

農業・食料をめぐる「グローバル・ルール」と「ローカル・ルール」

早稲田大学日米研究機構（日米研究所）客員上級研究員
林 正徳

1. はじめに

今年度は、農業・食料をめぐる「グローバル・ルール」と「ローカル・ルール」の実態分析に焦点を当てた。周知のように、第二次世界大戦後の国際貿易ルールであった GATT は、ウルグアイ・ラウンドの結果 WTO によりとって代わられることとなった。WTO のもとでの国際貿易ルールは、①モノの貿易のみならずサービス貿易、知的所有権分野も対象とし、②関税措置のみならず多くの「非関税措置」分野について詳細な行動規範を定めていること、また③多くの「南」の国々のみならず「東」の国々をもそのもとに置く点で、GATT とは比較にならないグローバル性を得るに至った。これを筆者は「グローバル・ルール」と呼ぶ。一方、興味深いことに、この「グローバル・ルール」の成立を境に FTA、EPA などさまざまに呼称される地域貿易協定が急速に増加してきている。これら地域貿易協定が、関税撤廃のみならずさまざまな分野を対象とし、WTO では対象とされていない分野をカバーするものも見られることは、よく知られている。このような地域貿易協定当事国間のローカルなレベルでの国際貿易ルール、いわば「ローカル・ルール」は、WTO による「グローバル・ルール」といかなる関係にあるのか、多数の「ローカル・ルール」が形成されることが「グローバル・ルール」にとりいかなる意味をもつこととなるのか、本研究の対象分野である農業・食料への影響の観点から検討することが、今年度の研究課題である。

このテーマに沿って研究会で各氏から発表いただいた内容は、WTO の動向、地域貿易協定の動きおよび我が国にとっての課題の三つに分けることができる。目次はこの分類に沿って整理したが、筆者は参加いただいた各氏による貢献をもとに (i) WTO の「グローバル・ルール」の実態と地域貿易協定による「ローカル・ルール」形成、(ii) 「グローバル・ルール」と「ローカル・ルール」の重畳化とその含意、および (iii) 我が国の農業・食料にとっての課題の三つの項目に分けて取りまとめた。以上から明らかなように、筆者が分析するのは農業・食料の国際貿易についての枠組みの定性的な側面であるルール分野であり、定量的な側面である関税分野は対象として取り上げていない。

2. WTOの「グローバル・ルール」の実態と地域貿易協定による「ローカル・ルール」形成

WTOの「グローバル・ルール」の実態

WTOについては、もっぱら「ドーハ・ラウンド」(正式には「ドーハ・開発アジェンダ」)が注目されている。2001年に開始されたこの交渉が未だに終結を見ていないこともあって、WTOそのものについての信頼性を云々する向きもある。農業と農産物・食品をめぐるWTOの最近の動向(京極(田部) 智子 キヤノングローバル戦略研究所研究員)は、最近のドーハ・ラウンドの状況¹を簡潔に整理したうえで、WTOに①交渉の場の提供・維持機能、②各種委員会での協定の実施のレビューによる一種の行政機能および③紛争処理機能の三つの機能があることを指摘している。なかでも、農業委員会、SPS委員会、TBT委員会の場で、農業・食料に関する加盟国の貿易措置が検討対象とされ、ピア・プレッシャーにより解決に至るものも見られるなど、行政機能を通じてWTOルールの執行、紛争の未然防止機能を果たしていることを明らかにしている。また、紛争処理機能については農業・食料関連の紛争処理事案を検討したうえで、すべての紛争事案がWTO協定違反措置を是正するに至ってはいないにしても、当事国間の「円満な」解決の手段として機能している可能性があるとしている。こうした、①ラウンド交渉の不調がWTOの機能不全を直ちに意味するものではなく、②WTOがその行政機能を通じて加盟国による協定の実施を監視し、加盟国間の貿易問題を早期に解決する機能を果たしていること、③WTOの紛争処理が当事国間による貿易問題のプラグマティックな解決のための手段であり「司法」的なものとは性格を異にするといった指摘は、我が国でWTOとラウンド交渉およびWTOの紛争処理制度についてとかく定型的な議論がなされる傾向があるだけに、きわめて重要である。GATTにおいては、行政機能は理事会の場しかなく²、紛争処理機能は形成途上の段階であった。貿易に関するグローバルな国際機関として意図されたITOが成立に至らなかった経緯から、GATTはグローバル化とともに行政機能と紛争処理機能の十全化をその使命としていたと見ることもできよう。ウルグアイ・ラウンドの結果、WTOが成立したことでこれらが実現することになったのである。

¹ ドーハ・ラウンド農業交渉に関しさまざまな論述があるが、京極(田部) 智子[2014]は、2013年末のバリ閣僚会合における部分合意までの経緯を要領よくまとめている。

² 東京ラウンドの結果合意されたスタンダード・コードにより委員会等の組織が設けられたものの、GATTとは独立した存在であったことから、かえって法規範の「分散化」を深刻化させることになった。

