

# GATT/WTO 体制と地域協定

嶋 田 巧

はじめに

- I GATT 体制と地域協定
- II ウルグアイ・ラウンドと地域協定
- III WTO 体制と地域協定
- IV 結びに代えて

## はじめに

本稿は、GATT/WTO という制度的な枠組との関連において、地域主義あるいは地域貿易協定がどのように論じられ問題とされてきたかを考察しようとするものである。逆にいえば、地域協定に基づく経済統合の実態的な問題については、きわめて限定的にしか論及されない。また地域主義は多角主義や自由化・グローバリゼーションと対比して論じられることが多いが、ここではそれとともに（あるいはそれ自体をも問題としつつ）、地域主義の規制をめぐる南北次元の構図や地域協定に関する WTO の認識（及び最近の変化）を明確にすることを中心的な課題としている。

まず I では、GATT 体制下の地域的な統合の特徴を概観した後、1995 年当時 WTO が無差別原則と地域主義との関連をどのように捉えていたかを紹介・検討し、第 24 条による地域協定の規制が基本とされるなかで、授権条項が採択されるに至った展開を簡単に跡づける。次に、24 条の要件を整理し、それが地域統合を規制するうえでほとんど無力であった理由などを整理する一方で、授権条項のもとの規制を紹介し 24 条との関連が不明確であるとして、すでに南北間で論争が生じていた点にも触れる。

以上の議論を踏まえて、II では、GATT 史上画期的な交渉となったウルグアイ・ラウンドにおける地域協定をめぐる議論とその結果（改革の内容）を整理し、WTO における地域主義に対する新たな改革の展望に言及する。次に、発足したばかりの WTO による GATT 体制下の地域主義の評価を紹介し、その評価の問題性をとくに南北次元の視角から明らかにする。

III では、まず 1990 年代以降とくに WTO 体制のもとで加速した地域的な統合の展開を概括した上で、新たに設立された地域貿易協定委員会 CRTA における議論とその限界を検討する。さらに地域主義と多角主義の関連に対するごく最近の WTO の認識（の変化）を明らかにする。また、いわゆる新ラウンドにおける地域協定の規律に関する交

渉についても触れ、今後の展望にも言及する。

最後に、以上の諸議論を整理して WTO 体制のもとでの地域協定をめぐる諸問題を簡潔に要約するとともに、今後の課題にも言及する。

## I GATT 体制と地域協定

### 1 無差別原則と地域主義

本章は主として WTO が地域主義の問題をはじめて包括的に論じた「地域主義と世界貿易システム」と題する報告（以下、1995年報告）による。GATT 体制下の地域主義の問題を考察する前提として、この報告が戦後の地域主義の特徴をどのように捉えているかを、概観しておきたい<sup>1</sup>。ただし、この報告はいわゆる新しい地域主義とそれ以前の地域主義を明確に区別していないため、最新の特徴を十分明らかにしたものは必ずしも言えない。

第1に、戦後の地域統合は西欧を中心としたが、それは非ヨーロッパ諸国の重要な貿易政策でもあった。その結果、WTO 発足時には香港と日本を注目すべき例外として、ほとんどすべての加盟国が GATT に通報された協定に参加していた。

第2は、発展途上国によって締結された協定の少数が、地域統合のための本来的なタイムテーブルを満たしたにすぎないことである。しかし、とくにラテン・アメリカやアジアではウルグアイ・ラウンド以降こうした統合に対する利害が復活し、外向的な諸政策の採択に寄与した。

第3に、実際に達成された経済統合のレベルはきわめて多様で、関税面でも非関税面でもカバーされた製品の範囲と自由化の深さはさまざまであった。また通報された協定の多くは自由貿易地域で、関税同盟は少なかった。

こうした特徴を有する地域主義は、ウルグアイ・ラウンドが始まる 1980 年代半ば頃までは、GATT においてそれほど大きな問題とはならなかった。そもそも GATT 成立時において、それは、多角主義と無差別原則に著しく対立するものとは考えられなかった。たとえば、多角主義を重視する J. バグワティも、米国は、折衷的例外として英連邦特惠の継続を黙認しただけでなく、100% の特惠（自由貿易地域や関税同盟）に対しても前向きであったと指摘している<sup>2</sup>。

1995 年報告は、この点をどのように論じているであろうか。以下、やや詳しく紹介

1 WTO, *Regionalism and the World Trading System*, 1995, pp. 27–28.

2 Bhagwati, J., *The World Trading System at Risk*, Princeton University Press, 1991（佐藤隆三・小川春男訳『岐路に立つ世界貿易』、勁草書房、1993年、79–84ページ）。ただし、一定の要件のもとで地域主義を許容した第24条の当初の意図は、多角主義や無差別主義と両立するような100%の特惠だけを是認するものであったが、ほんらいの不明瞭さと100%以下の特惠による実質的な地域集団化の容認に対する政治的圧力によって現実とは異なったものになった、としている。

しておきたい。<sup>3</sup>

最恵国待遇原則の一般的な意義は、一国が特定国を有利に扱う程度を制限し、「貿易を脱政治化」することによって、より強大な貿易相手国との経済的諸関係において小貿易国が平等に扱われるとの望みに役立つ点にある。こうした点を含めて無差別主義は、ルールに基づいた国際通商秩序の本質を形成する「規則性、秩序、予測可能性」に大きく貢献する。その結果生じる多角的貿易システムが、「政治的優位」よりむしろ「比較優位」への依存を高めることを通じて、世界貿易の繁栄をもたらしてきた。

こうした無差別主義の重視にもかかわらず、GATTの創設者は、なぜ、地域統合（関税同盟と自由貿易地域）を許容する条項（GATT第24条）を含めたのであろうか。その答の一部は、政治的リアリズムにある。すなわち、関税同盟は長い歴史を持っており、将来においてこうした制度が禁止されるならば、多くの国は協定に調印しなかったであろう。

だがそれだけでなく、「純粋な」関税同盟や自由貿易地域は、両大戦間期におけるさまざまな形態のその場凌ぎの部分的な差別主義とは異なり、無差別原則と両立可能と考えられた。すべての（あるいはほとんどの）貿易障壁を撤廃することは、同じ基盤において異なる諸国間の経済活動を促進する重要なステップを代表する。GATTの創設者たちは、地域的な経済統合が、世界的な規模での継続的な統合を促進する努力に対する固有の脅威を形成するものではなく、単一の主権国家内の統合プロセスに類似した経済的合理性を持つあるいは持ちうるものとみたのである。ただし、地域協定が第三国の貿易利害を尊重——より一般的には、「ルールに基づいた漸進的により開かれた世界貿易システム」との一致を確保——するように、それが満たすべき多くの条件を規定し、またそれが満たされているかどうかを監視するための透明性要件を課した（第24条）。

最恵国待遇原則の導入はとくに米国にとって目標であったが、特惠に激しく反対した米国でさえも、最初から関税同盟は受入れた。事実上GATT交渉の立ち上げを導いた1945年の米国提案には、一定の条件に従う関税同盟の条項がすでに含まれていた。それはより広い貿易領域を創出し、競争に対する障害を除去し、より経済的な資源配分を可能にすることで、生産の増大に機能する。こうした考えは欧州諸国、とくにフランスやベネルクス関税同盟を設立した諸国によって強力に支持された。そしてGATTに関する予備的な交渉の過程で、実際上の必要から中間協定が受入れられ、また1948年のGATT締約国団の第1回会合において、いくつかの他の発展途上国に支持されたレバノンとシリアの提案によって、自由貿易地域も認められた。共通の関税政策（さらには通商政策の調和化）という要件を避けることが、途上国間の統合の必要により適切であると考えられた一方で、特惠の正統性に対する途上国の要求を鈍らせる1つの手段として

3 WTO, *Regionalism and the WTS*, *op. cit.*, pp. 5-6.

受入れられ、フランスなどによって支持されたという<sup>4</sup>。

このように関税同盟と自由貿易地域は、第三国に必ずしも不利な影響を与えず、潜在的にいっそうの経済統合をもたらすと認識されたことで、GATT 第 24 条のもとで無差別原則に対する例外として許容されたのである。もっともこうした地域統合が、GATT の基本原則の「マイナーな例外」とみなされていたことも事実である<sup>5</sup>。初期において、現実に最恵国待遇原則に基づく貿易の最も重要な例外であったのは、英連邦特惠制度のような長い歴史をもつ制度であり、そのほかの地域的制度はごく少なくまた小規模で、ベネルクス同盟がおそらく最も重要なものであった。

## 2 GATT 第 IV 部・授権条項

地域統合を例外として認めたとはいえ、無差別原則を基本とする GATT には、曖昧で妥協的なものであったが国際貿易機関 ITO 憲章に含まれていた発展途上国の経済発展に関連する諸規定はほとんどまったく含まれなかった<sup>6</sup>。ITO 設立までの暫定的な協定として発足した GATT 体制は、こうして経済の発展段階に関わらず平等な権利義務関係を基礎とするものとして、発展途上国によって強い批判にさらされることになった。

南北問題を焦点として浮かび上がらせた 1964 年の第 1 回国連貿易開発会議 UNCTAD の開催に先だってプレビッシュ報告が発表された<sup>7</sup>。それは、GATT が世界貿易において「法の支配」という新しい観念を導入したことなどを成果としつつも、「国際貿易の諸問題を、開発という総合的問題における不可欠の一部」とする新しい国際機関の必要を強調した。また最恵国待遇原則に基づいて既存特惠のほか 24 条によらない地域統合（特惠）の新設を禁止する GATT 体制を、経済力の著しく異なる諸国間の貿易にとっては適切ではないとした。こうして特別待遇原則の採用を求め、とくに一般特惠関税制度 GSP の導入などを提案した。GATT 体制が市場原理を重視している点、換言すれば、「漠然とした経済的同一性」という考えに基礎をおき、工業諸国と周辺諸国との間の「大きな構造的差異」を無視していることを批判したのである。

こうした途上国の要求や UNCTAD の発足から生じた制度的な競合を背景に、同年 12

4 これに対して米国は、自由貿易地域は技術的困難から完全な関税同盟の形成に向かうとみた (cf. Brown, W. A. J. Jr, *The United States and the Restoration of World Trade*, Brookings Institution, 1950, p. 150)。

5 Croome, J., *Reshaping the World Trading System*, WTO, 1995, pp. 98–99.

6 佐分晴夫「国際貿易機関憲章と『発展途上国』」『国際法外交雑誌』77 卷 2 号, 1978 年。大竹宏枝「GAAT/WTO 体制下での一般特惠制度・1」(『関税と貿易』2000 年 12 月号), 83 ページ。

7 UNCTAD, ed., *Towards a New Trade Policy* (外務省訳『新しい貿易政策を求めて』国際日本協会, 1964 年)。森田桐朗氏は、プレビッシュの GATT 体制に対する批判は二重であるとし、その提案を次のように評価されている。発展途上国の要求を単純化すれば、「一方では、先進諸国が自ら理念とする自由貿易主義の例外として広範に設定している諸制限の撤廃—いわば自由化の徹底—, 他方では、無差別自由貿易主義の否定と差別主義の導入という、二面的な性格を持つ」。(森田桐朗『新訂：南北問題』日本評論社, 1972 年, 90–91 ページ)。

