

調査・資料

WTO 漁業補助金交渉の経緯と論点：2009年2月～2011年4月を中心に

猪 又 秀 夫*

要 旨

WTO ドーハラウンドにおいては、過剰漁獲能力・過剰漁獲を抑制する観点から漁業補助金規律の策定に関する議論が行われているが、メンバーの立場が大きく隔たったままの状況が継続している。本稿は、漁業補助金規律に関する国内外の先行研究をレビューした上で、先行研究が十分にカバーしていない2009年2月から2011年4月までの交渉経緯を踏まえつつ、交渉の主要争点と各メンバーの立場を確認した。更に、今後学術的な検討が必要な点について、これらを経済学・漁業管理論の観点、及び法的・制度的な観点から整理した上で予備的な考察を加えた。結果、補助金と過剰漁獲能力・過剰漁獲との因果関係や、資源管理に貢献する規律のあり方を始めとして、マクロからミクロにわたる様々な課題があらためて浮き彫りになった。これらの問題について学術的に検討することは、今後の交渉や制度設計にも有益な示唆をもたらすと考えられる。

1. はじめに

2001年から今日まで世界貿易機関（以下「WTO」）において継続されている多角的貿易自由化交渉（以下「ドーハラウンド⁽¹⁾」）の下では、漁業補助金の規律に関する議論が行われている。貿易に関する国際機関であるWTOが漁業問題を交渉事項として取り上げる背景には、世界的規模で漁業資源の悪化が懸念される中、地球環境保全に関するこの問題をWTO体制に取り込もうとする思惑があるとされる。一方で、漁業補助金について具体的にどのような規律を策定するのかについては、これまで10年にわたり交渉が継続されているにも関わらず、何の補助金を禁止するかも含めた基本的な点に関して各メンバー⁽²⁾の立場が大きく隔たったままである。

2012年2月末現在、ドーハラウンドは交渉全体が停滞しており、今後の交渉の行方は不透明で

ある。2011年12月には第8回WTO閣僚会議が開催され、ドーハラウンドについて、交渉が膠着状態に陥っており当面一括妥結の見込みは少ないことを認めつつも、目標としての一括妥結は断念しないこと等を合意⁽³⁾したが、今後の交渉の進め方について明確な指針が打ち出されたとは言い難い状況にある。当初、2011年中の交渉妥結を目指して2011年3月末まで各交渉分野において集中的な議論が行われたにも関わらず、妥結の見込みが得られていない理由としては、非農産物市場アクセス（以下「NAMA」）等の分野においてメンバー間の対立が解消されていないことが一因にあるとされる。ドーハラウンドの行方は予断を許さないが、交渉の帰趨にかかわらず、2011年上半期はラウンドにおける一つの大きな節目となるものと考えられる。よって、この機会にこれまでの漁業補助金交渉を振り返り、その経緯や論点を整理しておくことには一定の意義があろう。本稿は、漁業補助金に関する先行研究と、実際に

原稿受理日 2012年9月4日、 早期公開日 2012年11月9日、

*水産庁漁政部加工流通課

WTO においてなされた議論，特に2009年2月から2011年4月にかけてルール交渉グループにおいて行われた交渉を踏まえた上で，今後更なる学術的検討が必要となると思われる論点を確認・整理し，予備的な考察を試みるものである。

かかる目的のため，本節に続く第2節においては，WTO の漁業補助金規律に関する国内外の先行研究を紹介し，これらの意義について確認する。第3節では，先行研究によって十分な説明が加えられていない2009年以降の交渉について，どのように交渉が実施されたのかを時系列的に振り返る。第4節では，これまでの交渉の中でどのような争点があり，交渉参加メンバーがいかなる立場を有していたのかについて整理・分析を行う。第5節においては，前二節を踏まえ，学術的な観点から更に分析が必要な論点を確認・整理し，予備的な考察を提示する。これらのことによって，一般には分かりにくいきらいのある漁業補助金交渉の経緯や論点が若干なりとも明らかになるとともに，今後，各分野の専門家が更なる研究を行う際の一助となることを希望する次第である。

2. 先行研究の整理

(1) 関連する文献の分類

漁業補助金に関する文献・資料は，WTO の下で発出された膨大な文書に加え，学術的な内容の単行本から，一般向けのリーフレットまで多岐にわたっている。その作成者も，国際機関，NGO，あるいは研究機関の専門家等，その目的・用途を反映し多様である。それらをすべて網羅した上で分類・整理することは困難であるが，学術的な文献に限って言えば，① 漁業補助金の総額を推計する等の手法によって漁業資源の悪化と補助金との関連を指摘するもの⁽⁴⁾(問題の所在を提起する型)，② 漁業資源保全の方途として補助金の規律制定を求めるもの⁽⁵⁾(問題への対策を提案する型)，③ WTO 体制に非貿易的事項を取り込むにあたって漁業補助金に言及するもの⁽⁶⁾(交渉事項を横断的に捉える型)，④ ドーハラウンドにおける漁業補助金交渉の経緯や内容を論じるもの⁽⁷⁾(特定の交渉事項を掘り下げる型)，といった分類

がありえる。本節では，これらのうち，本稿の目的に直接関係する②及び④を中心に総括する。

(2) 漁業補助金交渉に関する先行研究

WTO の漁業補助金規律を論じた学術的な文献は，その内容から大きく二大別できる。ひとつは，上記(1)②のとおり対策提起型の論文であり，2007年11月のG. Valles ルール交渉議長(当時ジュネーブ駐在ウルグアイ大使)による漁業補助金規律草案⁽⁸⁾(以下「2007年議長テキスト」)発出以前に作成され，漁業補助金規律の必要性やそのあり方について専ら観念的に論じたものである。その多くが米国で発表されており，このようなアイデアが米国内で醸成されていたことが示唆される。もうひとつは，上記(1)④のとおり，特定の事項を掘り下げる型の論文として2007年議長テキストの発出以降に発表されたものであり，より長期にわたるラウンドの交渉経緯を踏まえて多様な論点を提示している。これらは，我が国も含めて様々な国において発表されており，交渉の本格化に伴い研究の関心が広がったと言える。

交渉の初期の段階において漁業補助金規律のあり方を論じたものとしては，S. Chang, C. Carmody, M. Benitah, T. Price, 及び O. Delves のそれぞれの論考がある。Chang (2003) は，現行の WTO 補助金及び相殺措置に関する協定⁽⁹⁾(以下「補助金協定」)の枠内でも紛争解決手続を通じて漁業補助金問題に相当程度対処できるが，産業横断的な補助金協定では対処しきれない漁業特有の問題もあり，資源の持続性をルールに取り込むことは WTO にとって歴史的な一歩となり得る，ただしその際には既存の WTO 制度との関係を踏まえ，システミックリスクを回避・最小化する必要性があることを指摘している。Carmody (2003) は，貿易歪曲を是正するために策定された補助金協定の条文解釈を拡大するのみでは漁業資源に対する問題を適切に規律できないことから，漁業補助金については現行補助金協定の改訂が必要なことを指摘し，その際，仮に補助金の漁業資源への影響に関する証拠が十分でない場合においても予防原則に基づいた規律を策定すべきとする。一方で Carmody はすべての補助金を禁止する必要はなく，資源管理の観点

から許容されるべき補助金があることを認めている。

Benitah (2004) は、2000 年から 2004 年にかけて WTO で行われた初期の議論を総括し、漁業補助金規律に関しメンバーから示されたコンセプトとして、漁業補助金に特化した規律は必ずしも必要ではない (no need approach)、補助金を原則禁止 (赤)、資源への影響によって規制 (黄) に色分けして規律すべき (traffic light approach)、及び、開発途上国に対して特別かつ異なる扱い (special and differential treatment approach: 以下「S&D」) を設けるべき、といった異なる考えがあることを紹介している。また Price (2005) は、WTO の下で漁業に特化した規定の創設を求め、まず漁業補助金の分類について合意するべきことを指摘する。Delvos (2006) も、既存の補助金協定では問題に有効に対処できず、禁止 (赤)、アクションナブル (黄)、許容 (緑) の分類を提案する。

これら初期の段階に出された論考の内容はほぼ一致しており、現行補助金協定では過剰漁獲能力・過剰漁獲問題には対処できないことから新たな規律の策定が必要であり、補助金を赤・黄・緑に分類した補助金協定の構造に準じ、漁業補助金を分類して規定すべきというものである。同時に、実際に WTO で行われた交渉では、補助金規律のあり方及びその具体的な内容について各国で大きな意見の相違があることが報告されている。

2007 年議長テキストも含め、より長期にわたる交渉経緯を踏まえて分析を行ったものとしては、M. Gau, M. Young, C. Chen, 及び A. Moltke によるそれぞれの報告がある。Gau (2006) は、漁業補助金規律を考えるにあたり、本来的には貿易のための国際機関である WTO が漁業資源管理のために何ができるか、すべきなのを見極めた上で、地域漁業管理機関⁽¹⁰⁾ (以下「RFMO」) 等既存の国際漁業機関と WTO との関係整理を図るべきであり、その際、漁業に経験を有する日本、韓国、台湾といったアジアのメンバーが議論に貢献すべきと指摘する。また Young (2009) は、これまで国連海洋法条約⁽¹¹⁾ の下で国際連合食糧農業機関⁽¹²⁾ (以下「FAO」) や RFMO による漁

業資源管理のための国際体制 (レジーム) が発展する中で、WTO という貿易レジームが漁業資源管理に貢献するためには、それぞれのレジーム内部の制度に拘泥することなく、両者間の相互作用を確保するためのメカニズムを設けることが国際法の断片化を解消するために重要とする。Gau 及び Young の論文は、国際漁業管理に関する FAO 等の国際機関と国際貿易機関である WTO がどのように関係すべきかを論じたものである。

Chen (2010) は、漁業補助金問題の所在・背景、既存の国際制度等を幅広く踏まえた上で、2007 年議長テキストを中心に漁業補助金交渉における種々の論点整理を試みている。Moltke (2011) は、過去の国連環境開発の文献を再編集しつつ、補助金問題の経緯やケーススタディに加えて、2009 年後半までの WTO における交渉とその論点を記している。また Young (2011) は、上述の自身の論文⁽¹³⁾ を更に敷衍し、貿易レジームと漁業管理レジームとの連携について幅広く論じている。この三つの報告は、単行本として比較的最近に発行されたものであり、これまでの漁業補助金交渉を踏まえた包括的な内容となっている。もっとも、交渉が完結していないことから、それぞれの著作はその論考と国際交渉の最終的な結果とをすり合わせる事が出来ていない。

また、我が国において邦文で漁業補助金交渉を紹介したものとしては、八木信行及び中川淳司の報告がそれぞれある。八木 (2008) は、漁業管理がある場合とない場合とでは補助金の漁業資源に関する影響が異なることを理論面で示し、漁業補助金規律の策定においては漁業管理の強化が重要な要素であること、また、漁業資源の持続的な管理と、開発途上国に対する S&D との間に適切なバランスを取るべきことを指摘している。更に八木 (2009) は、ドーハラウンドにおける漁業補助金交渉が、環境保全といった非貿易的関心に焦点を当てたものであり、開発途上国の開発問題と絡んで複雑な交渉の背景を成していることを認識した上で、WTO における漁業に関する専門性の欠如から資源管理規律に関して WTO と FAO や RFMO との間で不整合が生じる恐れを指摘している。また中川 (2010) は、国連海洋法条約を法的基盤として漁業資源管理に関するレジーム

が存在していることに触れた上で、WTO という貿易レジームの下で開始された漁業補助金規律の交渉を、2008年12月にルール交渉議長から発出された質問表（以下「議長ロードマップ⁽¹⁴⁾」）まで含めて検証することにより、交渉における論点を抽出している。中川は結びとして、漁業管理レジームと貿易レジームが相互補完しあう実効的な協力関係の構築を提唱する。

