

**多角的自由貿易投資体制の再構築を求める
－ T P P の先を見据えて－**

2015 年 5 月 19 日

一般社団法人 **日本経済団体連合会**

目 次

| | |
|---|----|
| I. わが国が目指すべき通商戦略 | 2 |
| II. 多角的自由貿易投資体制の課題と改革の方向性..... | 3 |
| 1. WTO の評価..... | 3 |
| (1) 協定履行監視、紛争解決の有効性 | 4 |
| (2) ドーハ・ラウンドの課題 –WTO への関心低下とメガ FTA の加速– | 5 |
| ① WTO の制度的課題..... | 5 |
| ② グローバル・バリューチェーンに対応できない交渉内容..... | 6 |
| 2. WTO 改革..... | 7 |
| (1) WTO の意義..... | 7 |
| (2) 改革に向けた検討の方向性 | 8 |
| ① ポスト・ドーハ..... | 8 |
| ② 交渉方式の見直し–クリティカル・マス方式を活用したルール・メイ キング機能強化– | 8 |
| ③ TPP など通商交渉成果の WTO 協定へのとり込み..... | 10 |
| ④ 作業計画の策定..... | 10 |
| ⑤ 定期協議の開催..... | 10 |
| III. 多角的自由貿易体制の再構築に向けた取り組み..... | 10 |
| 1. 政府一丸となった包括的な通商交渉体制の整備 | 10 |
| 2. 経団連の取り組み..... | 11 |

I. わが国が目指すべき通商戦略

経団連は、ビジョン「豊かで活力ある日本の再生 — Innovation & Globalization —」（2015年1月公表）において、2030年に向けわが国が採るべき通商戦略のロードマップを提示した。

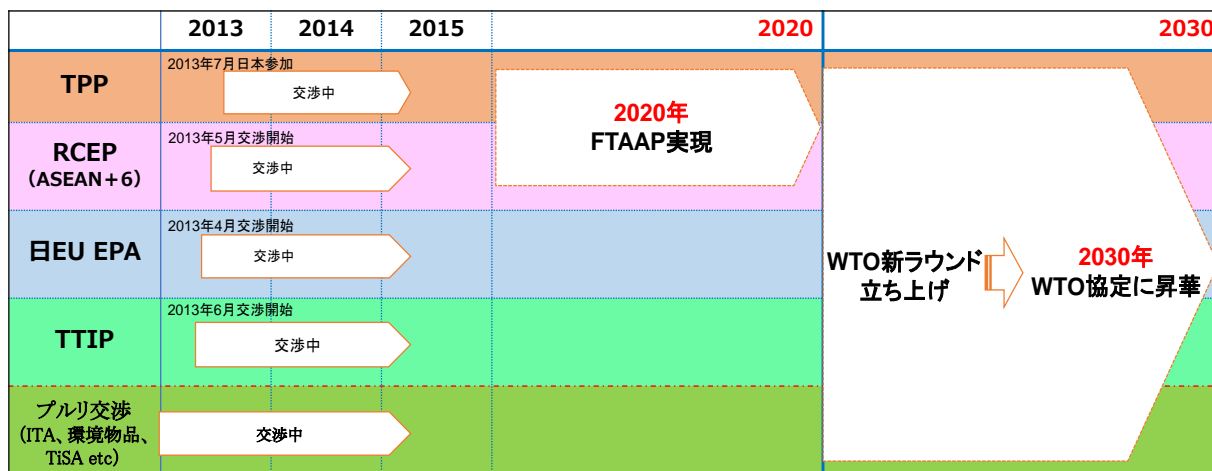
2001年に開始したWTO（世界貿易機関）ドーハ・ラウンドが膠着状態に陥る一方で、TPP（環太平洋パートナーシップ）やRCEP（東アジア地域包括的経済連携）、日EU EPA、TTIP（環大西洋貿易投資パートナーシップ）といったメガFTA（巨大自由貿易協定）交渉が、わが国を含む主要国の通商戦略の柱となっている。こうした中、ビジョンでは、当面、これらメガFTAや、ITA（情報技術協定）、TiSA（新サービス貿易協定）など分野別プルリ協定（複数国間協定）の成立に注力し、2020年にFTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）の実現、新ラウンド¹を経てWTOの下に各種協定を収斂し、2030年、新たな高水準の多角的自由貿易投資体制を構築することを謳っている。

