

# ガット・WTOの歴史と基本原則

## 通商問題の中の日本とアメリカ

キヤノングローバル戦略研究所研究主幹  
経済産業研究所 上席研究員  
農学博士 山下 一仁

# ガットはなぜ作られたか？

- ▶ 1929年大恐慌⇒ 自国産業保護のために関税引き上げ等により自国・植民地の市場囲い込み＝経済のブロック化
- ▶ 1930年アメリカはスムート＝ホーレイ法制定、関税引き上げ、アメリカから借金をしている各国はアメリカに輸出して返済するという方法がなくなった。
- ▶ 通貨引き下げで輸出増進という近隣窮乏化政策 (beggar-thy-neighbour policy) で“失業の輸出”
- ▶ ⇒ (英米)戦後の国際経済秩序のためには、通商の安定・拡大と通貨の安定・協力が必要⇒ GATTとIMF

# GATTの不幸な出自

- ▶ 国際貿易機関(ITO: International Trade Organization)を設立するためのハバナ憲章を通商権限を国際機関に譲渡したくないアメリカ議会が拒否(アメリカがMultilateral(MTO)を嫌ったのでWTOに)
- ▶ ハバナ憲章は貿易だけでなく投資や国際カルテルも規律
- ▶ 各国は、ハバナ憲章から貿易部分のみ、単なる締約国団の集合(国際機関としての地位を持たない)としてGATTが1948年成立
- ▶ 1995年WTO成立まで貿易についての国際機関は存在しなかった

# これまでの貿易交渉の背景 & 事情

## アメリカという特殊な国

- ▶ アメリカが交渉の中心。**通商交渉の権限は議会に帰属**⇒ファスト・トラックでUSTRに権限移譲、2015年この法案(TPA)は僅差で成立、2021年失効。
- ▶ 国際貿易機関(ITO)を設立するハバナ憲章をアメリカ議会が拒否(前述)
- ▶ 1993年アメリカ議会(民主党)はブッシュ政権が妥結した**NAFTAの承認拒否**(race to the bottomを懸念)⇒環境、労働に関する**補完協定をカナダ、メキシコと再交渉**⇒NAFTA承認
- ▶ **底流にある保護主義**(後述)～①連邦議会が最初に成立させたのは関税法、②南北戦争:北の保護主義と南の自由貿易、③1930年のスムート・ホーレイ法
- ▶ アメリカの政党～**議決に党議拘束をかけない**⇒選挙区の事情が議員の投票に直接的に影響

# ファストトラック (TPA: Trade Promotion Act)

- ▶ アメリカ憲法上、議会は政府が交渉した条約や協定を好ましくないと判断すれば自由に修正できる。実際にも、アメリカ議会はガット・ケネディ・ラウンドの主要な合意を拒否。
- ▶ 交渉相手国にとっては、交渉結果をアメリカが受け入れるかどうかは議会の承認が得られるまでわからないこととなり、著しく不当。
- ▶ このため、議会は交渉権限を政府に与え、**政府が交渉した条約や協定等についてイエスかノーだけをいい、一切の修正は行わないことをしぶしぶ認めた。**これがファスト・トラック(追い越し車線という意味)またはTPA
- ▶ **しかし、議会としては通商権限の制限となるので、なかなかこれを与えようとしないうし、与えるときにも一定の交渉目的の達成や配慮事項等の条件をつけ、影響力を行使しようとする。**

