

途上国地位 ～特別かつ異なる待遇（S&D）をめぐる論点

2020年2月現在164の国がWTOに加盟しているが、そのうちおよそ4分の3が途上国である。後発開発途上国（the least-developed countries: LDC）については国連の定義が準用されている¹が、途上国の定義はWTO協定上置かれていない。途上国は、自己申告制に基づいて、より有利な市場アクセスやより長い義務履行期間をはじめとする特別かつ異なる待遇（Special & Differential Treatment: S&D）を享受している。WTO諸協定には155のS&D条項が存在する²。

米国は従前より、経済的に発展した途上国は相応の義務を負うべきであり、「不当な」S&D利用はやめるべき、と批判してきた。2019年2月、米国はWTO一般理事会の決議案として一律の途上国卒業基準を提案³した。これに対し途上国は強く反発した。本コラムでは、S&Dの概要とその役割を整理したうえで、WTOにおける議論の状況を紹介する。

1. S&Dの概要と役割

S&DはWTO設立以前のGATT協定にも含まれていた。完全雇用と自由貿易に基づく均衡のとれた世界経済の拡大を目的とした国際貿易（ITO）憲章は、その内容が理想的に過ぎたため、提案国であるアメリカを含む諸国の批准が得られず未発効に終わったが、ITO憲章の中にあつた要素で、後のGATT協定において残ることになったのが、GATT協定第18条にある幼稚産業保護のための例外だった。その後1965年にGATT第IV部「貿易と開発」が追加され、途上国との貿易交渉において先進国は相互主義を求めないことが確認された。ただし、これは基本合意をまとめたものにすぎず、途上国が要請していた特恵の創設については言及していない。GATT体制で初めて認められた特恵待遇は、最恵国待遇原則の例外である一般特恵制度（Generalized System of Preference）であり、1971年に暫定的に合意され、1979年に「授権条項」という形を通じて実現された。

S&DはGATTの基本原則に対する例外として位置づけられる。GATTの基本原則は大きく二つに分けられ、一つは最恵国待遇原則及び内国民待遇原則からなる無差別原則、もう一つは相互の間に権利義務や負担、利益を含む待遇の均衡を維持する関係に立つという相互主義である。S&Dは主に、途上国に対し特恵的市場アクセスを提供するという点において最恵国待遇原則からの逸脱であり、また一部の履行義務が減免・緩和されるという点において相互主義からの逸脱を許容している。

¹ WTO設立協定第11条2項。国連によれば、2018年12月現在LDCは47か国（<https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>）。

² WT/COMTD/W/239

³ WT/GC/W/764

WTO は S&D をその内容によって以下の 6 類型に分類している。すなわち、(1)開発途上国の貿易機会を増やすための条項、(2)WTO メンバーに対して開発途上国の利益を保護するよう求める条項、(3)開発途上国が経済政策あるいは商業政策手段を利用する際の柔軟性を認める条項、(4)協定実施のための移行期間を通常よりも長く認める条項、(5)開発途上国が WTO 協定の義務を果たしたり、紛争解決手続きを遂行したりするために必要な人的・物的基盤を整備するのを支援する条項、(6) LDC に関する条項である。具体例としてはそれぞれ、(1)特恵的市場アクセス、(2)AD 協定第 15 条の途上国の特別な事情の考慮義務及び SG 協定第 9 条のデミニマス基準の途上国例外、(3)GATT 第 18 条の国民の一般的生活水準の引き上げのための関税上の国内産業保護措置や数量制限等⁴、(4)SCM 協定 27.3 条の国内産品優先補助金の撤廃について認められるより長い猶予期間（協定発効後又は加盟後から先進国 3 年、途上国 5 年、LDC8 年）、(5)協定実施のための技術支援やキャンペーン、(6)TRIPS 協定 66.2 条の先進国の LDC に対する技術移転のインセンティブ供与義務、が挙げられる。