WTOならびにその前身のGATT（関税及び貿易に関する一般協定）は、貿易投資立国たるわが国の経済発展を支えてきた制度的基盤であるとの認識の下、経団連はかねてより一貫して、わが国通商戦略の基軸はWTOであるべきと主張してきた。その主張は今なお変わることはなく、ドーハ・ラウンドの停滞、メガFTAの興隆により、国際経済秩序の要たるWTOのプレゼンス低下を極めて憂慮している。

本年は、WTO発足20年、わが国のGATT加盟60年にあたる。この節目に、WTOが再びグローバルで自由な貿易投資のインフラとして、健全なガバナンスの下、その真価を発揮できるよう、多角的自由貿易投資体制の再構築に向けたWTO改革の方向性を提言する。

¹ 交渉の場という意味で使用しており、必ずしも多国間交渉を示すものではない。

2030年・WTO再構築に向けた通商戦略工程表



注)

- ・TPP(環太平洋パートナーシップ): 日本、米国、豪州、カナダ、シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ、ペルー、ベトナム、マレーシア、メキシコの12カ国が参加。
- ・RCEP(東アジア地域包括的経済連携): 日本、中国、韓国、インド、豪州、NZ、東南アジア10カ国の16カ国が参加。
- ・TTIP(環大西洋貿易投資パートナーシップ): 米国・EU間の自由貿易協定。
- ・FTAAP(アジア太平洋自由貿易圏): アジア太平洋地域における包括的な自由貿易協定。
- ・プल्ली交渉(pluri-lateral agreement): 有志国のみが参加する複数国間交渉。ITA(情報技術協定)拡大交渉: 関税を撤廃するIT製品の品目拡大を交渉。環境物品交渉: 環境保護及び気候変動対策等に資する物品の関税撤廃について交渉。TiSA(新サービス貿易協定): サービス貿易の更なる自由化とルール形成を目指す交渉。

(出典: 経団連『豊かで活力ある日本』の再生「Innovation & Globalization」 P.54)

II. 多角的自由貿易投資体制の課題と改革の方向性

諸外国政府・経済界の関心が FTA や分野別プल्ली協定に向かおうとも、世界の経済成長のためには、やはり世界全体をカバーする多角的通商レジームが不可欠であり、WTO はその核である。そこで、WTO の国際貿易投資への貢献、課題を総括するとともに改革すべき点を提案する。

1. WTO の評価

WTO の基本的な役割は、保護主義を抑え自由貿易を推進することである。最恵国待遇、内国民待遇原則の下、WTO 全加盟国に一律の自由化・ルールを適用するため、①ラウンド交渉(貿易自由化、ルール・メイキング)、②協定履行監視²(ルール・ファシリテイティング)、③紛争解決³(ルール・エンフォー

² i) 貿易政策検討制度、ii) 理事会・分野別委員会(SPS委員会、TBT委員会等)への通報、iii) G20 諸国の貿易措置に関する WTO 報告書を通じ、WTO 加盟国の協定遵守を促す。