（3）これまでの到達点と課題

上記に記した先行研究は、主として2001年のドーハラウンド開始前後から2005年の香港閣僚会合にかけての議論、あるいは2007年議長テキストを主要な題材として検討を行っている。よって、漁業補助金問題を巡る背景、交渉初期における論点や各メンバーの考え、及び2007年議長テキストの構成や内容については、相当のまとまりをもって記述されている。また、一部の研究は2008年の議長ロードマップにも言及している。

これら先行研究によれば、WTOにおいて白紙から起草される漁業補助金規律のあり方について、①そもそも漁業補助金に特化した規律が必要なのかという問題意識に始まり、②補助金を赤・黄・緑といった異なる性質に分類するという規律のあり方に関する議論があること、また、③実際問題として何の補助金を規制対象とするのかについてメンバー間に立場の隔たりがあること、故に④2007年議長テキスト発出によって意見の収束が図られた訳では無く、2008年の議長ロードマップ発出に見られるとおり、基本的な論点について更に議論を継続する必要があったことが示唆される。また、各論的な問題としても、⑤開発途上国の発展と漁業資源の保全という対立する問題をどのように両立させるのか、⑥FAOやRFMOといった漁業に関する国際機関とWTOがどのように連携するのか等、様々な問題が認識されている。

これら先行研究が提示した論点には大きく二つの側面があると考えられる。ひとつは、貿易機関としてのWTOが非貿易的事項としての漁業問題をどのように取り込むのか（WTO体制のあり方）、またその際、これまでFAOやRFMOにおいて実施されてきた国際漁業管理について

WTOがどのように関与すべきか（レジームの相互関係）という大局的なものである。もうひとつは、漁業補助金規律という新たなWTOルールをどのようなアプローチに基づいて策定するか（規律のあり方）、既存の補助金協定との関係をどうするか（システミックな含蓄）といった具体的・技術的なものである。前者はマクロの視点、後者はミクロの視点に基づくものと言える。もちろん、両者は密接に関係しており、それぞれに重要な論点である。

なお、これらの文献はそれぞれの脱稿時点までの交渉状況を踏まえたものであり、2009年以降に行われた議長ロードマップを巡る具体的な議論、あるいは、その後2011年3月末までルール交渉グループにおいて継続された交渉を十分に踏まえることが出来ていない。特に2010年後半以降、各メンバーから提出された提案をベースに様々な論点について集中的な検討が行われたが、このことに触れた資料は2011年4月に発出されたWTOのルール交渉議長報告⁽¹⁵⁾（以下「議長報告」）を除けば現時点では皆無である。よって、既存の文献が十分にカバーしていない2009年2月から2011年3月末まで継続された交渉、及びその直後に発出された議長報告について整理・分析すること、更には、かかる期間も加味した上で、2001年から現在までの漁業補助金交渉全体を総括し、今後検討すべき論点を改めて確認・整理することには一定の意義があるものと考ええる。

3. 漁業補助金交渉の経緯

（1）WTOドーハラウンドにおける交渉の経緯

本節では、漁業補助金交渉の経緯を時系列的に整理する。ドーハラウンドの交渉分野は多数存在しているが、漁業補助金の規律は、ルール交渉と呼ばれる交渉グループにおいて、アンチダンピング（AD）、補助金協定、地域貿易協定（RTA）と並び、交渉事項の一部として扱われている。漁業補助金交渉の経緯は、ドーハラウンド交渉全体の推移とも密接に関連しているが、大別すれば以下①～⑥に記した出来事を契機として交渉形態や議論の内容が変化しつつ、変遷を経て来ていると言える。

- ① 2001 年 11 月のドーハ閣僚宣言⁽¹⁶⁾によるドーハラウンドの開始
- ② 2005 年 12 月の香港閣僚宣言⁽¹⁷⁾による交渉マンデートの明確化
- ③ 2007 年 11 月のルール議長テキストの発出
- ④ 2008 年 12 月のルール議長ロードマップの発出
- ⑤ 2010 年 7 月のルール議長の交代
- ⑥ 2011 年 4 月のルール議長報告の発出

このうち、①、②、及び③については、前節で紹介した先行研究が既に詳細な分析・評価を発出していることから、本節では重複を避け、④の議長ロードマップに関するメンバー間の議論、及び、その後、交渉に新たな展開がみられた⑤、⑥の段階を中心に整理を試みる。以下に示すとおり、漁業補助金規律に関する交渉方法については大きな変化がみられているが、各国の基本的な立場は変わることなく、交渉は中断状態に至っているというのが実際である。よって、本節において交渉経緯を時系列的に整理するにあたり、交渉の各段階において各国が取った立場について逐一記述せず、これらサブスタンスに関する側面については第 4 節で一括して扱うこととする。2009 年 2 月から 2011 年 3 月までの間に行われた漁業補助金交渉の日程と議題については第 1 表に記した。

(2) 議長ロードマップ発出までの経緯と主要論点

先行研究が指摘するとおり、交渉の初期段階においては、漁業補助金規律が白紙から起草されることもあり、規律がどうあるべきかという基本的な点から議論が開始された。この中では、漁業補助金を原則禁止した上で若干の例外を措置すべきとするトップダウン・アプローチと、禁止補助金は真に必要なものに限定すべきというボトムアップ・アプローチの対立があった。2005 年 12 月の香港閣僚宣言では、「過剰漁獲能力及び過剰漁獲に寄与するような一定の形式をとる漁業補助金の禁止を通じた規律強化を含み、漁業分野での補助金に対する規律を交渉グループが強化すべき点について広範な合意がある⁽¹⁸⁾」との文言が盛り込まれたが、その当時「過剰漁獲能力及び過剰漁獲に寄与する補助金」が具体的に何であるかにつ

第 1 表 近年の交渉経緯

年	月	摘 要
2009	2	○ロードマップに関する全体的な反応
	34	○ロードマップの「禁止」
	5	○ロードマップの「禁止」、「一般例外」
	9	○ロードマップの「S&D」、「一般規律・提訴可能性」
	10	○ロードマップの「漁業管理」、「透明性」、「紛争解決」
	12	○ロードマップの「実施」、「経過措置」、韓国新提案
2010	1	○SVE 提案、補助金の特定性
	5	○中印伯墨共同提案、米国提案
	7	○フランシス新ルール議長就任、交渉にかかる一般的立場
	10	○豪州提案、韓国提案、S&D、小規模漁業、禁止
	12	○韓国提案、中印伯墨共同提案、豪州提案
2011	1	○日本新提案の WTO への提出
	2	○日本新提案、モロッコ提案、ペルー・エクアドル提案、アルゼンチン・チリ等提案、燃油特定性、漁業管理等
	3	○マレーシア提案、ACP 提案、S&D、小規模漁業、燃油特定性、所得支持、漁業管理、相互入漁
	34	○韓国提案、S&D、一般的規律・通報等、小規模漁業、燃油補助金、所得支持、漁業管理、公海漁業、EEZ 相互入漁
	4	○ルール議長報告の発出

出典：筆者作成。

注. ドーハラウンド全体の事情により、2011 年 5 月以降はルール交渉は開催されていない。

いて合意があったわけではなく、香港閣僚宣言を具体化するための方途については依然としてメンバーの間に大きな立場の相違が存在していたと言える。

漁業補助金に関する 2007 年議長テキストは、漁業補助金の規律を WTO ルールとして既に存在する補助金協定の附属書として位置付け、禁止する補助金を第 I 条に列挙した上で、禁止の例外（一般例外）を第 II 条に、更に、開発途上国に対する S&D（S&D 例外）を第 III 条に規定している。また、第 II 条及び第 III 条の例外が援用される場合には、第 V 条に記した漁業管理の実施を

求めている。加えて、補助金の使用に関する一般的規律が第Ⅳ条に、通報等その他の規定が第Ⅵ条から第Ⅷ条に設けられている。2007年議長テキストの骨子については第2表に記した。

2007年議長テキストは、禁止補助金の規定ぶりについて形式上はボトムアップ・アプローチを取っているが、その対象が広範囲にわたっていることから、禁止が広すぎ例外が狭すぎるという批判を惹起した。また開発途上国は、S&Dが十分ではなく、開発途上国の漁業発展が阻害されるとして強い懸念を表明した。実際問題として2007年議長テキストは、各国からの提案を統合させ、ありえるオプションを括弧書きや注書きで併記した案（統合テキスト）ではなく、議長個人の考えが強く反映された私案（クリーンテキスト）として起草されている。よって、一部のメンバーは議長テキストを歓迎したものの、必ずしもこれが関係国の立場が収束した成果物とは見なされているわけではないのである。

（3）議長ロードマップに基づく議論

2007年議長テキストに関する議論を受け、2008年12月に Valles 議長が発出した議長ロードマップは、実質的には一連の詳細な質問票であり、題名から予想されるような作業の行程表ではない。このような文書が発出された背景には、その当時、メンバー間の意見の隔たりが大きいことから2007年議長テキストを改訂する状況ではなく、具体的な論点について更に議論を行う必要があることを議長が認識していたことがある。議長ロードマップに基づく議論は、ルール交渉全体の再開に伴い2009年2月から開始され、同年12月まで計6回にわたり行われた。

先に述べたように議長ロードマップは詳細な質問表であり、その構成は2007年議長テキストの各条にほぼ対応し、「禁止」、「一般例外」、「S&D」、「一般的規律／アクションビリティ」、「漁業管理の条件付け」、「透明性」、「紛争解決」、「実施」、及び「経過ルール」に分かれている。各項目に連なる質問は、その条文から派生する種々の論点に言及している。例えば、「禁止」に関して議長は、「何の補助金が過剰漁獲能力・過剰漁獲に通じることから禁止されるべきか、禁止されるべきでな

第2表 漁業補助金に関する2007年議長テキストの骨子

項 目	摘 要
補助金の禁止	<ul style="list-style-type: none"> ○以下の補助金を原則禁止 <ul style="list-style-type: none"> ・漁船の取得、建造、修理、近代化等 ・漁船の第3国への移転（合併企業の設立を含む） ・漁船の操業経費（許可料、燃油、水、餌、人件費、社会的経費、保険料、漁具等）、漁港内・近隣での加工流通分野への支援、運営損失の補填 ・漁港インフラや関連施設（水揚げ施設、貯蔵施設、加工施設等）の整備 ・漁業者への所得支持 ・漁獲物の価格支持 ・外国 EEZ 入漁支援（注：政府が入漁料を支払って得た他国水域での操業権を対価を求めずに漁業者に譲与すること） ・IUU（違法・無報告・無規制）漁業への支援 ・乱獲された資源を漁獲する可能性のある漁業への支援
禁止の一般例外	○漁船・乗組員の安全確保、環境影響の緩和、減船の実施、漁業者の転職支援等を禁止から除外
開発途上国のS&D	<ul style="list-style-type: none"> ○低開発途上国（LDC）については規律の適用を大幅に除外 ○LDC 以外の開発途上国についても、規律の適用を一部緩和。ただし、漁船建造補助金等については、自国 EEZ 内で操業する漁船にのみに許容し、公海での操業については認めない。
例外適用の条件	○一般例外及び開発途上国の S&D を援用する条件として、当該国における適切な漁業管理の実施を義務付け。
一般的規定	○禁止とならない補助金についても、その使用によって他のメンバーが関心を有する資源や、跨界性魚種資源、高度回遊性魚種資源に悪影響を与えてはならない。

