

# 漁業補助金協定草案交渉過程における「過剰能力」および「過剰漁獲」と補助金の関係をめぐる各国の発想と展開

—2001(交渉開始)～2007年(議長テキスト発出)に焦点をあてて

Each Nations' position and development with respect to the Relationship between "overcapacity and/or overfishing" and various forms of subsidies in the Negotiating Process of the Draft of the WTO Agreement on Fishery Subsidies and Countervailing Measures: from 2001(commencement of drafting) to 2007(presentation of the chairman's text)

中田 達也\*

Tatsuya NAKADA

## はじめに

### (1) 海洋における過剰開発と「共有地の悲劇」

2012年8月22日、ロシアが156番目のWTO加盟国となった。世界第9位(国内総生産約147兆円)の経済大国がWTOに入った意義は大きい。強力な紛争解決手続をもつWTOが政治経済的な影響に関する普遍性を拡大することは、環境と貿易の関係にあっても影響を与えらると思われる。なぜならコモン・プール資源は、普遍的な国際社会との関係にあって成立する資源だからである。コモン・プール資源は、多様な所有者(または当該資源を利用する権利をもつ多くの者)があつて、一または多くの利用者が他の利用者の利益に悪影響を与えらる資源である。その利用を調整または制限する権能をもつ機関がない場合、個々の合理的な行動は集団的な破滅を招来しうる。これが、「共有地の悲劇」である。たとえば、世界銀行は、過剰漁獲によって、毎年約5兆37億円が世界経済の算定に含まれておらず、その

額は過去30年で総計102兆円にのぼる<sup>1</sup>。

現在、水産資源の約25%が枯渇の危機にあつて、持続可能量の回復が求められている<sup>2</sup>。過剰漁獲は、世界の主な漁場15のうち13に影響を与えつつ、魚価の高い水産資源量に著しい減少を起こしている<sup>3</sup>。そこに近代化漁業が導入されれば、僅か15年でその資源量は80%まで減少するともいわれている<sup>4</sup>。このような事態の要因として、既に1992年からFAOは、世界大の漁業の激しい過剰開発(overexploitation)があるとして、有害な漁業補助金を撤廃すべきだと警告を発してきた<sup>5</sup>。

FAOの2010年統計によれば、商業価値ある水産資源の88%が完全に開発されたか、過剰開発されたか、枯渇したかのいずれかである。また、2009年段階の北西部太平洋のイワシや西武大西洋のクロマグロ、北西部大西洋のタラなど主な395種の魚類について、FAOは2012年9月初旬に、適切な水準を超えて過剰漁獲されている種

\* 東京海洋大学大学院准教授

1 WORLD BANK & FAO (2008), *The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform, Agriculture and Rural Development Department*, THE WORLD BANK, Washington DC., at 86.

2 UNEP Workshop, *United Nations Environment Programme, Workshop on the Impacts of Trade-Related Policies on Fisheries and Measures for Sustainable Fisheries Management*, Geneva, Annotation I, available at [http://www.unep.ch/etu/etp/events/Fisheries/15Mar\\_Fisheries\\_agenda.pdf](http://www.unep.ch/etu/etp/events/Fisheries/15Mar_Fisheries_agenda.pdf) (Mar. 15, 2002) (visited Nov.13, 2012).

3 Gareth Porter, FISHERIES SUBSIDIES, OVERFISHING AND TRADE (Geneva, UNEP, 1998) 10.

4 Ransom Myers & Borris Worm, *Rapid Worldwide Depletion of Predatory Fish Communities*, NATURE MAG., May 15, 2003, at 280.

5 *Underwriting Overfishing*, WWF, Sept. 1999.

が約30%、漁獲量をこれ以上増やすことができない種が約57%という調査結果を公表した。このことは、1974年の11%に比べて、過剰漁獲された種が大幅に増えたことを意味している<sup>6</sup>。

## (2) 2001年開始の漁業補助金規律交渉における各国の対立とその背景

このような状況を受けて、WTO交渉では「過剰能力」(overcapacity)または「過剰漁獲」(overfishing)という語が頻繁に登場するようになった。その背景には、WTO加盟国が過度の漁獲能力を続くとされる有害な政府補助金を規律したい思惑がある。そこでいう漁獲能力は、単に世界の漁船数とその漁獲量を単純にかけた値から導かれるのではなく、漁船のトン数やエンジン出力、更には船舶が備えるレーダーやGPS機能などの最新技術の導入なども複合的に勘案して総合的に導かれるものである。実際、漁船数については、全体的に増加傾向にある一方で(1970~1989年で87%増)、過剰能力の要因は、むしろ過去30~40年のすさまじい技術革新に求められることが多い<sup>7</sup>。こうして、「過剰能力」および「過剰漁獲」につながると推定される補助金は、どの補助金がそれに該当するのかについて、WTO加盟国が多岐に渡って仮説を立てるようになった。

具体的には、2001年に始まった漁業補助金規律交渉のなかで、2002年8月には、IUU漁業や過剰能力につながる漁業補助金を撤廃する必要が議論され、持続可能な開発に関する世界サミットで漁業の危機への取り組みに関与することが確認された。しかし、この時点では、この試みが漁業補助金を減らす拘束力ある義務にはつながらなかった。その後、WTOにおける漁業補助金の規律のありようをめぐるのは、漁業管理の

役割を重視し「過剰漁獲」および「過剰漁獲」につながる補助金に限定した禁止を主張する日本、韓国、台湾、EU、カナダに対し、一部の例外を除き補助金を幅広く禁止するアメリカ(米国)、オーストラリア(豪州)、ニュージーランド(NZ)、アルゼンチンなどが活発に議論を展開した。他方、漁業を発展させるため、途上国には特別かつ異なる扱いを求める中国、ブラジルなどとの間で対立が生じてきた<sup>8</sup>。

これらの対立について、WTOルール交渉グループ(Negotiating Group on Rules)議長は、交渉に顕著な進展がみられない理由は、多くの国が自国の活動に規律が及ぶことを抑えて、水産資源の枯渇というグローバル・コモンズの解決に重点を置かず、解決の責任を他国に委ねたまま現状維持を図っているからだと批判した<sup>9</sup>。このようななか、一定の漁業補助金は理想的な管理条件のもとにあってもなお、有害とされてきた。とりわけ2005~2007年の交渉過程をみたとき、国際的に実効的な管理制度を設けられない場合、漁業補助金は持続可能な漁業とはいえないという認識を生んできたのである。

## (3) 2007年12月30日発出のヴァイレス議長草案

2007年12月30日に現議長が発出した漁業補助金交渉草案は、「過剰能力」と「過剰漁獲」の原因と推定される補助金の問題について、一定程度固まってきたものと考えられている。この直前の12月8日、米国、豪州など9カ国が、WTO加盟国に対し、漁業補助金の原則禁止を求める閣僚声明を公表した<sup>10</sup>。このような追い風は、現在のところ「補助金と相殺措置に関する協定」(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM協定)附属書として位置づけら

6 東京新聞(夕)2012年9月3日(月)。

7 Porter, *supra* note (3), at 12.

8 桜本和美・末永芳美他編『最新]水産ハンドブック』(講談社、2012年)589頁。

9 *Communication from the Chairman: Negotiating Group on Rules*, TN/RL/W/254, Apr. 2011, at 48.

10 他の7カ国は、アルゼンチン、チリ、カンボジア、エクアドル、NZ、ノルウェー、バレーである。Dec. 8th, 2011, WTO

れる新草案が、前文を持たないこともあって、規制対象が貿易的側面に限られない方向をもつだろうともいわれている<sup>11</sup>。

このような背景を踏まえ、本稿では、2001（交渉開始）～2007年（議長テキスト発出）に漁業補助金協定草案が形をなしてくる時期に焦点を当て、そこで示された主な三つのアプローチを紹介しながら、加盟国の考え方を概観する。その基本には、海洋生物資源を対象とする「過剰能力」および「過剰漁獲」が補助金スキームとの関連でいかなる関係に立つかという疑問がある。これは、各国の漁業補助金の内訳が不明なために生じている。これを受けて、漁業活動のなかで海洋生物資源の枯渇に深く関わる要因を浮き彫りにしようとする国々の思惑が強まってきている。

#### （４）本稿の構成

本稿の構成は、代表的な国（グループ）の立場を紹介しながら、（１）SCM協定に着想を得た、禁止補助金（赤）、提訴できる補助金（黄）、提訴できない（許容される補助金）（緑）に象徴される「信号的アプローチ」、（２）協定草案は必要なしとするアプローチ、（３）特別かつ異なるアプローチ（漁業補助金規制の適用除外）、を概観する。第一章では、SCM協定と漁業補助金の関係を概説し、漁業補助金の特異性に言及する。また、主な国際機関がこの議論についてどのように触れているのかについても俯瞰する。第二章では、漁業補助金協定草案の本質が、通報制度の強化による情報と透明性の確保であることを念頭に置く。続く第三章では、それまでの議論を踏まえ、国の指向を四つに大別して、各々が何を目指し、いかなる議論を展開したのかをみる。そこで留意したのは、漁業補助金の類型化

につき根底にある考え方を示すことである。最終章では、漁業補助金協定草案の三つ目の柱といわれる補助金規制の適用除外条項の概要と背景について触れる。なお、文中に出てくる金額については、文脈における年代に合わせた為替レートで換算した。

## 第一章 SCM協定と漁業補助金

### （１）補助金協定と紛争解決制度の結びつき

#### 1. 補助金協定の定立と実施（1994年）

一般に、関税は、国内産業の保護という目的の観点から設定されるように思われるが、その実態としては、政府の別の意図によって行われることがある。すなわち、国家は、国益のため税制や他の政治経済的な手段を用いて、他国の犠牲の上に国内、国際双方で優位に立とうと補助金の代替措置として政策を行う結果、国家間に緊張を生じさせることがある。たとえば、ある国がテレビ生産者に免税措置を図ると、当該の商品を生産したいという誘因が生まれ、テレビ生産者にとっては補助金と同等の効果が生じることになる。すなわち、国家は、国内で大量生産したい製品には有利な減税を実施しているのである<sup>12</sup>。この点、マラケシュ協定（Marrakesh Agreement, 1994）以前は、補助金を実効的に扱う仕組みがなかった。

GATT16条は、締約国が補助金によって、国内市場の消費者に対するのと同種の製品に課される類似の価格よりも低廉な価格で、輸出製品を販売する第一次産品以外の製品の輸出に、直接にまたは間接にかのいずれかで、特定形態の補助金を認めないよう規定する。東京ラウンド（1979年）では、補助金規則（Subsidies Code）の作成によって、詳細なルールと手続が設けられ

Ministerial Conference, United States Urges Continued Work on Fisheries Subsidies, Available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/december/8th-wto-ministerial-conference-united-states-urge> (visited Nov. 9, 2012).

11 たとえば、間宮勇「（３）漁業補助金」中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇『国際経済法 [第2版]』（有斐閣、2012年）154-155頁参照。

12 Turki Althunayan, DEALING WITH THE FRAGMENTED INTERNATIONAL LEGAL ENVIRONMENT: WTO, INTERNAL TAX REGULATIONS (Springer, 2010) 191-93.

