



# M I G A コ ラ ム

## 「世界診断」

2018年1月25日

### WTO を再起動させる日本の役割はなにか

星野 高

明治大学研究・知財戦略機構 共同研究員



1977年3月京都大学経済学部卒、1983年5月米国マサチューセッツ工科大学経営大学院卒業。1977年4月日本長期信用銀行入行、83年5月以降は調査部、産業調査部等を経て長銀総合研究所取締役調査部長（1999年1月）。その後、社会基盤研究所・取締役企画部長兼調査部長、三洋電機株式会社本社スタッフ部門戦略ユニットリーダーを経て、2006年1月から2013年7月まで参議院議員川口順子・政策担当秘書、2013年10月から2016年3月まで参議院議員舞立昇治・政策担当秘書。2016年4月より現職。主な著作に、「アメリカの企業立地・投資環境」著書（東洋経済新報社、1986年5月）、「海外進出データ・マニュアル米国編」編著（長銀総合研究所、1987年6月）、「尊厳なき企業の崩壊」編著（PHP研究所、1993年10月）。大阪府出身、63歳。

#### 1. 2018年の世界経済は明るい見通し

世界経済は昨年後半から成長率が高まっており、今年の見通しは明るい。

経済協力開発機構（OECD）は、「世界経済はほとんどの国々で同時に成長率が改善している」と指摘し、2018年の世界経済の成長率を、17年（3.6%）を上回る3.7%と予測<sup>1</sup>。国際通貨基金（IMF）も世界の同時成長（Synchronous Growth）から世界経済の下振れリスクは低下し、むしろ上振れリスクがあるとみている<sup>2</sup>。

世界の貿易量も急回復しており、ここ数年続いていた世界の貿易伸び率が経済成長率を下回る「スロートレード」が、17年は解消した模様だ<sup>3</sup>。

また、12月に米国で約30年ぶりの大型減税となる税制改革法案が成立し、景気好調の期待感から米国株は上昇し、1月4日ダウ平均株価は初めて2万5,000ドルを突破した（1月22日現在、26,214.60ドル）。

#### 2. 2017年に顕在化しなかった“自由貿易の危機”

こうした世界経済の明るい見通しは、2005～06年頃

<sup>1</sup>（出典）“Economic Outlook and Interim Economic Outlook,” OECD, November 28, 2017

<sup>2</sup>（出典）“World Economic Outlook October 2017,” IMF, October 10, 2017

<sup>3</sup>「世界の貿易量、急回復 「スロートレード」 解消へ」日本経済新聞、2017/11/25；「「スロートレード」は終わったか？」三井住友アセットマネジメント【経済便り】、2017/12/28

の「大いなる安定 (Great Moderation)」との類似性を想起させるとの指摘がある。つまり、日本では小泉改革の時期に当たるが、金融政策が引き締め方向に向かっているなかでの「株高」、「低水準の長期金利」、そして「ボラティリティの低下」が類似しているとの指摘である<sup>4</sup>。

この指摘が時宜を得た問題提起だとすれば、「大いなる安定」期の裏で進行した米国の住宅サブプライム・ローン・バブルがリーマン・ショックとなって世界経済を揺るがしたように、昨年後半からの好況の裏側で、なにかが増殖し、その亀裂が修復不能なまでに深刻化しつつあるのかもしれない。そのなにかとは、他ならぬ米国の“自由貿易からの後退”である。トランプ大統領は17年1月の就任早々、環太平洋経済連携協定 (TPP) から離脱し、米国と自由貿易協定を結ぶカナダ・メキシコ (NAFTA) や韓国 (KORUS) に対しては強引に再交渉を認めさせた。

トランプ大統領の保護主義は就任前から懸念させていたが、17年に“自由貿易の危機”にまで発展しなかったのは、事態が改善したというよりも、シリアや北朝鮮など地政学リスクに注目が集まり過ぎ、放置されたまま2018年に先送りされたと考えたほうがよい。

### 3. 機能不全寸前の世界貿易機関 (WTO)

“自由貿易の危機”は、GATT から1995年の世界貿易機関 (以下、WTO) 発足以降も強引なまでに自由貿易をけん引してきた米国のリーダーシップ後退となって、徐々に顕在化しつつある。昨年12月ブエノスアイレスで開催されたWTO 閣僚会議は、閣僚宣言の採択を見送り閉幕した<sup>5</sup>。米国が不公正な貿易の是正に向けたWTO 改革を優先すべきと主張し、新興国や途上国と対立し、主要議題の議論に関わらなかったため、議論がまとまらなかったのだ。

