

不公正貿易報告書（以下、「本報告書」という。）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・貿易分科会不公正貿易政策・措置調査小委員会が公表する年次報告書である。1992年の創刊以来、今年で28回目の公表となる。

本報告書は、WTO協定、経済連携協定等に照らして、各国の貿易政策・措置の状況を包括的に分析するものとしては、我が国唯一の報告書である。

1. はじめに

本報告書は、貿易・通商摩擦の冷静かつ建設的な解決を模索するため、「公正性」とは何かを問い続けてきた。

特定国との貿易に関し自国に不利な「結果」が生じていることのみを理由にして、相手国の貿易政策・措置を不公正と評価する「結果志向」は、客観性が欠如し、管理貿易に転化しかねず、反競争的効果をもたらしかねない。各国の貿易政策・措置の「公正性」は、結果ではなく国際的に合意されたルールに基づき、客観的に判断されるべきである。その上で、もし適当な国際ルールが存在しない場合には、まずルールの定立を期し、国際ルールなしに公正・不公正を論ずるべきではないという「ルール志向」こそが、本報告書が提示し続けてきた「公正性」であり、我々の依拠すべき原理原則（principle）である。

多角的自由貿易体制の起源は、第2次世界大戦後の国際経済体制の再建にあたり、国際貿易機構（ITO）の設立を目指したハバナ憲章に遡る。同憲章は、各国の批准を得られずに失敗したが、その精神を継承した関税と貿易に関する一般協定（GATT）の発効から70年、WTOが発足して20年余が経過し、加盟国・地域は164を数えるに至り、ほぼ世界経済全体をカバーするに至った。各国の努力により構築されてきた、ルールに基づく実効的な紛争解決手続に支えられた多角的自由貿易体制は、新興国経済の目覚ましい成長、グローバル・バリューチェーンの深化、第四次産業革命の進展など、世界経済の飛躍的な発展に大きく貢献してきた。バイ又はリージョナルレベルで経済連携協定・自由貿易協定が多数締結され、多角的自由貿易体制を補完・強化しているほか、投資協定も大きく増加している。

その反面、一部の新興国による市場歪曲的な補助金、技術移転の強制、知的財産の侵害、政府や国有企業等の公的主体の影響下にある経済活動の拡大が、多角的自由貿易体制の基礎である競争基盤あるいは市場の機能を歪めかねないとの疑念が広がりつつあるように思われる。

市場歪曲的と懸念されている行為の中には、国際的に合意されたルールに触れるものもあれば、既存のルールでは十分規律されていないものもあり、さらには、ルール形成時には想定されていなかった問題が含まれると指摘されているものもある。いわば、既

存のルールへの抵触の有無という基準だけでは、多角的自由貿易体制の健全な機能を評価しきれなくなっているのではないかという懸念が各国政府において生じているところに、今日における通商摩擦問題の根源的な難しさがある。

また、一部先進国において、本報告書が従来から懸念してきた「結果志向」への揺り戻しが生じており、経済的不均衡の是正を貿易制限的な政策に求めたり、対抗措置の応酬を通じて負の影響がグローバルに拡散しかねない点も注視が必要である。

多角的自由貿易体制の重要な柱はルールの執行であり、紛争解決制度の有効活用はその中核である。経済や産業構造の変化に合わせ、市場歪曲的な措置をよりの確に捕捉・規律すべきという認識も広がっている。一方で、先進国と発展途上国の対立の先鋭化など通商をめぐる環境が劇的に変化し、マルチのルール構築がますます難しくなっている。かかる認識の下、各国政府は、既存のルールについて精緻な解釈論を追求し、現行ルールの活用の余地を広げるとともに、様々なフォーラムを使い、ルールをより良いものへと見直していく不断の努力を続けていると本報告書は認識している。経済連携協定や投資協定などの国際的取り決めにおいて採用されている新たなルールにそうした努力の成果を見て取ることができよう。

政策当局の間では、「公平な競争条件」、「競争条件平準化」という意味で level playing field という言葉がしばしば用いられる¹。何ををもって「公平な競争条件」とみなすかについては、論者の依拠する立場によって見解が分かれうるとしても、国際的に合意されたルールの積み重ねがその不可欠な基盤となる点については、幅広い支持があると言えるのではないか。過去 27 回の本報告書の公表を通じて、「ルール志向」の理念が広く内外各層の理解・支持を得ることに成功してきたことの表れとして歓迎したい。

日本政府が、ルールの欠缺に乗じた市場歪曲的な措置や「結果志向」的発想に立脚した一方的措置とは一線を画し、基本的理念としての「ルール志向」を堅持していることを評価する。また、第 1 回報告書が掲げた『All are sinners』との認識に立って問題解決に向けた相互努力を促すという謙虚な姿勢の重要性に改めて思いを致し、多角的自由貿易体制を支える競争基盤の確保に力強く貢献していくことを期待する。

