

ジャパン・スポットライト2022年7/8月号掲載 (2022年7月10日発行) (通巻244号)

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/244/>

ラウンドテーブル 2022年 2022年 5月 30日 (月) 開催

浦田 秀次郎 早稲田大学大学院 アジア太平洋研究科 名誉教授

川瀬 剛志 上智大学 法学部 教授

前嶋 和弘 上智大学 総合グローバル学部 教授

豊田 正和 国際経済交流財団 会長

コラム名 : Cover Story 2

(日本語版)

崖っぷちに立つ『ルール志向の経済システム』？

「ルール志向の国際経済システムの構築に向けた提言」の必要性

豊田(司会) 現在、ロシアのウクライナ侵攻に対する制裁を巡って、世界は民主主義国と非民主主義国、あるいは先進国と新興国・途上国で分断されたかのように見えています。一方で、主要国においても、米国における共和党系と民主党系の分断。あるいはフランスの大統領選でも中道派と右派が分断。英国のブレグジットも社会の分断の表れと言われています。世界も社会も、分断が目立っています。

そうした中で、WTO 体制は、上級委員が米国の反対で任命されずに、二審制が機能不全に陥っています。一方で、TPP から米国が離脱し、地域協定の拡充、進展にも限界が生じてきています。ルール志向の国際経済システムは、今や崖っぷちに立っていると言えなくもありません。

国際経済交流財団は、浦田早稲田大学大学院教授を座長として、「ルール志向の国際経済システムの構築に向けた提言」をまとめました。

今日は、研究会にも参加いただいた前嶋上智大学教授、川瀬上智大学教授にもご参加いただき、この提言を巡って議論をさせていただきたいと思います。

まず、なぜこの提言が必要なのかというところから始めさせていただきます。浦田先生、座長としてお考えを伺いたいと思います。世界の分断、社会の分断はなぜ生じたのか。そ

もそも民主主義国と非民主主義国といった分け方が分断をあおることにならないか。「ルール志向」と「パワー志向」のほうが分かりやすい気がします、どのようにお考えでしょうか。

浦田 今、豊田会長がおっしゃいましたように、世界、それから社会において、分断が進んでいるわけであります。世界の分断に関しては、新しいところでは、ロシアのウクライナ侵攻による分断があります。いろいろな形で分断が起きているわけですが、その中で世界にとって最も深刻な分断と思われるのは、米中対立による分断だと思います。

その背景には、中国による急速な軍事的台頭があります。中国は、1979年以降、世界経済のグローバリゼーションをてことして、急速な経済成長を達成してきました。その経済成長の成果を活用して、政治的にも軍事的にも勢力を拡大してきました。大国、それから強国を目指して、米国主導の国際秩序に挑戦するようになってきました。このような中国の台頭が米中対立を生み、世界での分断をもたらしています。

一方、アメリカなど多くの国においては社会の分断が進んでいます。原因としては、格差の拡大が重要だと思います。具体的には、所得、資産、教育の機会など、さまざまな形で格差が拡大しています。

格差の拡大をもたらした原因としては、技術進歩やグローバリゼーションが挙げられると思います。ITなどの新しい技術を使える人々に対する需要が拡大し、それらの人々の所得は上昇したのに対して、技術を使えない人々への需要は伸びず、所得も伸びていません。その結果として所得格差が拡大しています。

一方、技術進歩はグローバリゼーションによってもたらされた企業間の競争の激化が主な原因ではないかと思います。さらにその格差の拡大に対して、有効な政策が実施できていないことが、社会の分断を深刻化させていると思います。

それから、民主主義国対非民主主義国ということではありますが、おっしゃるような、この分け方は対立をあおっていると私も思います。民主主義と非民主主義国といっても定義が明瞭ではありませんので、そのような形で国々を分類するのは問題だと思います。例えば、シンガポールは一党独裁に近い政治体制ですので、非民主主義国に分類されるのではないかと思いますけれども、日米のような民主主義国と対立しているわけではありません。

他方、世界の国々をルール志向とパワー志向に分類することが難しい状況もあるのではないかと思います。例えばアメリカは、基本的にはルール志向と言えると思いますけれど

も、一方的措置を採用するなどパワー志向の要素も持っていると思います。

お話ししましたように、世界や社会の分断が進んでいる中で、今回のわれわれの「ルール志向の国際経済システムの構築に向けての提言」の意義を私なりに一言で述べるならば、「ルール志向の国際経済システムの実現は、分断を抑制し、世界経済の順調な成長と、社会の安定を可能にする」ということだと思います。

大国は往々にしてパワー志向の国際経済政策を採用しがちですが、そのような政策は、一時的にはその国に利益をもたらす可能性もありますけれども、中長期的に見ると、中小国家の競争が遮断され、結果として、技術進歩も停滞し、大国の経済成長も鈍化します。

一方、ルール志向の国際経済システムは、各国間の競争を促進することから、経済成長が実現し、社会も安定するということだと思います。さらに、ルール志向の国際経済システムは参加国を大小区別なく公平に扱いますので、フェアな国際経済関係を実現します。

豊田 前嶋先生にお伺いいたします。米国の分断、とりわけ反グローバリゼーションはなぜ生じたのか。これは不可逆的な動きなのか、一時的な動きなのか。米国はルール志向の国際経済システムの意義を忘れたのでしょうか。

前嶋 アメリカの中での最近の自由貿易に対する反発がありますが、実際は自由貿易がスケープゴートになっていると感じます。

どういうことかと申しますと、ここ 25 年から 30 年の間、アメリカの中で格差が広がったのは事実です。一方、アメリカ経済そのものは大きくなっていきました。これはどういうことかという、豊かな人はさらに豊かになり、そうでない人、特に中間層の所得が伸びなかった。あえて強い言葉を使えば中間層の没落があり、その不満が、自由貿易に向かってしまったというところかと思います。

自由貿易に関連する動きでは、90 年代半ばの NAFTA があり、そして中国の WTO 加盟があり、アメリカの中ではこの自由貿易をアメリカが促進することで、ほかの国に雇用が出ていった(outsourcing)とアメリカ国内ではそうとらえる人もかなりいます。