地域貿易協定による「ローカル・ルール」形成

我が国では環太平洋経済連携協定（TPP）交渉が関心を集めている。詰み石アプローチによる貿易自由化の可能性：TPP 拡大プロセスの教訓（作山 巧 明治大学農学部准教授）³は、米国主導で進められていることが当然視されている TPP 交渉が、形式的にはニュージーランド他の小国による地域貿易協定への加入交渉であり、地域貿易協定の締結の相手国としては一見魅力のない——人口、経済規模が小さく関税水準が低い——ニュージーランド他の小国による地域貿易協定になぜ米国が強い関心を抱くに至ったのかというパラドックスを解明したものである。作山氏によれば、ニュージーランドが TPP を構想したのは、米国など大国市場へのアクセスを確保することが究極の目的であるものの、単独では地域貿易協定を締結することが困難なことから、高水準の自由化が可能な国々でまず地域貿易協定を締結したうえで参加国を漸進的に拡大する「積み石アプローチ」をとることとしたことによるものである。これにより、先発の小国同士で有利な参加ルールを作り、大国の参加を誘導しつつ交渉参加国の拡大とともに自由化水準が低下する「拡大と深化のトレードオフ」を克服することができた。作山氏は、これを定性・定量分析の両面により実証しつつ、APEC において早期自主的自由化（EVSL）合意に失敗した 1998 年 11 月には米国が P5 構想を非公式に提唱していること、オバマ大統領が TPP 交渉への参加を表明する前年の 2008 年 11 月には米国等が日本に閣僚レベルで TPP への参加を要請している事実も明らかにしている。我が国においては 2010 年 11 月の菅首相（当時）の協議開始表明からすべてが始まったかのように理解されているだけでなく、経済的利害得失論の域を出ない議論が多いなか、こうした指摘は注目に値する。

米国の農産物貿易戦略は地域主義へ転換したのか？（英文）（ジム・グルエフ 元米国農務省農業交渉担当課長・現デシジョン・リーダーズ代表）は、米国農務省で長く農業交渉に従事した経験に基づく証言である。グルエフ氏によれば、①米国が TPP 交渉に加え EU との間で環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP）交渉を開始したのは、WTO から地域貿易協定への戦略の転換ではない。米国の貿易政策は基本的には多国間志向であるが、ドーハ・ラウンドが失敗したとの認識から地域貿易協定へとフォーカスがシフトした。②米国の貿易政策で農業分野が重要な位置を占めているのは、米国農業が基本的には輸出志向であり、実際輸出比率も高く、政治的に重要だからである。③現在のワシントン政治の動向を理解する鍵は三つの T、すなわち TPP、TTIP そして TPA（Trade Promotion Authority 議会による貿易交渉権限の授権）である。④TPP と TTIP とともに重要だが、動機と狙いが全く異なっている。TPP が（「中国封じ」

³ 論文も発表されている（作山巧[2013]）。

なのかとの問いにワシントンの誰もが否定するが) アジア地域での経済統合の動きに対して米国のプレゼンスを確保しようとするものであるのに対し、TTIPは米国、EUともに経済的な刺激策を必要としていることを背景にしている。米国農業界の関心は、TPPについてはもっぱら市場アクセスであるのに対し(当初関心はそれほどでもなかったが日本の参加表明以後すべてが変わった)、TTIPについては動植物検疫・食品安全措置や地理的表示などのルール分野である⁴。

⑤米国は、これまで地域貿易協定交渉において「包括的アプローチ」、すなわち「実質的にすべての関税や関税割当てを撤廃する」ことを基本としてきた。韓国の米、オーストラリアの砂糖、カナダの酪農品・鶏肉といった例外はあるが、「センシティブ」セクターを除外しているEUに比べ例外はわずかである。⑥TPPで目指している「すべての関税とその他の市場アクセス上の障壁のフェーズアウト」を日本やEUとの地域貿易協定で実現するのは、極めて骨が折れる(challenging)ことである。他方、米国行政府は、農業界の期待値以下の合意では議会で承認されないというリスクを抱えている。グルエフ氏の指摘は、我が国では地域貿易協定交渉に関してもっぱら市場アクセスと米国との二国間交渉に関心が向けられがちなか、WTOでの交渉とEUとの地域貿易協定交渉を含む米国の農産物貿易政策全体の動向に関する見解として、傾聴に値しよう。

WTO ドーハ・ラウンド交渉と地域貿易協定交渉との相互作用

では、なぜWTOのもとでのドーハ・ラウンド交渉が不調なのか。グルエフ氏は、①農業分野の交渉が未だ合意を見ない原因として、主要な交渉プレーヤーの交渉態度の問題を指摘する。米国は市場アクセスの実現目標が非現実的なほど高い一方、国内支持の実質的な削減を行う用意がなく、EUを唯一の例外として主要国にそれぞれのポジションを変更する用意がなく、ウルグアイ・ラウンド時より積極的に交渉に参加するようになった途上国も自らの国内市場保護により関心があったことを挙げる。また、②米国の農業界も、農産物輸出が順調な伸びを継続していることやエタノール向けに大きな国内需要が創出されていることから、進展が思わしくないラウンド交渉にもはや関心を失っていること、③米国にとって関心のあるドーハ・ラウンド交渉分野が農業以外の分野——サービス、貿易円滑化、情報技術など——であることを指摘する。

では、米国にとりWTOやラウンド交渉はもはや重要性を失ったのか。グルエフ氏によれば、答えは農業分野のみをとってみても否である。米国は、ロシア、中国、インドのような国々との貿易問題の解決手段としてWTOの紛争処理制度を必要としており、また国内農業補助についてのルールの強化や支持の削減—

⁴ グルエフ氏は、TTIP交渉における農業分野の論点について興味深い論文をまとめている (Grueff [2013])。

1 (1)

