

ジャパン・スポットライト 2019年 11/12月号掲載 (2019年 11月 10日発行) (通巻 228号)

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/228/>

川瀬剛志氏 (上智大学法学部教授)

コラム名 : Special Article 1

(日本語版)

## 難航する WTO 改革—MC12 に向けて—

### WTO の現状と改革の必要性

1995年の設立から自由貿易体制の礎であり続けた WTO は、もうすぐ 25 周年を迎えようとしている現在、最大の危機に直面している。2001年に開始されたドーハ・ラウンド (DDA) は実質的に停止し、2014年の貿易円滑化協定の採択 (2017年 2月効力発生) 以外に目立った成果はない。有志国間の複数国間 (plurilateral) 協定も、既存の ITA および政府調達協定の改正には成功する一方、サービス協定 (TiSA)、環境物品協定 (EGA) といった新しい協定に関する交渉は停滞している。WTO におけるルール形成機能の低下は、もはや誰の目にも明らかだ。

このような状況は、WTO の加盟国が多層化、多様化し、加盟国間の利害関係が複雑化していることに起因する。今や加盟国 164 カ国の 3分の 2 を発展途上国が占め、GATT1947 時代の米国、EEC、日本、カナダの四極 (Quad) を中心とした先進国主導の合意形成がもはや通用しないことは、既に 20 年前のシアトルでの第 3 回閣僚会議で顕在化している。加えて、2000 年代以降には BRICs 諸国が台頭し、2001年には中国、2012年にはロシアが WTO に加入してきた。今や WTO では、こうした国家資本主義国や新興経済国も大きな存在感を発揮する。

ルール形成機能が低下した結果、効力発生から 25 年を迎えんとする WTO 協定のルールは既に現代に対応できないものになりつつある。農産物や天然資源を除けば、今や iPhone からボーイングの大型旅客機まで、殆どの製品の製造工程は最初から最後までひとつの国で完結せず、グローバルサプライチェーン (GSC)、つまり工程毎の国際分業の中で製造される。GSC 内の生産拠点間では、モノ、サービスだけでなく、資本、人、ノウハウ、そしてデータの自由な越境移動が不可欠になるが、例えばデジタル貿易や直接投資に関するルールは WTO 協定にはなく、自然人の自由移動の自由化も GATS が極めて限定的に実現しているに過ぎない。時代に即した新ルール策定の場合は、今では CPTPP、日 EUFTA、そして交渉中の RCEP など、メガリージョンに移り、WTO の重要性は相対的に低下しつつある。

また、WTO ルールは市場経済国を前提にしており、市場に対する国家介入は例外的に位置付けられている。しかし、国家資本主義諸国、特に中国の台頭により、こうした WTO ルール

ールの前提はもはや現実に適合しない。後述する米国の上級委員会に対する不満の一部は、こうした現行ルールの解釈・適用を通じて、中国政府が国有企業（state-owned enterprise – SOE）を通じて国内産業に与える不公正な競争優位を規制できないことに起因する。米中紛争に見られるように、この不満が米国の一方主義（unilateralism）による自助の原因になっている。

ルール形成機能の低下の一方で、WTO は既存のルールの実効的な執行・監視制度を誇ってきた。各加盟国は自国の通商措置を協定上の義務に従って WTO 事務局に通報し、所管の理事会、委員会、そして貿易政策検討機関によってその情報が精査され、保護主義的な通商政策の導入を多国間監視によって防いだ。また、WTO の紛争解決制度は強制管轄権と司法化された手続を備えており、国際紛争解決制度としては最も成功を収めたものと評価されている。この評価は、WTO 設立から今日現在で実にほぼ 600 件もの紛争が付託されていることに現れており、パネル・上級委員会の判例の蓄積が、WTO 体制の下での国際通商の安定性・予見可能性を高めている。

しかしこの執行・監視制度にも制度疲労が目立つ。特に WTO の「王冠の宝石（the crown jewel）」と称される紛争解決手続については、後述のように上級委員会が今や機能停止の瀬戸際にあり、宝石の輝きは失われつつある。

