

制度的経済統合の法的枠組み

渡邊 頼純

一. はじめに

東アジアの経済統合はその特徴として生産ネットワークの国境を超えた繋がりと展開してきた。その統合形態は製造業を中心とした対外直接投資による部品生産とそのサプライチェーンの国際的発展という形で進行してきており、必ずしも欧州統合のような制度的ないしは国際法的取り組みをとまなうものではなかった。その意味で東アジアの統合は「事実上の統合」(de-facto integration)と呼ばれることができる。しかし、二一世紀に入って東アジアでもFTA(自由貿易協定)を交渉・締結する国が増加し、「事実上の統合」に制度的ないしは国際法的な枠組みを提供しようとする動きが活発化しており、「法律上の統合」(de-jure integration)を進める制度構築への取り組みが顕著に

なっている。

本稿では、まず経済統合に関する国際経済法上の規定をWTO(世界貿易機関)のルールに基づいて検討する。特に財の貿易に関する規定であるGATT(関税と貿易に関する一般協定)において関税同盟や自由貿易地域のような地域の特恵取り決めがどのような位置づけられているかを概観する。そのうえで現代の東アジアにおける自由貿易協定(FTA)や経済連携協定(EPA)の展開を分析すると共に、アジア太平洋をまたぐ地域間の広域FTAである「環太平洋経済連携協定」(TPP)と東アジアにおけるFTAと目される「包括的経済連携協定」(RCEP)との相互作用で深化する制度的枠組みの可能性を展望する。

二. 地域経済統合(一)

何故ルールが必要なのか

一九五八年の欧州経済共同体(EEC)の発足は国際政治経済に大きな影響をおよぼした。関税同盟をベースとした欧州統合について特にアメリカの経済学者はそのメカニズムや効果を経済学的に解明し、アメリカをはじめとする域外国への影響を分析することを求められていた。

そのなかでもJacob Vinerが取り上げた「貿易創造効果」(trade creation effect)と「貿易転換効果」(trade diversion effect)は関税同盟を理解するうえで重要な基本概念であった^①。「貿易創造効果」とは、関税が域内国間で撤廃されることにより、それまでは関税があつたために貿易が発生していなかった域内国間で貿易が新たに発生する場合を指している。

他方、「貿易転換効果」とは関税同盟が形成されたことで、それまでは域外の世界中で最も効率的な生産国から輸入していたものが、関税がなくなつて価格が低下した域内国に供給先が転換することにより、世界的にみて最も効率的な生産国からの輸入が域内国からの輸入に代替されてしまうような状況を指している。

経済統合により発生するこれら二つの効果の詳細については他書に譲るとして、重要な論点は関税同盟や自由貿易協定(Free Trade Agreement、以下FTA)などの地域経済統合には、グローバルな資源配分からみてポジティブな効果となる貿易創造効果のみならず、ネガティブな効果をもたらす貿易転換効果も生じうるといえる。そこで第二次世界大戦後の通商体制では、最恵国待遇原則(principle of most-favoured nation treatment、以下MFN原則)に則つた「自由・無差別・多角的な貿易」を最善の形態とし、域外に対して差別的な効果をもつ関税同盟や自由貿易地域などの特恵的貿易取り決めに「次善の策」として位置づけた。こうして地域経済統合はGATT(関税と

貿易に関する一般協定」の下で一定の条件のもとに許容されるMFN原則に対する「例外」として規定されたが、それがGATT第二四条である。

三、地域経済統合とGATT・WTO体制

「比較優位の原則」に依拠する国際分業論に従えば、本来は特定の地域や二カ国間での地域経済統合を通じて貿易の自由化ではなく、多国間でのグローバルな自由化が望ましい。地域経済統合は不可避的に第三国を「アウトサイダー」とし、その域外国に対して貿易待遇上「差別的」にならざるを得ないからである。その意味では、関税同盟やFTAはあくまでも「次善の策」（セカンド・ベスト）でしかなく、「最善の策」（ファースト・ベスト）は多国間の無差別な貿易自由化ということになる⁽²⁾。そしてこのことの故に第二次世界大戦後の国際貿易秩序を形成したGATTにおいては、その第一条第1項においてMFN原則を規定し、関税や課徴金等に関し、全ての締約国の同種の産品について同様の「利益、特典、特権又は免除」を即時かつ無条件に

