

国際貿易ルールの変質 ——米国の TPP への対応を中心として——

(社) 国際農林業協働協会会長・元農林水産審議官
東 久雄

《目次》

1. TPP への動き
 - (1)ブレトンウッズ体制 (2)ニクソン・ショック後 (3)ウルグアイ・ラウンドから FTA・TPP へ (4)今後の動き
2. 米国主導の TPP
 - (1)交渉の枠組み (2)米国を中心とした交渉 (3)TPP の行方
3. 結び
(参考) FTA の WTO 上の取り扱い

1. 国際貿易体制の変質

最近の FTA の激増状況から、世界貿易体制が、「グローバル主義(WTO 中心からブロック主義)」に変化しつつあるとして、警鐘を鳴らす向きがある(バグワティ氏)が、まず、ブレトンウッズ体制から、その最初の変質をもたらしたニクソン・ショック、さらに FTA への流れを追って見よう。

(1) ブレトンウッズ体制

第二次世界大戦の原因の一つが経済のブロック化にあったとの認識の下に、戦後の世界経済体制としてブレトンウッズ体制が構築された。これは、為替に関しては IMF 体制の下にドルを基軸とする固定為替制度をとり、貿易に関しては GATT の下での関税の固定化(関税譲許(バインド))と普遍的適用(最恵国待遇)を原則とするもので、自国産業の都合で恣意的に関税を変更することを防ぐとともに、特定の地域を優遇することによる経済のブロック化を防ぐためのものであった。

この GATT の体制は、固定為替制度を前提としたもので、その下でこそ関税のバインドが意味を持ち、貿易制度の安定化が図られるものであった。また、GATT は、加盟国間のみ有効なものであって、先進国を中心とした貿易体制、それも共産圏を除いた資本主義国間のものであり、わが国も加盟が認められたのは、戦後復興が完了し、経済が成長軌道に乗った 1960 年

のことであった。

発足後、GATT は、ラウンドといわれる集中的な二国間交渉の集積による関税の引き下げと固定（バインド）品目の増大を図り、加盟国間の貿易の一層の自由化を進めてきた。しかし、ケネディ・ラウンドまでは、それぞれの国のリクエスト・オファー方式（引き下げを求める輸出国側からの要求に対する輸入国側の対応）による輸出国・輸入国間の交渉が中心であったため、あまりはかばかしい成果は得られなかった。ケネディ・ラウンドに至って初めて、工業品に関して一律の引き下げ（一律 50%）とその関税のバインドが合意され、この分野に関しては貿易の自由化が大幅に進むこととなった。一方、農産品に関しては、GATT 発足当初から、米国を含め各国とも手厚い保護を求めたため、GATT 規定上も種々の特例扱いが導入されており、ラウンドにおいても、ヨーロッパ諸国をはじめ輸入国側は、関税引き下げに消極的で、かつバインドを避ける傾向にあった。結局、このケネディ・ラウンドにおいても、農産物輸出国側の農産品と工業品の同一取り扱いの要求にもかかわらず、一律引き下げ方式ではなく、リクエスト・オファー方式を続けざるをえなかった。

さらに、1960 年代にアジア、アフリカの旧植民地の独立が相次ぎ、途上国の GATT 加盟国数が大幅に増え、これら諸国が、世界貿易の拡大に取り残されて行くという意識が強くなり、1970 年代に至り、GATT の中に途上国を特別扱いする特惠関税制度が設けられることとなった。ここに GATT の原則である「関税譲許（バインド）」と「最恵国待遇」、即ち、同じ「土俵」での競争という原則に開発途上国の特別扱いという一般的な例外が設けられた。

（2）ニクソン・ショック後

1971 年のニクソン・ショック（米国の一方的なドルの金兌換の停止と輸入制限措置の導入）は、ブレトンウッズ体制を根本的に変更することとなった。為替に関しては、数度の調整を経て、結局変動制へと変化して行くこととなったが、これは、為替の変動で貿易の国際競争条件を大幅に変更することとなったばかりでなく、バインドされた関税に直接的な影響を与え、比較的到低関税となっていた工業品に関しては関税による国内産業保護に疑義を生じさせることとなった。

このため、ニクソン・ショックを契機とする東京ラウンドにおいては、先進工業国間では、関税による保護には限界があるとの認識が一般的となり、工業品については関税のさらなる一律引き下げが合意される一方、むしろ、相殺関税、補助金、関税評価、政府調達等の関税以外の貿易関連制度に関心が移り、これらに関する行動規範（コード）が合意されることとなった。しかし、農産品に関しては、再びリクエスト・オファー方式がとられ、主要輸入国は、依然

