

大詰めを迎えるWTO農業交渉

農林水産委員会調査室 おおかわ あきたか
大川 昭隆

1. はじめに

WTO（世界貿易機関）において、新たな多角的貿易交渉であるドーハ開発アジェンダ（ドーハ・ラウンド）の交渉が大詰めを迎えている（表1参照）。

前回のウルグアイ・ラウンド交渉は平成6年4月に妥結し、これまでのGATTに代えて、国際機関としてのWTOが発足し（7年1月設立）、鉱工業品の関税、サービス、知的財産権などとともに、各国の農業政策に関しても、平成7年から12年までの6年間（実施期間）に、市場アクセス、国内支持、輸出競争の3分野の保護水準を引き上げることが約束された（ウルグアイ・ラウンド農業合意）。

農業交渉は合意の実施期間終了の1年前に開始することが決められていたことから、平成12年に新しい農業交渉が開始された。他方、13年11月の第4回WTO閣僚会議（ドーハ）において、新たな国際貿易ルールを構築するためのドーハ・ラウンドが立ち上がり、14年1月から本格的に交渉が開始された。既に開始していた農業交渉もこのドーハ・ラウンド交渉の一部として位置付けられ、15年3月末までに農業のモダリティ（関税削減率や詳細な要件などを定めた各国共通のルール）を確立し、17年1月1日までに農業交渉も含めたドーハ・ラウンド全体の交渉を妥結する予定で交渉が行われてきた。

しかし、各国の立場の違いもあって、当初の期限までに農業モダリティの合意は得られず、平成15年9月の第5回WTO閣僚会議（カンクン）でもまとまらなかった。ようやく、16年7月末に開かれたWTO一般理事会でモダリティの前提となる「枠組み合意」が成立し、17年12月の第6回WTO閣僚会議（香港）において、18年4月末までにモダリティを確立すること、7月末までに各国が譲許表案（関税率の上限など各国の約束をまとめた文書）を提出すること、18年末までに最終合意に達することの日程が合意された。

表1 WTO交渉の主な経緯

昭和61～平成6年	ウルグアイ・ラウンド交渉（平成6年4月合意）
平成7年1月	WTO設立協定発効、WTO発足
平成11年12月	第3回閣僚会議（シアトル） 新ラウンド立上げの合意に至らず
平成13年11月	第4回閣僚会議（ドーハ） 新ラウンド交渉の立上げ
平成15年3月	WTO農業委員会特別会合 農業モダリティを確立できず
9月	第5回閣僚会議（カンクン） 農業モダリティは確立できず
平成16年8月	一般理事会 枠組み合意文書の採択（農業モダリティの骨格に合意）
平成17年12月	第6回閣僚会議（香港） 閣僚宣言の採択
平成18年	（予定）
4月30日	農業モダリティ確立期限
7月31日	各国譲許表案提出期限
12月末	交渉最終合意（一括受諾）

以上が今日までの経緯である。現在行われている農業交渉では、ウルグアイ・ラウンド農業合意に基づく農産物貿易ルールの評価とそのルール変更の在り方について議論されているが、4月末のモダリティ確立に向けた農業交渉の現状について概観することとしたい。

2. ウルグアイ・ラウンド農業合意の概要

(1) 農業合意の目的

ウルグアイ・ラウンド農業合意の意義は、各国の農業保護水準の高まりが世界的な農産物の過剰を招き、それが輸出補助金付きで輸出され、国際市場の混乱や各国の財政負担の増加を招いたことへの反省に立ち、農産物貿易を歪めている各国の諸政策（輸出補助金、輸入障壁、過度の国内支持）を共通ルールの下で抑制・削減することを行い、農業貿易の正常化を図ることを目指すことにあった。また、合意では、市場アクセス、国内支持、輸出競争の3分野に分け具体的かつ拘束力ある約束が行われた（表2参照）。