出典：WTO 事務局資料を元に筆者作成。

いとしたらどのような理由によるのか」といった基本的な論点から始め、「過剰漁獲の状態にある魚種を漁獲する漁業への補助について規定を設ける意義があるか」といったより詳細な質問が続いている。これら質問は冗長ではあるが、これまでの交渉の論点を詳細に整理したものと考えられる。

Valles 議長は当時、このような議長ロードマップの質問表を参照することによって、原則論の繰り返しではなく具体的な論点に焦点を絞った検討を行うことを意図していたとされる。他方で、会合への参加はすべてのメンバーに解放されており（オープンエンド形式）、一つの質問についてすべての代表団が意見を述べ終わるには相当の時間を要することから、議論の応酬が起きることは希であり、そこで述べられた意見は既存の立場の再表明に過ぎないものであった。すなわち、議長ロードマップの議論は個別の争点を明確化しメンバーの立場を確認するには有益ではあったが、交渉プロセスという観点からは、それぞれの立場が大きく隔たっていることを再認識するのみであった。

（４）ルール議長の交代とその後の集中的な議論

１）交渉方式の変化

2010 年 5 月、永らくルール交渉議長を務めた Valles 大使は、自身の帰国に伴い議長職から離れることとなった。後任の議長には、同年 7 月 13 日のルール交渉会合においてトリニダッド・トバゴの D. Francis 駐ジュネーブ大使（当時）が選出された。ルール交渉議長交代後の漁業補助金に関する議論は、同年 10 月から本格的に開始され、2011 年 3 月末まで計 5 回にわたる会合が開かれたが、その交渉方法について大きな変化が見られている。具体的には、① 議論の場がこれまでのオープンエンド形式（プレナリー会合）から、出席メンバーを限定した会合（プルリ¹⁹会合）に移行したこと、② 議長が各メンバーに提案の提出を促し、多数の提案が議論されたこと、また、③ プルリ会合と並行して、特定の課題について「議長の友（以下「FC」）」及び「コンタクトグループ（以下「CG」）」による議論が行われたこと、が挙げられる。

まず第一に、議論の場がこれまでのオープンエンド形式から、出席メンバーを限定したクローズドのプルリ会合に移行したことは特筆される。2010 年 10 月以降の交渉において議長は、「禁止」、「S&D」といった個別の課題、あるいは各メンバーからの提案について出席者を限った議論を行い、交渉の最終日に「透明性のための会合」と称したプレナリー会合を開いて結果を全メンバーに

報告するという手法をとった。プルリ会合には、課題によって変更あるものの、日本を含めた主要なメンバーが議長により選ばれた。

Francis 議長は、プルリ会合の開催によって、議長独自の意見を示してとりまとめを図るというよりも、メンバー間の意見交換を促進させ、自主的に解決策を見いだすことを誘導するという態度を維持した。これは、多くのメンバーが、ラウンド全体を通じてメンバー主導（メンバードリブン）の議論を行い、交渉議長が作成するテキストはメンバーの合意に基づくもの（ボトムアップ）であるべき、という認識を有していたからである。

交渉方法に関する第二の変化としては、各メンバーから書面による提案が多数提出され、議論に付されたことが挙げられる。特に議長は、交渉を加速させるために 2011 年 1 月 17 日という期限を設けて提案提出を促した。事実、期限後に発出されたものも含めて多数の提案が議論に付された。各提案は、まず全体会合においてすべてのメンバーから意見を聞き、その後に出席国の限定されたプルリ会合においてより詳細な議論を行うという算段が講じられた。

第三の点は、交渉の後半において個別の議題に関する検討グループが別途設置されたことにある。議長は、「漁業管理の条件付け」及び「他国排他的漁業水域（以下「EEZ」）への相互入漁」について FC のためにファシリテーターを指名し、関係国との調整を指示した他、「燃油補助金」、「小規模漁業」等について CG を設立し検討を求めた。これら FC 及び CG の会合は、上記プルリ会合と並行して開催され、それぞれの議論のサマリーは後刻すべてのメンバーに回章され、透明性の確保が図られている。

２）各国提案と集中的な議論

2010 年当時、WTO 交渉関係者の間では 2011 年がドーハラウンド妥結のための「狭い機会の窓」とであるとされていた。ただし、2011 年中にドーハラウンドを終結させるためには、2011 年夏頃には閣僚レベルで交渉の大枠について合意を得る必要があり、その前提として、2011 年 4 月末までにすべての交渉分野において改訂議長テキ

ストの発出が求められていた。このような情勢を踏まえ、漁業補助金交渉においても各メンバーは改訂テキストの早期発出を念頭におき、自らの立場をテキストに反映させるべく文書で提案を提出した経緯がある。

かかる状況の中、日本政府は、漁業補助金に関する自らの立場をより明確に示すため、2011年1月17日、新たな提案⁽²⁰⁾をWTOに提出した。我が国は、すべての補助金がア・プリオリに過剰漁獲能力・過剰漁獲に貢献するものではなく、適切な漁業管理の下では過剰漁獲能力・過剰漁獲は生じないとの基本的立場に則り、禁止補助金を真に過剰漁獲能力・過剰漁獲に貢献する蓋然性が高いものに制限し、必要な政策の遂行が妨げられないよう一般例外を拡充、更に、適切な開発途上国の扱いも含めて世界の漁業管理を強化することを提案に盛り込んだ。これら我が国の主張のうち主要なものについては2007年議長テキスト条文の改訂案として示した他、その他の技術的論点についてもコンセプトベースで問題提起を行った。

この他にも、先進国・開発途上国を問わず多くのメンバーが異なる立場から様々な内容の提案を提出し、各々議論が行われた。2010年1月から2011年3月までの間に提出された提案は実に14編にのぼり、漁業補助金規律に関連するほぼすべての側面について問題提起がなされたと言える。その内容を分類すると、①2007年議長テキストを基本として所要の調整を施すもの（例：米国、豪州）、②禁止補助金や一般例外の修正を求めるもの（例：韓国、日本）、③「デ・ミニミス⁽²¹⁾」等、2007年議長テキストにはない新たな考えを提案するもの（例：カナダ、韓国）、④専ら開発途上国のS&Dに関するもの（例：小規模零細経済国グループ（以下「SVEグループ」）、マレーシア、アルゼンチン、中国・インド・ブラジル・メキシコ共同）、等がある。この間に各国から提出された提案とその分類を第3表に示した。

このように、2010年10月から2011年4月までの間に開催された交渉は、実質的な争点を扱った包括的・集中的なものであり、メンバー間の議論に貢献したのは事実である。しかしながら、主要論点について意見の収束を見ることなく事実上の中断に至ることとなった。当時、他のメンバー

第3表 漁業補助金に関する各国提案の類型

提案の類型	提案の例（2009年以降）
議長テキストの微調整	米国（2010年4月）、豪州（2010年9月）
禁止・一般例外等の修正	韓国（2010年9月）、日本（2011年1月）
新たな概念の提示	韓国（2010年9月）、カナダ（2011年1月）
開発途上国のS&D中心	SVE（2010年1月）、中印伯墨（2010年2月）、モロッコ（2010年12月）、カナダ（2011年1月）、ペルー・エクアドル（2011年1月）、マレーシア（2011年2月）、アルゼンチン・チリ他（2011年1月）、ACP（2011年3月）、エクアドル・エジプト（2011年3月）、韓国（2011年3月）

出典：WTO 資料を元に筆者作成。

がどのような意図を有していたかについては知るべくもないが、このことには、ドーハラウンドがすべての交渉事項を一括して妥結する原則（シングルアンダーテイキング）を前提としており、並行して交渉が開催されていたルール交渉以外の交渉分野、特にNAMA等において依然として加盟国の意見の隔たりが大きく、当初予期されていたドーハラウンドの早期妥結が望み薄となったことが背景にあったものと考えられる。

また、別途の問題として、仮に2011年3月が交渉上真に重大な局面であったとしても、結果として漁業補助金について合意が形成され得たのだろうかという疑問もある。漁業補助金の規律は、議論のベースとなるべき既存の協定文がなく、ほとんど白紙の状態から起草しなければならない。また、漁業補助金は貿易問題ではなく環境問題として認識されており、WTOにとって初めて取り組む分野である。環境問題と貿易問題という異なるテーマを結合させ、効果的で実行可能な規律を作り上げることは制度的・技術的に容易ではない。事実、何の補助金を禁止にするかだけでなく、S&Dや漁業管理の扱いといった多くの問題が未解決のまま残されている。更には、それら諸課題は相互に関連しあっており、禁止項目をひとつ動かせば一般例外やS&Dに関する規定の書きぶりも変わってくるからである。

（５）議長報告の発出

2011 年 3 月末まで続けられた交渉を受け、Francis ルール交渉議長は 2011 年 4 月 21 日に議長報告を発出したが、漁業補助金について改訂テキストを作成しなかった。議長報告は、累次の交渉にもかかわらずほとんどの争点において各国の立場の収束が見られないことを認めている。よって、議長として現時点では改訂テキストを発出することが不可能であり、交渉の論点や各国の立場を記した報告を発出することが適当⁽²²⁾と述べている。また議長は、2007 年議長テキストのようなクリーンテキストの代わりに、各国の提案を複数のオプションとして括弧書きで並記する方式の統合テキストも作成しなかった。この点について議長は、各国からの提案が複雑かつ多岐にわたっており包括的なテキストの作成が困難であることに加え、仮にそのようなテキストを作成したとしても混乱を招くのみであり、今後の交渉に貢献しないだろう⁽²³⁾と述べている。

その上で、議長報告は、何が交渉上の争点であったかを分類・整理して提示している。具体的には、「広いギャップが依然として存在する特定の分野」として「禁止及び一般例外」、「S&D」、「一般的規律（資源への悪影響）」、「漁業管理」、「通報と監視」及び「その他の問題」を挙げ、それらの下に更なる階層を設けて個別事項の説明を試みている。議長報告は交渉で提起された論点を完全に網羅している訳ではない⁽²⁴⁾が、主要争点は適切にカバーしている。更に、それら争点についてメンバーの異なる立場や主張が記されている。このような詳細な報告が WTO の記録として残されていることは、長期にわたる国際交渉において中立性・透明性を確保する観点から望ましいものと言える。

4. 漁業補助金交渉の争点と各国の立場

（１）漁業補助金を巡るメンバーの基本的立場と対立の構図

本節では、前節を敷衍し、交渉における具体的な論点、及び各国の立場について整理する。前述のとおり議長報告は、累次の交渉にもかかわらず各国の立場の隔たりが大きいことを認めている。

かかる立場の隔たりは、部分的・技術的なものでなく、根本的・政治的なものであると言え、このことが漁業補助金交渉が永年にわたり困難を極めている主原因であると考えられる。よって、各論について掘り下げる前に、交渉に参加したメンバーの基本的な立場・傾向についてまず認識しておく必要がある。

総じて、漁業補助金交渉においては、先進国対開発途上国といった単純な二元的対立の構図はほとんどなく、常に三つどもえ以上の複雑な構図があると言える。各メンバーの基本的態度について大まかな分別を試みると、まず、幅広い補助金の禁止を求めるメンバーとして、米国、NZ、豪州、チリ、アルゼンチン等がある。これらは補助金の削減を通じて漁業資源の保全が図られると主張する国であるが、水産物の輸出国でもあり、他国における漁業補助金の削減が様々に自らの反射的利益となるグループである。これに対抗するグループとして、補助金の削減よりも漁業管理の強化に重点を置く日本、EU、韓国、台湾、カナダがある。これらメンバーは様々な政策目標を実現するための手段としての補助金の有用性を認識し、漁業資源の持続性は漁業管理全体の強化を通じて確保すべきとの立場を有している。例えば EU は、過剰漁獲能力・過剰漁獲の問題は専ら漁船の問題であり、規制される補助金は漁船に係るものに限定すべき（それ以外の補助金は規制されるべきではない）との態度を取る。また、これら二者の中間派としてはノルウェーがあり、沿岸地域に多くの漁村を有する同国はインフラの整備や零細漁業者への支援については日本等の立場に同調するが、その一方で公海漁業等については補助金の禁止を支持するなど、各論によって立場を変えている。最後に、開発途上国は、漁業補助金規律の策定そのものは妨げないが、同時に開発途上国に対しては柔軟性が必要との総論的立場を有しているが、各論については立場が大きく異なっており、決して一枚岩ではない。