として輸入数量制限、高関税等での保護を続け、主要品目については、関税の自由度を確保するためにバインドを避け、さらに補助金コードの適用も拒否することとなった。

東京ラウンド後も、なお米国の対日、対 EU 貿易不均衡状況は好転せず、為替相場の不安定もあり、日・米・EU が提唱する形で、1986 年に一層の貿易自由化を目指してウルグアイ・ラウンドが開始されることとなった。先進国間では、農産物の関税を中心とした貿易自由化が課題となるとともに、新たにサービスの自由化が取り上げられることとなり、また、むしろ関税以外の貿易関連制度に関心が集まり、東京ラウンドでできた各種コードの一般協定化、さらには知的所有権、投資規則、検疫措置等が検討されることとなった。これらは、開発途上国にとって大きな負担となるもので、農産物をめぐる日・EU 対輸出国間の大きな対立のみでなく、途上国対先進国の対立をも深刻化させるものであった。

(3) ウルグアイ・ラウンドから FTA・TPP への動き

ウルグアイ・ラウンド交渉が遅々として進まない状況の下で、1992 年に米国が NAFTA(North American Free Trade Agreement)合意という形で、地域関税同盟的な方向を取るに至った。これは、GATT 上の関税同盟(Custom Union)又は自由貿易地域 (Free Trade Area) を意識して、10 年後には実質的に (substantially)すべての関税を廃止するという方向をうたいながら、GATT 上認められる過渡的な措置としての中間協定で相当部分の関税撤廃を先送りにし、かつ、それぞれの都合で、農産物等に例外を設けるものであった。これは、ある程度補完的關係にある国同士で、GATT を気にすることなく、このような方向で協定が結べるという前例を示したこととなり、一気に個別ないし地域 FTA(Free Trade Agreement)が進められることとなった。(参考「FTA と WTO」参照)

これより先、EU は、自らが関税同盟を形成するとともに、さらに旧植民地との間に、ロメ協定による特惠関税を中心とした特別協定を結んでいるという事情もあった。これは、開発途上国間では、特惠関税制度が FTA に利用できることの解釈を生み、MERCOSUR 協定をはじめ種々の FTA の動きが助長されることとなった。加えて、EU は、東欧共産圏の崩壊を受けて、FTA を活用し、自国経済圏へのこれら諸国の取り込みを図ることとなり、また、わが国の場合は、NAFTA 更にはメキシコ・EU 間 FTA に刺激される形で、まずメキシコとの交渉に入った。わが国の場合は、関税分野での国内的な制約が強く、むしろ他の経済措置を広く網羅するという形を取り、関税色の強い FTA という名称を避け、EPA(Economic Partnership Agreement)と称することとなった

結局、ウルグアイ・ラウンドは、1993年に合意するに至ったが、従来の工業品の関税の一律引き下げもさることながら、農産品の取り扱いが注目され、その原則関税化、関税のバインドさらに補助金に関しての削減等が合意された。また、関税以外に関しては、サービスの分野での自由化、さらに東京ラウンドで作られた各種コードの一般協定化、新たに知的財産権、投資規則、検疫・衛生措置等の協定が合意された。しかし、このラウンドからは途上国の参加が多く、しかも経済状況が極端に悪い国もあり、先進国間の合意事項に開発途上国が一体となって反発することが多く、結局はほとんどの場面で、例外扱いが認められ、先進国としては、開発途上国の貿易ルールへの参加が不十分との認識が強く残ることとなった。特に、ウルグアイ・ラウンド後の BRICS の急激な経済成長、さらには中国の WTO 加盟もあり、開発途上国間にも格差が生じている現状の下で、先進国の中では途上国を一括りにしての WTO 上の取り扱いに不満が生じてきている。このような状況の下で、先進国としては、個別の FTA の中で、個々の途上国の利害と絡めて、譲歩を求めて行く傾向が生ずることとなった。

さらに、ウルグアイ・ラウンドを引き継ぐ形で交渉が開始されたドーハ・ラウンドでも、先進国と開発途上国の間の対立が際立ってきており、特に経済発展の著しい中国、ブラジル、インドが中心となり、開発途上国一体とした特別扱いの要求が強く、交渉が遅々として進まない状況となっており、FTA の動きがさらに活発化して行く傾向が見られる。二国間の FTA の進展に加えて、EU の拡大、南米諸国の MERCOSUR、アジアのアセアン諸国協定(AFTA)等の地域協定的な、どちらかといえば「ブロック化」の動きもあり、このような背景の下に、TPP(Trans-Pacific Partnership Agreement)の動きが出てきていると言えよう。

