

# 特集

## 特集／貧困削減—先進国に向けられる目

### 貿易を通じた開発—途上国の視点に立った制度構築

箭内彰子

ミレニアム開発目標(MDGs)では貿易の貧困削減に果たす役割が留意され、貿易関連のターゲットがいくつか掲げられている。二〇〇五年九月にUNDPから発表された『人間開発報告書』の中でも、貿易は人間開発を促進し、MDGs達成に向けた進展を加速させる触媒として作用する可能性を持つことが指摘されている。報告書はさらに「より公正な貿易ルールがないまま援助を拡大しても最善の結果は期待できない」と述べ、公正な貿易を保障する世界貿易体制の構築が途上国の貧困削減や経済発展に多大な貢献となることを改めて強調している。こうした考えと軌を一にしているのが、現在、世界貿易機関(WTO)の場で議論が進められている多角的貿易交渉「ドーハ開発アジェンダ」(DDA)である。

#### ●「ドーハ」開発アジェンダ

二〇〇一年のWTO閣僚会議(於、ドーハ)で開始が決まったDDAは、交渉の過程で途上国の利益を考慮することを前面に打ち出している点で従来のラウンドとは一線を画している。ウルグアイ・ラウンド

(一九八六〜九四年)までの関税引き下げ交渉や国際ルールの策定には、主に先進国、中でも「四極」と呼ばれたアメリカ、EU、日本、カナダの意向が色濃く反映されてきた。途上国は、参加国の数こそ多いが、実質的な討議には殆ど影響を与えてこなかった。しかし新ラウンドの立ち上げを目指して一九九九年にシアトルで開催されたWTO閣僚会議が、途上国の強い反対により決裂したことを契機に、WTOにおいて途上国問題が中心的議題として扱われるようになった。途上国は、ウルグアイ・ラウンドで達成された貿易自由化とルールの強化は自国の輸出拡大に繋がると考えていたが、却ってウルグアイ・ラウンド合意を実施するためのコスト負担が大きく、想定していた利益を実際には手にしていないという強い不満を抱いている。このため、新ラウンド立ち上げに当たっては途上国への技術支援や優遇措置が必要であると主張し、その後の交渉においても「途上国の特別なニーズへの対応」を求めている。

DDAでは、様々な議題(アジェンダ)が扱われている。具体的には、農業、非農

産品市場アクセス(NAMA)、サービス、ルール(アンチ・ダンピング、地域貿易協定など)、環境、知的財産権(TRIPS)、途上国問題(協定実施問題、特別かつ有利な待遇)、貿易円滑化などである。交渉は分野ごとに行われるが、最終的な合意はシングル・アンダーテークキングと呼ばれるGATT/WTOのラウンド交渉に特有の手法により、全ての議題が一つのパッケージとして扱われ、全体として合意するかしないかの選択となる。開発に関わる問題はこれら全てのアジェンダにおいて議論されているが、ここでは、途上国の貿易に大きな影響を与える農業交渉と、途上国に対する優遇措置そのものを検討している途上国問題の二つを取り上げる。DDAの交渉期限は二〇〇六年末であり、現在も様々なレベルで議論が続けられている。多くの論点で依然として意見の相違があり、期限内に交渉が終結するかどうかは不透明であるが、昨年末のWTO香港閣僚会議で合意された内容に基づいて現状を検討してみよう。

#### ●農業交渉—補助金を巡る攻防

多くの途上国にとって農業は主要産業であり、輸出の大部分を占めている。しかし、農産品の国際市場は各国の保護政策を背景に最も歪められた市場の一つとなっている。例えば先進国による保護政策と輸出補助金もたらす影響は、途上国における年間七二〇億ドル近い損失となつて現れ、この額は二〇〇三年の途上国に対する公的援助総額に匹敵するといわれている（『人間開発報告書』二〇〇五年版）。先進国の補助金撤廃によつて途上国の農産品の価格競争力が向上すれば、途上国は農産品輸出を伸ばすことができる。このため、途上国はDDAにおける農業交渉に強い関心を示しており、自国農産品の輸出拡大に繋がる制度作り積極的に関与しようとしている。

農業交渉は三つのイシューを中心に行われてきた。すなわち、①市場アクセス（関税率の引き下げ、最貧国に対する無税・無枠の供与など）、②輸出競争（農産物輸出に対する補助金、輸出信用など）、③国内助成（貿易歪曲的な国内交付金や価格支持など）である。最貧国からの輸入に対し関税も数量制限も課さない無税・無枠措置はMDGsのターゲットにもなっているが、全ての産品について無税・無枠を要求する途上国に対し、日本はコメ等の例外品目を設定することを主張し、その他の先進国も全ての産品を対象とすることには難色を示している。香港閣僚会議では「先進国は二〇〇八年までに無税・無枠の対象品目を少