このため、補助金の禁止に関して言えば、① 幅広い禁止を求めるメンバー、② 限定的な禁止を求めるメンバー、の間の対立に加え、③ 禁止の如何にかかわらず開発途上国に対して柔軟性を求めるメンバー、という 3 つの勢力が存在する。

これに加えて、④各論に応じて立場を変える中間派、を勘案すると、交渉の構図（第1図）は非常に複雑なものとならざるを得ない。

（2）個別の論点

1）特定の補助金の禁止

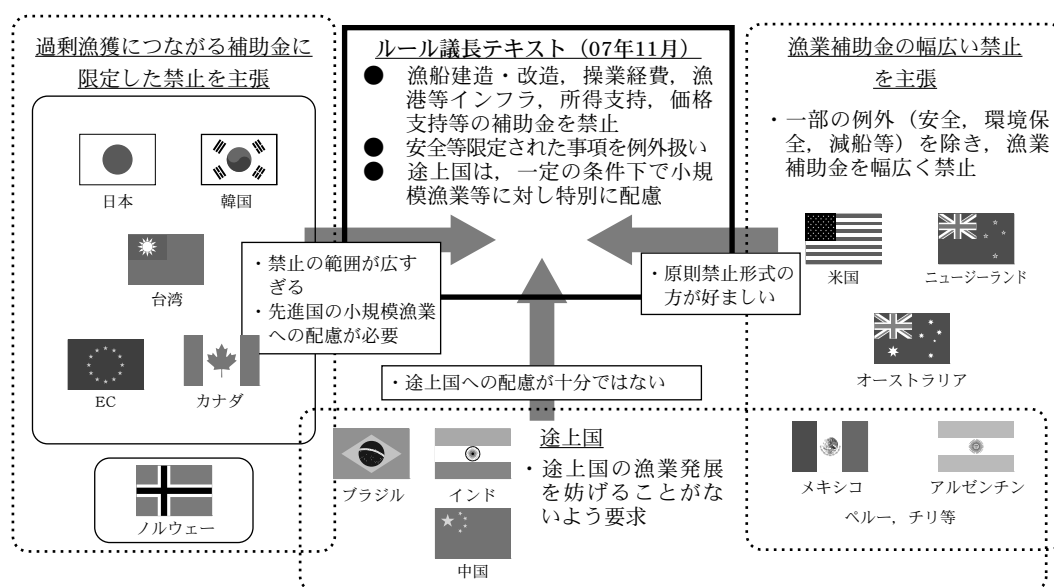
漁業補助金規律において何の補助金を禁止とすべきかが、交渉における最も重大な対立点であることは言うまでもない。議長報告は、補助金の禁止に関してメンバー間の合意が全くないことを認めている。唯一の例外は、違法・無規制・無報告漁業（以下「IUU 漁業⁽²⁵⁾」）に対する補助金であり、かかる補助金を禁止することについてはどのメンバーも反対していない。このことは、IUU 漁業がそもそも違法な存在であり、そのような活動に対する補助金は誰も正当化できないという象徴的な理由によるものである。

総論として、補助金の原則禁止あるいは広範な禁止を志向するメンバーは、「補助金は、その目的如何にかかわらず、漁業者の余剰資金が漁船や漁具に投資され操業拡大を可能とする、すなわち、直接的・間接的に過剰漁獲能力・過剰漁獲に貢献することから幅広く無条件で禁止すべき」とする。対して、補助金の限定的な禁止を志向する

メンバーは、「補助金削減派が指摘するような漁獲能力や漁獲努力の増長効果は、実際には常に発生する訳ではなく、また、適切な漁業管理の実施によって資源への影響は回避・低減できることから、幅広く無条件に禁止する必要はない。よって禁止すべき補助金は真に過剰漁獲能力・過剰漁獲に貢献するものに限定すべき」との立場を有する。

このようにメンバー間の立場が異なる理由としては、議長報告が指摘するとおり、補助金と過剰漁獲能力・過剰漁獲との関係についてメンバー間の認識が異なることが挙げられる。補助金削減派は、「過去に示された文献によれば多くの補助金が過剰漁獲能力・過剰漁獲に貢献していることの根拠は足りており、この点に関する議論を煮し返す必要はない」とし、これに対し日本等からは「過去の文献は単なる補助金総額の推計か、因果関係に関する観念的な推論にしか過ぎず、補助金の広範かつ無条件の禁止を正当化できる程の証明ではない。実際のデータに即した更なる議論が必要」と反論している。

このような主張の論拠は、科学的な分析に基づく必要がある。補助金が実際に過剰漁獲能力・過剰漁獲を起こしているのかについて、我が国の研



第1図 漁業補助金を巡るメンバーの立場

出典：水産庁公表資料を元に筆者作成。

究者が統計データを用いて分析したところ、経済協力開発機構（以下「OECD」）加盟国においては両者の関係はないかあっても非常に低いことが判明⁽²⁶⁾した。また、日本における過去 30 年以上のデータを用い検証したが、我が国においては補助金による資源への悪影響は見いだされないことを確認⁽²⁷⁾した。このような分析に基づけば、「広範な補助金を無条件に禁止すべき」という主張は支持されず、むしろ「補助金の有無にかかわらず適切な漁業管理が一義的に重要」との考えがより説得性を帯びることとなる。日本代表団は 2010 年 10 月及び 2011 年 2 月に開催された交渉会合でこのような分析結果を紹介した。このことによって、補助金の禁止を巡る議論は、単なる数の論理ではなく主張の妥当性、すなわち「禁止を正当化できる有効な根拠が示されているか」という点を意識せざるを得なくなったと言える。

2) 一般例外と規律の対象となる補助金の範囲

先進国・開発途上国の別なく援用できる禁止に対する例外措置は「一般例外」と呼ばれているが、そもそも何の補助金を禁止するかについて合意がないことから、何を一般例外とすべきかについてもメンバーの立場は大きく異なっている。議長報告は禁止と一般例外を一括して記述しているが、これは現時点で両者を書き分ける程に議論が熟していないという交渉の状況を反映している。

法技術的な観点から見ると、2007 年議長テキストは第 II 条において「海上安全のための漁船の改造」といった目的別の例外措置を提案している。これは、特定の政策目的を達成するためには政策手段としての補助金の供与が必要（「ポリスペース」を確保する必要）という考えに基づき、例外とすべき補助金を目的別に列挙するというアプローチに基づいている。この方法を採用する場合、何の補助金が一般例外として認められるかが対外的に明確となるメリットがある。一方で個別列挙方式には、例外となる目的を漏れなく適切に規定できるのか、また、規律の実施段階において作業が繁雑にならないか、といった技術的な問題がある。

これに対し、目的を列挙しない別途のアプローチとして、「一定レベル以下の補助金については

包括的に例外を認める」という考えがある。2008 年にカナダが提案⁽²⁸⁾した「デ・ミニミス」は漁獲総額の一定割合を上限として自国 EEZ 内の漁業に対する補助金を認めるものであるが、その背景には少額の補助金は過剰漁獲能力・過剰漁獲に影響を及ぼさないという認識がある。このアプローチに基づけば、補助金が特定の目的に合致しているか否かを個別に判断する手間を回避でき、規律の実施も簡便になる可能性がある。かかる提案には 2008 年当時から EU の強い支持が表明されているが、これは既に EU 域内で同様の制度が存在することによる。他方で、デ・ミニミスに反対するメンバーは、例外とする補助金の使途が限定されていないこと、デ・ミニミス補助金が特定の漁業セクターに重点的に分配される可能性等について懸念を表明している。

なお、一般例外ではないが、漁業補助金規律が対象とすべき補助金の範囲についても議論があった。その一例は補助金の「特定性（specificity）」を巡る議論である。補助金協定は、特定の産業等に限定して供与される補助金を特定性のある補助金として協定の対象としている⁽²⁹⁾が、2009 年以降の交渉において、一部の国から「燃油補助等の特定性のない補助金についても漁業資源に影響を与えていることから対象とすべき」という主張⁽³⁰⁾があった。右主張の根拠は定かではないが、仮にかかる考えを受け入れる場合、漁業補助金規律は補助金協定本体よりも幅広い補助金を対象とすることになる。このことについては、「漁業補助金規律が補助金協定の附属書である以上、特定性を含めた補助金協定本体の基本原則に服すべきである」という主張と、「補助金協定本体は貿易歪曲化、漁業補助金規律は漁業資源の持続性を扱っており、両者の目的は違うのだから、必要なら対象とする補助金の範囲を変えても良いのではないか」という対立した主張がなされており、結論は出ていない。

同じような論点として、漁業者に対する漁獲枠の設定等、各国政府が行う漁業管理施策については補助金とは見なすべきではないという議論もあった。補助金協定は、政府による税制優遇や物品・サービスの提供も含めて補助金の範囲を広く定義しており、実際の公的政策の何がどこまで補

助金に相当するのかが必ずしも明確でない。例えば、多くの国は自国の漁業管理制度下で漁業権を漁業者に与えているが、仮にこれが物品やサービスの供与として補助金と見なされ WTO ルールに抵触する場合⁽³¹⁾、各国の漁業管理制度が根底から揺らいでしまう恐れがある。もっとも、どのメンバーも各国の漁業権制度を補助金として問題視している訳ではないのであり、例えば2010年9月の豪州提案⁽³²⁾は、漁業管理に直接関係する政府の活動は補助金と見なさないことを提案しているし、日本提案も同様の指摘⁽³³⁾をしている。このように、漁業補助金規律が対象とする補助金や活動の範囲についてはまだ調整の余地が残されていると言える。

3) 開発途上国のS&D

総じて開発途上国のメンバーは、漁業補助金規律の策定自体には反対しないものの、自らに対しては S&D の名の下に幅広い例外措置を求めている。第2図に示すとおり、世界の海面漁獲漁業生産量の7割は開発途上国が占めており、将来的には更に増加する傾向にある。もし本当に漁業に関する国際規律を策定するのであれば、ルールを普遍的に適用しなければその実効性は大きく減じられる。このような矛盾にもかかわらず、開発途上国は「これから自国の漁業を発展させる権利があり、そのためには漁業補助金が必要、ドーハラウンドは開発ラウンドであることから S&D の一環として規律の適用を除外・緩和すべき」という主張を展開している。

他方で、具体的にどのような S&D を設けるかについては開発途上国内でも意見が分かれている。例えば、補助金削減派に属するチリ、アルゼンチン等は、S&D も含めてすべての分野で補助金を極めて限定すべきという立場を有している。これに対して、SVE グループは、今後の漁業発展のためのポリスペースは認められるべきであり、世界の漁獲量の1%以下といった基準で開発途上国を更に分類⁽³⁴⁾し、基準以下のメンバーに対しては更なる柔軟性の付与を求めている。また、中国、ブラジル、メキシコといった「新興国」と呼ばれる開発途上国は、既に相当規模の漁業勢力を有しているが、遠洋漁業を更に発展させるた

め、自国 EEZ のみならず公海漁業についても補助金の使用が認められるべきとする⁽³⁵⁾。インドは、広範な S&D を支持しつつも、より沿岸の海域で営まれる自国小規模漁業に対する柔軟性の付与を強く求めている⁽³⁶⁾。