³ 加盟国の貿易紛争を WTO 協定に従い解決するための準司法的制度。

シング) の主に3つの機能とそれを支える優れた制度インフラを有している。

(1) 協定履行監視、紛争解決の有効性

協定履行監視や紛争解決は、世界の保護主義抑止に一定の機能を発揮していると評価できる。

協定履行監視について例えば、東日本大震災による福島第一原発からの放射性物質の漏出を受けて、諸外国は日本からの輸入品に対する検査を強化したとされているが、SPS 協定(衛生植物検疫措置の適用に関する協定)や TBT 協定(貿易の技術的障害に関する協定)の遵守を促す監視機能があるが故に、これら協定が各国の科学的根拠に基づかない措置への防波堤として一定の役割を果たしたと考えられる⁴。SPS 協定や TBT 協定において、新たな食品安全、動植物の健康に関する措置や工業製品の基準認証の導入あるいは既存制度の改変時、事前に SPS 委員会、TBT 委員会に通報することになっているが、当該措置の協定への適合性が疑わしく自国産品の輸出に悪影響があると考えた国は、「特定の貿易上の懸念(STCs)」として提起することが出来、当該措置が講じられる前に是正を図ることが可能である。SPS、TBT 委員会に提起された「懸念」の数が増加していることは、同制度がよく機能している証左と言える。

紛争解決については、例えば、中国のレアアース等の輸出規制やアルゼンチンの各種産品に関する輸入制限措置⁵について WTO 協定違反の認定がなされたことは記憶に新しい。二審制・手続の自動化⁶、ネガティブ・コンセンサス⁷、一方的措置の禁止、Cross-sectoral Sanction⁸など GATT 時代に比べて大幅に充実した手続が設けられ、迅速・公平な解決が試みられている。実際、GATT

⁴ 「APEC 貿易担当大臣会合 議長声明」(2011年5月)において、東日本大震災を含む自然災害の発生後の対応に際して「WTO 協定と不整合な措置を講じないことに合意」との議長声明が採択された。

⁵ 日米 EU から協議要請がなされ、中国レアアース等輸出規制は12年協議要請・14年違法認定、アルゼンチン輸入規制は12年協議要請・15年違法認定がなされた。

⁶ パネル設置(≒一審開始)から報告書の配布、上訴通知から上級委員会(≒二審)報告書の配布までそれぞれ9ヵ月以内、90日以内と規定されている。

⁷ 全会一致で反対が無い限り、パネル設置、報告、対抗措置の承認採択はなされる。

⁸ 係争中以外の分野で、制裁・対抗措置を課すことが可能な制度。

下での紛争案件数が 1948 年から 1994 年の間に 314 件（年平均 6.7 件）であったのに対し、WTO 下では 1995 年から 2015 年 2 月の間で 495 件（年平均約 24 件）に増加しており、本制度が効果的に機能していることを示している。

（２）ドーハ・ラウンドの課題 –WTO への関心低下とメガ FTA の加速–

WTO の協定履行監視や紛争解決については実効的に機能している側面が見られる一方、貿易自由化、ルール・メイキングは、機能不全に等しいと言わざるを得ない。ドーハ・ラウンドは、「開発」ラウンドとして途上国の経済発展を支援しつつ貿易自由化を推進しようというものであるが、交渉は遅々として進んでいない。途上国への配慮等に関する規定をより充実させるべきか否かについて途上国と先進国の対立が生じ、本ラウンドで実現した全加盟国参加による協定は、「貿易円滑化に関する協定」（2014 年 11 月）のみである。さらに、ラウンドの終結はおろか今後の交渉の見通しさえ不透明な状況である。こうした中、わが国はじめ主要国は、メガ FTA 交渉や分野別プल्ली交渉に舵を切っている。

① WTO の制度的課題

ドーハ・ラウンドの停滞は、WTO に内在する「制度的要因」が根底にある。第一に、シングル・アンダーテイキング（一括受諾方式）の問題である。161 に及ぶ国・地域が全交渉分野について合意することを妥結の前提とする交渉方式と、加盟国は一部の例外を除き全ての WTO 協定について一律の権利義務の主体となるという手法が限界に直面している。第二に、コンセンサス（全会一致）も交渉の意思決定を難しくしている。これは事実上 WTO に 161 の拒否権が存在するに等しく、一カ国でも反対すれば採択のブロックが可能なことから、合意を得ることはほぼ不可能である。第三に、途上国の定義の不在と、協定義務の免除や緩和、技術協力を途上国に与える S&D⁹（特別かつ異なる待遇）条項