(4) 今後の動き

以上、FTA は、GATT・WTO ラウンドの交渉が滞っていることから、活発化しているものであり、GATT・WTO 体制を否定しようと言う動きではなく、むしろ WTO の枠内で認められる協定とする傾向が強い。WTO 協定では、「もの」と「サービス」の協定において、自由貿易地域(FTA)の規定を設け、さらにそのための中間協定を妨げないとしている。それも完全な自由ではなく、10%まで対象外とする例外が認められ、中間協定も 10 年程度とすることが認められている。そして、ほとんどの FTA は、このルールを踏まえ、WTO に通報されている。この意味で、FTA は、グローバルな貿易ルールである WTO を補完するものとしてとらえられる、

また、FTA は、多国間では合意できないルールを 2 国間又は複数国間で合意

しようという動きでもあり、将来のグローバルなルール設定を促進しようとする先行的な動きとも捉えることもできる。この意味でも、FTA は、WTO を補完するものとしてとらえられる。

しかし、この FTA 乃至 RTA の動きは、政治的な配慮から、地域主義、ブロック主義に傾斜して行く可能性がある。その点を踏まえて、当事者は、十分 WTO を考慮した行動をとるとともに、WTO としては、ただ単にその通報を受けるだけでなく、その FTA のグローバル的性格について、常に議論の俎上に載せるべきであると考ええる。

2. 米国主導の TPP 交渉の現状

(1) 交渉の枠組み

現在の TPP は、通称「P4」と称せられ、2006年にシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ間で締結されており、「もの」の関税に関しては原則として即時又は段階的に撤廃するとともに、サービス貿易、人の移動の自由化を進め、さらに政府調達、競争政策、知的財産権等の政策を統一するという包括的な協定となっている。さらに、この協定は、APEC 加盟国の参加に開放されているものであったが、協定が相当進んだ貿易自由化を求めるものであるため、それぞれの利害を調整することの困難さが意識され、あまり他の APEC 諸国の関心を引くものではなかった。

これに対し、米国がオーストラリア、ペルーを誘って加入を表明し、一挙に注目を浴びることとなった。米国は、関税・サービス等現在の P4 協定全体の再交渉、さらには投資、環境、労働問題も含む広範な分野の交渉を求め、P4 協定を抜本的に変質することが合意された。これに、「船に乗り遅れまい」としてベトナム、マレーシアが参加の意図を表明し、現在は、9カ国によって交渉が行われている。

現在交渉参加中の9カ国の中では、米国が突出した立場にあり、それにオーストラリア、ニュージーランドが追従するような動きとなり、米国のペースで交渉が進んでいるようである。

(2) 米国を中心とした交渉

「もの」の交渉では、原加盟4カ国の TPP ではすべての「もの」の関税を“0”とすることとしているが、米国は、関税に関し、個別国との既存の FTA を変更する意向はなく、未だ FTA を締結していない参加国とのみ FTA を交渉し、それぞれの国同士の FTA を束ねる方式を提唱している。現在の米国の個別

FTA は、議会の掣肘を受けて、米国国内業界の意向を反映し、相当の例外を含むものとなっているが、TPP がほとんどの例外を認めない交渉方式となった場合は、利害関係団体からの要求にどう応えるのかの問題を抱えることとなろう。更に、米国の主張どおり個別 FTA を束ねる形になったとしても、新たな FTA 交渉を必要とする国々との関係で、酪農団体はニュージーランドとの交渉を懸念して既に反対の意向を表明しており、また今後の加盟国如何によっては他の利害関係団体から難しい対応を迫られることとなろう。更に、それぞれの FTA の間で異なる例外の扱いとなるが、それと WTO 上認められる例外枠との関係がどうなるのか不明確な点がある。現在の TPP 交渉では、とりあえず、個別 FTA の方向をとりつつ、それらを合体してすべての国に共通したものとするか否かは、今後の検討事項としている。