—米国は綿花補助金問題も抱えている——は、ラウンド交渉によってのみ実現しうる。途上国との関係からも国内農業支持の削減問題への取り組みは避けて通れないものの、現在ラウンド交渉が停滞し地域貿易協定でこの分野に触れないで済んでいる（公式には認めにくい）「居心地の良い」（comfortable）状況にあることは、ジレンマである。

グリエフ氏によれば、WTOでのラウンド交渉を「復活」させることができるか否かは、グローバル・リーダーシップのイニシアチブを米国がとることができるか否かが鍵となる。確かに、WTOは行政機能と紛争処理機能を通じてその役割を果たし続けているものの、交渉の場の提供・維持機能を通じて時代の変化に応じた新たな貿易ルールの制定や既存の貿易ルールの見直しに取り組みねばならないことは確かであり、そのためにはドーハ・ラウンドを教訓として新たな「交渉設計」のもとにより賢明な「交渉管理」の方法を見出すことが必要であろう⁵。

少なくとも、今日の地域貿易協定交渉の加速化の現状は、ラウンド交渉の停滞と無関係ではない。作山氏が引用する Whalley[1998]は、米国のような大国が地域貿易協定「カード」をちらつかせることによってラウンド交渉を有利に進めようとする一方、小国側も交渉レバレッジを高めるためにラウンド交渉「カード」と地域貿易協定交渉「カード」を使い分けるという「多国間交渉と地域貿易協定交渉の相互作用（interplay）」が、ウルグアイ・ラウンド時に見られたとしている⁶。WTOのドーハ・ラウンド交渉においては、この相互作用がラウンド交渉の推進にとり決定的にマイナスに、地域貿易協定交渉の加速化にとり大きくプラスに働いたことが、米国、EU、オーストラリア、ブラジルの国内政治・関係業界事情とラウンド農業交渉の実証分析から明らかにされている（Conceição-Heldt[2011]）。つまり、交渉参加国が交渉初期段階では当然のハードラインの交渉ポジションをとったなか、交渉参加国が何らかの妥協をせざるを得ないと感じる「信用性のある」デッドラインではない交渉スケジュールや交渉期限がたびたび設定されたこともあって、交渉参加国は自己の利益を実現

⁵ ドーハ・ラウンドについては、ドーハでの閣僚宣言において①既存分野の交渉内容がウルグアイ・ラウンド合意に基づく「ビルトイン・アジェンダ」であったにもかかわらず「開発アジェンダ」と位置付け、②新分野である「シンガポール・アジェンダ」については「決定を先延ばしすることの合意」にとどまったという「交渉設計」の失敗が挙げられる。ことに①は不毛な「先進国」対「途上国」の構図を作り出し、途上国側に「フリーライド」しつつ多くを期待できるとの幻想を持たせ、ウルグアイ・ラウンド時に両者の「仲介者」の役割を果たしたケアンズ・グループを実質的に消滅させることになった。これに加え、交渉を推進するための手段であるはずの「モダリティ」交渉が途上国例外をはじめ数多くの例外を書き込むことを自己目的化するに至ったこととあわせ、多くの信用性のない交渉期限の設定とともに「交渉管理」の誤りがあったと言えよう。

⁶ Whalley[1998]73～74頁。

1 (1)

する「セカンド・ベスト」の選択肢である地域貿易協定交渉により重点を置くようになり、この結果交渉参加国が WTO のラウンド交渉で非妥協的な交渉ポジションをとり続けることが可能となった⁷。WTO のラウンド交渉の停滞と地域貿易協定締結の加速化の現状は、当分変化がないと見ざるを得ないであろう。

3. 「グローバル・ルール」と「ローカル・ルール」の重疊化とその含意

とすれば、検討しなければならないのは、主要国により進められつつある地域貿易協定による「ローカル・ルール」が WTO の「グローバル・ルール」にとりどのような意味を持つのかという、ルール内容に立ち入った問題である。この点について、作山氏はバイからプルーリへの地域貿易協定締結の流れが加速し三大貿易ブロック（米国・EU による環大西洋、TPP による環太平洋、RCEP による東アジア）へ収斂する最悪の方向へ進むのだろうかとの問題提起を行い、京極氏は広域地域貿易協定で形成されるルールが事実上の「グローバル・ルール」となってゆく可能性があるなか、こうしたルールをいかに WTO に組み入れてゆくのが今後の課題であり、WTO が現在のところ行政・紛争処理機能を通じ世界貿易システムの基礎としての機能を果たしているにしても、新たな時代に対応した規範形成機能を持たない限り世界経済秩序における WTO の重要性は低下せざるを得ないとする。

この WTO による「グローバル・ルール」と地域貿易協定により形成される「ローカル・ルール」との関係について、まず考え方の整理を行ったうえで、動植物検疫・食品安全措置（SPS）分野と地理的表示分野について検討を行った。

「グローバル・ルール」と「ローカル・ルール」の関係のパターン

地域貿易協定でさまざまなルール分野が取り上げられている現状は、しばしば「WTO プラス」と形容される。厳密には、WTO 協定の定めるルールと地域貿易協定が定めるそれとの関係には、次の四つのパターンがありうる。

(i) 同一の分野について WTO、地域貿易協定がそれぞれルールを定めるもの

WTO 協定によりすでにルールが定められている分野について、地域貿易協定においても規定が置かれているものがある。農業・食料分野では動植物検疫・食品安全（SPS）分野が代表例である。この場合、すでにルールが定められている分野について、なぜ改めてルールを定めるのかという動機の問題と、同一分野について存在する二つのルールが相互に「補完」関係にあるのか「代替」関係にあるのかという法規範上の問題の検討が必要である。一般的に、規範の衝突がある場合には「後法優先」、「特別法優先」原則が適用される。WTO 加盟国