このように、規律の中でどのような S&D を与えるかについては、① 開発途上国を複数のグループに細分し、それぞれに異なる扱いを与える（国別区分）、あるいは、② 開発途上国における漁業を生存漁業、商業的漁業といったグループに区分し、異なる区分に応じて禁止補助金の例外化や条件付けの緩和を処方する（漁業別区分）、という異なるアプローチがある。この点について2007年議長テキストは、開発途上国を後開発途上国（以下「LDC」）と LDC 以外の開発途上国に二分した上で、LDC に対しては規律の大半を適用除外とし、それ以外の開発途上国に対しては、沿岸の小規模な生存漁業から沖合の商業的漁業までを複数の段階に分け、漁業が商業化・大型化するに従って例外措置を限定し、例外供与の条件付けも厳しくするという方法（スライディング・スケール・アプローチ）を採用しており、上記①及び②の考えを組み合わせている。なお、2007年議長テキストは、開発途上国に対しても公海漁業に対する例外措置は認めておらず、補助の拠出を自国 EEZ 内に限定している。

前述のとおり、ドーハラウンドは開発ラウンドでもあり、メンバーからの提案が多数示された2010年以降の交渉において、開発途上国側は S&D に関する要求を以前に比してより鮮明かつ具体的に提示してきており、2007年議長テキストに示された S&D を受け入れてはいない。本節（1）に記したとおり、漁業補助金交渉は南北間の単純な二元的対立の構図を有してはいないが、S&D については先進国と開発途上国間の溝が更に広がった感がある。このように S&D を巡る対立は、技術的な問題ではなく、規律が求める負担をメンバーの間でどのように配分するかという極めて政治的な意味合いを有している。

4) 小規模漁業の扱い

漁業補助金交渉においては、かねてより小規模漁業の扱いが大きな懸案事項として存在してい

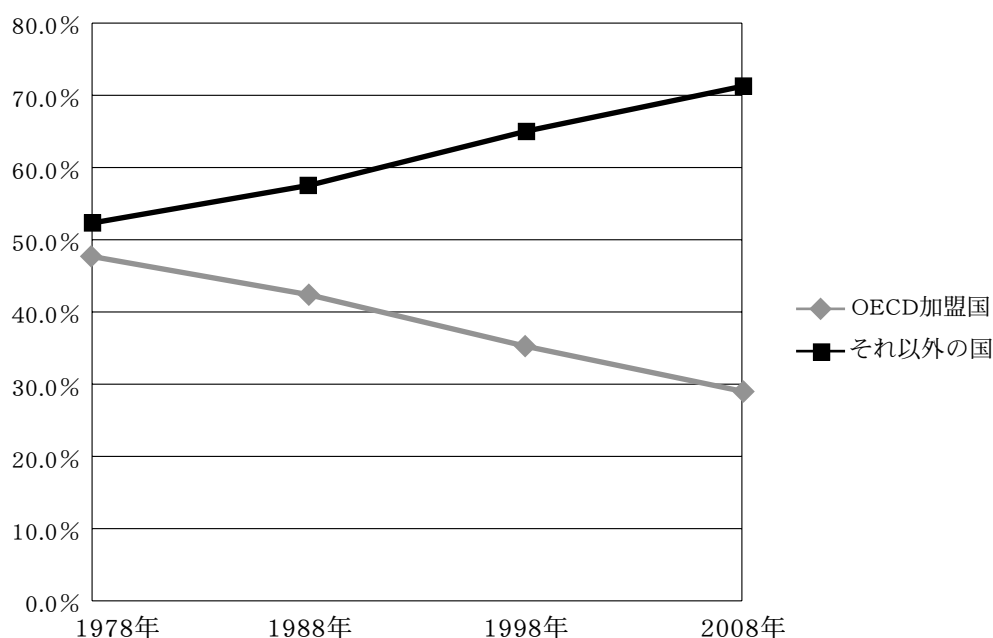
る。沿岸域を中心に小型の漁船によって営まれる漁業は、自営あるいは零細経営体によるものであるが、関連産業を含めた雇用の創出等、沿岸地域において社会経済的な重要性を有していることから、その活動を支援することには公共政策上の意義が認められる。このような形態の漁業を漁業補助金の規律においてどのように扱うべきかは極めて複雑な問題である。

小規模漁業を巡る議論には、議長報告も指摘⁽³⁷⁾しているとおり二つの異なる次元が存在する。一つ目は、小規模漁業に対する何らかの優遇措置を開発途上国だけでなく先進国にも認めるべきという水平的な論点である。日本、韓国、台湾、EU、カナダ、ノルウェーは、小規模漁業の零細さ、沿岸地域における社会経済的重要性に鑑み、先進国の小規模漁業に対しても一般例外を通じて柔軟性が付与されるべきと主張する。一般例外の項で述べた様に、カナダからデ・ミニミス提案が提出された背景には先進国においても沿岸地域に零細な漁業者が存在し、これら社会的弱者に対する何らかの公的支援が必要という事情がある。これに対

して、補助金の幅広い禁止を求めるメンバーは、先進国と開発途上国では漁業や社会経済の態様が異なっていることから、小規模漁業に対する優遇措置は開発途上国のみに与えられるべきと述べる。

小規模漁業に関する第二の問題は、柔軟性付与の対象となる小規模漁業をどのように定義するかである。多くの開発途上国は 2007 年議長テキストが定義する「生存漁業」区分は開発途上国漁業の実態を踏まえておらず厳しすぎるとし、より柔軟な小規模漁業の定義を提案している。一方で補助金を規制しようとするメンバーは、非常に小規模で原始的な形態の「生存漁業・伝統漁業」を定義し、右に限っては柔軟性を与え得るとする。

なお、FAO 等の漁業に関する国際機関においても、生存漁業・伝統漁業あるいは小規模漁業に関する国際的な定義は存在していない。よって一部のメンバーは、具体的な指標や要件を列挙して小規模漁業を定義する「ポジティブリスト方式」ではなく、逆に特定の要件や指標に該当する漁業は柔軟性付与の対象外とみなす「ネガティブリス



第2図 世界の海面漁獲量のシェア（重量ベース）

出典：FAO-FISHSTAT の統計を元に筆者作成。

注. 2008 年時点の OECD 加盟国について、これら国の海面漁獲量の総計が世界の総漁獲量に占める割合を計算し、それ以外のものを開発途上国の漁獲と位置付けた。

ト方式」を示唆している。しかしながら、いずれの方式を採用したとしても基準にそぐわない事例が出てくることから、すべてのメンバーの関心を満たす合意を形成するには多大な困難を伴うことが予想される。このように小規模漁業の扱いは、政治的にも技術的にも極めて複雑かつ困難な問題を提起している。

5) 補助金の一般的規律（有害性テスト）

漁業補助金規律の基礎となっている補助金協定の本体は、補助金をその性質に応じて色分けするトラフィックライト・アプローチを有している、すなわち、①原則禁止する補助金（赤の補助金）、②ケースバイケースで相殺措置の対象となる補助金（黄の補助金：アンバーボックス）、③相殺措置の対象とはならない補助金⁽³⁸⁾（緑の補助金）、に分類して規定する方式である。漁業補助金に関する2007年議長テキストにおいても、赤の補助金に加えて、黄の補助金に準じた規定が第IV条に設けられている。第IV条は、「補助金の使用に関する一般規律」と題されており、どのメンバーも補助金の使用を通じて跨界性魚類資源や高度回遊性魚類資源、あるいは他国が関心を有する漁業資源に対して害を与えてはならない旨⁽³⁹⁾を規定している。

この規定は、禁止対象ではない補助金であっても、個別のケースに照らして漁業資源に悪影響を及ぼす場合には紛争解決手続に問題提起できるという点において、補助金協定本体におけるアンバーボックスに類似した考えを規定している。しかしながら、2007年議長テキスト第IV条の書きぶりは明確ではない⁽⁴⁰⁾こともあり、その解釈や運用についてメンバーから疑問や懸念が示された。2009年に韓国が提出した提案⁽⁴¹⁾では、韓国は「漁業補助金規律が補助金協定の附属書として起草されている以上、附属書は協定本体の基本的な原則を踏襲すべきもの、漁業補助金規律においても赤、黄の補助金の分類を行うべきであり、黄の補助金については必要に応じて有害性テストに供されるべき」と主張し、アンバーボックスの考えをより明確に打ち出した。2010年の米国提案⁽⁴²⁾は、第IV条がアンバーボックスであるとの主張は行わなかったが、2007年議長テキスト第IV条を修正し当該規定の下でいかなる場合に漁

業資源への害が生じているかの認定基準や挙証責任分配の明確化を図っている。これらの提案は、第IV条の適用可能性についてより精緻な規定ぶりを求めていると言える。

なお、補助金削減を唱える一部のメンバーは2011年2月以降、2007年議長テキスト第IV条の議論に関連し、漁業補助金交渉の目的は漁業資源の保全だけでなく貿易歪曲の是正も含むべきと主張⁽⁴³⁾し始めた。このような発言は議長ロードマップに関する議論では見られなかったものである。漁業補助金交渉が開始された経緯に鑑みれば、規律策定の目的は漁業資源の保全であることは明らかであり、貿易に関する問題は既存の補助金協定本体で規律しているはずである。規律が目指す目的がメンバー間で異なっていれば、ダブルスタンダードにより交渉が混乱してしまう。このことについて議長報告は、「多くの代表団が、漁業補助金の規律においては、漁業資源や漁業上の関心に関する悪影響のみを対象とすべきであり、貿易上の性質については補助金協定本体の既存の規定が排他的に適用されるべきとしている⁽⁴⁴⁾」旨を記している。

6) 漁業管理の扱い

漁業補助金規律の中に漁業管理をどのように位置付けるかは、複雑な問題であり、議長報告も漁業管理やRFMOの役割についてメンバー間に全く異なる考えがあることを記している⁽⁴⁵⁾。日本や韓国、EU等は、過剰漁獲能力・過剰漁獲は補助金よりもむしろIUU漁業等の要因に起因している⁽⁴⁶⁾ことから、漁業資源を保全するためには漁業管理の強化が一義的に重要であり、漁業補助金規律は世界の漁業管理を促進する様な枠組みとすべき旨主張する。他方で補助金削減派は、世界の漁業管理体制は実態として十分で無いことから漁業補助金の幅広い禁止が必要であり、漁業補助金規律において漁業管理は一般例外やS&Dを援用する際の条件付けでしかなく、WTOは漁業管理の実質的な点に深入りすべきではないとする。

このような立場の違いは、FAOやRFMOといった漁業に関する国際機関とWTOとの関係を巡る議論においても顕著である。日本や韓国等は、漁業管理の重要性に鑑み、WTOは実際

に漁業政策を策定・実施する FAO や RFMO と緊密に連携すべきとの立場を取る。また、メキシコ等の開発途上国も RFMO で漁獲枠が設定され管理されている公海漁業種については S&D の下で開発途上国への補助金を許容すべき⁽⁴⁷⁾とし、RFMO とのリンケージを提唱する。他方で補助金削減派は、前述のとおり漁業管理が規律の中でより重要な役割を担うことを歓迎せず、WTO ルールの運用は WTO 内で完結させるべきとして、その機能や権限の一部を WTO 外部に移譲することに強く反対している。

世界の漁業資源を適切に保全するとの見地に立てば、国際漁業管理体制の強化のため、WTO は漁業管理に関する他の国際機関と連携することは当然の様に思えるし、第 2 節で紹介した先行研究でもそのような指摘がなされている。にもかかわらず、交渉において漁業管理を担う国際機関の重要性が軽んじられる結果となってしまう。このことは、各メンバーの交渉担当者が WTO のみを担当し漁業問題を十分に承知していないことによるものと考えられるが、ともすると、補助金削減派は漁業資源の保存ではなく単に他国の補助金削減を志向しているのではないかと疑わざるを得ないところもある。

