

国際経済法研究会—第3回

2005年4月14日

報告者：呂 凍 植

The erosion of non-discrimination (Chapter II of *The future of the WTO*)

A. Non-Discrimination : The Central Principle of GATT

—GATTの基軸：無差別原則—最恵国待遇(MFN)条項及び内国民待遇条項

—MFN条項：GATT、世界貿易体制の中心的な組織ルールとして見なされる。

「いずれかの締約国に与えられる関税・非関税に関する最恵の条件は、他のすべての締約国に対しても自動的かつ無条件に与えられなければならない」

—GATTの中心原則として無条件MFNを選択した背景：戦間期における保護主義や2国間協定の拡散に対する幻滅を反映

- ・ 大恐慌：1920年代における市場の閉塞や競争的な為替レート政策が一つの原因
- ・ その結果、政治指導者や国際貿易の研究者たちの結論：「MFN、そしてその付随的存在として無差別原則が、国家間の国際貿易における最善の原理」

—現状：GATT発足後50年が経過した現在、MFNはもはやルールではない(ほぼ例外)。

- ・ 確かに、主要経済主体間の多くの貿易はまだMFNベースで行われている。
- ・ しかし、関税同盟、共同市場、地域的・2国間自由貿易地域、特惠や様々な部類の雑多な貿易協定からなる「スパゲッティ・ボール」現象で、MFN待遇はほぼ例外的待遇になるところまで来ている—LFN(最低国待遇：Least-Favoured-Nation)。

—WTOの未来にとって大事な問題：

- ・ その議論は簡単ではなく、スパゲッティ・ボールが簡単・迅速に解決できるものではない。
- ・ しかし、国際経済協力関係において多角的アプローチを支持する立場で、現在の傾向を注意深く検討し、リスクがあるならば解決策を探る必要がある。

—特惠貿易協定(PTA)の擁護者たちは、多角的システムの枠外での行動について正当化

- ・ 各国政府が2国間・地域的協定に走る動機：多角的アプローチに対する挫折を反映
- ・ 諮問委員会設立の一因：最近WTOにおける多角的交渉で進展がなかったことに対する挫折・失望の結果
- ・ 同レポートの目的：各国政府の多角的交渉への建設的な参加を維持すること

—他の擁護論：

- ・ 意欲のある国同士(グループ)が、グローバルな規模で容易に達成できるそれより広範かつ深い貿易関係の発展を望む。
- ・ 確かに、EU や NAFTA のように、そうした協定が(自由化の進展を躊躇う)多角的システムに対する刺激を与えることができることを示す幾つかの経験もある。
- ・ 一方、PTA 議題により WTO が望ましくない方向に導かれる可能性があるとの懸念もあるが、そのリスクを理由に潜在的利益を否定してはならない。

—さらに、幾つかの PTA を追求する政治・外交政策的動機にも肯定的・否定的含意がある。

- ・ 同盟国を迎え入れることは、通商政策において簡単に擁護できるアプローチではない。
- ・ 改革の支持、安定、貧困の軽減、及び腐敗との戦いもそうであろう。
- ・ EU は甚だしい紛争を覚えている地域に、平和、安定、安保をもたらすために設立された。それは高貴な大義であって、旧共産圏諸国の新規加盟の余地を残している。

—途上国(特に低開発途上国)のための非互惠の特恵の利用が過去 10 年間急増してきた。

- ・ その傾向は必ずしも肯定的ではない。
- ・ しかし、そうした待遇が WTO において長い間設立されており、開発途上加盟国の既得権の一部と見なされていることを受け止めなければならない。
- ・ しかも、厳しい世界経済秩序の中で小さな市場の隙間を勝ち取るために踏ん張っている貧困国の多くの企業に対する通商上の重要性も実際的なものである。そうした企業はチャンスを得るために、積極的な差別を必要とする場合が多い。
- ・ そして、PTA のスパゲッティ・ボールに対処しようとするすべての輸入者にとって、特恵から生まれる小さな比較優位を利用することが最高の機会につながる、途上国の製造業者、農業者、及び貿易業者の存在がある。