た。ウルグアイ・ラウンド(1986～1995年)では、補助金規制が進んで、SCM協定となった<sup>13</sup>。その間、1994年のウルグアイ・ラウンドでは、主に水産物の関税割当の除外が合意されなかったため、漁業は農業に関する協定から外された<sup>14</sup>。こうして、製品輸出に政府が補助金を与えることを禁ずるSCM協定が策定された。同協定は、原則として補助金を禁ずることはせずに、補助金の「使用を規律」し、補助金他国に経済的損害を引き起こす場合を明記し、場合によっては対抗措置 (retaliation) を認め、国が補助金の効果を相殺 (counter) できるという仕組みを採用した。

具体的には、SCM協定1条は、補助金を定義する。補助金とは、資金的貢献 (financial contribution) または何らかの形態の政府による所得または価格支援があつて、それによって利益が与えられることをいう。資金的貢献とは、(1) 資金の直接的な移転 (助成金およびローンなど)、(2) 過去のまたは未回収の政府財源 (税額控除)、(3) 一般のインフラ以外の商品またはサービスを提供する政府、または購入商品、(4) 資本移転による上記の機能を私的団体に実施するよう委ねる政府、の四つを含むものである。また、協定2条は、特定の (specific) 補助金のみが規律に服するとしている。すなわち、輸出／輸入に代替される補助金 (輸出補助金) を特定のなものだとみなすのである。具体的には、「農業に関する協定の附属書 I」 (the Agreement on Agriculture, Annex I) に輸出補助金のリストが列挙されている。

## 2. 補助金規律—三つの類型化

上述の制度を実施するために、協定は三つの補助金を類型化する。すなわち、(1) 禁止補助

金、(2) 提訴できる (actionable) 補助金、(3) 提訴できない (non-actionable) 補助金 (許容される補助金)、である。協定3条は、輸出補助金 (輸出の実施に伴う補助金) および輸入代替的な補助金 (輸入品に対し国内品の利用を伴う補助金) を禁ずる。協定では、これらのうち禁止補助金と提訴できる補助金について、WTO紛争解決手続を提供する (4条)。具体的には、補助金他国の加盟国の利害に悪影響を引き起こす場合に提訴できる (5条)。そこでいう悪影響とは、次の事態が認められる場合をいう。すなわち、(1) 他国の加盟国の国内産業に損害が生じたとき、(2) ガットの下で生じる他国の加盟国の利益の悪化、または (3) 他国の加盟国への著しい損害、である<sup>15</sup>。他方、提訴できない補助金は、禁止補助金または提訴できる補助金のいずれにも入らない補助金をいう。したがって、SCM協定は「特定されない補助金」を提訴できない補助金としていることになる。

たとえば、補助金による輸入を、ある加盟国が国内産業に具体的な損害 (material injury) を引き起こしたとみなせば、SCM協定第5部 (10～23条) に従う調査を経て、相殺措置を執る手続きに入ることができる。ただし、協定8条の条件に合致すれば、次の三つのタイプの補助金は提訴できない。すなわち、(1) 産業の研究および開発活動への支援、(2) 不利な地域への支援、(3) 新たな環境の規制に対し既存の施設を採用するための支援、である。ただし、同条は、2001年1月1日に失効した。

ここで、水産物関連を対象とする補助金も当然に協定の適用対象となる。その理由は、「農業に関する協定の附属書 I」が、その範疇から水産物を外したからである<sup>16</sup>。具体的には、水産物

13 Seung Wha Chang, *WTO Disciplines on Fisheries Subsidies: A Historic Step Towards Sustainability?*, 6 J. INT'L ECON. L. 879, 884-85 (2003).

14 David Schorr, *TOWARDS RATIONAL DISCIPLINES ON SUBSIDIES TO THE FISHERY SECTOR: A CALL FOR NEW INTERNATIONAL RULES AND MECHANISMS* (WWF Publications, 1998) 169 n. 30.

15 Chang, *supra* note (13), at 884-85; Althunayan, *supra* note (12), at 195-96.

16 Chang, *supra* note (13), at 885.

を対象とする補助金は、税額控除 (tax break)、貸出設定 (lending preferences)、助成金または研究・開発またはマーケティング、燃油の費用通減、使用料の減額または無料化、無条件贈与、雇用支援または外国市場における競争支援といった、費用通減の形態をとることがある。また、燃油、餌、氷および他の投入物価格または投入税の減額、安全性改善のための助成金の形態をとることもある<sup>17</sup>。

## (2) 漁業補助金の特異性

### 1. ドーハ宣言28、31項と漁業補助金

マラケシュ協定前文やこれをカバーする協定の存在（衛生植物検疫措置の適用に関する協定、貿易の技術的障害に関する協定）もあって、ウルグアイ・ラウンドは貿易と環境を議論するため、1995年に「貿易と環境に関する委員会」(Committee on Trade and Environment, CTE)を設立した。委員会は、環境と貿易に関する様々な議論を取りあげてきたが、これまで具体的な協定を定式化してこなかった。こうしたなか、CTEに提出されたノート（1998年）では、水産業への補助金が次の四つに類型化された。すなわち、(1) 漁獲部門への補助金、(2) 加工産業への補助金、(3) 造船業への補助金、(4) 研究・開発部門またはマーケティングの目的を含む他の補助金、である<sup>18</sup>。その後、2000年11月、WTO閣僚会議でこの問題をめぐる交渉を立ち上げる合意がなされて以降、勧告を行う唯一の権能をもつ機関として任務が続けられている。ドーハ閣僚会議後は、WTO貿易交渉委員会の権限のもとにあるルール交渉グループにおいて議論が続いている。2001年には、新ラウンドを立ち上げるドーハ宣言が採択された。同宣言31項（貿易と環境）は、次のように規定した。

貿易と環境の相互協力を促す目的で、結果を予断することなく、次のことに関する交渉に合意する。

- (1) 既存のWTOルールと、多数国間環境条約 (Multilateral Environmental Agreements, MEAs) に規定される特定の貿易義務との関係。問題のMEAsの当事国の一つとして、交渉は、かかる既存のWTOルール適用可能性に対する範囲に限られる。この交渉は、問題となるMEAsの当事国でない加盟国のWTO上の権利を害するものではない。
- (2) MEAs事務局と関連するWTO委員会の定期的な情報交換の手續、およびオブザーバーの地位を付与する基準。
- (3) 環境的な商品およびサービスに対する関税のおよび非関税障壁の軽減または、適当な場合には撤廃。漁業補助金は、第28項に規定される交渉の一部を形成することに注意が払われる。

その28項で「漁業補助金に関するWTO規律を明確化および改善する (clarify and improve)」と明記された。これを基礎として2001年のドーハ・ラウンドで漁業補助金交渉草案交渉が始まるが、この文言については、WTOの制度的なリスクを最小限に抑え、その改善の程度と速度は微細な (marginal) ものと捉えるべきという有力説がある。そうならば必然的にWTO加盟国は、現行SCM協定の有効性を最大化せざるをえなくなる。換言すれば、現行SCM協定を改善するなら、それがなぜ必要で、その根拠となる補助金協定の何が不明確であるのかを明確にして初めて、漁業補助金に関するWTO規律が進むことができるというのである<sup>19</sup>。

17 Ekaterina Anyanova, *Rescuing the Inexhaustible...: The Issue of Fisheries Subsidies in the International Trade Policy*, 3 J. INT'L COM. L. & TECH. 147, 150 (2008).

18 Note by the Secretariat, *GATT/WTO Rules on Subsidies and Aids Granted in the Fishing Industry*, WT/CTE/W/80, (Mar. 9, 1998), ¶ 31.

19 Chang, *supra* note (13), at 920-21.

ここで、海洋生物資源が「共有地の悲劇」の顕著な例とされるゆえの漁業補助金の特質は、補助金を多く出すことのできる国がかかる資源を有利に利用できる反面、補助金を十分に出すことのできない国がかかる資源に対するアクセスに制約がかかる現象が生じるということである。とはいえ、補助金が実際に生産の貿易歪曲効果（価格効果および特別な市場におけるマーケット・シェアの損失など）に損害を与えていると立証するのは難しい<sup>20</sup>。その理由は、いずれの加盟国の国内産業にも損害が存在せず、無効や悪化（impairment）、著しい損害（serious prejudice）、および不利益が生じている訳ではないので、「補助金が特定されない」からである<sup>21</sup>。実際、これまで漁業補助金の多くはSCM協定では禁じられず、提訴できる補助金にもなつてこなかった。こうして、政府が行う特定の商品またはサービスを生産する費用を逡減させる、または生産に負った価格を上げる市場歪曲の介入として広く定義される補助金は、SCM協定の補助金の法的定義では対応が難しいことになる<sup>22</sup>。

これに対して、2002年4月24日に「魚の友（Friends of Fish）グループ<sup>23</sup>」（以下、魚の友）が共同提出したペーパーによれば、漁業は過剰開発されれば枯渇しやすい点で特質をもつ<sup>24</sup>。「魚の友」とは、漁業補助金に関するWTOの特別な規律に言及するWTO加盟国グループに対する非公式な用語である。「魚の友」は、水産業界にいう補助金を、市場のみではなく当該資源へのア

クセスにも影響を与えると捉える。この主張に従えば、SCM協定は、生産力をもつ資源への損害ではなく、市場に対する補助金の影響に焦点をあてる立法趣旨をもつことになる<sup>25</sup>。したがって、現行SCM協定が漁業補助金を実効的に規律することは適切でないとの説も出てくる。環境学者にも、SCM協定の決定的な欠陥は、補助金の定義だと指摘する者がある。現行SCM協定では市場の歪曲を立証するのは難しいので、協定の明確化と改善を行って、漁業補助金規律を実効的にすべきというのである<sup>26</sup>。

## 2. 「信号的アプローチ」とWTO紛争解決手続の関係

そこで現れた考え方が、SCM協定の発想を基礎として、信号の光の分け方を利用して、漁業補助金を赤（禁止補助金）、黄（アンバー、スロウダウン）、緑（許容される補助金）の三つに類型化して、補助金を貿易の悪影響に基づいて、WTO紛争解決手続の申し立てを利用するという仕組みである。これについては、現行SCM協定が水産業界の特別な事情になじまないの、公式な制度とするのは反対という主張もある。というのは、こうした類型で一定の漁業補助金を認める含意をするということは、水産業界においては第一義的に、複数の地域漁業管理機関（Regional Fisheries Management Organization, RFMO）が水産資源管理を行っているの、漁業補助金によって漁獲能力（harvesting capacity）の過度の装備が進められた場合、かかる実

20 *Communication from the United States, Possible Approaches to Improved Disciplines on Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/77 (Mar. 19, 2003), ¶ 4; *Communication from Chile, Possible Approaches to Improved Disciplines on Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/115 (June 10, 2003), ¶45.

21 Christina Schröder, *ACP/EU Fisheries Relations: Towards Mutual Benefits: Fisheries Subsidies in the WTO*, ¶ 1, Technical Center for Agricultural and Rural Cooperation (presented at the WTO Seminar for fisheries subsidies, Apr. 7-9, 2003).

22 Tracey M. Price, *Negotiating WTO Fisheries Subsidy Disciplines: Can Subsidy Transparency and Classification Provide the Means Towards an End to the Race for Fish?*, 13 TUL. J. INT'L & COMP. L. 141, 143-44 (2005).

23 Chang, *supra* note (13), at 879 n. 1.

24 *Submission from Argentina, Chile, Iceland, Norway, and Peru, Subsidies in the Fisheries Sector: Possible Categorizations*, TN/RL/W/58 (Feb. 10, 2003), Negotiating Group on Rules, at 1; *See Communication from the United States, supra* note (20), at ¶ 4; *Communication from Chile, supra* note (20), at 1.

