



# WTO 改革の進展と収斂

2021 年 3 月

一般財団法人 **国際貿易投資研究所(ITI)**  
INSTITUTE FOR INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT



競輪の補助事業

この報告書は、競輪の補助により作成しました。

<https://jka-cycle.jp>



## は し が き

グローバル経済のデジタル化、米中をめぐる貿易・投資に係る摩擦の激化に伴い、加盟国間で抜本的なWTO改革の必要性についての認識が高まっていることから、今日はわが国がCPTPPで果たした主導的役割を踏まえ改革への先導的役割を果たす好機にあります。

本年1月の米バイデン政権発足により通商の世界でも国際協調路線への軌道修正が期待され、諸課題を抱えながら機能不全に陥ったWTO改革の加速が予測されます。

この動向をフォローし検証してWTO改革の進展を展望するために、当研究所内に有識専門家からなる調査研究委員会を設けて、各国の取り組みと協働の実態を調査研究することとし、令和2年度の6回に亘る調査研究委員会の成果を当報告書にとりまとめました。

令和2年度「WTO改革の進展と収斂」調査研究委員会の構成員は次の通りです。

|     |       |                                            |
|-----|-------|--------------------------------------------|
| 委員長 | 中川 淳司 | 中央学院大学教授、東京大学名誉教授、<br>アンダーソン・毛利・友常法律事務所弁護士 |
| 委員  | 松下 満雄 | 東京大学名誉教授、長島・大野・常松法律事務所顧問弁護士、<br>元WTO上級委員   |
| 委員  | 梅 島 修 | 高崎経済大学教授                                   |
| 委員  | 平見 健太 | 早稲田大学講師                                    |
| 委員  | 福永 有夏 | 早稲田大学教授                                    |
| 事務局 | 湯澤 三郎 | (一財)国際貿易投資研究所 理事長                          |
|     | 山本 美穂 | (一財)国際貿易投資研究所                              |

本報告書「WTO改革の進展と収斂」が関係者皆様方にとってご参考になれば幸いです。

なお、本報告書全文を別途弊研究所ホームページ <http://www.iti.or.jp> の「ITI 調査研究シリーズ」欄に掲載いたしますので、併せてご利用下さい。

2021 年 3 月

一般財団法人 国際貿易投資研究所



# 要 約

## 第 1 章 WTO のルールメイキング機能の再検討

中央学院大学教授、東京大学名誉教授  
アンダーソン・毛利・友常法律事務所弁護士  
研究会委員長 中川 淳司

ドーハ交渉の行き詰まりで、WTO のルールメイキング機能が不全状態に陥って久しい。代わって、主要国は自由貿易協定(FTA)を通じたルールメイキングに通商政策の軸足を移している。中でも、TPP（環太平洋連携協定）は、電子商取引、国有企業、環境と労働等の分野で新たなルールを打ち出した。WTO はこれらのルールを多角的ルールに昇格させることを目指すべきである。それが直ちには難しいとすれば、WTO の場で FTA ルールの内容を擦り合わせ、ルールの調和を目指すフォーラムないしネットワークを立ち上げることを検討すべきである。本年 2 月に第 7 代事務局長に就任したンゴジ・オコンジョ＝イウェアラ氏がこの面でリーダーシップを発揮することを期待したい。

## 第 2 章 WTO 紛争処理の現状と見通し

早稲田大学  
教授 福永 有夏

2019年12月11日以降、WTO紛争処理の上訴機関である上級委員会は機能不全に陥っている。とはいえ、第1審に相当するパネルをはじめとする上級委員会以外の紛争処理手続は、上級委員会機能不全やコロナ禍の影響を受けつつも、引き続き機能している。

バイデン米大統領就任後、上級委員会の機能回復に向けての期待が高まりつつある。上級委員会が機能を回復するには、上級委員会を含むWTO紛争処理の改革が不可欠である。できる限り速やかに機能回復させるためには、いわゆるウォーカー原則を基礎とした改革を目指すべきである。

### 第3章 貿易救済ルールと補助金規律の見直し

高崎経済大学経済学部国際学科  
教授 梅島 修

米国は、WTO 上級委員会の貿易救済ルール解釈は加盟国の義務を創設するものだと批判している。これが上級委員会の機能停止の要因となっている。また、WTO 補助金規律は中国の産業補助金に対応できていない。それら問題点は異なった背景、特質、各国の利害関係を有しており、一括処理できるものではない。本稿は、それぞれを分析し、個別の問題に適切な協議手段、検討項目と方向、合意形成過程について検討するものである。

### 第4章 強制技術移転

早稲田大学社会科学総合学院  
講師 平見 健太

近年、新興国、とりわけ中国の不透明かつ恣意的な技術移転政策に対する懸念が国際社会で広がっており、こうしたいわゆる強制技術移転の問題を WTO のフォーラムで扱おうとする動きが生じつつある。本稿ではこうした動向をふまえ、現状では強制技術移転を規律するための国際ルールが断片的にしか存在しないことを示すとともに、技術移転の性質に相応しいルールがどのようなものであるべきか、その理念型を提示した。併せて、ルールの履行確保段階で生じうる課題についても別途対応する必要があることを指摘した。

### 第5章 WTO と他の国際機関との協力関係 —WTO におけるソフト・ローの役割—

東京大学名誉教授  
長島・大野・常松法律事務所顧問弁護士  
元 WTO 上級委員  
松下 満雄

WTO の主要な機能は新たな多角的通商協定を立案し策定すること、加盟国間の貿易紛争を解決すること、の二点であるが、最近はこの両面において WTO は機能不全に陥っている。そこで、WTO の機能を再活性化しその有用性を高めるために種々の提案がなされている。本稿においては、WTO がソフト・ローの手法を活用して、世界貿易秩序の創設に参加

する可能性について検討する。

WTO の付属書 3 は貿易政策検討制度 (Trade Policy Review Mechanism) について規定するが、その G 項は WTO の貿易政策検討機関 (TPRB) が多角的貿易に影響を与える事項について調査検討をして、WTO 理事会に報告をする機能を与えている。2008 年にリーマンショックが発生し各国が保護主義に走ったときに、時の WTO 事務局長パスカル・ラミー氏はこの TPRB の組織を利用して加盟国の保護主義的措置について調査検討を行い、その結果を G20 に報告して善処を求めた。これを契機として、WTO、OECD、UNCTAD の三者と G20 の間に取り決めが結ばれ、この三者は貿易及び投資における保護主義的措置の動向を調査し、その実態について毎年 G20 に報告し、G20 は必要に応じて対策を決定する監視メカニズムが発足して現在に至っている。この事例は WTO が TPRM の制度を活用してインフォーマルな形で他の国際機関、国際フォーラム、主要通商国家などと協力して重要な国際的問題の解決に参画し、その解決に寄与する可能性について示唆するものである。今後 WTO はインフォーマルな手法によって他の国際機関と協力して重要な貿易問題の解決にあたることをその活動の一環として考えるべきである。

現在 WTO の機能低下に伴って多くの FTA が叢生し、その数は 700 ともいわれている。FTA は今後の世界貿易秩序において、総体として極めて重要な役割を演ずると期待されている。しかし、FTA は本質的に排他的な組織であり、相互にその規律内容も必ずしも同一ではない。サプライチェーンは多国籍化し、これらは FTA の枠を超えた存在となりつつある。このような状態にあっては、世界貿易秩序の効率性を高めるためには、FTA 間のルール収斂が必要となると思われる。世界的公共財である WTO は FTA ネットワークを形成し、主要な FTA をこの中に網羅し、その相互の意思疎通を図り、ルールの収斂を図ることにより貿易の円滑化に資することができる。





# 目 次

|                       |   |
|-----------------------|---|
| WTO 改革の進展と収斂：総括 ..... | 1 |
|-----------------------|---|

中央学院大学教授、東京大学名誉教授  
アンダーソン・毛利・友常法律事務所弁護士  
研究会委員長 中川 淳司

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| 第 1 章 WTO のルールメイキング機能の再検討 ..... | 6 |
|---------------------------------|---|

中央学院大学教授、東京大学名誉教授  
アンダーソン・毛利・友常法律事務所弁護士  
研究会委員長 中川 淳司

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| はじめに .....                           | 6  |
| 第 1 節 多角的貿易機構を通じたルールメイキングのこれまで ..... | 6  |
| 1. ガットのルールメイキング .....                | 6  |
| 2. ドーハ開発アジェンダ .....                  | 7  |
| 第 2 節 FTA を通じたルールメイキング .....         | 9  |
| 1. FTA の増加 .....                     | 9  |
| 2. 広域 FTA を通じたルールメイキング .....         | 11 |
| 第 3 節 WTO のルールメイキング 何が課題か？ .....     | 12 |

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第 2 章 WTO 紛争処理の現状と見通し ..... | 17 |
|-----------------------------|----|

早稲田大学  
教授 福永 有夏

|                         |    |
|-------------------------|----|
| はじめに .....              | 17 |
| 第 1 節 WTO 紛争処理の概況 ..... | 17 |
| 1. 新たな申立て(協議要請) .....   | 18 |
| 2. パネル付託案件 .....        | 19 |
| 3. 上級委員会付託案件 .....      | 20 |
| 第 2 節 今後の見通し .....      | 22 |
| まとめ .....               | 23 |

### 第3章 貿易救済ルールと補助金規律の見直し ..... 27

高崎経済大学 経済学部国際学科

教授 梅島 修

はじめに ..... 27

第1節 貿易救済ルールの争点と対応策 ..... 27

1. SG 措置の規律の問題点と対応策 ..... 28

2. AD 協定の争点と対応策 ..... 30

3. SCM 協定・相殺措置ルールの争点と対応策 ..... 31

第2節 補助金規律の問題点 ..... 34

1. 産業補助金の悪影響の除去 ..... 34

2. WTO 補助金通報問題 ..... 36

おわりに ..... 37

### 第4章 強制技術移転 ..... 39

早稲田大学社会科学総合学術院

講師 平見 健太

第1節 強制技術移転とはいかなる問題か ..... 39

1. 国際社会の懸念 ..... 39

2. 技術移転問題の構図 ..... 40

第2節 中国の技術移転政策に対する諸国の対応と国際ルールの現状 ..... 41

1. 技術ライセンス契約に関する差別的規制 ..... 41

2. 行政上の許認可手続・要件等を用いた技術移転要求 ..... 42

3. 国家の指揮・支援にもとづく海外企業買収 ..... 43

4. サイバー攻撃等を通じた営業秘密・技術の窃取 ..... 44

第3節 WTO の課題は何か ..... 45

### 第5章 WTO と他の国際機関との協力関係

—WTO におけるソフト・ローの役割— ..... 49

東京大学名誉教授

長島・大野・常松法律事務所顧問弁護士

元 WTO 上級委員

松下 満雄

はじめに ..... 49

|     |                                   |    |
|-----|-----------------------------------|----|
| 第1節 | WTO と他の国際協定・国際機関との協働関係.....       | 50 |
| 第2節 | WTO における TPRM（貿易検討メカニズム）の活用.....  | 52 |
| 第3節 | リーマンショック後の保護主義に対する TPRB の関与 ..... | 53 |
| 第4節 | WTO による FTA ネットワークの勧め .....       | 56 |
| 第5節 | 他山の石―他分野におけるソフト・ローのはたらき .....     | 58 |
| 第6節 | リーダーシップと加盟国の支持の必要性 .....          | 60 |



## WTO 改革の進展と収斂：総括

中央学院大学教授、東京大学名誉教授  
アンダーソン・毛利・友常法律事務所弁護士  
研究会委員長 中川 淳司

昨年度に引き続き、WTO 改革をテーマとして取り組んだ調査研究会の報告書である。昨年度は「WTO 改革の課題と方向」の表題の下に、WTO 改革の背景と WTO 改革に向けた取組みの動向を分析した。本年度は昨年度の分析を引き継いで、WTO 改革に向けた取組みの動向を分析するとともに、改革の方向性に収れんが見られるかどうかを探った。さらに、より大所高所の見地から WTO 改革の方向性を探る考察も行った。以下では、各章の分析の概要を紹介する。

第 1 章「WTO のルールメイキング機能の再検討」（中川淳司）は、ドーハ開発アジェンダの行き詰まりに象徴される WTO のルールメイキングの機能不全の問題を取り上げる。まず、ガットの時代のルールメイキングを振り返る。合意した国だけを拘束するコード方式がとられたこと、それがコードの締約国と非締約国の分断を招いたことの反省から、ウルグアイラウンドでは一括受諾方式により、全ての加盟国を拘束する多角的貿易協定として多くのルールが策定されたことを指摘する。WTO のドーハ開発アジェンダでは先進国と新興国の対立等のため、貿易円滑化協定を除いてルールメイキングに成功しなかったことを指摘し、その原因を分析する。続いて、WTO の枠外で進められた FTA によるルールメイキングの動きとその背景を分析する。グローバルサプライチェーンの円滑な運営のために広範囲の貿易・投資ルールを整備することが求められ、これに応えるために FTA、殊に広域 FTA が利用されたことを指摘する。広域 FTA の動きが一段落した今日、広域 FTA に盛り込まれたルールを WTO に移し、多国間のルールに転換することが必要とされている。実際、WTO では、有志国が電子商取引や投資円滑化等のテーマでルールメイキングの交渉を進めている。ただし、これらが成功するためには、交渉に参加していない途上国、特に後発途上国にも交渉結果を適用すること、交渉に参加していない国も含めてコンセンサスにより交渉結果を採択すること、という 2 つの課題があることを指摘して、論考を結んでいる。

第 2 章「WTO 紛争処理の現状と見通し」（福永有夏）は、2019 年 12 月 11 日に WTO 上級委員会が機能停止して以来の WTO 紛争処理手続の現状を辿り、今後の見通しを考察する。まず、以下の 7 つのカテゴリーに整理して紛争処理の概況を検討する。①2019 年 12 月 11 日以降に送付されたパネル報告、②2019 年 12 月 11 日以降に上訴された案件、③2021 年 2 月現在上訴中の案件、④2019 年 12 月 11 日以降に採択されたパネル・上級委員会報告、⑤2019 年 12 月 11 日以降に協議が要請された案件、⑥2019 年 12 月 11 日以降にパネル設置が要請された案件、⑦2021 年 2 月現在パネル係属中の案件。続いて、現在上訴中の案件

(上記③)について、その経緯、パネル報告の要点を整理する。その上で、現状の評価がまとめられる。即ち、上訴中の案件の中には実質的に解決を見ている紛争もある(DS461、510、518)が、その他の紛争は未解決である。後者の中には WTO 紛争処理で解決できる紛争と解決しがたい紛争がある。

次に、EU が提唱している仲裁手続による WTO 紛争処理の代替可能性を考えるに当たっては、手続及び扱う対象を検討する必要がある。米国の新政権が上級委員会委員の任命を認めるかどうかは不明であるが、仮に任命が再開しない場合、WTO 紛争処理の機能維持のための方策として、①紛争解決機関(DSB)による上訴なしのパネル報告採択、②紛争解決了解 21.5 条手続の簡略化、③譲許その他の義務の停止の承認の円滑化、④パネルの解釈に対する委員会・理事会決定、を挙げる。さらに、より長期的な改革として、①通商救済措置に対する特別の紛争処理手続、②第三国参加、③As such 請求の再検討を挙げる。最後に、紛争処理の実効性をどう評価するかという問題提起が行われる。福永によれば、現状を紛争処理の機能不全と見るか、紛争の性質の変化と見るべきかは更なる検討の余地がある。これに関連して、紛争処理の目的を再検討する必要があるだろう。何のため、誰のための紛争処理かを再検討する必要があるだろう。

第 3 章「貿易救済ルールと補助金規律の見直し」(梅島修)は、貿易救済措置(セーフガード、アンチダンピング、補助金相殺関税)に対する WTO の規律を再検討する。まずセーフガードについては、GATT19 条 1 項「事情の予見されなかった発展の結果」については、セーフガード援用国に立証責任を負わせる上級委員会の見解と米国の見解が対立していることを見る。また、因果関係については、その他の要因による損害の不帰責を命じる上級委員会の見解に米国が反対していることを見る。梅島は、これらの対立の背景として、米国が 1974 年通商法を制定する段階で、これらの要件を国内法化しなかったのではないかと推察する。問題の解決には、セーフガード協定を改正して「事情の予見されなかった発展の結果」要件を外す、分類峻別の規律について、同じ問題を扱う貿易救済措置関連の WTO の委員会で検討する、の 2 つを提案する。アンチダンピングをめぐっては、上級委員会が繰り返し米国のアンチダンピング協定違反を認定しているゼロイングの扱いが問題となる。ゼロイングが現行協定に違反することは明らかであるが、ウルグアイラウンド交渉においてゼロイング禁止が議論され、アンチダンピング協定にその扱いが明記されなかったことも事実である。梅島は、問題解決の方向性として、WTO のアンチダンピング委員会において、ターゲットダンピングの問題と合わせてゼロイングの問題を取り上げて解決策を検討し、最終的にアンチダンピング協定の改定案を検討することを提案する。次に、補助金相殺措置協定をめぐっては、協定第 1.1 条(a)(1)「公的機関」と第 14 条(d)「第三国価格ベンチマーク」の解釈が問題となる。前者については、中国の国有企業を公的機関と認定するかどうか紛争処理手続で争われた。後者では、ベンチマークと認められる価格の範囲をめぐって上級委員会の判断と米国の主張が対立している。これらの問題について、米国の主張に沿えば補助

金相殺措置協定の改訂ないし規律の明確化が必要になるが、中国の賛同は得られにくい。そのため、この問題は日米欧等の有志国が提唱している補助金規律の見直しの一環として検討すべきであると梅島は主張する。最後に、非市場経済国の産品に対するアンチダンピング措置と補助金相殺関税の同時賦課の問題が検討される。米国のいわゆる代替価値法による二重救済の問題である。上級委員会にかかる二重救済を否定した。梅島はこの点についても、補助金委員会で検討することを提案する。

梅島は第3章の後半で、WTOの補助金規律の見直しについて検討する。相殺関税措置の発動要件である「著しい害」（補助金相殺措置協定第6条）の立証の難しさについては、立証要件の緩和、あるいは禁止補助金とされる補助金の追加を提案する。慢性的に低調な補助金の通報をめぐっては、EU、カナダ、日米欧及びアルゼンチンとコスタリカ等の通報義務改革提案が紹介される。梅島は補助金規律の方向性として、補助金協定の改正、WTO補助金委員会・専門家会合等での検討と指針の作成、有志国による規律案の合意と有志国の拡大という3つのルートを示して本章を結んでいる。

第4章「強制技術移転」（平見健太）は、中国による対中進出外国企業に対する技術移転の強制問題（以下「強制技術移転問題」）を取り上げる。中国によるこの問題に対して、米国は通商法301条違反を認定し、対中国制裁関税を発動した。その後、日米欧三極貿易大臣会合も2020年1月の共同声明で、強制技術移転を止めるための方策の検討をうたったという経緯がある。平見は、中国の技術移転政策に含まれる問題点とそれに対する国際ルール現状を整理する。まず、技術ライセンス契約に対する中国の差別的規制はTRIPS協定3条、28条に違反し、WTO紛争処理手続で解決が図られた。強制技術移転は、中国のWTO加入議定書7条3項に違反し、EUはWTO紛争処理手続に申し立てたが、2020年1月に中国が外商投資法を施行して強制技術移転を禁止したため、手続は中断された。米国は2020年1月の米中合意（第一段階）で上記外商投資法よりも広範囲に強制技術移転を禁止している。次に、技術移転を目的として中国企業が外国企業を買収するケースで、これが中国政府の支援・指令により組織的に行われている場合。これを規律する国際法は存在しない。米国は上記の米中合意にこれを禁じる規定を盛り込んだ。その他、国内法で、自国領域からの特定技術の流出を防ぐため、投資・貿易を規制する例がある。続いて、サイバー攻撃を通じた営業秘密・技術の窃取。中国の政府機関がこの種の行為を行っている疑いが指摘されている。これを規律する国際法は見当たらず、米国は国防権限法や大統領令などを駆使してこれに対抗している。

平見は、以上を踏まえて、この種の問題に対するWTOの課題を整理する。適用可能なWTO協定の規定が存在する場合、WTO紛争処理手続を利用する。存在しない場合、各国が国内法で個別的に対応するか、ソフト・ローによる国際協力に対応することが考えられる。より中長期的な課題としては、この問題に対する国際ルールを策定することが必要である。技術移転の発生場所や措置の態様によって必要なルールは異なるため、国際法分野の間で

の役割分担が必要となる。WTO ルールの役割を明確化する必要がある。

第5章「WTO と他の国際機関との協力関係―WTO におけるソフト・ローの役割―」（松下満雄）は、中長期的かつ大所高所的な視点から、WTO の新たな役割を模索する。出発点は WTO の公共財としての重要性の認識である。WTO の交渉・ルールメイキング機能と紛争解決機能の低下が顕著であるが、WTO は 164 カ国が加盟する唯一の多角的協定であり、紛争解決機関は豊富な紛争解決の知見と経験を持つので、WTO の重要な役割を再認識し、これに新たな役割を与える必要がある。そのため、WTO と他の国際機関との連携・協力の推進とその際のソフト・ローの役割を模索する。

まず、WTO と他の国際機関の連携について。WTO 協定上、WTO は IMF、世界銀行と連携関係を持つ。この他、知的財産権に関しては WIPO（世界知的所有権機関）と、基準認証分野で ISO（国際標準化機構）、衛生植物検疫措置分野でコーデックス委員会と密接な関係を持つ。今後は、電子商取引分野で ITU（国際電気通信連合）、環境規制分野で IPPC（気候変動に関する政府間パネル）や生物多様性条約・カルタヘナ議定書等との関係が深まる可能性がある。

次に、貿易政策検討制度（TPRM）を活用した国際的貿易問題のモニタリングや国際的通商政策の形成への関与について。これには先例がある。リーマンショック後に、WTO は G20 と連携して G20 諸国の保護主義政策に対するモニタリングを実施した。今後も WTO が他の国際機関と連携しながらモニタリング機能を発揮することが考えられてよい。

次いで、WTO による FTA（自由貿易協定）ネットワークの勧め。今後の世界貿易においては、WTO のシステムと多数の FTA が併存し、通商ルールの面では WTO ルールと FTA のルールが錯綜する複雑な体制となっていくことが予想される。FTA によるルールの断片化（fragmentation）を緩和するため、FTA のルールを調和させ、ルールや慣行の違いを最小化する必要がある。そこで、WTO の貿易政策検討機関（TPRB）と地域貿易協定委員会（CRTA）が中心となって、FTA ネットワークプログラムを策定してはどうか。TPRB と CRTA は、現存の FTA に関する情報を収集するとともに、FTA の関係者から成る会議を主宰し、相互の情報交換と相互理解の促進を図る。年次総会の他に分野別の作業部会を設けて、個別テーマの調査研究と通商規則の調和可能性を探究する。作業成果は総会決議等のソフト・ローとして採択する。この仕組みには先例がある。競争政策・競争法の分野で 2000 年に発足した ICN（国際競争ネットワーク）は、競争当局だけでなく民間企業、法曹、NGO や研究者などもオブザーバーとして参加する非公式のネットワークであるが、競争政策・競争法分野のルールの国際的調和につながる重要な成果をソフト・ローの形式で取りまとめてきた。その成功の秘訣は、非公式の柔軟なネットワークに徹していること、完璧主義を採らず、できることから始めて積み上げていく漸進主義を採っていること、分野別に作業部会を置き、専門家が頻繁に接触することで緊密な人間関係を形成できていることなどである。これらはいずれも、WTO が FTA ネットワークを構築する際の参考になる。課題があると