5. 先行研究及び交渉経緯から確認される学術的論点

(1) 論点の分類

本節においては、第 2 節の先行研究及び第 3 節、第 4 節の交渉経緯を踏まえ、学術的な分析が必要な点を確認・整理する。既に記したとおり、漁業補助金交渉を巡る対立の座標軸は様々であるが、政治的な議論の背景には多くの科学的・技術的な問題が潜んでいることが見て取れる。例えば、補助金の禁止はメンバーにとり政治的な含蓄を有するが、その背後にある補助金と過剰漁獲能力・過剰漁獲との因果関係は科学的な検証が可能な問題である。また、開発途上国の S&D は、国際ルールがもたらす負担の配分という政治的な問題であり、単一の最適解が得られるものではないが、問題を更に分解していけば、開発途上国の漁業管理体制や沿岸漁業の態様といった技術的な論

点がある。これらは総じて経済学あるいは漁業管理論の観点からの問題意識と言える。

更には、経済学・漁業管理論とは別の観点からの問題も存在する。交渉における最終合意は法的拘束力のあるテキストとなるが、その際、既存ルールとの整合性や第三者に対する法的予見性が確保されるべきであるし、策定された規律が効果的に機能し政策目的を達成する必要がある。これらの課題は、法的・制度的な観点からの問題意識と言える。例えば、貿易歪曲性を扱う補助金協定の下に附属書として水産資源の持続性を扱う規律を加えるにあたり、どのように規定を整備するのかという法技術的な観点、あるいは、FAO や RFMO が行う漁業管理と WTO の規律とをどのように関連付けるのかという制度的な観点がある。

このように考えると、学術的な検討が必要な論点は、①経済学・漁業管理論的な問題と、②法的・制度的な問題、に二大別できると考えられる。先行研究の指摘も含めてここに改めて整理し、予備的なコメントを加えてみたい。

(2) 経済学・漁業管理論的な論点

1) 補助金と過剰漁獲能力・過剰漁獲との関係

公共政策立案の基本に立ち返れば、国際法であれ国内法であれ、法によって何らかの行為を禁止するということは、法の対象となる主体が本来有している自由を強く拘束することに他ならないのであり、措置の必要性・妥当性について説得的な説明が必要である。漁業補助金規律に関して言えば、なぜ補助金の使用が禁止されなければならないのか、禁止以外の他の方策は採用できないのかという疑問がある。よって、本当にどの程度補助金が過剰漁獲能力・過剰漁獲に貢献しているのかどうか、どのような条件やメカニズムを通じてそのような効果が発現されているか、を科学的に解明することは、適切なルールを構築するための前提と言える。

この最も基本的な点について各メンバーの見解が大きく分かれていることは既に述べた。1990年代から始まった漁業補助金に対する批判では、漁業資源の悪化と補助金の存在とが組み合わせられて強調された経緯がある。確かに世界の漁業資源が乱獲により悪化しているのは事実であるが、単

に漁業補助金の総額を推計⁽⁴⁸⁾するのみでは、所謂「状況証拠」にしか過ぎず、過剰漁獲能力や過剰漁獲との因果関係を科学的に立証したとは言えない。補助金の総計についても、公共事業予算を加算すれば総額が多額に上って当然⁽⁴⁹⁾であるし、そもそも様々な性質の政府予算を「補助金」として一括することに意義は乏しい。また因果関係について論じた文献⁽⁵⁰⁾も、専ら理論的な観点からの推論や部分的なケーススタディに留まっている。いかなる推論であっても、科学的な検証が十分になされて一般化が図られなければ説得性を有しないが、現状を見る限りでは、2007年議長テキストに見られる様に、すべてのメンバーに対して幅広い補助金を無条件で禁止すべきことについて説明責任が尽くされているとは言えない。

なお、WTOにおいては、補助金が国際貿易を歪曲するという前提に立った補助金協定が存在しており、補助金は総じて悪であるという認識が強い。しかしながら、補助金の貿易歪曲性と、補助金の漁業資源への影響は、全く異なるメカニズムに基づくものであり、そのままアナロジーとみなすことはできないことに留意する必要がある。前者は純粹に市場経済の問題として考えることができるが、後者については、生物資源に対する影響であり、漁業活動が海上で営まれ、不確実性や市場の外部性も含めて様々な要因が関与していることから、あらゆる補助金が常に漁業資源に悪影響を及ぼすとはア・プリオリに断定できない。更には言えば、漁業資源・環境保全に正の効果を有する公的支援制度も存在しているのであり、漁業に関しては補助金をすべからず悪と見なすことはできないのである。

このような点を巡っては専門家の間でも意見が分かれたままである。前述のとおり我が国科学者の計量経済分析によれば、OECD加盟国においては補助金と主要漁業指標との相関関係はないか、あってもその程度が低いこと、特に我が国においては補助金による資源への悪影響はないことが判明した。これに対して補助金削減派は既存の報告を引用するものの、同様の分析手法で因果関係を立証できてはいない。WTOにおける漁業補助金交渉が暗礁に乗り上げている大きな要因は、何の補助金が過剰漁獲能力・過剰漁獲に貢献して

いるかについてメンバー間に共通の理解がないことにあるのであり、この点について科学的な検証を積み重ねることが必要である。

2) 包括的な視野の必要性

「補助金が過剰漁獲能力や過剰漁獲に貢献しているのか」という問いを考えていくと、「補助金のみが問題なのか、他の要素は貢献していないのか」という疑問が生じる。すなわち、「何の要因が、どのようなメカニズムを通じて、過剰漁獲能力や過剰漁獲を発生させているのか」という、より大きな問いを考えざるを得なくなる。仮に補助金以外の何らかの要素が過剰漁獲能力や過剰漁獲に貢献しているのであれば、たとえ補助金をすべて禁止したとしても問題は解消されないものであり、かかる問題意識は軽視されるべきではない。

興味深い事実として、これまでの我が国科学者の分析結果によれば、漁業補助金を出していないとされるNZ、豪州、ノルウェーにおいて1990年代に漁獲能力が増加している⁽⁵¹⁾ことが認められている。また、補助金削減派である米国も中西部太平洋の大型マグロ巻網漁船の数を増加⁽⁵²⁾させている。このことは、補助金の有無にかかわらず漁獲能力は増加する⁽⁵³⁾ことを示唆している。よって、視野を補助金に限定せず、他の要素も含めてより包括的な観点から過剰漁獲能力・過剰漁獲の問題を分析すべき必要性に気付く。例えば、計量経済分析の手法を用いて、補助金以外の様々な社会経済指標と過剰漁獲能力・過剰漁獲との相関を実際のデータに基づいて検証することが考えられる。

また、包括的な観点から過剰漁獲能力・過剰漁獲を考える場合、調査研究の座標軸や方法論は他にも多数存在する。例えば、先進国に比べてこれまで分析がなされていない開発途上国を対象とした調査も必要である。もっとも、開発途上国では関係する統計が十分に整備されておらず、データを用いた検証が困難な場合もある。この点に関しJinji(2012)は、開発途上国の様に漁業管理が十分でない国において、所得支持といった漁業者への生計支援をとりやめた場合、短期的な収入確保の観点から漁獲活動のインセンティブが増え、過剰漁獲が生じてしまう恐れ⁽⁵⁴⁾があることを理論面から導いている。この論考は今後更なる検証

が必要ではあるが、補助金の削減が常に過剰漁獲を抑制する効果を有する訳ではなく、むしろ漁業管理の強化が重要な要素であることを指摘するものである。

更に、漁業に関する技術的な問題として、沿岸で営まれる小規模漁業の態様、漁船の漁獲能力の測定、各種漁業管理措置の特性、FAO や RFMO といった国際漁業機関の役割や機能、といった問題を掘り下げることは漁業補助金規律をより精緻に考える際に有益である。これらの検討を通じ、過剰漁獲能力・過剰漁獲のメカニズムが解明され、どのような方法によって過剰漁獲能力・過剰漁獲が抑制・回避できるのかが明らかにされれば、国際的・国内的な制度設計がより容易となる。場合によっては、漁業補助金の規律如何にかかわらず、世界の漁業資源の持続性確保に向けてより有効な対策を講じることもできるかもしれない。いずれにしても、これらの問題については包括的な観点から更なる科学的な分析が求められよう。

(3) 法的・制度的な論点

漁業補助金交渉は、既に述べた通り全く新しい WTO ルールの策定であり、極めて複雑な法的・制度的問題を内包している。この問題には、国際漁業管理と自由貿易推進という異なる国際レジームの交錯から、自由貿易以外の目的（非貿易的事項）を取り込もうとする WTO 体制のあり方、あるいは WTO ルールとしての具体的な規定ぶりといったマクロからミクロまで様々な視点がある。これら問題を体系的に整理して論じることは極めて困難であるが、ここでは「漁業補助金規律の目的と、それに応じた実効的な規律のあり方」に即して一応の整理を図ってみたい。

1) マクロ的な問題

既に記したとおり、漁業補助金規律は、貿易歪曲の是正ではなく、漁業資源の保全という環境・天然資源の保存管理を目的としている。事実、漁業補助金交渉はドーハラウンドにおける環境問題への取組として認識⁽⁵⁵⁾されており、これまで WTO が明確に目的に位置付けていなかった環境保全を内部化する試み⁽⁵⁶⁾と言える。かかる目的を達成するためには、WTO が国際制度として何

をどこまで内部ルールに取り込むのか等、極めて基本的なところから考えなければならない。このことは既存ルールの改正とは異なり、単なる法技術論を超えた深遠な問題を提起している。

漁業補助金交渉においては、国際漁業管理という課題が既存の WTO 体制（貿易レジーム）の対象外であることが問題を複雑にしている。確かに WTO は強力な紛争解決制度を有する自己完結性の高い国際機関であるが、仮に漁業補助金規律が策定されたとしても WTO 自体が直接漁業管理を担う訳ではない。WTO の関与は FAO や RFMO 等によって構築された既存の国際漁業管理体制（漁業管理レジーム）を根底から覆すものではなく、あくまで補完的な機能を発揮するにすぎない。よって、WTO が資源管理にどのように貢献するのかが重要な論点である。この点について、メンバー間に基本的な意見の相違があること、すなわち、規律は単なる禁止補助金のリストを提示するのみなのか、あるいは漁業管理を強化する「レバレッジ」として機能すべきかの二極分化があることは既に述べた。後者の側に立てば、資源管理の実効性を高めるため、漁業管理に関連する国際機関である FAO や RFMO との連携が高い重要性を帯びることになる。

このように異なるレジームが交錯する分野において、国際機関の棲み分けあるいは連携をどのように確保するかは極めて複雑な問いである。おそらく唯一の最適解は存在しないだろう。しかしながら、このような視野を維持した上で問題に対処しなければ、漁業資源の持続性確保という最終的な目的は達成され得ない恐れがある。漁業補助金問題に関し、異なるレジーム間の橋渡しをする必要性については複数の先行研究が既に指摘しているが、協力のあり方も含めて議論が尽くされているとは言えない。この点についてはその後の交渉経緯も踏まえて更なる検討が可能と考える。

また、レジームの交錯に関する問題と関連し、WTO という国際機関が何をどこまですべきなのかという問題意識は、より一般的な文脈においてはあるが既に多くの専門家の関心と呼んでいる。この点については、国際政治学における「国際立憲化（international constitutionalization）」⁽⁵⁷⁾という分析視角から、漁業補助金交渉の意義を