(2) 市場アクセス

市場アクセスは、関税、輸入数量制限・最低輸入価格等の非関税措置や輸出自主規制などの国境措置を交渉対象とするが、ウルグアイ・ラウンド農業合意ではすべての非関税措置が関税に置き換えられた（包括関税化）。非関税措置は、その国の社会政策上も重要な位置付けを有する農産物に取られる措置であり、削減や撤廃は国の政策変更を求めることにもなり複雑な交渉となる。しかし、関税化は関税率という数値を議論の対象とするもので交渉は進め易くなる。この意味から包括関税化は農産物貿易制度上の大きな変更であった。

この「包括関税化」に対し、日本は当初反対の立場を採った。世界最大の食料純輸入国として農業が食料安全保障や環境保全のために果たしてきた役割を重視すべきことなどを訴えその回避に努力したが、世界の大勢が農業合意の重要原則として包括関税化を受け入れる方向となったことから、苦渋の決断を行ったものであった¹。

しかし、関税化に当たり、国内価格と輸入価格の実際の差（内外価格差）を関税率の水準とする方法を採用し、関税率の上限も定めなかったため、各国とも高水準の関税率設定が可能となった。このとき設定された輸入禁止的ともいえる高関税の存在がドーハ・ラウンド農業交渉における上限関税導入議論の背景ともなっている。

ただし、一方では、高関税率のままでは各国の輸入量が減るおそれがあるため、現行の輸入量が国内消費量の一定量以上の品目はその輸入量を維持・拡大すること（カレント・アクセス）また、輸入実績がほとんどないものは輸入を増やすこと（ミニマム・アクセス）が決められ、その仕組みとして関税割当制度（一定数量内の輸入品には無税・低税率の関税を適用し、それを超える分には高い関税を適用する）が導入された。

(3) 国内支持と輸出競争

国内支持は、国内生産への補助金を、輸出競争は、国内農産物の輸出時に付与する輸出補助金や輸出信用を交渉対象とする。ウルグアイ・ラウンド以前の交渉では市場アクセスの関税引下げが中心であったが、ウルグアイ・ラウンド農業交渉は国内政策事項もその対象に

加えた。これにより、国際交渉の結果が国内政策に直接影響を及ぼすようになったことが注目される。また、先進国の生産過剰を誘発する補助金や輸出補助金の使用は、途上国の農産物輸出の機会を奪うことにもつながるため、現在のドーハ・ラウンド農業交渉では、貿易を通じた途上国の開発の視点からもこの分野の削減・撤廃が議論の焦点となっている。

ところで、ウルグアイ・ラウンド農業合意はすべての国内補助金を一切認めないということではなく、貿易を歪曲する、あるいは過剰生産を誘発する性格を持つ施策（黄の政策）による補助金は削減するという趣旨であり、貿易・生産に影響を与えない政策（緑の政策）による補助金の使用は認められており、黄の政策のうち生産調整を伴う政策についても青の政策として補助金の使用は認められている。緑の政策としては、試験研究、基盤整備、生産に関連しない直接支払い、環境施策による直接支払いなどの施策が該当する。

このように、WTO体制下においても削減の対象とならない国内補助金の使用が認められたことから、農政改革に取り組む国では、施策が緑の政策の要件に合致することを指向している。EUは、平成15年6月の共通農業政策改革により、黄の政策である「市場価格が下落したときの不足を補う価格支持」から、緑の政策である「生産要素と切り離れた補助金」に移行する政策を採った。また、米国は、平成8年農業法で、緑の政策である「過去の作付作物及び作付面積に基づき補助金を支払う農家直接固定支払制度」を導入した。

現在、日本では「品目横断的経営安定対策」（農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律案）が国会で審議されているが、同対策は、過去の生産実績に基づく補助金の交付（緑の政策）と当該年度の生産量・品質に基づく補助金の交付（黄の政策）から成っており、緑の政策を基本としつつ、生産性や品質の向上を図る必要性から、WTOルール の範囲内で黄の政策を活用することにしている。

