

「貿易のための援助」からみる WTOドーハラウンドの課題

大野 敦

二〇〇一年から始まったWTO (World Trade Organization: 世界貿易機構) ドーハラウンドは、従来よりも対象範囲を拡大した多角的自由貿易体制を構築することを目的としている。対象範囲の拡大は、南北問題だけではなく、途上国間および先進国間の利害対立の拡大をもたらした。その結果、交渉の進展は遅れ、ドーハラウンドの妥結の時期は依然としてみえていない。

こうした不満は貿易上の競争力の不足に起因すると考えられ、途上国の貿易にかかわる能力構築の必要性が認められた。そのため、WTOドーハラウンドは開発イシューを含む多角的な貿易交渉が実施されている。二〇〇五年のWTO香港閣僚会議において、AfT (Aid for Trade: 貿易のための援助) が実施されることが決まった。AfTとは途上国がWTOの多角的貿易体制から利益を得て、経済成長を達成することを目的とした、貿易分野での技術支援、生産能力構築、インフラ供与や調整政策等の援助の総称である。

AfTの導入には、二〇〇〇年代に入ってから、多くの国際開発機関がグローバルヴァリユーチェーン論を重要な理論として取り扱いだしたことも奏功した。同理論から、途上国がヴァリユーチェーンに組み込まれるために、どのような能力と政策の向上が必要であるかという観点から、AfTが語られることが増大している。特に、ヴァリユーチェーンに自国産業を組み込ませるための供給能力向上と供給コストの削減が重要視されるようになった。

本稿では、AfTは国内の所得分配に影響を及ぼすことによつて、新たな政治的費用を発生させ、WTOが進める自由化を逆に止める可能性があることを示す。これまでのAfTの研究の多くは、個々のプロジェクトあるいは一国に対するAfTの効果を計測するものであった。AfTの実施によつて、当該途上国の貿易コストが削減されたかどうか、あるいは輸出量が拡大したかどうかを検証するものが多かった。これらの研究は、AfTの効果が効率的に表れているとき、途上国のWTOによる多角的自由貿易交渉への態度

抵抗勢力になりえる産業に対しての構造調整援助を含む必要があることを示す。

● AfTのロジック

AfTはすでに既述したように、(a)貿易分野での技術支援、(b)生産能力構築、(c)インフラ供与や(d)調整政策等の援助の総称である。技術支援には、国際貿易交渉、政策実施、計画策定にかかわる能力開発が含まれる。調整政策には、交易条件悪化、特惠浸食、貿易削減によって発生する費用への援助が含まれる。インフラ供給は、道路、港湾、通信設備など国内とグローバル市場をリンクする設備への援助が含まれる。生産能力構築には、貿易の多様化と比較優位の創出を可能とする産業やセクターへの投資が重要視されている。無償援助から、低利の政府系融資まで、広くAfTとして定義されている。多岐かつ複雑な分野がAfTとして分類されているため、その範囲は広い。AfTとしては、(b)と(c)の額がほとんどを占めており、(a)や(d)の額は少ない。

た。だが、二〇〇七年のサブプライム危機に端を発する世界的な不況によって追加的な新規支出の可能性はなくなり、途上国の失望感は広がった。追加的な新規支出のファンド化がなかったことも一因となり、被援助国での実施は援助国が単体あるいは共同で行い、地域レベルのモニタリングや実施をアジア開発銀行などの地域開発銀行が、世界全体でのモニタリングをOECD/WTOと世界銀行が実施している。このため、被援助国でのAfTに関わる定期的なドナー会議などはほとんど実施されていない。

AfTには、多岐かつ複雑な目的があり、その評価の統一を困難としている。AfTが実施されたことにより、プロジェクトごとに輸出の伸びや貿易にかかわるコストの削減がなされたかどうか、あるいは、その国全体のAfTの投入量が、貿易コストと相関関係があるか、あるいは輸出品の伸びにつながっているかが検証されてきた。これまでのAfTの評価や先行研究もこうした観点から、AfTが効果的であったかを分析している。

Tの実施によって貿易コストが下がり供給能力が向上した結果、輸出品が増えた途上国は自動的に多角的貿易自由化に賛成をするという考え方が存在する。貿易促進を旨とする政策の特徴は、国内に比較優位産業を育成あるいは強化することにある。AfTの目的にも、比較優位産業の創出が謳われている。このことから、貿易コストを下げることや新規産業の育成を通して、国際的な競争力を特定の産業に加えることがAfTのプロジェクト毎の目標となる。本稿はこうした前提は現実の途上国の政策決定においてしばしば当てはまらないと考える。