しかしながら、自由貿易ではなく技術革新のほうで雇用の数が伸びなかったところがあるかもしれません。その意味で、自由貿易に濡れ衣が着せられている部分はあります。

一方で、アメリカでは格差に対して有効な手立てを国内政策として打ってなかったということも大きいかと思います。格差が広がることへの不満が、一気に自由貿易を「人民の

敵」にしてしまった部分があります。

かつてアメリカは、自由貿易を推進する世界的のエースという存在でした。そのアメリカが、ちょうど世界恐慌の 1930 年のときにスムートホーリー法を成立させて、2 万品目の輸入品に対する関税を一気に上げたために、世界経済がさらに小さくなってしまったことがありました。

さらに言えば、アメリカがこのスムートホーリー法で保護主義貿易に向かうことによって、第一次大戦の賠償を払わなければいけないドイツをナチス・ドイツに向かわせてしまいました。「ナチス・ドイツを生んだのはアメリカの保護主義だったのではないか」という意識が、ずっとアメリカの中では強かったのです。

ナチスを生む保護主義貿易はいけないというのが、長年のアメリカの意識でしたが、第二次大戦からかなりの年月が過ぎ、保護主義貿易そのものに対する強烈な嫌悪感もなくなってきました。

その結果、共和党は、政策の基本が自由貿易だったはずなのですが、保護主義貿易の「アメリカファースト」の党に変貌し、むしろ民主党のほうが自由貿易を志向するという流れになっています。

さらにもう一つ、これはアメリカ国内の人口動態の問題でもあるのですが、アメリカ国内では大きな分断が進んでいます。

「自由貿易は悪だ」という共和党の考え方が、2016 年大統領選挙を中心に一気に噴き上げて、民主党側も、自由貿易に対するあまりにも強い否定的な勢いに抗えなかったところがあります。

豊田 川瀬先生に伺います。今回、ルール志向の国際経済システムの再構築を提言していただきましたけれども、それはそもそも可能なのでしょうか。そもそも再構築しようという動きは出てきているのでしょうか。

川瀬 再構築の意志は当然持っていると思います。だからこそ WTO には Joint Statement Initiative という有志国の会合があって、新しいルールを模索し、つくる動きが依然として続いているわけです。

もちろん、だからといってうまくいくかどうかはまったく別問題です。WTO は、ずっと言われていますように、今 164 ある加盟国の中には、アメリカや中国の G2 と呼ばれる

超経済大国、それから、後発開発途上国でまさに「失敗国家」と言われるようなところで、非常に多様な加盟国がいて、そこでの利害が非常に多様化しているわけです。

それぞれが思うルール志向の国際経済システムのあり方が異なるので、その結果、コンセンサスによる意思決定は極めて難しくなってきたというのが現状だと思います。

例えば、中国は WTO への加盟によって非常に大きい利益を得た一方、現在の WTO のルールは、中国の国家資本主義を改革開放に導くには十分ではなかったと、そしてそのことはアメリカにとって極めて期待外れであったという話だったとされています。そういった意味では、中国にとって今の WTO は非常に居心地がいいはずですが、

これに対してアメリカは、中国の加盟後のこの 20 年、グローバル化による中間層の没落というものを経験しました。まさにアメリカの中間層の所得の落ち込みが、過去、WTO に中国が加盟した後が一番激しかったことが、実証的に明らかになっているわけです。

その中でアメリカは、トランプが「アメリカを再び偉大に (Make America Great Again)」と言い、またバイデンが「労働者、中間階級のための外交」ということを標榜して、伝統的な新自由主義的な通商政策観から距離を置いているわけです。

そのことは、この間のアメリカの、特にルールの支配に対する一連の否定的な行動、具体的には、上級委員会を停止に追い込むまで批判を続けるということ、それから TPP から離脱するということ、またここ数年アメリカは FTA (自由貿易協定) をほとんど交渉してないということ、そういった姿勢に表れているのだと思います。

一方で、EU やカナダ、オーストラリアといった国々は、従来の WTO ルールを基礎にしながら改革を進めるという健全なルール志向を依然として維持しているわけです。

他方でインドや南アフリカは、より途上国にもっと寄り添った WTO のあり方を主張しています。

ルール志向という非常に大枠においては、ある意味「米中を除いて」と言うべきかもしれませんが、合意はできているのですが、同じ方向性でルール志向を実現できるかどうかというと、なかなかそれは難しいというのが現状だと思います。

WTO 改革について

豊田 次に、具体的な中身に入らせていただきたいと思います。ルール志向の国際経済システムの根幹である WTO の話からです。

まず前嶋先生に伺いたいのですが、米国も WTO によってさまざまな問題を解決してきた。なぜここに来て上級委員会に不信を持ったのか。それは米国の反グローバリゼーションの動きと同じ流れなのでしょうか。米国サイドから見ると、上級委員会はどのように見えているのか、教えていただければと思います。

前嶋 アメリカの反グローバリゼーションの動きと直接に関係するのが、この WTO 不信であって、上級委員会不信でもあるかと思います。これは今のバイデン政権というよりも、トランプ政権の時代の WTO 不信が尾を引いています。

そもそもトランプ政権は、複数の国家で運営していく国際機構や国際連携が非常に苦手で、もし外交を行うならば一対一で、マルチの関係でなくバイの関係で、物事を進めていくべきというのが、トランプ政権の考え方です。

WTO の話も上級委員会の話も、やはりマルチの場にあります。最終的にはアメリカ対中国という流れでバイになってくるのかもしれませんが、そもそもトランプ政権は、WTO ではなくその前の GATT の状態に戻したかったというのが大きな狙いだと思います。基本的には各国家が決めていくということを目指し、より高度な自由貿易を狙った WTO という仕組みそのものをこわそうというのが、トランプ政権でした。

バイデン政権になって、この動きはどうなったのか。やはりトランプ政権のときの動きがあまりにも大きかったので、それを修正するのに時間がかかっているということかと思えます。

豊田 川瀬先生に伺います。EU は MPIA という代替的な方法を考え出したと聞いておりますが、それは一体どのような仕組みで、日本はどのようにお付き合いしたらよろしいでしょうか。

