

# メガ FTA 時代における WTO の役割

## — WTO による FTA ネットワーク構築のすすめ —

松 下 満 雄 *Mitsuo Matsushita*

東京大学 名誉教授

元 WTO 上級委員

### はじめに

世はメガ FTA の時代で、TPP を始め、TTIP (米 EU 間メガ FTA)、RCEP (ASEAN+6)、日 EU・FTA 等の交渉が行われている。ことに日本にとっての関心事は TPP の帰趨である。官民を挙げて TPP に熱中しているこの時期に、WTO の役割を議論する意味があるのであろうか。WTO は現在においても加盟国間の紛争処理に関しては重要な役割を演じているが、1995 年に発足以来包括的な新協定を締結することには成功してない。しかし、筆者は今後の世界貿易のガバナンスにおいて、WTO は重要な役割を演ずる可能性があると考ええる。

今後の世界貿易体制においては、(1) WTO を中心とする多角的貿易システムと (2) FTA による二国間、地域的、又は、複数国間協定としての FTA<sup>1)</sup>、が併存する体制が続くであろう。そして、これから数十年は FTA が新しい通商ルール策定の主要な担い手となるであろう。ウルグアイ・ラウンドの時代には、四極 (米、EC、加、日) が実質上世界貿易政策を決定することができたが、現在において世界貿易は米、EU 等を中心とする先進国グループ、BRICKS にインドネシア、マレーシア等を加えた新興工業国グループ、及び、これらの発展から取り残される後発発展途国のグループに三分され、WTO 交渉においては特に前二者の力が拮抗していずれも譲らず、デッドロックに乗り上げている。これは新興工業国の隆盛に伴って、パックスブリタニカ、パックスアメリカーナの時代とは通商国家間の勢力関係が変化したことの当然の反映であり、このような拮抗した状況は、当分は変わらないであろう。

しかし、筆者なりの大局観によれば、FTA 中心の貿易体制には限界があると思われる。FTA はその本質上二国間、地域的、又は、複数国間協定にとどまり、世界貿易全体をカバーする普遍的システムにはなり得ない。FTA の利点は、それが限定された少数の国家（又は、関税地域）に限られていることにあり、それ故に FTA は WTO のような世界的包括的協定に比較すると締結と運営が比較的容易である。したがって、FTA は域内にける貿易投資の自由化において WTO よりも成果を上げやすい。もっとも TPP は計 12 各国による国際交渉であり、RCEP はもっと多数の国が参加する予想である。しかし、これらも参加国の数からみれば、WTO の約 160 各国には遠く及ばない。

もし仮に FTA が拡大して参加国の数が多くなり WTO のような普遍的システムになると、国際交渉は困難になり組織の運営も円滑を欠くこととなり、WTO の二の舞となるであろう。FTA は、比較的限定された加盟国間において締結され運営されているからこそ、その利点を発揮することができて有用なのであり、FTA は参加国の数が増えて規模が大きくなればなるほどその FTA は「WTO 化」し、WTO の抱えるのと同じ問題を抱えることとなる。

## 1. FTA の限界

現代は生産、流通、技術移転等の経営資源の面においてグローバル化が著しく、サプライチェーンが多国籍化している。例えば、ある製品の製造と流通において、A 国に本社を有する企業が B、C、D、E 国に子会社等の拠点を有して部品を製造せしめ、これらを F 国に集めて組み立てて製品化し、これを G 国と H 国において販売するという事態はしばしばみられるところである。この X 企業の生産拠点国やサプライチェーンが単一の FTA の圏内に入っている保証はなく、ある FTA の枠をはみ出しているかも知れない。しかし、原産地規則、知財権、基準認証、貿易救済等の通商ルールは FTA によって異なっているかもしれず、そうすると、FTA の枠組みを超えて多国籍化する生産システムとサプライチェーンと

FTA間には不整合が生ずる可能性があり、かかる不整合は取引コストを増大させ、生産、流通の非効率の原因となる。このようなFTA間のルールの不整合は、世界のFTAが増大し、また生産やサプライチェーンの多国籍化が進むにつれて、世界通商体制にとってシステミックな問題を提起する可能性がある。このような多数のFTAの並列による世界通商ルールの乱立、無秩序、複雑化は、かつてコロンビア大学のバクワッティ教授がいう「スパゲッティボウル」の一種ということができよう。