—同様の文脈で、小さな途上国グループが世界経済の厳しい競争の現実の中で、彼ら自身の道を歩む手段として、地域貿易協定の枠内での自由化を選択する類型：メルコスール

—従って、PTA への基本的なアプローチ：①問題点を認識・理解すること、②過去 10 年間、PTA が大量拡散したという実状を受け止めること、③今後の課題、一と設定。

B. Exceptions to a Rule—Discrimination in the GATT

—GATT では、無差別原則の重要性にも拘らず、特定の状況において、差別と MFN からの逸脱を容認する明白な条項を含めており、これら例外は二つの種類に分けられる：

- ① 機能的理由による MFN 原則の例外
- ② 特定の締約国を、他のすべての締約国により受諾されたルールから免除するもの

－①類の例外：第 24 条が最も大事

- ・ この条項は **FTA(Free Trade Area)**や関税同盟(**Customs Union**)を許容し、その形成に適用される規則を定める。
- ・ 全く異なる性質であるが、他の条項も輸入に対する差別的措置を許容する：第 6 条(アンチダンピング措置及び相殺関税措置)、セーフガード協定

－②類の例外：

- ・ **GATT 第 18 条**：途上国のための特別なルール。国際収支及び幼稚産業(**infant industry**)育成のために、途上国は(先進国とは)異なる、負担の軽い義務を負うことを認める。
- ・ 第 1 条 2 項：旧植民地関係に基づく既存の特恵に関わる **MFN** からの免除

－特別かつ異なる待遇(**S&D : Special & Different treatment**)の発展

- ・ **GATT 第IV部**が 1960 年代に追加され、**GATT 交渉**における途上国の差別的利点(**advantages**)を規定：先進国から与えられる利益に対し報いる必要なし
- ・ 1971 年、一般特恵制度(**GSP**)を暫定的に合法化するために、ウェーバー(**waiver**)が採択される—**GSP**は 1979 年「授権条項(**Enabling Clause**)」の一部になる。
- ・ **GSP** 特恵の実施につき、特恵品目の選択、特恵の水準(関税引下げの幅)、及び受益国の選択に関するルールは殆どなく、各々の先進国の裁量に委ねられている。
- ・ 途上国間の特恵についても定められ、さらに、東京ラウンドで交渉された協定に基づく非関税措置に関するルールについて **S&D** を許容している。
- ・ すべての協定につき、全加盟国のコミットメントが求められたウルグアイラウンドにおいて、**S&D** は途上国に対して「より容易な履行条件を許容するための役割」を果たした。
- ・ **S&D** は、ドーハララウンドにおいても、またイシューになっている。

－1972 年、**EC** はロメ条約に合意：既存の植民地特恵を **ACP(African, Caribbean and Pacific countries)**グループ向けの特恵制度に編入。

－「**GATT** の 1979 年了解」(いわば「授権条項」)の採択により、**GSP** は **LDC** 諸国に対して「永久的かつ及び更に拡大された差別的の特恵」を与えることが図られると同時に、貿易交渉において途上国による互恵的措置は期待しないことも確認。

C. Discrimination : The Central Reality of the WTO

－**GATT** 体制から **WTO** 体制へ移行するとき、無差別原則は完全に傷だらけのものであった。

- ・ 第 24 条は当初、法律上かつ制限的に援用されることを予想した、**MFN** に対する例

外とされていたが、WTO 発足当時の現実、PTAs の数はドラマチックに増加し、以降爆発的に増加してきている。

- －現状：WTO は GATT 起草者たちの考えとは遥かに離れた世界貿易体制を統括している。
 - ・ そのことは、EU によって MFN 関税が完全に適用されているのは 9 カ国に過ぎないという事実からよく説明できる。
 - ・ つまり、他のすべての貿易相手には第 24 条、授権条項、GSP などの諸関係に基づく譲許的市場アクセスが与えられていることを意味する。

D. Customs Unions and Free Trade Agreements

－最初から GATT 第 24 条は関税同盟や FTA を条件付で許容。しかも、授権条項は途上国に対して、第 24 条の枠外で、より緩やかな条件で特惠貿易協定を結ぶことを容認。

- ・ しかし、第 24 条の相対的に緩やかな規律—主に「PTA 構成国間の実質的にすべての (substantially all) 貿易に関する障壁が撤廃されなければならない」とする条件—さえ殆ど履行されていない、という悲しい現実がある。

