

# WTOにおける 途上国優遇制度の見直し論

箭内 彰子

二〇一三年一二月にバリで開催された世界貿易機関（WTO）の閣僚会議において、ラウンド交渉（ドーハラ開発アジェンダ）の部分合意が成立した。しかし、ラウンドの主要な議題のひとつである途上国の開発問題については、先進国と途上国の意見の対立が激しく合意の目途は立っていない。それどころか、他の交渉分野でも開発問題が議論の俎上に上がり、かえって合意形成を困難にする要因となっているという指摘もある。

二〇一三年一二月にバリで開催された世界貿易機関（WTO）の閣僚会議において、ラウンド交渉（ドーハラ開発アジェンダ）の部分合意が成立した。しかし、ラウンドの主要な議題のひとつである途上国の開発問題については、先進国と途上国の意見の対立が激しく合意の目途は立っていない。それどころか、他の交渉分野でも開発問題が議論の俎上に上がり、かえって合意形成を困難にする要因となっているという指摘もある。

権平等の原則に基づいており、国の面積や人口、あるいは政治力や経済力といった要素によらず、すべての参加国が平等に扱われる。WTOも例外ではなく、途上国であるか先進国であるかに拘らずすべての加盟国が条約上の義務として一様にWTO諸協定で決められている貿易ルールを遵守しなければならない。しかし、WTOルールを発展段階の異なる国家に一律に適用するのは現実問題として難しい。貿易を通じて途上国の経済開発を促進するという観点から、WTOでは途上国に対して特惠（S&D）を供与することが認められている。

がラウンドにおいて一定の自由化に合意しても、途上国はそれに対応するだけの自由化を実施せずに先進国の自由化措置を享受することができた。さらにS&DはGATTのもうひとつの原則である無差別主義に対する例外を正当化する根拠でもある。一般特惠関税制度（GSP）は途上国の輸出増大を図るために先進国が途上国産品に対し一般の関税率よりも低い特惠税率を適用する制度のことである。GSPは途上国とそれ以外のGATTメンバー（先進国）とを差別するという意味において、無差別主義と本質的に衝突する。GSPの無差別原則に対する整合性を確保するために、S&Dに「無差別原則に拘わらず、途上国をより有利な条件で遇することができると」という概念が付加された。

## ●途上国優遇制度とは？

通常の国際機関や国際条約は主

S&DはGATTの基本原則である相互主義の例外とされ、先進国

がラウンドにおいて一定の自由化に合意しても、途上国はそれに対応するだけの自由化を実施せずに先進国の自由化措置を享受することができた。さらにS&DはGATTのもうひとつの原則である無差別主義に対する例外を正当化する根拠でもある。一般特惠関税制度（GSP）は途上国の輸出増大を図るために先進国が途上国産品に対し一般の関税率よりも低い特惠税率を適用する制度のことである。GSPは途上国とそれ以外のGATTメンバー（先進国）とを差別するという意味において、無差別主義と本質的に衝突する。GSPの無差別原則に対する整合性を確保するために、S&Dに「無差別原則に拘わらず、途上国をより有利な条件で遇することができると」という概念が付加された。

ほとんども変わっていない。グロー

## ●WTOにおけるS&D条項

GATT/WTO諸協定のなかでS&Dを含んでいる規定は一五〇近くに上る。これらは「S&D条項」と呼ばれ、途上国はこれらの条項を基に具体的なS&Dを享受している。これらS&D条項はその内容によっていくつかのカテゴリーに分類できる。主なものとしては、(1)先進国市場における特惠アクセス、(2)協定上の義務履行における柔軟性、(3)経済的・技術的支援などがある。S&Dが導入された頃はGSPといった市場アクセスに関する優遇措置の供与が主流であったが、最近ではWTO協定を漸次的に途上国に適用させていくための柔軟性が活用されている。

S&Dは途上国が貿易を通じた経済発展を実現していく上で重要な役割を果たしてきた。しかしS&Dは政治的妥協として導入されたものであり、その法的基盤は脆弱である。このため、S&Dを供与する側（先進国）も供与される側（途上国）も恣意的にその内容を解釈・運用する傾向にある。また、導入されてから五〇年近くが経過しているが、その基本概念はほとんど変わっていない。グロー

