

CAP 改革と ACP*

豊 嘉 哲

I はじめに

1992年以來 EU で進む CAP (Common Agricultural Policy; 共通農業政策) 改革は, EU と関係の深い ACP (African, Caribbean and Pacific States; アフリカ・カリブ海・太平洋諸国) に対してどのような影響を与えてきただろうか。ACP と EU による EPA (Economic Partnership Agreement; 経済連携協定) 締結を約束したコトヌー協定も分析対象に入れつつ, CAP 改革の ACP 農業部門に対する影響を考察することが, 本稿の目的である。

次節では, ロメ協定での ACP-EU 関係を確認する。EU が ACP 市場の開放を要求することなく ACP に対して市場を開放したことは事実であるが, EU にとって重要な農産物はその例外だったことを指摘する。第Ⅲ節では, ロメ協定失効後, コトヌー協定に基づき ACP-EU 間で EPA が結ばれることを論じる。EU は, ロメ協定時とは異なり, ACP を複数のグループに分けた上で, 各グループと EPA を結ぶことになる。この措置により, EU は ACP と EPA を締結したとしても, 重要農産物の市場を実質的に開放しないことになる。第Ⅳ節では, CAP 改革は, ACP 農業部門に不利に働く一方で, EU の農産物輸出競争力を強化してきた点を考察する。デカップルされた補助金と域内価格低下によって輸出競争力を高めた EU 農産物は, WTO ドーハ・ラウンドで輸出補助金全廃を約束してもその競争力を維持可能であり, その上 ACP-EU 間で EPA が締結されることにより, EU 農産物の ACP への流入は加速するであろう。その結果, EU が輸出競争力を持つ農産物・農業加工品と競合する分野の育成・成長が ACP では阻害されることになるであろう。

* 本論文は2005年度に山口大学経済学部学術振興基金から助成を受けた研究の成果の一部である。

II ロメ協定下の ACP と EU

(1) ロメ協定以前の EEC とアフリカ諸国

まず、ロメ協定¹⁾が成立する以前の、EUの前身である EEC (European Economic Community; 欧州経済共同体, 1958年発足) とアフリカ諸国の関係に触れておこう²⁾。EECには、その加盟国との間に特別の関係を有する欧州外の国・領土 (OCT)³⁾を EEC と連合させ、両者の間に緊密な経済関係を構築しようという考えが、発足当初から存在していた⁴⁾。この考えはローマ条約第4部に規定され、そこには2つの経済的措置が含まれていた。第一は、EEC と OCT との間で漸進的な関税撤廃による自由貿易地域を形成することであった。第二の措置は、EDF (European Development Fund; 欧州開発基金) による経済援助を実施することであり、その規模は1958-62年の5年間で5億8125万ドルであった。すなわち、EEC とアフリカ諸国との間で最初に結ばれた経済関係は、EEC がアフリカ諸国を支援するという関係と貿易面で相互に特惠を与え合うという関係が組み合わされたものであった。

この措置に関する規定は、アフリカ諸国の独立を予想して、5年間 (1958-62年) に限定されていた。その後登場するヤウンデ協定により、EEC と、主に旧フランス植民地で構成される AASM (Associated African States and Madagascar; アフリカ・マダガスカル連合諸国) 18ヶ国⁵⁾との連合関係が形

1) ロメ協定については本節(2)を参照。

2) 前田 [2000] (16-21頁), 是永 [2005] (40頁) を参考にした。

3) EEC 加盟国との間に特別の関係を有する欧州外の国・領土とは、EEC 設立条約が調印された1957年3月当時、EEC 加盟国が宗主権を及ぼしていた国や地域のことであり、フランス、イタリア、ベルギー、オランダの海外領土 (OCT: Overseas Countries and Territories) を指す。また、Overseas Countries and Territories の Countries とは、フランス、ベルギー、イタリアの国連信託統治領である。(川崎 [2004] (2), 34頁)。

4) EEC とアフリカの間に連合関係を構築することをフランスが支持したのに対して、オランダと西ドイツは反対していた。オランダにしてみれば、EEC とアフリカに強固な経済関係が生まれれば、オランダと伝統的に結びつきの強い東南アジア市場が経済的に不利な地位に陥るからである。また、西ドイツは農業問題ですでにフランスに対して大きく譲歩していたからである。しかし、フランスが独占していたフランス圏市場を EEC に開放する一方で、フランスの植民地維持コストを EEC が分担するという妥協が成立した。詳細は、前田 [2000] (16-7頁) を参照。

成された。ヤウンデ協定の経済的特色も、ローマ条約第4部の規定と同様、EECからの経済援助と相互特惠制度の2つである。具体的には、EDFによる経済援助やEIB (European Investment Bank; 欧州投資銀行) による融資が実施される一方で、EECとAASM18ヶ国の間で自由貿易地域が形成された。ヤウンデ協定の後、ロメ協定が75年にEECとACPの間で調印されるが、ロメ協定以前のEECとアフリカ諸国の経済関係は、経済援助と相互主義的自由貿易という2つの要素で構成されていたといえる。

表1：ACP-EU 関係の変遷

協定	発効日	ACP参加国数
ローマ条約第4部に基づく連合関係 (第1次 EDF)	1958/1/1	31(注)
第1次ヤウンデ協定 (第2次 EDF)	1964/7/1	18
第2次ヤウンデ協定 (第3次 EDF)	1971/1/1	18
第1次ロメ協定 (第4次 EDF)	1976/4/1	46
第2次ロメ協定 (第5次 EDF)	1981/1/1	58
第3次ロメ協定 (第6次 EDF)	1986/5/1	65
第4次ロメ協定 (第7次 EDF)	1991/9/1	68
修正第4次ロメ協定 (第8次 EDF)	1997/2/1	70
コトヌー協定 (第9次 EDF)	2003/4/1	77

注：ローマ条約第4部に基づく連合関係はOCTと結ばれた。

第1次ヤウンデ協定の開始とともに、OCTは本表から除外される。

出典：前田 [2000], 341頁。

(2) ロメ協定の成立とその変質— STABEX と SYSMIN —

1975年1月に第2次ヤウンデ協定が失効した後、第1次ロメ協定がEC⁶⁾とACPを結びつけることになった。この第1次ロメ協定の交渉は73年7月から実施されたが、これに大きな影響を与えたのは、73年の英国のEC加盟

5) ブルンジ、カメルーン連合共和国、中央アフリカ共和国、チャド、コンゴ・ブラザビル(旧フランス領コンゴ)、コンゴ・レオポルドビル(旧ベルギー領コンゴ)、ダホメ(現ベナン)、ガボン、コートジボワール、マダガスカル、マリ(旧フランス領スーダン)、モーリタニア(同)、ニジェール、ルワンダ(旧ルワンダ・ウルンジの一部)、セネガル、ソマリア、トーゴ、オートボルタ(現ブルキナファソ) (前田 [2000], 342-3頁)。

6) European Communities, すなわち、1967年に、EEC, ECSC (European Coal and Steel Community; 欧州石炭鉄鋼共同体), EAEC (European Atomic Energy Community; 欧州原子力共同体) の3つの共同体の総称として成立したもの。EECが1993年に名称変更して誕生した European Community のことではない。

と、64年に UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development; 国連貿易開発会議) が成立して以来、途上国の発言力が高まり続けたという事態である (前田 [2000], 22-3頁)。

ヤウンデ協定は、先に述べたように、EC 加盟国とその旧植民地という関係の上に成立した。したがって、EC に英国が加盟する以上、英国の旧植民地や英連邦諸国 (特に、アフリカ、カリブ海、太平洋の英連邦諸国) も EC とヤウンデ協定に加わることになる。そのため、ヤウンデ協定の後継としてロメ協定が誕生する際、アフリカ諸国だけではなく、カリブ海や太平洋の国々も含まれることとなった。

また、ロメ協定が成立する直前期は、途上国の先進国に対する異議申し立てが強まり続けた時期、すなわち、UNCTAD の成立に始まり1974年の第6回国連特別総会 (通称、国連資源特別総会) における NIEO (New International Economic Order; 新国際経済秩序) 宣言へと至る時期と重なる。この潮流を象徴するのは、UNCTAD の三大要求⁷⁾である。その内容は、第一に、途上国が輸出する一次産品の価格安定と価格が下落した場合の所得補償に先進国が貢献することである。一次産品部門の所得安定を基礎に途上国は工業部門の開発を開始しようとしても、それに必要な技術と資金を十分には確保できない。そこで、技術と資金を先進国が途上国に提供するということが第二の要求である。そして、先進国が途上国の工業品輸出に対する関税障壁を撤廃し、一定のシェアを途上国に提供することが第三の要求である (本山 [1982], 149頁)。ロメ協定の交渉がこのような流れから影響を受け、EC が ACP を支援するという側面を強くした。