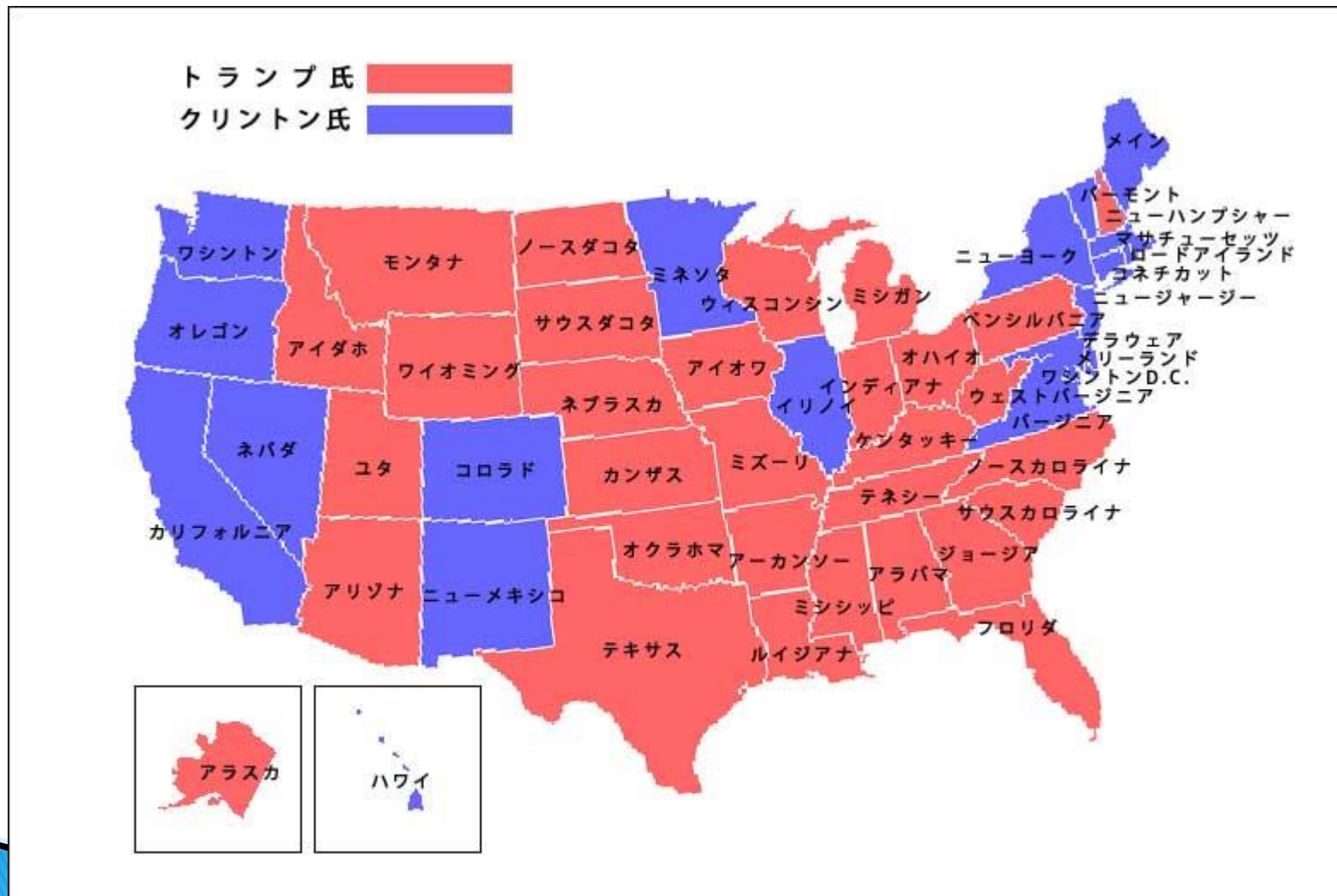
# 根強いアメリカの保護主義

- ▶ トマス・ジェファソン、ジェイムズ・マディソン、アレクサンダー・ハミルトンらアメリカ建国の父たちは全て保護貿易主義者。
- ▶ アメリカ議会が最初に立法したのは、国内市場を保護するための関税法。
- ▶ 南北戦争は、経済的には、北部の工業を保護するための高関税主義に対し、綿花を輸出し自由貿易を推進する南部の農業者が反対したことが原因。

# 第二次大戦後のアメリカ

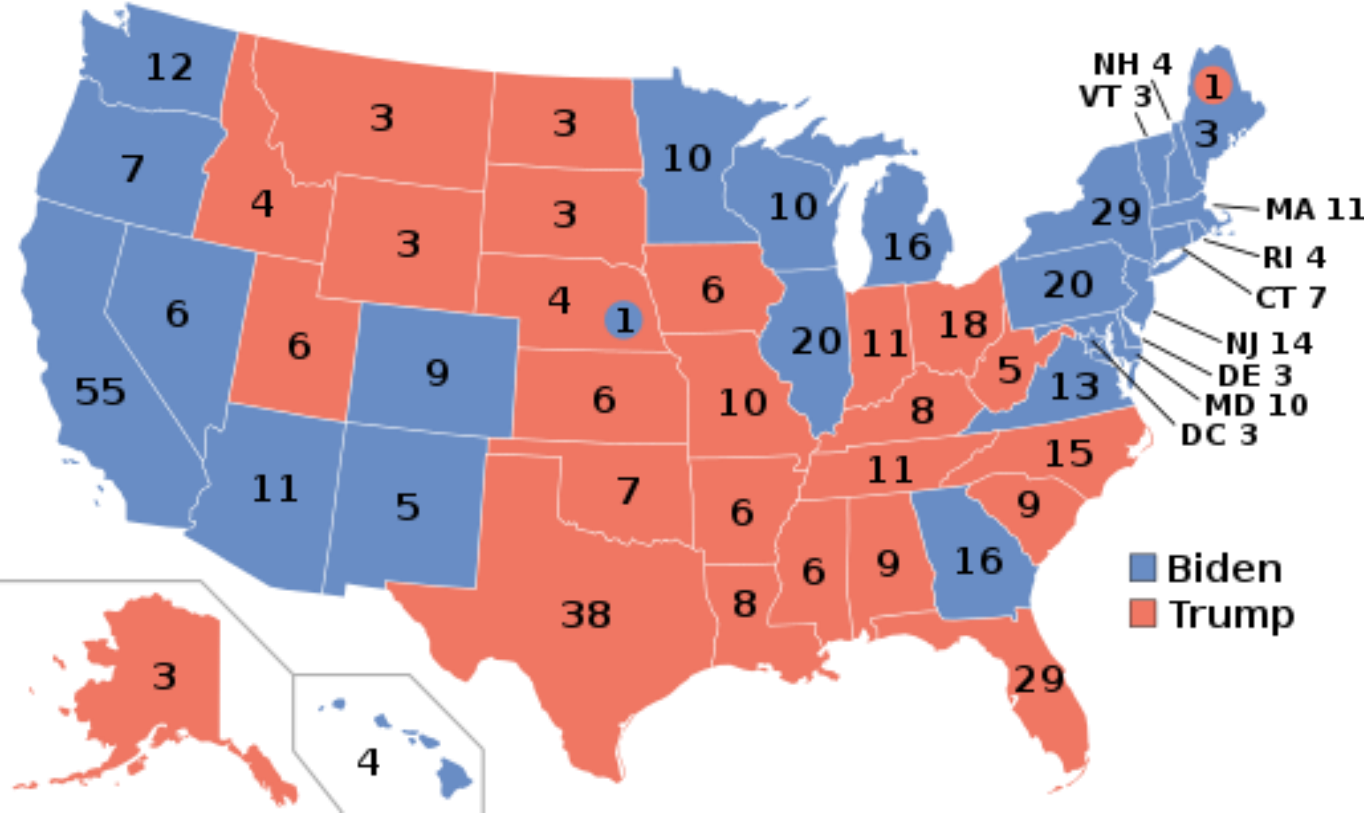
- ▶ 1934年**互惠通商協定法**が成立し、アメリカは保護貿易から脱却。議会は関税引下げの交渉権限を大幅に行政府に与えるとともに、**無条件最恵国待遇の原則**が認められた(それまでは二国間で約束したときのみ)。
- ▶ アメリカは、**第2次大戦後一転して自由貿易の旗手**。アメリカの貿易依存度が年々低下し、大戦中には史上最低の2%となり、国内に自由貿易に反対する勢力が少なくなった。
- ▶ しかし、日本、ドイツ等の諸国が復興・発展して来るにつれ、**60年代後半から、アメリカは新しい保護的手段**を用いる。日米自動車協議では、ガット上違法とされる輸入数量制限の代替措置として、輸出国側に輸出量を制限させるとい、ガット上黒とも白ともいえない「灰色措置」である“**輸出自主規制**”が導入。また、ガット上認められている**アンチ・ダンピング**を恣意的に運用して国内産業の保護に活用。不公正な通商行為を行っているとアメリカが判断すれば、一方的に制裁措置を講じるという**通商法301条**のような法律も導入。

