

メガ FTA 時代の WTO : 主役か、脇役か

馬田 啓一 *Keichi Umada*

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員
杏林大学 教授

要約

- ・昨年 12 月のバリ合意でドーハ・ラウンド崩壊の危機はひとまず回避されたが、WTO の意思決定の難しさは残る。WTO が貿易交渉を通じて求心力を取り戻す可能性はまだ低い。
- ・WTO 交渉が難航しても、WTO の監視や紛争解決の機能が著しく損なわれるものではないし、また、損なわれるようなことがあってはならない。WTO のすべての加盟国が、WTO にとって代わるだけの機能をもった FTA を締結することができない以上、WTO の役割は終わらない。
- ・ルールづくりの主役に躍り出たメガ FTA だが、ルールの調和・統一が必要だ。その調整の場は WTO しかないであろう。メガ FTA がいくつも出現したことで、逆に、再びグローバルなルールとそれを支える多国間の枠組みとしての WTO の存在意義が再認識されるとすれば、皮肉な話だが、WTO にとってはまたとないチャンスである。
- ・2011 年のジュネーブ閣僚会議が、WTO にとって大きな転換点となった。ドーハ・ラウンドについて、これまでのアプローチ (シングル・アンダーテイクとコンセンサスの原則) では合意が困難であるとの共通認識から、先行合意ないし部分合意の可能性が高まり、今回のバリ合意の実現につながった。
- ・ドーハ・ラウンドの見通しが立たないことから、特定分野の交渉をラウ

インド交渉から切り離すべきだという声が、先進国を中心に増えている。プルーリ合意へのインセンティブも今後ますます強まるだろう。両刃の剣と言われるプルーリ合意が、WTO復活の起爆剤となれるか、それともWTO崩壊の自爆テロに終わるのか。それは、WTOによるグローバル・ガバナンス次第だ。

- ・WTOは、21世紀型貿易と20世紀型の貿易ルールのギャップに直面し、苦悩している。WTOの将来は、21世紀型貿易に十分対応できずこのまま脇役に退くのか、それとも、主役として21世紀型貿易の新たなルールづくりに創造的に関わっていくことができるのか、WTOは今まさに剣ヶ峰に立っていると見えよう。

はしがき

昨年12月にインドネシアのバリで開かれたWTO（世界貿易機関）の閣僚会議で、貿易円滑化など3分野の部分合意が成立した。かろうじて決裂は回避されたが、ドーハ・ラウンドの推進力がこれで簡単に蘇るわけではない。WTOの160カ国による包括的な交渉は、先進国と新興国・途上国の対立が先鋭化し、もはや合意形成は限界にきている。

主要国はWTO交渉に対する嫌気から、通商戦略の軸足をFTA（自由貿易協定）に置き、巨大なメガFTA締結への動きを加速させている。21世紀の新たなルールづくりの主役は、

今やTPP（環太平洋経済連携協定）、米欧間のTTIP（環大西洋貿易投資パートナーシップ）、日EUのFTA、東アジアのRCEP（地域包括的経済連携）などのメガFTA交渉にシフトしてしまった。

しかし、WTOの役割が終わったわけではない。WTOの3つの機能のうち、ルールづくりの機能は低下したが、忍び寄る保護主義の動きに懸念が高まるなか、ルールの監視と紛争解決の機能は健在である。

もちろん、監視と紛争解決の機能強化だけでは、WTOの求心力回復にはつながらない。21世紀型貿易が直面する課題に、WTOが強力にグローバル・ガバナンスを発揮できるか否

かがカギとなる。

21世紀型貿易では、企業のグローバル化によって国際生産のネットワークが張りめぐらされ、貿易と投資の一体化が進んでいる。コスト削減と競争力の強化のためにサプライチェーン（供給網）の効率化を進める企業から見ると、関税撤廃よりも、国内規制の緩和・撤廃に関心が移っている。

メガ FTA ごとにルールがバラバラでは困る。貿易システムの分極化は避けねばならない。メガ FTA 相互間でルールの調和が必要だ。その調整の場は WTO しかないであろう。WTO は、「メガ FTA 間の調整とルールの統一」という新たな機能にチャレンジすべきだ。

メガ FTA がいくつも躍り出たことで、逆に、再びグローバルなルールとそれを支える多国間の枠組みとしての WTO の存在意義が再認識されるのは、皮肉な話だが、WTO にとってはまたとないチャンスである。

WTO の将来に少なからず可能性を感じさせる兆候も見られる。WTO のこれまでのアプローチとは異なる新たな動きだ。情報技術協定（ITA）

の拡大交渉や政府調達協定の改定、新サービス貿易協定（TISA）、環境物品の自由化交渉など、個別分野ごとの自由化・ルールづくりが活発化しそうである。これらは、WTO 加盟国の一部、有志国によるプल्ली合意である。

プल्ली協定は、FTA とともに WTO を補完する手段となり得る。グローバル・ガバナンスの視点から見ても、プल्ली協定の意義は大きい。WTO のプल्ली協定への参加国数が十分な規模に達すれば、プल्ली・ルールは事実上、グローバル・ルールと呼ぶに相応しいものとなる。

メガ FTA 時代の WTO が再び求心力を取り戻し、主役に返り咲けるかどうか、それとも脇役に低迷したままなのか、そのカギは、WTO が 21 世紀型貿易のルールづくりに積極的に関与することができるか否かだ。

本稿では、いかにして主要国の WTO 離れに歯止めをかけるか、メガ FTA 時代の WTO の新たな役割とは何か、グローバル・ガバナンスの視点から、WTO の今後の可能性を探る。