WTO 体制全体の中で考える方途⁽⁵⁸⁾もあり得ると考える。WTO は紛争解決手続を含め法制度化が進み極めて自己完結性の高い国際機構であるがゆえに、かかる議論に馴染む⁽⁵⁹⁾ものとされている。

一方で、国際漁業管理に関して言えば、WTO 自らが漁業管理を策定・実施できる訳ではなく、あくまで補完的・従属的な役割に留まることを踏まえると、現実問題として複数のレジームの相互作用を考慮せざるを得ない面もある。その場合、自己完結的なレジームを想定した立憲化論ではなく、複数のレジームを相対的に捉え得る「国際レジーム論⁽⁶⁰⁾」、あるいはより幅広いステークホルダーの参加を前提とした「グローバル・ガバナンス論⁽⁶¹⁾」に基づく分析も考えられる。このような国際政治学に基づくアプローチは、地球規模の課題を国際社会がいかに対処するかという問題を解明しようとするものであり、実務者にとっても有益な示唆をもたらすのではないかと考える。

また、政治・経済の基本思想や理念を踏まえながら、国際的な法制度のあり方を法的観点から論じる研究があり、国際法学と他の隣接分野を橋渡しする試みとして注目されている。WTO が推進する自由貿易体制は、理念的には経済活動に対する政府の関与を減らし市場に委ねるべきという新自由主義（Neoliberalism）に立脚⁽⁶²⁾していると言える。他方で1990年代末以降、右理念に基づく自由経済体制のあり方を見直し、政府が果たす役割をより重視する考え（Post-Neoliberalism）が提唱されるようになってきている。かかる動きを受けて WTO ルールのあり方を検証する論考⁽⁶³⁾があり、現行補助金協定の意義・妥当性についても様々な見解が示されている。これまでのところかかる論考は経済政策とその国際規制に関するものであり、漁業補助金に何ら言及するものではないが、漁業管理について言えば、自由市場に任せるのみでは市場の外部性が大きく資源の持続性を確保できないのであり、自由主義の考えが馴染まない場合が多い。よって、補助金を含めた公的政策の意義を大局的・理念的な観点から捉えて WTO 体制や制度を検証するという視点は漁業補助金交渉の観点からも興味深い。

2) ミクロ的な問題

上記は、レジーム間の関連性や WTO 体制全体を踏まえたマクロ的な観点から漁業補助金規律を捉えたものであるが、ミクロな観点からの検討、例えば個別の WTO ルールのあり方や規定ぶりについての検討ももちろん重要である。この点についても以下に記すように様々な問題がある。

第一の課題は、漁業補助金規律の目的や対象の明確化についてである。既に述べた様に2007年議長テキストは、漁業補助金規律を補助金協定の附属書として起草している。現行補助金協定は協定の目的を条文中に明示していないが、補助金による貿易歪曲効果の是正を意図していることは明らかである。一方で、漁業補助金規律は漁業資源の保全を目的として策定されるが、この新たに加わった目的について2007年議長テキストは何らの言及もない。結果として協定本体と附属書とで目的が本質的に異なる「法的・制度的なねじれ」が生じているにもかかわらず、このことが第三者には明らかになっていない。また、対象とする補助金や漁業活動の範囲についてもメンバー間の意見が収束しておらず、曖昧な条文のままでは実施の際に問題を生じる恐れがある。この点について2011年の日本提案は、漁業補助金規律を起草するにあたり、規律の目的や適用範囲を「一般規定」といった形で明示することを提案している。どのような方法をとるとしても、ルールの法的安定性や予見可能性を確保するための一層の努力が求められるのではないだろうか。

第二に、規律全体として整合性の取れた実効的な規定を整備するという大きな課題がある。仮に補助金協定本体に準じてトラフィックライト・アプローチを採用する場合においても、単に赤の補助金、黄の補助金を整備するだけでは不十分であり、一般例外や S&D 等の条項が必要となる。これらの条項は相互に関連しあっており、その規定ぶりについて更なる作業が必要となっている。例えば黄の補助金（アンバーボックス）については、何の漁業資源について、どのような場合に悪影響が生じていると見なすのか、どの国に提訴の権利を認めるのか、挙証責任の配分をどうするのか、相殺可能性（actionability）をどのように担保す

るのか、といった法技術的な問題が未解決のまま残されている。

また、S&D についても、世界漁業の太宗を既に開発途上国が占めている現状を踏まえれば、たとえドーハラウンドが開発を主軸に据えているとしても、開発途上国に対して規律の適用を緩和してしまえば規律の実効性は確保されない。このジレンマに対処するためには、漁業管理の強化やメンバー間の権利義務の衡平を始め、様々な観点から検証が求められる。更には、WTO が FAO や RFMO とより積極的な協力体制を構築するのであれば、具体的にどのような相互作用を発生させるのかに応じて追加の規定が必要となる。このように、漁業補助金の規律は禁止と例外に留まらない包括的なパッケージとして構築される必要がある。

第三の課題は、上記にも記したミクロレベルの変化の集合が制度全体にもたらす含蓄である。この点について Chang に代表される先行研究は、非貿易的事項を主目的に据えた漁業補助金規律の策定が既存の WTO 制度に何らかのシステムリスクを惹起する可能性を指摘している。このことは現時点で断定的に判断できないが、例えば、新たな規律の導入によって既存の WTO ルールが有する理念やアプローチに新たな意味合いが付加されたり、常設委員会や紛争解決制度の役割や機能に変化が起こるといったことが考えられる。更に、この問題を敷衍していけば、これまで補助金協定本体が専ら二国間貿易問題の解決を目的としてきたことに対して、漁業補助金規律は国際的に共有される漁業資源の保全を目的とするという意味で、WTO が国際社会の「共通利益」、「国際公益」の実現⁽⁶⁴⁾をより強く志向し、WTO 体制全体の性質が変容する萌芽と解することでもできるかもしれない。この点は今後の WTO 体制のあり方とも関連して興味深い。

6. おわりに

本稿では、WTO 漁業補助金問題について、先行研究を踏まえつつ、各メンバーの立場や交渉上の争点を整理し、その背景にある学術的な論点を確認・整理した。結果として、今後検討すべき課

題が様々な分野で数多く再認識された。また、本稿で言及していない問題点も数多くあるものと思われる。これら未解決の課題については、各分野の専門家による作業が待たれる。もちろん、国際交渉は各国が自らの利益を国際合意に反映させる場であり、極めて政治的な舞台であることから、科学のみで交渉が決着する訳ではない。また、WTO は漁業に関する専門性を有したフォーラムではなく、技術的な議論を行うことが難しい場合があるのも事実である。ただしこれらのことは、地に足の着いた科学的検討を継続し、成果を積み上げて政策形成の一助となすことの大切さを否定するものではないだろう。事実、様々な分野においてこれまでになされた我が国専門家の報告・助言は直接・間接に我が国の交渉対応に大きく貢献している。今後とも、国際漁業管理及び WTO 分野における研究が活発に行われることを切に希望する次第である。

【付記】本稿のドラフトに関して、川瀬剛志教授（上智大学）及び八木信行准教授（東京大学）から貴重な示唆を賜った。記して謝意を表する。ただし、誤りがあるとすればそれはすべて筆者の責任である。また、本稿に記された意見や見解は筆者個人のものであり、特定の機関や団体を代表するものではない。

注(1) 今次交渉が開発途上国の開発を主要目的に据えていることもあり、「Doha Development Agenda (DDA)」と呼ばれることもあるが、本稿ではより一般的な呼称である「ドーハラウンド」という用語を用いることとする。

(2) WTO は、主権国家に加えて欧州連合や香港等、厳密には国家ではない主体も含めて意思決定機関が構成されており、これらを「メンバー（Member）」と呼んでいる（「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定（WTO 設立協定）」第 XI 条及び XII 条参照）。よって本稿では、「加盟国」ではなく「メンバー」という用語を用いるが、先進国、開発途上国といった一般的な概念を示す場合には便宜的に「国」を用いる。

(3) 第 8 回 WTO 閣僚会議議長総括声明（Chairman's Concluding Statements: WT/MIN(11)/11）参照。

(4) 一例として Milazzo (1998) がある。

(5) 一例として Price (2005) がある。

(6) 一例として Kennedy (2009) がある。

(7) 一例として Chen (2010) がある。

(8) 2007 年ルール交渉議長テキスト（Draft Consolidated

- Chair Texts of the AD and SCM Agreements: TN/RL/W/213)
- (9) 現行の補助金協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) はウルグアイラウンドの成果として1995年に発効した。
- (10) 地域漁業管理機関 (RFMO) とは、特定の海域及び漁業資源の保存管理を担うために国際条約により設立された国際機関であり、その例としては大西洋まぐろ類保存国際委員会 (ICCAT) がある。
- (11) 1982年の海洋法に関する国際連合条約 (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) は1982年に採択、1994年に発効した。
- (12) 国際連合食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization of the United Nations) は、農林水産業に関する国連傘下の専門機関としてイタリア・ローマに本部を置き、国際漁業に関する規律の策定や調査・技術協力を実施している。
- (13) Young (2009)
- (14) 漁業補助金に関する議長ロードマップ (Fisheries Subsidies – Roadmap for Discussions: TN/RL/W/236)
- (15) ルール交渉議長報告 (Communication from the Chairman [of Negotiating Group on Rules]: TN/RL/W/254)
- (16) ドーハ閣僚宣言 (Doha Ministerial Declaration: WT/MIN (01)/DEC/1)
- (17) 香港閣僚宣言 (Hong Kong Ministerial Declaration: WT/MIN (05)/DEC)
- (18) 香港閣僚宣言, Annex D, para.9 参照。
- (19) 「プल्ली」とは一般に複数、多数を意味する用語であり、WTOにおいてはバイ (二国間) とマルチ (WTO 全体) の中間的な形式の会合を示している。
- (20) 漁業補助金に関する日本新提案 (Fisheries Subsidies: New Proposals regarding the Discipline: TN/RL/GEN/171) は、漁業補助金問題に関する基本的な立場も含めて2011年1月18日付けの日本国水産庁ウェブサイトにおけるプレスリリース (<http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kakou/110118.html>) で公表されている。
- (21) 漁業補助金における「デ・ミニミス」の考えについては本稿第4節(2)で紹介している。
- (22) 議長報告 para.2 を参照。
- (23) 議長報告 para.3 を参照。
- (24) 例えば、規律の対象となる漁業活動を海面漁獲漁業に限定するか養殖業についても対象とするかについては議場で相当の議論があったが、議長報告はこの点に言及していない。
- (25) 「Illegal, Unreported and Unregulated Fishing」の略称。国際的な資源管理の枠組みを逃れて操業する漁業活動を示している。
- (26) このことについては Yagi, *et al.* (2008) を参照。
- (27) このことについては Yagi, *et al.* (2009) を参照。
- (28) 漁業補助金カナダ提案 (Fisheries Subsidies: De Minimis Exemption: TN/RL/GEN/156)
- (29) 補助金協定第2条に規定。
- (30) この点を指摘するものとしては Sharp & Sumaila (2009) がある。
- (31) 米国とカナダの間で WTO 紛争解決手続に付された「米国のカナダ産軟材に対する相殺関税最終決定」ケース (WT/DS257/R; WT/DS257/AB/R) においては、カナダ州政府が立木伐採権制度を通じて伐採業者に立木を提供することにより、補助金協定上の「物品」の提供という資金的貢献を与えているという認定がパネルによってなされた。
- (32) 漁業補助金豪州提案 (Fisheries Subsidies – Articles I, II, V and VI: TN/RL/GEN/167)
- (33) 日本新提案 para.15 を参照。
- (34) 漁業補助金 SVE グループ提案 (Textual Proposal for additional flexibilities for Small and Vulnerable Economies under Article III of the proposed draft Chair's text on Fisheries Subsidies: TN/RL/GEN/162)
- (35) 漁業補助金中伯墨印共同提案 (Fisheries Subsidies: Special and Differential Treatment: TN/RL/GEN/163)
- (36) 中伯墨印共同提案を参照。
- (37) 議長報告 para.20-21 を参照。
- (38) 補助金協定第8条に規定された緑の補助金は現在では失効している。
- (39) 2007年議長テキスト第IV条の原文は “No Member shall cause, through the use of any subsidy referred to in paragraphs 1 and 2 of Article 1, depletion of or harm to, or creation of overcapacity in respect of, (a) straddling or highly migratory fish stocks...; or (b) stocks in which another Member has identifiable fishing interests...”
- (40) 例えば、補助金協定本体における黄の補助金に関しては、補助金を受け国際貿易に供されている当該物品について提訴国は相殺措置を発動できるが、漁業補助金については問題の魚種が提訴国に輸出されているとは限らないので、相殺措置を講じることは困難となる。
- (41) 漁業補助金韓国提案 (Fisheries Subsidies – Articles I, II and IV: TN/RL/GEN/168)
- (42) 漁業補助金米国提案 (Fisheries Subsidies – Articles I, II, IV and V: TN/RL/GEN/165)
- (43) 例えば、米国提案 para.11 によれば、第IV条におけるメンバーの関心 (interests) には貿易上の関心も含まれるべきと述べている。
- (44) 議長報告 para. 87 を参照。
- (45) 議長報告 para. 91-96 を参照。
- (46) IUU漁業の規模は世界全体で年間100-235億ドルに上るとの推計がある。Agnew, *et al.* (2009) を参照。
- (47) 中伯墨印共同提案 34 頁。
- (48) 例として Milazzo (1998) がある。
- (49) この点については八木 (2009, p. 30) が指摘しており、OECD 資料において日本が報告した数値には公共事業費が含まれるが、他国では含まれていない。

