WTO閣僚会合の決裂と今後の交渉の行方

大臣官房政策課課長補佐　萩原　英樹

1 はじめに

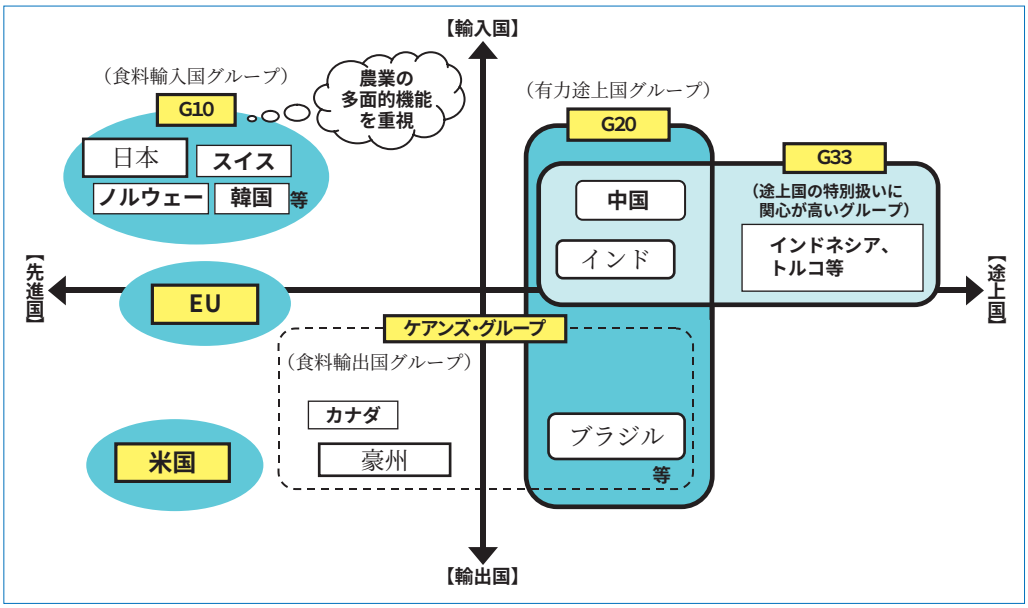
2000年から開始されているWTOのドーハ・ラウンド交渉は、9年目を迎えている。2008年7月にWTO閣僚会合が開催され、連日連夜、高級事務レベル会合だけでなく、閣僚レベルでも交渉が行われ、そこでは交渉の妥結に向けてギリギリの調整が行われた。WTO閣僚会合の枠組みは、G7と呼ばれる主要国（日本、米国、EU、豪州、印、伯、加、中国）であったが、G7内の見解の相違を埋めることはできず、WTO交渉は決裂に至った。その後、2008年7月のWTO閣僚会合の交渉の成果を活かすべく、わずか5カ月後の2008年12月に再びWTO閣僚会合を開催する動きが水面下で見られたものの、WTO閣僚会合の開催は結局見送られた。

一般的にWTO交渉は停滞していると見られているが、日本の農業政策に対して大きな影響を与えることになるため、今後の交渉の行方を注視することは極めて重要である。そこで、本稿では、筆者がWTO農業交渉の担当として携わった2008年7月に開催されたWTO閣僚会議を中心に12月の閣僚会合の断念に至るまでの交渉の主要論点について、日本の基本的なポジションを踏まえて、概説するとともに、今後の交渉に行方について見解を述べることとする。

2 WTO閣僚会合に向けた基本的な日本のポジション

(1) WTO農業交渉の枠組み

WTO農業交渉における主要国と各グループのポジションは、先進国と途上国及び輸入国と輸出国という軸を用いて第1図に示している。日本は市場アクセスの問題に関する立場の近いG10と呼ばれる食料輸入国グループに属しており、G10と共同歩調をとりながらWTO農業交渉にのぞんでいる。G10に近い存在としてEUを取り上げられる場合もあるが、EUは輸出国及び輸入国の両面をもっており、必ずしも、G10と利害が完全に一致しているわけでもない。また、米国はグループに属さず、唯一単独で交渉にのぞんでいる。その他、食料輸出国グループとして豪州が中心となっているケアンズ・グループもある。さらに、近年、経済力の発展に伴い発言力を増しているインド、ブラジルが中心となっているG20やインド、インドネシアが中心となっている途上国の特別扱いに関心の高いG33がそれぞれ存在している。中でも、G20は輸出国と輸入国の途上国が属しており、輸出国と輸入国の利害を調整した上で交渉ポジションを決定しており、他のグループとは異なる特徴をもって