たとえば、国民党政府が統治をしていた第二次世界大戦直後の中国本土では、アメリカの援助としてアメリカ輸出向けの綿花産業に対する政策的援助がなされていた。これは現代的な意味でAfTと分類される援助が実施されていたことになる。同時に、アメリカは国民党政府に対して、自由貿易体制への参加を促したため、国民党政府は貿易自由化を進めた。結果的に、援助によって生産能力と輸出品を削減することができた綿花産業の輸出は増大したが、貿易自由化によって貿易収支は赤字になり、インバランスに悩まされた国民党政府は貿易自由化から管理貿易体制へと舵を切った。このことは、AfTが暗黙の前提としていることが自動的に保証されないことがあることを示している。

世界的な多角的自由貿易体制を作るための援助が、逆に人々を管理貿易体制に向かわせるとするならば、きわめて逆説的な援助が実施されていることになる。AfTは施行されて数年であり、また実施の効率性が論争になっているため、AfTの効果として政治的意思決定がどのように変化したかを論証することは難しい。そのため、次節以降では、比較優位産業の創出と人々の政治的行動という観点から定性的に分析を行う。

● 新規比較優位産業と所得配分

新しい比較優位産業の創出は、国内の所得配分を変化させる。教科書的な経済理論では、完全雇用を仮定しているため、新しい比較優位産業が創出され、古い比較優位産業が衰退したとしても、資本や労働者は摩擦なく新しい比較優位産業に移行すると考えられている。だが、現実には移行は短期で

は実現されないことが多い。その間に、失業が発生し、所得配分に大きな変化が起きる。

近年の経済学の議論では、所得配分の変化は市場によって長期的に自動調整されるが、短期の所得配分の変化は市場では自動調整されないことが知られている。短期の所得配分の変化を避けるために、ケインズ経済学では政府の経済的再配分や失業を吸収する公共投資や新規産業創出のための政策といった調整政策が実施される。

他方で、こうした短期的な失業と所得配分の変化を避けるインセンティブを持つ労働者は有権者として政治的行動を起こす。こうした政治的行動には、所得配分の変化を調整する再配分政策の導入を求めるものと、所得配分の変化を作る構造改革をとめる政策の導入を求めるものがある。例えば、貿易に関わる政策の場合は、関税引き下げや経済統合に対して、有権者は自らの期待利得と期待損失をもとに、政治的行動を起こすかどうかを決定すると考えられる。

●WTOと援助をめぐる国内政治

政治的行動は、バーゲニング、ロビイング等を通して新たな政治

的費用を発生させる。こうした新たな政治的費用の発生の可能性とその結果引き起こされる貿易政策の経済的最適性からのゆがみは関税政策の分析ですでに示されてきている。

A f Tは、関税引き下げ政策や経済統合政策と同様に、有権者の政治行動を引き起こす。これは、A f Tは比較優位産業を創出することを目的としているため国内に比較優位を得る産業と比較優位を失う産業をもたらすためである。同時に、A f Tを導入することは、WTOへのコミットメントの強化を意味するため、貿易の自由化効果をもたらすことになる。この効果は、国内価格の低下をもたらし、国内市場で安定的な価格優位性を持つ産業に対して脅威となる。このため、比較優位を失う産業と国内で安定的な価格優位性を持つ産業は、A f T導入とWTOの多角的自由貿易交渉に対して消極的なインセンティブを持つことになる。積極的なインセンティブを持つ産業を勝ち組産業と呼び、消極的なインセンティブを持つ産業を負け組産業と呼ぶ。両産業はともに政治的活動を行う。

勝ち組産業はA f Tによって得

られる期待利益が大きい。政治的費用を支払い積極的に行動し、多角的自由貿易体制を支持し政治活動を行う。ここでの課題は、政治家・援助団体・産業のすべてが、勝ち組産業を正確に認識できるかどうかという点にある。仮に、政

治家・援助団体が勝ち組産業を見極めることができないとして、その調整を政治的費用を支払う産業間の競争に任せるとすると、勝ち組産業の選抜という第一段階の費用競争と自由貿易政策をめぐる負け組産業との競争という二段階の競争が行われることになり、勝ち組産業の費用を増大させ、その政治的影響力を弱めることになる。

負け組産業は、逆に、政治的費用を勝ち組産業との競争に向けて集中させ、自由貿易体制に対して反対を行う。負け組産業は、自らが負け組になることがある程度予想できることにあり、資源を投入しやす

い。また自由貿易体制によって比較優位を失うだけでなく、国内市場を失う可能性が高い産業もここに参加する可能性が高い。

消費者は、A f Tや貿易自由化

による利益が自動的にもたらされるため、貿易自由化に対する支持が相対的に弱くなる可能性がある。これは、人々の声調査の結果からもわかるように、消費者は貿易政策に対しては経済合理性のみでは意思決定を行わない。人々は、価格や品質に対して感応的である一方で、品質や食の安全性に対しては保守的である。そのため、消費者は価格低下と消費材の多様性もたらされるからといって、貿易自由化に無条件に参加するとは限らない。よって、A f T政策が考えられるように、価格が下がり経済厚生が上昇するために、消費者からの貿易自由化への自動的な支持がなされる保証は無い。

