

〈論 文〉

変容する国際貿易体制の多国間主義

柴 田 茂 紀*

はじめに

多国間の交渉や合意，国際的な組織や制度を重視する多国間主義（multilateralism）は，第二次世界大戦後の国際秩序を特徴づける原理だとされている（Ruggie [1996] 邦訳 pp.29-35, Ikenberry [2001] 邦訳 pp.10-11）。この多国間主義という用語は，開放的かつ多角的貿易体制や多角的決済のメカニズムを重視するという意味で，「多角主義」とも言われる（小野塚 [2009] p.303）。ただし，多国間関係は必ずしも協調的なものではない。多国間という名目で一方的または非協調的に進められる場合や，多国間協調を装う偽装的な多国間主義の場合もあるため，多国間主義における「協調」は理念になり得ても，自明ではない（滝田 [2003]）。

二国間・多国間にかかわらず，国家間関係には世界政府など上位の統治機構がなく「無政府状態」にあるため，各国は自国の利害を行動原理にする（Waltz [1979] 邦訳第6章）。「われわれに永遠の同盟国はなく，永遠の敵国もない。永遠にあるのは国益だけであり，われわれには国益を追求する義務がある」という18世紀のイギリスの首相であるパーマストンの言葉が紹介されるように，国家は自らの国益のために協調や対立を繰り返す¹⁾。

秩序が保たれにくい国際関係で，国益を追求する国家は，なぜ，どのように，そしてどの分野で協調するのかという問題は，これまでも多様な研究が進められてきた。協調的な国際関係のためには，それを主導する覇権国の重要性が論じられる一方で（Kindleberger [1973] 邦訳 p.272），各国間・各主体間の利害を調整する仕組みとして，レジームと呼ばれる国際制度を議論するものもある（Krasner [1983]）。それらの研究は，あるひとつのジレンマを浮き彫りにしている。国際的なルールや制度の確立は，予見可能で協力的な環境下での行動を保障するため，国際関係の安定に寄与する一方で，その国際的なルールや制度によって国家主権が制約されるというジレンマである（滝田 [2003]）。

第二次世界大戦後の国際秩序構想では，このジレンマを調整するような多国間関係の制度化が試みられた。例えば，国際経済秩序構想が議論された連合国国際通貨金融会議（ブレトン・ウッズ会議）では，世界恐慌に起因する保護主義，経済のブロック化，世界大戦の勃発を回避するための枠組について，英米を中心に議論された（Gardner [1969], Ruggie [1996]）。その結果，各国の自律的な国内政策の実施を重視しながら，多国間主義に基づいた開放的な国際経済秩序を目指すという

* 大分大学経済学部准教授

1) この発言は，英国議会での議事録で確認できる。<https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1848/mar/01/treaty-of-adrianople-charges-against>（アクセス日 2021年6月22日）

方針に至り、これはのちに「埋め込まれた自由主義」の妥協と称される (Ruggie [1996] 邦訳 p. 60)。この方針は、「国内ではケインズ政策 (福祉政策)、対外ではスミスの自由化政策 (Keynes at home and Smith abroad)」であるとも指摘されている (Capling [2008] p.15)。その方向を固めたのがブレトン・ウッズ会議であり、イギリス代表団の団長を務めたのがケインズ (John Maynard Keynes) であった。

ケインズについては、『ケインズ全集』などの資料を活用した膨大な研究が世界的に蓄積されてきた²⁾。しかしながら、ケインズの経済学の中でも国際経済分野は比較的等閑視されており、当時の時代の文脈で再検証し体系化する必要があるとして、岩本 [1999] は「ケインズ国際経済論」という領域を抽出した。岩本 [1999] は、国際金融とくに国際通貨システムに注目し「ケインズが、国際通貨政策においてはルール志向のシステムを目指したのは、超大国アメリカのパワーに対抗するものであった」として、ルール対パワーの図式でケインズのヴィジョンを描き出している (岩本 [1999] p.14)。

ケインズがイギリス代表団の団長を務めたブレトン・ウッズ会議で1944年に締結され、翌年発効したのがブレトン・ウッズ協定である。この協定に基づいて設立されたIMF (International Monetary Fund, 国際通貨基金) や世界銀行と呼ばれる国際復興開発銀行 (International Bank for Reconstruction and Development) はブレトン・ウッズ機関と呼ばれる。これらの機関を中心に、第2次世界大戦後の国際通貨・金融制度であるブレトン・ウッズ体制が形成され、各国経済や世界経済の安定化が図られていく。

ブレトン・ウッズ協定の締結から70年後、IMFは、多様な利害関係者の包摂と、それぞれが連帯責任を負う「新たな多国間主義」の必要性を提起した (Lagarde [2014])。さらに2020年、新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) で世界が不安定化するなか、IMFは「新たなブレトン・ウッズの時」だとする声明も発表している (Georgieva [2020])。同年、国連経済社会理事会の下部組織では「新たな多国間主義」が議論された (UNCDP[2020] chap. 2)。しかし現状は、声明や議論にとどまっている。

IMFや国連という、戦後の国際秩序を支えてきた機関が、それぞれの立場から「新たな多国間主義」や「新たなブレトン・ウッズの時」という変革の必要性を提起しているものの、具体的な動きが進まないのはなぜだろうか。75年以上前と同様、世界的規模で深刻な被害を及ぼす戦争が勃発しなければ、新たな思想を具現化する機運は芽生えないのだろうか。こうした問題意識に基づき、本稿では国際貿易体制における「新たな多国間主義」の方向性を検討する。

I 多国間主義 (マルチ) と複数国間主義 (プルリ)

多国間主義とは、「制度に基づく特定の枠組みを通じて三ヵ国以上の国家がそれぞれの政策を調整する行動様式」、「三ヵ国以上の国家の間で、行動役割を調整し、行動を制約し、期待感を醸成する制度的アプローチ」と定義される (Keohane [1990], pp.731-732)。しかし、三ヵ国以上の国際関係やその政策調整というのは多国間主義の必要条件にすぎず、その関係を組織する基本原則が十分条件であると論じるラギーは、多国間主義が「三ヵ国以上の国家間で『一般化された』行動原理に基づいて調整される制度的形態」とであると定義して、質的側面を重視する (Ruggie [1992], pp.

2) 研究背景も含めた詳細は岩本 [1999] (「はしがき」および序章) 参照。

図表 1 国家間関係の諸類型

協調的（理念・履行の共有・協力）	
【II】 ①双務の同盟関係（英米関係） ②イコール・パートナーシップ ③バードン・シェアリング 二国間	【I】 ①国連多国間主義 ②IMF/世界銀行 ③GATT/WTO ④地域経済統合（FTA） ⑤プブリラテラリズム（複数国間主義） 多国間
①対米従属 ②干渉・介入政策 ③片務の関係 【III】	①自由貿易帝国主義 ②帝国主義 ③NATO ④偽装の多国間主義 【IV】
一方的・単独的	

出所）滝田（2003）を加筆・改変

565-566, p.571)。ただし、現実には多国間の行動が必ずしも全て協調的要素を内包している訳ではなく、協調の程度に強弱がある場合や、参加国が協調的枠組への関与を回避しようとする場合もある（滝田 [2003] p.15）。この時、多国間の協調的枠組みでなく、二国間で対応しようとする二国間主義が採用されることもある。

二国間主義は、利益や負担の配分の決定や、履行する際のモニタリングが相対的に容易であり（Richards [2001] pp.1008-1011）、合意に至りやすい傾向であるため、短期的な結果が求められる時ほど選択されやすい（Bhagwati [2002] 邦訳 p.120）。

このような二国間主義から多国間主義まで多様な国家間関係を考える際には、2つの分類軸を用いると整理しやすい。2つの分類とは、該当する国家間関係が「三カ国以上」の多国間かそうでないか（二国間か）という分類と、関与する国家の姿勢が協調的か、つまり理念・履行に関して共有・協力するか、または非協調的で一方的・単独的かという分類である。この組み合わせを図示したのが図表1である。

第一象限には、理念・履行の共有・協力がみられるという点から、第二次世界大戦後の協調的多国間主義が当てはまる。国際的諸問題を協調的に解決するため、アメリカが中心となって設立された国連（I①）やIMF/世界銀行というブレトン・ウッズ機関（I②）、GATT/WTOという国際貿易体制（I③）は、その具体例である。