途上国にとって S&D が果たす役割は、多角的貿易体制の発展・変遷とともに異なっている。GATT は関税譲許以外の非関税措置についてはコードと呼ばれる自己選択形式の協定で採択され、加盟国は受容する協定範囲を選ぶことが可能だったため、多くの途上国はこれらのコードには参加せず、国内措置に関する条約上の義務を負わなかった。その後、ウルグアイラウンドにおいて、さらなる関税削減に加え、サービス貿易の自由化、知的財産権、貿易関連投資措置、農業補助金に関するルール等、交渉分野が大幅に拡大された。さらに、同ラウンドでは「シングル・アンダーテイクング（一括受諾）」と呼ばれる受容方式が採用され、交渉は個別分野ごとに行われるが最終的な合意はすべての交渉対象品目が一つのパッケージとして扱われ、加盟国は全体として合意するかしないかの選択を迫られた。途上国は、ウルグアイラウンドで創設が合意された WTO へ参加するためには、拡大した交渉分野におけるコミットメントを受け入れざるを得ず、様々な協定義務を負うことになった。WTO 発足後、途上国は、ウルグアイラウンド妥結による先進国市場の関税引き下げによって得られると期待されたメリットを実際には享受できず、かえって広範囲かつ詳細にわたるウルグアイラウンド実施のための大きな負担を抱えることになったとして、強い不満を抱く結果となった。こうした不満が、ドーハ開発アジェンダでの S&D 強化の要求へと繋がった。

その結果、ウルグアイラウンド以前の時期においては、途上国の求める S&D の役割は先進国市場へのアクセスの拡大であったのに対し、WTO 発足後は S&D の主な役割は協定義務の減免に移行していった。

4 児玉「GATT 第 18 条 C の援用可能性に関する考察—ドーハ開発アジェンダにおける S&D 交渉を題材に—」日本国際経済法学会年報第 17 号（2008 年）

2. WTO における議論

2019年2月、米国は一般理事会決議案として、一律の卒業基準を提出した。その背景には、トランプ大統領の「成長を実現した国が自己宣言でS&Dを享受し続けており、経済発展レベルに応じて負うべき責任を果たしていない」との問題意識がある⁵。米国提案の卒業基準は、①OECD加盟国、②G20メンバー、③世銀の「高所得国」、④世界貿易シェア0.5%以上の国の4つの要素から構成される。各基準に該当する途上国は、①チリ、イスラエル、トルコ、メキシコ、韓国、②中国、インド、ブラジル、メキシコ、南ア、韓国、インドネシア、サウジアラビア、トルコ、アルゼンチン、③アルゼンチン、バーレーン、ブルネイ、チリ、香港、マカオ、イスラエル、クウェート、モナコ、オマーン、フィリピン、カタール、シンガポール、ウクライナ、ウルグアイなど、④UAE、香港、マレーシア、フィリピン、サウジ、シンガポール、タイ、トルコ、ベトナム、南アなどが当てはまる。その後2019年12月、③と④に関し、3年連続で基準を超えたものとの緩和条件が付された。

本米国提案に対し、途上国は、S&Dは発展途上加盟国に与えられた正当な権利であると主張した。また、2019年4月に出されたノルウェー提案（他カナダ、メキシコ、スイス等7か国と共同）⁶では、S&D供与の沿革を述べるとともに、既存協定でのS&Dの提供方法や正当化事由について紹介している。同提案は、例えば、途上国自身のニーズ・アセスメントに基づいてS&Dを提供する貿易円滑化協定や、最小限のコミットメントから開始し、途上国自身の産業の能力や発展段階に応じてコミットメントを拡大していくGATSのアプローチなどが参考にできると提案し、個別交渉毎にどのような形でS&Dを追及すべきか検討すべきとした。

米国は、経済発展のレベルに応じた相応の責任を負うべきとして卒業基準を提案しており、S&Dが「真の」途上国に必要であり享受する権利があることは否定していない。また、そのS&Dを享受すべき途上国とは誰なのか、という点に関する議論が必要だが、上記4要件に該当しない途上国も米国への反発を強めている。

2019年7月に発出されたトランプ大統領によるメモランダム⁷では、USTRに何らかのアクションを起こすよう求めている。具体的には、同メモランダムにおいて設定された期限である90日の経過後は、2019年2月の米国提案の卒業基準を満たす途上国については、一方的に途上国として取り扱わないこととした。大統領が要請したアクションの履行の一環として、USTRは、2019年12月、特定の途上国がS&Dを放棄しない限り、現在進行中