⁹ Special and Differential Treatment : ①途上国の社会・経済的事情への配慮から、WTO 協定による自由化義務を緩和、②先進国が途上国製品の輸入に関して、特別の関税引き下げにより優遇（最恵国待遇の例外）。

の問題である。当該国が途上国か否かは自己申告¹⁰であり、従って、本来途上国とはみなし難い国が途上国としての特典を享受するという不合理が生じている。最後に、多国間交渉方式すなわち 161 の国・地域一斉交渉が、そもそも議論の進展を阻害している。

② グローバル・バリューチェーンに対応できない交渉内容

上記のような交渉スピードの遅さと併せて交渉分野の狭さも、加盟国とりわけ経済界の WTO に対する関心の低下につながっている。

ドーハ・ラウンドの交渉分野は、モノの貿易の流れに沿って課されている関税の撤廃¹¹中心だが、企業のグローバル・バリューチェーン¹²の拡大に伴い、対外直接投資やグローバルな ICT サービス（電子商取引、電気通信）活用の要請が高まっている中、ルールの重点は、国境措置（on the border）から国内措置（behind the border）にシフトしている。

例えば、ICT に関し、新興国を中心に、自国の技術力・研究開発力・生産力を強化することを真の目的として、セキュリティ等を名目に、データの現地保管や当該国の知的財産権の使用義務づけなど、各種の現地化を強制する措置（FLMs: Forced Localization Measures）が採用されているが、現行の WTO では法的対抗が困難¹³であり、グローバルな情報流通を阻害し、ひいては全ての産業にマイナスの影響を及ぼしかねない状況にある。各国は、データやコンテンツの国境を越えた円滑な流通の実現を、FTA¹⁴や TiSA で追求しているが、

¹⁰ WTO 協定は「途上国」の定義を設けておらず、自己申告で途上国と扱われるため、韓国等も途上国として扱われている。

¹¹ 2003 年カンクーン閣僚会合で、投資、競争、調達の透明性が議題から削除。

¹² 生産段階に加えて、商品の企画・研究開発・デザインといった生産段階以前の活動や物流管理・販売・顧客サービスといった生産段階以降の活動を含めた国をまたがる一連の活動のつながり。

¹³ GATT3 条、TRIM2 条、GATS6 条、16 条、17 条における内国民待遇規定では不十分であると考えられる。

¹⁴ TPP 交渉の「電子商取引」分野では、デジタル・プロダクトに対する無差別待遇等、電子商取引の環境を整備するための規律について議論。【内閣官房 TPP 政府対策本部資料「TPP 協定交渉について（平成 27 年 3 月）」

URL: http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/siryoku/150312ver_siryoku.pdf】

本来、WTO 協定において実現するほうが、シームレスなグローバル・バリューチェーンの構築に貢献すると考えられる。ビジネスのニーズとスピードに対応した WTO の交渉分野の拡大・深化が求められる。また、各国が実施するサイバーセキュリティ対策についても、国際的なルールとの整合性確保に向けて、WTO 等による適切な対応が求められる。

2. WTO 改革

(1) WTO の意義

WTO ほどの加盟国の広がり、加盟国に同一ルールを適用するための有効な機能を備えた FTA 等が近い将来成立することは想像し難い。課題を抱えているとはいえ、今なお WTO の存在意義は揺らいでいない。

企業のグローバル・バリューチェーンが拡大の一途を辿る中、アジア太平洋と欧州に限定されているメガ FTA や、分野別プルーリ協定では、貿易投資に関する同一のルールが適用される国・地域が限られてしまうため、企業のグローバルな事業活動に支障をきたすおそれがある。同時に、メガ FTA 相互のルールが異なっている場合は、企業は国・地域毎に対応を変えなければならず、結果として FTA の効果は減殺され、期待された生産性向上を達成できない。そのような悪影響を回避するには、ルールの調和が必要であり、調整の場は WTO しかない。