多国間でなく二国間であっても、協調的な国家間関係は存在する（II）。例えば、英米関係のような双務の同盟関係（II①）など、理念や履行の共有・協力がみられる協調関係もある。しかし、一方の国の立場からは同等の関係（イコール・パートナーシップ）や負担の共有（バードン・シェアリング）を目指す二国間協調主義にみえる関係であっても（II②・③）、相手国からは対米従属のような二国間単独主義にみえる関係もあり得る（III①）。

一方的な単独主義も、二国間主義も、三国間以上の多国間主義も、当初は貿易政策の姿勢を表現する用語として使われ始めた（滝田 [2003] p.16）。例えば、冷戦終結期以降、アメリカが貿易相手国の貿易慣行が「不公正」、「不当」としてスーパー 301 条を発動し、GATT の多国間ルールや手続きに基づくことなく、一方的に二国間の貿易関係に干渉し、相手国の政策変更を求め

たのは、単独的・二国間主義の典型例である（III ②）。

しかし、単独的な姿勢であっても多国間ベースで進める第四象限の形態も存在する。例えば、19世紀中ごろのイギリスのように、他国が保護貿易主義であっても自由貿易主義を進める姿勢は（IV ①）、単独的で他国と理念や履行の共有・協力を欠いていた。また、湾岸戦争の際にアメリカが多国籍軍を結成・動員しながらも、実質的には単独で行動するなど、協調がみせかけの「偽装的・多国間主義」（Krauthammer [1990]）というものもある（IV ④）。

多国間協調主義の具体例である GATT/WTO は（I ③）、戦後の国際貿易体制を支えてきた。GATT（General Agreement on Tariffs and Trade, 関税と貿易に関する一般協定）は発展的に改組され、1995 年に WTO（World Trade Organization, 世界貿易機関）になる（中川 [2013]）。WTO は、「多角的貿易体制を発展」させるための機関であり、加盟国間の貿易交渉の推進、貿易紛争の処理、各国の貿易政策が WTO の目的に沿っているか検討する役割をもつ（WTO 協定前文および第3条）³⁾。

WTO での意思決定は、加盟国のコンセンサスが重視されている（同第9条）。加盟国が、同一の権利・義務関係にあるという原則でコンセンサスを重視するということは、全加盟国が拒否権を有する状態である（中富 [2012] p.4, 中川 [2019] p.12）。加盟国は164カ国にのぼり⁴⁾、交渉範囲も広がっている現在、先進国と途上国との対立が顕在化し、コンセンサスが重視される WTO 交渉は行き詰まりをみせている（阿部 [2015] pp.77-78）。

多国間交渉が進展しないなかで、FTA（Free Trade Agreement, 自由貿易協定）⁵⁾を中心とした地域経済統合が進むと同時に（I ④）、世界的規模の多国間主義でもなければ二国間主義でもないというプルリラテラリズム（plurilateralism, 以下ブルリ）が注目されている（I ⑤）。この言葉は、「複数国間主義」と訳されるが、「複数国」の含意が「志を同じくする国」（like-minded countries）であるため、有志国主義とされることもある⁶⁾。定義としては、「二国よりは多いが、多国間ともいえない連携」（Bhagwati [2004] 邦訳 p.251）で進めるもの、または、「国際的な通商ルール作り・自由化への貢献という観点から、三カ国以上」の連携で進めるものとされている⁷⁾。

II プルリ方式の可能性と限界

通商政策における多国間主義と複数国間主義を整理したものが、図表2である。WTO の枠組のもと多国間で進められるものをマルチ（①）、それよりも限定的で複数国間で行われるものをブルリ（②～⑦）として区分し、参加国（A）と基本ルール（B）、新設当事国（C）、WTO 協定上の義

3) WTO 協定の正式名称は、「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」であり、条文は外務省の website で確認できる（https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/it/page25_000396.html）。

4) WTO, Membership, alliances and bureaucracy（https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm）より（2021年6月22日アクセス）。

5) 地域経済統合には、FTA と関税同盟を含めた RTA（Regional Trade Agreement, 地域貿易協定）があるが、RTA の中では FTA が大きな割合を占め、本稿の議論が FTA を中心にするため、FTA/RTA を FTA として統一して表記する（浦田 [2015] p.27）。

6) 後者の有志国主義が狭義のブルリとされる（Hoekman & Kostecki [2009] p.512, 中富 [2012] p.63）。

7) 詳細は中富 [2012] が詳しい。中富 [2012] は、経済産業省大臣官房審議官（通商政策局担当）や経済産業省通商政策局特別通商交渉官として交渉実務の担当者の経験に基づきまとめられたものである。

図表 2 マルチ方式とプल्ली方式の比較

	① WTO (マルチ)	② RTA/FTA (国ベースの複数国 間合意)	複数国間合意 (プल्ली合意)				
			分野・内容ベースの複数国間合意 (有志国間合意、狭義のプल्ली方式)				
			WTO ルールあり				
			③ Annex 4 協定	④ サービス クリティカル・マ ス (本文参照)	⑤ 関税 (ITA)	⑥ ACTA	⑦ WTO ルールなし
A) 参加国	WTO 加盟国	2 カ国以上の特定国	2 カ国以上	クリティカル・マ ス (本文参照)	クリティカル・マ ス (本文参照)	37 (10 + EU27)	2 カ国以上の特定国
B) 基本ルール	WTO 協定 Annex 1 (全加盟国に適 用)	GATT24 条 GATS 5 条	WTO 協定 Annex 4 (複数国間貿易 協定)	・ GATS ・ 金融協定書 ・ テレコム議定書	GATT	TRIPS	分野・内容次第
C) 新設当事国	設立済	参加当事国	WTO 加盟国の全 員一致	WTO 加盟国の全 員一致	参加当事国	参加当事国	参加当事国
D) WTO 上の義務	有	無	有	有	有	無	無
E) 利益の MFN 均てん	有 (原則)	無 (合意国間)	無	有	有	有	無
F) その他	1995 年 創 設, 2001 年からドー ハ・ラウンド	GATT24 条に基づ き、実質上すべての 分野 (注 1)	1995 年 創 設, 現 在は民間航空機, 政府調達との 2 協定	1997 年 創 設, サービスの先例	1997 年 創 設, 関 税分野のプल्लीの 先例	2011 年 創 設, TRIPS の補足的 性格	貿易と競争政策 (独占 禁止法) など

(注 1) サービスだけの協定は可能 (GATS 5 条)

出所) 中富 [2012], Nakatomi [2014] pp.390-393 より執筆者一部改変

務の有無(D)、利益が最恵国待遇(MFN)で均霑されるかの有無(E)を細分化することで、それぞれの特徴を示している。

WTOのラウンドでは、交渉対象が広範囲でWTO加盟国が交渉に参加し(①A)、意思決定は基本的にコンセンサスで行われ、交渉結果は全加盟国に均霑される(①E)。様々な分野が交渉対象になるため、各国は利益が期待できる分野と、不利益が見込まれても交換条件として妥協せざるを得ない分野との取引が可能になり、合意形成が容易になるという見方がある(浦田[2015] p.16)。加盟国は、その交渉結果をすべて受け入れるという一括受諾方式(シングル・アンダーテキング)が採用され、それがウルグアイ・ラウンドの成功につながったという見解もあるが、交渉分野が容易な領域から困難なものに移行するのに伴い、すべての分野の合意を交渉妥結の前提条件とするようなやり方は重荷となり、各国のコンセンサスがとれず、行き詰まりを招いている(中川[2013] 第8章)。

WTO交渉が進まないなか、各国は代替策として交渉相手国を限定する形で問題への対応を試みている。その1つがFTAであり、国ベースの複数国間(プल्ली)合意とも呼ばれる(中富[2012] p.4)。FTAは特定の国との間で関税などの貿易障壁や通商ルールの確立を目的とするものであり(②A)、本来はGATT/WTOの基本原則であるMFNに反するものであるが、WTO原則の例外として、GATT24条、GATS5条に基づいて認められている(②B)。交渉結果の適用範囲は、該当する交渉の参加国に限定されるが(②E)、「実質上」すべて(実際には概ね貿易量の90%以上)の貿易について協議されるため、交渉対象は広範囲に及ぶ。主な条件としては、非加盟国に対する貿易障壁をFTA設立前よりも高めてはならない、加盟国間の貿易障壁を実質上すべての貿易について撤廃する、妥当な期間内に完成させなければならない、などがある⁸⁾。

