



令和7年度
国際通商ルールの新潮流調査研究

2026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

令和7年度 (一財) 貿易・産業協力振興財団 助成事業

は し が き

貿易・投資の自由化を自明の目標として形成されてきた国際通商ルールであるが、近年、人権、環境、経済安全保障という新たな要素が持ち込まれることにより、その妥当基盤を見直し、再構築を図ることが必要となっている。これらの新潮流は、国際通商ルールの妥当基盤としての「自由化」に新たな要素を追加し、その見直しを求めることになる。しかし、本来調整機能を果たすべき WTO が機能不全を起こす中、貿易・通商ルールに関して統一されたルール形成はなされておらず、各国・地域の政策に基づくルール形成が先行している。とりわけ、この度取り上げるテーマは、従来から焦点が当たったものでありながら、地政学・地経学の影響を受けやすいものであり、現状の制度がどのようになっているか比較しながら考察することは前例がない。加えて主要国の国内措置を幅広く取り上げ、その背景と法的効果、そして国際法上の評価を、WTO 協定だけでなく FTA や一般国際法にも照らして検討することとする。

本報告が関係者皆様方にとってご参考になれば幸いです。

令和 7 年度「国際通商ルールの新潮流」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、 アンダーソン・毛利・友常法律事務所 弁護士
委員	米谷 三以	西村あさひ法律事務所・外国法共同事業 弁護士
委員	梅島 修	高崎経済大学 名誉教授
委員	福永 有夏	早稲田大学 社会科学部 教授
委員	平見 健太	長崎県立大学 国際社会学部 准教授
委員	石川 義道	静岡県立大学 国際関係学部 准教授
事務局	野口 直良	(一財) 国際貿易投資研究所 専務理事

なお、本報告書全文を別途弊研究所ホームページ <https://iti.or.jp/research> 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。

2026 年 3 月
一般財団法人 国際貿易投資研究所

要 約

第 1 章 国際経済法と人権の交錯：中核的労働基準・FTA 労働章・ビジネスと人権

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

中川 淳司

雇用・労働者保護をめぐって、国際労働機関（ILO）条約とその遵守に関するソフトな手続が妥当してきたが、これと並行して、通商協定を通じた雇用・労働者保護を目指す社会条項の動きが展開してきた。そこでは、雇用・労働者保護に関する中核的労働基準の遵守を通商協定の紛争解決手続と制裁を通じて確保する米国のモデルと、対話を通じた中核的労働基準の遵守を目指す EU のモデルが存在する。これとは別に、2011 年の「ビジネスと人権に関する指導原則」を契機として、人権デューディリジェンスを通じた企業の人権尊重責任を実践する動きが始まり、次第に拡張してきている。中核的労働基準の遵守をめぐって、ILO のソフトな手続、通商協定の社会条項を通じた手続、人権デュー・ディリジェンスを通じた企業の人権尊重責任が併存するのが現状である。

第 2 章 FTA における社会条項の現状－戦略思考の基礎として

西村あさひ法律事務所・外国法共同事業
弁護士 米谷 三以

本稿は、自由貿易協定（FTA）における「社会条項」の変遷と現状を分析し、日本がとるべき今後の通商戦略を提言している。かつて国際貿易憲章（ITO 憲章）では、公正な労働基準を含む国内経済適正化と関税削減とは「車の両輪」とされたが、GATT/WTO 体制下では貿易自由化が優先され、労働問題は所管外とされるに至った。これに対して、WTO の停滞に伴い急増した FTA では社会条項が注目されている。ILO は、FTA の社会条項をその強制力に着目して条件型（米国）と推進型（EU）の二つの潮流に分類する。しかし、EU が近年、実効的な制裁を視野に入れたため米欧の差はなくなりつつあり、「市場アクセスの前提」か「経済統合の基礎構築」かを今後の有用な対立軸と考える。日本は、市場アクセス重視の姿勢を崩さず、社会条項の導入に消極的であるが、途上国は労働基準等を相互に高め合う仕組みを導入しつつある。経済安全保障が優先課題となり市場分断の可能性

が高まっている今日、FTA は単なる輸出拡大の手段ではなく「信頼できるサプライチェーンを構築する経済圏の基礎」を構築するツールと捉えるべきであって、ITO の構想に倣い、労働者保護を人権コスト負担でなく「人的資源の有効活用」と捉え直して域内のガバナンスを共に向上させる積極的な社会条項の活用が、日本の目指すべき戦略的アップグレードである。

第3章 米中の関税戦争と経済安全保障

高崎経済大学
名誉教授 梅島 修

中国の通商政策は中国製造 2025 の重点分野産業を中心とした輸出力に依存し、その貿易力を基礎として対米対抗策、経済的威圧を行っている。米国は中国の洪水的輸出と貿易の武器化に対抗する政策を実施し、さらに自国内のサプライチェーンの強靱化を図っている。WTO 改革においても米中は対立している。今後も、両国とも自国の市場規模を背景として他国に圧力を加えることにより自国の経済利益の安全及び拡大を図るであろう。

第4章 ウクライナ戦争をめぐる対ロシア経済制裁と投資協定仲裁

早稲田大学 社会科学部
教授 福永 有夏

2022 年 2 月のロシアのウクライナ侵攻以降、日本を含む多くの西側諸国が、ロシアに対して国連安全保障理事会の決議に基づかない一方的な経済制裁を発動している。

2024 年ごろから、資産凍結など対ロシア経済制裁の対象となった投資家が、国際投資協定 (IIAs) に基づく仲裁を多数申し立てている。仲裁の多くはウクライナを対象とするが、西側諸国を被申立人とするものもある。これらの紛争はいずれも仲裁廷に係属中であるが、経済制裁そのものの違法性よりも特定の投資家を制裁対象とすることなどの違法性を問題としている。仲裁では、違法な収用や公正衡平待遇義務違反の有無が主要な争点になると予想される。

第5章 法の変動期におけるトランプ関税の位置

長崎県立大学 国際社会学部
准教授 平見 健太

トランプ関税は、その一方的かつ恣意的な内容により国際法上のルールに違反することが明白である。にもかかわらず、当の米国が関連ルールとの整合性を顧慮していないばかりか、多くの貿易相手国も、同関税の違法性を問うよりも、交渉を通じて政治的な解決を模索したり、報復関税などの手段で応酬することで何らかの妥協点を見出そうとしている。トランプ関税をめぐる以上のような諸国の動向を、国際法上どのように理解すればよいか。本稿は、トランプ関税に関する動向を動的紛争論の枠組みで捉え直すことにより、同関税政策が、通商秩序の在り方をめぐる動的紛争の契機として機能していることを示す。

第6章 国際通商と先住民例外：米墨 GM トウモロコシ紛争が示す課題

静岡県立大学 国際関係学部
准教授 石川 義道

本稿は、USMCA 第 32.5 条が定める先住民例外を、米墨 GM トウモロコシ紛争を素材に再検討するものである。同条項は CPTPP と比べて、先住民保護を名目とした規制を広く容認する。しかしながら、メキシコによる輸入制限は、先住民保護を掲げながらも、国内の主食価格の高騰を招き、貧困層である先住民を経済的に困窮させるという逆説的状况を生んでいる。そこで先住民保護の対象を、CPTPP のような先住民に「より有利な待遇を与える」措置に限定するアプローチが望ましいとの提言を行う。

目 次

第 1 章 国際経済法と人権の交錯：中核的労働基準・FTA 労働章・ビジネスと人権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
中川 淳司

第 1 節	はじめに.....	1
第 2 節	中核的労働基準.....	3
第 3 節	FTA/EPA 労働章・貿易と持続可能性章.....	6
第 4 節	ビジネスと人権.....	11
第 5 節	今後の見通しと日本のとるべき方針.....	17

第 2 章 FTA における社会条項の現状－戦略思考の基礎として24

西村あさひ法律事務所・外国法共同事業
弁護士 米谷 三以

第 1 節	はじめに.....	24
第 2 節	多角的貿易体制における「貿易と労働」.....	24
1.	ITO 憲章.....	24
2.	GATT/WTO における「貿易と労働」.....	27
第 3 節	FTA における社会条項の特徴と発展－conditional & promotional.....	29
1.	米国.....	30
2.	EU.....	32
3.	日本.....	34
4.	途上国.....	35
第 4 節	検討.....	36
1.	労働者保護の意義をどう捉えるか.....	36
2.	FTA の意義の変化をコンテキストとして.....	37
3.	日本の EPA はどうすべきか.....	39
第 5 節	終わりに.....	40

第3章 米中の関税戦争と経済安全保障.....45

高崎経済大学
名誉教授 梅島 修

第1節 序論.....	45
第2節 中国の通商戦略.....	45
1. 一帯一路.....	45
2. 中国製造 2025.....	46
3. 貿易力の武器化・経済的威圧.....	47
4. 中国の通商政策・経済安全保障の今後.....	47
第3節 米国の対中戦略と経済安全保障.....	48
1. 2017年12月・米国国家安全保障戦略と対中関税政策の発揮.....	48
2. バイデン政権下の対中政策.....	49
3. 第Ⅱ期トランプ政権.....	51
4. 米国の対中・経済安全保障政策の今後.....	53
第4節 今後.....	54

第4章 ウクライナ戦争をめぐる対ロシア経済制裁と投資協定仲裁.....58

早稲田大学 社会科学部
教授 福永 有夏

第1節 問題意識.....	58
第2節 対ロシア経済制裁に関連する投資協定仲裁.....	58
1. 申立ての概況.....	58
2. 主な争点.....	62
第3節 その他の関連する動向.....	66
1. ロシア凍結資産の活用.....	66
2. ロシアの制裁対抗措置.....	66

第5章 法の変動期におけるトランプ関税の位置.....71

長崎県立大学 国際社会学部
准教授 平見 健太

第1節 はじめに.....	71
第2節 トランプ関税の構造と背景.....	71
第3節 動的紛争論によるトランプ関税の把握.....	73
第4節 おわりに.....	76

第6章 国際通商と先住民例外：米墨 GM トウモロコシ紛争が示す課題.....79

静岡県立大学 国際関係学部
准教授 石川 義道

はじめに	79
第1節 GM トウモロコシ規制を巡る米墨紛争	80
1. 事実関係	80
2. 問題となる措置	81
3. パネル判断の概要	81
4. 履行状況	83
第2節 分析	83
1. 規律内容	84
2. GM トウモロコシの輸入制限の影響	88
おわりに：提案	90

第1章 国際経済法と人権の交錯： 中核的労働基準・FTA 労働章・ビジネスと人権

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

中川 淳司

第1節 はじめに

国際経済法と人権保護は別個の法領域であり、両者の交錯（と調整）が論じられることは少ない。卑近な例を挙げれば、日本において国際経済法を取り扱う学会（日本国際経済法学会、1991年設立）と国際人権法を取り扱う学会（国際人権法学会、1988年設立）は別個の学会として設立され、活動を続けてきており、両学会の交流は皆無に等しい。日本国際経済法学会のこれまでの研究大会を振り返っても、国際経済法と人権に関連するテーマを扱った研究報告はわずか1本しか行われていない^(注1)。国際人権法学会の研究大会で国際経済法との関連が取り上げられた研究報告は皆無である^(注2)。

しかしながら、現実世界では、国際経済法と人権保護は古くから交錯する法領域であった。古くは、19世紀初頭にイギリス議会は本国とアフリカ・西インド諸島間で行われていた奴隷貿易を禁止した^(注3)。奴隷という「商品」の国際取引の禁止はその後19世紀を通じて国際経済法の重要なテーマとなってきた。その背後に、キリスト教の人道主義と奴隷の人権尊重の裏付けがあったことは言うまでもない。また、19世紀後半、産業革命が進む中で、欧州各国の工場労働者の労働条件の格差が生じ、この結果、労働条件の高い国から低い国への工場の移転・空洞化が起きてしまうことを危惧して、労働条件格差是正の動きが始まり、1919年の国際労働機関（ILO）の設立につながった。今日まで続く社会条項（social clause）の議論の始まりである。社会条項は、「国際協定や国内法で貿易自由化や開発援助供与の要件として労働に関連する規定を置くこと」と定義される^(注4)。人権としての雇用・労働者保護を貿易自由化や特惠関税供与の条件とするものであり、国際経済法と人権が交錯する。

本論文は、雇用・労働者保護と国際経済法の交錯の歴史的展開を辿り、その今日的な意義と今後の見通しを考察することで、国際経済法と人権の交錯の一側面を明らかにする。

ここではまず、ILO が発足以来、雇用・労働者保護に関する国際基準の形成に取り組んできたことを振り返る。それと同時に、この ILO プロセスと並行して、貿易協定に雇用・労働者保護の要件を取り込もうとする社会条項の動きが見られ、今日に至っていること、そして、最近になって「ビジネスと人権」という名の下に、企業に直接サプライチェーンにおける人権、特に雇用・労働者保護を求める動きが次第に拡大・浸透してきていることを見る。

雇用・労働者保護と国際経済法は、WTO 発足間もない 1996 年のシンガポール閣僚会議で再び交錯した。シンガポール閣僚宣言は、「我々は、国際的に承認された中心的な労働基準を遵守する決意を新たにす。ILO は、これらの基準を設定し、取り扱う権限のある機関であり、また、我々は、これらの基準を促進する ILO の作業に対する支持を確認する。」^(注 5) と述べて、WTO に社会条項を取り込もうとする動きを拒絶し、この問題を ILO に送致した。

これを承けて、ILO は 1998 年に「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言」(以下「1998 年 ILO 宣言」)を採択し、いわゆる中核的労働基準 (core labor standards) の遵守を全ての ILO 加盟国に求めるに至った。ILO は 1998 年 ILO 宣言の実施状況をフォローアップする手続を設けたが、その後の米国および EU の自由貿易協定 (FTA) /経済連携協定 (EPA) は、労働章ないし貿易と持続可能性章に 1998 年 ILO 宣言を取り込み、その遵守を協定上の義務とした。社会条項の復活である。

以上の動きとは別に、1970 年代以来、多国籍企業による人権侵害の防止と統制に取り組んできた国際連合は、紆余曲折を経て 2011 年に「ビジネスと人権に関する指導原則」(以下「国連指導原則」)を世に問うに至った。それ以降、国連指導原則に準拠して、企業のサプライチェーンにおける人権尊重をモニターし、人権への負の影響を察知した場合は是正措置を講じる、人権デュー・ディリジェンス (以下「人権 DD」) を実行する企業が次第に増加しており、欧州を中心に人権 DD を企業に義務付ける動きが生まれている。

以下では、以上の動きを振り返り、雇用・労働者保護と国際経済法の交錯の軌跡を辿る。第 2 節では、ILO が 1998 年 ILO 宣言で中核的労働基準の概念を定式化するまでの経緯を振り返る。第 3 節では、FTA/EPA の労働章・貿易と持続可能性章における雇用・労働者保護の規定とその遵守確保のメカニズムを検討する。第 4 節では、「ビジネスと人権」をめぐる動きを取り上げ、ここでは雇用・労働者保護が中核的な人権として位置付けられ、企業がその実現に直接の責任を負うようになっていることを確認する。最後に、第 5 節で雇

用・労働者保護と国際経済法の交錯の今後の見通しと日本がとるべき方針について考察する。

第2節 中核的労働基準

ILO憲章は前文で、「いずれかの国が人道的な労働条件を採用しないことは、自国における労働条件の改善を希望する他の国の障害となるから」と述べて^(注6)、国による労働条件の違いが貿易・投資を歪曲するリスクに触れた。社会条項の発想の表れと理解できる。1944年のフィラデルフィア宣言は、ILOの目的として、雇用・労働者保護に関わる以下の項目への取組みを挙げた。

- (a) 完全雇用及び生活水準の向上
- (b) 熟練及び技能を最大限度に提供する満足を得ることができ、且つ、一般の福祉に最大の貢献をすることができる職業への労働者の雇用
- (c) この目的を達成する手段として、及びすべての関係者に対する十分な保障の下に、訓練のための便宜並びに雇用及び定住を目的とする移民を含む労働者の移動のための便宜を供与すること
- (d) 賃金及び所得並びに労働時間及び他の労働条件に関する政策ですべての者に進歩の成果の公正な分配を保障し、且つ、最低生活賃金による保護を必要とするすべての被用者にこの賃金を保障することを意図するもの
- (e) 団体交渉権の実効的な承認、生産能率の不断の改善に関する経営と労働の協力並びに社会的及び経済的措置の準備及び適用に関する労働者と使用者の協力
- (f) 基本収入を与えて保護する必要があるすべての者にこの収入を与えるように社会保障措置を拡張し、且つ、広範な医療給付を拡張すること
- (g) すべての職業における労働者の生命及び健康の十分な保護
- (h) 児童の福祉及び母性の保護のための措置
- (i) 十分な栄養、住居並びにレクリエーション及び文化施設の提供
- (j) 教育及び職業における機会均等の保障^(注7)

ILOは発足した1919年に労働時間（工業）、失業、母性保護を初めとする6本のILO条約を採択した。以後、今日までに191本のILO条約と6本の議定書を採択している（廃止

または撤回されたものを含む)^(注8)。

ILO 条約は、採択後ただちに加盟国を拘束するものではない。加盟国は ILO 条約を批准することで条約の実施を義務付けられることになる。批准するかどうかは加盟国の意思に委ねられている。

ILO 条約採択後に加盟国がとるべき措置について、次の手続が設けられている (ILO 憲章第 19 条 5 項)。それによると、採択された条約は、批准のために全加盟国に送付される (同項 (a))。加盟国は、ILO 条約を採択後 1 年以内に、または例外的な事情のためにそれが不可能な場合はできるだけ速やかに、かつ、いかなる場合にも採択後 18 か月以内に、権限ある国内機関に提出する (同項 (b))。当該機関が同意すれば、条約の正式の批准を事務局長に通知する。同意が得られなかった場合は、条約の対象事項に関する自国の法令・慣行の現況を定期的に国際労働事務局長に報告するが、それ以外の義務を負わない (同項 (e))。

加盟国が批准した条約の遵守確保の手続は次の通りである。加盟国は、批准した条約の国内実施状況に関する年次報告を国際労働事務局に提出する (第 22 条)。加盟国が当該条約の実効的な遵守を確保していないことを使用者または労働者団体が国際労働事務局に申し立てた場合、理事会は、この申し立てを当該国政府に通知し、かつ、この事項について適当と認める弁明 (statement) をするよう勧誘する (invite) ことができる (第 24 条)。弁明が行われず、あるいは満足ゆく弁明が行われなかった場合、理事会は当該申し立て及び弁明を公表する権利を持つ (第 25 条)。加盟国が批准した条約を実行的に遵守していないと判断する他の加盟国は不遵守の申し立てをすることができる (第 26 条 1 項)。申し立てに基づいて、政・労・使の三者の代表で構成される審査委員会 (Commission of Inquiry) が審査し (第 27 条)、勧告を含む審査結果の報告書を作成する (第 28 条)。国際労働事務局長は、審査委員会報告書を理事会及び関係国に送付する (第 29 条 1 項)。関係国は報告書の勧告を受諾するか否かを 3 か月以内に国際労働事務局長に通告する。勧告を受諾した当該国は、自国が当該 ILO 条約を遵守していることを総会に報告し、審査委員会にその検証を求めることができる (第 34 条)。勧告を受諾しない場合、当該国は事案を国際司法裁判所に付託することができる (同 2 項)。国際司法裁判所は、勧告を承認するか、修正するか否認するかを判断する。この判断は終局的である (第 31 条)。審査委員会の勧告あるいは国際司法裁判所の判断に従わない場合、理事会は当該国に対して適切な措置をとるよう総会に勧告することができる (第 33 条)。

ILO 条約の採択から批准後の遵守確保に至る以上の手続には、ILO 条約の批准促進と遵守確保の観点からみて 2 つの限界があった。第一に、加盟国は ILO 条約の批准を義務付けられない。批准するかどうかは加盟国の意思に委ねられている。批准しない場合、加盟国はその理由を説明することが求められるが、それ以上の義務は負わない。第二に、批准した条約の遵守確保のための一連の手続が発動されたとしても、審査委員会の報告書であれ国際司法裁判所の判断であれ、勧告としての効力しかなく、不遵守に対する罰則も存在しない。その意味で、ILO 条約の一連の手続には、ILO 条約が定立する雇用・労働者保護の国際基準の実現という観点からは大きな限界があった。

この点を不服として、先進国、特に米国は、GATT の場で雇用・労働者保護と貿易制裁をリンクさせる社会条項の挿入を何度も提案してきた^(注 9)。しかし、GATT の紛争解決手続で雇用・労働者保護を強制されることを警戒する開発途上国の強い抵抗を受けて、このような試みはいずれも失敗に終わった。

設立当初の WTO において、米国は再び社会条項の WTO への取り込みを試みた。WTO の下で実施される最初の多角的貿易交渉のテーマが検討された第 1 回シンガポール閣僚会議で、米国は社会条項を交渉テーマに含めることを主張し、フランスその他の先進加盟国がこれに同調した。しかし、途上加盟国の多数（そして、英国も）はこれに反対した。両陣営の妥協の産物が、先に引用したシンガポール閣僚宣言の一節である。宣言は、WTO の公式文書で初めて労働基準に言及した。しかし、それと同時に、労働基準を扱うのは ILO であり、WTO が社会条項を取り扱うことは否定した。宣言は、WTO がこの問題を取り上げるという方途を将来にわたって閉ざしたとまでは言えないが、この問題の取り扱いはひとまずは ILO に委ねられたのである。^(注 10)

実際、宣言は、ILO が社会条項の問題を取り上げることが促す触媒 (catalyst) として作用した^(注 11)。1998 年の ILO 総会は、「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言とそのフォローアップ」(以下「ILO 宣言」)^(注 12) を採択した。ILO 加盟国は、労働における 4 つの基本的原則及び権利（結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認、強制労働の廃止、児童労働の撤廃、雇用及び職業における差別の排除）(これを ILO は「中核的労働基準 (core labor standards)」と名付けた^(注 13)) の尊重、促進、実現に向けた義務を負い、対応する 8 つの ILO 条約 (基本的 ILO 条約)^(注 14) を未批准の場合でも、これらの原則の推進に向けて努めるべきとし、ILO はそのための支援を提供することとした。2022 年の ILO 総会は、中核的労働基準に「安全で健康的な労働環境」を追加した。これにより、

中核的労働基準は 5、対応する基本的 ILO 条約は 10 となった^(注 15)。

ILO 宣言は、加盟国による宣言の実施をモニターし、支援するため、2 つのフォローアップの процедуруを設けた^(注 16)。第一に、未批准の条約に関する年次フォローアップの procedure、第二に、特定の中核的労働基準に関するグローバル・フォローアップの procedure である。年次フォローアップでは、基本的 ILO 条約を批准していない加盟国に、批准に向けた活動や関連する国内法令・慣行の状況を毎年報告させ、これを理事会が審査する^(注 17)。グローバル・フォローアップでは、前年までの国際労働基準のグローバルな実施状況を国際労働事務局長が調査して報告書をまとめ、ILO 総会に提出する。ILO 総会は報告書を吟味して、理事会の合意を受けて今後の中核的労働基準のグローバルな実施を向上させるための戦略について合意する。戦略には、未批准国への技術支援の優先順位付けと活動計画が含まれる^(注 18)。

ILO 宣言は、中核的労働基準のグローバルな実現に向けた第一歩を踏み出した。とはいえ、その効果は限定的であることに注意する必要がある。年次フォローアップは未批准国に年次報告を求める点で、批准に向けた圧力として作用するだろうが、これは批准を法的に強制するものではない。グローバル・フォローアップにより未批准国への技術支援が提供されるが、これは批准に向けたソフトな支援と位置付けられる。ILO 宣言を通じた ILO による中核的労働基準のグローバルな実現プロセスは、依然として、従来からの ILO のソフトなアプローチに沿ったものであった^(注 19)。

第 3 節 FTA/EPA 労働章・貿易と持続可能性章

1996 年のシンガポール閣僚宣言により、社会条項をめぐる議論は WTO から ILO に移され、1998 年の ILO 宣言は、中核的労働基準をグローバルスタンダードと位置付け、その遵守を全て加盟国に求めるという方法で、この問題に一応の結論を下した。ただし、ILO 宣言の履行確保で採用されたのは、ILO の従来からのソフトなアプローチであり、中核的労働基準の法的な義務付けは採用されなかった。これを不満とする米国は、自国が締結する自由貿易協定 (FTA) で中核的労働基準の遵守を締約国に義務付け、義務違反に対しては制裁を加えるという方策をとるようになった。社会条項の復活である。

米国のアプローチの嚆矢となったのは、1994 年に発効した北米自由貿易協定 (NAFTA) の労働に関する附属協定 (Side Agreement) である北米労働協力協定 (NAAEC)^(注 20) である。この協定は、正確には中核的労働基準の遵守を締約国に義務付けるものではない。

