

WTO再生の旗頭を目指せ



山下 一仁

▶キャノングローバル戦略研究所
研究主幹

— TPP拡大により

米国・中国の取り込みを—

WTOの再生には、TPPの戦略的な拡大が有効である。米国の保護貿易主義や中国の国家資本主義を抑制するには、高レベルの自由化を標準とするTPPを拡大し、WTO再生に繋げることが不可欠である。

米 国大統領選の行方

大岩 本日は農業および通商政策のエキスパートである山下さんに色々とお話をお聞きしたいと思います。

米中問題は日本に当然跳ね返ってきますし、大統領が代われれば日本の通商政策にも影響します。大統領選の行方をどのように見ますか。

山下 まず大統領選でトランプ、バイデンのどちらが勝つのかというのは、ほとんど

の州で選挙前にだいたいわかります。例えばニューヨーク州やカリフォルニア州はリベラル人口が多いですから民主党が勝ちます。ところが南部のアラバマ州やテネシー州などは伝統的に共和党が強い。一方、中西部のミシガン州、オハイオ州、北東部のペンシルベニア州、南部のフロリダ州はどちらに転ぶかわかりません。いわゆるスウイング・ステートとかトスアップ・ステートなどという言い方をしますが、こういう州が一六州ぐらいいあります。

トランプを支持しているのは主に白人で

大学に行っていない人たち（ブルーカラー）ですが、一六州のうちほとんどの州で大卒のウエイトが高まり、非大卒のウエイトが下がっています。また、そのうち一二州ぐらいいではラテン系の人口が増えています。選挙に参加できる資格のある人の数では圧倒的に民主党の優勢が強まっています。

前回の選挙では投票総数でヒラリーの方がトランプを三〇〇万票も上回っていました。ところがアメリカは間接選挙制です。一般有権者は人口に応じて各州に割り当てられた「選挙人」を選び、その選挙人が大

統領を選ぶ仕組みです。メイン州とネブラスカ州を除いて一票でも多く得票した候補がその州の選挙人全員を獲得する「勝者総取り方式」ですから、総投票数で上回った候補が獲得選挙人数では下回り、大統領になれない可能性もあるのです。

中西部のラストベルトと呼ばれる、自動車産業、鉄鋼業が盛んな地域は従来から民主党の地盤でしたが、労働組合の人たちも、「民主党を支持しても一向に景気が良くなるまい」と相対的にラストレションが溜まっていました。そこにヒラリーと民主党の予備選で争っていたサンダースが「自由貿易のせいで雇用が失われている。だからTPPからは脱退すべきである」とか、「NAFTA（北米自由貿易）もアメリカの自動車産業にとって不利だから見直す」と訴え、ヒラリーに勝ちました。それをトランプは見て、「サンダースと同じことを言えばヒラリーに勝てる」と考え、中西部でほとんどの票を取りました。

今回の選挙も中西部が大きなポイントです。中西部で票を取るためには、ラストベルトに加え、二つの要素があります。一つは、中西部ではバイデンの人気の高いこと、もう一つは農民票です。

中西部はラストベルトであると同時にコーンベルトでもあり、とうもろこしや大豆の栽培が盛んな地域です。中国は大量にこ

の地域の大豆を買っていましたが、米中貿易競争で大豆の関税が上がリ、中国は大豆の輸入先を米国からブラジルに乗り換えました。コーンベルトの地域の人たちの間では、「共和党を支持したのに何だ」ということで、共和党に対する農民票の支持に陰りがみられます。

同時に、鉄鋼業の関税を上げて鉄鋼の価格を上げても、米国の鉄鋼製品は品質が悪くて提供できません。自動車の部品となる鉄にしても日本が提供している状況です。鉄やアルミの関税を上げても十分な効果が上げられなかったということで、この業界の人たちのトランプに対する失望も大きいものがあります。

重要なのはテキサス州で、伝統的に共和党が強い地域ですが、ラテン系を中心に人口が増え、大統領選挙の選挙人の数が今では三八人になりました。カリフォルニア州は五五人、ニューヨーク州、フロリダ州は二九人ですから、このテキサス州でバイデンが勝つと勝負ありでしょう。

以上のことからバイデンの方が有利かなと私は見ますが、トランプの場合は何と云っても熱狂的な支持者がいます。この支持者は必ず投票に行きますが、黒人やラテン系の人たちは投票に行きたがらないので、このあたりがどう出るかでしょう。

通商政策への影響

大岩 バイデンも基本的な通商政策（サンダースライン）では、保護主義的になりかねません。日本にとつての今後の通商問題はどちらが大統領になってもきつそうですね。

山下 保護主義という意味では、トランプが本当に共和党員なのかどうかという問題があります。共和党は伝統的に自由貿易主義を主張し、民主党は保護貿易主義を主張してきました。その民主党の保護貿易主義をトランプは乗っ取りました。ですから、トランプからバイデンに大統領が代わったとしても、保護主義的要素は変わらないと思います。

