

序論 本報告書について

本報告書は、経済産業大臣の諮問機関である産業構造審議会に設置された通商政策部会不公正貿易政策・措置調査小委員会が公表した 16 回目の年次報告書である。

1. 本報告書の目的と構成

(1) WTO 協定等の国際ルールコンプライアンス確保

本報告書は、しばしば無用な混乱を招きがちな貿易摩擦を巡る議論に対して冷静かつ建設的な解決を模索するための枠組みとして、WTO 協定等国際的に合意されたルールを分析基準とするという考え方を提示することを、一つの主たる目的としてきた。後述のとおり、過去 15 回の報告書の公表を通じて、こうした考え方は、広く内外各層の理解・支持を得ることに成功してきたといえよう。

他方、本報告書は、WTO 協定を始めとする国際的に合意されたルールを分析基準として、我が国の主要貿易相手国・地域（以下、「国・地域」を単に「国」と表すことがある。）が採用している問題のある貿易政策・措置を明らかにし、このような政策・措置の撤廃や改善を促すこともその目的としてきた。上述のとおり当初の「基本的考え方の提示」という目的が相当程度達成されつつある一方で、こうした国際ルールの遵守＝コンプライアンス状況をチェックするという役割は、ますます重要になっている。

こうした背景には、我が国産業界の貿易・投資活動の拡大に伴い、直面する問題も増加・複雑化しつつあること、WTO 協定の成立により途上国も含めてより多くの国・地域が国際通商ルールに服するようになったこと、そうした参加国・地域の拡大と同時に、ルールそのものも深化・拡大していることなどがあげられる。

本報告書は、こうしたコンプライアンスのチェックを包括的に行うものとしては我が国唯一の報告書である。

(2) WTO 協定等の国際ルールについての理解促進

本報告書はまた、WTO 協定等の国際ルールについての実践的解説書としての役割を担ってきた。

WTO 協定は、多国間での国際貿易ルールを規定する上では大変重要なものであるが、多くの人々や企業の意識からは、まだ遠い存在である。そのため、本報告書の第 II 部においては、現行ルールの内容やその背景にある基本的考え方などについて主要ケースを踏まえながら、詳細な解説を付すとともに、現行ルールの潜在的な問題点を指摘し、それらが今後さらに改善・強化されるべき領域に注目して、部分的にはあっても今後の方向性に関する示唆を提供している。これらの内容と、第 I 部における、各国の貿易政策・措置の問題点の実例に即した分析が相まって、WTO 協定等の国際ルールの意義及びその可能性についての各方面の理解を深めていただけることを期待している。

なお、近年では数多くの経済連携協定（EPA）、自由貿易協定（FTA）及び投資協定（BIT。以下、序論においてこれらの協定をまとめて「経済連携協定等」という）が我が国を含む世界各国で締結され、WTO 協定を補完する新たな国際ルールとして、貿易政策の様々な側面に係る各国の権利・義務を規定している。かかる動きを踏まえ、2007 年版報告書では経済連携協定等についても、遵守すべき新たなルールとして独立の部（第 III 部）を設けて紹介することとした。2007 年版報告書では、我が国が締結した経済連携協定等に基づく義務との整合性に疑義のある各国の措置は取り上げていないが

(注)、今後、我が国の経済連携協定等の締結が進み、我が国企業の理解も深まるにつれて、経済連携協定等を根拠に改善を求めるべき案件が次第に増加すると予想される。

(注)2006年版までは、本報告書において日越投資協定に基づく義務に違反する可能性がある措置を第Ⅰ部に掲載していたが(2006年版報告書134頁)、案件解決により2007年版報告書では取り上げていない。

(3) 基本的考え方の提示

初版発行当時の1990年代前半においては、相手国の貿易政策・措置を評価する際にしばしば一方的で結果主義的な基準が用いられ、多様化・複雑化している国際経済問題の解決をかえって困難にしてしまう場合が少なくなかった。しかしながら、WTOが発足した1990年代半ばを境に、こうしたケースは総じて減少しつつあり、むしろWTO協定をはじめとした国際ルールの遵守＝コンプライアンスが問題とされることが増えつつある。こうした変化は、貿易問題はルールに基づいて解決すべきという本報告書の理念が広く受け容れられてきた証左として見ることができよう。

