

国際ルール構築：投資と競争

木村 福成 *Fukunari Kimura*

慶應義塾大学 経済学部 教授

東アジア・アセアン経済研究センター (ERIA) チーフエコノミスト

1. メガ FTAs からプल्ली協定へ

1995年に世界貿易機関（WTO）が発足してから20年が経過したが、その間の世界経済の変貌は著しかった。実物面での大きな変化の1つは、国際的生産・流通ネットワークあるいは第2のアンバンドリングと呼ばれる新しい国際分業の隆盛である。特に東アジア地域は機械産業における生産ネットワークが世界でもっとも進んだ地域となっている。このような分業メカニズムを有効に用いるためには、単なる関税撤廃ではなく、多くの政策モードを含むビジネス環境改善が必要となってくる。もう1つは、中国、インドをはじめとする新興国の台頭である。これらの国々は、旺盛な経済成長によって世界経済に良い刺激を与えつつ、ときに既存の国際経済秩序から逸脱する動きも見せている。これら2つの変化に対応するため、新たな国際ルール作りが喫緊の課題となってきている。

しかし、WTOは、対象を最低限に絞り込んで2001年によく開始したドーハ開発アジェンダすらまとめることができず、苦境に陥っている。紛争解決等、既存の政策規律の施行に関する部分はそれなりに機能しているが、全ての加盟国を含む多角的（multilateral）合意による新たな国際ルール作りは極めて困難な状況にある。そこで台頭してきたのがメガ FTAs である。

多くの国が参加するメガ FTAs も、財とサービスの貿易に関し、参加国と非参加国との間に差別待遇を設ける点では二国間 FTAs と同様である。しかし、二国間 FTAs では競争相手から貿易を奪い取ろうといういわゆる貿易転換を能動的に利用しようとの意図が前面に出るのに対し、メ

が FTAs では高いレベルの自由化と国際ルール作りについての仲間作りの側面が強調される。環太平洋経済連携協定（TPP）や環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP）では、国際ルール作りが明確な目標の1つとされており、そのことは他のメガ FTAs、たとえば日 EU FTA や東アジア包括的経済連携協定（RCEP）、日中韓 FTA 等の交渉にも影響を与えている。

Horn, Mavroidis, and Sapir (2010) は、欧州連合（EU）とアメリカが締結してきた FTAs の文脈で、WTO+（WTO プラス）、WTO-x（WTO エキストラ）という概念を提唱した。WTO+ とは、WTO において一定の約束がなされている政策モードであるが、FTAs においてさらに深い自由化約束が行われる分野のことである。一方、WTO-x とは、WTO では取り上げられておらず、FTAs において新たに対象となった政策モードをさす。表1は TPP 交渉の対象となっている政策モードをこの2つの概念に合わせて仮に分類したものである。メガ FTAs が既存の WTO ベースの政策規律を超えるものを企図していることが見て取れる。

表1 TPP 交渉における WTO+、WTO-x

WTO+ (WTO協定を深掘りする分野)	WTO-x (WTO協定ではカバーされていない分野)
<ul style="list-style-type: none"> • 物品市場アクセス • 原産地規則 • 貿易円滑化 • SPS(衛生植物検疫) • TBT(貿易の技術的障害) • 貿易救済(セーフガード等) • 越境サービス貿易 • 商用関係者の移動 • 金融サービス • 電気通信サービス • 電子商取引 • 紛争解決 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府調達 • 知的財産 • 競争政策 • 投資 • 環境 • 労働 • 制度的事項 • 協力 • 分野横断的事項 • (投資家対国の紛争解決)

しかし、単一のメガ FTA、たとえば TPP が参加国を拡大して世界全体を覆うものとなるといったことは考えにくい。その意味で、メガ FTAs によって試作された国際ルールを世界全体のルールとしていくには、もう 1 つ中間のステップが必要となる。その役割を期待されるのがプल्ली（複数国間、plurilateral）協定である¹⁾。