# 2016年大統領選挙





# 2020年大總統選舉



# アメリカ選挙の特徴



民主党 = 都市政党化



共和党 = 農村政党化

## 大統領選挙

- ▶ ほとんどの州で結果は予め判っている、
- ▶ 結果を左右するのは、  
10ほどのスイング・ステイト (swing states): フロリダ、オハイオ、  
ミシガン、ペンシルベニア、ウィスコンシン、アイオワ、ジョージア、  
コロラド、アリゾナ、ニューハンプシャーなど
- ▶ スイング・ステイトの5つが中西部 (ラストベルト+コーンベルト)
- ▶ 注目はテキサス (CA 5 5、TX 3 8、NY 2 9、FL 2 9)。  
Red ⇒ Purple ⇒ Blue ?

# ガットの基本原則

## ①最恵国待遇の原則(第1条・MFN:ソトとソトの平等)

- ▶ ある国が他の国に対して与えた特別の待遇はガット加盟国全てに及ぶ。例えば、日本がアメリカと交渉してアメリカに米の関税率を60%とすると約束したら、オーストラリアやタイにも同じ条件での輸入を認めなければならない。
- ▶ すなわち、ある国は他のガット加盟国全てに対して輸入される産品が同種であるかぎり差別することなく同じ条件を適用する、特別の国を優遇してはならない。
- ▶ これによって例えばアメリカとEUのような大国同士が交渉した結果も、交渉に直接参加していない途上国に及ぶ。
- ▶ 自由貿易協定では、協定に参加した国が交渉した結果は協定に参加しない国には及ばない。最恵国待遇の原則は自由貿易協定と異なるガット・WTOの大きなメリットである。

# 最恵国待遇原則の例外

- ▶ 域内のみの自由化を行う**関税同盟**や**自由貿易協定**は他の国より域内国を優遇。
- ▶ EUのような関税同盟とTPPのような自由貿易協定の違いは、関税同盟の場合域外国に対する関税も共通にする(たとえば、日本への自動車の関税はドイツもフランスも同じである)が自由貿易協定ではそれがまちまちである(TPPに参加しない中国に対する自動車関税はアメリカ2.5%、日本0%で統一されない)点。
- ▶ 途上国に対する関税を低くする**特惠制度**も同様。

# ガットの基本原則

## ②内外無差別の原則(第2条・ソトとウチの平等)

- ▶ 国内に入った輸入品については、同種の国産品と同じ条件で取り扱わなければならない、同種の**国産品より不利な扱いをしてはならない**、
- ▶ 例えば、消費税が5%であるとすれば、輸入品に対してのみ6%を課してはならない、
- ▶ 国内生産者のみに対する補助金の交付は認められる。もちろん、大豆油製造企業に国産の大豆を使用したら補助金を交付するという場合は、国産を輸入品よりも優遇することになるので、認められない。WTOの補助金協定は、このような**国産優遇補助金を輸出補助金と並んで使用してはならない禁止の補助金**としている。

# ガットの基本原則

## ③関税主義、(輸出&輸入)数量制限禁止(第11条)

- ▶ 輸入についての調整は**関税のみ**によるべきであり、輸出入割当等の**数量制限は行ってはならない**。
- ▶ 譲許表に関税率を記載すればそれ以上の関税を課してはならない、**牛肉の関税を50%と譲許表に書いたのであれば51%の関税をガット加盟国に適用してはならない**(第2条)。
- ▶ ガットの規定と譲許表の輸入条件が相矛盾する場合にはガットの規定が優先、ガット規定と譲許表の関係は上位法と下位法との関係であると判断。各国が自由に合意して譲許表に書き込んだとしても、ガット規定に抵触することは認められない
- ▶ しかし、**輸出税は規制の対象外** ⇔ ラーナーの対称性定理

