

# ルールに基づく国際貿易秩序崩壊の危機： メガ FTAs への期待

慶應義塾大学経済学部教授、東アジア・アセアン経済研究センター (ERIA) チーフエコノミスト

木村福成

## 要旨

米トランプ政権発足以来、国際貿易体制は大きな混乱を来している。特に米中貿易戦争は、経済規模で世界1位と2位の国の間の対立であり、その影響は大きい。第3国としては、直接的な負の貿易創出効果、正の貿易転換効果への対応も必要であるが、それ以上に考えねばならないのはルールに基づく国際貿易秩序の弱体化の可能性である。引き続き世界貿易機関 (WTO) の改革の努力を続けていかねばならないが、すぐに望ましい成果が生み出せるようにも見えない。そこで期待されているのが、メガ自由貿易協定 (FTAs) 網の形成である。メガ FTAs は、自由な貿易を志向する国々のコアリションであり、ルールに基づく国際貿易秩序を部分的に補完するものとして評価されるようになってきている。政策リスクを減らし、不確実性の少ない国際貿易体制を構築することは極めて重要であり、その文脈で昨今の日米貿易交渉合意、日韓関係の悪化、東アジア包括的連携協定 (RCEP) の交渉の進展などの含意も理解されるべきである。

キーワード：米中貿易戦争、世界貿易機関 (WTO)、メガ FTAs、貿易政策、東アジア

JEL classification: F13, F15

## 1. ルールに基づく国際貿易秩序の危機

米トランプ政権発足以降、国際貿易体制は大混乱を来している。とりわけ米中貿易戦争は、経済規模で世界の1位と2位の国の間の対立であり、両当事国経済に対するインパクトにとどまらず、日本あるいは東南アジア諸国連合 (ASEAN) など近隣の第3国としても、その影響を注視せざるを得ない状況を生み出している。

米中が互いに関税を賦課し合っている

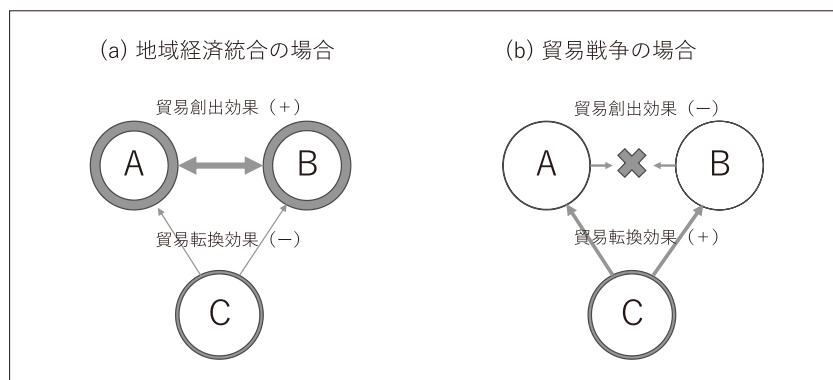
ことの直接的な経済効果は、CGE モデルのようなシミュレーション・モデルを念頭に置けば、地域経済統合の場合とちょうど正反対のことが起きるものと考えられる。図は第3国への影響について図示したものである。A 国と B 国が自由貿易協定 (FTA) を結ぶケースでは、第3国である C 国は、特に C 国の輸出に注目すると、負の貿易転換効果と正の貿易創出効果を受けることとなる。多くのシミュレーションでは、C 国は微少だが負の影響を受けるとの結果が示される。逆に、A 国と B 国が貿易戦争

を起こして相互に関税を掛け合うという状況に陥った時には、C 国には正の貿易転換効果と負の貿易創出効果をもたらされる。C 国は、わずかだが正の影響を受けるかも知れない<sup>1</sup>。現在、ベトナムをはじめとする東南アジア諸国連合 (ASEAN) の国々に中国から生産拠点が移ってきたり、あるいはこれらの国々から米国への輸出が増えてきたりしているのは、この直観に整合的な動きと考えられる。

しかし、米中貿易戦争の影響がこれで収まると考えるのは楽観的に過ぎる。筆者が恐れているのは、米中貿易戦争あるいは米国及びその他諸国の一連の恣意的な貿易政策が、「ルールに基づく国際貿易秩序」崩壊の引き金となってしまうことである。