－2004 年 10 月まで GATT/WTO に通知された 300 の PTA の中で、176 は 1995 年 1 月以降に通知。そのうち 150 は現在発効中。それ以外に、未通知だが稼働見込みのものが 70。現在交渉・計画中の PTAs が締結されれば、2007 年末までに 300 の PTA が発効する見込み。

- ・ 第 24 条の条項に基づく協定の検討でコンセンサスに至ったのは 1 件に過ぎない。
- ・ 事実上、現在、地域的・2 国間協定に関わる WTO 加盟国が多過ぎて、肝心の PTA 条件検討でその整合性に関するコンセンサスを得るのは無理。

－そもそも、経済学者たちは PTAs に懐疑的：バイナー(Jacob Viner)の古典的分析

「PTA(関税同盟を挙げて)は低コストの非加盟国から高コストの加盟国に貿易を転換する可能性がある」ことを示し、「PTA が関税を削減するとしても、それは加盟国にとっても非加盟国にとっても、必ずしも厚生増大をもたらすことはない」

－バイナー以降の国際経済学者たち：

「PTA は、それがもたらす貿易創出が貿易転換を上回るか否かによって判断されなければならない」と認識。

－しかし、PTAs の観察者・批評家たちの見解：バイナーの分析で考慮されなかった新しい問題に焦点を当てて、3 つの問題を指摘。

(1)第 1 に、PTAs 急増の結果、世界貿易体制に混乱惹起、取引コストの上昇

- ・ 多数の貿易相手に対して多種多様な特恵率の適用に加え、関税削減・撤廃スケジュールの異なる複数のスキームの管理も複雑化。
- ・ 特恵による原産地規則は複雑で、一様ではない：統一原産地規則が存在しないため、現在、原産地を決める基準は恣意的に盛り込まれている。
- ・ このような状況で、今日の貿易システムにおける貿易の取引コストが実質的に上昇。
- ・ これらのコストは特に、小規模の企業、貿易業者、そして途上国にとって負担になる。
- ・ 特恵管理にかかる公式的なコストに加え、国境での腐敗慣行に伴う非公式的なコストも考慮に入れるべき。

(2)第 2 に、PTAs は多角的市場開放に、「building blocks」か「stumbling blocks」か

— 2 つの議論：一団の国々が PTA を形成する場合、

- ① 当該 PTA には、加盟国を増やすインセンティブがあるか、それともデイス・インセンティブがあるか、
- ② 当該 PTA は非加盟国に対する自由化を促進するか、それとも阻害するか—その結論は必ずしも楽観的ではない。

— 競争的自由化(competitive liberalization)議論：PTAs への参加により、多種多様な面で自由化を促進し、投資ルールや市場規制などの分野で革新的な政策に貢献する。

- ・ しかし、規制されない PTAs は、多角的自由化に妨げになるような既得権を生み出す傾向がある。
- ・ また、新世代 PTAs は、モノやサービス貿易における規制問題への関心の集中とは相対的に、関税問題への関心は低い：これは、国際貿易関係における透明性や予見可能性を害する潜在性を持つ複雑な貿易レジームのネットワークを作り出している。
- ・ かくして、これらの言わば WTO-plus PTAs は新しい多角的貿易政策規律のための試験台として働く可能性もあるが、一方で、そうした規制的レジームの立案において PTAs 当事者が味わった自由裁量は、多角的貿易システムにとって深刻な WTO-minus 姿勢をもたらす可能性もある。

— 実例：ドーハラウンドにおいて、先進国市場に対する GSP または特恵的アクセスを享受している多くの途上国は、彼らの特恵利益を侵蝕するはずの MFN 関税削減に支持しようとしなかった。

- ・ 「PTA の推進は多角的貿易自由化の魅力を害するのではなく、増進する」という主張を疑問視する実際の理由がここにある、と指摘。

— いずれにしても、熟練し経験のある交渉の(人的)資源を PTAs に回すことで、多角的交渉に焦点を当てることは難しい。

- ・ 途上国の交渉者養成努力にも拘らず、同時に 1 件以上の重要な貿易交渉に臨む十分な人的資源は備わっていない。
- ・ 最近、交渉の焦点から外されているのは WTO であるということが懸念される。