FTAは通商及び経済に関する各国間の同盟であるが、必然的に国際政治的インプリケーションを有する。例えば、TPPにおいては米国がアジアにおける中国の台頭を念頭において、米国的制度に基づく経済圏を創設してアジア・太平洋諸国をこれに組み込み、米国の影響力を持続させようとの意図に基づくことは明白であり、極端に言えば対中国経済同盟の色彩がなくはない。中国はこれを敏感に感じ取り、RCEPの構想を打ち出し、中国が主導権を握る形でアジアにおける国際通商体制を構築しようとする。たとえ日中関係が険悪でも、中国としてはこの圏内に日本をも組み込み、TPPによる日米の緊密化をけん制することが必要である。（逆に日本この双方に参加し、米中の緩衝役、調停役として影響力を発揮する余地がある。）将来中国がTPPに入る可能性もなしとはできないが、しかし、そうなると中国はTPPのなかで米国との覇権争いをやるか、又は、中国が米国的価値観、米国的制度を広く受け入れて、米国のジュニア・パートナーとなるか、の選択を迫られるであろう。おそらく中国は、この道よりも、自己がリーダーとなる経済圏（例えば、RCEP）を建設することを選ぶのではなかろうか<sup>2)</sup>。

現代の国際通商体制は、FTAの台頭により一極から多極化に向かっており、この体制においては分権主義、割拠主義が基調となる可能性がある。しかし、過度に分権化が進行することはブロック経済につながりやすく、第二次大戦前の孤立主義には至らないとしても、これは将来の国際通商体制にとって好ましいとはいえない。また、通商体制のブロック化は政治的対立に発展する可能性もあり、これは国際的緊張を高める可能性がある。このように通商体制における分権化、多極化は問題を孕んでいる。しかし、

そうかといって、WTO が各加盟国に多角的国際規律を賦課して統治する体制には限界のあることは、度重なる WTO の閣僚会議の失敗と停滞から見ても明らかである。

とすると、今後の重要な国際通商政策の課題として、WTO 体制と各メガ FTA を含む FTA 体制の併存、及び、多数の FTA の併存を前提として、WTO と FTA 間、及び、各 FTA 間の関係をどのように調整するか、これらの関係をいかにして緊密にするか、が重要な課題となってくる。このうち、とくに各 FTA 間の関係の調整、すなわち、ある FTA と他の FTA のルールの収斂を図り、各種の交流を促進し、これらが相互に利益を与え合う関係となり、相互に排他的、閉鎖的とならないようにすることが重要となると思われる。ここで登場するのが、WTO による FTA ネットワーク構築の試みである<sup>3)</sup>。

## 2. WTO による FTA 間のリンケージ構築

筆者の考えは、WTO は増大する FTA 間にリンケージを構築し、FTA 間の意思の疎通を図り、かつ FTA ルールの整合化を図る役割を演ずることが可能であり、また、その方向に向かって努力をすべきである、ということである。今後 FTA が増加するに伴って、FTA 間の通商ルールの調和を図ることが重要となるであろう。例えば、原産地証明制度を例にとれば、原産地証明の方法として輸出者認証方式、輸出国政府認証方式など種々の方式があり得るが、各 FTA によってバラバラな規則が執行されると遵守のコストが増大し、取引の円滑化にとって問題である。むしろ、各 FTA が同一規則を執行するほうが貿易実務の円滑化が期待できる。また、製品等の基準認証の分野においては、製品の安全基準、検査基準、販売条件、表示義務等につきある程度の収斂がなされれば、取引費用の削減につながる。知財権、貿易救済（アンチダンピング、サーフガード等）、競争政策についても同じことが言える。これらの統一化は、世界貿易を拡大させ、各国の経済関係を緊密化させる要因となる。また、規則自体の国際的収斂、統一ができなくても、各 FTA の当局者が他の FTA の当局者の行