米トランプ政権の貿易政策は、これまでの国際ルールに整合的とは思われない多くの要素を含んでいる。過去にも、米国が関税及び貿易に関する一般協定 (GATT) と世界貿易機関 (WTO) の政策規律あるいはその精神に反する貿易政策を施行したり、あるいはそれを貿易交渉に際しての交渉材料に使ったりしたこと

図 地域経済統合と貿易戦争の第3国への経済的影響



出所：筆者作成

<sup>1</sup> Tsutsumi (2018)、Itakura (2019) はこの直観に沿ったシミュレーション結果を得ている。

はある。しかし一方で、米国は多くの場面で国際ルールの番人としての役割も果たしてきた。今回のように、あからさまに既存ルールを無視し、自国あるいは自らの政権の利益を追求するために禁じ手を連発したことはない。また、米国に対して多くの国が相殺措置あるいは対抗措置を打ち出したが、それらの多くもWTO整合性が疑われる。世界全体でルールに基づく国際貿易秩序の弱体化が始まっている。

ルールに基づく国際貿易秩序が揺らぐと、どうなるのか。貿易障壁が高くなること自体もちろん負の影響をもたらすが、それ以上に、突然の政策変更を抑止する政策規律が弱まり、国際貿易環境に不確実性が高まってしまふことが懸念される。過去30年、グローバリゼーションが進み、特に東アジアでは、生産工程あるいはタスクを単位とする国際分業、第2のアンバンドリングが発達してきた。不確実性の上昇は、このような精緻な国際分業に対して、特に大きな負の影響を与えるものと考えられる。

一方、メガFTAsは、WTOが交渉の場としての機能を低下させてきたことを補完するように、さらなる自由化と新たな国際ルール作りの場として機能してきた。それに加え、ここ1～2年は、保護主義に対抗する形で、メガFTAsの締結はむしろ加速しているように見える。これは、米国発の保護主義に対抗して、自由な貿易を支持する仲間作りを進めようとの政治的意図も働いているであろう。同時に、経済効果としては、部分的にでもルールに基づく国際貿易秩序を補完し、政策リスクを軽減し不確実性を低下させる。

ルールに基づく国際貿易秩序はなぜ重要なのか、その弱体化を踏まえてメガFTAsがなすことは何なのか、また、直近の日米貿易交渉や日韓対立はどのように解釈すべきなのかについて、以下で議論していきたい。

## 2. ルールに基づく国際貿易秩序の重要性

ルールに基づく国際貿易秩序は、おおそWTO、地域経済統合、各国個別の貿易政策という3つのチャンネルからなる。

WTOは、全ての貿易政策あるいは国際通商政策をカバーしているわけではないが、そこで加盟国が約束した部分については、他の2つのチャンネルに政策規律をかける構造となっている。また、地域経済統合も、個別国の貿易政策に一定の縛りをかけている。このような国際貿易秩序は、第2次大戦の反省を踏まえ、過去70年以上をかけて営々と築かれてきたものである。

なぜルールに基づく国際貿易秩序は重要なのか。3つの理由が考えられる。

第1は、自由化促進効果である。WTOを中心として形成される貿易政策規律のほとんどは、経済学的にも望ましく、適正な競争を促進して資源配分の効率性を高め、各国の社会的厚生を高める。最恵国待遇と内国民待遇からなる無差別原則は、全体の社会的厚生を高めるための大事なベンチマークである。これが貫徹されれば、価格裁定の機会が有効に利用され、資源配分の効率性が高まり、静学的効率性にとどまらず、活力ある経済成長にもつながるものと考えられる。また、例えば、モノの貿易に関する障壁として、数量制限を禁止して関税に絞り込もうとする点、各国が他の加盟国に対し課すことのできる上限関税率（譲許関税率）を約束することなども、効率性と予測可能性の観点から重要な政策であり、現実の貿易政策を規律する重要なルールとなっている。WTOルールの大半は、経済学的にもしっかりと正当化されるものであり、その正当性が地域経済統合や各国個別の貿易政策を律する論拠ともなっている。

