

WTO 体制下における地域貿易協定の検証

堀内 博

日本大学大学院総合社会情報研究科

Examination on Regional Trade Agreement Under the WTO Regime

HORIUCHI Hiroshi

Nihon University, Graduate School of Social and Culture Studies

The Doha round of talks, which began in 2001 collapsed in the summer of 2008 after seven years of on-again, off-again negotiations. A series of talks reached impasse when the World Trade Organization could not bridge differences between a group of newly confident developing countries and western economic power. The failure delivers not only a blow to the WTO, but questions the effectiveness of the Most-Favored-Nation treatment, which is one of the prime principles under the WTO regime. Meantime, the proliferation of bilateral deal such as Free Trade Agreement has reached almost the point where MFN is no longer a viable treatment, and contradicts the original intent of MFN treatment. This paper attempts to analyze three key issues. The first one is the structure and application of Regional Trade Agreement. The second one is the rapid expansion and the proliferation of free trade deals, and the final one is an interpretation of the article GATT24 because of its ambiguity.

1. はじめに

近年、自由貿易協定 (Free Trade Agreement: FTA) や経済連携協定 (Economic Partnership Agreement: EPA) など、地域貿易協定 (Regional Trade Agreement: RTA) による進展が著しい。反面、世界貿易機関 (World Trade Organization: WTO) 体制下の多角的貿易体制にさまざまな問題が浮上している。20 世紀末から 21 世紀初頭にかけて開催された一連の WTO 多角的貿易交渉会議、例えば、1999 年 11~12 月のシアトル WTO 閣僚会議や 2003 年 9 月のカンクーン WTO 閣僚会議は多くの未解決問題を残して幕を閉じた。また、当初 3 年後の 2004 年に閉幕する意気込みで 2001 年に開幕した世界貿易機関の「ドーハ開発アジェンダ、Doha Development Agenda: DDA」(以後、ドーハ・ラウンドと呼ぶ) は、これまで 7 年間の間に何度となく開会、閉会を繰り返してきたが、加盟国間の合意形成に至らず、2008 年 7 月に対立のまま決裂した。問題の根底には、先進国と新興国 (途上国

を含む) 間の主張の差の大きさに加えて、輸出は「善」、輸入は「悪」という従来からの保護主義的な考え方が払拭できないのである。つまり、相手国に製品の多くを輸出し、自国は輸入を最小限に抑えようとする姿勢は資源を潤沢に備えた輸出大国に見られる。反面、途上国 (新興国を含む) は WTO から与えられた特別権利である授権条項 (後述する) を縦横に駆使して、相手国 (先進国) から最大限の譲歩を引き出すことに注力している。

日本は、GATT (関税と貿易に関する一般協定) に加入以来、伝統的な多角的貿易政策を重んじ、GATT に続く WTO 体制下においても多角的貿易体制を追求してきた。しかし、GATT 第 24 条が認める地域貿易協定の下、地域経済統合に向けた通商政策に舵をとり、モノを主体とする FTA より深化した経済連携協定の締結に注力している。自由貿易は FTA や EPA の形態をとりながら、欧州、北米、南米諸国をはじめ世界的に広がり、これまで比較的消極的

であった東アジアにおいても 21 世紀に入り進展がみられようになった。日本はすでに、シンガポール、メキシコ、マレーシア、フィリピン、ブルネイ、チリ、インドネシア、アセアン 10 地域などと経済連携協定を締結し、韓国、オーストラリア、米国などとの新たな協定を模索している。米国もシンガポールや韓国と協定を進め、アジアの経済市場に関心を抱いている。また、中国に代わっては、すでに発効済みの香港・マカオ、チリ、パキスタン、アセアン 10 地域に加えて、署名済みのニュージーランド、現在交渉中のシンガポール、南部アフリカ関税同盟、アイスランド、ペルー、豪州と続き、共同研究中の韓国、日中韓、ノルウェー、インドなどを含めた幅広い自由貿易の展開を図っている。¹⁾

2. 比較優位に基づく自由貿易

貿易は各国が比較優位に基づいて自由な貿易を行うことが世界にとって最大可能な生産を実現し、効率的な資源配分を経て世界の最適生産を達成して利益を生み出すことであり、ひいてはそれぞれ諸国の経済厚生を高めることが通商・貿易政策の考え方である。自国産品よりも安い外国産品を輸入するほうが得策であるから、輸入は悪ではないと 1775 年の『国富論』(An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation) のなかで主張したのは、アダム・スミス (Adam Smith) であった。

続いて「デーヴィッド・リカルド (David Ricardo) も、1817 年の著書『経済学と課税の原理』のなかで、比較生産費説「Theory of comparative cost」に基づく自由主義を強調した。」²⁾ つまり、他国より安く(一定の品質を伴うという前提条件であることはいまでもない) 生産できる産品に特化し、安く出来ない産品は他国から輸入することで、両国が相互に利益になる。また自国内で入手が難しい産品は外国から輸入し、逆に外国が欲するものを輸出すれば、相互の経済厚生を高めることになる。これは「比較優位」

(Comparative advantage) の法則³⁾ であり、これまでに現代的な経営手法でいう、アウトソーシングの概念であり、非効率な分野から脱し、そこから発生する経営資源を自己のもっとも得意で効率性の高い分野に注力することが可能となる。このような考え方が原動力の一つとなって第二次大戦後に誕生したのが GATT 創設時の基本理念である。GATT の役割を補完しながら 1995 年 1 月に引継いだ WTO は、その実現を見るうえで、世界の貿易及び通商政策を律する組織として貿易自由化を通じて経済厚生を増大を促進する機能の役割を果たしてきた。

3. 難航する多角的貿易交渉

図表 1 が示すように、GATT の下では、その役割を WTO に移行するまで 8 回の多角的貿易交渉を行った。1947 年に開催された初回の会議には設立メンバーの 23 カ国が参加し、「4 万 5 千件の関税引下げという成果をあげ、GATT 設立の理念を現実のものにした」。⁴⁾ しかし、グローバリゼーションの進展と共に、GATT の制度上の問題に加えて新たにさまざまな問題が出現した。GATT 時代 (1947 年～1994 年) の前半には概して専一事項であった物品の関税の削減・撤廃が進展を見せ、それ以前には焦点が当てられなかった分野、例えば、知的財産権の保護、政府調達、原産地規則、人の移動、環境、アンチ・ダンピング、セーフガード、紛争解決などの諸問題を解決する制度的確立の必要性が生じてきた。