また、米国は、繊維業界の意向を受け、一部の FTA において、原糸(Yarn)の原産国が当該国でないものは低率関税の対象としないとの原産地規則の例外を設けており、ベトナム、マレーシア等との FTA 交渉でも、同じ条項を求めているとされている。さらには、原産地規則協定自体の中にこれに類した規定を入れることも目指しかねない状況である。これは、分業化されつつあるアジア経済圏を分断することにつながりかねない。例えば、東南アジア各国の縫製業は、ほとんど中国産の布を使用しているが、これが TPP 関税の適用外となりかねない。電気製品でも、原産国規則いかんでは、その部品生産国が TPP 加入国でない場合(韓国が不参加の意向を示している)に問題となろう。

「サービス」分野に関しても、現在の WTO で開発途上国に認められているような例外は認めず、すべて共通した自由化を求め行く状況で、特に開発途上国の金融サービスに大きな制約がかかる可能性がある。他方、米国は、人の移動に関して、自国の移民法規を変更する意向はないようである。

さらに、種々の貿易関連規則に関しても、WTO 以上のものを求め、また途上国としての例外を認めない方向になりつつある。特許等知的所有権に関しては、WTO 以上の保護期間を求め、また、強制するための罰則を求める一方、自国産業のために試験データの公表期限を延長しようとしている。投資に関しては、自由化とあわせて、企業が直接投資先国政府を相手に訴訟を提起できることを求めているようである。また、政府調達に関しては、その対象金額の大幅引き下げを求め、地方公共団体、政府関連企業をも対象とすることを一般原則にしようとしているようである。これは、自国企業優先が主流の開発途上国には厳しいこととなる。マレーシアのマレー優先主義、多数の国営企業を有するベトナムの対応が注目される。SPS(検疫・衛生規則)に関しても、米国の提案は、「科学的根拠」、「予防原則の排除」等であるが、これの具体的協定内容に関し、厳しい対応を求める意向であると伝えられている。これは、GMO(遺伝子組み換え

体)の表示、食品安全基準等に影響を与えかねない。

さらに、米国は、現在の WTO 協定にはない労働、環境に関する規則を提案する構えであり、また、国家企業の行動規制を求める構えである。労働に関しては、ILO の重要規則の遵守を中心としたものようではあるが、その中には国によって留保しているものがあり、組合結成の自由、若年労働の規制等途上国の一部には、特にベトナムには厳しいものがある。環境に関しては、米国企業が国内で求められているものと同等の環境基準の遵守を求める声があり、さらに環境機材の“0”関税を求めることも検討されているようである。国営企業に関しては、私企業との平等取り扱い、その行動の透明性を求めようとしており、途上国に対して厳しいこととなろう。他方、日本、EU をはじめ、対米輸出国が問題にしているアンチ・ダンピングに関しては、全く交渉する意思がないようである。

(3) TPP の行方

このような方向で交渉がまとまって行った場合、また 2 国間の交渉での厳しい米国の対応が現実化して行った場合、TPP が目指している APEC 加盟各国に拡大して行こうという意図には反して、加盟が難しい開発途上国が続出するのではないかと思われる。中国はもちろん、韓国、カンボジア、ミャンマー等の加盟は、大変厳しいこととなろう。さらに、現在交渉に参加しているマレーシア、ベトナムさえ難しい立場に立たされるのではないだろうか。また、現在の TPP の交渉の中身は、中国が受け入れがたいものを多く含んでおり、反発を強めて行く可能性がある。それに対抗するように、中国は、「ASEAN+3(日中韓)」を推進して行こうとするのではないだろうか。その際のアジア各国の対応はどのようなのであろうか。米国は、ASEAN+3 ないし 6 (さらに豪印新を加えるという日本提案) に対抗しようとして、TPP を提案し、米国を入れた APEC 全体を一つの通商圏としようとした意図と反して、ASEAN プラス 3 を推進してしまい、環太平洋圏を 2 分してしまいかねない状況になっているのではないだろうか。TPP は、米国、中南米、ニュージーランド、オーストラリア、シンガポールの商圏を生み出すものに過ぎなくならないだろうか。その際、ASEAN プラス 3 に慎重であったわが国としては、これと TPP の間に立って、その政治的選択を迫られる事態にならないだろうか。

3. 結び

今後の TPP 交渉は、現在の参加国の状況から見て、当面米国の主導の下に進められるのではないかと思われる。この TPP が、閉鎖的にならないよう、また

ブロック化の動きとならないよう慎重な検討が求められよう。その際の可能な方式として、大胆に考えれば次のような方式となることが現実的であり、グローバルな貿易拡大につながって行くのではないかと思われる。