第2は、紛争解決方式の提供である。ルールをWTOの下での国際約束という形でしっかりと書き込んだがゆえに、それに基づく紛争解決方式の導入が可能となった。少なくとも、各国がWTO協定上約束したルールに関する国際紛争については、WTOの紛争解決方式に則って解決することが正しい方法であるとの認識が、広範に共有されるようになった。

第3は、国際貿易を行うに当たっての不確実性を大幅に減少させることである。国際貿易をめぐる実証研究においては、国内取引に比して、国際間取引が量的に極めて小さいことが明らかになっている。これを、自国市場効果と呼ぶ。その原因の1つ

は、国ごとに異なる消費者選好にあるが、国境をまたぐことによるさまざまな物理的・人為的障壁の影響も大きい。為替リスクなど避けられないものもあるが、越境取引を行う企業にとっては、何と言っても情報のギャップが効いてくる。特に、国際貿易に対して長期にわたってコミットメントするためには、不確実性が十分に低下していることが、決定的に重要である。不確実性をもたらす1つの重大なリスクは、相手国政府による突然の政策変更、いわゆる政策リスクである。WTOルールによって政策リスクが完全に消え去るわけではないが、しかし、それが無い場合と比べれば、はるかにましな状況となる。WTO法は国際法の一部であり、各種国内法と比べれば、その執行能力（enforceability）は低い。しかし、何の縛りもなく各国が貿易政策を決められるような状況と比べれば、大幅に不確実性を低下させることができる。例えば、モノの貿易についてみると、現在でも世界貿易の75%はWTOの最恵国待遇に基づく実行関税の下で行われており（そのうち6割については関税ゼロ）、それが第2次大戦後のグローバリゼーションの進展に役立ってきたことは明らかである。

1995年、大きな期待をもってWTOが設立された。しかし、その後、WTOはビルトイン・アジェンダとされた農業、非農業市場アクセス、サービスの3大分野の自由化交渉に失敗し、その活動を新しい分野に拡張することもほとんどできなかった。そこで各国が取り組んだのが、地域経済統合である。グローバリゼーションの恩恵を享受すべく、さらなる貿易自由化を進め、新たな国際ルール作りに踏み出したいと考えた国々は、地域経済統合を主要な貿易政策チャンネルの1つとして用いるようになった。特に、多数の国が参加するメガFTAsでは、新たな国際ルール作りの先駆けになろうとの意図も盛り込まれた。これらのRTAsは、WTOの完全な代替とはなり得ないが、自由化を促進し、かつ国際貿易における不確実性を一定程度低下させるものとしては働いている。

特に、1990年頃を境に東アジア等で形成が始まった国際的生産ネットワーク（IPNs）は、生産工程あるいはタスク単位の国際分業を行うものであり、それ以前の

産業単位の国際分業とは異なる政策環境が必要となった。広範な品目にまたがり、かつ多くの国をカバーする貿易自由化が求められるのはもちろんだが、もう1つ強調すべきなのは、貿易活動における不確実性が十分に低下していることの重要性である。IPNsは、さまざまな形態の取引の組み合わせで出来上がっているが、その最も重要な部分は、関係特種的(relation-specific)で中長期にわたる取引からなっている。このような取引網の構築には、時間も費用もかかる。中長期を見据えた投資が必要であり、そのためには、不確実性が低下していることが決定的に重要である。

現在、大国である米国があからさまに既存ルールを破り、また、ルールの番人としての役割を放棄し、「ルールよりディール」を目指していることは、直接的な貿易障壁の効果にとどまらず、世界全体に大きな不確実性をもたらしている。米韓FTA(KORUS)や北米自由貿易協定(NAFTA)等の既存のFTAsの改定交渉では、協定文の内外に、強制輸入枠の設定、輸出自主規制の導入、賃金水準を用いた原産地規則などが盛り込まれ、また、二国間貿易収支と為替レートをリンクさせる為替条項などが含まれている。新NAFTAには、非市場経済国とのFTA締結を事実上制限するいわゆる毒薬条項(poison clause)も入っている。1962年通商拡大法232条は、安全保障上の理由による貿易障壁設定を認める米国国内法であるが、それがあからさまに拡大解釈されて保護主義的動機のために用いられている。1974年通商法301条及びその関連条文は、不公正な貿易を行う相手国に対し一方的に貿易障壁を立てることができるとする米国国内法であるが、これがWTOの精神に反していることは明らかである。それらに対する相手国側の相殺措置あるいは対抗措置の多くも、WTO整合性が疑われるものとなっている。