⁷ Conceição-Heldt[2011]192～193、201～202、214 頁

1 (1)

が条約交渉を行い締結する権利は制約されないだけに、地域貿易協定においてどのようなルールが定められているのかは——しばしば「WTO を超えるルール作り」が云々されるだけに——きわめて興味深い問題である。

(ii) WTO のルール化が一部にとどまっている分野について、地域貿易協定が WTO によりカバーされていない部分のルールを定めるもの

WTO 協定と地域貿易協定ともに同一分野をカバーしている点では (i) と同じであるが、地域貿易協定が WTO 協定ではルール化していない部分についてルールを定めている点で異なっている。「投資」分野についてはウルグアイ・ラウンドの結果 TRIM 協定が定められたが、ルール化が一部にとどまったこともあって、多くの二国間投資協定や地域貿易協定の投資条項が定められていることはよく知られている。農業・食料分野では TRIP 協定の地理的表示が代表例である。この協定は地理的表示保護の強化に関し加盟国が交渉を行うことを明示的に定めている (第 24 条)。この交渉がドーハ・ラウンドと同様停滞状況にあり、米国と EU との間で貿易紛争が発生するなか、地域貿易協定でこの「問題領域」につきそれぞれの立場・主張に沿った条項を設ける動きが見られる。

(iii) WTO がルールを定めていない分野について、地域貿易協定がルールを定めるもの

いわゆる「新分野」がこれに当たる。ただし、「未開拓の処女地」なのか否かは、どのような分野について、どのようなルールを設けることが問題なのかによる。新分野の例に挙げられることが多い「環境」については、SPS 協定が対象とする「動植物の生命・健康の保護」のための措置の「動植物」に「野生動植物」が含まれること、また「外来侵入種」(Alien Invasive Species) の侵入を防止するための措置も対象になることは明らかであることに注意しなければならない⁸。

(iv) WTO がルールを定めている分野について、地域貿易協定では全く触れていないもの

この代表例は、農業国内支持分野である。調査した限り、地域貿易協定で農業国内支持について規定したものはない。この理由は、国内支持についてのルール(貿易歪曲的なものとそうでないものに分類して前者を削減する)の性格が本質的に「生産能力削減に関する国際カルテル」であることを考えれば、容易に理解できる。一部の国々の間で合意し実施に移したところでアウトサイダーが存在する以上、意味をなさないからである。また、米国や EU すら国内的に歓迎されないルールを受け入れて実施するには、ラウンド交渉という「外圧」を必要とする(輸出補助金については、地域貿易協定で規定しているものが見られるが、「しておらず、する気もないことを今後ともしない」ことのコミット

⁸ 詳しくは、林論文(2(4))を参照。

メントがその内容である)。

動植物検疫・食品安全 (SPS 措置) の場合

主要国の地域貿易協定における SPS 条項——「グローバル・ルール」と「ローカル・ルール」の重疊化の事例分析 (林 正徳 早稲田大学日米研究機構客員上級研究員) は、WTO が発足した 1995 年以降これまでに主要 6 カ国 (米国、EU、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、日本) が締結した地域貿易協定の SPS 条項の分析である。この結果、①主要国の SPS 条項にはそれぞれの「型」が存在し、程度の差はあるもののその他の国々にこれを受け入れさせてきており、②協議の場の設置を内容とする簡単な規定を置くグループ (米国、カナダ、日本) と詳細な規定を置くグループ (EU、オーストラリア、ニュージーランド) の二つに分けられ、③これまで地域貿易協定の締結はもっぱら同一グループ内の国々同士またはその他の国々との間で進められてきており、異なるグループに属する国同士の地域貿易協定の締結はまれである (例外は米国・オーストラリアのみ)、④SPS 条項の内容は SPS 協定のルールを変更するのではなくこれを前提に手続面で詳細化したものであることが明らかになった。すなわち、これまでのところ地域貿易協定の SPS 条項は WTO の SPS 協定というグローバル・ルールを「代替」するものではなくローカル・ルールのレベルでこれを「補完」したものである。このような「補完」が必要だったのは、ウルグアイ・ラウンド SPS 交渉がこの分野についての詳細で実効性のあるルールを作る初めての試みであったことから、実務的な手続規定の詳細まで詰め切るだけの余裕がなかった——時間的な制約のみでなく、「詰めすぎ」で失敗する危険もあった——からであった。地域貿易協定により詳細化が行われているのが主として「同等性」「地域化」「通報・協議」規定に関してであり、SPS 委員会においてもこれらに関する手続ガイドラインが検討され、決定されている事実も、このことを裏付ける。すなわち、SPS 分野についてのルールに関する限り、WTO ルール成立後も手続面の詳細化による「補完」のプロセスが「グローバル・ルール」と「ローカル・ルール」双方において並行して進みつつあるとすることができる。この意味で、京極氏が挙げる「地域貿易協定ルールの WTO ルールへの組み込み」は、ラウンド交渉を必要とすることなく既に進行しつつあるとすることができる。