## WTO 加盟国間の主要なアジェンダと議論の現状

こうした現状を踏まえて、昨年から加盟国の間に WTO 改革の機運が高まりつつある。この動向を主導したのは EU である。EU は 2018 年夏には精力的にそれぞれ米中と首脳レベルで WTO 改革の必要性に合意するとともに、2018 年の春から初夏にかけて域内で WTO 改革案を取りまとめ、9 月にコンセプトペーパーとしてこれを公表した。また、カナダもこの動向を支援し、2018 年のオタワで少数の有志国による会合（オタワグループ）を主催し、WTO 改革案に関するディスカッションペーパーを公表している。オタワグループ会合は 2020 年 1 月のダボス会議の際に、また 5 月の OECD 閣僚理事会の際にも開催されている。更に、日米 EU の三極貿易大臣会合も、2018 年 9 月の第 4 回会合において、WTO 改革の必要性で意見の一致を見た。

途上国を含めたより広いスキームでは、2018 年 11 月のパプアニューギニア APEC 会合では WTO 改革をめぐる米中の対立で首脳宣言が採択できない異常事態に陥ったが、翌月の G20 ブエノスアイレス会合では、WTO 改革支持に合意した。2019 年 6 月の G20 大阪会合では、デジタル・貿易閣僚声明が具体的な WTO 改革の課題に言及のうえ、これらの解決にコミットするとともに、首脳声明はこれを歓迎、支持した。

WTO においては、2018 年秋頃から各国が個別の論点について順次具体的な提案を一般理事会その他関係の WTO 会合に提出し、改革のための議論が進んでいる。主要な改革のアジェンダとその議論の現状は、以下のようになっている。

### 紛争解決手続

目下最も急務なのは、紛争解決手続の改革であることには疑いはない。米国は、*2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report*において、上級委員会は紛争解決了解（DSU）の規定に反して協定解釈を通じて協定上の権利・義務の増減を行なっており、その権限行使は「行き過ぎ（overreach）」であると批判している。具体的は、90日の上訴審理期間を恒常的に徒過していること、自らの判断に協定上根拠のない先例拘束性を与えていること、紛争解決に不要な傍論や勧告的意見を表明することなどを問題視している。

その結果、2017年夏以降、米国は上級委員の欠員指名を阻止している。現在上級委員は個別事件の審理を行う部会の構成に必要な最低数の3人にまで減っており、この12月にそのうち2名の任期が切れることから、上級委員会は機能停止の瀬戸際にある。DSU改革はもはや喫緊の課題だ。

これまでブラジル、EU、ホンジュラス、台湾、タイなどが上記に挙げた米国の問題提起に対応する改正案を提出している。しかし米国はこれらに関心を示さず、ただ1994年に合意したDSUに回帰すべきであると繰り返すばかりで、議論は進展しない。特にEUは米国の懸念に理解を示す一方で、同時に中国、インドと共同で上級委員会の自律性を高める提案も行なっている。米EU間の意見の乖離は大きい。

### 機構的課題－通常業務と透明性－

WTOの行政機構としての重要な役割は、通商政策に関する透明性を確保することにある。このことは、各国が協定上の義務に従って通商措置に関する様々な通報を行い、事務局が集約したこうした通報に基づいて、日常的に理事会や委員会で各国の通商措置とその実施について議論することで実現される。しかしこの通報義務が十分に遵守されず、その結果各国通商政策の透明性の確保に関する理事会・委員会・事務局によるいわゆる通常業務（regular work）が困難になる。

透明性の改善については、2018年11月にEU、日本、米国が共同で通報手続案を提案している（2019年6月までに2度改定）。この提案では、原則として通報期限を1年以上徒過すると当該加盟国には段階的に罰則を課されるようになり、例えば当該加盟国の代表が委員会等の議長に選任されない、WTOへの分担金の増額を命じられるなどの不利益を被る。他方、発展途上国はこうした罰則による通報義務の実効性担保に反対しており、2019年6月に、インドや南アなど計7カ国の途上国が、包摂性（inclusiveness）に基づき、途上国の行政リソースの制約に配慮した通報義務の実施を提案している。

他方、理事会・委員会の活性化・効率化については、2019年7月に豪州、中国、EUを含めて11カ国が共同で手続的ガイドライン案を提案した。当該提案は、会合準備、通商問題の議論の手順、提起された問題に関する議長による非公式解決の手続などについて定めている。