月の GATT 特別総会において「貿易と開発」に関する GATT 第Ⅳ部の追加が正式に採択された。それは発展途上国の貿易と開発を促進することを意図した特別の手段を提供するもので、開発諸国と途上国の間の貿易交渉における非相互主義を確立した。それは交渉の過程において、個々の国の開発や金融的・貿易的必要と一致しない関与を、期待されないことを意味した。また開発諸国が途上国からの輸入を拡大するように特別の手段の採択を規定した。第Ⅳ部の運営機関として貿易開発委員会 CTD が設置され、この委員会が、従来の貿易拡大第三委員会や特惠作業部会などの機能をすべて引き継いで、第Ⅳ部との関連においてあらゆる発展途上国問題を扱うことになった。<sup>8</sup>

しかし、この第Ⅳ部は最初の三部の内容を決定的に変更するものではなく、法的拘束力を持たない一連の“最善の努力”義務のセット以上のものではなかった。そのため多くの途上国にとって「不満の源泉」ともなった。<sup>9</sup> これら諸国は、無差別原則が保証する国家平等は形式的で、競争力の弱い途上国にとって実質的には不利であるとして、実質的平等を確保するために一般特惠待遇原則の適用を要求した。<sup>10</sup> その結果、1970年のUNCTAD 特惠特別委員会において GSP の実施が合意され、翌年6月 GATT の枠組に正式に導入された。しかし、GSP も無差別原則の例外的な暫定措置として規定されたのであり、10年間の期限付きで先進国の義務を免除するにすぎなかった。GATT 体制の基本的性格を変えるものではなかったのである。

こうしたなかで発展途上国は次期ラウンドの目的として、経済的・社会的発展の促進、新しい国際分業の確立、途上国に追加的な利益をもたらすことを掲げた。<sup>11</sup> さらに交渉の過程で、途上国に対する非相互主義的、無差別のかつ特惠的な待遇に関する明確な準則を挿入するように GATT の改正を要求した。また GSP と非相互主義は、交渉の原則として、関税以外の分野にも適用されると主張した。

東京ラウンドの結果、途上国の基軸的な法的な権利と義務を明確にし、成文化する新しいフレームワークが確立した。<sup>12</sup> 無差別原則にもかかわらず途上国に異なるかつより有利な待遇の提供を許容するいわゆる「授権条項」——「発展途上国の異なるかつより有利な待遇、相互主義及びより全面的な参加」に関する GATT 総会決議——が採択されたのである。2003年版世界貿易報告（以下2003年報告）によれば、これは特別待遇に関する第2局面を象徴的に示すもので、非相互主義の原則を再確認した（それによって

8 日本経済新聞社編『東京ラウンドのすべて』日本経済新聞社、1980年、170ページ。

9 WTO, *World Trade Report 2003*, 2003, pp. 152-153.

10 位田隆一「国際経済機構における実質的平等の主張」（『法学論叢』第96巻第3号、1974年、第97巻第3号、1975年）。

11 大竹、前掲論文、70-71ページ。

12 WTO, *World Trade Report*, *op. cit.*, p. 153. 授権条項の採択の経緯、内容、評価、解釈等については、大竹、前掲論文、69-70ページ、及び同「GATT/WTO体制下での一般特惠制度・2」（『貿易と関税』2001年1月号）がとくに GSP との関連で詳しい。

13 *ibid.* 第2局面における途上国にとっての主要な結果として、授権条項のほか、限定的な市場アクセ

特別待遇原則と密接にリンクした)。それは GSP, GATT 諸協定のもとでの特別待遇条項, 途上国間で締結された地域的あるいはグローバルな諸制度の一定の側面及び後発途上国に対する特別待遇の恒久的な法的カバーを提供した。一方で, この授權条項には GSP を含めて特別待遇が最恵国待遇原則に基づく関税・非関税障壁の削減, 撤廃を妨げてはならないことや, 経済の漸進的な発展と貿易状況の改善とともに GATT の権利義務関係に「さらに十分参加することを期待する」との規定もおかれた(いわゆる“卒業”観念の起源となった)。

発展途上国にとって授權条項とくに東京ラウンドの結果全体は, なおきわめて不満足なものであった。この点は, たとえば授權条項の採択の経緯にみられる<sup>14</sup>。フレームワーク交渉の結果「発展途上国に対する特別待遇措置」について合意したものの, その規定は不十分でいわゆる卒業条項は「先進国側の策謀」であるとの強い批判を背景に, 1979年4月以降アルゼンチンを除く途上国は仮調印をおこなわなかった。また同年5月の第5回 UNCTAD においても東京ラウンドの評価に関して南北間の合意は実現せず, 特別待遇措置についての合意の法的取り扱いは未決のままとなっていた。それが同年11月によりやく締約国団の決定として GATT の枠組みのなかで実施されることになったのである。

この授權条項(一般に東京ラウンドの結果)に関連して, 2003年報告は次のように論じている<sup>15</sup>。途上国の開発の必要性を支持するフレキシビリティをもたらしたとする高い評価の一方で, 途上国の非関与の程度は, これら諸国が GATT システムからほとんど利益を得ないことを意味するとの否定的な見解が存在する。両者はともに, 多くの途上国の適切な区別に失敗しており, GATT 内の数十の途上国がきわめて異なった状況に直面し, きわめて異なった必要を有していた現実を過度に単純化した。これは現在まで続く一つの傾向であり, 特別待遇の問題に関して WTO が現在経験している困難の一部を基礎づけている。

授權条項——地域的な統合に即してもまたより一般に特別待遇を規定するものとしても——に対するこうした評価は, いわゆる卒業条項を主張した当時の開発諸国と同じ視点に立つものである。発展途上国間の「適切な区別」を強調することで, 現代にもなお続いている南北間の構造的差異を実質的に無視し, 問題を量的な次元や各国の多様性に還元しているのである。WTO が決して純粋に中立的な視点から問題を提示していないことは明らかである。

ともあれ画期的な意義を有する授權条項が採択されたことで, GATT 体制下で通報さ

↘ ス・コミットメントと相対的に少ない関税バインディング, 及び非関税措置に関連して採択された“コード・アプローチ”があげられている。

14 日経新聞社編, 前掲書, 150 ページ。

15 WTO, World Trade Report, *op. cit.*, p. 153.

れた地域的な統合は、第25条のウェーバー（義務免除）によるものは別にして<sup>16</sup>、第24条のもとでの地域統合と授權条項のもとでの地域的制度 arrangements の二つに分類されることになった。以下では、この二つを含む地域的な統合について、それが許容される要件や GATT における対応などを中心に、1995年報告を中心に整理しておこう。

### 3 GATT 第24条と地域協定

1994年末までに GATT に通報された地域貿易協定は109にのぼるが<sup>17</sup>、そのほとんどすなわち98（95年1月現在実施中のものは51）の協定は、第24条のもとで通報されたものである。はじめに無差別原則の例外として許容された24条のもとでの地域統合をとりあげ、主として1995年報告によってその要件を概観しておこう<sup>18</sup>。

ここでは地域統合は関税同盟と自由貿易地域の二つの形態を意味するが、両者を区別する特徴の1つである原産地ルールについて24条はまったく何のガイダンスも提供していない。それは地域協定が第三国の利害に不利な影響を及ぼすことなく、経済統合を促進する潜在力を持つものとの認識のもとで、相互の貿易を促進することを目的とし、他の締約国に対する貿易障壁を引き上げないこととしている。

具体的にはまず第1に、実質的にすべての貿易に関して、関税その他の制限的な通商規則を除去しなければならないことである。

この“実質的にすべての貿易”要件は必ずしも絶対的なものではないが<sup>19</sup>、その重要な存在理由は、次の点にある。より広いカバリッジが貿易創出効果を強めるほか、非効率的な輸入競争的な部門の関税引下げを避けたり最小限にするような不可避的な政治的圧力に対して、諸政府が抵抗するのを助けることである。これによって協定の締結が保護主義的な反対を克服する十分な政治的支持を持つ諸国に限定され、狭い（部門的な）差別的な制度の口実として誤用することが避けられる。また最恵国待遇原則からの“政治的に避けられない逸脱と抑制的な逸脱”とを区別するのに役立つ。つまりこの要件は、高い（政治的）コストを課すことによって、差別を制限する試みなのである。

第2は、第三国の貿易に対して不利な諸効果を避けるために満たすべき要件で、主要なものは関税同盟に関連する（自由貿易地域の加盟国も類似の義務に従わねばなら

16 これについては欧州石炭鉄鋼共同体 ECSC や米加自動車協定が有名であるが、28にのぼるウェーバーの多くは、開発諸国から発展途上国に非相互主義ベースで供与された特惠に関連する (cf. WTO, *Regionalism and the WTS.*, *op. cit.*, p. 19)。

17 ただし、この数は、事実上活動を停止した協定や以前の協定を置き代えたり修正した多くの協定—1960年代に途上国によって締結された協定や70年代初頭に EC によって締結された協定など—を含むため、地域統合の傾向を過大評価する (cf. *ibid.*, p. 25)。

18 *ibid.*, pp. 8–18.

19 この要件に示唆されているフレキシビリティは別にして、“必要な場合には”，GATT 第11条（数量制限）、第12条（国際収支目的のために適用される諸制限）、第13条（数量制限の非差別的な運用）などのもとで、関税その他諸制限を維持する権利はなお行使されるであろう (*ibid.*, pp. 8–9)。

い)。すなわち、対外共通関税及びその他の貿易手段が、関税同盟の形成以前よりも、“全体としてより高いあるいはより制限的でない”レベルに設定されなければならない。またこの要件を満たさない場合の補償手続も規定されている。

第3は、地域協定の透明性を確保する問題で、とくに検討及び勧告のために迅速な通報が要件とされていたが、実際には通報の時期は多様であった。この問題は地域統合の完成が通常かなり長期にわたることで、“中間協定”の条項にも関連する。それは差別的な特惠を導入する口実として利用される危険をさけるため、“合理的な長さの期間”内で統合を完成する計画を含むことを要件とした。その期間内に地域統合が完成しそうにない（あるいはその期間が合理的でない）とみなされる場合には、協定参加国に対して勧告がなされ、勧告に一致するように修正されないならば、その協定は維持、実施されるべきでないとされた。

このように24条は主として三つの要件を規定していたが、用語自体が定義されず曖昧等であるため、さまざまな解釈の余地を残すものであった。しかし、地域統合が世界の貿易関係において「マイナーな要素」であったGATT体制の初期においては、こうしたルールはほとんど用いられなかった。

実際に、地域統合に関するGATTルール（の解釈）がはじめて本格的に問題とされたのは、欧州経済共同体EECを形成するローマ条約である。24条との適合性をめぐって各国の対立は大きく、結局、多くの問題があるが十分な情報がないので、検討を有効に完成することはできないとされ、その後もとりあげられることはなかった。全会一致の結論に達することができない一方で、明確な否認もされなかったのである。G. Pattersonは、GATT締約国団が欧州の地域主義を「GATTの法的要件を満たさないとの理由で妨げようとしたとすれば、おそらくGAATの方が崩壊したであろう<sup>20</sup>」と評したが、ローマ条約に関する検討のこのような「非確定的な性格」が、その後の支配的なパターンとなった<sup>21</sup>。

通報された事実上すべての協定について作業部会が設立されたが<sup>22</sup>、24条の要件と一致するとのコンセンサスに到達したのは、四つのすでに機能していないとみなされたものは別にして、カリブ海共同体・共同市場CARICOM及びチェコ・スロバキア関税同盟の二つにすぎなかった。当事国も他の諸国と同じ資格で参加する作業部会による残り