この混乱が本当にルールに基づく国際貿易秩序を破壊してしまうと、上で述べた3点の強み全てが失われることとなる。第1に、引き上げられた貿易障壁により、貿易が阻害される。第2に、国と国の間の貿易紛争を解決する有効な紛争解決方法が弱体化する。第3に、突然の貿易政策の変更の可能性が高まり、貿易体制に大きな不確

実性が生まれる。このような危機に直面し、メガFTAsには、部分的にせよ、ルールに基づく国際貿易秩序を補完する役割が期待されるようになってきている。

### 3. 加速するメガ FTAs 網形成

東アジア及びアジア太平洋におけるメガFTAsの形成は、2013年、安倍政権発足後の日本の一連のメガFTAs交渉参加を契機に本格化した。日本が環太平洋パートナーシップ協定(TPP)交渉に参加したのが2013年7月、それに前後して、同4月に日・欧州連合(EU)経済連携協定(EPA)、同5月に東アジア包括的経済連携協定(RCEP)、同3月に日中韓FTAの最初の交渉会合が持たれている。ここまでの段階では、日本のTPP交渉参加が他のメガFTAs交渉の開始を加速していた。各国は、メガFTAs形成の動きに遅れるのは得策でないと考え、一斉に交渉参加に踏み切った。

その後、2016年2月、TPPは署名に至るが、米トランプ政権成立直後の2017年1月、米国はTPPからの離脱を宣言する。ここで安倍首相は、トランプ氏の顔色を慎重に窺った上で、残った11カ国で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)の交渉に乗り出した。米国が離脱したことは、各国のモチベーションを低下させた面もあったが、しかし、合理的に考えれば、いつかの時点で米国がTPPに復帰する可能性もあると考えられていたことから、基本的にTPPのテキストをそのまま保存する方向で交渉が進んだ。その結果、22の凍結項目以外はTPPの条文をそのまま保持する形でCPTPPが交渉妥結に至り、2018年12月30日に6カ国について発効、翌月にベトナムもそれに加わることとなった。

CPTPPの交渉と並行し、米国の貿易政策がそれまでの規範からほど遠いことが明らかになってきて、CPTPPの持つ意味合いも変わってきた。従来からのさらなる自由化促進と、新たな国際ルール作りという目標に加え、保護主義に対抗する自由貿易を志向する国の連携、協定参加国の間だけでもより安定した政策環境を作りたいとの思惑が、前面に出るようになってきた。

日・EU EPAも、CPTPP交渉の進展に刺激され、また、保護主義に対抗しようとの思惑も加わって、2019年2月1日に発効した。

メガFTAsの締結は、少なくともその参加国については自由貿易を志向していることを明らかにし、また、そこで約束された貿易障壁削減は実行され、突然の政策変更のリスクも軽減される。メガFTAsの中での紛争解決方式も、これまではあまり使われてこなかったが、将来的には利用できるかも知れない。このような、WTOを中心とするルールの体系を一部でも補完する役割が、メガFTAsに期待されるようになってきた。

### 4. 最近の動き:日米、日韓、RCEP

このところ、日米貿易協定の交渉妥結、日韓関係の悪化、RCEP交渉の進展などのニュースが報じられてきた。それらについて、多くの識者がコメントを残しているが、ルールに基づく国際貿易秩序の重要性、政策リスクの軽減といった視点がやや不足しているように思う。

#### (1) 日米貿易協定

2019年10月7日に署名された日米貿易協定については、両国の間の自由化譲歩が対称的でないのではといった批判の声も聞かれる。しかし筆者は、この協定が日本の主要貿易相手国である米国との貿易関係を一定程度安定化させる点、そして、これまでの国際ルールを逸脱するような約束を回避している点を評価したい。