表2 ウルグアイ・ラウンド農業合意の内容

区分	削減対象	削減方式（平成7～12年）	基準年
市場アクセス	関税	・全品目の単純平均36%、品目ごと最低15%削減	昭和61～63年平均
	非関税障壁（輸入制限等）	・原則すべての輸入制限措置等を関税に転換（関税化）し、関税と同様に削減。関税化に特例措置あり（関税化猶予） ・特別セーフガードを設置	
	最低輸入機会の提供（ミニマム・アクセス）	・平成7年に国内消費量3%、12年に5%の輸入機会を設定	
	現行輸入機会の提供（カレント・アクセス）	・基準年の輸入量が最低輸入機会を上回っていれば、その輸入水準を維持	
国内支持	価格支持、補助金等	・「緑の政策」及び「青の政策」は削減対象外 ・「黄の政策」は、助成合計総量（AMS）を20%削減 ・デミニミスは、AMSの算定から除外	昭和61～63年平均
輸出競争	輸出補助金	・財政支出額を36%削減 ・輸出数量を21%削減 ・新しい品目に輸出補助金を導入しないこと （*日本は使用実績なし、今後の不使用を約束）	昭和61～平成2年平均

（注）関税化の特例措置：基礎的食料で、輸入が国内消費量の3%未満、かつ輸出補助金を用いず、生産調整が行われている場合には、一定の代償を支払う条件の下で関税の適用が行われない。代償の条件は、ミニマム・アクセスを国内消費量の4%～8%に拡大すること。日本は米について適用。

3. 現在の農業交渉（ドーハ・ラウンド）の主要論点

（1）各国の主張

現在行われているドーハ・ラウンド農業交渉は、前述のウルグアイ・ラウンド農業合意に基づくルールを再検討するものであり、(a)市場アクセスの実質的な改善を図ること、(b)あらゆる形態の輸出補助金の段階的撤廃を目指した削減、(c)貿易歪曲的な国内助成の実質的な削減、(d)開発途上国に対する特別かつ異なる待遇の反映、(e)非貿易的関心事項の考慮という指針に従って進められている（ドーハ閣僚宣言パラグラフ 13）。

こうしたドーハ・ラウンド農業交渉に、日本は、「多様な農業の共存」を基本哲学として、農業の多面的機能への配慮、食料安全保障の確保などの非貿易的関心事項を反映させるべきという考え方で臨んでいる²。具体的には、(a)関税率水準は各国の生産性や生産条件の相違を補正する唯一の措置であるため品目ごとに柔軟性を持たせること、(b)国内補助金の削減は多面的機能や食料安全保障に支障のない現実的なものとする、(c)食料輸入国と食料輸出国に対する権利義務の不均衡の是正を主張している（EUもほぼ同様の主張）。

一方、米国は、市場アクセスの保護水準は大幅・一律に引き下げるべきとの考えであり、途上国は、先進国に対して全分野の保護水準の大幅・一律引下げや撤廃を求める一方、途上国に対する削減義務の緩和を求めるなど、日本とは立場を異にしている。

日本をはじめ各国は、ウルグアイ・ラウンド農業交渉で合意した保護水準を更に引き下げることについての総意を有してはいるものの、どのような方式で、どの程度削減するかについて議論が収れんしていかないという状況にある³。

（2）現在までに合意されている事項

このように、各国の主張の差が埋まらない中、平成 16 年 8 月 1 日未明の一般理事会で、枠組み合意文書が採択され、17 年 12 月の香港閣僚宣言で合意までの日程が確認された。

市場アクセスの在り方では、関税削減方式として、(a)高関税率の品目ほど大きく関税率を引き下げる「階層方式」を採用すること、(b)各国が指定する「重要品目」は一般品目と別扱いとすること、(c)上限関税の設定は今後の検証に委ねることが決まった。階層方式とは、農産物の関税を関税率の高さに応じていくつかの階層に区分し、それぞれの階層ごとに異なる引下げ率を適用する方式である。関税削減方式について、階層方式と重要品目という概念を新たに設けたことがウルグアイ・ラウンド農業合意との大きな相違点である。