FTAは参加国が先に規定され交渉が始まるため、各参加国の関心が異なると分野によっては協議が不十分になり、別のFTAと相違が生じ、不整合なルールが複雑化や運用の非効率化を招く(中富[2012] p.76, p.89, 中川[2019] p.15)。なぜなら、FTAを利用するには、対象となる貿易財の原産地がどこか明確にする基準(原産地規則)を必要とするが、FTAの締結数が増え、原産地規制の内容が協定ごとに異なったり、知的財産権など別の諸規定の内容がFTAによって異なったりすると、FTAの増加に伴い諸規定が複雑に絡み合い、貿易実務は煩雑化するという「スパゲティ・ボウル現象」が生じ、貿易関係の円滑化を妨げると懸念されるからである(Bhagwati[2002] 邦訳 pp.115-118)。

こうしたFTAの増加による貿易制度の複雑化や非効率性が懸念されているなか、FTAを束ねるような形で多くの国が参加する統一された市場・経済を構築する「メガFTA」が出現するようになる(浦田[2015] p.14, p.21)。しかし、より多くの国が参加する「メガFTA」が拡大し、主要国間で制度や基準の整合化が進むとしても、主要国横断的なFTAが誕生し世界的に拡大しない限り、制度の複雑化は未解決のままであり、国際貿易体制の分断が懸念される(中富[2012] p.61)。さらに、FTAに参加できない国家は取り残され、不利益を被るおそれもある。

そこで、地理的要因を主として交渉範囲が広いFTA(国ベースのプल्ली)というよりも、特定

8) これらの条件は先進国が加盟するFTAに適用され(GATT24条)、発展途上諸国だけのFTAには適用されないという傾向にある(授権条項)。また「実質上」には共通の見解がなく、「妥当な期間」について明確な数値基準はないが、10年という了解がある(浦田[2015] p.19)。

の産品・サービス・ルールに交渉対象を限定し、交渉国も「有志国間」に限定する内容ベースのプल्ली（以下、プल्ली方式）が注目されるようになってきた（③～⑦）。例えば、2011年12月の第8回WTO閣僚会議の結果を受け、2012年初頭から、「新たなアプローチ」の一環として、プल्ली方式によるサービス貿易自由化に関する議論が開始されている（経済産業省〔2021〕p.201）。

参加国と交渉対象を限定して協議を進めるプल्ली方式には、内容によって相違点がある。交渉結果については、適用範囲がMFN（“Most-Favoured-Nation” treatment, 最恵国待遇）に基づいて全加盟国に適用されるものと（E④～⑥）、交渉に参加し合意した国にのみ適用される複数国間協定に分かれる（E③・⑦）。

このような特徴があるプल्ली方式には、大きく分けて5つの可能性がある。第一に分野別課題への対応可能性、第二に参加国の選択可能性、第三にWTOの意思決定の困難を回避できる可能性、第四に現実の新たなニーズに早期対応できる可能性、第五に将来的にマルチ化につながる可能性がある。それぞれ5つは以下のように整理できる（中富〔2012〕pp.59-64に基づく）。

第一に分野別の課題に対応できる可能性については、WTOのラウンドが一括受諾方式でコンセンサスを重視する限り、特定分野の交渉進展が早くても、その分野だけの終了が困難である。しかし、プल्ली方式であれば該当する分野に焦点を絞った協議ができるため、交渉が進展する可能性が高い。

第二の参加国の選択可能性については、プल्ली方式が目的や意思を共有する有志国間に限定して交渉を進めることが可能であるため、WTO加盟国全体のコンセンサスを不要にする。つまり、第一、第二の可能性を組み合わせると、プल्ली方式は分野と参加国の両者を限定するため、WTOにおける意思決定の困難を回避できるという第三の可能性が見込まれる。これら3つの可能性によって、プल्ली方式はより短期間で交渉をまとめるものとして期待される⁹⁾。

第四の現実の新しいニーズに早期対応できる可能性については、現実の必要性に対応できない状態が続くと、WTOの存在意義にも関わる。そこで必要とされる特定分野について、有志国間の交渉を通じたルール形成が進めば、現実のニーズに対応できるという第四の可能性、そしてそのルールが将来的なマルチ化、つまりWTOの進展につながるという第五の可能性がみえてくる。

なぜなら、交渉結果がMFNに基づいてWTOの全加盟国に適用されれば（図表2の④・⑤・⑥）、交渉に参加していないWTO加盟国にも利益があるからである。さらに、プल्ली方式の参加国がWTO加盟国である限り、WTOのルールに反することはできず、WTOとの整合性を踏まえた特定分野の合意は、将来的にWTOルールを改善する上で重要な制度的基盤になり得る。各参加国のFTAにその内容が導入されるようになれば、事実上（de facto）の世界標準になり、その後、法律上（de jure）のルールに、つまりWTOにおけるマルチのルールにつながり得る（中富〔2012〕pp.61-62）。プल्ली、FTA、WTOの整合性や相互連関を図ることで、行き詰りつつある通商ルールの形成や通商システムの拡充が可能になる（中富〔2012〕p.2, p.92）。

しかし一方で、マルチの合意を迂回するこれらの可能性こそ、途上国の反対や慎重な態度につながっているという指摘もある¹⁰⁾。第一の可能性である分野の限定は、別分野で譲歩するという交渉

9) 中富〔2012〕だけでなく、中川〔2019〕も同様に指摘する。

10) 押川〔2012〕p.23。当時、WTOの参事官であった押川は、2018年にWTO加盟交渉を担当する加盟部長になっている。

の余地が狭まり、分野横断的な交渉・妥協が困難になるため、多国間・多分野の協議を進めるというマルチの推進力を弱めてしまう（馬田 [2014] p.53）。第二の可能性である参加国の選択は、外部に不透明な交渉内容と情報不足の問題によって、不参加国側が取り残されてしまう懸念につながる。第五の可能性である将来的なマルチ化に関して、プブリ方式の交渉結果が MFN に基づいて WTO の全加盟国に適用され（図表 2 の④・⑤・⑥）、交渉に参加していない WTO 加盟国にも利益がある場合は、交渉への不参加国が妥協や約束をしないまま恩恵を得るという意味で、フリー・ライドを許容することになる（中川 [2019] p.18, p.23）。一方、フリー・ライドを回避するため、恩恵が及ぶ範囲を参加国のみに限定し、全加盟国への MFN の均霑がないプブリ方式の場合は（③・⑦）、フリー・ライドの問題は生じないが、WTO 加盟国の中に複数国間協定の締約国と非締約国という二群が作り出されることになり、マルチ化は期待通りに進まない（中富 [2012] p.5, p.7, pp.57-58, 中川 [2019] p.18）。

フリー・ライドの回避や協定の実効性を目的として、プブリ方式の参加国にはクリティカル・マスという規定がある（A ④・⑤）。クリティカル・マスとは、WTO の下で十分な数の加盟国が共通した協力的行動方針に合意した時に成立するものである（Low [2011] p.6）。「十分な数」とは、参加国の対象取引に関するシェアの合計が世界の 90% 以上という基準が使われやすい（中富 [2012] p.77, p.94）。ただし、90% の達成は困難であり、例えばサービスの分野（④）で後が続かないのは、クリティカル・マスが成立しないと、フリー・ライドの懸念から MFN の均霑に参加国が同意しないからである（中富 [2012] p.62）。

フリー・ライドを抑制するためには参加国数の増加が必要になるが、そのためには、非参加国が参加しやすくなる誘因やプブリ合意の正当性を高めることが重要になる（Elsig [2009] p.80）。例えば、交渉過程や情報の透明性確保、合意への事後的な参加の許容、途上国が参加できるよう途上国の利益に合致するような合意づくり、将来のマルチ化への基礎づくりという方向性が求められ、小国に対する特例も必要になる（押川 [2012] p.23, 中川 [2019] p.23）。

さらに必要になるのは、経済的な利益を重視する産業界との連携や、市民や地球環境の利益を重視する NGO などの団体への働きかけである。過去、MAI（Multilateral Agreement on Investment, 多数国間投資協定）が、各国の市民や NGO の理解を得られず、結果的に失敗した歴史を振り返ると、プブリ合意の実現には、適切な情報の開示、プロセスの透明性維持及び市民社会との意思疎通が求められる（中富 [2012] p.81）。