川瀬 MPIA とは、上級委員会の機能が今は止まっているので、仲裁を使って上訴の手続きの代わりにやろうという、EU を中心にした代替上訴手続きの枠組み協定です。

現在参加しているのは、EUを一つの地域と数えると、26の国と地域ということになります。EUのほかに、オーストラリア、ブラジル、カナダ、中国、メキシコ、ニュージーランド、シンガポールといったところがこれに参加しているわけです。

内容としては、現行のWTOの、紛争解決了解（Dispute Settlement Understanding）の25条に、特に用途を限定しない仲裁手続きが規定されているわけですが、これを使って上級委員会に相当する手続きを行います。つまり、まずパネルの判断が出て、それを本来であれば上訴して上級委員会が第一審のパネルの判断を審査するわけですが、今は上級委員会が止まっていますので、このMPIAに基づく仲裁にパネルの判断を持ってきて、そこで上級委員会と同じことを行うということです。

手続きとしては基本的に現在の上級委員会の手続きを概ね準用するということですが、アメリカの上級委員会批判に一部応えています。例えば上級委員会は基本的に最長で上訴から90日以内に判断を出さないといけないのですが、これが時に問題が複雑だったり、当事国の主張が多すぎて、全く無期限に遅れているという状況がしょうじ、これをアメリカが批判しています。MPIAでは、論点を絞って仲裁人が判断をすることによって、この報告書の期限を遵守していこうといったような手続き的な工夫も、一部で見られるわけです。

日本は残念ながら、アメリカの意向を付度して、ここまでMPIAには参加をしていないわけですが、他方中国が入っております。

もし日本がこのMPIAに入らないと、中国との紛争において、中国は自分たちが負けたら空の上級委に、上訴して事件を棚上げするので、いつまでもその紛争を解決することはできません。実際に、中国のステンレス鋼のアンチダンピング税について、日本は今、パネルに中国を訴えているわけですが、もしMPIAに入らないでこのまま放っておくと、仮に日本が勝訴できても、中国が上級委に空上訴して、紛争解決の道をふさぐということが可能になってしまうわけです。

トランプ政権で激変があった通商政策を、バイデン政権は少しずつ戻そうと努力はされているのだと思いますが、上級委員会に関して言うと、その動きが非常に遅いです。日本としては、そのような先行きが見通せないところで、特に対中対策の一環として、やはりこのMPIAに入ることは大事だと思います。

何よりも、やはり国際貿易秩序に法の支配をもたらすことが一番大事です。これが暫定的であっても、とにかくまずは、なるべく従前の形に近いところに戻して、そこから上級

委員会の改革をじっくりときちんと議論していくということだと思います。それは、この WTO の紛争解決手続きから、歴史的に言うと最も恩恵を被ってきたのは日本ですから、日本の責任だと思います。

通商政策のフレームワークの中で日本の国益を考えたときには、アメリカに付度して MPIA に入らないということは、はっきり申し上げて、全く国益にはかなわないと私は思っています。

豊田 浦田先生に伺いますが、日本は上級委員会の機能回復のために、もっとイニシアチブを取るべきではないのか、そちらのほうも必ずしも十分でないような気がします。浦田先生はどのようにご覧になっていますでしょうか。

浦田 私も、MPIA という制度が出来上がっているにもかかわらず、それに日本が参加していない。そこがまず一つの大きな問題で、まずはこれに参加することが、最初にやらなければいけないことだと思います。

その上で、日本は、上級委改革のイニシアチブを取るにあたって、どのような改革をすべきかを提示すべきだと思います。

RTA に期待される役割

豊田 次に、FTA、RTA の話に移りたいと思います。

浦田先生に伺います。中国は WTO の政府調達協定にも入っていませんし、WTO の義務も十分果たしていないといった不満を多くの国から聞いています。中国が、CPTPP に加盟することは望ましいことでしょうか。また同時に、台湾が参加希望を表明しましたが、この台湾をどう位置付けたらよいのでしょうか。

浦田 私は、中国・台湾が CPTPP に加盟することは望ましいと思います。ただし、いくつかの条件があります。

言うまでもなく、中国と台湾が加盟を実現させるためには、CPTPP で定められた全ての規定を受け入れなければなりませんし、さらには、現在の加盟国が、中国と台湾がともに加盟後において CPTPP のルールを遵守することを確認しなければなりません。

これらのハードルをクリアすることは、台湾よりも中国において難しいと思います。具体的例を挙げれば、国有企業、労働、デジタル貿易、こういった規定に関して、中国がハードルをクリアするのは非常に難しいのではないかと思います。

現加盟国は、中国に対して例外的な対応をしてはいけないと思います。中国がこれらの条件をクリアすることで、CPTPP に加盟することができたとしたならば、中国企業による不公正な行動、不公正な取引慣行が是正されることで、日本企業をはじめとして、外国企業による被害が抑制、解消されるだけではなく、時間はかかるとはいますが、問題の多い中国の共産党による一党独裁政治体制が弱体していくという効果も期待できるのではないかと思います。

一方、台湾の加盟ですけれども、中国との関係が悪化することを気にして、台湾の加盟に反対する現加盟国が出てくると思われます。ただし、地域経済、アジア太平洋経済や世界経済の発展成長を考えると、台湾の加盟が実現すればいいと思います。

豊田 前嶋先生に伺います。オバマ政権は CPTPP を引っ張り、トランプ政権は離脱すると。この極端な動きは何なのでしょう。保護主義的な産業があるのはどこの国でも同じですけれども、アメリカにはそれを乗り越えるための Trade Adjustment Act があるのですが、なぜこれらは機能しなかったのでしょうか。

前嶋 自由貿易がスケープゴートになったということをお先ほど申し上げました。その中でも TPP は最大の悪玉になった形です。トランプ前大統領によると、「アメリカにとって史上最悪の国際的な取り決め」だと、何度も指摘しました。