また、先進国と途上国間の経済格差、先進国と途上国間の鉱工業品の関税削減、農産物生産国と消費国間に横たわる対立、農産物生産国による輸出補助金制度、消費国における市場門戸の非開放などが 1990 年代半ばから重要な議題として浮上した。

¹⁾ 経済産業省通商政策局編『通商白書 2008』日経印刷株式会社 2008 年 393 頁。

²⁾ 小室程夫『国際経済法新版』東信堂 2007 年 49 頁。

³⁾ ジャグディッシュ・バグワティ『自由貿易への道』ダイヤモンド社 2004 年 127 頁。

⁴⁾ 堀内博「GATT の波乱に富んだ生涯」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』7 号 2007 年 129 頁。

図表1 過去のWTO他国間交渉の概要

	交渉内容	交渉年数	参加国数
47年	第1回交渉	1	23
49年	第2回交渉	1	13
51年	第3回交渉	1	38
56年	第4回交渉	1	26
60-61年	デイトン・ラウンド	2	26
64-67年	ケネディ・ラウンド	4	62
73-79年	東京ラウンド	7	102
86-94年	ウルグアイ・ラウンド	9	123
2001～	ドーハ・ラウンド	8～	*153

出所：ジェトロ『2007年版ジェトロ貿易投資白書』

日本貿易振興機構 2007年、45頁に加筆作成。

注:1 *153は、2008年7月23日現在の加盟国数を示す。

注:2 第1回から8回までは、GATTの下で開催。

ドーハ・ラウンドは、WTO移行後初の交渉会議。

図表1の最終欄が示すように、WTO設立後に初の多角的貿易交渉となったドーハ・ラウンドは2001年11月カタール・ドーハで開催し、多くの諸問題の解決を目指して本格的な交渉が2002年初頭にジュネーブで始まった。議題には、農業、関税・国内補助金の削減、輸出補助金の撤廃、非農産品、鉱工業品及び林水産品の関税削減、サービス、サービスの市場アクセスや国内規制、ルール、アンチ・ダンピング協定、補助金協定等の規律の強化、紛争解決と手続、開発、途上国の扱い、貿易のための援助の促進、貿易と環境など多岐分野が挙げられ、会議の場をジュネーブからシドニー、シエラ・エル・シエイク、モンテリオール、カンクンなどに移して交渉を続けたが、所期の目的を達成できず膠着状態のまま2003年12月に幕をいったん閉じた。その後、開幕、閉幕をくり返しながらジュネーブや香港などで引き続き各国の大使や閣僚会議が行われたが、交渉は不成功に終わった。WTOの多角的貿易交渉に対する危機感が加盟国代表の間で極限に達した2008年の初夏、7月21日から29日まで、成功の決意をもって主要国閣僚会議がジュネーブのWTO本部で開かれた。議論は、日米欧や新興国⁵⁾を中心に、農

⁵⁾ 先進国と開発途上国の識別基準はWTOに規定されてい

業の補助金と農業関税、鉱工業品関税などの関税削減方式に焦点が絞られた。しかし、各国代表は問題解決の早期決着を唱える一方、自国の利益の確保を優先し、諸問題に対する有効な解決策が見えぬまま開会から10日足らずで交渉は決裂した。2008年11月の最後の週にリマで開かれた「アジア太平洋経済協力会議」(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)における首脳会議では、ドーハ・ラウンドの2008年内妥結を目指して交渉再開を決議したが、同じ主張の蒸し返しでは、解決は難しい。

4. 世界市場における力学の変化

上に見たように、ドーハ・ラウンドは、交渉の決裂という深刻な事態に陥り、WTO事務局の7年間(2002年～2008年)にわたる調整能力の限界を露呈した。決裂に至る背景には、先進国は途上国に対して鉱工業品の関税率削減を強く迫り、途上国は農産品の自由化を要求している。なかでも、米国政府がこれまで行ってきた国内農業事業者への保護政策における補助金問題⁶⁾や米国が主張する中国やインドの農業市場の開放を中心にした対立が今回の決裂した大きな要因といえる。このように、先進国対新興国、農業生産国と消費国、非農産品市場のアクセ

ない。加盟国は自己宣言によっていずれに属するかを決めることができる。ただし、加盟国が開発途上国優遇条項(過度期間、義務軽減等)を利用するために開発途上国の自己宣言を行うと、他国はその宣言に対して意義を申し立てることができる。」小室程夫『国際経済法新版』東信堂2007年38頁。また、「中国はGATT・WTO加入申請の際、発展途上国であるとの主張を展開した。その背景には、発展途上国のための融資や一般関税引下げなどの特恵を享受できるという、中国のしたたかな計算があったからである。中国の経済成長がASEAN諸国の平均を凌駕し、1992年時点の外貨準備高が460億ドルとされ、三千年の歴史と文化を持つ先進国と自負してきた中国の主張は大きな矛盾としてGATTや欧米諸国から受け止められた。米国は先進国として加入申請すべきとの強いアドバイスを行ったが中国はこれを無視した。

堀内博「GATTの波乱に富んだ生涯」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』7号、2007年2月132頁。

⁶⁾ 米国自動車業界から公的資金投入の要請を受けた米国政府はその是非を検討中であるが、(2008年11月20日現在)EUはこれを農業の保護策に続く新たな保護政策と捉え、「米政府の支援策が国際的な貿易ルールに従っているかについての詳細な調査を進める」とし、WTOに提訴も辞さない構えでいる。「米政府の自動車支援、EU、WTO提訴検討」『日本経済新聞』日本経済新聞社2008年11月16日4頁。

スなど対立が絶えず、政治・経済の側面において世界秩序の力学に複雑な変化のきざしが見え始め、グローバル化が進展する一方、世界経済のデカップリング化が進んでいることを示している。