すれば、このような新たな試みを始めるに当たってのリーダーシップであろう。2021 年 2 月 15 日、ナイジェリア出身のンゴジ・オコンジョ＝イウェアラ氏が WTO の第 7 代事務局長に就任した。国際機関を含む豊富な公務の経験を持つ彼女のリーダーシップの下で、WTO 改革が進展することに期待したい。

## 第1章 WTOのルールメイキング機能の再検討

中央学院大学教授、東京大学名誉教授  
アンダーソン・毛利・友常法律事務所弁護士  
研究会委員長 中川 淳司

### はじめに

WTOのルールメイキングが機能不全に陥ってから久しい。2001年に開始されたドーハ開発アジェンダは、主要先進国と新興国の対立等のため行き詰まった。ルールメイキングに関しては2014年に貿易円滑化協定<sup>1</sup>が採択されたのみである。それ以外にWTOが実現したルールメイキングの成果はきわめて限られている。ドーハ開発アジェンダの行き詰まりを受けて、主要国は二国間あるいはそれ以上の国が参加するFTA（自由貿易協定）の交渉に通商政策の軸足を移した。中でも、多くの国が参加して広範囲の事項について合意する広域FTAを通じたルールメイキングが近年活発に行われた。本章は、ガットからWTOのドーハ開発アジェンダに至る多角的貿易機構を通じたルールメイキングのこれまでの振り返り（第1節）、FTA、特に広域FTAを通じたルールメイキングの動きを概観する（第2節）。その上で、WTOがルールメイキング機能を回復するための方途について考察する（第3節）。

### 第1節 多角的貿易機構を通じたルールメイキングのこれまで

#### 1. ガットのルールメイキング

WTOの前身であるガット（関税と貿易に関する一般協定）は、周知の通り、永続的な国際機関として意図されたものではなかった。不成立に終わった国際貿易機関（ITO）の憲章は、9章106条にわたる詳細なルールを設けていたが、<sup>2</sup>ガットはITO憲章の通商政策に関する規定の一部を引き継いで締約国の間で発効させるに止まった。ガットの下で8回にわたって関税引下げを目的とする多角的交渉（ラウンド）が実施されたが、ルールメイキングの取組みとしては第6回の東京ラウンドが最初である。このラウンドでは関税交渉以外に非関税措置の規律が初めて取り上げられ、アンチダンピング・コードが締結された。<sup>3</sup>第7回の東京ラウンドでは、引き続いて非関税措置の規律が交渉対象となり、アンチダンピング、<sup>4</sup>補助金、<sup>5</sup>関税評価、<sup>6</sup>貿易の技術的障害<sup>7</sup>、政府調達<sup>8</sup>に関するコードが締結された。コードへの加入は任意であり、ガットの締約国はコードに加入するかどうかを選択することができた。<sup>9</sup>コードに加入した締約国はコードに加入した他の締約国との間でコードを適用するが、加入していない締約国にはコードを適用しないとされた。このコード方式を採用するこ

とで合意形成が容易になった反面、ガット締約国間のルールの適用関係が複雑化した。<sup>10</sup>

第 8 回のウルグアイラウンドは、これまでのコード方式を改め、全ての締約国を拘束するルールメイキングを行った。アンチダンピング、補助金、関税評価と貿易の技術的障害に関するコードを修正した協定が締結された他、衛生植物検疫措置の適用に関する協定、セーフガードに関する協定が締結された。これらはいずれも製品の貿易というガット本来の規律対象に関わる協定である。ウルグアイラウンドではこの他に、サービス貿易に関する一般協定（GATS）、知的財産権の貿易関連の側面に関する協定（TRIPS 協定）が締結され、ガットを引き継いで成立した WTO の規律対象がサービス貿易と知的財産権にまで拡大された。これらの協定はウルグアイラウンドにおける一括受諾（single undertaking）の対象とされ、全ての WTO 加盟国を拘束することになった。<sup>11</sup>

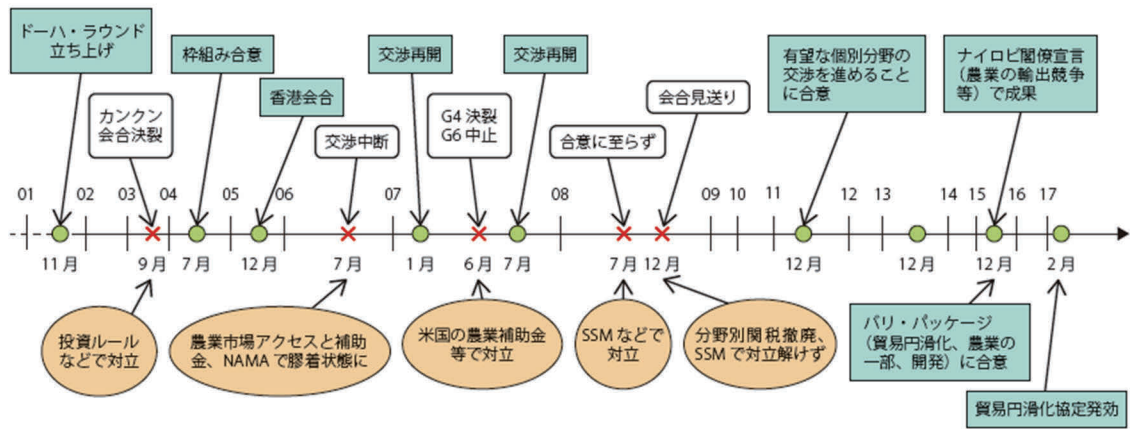
## 2. ドーハ開発アジェンダ

WTO 発足後まもなく、電気通信分野でユニークなルールメイキングが行われた。ウルグアイラウンドのサービス貿易自由化交渉の積み残しとして行われた電気通信分野の自由化交渉の成果として 1997 年に策定された参照文書（Reference Paper）は、基本電気通信分野の自由化を確保するための国内規制に関する規律<sup>12</sup>を盛り込んだ。交渉参加国は、サービス貿易に関する自国の約束表に参照文書を取り込むことを求められた。交渉参加国の自由化約束の一部という形をとるが、実質的には参照文書により基本電気通信分野の追加的なルールが定められたといえる。ただし、これは約束表という「裏口」からの変則的なルールメイキングであった。WTO の下での正式なルールメイキングはドーハ開発アジェンダに委ねられた。

ドーハ開発アジェンダの交渉項目は多岐にわたる。交渉開始をうたったドーハ閣僚宣言は、以下をルールメイキングの対象として挙げた（括弧内は細目）。知的財産権（ワイン及びスピリッツの多国間通報登録制度）、WTO ルール（アンチダンピング協定及び補助金協定のルールの改善、地域貿易協定の規律及び手続の改善）。この他に、1996 年の第 1 回閣僚会議（シンガポール）で、以下の 4 つのテーマについて、多角的貿易交渉によるルールメイキングの対象にするかどうかを検討することが決まっていた（シンガポール・イシュー）。<sup>13</sup>貿易と投資の関係、貿易と競争政策の相互作用、政府調達 transparency、そして貿易円滑化である。ドーハ閣僚宣言はこれらに言及したが、<sup>14</sup>これらをドーハ開発アジェンダの交渉対象にするかどうかをめぐる、これに積極的な先進国と消極的な途上国の意見が対立した。最終的に 2004 年 7 月の一般理事会が採択した枠組合意（Framework Agreement）で、貿易円滑化だけを交渉対象にすることが決まり、他の 3 項目は交渉対象から外れた。

図 1—1 にドーハ開発アジェンダの経緯を示した。

図 1 - 1 ドーハ開発アジェンダの経緯



出典：経済産業省『通商白書 2019 年版』勝美印刷、2019 年、308 頁

紙数の関係で、交渉の経緯には立ち入らないが、2008 年 7 月の一般理事会会合が農業分野の自由化交渉と非農産品貿易自由化（NAMA）交渉のモダリティをめぐって決裂して以来、交渉は実質的に停滞した。2011 年 12 月の第 8 回閣僚会議では、議長総括「政治的ガイダンスの要素」により、一括受諾方式を放棄して、進展が可能な交渉分野では先行して交渉を妥結させるという方針（アーリーハーベスト）が採用された。<sup>15</sup>この方針変更に基づき、2013 年 12 月の第 9 回閣僚会議（バリ島）で、貿易円滑化協定の交渉妥結が宣言された。<sup>16</sup>ドーハ開発アジェンダでは唯一のルールメイキングの交渉成果である。

ドーハ開発アジェンダが難航した原因として、第一に、ガットの時代とは交渉参加国のパワーバランスが変化したことが挙げられる。ガットの時代のラウンドでは、主要貿易国である少数の先進国が合意すれば、その結果をコンセンサスで採択して交渉を終結させることができた。しかし、ドーハ開発アジェンダでは、2008 年 7 月の一般理事会会合の直前に、農業分野の補助金削減について米国と EU が譲歩の姿勢を見せたにもかかわらず、交渉はまとまらなかった。経済成長を遂げ、世界貿易に占める比重も増してきた新興国のブラジル、インド、中国が同意しなければ交渉がまとまらないという構図になっている。

ドーハ開発アジェンダが難航した第二の理由として、貿易自由化をめぐる主要国の交渉ポジションがタイトになったことが挙げられる。途上国がドーハ開発アジェンダで期待した先進国の農業補助金の削減は、先進国にとって応じることが国内政治上困難なテーマであった。コメや牛肉などのセンシティブな品目を抱える日本だけでなく、米国や EU も巨額の農業補助金を支出している。国内の反対を抑えて補助金を削減しようとするれば、それには十分な「見返り」が必要である。それは、途上国の貿易自由化、特に工業製品の関税の大幅な引下げやサービス貿易の自由化であろうが、これはブラジル、インドなどの有力な途上国には容易には受け入れがたい要求であった。このため、貿易自由化をめぐり先進国と主要な途上国の交渉スタンスが対立して膠着するという構図が、早々に確定してしまった。

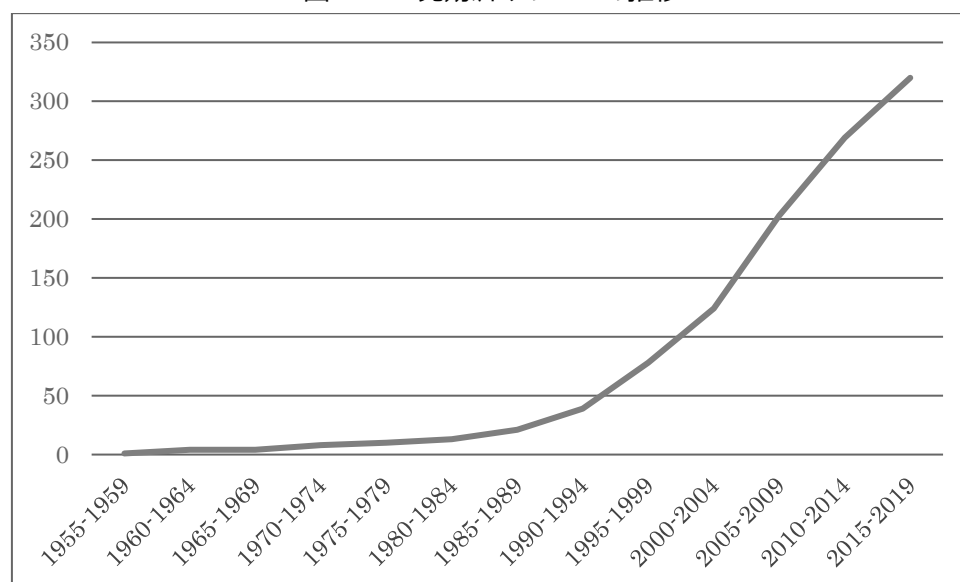
ドーハ開発アジェンダが難航した第三の理由は、交渉全体についてコンセンサスにより一括して受諾するという、ウルグアイラウンドで採用された方式を採用したことである。ウルグアイラウンドでは、この方式は途上国の関心事項と先進国の関心事項の「グランドバーゲン」<sup>17</sup>による合意の成立を導いた。しかし、ウルグアイラウンドのこの成功体験が、ドーハ開発アジェンダでは交渉の妥結を阻む呪縛として作用した。コンセンサスによる一括受諾という方式は、見方を変えればすべての国が拒否権を持つことを意味する。2008年7月の一般理事会会合で、農業分野とNAMA分野のモダリティをめぐる交渉が妥結直前にまで至りながら、途上国の農産物特別セーフガードの発動要件というマイナーな問題をめぐるインドの反対のために決裂したことは、まことに象徴的である。ただし、既に見た通り、一括受諾方式は後に放棄され、アーリーハーベストにより貿易円滑化協定が成立した。

## 第2節 FTAを通じたルールメイキング

### 1. FTAの増加

ドーハ開発アジェンダが難航する一方で、主要国はFTAの交渉に通商政策の軸足を移した。図1-2は発効済みのFTAの推移である。

図1-2 発効済みのFTAの推移



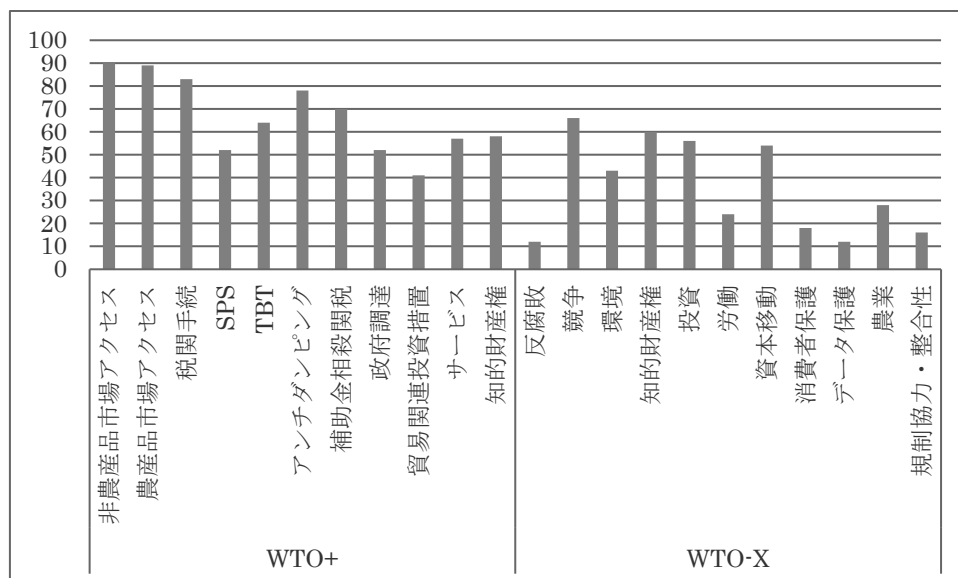
出典：日本貿易振興機構（ジェトロ）「世界と日本のFTA一覧（2019年12月）」に基づいて筆者作成

図1-2に示した通り、世界のFTAの数はWTO設立前後から増加に転じ、2001年のドーハ開発アジェンダ開始以降もコンスタントに増えた。近年のFTAの増加の背景にドーハ

開発アジェンダの難航があることは確かであるが、ドーハ開発アジェンダの開始以前から FTA が増えていたことに鑑みれば、FTA の増加はそれだけでは説明できない。この点を理解するため、FTA の内容を見てみよう。

図 1-3 は、1990 年から 2010 年に締結された 90 の主要な FTA の内容を整理したものである。

図 1-3 1990 年代以降の主要な FTA の内容



出典：WTO, Updated dataset on the content of PTAs.

<[https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtr11\\_dataset\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr11_dataset_e.htm)>に基づいて筆者作成

図 1-3 から明らかなことは、1990 年以降に締結された FTA が、WTO のカバーする分野で WTO の規律に上乗せする規律（WTO+）を設けているだけでなく、WTO がカバーしない分野でも規律（WTO-X）を設けていることである。例えば、競争法・競争政策、知的財産権、投資、資本移動の自由の保証等の分野の規律である。それらは全体として、締約国の企業が他の締約国で事業活動を展開する際の競争条件や事業の規制環境の改善に関わる、より深い統合（deeper integration）<sup>18</sup>を目指している。

この背景にあるのは、1990 年代以降、情報通信技術（ICT）や輸送技術の革新とこれらを利用するサービスの低価格化を背景として、製品の生産工程を最適立地に応じて多国間で分散・展開する、サプライチェーンのグローバル化が進んだことである。サプライチェーンのグローバル化では、以下のような多様な国際取引が組み合わせて展開される。①貿易、特に部品などの中間財の貿易、②生産施設の建設、人員の訓練、技術移転やサプライヤーとの長期的な取引関係構築のための外国投資、③分散した生産活動を効率的に展開するためのロジスティクスのインフラサービス（電気通信、急送貨物、貿易関連金融、通関サービス等）の提供、④知的財産権（特許、商標や経営・マーケティングのノウハウ等）の国境を越

えた提供。<sup>19</sup>グローバルなサプライチェーンの円滑で効率的な運用に欠かせないのは、これらの複雑で多様な国際取引の安定性と予測可能性を保証する規制・制度環境を、サプライチェーンを構成する国々で確保することである。WTO のドーハ開発アジェンダはこの要請に適時に応えることができなかったため、1990 年代以降、FTA がこの役割を担うようになった。これが 1990 年代以降により深い統合を目指す FTA が増加した背景である。

## 2. 広域 FTA を通じたルールメイキング

サプライチェーンのグローバル化を支えるルールメイキングの手段として見た場合、FTA には限界がある。FTA は通常二国間で締結されるため、サプライチェーン全体をカバーするには多くの FTA を締結する必要があり、これには時間がかかる。サプライチェーン全体をカバーする FTA 網を構築したとしても、FTA で合意されるルールの内容が完全に一致することは考えにくく、FTA の規律内容の断片化（fragmentation）が起きる可能性がある。このことは原産地規則についてかねて指摘されてきたが、<sup>20</sup>それ以外の規律でも断片化が起きる可能性は否定できない。

主要国が主導して交渉が進められ、多くの国が参加する広域 FTA は、FTA の以上の限界をある程度克服する可能性がある。2010 年代以降、広域 FTA の締結に向けた動きが本格化した。米国が主導した TPP（環太平洋パートナーシップ協定）、米国と EU が交渉中の TTIP（環大西洋貿易投資パートナーシップ協定）、日本と EU との EPA（経済連携協定、以下「日 EUEPA」）、ASEAN10 カ国と日中韓、豪州、NZ とインドが交渉した RCEP（東アジア地域包括的経済連携協定）である。このうち TTIP は 2016 年末以来交渉が中断しているが、それ以外の 3 つの広域 FTA は交渉がまとまり、広域 FTA の動きは一段落した。TPP からは米国が 2017 年 1 月に離脱したが、残る 11 カ国で交渉が行われ、TPP の規定の一部の適用を停止する形で CPTPP（環太平洋パートナーシップに関する包括的で先進的な協定）が合意され、2019 年末に発効した。日 EUEPA も 2020 年 2 月に発効した。RCEP からは最終的にインドが離脱したが、残る 15 カ国の間で交渉が 2020 年 11 月に妥結した。

広域 FTA は、サプライチェーンのグローバル化を支えるルールメイキングの手段として、2 つの点で通常の FTA より優れている。第一に、広域 FTA の締約国の間では共通のルールが適用される。そのため、締約国企業のサプライチェーンの地理的範囲と広域 FTA の締約国とのずれが小さくなる。第二に、これまでに発効した広域 FTA は、いずれもサプライチェーンのグローバル化を支える広範囲で高水準の貿易・投資ルールを盛り込んでいる。例えば、CPTPP の国有企業に関する規律や電子商取引に関する規律、日 EUEPA の補助金に関する規律等である。先行して発効したこれらの広域 FTA のルールは、交渉中あるいはこれから交渉される FTA で参照され、事実上のグローバルスタンダードに発展する可能性がある。

ただし、これらの広域 FTA は、FTA を通じたルールメイキングの限界を完全には克服し

ていない。主要国企業はサプライチェーンを文字通りグローバルに展開しており、広域 FTA はそのすべての国をカバーしているわけではない。また、CPTPP、日 EUEPA、RCEP の内容は完全には一致しておらず、同じテーマについて異なるルールが設けられている場合がある。例えば、電子商取引に関するこれらの広域 FTA の規定を比較すると、国境を越える電子的送信に対する関税の不賦課、<sup>21</sup>電子認証及び電子署名の有効性<sup>22</sup>等については共通するルールが設けられているが、それ以外の点では異なるルールを設けている場合がある。例えば、CPTPP と日 EUEPA はソースコードの開示要求の禁止を規定しているが、<sup>23</sup>RCEP はこれを規定していない。情報の電子的手段による国境を越える移転については、CPTPP と RCEP がこれを原則として認めることを締約国に義務付けた<sup>24</sup>のに対して、日 EUEPA はこの点について規定せず、発効後 3 年以内にこの点を扱う規定の追加につき締約国が再評価するとした。<sup>25</sup>このように、FTA によりルールの内容が異なる断片化の問題は、広域 FTA でも完全には解消されていない。

### 第3節 WTO のルールメイキング 何が課題か？

広域 FTA を通じたルールメイキングが一段落したので、今後の通商政策の焦点は WTO のルールメイキング機能をいかに回復させるかに移った。前節で見た通り、広域 FTA はサプライチェーンのグローバル化を支えるルールメイキングにおいて一定の成果を挙げた。電子商取引、国有企業規律等のルールがその例である。ただし、広域 FTA のルールはその締約国にしか適用されない。非締約国はルールの蚊帳の外に置かれている。しかも、同じテーマに関する広域 FTA のルールの内容が完全には一致しない。その意味で、サプライチェーンのグローバル化を支えるルールメイキングの手段としての広域 FTA の役割には限界がある。ルールメイキングの舞台を WTO に移して、全加盟国、あるいは少なくとも合意したすべての加盟国に適用されるルールを策定することが望ましい。

WTO にルールメイキングの舞台を移す動きは既に始まっている。2017 年 12 月の第 11 回閣僚会議（ブエノスアイレス）で、有志国の閣僚が電子商取引に関する共同声明<sup>26</sup>を発出して、電子商取引の貿易関連側面に関する将来の WTO での交渉開始に向けた探究的作業（exploratory work）の開始を宣言した。この宣言に名を連ねたのは 71 の加盟国（EU の構成国を 28 とカウントした）である。その後、賛同する国を増やしながら探究的作業が進められ、2019 年 1 月のダボス会議で、電子商取引の貿易関連側面に関するルールの交渉を開始することが宣言された。<sup>27</sup>宣言に加わった国は 76 である。2020 年 12 月には 86 にまで増えた交渉参加国に統合交渉草案（Consolidated Negotiating Text）が配布された（草案自体は未公表）。<sup>28</sup>第 11 回閣僚会議では、この他に、開発のための投資円滑化、<sup>29</sup>サービスの国内規制、<sup>30</sup>中小零細企業<sup>31</sup>の 3 テーマについても共同声明が発出された。このうち、サービスの国内規制と開発のための投資円滑化については、2020 年 12 月に交渉取りまとめ国がルールの交渉が進んでいるとの声明を発表している。<sup>32</sup>



「共同声明イニシアティブ」と呼ばれる以上の動きは、WTO のルールメイキング機能を回復させる試みとして注目される。それは何よりも、対象とされたテーマ（電子商取引、開発のための投資円滑化、サービスの国内規制）が、サプライチェーンのグローバル化を支えるルールとして重要であるためである。特に、電子商取引については、広域 FTA が例外なくルールを設けているが、前節で見たように、その内容は完全には一致していない。WTO の下で共通のルールが策定されれば、それをベースラインとして、個別の FTA で上積みの規制を設ける（WTO+）ことも可能になる。その他のテーマについても、WTO が共通のルールを策定することの意義は大きい。