それはやはり、選挙のためのレトリックの部分はあったかと思いますが。そのレトリックの中で、アメリカが本来行うべき Trade Adjustment Act を機能させる構造改革的な議論は全く動きませんでした。構造改革ではなく、アメリカファーストを取り戻すのだというスローガンのほうに、アメリカが一気に 2016 年選挙のときに動いてしまったところがあります。

これはトランプ側の共和党側だけではなく、民主党側も同じでした。「雇用が国内から、出ていく」という言葉に、労組を支持層に抱える民主党側としては、TPP はやはり良くないというように反応しました。

さらに、これこそ濡れ衣ですが、「TPP は環境に悪い」という指摘が民主党支持者の

中の、特に気候変動対策を強く進める環境保護団体から出ました。TPP の中には、気候変動といいますか、環境に対する配慮もかなり入っています。しかし、「TPP は環境破壊」というイメージが先行しました。アメリカや日本などの国が貿易をするならば問題はないけれども、ほかの国が入って、ほかの国で環境負荷が大きい、カーボンフットプリントがとても大きいものがアメリカに入ってくるとするならば、TPP は温暖化などの気候変動に対してマイナスで、環境破壊であるというような論調も、環境保護団体から生まれました。イメージ的にどうしようもない悪者といったレベルに、TPP はなっていました。

トランプ政権以降も、自由貿易に対してアメリカは、非常に後ろ向きになっている動きがあります。

アメリカの場合、複数の貿易交渉を一括するには、その権限は議会にありますので、大統領に権限を委譲しないといけません。貿易促進権限である TPA、昔は「ファストトラック」と言い、その必要性があるのですが、バイデン政権はその要請すら行いませんでした。

こう考えていくと、TPP への復帰はかなり時間がかかるものかと思われま

豊田 川瀬先生に伺います。CPTPP を拡大するのは良いことだとは思いますが、一方で、WTO のさまざまな問題が忘れ去られても困ると思います。CPTPP と、日・EUFTA などを通じて、EU を接続・連携させて、それに米国が加われば、WTO のマルチのルール形成の新しい場として機能させられるのか。提言の中には CPTPP と EU を巻き込み、そして米国を巻き込んでいけば、大きな WTO 改革につながるのではないかという議論がございますけれども、川瀬先生はその点をどのようにお考えでしょうか。

川瀬 EU が TPP に加入するという形式を取るのか、あるいは EU と TPP の間に、地域と地域の間を接続する FTA をつくるとか、いろいろな方法があると思うのですが、中長期では、ぜひ検討すべきシナリオだと思います。

ポストウクライナの状況を考えると、経済面だけでなく、安全保障面からも検討に値する考え方です。5 月の日・EU 首脳会談でも、「インド太平洋と欧州の安全保障はポストウクライナにおいては不可分である」ということが合意されているわけです。

したがって、このポストウクライナの同盟国間でのサプライチェーン強化の流れの中で、EU と TPP の大連携というのは、安全保障面からも検討に値する考え方なのではないか

と思っています。

TPP と EU の大連携ができたとして、次にその中身を WTO に流し込んでいけるかというところで言うと、理想的にはもちろんそうなるべきです。ただ、EU と TPP の連携は非常にハイレベルですので、WTO の中に非常に多くの途上国が含まれているとき、どこまでそういった途上国がそこに乗っていけるかということが問題になるだろうと思います。

ですから、そのまま WTO に取って代わっていくというモデルになるかということ、そうではないのかもしれませんが。ただ、改革や新しいルールの方向性やデファクトスタンダードを打ち出すことにはなっていくと思います。

IPEF についての見方

豊田 FTA、RTA に関連して、米国がインド太平洋地域の新たな経済枠組みとして、IPEF なるものを提唱し、先週、その IPEF が日本において発足をしたということでございます。参加国も思った以上に増えていて、14 カ国になったと聞いています。川瀬先生のご評価をまず伺いたいと思います。

川瀬 現実的な問題として、市場アクセスや直接投資の自由化をなくして、どうやってサプライチェーン・レジリエンスを達成できるのかが、非常に疑問です。

当然、グローバル・サプライチェーンというのは、中間段階で部品や半製品が国境を越えるわけですから、サプライチェーンを組んでいる地域内で、もし自由貿易協定がなければ、その都度で関税が取られますし、通関に時間がかかり、その都度余分なリードタイムが取られるわけです。それにもかかわらず、どうしてこれが、サプライチェーン強化なのかと非常に不思議に感じます。

また、アメリカが環境や労働基準の強化をインド太平洋で達成したいというのであれば、途上国にはそのことによって国内制度をいじらなければいけないという負担が生じます。途上国にとっては、何らかの実利がないと、それに乗るインセンティブがありません。

TPP で労働や環境基準のルールを、特にベトナムやマレーシア、ブルネイ辺りが受け入れた理由というのは、当然ですけれど、アメリカに対する市場アクセスを改善できること、それからもう一つは、彼らが輸出している農産物や繊維の貿易が自由化されることが、やはり大きかったわけです。

今回はそれが無いのに、労働や環境のルール強化と言われても、彼らにはそれを受けるインセンティブがあるのだろうかと疑問思います。

そもそも、特に ASEAN とインドについて言えば、中国やロシアとの距離感が米国やわれわれ同盟国とは異なるところで、価値や安全保障に根ざした経済枠組みを、これらの国々とどのように形成していくのかというと、非常に難しいところでもあります。

したがって、久しぶりにアメリカがインド太平洋の中で経済に関する非常に大きな仕掛けを立ち上げたということでの期待感は大きいのかもかもしれませんが、冷静に考えると前途多難だというのが、私の評価です。

豊田 前嶋先生に伺います。米国内では、IPEF はどのように評価をされているのでしょうか。

前嶋 米国内の一般の国民にはほとんど認知されていないのが、この IPEF だと思います。

もちろん、アメリカの貿易担当者やインド太平洋の政策関係者の間では、IPEF は、アジア・インド太平洋への経済ネットワークとして重要な TPP を動かさない間の大きな布石ではあるのですが、一般の国民は全くといっていいほど関心がありません。アメリカのメディアもほとんどといっていいほど伝えていないのが現状です。