25 *Note by Secretariat, Summary Report of the Meeting Held on 6 and 8 May 2002*, TN/RL/M/2 (June 11, 2002), ¶13.

26 *Communication from the United States, supra* note (20), at ¶ 4.

効的な管理が損なわれる事態が生じうるからである。水産業界では、漁獲規制の不遵守、違法漁業または資源の持続可能性について必ずしも科学者の判断に積極的でない姿勢もあわせ、実効的な管理を損なう行動は多くの形態をとるともいわれるのである<sup>27</sup>。

これらの問題について、David Schorrによれば、SCM協定6条1項(既に失効)は、個別国家の貿易利益に証明可能な損害がなくとも、一定の補助金には紛争解決手続の利用による法的救済が残されており、その根拠として「持続可能な開発の目的に従って世界の資源の最適利用を考慮した」商業利益に言及するマラケシュ協定前文があるという。また、WTO加盟国は、貿易と環境の相互協力を促すための必要を認識しつつも、CTEの下での交渉では限界があったという。彼は、「過剰開発」と「過剰能力」を截然と分けている。ある補助金が、過剰開発または過剰漁獲を引き起こしているかどうかを判断するには、明らかに環境的な判断が必要となる。ある補助金が「過剰能力」または「超過漁獲能力」(excess fishing capacity)を引き起こしているかを判断するには、国際機関としてのWTOが日常的に扱う経済問題に関連が出てくる<sup>28</sup>。ここで過剰能力とは、「生態的に持続可能な漁業として維持されなければならない水準を超える能力」とされる。たとえば、今日の船舶は、より大規模でより動力も強く、より遠くより速く悪天候であっても航海できる。さらに、着弾観測機 (spotter planes)、人工衛星、およびソナーシステムなどによって、1,000t級のスーパートルール船が、減少傾向にある魚種の個体群の位置に照準を定めることもでき、これらのトロール船が減少する魚にも大規模な漁を続けられるようになって<sup>29</sup>。

### (3) 国際的な視点による漁業補助金の類型

漁業補助金を研究する環境学者には、海洋生物資源を保全する (preserve) 目的で漁業補助金に特別の規律をかけるようWTOが進むことを支持している者がいる。そのなかには、漁業補助金が環境に優しいか否かによって、良い補助金と悪い補助金に分ける者もいる。国際機関も、漁業補助金を漁業資源枯渇という課題に取り組むにあたって、発想を明らかにしている。ここでは、代表的なものを概観する。

#### 1. FAOと漁業補助金

国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization, FAO) は、1980年代以降、漁業補助金の負の効果が政府レベルで関心の対象となったことを受けて分析を行っており、1993年には漁業補助金について世界的な評価をした。それによれば、水産業からの収益は操業経費よりも約2兆4,420億円下回った。価格下落の費用、投資収益率、船舶自体の借金の利子支払などは約1兆1,100億円とみられる。漁船の過剰能力拡大、それに続く漁船の安価な市場価格はさておき、これら損失はある部分、補助金から補填される。こうして、漁業補助金は水産資源の持続可能性を損なうのみならず、環境にも損害を与え、貿易を歪曲して実効的な漁業管理の努力も損なうことになる<sup>30</sup>。

その後、FAO水産委員会 (Committee on Fisheries, COFI) は1999年2月に「漁獲能力の管理のための国際計画」(the International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity, IPOA) という文書で漁業補助金規律に関するソフト・ローを提供した。しかし同計画は、過剰漁獲を減らすには、漁業国の一方的措置に依拠せざるをえない性質があることから、実効性が十分ではないと評される。この点、WTOは、協

27 *Compilation of Issues and Proposals Identified by participants in the Negotiating Group on Rules*, TN/RL/W/143, (Aug. 11, 2003).

28 Chang, *supra* note (13), at 916-17.

29 Porter, *supra* note (3), at 12.

30 Anyanova, *supra* note (17), at 151.

定の一つに法的拘束力をもつSCM協定を有している。1994年のウルグアイ・ラウンドにおいて、交渉国は主に水産物の関税割当の除外に同意できなかったため、漁業は農業に関する協定から外された。そのため、同協定は一般法として漁業補助金も規律することになる。これを受けてFAOは、漁業補助金を次の四つに類型化した。すなわち、(1)短期における生産者の費用逓減および／または収益を増加させる政府の資金移転、(2)資金移転を含むか否かにかかわらず、短期における生産者の費用を逓減しおよび／または収益を増加させる政府の介入、(3)水産資源と貿易に潜在的に影響を与える生産とマーケットにおける歪曲(不完全性)を矯正するため、政府介入の不在または欠如に起因する生産者への短期の利益に加え、資金移転を含むか否かにかかわらず、短期における生産者の費用逓減しおよび／または収益を増加させる政府の介入、(4)短期、中期、長期における魚および水産物を生産し、市場で売買する費用および／または収益に影響を与える政府の介入、または矯正的介入の不在、である<sup>31</sup>。

## 2. UNEPと漁業補助金

次に、国連環境計画(United Nations Environment Programme, UNEP)があげる漁業補助金の対象とならない類型は、商業的に適用可能な研究および開発のための補助金のみである。これは厳格な類型基準であり、SCM協定では対応できないので、新たな規律として認識すべきものとなる<sup>32</sup>。これを受けてUNEPは、漁業資源の枯渇と他国の貿易利益への影響の度合いによって漁業補助金を再定義し、再類型化するように求めている<sup>33</sup>。その背景には、SCM協定1

条にいう資金的貢献が、環境的に有害で貿易歪曲的な漁業補助金を実効的に規律するには不十分だという認識がある。この点、UNEPのワークショップ(2002年3月)では、次の三つが、SCM協定のもと定義を拡げるよう提案された。すなわち、(1)明示の補助金以外に間接的なものも含むことにより、定義に関する部分特定の明確化を進める、(2)水産業に漁業管理サービスの費用を課せない事実も含む、(3)政府が適切かつ持続可能な漁業活動を執行できない事実もあわせて定義を拡げる、である。それらは、水産業を支援する補助金と持続可能な漁業管理を損なう補助金を区別することを目的とする<sup>34</sup>。具体的には、漁業補助金がそれぞれ次の一つに分類されるよう提案した。すなわち、(1)漁業管理サービス、(2)インフラを含む資本費への補助金、(3)廃船(decommissioning)および漁業許可の取り消し(license retirement)、(4)外国漁業のアクセスの補助金、(5)収入への補助金、(6)中間投入資本への補助金、である<sup>35</sup>。

## 3. APECと漁業補助金

アジア太平洋経済協力(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)が出資する研究(以下、APEC研究)は、SCM協定を必ずしも侵害しない包括的な(generic)漁業補助金を検討している。同研究は、漁業補助金全体に占める資本およびインフラの補助金が他のどのタイプの補助金よりも大きいゆえに重要と捉えている。具体的には、(1)漁業会社の開発助成金、(2)政府投資—水産業界における国営企業と協同組合、(3)漁船の刷新と近代化、(4)外国の入漁料支払—外国の漁業水域への深海漁業船のアクセスに対して、(5)餌のサービス—漁業者に提供されるも

31 CTE, Item 6 of the Work Programme, *Note by the Secretariat, Addendum, Environmental Benefits of Removing Trade Restrictions and Distortions: The Fisheries Sector*, WT/CTE/W/167/Add. 1, at 5 (June 19, 2001).

32 Price, *supra* note (22), at 172.

33 *UNEP Workshop on the Impacts of Trade-Related Politics on Fisheries and Measures for Sustainable Fisheries Management*, Mar. 2002 ('UNEP Workshop'), Annotation II, at 5 n. 4 and accompanying text.

34 *UNEP Workshop*, *supra* note (2).

35 *Id.*, at 5 n.4.

の、(6) 魚の競りまたは他の売却施設およびサービスの提供、(7) 造船所への支援—漁船建造支援のため、(8) 漁港インフラ支援—漁船のための港改善を行うため、(9) 港施設および停泊地—漁船用に無料または廉価で提供されるもの、(10) 他の資本およびインフラ支援プログラム、である。他方、次の補助金は、漁業管理および保存の類型に入る。すなわち、(1) 漁業管理および保存プログラム、(2) 資本とインフラの支援プログラム、(3) 漁師および漁業従事者への直接支援、(4) 支援プログラムの貸与、(5) 税制優遇措置と保険支援プログラム、および(6) マーケティングと価格支援プログラム、である。こうして、APECは「漁業管理および保存」類型に上記(1)～(6)を含む一方で、UNEPは廃船および漁業許可の取り消しを補助金に含んでいる<sup>36</sup>。ここで注意すべきは、税制優遇措置と保険がUNEPの類型から外されていることである。外国の漁業に政府がアクセスを促すことは、別の補助金類型になると思われる。なお、APEC報告書では、外国のアクセスの支払いは「資本およびインフラの支援プログラム」の一部とみなされている<sup>37</sup>。

## 第二章 通報による透明性の発展に向けて

### —協定草案の本質

#### (1) 漁業補助金の交渉の行き詰まりの背景

##### 1. 補助金情報透明性への希求

漁業補助金の議論は、主に三つの理由で行き詰まりになっている。(1) 日本、EUおよび米国が漁業補助金の約半分を占める状態で、それが年約1兆3,500億円～1兆8,000億円とされることから、世界的な漁業補助金の重要性が無視できないほど高く、厳格な規律でこれを規制することは難しいこと、(2) 主な漁獲高の約40%のシ

ェアについて、主要な輸入国が日本、EUおよび米国によって取引されており、これを制約すると貿易上も大きな影響が出るおそれがあること、(3) 途上国の多くが水産物の輸出に依存しており、少なくとも全輸出の50%を占めていること、である<sup>38</sup>。

このような状況にあって、政策決定者や科学者などは、補助金の影響、配分および実効性を評価し、納税者の金銭がどのように使われているかを分析するには、良質の情報に多くアクセスできることが望ましいと強調する。この透明性を目指せば、理想的には補助金の受領者の公開も求められる。なぜなら、実際にはこれらの情報は、適切な精査と相互参照をほぼ不可能にするような形態で示されることが多いからである。たとえば、船舶、またはプロジェクト・ファイナンスに関する情報は入手すらできない。

それでも、禁止漁業補助金または悪影響を引き起こす補助金を検討するにあたって、WTO加盟国を扱う手段として、現行SCM協定は有効ではないかという意見もある。これを検討するには、漁業補助金が非常に貧弱な公開と通報しかもちあわせないという理由と、漁業補助金の付与で責めを負わない国を見つけるのは難しいという背景をみておく必要がある。換言すれば、一方の政府に責めを負わせることによって報復(countercharge)に身を晒してもよいと考える政府など存在しないという状況がある<sup>39</sup>。実際、政府は漁業補助金については、不十分な情報しか提供していないか、機密に近い扱いをすることすらある。このため、水産業界に与える漁業補助金の本来の影響を評価するのは極めて難しい。たとえば、各国による漁船への補助金はやむことがないが、これを通減しようとするれば、食品産業のロビー活動による強力かつ政治的な

36 Price, *supra* note (22), at 166.

37 UNEP Workshop, *supra* note (2), at 5-6.

38 Price, *supra* note (22), at 145-47.

39 Marc Benitah, *Ongoing WTO Negotiations on Fisheries Subsidies: ASIL Insights*, AM. SOC'Y INT'L L. (June 2004), Addendum (Updated Dec. 14, 2007) 1-2.

