

トランプ政権の国際経済政策
No.5－「WTO 設立の歴史と課題 アメリカは脱退するか？」

トランプ政権国際経済政策研究会

(注)本稿は 2018 年 9 月 26 日 11:00 現在の情報に基づく

(要旨)

- 第2次大戦の反省を踏まえ、戦後、GATT の数次に渡るラウンドにおける関税引き下げ交渉、貿易関連ルールの作成が進められ、「法の支配」の下での自由貿易体制が形成された。そして、1995 年、世界の貿易ルールを策定し、強力な紛争解決機関を持つという特徴と GATT より広い貿易分野・関連ルールを持った国際機関である WTO が設立された。
- しかし、WTO 設立後、ラウンド交渉は膠着状態が続き、ルールの革新、市場アクセス向上は進んでおらず、その根本的機能たる、ルールメイキング機能が停止し、紛争解決手続きの機能も低下するという大問題に直面している。
- こうした中、現況に対し不服を呈しつつも WTO を中心とする「法の支配」による多国間貿易秩序を守ってきた米国が、上級委員の任命拒否、301 条等一方的措置の発動等で WTO の機能、多国間貿易システムを揺るがしている。
- WTO 中心の共通の「法の支配」の下での自由貿易体制を維持することが必要である。そのため、WTO の抱える問題を、①プブリ交渉によるルールメイキング機能の補強、②ルール作り、意思決定方式の変更、紛争解決制度の改革、④通報制度、審査の有効活用、⑤他機関等との連携強化などによって解決すべきだ。今後、日米欧が協力して、WTO の改革、機能強化が図られることが強く期待される。

1. WTO の前身たる GATT の誕生は、第 2 次大戦の教訓

(不幸は繰り返さない)

WTO(世界貿易機関)の前身たる GATT(関税及び貿易に関する一般協定)の設立理由は、現在の WTO の根幹的精神につながる。

第1次世界大戦により欧州を中心とした世界経済が疲弊、そこから立ち直らないうちに米国で大恐慌が起き、米国のスムート・ホーレー法、大英帝国のオタワ協定はじめ各国がブロック経済化、保護貿易、近隣窮乏化策を開始し¹、それにより恐慌が伝播、悪化したことが要因の一つとなって、第2次大戦が発生した。

この教訓を踏まえ、米国主導で形成された戦後経済体制であるブレトン・ウッズ体制の一部として、1948 年に 23 か国の署名で GATT は成立した。当初は国際貿易機関(ITO)を設立しようと試みたものの、同じブレトン・ウッズ体制の IMF、世銀と異なり、本当の国際機関を作ることはできず、実質は国際機関的行動を行うプブリ(複数国間)条約に留まった²。

¹ 1 次大戦後にも貿易障壁撤廃のための国際枠組みを協調して作る動きはあったがうまくいかず、保護主義の時代に突入した。

² ITO 設立のためのハバナ憲章は 1948 年に 53 か国で署名されたものの、貿易自由化にとどまらず、雇用、労働基準、投資等まで内容に含んだ厳格な規定であったことから、批准は豪州・リベリアの 2 国にとどまり、GATT は貿易関連部分のみ暫定的に先行させるというものであった。

(元は戦勝国グループ)

GATT は、第2次大戦中に英・米陣営が進めていた貿易自由化の議論、大西洋憲章をベースにしたものであり、スタート時は「戦勝国グループ」であった³。敗戦国たる伊、独、日の加盟はそれぞれ1950年、1951年、1955年とその形成が一段落ついてからである。⁴

(日本の加盟の苦勞)

敗戦国3国の中でも加盟の遅れた日本は、サンフランシスコ講和条約発効直後の1952年から戦後復興のために正式に加盟申請、交渉を開始したものの、英、仏、蘭、豪、南アなどが日本の加盟に強く反対。米国の政治的思惑による強力な後押しにより、反対国は日本に対しGATT上の利益を認めない(GATTの規定する関税、輸入制限等に関する無差別待遇の原則の適用を拒否)というGATT35条発効条件付きで、1955年ようやく加入できた。なお、GATT35条撤回は、輸出自主規制に合意する等の代償を払いつつ、1960年代半ばになってようやく、主要国との間では実現された⁵。

(GATTは実質先進国グループ)