### 「特別かつ異なる待遇」と発展途上国の地位

WTO においては多くの規定において発展途上国たる加盟国に「特別かつ異なる待遇 (special and differential treatment—S&D)」が与えられており、協定義務が一部緩和されている。また、各先進国は特惠関税制度を導入し、発展途上国たる加盟国からの輸入については無税または低率の関税を課し、先進国市場へのアクセスを促している。

しかしこの発展途上国たる地位は各国の自己申告に基づいており、GDP 世界第2位の経済大国たる中国でさえ、WTO では途上国扱いとされている。他方、途上国には、コンゴ民主共和国、リベリア、ニジェール、ジンバブエといった、最貧国や失敗国家と言われる国々も含まれており、これらが一括して途上国として優遇されることに先進国の抵抗は大きい。特に米国はこの点について強い不満を隠さず、2019年2月にS&D待遇を受けられる客観的基準を提案した。これによれば、例えばOECD加盟国やG20参加国、世銀の高所得国などは、現在進行中及び将来の交渉においてS&D基準の適用を受けないことになる。しかしインドや中国を中心に、主要途上国はこの提案に極めて強い反発を示している。

このため米国は、2019年6月にインドに対して特惠関税の適用を停止し、これに反発したインドは米国産品に対してWTO協定適合性が疑わしい関税引き上げで対抗した。遂にトランプ大統領は、7月26日から90日以内にこのWTOの途上国の自己申告に関する現行制が改められない場合、USTRが不相当と認めた国々については、以後米国はWTOにおいて途上国として扱わない方針を表明した。

こうした中、台湾は既に2018年10月に途上国ステータスからの自主的な卒業を発表し、また韓国もこのアメリカの方針を受けて自主的に将来の交渉における途上国待遇の放棄を決定した。

### 新たな実体的ルール—デジタル貿易、漁業補助金ほか—

ナイロビのWTO第10回閣僚会合(MC10)における閣僚宣言から明らかなように、停滞するドーハ・ラウンドについては、その開発重視の目標に賛同する途上国は継続を訴え、2001年当時の関心事項に基づき設定された交渉アジェンダがもはや時代遅れになってしまったことから、先進国はラウンドの継続に懐疑的である。上記のように、発足から25年を経たWTOの実体的ルールは既に時代遅れであって、経済実態に適合したルール形成は急務である。このMC10以後、ポストドーハの新しい通商課題に関する議論が活発化する。

その中でもGSC内のビッグデータ移動には欠かせないデジタル貿易ルールは、加盟国にとって最重要課題である。デジタル貿易ルールの必要性については、2017年12月のブエノスアイレスにおける第11回閣僚会合(MC11)時に有志国71カ国が共同声明を採択している。その後本格的交渉に向けて協定に含まれる要素や交渉上の課題を洗い出す「探究的作業 (exploratory work)」を経て、2019年1月のダボス会議の際に有志国会合は交渉開始の意思を確認し、以後実質的に新協定の交渉が開始された。更に2019年6月のG20大阪サミットに際して、「デジタル経済に関する首脳特別イベント」を開催し、「デジタル経済に関

する大阪宣言」を採択することで、参加 27 国は「大阪トラック」、すなわち WTO におけるデジタル貿易ルール策定を推進するイニシアチブに合意した。WTO での交渉開始以後、日本のほか、米国、EU、カナダ、ブラジル、シンガポールなど主要国が協定文案 (draft text) を提案し、活発な議論が展開されている。

しかしながら主要国のスタンスは非常に乖離している。米国は自由なデータ越境移動を重視しており、その他、ソースコード開示要求の禁止、データローカリゼーション要求の禁止を含むいわゆる「3つの自由」の実現を目指す。これらの原則は、既に CPTPP、USMCA、そして合意したばかりの日米デジタル貿易協定といった、米国が締結を主導した全ての協定において規定されている。これに対して中国は、2019 年 4 月に WTO に提出したポジションペーパーにおいて、越境データ移動の自由について慎重な姿勢を示す。中国は特にサイバーセキュリティ法によって中国内の個人情報および法令によって指定する重要情報の海外持ち出しを規制しており、基本姿勢において米国とは相容れない。他方、EU は一般データ保護規則 (GDPR) による個人情報保護を重視しており、データ移動の自由はあくまで副次的な位置付けにとどまる。また、IT 大国のインドはそもそも有志国に参加していない。