20 Patterson, G., *Discrimination in International Trade: The Policy Issues 1945-65*, 1966, p. 263 (cf. Dam, K. W., *The GATT: Law and the International Economic Organization*, University of Chicago Press, 1970, p. 275). 彼はまた24条を「すべてのGATT条項のうち最も濫用された条項の一つであると同時に、もっとも注目されなかった」と特徴づけている。

21 WTO, *Regionalism and the WTS*, *op. cit.*, pp. 11-12.

22 近年、通報が増加したことでいくつかの協定（例えば西欧と中東欧諸国の協定）を可能な限りまとめて、単一の作業部会で検討するようになった。また5つの作業部会はさまざまな理由で検討を完成せず、15は検討中であった (*ibid.*, p. 16)。



の大半の報告は——すべての参加国の見解を代表しそれゆえ必要であれば異なる見解が記録されることとされていた——、24条との適合性に関して一般に多様な見解に注目した。<sup>23</sup> 24条のルールのもとで検討する責任を負った基軸的な諸問題に関して、作業部会はまったく決定しなかったのである。その結果、地域協定は24条と適合しているとの解釈と未決であるとする見解が対立したまま残った。

GATTの諸決定は多数決によるべきと規定されていたが(第25条)、伝統的にコンセンサス方式がとられていたからである。コンセンサスに達しなかった主な理由は“実質的にすべての貿易”要件をめぐる解釈の相違であるが(議論の中心はこれを量的条件とみるか、質的条件とみるかにあった)、そのほか、協定の通報時期、“合理的な期間”や“全体的により高くないあるいはより制限的でない”などの用語の定義、報告義務の有効性などの諸点が問題となった。

なおコンセンサスが得られなかったにもかかわらず、地域協定が紛争解決手続の主題となったのは三つにすぎず、パネルの報告はいずれも未採択に終わった。<sup>24</sup> これはGATT体制下での紛争解決手続の脆弱性を示すとともに、24条の解釈と適用に関する相違によって緊張が生じたが、深刻な対立には至らなかったことを反映するものである。

#### 4 授権条項と地域的制度

次に、授権条項(それ以前は第IV部)に関連する地域制度で、貿易開発委員会に通報された協定をとりあげよう。<sup>25</sup>

このような地域制度は24条よりもゆるやかな要件のもとで許容されてきた。すなわち、途上国間の貿易を容易にかつ促進するようにデザインされ、また域外諸国の貿易に対して障壁を増大したり、不当な困難をもたらさないことを要件としたが、非関税障壁と関税を明確に区別し、関税の相互の引下げや撤廃については、どんな特別の基準も設定しなかった(つまり関税の撤廃に至らない引下げも認められた)。その一方で、非関税障壁に関する措置については、“締約国によって指示されるであろう基準あるいは条件”によって統括されるべきとした。さらに最恵国待遇ベースでの関税及び非関税障壁の削減・撤廃の障害となつてはならないことが追加的条件とされ、透明性に関しては、地域制度が導入、修正あるいは撤回される時に、GATTに通報すること、また参加国は要請に応じてすみやかに第三国との協議をおこなうこととされた。<sup>26</sup>

23 この報告は理事会で採択されるもので、第24条との適合性に関して締約国団が共同して最終決定を行ないまた勧告を定式化する基礎となるものである(*ibid.*, p. 10)。

24 すべてECが被提訴国で、2つのケースはGATT末期におけるバナナの輸入問題に関するものであった(*ibid.*, pp. 17-18)。

25 *ibid.*, pp. 18-19。

26 実際には、貿易開発委員会に通報する際に、協定の内容に関する簡単な記述をつけることで情報提供としている。また利害関係をもつ国との「協議」は、貿易開発委員会における討議の形をとる(島田美ノ)

授權条項のもとで通報された地域制度は、エジプトなど3カ国からなる貿易拡張・協力協定、ASEAN 特惠貿易制度協定、ラテン・アメリカ統合連合、アンデス・グループ、メルコスールなど1994年末までに11にすぎず、その経験はごく限定的であった。しかし、24条への参照を含んでいないため両者の関連は不明確であるとして、それは、24条が適用されない状況に適用されるのか、その適用条件に影響するのか、あるいは24条に対する完全なオアルタナティブを代表するのかなど論争がすでに生じていた。授權条項が途上国間のすべての地域制度にとって適切な基盤を提供するのかどうか、逆にいえば、重要な意義をもつ制度のカバーを意図するものではなかったのかどうかについて対立が存在したのである。

とはいえ、1990年代に至るまで発展途上国間の地域制度が実際に大きな問題となったことはなく、「寛容に」取り扱われてきた<sup>27</sup>。このような制度が限られていただけでなく、ほとんど成功例もなく、世界経済に対する影響もとるにたらなかったからである。

## II ウルグアイ・ラウンドと地域協定

### 1 ウルグアイ・ラウンドにおける議論

地域統合をめぐる問題は、ウルグアイ・ラウンドではGATT 条文交渉グループで議論されたが、24条の明確化と強化にとくに積極的であったのは、日本とインドである<sup>28</sup>。

1987年9月の日本の提案は、次のような諸点を含むものであった。協定の参加諸国に合意された譲歩の一部を最恵国待遇ベースで共有する義務を課すこと、協定締結の前後におけるGATT とのより良好な協議、“中間協定”の期間の明確な制限、純粋な自由貿易への移行の確保などである。同年11月、インドは多くの同じ点を指摘するだけでなく、他の論点も提起した。その一つは“実質的にすべての貿易”要件に関するもので、協定が農業を排除した時や一つのグループの国だけが貿易制限を除去した時に、それをどのように解釈すべきかを問題としたのである。前者は欧州自由貿易連合EFTA 諸国の関与する協定の特徴であり、後者はロメ協定に自由貿易地域の地位を要求していたECの主張に関連したものである。

24条のもとで提起された諸問題は、国際収支のルールに関する問題ほどセンシティブではなかったが、議論は容易ではなかった<sup>29</sup>。1988年12月の中間レビュー会合まで地

27 波「WTO 新ラウンド—その論点と展望：第6回 地域貿易協定」『貿易と関税』2003年6月、16ページ。

28 高瀬 保編著『ガットとウルグアイ・ラウンド』東洋経済新報社、1993年、73ページ。

29 Croome, J., *op. cit.*, p. 99–100. (両国は当時地域統合に関与せず将来もそう予想されており、ブロック化の世界で不利なることを恐れていたオーストラリア、ニュージーランド、韓国などを主要な仲間としたのに対して、守勢に回ったのは欧州諸国及びより少ない程度においてこれら諸国との地域協定の多くの交渉参加国であった)。

29 *ibid.*, pp. 219–220.

地域統合についてほとんど議論はなされず、合意はまったくなかった。翌年12月に日本は、紛争解決制度とは別に、地域協定によって引き起こされた損害を評価し、補償を許容する特別の手続きという考えを含む新しい提案をした。24条が1990年春に再び取り上げられた時、若干の国は日本のこのような提案には強く反対したが、現行ルールを明確化する努力への支持は存在した。

こうしたなかで GATT 事務局長の中間ノートは、古くからの意見の相違は解決されなかったが、将来の紛争を削減するために穏健であっても有益な合意に到達しようとした。こうして地域統合に関連する多くの重要な基本的な問題を未決としたまま、“第24条の解釈に関する了解”草案が議長及び事務局長の提案として姿を現わし、その後公式のテキストとして交渉グループに提示された。オーストラリア、カナダ、日本、メキシコ、米国その他の諸国がその提案を受け入れたことで、<sup>30</sup>きわめて限定的ながら地域統合をめぐるルールの修正・拡張につながった。

24条に関するこのような協調と対立の構図は、ウルグアイ・ラウンドの複雑な一面を示すものであるが、他方で、地域協定をめぐっても南北次元は明確にあらわれた。メルコスールを検討するモダリティに関する対立である。<sup>31</sup>

まず GATT への通報 (1992年3月) をめぐって、途上国間の関税同盟を授権条項の下で通報することが適切であるかどうかについて鋭い対立があらわれ議論は紛糾した。1993年5月に貿易開発委員会によって設立された作業部会で検討されることが合意されたが、それは次のような条件を伴った。<sup>32</sup>すなわち、メルコスールは“第24条を含めて一般協定の授権条項の関連条項に照らして検討すること、そして締約国に提出するために委員会に対して報告と勧告を送付すること、また報告のコピーは理事会にも送付されること”とされた。途上国間の地域的な協定は、これまで授権条項のもとで検討されてきたが、メルコスールのケースは「1つの例外」となったのである。

さらにその「規模」と「潜在的なインパクト」を理由に、多くの開発諸国は24条のもとでの通報・検討を主張した (換言すれば、授権条項の形骸化すなわち24条と同一の、少なくとも類似のルールへの統合を意図したのである)。これに対して多くの途上国は、この種の手続が途上国間の協定を検討する先例を構成すべきでないとした。1992-93年の GATT 理事会での論争は、授権条項が途上国間の地域統合協定を24条で規定された要件から除外しているとの主張に対する、なお強固な支持の存在を明白に示した。アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイの主張は、多くの途上国によって支持された

30 ただし、その時点では EC は反対、インドやユーゴスラビアも支持を与えなかった (*ibid.*, p. 220)。また1992年には作業部会がその付託を遂行する方法について本質的なレビューを行なう時期が熟しているとされたが、結局、レビューはおこなわれなかった。

31 WTO, *Regionalism and the WTS*, *op. cit.*, pp. 18-19.

32 UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1994 (Supplement), 1994, p. 30 (Box 2). 島田美波, 前掲稿, 16ページも参照。

のである<sup>33</sup>。

1995年報告はこのように述べながら、それにもかかわらず、以下のことを信じる理由があるとして、次のように論じている<sup>34</sup>。「より多くの途上国が外向志向的な開発アプローチとともに、24条の基準が地域的な統合の努力を助けうとの見解を受け入れるようになるにつれて、この問題に関する感覚に変化が生じてきた。実際、現在あるいは提案されている統合協定に参加する多くの途上国の基軸的な利害の一つが、最近の政策の改革をロックインすることである限り、24条の最大限可能な遵守を支持するようになりうるであろう。」

こうした一面がまったくないとはいえないが——グローバル経済への統合がすすむとともにおそらくそれは強化されるであろう——、WTO自身が多く途上国による授権条項の強固な支持について述べている点とも矛盾するもので、いわば北と同じ視点に立って地域協定における南北次元を否定した言説とみることができる。債務問題等を背景に多くの途上国が開発戦略を外向的アプローチへ転換したことは事実であるが、授権条項が明白により多くのフレキシビリティを提供する限り<sup>35</sup>、それを制約する24条を積極的に支持することにつながるものではないであろう。

実際、例えばNAFTAの一員となったメキシコは、EUなどと24条に基づく自由貿易協定を結ぶ一方で、ラテン・アメリカ統合連合ALADIの枠内でブラジルと自動車部門に限定した関税割当を中心とする特惠貿易協定も締結している。授権条項に基づくALADIと第24条の「ダブルスタンダードで柔軟に進める」のがメキシコの特徴であるという<sup>36</sup>。

## 2 ウルグアイ・ラウンドの結果

次に、WTO体制の下での地域的な統合に対する規制の内容を概観した後、それがはらむ問題や改革の展望についてやや詳しくみていこう<sup>37</sup>。

ウルグアイ・ラウンドの結果、WTO諸協定のなかに授権条項がとりこまれたほか、財の貿易に関する多角的協定、サービス貿易に関する一般協定GATS、及び知的財産権の貿易関連側面TRIPSに関する協定のうち、TRIPS協定を除く二つの協定に地域協定