WTO が機能不全寸前に至った背景はなにか。大別すると、WTO のガバナンス問題と主要プレイヤー (とくに米国と中国) の勢力変化がある。

しかしその前に、世界経済秩序におけるWTO の機能・役割をGATT 体制と比べつつ、再確認しておこう。そうすることによって、事態の深刻さがより理解できる。

### 4. 新しい分野のルール策定と貿易紛争の解決

WTO は、ウルグアイ・ラウンド交渉の結果1994年に設立が合意され、1995年1月1日に設立された国際機関である。貿易に関する様々な国際ルールを定め、その実施・運用を行うと同時に、新たな貿易課題への取り組みを行っている。その前身であるGATT (ガット; 関税及び貿易に関する一般

<sup>4</sup> 「アベノミクス再起動への展望: 「大いなる安定」に死角はないか」新春特別セミナー、日本経済研究センター岩田一政理事長、2018/1/11、日本経済研究センター

<sup>5</sup> 「WTO 機能不全」読売新聞、2017/12/15 p9; WTO 閣僚会議は原則2年に1度開催されるWTO の最高意思決定機関で、今回は164の加盟国の閣僚等が参加した。

協定)<sup>6</sup>は国際機関ではなく、暫定的な組織として運営されてきたが、貿易ルールの大幅な拡充にと  
もない、より強固な基盤をもつ国際機関を設立する必要性が強く認識され、WTO 設立に至ったので  
あった。

WTO 設立により、世界経済の貿易体制は GATT 体制と比べ、次のように強化された。

- ・既存の貿易ルールの強化<sup>7</sup>
- ・新しい分野のルール策定
- ・紛争解決手続きの強化
- ・諸協定の統一的な運用の確保

なかでも重要なのは、新しい分野のルール策定と紛争解決手続きの強化である。

### (1) 新分野のルール策定

物品の貿易に加え、サービスの貿易に関する協定を作成すること、貿易に関連する知的所有権や  
投資措置に関する協定を作成することである。先進国の産業構造が製造業中心からサービス業、情  
報通信業中心に移行するにつれ、物品以外の新しい分野のルール作成はますます重要となっている。

とりわけ電子商取引分野におけるルール策定は、主要国が情報通信技術とビッグデータ活用を融  
合させた分野を“戦略的成長産業”と位置付けていることもあり、優先順位の高いテーマである。  
そのうえ、情報データの取扱いに関する主要国の考え方に根深い対立があり<sup>8</sup>、グーグル、アマゾン、  
マイクロソフトなど情報通信サービスの覇者が集まる米国も、ルール策定の議論から距離を置くこ  
とは許されない立場にある。

### (2) 紛争解決手続きの強化

WTO の紛争解決制度は、GATT のもとで積み重ねられてきた慣行や手続きに基づき整備され、準司  
法的な制度と位置づけられている。

現行の制度は GATT 時代と比べると 3 点が強化された。第 1 は、一審制から二審制としたことであ  
る。常設の上訴審・最終審たる上級委員会（以下、上級委）が設置され、パネル（小委員会）報告  
の法解釈につき再審査できるようになった。

<sup>6</sup> 貿易における無差別原則（最恵国待遇、内国民待遇）等の基本的ルールを規定し、多角的貿易体制の基礎を築いた。

GATT 体制は 1948 年に発足し、日本は 1955 年に加入した。

<sup>7</sup> 特定の物品（農業、繊維）の貿易に関する協定を作成すること。国際貿易のルール（アンチダンピング、セーフガード等）  
に関する既存の協定を改正して内容を拡充すること。

<sup>8</sup> 日本など先進国は“データフロー自由”の原則を主張しているが、途上国には“デジタル保護主義”的な動きがある。中国は  
2017 年 6 月にサイバーセキュリティ法を施行し、サーバー等の国内設置の義務付け、国境を越えたデータ流通の管理、ソ  
ースコード開示要求につながるおそれのある、広い裁量権を政府に認めている。ベトナムも同様の法制の導入を検討して  
いる。

第2は、手続きが迅速・円滑に進行するよう手続きの実効性が強化されたことである<sup>9</sup>。GATT時代は一連の手続きの流れにおいて意思決定がコンセンサス方式だったため、例えば審理で負けた国がパネル報告書採択に反対すれば、そこで手続きが止まってしまった。しかしWTOでは、手続きの自動化が確保され<sup>10</sup>、必ず「結論」が出るようになった。

第3は、一方的措置の禁止である。かつては米国が“通商法301条”にもとづく一方的制裁をちらつかせて貿易相手国の市場開放を迫ることが大きな問題とされていたが、現行の制度では、「貿易紛争に対してWTO紛争解決手続きによらない一方的措置の発動を禁止する」との規定がもうけられた。

