



RIETI Policy Discussion Paper Series 09-P-001

環境的関心事項の分析視角から見た WTO 漁業補助金交渉

八木 信行
東京大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

環境的関心事項の分析視角から見た WTO 漁業補助金交渉*

八木信行⁺

要旨

2001 年から開始されたドーハ開発アジェンダにおいて、漁業補助金に関する WTO の規律を明確化し向上させることを目標とした交渉の開始が合意された。これを受け、漁業補助金に関する新しい規律を作成するための交渉が行われている。本稿では、この交渉の経緯と現状を整理するとともに、今回 WTO が環境的な関心事項をどこまで考慮した規律策定を行うべきなのかに関して考察を行った。

漁業補助金交渉の特徴のひとつは、貿易的関心事項よりも、むしろ環境や資源保護といった非貿易的関心事項に焦点を当てた議論が進んでいる点にある。しかしながら、過剰漁獲や過剰漁獲能力といった課題は、WTO に専門的な能力(expertise)が存在している分野ではない。この分野においては国際連合食糧農業機関など漁業資源管理を担当する国際機関が存在するが、これらですら法的拘束力のある規制を行う権限までは与えられていない。ゆえに WTO での議論がこのまま進めば、漁業資源管理機関よりも高い水準の資源保護水準を WTO が設定するという、ねじれ現象の生じる可能性も想定される。

もともと SCM 協定は前文を持たないため、規律対象事項を後出しで追加できる可能性もある。そのため、漁業補助金規律が前例となれば、WTO において将来的に様々な環境案件や非貿易的関心事項を主眼とする補助金禁止が提起される可能性もある。今次交渉においては、このような将来的な事態を見越した上で、規律を策定することが重要であるという示唆を導き出されよう。

RIETI ポリシーディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、(独)経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

* 本稿は(独)経済産業研究所のプロジェクト「WTO における補助金規律の総合的研究」(代表：川瀬剛志ファカルティフェロー)の成果の一環である。

⁺ 東京大学大学院農学生命科学研究科特任准教授 / E-mail: <yagi@fs.a.u-tokyo.ac.jp>.

1. はじめに

従来、WTO において補助金の規律は、補助金が貿易に及ぼす悪影響、すなわち貿易的な関心事項に対応するためのものであった。実際、1947 年 10 月 30 日付けの「関税及び貿易に関する一般協定」第 16 条では、補助金の内、輸出の増加又は輸入の減少につながるものが、規律対象となっている。また 1995 年に設立された WTO（世界貿易機関）における「補助金及び相殺措置に関する協定（以下「SCM 協定」）」でも、輸出補助金や国内産品を優遇する補助金のみが禁止の対象となっている。このように、今までの補助金規律の主眼は、貿易歪曲の防止であったと見ることができる。

ところが、2001 年から開始されたドーハ開発アジェンダ（いわゆるドーハ・ラウンド交渉）では、漁業補助金について、非貿易的な関心事項を強く意識した規律作成に向けた交渉がなされている。具体的には、過剰漁獲を防止するために、漁業補助金を禁止すべきであるとの議論がそれである。そもそも漁業資源の過剰漁獲問題は、貿易案件というよりも、むしろ漁業管理や環境の問題という側面が強い。これらの問題への対処について、しかし WTO はこれまで専門性を有していない。従って、今回の漁業補助金規律は、今後の WTO にとっては、貿易案件の外にある境界的な案件を扱う前例となる可能性があり、それゆえ交渉の経緯や、その波及効果などに関し注意深く考察を行うことが重要である。

このため、本稿では、まず、ドーハ・ラウンド交渉の漁業補助金交渉における加盟国の主張などをレビューし、次に、WTO がどこまで環境的な関心事項を規律対象とすべきかについて、若干掘り下げた考察を行うこととする。

特に後者の論点に関しては、従来の WTO では、MEA（多国間環境協定）その他の国際法が推進しようとする非貿易的価値が否定的に扱われているのではないかという問題関心からの先行研究は多い¹。言い換えれば、非 WTO 法が非貿易的価値を推進しているのに対し、WTO 法が自由貿易価値を推進しているために両者の錯綜や衝突が生じるとの議論である。しかしながら、今回 WTO での漁業補助金交渉では、関連漁業条約ですら規定していない高水準の資源保全を、WTO

¹ 例えば、平覚「WTO 紛争解決手続における多国間環境条約の位置づけ—適用法としての可能性を中心に—」（RIETI Discussion Paper Series 07-J-014、2007 年）に状況のレビューがある。

で規定しようとする動きが存在している。言い換えれば、WTO にとっては非貿易的価値である保護水準を、WTO 外部の水準よりも高く設定しようとする動きである。本稿では、特にこの動きに焦点を当て、議論を進めることとする。

なお、2009年8月の時点において、ドーハ・ラウンドの交渉は終結しておらず、漁業補助金交渉に関しても予断を持って帰結を論じることはできない点、すなわち、本稿は、交渉の中間段階におけるレビューである点を断っておきたい。

2. WTO 漁業補助金交渉

(1) ドーハ・ラウンド開始前の状況

WTO では、1990年代から、漁業補助金による貿易歪曲や、環境への悪影響などを問題視する議論が見られるようになった。1999年3月にジュネーブで開催された WTO 「貿易と環境及び貿易と発展に関するハイレベル・シンポジウム」において、米国などが、貿易歪曲的かつ環境破壊的な漁業補助金の撤廃を主張したのもこの一例である。貿易歪曲は WTO の従来の関心事項であり、ことさら説明する必要はないと思われるが、海洋環境の破壊を WTO で問題視し始めた背景については若干説明が必要であると思われる。

1990年代末は、環境 NGO（非政府組織）が反グローバリゼーション活動を活発化させた時期であった²。海洋環境保護を主張する米国の環境団体などはこれに敏感に反応し、WTO に対する反発を強めていた。実際、米国・シアトルで開催された第3回 WTO 閣僚会合（1999年12月）の場外では、グローバリズムに反対する NGO が大がかりなデモを行ったが、その際、参加者の一部がウミガメの衣装を着てパフォーマンスを繰り広げていた場面もあった。

しかしその一方で、環境 NGO は、漁業補助金の規律導入については WTO に期待を寄せていた。実際に、先述の WTO シンポジウムに参加したある環境 NGO は、実効性の高い法的規律を具える WTO が漁業補助金の規律に取り組むことを歓迎する旨の演説を行っている。このような状況に呼応するかのよう、シアトル閣僚会合の直前、米国国務省や米国通商代表部の担当官も、「WTO の交渉分

² Appellate Body Report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R (Oct. 12, 1998) [hereinafter *U.S. — Shrimp AB Report*].

野候補は数多くあるが、NGOの説得に使える案件は漁業補助金だけであるので、この分野は新ラウンドの要素として極めて重要な分野だ」と力説していた³。結局、シアトルでの閣僚会合は宣言案に合意できずに終わり、新ラウンド交渉を開始できない事態となったが、漁業補助金に関する米国側の考えは、引き続き維持された。

(2) ドーハ閣僚宣言

シアトル閣僚会合の失敗後、2001年11月にカタールのドーハで開催された第4回閣僚会合は、閣僚宣言を採択した⁴。この閣僚宣言に基づき、WTOドーハ・ラウンド交渉が立ち上がった。

閣僚宣言における漁業補助金の交渉合意関連部分は次のとおりである。

……我々は、千九百九十四年の関税及び貿易に関する一般協定第六条の実施に関する協定、並びに補助金及び相殺措置に関する協定における基本概念、諸原則及びその実効性、並びにその措置と目的を維持しつつ、また途上国及び後発途上国の必要を考慮しつつ、両協定の規律を明確化しかつ改善することを目指した交渉に合意する。（中略）この交渉に関しては、参加国はまた、途上国にとっての漁業分野の重要性を考慮しつつ、漁業補助金に関するWTOの規律を明確化し改善することを目指すものとする⁵。

すなわち、「〔現行SCM協定の〕基本概念、諸原則及びその実効性を維持し」、「途上国にとっての漁業分野の重要性を考慮しつつ、漁業補助金に関するWTOの規律を明確化し改善することを目指すべき」とのものであった。なお、この内容は、ルール交渉部分と環境部分の2カ所に重複して書き込まれており、宣言案の中でも比較的高い関心を引くものとなっていた。

³ 八木信行「WTOにおける漁業補助金交渉（総説）」『日本水産学会誌』74巻5号776-83頁（2008年）。

⁴ World Trade Organization, Ministerial Declaration of 14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/W/1.

⁵ *Id.* at ¶ 8.

(3) ルール交渉初期の状況

ドーハ閣僚会合以降、ジュネーブの WTO 本部では、概ね毎月の頻度で WTO ルール交渉が開催され、ここで漁業補助金問題が議論されるようになった。

交渉開始後、最初の 1 年（概ね 2002 年 4 月から 2003 年初頭まで）は、各国が漁業補助金のもたらす影響を概念的に主張しつつ、漁業補助金の定義や、交渉の進め方に関して意見を述べ合う状況であった。とりわけ、米国^{6, 7}、ニュージーランド^{8, 9}などは、補助金が漁業にもたらす悪影響を所与のものとして規制を強めようとしていたのに対し、日本¹⁰や韓国¹¹が、根拠もなく規律を策定することは不相当であり、実際のデータを基にして慎重に議論を行うべきといった主張を行い、意見の相違が際だつ状況であった。このような状況に対し、米国などの一部 NGO は、日本などに対し批判的なトーンでプレス対応などを行っていた。

(4) 2003 年米国提案以降の交渉状況

米国は、2003 年 3 月に従来の概念的な議論から一步進めた提案を行った。これは、漁業補助金の規律方法についての具体案を含み、とりわけ過剰漁獲や過剰漁獲能力につながる補助金を禁止すべきだとする提案であった¹²。また EC も、漁船建造補助金は禁止対象とするが、減船補助金などは許容すべきである¹³とする提案を行った。これらの提案には賛否両論が出された。また禁止補助金の範囲についても各国が様々な意見を表明した。その結果、この時期には意見の収斂は見

⁶ Submission from Australia, Chile, Ecuador, Iceland, New Zealand, Peru, Philippines, and the United States, *The Doha Mandate to Address Fisheries Subsidies: Issues*, TN/RL/W/3 (Apr. 24, 2002).

⁷ Communication from the United States, *Adverse Trade and Conservation Effects of Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/21 (Oct. 15, 2002).

⁸ Submission from Argentina, Chile, Iceland, New Zealand, Norway, and Peru, *Subsidies in the Fisheries Sector: Possible Categorizations*, TN/RL/W/58 (Feb. 10, 2003).

⁹ Submission from New Zealand, *Fisheries Subsidies: Limitations of Existing Subsidy Disciplines*, TN/RL/W/12 (July 4, 2002).