以上の勝ち組産業、負け組産業および消費者の分析から、A f Tの実施が、途上国の所得配分を変え、産業間の政治的行動を促すことが確認された。A f Tによって必ず途上国がWTOによる多角的自由貿易体制に対して消極的になるわけではない。だが、勝ち組産業と負け組産業の政治行動によっては、A f Tの投入によって途上国がWTOに対して消極的になる可能性があることは示された。

●比較優位の創出とA f Tの問題点

次に、アクターとしての援助国

が加わることで、この問題はより複雑かつ困難になる。すでにみてきたように被援助国・援助国・各産業にとって、どの産業がA f Tによって比較優位をえることができるのかを見極めることは困難である。ラオス国では、WTO加盟直前に、アジア開発銀行・世界銀行・複数の援助国が独自に、貿易にかかわる産業開発調査を実施していたが、それらの調査が示した期待されるべき将来の比較優位産業はそれぞれ異なっていた。

加えて、援助国は援助にあたって様々なインセンティブを保持している、こうしたインセンティブが被援助国の新規比較優位産業の妨げになることがある。例えば、自らが農業を保護したい援助国はWTOにおける農業自由化をとめるために、被援助国にとって最適な比較優位産業と思われるものが他に存在していたとしても、自国の農業部門への脅威となりうる分野へのA f Tを実施するインセンティブを持たない。他のインセンティブとしては、援助国は非援助国へは自国にとって補完的な産業の振興を促す傾向が強い。これは、援助国の比較優位を失う産業の進出先として、援助国の企業によって要

請されることが多いためである。

このように、被援助国において援助国は自らに最適な援助を行うことが多い。パワー関係では、弱い立場に立つ被援助国は自らにとって最適な援助を引き付けることが簡単にはできない。こうした弊害をなくし、被援助国における政策一貫性を担保し、援助の効率化を進めるために、セクター別の会議などが被援助国では、多くの援助団体の関与のもとに勧められている。だが、A f Tはすでにみたくように多くの分野をまたがる広い範囲の援助を示している、A f Tのセクター会議の開催は不可能であり、実際に実施されていない。よって、援助国が非援助国にとって最適な援助を行うことが出来るとは限らない。そのため、A f T政策が最適な比較優位を形成することができるとはどうかはわからず、こうした援助国の自己最適な援助行動が、被援助国の政治に対してどのような影響を与えるかは、A f Tの文脈で分析されなければならぬが、いまだに分析されていない。

一方で、こうした負け組産業の抵抗力を弱める政策は、抵抗するインセンティブを弱めること、す

なわち、期待所得と期待喪失の大小関係を逆転させることにあたる。A f Tができるこうした政策は、調整政策を拡充させることにある。だが、すでに検討したように、A f Tにおける調整政策は弱い。これは、援助国にとって、調整政策は自国の政策変更によって当該国に特惠浸食が起こった場合に行われる傾向が強いため、自国の対外的責任を認める政策を実行するインセンティブが弱いためである。A f Tで調整政策に分類されているものは、特惠関税制度の撤廃後に、価格競争力を失った当該セクターからの転作・転職プログラムなどへの調整政策がなされている。A f T全体の一〇%に満たないものでしかなく、関係者の間でその重要性が認められているとは言い難い。

●まとめ

本稿は、貿易自由化のための供給能力と、貿易自由化体制への途上国のインセンティブを高めるために導入されたA f Tは、想定していなかった政治的コストの導入によって、たとえ供給能力の向上が起こったとしても、多角的自由貿易体制を進展させるという意味

で、成功しない可能性があることを示した。

A f Tは、途上国の多角的自由貿易体制への参加を促進させるために導入されたものの、途上国のWTOドーハラウンドに対する態度は変わらないままである。二〇〇五年の段階で期待された追加的な新規援助が実施されていたら、態度が変化したかどうかを検証することはできない。だが、本稿の強いメッセージが示すように、途上国における政治的行動をWTOに対して積極的なものにするための援助の組み立ては可能であったはずであり、調整政策の拡充とそのための援助の実施が必要である。

(おのおの あつし／立命館大学経済学部准教授)

《参考文献》

- ①大石恵「二〇〇八」戦後中国の経済復興政策とアメリカの援助 (上) 『高崎経済大学論集』 第五〇巻 第三・四合併号 三月 一三五—一四九ページ。
- ②大野敦「二〇〇七」Aid for Trade に対する一考察—貧困緩和の観点から— 国際開発学会第一八回全国大会 論集 一二月。