こうした紛争解決手続き強化によって、紛争案件数<sup>11</sup>はGATT時代の年平均6.7件（1948～94年に314件）からWTO時代の年平均24.3件（1995～2017年に535件）に増加しており、この手続きが効果的に機能し、加盟国からの信頼性も高まっていることがうかがえる。

最も利用しているのは米国（訴えたのが115件、訴えられたのが134件）で、次いでEU（同97件、84件）。日本は訴えたのが23件、訴えられたのが15件である。2001年に加盟した中国もすでに訴えたのが15件、訴えられたのが39件と件数は多い<sup>12</sup>。貿易問題で一方的な行動に行きがちな米国が最も利用しているということは意外とも思えるが、それだけ米国もWTOの紛争解決手続きを評価していると考えられる。

それでは次に、この自由貿易秩序の要たるWTOが機能不全寸前に至った背景を探ってみよう。

## 5. ガバナンス問題と主要プレイヤーの勢力変化

大別すると、WTOのガバナンス問題と主要加盟国、とくに米国と中国、の勢力変化が大きく反映している。以下、各々について詳しくみてみよう。

### 【ガバナンス問題1】—コンセンサス方式の限界—

WTOは、GATT成立時（加盟国23か国）から全会一致の原則で運営されてきた。しかし、今や加盟国164か国のもとでは、全会一致の原則は限界に来ている<sup>13</sup>。新たなルール作りは困難を極め、「WTO

<sup>9</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/funso/seido.html> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/gaikou/vol32.html>（『外交』Vol.32, pp133-135）

<sup>10</sup> WTOでは、全会一致の反対がないかぎり、その決定がなされたこととすること。ネガティブ・コンセンサスともいう。

<sup>11</sup> 件数は、手続きの第一歩である協議要請がされた件数。

<sup>12</sup> 国別件数は、WTOホームページから [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_by\\_country\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)（2018/1/18 検索）

<sup>13</sup> GATT各ラウンドの加盟国数は、ケネディ・ラウンド（1964～67）74か国、東京ラウンド（1973～79）82か国、ウルグアイ・ラウンド（1986～1994）93か国である。

の国連化」との批判もある。もっとも、紛争解決の実施（enforcement）面では引き続き有効に機能している<sup>14</sup>ことも忘れてはならない。

#### 【ガバナンス問題 2】－上級委員会問題－

米国は紛争解決手続きの二審・最終審にあたる「上級委が協定に基づかず、DSB（紛争解決機関）の承認も得ずに行動している<sup>15</sup>」として問題視し、昨年 8 月以降、上級委員 3 名の人事<sup>16</sup>をいわば人質にとって、この問題の解決を迫っている。

EU 等は、米国が提起する問題と委員人事のリンク付けに反対し、委員人事を優先すべきとの立場である。そのため、米国と EU 間の大きな対立点になっている。

上級委員の定数 7 名のうち 3 名が空席という異例の事態が続けば、紛争解決機能はなかば機能停止に追い込まれるおそれがある<sup>17</sup>。

#### 【主要プレイヤーの勢力変化 1】－米国、リーダーシップの後退－

二国間交渉を重視するトランプ政権になって、WTO に関する問題は明らかに優先順位が下がった。政府の幹部任用が進まず<sup>18</sup>、通商関係の人材が乏しいため、通商代表部（USTR）は政権の優先案件である NAFTA 再交渉に忙殺されている。WTO の新しい分野のルール策定協議でも、積極的な取り組み姿勢はみられない。

対中貿易を巡ってトランプ政権は、鉄鋼やアルミニウムの過剰生産や、安価な製品の輸出につながる補助金などに不満を募らせているが、WTO の紛争解決手続きの枠組みで解決を図ろうとするよりもむしろ、一方的措置を発動<sup>19</sup>する姿勢をみせている。

トランプ大統領もライトハイザー-USTR 代表も、対米貿易黒字国が米国の雇用を奪っており、二国間交渉に米国が強硬な姿勢で臨むと相手国が一方的（かつ自発的）に譲歩するものだと固く信じているようだ。しかし、まさしくこうした発想が、最恵国待遇・内国民待遇・「法の支配」の確立を旨とする多国間自由貿易の発想を蝕んでいる。

今やトランプ政権は、米国が長年にわたり擁護・発展させてきた自由貿易秩序を自ら破壊しつつある。

<sup>14</sup> 例えば、中国は、紛争解決で負けたケースはすべて従っている。

<sup>15</sup> その例示として、委員が任期後も担当案件を継続することを上級委自身で決めた「規則 15 条」をあげている。米国の立場は、これは委員の実質的な任命に等しく、DSB の承認を得るべきとのこと。