Ⅲ 20 世紀型貿易と 21 世紀型貿易

WTO の行き詰まり、FTA の急増、拡大（メガ FTA 化）、そしてプブリ方式が注目されるようになった背景には、2 つの変化がある。

第一に、貿易交渉の対象が、関税だけでなく多様な非関税障壁を含むようになった変化である。GATT の時代に繰り返された多角的関税交渉の結果、各国の関税は大幅に引き下げられたが、その結果、関税以外に貿易を妨げている各種法制度（非関税障壁）が明らかになり、そうした非関税障壁も協議されるようになったのである（中川 [2013] p.55）。

この変化は、すでに 1960 年代後半から指摘されていた。貿易交渉を「湿地の排水作業」に例えて、ニューヨーク・タイムズ紙の記者は「湿地の水面（関税）が下がれば下がるほど、（これまで見えなかった）水面下の枝や切り株（非関税障壁）が現れ、それらを取り除かなければならない

が、しばらくすれば新たなものが次々と現れてくる」結果として、「非関税障壁の削減は、長く困難な交渉となるだろう」と表現した（Jones [1968]、カッコ内は引用者加筆）。

実際、それから半世紀以上が過ぎた今なお非関税障壁の交渉は続き、しかもその範囲が、国境という境界線（on the border）にある国境措置から、国境の向こう側（behind the border）にある国内措置にまで及ぶようになった。上記の記者が半世紀後に表現するとしたら、以下のような言葉になるであろう。「境界上にある湿地の水（関税）がほとんど引いた後、枝や切り株（非関税障壁、国境措置）を取り除きながら、境界の向こう側に進もうとするのではあるが、進めば進むほど、枝や切り株だけでなく、岩盤（国内措置）までもが次々と出現してきた。一人だけでは対処できないので、こちら側（外圧）からも、向こう側（内圧）からも応援をよんでみたら、あちこちから力のある者や利に聡い者、自分では動かないのに口だけ出す者、その岩盤を動かすと地滑りが起きて大変なことになるから作業を即刻中止せよと言う者たちが集まってきた。たしかに向こう側には街があり、平穏に暮らす人々がいた」。ここでいう国内措置、外圧、内圧などの用語の意図については、以下に続く国際貿易における第二の変化から浮かび上がる。

第二の変化とは、国際貿易の質的变化、つまりモノ（財）の国際取引だけでなく、さらに幅広い各種の国際商取引が含まれ、活発化してきたという変化をいう（Baldwin [2016] 邦訳 p.186）。これまでの貿易が「ある国で生産されたものを別の国に販売する（made-here, sold-there）」形態であり、それを「20 世紀型貿易」と呼ぶボールドウィン（R. Baldwin）は、「21 世紀型貿易」を「（国際生産ネットワークを通じて）至る所で生産されたものを至る所に販売する（made-everywhere and sold-there）」形態であるとする（Baldwin [2014a] p.6（カッコ内は引用者加筆））。

21 世紀型貿易が進展した背景には、企業による生産工程や業務形態の細分化と、細分化された業務や地域の特性に合わせた立地の分散化、それらを可能かつ効果的にする各種の技術発展、制度整備がある¹¹⁾。企業が業務の細分化と立地の国際的分散化を進める際には、生産ブロック（細分化された生産過程のひとつをブロックとして概念化するもの）を分け、それをサービス・リンク（通信・輸送・決済など、それぞれの生産ブロックをつなぐもの）で連携させていく（Jones & Kierzkowski [1990] p.31）。

この連携は、供給網の観点が重視される際にはグローバル・サプライ・チェーン（global supply chain（GSC））と呼ばれ、世界的につながる生産過程のなかで付加されていく価値が重視される場合は、グローバル・バリュー・チェーン（global value chain（GVC））と呼ばれる。GVC とは、「企業がその商品を市場で展開するため、企画から最終消費（そしてアフターサービス）に至る過程で（付加価値を高めながら）、国内外で行うすべての活動」であり（OECD [2013] p.8（カッコ内は引用者補足））、この GVC に関連する貿易が 21 世紀型貿易であるとされる（Baldwin [2014a] p. 39）。

21 世紀型貿易を具体的に言うと、ある生産物が国際取引されるという 20 世紀型貿易に加えて、中間財、サービス、アイデア、ノウハウ、資本、人々が複合的に国境を行き交いながら、国際生産ネットワークのなかで行われる取引である（Baldwin [2014a] p. 6（強調部分は原文ママ））。国境を行き交う各種のものが一体となっているため、「貿易-投資-サービス-知的財産のすべてが結びついた『集合体』（trade-investment-service-intellectual-property “nexus”）」とも言われる

11) 細分化はフラグメンテーションと呼ばれる（Jones & Kierzkowski [1990] pp.31-32）。

図表 3 貿易・投資・サービス・知的財産の「集合体」の例

二十一世紀型貿易の「集合体」	貿易	従来の商品貿易に加え、生産過程の細分化と立地の分散化の進展による部品その他の中間財貿易
	投資	生産・物流・販売施設の拡充、設備や技術の移転、人員の訓練
	サービス	細分化・分散化された生産過程を効率的に管理・運営するもの（情報伝達手段としての通信、輸送手段としての物流・通関、支払・送金手段としての金融取引、移動手段（経営者・技術者の派遣に関する各種手配業務）など）
	知的財産	アイデア、ノウハウ、デザイン、特許、商標権、営業権利など（時に商品としての著作物、音楽・動画コンテンツ）

出所）著者作成

(Baldwin [2016] 邦訳 p.271)。

この「集合体」を整理したものが、図表 3 である。生産過程の細分化と立地の分散化が進展し、それを可能かつ効果的にする情報通信技術の発展や権利の保障が、21 世紀型貿易を発展させていった。貿易面では従来の商品貿易（20 世紀型貿易）だけでなく、中間財貿易が拡大し、投資面では生産・物流・販売施設の拡充や設備や技術の移転が進み、それらを効果的に機能させるための人員訓練・派遣が活発化する。サービス面では、細分化・分散化された各地の拠点を管理するための情報伝達手段、原材料や生産物の輸送手段、取引上の金融決済、そして経営者・技術者派遣に関する各種手配業務、そして知的財産面では、各地で生産・販売するための権利保障の取引などが進む。

国際商取引は多面化し、モノ、サービス、知的財産、資本、ヒトのフローが関わり、それぞれのフローが深く絡み合うようになった結果、国際貿易政策にも変化が生じている（Baldwin [2016] 邦訳 p.187（強調は原文ママ））。半世紀前の貿易協定は、「モノ」の国際的な移動に伴う関税・輸入数量制限といった国境措置が中心であった。しかし、「貿易-投資-サービス-知的財産の『集合体』」という 21 世紀型貿易の進展とともに、次第に国際的な経済取引に関連する国内措置の整合化も求められるようになり、対内・対外直接投資政策、国内の商慣行の規制緩和、知的財産権、環境保護や労働基準など、かつての「貿易」協定よりも対象とする範囲が拡大していった。

国境措置が緩和・自由化され、各国の経済統合が進むことは「浅い統合」と呼ばれる一方で、国境措置に加えて国内措置の整合化を図り、各国間の経済統合を進めることは「深い統合」と呼ばれる（Lawrence [1996] p. xviii, p. 8, p.16, p.59, WTO [2011] p.110）。その「深い統合」を規定するルールが必要であっても WTO のルールで対応できない場合、各国は FTA のなかにその規定を盛り込むようになった。それらは「WTO +」や「WTO-X」と呼ばれる。「WTO +」とは、WTO でカバーされてはいるものの、さらに踏み込んだ内容を取り入れたものであり、「WTO-X」とは、WTO ではカバーされておらず、新たにルール化されたものである（Horn, Mavroidis, and Sapir [2010], WTO [2011] p.11）。

WTO +や WTO-X を含めた「深い統合」を規定する新たな WTO—WTO2.0—のルールづくりを提起しているボールドウィン（Baldwin [2014b]）、21 世紀型貿易を推進する「企業優遇型（pro-business）」の政策体系として、「21 世紀型貿易協定」が必要であるとしている（Baldwin [2016] p.13, p.221（いずれも英文））。しかし、「企業優遇型」政策の下で国内措置の整合化を図る

「深い統合」には懸念材料もあり、岩本 [1999] は本山 [1996] も参照にしながら以下のように論じている（以下の引用部分は岩本 [1999] p.315）。