- (50) 一例として OECD (2006) がある。
- (51) Yagi *et al.* (2009) Fig2 を参照。
- (52) 中西部太平洋まぐろ類機関 (WCPFC) の統計によれば、同海域で操業する米国籍の大型まぐろ巻き網漁船の数は 2007 年の 12 隻から 2010 年には 35 隻に増加している。
- (53) 経験的には、補助金以外の要素として、適切な漁業・漁船管理体制の欠如や、自由貿易の伸展、民間資本の国内・海外投資等が過剰漁獲能力や過剰漁獲に貢献する可能性が示唆されている。Cunningham & Greboval (2001) 参照。
- (54) このことは一般に「窮迫生産」と呼ばれており、資源への悪影響を抑制するためには公的介入が必要となる。
- (55) この点は八木 (2009) 等で指摘されているが、例えばドーハ閣僚宣言における「貿易と環境」の項 (para.31) には漁業補助金交渉に関する言及があることから示唆される。
- (56) WTO 設立協定の前文には持続的開発や環境保全に関する言及があり、また、内部機関として「貿易と環境に関する委員会 (CTE)」が設立されているが、環境保全のための WTO ルールの策定としては漁業補助金規律が初めての取組となる。
- (57) 山本 (2010, pp. 88-90) は、「立憲化とは、あるレジームなり、国際制度が、憲法的な特徴を整えていくことである。例えば、根源的な規範が明確になり、基本的な制度が出来上がり、司法化が進み、自律的な集団決定ができるようになると、立憲化は進んだことになる。」と述べ、WTO の立憲論については、「WTO を 1 つの実体的な (貿易サブシステムにおける) 憲法と見て、それを国際的な憲法という観点から分析していく」ものとする。
- (58) なお、立憲化という観点を明示的に掲げなくとも、WTO 体制のあり方に関して同様の問題意識に基づいた論考は多数存在しており、その一例として A. Guzman と J. McGinnis・M. Movsesian の間の論争がある。Guzman (2004) 及び McGinnis & Movsesian (2004) を参照。
- (59) 立憲化論は「レジームの自律性をつよく押し出すもの」であり、WTO の様に「高度に制度化したレジームの分析にその強みを発揮する」ものとされる。山本 (2010, p. 106)。
- (60) レジーム論一般については山本 (2008)、WTO をレジームとして捉えた法的・制度的な論考としては、小寺 (2000, pp. 61-81) を参照。
- (61) グローバル・ガバナンス論の理論的背景を踏まえて地球環境問題を論じたものとしては、大八木 (2000) が挙げられる。
- (62) もっとも、現行 WTO 体制下でもセーフガード等の保護主義的な措置は認められており、このことをもって WTO は原理主義的に自由主義を貫徹する機関ではなく、「埋め込まれた自由主義」に基づいているという考えもある。山本 (2008, p. 189) は内外の識者がこの点を指摘していることに触れている。
- (63) 例えば川瀬 (2011) は、2008 年秋のリーマンショック

に端を発した世界的金融危機において各国がとった一連の公的介入について言及しつつ、現行補助金協定が結果的にメンバーにとり必要な政策裁量を制約しているという意味で過剰な規制となる可能性を指摘する。

- (64) 小寺 (2010, pp. 65-86, pp. 175-179) は、WTO の前身である 1947 年の GATT が「二国間通商協定を束ねたもの」であることを認めつつも、WTO による多国間条約体制が、個々の国家の通商上の個別利益を超えた「共通利益」の存在を前提に構成されていると述べ、完全ではないにしても WTO にこのような性質が既に備わっているとの見解を有している。いずれにしても、漁業資源の保全という課題は、これまで WTO が対応していなかったものであり、非貿易的事項としての多国間の共通利益をより直接に国際ルールに反映させる取組であることから、このことを持って WTO に対して新たな性質が加わったと考えることができる。

〔参考文献〕

- Agnew, D. J., *et al.* (2009) “Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing”, PLoS ONE 4(2): e4570. < <http://www.plosone.org/article/info:doi/10.1371/journal.pone.0004570> > (2011 年 12 月 20 日アクセス)
- Benitah, M. (2004) “Ongoing WTO Negotiations on Fisheries Subsidies”, *ASIL Insights*, The American Society of International Law, < <http://www.asil.org/insigh136.cfm> > (2011 年 12 月 20 日アクセス)
- Carmody, C. (2003) “Fishing Subsidies and the World Trade Organization”, *The Journal of International Law and Diplomacy*, Vol. 20 (1), Japanese Society of International Law, pp. 1-22.
- Chang, S. W. (2003) “WTO Disciplines on Fisheries Subsidies: A Historic Step towards Sustainability?”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 6(4), Oxford University Press, pp. 879-921.
- Chen, C. J. (2010) *Fisheries Subsidies under International Law*, Hamburg Studies on Marine Affairs, Vol. 20, Springer.
- Cunningham, S. and D. Greboval (2001) *Managing fishing capacity: A review of policy and technical issues*, FAO Fisheries Technical Paper, No. 409, FAO

- Delvos, O. (2006) "WTO Disciplines and Fisheries Subsidies- Should the "SCM Agreement" be modified ?", *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 37, pp. 341-364.
- Gau, M. S. (2006) "Asia Perspectives on Fishery Subsidy Issues and Linkages with Environment", *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, Vol. 1, pp. 189-227.
- Guzman, A. T. (2004) "Global Governance and WTO", *Harvard International Law Journal*, Vol. 45, pp. 303-351.
- Jinji, N. (2012) "Fisheries Subsidies and Management in Open Economics", *Marine Resource Economics*, Vol. 27, pp. 25-41.
- Kennedy, K. C. (2009) "The Status of the Trade-Environment-Sustainable Development Triad in the Doha Round Negotiations and in recent U.S. Trade Policy", *Indiana International & Comparative Law Review*, Vol. 19 (3), pp. 529-552.
- McGinnis, J. O., and M. L. Movsesian (2004) "Against Global Governance and WTO", *Harvard International Law Journal*, Vol. 45, pp. 353-365.
- Milazzo, M. (1998) *Subsidies in World Fisheries: A Reexamination*, World Bank Technical Paper No. 406, The World Bank.
- Moltke, A. (ed.) (2011) *Fisheries Subsidies, Sustainable Development and the WTO*, UNEP.
- OECD (2006) *Financial Support to Fisheries: Implications for Sustainable Development*, OECD.
- Price, T. M. (2005) "Negotiating WTO Fisheries Subsidy Disciplines: Can Subsidy Transparency and Classification Provide the Means Towards an End to Race for Fish ?", *Tulane Journal of International and Comparative Law*, Vol. 13, pp. 141-175.
- Sharp, R. and U. R. Sumaila (2009) "Quantification of U.S. Marine Fisheries Subsidies", *North American Journal of Fisheries Management*, Vol. 29, pp. 18-32.
- Yagi, N. *et al.* (2008) "Panel data analyses to examine effects of subsidies to fishery productions in OECD countries", *Fisheries Science*, Vol. 74, pp. 1229-1234.
- Yagi, N. *et al.* (2009) "A time-series data analysis to examine effects of subsidies to fishery productions in Japan", *Fisheries Science*, Vol. 75, pp. 3-11.
- Young, M. A. (2009) "Fragmentation or Interaction: the WTO, Fisheries Subsidies, and International Law", *World Trade Review*, Vol. 8(4), pp. 477-515.
- Young, M. A. (2011) *Trading Fish, Saving Fish: The Interaction between Regimes in International Law*, Cambridge University Press.
- 大八木時広 (2000)「地球環境問題へのグローバル・ガバナンス・アプローチ」『地球環境レジームの形成と発展』, 国際書院, 69-87 頁。
- 川瀬剛志 (2011)「世界金融危機下の国家援助と WTO 補助金規律」*RIETI Discussion Paper Series*, No. 11-J-065, 独立行政法人経済産業研究所, <<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/11j065.pdf>> (2011 年 12 月 20 日アクセス)
- 小寺彰 (2000)『WTO 体制の法構造』, 東京大学出版会。
- 中川淳司 (2010)「ドーハラウンド漁業補助金交渉と海洋生物資源保存管理レジーム—貿易レジームと資源保存管理レジームの交錯—」『貿易と関税』2010 年 9 月号, 31-60 頁。
- 八木信行 (2008)「総説: WTO における漁業補助金交渉」『日本水産学会誌』第 74 巻第 5 号, 776-783 頁。
- 八木信行 (2009)「環境的関心事項の分析視角から見た WTO 漁業補助金交渉」*RIETI Discussion Paper Series*, No. 09-E-001, 独立行政法人経済産業研究所, <<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/09p001.pdf>> (2011 年 12 月 20 日アクセス)
- 山本吉宣 (2008)『国際レジームとガバナンス』, 有斐閣。
- 山本吉宣 (2010)「国際社会の制度化: レジーム論と国際立憲論の交差から」『国際法外交雑誌』第 109 巻 3 号, 国際法学会, 79-108 頁。

WTO Fisheries Subsidies Negotiations: Progress and Issues from February 2009 to April 2011

Hideo INOMATA

Summary

As part of the WTO Doha Round, a series of discussions have been underway to develop the discipline of fisheries subsidies with a view to restraining overcapacity and overfishing. At present, significant differences remain in Members' positions across a range of issues. This paper sets out the outstanding issues among Members, by reviewing preceding academic studies on this topic and the papers presented during the negotiations, in particular those from February 2009 to April 2011, which preceding studies did not adequately cover. Both from economic and fisheries management perspectives and from legal and institutional standpoints, subjects ranging from the macro to micro levels are identified for further exploration. These include the causal relationships between subsidies and overcapacity/overfishing as well as a possible mechanism by which the discipline could contribute to fisheries resource management. While the subjects identified are given preliminary consideration, a more in-depth examination would offer useful indicators for future negotiations and for the design of the discipline.