# ガットの基本原則

## ④補助金に対する規律、特に輸出補助金の禁止(第16条)

- ▶ 補助金を国内産業に与えれば、国内産業の競争力が向上するため、国産品の輸出が増加したり、海外製品の輸入が減少したりする可能性。このため、**補助金が他国に重大な損害を与え又は与える恐れがある場合には、他国と協議。**
- ▶ チーズの関税が20%、フランスの輸出価格が80円とすれば、日本市場に入るときの価格は96円。国産の価格が100円ならフランスのチーズは競争できる。しかし、10円の補助金を出すと競争できない。
- ▶ **輸出補助金**については、ダンピング輸出となり明らかに貿易歪曲効果を有するものであることから、禁止(農産物を含む第一次産品は例外→米EUの紛争→WTOへ)

# ガットの基本原則

## ⑤利益の均衡、相互主義、代償主義（ガット前文、第28条、第28条の2）

- ▶ 輸出が良く輸入は悪いという重商主義的な考え方に立つガットは、関税引下げは譲歩であると観念するとともに、**相手が譲歩するのであればこちらも譲歩するという利益の均衡に基づく相互主義の考え**を採った。
- ▶ **現在の譲許表で定められている条件を改定したいのであれば、他の産品で代償措置を差し出さなければならない**。日本が牛肉の関税をガット譲許している50%から70%に上げたいというのであれば、日本への牛肉の主要輸出国であるアメリカと協議し、アメリカの関心品目であるアイスクリームの関税を30%から10%に引き下げなければならない。同様に、ある物品の輸入急増時にセーフガードによって一時的に関税を引き上げる場合でも、代わりにその物品の輸出国が関心を持つ別の品目の関税を引き下げる必要。
- ▶ これは協定の運用の場合の代償主義であるが、**交渉上の原則としても重要**。代償主義は、ガット・WTOの交渉だけでなく、自由貿易協定交渉でも原則に対して例外を求める国は代償を払わなければならないという形でしばしば援用



# 日本のガット加盟(1955年)のいきさつ

- ▶ 1955年で39カ国がガットに加盟。西独は1951年に加盟。
- ▶ 日本が加盟の申込みを行うことにすら、ヨーロッパ諸国、オーストラリア、ニュージーランド等は反対。**ガット第35条の対日適用を容認**した上で1952年に申込み。ガット第35条を援用する国は相手国に対し、最恵国待遇も与えず、ガット上禁止されている輸入制限等も行い得る。援用したのは、イギリス、フランス、オランダ、ベルギー、オーストリア、オーストラリア、ニュージーランド、ブラジル、インド、南アフリカ等14カ国。ガット第35条がこのように広く適用されたのは日本に対してのみ、以降日本は第35条の適用撤回を訴え続けた。
- ▶ でも、In GATT, We Trust!
- ▶ **アメリカは日本のガット加盟に尽力**。ガット既加盟国の中には日本市場への関心がなく日本との関税交渉に入ろうとしない国が多かった。しかし、これらの国も経済大国アメリカの市場には関心があったので、アメリカはこれらの国のアメリカへの輸出関心品目の関税引下げをがを行い、日本のために関税引下げを肩代わり。