また、FTA を締結していない国どうしで貿易紛争が発生した場合あるいは一方的な保護主義的措置が講じられた場合、WTO 紛争処理制度を活用する他はない。例えば、米国、EU、中国の間では頻繁に貿易紛争¹⁵が生じているが、米国、EU、中国それぞれバイの FTA もしくは3カ国・地域を包含したメガ FTA が近い将来締結される見込みが無い状況にあって、紛争の解決は WTO に頼るしかない。

この他、FTA 競争から取り残されたあるいはメガ FTA 間の隙間に埋もれて

¹⁵ 中国の WTO 加盟以来、中国の被要請 32 案件のうち 22 件は米・EU からの要請。中国が要請した 12 案件は全て米・EU に対する事案。

しまう開発途上国にとって貿易救済や補助金などの課題は、WTO の枠外では有効に対処されず、従って、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る懸念がある。

(2) 改革に向けた検討の方向性

このような意義を念頭に置きつつ、WTO の課題すなわち「交渉スピードの遅さ」、「交渉分野の狭さ」を克服し、ビジネスの発展に資する既存ルールの現代化や新しいルールの策定を積極的に進めて早期に実効ある成果があがるよう、主にルール・メイキング機能の復活・強化に向けた改革を実施すべきである。

① ポスト・ドーハ

ドーハ・ラウンド妥結への見通しが立たない以上、徒に交渉を引き延ばすことは、却って各国政界・経済界・国民の WTO に対する信頼・関心を失わせる。今年7月末までに策定することとされているポスト・バリ作業計画¹⁶において、加盟国は、「NAMA¹⁷」「サービス」「アンチ・ダンピング」など残りの交渉事項を速やかに成立させ、以ってラウンドの区切りをつけるべきである。その上で、WTO でメガ FTA や分野別プल्ली協定など各種協定を多国間協定に昇華するための検討を開始することが求められる。

② 交渉方式の見直し—クリティカル・マス方式を活用したルール・メイキング機能強化—

ポスト・ドーハ交渉は、従前より交渉のボトル・ネックとなっているコンセンサスならびにシングル・アンダーテイキングの見直しが不可欠である。交渉をより円滑に進めていくために、プल्ली¹⁸の枠組みを活用して、現行 WTO 協定やドーハ・ラウンドでカバーされていない分野 (ICT、投資、競争政策、環境

¹⁶ WTO 一般理事会 (2014 年 11 月) で決定。

¹⁷ Non-Agricultural Market Access : 非農産品市場アクセス交渉。

¹⁸ 複数国間交渉という意味で、地域貿易協定や分野別プल्ली協定等を含む概念である。

等)でのルール整備に取り組むべきである。

プルリは、有志国・特定分野の交渉であるため、シングル・アンダーテイキングの制約を受けることは無く、また、その合意にあたっては、WTO 全加盟国の同意が不要など意思決定の困難さを回避できる。さらに、WTO 履行監視や紛争解決も機能し、同協定の実効性も高まることが期待できる。

プルリにはいくつかのスタイル¹⁹があるが、このうち、通商交渉に求められる、スピードの速さや協定内容の深さ、協定適用の対象範囲の広さの可能性からすると、クリティカル・マス方式²⁰を採用すべきと考える。同方式では、一部の参加国間で合意した貿易自由化約束を非参加国にも適用するため、非参加国のフリー・ライドを許容²¹する一方、ルール面では、非参加国も拘束する。

しかし、今後の新興国の国際貿易・投資に与える影響が大きくなることに鑑みると、無制限にフリー・ライドを容認することは、参加国の不公平感の高まりや新興国市場への製品・サービス等の供給を阻害するリスクがある。従って、どのように自由化を促すか検討が必要である。

