

神戸市外国語大学 学術情報リポジトリ

An analysis of the negotiation on agriculture in Doha development agenda (1) : From Cancun to Hong Kong

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2008-09-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 千葉, 典 メールアドレス: 所属:
URL	https://kobe-cufs.repo.nii.ac.jp/records/536

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



ドーハ開発アジェンダ農業交渉の展開 (1)

——カンクンから香港まで——

千葉 典

1. 問題の所在

2008年7月にジュネーブで開催された WTO 閣僚会合は、とくに農業分野で開発途上国と先進国が対立、とりわけインド等のいわゆる新興国と米国との対立を解消することができず、決裂に終わった。これによって、2001年に開始された包括貿易交渉であるドーハ開発アジェンダ (DDA)¹⁾ の2008年内の終結は、ほぼ絶望的となった。しかし、閣僚会議の直前には合意形成への気運が高まるまで交渉が進展していたことも、また事実である。こうした水準まで交渉が成熟するには、失敗に終わった2003年のカンクン閣僚会議から実に5年の歳月を費やしており、交渉の道のりは決して単調ではなかった。

本稿の課題は、2003年夏の WTO カンクン閣僚会議から2005年末の香港閣僚会議までの時期を対象として、DDA における農業交渉の展開を整理し、その到達点を確認することである。²⁾ 上記の期間における交渉の展開を分析し、香港閣僚会議までに克服されてきた対立点と、残された論点とを洗い出すことによって、現下の問題にまでつながる交渉上の困難がいかに形成され、その背景に加盟国のどのような利害関係が横たわっているのか、その一端を明らかにすることができるであろう。

2. 枠組み合意の成立まで

2003年9月にメキシコのカンクンで開催された第5回 WTO 閣僚会議は、とくに「シンガポール・イシュー」と呼ばれる4分野³⁾をめぐって先進国と開発途上国の主張が対立し、閣僚宣言案を採択できないまま終了、農業分野についても具体的合意のないまま交渉継続となった。会議の準備段階で農業委員会特別会合のハービンソン議長から示された農業モダリティ案は、議論が収斂しないまま対立する主張が併記された内容となっており、もとより合意の基礎となりうる文書ではあり得なかった。会議の直前には、議長の名に因んで「デルベス・テキスト」と呼ばれることになる閣僚宣言案⁴⁾が配布され、付属書Aとして添付された農業モダリティ案からは、ハービンソン案では選択肢として示されていた数値がすべて削除されていたものの（第1表）、やはり交渉参加各国の合意を形成するには至らなかった。

閣僚会議の後しばらく停滞していた交渉は、年末から徐々に動き始める。2003年12月のWTO一般理事会でカンクン閣僚会合のフォローアップが議題となり、農業および非農産品アクセス（NAMA）交渉について「デルベス・テキスト」を出発点として、再度枠組み合意を目指すことが確認された。明けて2004年2月の一般理事会で、農業交渉議長にニュージーランドのグローサー大使が選出され、交渉が加速を始める。3月に開催された農業委員会の特別会合では「7月までに枠組み合意を目指すべきと言う点で完全な合意が得られ」、今後の農業委員会特別会合を断続的に開催することが決定された⁵⁾。これらの特別会合では、国内支持、輸出競争の分野で前進がみられる一方、市場アクセス分野の交渉が困難な状況にあるとの認識が示された後、グローサー議長から各国に対して、再三にわたり枠組み合意に向けた努力が促された。

こうした動きと並行して、5月にはEUがラミー・フィシュラー両委員連名の書簡で条件つきながら輸出補助金の撤廃に応じる姿勢を示し、農産物輸出開発途上国を中心としたG20が市場アクセスに関する提案によって階層

方式による支持削減を主張、6月に入ると日本を含む食料輸入国を中心に構成されるG10が階層方式について検討可能とする共同ペーパーを提出するなど、意見の収斂に向けた動きが見られるようになってきた。6月には、上旬に農業委員会特別会合、中旬にはサンパウロでG20とG5（米国、EU、オーストラリア、インド、ブラジル）の閣僚会合が相次いで開催され、下旬には再度農業委員会特別会合が開かれるなど、交渉が加速した。7月に入り、G10、G5、多数の開発途上国が幅広く参加するG90の閣僚会合が相次いで開催されたが、米国が上限関税の導入を、オーストラリアが関税割当の義務的拡大を強く主張し、G10がこれに反発、EUも同調するなど、各国・グループの主張の間には、大きな隔たりが存在した。

枠組み合意の期限を控え、一般理事会の大島議長は、7月16日に合意案を配布した。異なる主張のバランスを考慮しつつ取りまとめを試みたこの文書に対して、G10をはじめとする各国・グループからの修正案が提出されるとともに、19日以降は首席代表者会合や少数国会合等による調整作業が行われた。27日から開催された一般理事会では、30日に大島議長から枠組み合意案の改訂版が配布され採択に成功、DDAはドーハ閣僚会議から3年余りを経て、ようやく枠組み合意に到達した。

第1表の中段は、枠組み合意の内容を分野別にまとめたものである。一読してわかるとおり、具体的な数値についてはほとんど言及されておらず、具体的な削減率等はその後の交渉に委ねられることとなった。しかしながら、交渉の方向性を確定したという点において、一定の前進と考えられる内容も散見される。

国内支持においては、従来から削減対象であった「黄の政策」を含む総合AMSに加え、直接支払いのうち特定の要件を満たす「青の政策」、生産額の5%以下の国内助成を指す「デミニミス」の三者を「貿易歪曲的」と捉え、これらの合計を削減することになった。UR合意での削減対象はこれらのうち総合AMSのみであったから、削減範囲が拡大したことになる。ただし、