プल्ली協定とは、通常の WTO 内の協定のように全ての WTO 加盟国を含む多角的なものではなく、その一部の複数国のみを含むイシュー単位の協定のことをさす。その中には、WTO 内で最恵国待遇（MFN）原則に基づいて自由化約束を全ての加盟国に均霑する情報技術協定（ITA）のようなもの、参加した国の間だけで権利・義務が生ずる政府調達協定（GPA）のようなタイプのもの、さらには WTO の枠組みの外で交渉が進んでいるサービス貿易協定（TiSA）のようなものなど、いくつかの形態のものが存在する。もし WTO 内に設けることができれば、WTO の紛争解決メカニズムが使えるなど、多くの利点が生ずる。その代わり、当面そこに参加しない国も含む場で設立が承認されなくてはならない。

メガ FTAs における合意点を核にして、イシューごとに切り出してプल्ली協定を作っていく可能性は十分にある。たとえば、TPP と TTIP、あるいは日 EU FTA の間では、多くの国際ルールの原型が共有されているはずである。プल्ली協定を経由する国際ルール作りは、現実的な選択肢となってきた。

2. 投資と競争

メガ FTAs とプल्ली協定を利用しながら国際ルール作りを進めるべき分野として特に期待されるのが、第 1 に投資、第 2 に競争である。

投資ルールの構築は長年の懸案である。国際通貨基金（IMF）、国際復興開発銀行（IBRD）とともにブレトンウッズ体制を担うはずであった国際貿易機構（ITO）の構想には一部投資条項が含まれていたが、アメリカ等が批准しなかったために ITO は設立されなかった。ウルグアイ・ラウンドで合意された WTO 協定では、サービス分野の直接投資がサービスに

関する一般協定（GATS）の第3モードに含まれ、また貿易関連投資措置（TRIM）協定によって一部のパフォーマンス要求が禁止されるなど、一部前進が見られたが、投資一般を扱う規律は成立しなかった。その後、先進国が先行して投資ルールを広めていこうということで、1995年から98年にかけて経済協力開発機構（OECD）において多数国間投資協定（MAI）の検討がなされたが、非政府組織（NGO）による環境、労働、大企業優先、投資家対国の紛争解決（ISDS）、グローバリゼーション全般に関する批判等を受けて、失敗に終わった²⁾。さらに、WTO成立後初めてのラウンド交渉であるドーハ開発アジェンダに投資ルールを含めるか否かにつき、シンガポール・アジェンダの一部として検討がなされたが、結局除外された。

しかし一方で、投資ルールの重要性は多くの国々によって認識されている。国際連合貿易開発会議（UNCTAD）によれば、現在発効中の二国間投資協定（bilateral investment treaties）は2,283、投資条項を含む自由貿易協定その他の国際的投資協定（other international investment agreements）は280にのぼっている（<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>）。しかもその内容は次第に質の高いものになってきており、まずは投資保護、さらに投資自由化（投資前・投資後の無差別原則）、パフォーマンス要求の禁止、投資家対国の紛争解決と、フォーマットもほぼ共通化されてきている。たとえばTPPとTTIPが成立すれば、投資ルールの部分を切り出して、プल्ली協定へと進むことは十分に可能だろう。

競争については、各国競争法の調和や国境を越えた競争上の問題に対する対応もさることながら、一国内での国有企業と民間企業（外資系企業を含む）との間の競争の問題への対応が注目される。

競争当局、日本でいうところの公正取引委員会の政府内における位置付けは国によって違っており、特に政府内の他部局の市場介入にどの程度の規律を課すことができるかは大きく異なる。また、さまざまな政治体制の中で、国有企業の位置付けも違う。しかし、経済学の論理から言えば、国有企業と民間企業が同一市場内で競争するのであれば、民間企業から見て公正な競争条件が成り立つよう、国の関与について何らかの規律が必要となる。

この点は、さまざまな政治体制と経済制度を有する新興国を国際ルールの中に取り込んでいくために、極めて重要な切り口となっていくだろう。TPP 交渉において議論されていると伝えられる競争についての規律に注目したい。そして、それを出発点として、プuri協定へと発展させていく可能性を追求していくべきである。