WTO で合意された「サービス貿易に関する一般協定」(GATS) では、従来 GATT の大原則であった「最恵国待遇」(「外—外」無差別の原則) と「内国民待遇」(「内—外」無差別の原則) を大きく越える、さらに言えば、この原則とは矛盾する可能性さえある「市場アクセス」なる概念が導入された。内国民待遇の原則とは、自国市場に外国企業が参入する際に、自国企業と外国企業を差別しない、という原則であるが、そのためには、自国市場に外国企業が参入する際に、外国企業は自国企業と同じルールに従え、すなわち「郷に入っては郷に従え」という約束が必要である。これに対し、市場アクセスという概念は、内国民待遇とは逆に、自国市場に外国企業が参入する際に、外国企業に対してその本国で与えられているルールを適用し、それによって制度のハーモナイゼーションを目指すという「内外無差別」どころか「内外逆差別」の約束をさせられることになる可能性がある。

こうした制度の国際的なハーモナイゼーション（整合化）は、「外」側の国が「内」側の相手国に対して「競争条件の公平化 (leveling the playing field)」を求めるものである。さらに、「内」側の国が「外」側の企業を惹きつけるため、各国間で法人税や金融規制、環境基準や労働基準、消費者保護レベルなどを競うように削減し、結果的に、最低水準へ向かうという「底辺への競争 (race to the bottom)」が懸念されることもある (Rodrik [2011] 邦訳 pp.276-277)。

これらの懸念は、すべて現実化しているわけでもない (Rodrik [2018] 邦訳 pp.58-59)。しかし、自国の経済が国際的な圧力にさらされると、人々はリスクへの補償を求め、政府は広範囲のセーフティ・ネットを構築することで人々の要請に応じようとする結果、公的部門（政府支出）の割合や政府規模が大きくなる (Rodrik [2011] 邦訳 pp.37-38)。貿易の形態が変化し、各国間の制度の整合化や経済統合が進展するに伴い、規模が大きくなった政府の役割もまた変化する。

政府の役割と国際貿易との関係について、歴史的に整理したキンドルバーガーは、政府の関与が及ぶ範囲で自由貿易が成り立つことに注目した。「法、秩序、衡平（公正と正義、不正行為の抑止を含むもの）」に関する制度は、政府だけが供給できる公共財であり、そうした公共財、例えば貿易振興に不可欠な海上交通の安全確保があるからこそ、自由貿易が成立する (Kindleberger [1978] p. 3)。国際貿易に対して政府の提供する（国際）公共財とは、①国内も含めた安全確保・秩序維持、②国際競争から生じうる悪影響からの保護・緩衝、③港湾や国内輸送システムなどの物理的インフラ整備、④度量衡単位の国際的統一などの制度的インフラ整備、⑤外貨準備や安定的な国内通貨の確保、安定の国際的統一、⑥国内外で金融市場が機能不全に陥った際の「最後の貸し手 (lender of last resort)」であるとする (Kindleberger [1978])。

この考えをさらに発展させたキンドルバーガーは、国際公共財として開放的な貿易体制を挙げ、例えば、航行の自由、明確な財産権、度量衡単位の国際標準化（国際通貨単位の統一・為替レートの固定も含む）などを含めたもの、さらに加えて、供給過剰（需要不足）の際の開放的な市場、深刻な物資不足に陥った際の供給、途上国への安定的資金流入、国際通貨、マクロ経済政策の国際調整、最後の貸し手機能も国際公共財であるとしている (Kindleberger [1986] p. 7, p. 9)。しかし、こうした国際公共財の重要性が認識されたとしても、構造的な問題が浮かび上がる。それは、世界

政府のようなものが不在の国際社会で、国際公共財がどのように供給されるのかという問題である。

国内であれば、公共財を供給するのは主として政府である (Kindleberger [1986] p.8)。公共財とは、誰もが利益を享受でき (非排除性)、誰かが利益を受けても他の誰かの不利益にならない (非競合性)、という性質のいずれかを満たす財をいい、両者を満たすものは純粋公共財といわれる (Kaul, Grunberg & Stern [1999] 邦訳 pp.30-31)。また、公共財にはクラブ財というものも含まれる。クラブ財とは、非競合性という側面で公共財であっても、利益を享受できるのはメンバー間に限られているという排除的なものである。その意味で、利益の対象を加盟国間に限定する GATT/WTO は、クラブ財の側面を有する国際公共財であるともいわれる (山本 [2008] p.73)。

公共財の範囲が国境をこえる時、国際公共財、またはグローバル (地球) 公共財に求められる要件は、大きく分けて3つある¹²⁾。第一に、地理的な次元ですべての地域で享受され、第二に、社会的な次元ですべての人々に享受され、第三に、世代的な次元で将来世代のニーズを危険にさらすことなく、現在世代のニーズを満たす、というものである (Kaul, Grunberg & Stern [1999] 邦訳 pp.37-40)。この要件に基づく、国際公共財といわれる GATT/WTO は、国際 (経済) 秩序の安定化に貢献する部分があるとしても、国際公共財の要件をすべて満たしているものではない。

「WTO2.0」や「21世紀型貿易協定」を提起するボールドウィンが重視する政策体系は、主として「21世紀型貿易」を進める「企業優遇型」である (Baldwin [2014b], Baldwin [2016] p.13, p.221 (いずれも英文))。一方で、貿易体制が国際公共財の要件を満たすための取り組み、つまり、地理的・社会的・世代的条件を超えて普遍的な恩恵を享受できる取り組みは、環境問題などの社会的問題が WTO でも議論されるようになったとはいえ、未だ不十分である。既存の「21世紀型貿易協定」の議論で不十分な問題、つまり社会的問題に敏感なのは、市民 (消費者・労働者) を含めた企業以外の主体であることが多い。産業界、学术界や市民社会、NGO との連携・包摂が求められているのは、WTO の年次報告書でも指摘されている通りである (WTO [2021])。

市民の声を代弁する労働組合、人権・環境・消費者 NGO などが国際通商交渉への関与を強めるには、各利害関係者の意見をくみ上げ、時には調整し、協議内容を決める政府の役割が重要になる。なぜならば、国際協定を履行するまでには、①事前の意見調整、②国際交渉、③国際協定の国内への導入、④国際協定が順守されているかの監視・監督、⑤国際協定の履行という5段階があるが、意見調整 (①) と交渉 (②)、そして履行 (⑤) には、政府の役割が決定的になるからである (Abbott & Snidal [2009] pp.59-64)。

IV 「埋め込まれた自由主義」から「グローバル市場の埋め込み」へ

国際経済秩序における政府の役割については、時代ごとに背景が異なるが、世界各地で政府の役割が積極化したのは第二次世界大戦後のことである。戦後の国際経済体制は、「埋め込まれた自由主義」の妥協に基づくものとされる (Ruggie [1996] 邦訳 p.60)。「埋め込み」とは、もともとポランニーの用語であり、対象とするものが「自律的なものではなく、政治、宗教、および社会的諸関係に従属する」という考え方である (Polanyi [2001] 邦訳所収の解説 p.xxxviii)。この意味に基づ

12) キンドルバーガーがいう国際公共財とグローバル公共財には共通点・相違点もあるが、それらについてはグローバル・ガバナンスに関する議論を参照されたい (山本 [2008] など)。

くと、「埋め込まれた自由主義」とは、自由主義が社会的諸関係に従属するかたちで「埋め込まれた」ものであり、政策的には「国際的な開放性と国内政策の自律性の同時追求」、そして「国内的な安定と両立しうる多国間主義」が目指された（Helleiner [1994] 邦訳 pp.33-34 [訳注1]）。

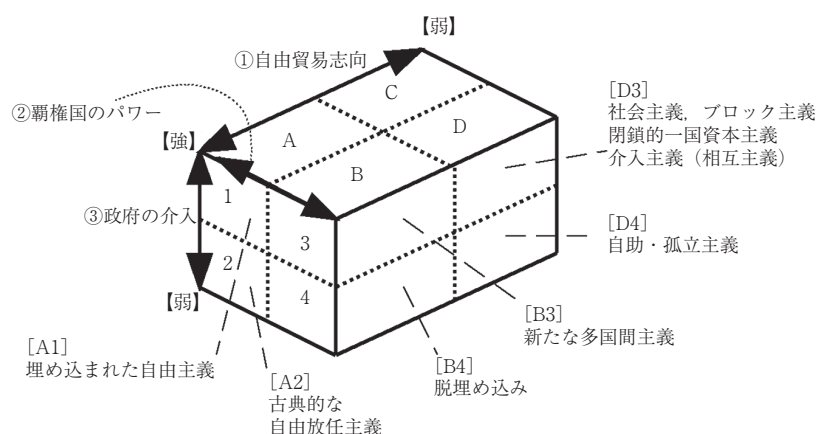
「埋め込まれた自由主義」という概念を提示したラギーは、多国間主義に基づく開放的な秩序構想が受容された背景として、アメリカのパワーが圧倒的であったことと、国内的な安定との整合性が図られたことを指摘する（Ruggie [1983] 邦訳 p.259, p.261）。国内的な安定が追求されたのは、「国内的なセーフガードなくして国際的な自由化はありえない」からであり、そのため「国際的な開放性と実質的な国内政策の自律性を同時に追求することを可能にするような経済的レジーム」が構想された（Ruggie [1996] 邦訳 p.60）。例えば、国際収支の均衡を図るため、特に、雇用確保のための手段として、輸入数量制限や各種の国内政策は適切であるとされたが、これも国内的安定と両立する多国間主義の一環であった（Ruggie [1983] 邦訳 p.259）。