これらのテーマについて進められているルールメイキングで、課題となるのは、最終的な交渉成果の法形式と採択方法である。これらの動きに参加しているのは WTO 加盟国の一部（有志国）である。主要先進国の他、新興国の大半が参加しているが、多くの途上国、そしてインド、南アフリカ等の新興国は参加していない。交渉では「開放性、透明性、包摂性（openness, transparency and inclusiveness）の原則」が掲げられており、現在交渉に参加していない国も参加を希望すれば参加できる。<sup>33</sup>とはいえ、実際に交渉に参加しているのは WTO の全加盟国（164）の約半数に留まる。交渉成果が国際協定の形にまとめられれば、それは WTO の全加盟国を拘束する多角的貿易協定（multilateral trade agreement）ではなく、協定に参加する加盟国だけを拘束する複数国間協定（plurilateral agreement）として成立することになるだろう。ガットの時代に多く見られたコード方式が復活することになる。

複数国間協定の方式には 2 つの課題がある。第一に、複数国間協定はその締約国にのみ適用されるため、WTO 加盟国の中に当該協定の締約国と非締約国という 2 つのグループが形成されることになる。電子商取引など、グローバル化したサプライチェーンの円滑な運営に資するルールを定める複数国間協定の場合、サプライチェーンの円滑な運営という見地から、非締約国にルールが適用されないことには課題が残る。特に、後発途上国が非締約国となる可能性が高いことに鑑みれば、これらの国がグローバル化したサプライチェーンの円滑な運営に資する複数国間協定に加われないことは重大な問題である。<sup>34</sup>第二に、WTO の下で複数国間協定の追加はコンセンサスによるとされているため、<sup>35</sup>複数国間協定の交渉に参加していない WTO 加盟国が一国でも同意しなければ、当該協定は成立しない。実際に交渉に参加していない加盟国が不同意を表明するかどうかは明らかではないけれども、複数国間協定により、例えば電子商取引に関するグローバルなルールが事実上決まってしまうことを不満として、不参加国が不同意を表明する可能性がないとは言えないだろう。その場合、WTO の枠内では複数国間協定は成立せず、WTO のルールメイキング機能が発揮されない。

第一の課題に対しては、非締約国、特に非締約国である途上国に対する救済措置が図られるべきである。具体的には、締約国は非締約国にも複数国間協定を適用するが、その見返りとして非締約国が複数国間協定を適用することは求めないとする方式、さらに、その際に非締約国に対して技術支援や資金提供を行い、非締約国が複数国間協定を活用できるように

する方式などが考えられる。<sup>36</sup>後発途上国に対する技術支援や資金提供の供与は、貿易円滑化協定でも採用された。それは、後発途上国に協定を機械的に適用するのみでは協定の効果を実質的に生ぜしめることができないという配慮に基づく。<sup>37</sup>この配慮は電子商取引等の複数国間協定についても同様に当てはまるだろう。後発途上国支援には、複数国間協定の締約国を増やすという効果も期待できる。

第二の課題、即ちコンセンサスによる複数国間協定の追加が阻止される可能性に対しては、何らかの形でコンセンサス要件を緩和することが検討されてよい。ただし、コンセンサスに代えて多数決による複数国間協定の追加という方式を導入するためには WTO 設立協定の改正が必要であり、<sup>38</sup>現実的ではない。Hoekman と Mavroidis は、コンセンサス要件自体は認めつつ、コンセンサスに反対する加盟国はその理由を明らかに述べることを求められるという手続ルールを提案する。<sup>39</sup>この手続ルールは、複数国間協定の交渉に参加しなかった国が当該協定の採択を阻止する可能性を完全になくするものではないが、「反対のための反対」や他の分野での見返りを期待した「戦術的な (tactical) 反対」を抑制する効果は期待できるかもしれない。<sup>40</sup>

以上、本章では、WTO のルールメイキングについて、前身であるガットの時代のルールメイキングからの流れを辿り、ドーハ開発アジェンダの行き詰まりとその原因を考察した (第 1 節)。続いて、FTA、特に広域 FTA を通じたルールメイキングが盛んになっていることから、その背景とこれまでのルールメイキングの成果を見た (第 2 節)。最後に、第 3 節では、広域 FTA を通じたルールメイキングが一段落した今日、WTO を通じた多国間のルールメイキングを再び活性化させる必要があるという認識に基づいて、WTO のルールメイキングの課題を考察した。ドーハ開発アジェンダでは貿易円滑化協定がルールメイキングの唯一の成果であった一方で、2017 年 12 月の第 11 回閣僚会議以降、電子商取引その他の分野で、有志国によるルールメイキングの試み、いわゆる共同声明イニシアティブが進められており、2020 年 12 月には電子商取引に関する統合交渉草案の採択に至っている。2021 年夏にも開催が予定されている第 12 回閣僚会議での採択に向け、交渉の更なる加速が期待される。

共同声明イニシアティブは WTO のルールメイキング機能の回復に向けた試金石となる。ただし、それが実現するためには 2 つの課題があることを指摘した。交渉結果を途上国、特に後発途上国に広げること、そして、複数国間協定として採択するためのコンセンサスを獲得することである。特に後者については、交渉に参加していない有力な途上国 (インドや南アフリカ) が消極的な姿勢を変えていないため、<sup>41</sup>交渉結果を複数国間協定として採択できるかどうかは不透明であるといわざるを得ない。

- 
- <sup>1</sup> 貿易の円滑化に関する協定。2014 年 11 月 28 日採択（一般理事会）、2017 年 2 月 22 日発効。
- <sup>2</sup> 国際貿易機関(ITO)憲章の章立ては以下の通り。第 1 章（目的）、第 2 章（雇用と経済活動）、第 3 章（経済開発と復興）、第 4 章（通商政策）、第 5 章（制限的商慣行）、第 6 章（政府間商品協定）、第 7 章（国際貿易機関）、第 8 章（紛争解決）、第 9 章（一般規定）。
- <sup>3</sup> 正式名称は以下の通り。Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade.
- <sup>4</sup> Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade.
- <sup>5</sup> Agreement on Implementation of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade.
- <sup>6</sup> Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade.
- <sup>7</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade.
- <sup>8</sup> Agreement on Government Procurement.
- <sup>9</sup> 例えば参照、アンチダンピング・コード 16 条 4 項（受諾・加入から 30 日後に当該締約国に対して効力が発生すると規定する。）
- <sup>10</sup> ジャクソンはこれをバルカン化(Balkanization)と呼んだ。参照、John H. Jackson, *The World Trading System*, 2<sup>nd</sup> ed., The MIT Press, 1997, p.76.
- <sup>11</sup> 例外として、受諾・加入した加盟国のみを拘束する複数国間協定（plurilateral agreement）というカテゴリーが設けられ、政府調達協定の他、民間航空機協定、国際酪農品協定、国際牛肉協定の 4 協定が締結された。このうち国際酪農品協定と国際牛肉協定は 1997 年末に終了している。
- <sup>12</sup> 以下の規律が盛り込まれた。反競争的行為の防止措置、相互接続の確保、ユニバーサル・サービス、免許基準の公表、独立の規制機関、周波数などの希少資源の分配。
- <sup>13</sup> シンガポール閣僚宣言、1996 年 12 月 13 日採択、20~22 節。
- <sup>14</sup> ドーハ閣僚宣言、2001 年 11 月 14 日採択、20~27 節。
- <sup>15</sup> 第 8 回閣僚会議、議長総括「政治的ガイダンスの要素」、2011 年 12 月 1 日。WT/MIN(11)/W/2, p.3.
- <sup>16</sup> Agreement on Trade Facilitation, Ministerial Decision of 7 December 2013, WT/MIN(13)/36. 貿易円滑化協定の採択と発効につき、前掲注 1 を参照。
- <sup>17</sup> 参照、Sylvia Ostry, “The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations”, Daniel L.M. Kennedy and James D. Southwick, *The Political Economy of International Trade Law*, Cambridge University Press, 2002, pp.185-200.
- <sup>18</sup> 参照、Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Brookings Institution, 1996.
- <sup>19</sup> Baldwin の言う“the trade-investment-services-IP nexus”である。参照、Richard Baldwin, “Global Supply Chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going”, in Deborah K. Elms and Patrick Low eds., *Global Value Chains in a Changing World*, WTO, 2013, pp.13-59, p.24.
- <sup>20</sup> 参照、Jagdish Bhagwati, “U.S. Trade Policy: The Infatuation with FTAs”, *Discussion Paper Series No.726*, Columbia University, 1995.
- <sup>21</sup> 参照、CPTPP 第 14.3 条、日 EUEPA 第 8.72 条、RCEP 第 12.21 条。
- <sup>22</sup> 参照、CPTPP 第 14.6 条、日 EUEPA 第 8.77 条、RCEP 第 12.6 条。

- 
- <sup>23</sup> 参照、CPTPP 第 14.17 条、日 EUEPA 第 8.73 条。
- <sup>24</sup> 参照、CPTPP 第 14.11 条第 2 項、RCEP 第 12.15 条第 2 項。
- <sup>25</sup> 参照、日 EUEPA 第 8.81 条。
- <sup>26</sup> Joint Statement on Electronic Commerce, WT/MIN(17)/60, 13 December 2017.
- <sup>27</sup> World Economic Forum, “Davos participants call for digital trade deal”, 23 January 2019.  
[<https://www.weforum.org/agenda/2019/01/davos-participants-call-for-digital-trade-deal/>]
- <sup>28</sup> Joint Statement Initiative on E-Commerce: Co-conveners’ Update, 14 December 2020.  
[<https://www.meti.go.jp/press/2020/12/20201215001/20201215001-1.pdf>]
- <sup>29</sup> Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development, WT/MIN(17)/59, 13 December 2017.
- <sup>30</sup> Joint Ministerial Statement on Services Domestic Regulation, WT/MIN(17)/61, 13 December 2017.
- <sup>31</sup> Joint Ministerial Statement, Declaration on the Establishment of a WTO Informal Work Programme for MSMEs, WT/MIN(17)/58, 13 December 2017.
- <sup>32</sup> WTO, “Coordinators of joint initiatives cite substantial progress in discussions”, 18 December 2020.  
[[https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/jsec\\_18dec20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/jsec_18dec20_e.htm)]
- <sup>33</sup> 参照、*ibid.*
- <sup>34</sup> 参照、Bernard M. Hoekman and Petros C. Mavroidis, “WTO ‘à la carte’ or ‘menu du jour’? Assessing the Case for More Plurilateral Agreements”, *European Journal of International Law*, Vol.26, No.2, 2015, pp.319-343, p.338.(後発途上国が規制関連事項を扱う複数国間協定の交渉に参加する可能性が低いことを指摘する。)
- <sup>35</sup> 参照、WTO 設立協定第 10 条 9 項「閣僚会議は、いずれかの貿易協定の締約国である加盟国の要請に基づき、当該協定を附属書 4 に追加することをコンセンサス方式によってのみ決定することができる。」
- <sup>36</sup> Hoekman and Mavroidis, *supra* n.34, p.338.
- <sup>37</sup> 参照、Jaime de Melo and Laurent Wagner, “Aid for Trade and the Trade Facilitation Agreement: What they can do for LDCs”, Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International, *Development Policies Working Paper*, No.153, 2015.
- <sup>38</sup> WTO 設立協定第 10 条によれば、上記 9 項を含むこの条の改正はコンセンサスで閣僚会議が決定し、全ての加盟国が受諾した時に効力を生ずる (第 10 条 1 項、2 項)。
- <sup>39</sup> Hoekman and Mavroidis, *supra* n.34, p.341.
- <sup>40</sup> *Id.*
- <sup>41</sup> 2020 年 12 月 4 日、南アフリカとインドは連名で、1998 年の電子商取引作業計画の再活性化を求める書簡を一般理事会に提出した。書簡で両国は、電子商取引に関する共同声明イニシアティブが法的拘束力のあるルールの設定に作業を限定しており、世界貿易における途上国の疎外化の危険を招いていると批判した。参照、WTO, General Council, Work Programme on Electronic Commerce, Reinvigorating the work under the 1998 Work Programme on Electronic Commerce, *Communication from South Africa and India*, WT/GS/W/812, 4 December 2020, p.2, para.1.7.

## 第2章 WTO 紛争処理の現状と見通し

早稲田大学  
教授 福永 有夏

### はじめに

WTO 紛争処理制度の上訴機関である上級委員会は、一貫した WTO 協定解釈に基づき貿易紛争を処理することで、貿易紛争の法に基づく解決と WTO 協定の意味の明確化に貢献してきた。しかし、上級委員会による WTO 協定解釈は WTO 加盟国の意図を踏まえていないと批判されることもあり、特に上級委員会による WTO 協定解釈が事実上の判例法として重視されることに対しては米国などの WTO 加盟国が強い懸念を示していた。

2017 年以降の米国による上級委員会委員任命拒否は、米国の上級委員会に対する長年の懸念を背景としている。2019 年 12 月 10 日には、当時在籍していた上級委員会委員 3 人のうちの 2 人が任期満了を迎え、上訴を審理するために必要な 3 人を下回ることになった<sup>1</sup>。最後の 1 人も 2020 年 11 月 30 日に任期満了を迎え、定員 7 人の上級委員会は現在在籍委員がゼロとなっている。

2019 年 12 月 11 日以降上級委員会は上訴を審理できなくなり、機能不全に陥っている。これにより、2019 年 12 月 10 日までに上訴されていた案件のほとんど<sup>2</sup>について、上級委員会による審理が行われない「棚ざらし」状態となっている。また、2019 年 12 月 11 日以降に新たに上訴された案件もあるが、これらも「棚ざらし」となっている。

とはいえ、WTO 紛争処理において全く動きがないわけではない。特に、第 1 審に相当するパネルをはじめとする上級委員会以外の紛争処理手続は、上級委員会機能不全やコロナ禍の影響を受けつつも、引き続き機能している。そこで本章第 1 節ではパネルをはじめとする WTO 紛争処理の現状を概観する。

続く本章第 2 節では、上級委員会の機能回復が当面は期待できないことを指摘したうえで、上級委員会の機能回復のために必要となる WTO 紛争処理改革について検討する。

### 第1節 WTO 紛争処理の概況

本節では、上級委員会が機能不全に陥った 2019 年 12 月 11 日から 2021 年 1 月末現在までの新たな申立て(本節 1)、パネル付託案件(本節 2)、上級委員会付託案件(本節 3)の状況を概観する。

## 1. 新たな申立て(協議要請)

2019年12月11日から2021年1月末までの約1年間にWTO紛争処理に申し立てられた紛争は、7件にとどまっている<sup>3</sup>。過去10年間毎年20件程度の紛争が申し立てられ、特に2018年は39件、2019年は19件の申立てが行われていた状況からすると、大幅な減少である。

申立ての減少の背景には複合的な要因がある。その一つは、上級委員会の機能不全とそれによるWTO紛争処理全体に対する信頼の低下であろう。しかしより重要な要因はコロナ禍にある。コロナ禍の初期には医療品等輸出制限措置が発動されるなど保護主義的な動きも見られたが<sup>4</sup>、多くが一時的緊急避難的な措置であり<sup>5</sup>、特定加盟国間の貿易紛争として顕在化したものは限定的であった。またコロナ禍の影響で世界経済が大きな打撃を受け、各加盟国とも対応に追われたことも、申立て減少の背景となっていると考えられる。ただし、多くの加盟国はコロナ禍からの経済復興のための政策介入を強化しており、今後復興関連措置が新たな紛争を引き起こす可能性はある。

7件の申立てのうち、日本が申立国となっているのが韓国の造船業関連措置についての紛争(DS594)である。2020年1月31日に、韓国の造船業に対する公的助成が補助金協定に違反すると主張して申し立てたもので<sup>6</sup>、日本は2018年11月6日にも同様の措置について申立てを行っている<sup>7</sup>。2020年1月の申立てにおいて日本は、韓国の措置(補助金)が補助金協定第3条で禁止される補助金に該当し、また補助金協定第5条(a)及び(c)の意味で他の加盟国の利益に「悪影響」を及ぼしていると主張している<sup>8</sup>。2020年3月に協議が行われたが解決には至っておらず<sup>9</sup>、2021年1月末現在パネルへの付託も行われていない。

仮に本紛争をパネルに付託しても、「労多くして功少なし」となりかねない。というのも本紛争をパネルへ付託したとして、パネルの判断が出るまでに2~3年かかる。また違法判断が出れば韓国が上訴する可能性が高く、その場合には本紛争が上級委員会段階で「棚ざらし」となる恐れがある。また今後上級委員会が機能回復し違法判断が確定したとしても、韓国が違法な措置を是正するとは限らない。特に韓国の措置が「悪影響」を及ぼす補助金に相当するとの日本の主張が認められても、韓国は補助金自体を廃止することは必ずしも求められず、「悪影響を除去するための適当な措置」をとるよう求められるにとどまるところ<sup>10</sup>、「悪影響」が除去されたかをめぐって新たな紛争が発生する恐れがある<sup>11</sup>。違法な補助金が廃止されず「悪影響」も除去されない場合には日本は対抗措置を発動できるが、対抗措置の発動が承認されるのは5年以上先になってしまう。

このほかに注目される申立てとして、豪州が中国の豪州産大麦アンチダンピング・補助金相殺措置に関して申し立てた紛争(DS598)がある。豪州が新型コロナウイルスの発生起源調査を求めて以降中国は豪州に対して様々な貿易制限措置を発動しているが、本紛争で問題となっている大麦アンチダンピング・補助金相殺措置は2020年5月に発動された措置である。豪州は2020年12月16日、中国の措置がアンチダンピング協定や補助金協定に違反し

ていると主張して申し立てた<sup>12</sup>。本紛争は、今後パネルに付託される可能性がある。

## 2. パネル付託案件

上級委員会の機能停止以降も、第1審に相当するパネルは依然として機能している。2019年12月11日から2021年1月末までの約1年間に8件の紛争が新たにパネルに付託されており<sup>13</sup>、新規付託案件数は例年と変わらない。

ただし、コロナ禍の影響でパネルによる審理に遅れが出る懸念も上がっているところ<sup>14</sup>、2019年12月11日から2021年1月末までの約1年間に新たに出されたパネル判断(パネル報告)は8件で<sup>15</sup>、例年よりも若干少なめとなっている。8件中6件のパネル報告が上訴され上級委員会段階で「棚ざらし」となっており<sup>16</sup>、DSB(紛争解決機関)で採択されたパネル報告はない<sup>17</sup>。

2021年1月末現在、パネルに係属中の紛争は32件に上っている。その中で日本が当事国となっているのは2件である。1件は、インドのICT製品に対する関税引き上げについて2019年5月10日に日本がGATT第2条1項違反を主張して申し立てたもので<sup>18</sup>、2020年3月19日にパネル設置を要請し<sup>19</sup>、2020年7月29日にパネルが設置されている。EUと台湾も日本と同様の申立てを行っており<sup>20</sup>、3加盟国の申立てについてのパネル手続が並行して進んでいる。本件の争点は限られており、2022年の前半にもパネル報告が出されるのではないかと期待される。

もう1件は日本の輸出管理関連措置に関して2019年9月11日に韓国が申し立てたもので<sup>21</sup>、2020年6月18日にパネル設置が要請され<sup>22</sup>、2020年7月29日にパネルが設置されている。2021年1月末現在公表されている情報では、パネリスト(パネルの構成員)がまだ選任されていない。一般的にはパネル設置から3か月程度でパネリストが選任されることが多いが、当事国の都合などで半年以上かかる場合もまれにある。また本件は日韓間のその他の問題と密接不可分であり、日韓関係の状況次第でパネル手続が一層遅れる可能性もある。

このほかに注目されるパネル係属中の紛争として、米国の通商拡大法232条に基づく安全保障を理由とした鉄鋼アルミ追加関税措置についてEUなどが申し立てた紛争<sup>23</sup>と、米国の鉄鋼アルミ追加関税措置に対抗してEUなどが発動した措置について米国が申し立てた紛争<sup>24</sup>がある。これらの紛争についてはコロナ禍の影響もあってパネル審理が遅れており、現時点では2021年の後半までにパネル報告が出される予定とされている<sup>25</sup>。仮にバイデン政権が鉄鋼アルミ追加関税措置を撤回すれば、パネル報告が出される前に事実上の和解が成立する可能性もあるが、現時点でバイデン政権の方針は定かでない。

### 3. 上級委員会付託案件

2021 年 1 月末現在、上級委員会で「棚ざらし」となっている上訴案件は、2019 年 12 月 10 日までに付託されていた 10 件と 2019 年 12 月 11 日以降に付託された 7 件の合計 17 件である。

2019 年 12 月 10 日までに上訴された案件の中には、解決に向けた動きがみられるものや事実上すでに解決しているものもある。たとえばタイのたばこ税に関するフィリピンとタイの紛争は、DSU(紛争解決了解)第 21 条 5 項手続<sup>26</sup>に関するパネル報告が上級委員会段階で「棚ざらし」となっているが、2020 年 12 月、紛争当事国は DSB 議長が任命するファシリテーター(Facilitator)の支援の下紛争解決に向けた協議を行うことに合意した<sup>27</sup>。調停に近い手続と言えるが、上級委員会の機能不全が続けば、調停を含む非裁判的手続の活用が進む可能性がある。

また日本に関連する「棚ざらし」上訴として、インドの鉄鋼関連措置について日本が申し立てた紛争がある。パネルは日本の主張をおおむね認め、セーフガード協定などの違反を認定した<sup>28</sup>。インドと日本の双方が上訴しているが<sup>29</sup>、インドはパネル手続中に問題となった措置を終了しており、本紛争の主たる部分は事実上解決している。

2019 年 12 月 10 日までに上訴されていた案件のうちそのほかに注目されるものとして、EU のエアバス補助金に関する米欧紛争がある。本紛争について「棚ざらし」となっているのは 2 回目の DSU 第 21 条 5 項手続における EU の上訴で<sup>30</sup>、1 回目の DSU 第 21 条 5 項手続についてはすでに 2018 年 5 月に上級委員会報告がパネル報告とともに採択され、2019 年 10 月には申立国である米国の対抗措置が承認されている<sup>31</sup>。関連して、米国のボーイング補助金に関する米欧紛争についても、DSU 第 21 条 5 項手続が 2019 年 4 月に完了し、2020 年 10 月に EU の対米対抗措置が承認された<sup>32</sup>ことと合わせ、航空機補助金をめぐる米欧の紛争は WTO 紛争処理における手続を一応一通り完了している。本紛争の解決は、米欧の直接協議に委ねられていると言える。なお、2021 年 3 月、米 EU と米英はそれぞれ対抗措置として発動した関税措置を 4 か月中断することに合意したと発表しており、今後の展開が注目される。

2019 年 12 月 11 日以降上訴された案件の中には、一方の当事者が上級委員会の代わりに仲裁に上訴の審理を求めるよう提案しているものもある。

これに関連して、EU などの一部の WTO 加盟国は、上級委員会に代わって仲裁が上訴を審理するための暫定的な仕組みとして、MPIA(多数当事国間暫定上訴仲裁アレンジメント(Multi-party Interim Appeal Arbitration Arrangement))を立ち上げた<sup>33</sup>。2021 年 2 月 11 日までに、EU のほか 24 の WTO 加盟国が参加を表明している。MPIA に参加する加盟国間の紛争が上訴される場合には、上級委員会に代えて DSU 第 25 条に定められる仲裁手続によって審理されることとなる。10 人の仲裁候補者名簿から選ばれる 3 人が仲裁人となる。現在仲裁候補者名簿に掲載されているのは元 WTO 事務局職員などで、上級委員会委員経験



