

メガFTAの時代

その背景と日本の通商政策の課題

中川 淳司

Nakagawa Junji

メガFTA（巨大自由貿易協定）の交渉が加速している。2010年3月に始まったTPP（環太平洋パートナーシップ）の交渉は大詰めを迎えている。2013年には米国とEU（欧州連合）とのTTIP（環大西洋貿易投資パートナーシップ）、日本とEUとのFTA、ASEAN（東南アジア諸国連合）+6の参加するRCEP（東アジア地域包括的経済連携）の交渉も始まった。今後2、3年のうちに日米欧が関与するこれらのメガFTA交渉が相次いで妥結し、世界の貿易・投資体制が大きく変わる可能性がある。本特集は主なメガFTAを取り上げて、交渉の背景や期待される効果などを検討する。以下ではメガFTA交渉の背景と意義について考察し、複数のメガFTA交渉に参加している日本の通商政策にとっての課題を考える。

*

メガFTA交渉の背景を理解するには1990年代以降の世界貿易体制に生じた構造変化を踏まえることが重要だ。WTO（世界貿易機関）を通じた多角的貿易交渉が行き詰まる一方で、FTAとBIT（二国間投資協定）が急増している。WTOはサービス貿易や知的財産権もカバーする多角的貿易機構として発足したが、2001年に始まったドーハ開発アジェンダは行き詰まった。GATT（関税貿易一般協定）の時代とは加盟国のパワーバランスが変化し、先進国と新興国（インド、中国、ブラジル）が同意しなければ交渉がまとまらなくなった。多くの交渉分野でこれら主要国の立場が対立し、膠着状態に陥ってしまった。昨年末に貿易円滑化などで合意が成立したが、他の分野で合意の目途は立っていない。その一方で各国は1990年代以降、FTAとBITに通商政策の軸足を移している。そこでは広範囲で高水準の貿易・投資の自由化とルール定立を通じた深い統合（deep integration）が目指されている。その背景には1990年代以降急速に進んだサプライチェーンのグローバル化がある。

伝統的な国際分業では生産と消費が国境を越えて分離した。これに対してサプライチェーンのグローバル化では製品やサービスの調達から生産、流通までの全工程が最適立地に応じて国境を越えて分散する。サプライチェーンのグローバル化を示す指標として、部品などの中間財の貿易に着目すると、1990年代以降、中間財貿易の割合は燃料貿易を除く世界貿易全体の3分の2に達している。地域別にみれば、サ

サプライチェーンのグローバル化は1970年代に北米や欧州で先行したが、1990年代以降は特に東アジアで進行した。それは機械産業で始まり、その後電気電子や自動車など、他の製造業やサービス産業にも拡大した。伝統的な国際分業とサプライチェーンのグローバル化とは求められる政策が異なる。伝統的な国際分業で求められるのは産品を生産国から消費国に運ぶ際の政策的な障壁を減らすことだ。これは主に関税などの国境障壁の撤廃を通じて達成される。これに対してサプライチェーンのグローバル化で求められるのは、サプライチェーンの最適立地と効率的な運営を可能にする広範囲の規制・制度環境の実現だ。WTOがこの課題に機動的に対応できないなかで、FTAやBITを通じた対応がとられるようになった。このことが1990年代以降のFTAとBITの急増の背景にある。

*

サプライチェーンのグローバル化を支える政策手段としてみた場合、FTAとBITには限界がある。FTAとBITの多くは二国間協定なので、サプライチェーンが展開される国の一部しかカバーしない。サプライチェーン全体をカバーするには複数のFTAやBITが必要だが、その実現には多くの時間とコストを要する。さらに、サプライチェーン全体をカバーする複数のFTAやBITが結ばれた場合、それらの間でルールの不整合が起きる恐れがある。この点は従来から特惠原産地規則や原産地証明の複雑化と煩雑化について指摘されてきた。スパゲティボウルないしヌードルボウルと呼ばれる現象だ。現に、FTAが結ばれても、煩雑な原産地証明のコストを嫌ってFTAの特恵税率の適用を申請せず、WTO協定上の最恵国税率の適用を申請する企業が多いという調査結果が、多くのFTAについて出されている。つまり、サプライチェーンのグローバル化の推進という政策目的とそれを達成する手段としてのFTAとBITの間にはミスマッチがあり、FTAとBITの効果は限定的である。

現在交渉が行なわれているメガFTAはサプライチェーンのグローバル化を支える手段としてのFTAとBITの限界を克服する可能性がある。なかでもTPPの役割が重要である。それは以下の理由による。第1に、TPPはアジア太平洋の12の国が参加するメガFTAであり、今後締約国がさらに増えてアジア太平洋全域をカバーする自由貿易圏（FTAAP）に発展する可能性がある。TPPがさらに広域化することで、グローバル化するサプライチェーンの地理的範囲とTPP締約国とのずれが小さくなる。

第2に、TPP交渉を主導する米国はTPPを高水準で広範囲の21世紀のFTAのモデルにするという目標を掲げている。TPPにはサプライチェーンのグローバル化を支える広範囲で高水準のルールが盛り込まれる可能性が高い。TPPは深い統合を目指す最近のFTAに盛り込まれるWTOプラスのルールとWTO対象外のルールをもれなくカバーしている。TPPはさらにこれまでFTAには盛り込まれたことがない国有企業の財政・規制上の優遇措置の規制、規制の整合性（regulatory coherence）という新たな