第1表 WTO 農業交渉

	国内支持	輸出競争
<p>デルベス・テキスト 03年9月</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ウルクアイ・ラウンドよりも大幅な削減。 ・総合AMSを[]% - []%の範囲で削減。 ・品目別AMSは、基準期間の平均水準を上限。 ・デミニミスは[]%削減。 ・青の政策となる直接支払いの要件は、下記のいずれかとする。 <ol style="list-style-type: none"> ①固定された面積・収量に基づくもの。 ②基準となる生産水準の85%以下の生産に対して行われるもの。 ③家畜の固定された頭数に対するもの。 ・黄の政策・青の政策・デミニミスの支持の合計を、最低[]%削減。 ・開発途上国のS&D デミニミスの削減義務を除外。他の政策は低い削減率、長期の実施期間とする。 	<ul style="list-style-type: none"> ・輸出補助金 途上国の関心品目について、[]年間で撤廃。残る品目については、段階的削減を目指した削減を約束。 ・輸出信用 輸出補助金を撤廃しない品目について、償還期間を商業的慣行まで削減。残る品目は、段階的撤廃を目指して削減に努力。 ・輸出補助金と輸出信用への影響が同等となるようなスケジュールで、削減を実施。 ・輸出国家貿易企業に対し、同様の規律を適用。 ・食料援助に関する規律に合意。 ・今後の交渉対象： <ol style="list-style-type: none"> ①すべての形態の輸出補助金の撤廃期限、 ②輸出禁止・輸出制限の規律強化 ・開発途上国のS&D 輸出補助金削減は、長期の実施期間とする。
<p>枠組み合意 04年7月</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・貿易歪曲的国内支持の合計を、階層方式により実施期間の初年度に20%削減。 ・総合AMSの最終約束水準は階層方式で削減。 ・品目別AMSの上限は、平均水準として設定。 ・デミニミスの削減 途上国に対するS&Dに配慮しつつ協議。 ・青の政策の基準の再検討 生産調整下の直接支払い、生産が求められない直接支払いについて、固定された面積に基づく支払い等の要件を、それぞれ検討。 ただし、農業総生産額の5%を上限とする。 ・緑の政策の基準 貿易歪曲性がないか又は最小限であることを確保する観点から、再検証、明確化。 	<ul style="list-style-type: none"> ・輸出補助金を、今後合意される期限までに撤廃。 ・輸出信用に対する規律 償還期間が180日を超える輸出信用等を撤廃。償還期間が180日以内の輸出信用等については、利子支払、最低利率等の要素について今後交渉。 ・<u>国家貿易企業に関する貿易歪曲的行為を、今後合意される期限までに撤廃。</u>輸出独占権の問題は、更なる交渉対象。 ・食料援助に対する規律 商業貿易代替防止の観点から、運用上効果的な規律を課す。国際機関の役割、完全無償化の問題については、交渉で対処。
<p>香港閣僚宣言 05年12月</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・貿易歪曲的国内支持の合計および総合AMS 3階層に分け、高階層ほど大きく定率削減 最上位階層：支持水準が最も高い加盟国 中位階層：支持水準が2・3番目に高い国 最下位階層：その他の加盟国 ・低い階層に属し相対的に総合AMSの高い先進国は、総合AMS削減の追加的努力を行う。 ・貿易歪曲的国内支持全体の削減は、総合AMSの最終譲許水準、デミニミス、青の政策の削減の合計の方が小さくても行われる必要あり。 	<ul style="list-style-type: none"> ・2013年までに、<u>すべての形態の輸出補助金を並行的に撤廃。</u> ・2013年までに、輸出補助金と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。 ・これらは、実質的部分が実施期間の前半に実現されるよう、今後モダリティで具体化される形で、漸進的かつ並行的に達成する。 ・輸出信用、輸出国家貿易、食料援助に関する規律は、2006年4月30日までにモダリティの一部として完成。モダリティの完成を条件に、すべての形態の輸出補助金の撤廃期日を確定。

出所：WTO 文書、農林水産省資料より筆者作成。

主要文書の内容 (2003年～2005年)

市場アクセス	その他
<ul style="list-style-type: none"> ・ 関税削減は、ブレンド方式。 <ul style="list-style-type: none"> ① [] %の品目は、平均 [] %，最低 [] %削減。途上国には特別品目を許容。 ② [] %の品目は、係数 [] のスイス・フォーミュラにより削減。 ③ [] %の品目は、無税。途上国は、0 - 5 %の間で譲許。 ・ 先進国は [] %の上限を超える関税品目を上限関税まで削減するか、リクエスト・オファー方式で追加的市場アクセスを確保。 ・ 加工品関税が、当該品目の一次産品関税より高い場合、加工品関税の削減率は [] 倍。 ・ 途上国向け特別セーフガード(SSM)を創設。先進国向け特別セーフガード(SSG)は、引き続き交渉。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 関税削減方式 階層方式により、譲許税率から実施。 先進国・途上国で単一のアプローチ。 センシティブ品目に対する柔軟性を認めつつ、高関税ほどより大幅に削減。 ・ 上限関税の役割は、さらに評価される。 ・ センシティブ品目 関税割当約束と関税削減の組合せで市場アクセスを改善。現行の約束を考慮しつつ、適切な品目数を指定。途上国は、特別品目(SP)を指定する柔軟性を有する。 関税割当の拡大基準は、今後の交渉事項。 ・ 先進国向けSSGの問題は、今後の交渉対象。 ・ 途上国向けSSMは、確立される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 今後対応すべき論点 分野別イニシアティブ 差別的輸出税 地理的表示 ・ 輸出禁止、輸出制限に関する規律を強化。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 関税削減については、4階層を採用する。適当な境界値に関して、合意が必要。 ・ 関連するすべての要素を考慮に入れ、重要品目の扱いに合意する必要性を認識。 ・ 特別品目(SP)の指定・扱いと途上国向けSSMの要素に関する最近の動きに留意。 ・ 途上国のS&D タリフラインの適切な数を特別品目(SP)として自ら指定する柔軟性、輸入数量および価格のトリガーに基づくSSMを用いる権利を有する(正確なあり方は交渉事項)。 ・ SP、SSMは、モダリティ及び農業交渉の結果の、不可分の一部。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ モダリティを、遅くとも2006年4月30日までに確立。 ・ 包括的な譲許表案を、遅くとも2006年7月31日までに提出。 ・ 交渉を2006年に終結する決意を新たに。