33 WTO, *Regionalism and the WTS*, *op. cit.*, p. 68（パラグアイもメルコスールの加盟国であるが、論争の時点ではGATT締約国ではなかった）。なおAFTAについても同様の議論があり、米・EU等が詳細な審査を要求した（経済産業省通商政策局編『不公正貿易白書』2001年版、380–381ページ）。APECにおける自由化の動きとともに、これはAFTAが当初の計画を変更してより早期により完全な統合の実現をめざすに至った重要な要因となったものと思われる。

34 *ibid.*

35 UNCTAD, *op. cit.*, p. 30.

36 稲葉公彦・細野昭雄「中南米のFTA」（浦田秀次郎編著『FTAガイドブック』第6章、日本貿易振興会、2002年、206ページ）。

37 WTO, *Regionalism and the WTS*, *op. cit.*, pp. 19–23. 島田美波、前掲稿、15ページも参照。

に関連する特別の条項が含まれている。

まず財に関しては、第24条に関する了解（「1994年GATT第24条の解釈に関する了解」）によって補完されたGATT条項が引き継がれた。これは「新たに作成されまたは拡大された協定を評価するための基準及び手続を明確化する」（前文）ことを目的として既存の取極めにまで遡及しないことを示す一方で、“実質的にすべての貿易”要件<sup>38</sup>を含む解釈の困難な重要な問題のほとんどをとりあげていない。しかし、地域統合の経済的インパクトの検討をはじめて導入し、とくに関税同盟に関して24条の適用に関する一定の問題を明確にした。<sup>39</sup>

すなわち、関税同盟形成の前後に適用される関税の全体的なレベルを比較する方法に関してガイドラインを提供し、関税同盟の形成による第三国の損害に関する補償交渉についても規定した。「相互に満足できる補償」を達成するようにとされたが、その構成国には補償の調整を提供する何らの義務も課されなかった。また地域統合を形成する“妥当な期間”については、例外的なケースを除いて10年を超えるべきでないとした。

そして透明性に関して審査の実効性を確保するために、24条のもとで通報されたすべての協定の作業部会による検討及び協定参加国に対する2年に1回の報告<sup>40</sup>を要件とした。また中間協定が計画等なしに通報された場合に、作業部会による勧告を義務づけた。さらに紛争解決条項の発動と24条のもとでの検討との関係を明確にし、それが24条から生じるあらゆる問題に援用されるとした。この点に関してはGATTのもとでECが報告の採択を阻止したようなオプションは、紛争解決手続きの自動性が強化されたWTOにおいては存在しないことが留意されねばならない。

次に、サービス貿易を含む地域協定に関してはGATT24条（及び授權条項）と同等の「経済統合」と題されたGATS第5条が存在している。労働市場の全面的な統合を提供する協定も、この第5条のもとで最恵国待遇の義務を免除される。

GATS5条は、24条と類似しているが同一ではない一連の条件を規定している。それは、24条と同様により密接な経済統合の利点を認識し、サービス貿易自由化について当事国間の貿易を促進し、各セクターあるいはサブセクター内で第三国に対する障壁の全体的なレベルを引き上げないことを要件としている。第三国の輸出利害にとっては、これはGATTの要件より有利なものである。また、実質的にすべての貿易要件も24条と共通するが、ここではカバリッジは、部門及び供給モードの両方で規定されている。両者の主要な相違は、GATSでは関税同盟と自由貿易地域の区別を必要としないことである（関税同盟の概念をサービス分野に拡張するのが困難なため）。

38 了解序文では、障壁の除去がすべての貿易に拡張されるならば地域統合は世界貿易を促進する貢献を増大するが、どんな主要な部門も排除するならばそれは減少するとされた。

39 *ibid.*, pp. 19–20, UNCTAD, *op. cit.*, p. 32 (Box 3).

40 これは1971年に導入されながら、87年以降中断していた要件を再生したものである。

発展途上国を含む経済統合協定に対しては、とくに“実質的にすべての差別の欠如あるいは除去”に関連して“フレキシビリティ”が提供されている。途上国だけを含む協定では、協定当事国の自然人によって所有あるいは支配されたサービス・サプライヤーに、途上国がより有利な待遇を供与することを認めている。

また24条と同様に統合の完成が計画されたコミットメントの修正を生じる場合に、スケジュールの修正条項が適用される。そこでの交渉の方法とくにそれが失敗した時に仲裁が利用できることや、対抗措置が非最恵国待遇ベースでおこなわれることを規定している。

そのほか提案された協定の透明性を確保するために、拡張・修正を含めて協定が直ちに通報され、また要求に応じて情報を利用することも規定している。またGATS理事会は第5条との整合性を検討するために、必ずしも自動的にではないが、作業部会を設置する。また中間協定に関しては、実施に関する報告の定期的な提供、報告を検討する作業部会の設立、及び作業部会の報告が勧告の基礎を形成するであろうことが規定された。

### 3 地域統合の規制——改革の方向

このようにWTOのもとで地域協定をめぐるルールは、WTOの統括する分野が拡大したこともあり、修正・拡張された。しかし、それは、作業部会が検討するための既存の手続を変更するものではなく、ルールの曖昧さもごく限定的にしか除去されなかったとして、1995年報告は24条を中心として次のように改革の必要性を述べている。<sup>41</sup>

これは部分的には“実質的にすべての貿易”や“全体としてより高度あるいは制限的でない”などのフレーズの曖昧さによるもので、24条のルールはより明確にされ、より厳密に適用されるべきである。また地域協定の法的な地位は事実上不確定であるが、紛争解決手続の自動性が強化されたことで、その改革は今や緊急を要する。さらにサービス部門において24条と類似のことは遣いをした条項が追加されたことが問題を広げ、またTRIPS協定と知的財産権をカバーする地域協定との関係の問題も取上げられていない。

このようにとくに24条のルールと手続きのエンフォースメントが、相対的に成功していない点が懸念される。それは問題のある先例を認めるだけでなく、WTOシステムとルールに対するより包括的な信頼性にも影響を与え、24条に基づく紛争解決を困難にしてきた。

41 WTO, *Regionalism and the WTS*, *op. cit.*, p. 12, p. 23. 授権条項のもとで通報された地域制度については、追加的な問題を引き起こしたが、これは部分的には授権条項が独特で *different*、さらに正確でなかったことによる、と指摘している (p. 63)。

地域主義と多角主義の相互的な支持に貢献するため、次の三点について改革が必要である。<sup>42</sup>

第1は、とくに通報に関連した作業部会のプロセスの改革で、検討が事後的であるため実質的に勧告の余地がほとんどあるいはまったくない問題である。

こうした欠陥を克服するために、地域協定の調印と国内で承認の公式のプロセスが始まる前に通報して、検討プロセスの完成を要件とすることが考えられる。ただし、この案にもその協定が最終的に拒否されたりあるいは内容が変更されるケースがあり、また作業部会レベルでもコンセンサスの必要があるなどさまざまな問題点がある。

第2は、24条のルール of 明確化と強化の問題であるが、この点に関しては“実質的にすべての貿易”要件を明確にし、広範な“センシティブな”部門を排除する保護主義志向の協定を避けるべきことは一般に受け入れられている。しかし、焦点はむしろ第三国に対するマイナスの効果をより有効に最小限にするために、“全体としてより高度あるいはより制限的でない”という対外障壁の要件に対するオールドタイプにある。

この問題は体系的に検討されてこなかったが、たとえば、既存の条項を修正して第三国からの財の障壁の削減を要件とするとの考えがある。これは地域協定に参加する代償として、一定の自動的な自由化に合意することを意味する。また協定参加国と域外諸国との貿易量が減少しない限り、適合性を認めようとの提案もあるが、第三国からの輸入減少の原因や協定の事後的修正の可能性などをめぐって問題が生じるとみられる。

第3は、透明性とサーベイランスに関連する改革である。とくに2年に1度の報告要件が状況を大きくは変えないと思われるなかで、<sup>44</sup>定期的に積み上げられた論争を提供する共通のフォーラムの枠内で、個々の協定を検討する方法がある。またすべての地域協定をカバーする定期的なモニタリングの実施も考えられる。ここでは各国が協定の当事国であるとともに第三国でもあるため、多角的なルールの信頼性を維持する集団的な利益が高まるであろう。

これらの提案とは対照的に、既存のルールでは十分カバーされていない問題を扱うために、新しい基準の追加を考える多くの提案がある。たとえば、保護主義的なバイアスを創出するために容易に操作される自由貿易地域の原産地規則の強化、<sup>45</sup>“ハブ・アンド・スポーク”システムのリスクを削減したり、個々の協定を普遍的な自由化の構成要素

42 *ibid.*, pp. 64–69.

43 ただし、地域協定の交渉の背後には加盟国による圧力とルールの公然たる無視や侵害に関して非難されることに対する恐れがあるので、事後的な検討は一見した以上に重要な役割を演じている。つまり、検討があるということ自体が、協定の本質的な条項に事前的なインパクトを与える (*ibid.*, pp. 65–66)。

44 報告の目的すなわち協定の効果を研究するのか、あるいは24条にしたがった協定の検討を継続するのかをめぐると対立により、標準的な報告のフォーマット形成に失敗してきた経験から見て、成功するかどうかは不明である (*ibid.*, p. 68)。

45 原産地ルールに関してはその調和化をめざした協定が存在するが、その内容はきわめて限定的なものである。

とするためのリベラルな加盟条項（機能しうるどうかについて問題があるが）を要件とするなどである。そのほか、授權条項の可能な改革に関する包括的な検討も、将来、ありそうである。

1995年報告はこのように改革の必要を提起し、また具体的な提案にも言及しているが、その内容は全体として微温的であり、また改革を具体化する前途の困難を思わせるような論述となっている。それは、地域統合が米欧によって主導されたことを背景に、WTO加盟国の利害の対立やその調整の困難を反映したものに他ならないであろう。実際、この報告の翌年に設立された地域貿易協定委員会 CRTA も、こうした改革ですら推進するにはあまりにも無力であった（後述）。

#### 4 地域主義と多角主義

ところで1990年代に入り地域的な統合が世界的規模でいっそう広がり深化するなかで、それは単に24条（及び授權条項）をめぐるルールの問題を超えて、今後の世界経済全体の行方に関わる重大な問題となってきた。

たとえば、UNCTADの報告は次のように指摘している<sup>46</sup>。地域統合の“GATT適合性 consistency”は、基本的には実質的にすべての貿易をカバーするもので、単なる緩やかな特惠的制度であってはならないことを意味する。地域協定と多角的システムの両方において、伝統的な貿易政策やその他の国境的手段を超えるより多くの政策インスツルメントが広範にカバーされるようになってきている今日では、その諸基準は適切でなくなってきた。24条との適合性は、現われつつある多角的通商システムと地域協定との“整合性 compatibility”よりも、問題としては小さいように思われる。すなわち、地域協定が多角的システムの“建設的な礎石”になるのか、あるいは“躓きの石”になるのかが、より重大な問題となってきたのである。

そしてNAFTAや欧州経済地域EEAを分析して、次のように結論している<sup>47</sup>。これらの協定においては、多角的なレベルでの行動を直接に阻害するであろう問題はほとんどない。逆に、WTO諸協定の実施は地域協定の一定の要素を有効に多角化し、これらの協定内で供与された特惠率を弱めることによって、それさえもを超えた意味をもつであろう。

このように、欧米を中心とした地域協定及びその一部の要素がWTO体制へ組込まれることになったことを高く評価する点で、この報告はごく楽観的である。換言すれば、“GATT適合性”がどうであれ、より広い“整合性”からみて地域統合の動きが多角的システムを補完・強化すると評価しているのである。しかし、南北次元の視角からいえ

46 UNCTAD, *op. cit.*, pp. 30–32.

47 *ibid.*, p. 34.