また、本報告書は、国際貿易政策・措置の問題を解決するための具体的方策としてWTOのもとでの多国間による紛争解決手続を活用することの重要性を提言してきたが、この点についても大きな成果が見られる。世界の主要貿易国を含む多くの国が上級委員会を中核とする紛争解決手続を活用することによって、WTO体制そのものの信頼性と実効性が向上しつつあることは、国際経済法体系の中における画期的な進展である。言い換えれば、これは、WTO協定が、それ自体が信頼性の高い規範であるとともに画期的な紛争解決制度を備えており、具体的な紛争案件において同制度を活用しようとする

加盟各国の努力とも相俟って、その実効性を向上させてきた成功例といえる。

また、2007年版報告書では、新たに設けた第Ⅲ部において投資協定仲裁に係る主要ケースを紹介しているが、経済連携協定等に基づく義務の違反に対して、各協定で定められた仲裁手続を用いて解決が図られる例が、1990年代後半から世界各国で飛躍的に増加し、国際仲裁機関における判断例も蓄積が進んでいる。

一般的に、細部にわたる規律と強制力を伴う執行が可能な国内法と異なり、国際ルールが有効に機能するかどうかは、各国の遵守意識・慣行や、裁定メカニズムの実効性に拠るところが大きい。この点、幸いにも貿易政策については、1990年代後半からWTO協定及び経済連携協定等のルールに基づいて是非の判断を行うという視座が国際的に広く共有されるに至っていると言えよう。

ただし、結果主義的な考え方は消滅した訳ではなく、また、紛争解決手続によらずして一方的措置によって問題解決を図ろうとする動きがなくなった訳でもない。今後の世界経済の動向次第では、いつでもこれらの揺れ戻しのリスクがある。こうしたリスクに留意しつつ、より安定した世界貿易体制を形成するため、本報告書がこれまで堅持してきた基本的理念を引き続き国内外に示していくことが重要であると考えられる。

2. 基本的視点

以下に述べる本報告書の初版以来の基本的理念は、現在では多くの方々に「当然のこと」として捉えられるようになってきたかもしれない。しかしながら、上述の「揺れ戻し」のリスクを勘案すれば、なおその内容を明確に示して

おく必要があると考える。

(1) 貿易政策・措置の「公正性」とは何か

本報告書は、貿易政策・措置の公正性の認定に当たり、第1回報告書以来一貫して「ルール志向型基準」に従って分析を行ってきた。

ルール志向型基準とは

本報告書のよって立つ「ルール志向型基準」は、各国の貿易政策・措置の公正性を論じるにあたって、国際的に合意されたルールを前提とする基準を指す。ルールに従うことは、物事を公正に取り進める上で必要不可欠の条件である。オックスフォード英語辞典(COD)も、“fair”という単語の第一義に“in accordance with the rules”という定義を掲げている。

「ルール志向型基準」という場合の貿易関連の「ルール」として、本報告書では以下のものを採用している。

第一は、WTO 協定である。本協定は、従来のガット（1947年のガット）が規律しているモノ（物品）の分野のみならず、サービス、知的財産保護等の新分野をも対象とする、国際貿易に関する最も包括的な国際規範である。

第二は、WTO 協定以外の国際諸法規及び国際法上の基本原則である。これらは、WTO 協定中の複数国間協定のように全ての加盟国が拘束されていない分野や、そもそも WTO 協定が対象としていない分野等に対応するために締結される規範であり、WTO 協定を補完するものとして位置付けられる。

こうした WTO 協定以外の国際諸法規の例としては、日シンガポール経済連携協定や日韓投資協定、日米友好通商航海条約等の二国間の経済・通商問題を規定する二国間条約、工業所有権に関するパリ条約等の特定の分野における権利義務関係を規定する多国間条約や、成文法

の形をとらない国際慣習法等があげられる。また、国際法上の基本原則とは、成文法ではないが、すべての国家を拘束する法原則のことであり、これらは、いずれも我が国を含む対象国が当然に相互に遵守すべき規範である。とりわけ、先述のとおり経済連携協定等が貿易政策の分野で果たす役割は相対的に拡大しつつあるが、我が国としては、WTO 体制の下で基盤的国际通商ルールの深化・拡充に積極的に貢献することを基本としつつ、WTO 体制を補完するものとして、経済連携協定等を通じた二国間／地域秩序構築へ、主体的に関与していくとの姿勢が重要である。また、経済連携協定等の WTO 協定整合性を確保することが大切である。