1. バリ合意：WTOの危機とチャンス

(1) バリ・パッケージの合意

2013年12月、インドネシア・バリ島で開催された第9回WTO閣僚会議（以下、MC9）は、ドーハ・ラウンドの一部の3分野（貿易円滑化、農業の一部、開発）、いわゆる「バリ・パッケージ」で合意に達した。

2001年に始まったドーハ・ラウンドは、当初、農業、鉱工業、サービスなど8分野を対象に包括合意を目指した。しかし、先進国と途上国の

対立が先鋭化し、膠着状態に陥ったことから、2011年12月のジュネーブ閣僚会議で全体の包括合意を断念、比較的交渉が進んでいる分野での部分合意を目指すことになった。

MC9はドーハ・ラウンドを前進させる最後のチャンスと位置づけられた。部分合意に失敗すれば、今後の交渉について見通しが立たなくなり、WTOの威信失墜も免れない。だが、WTOのアゼベド新事務局長が、一旦は2013年11月の一般理事会で部分合意の交渉失敗を宣言するほど、交渉は迷走した。

表1 WTO交渉の経緯

| | |
|----------|-----------------------|
| 1995年 1月 | WTO 発足 |
| 2001年11月 | ドーハ閣僚会議で新ラウンドの交渉開始に合意 |
| 2008年 7月 | 主要7カ国閣僚会合、大筋合意寸前で決裂 |
| 2011年12月 | ジュネーブ閣僚会議で包括合意を断念 |
| 2013年 9月 | WTO 事務局長、ラミーからアゼベドに交代 |
| 2013年12月 | バリ閣僚会議で3分野の部分合意 |

(出所) 筆者作成

農業分野(食糧備蓄、輸出補助金、関税割当)の交渉が、最大の争点となった。とくに揉めたのが、食糧備蓄のための補助金の扱いである。補助金で食糧を備蓄して貧困層に配給する措置について、WTO 農業協定の対象外とするよう要求するインドと、協定違反だと主張する米国が激しく対立。一旦は、MC11 が開催されるまでの4年間はWTO 紛争解決の対象にしないという「平和条項」を盛り込むことで合意が得られたかに見えた。しかし、2014年に選挙を控えるインドは恒久的な措置を求め、この案を拒否、妥協点を探る交渉は難航した。結局、特例として恒久的な措置を講じるまでは現状を維持するという「玉虫色の解決」となった。

その他、輸出補助金については、ブラジル、アルゼンチンなどの途上国グループが、輸出補助金の撤廃を要求し、欧米と対立。最終的には2013年12月初め、「輸出補助金撤廃をポスト・バリの優先課題とする」と、事実上譲歩する声明を発表、バリ合意では輸出補助金撤廃は努力義務にとどめることで決着した。

また、関税割当制度における未消

化分の運用改善についても合意が得られた。関税割当とは、一定の枠内までは低関税もしくは無税での輸入を認め、枠の上限を超えた輸入には高い関税を課するという制度である。先進国では制度の運用上の問題から枠が上限まで消化されておらず、途上国からの輸入が不当に阻害されているとの批判があった。

次に、貿易円滑化は、通関手続きを簡素化し、透明性を高めることを目指したものである。WTO 協定には貿易円滑化に関する条項があるが、不備な点が多かった。例えば、第8条では貿易手続きを簡素化すべきだとしているが、具体的な履行義務を加盟国に課していない。また、第10条が規定する貿易規則に対する異議申し立ては、具体的な制度について明記されていない。

バリ合意では、貿易手続きについて貿易制限的でない手段をとるよう義務付けられ、相手国の貿易規則に対する異議申し立て制度が規定されるなど、原則として紛争解決手続きの対象となったことで拘束力のある義務となっている。

貿易円滑化をめぐる交渉では、途

上国が貿易円滑化の履行に際して先進国から資金や技術の支援を受ける代わりに、法的拘束力のある義務を負うかどうかが焦点となった。結局、2013年11月、LDC（後発途上国）グループが、難航していた貿易円滑

化の支援負担や義務協定で大筋合意を発表、これが難航する交渉の潮目を変えた¹⁾。貿易円滑化に関する合意の内容は今後新協定として整備され、2014年7月末までにWTOの一般理事会で採択される予定だ。

表2 バリ・パッケージの合意内容

| 分類 | 内容 |
|-------|--|
| 貿易円滑化 | ①通関手続の簡素化（電子化、窓口一本化） ②透明性確保（規制の事前公表、不服申立制度） |
| 農業の一部 | ①食糧備蓄：途上国政府が食糧備蓄のため生産者から穀物買上げに要した負担のうち、貧困層に放出する分をWTO農業協定上の削減対象から暫定的に除外 ②関税割当の運用改善：関税割当の輸入枠の消化率改善 ③輸出競争：輸出補助金の削減の義務付け |
| 開発 | ①WTO協定上の途上国優遇規定の履行モニタリング制度の設置 ②後発途上国（LDC）向け特惠関税の対象条件（原産地規則）のガイドライン、LDC向けサービス分野の特惠、LDC向け無税無枠の拡大 ③綿花補助金の削減 |

（資料）外務省

(2) バリ合意の評価：首の皮一枚残った

バリ合意はドーハ・ラウンド交渉の一部に関するものだが、WTO 発足後初の協定（全ての加盟国に適用される協定）となる貿易円滑化協定を含み、全加盟国の合意を得たという点で、画期的な成果といえる。

