

2014. 3. 2

グローバルバリューチェーンの発展に向けた FTA・WTO の連携のあり方

Rieti CF, Special advisor to JETRO
中富道隆

・グローバルバリューチェーンと通商ルール

最近グローバルなバリューチェーンの発展とそれを支える通商ルールについての議論が活発化している。

企業活動の国際化の展開の中で、バリューチェーンの円滑化は企業にとって生命線となる。しかしながら、企業の実際の活動環境を見ると、各国が課する様々な制度的な制約や規制によって企業の活動は妨げられることが多い。その内容は、一律の規制もあるが、多くは国内企業を有利に、海外企業を不利に扱うものが多い。

経済環境の整備を如何に実現していくか勿論企業自身がビジネス環境改善のために様々な取り組みを行うことが基本であるが、政府間の交渉も制度改善には重要である。政府間での働きかけとルール作りの側面から言うと、バイ（二国間）・プルリ（複数国間）・マルチ（多国間・グローバル）の枠組みでの取り組みがある。

バリューチェーンに関する環境は、極めて多面的であり、ルール作りの観点から言うと、通商に関するあらゆる要素が関係してくる。

国境間の生産要素移動という観点から見ると、モノ・ヒト・カネ・技術等の移動が関係するので、輸出入規制や関税、入国管理やビザ、投資ルール、知的財産の保護といった多様な要素の移動に関する制約の除去について検討していく必要がある。バリューチェーンに関する制約を、企業の立場に立って把握し、改善することは、企業活動の海外展開の円滑化にとり極めて重要である。

また、バリューチェーンの複雑化と広がりに対応するためには、関税に代表される国境措置を越えて、国内での企業環境の改善が益々重要な問題となる。TBT や競争、サービス貿易に関する国内規制の問題等の behind the border measures に関する諸規制への取り組みが益々重要となっている。

このような観点から、グローバルなバリューチェーンの問題には、2013 年の World Economic Forum の報告書（Enabling Trade Report 2013）が指摘するように holistic なアプローチをとることが必要である。

・WTO とバリューチェーン

これらの規制や制約についてルール作りをする国際的な議論の場としては、マルチの場ではガット（関税及び貿易に関する一般協定）が機能してきた。

ガットは、1947年に定められて以来、通商に関するルールの基本を定めてきた。累次の包括的なルール改訂に関するラウンドを経て、関税の低減を実現するのみならず、アンチダンピング、輸入ライセンス等の国境措置に関する規律を発展させ、また、TBT（貿易の技術的障害）や補助金等の、国境を越えた規律についても整備を進めてきた。

特に、1994年に終結したウルグアイラウンドの成果として、WTO（世界貿易機関）が成立し、同時に、サービス貿易を規律する GATS（サービスの貿易に関する一般協定）や知的財産の保護を規律する TRIPS 協定（知的所有権の貿易関連の側面に関する協定）が制定され、behind the border measures に関する規律が大幅に深化することとなった。また、同時に、セーフガード協定が設けられ、国による一方的措置が禁止され、また、非常に強い拘束力を持った紛争解決手続きが定められたことは特筆すべき成果である。

・WTO の効率性

バリューチェーンに関する通商ルールは、その多面的な性格から、何も WTO で独占的に定めるものではない。

例えば、関税分類や通関手続きに関する WCO（世界税関機構）、国際標準に関する ISO（国際標準化機構）や ITU（国際電気通信連合）、知的財産に関する WIPO（世界知的所有権機関）のような国際機関とガット・WTO とは、分業しつつまた時には競争しつつ発展してきた。

しかしながら、WTO は他の国際機関と異なり、通商分野では、以下の特徴から中心的機関としての性格を持っており、WTO を支え活用することには大きなメリットがある。

まず、第1に、メンバーシップの普遍性が挙げられる。WTO の加盟国は、160カ国に及んでおり、ほとんど全ての主要国をカバーしている普遍的な機関である。そこで定められるルールは、真にグローバルなルールとしての性格を持つ。