なくとも九七%まで引き上げる」としており、一定の例外が認められた。

補助金の交渉は、直接的な輸出補助金（上記②）と間接的な輸出補助金（同③）の両者を対象とするが、このうち②については、全ての形態の輸出補助金を二〇一三年までに撤廃することで合意した。③の国内助成は、ウルグアイ・ラウンドにおけるアメリカEU間の妥協により、一部の措置については農業改革を進める際の支援策として認められてきた。しかし、そうした措置の中にも貿易を歪める性格が強いものもあり、途上国は容認される措置の基準の見直しと国内助成の実質的な削減を強く求めてきた。国内助成を削減することについては大枠合意しており、そうした措置を数多く保持するEUも大幅な制度改革案を提示している。しかし、一層の削減を求める途上国に対し、EUは途上国側も鉱工業製品の関税を削減する姿勢を示すべきとし、対立が続いている。

### ●綿花問題—開発に対する試金石

DDAで農業補助金についての交渉が続けられている最中、ブルキナファソ、ベニン、チャド、マリの西アフリカ四カ国は、先進国による綿花補助金により自国の綿花輸出の機会が阻害されていると抗議の声を上げた。これら西アフリカ諸国はGDPの五〜一〇%を綿花生産に依存し、綿花が輸出の約三割を占める主要品目となっている。

しかし、アメリカをはじめとする富裕な綿花輸出国は自国の綿花産業に補助金を支出することにより綿花を安価で生産・輸出し、それが近年の綿花の国際価格の暴落を招き、自国経済は甚大な被害を受けていると考えたのである。そして、①綿花に対する補助金の撤廃、②撤廃が実現するまでの間、先進国の補助金により被る損害に対する補償措置を要望し、この問題をDDAの中で扱うことを提案した。

綿花問題は、DDA立ち上げの際に先進国が約束した「途上国への配慮」が実際に具体的行動へと繋がるのかを試す象徴的なイシューとみなされている。二〇〇三年のカンクン閣僚会議では、綿花問題を巡る途上国とアメリカの対立は解消することなく、会議決裂の主因となった。しかし、二年後の香港閣僚会議では一転して「先進国は綿花に対する輸出補助金を二〇〇六年内に撤廃する」旨表明した。

このように綿花問題が急速に展開した背景には、WTO紛争解決機関（DSB）による一つの判断が大きく影響している。DDAにおける議論とは別途、ブラジルがアメリカの補助金によつて生産される綿花がWTO協定に違反して世界市場にダンピング輸出されているとして、DSBに訴えた。そして、DSBはアメリカの綿花生産者に対する直接・間接の補助金制度はWTO諸協定に違反していると判断した（二〇〇四年九月のパネル報告及び二〇〇五年三月の

上級委員会報告。

先進国の農業補助金により途上国経済が悪影響を被っている問題は、何も綿花に限られたことではない。コメ、砂糖、トウモロコシなどについても同じ状況が発生している。途上国側はDSBの判断を追い風に綿花以外の作物についても補助金制度を削減・撤廃するよう圧力を強めている。

### ●途上国への優遇措置

GATT/WTOは他の国際法体制と同様に主権平等を基本原則とする。これは裏を返せば、途上国であるか先進国であるかに関わらず全ての加盟国が条約上の義務として一様にGATT/WTO協定を遵守しなければならないということである。しかし、発展段階の異なる国家を一律に扱い、WTOルールを全加盟国に同様に適用するのは現実問題として難しい。また、先進国と途上国を同等の貿易相手国として扱うと、競争力のない途上国製品の輸出が増えないといった事態が生じる。貿易を通じて途上国の経済開発を促進するという観点から、途上国メンバーに対しては先進国とは異なる特別な考慮を払う必要性が強調された。途上国からの強い要望を受け入れ、GATT/WTOはいわゆる「特別かつ異なる待遇」(special and differential treatment。S&D)の考え方を導入した。S&Dにより、途上国をより有利な条件で遇すること(例えば協定の義務免除や特惠関税の供与な

ど)が認められるようになった。GATT/WTOの扱う領域が増えるに従い、様々な場面でS&Dの精神に基づいた途上国に対する柔軟な措置が展開されている。例えば、二〇〇三年にWTOがAIDS治療薬のコピー薬の輸出を容認する決定を行ったのも、S&Dの一環といえる。

しかし、S&DはWTO体制の中で必ずしも確固たる制度として存在しているわけではない。そもそもWTOにおける「途上国」には確立した定義はなく、またS&Dの規定内容も曖昧である。このため、様々な立場に立つ当事者がそれぞれにS&Dを恣意的に解釈・運用し始めており、途上国による安易なS&D要求が目につく一方で、途上国によるS&D要求の広がりに対して否定的な姿勢を示す先進国も増えてきている。こうしたことから、DDAではWTO協定に係わる全てのS&D関連事項の見直し作業が行われてきた。その結果、既に述べた農業分野における最貧国への無税・無枠措置の供与をはじめ、最貧国によるウェーバー(義務免除)申請に対しては前向きに検討する、最貧国の協定履行に一定の猶予期間を認める、などについて合意が成立している。しかし、途上国が求めているような法的基盤の強化には繋がっておらず、S&Dの拡充をめぐる交渉が続いている。