WTO の資料に依拠すると、2008 年 7 月 23 日現在 WTO は 153 の加盟国によって構成されている。その内訳と加盟国の推移を『2007 年版通商白書』⁷⁾で見ると、1960 年時点における先進国の 19 カ国に対して途上国⁸⁾ は 18 カ国で、途上国の全体に占める比率は 49%であった。1961 年には早くも、前者の 19 カ国に対して後者は 20 カ国と増え、この時点で後者が前者を初めて上回った。その後途上国の占める割合は段階的に増え、2007 年 7 月には先進国が 31 カ国に留まるなか、途上国は 122 カ国に達し、全体の 79%強を占める圧倒的な多数派となった。コンセンサスをもって意思決定を行う方式が定着している WTO では、途上国の増加が進むにつれ、加盟国全体の調和を図るうえでその発言や主張を重んじながら議事を進める反面、加盟国全体の意見の集約が困難となっていることも事実である。しかし、「これでは重要な意思決定をするのを原則とするのに困難が伴うということで、従来はグリーン・ルーム方式が用いられた。これは四極（米、EU、カナダ、日本）等の有力国が重要政策の立案をし、これについて開発途上国等に根回しをして全員一致で採択に持ち込むというものである。しかし、これでは開発途上国は実質上決定に参加していないことになり、これについての不満が増大していた。」⁹⁾ WTO は最恵国待遇¹⁰⁾ や内国民待遇 (National Treatment)¹¹⁾ の基本

理念をすべての加盟国に求めることが原則である一方、途上国の一部は自国の幼稚産業が先進国の産業に対抗できず、経済格差を要因とするさまざまな問題に危惧を抱えていることは否めない。反面、途上国は発展途上という名のもと、きわめて高い貿易障壁を温存しておくケースもあり、加盟国全体の調和が難しい側面もある。また、これは権利と義務の均衡をもって運営する WTO においては新たなルール作りの交渉の進展を妨げる要因の一つとなっていることはドーハ・ラウンドの決裂に至る経緯が示している。WTO による多角的貿易交渉方式が先進国のみでは運営が難しくなった現状において、¹²⁾ 中国、ブラジル、インドなどが新興国の先導役として、経済成長に伴う責任の重さを自覚し、その分担に応じた姿勢を示すべきであろう。

5. 最恵国待遇原則

WTO は、「いずれかの国に与える最も有利な待遇を、他のすべての加盟国に対して与えなければならないという最恵国待遇原則 (Most-Favored Nation Treatment: MFN) (MFN 原則) は、WTO 協定の基本原則の一つである」¹³⁾ と規定している。仮に、A 国が B 国のある製品に対して輸入関税を 5%課せば、あるいは撤廃すれば、すべての加盟国に同様の 5%、あるいは撤廃の措置を行うという無差別主義が原則である。最恵国待遇という理念は古くから二国間貿易の自由化に貢献してきたが、1930 年代には最恵国待遇の原則を抑制あるいは放棄するようなさまざまな制度や法規制、例えば、1930 年に米国のスムート・

⁷⁾ 経済産業省「WTO の意義、第 4-2-1 図 GATT/WTO 参加国数と発展途上国の割合の推移」『2007 年版通商白書』時事画報社 2007 年 212 頁。

⁸⁾ 脚注⁵⁾ に続いて途上国について言及すると、韓国は農業協定の途上国条項を適用するため自国は途上国であると WTO において主張している。他方、韓国は国際収支上の困難がなくなったと判定されてガット第 11 条国となっており、先進国の貿易・経済機関である OECD にも加入している。スペイン、ポルトガル、ギリシャは所得水準が低く途上国と称していた。しかし、先進国間の関税同盟である EC に入るために、自国は先進国であるとガットに通告してきた。

高瀬保『WTO と FTA』東信堂 2003 年 104 頁。

⁹⁾ 松下満雄編『WTO の諸相』南窓社 2004 年 26 頁。

¹⁰⁾ GATT 第 1 条の最恵国待遇とは、加盟国間で国別に差別しないことを意味し、輸入の際、税率などの貿易待遇に

ついて適用される。これを最恵国税率 (MFN 税率) と呼んでいる。しかし、最恵国関税は、特惠関税より高いのが一般的である。

¹¹⁾ GATT 3 条の内国民待遇とは、自国と他国間で関税などで差別しないことを意味する。

¹²⁾ 金融危機の問題を協議する目的で 2008 年 11 月半ば、ワシントンで日米欧主要国の G8 に加えて、新興国を含めた G20 首脳緊急会議が開催された。今回のように新興国も含めた G20 まで拡大した背景には、OECD (経済協力機構) の予測で 2009 年の GDP の成長率が戦後初めて日米欧がマイナスとなるなど、経済が冷え込んだ主要国だけでは金融危機を解決できず、ここでも先進国と新興国間の力学の変化は顕著であり、今後もこの傾向が進む方向にある。

¹³⁾ 経済産業省通商政策局編『2008 年版不正貿易報告書』時事画報社 2008 年 189 頁。

ホーレイ関税法 (The Smoot Hawley Tariff Act)¹⁴⁾ などによる関税の大幅な引上げが行われた。その結果、経済のブロック化が進み、保護主義と化して自由貿易を否定する構図を惹起した。これを再び繰返さないという決意から、第二次世界大戦終了後に多数国間条約である GATT において一般的最恵国待遇条項が規定され、世界規模での自由貿易の導入と経済の安定化が図られた。しかし、最恵国待遇原則が地域貿易協定によって形骸化される恐れもあることから、GATT・WTO は GATT 第 24 条を設置することで、MFN 原則の回避を地域貿易協定に条件付きで設けている。また地域貿易協定が WTO と整合的に運用されることが重要である。しかし、最恵国待遇は、自由貿易と比較して 1964～67 年のケネディ・ラウンド (図表 1 参照) 以来交渉回数が増すごとに合意形成が難しくなり、1986～94 年のウルグアイ・ラウンドでは 9 年を要している現実を WTO は真摯に受け止めなければならない。