米国の農産物貿易戦略と動植物検疫・食品安全分野と地理的表示分野をめぐる問題 (英文) (ジム・グルエフ 元米国農務省農業交渉担当課長・現デシジョン・リーダーズ代表) は、米国の元農産物貿易交渉の第一線に従事した経験に基づく貴重な証言である。グルエフ氏は、動植物検疫・食品安全措置に関する決定は科学的根拠に基づき SPS 協定が定めるルールに従って行うべきものであ

1 (1)

り、貿易交渉の取引対象として用いてはならないと強調する。しばしば SPS 協定は政治レベルでは「国家主権」への侵害の道具であると誤解され、技術レベルでは「品質」問題をカバーする——これは TBT 協定の問題である——との誤解がある。SPS 協定のルールが動植物検疫や食品安全措置に関する問題の解決に有効であることは、これまでの SPS 協定実施の経験や紛争処理パネル・上級委員会の判断からも実証されている。SPS 分野について現在米国にとり大きな問題は、ロシアと中国である。ロシアは意図的に SPS 協定のルールを無視して SPS 措置を関税措置に代わる貿易制限手段として利用する傾向があり、中国も（地方政府も含めた政府内の連携上の問題からか）SPS 協定のルールに整合しない措置をとる傾向がある（問題になっている割に WTO 紛争処理事案が多発していないのは、政治的な理由もさることながら米国行政府内に専門知識のあるスタッフが不足している問題もある）。地域貿易協定交渉に関しては、TTP 交渉で「SPS プラス」と言われているのは SPS 協定のルールの実施の確保、すなわち紛争処理のことである。米国の農業界は SPS 分野の貿易問題を TPP の紛争処理手続の対象にすることを要求しているが、米国行政府の方針は地域貿易協定の紛争処理手続の対象としないことで明確である（FDA や EPA など規制当局は地域協定の紛争処理手続の場で第三国が米国政府の決定内容について「とやかく言う」（second guess）ことを望まない）⁹。EU との TTIP については、市場アクセス問題が中心である TPP とは全く性格が異なる。TTIP 交渉のうち、最も難しいのは SPS 分野である。米国は、EU との間では「予防原則」をめぐる基本的なアプローチの違いがあることをはじめ¹⁰、個別問題ではホルモン牛肉の輸入禁止、GMO 農産物の承認、牛肉・豚肉へのラクトパミン（Ractopamine：飼料効率上昇のための飼料添加物）の使用禁止、鶏肉処理の際の塩素殺菌水の使用禁止、ジルパテロール（Zilpaterol：筋力増強効果のある動物用医薬品）の使用禁止問題がある¹¹。しかしながら、「予防原則」自体を交渉対象としないこ

⁹ WTO 発足後の米国の地域貿易協定はすべて、SPS 分野の貿易紛争について地域貿易協定の紛争処理手続を援用しない旨の明示規定を置いており、TPP 交渉における米国行政府の態度はこれまでの地域貿易協定における方針と一貫している。

¹⁰ このほか、EU は動物福祉や「持続可能な農業生産方式」も重視している。これらが 21 世紀の貿易問題であることは否定しないが、SPS 協定の対象ではない（グルエフ氏）。

¹¹ ホルモン牛肉についてはホルモン不使用牛肉の輸入割当の 2 年間の延長等を内容とするので合意され（2013 年 10 月 25 日付 Inside US Trade）、GMO 農産物の承認は時間がかかるとの不満はあるものの進められつつある。ラクトパミンについては国際食品規格により安全基準が定められているにもかかわらず EU、ロシア、中国ほか輸入禁止している。ジルパテロールは国際食品規格委員会によるリスク評価を EU がブロックしている状況にある。鶏肉処理方式については 2009 年 1 月に WTO の紛争処理手続合意に基づく二国間協議が要請されパネルが設置されたまま現在に至っている（DS/389）。

1 (1)

とは双方で確認済みであり、個別の問題についても解決不可能な問題とは考えられない（米国自身にも BSE を理由に EU からの牛肉の輸入禁止措置をとり続けているという問題がある¹²⁾）。米国と EU は「規制の収束」(regulatory convergence) を達成することに共通の利益があり、これに成功すればグローバル・スタンダードの基礎となることが期待できる。

これまでの地域貿易協定は、米国と EU がそれぞれ属する二つの異なるグループの国々同士で締結されたことはほとんどなかった。それだけに、米国と EU とが「制度間調整」を地域貿易協定交渉により成功させることができれば、「ローカル・ルール」のみならず「グローバル・ルール」にとっても、重要なモデルを提供することになることは確かであろう。

地理的表示の保護の場合

地理的表示の保護の分野は、「WTO のルール化が一部にとどまっている分野について、地域貿易協定が WTO によりカバーされていない部分のルールを定めるもの」の代表例として興味深いだけでなく、我が国でも地理的表示の保護についての立法措置が進められると同時にこの分野について対極的な立場をとる米国と EU との間で我が国が地域貿易協定交渉を開始しているという点で実際面でも重要な問題である。

FTA 協定等における地理的表示保護の内容とその国内的担保(内藤 恵久 農林水産政策研究所企画広報室企画科長) は、地理的表示保護制度に関する EU と米国との考え方の違いを整理したうえで、韓国の地域貿易協定と国内法におけるこの分野の取り扱いと TPP 交渉参加国における地理的表示制度の取り扱いを分析し、我が国の方向性を示唆している。EU の地理的表示保護制度は、① TRIP 協定ではワイン・蒸留酒に限定されている追加的保護（「タイプ」「○○風」など誤認を生じない場合でも使用が禁止される）の範囲が農産物・食品にも拡張されており、②誤認を招かない限り先行商標があっても地理的表示として登録が可能である、③フェタ・チーズのように地理的名称でない名称でも地理的表示としての保護が排除されないという特徴を持つ。一方、米国は、①地理的表示は証明商標で保護可能であることから追加的保護の範囲の拡充は不要であるとし、したがって②先行商標との関係も先行優先の原則で処理されるとする。