また、国内支持の在り方では、(a)階層方式により貿易を歪める補助金が多い国ほど大幅に削減することとし、EUは削減率の一番大きい最上位階層、日本と米国は中位階層、他が最下位階層に入ること、(b)青の政策に生産調整を要件としないもの（新青の政策）を追加することが決まった。輸出競争の在り方でも、(a)輸出補助金（EUが多用）を 2013 年までに撤廃すること、(b)輸出信用（米国が多用）、輸出国家貿易（カナダ、豪州、ニュージーランドが使用）、食料援助も輸出補助金と同等の規律を行うことが決まった。

以上のように、国内補助金の具体的な削減の方法や輸出補助金の撤廃時期が明確になるなど、これらの分野での議論はかなり進展した。しかし、一般品目の関税削減方式、重要品目の取扱い、上限関税の取扱いなど市場アクセス分野では具体的な内容を詰める議論が

表3 農業交渉の交渉論点（枠組み合意、香港閣僚宣言及び各国の提案）

[市場アクセスに関する現在までの合意内容]					
<ul style="list-style-type: none"> ● 一般品目は、関税率が高い品目ほど引下げ率を大きくする（4階層の階層方式を採用） ● 重要品目は、一般品目と異なる取扱い（関税削減と関税割当約束の組合せを通じてアクセス改善） 					
一般品目					
関税削減方式	G10：定率又は柔軟性、EU：定率（一部階層に柔軟性）、G20：定率、米国：漸増				
階層の境界と階層内削減率					
G10	現行関税率	0% - 20%	20% - 50%	50% - 70%	70% -
	関税削減率	27%	31%	37%	45%
EU	現行関税率	0% - 30%	30% - 60%	60% - 90%	90% -
	関税削減率	35%	45%	50%	60%
G20	現行関税率	0% - 20%	20% - 50%	50% - 75%	75% -
	関税削減率	45%	55%	65%	75%
米国	現行関税率	0% - 20%	20% - 40%	40% - 60%	60% -
	関税削減率	65%	75%	85%	90%
上限関税の適用	G10：受入れ不可、EU・G20：100%、米国：75%				
重要品目					
数	G10：15%、EU：8%、G20：（有税品目の）1%、米国：1%				
上限関税の適用	G10：受入れ不可、EU：態度は不明、G20：100%、米国：75%				
取扱い	<p>G10：関税削減と関税割当拡大との間でのスライド方式。関税削減は一般品目の1/X（標準）、関税割当拡大は現行割当数量のY%、国内消費量に占める現行約束数量の割合に応じて調整</p> <p>EU：関税削減と関税割当拡大との間でのスライド方式。関税削減率は一般品目の1/3～2/3。関税割当の拡大は、現行輸入数量の一定割合（最低5%～最高32%）</p> <p>G20：関税削減率は一般品目の7/10～10/10。関税割当拡大幅は消費量の6%＋関税削減乖離分</p> <p>米国：関税削減率は一般品目の3/5。関税割当拡大幅は消費量の4%＋関税削減乖離分</p>				
[国内支持に関する現在までの合意内容]					
<ul style="list-style-type: none"> ● 貿易を歪める補助金が多い国ほど大幅に削減する（3階層の階層方式を採用） ● EUは第1階層、日本・米国は第2階層、その他は第3階層に分類 					
黄の政策の削減率	<p>G10：EUは70%、日本・米国は60%、その他は40%削減</p> <p>EU：EUは70%、日本・米国は60%、その他は50%削減</p> <p>G20：EUは80%、日本・米国は70%、その他は60%削減</p> <p>米国：EUは83%、日本・米国は60%、その他は37%削減</p>				
青の政策の基準	<p>G10・EU：現行の青の政策は現在の規律を維持。新青の政策は、黄の政策より貿易歪曲性を小さくすべく追加規律が必要。農業総生産額の2.5%を上限</p> <p>G20：現行・新青の政策とも品目別上限設定、新青の政策には価格補てん額の制限が必要</p> <p>米国：新青の政策の規律強化に反対（自国の政策を新青の政策に位置付けることを指向）、農業総生産額の2.5%を上限</p>				
[輸出競争に関する現在までの合意内容]					
<ul style="list-style-type: none"> ● 2013年までに、全ての形態の輸出補助金の撤廃、同等の効果を持つ全ての輸出措置に対する規律の確保 					
輸出信用	G10：輸出補助金撤廃と同等の規律 EU：十分な保険料を課した輸出保証に限定				
輸出国家貿易	EU・米国・日本：加、豪、NZに対し、価格差別、輸出独占の廃止を要求				
食料援助の規律	<p>G10（うちアジア）：国際機関の要請等による有償・現物援助は維持</p> <p>米国：有償・現物援助、二国間の援助等は維持</p> <p>EU・G10（うち欧州）：食料援助の原則無償化・現金援助化、国際機関の関与を主張</p>				