6. 増加の道を辿る地域貿易協定

1990 年代以降、国際経済環境や開発戦略の変化に伴い地域統合の動きが加速し、自由貿易協定 (ここでは、自由貿易協定と経済連携協定の両方を指す。) の締結が増加した。背景としては米国、EC がそれぞれ北米自由貿易協定 (North America Free Trade Agreement: NAFTA¹⁵⁾)、1993 年発足の欧州連合 (Europe Union: EU) への取組みを加速させるなど、欧米が貿易・投資の自由化及び円滑化等を通じて経済統合の動きを活発化させた。また、一時的に経済の低迷を来したチリ、メキシコなどは経済政策を転換させながら自由貿易協定を活用する戦略を採用した。加えて、アセアン諸国が高度成長を果たすなか、遅ればせながら、日本・中国・韓国が自由貿易協定に積極的に姿勢を転換したことも増加の要因として挙げられる。日本は経済連協定に限定しているが、自由貿易協定と経済連携協定の違いは、図表 2 を参照されたい。

図表 2 FTA と EPA のちがい

自由貿易協定 (FTA : Free Trade Agreement)	
特定の国や地域の間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を削減・撤廃することを目的とする協定。経済連携協定の主要な内容の一つ。	
関税の撤廃	サービスへの 外資規制撤廃
経済連携協定 (EPA : Economic Partnership Agreement)	
特定の二国間又は複数国間で、域内の貿易・投資の自由化・円滑化を促進し、国境及び国内の規制の撤廃・各種経済制度の調和や協力等、幅広い経済関係の強化を目的とする協定。	
投資規制撤廃、投 資ルールを整備	知的財産制度、競 争政策の調和
人的交流の拡大	各分野での協力

出所：渡邊頼純監修、外務省経済局 EPA 交渉チーム編『解説 FTA・EPA 交渉』日本経済評論社 2007 年 20 頁より作成。

経済連協定は多角的かつ無差別で互惠を原則とするドーハ・ラウンドとは異なり、交渉相手が少なく、短時間でまとめることが可能と共に関税削減・撤廃以外に通関制度・貿易円滑化・投資自由化・経済協力などにおける優位性が現代のグローバル市場に合致している。また世界の自由貿易・経済連携が増加傾向にあるなか、それに参入しない国は海外市場へのアクセスを限定あるいは断たれて貿易による経済成長の機会を逸す危険を回避する理由から、自由貿易に参入する国もある。

自由貿易協定がすべての面でバラ色の結果をもたらすとは限らない。多くの自由貿易協定では不公正な取引から自国産業を保護するため、協定の実施に当たり加盟国間で複雑な原産地規則を定義し、厳密

¹⁴⁾ 田村次朗『WTO ガイドブック』弘文堂 2001 年 4 頁。

¹⁵⁾ 米国、カナダ、メキシコ三国間で 1994 年に締結した協定。

に運営する必要がある。しかし、それは運営コストの増加や貿易の拡大を抑制して非関税障壁につながる恐れが生じる。数例を挙げると、日本とメキシコ、日本とシンガポール間で締結した二つの異なる経済連携協定でも原産地規則は同一ではなく、北米自由貿易協定も上記二つと異なった規則を採用している。問題は、増加傾向を辿る自由貿易協定の数ほど原産地規則が増え続け、世界全体の貿易を律する規則がますます複雑化し、貿易の拡大にとって障害となる「スパゲティ・ボウル」現象が生じると、バグワティ (Jagdish Bhagwati) は指摘している。¹⁶⁾

2007年7月現在、WTOに通報されている世界の自由貿易協定(関税同盟も含む)は143を数えている。¹⁷⁾しかも、自由貿易協定は締結数が単に増えたのみか、1970年代半ば頃までは先進国同士の協定が約4割を占めていたが、途上国同士や先進国と途上国間の経済統合が近年拡大し、途上国がかかわる協定は全体の9割以上に達した。また内容も大きく変化している。このことは、上で述べた途上国のWTOに占める率が約80%に達したことと密接な関連を示している。加えて、従来は同一地域内あるいは隣接した国同士の協定が多くを占めていたが、2000年以降に新たに締結したなかで地域横断型が4割以上を占める一方、地理的に離れていても重要な貿易・投資相手国と協定を結ぶことにより、¹⁸⁾不利な貿易条件やビジネス環境を有利に転換することで経済的利益の追求が行われてきた。数例を挙げると、米国とヨルダン・モロッコ・シンガポール、EUとチリ・メキシコ、韓国とチリ、日本とメキシコ・チリなどが挙げられる。また、米国とイスラエルの例のように安全保障の要素を重要視した協定も

あり、今後も増えることが想定される。

このような変化が起きる背景には、グローバル化の進展により国境を越えた国際的な分業が拡大していることが指摘できる。例えば、プラザ合意を機に海外事業を展開した日本企業の多くはアセアン諸国をはじめ中国、韓国などに生産基地を構え、国際分業を行っていることは周知の事実である。東アジア諸国においては、多くの途上国が開放経済政策の下に輸出指向型産業の発展を実現させ、それが日本や欧米諸国などの先進国からの技術移転に一段と拍車をかけた。結果的に、貿易・投資の自由化が自国の産業強化となり、経済連携協定や自由貿易協定の締結につながったことはアセアン諸国が好例である。

このように地域貿易協定の下で自由貿易協定や経済連携協定の増加はGATT・WTOが目指した自由貿易の進展を当初予測したよりはるかな拡大が進展した。しかし、2005年にWTOの要請のもとで作成したサザランドレポートではWTO原則と地域貿易協定から発生する特恵的貿易について、「GATTが創設されて50年が経過し、MFNはずでに規則ではなく、ほとんど例外とまでになっている。勿論、先進国間の貿易は相変わらずMFN規則に則って行われている。しかしながら、いわゆるスパゲティ・ボウルのように錯綜した関税同盟、共通市場、地域、多角的自由貿易地域、そして飽きもなく各種詰め合せの貿易形態は、MFNが例外的であるといわれるまでになった。しかし、それは、MFN(最恵国)ではなくLFN(Least-Favored-Nation)、つまり、最低国待遇(揶揄して)と呼ぶほうが、相応しいのかもしれない。我々は、このことが将来、WTOに悪影響を及ぼすことになるとの憂いをもっている。」¹⁹⁾と、地域貿易協定の拡大が世界的貿易の規律である無差別原則への侵食であるとの懸念を表明している。