¹⁰ Communication from Japan, *Japan's Contribution to Discussion on Fisheries Subsidies Issue*, TN/RL/W/52 (Feb. 6, 2003).

¹¹ Submission from Korea, *Korea's Views on the Doha Development Agenda Discussions on Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/17 (Oct. 2, 2002).

¹² Communication from the United States, *Possible Approaches to Improved Disciplines on Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/77 (Mar. 19, 2003).

¹³ Submission of the European Communities to the Negotiating Group on Rules, *Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/82 (Apr. 23, 2003).

られない状態が続いた。

(5) カンクン閣僚会合以降の交渉状況

メキシコのカンクンで 2003 年 9 月に開催された第 5 回 WTO 閣僚会合は、閣僚宣言を採択できずに決裂した。その原因はルール交渉以外の交渉分野にあったが、結果的に漁業補助金問題についての合意も未成立に終わった。ルール交渉は、同会合以後の約半年間のラウンド交渉中断期を経て、2004 年 3 月に再開された。

この頃から、ふたつの補助金規律方式、すなわち、一旦全ての漁業補助金を禁止し、その例外だけを列挙する方式（トップダウン方式と呼ばれる）と、禁止補助金を列挙すれば済むとする方式（ボトムアップ方式と呼ばれる）が対立する構図が生じ始めた（両方式の詳細は後掲の図 1 を参照）。これは、2004 年 4 月の、ニュージーランドによるトップダウン方式提案¹⁴に端を発しており、以降、反対・賛成双方の立場から複数の文書が提出された。トップダウン方式に賛成する文書として、アルゼンチンなどによる 6 カ国提案¹⁵、米国による提案¹⁶、ブラジル提案¹⁷などが提出され、他方で、トップダウン方式に反対する内容の文書としては、日本提案¹⁸・¹⁹、日本・韓国・台湾共同提案²⁰が提出されている。

なお、後者も、補助金を規律すること自体には反対しておらず、例えば、資源管理が不十分な場合の漁船建造補助金や、IUU（違法・無報告・無規制）漁業につながる補助金などは禁止すべきと述べている²¹、²²が、同時に、補助金が漁業生産を増加させるかどうかについては更に精査が必要であるという指摘を行って

¹⁴ Communication from New Zealand, *Fisheries Subsidies: Overcapacity and Overexploitation*, TN/RL/W/154 (Apr. 26, 2004).

¹⁵ Communication from Argentina, Chile, Ecuador, New Zealand, Philippines and Peru, *Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/166 (Nov. 2, 2004).

¹⁶ Communication from the United States, *Additional Views on the Structure of the Fisheries Subsidies Negotiations*, TN/RL/W/169 (Dec. 13, 2004).

¹⁷ Paper from Brazil, *Contribution to the Discussion on the Framework for Disciplines on Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/176 (Mar. 31, 2005).

¹⁸ Communication from Japan, *Fisheries Subsidies: Proposed Structure of the Discussion*, TN/RL/W/159 (June 4, 2004).

¹⁹ Paper by Japan, *Proposal on Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/164 (Sept. 27, 2004).

²⁰ Communication from Japan; the Republic of Korea; and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu, *Contribution to the Discussion on the Framework for the Disciplines on the Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/172 (Feb. 22, 2005).

²¹ *Id.*

²² Communication from Japan, *supra* note 18.

る²³。この時期の議論の大勢を概観すれば、どちらかといえばトップダウン方式を支持する国の方が多い状況であった。

(6) 香港閣僚会合から 2007 年秋までの交渉状況

2005 年 12 月に香港で開催された第 6 回 WTO 閣僚会合は、閣僚宣言を採択した。同宣言中の漁業補助金関連部分は以下のとおりである。

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²⁴。

すなわち、この宣言文引用部分では、漁業補助金に関し、過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる補助金を禁止することを含め、規律の強化に広範な合意があること、また、今後は透明性及び実施可能性を含めて補助金規律の性格や範囲を確立させるための作業を早急に行うことが確認された²⁵。

この香港閣僚会合の前後から、各国は、補助金規律に関する具体的な条文案を提案するようになった。まず、2005 年 11 月にブラジルが、漁業補助金を原則禁止にした上で、限定的に禁止から除外される補助金を示した協定案を提出した。この提案は複数の種類の除外を提示した。それらは、社会的セーフティーネット、調査研究費用など全ての国に対して認められるものと、漁船建造補助金など途上国に対して一定条件下で容認されるものなどである。この提案には修正版が 4 回提出され、2007 年 11 月の議長テキスト発出前の最終版においては、途上国が漁船建造補助金を拠出できる条件として、①自国水域内での漁業であること、又は②公海での漁業では地域漁業機関（RFMOs: Regional Fisheries Management Organizations、また地域漁業管理機関とも呼ばれる）が定める漁獲枠を消化するための漁業であることという条件を新しく課すとともに、加盟国は「漁業への悪影響（fishery adverse effects）」を補助金によって引き起こしてはならず、この

²³ *Id.*

²⁴ Ministerial Declaration adopted on Dec. 18, 2005, *Doha Work Programme*, Annex D, ¶ 9, WT/MIN(05)/DEC (Dec. 22, 2005).

²⁵ *Id.* at Annex D.

ため漁業資源管理措置の存在などが必要であるとの規定を提案している²⁶。

上記ブラジル提案に続き、2006年3月、ニュージーランドも漁業補助金を原則禁止し、極めて限定的な例外的な場合に禁止を解除するとの協定案を提案した²⁷。ただしこの提案に対しては、香港閣僚宣言よりも広範囲な禁止を目指しているとして反対する声も存在していた。すなわち、香港閣僚宣言では、過剰漁獲能力や過剰漁獲に寄与する補助金を禁止することに広範な合意があると認めているが、漁業補助金の原則禁止までは言及していないなどとする声であった。

2006年4月には、日本・韓国・台湾が共同提案「漁業補助金規律の骨子」を提出した。同提案は、漁業補助金の原則禁止ではなく、漁船建造補助金の一部など過剰漁獲・過剰漁獲能力につながる補助金のみを禁止する協定案であり、香港閣僚宣言の内容をクリアするにはこれで過不足はないとするものであった²⁸。同じく2006年4月には、ECも協定案を提示したが、この提案も漁船建造補助金など一部の補助金だけを禁止対象とする内容であった²⁹。

更に2006年6月、アルゼンチンは、漁業補助金の規律全体のうちS&Dのみに関する条文案「漁業補助金：特別かつ異なる待遇」を提案した³⁰。アルゼンチンは、ブラジルと同じく、先進国の漁業補助金は原則禁止とする一方で、途上国には寛容な補助金拠出を認める立場を表明しており、一連の提案においても、途上国が地域漁業機関からの割当量を含む総漁獲可能量（TAC）を消化する漁獲能力と比べて「実質的に低い（substantially lower）」漁獲能力しか有していない場合には補助金拠出が許されるという立場をとり、この考え方を実施に移すための仕組みなどを提案している。同提案は、途上国とはいえ、無条件に補助金を支払う（白紙の小切手と呼ばれていた）ことは適当ではないとする提案であり、この部分は交渉においても評価を受けた。しかし、「実質的に低い」という文言が具

²⁶ Paper from Brazil (Revision), *Possible Discipline on Fisheries Subsidies*, TN/RL/GEN/79/Rev.4 (Mar. 13, 2007) [hereinafter Paper from Brazil (Revision)].

²⁷ Paper from New Zealand, *Fisheries Subsidies: Exhaustive List of Non-Prohibited Fisheries Subsidies*, TN/RL/GEN/141 (June 6, 2006).

²⁸ この提案には修正版が2回提出されている。2007年11月の議長テキスト提案前の最終版は、次のものである。Communication from Japan; the Republic of Korea; and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, *Fisheries Subsidies: Framework for Disciplines*, TN/RL/GEN/114/Rev.2 (June 5, 2007).

²⁹ Submission of the European Communities, *Fisheries Subsidies*, TN/RL/GEN/134 (Apr. 24, 2006).

³⁰ この提案には修正版が1回提出されている。2007年11月の議長テキスト発出前の最終版は、次のものである。Paper from Argentina (Revision), *Fisheries Subsidies: Special and Differential Treatment*, TN/RL/GEN/138/Rev.1 (Jan. 26, 2007).

体的に何を示すのか、また「実質的に低い」状態を WTO の場で判断できるのかなどの疑問点が呈示され、容易には議論は収斂を見なかった。

加えてアルゼンチン・ブラジル両国は、2007年9月に S&D（途上国の特別かつ異なる待遇）の協定案に限定した提案を共同提出した³¹。これは、従前のアルゼンチン提案³²及びブラジル提案³³の S&D 部分の趣旨を合体させ、若干の新要素を加えた内容となっている。従来提案の踏襲といえるのは、途上国の補助金供与は、自国領海内もしくは排他的経済水域内で操業する場合か、又は国際的に合意された漁獲枠内で操業する操業者を対象とする場合などに限るとしている部分が挙げられる。これに対して新しい要素としては、途上国が漁獲能力を向上させるために補助金を拠出できる要件として、漁獲対象の魚種がこれまでほとんど漁獲されていなかったものである場合か、又は、新しい漁獲能力でも資源の最大持続生産量以下の生産量しかもたらさない場合に限ること等の条件を付している点が挙げられる。この提案についても、最大持続生産量以下の生産量しかもたらさないなどの条件を WTO が判断できるのかなどを巡り議論が生じた。

また、2007年1月、ノルウェーが、新たに 15m を超える大中型の漁船建造補助金など、限定的な補助金だけを禁止する協定案を提出した³⁴。同国は、元々は漁業補助金を原則禁止すべきとの立場を表明していたが、この提案によって従来の立場を方針転換したことになる。これは、交渉の終盤にさしかかろうとしている状況では、このようなスモールパッケージであっても合意を達成する方が得策との考えが存在していたための提案であるとされる³⁵。

米国も、2007年3月に協定文書案を提出した³⁶。これは、すべての漁業補助金を禁止し、例外的に減船支援、漁獲可能量規制支援、各種調査への支援、資源増大支援、インフラの整備支援、早期退職プログラムへの支援、自然災害で減少した漁獲能力の回復、一定条件下における政府間の入漁支払い等を許容する内容であった。なお、規律を緩める方向となる「小規模プログラム」（極めて零細な補助金を例外扱いすること）の項目を提案しているが、詳細についての記載はない

³¹ Proposal from Argentina and Brazil, *Special and Differential Treatment*, TN/RL/GEN/151 (Sept. 17, 2007).

³² Paper from Argentina (Revision), *supra* note 30.

³³ Paper from Brazil (Revision), *supra* note 26.

³⁴ Proposal by Norway, *Fisheries Subsidies*, TN/RL/GEN/144 (Jan. 26, 2007).

³⁵ 当時、筆書がノルウェーの交渉担当官から直接聞き取ったもの。

³⁶ Proposal from the United States, *Fisheries Subsidies: Proposed New Disciplines*, TN/RL/GEN/145 (Mar. 22, 2007).