一つは、「もの」と「サービス」に関しては、米国の主張通り、それぞれの2国間の FTA を束ねる形をとりつつ、できる限り加盟国全体に同じものを適用するとしてはどうかと考える。また、この部分だけが、WTO 上の個々の FTA として報告することが可能で、その際の例外扱い(10%例外)等が、個々の FTA ごとに算定できることとなろう。

次に、関税・サービス分野以外については、ルールの原則を定め、各国には一定期間そこからの乖離を認めることが考えられる。その際、原則からの乖離を縮小する努力を義務付け、毎年進捗状況を審査する方式が考えられよう。また、特に、後発開発途上国(カンボジア、ミャンマー、ラオス等)には、適用除外を認めつつ、加盟各国からこれらの国のルール実施への努力に関する支援を盛り込むことも必要であろう。TPP 自身が、このようなフレキシブルなものとなることによって、より生かされて行くこととなろう。

このような TPP となった場合、日本にとってもあまりハードルが高いものとならないかもしれないが、米国との個別 FTA は大変厳しいものとなろう。その際、関税“0”の例外を10%程度設定するとしても、農産物の交渉が難しい問題を含んでいることは事実であろう。しかし、米国内では、サービス分野としての郵政の保険・金融部門の取り扱い、さらには国営企業としての政府関係金融機関の取り扱いをむしろ問題とする動きも強いと伝えられている。更に、米国の産業界では、日本は、現在の TPP 交渉に参加してきた際、米国の種々の動きの邪魔になる可能性があり、むしろ、新しい TPP を米国主導で作り上げ、その後の加盟交渉を行う方がよいとの意見があるとのことである。

(参考)

FTA の WTO 上の取り扱い

1947年にGATTが締結された際、すでに地域的な関税協定が存在していたため、それとGATTのグローバルな性格との関係を明確化しておく必要があったことから、GATT24条の規定が設けられた。ウルガイ・ラウンドの結果、WTOとしてサービスの分野も規定することとなり、「もの」の貿易を規定するGATTに加え、「サービス」に関するGATSが設けられた。その際、GATS5条として同じ制度が定められた。

GATT24条は、自由貿易地域の規定を設け、さらにその設定のための中間協

定を妨げるものではないと規定し、いわゆる FTA 協定を認めている。しかし、当事国は、直ちに WTO に通告し、その情報を提供する義務があり、他の加盟国は、当事国と協議し、問題があれば勧告し、当事国が従えないときは、その協定が実施できないこととなる。なお、承認という形を条文上必ずしも求められているわけではないと理解されている。また、自由貿易地域は、関税その他の制限的通商規則を、その地域間の「実質上のすべての貿易」(substantially all the trade)について廃止することが求められている。この「実質上」という意味は、必ずしも明確ではないが、全貿易の 90%以上(例外 10%以内)と解されている。さらに、24 条は、移行のための中間協定を認めており、その実施期間は 10 年以内と解されている。

FTA ないし関税同盟は、古くは EU のものがあり、さらに最近では、NAFTA(北米自由貿易協定(米加墨間))、MERCOSUR(南米南部共同市場(アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイ間))をきっかけに著増している。ほとんどのものは GATT ないし WTO に通報されているようであるが、加盟国間で承認されたものは、EU 以前のオーストリア・リヒテンシュタイン間のものを除いて一つもないとのことである。もし、種々の FTA を俎上に載せた場合、利害対立から承認が難しくなる可能性があると考えられているのではないかと考えられる。なお、協定条文上は、必ずしも承認という形を求められているわけではないと理解されている。

さらに、開発途上国の FTA に関し、1971 年に GATT に付加された第四部「貿易及び開発」の条項を援用される傾向にある。第四部は、当時 UNCTAD (国連貿易開発会議)を中心として開発途上国が、世界貿易の拡大から取り残されると主張し、特別扱いを求めたのに応じて設けられたものである。この中で、GATT 上関税の無差別適用の例外を開発途上国に向けた特惠関税として認めたものである。これに基づいて、わが国を含む先進各国は、総ての開発途上国に向けて、特惠関税制度を設けたが、EU は、これを活用して、旧植民地各国とロメ協定を結び、それらの国に対してのみの特惠関税を設け、先進国と開発途上国間の FTA を含む地域関税協定的なものの先例を示すこととなった。さらに、GATT のこの条項を使えば、開発途上国間では、GATT24 条に拘ることなく FTA の締結が可能であると解され、MERCOSUR、AFTA(ASEAN 自由貿易協定)等の協定が締結されて行くこととなった。