他方、日本政府は地域主義の発展が相対的に多国間通商体制の重要性を低下せせるとするサザランドレポートの警鐘を認める一方、日本がこれまで進めてきた経済連携協定の進展は否定しがたく、それがWTOを補完的に機能することの意義を高く評価す

¹⁶⁾ Bhagwati, J. (1995) "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas." in J. Bhagwati and A. O. Kruger (eds.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, pp.1-18, Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

¹⁷⁾ ジェトロ海外調査部『2007年版ジェトロ貿易投資白書』日本貿易振興機構 2007年 45頁。

¹⁸⁾ 米国やEUはメキシコと自由貿易協定を締結し自動車や部品をメキシコに無税で輸出することで、日本企業とコスト面で大きな開きがあった。このことが大きな動機の一つとなり、2005年4月日本とメキシコ間で経済連携協定を発効した。堀内博「地域統合」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』第6号、2006年2月 405頁。

¹⁹⁾ Peter Southerland et al., *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, p.19, Geneva: World Trade Organization, 2004.

るという立場をとっている。

ここで、サザランドレポートにもう一度言及すれば、WTO を貿易の自由化を促進する機関と位置付け、その正当性を主張しながら、自由貿易協定や経済連携協定などの地域貿易協定の増加を WTO に対する挑戦と捉えている。しかし、残念なことは、WTO が抱える制度・組織上から発生する諸問題の要因とその改善策を深く追求していないきらいがある。

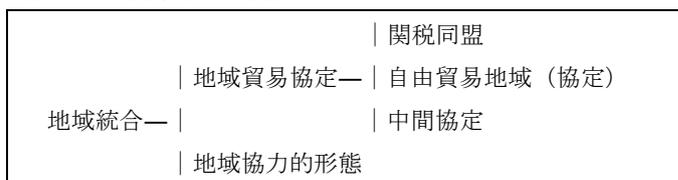
筆者は、途上国（新興国を含む）が約 80% を占める現状にあって、先進国と途上国双方の主張についてきめ細かい調査と分析が必要であり、現行の WTO の制度と組織は国際社会の動きにつれて浮上するさまざまな課題に対して必ずしも十分に応えていないと考えている。またこの機会を通じ、途上国に対する特別かつ異なる待遇（Special & Difference）²⁰⁾ の再検討も喫急の課題のうちの一つである。

7. 地域貿易協定

これまで、WTO 体制下において互恵的無差別主義と地域貿易協定に代表されるブロック主義とのあいだで通商問題が大きく揺れ動く現状をドーハ・ラウンドの貿易交渉を実証し、その問題点を見てきた。

ここでは、地域貿易協定と GATT 第 24 条について分析を行う。図表 3 が示すように、「WTO では、地域貿易協定（Regional Trade Agreement: RTA）を関税同盟（Customs Union: CU）及び自由貿易協定（Free Trade Area: FTA）、並びにそれらの形成のための中間協定（Interim Agreement）の 3 つの概念に分類している。」²¹⁾

図表 3 地域貿易協定図式



出所：経済産業省通商政策局編『2008 年版不正貿易報告書』時事画報社 2008 年、368 頁より作成。

関税同盟と自由貿易地域は、それぞれ域内の関税・制限的通商規則の撤廃を通じて域内の貿易の自由化を図ることが目的である。したがって、域内にあっては、それぞれが定める同一の税率を適用する。しかし、前者の場合、域外から輸入する製品についての関税率や通商規則は同一とする取決めとなっている一方、後者ではそのような制限が設けてない。

地域貿易協定は、GATT 第 24 条により、域外に対して障壁を高めないことや、域内での障壁を「実質上のすべての貿易」で撤廃すること等の一定の条件を前提に、最恵国待遇原則の例外として認めている。これには、「WTO の基盤原則である最恵国待遇に違反するので、RTA は WTO 協定に違反するはずである。しかし、欧州諸国と米国が参加する EC と NAFTA を WTO 協定違反とすれば、WTO が崩壊する。WTO 加盟国は、GATT24 条により、一定の条件付で RTA を容認する規定を設けた」。²²⁾ このような WTO の内部事情もあるなか、地域貿易協定は域内の貿易の自由化を促進する一方、域外に対して障壁を設けて貿易の自由化を阻害し保護貿易のそしりを受ける場合もあるため、GATT 第 24 条は両刃の剣となり得る。

GATT は、第 1 条で最恵国待遇を基本的な原則としていることは上の 5 節で、また特定国との間のみで関税を引下げることが原則として許容しないことになっていることは既に述べた。GATT 第 24 条が意図する解釈は、域内自由化による貿易創出効果の利益を最大化し、域外への貿易転換による損失を最小限に留めることで、域外に対する貿易障壁を残すものの、域内では障壁が撤廃されることで自由貿易が拡大する。結果的に、世界的に貿易網が増え、貿易自由化の発展が期待できるという考え方に依拠して

²⁰⁾ 「WTO はアジアやアフリカの途上国の産業発展において様々な優遇措置を講じている。通常の WTO ルールと比べて、特別かつ異なる待遇を途上国に与えることが GATT 時代からの伝統となっている。その第一は、途上国の社会・経済的事情への配慮から、WTO 協定による自由化義務を緩めることである。第二の扱いは、途上国製品の輸入を先進国が特別の関税引き下げによる優遇措置である。」滝川敏明『WTO 法』三省堂 2005 年 16 頁。