協定が NAFTA 締約国に義務付けるのは、安全で健康的な職場環境、児童労働及び最低賃金に関する自国の労働法の適正な執行（enforcement）である（注 21）。適正な執行の継続的な懈怠（a persistent pattern of failure）をめぐる締約国間の紛争が協議によって解決されない場合、3 名のパネリストで構成されるパネルが審理し、事実認定及び継続的な執行の懈怠の有無を判断する。執行の懈怠を認定した場合、認定を受けた締約国はこれを解消するための行動計画を作成する（第 38 条）。当該締約国が行動計画の実施を怠ると当初のパネルが認定した場合、執行の懈怠を申し立てた締約国は当該締約国に対して、執行を促す金銭賠償（a monetary enforcement assessment）を課すか、NAFTA に基づく貿易上の利益を停止することができる（第 41 条）。

北米環境協力協定は、国際労働基準の遵守を締約国に義務付けてはいない。締約国に求められるのは自国の労働法の適正な執行である。また、そこで対象とされているのは、安全で健康的な職場環境、児童労働及び最低賃金であり、ILO 宣言が対象とした中核的労働基準とは内容が異なっている。しかし、米国はその後の FTA で、中核的労働基準の遵守を締約国に義務付ける方向にかじを切った。

2001 年に締結されたヨルダンとの FTA（注 22）は第 6 条で、ILO 宣言が規定した「国際的に承認された労働権（internationally recognized labor rights）」を国内法で承認し保護することを義務付けた。同条をめぐる紛争は協定の紛争解決手続きの対象となる。この協定は米国が後に締結する FTA のモデルとなった（注 23）。「国際的に承認された労働権」という文言は、米国がその一般特惠制度（Generalized System of Preferences, GSP）に関する国内法で、特惠供与の条件として提示された文言を継承している（注 24）。ただし、後者の内容が、最低賃金に関する受入れ可能な条件、労働時間及び安全で健康的な職場環境を指しており、中核的労働基準とは合致しないのに対して、前者は ILO 宣言の規定する中核的労働基準であるという違いがある（注 25）。

その後、2007 年に貿易交渉に関する議会超党派の合意（a Bipartisan Trade Deal）により、米国議会は米国が締結する FTA の内容に対していくつかの条件を付けた。その 1 つが「貿易協定に挿入される国際的に承認された労働原則」である。そこでは、ILO 宣言が引用され、4 つの中核的労働基準が「国際的に承認された労働原則」であるとされた（注 26）。この解釈はその後の米国の FTA で踏襲され、2015 年に成立した貿易交渉権限（Trade Promotion Act of 2015, 2021 年に失効）でも踏襲された（注 27）。一連の FTA は、国際的に承認された労働原則（＝中核的労働基準）の国内法による執行を義務付ける。そして、こ

の規定をめぐる紛争は FTA の紛争解決手続に付託される。実際、2017 年には、米国とドミニカ共和国・中米 FTA (CAFTA-DR) に基づいて、グアテマラが国際的に承認された労働原則に関する国内法を実効的に執行していないとして、米国が協定上の仲裁手続に案件を付託した。ただし、この仲裁は、米国がグアテマラによる国内労働法の実効的な執行の懈怠を立証していないとして、米国の請求は認めなかった^(注 28)。

NAFTA を引き継いで 2018 年に締結された USMCA では、メキシコにおける個別の事業所の団結権・団体交渉権保障に関して、以下の一連の手続（迅速対応労働メカニズム (Rapid- Response Labor Mechanism, RRLM) (以下「RRLM」)) を採用した^(注 29)。締約国が労働組合等の利害関係者からの申し立てを受けて、もしくは自発的に、①メキシコの事業所で労働者の団結権または団体交渉権が侵害されていると疑うに足る根拠があれば、メキシコ政府に対してその事実確認を要求できる、②メキシコ政府は 10 日以内に要求を受理するか否かを米国に回答する、③メキシコ政府が米国の要求を受理する場合は、45 日以内に事実確認の調査を完了する、④メキシコ政府が米国の事実確認要求に同意しない場合、またはメキシコが団結権・団体交渉権侵害を否定した場合、あるいはメキシコ政府が侵害を認めたが改善策がとられなかった場合は、3 名から成る迅速対応労働パネル (Rapid Response Labor Panel、以下「パネル」) に検証を求めることができる。⑤パネルは 30 日以内に団結権・団体交渉権が侵害されているか否かを判定する。⑥パネルが侵害を認定した場合、米国は当該事業所で製造された物品に対する特惠関税の適用停止、輸入停止等の制裁を科すことができる。

RRLM は極めて活発に利用されている。2026 年 2 月現在で 45 件の申し立てまたは政府の自発的な判断に基づく事実確認要求が発出され、うち 5 件ではパネルの認定が出されている^(注 30)。その後、米国バイデン政権のイニシアティブにより交渉された IPEF (インド太平洋枠組み) のサプライチェーン協定^(注 31) は、USMCA の RRLM に類似の個別事業所の労働権侵害に対する申し立ての手続を採用した (第 9 条)。ただし、この手続の対象となるのは 1998 年 ILO 宣言が保障する中核的労働基準であり^(注 32)、USMCA の RRLM が対象とする団結権・団体交渉権よりも広い。

EU は、2006 年の通商戦略^(注 33)以降、新興国、次いで戦略的重視国との間で FTA を締結してきた。この「第 2 世代」FTA は、韓国 (2010 年) に始まり、コロンビア＝ペルー (2012 年。2016 年にエクアドルの加入議定書が署名された)、カナダ (2016 年)、シンガポール (2018 年)、ベトナム (2019 年)、日本 (2019 年) などとの間で 13 本が締結され、

そのすべてに「貿易と持続可能な発展」章（以下「TSD 章」）が含まれている^(注 34)。ここでは EU 韓国 FTA^(注 35) 第 13 章を例に、TSD 章の主な内容を見てみたい。

一般に、TSD 章は実体規定、組織規定、手続規定から成る。労働に関する実体規定は、ILO 宣言の基本原則の尊重・促進・実現と、批准済みの基本 ILO 条約の効果の実施及び未批准の基本的 ILO 条約の批准努力の継続が義務付けられる（第 13.4 条 3 項）。この規定ぶりは ILO 宣言の文言に対応しており、TSD 章は ILO 宣言に関して新たな義務を足すものでも引くものでもないことに注目したい。組織規定は TSD 章の実施のための組織を定める。まず、TSD 章の実施監督機関として、政府間委員会である TSD 委員会が置かれる（第 15.2 条 1 項 (e)）。また、各国は、窓口兼事務局として連絡部局を政府内に置き（第 13.12 条 1 項）、かつ国内諮問機関（Domestic Advisory Group, DAG）を設立しなければならない（同上 4 項）。DAG は、環境、労働、ビジネス組織その他の利害関係者が参加する独立性と代表制を備えた組織であり（同条 5 項）、原則として年 1 回開催される市民社会フォーラムで貿易の持続可能な発展の側面について対話・意見表明を行う（第 13.13 条 1 項・3 項）。最後に、手続規定が履行確保手続を定める。最大の特徴として、TSD 章は米国の FTA 労働規定とは異なり、仲裁と制裁を含む通常紛争解決手続には服さない（第 13.16 条）。その代わりに、特別の手続として、TSD 委員会での政府間協議（第 13.14 条）と専門家パネルでの審査（第 13.15 条）が適用される。前者は締約国の要請により開始され、各国の DAG は助言と意見提出を行える。協議でまとまった解決案は公開される（第 13.14 条 3 項）。後者は協議開始の 90 日後から開始でき（第 13.15 条 1 項）、3 名の専門家から成るパネルが問題を審査し報告書を作成する。当事国はパネル勧告の実施（accommodation）に最善の努力を尽くさなければならない、TSD 委員会がそれを監視する（同条 2 項）。

EU の第 2 世代 FTA の TSD 章の規定を米国の FTA 労働章と比較すると、3 つの特色が指摘できる。第 1 に、TSD 章をめぐる締約国間の紛争に対しては FTA の通常紛争解決手続が適用されず、代わって、TSD 委員会での政府間協議と専門家パネルの審査が適用される。専門家パネルの審査結果は勧告としての効力しかない。その意味で、EU の第 2 世代 FTA の TSD 章は、米国の FTA 労働章より緩やかな履行確保の手段を設けている。第 2 に、米国の FTA 労働章が、締約国の利害関係者による労働法規の履行不全の申し立ての手続、さらに IPEF サプライチェーン協定では事業所単位で利害関係者が中核的労働基準の侵害を申し立てて、侵害の有無を専門家の委員会が判断する手続を設けているのに対して、EU の第 2 世代の FTA の TSD 章では、労働組合を含む市民社会の代表者の関与は定期的な対

話への参加と意見表明に限られている。その意味で、EUの第2世代のFTAのTSD章は、中核的労働基準の遵守確保について、より緩やかで友好的な（friendly）ものに留まっており、その実効性は限定的である^(注36)。他方で、第3に、米国のFTAにおける労働基準の執行懈怠は、締約国間の貿易または投資に影響しない限り義務違反とはならない^(注37)のに対してEUの第2世代のFTAのTSD章における中核的労働基準実施義務は貿易・投資への影響の有無を違反の要件としておらず、貿易・投資への影響が示されなくとも、中核的労働基準の負実施のみで直ちに違反になると解釈する余地がある。実際に、EU韓国FTAの専門家パネル報告（2021年）は、貿易を通じて持続可能な開発に貢献するという両締約国の貿易観において、労働者保護は「本FTAで観念されるところの貿易と内在的に関連している」と述べて、貿易への影響がなくとも上記義務の違反となると判断した^(注38)。

TSD章の実効性が疑問視される中、欧州委員会は2017年の文書^(注39)で実効性強化のための2つの方向性を打ち出した。第1は現行の履行確保手続の積極的活用であり、協議要請や専門家パネルへの付託を躊躇なく行うとする。このために2020年に新設された首席貿易執行官（Chief Trade Enforcement Officer）は、市民社会からの違反通報窓口の機能を果たしている^(注40)。もっとも、既に見た通り、TSD章の履行確保手続の強度には差があり、現行制度を完全に利用したとしても違反の迅速な是正につながるかは不確かである^(注41)。

第2は、FTAの通常紛争解決手続との接続、すなわち仲裁と制裁の導入である。2021年2月の、Von der Leyen体制としては初めての通商戦略「開放的、持続可能かつ敢然な通商政策」は、「必要な場合は自律的に、EUが自らの利益を追求し自らの権利を執行する能力を増大させる」ことを中期目標の1つに掲げ、TSD章違反に制裁を科す可能性に触れた^(注42)。そして、同月に発効した改訂版・通商制裁規則（欧州議会・理事会規則654/2014）の前文第10項には、「状況から許容されかつ求められる場合には、その限りで、[TSD]章違反に対する譲許または他の義務及び措置の採択に本規則が適用されるであろう」との文言が追加された^(注43)。

このように、TSD章の違反に対してEUがFTAの運用停止や対抗措置等の制裁措置を課すことも今後は想定できる。ただし、EU韓国FTAのTSD章は「この章の下で生じるいかなる問題についても、締約国は第13.14条〔政府間協議〕及び第13.15条〔専門家パネル〕に定める手続にのみ訴える」（第13.16条）と規定しており、TSD章の枠外での制裁措置の発動は法的に排除されるとの解釈も出されている^(注44)。制裁の導入の可否は、それがTSD章の履行確保に実際に資するかどうかも含めて今後検討すべき課題である。

米国、EU とは対照的に、日本はその経済連携協定（EPA）に独立の労働章ないし貿易と持続可能な開発章を設けてこなかった。わずかに、労働規制の緩和による投資の誘致が適切ではない旨を確認する規定が、日フィリピン EPA^(注 45)、日スイス EPA^(注 46) 及び日モンゴル EPA^(注 47) に置かれているに過ぎなかった。しかし、日本は TPP（環太平洋連携協定）が米国の離脱により実現の見込みがなくなった後に交渉参加 11 か国で締結した 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）^(注 48) の締約国となり、元になった TPP の労働章を受諾した。CPTPP 労働章は 1998 年 ILO 宣言の規定する中核的労働基準を自国の法令等で採用し、維持すること（第 19.3 条）を義務付けている。日本はその後、2019 年に EU との間で TSD 章を含む EPA を締結し^(注 49)、1998 年 ILO 宣言に盛り込まれた原則を自国の法令及び慣行において「尊重し、促進し、及び実現すること（第 16.3 条 2 項）、締約国として、自己の発意により、批准が適当と認める基本的 ILO 条約その他の ILO 条約の批准を追求するための継続的かつ持続的な努力を払うこと（第 16.3 条 3 項）、批准した ILO 条約を自国の法令及び慣行において効果的に実施することについての自国の約束を再確認すること（第 16.3 条 5 項）を約束した。これらの規定に関しては協定の通常紛争解決手続は適用されず（第 16.17 条 1 項）、韓国 EUFTA 同様に、締約国の政府間協議（第 16 条）及び専門家パネル（第 16.18 条）、市民社会との共同対話（第 16.16 条）を通じた緩やかで友誼的な履行確保が図られることになる。また、日本は先に見た IPEF サプライチェーン協定にも参加しており、USMCA の迅速対応労働パネルに範を取った個別事業所の中核的労働基準侵害に対する申し立ての手続^(注 50) を受け入れた。

このように、日本も現在では雇用・労働者保護に関する米国及び EU の条約実践を受け入れるに至っている。ただし、これらはいずれも日本が自発的に採用した方針というよりは、交渉相手である米国や EU の方針を受動的に受け入れたものである。日本が現在交渉中、あるいは将来に交渉する経済連携協定において、従来のような消極的な姿勢を維持するのか、それとも米国や EU に倣って中核的労働基準の積極的な履行確保の姿勢に転じるのか、つまり、日本が社会条項を自らの政策として採用するか否かが注目される。

第 4 節 ビジネスと人権

ここまで、社会条項の変遷を軸として雇用・労働者保護と国際経済法の交錯を辿ってきた。近年、雇用・労働者保護と国際経済法の交錯に新たな 1 頁が付け加わった。2011 年の

ビジネスと人権に関する国連指導原則を契機とする、国際的に事業を展開する企業のサプライチェーンにおける雇用・労働者保護を含めた人権の尊重に関する新たな仕組みの登場と普及である。これは、企業にビジネスと人権への配慮を求めるものであり、国境を越えた企業活動を規律する国際公法と定義される意味での国際経済法^(注 51)とは一線を画した動きである。しかし、雇用・労働者保護の究極の名宛人は企業であり、企業に対して雇用・労働者保護の尊重を求める仕組みとしてのビジネスと人権は、雇用・労働者保護と国際経済法の交錯の新展開と位置付けることが可能である。

ビジネスと人権は2011年の国連指導原則に端緒があるが、その前史として、国連における多国籍企業規制の経緯を見ておくことが有益である。国連は1970年代に入ると、国境を超えて事業を展開する多国籍企業の活動に対する規制に着手した。そのきっかけとなったのは、1970年のチリ大統領選挙において米国の国際電信電話会社ITTが行った工作が、チリ政府により内政干渉に当たると批判された事件である^(注 52)。この事件を受けて、国連経済社会理事会で多国籍企業の行動を規律する方策の検討が始まった。1974年に国連経済社会理事会の決議により多国籍企業委員会（Commission on Transnational Corporations）が設置され^(注 53)、同委員会は1976年3月、多国籍企業の行動綱領（Code of Conduct）に関する政府間作業部会を設立した。作業部会は多国籍企業の行動綱領の起草作業に従事したが、行動綱領の法的拘束力及び内容をめぐって先進国と開発途上国、社会主義諸国の代表の意見が対立し^(注 54)、1983年に作業部会が多国籍企業委員会に提出した行動綱領の草案^(注 55)は1993年に経済社会理事会の決議により廃案となった^(注 56)。

国連での動きと並行して、他の国際組織でも多国籍企業の行動を規律する動きが進んだ。1976年6月には、OECD閣僚理事会が「多国籍企業の行動指針」^(注 57)を、1977年11月にはILO理事会が「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」^(注 58)を採択した。OECDの行動指針は、その前文が規定する通り、多国籍企業に対して政府が行う勧告として位置づけられた。行動指針は以下の章で構成されていた。一般政策、情報開示、競争、金融、課税、雇用及び労使関係、科学技術。行動指針はこれまでに6度改訂されており、2011年の第5次改訂で人権を尊重する企業の責任に関する第IV章が追加された^(注 59)。後述するビジネスと人権に関する国連指導原則との整合性を保つための改訂である。さらに、最新の2023年の第6次改訂で、サプライチェーンの下流に対する企業のデュー・ディリジェンスデュー・ディリジェンスに関する規定等が追加され、行動指針の表題が「責任ある企業行動に関する多国籍企業の行動指針」と変更された^(注 60)。

ILO の「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」は以下の見出しで構成されていた。一般政策、雇用、訓練、労働条件及び生活条件、労使関係。三者宣言はこれまでに 2000 年、2006 年、2017 年、2022 年と 4 度改訂されている。第 5 次改訂以降の OECD の「多国籍企業の行動指針」と異なり、人権一般ではなく、主として労働基本権の尊重に関わる事項を盛り込んでいる。2017 年の第 3 次改訂で、後述するビジネスと人権に関する国連指導原則への言及が盛り込まれた^(注 61)。

1990 年代後半には、国連の人権促進保護小委員会が、「多国籍企業その他のビジネス活動の人権に対する責任に関する規範」と呼ばれる文書の起草を開始した。この小委員会は 2003 年にこの文書を人権委員会に提出して承認を求めた^(注 62)。この文書は、各国が国際人権条約を批准して受け入れてきたのと同様の人権尊重義務を企業に対しても課そうとするものだった。開発途上国政府及び人権 NGO がこれを支持したのに対して、先進国政府及びビジネス関係者は、国家が負う人権尊重義務を企業にも負わせることに強く反対した。小委員会の提案は人権委員会で支持を得ることができず、人権委員会はこの提案を承認しなかった^(注 63)。企業に人権尊重の法的義務を課すことを求める途上国・人権 NGO の主張と、これに反対し法的拘束力を持つ文書の採択を拒否する先進国・ビジネス関係者の主張が対立した。対立を打開するべく、2005 年に、人権委員会の要請により、コフィ・アナン国連事務総長が「人権と多国籍企業及びその他のビジネス活動の問題に関する特別代表」としてジョン・ジェラルド・ラギー教授（ハーヴァード大学）を任命した^(注 64)。ラギー特別代表は 2008 年に「保護・尊重・救済の枠組み」と題された報告書を人権理事会^(注 65)に提出した^(注 66)。

「保護・尊重・救済の枠組み」は 3 つの柱から成り立っている。第 1 に、ビジネス活動を含む第三者による人権侵害に対し、適切な政策、規制及び裁判を通じて保護する国家の義務^(注 67)、第 2 に、企業が負う人権を尊重する責任^(注 68)、第 3 に、司法的及び非司法的な効果的な救済への被害者のアクセスの必要性である^(注 69)。人権理事会は「保護・尊重・救済の枠組み」を歓迎し、特別代表の任期を 3 年延長して、「枠組み」の実施のための具体的な行動指針を策定することを求めた^(注 70)。ラギー特別代表は 2011 年に、この「枠組み」を実施するための指針として、「ビジネスと人権に関する指導原則」を人権理事会に提出し^(注 71)、人権理事会は全会一致でこれを支持した（endorsed）^(注 72)。

「ビジネスと人権に関する指導原則」（以下「指導原則」）は全 31 節から成る。表 1-1 に指導原則の構成をまとめた。

表 1-1. ビジネスと人権に関する指導原則の構成

I. 人権を保護する国家の義務	
A. 基盤となる原則 (1節～2節)	
B. 運用上の原則	<ul style="list-style-type: none"> 一般的な国家の規制及び政策権能 (3節) 国家と企業をつなぐ (4節～6節) 紛争影響地域において企業の人権尊重を支援すること (7節) 政策の一貫性を確保すること (8節～10節)
II. 人権を尊重する企業の責任	
A. 基盤となる原則 (11節～16節)	
B. 運用上の原則	<ul style="list-style-type: none"> 方針によるコミットメント (16節) 人権デュー・ディリジェンス (17節～21節) 是正 (22節) 状況の問題 (23節～24節)
III. 救済へのアクセス	
A. 基盤となる原則 (25節)	
B. 運用上の原則	<ul style="list-style-type: none"> 国家による司法的救済 (26節) 国家による苦情処理メカニズム (27節) 国家以外の苦情処理メカニズム (28節～30節) 苦情処理メカニズムの実効性の要件 (31節)

出所：筆者作成

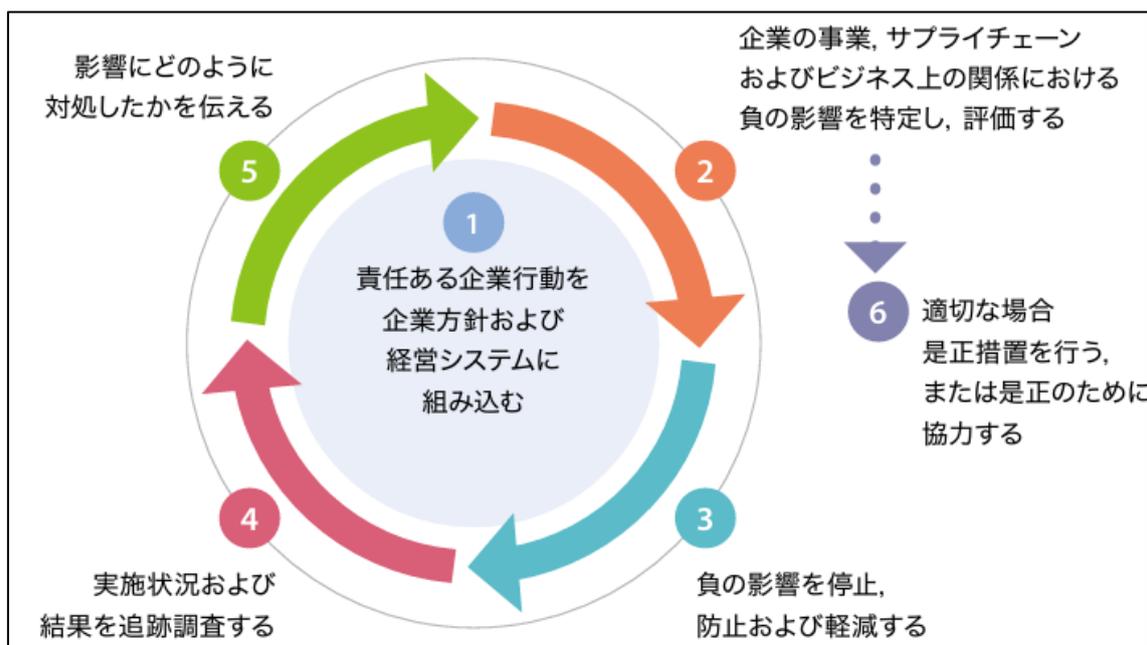
国連指導原則は企業に対して、その事業活動とサプライチェーンにおいて人権を尊重すること（人権 DD）を求めている。指導原則は法的拘束力を持たないが、欧米諸国を中心に、人権 DD 法制化が進む^(注 73) 中、日本企業も積極的に人権デュー・ディリジェンスを実践することが求められる。以下では企業が人権デュー・ディリジェンスを実践するに当たっての注意点と課題について考察する。

指導原則によれば、人権を尊重する責任を果たすため、企業は以下の事項に取り組まなければならない。第一に、企業活動による人権への悪影響の惹起またはその助長を回避し、惹起した場合には対処すること、第二に、企業の製品・サービスに直接関連する人権への悪影響については、企業がその惹起に直接寄与していなくても、回避または軽減に努めること（以上原則 13）。そのため、企業は次の三つを実践する必要がある。（一）人権を尊重する責任を果たすという企業方針によるコミットメント、（二）人権への悪影響を特定し、予防し、軽減し、対処方法を説明するための人権 DD 手続、（三）企業が惹起させまたは寄与した人権への悪影響からの救済を可能とする手続（原則 15）。

(一) の人権方針は、企業の最上層レベルが承認し、専門家の情報提供を踏まえたものでなければならない。人権方針には、企業による人権への悪影響が及ぶ可能性がある主体（従業員、取引先、その他企業の事業活動・製品・サービスに直接関係する者）への期待が明記され、それらの主体に周知される。人権方針を企業全体に定着させるため、企業の活動方針や手続に反映させることが求められる（原則 16）。

(二) の人権 DD は、人権を尊重する企業の責任の中核的な構成要素である。この手続は、現実の、及び潜在的な人権への悪影響の評価、調査結果の統合と対処、対応の追跡調査、対処方法の周知を含む継続的なプロセスである（図 1-1 を参照）。

図 1-1. 人権 DD のプロセスとそれを支える手段



出所：OECD『責任ある企業行動に関する OECD デュー・デiligエンス・ガイダンス』OECD、2018 年、21 頁図 1。

まず、企業は、人権に関するリスクを測るため、企業活動を通じて、または取引関係の結果として、企業が関与した現実の、及び潜在的な人権への悪影響を特定し、評価すべきである。悪影響の評価に当たっては、社内または社外の人権専門家の知見を活用すること、悪影響を潜在的に受ける集団その他の利害関係者との協議を実施することが求められる。そして、人権への影響評価の調査結果を関連する社内部門に組み込み、適切な対処措置をとるべきである。対処措置が悪影響の軽減や回避に有効であるかを検証するため、企業は