(3)第 3 に、非貿易的事項の貿易協定への挿入：

- ・ 特恵供与国は、特恵待遇の代価として、一方的な知的財産権条項に加え、労働や環境保護、または資本統制への制限まで要求する傾向が盛んに見られる。
- ・ そのような要求はこれからの PTAs のテンプレートになるだけでなく、WTO における新しい要求の前触れになる恐れがある。
- ・ 結局、多くの国が PTA レベルでその種の非貿易的条項に同意すればするほど、これらの WTO 加盟国がそれらの条項を多角的ルールに含めることを求める要求に抵抗する可能性は低くなる。
- ・ そのような要求が WTO の正門で正当化され得ないことなら、横の門を通じて入るよう促されてはならない、と主張。

E. Special & Differential Treatment

— PTAs により課される深刻な問題やそれに伴う特恵の多角的貿易システムに対する問題を認識するならば、世界貿易システムにおける他の重要な差別要因における問題点も同様に認識する必要がある：途上国のための「特別かつ異なる待遇(S&D)」から生じる問題。

- ・ S&D は WTO で法的に認められたものであり、そのメカニズムが WTO の目的に合致する限り、有効な概念。
- ・ 現在の貿易システムの特徴及び世界経済の現実に照らして、これらのメカニズムについて更なる研究が必要。

— 「途上国が異なるルールの適用を受ける理由」について、S&D は 2 つの考えを反映。

- ① 貿易自由化が途上国にとっては有効でなく、よって互恵的貿易譲許は適切でない。
- ② 途上国市場は重要でないため、途上国による互恵的貿易譲許は悩みの種に値しない。

— 今日、②の考えは多くの途上国に当てはまらず、「卒業(graduation)」の問題は WTO において長らく難問として残存。多くの途上国は一人当たり GDP の面で一部の OECD 国家より上回っており、この問題への取組みが必要。

— より大きな問題は①の考えに関わるもの。途上国の貿易政策に関する多くの研究結果に

よると、2つの重要な教訓が強調されている。

- ① 第1に、途上国の自給自足を目指す内向きの政策は、彼ら自身を害するものであり、幼稚産業保護政策は差別的ではなく、注意深く援用されなければならない。
- ② 第2に、途上国の保護主義は輸出に対する偏見を生み出すことで、途上国自身の輸出遂行の土台を崩すことにつながる。先進国市場への効果的な市場アクセスは途上国自身の保護によって相殺され、挫折されている。

*しかし、この二つの仮定は、途上国は貿易交渉において如何なる譲許も要求されてはならないことや、先進国は途上国に対して、差別的（非相互的）市場アクセスを与えることを謳っており、**S&D**につながるものである。

一方、**GSP** 及び関連スキームを研究した多くの経済学者による分析では、そうした差別の妥当性について疑問を投げかけている。

- ① **GSP** は開発の目的で、先進国により一方的に与えられるものである。
 - ・ 実際には、途上国は特惠を受ける条件として、貿易と無関係の義務を負わされてきた。そのため、当該特惠はもはや非互惠的なものではない、と主張できる。
 - ・ 最近の **WTO** 上級委員会の裁決(**EC-途上国**に対する関税授与条件)は、「先進国が特惠授与の条件として要求できるものについて、一定の制限を設けている」。
 - ・ しかし、**GSP** を受ける資格のある途上国の間で条件の差別を可能にすることで、非貿易的条件は先進国の主なロビー問題を定める上、強い影響力を持つ。
 - ・ これらの条件はまた、(特惠)利益に拘束力がないため、**GSP** スキームにおいて不安定性をもたらす(1992年、インドに対する **GSP** 特惠を米国が一方的に中止)。
- ② **GSP** における特惠商品及び特惠マージンは受益国ではなく供与国が決めてきた。
 - ・ **EU** の **GSP** システムの場合、**GSP** で輸入が増加すると、保護主義的措置で、対象品目を変更。
 - ・ 途上国側が比較優位をもつすべての分野について、物足りない関税割当、僅かな特惠マージン、厳しい原産地規則が適用された。
 - ・ 原産地規則の場合、たとえ同一の現地調達率(**local content**)ルールが適用されても、途上国の製造業分野は現地調達率の低い単純組み立て作業に限られる場合が多いため、不利益を被る可能性が高い。
- ③ **GSP** スキームによって実際に途上国にもたらされた利益は殆どない(研究結果、理論的推論)。
 - ・ 特に **GSP** を通じた **S&D** 待遇は、途上国の経済的成果に僅かな効果しかもたらしていない。