⁵ 米国は、経済的及び技術的に発展した途上国の取扱いについて問題提起しているものであり、当該途上国地位の議論は、市場メカニズムが機能しているか否か（具体的には、政府が為替市場や生産活動を統制しているか否か）に基づく非市場経済国地位問題とは異なる議論である。

⁶ WT/GC/W/770 及び WT/GC/W/770/Rev.2

⁷ <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reforming-developing-country-status-world-trade-organization/>

の WTO の交渉において当該途上国とは新たな S&D について合意しないとの考えを示した。

トランプ大統領は、WTO 改革の要素の中でも S&D の問題を最優先課題のひとつとして挙げている。WTO でのルール交渉や FTA 交渉等における今後の米国の動きが注視される。

2020 年 2 月現在、S&D を現在及び将来の交渉で求めない旨宣言した国は、台湾（米国提案以前、2018 年 9 月 TPR にて）、ブラジル（米国提案直後、2019 年 3 月、OECD 加盟支持と引き換え）、シンガポール（米国による直接の働きかけ後、2019 年 9 月）、韓国（米国による直接の働きかけ後、2019 年 10 月）の 4 か国となっている。

途上国に対し米国が求める成果は、途上国地位の放棄ではなく、S&D を今後求めないことであるという点には留意が必要である。途上国としての地位は、途上国内では政治的・社会的な側面が強く、地位自体の放棄は困難な場合もある。上記の 4 か国も途上国地位の放棄ではなく、S&D を将来及び今後の交渉において要求しないことを約束したのだという旨を改めて発表している。

さらに、途上国地位に基づいて享受しうる S&D と加盟国が交渉を通じて獲得しうる協定義務における柔軟性との類似点と相違点にも注目すべきであろう。米国自身も、交渉を経て獲得する協定義務の柔軟性については否定しておらず、実際米国自身を含む多くの先進国も、例えば農業等のセンシティブな分野においてウルグアイランド交渉時に協定義務からの一部免除や緩和について加盟国の合意を取り付けている。米国は、このように柔軟性が必要な場合があること、また必要である範囲において柔軟性を加盟国間の合意に基づいて享受することは許容されるという立場である。つまり、S&D 及び交渉を経た柔軟性ともに、協定義務からの逸脱という形式的な点では相違ないが、「加盟国の合意なく一方的にかつ経済発展レベルの区別なく一律に」⁸逸脱を認められるという点について、米国は問題視している。また、米国は一律の卒業基準を提起しつつ、途上国の差異化の必要性も主張している。

WTO 設立から 25 年が経過し、多角的貿易体制におけるプレーヤーも大きく変化し多様化した現在、S&D はどのような形で供与されるべきなのか。経済及び技術発展レベルが大きく異なる途上国をすべて同等に扱い義務逸脱を許容することは、正当化されないであろう。他方で、米国の提案する一律の基準は、途上国の大きな反発を招くだけでなく、途上国の真のニーズに沿った S&D を提供することにはつながらないのではないだろうか。S&D は真に必要とする国に対し、真に必要な範囲で認められるべきであり、能力・手段を有する国は相応の責任を果たすべきというのが日本の立場である。そのためには、途上国の差異化が必要であり、前述のノルウェー他による提案のように、既存協定での S&D の

⁸ 厳密に言えば、例えば補助金協定では、経済発展レベルの低い途上国のカテゴリーを設け、より広い柔軟性を認めている。

提供方法を参考に、個別交渉毎に途上国の範囲を決め、S&Dをどの範囲で享受すべきかを定めることは有意だろう。しかし一方では、潜在的な懸念として、個別の国及び分野毎の交渉は時間がかかるだけでなく、交渉に関与する国のパワーバランスや、途上国側がS&Dの放棄と引き換えに何を獲得したいと考えているか、また何を獲得できるかという点も交渉結果を左右すると考えられる。まずは、現在交渉中の漁業補助金や電子商取引のルールメイキングにおいて、いかに具現化されるかが注目される。