米トランプ政権発足以来、日本は注意深く、米国の貿易政策を観察してきた。合理的に考えれば、米国はTPPに復帰するはずである。しかし、この政権は「合理的」ではない。ディールが成功したと誇り、それによって票を獲得することを、通商交渉の最大の目的としている。まずは様子を見るため、日本は巧妙に立ち回り、交渉のScopeを狭くするよう努め、2年間二国間交渉開始を先延ばしすることに成功した。この戦略は見事にはまり、中間選挙を目前に控えたトランプ氏は誇れる成果を焦り、交渉を急ぐこととなった。背景には、米中貿易戦争の見通しがなかなか立たないこと、すでに発効したCPTPPによって農業等で見えて不利な条件が生まれてきたことがあ



る。交渉範囲はモノの貿易の一部に絞り込まれ、TPPでいったん合意した線を超えない「TPPマイナス」で合意することとなった。

そもそも、この協定は、貿易自由化や国際ルール作りを目的とするものではない。同時に合意された日米デジタル貿易協定に若干新しい要素が入っているが、基本的にはTPP交渉の枠内に収まるものであった。日本側の農業は、すでにCPTPPで開いているところに米国を加えるだけのことであり、日本側に追加的な政治的調整コストはかからない。米国の自動車関連の貿易自由化は課題として残っているが、撤廃できたとしても経済効果はごく小さい。トランプ氏はいいディールができたと言っているが、成果があればそれで満足であり、どうしても日本市場をこじ開けようとか新たなルール作りを先導しようなどという気持ちは全くなかった。

米議会は広範な分野をカバーする包括的な協定を望んでいるので、継続して交渉が持たれることになるのだろう。しかし、今のところ、心配していたルール違反の約束、すなわち輸出自主規制、強制輸入枠、為替条項、毒薬条項などが盛り込まれる兆候はない。1962年通商拡大法232条の適用も、当面免れることができそうである。唯一心配なのは、関税撤廃率が米国92%程度、日本84%と低く、しかも交渉が終わっていないものもカウントしているということであろうか。しかしそれも、深刻なWTO違反になるというほどのものでもない。

日本にとって米国は引き続き重要な同盟国であり、経済関係も深い。当面、この協定で日米関係を安定化させることができるのであれば、大変結構なことである。

## (2) 日韓関係の悪化

日韓関係は、徴用工問題やレーダー照射問題などを背景に、昨年来著しく悪化していたが、本年7月の日本による韓国向け輸出管理の運用見直しを契機に、最悪の状況に陥った。韓国がここまで極端な反応をしてくるとは、日本政府も読み切っていなかったかも知れない。

この輸出管理の運用見直しを通商政策の一環として評価するならば、理屈は合っているが、結果的には日本の通商戦

略に対する海外の評価を一部毀損するものとなってしまったと言わざるを得ない。海外のメディア及び識者の間では、日本がある意味、トランプ政権と同様に、政治問題の解決のために恣意的に通商政策を用いた、という解釈が定着してしまった。このような見方は、ルールに基づく国際貿易秩序の維持を掲げている日本としては、決してありがたくない。しかし、そう解釈されても無理もない発言が一部の政治家によってなされたのも事実であり、運用見直し発表後、数日の間のメディアの伝え方も、運用見直しを韓国への報復と読めるようなものであった。また、輸出管理の問題が生じた原因は、ある意味同根の、両国間のコミュニケーション不足と不信感にある。このことも、輸出管理見直しを政治問題とは切り離して進めようとの日本側の主張をわかりにくいものになっている。

現在、日本は、複数のメガFTAsに関与するハブとしての機能を担っており、通商戦略についてはルールに基づく国際貿易秩序を尊重するクリーンな立場でいることが求められている。韓国側の反応をコントロールすることは難しいが、輸出管理問題はテクニカルな問題として政治問題とは切り離し、解決に向けて努力している姿勢を示すことが必要であろう。

## (3) RCEP

長らく交渉が続いてきたRCEPも、このところ妥結に向けての動きが目に見えて活発になってきた。ほとんどの分野で合意に至り、残るは2分野のみとの報道もある。どのFTA交渉でも関税の部分が本丸だが、そこが突破できれば、今年中に大筋妥結までいけるのでは、との期待が高まっている。