# 加入後の日本：イバラの道

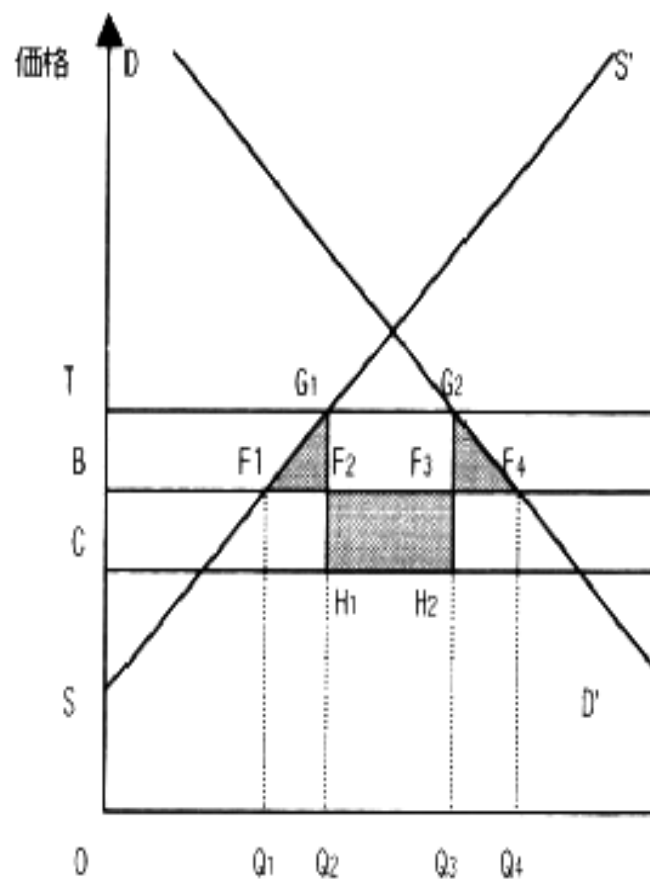
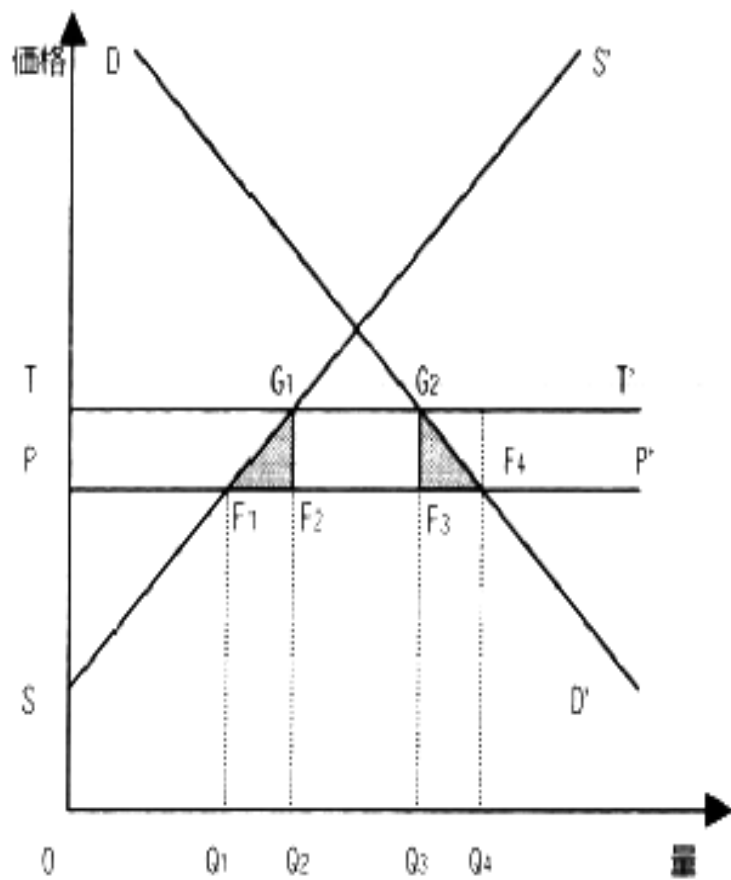
- ▶ 第35条の援用は1960年代初めに撤回された、日本はその代償として、イギリス、フランス、ベネルクス等との貿易取極で選択的セーフガード条項による対日差別輸入制限(クォータ)に同意せざるをえなかった。
- ▶ 1970年に通商権限移ったECと通商協定を結ぶべく交渉を行ったが、差別的セーフガード条項を盛り込むべきであるとECが主張したため、交渉は頓挫。対日差別クォータは、数量制限であり(ガット第11条違反)、かつ、差別的措置である(ガット第13条違反)という二重の意味でガット違反、しかし、ECは対日差別クォータ撤廃に応じず。
- ▶ ECが1992年に域内の市場統合を行い、各国が対日差別クォータを維持しても域内他国からの日本産品の流入によりクォータの効果がなくなるという事態になるまで、すなわち、EC側の事情により対日差別クォータの意味がなくなるまで、継続された。

# FTA(自由貿易協定)

## ～MFNの例外＝FTAの本質は差別

- ▶ ガット第24条: 実質上すべての貿易に関し関税その他の制限的通商規則が廃止
- ▶ しかし、国際経済学での議論は1959年のVinerから
- ▶ **Vinerの貿易転換効果**～輸入(小麦)が世界で一番安く供給する国(アメリカ)から、協定締約国(フランス)へ転換する＝交易条件が悪化する
- ▶ しかし、すべてのFTAが悪いのではない(国際経済学を理解しない一部の農業経済学者)。上の例で、フランスとのFTAは貿易転換効果ありだが、アメリカとのFTAはない

# 貿易創出効果と貿易転換効果



# TPP・日米FTAと貿易転換効果

▶ 貿易転換効果には、次の前提。

- ① 既に関税を払った輸入が行われていること、
- ② 自由貿易協定を結ぶことにより輸出先が「世界で最も安く供給できる国」から自由貿易協定締約国へ転換する

▶ しかし、日本の場合、高関税が残っているのはウルグアイ・ラウンド交渉で関税化した米、小麦、乳製品などの農産物、これらについて、低い税率の関税割当量以外で、輸入禁止的な通常関税を払って輸入されているものはほぼない。つまり、関税を払った輸入が行われていないので、自由貿易協定で関税を撤廃しても貿易転換効果は起きない。

▶ さらに、米、牛肉、小麦、乳製品については、日本の自由貿易協定の相手であるアメリカ、EU、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、タイ、ベトナムは世界で最も安く農産物を供給できる国。貿易創出効果はありますが、貿易転換効果は生じない。つまり、世界の主要な地域とメガ・FTAを結ぶようになると、貿易転換効果はなくなっていく。

# 私のアメリカ抜きのTPPという主張

## 効果：アメリカ農業は日本市場から駆逐される

牛肉：豪州は15年後9%の関税で日本に輸出、アメリカは38.5%の関税を払う必要 = 年々関税格差が拡大

同様に、アメリカは小麦で豪州、カナダに、乳製品で豪州、NZ、フランスに、豚肉でカナダ、デンマーク、スペイン、ワインで豪州、NZ、チリ、EU諸国に、それぞれ敗北。アメリカは差別される。