GATTは最終的に加盟数128⁶迄拡大し、途上国も多く含んだが、GATTの下では、交渉で作られたルールを各国が選択的に受諾でき、途上国は自由化の義務はほとんど負わない名目的存在、先進国の関税引き下げ交渉の恩恵を受け、UNCTADを使って特惠を求めるのみとも言える国が大半という状況だった。

一方、1950年代後半からの英仏などの植民地の独立から、途上国の貿易経済問題自体が重要課題として取り上げられるようになり、1965年に協定に「貿易と開発」の部が追加されるなど、途上国の支援が盛り込まれるようになった。

(埋め込まれた自由主義)

GATT体制は、最恵国待遇(MFN)⁷、内国民待遇(NT)⁸の原則の下、累次のラウンドで貿易自由化を交渉を通じて進めた。GATT時代の交渉は、8回あり、最初の5回は関税、主に鉱工業品についての国別品目別関税引き下げ交渉であった。

その後、1960年代末から1970年代前半のニクソン・ショックの前後の米国の保護主義的政策、1980年代の米国の301条、スーパー301条による一方的措置とGATTパネルのブロック、さらに

³ 23カ国のうち半数以上がいわゆる途上国であった。チェコスロバキアのような共産圏も加盟していた。

⁴ GATT設立前から米国は敗戦国である日、独等も参加させるべきと主張していたが、英連邦、仏中心に反対意見が強かった(特に日本について)。ただし、伊はハバナ憲章の交渉に参加するなど、伊についての扱いは異なる。

⁵ 旧植民地・属領地域は、宗主国からの独立の認定とGATT加盟の支持のみでGATTに加入でき、旧宗主国の権利を継承することが可能であったため、旧宗主国がGATT35条適用撤回する以前に独立した国はGATT35条の権利を継承でき、多くの国が実際継承した。そのため、主要国が撤回した後もアフリカを中心に適用国が残り、日本は1960年代以降も開発援助、GSP適用などを梃子に撤回要求を続けることとなり、WTOデータによると、完全に撤回が完了したのはWTO発足時であった(最後まで残ったのは、ボツワナ、レソト、ハイチ)。

⁶ GATT時代に脱退したのは、1950年中華民国(戦費調達資金として関税を引き上げるため)1951年レバノンとシリア(財政収入の目的で自由に関税を引き上げるため)、1953年にリベリア。(その他、チェコスロバキアは分離時に脱退し、チェコ、スロバキアがそれぞれ加盟しなおしている)。

⁷ いずれかの国に与える最も有利な待遇を他の全ての加盟国に対しても与えなければならないとの原則。

⁸ 他の締約国の産品及び供給者に与える待遇を自国の産品及び供給者に与える待遇と差別しない原則。

は欧州の保護主義的政策に翻弄された。⁹そうした中、ケネディ・ラウンド(1964～67年)、東京ラウンド(1973～1979年)では、一括引き下げ方式¹⁰を主体とした関税交渉のみならず、多国間貿易体制の下のルール(アンチ・ダンピング、補助金、相殺関税、関税評価等)が形成されていった。

しかし、GATTにも紛争解決手続きはあるものの弱い構造であり、パネルの設置、勧告等にはコンセンサス方式での合意が必要なため、なかなか勧告ができない(どこかパネル設置ができない)、従って米国の一方的措置に対抗できない¹¹もので、ウルグアイ・ラウンドにおいて米国の措置を封じることが先進国・途上国の共通の願いとなっていた。

2. WTOに発展

(ルールに基づく自由貿易機構の設立へ)

こうした中、ウルグアイ・ラウンドでは真にグローバルな体制とすべく、途上国も含めて自由化を進めるとともに、ルールに基づく貿易の必要性が強調されていった。そして、交渉の結果作られたルールは途上国も含め全ての国に一括受諾を義務付ける”single undertaking”の原則が確立、導入された。また、紛争解決についてはネガティブ・コンセンサス方式¹²を取ることで当事者がパネルの設置や報告書の採択を阻止することができなくなり、プロセスが迅速化された。

こうして、強力な紛争解決機能を持つ、全締約国が同一ルールに基づく自由貿易の国際機関が設立された。

なお、この交渉において、初めて農業分野が大きく取り上げられたこと、サービス貿易が対象となったこと¹³、ルールの中に、貿易に関する知的財産権・投資が組み込まれたこと、数量規制が明示的に禁止されたことも特筆すべき点だ。