¹²⁾ グルエフ氏は 2013 年 5 月、米国下院歳入委員会でこの問題を挙げ米国自身も SPS 措置について「非難される余地がないわけではない」(without blame) と指摘している (at <http://www.decisionleaders.com/press/Testimony-051613.pdf>)。グルエフ氏によれば、BSE を理由とする輸入禁止問題はすぐれて政治的な性格を持っており、米国農務省は先にカナダからの輸入解禁措置をとった際に訴訟を提起されたこともあり慎重な態度をとっているが、畜産業界のなかにも OIE の国際基準をもとに対応すべきとするものが出てきているとのことである。

WTO の場でも、EU 他が追加的保護範囲の拡大と地理的名称の国際登録制度による保護強化を主張しているのに対し、これに反対する米国、オーストラリア、ニュージーランドなど「新大陸」諸国との対立が続いており、米国の飲料製造業者の商標である「バドワイザー」が EU により地理的表示として登録されたことなどをめぐり紛争処理事案に発展した（WTO の紛争処理報告書は先行商標と地理的表示の併存は可能との判断を行った）。EU、米国ともに自らの立場に沿った内容の規定を地域貿易協定に置こうとしているなか、この両国と地域貿易協定を締結した韓国は、①地理的表示の保護方式に関しては EU との間で両国の地理的表示保護制度を「同等の」ものと相互に認証しつつ国内的には不正競争防止法により保護する一方、米国との間では商標制度の枠内で保護することとして国内的に商標法で保護し、②先行商標との関係については EU との間では地理的表示と併存可能と解釈する余地のある規定内容とする一方、米国との間では先行優先原則が明確に規定されているなど、相互に矛盾しかねない内容の二つの地域貿易協定に基づく義務の狭間で国内制度により対応している状況にあることを明らかにしている。TPP 加盟国・交渉参加国のうちペルー、シンガポール、マレーシア、メキシコ、チリ、ベトナムは地理的表示保護制度を有し、保護水準が TRIP 協定で定めるものより高いもの、先行商標との併存を認めるものも多いことから、TPP 交渉でアプローチの異なる米国、オーストラリア、ニュージーランドと対立している。内藤氏は、2013 年 10 月に合意された EU・カナダ地域貿易協定で米国ほかの「新大陸」諸国と立場を同じくするカナダが、EU の要請と国内の状況を踏まえつつ個別具体的な品目に応じた妥協を行っていることなどをもとに、我が国が地理的表示保護の分野について各国の重視する点、実利等を踏まえ保護範囲を明確にしつつ関心品目について双方の納得の得られる制度を追求できるのではないかと指摘する。

米国の農産物貿易戦略と動植物検疫・食品安全分野と地理的表示分野をめぐる問題（英文）（ジム・グルエフ 元米国農務省農業交渉担当課長・現デシジョン・リーダーズ代表）は、米国の元農業交渉責任者の立場からこの問題についての見解を述べたものである。EU にとり地理的表示を EU の域内市場のみならず EU の輸出市場においても保護することは最優先課題であり、EU は WTO の場のみならず地域貿易協定交渉の場もこの実現のために利用してきている。米国は地理的名称を保護すべきではないと主張しているのではなく、広く用いられている「通有化した」（generic）名称の使用は制限されるべきではないとする立場である。こうしたことから、米国は複合名称を保護対象とし、「通有化した」名称は保護対象としないよう主張している。したがって、イタリア・チーズの“parmigiano reggiano”は地理的表示として保護され、“parmesan”は保護されない。EU・カナダ地域貿易協定での地理的表示に関する合意内容は、報道内容を

見る限り EU とカナダ双方の立場と現実を踏まえた合意として興味深い（もつとも、米国の業界はこの内容にも不満を表明している）。米国と EU との TTIP 交渉は、この分野について最も対極的な立場をとっている国同士の交渉であるだけに、厳しい交渉が行われることになると思われる。それだけに、この交渉結果がグローバルなアプローチの基礎となるかもしれない。

「グローバル・ルール」と「ローカル・ルール」の今後

近年の地域貿易協定交渉開始をめぐる動き——環太平洋経済連携協定 (TPP)、日・EU 経済連携協定、東アジア包括経済連携協定 (RCEP)、さらには環大西洋貿易投資パートナーシップ (TTIP) ——は、我が国で「メガ FTA」として積極的に評価する向きがある。