従来の生産制限を要件とする直接支払いに加えて、生産制限を要件としない直接支払いについても、削減の対象外とされる「青の政策」に含まれることとなった。これによって、米国が2002年農業法で導入した新しい不足払い制度が、新たに「青の政策」に含まれることになった点は、見逃せないポイントと言えよう。

輸出競争については、EUの妥協を受け、すべての輸出補助金を撤廃することが明言された。これには、EUが多用していた輸出補助金の他に、償還期間が180日を超える輸出信用、輸出保証等が含まれるほか、国家貿易企業に関する貿易歪曲の行為も含まれており、米国、カナダ、オーストラリアも等しく痛みを分け合う姿勢を受け入れたことになる。

最大の懸案であった市場アクセスについては、関税の高い品目ほど関税削減幅を大きくする階層方式を一般的に導入する一方、センシティブ品目については「関税割当約束及び関税削減の組合せ」をつうじて「市場アクセスの実質的改善」が達成されるものとされ、一般品目とは異なった関税削減方式が許容されることとなった。この部分はG10をはじめとする食料輸入国の主張が受け入れられた形となっているが、一方で重要品目の選択方法については具体的に示されておらず、上限関税の取扱いも今後の評価に委ねられた。加えて、農業の特別セーフガード措置（SSG）についても今後の交渉対象とされるなど、議論の対立点については先送りの色彩が強い内容との印象を否めない⁶⁾。

上記のような限界を含んではいたが、それでも枠組み合意の成立は、交渉の土台を形成し再度軌道に乗せるための確かな一歩であった。とくにカンクン閣僚会議失敗の主因となったシンガポール・イシューについては、貿易円滑化を除き「交渉に向けた作業を行わない」という形で事実上の棚上げとされ、DDA自体も本来の交渉期限である2004年末を超えて継続することが正式に決定した。以後の農業交渉は枠組み合意の内容を基礎とし、モダリティの設定に向けて進められることになる。

3. 枠組み合意成立後の技術的交渉

枠組み合意成立後の農業交渉は、2004年10月の農業委員会特別会合によって開始された。会合では、枠組み合意の農業関連部分を基礎として、モダリティ確立に向け、追加的な政治的ガイダンスを必要としない技術的問題を中心に検討を行っていくとのコンセンサスが確認され、年内に専門家会合と特別会合を並行して開催することが決められた。この間の専門家会合では、従価税以外の関税を従価税に換算する方法や、品目別AMSの上限の設定方法といったテクニカルな問題が議論される一方、輸出競争分野では輸出国家貿易の貿易歪曲的行為に関し、具体的な運用実態について議論を進めていくことで合意するなどの前進もみられた。特別会合の議題について特筆すべき事項としては、11月の会合で綿花小委員会の立ち上げが決定し、綿花問題の検討が農業交渉本体と切り離されたこと、12月の会合でG33⁷⁾等が開発途上国向け特別セーフガード（SSM）についてすべての農産品を対象とすべきと主張し、米国やケアンズ・グループ等が自由化努力を行った品目に対象を限定すべきとして対立したこと、階層内の関税削減方式や関税割当拡大のベースの問題について意見が分かれていたこと、等を指摘することができる。

2005年に入り、2月から5月までは月に1回のペースで農業委員会特別会合が開催されている。この時期の主要な議題は、国内支持については緑の政策と青の政策の要件、貿易歪曲的国内支持の削減フォーミュラ、輸出補助については輸出国家貿易と食料援助、市場アクセスについては階層方式の具体化、センシティブ品目の取扱い、従価税換算の方法等であった。また、2月の会合では輸出禁止・制限に対する規律の問題、5月の会合では開発途上国の特別品目（SP）とSSMについて議論されていることも、確認しておくべきであろう。しかし各国の主張に大きな変更はなく、グローサー議長は5月3日の公式特別会合において「香港閣僚会議でモダリティを確立するためには、本年7月末までに議論が大きく前進する必要がある」として、各国のさ

らなる努力を求めた。⁸⁾

7月に入り、農業交渉はペースを加速する。4日～7日には農業委員会特別会合が開かれ、貿易歪曲の国内支持の全体的削減フォーミュラについて、EUを最上位階層、米国・日本を中位階層とすることで議論が収斂した。ただし総合AMSの削減フォーミュラについては、G10、EU、カナダが3階層方式、米国、G20が4階層方式を主張し、意見の統一には至らなかった。続く12日には大連で30カ国・地域が参加し、WTO非公式閣僚会合が開催された。冒頭、議長から市場アクセス分野の4つの論点（階層の数、階層の境界、関税削減方式の性格、センシティブ品目などの扱い）が示された後、G20を代表してブラジルから、先進国は関税削減の品目分類を5階層とし、削減の方法はリニア方式（定率削減）、上限関税を100%とし、一般品目と異なる取扱いとなる重要品目はごく少数に限定する、等の内容を含んだG20の提案が紹介された。これに対して、EUからリニア方式に柔軟性を加えることが必要、カナダからはセンシティブ品目について別途の対応が必要との意見が出され、日本やスイス、韓国は上限関税の概念は受け入れられないと部分的に強く反対したが、提案そのものに対する否定的姿勢は示さなかった。これを受けて議長からは、とくに市場アクセスおよび国内支持について作業が必要、削減の数値等については秋以降に議論、関税削減方式についてはG20の提案を一つのベースとして検討することとしたい、との発言があった。⁹⁾さらに21日～25日には、主要13カ国による農業少数国会合が開かれ、集中的に議論が行われたが、市場アクセス、国内支持のいずれの分野についても、各国は基本的に従来のも主張を崩さなかった。