G20 大阪首脳声明は「信頼性のある自由なデータ流通 (Data Free Flow with Trust — DFFT)」を掲げ、米中 EU を含む参加国の賛同を得た。しかしこのこともデータ流通の自由に合意したように見えて、その背後に多くの相違点が隠されている。特に「信頼性」の内容は、中国にとっては国家目線での信頼性を、EU にとっては個人の視点での信頼性を意味し、米国にとっては空疎な美辞麗句でしかないだろう。

DDA からの継続のアジェンダとして、漁業補助金協定の交渉が行われている。この問題は DDA のルール交渉の一環として議論されてきたが、ラウンド自体の停滞に伴い、交渉は頓挫していた。しかし、2015 年に国連の「持続可能な開発目標 (SDGs)」が採択され、そこでは 2020 年までに違法・無報告・無規制 (Illegal, Unreported, Unregulated — IUU) 漁業や乱獲・過剰漁業能力につながる補助金の規制に合意することが目標とされている。これを契機に 2016 年から交渉は再び活性化し、2017 年の MC11 では、加盟国は次回閣僚会議までの協定合意を目標とすることに合意した。しかし主要国は最も基本かつ重要な IUU 漁業補助金の規制方法にすら合意できない。また、途上国優遇条項の導入について意見が収束せず、特に米中は中国が自己申告によってこの例外の適用対象とされるか否かについて対立している。

この他、2017 年 12 月に発足した日米 EU の三極貿易大臣会合において、中国を念頭に、産業補助金および SOE の規律強化、および強制技術移転に関する新しいルール作りが進められている。より具体的には、2018 年 5 月の第 3 回会合において、補助金・SOE に関連して、「補助金スコーピングペーパー」、および「市場志向条件に関する共同声明」に合意した。

「補助金スコーピングペーパー」は、透明性 (補助金の WTO 通報) の改善、公的機関・SOE の規律強化、そして新たな禁止補助金のルールを定めるなど、より効果的な補助金ルールの必要性に合意し、以来具体的なルール案の策定が事務レベルで進められている。また、第 3

回会合では、「技術移転政策及び慣行に関する共同声明」にも合意し、JV、外資規制、技術ライセンス契約、不正アクセスによるサイバー剽窃の支援等を通じた、ホスト国への強制技術移転に対する懸念を共有した。こうした動向を察して、中国は2019年5月のWTO改革提案において、補助金規律および安全保障上の投資審査においてSOEを差別的に取り扱うルールに反対している。

### **WTO改革の前途—大阪からヌルスルタンへ—**

上記に挙げたアジェンダに関わる交渉は、明示的または黙示的に、2020年のヌルスルタンにおける第12回閣僚会議(MC12)までの合意あるいは実質的な進展を目標にしている。DSU改革については、2019年12月にも上級委員会が機能停止に陥ることから、より喫緊の対応が必要とされる。しかしその前途は多難だ。

現状ではほぼ全てのWTO加盟国は改革の必要性和多角的自由貿易体制の復権に異論はないだろう。例えばG20大阪首脳声明には、「開かれた市場」、「自由、公正、無差別」な貿易および投資環境、「公平な競争条件」、といった目標に全ての参加国がコミットしている。しかし、現行のWTO体制のもとで自由貿易の果実を享受する中国にとっては「自由」こそが重要であり、その中国の国家支援による競争優位に苦しみ、貿易赤字を抱える米国には、「公正」、「公平」の実現こそが必須と考えるだろう。

こうした現状は、意味のあるWTO改革は急務であることに誰も反対しない一方、各国の思惑は同床異夢であることを示す。特に激しい米中対立に終息が見通すことができず、更に依然として途上国・先進国対立が根深いところ、WTOにおいて高水準の多国間の合意が形成される可能性は、少なくとも短期的には非常に困難であろう。

(了)