しかしながら、こうした地域貿易協定交渉をめぐる動きは、参加国数や参加国の経済規模といった数量的な側面以上に、ルール面における本質的な変化を内包するものである。すでに明らかになったように、これまでの地域貿易協定は「大国」ないし「準大国」と「中小国」との間、また「大国」と「準大国」との間でもルール分野で同じアプローチをとるもの同士のもの主であった。近年開始された地域貿易協定交渉は、いずれもルール分野について異なるアプローチをとる「大国」や「準大国」間のものであることに特色がある。このことは、地域貿易協定交渉が質的に新たな局面に入ったことを意味する。なぜなら、地域貿易協定交渉も WTO における交渉同様、「制度間調整」問題にいよいよ直面せざるを得なくなったからである。WTO におけるルール交渉は、交渉参加国にとり受け入れ可能な「交渉の枠組み」のもとに交渉の「場」で「主導原則」を見出したうえでルールとしての詳細化を行うという困難で時間を要するプロセスを経なければならない。でなければ、「制度間調整」を要しない通報・協議など「最大公約数」的な内容での合意を図るか、「今後の検討課題とすることに合意」して先延ばしにするかの選択肢しかない。TPP 交渉については、アメリカ・オバマ政権の貿易戦略 TPP 交渉・ルール分野への対応——背景 (07.5 合意)・提案内容・現状と今後 (服部 信司 東洋大学名誉教授・日本農業研究所研究員) が薬剤知財、国営企業規制など「難関分野」で交渉参加国間の対立が激化していることを紹介しているが、農業・食品分野においても SPS 分野の貿易問題に TPP の紛争処理手続を援用するか否かで対立があること、地理的表示として保護できる名称をリスト化して限定しようとする米国、オーストラリア、ニュージーランドとその他の国々との間で大きな対立があることが知られている¹³。

¹³ SPS 分野については 2013 年 7 月 19 日付 Inside US Trade。地理的表示については同年 12 月 13 日付 Inside US trade。TPP 締結国・交渉参加国で地理的表示保護制度を

1 (1)

さらに注意すべきことは、WTO の「グローバル・ルール」においてはその国内実施が問題であるのに対し、地域貿易協定の「ローカル・ルール」においては異なる地域貿易協定に基づく義務の国内履行が問題であることである。ある国が WTO 加盟国であると同時に複数の地域貿易協定の締結国である場合、この国は WTO 協定上の義務の実施とともに締結した地域貿易協定上の義務も併せて履行しなければならない。SPS 分野のように「グローバル・ルール」「ローカル・ルール」ともに SPS 協定の詳細化による「補完」が行われている限り、問題は少ない¹⁴。しかしながら、地理的表示のように TRIP 協定で定める以上の権利保護の義務を課すアプローチをとる国とこれと反対のアプローチをとる国がそれぞれ「囲い込み」の手段として地域貿易協定を利用する場合には、これらの相手国は異なる条約による矛盾する義務の国内実施という極めて難しい問題に直面することになる可能性が大きい。「制度間調整」が「グローバル・ルール」により解決されない場合には、「ローカル・ルール」による解決とは（「大国」以外の国々にとっては）国内実施における「つじつま合わせ」を意味することになるであろう。

地域貿易協定の内容を検討すると、WTO では認められない制度を認知したと見られるもの、WTO の場で対立がある事項を地域貿易協定で実現しようとする傾向も見られること、さらには WTO の場で取り込まれている問題が取り扱われていないものがあることなど¹⁵を考慮すれば、ルール分野について地域貿易協定が多くのかつことをなすうると期待することは危険であると言えよう。地域貿易協定交渉による「ローカル・ルール」作りがいずれ限界に突き当たるか、あるいは「制度間調整」による「規制の収束」を経て、WTO の「グローバル・ルール」に回帰する可能性はあり得よう。それは、グローバルな問題については「グローバル・ルール」によってのみ解決が可能であり、また関税措置におけると同様¹⁶、非関税措置についてのルールも世界全体をカバーする「グローバル・ルール」こそが最も効率的かつ公平であるからであろう。しかしながら、今日すでに数多くの地域貿易協定による「囲い込み」と「連合体」の形成が国際条約上の義務として固定化されている状況にあることを考慮すれば、新たな「グローバル・ルール」化の取り組みのための「交渉設計」と「交渉管理」はウルグア

有する国々は、いずれも EU との間で地域貿易協定を締結済み（ペルー、メキシコ、チリ）または交渉中（シンガポール、マレーシア、ベトナム）の状況にある。

¹⁴ とはいえ、地域貿易協定における SPS 条項は、無差別原則の「迂回」問題の深刻化、多国間での貿易問題解決機能の空洞化、主要国による「囲い込み」手段化の危険をはらんでいる（林論文（2）（4））。

¹⁵ 詳しくは、林論文（2）（4）。

¹⁶ 経済厚生の見地から、「自国と世界全体で最も大きなプラスの効果が期待されるのは世界全体をカバーする FTA である」ことが理論的に証明されている（清田 [2012]）。

イ・ラウンドと比べてもはるかに困難なものとなるであろう。

4. 我が国の農業・食料にとっての課題

農業・食料に関する我が国の課題は、国際的なルール形成の側面と国内的な制度設計の側面とがある。

TPP 交渉を「食の安全」の見地からとらえるものも多い。WTO/FTA ネットワークでの日本農業・食品を巡る政策課題と解決の方向（本間 正義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授）は、「食料安全保障」と SPS 協定ルールについてとりあげたものである。我が国において「食料安全保障」は「食料自給率」、この延長上に市場アクセス（輸入関税、関税割り当て）が位置付けられ、「食料安全保障」と別次元の問題として「食の安全」が SPS 協定ルールに結び付けられて理解されている。一方、FAO をはじめ国際機関における定義では「食料安全保障」(Food Security) が数量的な充足性のみでなく安全性を含む質的な概念として認識されていることを考慮すれば、この問題設定をより深める価値がある¹⁷。