う規則運用の実際を熟知し、相互に協力関係にあれば、ルールの不統一から生ずる不便、不都合を緩和することができる。

既に存在するFTA（NAFTA、MERCOSUR、二国間FTA等）、現在交渉中のFTA（TPP、TIPP等）、及び、将来交渉されるFTAの間には、共通点と共通の関心事項がある。すなわち、これらのいずれにおいても、主たる目的は域内の貿易投資等通商の自由化であり、各FTAの内部においては、関税の軽減廃止はもちろん、各種の通商ルールの均一化、調和が図られている。このように、各FTAの締結の目的、そのルールの内容について、各FTAは同じようなことを目的としており、この意味において、各FTA間にはある程度の均質性があり、この観点から見ると、FTA間の意思疎通のチャンネルを確立し、貿易ルールのある程度の調和を図ることは、各FTAの目的からみても意義のあることと思われる。したがって、各FTA間のルールの収斂ないし調和を図ることは、FTA体制の本質に反することとは考えられず、むしろ推進すべきことといえよう。

ここに各FTAを結びつけるFTAネットワーク構築の構想が登場する。そこで、問題となるのは、だれがこの構想を発案し推進するか、である。このようなFTAネットワークの構想がFTA内から生じ、あるFTAがリーダーとなって他のFTAに働きかけでこれを実現する可能性は現在のところは低いと思われる。各FTAにとっての関心事は、そのFTAを締結してこれの内容を充実させることであり、他のFTAとの架橋に関心をもってこれを推進するとは思われない。

そこで、WTOがこのFTAネットワーク構築の担い手になることができるか、が本稿の関心事である。WTOは、度重なる閣僚会議の失敗にもかかわらず、現在のところ、約160か国の加盟国を有する唯一の包括的、多角的国際貿易管理機関である。そこで、このような包括的国際機関であるWTOがFTAネットワークの構築の担い手となるのが最も望ましいと思われる。しかし、そのためには、WTOの権限、かかるネットワーク構築の試みの詳細を検討することが必要である。

### 3. WTO における TPRM（貿易政策検討メカニズム）の活用

従来、及び、現在の WTO における通商問題へのアプローチは、すべての加盟国に適用される全員参加方式の通商ルールを定立し、これを執行することである。もっとも、WTO においては附属書 4 における複数国間協定（希望国のみが参加）もあり、最近では IT 協定、環境機材に関する協定構想のような複数国間協定もでてきている。しかし、WTO の本質は全員参加の多角的協定を定立して、これに紛争処理メカニズムによって強制的執行力を与え、これによって通商秩序を維持しようということである。この意味において、WTO は強制力をもつ法規範を確立し、これを実施する機関であり、法律学にいう「ハードロー」(hard law)の世界である。しかし、このような強制力を伴う多角的通商協定をこれ以上策定すること困難となりつつあり、ここに WTO における通商交渉停滞の原因がある。

そこで、発想をかえて、WTO がソフトな方式で FTA（特にメガ FTA）を結びつけ、FTA 相互の連絡を密にして、究極的には各 FTA における通商ルール及びそれ等の実際の運用の相互の収斂を図るという方式を考えてみたい。この方式においては、各 FTA の独立は維持され、複数の FTA（及び WTO）が並列するが、FTA 間のコーディネイターの役割を WTO が演ずる。このようなことが現在の WTO ルール上できるかが一つの問題であるが、ここで想起されるのは、TPRM（Trade Policy Review Mechanism）（貿易政策検討機関、WTO 設立協定附属書 3）の活用である。

TPRM とは、WTO が加盟各国の貿易政策を定期的に審査して、その問題点を指摘して改善を勧告する制度である。これ自体には強制力はなく、TPRM 勧告において指摘された事項は、それ自体としては、WTO の紛争解決手続きにおいて証拠として活用できないこととなっている。この制度は WTO が個々の加盟国の貿易政策を審査して、個別的に勧告を行って改善を奨励するためのものであるが、この制度を加盟国の個別的問題の検討のみならず、FTA の叢生に伴って生ずるシステミックな問題の検討に用いることができないかが問題点である。

ここで注目すべきは、WTO 協定附属書 3 (TPRM に関する協定) の G 項である。これは「国際貿易環境の発展に関する展望」と題されており、「貿易政策検討機関は、多角的貿易体制に影響を及ぼす国際貿易環境の進展に関する年次報告を行う。」ことが TPRB (Trade Policy Review Board、WTO における TPRM の運営委員会) の役割であることが規定されている。この文言は広汎であり、TPRB が単にある個別加盟国の貿易政策について検討して勧告を発出するのみならず、多角的貿易体制全体に影響を与える動向について検討して、WTO 理事会に報告することが含まれている。