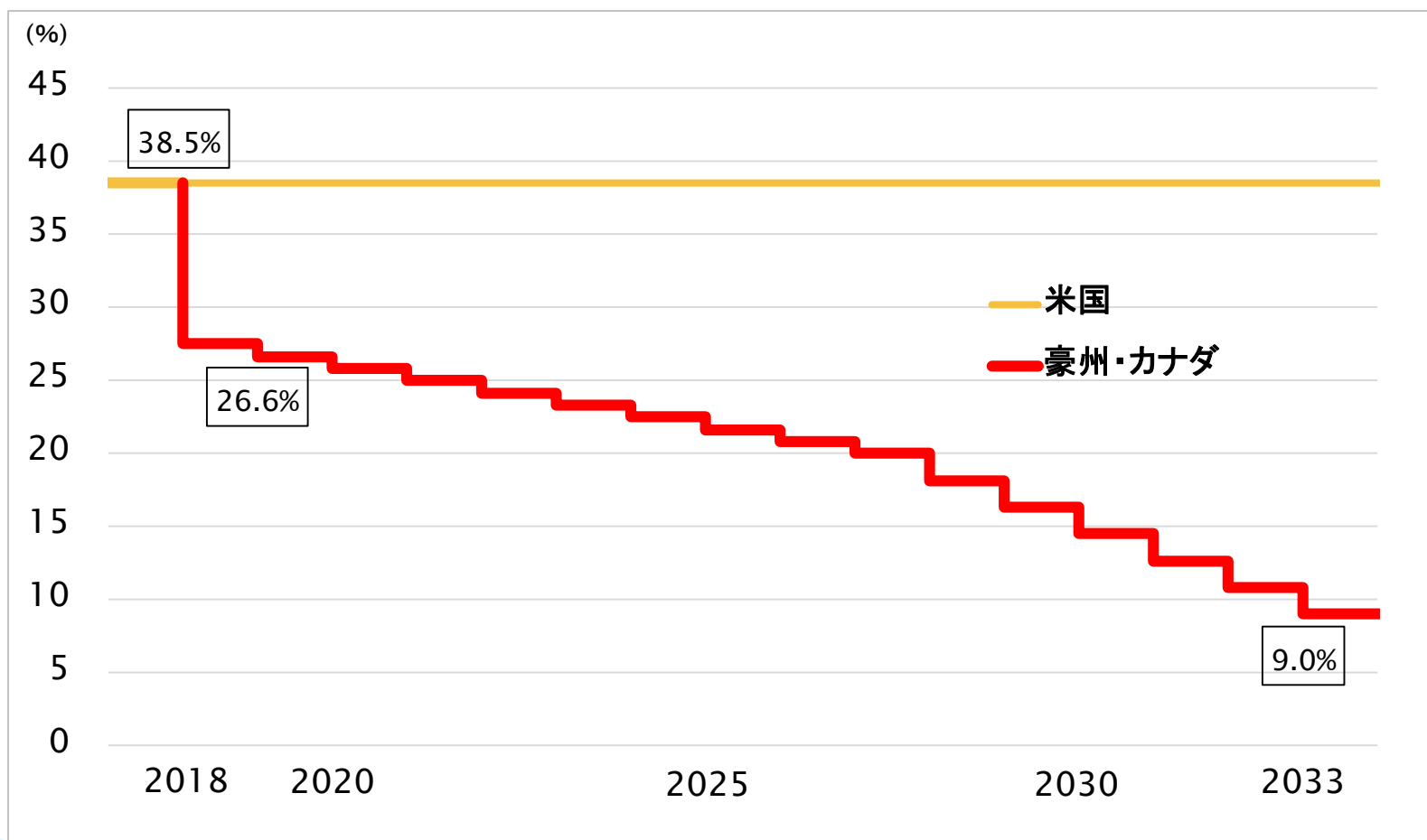
## 米大統領選（2016年11月）前の日本の議論

アメリカ抜きのTPPは意味がない  
(2016年10月安倍総理国会答弁)

VS

アメリカ抜きのTPPこそアメリカをTPPに参加させる唯一の手段 & 自動車関税の即時撤廃要求可能  
(2016年9月山下)

# 牛肉関税水準の推移



# ガットからWTOへ

- ▶ 1986～93年ガット・ウルグアイラウンド交渉⇒WTO成立
- ▶ モノの貿易のガットから、サービス貿易、知的財産権、補助金規律強化、アンチダンピング規制、セーフガード規律、輸出自主規制等灰色措置の禁止等、**内容を拡充させてWTO成立**～しかし、その後25年以上経過、時代遅れ、
- ▶ なぜWTO交渉は失敗するのか？⇒多数のFTA ⇒メガFTA
- ▶ **農業の規律強化**～関税化(従価税と従量税)、国内補助金、輸出補助金
- ▶ **紛争処理機能の強化**～ガットのコンセンサス方式からネガティブ・コンセンサス方式へ、



# The WTO's legislative function through negotiations has failed

- The Doha Round drifted due to discord between the developed and developing countries. Since China joined the WTO, the US and the EU have been pushed back by developing countries.
- Rules adopted 30 years ago are still applied without change. The further liberalization of goods and services trade is deadlocked and the rules are not attuned to new forms of trade, including e-commerce.
- Most of the issues including forced technologies transfer that the U.S. has against China are not covered by the WTO. Since consensus is required for WTO negotiations, China can block establishing new agreements. ⇒ The Obama administration turned its eye to TPP without China. But how can it impose new rules on China?