状況であった。なお、減船補助金拠出の条件の一つに、入漁制限、漁獲割当といった資源管理措置が存在していることを掲げ、また紛争処理の際には、パネルはパネルが選定した漁業の専門家に意見を求めることとするといった条項も提案されていた。

更に、インドネシアも条文案を提出した。同国は、2001年の交渉開始以来、漁業補助金分野に関しては比較的目立たない存在であったが、2007年6月に漁業補助金交渉における同国の初めての提案を提出し、以来、以下に見るように、交渉会合の結果を見ながら何回も修正提案を提出する積極的な対応を開始した。同国の原提案³⁷は、規律方式を漁業補助金の原則禁止（いわゆるトップダウン・アプローチ）とし、同じ規律方式に基づくブラジル提案³⁸及び米国提案³⁹の内容を拡大発展させた部分が多く見られた。

ところがインドネシアはこの提案が7月のルール交渉会合で議論された後に⁴⁰、2007年9月に改訂版を提出した⁴¹。ここでは原提案での「トップダウン」方式を修正し、禁止補助金という概念を用いず、相殺措置の対象となる補助金（actionable subsidies）と拠出可能な補助金からなる規律とした。また、補助金を使用することで、他の国の漁業資源に損害や著しい害を与えてはならないとし、損害の審査手続や、著しい害の判定基準などを新しく提示している点が付加された。インドネシアは、いったん厳しい規律方式を提案しておきながら、これを大幅に緩和させた修正提案を行ったことになる。提案国側は、この改定提案をボトムアップ方式とトップダウン方式を架橋するものと位置づけていたが、9月のルール交渉会合においては、禁止補助金が存在していない等の批判も出された。

インドネシアは、これを受けて更に2007年10月、再改定提案⁴²を提出した。内容的には、前回の改定提案の構造を基本的に踏襲しつつ、新しく禁止補助金を加えた提案になっている。禁止補助金は、漁船建造・改修のための補助金、操業経費、漁船造船施設への補助金、IUU漁業に対する補助金、他国への漁船の移転

³⁷ Proposal from the Republic of Indonesia, *Fisheries Subsidies: Proposed New Disciplines*, TN/RL/GEN/150 (July 2, 2007).

³⁸ Paper from Brazil (Revision), *supra* note 26.

³⁹ Proposal from the United States, *supra* note 36.

⁴⁰ 2007年7月のルール交渉においては、インドネシアの原提案に対し、賛同及び反対双方の意見が表明された。

⁴¹ Revised Proposal from the Republic of Indonesia, *Fisheries Subsidies: Proposed New Disciplines*, TN/RL/GEN/150/Rev.1 (Sept. 10, 2007).

⁴² Revised Proposal from the Republic of Indonesia, *Fisheries Subsidies: Proposed New Disciplines*, TN/RL/GEN/150/Rev.2 (Oct. 9, 2007).

補助金である。他方で、相殺措置の対象外の補助金（緑の補助金）として、社会保障、漁業調査、漁業資源増大、漁船及び船員の安全性の向上、一般インフラの整備・維持、災害時の回復計画、漁業管理や漁獲割当配分などのための援助を挙げている。また、相殺措置の対象となる補助金（黄の補助金）として、減船補助金、漁業生産能力向上につながる補助金、生産シェア向上につながる補助金などを挙げている。

加えて、途上国については、零細漁業（沿岸での小型漁船による個人・家族経営による操業）は規律の対象外とし、更に一定の条件下において、小規模漁業（領海内での 20m 以下の漁船による操業）、排他的経済水域内での漁業操業、公海上でも地域漁業機関で認められた漁獲枠内の漁業に関し、漁船建造、改修、燃油、餌、氷への補助金を規制の対象外としている。

以上、2005 年 12 月の香港閣僚会合以降、2007 年 11 月に議長テキスト（内容は後述する）が発出されるまでの状況を概述した。ここまでの議論では、規律の対象を海面漁獲漁業に限る点（従って、養殖業、陸上での水産加工業、内水面漁業は、条件付きながら規律の適用範囲外となる方向）などについて、かなり意見の収斂が見られていた。また、海面漁獲漁業に対する補助金でも、調査研究や資源増大などのための補助金は拠出を認める点などについても、概ね意見の集約が見られていた。しかしながら、規律方式（トップダウンかボトムアップか）や、海面漁獲漁業において漁船建造補助や燃油補助などを禁止対象とするかどうかなどについては、各国提案における主張の違いがなお顕著である状況にあった。

なお、この期間には、農業交渉などの主要部分の交渉進展が見られない等の事情から 2006 年 6 月から 12 月頃まで半年程度ラウンド交渉が凍結状態となった期間も含まれていることを付記しておく。

(7) 2007 年 11 月議長ペーパー

2007 年 11 月、ルール交渉議長であるウルグアイのヴァイエス駐ジュネーブ大使は、交渉において初めて規律の原案となる「議長テキスト」⁴³を提案した。テキストはアンチダンピング、一般補助金、漁業補助金の 3 分野全てを網羅するも

⁴³ Negotiating Group on Rules, *Draft Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements*, TN/RL/W/213 (Nov. 30, 2007) [hereinafter *Draft Consolidated Chair Texts*, TN/RL/W/213].

のであり、今後の交渉に向けた「第一歩（first step）」であると冒頭部分に記述されている。

漁業補助金部分については、SCM 協定の附属書の位置づけとしての新しい規律案を示す形式となっている⁴⁴。規律方式はボトムアップ方式であり、禁止する補助金を限定して設定する方式である点は、日本、韓国、台湾、EC などによる提案と同様の方向性を有しているが、他方で、議長テキストで禁止補助金とされている補助金は極めて広範囲に及んでおり、この意味では米国やニュージーランドの主張に配慮した形が見て取れる。特に、禁止対象にインフラ整備の補助金などを含めているが、この禁止は交渉会合においていずれの国からも提案されていない内容であった。以下、議長テキストの詳細を紹介する。（図 2 に各国提案との比較を示す。）

a) 禁止される一定の漁業補助金（第 I 条）⁴⁵

議長テキストは、禁止補助金として以下の 8 つの事項を対象とする補助金を列挙している。

- (ア) 漁船（運搬船、燃料補給船等のサービス船を含む。以下同じ。）の取得・建造・修理などに関する補助金
- (イ) 漁船の第三国移転（輸出等）
- (ウ) 漁船の操業経費（燃料、氷、保険などを例示）、水揚げ、ハンドリングや、漁港内・近隣での加工活動についての操業経費、操業ロスの補填
- (エ) 専ら、又は相当程度、天然漁獲漁業に関連する港湾インフラ又は港湾施設（水揚げ施設、貯蔵施設、加工施設を例示）
- (オ) 所得支持
- (カ) 価格支持
- (キ) 外国水域への入漁補助金⁴⁶
- (ク) IUU（違法・無報告・無規制）漁業への補助金

更に、上記 8 つの禁止補助金に加え、「明らかに過剰漁獲（unequivocally

⁴⁴ *Id.*, Annex VIII (titled “Fisheries Subsidies”).

⁴⁵ *Id.* at p. 87.

⁴⁶ 議長テキストでは、入漁料補助金について、政府が外国政府に対して行う支払いは補助金とは見なさないが、政府が外国政府に入漁料を支払って得た外国水域での操業権を自国の漁業者に移転することを禁止補助金と見なしていると読める。

overfished) 」である資源を漁獲する漁船に対する補助金を禁止する条項が存在している⁴⁷。なお、「明らかに過剰漁獲」という概念の定義は、議長テキストでは明確にされていない。

b) 一般的例外（第 II 条）⁴⁸

この条項では、効果的な漁業管理を実施しており、漁獲能力が増大しないことなどの条件付きで、以下が禁止の例外として列挙されている。

- (ア) 漁船や乗組員の安全向上のための補助金（上記の禁止補助金（ア）についての例外）
- (イ) 混獲防止技術、環境への影響軽減技術の導入、資源管理遵守のための機器導入などのための補助金（上記禁止補助金（ア）及び（ウ）についての例外）
- (ウ) 漁業者の転職のための再教育・早期退職補助金（上記禁止補助金（ウ）についての例外）
- (エ) 減船や漁獲能力削減の補助金

なお、日本を含めて一部の先進国が求めていた小規模漁業への補助金を例外扱いとする条項は含まれていない。

c) 途上国の特別かつ異なる待遇（S&D）（第 III 条）⁴⁹

ここでは、途上国の待遇として、低開発途上国に対しては補助金の禁止を適用しないこと、また、その他の途上国については、漁船の規模・性格によりそれぞれ異なる待遇が規定されている。しかし、漁船の取得、建造、改造等の補助金については、途上国であっても公海における操業に関する特別な待遇を認めていない（すなわち公海漁業に関連する補助金の規律は先進国と途上国で同一になっている）。他方で、第 I 条に掲げる禁止補助金のうち、（エ）港湾インフラ等、（オ）所得支持、（カ）価格支持については、どのような途上国に対しても（即ち、漁業大国の途上国に対しても）許容されるものとなっている。

⁴⁷ Draft Consolidated Chair Texts, TN/RL/W/213, *supra* note 43, Annex VIII: Fisheries Subsidies, Art. I.2.

⁴⁸ *Id.* at p. 88.

⁴⁹ *Id.* at p. 89.

d) 漁業補助金の一般規律（第 IV 条）⁵⁰

この条項には、第 I 条に掲げる漁業補助金によって、外国に関係する漁業資源を過剰漁獲してはならないこと⁵¹が記述されている。具体的には、高度回遊性魚種やストラドリング・ストック（跨り資源）、及び他の加盟国が漁獲関心を有している資源に対し、枯渇、悪影響、又は過剰漁獲能力を創出することが禁止の対象となっている。第 IV 条は「枯渇」「悪影響」「過剰漁獲能力」の判断基準などは明示していないが、関係する他の国際機関の情報、特に各種漁業関連条約の規定に照らし合わせた漁業資源管理の状況などを勘案して決定される旨の文言がある。

e) 漁業管理（第 V 条）⁵²

ここでは、一定の漁業補助金⁵³を支払う際には、各国が過剰漁獲を防止するための漁業管理を実施している必要があるとの趣旨が述べられている。また、この漁業管理は、科学に基づいた資源アセスメント、及び漁獲能力と努力量の管理を定期的に行っていること、またそれらの強制的な実施を国内法などで確保していること、といった条件を記載している。更には、各国はこのような漁業管理措置を国連食糧農業機関（以下「FAO」）に提出し、そこでの相互評価（peer review）が補助金拠出以前に行われていなければならない、としている。

なお、現在、各国の漁業管理・資源管理を FAO 等が審査する体制とはなっていないことに鑑みれば、議長テキスト第 V 条の要求している資源管理の水準は、FAO 等における資源管理の現行水準以上のものとなっている点を指摘でき

⁵⁰ *Id.* at p. 90.