IPEF は言ってみれば米国が TPP に復帰するまでの苦肉の策で、貿易サプライチェーンの強靱性、インフラ・脱炭素化、クリーンエネルギー、そして税・反腐敗の4分野での緩やかな連携がうたわれています。

反腐敗の話や、脱炭素の話など、自由貿易協定とそぐわないものも入っています。やはり TPP のような関税を伴う大きな協定で世界の経済を動かしていくというようなものではなく、あくまでも小手先の苦肉の策です。

アメリカのインド太平洋政策の関係者は、この IPEF を使って、いずれアメリカが TPP に戻ってくる足がかりにしたいということかと思います。

アメリカの中では TPP に戻ってくることはなかなか現状では難しい形です。ただ、経済安保が叫ばれている中、TPP の安全保障上の重要性も再認識されています。RCEP がこのインド太平洋地域を席卷する中、アメリカとしてはくさびを打たないといけません。その第一歩としての IPEF と考えれば、なかなか大きなメリットは参加国にもないかもしれませんが、やはり次につながる一つの布石とすれば、小さな苦肉の策ですが、大

きなステップになっていくという期待はあります。

豊田 浦田先生に伺いますけれども、アジア太平洋には CPTPP、APEC、ERIA、そして今の IPEF がございます。

日本は全て入っています。主要国間でも参加国は微妙に異なっているのですが、この IPEF も入れて、この四つの協力の枠組みをどのように位置付けたらいいのでしょうか。錯綜しているようにも見えますけれども、うまく使いこなせるでしょうか。

浦田 RCEP も入れて、IPEF も加えると五つの経済面での地域的枠組みが、アジア太平洋およびインド太平洋に存在するわけです。

全ての枠組みに日本は参加しています。日本以外で、全ての枠組みに参加しているのは、シンガポール、ブルネイ、マレーシア、ベトナム、オーストラリア、ニュージーランド、こういった国だと思います。

アメリカは APEC と IPEF。中国は RCEP、APEC、ERIA に参加しておりまして、CPTPP へは加盟申請をしているという状況です。

今申しましたように、参加国に関してばらつきがありますし、これらの枠組みの目的や性格もかなり異なっていると思います。

CPTPP と RCEP は自由貿易協定でありますので、ハードローの枠組みです。さまざまな目的がありますけれども、主な目的は、経済面に注目すれば、加盟国間の貿易を拡大し、経済成長を実現するということだと思います。

一方、APEC と ERIA ですが、ERIA は別名「東アジア版 OECD」と呼んでいて、これらは、ソフトローの枠組みでありまして、目的としては貿易や投資の拡大による経済成長だけではなく、加盟国間の発展格差の縮小も、大きな目的です。その発展格差の縮小という目的を実現するために、経済協力が、重要な活動の一つになっています。

IPEF は、川瀬先生が詳しくおっしゃられたわけですが、内容はまだこれから詰めていくという部分が多いかと思います。一つの大きな目的は、やはり中国包囲網の形成ということでもあります。

日本としては、この五つの地域的枠組みの特徴および目的を考慮して、日本とアジア太平洋やインド太平洋地域の経済発展と、政治的な安定を目指して、この有機的な関係を維持しながら、効果的に使い分けていくことが重要だと思います。

そういった考えを念頭に置きながら、具体的な政策を考えていくことが重要だと思います。

気候変動と国際経済システム

豊田 日本がこの五つの枠組みをうまく使いこなせば、アジアの政治的・経済的安定につながるという、非常に心強い話を伺いました、

それでは気候変動の話です。提言の中では新しいルールを作らなければいけないという項の中に、気候変動、デジタル分野、サイバー情報、人権などが入っているのですが、ここでは気候変動と国際経済システムの話を取り上げたいと思います。

気候変動に対処するために、EU では炭素国境調整メカニズムを導入する動きがあります。しかし、環境対策の名を借りた保護主義ではないかとの声もあります。WTO 上の整合性に疑義があるともされています。さらに、そもそも炭素予算という制約が先進国と後進国の間で公平に分配されていないのではないかという議論もあります。大半を先進国が先に使ってしまった、残っていないのではないかという不満です。南北問題に発展する恐れさえもあります。

質問を浦田先生から始めさせていただきますが、気候変動はハードローになじむのかという考え方がありますが、いかがでしょうか。APEC では、環境面でいくつか非拘束合意が目標を見事に達成して成果を上げています。炭素予算を先進国が先に大半を使ってしまった、あとから来た途上国が発展する機会を奪うことにもなりかねません。この点を先生はどういうふうにお考えでしょうか。

浦田 気候変動問題については、炭素予算に関して非常に難しい問題に面していると思います。これまで先進国が炭素予算の大部分を使っているわけで、残された少ない炭素予算をどのように配分するかが難しい問題です。炭素予算に関しては発展途上国と比べて、先進国がより大きな負担をしなければフェアではないと思います。ただし、どのような配分がフェアな配分であるかに関して合意を得ることは非常に難しい。したがって、ルールを設定して対応することも難しいわけです。

そこで、APEC のようなソフトローの枠組みを使って対応することが私も有効であると思います。APEC ではある問題への対応として共通目標を設定し、各メンバーはその目標を達成すべく計画を自主的に立て、その計画を自発的に実施していく方法が取られています。

す。ボランティアに実施してく方法が取られています。

計画の実施に当たってはピアレビュー（監視）が行われています。また、APECでは問題への対応として経済技術協力という重要な活動があります。これは先進メンバーから発展途上メンバーに協力を提供するということです。気候変動に関しては APEC のようなメカニズムが有効だと思います。ピアレビューは、目標に向かって着実に進んでいるかどうかをチェックするわけですが、これにかつて参加したことがあります。私はアメリカの貿易政策をレビューする活動に参加したわけですが、具体的には USTR や商務省その他へ行って、インタビューをする。そして、インタビューの結果を基に報告書をまとめ、APECの事務局に提出する。提出された報告書に対して、アメリカ（当事国）はそこで指摘されたような問題点を解消するべく努力していく。そういったフォローアップも行っていました。これを、環境問題などに適用することが有効ではないかと思います。

