

(2022年7月15日講演)

## 26. 「WTO 漁業補助金交渉について」

株式会社時事通信社 ロンドン支局 記者 菅正治氏

時事通信社の菅と申す。去年の4月からロンドンに行き、主に経済担当で、イギリスの経済やヨーロッパの経済などを取材している。それで、先ほど農業や漁業に詳しいという紹介を受けたのであるが、正直言ってそれほど、特に水産に関しては専門というわけではなく、専門家の皆さんから見れば多分理解が足りないところもあると思うが、その辺は容赦してもらおうとともにいろいろ指摘してもらえれば、これから私も勉強していきたいと思うので、よろしく願います。

今日の話は WTO 漁業補助金交渉についてである。ちょうど1カ月ほど前の6月にスイスのジュネーブの WTO 本部で WTO 閣僚会議が行われ、その中では漁業補助金を中心のテーマの一つだった。そこで実際どのような議論が行われ、何が決まり、それが日本の漁業補助金に対してどのような影響を与えるのかについて、私なりの理解と考えを話したいと思う。それで、いかんせんこういう講演に慣れていないもので、パワーポイント作りから結構苦労しており、少し見にくいところがあるかもしれないが、容赦してもらいたいと思う。

まず会議の概要である。6月12日～17日にジュネーブの WTO 本部で会議が開かれたが、WTO の閣僚会議はかなり久しぶりで、4年半ぶりである。本来は原則2年に1回開催するのであるが、コロナで2回延期された。閣僚会議は WTO の最高意思決定機関で、重要なことはすべてここで決まるが、4年半何も決められない状態が続いていた。しかも、前回4年半前のブエノスアイレスで開かれたときはかなり意見が割れて閣僚宣言が出せなかったということで、今回は閣僚宣言を出せたが、6年半ぶりとかかなり久しぶりのことであった。

漁業補助金交渉は2001年に始まったが、21年間ずっとやってきて何も決まらない状態だった。今回初めて、部分合意であるが一步前進した。それで、後に詳しく説明するが、決まったことは主に3点である。1つが、IUU 漁業に対する補助金を禁止すること。あと乱獲状態にある資源に関する漁業に対する補助金を禁止する。ただしという条件が付いていて、資源管理などの措置によって資源回復を促している場合には補助金を出してもよいということである。あと乱獲につながる補助金というのはもう一つあり、これは決まらなかった。交渉を継続してなるべく早く合意しようということになった(資料 P1)。

WTO 漁業補助金交渉のまとめであるが、こういう流れで現在に至っている。交渉が始まったのは2001年である。いわゆるドーハラウンドの一部として交渉が始まった。その前段階として、大体1990年代ぐらいからだと思うが、特に乱獲が問題視されるようになってきて環境団体が何とかしようというような声を強く出し、WTO も動き出したという流れであ

る。それで、ドーハラウンド自体がその後ほぼ消滅したような状態になってしまい、漁業補助金交渉も一時期停滞していたが、いわゆる SDGs が 2015 年に採択され、ここで漁業補助金のことが盛り込まれてまた息を吹き返したという流れになる。具体的には SDGs は 17 目標あるが、目標 14 に「海の豊かさを守ろう」という目標があり、その中の 14-6 であるが、2020 年までに過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる漁業補助金を禁止し、IUU 漁業につながる補助金を撤廃し、新たな補助金の導入を抑制するということが明記され、2020 年までという期限を示してもう一度交渉をやっていこうということになった。その後 2017 年 12 月に WTO 閣僚会議があったが、ここは閣僚宣言すら採択できなかつたので、漁業補助金についても何も前進はなかつた。本来は SDGs を受けて WTO の閣僚会議を 2020 年 6 月にカザフスタンで行う予定だったが、新型コロナウイルス感染症が大変な時期になったので延期された。その後 WTO の事務局長が辞任し、去年 3 月にオコンジョイウェアラ氏が WTO 事務局長に就任し、この方が就任当初から優先課題として漁業補助金を挙げ、早くまとめようとかかなり強く言った。それで、去年 7 月に漁業補助金に絞った閣僚会合をオンラインで開催し、このときは野上農林水産大臣も参加していた。それで、本来は延期された後、去年の 12 月にジュネーブで閣僚会議を開く予定だったが、これが新型コロナウイルスのオミクロン株が出てきたところで急遽中止・延期になり、今年の 6 月、ようやく 4 年半ぶりに閣僚会議が開かれることとなった（資料 P2）。