反対が生じることもある<sup>40</sup>。

## 2. 漁業補助金の通報状況と現状

漁業補助金は、すべての漁業国に共通した背景をもつので、情報の公開と通報が非常に脆弱なものとなる。そうなると、ある漁業補助金とその貿易歪曲効果と過剰漁獲または過剰漁獲能力との相関関係（因果関係はなおさら）について踏み込んだ推定はできなくなる。ゆえに、現行SCM協定のもと申し立て（complaint）を実施できる実効性も疑わしい<sup>41</sup>。この点、WTO交渉の初期段階では、参加国は、貿易歪曲行為の規律を含みつつ、後に続く局面でかかる関係を明確化し、改善しようとしてきた。この課題を実現するには、SCM協定の通報要件に合致する水産業界に提供されるすべての補助金を事務局に迅速に通報すべきことになる。同時に、必ずしも現在の要件の対象とならない補助金についても、通報を要請する合意が求められることになる。現時点でSCM協定の下で求められる情報を収集する適切な仕組みが既にあることに鑑みれば、WTOはかかる情報の拡張版を集積するには有効な国際機関と思われる。そこにおいて国内の漁業補助金プログラムの透明性が客観化できれば、これら補助金の類型がどのように過剰漁獲と貿易双方に影響を与えるかについて理解を深化できるだろう<sup>42</sup>。

しかし、現実には、漁業補助金の通報および漁業補助金の特定のタイプの効果並びに適当な漁業補助金の類型は、肝心の透明性を欠いており、厳然とした情報格差が生じている。そこで、漁業補助金に関する合意に向けて進むには、「共

有地の悲劇」の問題を克服するために、かかる情報の格差を克服することが第一の課題となる<sup>43</sup>。現在のように、過剰漁獲の環境と貿易の歪曲という経済的要因の双方に関する実証データが薄弱な（flimsy）という状態が続くならば、漁業補助金に関する類型に十分な同意が得られるのはずっと先のことだろうと思われる。

では、世界貿易のフローに与える漁業補助金の影響を実証的に証明する研究が、費用や価格といった国際的な支援プログラムや他の施策の立案について利用できるデータをほとんどもないという事実には、いかに対処すべきだろうか。漁業補助金が漁船の過剰能力につながることによって、水産資源の水準に悪化の影響を与えているという説明は次のようになされる。すなわち、何百億円かが先進国の政府によって産業に投入されれば、必然的に国際貿易に影響を受けるという説明である。たとえば、世界銀行によれば、世界的な漁業補助金は1兆2,600億～1兆8,000億円で推移するが、それは水産業界における取引高の20～25%である<sup>44</sup>。OECD、APECは、それらを少なめに捉えて、1兆800億円以上で取引高の17%としている<sup>45</sup>。OECDは、1999年にOECD諸国の補助金の総額だけで5,400億円前後で、日本の補助金は約2,250億円、EUは約1,080億円、米国は約990億円、カナダは約450億円、韓国は約360億円であると見積もられている<sup>46</sup>。しかし、積極的な環境目的をもっていると算定されている漁業補助金は全体の僅か5%しかないとされる<sup>47</sup>。

40 Anyanova, *supra* note (17), at 152.

41 *Id.*, at 153.

42 Price, *supra* note (22), at 175.

43 See *Communication from Chile*, *supra* note (20), at ¶ 2.

44 *Underwriting Overfishing*, *supra* note (5).

45 OECD, *TRANSITION TO RESPONSIBLE FISHERIES: ECONOMICS AND POLICY IMPLICATIONS* (Paris, OECD, 2000) 130.

46 Anthony Cox & Carl-Christian Schmidt, *Subsidies in the OECD Fisheries Sector. A Review of Recent Analysis and Future Directions*, at Annex Table A.4, Organisation for Economic Co-operation and Development, available at <http://www.oecd.org/dataoecd/43/40/2507604.pdf> (visited Nov. 9, 2012).

47 *Underwriting Overfishing*, *supra* note (5).

## (2) SCM協定第25条の実効性強化に向けて

漁業補助金の類型化について国際的な合意を達するためには、次の二つの措置が必要となる。第一に、漁業補助金における透明性を高めるよう追求がなされることである。その理由は、具体的には、SCM協定の改正として提起されるのとは別に、マラケシュ協定10条に従い、「補助金および相殺措置並びに補助金機関に関する委員会」(Committee on Subsidies and Countervailing Measures and Subsidiary Bodies)の「通報質問票」を明確化することによって、交渉を進めることである。SCM協定25条のもと委員会は「BISD 9S/193-194に含まれる質問票の内容と形式を審査するため作業部会(Working Party)を設立する」ことを容認している。ここで、より透明性を目指すのであれば、協調を拒む国に強制的な圧力を加えられるよう、強制的な同意に交渉モデルを変化させる仕組みも検討されるべきだろう。第二に、水産業界に向けた補助金規律に十分な合意がないので、未解決の漁業補助金の類型に国際的なコンセンサスを醸成すべきである。その理由は、能力を軽減させる効果をもつ補助金があるなかで、過剰漁獲を促す補助金を類型化することは、これまで取り組まれてこなかったからである。また、交渉を進めるにあたって、適用条件(the terms of reference)に同意することも必要だろう。そうすることで、補助金の類型化に国際的な合意を進める取り組みは、水産業界のより広範囲の補助金規律に向け精緻化が進んでゆくと思われる<sup>48</sup>。

思うに、SCM協定25条は、加盟国に対し1条の定義から入って、2条の意味における特定の各国の補助金プログラムをWTO事務局に通報するよう求めている。その仕組みは、水産業界において与えられる補助金の多くの類型をカバ

ーするのに十分その用に耐えるものである。先に触れた明白な分類と通報のため、かなり精巧に作成される質問票は、多くの国にとって重要である。その理由は、特定された類型がWTO加盟国のなかで通報義務を明確化するだけでなく、透明性と更なる研究も増加させるからである<sup>49</sup>。しかし、WTOの質問票を遵守しない形で提出された通報の大部分は、最小限の情報しか記載していないことも多い。たとえば、1996年を例にとると、WTOに通報されるべきだった全漁業補助金のうち、実際に通報されたのは僅か7-8%に過ぎなかった<sup>50</sup>。

## (3) 漁業補助金の通報をめぐる特徴とその打開策

当初の交渉戦略では、「魚の友」(Friends of Fish)は、現行SCM協定の下で依然として補助金として説明されない対象をWTOに通報するよう求めた。これは、WTOの通報要請とともに、より確実な透明性と、他の政府間機関や専門家が研究対象とできるような仕組みを提供することで、水産業界への将来的な補助金規律が適切に貿易歪曲と環境損害双方を撤廃できる可能性を創出しようとする意図であった。

たとえば、「魚の友」の一つであるニュージーランド(NZ)は、過剰能力および過剰漁獲並びに他の貿易上の歪曲を引き起こす特定の補助金を禁止するよう提案する。それによれば、補助金を出す国は、「黄色の補助金」を通報しなければならない。この通報を行わない場合には、当該国は、その補助金が貿易の損害を引き起こさなかったと立証しなければならない<sup>51</sup>。この黄色という類型は、SCM協定6条1項(a)という既に失効した条項に着想を得たものである<sup>52</sup>。また、外国の入漁料支払のような補助金が、も

48 Schorr, *supra* note (14), at 146-48.

49 Price, *supra* note (22), at 170.

50 Schorr, *supra* note (14), at 154-55.

51 Anyanova, *supra* note (17), at 153.

52 See *Communication from the United States*, *supra* note (20), at ¶¶ 3-5.

しインフラ補助金と同様に広い類型に含められれば、特別な種類の補助金プログラムについて報告される情報が減少するかもしれない。重要なのは、漁業補助金について規律対象となる類型が何かということを確認にすることである。漁業補助金をいかに定義するかに関するタイプの議論に同意を得るのは難しい。とはいえ、SCM協定に修正を施さずとも、加盟国は既に一定の漁業補助金についてWTOに通報するよう既に義務づけられている。これは、漁業補助金の概念が、既にSCM協定の範疇に入る補助金を出発点としていると解釈できる。実際、協定1条1項をみると、補助金には政府が直接に資金提供の仕組みを通じ、また間接的に私的団体を通じて、または助成金 (grants)、公債 (loans) および普通株の振り出し (equity infusions) の形態で移転を行う対象も含まれている。これを漁業補助金に援用すれば、船主および漁師両者または魚種並びに水産物の移転または加工のための助成金、低費用融資および普通株の振り出しも報告されなければならない<sup>53</sup>。

さらに、養殖や養魚場も「急速発展型」の産業 (burgeoning) なので、漁獲とは区別されるべきであって、新たな類型として加えられるべきである。漁業補助金協定草案の本質は、完全な透明性 (full transparency) の確保だからである。それにもかかわらず、多くの国は、既に報告を義務づけられている補助金すら報告していない。そのため、交渉テーブルでは不調和 (asymmetry) が起きている。こうした情報の欠如は、情報の非対称性を生み、取引が失敗することにつながる可能性を生んでいる<sup>54</sup>。これらに鑑みると、NZ案のように、上述の幾つかを「黄色の補

助金」の範疇に収めて、その対象の通報を行わない国に対しては、自国の補助金が貿易損害を引き起こしてないという積極的な説明責任を課すという仕組みが、貿易歪曲のみならず環境損害に対しても制度上の打破となりうるのではないかとと思われる。また、その説明責任の過程において、漁業補助金に特有助成金、低費用融資及び普通株の振り出し、または急速発展型漁業の特徴のうち、過剰漁獲との関係が明らかになってくると考えられる。

### 第三章 交渉における各国の立場

#### (1) 「魚の友」グループ「赤」を強力に推進

2003年のWTO交渉では、豪州、チリ、エクアドル、アイスランド、NZ、ペルー、フィリピンおよび米国を含む6カ国または加盟国グループが、様々なアプローチを列挙する9のディスカッション・ペーパーを提案した。「魚の友」は、最も包括的な改訂を提唱したが、これに対し日本および韓国、また若干抑え気味にEUが対抗する形で交渉が進んだ<sup>55</sup>。

「魚の友」は、一貫して漁業補助金を規律する特別なWTOルールが海洋生物資源を保護するのに必要という立場であった<sup>56</sup>。その目的は、漁業補助金に特別な規律を採択するというものである。この点、米国案は貿易歪曲に関心を置くが、「魚の友」は貿易というより環境に重点を置いた<sup>57</sup>。「魚の友」は、ドーハ交渉ルールの初期段階で、補助金の漁業部門に特定の定義に着手して以降、漁業補助金プログラムを類型化していった<sup>58</sup>。他方、米国は、漁業補助金に関する新たな規律のための予備的考察を提出した。そのペーパーは、ルールを明確化および改善す

53 Price, *supra* note (22), at 171.

54 Howard Chang, *An Economic Analysis of Trade Measures to Protect the Global Environment*, GEO. L.J. 2131, 2160 (1995).