(WTOの誕生)

1994年のウルグアイ・ラウンドでの合意を基にGATTが発展解消され、WTOが1995年に設立された¹⁴。これは世界の貿易ルールを策定し、強力な紛争解決機関を持つという特徴とGATTより広い貿易分野・関連ルールを持った、まさに自由貿易を司る機関だ。

紛争解決機関はGATTと異なり、準司法的力を持つようになり、強国の一方的措置をWTOルールと整合的に運用するよう制御することができるようになったことは大変重要な特徴である。

⁹ WTOの“The History and Future of the World Trade organization”、池田美智子、「ガットからWTOへー貿易摩擦の現代史」等参照。

¹⁰ あらかじめ合意された関税引下げの方程式に自国の関税率を当てはめることにより関税の引き下げを行う方法(例えば、ケネディ・ラウンドでは単純に現行税率の50%カット)。

¹¹ 一方、米国は、紛争解決手続によって解決しようとしても時間がかかりすぎるとして一方的措置を取っており、ウルグアイ・ラウンドにおいて、紛争解決の迅速化を図る改革を入れたことが、米国のWTO設立支持を取り付けるのに役立ったともされる。

¹² 全ての国が反対するとのコンセンサス(合意)によってパネルの不設置、報告書の不採択を決める方式。

¹³ サービス貿易の個別分野うち、自然人の移動、電気通信、金融分野についての採択、発効はWTO成立後となった。

¹⁴ ITO憲章策定の中心であった米国も保護主義と国際孤立主義が復活しており、WTOの“The History and Future of the World Trade organization”によると、米国議会は米国の行動を縛るものとなる等として機構化に反対しており、その歴史から、1990年に機構化提案が出た際、米国が求めていた知財、サービス、投資分野をWTOの対象分野、したがってDSの対象分野として追加すること、shingle undertakingとすることで途上国が「フリーライド」できないようにすることなどとワンセットの合意をつくることで乗り越えられるようにした。

(新ラウンドの躓き)

しかし、ウルグアイ・ラウンドによって利益を得たのは先進国だけとの途上国の批判、NGO などの反グローバル主義の動き¹⁵を受け、新ラウンドはすぐには始まらなかった。

ウルグアイ・ラウンド以降、途上国の発言力は増大しており、新ラウンドにおいては、途上国への配慮、特別扱いを「十分」行うようにとの要求を受け、2001 年になって開発ラウンドともいわれるドーハ開発アジェンダ(ドーハ・ラウンド)が開始した。ようやく開始した新ラウンドも、ウルグアイ・ラウンドまでは農業分野の進展が十分でないとして米国が主張したこと、途上国へのさらなる配慮が必要であると途上国が主張したことなどから膠着状態が継続し、実質上、交渉は頓挫状況、約 2 年に一度開催される閣僚会議においても、閣僚宣言を出すことも困難な状況になっている。

3. WTO の直面する課題

(ルールメイキング機能の停止)

メンバーが 164 にまで拡大(2018 年 9 月現在)、途上国がその大半を占めるようになり、かつ途上国のスタンスも単一でなく、意見の收拾がつかない中、WTO の意思決定方法は GATT 時代の慣習を引き継ぎコンセンサス方式であることから、新たなよりハイレベルのルールに合意することの困難さは高まり、WTO 成立以降、そのルールメイキング機能は一部(政府調達協定、貿易円滑化協定など)を除きほぼ停止状態である。また、ラウンドはウルグアイ・ラウンドの方法を受け継ぎ‘single undertaking’を取るため、一部の分野のみ先行して進めることにも反対が出るため、取り組みやすい分野もなかなか進展せず、貿易自由化も進まずに、新ラウンドは膠着したまま約 20 年間に過ぎている。

更に、2年に一度の閣僚会合で今後の方向についての意見がまとまらず、閣僚宣言を発表することもできない状況も近年出ている(直近の 2017 年 12 月の閣僚会議など)。そのため、米中知財問題にみられるように、時代(経済環境、技術革新等)に合わせ、ルール不備を是正すべくルールメイキングを開始すべき分野も、WTO の議題として議論を開始することすら困難である。いかなる関連分野も WTO の領域に入れれば良いわけではないが、WTO のルールとして入れるべきか否か、という本源的議論自体、継続的に行う場を持ちにくいことは、大変問題である。