者はいない<sup>34</sup>。2021 年 1 月末現在、MPIA に付託された上訴はないが、2021 年中にパネル報告が出される見通しの紛争の中には MPIA 参加国間で争われているものもあり<sup>35</sup>、今後上訴が MPIA に付託される可能性がある。

MPIA に参加していない国であっても、上級委員会の代わりに仲裁を活用することは可能である。

たとえばカタールは MPIA に参加していないが、やはり MPIA に参加していないサウジアラビアとの知的財産権保護に関する紛争に係るサウジアラビアの上訴について、DSU 第 25 条に基づく仲裁によって審理することを提案している<sup>36</sup>。また MPIA 参加国である EU は、MPIA 参加国でないロシアが申し立てた EU のアンチダンピング措置に関する紛争について、両当事国の上訴を MPIA に基づく仲裁に付託するよう提案している<sup>37</sup>。

ただ、いずれの紛争についても実際に上訴が仲裁に付託される可能性は極めて低い。その大きな理由は不確実性である。上級委員会の代わりに用いられる仲裁は上級委員会の手続や過去の判断を踏まえて進められることが想定されるが、実際に仲裁廷がどのような判断を下すか不透明である。また上級委員会は常設機関であるからこそ一貫した WTO 協定解釈に基づき貿易紛争の法に基づく解決と WTO 協定の意味の明確化に貢献してきたが、同様の一貫性が仲裁によって実現できるかにも疑問がある。MPIA についても同様の不確実性があり、MPIA に参加する加盟国の数は今後もそれほど増えないのではないかと予想される。

2019 年 12 月 11 日以降に上訴された案件のうち注目されるその他の紛争として、米国の対中制裁措置に関する紛争がある。米国は、対中制裁措置の GATT 第 1 条 1 項及び第 2 条 1 項違反を認めたパネル報告に対し上訴している<sup>38</sup>。ただ、米中紛争については第一段階合意が成立しており、またバイデン政権下で対中通商政策が少なくとも部分的には修正されると予想されるところ、本上訴の相対的重要性は低いと言わざるを得ない。

また日本が当事国となっている案件として、日本が申し立てた韓国のステンレススチールに係るアンチダンピング措置サンセットレビューに関する紛争がある。パネルは日本の主張を大筋で認め、韓国の措置のアンチダンピング協定違反を認めたが<sup>39</sup>、韓国はパネル報告に対して上訴した<sup>40</sup>。日本は上訴していないが、上級委員会の機能回復後に上訴する権利を留保している<sup>41</sup>。本件は韓国のアンチダンピング調査における事実認定に関する争いが焦点となっており、今後上級委員会が機能回復し韓国の上訴を審理しても、パネルの結論が覆される可能性は低い。ただ上級委員会段階で「棚ざらし」となっている限り、韓国は措置を是正する法的義務を負わない。仮に今後上級委員会において韓国の上訴が却下され、韓国に措置を是正するよう勧告が出されたとしても、韓国はそれまでの間に生じた損害については救済する義務を負わない。アンチダンピングをはじめとする貿易救済措置に関連する紛争においては、過去の損害に対する救済が求められないという WTO 紛争処理の特徴が迅速な紛争解決を困難にしている側面がある。

## 第2節 今後の見通し

バイデン米大統領就任後、オコンジョイウェアラ氏が WTO 事務局長に選出されるなど、上級委員会の機能回復に向けての期待が高まりつつある。上級委員会が機能を回復するためには、欠員となっている 7 人の委員をすべての WTO 加盟国のコンセンサスによって新たに任命する必要がある。

この点 EU をはじめとする大多数の WTO 加盟国は、上級委員会委員の任命手続の開始を求める共同提案を行っているが<sup>42</sup>、現時点で米国や日本など一部の加盟国は加わっていない。バイデン政権の下で米国が共同提案を受け入れ委員任命のコンセンサスに加わるかも不透明である<sup>43</sup>。というのも、米国はトランプ政権の前から上級委員会に対して批判的であり、委員任命手続開始の前提として上級委員会を含む WTO 紛争処理の改革を求めると考えられるためである。また米国以外の WTO 加盟国の中にも、米国の批判に一定の理解を示すものも少なくない。たとえば EU も、2021 年 2 月 18 日に公表した通商戦略において、米国の批判の一部に理解を示し、上級委員会に改革の必要があることを認めている<sup>44</sup>。上級委員会が機能を回復するには、上級委員会を含む WTO 紛争処理を改革し、米国をはじめとする WTO 加盟国の懸念にこたえる必要がある。

WTO 紛争処理改革がどのような方向で進められるかはバイデン政権の政策によっても異なり、現時点では不透明である。

最も迅速に実現可能な改革は、いわゆるウォーカー・プロセスを基にしたものである。ウォーカー・プロセスは、上級委員会の機能不全を回避する目的で 2019 年 12 月 10 日まで続けられたもので、上級委員会が従うべき原則を「ウォーカー原則」としてまとめ、これを一般理事会において採択することが提案されていた<sup>45</sup>。トランプ政権下の米国は「ウォーカー原則」は改革として十分ではないとして提案を拒否したが、バイデン政権が方針を転換する可能性はある。EU も、「ウォーカー原則」を基礎とした改革に前向きな姿勢を見せている<sup>46</sup>。今後は、ウォーカー原則をどのように発展させるかが焦点となる可能性がある。

「ウォーカー原則」に加えるべき改革案として、まず紛争処理手続の効率化が挙げられる。現在、パネル手続に 2～3 年を要するなど紛争処理が長期化する傾向にあるが、パネルや上級委員会の手続の効率化を進めることで、迅速な紛争解決を促すことが求められる。具体的には、パネル会合の回数を減らしたり、当事国の書面やパネル・上級委員会報告の長さを制限するなどの方策がありうる。

上級委員会の審理アプローチにも修正の余地がある。たとえば上級委員会が審理できるのは本来法的問題に限定されているが、近年では事実問題にも立ち入って審理を行っているような案件も散見されていた。上級委員会の審理対象を明確にする必要がある。また上級委員会の WTO 協定解釈が妥当性を欠く場合であっても、それが修正されることなくある種の「WTO 法」として固定化してしまうのは加盟国にとって好ましいことではない。上級委員会の過去の WTO 協定解釈が修正される仕組みが機能することが求められる。

さらに、パネル報告の質を向上させることで、上訴の件数を減らすことも必要となろう。そのためには、WTO に関する問題に十分知見を有する個人をパネリストとして選任することや、パネリストを少数の厳選された候補者名簿から選任するなど、パネリストの選任過程を見直す必要がある。

以上のほか、裁判手続は長期化する傾向があることを踏まえれば、非裁判的手続の活用も促すべきである。

なお、DSU の改正をも含むより踏み込んだ改革を行うことも選択肢としてはありうるが、DSU 改正のための加盟国のコンセンサスを得るのは極めて困難であり、そのための交渉が長期化すると予想される。上級委員会の機能を速やかに回復させるためには、DSU の改正が不要な改革を目指すのが現実的であろう。

## まとめ

第2節で述べたように、上級委員会の機能回復には WTO 紛争処理の改革が不可欠となる。バイデン政権下の米国の通商政策が定まるのに一定程度時間がかかることを考慮すれば、上級委員会の機能回復は 2022 年以降であろう。

とはいえ、上級委員会の機能回復まで WTO 紛争処理が全く機能していないわけではなく、第1節で述べたようにパネル手続は引き続き機能している。当面は、パネル手続を活用することが法に基づく貿易紛争解決を実現するカギとなろう。

2020 年はコロナ禍の影響もあり紛争処理を含む WTO の活動が停滞したが、2021 年は新事務局長の下 WTO 改革の機運が高まると期待される。特に上級委員会をはじめとする紛争処理の改革は最優先事項として扱われると予想され、注目したい。

- 
- <sup>1</sup> 詳しい経緯については以下を参照。ITI 調査研究シリーズ No.98「WTO 改革の課題と方向」(2020 年 3 月、一般財団法人 国際貿易投資研究所(ITI))、「第 6 章紛争処理」(福永有夏)。
- <sup>2</sup> 2019 年 12 月 10 日までに口頭諮問が完了していた 3 件(豪州プレーンパッケージ事件(DS435, DS441)、米国スーパー仕上げ紙相殺措置事件(DS505)、ロシア鉄道製品等輸入関連措置事件(DS499))については上級委員会の審理が完了し、上級委員会報告が出された。
- <sup>3</sup> DSU(紛争解決了解)第 21 条 5 項に基づく DSB(紛争解決機関)勧告実施についての申立ては除く。
- <sup>4</sup> コロナ禍で発動された医療品等輸出制限などの措置については、WTO 事務局が多数の報告書を出している。たとえば以下を参照。WTO Secretariat, Export Prohibitions and Restrictions: Information Note (23 April 2020), [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/export\\_prohibitions\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf).
- <sup>5</sup> コロナ禍の対応として発動された貿易制限的措置は、その後減少傾向にある。WTO Trade Policy Review Body, Overview of Developments in the International Trading Environment Annual Report by the Director-General (Mid-October 2019 to Mid-October 2020), WT/TPR/OV/23 (30 November 2020).
- <sup>6</sup> Korea – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels (Second Complaint) (Japan): Request for Consultations by Japan, WT/DS594/1 (10 February 2020).
- <sup>7</sup> Korea – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels (Japan): Request for Consultations by Japan, WT/DS571/1 (13 November 2018).
- <sup>8</sup> (前掲注 7)。
- <sup>9</sup> 国土交通省報道発表「韓国の自国造船業に対する公的助成についてWTO紛争解決手続に基づく二国間協議を開催しました」(2020 年 3 月 31 日)、[https://www.mlit.go.jp/report/press/kaiji05\\_hh\\_000209.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/kaiji05_hh_000209.html).
- <sup>10</sup> 補助金協定第 7 条 8 項。
- <sup>11</sup> 本節 3 で述べる米欧の航空機補助金紛争はまさにこの点で争いが続いている。
- <sup>12</sup> China – Anti-Dumping and Countervailing Duty Measures on Barley from Australia: Request for Consultations by Australia, WT/DS598/1 (21 December 2020).
- <sup>13</sup> うち 3 件は同一加盟国の同一措置に関する紛争。また 1 件は DSU 第 21 条 5 項に基づく DSB 勧告実施についての紛争。
- <sup>14</sup> 豪州などによる下記のステートメントを参照。WTO Statement on Minimizing COVID-19 Disruptions to the Dispute Settlement System, WT/DSB/80 (20 October 2020). コロナ禍の影響で、対面のパネル会合を開催できないなどの問題が生じうる。たとえば米国ボーイング補助金事件の対抗措置に係る仲裁手続(DSU 第 22 条 6 項)では、テレワーク中の WTO 事務局職員が事務局内で管理されている秘密情報にアクセスできないという問題が生じた。WTO Decision by the Arbitrator, United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint): Recourse to Article 22.6 of the DSU by the United States, WT/DS353/ARB (13 October 2020), paras.2.12-.16.
- <sup>15</sup> うち 1 件は DSU 第 21 条 5 項に基づく DSB 勧告実施についての紛争。
- <sup>16</sup> 残りの 2 件は 2021 年 1 月に出されたパネル報告で、今後上訴される可能性がある。
- <sup>17</sup> ただし、2019 年 12 月 4 日に出された豪州 A4 コピー用紙アンチダンピング措置に関するパネル報告(DS529)が 2020 年 1 月 27 日に採択されている。
- <sup>18</sup> India – Tariff Treatment on Certain Goods: Request for Consultations by Japan, WT/DS584/1 (14 May 2019).
- <sup>19</sup> India – Tariff Treatment on Certain Goods: Request for the Establishment of a Panel by Japan, WT/DS584/9 (23 March 2020).

- 
- <sup>20</sup> India – Tariff Treatment on Certain Goods in the Information and Communications Technology Sector: Request for the Establishment of a Panel by the European Union, WT/DS582/9 (18 February 2020); India – Tariff Treatment on Certain Goods in the Information and Communications Technology Sector: Request for the Establishment of a Panel by the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, WT/DS588/7 (30 March 2020).
- <sup>21</sup> Japan – Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea: Request for Consultations by the Republic of Korea, WT/DS590/1 (16 September 2019).
- <sup>22</sup> Japan – Measures Related to the Exportation of Products and Technology to Korea: Request for the Establishment of a Panel by the Republic of Korea, WT/DS590/4 (19 June 2020).
- <sup>23</sup> United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products: Request for Consultations by the European Union, WT/DS548/1 (6 June 2018); United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products: Request for the Establishment of a Panel by the European Union, WT/DS548/14 (19 October 2018). EU のほか、中国、インド、ノルウェー、ロシア、スイス、トルコが申し立てている。カナダとメキシコも申し立てていたが、後に取り下げた。
- <sup>24</sup> European Union – Additional Duties on Certain Products from the United States: Request for Consultations by the United States, WT/DS559/1 (19 July 2018); European Union – Additional Duties on Certain Products from the United States: Request for the Establishment of a Panel by the United States, WT/DS559/2 (19 October 2018). EU のほか、インド、ロシア、トルコ、中国に対しても申し立てている。カナダとメキシコに対しても申し立てていたが、後に取り下げた。
- <sup>25</sup> United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products: Communication from the Panel, WT/DS548/17 (8 February 2021).
- <sup>26</sup> パネルや上級委員会で WTO 協定違反が認定されると、被申立国は違反を是正するよう勧告されるが、被申立国が勧告を実施し違反を是正したか否かについて争いが生じる場合がある。DSU 第 21 条 5 項は、勧告の実施の有無についての審理手続を定めている。
- <sup>27</sup> Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines: Communication from the Chairperson of the DSB Concerning the “Understanding Between the Philippines and Thailand to Pursue Facilitator-Assisted Discussions Aimed at Progressing and Resolving Outstanding Issues in Regard to DS371,” WT/DS371/44 (21 December 2020).
- <sup>28</sup> Panel Report, India – Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products, WT/DS518/R (6 November 2018).
- <sup>29</sup> India – Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products: Notification of an Appeal by India under Articles 16.4 and 17 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), and Rule 20 of the Working Procedures for Appellate Review, WT/DS518/8 (18 December 2018); India – Certain Measures on Imports of Iron and Steel Products: Notification of an Other Appeal by Japan under Articles 16.4 and 17 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes and under Rule 23 of the Working Procedures for Appellate Review, WT/DS518/9 (7 January 2019).
- <sup>30</sup> European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft: Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Union Notification of an Appeal by the European Union under Article 16.4 and Article 17 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), Article 7.6 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement) and under Rule 20(1) of the Working Procedures for Appellate Review, WT/DS316/43 (11 December 2019).

- 
- <sup>31</sup> DSB Minutes of Meeting (14 October 2019), WT/DSB/M/435 (12 December 2019).
- <sup>32</sup> DSB Minutes of Meeting (26 October 2020), WT/DSB/M/446 (14 December 2020), Sec.5.
- <sup>33</sup> Statement on a Mechanism for Developing, Documenting and Sharing Practices and Procedures in the Conduct of WTO Disputes: Addendum, JOB/DSB/1/Add.12 (30 April 2020).
- <sup>34</sup> Statement on a Mechanism for Developing, Documenting and Sharing Practices and Procedures in the Conduct of WTO Disputes: Supplement, JOB/DSB/1/Add.12/Suppl.5 (3 August 2020).
- <sup>35</sup> Canada – Measures Concerning Trade in Commercial Aircraft (DS522)(ブラジル申立て); Costa Rica – Measures Concerning the Importation of Fresh Avocados from Mexico (DS524)(メキシコ申立て); Canada – Measures Governing the Sale of Wine (DS537)(豪州申立て)。
- <sup>36</sup> Saudi Arabia – Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights: Communication from Qatar, WT/DS567/8 (5 October 2020).
- <sup>37</sup> European Union – Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia (Second Complaint): Notification of an Appeal by the European Union under Article 16.4 and Article 17.1 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), and under Rule 20(1) of the Working Procedures for Appellate Review, WT/DS494/7 (1 September 2020).
- <sup>38</sup> United States – Tariff Measures on Certain Goods from China: Notification of an Appeal by the United States under Article 16 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (“DSU”), WT/DS543/10 (27 October 2020).
- <sup>39</sup> Panel Report, Korea – Sunset Review of Anti-Dumping Duties on Stainless Steel Bars, WT/DS553/R (30 November 2020).
- <sup>40</sup> Korea – Sunset Review of Anti-Dumping Duties on Stainless Steel Bars: Notification of an Appeal by the Republic of Korea under Article 16.4 and Article 17.1 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), and under Rule 20(1) of the Working Procedures for Appellate Review, WT/DS553/6 (1 February 2021).
- <sup>41</sup> Korea – Sunset Review of Anti-Dumping Duties on Stainless Steel Bars: Communication from Japan, WT/DS553/7 (29 January 2021).
- <sup>42</sup> Appellate Body Appointments, WT/DSB/W/609/Rev.19 (8 December 2020). 全加盟国の約 4 分の 3 が共同提案に加わっている。
- <sup>43</sup> 2021 年 1 月 25 日に開催された DSB 会合では、米国は共同提案を支持しなかったが、強い反対の意向を示したわけでもなかった。WTO News, Members consider panel requests regarding Indonesian, US trade measures (25 January 2021), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/dsb\\_25jan21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/dsb_25jan21_e.htm).
- <sup>44</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, COM(2021) 66 final (18.2.2021), Annex, at 7-8.
- <sup>45</sup> (前掲注 1)、84-87 頁。
- <sup>46</sup> EU は、ウォーカー原則に「より強い法的形式を与え(give them a stronger legal formulation)」、「改革を加えること(additional improvements)」の検討を辞さない姿勢を示している。(前掲注 44)、8 頁。

## 第3章 貿易救済ルールと補助金規律の見直し

高崎経済大学 経済学部国際学科  
教授 梅島 修

### はじめに

WTO自由貿易体制において、輸入国がWTO紛争解決手続を経ずに一方的に国内産業に損害を及ぼす輸入に対抗する措置として、アンチダンピング措置（以下「AD措置」）、補助金相殺措置、セーフガード措置（以下「SG措置」）が認められている。それら貿易救済措置は、GATT6条及び1994年GATT第6条に関する協定（アンチダンピング協定、以下「AD協定」）、GATT第6条及び補助金及び相殺措置に関する協定（以下「SCM協定」）、GATT第19条及びセーフガードに関する協定（以下「SG協定」）により規律されている。

さらに、WTO加盟国は、SCM協定に基づき、WTO紛争を通じて、他国が輸出を条件として交付した補助金（以下「輸出補助金」）及び国内産品を優先使用することを交付条件とした補助金（以下「国内産品優先補助金」）（以下、総称して「禁止補助金」）を撤廃するよう求め、その他の補助金を受領した産品により自国の産品輸出・販売に著しい害が及んでいるときに当該補助金を削減することを求めることができる。

近年、それら協定の規定は加盟国の意図した規律を反映していない、また、急増している産業補助金などWTO協定成立後の状況の変化に対応していないと批判されている。本稿は、それらの争点を検討し、対応策を探る。

### 第1節 貿易救済ルールの争点と対応策

米国は、WTO上級委員会はウルグアイラウンドで合意されたところと異なる協定解釈を行って新たな義務を加盟国に課している、と激しく批判している。これが米国の上級委員の選任拒否、そして上級委員会の機能停止の原因となっている。たとえば、オバマ政権下の2016年5月、米国は、上級委員会はSCM協定第1.1条(1)(a)に定める「公的機関」とされる団体の要件について独自の調査と解釈を行って当事国が主張していない法基準を採用した、と批判している<sup>1</sup>。

2020年2月11日、米国通商代表部（以下「USTR」）は、これまでWTO上級委員会が発出した報告書における問題ある判断を列挙して批判した報告書<sup>2</sup>を公表した。本節では、当該報告書において米国が問題としている貿易救済ルールについて検討し、対応策を探る。

## 1. SG 措置の規律の問題点と対応策

WTO協定の一つとして新たに定められたSG協定は、GATT第19条の規定を踏まえてSG措置の発動要件を定めたが、同条1項(a)に規定されている「事情の予見されなかった発展の結果」との文言を含めなかった。その一方で、SG協定第4.2条に、国内産業の損害認定について「輸入の増加以外の要因 … による損害の責めを輸入の増加に帰してはならない」との要件（以下「不帰責要件」）を定めている。

### (1) 「事情の予見されなかった発展の結果」

#### 1) 争点

上級委員会は、いかなるSG措置もGATT第19条及びSG協定の規定双方に定める要件を充足しなければ適用できない<sup>3</sup>とし、調査当局は「事情の予見されなかった進展の結果」として輸入が増加したことの事実認定を行うことを要するとした。米国ーラム肉事件で、上級委員会は、米国の調査当局はかかる状況を立証していない<sup>4</sup>として、米国のSG措置をGATT第19条に不整合であると判断した。かかる判断に対し、米国は、SG協定第2.1条に定めるSG措置の発動要件には「事情の予見されなかった進展の結果」は含まれていない、したがって、かかる要件の立証責任はWTO紛争の申立国にある、と主張している<sup>5</sup>。

#### 2) 分析

米国は、この争点について国内法に問題を抱えている。

米国は、国内法をWTO協定に整合するよう改正するウルグアイラウンド実施法案の説明文書において、SG協定は1974年通商法第201条エスケープクローズに整合するよう規定されているからマイナーな法改正のみを必要とすると説明した<sup>6</sup>。かかる認識から、米国は「事情の予見されなかった進展の結果」の要件を改正法に加えなかった。そのため、SG調査では当該要件が検討されないこととなった。この結果、米国が発動するSG措置はすべからずWTO紛争解決においてGATT第19条1項(a) に不整合であることとなってしまった。

他方、「予見されなかった事情」は、GATT時代から関税削減に合意した時点のものであると解釈されており<sup>7</sup>、時間の経過とともにSG措置を発動するために必要な要件であるか疑問視されていた<sup>8</sup>。WTO協定の成立によって1994年時点に更新されたとはいえ、2021年に生じた事象を1994年当時に予見できたとは思えない。そもそも、国内産業が重大な損害を受けるような状況が予見されていたのであれば関税譲許を行わなかったのではないかとの指摘もある<sup>9</sup>。また、この要件は、ウルグアイラウンド交渉の初期のSG協定交渉テキストに見られたが、米国及びEC が反対した後の第3回交渉テキスト以降は削除されていた<sup>10</sup>、という経緯もある。

#### 3) 対応策

これらの経緯を考慮すると、加盟国間では既に効力なしと考えられていた要件が上級委



員会の解釈によって復活したといえないこともない。新たな関税削減合意がなされずに四半世紀が経過している現在、SG措置発動の要件は輸入の急増で十分であり、「事情の予見されなかった発展の結果」はもはや不要ではないか。

それを明確にする方法は、GATT第19条1項から当該条項を削除する、またはSG協定においてSG措置の発動に当該要件の検討を要しない、との文言を加えることである。しかし、このような単一問題についてWTO協定の改正に合意した前例はなく、本件についても合意形成することは困難を要するであろう。

次善の策として、一般理事会または閣僚会議で、WTO紛争において当該要件の請求を見合わせる決議を行ってはどうであろうか。これまでも、電子商取引について暫定的に関税を課さないといった決議を始めとして、単一問題についての決議がなされている。この実現可能性は十分にあると思われる。