²¹⁾ 脚注 ¹³⁾ 前掲書 368 頁。

²²⁾ 脚注 ²⁰⁾ 前掲書 203 頁。

いる。

GATT 体制下の 1986 年から 94 年にかけて開かれたウルグアイ・ラウンドでは地域貿易協定の第 24 条に関する解釈が討議された。その後 WTO 体制に移り、地域貿易協定について報告が提出されたにもかかわらず、第 24 条の不透明な部分について明確な判断を避けたままに置かれ、同条文の解釈に関する懸念は未解決のままとなっている。というのも、同条文は、「実質上のすべての貿易」、「その他の制限的通商規則」、「全体として・・・高度なものであるか又は制限的なものであってはならない」等、条文の運用において曖昧な表現が多く、WTO における地域貿易協定の審査では同条文の解釈をめぐる統合的であるとするグループと非統合的と主張するグループとが対立し、WTO は両論を併記して記録に留めたままとなっている。問題の焦点は、「実質上のすべての貿易」(substantially all the trade)²³⁾ についての解釈である。加盟国が貿易総量の 100% の自由化を達成すれば胸を張って公言できる一方、「95%以上の自由化が必要である」という議論もあれば、特定分野を一括除外しなければ 90%程度でもよいといった EU の見解もあり、現時点で明確な数量基準は存在しない。²⁴⁾ 日本は EU と同様に 90%を目安に考えれば基準をクリアするという見解である。2001 年 11 月のドーハ閣僚会議における宣言では、地域貿易協定に関する規律や手続の不透明性の改善を目指して交渉することが合意され、未解決であった問題に光が射すかにみえたが、ドーハ・ラウンドの決裂により、交渉が頓挫している。

このような背景の下、自由貿易協定の一部の農産物(例: コメ)について貿易自由化の対象外としているのは WTO 規則に違反であるとの指摘もある一方、交渉相手国が了承さえすれば除外品を設けることが認められており、GATT 第 24 条は形骸化しつつあると懸念の声が生じている。自由化の除外品扱いが多く、かつ内容を伴わない自由貿易は、「仏作って

²³⁾ 経済産業省『関税及び貿易に関する一般協定、第 24 条適用地域—国境貿易—関税同盟及び自由貿易地域に関する資料』経済産業省対外経済政策総合サイト。2008 年 12 月 2 日 1 頁。

²⁴⁾ 馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成編著『日本の新通商戦略』文真堂 2005 年 5 頁。

魂入れず」の協定となる恐れがある。

8. 授権条項

授権条項設立の動機はそもそも第二次大戦後に遡る。戦後から 70 年代にかけて植民地支配から解放された途上国は、かつての宗主国による植民地政策から生じた窮状を訴え、貿易上の特別待遇を要求した。これを受けた GATT は、早くも 1955 年に途上国に関する条文を改正し、途上国の義務を緩和することに努めた。これを契機に貿易と関税に関する取組みが 1966 年に実現し、途上国の産品について先進国の輸入制限や関税の削減あるいは撤廃を要求した。また途上国は GATT が先進国主導の下に運営され、途上国の立場を理解していないという不満を国連の場で訴えるまでに発展した。

国連はこれを真摯に受けとめ、途上国の経済的な困難の解消ひいては世界の平和や経済厚生を掲げ、ジュネーブで 1964 年に「国連貿易開発会議」(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)²⁵⁾ が開催され、UNCTAD の設立にいたった。GATT は最恵国待遇を掲げて互恵的精神のもとでの運営を標榜していたが、この時代における議事の運営においては、GATT 設立の最大の主唱者であり経済的にも軍事的にも優れた米国の意向に沿った開催日程や交渉議題などをはじめ多くの場面において先進国優先主義で進められてきたことが途上国の不満要因の一つであったことは否めない。途上国が GATT と先進国に求める改革案は 1979 年に開かれた東京ラウンド(1973 年～79)の場で、「異なりかつ一層有利な待遇ならびに相互主義および開発途上国のより十分な参加にかかる決定」²⁶⁾ をもってより具体的に実現することになり、「授権条項」(Enabling clause)と呼ばれている。

授権条項では、発展途上国間の地域貿易協定にお

²⁵⁾ UNCTAD は開発と貿易、資金、技術、投資及び持続可能な開発の分野における相互に関連する問題を統合して取扱うための国連の中心的な場である。その目的は途上国の貿易、投資、開発の機会を最大化し、グローバリゼーションから生じる問題に直面する途上国を支援し、対等な立場で世界経済へ統合することである。外務省『国連貿易開発会議』2008 年 11 月 20 日 12 頁。

²⁶⁾ 高瀬保『WTO と FTA』東信堂 2003 年 108 頁。

ける要件においては、「開発途上国の貿易を促進し、域外国の貿易の障害とならないこと、最恵国待遇の原則に基づいて貿易障壁を低減することの障害とならないこと」²⁷⁾などを条件に掲げている。

授權条項の成立により、途上国間の経済統合は GATT 第 1 条の最恵国待遇を免れることで容易になり、例えば、途上国群で形成しているアセアン 10 カ国を基盤とするアセアン自由貿易地域 (ASEAN Free Trade Area: AFTA) や中国とアセアン間の自由貿易協定など、WTO 体制下の地域貿易協定である GATT 第 24 条が免除される特別扱を受けている。

2007 年 5 月 10 日付の日本貿易振興機構の資料²⁸⁾に依拠すると、2007 年 3 月 1 日現在 WTO に通報した FTA140 件のうち、授權条項を根拠条文とした協定は、古くは経済協力機構の 1992 年から、2003 年 7 月に締結した中国・アセアン間の協定まで、20 件に及んでいる。他方、2008 年に締結した日本とアセアン間の経済連携協定の例では、アセアン 10 が途上国であっても、日本が先進国のため、GATT 第 24 条の例外とは認められず、その適用を受ける規定になっている。

しかしながら、授權条項の運用について、不透明性が指摘されている。第一に、GATT 第 24 条では域内では同一の関税の適用を受けることになるが、本条文では、例えば、締結域内である中国とアセアン 10 間締結の協定などでは関税の相互引き下げについて明確な基準を示していない。第二に、WTO は、設置した「貿易及び関税に関する委員会」を介して途上国に対する運用状況の監視を行っているが、その監視管理体制に透明性が欠ける。第三に、GATT 第 24 条と授權条項の関係における明確な判断基準に欠け、どのような場合にどの規律で判断するのか、示していない。また、授權条項では義務的規律として締約国への通報義務と協議義務などを課しているものの、地域貿易協定と授權条項相互の関係において、非途上国も含めてすべての加盟国にその意図す