⁵¹ 禁止されている事項は英語版原文テキストでは次のように示されている。Draft Consolidated Chair Texts, TN/RL/W/213, *supra* note 43, Annex VIII: Fisheries Subsidies, Art. IV.1, first sentence:

[D]epletion of or harm to, or creation of overcapacity in respect of, (a) straddling or highly migratory fish stocks whose range extends into the EEZ of another Member; or (b) stocks in which another Member has identifiable fishing interests, including through user-specific quota allocations to individuals and groups under limited access privileges and other exclusive quota programmes.

⁵² *Id.* at p. 91.

⁵³ 議長テキスト漁業補助金協定案（TN/RL/W/213）第 II 条及び第 III.2 条 b 号に基づく補助金。

る。この点に加えて、WTO 加盟国の補助金抛出の可否を、FAO という別の機関の議論の結果に委ねる点の是非、更には FAO が迅速な対応を行うとは限らない中で、これを補助金抛出以前に行っておくべき条件として位置づけている点の是非などについては、後ほど詳しく議論を行っていくこととしたい。

f) 通報と監視（第 VI 条）⁵⁴

議長テキストは、漁業補助金を抛出する場合は事前に補助金及び相殺措置に関する委員会に通報すると定める規定などを提案している。

g) 移行期間（第 VII 条）⁵⁵

議長テキストでは、全体としての DDA の結果の発効日から 2 年後（途上国は 4 年後）の時点から、既存の漁業補助金プログラムに対して漁業補助金禁止規定が適用されるとしている。

h) 紛争解決（第 VIII 条）⁵⁶

ここでは、通報されない補助金で、紛争解決手続において対象措置となったものは禁止補助金と見なすことや、紛争解決手続においては交付補助金が禁止補助金でないことの挙証責任は補助金交付国側にあることなどについて規律を提案している。

i) 対抗措置⁵⁷

これは漁業補助金の附属書ではなく、議長テキスト SCM 協定本文案の第 4.10 条に付された脚注 10 として新しく挿入されている規定であるが、漁業補助金分野における対抗措置として、停泊、積替え、加工のための港湾施設の利用を制限することを可能とする規定が付け加えられている。

(8) 議長ペーパー発出後、2008 年 5 月までの交渉状況

⁵⁴ Draft Consolidated Chair Texts, TN/RL/W/213, *supra* note 43, at p. 92.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.* at p. 93.

⁵⁷ *Id.* at p. 44 n.10.

WTO ルール交渉においては、2007年12月以降、議長ペーパーに関して各国が議論を行う状況となった。議長提案までの各国の主張については、各国が提案文書の形などでWTOに提出しており、これらが公表されているのである程度各国の立場が明らかであるが、議長テキストが発出された後の議論においては、通常、各国はその主張を文書の形で公表していないため、各国の問題意識も交渉参加者以外には分かりにくい状況があった。

そのような中で、議長は、2008年5月に作業文書⁵⁸を公表し、漁業補助金部分については2007年12月以降の交渉において各国が示した立場を公にした。なお、作業文書ではなく改訂議長テキストを出すべきとする声も多かったが、議長は、作業文書の本文にて、議長テキストを改訂する強い意志を引き続き有しているものの、これを行うだけの十分な根拠が存在せず、また、中間地点を探るための十分ないかなるヒントも、あり得べき妥協や取引のための助言も得られなかったため、中間的なものとして、作業文書を発出することとした旨を説明している⁵⁹。

文書は3つのコラムから成っており、左のコラムには過去提出された各国の提案を、中央のコラムには2007年11月に発出された議長テキストを、右のコラムには2007年12月以降の交渉で加盟国から提示された主な意見をそれぞれ掲載している。また、内容項目を概観すると、「禁止補助金と規律の範囲」、「一般の例外」、「途上国の特別かつ異なる待遇」、「その他の規律」、「漁業管理」、「通報と監視」、「移行条項」、「紛争処理」の全てを網羅するものとなっている。

具体的には、加盟国の意見（右のコラム）には、議長テキストの概ね全ての項目にわたり、テキストに賛成する意見と反対する意見の両論が併記されており、主要な議論の概要は次のとおりである。それぞれの主張がどの国の意見であるのかについての記述はない。

ア．禁止補助金の範囲については、次の3つの意見、すなわち、禁止範囲を極めて広範囲に及ぼすべきだとする意見、トップダウン方式の禁止を支持するが禁止範囲が広ければボトムアップ方式も受入可能とする意見、及び議長テキストにおける禁止範囲は狭すぎるとする意見、が併記されている。

⁵⁸ Negotiating Group on Rules, *Working Document from the Chairman*, TN/RL/W/232 (May 28, 2008).

⁵⁹ 作業文書は、付属文書Aがアンチダンピング、付属文書Bが一般補助金、付属文書Cが漁業補助金をそれぞれ取り扱っている。

- イ．特に、議長テキストで禁止対象となっている港湾インフラについては、これが禁止対象外であると考えている国と、議長提案どおり禁止されるべきであると強硬に主張する国の双方が存在するとの記述がある。なお、加工施設への補助金に関しては、多くの途上国が補助金の必要性を認めている旨の記述に留まっている。
- ウ．操業経費補助については、これが過剰漁獲能力につながらないとする国と、燃油補助への禁止を含まない規律はいかなるものであっても受入不可能とする国の双方が存在すると記載されている。
- エ．小規模漁業への例外扱いについては、これを支持する国がある点、また1カ国はデミニミス基準の設定による問題処理を提案した点⁶⁰、他方で多くの途上国等は先進国による小規模漁業への特別扱いには反対である点、また他の国は大きな抜け穴を開くことで規律を損なうと考えている点が併記された。
- オ．途上国の特別かつ異なる待遇については、公海漁業への補助金禁止を含め、議長案に対する賛否両論が記載された。

(9) 2008年5月から2008年12月までの交渉状況

2008年5月に議長が作業文書を公開した後、漁業補助金については、政治的なポジションペーパーといえる文書などが一部の加盟国から提出⁶¹されたものの、実質的な議論はほとんどなされない状況となった。その後、2008年7月にジュネーブにおいて閣僚会合が開催されたが、ここでは農業及びNAMA交渉についてのモダリティ合意ができず会議が終了したため、結果的にルール交渉部分についても何ら合意はなされなかった。

その後、2008年中にはルール交渉会合が招集されることはなかったが、2008年12月に、議長はルール交渉漁業補助金案件における「ロードマップ」を提示した⁶²。ここでは、テキストを改訂する根拠を議長が未だ有していないために、

⁶⁰ カナダによるルーム・ドキュメント提案を指すと考えられる。

⁶¹ インド・中国・インドネシア提案 (WT/GC/W/592; TN/C/W/51)、アルゼンチン・チリ・コロンビア・エクアドル・メキシコ・ペルーによる提案 (TN/RL/W/234)、豪州・ニュージーランド・米国提案 (TN/RL/W/235)。

⁶² Negotiating Group on Rules, *New Draft Consolidated Texts of the AD and SCM Agreements*, TN/RL/W/236 (Dec. 18, 2008). なお、この文書のうち、アンチダンピングと一般補助金部分は議長テキストの改訂案となっているが、漁業補助金については改訂テキ

改訂テキストの代わりに「ロードマップ」と呼ぶ議長から交渉参加者への質問状を添付したとされている。

このロードマップにおいて、具体的に質問対象とされている事項を抜粋すると次のとおりとなる。

- 規律対象となる補助金の範囲（川上川下や横の広がり）はどのように設定すべきか。
- 過剰漁獲・過剰漁獲能力に関係しない補助金だけを禁止から除外するべきか、それ以外にも除外対象の補助金を設けるべきか。
- 禁止から除外するための条件は漁業資源管理の存在だけでよいのか。
- 小規模漁業の定義は何か（ただし、これは途上国の特別かつ異なる待遇との関連での質問であり、先進国の小規模漁業は質問の範囲外であると考えられる）。
- 低開発途上国以外の途上国は、全て同じ条件で特別かつ異なる待遇を受けべきか。
- 補助金が漁業にもたらす消極的影響（資源が減少した等）に対し他の国がチャレンジできるようすべきかどうか、その影響はどう定義し、評価するか（ロードマップでは、一般的規律・actionability と呼ばれている事項）。
- 補助金禁止の例外を認める際の条件としては漁業管理を実施していることが交渉で議論されたと指摘した上で、漁業管理の実効性や妥当性を評価する基準があるのかどうかなどを質問した。
- 更に、国際的な漁業管理機関においては非拘束的規則が多い中、こうした規則を補助金の禁止という拘束的な WTO ルールを適用する際の条件としてよいのか。
- 禁止対象から除外される補助金については、事前通知制あるいは事後通知制のいずれを採用すべきか、また、未通報で拠出している補助金を禁止対象とすべきかどうか。

以上の質問内容は、これまでの交渉会合で議論したものの各国の意見の収斂が見られていない論点に関するものであり、議長としては、このような問題について加盟国の意思を再度確認したいと考えたものと推察できる。ルール交渉にお

ストではない。

る他の交渉分野が改訂テキストであるのに対し、漁業補助金交渉はロードマップとした理由は明確ではないが、議長としては以上の諸点のように依然として未解決の問題が存在していると考えていたことが要因として想定できる⁶³。

ただし、以上のロードマップにある質問を示されても、加盟国としては言質を取られるような性質のものについては交渉の場で真面目に答えられない可能性がある。また、WTO の権能とはかけ離れたような内容（漁業管理や資源アセスメントの善し悪しをどう評価するかなど）についても、議論が紛糾する可能性がある。また、いずれにせよ、農業・NAMA 交渉の進展を待つ国が多いと思われる現下の状況では、各国とも従来のポジションを再度提起するだけの展開に終始し、当面、歩み寄りは見られない可能性が高いと思われる。

以上、WTO 漁業補助金交渉の経緯と現状をレビューしてきたが、冒頭にも述べたとおり、2009年5月の時点において、ドーハ・ラウンド交渉は終結しておらず、漁業補助金交渉も継続している状況にある。本稿は、2008年末までの交渉までを対象としたレビューである点を断っておきたい。

3. ドーハ・ラウンド漁業補助金交渉の特徴

続いて、今回の漁業補助金問題の特徴に関し分析を行うこととしたい。今次ラウンドでの漁業補助金交渉に関して注目すべき点は、関連漁業条約ですら規定していない高いレベルの資源保全の水準を、WTO で規定しようとする動きになっている点であろう。これは、従来からの貿易と環境の問題、すなわち、非 WTO 法が非貿易的価値を推進しているのに対し、WTO 法が自由貿易価値を推進し、その結果、衝突が生じるという構図とは逆の構図になっている。

先述したとおり、香港閣僚宣言では、漁業補助金部分は「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だということについては広範な合意がある⁶⁴」と記述され、ルール交渉は、過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる補助金を禁止することを含めて規律を強化する方向で作業を行うとされている。

⁶³ 要因としてはこれだけではなく、前回の議長テキストでは、漁業に関する専門的な知識を含むテキストを議長が提示したため、テキスト内容について議長側が説明責任を負う形に陥ったが、今回はそれを避けたいと思ったことなど、様々なものが考えられる。

⁶⁴ World Trade Organization, Ministerial Declaration of 18 December 2005, Annex D, ¶ 9, WT/MIN(05)/DEC (Dec. 22, 2005).