## **(2) 不帰責要件**

### **1) 争点**

SG協定第4.2条(b)の不帰責要件について、上級委員会は、輸入の増加によりもたらされた損害の効果とその他の要因によりもたらされた効果とは分離峻別されることが要求されている<sup>11</sup>とした。さらに、調査当局には対象製品の輸入以外の要因による損害の効果の性質及び程度を特定して輸入増加による損害の効果から峻別した十分な説明をする義務がある、との解釈を示した<sup>12</sup>。

米国は、上級委員会の解釈はその他の要因を輸入の責に帰してはならないという否定的義務をその他の要因による損害を分離峻別するという肯定的な義務に変容させるもので、これにより殆どのセーフガード措置を発動することを不可能にしている、と批判している<sup>13</sup>。

### **2) 分析**

不帰責要件の最大の問題は、実務上、その他の要因による国内産業への効果を輸入による効果から分離峻別することが容易ではないことにある。不帰責要件はSG協定のみならず、AD協定第3.5条及びSCM協定第15.5条の因果関係条項にも規定されているが、これまでのWTO紛争事例において、輸入による損害と同時期に一定程度の損害を与えていたその他の要因の効果が適切に分離峻別されたと認定された事例は見当たらない。他方、当該要件の充足を問題としてWTO紛争を提起した国が多数存在するところから、「事情の予見されなかった発展の結果」の場合と異なり、当該要件を不要とする協定改正や閣僚会議決議に反対する加盟国が存在することは想像に難くない。

### **3) 対応策**

まずは、WTOの委員会などで各国の調査当局間の対話の場を設け、WTO協定に整合する不帰責要件の充足方法について事例研究を行ってはどうであろうか。もし、何らかの方法が見いだせれば、不帰責要件の充足についてWTO協定の問題とされるリスクは軽減されよう。

また、かかる方法が見いだせないことが明確となれば、当該要件の緩和の方向へ議論を進めることも現実味を帯びると思われる。

## 2. AD 協定の争点と対応策

輸入国は、GATT6条及びAD協定の規定により、ダンピングされた輸入産品により国内産業に実質的損害が生じているとき、ダンピングマージン（輸出国における国内価格などの正常価額と当該輸出国からの輸出価格の差）を上限とした追加関税を当該産品に課することが認められている。このダンピングマージン認定にゼロイング手法を用いることを可とする米国及び一連のパネル決定と、否とする輸出国及び上級委員会の間で激しい議論が戦わされ、上級委員会が「同一の問題について以前に採択された上級委員会報告書に沿うことを怠ったパネルは、加盟国の権利及び義務を明確とする一貫した予見可能性のある法的機関の発展を損なうものである」<sup>14</sup>と論ずるまでに発展した。

### 1) 争点：ゼロイングの禁止

通常の当初調査では、ダンピングマージンは、第1段階として調査対象産品のモデル別に計算され、第2段階としてそれら計算結果を合計して認定される。ゼロイングとは、第2段階の合計を計算するときに、マイナスであった個別ダンピングマージンをゼロとする方法である。その結果、次の表の例であれば、ゼロイングを行わなかったときはダンピングなしとの結論となるが、ゼロイングを行ったときは5.6%のダンピングありとの結論となる。

表 3-1 ダンピングマージン計算の例（販売数量は全て同じと仮定する）

|               | 正常価額 | 輸出価格(A) | ダンピングマージン(B) |         |
|---------------|------|---------|--------------|---------|
|               |      |         | ゼロイング無し      | ゼロイングあり |
| 型番A           | 100  | 125     | -25          | 0       |
| 型番B           | 150  | 150     | 0            | 0       |
| 型番C           | 200  | 175     | 25           | 25      |
| 合計            |      | 450     | 0            | 25      |
| マージン率=B合計/A合計 |      |         | 0.0%         | 5.6%    |
|               |      |         | =5/450       | =25/450 |

筆者作成

上級委員会は、EC-ベッドリネン事件<sup>15</sup>において、AD協定は一部の個別ダンピングマージンを無視することを認めていないとの判断を示した。かかる判断を受けて、EUはゼロイング手法の適用を中止した。その後、米国を被申立国とするWTO紛争で同様の判断がなされると<sup>16</sup>、米国も当初調査でのゼロイング手法の適用を中止した<sup>17</sup>。

しかし、米国は、そもそもWTO加盟国はウルグアイラウンド交渉においてゼロイングの禁止に合意しなかったなどと主張し、上級委員会の判断は加盟国の同意なく加盟国の義務を創造するものであると批判している<sup>18</sup>。

## 2) 分析

ウルグアイラウンド交渉ではゼロイングの可否が議論されたが、AD協定には何ら明記されなかった。しかし、EC-ベットリネン上級委員会の判断後、ゼロイング禁止をダンピング調査実務とする国は拡大しており、2020年に署名されたRCEPではゼロイングの禁止を明示的に確認する<sup>19</sup>に至っている。他方、ゼロイング禁止に対する米国の反撥は激しい。かかる対立を交渉により決着させることは現実的ではない。

その一方で、上級委員会は、時期、顧客または地域を絞ったダンピング（「ターゲットダンピング」）の事例ではAD協定第2.4.2条第2文に基づき非ターゲット販売の（マイナスであろう）個別ダンピングマージンをダンピングマージンの合計に加える必要はないとの解釈を示している<sup>20</sup>。

## 3) 対応策

米国との妥協を図れるとすれば、ターゲットダンピングの適用範囲を調整することを通してではないか。そのため、WTO・AD委員会において専門家会合を立ち上げ、その適切な適用範囲について合意できる点を探ることが現実的ではあると思われる。

# 3. SCM 協定・相殺措置ルール of 争点と対応策

SCM協定は、その規律対象となる補助金を、政府または「公的機関」により、市場取引よりも有利な条件で、特定の企業や産業に対して交付・免除されたものとしている。そして、補助金を受領して生産された製品の輸入により輸入国の国内産業に実質的損害が生じているとき、輸入国に当該補助金の額を上限として相殺関税を課すことを認めている。

2007年、米国は、社会主義国に補助金は認定できないとした方針を中国について変更し、中国製品の輸入に相殺関税を課すこととした<sup>21</sup>。その後、国有企業を「公的機関」と認定し、国有企業が原材料を市場価格よりも有利な条件で提供していることを認定するために市場価格を代表する指標（以下「ベンチマーク」）として第三国価格を用いたことがWTO紛争解決において問題とされた。

## (1) 「公的機関」の範囲の議論

### 1) 争点

上級委員会は、「公的機関」とは民間団体に強制又は指示する権限又は能力を有している団体を指すとし<sup>22</sup>、政府による「意味ある支配」という事実のみをもって公的機関と認定した米国の基準は誤りであるとした<sup>23</sup>。米国は、かかる判断を受け、中国の国有企業の実態を

再調査し、上級委員会の示した基準に沿って国有企業は「公的機関」であるとの認定を行った。上級委員会はかかる再認定を肯定した<sup>24</sup>。

米国は、しかし、上級委員会の基準は、政府が支配するものの規制・監督権限を付与されていない団体がその保有する資源を配布することを補助金としないこととなり、当該行為に対抗する輸入国の能力を著しく阻害すると批判している<sup>25</sup>。

## 2) 分析

米国が中国国有企業を「公的機関」と認定する方法及び証拠が上級委員会により是認されたところから、SCM協定の「公的機関」の適用範囲を直ちに検討する必要性は低下していると思われる。他方、WTOの場での「公的機関」の定義を拡大する議論は中国の反発を招くことは必定である。

その一方、中国は、2020年末、EU中国包括的投資協定の基本合意において、政府が過半数の資本持分を有している団体は商業的配慮により行為することに合意した<sup>26</sup>。また、中国は、同様の規定があるTPP<sup>27</sup>に参加することに意欲的であると報じられている。

## 3) 対応策

今後、国家が投資している企業の「商業的配慮」に基づく行動規範についての議論に中国が参加することが期待されるのではないか。WTOの場で、かかる議論を深めることとしてはどうか。

これと並行して、SCM協定の「公的機関」の定義について、中国が関与しない場である日米欧三極貿易大臣会合共同声明（以下「日米欧共同声明」）<sup>28</sup>に基づく作業部会において草案を作成し、TPPや日EU・EPAなどに明文として規定することにより、国際標準を形成すべきではないか。

## （2）ベンチマークとしての第三国価格の適用

### 1) 争点

米国は、相殺関税調査において、公的機関と認定した国有企業が提供する原材料の中国の民間市場価格は中国政府の介入により歪曲されておりベンチマークとならないと判断し、第三国の市場価格をベンチマークとして補助金額を認定した。上級委員会は、第三国価格をベンチマークとするためには、問題とされた国有企業を除く国有企業の販売価格を含め中国国内価格が政府の介入により歪曲されていることを立証しなければならない<sup>29</sup>とし、さらに、市場の特徴、情報の性格、質及び量の検討も求められるとの判断を示して、米国の補助金認定を排斥した<sup>30</sup>。

米国は、かかる上級委員会の判断について、政府関係価格が非市場価格であると証明されない限り同価格をベンチマークとしなければならないとしたこと、さらに、中国の国内経済への介入による市場価格歪曲を数量分析により立証することを求めたことは誤りである、と批判している<sup>31</sup>。

## 2) 分析

SCM協定第14条(d) は、物品の提供による補助金の額はその取引が行われた市場の一般状況との関連において決定される対価との差額であると定めている。上級委員会は、2004年、同項は取引国の市場価格を一義的なベンチマークとしており、政府が市場において支配的地位にあって民間価格がそれに合わせざるをえない状況であることを立証しない限り第三国の市場価格をベンチマークとできないとの判断を示した<sup>32</sup>。2011年には、政府が市場への独占的な供給者ではなく顕著な供給者である場合には市場歪曲の証拠として市場占拠率のみでは不十分であるとの判断を示した<sup>33</sup>。その後、上級委員会はさらに踏み込んで、米国の問題とした判断を示したものである。

これら上級委員会の判断は、全て米国商務省の決定について争った事例についてである。ベンチマークとして第三国価格の使用が認められるべき具体的な状況についての実務経験及び現状認識がWTO加盟国間で共有されているとは言い難い状況にある。

## 3) 対応策

今後、第三国価格をベンチマークとすることが認められるべき状況について加盟国間の認識を深めるための事例研究をすすめるべきではないか。このため、WTO補助金委員会に専門家会合を設けることが考えられる。

他方、中国の立場を考えれば、全WTO加盟国で合意形成することは難しいであろう。したがって、公的機関の対応策と同様に、日米欧共同声明に基づく作業部会などにおいて第三国価格をベンチマークとして認められるべき基準を作成して、TPPや日EU・EPAなどに明文として規定することにより国際標準を形成すべきではないか。

### (3) AD 関税と相殺関税の同時賦課による二重救済

#### 1) 争点

上級委員会は、調査当局が非市場経済方式を適用して認定したAD関税を賦課したときは、相殺関税の同時賦課により二重救済とならないようSCM協定第19.3条に基づき適切な相殺関税の額を決定しなければならない、と判断した<sup>34</sup>。

米国は、上級委員会はWTO協定解釈を誤っており、交渉で解決されていない問題を解決しようとしていると非難した<sup>35</sup>。

#### 2) 分析

米国は、中国産品輸入に相殺関税を課すと同時に、非市場経済法（代替価値法）により算出した構成価額を正常価額としてダンピングマージンを認定してAD関税を課している。

代替価値法は、1単位の製品を生産するために中国企業が実際に投入した原材料の量、労働時間及び光熱量に中国と同等な経済発展段階にある市場経済国におけるそれぞれの単価を掛けて工場直接費（＝原材料量・労働時間・光熱量×市場経済単価）を計算する。工場間接費、販売一般管理費、利潤は、当該市場経済国の企業の財務諸表から工場直接費に対する

それら費用の比率を計算し、その比率を代替価値である工場直接費に掛けて計算する<sup>36</sup>。これにより、中国生産者の生産原価は市場経済国の生産原価に置き換えられ、中国政府や公的機関が交付した補助金の影響は一定程度排除される。

これに対し、たとえば国有企業の原材料提供による補助金に対する相殺関税は、中国企業の帳簿原価と第三国価格ベンチマークとの差額に基づいている。

したがって、AD関税の一部である中国企業の帳簿原価と代替価値法に基づく構成価額の差額には、相殺関税として把握された補助金が一定程度含まれていると考えられる。

### 3) 対応策

米国は、上級委員会の協定解釈を問題としているが、通商政策として、輸出国の補助金から米国産業をAD関税と相殺関税とで二重に救済することを欲しているのであろうか。本件については、この点についての明確化から始めるべきであろう。たとえば、WTO補助金委員会などにおいて通商政策の観点から潜在的な二重救済についての研究会を立ち上げて、ルール作りを行うことが解決策となるのではないであろうか。

## 第2節 補助金規律の問題点

SCM協定に基づく補助金規律の問題点については、2020年3月公表の拙稿<sup>37</sup>において検討したところである。本節では、当該検討をさらに深める。

### 1. 産業補助金の悪影響の除去

#### 1) 問題点

昨年の拙稿では、相殺措置の国別発動状況から中国の産業補助金からの輸入国産業の保護が加盟国の重要事項となっているとみられる一方で、補助金を争点としたWTO紛争事例の分析から現行のSCM協定の規定は産業補助金に有効に対処できていないことを説明した<sup>38</sup>。

本節では、輸出国の補助金からの保護対象となっている産業を検討する。次の表は、2010年から2019年の10年間にWTO加盟国が開始した相殺関税調査件数及び発動した相殺措置件数である。鉄鋼産業（卑金属及びその製品）に対する相殺措置調査開始が全体の47.9%の159件、措置発動が51.6%、94件を占めている。これは、他国の補助金によって最も損害を受けている産業は鉄鋼産業であることを示している。

表 3-2 WTO 加盟国の相殺関税調査・相殺措置（2010-2019）

| 分野                                                     | 相殺調査開始 |        | 確定相殺措置発動 |        |
|--------------------------------------------------------|--------|--------|----------|--------|
|                                                        | 件数     | 比率     | 件数       | 比率     |
| 動物（生きているものに限る。）及び動物性生産品                                | 3      | 0.9%   | 2        | 1.1%   |
| 植物性生産品                                                 | 5      | 1.5%   | 1        | 0.5%   |
| 動物性又は植物性の油脂、分解生産物、調製食用脂、ろう                             | 0      | 0.0%   | 1        | 0.5%   |
| 調製食料品、飲料、アルコール、食酢、たばこ及び製造たばこ代用品                        | 14     | 4.2%   | 5        | 2.7%   |
| 鉱物性生産品                                                 | 9      | 2.7%   | 4        | 2.2%   |
| 化学工業（類似の工業を含む。）の生産品                                    | 39     | 11.7%  | 23       | 12.6%  |
| プラスチック及びゴム並びにこれらの製品                                    | 33     | 9.9%   | 17       | 9.3%   |
| 木材、木炭、コルク及びその製品、組物材料の製品、かご、枝条細工物                       | 9      | 2.7%   | 3        | 1.6%   |
| 木材パルプ、その他のパルプ、古紙、紙及び板紙、これらの製品                          | 9      | 2.7%   | 7        | 3.8%   |
| 紡織用繊維及びその製品                                            | 14     | 4.2%   | 3        | 1.6%   |
| 石、プラスター、セメント、石綿、雲母、それら類似材料の製品、陶磁製品並びにガラス及びその製品         | 8      | 2.4%   | 3        | 1.6%   |
| 天然又は養殖の真珠、貴石、半貴石、貴金属及び貴金属を張った金属並びにこれらの製品、身辺用模造細貨類並びに貨幣 | 1      | 0.3%   | 0        | 0.0%   |
| 卑金属及びその製品                                              | 159    | 47.9%  | 94       | 51.6%  |
| 機械類及び電気機器並びにこれらの部分品                                    | 13     | 3.9%   | 10       | 5.5%   |
| 車両、航空機、船舶及び輸送機器関連品                                     | 11     | 3.3%   | 6        | 3.3%   |
| 家具、寝具、遊戯・運動用具、雑品                                       | 5      | 1.5%   | 3        | 1.6%   |
| 合計                                                     | 332    | 100.0% | 182      | 100.0% |

出典：WTO Statistics on countervailing actions

しかし、鉄鋼産業を他国の補助金付き輸出から保護する方法としてWTO紛争は機能していない。二国間協議段階で禁止補助金が主張され、パネル報告書が発出されるに至った事例20件（複数国からの申立を1件とする）の内訳は航空機5件、農産品3件、自動車3件、補助金制度3件、ソーラーパネル3件、船舶2件、皮革1件<sup>39</sup>と、鉄鋼産業に対する禁止補助金を問題とした事例はない。鉄鋼の産業補助金は禁止補助金に該当しないのである。

また、二国間協議段階で補助金による著しい害が主張されてパネル報告書まで至った事例は7件に過ぎず、そのうち申立国が著しい害の立証に成功した事例は、全世界で2社のみが競争しているという特殊な市場環境にある米欧大型航空機紛争の2件のみである<sup>40</sup>。この事実は、SCM協定の著しい害の認定要件が厳格に過ぎ、有効に機能していないことを示している。

他方、中国の産業補助金をもたらした悪影響が最も顕著な鉄鋼産業についての利害関係国間の協議は、2001年9月から開始されたが2004年6月に休止され、2012年より議論が再開されるも、中国の反対により具体的な成果を上げることなく2019年に再休止した<sup>41</sup>。これら交渉の顛末は、産業補助金といった国家の基本方針に根差した利害対立を関係国間の話し合いで解決することの難しさを示している。

米国の上級委員選任拒否をきっかけとして、WTO加盟国間では、現行のSCM協定の規律では他国の産業に害を及ぼす産業補助金に適切に対処できておらず、それに対する適切な規律が必要であることが認識されてきている<sup>42</sup>。中国はこのような動きに警戒感を示している<sup>43</sup>。

## 2) 対応策

以上は、産業補助金についてSCM協定の規律強化が必要である一方で、中国を含む全ての国が参加する場で解決策を見出すことは極めて難しいことを示している。したがって、WTOの場における議論とは別途に、日米欧共同声明に基づく作業部会など志を同じくする国の間で補助金ルール of 規律強化案など具体的な対応策を練り上げることが望ましいと考える。

さらに、その対応策を国際協定ルールとして確立してゆくためには、WTO協定にプラスするルールとして、WTOとは別途のフォーラム、たとえばTPPや日EU・EPAなどのFTAにおいて合意し、その後、当該協定への参加国を拡大する、また、他の貿易協定において同様の条項に合意することによって、面の広がりを目指すべきであろう。

## 2. WTO 補助金通報問題

### 1) 問題点

SCM協定第25条1項は「加盟国は毎年遅くとも6月30日までに補助金の通報を行う」と定めている。この補助金通報は、透明性を確保してWTOの監視機能を維持し、今後のWTO補助金規律の改善の基礎データを提供するものとして重要である。

しかし、これまでのように各国に通報の努力を促すことのみでは一向に解決しないことも明らかである。2020年10月27日の補助金委員会議長の報告によれば、2019年の補助金について全加盟国の過半数の83加盟国が未通報で、2017年の補助金については68加盟国、2015年の補助金についても58加盟国が未通報であった。

### 2) 対応策

低調なWTO補助金通報の状況を改善すべく、EUは他の加盟国から逆通報された補助金については著しい害を認めることとすべきとした提案<sup>44</sup>を行っている。日米欧共同声明では、期限までに通報されなかった補助金及び逆通報された補助金の交付を禁止するといった提案がなされている。しかし、そのような提案が途上国の賛成を得てWTOルールとなるとは思われない。

残された手段として、逆通報を積極的に行い、加盟国間で補助金情報を共有して、相殺関税措置やWTO紛争を通して補助金に対抗してゆくしかないのではないかと考える。



## おわりに

以上考察した通り、貿易救済ルール、補助金規律の問題は、全てを画一的に処理できるものではなく、それぞれの問題点の特質を鑑みて個別の対応策を講じてゆく必要がある。

2020年は日米欧共同声明を発して補助金の規律強化に向けて具体案が検討されていたが、残念ながら新型コロナウイルスの影響で作業が遅れている模様である。その他の補助金規律の協議も同様に進展を見ていない。2021年は、確かな一歩を踏み出せることを期待する。

---

<sup>1</sup> *Dispute Settlements Body Minutes of Meeting held in the Center of William Rappard on 23 May 2016*, WT/DSB/M/379, 26 August 2016, para. 6.6.

<sup>2</sup> United States Trade Representative “*Report on the Appellate Body of the World Trade Organization*”, February 2020.

<sup>3</sup> Appellate Body Report, *Korea – Dairy Safeguard*, WT/DS97/AB/R, para. 77.

<sup>4</sup> Appellate Body Report, *US – Lamb*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, para. 85.

<sup>5</sup> 前掲註 (2) 111-113 頁。

<sup>6</sup> *Statement of Administrative Action on the Uruguay Round Trade Agreements, Accompanying H.R. 5110*, H.R. Doc. No. 316, Vol. 1, 103d Cong., 2d Sess. (1994) pp.196-198.

<sup>7</sup> *Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade*, adopted October 1951, para. 9.

<sup>8</sup> See Fernando Pierola, *the Challenge of Safeguards in the WTO*, Cambridge (2014), p 137; See also Robert E. Hudec, *GATT Dispute Settlement After the Tokyo Round: An Unfinished Business*, 13 CORNELL INT’L L.J. 145, 161 (1980).

<sup>9</sup> Pierola 前掲註 (8) p. 139.

<sup>10</sup> Pierola 前掲註 (8) p. 137.

<sup>11</sup> Appellate Body Report, *US – Wheat Gluten*, WT/DS166/AB/R, para. 68。また、前掲註 (4) para. 179.

<sup>12</sup> Appellate Body Report, *US – Line Pipe*, WT/DS202/AB/R, paras. 213-215.

<sup>13</sup> 前掲註 (2) 114 頁。

<sup>14</sup> Appellate Body Report, *US – Stainless Steel (Mexico)*, WT/DS344/AB/R, para. 161.

<sup>15</sup> Appellate Body Report, *EC – Bed Linens*, WT/DS141/AB/R, paras. 46-66.

<sup>16</sup> Appellate Body Report, *US – Softwood Lumber V*, WT/DS264/AB/R, paras. 97-122

<sup>17</sup> *Antidumping Proceedings: Calculation of the Weighted Average Dumping Margin and Assessment Rate in Certain Antidumping Duty Proceedings*, 75 Fed. Reg. 81533 (December 28, 2010).

<sup>18</sup> 前掲註 (2) 95-104 頁。

<sup>19</sup> 地域的な包括的経済連携協定 (RCEP) 第 7.13 条。

<sup>20</sup> Appellate Body Report, *US – Washing Machines (Article 21.5 – Korea)*, WT/DS464/AB/RW, paras. 5.115-5.122.

<sup>21</sup> See *Amended Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination: Coated Free Sheet Paper from*

---

*the People's Republic of China*, 72 Fed. Reg. 17,484 (April 9, 2007).