米国議会も伝統的に保護主義的要素が強いのです。憲法上、通商交渉の権限は米連邦議会が持っています。通商代表は必ず議会の有力者と相談をしながら交渉を進めますので、保護主義的要素は続きます。ただ、バイデンがトランプのように関税を武器にするかと言うと、必ずしもそうではないと思います。

バイデンはオバマ政権時副大統領でしたが、オバマ政権が最後の最後になって、「八年間大統領を務めたけれど、オバマ政権として後世に伝えるべきレガシーがない」と



やました・かずひと

- 1955年 岡山県生まれ
1977年 東京大学法学部卒業、農林省入省
1982年 ミシガン大学行政学修士、同大学応用経済学修士
1994年 農水省ガット室長
1995年 (在ベルギー) EU日本政府代表部参事官
1998年 農水省地域振興課長(中山間地域等直接支払い制度導入)
2001年 食糧庁総務課長
2002年 農水省国際部参事官、OECD農業委員会副議長
2003年 (独)経済産業研究所上席研究員
2005年 東京大学より博士(農学)を取得
2006年 農林水産省農村振興局整備部長
2007年 農林水産省農村振興局次長
2008年 (独)経済産業研究所上席研究員
2009年8月 キヤングローバル戦略研究所 客員研究員
2010年4月 キヤングローバル戦略研究所 研究主幹
2020年4月 東京大学公共政策大学院客員教授

【著書】

- 『いま蘇る柳田國男の農政改革』(2018年、新潮選書)
『TPPが日本農業を強くする』(2017年、日本経済新聞出版)
『バターが買えない不都合な真実』(2016年、幻冬舎新書)
『日本農業は世界に勝てる』(2015年、日本経済新聞出版)など

いうことで一生懸命になってまとめたのがTPP(環太平洋戦略的経済連携協定)です。TPPをなぜオバマ政権がまとめたのか。それは台頭著しい中国への規律です。将来的にTPPが拡大して中国が参加せざるを得なくなった場合、中国に対してTPPを通じて規律を課そうとしたのです。これがオバマ政権の壮大な戦略でした。トランプが中国に対して要求している国有企業に対する規律や投資に際しての技術移転要求の禁止などは、全てTPPに入っています。バイデンが大統領になった場合、もう一度TPPに戻って、TPPを活用しながら中国に圧力をかけていくという可能性があります。

一方的に関税を上げるような、WTO(世界貿易機関)違反のような措置ではなく、TPPを利用して中国に圧力をかけることは日本にとっても悪くないことです。
大岩 バイデンの対中政策はどのようなものなのでしょうか。
山下 今の政策とあまり変わらないと思います。対中国強硬姿勢は、超党派で共通の利益という認識なので、共和党だけが中国に強硬というわけではありません。例えば民主党の上院トップのシューマーは、対中最強硬派です。中国に対する姿勢は、バイデンになってもさほど変わらず、やり方が変わるだけでしょう。

WTOの機能停止

大岩 バイデンは同盟国重視でしょうか。
山下 トランプは同盟国だろうが関係ありません。とにかく圧力をかけて米国が取りたいものを取る、そういう発想の人間です。一方バイデンは同盟国重視と発言していますから、日本を味方に付けて中国に対峙しようとするでしょう。そのために有力なツールがTPPなのです。
大岩 バイデンが大統領になれば、オバマ政権のレガシーが継承できるというわけですね。

日本が通商政策として対米国だけでなく

く、対欧州、対アジアに関して抱えている課題や問題は何でしょうか。

山下 日本にとってWTOがきちんと機能することが一番良いことです。WTOには機能が二つあり、一つは「交渉を行ってルールを決める」ということです。

WTOの正式な設立は一九九五年ですが、九〇年代初めの状況でWTO協定は作られています。あれからもうすでに三十年近く経っていますが、この間、目に見えた新しい協定はできていません。

大岩 三十年前の協定で止まっているというのですか。

山下 そうです。三十年前のもはや時代遅れの規律を未だに使っているのです。交渉は立法的なプロセスですから、新しい規律を作るなら新しい法律（協定）を作るというプロセスが必要になってきます。

WTOのもう一つの機能である、「紛争が起きた時に、ルールを解釈して当てはめ、その措置がWTO協定に整合的なのか非整合的なのかを決める」という、この司法手続きが一向に進みません。GATTのウルグアイ・ラウンド交渉でWTOの紛争手続きはものすごく強化されました。そのため、逆にそれが機能し過ぎてしまいました。新しい協定を作る交渉が進まず、協定自体が時代遅れなものですから、WTOの紛争処理手続きにおいて、創造的な解釈が行わ