追跡調査を実施すべきである。さらに、企業は、人権への悪影響にいかに対処したかを明らかにするため、対処策の外部への情報提供を可能にしておくべきである。情報提供は、特に悪影響を受けた利害関係者に周知される必要があり、対処策の妥当性について評価が可能な内容を含むべきである。企業が人権への悪影響の惹起または助長を確認した場合、企業は正当な手続を通じた救済を提供し、またはそれに協力すべきである。ただし、それだけでは人権を尊重する企業の責任が果たされたとは言えない。企業活動や製品・サービスによって悪影響を受けた人・集団が企業に苦情を申し立て、救済を求める（三）の救済メカニズムを整備する必要がある（以上原則 17～21）。

救済の実効性を確保するため、救済メカニズムは以下の要件を満たすものでなければならない。利用者となる利害関係者に信頼され、救済プロセスの公正な実施が確保されていること（正当性）、利害関係者に周知され、アクセスに当たって困難に直面する利害関係者には支援が提供されること（アクセス可能性）、所要時間、利用可能な手続、結果の種類、履行監視手段が明確に説明されていること（予測可能性）、公平で透明性があること、結果及び救済が国際的に認められた人権に適合していること、メカニズムの改善に向けた継続的な学習の方策がとられていること、そして、苦情に対処し解決する手段として、利害関係者との対話が重視されること（原則 31）。

企業は、人権方針の策定から人権 DD の設計と実践、救済メカニズムの導入に至る一連のプロセスを導入することが求められる。その実践に当たって、特に注意すべきは以下の 4 点である。第 1 に、企業活動の人権への悪影響は、企業の業態やその製品・サービスにより、また、事業活動及びサプライチェーンの地理的範囲により異なるため、一連のプロセスの制度設計は各企業の特性を反映した、テーラーメイドのものとなることである。指導原則が、制度設計と運用に当たって、専門家の情報提供や利害関係者との対話を求めているのはそのためである。また、企業の業態や製品・サービスの内容が変われば、一連のプロセスの見直しと改善が必要となることにも留意する必要がある。第 2 に、企業活動に関連するあらゆる人権への悪影響への対処が求められているわけではない。悪影響の重大性等を勘案して、優先順位を設ける必要がある。事業が高リスク国（例えば紛争が存在する、法の支配が行き届いていない、汚職率が高い等）で行われているか、高リスクな活動・製造工程（例えば、非正規雇用の多さ、有害化学物質の使用等）に関わっているか等を含めて検討し、リスクベースで人権への悪影響の優先順位を決め、それに応じた一連のプロセスを設計し実践する必要がある。ただし、優先順位の低い人権への悪影響が顕在化

する可能性はある。それをくみ上げ、適切に対処する上で、救済メカニズムの役割が重要である。第 3 に、直接の取引関係にないサプライチェーンの上流や下流で発生する人権への悪影響にどう対処するかが、制度設計に当たって重要な課題となる。直接の取引関係にないから対処不要と判断するのは早計である。逆に、取引関係を終了することでは人権への悪影響の改善にはつながらない恐れがある。一次や二次のサプライヤーを通じて間接的に悪影響への対処を働きかける必要がある。現地の事業に通じた人権 NGO の協力を仰ぐことも有益であろう。第 4 に、一連の手続で基準となるのは国際的に承認された人権である。海外の事業展開では、現地国の国内法を遵守していても、国際的に承認された人権を満たしていなければ責任は免れない。

国連指導原則は法的拘束力を持たない。企業は人権 DD の導入を法的に義務付けられているわけではない。しかし、欧米諸国ではこれを法制化する動きが本格化しており、外国企業であっても欧米で事業を展開する企業や欧州企業とサプライチェーン上の取引がある企業は人権 DD の導入義務を負っている^(注 74)。

第 5 節 今後の見通しと日本のとるべき方針

本論文は、人権の中でも雇用・労働者保護に焦点を当て、国際経済法との交錯の経緯を辿った。ILO 創設以来今日に至るまでの社会条項の系譜と 2011 年の国連指導原則以来のビジネスと人権の系譜が並行してきたことを見た。ビジネスと人権に関する国連指導原則は条約ではなく、法的拘束力を持たない。その意味で、国際経済法とは一線を画した存在であるが、国際取引における雇用・労働者保護の核心がグローバル・サプライチェーンにおける中核的労働基準の尊重を通じた雇用・労働者保護であることに鑑みれば、FTA/EPA の社会条項を通じた雇用・労働者保護と並んでこれを雇用・労働者保護と国際経済法の交錯の到達点ととらえることが適切である。雇用・労働者保護と国際経済法の今後も、これら 2 つの系列が相まって展開していくと考えられる。

FTA/EPA の社会条項を通じた雇用・労働者保護の今後の見通しとしては、1998 年 ILO 宣言の履行確保について、ILO のフォローアップ手続というソフトなアプローチと FTA/EPA を通じたハードなアプローチが引き続いて採用され、米国、EU を通じた後者のアプローチが徐々に拡大していくことが予想される。その意味では、日本が将来の EPA においてハードなアプローチの採用に踏み切るかどうか注目される。ビジネスと人権に関

する国連指導原則を通じた雇用・労働者保護の今後の見通しとしては、欧州を中心に進められてきた人権 DD の法制化が他の地域にも拡散していくかどうか注目される。既に、ASEAN 加盟国^(注 75) や中国^(注 76) においても人権 DD の採用に踏み切る企業が増えているとの指摘がある。2021 年時点で、日本の上場企業の 7 割が人権方針を策定し、5 割が人権 DD を実施しているとの調査結果も出ている^(注 77)。とはいえ、中小企業に目を転じれば、人権方針の策定と人権 DD の実施に取り組む企業はなお少数派に留まっている。

並行して展開してきた ILO 創設以来今日に至るまでの社会条項の系譜と 2011 年の国連指導原則以来のビジネスと人権の系譜をつなぐのが、ILO1998 年宣言である。同宣言は FTA/EPA の労働章・貿易と持続可能な開発章、国連指導原則のいずれでも、中核的労働基準の典拠として引用され、二層構造でその遵守が確保されることになる。これらの系譜が今後とも拡大・深化していくことにより、中核的労働基準のグローバルな実現に向けた歩みが着実に進められていくだろう。

中核的労働基準のグローバルな実現という最終目標に向けては、2つの課題がある。第 1 に、ILO 加盟国が中核的労働基準を盛り込んだ 10 の基本的 ILO 条約を全て批准することである。これを達成している国は少数派に留まっている。例えば、日本は、雇用及び職業についての差別待遇に関する条約（111 号）と職業上の安全及び健康並びに作業環境に関する条約（155 号）を批准していない。ILO 加盟国にこれらの条約の批准を促す手続としては ILO 本体のソフトな手続、そして FTA/EPA の労働章・貿易と持続可能な開発章のよりハードな手続が存在するが、これらは基本的に自発的な批准を促す手続であり、その実効性には課題が残されている。第 2 に、ビジネスと人権、特に人権 DD をグローバルに事業を展開する世界の全てがビジネスと人権、特に人権 DD を実践することである。人権 DD の法制化・義務化の動きは今なお世界的に見れば限られた国でしか実行されていない。開発途上国でこれを法制化・義務化する動きはようやく端緒についたところである。国連人権理事会は国連指導原則の各国による普及を促すソフトな手続を持っているが、強制力を欠いており^(注 78)、その普遍的な実現までの道のりは長いと言わざるを得ない。

2014 年の国連人権理事会決議 26/9 は「多国籍企業およびその他の企業の活動を国際人権法において規制するための国際的な法的拘束力ある文書を策定する」ことを目指した政府間作業部会を設置した^(注 79)。作業部会は 2015 年から活動を開始し、2018 年には「多国籍企業およびその他の企業の活動を国際人権法において規制するための法的拘束力ある文書（ゼロ草案）」、「多国籍企業およびその他の企業の活動を国際人権法において規制する

ための法的拘束力ある文書の選択議定書草案」を公表した^(注 80)。ただし、これらを確定し、条約として採択することには多くの開発途上国が反対しており、条約採択のめどはたっていない。

注

- 1 渡辺翔太「国際経済法における人権保護と経済価値の調和—個人情報保護を題材にして」第 26 回研究大会自由論題報告、2016 年 10 月 16 日。
- 2 国際人権法学会「過去の研究大会」<<https://www.ihrla.org/annual.shtml>>
- 3 世界史の窓「奴隷貿易禁止」<https://www.y-history.net/appendix/wh1201-066_1.html>
- 4 濱田太郎「貿易と労働—貿易協定等における社会条項の多様化とその評価」『日本国際経済法学会年報』第 31 号、2022 年、17-40 頁、17 頁。
- 5 WTO, Singapore Ministerial Declaration, adopted on 13 December 1996, para.4 (Core Labour Standards). <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm>
- 6 国際労働機関憲章、前文第 3 節。
<<https://www.ilo.org/ja/resource/%EF%BD%89%EF%BD%8C%EF%BD%8F%E6%86%B2%E7%AB%A0%E3%80%81%E3%83%95%E3%82%A3%E3%83%A9%E3%83%87%E3%83%AB%E3%83%95%E3%82%A3%E3%82%A2%E5%AE%A3%E8%A8%80>>
- 7 フィラデルフィア宣言、ILO 総会で 1944 年 5 月 10 日に採択、第 3 項。
<<https://www.ilo.org/ja/resource/%EF%BD%89%EF%BD%8C%EF%BD%8F%E6%86%B2%E7%AB%A0%E3%80%81%E3%83%95%E3%82%A3%E3%83%A9%E3%83%87%E3%83%AB%E3%83%95%E3%82%A3%E3%82%A2%E5%AE%A3%E8%A8%80>>
- 8 国際労働機関「条約一覧（番号順、議定書を含む）」<<https://www.ilo.org/ja/regions-and-countries/%E5%9B%BD%E9%9A%9B%E5%8A%B4%E5%83%8D%E5%9F%BA%E6%BA%96%EF%BC%88%E5%9F%BA%E6%BA%96%E8%A8%AD%E5%AE%9A%E3%81%A8%E7%9B%A3%E8%A6%96%E6%A9%9F%E6%A7%8B%EF%BC%89/%E6%9D%A1%E7%B4%84%E4%B8%80%E8%A6%A7%EF%BC%88%E7%95%AA%E5%8F%B7%E9%A0%86%E3%80%81%E8%AD%B0%E5%AE%9A%E6%9B%B8%E3%82%92%E5%90%AB%E3%82%80%EF%BC%89>>
- 9 例えば参照、Johanna Sutherland, “International Trade and the GATT/WTO Social Clause: Broadening the Debate”, *QUT (Queensland University of Technology) Law Journal*, Vo.14, 1998, pp.83-107, pp.84-90.
- 10 Virginia A. Leary, “The WTO and the Social Clause: Post-Singapore”, *European Journal of International Law*, Vol.1, 1997, pp.118-122, p.119-120.
- 11 参照、Jan Orbie and Lisa Tortell, “From the Social Clause to the Social Clause”, in Jan Orbie and Lisa Tortell eds., *The European Union and the Social Dimension of Globalization*, Routledge, 2009.
- 12 参照、ILO, *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up*, ILO, 2022.
- 13 参照、*ibid.*, p.6.
- 14 8 本の基本的 ILO 条約は以下の通り。結社の自由及び団結権の保護に関する条約（87 号）、団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する条約（98 号）、強制労働に関する条約（29 号）、強制労働の廃止に関する条約（105 号）、就業が認められるための最低年齢に関する条約（138 号）、最悪の形態の児童労働の禁止及び廃絶のための即時の行動に関する条約（182 号）、同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約（100 号）、雇用及び職業についての差別待遇に関する条約（111 号）。

-
- ¹⁵ 参照、*ibid.*, p.1. 追加された基本的 ILO 条約は以下の通りである。職業上の安全及び健康並びに作業環境に関する条約（155号）、職業上の安全及び健康を促進するための枠組みに関する条約（187号）。
- ¹⁶ ILO 宣言 Annex: Follow-up to the Declaration. 参照、*ibid.*, pp.11-14.
- ¹⁷ *Ibid.*, p.12.
- ¹⁸ *Ibid.*, p.13.
- ¹⁹ Philip Alston, “Core Labour Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime”, *European Journal of International Law*, Vol.15, 2004, pp.457-521, p.470.
- ²⁰ North American Agreement on Labor Cooperation, signed on September 1993, entered into force on 1 January 1994. <<https://www.dol.gov/agencies/ilab/naalc>>
- ²¹ *Ibid.*, Article 3.1.
- ²² Agreement between the United States of America and the Hashemite Kingdom of Jordan on the Establishment of a Free Trade Area, signed on 24 October 2000, entered into force on 17 December 2001. <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/jordan-fta/final-text>>
- ²³ Cathleen D. Cimino-Isaacs & M. Angels Villarreal, “Worker Rights Provisions in Free Trade Agreements (FTAs)”, U.S. Congressional Research Service, *CRS IN FOCUS*, IF10046, 2023, p.1.
- ²⁴ *Id.*
- ²⁵ *Id.*
- ²⁶ Office of the United States Trade Representative, Bipartisan Trade Deal, 10 May 2007, “Labor”. <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf>
- ²⁷ Cathleen D. Cimino-Isaacs & M. Angels Villarreal, *supra* n.22, p.2.
- ²⁸ 参照、In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR, Report of the Panel, 26 June 2017. <<https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/dispute-settlement-proceedings/fta-dispute-settlement/cafta-dr/matter-guatemala-issues-relating-obligations-under-article-1621a-cafta-dr>>
- ²⁹ 参照、Office of the United States Trade Representative, USMCA Chapter 31 Annex A: Facility-Specific Rapid-Response Labor Mechanism. <<https://ustr.gov/trade-topics/enforcement/dispute-settlement-proceedings/fta-dispute-settlement/usmca/chapter-31-annex-facility-specific-rapid-response-labor-mechanism>>
- ³⁰ *Id.*
- ³¹ Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to Supply Chain Resilience, signed on 14 November 2023, entered into force on 24 February 2024. <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/02/24-224-IPEF-Supply-Chains-Agreement.pdf>>
- ³² *Ibid.*, Article 1.
- ³³ European Commission, Global Europe: Competing in the World, A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy, 4 October 2006. <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:en:PDF>>
- ³⁴ 参照、二杉健斗「自由貿易協定（FTA）とサステナビリティーEUのFTAにおける『貿易と持続可能な発展』章の意義と課題」『論究 ジュリスト』37号、2021年、69-74頁、69-70頁。
- ³⁵ Free Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, signed on 10 October 2010, entered into force on 1 July 2011. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0514\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0514(01))>
- ³⁶ 例えば参照、Katerina Hradilova & Ondrej Svoboda, “Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness”, *Journal of World Trade*, Vol.52, No.6, 2018, pp.1019-1042, p.1029.

-
- 37 例えば参照、TPP 協定第 19.3 条 1 項・2 項。
- 38 Panel of Experts Proceeding Constituted Under Article 13.15 of the EU-Korea Free Trade Agreement, Report of the Panel of Experts, 20 January 2021, paras.62-63, 77, 95, and 107-122. <http://iwr.or.kr/english/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=254&sid=0d2133c19ce516915f5a7c3833764595&module_srl=133>
- 39 European Commission, “Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters in EU Free Trade Agreements”, 11 July 2017, pp.5-9.
- 40 参照、European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Implementation and Enforcement of EU Trade Policy*, 3 November 2025. <[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2025\)920&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2025)920&lang=en)>
- 41 二杉、前掲注 33、73 頁。
- 42 European Commission, *Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, COM(2021) 66 final, 18 February 2021, pp.14 & 16.
- 43 Regulation (EU) No.2021/167, OJ EU 2021 L 49/1, 12 February 2021.
- 44 Wolfgang Weiss & Cornelia Furculita, “The EU in Search for Stronger Enforcement Rules: Assessing the Proposed Amendments to Trade Enforcement Regulation 654/2014”, *Journal of International Economic Law*, Vo.23, No.4, 2020, pp, p.882.
- 45 日フィリピン経済連携協定、2006 年 9 月 9 日署名、2008 年 12 月 11 日発効、第 103 条。
- 46 日スイス経済連携協定、2009 年 2 月 19 日署名、2009 年 9 月 1 日発効、第 101 条。
- 47 日モンゴル経済連携協定、2016 年 2 月 10 日署名、2016 年 6 月 7 日発効、第 10.17 条。
- 48 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、2018 年 3 月 8 日署名、2018 年 12 月 15 日発効。
- 49 日 EU 経済連携協定、2019 年 7 月 17 日署名、2019 年 2 月 1 日発効。
- 50 前掲注 30、31 及び対応する本文を参照。
- 51 参照、中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇『国際経済法 第 4 版』有斐閣、2026 年、5-6 頁（中川執筆）。
- 52 参照、Karl P. Sauvants, “The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations: Experience and Lessons Learned”, *The Journal of World Investment and Trade*, Vol.16, Issue 1, 2015, pp.11-87, p.13.
- 53 U.N. Economic and Social Council, Resolution 1913 (LVII), 5 December 1974.
- 54 行動指針の起草過程の詳細な分析として、参照、Sauvants, *supra* n.52.
- 55 Draft United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations [1983 version]. U.N.Doc. E/1983/17/Rev.1, Annex II.
- 56 U.N. ECOSOC Resolution 1993/49, 29 July 1993, para.14. in U.N. Doc. E/1993/93, p.66.
- 57 OECD, Guidelines for Multinational Enterprises, adopted on 21 June 1976. 以下のサイトからアクセス可能。 <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/camex/pcn/recursos/arquivos/diretrizes-da-ocde/english/1976-declaration-by-the-governments-of-oecd-member-countries>>
- 58 ILO, Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, adopted on 16 November 1977. <<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2886/download>>

-
- 59 OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 Edition*, OECD, 2011.
<https://www.oecd.org/en/publications/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises_9789264115415-en.html>
- 60 OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*, OECD, 2023. <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/81f92357-en.pdf?expires=1712041644&id=id&accname=guest&checksum=CF53EE258284992E3E0E44496F348D42>>
- 61 ILO, *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, 6th Edition*, 2022, para.10.
- 62 U.N. Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 55th Session, Agenda item 4, Norms on the responsibility of transnational corporations and other business entities with regard to human rights, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26 August 2003.
- 63 参照、ジョン・ジェラルド・ラギー、東澤靖訳『正しいビジネス 世界が取り組む「多国籍企業と人権」の課題』岩波書店、2014年、3頁。
- 64 同前、4-5頁。
- 65 国連経済社会理事会は2006年3月、下部機関である人権委員会を廃止した。これに代わって、国連総会の下部機関として人権理事会が設立された。
- 66 “Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights”, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, U.N.Doc. A/HRC/8/5, 7 April 2008.
- 67 *Ibid.*, para.18.
- 68 *Ibid.*, para.23.
- 69 *Ibid.*, para.26.
- 70 Human Rights Council, Resolution 8/7, Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 18 June 2008, para.4.
- 71 Human Rights Council, 17th Session, Agenda item 3, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, “Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework”, U.N.Doc. A/HRC/17/31, 21 March 2011. 邦訳として参照、国際連合広報センター「ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合『保護、尊重及び救済』枠組実施のために（A/HRC/17/31）」
<https://www.unic.or.jp/texts_audiovisual/resolutions_reports/hr_council/ga_regular_session/3404/>
- 72 Human Rights Council resolution 17/4, 16 June 2011, para.1.
- 73 例えば参照、「欧州における人権デューデリジェンス義務化の最新動向について」『ILO Newsletter 「ビジネスと人権」』2021年5月12日。
<<https://www.ilo.org/ja/resource/article/%E6%AC%A7%E5%B7%9E%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E4%BA%BA%E6%A8%A9%E3%83%87%E3%83%A5%E3%83%BC%E3%83%87%E3%83%AA%E3%82%B8%E3%82%A7%E3%83%B3%E3%82%B9%E7%BE%A9%E5%8B%99%E5%8C%96%E3%81%AF%E6%9C%80%E6%96%B0%E5%8B%95%E5%90%91%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6>>
- 74 日本政府も、企業による人権デュー・デリジェンスの導入に期待するという従来の姿勢を改め、2022年に「責任あるサプライチェーン等における人権尊重に関するガイドライン」を公表し、より積極的に人権デュー・デリジェンスの導入を促す方針をとるに至った。参照、ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議「責任あるサプライチェーン等における人権尊重に関するガイドライン」2022年9月。
<<https://www.meti.go.jp/press/2022/09/20220913003/20220913003-a.pdf>>

-
- 75 紀谷昌彦「ASEANにおけるビジネスと人権ー『信頼のパートナー』日本の役割を考えるー」2025年3月6日。<<https://www.asean.emb-japan.go.jp/files/100807145.pdf>>
- 76 「中国：人権行動計画（2021-2025）で、中国企業に国連指導原則の遵守を促すことに言及」ビジネスと人権センター最新ニュース、2021年9月9日。<<https://www.business-humanrights.org/ja/%E6%9C%80%E6%96%B0%E3%83%8B%E3%83%A5%E3%83%BC%E3%82%B9/human-rights-action-plan-of-china-2021-2025/>>
- 77 経済産業省・外務省「『日本企業のサプライチェーンにおける人権に関する取組状況のアンケート調査』集計結果」2021年11月。
<https://www.meti.go.jp/policy/economy/business-jinken/suppivchain_chosa.pdf>
- 78 Shift and Mazars 原著『国連指導原則 報告フレームワーク 実施要領 日本語版』2015年。
<<https://www.ungpreporting.org/wp-content/uploads/2017/06/UNGPRreportingFramework-Japanese-June2017.pdf>>
- 79 UN Human Rights Council, Resolution 26/9 Elaboration of an internationally legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, adopted on 14 July 2014.
<<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/082/52/pdf/g1408252.pdf>>
- 80 菅原絵美「『ビジネスと人権』：国連による規範形成に焦点を当てて」国際法学会エキスパート・コメント No.2019-5、2019年3月10日。<<https://jsil.jp/archives/expert/2019-5>>

第2章 FTAにおける社会条項の現状－戦略思考の基礎として

西村あさひ法律事務所・外国法共同事業

弁護士 米谷 三以

第1節 はじめに

「貿易と労働」は、古くて新しい問題である。関税障壁を下がれば下がるほど、外国との競争条件の違いに対する感度が上がる。戦前においては、日本からの輸出が「ソーシャルダンピング」であると非難され、GATT/WTOにおいても同様の非難が先進国から途上国に対してしばしばなされてきた。

この点、21世紀に入り、WTOにおける関税交渉の停滞から二国間・地域間での関税撤廃を追求する自由貿易協定（FTA）^(注1)が多数追求・合意されている中で、「貿易と労働」の問題を取り上げるものの増加が注目されている^(注2)。取り上げ方は国によって違いがあり、FTAが増加する中で、その違いがいかなる考慮に起因するのか、また今後収斂するか、収斂するとすればどの方向か等を検討する意義があると思われる。とくに、日本は、後に述べるように、FTAにおいて市場アクセスを重視し、労働基準の問題を含め、相手国の国内政策に対する規律強化は追求してこなかったが、今後もそれでよいのかを検討する時期のように思われ、その意味でも意義があろう。

以下では、FTAにおける社会条項の背景をなす、多角的貿易体制における社会条項がどのように扱われてきたかをまず論じ、その上でFTAにおける社会条項の現状と在り方とを検討する。

第2節 多角的貿易体制における「貿易と労働」

1. ITO 憲章

「貿易と労働」の問題を直接に扱い、具体的なルールの策定に至った多国間の法的文書がかつて存在した。大恐慌後への対応の結果生じたブロック経済化によって経済対立が先鋭化したことが第二次世界大戦に至った原因の一つとして認識されたことから、戦後構想

として、多角的な自由貿易体制の構築が企画され、ITO 憲章が交渉された。この一部を抜き出したのが GATT であり、GATT は、西側諸国の自由貿易体制を 40 年以上支え、1995 年には対象事項及び加盟国を大きく拡大して国際機関たる WTO となった。策定時 GATT は関税交渉の結果を暫定的に発効させることに主眼があり、「貿易と労働」の問題に直接関わる規定は存在しない。これに対して、ITO 憲章^(注 3) は、各加盟国に対して、マクロ経済政策を実行して完全雇用を確保する努力義務を規定し、またその経済状況・生産性に応じた公正な労働基準を採用することを義務づけていた。

ITO 憲章第 2 章の表題は、「雇用及び経済活動」(Employment and Economic Activity) である。冒頭の第 2 条は、完全雇用の問題が加盟国の関心事項であるに止まらず、他の加盟国の福祉向上の必要条件であるとし(1 項及び 2 項)、国内雇用を維持することを各加盟国の努力義務として規定し(第 3 条)、他の加盟国はこれを支援するものとされる(4 条・5 条)。第 7 条は、公正労働基準に関する規定であり、本稿の主題と関係が深いので、テキストをそのまま引用する。

- “1. The Members recognize that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognize that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The Members recognize that unfair labour conditions, particularly in production for export, create difficulties in international trade, and, accordingly, each Member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory.
2. Members which are also members of the International Labour Organisation shall cooperate with that organization in giving effect to this undertaking.
3. In all matters relating to labour standards that may be referred to the Organization in accordance with the provisions of Articles 94 or 95, it shall consult and co-operate with the International Labour Organisation. “

