

2013. 5. 31

中富道隆

ISA・メガFTAとサービス交渉

—サービス分野での「統一軸」の確立に向けて【骨子案】

サービス経済化と遅れる日本の対応

GATSとは

金融合意・テレコミ合意

ウルグアイラウンド合意時に、ビルトインアジェンダ（規定のワークプログラム）として、金融・テレコミ分野の検討が行われることが合意され、95年のWTO設立後に、この2分野については、関心国を中心とした作業が開始された。

金融とテレコミの2分野については、経済環境の急速な変化と国際化の進展、例えば世界的なインターネットハイウエーの整備、金融ビジネスの急速なグローバル化といった経済要因・ビジネス要因が、それを可能とする法的制度的なインフラの整備を求めていたという要素が強いと思われる。

ITAにおいても、半導体、テレコミ機器、コンピュータ等の自由な流通がITインフラの基本として各国に共通に認識されたことが、大きくその実現に寄与したのと同様である。

金融・テレコミ合意とITAの背景として、国際公共財整備への共通の意思が働いたことが大きな要素として指摘できる。厳密な意味でのreciprocityに基づく交渉力学ではこれらの合意は説明できないと考えられ、今後の交渉における先駆的事例となるものである。

注意すべきは、合意参加国と非参加国との関係である。

基本的に、合意の内容は、それぞれの国のMFN約束に従いながらも、原則としてMFNベースで、非参加国に均てんされている。

クリティカルマスとMFN均てんが両合意のベースとなっていることが大きな特徴である。

その後の展開

その後、2001年、ドーハラウンドの開始までの間、サービス分野では大きな進展はなかった。

この状況は、ラウンドが始まってからも続いている。

原因は、大きく言って3つあると考えられる。

第1に、

残念なことではあるが、ラウンドは、分野ごとのメンバー国の取引を促進する側面がある一方で、個別分野での動きを止めてしまう側面もあることである。

第2に、

自由化の結果へのフリーライドへの（過度の）懸念であると考えられる。

第3に、

F T Aの展開である。

フリーライド問題とB R I C S等への警戒

サービス分野においても、米国をはじめとした国がフリーライド問題に神経を尖らせる背景には、途上国、特にB R I C S経済の急速な成長に対する強い警戒感があると考えられる。

F T A競争と選択的開放

フリーライド問題が尖鋭化するもう一つの原因は、F T Aが一般化し、しかも最近ではメガF T Aが現出しつつあることである。

F T Aの思想は、参加国と非参加国との差別にあることが、G A T Sの思想とは基本的に異なる。

F T Aにおけるサービス自由化（要分析）

最近、W T O・ラウンドの低迷の中で、F T A競争が加速している。

日本のF T Aを見ると、サービス分野では、一般的に範囲・深さともに浅いF T Aとなっている。（G A T Sのスナップショット）（自由化カバレッジも0%。既存スタディー要チェック。要補足。）

これに対し、米、E U等のF T AはG A T S+を狙っており、産業界のサービス分野への関心も強く、内容的にも、範囲・深さともにハイレベルとなっている。特に、最近のF T Aにおいてはその傾向が顕著である。（要分析）

ISA とメガF T Aは並行して動いており、W T Oのサービス交渉で今まで実現できなかった成果を、そのいずれかで実現しようという関心は、米E U（特に米）で極めて顕著である。

シグナリングコンファレンス

I S Aの重要性

2011年のW T O閣僚会議は、ドーハラウンドの低迷打開のために、従来の交渉手法では進展できないことを認め、案件ごとに異なったスピードで交渉を

進展させる可能性を認めた。

これを受けて、いくつかの分野での動きが生まれてくるが、サービス分野では、特に米国を牽引力とした I S A 構想に注目する必要がある。

その内容は、日々変化しているが、仮にその合意が成立すればサービス交渉に大きな影響があることは確実である。

他方で、W T O メンバー国の中には途上国を中心として、全メンバー国によるイニシアティブでないことから批判的な見方もあることは事実である。

I S A の今後の展開については、予断を許さない。内容的にも、また、法的にも今後の議論には紆余曲折が予想される。

むしろ、今のままの「大風呂敷」のまま展開すると見るのは楽観的な見方であろう。

また、今のままでは、時間的な軸についても、相当に長期の作業となることは確実であろう。(3つの軸参照。)

更に T P P や米 E U F T A といったメガ F T A とも、相互に影響を与え合うこととなろう。

F T A v s G A T S

当初、米国は I S A について、G A T S 5 条による I S A を目指すものとして提案された。

R G F のサービス分野におけるシェアが大きいこと (0%)、先駆的な F T A を作り上げることにより、非参加の途上国に圧力をかける、ということを狙いとするもので、先ほど述べたフリーライドへの警戒感が基礎となる発想である。しかしながら、G A T S 5 条による F T A アプローチは大きな危険性も内包するものである。