(紛争解決手続きの機能低下)

さらに、いかなる国も、強国からの一方的措置により不利益を被らないように対抗することを可能とする「貿易裁判所」的(準司法機関)な紛争解決手続の存在は WTO の重要な特徴であるが、その裁判官たる上級委員会(常設)の委員の任命に際し、「アメリカは不公正な取り扱いを受けている」として米国が拒否権を発動し、今月再任期限であった委員の再任も拒否、とうとう 7 名のうち 4 名が空席、上級委を構成する最低限の人数の委員しか残らず、案件数が多い中、まさに機能を停止させられようとしている¹⁶。

(中国の自由化等の遅れ)

GDP 及び貿易量で世界第 2 位の経済・貿易大国となったにもかかわらず、中国が、WTO 加盟時の約束、通報義務などを十分守っておらず、かつ、ラウンドの停滞により自由化交渉が進展しないた

¹⁵ 1999 年の第 3 回 WTO 閣僚会議(シアトル閣僚会議)での大規模デモ、交渉開始失敗は特に有名である。

¹⁶ 詳細は本研究会レポート No.3「WTO は現在の貿易戦争を解決できるか？」参照。

めに WTO 加盟以降の急速な発展に応じた自由化・規律順守

要求されていないこと、国営企業が多く国家の調達が大きいかかわらず、GPA(政府調達協定)にまだ加入できていないことも、WTO 加盟国間の不公平感、WTO への不満を大きくしている。特に、第 2 位の経済・貿易大国が新たな時代に即したルール作りには貢献していないことは、WTO の抱える問題を大きくしている。

4. 米国は WTO を脱退するか？

(米国の苛立ち)

米国は、以前から、DS(紛争解決)に時間がかかること、中国の WTO 加盟時の期待が裏切られ、国営企業問題、知財問題、補助金問題等が解消されていないこと、新たな問題に対応するルール作りが停滞していることなど、WTO の機能の現状に対し不満の意を呈し、かつ DS の判決が米国の意にそわないと判断すれば、従来からも無視して従わないことはあったが、WTO を中心とする「法の支配」による多国間貿易秩序を守ってきた。

しかし、トランプ大統領就任後、長らく在ジュネーブ米国大使自体が不在という状況が続き、ようやくシア大使が就任、議論に参加するようになったのは本年春になってからである。議論に参加するようになって、このシア在ジュネーブ米国大使が「米国が今後 WTO にもたらずリーダーシップは、より強力で実効性があり、政治的に持続可能な組織の実現に向けて、結果として率直な物言いや、必要な場合には破壊的な行動を伴うことになるだろう」と宣言したとの報道があるように、現在、米国は、上級委員の任命拒否、301 条等による一方的措置発動により WTO の機能、多国間貿易システムを揺るがした上、さらには脱退をちらつかせて、米国の主張を受け入れさせようとしている。

(米国は脱退しうるか？)

トランプ大統領が、6 月 28 日に WTO 脱退することを示唆したとの報道があり、さらに 7 月 1 日には、国際貿易ルールに基づかず、独自に関税を課すことができる大統領権限を持てる、つまり、事実上 WTO ルールを凌駕する法案を作成させていたことが報道¹⁷された。このように、WTO を脱退する等のトランプ大統領の発言はあるが、本当に米国は WTO を脱退しうるだろうか。

脱退は、WTO 協定上、加盟とは異なり、事務局長に書面で脱退の通告を提出することで、受領された日から 6 ヶ月後に脱退可能なのである(マラケシュ協定第 15 条)。ただし、米国自身が脱退することを決定するには、議会との調整が必要とされる可能性もあり¹⁸、簡単にはいかないと思われる。しかし、その議会自体、ウルグアイ・ラウンド合意法審議の際、将来 WTO 脱退を米国議会が考慮するメカニズムをつくることで反対派を懐柔したとの歴史¹⁹を踏まえると、DS で米国に不利な判決がなされ、米国が加盟を続ける価値を見出すことが出来なくなれば、WTO に反発する機運が高まるであ