日本政府のこれまでの立場を簡単にまとめた。要はかなりやる気がなかつたと私は認識している。公式コメントとしては、資源管理を含めた水産改革の推進が可能となるよう、禁止される補助金は真に過剰漁獲能力・過剰漁獲につながるものに限定すべきだと。要するに禁止するのはなるべく少なくしようということはずっと言っていて、特にこの 21 年間何も進まなかつたのであるが、日本として何かまとめようというスタンスは見られなかつたと認識している。一つの動きとしては、2019 年 11 月に EU や韓国、台湾と共同提案をした。過剰漁獲能力や過剰漁獲につながる漁業補助金は原則禁止する、ただし、適切な漁業管理が行われていることを示せば補助金は禁止されないことにしたらどうかということ提案し、これは後の合意案には盛り込まれたので、日本の主張が通ったことになる（資料 P3）。

資料 P4 は、6 月 29 日に公表された FAO の世界漁業・養殖業白書の、漁業資源の現状についてである。生物学的に持続可能な漁業資源が減っている。この青とオレンジのグラフであるが、青がサステイナブルで持続可能な漁業資源の割合で、上のオレンジが持続可能でない漁業資源の割合。2019 年は持続可能な漁業資源の割合が 64.6% あつたと、2 年前に比べて 1.2 ポイント低下したと。一番左側のところが 1974 年であるが、このときは持続可能な漁業資源は 90% だつたと、大体右肩下がりで下がってきて今は 64.6% に減ってしまったと、どんどん割合が少なくなっているということである。反対に、持続不可能な漁業資源は 1974 年では 10% だつたが、今は 35.4% に増えたということである。それで、漁業資源の悪化の原因につながるような漁業補助金があるのではないかという議論になってい

て、それを禁止しようということでも WTO でも議論が続いてきたということになる。

漁業補助金を一体どこがどれだけ出しているか、公式なデータはないが、カナダのブリティッシュコロンビア大学の論文が結構詳しく書いていて、2018 年は世界全体で 354 億ドル、日本はこれを見ると結構多くて 28 億ドルほどである。為替の換算は、私がこの資料を作ったときちょうど 1 ドル 135 円だったのでそれで計算しているが、2018 年の為替レートで見ると 110 円ぐらいだったのでもう少し日本円換算の数字は少なくなると思う。日本は 28.6 億ドル、ここでは 3,800 億円と書いたが、2018 年のデータだと多分 3,100 億円ぐらいになると思う。中国が圧倒的に多く、EU、米国、カナダ、韓国と来て、日本はこれで見ると 5 位である。それで、この論文では漁業補助金を 2 つに分けていて、1 つは有益な補助金と言っている。これは文字通り良い補助金と受け取ってよいと思うが、漁業資源の保全と管理を促進するようなものである。あと能力強化型の補助金も挙げていて、これがあまり良くない補助金で、最大持続生産量を超えて乱獲につながるころまで漁業能力を拡大してしまうようなものだということで、2 つに分けている。これを見ると、日本は能力強化型がかなり多い。これが 21 億ドルぐらいで、中国に次いで 2 番目に多いという指摘がされている。この論文は結構いろいろな報道で引用されたり、EU なども漁業補助金の説明資料の中にこの論文のことを盛り込んだりしているので、それなりに権威があるというか評価されている論文だと私は受け取っている（資料 P5）。