第2に、WTO になり、強制力のある紛争解決手続きが確立しており、ルールの実施が担保されていることが挙げられる。これは、他の国際機関にない特徴である。WTO の立法機能は現在深刻な麻痺状態にあるが、その司法機能は有効

に機能している。

第3に、WTO ルールの包括性である。累次のラウンドの結果発展してきた WTO のルールは、まだ不十分とは言え、国境措置のみならず、国内措置のかなりの部分をカバーしている。昨年12月のバリ閣僚会議で、貿易円滑化が WTO 設立以来初めてのマルチルールとして追加されることになったことは、極めて喜ばしい。

こうした WTO の特質を考えると、通商ルールを支える機関として WTO を支持し、また WTO を中心に通商に関するルール作りを進めることには合理性がある。

しかしながら、WTO は、下記に述べるように大きな困難に直面している。

・ドーハラウンドの停滞

WTO は1995年に設立されたが、その下での初めてのラウンドであるドーハラウンドの立ち上げは難航し2001年開始となった。しかも、その後ドーハラウンドは漂流状態にあり、決着の行方が全く見えない状況にある。

ドーハラウンドには、簡潔に言って、「遅さ」と「狭さ」という問題がある。

ウルグアイラウンドの実質決着時1993年から数えると、20年を経て行方が見えないドーハラウンドは、急速に変化するサプライチェーンと産業界の実態に全く合わなくなっている。その「遅さ」はラウンド・WTO の最大の欠陥である。

また、その「狭さ」も深刻な問題である。いわゆるシンガポールイシュー（調達透明性、投資、競争）が、2003年のWTOカンクーン閣僚会議で、ラウンドの対象範囲から完全に落ちてしまったことが特徴的であるが、WTO の交渉内容は、産業界が求める通商ルールの範囲に比較してあまりにも狭い。昨年のWTOバリ閣僚会議で、貿易円滑化についての合意が成立したことは喜ばしい成果であるが、WTO・ドーハラウンドは、余りにも遅く、また議論の範囲は狭いと言わざるを得ない。

これには、様々な原因があるが、多様な加盟国の一律扱いとコンセンサスを原則とする意思決定手続きの硬直性、政府間交渉の場としての性格が大きな要因となっている。

・メガFTAの台頭と楽観的シナリオ

こうした状況下で、各国政府や産業界は、WTO での自由化とルール作りから、より内容の柔軟性があり意思決定の容易な FTA に急速に軸足を移し、また、最

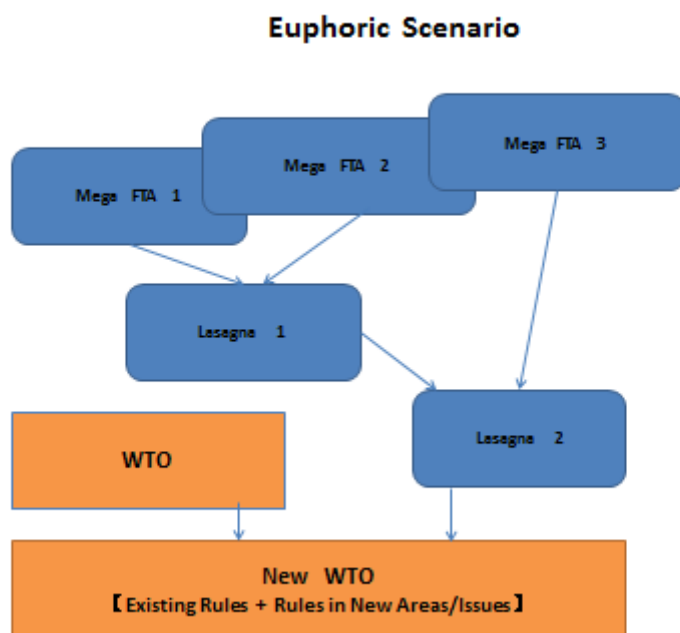
近では、TPP、RCEP、TTIP のようなメガ FTA の動きが加速化している。

しかしながら、FTA では、ガット 24 条や GATS5 条の条件を充たしつつ、参加国の間で、自由化とルール作りをすることが可能であるが、その効果は基本的にあくまで参加国に閉じている。メガ FTA であっても、グローバルな解を直接に提供するものではなく、直接的にグローバルなバリューチェーンに関するルールを生むものではない。あくまでカバーされる地域における解がメガ FTA の直接的目標となる。

