

**国際秩序の変革期における通商政策研究会
中間報告**

2020年11月

国際秩序の変革期における通商政策研究会 中間報告

2020年11月

序.

中国等の新興国の台頭、米中対立等、大きな国際秩序の変革期にある国際社会において、次の通商政策をどう考えるべきかについて、政策研究大学院大学政策研究院に有志が集まり、海外も含むゲストも招き、議論してきた結果を中間的に整理したのが、以下の報告である。

1. 国際通商秩序の揺らぎ 新興国の台頭と先進国の地位の相対的低下

2000年代に入り、中国の世界貿易機関（WTO）加盟（2001年）も1つの契機とする、グローバル・バリュー・チェーン（GVC）の構築が進展し、それに伴う先進国から新興国・途上国への技術移転が大きく加速した。特に中国については、その市場の大きさから、外資規制や高関税等の政策と相まって、技術移転が起きる環境にあったことが指摘できる。

その結果、中国を始めとする新興国が経済的に急成長し、先進国の地位が相対的に低下した。世界のGDPに占める先進国のシェアは2000年には約8割であったが、2017年には約6割に低下し、新興国・途上国が約4割を占めるようになった。

先進国の優位性を前提に構築されてきた、WTOを始めとする国際通商秩序が揺らぎ始めた。先進国と途上国という二分類で交渉が行われてきたWTOのドーハ開発アジェンダ（DDA）交渉は、この新たに登場した「新興国」という存在を受けることができず、2008年を1つの目途に、交渉が暗礁に乗り上げ、以降、交渉フォーラムとしてのWTOは急速に力を失っていく。2008年に、いわゆるリーマンショックが起き、以降、先進国と中国を始めとする新興国の相対的な経済力の差が更に縮まっていったことは象徴的である。

米国は、2008年以降、環太平洋パートナーシップ協定（TPP）、環大西洋貿易投資パートナーシップ協定（TTIP）交渉に参加又は開始し、WTOでもいわゆるプブリ交渉である情報技術協定（ITA）拡大交渉を開始する等、有志国による交渉へと舵を切っていく。

2010年代は、これらメガFTA交渉（TPP、TTIP他）と、プブリ交渉（ITA拡大、環境物品協定（EGA）、新サービス貿易協定（TiSA））が国際通商秩序における通商交渉の中心となってくる。また、WTO全体では、交渉よりも紛争解決機能がその機能の中心となってくる。そして紛争当事国の構図は、発足時から2000年代までの先進国対先進国から、先進国対新興国、特に日米欧対中国という構図へと変わっていった。

2017年には、これまでの国際合意の見直し、いわば国際通商秩序のリバランスを主張するトランプ政権が米国に誕生する。米国1962年通商拡大法232条に基づく鉄鋼製品等に関する対世界での関税措置発動や、1974年通商法301条に基づく対中国での関税措置の発動、米中二国間での通商交渉、北米自由貿易協定（NAFTA）の見直し、上級委員会問題に見られるようなWTOの機能の一部停止・改革の主張を矢継ぎ早に行っていた。

国際通商秩序の揺らぎについては、背景として更に遡れば、冷戦の終結による長期的な影響も挙げられる。西側としての結束がもはや不要となり、米国が自国第一を採りやすくなったことが指摘できる。

2. グローバリズムの修正 自国第一主義、経済安全保障、COVID-19

以上を、グローバリズムの進展とその修正という観点から見てみる。

冷戦終結（1989年）、WTOの発足（1995年）、中国のWTO加盟（2001年）等により、国際通商秩序は、先進国の優位性を前提とした、経済効率、自由を基調としたグローバリズムが支配的な潮流となった。その結果としてのGVCの発展については、前述のとおりである。

しかしながら、このグローバリズムが今、3つの観点から大きな修正を受けている。

1つ目は、トランプ政権を誕生させた自国第一主義の考えである。GVCの発展は成功したが故に、先進国から新興国・途上国への技術移転を加速させ、先進国における一定の雇用を脅かした。結果として自国第一主義が誘発されることになる。

2つ目は、経済安全保障である。この加速した技術移転は、中国が世界の工場としてだけではなく、科学技術大国として登場する契機となり、深刻な米中対立を引き起こした。結果として、経済安全保障の重要性が急速に増大し、経済効率、自由を基調としたサプライ・チェーンだけではなく、安全、信頼を基調としたサプライ・チェーンが必要とされるようになった。

3つ目は、COVID-19である。COVID-19は、自国第一主義を加速化させ、サプライ・チェーンを分断し、米中対立をさらに激化させているように見える。

3. 国際通商秩序はどこに向かうのか

（1）秩序の再構築はできるのか

このように自国第一主義が台頭し、経済安全保障の重要性が増大し、米中対立が深刻化する中、国際通商秩序はどこに向かうのだろうか。

米中を含めた国際的な通商合意は今後成立するのか、それとも米中対立を背景に米国と有志国、中国と有志国といった合意しか成立しないのだろうか。

（2）WTO改革

WTOについては、改革に向けたアイデア、提案は様々出ているが、いずれもコンセンサスが必要なものである。今のWTOで全加盟国のコンセンサスを形成することは困難であり、提案の実現は容易ではない。