# The WTO's **judiciary function** by **dispute settlement** is suspended

- ▶ Since the old rules remain in force, **new and creative interpretations have been made, as if to create new laws(OVERREACH).**
- ▶ The interpretations **do not agree with the intention of the countries that drafted the text of rules in the negotiations**, e.g. export credit in U.S. cotton case (Japan which has not made commitments of Article 9.1 export subsidies may not give food aid?). A couple of lawyers can overturn what many countries negotiated.
- ▶ **The frustrated U.S. has refused to appoint a member of the dispute settlement body.**

# Food Safety and Trade(1)

- ▶ Every country has **the sovereign right** to protect the lives, safety and health of its people. **Sanitary and phytosanitary (SPS) measures** introduced to prevent the entry of harmful pests and diseases via the import of foods, animals and plants are a justifiable means for the purpose.
- ▶ Consumers express **strong concern** that food safety could be jeopardized **if appropriate SPS measures become difficult to implement under globalization.**

# Food Safety and Trade(2)

- ▶ SPS measures are used to protect domestic agriculture and food industries because traditional trade measures such as tariffs are not as readily available or effective as they used to be.
- ▶ To promote trade liberalization, SPS measures used as **disguised trade restrictions** should be restricted or eliminated. However, it is **not easy to distinguish** bona fide SPS measures for the protection of life, safety and health from those actually intended to restrict trade.

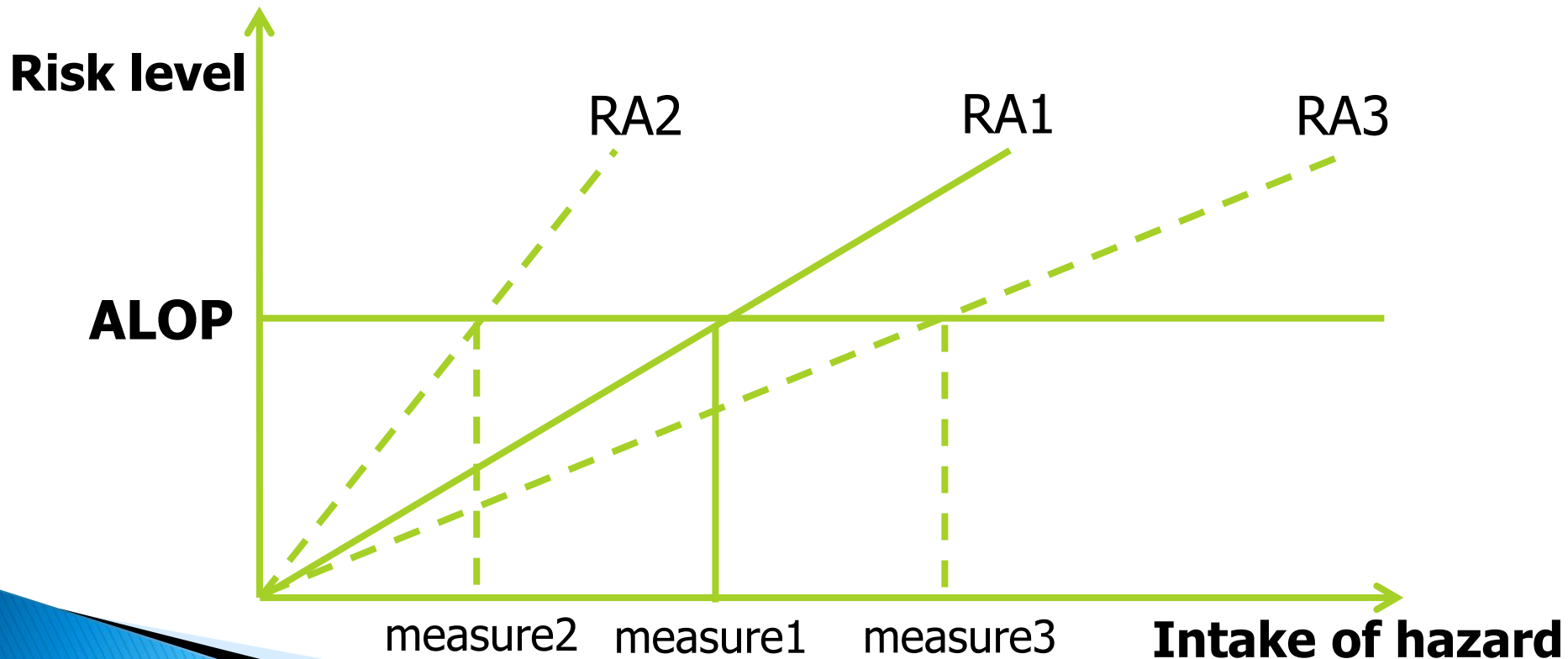
# Food Safety and Trade(3)