バル化の進展で途上国をとりまく環境は大きく変化しており、S&D制度が現在の多角的貿易体制に適しているかどうか、改めて見直す必要がある。

現行のS&D制度に関してはこれまで多くの課題が指摘されている。ここでは、そのなかでも大きな問題となっている二つの論点を取り上げて検討する。

### ●問題点① 途上国の多様化

S&Dは、WTO加盟国を先進国と途上国という二つのグループに分け、途上国に対して一律の優遇措置を供与する制度である。二〇〇一年のドーハ閣僚宣言以降、「途上国」カテゴリーのなかに後発開発途上国という区分が生じたが、協定上の権利義務関係に関してはそれ以上の区分は存在しない。しかし、加盟国が増加し途上国の属性が増えたことや、途上国の中で経済発展の度合いに差が生じてきたことなどから、従来の途上国、後発開発途上国といった大きくくりではバラエティあふれる途上国を説明しきれない。途上国の多様化が進んでいるにもかかわらず、依然として「途上国」という単一のカテゴリーが基本となつて

いる体制は、現状に合わなくなつてきている。

たとえば、近年、経済が急成長しているいくつかの途上国は新興国と呼ばれ、ドーハ開発アジェンダにおいても主要なプレーヤーとなつてきている。こうした新興国は先進国に匹敵する経済力を持ち合わせている場合もある。しかしWTOにはそもそもどのような国が途上国とみなされるかの規定がない。現在、途上国であるかどうかの判断は各国による自己申告となつてきている。このため、新興国と呼ばれる国々もWTOでは「途上国」であり、他の途上国と同様にS&Dを享受することができるとも一律に優遇措置を供与することに二の足を踏み始めている。

また、おかれている環境の似通った国々が連携し、ラウンド交渉においてもまとまった声を上げるようにもなつてきた。たとえば領土が島で構成されている島嶼国や、陸の国境で囲まれていて領海をもたない内陸国などが、それぞれの立場から特別なS&Dを要求している。しかし、ある途上国グループに特別なS&Dを認めたら、他の途上国グループからも別

のS&Dの要求が生じ、收拾が付かなくなってしまう。

S&Dは、途上国がWTOルールを遵守したり、ラウンド交渉に参加するための能力向上を支援してきており、もはやWTOにおける不可欠の要素となつてきている。しかし、後発開発途上国などS&Dを必要としている途上国がある一方で、著しい経済成長を遂げ、先進国と同様にWTO協定履行能力のある途上国については、S&Dの適用を終了する、いわゆる卒業が必要になつてくる。しかし、現在のWTO体制にはこの卒業条件について明記したものが無い。途上国カテゴリーからの卒業が制度的に備わっていない現状では、S&Dという既得権益を確保するために、いつまでも途上国にとどまろうとするインセンティブが働き、途上国の経済発展にブレーキをかける事態になりかねない。

### ●提案① 途上国に区分を導入

途上国の多様化にともなつて生じるS&Dの問題点に対しては、享受できるS&Dの内容を発展段階（対応能力のレベル）に基づいて区分するという考え方を導入することで解決できないであ

ろうか。その際、環境分野で先進国と途上国の義務に相違を認められている「共通だが差異ある責任（common but differentiated responsibility：CBDR）」原則を援用することで、途上国間の区分をスムーズに導入することができるとはならないかと考える。

環境分野においては、すべての国家には環境保護に向けて共通する責任があると同時に、環境破壊を低減するための貢献はそれぞれの国家で異なるものと考え、CBDR原則に基づいて、先進国と途上国は区別して扱われる。現在の環境問題の多くは先進国が引き起こしており、先進国の環境保護に対する責任は途上国より重いという考えに加えて、資金的にも技術的にも環境対策を行うための能力は先進国の方が高いため、環境問題への対応に関しては先進国がより負担すべきという考え方に依拠している。

S&DもCBDRも途上国に対して有利な待遇を与えることが主要な要素である点では共通している。しかし、途上国がひとつのグループとしてまとまりをもつものなのか、あるいはより細分化したいくつかのグループへと分かれて