2008 年にリーマンショックが起こり、ある主要通商国家 (米印等) が保護主義的措置に走ったが、時の WTO 事務局長パスカル・ラミー氏はこの権限を利用して各国の保護主義的措置を調査してこれをまとめたものを G20 に提出して、なんらかの対策を要請した。G20 はこれを受けて、「スタンド・スティル」(standstill、すなわち、保護主義不拡大) を決議して、各国に通知した<sup>4)</sup>。この方式はこれ以降も踏襲され、G20 は WTO と OECD に毎年各々各国の貿易と投資の障害について調査して G20 に報告をすることを求め、なにか問題があれば G20 として勧告を発する等これに対処する体制となっている<sup>5)</sup>。これは WTO が TPRM によって通商体制全般にわたる問題について対応を試みた事例である。

#### 4. WTO による FTA ネットワークにおいては、どのような活動が行われるか。

WTO において、TPRB と CRTA (地域協定委員会、Committee on Regional Trade Agreements、WTO において地域共同体を扱う委員会) が共同して、「FTA ネットワーク・プログラム」を立案して実施してはどうか。その詳細は以下のようなものである。

第 1 に TPRM (と CRTA) は、現存する FTA に関する情報の収集と集積を行う (stock-taking)。

第 2 に、TPRM は、FTA ネットワークの設置と維持を行う。すなわち、FTA に働きかけて、全ての、又は、主要な FTA 関係者からなる会議を組

織し、彼らの相互の情報交換と相互理解の促進を図る。かかる会議は恒常的に、かつ、頻繁に、例えば、毎年一回行われるべきであり、かかる頻繁な FTA 関係者間の人的接触を通じて彼らの間に「共同精神」(esprit de corp, collegiality)が醸成されることが重要である。この年次総会のほかに、TPRM は各 FTA の専門家からなる個別問題に関する作業部会 (working group, WG) を設置する。この WG は多くの事項を取り扱うが、例えば、関税、原産地規則、貿易円滑化、貿易救済措置、TBT、SPS、サービス貿易、競争政策、知財、その他、FTA に共通する分野に関する WG が設置される。これらの WG はその各々が課せられた課題について研究をするが、その研究内容は FTA 間の協力の促進、通商規則の収斂可能性等である。WG の会合は年に数回となる。可能な場合には、これらの WG は年次総会において、その所管事項に関する提案を策定する。これらの研究結果や提案は年次総会に提出され、そこで検討の結果、決議可能なものは決議する。決議できないものについても、報告が行われ、情報が共有される。

しかし、これらの WG の提案や総会の決議は任意であり、加盟国を拘束するものではない。すなわち、加盟国はこの決議に拘束されるわけではなく、決議に係る事項を採用するか否かについて、裁量権を有する。

このような非拘束的決議は、法律学でいう「ソフトロー」(soft law) (「ハードロー」(hard law) と対比される。) の一種であり、拘束力のない勧告である。このような非拘束的、任意的なものでは実効性に欠けるのではないかとの批判はあり得るが、のちに示すように「ソフトロー」が有効に機能して成果を上げている事例もあり、ソフトローであるから実効性がないとはいえない。現行の WTO ルールはそれの違反に対して紛争処理手続きによって制裁を課するという意味においてハードローであるが、ハードローであるがゆえに新たなルール定立ができないというジレンマに陥っている。現在のところ、WTO が FTA に関する規則を制定してそれらの順守義務を各 FTA に課し、違反に対して制裁を科するというのは余りにも非現実的である。

このようにして形成される FTA ネットワークは必然的に部分的、跛行的となり、包括性、完全性に欠けるものとなる。しかし、ハードローの

手法ではなにも達成されない場合に、ソフトローの手法ですこしでも成果があればその方がベターである。

現存のEU、NAFTA、MERCOSUL、ASEAN等に加えて、現在交渉中のTPP、TTIP、RCEP、日EU・FTAは、単体としても、世界経済に対する大きな影響力を有している。これらが割拠主義、孤立主義に走った場合の弊害には大きなものがあるが、その反面、これらの間の連携がFTAネットワークによって形成され、それがうまく機能すれば、その総体としての貿易促進効果は絶大なものである。