国際的なルール形成と国内的な制度設計とのインターフェースの観点から、実務者から見た農産物・食品の安全性・品質に関する制度の課題——食品企業の品質保証責任者としての私見（相馬 成光 日本ピュアフード株式会社取締役品質保証室長）は、農産物・食品の輸出入に係る品質保証の観点から重要な指摘を行っている。食品企業として海外での食品に関する規制の動向に神経を使っている相馬氏によれば、EU の食品規制が最も厳しく EU 基準を満たしていることは第三国に対しても通りがよいほどである、米国も（州により温度差の違いはあるが）厳しく、特に食品事故の発生に即応体制がとられている。日本の安全規制は国際的に通用するものとは言い難く、先進諸国で使用が認められているものの国内では未承認の食品添加物が少なくないことからこれらの混入問題が時々発生する問題や、表示規制など国内諸制度間での取り扱いの相違の問題がある。国際食品規格や ISO など国際基準の動きにも注意を払っているが、民間企業団体による「世界食品安全イニシアチブ」(GFSI)¹⁸も重要である。将

¹⁷ SPS 協定のルールに関しては山下ほか [2008] に準拠しているが、この著作には SPS 協定の成立過程における論議から見ても疑問のある諸点が含まれている。TPP 交渉をめぐっては、「TPP は EU の欧州中心型のルール設定に対抗して、アジア太平洋地域のルール作りを目指すプラットホームになりうる」「TPP の中で科学的な根拠に基づかない輸入規制を禁止するなどの点を協定に取り込むことにより、安定的な輸出先を確保することができる」といった、具体的根拠や実際のルール内容についての理解を欠く主張がしばしばなされる傾向がある（渡邊 [2011] 20、45 頁）。

¹⁸ Global Food Safety Initiative。ウォールマート、カルフル、テスコ、メトロなど

1 (1)

来的には、国際基準と民間団体による取り組みが収斂してゆくのではないかと
思われる。厳しい国際競争にさらされている日本の食品企業の相対的優位性は、
日本人の品質管理面のモラル・社会性にある。こうした現場の生きた経験が、
どのように制度設計に生かされるのかが重要な課題であろう。

農業政策の立案・実施に携わった経験をもとに、**WTO/FTA ネットワーク**で
の**日本農業・食品を巡る政策課題と解決の方向—食料・農業・農村政策のパラ
ダイムシフト**（武本 俊彦 食と農の政策アナリスト/農林水産政策研究所元所
長）は、今後の我が国の政策課題として、地域的な見地からは「集中・メイン
フレーム型」から「地域分散・ネットワーク型」へ、経営上の見地からは「プ
ロダクト・アウト型」から「マーケット・イン型」へ、コスト負担の見地から
「消費者負担」型から「財政負担型」への三つの転換が必要であるとしている。
武本氏の主張は、確かに大量生産・大量消費型の農産物食料の量的供給の確保
を主眼としてきたこれまでの農業・食料政策の「パラダイムシフト」であるこ
を意味するものと言えよう。ただし、我が国の農業・食料政策が置かれる貿
易ルールには「グローバル・ルール」と「ローカル・ルール」があり、これら
が互いに影響を及ぼし合いながら国際的ルール形成が進められつつあること
を考慮することが必要であり、これらが今後向かってゆくであろう方向を念頭
に置きつつ今後の農業食料政策の具体的な立案と国際的なルール形成に参加し
てゆくことが必要であろう。

次年度は本委託研究事業が計画の最終年度を迎えることになることから、こ
れまでの成果をもとにしつつ検討課題となった事項について解決を図りつつと
りまとめを行うこととする。

（本稿は、研究会での発表・議論をもとに筆者の責任においてまとめたもので
あり、発表内容の正確な要約ではない。）

《参考文献》

京極（田部）智子「ドーハ・ラウンド：農業交渉の進展と挫折を中心に」キヤ
ノングローバル戦略研究所研究論文 【農業政策分野】 2014 No.1
（ 2014 年 1 月 ） available at
http://www.canon-igs.org/research_papers/140110_kyogoku.pdf as of

欧米の大手小売業者が主体になり、食品安全に関する生産・評価基準のガイダンスを制
定して認証を行っている。日本からはイーオンなどが参加している (at
<http://www.shokusan.or.jp/haccp/basis/gfsi.html> as of February 27, 2014)。

February 18, 2014

清田耕造「貿易政策の実証分析」『2011 年度農林中央金庫研究委託事業報告書』
(2012 年 3 月) available at
http://www.kikou.waseda.ac.jp/wojuss/achievements/report/report_1.html

作山巧「ニュージーランドの TPP 拡大戦略：積み石アプローチの理論と実証」
『国際経済』(2013 年 6 月) available at
https://www.jstage.jst.go.jp/article/kokusaikeizai/64/0/64_kk2013.03.t/_pdf as of February 18, 2014

山下一仁編『食の安全と貿易』(2008 年、日本評論社)

渡邊頼純『TPP 参加という決断』(2011 年、ウェッジ)

Conceição-Heldt, E. da, *Negotiating Trade Liberalization at the WTO, Domestic Politics and Bargaining Dynamics* (2011, Palgrave Macmillan)

Grueff, J., “Achieving a Successful Outcome for Agriculture in the EU-U.S. Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement,” Discussion Paper, International Food & Agriculture Trade Policy Council (February 2013) available at
http://www.agritrade.org/Publications/documents/FINAL_US_EU_FT_A_fordistribution.pdf as of February 22, 2014

Whalley, J., “Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?,” Frankel, J.A. (ed.) *The Regionalization of the World Economy* (1998, The university of Chicago Press)