つまり、「埋め込まれた自由主義」は、多国間主義に基づく開放的な自由貿易秩序を志向するものであるが、国際的安定を図る覇権国のパワーと、国内的安定を図る各国政府の介入・関与に支えられていた。Keohane [1984] は、「埋め込まれた自由主義」の特徴について、世界経済に対する政策が自由主義的で、国家の役割が介入主義的であるという2つの点から整理しているが、本稿では上記3つの特徴——開放的な自由貿易志向の強弱（①）、覇権国のパワーの強弱（②）、国内の経済的安定を図る政府介入の強弱（③）——に注目して、各時代の政策志向を整理する（図表4）。

覇権国のパワーが相対的に強い時期には、覇権国が開放的な国際秩序の安定を求めるため（A1, A2）、自由貿易志向が弱まる状態（C1, C2）が起きにくい。なぜならば、第一に生産要素（財・資本・労働）の世界的に自由な移動が覇権国自らの利益になり、第二に他国の植民地を含めた重商主義的制限措置に反対する必要があるため、覇権国は世界規模で開放的な「自由主義」をイデオロギーとして唱導する傾向にあるからである（Wallerstein [1984] 邦訳 pp.65-66）。強いパワーをもつ「権力国は、自国が優位にある領域においては自由主義的ルールを、劣位にある領域には管理主義的ルールを導入しようとする」というストレンジ=ウォラストイン=ヘライナー仮説の一形態である（伊豆 [1995] pp.11-13）。例えばボックス・ブリタニカの時代は、覇権国のイギリスが国内外で自由放任を追求した。「自由貿易、自由な労働市場、自由に機能する金本位制という三つの基本原理」（Polanyi [2001] 邦訳 p.414）に基づく経済的自由主義の下で、国内的には完全雇用の実現を含めた福祉政策を行なわないという、古典的な自由放任（レッセ・フェール）型の政策が推進されていた（A2）。

この政策体系は、世界恐慌の勃発によって転換が迫られた。各国で関税の引き上げなどの保護主義的政策が導入され、19世紀末には成熟していた多角的貿易は崩壊し、世界貿易も縮小していく（本山 [1982] pp.272-291）。「世界システムは、イギリスが19世紀から1913年までの間やってきたように、ある国がそれを安定させなければ不安定であった。1929年には、イギリスはその能力がなく、アメリカはその意思がなかった」（Kindleberger [1973] 邦訳 p.264）。覇権国が力を弱め、または不在の状態では、この時期の政策志向は、2つに分類できる。ひとつは、自助・孤立主義型の政策である（D4）。これは、国内的に自由放任政策という自助的な政策を継続しながらも、対外的に世界市場と国内経済とを遮断（金本位制の放棄）、関税の引き上げをはじめとした保護主義化、ブロック経済圏の形成などのうち、いずれか（またはすべて）の形で自由主義的な政策から離脱し孤立主義に向かうものである。もうひとつは、対外的に上記の閉鎖的・保護主義的政策を進めなが

図表 4 政策志向の 8 分類



	①自由貿易志向	②覇権国のパワー	③政府の介入	政策志向
A 1	強	強	強	埋め込まれた自由主義
A 2	強	強	弱	古典的な自由放任主義
B 3	強	弱	強	新たな多国間主義
B 4	強	弱	弱	脱埋め込み
C 1	弱	強	強	出現しにくい（ストレンジ＝ウォラストイン＝ヘライナー仮説，本文参照）
C 2	弱	強	弱	
D 3	弱	弱	強	社会主義，ブロック主義，閉鎖的一国資本主義，介入主義（相互主義）
D 4	弱	弱	弱	自助・孤立主義

出所）著者作成

ら，国内経済への政府介入を強める社会主義，あるいは「閉鎖的な福祉国家型一国資本主義」（Keohane [1984] 邦訳 p.52）を選択する形式である（D 3）。

国内経済運営が自由放任型から介入型に変化した理由は，大きく分けて 4 つある。第一に，1929 年のニューヨーク株式市場大暴落に始まる世界恐慌が従来型の資本主義の終焉を告げ，第二に，その世界恐慌が自由放任を支持した（特にアメリカの）金融界の政治的経済的影響力を衰退させ，第三に，労働組合運動の高揚やそれを支えたロシアにおける社会主義政権の誕生が，直接的脅威として自由放任型の資本主義に変更を迫り，国家の経済介入を積極的に認める資本主義へと変え，第四に，国家の介入の理論づけに成功したケインズ経済学が誕生し，その影響力を増大させたことである（伊豆 [1998] pp.88-89）。

国家の経済介入を認めた第二次世界大戦後の国際経済秩序構想は，戦間期の閉鎖的な政策体系，ブロック主義，社会主義の台頭が，国内外の秩序を不安定化させ，戦争の原因になった教訓から生まれた。「『旧世界』の廃墟の中から，各国政府間の経済協力および国民の生活を意のままに組織する自由という『新世界』の土台が浮かび上がるのを見ることができるだろう」（Polanyi [2001] 邦訳 p.458）というポランニーの 1944 年の予言は，「埋め込まれた自由主義」の妥協という形で現れ

る。

さらに、共産主義勢力の拡大と冷戦の激化という新たな要因が、覇権国アメリカを中心とした経済や政治、安全保障という各分野の協調的国際秩序の構築を推し進めた。閉鎖的で排他的な地域からなる世界では、平和と安全をもたらす協調的国際秩序が構築できないため、「開放的で差別主義のない世界経済システム」が求められたのである（Ikenberry [2001] 邦訳 p.189）。そこで、より自由な国際貿易システムと安定的な為替相場システムの構築が目指され、その安定性を脅かす資本移動はブレトン・ウッズ協定下で制限された（Helleiner [1994] 邦訳第2章）。国内経済の安定を図るには、資本移動規制も含めた金融部門の「埋め込み」が図られ（Helleiner [1994] 邦訳 p.54）、それと同時に福祉国家としての政府の積極的な介入も必要とされた（Ikenberry [2001] 邦訳 p.206）。この時、政府の介入は、「国外の混乱の程度に相応し、国際経済取引の長期的な拡大とも両立するように、期間を限定」した上で、国内的な安全装置・緩衝措置として導入されていたのである（Ruggie [1996] 邦訳 pp.60-61）。

つまり、第二次世界大戦後の国際経済秩序は、冷戦構造のなかで、覇権国アメリカのパワーのもと、多国間主義に基づく自由で開放的な貿易秩序（スミスの政策）と、裁量的な政府の介入（ケインズの政策）を通じた国内の安定化の両立を図るものになっていった（A1）。しかし、その両者の継ぎ目には綻びが生まれる。ラギーによると、「埋め込まれた自由主義」の妥協に生じる綻びとは、第一に「国内の政策手段が自由化を否定する場合、保護主義に向かう運動が起きる」状態、第二に「無制限な自由化が国内の経済的・社会的目標の実現を否定する場合、市場の力に対して社会の脆弱性が増大する」状態である（Ruggie [1996] 邦訳 p.173）。

この第二の綻びは、「小さな政府」政策の下、新自由主義が台頭してきた時期にみられる。とりわけ、1970年代から80年代にかけて先進工業国全体で経済が減速すると、「埋め込まれた自由主義」への支持は弱まり、新自由主義の勢いが増し、それまで「埋め込み」の対象だった金融分野における「規制緩和競争」が進んでいく（Helleiner [1994] 邦訳 pp.21-22）。自由主義が掘り返され「脱埋め込み」が進み（B4）、各種の規制・介入措置が緩和・撤廃されるとともに国内経済の安定に寄与する諸制度は脆弱化していった（Ruggie [1996] 邦訳 p.173）。「国家の役割を著しく限定し、市場メカニズムの優越性・普遍性を説く新自由主義そのものと理解され」た「ワシントン・コンセンサス」が、多義的に使われるようになり、各種の自由化が世界的規模で推進された（矢野 [2004] p.21）。いわゆる経済の「グローバル化」が進展した時期である。