貿易円滑化をめぐる交渉で米欧と対立する LDC グループが突如、大筋合意を発表したわけだが、この合意がなければ MC9 の交渉は成果なく終わっていただろう。LDC グループが妥協した背景には、バリ合意が成立しなければ、WTO から FTA へのシフトが一段と加速し、FTA に参加できない途上国が完全に取り残されることへの危機感もあった。メガ FTA 交渉が進む中で、とくに途上国の間で WTO を重視し、マルチの成果を望む声が高まった。

WTO における貿易交渉の今後の見通しについて、バリ閣僚宣言は、バリ合意の実施に関する作業に加えて、今後 12 カ月以内にドーハ・ラウンドの残された課題に関する作業計画を作成するとしており、ドーハ・ラウンド交渉の再活性化に向けた機

運が高まることへの期待も少なくない。バリ合意はドーハ・ラウンドへの再チャレンジのチャンスを WTO に与えた。

アゼベド事務局長は閉会式で「WTO は生き返った」と会議の成功を自画自賛した。だが、先進国と途上国の間で対立の溝は深い。ドーハ・ラウンドの妥結に向けて、WTO 加盟国が一枚岩になるのは難しい情勢だ。

今回、ドーハ・ラウンド崩壊の危機はひとまず回避されたが、全会一致を原則とする WTO の意思決定の難しさは残る。WTO が貿易交渉で求心力を取り戻す可能性はまだ低いが、今回のバリ合意によって少なくとも WTO の存在意義が再認識されたと見ることはできる。バリ合意で WTO は「首の皮一枚残った」程度と見ておく方が無難だろう。

2. WTO 離れとメガ FTA の潮流

WTO のドーハ・ラウンドは、バリ合意を弾みにして、今後大きく進展するのか。先行きは暗雲が漂い、不透明だ。貿易交渉における WTO 離

れはなかなか止まりそうもない。

今回のバリ閣僚会議では、各国は具体的な成果を上げることを優先し、対立の少ない3分野の交渉に絞り込んだ。それですら特定の国が強硬な主張を続けると合意が危うくなるという多国間交渉の難しさが改めて浮き彫りとなった。アゼバド事務局長はバリ合意を受けて、マルチラテラリズム（多国間主義）の正統性を強めることになったとしているが、WTOより比較的容易なFTAの交渉に向かう各国の流れはそう簡単には変わらないであろう。

通商秩序における新たな力学は、TPP（Trans-Pacific Partnership Agreement：環太平洋経済連携協定）、RCEP（Regional Comprehensive Economic Partnership：東アジア地域包括的経済連携）、日EU経済連携協定、TTIP（Transatlantic Trade and Investment Partnership：環大西洋貿易投資パートナーシップ、米欧FTA）の4大メガFTAを中心に動き始めている。主要国は、これらメガFTAへの参加を最優先とする政策へと大きく舵を切っている。

メガFTAは、関税撤廃よりもルー

ルづくりに大きな意義を見出すことができる。WTO交渉の停滞で、自由化とルールづくりの主たる牽引役は、今やFTAが担うこととなった。とりわけ、経済規模の面で大きなシェアを占めるTPPとTTIPの2つのメガFTAが、新たなルールをつくる上で、事実上大きな役割を担うことになる。

企業のグローバル化が進むなか、今や原材料の調達から生産と販売まで、サプライチェーン（供給網）の効率化が企業の競争力を左右する。これが21世紀型貿易の特徴だ。したがって、サプライチェーン効率化という点からみると、地域主義のマルチ化（multilateralizing the trade regionalism）が進み、二国間FTAを包含する広域的なメガFTAができることのメリットはきわめて大きい。

規制や制度が各国バラバラであると、企業は国ごとに対応を変えなければならない、生産効率も落ちる。各国の規制の調和・統一を目指すことができる点も、メガFTAのメリットだ。その他、投資や競争政策、知的財産権、貿易円滑化などWTOプラスのルールづくりについても、参加

国が多く経済規模の大きいメガ FTA の方が効果は大きい。

主要国は、メガ FTA 交渉の動きが加速している現状を踏まえ、バスに乗り遅れないようメガ FTA への参加に通商戦略の軸足をシフトさせている。一連のメガ FTA 交渉が進めば、FTA 域内において投資やサービス、知的財産権などのルールが次第に収斂、統一化されていく可能性がある。

ただし、メガ FTA においても、地域主義の性格上、参加国と非参加国との間に「域外差別」の問題が生じる。下手をすれば経済ブロックにもなりかねない。二国間 FTA ほどでないにしても、新たなスパゲティ・ボウル現象が懸念されている。

ルールづくりの主演となったメガ FTA は、理想的かつグローバルな貿易システムを自動的に保証するものではなく、上記のような弊害を生む危険があることに注意しなければならない。メガ FTA 相互の調和作業が進まないと、グローバルなルールへの進化は期待外れとなる。「メガ FTA 間の調整とルールの統一」という、WTO の新たな役割を求める声が今後一段と強まるだろう。

21 世紀型貿易では、企業のグローバル化によって国際生産のネットワークが張りめぐらされ、貿易と投資の一体化が進んでいる。コスト削減と競争力の強化のためにサプライチェーンの効率化を進める企業にとって、メガ FTA ごとにルールがバラバラでは困る。貿易システムの分極化は避けねばならない。

メガ FTA 相互間でルールの調和が必要だ。その調整の場は WTO しかないであろう。メガ FTA がいくつも躍り出たことで、逆に、再びグローバルなルールとそれを支える多国間の枠組みとしての WTO の存在意義が再認識されるとすれば、皮肉な話だが、WTO にとってはまたとないチャンスである。