55 Schröder, *supra* note (21).

56 See e.g., Price, *supra* note (22), at 157-58.

57 Chang, *supra* note (13), at 915 n. 125.

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

る目的は、「過剰能力」および「過剰漁獲」を促すもの並びに他の貿易歪曲の効果をもつ政府プログラムに規律を提供することにあった。すなわち、「過剰能力」および「過剰漁獲」を直に促すか、他の貿易歪曲効果をもつタイプの漁業補助金は、禁止漁業補助金とすべきというものであった<sup>59</sup>。具体的には、過剰開発を引き起こすとみられる漁業補助金を「赤」（禁止補助金）の類型とする。これについては、結果として貿易歪曲効果をもたない補助金をも規制することになって、貿易を促す等の補助金を却って規律する結果になりかねないとの懸念もある。すなわち、現行WTO制度の伝統的および基本的な原則に反するという懸念である。

「魚の友」は、漁業補助金が公海で「過剰漁獲」につながる要因は、水産業界により多くの就業者を生んでいる過剰資本であると指摘した<sup>60</sup>。すなわち、現在は補助金が「魚のための競争」（race for fish）を激化させているので、補助金に起因する過剰能力と貿易歪曲が、重要な水産資源をもつ多くの国の持続可能な発展を妨げているとして、政府資金の移転を逡巡する野心的な提案をしたのである。その際、遠洋漁船の補助金が「途上国の水産業を確立する意欲も損なっている」とも主張した<sup>61</sup>。

その「魚の友」のなかでも主導的役割を担うニュージーランド（NZ）は、2004年になって、「過剰能力」および「過剰漁獲」並びに他の貿易歪曲を引き起こすと想定される特定の補助金の禁止を目指す提案を打ち出した。その内容は、「赤」の類型を基礎として漁業補助金規律を捉えるというものであった。NZは原則として、固定費用または可変費用、収益および収入の助長を

逡巡することを想定する。NZとしては、費用と収益（リスク関連の支援を含む）は確認できるとして「赤」の類型の設定に重点を置き、「過剰能力」もしくは「過剰漁獲」または他の貿易的歪曲につながりそうな最大範囲までの適用を目指した。他方、「緑」（NZ案によれば「例外」（exception）と別称）については、管理または環境のプログラム、暫定プログラムおよび途上国の必要を考慮する漁業補助金という絞りをかけ、あくまで「赤」の類型を基礎に据え、漁業補助金の類型化を進めるのが特色である。なお、「魚の友」は「黄色」類型には言及しないのが特徴である<sup>62</sup>。

米国は、このNZ案を支持したが、日本はこれを漁業補助金に関するドーハ宣言に反するものだと批判した。同様に、EUもこれを「限界を超えた」（over the top）ものとして批判した。さらに、韓国と台湾もNZを批判した<sup>63</sup>。

## （2）米国、チリー「黄」（提訴できる補助金）による挑戦、「緑」は触れず

米国は、「過剰能力」および「過剰漁獲」を直に促す補助金を禁じ、他の直接的な貿易歪曲効果も規律するよう提案する。他方、チリは、より詳細なアプローチを選択し、特定の商業補助金を列挙した<sup>64</sup>。双方に共通するのは、「赤」の類型の他、「黄」に類型化された漁業補助金を出した国の政府については、その漁業補助金が貿易上の悪影響または漁業資源の枯渇を生じさせているのではないと当該国自ら立証しなければならないとする点である。これは、「過剰能力」および「過剰漁獲」によって枯渇の危機に晒される海洋生物資源の個体数を高度な保護法益

59 See *Communication from the United States*, *supra* note (20), at ¶¶ 3-5.

60 *Id.*

61 See, e.g., *Rules Negotiations: Friends of Fish Call for Altering Subsidy Disciplines*, 6 BRIDGES WKLY. TRADE NEWS DIG. (May 7, 2002).

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

63 WTO Reporter, *U.S. Signals Support for New Zealand Proposal for Ban on Fisheries Subsidies* (Apr. 29, 2004).

64 Anyanova, *supra* note (17), at 153.

(環境問題)と捉えるので、WTOの紛争解決手続において、提訴した側でなく、提訴された側に厳しい立証責任(ここでは、漁業補助金が貿易上の悪影響または漁業資源の枯渇を生じさせているのではないという積極的な説明責任)を課すという意味で、「立証責任の転換」(shift)と説明される。

米国によれば、漁業補助金は、補助金を受けない国が共有の水産資源にアクセスするのを制限されることになり、他の加盟国の漁獲水準を限定するうえ、資源も枯渇させる点で特質があるとした。また、現行SCM協定のもと市場の歪曲を立証するのは難しいことから、ルール明確化と改善によって漁業補助金規律を実効的にすべき旨、主張した。この考えのもと、環境的に有害な漁業補助金を撤廃する方途として、米国はSCM協定3条にいう禁止補助金の「赤」の種類が、直に「過剰能力」および「過剰漁獲」を促すか、直に貿易歪曲的な効果をもつ類の漁業補助金を含むように拡大されるべきとした。その際、「過剰漁獲」につながる補助金は、プロ

グラムの類型か、水産業への利益かのいずれかによって類型化されるべきだとした<sup>65</sup>。具体的には、10の補助金をあげた後、漁業補助金を「費用逡減型補助金」か「収入・価格支援型補助金」かのいずれかに大別した。

ここで注目すべきは、補助金を出す政府が、補助金に起因する「過剰能力」もしくは「過剰漁獲」または他の貿易的悪影響がないと積極的に立証できなければ、かかる補助金は有害と推定されるという類型を打ち出したことである。これは、有害または著しい損害を引き起こしていると推定される補助金を含むものである。具体的には、ある補助金が過剰漁獲される漁業では、漁業をするために使われていないか、または、実効的な制約がプログラムの実施に課されているので過剰能力または過剰漁獲につながっていないという立証を尽くすことが「漁業補助金を出す政府に」求められる。こうして、米国は「過剰能力」および「過剰漁獲」を直に促す、または、他の直接的な貿易歪曲効果をもつ漁業補助金の規制対象をカバーするために現行SCM

表 米国が主張する「過剰漁獲」漁業補助金の種類

費用逡減型補助金	収入・価格支援型補助金	例外
商業的に適用可能な研究資金	価格支援プログラム	漁業管理プログラム
資本費用逡減的な補助金	貿易促進的補助金	研究および開発プログラム
収入と売上税の逡減	部門特定型社会支援プログラム	執行レジーム
リスク軽減		公的に融資された港および水揚げ施設
市場条件に従わない場合の政府所有および国営貿易 (state trading)		持続可能な漁業につながる「過渡的プログラム」
特に漁船への造船援助		*グリーン類型については何ら触れていない。
外国のアクセス支払いおよび外国の漁業ベンチャーへの支援		

CTE, *Communication from the United States: Environmentally-Harmful and Trade-Distorting Subsidies in Fisheries*, WT/CTE/W/154, at 3-5 (July 4, 2000) より作成。

65 See *Communication from the United States, Possible Approaches to Improved Disciplines on Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/77 (Mar. 19, 2003), ¶¶ 4-5.

協定3条を拡大する旨を主張した。すなわち、「赤」の類型の追加と、そこから派生させた類型として、漁業補助金の「黄」を提案したのである。ただし、一定の政府プログラムが「過剰能力」および「過剰漁獲」を削減させ、漁業の持続可能性につながることを認めている<sup>66</sup>。

他方、チリは、環境アプローチとして「赤」の類型を提案した。そこでは、(能力を向上させることで)費用を削減させ収益を増大させ生産を向上させるか、「過剰能力」および「過剰漁獲」を直に促す特定の漁業補助金が明示的に禁止される。その具体的な対象は、(1)公海または第三国の水域における操業のため、ある国の船舶を移転する意図をもつ補助金、(2)(新旧問わず)船舶購入につながる補助金、(3)既存船舶の近代化につながる補助金、(4)生産費用削減につながる補助金、(5)漁業資源の捕獲、加工および/またはマーケティングに含まれる操業者の経済活動の税制措置の扱いについて積極的な差別を生じさせる補助金、(6)結果として信用のアクセスに積極的な差別となるような補助金、である<sup>67</sup>。さらに、チリは、「赤」類型の対象とならない残りのあらゆる補助金を対象とするのが「黄」の補助金類型と位置づけた。その際、貿易上の悪影響の立証責任については、補助金を出す国の政府がSCM協定の通報義務を十分に果たしていたかどうかによるとした。すなわち、補助金を出した国の政府が黄色の補助金を通報できなければ、その補助金について「申し立てを行った加盟国に対して」貿易上の損害を引き起こしたのではないと立証する責任を負うとしたのである。チリの場合、他の補助金、即ち、地域社会の発展および/または資源を保全する必要があるかもしれない補助金についてすら、「黄」に類型化する点が特徴である。なお、チリも、「緑」の類型(許容される補助金)

に提案をしていない。

### (3) EU—「緑」類型の積極的提示、「黄色」の排除

#### 1. 1970年代以降の漁船近代化

1970～80年代の漁船近代化のための補助金は総登録トン数を倍加させ、機関出力(engine power)を3倍にし、EC水域の主要な魚種の枯渇を引き起こした。さらに、公的な資源利用のため入漁料が減額または撤廃されたので、消費水準は増加した。そのため収益が費用より低くなっても、漁獲は続けられた。そこで、魚価が下落し需要が増えた。さらに、補助金は漁船の技術向上を促し、水産資源の過剰能力および過剰開発につながった。これに対して、1987～1991年のEU多年次ガイダンス・プログラムは、漁船の総トン数3%減少という勧告を行うことで、小規模ながら漁業補助金につながる補助金行政への規制をしたが、さほどの効果は見られなかった<sup>68</sup>。

こうしたなか、2000～2008年までの間、EUの南まぐろを漁獲する専用漁船には、総額55億2,000万円が補助された。うち53億6,000万円が、ほぼ船舶の建造と近代化に使われた。このため、南部のメルルーサ(hake)やアンコウ(monkfish)といった欧州の水産資源が過剰漁獲されるようになった。ここで2000～2006年のEU補助金を分析すると、漁船近代化のための支援によって、僅かな船主とりわけ大規模で動力ある船舶の所有者が大型魚の死亡率を高めていることがわかる。そこで、全長12m以下の船舶には、近代化および建造に使われる額の2倍の資金が廃船に補助されることになった。対照的に、24m以上の船は廃船にするより、近代化や建造をする方が多くを受けとることができた<sup>69</sup>。そうするうち、補助金の有害な影響が公的に認められ

66 *Communication from the United States, supra note (65); TN/RL/W/21 (Oct. 15, 2002), ¶¶ 3-6.*

67 *Communication from Chile: Approaches to Improved Disciplines on Fisheries Subsidies, TN/RL/W/77 (June 10, 2003).*

68 Anyanova, *supra note (17)*, at 151.

69 [www.ocean2012.eu](http://www.ocean2012.eu), Briefing paper 6 July 2010 (visited Nov. 14, 2012).