現在のWTOはWTO設立協定と4つの附属書からなる協定であり、これらは物品の貿易、サービスの貿易、知的財産権の貿易関連側面に関する通商ルールを提供している。多くのFTAに含まれる規則はこのWTO協定を基礎とし、又は、出発点とし、それにプラスアルファを加えたものである。この意味において、WTO協定とFTAの間には親近性ないし類似性があり、FTAネットワークを形成して、FTA間の意思疎通とルールの収斂を図るためには、WTOが最適の機関であると思われるが、いかがであろうか。

## 5. 他山の石—他分野におけるソフトローのはたらき

国際的競争政策の分野においては、ソフトローの手法による各国の競争政策、競争法の収斂の試みが行われ、かなりの程度成功を収めている。これはICN (International Competition Network) の活動である。

ICNは、WTO閣僚会議における競争政策に関する協定の導入の試みの失敗を受けて策定されたものである。2005年のWTO香港閣僚会議において、競争政策を含む「シンガポール・イシュー」は交渉の対象としないことが決定された。米司法省はこのWTOの動きと並行して、競争政策の実施における国際協力の推進と各国ルールの国際的収斂とを目的として非公式のネットワークの構築を呼びかけ、多数の国が賛同して2000年にICNが結成された。現在ICNには114か国の競争当局が加盟している<sup>6)</sup>。また、民間法曹、NGO、研究者等もアドバイザーその他いろいろな形

で参画している。

その特徴は、①それが非拘束的ネットワークであり、②非公式であるが頻繁な各国競争当局が参加する会合を開催し、③競争政策に関する情報の収集と集積を行い、④競争政策に関する調査と執行に関して各国当局の相互の協力を促進し、⑤競争法の執行における国際収斂につき勧告をすることである。ICN は発足以来年に一度の総会（2008年に京都で開催）の他、種々の部会の会合を頻繁に開催して、その結果を総会に報告している。ICN は競争法の国際的収斂に関して多くの提言を行い、これらのあるものは多くの参加国によって採択され、主要国の競争法の国際的収斂に大きく貢献している。

特筆すべきものとして、2005年 ICN 総会は企業結合 WG の報告に基づき、その採択を働きかけた。現在、企業結合（M&A、企業合併等）は巨大化し、ある国でメガ M&A が行われる場合には、これを数多くの国の当局に届け出なければならない。この状況において各国の競争法における届出義務の規則、要件、審査手続き等が異なっていると、各国の執行の間に矛盾や不整合が生じ、国際的企業活動の阻害要因となる。そこでこれらの規則について国際的収斂を図るのが望ましい。この WG の勧告はこの届出制度の要件、要式等につき、ICN 参加各国が統一方式を採択することを奨励するものであるが、この提案は、ICN 参加国のうち約半分にあたる国によって採択され、規則の国際的収斂に大きく貢献した。このような ICN の活動は非拘束的であるが、競争法の国際的収斂には大きく貢献している。

この他、紙数の関係で詳しくは触れないが、OECD の競争委員会の活動もまた、特筆に値する。OECD 競争委員会は、加盟国の競争当局が外国企業に対して法を執行する場合、その他、国際的インプリケーションを有する執行を行う場合には、影響を受ける他の加盟国に対し事前通知、情報交換、執行に関する協力を行う旨の勧告を採択し、これは非拘束的ながら OECD 加盟 35 か国において遵守されている<sup>7)</sup>。また、OECD 委員会によるハードコア・カルテルの定義（価格協定、数量協定、市場分割、及び、談合）は加盟各国の競争当局によって採択されており、競争法執行における国際的な共通認識となっている<sup>8)</sup>。