3. 国が関与する投資に関する規律

もう1つ、これまでほとんど議論されていない重要なイシューは、国の関与する投資が海外から入ってきた場合の競争の問題である。これにはさまざまな類型が考えられるが、たとえば、外国の国有企業が投資してきた場合の、その他民間企業との競争の問題である。かりに外国の国有企業が本国の補助金付きで投資をしてくると、その他の多国籍企業を含む民間企業が不利な競争条件の下に置かれてしまい、市場が歪められる危険性がある。

この問題については、日本を含む先進国による投資の場合にも、100%クリーンと言えないケースもある。それがゆえに、誰も声を上げないという側面もある。しかし、積極的に対外進出を始めた新興国に、競争に関する国際ルールの中に入ってきてもらうという意味で、是非とも議論を進めるべきだ。

政府が海外投資に関わる形態はさまざまである。政府系金融機関、ソブリン・ウェルス・ファンド、国有企業などの活動がそれに含まれる。それらの存在自体がいけないと言っているわけではない。しかし、それらが関わる事業主体と純粋な民間企業とが同一市場で競争する場合、ハンディキャップ付きの競争となってしまうよう、政府介入に一定の規律をかけるべきである。

国際貿易については、WTO 規律として、輸出補助金は禁止（ただし農産品、後発開発途上国の輸出は除外）とされている。また輸出国内で賦与された国内補助金によって安価な輸出がなされた場合、輸入国は一定の要件の下で補助金相殺関税を賦課することができる。これらは経済学の論理

に照らして完璧な規律ではないが、少なくとも外国政府による市場の歪みを除去すべきとの経済論理に基づくものである。それに対し、投資の世界では、「補助金付き」投資を禁止する WTO 規律は存在しない。もちろん、直接・間接に貿易と関わってくれば WTO 規定を適用しうるケースもあるだろうが、投資に関しては基本的にはいかなる政府介入も認められている。

問題はさまざまな方向から顕在化してきた。以前は、援助に関しては不完全ながら開発援助委員会 (DAC) ルールが存在し、政府開発援助 (ODA) とはいかにあるべきか、どのようなものが ODA として認められるかについてゆるいルールが課せられ、通常の投資との最低限の仕分けがなされていた。また、OECD 加盟国に関しては、輸出信用に関する OECD ガイドラインが存在し、一定の規律がかかっていた。ソブリン・ウェルス・ファンドについても、ごくゆるい OECD ガイドラインが設けられた。

しかし、この 10 数年の間に、中国など DAC メンバー以外の強力な援助国が出現し、DAC ルールが適用されない援助が急速に増えた。また、OECD 諸国以外による輸出信用やソブリン・ウェルス・ファンドに適用される規律は存在しない。さらに、世界金融危機対応の中で、先進国内においても規律が緩んだ。たとえばアメリカにおけるゼネラルモーターズ救済や株式市場への政府介入など、どこまでが危機対応の緊急措置なのかが不明確なまま、政府の市場介入が常態化している。

もう 1 度原点に立ち戻り、ミクロ経済政策については「政府の関与は市場の失敗を相殺する場合に限って正当化される」という論理に基づき、政府の市場介入に規律を課すべきである。

もちろん、投資受入国としては、自国に競合する民間企業が存在しないのであれば、特に問題ではないかも知れない。投資に関していかなる恣意的措置も許されている現状では、競合する他の多国籍企業は不満でも、投資受入国としてはいかようにもコントロールすることが可能である。むしろ、補助金付きで有利な条件で入ってきてもらえるのであれば、かえってありがたいと考えているかも知れない。しかし、外国の国有企業と競争する民間企業が国内で育ってきて、かつ投資ルールによって無差別原則を適用しなければならなくなった場合は、どうだろうか。補助金付きで投資し

てくる外国の国有企業に対し、何らかの規律をかけることが必要となるはずである。同じ論理は、国有企業による直接投資のみならず、ソブリン・ウェルス・ファンド、政府系金融機関など、さまざまな形で外国政府の市場介入にも適用されうる。