さて、EC から ACP への経済支援を記したロメ協定の特徴は、非相互的貿易特惠という貿易関係に表れている。つまり、ヤウンデ協定では相互主義的自由貿易が取り決められていたことは対照的に、ロメ協定では、最恵国待

7) 先進国と途上国との間にある経済格差は構造的な要因に由来し、それを是正するには先進国が途上国の要求を受け入れるほかないと、UNCTAD の舞台で途上国が主張し続けてきた。この主張を理論的に支えたのが、UNCTAD 初代事務総長である Raúl Prebisch である。プレビシュの理論については、本山 [1982] (第6章第3節) を参照。

遇以上の待遇を求めない EC が、ほとんどの ACP 産品を無関税で EC 市場に受け入れることを承認したのである。これにより、ACP から EC への輸出の9割以上は無関税で EC 市場に流入した。また、単に ACP からの輸入を無関税とするだけではなく、ACP には累積原産地規則が適用された。これは、ACP を単一関税地域とみなし、各商品について ACP 各国で加工された部分の合計を原産地認証の対象とするという規則である。これにより、ACP における工業開発と共同市場形成が期待されたのである（前田 [2000], 28頁）。

ロメ協定に基づいて設立された ACP 支援のための制度は非相互的貿易特惠だけではない。STABEX (System for Stabilization of Export Earnings; 輸出所得安定化制度) も、そのような性格を持つ制度である⁸⁾。ロメ協定第16条には、「輸出所得の不安定による不幸な結果を救済し、ACP に対しその経済の安定性、採算性、および持続的成長を保証するために、共同体は・・・ACP による共同体向け輸出所得の安定化を保証する制度を実施する」と記され、これに基づき STABEX が設立された。一次産品価格の変動と輸出量増減が途上国にとって死活問題であることを考慮し、EC はこの制度を通じて ACP の一次産品輸出所得の減少を補償することを約束したのである。STABEX は、対象品目がすべての一次産品ではなく熱帯農産品と鉄鉱石⁹⁾に限られていること、対象国が ACP に限定されていることといった限界を抱えているものの、ACP の経済安定化に貢献するものとして記憶されてよい。

第2次ロメ協定では、STABEX と類似した制度として SYSMIN (System for Mineral Exports; 鉱産物制度) が新設された。STABEX 創設時、ACP は鉱産物も対象品目に加えることを要求したが、鉄鉱石以外の鉱産物は STABEX 対象品目とはならなかった。しかし、この問題が第2次ロメ協定交渉時に再び取り上げられ、SYSMIN 設立が合意された。その背景には、ACP の強い要求に加えて、石油ショック以来、鉱産物の安定供給確保が必要とされるという EC 側の事情もあった。これを裏付けるように、SYSMIN

8) STABEXの詳細については、前田 [2000] (第1-2章) を参照。

9) 鉄鉱石については、第2次ロメ協定で、後に述べる SYSMIN に移される。

は、ACPの鉱産物生産をECが支援する制度であるとはいえ、対象品目の生産能力あるいはEC向け輸出能力が10%以上低下した場合に発動される。つまり、SYSMINの主目的は、ACPの鉱産物輸出所得の安定化ではなく、EC向け輸出能力の維持であり、この点でSTABEXとSYSMINは基本的性格が異なるといえる（前田 [2000], 36-7頁）。さらに、ACPへの資金支払いという点でも両者は異なる。STABEXでは、輸出収入の落ち込みが生じれば支払いは自動的になされていたのに対して、SYSMINではACPへの支払いを欧州委員会が管理し、ACPが口を挟む余地はなかったのである。付言すれば、第3次ロメ協定になると、SYSMINですでに採用されていたコンディショナリティ¹⁰⁾が全面的に導入され、ロメ協定に基づく資金支出のすべてが厳格な管理下におかれるようになった。STABEXとSYSMINの性格の差異が象徴するように、ECのACP向け支援は、ロメ協定が更新されるごとに変質していく。それは、契約に基づく自動的な支援からコンディショナリティに基づく選別的な資金提供へ、という形で表現できるだろう（Raffer and Singer [2001], pp.100-2）。この変質は、マーストリヒト条約において、はっきりと現れることになる。

(3) マーストリヒト条約における開発援助政策とコンディショナリティ

1986年に発効した第3次ロメ協定では、ACP支援のためのロメ資金支出に対して一定のコンディショナリティ（たとえば産業部門レベルでの政策対話）が設けられたが、それと同時期に、EUの開発政策がIMFや世界銀行の構造調整政策¹¹⁾に同調するようになった。88年に閣僚理事会は構造調整への

10) SYSMINで当初採用されていたコンディショナリティは、IMF・世界銀行型のコンディショナリティ（後述）のように、被援助国に強い制限をもたらすものではなく、むしろACPとEUの政策対話と呼ぶべきものである。

11) IMFと世界銀行は、本来、異なる役割を担う。前者は、通貨、為替分野で困難に陥った国に資金提供する機関であり、後者は貧困削減や長期的な経済成長を支援する機関である。IMFと世界銀行が実施する融資の区別については、小浜 [1992]（第7章）を参照。ただし、近年では、支援対象国に対して、新古典派経済学が理論的に正しいとみなす形で経済構造を転換することを条件に支援を実施するという姿勢を共有しており、この姿勢を背景に構造調整政策は実施されている。

移行を決定、実施のためのガイドラインを決議した後、89年に調印された第4次ロメ協定において、構造調整支援策が正式に定着した¹²⁾。ただし、欧州委員会にせよ、欧州議会にせよ、当初はIMF・世界銀行型の構造調整政策に対して批判的だった。ACPへの支援は贈与であって借款ではないという思想をロメ協定から読み取ることができる上、国際機関から承認された改革プログラムがなければEUの支援を受けることができないという規定も存在しないのである。しかし、IMFや世界銀行の承認を得た改革プログラムを持つACPが、ロメ協定下の資金支援を受けられないことはなかった。IMFや世界銀行の承認が、ロメ資金への自動アクセスを意味した。結局のところ、EUが独自のコンディショナリティを設定できなかったために、このような状況が生み出されてしまった (Raffer and Singer [2001], p.103)。

そして、途上国への無条件の支援というUNCTADの思想に支えられたロメ協定のスタンスを、コンディショナリティの重視という方向に転換させることを決定づけたのが、マーストリヒト条約である。その第130u条2では、EUの開発援助政策について、「この分野における共同体の政策は、民主主義と法の支配の発展・強化という一般的目的、ならびに人権および基本的自由の尊重という目的に寄与する」と記されている。すなわち、民主主義、法の支配、人権といったEUが尊重する価値の尊重を、被援助国に求めている。この意味で、マーストリヒト条約はEUの開発政策にコンディショナリティを付加した条約である。冷戦期には開発援助政策は政治的中立性が求められていたために、開発援助に政治的コンディショナリティは付与されなかったが、冷戦構造の解体から影響を受けたマーストリヒト条約では、開発援助政策にそれを持ち込むことが可能となった。これ以降、ロメ協定では、ACP全体を支援するという姿勢は弱まり、コンディショナリティによる選別を通じて支援が決定されるようになった。修正第4次ロメ協定でSTABEXがIMF・

12) このような事実を前田 [2000] (264頁) は、アフリカに対する国際金融機関の構造調整政策が行き詰まりを露呈したまさにその時期に、EUは開発政策に構造調整という考え方を導入した、と評している。なお、EUが構造調整政策に反対する立場からそれを受け入れる立場に変化した過程は、大隈 [1999] (466-70頁) に詳しい。

世界銀行型構造調整政策と完全に結びつけられるようになったことは、この流れを象徴している(前田 [2000], 第3章, Raffer and Singer [2001], p.112)。

(4) ロメ協定とCAP

ACP 産品の「ほぼすべて」は、ロメ協定発効直後から、無関税で EU 市場に流入したが、もちろん「ほぼすべて」と「すべて」は異なる。EU 市場へのフリーアクセスを享受できなかった ACP 産品とは、EU が CAP で保護していた農産物やその競合品目であった。ACP から EU への輸出に対して EU は関税、課徴金、数量制限を課してはならなかったが、CAP 対象農産物だけはその例外とされた。また、ラム、砂糖、牛肉、子牛肉、バナナについては品目ごとのプロトコルが存在し、これらの商品を ACP が EU に輸出する場合、その輸出量と輸出価格はプロトコルによって制限されていた¹³⁾。