ば、NAFTA などにおける国境を超える諸方策の相互主義に基づくカバーが途上国にとって持つ意味を不問にしている点で、GATT に対抗してきた UNCTAD の変質を物語るものであろう。

では、1995年報告は、多角主義と地域統合の関連をどのように認識しているであろうか。以下、この点をやや詳しく検討しよう。

地域統合は、これまでは、全体として国際的な経済統合に積極的な効果を持った——あるいは少なくともそれを減速させなかった——と結論することは説得的である<sup>48</sup>。しかし、今日、世界が不可避的にグローバルなスケールでの統合に向かって進んでいるのか、あるいは地域的なグループの間での付随的な貿易リスクをもった地理的な集中に向かっているのかをめぐって、多様な見解が存在している。こうしたなかでは両方の軌道に沿った動きがあることを受け入れるのが、唯一の可能な実践的な行動の進路である<sup>49</sup>。これまで地域協定の条項と無差別原則は共存してきたが、これは純粋な地域統合が無差別原則と一致するとの信念を反映するものであり、WTO体制においても持続するであろう。

このような認識のもとで、より統合された世界経済を実現する上で、両者が補完的であるのか競合するののかという問題について、さまざまなアプローチがあるとして次のように述べている<sup>50</sup>。

1つは貿易や貿易関係に及ぼす地域協定の影響を検討するアプローチであるが、その分析は困難である<sup>51</sup>。その理由として、多様な地域統合の政策を支持している国民経済の特徴を一般化することは不可能であること、途上国間で締結された地域協定のほとんどが、もとのタイムテーブルを満たしていないため経験的証拠に欠け分析を複雑にしていること、実際に達成された自由化の範囲（政策の範囲やカバーされた部門）の点でも自由化の深さの点でも、統合がきわめて多様であることの三点があげられる。

協定参加国間の貿易の成長と協定の前後におけるその他の地域との貿易の成長を比較するアプローチもある。これによれば、世界貿易のいっそうの“地域化”あるいはアジア、ヨーロッパ、北米を中心とした三つの貿易“ブロック”の出現という見解は支持されない。同じ地域のパートナーとの貿易と他の地域のパートナーとの貿易は、戦後の時期を通じて国民経済にとってますます重要になってきている。

しかし、公式的な経済的なまた統計的分析に焦点を据えるよりも、一般的な目的（“関税その他の貿易障壁の実質的な削減”の達成）を共有する両者の“制度的な補完性”を検討するアプローチがより適切である。

48 WTO, *Regionalism and the WTS*, *op. cit.*, p. 64.

49 *ibid.*, p. 23.

50 *ibid.*, pp. 1-3, pp. 55-56, p. 62.

51 *ibid.*, pp. 1-2.

自由貿易地域でも関税同盟でも全面的に実施されれば関税は消滅するが、多角的ベースでも開発諸国の関税は大幅に引下げられてきた。特惠マージンを削減する効果を持つ多角的な交渉は積極的に支持され、要塞タイプの地域統合は存在していない。途上国の関税障壁は一般に高いが、「自主的な」自由化——その多くはウルグアイ・ラウンドでバウンドされた——によって、最近その重要性は減少してきた。その結果、特惠的関税待遇はもはや地域統合の重要なインセンティブではなくなるであろう。実際、最近の途上国間の地域協定は外向的貿易政策の採用とリンクしたもので、地域的な自由化イニシアティブの目的と多角的なそれとがますます一致していることを示唆する。

そして工業品関税の重要性が減少するなかで、焦点は、しばしば特惠的には運営されない非関税的国境措置や一般に特惠的には運営できない生産補助金などの国内政策を含むその他の諸手段に移った。EC を例外としてほとんどの地域協定では、加盟国はすべての貿易相手国からの輸入に対して非関税措置の適用を続けてきたので、これら諸国は第三国との貿易だけでなく域内貿易においても、WTO 協定における非関税障壁の適用をめぐる透明性、予測可能性、及び手続き的な保障の拡大から利益を得るであろう。

さらにほとんどの地域協定と対照的に、WTO 協定は農業を含む財、サービス、知的財産権の保護をカバーし、これらが一体となって「権利と義務の統合されたシステム」を形成している。そして WTO は統一的な法的な基礎に沿って、貿易政策検討メカニズムによるモニタリング機能及び強化された紛争解決システムを提供している。

こうして貿易・経済政策に対する透明性と予測可能性が増大するなかで、地域協定の参加国はより拡張された一連の政策と手続を採用するようになるであろう。逆に、サービスと知的財産権の保護に関する規律を発展させた一部の地域協定は、ウルグアイ・ラウンドの基礎を据えることに役だった。さらに WTO のアジェンダにはこうした協定で現われた、環境政策、投資、競争政策がすでに含まれている。

世界貿易システムに不可欠である貿易に関連した諸政策のためのルールや手続きの点からみると、地域協定のイニシアティブと多角的なそれが代替的であるよりも補完的であることは、しばしば認められているよりもずっと明白である。一定の領域では多角的協定よりも高いレベルの諸義務を受け入れることによって、地域協定の加盟国は多角的レベルで可能であったよりもいっそう進んだ。逆に、多くの領域でほとんどの地域協定より進んでいる WTO は、地域的な自由化プロセスを補完し、すべての貿易パートナーにグローバルなベースでこれらの規律を拡張する。

そして、開放的で安定した貿易基盤の拡張という目的は共通するが、類似の志向性を持つ少数グループのほうが合意は容易であるし、また地域統合は相互に直接市場を開放することで多角的な関税引下げに固有のただ乗りを排除する。すなわち、地域統合がグローバルな自由な貿易へのより速やかなルートを提供するとの主張に対して、次のよう

に WTO の優位性を強調している<sup>52</sup>。

この議論は表面的には説得的であるが、WTO の少なくとも三つの重要な面を見逃している。すなわち、広範な領域を含む WTO のコミットメントがほとんどの地域協定の自由化を一般に超えている点、非関税障壁というより広いコンテクストにおいて見た時“一括受諾”方式がただ乗りの問題を実質的に解決した点、そして WTO が地域統合よりもグローバルなカバリッジを有するメリットである。

このように WTO の発足という多角主義的自由化イニシアティブの頂点ともいべき時期を背景に、1995 年報告は、潜在的に内向き指向の巨大貿易“ブロック”という新しい脅威に対する懸念に言及しながらも、地域統合が WTO 体制を補完するとみる点で総じて楽観的である。

しかし、他方で、とくに小国に対する地域主義の脅威を強調し、WTO の設立が世界貿易システムの制度的基礎を強化したいという第三国の関心に多くをよっている点も注目される<sup>53</sup>。EC や NAFTA などの主要な地域統合に対する途上国の対応のひとつとして、多角的な自由化の積極的な支持・追求がある。地域主義だけの世界という展望はとくに途上国にとって深刻な脅威で、より魅力の少ない貿易パートナーとなり、開発諸国への輸出の依存が貿易転換のおそれを生む。より一般的にはそれが多角的なルールに基づいた貿易システムの侵害のおそれをひきおこしたからである。

政治的、経済的パワーがきわめて不均衡な状況において、多角的なシステムが小国にとっても重要である点は、その限りでは正当な指摘である。しかし、その反面で——すでに触れたことで繰り返しになるが——、多角主義の内実である無差別原則が小国にとってもつ意義、さらには国境を越えた措置をも含む多角的な〈自由化〉が小国に及ぼす深刻な影響と問題性は不問にされている。また、ここでは授權条項にはまったく言及されず、サービス貿易や知的財産権における南北の格差——もっぱら米国を中心とする北の大国にメリットがある——、要するに南北次元は無視されているのである。

---

52 *ibid.*, pp. 55–56. J. Bhagwati は地域主義者のポピュラーな主張を、自由化が実際に生ずるとの前提に基づいて、地域主義が自由貿易への「よりすみやかで、より有効で、より確実な道」を提供すると要約している (cf. Bhagwati, J., “Regionalism and Multilateralism: An Overview”, in Jaime de Melo and A. Panagariya eds., *New Dimensions in Regional Integration*, World Bank and Cambridge University Press, 1993, p. 40)。

53 *ibid.*, pp. 51–53. 途上国の対応として、そのほか、市場アクセスの“保障”や大貿易相手国との特惠的貿易関係の確保などのための既存の協定への接近、及びアフリカやラテン・アメリカにおける規模の経済や交渉ポジションの強化また主要な地域グループによる差別的効果からの防衛のための新しい協定の創出の二つが指摘されている。

### Ⅲ WTO 体制と地域協定

#### 1 最近の地域的な統合とその特徴

WTO 体制下の地域協定の問題を検討する前提として、WTO の発足後さらに加速した地域統合を踏まえ、その動向や特徴などをあらかじめ概観しておこう。<sup>54</sup>

2002 年末現在で 259 の地域統合協定が通報されたが、半分以上が WTO 発足後に通報されたものである。そのうち 176 の協定が機能しているが、そのほかに未通報の協定 70 が機能しているとみられ、さらに約 70 の協定が交渉中である。

1990 年代に地域協定が増大した主要な要因は、冷戦体制の崩壊を背景とした中東欧と EU との提携にある。90 年以降実施中で財の貿易をカバーする 123 の新しい協定のうち、約三分の一は移行経済諸国間で調印されたもので、必ずしも国際通商レジームの地域化の増大を代表するものではない。その他の約三分の一も、中東欧の移行経済諸国と EU との間で、統合へ向けた努力の一部として締結された協定である。

発展途上国間の地域協定もアフリカだけで 20 近い協定が存在し、通報されていないものを含めると、現在実施中の協定全体の 30-40% を占める。それは典型的には自由貿易協定を超えて関税同盟や共同市場を追求するもので、多くの国を含む傾向をもつ。また移行期間はしばしば 20-30 年に拡張されてきたが、この長い過渡期は最近の協定の一部が実質的な統合を約束するよりむしろ「意図の宣言」であることを示唆している。

開発諸国と途上国との間の協定も近年増大してきたが、この点では EU が主要な役割を演じてきた。トルコ、メキシコ、南アフリカ、チリを含む多くの諸国と一連の協定を締結し、また北アフリカ・中東諸国との間で欧州——地中海連合協定も締結・交渉している。これは 1970 年代に調印された初期の「非相互主義的な」協定をおきかえているが、ポスト・ロメ・コトヌ協定も「相互主義的な」ベースに基づいてアフリカ・カリブ海・太平洋 ACP 諸国との間で交渉されるであろう。

NAFTA の締結によって地域主義への傾斜を明白にした米国も、自由貿易協定を通じて戦略的に重要な国・地域との結びつきを強化する姿勢を鮮明にしている。<sup>55</sup> ブッシュ政権のもとでとくに重視されているのは、経済関係が深い中南米、中国の影響力が強まりつつあるアジア、及び地域安定化が重要な課題となっている中東である。

2003 年にシンガポール及びチリと自由貿易協定を締結した後、2004 年に入り米国の

54 以下は、主として WTO, Annual Report, 2001~2004 と World Trade Report, 2003 における最近の地域統合の動きに関する記述を、筆者が整理・要約したものである。