現実には、たとえば中国による対外直接投資のほとんどは国有企業によるものである。これらが全て補助金付き投資だと言うわけではないが、しかし、競争を歪めないための何らかの国際ルールによって規律されることは必要である。特にこれは、投資ルールで無差別原則を課されるのであれば、それとセットにして取り扱わねばならない。

援助についても、DACルールが新興国による広義の援助を規律できないのであれば、投資をめぐる中立性確保に包摂される問題として新たに検討した方がよい。1つのポイントはいかなる場合に譲許性資金が許されるかである。たとえば、プロジェクトとして採算性が満たされないが大きな経済効果が期待できる場合に不採算の部分についてのみ譲許性を認める、といった規律の導入が考えられる。またその場合でも、特定の国籍の企業のみを利する援助は、市場を歪めるものとして、避けられるべきであろう。

日本国内からも予想される反論は、そんなのんきなことを言っていたらルールなしで進出してくる新興国に対抗できない、というものであろう。特にインフラ輸出等においては、現実にルールなき戦いが展開されている。しかし、そこでの勝負に自らを縛ってしまうのが、先進国側として賢い戦略なのだろうか。それでは、相手の土俵にはいって競争することになってしまっているのではないか。

ODA やその他の政府資金（OOF）については、特に日本にとっては、欧米諸国の顔色をうかがいながら、DACルールやOECDの各種ガイドラインをいかに広く解釈して自由度を確保していくかが、長年の課題であった。しかしいまや、これらの緩いルールにさえ全く縛られない新しいプレーヤーが出現している。日本としては、これまでの戦略を180度転換し、自らは身ぎれいになり、経済論理をもって公正な競争の必要性を訴えていくべきなのではないだろうか。

少し工夫すれば、日本は十分にクリーンになれる。本年3月に発表され

たODA大綱の見直し案では、「非ODA資金との連携強化の必要性」を謳っている。それはよい。しかし、民間資金との仕切りをどのように設定して市場の競争条件を歪めないようにするのか、ODAはどのような市場の歪みを相殺するために投入されるのかを、明確にしなければならない。たとえば、国際協力機構（JICA）が日本の中小企業の海外進出を直接的に財政サポートするのはよくない。それをやるのであれば、中小企業の選出段階をオープンにし、シンガポール企業やタイ企業もプログラムに含めるべきである。国際協力銀行（JBIC）が関与するトップセールスも、情報の不完全性の克服のためであり、貸出条件は市場金利に基づいているとすれば、クリアできる。政府系金融機関・国際金融機関と民間金融機関による協調融資、あるいは官民連携（PPP）一般についても、市場の競争条件の平準化という視点から、一定の規律を課すべきであることは言うまでもない。経済論理を意識して少し気をつければ、日本政府の関与は十分にクリーンなものとなりうる。

中国をはじめとする新興国の活力は、世界全体に利益をもたらす。しかし、彼らの活動は、ときに既存のルールにとらわれずに展開される。既存のルールに取り込めないのであれば、経済論理に基づき、彼らと一っしょに新たなルールを作らねばならない。そしてそれは、新興国内の改革派をサポートすることにもなる。対外投資における政府関与に規律をかけることは、そのための第一歩となりうる。

注

- 1) プルリ協定については中富（2012）が詳しい解説を加えている。
- 2) ISDSについては、TPP交渉の文脈で、日本でも反対論が強い。しかし、過去に国側が敗訴したケースを見ると、突然の政策変更など明らかに国側に非があるように思えるものも多い。これについては濱本正太郎監修、有馬幸菜他著（2012）参照。

参考文献

濱本正太郎監修、有馬幸菜他著（2012）「ISDS条項批判の検討：ISDS条項はTPP

交渉参加を拒否する根拠となるか」(http://www.hamamoto.law.kyoto-u.ac.jp/kogi/2012/2012seminar/zemiron_isds.pdf)。

Horn, H; Mavroidis, P.C.; and Sapir, A. (2010) “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements.” *The World Economy*, 33 (11) : 1565-1588.

中富道隆 (2012) 「プールの貿易ルールについての検討 (ITA と ACTA の実例を踏まえて)」、RIETI Policy Discussion Paper Series12-P-002 (<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/12p002.pdf>)。