WTO 閣僚会議の内容を多少深めに話したいと思う。日程は 6 月 12 日～17 日の朝までだった。本来は 12 日～15 日までだったが、1 日延期しようということになり、16 日まで延期しようとしたのであるが、その日には終わらなくて結局 2 日後の朝までかかったと、最後は徹夜で交渉して何とかまとめたということである。大きなテーマとしては 5 つ挙げられていた。漁業補助金のほかに一番大きかったのは食料安全保障だったかと思う。これはロシアによるウクライナ侵攻でウクライナからの穀物の輸出が停滞してアフリカが困っているの何とかしようという話である。あと新型コロナウイルス対応。これはワクチンの特許を先進国の製薬会社が保有しているが、これを一時的に放棄して途上国がワクチンを自由に造れるようにしようという話である。あと農業。これは食料安全保障以外の農業である。あと WTO 改革も議論の重要なテーマになっていて、この 5 つが大きなテーマだった。それで、日本からは閣僚は 1 人も参加せず、細田経済産業副大臣と三宅外務政務官、武部農林水産副大臣が主な出席者だった。閣僚が欠席したのはちょうど国会の会期が最後のほうで、とてもではないが来れないということだったが、日本だと国会を優先してこういう国際会議に来ないということがよくある。取材した人間からすれば非常に残念だったなと思っていて、日本政府はやる気がないのだなという印象を強く受けた。ほかの国からは多くの閣僚が来ていて、USTR 代表、EU からは貿易担当の欧州委員、農業担当欧州委員、イギリスも大臣が来ていたし、インドも大臣が来ていたし、ウクライナからも人が来ていた。これは会議の中の写真であるが、3 人並んでいて、左側で話している人がウクライナの通商代表だそうである。カーチカ氏という方で、真ん中の方が欧州委員会の副委員長の方

で、貿易担当の欧州委員をやっている方である。右側の方が農業担当の欧州委員である。ほかの欧州からは偉い人が来て、こうやっといういろいろ報道対応をしていた（資料 P6）。

漁業交渉の当初の合意案を資料 P7 に書いたが、会議が始まる前に議長案として合意案が示された。議論のたたき台にしてもらうという趣旨だったのであるが、6月12日から始まる会議の2日前、6月10日に示された。合意案というか議長案というのはこのときが初めてではなく、2021年、昨年からたびたび公表されている。空欄が多かったり、A案B案というような感じで分かれて曖昧だったのであるが、だんだんそういう曖昧なところがなくなり、議長としてはこれが最終合意案であり、これでいこうという感じで示したものである。それで、最初にも簡単に触れたのであるが、3つの補助金のタイプが挙げられていて、一つはIUU漁業に対する補助金を禁止しようという案である。これもまた後に詳しく説明するが、これは合意された。あともう一つ、乱獲資源に関する補助金というものもあり、これは乱獲状態にある資源に関する漁業に対する補助金を禁止すると。ただしという条件が付いていて、資源管理などの措置を講じれば補助金を供与できるという案であるが、これも合意された。もう一つ乱獲につながる補助金というのがあり、これは合意できなかった。これは原則廃止としつつ、資源管理措置をきちんとやれば実施してもよいというような条件が付いた。あと途上国に対する猶予措置も盛り込まれていて、これは日本とは直接関係ないが、これ自体は非常にもめた。途上国の猶予措置を何年にするかということで非常にもめて、結局そこがまとまらずに合意できなかった。

乱獲につながる補助金とは具体的に何なのだとということで、結局は合意されなかったのであるが、合意案としてはこういうことが書かれていた。8つのタイプがある。資料 P8 に書いているとおり船舶の建造、機械装置の購入に対する補助金、燃料や餌に対する補助金、人件費、保険に対する補助金、あと所得支持、価格支持、海上での支援の補助金、あと船舶や漁業の損失を補てんする補助金、こういうタイプがあるということで明記されていた。結構多く捉えているのだなというのが、私の素人的な印象だった。

6月10日に公表された最終合意案に対する日本政府の立場であるが、これは武部農林副大臣が6月14日にいわゆるぶら下がりが行われて話した内容をまとめた。ちょうど6月14日、会議3日目に漁業補助金に関するテーマ別セッションが行われ、漁業補助金について集中議論が行われた。その後に武部副大臣が、このような議論が行われていて、日本としてはこのようなことを言ったということをぶら下がりの形で説明した。武部副大臣が話したのは、非常にバランスの良いテキストである、バランスの良い合意案であるということで、大多数のメンバーが支持したが、途上国に関する大幅な特別待遇を主張する国もあったため、本日には合意に至らなかった。この国はどこかという、また後で触れるが、インドである。インドが猛反対したということである。日本は支持しているとはっきり言っていた。合意案は乱獲につながる補助金についても適切な資源管理をしていけば支出してよいとなっていたので、日本はきちんとそれをやっているから乱獲につながる補助金も支出してよいのだということになっていると、だから今回の合意案は最終的には一部合意