従って、メガ FTA 相互間で異なる通商ルールが生まれることも十分に予想される。これにより、メガ FTA は、深刻なルールの「スパゲティーボウル」現象を生む可能性も予想すべきである。従来問題とされてきた、原産地規則のスパゲティーボウルは消化可能でも、通商ルールではそうはいかない。現実には、韓国は、EU と米国との FTA で、電気電子や自動車の国際標準の定義に関して異なった定義を受け入れているところであるが、今後、メガ FTA 間での大国のヘゲモニー争いが、競争（特に State Owned Enterprise の扱い）、知的財産、越境データ流通（localization 義務付けやプライバシー保護の扱い）等の分野で深刻なルールのスパゲティーボウル現象が生じる危険性がある。

FTA、特にメガ FTA は今後しばらくの間、通商分野の自由化とルール作りの牽引力となることが期待されるが、同時に、その限界と問題についても明確に意識して対応していくことが望まれる。

メガ FTA を今後の通商ルール作りの主役として考える見方では、前提として、次の点が想定されているものと推測する。



- 1) メガ FTA は、早期に締結される。
- 2) ルールのスパゲティーボウルは、存在しないか、軽微である。
- 3) ルールのスパゲティーボウルは、調和が可能であり、調和が実際に行われる。
- 4) 調和には時間がかからない。
- 5) 調和の結果は、WTO ルールの基礎となる。
- 6) メガ FTA 内外(参加国と非参加国)のルールの相違は、大きな問題を生じない。

しかしながら、これらの前提を批判的に見れば、

前提 1)については、メガ FTA は、その野心の高さ、参加国の多様性等から考えて、一般的に見て「時間がかかる」と見るべきである。

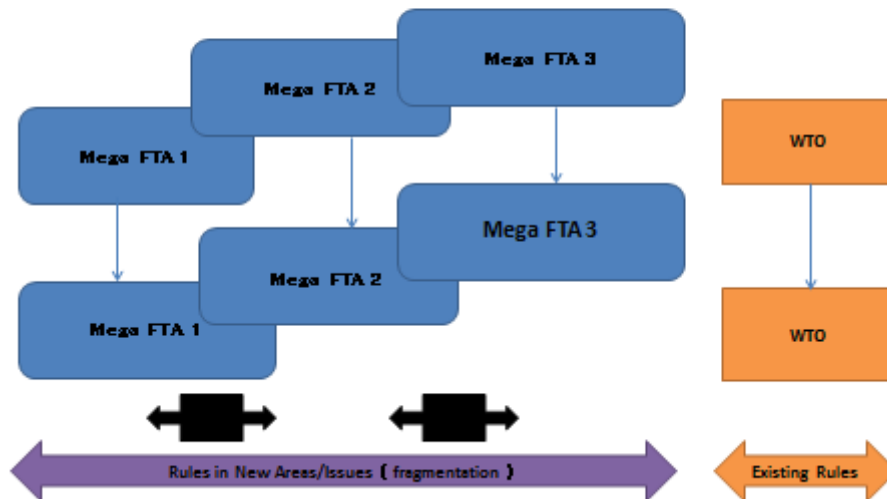
前提 2)~4)については、経済システムの違いを調整するメガ FTA においては、システム間の調和作業は難航することが予想される。韓国の国際標準の例が典型であるが、今後様々な分野でメガ FTA 間でルールの違いが生じることは避けられないであろう。

また、前提 4)の調整が短期間で行われる保証もなく、前提 5)で、調和的ルールが生まれない場合には、WTO ルールの基礎となりえない。

前提 6)については、バリューチェーンは、調達・生産・流通の各側面で内容も関係国も日々変化しており、メガ FTA 内外のルールの相違は、大きな問題となるという見方も十分に成り立つ。(2011 年に発表された WTO と IDE/JETRO の「東アジアの貿易構造と国際価値連鎖」は、アジア太平洋地域のバリューチェーンの形が急速に変化してきたことを明確化している。)