許与しなければならないとしている。MFN原則はまさに「自由・無差別・多角主義」を標榜するGATT体制の最重要原則であり、第二次世界大戦後の国際貿易体制の要諦とされていた⁽³⁾。

そのMFN原則にGATT発足当初から挑戦する地域経済統合の動きが西ヨーロッパにはすでに存在した。それは一九四八年発効のベネルックス経済同盟である。ベルギー、オランダ、ルクセンブルクの三カ国からなるこの経済同盟はその後EEC（欧州経済共同体）発足につながる「統合の萌芽」であつたが、その形成プロセスはまさに世界の貿易体制作りとほぼ同時に進められていた。一方で「無差別・多角主義」を謳うMFN原則に基づくGATTが、そしてもう一方では結果的に域外諸国には差別的になり、地域主義の色彩濃厚な経済同盟が議論されてきたわけである。このような経緯からMFNを大原則としながらも、現実的にはベネルックス経済同盟のような地域経済統合を容認する必要がある、GATT第一条に対する「例外」としてGATT第二四条「地域的適用・国境貿易・関税同盟および自由貿易地域」

(Territorial Application-Frontier Traffic-Customs Union and Free-trade Areas) が規定されることになる。以下ではこのGATT第二四条で関税同盟や自由貿易地域がどのように定義されているか、見てみよう。

四、GATT条文における地域経済統合の定義

地域経済統合の定義

GATT第二四条で地域経済統合に関する条文は四項から一二項までである。

① 第二四条4項

まず4項の第一文では、「締約国は、任意の協定により、その協定の当事国間の経済の一層密接な統合を発展させて貿易の自由化を増大することが望ましいことを認める」としている。次にこれに続く第二文では、「締約国は、また、関税同盟又は自由貿易地域の目的が、その構成領域間の貿易を容易にすることにあり、そのような領域と他の締約国との間の貿易に対する障害を引き上げることにはないことを認める」と規定している。このように第4項は、第一文でベネルックス経済同盟のような経済統合のメリットを認めつつ、第二文では域外国への障壁を

引き上げることに警鐘を鳴らすという構成になっており、地域主義と多国間主義のバランスを取ろうとしたいわば「妥協の産物」となっている。

実際にその後EEC設立のためのローマ条約についてこのGATT第二四条に基づくGATT整合性を審査するための作業部会が開催された際にもこの条文の解釈を巡ってEEC側とアメリカ、オーストラリアなどとの間で対立が生じた。アメリカやオーストラリアなどはこの4項（特に第二文）はMFNに対する例外として地域経済統合を進めるためのひとつの条件を示しており、関税同盟や自由貿易地域の形成が第三国に対して貿易障壁を高めるものであつてはならないと主張した。これに対しEEC側は、この4項は単に地域統合についての一般論を述べているに過ぎず、MFN原則に対する例外として関税同盟や自由貿易地域を形成することを許諾する条件は5項以降に規定されており、4項は義務を課すものではないと主張し、議論は終始平行線を辿ったのだった。

② 第二四条5項

5項はGATT条文にいうとこ

ろの地域経済統合が関税同盟、自由貿易地域、そしてそれぞれに至る中間協定 (interim agreement) の三形態を指しており、それぞれがどのような条件のもとに形成されるべきか明確に規定している。

まず関税同盟と関税同盟に至る中間協定については、その関税同盟の創設の時点ないしは中間協定締結の時点で第三国に適用される関税やその他の通商規則が「全体として (on the whole)」それ以前の関税の「全般的な水準 (the general incidence)」および通商規則よりも高くなったり、より制限的なものであつてはならないとしている (第二四条5項(a))。