¹⁷ ニュースウィーク日本版 2018 年 7 月 3 日「トランプは、WTO 脱退かそれに相当する法案を準備している 米紙報道」<https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2018/07/wto-12.php>

¹⁸ 脱退に関しての大統領と議会の権限関係については、多様な意見があり、もし、脱退する際に、両者の意見が異なる場合は、裁判所で争われる可能性が高い。

¹⁹ WTO、“The History and Future of the World Trade organization”、2014 年、P64、岩沢雄司「WTO の紛争処理」P.3 によると、米国議会の多くの議員は WTO 特にその強化された紛争処理制度が米国の主権に影響を及ぼすことを危惧、1994 年末に米政府とドール共和党上院院内総務との間で、1995 年に米国内に WTO 紛争処理検討委員会を設置することを条件に WTO 協定を承認。委員会は 5 人の連邦控訴裁判所裁判官からなり、米国に不利な小委員会報告を検討、5 年間に 3 つの小委員会報告の内容に疑義があると結論した時には、いかなる議員も米国の WTO 脱退を提案できるとした。

ろう。

(もし米国が離脱したら?)

米国が WTO を脱退すると、米国には WTO 税率が適用されなくなり、かつ最恵国待遇、内国民待遇などは FTA(自由貿易協定)を別途結んでいない限りなくなり、各国の米国に対する関税率が上昇、サービス貿易などの市場アクセス条件が悪化するなど、米国経済に悪影響が生じうる。

一方、他の加盟国にとっては、世界一の貿易量を持つ米国を無視することは困難であり、米国との通商条件全てを、二国間ディールで、力による要求を認めるよう要求されることになる。従って、第2次大戦の反省を踏まえ、戦後形成してきた「法の支配」の下での自由貿易体制が世界のスタンダードではなくなってしまう恐れがある。

また、最近中国が自らこそが WTO を中心としたルールに基づく多国間貿易の守護者であるかのような発言や文書の発表を行っているが、世界第2位の経済大国・貿易大国となりつつも、途上国として例外を活用し、低い自由化率のままであり、知財問題等を抱えている。このような国が、その経済力を背景に WTO を引っ張っていくと WTO 体制自体が崩れていくであろう。

そうなれば貿易戦争は止まることはなくなり、戦前の縮小均衡の世界に向かう可能性が否めない。

そのようなことが起きないようにするためにも、米国の指摘する点も踏まえつつ、現在の WTO の抱える問題を解決し、第2次大戦後の世界の経済発展に資した、共通の「法の支配」の下での自由貿易体制を維持・向上することが必要である。

5. 自由貿易体制の維持・強化のために

(プल्ली交渉によるルールメイキング機能の補強)

WTO のルールメイキング機能の補強として、近年、TiSA(サービス)、ITA(情報技術)、EGA(環境物品)、さらに電子商取引に関する有志国会合といった、よりハイレベルなルール作りを有志国が他の WTO メンバーに先行して実施する取り組みであるプल्ली交渉が進められている。このような取り組みを、更に進め、かつメンバーを拡大していくことが、ルールメイキング機能の補強としてまず有効である。今後一層この方法を活用し、特に貿易大国を当初からメンバーとしつつ、WTO の枠組みの中でも交渉を進めることができるようにしていくことが有益である。

さらに、RTA(地域貿易協定)、FTA/EPA を結ぶ際、そのハイレベルなルールを取り込むようにすることで、プल्ली交渉で作成したルールをスタンダード化し、入らない国への圧力にしていくことの重要性は今後一層増していくであろう²⁰。

(ルール作り、意思決定方式の変更)

WTO において、新たに取り組む論点の決定には、コンセンサスが必要である。また、WTO の枠組み内でのプल्ली交渉を行う際、正当性を担保するために、参加国全体の貿易規模が一定規模に達していることが合意成立の条件とされる。これでは、ハイレベルなルール作り、新たな分野への対応の検討すら阻止されることになる。また、そもそも、途上国からの一部の国のみの合意は WTO を害す等の反対を受けて、現在、WTO の枠組み内でのプल्ली交渉自体がそれほど容易ではない。この状況を変え、自由貿易のルールメーカーとしての役割を復活するために、現在の WTO のルール作りの在り方等を見直すことも必要である。その際、貿易量の多い国の他、地域や発展レベルを勘案したグル