なルールを盛り込んでいる。いずれも、サプライチェーンのグローバル化を進める企業にとって有益なルールだ。

TPPがFTAとBITの限界を克服する可能性があるとは判断する第3の根拠は、現在TPPのほかに複数のメガFTAの交渉が進められており、そのなかではTPPの交渉が最も先行していることだ。そのため、TPPに盛り込まれるルールは他のメガFTAの交渉で参照される可能性がある。現に、米国とEUとのTTIPの交渉では、先に触れた国有企業の規制、そして規制の整合性に関するTPPのルールを導入することが議論されている。

こうして、TPPに盛り込まれる貿易・投資ルールは、サプライチェーンのグローバル化を支える広範囲で高水準の規範のモデルとして、TPP締約国の増加を通じて、また他のメガFTA交渉で参照されることを通じて、事実上のグローバルスタンダードに発展する可能性がある。これによりサプライチェーンのグローバル化の推進という政策目的とそれを達成する手段としてのFTAとBITとのミスマッチが解消される可能性がある。

*

このような見方は楽観的すぎるかもしれない。特に、TPPのルールがグローバルスタンダードに発展するには、現在交渉中のRCEPや日中韓FTAを通じて中国やインドがこれらのルールを受け入れることが必要だが、これは決して容易なことではない。特に、多数の国有企業を抱える中国にとって、TPPが規定するような国有企業の財政・規制上の優遇措置の規制を受け入れることは難しいだろう。この点を踏まえると、TPPのほかにRCEPや日中韓FTAの交渉を並行して進めている日本がTPPのルールをどこまで中国やインドに受け入れさせることができるかが重要だ。ただし、これは日本の通商政策の最終的な課題ではない。

サプライチェーンのグローバル化を進める企業はサプライチェーンの分散先を経済合理性の観点から厳しく選別する。その結果、サプライチェーンに加われない国が出てくる。それは多くの場合後発途上国ということになるだろう。サプライチェーンのグローバル化が進行するにつれて、サプライチェーンに加わる国と加われない後発途上国との分断が進む。その結果、後発途上国の低開発と貧困が深刻化し、飢餓やテロリズムなどのリスクが高まるだろう。社会不安が世界に広がり、世界全体の繁栄と持続的な成長は遠のくだろう。サプライチェーンのグローバル化がもたらすこのような負の帰結を回避するためには、現状ではサプライチェーンに加われない後発途上国を支援して、これらの国がサプライチェーンのグローバル化のために求められる政策を実施できるようにする必要がある。そのためには、TPPの貿易・投資ルールが事実上のグローバルスタンダードとなるにとどまらず、後発途上国を含む世界各国に適用される多国間の公式のルールに発展することが必要だ。

このシナリオを実現させるため、WTOを再活性化させなければならない。経済体制も発展段階も異なる多数の国が加盟するWTOは、ルールの定立と定立されたルールの実施を漸進的だが確実に進めるさまざまな仕組みを備えている。WTO協定の多くは途上国に対する特別かつ異なる待遇（S&D）を定めている。途上国によるWTO協定の実施を支援するキャパシティー・ビルディング、WTO体制の下で拡大した通商機会を途上国が活用する能力を伸ばすための援助（Aid-for-Trade）も行なわれている。WTO協定上の義務の実施を監視する仕組み、加盟国の貿易政策を審査する仕組み（貿易政策検討制度）、紛争解決手続きもよく利用されている。これらは世界貿易秩序の要としてのWTOが備える重要な制度的インフラストラクチャーである。

サプライチェーンのグローバル化という21世紀のグローバリゼーションの新しい現実を踏まえて、WTOの役割を見直し、WTOの制度的インフラストラクチャーを活用して、サプライチェーンのグローバル化を支える貿易・投資ルールを多国間の公式なルールとして定立し、加盟国の間で漸進的だが確実にその実施を図ってゆくことが必要である。WTOの再活性化（リチャード・ボールドウィンに倣って、これを「WTO 2.0」と呼んでもいい。ただし、ボールドウィンの「WTO 2.0」は後発途上国は加われない「クラブ」であり、ここで言う「再活性化されたWTOとしてのWTO 2.0」とはそのメンバーも組織構造や機能も大きく異なっている）を主導すること、それこそが日本の通商政策の最終目標とされるべきだ。

*

メガFTA交渉に代表される今日の世界の貿易・投資ルールに起きている変化は、おそらくブレトンウッズ体制の構築に匹敵する重大な構造変動である。この変動の背景を正確に理解し、望ましい将来のルールを模索する構想力と、メガFTA交渉やWTOの再活性化を通じてそのルールを実現させてゆくリーダーシップが求められている。これは日本の通商政策にとって大きなチャンスであると考えたい。

なかがわ・じゅんじ 東京大学教授

<http://jwww.iss.u-tokyo.ac.jp/mystaff/nakagawa.html>

nakagawa@iss.u-tokyo.ac.jp