DEC/W/1/Rev.1), available at <https://mc9.wto.org/system/files/documents/decw1r1.pdf>.

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。

(2013年12月20日脱稿)

研究論文（農業政策分野）

ドーハ・ラウンド：農業交渉の進展と挫折を中心に
京極（田部） 智子

2014年1月10日発行

発行 一般財団法人 キヤノングローバル戦略研究所

住所 〒100-6511

東京都千代田区丸の内 1-5-1 新丸の内ビルディング 11階

TEL：03-6213-0550 FAX：03-3217-1251

<http://www.canon-igs.org/>

無断転載・複製を禁ず。