たしかに、プロトコルによる制限措置は ACP に対する恩恵であると考えられることもできる。というのは、プロトコルの存在により、ACP は非 ACP よりも有利な条件で一定量を輸出することが保証されており、しかも EU の農産物保護政策のために輸出価格が世界価格よりも高いからである。しかし、次段落で示す数値から考えて、EU にとって重要な農産物を例外扱いするという措置からは、EU の農業市場を保護するという発想しか感じられない。ACP に対して片務的貿易特惠を提供した上で累積原産地規則を適用し、その工業開発と共同市場形成を促進するという第1次ロメ協定における ACP 支援の思想は、農産物貿易に関しては忘れ去られている。

ロメ協定が発効した1975年、EU は牛肉を660万トン消費し、25万トン輸

13) GATT で自由貿易が謳われているが、現実には農業に関して貿易制限措置が実施されているのは、輸入制限禁止の特例や輸出補助金禁止の特例が認められているからである。GATT 第11条第2項c1において、①国際収支が赤字の場合、②発展途上国の幼稚産業保護に必要な場合、③農産物計画の実施により国内で生産制限を実施している場合、のいずれかにあてはまる場合には、例外的に輸入数量制限が容認され、また、GATT第16条Bによる輸出補助金禁止の例外が認められる。さらに、ウェーバー(義務免除)条項(GATT 第25条)に基き GATT 総会で2/3以上(WTO では75%以上)の同意を得た場合には、貿易制限措置が認められる。米国はウェーバーを獲得することにより、酪農品等の輸入数量制限を合法化した。遠藤 [2004] (7-9頁)を参照。

入した。そのうち1万4000トン（全消費量に対して0.2%、全輸入量に対して5.6%）がACPからの輸入である¹⁴⁾。また、Eurostatによれば、2002年¹⁵⁾、EUは67億ユーロの補助金を受けて牛肉を746万トン（280億ユーロに相当）生産し、73万トンを入力しているのに対して、ACPに認められた牛肉のEU向け輸出割当量は5万2100トンである（全消費量に対して0.6%、全輸入量に対して7.1%）。したがって、EUにとって重要な農産物については、ロメ協定発効当初からEUの意図は市場の保護であり、ACP支援ではなかったといえる。

ロメ協定が改訂されるたびに、制度（たとえば、STABEX）に基づく無条件の援助からIMF・世界銀行型のコンディショナリティに基づく援助へと、EUの対ACP支援の軸足が移っていったのに対して、EUにとって重要な農産品の市場を守るという姿勢は、第1次ロメ協定が発効した時点から首尾一貫しているのである。

Ⅲ コトヌー協定とCAP

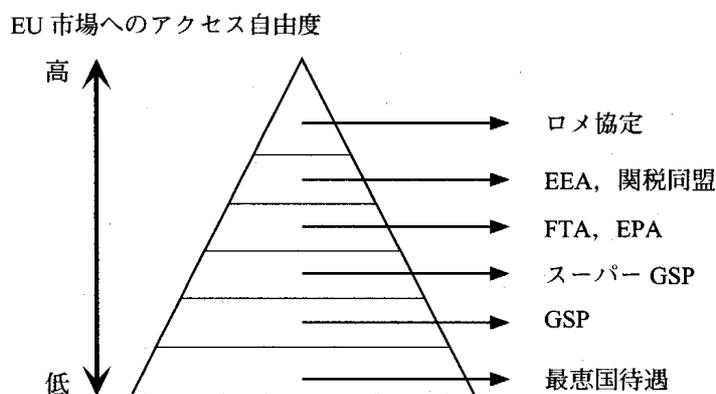
(1) ロメ協定後のACP-EU関係—WTOルールとの整合性とコトヌー協定—
前節で述べたように、EUのACPに対する姿勢は変質し、その恩恵は縮小してきた。とはいえ、ACPが非ACPよりも有利な条件でEU市場にアクセスできたという事実に間違いはない。換言すれば、ロメ協定が効力を発揮している間、ACPはEU市場の貿易特惠ピラミッドの頂点に存在し続けたのである。特惠ピラミッドとは、EU市場への貿易アクセス条件が有利な順に、貿易相手国をピラミッド状に並べたものである（図1）。EU向け輸出を行う場合、最恵国待遇を受ける国よりもGSP（Generalized System of Preference; 一般特惠制度）待遇の途上国の方が有利な条件で輸出でき、それよりもLLDC（Least Less Developed Countries; 後発開発途上国）の方が有利な条件を享受できるといように、EUから受ける貿易待遇には序列が

14) 1970年代、ACPに対してEUの農産物市場が閉鎖的だったことについては、前田 [2000] (160-5頁) に詳しい。

15) 2002年にはロメ協定が失効しているが、その跡を継ぐ形で調印されたコトヌー協定において、2007年末までロメ協定の取り決めが継続されることが合意された。

ある。ACPはロメ協定により、その最上位に位置づけられてきた。

図1：EU市場の貿易特惠ピラミッド



注：EEA (European Economic Area；欧州経済地域)協定は、EUとEFTA (European Free Trade Association；欧州自由貿易連合)加盟4ヶ国のうちスイスを除く3ヶ国(アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー)との間で結ばれ、1994年1月1日に発効した。この協定により、ヒト、モノ、サービス、資本の自由な移動が保障されるが、一部の農産物と水産物についてはその対象から外れている。

出典：渡辺 [2004]，48頁。

しかし、ロメ協定が失効すれば、ACPは特惠ピラミッドの頂点から滑り落ちることになる。なぜなら、その後のACP-EU関係を規定する協定は、WTOルールに対して整合的でなくてはならず、ACPにロメ協定と同等の特惠を認めないからである。ACPが、WTO整合性を保ちつつ、EUから何らかの特別待遇を受けるとすれば、選択肢は次の3つしかない (Stevens [2002b]，ch.2)。

第一は、授權条項 (1979 Enabling Clause) に基づく特別待遇である。授權条項とは、先進国が途上国に対して先進国よりも有利な待遇を供与してよいという条項である。授權条項による特惠供与は、ACPだけを特別扱いしたものではなく、途上国全体を優遇するものである。したがって、ロメ協定に基づいて他の途上国よりも優遇されてきたACPにすれば、ロメ協定失効後に授權条項に基づく特惠が供与されるという事態は、事実上待遇の悪化である。ACPが求めているのはこのような措置ではなく、今までのように他の途上国よりもEU市場への有利なアクセスを可能とする待遇である。

第二の選択肢は、WTO協定第9条に基づいて、ウェーバー (義務免除)

を獲得することである。WTO加盟国は、総会で75%以上（GATT時代は2/3以上）の同意があれば、WTO協定が課す義務を回避することができる。しかし、現実にはウェーバーを獲得するには、事前に多くの加盟国と交渉する必要がある、それゆえ特定国だけに大きな特惠を供与するようなウェーバーは承認されにくい。したがって、ロメ協定時のように、非ACP途上国のEU市場へのアクセスが強く制限されているにもかかわらず、ACPに対してはEU市場への無関税輸出を認めるというウェーバーは、実現しないだろう¹⁶⁾。

第三の選択肢は、FTA (Free Trade Agreement; 自由貿易協定) または関税同盟を形成する場合である (WTO協定第24条に基づく)。ACPとEUが関税同盟を形成することは現時点では考えられないから、FTAについて考える。WTO協定第24条によると、FTA形成の要件は、第一に、合理的な期間内 (通常10年以内) にFTAを完成させることであり、第二に、「実質的にすべて (substantially all)」¹⁷⁾ の貿易に関して貿易制限措置を除去することである。FTAを形成することをWTOに通告すれば、WTO Committee on Regional Agreementsで審査される。さて、その審査だが、明確な判断は避けられる場合が多い。なぜなら、現実には形成されようとしているFTAが第