2. 本報告書の目的

本報告書は、①国際ルール（WTO 協定、経済連携協定等）の遵守の確保、②基本的理念

¹2017 年 12 月より行われている日米 EU 三極貿易大臣会合は、その一例。

としての「ルール志向」の提示、及び、③国際ルールについての理解促進の3つを主目的としている。

(1) 国際ルール（WTO 協定、経済連携協定等）の遵守の確保

本報告書の第一の目的は、各国の貿易政策・措置と国際ルールの整合性分析を通じた、国際ルールの遵守の確保である。

本報告書はこれまで、WTO 協定や、経済連携協定（EPA）、自由貿易協定（FTA）及び投資協定（IIA）（以下、序論においてこれらの協定を併せて「経済連携協定等」という。）といった国際的に合意されたルールを基準として、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。）が採用する貿易政策・措置の問題を明らかにし、その撤廃や改善を促してきた。

我が国産業界の貿易・投資活動の質的・量的変化、国際貿易秩序における新たなプレーヤーの比重の増大に伴い、各国の貿易政策・措置と国際ルールの整合性を分析し、その解決の視座を提供する本報告書の役割は、ますます重要になっている。

(2) 基本的理念としての「ルール志向」の提示

本報告書の第二の目的は、基本的理念としての「ルール志向」の提示である。

第1回報告書がとりまとめられた1990年代前半は、相手国の貿易政策・措置を「結果志向」的基準で評価し、多様かつ複雑な国際経済問題の解決がかえって困難となる場合が少なくなかったが、1995年のWTO発足以降は、相手国の貿易政策・措置と国際ルールとの整合性が問われることが増えてきた。こうした変化は、「ルール志向」という本報告書の理念が広く受け入れられてきた証左と見ることができる。

また、本報告書は、国際経済問題を解決するための具体的方策としてWTOの紛争解決手続の活用の重要性を指摘してきた。世界の主要貿易国の間で、WTO協定に照らして疑義のある貿易政策・措置の是非については、WTO紛争解決手続に則り公平かつ客観的な判断を仰ぐべきとの認識が浸透し、また、投資協定や自由貿易協定で定められた仲裁手続を用いた紛争解決や国際仲裁機関における紛争解決の蓄積も進んでいる。このように、各国政府・企業等が紛争解決手続を積極的に活用する「ルール志向」の実践が、多角的貿易体制の安定の礎となってきたという事実を改めて指摘しておきたい。

(3) 国際ルールについての理解促進

本報告書の第三の目的は、国際ルール（WTO 協定、経済連携協定等）についての理解の促進である。

1995年に発効したWTO協定は、多国間での国際貿易ルールを規定する基本的な枠組みであり、近年、数多く締結されている経済連携協定等もWTO協定を補完する新たな国際ルールとして重要である。しかしながら、企業や市民がこれら国際ルールを広く認識し、その理解が十分に進んでいるとはいいがたい。このため、本報告書では、現行のルールの内容やその背景にある基本的な考え方についても解説している。その解説と、各国の貿易政策・措置の問題点の実例に即した分析があいまって、WTO協定等の国際ルールの意義及び可能性について、各方面で理解を深めていただけることを期待している。

3. 基本的理念としての「ルール志向」

(1) 「ルール志向」の意義

本報告書は、創刊以来、国際的に合意されたルールを基準として、各国の貿易政策・措置を評価するという「ルール志向」を掲げてきた。

「ルール志向」における「ルール」として、本報告書では以下を採用している。

第一は、WTO協定である。本協定は、GATTが規律するモノ(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ルールである。

第二は、WTO協定以外の国際条約、国際法上の基本原則その他の国際慣習法である。これらは、WTO協定が対象とする分野又はWTO協定が対象としない分野について締結される国際条約や、国際法秩序を支えるその他の国際法規範であり、WTO協定を補充するものである。WTO協定以外の国際条約の例としては、経済連携協定・自由貿易協定、投資協定、二国間の経済・通商事項を規律する二国間条約、WTO以外の多数国間条約が挙げられる。

また、成文法の形をとらない国際法上の基本原則その他の国際慣習法は、我が国を含むすべての国家が当然に遵守すべき規範である。

「ルール志向」に則って各国の貿易政策・措置を評価する意義は、3つある。

国際的合意に基づくルールの基盤維持

市場競争に関連して公正性が問われるのは、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行われたにもかかわらず、その結果の公正性を問おうとすること（結果志向）は、合意に基づくルールの基盤を破壊しかねない。