²⁰ まちまちなルールの乱立による弊害を防止する上でもスタンダード化は有益である。

ープ代表などを入れた理事会のあり方自体を見直し、かつその権限強化を計っていくことが重要であろう。

また、コンセンサス方式についても見直しが必要であろう。これは GATT 時代からの伝統であり、WTO 発足後も原則とされてきているが、加盟数が 164 となると、限界が来ている。そもそも WTO 協定上、コンセンサスでの決定ができない際は、投票をもって決定を行うことが可能と明記²¹されていること(よって、協定改正は不要)を再度認識し、見直すことが必要であろう。この点は、9 月 4 日付日経新聞インタビュー²²において、アゼベド事務局長も指摘している。

さらに、受諾方法も、パッケージ・ディールができ、かつ全てのメンバーに義務が生じ、フリー・ライダー問題に対応できることからウルグアイ・ラウンド時に有効であった“single undertaking”方式も、現在、その一括受諾の弊害がこの 20 年のルールづくりの停滞の元となっていることを直視すべきであろう。

(紛争解決制度の改革)

「法の支配」の下での自由貿易体制を維持する上のみならず、ルール作りを進める上でも、ルールの遵守を促す紛争解決制度の機能が重要である。DS 機能の早期の回復を目指すべく、紛争解決制度の尊重とその相互検証、早期の上級委員会の委員の選任、上級委員会の選定方法等の改革が必要である²³。

(通報制度、審査の有効活用)

各協定において、通報義務が課されているが、実際に通報義務を履行していないケースが多々ある。通報義務の履行を強化し、各国の通商政策の透明化を向上させることがまず必要である。

さらに、各国の経済状況、貿易政策の審査システムである TPR(貿易政策検討会合)をより有効に活用し、各国の WTO ルール遵守の相互監査を強化するメカニズムとすることも必要である²⁴。

(他機関等との連携強化)

全ての貿易関連問題を WTO に抱え込むことは合理的ではなく、かつ、時として、隠れた保護政策を生む可能性があることを踏まえ、WCO(世界税関機構)、WIPO(世界知的財産権機関)など関係機関との分担、連携をより強化していくべきであろう²⁵。

さらに、よりレベルの高いルールに対応することに対する途上国の抵抗を緩和するために、各国 ODA との連携、WCO の議論や技術協力との連携をもっと検討、強化すべきであろう。^{26, 27}

²¹ マラケシュ協定 (WTO 設立協定) 第 9 条「意思決定」参照。

²² 2018 年 9 月 4 日、日経新聞朝刊 3 面、「WTO 改革 米と対話探る」

²³ 詳細は本研究会レポート No.3「WTO は現在の貿易戦争を解決できるか？」参照。

²⁴ 租税に関する情報交換において、ピア・レビューの活用には効果があったことを参考にするなどありうる。

²⁵ 国連機関などにおける政治問題が入り込まないようにとのことから、他の機関と距離を保ってきているとの論もあるが、専門性の問題を考えると、専門機関との分担・協力は必要であろう。

²⁶ 貿易円滑化協定改正にあたり、途上国への技術支援を受け入れの梃子に活用している。

²⁷ その際、抵抗が大きすぎてなかなか議論自体が困難であろうが、「途上国ステータス」、成長に伴う途上国の譲許表等向上の義務付けも必要であろう。

GATT/WTO の歴史を振り返ると、保護主義の高まりなどで交渉が停滞した際、世界貿易の現状に合わせたルールの新設、改定案を、日、米、欧等で協力して作成し、メンバーの支持を獲得し、改革を進めてきている。日米欧に加え、中国などとも協力して、「法の支配」の下での自由貿易体制を強化すべく、WTO の改革、機能強化が図られることが強く期待される²⁸。

(文責)

公益財団法人 中曽根康弘世界平和研究所

主任研究員 木村 藍子

電話番号:(03) 5404-6651(代表)

／以上

²⁸ 2018年9月18日日経新聞朝刊3面「WTO改革 日米欧、共同提案へ」、特集「WTO高まる改革機運」によると、WTO改革に向けて日、米、欧が共同提案を検討している、2018年9月26日日経新聞電子版「WTO改革を共同提案へ日米欧が閣僚会合で合意」によると、9月25日午後通商閣僚会合が行われ、WTO改革の共同提案を行うことで合意されたとのことである。