上記を踏まえると、メガ FTA によるルールが、自動的に将来の通商ルールを生んでいくという楽観的な見方には大きな疑問がある。

Spaghetti Bowl in Rules



・メガ FTA の時代とグローバルバリューチェーン—処方箋

それでは、今後、メガ FTA をグローバルなバリューチェーンと通商システムの基礎となるようにしていくにはどのような視点と対応が必要であろうか。

第 1 に、将来の通商システムについて、明確なビジョンを持ち、「地域解」ではなく「世界解」を描くことが必要である。産業界も、FTA による地域解ではなく、グローバルな解を求めている。必然的に、将来の WTO ルールの姿を念頭に置いた戦略が不可欠である。

各国政府や産業界は、グローバルなルールメイキングと将来の WTO ルール作りの視点を持ってメガ FTA に臨むことが重要である。メガ FTA の推進国は、ヘゲモニー争いで、自国のルールを押しつけようとしてはならない。常に考慮すべきはグローバルな解である。

この意味で、パトリック・メサーリン教授(Patrick Messerlin)が TTIP について述べているように、大国は norm setting ではなく norm attracting なメガ FTA を志向することが必要である。

第 2 に、「透明性」と「開示」・「情報共有」が極めて重要である。FTA のマルチ化、WTO ルールの地域化が今こそ求められているが、その作業の基礎は、透明性であり、正確な情報の流通である。メガ FTA は、ステークホー

ルダーや関係国際機関等との十分な調整の下に進められるべきである。メガ FTA の内容が、behind the border measures と国内規制制度に深く関与するものとなりつつあるだけに、市民社会との適切な対話も益々重要となろう。

第 3 に、グローバルバリューチェーンの思想であり、産業界の視点である。グローバルバリューチェーンの必要性は、国際的に産業界の共通認識となりつつあるが、メガ FTA においては、その円滑化を目指して、政府が密接に連携するのみならず、政府と産業界との連携、産業界の国際連携を加速化することが重要である。メガ FTA が産業界の意図に反して、単に地域的なバリューチェーンの円滑化を目指す作業に陥らないようにすることが必要である。また、政府の交渉の結果を産業界が受け入れるという形から、政府と産業界とが一緒にメガ FTA を作り上げる形に変えていくことが望まれる。

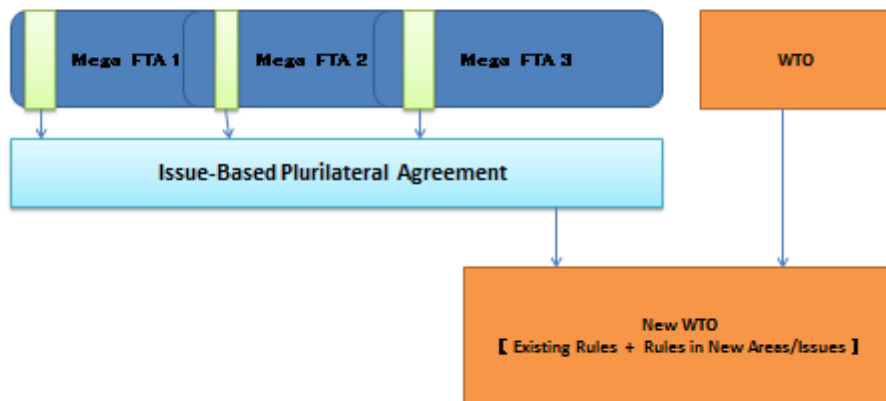
そして、第 4 に、イシューベースの、国際ルール作りの思想である。メガ FTA もその内容を見れば、投資、サービス、貿易円滑化等イシューの集合体である。それぞれの分野の成果分析に基づき、メガ FTA の議論内容をイシューごとにグローバルなルールとしてマルチ化させることが自然なプロセスとして考えられ、この意味でイシューベースでのプブリ合意の枠組みを活用することが重要である。