16) 次の事例を考えれば、EUがウェーバーを用いてACPを特別扱いすることが困難であるとわかるだろう。ロメ協定のバナナ・プロトコルに基づき、EUはACP産のバナナを無関税で受け入れるのに対して、ラテンアメリカ産のバナナに対しては関税割当を課していた。この事態に不満を抱くラテンアメリカの5ヶ国 (コスタリカ、コロンビア、ニカラグア、ベネズエラ、グアテマラ) は、米国の支援を受け (ドールなどの米国企業がラテンアメリカのバナナ生産に関わっていた)、1994年GATTに提訴した。EUはロメ協定にバナナ・プロトコルがあることを根拠に自らの正当性を主張したが、事実上EUの主張は認められなかった。より正確に説明すれば、不利な状況にあることを悟ったEUが、関税割当枠の拡大と輸出ライセンスの供与という妥協案をラテンアメリカの5ヶ国に提示したことにより、合意が成立したのである。この合意がEUと米国のバナナをめぐるさらなる対立を生み出すのだが、その詳細はStevens [2002b] (ch.4)を参照。

17) 「実質的にすべて」とは、当事国間総貿易の90%以上と考えられている。EUと南アフリカの間で結ばれたFTA (EU-South Africa Agreement on Trade, Development and Co-operation) では、EUが94%、南アフリカが86%の自由化を実施するという形で、総貿易の90%以上という条件を満たしている (Stevens [2002a], ch.2)。

24条を満たしているかどうか、はっきりとはわからないからである。過去の事例から考えるに、EUとACPのFTAは、第24条に反しているとWTO加盟国が抗議しない限り、申請されると発効すると考えてよいだろう。

3つの選択肢の検討からわかるように、FTAを利用しなければ、ACPが非ACP途上国よりも有利なEU市場へのアクセスを享受することは難しい。また、ACPとEUがFTAを締結するという措置は、いわゆる『グリーンペーパー』(European Commission [1996])¹⁸⁾から判断して、EUにとっても望ましい。『グリーンペーパー』(第2章)では、ロメ協定に基づいてACPに供与された貿易特恵が広範かつ濃密であるにもかかわらずACPの輸出能力は強化されず、ACP側に原因があるためにEU市場におけるACP製品のシェアが低下していると述べられている。すなわち、インフラが整備されず、企業家精神が欠如していること、そして、マクロ経済的安定やグッド・ガバナンスなどを達成する政策が実施されていないことこそ、ACPが成長を享受できなかった原因であるとしている。これは、過去の歴史に起因するACPへの特別待遇を放棄し、IMF・世界銀行型のコンディショナリティやWTOルールに立脚した新たなACP-EU関係の構築を宣言したものと解釈できよう¹⁹⁾。このような姿勢を見せるEUにしてみれば、非ACP途上国を差別した形でACPと取り結ぶ経済関係は、FTA以外には考えられないのである。

ロメ協定と同様の待遇を享受したいというACPの希望は、WTO整合性とEUの変質²⁰⁾に直面し、実現することはなかった。ロメ協定失効後のACP-EU関係はコトヌー協定(2000年6月調印)によって規定されることになり、

18) 『グリーンペーパー』とは、2002年の第4次ロメ協定失効後にどのようなACP-EU関係を構築するかについて、欧州委員会が見解を示したものである。『グリーンペーパー』の詳細は、前田[2000](第7章)を参照。

19) Raffer and Singer [2001] (p.108)によれば、WTOルールは、過去の歴史に縛られ清算してしまいたい貿易関係を実際に清算するのに、これ以上ない効果的な手段である。

20) 『グリーンペーパー』に現れたEUの姿勢がロメ協定に対して批判的なものであるということを、渡辺[2004](39頁)は次のように表現している。「グリーンペーパーは、ロメ体制は21世紀のEU-ACP関係にはもはやそぐわないと決めつけている。加えて、国際貿易を規定する環境がロメ体制に変化を促している、すなわち、国際貿易の自由化の進展

それを特徴づける最大の要素は、EPA (FTAを含む包括的な経済関係) を2007年末までに結ぶことであった²¹⁾。次の課題は、どのような形でEPAが結ばれるかを検討した上で、それとCAPの関連を明らかにすることである。

(2) ACP-EU間EPAとCAP—EUはどのようにして農業を保護するか—

コトヌー協定で2008年から発効することが決められたACP-EU間EPAは、ACPを単一のグループとみなすわけではないという点で、ロメ協定と決定的に異なる。EPA交渉の第一段階は2002年9月から翌年9月まで実施され、この段階ではACPが一体としてEUとの交渉に臨んだ²²⁾。しかし、それ以降は、ACPが地域グループに分かれ、それぞれがEUとEPA交渉にあたっている。つまり、ACPとEUのEPAは、1つしか存在しないわけではなく、ACPの地域グループごとにEUと締結されることになる。

また、ACPのすべてがEPAに参加するわけでもない。EPAに参加するかどうかは、ACP各国の判断に任せられている。したがって、LLDCにはEUから特惠が供与されるということと考え合わせれば、EPAが発効する2008年以降、ACPは3つのグループに分けられる。第一はLLDCである。LLDCにはEBA (Everything but Arms) イニシアティブが適用されるだろう。EBAイニシアティブとは、LLDCの輸出品 (武器を除く) については、無関税・無割当で市場アクセスを認めるというものである。第二のグループは、非LLDCでEPAに属さないACPである。このステイタスに属するACPは、他の途上国と同じくGSPが適用されると思われる。そして最後に、EUとEPAを結ぶグループである。

がACPの特惠条件を浸食しているだけではなく、(世界銀行・IMFによる) 構造調整策が礎とする新自由主義の哲学にてらし、ロメ協定とWTOなど多国間の貿易制度が齟齬をきたしているとの立場である」。

21) コトヌー協定は、ACPに対する経済援助についても規定しており、自由貿易圏の形成だけを約した協定ではない。援助に関しては、EUの変質を証明するように、コンディショナリティの強化やオーナーシップの強化といった、IMF・世界銀行型経済援助で謳われる要素が盛り込まれている。それとは対照的に、ロメ協定においてACP支援を象徴する制度であったSTABEXは、SYSMINとともに廃止されることが決められた。

22) ACPとEUがどのような意図を持ってEPA交渉に臨んだかについては、Stevens [2002a] (ch.2.1)に詳述されている。

では、ACP が一体性の保持を要求したにもかかわらず、なぜこのようなグループ化が行われるのだろうか。EU の主張によれば、その方が ACP の個別的なニーズに答えやすいからである。ACP といっても、アフリカ、カリブ海、太平洋に点在しており、単一の経済グループとして扱うことには無理がある。また、アフリカ諸国にしても、南アフリカ開発共同体などの地域グループがすでに存在しており、それらは独自の経済状況やニーズを抱えている。こういった地域グループの事情に合わせて EPA を結ぶ方が、ACP 全体と EU が EPA を結ぶよりも、双方にとって利益が大きいということである。

もちろん、こういった主張には批判も存在する。すなわち、ACP のグループ化とは、経済的に成功している ACP とそうでない ACP を分断する作業であり、それは EU が世界的に展開している EPA 戦略²³⁾に貢献できる地域グループだけが EU との経済関係を強化できるということを意味している。コトヌー協定は EPA 推進を通じた地域統合の促進を目指しているが、現実には生じるのは ACP 間の格差拡大である²⁴⁾ (Hormeku and Ofei-Nkansah [2001])。

このような批判は的を射ている。しかし、現実には ACP 全77ヶ国が EU と EPA を結ぶとすれば、解決しがたい問題が生じる。それは、どの品目を自由化対象から除外するかについて決定できないという問題である。EPA を結ぶ場合、実質的にすべての貿易を自由化しなくてはならないが、「実質的にすべて」とは90%以上と考えられるということは先に述べた。これが意味することは、総貿易の10%以下であれば貿易制限を継続してよいということ

23) 近年 EU は、EU 自身を中核として途上国と EPA (FTA) を放射状に締結するという、ハブ・アンド・スポーク戦略を進めている。前田 [2001] (32-3頁) を参照。

24) EPA を締結したことに伴って ACP が負担しなくてはならないコストは、EU からの援助によって緩和されるという見解がある。しかし、欧州委員会に管理される援助体制は非効率的であるため、十分な援助が EU から支出されるかどうかは疑問であるといわざるをえない。たとえば、第1次ロメ協定による資金援助が完全履行されたのは1990年であった。また、85年からの第3次ロメ協定の資金援助は、92年時点で64%しか履行されていない。さらには、第8次 EDF において146億ユーロの支出が約束されていたにもかかわらず、そのうち99億ユーロは不履行だった (渡辺 [2004], 51頁)。