55 「日本経済新聞」（2004 年 8 月 5 日付）。

動きはさらに加速している。すなわち、オーストラリア、バーレーン、モロッコと二国間協定に合意・調印したほか、8月にはコスタリカ、エルサルバドルなど中米6カ国とも貿易・投資の大幅な拡大のための自由貿易協定に調印した（この協定には米州自由貿易地域 FTAA の交渉でブラジルなどに対して発言力を高める狙いもある）。そのほか、タイ、コロンビア、エクアドル、南部アフリカ関税5カ国など計10カ国と交渉中で、市場経済化が十分進んでいない中東地域その他の5カ国とは、<sup>56</sup>将来の貿易・投資の自由化に向けた環境整備のために、貿易投資枠組協定を結んでいる。

国際的に事業展開する米大手企業は NAFTA などと同様に相互主義に立つこうした自由貿易協定推進策に対して、そろって強い支持を表明している。多国籍企業は GATT/WTO 体制のもとでグローバリゼーションを推進してきただけでなく、同時に地域協定の原動力ともなっているのである。

これまで地域主義の「豊かな温床」ではなかったアジア太平洋地域を含めて、WTO の発足後地域統合の動きはさらに強まっている。参加国はより密接な経済統合の利益を享受し、成長の展望を強めてより広いベネフィットを得ようとしている。最近の地域主義の基本的な動因は、それが貿易・投資の自由化の加速と深化を促し、またとくに投資、知的財産権の保護、競争政策に関する協力、技術規格や規制に対する整合性の評価、政府調達へのアクセス等の重要な問題を取りあげることにある。こうした複雑な諸問題は限定された“友好諸国”の間でよりよく管理できるとの一般的な感情があり、地域的な選択は今や事実上すべての諸国にとって魅力的なツールとなっている。それは、一般にセカンドベストの選択であると認識され、最恵国待遇のフレームワーク内での努力と平行に生じており、矛盾したものとは見なされていない。ただし、地域協定はますます市場アクセスを保護する手段としてみなされるとともに、明らかに“バンドワゴン”効果が存在している。

最近の特徴は、日本など地域統合の外部にあった諸国の関与が増大しただけでなく、伝統的な地理的な地域内における経済統合からの離脱を反映する地域横断的な協定が増加してきたことである。<sup>57</sup>それは地理的な位置に関係なく、重要な市場との戦略的な貿易関係を特恵的な条件で創出する手段である。

この点に関連して、一貫して「地域貿易協定」という用語を用いてきた WTO も、最近では“地域的な”という語は、新しい協定の大波を描くのにもますます不適切になるであろう、と述べているほどである。もっとも WTO ではこの語を、同じ地域に属さない諸国間で締結された協定を含めて用いてきたのであり、<sup>58</sup>今後もこの点は変わらないと思

56 マレーシア、イエメン、カタール、クウェート、オマーン。

57 現在交渉中である自由貿易協定の三分の一は、異なる地理的領域に属する諸国間のもので、主要国すべてが地域横断的な協定に関与している。すなわち、1995年以前は7~8であったものが、96-02年には25に達している (cf. WTO, World Trade Report, *op. cit.*, p. 51. Chart 1 B. 12)。

われる。本稿でもこうした WTO の用法に従っているが、多角主義と地域主義の対比に無理や限界があることは確かである。また最近の地域協定のカバーする範囲は、しばしば単なる貿易の次元を超えているので、この点でも地域貿易協定の語は問題を残している（最近では地域統合協定の語も用いられている）。

それはともかく、これらの地域協定にはきわめて多様なケースがあり、また多くの諸国が2つ以上の協定に参加して、相互に重複した形で発展している。また一般に自由貿易協定を共通の形態としているが（アフリカなどを除くと関税同盟の形態は少ない）、デザインと内容の点で無視できない多様性を有している。その多くが製品基準の調和化や相互承認及び評価手続の一致を通じた非関税障壁の撤廃あるいは削減を含み、さらにますます多くがサービス貿易を含むようになっていく。一部の協定では WTO によってはカバーされていない（あるいは異なってカバーされている）資本移動、競争、環境基準、投資、労働基準などの政策領域にまで及んでいる。

その結果、ほとんどすべての WTO 加盟国を網羅する地域協定のパッチワークが形成され、グローバルな貿易システムはますます多層化し、「複合的なネットワーク」によって特徴づけられるものとなっている。このパッチワークと問題の多様な処理のもとで、政府は同じ政策領域内で異なる条項を管理しなければならないが、一部の条項は相互に矛盾しており貿易を妨げる危険がある。貿易レジームの複合性は貿易を行なう取引コストを増大し、相互に矛盾する条項は適用可能なルールに関して不確実性を創出する可能性がある。

このように、最近の WTO は、地域統合が最恵国待遇のフレームワーク内での努力と平行に生じているとしながらも、1995 年報告ほど楽観的ではない。WTO における新ラウンドの立ち上げが難航した一方で、地域的な統合の動きが加速した結果、貿易レジームの複合性が形成されたことを重視しているのである。換言すれば、ブロック化としての地域主義というよりは、グローバルな貿易システムの多層化のもとの WTO レジームの重要性の低下が危惧されている。

---

58 貿易政策用語辞典では、地域主義は“地域的な基盤”に基づいて、自由貿易地域などを通じて、貿易を自由化あるいは促進するために政府によってとられる諸措置として定義されるが、WTO のコンテキストにおいては地域貿易協定は二重の意味をもつ。というのは、より一般的には、地域協定は必ずしも同じ地域に属さない諸国の間で締結された協定かもしれないし、またより特殊的には、WTO の諸条項は地域協定に関して特惠的な貿易自由化の諸条件にとくに関連するからである（WTO ホームページ）。

59 多数を占める 2 国間の双務協定や 3 カ国以上を結びつける多国間協定だけでなく、一方の当事者がそれ自体地域統合であるケースもかなりある。また両方が異なる地域協定で現在実施中のものは存在しないが、EC-湾岸協力理事会 GCC、EC-メルコスール、メルコスール-南アフリカ関税同盟 SACU などいくつかは交渉中である（cf. CRTA, *Mapping of regional trade agreement*, WT/REG/W/41, Oct. 2000）。

60 現在交渉中または検討中の協定がすべて締結された場合には、2005 年に加盟国の 59% が 3 つ以上の協定構成国となるとの予測もある（嶋田美波、前掲稿、14 ページ）。

## 2 地域貿易協定委員会 CRTA の限界

ところで GATT 体制のもとですではらんでいた問題を背景に、1996年2月の WTO 一般理事会の決定により、地域貿易協定委員会 CRTA が設立された（これに従って作業部会は廃止された）。その目的は、すべての地域統合を単一の組織によって管轄するとともに、地域協定が多角的貿易システムに対してもつ体系的なインプリケーションを検討することにあった。さまざまな協定の検討を行うとともに、その報告要件に関する勧告をおこない、検討プロセスを促進・改善するための手続を発展する責任を負っていた。

こうして透明性の諸問題を中心に、CRTA でさまざまな議論がおこなわれた。いわゆる新ラウンドのルールに関する交渉に対するバックグラウンド・ペーパーである WTO 事務局ノートは、その内容を主として地域協定に適用される既存の WTO 条項の適用あるいは解釈に関連する問題を中心として要約している。<sup>61</sup>

WTO 条項の適用・解釈は、手続的な側面と実体的な要件に関連する問題の二つに大別される。手続的な側面としては、基本的な透明性、多角的サーベイランスのメカニズム、他の WTO ルールとの関連、及び WTO 規律の相互依存関係の四つがあげられる。実体的な要件としては、24条及び GATS 5条をとくに「実質的にすべての貿易」などの解釈に関連してとりあげている。

ここでは地域協定をめぐる南北次元を象徴するものとして注目される授権条項のもとの地域的な統合の問題に触れておこう。CRTA のなかで必ずしも大きな問題となったわけではなく、また十分に議論されなかったといわれるが、途上国間で締結された協定について多角的サーベイランスにおける「サーベイランス要件の同質性」として整理されている。<sup>62</sup>

WTO に通報された協定は、当該の条項のもとでさまざまな深さと複合性のレベルで、さまざまな機関におけるサーベイランスに従っている。CRTA 設立の目的の一部は、地域協定に関連するこのような手続きを合理化することであり、その関連条項には、当該機関によってマンデイトされるならば／されることで、通報されたすべての協定を検討することが含まれた。

こうした背景のもとでとくに途上国間で締結された協定のサーベイランスは、自由貿

61 WTO, *Compendium of issues related to regional trade agreements*, Background note by the Secretariat (Revision), TN/RL/W/8/Rev. 1, Aug. 2002. (以下、Background note として引用)。そのほか、多角的アプローチと地域的アプローチとの関係の概念的な性格や既存の WTO 条項が明示的あるいは全面的にはカバーしていないとくに最近の地域協定の特徴をとりあげている。

62 *ibid.*, p. 7, Crawford, J. A., and S. Laird, "Regional Trade Agreement and the WTO", University of Nottingham, *CREDIT Research Paper*, May 2000, pp. 15-16 も参照（なお異なった発展段階にある諸国（開発国と途上国あるいは移行諸国）を含む多くの地域協定がカバリッジやタイムフレームの点で一定の非対称性を許容している点もまったく議論されなかった）。

易地域や関税同盟あるいは中間協定の形態をとる時にさえ、通常、検討されない点で不適切であるとの主張がなされた。これはすでに言及したメルコスールをめぐる議論と同列のもので、授権条項を事実上否定し、地域協定に関して途上国にも開発諸国と同一のルールを適用しようとする開発諸国の立場を端的に示すものであろう。<sup>63</sup> 授権条項のもとでは、実質的にすべての貿易のカバー、関税の撤廃、実施の固定されたタイムテーブル、周期的な報告などの要件はなく、その主要な義務は、貿易開発委員会に報告し、適切とおもわれる情報を提供し、起こるかもしれない問題や困難に関して迅速な協議の機会を提供することにすぎないからである。この点については、WTO 事務局も、授権条項のもとで伝統的に通報されたこうした協定が、「その性格に関わらず、このようなどんな検討も予想していない」<sup>64</sup>（強調は筆者）ことを明確にしている。またすべての地域協定を単一の機関すなわち適切なものとして CRTA に通報すべきとの提案もなされたが、これには既存の法的条項の変更を要することが認識されてきた。

授権条項に関連した問題は別にしても、ほとんどすべての問題において各国の対立は解消されず、GATT における不満足な経験が WTO のもとでも同じように続いた。というよりも、WTO 発足後事態はいつそう悪化した。WTO 開発部局の経済問題担当官 J. A. Crawford と顧問 S. Laird は、次のように評している。<sup>65</sup> CRTA における地域協定の検討と体系的諸問題に関する確定的な結論に至らない論争は、WTO システムをほとんど信頼のないものにする。それは基本的なコンセンサス・プロセスの帰結であり、すべての加盟国に不満をもたらし、一定範囲の差別的なスキームにおける各国の活動に、事実上、「白地手形」を与えてきた。

こうして 2002 年 6 月現在、106 件について実質審査が完了したが（その他審査中が 22 件、審査予定のものが 27 件）、WTO 発足以降報告書が採択された例はない。<sup>67</sup> この袋小路は、次頁の図に示されている。

長期的な制度的、政治的、法的な諸困難のために、CRTA による地域協定の WTO 適合性の評価はまったく成功していない。その非効率性のすべての責任を WTO 側に負わせるのは不公平であり、むしろ問題は WTO 加盟国側にあるといわれるが、<sup>68</sup> CRTA がほとんど無力であった理由・背景は、次の三つに整理できるであろう。