ところが、過剰漁獲能力や過剰漁獲について、漁業資源管理を行う地域漁業機関⁶⁵や FAO などにおいては、資源管理や減船など通じて適切な対策が必要であるとの議論はあっても、補助金の禁止といった規律は導入されていない状況にある。WTO での議論がこのまま進めば、FAO や地域漁業機関などの漁業資源管理機関よりも高い水準の資源保護水準を WTO が設定するという、ねじれ現象が生じる可能性も想定される。

他の国際機関に先行して WTO において漁業補助金禁止議論が盛り上がった理由については色々な分析が可能であろうが、ひとつには、地域漁業機関や FAO 等と比べ、WTO は紛争解決制度が充実している点を指摘しておく必要がある。すなわち、地域漁業機関においては各国の漁獲量などを決定できても、その実施は各国政府に委ねられている。漁獲割当量を超過した操業がなされる場合、各国政府は漁獲超過をした漁業者に対するライセンスの停止などの制裁を課す手段はあるものの、同程度の強制力をもつ制裁を地域漁業機関が各国政府に課すことは通常困難である。ところが、WTO においては、地域漁業機関などと比べて紛争解決制度が高度に整備されており、規律の実効性を確保しやすいといった特徴がある。

一部の NGO は、海洋を利用の対象ではなく保護の対象とすべきである等として、漁業に対する規制強化を求める運動を行っている⁶⁶。このような NGO が、より確実な規制の実施を求めてフォーラム・ショッピングをした結果、地域漁業機関や FAO ではなく、WTO に行き着いたとの推測も可能であろう。実際、ドーハラウンド立ち上げ以前から、一部の NGO などが、漁業補助金について、法的拘束力を持つ WTO が取り組むことを歓迎していたことは先述したとおりである。

もともと WTO では、海洋生物案件などで、一部の NGO から極めて高い関心

⁶⁵ 漁業管理は、太平洋や大西洋といった海域ごと、またサケマスやマグロといった魚種ごとに、資源管理が行われており、それらを担当する機関が地域漁業機関（RFMOs: Regional Fisheries Management Organization あるいは地域漁業管理機関）と呼ばれている。

⁶⁶ 本稿においては、NGO が過剰漁獲防止を訴える理由が何であるのかといった点については深入りせずに議論を進めることとする。なお、一つの見方としては、NGO が、陸上の環境問題（特に自国の環境問題）は、既に利害関係が錯綜しているため、問題提起を行っても思うように寄付金などが集まらないが、国家領域とは結びつきの薄い環境案件（海洋を保護せよ、アフリカ象を守れ等とする案件）には国内的なコンフリクトが発生しないため、熱心に取り組むケースが多いというものである。特に、これら運動は、実際にアフリカ等の現地に入り運動を推進するわけではなく、先進国の代表団へのロビイング活動を通じて国際交渉に影響を与え、トップダウン的に目的を達成しようとする傾向が見られる。今回の一連の動きも、この様な趣旨のものとも考えることも可能であるが、この点の詳しい分析については別の機会に譲りたい。

を寄せられていた案件が存在する。実際、後述する米国・エビカメ事件では、米国の環境 NGO などが、法廷の友による意見書（*amicus curiae* briefs）と称してパネルや上級委員会に対し、環境目的によるエビの禁輸は正当であるとのアピールを試みるような状況が存在した⁶⁷。NGO からの高い関心の存在は、今回の漁業補助金交渉においても同様に確認されている。実際、NGO メンバーが、ルール交渉の前後に、主要国の代表団や、WTO 事務局関係者、更にはヴァイエス交渉議長と意見交換している姿がよく見られているところである⁶⁸。

また、交渉に参加する一部政府の代表団も、環境 NGO を無視しがたい状況にあると思われる。例えば、1999 年 11～12 月に米国・シアトルで開催された WTO 第 3 回閣僚会合では、場外で NGO が大がかりな反グローバルイゼーション活動を繰り広げたために、会議場に加盟国の代表団が出入りするのさえ困難を極める状況が存在したが、NGO によるデモの参加者の中にはウミガメに仮装した者の姿もテレビに映し出されていた⁶⁹。この閣僚会合は、ウルグアイラウンド以降、WTO 発足以降初めての新しいラウンド立ち上げを目指していたが、結局コンセンサスが醸成されず、閣僚宣言も採択できずに会議を終えた。このような状況においては、今回のドーハ・ラウンド交渉でも、無用なコンフリクトを回避したいと考える代表団が、可能な分野において NGO の意向をある程度くみ取って交渉を進める下地が存在しているといえよう。特に、環境 NGO の多くが本部を置く米国は、漁業補助金に対する強い規制を指向して交渉に臨んでいるが、この点も上記のこの

⁶⁷ 米国・エビカメ事件パネルにおいては、海洋保全センター及び国際法センター、WWF が、アミカス・ブリーフを提出した。パネルは、パネルの方から情報を求めているような NGO の提出物は考慮しないが、加盟国が自国の提出物の中に NGO の文書を含めることは自由であるとした。Panel Report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, ¶ 7.8, WT/DS58/R (May 15, 1998) [hereinafter *U.S. — Shrimp Panel Report*]. 上級委では、米国が自国の提出文書の中に、①アース・アイランド・インスティテュート、米国ヒューメイン・ソサエティー、シェラクラブ、②国際環境法センター、海洋保全センター、環境基金、マングローブ行動計画、フィリピン生態系ネットワーク、レッド・ナショナル・デ・アクション・エコロジカ、ソブレヴィヴィエンシア、③WWF、国際環境法基金の文書を添付して提出した。これに対しマレーシア等は、上級委の検討事項はパネル報告書の範囲内に限るべきであり、上級委で意見陳述や書面提出ができるのは加盟国だけであるなどとして、上級委が NGO の文書を受け取るべきではないと主張した。結局、上級委は、米国提出書類の別添部分になっている NGO 文書は検討材料として受け入れられると判断した。 *U.S. — Shrimp* AB Report, *supra* note 2, at ¶¶ 79-110.

⁶⁸ 筆者が現地で見た限りでは、ルール交渉が WTO で行われる際、NGO メンバーは WTO の建物内で代表団にロビイングすることはあるが、交渉が行われている部屋の中にまでは入り込んでいない状況であった。

⁶⁹ 当時、筆者はワシントンの日本大使館で情報収集に当たっており、こういった報道を頻繁に目にした。なお、シアトルに出張した者は、デモによりホテルから外出禁止になり食事にありつけなかったり、環境団体につばを吐きつけられたり、といった局面に遭遇したとのことである。

見方の裏付けになると思われる。

更に、NGO の存在に加えて、水産物輸出国であり、かつ漁業補助金をほとんど支払っていないアイスランドやニュージーランドも、強い補助金規制を指向している。特にアイスランドは、GDP のうち 20% 近くを水産物の輸出で稼いでいる⁷⁰。同国産水産物の輸出市場である EC や日本で漁業補助金が撤廃されれば、更にアイスランド産水産物の輸出機会が増加すると考え、ポジション決定を行っていると考えられる。また、ニュージーランドも、広大な排他的経済水域を有しながらも自国では水産物消費が極めて弱いため、世界でも主要な水産物輸出国となっている⁷¹。これらの国が、漁業補助金の広範囲な禁止を熱心に主張するのはむしろ自然な成り行きであると思われる。

加えて、途上国の中には、自国の排他的経済水域に先進国が入漁している現状をよしとせず、自国水域での漁業を自国民が行うようするために、先進国の補助金を撤廃させて途上国だけが補助金を支払えるようにしたいと考える国も多い⁷²。ただし本件は、若干複雑な様相を見せており、ブラジルなどは漁業の自国化を推進したいとの点は明らかである一方、太平洋島嶼国などは先進国が支払う入漁料で国家財政が成立している国もあり、これらの国は引き続き先進国の船の操業を許して入漁料を徴収したいとの意図があることから、途上国の間で必ずしも利害の一致が見られていない状況でもある。

この様な中で、水産物輸入国であり、漁業補助金の支払金額も大きな日本、EC、カナダ、韓国などが、穏当な規律を求める構図になっているが、多勢に無勢との状況である面は否めない。

4. WTO において望ましいと考えられる漁業補助金規律

(1) 貿易的関心事項の扱い

今回の WTO ルール交渉においては、香港閣僚宣言からも伺えるとおおり、過剰漁獲や過剰漁獲能力、ひいては資源枯渇の防止といった非貿易的な関心事項を含

⁷⁰ 2004 年における FAO 統計を用いて筆者が計算。

⁷¹ 更にニュージーランドも、環境 NGO と近い関係にある。

⁷² 筆者が、WTO ルール交渉に出席しているラテンアメリカや太平洋島嶼国等からの代表団から直接聴取。

めた規律について議論が進んでいる。貿易的関心事項が交渉の主眼となっていない理由としては、これが既に現行 SCM 協定の規律対象となっているという主張が交渉の初期段階で日本など一部の国から提起されていたことに端を発しているものと思われる。つまりこの主張は、貿易的関心事項は既に現行 SCM 協定の規律対象であるため、WTO で貿易的関心事項だけを規律する場合は漁業補助金に特化した特段の規律を新しく作成することは不要であるとのものである。他方で多数の国は、ドーハ宣言が漁業補助金規律についての交渉を行うべき旨に触れている点を重視し、非貿易的な関心事項であっても交渉対象として議論すればよいとの立場を取ったものと思われる。いずれにせよ、その後、香港閣僚宣言における合意（過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる補助金を禁止することを含めた規律の強化）がなされたことで、今回の漁業補助金規律は、過剰漁獲能力や過剰漁獲といった非貿易的関心事項を主眼とするとの点は既に既定路線になっていると解釈でき、今後の交渉においても、貿易的関心事項に基づく補助金規律はあまり焦点が当たらないと考えられる。

(2) 非貿易的関心事項の扱い

以上を踏まえて、なんらかの非貿易的関心事項を WTO の補助金規律の下で扱う場合、どのような規律が適切であるのか、筆者の考えを以下に述べることにしたい。

まず、WTO 法が自由貿易価値を推進している中で、有限天然資源を保護するための規律をどこまで WTO で設定することが可能なのかについて分析したい。WTO において有限天然資源の保全が議論になった前例としては、紛争解決案件である米国・エビカメ事件が存在している。同事件では環境基準に基づく禁輸措置が GATT 整合的かどうか争われたのであり、補助金規律に関する事件ではないが、WTO がどこまで有限天然資源の保全に踏み込むべきかが議論となっている点では同じ問題を共有しているといえる。