まず、第 1 に、G A T S 5 条の解釈として、Substantial sectoral coverage の恣意的解釈になりかねないことである。

第 2 に、そもそも途上国のサービス規律と自由化に問題があり、それを変えていくことに主眼があったはずのサービス交渉が、途上国を部外者としてしまうような枠組みとなることは、サービス交渉の目的自体を変えてしまうことになりかねないし、ハイレベルの規律に従う先進国と、低い規律にのみ従う途上国という、規律の 2 重構造を固定化する危険性が高い。

I S A と日本

それでは、日本は I S A に如何に取り組むべきか。

本格対応の必要性

まず第1に、サービス分野の重要性に鑑み、今までのような受け身対応ではなく、本格的にISAに取り組むことが不可欠である。

第2に、ISAは、メガFTAによる、スパゲティーボウル現象を緩和し、真にグローバルな枠組みを作る支えともなる。

第3に、ISAは、個別のメガFTAにおいて、日本の国益を実現し守るために大きなレバレッジ、「保険」として機能することも十分に予想できる。

第4に、国際的な産業連携を本格的に進め、真にグローバルなサプライチェーンを作り上げる梃子とすることが期待できる。

この4つの観点から、日本はISAに本格的に取り組むことが重要であると考えられる。

セクターアプローチの重要性と利益の均てん

ISAについては、GATSの規律深掘りの側面と、自由化の側面とが並行して動いていくことが予想される。

先にみたように、GATSの規律・自由化はまだまだプリミティブであり、ISAにおいてこの双方が動くことが期待される。

その着地点をここで想定することは早計であるが、ここでは、金融・テレコミに続く分野別の自由化とルール作りの必要性（可能性）に触れよう。

セクター合意が、97年以降動かなかった理由は、先にみたとおりであるが、フリーライドへの懸念と交渉カードの温存が要因として働いている。

後者については、11年の閣僚会議で、issues linkage が切り離され、案件ごとに交渉を進めることについての認識の高まりが明らかとなったことにより、サービス分野においても真のディールが出来る条件が整ってきた。

問題は、前者である。依然として、フリーライドへの懸念は強い。

しかしながら、フリーライドの過度な危険性強調は有害であるし、また、交渉の妨げになる。

実際には、ルールはMFNで適用されることが多いし、また、差別的運用は法的にも国際投資の実態からも困難なことが多い（迂回投資すれば差別的運用をかいくぐれる。）。

差別的運用を強調しすぎると、WTO上の合意とすることが著しく難しくなる。テレコミ・金融合意の例、すなわちクリティカルマスの形成を基礎とし、合意のメリットを非参加国にも均てんすることを基礎に構想することが最も現実的であり、かつ途上国の同意を得つつ、グローバルな解を生み出しうるアプローチである。

日本の場合には、そもそも、サービス分野についてMFN留保をしている分野がなく、欧米と比較して自由な対応を行いうる環境にある。

しかも、現実にも、国内規制の適用に当たっては、MFNベースで国による差別を行わないことが通例となっている。

今後の、サービス分野におけるグローバルなルール作りの進展に当たっては、MFN適用問題が鍵となる（MFN適用しないとそもそもWTOでのコンセンサスを確保することが困難である。議定書を作るケースを想定されたい。）と予想され、この問題について、日本がイニシアティブをとることが期待されるどころである。

GVCとISA

日本の対応

今後、日本は、サービス分野においてどのような対応をとるべきか、まとめたい。

1) ISAの議論への積極参加

2) メガFTAにおけるサービス対応の方向性提示

3) メガFTAとISAの同時交渉への対応

メガFTAについては、GATSを代替する巨大な合意が成立するのか、限られたセクターに集中したパッケージに留まるのか現時点で見通すことは困難である。また、メガFTA間の交渉速度についても予測することは難しい。

また、ISAとメガFTAの交渉は並行して進むので、それぞれの進捗が他方に影響を与える複雑なゲームとなることが予想される。

この双方の動きに同時に対応できる柔軟で戦略的な対応が必要である。

4) サービス分野の自由化・ルール作りへの本格的取組み

上記に見たように、ISA及び主要FTAについて、サービス自由化とルール作りのための本格的な検討体制を整備することが急務である。

より具体的には、

- ・産学官法曹の連携確保（体制的整備。交渉のインフラ整備。）
- ・国際的な連携、JSNの活性化
- ・具体的な目標設定と提案（サービス産業主要分野別の分析とポジションづくり。特定重要分野についての日本提案作り（クラスタリング+レファレンスパー・議定書案作り）が一案。

テレコミ・金融サービスの例に倣い、プルのイニシアティブを日本が重要分野（例えば、流通サービス、製造業関連サービス等）で準備し提案することが

有効であると思料。

- ・国内規制等の横断的イシューについての軸作り

- ・サービス自由化の定量・定性分析（GATS、FTA）（日本、主要国）

- ・サービス自由化の定量的評価軸作り（モノと違って交渉成果の定量化が困難かつ恣意的になる危険性あり。OECD、WEF、世銀等の作業を参考としつつ深化が必要。）

等が必要である。

我が国のサービス分野における基本目標（ISA、メガFTA、その他のFTAを含む）を「統一軸」として定め、その実現に向けて、戦略的かつ柔軟に対応していくことが、急務の課題である。