<sup>16</sup> 上級委員の任期は 4 年で、2 期まで再任可能。2017 年末までに EU 枠、中南米枠、アジア枠の 3 名の任期が到来したが、米国が欠員の選考プロセス開始を反対し続けている。

<sup>17</sup> <https://jp.reuters.com/article/wto-trump-idJPKBN1DS08N> 各案件の判断には上級委員 3 名が賛成する必要がある。

<sup>18</sup> 任命に上院の承認を要する政府幹部ポストの充足状況は 2017 年 12 月 1 日現在、政府全体で 33%。

省庁別では、商務省 48%、国務省 22%など。（出所）”Tracking how many key positions Trump has filled so far,” Washington Post, 2017/12/1.

<sup>19</sup> 鉄鋼については、安全保障を理由とする 1962 年通商拡大法 232 条の発動と中国の知的財産権侵害に対する 1974 年通商法 301 条の発動を準備しているといわれる。

## 【主要プレイヤーの勢力変化2】－「市場経済国」認定を渴望する中国－

一方、2017年のダボス会議で習近平国家主席が“自由貿易の旗手、WTOの旗手”と強調した中国は、WTOの紛争解決手続きを積極的に利用し、かつ敗訴した案件でもすべて従っていることはすでに述べたとおりである。しかし、軍事・安全保障情勢で米国の影響力が後退した空白を中国が埋めるのと同じような事態は、WTOでは起こっていない。

新たなルール策定にリーダーシップを発揮することも、WTO加盟時の自らの約束<sup>20</sup>を履行することもなく、中国は「途上国」として、あるいは「世界最大の市場」として、むしろ既得権の尊重（＝規制撤廃の反対）や国家主権重視の立場を取っている。

個別問題では鉄鋼の過剰生産能力の削減問題や鋼材の輸出関税減免問題があるが、中国にとって最大の懸案は、「市場経済国」への認定獲得である。中国は2001年のWTO加盟時に15年間、「非市場経済国<sup>21</sup>」として扱われるとの規定を受け入れた。そして、加盟から15年が経過したことで同規定は2016年で失効したと主張してきた。ところが、EUをはじめ米国は、市場開放の約束を守っていないとの見解から、中国の「市場経済国」認定に反対の立場だ<sup>22</sup>。中国は2016年12月、自国を市場経済国と認めなかったEUと米国をWTOに提訴し、パネル協議が進行中である。

## 6. 日本が担うWTO再起動

それでは日本が果たすべき役割はなにか。トランプ大統領のTPP離脱決定から暫しの間茫然としていた感の安倍政権ではあったが、昨年半ば以降、自由貿易秩序の維持・発展にむけ、日本が前面に出て議論を引っ張る覚悟を固めたようだ。それは日本にとって的確な判断である。

現在もその方針に沿って様々な国際協議が進められているが、WTOを機能不全から救い出すためには、次の3点を強調したい。第1は、TPP11を早期に発効させることである。カナダやベトナムなど課題を抱える国への働きかけを強め、質的に最も高度なルールの実現を速やかに図りたい。

第2は、紛争解決処理において、米国がWTOで認められていない一方的措置に走らないよう、米国をつなぎ止めることである。このために日本はEUと連携し、米国の主張が十分に反映される論拠や証拠を収集し、WTOの紛争解決手続きの枠内でも米国が満足する結果を勝ち得るべく、あらゆる努力を尽くさなければならない。

<sup>20</sup> WTO加入議定書には、「国有企業の規律」や「公共事業の市場開放」などの約束が含まれる。

<sup>21</sup> 非市場経済国とは、WTO協定において、政府が為替相場や生産活動などを統制している国をいう。貿易相手国が認定した場合、反ダンピング課税などの対抗措置が取りやすくなる。

<sup>22</sup> <https://jp.reuters.com/article/china-us-idJPKBN1DU35P> ; <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2017-12-01/P09FAP6KLV401> 日本も反対の立場である。

第3は、新しい分野のルール策定協議において、EUが抱く米国に対する不信感を説き伏せたうえで、日米EU共闘体制を確立することである。EUと米国の間を橋渡しできるのは日本しかない。とくに先進国と新興国・途上国との間に考え方の深い隔たりがある電子商取引分野の協議では、日米EU共闘は死活的に重要である。

2018年の世界経済は同時成長・株高のこの上ない好況で始まったが、世界経済秩序を貿易面で支える基盤を維持・向上させる努力を怠ると、大きな落とし穴が待ち構えているかもしれない。日本のWTOで果たす役割は重い。

(了)