この時代的背景について、岩本 [1999] は以下のように整理している（岩本 [1999] pp.314-315）。

経済の「グローバル化」という言葉を、ヒト・モノ・カネが国境を越えて移動するのみならず、「制度」（例えば市場経済とか民主主義）までも国境を越えて移動することによって、「グローバル・スタンダード」（＝世界標準）（ないしは「デ・ファクト・スタンダード」＝事実上の標準、あるいは「デ・ジュア・スタンダード」＝法律上の標準）に収斂することと定義しておこう。確かに、冷戦終結後、旧社会主義諸国のみならず、開発独裁が支配する発展途上国にも、市場経済と民主主義という制度がグローバル化したように見える。しかし、この事態を、主流派である新古典派経済学はうまく説明しきれない。さらに、この「デ・ファクト・スタンダード競争」を通じて収斂するとされるグローバル・スタンダードの持つ規範的意味に、社会

的合意が得られているとはとうてい思われない。理論的な意味でも、規範的な意味でも曖昧であるにもかかわらず、ケインズによって幕を引かれ、ケインズの時代に終焉したはずの「レッセ・フェール資本主義」が、今日「グローバル資本主義」として甦ったのである。

しかし、度重なる金融危機の勃発や、環境問題、経済格差など、「グローバル資本主義」では解決できない問題が深刻化すると、「グローバル市場の埋め込み (embedding the global market)」が提起されるようになった。つまり、グローバル市場を「社会的に共有された価値観や制度に則った行為」に従属させるように埋め込み、問題を抑制すること、それが世界政府も存在せず、国際的な制度も不十分な現状では重要な歴史的課題であるという (Ruggie [2008] p.232)。

かつての「埋め込まれた自由主義」では、政府の介入の目的が国内の安定であったが、「グローバル市場の埋め込み」では、政府の介入や積極的な経済運営の対象範囲も、国境をこえて拡張する必要がある (Helleiner [2019] p.1117)。この時に求められる政府の役割は、セーフティ・ネットの構築などを通じた国内の安定だけでなく、国際交渉において、国内外の各利害関係者の意見をくみ上げ、時には調整し、協議内容を決め、そして政策・制度として導入・施行するという、国家が行使できる権限に関わるものも含まれる (Abbott & Snidal [2009] pp.59-64)。これが、多様な利害関係者の包摂と、それぞれが連帯責任を負う「新たな多国間主義」(Lagarde [2014]) の時代における政府の役割のひとつになる。

つまり、「新たな多国間主義」の考えは、アメリカのパワーの弱体化が進むなかで、自由貿易志向に基づく開放的秩序を維持しつつ、国内外の問題について多様な利害関係を調整する政府の役割が求められるようになった時代背景から生まれてきた (B3)。グローバル化は、あくまで社会が求める目標である繁栄、安定、自由、質の高い生活を達成するための手段であり (Rodrik [2018] 邦訳 p. 264)、「社会的合意」(岩本 [1999] p.315) のある制度設計が求められている。

おわりに

IMF が「新たなブレトン・ウッズの時」を提起した声明では、ケインズの言葉が2つ引用されている。1つは国際協力を積極的に進める重要性について、もう1つは、より持続可能で公正な世界を誕生させる重要性についてである (Georgieva [2020])。

国際的な協調関係に基づく、持続可能で公正な世界は、秩序が保たれにくい国家間関係のなかで実現できるのか考察するため、本稿では多国間主義に注目し、具体的事例として、多国間主義と国際貿易体制との関係を議論してきた。貿易に関する近年の多国間主義は、世界的規模で各国が利害関係を調整する性質というよりも、複数国間 (プल्ली) 合意——FTA に代表されるような特定の国家間の調整、または分野や内容を特定した有志国間合意——に基づきつつある (第Ⅱ節・第Ⅲ節)。この背景を理解するため、ブレトン・ウッズ体制下で展開されていた「埋め込まれた自由主義」が「脱埋め込み」へと変化し、各種の自由化が推進され、国内経済の安定を図る政府の介入や諸制度が脆弱化した経緯を整理してきた (第Ⅳ節)。これらの変化は自然発生的に生まれるものではなく、各国の政治的判断によるものであった (Helleiner [1994] 第1章)。

人類の政治問題は、「経済的効率性と社会的公正と個人的自由」を結合することであるとケインズはいう (Keynes [1972] 邦訳 p.374)。かつての国際経済秩序構想では重視されてきたはずの

「経済的効率性と社会的公正と個人的自由」の「結合」は弱まり、権威主義的政治体制やポピュリズムの台頭が「個人的自由」を危ういものとしている。このような状況下で、国際貿易体制という制度はグローバル・サプライ（バリュー）・チェーンの強化を目的とした、「企業優遇型」の「21世紀型貿易」に邁進するもので十分なのだろうか。

グローバルな貿易体制は、経済効率性に加えて公平性の問題への対応も求められる国際公共財としての側面もある（Rodrik [2018] 邦訳 p.260）。「21世紀型貿易協定」を通じて、企業優遇型の政策を進めるだけでは、例えば環境、労働基準、農業の多面的機能といった、「市場の失敗」に関する問題が除外されてしまう（山川 [2016]）。さらに、「グローバル公共領域（global public domain）」という、各国政府が単独では対応できない、国家という枠組を超えた領域における問題への対応も求められている（Ruggie [2008] pp.240-246）。

国際経済分野には、20世紀の時代から積み残されてきた未解決の問題だけでなく、深刻化してきた問題、そして新たに生じてきた問題もある。だからこそ、「新たな多国間主義」が提起・議論されている今、企業優遇型だけでなく、国際公共財的側面を加味した新たな時代に相応しい、社会的合意の得られる多国間貿易協定、「21世紀型貿易協定2.0」を構想する時がきている。

謝辞

本稿は、岩本武和教授退職記念号の一編である。岩本教授は、言葉を定義して使う正確さ、噛み砕いて伝える大切さ、そして何よりも「人に胸襟を開き」、「研究では学術的貢献を目指す」という、教育や研究に取り組む姿勢を大学の内外で示して下さいました。岩本教授のこれまでのご指導に、心からお礼申し上げます。

なお本稿は、JSPS 科研費（基盤研究C）課題番号：20K01506（研究代表者：柴田茂紀）による研究成果の一部である。

参考文献

- Abbott, K. W., & Snidal, D. [2009] "The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State". In W. Mattli & N. Woods (Eds.), *The Politics of Global Regulation*. Princeton University Press, pp. 44-88.
- Baldwin, R. E. [2014a] "Multilateralising 21st Century Regionalism". OECD Conference Centre, Paris.
- . [2014b] "WTO 2.0: Governance of Global Supply-chain Trade". In R. Baldwin, M. Kawai, & G. Wignaraja (Eds.), *A World Trade Organization for the 21st Century: The Asian Perspective*. Edward Elgar Pub, pp.12-47.
- . [2016] *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. The Belknap Press of Harvard University Press（遠藤真美訳『世界経済大いなる収斂：IT がもたらす新次元のグローバリゼーション』日本経済新聞出版社、2018年）。
- Bhagwati, J. N. [2002] *Free Trade Today*. Princeton University Press（北村行伸・妹尾美起訳『自由貿易への道—グローバル化時代の貿易システムを求めて』ダイヤモンド社、2004年）。
- . [2004] *In Defense of Globalization*. Oxford University Press（鈴木主税、桃井緑美子訳『グローバリゼーションを擁護する』、日本経済新聞社、2005年）。
- Capling, A. [2008] "What Should World Leaders do to Halt a Resurgence of Protectionism?" In R. E. Baldwin & S. J. Evenett (Eds.), *What World Leaders Should Do to Halt the Spread of Protectionism*. Centre for Economic Policy Research, pp. 15-17.
- Elsig, M. [2009] "WTO Decision-Making: Can We Get a Little Help from the Secretariat and the Critical Mass?" In D. P. Steger (Ed.), *Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century*. Wilfrid Laurier