豊田 川瀬先生に伺いますが、気候変動対策というのはそもそもルール志向の国際経済システムになじむのだろうか。浦田先生も言われたハードロー、ソフトローとの関係ですが、ルール志向の国際経済システム、とりわけ WTO との関連でメリット、デメリットをお話しいただければありがたいと思います。

川瀬 ルール志向の国際経済システムの中に、例として国境税の話を挙げていただいていますけれども、国境税のような通商に影響のある形で気候変動対策を入れることは、デメリットということではないのですが、あくまで次善の策であって、補完的な役割しか持たないことは認識しなければいけないと思います。WTO が GATT の時代から「貿易と環境」という一大議論があり、ずっと続いていますが、その中でも常にそのことは言われてきているわけです。

その点で言うと、EU の今回の国境税の提案はどのようにして域内産業が排出権購入のコスト負担を計算するか、その上で、輸入品に課せられる国境炭素税がいかにして域内・域外の双方に平等なものとし、ある種の内外無差別を確保するかについてはっきりしない部分があります。ですから、これが純然たる温暖化防止策か、あるいは鉄鋼産業を中心に特定産業の競争力平準化を試みるものか、まだ判然としないところあるわけです。

ルール志向の観点からもしメリットがあるとするれば、国境炭素税のような介入措置についてはできれば通商ルールの中でコンセンサスを持って取り込むことができればいいのか

と思います。もしそういうことができれば、WTO に各締約国が自国の炭素税制度を通報して、措置の透明性を確保でき、また、そういうコンセンサスの上で同様の制度をみんなが導入するという事なので、紛争に発展することも未然に予防できるのではないかと思います。

豊田 前嶋先生に伺います。今バイデン政権は環境に非常に大きな関心を持っているわけですが、歴史を振り返れば米国は京都議定書を作るときのリーダー国でしたけれども、結局、議会を通すことができなくて、結果として参加しないで終わってしまったわけです。大統領選挙の結果いかんによっては 2050 年カーボンニュートラルの実現に参加しない可能性もあるかと思いますが、米国はどの程度本気と考えたらよろしいでしょうか。

前嶋 2050 年カーボンニュートラルの取り決めにアメリカが参加しない可能性も大いにあると思います。というのも、気候変動に対してアメリカの中でのコンセンサスがないだけでなく、政治的対立の中心の一つになっているため、今後何らかの形の気候変動の取り組みからアメリカは加入してもすぐに離脱していく。この繰り返しになっていくような気がします。

そもそも民主党支持者（リベラル派）にとってみれば気候変動はわれわれが考えているのと同じ概念です。ですので、すぐにでもわれわれの活動を変えないといけません。そのためには国境炭素税の導入を強く主張する議員もいます。一方で、共和党支持者（保守派）においては、そもそも温暖化そのものが始まっていないと思っている人も、かなりいます。

さらに言うと、温度が上がっていること、気候変動が始まっていることを認めたとしても、それは人間の活動によるものというよりは温暖化と寒冷化の大きな地球のサイクルの中での温暖化の結果であって、人間の活動を変えたとしてもそれがどれだけの影響があるかについてはかなり懐疑的です。数だけ見ても保守派のほうではそう思う人たちが圧倒的かもしれません。

保守派の中には宗教保守（福音派）の人たちも少ないのですが、福音派の人たちはもう一つわれわれの想像を超えることを言うことがあります。「もし気候変動で世界が大変危機的なことになった場合にどうなるのか。最終的には神様が私たちを助けてくれるから、心配する必要はないのだ」という主張すら私は聞いたことがあります。

例えばトランプ前大統領がパリ協定はアメリカの製造業の能力を著しく阻害する「中国

のわなだ」と言って離脱したことがあります。これと同じ考え方はまだかなりあります。一方で、分極化の時代、民主党側（リベラル派）のほうはそんなことではいけないのだと、かなり強く共和党側（保守派）とは違う政策になっていきます。当然ながら政権交代があればアメリカが気候変動の枠組みに積極的に入るほうと完全に離脱するほうと、激しく入れ変わっていくとみえます。

領土問題と「ルール志向」の問題解決

豊田 ウクライナ危機は一種の領土問題でもあるように思われます。毎日のように見ている非人道的行為は本来、国際司法裁判所で処理されるべきという議論もあります。日本にも韓国、中国との関係で竹島、尖閣列島などの問題があります。領土問題は歴史問題と絡んで感情的な対応を呼びますし、大変難しい問題ですが、二国間関係を悪化させます。

前嶋先生に伺いますが、米国には領土問題はないのでしょうか。おそらく米国にとってのフラストは日韓の領土問題で、重要な同盟国が二つに分かれてしまっているということです。領土問題を国際司法で処理するという考え方は米国にはどう見えるでしょうか。

前嶋 米国の場合、領土問題という一番大きく身近に感じることはアメリカとメキシコの国境、3150kmのことを指す地域です。ただ、この国境は多くの場合は砂漠です。さらに言うと、メキシコとアメリカの国境に住宅や土地を持っている人たちも多く、そもそも国境線が緩くなっていて、米国国境を警備する人々を配備するのはなかなか難しい形です。3150kmというのは日本でいくと北海道から沖縄までをつなげた距離です。ここに監視する人々を完璧に置くのは、ほぼ不可能です。トランプ前大統領が言った、米墨国境の壁はフィクションでしかありません。そもそもできない。もしやったら壮大な公共事業になるはずだったのですが、ほとんど進まなかった。最初からフィクションなのは、おそらくトランプ前大統領自身も知っていたことかと思います。

このような緩い国境線ですので、移民問題に関してもかなり政治的な判断が加わります。司法で判断するというよりは政治的判断で決まるところが大きいかと思います。移民問題は、特にアメリカの場合はいろいろな形で非合法移民が簡単にアメリカに入れる状況は変わっていません。既にアメリカの都市の中では非合法移民がサービス業の10%の人口を占めているところも少なくない。それを考えていくと、国境を閉ざす、あるいは国