第 1 は、GATT の時と同様に、地域的統合の要件が曖昧でコンセンサスに到達できな

63 嶋田氏も、いわゆる新ラウンドに関連し、「現存する全ての地域貿易協定に適用される、統一的で簡素な規律」（嶋田美波、前掲稿、19 ページ、ただし強調は筆者）の合意が重要であるとしている。これは既存協定への遡及適用のほか、同様の含意を持つと思われる。

64 Crawford, J. A., and S. Laird, *op. cit.*, pp. 15-16.

65 WTO, Background note, *op. cit.*, p. 7.

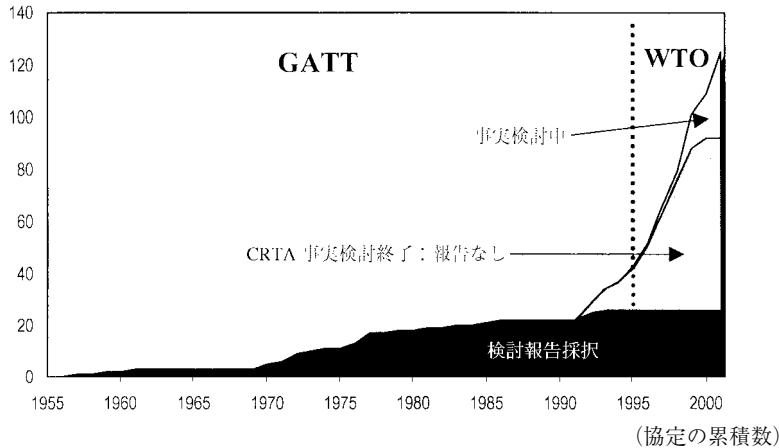
66 Crawford, J. A., and S. Laird, *op. cit.*, p. 18.

67 嶋田美波、前掲稿、17 ページ。

68 荒木一郎「世界貿易機関と FTA」（渡辺利夫編『東アジア市場統合への道』第 6 章勁草書房、2004 年、16-17 ページ）。



第1図 第24条のもとで GATT/WTO に通報された地域協定の検討プロセス



注：第24条のもとで通報され02年1月末現在実施中の協定。通報総数250のうち168が実施中であるが、そのうち約30は授權条項またはGATS第5条のもとで通報。  
資料：WTO, Background note, *op. cit.*, p. 8.

かっただけでなく、GATS第5条の解釈をめぐるでも24条と同様の対立が生じ、困難が増幅した。CRTAもまた“体系的な諸問題”の多くを解決できなかったことである。

第2は、原産地規則に関する明確なルールの欠如やWTOルールと一部の地域協定に含まれるルールの間の食い違いからなど生じる制度的な諸問題の存在である。後者は最近の協定の多くが非関税障壁を含むようになったことで、問題はより広がり複雑になってきた。

第3は、CRTAの報告と紛争解決メカニズムとの間の関係に合意が存在せず両者がリンクしうること、加盟国がパネルによって利用あるいは解釈される情報の提供を避けがちなことである。ほとんどの協定において、報告のフォーマットやことば使用に関してさえコンセンサスに達することができなかったのは、とくにこの点に関連する。

要するに、WTOの自由化の展望を掘り崩す懸念をとりあげる小さなステップであったCRTAも、地域主義的な政策の方向にほとんど影響力をもちえなかったのである。それは地域協定に関連する諸問題に対する必要な反応であったが、不十分であった。<sup>69</sup>

このようにCRTAの限界が明らかになるなかで、2001年の第5回ドーハ閣僚会議でルール分野の交渉課題として地域協定の問題を取り上げることが決まった。閣僚宣言では、地域協定が自由化と経済開発を促進するうえで重要な役割を演じうることを認識する一方で、多角的プロセスと地域的プロセスとの間の調和的な関係の必要が強調された。この基盤のもとで、既存のWTO条項のもとでの規律と手続を明確にし改善することをめざすとともに、地域協定の開発的な諸側面を適切に考慮すべきことが合意され

69 Schott, J. J., "WTO 2000: Setting the Course for World Trade", Institute for International Economics, 1996, p. 38.

た。

地域協定が経済発展に寄与することの必要を強調した途上国の立場は、表面的には閣僚宣言に反映されているが、いわゆる新ラウンドが“開発のラウンド”たりえるかどうかは、交渉のプロセスとその帰結によって評価されるべき問題である。他方で、地域協定をめぐる問題が交渉課題とされたとはいえ、少数の国が規律を強化するために再交渉の意思を表明したにすぎない。多くの国は既存の協定が WTO 適合的である、すなわち“祖父条項”を適用するという条件で交渉を支持したという<sup>70</sup>。

ともあれこうして交渉が始まり、まず通報や審査手続などの手続き的問題を議論してから、適合性を判断するための具体的基準などの実質的諸問題を議論するということではほぼ合意し、これを中心にさまざまな提案がなされている。しかし、J. A. Crawford らは、新しい交渉のコンテキストにおいて、地域協定をめぐる体系的な諸問題を明確にするとの提案の帰結を語るのは時期尚早としながらも、次のように述べている。<sup>71</sup>「CRTA における見解の相違と確立したポジションの強さを所与とすれば、この分野で何らかの重要なブレイクスルーを予想することは困難である。WTO ルールと個々の地域貿易協定の適合性は、CRTA における確固とした結論がないなかでは、将来的には、WTO の紛争解決機関で決定されるであろう」。

地域協定の適合性が将来的に紛争手続に委ねられるようになるかどうかはともかく、交渉において「重要なブレイクスルー」が実現するとはほとんど考えられない。世界経済においてきわめて重要な地域統合の主要な主体が、WTO において決定的な影響力を有する米欧であり、日本もまた従来 of 通商政策を転換して地域統合への積極的な関与を打ち出しているからである。

ただし、授權条項に関連して開発諸国の圧力がさらに高まることは、メルコスールや AFTA の例からみて大いに予想される。実際、途上国間の地域協定の通報先も CRTA に一本化して透明性を確保すべきとする主張に対して、従来どおりの貿易開発委員会を主張する多くの途上国が対立している。<sup>72</sup>途上国は、それによっていっそうの情報提供等が義務化され、またより厳格な基準による適合性審査が導入されることについて危惧を抱いているのである。開発のラウンドと称されているがこれが交渉の実態であり、授權条項の形骸化を図り、途上国の開発空間を制限しようとする開発諸国の意図は明白であ

70 Crawford, J. A., and S. Laird, *op. cit.*, p. 16.

71 嶋田美波, 前掲稿, 17-19 ページ。

72 Crawford, J. A., and S. Laird, *op. cit.*, p. 18. WTO 事務局は、次のように指摘している。地域協定の適合性の検討を CRTA だけに任せるとの提案が拒否されたなかで、この行き詰まりは地域協定の多角的な検討を WTO の提訴に置きかえるというさらなるネガティブな帰結をもたらさう (WTO, Background note, *op. cit.*, p. 8)。

73 嶋田美波, 前掲稿, 18 ページ。また途上国間の協定で通報されないケースが多いことに対して、それが多角的貿易体制にもたらす影響力の正確な評価を妨げるとして、たとえば域外国による「対抗的な通報」の是非が検討されている。

る。

### 3 地域協定と多角的システムの「相互作用」

それではいわゆる新ラウンドのもとで交渉がすすむなかで、地域主義と多角的システムの関連はどのように考えられているであろうか。WTO事務局ノートは、両者の「相互作用」に関連して、礎石／躓きの石論争、地域協定の重複とネットワーク及び地域協定を通じて規制される貿易政策領域の拡張の影響という三つの問題をとりあげ、対立する諸見解を次のように要約している。<sup>74</sup>

最初の礎石／躓きの石論争つまり地域主義対多角主義に関する伝統的な概念的論争においては、地域協定は一般に多角的システムより速やかなペースで進み、その目標を共有することによって、後者を強化する一つの方法を代表すると論じられてきた（その例として1995年報告を注記している）。またその積極的な効果として、世界経済のなかに途上国を統合することも通常認められている。しかし、こうした見解に対して、地域協定プロセスの地理的スケールと貿易政策の範囲における根本的な諸変化が、多くの協定におけるフレキシブルな加盟条項の欠如と結びついて、世界貿易の成長や多角的プロセスとの間の伝統的なシナジーを阻害しているとして、異議が唱えられてきた。このように事務局ノートは、1995年報告とは異なり、地域主義への疑問の増大を示しているのである。

地域協定の重複等に関連した問題では、そのネガティブな点とポジティブな面を、次のように整理している。<sup>75</sup>

否定的な面としては、個々の国がさまざまな異なる地域協定に参加することでレジームの複合性が増大し、貿易と投資のパターンが影響を受けてきたことがある。また特惠的な原産地ルールを通じた複雑かつ多様な方法が、ネガティブな貿易効果を増幅している。

さらにある地域協定のネットワーク——それぞれが、同一ではないにしろ類似の貿易政策規律を平行に発展させている地域協定のクラスター——内で、累積された規律の適用による影響がある。この場合には、個々の協定の特恵的性格が、何らの法的な基盤なしに、他の協定参加国に拡張されうだけでなく、このような待遇は差別的である。というのは、もとの協定に対する第三国の一部（こうした累積的スキームに参加している諸国）は特惠的待遇からベネフィットを得るのに対して、それに参加していない第三国は特惠待遇に適格でないからである。

逆に、地域協定のネットワークの形成が多角的なシステムにとって積極的な力となる

74 WTO, Background note, *op. cit.*, pp. 27-29.

75 *ibid.*, pp. 27-28.

との議論もある。すなわち、あるネットワーク内における個々の協定参加国は、より大きな統合のために原産地ルールの調和化の方向に進む。累積的なスキームは関税手続を単純化し調和化することによって、参加国の間で貿易障壁を削減し、貿易を促進するであろう。

最後に、地域協定によって規制される政策領域の拡張については、貿易の規制フレームワークと紛争解決の二つに分けて、次のように議論を要約している。<sup>76</sup>

前者については、地域協定内での独立した法的フレームワークの創出に向かう現在の傾向は、多角的なフレームワークの漸進的な侵害をもたらしそうであると論じられてきた。WTO の規律と異なる地域的な規律の影響を実際に評価することは不可能であるが、それは地域協定の参加国による WTO における権利の一部の放棄をもたらさう。

逆に、その潜在的なベネフィットとくに多角的自由化のいっそうの促進に焦点をすえる議論もあるが、多角的な規律の前進のために地域的に発展してきた特定の問題領域や貿易規律に対する異なるアプローチを、調整する方法を見つける必要があることは広く認識されている。とくに付随的な保護的装置、技術的障壁、衛生・植物衛生措置などの領域が、第三国に潜在的な影響を及ぼすと考えられている。

“新世代の”協定に含まれる紛争解決条項が、懸念の増大しているもうひとつの領域である。それは WTO の紛争解決システムと対立する法体系を構築し得るが、両者が不整合な場合に、それが WTO のもとで有していた諸権利の縮減をもたらし得ると論じられた。しかし、地域協定のルールが優先することば遣いはこうした状況を企図したものではなく、WTO の規律を超えて進む状況に適用される点が注目される。また第三国の WTO の諸権利を無効あるいは侵害するとの懸念は、地域協定の紛争手続は当該諸国間の貿易に関連するものであり、第三国との貿易に関連するものではないとして反論されてきた。

以上、WTO 事務局ノートはバックグラウンド・ノートとしての性格上全体としては対立する見解を要約したものであるが、地域統合への疑問が増大してきていることは伝統的な礎石／躓きの石論争において明らかである。

実際、最近発行された WTO の年報等は、その新しい特徴にも関連して地域統合への傾斜に対する危惧を強く示唆しているように思われる。たとえば、2001 年年報は、どんな結論を引き出すことも時期尚早であるとしながら、地域統合と多角的統合の間における相互作用に関して強調されるべき一定の諸側面を、次のように整理している。<sup>77</sup>

地域統合は、貿易転換による差別をひきおこし、一定のケースでは特恵的アクセスは商業的利益の防衛にとどまる。また多角的なコンセンサスの確保が軽視されやすくな

76 *ibid.*, pp. 28–29.