れ、協定の足りないところを解釈で補うようになりました。

米国がブラジルに訴えられて負けた農業紛争でも農業協定の交渉に関与した者の理解に反する解釈が行われました。このような司法手続きの判断に怒った米国はWTO上級委員会の委員を任命しないという行動に出ました。WTOは現在、立法手続きも司法手続きもストップしている状況です。もはや機能停止状態です。

大岩 GATTのウルグアイ・ラウンド交渉で最後まで採めた問題は、米国とEUの農業問題でした。未だ交渉終結が見通せないドーハ・ラウンド交渉の停滞も、先進国と途上国との農業問題をきっかけとしたものという理解でよろしいですか。

山下 大きな要因の一つは農業問題です。GATTのウルグアイ・ラウンド交渉は八年間も合意できませんでした。それでも最終的に合意できたのは米国とEUが手を打ったからです。WTOのドーハ・ラウンド交渉での農業問題も両国が妥協すればまとまると米国とEUは考えていたと思います。しかし現実には、ブラジル、インド、中国が反対してまとまりません。WTOになって中国が加盟し、途上国の力が強くなり、今まで米国とEU主体の先進国だけルールを決めて交渉していた図式がもはや通用しなくなつたのです。これがドーハ・

ラウンド交渉の失敗です。

大岩 日本が今のスタンス（農業政策）で自由化を原則とする「WTOの再生」を主張することは、矛盾しませんか。

山下 TPPなどの自由貿易協定では、日本は農産物について関税撤廃の例外を確保しつつ、全体では高いレベルの自由化を図っています。WTOは関税撤廃とは言っていません。「段階的に削減しろ」というものです。関税は下げても直接支払いに変えれば、消費者の負担を少なくできます。その分を財政によって農家へ直接支払いというやり方で保護すれば同じことです。

大岩 コメの市場価格も下がりますしね。

山下 そういう合理的な政策を取れば何ら問題はないのです。WTOも勧めていることです。日本の場合は農協という勢力があり、米価を上げることが兼業農家を維持して、その兼業農家が兼業収入を農協の口座に預ける。JAバンクは一〇〇兆円を保有する日本第二位のメガバンクとなりました。農業従事者でなくても、組合員になれば融資を受けられ、保険にも加入できるという準組合員制度もありますから、高米価政策と農協の特殊な権能が上手くタイアップして農協は成功しています。高米価政策にかに風穴を空けられるか、課題です。

大岩 やるとなると大改革になりますね。

山下 WTOがそのきっかけになるはずな

のですが……。

TPP拡大とWTOの再生

大岩 WTOの再生にはまずどこから手を付ければ良いのでしょうか。

山下 まず、事務局長の人選でしょう。事務局長は相当剛腕の人物を選ばないと難しいと思います。私の記憶の中で一番印象にあるのは、GATTウルグアイ・ラウンド交渉時に事務局長だったピーター・サザランドです。彼はものすごくエネルギーで、米国とEUを上手く調整して妥結まで持って行った人物ですが、今、彼のような人物はいません。

直接的なアプローチは難しいけれど、間接的なアプローチならあります。それがTPPを利用した改革です。TPPは自由貿易協定ですから、加盟していない国、例えば韓国は、ニュージーランドなどに対して、高い関税を支払わないと輸出ができません。自由貿易協定の本質は「差別すること」です。TPPに加盟しないと差別される。差別されたくないからTPPに加盟する。米国がTPPに戻って大きくなれば、中国も加盟せざるを得ませんから、そこで中国に新しいルールを課すことができます。

WTOで中国が米国と対峙する時、「自

分たちは途上国の代表だ」と主張しますが、TPPでは中国よりも発展段階の低いベトナム、マレーシアなどが加盟しているわけですから、途上国の代表」という顔は通用しません。

大岩 山下さんは「米国なんか外してTPPをやれ」とおっしゃっておられましたか、それが戦略として大成しましたね。

山下 本年一月発効の「日米貿易協定」では、TPPで合意されたもののうち、コメの輸入枠の設定は除外されましたが、これは米国をTPPに戻す一つのエサです。

米国が輸出しているコメは主にカリフォルニア米で、カリフォルニア州はブルーステート（民主党地盤）なのです。つまり、トランプがカリフォルニア州のために交渉したところで票にならないのです。逆にバイデンが大統領になれば民主党ですから、地盤を大切にしたいという思いから、TPP加盟へアプローチを仕掛けることが可能です。**大岩** TPPがWTOの基本理念と整合しているということは、他のFTAの概念と比べてもずっと整合性があると思います。やはりWTOを早く復活させないといけませんね。