るようになった。これを受けてEUでは、漁船の漁獲能力を減らすために、漁船の「過剰能力」および「過剰漁獲」を削減させるとされる補助金については積極的に試みられたが、漁業ライセンスの買い戻しや廃船とは別個の推進策として、船舶の建造と近代化にも補助金が出されるという形態も同時並行的にとられたために、全体としては「過剰能力」および「過剰漁獲」を削減させるためのプログラムは必ずしも効果的なものとはならなかった<sup>70</sup>。

## 2. 欧州委員会による財政支援との関連

2007年の欧州会計検査院（European Court of Auditors）特別報告は、加盟国が自国漁船による漁業活動を実効的に管理していないと指摘した。報告は「漁業資源の持続可能な開発目的を共通漁業政策（Common Fisheries Policy, CFP）として達成するよう政治当局が望むのであれば、現在の規制、検査および制裁の仕組みが相当に強化されなければならない」と公表した<sup>71</sup>。2007～2013年期には、欧州基金（EU Funds）だけで、水産業に約4,300億円が補助されている。とりわけ2009年には、EUと国庫補助金（state aid）双方で約3,960億円が水産業に補助された。同年、13加盟国のうち水揚げされた魚価は、漁業者に与えられた補助金額よりも低いものであった。2007～2012年で、概算1兆3,000億円以上がEU水産業界に補助された。他方、食卓に上る魚が第三国海域でEU登録船が獲ったものであれば、EU消費者の金銭は別の打撃となって表れる。実際、モーリタニアやギニアビザウといった西部アフリカ諸国に支払われる入漁料の約90%は、EUの納税者からの税によって賄われたものであり、残

り僅か10%のみが、船舶操業者から支払われたものである。EUは、最近で119の漁業許可のために年間42億4,800万円をモロッコに支払った<sup>72</sup>。また、EUは他国に、生産施設の転換協定（re-deployment agreements）といった形態の補助金も出してきた。アフリカ諸国の多くは、欧州船舶のアクセスを受け入れただけでなく、特別な助成金と入漁料も受領した<sup>73</sup>。このような状況を背景に、欧州委員会（European Commission）は、「過剰漁獲」および「過剰能力」と自身の財政支援との間に関連性があることを認めるようになった。同委員会は、欧州の漁船が、多くの事例で、持続可能な水準を2～3倍にする資源量の負荷をかけていることを認めたのである<sup>74</sup>。

EUは水産業界で最も補助金を出している国の一つである。デンマーク、スペインおよびフランスは、2012年現在、1,760億円の漁業補助金といった形で、主導的地位にある。EUは、漁業に構造的な援助をする漁業ガイダンスの財政手段（Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG）のもと漁業に補助金を出し、第三国の海域に漁業アクセスをするために特別な支払いもしている。さらに、EU自体は域内水産業に補助をしている。EU加盟国は、委員会承認を経て、各国の漁船に補助をしている。EUの漁業補助金は、主として局地的な漁業管理と環境に優しい試みを支援する非資本的（non-capital）助成金と集団プロジェクトの形態をとっている。このような状況に対して、EUの補助金による船舶のほとんどすべては、補助金がなくても収益があることから、本来、補助金は正当化されないとの指摘も根強い<sup>75</sup>。

70 Anyanova, *supra* note (17), at 151.

71 Special report No 7/ 2007 on the control, inspection and sanction systems relating to the rules on conservation of Community fisheries resources.

72 消費者の金銭は、まず魚が購入され、その内訳から提出される税金が過剰漁獲を行う漁船の近代化に投入される形で、過剰漁獲への補助金につながっている。2000～2009年に、33億5,000万円が南まぐろ漁船の近代化に補助された。Subsidizing fish: how many times must we pay for our fish? How Overfishing Impacts You 4, www.ocean2012.eu

73 Anyanova, *supra* note (17), at 150.

74 European Commission (2008), Reflections on further reform of the CFP.

75 Anyanova, *supra* note (17), at 151.

### 3. 限定的な「赤」類型と明確に打ち出された「緑」類型

EUは、CFPを基礎にした提案をしている。その理由は、CFPによって漁業資源の持続可能な水準を維持できる漁獲能力と利用可能な資源量の均衡を図ろうとするからである。このときEUは、漁業能力を促す効果をもつ特定の補助金を、過渡的期間を与えたうえで将来的な廃止対象として、「赤」の類型として打ち出している。とはいえ、その具体的な範囲を決めるにあたっては、水産業がこれに適応するには一定程度の期間を必要とすると考えている。この案は、漁業部門の過剰能力が漁業資源の過剰開発につながる主な要因の一つだという前提に立っている。したがって、この案は補助金が助長する能力の禁止を想定することになる。たとえば、(1) 漁船能力を増強する建造か補修にかかわらず、漁船を刷新するためのもの、(2) 第三国のパートナーとの共同事業を含む第三国への恒久的な漁船の移転、などである。

他方で、EU案は「認められる漁業補助金」(permitted fisheries subsidies)として、明確に定義する「緑」類型を打ち出した。これは、一定の補助金が漁獲能力を逡減し、水産業界の再編成の社会的および経済的な負の効果を軽減するために必要であるという考えに基づくものである。すなわち、(1) 漁業者の再訓練、早期退職および多様化 (diversification) のための補助金、(2) 次の場合の漁業および船主収入への補助金、即ち (a) 自然災害といった予期しえない事情のために休業を余儀なくされる場合、(b) 保存措置が、過剰開発された水産資源量のために能力逡減を恒久的に求めた場合、(3) 特に安全性、品質、または作業条件を改善するか、または、より環境に優しい漁法を促がす船舶の近代化のための補助金、(4) 廃船および漁業許可

の取り消し、である。定義上、これら「緑」の補助金は、EUにおいては許容され、域外国からの申し立てには服さないものとされる。なお、EUは「黄色」の類型を含まない<sup>76</sup>。

こうして、許容される漁業補助金を列挙するEU案は、労働市場における漁業者の事情を勘案していること、自然的条件に左右される漁業の特質に配慮していること、環境配慮型の漁業の誘因を生じさせているようにみえること、廃船および漁業許可の廃止といった外形的な措置もとられていることから、一見したところ、「過剰漁獲」および「過剰能力」の低減につながる合理的な案のように思われるが、問題がなくもない。というのは、ある研究によれば、水産資源量の枯渇を理由に休業した者への収入補助金が、却って過剰能力を生じさせることもあるからである。漁業者はその休業期間が終わっても、補助金のために水産業に留まっていたことが判明している。そこからいえるのは、船舶の廃棄は有効としても、漁業者の雇用も減らされることを伴って初めて過剰漁獲への歯止めがかかるということである。収入への補助金を認めるEU案は、船舶の廃棄から得られる立替金 (advances) という抜け穴が生じる可能性があるのである<sup>77</sup>。

#### (4) 日本、韓国—「必要なし」(no need) アプローチ

##### 1. 漁業補助金問題を相対化して把握

漁業補助金と過剰能力の関係は、なお十分に研究されていない。そのことは、漁業補助金が持続可能な漁業の達成に大きな障害物となっていることを、国際社会が認めたがらないことと表裏をなしている。すなわち、補助金だけが海洋生物資源の資源量を枯渇させる要因ではなく、実効性が十分でない漁業管理、悪化する生態系、過剰漁獲および資本の拡大といった要因

76 Submission of the European Communities to the Negotiating Group on Rules-Fisheries Subsidies, TN/RL/W/82 (Apr. 23, 2003), ¶¶ 4(i)-(iii).

77 Underwriting Overfishing, *supra* note (5).

の一つに漁業補助金問題があるにすぎないという主張である<sup>78</sup>。たとえば、地域漁業管理機関(RFMO)は、漁獲コントロール(割当制)、管理コントロール(船舶規模、エンジン出力および海洋における操業日数制約)および権利ベース構造(許認可、ITQなど)を扱う。したがって、日本からすれば、これら可変的状況が無視され、一定の漁業補助金が自動的に禁じられるのは不公正だということになる<sup>79</sup>。すなわち、漁業補助金よりもむしろ、既存の国際協定や漁業管理を適正に活用すればこそ、適切な解決につながりうると考えたのである。このような考えのもと、日本は古典的な交渉の立場を採ってきた。すなわち、正確な実証データが得られにくいということから、漁業補助金が水産資源を衰えさせる直接の原因であることは認めがたいとしてきたのである<sup>80</sup>。そのため、漁業補助金の特別および別個の扱いを主張するのであれば、それを主張する国に、その根拠となる理由や背景の説明責任があったとした<sup>81</sup>。たとえば、2000年にはSCM協定が漁業補助金に取り組みされるのは適切でないように思われるとした<sup>82</sup>。2002年には、補助金が引き起こす貿易上の歪曲は、水産業界に特有のものではないので、漁業補助金のための特別な規律は必要ないと主張した<sup>83</sup>。その背景には、漁業管理問題が沿岸国、RFMO、および国連海洋法条約の問題であるべきという前提があった。

## 2. 漁業補助金協定草案反対論への批判

多く補助金を出している日本と韓国は、漁業補助金は必要なしとしてきたが、現行SCM協定

の一定の規定を分野横断的に(cross-sectoral)修正することまで反対してきた訳ではない<sup>84</sup>。反対なのは、あくまで漁業補助金のみに適用する特別なルールをSCM協定に導入することに対してであった。これらの国は、特別な漁業補助金の規定が、WTOの補助金レジームとWTO制度全体の断片化につながるかも知れないと懸念してきた。また、海洋生物資源の過剰開発と補助金との間に通常の結合関係(casual link)すら証明されていないと主張してきた。日本によれば、上述のように、資源に関わる補助金のありうる影響は、様々な資源の状態と漁業管理レジームの間で可変的なものであって、実効的な漁業管理がないために、補助金がなくとも過剰能力をもたらす性質のものとして捉えられる。

しかしこの姿勢は、国際社会からすると、「合意を拒否する国(holdout)の戦略」および資源への悪影響を無視するものだと批判されることもあった。これに対抗し、「魚の友」などは、交渉を前進させるための戦略として、本質的な情報に訴えてきた(recourse to essential information)。すなわち、予防的アプローチまたは予防原則を基礎として、漁業補助金問題を考えるという姿勢である。このことは、国際交渉の力学が、競争的なコモン・プールの状況にあっては、積極的な規制に同意を取りつけるのがいかに難しいかを示している。こうして、日本や韓国といった立場は、「本題で(on the merit)意見が合わないというより、むしろレント・シーキング(rent seeking)を求めている」として批判されることがあった<sup>85</sup>。レント・シーキングとは、

78 Matteo Milazzo, *Subsidies in World Fisheries: A Reexamination*, WORLD BANK TECHNICAL PAPER, No. 406 (Apr. 1998), at viii, 2.

79 Benitah, *supra* note (39), at 1-2.

80 CTE, *Japan's Basic Position on Fishery Study Issue*, WT/CTE/W/173 (Oct. 23, 2000), ¶¶ B.4, 6.

81 *Rules Negotiations: Japan Questions Uniqueness of Fisheries Subsidies*, 6 BRIDGES WKLY. TRADE NEWS DIG. (May 7, 2002).

82 CTE, *Japan's Basic Position on Fishery Study Issue*, WT/CTE/W/173 (Oct. 23, 2000), ¶ C.12.

83 *Japan's Basic Position on the Fishery Subsidy Issue*, TN/RL/W/11 (July 2, 2002), ¶.2.

84 Anyanova, *supra* note (17), at 153.

85 Tracey's Telephone Interview with Roy Malmrose, U.S.T.R. lead subsidies negotiator (Apr. 21, 2004) (on file with author), Price, *supra* note (22), at 146 n. 26.