である。しかし、ACP 各国がそれぞれに自由化対象から除外される品目を選択できるわけではなく、EPA を結ぶ ACP 地域グループはグループ内で統一された自由化対象除外品目を選ばなくてはならない。そこで問題になるのが、各国の希望をどのようにして調整するか、である。Stevens and Kennan [2005]によれば、どの品目を自由化対象から除外したいかについて各 ACP の希望を調査したところ、共通品目はほとんど選ばれなかった。それゆえ、EPA 締結を実現しようとするれば、調整を容易にするために ACP 全体での EPA 締結を断念し、地域ごとに EPA を締結せざるをえないのである。

では、EU は、ACP の地域グループと EPA を締結することから、どのような影響を受けるだろうか。ACP と EPA を結ぶにあたって、EU が最も考慮することは、重要農産物の市場保護をいかにして継続するかである。ロメ協定においても、CAP 対象品目だけは EU 市場にアクセスすることを強く制限されていた。ロメ協定が失効し、コトヌー協定に基づいて EPA が結ばれた後にもこの措置を継続できるかどうかは、EU にとって最大の関心事である。しかし、欧州委員会は、EPA 締結の結果として CAP が深刻な影響を受けるとは考えていない。なぜであろうか。2007年末までは EPA の準備期間であり、この期間に EPA の内容が協議される。その際、ACP はいくつもの地域グループに分割され、それぞれと EU が EPA の内容を協議することになるため、EU は自由化する品目・しない品目を交渉相手ごとに変えることが可能となる。たとえば、EU が自由化したくない品目に牛肉がある。牛肉を生産し、その輸出能力もある ACP 地域グループとの交渉では、EU は牛肉の自由化を実施せず、逆にそのような能力のない ACP 地域グループとの交渉では、牛肉の貿易を自由化するという交渉姿勢を採用すれば、EU は事実上 EU 産牛肉の保護を継続しながら、実質的にすべての貿易の自由化という義務を果たすことができる。ロメ協定では一体の交渉相手として存在してきた ACP を地域グループに分割することによって、EU は重要農産品の市場保護と EPA を両立させようとしているのである (Raffer and Singer [2001], p.116)。

IV 農産物をめぐる ACP-EU 関係—特惠の浸食と EU の農産物輸出競争力—

(1) CAP 改革と特惠の浸食 (preference erosion)

マクシャリー改革以降, EU では農産物価格の引き下げが進められ, 消費者負担型の農業保護から納税者負担の保護へと転換してきた。このような転換の背景には, 高価格が引き起こす過剰生産を解消しなくてはならないという危機感と同時に, WTO で容認される形態の補助金に転換するという理由があった。支持価格引き下げ, デカップリング, 直接支払いといった要素を徐々に強化してきた CAP 改革は, ACP にどのような影響を与えてきただろうか。ACP が特惠を供与されている状態とは, ACP の輸出業者が特惠の存在により競争上有利な地位に立つことができる場合か, ACP から EU に輸出される財の価格にプレミアムが付加される場合である。したがって, ACP の競争相手の地位が改善したり, 価格プレミアムが減少したりすれば, ACP が受ける恩恵は小さくなり, これを特惠の浸食 (preference erosion)²⁵⁾と呼ぶ。CAP 改革が ACP に与えている影響とは, この特惠の浸食に他ならない。

牛肉を例にとろう。ACP と EU は牛肉に関してプロトコルを結んでおり, ACP から EU への牛肉輸出は制限されている。しかし, 関税割当制度によって一定量の輸出は ACP に認められているし, 輸出量が関税割当量を超過しない限り, その関税率は最恵国待遇関税率よりも低い数字が適用される。また, EU 市場の牛肉価格が世界市場価格よりも高いことから, ACP の牛肉輸出業者は利益を得ている。ただし, このような措置を受けているのは ACP だけではなく, 米国やオーストラリアも EU から関税割当制度が適用されている。とはいえ, 米国やオーストラリアから EU に輸出される牛肉にかけられる関税率は, ACP からのそれよりも高いため, ACP は, 最恵国待遇適用国だけではなく米国やオーストラリアよりも, 牛肉輸出に関してよい待遇を受けていることになる。ACP の牛肉輸出業者は, 第一に EU 価格が世界価格よりも高いという理由により, 第二に非 ACP よりも有利な関税率を適用されているという理由により, 恩恵を受けているといえる。

25) 特惠の浸食については, Stevens [2002a] (box.2)を参考に記述している。

しかし、マクシャリー改革以降、EU市場価格は下落を続けているため、ACPが輸出により受け取る利益は減少している。また、WTO交渉で関税引き下げが合意されれば、非ACPのEU市場へのアクセスが改善されるため、関税割当制度に由来するACPの利益は相対的に縮小する。このように、ACPがこれまでEUから供与されてきた特恵が、CAP改革を通じて浸食されていることは明らかである。ACPは特恵の浸食を深刻に受け止め、2003年9月のWTO農業交渉カンクン会議において、特恵制度の存続に加えて、特恵の浸食に対する補償を要求しているほどである（是永 [2005], 49頁）。

別の点からも、CAP改革はACPを貿易上より不利な状況に追い込んでいくといえる。CAP改革では農村開発が重視されつつあるが、農村開発政策の枠組みで支給される補助金は、環境基準や動物愛護基準など、様々なEUの基準²⁶⁾を満たした農家に対して支給される。この補助金には、EU農家をACP農家よりも貿易上有利な地位におくという効果がある。というのは、ACP農家が生産物をEU市場に輸出する場合、上記のEU基準を満たさねばならないが、ACP農家にはEU基準を満たしたとしても、補助金が支給されるわけではないからである。EU農家は補助金をもらいながら基準を満たし、ACP農家は補助金をもらわずに基準を満たさなくてはならない。農村開発政策の名目で支給される補助金は、ACPの立場から見れば貿易障壁を生み出す補助金に他ならないのである（Goodison [2003], p.7）。

(2) CAP改革とEUのACP向け農産物輸出

CAP改革がACPに与える負の効果を述べたが、その中で最も着目すべきものは、EU産品の輸出を促進する効果である。CAP改革を通じて、EUは

26) 先進国（特にEUと米国）が輸入農産物に関して課しているSPS（Sanitary and Phytosanitary; 衛生植物検疫）基準が、途上国の農産物輸出機会に著しい負の効果を与えていることについては、Wiig and Kolstad [2005]に詳しい。これによれば、SPS分野において先進国は途上国に対して技術支援を実施することになっているが、それは体系的には実施されていないため効果を上げていない。また、Henson and Loader [2001]によれば、EU市場にアクセスする上で最も厳しい障害といえるのが、SPS規制をクリアするために高い技術水準を必要とされることであり、これに比べれば関税は大した問題だとは考えられていない。

輸出補助金を積み増すことなく輸出能力を高めてきた。これは、WTOにおけるダンピング輸出の定義と関連している。WTO協定では、GATT時代と同じく、生産費用を下回る価格での輸出ではなく、国内価格を下回る価格での輸出をダンピング輸出と定義している（WTO農業協定第9条1b）。したがって、生産費用が高い国であっても補助金を利用して国内価格を引き下げれば、輸出補助金なしで輸出することが可能になる。EUは、消費者負担型の農業保護から納税者負担型の農業保護（＝直接支払いの導入）に切り替えることによって域内価格を引き下げ、輸出能力を高めたのである。Goodison [2003] (p.14)の言葉を借りるならば、輸出補助金を利用するのではなく、多額の直接支払いを実施し、輸出補助金が不要になるほどの域内価格引き下げを実現したためにEU産農産物の輸出競争力が向上したのである²⁷⁾。

たとえば、EUの穀物について、2001年7月から最低保証価格が1トン当たり101.31ユーロに引き下げられた。これは域内価格を世界価格に合わせるための措置である。しかし、EU加盟国中、穀物生産の競争力が最も高いフランスでさえ、その生産コストは1トン当たり約160ユーロである。この差額は1トン当たり63ユーロという直接支払い²⁸⁾により埋め合わされたため、EUは穀物を輸出できたのである。このような輸出は、WTO協定の定義に照らすならばダンピングとは呼ばれないが、生産費用を考慮せずに輸出価格が決められているという点で、事実上のダンピングである（Berthelot [2003b]）。

域内価格引き下げの影響は食品加工産業にも及んでいる。農産物価格の下落は食品加工産業にとっては生産費用の低下を意味する。したがって、CAP改革による域内価格引き下げは、EU産加工食品の輸出価格引き下げを可能にする。特に2004年のEU拡大以降は、EUの穀物余剰が増加すると予想さ