4. 政治レベル交渉と各国提案

9月以降の交渉は、香港閣僚会議に向けた大詰めの段階を迎える。9月13日～16日の農業委員会特別会合では、新たに着任したファルコナー議長が、

公式会合でまず各国に対し、①より包括的な方法で議論を進める必要、②数字の議論をする必要、およびその適切な時期、③各要素間のトレード・オフについて議論する用意の3点について、質問を投げかけた。次いで開かれた貿易交渉委員会では、農業関連で進展が必要な事項として、下記の諸点が指摘された。①輸出競争：輸出補助金の撤廃期日、輸出国家貿易・輸出信用・食料援助についてのパラレリズム（輸出補助金撤廃と同等の規律）。②国内支持：総合AMSの削減、青の政策・緑の政策についての規律。③市場アクセス：重要品目（センシティブ品目）の数および取扱い、柔軟性を伴う階層方式。その後の非公式特別会合では、公式会合での議長の問題に対して、各国から包括的議論の必要性を認める発言が相次ぎ、ファルコナー議長は7月末までの作業を基礎として成果を積み上げ「今後、数字を含めた議論を行うことにより交渉を進めていくべき」との姿勢を示した。¹⁰⁾

翌月には、閣僚レベルでの会合が精力的に開催された。10月10日に17カ国・地域が参加して開かれた閣僚レベル会合（フルエラ・グループ会合）では、米国、EU、G10が提案を提出した。¹¹⁾

米国提案は、国内支持、市場アクセス、輸出競争の3分野にわたる包括

第2表 関税削減方式に関する各国提案(先進国対象)

	通常品目の 関税削減	第4階層 (最下位)	第3階層	第3階層	第4階層 (最下位)	上限 関税率	重要品目 の数
米国 提案	現行関税率 削減幅	0～20% 55～65%	20～40% 65～75%	40～60% 75～85%	60%～ 85～90%	75%	関税品目の 1%
G20 提案	現行関税率 削減幅	0～20% 45%	20～50% 55%	50～75% 65%	60%～ 75%	100%	有税関税品 目の1%
EU 提案	現行関税率 削減幅(10/28案) 削減幅(10/10案)	0～30% 35(20～45)% 20%	30～60% 45% 40%	60～90% 50% 40%	90%～ 60% 50%	100%	関税品目の 約8% 約8%
G10 提案	現行関税率 削減幅(柔軟性あり) 削減幅(柔軟性なし)	0～20% 32±7% 27%	20～50% 36±8% 31%	50～70% 42±9% 37%	70%～ 50±10% 45%	受け入れ られない	関税品目の 10%以下 15%以下

出所：みずほ総合研究所「WTO 閣僚会議と今後の展望」『みずほ政策インサイト』2005年12月8日、6頁を一部修正。

提案となっており、削減および撤廃の時期について2段階方式を提案していた。すなわち、当初5年間の第1段階とし、段階的に関税および貿易歪曲的国内支持を大幅に削減するとともに、輸出補助金を撤廃。続く5年間は、削減を中断し、第1段階の改革効果を評価する。さらに第2段階となるその後の5年間で、関税および貿易歪曲的支持を完全に撤廃するという、大胆なプランであった。

国内支持分野では、青の政策の上限について、枠組み合意における農業総生産額の5%に対して2.5%とより厳しい数値を採用、緑の政策は本質的変更を加えないとしている。総合AMSの削減は3段階の約束水準を設定し、総合AMSが120億ドル以下なら37%削減、120億ドルを超え250億ドルまでは60%削減、250億ドルを超える場合は83%削減と、支持の水準が高い国・地域ほど削減率が高くなる階層方式を採用、米国としては総合AMSを60%削減するとしている。また、品目別AMSは1999年～2001年を基準期間として上限を設定し、デミニミスについては産品特定のなものも非特定のなものも、ともに50%削減する。そして、緑の政策以外の貿易歪曲的国内支持の全体の削減率は、削減の基準値が100億ドルまでの場合31%、100億ドルを超えて600億ドルまでは53%、600億ドルを超える場合は75%と、ここでも階層方式の採用を提唱している。その他、平和条項（規律に合致している政策については提訴されない規定）、開発途上国の特別かつ異なる取扱い（S&D）についても言及している。

市場アクセスについては、関税率によって品目を4階層に分類し、関税率が高い品目ほど削減率が高くなる階層方式を提唱、先進国の場合は現行関税率が60%を超える品目の関税削減率を85～90%に設定している（他の具体的数値については次節で詳述）。また、先進国の上限関税は75%、低い削減率が適用される重要品目の数はタリフラインの¹²⁾1%とし、関税割当拡大をうけて完全に代償を支払うものとするなど、大幅な関税削減提案となっている。なお、開発途上国に対しては削減率や上限関税率を具体的に示さず、低水準

の削減約束と長い実施期間、途上国向けSSMおよびSPを設定することが明記されている。

輸出競争分野では、すべての品目について、輸出補助金を遅くとも2010年までに撤廃し、特定の品目についてはさらに早期に撤廃するとの野心的目標を掲げる。輸出信用に関しては、政府のプログラムを商業的条件に合わせることで、輸出品目に対する差別的輸出税は廃止する。さらに、輸出国家貿易については独占輸出権の撤廃、特別な財政の特権の打ち切り、透明性の向上が謳われている。ただし食料援助については、緊急時に対応するための幅広い自由裁量を認め、その他の援助には厳格な規律を課すとしているものの、現物援助も排除されないとしており、かなり自由度の高い内容となっている。このあたりは、食料援助による余剰農産物処理を戦略的に利用してきた米国の利害を、如実に反映した提案と言わざるを得ない。¹³⁾