3. WTO の役割は終わらない

WTO の役割は、保護主義を抑え自由貿易を推進させることである。その役割を遂行するため、WTO は、①多角的自由化交渉（ラウンド）の推進、②貿易ルールの運用（保護主義的措置の監視）、③貿易紛争の処理の 3 つの機能を果たしている。もし

WTOが形骸化し、これらの機能が著しく損なわれることになれば、保護主義の動きに対する歯止めも利かなくなる。

ドーハ・ラウンドの停滞によって、WTOは自由化とルールづくりの交渉から、監視と紛争解決の機能に重点を移すことになった。WTO交渉が難航しても、WTOの監視や紛争処理といった機能が著しく損なわれるものではないし、また、損なわれるようなことがあってはならない。WTOのすべての加盟国が、WTOにとって代わるだけの機能をもったFTAを締結することができない以上、WTOの役割は終わらない。

メガFTA時代となっても、WTOの役割が欠かせない理由は3つある。

第1に、FTAを締結していない国との通商政策は、WTOを活用するしかなく、FTAだけでは不十分である。例えば、米国、EU、中国の3大市場を含むメガFTAが近い将来締結される見込みはない。欧米にとって頻発する中国との貿易紛争の解決はWTOに頼るしかない。また、BRICSに注目が集まっても、これら新興国市場をFTAの締結だけで完全にカ

バーすることは容易でない。

第2に、FTA競争から取り残された途上国にとっては、WTOは必要不可欠な枠組みである。経済規模が小さくFTA締結の機会も少ない途上国は、WTOの失速と機能低下によってグローバル化から取り残されてしまうという懸念がある。メガFTA間の隙間に埋もれてしまう途上国への対応を忘れてはならない。

第3に、FTAは事務局を持たず、強力な監視および紛争解決の機能を期待できない。とくに経済が縮小するような局面では、FTAは域外国の保護主義を阻止する上では有効に機能しない。むしろブロック経済化が進む危険性すらある。また、FTAの紛争解決手続きはWTOのような機能を備えておらず、貿易紛争はWTOに持ち込まれている。

したがって、FTAでもできると、WTOでしか果たし得ない役割を認識すべきある。WTOとFTAの棲み分けが非常に重要である。

4. 蔓延する保護主義とWTO

2008年のリーマン・ショック以降、

自国産業の保護や雇用の確保を図るため、保護主義的措置が増加した。各国で発動された保護主義的な措置はきわめて多様で、関税引き上げ、輸入数量制限のほか、貿易円滑化に逆行する輸入品の規格・基準の厳格化、輸入許可制度の導入、輸入港・空港の制限などの貿易制限的措置、アンチ・ダンピング税などの貿易救済措置が増加した。また、政府調達における国内産品の優先購入（バイ・アメリカン条項など）や、自国企業への政府による資金支援なども実施された。

しかし、1930年代の世界大恐慌のような深刻な事態には陥らなかった。WTOによる監視機能が保護主義を抑制したと見られる。

だが、WTOの監視機能は万能ではない。すべてがWTO協定違反といえる措置ではないため、WTOの限界もある。たとえば、関税引き上げは貿易制限的な措置であるが、実際に適用している関税率がWTO協定で約束している関税率（譲許税率）を超えない範囲であれば、WTO協定違反にはならない。実際に譲許税率の範囲内で関税を引き上げている途上

国が多い²⁾。

また、WTO協定で認められた正当な目的を掲げており、協定で定められた手続きに則っている限り、WTO協定違反とはならない。実際には、正当な目的を隠れ蓑にした保護主義的な措置が少なくない。それらは、正当な事由を表明しながらも実質的には貿易制限に当たるので、「偽装された保護主義」と呼ばれている。

例えば、アンチ・ダンピング(AD)税などの貿易救済措置が増加しているが、不公正貿易の抑止という正当な事由のため、WTO協定で定められた要件と手続に則っている限り、AD税の発動は合法的である。しかし、実際には協定で認められた範囲を逸脱した保護手段として濫用・悪用されているとの指摘が多い。現行ルールの解釈や適用方法に問題があるからだ。

貿易制限的でありWTO協定違反の疑いもある措置の中で、最近目立っているのが製品に対する強制規格の導入で、途上国を中心に相次いで実施されている。規格遵守を任意でなく義務とする場合が強制規格である。強制規格の導入については、

WTO 協定の中の TBT（貿易の技術的障害に関する協定）によって、正当な目的の達成のために必要以上に貿易制限的であってはならないとされるが、不必要な措置であるか否かの判定が難しく、貿易制限目的で導入される場合も多い³⁾。

最も注意しなければならないのは、危機直後に先進国を中心に広がった自動車や航空産業など、国内産業への政府支援である。関税や数量制限といった従来型の保護主義的措置とは違って、WTO 協定違反か否かを判断しにくい場合が多い。

リーマン・ショックは、政府と企業の関係についてこれまでの常識を変えた。金融機関は別として、一般企業に対する政府による救済は避けるべきだとされてきた。市場での競争原理を歪めるからである。しかし、米政府による GM とクライスラーへの支援によって一変した。危機管理を大義名分に、欧州各国でも政府が公然と一般企業にテコ入れする動きが広がった。しかし、政府支援は危機が去るまでの一時的な措置であることを忘れてはならない。