第 1 項は、雇用に関する政府措置が政府間協定等による労働者の権利を十分に考慮したものであること、生産性に応じた公正労働基準を実現し、生産性に応じて賃金その他の労

働条件を向上させることに共通の利益を有していること、不公正な労働条件が国際貿易に困難をもたらすことを認識し、各加盟国が領域内における不公正な労働条件を除去する措置を執ることを約している。第 2 項及び 3 項は、ILO との積極的な協力関係を規定している。

ITO 憲章は、後に GATT として切り出された国際貿易に関する規定（第 4 章）のほか、雇用・労働基準の問題に加えて、開発すなわち物的資源の有効利用の問題（第 3 章）、制限的商慣行すなわち競争政策の問題（第 5 章）、商品協定の問題（第 6 章）を扱っている。さらに、紛争解決手続が用意され、少数の加盟国の代表から構成される執行理事会に問題の検討が委託され、執行理事会が義務違反を認定したならば、状況によって関税譲許等の義務が解除されることになっている（94 条）。

ITO 憲章が他の加盟国の完全雇用の確保まで加盟国の関心事項としているのは、輸出利益よりも戦争の再発防止が究極の目的であり、すべての加盟国の健全な経済発展を実現することに重点があったためと考えるのが自然であろう。各国が国内経済政策を適切に進めることと貿易障壁を削減することとは車の両輪であり、前者について他の加盟国が適切な政策を立案し実行するよう支援することも求められていた。逆に後者については、禁止的な水準の関税の回避は当然だが、貿易障壁を撤廃することまで想定されていたとは言えない。ブロック経済化を回避するためには最恵国待遇義務の方が重要であったろう。貿易自由化というよりも多角的貿易体制の構築がその狙いであった。

ITO 憲章は、テキストとして完成したものの、ほとんどの署名国が批准しなかった。GATT は、その発効に至るまでの暫定協定として締結され、図らずも、1995 年に WTO が設立されるまで自由貿易体制のバックボーンとして存続することになった。ただ、GATT には、労働基準や開発に関する条項はない。国内政策に対する規律には反対が予想され、関税交渉の結果だけを先行的に発効させようとしたためである。GATT を発効させるために、ITO 憲章の暫定協定との位置づけは殊更に伏せられた^(注 4)が、上記の発想が GATT に受け継がれなかったとは想定し難い。貿易に関する範囲に限定されていても GATT の条文は ITO 憲章の条文をそのまま引き継いでいるものがほとんどであることに鑑みると、ITO 憲章の構想すなわち、各加盟国が健全な経済発展を実現し、同時に輸出拡大それ自体でなく経済的相互依存を維持することを目的として関税を削減する、という構想は GATT に受

け継がれたとみるほうが自然であろう。

ただその後の実務の展開は、貿易利益の追求に重点が移っていったように思われる。これを念頭に、GATT から WTO への時代の「貿易と労働」を次に検討する。

2. GATT/WTO における「貿易と労働」

前項でみたように、ITO 憲章において合意された雇用確保・公正労働基準に関する規定が GATT には入らなかった。しかし、労働者保護の問題、いわゆる社会条項の必要性は先進国から繰り返し提起されていた。戦前の日本に対するソーシャルダンピングの非難と同様に、途上国における低賃金その他を前提とする輸出に対する懸念が強かったためである。しかし、社会条項は結局 GATT/WTO に取り入れられることはなかった^(注5)。むしろ、WTO 協定成立後、1996 年のシンガポール閣僚会議において、労働者保護の問題は WTO では扱わず、ITO において扱うことが決議された。閣僚宣言^(注6)の3項および4項は以下のように規定する。

「各国経済の統合、機会と課題」

3. 我々は、サービス貿易及び直接投資の成長を含む国際経済の変化の範囲及び速度並びに各国経済の一層の統合は、成長の向上、雇用創出及び発展のための未曾有の機会を提供するものと信ずる。これらの進展は、各国の経済及び社会における調整を必要とする。これらは、貿易体制に対する課題も提示する。我々は、これらの課題に取り組む決意である。

中心的な労働基準

4. 我々は、国際的に承認された中心的な労働基準（“core labour standards”）を遵守する決意を新たにする。国際労働機関（ILO）は、これらの基準を設定し扱う権限のある機関であり、また、我々は、これらの基準を促進する ILO の作業に対する支持を確認する。我々は、貿易の増大及び貿易の更なる自由化によってもたらされる経済成長及び開発が、これらの基準の促進に貢献すると信ずる。我々は、保護主義的目的のための労働基準の使用を拒否し、各国、特に低賃金の開発途上国の比較優位を決して問題にすべきではないことに同意する。この関連で、我々は、WTO 事務局と ILO 事務局が既存の協力を継続することに留意する。」

その後 1998 年に ILO は、88 回総会において、「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言」(“ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work”)を採択した^(注7)。この宣言は、2022 年に 110 回総会において修正されているが、その 1 項は以下のように述べる。

“The International Labour Conference

1. Recalls:

1 that in freely joining the ILO, all Members have endorsed the principles and rights set out in its Constitution and in the Declaration of Philadelphia, and have undertaken to work towards attaining the overall objectives of the Organization to the best of their resources and fully in line with their specific circumstances.

2 that these principles and rights have been expressed and developed in the form of specific rights and obligations in Conventions recognized as fundamental both inside and outside the Organization.”

言及されているフィラデルフィア宣言^(注8)は、1944年に採択された宣言で、4つの基本原則を宣明している。その1項は、以下のとおりである。

” The Conference reaffirms the fundamental principles on which the Organization is based and, in particular, that:

- (a) labour is not a commodity;
- (b) freedom of expression and of association are essential to sustained progress;
- (c) poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere;
- (d) the war against want requires to be carried on with unrelenting vigour within each nation, and by continuous and concerted international effort in which the representatives of workers and employers, enjoying equal status with those of governments, join with them in free discussion and democratic decision with a view to the promotion of the common welfare

社会条項に対する言及が拒否されたことが典型であるが、GATT/WTO における労働者

保護に対する態度は、ITO 憲章におけるそれとは大きく異なる方向に発展していると言わざるを得ない。先に述べたように、ITO 憲章は、各加盟国に対して労働生産性に応じた労働基準を採用することを求めているが、完全雇用を確保する義務、さらに開発を規定する第 3 章と合わせて読めば、各加盟国が、その人的・物的資源を活用するという方向で労働基準の問題に言及していることが分かる。これに対して、GATT さらに WTO における議論は、主に途上国における低賃金その他労働条件の低さを利用した低価格輸出が不公正か、という角度からなされていた^(注 9)。

このように WTO における関心は貿易自由化に集中していき、「貿易と労働」の問題は WTO の所管外となったわけである。ただ、政治経済体制の違いが殊更に協調され、経済安全保障が最優先課題となっている今日において、徹底的に貿易自由化が進んだ後のフラットな世界の実現が共通の目的であるとはもはや思えない。禁止的関税を止めさせ、差別を禁止することで、ブロック経済化を防ぐというミニマムの役割で満足すべきかもしれない。ただそうだとすると、「貿易と労働」の問題を WTO で取り上げるべき、ということにはならないであろう。次項において FTA における「貿易と労働」問題への対処を検討する。

第 3 節 FTA における社会条項の特徴と発展—conditional & promotional

シンガポール閣僚宣言以降、WTO においては、社会条項が導入される可能性が事実上なくなった。これに対して、WTO における貿易自由化が停滞したことで、加盟国は関税引き下げのために自由貿易地域を追求するようになり、その中でその中で労働問題について取り上げることが増加している。前項で見たように、シンガポール閣僚宣言で雇用問題について WTO で扱わないとし、ILO において中核労働基準が定められて以降、中核労働基準に言及して労働の問題を扱う FTA が増加した。

ただし、その取り上げ方は締約国の方針によってヴァリエーションがある。ILO は、本件 ILO 報告書において、conditional (条件型) と promotional (推進型) の規定に分けられるとしている^(注 10)。conditional 型では、pre-ratification ステージで最低条件を充たすための法改正が求められ、post-ratification ステージにおいて既存労働者保護の維持が中心となるとの指摘がなされている。これに対して、promotional 型では、労働者保護の意義の理解増進を通じて条件向上を実現していくこととなる。すなわち、この分類は、労働

者保護の水準を向上させる方法論に着目している。前者の代表が米国、後者の代表が EU であるとする。以下具体例を見ていく。

1. 米国

米国が近年締結している FTA における社会条項は、労働者保護の維持・向上が FTA 締結ないし FTA 上の関税譲許の条件となっている点で、conditional 型と整理されている。その例として、米国が、コスタリカ、ドミニカ共和国、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグアと 2004 年に締結した、「中米・ドミニカ共和国自由貿易協定」(CAFTA-DR)^(注 11) と 2018 年に合意された「米国・メキシコ・カナダ協定」(USMCA)^(注 12) を採り上げる。

CAFTA-DR の第 16 章は「労働」(Labor) と題されている。第 16.1 条は、中核労働基準を定めた 1998 年の ILO 宣言に言及し、その義務を再確認し、中核的労働基準を国内法化する努力義務を規定する。また第 16.2 条 1 項 (a) において、加盟国間の貿易に影響するように国内労働法の有効な執行を欠いてはならないとする。また第 16.3 条は、国内法上の救済を求めるための司法手続へのアクセス確保を義務付ける規定である。こうした義務の履行についての争いについては、協定の義務一般に適用される紛争解決手続に訴えることができ、それは、紛争解決のために協力を促すメカニズムが特別に用意されている範囲でも変わらない (16.6 条 6 項または 7 項)。不履行が確認されてなお履行されない場合には、対抗措置として関税譲許の停止が認められる。この紛争解決手続が使用された事例も存在する^(注 13)。

また、USMCA は、第 23 章が労働章である。中核労働基準の実施、国内労働法の有効な執行などに加え、強制労働等による製品の輸入禁止 (第 23.6 条)、職場差別の禁止 (第 23.9 条) などの規定が追加されている。さらに、USMCA は、労働章上の義務に適用される締約国間の紛争解決手続に加え、米国とメキシコとの間に限り、特定の工場等の施設において労働組合を結成する権利等が否認されているとのクレームを扱う「迅速労働対応メカニズム」(Rapid Response Labor Mechanism、RRLM) が用意され (第 31 章 B 項)、権利否認が認められた施設の製品に対して譲許停止等の制裁が課されることとなっている (第 31-A-10 条)。この手続は相当に利用されており^(注 14)、権利否認の主張が認められた

ケースも存在する^(注 15)。

このメカニズムについては、迅速性が目を引くが、救済措置として労働者保護が不十分であると認定された生産者からの輸出に対する関税譲許の停止すなわち関税引き上げが規定されていることが重要であろう。いわば、アンチダンピング関税の役割を事実上拡張して一定のソーシャルダンピングを含める発想に見えるからである。通商協定において労働者保護の問題を取り上げる理由について、貿易自由化の狙いは輸出拡大であり、労働者保護が国際貿易における競争条件に影響するという見方と、貿易自由化の狙いは、全体の経済効率の向上にあり、構成国における人的資源利用の適正化が目的実現の前提であるという見方とがある。RRLMにおける救済措置は、USMCAの狙いが輸出拡大にあることを強く示唆するように思われる。

なお、米国 FTA の取り組みについては 2 点指摘しておきたい。第一に、最初から conditional 型であったわけではなく、USMCA 型の採用についてはなおさらである。たとえば、ヨルダンとの FTA (2000 年締結) の労働条項は promotional 型であり、これに付随して、ILO と協力し、その better work プログラムを利用して労働者保護の水準向上に努めていた^(注 16)。カンボジア繊維協定の労働条項も同じく、ILO の better work プログラムを利用して労働条件の向上を図っていた^(注 17)。こうした取り組みを経て、conditional 型に到達したのであって、まして当初から貿易における競争関係への影響に焦点があったわけではない。人的資源利用の適正化が自由貿易体制参加国全体の福祉を向上させるという発想が強い ITO 憲章の交渉をリードしたのが米国であったことを起点とすると、今日に至るまでに方針転換があったことが認識される。

第二に、米国は、中核労働基準の実施の努力義務を課し、さらに RRLM は、労働組合に関する国内法のエンフォースメント確保を重視しているが、その一方で、米国は、中核労働基準を定める条約の全部を批准しているわけではない^(注 18) し、また国際的比較でみると、労働組合の組織率が低く^(注 19)、雇用保護の程度も低いとされていることに注意が必要である。これらの事実は、上記方針転換をもたらすことになったと思われる貿易自由化に対する米国労働者の不満の高まりの根本原因について精査の必要性を示唆しているように思われる。

2. EU

EU が締結した EPA/FTA は、「持続可能性」に関する章が置かれ^(注 20)、環境問題と並んで労働基準の問題が採り上げられている。その規定が、**promotional** 型の代表とされている。国際労働基準を参照して適切な労働者保護が実現されるよう協力していくことが規定されているからであろう。たとえば、日 EU 経済連携協定（日 EUEPA）^(注 21) を見てみよう。

日 EUEPA 第 16.1 条 1 項は、アジェンダ 21、1998 年の ILO 宣言などに言及し、「現在及び将来の世代の福祉のため、持続可能な開発に貢献する方法で国際貿易の発展を促進することの重要性を認識する。」と述べる。続いて 2 項は、以下のとおり、持続可能性の問題を採り上げる意義を確認している。

「両締約国は、経済的開発、社会的開発及び環境保護を相互に補強し合う構成要素とする持続可能な開発の促進に対するこの協定の貢献を認識する。両締約国は、この章の規定が持続可能な開発を促進する方法で両締約国間の貿易関係及び協力を強化することを目的とするものであり、両締約国の環境基準又は労働基準を調和させることを目的とするものではないことを更に認識する。」

第 16.2 条は、各締約国が貿易投資を奨励するために労働者保護の水準を引き下げないこと、同時に労働に関する法令を国内産業保護または輸出国の差別に用いないことを義務と規定している。さらに第 16.3 条 2 項は、「両締約国は、国際労働機関・・・の加盟国であることから生ずる義務を再確認する。」として、ILO 宣言を支持し、宣言に掲げられた中核労働基準の尊重を約束している。16.16 条は、領域内に存在する「市民社会の組織」との共同対話を定期的に行うことを規定している。「関連する利害関係者・・・均衡の取れた形で代表されることを促進する」（同 2 項）こととされており、労働者保護については、企業に限らず、労働組合等の参加が想定されていると思われる。

こうした義務が履行されているか否かについて争いが発生した場合、政府間協議で合意に至らなければ、専門家パネルに検討を委ねることができる。ただし、締約国は、パネルの「最終報告書及びその提案を考慮しつつ」、問題解決を討議する想定であり、専門家パネルの判断が両締約国を拘束するわけではない。また日 EUEPA は、司法的な紛争解決制度を用意しているが、16 章の権利義務についてはかかる制度を利用できないこととされて

いる（同条1項）。したがって、持続可能性章の義務違反を放置したとしても、関税譲許の停止等の救済措置が執られるようになっていない（21.21～21.23 条を参照。紛争解決手続において義務違反が認定された場合、放置されれば関税譲許の停止その他の救済措置が認められるのが原則である）。他の FTA も同様である（注 22）。一定の労働者保護がなされることが EPA の前提条件とはなっていない。これが、promotional 型とされるゆえんである。

conditional 型か promotional 型かは労働者保護の水準を向上させる方法論に着目した分類と思われるが、そもそも労働者保護を通商協定において如何に位置づけるかというより深い部分での違いがあるのではないか。日 EUEPA 第 16.3 条は、その 1 項で以下のように述べる。

「両締約国は、完全かつ生産的な雇用及び全ての人のための適切な仕事を経済上、労働上及び社会上の課題に対応するための主要な要素として認識する。両締約国は、完全かつ生産的な雇用及び全ての人のための適切な仕事に資する方法で国際貿易の発展を促進することの重要性を更に認識する。両締約国は、完全かつ生産的な雇用及び全ての人のための適切な仕事に資する方法で国際貿易の発展を促進することの重要性を更に認識する。このこととの関連において、両締約国は、第二十二・三条の規定に基づいて設置される貿易及び持続可能な開発に関する専門委員会の会合及び適当な場合には他の場において、相互に関心を有する貿易関連の労働に関する問題について見解及び情報を交換する。」

この認識は、労働者保護と貿易とを補完的な関係と捉えている点で、ITO 憲章を彷彿とさせる。近時の米国型は、すでに見たように、国際貿易における競争条件の公正さの問題と捉えているが、EU 型は、そうではないのかもしれない。

ただし、EU については近年、conditional 型に移行しているとされており、上記方向から遠ざかっているように見える。EU は、2022 年 6 月に持続可能性章の強化を目指すことを決定した（注 23）。たとえばインドとの FTA については、合意されたとの報道がある（注 24）が、同年 9 月 22 日付けの現行ドラフトでは、持続可能性章上の義務についても通常の紛争解決手続が適用されることになっている（注 25）。依然として、EU 型では、労働者保護に違反があっても、違反があった製品の輸入が禁止されるわけではないので、労働者保護が

FTA の条件である点と同じでも、個々の製品の市場アクセス付与よりは経済統合の条件とされているというべきである。しかし、EU は近年、CBAM が典型であるが、EU 域内と同等の環境コスト負担をしていない国からの輸入を制限しようとする措置が増えていることに鑑みると、労働者保護についても、国内産業保護を重視するという視点の変換があった可能性が高い。

3. 日本

日本は、米欧と異なり、相手方から求められない限り、FTA において労働者保護について言及することはないようである。日 EUEPA においては、持続可能性章が存在するが、これは EU が要求したものであろう。日本が締結した EPA においては、労働章（米国型）・持続可能性章（EU 型）いずれも存在せず、協力ないしビジネス環境整備^(注 26)の文脈で、人材養成等が政策課題として言及されているに留まるのが通常である。日本の FTA の特徴として、企業が提起する相手国における事業環境の問題を両国政府の協議対象とし、そこに企業も参加するというビジネス環境整備の手続が設けられており、ここで国内法の整備を訴えていくことも可能であろう。

たとえば、2011 年に発効した日インド経済連携協定^(注 27)の章立てを見てみよう。

- 「第 1 章 総則
- 第 2 章 物品の貿易
- 第 3 章 原産地規則
- 第 4 章 税関手続
- 第 5 章 強制規格、任意規格及び適合性評価手続並びに衛生植物検疫措置
- 第 6 章 サービスの貿易
- 第 7 章 自然人の移動
- 第 8 章 投資
- 第 9 章 知的財産
- 第 10 章 政府調達
- 第 11 章 競争
- 第 12 章 ビジネス環境の整備
- 第 13 章 協力
- 第 14 章 紛争解決
- 第 15 章 最終規定」

労働章・持続可能性章いずれも存在しない。協力章には、「締約国間の貿易及び投資を自由化し、及び円滑化し、両締約国間の広範な関係を強化し、並びに両締約国の国民の福祉を増進すること」を目的として国際協力を謳っており（128条1項）、その目的の一つとして、「両締約国の人材養成及び能力開発を促進すること」を掲げている（同2項（d）号）。ただ協力分野の範囲の規定（129条）に鑑みると、これが労働者保護を含むとは言い難い。他のEPAも大同小異である。ASEAN諸国、中国、韓国、オーストラリアと締結した「地域的な包括的経済連携協定」（RCEP）も同様である。

日本のEPAは、その特徴として、協定の対象事項の範囲は物品貿易に限定されず、サービス、投資、金融、政府調達など経済に関して広範囲に及ぶということがあるが、基本的に、市場アクセスの拡大を目指したものに限定されている。これに対して、たとえば経済統合を前提に、経済全体の効率性・強靱性強化を協力して実現していこうとする具体的な規定は見当たらない。その意味では、ITO憲章よりも貿易にやや偏重しているGATT/WTO型というべきであろう。

4. 途上国

むしろ労働基準の引き上げについては、途上国において積極的な取り組みが増えていることに注目すべきであろう。ILOは、労働条項をおくFTAの4分の1が、いわゆるSouth-to-South、すなわち途上国及び新興国間のものであるとする^(注28)。ただし南アジア及びアラブ諸国のFTAは労働条項がないものが多いと指摘している^(注29)。

ここでは、興味深い例として、アフリカ大陸自由貿易圏（African Continental Free Trade Area, AfCFTA）を採り上げたい。アフリカ諸国は、物品とサービスのアフリカ対立における単一市場化を目指し、人の移動と投資の自由化を含む、アフリカ大陸自由貿易圏の形成に合意している。2022年には8か国において特定の品目の取引へのルール適用が始まった^(注30)。

AfCFTA域内の投資を促進することを目的として投資に関する議定書が2023年にアジスアベバにおける総会において採択された。その25条は以下のとおり規定する。

1. State Parties shall ensure environmental, labour, and consumer protection,

taking into account domestic policies, international best standards and relevant international agreements to which they are parties, and shall continue to improve their standards within their domestic laws and regulations.

2. State Parties shall not encourage investment by relaxing or waiving domestic standards, compliance with environment, labour and consumer protection laws and international minimum standards.

シンプルな規定であるが、国内政策と国際基準とを考慮して労働基準の改善を継続する義務が明記されている。投資を誘致するために、環境、労働者、消費者保護の水準を切り下げるのではなく、むしろこれらの水準を適切な水準に引き上げていくことがむしろ投資を呼び込むことにつながるとの認識が示されている。その認識の前提にあるのは、労働基準について、労働者の「保護」というよりも、雇用者が人的資源を使う潰すよりもそのポテンシャルを引き出す方向で行動するように促す、という発想であろう。

途上国がこうした問題に対して全般的に消極的であるとはもはや言えないというべきであろう^(注31)。国内に存する人的・物的資源を有効に活用しようとする意欲を受け止める対応を考えたほうがよいのではないか。

第4節 検討

1. 労働者保護の意義をどう捉えるか

ILO が提示した conditional か promotional かという分類は、EU の方針変更により、米欧を区別する基準としては有用性を失いつつあるように思われる。(見方によっては、米国もかつては、promotional 型の例があり、運用としても支援がされており、米欧とも時期の違いこそあれ、promotional 型から conditional 型へという流れは違いがないとも言える。) 先進国と途上国との考え方の違いを説明する分類としては依然として有効であるとは言えるものの、先進国と途上国とを区別するならば、すでに述べたように、より重要な分類の基準として、労働者保護を市場アクセスを付与する前提として競争条件の公平さが確保されているか否かを判断する要素とするか、経済を統合する前提としてそれぞれの経済政策が人的資源の維持・発展という点において適切であるかどうかを判断する要素とす

るか、を提示したい。あるいは、FTA を追求する戦略が、輸出拡大志向か、経済全体の相互依存関係の強化を志向しているかに着目すると言い換えても良い^(注 32)。

この点、労働者保護の意義をどう捉えているかが鍵となる。労働者の「人権」という発想は、人権が一つの価値であり、経済性や企業の営利追求と対立することを前提とするのが通常であろう。この価値を蔑ろにしてコストを負担しないことは不公正であるし、国が違うからといって保護の水準が違ってよいという考え方にはなかなかならない。これに対して、人的資源を涵養し、浪費を避ける、という側面を重視することも可能である。たとえば、労働力の再生産すらできない賃金水準や危険な労働環境下で働かせることは人的資源を遣い潰すことになる。また長時間労働は、労働力を毀損するだけでなく、経済活動以外の活動をさせないことで、人的資源の最適な活用を妨げている面がある。社会全体の持続可能性を向上させるためには、人的資源のポテンシャルを最大化し、かつ、経済におけるモノ・サービスの生産・配分の効率化のみならず、家庭、地域社会その他において個人の社会的能力の拡大・信頼関係の構築等の機能が最適に発揮されるようにすることが必要であろう。労働者保護は必要であるが、具体的にどうあるべきかは他の要素との関係で決まり、国ごとに違って当然であるという考え方につながる。

米が今日追求している FTA における労働章は、明らかに前者の立場に立ち、EU の FTA における持続可能性章も前者に接近しているように思われる。これに対して、途上国は、後者の線を追っているように思われる。また前者は、GATT/WTO 協定の下で支配的であった発想であり、これに対して、後者は、ITO 憲章につながっている。日本の EPA は、先に述べたように、市場アクセスに重点があるので、どちらかと言えば、後者よりは前者であろうが、積極的に前者を追っているわけではない、というところであろう。むしろ、米欧と途上国とで向かう方向が大きく異なってきている中で、どちらを採るのか旗印をはっきりさせる必要に迫られつつあるように思われる。

2. FTA の意義の変化をコンテキストとして

この点を考える上で考慮すべきは、国際経済秩序における FTA の位置づけである。輸出拡大か経済統合かという視点は既に言及したが、この区別は多角的体制が揺らぐ現状において重要性が増してきた。かつて、FTA については、自由貿易体制の building block か stumbling block かという問いがあった^(注 33)。GATT24 条において最恵国待遇義務の例外

として認められているものの、GATT が再発を阻止しようとしたブロック経済化につながる可能性を重視して警戒するか、究極的な貿易自由化につながる過程として歓迎するか、という問題として把握されていた。この問題は、ドーハ開発アジェンダが挫折し、WTO における関税交渉が停滞したことへの対応として、各国が FTA を追求するようになったことで正面から取り上げられ、後者の方向に議論が収束したように思われる。