る精神と趣旨の徹底が不十分である。こうした授權条項に基づく地域貿易協定は、透明性に欠けているといわざるを得ない。

本来、授權条項の精神は、後発で離陸したあるいは離陸途上の開発途上国に GATT・WTO が非途上国と共に手を差し伸べて発展を制度上において支援する崇高な理念を動機とするが、さまざまな側面で不透明性を払拭できず、運用上の不都合が生じていることは上で示したとおりである。加えて、途上国の資質や資格が問題化していることは脚注⁵⁾と⁸⁾で若干触れたが、最近では、「改革・解放三十年を迎えた中国が外貨準備高、米国債の保有でもとに世界一。」「胡主席は、日中両国は世界における経済大国だ」や、「中国の国内総生産 (GDP) は 2007 年に二十四兆九千五百三十億元、約三兆四千億ドルに達し、1978 年の 68 倍になり、2008 年は GDP でドイツを抜き、米国、日本に次ぐ世界三位に踊り出るだろう。」²⁹⁾と報じている。また、図表 4 で示すように、アジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB) は、2009 年の国内総生産 (GDP) 予測改訂版を 12 月に入り発表した。中国の 8.2% を筆頭に、インドの 7%、パキスタンの 4.5%、アセアン 5 カ国の 3.4% と、低飛行の先進国を尻目に高い GDP の伸びを予測している。

図表 4 アジア国内総生産予測改訂表

	2007 実績	08 予想	09 予想
アセアン 5	6.3	5.3	3.4
中国	11.9	10.5	8.2
インド	9.0	7.4	7.0
パキスタン	6.8	5.8	4.5

出所：アジア開発銀行『アジア開発銀行発表資料』

2008 年 12 月 11 日より作成。

注:1 アセアン 5 とは、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイを指す。

注:2 表の数字単位は、経済成長率 (実質) % を示す。

授權条項は正しく解釈してその趣旨に沿って誠実に運用すれば途上国を支援する有効な手立てとなるが、本条項を一種の隠れ蓑的に利用する途上国も多

²⁷⁾ 遠藤正寛『地域貿易協定の分析』東京大学出版社 2005 年 38 頁。

²⁸⁾ 水野亮「世界の FTA 一覧」『WTO/FTA コラム』47 巻、日本貿易振興機構 2007 年。

²⁹⁾ 「中外時評」『日本経済新聞』2008 年 12 月 7 日 9 頁。

いことは、WTO の制度と組織の改革を必要とするもう一つの証左である。

9. おわりに

上では WTO 体制下における地域貿易協定の拡大から提起される問題点、GATT 第 24 条の解釈、授權条項の不透明性などについて様々な角度から検証してきた。

これまでの WTO に関する変化あるいは問題点を整理すると、第一に、世界の貿易を律し、通商政策影響力を及ぼす WTO の加盟国数が 153 カ国に増加した。第二に、加盟国は、先進国、新興国、途上国、後発途上国の四つのカテゴリーに分類できる。第三に、加盟国間の経済力や文化の側面から複雑な要素がからみ各々の立場の主張と格差が存在する。第四に、新興国の経済力の台頭と先進国の経済力の低下から起因する力学の変化が生じた。第五に、GATT 第 24 条の不透明性が指摘される。第六に、途上国に与えられている授權条項についての問題点が指摘される。第七に、多角的交渉は幅広い利害を調整するため複雑化かつ長期化し、総体的な費用も高くなっている。特に、途上国の負担は大きい。第八に、政治的側面から、地域の安全保障、政治改革、経済改革などを進める手段として、中東欧の EU 加盟における例のように、地域貿易協定を活用する傾向にある。つまり、今日の WTO 体制下における制度と組織はグローバリゼーションの進展に伴い発足当時に予期していたよりはるかに複雑な問題を抱えている。仮に、ドーハ・ラウンドが 2008 年 11 月の APEC ペルー首脳会議で決議し、新たに WTO 事務局が掲げる 2008 年内の妥結が実現したとしても、これは一時的な解決に留まり、現 WTO 体制が抱える問題の根本的な解決にはつながらず、今後も続く多角的貿易交渉に対する有効的な対策とはならない。

たしかに、現行の WTO 組織では重要な議題によって、例えば、農業問題や環境問題を専門に議論する「パネル委員会」を設けている。しかし、その人員構成と制度は、必ずしも多くの加盟国の付託を得たシステムの下に運営されていないきらいがある。WTO は制度的に、先進国、新興国、途上国あるいは後発途上国という定義を設けてはいないことは既

に述べたが、四つのグループが存在することを認識することが問題の解決を図る重要な第一歩であり、また現実的であり、その事実在即した制度と組織の改革が必要である。

図表 5 WTO 制度・組織改革案概念図



出所：筆者作成

このような状況にあつて、筆者は WTO の制度と組織の改革を提案する。改革案についての詳細な議論と提言は紙幅の都合上別の機会に譲るが、図表 5 に概念図を示すと、現行 WTO 事務局長の下に「上級運営委員会」(Senior Steering Committee)と「政策委員会代表」(Policy Committee Representative)を設置するものである。つまり、上級運営委員会と政策委員会代表の機能的階層を設けて二段構えで問題の解決を図る制度と組織改革である。上級運営委員会は、先進国、新興国、途上国・後発途上国それぞれ出身者から選出した 3 名ずつ、合計 9 名の常任委員をもって構成する。組織上、上級運営委員会の下に置かれる政策委員会代表、つまり、ワーキンググループは、上級運営委員会と同様に、先進国、新興国、途上国・後発途上国の各カテゴリーからの出身者から選出した専門家を各グループへ均等に配置するものであり、先進国政策委員会代表のなかに、先進国出身者 5 名、新興国出身者 5 名、途上国・後発途上国出身者 5 名の計 15 名を配置し、新興国、途上国・後発途上国においても同様の方式により人員配置を行う。したがって、各政策委員会代表グループは 15 名となり、総数では、45 名の構成となる。