- <sup>22</sup> Appellate Body Report, *US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)*, WT/DS379/AB/R, adopted 25 March 2011, para. 317.
- <sup>23</sup> Appellate Body Report, *US – Carbon Steel (India)*, WT/DS436/AB/R, adopted 19 December 2014, para. 4.36.
- <sup>24</sup> Appellate Body Report, *US – Countervailing Measures (China) (Article 21.5 – China)*, WT/DS437/AB/RW, adopted 15 August 2019, para. 5.100.
- <sup>25</sup> 前掲註 (2) 82-89 頁。
- <sup>26</sup> Article 3bis 1.(a)i., and 3(a)(i) of Section II, *EU – China Comprehensive Agreement on Investment, the Agreement in Principles*.
- <sup>27</sup> TPP 第 17.4 条。
- <sup>28</sup> *Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union*, Washington, D.C., 14 January, 2020.
- <sup>29</sup> 前掲註 (24) paras. 5.139, 5.141. また、前掲註 (23) para. 4.168.
- <sup>30</sup> 前掲註 (24) paras. 5.173, 5.200.
- <sup>31</sup> 前掲註 (2) 105-109 頁。
- <sup>32</sup> Appellate Body Report, *US – Softwood Lumber IV*, WT/DS257/AB/R (2004), paras. 90, 101.
- <sup>33</sup> 前掲註 (22) para. 446.
- <sup>34</sup> 前掲註 (22) paras. 567-569、601-602.
- <sup>35</sup> 前掲註 (2) 114-119 頁。
- <sup>36</sup> The Department of Commerce, *Chapter 10: Nonmarket Economies*, Antidumping Manual
- <sup>37</sup> 梅島修「第 2 章 産業補助金」『WTO 改革の課題と方向』国際投資貿易研究所 (2020)
- <sup>38</sup> 前掲 (37) 21-29 頁。
- <sup>39</sup> 航空機 (DS46, DS70, DS222, DS353, DS487)、農産品 (DS103/113, DS226/266, DS267)、自動車 (DS54/55/59/64, DS139/142, DS340)、禁止補助金制度 (DS108, DS472/497, DS541)、ソーラーパネル (DS412/426, DS456, DS510)、船舶 (DS273, DS301)、皮革 (DS126)。
- <sup>40</sup> See Panel Report, *US – Large Aircraft (2<sup>nd</sup> Complaint)* WT/DS353/RW, adopted 11 April 2019, para. 9.404 affirmed by the Appellate Body; Appellate Body Report, *EC and certain member States – Large Civil Aircraft*, WT/DS316/AB/RW, adopted 28 May 2018, para. 5.730. 他に、被申立国がみずから著しい害の存在を自認した事例が 2 件ある。See Panel Report, *Indonesia – Auto*, WT/DS54/R, adopted 23 July 1998, para. 14.255; Panel Report, *US – Upland Cottons*, WT/DS267/R, adopted 21 March 2005, para. 1309.
- <sup>41</sup> 前掲註 (37) 30-31 頁。
- <sup>42</sup> 前掲註 (37) 30-35 頁。
- <sup>43</sup> See “In WTO reform proposal, China targets U.S. tariff actions, ag support, SOEs”, Inside US Trade May 13, 2019.
- <sup>44</sup> *EU Concept Paper on WTO Reform, WTO modernization Future EU proposals on rulemaking*, released on 18 September 2018.

## 第4章 強制技術移転

早稲田大学社会科学総合学院  
講師 平見 健太

### 第1節 強制技術移転とはいかなる問題か

#### 1. 国際社会の懸念

2020年1月14日付の日米欧三極貿易大臣会合・共同声明には、つぎのような項目が存在する。

「強制技術移転について、三閣僚は、異なる国の企業間での技術移転は国際貿易及び投資の重要な一要素であることを再確認した。公正で自発的かつ市場原理に基づいた技術移転は、成長と発展の双方にとって利益となり得る。また、三閣僚は、ある国が強制技術移転に関与した場合には、他の国々から公正で自発的かつ市場に基づく技術やイノベーションの流れから利益を得る機会を奪うことを再確認した。これらの不公正な慣行は市場原理に基づいた国際貿易システムと不整合であり、成長と発展の土台を損なう。

三閣僚は、第三国による強制技術移転措置を防ぐことを目的とした主要な規律のあり得る要素や、強制技術移転に対処する必要性に関し他の WTO 加盟国にアウトリーチを行い、コンセンサスを構築する必要性、及び輸出管理や安全保障目的のための投資管理、それぞれのエンフォースメント手段、新たなルール作りを通じたものを含め、有害な強制技術移転政策及び措置を止めるための効果的な方法に対するコミットメントについて議論した。<sup>1)</sup>

以上の引用は、いわゆる強制技術移転 (forced technology transfer) に関する三極の懸念を端的に表明したものであるが、近年、本問題への関心が先進国を中心に急速に拡がっており、種々のフォーラムで同種の懸念が示されるようになってきている<sup>2)</sup>。

こうした動向の直接的な背景にあるのは、言うまでもなく新興国、とりわけ中国の不透明な技術移転政策・措置に対する懸念である。たとえば、米中摩擦激化の契機となった2018年3月公表の「米国通商法301条報告書」<sup>3)</sup> (以下、301条報告書) は、まさに中国の技術移転政策・措置を主たる調査対象としたものであり、2020年1月に署名された米中合意(第一段階)においても、強制技術移転の阻止を狙いとした種々の規定が条約中に設けられた(詳細は後述)。そのほかにも米国は、近年、自国の安全保障上重要な技術の流出を防ぐべく矢継ぎ早に国内法整備を行うなど、本問題は米中摩擦の中心的トピックの一つとなっている。強制技術移転に対する懸念については、米国のみならず、我が国<sup>4)</sup>や EU などの他の

先進国においても同様に対処すべき課題として認識されるようになってきており、これら諸国のあいだでも米国の動向に倣うかたちで国内法整備が進行中である。

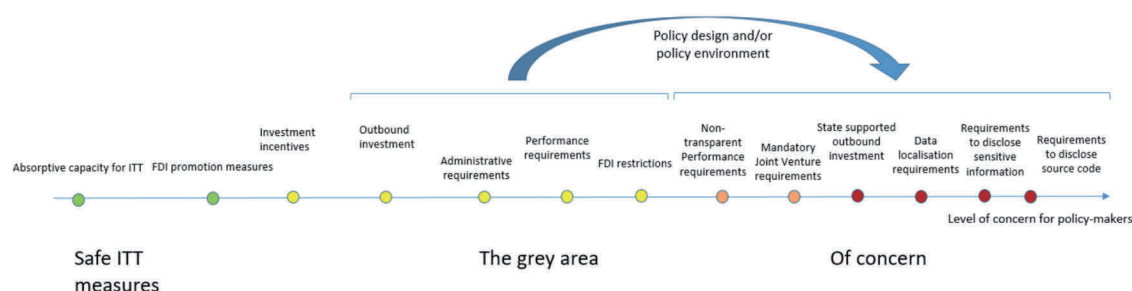
かくして今日の国際社会では、各国が、強制技術移転の脅威から自国ないし自国企業をいかに守るか、そして強制技術移転に関与する国家の行動をいかに規制するかが喫緊の課題となっているのである。冒頭の三極共同声明においても触れられているとおり、WTO はこうした課題解決のための主要なフォーラムとして想定されている。

## 2. 技術移転問題の構図

そもそも、企業間での自発的な技術移転それ自体は非難に値するものではなく、むしろ知識の創造や経済発展の源泉をなすという意味で人間の活動にとって不可欠な要素である。しかし、こうした技術移転の在り方に政府が介入することにより、ときとして当事者（とくに外国企業側）の意に沿わない技術移転が発生してしまう場合があり、こうした非自発的・市場歪曲的な国際技術移転こそが、強制技術移転問題として懸念の対象になっているのである。

とはいえ実際には、以上の自発的な技術移転と強制技術移転の区別はそれほど自明ではなく、このことが問題の把握と対処を困難ならしめる要因となっている。こうした技術移転問題の構図を理解するうえで参考になるのが、2019 年に OECD の作業部会がまとめた「国際的な技術移転政策」と題する報告書（以下、OECD 作業部会報告書）である<sup>5</sup>。本報告書は其中で、技術移転に関わる政策・措置を列挙し類型化するとともに、つぎのような図を用いて各措置の性格づけを行っている。

図 4 - 1



OECD Working Party Report (2019), p. 32 から転載

この図は、国家の採用する各政策・措置が当事者に技術移転を強制する度合いを示したもので、強制技術移転が生じるおそれの小さい比較的安全な政策から、懸念度の大きい政策までを段階的に図式化したものである（図の右側に位置づけられる政策ほど、強制技術移転を引き起こす懸念が大きくなる）。加えて、図表中の灰色エリア（The grey area）に該当する

政策については、問題となる規制措置の詳細や政治環境次第では、当事者に技術移転を強制する効果を持つ場合があることを報告書は強調している。要するに、個々の措置・事例が強制技術移転に該当するかどうかを判断するためには、以上の技術移転政策・措置の類型を一応の手がかりとしつつも、結局のところケースバイケースでの評価が必要になる、ということである。

なお、こうした措置の評価に関連して、OECD 作業部会報告書は、技術移転の強制性を生み出しうる要因として以下の4つの要因を指摘している<sup>6</sup>。

- ①市場アクセスの許認可と技術移転がどの程度関連づけられているか
- ②差別の存在（外国企業と国内企業間での待遇の差異）
- ③透明性の欠如（行政上の許認可手続等が不明瞭であるなど）
- ④技術移転に関して国家の果たす役割

これらの要因はそれぞれ異なる事柄に焦点を当ててのものでありながらも、いずれも、市場原理や当事者の自由意思を歪曲するかたちでの技術移転を誘発する原因になりうる点で共通している。OECD 作業部会報告書によれば、以上の各要因は、政府の措置それ自体だけでなく、個々の措置の背景にある政治環境についても同様に問題になると指摘されており、こうした各要因の程度と相互の組み合わせが、個々の事例における技術移転の強制性を評価する際の指標になるとする<sup>7</sup>。

以上のような技術移転問題の性質と構図を理解しておくことは、強制技術移転の事例分析や問題への対処法を検討するうえで重要な意味をもつ。

## 第2節 中国の技術移転政策に対する諸国の対応と国際ルールの現状

以下では、強制技術移転問題の中心課題である中国の技術移転政策・措置につき、諸国（主に米国、EU など）がどのように対応してきたのかを概観することで、本問題に関する国際ルールの現状を考察する。ここでは、先述した301条報告書にて挙げられた4つの措置類型、すなわち、①技術ライセンス契約に関する差別的規制、②行政上の許認可手続・要件等を用いた技術移転要求、③国家の指揮・支援にもとづく海外企業買収、④サイバー攻撃を通じた営業秘密・技術の窃取を例として取りあげる。

### 1. 技術ライセンス契約に関する差別的規制

従来中国では、技術輸出入管理条例やその実施細則等により、国内企業と外国企業間での技術ライセンス契約に対して規制が行われており、こうした規制の存在によって外国の技術提供者が国内の技術提供者に比して不利な待遇を強いられ、特許権者としての権利も十

分に保護されていないとする懸念が存在してきた。具体的には、第 1 に改良技術の帰属に関して、技術輸出入管理条例 27 条は、提供された技術を改良した技術が、改良を行った当事者に帰属すると定め、同 29 条 3 項は、技術受入側による技術改良ないし改良技術の使用につき、技術提供者側が契約等でこれを制限することを禁止している。その一方で、国内企業間の技術ライセンス契約に適用される中国契約法にはこうした規制は存在しない(同 354 条)。第 2 に、第三者権利の侵害に関する責任に関して、技術輸出入管理条例 24 条は、左記の状況が発生した場合には当事者の合意内容に関わらず技術供与者側が責任を負うことを規定している。その一方、中国契約法にはこうした規制は存在しない(同 353 条)。第 3 に、提供技術の完全性や技術目標の達成を技術提供者側が保証すべきことを、技術輸出入管理条例 25 条は規定している。この点、中国における国際的な技術ライセンス契約においては外国企業が技術提供者の側に立つことが多い実態に鑑みると、上述した種々の規制は、事実上外国企業にのみ適用されることとなり、こうした不利な待遇の存在が、技術供与者の権利保護の不十分性や非自発的な技術移転の温床になりうることが懸念されてきた<sup>8</sup>。

この種の政策・措置については、TRIPS 協定 3 条(内国民待遇)や 28 条(特許権者に与えられる権利)が直接規律するところであり、それゆえ対中国との関係では本問題に対処するための国際ルールは存在するといえる。諸国も以上の条約規定との整合性を問うかたちで中国に対応してきており、その最たる例が WTO 紛争処理手続の活用である。たとえば米国は、301 条報告書の内容をふまえ、技術輸出入管理条例等を含む中国の知的財産保護制度が上述の TRIPS 協定上の規定に反するとして、2018 年 3 月に WTO 紛争処理に申立てを行っている(*China – Intellectual Property Rights II*(DS542))。また 2018 年 6 月には EU も、米国と同趣旨の内容を含む申立てを WTO 紛争処理に提起している(*China – Certain Measures on Transfer of Technology*(DS549))。

こうした動きに対して中国は、問題視されていた技術輸出入管理条例等の関連規定の多くを削除することで対応し、これを受けて米国と EU は、それぞれの紛争処理手続を一時停止するに至っている。これによって中国における技術ライセンス契約上の問題が解消されたかどうかについては引き続きその国内法運用を注視する必要があるが<sup>9</sup>、いずれにせよ、問題となる措置が国内法上成文化されており、なおかつ、かかる問題を直接規律する WTO 協定上の規定が存在していたことによって、諸国は以上のような対応をとることが可能だったといえる。

## 2. 行政上の許認可手続・要件等を用いた技術移転要求

301 条報告書によれば、中国政府は、不透明または裁量的な行政上の許認可手続や合併事業要件などの種々の手法を用いて、外国企業に中国企業への技術移転を要求してきたと指摘されている<sup>10</sup>。この点中国は、2001 年の WTO 加入に際し、技術移転や中国国内における研究開発の実施を行政上の許認可の条件としない旨を約束しており(中国加入議定書 7 条

3 項<sup>11</sup>および作業部会報告書パラグラフ 203)、こうした追加的義務を引き受けた結果、WTO 加入後は明白なかたちで技術移転を要求することは基本的にはなくなったとされる。しかし、種々の資料で指摘されているように、実際のところ先進国企業は、中国事業においては依然として技術移転の圧力にさらされているとの声が強く、口頭での技術移転要求や、中国政府や共産党と密接な関係にある中国企業を通じた技術移転要求の例が報告されている<sup>12</sup>。

こうした中国の技術移転要求について、諸国の対応ぶりは分かれている。まず EU は、WTO 紛争処理手続を通じた対応を選択し、上述した *China – Certain Measures on Transfer of Technology* 事件の中で本問題に関する申立ても行っている。そこでは、中国の技術移転要求が上述の加入議定書 7 条 3 項および作業部会報告書パラグラフ 203 に反することを主張している。EU が WTO 紛争処理の利用に踏み切ったのは、言うまでもなく対中国で本件技術移転要求を禁止する WTO 協定上のルールが存在したからであるが、注目すべきは、本件のように技術移転要求が非公然的になされている場合でも、中国政府の措置としてその存在を立証できると EU が判断したことである。この点につき EU がいかなる証拠と立論を準備しているのか不明だが、本件のような場合における措置の立証は、とりわけ中国のような不透明な統治システムを採用する国との関係では、申立てを行う際の最大の障害になる点であるところ、EU と米国の対応の分かれ道は、まさにこの点に関する立証可否の評価如何にあったものと推察される。

当の米国は、301 条報告書にもとづき一定の中国製品に追加関税を発動し、WTO 枠外での経済的圧力を用いて中国側に是正を促す方法をとった。このような一方的な関税引き上げはむろん WTO 協定上明確に禁止されているところ<sup>13</sup>、中国はこれに反発し報復措置をとったが、激化する米中摩擦の中で中国も一定の譲歩の姿勢を見せている。すなわち国内レベルでは、中国は外商投資法の制定（2020 年 1 月施行）により、行政機関による行政手段を用いた技術移転の強制を明示的に禁止した。国際レベルでは、2020 年 1 月に締結された米中合意（第一段階）の技術移転章において、公式・非公式を問わず技術移転の強制となる行為を広く禁止する義務が設けられた<sup>14</sup>。こうして米中間で新設された国際ルールは、上記外商投資法よりも一層広範に強制技術移転を禁止している点で注目に値するが、他方で米中合意はあくまで二国間条約であり、またその紛争処理制度には問題点が多く、合意内容の履行確保には疑問なしとしない<sup>15</sup>。なお、中国による以上の譲歩の動きをふまえ、EU も WTO 紛争処理手続を一時停止している。

### 3. 国家の指揮・支援にもとづく海外企業買収

中国領域内を舞台とする先の 2 つの措置類型とは異なり、海外市場における技術獲得の試みとして、国家の支援のもとで先進国企業の買収が試みられているとの懸念がある。すなわち 301 条報告書によれば、中国の産業政策上重要な先端技術ないし知的財産の移転を目的として、中国政府の指揮または支援を受けた中国企業が、米国企業等への投資・買収を組

織的に行っていることが指摘されている<sup>16</sup>。

この点、中国に適用可能な国際法規という観点からすると、かかる中国の行為を直接規律する既存の国際ルールは存在しないものと思われる。よって諸国の対応は、新条約の作成、国内法による規制強化、輸出管理国際レジームの活用等を同時並行的に進めることにより、自国領域ないし自国企業からの技術流出の阻止を試みている。

まず新条約に関して、2020 年 1 月締結の米中合意・技術移転章 2.1.3 条は、国家が外国の技術獲得を狙って対外直接投資を指揮・支援することを明示的に禁止する規定を設けた<sup>17</sup>。中国に対して積極的に義務を課すものとして注目されるが、先述のとおり本条約はあくまで米中間にのみ適用されるものという点で例外的であり、現状での諸国の対応は総じて、安全保障上の観点から自国の国内法（主に投資規制・輸出管理）を強化し、個別に自衛を図るという方向で進められている。たとえば米国は、米中合意前の 2018 年 8 月に輸出管理改革法（ECRA）と外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）を制定しており、こうした国内法上の輸出管理・投資規制の整備・運用を通じて、先端・重要技術の保護を強化してきている。我が国も例外ではなく、2020 年 5 月の外為法改正は、海外投資家による日本企業への投資につき、安全保障の観点から規制強化を図るものである。UNCTAD によれば、2019 年までにほとんどすべての先進国において、技術流出等の安全保障上の懸念に対処すべく対内直接投資の審査が厳格化されたという<sup>18</sup>。こうした国内法上の対応、とくに輸出管理の強化と一部並行し、ワッセナー合意などの有志国による輸出管理国際レジームにおいても、兵器の不拡散という観点からではあるが先端技術の国際的移動を規制すべく、対象となる技術リストの更新が行われている<sup>19</sup>。

#### 4. サイバー攻撃等を通じた営業秘密・技術の窃取

最後に、サイバー攻撃等を通じた営業秘密・技術の窃取の問題を取りあげる。301 条報告書は、中国政府機関が米国の商用コンピューターネットワークに不正侵入し、営業秘密や技術情報を窃取しているとの指摘を行っている<sup>20</sup>。

この点、こうした営業秘密の窃取が中国領域内で実行されているような場合であれば、各加盟国に私人の有する営業秘密を保護すべきことを義務づけた TRIPS 協定 39 条（営業秘密）を用いた対処の可能性も考えられる<sup>21</sup>。しかし本件のように、他国のコンピューターネットワークに対する国家主導のサイバー攻撃によって営業秘密を窃取するといった状況は、TRIPS 協定 39 条の規定ぶりにかんがみてもその射程を超える問題と考えられ、同規定の適用を通じて問題に対処することは難しい。また、営業秘密の問題を離れてサイバー攻撃自体に着目したとしても、サイバー攻撃の国際法上の位置づけについてはいまだ不明瞭な部分が多いのが実態である<sup>22</sup>。なお、2015 年 9 月に米中は、サイバー手段による営業秘密を含む知的財産窃取への従事または支援をしない旨合意しているが<sup>23</sup>、合意の公表形式や文言、本合意にかかる米国の事後の行動を総合的に勘案すると<sup>24</sup>、本合意は条約ではなく非拘束的



合意に該当し、中国に国際法上の義務を課すものではなさそうである。よって、本問題に関しても中国の行動を直接規律する既存の国際ルールは存在しないと考えられる。

こうした状況において米国は、先の問題と同様、国内法を通じたサイバーリスクへの対応を急速に推し進めている。すなわち、2019 年国防権限法 889 条にもとづく政府調達規制の導入（第一段階として、特定中国企業の通信・監視関連機器やサービスの調達禁止。第二段階として、以上の該当機器およびサービスを利用する企業の製品やサービスの調達禁止）や、2019 年 5 月 15 日付大統領令にもとづく民間部門に対する取引禁止措置の導入（「外国敵対者」またはその所有・支配下にある者によって設計・開発等された情報通信技術・サービスであって、国家安全保障上容認し難いリスクをもたらすものにつき、米国企業等が取引することを禁止）がその代表例である。

### 第 3 節 WTO の課題は何か

中国の技術移転政策・措置に対する諸国の対応ぶりの概観をふまえると、強制技術移転問題に関してつぎの課題が浮かび上がってくる。すなわち、本問題を規律する国際ルール自体の不足と、ルールの履行確保段階で生じうる問題である。よって、WTO が強制技術移転問題を扱う場合には、これらの課題にいかに対処するかが問われることになる。

第 1 に、現状では強制技術移転を規律する国際ルールが部分的・断片的にしか存在しておらず、問題のある行為を十分に規制できていないという実態がある。整理すると、上述の①技術ライセンス契約に関する差別的規制のような措置類型に関しては、WTO 協定中に問題を直接規律するルールが存在するため、同種の措置については当該規定の適用を通じて対処することが可能といえる。他方、②行政上の許認可手続・要件等を用いた技術移転要求については、たしかに中国はその WTO 加入議定書にてこの種の技術移転要求を控える義務を負ってはいるが、これは WTO 加盟国の中でも中国だけが負う特殊な義務にすぎず、この種の措置に関する国際ルールが一般的に存在するわけではない。また、米中合意ではこの種の措置を広範に規律する条約規定が設けられはしたが、既述のとおり、これはあくまで二国間条約であり、またその実効性も不明である。③国家の指揮・支援にもとづく海外企業買収や、④サイバー攻撃等を通じた営業秘密・技術の窃取といった措置類型に至っては、そもそも問題を直接規律する既存の国際ルールは存在せず、総じて各国は、それぞれ独自に国内法を整備することで自衛に専念している状況にある。こうした国内規制が安全保障を理由とした輸出規制・投資規制の形態をとる場合には、その濫用の危険性が別途問題になり（安全保障例外の濫用）、また、同一事項につき国毎に規制が異なる状況が生じることは、かかる複雑な状況に対応せざるを得ない企業にとって大きな負担になる。

かくして、強制技術移転を規律するための国際ルールの拡充が要請されることになるが、今日の技術移転の形態にかんがみると、とくに知的財産・電子商取引・投資等の分野におけるルール拡充が必要となる。必要とされるルールの基調は、強制性のある技術移転を的確に

捕捉する一方で、健全な技術移転には不必要な規制を及ぼさないということに尽きるが、この点留意すべきは、本章冒頭で指摘したとおり、強制技術移転に該当する措置を予め網羅的に列挙するのは難しいということである。かかる事情をふまえたうえでの有り得る方策としては、強制技術移転を誘発するおそれの高い典型的な措置類型<sup>25</sup>については明示的に禁止規定を設け、同時に、技術移転の強制性を生み出す4つの要因<sup>26</sup>に関する規律も併せて設けることにより、これらルールを総体として強制技術移転の発生を抑止する法制度を構築するという方が考えられる。かようなルール設計であれば、技術移転問題の性質に相応しい規律になるものと考えられる<sup>27</sup>。

第2の課題は、たとえ国際ルールが存在する場合であっても、とくに中国のような不透明な統治システムを採用する国との関係では、政府の関与（具体的には政府の措置の存在）を立証すること自体に困難が伴う場合が少なくなく、このことが、WTO紛争処理制度の利用にとって障害となりうる点である<sup>28</sup>。上記②の措置類型の場合がまさにそうであったように、問題を規律する国際ルールが存在するにもかかわらず、米EU間でその後の対応ぶりが異なったのは、中国の非公然的な技術移転要求を政府の措置として立証しうるかどうかにつき、評価が分かれたことが背景にあるものと推察される。

こうした不透明な政府措置の存在を立証するうえでまず必要になるのは、政府の関与を示す証拠であることは言うまでもない。よって、たとえば各加盟国のレベルでは、紛争処理制度の利用を念頭においた官民協働での情報・証拠収集体制の構築が検討されるべきであろう<sup>29</sup>。また、より抜本的には、紛争解決了解（DSU）を前提とした訴訟法的観点からの新たな理論構築の可否なども検討に値する。

いずれにせよ、強制技術移転に実効的に対処するためには、ルール形成を図ることと同時に、ルールの履行確保段階で生じる課題についても対応が必要になるわけであるが、WTOというフォーラムがこうした課題に対処するためには、まずもってWTO加盟国間で（とりわけ途上国）強制技術移転の「問題性」を共有しなければならず、そのうえで上記課題に関する議論を深化させてゆく必要がある。

---

<sup>1</sup> <https://www.meti.go.jp/press/2019/01/20200114007/20200114007-1.pdf>.