第三に、本報告書は、現在の時点で合意が成立しているルールを基準として採用した上で、現在までに確立された国際ルールが存在しない場合には、まずルールの確立を図るべきであり、それなしに公正・不公正を論ずるべきではない、との立場を採用している。

ルール志向型基準の意義

この基準にのっとって調査・検討を行うことの意義は、基本的に3つある。

第一に、市場競争に関連して公正性が問われる対象は、競争がもたらす「結果」ではなく、あくまで競争が「ルール」に基づいて行われているかどうかである。合意されたルールに従って競争がフェアに行われた結果に対し、個別的に公正性を問うことは、単にフェアプレイの精神にもとる行為であるに留まらず、合意に基づくルールを支えあう義務に対する違反行為でもあるといわざるを得ない。また、結果に対する異議申立てがなされた場合、これに対する理性的な対応は、合意されたルールが国際貿易の発展という基本目的に照らして適切に設計されているかを再吟味する手段を、公平に確保するこ

とであり、ルールを逸脱して、結果志向型アプローチに基づいて提起される要求に対して個別に対応することではない。

第二に、参加諸国が国際交渉の場において合意し、その履行を相互に約束した事項に関する限り、約束違反の事例を指摘してその是正を求めることは、単に正当な行為であるのみならず、合意の実効性を担保するために必要な行為でもある。我々は、かかる公正性の要求に関しては、広い国際的同意が得られると考えている。

第三に、通商摩擦をめぐる議論の混乱と感情的な対立を避け、政治問題化させないためには、他国の貿易政策・措置に対する批判や非難が、国際的に合意されたルールに照らしてどのような根拠をもつものであるかを、冷静に判断することが有効である。WTO 紛争解決手続はこのために設けられており、例えば、米国通商法 301 条等に基づいて、WTO 紛争解決手続の判断を経ずに、一方的に他国の WTO 協定違反等を認定し、制裁措置を実施することは、WTO 協定に違反する措置であって許されない。また、我が国とアジア諸国との経済関係が緊密化する中で、これら諸国との個別取引を巡る問題も増大しているが、こうした問題を政治問題化せず、WTO 体制への信頼を基盤としてルールに即して国家間において冷静かつ建設的に解決することは、これらの諸国との間で成熟した経済関係を構築するうえで重要である。さらに、多くの経済連携協定等で規定されている紛争処理規定では、私人たる投資家と投資受入国との間で争いが生じた場合、投資家が自ら受入国を相手に案件を国際仲裁に付託することにより、国際ルールに基づく救済を得ることができるための手続を定めており、これも近年ではルールの実効性を担保するツールとして有効に機能している。このように、ルール志向型の公正性判断基準を用いて調査・検討を行うことの一つの意義

は、通商摩擦をめぐる議論を生産的な軌道に乗せる手段を提供することにある。

なお、第 1 回報告書では、『『All are sinners』との認識を共有し、問題解決に向けた相互努力を促すこと』を本報告書のねらいの一つとしているが、このような姿勢の重要性を改めて強調したい。

(2) 「結果志向型基準」の問題点

本報告書では第 1 回目以来、ルール志向型基準に反するものとして、「結果志向型基準」の問題点を指摘してきた。「結果志向型基準」とは、特定国との貿易に関し自国に不利な「結果」が生じている場合に、相手国が適用している政策・措置を「不公正」又は「不合理」と認定する基準である。例えば、特定国との貿易インバランスが大きい場合や、特定の製品の輸出が期待するほどに伸びない場合等に、相手国の貿易政策・措置を「不公正」とであると認定してしまう考え方である。このような「結果志向型基準」は、具体的には次のような問題点を有している。

客観性の欠如

第一に、「結果志向型基準」には、判断基準が特定国によって一方的に作られたものであり、国際的に合意されたルールに基づくものでないという問題がある。自らが定立する基準のみに基づいて相手国を「不公正」とであるとする批判は客観性を有していない。

国際規範が不十分な場合、次善の策として一方的な判断も許されるとの見解もあるが、本報告書はこれを支持しない。かかるアプローチは、貿易摩擦を冷静かつ建設的に処理する枠組みとしての安定性を欠くと考えからである。