第1図　ＷＴＯ農業交渉の主要国・グループ

くいかない。このことは、２００３年９月のメキシコで開催されたカンクン閣僚会合で既に明らかになっている。では、どのような調整過程が効率的なのであろうか。主要国の立場を調整するためには、まずは主要国間での議論を行い、徐々に参加国を拡大し、コンセンサスを形成させていく方法というものがある。このような方法を取り入れたのが、２００８年７月に開催されたＷＴＯ閣僚会合である。まず、Ｇ７で議論を行い、それを30数カ国の少数国会合に広げ、さらに、全加盟国参加の全体会合というプロセスをとったのである。つまり、Ｇ７に入らなければ自国の主張を反映させることは極めて困難となる。しかし、Ｇ７に入れば、交渉をとりまとめるための貢献も当然求められる。具体的に考えられる仮定として、６カ国賛成、１カ国反対になった場合の対応の難しさということも踏まえなければならない。ただし、主要国や各グループ代表であるＧ７でとりまとめたものを覆すことは容易ではないことを踏まえると、Ｇ７に入ることは交渉を進めていく上で極めて重要である。そのため、単に自国の主張を繰り返し述べているだけでは、交渉をまとめる気がないと主要国から判断され、Ｇ７のメンバーに入る可能性は低くなる。むしろ、そのような国はＧ７で決定した後の内容を検討する立場の少数国会合のメンバーでいいのではないかと判断される恐れもある。したがって、通常の交渉時における議論への貢献度の評価がＧ７に入れるか否かという判断において大きな影響を与えていると考えられる。ＷＴＯ交渉においては各国のポジションの違いの調整過程に焦点が当たりがちであるが、交渉の枠組みをどうするのかという点で既に交渉は開始されているのである。

(2) 日本のポジション

現在ＷＴＯ農業交渉において、ファルコナー農業交渉特別会合議長（前ニュージーランド大使）テキスト（以下、「議長テキスト」と呼ぶ。）がモダリティ（すべての品目及びＷＴＯ加盟国に適用されるルールの大枠）の確立に向けて大きな役割を果たしている。そこで、日本を含む主要国のポジションと最新の議長テキストの比較結果を第２図に示した。日本の最重要課題である上限関税導入の断固阻止、重要品目の十分な数と柔軟性の確保、関税割当枠の新設についてそれぞれみていくこととする。

① 上限関税

上限関税は議長テキストに言及がない。しかし、一般品目に１００％を超える品目が残る場合、３つの選択肢として、①重要品目全体の関税割当拡大幅を０・５％拡大、②当該ラインの関税削減を２年間短縮して実施、③当該ラインの関税削減を５％ポイント追加という代償措置が規定されている。

特に、途上国から、農業交渉と非農産品市場アクセス（ＮＡＭＡ）交渉との関係で上限関税の導入について強い主張がある。しかし、農業交渉とＮＡＭＡ交渉が分かれているという歴史的な経緯を踏まえると、単純に比較できるものではない。さらに言えば、２０００年のドーハ閣僚宣言において、ＮＡＭＡにおいてタリフ・ピーク（極端な高関税）の撤廃がマンデート（与えられた権限、枠組み）に含まれる一方、農業において、単に、市場アクセスの実質的改善とされており、農業とＮＡＭＡで異なる取扱いをすることは既に決着済みであると考えられる。さらに、関税構造