<sup>2</sup> 他のフォーラムにおける強制技術移転問題の扱いについては、経済産業省通商政策局編『2020年版不正貿易報告書』（2020年）（以下、経産省『2020年版不正貿易報告書』）387頁を参照。

<sup>3</sup> USTR, “Findings of the Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974”, March 22,

---

2018 (updated on November 20, 2018) (hereinafter, Section 301 Report).

<sup>4</sup> 「日本、強制技術移転で中国に説明要求 2 日に会合」日本経済新聞 2019 年 3 月 30 日。

<sup>5</sup> OECD Working Party of the Trade Committee, “International Technology Transfer Policies”, TAD/TC/WP(2018)8/FINAL, 14 January 2019 (hereinafter, OECD Working Party Report).

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> 詳細は、経産省『2020 年版不正貿易報告書』44-45 頁。

<sup>9</sup> この点につき、川合弘造・平家正博「中国の知財権保護・技術移転と米国通商法—米国の立場から—」『ジュリスト』1537 号（2019 年）45 頁、注 5 を参照。

<sup>10</sup> Section 301 Report, *supra* note 3, pp. 19-47.

<sup>11</sup> 中国加入議定書 7 条 3 項はつぎのとおり（省略および下線部は筆者）。

“...China shall ensure that the distribution of import licences, quotas, tariff-rate quotas, or any other means of approval for importation, the right of importation or investment by national and sub-national authorities, is not conditioned on: ... performance requirements of any kind, such as local content, offsets, the transfer of technology, export performance or the conduct of research and development in China.”

<sup>12</sup> 川合・平家「前掲論文（注 9）」45 頁；OECD Working Party Report, *supra* note 4, p. 31; James Bacchus *et al.*, “Disciplining China’s Trade Practices at the WTO”, Cato Institute Policy Analysis Series, No. 856 (November 15, 2018) (hereinafter, Cato Institute Policy Analysis Paper), p. 24.

<sup>13</sup> 中国は、米国の本件制裁関税措置を WTO 紛争処理に申し立てたが、パネルは当該措置を WTO 協定違反であると認定している（現在上訴中）。詳細は、Panel Report, *US – Tariff Measures*, WT/DS543/R, circulated 15 September 2020.

<sup>14</sup> 米中合意の技術移転章の規律内容は多岐に渡るが、本件措置類型と密接に関わる規定として、以下の 2.3 条がある。

“Article 2.3: Administrative and Licensing Requirements and Processes

1. Neither Party shall adopt or maintain administrative and licensing requirements and processes that require or pressure technology transfer from persons of the other Party to its persons.
2. Neither Party shall require or pressure, formally or informally, persons of the other Party to transfer technology to its persons as a condition for, *inter alia*:
  - (a) approving any administrative or licensing requirements;
  - (b) operating in the jurisdiction of the Party or otherwise having access to the Party’s market; or
  - (c) receiving or continuing to receive any advantages conferred by the Party.
3. Neither Party shall require or pressure, formally or informally, persons of the other Party to use or favor technology that is owned by or licensed to its persons as a condition for, *inter alia*:
  - (a) approving any administrative or licensing requirements;
  - (b) operating in the jurisdiction of the Party, or otherwise having access to the Party’s market; or
  - (c) receiving or continuing to receive any advantages conferred by the Party.
4. The Parties shall make their administrative and licensing requirements and processes transparent.
5. The Parties shall not require or pressure foreign persons to disclose sensitive technical information not necessary to show conformity with the relevant administrative or regulatory requirements.

6. The Parties shall protect the confidentiality of any sensitive technical information disclosed by foreign persons during any administrative, regulatory, or other review processes.”

<sup>15</sup> 詳細は、平見健太「中国—ある種の農産物に関する関税割当（DS517）—中国の加入に関する作業部会報告書の解釈および米中合意との関係—」RIETI Policy Discussion Paper Series 20-P-025（2020 年）31-32 頁参照。

<sup>16</sup> Section 301 Report, *supra* note 3, pp. 62-152.

<sup>17</sup> 米中合意 2.1.3 条の内容はつぎのとおりである。

“A Party shall not support or direct the outbound foreign direct investment activities of its persons aimed at acquiring foreign technology with respect to sectors and industries targeted by its industrial plans that create distortion.”

<sup>18</sup> UNCTAD, “World Investment Report 2020: International Production Beyond the Pandemic”, UNCTAD/WIR/2020 (June 2020), pp. 98-99.

<sup>19</sup> 輸出管理国際レジームについては、風木淳「貿易と安全保障—実務家から見た法の支配—」『国際法研究』4 号（2016）39-62 頁を参照。

<sup>20</sup> Section 301 Report, *supra* note 3, pp. 153-176.

<sup>21</sup> Cato Institute Policy Analysis Paper, *supra* note 12, pp. 22-24.

<sup>22</sup> 越境的なサイバー行動と国際法（とくに主権）の関係については、黒崎将広「サイバー空間における主権—その論争が意味するもの—」森肇志ほか編『サブテキスト国際法—教科書の一步先へ—』（日本評論社、2020 年）31-43 頁を参照。また、Dapo Akande *et al.*, “Old Habits Die Hard: Applying Existing International Law in Cyberspace and Beyond”, EJIL:Talk! (January 5, 2021), [https://www.ejiltalk.org/old-habits-die-hard-applying-existing-international-law-in-cyberspace-and-beyond/?utm\\_source=mailpoet&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title\\_2](https://www.ejiltalk.org/old-habits-die-hard-applying-existing-international-law-in-cyberspace-and-beyond/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=ejil-talk-newsletter-post-title_2) も参照。

<sup>23</sup> <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>.

<sup>24</sup> 非拘束的合意については、酒井啓亘「日米貿易協力のための指針（日米ガイドライン）は条約ではない？—非拘束的合意を結ぶ意義—」森川幸一ほか編『国際法で世界がわかる—ニュースを読み解く 32 講—』（岩波書店、2016 年）12-22 頁を参照。

<sup>25</sup> たとえば、本章第 1 節掲載の図表の中で“Of concern”に分類されている措置など。

<sup>26</sup> すなわち、①市場アクセスの許認可と技術移転との関連性の程度、②差別待遇の存否、③透明性の欠如、④技術移転に関して国家の果たす役割の 4 要因。詳細は本章第 1 節を参照。

<sup>27</sup> 本問題については既述のとおり、米中合意に技術移転章が設けられており、また、2020 年 12 月末に大筋合意された EU 中国間の包括投資協定にも、技術移転に関する規定が設けられているようである（[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2542)）。中国を当事国とするこれら二国間条約上の関連規定が、将来のより普遍的なルール形成の叩き台となる可能性は十分あるため、これら協定の内容と運用にも注意を払う必要がある。

<sup>28</sup> Cato Institute Policy Analysis Paper, *supra* note 12, pp. 7, 24.

<sup>29</sup> なお、被害に直面する企業の側が、種々の許認可権限を有する進出先国政府との関係をふまえ、情報提供を自制する場合があるとの指摘もあり、こうした事情が、本問題に関する証拠収集を困難ならしめている可能性があることにも留意する必要がある。 *Ibid.*, p. 24.

## 第5章 WTO と他の国際機関との協力関係

### —WTO におけるソフト・ローの役割—

東京大学名誉教授  
長島・大野・常松法律事務所顧問弁護士  
元 WTO 上級委員  
松下 満雄

#### はじめに

WTO は 1995 年にウルグアイ・ラウンド交渉の結果創設され、創設当時は国際通商のガバナンスにおける中心的存在となることが期待されていた。WTO 協定は従来の 1947 年ガットにおける第 8 回交渉（ウルグアイ・ラウンド）の結果成立したのであるが、三つの包括的な通商協定、すなわち、物品に関する多角的協定（ガット及び 12 の協定）、サービス貿易に関する一般協定、知的財産権の貿易側面に関する協定を含み、このほか、貿易政策検討制度、紛争解決手続に関する了解、及び、複数国間協定を擁する包括的な通商協定である。前述のように WTO は創設当時、国際通商の立憲化の担い手として大いに期待されたが、そのわずか 4 年後の 1999 年のシアトルにおける閣僚会議は全面的な失敗に終わり、2001 年のカンクンにおける閣僚会議もまた失敗に終わり、2003 年の香港閣僚会議は全面的失敗とは言えないにせよ見るべき成果もないままに終わった。その後、度重なる閣僚会議もまた不成功に終わり現在に至っている。これを要約するに、WTO はその立法目的、すなわち、多角的通商協定を成立させるという目的に関しては、現在までのところ不成功に終わったといっても過言ではなく、現状では将来的にも多角的包括的な通商協定策定のための交渉の見通しは暗い。

これに対して、WTO の紛争解決手続は当初はきわめて有効に機能した<sup>1</sup>。WTO の紛争解決手続はパネルと上級委員会という二層構造になっており、パネルがいわば第一審であるのに対して上級委員会が第二審（上訴審）であり、パネル及び上級委員会の報告書を紛争解決機関（DSB）が採択すると、これが WTO の決定となる。この DSB のパネル及び上級委員報告書採択はネガティブ・コンセンサス方式（全会一致で反対しない限り採択される）によって行われ、自動的に採択される仕組みとなっている。また、ICJ などの国際裁判所とは異なって、紛争当事国の合意がなくても紛争手続を遂行することができる、すなわち、強制管轄権が付与されている。この紛争解決機関は WTO 創設後 10-15 年くらいの間有効に機能したが、その後、主として米国による上級委員会の協定解釈に対する不満、批判が強まり<sup>2</sup>、米国の上級委員会の欠員補充（加盟国によるコンセンサスを必要とする）の拒否により、上級委員会は 2019 年末には定員割れ（審議、報告書作成には最低 3 名の委員を必要とする）により、その機能を停止するに至った。現在はパネルのみが機能しており、事実上一審

制となっているが、WTO の紛争解決機能の低下は否めないところである。

このように WTO の協定策定機能、紛争解決機能の両面にわたって WTO の機能不全が表面化しており、これの打開策は現在のところ見えていない。このような現状から判断して、WTO に果たして将来性があるのだろうか。現状に関する限り、楽観を許さないが、多角的開放的通商体制のメリットを考えると、WTO を何らかの形で存続させ、その機能を拡充していくことの重要性は論を待たないであろう。すでに WTO の改革に関しては、多くの研究、提言がなされている。本稿においては、このような試み一つとして、WTO におけるソフト・ローの役割について検討してみたい。

## 第 1 節 WTO と他の国際協定・国際機関との協働関係

WTO は単独で行動するのではなく、他の国際協定、国際的取り決め、国際機関との協力関係において活動しており、他の国際協定や国際機関との協力関係は、WTO にとって決定的に重要である。WTO が取り扱う事項は WTO 協定付属書 1 A、B、及び C のタイトルが示しているように、物品の貿易、サービスの貿易、及び、知的財産権の貿易側面であるが、これらは他の国際協定・国際機関が取り扱う事項と密接に関連している。例えば、物品の貿易は為替、決済機構、通貨安定などと密接に関連している。またサービス貿易は通信、文化などと関係し、知的財産権は各国の財産権、技術政策、技術開発などと関係している。このような相互関連を issues linkage ということができるが、WTO は他の協定や機関とかかる issues linkage の中で活動しているということができる<sup>3</sup>。その意味において、WTO は他の国際協定や国際機関による協力を必要とし、逆に他の国際協定や国際機関は WTO を必要としているということもできる。そこで、WTO と他協定、他の国際機関との関連性、協力関係について一瞥しておきたい。

WTO の設立協定であるマラケッシュ協定第 3 条 5 項は「世界貿易機関は、世界的な経済政策の策定が一層統一のとれたものとなるようにするため、適当な場合には、国際通貨基金並びに国際復興開発銀行及び同銀行の関連機関と協力する。」と規定しており、WTO、世界銀行、及びその関連機関間の協力は WTO 設立当初から予定されている政策である。

WTO と IMF の関係において、IMF 協定の第 1 条は IMF の目的が国際貿易の円滑な発展とこれによる雇用と実質的所得の増大であることを明らかにし、このために同協定第 5 条は、IMF と貿易に関する国際機関間の協力関係の維持促進について規定している。また、世界銀行は発展途上国等に対して長期信用を供与し、これらの国における基本的インフラ整備の充実を図ることを目的とするが、このため世界銀行協定 5. 8 条は貿易問題を担当する他の国際機関と協力することを規定している。これらの要請を受けて、WTO と IMF の間には協働関係がある。例えば、WTO 加盟国がガット 1 2 条又はガット 1 8 条 B に基づいて、国際収支の基礎的不均衡の是正のために加盟国が輸入制限を発動することの是非を判断する場合、WTO は IMF と協議をしなければならず、ガット 1 5. 2 条によれば、WTO

はある加盟国が国際収支の基礎的不均衡の状態にあるか否かの判断においては、IMF の決定に従わなければならないと規定している。世界銀行と WTO の関係に関しては、ガット第 4 部、第 36 条は WTO と国際的な長期信用供与機関との連携関係の重要性を指摘している。これらをうけて、WTO 協定 3 条は WTO が IMF 及び世界銀行と密接に協力すべきことを規定し、さらに 1996 年と 97 年に WTO 一般理事会は、WTO と両国際機関との協力関係と相互のオブザーバーの派遣について決定している。

知的財産権分野においては、TRIPS 協定 2.1 条がパリ条約（工業所有権に関する国際協定）を準用しており、同 9 条がベルヌ条約（著作権に関する国際協定）を準用している。この結果、WTO 法の適用範囲は、知的財産権において飛躍的に増大した。同時にこれらの国際協定は WTO 協定の一環として組み込まれることによって、その違反は WTO 協定違反となり、WTO の紛争解決手続の対象となり、執行力を付与されることとなった。したがって、パリ条約／ベルヌ条約と WTO 協定とは一体化することによって、相互補完性を一層強めたのである。

また基準認証分野においては、TBT 協定 2.4 条は、技術的標準について国際規格が存在する場合、又は、その完成が目前である場合には、加盟国はこれを自国の技術標準の基礎とすべきことを規定している。この場合の国際標準の代表格は ISO 基準であるが、これはこの規定によって ISO 基準は WTO の基準として WTO 協定の一環となっており、この違反は WTO 協定違反として紛争解決手続の規律に服することとなる。同様に SPS 協定 3.1 条は、食品安全措置等の SPS 措置に関して国際規格が存在する場合には、加盟国は自国の食品等安全基準の基礎としてかかる国際規格を用いなければならないと規定している。この場合の国際規格は Codex 委員会、国際獣疫理事会(OIE)及び国際植物防疫条約(IPPC)が策定する基準・規格であるが、これは WTO 協定の一環として採用され、同じく執行力を付与されることとなった。

今後は WTO 協定の守備範囲と他の国際協定、国際機関の守備範囲・所管事項の範囲とが密接化、重複化する度合いはますます増大するであろう。例えば、e-commerce に関して WTO が何らかの合意事項を策定する場合には、これと ITU（国際電気通信連合）の協働関係が必要になるであろうし、気象変動・地球温暖化対策として排出量取引が盛んになり、これについてのルール作りが必要になるにつれて、これと WTO 協定との整合性、両者のすり合わせと調和化が必要になると思われる。例えば、温暖化ガス排出量規制を行っている国と行っていない国の間では、同一産業（例えば、鉄鋼業）のコストが異なってくるが、これを調整する仕組みとして国境税調整（ガット 2 条 2 項(a)、3 条 2 項及び 3 項）がある。これを排出量規制に適用するためには、検討すべきガットの該当規定の解釈問題があり<sup>4</sup>、さらには国連の関係機関等で行われている地球温暖化対策関係の協定との調整が必要である。また、国連関係の生物多様性条約との関連では、SPS 協定とカルタヘナ議定書の関係の調整が必要である。

このようにみてくると、WTO は他の国際協定、国際機関と密接な関係にあり、この関係

において重要な役割を果たしている。WTO の立場からみてこれらの国際協定、国際機関との協働が必要であるのみならず、他の国際協定、国際機関の立場からみても、WTO 協定との協働が必要である。したがって、WTO と他の国際協定・国際機関との関係をより緊密化することにより、WTO の国際的重要性に関する世界的認識を高めることができ、これはとりもなおさず WTO の存在意義を確認する結果ともなるのである。

## 第2節 WTO における TPRM（貿易検討メカニズム）の活用

WTO は多角的通商協定、複数国間協定などの定立を通じて国際的なルールを策定し、その紛争解決手続を通じてこれらの協定の順守を担保する機能を有する。これらの機能を WTO のハード・ロー機能とよぶとすると、このほかに WTO はいわゆるソフト・ローを通じて世界通商秩序を形成し、これを維持する機能を付与されている。この機能の根拠となるのは WTO 協定付属書 3 の「貿易政策検討メカニズム」(Trade Policy Review Mechanism) (TPRM と略称される。以下、「TPRM」と称する。)である。TPRM は本来 WTO が加盟国の貿易政策を定期的に検討し、その問題点を指摘して改善を勧告する制度である。これ自体に強制力はなく、TPRM 勧告において指摘された事項は、それ自体としては紛争解決手続における証拠としては採用できないことになっている。この制度は WTO が個々の加盟国の貿易政策を審査して、個別的に勧告を行ってその改善を慫慂するためのものである。すなわち、TPRM の制度の本来的目的は、WTO の審査と勧告を通じて加盟各国の WTO 協定整合性を高め、維持していくことである。

ここで検討すべきは、この TPRM の制度の射程距離である。すなわち、貿易政策検討機関 (TPRB、Trade Policy Review Body、以下、TPRB と略称) の活動は加盟国の WTO 協定順守の監視と確保といういわば WTO の対内的活動に限定されるものか、あるいはそれを超えて WTO と他の国際機関、国際取り決め、主権国家等との協力関係、さらに進んで他の国際機関等と協力して、国際的、世界的通商政策の形成に関与するためにこの TPRM の制度を活用することができるか、である。従来 WTO は加盟各国の WTO 協定整合性の促進を通じて加盟国の貿易政策のガバナンスの強化を主眼として活動してきた。そこで、TPRM 制度を通じて WTO がより広く他の国際機関等を協力して国際的・世界的貿易秩序形成に参加できれば、WTO の活動範囲はより広くなり、その国際的公共財としての役割が一層大きくなると考えられる。

ここで注目すべきは、WTO 協定付属書 3 の G 項である。この G 項は「国際貿易環境の発展に関する展望」と題されており、「貿易政策検討機関は、多角的貿易体制に影響を及ぼす国際経済環境の進展に関する年次概況報告を行う。この報告は、事務局長の年次報告（世界貿易機関の主要な活動について記述し、及び多角的貿易体制に影響を及ぼす重要な政策に関する問題に焦点を当てる）を参考にして行われるべきである。」と規定する。この規定の文言は包括的であり、多角的貿易体制に影響を与える事態の推移について検討し、多角的



貿易政策全体に影響を与える動向について WTO 理事会に報告することが含まれている。この規定は TPRB に世界貿易に影響を与える事項について広範に調査を行って、これを理事会に報告する権能を付与しているものと考えられる。WTO 理事会はかかる報告に基づいて、この報告書に示されている問題に WTO としてどのように取り組むべきかを判断し、これを実行に移すことができる。

### 第3節 リーマンショック後の保護主義に対する TPRB の関与

WTO が TPRM の活用を通じて世界的不況と保護主義に対する対策に参加した事例の一つとして、2008年に起きたリーマンショック後の保護主義への WTO の対応の例が挙げられる。2008年にリーマンショックが発生し、この結果、世界的景気後退が生じた。2008年から2009年にかけての世界の輸出は前年度比で9%落ち込んだ。各国政府はこの状況に対処するために、保護主義的政策を打ち出した。米政府は景気の浮揚を図るために不況産業に対して補助金を支出しこの際にこれらの産業が米産品を購入することを条件とした。インドはいち早く鉄鋼に対する関税の引上げを宣言し、ロシアは自動車に対する輸入関税の引き上げを行った。また、アルゼンチンは種々の製品に対して輸入検査システムの強化を行った。

時の WTO 事務局長パスカル・ラミー氏 (Pascal Lamy) は、この付属書3のG項に基づく TPRM の権限を行使して各国の保護主義的措施を調査し、これをまとめた報告書を G20 に提出して、何らかの善処を要請した。G20 はこれを受けて、「スタンド・スティル」(standstill すなわち、保護主義的措施の不拡大)を決議して各国に通知をした。すなわち、パスカル・ラミー事務局長はこの事態に対処するために WTO 内に TPRM、及び、地域協定委員会 (Committee on Regional Trade Agreements, CRTA) からなるタスクフォースを組織し、これが経済危機の各国の保護主義への影響を調査し、その報告書を G20 に提出し、G20 がこの報告書の内容について考慮し、保護主義に対抗する政策の立案と実行を要請した。G20 は2008年11月のサミットにおいて standstill (保護主義不拡大)を宣言し、G20 各国は保護主義をこれ以上拡大させないことを要請した。WTO のこの措置は TPRM に関する付属書3のG項に基づくものであった。その後、G20 は2009年のロンドン・サミットにおいて、WTO が OECD、及び、UNCTAD と協力して、貿易及び投資に関する監視 (surveillance) を行い、共同報告書を提出することを要請した<sup>5</sup>。

この方式は、それ以降にも踏襲され、G20 は WTO、OECD、及び、UNCTAD の三者に各々の分野、すなわち、WTO は貿易政策、OECD は国際投資、UNCTAD は国際投資の各分野に関して、共同の報告書を作成してこれを提出するように求め、各機関はこれに応じて報告書を作成して G20 に提出する<sup>6</sup>。

この方式は Pascal Lamy 事務局長のリーダーシップによるところが大きく、この TPRM を通じての WTO の動きとこれを受けた G20 の活動の成果がどの程度のものであったか

については、種々の意見があろう。しかし、ここで重要なことは、この事例は、WTO が TPRM を活用して世界的関心事であった各国の保護主義に対して G20 と協力して対応できることを示す実例であり、適切なリーダーシップが与えられれば、WTO が将来的に、他の国際機関と協力して国際的通商政策の立案、実施に参加できることを示唆するものであり、TPRM の新しい活用方式といってもよいであろう。

この方式は将来の WTO と他の国際機関等との関係における対外的活動の可能性を示唆するものとして、興味あるものである。今後世界経済における重要事項の間の相互関連性はますます強まると予想される。例えば、将来の新しい通商ルールは FTA によって形成されると予想され、これと WTO との関係、及び、FTA 相互間関係をどのように調整するかも将来の一課題であるが、これについてはのちに述べる。