そうした中、1つのアプローチは、ITA、ITA2が先駆けとなり、現在、電子商取引等で行われている、WTOにおける有志の加盟国による、いわゆるプルリ交渉である。合意形成がより容易であり交渉成果が期待される一方で、交渉の野心レベルが、中国等の野心水準に交渉当初から左右されることになる。

また、WTO改革では、中国等新興国が経済的に急成長した中、本質的な問題として、途上国地位の問題を解決していく必要がある。世界銀行のように1人当たり国民総所得の一定水準を途上国からの卒業基準として採用していくべきではないか。経済成長を遂げた新興国を途上国と区別することにより、真に支援が必要な途上国への対応が可能となる。

機能停止している上級委員会についても、米国の問題提起にも留意しつつ、加盟国間で速やかに問題解決に向けた協議を再開し、再始動させるべきである。

(3) 多様なアプローチの可能性

①有志国によるプルリ

もう一つのアプローチは、WTOでプルリも含めて合意が進まず、改革ができないのであれば、WTOの外に、実質的な「WTO2」を作る可能性はあるのか。

WTOの外での有志国によるプルリ交渉が1つの例として挙げられる。日米EU三極貿易大臣会合で議論してきたように、国有企業や産業補助金ルールといった何が市場経済かの核となるルールについて、有志国で合意し、参加国を広げていくというアプローチが考えられる。

②ルールの中身重視のメガFTA間の連携

または、何が市場経済かの核となるルールを既に一部含むメガFTA間で連携し、拡大していくアプローチがある。メガFTAについては、日本は、米国との日米貿易協定、EUとの日EU経済連携協定（EPA）、中国やASEAN等を含んだ東アジア地域包括的経済連携（RCEP）、米国も中国も含まない環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）それぞれに参加し、いわばメガFTAの結節点に位置する。これからはFTAカバー率ではなく、ルールの中身を重視したFTA、メガFTAの連携が重要となってくるのではないか。その観点からは、CPTPP拡大の果たす役割も大きい。

(4) 米中対立下の通商交渉の実質的な焦点

いずれのアプローチも、結局は、2つの点に帰結するのではないか。1つは、中国を含めて交渉するのか、しないのか、するのであれば、どの段階からかという点である。具体的には、①最初から中国も含めて交渉するのか、②ある程度有志国で形を作ってから交渉するのか、③中身が熟してから中国を入れるのか、この3類型になる。

もう1つは(3)で述べている、ルールの中身をどうするかである。国有企業や産業補助金ルール等の市場経済の核になるルールを取り上げ、合意できるかが鍵となる。

(5) 法的拘束力のないアプローチ

また、視点を変えると、必ずしも法的拘束力のないアプローチも今後の国際的な通商合意の形成のあり方として考えられるのではないか。一定の成果を上げた鉄鋼の過剰生産能力に関するグローバル・フォーラムや、WTO貿易円滑化協定とその基になった世界税関機構（WCO）でのガイドライン等が例として挙げられる。WTOの中で、委員会ベースで合意できることを積み上げていくアプローチもあるだろう。

4. 終わりに

中国を始めとする新興国の急成長、米中対立の激化等により、国際通商秩序は難しい局面にある。米国の大統領選挙の投票は終わったが、米国の通商政策の再始動は、しばらく先のこととなるであろう。また、中国を始めとする新興国の急成長、米中対立の激化は本質的で長期的なものであり、COVID-19の影響もあり、2016年以前に国際通商秩序が単純に戻るものではないだろう。本報告書で見たように、変化と揺らぎは2016年以前にすでに始まっていた。

そうした中、長年、WTOにおける主要国としてその活動をリードし、また、メガFTAの結節点となり、CPTPPの創設もリードしてきた日本が、国際通商秩序の再構築に向けて、本報告書で提示したアプローチも含め、構想を先駆けて提示し、リードしていく意義は大きく、果たすべき役割は重要なものとなる。

(参考) 国際秩序の変革期における通商政策研究会メンバー

(メンバー)

荒木一郎	横浜国立大学大学院 国際社会科学研究院教授
小田部陽一	元駐ジュネーブ日本政府代表部特命全権大使
川崎研一	政策研究大学院大学 政策研究院教授
木村福成	慶應義塾大学 経済学部教授
古城佳子	青山学院大学 国際政治経済学部教授
菅原淳一	みずほ総合研究所 主席研究員
西脇 修	政策研究大学院大学 特任教授・政策研究院参与