いくことを是認しているのか、という点に関しては、異なる考え方を示している。CBDRはそれぞれの国がそれぞれの社会的、経済的状况や技術的キャパシティに基づいて環境問題に対処することを認めており、理論的には、すべての国の環境保護に向けた責任はそれぞれに異なる場合もあり得る。このため、「途上国」として一括して扱われるのではなく、途上国のなかであっても経済発展の度合いなどによってグループ分けされ、異なる責任を負うことが可能となる。つまり、CBDRにおける「差異ある」という概念は連続的な差異を意味するものであり、先進国のなかでも差異があり、途上国のなかでも差異があることになる。たとえば、国連気候変動枠組条約は先進国、途上国という二分法に依拠することなく、温室効果ガス削減のための政策実施等の義務が先進締約国には個別に課せられており、それ以外の途上国は、経済の発展段階に基づいて四つのグループに分けられ、それぞれが負うべき義務が決められている。

一方のS&Dは先進国・途上国という二分論に基づいており、一部の途上国にだけ優遇措置を供与することは認められていない。最近でこそ、途上国のなかでもとりわけ開発の進んでいない後発開発途上国に対してはかの途上国よりも一層有利な待遇を供与することが是認されるようになってきた。このため、現在のWTOのもとでは先進国、途上国、後発開発途上国という三つのカテゴリーに区分されている。途上国をいくつかのサブグループに分割しようとする動きに対しては、途上国の結束が崩れるとして否定的な態度が示されている。

途上国の定義やS&Dの適用条件を明確化しS&Dからの漸次的な「卒業」を制度化していくとする試みに対しては、既得権益を失うかもしれない新興国や中進国から反発が出ている。また、途上国にさらなる区分を持ち込んだ場合、途上国の細分化が進み、ラウンド交渉が一層複雑になったり、貿易ルールの断片化が生じるおそれがある。

### ●問題点② 一部の途上国に 対する特惠供与

S&Dの代表例である一般特惠関税制度(GSP)は全ての途上国を対象としなければならない。

しかし、先進国のなかには、歴史的、政治的に特殊な関係を有する特定の途上国にのみ特惠を与える仕組みを備えている国もある。

例えばアメリカは中米・カリブ海諸国やサブサハラ・アフリカ諸国向けに特惠関税を供与し、これら諸国からのアメリカへの輸出増大を図っている。サブサハラ・アフリカ諸国に対する特惠制度はアフリカ成長機会法(AGOA)という国内法として制定されており、対象国としての適格性はアメリカが独自に設定している経済的・社会的基準に照らして判断される。具体的には、市場経済、法の支配、貧困削減に向けた経済政策、国際的に認められた労働者の権利、汚職撲滅などに加え、アメリカの国家安全政策や外交政策に干渉しないこと、国際的に認められた人権を侵害しないこと、国際的テロ行為を支援しないこと、最悪の形態の児童労働を撤廃すること、などの要件も勘案される。適格審査は毎年行われ、新たにAGOA対象国となる国もあれば、AGOA対象国から外される国もある。二〇一〇年にはマダガスカルが前年のクーデタで成り立った政権が民主的に選出されていないという理由で、また二〇一一年にはコロンビア共和国が大規模な人権侵害を理由にAGOA対象国から外されている。

AGOAはアメリカの国内法を基礎としているため、その対象国の選定はアメリカの裁量にゆだねられている。特惠の内容もアメリカ独自の判断で変更が可能ならば、制度自体の終了もあり得る。サブサハラ・アフリカ諸国にとっては、AGOAは存在基盤が不安定な制度といえる。

またEUはロメ協定(一九七六〜二〇〇〇年)およびその後継であるコトヌ協定(二〇〇〇〜二〇〇八年)を通じて、アフリカ・カリブ海・太平洋(ACP)諸国(七カ国・地域)に対し特別な待遇を与えてきた。ACP諸国は砂糖やバナナなど農産品輸出に関して他国より有利な条件でEU市場へアクセスできるのをはじめ、投資、金融などの分野でもEUによる開発協力の恩恵を受けてきた。

ロメ協定やコトヌ協定はアフリカ諸国の貿易を奨励し経済開発に貢献すると評価されてきたが、一方で、一部の途上国にのみ特惠を与えている点がWTO協定に違反すると判断された。S&Dはすべ