主要国が結束して保護主義の防止

に取り組みなければ、世界中に保護主義が蔓延してしまう。そうした危機感から、2008年11月のG20 金融サミット（ワシントン）の首脳宣言において、今後1年間は新たな貿易障壁を設けないことが明記され、2009年4月のG20 ロンドン・サミットでも、この約束をもう1年間延長することになった。

各国が保護主義に走らないよう、睨みを利かせる WTO の監視機能は重要である。G20 ロンドン・サミットでは、スタンドスティル（新たな貿易障壁の導入禁止）とロールバック（危機後導入した保護主義的措置の是正）のほか、保護主義的措置に関する WTO への通報、WTO による各国の遵守状況についてのモニタリング（監視）についても合意された。

保護主義の高まりが懸念される中で、WTO は経済危機以降に各国で新たにとられた貿易制限的な措置をリストにまとめ、2009年1月に第1次報告書、4月に第2次報告書を公表した。G20 ロンドン・サミットでは、WTO によるこの作業を評価し、各国に保護主義的措置の通報を義務づけ、WTO に対し四半期ごとの報告書のとりま

とめと公表を支持した。これを受けて、7月には第3次報告書を公表した。

その後、保護主義的措置を監視するため、2009年9月のG20ピッツバーグ・サミットにおける首脳の要請に基づき、WTOは半年ごとに「G20諸国の貿易措置に関する報告書」を作成している⁴⁾。

因みに、2013年5月から11月までの6カ月間を対象にした上記報告書(第10版)によれば、①新たにG20諸国により導入された貿易制限的措置は前期に引き続きさらに増加(前々期71件→前期109件→116件)、②リーマン・ショック以降にG20諸国が導入した貿易制限的措置のうち、これまで撤廃された措置は20%にとどまり、撤廃のペースは遅いとしている。リーマン・ショック直後に急増した保護主義的措置は、件数では一時落ち着いたかに見えたが、2011年後半から再び増加する兆しがある。

WTOの監視はまだ十分とは言えない。例えば、上記報告書が扱う貿易制限措置についても、G20各国の通報に基づいてWTO事務局がリストアップしたものであり、これらの措置がWTO協定と整合的かど

うかは問われていない⁵⁾。

5. WTOの制度上の問題：改革の焦点

WTOは、監視と紛争解決(司法機能)については一定の役割を果たしているが、自由化とルールづくり(立法機能)の停滞は深刻だ。ドーハ・ラウンドが停滞している主な要因としては、①交渉分野が解決の難しいセンシティブな領域に移行、②加盟国数が増加し、現在は160カ国(うち途上国が7割)、③新興国の台頭によって先進国と途上国の対立が激化、④FTAへの傾斜により面倒なWTO交渉への意欲喪失、⑤保護主義の高まりと政府の国内調整能力の不足のほか、さらに、⑥WTOにおける制度上の問題、などがあげられる。

これらの中で、とくに最後の「WTOにおける制度上の問題」について具体的に説明したい⁶⁾。

第1に、ドーハ・ラウンドは、シングル・アンダーテイク(一括受諾方式)を採用しているが、この交渉方式がもはや機能しなくなっている。シングル・アンダーテイク

グとは、“Nothing is agreed until everything is agreed.”という意味であるが、交渉分野が容易なところから困難な領域に移行するのに伴い、すべての分野の合意を交渉妥結の前提条件とするようなやり方が重荷となっている。ラウンドからの切り離しを含めて、特定分野ごとの交渉方式（先行合意・部分合意）も選択肢に入れるべきである。

第2に、コンセンサス（全会一致）の原則が意思決定を困難にしている。WTOに事実上、160の拒否権が存在するのと同じだ。加盟国の増加と多様化が進む中で、全会一致の合意を取り付けることは今や至難の業となった。加盟国の多様化に見合う意思決定のメカニズムが必要となっている。

第3に、加盟国が一律の権利義務関係を持つというやり方が限界に直面している。東京ラウンドでは個々の協定への参加は任意であった。しかし、自国に都合の良い協定にだけ参加する「つまみ食い」を懸念して、WTOではすべての協定を一括して受諾する方式となったため、東京ラウンドで認められていた協定への任意参加は一部の例外を除き、原則と

して廃止された。

こうしてWTOではサービス（GATS）や知的財産権（TRIPS）などに関する協定が導入され、すべての加盟国が参加を義務付けられた。しかし、加盟国の多様性によって、一律の規律では協定の内容を質的に高めることが難しくなっている。

第4に、途上国への配慮問題が曖昧で、交渉を混乱させる要因となっている。途上国については、協定ごとにS&D（Special and Differential Treatment：特別かつ異なる待遇）条項が認められたが、その内容・質には問題がある。S&D条項の見直しが必要だ。

他方で、途上国の定義は未だに存在せず、自己申告ベースで議論が行われている。LDC（後発途上国）がWTOの義務履行に苦しむ一方で、中国、ブラジル、インドなどの新興国が途上国としての特典を享受しているのは、不合理である。

WTO交渉の失速を懸念して、WTOの制度改革を求める声が高まっている。そうした観点から見れば、2011年12月のMC8の議論が、WTOにとって大きな転換点と位置づけられる。

第1に、ドーハ・ラウンドについて、これまでのアプローチ（全会一致と一括受諾方式の原則など）では合意が困難であるとの認識が共有された。これを受けて、有志国によるプリア合意の可能性が議論されることになった。

第2に、案件ごとに異なったスピードで処理する可能性が容認されたことの意義は大きい。これによって、先行合意、部分合意の可能性が高まり、バリ・パッケージの合意の実現につながった。