企業が政府官庁に働きかけて法制度や政策を変更させ、利益を得ようとする活動で、自らに都合がよくなるよう規制を設定、または解除させることで、超過利潤を得ようとする活動をいう。

#### 第四章 「特別かつ異なる扱い」とその背景 —漁業補助金規制の適用除外規定

##### (1) SCM協定附属書Ⅷの下の形態

2007年12月30日にウルグアイのヴァイレス議長は、漁業補助金に関する草案をWTO加盟国に配布した。草案は、附属書Ⅷの形式でSCM協定に挿入された。同附属書は、SCM協定の不可分の一体をなすものである。附属書Ⅷに触れられる補助金の主体は、関連する船舶の旗国に関わらず、「補助金を出した国にある」とされる。なお、河川および三角州 (deltas) など内陸漁業について附属書Ⅷは扱わないので、草案は「海洋」捕獲物という表現を意図的に使用する。ここで、漁業補助金規律について途上国を「特別かつ異なる扱い」(special and different treatment) するということは、SCM協定1条が、途上国において重要な役割をもつ次の支援の形態をその対象から除外するということである。すなわち、(1) 自国水域で漁業をするためまたは持続可能な管理を促すため、先進国または先進途上国が「小規模で影響を受けやすい経済国」(Small and Vulnerable Economics, SVEs) に与える入漁料と開発援助、(2) 養殖化 (domestication) および漁業の開発への財政奨励策 (fiscal incentive)、即ち自国漁業の開発と養殖化のためSVEsが取り組む励みとなるもの、また、(3) 零細漁業 (artisanal fisheries)、即ち自国の零細水産業を支援する小規模で影響を受けやすい沿岸国政府が着手する措置、である。さらに、漁業補助金が通報されない場合、紛争時における通常の立証責任 (申立国が負う立証責任) が適用されないことが特徴である。すなわち、漁業補助金協

定草案交渉で想定されるシナリオでは、問題となる措置について、WTOに通報しなかった補助金を出した加盟国に立証責任が転換されるのである。したがって、補助金を出した加盟国は、係争の補助金が禁止されていない (または過剰能力もしくは過剰漁獲につながっていないという事実) ことを立証しなければならない制度に向き合うことになる。

##### (2) 漁業補助金の議論におけるSVCsとPICs

WTO交渉では途上国に一定の免除が想定され、水産業界を持続的に発展させるのに必要な政策余地が与えられようとしている。たとえば、ニュージーランド (NZ) は、「緑」(許容される補助金) の類型と並んで、限定的ではあるが、途上国の必要を勘案する漁業補助金を認めている<sup>86</sup>。EUも、途上国のための「特別かつ差異ある扱い」を、正当な発展の目的ということで認めている<sup>87</sup>。これらは、先進国または先進途上国によって、小規模で影響を受けやすい沿岸国のために幾つかの例外に賛同し、実際にこれを行うものである。

とはいえ、このような扱いに触れずにおき、「緑」(許容される補助金) または「黄」(提訴できる補助金) で暗にそれを制限せずに静観する立場もある。その姿勢を保ちながら、すべての国に適用可能な主な規律につき合意が達せられたのち、はじめて十分な議論が有益となると捉えている姿勢である。ただし、この「特別かつ差異ある扱い」の議論は既に重要な議題であって、もはや残余的な類型の問題ではないことには注意が必要である。こうしたなか、アンティグア・バーブータ、ベリーズ、フィジー諸島、ガイアナ、モルディブ、パプア・ニューギニア、ソロモン諸島、およびセントキッツ・ネーヴィスの代表団は、漁業補助金問題は、WTOには適当な主題ではなく、FAOのような他のより適切

86 WTO Reporter, *supra* note (63).

87 *Submission of the European Communities to the Negotiating Group on Rules-Fisheries Subsidies*, TN/RL/W/82 (23 April 2003), at 4.

な場で取り組むのが良いと主張してきた<sup>88</sup>。

### (3) 「特別かつ異なる扱い」を求める背景

#### 1. PICs・SVEsと漁業補助金

西部および中央並びに太平洋の小規模島嶼国には、小規模および零細漁業で生計を立てる住民が多い。太平洋島嶼国 (the Pacific Island Countries, PICs) は、典型的な「小規模で影響を受けやすい経済国」(SVEs) の一つである。同海域は、世界のマグロ漁獲の55%を占めている。また、その評価額は、年間170億円といわれる。WTO交渉では、これら島嶼経済は、EEZで操業する補助金を受けた遠洋漁船の破壊的な漁獲、および高い率のIUU漁業も抱えている。さらに、生活のため資源依存型 (resource-based) 経済となっており、持続できない手法のため、自らの存立基盤を開発する余裕がない状況である。こうしたなか、PICsは漁業補助金協定草案交渉では強い禁止規律を唱えてきた。基本的には、ヴァイレス議長が2007年11月に提案した草案の姿勢を受け入れた。そこでは、SVEsに適した「特別かつ異なる扱い」が求められてきた。SVEsは、その規模ゆえ世界的な漁業貿易と生産の非常に微小な (minuscule) 配分と低い補助金の規模が、「過剰能力」および「過剰漁獲」とっては取るに足らない (negligible) 影響しか与えないからである。自国のEEZにおける資源漁獲から得られる収益が、資源の経済価値全体の僅か5%しか占めていないことを考慮すると、政策余地を創出することはPICsの発展には重要と思われる。他方、SVEsの漁船は、幾つかの比較的規模の大きい途上国および産業国の漁船とは対照的に、EEZで利用可能な漁業資源を漁獲する際、厳しい過小施設に苦しんでいる。それらの国々の水産加工業が発展すれば、二国間協定のもと自国水域で操業する外国船から得られる入漁料

の利益に依存する状態から脱することが期待できる。

#### 2. 途上国とRFMOの関係

漁業補助金の議論では、明確な立場がみられる。その顕著な例は、公海漁業の扱いをめぐる対立である。すなわち、国際的な漁場においては、自国の権利を開発する機会をすべての途上国が有している訳ではないので、自国に近接する公海の漁業活動に補助金を与え、その機会を獲得したいと考える途上国が出てくる。公海の資源を管理する「RFMOプラス・アプローチ」を含む、高い基準の漁業管理の受け入れを通じ、責任ある方法で、共通の漁業資源 (common fisheries resources) のための柔軟性をこれら途上国が利用しようとする政策である。しかし、「魚の友」はこの立場を強硬に反対してきた。その理由は、RFMOが慎重に資源管理を行っているのにも関わらず、そのように補助金を出して公海漁業を促せば、かかる資源管理に大きな懸念を払拭できないからである。

太平洋に限れば、中西部中央太平洋の持続可能なまぐろ漁業の挑戦は、太平洋島嶼国 (PICs) の経済的な将来にとっては死活的である。この点、地域漁業管理機関 (RFMO) の一つである中西部太平洋まぐろ類委員会 (Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC) は、漁業管理および監視、規制と監視のための枠組みを提供する一方で、漁業発展への展望は、広く貿易と経済の問題に基づいている。したがって、漁業補助金交渉の成果は、どのようなシナリオであれ、PICsに重要な影響を与えられる。この点、PICsからすれば、ドーハ・ラウンドの幾つかの分野で初期の成果を求めることに合意できれば、漁業補助金協定草案は独立した協定 (a stand-alone agreement) になったであろうと思われる<sup>89</sup>。

88 *Communication from the Delegations of Antigua and Barbuda, Belize, Fiji Islands, Guyana, the Maldives, Papua New Guinea, Solomon Islands, St Kitts and Nevis*, TN/RL/W/136 (July 14, 2003).

89 Manleen Dugal and Hugh Walton, *WTO fisheries subsidies negotiations and Pacific Island States*, 8 TRADE NEGOTIATIONS INSIGHTS in INT'L CENTER FOR TRADE & SUSTAINABLE DEV. 1, 3 (Nov. 2011).

他方、PICsは、水産資源の持続可能性を確保するために、実効的なRFMOの存在と機能をめぐって「特別かつ異なる扱い」を求める戦略をとってきた。すなわち、PICsは食糧部門を拘束しない（zero-binding）条件、即ち小規模部門のためのより低い条件と、産業漁船の活動を管理するためのより高い規律によって、異なるタイプの漁業管理条件の構想についてアプローチを提案することなどをもって、建設的立場を採ってきた。しかし、これらのルール of 適切な機能は、技術援助の利用にも依存する。この点、南太平洋地域では、依然として遠洋漁船による漁業が自国EEZにおける漁業の大半を占めているが、経済利益の大半は依然として当該地域の外に基盤をもつ遠洋漁船と加工業者によって行われている。したがって、小規模で島嶼からなる途上国がそれら資源管理の全負担を負うのは正当ではないと思われる。それゆえ、ジュネーブのアフリカ、カリブ海および太平洋グループの一部としてのPICsは、自国の漁業管理制度を改善し、WTO協定に規定される義務を果たすために、先進国および大規模な途上国から義務的な技術および発展の協力を求めてきたのである<sup>90</sup>。

### 3. 燃油補助金への関心

PICsの関心の一つは、燃油補助金である。燃油は漁船の主な操業コストなので、これを軽減すれば能力が促される。操業コストが「小規模で影響を受けやすい経済国」（SVEs）にとって最も購入しやすい形態の補助金であることに鑑みれば、SVEsは燃油に補助金を出す政策を打ち出すことになる。さらに、太平洋島嶼国（PICs）は、生活のため、また、零細漁業といった定義についても柔軟性をもって対処するよう国際社会に挑戦してきた。具体的には、小規模漁船や漁法の多様性を根拠に零細漁業を定義する際、非拘束的な（non-prescriptive）アプローチを確保するよう努めてきた<sup>91</sup>。

## むすびにかえて一課題と展望

### 1. 立証責任の転換が意味するもの

これまでの検討から導かれるのは、次のものである。SCM協定25条にあっては、各国の補助金の通報情報は実効性に乏しかった。まして明確な補助金対象として認識されてこなかった漁業補助金にあっては、期待すべくもなかった。しかし、「過剰能力」および「過剰漁獲」の意味において、枯渇が危惧される海洋生物資源にあっては、予防原則との関係で、漁業補助金情報を提示しない場合には、自国の補助金がかかる資源の枯渇につながっていないという立証をしなければならぬという立証責任の転換が提案されることによって、米国やチリなどが情報の通報に厳格性を投げかけた。それは、UNEPのような機関（2002年3月）が、水産産業を支援する補助金と持続可能な補助金を区別する具体的な試み（第一章（3））から一歩、踏み込んだものと評価される。その意味で、「黄」（提訴できる）類型を唱えた米国、チリおよびNZの提案は、漁業補助金問題規律を高い保護法益と捉える点で注目に値する。すなわち、漁業補助金と「過剰能力」および「過剰漁獲」の関係を明らかにすることに主眼を置いているのである。この点、米国とチリは、提訴できない補助金（許容される補助金）については触れていないことも確認された。

これに対し、「魚の友」は、より環境規制的側面を強く打ち出しており、「過剰能力」および「過剰漁獲」を直に促すか、他の貿易歪曲の效果をもつタイプの漁業補助金は、禁止漁業補助金、即ち「赤」（禁止）の補助金を基礎とすべきというものであった。さらに、遠洋漁船の補助金が「途上国の水産産業を確立する意欲も損なっている」とも主張した。このグループの主導的役割を担うNZは、「過剰能力」もしくは「過剰漁獲」または他の貿易的歪曲につながりうる最大範囲ま

90 WTO proposal TN/RL/GEN/176 titled 'Fisheries Subsidies: Article III and V', Communication from Kenya on behalf of the ACP Group (March 2011).