政策委員会代表は WTO 事務局長から調査権と共

に与えられる案件について調査、分析を加え、当委員会代表の場で協議を行い、調査書及び最終判断の事由と提案を共に、上のレベルの上級運営委員会に提出する。これを受け、上級運営委員会は政策委員会代表の提案を精査した後、同委員会内に与えられる調査権の下に調査・協議し、最終判断を図り、その結果を WTO 事務局長に提出する。上に示した過程のなかにあつて各上級運営委員会あるいは政策委員会代表内のメンバー間で結論に達しない場合は、各委員に与えられる投票権を行使することができる。その際、上級運営委員会及び政策委員会代表いずれの採決・否決においても、前者が9名のうち7名、後者は45名のうち35名、つまり78%の賛成を必要とする。事務局長は、あらゆる角度から精査し、与えられた権限内で最終決断する。

しかし、制度や組織をいかに改革しても、加盟国間で紛争に発展しないという保証はない。仮に、WTO 事務局長の最終案が紛争にもつれ込む場合は、WTO の紛争解決機関(Dispute Settlement Body: DSB)において、政策委員会代表及び上級運営委員会による調査・協議・提案などの事実を基に、粛々と解決を図る。GATT 時代には制度上から発生するさまざまな制限があつたことと比べると、WTO 体制下における司法化が一段と飛躍し、DSB の紛争解決機能は優れているとの信頼感が定着している。

本改革案の利点は、第一に、上級運営委員会及び政策委員会代表において、先進国、新興国、途上国・後発途上国出身の代表が各グループに均等に配置されることで、これまでの先進国主導あるいは途上国(新興国、途上国、後発途上国を含む)による主張から起こりがちな偏った結論の排除を期待できる。第二に、政治・戦略、時には駆引きが横行する現行の慣習にあつて、事実に基づいた解決案に重きを置く制度と組織ができる。第三に、従来のように全加盟国の代表が一堂に会して延々と討議・交渉する場面を避け、事案の最先端にあつて問題を熟知した政策委員会代表、イコール専門家による集中的な協議が常時可能となる。第四に、各グループを代表する政策委員会代表が一同に会することで、意見の集約が早く、解決の道につながる期待が大きい。第五に、先進国も、途上国も、貿易交渉において、互惠、最

恵国待遇の精神の再認識を高め、単なる啓蒙の域を越えて現実の世界に視点を戻すことにつながる。

地球と人類が直面する環境破壊、温暖化、エネルギー、国際紛争、テロ、飢餓、飢饉、貧困、食糧、水資源など現下の諸問題を前にして、先進国、新興国、途上国、後発途上国がそれぞれ自己の利益や「富」の分配の追求のみに偏らず、「貧」の分配についても真剣に考える時がきている。

上では WTO 改革案について概念の一端を紹介したが、詳細な制度と組織の改革案をもって、別の機会に政策提言したいと考えている。

参考書・資料

1. 経済産業省通商政策局編『通商白書 2008』日経印刷株式会社 2008年。
2. 経済産業省通商政策局編『2008年版不正貿易報告書』時事画報社 2008年。
3. 小室程夫『国際経済報新版』東信堂 2007年。
4. 堀内博「GATTの波乱に富んだ生涯」『日本大学院総合社会情報研究科紀要』第7号 2007年。
5. 経済産業省、『2007年版通商白書』時事画報社 2007年。
6. 高瀬保『WTOとFTA 東信堂 2003年。
7. 松下満雄編『WTOの諸相』南窓 2004年。
8. 田村次朗『WTOガイドブック』弘文堂 2001年。
9. 堀内博「地域統合」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』第6号、2006年2月。
10. 滝川敏明『WTO法』三省堂 2005年。
11. 高瀬保『WTOとFTA』東信堂 2003年。
12. 遠藤正寛『地域貿易協定の経済分析』東京大学出版会 2005年。
13. 渡邊頼純監修、外務省経済局 EPA チーム編『解説 FTA・EPA 交渉』日本経済評論社 2007年。
14. アジア開発銀行発表資料。2008年12月11日。
15. 西田勝喜『GATT/WTO 体制研究序説』文真堂 2002年
16. リチャード E. ケイブス・ジェフリー A. フランケル・ロナルド W. ジョーンズ著伊藤隆敏監修田中勇人訳『国際経済学入門国際貿易編』日本経済新聞社 2003年。
17. 波光巖『国際経済法入門第2版』勁草書房 2004年。
18. 渡邊頼純『GATT・WTO 体制と日本』北樹出版 2007年。
19. ジェトロ海外調査部『2007年版ジェトロ貿易投資白書』日本貿易振興機構 2007年。
20. 「米政府の自動車支援、EU, WTO 提訴検討」『日本経済新聞』日本経済新聞社 2008年11月16日。
21. 「中外時評」『日本経済新聞』日本経済新聞社 2008年12月8日。
22. ジャグディッシュ・バグワティ著、北村行伸・妹尾美紀訳『自由貿易への道』ダイヤモンド社 2004年。
23. 馬田啓一、浦田秀次郎、木村福成編著『日本の新通商戦略』文真堂 2005年。
24. 外務省資料『国連貿易開発会議』<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/unctad/gaiyou>. 2008年11月20日。
25. 水野亮「世界の FTA 一覧」『WTO/FTA コラム』47巻、日本貿易振興機構 2007年。
26. 関税及び貿易に関する一般協定、第24条、適用地域—国境貿易—関税同盟及び自由貿易地域に関する資料に依拠する。経済産業省、対外経済政策総合サイト。
http://www.metigo.jp/policy/trade_policy/epa/html/gatt24.html. 2008年12月2日。
27. Bhagwati, J. (1995) “U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas,” in J. Bhagwati and A. O. Krueger (eds.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, pp.1-18, Washington, D. C.: American Enterprise Institute.
28. Peter Southerland et al., *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, p.19, (Geneva: World Trade Organization, 2004).
http://www.wto.org/english/thewto_e/future_wto_epd 2008年11月20日

(Received: December 31, 2008)

(Issued in internet Edition: February 8, 2009)