一方、EU案は他の加盟国に対して条件を付与したり、EUとして議論の余地のある項目を明示するなど、提案というよりも交渉文書の性格が強い内容となっている。まず国内支持分野では、総合AMSについてEUが70%削減することを盛り込んでいるが、米国、カナダ、および日本・韓国・スイス・ノルウェー等のG10先進国が「比例的に応分の約束をすること」を条件としている。また、青の政策については、合意済みの上限である農業総生産額5%からある程度の削減、および品目別上限設定について、議論の用意があるとして、柔軟な姿勢を示している。デミニミスの削減率は最低65%という数字を挙げており、米国提案よりも厳しい水準を提案している。

市場アクセス分野については、米国同様4階層方式を採用しているが、最上位階層は90%を超える関税率の品目とかなり狭く取り、柔軟性のないリニア方式の場合は削減率50%、限定的な柔軟性がある場合は60%となっている。この柔軟性の限定方法については、各国と議論の余地があるとして、削減幅の限定、柔軟性を付与するタリフライン数の制限等を例示している。重要品目の取扱いについては、階層方式における当該階層の平均削減率から乖離す

るほど、関税割当数量の拡大幅を広げてバランスを確保する。なお、上限関税は重要品目を除き、100%で受入れ可能との姿勢を示している。最後に、輸出競争分野では、輸出国家貿易企業および食料援助について早急に進展が必要であり、香港関係会議ではこれらの問題の解決と、輸出補助の撤廃期日¹⁴⁾について合意する必要があると指摘している。

G10の提案は、3分野をカバーしている上記の諸提案とは異なり、市場アクセス分野に集中している。その最大の特徴は「輸入国と輸出国で対立する要素を組み合わせた選択肢を用意し、各国が選択できるような仕組み」として、階層内の削減方式について柔軟性のない一定率の場合と限定的柔軟性を持たせる場合の2通りを並行的に示していることであろう。階層数はやはり4つであるが、最上位階層は70%を超える関税率の品目（米国とEUの中間）で、削減率は柔軟性のない場合は45%、柔軟性のある場合は50%±10%と、後者が前者よりやや高めに設定されている。重要品目の数も、原則として柔軟性のない場合はタリフラインの15%、柔軟性のある場合は10%と、後者の方が限定的な取扱いとされている。これらの重要品目については、関税削減率15%と関税割当約束15%拡大のセットを標準の組合せとし、これより関税削減率を低くする場合は関税割当約束を高く、関税削減率を高くする場合は関税割当約束を低くする、スライド方式を提案している。すなわち、ある重要品目について関税削減率を10%にとどめる場合の関税割当約束は20%まで拡大し、関税を25%まで削減するなら関税割当約束は5%でよい、といった具合である。ただし、重要品目の数をさらに増し増する場合、関税削減率と関税割当約束の組合せはともに高い水準となる。例えば、一定率の場合で重要品目の数を20%（15+5%）とする場合、関税削減率・関税割当約束とも20%（15+5%）としなければならない。なお、G10にとって最大の関心事項である上限関税については、考慮すべき各国の関税構造の違いを無視するものであり受け入れられないとして、あくまでも拒否するとの強硬姿勢を示している¹⁵⁾。

これら3つの提案は、11カ国・地域（米国，EU，日本，カナダ，オーストラリア，ニュージーランド，スイス，ブラジル，インド，アルゼンチン，中国）が参加し10月12日に開催された閣僚会合で議論され、米国提案に対して国内支持分野について交渉の進展に寄与すると評価する発言が、EU提案に対してはいくつかの国から野心の水準が低いとの発言があったと伝えられる。また、G10提案については、日本とスイスから考え方が解説されるとともに、上限関税については受け入れる余地がないことが、改めて主張された。¹⁶⁾

10月20日、再度上記11カ国・地域の閣僚会合が開催され、この間に提出された重要品目に関するオーストラリア提案とG20からの追加提案を含めて議論が行われた。オーストラリア提案の特徴は、重要品目の関税削減率を通常品目の60%とし、4つの階層ごとに消費量に対する割合として関税割当拡大幅を指定していることである。具体的には、関税割当数量が国内消費量の25%以下の場合、最上位階層の関税割当拡大幅を10.5%とし、以下第2階層9.5%、第3階層8.5%、最下位階層7.5%とする。また、関税割当数量が国内消費量の25%を超える場合、関税割当拡大幅はそれぞれ上記の2分の1とされている。ただし、これらの措置が認められる重要品目の数は「有税タリフラインのうちの限られた数」であり、輸入量のごく一部でなければならない。加えて、重要品目を含むすべての品目に上限関税を適用するとしており、食料輸入国、とりわけG10諸国にとっては受け入れ難い提案と言えよう。¹⁷⁾

G20の追加提案も、重要品目についてはきわめて厳しい規律を課している。まず重要品目の数は「非常に限られたタリフラインの数」とされ、各国の譲許表の有税タリフラインの1%が上限と、数量的に限定されている。また、関税削減率の通常品目からの乖離は30%以下、すなわち通常品目の70%かそれ以上とされており、オーストラリア提案よりも厳しい水準である。さらに、これらの重要品目に対しても上限関税を適用、関税割当数量の拡大は認めるものの平均国内消費量の少なくとも6%をミニマム・アクセス（最低輸入義