しかし、経済安全保障が強調されるようになった今日、そもそも多角的な貿易自由化が目標として共有されているとは WTO 加盟国の間ですら言えない。そうだとすると、FTA の位置づけについても見直しが必要であろう。すなわち、GATT/WTO において進められた貿易自由化は、経済的相互依存の武器化をためらわない大国が登場している現状では行き過ぎていると認識せざるを得ない。米国は、IEEPA による相互関税を掲げて、米国産品だけの市場アクセスの改善や米国への投資約束を取り付けている一方で、通商拡大法 232 条その他によって関税を一方向的に引き上げるなど、国際ルールをあからさまに無視して、経済安全保障を追求している。中国については、外交問題において譲歩を迫る手段として貿易制限を実施するいわゆる経済的威圧行為がしばしば指摘されている。他の加盟国も貿易救済法の発動によって自国産業を保護しているし、経済的依存を減少させるべく国内生産を強化するための補助金を増加する動きもある。さらに、EU においては GATT28 条に言及して鉄鋼製品に対する関税譲許を修正して関税を引き上げることを宣明している^(注 34)。信頼が薄れた他の加盟国に対する経済的依存を緩和する手段としては生産補助金よりも関税引き上げの方が優れており、今後、GATT28 条に依拠して、重要物資の国内生産を増加するために関税を引き上げる加盟国が増える可能性すら想定される。

世界的な関税撤廃がゴールでなくなれば、FTA の意義も貿易自由化以外に求める必要があり、またその前提となる GATT/WTO の役割についても再考する必要がある。たとえば、GATT/WTO レベルにおいては、信頼はしていないが対立には至らない加盟国との関係に適用されるルールであり、経済的相互依存をそのレベルに維持すべくそれなりの関税水準を維持することになる。したがって、FTA は、経済統合を役割とし、すなわち信頼できる加盟国との間で安定したサプライチェーンを構築できる経済圏を作り上げるための基礎という位置づけになろう。つまり、GATT/WTO とは次元が異なる役割が与えられ、WTO 体制における主体の単位を大きくするものと捉えるべきであろう。

そうなると FTA 内では、関税撤廃その他の市場アクセスの確保に止まらず、経済全体について不適切な政策が採用・実施されないよう相互に監視し、相互の改善を協力して実現していくことが必要になるはずである。つまり、WTO と異なり、FTA においては社会条項を置く方がむしろ当然、ということになる。

3. 日本の EPA はどうすべきか

この観点からは、市場アクセスを重視し、労働基準その他の国内政策について特段の規定・相互の改善メカニズムを置かない日本の EPA はその戦略的意義の見直しが必要であろう。信頼できるサプライチェーンを構築するためには、労働基準については、単なる労働者保護というコスト負担を渋々引き受けるのではなく、関係国全体での人的資源の開発と利用の適正化という角度から積極的に取り上げるべきではなかろうか。途上国間の FTA や投資協定においても労働基準等に関する取り決めが置かれ始めていることに鑑みれば、途上国みずから取り組もうとしていると認識すべきであり、FTA の文脈で取り上げること自体に抵抗があるとは言えない。

ただし、どのように取り上げるかについては、慎重な考察が必要である。WTO 協定において社会条項が拒否されたことを考えると、国内産業保護の口実として労働問題が持ち出されること、あるいは自国の状況に合致しないレベルの労働者保護を求められることに対する懸念があると想定するほうが安全だからである。

その観点からは、既に述べたように、労働者保護を「人権」という角度からでなく人的資源の有効活用という観点から捉えることが求められる。「人権」という角度から考えると、人権保護と経済発展とが矛盾対立する価値であり、どちらを優先するかを決断が反映されている特定の ILO 条約などの国際的合意を解釈・適用することになりやすい。「人権」概念が普遍性を前提とすることに鑑みれば、この営みにおいて、国内の現実の状況を考慮に入れる余地はあまりない。こうした認識枠組みの下では、この問題を司法的判断に委ねることは「人権」概念の発祥地でない国・地域にとって予想外の結果を招く危険がある。これに対して、人的資源の有効活用を目的と考えれば、経済発展に優先するのではなく、長期的な経済発展を実現するためにどのような労働者保護措置が適切かという観点から最適解を追求することができる。国際労働基準の考慮については、これをそのまま適用するの

でなく、参照しつつ最善を探る、という営みになる。かかる営みは、司法的手続よりも、ILO において採用されているように、政労使 3 者の話し合いによってコンセンサスを形成しながら実現を図っていくという方式がもっとも向いている。日本企業の行動パターンは、協力をベースにするものであるから、後者のやり方になじむ。サプライチェーン上において問題が発見された場合に、当該サプライヤーを排除するのではなく、改善を求める傾向が欧米企業に比して強いとの指摘がある。

さらに、そうした協力を通じて、FTA パートナー国の労働政策に対して信頼をもったならば、そのことを、他国、とりわけ対欧米に対して主張し、不当な介入を押し返す手助けをすべき、というよりも、その方向で協働態勢を構築すべきである^(注 35)。こうした経験は、域内の信頼関係をより高めるであろう。この点、日本企業は、労働基準の問題について、協力的な態度、すなわち、労働条件が不適切である企業との取引を取り止めるのではなく、取引を維持するために協力して改善しようとする傾向にあると聞く。官民で方向を揃えることは難しくないのではないか。

第 5 節 終わりに

トランプ政権の関税政策に象徴されるように世界経済秩序は流動化しており、多角的貿易体制は大きく揺らいでいる。しかし、トランプ政権の関税政策を、外在的な衝撃と捉え、GATT/WTO を衝撃から守る、これまで積み上げてきた自由貿易体制に復帰するという発想が通用しないことが認識されつつある。

より根本的な問題は、WTO 体制にひずみがたまっていることである。世界戦争の再発防止のためにブロック経済化を阻止し、すべての国が経済的繁栄を謳歌するように協力する枠組みとして合意されたはずの GATT を、一方では、輸出利益を追求する仕組みとして活用してしまい、他方で自国産業を保護する関税の水準が下がるに連れて対応を急ぐべきであった国内経済政策上の対応が遅れた。その遅れに対する不満が多角的貿易体制に向けられている。トランプ政権の関税政策はその不満に対応するものとして採用されたのである^(注 36)。つまり、GATT/WTO 協定の実施において累積した歪みが原因であり、ここまで遡った上で対応を考える必要がある。

本稿が推奨する、FTA における「貿易と労働」に関する積極的な戦略は、その角度からの一つの提案である。FTA を日本からの輸出市場の拡大でなく、サプライチェーンを安心して構築できる国境を越える経済空間を設ける仕組みと捉えること、したがって、WTO は、貿易自由化をひたすら目指す仕組みでなく、それほど信頼できない国との関係を適切な距離を置き、かつ差別を避けることで国際関係を安定させる仕組みとして捉え直すことを提案している。サプライチェーンを安心して構築できる領域を形成するためには、労働者保護に止まらず、環境保護、産業政策、さらに財政・金融政策まであらゆる政策領域の適正化を協力して進めるガバナンスを構築すべきであり、これを FTA の規定に反映させるべきである。米国は、FTA 締約国からの輸入に対しても安全保障例外を主張して関税を引き上げるし、EU は、FTA の中でも、パートナー国からの輸入についても GATT28 条に基づく鉄鋼製品の関税引き上げを適用するか否か、また CBAM による輸入課徴金の負担を課すか否かなど、戦略パートナーとの関係強化か輸出市場としての確保かを使い分ける戦略を採用しているようであるが、日本としてどう考えるのかが問われよう。

歴史を振り返れば、ITO 憲章は、関税障壁がそれほど低くない状況で労働者保護に対する規律を導入するものであり、批准が進まなかったのは、規律の必要性を感じるよりは、国内主権に対する制約に対する過剰感・拒否感が強かった可能性がある。これに対して、FTA を締結して関税を基本的に撤廃すれば経済的相互依存関係は格段に高くなるので、相手国の労働者保護その他の国内政策に無関心でいられるはずがない。FTA の狙いを単に輸出を容易にするだけでなくサプライチェーンを安心して構築できるだけの信頼関係を構築する仕組みとすれば、そのための手立てが今以上に必要とされよう。労働者保護を人的資源の活用という観点から捉え直すことは、そうした仕組みの設計のための有益であろう。米中 EU がその市場を閉じつつある中で、規模も小さくさらに縮小傾向にある日本市場が、分断された市場それぞれにおいて現地化を進めていく戦略に切り替えつつある企業にとって魅力を失うことにならないか懸念される。既存の FTA をアップグレードして、企業が事業を安心して展開できる経済空間としての「質」を向上させることが急務であるように思われる^(注 37)。輸出・外国投資といった「日本から」の視点を改め、より俯瞰的に、日本が締結した FTA の中で戦略的な位置づけを与えるものを特定し、その締約国全体の経済を統合すべく、高度なガバナンスのある仕組みを構築することが求められているのではなかろうか。

注

- 1 法的概念としては、GATT 上定義がある自由貿易地域 (Free Trade Area) のほうが適切であるが、ここでは広く、二国間又は地域における関税障壁の撤廃・削減を目的とする通商協定を指す Free Trade Agreement の略称として FTA という用語を用いる。
- 2 たとえば、International Labor Organization, “The Social Dimensions of Free Trade Agreements”, 6 November 2013, available at ILO site <<https://www.ilo.org/publications/social-dimensions-free-trade-agreements>>. (以下、「本件 ILO 報告書」という。)
- 3 そのテキストは、WTO の HP <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf>から入手可能。また日本語による研究として、東京商科大学国際関係研究会『国際貿易憲章の研究』(有斐閣、1948 年) を挙げておきたい。
- 4 Report of The Tariff Negotiations Working Party, General Agreement on Tariffs and Trade, E/PC/T/135, 24 July 1947, para. 6.
- 5 この点、「社会条項」の試みと反対について、参考、Junji Nakagawa, “Resurgence of the Social Clause?: A critical analysis of labor provisions in RTAs in the Asia-Pacific region”, RIETI Discussion Paper Series 24-E-009, p.1; Steve Charnovitz, “The influence of international labour standards on the world trading regime: A historical overview,” International Labour Review, Vol.126, No.5, 1987, pp.565-584.
- 6 Singapore Ministerial Declaration, WT/MIN(96)/DEC. adopted on 18 December 1996, available at WTO site <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm>. 仮訳として、外務省の HP <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/2-i.html>>を参照。
- 7 ILO, “ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work” adopted on 18 June 1998, available at the ILO site <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-04/ILO_1998_Declaration_EN.pdf>
- 8 ILO, Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation, Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (DECLARATION OF PHILADELPHIA), adopted on 10 May 1944, available at the ILO site <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewji5I_rvd-SAxVhqFYBHXgyIEoQFnoECBsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ilo.org%2Fmedia%2F271816%2Fdownload&usq=AOvVaw1C5vsIHbgcwWpzS3gEcwG&opi=89978449>
- 9 こうした主張を排斥するため、ILO 宣言 5 項は、労働基準が貿易保護主義の目的で使われてはならないとする。“[ILO] Stresses that labour standards should not be used for protectionist trade purposes, and that nothing in this Declaration and its follow-up shall be invoked or otherwise used for such purposes; in addition, the comparative advantage of any country should in no way be called into question by this Declaration and its follow-up.”
- 10 本件 ILO 報告書、Key Findings の第 3 段落を参照。
- 11 2004 年 8 月 5 締結。そのテキストは、USTR の HP <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta/final-text>>から入手可能。
- 12 テキストは、USTR の HP <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>>から入手可能。
- 13 Final Report of the Arbitral Panel Established Pursuant to Chapter Twenty - *In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, 14 June 2017, available at <https://www.trade.gov/sites/default/files/2020-09/Guatemala%20%E2%80%93%20Obligations%20Under%20Article%2016-2-1%28a%29%20of%20the%20CAFTA-DR%20%20June%2014%202017_1_0.pdf>
- 14 具体的案件について、USTR の HP <<https://ustr.gov/trade-topics/enforcement/dispute-settlement-proceedings/fta-dispute-settlement/usmca/chapter-31-annex-facility-specific-rapid-response-labor-mechanism>>を参照。

-
- 15 たとえば、Final Determination of the Panel on Mexico – Measures Concerning Labor Rights at the San Martin Mine (Mex-Usa-2023-31a-01) , 26 April 2024, available at <<https://ustr.gov/sites/default/files/San%20Martin%20-%20Panel%20Determination%20-%20For%20Posting.pdf>>
- 16 参考資料として、USTR の HP <<https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/middle-eastnorth-africa/jordan>>を参照。
- 17 参考資料として、USTR のアーカイブ <https://ustr.gov/archive/Document_Library/Press_Releases/2002/January/US-Cambodian_Textile_Agreement_Links_Increasing_Trade_with_Improving_Workers'_Rights.html>を参照。
- 18 See e.g., OECD, *International Trade and Core Labour Standards* (2000), Table II, available at the OECD site <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2000/10/international-trade-and-core-labour-standards_g1ghgbbba/9789264188006-en.pdf>
- 19 独立行政法人労働政策研究・研修機構『データブック国際労働比較 2025』（2025年）、第7-2表「労働組合組織率」によれば、米国の組織率は10%ぎりぎりまで下がっており、高率の北欧諸国（デンマーク 67.0%（2019年）、スウェーデン 65.2%（同）など）は固より、日本（16.7%、同）、韓国（12.5%、同）、メキシコ（12.4%、同）などより低い。同法人の HP <https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/databook/2025/07/d2025_7T-02.pdf>から入手可能である。
- 20 EU のサイト”Sustainable development in EU trade agreements”にまとめられている。 <https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements_en>
- 21 日 EU 経済連携協定のテキストは外務省の HP <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page6_000042.html>から入手可能。
- 22 関税譲許停止の授権があり得る紛争解決手続の適用がないことについて、ベトナムとの FTA, 13.16 上。
- 23 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The Power of Trade Partnerships: Together for Green and Just Economic Growth*, COM(2022) 409 final, 22 June 2022, available at <<https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/8c5821b3-2b18-43a1-b791-2df56b673900/details>>
- 24 JETRO ビジネス短信「EU とインド、FTA 交渉で妥結、世界 GDP 比 2 割超の自由貿易圏誕生へ」（2026年2月）（JETRO の HP <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2026/02/59cb7999d5b98ae2.html>>から入手可能。）
- 25 EU のサイトから入手可能である。 <<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/2db52ef6-a1fc-4245-85d8-f622c21bdeedf/details?download=true>>（2026年1月15日に最終アクセス）交渉中のタイ、フィリピンとの FTA においても同様である。インドネシアとの FTA では紛争解決手続については未定とされている。タイとの FTA（2024年1月29日付けドラフト）について、 <<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/603d5662-0c8b-40c0-a5ac-61ef04a9bf55/details?download=true>>、フィリピンの FTA（2024年7月24日付けドラフト）について <<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/660f759d-8650-40d9-b73f-a2985cbc36c5/details?download=true>>、インドネシアとの FTA〔2022年6月18日付けドラフト〕について <<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/95a40e1f-c256-4039-9076-b6a109fd4c6d/details>>。
- 26 ビジネス環境整備については、経済産業省の HP <https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/epa/about/business.html>を参照。
- 27 「日本・インド包括的経済連携協定」。そのテキストは、外務省の HP <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/j_india/jyobun.html>から入手可能。

-
- 28 ILO, “Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements”, 2017, available at ILO HP
<https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/publication/wcms_564702.pdf>, 12 頁。
- 29 同上、13 頁。
- 30 外務省の HP <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/africa/page23_004333.html>を参照。
- 31 たとえば、非拘束的な基準(voluntary sustainable standards)の活用について、Steffany Bermúdez and Florencia Sarmiento, South-South Trade and Voluntary Sustainability Standards - Challenges and opportunities, SSI Policy Report (International Institute for Sustainable Development, 2023), available at the IISD site <<https://www.iisd.org/publications/voluntary-sustainability-standards-forest-conservation-trade-policy>>.
- 32 なお EU については、EEA (欧州経済領域—ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン) 又は EFTA (欧州自由貿易連合—ノルウェー、スイス、アイスランド、リヒテンシュタイン) とそれ以外の FTA パートナー国とを区別することが多い。(たとえば CBAM は、後者には適用されない。See Regulation (Eu) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023, establishing a carbon border adjustment mechanism, Annex III.) これは、同一国の FTA の中でも、経済統合を図るものと輸出拡大を目指すに止まるものとが混在している可能性を示しているように思われる。
- 33 たとえば、Richard Baldwin and Elena Seghezza¹, “Are trade blocs building or stumbling blocks? New evidence”, 30 November 2007, available at WTO site
<https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop08_e/baldwin_spring_e.pdf>.
- 34 Press Release on “Commission proposes plan to protect EU steel industry from unfair impacts of global overcapacity”. 7 October 2025, available at EU site
<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2293>.
- 35 こうした協働態勢の構築は、労働者保護だけでなく、環境保護、たとえば EU の CBAM に見られるように温暖化に対する責任の違いを無視して輸出品に対して国産品と同じ費用負担を要求することに対する姿勢も重要である。かかるいわゆる PPM 措置については、WTO 協定上整合性は容易に認められない、というのがかつての相場であったが、2010 年頃以降上級委員会は、20 条例外の拡張適用を支持する傾向の判断を繰り返していることに鑑みれば、輸出国としては労働者保護・環境保護等において自らの判断で適切に取り組んでいることが反論として重要性を持ちつつあるように思われる。この点、米谷三以「CBAM への対応を考えるための法的分析」『ジュリスト』1602 号 (2024 年 10 月) 68 頁以下を参照。
- 36 ただここでも GATT28 条というガス抜き弁が用意されていたが、タイミングの制限やリバランス措置によって輸出市場が失われることを嫌ってか、安全保障例外を発動することによって一方的に関税を引き上げることとなった。GATT28 条と安全保障例外との関係については、米谷三以「安全保障例外の意義—国際法秩序における GATT/WTO の位置付けを踏まえて」『国際問題』728 号 (2025 年 12 月) 6 頁以下。
- 37 この視点から昨年末に署名された ASEAN 中国 FTA3.0 をどう考えるかが問われよう。その議定書のテキストは ASEAN の HP <<https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/ACFTA-3rd-Protocol-to-Amend-FA-2012-2.pdf>>から入手可能である。

第3章 米中の関税戦争と経済安全保障

高崎経済大学

名誉教授 梅島 修

第1節 序論

2026年初頭、米国はベネズエラに侵攻し、66の国際機関からの脱退を表明して、世界戦略を大きく転換していることを明確にした。また、国際貿易の規律を定める世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）のルールは対中対抗措置の障害であると激しく攻撃し、最恵国待遇は過去のものとも言い放っている^(注1)。

中国は、米国が2025年に課した国際緊急経済権限法（International Emergency Economic Power Act: IEEPA）に基づく関税（以下「IEEPA関税」）に対し、日欧を始めとする各国が選択した妥協の道を選ばず、対抗関税、レアアース輸出禁止を含め真っ向から立ち向かい、同年10月30日の米中首脳合意では一定の勝利を収めたとしている。WTO改革論争では最恵国待遇はWTOの根幹であり続けるとして、米国の主張に反論している^(注2)。そのような中で2026年2月20日、米国連邦最高裁判所はIEEPA関税を違憲する判決^(注3)を下した。

本稿では、このような状態に至った中米通商関係を概観し、今後の両国の経済安全保障を展望する。

第2節 中国の通商戦略

中国の通商政策は、独自の貿易圏の構築を目指した「一带一路」、重点分野を中心として強国化を図る「中国製造2025」を柱としている。そして、その貿易力を背景に経済的威圧を行っている。

1. 一带一路

中国は2013年11月、米国が創設に動き出した環太平洋パートナーシップ協定（Trans-Pacific Partnership: TPP）に対抗する独自の貿易圏を形成しようと「一带一路」構想を立ち上げた。これはシルクロード沿線諸国からの石油、天然ガスと輸出先の確保を目論んだ

経済安全保障策とされる。その後、対象国をアフリカ、南太平洋諸国、中南米まで拡大した。

しかし、2010年代後半にはプロジェクト融資の不良債権化、外貨準備高の減少、米中対立の激化などにより対外支援の量的拡大が困難となる。2021年11月には「量から質への転換」をおこなって^(注4)、小規模プロジェクトに軸足を移し、政策銀行、国有企業、民間企業が一体となって商業ベースの採算性とリスク管理を考慮した対外融資に絞り込んでいった。また、融資の重点国・地域を、供給網の観点からシルクロード沿線国のASEAN諸国、パキスタン、エジプトなどに、重要鉱物資源の観点からコンゴ共和国、UAE、チリ、ペルー、インドネシアなどに絞り込んでいる。現地インフラ整備事業では地元住民への職業教育・訓練を通じた親中化を図る一方、アフリカ諸国のインフラ整備は抑制的になっている^(注5)。

2. 中国製造 2025

中国は2015年、国内産業を強化しサプライチェーンの内製化・自立自強により2025年までに世界の製造強国の仲間入りを、2049年までに世界の製造強国の先頭グループ入りを目指して、「中国製造 2025」を開始した。具体的には10分野^(注6)を重点分野として優遇融資、補助金など資金提供を急増、集中させ、海外からの技術導入を行い、その発展に努めている。2015年に1,500億元に届かなかった中国の産業補助金は、2020年には2,000億元を上回り、その5割を重点分野に当てている^(注7)。このような輸出力強化が現在の中国の経済安全保障の根幹となっている。

その結果、新造船、鉄道、電気自動車分野では世界を牽引する技術力を獲得し、風力及び太陽光発電、農業機械、次世代情報製品では高い自立力を得たとされた^(注8)。医薬品原料では世界生産の3割を占め、電気自動車（EV）では世界販売台数の5割、新造船では世界受注の7割、太陽光パネルの生産能力では8割超を握るに至った^(注9)。

2025年11月に公表された米国連邦議会の米中経済・安全保障委員会は、重点10分野のうち9分野で少なくとも一部は目標を達成したと評価している^(注10)。基礎的なレガシー半導体では世界市場占有率47%に達した。造船では世界の船舶受注の48%を占め、世界上位5社は中国の造船会社である。電気自動車販売は2021年に350万台に達し、国内市場占有率は91%となった。電力設備では2023年までに発電機について世界市場の80%超、超高電圧トランスの90%を占めている。医薬品分野では有力研究者が多数帰国し、2022年だけ

で 26 件のクラス I の革新的薬品が承認されている。

このように中国製造 2025 は高い成果をあげている。特に、海外からの技術移転その他によって取得した既存技術を応用して実務に適用し、優遇融資を含む補助金、世界市場における競争他者の価格を下回る略奪的価格などによる市場奪取というシナリオに沿って発展し、世界市場を席捲した。他方、同報告によると、コア技術の遅れや基礎研究力の弱さから基礎研究を要する分野は伸びていないとされる。

3. 貿易力の武器化・経済的威圧

2010 年、中国はそれまでの「韜光養晦」路線を変更し、日本に対するレアアース輸出制限を発動した。その後も他国と政治的対立が生ずると、その国との輸出入を制限する経済的威圧を行っている。その件数は 2016 年以降に急拡大し、カナダ産菜種の輸入制限をおこなった 2019 年には年 20 件を数え、その後も豪州産大麦、ワインの AD 措置（2020）、日本産水産物の輸入禁止（2023, 2025）、日本への渡航制限（2025）など頻繁に発動している。

三浦によると「習近平総書記は、重要産業における“キラー技術”を掌握し、サプライチェーンの支配力を高めることが出来れば、各国の『中国依存』は深まり、中国は対立する国による供給遮断に対し供給遮断で対抗する『反撃力』と、供給遮断を思いとどまらせる『抑止力』を獲得することが出来る、と考えている」^(注 11)。

今後、中国製造 2025 の重点産業の強化に比例して、より攻撃的に経済的威圧を発動して経済安全保障を確保すると思われる。

4. 中国の通商政策・経済安全保障の今後

一帯一路のさらなる規模拡大は外貨準備高が回復してきたといはいえ 3.3 兆ドル台にとどまっているところから困難と思われる一方、中国製造 2025 により重点分野の多くが強力な輸出力を獲得し、中国の経済安全保障の原動力となっている。

2025 年 12 月中国共産党中央政治局会議は、より積極的な財政政策と適度に緩和的な金融政策を引き続き実施していくとしており、世界市場を席捲する輸出品目をレアアースから、太陽光発電、風力発電、医薬品、レガシー半導体などへ拡大する従来の路線を今後も継続するものと思われる。しかし、このような成長手法、特に産業補助金の集中投下と技

術の窃取による発展は、後述するように米国の警戒を深めてしまっている。また、各国の相殺関税その他の貿易救済措置の対象となっている。WTO データによると、2015 年以降 2025 年 6 月末までに WTO 加盟国は合計 257 件の相殺関税措置を発動しているが、そのうち約 44% (112 件) は中国産品輸入に対してである。