- ・ 韓国、台湾、トルコなどの急成長経済の場合、その強力な成果達成において **S&D** が多くの役割を果たしたという証拠は殆どない。

④ 特恵的市場アクセスの供与は、ここで述べられたような形で制限されたりしても、途上国が国内の保護主義圧力に立ち向かう能力や誘因を損ねる。

- ・ 相互性(主義)には、政府が市場開放できるようにする強力なメカニズムが維持される。
- ・ 最近の計量経済学的分析によると、**GSP** 特恵を受けている途上国より、**GSP** の対象から外された途上国のほうが市場開放を著しく行っていることが示される。

⑤ **GSP** 受益国は、工業・農業の多様化を犠牲にして、特恵に依存しすぎる傾向がある。

—**WTO** 体制の下で、**S&D** は非関税障壁に関する取り決めに関わるものを含めて、規律やルールからの免除の形を取ってきた。

- ・ これらの免除が、途上国における制度的欠乏または能力不足により、履行期間の先延ばしの形態をとる場合、それは重要な意味をもつ。
- ・ しかし、改革にかかる時間が長ければ長いほど、貿易自由化からの利益が先延ばしになる時間も長くなることを念頭に置く必要がある。

F. Disentangling the Spaghetti Bowl ?

—最後に、今後とも **PTAs** の拡散を防ぐことは困難であろうが、各国政府は新しい差別的構想に乗り出す前に、多角的貿易システムに与えられるダメージを考慮する必要がある。

- ・ その動機が非貿易的問題の促進、または他国を追いかけるための本能的希望であるならば、自制すべき
- ・ とにかく将来の構想においては、受益国または **PTA** 構成国の貿易改善または開発の観点から考慮しなければならない、ということを明白にする必要がある。

—長期的には、**MFN** 関税がゼロになれば、(非関税措置が完全撤廃されないのなら、少なくとも関税については)、スパゲッティ・ボールの問題は排除できる。

- ・ 特恵は **MFN** 関税と相対的であるため、**MFN** 関税がゼロになれば、特恵もそうなる。
- ・ 仮に既存の **PTAs** を廃止できず、新規の **PTA** を禁止できないのであれば、差別的の特恵のスパゲッティ・ボールに対する救済策は、多角的貿易交渉における **MFN** 関税及び非関税措置の効果的削減を通じて間接的に攻撃することであろう。
- ・ それゆえ、ドーハラウンドの成功の緊急性は、この観点からも明白であり、**WTO** 加盟先進諸国が関税撤廃する日を設定するコミットメントが、今深刻に考慮されるべきである。

- ・ しかし、公共政策の場合しばしばそうであるように、**PTAs** は **MFN** 関税撤廃の必要性を増加させる反面、彼らの認識している差別的価値はそうしないようにするインセンティブを増加させる。

ーダメージを緩和するもう一つの方法は、第 24 条の明確化や当該条項管理を担うよりよく組織化された手段である。

- ・ この点はドーハラウンドの議題に上がっているが、各国の貿易政策において **PTAs** に与えられた重要性の漸進的増加と長年の懸案とが絡んで、これまでのところ進展は鈍い。
- ・ しかし、透明性分野における交渉は進展があり、「地域貿易協定委員会で検討される **PTAs** の当事国は、当該協定の事実に関する公開を事務局に委ねることができるようになった」。
- ・ この地味な発展ー試験的かつ自主的に履行されるーは、各 **PTAs** に関する貿易政策検討メカニズムの形成につながる可能性がある。
- ・ かくして、**WTO** 加盟国は本格的に **PTAs** の対外的影響、及び域内の発展について検討及びコメントする機会が生じる。
- ・ それは何ら法的効果を伴わないが、透明性及び理解の増進に資するであろう。