米国・エビカメ事件は、米国の次のような規制に端を発するものである。すなわち、1987 年、米国は、**Endangered Species Act of 1973** に基づき、特定海域で操業する全ての米国船籍のトロール漁船に対し、海亀混獲防止装置（**Turtle Excluder Devices: TEDs**）の使用等を義務づけ、続いて 1989 年、いわゆる「セ

クシヨン 609⁷³」を施行し、米国水域外の他国水域において海亀に悪影響を与える漁法で漁獲したエビは米国に輸入できないとする措置をとった。この禁輸措置に対し、1997年2月、タイ、マレーシア及びパキスタンが紛争解決機関（DSB）会合においてパネル設置を要請した。パネル報告書は1998年4月に加盟国に配布された。ここでは、GATT第20条に関し、同条(g)よりも先に柱書規定を審査し、措置が、同様の条件にある諸国の間において正当とは認められない差別待遇をなしているため、同20条によって正当化される措置には該当しない⁷⁴とした。米国は、このパネル判断を不服として、1998年7月に上級委員会に上訴した。上級委員会は当事国から口頭聴聞などを行った上で分析を行い、報告書を1998年10月に配布した。

上級委員会の報告書では、第20条に関する検討の順序（sequence）について、米国・ガソリン事件上級委員会で行われたように、まず同条(g)該当性を分析した後、柱書適合性を分析すべきとして、パネルの決定を覆した⁷⁵。その上で上級委員会は、ウミガメが「有限天然資源(exhaustible natural resources)」に相当するかどうかについて検討を行い、GATT時代のカナダ産マグロパネルにおいても魚類が「有限天然資源」であるとされていた点などを引用⁷⁶しつつ、ウミガメが「有限天然資源」に相当すると結論づけた⁷⁷。続いて上級委員会は、（米国の当該）措置が、有限天然資源の保存に「関する（relating to）」ものであるかを検討した。米国ガソリン上級委員会では、措置の「主要な目的（primarily aimed at）」が清浄な空気の保全であるかを検討した⁷⁸が、当該エビカメのケースでは、「ウミガメの保全という政策目的と、貿易措置の一般的な構造やデザインとの関係を検証しなければならない⁷⁹」と上級委員会は述べている。この検証において、上級委員会は、ウミガメ生息域におけるエビトロール漁業がウミガメ死亡の「重大な(substantial)」原因である点は紛争当事国の間で異論がなかったことを示し、これらにより規制手段と結果の関係は適切であるとして、米国の措置が「原則と

⁷³ Public Law 101-162, Section 609, 16 U.S.C. 1537.

⁷⁴ *U.S. — Shrimp Panel Report*, *supra* note 67, at ¶ 7.49.

⁷⁵ *U.S. — Shrimp AB Report*, *supra* note 2, at ¶¶ 116-22.

⁷⁶ *Id.* at ¶ 131.

⁷⁷ *Id.* at ¶ 134.

⁷⁸ Appellate Body Report, *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R (Apr. 29, 1996), DSR 1996:I, 3, 19.

⁷⁹ *U.S. — Shrimp AB Report*, *supra* note 2, at ¶ 137.

して、手段は結果と適正な関係にある (related to)⁸⁰」とした。更に上級委員会は、措置が国内制限と「関連して (in conjunction with)」実施されているかを吟味し、ウミガメ混獲回避措置は米国国内でも実施されているので禁輸措置には公平性 (even-handed) があるとし、措置が国内制限と「関連して」実施されていると結論づけた⁸¹。以上により、上級委員会は、当該米国措置は GATT 第 20 条 (g) の要件を満たしていると判断したが、続いて GATT 第 20 条柱書要件に関し、措置が「任意の若しくは正当と認められない差別待遇 (arbitrary or unjustifiable) の手段となるような方法で……適用」されているかを分析した。結局、上級委員会は、同じ条件下の貿易相手国の間に、米国が真摯に交渉相手とした国としない国が存在していたこと、技術移転内容などにも国ごとに差異があったことなど指摘し、米国の措置は「正当と認められない (unjustifiable) 差別待遇」であるとした⁸²。更に上級委員会は、セクション 609 が輸出国側の条件に関わらず基本的に米国と同じプログラムを実施するようにエビ輸出国に対して要求していることなどに注目し、こういった硬直性・非柔軟性は「任意の (arbitrary) 差別待遇」に相当する、との見解を示した⁸³。以上により、上級委員会は、セクション 609 は GATT 第 20 条の柱書要件を満たさず、従って米国の措置は GATT 第 20 条では正当化されないと結論づけた。1998 年 11 月に開催された DSB 特別会合では、上級委員会の報告書が紛争解決了解の規定どおりに採択され、この際、米国は、1999 年 1 月から 13 ヶ月以内に当該措置を改善する旨の約束を行った。

その後、2000 年 10 月になってマレーシアは、米国が紛争解決機関の決定を遵守していないとしてパネル設置を要請した。紛争解決機関は再度、原審パネルのパネリストを招集し、2000 年 10 月、履行確認パネル (紛争解決了解第 21.5 条に基づき、勧告及び裁定の実施の有無につき判断を行うパネル) が設置された。原審パネル・上級委員会の判断に基づく紛争解決機関の勧告の後、米国は、1999 年にセクション 609 の新しい実施ガイドラインを発表し、輸出国エビ漁業者が TED を用いていない場合であっても、輸出国規制が米国のウミガメ保護措置と「同等に効果的 (comparably effective)」である旨を示せばよい⁸⁴としたが、他方でセ

⁸⁰ *Id.* at ¶ 141.

⁸¹ *Id.* at ¶¶ 143-45.

⁸² *Id.* at ¶ 176.

⁸³ *Id.* at ¶ 177.

⁸⁴ US Department of State, 64 Federal Register No. 130, July 8, 1999, Public Notice 3086, pp. 36946-36952.

クション 609 そのものは修正していなかった。米国は、原審上級委員会で指摘されたような GATT 第 20 条柱書違反を構成する方法とならないように禁輸措置を行っているので、現在の禁輸措置は正当化されると主張した⁸⁵。これについて履行確認パネルは、GATT 第 20 条 (g) の部分について、原審上級委員会の判断で決着を見ており、その後米国はセクション 609 に変更を加えていないので、上級委員会判断は現状でも有効であると見なし⁸⁶、また、柱書部分についても、米国が、関係国と合意に向けて誠実かつ真剣に交渉する限りにおいて、セクション 609 は、GATT 第 20 条に基づいて正当化される、との結論を出した⁸⁷。履行確認パネル報告書は、2001 年 7 月、加盟国に配布された。このパネル判断をマレーシアは不服として上級委員会に上訴したが、2001 年 10 月に公表された履行確認審上級委員会報告書も、大筋においてパネルの結論を支持しつつ、米国の措置は GATT 第 20 条に適合した形で運用されているとの結論を出し⁸⁸、本件では紛争解決了解第 19.1 条に基づいて紛争解決機関の行う勧告はないと述べた⁸⁹。これはすなわち、米国の措置が WTO 協定整合的であることを示している。

以上をまとめれば、当該ケースは、米国が、ウミガメ混獲防止のためエビの輸入を条件付きで禁止したことが、最終的に上級委員会において WTO 協定整合的であるとの判断が示されたというものである。米国・エビカメ事件においては、関連漁業条約や MEA などが規定していない高いレベルの環境保護水準（ウミガメの混獲回避）を、米国が WTO 紛争解決手続において主張することが正当と認められるかが争点となり、WTO でこれが正当化されたとの側面が存在している。漁業補助金交渉においても、関連漁業条約や国際機関ですら要求していない高い資源保全水準（補助金の広範囲な禁止を通じた資源保全）を、WTO の補助金規律を通じて達成しようとしている点で、類似した問題を含んでいる。

他方で、米国・エビカメ事件と WTO 補助金交渉の間には、本質的な相違点も存在している。すなわち、問題となっている案件について規制措置と結果の因果関係について、双方で認識が異なるという相違点である。

⁸⁵ Panel Report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products — Recourse to Article 21.5 by Malaysia*, ¶ 5.24, WT/DS58/RW (June 15, 2001).

⁸⁶ *Id.* at ¶¶ 5.39-5.41.

⁸⁷ *Id.* at ¶ 6.1.

⁸⁸ Appellate Body Report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products — Recourse to Article 21.5 by Malaysia*, ¶ 154, WT/DS58/AB/RW (Oct. 22, 2001).

⁸⁹ *Id.*

まず、エビカメ事件においては、上級委員会は、ウミガメの混獲措置が包括的禁止（blanket prohibition）ではないことを指摘しつつ、合わせてウミガメ生息域におけるエビトロール漁業がウミガメ死亡の「重大な（substantial）」原因であるという点は紛争当事国の間で争いがなかったことを示し、これらにより規制手段と結果の関係は適切であるとして、米国の措置が「原則として、手段は結果と適正な関係にある（related to）⁹⁰」としている。ひらたく言えば、エビカメ事件においては、エビトロール漁業を規制すればウミガメの死亡を減らすことができるとの点については、パネルの時点で異論がない状況であった。また、上級委員会は、全てのウミガメがワシントン条約附属書 I の掲載種であることから、ウミガメの有限性は明らかである旨を指摘している⁹¹。なお、上級委員会は指摘していないが、ワシントン条約においては、自国が受け入れ不可能な規制には留保を付することによって同条約上の義務を免れることができる⁹²にもかかわらず、インド、マレーシア、パキスタン、及びタイは、いずれもウミガメについてこの留保を付していないとの状況もある⁹³。すなわち、この時点で、ウミガメの有限性については紛争当事国の間で異論を挟む余地がない状況であったと解釈が可能である。

一方、今回のルール交渉の場合は、これとは状況が異なり、「過剰漁獲」や「過剰漁獲能力」の現状について憂慮する声が強いのものの、その原因が漁業補助金であると断定できるような積極的な因果関係が実証されているわけではなく、また国際社会の共通認識が存在する状況でもない。実際、漁業補助金を禁止すれば「過剰漁獲」や「過剰漁獲能力」を回避できるのか否か、また、回避できるとしても漁業補助金の禁止以外に有効な規制の手立てがないのかどうかに関しては、WTOの交渉参加国の間で意見の収斂が見られていない状況が存在する。また、仮に漁業補助金が「過剰漁獲能力」をもたらす原因の一つであるとしても、漁獲制限などの漁業管理措置が機能していれば、「過剰漁獲」といえる程度にまで影響を与えない可能性もある。

この点は、OECD（経済協力開発機構）による研究でも明らかにされているポイントとなっている。すなわち、OECDは、漁業補助金による影響は、漁業資源

⁹⁰ *Id.* at ¶ 141.