27) GATT・WTO交渉の舞台で補助金のデカップリング（すなわち、生産量に影響を及ぼす補助金を廃止すること）を進めていくことが決定され、それを通じて市場歪曲効果がなくなると考えられている。しかし実際には、直接支払いの導入というデカップリング政策により、EU農家には生産費以下の輸出価格で農産物を輸出することが可能となっており、EUの直接支払いはまさに世界市場を歪曲している。Berthelot [2003a]は、この事態をデカップリング・トリックと呼んでいる。

28) この金額は、1989-91年の作付面積と収量を基準に設定されたものである。

れているため、EU産農産物と加工食品がACPに輸出されることになるだろう。この事態を放置しておけば、ACPの食品加工産業の発展は制約されることになる(Goodison [2003], p.13, European Research Office [2004], p.1)。

では、実際にEUからACP向け農産物輸出が増加しているかどうか、確認しておこう(表2を参照)。1996年以降、EU15(2004年のEU拡大以前にEUに加盟していた15ヶ国)の農産物生産額の増大幅が小さいのとは対照的に、EU15からACPへの農産物輸出は着実に増加しているのである。

表2：EU15のACP向け農産物輸出(単位：100万ユーロ、%)

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
EU15の農産物生産額	274470	275564	269777	268034	276881	286497	280288	280405
非EU15向け農産物輸出額(a)	46664	53090	51659	51253	58468	60123	61580	60712
ACP向け農産物輸出額(b)	2386	2796	3045	2945	3867	4273	4353	4285
非EU15向け輸出に対するACP向け輸出の割合(b/a)	5.1	5.3	5.9	5.7	6.6	7.1	7.1	7.1

出典：Eurostat, *Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information* (ch.3.7.11), various issues.

表3：EU15における穀物生産と補助金

	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
生産量(1000トン)	208319.1	213101.6	203507.7	216304.1	202277.5	214253.2	189856.8
域内消費量(1000トン)	177720.1	182242.1	178173.2	187013.2	190950.1	n.a.	n.a.
域内自給率(%)	115.2	115.3	112.6	114.1	104.4	n.a.	n.a.
穀物部門向け補助金額(100万ユーロ)	11594.7	11200.6	10673.0	11821.0	12325.9	12703.8	12298.0
農業全体の補助金額(100万ユーロ)	26347.9	26049.6	25853.7	27017.9	27168.5	28677.4	28528.1
農業部門の補助金に占める 穀物部門補助金の割合(%)	44.0	43.0	41.3	43.8	45.4	44.3	43.1

出典：Eurostat.

表4：ACPとEU15の穀物・穀物加工品の貿易(単位：100万ユーロ)

EU15からACPへの輸出額							
	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
穀物	216	217	180	246	263	278	354
製粉業生産物	333	336	280	343	317	368	340
穀物調整品	176	205	209	281	367	350	339
EU15のACPからの輸入額							
	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
穀物	35	51	55	53	46	45	41
製粉業生産物	1	1	1	1	1	1	1
穀物調整品	3	3	4	5	5	6	7
収支(EUの黒字額)							
	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
穀物	180	166	125	193	218	233	313
製粉業生産物	332	335	280	342	316	366	338
穀物調整品	173	202	205	276	362	344	332

出典：Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information (ch.3.7.12), various issues.

ただし、ここでは農産物全般に関する貿易収支が EU の黒字傾向にあると主張しているわけではない。1997-2003年の ACP-EU 間農産物貿易は、EU から見て年間40~50億ユーロの赤字であり、赤字は微増傾向にある。農産物全般で見れば、EU は ACP への輸出増大以上に輸入額を増やしている。しかし、過剰生産傾向にあり、EU が保護に力を入れている農産品、たとえば穀物や穀物を原料とする製品については（表3を参照）、ACP に対する門戸を閉ざしたままであり、逆に輸出は拡大傾向にある（表4を参照）。つまり、EU は重要農産品について市場保護と輸出を強化しているといえる。

ここまで見てきたように、EU はマクシャリー改革以降の CAP 改革を通じて、ACP の特惠を浸食していくと同時に、補助金形態を直接支払いへとシフトすることにより WTO ルールに整合的な形で農産物の輸出競争力を高めてきた。このような EU の姿勢は、WTO ドーハ・ラウンドという交渉の舞台で、いかなる修正を迫られたのであろうか。

(3) ドーハ・ラウンド農業交渉と EU の農産物輸出競争力

2003年8月に明らかになった EU と米国の妥協を知る今となつては、ドーハ・ラウンド農業交渉の対立構図は、EU・米国対途上国連合であると考えてよいだろう。しかし、それ以前は、輸出補助金とそれと同じ機能を有する政策をめぐって、EU と米国は対立関係にあると考えられていた。EU の輸出補助金が削減の対象になるのに対して、米国が採用している輸出補助効果を持つ農業支援政策は非難されつつも容認されてきたからである。具体的に数字で示すと、EU は明白な輸出補助金を1999年に56億ドル使っているが、米国は8000万ドルしか使っていない。しかし、米国は、輸出信用を39億ドル（EU は12億ドル）、食料援助を12億ドル（EU は1.2億ドル）と多用している。EU は、当初から WTO 交渉提案において、輸出信用、食料援助、輸出国貿易企業（輸出独占組織）など、あらゆる形態の実質的輸出補助が削減対象に加えられない限り、さらなる輸出補助金の削減交渉には応じないと主張してきた。EU の輸出補助金だけが削減対象とされ、他の輸出国が「灰色」の輸出補助金を維持できることに、EU は我慢ならなかったのである（鈴木[2004]）。

表5：WTO ドーハ・ラウンド農業交渉年表

2000年3月	WTO ドーハ・ラウンド農業交渉開始
2003年2月12日	ハービンソン議長提案
2003年3月31日	モダリティ合意期限→決裂
2003年8月13日	EU-米国共同提案
2003年8月20日	途上国連合案
2003年9月14日	デルベス議長提案→決裂
2004年5月9日	EUの輸出補助金全廃宣言
2004年8月1日	モダリティ合意

出典：服部 [2004]，農林水産省 HP。

農産物輸出補助金をめぐって対立関係にあったEUと米国が、ドーハ・ラウンドにおいて妥協できたのはなぜだろうか。その理由として、服部 [2004] (192頁) に指摘されているように、ウルグアイ・ラウンド以降のCAP改革と、米国の2002年農業法成立を経て、両者の農業保護の構造が類似してきたことが挙げられる。

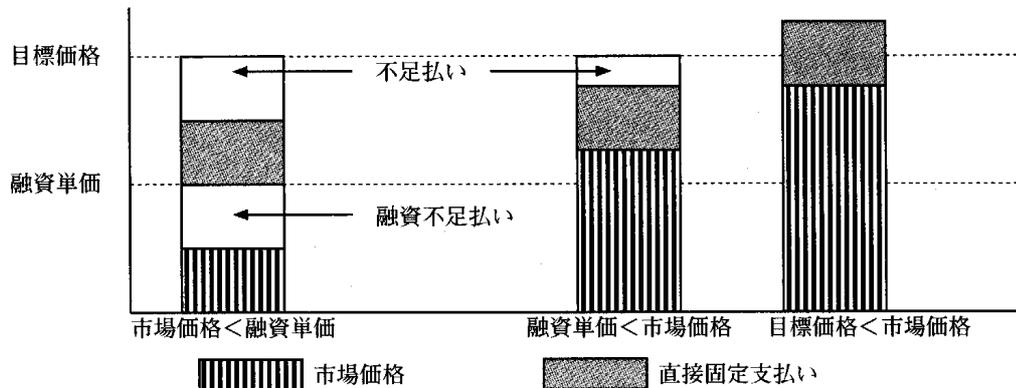
米国2002年農業法に基づく農家の収入を、図2を利用して簡潔に説明しよう²⁹⁾。農家の収入は、原則的には農産物販売から得られる収入と直接固定支払いの合計である。しかし、この合計額が目標価格以下であれば農家は不足払い (Counter Cyclical Payments) を受け取ることができる³⁰⁾。また、市場価格が融資単価 (事実上の最低保証価格。ローンレートとも呼ばれる) を下回る場合には、農家は融資不足払いも受け取ることができる³¹⁾。この政策が採用されている限り、米国の農家は市場価格とは無関係に、目標価格に相当する収入を得ることになる。国内販売に限らず、農産物を輸出する場合にもこの措置は適用されるから、米国の不足払いは輸出補助金として機能する。