6. プリア合意とグローバル・ガバナンス

(1) 注目を集めるプリア協定

WTOのドーハ・ラウンドが行き詰まるなか、最近、注目を集めているのが「プリア協定（pluri-lateral agreement）」である。これは有志国間の協定だが、包括的な広域FTAと異なり、政府調達や情報技術、サービスなど個別分野ごとの複数国間の枠組みである。

プリア協定は、WTO交渉における意思決定の困難さを回避できる。な

ぜならば、第1に、特定分野の交渉であるため、多数の分野を包括的に交渉するラウンドにみられるようなシングル・アンダーテイク（一括受諾方式）の制約を全く受けない。第2に、有志国による交渉であるため、コンセンサス（全会一致）方式の弊害を緩和できるからである。

こうした理由から、WTO交渉に失望と嫌気を抱いた主要国は、包括的なラウンドよりも比較的妥結しやすい有志国によるプリア合意に大きな関心を持ち始めている。プリア合意は、WTOの意思決定における欠陥をカバーして、WTOの交渉に弾みを与えるかもしれないからだ。

プリア協定は参加国が限定されているので、グローバルなルールではないが、セカンド・ベストの選択として、WTO協定を補完する役割が期待される。例えば、模倣品・海賊版拡散防止条約（ACTA：Anti-Counterfeiting Trade Agreement）は、2011年10月に日本、米国、豪州、カナダ、韓国、シンガポール、ニュージーランド（以下、NZ）、モロッコの8カ国によって署名され、その後、2012年1月にEU及びEU加盟

22カ国、2012年7月にメキシコが署名している。

本来的には、WTOのTRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights：知的財産権の貿易関連側面) 協定の改正により模倣品や海賊版の取り締まりを強化すべきものであるが、途上国が知的財産権の強化に対して消極的であるため、有志国間の協定となった⁷⁾。

一方、WTOにおいてプल्ली協定が作られたものとしては、WTO情報技術協定(ITA：Information Technology Agreement)がある。1997年に発効したITAは、コンピュータ、通信機器、半導体などのIT関連製品および部品に課された関税の撤廃を目指した協定である。1996年12月に29カ国が合意、その後参加国を増やし、現在は78カ国まで拡大している。

しかし、ITAの対象品目(約140品目)は変わっていない。当時はまだ普及していなかったデジタル製品も多いため、ITAの対象品目の見直しが必要となっている。

このため、2012年5月からITAの品目拡大交渉が始まった。当初、2013年7月に大筋合意、12月の第9回閣

僚会議(以下、MC9)で正式合意を目指したが、中国が相当数の品目についてITAの対象とすることに難色を示したことで7月に中断、10月に再開した。ITAの拡大対象品目は256品目にまで絞られたが、中国がこのうち約60品目について自由化の対象とすることに反対、また約80品目について、関税撤廃に5年またはそれ以上の猶予期間を要求したため、結局、日米欧との溝は埋まらず、MC9での合意は見送られた。

MC9の成果の1つとしては、2012年3月に採択された改正政府調達協定の2014年3月までの発効が加盟国間で確認された。政府調達協定も、WTOにおけるプल्ली協定だ。加盟国は日本、米国、EUなど先進国を中心に15カ国・地域(EU加盟国を含めると43カ国)である。

MC9までの発効を目指してきたが、現時点で批准は、米国、EU、カナダ、ノルウェー、香港、台湾、リヒテンシュタインの7カ国・地域にとどまり、発効の条件となる3分の2(10カ国・地域)に満たしていない。今後、日本、スイス、シンガポールなどが批准手続きを早急に進め

ることになる。

いま最も注目されるプल्ली合意に向けた動きが、新サービス貿易協定（仮称 TISA : Trade in Services Agreement）である。TISA は、1995 年のサービス貿易一般協定（GATS : General Agreement on Trade in Services）を全面的に見直し、新しいサービス貿易のルール作りを目指している。

サービス貿易の自由化交渉はドーハ・ラウンドの主要議題の一つであるが、自由化に積極的な先進国と消極的な途上国の対立を調整できず、交渉は行き詰まっている。このため、2012 年以降、WTO の全メンバーではなく、サービス貿易の自由化に前向きなメンバーだけで、高度なプल्ली協定の締結に向けた交渉を進めようとする動きが強まり、13 年 6 月から、TISA に関する有志国会合（日米 EU を含む 22 カ国・地域、EU 各国を含めると 48 カ国）が本格的な交渉段階に入った。

さらに、ごく最近の動きでは、2014 年 1 月のダボス会議で、日米や EU、中国、韓国など 41 カ国・地域が、環境物品の関税引き下げに向けた自由

化交渉を始める準備に入ると発表した。環境物品とは、環境対策に必要な物品、または環境負荷の低い物品のことである。具体的には、再生可能エネルギー関連製品、水・汚水処理関連機材、大気汚染制御装置、環境測定機器などが含まれる。

なお、環境物品の協議は、21 カ国・地域が参加する APEC（アジア太平洋経済協力会議）が先行しており、2012 年 9 月にウラジオストックで開かれた APEC サミットで、54 品目の環境物品について関税率を 2015 年末までに 5%以下にすることで合意している。

（2）プल्ली合意の意義：WTO 復活の起爆剤か

プल्ली協定の締結は、これまでの多国間交渉の枠組みを変えようとする動きであるが、WTO の場でプल्ली協定の交渉を行うことはどのようなメリットとデメリットがあるのか⁸⁾。