かかる状況に対応すべく、2020 年 5 月の中国共産党中央政治局常務委員会では「双循環」、すなわち国内・国際の 2 つの循環による相互発展が提起され、供給側の構造改革と内需拡大により、拡大均衡を目指すとされた。2025 年 10 月の重要会議のコミュニケでも「自立自強」、すなわち他者の力を頼らずに自分自身の力で強くなることが協調されている。しかし、国内需要は脆弱である。GDP の 3 割を占めるとされる不動産の不況の出口は見えず、農村部との所得格差、社会保障制度の不整備、住宅価格高騰による家計の債務負担、少子高齢化、農村部からの余剰労働力の枯渇などが足かせとなっている。

このため中国は、輸出拡大による輸出先との軋轢により困難な局面に直面するとしても、輸出に依存した経済発展を目指さざるを得ない。その結果、経済安全保障を確保する観点からも、WTO 規律を支持する立場を継続すると考えられる。

他方、輸出力の拡大は、他国の中国対抗策に対する経済的威圧の発動を容易にする。

第 3 節 米国の対中戦略と経済安全保障

米国は 2017 年、一帯一路政策及び中国製造 2025 政策を受けて、対中戦略を協調路線から対抗路線へと大転換した。本節では、米国の対中戦略を中心とした経済安全保障政策の変遷と今後を検討する。

1. 2017 年 12 月・米国国家安全保障戦略と対中関税政策の発揮

(1) 2017 年 12 月・米国国家安全保障戦略

2017 年 12 月、対中戦略の転換を明言した国家安全保障戦略^(注 12) が発表された。

同報告書によると、米国は何十年も中国の再興を支援し、戦後の世界秩序の中に中国を統合することが中国を民主化すると信じてそれを根源としていたが、その希望とは逆に中国は、その力を他の国家の負担により拡大し、国家主導経済モデルが適用される範囲と自国の権威主義体制を拡大している。よって、市場を歪める不公正な貿易慣行に対して、あらゆる適切な手段を使って対抗するとした。その一方、価値観を共有するパートナーと協

力して、公正で相互的な経済秩序のルールを守り、近代化するとした。

(2) 第 I 期トランプ政権の対中関税政策

2017年1月に大統領に就任したドナルド・トランプ氏は同年8月、外国技術及び知的財産の国内移転を推進する中国の政策について1974年貿易法301条に基づく調査を開始した。翌年4月、調査結果を受けて産業ロボット等1300品目の中国製品に25%の関税を課した。それに対して中国が対抗措置をとると、米国は対象品目を拡大し、2019年12月までに全品目に10%から25%の関税を課した^(注13)。

2018年3月、中国を最大とする世界的な過剰生産能力による鉄鋼及びアルミ製品の輸入が米国産業を破壊して安全保障を危うくしているとして、1962年貿易拡大法232条に基づき鉄鋼に25%、アルミ製品に10%の関税を課した^(注14)。その後、同盟国と数量制限、関税割り当てに合意し、一部製品については対象から除外する手続きを進めた。

これら措置はWTOパネル報告書でWTO協定不整合とされた^(注15)。しかし、米国はそれら報告を上訴して結論に至れない状態とし、現在も措置を継続している。

2. バイデン政権下の対中政策

2021年1月に成立したバイデン政権は、前政権の対中政策を踏襲し、中国の威圧行為及び非市場経済を濫用した貿易行為に対抗すること、そのため民主主義国家や他の同志国と協力すべきであることを強調している。

(1) サプライチェーン強靱化策

2021年2月、バイデン大統領は、経済的繁栄と国家安全保障を確保するため、強靱で多様性があり安全なサプライチェーンを構築する具体策の検討を関係省庁に求めた^(注16)。ここでは、米国の価値を共有する同盟国やパートナーとの緊密な協力は、集団的な経済・国家安全保障を強化し、国際的な災害や緊急事態に対応する能力を高めると指摘している。

同年6月に公表された具体策^(注17)では、中国が大容量バッテリーの主要材料であるリチウムの80%、コバルトの60%、レアアースの産出55%及び精錬85%を占めており、米国経済に致命的な脆弱性があることに懸念を示した。また、半導体及び先進パッケージング、大容量バッテリー、重要鉱物及び材料、医薬品及び医薬品原薬の分野で国内生産を拡

大するための支援を要するとした。これを受けて備蓄、供給源の多角化を促すべく 2022 年 8 月 9 日、CHIPS & Science Act of 2022 が成立した。

(2) 2022 年 10 月・米国国家安全保障戦略

2022 年 10 月に発表された国家安全保障戦略^(注 18)では、自由で開かれた安全で繁栄した国際秩序に向けて、民主主義国家や他の同志国と協力を深め、また米国と建設的に協働しようとするいかなる国とも協力するとした。

中国については経済・外交・軍事・技術力を併せ持つ唯一の競争相手であるとの認識を示した。よって、中国が各国に沈黙を強いる威圧に屈せず、非市場経済を濫用した貿易ルールの侵害に対し、世界中の同盟国・パートナーの労働者と企業が繁栄できる公平な競争環境を整えるためのルール作りに向けて、パートナーを結集させなければならない、としている。

(3) 2021~2024 4 年サプライチェーン見直し報告

2024 年 12 月に公表された報告書^(注 19)はバイデン政権 4 年間でエネルギー、農産物・食品、医療品、情報通信技術、輸送、防衛分野でのサプライチェーン強靱化に成果をあげたと評価した。しかし、中国は依然として非市場的な政策や慣行を通じ市場を歪め、海外競争相手を排除して意図的に重要製品や重要分野の世界市場を独占し又は大きな部分を占め、中国依存と米国のサプライチェーンの脆弱性を悪化させている。その前例のない規模と深刻な影響は、中国が依存関係を「武器化」する場合に顕在化していると指摘した。

今後、米国は受動的な「事後対応型」政策から、包括的な「予防型」政策へ転換すべきであるとして、特に、鉄鋼・アルミニウム、太陽光（ソーラー関連）、重要鉱物、電気自動車、大容量バッテリー、半導体、医療品、港湾設備、無人航空システム、造船などの業界調査を拡充して、サプライチェーンに十分に配慮した透明性およびトレーサビリティ要件を導入すべきであるとしている。

また、包括的な非市場型政策・慣行への貿易救済措置を強化し、対抗措置を同盟国と協調して実施すべきであるとして、越境補助金への相殺関税措置の賦課、EU の中国産 EV への相殺関税賦課を評価している。

(4) バイデン政権の関税・輸出制限政策

バイデン政権は対中関税を変更しなかった。政権末期の 2024 年 9 月 27 日には中国製造 2025 の重点分野を意識して 301 条措置を見直し、電気自動車や注射器の関税を 100%、太陽電池の関税を 50%、バッテリー、重要鉱物、ガントリークレーン、鉄鋼・アルミの関税を 25%へ引き上げるとした。さらに 2025 年 1 月からはタングステン、ウェファー、ポリシリコン、半導体、医療用マスク、手袋に 50%の関税を課した。

また、中国への技術輸出制限を強化した。2022 年 10 月には、先端半導体、その製造装置及びスーパーコンピュータ並びにそれらの技術輸出を許可制として、実質的に禁止した。米国は、これに協調するよう日本、オランダへ要請し、日本は 2023 年 5 月、半導体 23 品目の輸出規制に踏み切り、オランダも同年 9 月から最先端の半導体製造設備の輸出を制限した。

3. 第Ⅱ期トランプ政権

2025 年 1 月に再就任したトランプ大統領は米国の経済安全保障を維持拡大する政策として、対中政策を継続・拡大する一方で、米国第一主義（Make America Great Again（“MAGA”））を訴求して同盟国との協調路線を変更し、同盟国も対象に含めた輸入制限措置を発動している。

(1) 米中経済・安全保障検討委員会 2025 年次報告

米中経済安全保障検討委員会は 2025 年 11 月、年次報告書を議会に提出した^(注 20)。同報告書はバイデン政権における対中政策をさらに進めて、次のように述べている。

中国は、中国製造 2025 に沿った産業政策、すなわち巨額な政府補助金その他の歪曲行為により世界に「中国ショック 2.0」を与えており、米国はこれに対処すべきである。すなわち、中国は鉄鋼や自動車を始めとした特定産業の窃取産品について自国で消費できない量を生産し、外国へ安値輸出し、この上ない価格競争へと導いている。この手法により医薬品、電子製品などの重要な世界サプライチェーンのチョークポイントを支配して、米国及び同志国の生産多角化を阻害し、貿易を武器化している。

旧来の貿易措置はかかる現代の問題に対応できておらず、アップデートが必要である。今後は、次の対策を講ずる必要がある。

- 投資規制の強化：中国などの外国投資に反証可能な「不承認の推定」を設ける。
- 第三国のためのアンチダンピング・相殺関税（AD/CVD）措置：デフレ輸出・補助金付き輸出への対抗措置として、米国およびパートナー国は、自国の AD/CVD 措置の認定に基づき、他の国に対して同国市場への中国産品輸入に同様な AD/CVD 措置を適用することを要請できる制度を創設する。
- サプライチェーンの脆弱性を解消するための長期戦略：既に武器化したレアアースなど重要鉱物のみならず、中国がサプライチェーンを支配して武器化するであろう、医薬品原薬、半導体基板、基本半導体のサプライチェーンについて透明化を図り、中国への依存度を引き下げる。
- 中国製部品による経済・サイバー脅威から米国の電力網を保護する。

(2) 米国国家安全保障戦略（2025 年 11 月）

トランプ政権は 2025 年 12 月 4 日、米国国家安全保障戦略^(注 21) を公表した。

その序文で、これまでの経済安全保障政策の基本姿勢を変更することを示した。すなわち、米国はグローバリズムと「自由貿易」という誤った方向に破壊的な賭けを行って、望まない目標に向かっていったと批判し、今後は米国を黄金時代へと導く正しい選択を行うとした。

対中政策に方針変更はないものの激しい表現になっている。2017 年まで 30 年以上に亘った対中政策は誤りであったとし、中国は既に現在の米国関税政策の変更に適応して、米国への直接輸出を減少させ、メキシコを含む低・中所得国へ投資して生産して米国に輸出していると指摘した。よって、今後は互惠性と公平性を優先して中国との経済関係を再均衡する政策を実施し、中国の略奪的補助金・産業政策、不公正な貿易慣行、米国の雇用の破壊と産業の空洞化、大規模な知的財産の窃取、文化的転覆行為などをやめさせるとしている。

(3) トランプ政権の関税政策

第Ⅱ期トランプ政権の関税政策は、中国産品輸入に対抗する関税を積み増すのみならず、同盟国を含む全世界からの輸入に関税を課したのが特徴である。

中国産品輸入に対しては、フェンタニルを問題とした IEEPA 関税として 1 月に当初 10%、その後 3 月 4 日から 20%を課した。4 月には世界各国との貿易赤字に対抗するとして、全

世界からの輸入に 10%の IEEPA ベースライン関税を、中国産品輸入に対しては 34%の IEEPA 相互関税を課した。中国が対抗関税措置を発動すると、対中 IEEPA 関税を引き上げ、4月9日には合計 145%を課した。中国がさらなる対抗措置としてレアアースの輸出制限を行うと、5月14日に対中 IEEPA 関税を 34%に引下げて、エスカレーションを止めた。

トランプ大統領は習近平総書記と 10月30日、翌月10日から向こう1年間、IEEPA 関税を合計で 20%に引き下げ、中国貨物船への追加入港料賦課及び貿易制限リストの中国企业追加を1年間延期する一方、中国はフェンタニル違法取引・輸出の取り締まり強化、レアアースの輸出管理強化の1年間延期、米国産農畜産品などに対する報復関税（対フェンタニル関税）及び米国 301 条措置に対する報復措置の撤廃、2025 年の大豆輸入 12 百万トン、来年以降 22 百万トンなどに合意し、休戦状態とした。

4. 米国の対中・経済安全保障政策の今後

第Ⅱ期トランプ政権の経済安全保障政策は、第Ⅰ期及びバイデン政権から継続している中国抑え込み・対抗政策の拡大と MAGA・米国利益優先政策の2つが混在していると思われる。

中国製造 2025 での成功分野を主たるターゲットとして、中国の洪水的輸出による世界市場の支配、その輸出力の「武器化」に対抗するため、サプライチェーンを強靱化して米国産業の保護、育成を図っている。さらに、同盟国と共同して中国に対抗してゆくことを掲げている点でもこれまでと一貫している。

他方、同盟国との協調姿勢を変え、自国市場の規模を背景として同盟国を含む全輸入に追加関税を課した後に各国と個別合意を行って、自国への投資を含む経済安全保障を確保・拡大することに躊躇しなくなった。この政策は、中国が自国市場への輸入制限を武器化しているところと変わらないと思われる。

WTO 改革意見では、名指しこそしないものの WTO 原則とは相容れない経済原則を維持している国があることを指摘した。ここに MAGA 政策を混合して、輸出国の慢性的な貿易黒字は赤字国に経済的・政治的悪影響を与えているとも述べて、MFN 原則は今の時代に不適切であるとしている。

しかし、MAGA に基づく政策は詰めが甘いように見受けられる。2025 年 11 月 13 日には、米国内生産の難しい中南米産農畜産物の相互関税を撤廃・削減している。2026 年 2 月中旬には鉄鋼アルミ関税 232 条関税の対象範囲を縮小する検討をおこなっていると報じら

れている^(注 22)。IEEPA 国別関税、232 条自動車関税も当初の税率から大幅に引き下げて 15%前後で各国と合意している。これらは、関税政策が国内市場の物価に対する配慮に欠けていたことを示している。

2026 年 2 月 20 日、連邦最高裁判所が IEEPA 関税を違憲とする判断を下して IEEPA 関税を無効とすると、トランプ政権は同月 24 日より 1974 年通商法 122 条に基づき 10%の追加関税を賦課して^(注 23)、IEEPA 関税の代替としている。しかし、これは 150 日間の猶予を得たに過ぎず、さらなる対応に迫られている。

このように米国利益優先政策の適用手段は大幅な変更が迫られているが、中国に対抗しかつ全輸入を制限して米国の経済安全保障の拡大を図る基本的部分は変わらないと思われる。よって、MFN 原則を無視した関税政策及び WTO 改革の主張は継続されるものと考えられる。

第 4 節 今後

中国、米国とも自国の市場規模を背景として他国に圧力を加えることによる自国の経済利益の安全及び拡大を図る方針であることに違いはなく、今後も変わらないと思われる。

中国は、国内経済の停滞もあり、重点分野の輸出力、国際競争力を高めざるを得ない。その結果、米国を含む輸出先との経済摩擦は深刻化することはあれ、軽減されることはないであろう。これにより、強化される輸出力を武器化して他国に経済的威圧をさらに行うことが十分考えられる。

米国はこれに対抗するため、中国製造 2025 が重点分野としている産業の産品に過度に依存しないよう自国への投資・生産拡大を中心としたサプライチェーンの再構築を進めるとともに、同盟国には対中政策として第三国のための貿易救済措置（AD/CVD 措置）の発動に協力を求めてくるものと考えられる。そのため全世界からの輸入を制限して自国の経済的利益の向上を図ると考えられるものの、MAGA に基づく関税政策は行き詰まる可能性があり、予断を許さない。

WTO 改革では、経済成長を輸出に依存している中国は自由貿易体制の維持が国益にかなうところから WTO 原則の堅持を主張する一方、米国は関税率を国別に設定することを念頭においた最恵国待遇原則の変更、貿易救済措置の発動要件緩和などを主張するものと思われる。WTO 改革は混迷するであろう。

参考文献

- 石附賢実「アメリカの「国家安全保障戦略」(2022)を読む」第一生命経済研究所ビジネス環境レポート 2022.11, available at <https://www.dlri.co.jp/files/ld/211293.pdf>
- 大西康雄「習近平政権の発展戦略と「自立自強」のイノベーション」アジア研究シリーズ 第115号, 12-20頁 (2025)
- 岡田陽「中国の政府補助金は市場歪曲的なのか：中国の政府補助金の実態分析」 経済産業研究所 Special Report : 2022年版通商白書解説シリーズ
- 関志雄「中国の新たな発展戦略となる「双循環」—「国内循環」と「国際循環」の相互促進を目指して—」(2020/10/14), available at <https://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/ssqs/201013ssqs.html>
- 佐野淳也「変化する中国の「一帯一路」—「量から質への転換」の実像—」環太平洋ビジネス情報 RIM 2025 Vol.25 No.96 43
- 畠山京子「非伝統的安全保障概念の再検討と資源安全保障」[国際安全保障](#) 45巻 (2017-2018) 3号、2017年45巻3号 p. 1-17、available at <https://doi.org/10.57292/kokusaianzenhosho.45.3.1>
- 三浦有史「習近平政権のサプライチェーン戦略—「自立自強」の実現可能性とリスク—」環太平洋ビジネス情報 RIM 2021 Vol.21 No.82、1-32頁 (2021)
- 三浦有史「脱「中国依存」の現在地と今後を読み解く」JOI、3-7頁 (2024)
- 汪志平「対立と対話の米中関係：歴史、現状、展望」札幌大学研究紀要 第6号 (2024年3月) 89-115頁
- 高田寛「経済安全保障推進法の検証と法的課題」明治学院大学 法と経営学研究所年報 Vol. 4 (2022年度) 1-18頁
- The state of play of industrial subsidies as of 2023, OECD Policy Brief, June 2025, available at https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/the-state-of-play-of-industrial-subsidies-as-of-2023_f93c3e45/753cd39f-en.pdf
- Lorenzo Rotunno and Michele Ruta “Trade Implications of China's subsidies”, International Monetary Fund, 23 August 2024, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/08/15/Trade-Implications-of-China-s-Subsidies-552506>

注

¹ “ON WTO REFORM, Communication from the United States”, General Council, World Trade Organization, WT/GC/W/984, 15 December 2025

-
- 2 “China’s Position Paper on WTO Reform under the Current Circumstances”, WT/GC/W/989, 18 February 2026
- 3 *Learning Resources Inc. et. al. v. Trump, President of the United States*, 607 U.S. __ (2026) , Slip Opinion No. 24-1287.
- 4 佐野 51 頁
- 5 佐野 66-68 頁
- 6 海洋エンジニアリング・ハイテク船舶、航空・宇宙設備、半導体など次世代情報通信技術、省エネルギー・新エネルギー自動車、電力設備、先端の鉄道設備、新素材、バイオ医療・高性能医療機械、工作機械・ロボット、農業用機材
- 7 岡田 4 頁
- 8 European Union Chamber of Commerce in China “*Made in China 2025: The Cost of Technological Leadership*”
- 9 日本経済新聞「中国製造 2025 とは ハイテク産業、新エネ車など 10 分野強化」2025 年 5 月 7 日朝刊
- 10 Daniel Blaugher and Benton Gordon, “*Made in China 2025: Evaluating China’s Performance*”, the U.S.-China Economic and Security Review Commission November 14, 2025, available at <https://www.uscc.gov/research/made-china-2025-evaluating-chinas-performance>.
- 11 三浦 (2021) 5-7 頁。
- 12 *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, available at <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 13 See United States Trade Representative, “*Section 301 Investigations*”, <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>.
- 14 Proclamation 9705 of March 8, 2018; Proclamation 9704 of March 8, 2018.
- 15 Panel Report, *US – Tariff Measures (China)*, WT/DS543/R, circulated to WTO Members 15 September 2020, appealed 26 October 2020, paras. 7.98, 7.242; Panel Report, *US – Steel and Aluminum Products (China)*, WT/DS544/R, circulated to WTO Members 9 December 2022, appealed 26 January 2023, paras. 7.70, 7.100.
- 16 Executive Order 14017 of February 24, 2021, on Securing America's Supply Chains, 86 Fed. Reg. 11849 (March 1, 2021) available at <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-03-01/pdf/2021-04280.pdf>. Also available at <https://www.cisa.gov/executive-order-14017-securing-americas-supply-chains>
- 17 The White House, *Building Resilient Supply Chain, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth*, June 2021, available at [https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf?utm_source=sfmc%E2%80%8B&utm_medium=email%E2%80%8B&utm_campaign=20210610 Global Manufacturing Economic Update June Members](https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf?utm_source=sfmc%E2%80%8B&utm_medium=email%E2%80%8B&utm_campaign=20210610%20Global%20Manufacturing%20Economic%20Update%20June%20Members)
- 18 *The White House National Security Strategy*, October 2022, available at <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- 19 National Economic Council, National Security Council, “2021–2024 Quadrennial Supply Chain Review”, December 2024, available at <https://www.trade.gov/sites/default/files/2025-01/20212024-Quadrennial-Supply-Chain-Review.pdf>
- 20 *2025 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, November 2025, dated November 18, 2025, available at <https://www.uscc.gov/annual-report/2025-annual-report-congress>.

-
- ²¹ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025, available at <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>
- ²² 「米関税、対象品縮小へ」 2026年2月14日 日本経済新聞夕刊 1頁。
- ²³ Presidential Proclamation “*Imposing a Temporary Import Surcharge to Address Fundamental International Payments Problems*”, dated February 20, 2026.

第4章 ウクライナ戦争をめぐる対ロシア経済制裁と投資協定仲裁

早稲田大学 社会科学部

教授 福永 有夏

第1節 問題意識

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻以降、日本を含む多くの西側諸国がロシアに対して貿易制限や資産凍結などの経済制裁を発動している^(注1)。こうした経済制裁は、国連安全保障理事会の決議に基づかない一方的な制裁として発動されている。一方的な経済制裁は、世界貿易機関（WTO）協定^(注2)や国際投資協定（IIAs）（二国間投資協定（BITs）や自由貿易協定（FTAs）投資章などの総称）との適合性など、様々な国際法上の問題を提起する^(注3)。

本稿が注目するのは、対ロシア経済制裁に関するIIAs上の問題である。

2024年ごろから、対ロシア経済制裁の対象となった投資家が、IIAsに基づく投資協定仲裁（投資家対国家の紛争処理（ISDS））を多数申し立てている。これらの紛争はいずれも仲裁廷に係属中であり、まだ判断は出されていないが、経済制裁措置がIIAsの違法な収用や公正衡平待遇義務違反にあたるかが問題となると予想される^(注4)。

以下第2節では、対ロシア経済制裁に関連して付託されている投資協定仲裁を概観するとともに、予想されるIIAs上の論点について検討する。第3節では、対ロシア経済制裁に関連するIIAs上のその他の動向を紹介する。

第2節 対ロシア経済制裁に関連する投資協定仲裁

1. 申立ての概況

(1) ウクライナに対する投資協定仲裁

対ロシア経済制裁に関連して、最も多くの投資協定仲裁の対象となっているのはウクライナである。

1) ミハイル・フリードマンに関連する投資協定仲裁

特に注目を集めているのが、ミハイル・フリードマン（Mikhail Fridman）（ロシア／

イスラエル) に関連する仲裁である。フリードマンは、ABH ホールディングス (ルクセンブルク) の共同創設者で、ピョートル・アベン (Pyotr Aven) (ロシア/ラトビア) とともに ABH ホールディングスの主要株主となっている^(注5)。ABH ホールディングスは、2023年夏まで、センスバンク (Sense Bank) (2022年12月までアルファ・バンク (Alfa-Bank)) を完全所有していた。

2023年、ウクライナは、法第9107-1号 (Law No.9107-1) を制定し、国際的な制裁 (ロシアによる制裁を除く) の対象者が所有する銀行を国有化することを可能にした。ウクライナは、同法に基づき ABH ホールディングスを制裁対象としセンスバンクを国有化するとともに、フリードマンを刑事訴追した。

これを受けて ABH ホールディングスは、2024年1月11日 (ICSID 登録日)、Belgium/Luxembourg/Economic Union – Ukraine BIT (以下、BLEU 宇 BIT) に基づきウクライナに仲裁を申し立てた^(注6)。申立人は、少なくとも10億USドルの補償を求めている^(注7)。2025年5月の決定では、管轄権及び責任の段階と賠償額算定の段階とを分離することが決定されている^(注8)。

センスバンクの国有化をめぐるのは、E.M.I.S.ファイナンス (E.M.I.S. Finance) (オランダ) が Netherlands – Ukraine BIT (以下、蘭宇 BIT) に基づき2025年3月10日 (ICSID 登録日) に申し立てた仲裁もある^(注9)。E.M.I.S.ファイナンスは、2018年から2021年にかけて、ABH ウクライナ (ABH Ukraine Limited) (ABHU) (キプロス) に対して貸し付けを行っていた。ABHU は、調達した資金でセンスバンクに出資していた。E.M.I.S.ファイナンスは、センスバンクの国有化により ABHU の E.M.I.S.に対する債務の履行が困難となったと主張している。

このほか詳細は公表されていないが、フリードマンと関係を有することを理由にウクライナの制裁対象とされた CTF (ルクセンブルク) が、BLEU 宇 BIT に基づき2024年8月16日 (ICSID 登録日) に申し立てた仲裁もある^(注10)。

2) その他のウクライナに対する投資協定仲裁

このほかのウクライナに対する投資仲裁として、まず、エアロック・ドイツ (Aeroc Investment Deutschland (Aeroc Germany)) (ドイツ) が Germany – Ukraine BIT に基づき2025年6月18日 (ICSID 登録日) に申し立てた仲裁がある^(注11)。エアロック・ドイツは、アンドレイ・モルチャノフ (Andrey Molchanov) (ロシア) と関係のある