国際的合意の実効性の担保

各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。

通商問題の政治化の回避

通商摩擦を巡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持つかを冷静に評価することが不可欠である。WTO は、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、制裁措置や対抗措置を実施することを禁じている。また、我が国の多くの経済連携協定（EPA）に基づき、ビジネス環境・改善にむけた議論の場が設置されており、相手国の貿易・投資関連制度や実施状況を議論することが可能になっている。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。我が国と世界各国との経済関係がますます緊密化する中、政府は、通商問題の種類や性質等に応じて有効なツールやチャンネルを選択し、ルールに即した冷静かつ建設的な解決を目指していく必要がある。

（２）「結果志向」の問題点

「ルール志向」に対置される概念として、本報告書は、特定国との貿易に関し、貿易収支の不均衡や、特定製品の輸出の低迷といった自国の意に沿わない「結果」が生じている場合に、その「結果」のみを理由に、相手国が採用する政策・措置を不公正と評価する「結果志向」の問題点を指摘してきた。「結果志向」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

「結果志向」の最大の問題点は、特定国が一方的な判断で相手国の貿易政策・措置を評価するという客観性の欠如である。また、その評価自体も国際的に合意されたルールに基づかずに行われる場合があり、貿易の「結果」が必ずしも相手国の政策・措置によってもたらされていない場合にも、その「結果」の原因を相手国の政策・措置に求めて「不公正」と判断しかねないという問題がある。

管理貿易への転化の危険（反競争的效果）

さらに、「結果志向」は、特定の外国製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と結びつき、容易に「管理貿易」に転化しかねないという問題もある。かかる要求は、市場経済のエンジンともいえるべき、真の競争が持つ機能を阻害する危険性をはらんでおり、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」を補完する経済的視点

本報告書は、各国の貿易政策・措置についての法的分析を中心に据えているが、これを補完するため、ルールや措置が持つ「経済的インプリケーション」についても簡潔に言及している。その理由は、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、国際取引の予見可能性や透明性を損ない、物品・サービスの円滑な流通を歪曲し、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も踏まえることで、国際取引ルールと紛争解決メカニズムの重要性に関する理解を一層深めることができる。

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。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も重要であるといえる。

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ものではなく、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。新たな国際ルールの在り方を模

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影響を正確に把握した上で、制度の選択を行うべきである。

4. 本報告書の構成について

主な構成とその狙い

本報告書は、本論を以下の三部構成としている。

第Ⅰ部では、我が国の主要貿易相手国・地域を対象に、各国・地域ごとの貿易政策・措置のうち WTO 協定等の国際ルール上の問題点があると懸念されるものを取り上げている。

第Ⅱ部では、第Ⅰ部の前提となる WTO 各協定等の国際ルールに関する基本的な解説を行っている（この意味で、WTO 協定の全体について説明するものではない。）。

第Ⅲ部では、経済連携協定等のルールの概観及び解説を、分野ごとにまとめている。

また、毎年いくつかのテーマを取り上げ、コラムとしてまとめている。2018 年度版から各コラムは原則年度ごとの掲載とすることとした。過去のコラムについては経済産業省の HP（下記 URL）を参照。

http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/3_dispute_settlement/32_wto_rules_and_compliance_report/322_past_columns/past_columns_list.html

資料編では、「ドーハ開発アジェンダ」の最近の動向等について紹介している。

一般的に、国際ルールを根拠として他国の政策・措置の改善を求めるにあたっては、産業界、有識者を含む広く民間と政府が機能的に連携することが必要である。本年度版の執筆・編集にあたっては、WTO 協定、経済連携協定等に関する動向について、積極的な情報発信を行うように努めた。

例えば、第Ⅰ部で取り上げる各国の政策・措置については、原則として、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ている。各国の措置が WTO 協定上どのような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。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。その目的から、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。

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、主要十数か国・地域を中心に扱うこととしている。2019 年版でも同様の方針の下、貿易額で上位にある中国、米国、ASEAN 諸国^(注)、EU、韓国、台湾、豪州、カナダ、ロシア、インド、ブラジルを対象とすることとする。

(注) ASEAN は 1 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、1 つの章にまとめて取り扱うこととする。

<図表序-1>我が国の主要国・地域貿易額

中国	35.1
ASEAN 諸国	25.0
米国	24.5
EU	18.9
韓国	9.3
台湾	8.0
豪州	7.7
カナダ	2.3
ロシア	2.5
インド	1.8
ブラジル	1.2
世界計	164.2

(備考) 財務省「平成 30 年分貿易統計」（確定）より作成。金額の単位は兆円。

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、各国政府の政策・措置と直接に関係のない商慣行等は含まない。また、各国の政策・措置のうち、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、各案件の冒頭に「本件は、WTO 協定をはじめとする国際ルール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・措置であるが、以下の懸念点に鑑み、掲載することとした。」と記載した上で、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、2019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/policy/trade_policy/wto_compliance_report/index.html