メリットとしては、第 1 に、意思決定が比較的容易で、スピード感のあるルールづくりが期待される。第 2 に、WTO で交渉される場合には、プल्ली協定の参加国が相当程度増え

ることが見込める。第3に、WTOの場でプリア協定が締結されれば、WTO紛争処理手続きの対象となり、協定の実効性が高まる。

しかし、問題点もある。第1に、交渉開始が困難である。WTOで交渉を始める場合は、非参加国も含めてWTO加盟国すべての合意が必要である。たとえ有志国間の交渉であっても、将来、多国間のルールに発展する可能性を嫌って交渉開始に反対する国も出るだろう。例えば、ACTAの場合、知的財産権保護の強化を嫌う途上国が多いため、プリア協定であってもWTOの場で交渉することは容易でない。

第2に、ラウンド交渉の一括合意へのこだわりがある。特定分野の合意を認めると、他の交渉分野の合意に向けた推進力が弱まり、各国の譲歩が得られず、一括合意に向けた分野横断的な妥協の余地が狭まること懸念されるからだ。プリア合意は自分の首を絞めることになるのか。

プリア合意がWTO復活の起爆剤となれるか、それともWTO崩壊の自爆テロに終わるのか。それは、WTOによるグローバル・ガバナンス

次第だ。現在のようにドーハ・ラウンド合意の見込みがない状況では、特定分野の交渉をラウンド交渉から切り離すべきだという声は、先進国を中心に増えており、プリア協定の交渉へのインセンティブは今後ますます強まるだろう。

今後、WTOにおいてプリア合意に向けた交渉が行われる可能性は十分にある。今後、交渉対象となり得る分野としてはサービス、知的財産権、競争政策、環境などが挙げられる。

通商秩序が大きく変わりつつある中で、各国の通商政策の軸はWTOからFTAに加速的にシフトしている。しかし、WTOルールが通商秩序の基本であるべきだし、メガFTAのルールはそれを補完するという両者の関係が変わることはない。

一方、WTOの内外でプリア協定の交渉を行う動きが目立つ。とりわけ、WTOでのプリア交渉はラウンド交渉よりは容易であり、メガFTAと比べて多くの参加国を集めることができる。

過度のFTA依存を回避することが望ましく、そのためにプリア協定によってWTOを支えることが期待されている。WTOへの求心力を取り

戻すために、プブリ協定も積極的に活用すべきだろう。

7. 21世紀型貿易とWTOの将来

21世紀型貿易と20世紀型の貿易ルールのギャップに直面し、苦悩しているのが、現在のWTOである9)。21世紀に入ってからのもっとダイナミックな変化は、グローバルなサプライチェーンの発展である。21世紀型貿易は、企業活動のグローバル化と生産ネットワークの進展によって、これまでの枠を超えた新たな貿易ルールを必要としている。ルールの重点は、国境措置（on the border）から国内措置（behind the border）へシフトしている。

21世紀型の貿易ルールは、サプライチェーンの効率化を通じて、企業が迅速かつ低コストで製品を生産できるようにすることが求められている。この結果、21世紀型貿易においては、企業の国際生産ネットワークの結びつきを妨げる政策や制度はすべて貿易障壁となったのである。

21世紀型の貿易ルールづくりを目指すWTOのドーハ・ラウンドは、膠

着状態に陥り、なかなか抜け出せない。このため、投資、サービス、知的財産権、競争政策、政府調達、労働、環境などの分野をカバーする新しいルールは、TPP、TTIPなどメガFTAを中心にWTOの外で作られつつある。こうしたメガFTAの動きが、WTOの求心力低下に拍車をかけている。

WTOの将来像についてどのようなシナリオが描けるのか。21世紀型貿易におけるWTOの将来は、悲観と楽観の2通りが考えられる。

第1のシナリオは、21世紀型貿易においてWTOが脇役に甘んじるという悲観的なケースだ。WTOは、監視と紛争解決の機能に特化、21世紀型貿易のルールづくりはすべてメガFTA任せとなる。最悪のシナリオは、WTO交渉の失敗によって支持を失い、WTOのルールが軽視されて保護主義も蔓延し、WTOの形骸化が進むことだ。

これに対して、第2のシナリオは、WTOの求心力を回復させ、主役に復帰するという楽観的なケースだ。WTOは、情報技術、政府調達、サービス、投資、知的財産権、競争政策、環境などの問題について、新たな多国間のルールを提案するか、メガ

FTAの新しいルールの一部を多国間に適用するようにするなど、21世紀型貿易のルールづくりに積極的に関与していく。メガFTA間の調整とルールの統一は、やはりWTOにしかできないであろう。

なお、関与の形態としては、複数のバリエーションがある。情報技術協定(ITA)、政府調達協定など、WTO加盟国の一部が参加するプल्ली協定のような形をとる可能性がある。また、バリ・パッケージの合意のように、ドーハ・ラウンドの交渉分野の一部について部分合意し、特定分野に関する多国間協定としてまとめることも考えられる。

WTOの将来は、21世紀型貿易に十分対応できずこのまま脇役に退くのか、それとも、主役として21世紀型貿易の新たなルールづくりに創造的に関わっていくことができるのか、WTOは今まさに剣ヶ峰に立っているとさえいえる。