でしかなかったが、全部合意されたとしても、日本がそれによって支出できなくなるような補助金はないと言っていた。したがって、仮に合意案がすべて合意されたとしても、日本への影響はないということをはっきりと申し上げていた（資料 P9）。

日本とは直接関係ないところであるが、インドは反対をはっきりと言っていた。ゴヤル商工大臣という方が、漁業補助金に関するセッションでこのような発言をしたということをも商工省のホームページに公表していて、反対だということをはっきりと言っていた。理由としては、漁業資源の持続的な利用はきちんとやっているのだと、あとインドは補助金が非常に少ないのだということで、4万 2,000 ドルや 6万 5,000 ドル支出する国とは異なると言っていて、当初どこの国のことを言っているのかよく分からなかったが、多分中国やアメリカ、EU 等の多い国を指しているのかと思う。インドは途上国の優遇措置を 25 年求めているのだと。先ほども少し書いたのであるが、結局議長合意案では途上国への優遇措置は 7 年としていたが、インドは 7 年ではとても受け入れられないのだと、25 年の移行期間で合意されなければ交渉をまとめることはできないということをはっきり言っていた。それで、WTO は全会一致の原則で、1 カ国でも反対したら合意できないことになっていて、今 164 カ国・地域があるのであるが、仮に 163 カ国が合意したとしても、インド 1 カ国でも反対したらもう合意できないということで、では、インドはどうするのだ、最終的にどうなるのだということが焦点となった（資料 P10）。

それで最終的にどうなったかということで、これも最初に触れたのであるが、「乱獲につながる補助金」というのは合意できなかった。最終的には 6 月 17 日の朝に会議が終わったが、IUU 漁業や乱獲資源に対する補助金は合意されたのであるが、乱獲につながる補助金は合意できなかったということで、交渉を継続することになった。

資料 P11 は、合意内容の骨子を簡単にまとめたものである。これも繰り返しになってしまいが、IUU 漁業に対する補助金は禁止である。もう既に乱獲状態にある資源に関する漁業に対する補助金は禁止すると。ただし、資源管理などの措置をすれば補助金を供与することになった。それで具体的な決まりとして、これらの補助金に対してはきちんと WTO に通報するということが決められた。具体的に IUU 漁業に対する補助金はどうなっているのか。補助の管理についてはどうなっているのかをそれぞれの国がきちんと WTO に通報する。これらの情報について委員会で議論すると。ほかの国からそれは少し違うのではないかといろいろ議論したりするようにするという事になった。それで、残った部分も含めて、部分合意だったので全体合意に向けて交渉は続くのであるが、4 年以内に合意できなければこの協定は直ちに終了するということが盛り込まれて驚いた。要するに部分合意であるが、4 年以内に全体合意が得られなければ、その部分合意された部分も含めて全部破棄されることになったので、これから交渉が続くのであるが、これからも交渉も非常に重要だということである。それで、オコンジョイウェアラ事務局長のコメントを最後に付けたのであるが、今回のこの合意を受けて漁業補助金については環境の持続可能性を中核とする合意を得ることができたのだということで非常に評価していると、さらに交渉を続けるこ

ともコミットが得られたということを書いて、合意内容について当然当事者であるから自画自賛するしかないと思うが、非常に画期的な合意だったなど、さらに決まっていないことについてもこれから交渉を続けることもきちんと確認できたということで、歓迎するようなコメントを出している。

日本政府の立場であるが、これは画期的な成果だと評価されていた。これも武部副大臣のぶら下がりであるが、閣僚会議が全部終わったところでまたぶら下がり現場で行われて、以下のような発言をしていた。日本は漁業法を改正したと、資源管理と漁業の成長化の両立を図ることを進めてきたのであるが、このような方向性と合致するというので、日本としては評価できるということである。大変画期的な成果であると言っていた。21年間交渉してきて、これまでは何も成果がなかったのであるが、部分合意とはいえ初めて合意が得られたのは素晴らしいことなのだとということであった。全部合意できなかった理由としては、途上国の特別措置について主張した国があったと、これはインドであるが、そこは結局まとまらなかったもので、そういうところは先送りして合意を得られるところだけで合意したと説明されていた（資料 P12）。