29) 米国2002年農業法の詳細は、服部 [2004] (第11章) を参照。

30) 米国2002年農業法における不足払いの算定は、過去の生産量と作付面積を根拠にしているため、この補助金はそれが支給される年の生産量からデカップルされている。

31) この措置は、農産物を担保とした短期融資制度 (価格支持融資制度) に基づく。市場価格が最低価格を下回る場合、農家は次の2つの選択肢のうち、一方を選択すればよい。第一の選択肢は、担保となる農産物を CCC (Commodities Credit Corporation; 米国商品金融公社) に引き渡すことにより、返済を免除してもらうことである。第二の選択肢は、市場価格と等しい金額を返済することである。いずれにせよ、融資額と市場価格の差は政府が負担する。

図2：米国2002年農業法における不足払い制度（穀物）



注1：作付面積，単収は過去の実績に基づく。
 注2：目標価格は，おおむね生産費に基づく。
 注3：融資単価は最低保証価格を意味する。
 出典：服部 [2004]，188頁。

米国の農業保護は，農場単位の直接支払い，不足支払い型直接支払い，価格支持という3つの要素で構成される。それに対して，CAPでは，輸出補助金も残っているとはいえ，デカップルされた農場単位の直接支払いと価格支持が基本的な農業保護手段であり，マクシャリー改革以降，EUは支持価格を引き下げ続けている。米国にせよ，EUにせよ，価格支持とデカップルされた直接支払いを農業保護の中心に据えているわけであり，その点で両者は同質的な農業保護の構造を持つようになっている。それゆえに，2003年8月，EUと米国の妥協は成立しえたといえよう。

では，その妥協の内容であるが，それはWTO加盟国全体の利害調整を考慮した上で作成されたものではなく，EUと米国の都合だけで作成されたものである。たとえば，途上国が全廃を求めている輸出補助金について，妥協案では存続することになっている。これはEUにとっての利益である。また，生産調整を伴わない直接支払いを「青の政策」³²⁾に分類することが提案され，

32) 国内農業生産者のために政府が実施する政策は，「緑」，「青」，「黄」のいずれかに分類される。「緑の政策」とは，貿易や生産に対する影響がなく，削減対象とはならないものである。基本的な要件は，消費者ではなく政府がコストを負担することや，生産者に対する価格支持効果がないことである。「青の政策」とは，「緑の政策」ではないが，削減対象とならないもののことである。「青の政策」に分類されるには，生産調整を伴う直接支払いでなくてはならない。「黄の政策」とは，「緑の政策」，「青の政策」のどちらにも分類されない国内支持政策であり，削減対象となる。農林水産省HPを参照。

これは生産調整が実施されていない米国に好都合である。また、デミニミス (De Minimis) も妥協案に記載されている。デミニミスとは、農業生産額の5%以内の補助金は AMS³³⁾ にカウントしなくてもよい、という取り決めである。5%を測定する基準は当該年の生産額であるため、生産量を増加させるほどより多くの国内助成をデミニミスとして処理できることになる。これは農業生産額の大きい国ほどより大きな保護を実施できるということを意味している³⁴⁾。この内容が示すように、EU と米国の妥協案は、まさに EU と米国のためのものであった。結局、EU と米国の妥協案は、ブラジル、インド、中国が中心となって形成された途上国連合の反発を招き、モダリティ合意に貢献できなかった。農業分野での対立に加えて、シンガポール・イシュー³⁵⁾ について交渉を開始するかどうかについての対立もあり、2003年9月14日、カンクンにおける WTO 第5回閣僚会合は決裂した。

転機は2004年5月9日に訪れた。EU が農産物輸出補助金を全廃する準備があると書簡で公表したからである³⁶⁾。この EU の提案は途上国から歓迎された。また米国も、輸出信用の期間を6ヶ月以内にすること用意ができていと公表し、8月1日のモダリティ合意 (表6を参照) に至った³⁷⁾。

- 33) AMS (Aggregate Measurement of Support; 国内助成合計量) とは、WTO 農業協定において削減対象となる国内支持の総量のことである。AMS は、市場価格支持と削減対象直接支払いを合計した値である。なお、市場価格支持は、国内行政価格が設定されている品目を対象に、内外価格差と生産量の積を算出して求める。
- 34) 山下 [2005] (21-2頁) によれば、デミニミスの上限金額を算定するにあたり、当該年の生産額がその年にはわからないため、上限金額も翌年以降にならないとわからないという問題がある。また、輸出補助金や国内支持が現実にくら支出されたかを確定するには長時間を要するため、補助金支出額が明白に上限を超えていない限り、補助金供与国の違反を追求できない。
- 35) 投資、競争、政府調達の高透明性、貿易円滑化の4分野をシンガポール・イシューと呼ぶ。
- 36) EU の提案はこれだけではなく、LLDC に対して現行水準以上に市場開放を要求しないことや、シンガポール・イシュー4分野のうち、貿易円滑化分野以外の3分野については交渉を即座に開始しなくてもよいことも同時に提案された。詳しくは、服部 [2004] (第14章) を参照。
- 37) EU の輸出補助金全廃提案をきっかけに、一気にモダリティ合意に至った背景には、次の3つの要因がある (服部 [2004], 218-9頁)。第一に、2003年9月のカンクン閣僚会

表6：農業分野モダリティ合意（2004年8月1日）の内容

分野	内容
マーケットアクセス	<ul style="list-style-type: none"> ・関税引き下げについては、先進国、途上国共通の「階層別方式」(注1)で行う。 ・高関税率の品目ほど、削減率を大きくする。ただし、センシティブ品目については配慮する。 ・関税の上限設定については、今後も検討の対象とする。
国内支持	<ul style="list-style-type: none"> ・「黄の政策」, 「青の政策」, 「デミニミス」による助成額の合計を階層別に削減する。 ・従来の「青の政策」(生産調整を伴う直接支払い)に、生産量に影響を与えない直接支払いを加える(注2)。 ・「青の政策」に伴う助成額は、過去の一定期間における農業総生産額の年平均の5%を上限とする。
輸出補助金	<ul style="list-style-type: none"> ・輸出補助金、償還期間が180日を超える輸出信用を撤廃する。 ・輸出国家貿易と食料援助について規律を強化し、規律に合わないものは撤廃する。
途上国への配慮	<ul style="list-style-type: none"> ・関税引き下げ幅を小さくする。 ・一定数の作物を「特別作物」とし、それについては関税割当を拡大する必要がない。 ・特別セーフガードが設定される。

注1：関税をその高さでいくつかの階層に区分し、各階層について関税引き下げ率を設定する方式。

注2：この追加事項により、米国2002年農業法に基づく不足払いは「青の政策」に分類される。
 出典：服部 [2004] (221頁), 農林水産省 [2004]。

合意されたモダリティを検討するに、農産物輸出補助金が全廃され、それと同様の効果を持つ輸出信用についても今まで以上の制限が課せられることになったことがわかる。しかし、マクシャリー改革以降、EUが依存度を強めているデカップルされた直接支払いについては、今まで以上の規制が課されていない。この点は重要である。というのは、先に述べたように(本節(2)を参照)、EUの近年の農産物輸出競争力は、輸出補助金よりはむしろ、デカップルされた直接支払いによって強化されているからである³⁸⁾。デカッ

合の決裂状態を修復しなければ、WTOの存在意義が問われるということである。第二に、EUと米国の交渉責任者が04年秋以降に交渉の舞台から退くということである。欧州委員会貿易担当委員 Pascal Lamy と農業担当委員 Franz Fischler の任期が04年9月で切れ、米国の通商代表 Robert B. Zoellick の役職も04年11月の大統領選挙次第であった。そして、第三に、米国の綿花補助金が輸出補助金に相当するため不当であるとブラジルがWTO提訴していた件について、04年4月30日、米国はその補助金を撤廃するか、そのマイナス効果をなくすための適切な措置を執るべきであるというWTO紛争処理委員会の仮裁定が下ったことである。これにより、米国は農業保護の方策を見直す必要に迫られたのである。

プルされた直接支払いは、「緑の政策」に分類されようと「黄の政策」に分類されようと、ダンピングを生産費以下ではなく国内価格以下での輸出と定義している限り、輸出補助金として機能する可能性を持つし、実際にそのように機能している。モダリティ合意の結果、近い将来に EU の輸出補助金は全廃されることになるだろうが、それが EU からの農産物輸出を減少させることになるのは早計である (Berthelot [2003a])。