ての途上国に対して無差別に供与しなければならぬという要件に反していたからである。

コトヌ協定がWTOルールとの整合性を確保するためには、①授権条項で容認されているGSPとなるよう、コトヌ協定に規定されている特惠を全ての途上国が享受できるようにする、②特定国間における特惠の相互供与を認めているGATT第二四条に適合させるために、地域貿易協定(RTA)へと移行する、の二つのアプローチが考えられる。EUとACP諸国は後者の方法を選んだが、コトヌ協定がRTAとして認められるためには、すべての当事国が段階的に貿易障壁を取り除き自由化を図らなければならない。EUとACP諸国間全体でひとつのRTAを形成するのは難しいことから、ACP諸国を地理的な要件や既存の経済統合関係を基礎に七つのグループに分割し、それぞれのグループとEUとの間で経済緊密化協定(EPA)の締結を進めている。しかし、参加当事国のすべてが自由化義務を負う双務的なEPAへと転換することにより、ロメ協定やコトヌ協定が有していた開発協定としての色彩は薄れてしま

う結果となった。

### ●提案② 柔軟性のある貿易協定化

特定の途上国のみを対象とする特惠制度は、WTO法的には違法と判断されてしまうため、WTO協定からのウェーバー(義務免除)を獲得する必要がある。AGOAは二〇〇九年に、コトヌ協定は二〇〇一年にウェーバーを得ているが、ウェーバーは期間が限られており、いずれ更新しなければならぬ。しかし、加盟国の三分の二以上の賛成を必要とするウェーバーの更新は容易ではない。コトヌ協定の場合はウェーバー供与が二〇〇八年までとなっていたため、EUとACP諸国はそれまでにEPAに移行する必要があったのである。AGOAもウェーバーの更新が得られなければ、WTO法違反として提訴される可能性もある。

こうした制度の不安定性、あるいは特惠供与国の恣意的運用や特惠的側面の喪失といった脆弱性は、先進国―途上国間のRTAとして締結し、そうしたRTAに対してはS&Dを認めることによつて克服できないだろうか。現状で

は、先進国―途上国間のRTAにはS&Dは認められておらず、途上国も先進国と同様に自由化を進めなければならない。しかし開発目的のRTAに関しては、途上国に対して双務的な自由化義務を求めず、先進国の片務的な特惠供与であってもWTO整合的とみなす特例措置を認めるべきであろう。

例えばコトヌ協定の場合、そのEPA化はEU―ACP諸国間の貿易増大をもたらし、ACP諸国の経済成長や貧困削減に重要な貢献を果たすとみなされている。しかし、最貧国を多く含むACP諸国に対してEUと同じ条件の自由化義務を課すことが、それらの国々の経済発展に本当にプラスになるのか、却って国内産業に打撃を与えるのではないかと、といった疑問がEU加盟国のなかからも出てきている。WTOの場でも先進国とのRTAに参加する途上国に対しては、自由化の期限や対象品目などに一定の柔軟性を認めるべきという意見が出されている。

### ●根本的な見直しの必要性

平等原則を基本とする国際法体制において、S&Dは途上国の特別な事情に配慮し、特惠待遇の供

与を容認してきた。しかし、著しい経済発展を遂げる途上国が出現し、途上国のなかでの経済格差も広がってきている。途上国が多様化するなかで、後発開発途上国を別枠として扱う動きはあるが、基本的にすべての途上国に対して同一の優遇措置を供与することは是非も問われ始めている。

S&DがGATTに組み込まれた当時、先進国は途上国に対する特惠関税制度を競って導入し、途上国の側もS&Dを活用することによって多角的貿易制度に参入しようとする努力をした。しかし現在、WTOにおけるS&D制度は岐路に面している。S&Dをめぐる途上国と先進国の主張の溝は深く、先進国はWTOを通じて貿易体制の安定性、透明性、そして予見可能性を期待することができるとの疑問を持ち始めている。一方の途上国もWTOを自国の経済発展にプラスに働く機関としては期待できなくなってきた。先進国―途上国という二分制の構図を前提として発展してきたS&Dは再考すべき時期にきている。

(やない あきこ/アジア経済研究所 法・制度研究グループ)