境を国際司法で判断するのはアメリカの感覚としてはなじまない。

さらには、米墨国境のメキシコ側の人たちがアメリカの職場に朝通い、夕方メキシコに戻るといふ、シウダー・フアレスという有名な町もあります。それだけ国境の概念が緩いのです。

もちろん、アメリカの東アジア担当の方々は領土問題を国際司法で処理する感覚は共有しています。ただ、一般国民にとってはかなり想像しにくいものであると思います。

豊田 川瀬先生に伺います。そもそも国際司法で解決するといっても、双方の国が望まないと対応できません。先生は国際司法的領土問題の解決をどうお考えでしょうか。日本が国際世論を形成するイニシアチブを取っていったらどうかという考え方がありますが、いかがお考えでしょうか。

川瀬 経済紛争以外の問題についてはあくまで素人ですので、そのような観点からお答えします。

WTO のように強制管轄権がない場合は、ICJ や国際仲裁裁判等の司法的な紛争解決にこうした問題を訴えていくことは難しいわけです。韓国側は、徴用工や慰安婦も同じですが、ICJ に付託することに消極的で、一斉解決にならない部分があるわけです。もちろん司法的に解決するのだというしっかりした合意が日韓にあればいいわけで、世論形成を用いて日本がそういうところに持っていくことは一つの考え方ではあると思います。

ただ、領土や植民地支配の歴史問題は、司法的な解決が非常に進んでいる経済紛争とは性質が違うことは注意しながらやらないといけないと思います。勝った側はいいのですが、特に負けた側の社会的インパクトと、国民感情、引いては政治関係の悪化につながることを考えると、法的には解決してもそこでノーサイドとならない可能性もあるわけです。

WTO 紛争でさえややそういう側面があって、例えば昔の EC のホルモン事件や日本と韓国の福島の水産物を巡る紛争もそうですが、パネル・上級委員会で判断が出るわけですが、紛争としてはそれで全てが片付かない側面もあるわけです。

そういう意味において、この種の紛争は法的には解決しても、感情的、政治的に解決することはなかなか難しいのかもしれない。したがって、司法的解決に委ねることを努力することは大事なことです。もう一つ言えば、判断が出た後のダメージコントロールをどうするかを考えながらやっていかないとけないように素人目には感じます。

豊田 浦田先生に伺います。ウクライナ危機は戦後の安全保障の枠組みがもはや機能しなくなったことを示しているように思います。Pax Americana が本当に壊れてしまって、世界の警察官がいなくなってしまった。国連の在り方そのものを見直す必要があるような気がします。領土問題は国際司法で処理することに向いているのか、いないのか、先生はこの悲劇を前にしてどうお考えになるのか教えていただければと思います。

浦田 国家間の領土問題はできれば当事国同士で解決することが最も望ましいわけですが、それが難しいことが今問題になっているわけで、その場合に国際法に基づいて国際司法裁判所の判断に委ねるとするのは、私は適当ではないかと思っています。

国際司法裁判所の判断、判決が下されたことによって完全に問題が解決したということではないかもしれませんが、表面的には問題が解決している例があります。例えばシンガポールとマレーシアとの間の二十何年間に及ぶ領土問題が 2008 年に国際司法裁判所の判決で決着しています。ただ、国際司法裁判所に持っていくことが難しい。当事国同士が同意しないと持っていけないという大きな問題があります。

加えて、司法裁判所における判断、判決の強制力に関する問題があると思います。もし当事国が判決に従わない場合には、安保理で合意が得られれば制裁を加えることができるようです。

ただ、そうであったとするならば、現在の安保理の状況を見れば、意見の対立が非常に先鋭な形であるので、拒否権が発動される可能性が高い。そのような場合には制裁を加えることもできない。つまり、国際司法裁判所の判決、判断に強制力がなくなってしまうという問題を抱えているかと思っています。安保理改革が議論になっていますが、国際司法裁判所の判決の強制力という観点からも、安保理改革の必要性が分かります。

これらの諸問題を考えると、国際司法裁判所の判断に領土問題を委ねることは現実的にかなり難しいのではないかという気がいたします。

「ルール志向の国際経済システム」形成において期待される日本の役割

豊田 最後に、国際経済システムをルール志向で解決しようという提言を出したいただいたわけですが、1 人ずつ日本の役割について期待することをお話いただければと思います。浦田先生、前嶋先生、川瀬先生の順で一言ずつお願いいたします。

浦田 私は日本が世界の貿易ルール、貿易システムの再構築へ向けて先導的な役割を果たすことを期待しています。具体的には CPTPP、RCEP などのメガ FTA の拡大および質の向上、さらにプल्ली協定の拡大へ向けての貢献が重要だと思います。

メガ FTA 拡大は加盟国の数を増やすことを意味していて、一方、メガ FTA の質の向上に関しては、貿易でいえば自由化率の引き上げということです。さらには FTA でカバーする分野の拡大がメガ FTA 拡大および質の向上ということです。

一方、プल्ली協定の拡大は、現在進められているデジタル貿易などのプल्ली協定の参加国を増やすこともありますが、それだけではなくて、新たな分野におけるプल्ली協定設立に向けての議論を立ち上げることも含めます。

私は FTA とプल्लीの両方を拡大していくことで新たな世界貿易システムができるのではないかと思います。もう少し具体的に言うと、FTA は RCEP でも 15、CPTPP に関しては 11 という限られた参加国の中での包括的な内容についての取り決めです。それに対してプल्ली協定は特定の分野について多くの国が参加する取り決めですので、これら二つの枠組み、取り決めを拡大することによって、最終的には世界の全ての国々が参加し、包括的な内容をカバーするような新たな貿易体制の設立につながると考えられます。つまり WTO マーク 2 のような、第 2 の WTO が設立されることとなります。このような状況を実現するために、日本は積極的に行動してほしいと思います。

そこで重要なことは、同じような考えを持つ国々との協力です。さらには、そういう国々との協調を通じて効率的、効果的に議論を進めていくこと。以上が、私の日本に対する期待であると同時に日本の果たすべき役割だと思います。