- University Press, pp. 67-90.
- Gardner, R. N. [1969] *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*. McGraw-Hill (村野孝・加瀬正一訳『国際通貨体制成立史』(上・下) 東洋経済新報社, 1973年).
- Georgieva, K. [2020] "A New Bretton Woods Moment," IMF, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/15/sp101520-a-new-bretton-woods-moment> (2021年6月22日閲覧)
- Helleiner, E. [1994] *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*, Cornell University Press (矢野修一・柴田茂紀・参川城穂・山川俊和訳『国家とグローバル金融』法政大学出版局, 2015年).
- [2019] "The Life and Times of Embedded Liberalism: Legacies and Innovations since Bretton Woods". *Review of International Political Economy*, 26 (6), pp. 1112-1135.
- Hoekman, B. M., & Kostecki, Michel. M. [2009] *The Political Economy of the World Trading System* (Third edition). Oxford University Press.
- Ikenberry, G. J. [2001] *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. University Press (鈴木康雄訳『アフター・ヴィクトリー：戦後構築の論理と行動』NTT出版, 2004年).
- Jones, Brendan [1968] "When a Salami Travels Abroad, it May Get Snubbed as Just a Lot of Bologna; Salami Abroad Can Face Designation as Bologna." *New York Times*, July 7.
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. A. [1999] "Defining Global Public Goods". In I. Kaul, I. Grunberg, & M. A. Stern (Eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford University Press (「地球公共財を定義する」国際開発研究センター訳『地球公共財—グローバル時代の新しい課題』日本経済新聞出版, 1999年 (pp. 2-19)).
- Keohane, R. O. [1984] "The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism". In J. H. Goldthorpe (Ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford University Press (「埋め込まれた自由主義の危機」稲上毅, 下平好博, 武川正吾, 平岡公一訳『収斂の終焉：現代西欧社会のコーポラティズムとデュアリズム』有信堂, 1987年所収, pp.46-80).
- [1990] "Multilateralism: An Agenda for Research". *International Journal*, 45 (4), pp. 731-764.
- Keynes, J. M. [1972] *The Collected Writings of John Maynard Keynes: Volume 9, Essays in Persuasion*. Macmillan (宮崎義一訳『ケインズ全集』第9巻(説得論集), 東洋経済新報社, 1981年).
- Kindleberger, C. P. [1973] *The World in Depression, 1929-1939*. University of California Press (石崎照彦・木村一朗訳『大不況下の世界 1929-1939』東京大学出版会, 1982年).
- [1978] "Government and International Trade," *Essays in International Finance*; No.129 International Finance Section, Dept. of Economics, Princeton University.
- [1986] "International Public Goods without International Government". *The American Economic Review*, 76 (1), pp. 1-13.
- Krasner, S. D. [1983] "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". In S. D. Krasner (Ed.), *International Regimes*. Cornell University Press (「構造的な原因とレジームの結果：媒介変数としてのレジーム」河野勝・真淵勝訳『国際レジーム』勁草書房, 2020年所収, pp. 2-27).
- Krauthammer, C. [1990] "The Unipolar Moment". *Foreign Affairs*, 70 (1), pp. 23-33.
- Lagarde, C. [2014] *A New Multilateralism for the 21st Century*. In *A New Multilateralism for the 21st Century*. International Monetary Fund.
- Lawrence, R. Z. [1996] *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Brookings Institution.
- Low, P. [2011] "WTO Decision-Making for the Future". *Staff Working Paper*, ERS-2011-05, WTO Economic Research and Statistics Division.
- Nakatomi, M. [2014] "Plurilateral Agreements: A Viable Alternative to the World Trade Organization?" In Baldwin, R. E., Kawai, M., & Wignaraja, G., *A World Trade Organization for the 21st Century: The Asian*

- Perspective*. Edward Elgar, pp. 361-402.
- Polanyi, K. [2001] *The Great Transformation: The political and economic origins of our time*. Beacon Press (野口建彦・栖原学訳『大転換』, 東洋経済新報社, 2009年).
- Richards, J. E. [2001] "Institutions for Flying: How States Built a Market in International Aviation Services". *International Organization*, 55 (4), pp. 993-1017.
- Rodrik, D. [2011] *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W. W. Norton & Co (柴山桂太・大川良文訳『グローバリゼーション・パラドクス: 世界経済の未来を決める三つの道』白水社, 2013年).
- . [2018] *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton University Press (岩本正明訳『貿易戦争の政治経済学: 資本主義を再構築する』白水社, 2019年).
- Ruggie, J. G. [1983] "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order". In S. D. Krasner (Ed.), *International Regimes*. Cornell University Press (「国際レジーム, 取引, そして変化: 戦後経済秩序に埋め込まれた自由主義」, クラズナー編, 河野勝・真淵勝訳『国際レジーム』勁草書房, 2020年所収, pp. 238-280).
- . [1992] "Multilateralism: The Anatomy of an Institution". *International Organization*, 46 (3), pp. 561-598.
- . [1996] *Winning the peace: America and world order in the new era*. Columbia University Press (小野塚佳光・前田幸男訳『平和を勝ち取る—アメリカはどのように戦後秩序を築いたか』岩波書店, 2009年).
- . [2008] "Taking Embedded Liberalism Global: The Corporate Connection". In Ruggie, J. G. (Ed.), *Embedding Global Markets*. Routledge, pp. 231-253.
- United Nations, Committee for Development Policy (UNCDP) [2020] Report on the twenty-second session [24-27 February 2020], Economic and Social Council, Official Records, Supplement No. 13, E/2020/33, chap. 2.
- Wallerstein, I. M. [1984] *The Politics of the World-Economy: The States, the Movements, and the Civilizations*. Cambridge University Press (田中治男, 内藤俊雄, 伊豫谷登士翁訳『世界経済の政治学—国家・運動・文明』同文館出版, 1991年).
- Waltz, K. N. [1979] *Theory of international politics*. McGraw-Hill (河野勝・岡垣知子訳『国際政治の理論』勁草書房, 2010年).
- World Trade Organization (WTO). [2021] *WTO Annual Report 2021*. World Trade Organization.
- 阿部顕三 [2015] 『貿易自由化の理念と現実』NTT出版。
- 岩本武和 [1999] 『ケインズと世界経済』岩波書店。
- 伊豆久 [1995] 「金融グローバル化の政治経済学」『証券経済』191号, 日本証券経済研究所, pp. 1-17。
- . [1998] 「国際金融の政治経済学」櫻井・小野塚編『グローバル化の政治経済学』晃洋書房, pp. 81-101。
- 馬田啓一 [2014] 「メガ FTA 時代の WTO: 主役か, 脇役か」『国際貿易と投資』[95号], 国際貿易投資研究所, pp. 36-57。
- 浦田秀次郎 [2015] 「メガ FTA と WTO—競合か補完か—」『国際貿易と投資』[100号記念増刊号] 国際貿易投資研究所, pp. 14-29。
- 押川舞香 [2012] 「プブリ合意と途上国」『RIETI Highlight』Vol.41, 経済産業研究所。
- 小野塚佳光 [2009] 「訳者あとがき」ラギー [2009] 所収。
- 経済産業省 [2021] 『通商白書』(2021年度版), 経済産業省。
- 滝田賢治 [2003] 「多国間主義の再定義とアメリカ外交」『国際政治』第133号, pp. 11-27。
- 中川淳司 [2013] 『WTO—貿易自由化を超えて』(岩波新書) 岩波書店。
- . [2019] 「貿易自由化交渉のダイナミズム: 多角的自由化, プブリ自由化と二国間・地域的自由化の相互作用」『フィナンシャル・レビュー』(140), 財務省財務総合政策研究所, pp. 8-24。
- 中富道隆 [2012] 「プブリの貿易ルールについての検討: ITA と ACTA の実例を踏まえて」『RIETI Policy discussion paper series』(12-P-002), 経済産業研究所。
- 本山美彦 [1982] 『貿易論序説』有斐閣。

—— [1999]『倫理なき資本主義の時代—迷走する貨幣欲』三嶺書房。

矢野修一 [2004]『可能性の政治経済学—ハーシュマン研究序説』法政大学出版局。

山川俊和 [2016]「現代世界経済における貿易ガバナンスに関する一考察——サプライチェーン貿易時代の国家と企業」『地域共創センター年報』第 9 号, 下関市立大学地域共創センター, pp.29-42。

山本吉宣 [2008]『国際レジームとガバナンス』有斐閣。