また、途上国の定義や S&D の適用条件の明確化すなわち「期限を設けかつ加盟国の損害が容認できる範囲での例外的な措置」などの規律を設けることが求められる。

¹⁹ プルリの交渉方式には主に以下の3つの型があるとされている。

- ①クリティカル・マス方式：交渉参加国の対象とするモノ・サービス量の世界貿易に占める割合が一定以上（関税の場合は90%が目安）に到達する場合、当該分野の関税・ルールを撤廃・調和し、かつその合意結果を、交渉不参加国を含めてWTO加盟国全体に均霑する方式（例：ITA）。根拠法：1994年GATT28条、GATS21条。
- ②複数国間協定：複数国により分野を限定して交渉し、合意内容は交渉参加国のみに限定する協定（例：政府調達協定）。根拠法：WTO設立協定10条9項。
- ③地域貿易協定：域内での障壁を実質的に全ての貿易で撤廃すること、域外に対して障壁を高めないこと等一定の要件の下における二国間もしくは地域の協定。実質②と同じ（例：FTA、EU）。根拠法：1994年のGATT24条、GATS5条。

²⁰ マルチの場で用いるクリティカル・マス方式の考え方については柔軟に検討する必要がある。

²¹ 例えば、ITAに参加していない国が、あるIT製品を参加国に無税で輸出可能な一方、自身は当該製品の関税撤廃義務を負わない。

③ TPP など通商交渉成果の WTO 協定へのとり込み

交渉のフォーラム、方式を整備しても、ゼロベースで議論を開始しては合意までに多大な時間を費やすことが予想される。そこで TPP など現行 WTO 協定に比して規律対象が幅広い各種通商交渉の成果を活用し、これらを他の協定との調和を図りつつ、クリティカル・マス方式で WTO 全加盟国に適用可能な協定とすることで、より包括的な多角的自由貿易投資体制の構築を目指す。

併せて、途上国が、高水準の協定を受け入れ易くするために、キャパシティ・ビルディングや貿易のための援助 (Aid for Trade) 等を通じた一層の途上国支援も実施することが不可欠である。

④ 作業計画の策定

今後の交渉を進めるにあたり、国民・市民の目線に立って、交渉の透明性を確保するとともに時間軸をセットし、また、数年度サイクルによる交渉の進捗状況の評価・改善といった運営メカニズムをとり入れた作業計画を策定すべきである。

⑤ 定期協議の開催

IMF、世銀は毎年、各国財務大臣、中銀総裁レベルの会合を開催しているのに対し、WTO は 2 年に 1 度、閣僚会合を開催するのみであり、各国の政治的支援体制が脆弱である。また、高級実務者レベル会合も無い状況にある。交渉を政府担当者に任せることなく、政治によるコミットメントが一層発揮されるように、WTO 閣僚会合・高級実務者会合を毎年定期的に開催すべきである。

III. 多角的自由貿易体制の再構築に向けた取り組み

1. 政府一丸となった包括的な通商交渉体制の整備

今後、わが国が世界の通商交渉をリードするためには、WTO やメガ FTA、プल्लीなど、わが国が全ての通商交渉において整合的にかつ戦略的に連携して対応することができるよう、政府一丸となった交渉体制の整備と通商戦略の決

定・遂行が不可欠である。さらに、交渉力及び紛争解決力の強化のために、交渉官の拡充や専門性の向上、それらを担保する予算措置が求められる。TPP 交渉を機に発足した TPP 政府対策本部は非常によく機能している。今後これを増強し、政府の通商交渉権限を一元的に与えられた強力な組織の新設を検討するとともに、法曹資格者や学識経験者など民間からの登用を活発にすべきである。

2. 経団連の取り組み

経団連も、刻々と変化する企業のビジネス形態や問題意識を適切に反映した政策提言を発表するとともに、日本政府からの情報収集や意見交換の推進に一層尽力する。また、経済界の要望を、ルールの策定・履行に反映させるため、WTO と back to back の経済界諮問組織（APEC に対する ABAC、OECD に対する BIAC）の設立について各国経済界と協力して検討を進める。

以 上