務量)として設定し、新たな関税割当の創設は認めない等、重要品目の範囲と異なる取扱いを徹底的に抑え込もうとする案であった。ただし、開発途上国の約束は先進国の3分の2以下、重要品目の数はもっとも多くの品目を指定した先進国の1.5倍、ミニマムアクセス水準は先進国の3分の2以下、後発開発途上国(LDC)の関税割当拡大は免除とされており、途上国のS&Dを確保した形となっている。しかしながら、削減率等は緩和されるものの、LDCを除き基本的に先進国と開発途上国とが同じ土俵に乗った枠組みであることに変わりはなく、食料輸入開発途上諸国の同意を得られる案であったが、疑問の余地が残る。いわんやG10メンバーの先進諸国にとっては、とうてい受け入れられない提案であったと言わざるを得ない。なおG20は①品目別AMSについて、先進国は1995年～2000年の品目別AMS実績の平均値を上限とし、途上国には柔軟性を与えること、②先進国は熱帯産品を重要品目リストに含めず、途上国に対して無税・無枠のアクセスを供与、加工品へのタリフ・エスカレーションを撤廃すること、③既存の輸出禁止・規制を通報し1年以内に撤廃すること、等を上記と併せて提案した。¹⁸⁾

10月20日には、再度11カ国閣僚会合が開催された。会合ではオーストラリアとG20の提案を含め各国提案を基礎とする議論が行われたが、「香港閣僚会議までの時間が限定されており、現実的な案を目指すべき」、「一括受諾の下、農業以外の分野に関する議論を進めなければ香港閣僚会議の成功は難しい」といった発言が錯綜した。とくに「市場アクセスに関しては、未だ十分な進展がなく、各国間の立場の隔たりを埋めていくための更なる作業が必要である」との認識が、前の週の会合に続いて「再度共有された」にとどまり、目立った進捗はみられなかった。¹⁹⁾

5. 市場アクセスに関する各国提案の比較

ここで、香港閣僚会議の直前の時点で農業交渉の最大の障害となっていた

市場アクセスについて、各国の提案を比較検討しておきたい。なお、7月8日にG20が提出し12日の非公式閣僚会合（大連）で検討された提案は、関税削減の方法に関する言及にとどまり具体的な数値を含んでいなかったが、10月12日と19日に削減率を示した修正提案が行われている。また、EUは10月28日に改訂案を提出しており、第2表にはこれらの内容が含まれている。上方の提案ほど削減率がおおむね高く設定されており、右寄りの項目ほど当該品目の関税率や国内市場保護の水準が高くなる形で整理したものである。

いずれの提案も4階層方式を採用している点は共通しているが、まず階層設定の方法に相異がみられる。G20とG10の提案は、最上位階層と第2階層の区別の微妙な相異（現行関税率がG20案75%、G10案70%）を除いて同じ分岐点となっており、米国案とEU案の中間の階層設定に属する。米国の階層設定は、最上位階層と第2階層の分岐点を現行関税率60%の水準に設定しており、厳しい関税削減を要求する形となっている。一方、EU案の階層区分はこの分岐点を現行関税率90%としており、最上位階層をもっとも限定的に設定している。また、EU案が第3階層と最下位階層の分岐点を他の提案よりも高めの30%としている点も、注目に値する。このように設定することによって、EUの農産物におけるタリフラインの約8割が最下位階層に含まれ、相当数の品目について最低水準の関税削減幅に抑えることが可能になる、きわめて戦略的な提案と考えられる。²⁰⁾

次に、関税削減幅の検討に移ろう。関税削減幅が最大の米国案と最小のG10案で柔軟性のない場合を比較すると、最下位階層では前者の55～65%に対して後者は27%、同様に最上位階層では前者の85～90%に対して後者の45%と、ほぼ2倍の開きがある。G20案は、数値的には両者の中間に位置するが、その中でも高めの削減率設定となっており、どちらかといえば米国提案により近い内容である。EU案は2回提出されており、10月10日提出の当初案ではG10案にきわめて近い削減幅を提示していたが、10月28日提出の改訂案では10～15%程度上積みしている。しかし、それでも削減幅はG20案とG

10案のほぼ中間に位置しており、4提案のなかでは低めの水準と言えよう。さらに、最下位階層については基本的に削減幅35%としながらも、柔軟性を持たせて20~45%とする余地を残しており、現行関税率が比較的低い品目の関税削減をできるだけ低く抑えようとするEUの強い意向を、ここでも窺うことができる。

食料輸入国にとって最大の懸案とも言える上限関税率については、米国案が75%、G20案とEU案がともに100%となっている。米国案は総じて厳しい関税削減を要求する提案となっているが、交渉文書の常としてあらかじめ妥協の余地を含んで示された数値とみるべきであり、G10を除いて意見は収斂しつつあったと考えられる。しかし上限関税の導入は、G10諸国にとって断固として受け入れられない事項であり、その阻止がいわば至上命題となっていることに鑑みれば、妥協成立の余地はきわめて少ない状況にあったと言えよう。

このことは、階層方式によらずに関税率削減と関税割当拡大の組合せによって市場アクセス改善を図ることが許容される、重要品目の数の設定とも密接に関連している。米国案とG20案は、重要品目の数を関税品目（タリフライン）の1%に制限する、きわめて限定的な案となっている。ただし、G20案は「有税関税品目」の1%であり、無税品目の数が多ければ実際の重要品目数はさらに厳しく制限されることになる。これに対して、EU案では改訂後も譲歩することなく関税品目の約8%としており、G10案では関税削減幅に柔軟性を持たせる場合は10%以下、柔軟性のない定率削減の場合は15%以下と、重要品目設定の余地をもっとも広く取ろうとしている。

以上のように、各提案の間では関税削減幅に最大2倍の開きがあり、上限関税率の導入にはG10が強硬に反対、重要品目の数についても1%~15%と大幅な乖離が存在していた。香港閣僚会議まで1カ月余りとなった時点で、これほどまでに主張の幅を残していたことは、数値の入った合意を12月までに形成することが事実上不可能であることを予見させるものであった。