結果主義的考え方（因果関係の無視）

第二に、この基準はいわゆる「結果主義」的な考え方であり、貿易の「結果」が問題とされる政策・措置によってもたらされていない場合であっても、因果関係があるかのように情緒的に問題をとらえて「不公正」と判断するという問題がある。

こうした「結果主義」的な考え方の背景には、二国間のマクロの経常又は貿易インバランスと市場アクセスの不完全性との間に直接的な関係があるという考え方が潜んでいると思われる。しかし、マクロの貿易インバランスの問題とミクロの貿易政策・措置の問題が直接関係していないことは、経済学的に証明されている。

管理貿易への転化の危険（反競争的効果）

第三に、こうした「結果主義的」な考え方は、容易に「管理貿易」に転化するという問題を有している。貿易の結果が自国にとって望ましくない場合、特定の外国産品の市場シェアや輸入額等の具体的な結果の達成（数値目標）を相手国に要求する政策が追求されることがある。この種の議論は、ウルグアイ・ラウンドを開始することとなる1986年のプンタ・デル・エステ宣言の議長サマリーに記録されているように、「利益の均衡」（balance of benefits）論として展開されたこともある。

上記のような要求は、しばしば相手国の措置等を不公正と指弾するのみならず、それが反競争的だとする形でも主張されるが、そもそもかかる要求は、「機会の平等」ではなく「結果の平等」を求めるものであって、市場経済のエンジンともいうべき、真の競争が持つ多くの優れた機能を阻害する危険性をはらんでいる。これは市場経済の放棄につながり、市場経済原則によって世界経済の発展を図るというWTO協定等の基本的理念から大きく逸脱するものである。

(3) 「ルール志向型基準」を補完する 経済的視点

本報告書は、「ルール志向型基準」を基本的な視点としているために、おのずと法学的な分析が支配的になるが、このアプローチを補完するために、第1回報告書以来、本報告書はルールや措置が持つ「経済的インプリケーション」に關しても簡潔に言及してきている。その理由は基本的に3つある。

第一に、合意された国際取引ルールや紛争解決メカニズムを逸脱する貿易政策・措置は、単にルール違反であるということにとどまらず、国際取引の予見可能性や透明性を損ない、物品・サービスの円滑な国際的流れを歪曲することによって、各国の経済厚生に対して無視できない悪影響を及ぼすことがある。このような経済効果を視野に収めることによって、公正な国際取引ルールと紛争解決メカニズムの重要性に關する理解は、それだけ深められることになる。

第二に、現行の国際取引ルールと紛争解決メカニズムは、各国の政府、生産者及び消費者の経済活動を支える制度的枠組みとなっており、その下で実現される各国の経済厚生水準に大きな影響を及ぼしている。換言すれば、現行の国際取引ルールとの整合性や紛争解決メカニズムを逸脱しない貿易上の政策・措置も、それらルールとメカニズムを前提として採用されていると基本的に捉えることができるはずであり、そのルールとメカニズムの持つ経済的インプリケーションを理解する作業は、現行制度の意味と意義を理解する上で基本的な重要性を持っている。

第三に、国際貿易ルールと紛争解決メカニズムは一定不変の与件ではなく、国際的な合意さえ成立すれば、変更可能な制度的枠組みである。現在までに確立された国際規範が存在しない場合には、まずもって規範の確立を図るべきだと

というのが本報告書の基本的な立場であるが、新たな国際規範の在り方を模索する際には、代替的なルールとメカニズムが各国の経済厚生に対して持つインプリケーションを正確に視野に収めた上で、制度の社会的選択を行うべきである。

3. 2007 年版報告書について

本報告書は、上述のとおり、本論を三部構成としている。第Ⅰ部においては、我が国の主要貿易相手国・地域を対象に、各国・地域毎の貿易政策・措置のうち WTO 協定等の国際ルール上で問題点があると考えられるものを取りまとめている。第Ⅱ部においては、第Ⅰ部の問題点の指摘の根拠となる WTO 各協定等の国際ルールと、主要ケースに関する解説を行っている。2007 年版報告書で新たに設けた第Ⅲ部では、経済連携協定等において定められているルールの概観及び解説を、分野毎にまとめている。

一般的に、国際ルールを根拠として他国の政策の改善を求めるにあたっては、産業界、有識者を含む広く一般と政府が効果的に連携することが必要である。2007 年版報告書の執筆・編集にあたっては、この問題意識の下、WTO 協定、経済連携協定等の通商に係る国際ルール及びその動向について、理解の促進を図るとともに、積極的な情報発信を行えるように努めた。