### ●GSPによる途上国支援

途上国が貿易を通じた開発を促進してい

くための支援策を提供しているのは、多国間枠組みであるWTOだけではない。先進各国が個別に進めている政策も途上国の輸出拡大に大きく貢献してきた。こうした政策措置の中で最もよく知られているのは、一般特惠関税制度(Generalized System of Preferences。GSP)であろう。

GSPは途上国の輸出増大を図るために途上国産品に対し一般の関税率よりも低い特惠税率を適用する制度のことである。途上国に対するS&Dの代表的な制度として位置づけられており、オーストラリアやヨーロッパ各国がいち早く導入し、現在では日本も含め多くの先進国が実施している。

しかし、GSPによる途上国からの輸入は全体のごく僅かしか占めない場合が多く、最近ではGSPの効果に疑問が投げかけられている。さらにラウンド交渉によって先進国の一般的な関税水準は大幅に低下してきており、GSPによる特惠の効果はGSP導入当初と比べてかなり薄れてきている。DDAではラウンド合意に基づく関税引き下げがGSPの優遇効果のさらなる減少に繋がることから、途上国はそれに対する補償を要求している。しかし、具体的な議論は殆ど進んでいない。

### ●FTA化を図るコト又協定

全ての途上国を対象とするGSPに対し、歴史的、政治的に特殊な関係を有する特定の途上国に特惠を与える仕組みを備えてい

る先進国もある。例えばEUはロメ協定（一九七六～二〇〇〇年）及びその後継であるコトヌ協定（二〇〇〇年）を通じて、アフリカ・カリブ海・太平洋（ACP）諸国（七七カ国・地域）に対し特別な待遇を与えてきた。ACP諸国は砂糖やバナナなど農産品輸出に関して他国より有利な条件でEU市場へアクセスできるのをはじめ、投資、金融などの分野でもEUによる開発協力の恩恵を受けてきた。アメリカも中米・カリブ海諸国に対する特惠制度やサブハラ・アフリカ諸国向けの特恵制度（アフリカ成長機会法ⅡAGOA）を国内法として制定し、これら諸国からのアメリカ向け輸出の増大を図っている。

ロメ／コトヌ協定は途上国の貿易を奨励し経済開発に貢献すると評価されてきたが、一部の途上国にのみ特惠を与えている点がWTO協定に違反すると判断された。S&Dは原則として全ての途上国に対して無差別に供与しなければならないという条件に反しているからである。コトヌ協定は当面の措置としてWTOにおけるウェーバーを取得し、協定違反に対する批判をかわしているが、制度の改定が喫緊の課題となっている。

コトヌ協定がWTO整合性を確保するためには、①コトヌ協定に規定されている特惠を全ての途上国が享受できるようにする、②特定国間における特惠の相互供与を認めている自由貿易協定（FTA）として存続

させる、の二つのアプローチが考えられる。EUとACP諸国は後者の方法を選んだが、コトヌ協定がFTAとして認められるためには、すべての当事国が段階的に貿易障壁を取り除き自由化を図らなければならない。全体で一つの自由貿易地域を形成するのは難しいことから、ACP諸国を地理的な要件や既存の経済統合関係を基礎に七グループに分割し、各グループとEUとの間でFTAを締結するとしている。

コトヌ協定のFTA化はEU-ACP諸国間の貿易増大をもたらし、ACP諸国の経済成長や貧困削減に重要な貢献を果たすとみなされている。しかし、最貧国を多く含むACP諸国に対してEUと同じ条件の自由化義務を課すことが、それらの国々の経済発展に本当にプラスになるのか、却って国内産業に打撃を与えるのではないかとといった疑問がEU加盟国の中からも出てきている。WTOの場でも先進国とのFTAに参加する途上国に対しては、自由化の期限や対象品目などに一定の柔軟性を認めるべきという意見が出されている。DDAにおけるS&D待遇をどこまで認めるのかという議論は、各国の貿易政策にも大きな影響を及ぼしている。

### ●援助よりも貿易を、資金よりも制度を

途上国は貧困削減に向けてMDGsに掲げられた様々な課題に取り組んでいる。先

進国はそうした途上国の取り組みに対して最も効果的な支援策を講じる必要がある。ODAを通じた資金援助が適切な場合もあれば、債務削減あるいは技術協力などの措置で対応することが望ましい場合もある。途上国が貿易を通じた開発を実現していくためには、多くの資金を提供することよりも、むしろ貿易に関する国際ルールの変更や各国の貿易・産業政策の変更を通じて、途上国の輸出拡大に資する制度を構築することが効果的である。DDAでは、途上国の視点に立った貿易制度を提供することが一つの目標として掲げられてきた。途上国に対する優遇措置を無制限に認めるのはバランスを欠き、却って途上国の自立性を損なう可能性がある。しかし、先進各国は自国の利益にのみ拘泥することなく、DDAに掲げられた開発目標を達成すべく、自らが率先して努力することが求められている。（やない あきこ／アジア経済研究所新領域研究センター）

### 《参考文献》

- ① UNDP, Human Development Report 2005, New York: UNDP, 2005.
- ② WTO, Web site on DDA ([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/dda\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm))
- ③ WTO, Web site on Trade and Development ([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/develop\\_e/develop\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/develop_e/develop_e.htm))