6. 香港閣僚会議

12月の香港閣僚会議を前に、11月26日、閣僚宣言案の最初のドラフトが配布された。農業交渉に関しては、まずドーハ閣僚宣言の農業に関するマニフェストおよび2004年8月の枠組み合意の約束を再確認し、2004年以降の農業委員会における進展を歓迎するが、モダリティ確立および交渉終結のためには多くの作業が残っていることに留意するとしている。また、閣僚宣言案には付属書Aとして特別会合議長の責任において作成された報告が添付されており、この報告に留意するとともに、ドーハの目的を達成するために作業を強化することに合意するとされた。さらに、モダリティの確立期限と包括的譲許表案の提出期限についても言及されていたが、具体的日程までは書き込まれていなかった。²¹⁾ドラフトの改訂版は12月1日と7日にも配布されたが、最終的な詰め交渉は閣僚会議の場で行われることになった。

2005年12月13日から香港で開催された第6回WTO閣僚会議は、初日に非農産品市場アクセスから検討を開始し、2日目以降はこれに加えて農業および開発問題をも議論の俎上に載せたが、多くの問題で意見の相違が残っていることが判明した。閣僚宣言案の最終的検討は16日から行われ、17日には最終ドラフトを配布、さらに各国閣僚のコメントを受けて、最終日の18日に香港閣僚宣言が採択された。これによってDDAの継続が正式に決定し、WTOは多角的貿易交渉の場として機能し続けることが確認された。

香港閣僚宣言では、DDAのスケジュールとして「交渉を2006年に終了するとの決意を新たにす」ことが謳われ、農業交渉についてはモダリティを遅くとも2006年4月30日までに確立し、包括的な譲許表案を遅くとも2006年7月31日までに提出することを決意するとして、改めて明確な期限が設定された。また閣僚宣言では、農業交渉の3分野についても、それぞれが独立して言及されている。その内容をまとめた第1表を再度参照すると、2003年のカンクン閣僚会議におけるデルベス・テキスト、および2004年の枠組み合意

からの進捗状況を、分野別に概観することができる。

もっとも進捗がみられた分野は輸出競争であり、2013年までにすべての形態の輸出補助金を並行的に撤廃するとともに、これと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が明示された。約束の期限をとりあえず確定したことは、枠組み合意からの大きな前進と言える。同時に、輸出信用、輸出国家貿易、食料援助に関する規律を、モダリティの一部として2006年4月30日までに完成することとされている。とくに、償還期間が180日以下の輸出信用に関する規律については、「意見の収斂が明らかになりつつある」と積極的な評価を与えている。ただし、これらの規律の具体的内容や達成方法は今後の交渉に委ねられており、4カ月でモダリティの完成に到達する見通しについては、依然として不透明であった。

国内支持に関しては、貿易歪曲的国内支持の合計および総合AMSについて、加盟国を3階層方式に分類し、高階層ほど大きく定率削減することとされた。ちなみに、特別会合議長文書として添付された附属書Aによれば、貿易歪曲的支持の合計について最上位階層は600億ドル超、中位階層は100億ドル超～600億ドル以下、最下位階層は100億ドル以下とされており、仮にこの数値を適用するとすれば、最上位階層はEU、中位階層は日本と米国、最下位階層はその他の先進国ということになる。総合AMSについては、最上位階層が250億ドル超、中位階層が12または15億ドル～250億ドル、最下位階層が12または15億ドル以下で、やはりEUが最上位階層、米国が中位階層に入るが、日本については分岐点の設定によって中位階層か最下位階層かが変わってくる。ただし、相対的に総合AMSの高い先進国は、総合AMS削減の追加的努力を行うとの表現もあり、最下位階層に含まれる国に対して、しかるべき国内支持の削減を求める形となっている。ここでも、階層方式の実際の形態が見えてきている点、および原則としてすべての先進国・地域に対して国内支持の削減を課している点において、やや具体性には欠けるものの、枠組み合意からの一定の前進が確認される。しかし、青の政策の上

限を農業生産額の5%とするか2.5%とするか、緑の政策の基準を見直すか否か、等の論点については議論の収斂がみられず、モダリティの成立までにはなおいくつかの障害を残していた。

市場アクセス分野については、各国の提案にみられたような意見の乖離を反映した結果となり、4階層方式の採用が決まったこと以外にほとんど進捗がみられていない。階層間の境界値についてはなお合意が必要であることが確認され、重要品目の合意に際しても「関連するすべての要素を考慮に入れ」とする玉虫色の条件が付されている²²⁾。ほとんど唯一の明確化された事項は開発途上国向けSPおよびSSMの導入であるが、これらについても具体的措置に関してはほとんど決定していないのが実態であった。

7. 評価と残された課題

今次の多角的貿易交渉は、準備段階の1999年にシアトル閣僚会議で新ラウンドの立ち上げに失敗し、ウルグアイ・ラウンド合意の既定事項（ビルトイン・アジェンダ）として2000年から農業交渉が始まり、2001年のドーハ閣僚会議でようやく包括的貿易交渉としてDDAの開始が決定されたものの、2003年のカンクン閣僚会議は失敗に終わった。香港閣僚会議は、WTOの存在を賭して、決して失敗の許されない会合であったことは議論の余地がない。それゆえ、ラミー事務局長は11月の段階で加盟国にフル・モダリティ（完全な交渉方式）による合意を事実上断念するよう呼びかけており、なんとか香港閣僚宣言の採択に持ち込むことに成功したと言えよう。

政治的妥協の結果、交渉上の困難が先送りされ、合意内容の水準が当初の想定よりも引き下げられたことは事実である。この側面をとらえて、香港閣僚会議の成果について「繕われた成功」とする評価がみられる²³⁾。しかしながら他方では、「意外に重要な側面で前進した」との見方も、同時に存在する²⁴⁾。こうした見解の相違は、ひとつにはDDRの交渉過程で掲げられた目