このような主要国の利害調整は、ウルグアイ・ラウンド交渉のように米国とＥＵの利害調整の結果を中心に交渉を妥結させようとしても、決してうまいる。

によって、特定の国だけが大きな負担を強いられる上限関税の導入は、バランスを欠くものであると考えられる。

② 重要品目の十分な数と柔軟な取扱い

カロリーベースで約60％の食料を海外に依存している日本の立場として、食料自給率を向上させることは重要であり、日本の農業を守るためには十分な重要品目の数と柔軟性の取扱いの確保が不可欠である。日本の場合、タリフライン数は、全品目で1,332である。例えば、コメで17、小麦20、大麦12、乳製品47、デンプン8、雑豆6、砂糖56となっている。議長テキストにおいて重要品目の数は4％が基本（追加は可能）とされており、単純計算で52タリフラインしか確保できないことになる。日本にとって重要品目4％では全く不十分である。特に、日本の全タリフライン数は米国やEUのそれとの比較で少ないため、重要品目の数を計算する際に不利になる。例えば、重要品目の候補でない数が多ければ多いほど、全タリフライン数が多くなり、絶対数で多くの重要品目を指定できることになる。各国の関税構造及び譲許方法に起因するタリフライン数や細分化の違いから生じる不公平の是正は必要である。

また、日本で唯一自給可能なコメについては、年々、需要減少している一方、水田の約4割で生産調整を実施しつつ、実質的に約77万トンに及ぶミニマム・アクセス米の輸入を行っている。このような事情を踏まえれば、関税割当枠の決定に当たり、日本にとって極めて厳しい判断を強いられることになる可能性は全くないとは言えない。

③ 関税割当枠の新設

豪州やブラジル等は、関税割当枠の新設を認めないとの主張をしている。しかし、重要品目については、関税割当枠があるなしに関わらず、国内で大幅な関税削減が困難な品目として自由に指定する権利があることは当然であると考えられる。

④ その他

交渉の結果、バランスの取れた成果とするためには、市場アクセスだけでなく、国内支持及び輸出競争の3分野間の野心の水準に注目する必要がある。このためには、貿易歪曲的国内支持も実質的な削減を行うことが必要であり、高水準の貿易歪曲的支持を有する国は

交渉分野	論点		議長テキスト（2008年12月）	
市場アクセス	一般品目	米国、途上国 より高い削減率（※70%）	・最高階層の関税削減率70%	EC、日本・G10 より低い削減率（※70％）
	上限関税	米国、途上国 設定すべき。例外は代償（関税割当拡大）が必要	・設定しない ・100%超の高関税品目が残る場合には関税割当の追加拡大等が必要	日本・G10 設定しない、代償も不可
	重要品目 数	豪州、ブラジル等 より少なく（※基本的な数４％、追加２％）	・基本的な数は４％ ・条件付き・代償ありで２％追加 ・日本・カナダは作業文書にて記載	日本 基本的な数と追加的な数を合わせて８％
	重要品目 関税枠の拡大	豪州、ブラジル等 より大きい拡大	関税削減率（一般品目との比較）／枠の拡大幅（国内消費量ベース） 1/3 ／ 4％ 1/2 ／ 3.5% 2/3 ／ 3％	日本・G10、EC、（※米国） より小さい拡大（※削減率1/3の場合４％） 日本 拡大幅の比例的縮減
	重要品目 関税割当枠（TRQ）新設	豪州、ブラジル等 認めない	・言及なし（作業文書にて記載）	日本・G10、EC 認めるべき
	特別品目（SP）	米国、豪州、タイ等 削減ゼロのラインに反対	①ＳＰの数：12％ ②うち削減ゼロの数：５％まで ③平均削減率：11％	G33 削減ゼロのラインは必須
	途上国向け特別セーフガード（SSM）	米国 追加関税後の税率がUR譲許税率を超えることは認められない。認められるとしてもトリガー、レメディを厳しくすべき（※トリガー水準140%）	追加関税後の税率＞UR譲許税率の場合 ①トリガー：140％ ②レメディー：現行譲許税率の15％または15％ポイントの大きい方を限度 ③価格が下落していない場合は不可 ④対象：タリフラインの2.5%まで	インド、中国 追加関税後の税率がUR譲許税率を超えることは認められるべき（※インド；トリガー水準115％）
国内支持	米国の水準	豪州、途上国 130億ドル以下	145億ドル（70%削減）	米国 （※150億ドル）

第2図　ＷＴＯ農業交渉の現状

大幅な削減を受け入れるべきである。また、世界的な食料価格の高騰や金融危機の影響を受け、自国の国内産業を守るために、輸出規制の導入を実施している国も存在している。そのため、日本のような食料輸入国は食料輸出国の輸出規制の導入により必要な食料の確保に支障を来す可能性もあることから、輸出規制の規律強化の導入も必要であると考えられる。以上のような3分野間のバランスを確保するということは、ある意味、痛みを分かち合うという点において交渉上重要であると考えられる。