他国政府のコメントも、公式コメントレベルをざっと調べてまとめてみた。大体どこも評価するという感じである。アメリカも、これはいろいろな国が言っているのであるが、環境を中核とする初めての多国間協定、要するに環境ということが WTO の会議の中で合意が得られたのは画期的なのだと一生懸命アピールしていた。漁業資源を守るための前向きな一歩だということである。前向きな一歩を踏み出したのであるが、今回決まらなかった乱獲につながる補助金とかそういうことは、引き続き野心的な規律を追求し続けていくようなことを言っていた。EU も、歴史的な合意というようなことを言っていた。あとノルウェーも、有害な漁業補助金を廃止する合意が得られたと喜んでいて、良いニュースだと評価されていた。イギリスは割とはっきり不満をにじませていたのであるが、多くの国が望んでいたほど進んでいないと。ただ、一歩は前進したと、だが、世界の漁業資源の回復を支えるため交渉を継続することを固く決意するというので、これからも引き続き交渉しようということを強く言っていた（資料 P13）。

資料 P14 はインドをまとめたもので、日本とは直接関係ないところであるが、今回の閣僚会議ではインドの存在感が非常に大きかったと感じていて、漁業補助金もそうであるが、あとパンデミック対応、コロナワクチンの特許放棄もインドが求めている、結果的に勝ち取ったのでインドとしては非常に成果があったのだろうなと思っている。そのようなことも踏まえて、商工大臣のゴヤル氏は、インドが主導権を握って交渉の流れを変えたと言った。漁業補助金交渉に関しても、インドの漁業者が深く懸念したような漁業への規制は設けられておらず、インドは成功したのだということを強くアピールしていた。右側の写真はゴヤル氏で、記者に囲まれているところであるが、会議の終盤で記者の前に来てインドの立場を一生懸命説明しているというシーンがたびたびあった。会議の後半になると、インドが反対していて交渉をつぶそうとしているのではないかという感じの報道が欧米メデ

ィアから出されていて、それが多分不満だったのだろうと思うが、インドも別に交渉をつぶすつもりはないのだと、良い話し合いが行われるようにやっているのだと、実際良い話し合いができてきているようなことを一生懸命言っていた。

資料 P15 は環境団体のコメントを集めたものである。これもウェブサイトで調べたぐらいで公式コメントであるが、部分合意、一部合意だったので一歩前進なのだが不十分だという受け止めが多かった。WWF などは、妥協の産物であるから完璧ではない、だが、今完璧な解決策を待つことはできないのだと、完璧ではないのであるが一歩前進して良かったというような受け止めである。IISD も重要な一歩だというようなことを言っていた。オセアナはかなりばっさり切り捨てていて、期待したほどの合意が得られなかったので失敗だったということで批判していた。あとブルームというフランスの団体は、歴史的な一歩だと、不完全であるのだが、前進であるというような受け止めである。

資料 P16 は日本である。これもまた会議が終わった後、日本に向けてと現地に向けて農水省のオンラインブリーフがあり、水産庁の方、あと農水省の方の合意内容についての説明があり、そのときに話していた内容をまとめただけであるが、漁業補助金については当初の案に比べると部分合意にとどまると、減っているということで、各国の対立が激しかったところは先送りしたと、具体的には過剰漁獲につながる補助金については先送りしたということである。それで、全体の合意はできなかったが 21 年前からスタートしてずっと続いてきたと。これ「漁業補助金協定」と書いてあるが「漁業補助金交渉」である。交渉は 21 年間続いてきたから、日本は交渉の進展をにらんで、それに沿うような形で改革をしてきたのだということで、具体的には最近の漁業法の改正によって資源管理について特に強化をしたと、IUU 漁業に対しても厳しい取組をしているということで、そのように日本は取り組んできたので、今回合意した部分については日本がやってきたことと非常に整合性があるのだと。結論として今回の協定で決められたことを受けて、日本としては何らかの補助金を具体的に減らす必要はないと、減らさなければならないとは捉えていないと、はっきりと言っていた。これは先ほどの武部副大臣のぶら下がりでも同じようなことを言っているが、事務方としてより詳しく説明したという感じである。要するに日本は既に漁業補助金交渉の進展をにらんで水産改革を進めてきたと、したがって今回合意したことによって日本の補助金が影響を受けることはないとはっきり言っていた。