この文脈で EU から ACP への農産物輸出について考えよう。表 2 で示したように、EU から ACP への農産物輸出は着実に増加している。コトヌー協定により ACP は関税等の手段を用いて輸入制限を実施できなくなるため、この傾向はいつそう強まると予想される。マクシャリー改革以降、特惠の浸食が ACP 農業部門を苦況に追い込んでいく中、多数の農業人口を抱える ACP が自国農業部門育成の余地を拡大させるためには、WTO という舞台で EU の農産物輸出競争力を弱める措置が合意される必要があった。しかし、モダリティ合意がもたらしたものは、EU の農産物輸出競争力の維持であった。ACP にとって WTO は、EU からの補助金付き農産物輸出に対する防波堤の役割を果たすことはなかったのである。

V おわりに

農産物市場における価格メカニズムの機能を高めることが、GATT ウルグアイ・ラウンド以降続く CAP 改革の目的の 1 つである。この目的を実現するために域内価格は引き下げられてきたが、同時にそれは EU 農産物の輸出可能性を高めることにもなった。表 2 でも示したように、EU の農産物生産額は緩慢にしか成長していないにもかかわらず、農産物輸出の成長は著しい。EU の農産物輸出が輸出補助金ではなくデカップルされた直接支払いに依存するようになった現在では、ドーハ・ラウンドで EU が輸出補助金の全廃を

38) 補助金のデカップル化が進められていることについて、それが輸出補助金として機能することに加えて、次のような点で途上国は不満を抱いている。すなわち、途上国は先進国よりも多くの農業人口を抱え、デカップルされた補助金を支給するだけの財政能力を持っていないため、デカップルされた補助金だけを認めるという措置は先進国に有利であると途上国は不満を抱いている (Josling [2003], p.14)。

約束したとしても、その勢いは止まらないだろう。

価格メカニズムの機能を高めることを1つの目的として開始されたCAP改革は、皮肉なことに輸出補助金と同様の効果を持つ直接支払いによって農産物輸出を増大させるという結果をもたらした。コトヌー協定に基づいてEUに対する関税障壁を撤廃することになるACPでは、その影響をより強く受けることになる。EUが重要農産物（たとえば穀物）の市場保護を継続するのは対照的に、EUが輸出競争力を持つ農産物・農業加工品と競合する分野の育成・成長がACPでは阻害されることになるであろう。

参考文献

1. Berthelot, J. [2003a] *Comments on EU-US Joint Text on Agriculture 13 August 2003* (http://dakardeclaration.org/IMG/doc/Comments_on_EU-US_joint_text_on_agriculture.doc).
2. ——— [2003b] “Les Trois Aberrations des Politiques Agricoles”, *Le Monde Diplomatique*, septembre (邦訳, ジャック・ベルテロ, 「世界の自滅的な農業政策」 (<http://www.diplo.jp/articles03/0309-4.html>)).
3. European Commission [1996] *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century: Challenge and Options for a New Partnership*, COM (96) 570, 20 November (抄訳, 前田啓一 [2001] 「欧州委員会の『21世紀直前におけるEUとACP諸国との関係についてのグリーンペーパー』(1996年)について」, 『大阪商業大学論集』, 第119号社会科学篇, 279~304頁).
4. ——— [1997] *Guidelines for the Negotiation of New Cooperation Agreements with the African, Caribbean and Pacific (ACP) Countries*, DE96, December (邦訳, 前田啓一 [2001] 「アフリカ, カリブ海及び太平洋 (ACP) 諸国との新協力協定を交渉するための指針」, 『社会科学 (同志社大学人文科学研究所)』, 第66号, 283~328頁).
5. European Research Office [2004] *Implications of EU Enlargement for the ACP* (<http://agritrade.cta.int/>).
6. Goodison, P. [2003] *The Likely Impact of CAP-Reform on EU Positions in Cancun* (<http://agritrade.cta.int/>).

7. Henson, S. and R. Loader [2001] "Barriers to Agricultural Exports from Developing Countries: The Role of Sanitary and Phytosanitary Requirements", *World Development*, January, vol.29, pp. 85-102.
8. Hormeku, T. and K. Ofei-Nkansah [2001] *The Cotonou Agreement* (<http://www.socialwatch.org/en/informesTematicos/8.html>).
9. Josling, T. [2003] "After Cancún: What Next for Agricultural Subsidies?", *Euro Choices*, vol.2, no.3, pp.12-7.
10. Raffer, K. and H. W. Singer [2001] *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Cheltenham: Edward Elgar.
11. Stevens, C. [2002a] *Key Agricultural Issues in the Post-Cotonou Negotiations*, Institute of Development Studies, (<http://agritrade.cta.int/Stevens-post-cotonou.pdf>).
12. ——— [2002b] *The WTO and Its Implications for the Negotiations on Agriculture in an ACP-EU Trade Agreement: Current Status and Prospects*, Institute of Development Studies, (<http://www.cta.nl/ctaseminar2002/documents/Stevens.pdf>).
13. Stevens, C., Greenhill, R., Kennan, J. and S. Devereux [2000] *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, London: Commonwealth Secretariat.
14. Stevens, C. and J. Kennan [2001] *Post-Lomé WTO-Compatible Trading Arrangements*, London: Commonwealth Secretariat.
15. ——— and ——— [2005] *EU-ACP Economic Partnership Agreements: The Effects of Reciprocity*, (<http://www.ids.ac.uk/ids/news/EPAREciprocityBP2.pdf>).
16. Tshimbulu, R. N. [2002] "L'Union européenne sous le feu de la critique", *Le Monde Diplomatique*, Juin (邦訳, ラファエル・トゥシンプル・ンタンビュ, 「EUとの新協定に対するアフリカの不満」 (<http://www.diplo.jp/articles02/0206-5.html>)).
17. Wiig, A. and I. Kolstad [2005] "Lowering Barriers to Agricultural Exports through Technical Assistance", *Food Policy*, April, vol.30, pp.185-204.
18. 遠藤保雄 [2004] 『戦後国際農業交渉の史的考察』, 御茶の水書房。
19. 大隈宏 [1999] 「ロメ協定と人権コンディショナリティ」, 成城大学法学会 (編), 『21世紀を展望する法学と政治学』, 信山社, 441-504頁。

20. 川崎一隆 [2004] 「世界政治経済の新しい潮流—コトヌー協定の解説 (1)-(4)」, 『月刊アフリカ』, 1月号 (18-23頁), 2月号 (34-7頁), 3月号 (27-31頁), 4・5月号 (27-31頁)。
21. 小浜裕久 [1992] 『ODA の経済学』, 日本評論社。
22. 是永東彦 [2005] 「EU の対アフリカ政策と農業」, 『欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』 (<http://www.maff.go.jp/kaigai/shokuryo/16/europe03.pdf>)。
23. 鈴木宣弘 [2004] 「WTO の枠組み合意をめぐる論点」 (<http://j-milk.jp/expertise/colum/comment/8d863s000002xair.html>)。
24. 日本貿易振興会海外調査部 [2001] 『コトヌー協定—ACP (アフリカ・カリブ海・太平洋) 諸国と EU (欧州共同体) とその加盟国間のパートナーシップ協定—』 (http://www.3.jetro.go.jp/jetro-file/BodyUrlPdfDown.do?bodyurlpdf=05000311_003_BUP_0.pdf)。
25. 農林水産省 [2004] 「WTO 交渉・枠組み合意について」 (http://www.maff.go.jp/wto/wakugumi_goui.htm)。
26. 服部信司 [2004] 『WTO 農業交渉2004』, 農林統計協会。
27. 前田啓一 [2000] 『EU の開発援助政策』, 御茶の水書房。
28. ——— [2001] 「EU 対外経済政策の新展開とコトヌー協定」, 『国際農林業協力』, vol.24, no.7, 31-7頁。
29. 本山美彦 [1982] 『貿易論序説』, 有斐閣。
30. 山下一仁 [2005] 「WTO 農業協定の問題点と交渉の現状・展望—ウルグアイ・ラウンド交渉参加者の視点—」, RIETI Discussion Paper Series 05-J-020。
31. 渡辺松男 [2004] 「アフリカ・欧州関係の転換: コトヌー協定と特権ピラミッドの解消」, 日本国際問題研究所, 『地域主義の同行と今後の日本外交の対応』 (http://www.jiia.or.jp/pdf/asia_centre/h15_nihon-gaikou/04_watanabe.pdf)。