このほかにも、環境分野においては、地球温暖化対策の進展につれて、国連の環境関連諸機関の活動が重要な役割を演ずると予想され、種々の環境政策が立案、実施されると思われるが、国際的環境政策は必然的に貿易問題と密接に関連しており、国際的環境政策と貿易秩序との関連の密接化は不可避である。また、これとともに、環境政策のある局面は自由貿易との関係で緊張関係に立つことが予想されるところである。このような場合、環境関係諸機関と WTO が協力して環境政策と自由貿易政策の調和的発展のための政策を立案することが重要となるであろう。

食品安全基準の面においても、国際的標準の立案施行においては常に貿易政策との整合性を考慮しなければならず、この点に関しても、WTO と他の国際機関との協力関係の緊密化が必要となる。このほか、将来的には WTO と労働問題（幼児労働の規制を含む。）、WTO と人権問題（人権侵害に対処するための国際的制裁措置等）、WTO と文化問題（例えば、伝統的工芸の維持のための制限等）などの分野においても、WTO の体現する貿易秩序とこれらの分野における非貿易的価値とのすり合わせが重要となることが考えられる。

WTO は 164 カ国の加盟国を有する包括的な国際機関である。FTA が増加しそのあるものはメガ FTA に発展する可能性があるものの、メガ FTA が WTO のように 164 カ国以上の加盟国を糾合するものになることはありえず、メガ FTA が WTO のように 160 カ国以上の加盟国を有するものとなったとすると、これは WTO が現在抱えている問題と同じ問題を抱えることになるだけである。したがってメガ FTA は WTO のような普遍的公共財とはなり得ない。やはり FTA は地域的、地政学的、その他何らかの意味において共通関心事項を有する比較的少数の加盟国によって構成されている場合に、最も効果的に機能し得るのである。

WTO は依然として唯一の多角的、世界的規模での国際機関として存在し続けるものと思われる。また、WTO 協定に体现されている原則、例えば、最恵国待遇、及び、内国民待遇は、種々の例外を許容しつつも、国際貿易の基本原則としての地位を失わない。この意味において、WTO は全世界的規模での貿易政策を立案し、これの形成に貢献するには最も適した国際機関ということができよう。既に存在する WTO のルールはそれと FTA のルールと

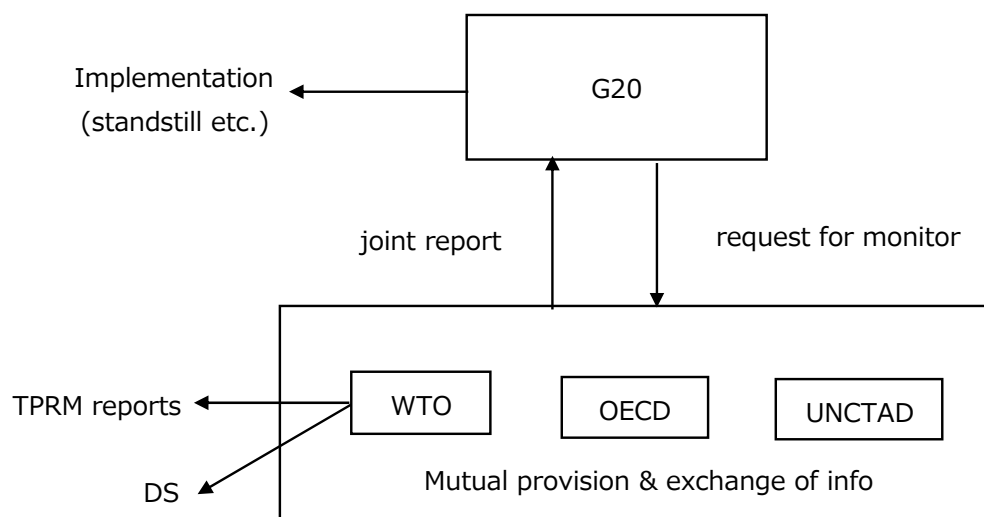
の関係においては、いわば特別法に対する一般法のような関係であり、また FTA のルールはその基盤の上に成り立っているということもできる。また、WTO は 164 カ国を有する唯一の国際フォーラムであり、全世界的な通商問題を検討し、その方向性を探るのにも適する機関である。

このような点から、WTO が TPRM の制度と活用して、世界の他の国際機関、G20 のような国際的フォーラム、及び、主要な主権国家と密接に協力して、世界的重要性を有する国際的通商政策の立案、実施により積極的に関与することによって、WTO の存在意義を確認し、その国際的存在感をより高めていくことができると思われる。

WTO の将来について楽観は許されないとしても、WTO の有するポテンシャルについて軽視すべきではない。しかし、WTO は新たな多角的通商協定を創設することを予定して創立されたが、現在の国際政治経済のおかれている現状からみると、WTO のもとでのコンセンサス方式による多角的貿易協定の締結、強制的管轄権を有する二審制の紛争解決システム等は、現状ではおそらく非現実的であろう。1995 年の WTO 創設からわずか 4 年後の 1999 年の WTO 閣僚会議が全面的な失敗に終わったことは、WTO 創設当時においても、WTO 体制が現実には適合しないものであったことを暗示している。とすると、WTO の将来の役割に関して、若干異なった発想から検討することも必要であろう。

以下に、WTO、OECD、UNCTAD と G20 の協働関係の概念図を示す。

図 5 - 1



WTO → primarily trade related matters

OECD, UNCTAD → primarily investment related matters

筆者作成

## 第4節 WTO による FTA ネットワークの勧め

現状においては、WTO における新協定策定の動向は遅々として進まず将来展望は描き得ない状態にあるが、WTO 成立後4半世紀を経て WTO 協定ではカバーされていない種々の問題が生じている。例えば、電子商取引に関する国際規律、国際投資に関するルールなどがその例である。これらの新しい領域に関する国際協定は主として Free Trade Agreement (FTA) という形で形成されている。これらの協定には、二国間自由貿易協定、地域的自由貿易協定、複数国自由貿易協定、経済連携協定 (Economic Partnership Agreement, EPA) など各種あるが、これらを総称して FTA と称する。<sup>7</sup>

今後の国際通商体制における新たなルール作りは WTO においてではなく、FTA を通じて行われる可能性が高い。今後の国際通商に関するルールの世界においては、①WTO に具現される多角的協定、②多数の FTA からなる二国間、地域的、複数国間協定からなる協定、という二つの体系が併存することとなる。すなわち、WTO に具現される基本的通商ルールと多数の FTA からなる雑多な通商ルールという二つの異なった規律体系が併存し、いずれかが中心的存在という関係ではなく、多数の規制体系が乱立するという関係となる。すなわち、これは多元論の世界である。FTA は極めて多数あり、これらは必ずしも同質的とは限らない。各 FTA の WTO との関係も必ずしも同質ではなく、相異なっている可能性がある。このようにみえてくると、今後の国際通商体制は一貫した原理に基づいて整序された世界ではなく、若干混乱した一種の複雑系的なシステムとなるであろう。ここで重要なことは、これらの FTA 相互の関係、及び、WTO と FTA との相互関係をいかに緊密化し、相互補完的なものとするかである。

このような状況を踏まえて、WTO による「FTA ネットワーク」の構築を提言したい<sup>8</sup>。FTA は各々自己完結的でそれ自体として他の協定や他の国際機関の制約や支配をうけることはない。各々の FTA は、その加盟国の国内政策、国内事情、加盟国相互の関係、加盟国全体としての他の国家や他の FTA との関係などを反映して策定されており、その内容は各々の FTA によって相互に異なり、必ずしも同質とは限らない。むしろ、例えば原産地規則、原産地の認証方式、貿易救済、競争政策、国有企業、その他、通常の FTA に含まれる事項に関するルールが FTA によって相互に異なっていることもありうる。また、ある FTA のルールが他の FTA と異なっていないとしても、FTA のルールはその FTA 内部においてのみ適用され、第三国及び他の FTA には適用されない。

しかし、現在産業のサプライチェーンは国境横断的に広がっており、このサプライチェーンの範囲が FTA の範囲を超えることは珍しくない。例えば、A 国の自動車産業のサプライチェーンが B 国、C 国、D 国、E 国、及び、F 国に広がっていることもある。そして、これらの B、C、D、E、及び F 国におけるこの産業のサプライチェーンの生産拠点が各々別々な部品を製造し、これらの部品のあるものは A 国に輸入されて完成品となりそこから G 国に輸出され、部品の他のものは H 国に輸出されてそこで完成品となり、そこから I 国に輸

出される場合がある。この場合、このサプライチェーンの生産、供給拠点の分布する国は9カ国になるが、この各々の国が別々の FTA に加盟していることもあり得るし、この各々の FTA のルールが相異なっていることもあり得る。あるいは、規則自体は異なっていなくても、その実際の運用実態が異なっていることもあり得る。いずれにせよ、ある FTA の圏内から他の FTA の圏内に部品等が移動する場合、あらたに関税をはらう、新たに検査を受ける、さらに異なった商慣習により取引が遅延するなどの問題が生ずることがある。

このような事態はかつてコロンビア大学のバグワッティ教授が「スパゲッティ・ボウル」と呼んだように種々の FTA の規則が錯綜して存在している状態であり、かかる状態は多角的事業活動にはコストとなって跳ね返る。このような錯綜を減少させ、各々の FTA の規則とその実践をできるだけ調和的なものにすることが必要である。このようなハーモナイゼーションの動きは FTA それ自体から生じてくる可能性は低いと思われる。というのは、各々の FTA は自己完結的であり、ある意味では排他的存在であり、その関心事は各々の FTA 自体の内部関係を調和させ維持することに向けられるからである。このような FTA 間のハーモナイゼーションのイニシアチブは世界的規模のメンバーシップを有する WTO が取るべきと思われる。

そこで、このような FTA 間のハーモナイゼーションの仕組みを「FTA ネットワーク」と呼ぶとすると、WTO はどのようにしてこれの構築を図ることができるであろうか。

WTO においては、TPRB と CRTA があり、差し当たってこの両機関が連携して「FTA ネットワーク・プログラム」を立案・実施することが考えられる。その詳細は以下のようである。

第一に、TPRB と CRTA が現存する FTA に関する情報の収集と集積を行う (stock-taking)。

第二に、TPRB は FTA ネットワークの設置と維持を行う。すなわち、FTA に働きかけて、全ての、又は主要な FTA 関係者からなる会議を組織し、彼ら相互の情報交換と相互理解の促進を図る。この会議は、頻繁に、例えば、一年に一回行われる。かかる頻繁な FTA 関係者間の人的接触・交流を通じて彼らの間に「共同精神」(esprit de corps, collegiality)が醸成されることが重要である。この年次総会の他に、TPRB は FTA の各部門の専門家(例えば、原産地規則、貿易救済など)からなる個別的作業部会 (working group, WG) を設置する。この WG は分野別に設置され、各々は FTA の共通関心事項、すなわち、関税、原産地規則、貿易円滑化、貿易救済措置、TBT、SPS、サービス貿易、競争政策、知財、その他、FTA に共通する分野に関する調査研究を行うが、その目的は FTA 間の協力の促進、通商規則の収斂の可能性等である。この WG は年に数回行われ、その結果は年に一回行われる年次総会に提出され討論される。これらの検討事項のうち、総会の決議として採択され得るものは採択し、決議にはいたらないものは、その情報が全加盟国に共有される。

これらの WG の提案や総会の決議は拘束力をもつものではなく、各々の FTA や加盟国を拘束しない。すなわち、各々の FTA や加盟国はかかる提案や決議を採用するか否かについては、裁量権を有する。このような非拘束的決議は、「ソフト・ロー」であり、WTO の正

式決定に基づく決議などの「ハード・ロー」と対比される。このような非拘束的勧告は任意に基づくもので実効性に欠けるのではないかとの批判はあり得るが、後に ICN の例に示されるように、ソフト・ローが有効に機能している事例もあり、ソフト・ローであるから実効性がないとは決めつけられない。また、伝統的な WTO のルールは拘束的なものであるがゆえに、すなわち、ハード・ローであるがゆえに新しいルールを定立できないというジレンマに陥っている。現状においては、WTO がハード・ローの手法によって FTA ネットワークのような仕組みを構築し、この仕組みとそこに含まれる規則を加盟国に対する順守義務とし、これの順守義務違反に対して制裁を科するという方式は非現実的である。

このようにして形成される FTA ネットワークは部分的・跛行的なものとなり、包括性・完全性に欠けるものとなるであろう。しかし、ハード・ローの手法では何も達成できないのに比較すれば、ソフト・ローの手法でなにかが達成されるほうがベターである。

現在の EU、CPTPP、USMCA（旧 NAFTA）、MERCOSUR、日 EU・EPA、ASEAN などに加えて、交渉が妥結した RCEP、また将来構想され実現するメガ FTA 等は、単体としても、世界経済に大きな影響を与える可能性を有している。これらが割拠主義、自国優先主義に走る場合には、その弊害は大きなものがある。その反面、これらの間の連携が FTA ネットワークによって形成され、それがうまく機能すれば、その総体として貿易促進効果は絶大なものがある。

現在の FTA の多くは WTO 協定の基本原則（最恵国待遇、内国民待遇など）を基盤として、これに最近の現代的要請に基づく規定、又は個々の FTA に固有な問題に対処するための規定付加するもの、すなわち、多くの FTA は WTO 協定を出発点として、これにプラスアルファを加えたものである。また、一般的に FTA には紛争解決手続きがおかれているが、これらもまた WTO の紛争解決手続を模範としこれに必要な修正を加えたものである。これに加えて WTO は紛争解決については多くの経験を有しており、FTA はこの経験に基づく知見を学習することができる。このような意味において、WTO と FTA とは類似性・親近性を有しており、この見地からみても WTO が FTA ネットワークを形成して、FTA 間及び FTA と WTO 間の意思疎通とルールの収斂を図ることが適切と思われる。

## 第5節 他山の石—他分野におけるソフト・ローのはたらき

他分野においてソフト・ローの手法による各国間のルールや政策の収斂のうち成果をあげているものもある。国際的競争政策の分野においては、ソフト・ローの手法による競争政策、競争法の収斂の試みが行われ、かなりの程度成功を収めている。これは ICN（International Competition Network）<sup>9</sup>の活動である。

ICN は、WTO 閣僚会議における競争政策に関する協定導入の試みの失敗を受けて策定されたものである。2005年のWTO香港閣僚会議において、競争政策を含む「シンガポール・イシューズ」は交渉の対象としないことが決定された。米司法省はこのWTOの動

きと並行して、競争政策の実施における国際協力の推進と各国ルールの国際的収斂を目的として非公式のネットワークの構築を呼びかけ、多数の国が賛同して2000年にICNが結成された。現在ICNには約130カ国の競争当局が加盟しており、その数は毎年増加している。また、民間法曹、NGO、研究者などもアドバイザーその他いろいろな形で参画している<sup>10</sup>。

その特徴は、①それが非拘束的ネットワークであり国際機関ではないこと、②非公式であるが頻繁な各国競争当局が参加する会合を開催し、③競争政策に関する情報の蒐集と集積を行い、④競争政策の執行に関する調査と執行に関する各国当局の相互の協力を促進し、⑤競争法の執行に関する国際収斂につき勧告をする、ことである。ICNは発足以来年に1回の総会（例えば、2008年には京都で開催）のほか、種々のワーキング・グループ（WG）の会合を頻繁に開催してその結果を総会に報告している。ICNは競争法の収斂に関して多くの提言を行い、これらのあるものは多くの加盟国によって採択され、主要国の競争法の国際的収斂に大きく貢献している。

現在ICNのWGは5つあり、これらは、①Advocacy WG（競争政策の普及）、②Agencies Effectiveness WG（執行機関の有効な執行体制）、③Cartel WG（カルテル問題）、④Merger WG（企業合併）、及び、⑤Unilateral Conduct WG（一方措置、すなわち、独占ないし市場支配的地位の濫用）に関するものである。

特筆すべきものとして、2005年ICN総会は企業結合WGの報告に基づき、企業結合指針（Merger Guidelines）の採択を働きかけた。現在、企業結合（M&A、企業合併等）は国境横断的となり巨大化している。このような状況においてある国でメガM&Aが行われる場合には、これを多くの国の競争当局に届け出なければならない。この場合、関係各国の届出義務の要件、規則、審査手続等が異なっていると各国の執行の間に矛盾、不整合、重複が生じたりする。このような事態は国境横断的なM&A、そしてさらには国際的事業活動の阻害要因となる。そこでこれらの規則について国際的収斂を図ることが極めて重要となる。このWGの勧告はこの届出制度の要件、要式等について、ICNが加盟各国に統一方式を採択することを慫慂するものであるが、この提案は、ICN参加国のうち約半数に当たる国によって採択され、規則の国際的収斂に大きく貢献した。このようなICNの活動は非拘束的であるが、競争法の国際的収斂に大きく貢献している。また、このネットワークを通じて行われる頻繁な会合によって各国執行当局の担当官間において親近感が生まれ、「ツーカーの仲」の関係が形成される。これ自体が執行の収斂にとっては大きなプラスである。

このICNの活動はWTOがソフト・ローの手法によってFTAネットワークの主催者となり、FTA間の緊密化をはかり、通商ルールの収斂を図る場合の先行モデルとしての役割を果たすものと思われる。

## 第6節 リーダーシップと加盟国の支持の必要性

以上に、WTO がソフト・ローの手法によって他の国際機関などと協力して世界的関心事である事項の解決に当たり、あるいは FTA ネットワークの主催者として FTA 間のルールの収斂にあたる可能性について検討した。かかる構想の実現についてはいくつかの課題がある。

第一に、リーダーシップの問題がある。リーマンショックを受けて発生した世界的不況とそれに伴う保護主義の蔓延に対する対策として、時の WTO 事務局長 Pascal Lamy 氏のリーダーシップのもとに WTO と G20 が連携して活動をしたことについてはすでに述べた。また、WTO が主催者となり FTA 当局者を糾合して FTA ネットワークを形成し、FTA 間のルール収斂を図る構想についても述べた。これらの活動をする場合、強力なリーダーシップが必要である。リーマンショックに対する対策においては Pascal Lamy 氏の活動に負うところが大きい。同氏のようなリーダーシップをすべての WTO 事務局長に期待することは必ずしもできないであろう。いずれにせよ、WTO が強力な措置をとる場合には、WTO それ自体にその力があるわけではなく、加盟国がこれに賛同し、これを強力に推進するための人員と予算を確保することが不可欠である。このためには WTO 加盟国、そしてとくに有力な加盟国がかかるプロジェクトの必要を認識し、これの実現に協力することが必要である。現在のところこのような動きは全くなく、すべては将来の動向にかかっている。WTO としては、かかる構想の有用性について研究をし、これについて加盟国に積極的に PR をすべきであろう。

従来型の WTO における国際交渉には暗雲が立ち込め、このままでは WTO 新規ルールを策定するための国際的交渉機関としては衰退するのみである。頼みの綱であった WTO の紛争解決機関も最近では機能が大きく損なわれ、浮沈の瀬戸際にある。しかし、WTO は国際貿易の面においては、依然として最大の公共財であり、これが無力化するのはいまにも残念である。WTO 改革の方向によっては依然として世界貿易秩序の維持に大きな貢献をするポテンシャルを秘めている。WTO 事務局、WTO 加盟国とも WTO の現状には危機感を持ち、WTO に新たな役割を与えることを検討すべきである。

FTA ネットワークに関しては、タイミングの問題もある。現在多くの FTA が存在し、CPTPP 等のメガ FTA も形成されつつある。しかし、FTA は未だに形成途上にあり、どのような FTA が世界貿易の主要な担い手になるのかについても明らかでない。FTA ネットワークの構想は FTA の形成が一層進み、FTA 体制がいつそう定着し、その分権化、割拠化の傾向が明白になり、問題が露呈するようになるまではその必要性が見えてこない。現在は、主要通商国家はメガ FTA の交渉、締結に忙殺され、これを超える問題を検討する余裕はないであろう。この意味において、現在この問題の本格的検討には時期が早すぎ、議論が行われないのは当然である。

しかし、筆者の私見においては、FTA には世界的規模でみると分散化・割拠的性格が内



在しており、将来的にますますグローバル化する経済活動の実態と不整合になる可能性はなしとはできない。そこで、かかる構想について予備的に検討することにも意味があるのではないかと考える。

- 
- <sup>1</sup> 2004年に発表された WTO の機能に関する報告書においては、WTO の紛争解決の仕組みは全く問題なく機能しており満足すべき状態にあるとして、これについて今なすべきことは現行の体制に「害を加えないこと」(to do no harm)だけであると指摘している。The Future of the WTO : Report of the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi (ed. Peter Sutherland, WTO 2004)
- <sup>2</sup> 米国の WTO 上級委員会に対する批判の詳細については、United States Trade Representative: Report on the Appellate Body of the World Trade Organization (February 2020)
- <sup>3</sup> WTO 協定と他の国際協定の協働・連携関係については、Mitsuo Matsushita “Governance of International Trade Under WTO Agreements – Relationships between WTO Agreements and Other Trade Agreements, Journal of World Trade, Vol. 38 No. 2, April 2004, pp. 185-210 参照
- <sup>4</sup> この一連の問題に関しては極めて多数の文献があるが、とりあえず有村俊秀／蓬田守弘／川瀬剛志編・地球温暖化対策と国際貿易－排出量取引と国境税措置をめぐる経済学・法学的分析（東京大学出版会、2012年）参照
- <sup>5</sup> この WTO 事務局長 Pascal Lamy 氏と G20 の協働によって形成された国際通商モニター手続きの詳細については、Mitsuo Matsushita “Sharing the Responsibility in Combating Protectionism in Trade, Asian Journal of WTO & International Health law and Policy, Vol. 11//No. 1, March 2016, pp. 49-63 及びそこに引用されている文献を参照
- <sup>6</sup> 経済産業省通商政策局編・不公正貿易報告書（2020年版）441～448頁参照
- <sup>7</sup> WTO、CPTPP、及び、FTA の総体を比較分析した文献として、飯野文・WTO FTA c p TPP（弘文堂 2019年）を参照
- <sup>8</sup> WTO による「FTA ネットワーク」の構想については、松下満雄「メガ FTA 時代における WTO の役割－WTO による FTA ネットワーク構築のすすめ－」季刊国際経済と投資（100号記念増刊号）2015年参照
- <sup>9</sup> <https://www.internationalcompetitionnetwork.org>
- <sup>10</sup> これらの詳細は松下満雄・米谷三以・国際経済法（東京大学出版会、2015）601－603頁。なお、ICN の活動が、将来 WTO が FTA ネットワーク構築するさいに参考となる点、及び、IMF によって策定されたサンチアゴ原則（Santiago Principles）（政府系金融機関、いわゆるソヴリン・ファンドの行動に関する自己規律を定めたもの）もまた参考となる点に関して研究をしたものとして、Julien Chaisse and Mitsuo Matsushita, “Maintaining the WTO’s Supremacy in the International Trade Order: A Proposal to Refine and Revise the Role of the Trade Policy Review Mechanism”, Journal of International Economic Law, 16 (1), pp. 9-31 (2015)



〔禁無断転載〕

---

## WTO 改革の進展と収斂

発行日 2021 年 3 月

編集発行 一般財団法人国際貿易投資研究所 (ITI)

〒104-0045 東京都中央区築地 1 丁目 4 番 5 号

第 37 興和ビル 3 階

TEL : (03) 5148-2601 FAX : (03) 5148-2677

Home Page : <http://www.iti.or.jp>

---