成果を挙げてきた通商分野でのプブリ合意の枠組みとしては、ITA（情報通信合意）、電気通信サービス合意、金融サービス合意があるが、イシューベース・分野ベースで有志国間のイニシアティブを基礎として、メガ FTA の議論内容をマルチの国際ルールにしていくことは十分に可能であるし、また必要である。

メガ FTA と並行して、産業界・政府が連携しつつ重要案件についての、単一イシュー・複数イシューのプブリ合意を目指すことは、ルールのスパゲティボウルを防ぐとともに、グローバルなバリューチェーンとルール作りの観点から十分に意味のある作業である。(Nakatomi, M. “Global value chain governance in the era of mega FTAs and a proposal of an international supply-chain agreement”, VoxEU column, August 15 2013 参照)

イシューベースの視点は、日本経団連提言（日本経済団体連合会（2013）、「通商戦略の再構築に関する提言ーグローバルルールづくりを主導する攻めの通商戦略」）でも、分野別の「統一軸」の必要性として強調されているところである。

Utilization of Issue-Based Plurilateral Agreements (e.g. ISCA)



ちなみに、筆者は、バリューチェーンに関連する複数イシューを同時に交渉する International Supply Chain Agreement の必要性を提唱しているところであり、グローバルバリューチェーン整備に関する一つの選択肢として参照頂きたい。

(中富道隆 「国際サプライチェーン協定 (ISCA) コンセプトペーパー」 経済産業研究所 参照)

第5に、GVCについて、Holistic な approach をとることである。

WTO とラウンドの問題点は、政府の視点からのみ通商問題を捉えて、産業界の視点に立ったサプライチェーンの実態分析と必要なルールについての検討を怠ってきたことにある。

メガ FTA では、その点改善は見られるが、産業の活動環境整備とサプライチェーンの円滑化という観点から、通商ルールの洗い直しをしていく姿勢が決定的に重要である。2013 年の World Economic Forum “Enabling Trade Report”は、この点を強調し”Think Supply Chain”の思想が必要としているが、バリューチェーンの円滑化という観点から、通商ルールを再分析し再構築する時期が来ている。

・ WTO 改革の重要性

本稿に見てきたように、メガ FTA は当面自由化と通商ルール作りの牽引力と

なることが予想される。

しかしながら、以上見てきたとおり、メガ FTA について過度の euphoric view を持つことは危険であり、その限界と問題点を理解することが必要である。

各国は、将来のグローバルな通商ルール作りと WTO ルールとを念頭に置くことが必要であり、そのために、WTO（マルチ）・FTA（バイ）そしてプल्ली合意という通商ツールをそれぞれの特性を熟知して使いこなしていくことが期待されている。我々は思考停止してはならない。

昨年の WTO バリ閣僚会議では、今後 1 年の期間をかけて、WTO のワークプログラムについて検討することが決められた。この作業においては、是非、WTO 改革について本質的な議論が行われることを期待したい。

より具体的には、WTO やラウンドの進展を長期にわたって阻み、FTA 競争を生む原因となった、意思決定問題やプल्ली合意作りのルールの硬直性（コンセンサスが原則）等の重要問題に取り組む必要がある。通商ルールの決定において常に問題となる、途上国の定義問題等の困難な問題も避けて通るべきではない。

また、グローバルバリューチェーンと産業の国際展開の視点を無視してきた WTO に産業界の声が届くように、APEC における ABAC のような産業界の諮問組織を作ることも検討すべきであろう。

今後各国は、新しい通商秩序を作りに当たり、メガ FTA のみに頼るのではなく、WTO を支え、新しい時代とサプライチェーンの姿に合った形で機能する WTO を作っていくことが、強く望まれており、そのための共同作業を始める時期が来ている。

さもなければ、WTO は衰退の一途をたどることになるだろう。メガ FTA のみが進行し世界は分極化し、各国や産業界にとって決して望ましくない状況が生じることを我々は予測する必要がある。産業の国際展開と GVC の実態を踏まえ、政府のみならず、産業界を巻き込んで、WTO の今後について、本格的な議論が開始されることを強く期待したい。

メガ FTA と WTO との良い意味での競争こそが、望ましいグローバルバリューチェーンを作り上げていく基礎となるものである。