例えば、第Ⅰ部で取り上げる各政策・措置については、可能な範囲で、①措置の概要、②国際ルール上の問題点、③最近の動きの 3 段構成にして記述することとした。これにより、各国の措置が WTO 協定上どういった点で問題となりうるのかを示し、読者が WTO 協定の理解を深める一助とすることがその狙いである。また、日本政府の対応についても具体的に記述するよう努めているが、こうした政策情報のフィ

ードバックが、広く通商政策に関するより良い理解に繋がり、官民連携促進の一助となることを期待している。なお、中国については、WTO 加盟後 5 年が経過したことを受けて、総括的な評価を行った。また、本年も報告書作成にあたり、予め事務局を通じて掲載案件予定リストを一般に公表し、新規追加案件を含め意見を求めた。

第Ⅱ部においては、人の移動に関する規律の概要等、高い関心が寄せられている 이슈をコラムにして解説するなど、広く一般の方々にも理解が容易となるよう努めた。

第Ⅲ部では、我が国が締結した経済連携協定等に加えて、諸外国間の主要な協定の内容を掲載することにより、この新たな国際ルールに対する読者の理解を促すよう努めた。また、私人が紛争解決手続の当事者たりえる国際仲裁についても、各企業の投資・経営判断の幅を広げる一助とすべく、過去の主要ケースを具体的に紹介している。

資料編においては、WTO 紛争解決手続の概説を行うとともに、本年 1 月に交渉が再開した「ドーハ開発アジェンダ」の動向や、2006 年に WTO 加盟国となったベトナムの加盟交渉経緯・結果について紹介を行っている。また、経済連携協定等に係る国家間仲裁手続についても解説を試みた。

対象国・地域

第Ⅰ部では、従来から、我が国との貿易額(当該国への輸出額と当該国からの輸入額の合計)を基準として、10 数カ国・地域を中心に扱うこととしている。2007 年版でも同様の方針の下、貿易額で上位にある米国、中国、ASEAN 諸国、EU (注)、韓国、台湾、豪州、香港、カナダ、インド、ロシアを対象とすることとする。

(注)

EU の共通対外政策は、正確には EC (European Community) として行われるものであるが、本報告書では便宜上、「EU」で表記を統一することとする。ASEAN は EU と異なり、一つの独立の関税地域として WTO に加盟しているものではないが、各国共通の問題もあることから、一章にまとめて取り扱うこととする。

<図表序－1> 我が国の貿易額

(2006 年輸出入の合計額、単位は百億円)

米国	2,487	<マレーシア>	333
中国	2,456	[英国]	255
ASEAN	1,816	カナダ	226
EU	1,784	<フィリピン>	196
韓国	902	[フランス]	193
台湾	749	(ロシア)	159
豪州	468	[イタリア]	156
[ドイツ]	452	<ベトナム>	109
香港	441	[ベルギー]	104
<タイ>	422	インド	99
<インドネシア>	364		
世 界 計			14,241

[出典] 財務省「平成 18 年分貿易統計(輸出確報；輸入速報)」より、経済産業省作成。

※ () は WTO 非加盟国、[] は EU 加盟国、
< > は ASEAN 加盟国。

取り上げる政策・措置

第 I 部では、対象国・地域の貿易・投資関連の政策・措置を対象としている。すなわち、相手国政府の政策・措置と直接に関係のない商慣行等は含まない。

ただし、それら政策・措置を網羅的に取り上げるのではなく、我が国の経済、貿易活動にとって重要と考えられるものを中心に、WTO をはじめとする国際ルールとの整合性上問題となる可能性のあるものについて、調査・指摘を行

っている。

なお、WTO 整合性の観点からは明確に問題があると言えない貿易・投資関連政策・措置についても、WTO の精神に照らして自由化が強く望まれるものや、新たなルールによって規律されるべきものもある。高関税・非譲許、サービス貿易、政府調達などで該当するものがあるが、これらについては、国際ルール違反ではないことを明らかにした上で、一部掲載の対象としている。

その他

本報告書の記述は、特段の断りがない限り、2007 年 2 月末時点のものである。

本報告書の内容は経済産業省のインターネットのホームページ上で公開している。

<http://www.meti.go.jp/report/whitepaper/sesaku03.html>