資料 P17 は続きであり、これまでもやってきたのであるが、引き続き資源管理をやっていくことが重要であるということである。あと補助金を供与しようとするならば資源管理を行っていることを示さなければならないということが決まったので、それをまた WTO に通報すると。その通報内容については当然各国からのチェックを受けるということである。したがって、規律というのはかなり強化されるのだと言っていた。あと最後のところであるが、これも先ほど触れたのであるが、今後 4 年の間に全体の合意ができなければ、今回合意した部分を含めて効力がなくなるという規定が盛り込まれたということを書いて、したがって 4 年の間に全部まとめなければ今回まとまった部分も全部チャラになってしまう

うということで、今後 4 年間きちんと議論していくことが大事だというようなことを言っていた。

最後、まとめとして、私の受け止めと意見的なことをまとめた。今日も何回も説明したが、今回の WTO の会議では IUU 漁業に対する補助金と乱獲資源に対する補助金を禁止することで合意したと。ただし、まだ乱獲ではないのであるが乱獲につながる補助金については、資源回復を促す措置を講じれば支出できるということである。それで、農水省は、先ほども触れたのであるが、今回の合意によって禁止される補助金は日本にはないと、日本に影響はないと説明している。その理由としては、IUU 漁業に対する補助金はそもそも支出していないのだと、乱獲資源に対する補助金については、資源回復を促す措置を講じているので、今回のルールによって補助金が支出できることになっているので影響はないということであるが、これは本当にゼロと言えるのかと誰でも思うと思うが、水産庁はそう言っているが本当なのかと、農水省が言っているだけで、本当はグレーや黒の補助金はないのかと思うと思うので、そこはきちんとこれからチェックしていく必要があると思う。日本も今後、今回の合意によって WTO に通報・報告するわけであるが、恐らくこれまでの説明を聞いている限り禁止されている補助金はないと説明して、乱獲資源に対する補助金も、これは支出が実際あるのだろうが、資源回復措置を講じているのでルール違反ではないというような説明をすると思う。だが、それは本当にそうなのかということはつぶさに見ていく必要があると思う。黒とか、農水省・水産庁の通報が他国からそれは違うと言われて WTO の紛争に発展する可能性もある。可能性としては、日本としては恐らく禁止された補助金はないということを通報するのだろうが、他国から、いや、これって本当はアウトなのではないかと言われて、決着がつかなければ WTO に提訴されて紛争処理手続に入ることになる可能性もある。これはもちろん逆についても言えて、日本がほかの国の漁業補助金について、これって本当は禁止されているのではないのかと指摘して WTO 紛争になる可能性もある。いずれにしても、基本的に政府間の話になるのであるが、民間というか我々としてもきちんとチェックしていく必要があるだろうと思う。あと最後のところであるが、乱獲につながる補助金は先送りされたと、4 年以内の合意を目指すということで、これも今回合意されなかったもので、これは禁止されないのであるが、農水省としては、最初の武部副大臣の発言にあるとおり、仮に合意されても禁止されるものはないと言っているので、恐らく今後合意されたとしても、これはないと WTO に報告すると思うが、これも本当にそうなのかと、禁止対象となるような補助金はないのかきちんとチェックする必要があると思う。したがって、こちらのほうももちろん今後も交渉が続き 4 年以内に合意を目指すので、それをきちんと見守るとともに、乱獲につながる補助金の実態をきちんと見ていく必要はあるだろうと思う（資料 P18）。

最後の 2 枚はリンクをまとめた。いろいろ説明してきたものは、大体ここを見れば全部書いてあり、今回のスライドは私の訳であるので、私の訳よりも原文を見たほうが多分正確だと思うし、声明も私の判断で切り取っているの、全部読みたいというので

あれば直接見てもらったほうがよいかと思う（資料 P19、20）。

私からの説明は以上になる。ご静聴いただきありがとうございました。