自由貿易地域とこれに至る中間協定についても、自由貿易地域の設定もしくはその中間協定の締結の時に、第三国に適用される関税とその他の通商規則が以前と比べてより高度になったり、または制限的なものであつてはならない、と規定している (第二四条5項(b))。

最後に前記にいう中間協定については、「*「妥当な期間内に (within a reasonable length of time)」* 関税同盟または自由貿易

地域を設立するための計画および日程を含むものでなければならぬ」としている。(第二四条5項(c))のちにウルグアイ・ラウンド交渉 (一九八六～九四年) における GATT 条文交渉でこの「*「妥当な期間内に」*とは概ね一〇年とする」とが合意され、「GATT 第二四条に関する解釈了解」に明記されたことになった。

③ 第二四条6項

関税同盟を形成する際、その構成国は対外共通関税を設定することになるが、一部の品目においては関税が関税同盟形成前の水準より高くなる状況も生じうる。そのような時には、「関税譲許の修正のための再交渉」を定めた GATT 第二八条の手続きを適用し、関税同盟を構成する側が「補償的調整 (compensatory adjustment)」を提供することを規定するのがこの6項である。

④ 第二四条7項

7項は関税同盟や自由貿易地域を形成しようとしたら、これに参加しようとする GATT 締約国はその旨を締約国団に遅滞なく通告し、締約国団が適当と認める報告や勧告ができるよう関税同盟や自由貿易地域の設立に関する情報を

提供しなければならないと規定している。この項は透明性確保を促す規定といえる。

⑤ 第二四条8項

この8項は関税同盟および自由貿易地域の GATT 上の定義を提供するものである。

つまり、関税同盟は、関税その他の制限的通商規則を同盟の構成地域間の「実質上すべての貿易 (substantially all the trade)」について廃止し、同盟の各構成国が「*「実質的に同一の (substantially the same)」* 関税その他の通商規則をその同盟に含まれない地域の貿易に適用する。(第二四条8項(a))」こうして、関税同盟においては対域外共通関税が必須の条件となり、単一の対外通商政策を持つことが求められることになる。

これに対し、自由貿易地域は単に、関税その他の制限的通商規則が構成地域間における「*「実質上すべての貿易」*」について廃止されている二以上の関税地域の集団をいう、と規定されるに留まつている。(第二四条8項(b)) このよう

ていないのである。

他方、両者に共通する要件として「*「実質的にすべての貿易」*」について関税や制限的通商規則を撤廃することが求められている。ただ具体的に何をもって「*「実質的にすべて」*とするかが規定されていないことから、解釈は分かれている。しかし、概ね輸出入の双方向での貿易額ベースで九〇%以上について関税やその他の制限的通商規則が撤廃されていればこの条件を満たすと考える方が一般的であるものの、EC (今日の EU) や NAFTA (北米自由貿易地域、一九九四年設立) はほぼ一〇〇%に近い関税撤廃率を誇っており、関税撤廃率の高さが地域経済統合の「*「質」*」を決めると考えられている。

⑥ 「授権条項」(the Enabling Clause) における地域経済統合

一九七九年の東京ラウンド終結の際に発展途上国の開発促進に配慮した「授権条項」が採択された。この授権条項は文字どおり発展途上国に経済開発のための権利を保障するものと考えられることから、多くの途上国は地域経済統合をこの授権条項に基づいて MFN 原則の例外になることを正当化

締結を妨げないとしている。

五、地域統合の類型

している。このため先進国はGATT第二四条に照らして比較的厳しく当該地域経済統合の整合性を議論されることになるが、途上国は授權条項のもとでより緩やかな議論に終始することになる。今日では先進国が関与する取り決めはWTOの「地域貿易取り決め委員会」(The Committee on Regional Trade Arrangement: CORTA)で、途上国間の取り決めは「貿易開発委員会」(The Committee on Trade and Development=CTD)で議論されるのが通例である。