91 Dugal & Walton, *supra* note (89), at 1-2.

での適用を目指す点で特徴がある。この捉え方は、米国の賛成もある一方で、EU、日本、台湾、韓国などから反対されていることも確認した。

## 2. 「赤」と「緑」のEU、軟化の日本、および適用除外規定における特徴

次いで、EUは、漁業能力を促す効果をもつ特定の補助金を、過渡的期間を設けたうえで、赤の類型として打ち出すのが特徴である。その対象となる「過剰能力」として、(1) 漁船能力を増強する建造か補修に関わらず、漁船を刷新するためのもの、(2) 第三国のパートナーとの共同事業を含む第三国への恒久的な漁船の移転、をあげているのをみた。また、EU案のもう一つの特徴は、緑の「提訴できない補助金」、即ち「認められる漁業補助金」(permitted fisheries subsidies) をあげていることであった。この申し立てに服さない類型は、漁業資源の過剰開発につながる要因を代替物に一定期間を設けて転換させることを前提とし、その過渡的期間にとられる四つの措置にかかる緑の類型に指定していた。こうしてEU案は、「赤」と「緑」の混合形態をとっていることがその特徴として確認された。

次に、「過剰能力」および「過剰漁獲」と補助金の関係が、実証データのもと立証されない限り、両者の因果関係は認められないとして、漁業補助金協定草案自体を必要なしとする日本や韓国のような立場をみた。とはいえ、2011年1月に入ってから、日本も両者の関係が強く認められるものについては軟化傾向がみられ、本稿でみた2001～2008年の期間の立場そのままという訳では必ずしもない。

最後に注目したいことは、途上国に対する協定草案除外の扱いについても、漁業補助金が通報されない場合、申立国が負う立証責任は適用されないという規定が草案に盛り込まれていることであった。その背景の一つに、太平洋島嶼国(PICs)と「小規模で影響を受けやすい経済

国」(SVEs)の漁業補助金の規模が、「過剰能力」および「過剰漁獲」とっては取るに足りない影響しか与えないからであるという点があげられた。とはいえ、「特別かつ異なる扱い」という表現にも現れているが、自国に近接する公海の漁業活動に補助金を与え、その機会を獲得したいと考える途上国(RFMOプラス・アプローチ)については、「魚の友」などから厳しい批判を向けられていることもみた。そのことは、下記にみる公海漁業実施協定8条4項の規定にもあるように、伝統的な公海の「漁獲の自由」は、変動期に入ったと考えられる。こうして、「過剰能力」および「過剰漁獲」と補助金の関係には単なる相関関係から、予防原則を媒介とした環境的視座からの推定因果関係に移行しつつあることを窺わせる。それは、両者の関係を不明瞭にする原因たる情報の消極性に対し、立証責任の転換という姿勢で臨んでいることにも一端が現れている。また、それは国際社会に普遍的であることを示唆するかのよう、途上国の除外規定のなかにも浸潤している。

## 3. 「信号的アプローチ」と「特別かつ異なる扱い」の定着傾向

ケバック大学国際法教授で『GATT/WTO制度における補助金の法』(2001年)の著書もあるMarc Benitahは、SCM協定を修正するWTO交渉が前進すべきかどうか、またはいかに前進すべきかについては、もはや問題ではないとし、交渉結果は「信号的アプローチ」と「特別かつ異なる扱い」の混合形態となるだろうと予測する。WTOの補助金レジームで考えられる影響は、市場占有率の喪失、価格の切り下げなど、伝統的に貿易関連のものだったが、WTO補助金レジームでは、初めて環境的影響の観念を含むとの趣旨である<sup>92</sup>。

WTO加盟国は天然資源の持続可能性に同意があれば、その方向を選択できる。たとえば、「魚の友」は海洋生物資源の過剰開発を止める必要

92 Benitah, *supra* note (39), at 3-4.

を強調し、早急な方法で、できる限り厳格に実質的な規律を提案するよう腐心している。なるほど、自然環境の保全は一定の海洋生物資源の枯渇に責任ある人類には価値がある。とはいえ、多数国間の脆弱な貿易制度の制度上のリスクを最小限にすることも重要である。したがって、環境的価値が貿易の制度的費用を凌駕すると判断されてはじめて、漁業補助金に関する新たな規律を通じた天然資源の持続可能性に向けWTOが前進できると、SCM委員会常設専門家グループ創設メンバーでWTO紛争解決パネリストでもあったSeung Wha Changは述べている<sup>93</sup>。この点、海洋の科学的知見は最終的に不確実性がつきまとう以上、終局的には、国際社会全体が海洋生物資源の枯渇問題を、環境問題として高度な保護法益と捉えているかを見極めることが肝要である。その際、WTOの準司法判断の内容、ソフト・ロー、一方的国内措置および実定法規などの現段階を検討すると、漁業補助金問題をWTOが扱うことには有利な推定が働く余地は大きい<sup>94</sup>。

#### 4. RFMOの重要性と最近の状況

ここで、かつお、まぐろ類などの高度回遊性魚種を対象とするRFMOに触れたい。そこには、全米熱帯まぐろ類委員会（1950年～）をはじめ、最近ではWCPCF（2005年～）がある。また、底魚類をはじめとするEEZと公海の跨り種については、北西大西洋漁業機関（1979年～）をはじめ、最近では南東大西洋漁業機関（2003年～）が、また南北太平洋でも南インド洋漁業協定が2012年に発効し、2014年設立予定の北太平洋水産委員会の合意などから、まぐろ類資源につい

ては全ての海域と主要魚種が、底魚類の漁場については主な世界のほぼすべてがカバーされる状況となっている<sup>95</sup>。この点、公海漁業実施協定8条4項では、「小地域的若しくは地域的な漁業管理のための機関の加盟国若しくはそのような枠組みの参加国又は当該機関若しくは枠組みが定めた保存管理措置の適用に同意する国のみが、当該保存管理措置が適用される漁業資源を利用する機会を有する」という規定振りから、従来にいう公海における「漁獲の自由」（国連海洋法条約87条1項eおよび2項）は大きく変革したといえよう<sup>96</sup>。

また、最近になって、大西洋まぐろ類保存国際委員会（ICCAT、1969年～）の科学委員会がクロマグロの親魚が増加に転じたと報告し、1990年代後半に地中海における乱獲による資源量減少の懸念が高まってから、増加傾向への転換となったのは初、と公表した。これは、同委員会が1980年以降実施した漁獲制限が功を奏して、資源量の増加が確認されたからという。この情報を受け、EUはクロマグロの国際取引の全面禁止や漁獲制限を主張してきたこれまでの方針を一転した。すなわち、東大西洋・地中海黒マグロの2013年の漁獲枠につき、現行の12,900tから13,500tに拡大するよう転換した<sup>97</sup>。このことは、「過剰漁獲」および「過剰能力」の原因が、補助金との関係以外にも存在するということを含意している点で、日本の主張にも資するところがある。

#### 5. ドーハ・ラウンドの休止（2011年12月）と地域指向

このような状況にあって、2012年12月中旬に

93 Chang, *supra* note (13), at 918-19.

94 詳細は、次を参照。拙稿「漁業補助金協定草案の現段階—WTOにおける議論と海洋生物資源をめぐる国際規範の生成」湘南フォーラム16号（2012年2月）65-91頁。

95 詳細は、次を参照。猪又秀夫「国際漁業管理の現状と問題点—国際レジームの視点から」国際漁業研究11巻1号（2012年8月）32-33頁。

96 この8条4項は、RFMOなどを無視した公海での操業が、いかなる理由であれ、国際的に認知されない状況が既に確立されており、それを行わない国の操業は「悪」であることの法的根拠であると位置づけられる。また、具体的に、そのような国に対して、いかなる措置が執られるかについては、協定17条（非加盟国対策）などに規定されている。野村一郎監修・香川謙一編『ストラドリング魚類資源及び高度回遊性魚類資源に関する国連協定の解説』（水産新潮社、1997年）58-59頁。

97 東京新聞2012年10月16日（火）、東京新聞11月10日（土）。

開催された定例WTO閣僚会議において、10年続いたドーハ・ラウンドが、近い将来の包括的合意はできないとして再び交渉を本格化する見通しを持たないまま、事実上の休止宣言が行われた。これを受けてWTOは、加盟国間の紛争処理機関に重心を移すこととなった。宣言は、背後に複数の地域的経済協定の進展がつかまとうが、そのことは漁業補助金規律についても、議論の場が移される可能性があることを示唆している。実際、2011年12月8日の9ヵ国閣僚声明でもその旨が述べられた。また、米国通商代表部 (United States Trade Representative, USTR) は、2011年12月13日、環太平洋経済連携協定 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP) 交渉において、漁業補助金に規律を設けるルールを公式に提案した。そこでは、TPPでルール化したものを国際ルールに格上げするよう企図している<sup>98</sup>。これに対して、日本政府は、現在のところ、「漁業補助金については、過剰漁獲を招く漁業補助金を禁止する提案があるが、各国との間で対立があり、合意に至っていない」と記述されており、予断を許さない状況である<sup>99</sup>。このように、WTOの多数国間交渉対象としての漁業補助金協定草案交渉は休止した状態であるが、TPPを含む地域協定などによる国家間交渉においても、この問題をめぐる規範が生成される可能性はある。そこでの議論が、再開される多数国間交渉にフィード・バックされることを想起すれば、TPPにおける漁業補助金の議論には十分な注意を払っておく必要があると思われる。

最後に、1999年のWTOシアトル閣僚会合で端緒が開かれ、2001年以降に実際の交渉が始まった漁業補助金交渉草案において、現場で交渉にあたってきた個々の参加者の視点について付言したい。個々の政府代表者は、それぞれの省庁

や国家の意思を代表して議論に参加し、時として思惑を同じくする国と共同で対立する国々と議論を交わし、これを調整してゆく。しかし、これを交渉全体としてみれば、漁業補助金が「過剰能力」および「過剰漁獲」と大きく関連しているという規範的意識が大きな高まりを見せているのであって、総論としては、個々の国家の漁業補助金が与える「過剰能力」および「過剰漁獲」への影響というよりもむしろ、国際社会全体において漁業補助金が海洋生物資源に対して、「過剰能力」および「過剰漁獲」を媒介して、相当な影響を与えているという規範意識が高まっているといえる。この意識がWTOの強制的な紛争解決手続と結びついたとき、各国家の漁業補助金の情報を明らかにする強制力を生じさせるばかりか、個別国家の思惑を超えて漁業補助金への規制が精緻化されてゆくことになる。この点で、他の国際法の仕組みとは異なり、WTOの紛争解決手続と漁業補助金問題の類型化が結びついたところが、漁業補助金問題の最大の特徴である。それは、マラケシュ協定前文やこれをカバーする協定の存在 (衛生植物検疫措置の適用に関する協定、貿易の技術的障害に関する協定) のみからでなく、国際機関の「後からの実行によって」発展を遂げつつある国際法を示唆している。

【付記】本稿は、奥田孝晴教授 (国際学部) を研究代表者とする「空間」と「時間」軸から考える「地球市民社会と公共性」<共同研究—2012年>の研究分担として取り組まれた成果である。したがって、本研究における資料などは、湘南総合研究所研究費によって賄われた。記して謝意を表したい。

98 日本農業新聞2011年12月14日 (水)。

99 「16. 環境」TPP協定交渉の現状 (分野別) 参考資料2 (平成24年3月) 18頁。Available at <http://www.pref.nagasaki.jp/tpp/setumei/pdf/sanko2.pdf> (visited Nov. 9, 2012).