MJSC LSR グループに完全所有されており、また最近までエアロック LLC (Aeroc LLC) (ウクライナ) を完全所有していた。2023 年、ウクライナはエアロック・ドイツを制裁対象とし、LSR グループのエアロック LLC 間接的持分の差し押さえを決定した。

また、スマート・エナジー (Smart Energy B.V.) (オランダ) とウクルガスヴィドブカ (Ukrغازvydobutok) (ウクライナ) が、2025 年 8 月 11 日 (ICSID 登録日) に蘭宇 BIT に基づき申し立てた仲裁がある^(注 12)。ウクライナは、ウクルガスヴィドブカ社 (スマート・エナジーが所有) 創業者であるヴァディム・ノヴィンスキー (Vadym Novynskyi) (ウクライナ) を制裁対象とし、ウクルガスヴィドブカ社に対するガス生産許可を保留した。申立人は、ノヴィンスキーが同社の事業に法的に関与していないにもかかわらず生産許可が保留とされたことは上記 BIT に違反すると主張している。

2025 年 8 月 22 日 (ICSID 登録日) には、エンウェル・エナジー (Enwell Energy plc) (英国) が UK – Ukraine BIT に基づき仲裁を申し立てている^(注 13)。エンウェル・エナジー社は、ウクライナにおけるガス開発及び探鉱のライセンスを有している。申立人によれば、2023 年には、これらの資産の最終的な所有者はキプロスの受託者となっているが、2024 年、これらの受託者がウクライナの制裁対象とされ、開発ライセンスが 10 年間保留とされた。エンウェル・エナジー社は、スマート・エナジー社の関係会社である。

また 2025 年 11 月 5 日 (ICSID 登録日) に、オプティム・ホールディング (Optim Holding) (オーストリア) が Austria – Ukraine BIT に基づき仲裁を申し立てた^(注 14)。オプティム社は空調事業を行う会社で、オレグ・ズドフ (Oleg Zudov) (ウクライナ) が起業した。ウクライナは、オプティム社がウクライナ侵攻後もロシアへの納税を続けているとして、2023 年から制裁対象としている。

以上のほか、2025 年 10 月 13 日、石油ガス会社のタトネフチ (Tatneft) (ロシア) が Russia – Ukraine BIT (以下、露宇 BIT) に基づき紛争通知 (notice of dispute) を送っている^(注 15)。同通知によれば、ウクライナが刑事手続上の必要又は安全保障上の理由で同社及び同子会社の資産を差し押さえ、差し押さえた財産をウクルナフタ (Ukrnafta) に移転したことが問題となっている。

(2) その他西側諸国に対する申立て

一部の西側諸国の対ロシア経済制裁についても、複数の投資協定仲裁が申し立てられて

いる。

1) カナダに対する投資協定仲裁

2024年8月、ヴォルガ・ドニエプル航空 (Volga-Dnepr Cargo Airlines) (ロシア) が Canada – Russian Federation BIT (以下、加露 BIT) に基づき仲裁を申し立てている^(注 16)。

ヴォルガ・ドニエプル航空は、アレクセイ・イサイキン (Alexey Isaikin) (ロシア) が創設した会社で、イサイキンは最近まで経営に関与していた。イサイキン氏はすでに経営から手を引いているが、ヴォルガ・ドニエプル社はカナダによる制裁の対象とされている^(注 17)。

2022年2月以降、ヴォルガ・ドニエプル航空及びヴォルガ・ドニエプル・グループ子会社の所有するヴォルガ・ドニエプル航空の貨物機アントノフ (Antonov) AN-124 がトロント空港に留め置かれている。2023年6月10日、カナダはロシア制裁の一環として同貨物機の没収を命じ、2025年5月には同貨物機の所有権をウクライナに引き渡すための手続を開始した^(注 18)。

本仲裁において、申立人は、貨物機の没収が上記 BIT に違反するとして、少なくとも1億 US ドルの損害賠償を請求している。2025年8月、仲裁廷は、手続を管轄権段階と責任及び損害賠償額算定段階に分離することを決定している^(注 19)。

このほかカナダに対しては、2025年10月10日、イーゴリ・マカロフ (Igor Makarov) (モルドバ/キプロス) が仲裁の意向通知 (notice of intent) を送付している^(注 20)。マカロフは制裁の対象とされた後にロシア国籍を放棄したが、依然としてカナダの制裁対象となっている。マカロフは、カナダの制裁対象にされていることは Canada – Moldova BIT に違反すると主張している。

2) ルクセンブルクに対する投資協定仲裁

2024年8月13日にフリードマンが Belgium/Luxembourg – Russian Federation BIT (以下、BL露 BIT) に基づき申し立てた仲裁は、ルクセンブルクに対する知られている初めての投資協定仲裁でもある^(注 21)。

フリードマンは、ルクセンブルクが、EU の制裁に基づき同氏の資産を凍結したことが上記 BIT 違反に当たると主張している。フリードマンは、プーチン大統領と関係を有

するとの主張には根拠がなく、資産の凍結は違法な収用に該当すると主張している。なお、EU 一般裁判所は、2024 年 4 月、フリードマンとアベンを制裁対象とした EU の決定を取り消す判断を行っているが、EU は制裁対象を 6 か月ごとに更新しているため、両氏は今も制裁対象になっている。

3) ベルギーに対する投資協定仲裁

ベルギーについては、ユーロクリア (Euroclear) (ベルギー)^(注 22) をめぐって複数の投資協定仲裁が申し立てられる可能性がある。すなわち 2025 年 9 月 2 日、ロシア人投資家 2 名が BL 露 BIT に基づきベルギーに対して紛争通知をそれぞれ送付した^(注 23)。両氏は EU の制裁対象ではないが、ユーロクリアが凍結した資産のなかには両氏の有する資産も含まれる。ユーロクリアは、ロシア関係の資産を約 2,000 億ユーロ保有していると見られている。このほか名前不明の 2 名も同様の通知を送付している。4 氏は、EU の第 18 次制裁パッケージ^(注 24) がニューヨーク条約や ICSID 条約に違反すると主張し、EU 裁判所にも訴えている。

4) その他の投資協定仲裁

このほか、Armenia – France BIT に基づきフランスに対して申し立てられた事件^(注 25) や、Russia – Switzerland BIT に基づきスイスに対して申し立てられた事件が知られている^(注 26)。またフリードマンは、英国の制裁に関しても 1 件の投資協定仲裁を申し立てているとされる^(注 27)。

2. 主な争点

(1) IIAs 義務違反

対ロシア経済制裁に関連する投資協定仲裁においては、経済制裁そのものの正当性よりも、特定の投資家 (申立人) を経済制裁の対象としたことの妥当性や手続の適正性が争われると予想される。仲裁請求の内容が公表されている事件は少ないが、主として違法な収用の有無や公正衡平待遇義務違反の有無が争点となると推測される^(注 28)。

まず、対ロシア経済制裁に関連して援用されている IIAs は、いずれも収用に関する規定を定めている。たとえば蘭宇 BIT 第 6 条は、公共の目的に基づき適正手続に沿った形で、

差別的でなく収用国が行った約束にも反せず、かつ補償がなされる場合を除き、直接的又は間接的な収用を行ってはならないと定める。ただ、対ロシア経済制裁が間接収用に相当するとみなされるのはまれと考えられる。というのも、所有権を移転しない措置が収用と同等の効果を持つ（間接的収用）とみなされるためには、当該措置が投資家の財産を実質的にはく奪するものでなければならないが^(注 29)、対ロシア経済制裁として用いられることの多い資産凍結やライセンスの保留などがそのような効果を持つ場合は限られるためである。また、仮に経済制裁が直接又は間接収用に該当すると判断された場合であっても、被申立人が正当な「公権力 (police powers)」の行使であることを理由に補償の支払いは不要であると反論することも考えられる^(注 30)。その場合、対ロシア経済制裁が正当な公権力の行使であったかが問題となる可能性もある。

次に、対ロシア経済制裁に関連して援用されている IIAs のほとんどは明示的に公正衡平待遇義務を定めているが、近年締結される IIAs と異なり、義務の内容を詳細に定めているものは少ない。たとえば加露 BIT は、第 3 条 1 項で、国際法の原則に沿って常に公正衡平待遇を与えなければならないと定めるにとどまる。他方で蘭宇 BIT 第 3 条 2 項は、締約国は公正衡平待遇を確保しなければならないと定めるとともに、不合理又は差別的な措置によって投資の利用などを妨げてはならないと定め、義務を一定程度明確化している。対ロシア経済制裁をめぐる投資協定仲裁においては、制裁の対象とされたことの恣意性やその際の手続の不当性が公正衡平待遇義務に違反すると主張される可能性がある。

公正衡平待遇義務に関連して、露宇 BIT は明示的に公正衡平待遇義務を定めておらず、第 2 条 2 項で「法令に基づき完全で無条件の法的保護」を与えることを求めるにとどまっている。仮に露宇 BIT に基づく投資協定仲裁が請求されれば、この規定の意味が問題となる可能性がある。ただし、同 BIT 第 3 条 1 項は最恵国待遇原則を定めているので、これに基づき他の IIAs に基づく公正衡平待遇義務を適用することは可能である^(注 31)。なお、露宇 BIT は、条約の当初の有効期間を発効（2000 年 1 月 27 日）から 10 年間と定め、その後終了通告がなければ自動的に 5 年間延長すると定めていた。2025 年 1 月 27 日、ウクライナの終了通告によって同 BIT は終了した。サンセット条項による保護は 10 年間と定められている。

(2) 例外規定

対ロシア経済制裁をめぐる投資協定仲裁で適用されている IIAs には、WTO 協定で見られるような一般的例外や安全保障例外を定めているものはない。したがって、対ロシア経済制裁が例外によって正当化されるかは争点とならないと考えられる^(注 32)。

関連して、BLEU 宇 BIT は、第 4 条 1 項で、他の締約国の投資家の財産の収用若しくは国有化又は当該財産を直接的若しくは間接的に奪う効果を有するいかなる措置をとってはならないと定め、同 2 項で、公共の目的、安全保障又は国益に関する理由で 1 項からの逸脱が必要である場合には、措置が適正手続に沿ってとられること、措置が差別的であったり特定の約束に反しないこと、措置が十分で実効的な補償の支払いを伴うことと定めている。これによれば、投資財産の収用が安全保障上の理由で行われたとしても、収用国は補償を支払う義務を免れない。

(3) その他の問題

ロシアが締結した IIAs の中には、投資協定仲裁の対象を補償額に関する紛争に限定しているものがある。たとえば BL 露 BIT 第 10 条 1 項は、投資協定仲裁の対象を収用に対する補償額及び補償の支払い方法に関する方法に限定している。このような IIAs に基づく仲裁廷の管轄権は、収用の有無に関する紛争には及ばないと判断される可能性がある。ただし、たとえば BL 露 BIT 第 3 条は最恵国待遇原則を定めており、ロシアが締結している他の IIAs を根拠として投資協定仲裁の対象を拡大できると主張される可能性もある。

対ロシア経済制裁をめぐる投資協定仲裁の多くは、ロシア国籍ではない投資家によって申し立てられているが、申立人とロシアとの関係を理由に仲裁廷の管轄権が争われる可能性がある。

たとえばエネルギー憲章条約 (ECT) 第 17 条によれば、締約国は、「第三国の国民が所有し又は支配する法人であって、当該法人が組織される締約国の地域において実質的な事業活動を行っていないもの」や、「第三国の投資家の投資財産であって」当該締約国が当該第三国の投資家との取引を禁止する」措置を採用している場合などにおいて、ECT 上の利益を否定することができる。英国、ウクライナ、ドイツ、EU 及び EURATOM 並びにスイスは、本規定に基づきロシア又はベラルーシに関連する投資家又は投資財産に対する利益否認を通告している。

このほか、EU の対ロシア経済制裁第 18 次パッケージによれば、EU の対ロシア経済制裁に関連して EU 加盟国に対して申し立てられた投資協定仲裁の判断は公序良俗に反するとして承認又は執行を拒否すべきこと、またそのような投資協定仲裁判断に基づき支払われた損害賠償金等は加盟国内の裁判手続を通じて回収されなければならないことが定められている^(注 33)。2025 年 10 月、スイスもこれに追随する決定をしている。

(4) 一般国際法との関係

一方的な経済制裁については、一般国際法上の対抗措置として正当化されるかが問題となりうる。

この点国際法委員会 (ILC) 国家責任条文 (ARSIWA) 第 49 条 1 項は、他国の国際違法行為によって被害を被った被害国については、当該行為の責任を負う国に対して対抗措置をとることができる^{と定め、同第 22 条は、他国に対する国際義務に合致しない国の行為が対抗措置を構成する場合には、その違法性は阻却されると定める。ARSIWA それ自体は条約ではないが、上記の規定は被害国のとる対抗措置についての慣習国際法上の規則を反映していると考えられる。}

他方、被害国以外がとっている経済制裁が対抗措置として認められるかは議論の余地がある。この点 ARSIWA 第 48 条 1 項は、被害国以外のいかなる国も、(a) 違反の対象となった義務が、当該国を含む国の集団に対するものであり、かつ、当該集団の集団的利益の保護のために設けられたものである場合、又は、(b) 違反の対象となった義務が、国際共同体全体に対するものである場合には、他国の責任を追及する権利を有すると定める。さらに ARSIWA 第 54 条は、当該被害国以外の国が、違反の中止、及び、被害国又は違反の対象となった義務の受益者の利益のための回復を確保するために、責任を負う国に対してとる合法的な措置を妨げるものではないと定めている。しかし、これらの条項が慣習国際法を反映しているか、また慣習国際法を反映しているとして被害国による国際違法行為を対抗措置 (第三国対抗措置と呼ばれる) として正当化する効果を有するかについては疑問もある。

対ロシア経済制裁に関連する投資協定仲裁においては、同制裁そのものの正当性はほとんど問題となっておらず、同措置が対抗措置として正当化されるかが争われる可能性は低い。

ただ、上述した EU の第 18 次制裁パッケージは、IIAs が投資家に与えている投資協定仲裁を付託する権利を実質的に制限するものといえ、これが対抗措置として正当化されるかが潜在的には問題となりうる。

第 3 節 その他の関連する動向

1. ロシア凍結資産の活用

G7 は、「ロシアに対する責任ある制裁を通じたウクライナ支援」として、ロシア凍結資産の運用益を活用することに合意した。この点日本は、4719 億円（33 億ドル）を融資することになっている^(注 34)。

関連して、ウクライナは凍結資産を没収して活用することも求めているが^(注 35)、没収については国家免除原則に違反するとの懸念のほか、ロシアが対抗措置としてロシアにある欧州資産を没収することも懸念されている。2025 年 10 月、EU は、凍結資産を裏付けにした貸し付けを行う仕組みの新設を協議したが、実質的な没収に当たるとの懸念がベルギーから上がり、合意できなかった^(注 36)。

その後 EU は、代替案として、ロシア中央銀行の凍結資産の運用益を活用し、2026 年及び 2027 年にウクライナに 900 億ユーロの融資を行うことを決定した^(注 37)。これは、運用益は国家免除原則の対象とならないとの理解に基づいている^(注 38)。また、ウクライナはロシアから賠償を受け取った後に返済することとなっており、その意味で可逆的な仕組みとなっている^(注 39)。しかしロシア中央銀行は、融資は国際法に違反しており仲裁を含めあらゆる手段で対応すると反発している^(注 40)。また、運用益が国家免除の原則の対象とならないとの考えが慣習国際法の規則となっているかについては異論もある。いずれにせよ、ロシア中央銀行が投資協定仲裁を付託できるかには疑問もあり、また仮に仲裁に付託したとしても第 18 次制裁を踏まえればその実効性は限られる。

2. ロシアの制裁対抗措置

ウクライナ戦争に関連する西側諸国の経済制裁をめぐっては、ロシアが様々な対抗的な制限措置を発動している。

すなわちロシアは、ロシア制裁を発動した日本を含む西側諸国を「非友好国」と指定し、「非友好国」の組織（企業を含む）や個人に対して貿易や投資を制限する様々な措置を発動

している^(注 41)。制裁対抗措置は、WTO 協定や IIAs に違反するとの指摘もあるが、制裁対抗措置は国際法上正当化されない経済制裁措置への対抗措置と主張される可能性もある^(注 42)。

たとえばロシアが 2023 年 4 月に採択した大統領令 302 号は、ドイツの電力会社ユニパー (Uniper) 社が在ロシアのユニプロ (Unipro) 社に有する株式とフィンランドの電力会社フォータム (Fortum) 社が在ロシアの PAO フォータム社に有する株式を一時的な管理下に置くことを決定した^(注 43)。

大統領令 302 号をめぐっては、フォータム社が Netherlands – Russia BIT 及び Sweden – Russia BIT に基づき投資仲裁を申し立てており今後の動向が注目される^(注 44)。またユニパー社は仲裁申立てには至っていないものの、紛争通知を提出しており、今後仲裁に付託される可能性もある^(注 45)。

注

- 1 浅田正彦・玉田大編著『ウクライナ戦争をめぐる国際法と国際政治経済』東信堂 (2023 年) (以下、浅田他『ウクライナ戦争』)。
- 2 対ロシア制裁の WTO 協定上の問題に関する日本語文献として、たとえば以下を参照。川島富士雄「対ロシア経済制裁の WTO 協定適合性—安全保障例外による正当化の可否を中心に—」浅田他『ウクライナ戦争』147 頁；平覚「対ロシア経済制裁の WTO 法上の評価—第三当事国対抗措置に関する慣習国際法による正当化の可能性—」浅田他『ウクライナ戦争』174 頁。
- 3 対ロシア制裁の国際法上の問題全般についての日本語文献として、たとえば以下を参照。中谷和弘『経済安全保障と国際法』信山社 (2024 年) 第 VII 章、第 VIII 章；伊藤一頼「ロシアに対する経済制裁と国際法」国際問題 No.710 (2022 年 12 月) 25 頁；濱田太郎「ウクライナ侵攻に伴うロシアに対する経済制裁」専修大学法学研究所所報 No.65 (2022 年 7 月 25 日) 122 頁。
- 4 対ロシア制裁の国際投資法上の問題を論じた日本語文献として、たとえば以下を参照。山田卓平「経済制裁の法的規律—対ロシア制裁の検討— (1) (2)」龍谷法学 53 (4) 巻 (2021 年) 129 頁；54 (1) 巻 (2021 年) 167 頁。
- 5 両氏は Alfa Group (アルファ・グループ) の主要な株主で、プーチン大統領と密接な関係があるとして EU、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、英国、米国の制裁対象とされている。日本は両氏を制裁対象としていないが、アルファ・バンク (及び同銀行により株式の総数又は出資の総額に占める割合の 50% 以上を直接に所有されている団体 (日本国内に主たる事務所を有する団体を除く)) を特定銀行として資産凍結等の対象としている。外務省・財務省・経済産業省「ウクライナ情勢に関する外国為替及び外国貿易法に基づく措置について」(2022 年 4 月 12 日)、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009340.html。
- 6 ABH Holdings S.A. v. Ukraine (ICSID Case No. ARB/24/1). 詳細は以下を参照。Lisa Bohmer, Luxembourg-based company reportedly linked to Russian interests puts Ukraine on notice of dispute over nationalization of bank, IA Reporter, 7 September 2023; Damien Charlotin, [Updated] Ukraine hit with billion-dollar arbitration over bank nationalization, IA Reporter, 5 January 2024.
- 7 Claimant's Request for Arbitration (29 December 2023), ABH Holdings S.A. v. Ukraine.
- 8 Decision on Bifurcation (12 May 2025), ABH Holdings S.A. v. Ukraine.

-
- ⁹ E.M.I.S. Finance B.V. v. Ukraine (ICSID Case No. ARB/25/10). 詳細は以下を参照。Erik Brouwer, Dutch financial company puts Ukraine on notice of treaty dispute over nationalisation of Sense Bank, IA Reporter, 1 October 2024; Andrew Larkin, [Updated] Dutch finance company lodges ICSID arbitration against Ukraine, IA Reporter, 17 February 2025.
- ¹⁰ CTF Holdings S.A. v. Ukraine (ICSID Case No. ARB/24/35). 詳細は以下を参照。IA Reporter, Sanctioned Luxembourg-based company lodges treaty claim against Ukraine, 19 August 2024.
- ¹¹ AEROC Investment Deutschland GmbH v. Ukraine (ICSID Case No. ARB/25/28). 詳細は以下を参照。Lisa Bohmer, Russian construction company reportedly threatens to lodge arbitration against Ukraine, IA Reporter, 16 October 2023; Lisa Bohmer, Russian-owned construction company makes good on earlier threat to lodge treaty arbitration against Ukraine, IA Reporter, 23 Jun 2025.
- ¹² Smart Energy B.V. and PJSC Ukrgezvydobutok v. Ukraine (ICSID Case No. ARB/25/38). 詳細は以下を参照。Lisa Bohmer, [Updated] Oil and gas company caught in crosshairs of sanctions enforcement brings ICSID claim against Ukraine, IA Reporter, 12 August 2025; Susannah Moody, Dutch energy company files ICSID claim against Ukraine, GAR, 12 August 2025.
- ¹³ Enwell Energy plc v. Ukraine (ICSID Case No. ARB/25/41). 詳細は以下を参照。Lisa Bohmer, [Updated] Sanctions enforcement dispute triggers another treaty claim against Ukraine, IA Reporter, 25 August 2025.
- ¹⁴ Optim Holding v. Ukraine (ICSID Case No. ARB/25/47). 詳細は以下を参照。Lisa Bohmer, Sanctioned Austrian company lodges ICSID claim against Ukraine, IA Reporter, 6 November 2025; Jack Ballantyne, Sanctioned Austrian company launches claim against Ukraine, GAR, 7 November 2025.
- ¹⁵ Russia's Tatneft submitted treaty-based notice of dispute to Ukraine, IA Reporter, 17 October 2025; Alison Ross, Russia's Tatneft threatens treaty claim against Ukraine, GAR, 17 October 2025.
- ¹⁶ Volga-Dnepr Airlines v. Canada. 詳細は以下を参照。Lisa Bohmer, [Updated] Russian airline files notice of dispute over Canada's decision to seize aircraft, IA Reporter, 16 August 2023; Damien Charlotin, Russian airline lodges sanctions-related treaty arbitration against Canada, IA Reporter, 26 August 2024; Lisa Bohmer, Russian airline asks treaty tribunal to issue provisional measures, as Canada files asset forfeiture proceedings, IA Reporter, 21 May 2025.
- ¹⁷ 日本はイサイキンもヴォルガ・ドニエプル社も制裁の対象としていない。ヴォルガ・ドニエプル社はヴォルガ・グループとは別会社。
- ¹⁸ Canada initiates court proceedings to seize Russian Antonov An-124 aircraft (7 May 2025), The Kiev Independent, <https://kyivindependent.com/canada-initiates-court-proceedings-to-seize-antonov-an-124-aircraft/>.
- ¹⁹ Procedural Order No. 3 on Bifurcation (9 August 2025), Volga-Dnepr Airlines LLC v. Government of Canada (PCA Case No. 2025-09).
- ²⁰ Canada is reportedly put on notice of treaty dispute by former Russian businessman who seeks delisting from sanctions regime, IA Reporter, 20 October 2025; Jack Ballantyne, Billionaire threatens treaty claim against Canada over sanctions, GAR, 21 October 2025.
- ²¹ Mikhail Maratovich Fridman v. Luxembourg. 詳細は以下を参照。Lisa Bohmer, Revealed: Russian individual submits treaty-based notice of dispute to Luxembourg, impugning sanctions levied against him and claiming billions in damages, IA Reporter, 20 May 2024; Lisa Bohmer, Russian businessman lodges first known treaty arbitration against Luxembourg, alleging that EU sanctions amount to "witch-hunt" against wealthy Russian individuals and asking for upwards of 16 billion USD in damages, IA Reporter, 13 August 2024.
- ²² 国際証券決済機関。EU域内で凍結されたロシア中央銀行の資産（2,100億ユーロ）の大半を、また凍結されたロシアの法人・個人の資産（100億ユーロ）のうち約30億ユーロを管理しているとされる。
- ²³ Russian investors in Euroclear assets submit notices of dispute to Belgium, IA Reporter, 11 September 2025; Jack Ballantyne, Russian investors threaten Belgium over frozen Euroclear assets, GAR, 12 September 2025; Jack Ballantyne, Belgium faces more claims over frozen Euroclear assets, GAR, 14 November 2025.
- ²⁴ 本節 2 (3) 参照。

-
- ²⁵ Samvel Karapetyan v. French Republic (ICSID Case No. ARB/25/26). 詳細は以下を参照。Hristina Todorovic, Armenia is reportedly on notice of treaty dispute over planned nationalization of electric utility ultimately owned by Russian-Armenian businessman, IA Reporter, 1 July 2025; Lisa Bohmer, [Updated] Karapetyan family lodges full SCC treaty arbitration against Armenia over seizure of electric utility, IA Reporter, 12 August 2025.
- ²⁶ Gulnara Kerimova v. Switzerland. 詳細は以下を参照。Russian national lodges treaty arbitration against Switzerland, IA Reporter, 15 January 2026; Jack Ballantyne, Switzerland faces treaty claim over Russia sanctions, GAR, 14 January 2026.
- ²⁷ Mikhail Maratovich Fridman v. UK. 詳細は以下を参照。Lisa Bohmer, Identity of sanctioned claimant engaged in treaty arbitration against the UK comes to light, IA Reporter, 18 November 2025.
- ²⁸ See, e.g., Claimant's Request for Arbitration (29 December 2023), ABH Holdings S.A. v. Ukraine.
- ²⁹ See, e.g., Metalclad Corporation v. The United Mexican States (ICSID Case No. ARB(AF)/97/1), Award (30 August 2000), para.103.
- ³⁰ See, e.g., Partial Award (17 March 2006), Saluka Investments BV v. The Czech Republic, para.262.
- ³¹ See, e.g., Award on the Merits (29 July 2024), OAO Tatneft v. Ukraine, para.365.
- ³² クリミア半島併合に関連する経済制裁について、欧州司法裁判所において、EU-露パートナーシップ協力協定（PCA）第 99 条（1）（d）の安全保障例外で認められる措置と判断された事案がある。Judgment of the Court (Grand Chamber) of 28 March 2017, PJSC Rosneft Oil Company v Her Majesty's Treasury and Others, paras.108-117.
- ³³ Regulation(EU) 2025/1494.
- ³⁴ 日本は、ロシアが日銀に預けている 580 億ドル（9 兆円程度）の外貨準備を凍結していると推測される。日経新聞朝刊 2024 年 5 月 1 日。ただし、ウクライナに対する融資は国際協力機構（JICA）による円借款として対応する予定とされる。JOGMEG（2024 年 8 月 14 日記事）。2024 年 10 月、加藤財務大臣（当時）が、凍結資産を返済原資として確保しているため、「国民に追加的な負担が生じるものではない」と説明している。国際法上の論点について論じた日本語文献として以下を参照。二杉健斗「ロシア凍結資産をウクライナ支援に使うことはできるのか」国際法学会エキスパート・コメント No. 2025-2。
- ³⁵ 米国が資金支援を減らしたことで、戦争継続が困難となっていると報じられている。
- ³⁶ 日経新聞朝刊 2025 年 10 月 24 日。
- ³⁷ European Council meeting (18 December 2025) – Conclusion, EUCO 24/25.
- ³⁸ European Parliament, Financing Ukraine in 2026 and 2027, Reparations loan, revision of long-term EU budget or alternative solution? (December 2025), at 5.
- ³⁹ Ibid.
- ⁴⁰ Hristina Todorovic, [Updated] Russian Central Bank threatens international legal action against EU over proposed use of Russia's frozen assets for financing Ukraine reparations loan, IA Reporter, 15 December 2025; Jack Ballantyne, Russian central bank threatens EU over Ukraine loan, GAR, 12 December 2025.
- ⁴¹ ロシアの国内法上の根拠と実施状況に関する日本語文献として、以下を参照。一般社団法人ロシア NIS 貿易会・ロシア NIS 経済研究所『ロシアにおける制裁対抗措置と外資系企業の行動変容』（2024 年 3 月）12 頁。
- ⁴² 日本に対する制裁対抗措置の法的問題を分析している日本語文献として、以下を参照。大西進一「ロシアの制裁対抗措置：ビジネスと国際法への衝撃」ロシア NIS 調査月報 2025 年 5 月号 26 頁、2025 年 6 月号 92 頁；玉田大「ウクライナ戦争と国際投資法」浅田他『ウクライナ戦争』202 頁、209-217 頁。
- ⁴³ Lisa Bohmer, Russia places Uniper's and Fortum's assets under temporary administration; treaty remedies may be available, IA Reporter, 26 April 2023.