⑦サーブス貿易一般協定 (The General Agreement on Trade in Services: GATS) 第五条

ウルグアイ・ラウンド交渉を経て、モノの貿易におけるGATT第二四条に匹敵する経済統合に関する規定がGATSにも盛り込まれた。GATS第五条では、「相当な範囲の(サービス)分野を対象とする」(substantial sectoral coverage) また、内国民待遇に関し「実質的にすべての差別が当該協定の効力発生時に存在しないこと又は合理的な期間内において撤廃されること」を条件にサービス貿易を自由化する協定の

貿易協定)はこのFTAの「代表格」といえよう。

②関税同盟はFTAと同様、域内で関税撤廃を行い自由貿易を実現するが、それに留まらず、構成国で対外共通通商政策を持ち、対外共通関税など対域外の通商レジームを構成国間で一本化するとところに特徴がある。現在のEU(欧州連合)の原型であるEEC(欧州経済共同体、一九五八年創設)はこの関税同盟が基礎となっている。他にも、スイスとリヒテンシュタインとの関税同盟、南アフリカ関税同盟(SACU)などがある。

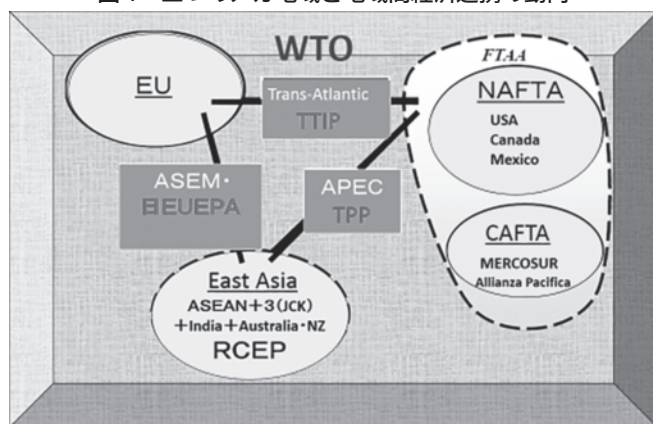
③共同市場は関税同盟をさらに一歩進めて、域内経済において様々な分野で共通政策を樹立し、経済の統合を多元的に進めるものである。EECの共通農業政策や共通運輸政策などはその代表例であり、初期の欧州統合において関税同盟と共に共通農業政策はその「二本柱」であった。一九九二年末を期限としてEC(欧州共同体)が取り組んだ非関税障壁の除去は九割以上成功し、一九九三年からは「単一市場」(the Single Market)として完成度の高い共同

市場が誕生した。ラテンアメリカにも「南米共同市場」(MERCSUR)があり、ブラジル、アルゼンチン、パラグアイ、ウルグアイが原加盟国として一九九四年に創設されたが、ECの単一市場に比べるとその完成度は極めて低い。

④経済同盟は共同市場に通貨統合の要素を加えたものである。このカテゴリーには、前述の一九四八年に創設されたベルギー、オランダ、ルクセンブルグ三カ国からなる「ベネルックス経済同盟」がある。この経済同盟では完全な通貨同盟ではなかったが、ベルギーとルクセンブルグの間では通貨が一对一の交換比率で交換され、ベルギー・フランはルクセンブルグでそのまま通用した。一九九三年発効のマーストリヒト条約で確立された「経済通貨同盟」(EMU: Economic and Monetary Union)も経済同盟に相当する。このEMUのなかでEUは単一通貨「ユーロ」を全加盟国二七カ国中、一七カ国で使用に供している。