さらに言えば、ドーハ・ラウンドが開発ランドと呼ばれる中で、途上国の柔軟性が認められているが、経済成長の著しいインド、中国などの新興途上国の貢献に期待したいものである。

3 WTO閣僚会合の決裂とWTO閣僚会合の開催の断念

基本的な主要国のポジションの中で、経済大国である米国は、インド、中国をはじめとした振興途上国への市場アクセス拡大に重点を置いて交渉にのぞんでいると考えられる。そのため、米国は振興途上国への市場アクセス拡大を獲得してはじめて、自国の痛みを伴う貿易歪曲的国内支持の削減を国内で説明できるという関係になっている。一方、インド、中国において、輸入農産物が増加した場合、国内への影響を緩和するためのセーフガードの発動水準及び追加関税水準が国内への説明として重要な要素となっている。こうした利害の衝突が主因で2008年7月のWTO閣僚会合は決裂に至ったのである。

また、2008年12月にも、WTO閣僚会合の開催に向けて、ラミーWTO事務局長は積極的に各方面に働きかけを行っていた。ラミー事務局長は、貿易自由化を進めるWTO交渉を妥結すれば経済に正の影響を与え、金融危機の状況を乗り越えるための絶好の機会との働きかけを行ったのであろう。その働きかけの影響があったのかどうかは定かではないが、2008年11月15日の金融・世界経済に関する首脳会合の宣言において、「WTOドーハ・ラウンドを成功裏に妥結に導くモダリティについて本年合意に至るよう努力。貿易大臣に対してこの目標の達成を指示し、必要に応じ直接支援する用意をする。」という規定が設けられたのである。しかしながら、2008年12月12日にジュネーブにて開催されたグリーンルーム会合（30カ国程度の会合）及び非公式貿易交渉委員会（TNC）において、ラミー事務局長は「48時間以内に3分野（分野別関税撤廃、SSM（途上国向け特別セーフガード）及び綿花）に劇的な変化がない限り、本年末までにモダリティ合意を得るために閣僚を招集することはない」旨を発言し、事実上、年内のWTO閣僚会合の開催を見送ることを決定したのである。この時点で明らかになったのは、2008年8月にそれほど注目を浴びていなかったWTO農業交渉における綿花取扱いの問題や分野別関税撤廃の問題も浮き彫りになり、ますますWTO交渉が複雑化しているという点である。つまり、WTO交渉妥結に当たってはWTO農業交渉に注目が当たることは否定しないが、他の分野の交渉状況や各分野間の関係も注視しなければならないということである。

4 おわりに

日本は、世界最大の食料純輸入国として従来から食料安全保障の確保の重要性を主張している。近年、世界的な食料価格の高騰により、諸外国は大きな懸念を持ち、2008年7月に北海道の洞爺湖で開催されたG8サミットにおいても首脳間で食料安全保障の確保の重要性が確認された。そこでは、中長期的に、世界の食料生産を促進し、農業投資を増加させる重要性や輸出規制の厳格な規律の導入に加え、食料備蓄システムの重要性なども確認された。このように、食料需給の逼迫や食料価格の高騰により、ドーハ・ラウンドが始まった当初とは世界の食料事情が激変していることは、世界の政治レベルでも認識されている。

加えて、昨年の金融危機により、各国の優先順位は貿易自由化を進めることによって輸出拡大を行って外貨を稼ぐということではなく、まずは、国内の雇用対策などの国内政策に重点を置き始めている。要すれば、貿易交渉の結果、国内に負の影響を与えるような決断を強いることは現在の経済情勢からすれば政治的に困難であると考えられる。金融危機後、保護主義の台頭が懸念されている中、WTO交渉を積極的に進めるインセンティブは少ないとしても、否定的なメッセージを発出することは不可能である。それゆえ、先進国首脳会談等ではWTO交渉を進める上で積極的なメッセージは発出されることになると考えられる。しかしながら、本格的な妥結に向けて交渉が開始されるのは、経済情勢が好転し、各国とも国内に負の影響を与える決断を政治的にできる状態になった時であろう。