今、RCEP交渉が進んでいる背景には、やはり米中貿易戦争等を踏まえ、自由貿易を支持するコアリションを形成しようとの各国の意図がある。モノの貿易の自由化に最も後ろ向きだったのはインドだが、中国もその後ろに隠れていた節がある。しかし、このところ、米中貿易戦争の長期化を踏まえ、中国も近隣諸国との関係を改善したいとの思惑が働き、RCEP妥結に積極的になってきた。インドも、5月に総選挙が終わってモディ政権の継続が決まり、政治的判断

をしやすい状況が生まれている。ASEANも、今年こそはけりをつけたいとの意志を明確にしている。

RCEPは、少なくとも建前上、ASEANのイニシアティブとされている点が重要である。米中が現在のような状態にあるところで、中国主導のフォーラムと解釈されてしまったのでは、日本としても乗りにくい。さらに、ASEANのFTAパートナーであるオーストラリア、ニュージーランド、インドが加わっている点も、ASEAN中心性を確保し、政治色を薄めることに寄与している。ASEAN+6はまさに、国際的生産ネットワークで深くつながっていることとしている地域であり、経済的な意味は大きい。

RCEPは、その自由化度の低さ、質の低さが批判されることも多い。しかし、CPTPPが発効した今、東アジアとアジア太平洋における最終的な自由化レベルの目標は設定されたので、この後はそれに向かってだんだんと近づいていけばよい。そう考えれば、RCEPは、最初から高いレベルの自由化が約束できなくても、まずは発効させ、数段階を経て深い経済統合へと進化していけば、その役割を十分に果たすこととなる。それよりも、ここにもう1つ大きな自由貿易を志向するコアリションが誕生することの意味を評価すべきである。

## 5. 結論

国際貿易体制が大きく混乱する中、ルールに基づく国際貿易秩序が危機にさらされている。東アジアとアジア太平洋で展開されている国際的生産ネットワークの拡大・深化のためには、政策リスクが軽減され、安定した国際貿易環境が不可欠である。混乱の発信地である米国の貿易政策を直接コントロールするのは難しい。しかし、今、できる限りルールに基づく国際貿易秩序を維持していく努力が求められている。

まずは、WTOを救うためにできるだけことをしなければならぬ。短期的には上級委員会委員任命問題への対応、中長期的には通商交渉の場としてのWTOの復権が必要である。しかし、先進国の一部でポピュリズムが跋扈し、新興国・発展途上国の多くも相変わらず当事者意識が不足している現状を踏まえると、そう簡単に前

に進めるものではない。

並行して進めねばならないのが、メガFTAs網の構築である。かつてメガFTAsは、WTOではなかなか達成できないさらなる自由化と新たな国際ルール作りのためのチャンネルとして利用されてきた。その機能は引き続き有効だが、それに加え、ルールに基づく国際貿易秩序を部分的にでも維持するための手段という新しい役割を担うことが期待されるようになってきている。

米国と中国の間に挟まれたミドルパワー

諸国・地域は、いずれも、関与の強弱に違いはあれ、米国と中国のどちらも深い経済関係で結ばれている。難しい国際関係を抱えつつも、できれば米国と中国の一方のみを選ばねばならないといった「踏み絵」を踏まされることは避け、可能な限り政治・安全保障と経済を分離し、双方と良好な経済関係を維持していきたいと考えている。メガFTAsは、ルールに基づく国際貿易秩序への支持を表明し、また、少なくともその域内ではルールの尊重にコミットする政

策チャンネルとして、その意義が評価されるようになってきている。

恣意的な貿易政策をできる限り避け、国際貿易における不確実性を低下させ、安定した国際貿易体制を維持することは極めて重要である。直近の日米貿易協定締結、日韓関係の悪化、RCEPの交渉妥結といった課題も、その文脈でその意味を理解されるべきである。

## <参考文献>

Itakura, Ken. (2019) “Evaluating the Impact of the US-China Trade War.” Mimeo.

Tsutsumi, Masahiko. (2018) “The Economic Consequences of the 2018 US-China Trade Conflict: A CGE Simulation Analysis.” Mimeo.