⑤完全なる経済統合体はまだ理論上の存在でしかないが、経済同

図1 三つのメガ地域と地域間経済連携の動向



(出所) 筆者作成。

盟に共通の財政政策が加わり、財源の共通化、税制の統一などが完了した段階がこれにあたる。二〇一一年以来ユーロ危機を経験したEUでは単なる通貨同盟から「財政同盟」に移行する必要があるが、財政は各メンバー国の「経済主権」の最も奥深いところにある「聖域」であり、そう簡単には実現しそうにない。

六 地域経済統合の多様化

—— 地域間経済統合、

広域FTAの新展開 ——

近年の経済統合はさらに多様化している。従来はEUやNAFTAなど隣接国同士の地域統合が主流であったが、今日では日本・メキシコEPA、日本・スイス・EPA、韓国・EUFTA、韓国・アメリカFTAなど遠距離であっても、重要な貿易相手国とのFTAを締結する傾向が顕著である。

遠距離FTAのみならず、ASEAN（東南アジア諸国連合）プラス3（日中韓）の「東アジアFTA」（East Asia Free Trade Area：EFTA）やASEANプラス6（ASEANプラス3にオーストラリア、ニュージーランド、インドを加えたもの）から成る「東アジア包括的経済連携」（Comprehensive Economic Partnership of East Asia：CEPEA、二〇一二年一月降はRCEPとなった）、EUとACP（アフリカ、カリブ海、大洋州の途上国）諸国との間で検討されているFTA、さらには二〇一三年にアメリカとEUとの間で交渉が開始された「環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP）」

など地域を跨ぐ広域の自由貿易圏構想がある。TPP（Trans-Pacific Strategic Partnership Agreement、日本語訳では「環太平洋パートナーシップ」）は交渉が本格的に進んでいる広域FTAである。このように現在では隣接国同士の市場統合に留まらず、地域間ないしは地域横断的な広域FTAが広がる傾向が世界的に顕著になってきている。

TPP、TTIP、そして日EUのEPA交渉では、高いレベルの市場開放、投資、競争、政府調達などのルール分野において「共通項」が見られるようになってきており、ルールの共通化がこれから三つの地域間経済連携で相互に進めば、それらを集約調整して再びWTOの場に戻すことも可能になるかもしれない。ここに地域主義をマルチ化する契機が存在する。

（わたなべ よりずみ／慶應義塾大学総合政策学部教授）

《注》

- (1) Jacob Viner [1950] およびJ. E. Meade [1955]。
- (2) 伊藤元重 [二〇〇五] 三四九—三五一ページ。
- (3) 国際貿易を所管する国際機関として

は当初「国際貿易機関」(International Trade Organization：ITO)が構想としてあり、一九四八年三月にはITO憲章がキューバのハバナで採択されたが、アメリカの議会がその批准にあくまでも反対し、結局一九五〇年二月当時のトルーマン大統領は同憲章の批准を断念し、ITOは発足に至らなかった。アメリカ議会の反対が予想されたためITO憲章から「関税と貿易に関する部分」だけ取り出してアメリカ議会の承認が必要ではない暫定的な行政協定として一九四八年一月に先行発効させたのがGATTである。渡邊頼純 [二〇一三] 一一四〇ページを参照。

《参考文献》

- ① Jacob Viner 1950. “The Customs Union Issue.”
- ② James Edward Meade 1955. “The Theory of International Economic Policy: Trade and Welfare.”
- ③ 伊藤元重 [二〇〇五] 『ゼミナール国際経済入門』日本経済新聞社。
- ④ 渡邊頼純（監修）外務省経済局EPA交渉チーム（編著）[二〇〇八] 『解説FTA・EPA交渉』日本経済評論社。
- ⑤ 渡邊頼純 [二〇一三] 『TPP参加という決断』ウェッジ。
- ⑥ 渡邊頼純 [二〇一三] 『GATT・WTO体制と日本』（増補二版）、北樹出版。
- ⑦ 石川幸一・馬田啓一・木村福成・渡邊頼純（編著）[二〇一三] 『TPPと日本の決断』、文真堂。