標やスケジュールを重視するか否かに起因すると思われるが、著者の視点の相違によるところも大きい。事実関係としては両方の側面を併せ持っていると考えべきであろう。少なくとも農業交渉に限って言えば、とくに輸出競争と国内支持の両分野で前進がみられたことは、上述のとおりである。

しかしながら、一定の進捗をみたこれらの分野についても、各国の意見が収斂していない問題が残されており、2006年4月末のモダリティ確立は、あまりにも野心的すぎる目標であった感が否めない。さらに市場アクセス分野においては、各国の主張の間に依然として大きな隔たりが存在しており、モダリティ確立への道のりには、関税削減の境界値と関税削減率の設定、重要品目の数とその取扱い、上限関税導入の是非など、いまだ数多くの困難が横たわっていた。さらに、開発途上国のS&Dに関しては、2005年までの議論では一般論としてあらゆる機会に確認されていたものの、具体的措置については3分野の諸論点に付随して検討される程度の取扱いにとどまり、先進国と開発途上国とが、途上国向けSPやSSM等の取扱いをめぐる正面から互いの主張をぶつけ合い対立点をさらけ出す機会は、決して多くはなかった。DDR 農業交渉における根元的矛盾のひとつが、先進国と開発途上国との基本的交渉姿勢の相異にあるとすれば、この点の解決なくしてDDAの最終的合意はあり得ないことも、容易に理解できよう。

2006年以降のDDR 農業交渉は、モダリティの確立をめぐる迂余曲折し、一時的に交渉が凍結される事態まで発生、ようやく再開された交渉の結果たどり着いた2008年7月の閣僚会合は、冒頭に述べたとおり決裂に終わった。いまだゴールの見えないまま合意形成への努力が続いているDDAであるが、香港閣僚会議以降の交渉過程は、本稿の射程を超える課題である。その詳細な分析については、稿を改め、他日を期すこととしたい。

注

1. 一般に「ドーハ・ラウンド」と呼ばれることが多いが、正式には Doha Development Agenda であり、本稿でもこの呼称にしたがう。
2. DDA の開始から2003年夏までの農業交渉の展開については、拙稿「アメリカの農産物貿易戦略 —WTO 農業交渉を中心に—」村田武編『再編下の世界農業市場』筑波書房、2004年、51～83頁の WTO 関連部分を、またとくに開発途上国の動向については、拙稿「WTO 交渉で発言力を高める発展途上国」『農業と経済』第74巻第14号、2008年12月、48～57頁を、それぞれ参照。本稿は、いわば前者の続編、後者の姉妹編でもある。
3. 投資、貿易円滑化、政府調達の透明性、競争政策の4分野。
4. WTO “Draft Cancun Ministerial Text”, September 13, 2003. (http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/draft_decl_rev2_e.htm 2008年11月10日にアクセスして確認。以下、特に記載がない場合、閲覧・確認日は本項と同日である。)
5. 農林水産省「WTO 農業委特別会合の結果概要」2004年3月29日。
(http://www.maff.go.jp/wto/20040329tokubetu_kaigo.htm)
6. 農林水産省「WTO 交渉・枠組み合意について」2004年10月。
(http://www.maff.go.jp/wto/200410wakugumi_goui.pdf)
7. 開発途上国向け特別品目 (SP) の指定に強い関心を共有する、開発途上国グループ。
8. 農林水産省「WTO 農業委員会特別会合の結果概要」(プレスリリース) 2005年6月6日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20050606press_13.html)
9. 農林水産省「WTO非公式閣僚会合(農業)の結果概要」(プレスリリース) 2005年7月12日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20050712press_14.html)
10. 農林水産省「WTO農業委員会特別会合の結果概要」(プレスリリース) 2005年9月20日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20050920press_5.html)
11. 農林水産省「フルエラ・グループ会合の概要(農業部分)」(プレスリリース) 2005年10月11日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20051011press_7.html)
12. 関税譲許表に記載される際の、関税をかける単位。例えば日本の米の場合、もみ、玄米、精米など17の関税分類品目＝タリフラインに再分類されている。
13. 農林水産省「米国提案の概要」2005年10月11日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20051011press_7c.pdf)
14. 農林水産省「EUの条件つき提案の概要(農業部分のみ抜粋)」2005年10月11日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20051011press_7d.pdf)
15. 農林水産省「G10提案の概要」2005年10月11日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20051011press_7b.pdf)
16. 農林水産省「拡大 FIPs 閣僚会合の概要」(プレスリリース) 2005年10月13日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20051013press_4.html)
17. 農林水産省「重要品目に関する豪州提案の概要」2005年10月21日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20051021press_3c.pdf)
18. 農林水産省「G20提案の概要」2005年10月21日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20051021press_3b.pdf)
19. 農林水産省「拡大 FIPs 閣僚会合の概要」(プレスリリース) 2005年10月21日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20051021press_3.html)
20. みずほ総合研究所「WTO 閣僚会議と今後の展望」『みずほ政策インサイト』2005年12月8日、6頁。

21. 農林水産省「香港閣僚宣言案（農業関連部分）の概要」（プレスリリース）2005年11月28日。
(http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20051128press_3.html)
22. 農林水産省「香港閣僚宣言（農業関連部分）の概要」2005年12月。
(http://www.maff.go.jp/wto/dai6wto_gqiyo.pdf)
23. みずほ総合研究所，前掲論文，2～3頁。
24. 山浦広海「WTOドーハ開発ラウンドとホンコン閣僚会議」青山学院大学WTO研究センター，2006年4月5日，4頁。
(http://www.wto.aoyama.ac.jp/file/opinion04_yamaura.pdf)