⁹¹ *Id.* at ¶ 138.

⁹² ワシントン条約第 15 条 3 項。Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Mar. 3, 1973, 993 U.N.T.S. 244; 12 I.L.M. 1085 (1973).

⁹³ キューバなど一部の国はウミガメ類の附属書 I 掲載に留保を付している。

管理が実施されている場合といない場合で異なるとし、以下の定性的な分析を行っている⁹⁴。

- ① 輸出国において、有効な漁獲規制が実施されておらず、オープンアクセスに近い状態の漁業が存在する場合、この輸出国が補助金を拠出すれば、輸出国側では生産量を増加させ、さらに輸出量を増加させるよう作用する。
- ② 輸出国側に有効な漁獲規制が存在する場合は、補助金を拠出する場合でも、漁獲制限が効いているため漁業生産量は上昇せず、輸出に回る量も増加しない。つまり、補助金の影響は存在しないことになる。
- ③ 輸入国側において、有効な漁獲規制が実施されていない場合は、補助金が、生産量を増加させ、輸入量を減少させるよう作用する⁹⁵。
- ④ 輸入国側に有効な漁獲規制が存在する場合は、補助金を拠出する場合であっても、供給量は増加せず、従って輸入量も減少しない。つまり、補助金の影響は存在しないことになる。

以上4つの例からは、漁業の場合、有効な漁獲規制を行っているか否かによって補助金の及ぼす影響が異なっていることが分かる。他の鉱工業品生産では、政府による生産総量規制などは通常なされておらず、従って補助金が常に生産量や貿易量に影響を及ぼす状況が存在していることから考えれば、漁業補助金の特異な性質を有していることが分かる。

漁業補助金をもたらす影響についての議論は、OECD以外の国際機関でもなされている。UNEP（国連環境計画）は、漁業補助金に関する研究に1997年から着手し、毎年のようにワークショップ等を開催している。UNEPは、補助金による資源への影響は漁獲制限をしているか否かによって異なるとして、各状況ごとに分けて影響を判断するための「マトリックス・アプローチ」を提唱している⁹⁶。漁業補助金をもたらす影響は、資源管理の有無により異なるとの議論の方向性は、OECDによる分析と同じ趣旨であると考えて差し支えない。

⁹⁴ OECD, FINANCIAL SUPPORT TO FISHERIES: IMPLICATIONS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2006).

⁹⁵ 八木前掲註(3)論文、781頁。

⁹⁶ UNEP, ANALYZING THE RESOURCE IMPACT OF FISHERIES SUBSIDIES: A MATRIX APPROACH (2004), at <http://www.unep.ch/etb/publications/fishierSubsidiesEnvironment/AnaResImpFishSubs.pdf>.

FAOにおいても、2000年11月及び2002年12月に開催された漁業補助金専門家会合から漁業補助金を巡る議論が本格化した^{97, 98}。専門家会合とは、FAOが選定する10名程度の専門家が政府の立場から離れて議論する趣旨の会合であるが、この2回の会合では、補助金の範囲をWTOの規定よりも広く取り、例えば、調査研究や漁港建設は漁業者が本来自費で行うべきところを政府が肩代わりしているのも補助金と見なすべきであるという一部の専門家の見解が示された。しかしながら、この見解には、2003年2月に開催された第25回FAO水産委員会において否定的なコメントが多く出され、漁業補助金の範囲などについて各国の主張の隔たりがあり、結局合意は得られなかった⁹⁹。また、2004年に開催された漁業補助金に関する政府間技術会合においても、漁業補助金の定義などに関し加盟国の合意を得るまでには至らなかった¹⁰⁰。なお、FAOは、その後、漁業補助金に関する組織だった作業を行っておらず、2009年2月時点までその状況が続いている。

更に、日本及び他のOECD加盟国における漁業補助金（漁業に関連する政府移転の金額）の支払金額が、各国の漁業生産を増加させているかどうか計量経済学的手法を用いて分析した研究も存在しているが、日本では漁業関連予算と水産物生産指標（生産量や金額など）との間には統計的な相関関係はなく¹⁰¹、また、OECD各国についても、政府移転の金額と漁業生産指標の一部には若干の関係が認められるものの影響は極めて小さい¹⁰²、との分析結果も存在している。いずれの場合も、漁業補助金を拠出している国であっても、何らかの漁獲量制限を有しているため、補助金の効果がストレートに漁獲量や漁獲金額の増加という形で現れない

⁹⁷ FAO, *Papers Presented at the Expert Consultation on Economic Incentives and Responsible Fisheries. Rome, Italy, 28 November - 1 December 2000* (FAO Fisheries Report No. 638, 2001), at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/x9453e/x9453e00.pdf>.

⁹⁸ FAO, *Report of the Expert Consultation on Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fishing Industry, Rome, Italy, 3-6 December 2002*, COFI/2003/Inf.12 (2003).

⁹⁹ FAO, *Report of the Twenty-fifth Session of the Committee on Fisheries, Rome, 24-28 February 2003* (FAO Fisheries Report No.702, 2003), at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y5025e/Y5025E00.pdf>.

¹⁰⁰ FAO, *Report of the Technical Consultation on the Use of Subsidies in the Fisheries Sector, Rome, 20 June - 2 July 2004* (FAO Fisheries Report No. 752, 2004), at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5689e/y5689e00.pdf>.

¹⁰¹ Nobuyuki Yagi, Masahiko Ariji & Yoshihito Senda, *A Time-series Data Analysis to Examine Effects of Subsidies to Fishery Productions in Japan*, 75 FISHERIES SCIENCE 3-11 (2009).

¹⁰² Nobuyuki Yagi, Yoshihito Senda & Masahiko Ariji, *A Panel Data Analysis to Examine Effect of Subsidies to Fisheries Productions in OECD Countries*, 74 FISHERIES SCIENCE 1229-34 (2008).

点が示唆されたとしている。

また、漁業補助金に関しては、その影響ばかりか、世界の漁業補助金総額がどの程度の金額であるのかについても定説が存在していない状況にある。WTO は、SCM 協定第 25 条で、加盟国に補助金の通報義務を課している。しかしながら、WTO への通報からは、加盟国の漁業補助金の総額が何ドルになるかといった推定を行うことは技術的に困難である。

まず、WTO では、「漁業補助金」の定義が明確化されていないとの障害が存在する。「補助金」自体の定義は、SCM 協定第 1 条に示されており、この規定によれば金銭的給付だけでなく、貸付、出資、債務保証、免税措置なども補助金に含まれる。しかしながら、特定の漁業に関連する補助金とは具体的にどこまでの範囲の補助金を指すのか、例えば加工や流通まで含むのかなどについて、明確な規定が存在しているわけではない。また、現行 SCM 協定第 25.2 条では、特定の産業グループなどに支払われる補助金、いわゆる「特定性 (specificity)」を有する補助金(同協定 2 条)だけが通報義務の対象となっているが、「特定性」の判断基準は実質的には加盟国に委ねられているという状況も存在する。つまり、同じような種類の補助金であっても、加盟国間で通報状況が異なる余地が存在しているのである。

OECD は、1996 年以降、毎年、加盟国から水産業に関する様々な統計情報を収集している。この中に「政府財政移転 (Government Financial Transfers)」の金額統計が存在する。加盟国の漁業に係る政府財政移転の額を単純に足し合わせれば、1996 年から 2003 年までの間、毎年の漁業補助金総計は 54~68 億ドルとなる¹⁰³。このデータは、世界の漁業補助金総額のひとつの目安にはなると思われるが、集計範囲が OECD 加盟国に限定されている点、また、OECD のいう政府財政移転とは漁業政策に伴い各国が行う政府介入の金銭価値を指しており¹⁰⁴、WTO でいう補助金とは必ずしも内容が一致しない点は留意する必要がある。更には、WTO と同様、OECD においても、国によって通報する補助金の範囲が異なる可能性もある。例えば、漁港関係予算の場合、日本は水産庁の予算としていることから OECD に通報を行っているが、他国は水産部局の所管予算でない等の理由から通報していない可能性もある。通報済みの補助金額と、実際の補助金額が異なる余地は、WTO の場合と同じく OECD にも存在する。

¹⁰³ OECD, *supra* note 94.

¹⁰⁴ *Id.*

従って、漁業補助金に関する通報を加盟国から受けている国際機関であっても、全世界の漁業補助金総額を公式に推計していない状況にある。また独立した研究者の間でも、世界における年間漁業補助金総額について意見が一致しているわけではない。Milazzo¹⁰⁵は世界の補助金額を年間 140～205 億ドル、Smaila と Pauly¹⁰⁶は 300～340 億ドルと推定しているが、このように推定金額にばらつきが存在するのは、使用する補助金の定義（すなわち補助金の範囲）の不一致や、データを引き延ばす手法の差異などによるものであると考えられる¹⁰⁷。また、一部の推定では、不正確な内容の資料を、そのまま無批判に引用しているという問題も見られる。

以上のとおり、漁業補助金については、これがもたらす影響だけでなく、世界の漁業補助金交付の実態についても定説がある状況ではない。更に、「過剰漁獲能力」や「過剰漁獲」についても、FAO 等では現状を憂慮する声が強いのもの、強力な規制措置が必要であるのか否かについては国際的な合意が存在している状況ではない。

以上の状況を踏まえれば、WTO において有限天然資源の保全を目的とした補助金規律を策定すること自体については、既に香港閣僚宣言の時点で加盟国間の合意に達していると見ることができものの、その規制の強度や具体的な内容などについて加盟国間に意見の収斂が見られないのは当然であるともいえる。

特に、規制措置と結果の因果関係についての合意が存在していない現状においては、補助金の一律禁止であるとか、トップダウン方式による補助金の原則禁止といった強い規制は不適切であるといえよう。それでは、どの程度の強度の規制が望ましいのか。結論から言えば、望ましい漁業補助金規律の強度は、有効な漁獲規制が存在していない漁業の場合には、「過剰漁獲」と「過剰漁獲能力」の双方を生じせしめる可能性がある漁業補助金の拠出を広めに禁止し、有効な漁獲規制が存在している漁業の場合には「過剰漁獲能力」が生じないように確保する規律を導入することが適切であると考えられる。後者の場合、例えば漁船建造補助金を支払う場合は、同様の漁獲能力を有する漁船をスクラップにすることを条件

¹⁰⁵ Matteo J. Milazzo, *Subsidies in World Fisheries: A Re-Examination* (World Bank Technical Paper No.406, 1998).

¹⁰⁶ Ussif Rashid Sumaila & Daniel Pauly, *Catching More Bait: A Bottom-up Re-estimation of Global Fisheries Subsidies* (University of British Columbia, Fisheries Centre Research Reports Vol. 14, No. 6, 2006), at <<http://www.fisheries.ubc.ca/archive/publications/reports/14-6.pdf>>.