注

1) キューバ、ボリビア、ベネズエラ、ニカラグアの中南米4カ国は、貿易円滑化協定が先進国に有利だと主張し、最後まで

合意に難色を示していた。

- 2) 2011年12月のMC8の議論では、保護主義抑止のために強いコミットメントを行うべきとの主張に対して、WTO協定の範囲内で自由化を後退させる余地を認めるべきとの主張もあった。
- 3) 例えば、08年9月、インドは一部の鉄鋼製品に対する強制規格を実施した。これによりインドに輸入される鉄鋼製品は、BIS (Bureau of Indian Standards) 規格を取得しなければならなくなった。インドはその目的を製品の安全および品質の確保と説明している。
- 4) WTO ウェブサイト：
http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/trdev_18dec13_e.htm.
- 5) これは、貿易制限措置によって被害を被った加盟国によるWTO提訴があつて、初めてWTOのパネル(紛争処理小委員会)がWTO協定との整合性について調査に乗り出し、裁定を下す仕組みとなっているからだ。
- 6) 中富(2012)。
- 7) ACTAは今後、グローバル・ルールとなることを期待されているが、2012年7月にEU議会が批准を拒否するなど、前途は多難である。
- 8) 小寺(2012)。

9) Baldwin (2011, 2012) .

参考文献

馬田啓一 (2005) 「重層的通商政策の意義と問題点」馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『日本の新通商戦略－WTO と FTA への対応』文眞堂。

馬田啓一 (2010a) 「WTO ドーハ・ラウンドと日本の課題」青木健・馬田啓一編著『グローバルバリエーションと日本経済』文眞堂。

馬田啓一 (2010b) 「経済危機と保護主義」青木健・馬田啓一編著『グローバル金融危機と世界経済の新秩序』日本評論社。

馬田啓一 (2013a) 「TPP と新たな通商秩序：変わる力学」石川幸一・馬田啓一・木村福成・渡邊頼純編著『TPP と日本の決断』文眞堂。

馬田啓一 (2013b) 「オバマの通商戦略に死角はないか：WTO とメガ FTA への対応」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』No.94
(<http://www.iti.or.jp/kikan94/94umada.pdf>).

外務省 (2013) 「第 9 回 WTO 閣僚会議 (概要と評価)」(2013 年 12 月 11 日)。

川瀬剛志 (2009) 「世界経済危機後の保護主義と WTO－多国間通商協定によるガバナンスの役割、実効性および課題－」RIETI 政策シンポジウム報告 (2009 年 7

月 16 日)。

木村福成 (2005) 「ドーハ開発アジェンダと WTO 体制の危機」馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『日本の新通商戦略－WTO と FTA への対応』文眞堂。

経済産業省編 (2013) 『2013 年版不正貿易報告書』経済産業調査会。

日本貿易振興機構編 (2013a) 『ジェトロ世界貿易投資報告 2013 年版』ジェトロ。

日本貿易振興機構編 (2013b) 「特集・到来！メガ FTA 時代」『ジェトロセンサー』2013 年 12 月号。

小寺彰 (2000) 『WTO 体制の法構造』東京大学出版会。

小寺彰 (2012) 「通商ルール定立の場としての WTO：今後の可能性」浦田秀次郎・21 世紀政策研究所編著『日本経済の復活と成長へのロードマップ』文眞堂。

菅原淳一 (2009) 「高まる保護貿易的措置の広がりへの懸念－WTO リポートから－」『みずほ政策インサイト』09 年 2 月号。

中富道隆 (2012) 「ブルリの貿易ルールについての検討」RIETI policy Discussion Paper Series 12-p-002
(<http://www.rieti.go.jp/publications/pdp/12p002.pdf>)。

吉野文雄 (2011) 「WTO と FTA の関係：悲観と楽観」馬田啓一・浦田秀次郎・木村

- 福成編著『日本通商政策論－自由貿易体制と日本の通商課題』文眞堂。
- 吉野文雄（2012）「WTOの失速：その存在意義」馬田啓一・木村福成編著『国際経済の論点』文眞堂。
- 渡邊頼純（2011）『GATT-WTO体制と日本（増補版）』北樹出版。
- 渡邊頼純（2012）「WTOとアジア太平洋における経済統合」山澤逸平・馬田啓一・国際貿易投資研究会編著『通商政策の潮流と日本：FTA戦略とTPP』勁草書房。
- 渡邊頼純（2013）「日本の通商戦略とTPP：地域主義のマルチ化を求めて」山澤逸平・馬田啓一・国際貿易投資研究会編著『アジア太平洋の経通商秩序：TPPと東アジアの経済連携』勁草書房。
- Baldwin, R., (2011), “21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and the 20th Century Rules,” Centre for Economic Policy Research, Policy Insight, No.56, May 2011.
- Baldwin, R., (2012), “21st Century Trade and the 21st Century WTO,” Research Institute of Economy, trade and Industry, June 2012.
- Baldwin, R. and Patrick Low eds. (2009), Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System, Cambridge University Press.
- Hufbauer, G.C., and J. Schott (2012), “Will the World Trade Organization Enjoy a Bright Future?” Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 12-11, May 2012.
- OECD, WTO and UNCTAD (2010), Report on G20 Trade and Investment Measures (September 2009 to February 2010), 8 March 2010.
- Petri, A.P and M. Plummer (2012), “The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications,” Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 12-16, June 2012.
- USTR (2013), 2013 Trade Policy Agenda and 2012 Annual Report, March, 2013.
- WTO (2004), “The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium,” Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panatchpakdi.
- WTO (2013a), World Trade Report 2013: Factors Shaping the future of world trade.
- WTO (2013b), WTO Annual Report 2013.
- WTO (2013c), Bali Ministerial Declaration, Adopted on 7 December 2013, Ministerial Conference ninth Session, Bali, 3-6 December 2013.