（出所）農林水産省資料等（平成18年3月時点）より作成

進んでいない。現在までの合意事項と残された課題に対する各国提案をまとめたものが表3である。なお、表中のG10とは日本も含めた農業の多面的機能を重視する食料輸入国のグループ、G20とはブラジル、インドなどの有力途上国グループである。

(3) 日本の最重要関心事項 - 重要品目と上限関税の取扱い -

日本の農産物の平均関税率は12%程度と各国と比べても低い水準にあるため、G10以外の提案を適用しても影響は比較的小さい。問題となるのは、高関税率を維持しているウルグアイ・ラウンド関税化品目や国内の主要品目で比較的高い関税率である牛肉、豚肉などである。日本の関心は、これらの品目を重要品目に入れることができるのか、高い水準の関税率を維持できる方式を採用できるかどうかである。

日本・G10の提案は、重要品目の関税削減率については、一般品目の関税削減率とリンクさせて一般品目の削減率よりも何割か削減の幅を小さくするという手法を採用するとともに、上限関税は認めないというものであり、各国の農業生産条件を反映した関税構造を尊重し、重要品目を幅広く確保し、関税削減率を低く抑えることを目指している。一方、米国・G20の提案は、重要品目の削減率は一般品目の6割とするものの、上限関税を一般品目と同じ75%に設定することとし、重要品目を極力抑制しようというものである。

日本政府はどの品目を重要品目に指定するかを決めていないが、認められる重要品目の数によってはどの品目を指定すべきかという課題も出てくる⁴。

また、重要品目には関税割当の拡大が求められる。日本はウルグアイ・ラウンド農業合意で米について例外措置を採用し、その代償として関税割当量の増加を受け入れたものの、ミニマム・アクセス米の輸入数量の増加が国内産米の価格下落に与える影響が大きく、これ以上のミニマム・アクセス米の増加を避けるため関税化に踏み切った経緯がある。日本としては、ミニマム・アクセスの増加幅をどれだけ小さくするかも交渉の課題である。

4. おわりに

日本の交渉ポイントは、(a)一般品目と別扱いを受ける重要品目の数をできるだけ多く確保すること、(b)重要品目の関税削減率をできるだけ低く抑えること、(c)上限関税を認めないことである。今後の交渉について、EUは「農業で譲歩しており他の国が非農産品市場アクセスとサービスの分野で譲歩しなければこれ以上譲歩はしない」、米国は「国内補助金の6割削減を提案しておりこれ以上の譲歩はなく、他の国が他の事項で譲歩すべきである」、G20は「先進国が農業の分野で譲歩しなければ他の分野での交渉は進められない」とそれぞれ主張している。これらを勘案すると市場アクセス分野での激しい議論が予想される。今後の日本農業の在り方を規定する交渉が4月末に向け大詰めを迎えている。

¹ ウルグアイ・ラウンド農業交渉に関する記者会見総理発表文(平成5年12月)

² WTO農業交渉日本提案(平成12年12月)

³ 平成18年2月3日及び3月16日の参議院農林水産委員会における中川農林水産大臣の答弁

⁴ 主要品目のタリフライン数は、米17、小麦20、大麦12、乳製品47、砂糖56、でん粉8、雑豆6、こんにゃく芋1(ウルグアイ・ラウンド関税化品目)、牛肉26、豚肉32などである。