77 WTO, *Annual Report*, 2001, pp. 39–40.

り、多重的な交渉が途上国のすでに希少な交渉諸資源の負担になるといった問題もある。これに対して多角的交渉は、より集中的な行動と成果の機会を提供し、WTOはグローバルなベースでより適切あるいは実行可能である。またグローバルなベースでの開放市場の確保は、グローバル化した市場における企業の諸戦略にとってより適切であり、こうした重要な諸勢力も多角的な貿易システムを支持している。

また2003年報告も、最近の地域協定がさまざまな政治経済的理由によって増大したことを述べた後、その紙幅の多くを、多角的システムに対する地域統合の危険性やその消極的な面の強調に割いている。<sup>78</sup>

地域協定の増大の結果、複合的なネットワークのパッチワークと問題の多様な処理のもとで、当該政府は同じ政策領域内で異なる条項を管理する必要に迫られるであろう。貿易レジームの複合性は取引コストを増大するだけでなく、一部の相互に矛盾する条項がルールに関して不確実性を生み出し、貿易を妨げる可能性がある。

また地域協定がWTOよりも深い統合を提供するとみるのは、正確な回答は困難であるが、疑問である。若干の分析によれば、多くの協定で貿易創出効果についての強い証拠が存在しないだけでなく、関税ピークの問題も残り、貿易のかなりの部分は自由化されていない。多くの点でWTO協定をそれほど越えて進んでいないのが現状とみられる。

こうして地域協定が多角的貿易システムにとって、破壊的となるのかあるいはそれを補完するのかは、その具体的内容に依存する。すなわち、協定の経済的影響は貿易障壁の削減の程度やカバーしている部門の範囲を含めて、特定のアーキテクチャーに依存しているので、原則に基づいた議論から事前的な結論を引き出すことは不可能である。要するに、地域統合はより望ましい多角的諸結果に対して破壊的でありうるし、多角主義を補完し、積極的な方法でそれを構築することもできる。

前者の面、すなわち地域協定が多角的な目標の達成を抑制する重要な議論として、次の四つが存在している。

第1は、それがほとんど確実に一定の貿易転換効果をひきおこし、また多くの原産地ルールの適用と異なる諸基準が、貿易をより複雑に高価にすることである（これに対して無差別的自由化は、根本的な比較優位のパターンを許容し、諸資源の最も効率的利用をもたらす特化のパターンに導く）。

第2に、貿易レジームの複合性はルールの透明性を損ない、貿易システムを不確実にする。それは取引コストを増大して有益な貿易機会を削減するだけでなく、WTOの基本原則への脅威となり、多角的システムの完全性や明確さをほりくずす。

第3は、政治経済的な意味において、とくに“困難な部門”が排除される時には、地

78 WTO, World Trade Report, *op. cit.*, pp. 46-66.

域主義は自由化の内的なダイナミクスにマイナスの影響をもたらす。より一般的に言えば、それは多角的自由化による特惠マージンの減少を避けるための既得権益を創出する。

第4は、地域主義の増大が多角的交渉から注意とエネルギーをそらす傾向を有することである。

いかにしてこのような破壊的な利害の対立のコストを避け、多角的システムと地域協定の建設的な共存のベネフィットを享受することができるであろうか。差別の効果を最小限にしようとする基本的なルール（GATT 第24条と GATS 5条）は、地域協定が多角的システムに貢献しうることを認識している。地域協定の広がりの中でこうしたルールの再検討の必要が広範に認められ、その結果、ドーハ閣僚会議で既存の WTO 条項のもとで、規律と手続の明確化と改善をめざす交渉が立ち上げられた。

以上のように、新たな交渉の開始の背景としてもつばら地域的な統合に対する危惧に言及した後、この報告は次のように結論している<sup>79</sup>。保護主義的な動因を含めさまざまな理由で地域協定が選択された結果、多くの重複する協定が存在する。それは首尾一貫した多角的貿易システムに脅威を与え得る。貿易を歪め、取引コストを増大し、多角主義の体系的完全性を掘り崩す可能性があり、また無差別主義的帰結に敵対的な既得権を強化しうる。GATT/WTO ルールは特惠的協定のこうした特徴の抑制を追求してきたが、実現しなかった。より明確なルールは重要であるが、不十分である。多角的アジェンダを推進しようとするならば、政治的コミットメントと特惠協定の諸結果の明確な理解が必要である。

#### IV 結びに代えて

以上、GATT/WTO 体制下で許容されてきた地域協定について、制度的な枠組のもとでの位置づけやそれをめぐる議論を歴史的に跡づけつつ、無差別原則や授権条項との関連などを検討し、いわゆる新ラウンドにおける交渉にも言及してきた。

本稿で明らかにしえた重要な諸点は、次のように整理できる。

第1は、伝統的な地域主義と多角主義との関連、より直接的には地域主義と GATT/WTO 体制との関連である。この点については WTO の認識つまり 1995 年報告と最近の 2003 年報告などにおいてはかなりの変化がみられる。前者が、地域主義を多角主義すなわち GATT/WTO システムを補完するものとして楽観的に評価したのに対して、後者はとくに新しい地域主義の動きに対して強い危惧を示唆している。

最近の WTO の認識は、その限りでは、一貫して地域主義に対する強い懸念を示して

79 *ibid.*, p. 66.

きた J. バグワティの見解に近づいたといえるかもしれない<sup>80</sup>。ただし、この危惧は伝統的な論争の背後にあった自由化（グローバル化）を阻害する保護主義（あるいは“ブロック化”）としての地域主義に対するものというよりも——それを否定しているわけではないが——、むしろ貿易レジームの複合性や世界貿易の多層化による多角的システムとしての WTO レジームの存在意義の低下に焦点があるように思われる。また地域主義の加速は無差別主義に代わっていわば差別が原則になることであるが、グローバルな自由化の方向そのものにおいて両者は根本的に対立するものではないであろう。

第2は、ウルグアイ・ラウンド以降、途上国間の地域協定に対する規律を強化する動きが顕著になり、とくにメルコスールや AFTA など経済的に重要な統合に対する規律をめぐって南北対立が表面化してきたことである。これは米・EU 等の開発諸国が授權条項の意義を否定し——WTO も開発諸国と同一の視点に立っているとみられる——、これらの協定を開発諸国間の地域統合と同様の規制のもとにおこうとする意図から発した対立である。

さらに少なくとも実態的には非相互主義を原則としてきた開発諸国と途上国（移行経済諸国）間の地域協定（その典型はロメ協定）が、最近では相互主義のもとに置きかえられあるいは新たに締結されていることが注目される。つまり「同一のルール」——むしろ地域協定の内部に限定され、一定の非対称性を含んでいるケースも存在するが——によって両者が規律されることが一般化してきた。換言すれば、新しい地域主義のもとで授權条項に象徴される特別待遇原則がその意義を失ってきているのである。非相互主義や特別待遇原則が否定される限りで、南北間の貿易・経済関係においては、広い意味では無差別原則が広がっているとみることができる。

第3は、地域協定をめぐって CRTA においてさまざまな議論が行なわれ、いわゆる新ラウンドにおいてその規制のあり方が現在交渉中であるが、この点において「重要なブレイクスルー」はおこりそうにないことである。すなわち、既存の協定に対する遡及的な適用の実現や、基本的な要件の変更・追加によって地域主義の動きが大幅に制限されることはほとんど考えられない。R. Z. Lawrence は、WTO 発足の初期に、アカデミックの考えとは関係なく、地域協定に対する政治的コミットメントが近い将来においてそれらを「生活の事実」とするであろうと述べていたが<sup>81</sup>、それは、グローバルな自由化

80 彼は「混沌とした差別的なレジーム」である特惠的貿易協定普及の‘体系的な効果’によって世界全体の保護が増大しうるだけでなく、世界貿易システムは‘ナショナリティ’に依存したたえずより複雑となる貿易障壁の「スパゲッティ・ボール」のようになり無差別原則は遵守されない、としている (cf. Bhagwati, J., “Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era: What Role for the US?”, in O. Memedovic, A. Kuyvenhoven and W. T. M. Molle eds., *Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era*, Kluwer Academic Publishers, 1999)。

81 Lawrence, R. Z., “Regionalism and the WTO: Should the Rules Be Changed?”, in Jeffrey J. Schott ed., *The World Trading System: Challenge Ahead*, Institute for International Economics, 1996, p. 43.

の推進力となると同時に、WTO体制の主柱である米欧（そして最近の日本）の地域主義を強力に支持してきた巨大企業と密接に関連したものである。

こうしてGATTがそうであったように、WTOも主要な地域主義的な統合を明確に制限し規律する力とはなり得ないであろう。ただし、途上国間の地域協定に対する規律は、交渉の結果あるいは「暗黙の圧力」——もっぱら大国によって行使される——を通じて強化されるかもしれない。

最後に、しかし、最も重要な点は、究極的には同一の目標をもつとくに多国籍企業の利害を反映する多角的な自由化や地域的な統合が、民衆に対して及ぼす影響である。

この点については、2003年報告もメキシコを例として次のように述べている。<sup>82</sup>

巨大な北米市場に隣接しているメキシコは、NAFTAによって他のサプライヤーに対して有利な地位に立ったが、それは中国などのより低コストの輸出国からの競争の「保険証券」にはならず、競争の増大に直面している。そしてメキシコの対米依存はさらに増大し、他のすべての貿易相手国はとるにたらない存在になった。<sup>83</sup>メキシコ経済はとくに北米経済の変動により強く左右され傷つきやすくなったのである。

対米農産物貿易ですで赤字であるメキシコは、多額の補助を受けている米国のアグリビジネスからの競争の増大のなかで、農民は洪水のような輸入品の増大から生き残るために、いっそうの痛みのある調整とリストラに直面している。また、製造業部門で実現した生産性ゲインにもかかわらず、労働者はそのベネフィットを得ていない。2001年の賃金は、実質ベースで1994年のレベルより低いままにとどまったのである。

このように上述の三点とは別の次元の深刻な問題が存在していることを、WTOの報告ですら実質的に認めているのである。ただし、この点は地域的な統合の評価に含まれるべき諸要素の一部を検討する文脈において指摘されているのであるが、実際には現代のグローバリゼーションのはらむ問題にほかならない。労働者や農民に及ぼす重大な影響こそが——環境への影響とともに——、問われるべき問題の核心であり、そのためには出現しつつあるグローバル資本主義に対する根本的に批判的な視座の確立とその分析が不可欠である。

---

82 WTO, *World Trade Report*, *op. cit.*, pp. 63–64.

83 メキシコの商品輸入（輸出）に占める米国のシェアは、1993年の69.3%（82.7%）から2000年には73.1%（88.6%）に増大した一方で、西半球の他の諸国では5%近くを占めたアルゼンチンとブラジルへの商品輸出は、輸出総額の0.6%を占めた（2001年）にすぎない（*ibid.*, p. 64）。