前嶋 私も国際経済システムの中で日本はルール志向の姿勢を一貫していきながら、さらにルール志向のアプローチを前面に押し出していくべきだと思います。この提言に沿うと、特に最後に強調されている法の支配が非常に重要です。ロシアのウクライナ侵略という国際法を全く無視した暴挙に対しても強く抗議しながら、日本はルールを守っていく。国際的なルールを守りながら、それは経済だけではなく、安全保障を含めてさまざまな分野に適用させるべきものであることを引き続き強調していくべきだと思います。

日本がアメリカと現在の TPP との橋渡しをするべきだと思います。アメリカ議会において、中国が問題だという意識がとて強くなっています。対中強硬的な考え方は超党派の支持を得ています。TPP は経済安保的な側面が強くありますので、中国と対峙して、

アメリカにとって今後長期的なライバルになる中国に対抗する大きな武器になる。TPP に入ることが重要だということを日本は再度アメリカに伝えるべきかと思います。

その第一歩としての IPEF があり、アメリカと日本は協力して IPEF を進めることによって、その向こう側にあるアメリカの TPP 復帰まで日本は道筋を立てるべきかと思いません。

さらに、経済界、学界、州議会、シンクタンク、マスメディアなど、さまざまなステークホルダーに PR して、CPTPP にアメリカが入ってくる状況をつくっていくべきだと思います。

この中で特に鍵になるのが州政府です。アメリカの場合、州は「地方」というよりも州の下に市、町、村などの地方政府 (local government) があります。州政府、地方政府に対してしっかり PR していくことだと思います。アメリカの場合は、自由貿易協定に対してアレルギーがないのは州あるいは地方政府です。ですので、州や市、郡にうまく PR することによって、連邦政府を変えていくような動きもありえます。そうすることで、TPP 復帰への道筋も立っていくのではないかと考えます。

川瀬 ルール志向を日本が重視してやっていくのは大前提であり、当然のことです。

われわれが自覚しなければいけないのは、日本はそもそも「ジャパン・アズ・ナンバーワン」と言われていた頃からパワーゲームは通商政策手段として取らないという伝統があります。なおかつ、残念ながら中国、アメリカと経済の面で実力差がどんどんできていく中で、どちらかといえば日本はミドルパワーに近くなっていく中で、米中とパワーゲームを展開することは全く現実的ではないわけです。

WTO には EU やカナダ、オーストラリアを中心としたオタワグループというルール志向の良識改革派のグループがあって、日本もそのメンバーです。まさに MPIA 参加国とも重なるわけですが、そういう国々との連携をしっかりとしながら、良識ある WTO の方向性を議論する有志国の枠組みをベースにしてやっていくことはとても大事なことだと思います。

その際に、注意すべきことは、我々はアメリカとは違うということです。アメリカも中国との関係において相対的に実力が低下していると言われていますが、トランプ政権のアプローチを見て分かります。パワーゲームで腕相撲をやろうと思えばできてしまう。彼らも中国との関係で望んだような結果は生まれていないわけですが、少なくともや

れるし、やろうと思えばそれをするわけですが、日本はそうではないわけです。

したがって、上級委員会問題などにも表れているように、ルールの多国間の枠組み、システムに対する利害関係はアメリカとは異なる部分がかかなりあると思います。そういう意味では単なる対米追従ではなく、マルチのルール志向を基礎としながら、日本の国益に根ざした通商政策のグランドデザインをしっかりと大きく描いて、やっていってほしい。

もう少し具体的に言うと、WTO 改革が大事です。WTO は全ての自由貿易体制のベースであって、その上に TPP ができようが、IPEF ができようが、いまだに WTO 協定がかかなり規律の中心を占める分野があるわけです。例えばアンチダンピングや相殺関税のような貿易救済の分野はほとんど FTA にはルールがありません。こういう部分については、いまだに WTO がかなり規律の中心になっています。それから、技術標準、衛生植物検疫措置などの保護主義的な濫用の規制も、FTA の中にもいろいろなルールがありますけれども、WTO の SPS 協定、TBT 協定が基礎にあることが前提になっているわけです。

ですので、ベースとなる WTO のルールがしっかり執行されていること。特に紛争解決手続きによってきちんと実施できること、これが最重要です。上級委員会の問題を含めた紛争解決機能の正常化に、日本は一番力を入れていかなければいけないということです。

ルールをコンセンサスで作れないことから WTO は駄目だというふうに言うわけですが、本来的に言うと通商協定は水や空気のようなもので、存在感がなければ成功だと私は思っています。つまり、ある時点で合意した関税の引き下げや貿易障壁の除去を、何も起きない状態ではみんながそれを粛々と守っているわけです。そして、貿易のフローが滞りなく世界で流れている。私はそういう状況が通商協定にとって一番あるべき姿だと思います。あるとき、そこに目詰まりが起きれば、紛争解決手続きでその目詰まりを直してやるというのが、本来の通商協定の在り方だと思います。

ですので、新しいルールを作るに越したことはないのですが、まず何よりも正常な形で WTO 協定が、決まった合意内容がしっかりみんなに守られることを保証してあげることが一番大事なことだと思います。

中国を TPP に入れるか入れないか、入れた方がいいと思いますが、なぜかと言えば、国家資本主義を開放改革に導くために、現在の WTO のルールでは不完全であり、TPP のほうがはるかに、その点でのルールはしっかりできているからです。

なおかつ、われわれも WTO20 年の失敗に学んでいるわけですから、入ってくるに当たって中国には特別扱いもなければ、「あなた方のいろいろな国家資本主義的な制度や経済

体制を改めてから入ってきなさいと、その限りにおいては歓迎である」ということをしっかり中国に理解させることが大前提だと思います。

まだまだ日本がルール志向の国際経済システムの中でやらなければいけないことは、多いと思います。最後にもう一回繰り返しになりますが、われわれは昔の「ジャパン・アズ・ナンバーワン」と言われた頃の日本ではない。ましてやアメリカや中国と四つに組んで相撲を取れる立場でもない。われわれが寄って立つところは、まさにルール志向の国際経済システムしかないわけです。そこにわれわれ独自の国益は何かというグランドデザインをしっかりと作ってリーダーシップを発揮していくことが、われわれが生き残るために大事なことだと思います。

(了)