大岩 さて、WTOの事務局長選が始まりました。韓国の兪候補が事務局長に選任された場合、日本への影響はやはり大きいのでしょうか。

山下 そうでもないと思います。事務局長というものは、対立をしている中に入って行って妥協点を見出すということができるかもしれませんが、紛争処理手続きは法律家の議論になりますので、はっきり言って事務局長が差配することはありません。

大岩 国際機関の重要ポストに日本人が就任する機会が少なくなり、日本の存在感低下の一因となっています。中国は多くの重要ポストを確保しています。日本も戦略として国際機関に積極的に関わっていくことが必要なのではないでしょうか。

山下 われわれの世代と違って今の世代では帰国子女も多く、英語を母国語のように話せる人材も大勢いるわけですから、そういう人材をどんどん海外へ送り出して国際機関に関わらせることが望ましいと私も思います。ただ、残念なことに今の世代の人たちは内向き志向が強く、海外に行きたくない、留学したくない、日本にいたいと、外務省にもそういう職員がいるというのですから、困ったものです。

大岩 課題は多いですが、WTOの再生に向けて、日本が新政権でどれだけリーダーシップを発揮できるのが今後の課題です

国際機関での日本の存在

ね。

RCEP（東アジア地域包括的経済連携）がもしかすると十一月頃に合意に達するかもしれないという話がありますが、山下さんはRCEPについてはどうお考えですか。

山下 TPPがメジャーリーグだとすれば、RCEPはマイナーリーグのような位置づけです。RCEPには中国が加盟していて、協定レベルでそんなに立派なものとは作れません。現在インドも加盟していますが、離脱が濃厚でしょう。理由は中国との関係です。中国製品の関税を下げるになれば、インド国内に中国からの輸入が増え、自国産業が圧迫されてしまいます。それをインド政府は危惧しています。

今のRCEPの枠組みを作ったのはある意味日本なのです。中国が「ASEAN+日中韓で経済連携しよう」と提案した時、それでは中国のプレゼンス（存在感）が高くなりすぎるということで、「ASEAN+日中韓+インド、オーストラリア、ニュージーランドで経済連携しよう」と提案したのが日本です。この提案に中国は当初反対していたのですが、「日本がTPPに加盟するかもしれない」と慌てて提案を飲みました。米国がTPPを離脱している間に中国が「TPPに加盟したい」という意欲を見せています。中国がもし本当にTPPに加盟したら、アジア太平洋地域で中国のプレゼン

スが今までにないくらい高まってしまいました。トランプのように米国第一主義で「同盟国なんか関係ない。自国の利益になることだけやれば良いのだ」となると、安全保障の面から見るとそれで良いのだろうか」と米国も不安に思うでしょう。

日本は中国に対して弱いですから、中国が「RCEPをまとめた」と言えば、まとめるをえまません。中国がTPPに関心を示している中で、「米国抜きのTPPとRCEPができて、米国は一体どうするのですか」というアプローチをぜひ日本政府はとるべきだと思います。

大岩 中国は米中の争いが激しくなるほどRCEPを早くまとめたと思うはずで、共同声明にわが国もサインをするのか。それともお茶を濁して来年に持ち込むのか、注目されるところです。

山下 オーストラリアはRCEPの中でも大きな国で、今中国との関係が良くないですから、オーストラリアがサインするかどうかも重要でしょう。

インドがRCEPに戻ってくれば一番良いのですが、難しいでしょう。インドは中国の補助金のことを問題視しています。日本も「そこは問題がある」と、はっきりとした態度を取るべきです。

補助金自体は自由貿易協定で扱わないのですが、国営企業への補助などの援助・優

遇措置はTPPで規律していますから、日本がそれを持ち出すことができるかどうか。それができればオーストラリアやニュージーランドを味方に付けることができると思います。

大岩 安倍政権が国際関係で存在価値をかつてより高めたことは否定できないと思います。今後日本がリーダーシップを取るためには何が必要でしょうか。

山下 参考になる国があります。ニュージーランドです。ニュージーランドはものすごく小さな国です。よく彼らは「われわれは静岡県と同じです」と言いますが、同じような人口規模なのです。しかし国際社会に出るとニュージーランドのプレゼンスはものすごく高いものがあります。英語が母国語ということもありますが、一方で人口以上に国際機関に進出しています。WTOしかり、OECDしかり。そういうところを日本は見習うべきではないでしょうか。

国際機関に対しての発信力は経済的な力が無くてもまともなことを言えば周りも聞かざるを得ませんから、「日本が言うことならば」となるかどうか。国際社会ではゴリ押しする国というのは尊敬されません。正論を堂々とやって認められるような国に日本がなれるかどうか。そういう国になって欲しいと私は思っています。

（九月七日収録、文責編集部）