## WTO is coming to dinner?

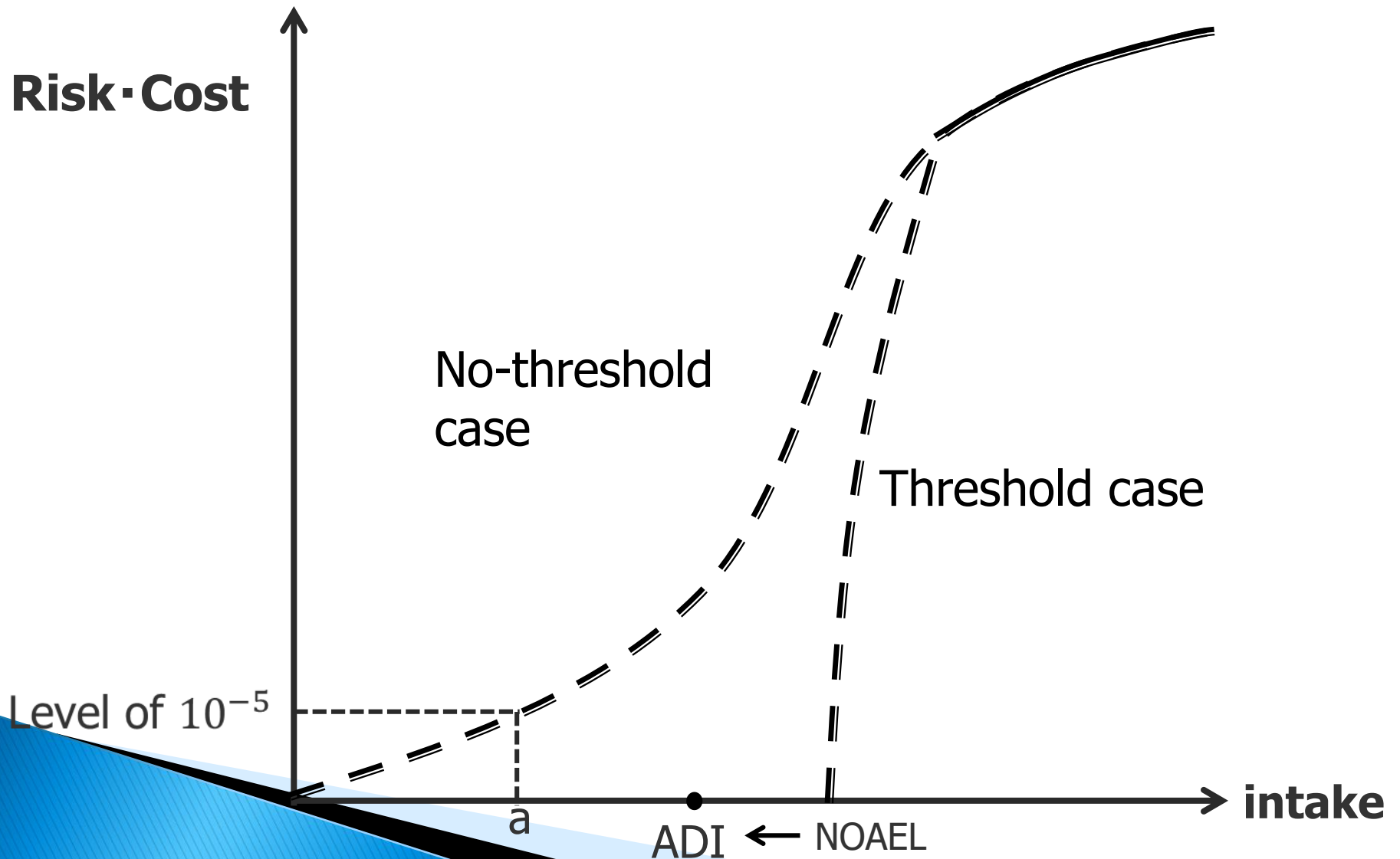
- ▶ The WTO's SPS agreement sets out that measures without **scientific evidence** are not allowed. A country must show scientific evidence that a certain risk to human, animal or plant life or health does exist *and* the risk can be alleviated by its measure.
- ▶ But **importing countries stand to bear the costs** incurred by diseases entering via food and agricultural imports, and the resulting health damage **if the scientific evidence turns out to have been wrong**. Only trade interests are protected in WTO?

# the structure of SPS agreement

The relationship between **ALOP** (the appropriate level of protection) or the acceptable level of risk, as an objective, **risk assessment**, and an **SPS measure**, as an instrument



In risk analysis, **the threshold model** is usually assumed based on the idea of **zero risk**.



# how the measures are determined

## Animal Test

the upper limit or threshold of a certain pesticide (NOAEL) if its dose increases above the level it harms animals is determined.

## Multiply by safety factor

that limit is multiplied by a safety factor (usually one-hundredth) to set an acceptable daily intake (ADI) for human beings.

## Allocate ADI

ADI is allocated to each of the foodstuffs on the basis of the amount of such foodstuffs ingested by people in the country, and thus the standard value of a certain pesticide in each of the foodstuffs is calculated.



# Harmonization or not

individual countries can restrict food import if they have the scientific evidence

## standards of individual countries

higher level of protection

risk assessment  
by individual countries

higher protection level of standards  
than international standards  
(0.1 ppm)

## international standards

level of protection

risk assessment  
by the international organization

international standards  
(1.0 ppm)