¹⁰⁷ 八木前掲註 (3) 論文 781 頁。

にこれを認めるといった方向が適当であろう。これは、先の OECD の分析結果から導かれる帰結でもある。

ただし、このような規律を実施するためには、有効な漁獲規制が存在しているかどうかを WTO が判定する（又は第 3 者機関の判定を WTO が受け入れる仕組みを策定する）必要があり、この部分を如何に処理するかは今後の議論が必要となろう。

なお、この場合、S&D の扱いが極めて重要な要素となる。世界各国の漁獲規制の現状を見ると、有効な漁獲規制が実施されているのは先進国の漁業が多く、途上国の漁業には、オープンアクセスに近い（すなわち漁業管理を行っていない）状態の漁業が多いという状況を指摘できる。よって漁獲規制の有効性を基準として WTO で補助金ルールを画一的に適用すれば、先進国の補助金拠出が認められても途上国の漁業補助金拠出は認められない、といった状況に陥りかねない。これは S&D の考え方に逆行する事態であり、そのままでは合意達成は極めて困難であろう。ドーハ開発アジェンダが「開発」を一つの主題として抱えている以上、環境に関する案件は、開発と環境の両立を巡る議論を避けては通れない。また、途上国への配慮はドーハ閣僚宣言にも記載されており、適切な範囲でこれを行う必要がある点は既に加盟国の合意事項にもなっている。

それでは、途上国に寛大な S&D を認めれば問題解決につながるかといえば、それも不適切であろう。世界の漁獲量が多い国を上位から並べると、中国、ペルー、米国、インドネシア、日本、チリ、インド、ロシア、タイ、フィリピンの順となり¹⁰⁸、その 7 カ国までを途上国が占めている。途上国に寛大な S&D を与えることで、途上国での補助金支払いが増加すれば、途上国において資源管理が不十分な実態と相まって、過剰漁獲が世界的に加速する可能性がある。その場合は、香港閣僚宣言の趣旨は達成されないことになる。途上国の間では、補助金の交付を原則禁止にした上で、途上国に対してのみ寛容な S&D を要求する主張も強いが、工業製品の場合と同じ感覚で途上国に S&D を与えれば、かえって問題解決から遠ざかる性質を有している。

なお、途上国は、元来、財政的な制約から漁業にそれほど補助金をつぎ込めないのではないかとの議論もある。しかしながら、途上国といっても経済規模が大きく、公海に出漁して大規模な漁業を行っている国もある。また、漁業は手っ取

¹⁰⁸ FAO, *Review of the State of World Marine Fishery Resources* (FAO Fisheries Technical Paper No. 457, 2009), at <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5852e/y5852e00.pdf>>.

り早い外貨獲得手段でもある。補助金（特に燃油補助金や船舶建造補助金など）により公海域などで過剰漁獲能力や過剰漁獲が生じる場合、香港閣僚宣言の趣旨は達成されないことになる。

それでは、この問題の解決策のひとつとして、大規模な漁業生産を行っている途上国と、そうでない途上国を分けて規律すればどうか、といったアイデアもある。実際これは、WTO ルール交渉において先進国側から提起されたこともある。小規模な島嶼国に対しては相当程度の優遇策を認めるべきだとの考えが交渉参加国の間に幅広く存在していることは確かであったが、一方で、漁業補助金案件で途上国が分断される前例を作れば、NAMA や農業など他の交渉分野でもこれが起こるのではないかと考える一部の途上国がこのアイデアに強く反発するため、合意形成の見込みはほとんどない。いずれにせよ、S&D を適切に設定するためには、色々なトレードオフ問題を解決する必要がある、極めて困難な交渉が必要となっている状況である。

5. 結論

以上、WTO における漁業補助金交渉の展開をレビューし、その特徴を整理するとともに、どのような補助金規律が適切であるのかについて考察を行ってきた。要点を繰り返すと、この交渉の特徴は、補助金による資源の過剰漁獲を回避すべきといった環境的な関心事項を扱っており、これが途上国の開発問題と絡み、極めて難しい交渉になっている点にあるといえる。

そもそも貿易と環境は、多国間で合意を形成することが極めて難しいテーマである¹⁰⁹、¹¹⁰。加えて、現在議論がなされている漁業補助金交渉には、規律導入によっても効果（すなわち過剰漁獲が防止されて水産資源が保全されること）が達成されない可能性があり、これを回避するためには極めてデリケートなバランスの上に規律を合意する必要がある。また、漁業においては先進国よりも途上国の方が大規模な生産をあげている実態があり、単純な S&D では環境に関する規制目的が達成されないという問題もある。

さらに、漁業補助金を行っている交渉メンバーに、そのような合意に向けて、エビデンスに基づき議論するための漁業に関する専門的能力（*expertise*）が存在

¹⁰⁹ 田村次朗『WTO ガイドブック（第2版）』（弘文堂、2001年）。

¹¹⁰ 中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇『国際経済法』（有斐閣、2003年）。

しているとは言い難い。この交渉は、漁業補助金や漁業管理に関し、専門的な知見が求められているにもかかわらず、本国の水産当局から交渉参加者を送り込んでいる国は、日本、EC、米国、カナダ、ノルウェー、韓国、インドネシアなど、少数に過ぎない。大部分の代表団は、ジュネーブ代表部の外交官が交渉に当たっており、多数抱えている案件の一つとして片手間で処理している感が否めない。

このような中で、環境 NGO による影響が存在している点は前述したとおりであり、WTO やその加盟国にとって多少無理な内容（例えば、WTO と漁業資源管理機関とのねじれ現象が生じているような内容）であっても、政治的配慮によって合意がなされる可能性も否定できない。現状において、漁業補助金交渉は、香港閣僚宣言を過不足なくクリアする程度の規律で良いとするグループ（EC、カナダ、日本、韓国、台湾など）と、先進国に対しては香港閣僚宣言以上の厳しい内容の規律とすべきと主張するグループ（米国、豪州、ニュージーランド、アルゼンチン、ブラジル、中国、インド、タイなど）に分かれており、後者の方が数としては多い状況にある。

しかしながら、このようなプロセスで得られた合意内容は、それ以降、漁業問題に留まらず多方面に影響を及ぼす可能性もある。漁業補助金交渉は、WTO として環境を扱う最初の規律を作成する交渉であるとの認識を示す参加者も複数存在しており¹¹¹、今後 WTO が環境問題を扱う際の先例とされる可能性は高い。

漁業補助金規律は、SCM 協定の附属書との位置づけで議論が進んでいる。SCM 協定には、前文が存在せず、従ってその対象となるスコープを次々と後出しで追加することもできよう。今後、様々な案件で SCM 協定附属書が追加される動きが出る場合を見越しておく必要があるだろう。例えば将来のラウンドにおいて環境保全のために地球温暖化ガスを排出する産業に対する補助金を規律するといった展開もないとは言い切れない。この様な場合に、今回の漁業補助金規律を先例として良いのかどうか、十分に見越した上で対応することが望まれているのではないだろうか。

[2009年6月]

¹¹¹ 八木前掲註（3）論文、781頁。

図 1 トップダウン方式とボトムアップ方式の比較

名称	トップダウン方式	ボトムアップ方式
規律方式とその特徴	<ul style="list-style-type: none"> ● 一旦全ての漁業補助金を禁止し、禁止から例外するものを列挙。リストに名前が挙がらない補助金は禁止対象。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 禁止する補助金だけを列挙。リストに名前が挙がらない補助金は拠出可能。 ● 補助金の被害を受けている側が被害を挙証する仕組み。
賛成意見	<ul style="list-style-type: none"> ● 規律方法が簡便である。 ● より広範囲な禁止が可能。 ● より透明性が高い運用が可能。 ● 将来的に新しく有害な補助金が生じる場合でも、この方式なら規律を変更する必要はない。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 現行 SCM 協定はボトムアップ方式。よって、「SCM 協定の原則や効果を維持」を唱えるドーハ閣僚宣言の内容に合致する方式。 ● 香港閣僚宣言も禁止対象とすべき補助金を列挙しており、これにも整合的。
反対意見	<ul style="list-style-type: none"> ● より広範囲な規律方式を採用するとの合意はない。 ● 漁業補助金以外の補助金規律にも波及しかねない発想であり、慎重になるべき。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 将来、悪影響がある補助金が創出される場合、これを禁止し損ねる可能性が存在する。 ● 規制の抜け道 (loop hole) を提供しかねない。

	EC	NZ	ブラジル	ノルウェー	米国	日韓台	インドネシア	議長テキスト
1. 規律の方式	ボトムアップ	トップダウン	トップダウン	ボトムアップ	トップダウン	ボトムアップ	ボトムアップ	ボトムアップ
2. 規律の内容								
● 漁船の建造購入補助	×	×	先進国× 途上国△	大型船× 小型船△	×	△	先進国× 途上国△	×
● 漁船改造補助	△	△	△	—	△	△	△	×
● 漁船の海外移転補助	×	×	×	—	×	×	△	×
● 外国水域入漁支払補助	—	○	△	—	△	△	△	△
● 収入・価格支持	—	×	×	—	×	—	△	×
● 固定費及び変動費への補助（燃油補助等）	—	×	先進国× 途上国△	—	×	—	先進国× 途上国△	×
● 漁業取締資源管理経費	—	—	—	—	○	○	○	—
● 減船補助金	○	△	△	△	△	△	△	△
● 休漁支援	—	—	○	—	○	○	○	—
● 退職支援	—	○	○	—	○	○	○	○
● 調査研究及び開発経費	—	○	○	—	○	○	○	—

● 環境保全・稚魚放流	—	○	○	—	○	○	○	—
● 災害補償	—	○	○	—	○	○	○	—
● インフラ整備（漁港等）	—	○	○	—	△	○	○	×
● 小規模漁業に対する例外的扱い	—	零細漁業のみ ○	先進国× 途上国○	○	不明確	○	先進国× 途上国○	先進国× 途上国△
● 枯渇資源を漁獲する漁業への補助	—	—	△	—	—	—	△	×

図 2 漁業補助金条文に関する提案の内容比較(いずれの提案においても、低開発途上国は規制の適用対象外となっている)

(注 1) 上記表中、○は許容、×は禁止、—は規定なし（現行 SCM 協定で規律又は規律外の事項との扱い）、△は条件付き許容（資源への悪影響がない限り許容するなど）。

(注 2) 比較対象とした文書の WTO 文書番号は、ブラジル (TN/RL/GEN/79/Rev.4)、ニュージーランド (TN/RL/GEN/100) 及び (TN/RL/GEN/141)、日本、韓国、台湾 (TN/RL/GEN/114/Rev.2)、欧州委員会 (EC) (TN/RL/GEN/134)、ノルウェー (TN/RL/GEN/144)、米国 (TN/RL/GEN/145)、インドネシア (TN/RL/GEN/150)、議長テキスト (TN/RL/W/213)。