これらの先例は、WTOがFTAネットワークの構築を目指す場合に、参考になる者と思われる。

## 6. おわりに—FTAネットワークの課題

以上にWTOによるFTAネットワークの構想について述べたが、かかる構想の実現にはいくつかの課題がある。

第一に、リーダーシップをだれがとるかである。FTAにかかるリーダーシップを期待することは難しいことはすでに述べた。やはりこのリーダーシップはWTOがとるべきであろう。具体的には、WTOの事務局長が音頭をとってかかる構想を提案し、リーダーシップを発揮すべきである。しかし、WTO事務局長がかかるリーダーシップを発揮できるためには、WTO加盟国がこれをサポートし、またこれに必要な予算と人員を確保しなければならない。要するに、WTO加盟国がこのようなプロジェクトの必要をどれだけ認識するかがカギである。現在のところは、このような動きはまったくなく、あるとすると将来の課題である。

従来型のWTOにおける国際交渉には暗雲が立ち込め、このままではWTOは新規ルールを策定する国際交渉機関としては衰退し、地盤沈下が続き、結局は単なる国際貿易裁判所となるであろう。それはそれなりに意義があり、そのように割り切ってWTOの司法機能を充実させるのも一案である。しかし、WTOは世界貿易においては最大の公共財ということができ、単に司法機能だけでなく、世界貿易の新秩序建設に貢献することが望ましく、またその潜在性もあると考える。この点に関して、WTO事務局、及び、WTO加盟国は、WTOの現状に危機感を持つべきであり、WTOに新たな役割を与えることを検討すべきである。

第二に、タイミングの問題がある。現在、既存のEU、NAFTA、MERCOSUL等を除けば、メガFTAは未だ形成途上であり、果たしてできるのか、またできるとするとどのようなものがいつ形成されるかの予測も困難である。FTAネットワークの構想は、メガFTAが形成され、定着し、その分権化、割拠化の傾向が明白になり、問題点が露呈するまでは、そ

の必要性が見えてこない。現在では、各主要通商国家はメガFTAの締結に忙殺され、これを超えた問題を検討する余裕がないであろう。この意味において、現在この問題の本格的検討には時期が早すぎ、議論が行われな  
いのは当然である。

しかし、筆者の見立てでは、FTAには分散的、分権的、割拠的性格が  
内在しており、将来的には、ますますグローバル化する経済活動の実態と  
不整合になる可能性なしとしない。そこで、今からでもかかる構想につい  
て予備的に検討をすることも意味があるのではないかと考え、一文を草す  
るしだいである。

#### 注

- 1) EPA、RTA (regional trade agreement) 等も含まれるが、簡略化のためFTA  
で統一する。
- 2) 国際政治は根本においてはパワーの均衡によって決定されることについて、半世  
紀前に国際政治学者ハンス・モーゲンソー氏が組織的理論を展開している (Hans  
Morgenthau: Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace (3rd  
ed., Alfred A. Knopf, 1960)。この理論は未だに妥当であると思われる。
- 3) 筆者はすでに以下の雑誌にこの構想について発表している。Mitsuo Matsushita,  
“A View on Future Roles of the WTO: Should There be More Soft Law in the  
WTO”, Journal of International Economic Law, Vol. 17, No. 3 (2014) , pp. 701-  
715; Julian Chaisse & Mitsuo Matsushita, “Maintaining the WTO’s Supremacy in  
the International Trade Order: A proposal to Refine and Revise the Role of the  
Trade Policy Review Mechanism”, Journal of International Economic Law, Vol.  
16, No. 1 (March 2013) , pp. 9-36
- 4) Pascal Lamy, Director General, The World Trade Organization, “The Values of  
the Multilateral Trading System”, addressed before the Lowy Institute, [http://  
www.wto.org/english/news\\_e/suppl117\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/suppl117_e.htm)
- 5) 2014年版不正貿易報告書(経済産業省通商政策局編、2014年)、「第18章貿易  
政策・措置の監視、2.WTOによる監視」(同報告書508 - 510頁参照)
- 6) ICNの詳細については、ICNウェブサイト([http://www.international  
competitonnetwork.org/abut.aspx](http://www.internationalcompetitonnetwork.org/abut.aspx))参照
- 7) Revised Recommendation of the Council Concerning Co-operation between

- Member Countries on Anticompetitive Practices Affecting International Trade  
(27 and 28 July 1995 [C (95) 130/Final])
- 8) Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core  
Cartels (25 March 1998 [C (98) 35/Final])