-
- ⁴⁴ Lisa Bohmer, Finnish energy company lodges multi-billion-euro treaty arbitrations against Russia, IA Reporter, 27 February 2024.
- ⁴⁵ Lisa Bohmer, Germany's Uniper submits treaty-based notice of dispute to Russia, IA Reporter, 28 February 2024.

第5章 法の変動期におけるトランプ関税の位置^(注1)

長崎県立大学 国際社会学部

准教授 平見 健太

第1節 はじめに

第二次トランプ政権の誕生以来、いわゆるトランプ関税の発動により米国は一挙に高関税国と化し、世界最大の市場はその環境が一変した。本関税政策については、世界中の企業が何らかの経済的影響を被っており、サプライチェーンの再編やコスト上昇分の価格転嫁等が進めば、消費者への影響も拡大してゆくことになる。ところでトランプ関税は、その一方的で恣意的な内容により、後述する通り国際法上の種々のルールに違反することが明白である。にもかかわらず、当の米国が関連ルールとの整合性を顧慮していないばかりか、多くの貿易相手国も、トランプ関税の違法性を問うよりも、二国間交渉を通じて政治的な解決を模索したり、報復関税などの手段で応酬することで何らかの妥協点を見出そうとしている。トランプ関税をめぐるこのような諸国の姿勢・動向を、国際法上どのように理解すればよいのだろうか。本稿では、トランプ関税を後述する動的紛争論の枠組みで捉え直すことにより、法の変動期において同関税が果たしうる役割を探ることとしたい。

第2節 トランプ関税の構造と背景

第二次トランプ政権のもとで展開される関税政策を米国の根拠法令別に整理してみると、大要つぎの3つに類型化できる。第1に、1962年通商拡大法 232条^(注2)にもとづく追加関税措置である。通商拡大法 232条は、ある製品の輸入が米国の国家安全保障を損なうおそれがある場合に、当該製品に対して関税引き上げ等の輸入制限措置をとる権限を大統領に付与する規定である。トランプ政権は 232条にもとづき、鉄鋼・アルミ製品、自動車・同部品、銅、木材・木材製品、トラック、半導体などに次々と追加関税を発動している。そのほかにも、医薬品、重要鉱物、民間航空機などの品目が更なる 232条調査の対象となっている。

第2に、1974年通商法 301条^(注3)にもとづく追加関税措置である。通商法 301条は、ある国の不公正貿易慣行が認定される場合に、当該慣行がもたらす歪曲効果と同等の制裁

措置を課す権限を定めたもので、第一次トランプ政権時代に発動された対中追加関税が、まさに 301 条にもとづくものであった。この対中関税は今日に至るまで継続しているが、第二次トランプ政権下でも 301 条のもとで更なる対中関税の賦課が開始されたほか、新規の 301 条調査も進行中である。

第 3 に、国際緊急経済権限法^(注 4)（以下、IEEPA）にもとづく追加関税措置がある。IEEPA は、米国の国家安全保障、外交政策または経済に対する「異常かつ特別な脅威」が存在し、大統領が当該脅威に対して国家緊急事態を宣言した場合に、輸出入を含む経済取引を管理する広範な権限を大統領に付与するものである。第二次トランプ政権の発足以来、IEEPA のもとで、不法移民やフェンタニルの流入阻止を目的とした追加関税がカナダ、メキシコ、中国に対して課されているほか、トランプ関税の中核をなすいわゆる相互関税も、本法にもとづき運用されている。

2025 年 4 月の発表以来、世界中を混乱させている相互関税は、他国の不均衡な関税率や非関税障壁によってもたらされている米国の貿易赤字、米国製造業・防衛産業の空洞化などを国家緊急事態と捉え、各貿易相手国とのあいだで通商上の不均衡を是正する（相互性の回復）とともに、製造業の国内回帰を実現しようとするものとされる^(注 5)。こうした狙いのもと、実質的にすべての国・地域から輸入されるほぼすべての製品に対して一律 10% のベースライン関税を設定し、特に貿易赤字の大きい 69 の国・地域に対しては、それぞれ個別に算定された追加関税率を設定するという制度設計になっている^(注 6)。

上述のとおり、今般のトランプ関税政策の最大の特徴は相互関税の導入にあり、かかる関税措置は第一次トランプ政権時代には見られなかったものである。そこで、相互関税を中心としたトランプ関税の特質を、第一次政権時代の関税政策との対比を通じて確認しておきたい。

第 1 に、関税措置の適用範囲・規模の広範さが挙げられる。相互関税は、同盟国・非同盟国の区別なくほぼすべての貿易相手国に対して発動し、なおかつ、ほぼすべての製品が課税の対象となっている。第一次トランプ政権の関税政策が対中関税を中心に据えたもので、課税対象の製品も限定されていたこととは対照的である。

第 2 に、政策目的の混乱である。とりわけ相互関税をめぐるのは、通商関係における公正性・相互性（reciprocity）の回復といった米国に馴染みの主張にはじまり^(注 7)、より具体的なレベルでは、貿易赤字の解消、国際収支のリバランス、相手国の市場開放、製造業の国内回帰、防衛産業の再興、国内減税のための財源化など、ケースバイケースで異なる

理由付けが持ち出されている。この点に関しては、政策目的自体の合理性や、関税という手段によってこれら複数の目的を同時に達成しうるのかなど疑問点が多く、関税措置を支える論理に混乱が見られる。

第 3 に、関税政策の不確実性・予測不可能性がきわめて高いことが挙げられる。相互関税に限ってみても、2025 年 4 月の発表以来、度重なる政策変更が行われており、貿易相手国の反応や市場の反応をふまえ関税率自体も頻繁に変更される状況にある。トランプ政権が自らの関税政策を十分コントロールできていないことは、上述した政策目的の混乱と無縁ではないと思われるが、いずれにせよ、こうした高度な不確実性の存在が、企業の長期的経営判断を困難にしているのである。

問題は、以上のような関税政策がなにゆえ米国社会で支持されるのかである。その背景には、新自由主義に根ざした経済的グローバル化とそれを支えてきた現行の通商秩序、自由貿易体制に対する米国社会の根強い不信が存在する^(注 8)。すなわち、WTO を中核とする現行の自由貿易体制は、全体としての富の最大化には寄与してきた一方、獲得した富の国内における再分配までは保証してこなかったものであり、このことが各国内における経済格差の拡大をもたらす一因となってきた。わけても米国では、1990 年代から 2000 年代にかけて中国からの輸入拡大により自国の製造業が衰退し多くの雇用が失われたこと、さらにこうした影響が、製造業の盛んだった米国中西部のいわゆるラストベルト地域に集中していることが研究を通じて実証されている^(注 9)。

それゆえ今日の米国には、輸入拡大を忌避し製造業の復活を謳うトランプ関税政策が支持を集めやすい社会構造が存在するといえる。そしてかような社会構造が背景にある限り、米国は誰が大統領になろうとも、程度の差こそあれ、保護主義的な関税政策が継続する（政治的に撤回できない）ことになると思われ、従来型の自由貿易体制支持に回帰することも当然期待できないであろう。

要するに、トランプ関税の背後にある米国の問題意識自体は無視できないものがあり、現に諸国も多かれ少なかれ同様の社会課題を抱えているわけであるが、そうした課題への対処方法に経済学的・法学的立場からみて難がある、ということである。

第 3 節 動的紛争論によるトランプ関税の把握

以上のようなトランプ関税は、国際法、とくに国際経済法上の様々なルールに違反しう

る。WTO 協定を例にとると、米国の WTO 協定上の譲許税率の平均は、2025 年時点で 3.4%であるが、上述した相互関税のメカニズムをふまえると、現在の米国は多くの品目で譲許税率を上回る関税を実際に課していることになる。このような譲許税率を超える関税の賦課は、GATT2 条に違反する。また、相互関税のもとでは、全世界一律のベースライン関税に加え、貿易相手国ごとに算定された追加関税率も併せて賦課されており、このように国別に異なる関税率を設定することは、差別待遇を禁止する GATT1 条 1 項の最恵国待遇原則に違反する。こうした違法性の懸念に対し、米国は、相互関税が国家緊急事態のもとで採られた措置であるがゆえに、GATT21 条の安全保障例外にもとづき正当化されるとの立場を一応示してはいるが^(注 10)、WTO 紛争処理先例における GATT21 条解釈の傾向をふまえると、同規定を完全な自己判断規定として解釈し続ける米国の主張が認められる可能性は低い。

ここで注目されるのは、トランプ関税が国際法上の種々のルールに違反することは以上のとおり瞭然としているにもかかわらず、米国がルールとの整合性をとくに顧慮していないばかりか、多くの貿易相手国も米国の関税措置の違法性を問うのではなく、関税交渉等を通じて政治的な解決を図ろうとしている点である。むしろ、中国やカナダ、ブラジルのように米国を WTO 紛争処理に提訴する例も一部で見られるものの、これらの国も同時並行で報復関税や交渉による解決を模索しており、WTO 紛争処理の利用はいわば牽制のようなものにすぎない。このような関係諸国の姿勢・動向を、国際法上どのように理解すればよいのだろうか。

トランプ関税をめぐる今般の法状況を理解するうえで有用と考えられるのが、動的紛争論の枠組みである。この議論は、国際紛争を静的紛争と動的紛争に区別するもので、静的紛争とは、現行法規の妥当性を前提にその解釈適用を争う紛争を指すのに対し、動的紛争とは、国際関係の変動のなかで既存の法秩序そのものの妥当性に疑問を抱いた当事者が、現行法規の解釈適用を争うのではなく、現行法規を拒否しその変更を要求することから生じる紛争を指す^(注 11)。

動的紛争の発生には、国際社会の分権的構造が大きく関係している。すなわち、社会の変動によって社会実態と法のあいだに乖離が生じ、現行法規そのものの改廃につながる要求や利害衝突が発生するような場合、国内社会であれば、立法過程を通じた法の変更・創造により一般的に解決されるのが普通である。ところが、分権的な国際社会にあっては、この種の問題を受けとめる統一的な立法機関が存在しないため、本来であれば立法過程を

通じて一般的に解決されるべき問題が、個々の当事者間の紛争の形態をとって立ち現れることになる。また、諸国が主権平等のもとで併存関係にありながらも、現実には政治的・経済的・軍事的に不均衡な関係にあることも、動的紛争の発生を避けがたいものになっている。

動的紛争論の枠組みでトランプ関税に関する動向を捉えてみると、同関税政策は、通商秩序の在り方をめぐる動的紛争の契機をなすものとして機能していることが分かる。米国は、WTO を中心とした現行の通商秩序が、今日の自国の社会状況を生み出す要因となってきたこと、そしてとくに中国のような非市場経済国の慣行を法的に制御できないまま今日に至っていることなどから、かねてより現行秩序の妥当性に異議を唱えており、こうした不満を背景にトランプ関税が登場してきたことは既に指摘した。実際、グリア米国通商代表は 2025 年 8 月のニューヨーク・タイムズ紙への寄稿で、WTO を基軸とする現行の通商秩序が持続不可能な状態にあるとして批判しつつ、相互関税を契機に開始された各国との二国間交渉を「トランプ・ラウンド」と名付け、その過程を通じて、ブレトンウッズ体制以来続く現行秩序から「ターンベリ体制」なる新しい通商秩序へ移行してゆくことを構想している^(注 12)。この構想がそのまま実現するかどうかはともかく、トランプ関税政策が現行秩序の変更要求を伴うものであることは、ここから明らかであろう。

このような米国の姿勢は、より具体的な現行法規の拒否としても現れている。その最たる例が、戦後通商秩序の根幹をなす最恵国待遇原則の否定である。2025 年 12 月に米国は、最恵国待遇原則の妥当する時代は過ぎ去ったとし、通商関係の相互性確保のためには、異なる貿易相手国にはそれぞれ異なる待遇を与えることが可能でなければならないとする見解を WTO の場で公表した^(注 13)。この発想が、最恵国待遇原則を真正面から否定する相互関税の基盤をなしていることは言うまでもなく、ここからも、トランプ関税政策が現行法規を拒否し、その変更を要求する動きの一環であることが理解されるだろう。

これに対し、米国と対峙する他の貿易相手国も、トランプ関税を動的紛争の契機と解するからこそ（より正確には、米国の提起した動的紛争の土俵に乗らざるを得ないからこそ）、現行法規の解釈適用を争点化するのではなく、現行法規を半ば度外視するかたちで交渉や報復関税などの手段を通じて将来の均衡点を模索しようとしているのである。

実際、トランプ関税を契機とする動的紛争の過程から、方向性は一様でないものの、今後の通商秩序に影響を及ぼしうる様々な法の動きが生じつつある。たとえば、相互関税発表後の二国間交渉を通じて、米国は、マレーシア、カンボジア各々とのあいだで、前例の

ない経済安全保障条項を含む通商協定を締結した。その主な内容は、米国の採る経済安全保障上の措置への協力義務を設けたり、米国の利益を損なうおそれのある新規の FTA を両国が締結した場合、米国は各々との協定を一方向的に破棄しようとするものである（両協定の 5.1 条～5.3 条）^(注 14)。とりわけ後者の規定は、東南アジア諸国の中国接近を阻止することを念頭に置いたものと解され、その強圧的な内容に批判も生じているが、いずれにせよ、この種の新奇な規定がトランプ関税をきっかけに出現したという事実が重要であり、他国の反応次第では他の通商協定へ波及してゆく可能性もある。

また、このような動きとは反対に、トランプ関税を契機として各国が、不確実性の高い米国市場への依存度を低減すべく、米国以外の国とのあいだで FTA 締結を加速させ始めたことも注目される。2025 年 4 月以降、EU が CPTPP との連携を提唱し、インドや東南アジア、南米諸国との FTA 交渉も矢継ぎ早に加速させているのはその一例であり、日本もアフリカ諸国との FTA 締結や連携に向けた検討を開始している。要するに、米国の提起した動的紛争が、諸国をして米国を忌避させ、より安定的で信頼性のある自由貿易圏の形成に目を向けさせているのである。

第 4 節 おわりに

本稿では、トランプ関税を動的紛争の契機として捉え直すことにより、法の変動期における同関税の位置づけを考察した。トランプ関税をめぐる状況は混沌としており、同関税政策がこのままのかたちで今後も継続するのか、そして米国が構想するような秩序変更が中長期的に実現するのかといった点も含め、先行きは見通せない。そこで最後に、今後の動向を観察するうえでの留意点を指摘することとしたい。

第 1 に、トランプ関税については、IEEPA にもとづく関税賦課の合憲性が米国最高裁にて争われている最中であり、国内法上の法的根拠に疑義が生じている。仮に最高裁が違憲の判断を出す場合、米政権は IEEPA にもとづく関税措置の見直しを迫られることになり、その結果トランプ関税の勢いも衰えるかもしれない。とはいえ、本稿で指摘した米国社会の事情が存在する限り、米国の問題意識が変わることはないはずであり、一方的かつ保護主義的な関税政策も継続することになるだろう。具体的には、通商拡大法 232 条や通商法 301 条をこれまで以上に多用するか、大統領権限での関税賦課を可能とする他の根拠法令（1974 年通商法 122 条など）の活用が検討される可能性がある。

第 2 に、トランプ関税を契機に、諸国の同調、応酬、反発の過程を経て今後国際平面で何らかの法変更が生じるとしても、そのための法的・制度的な受け皿が見当たらない、という問題がある。米国は 1980 年代にも同じく単独主義に走り、通商法 301 条を駆使しつつ GATT ルールの変更を要求した経緯があるが、当時はウルグアイ・ラウンド交渉が実質的な受け皿となることで、諸国の角逐を通じた法の変更は WTO 協定として結実した。今日、WTO を含めそのような法的・制度的受け皿になりそうなものは見当たらない。このことが、トランプ関税を契機とする動的紛争の着地点を一層不明瞭なものにしている。

【付記】

本稿脱稿後の 2026 年 2 月 20 日、米国最高裁にて IEEPA 関税の違憲判決が下された。その結果、相互関税を含む IEEPA 関税は無効となったが、トランプ政権は即座に通商法 122 条にもとづく代替的な追加関税措置を発表し、一方的かつ保護主義的な関税政策を継続する姿勢を示した。こうした動きは、本稿の分析を裏書きするものといえる。

注

- 1 本稿は、平見健太「動的紛争論からみるトランプ関税」『法学教室』2026 年 3 月号（2026 年）掲載予定の原稿をもとに、加筆修正を施したものである。
- 2 19 U.S.C. § 1862.
- 3 19 U.S.C. § 2411.
- 4 50 U.S.C. § 1701 *et seq.*
- 5 Exec. Order No. 14257, 90 Fed. Reg. 15041 (Apr. 2, 2025). 相互関税率や対象製品の範囲は後の大統領令で逐次修正されている。
- 6 日本に対する相互関税率は、ベースライン関税率と併せ当初 24%と発表されたが、その後の二国間交渉を経て 15%に引き下げられた。Exec. Order No. 14345, 90 Fed. Reg. 43535 (Sept. 4, 2025).
- 7 米国が歴史的にこのような主張を繰り返すことの意味を理解するためには、国際通商法分野における相互主義の基底的役割を知ることが不可欠である。詳細は、平見健太「国際経済法秩序の動態と相互主義の論理 (1) (2・完)」『早稲田法学会誌』67 巻 2 号 (2017 年)、68 巻 1 号 (2017 年) を参照。
- 8 Robert P. Jones *et al.*, “How Immigration and Concerns about Cultural Changes are Shaping the 2016 Election”, PRR1/Brookings, June 23, 2016.
- 9 David H. Autor *et al.*, “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States”, *American Economic Review*, Vol. 103, No. 6 (2013), pp. 2121-2168.
- 10 *E.g.*, WT/DS640/2, 18 August 2025.
- 11 祖川武夫「国際調停の性格について」小田滋・石本泰雄編『祖川武夫論文集 国際法と戦争違法化—その論理構造と歴史性—』(信山社、2004 年) 71-72、75-76 頁；高野雄一「外交関係条約と司法的紛争解決条項」森川俊孝編『紛争の平和的解決と国際法 皆川洗先生還暦記念』(北樹出版、1981 年) 343-344 頁。なお、静的／動的紛争の区分と同趣旨で、法的／政治的紛争や法律的／非法律的紛争といった区分が用いられることもある。

-
- ¹² Jamieson Greer, “Trump’s Trade Representative: Why We Remade the Global Order”, *The New York Times*, August 7, 2025.
- ¹³ WT/GC/W/984, 15 December 2025, paras. 3.1-3-3.
- ¹⁴ Agreement Between the United States of America and Malaysia on Reciprocal Trade, signed on October 26, 2025; Agreement Between the United States of America and the Kingdom of Cambodia on Reciprocal Trade, signed on October 26, 2025.

第6章 国際通商と先住民例外： 米墨 GM トウモロコシ紛争が示す課題

静岡県立大学 国際関係学部

准教授 石川 義道 *

はじめに

米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA）^(注1) 第 32.5 条は先住民例外を定めており、締約国が「先住民に対する法的義務を履行するために必要と認める措置」を、仮にそれが他の条項に違反する場合であっても、一定の条件下で採用することを認めている。USMCA の前身である北米自由貿易協定（NAFTA）^(注2) には類似の規定は存在せず、当該条項は USMCA の下で新たに導入されたものである。それは先住民の権利保護を理由とした例外の範囲を拡大するものであり、通商協定における貿易自由化義務との調和を図るうえで、重要な制度的革新として評価されている。

しかしながら、2024 年 12 月に公表された米墨間の GM トウモロコシ紛争は、先住民例外に対する肯定的評価に対する再考を迫るものである^(注3)。本件は、先住民例外が通商協定の紛争処理手続において援用された最初の事例である。メキシコは、GM（遺伝子組み換え）トウモロコシの輸入を制限する 2023 年大統領令^(注4) を公布したところ、USMCA パネル手続で、ネイティブコーン（メキシコ在来のトウモロコシ品種（非 GM）で、先住民が伝統的に栽培してきたもの）の遺伝的保護と、先住民の伝統的農業・文化の保護を理由に、USMCA 第 32.5 条を援用した。しかしながら、かかる輸入制限は先住民に対して深刻な経済的・社会的悪影響を与えることが、先行研究から明らかにされている。

かかる事実は、USMCA 第 32.5 条の構造的問題を浮き彫りにする。同条項は、先住民に対する義務の履行を理由に正当化される範囲を大幅に拡大したことで、実際には先住民を経済的に害する措置であっても、先住民の権利保護の名の下で正当化されうる状況を生み出した。そこで本稿は、米墨間の USMCA における GM トウモロコシ紛争を素材に、通商協定における先住民保護例外のあるべき制度について、再検討を促すことを目的とする。

第 1 節では、当該紛争の経緯、同条項をめぐるパネル判断などを概観する^(注5)。第 2 節

では USMCA 第 32.5 条の規律内容、とりわけ正当化の対象となりうる範囲を分析したうえで、メキシコの GM トウモロコシ輸入制限が先住民に及ぼす社会経済的影響を検証する。最後に、通商協定における先住民例外規定の望ましい形について、若干の提言を行う。

第 1 節 GM トウモロコシ規制を巡る米墨紛争

本件で米国は、遺伝子組換え (genetically engineered : GE) トウモロコシを対象産品に位置づける。米国はそれを遺伝子改変生物 (GMO) の一部と説明するが^(注 6)、メキシコは 2023 年大統領令で「遺伝子組換え (genéticamente modificado)」という用語を用い^(注 7)、またパネル報告書でも「GM corn」という用語が用いられる^(注 8)。実務上、両者はほぼ同義とされるため、本稿では GM という表現を用いる。

1. 事実関係

メキシコのトウモロコシの総消費量は約 46 百万メトリックトン (以下、トン) であり^(注 9)、主にホワイトコーンとイエローコーンが消費される。両者は穀粒の色による分類であり、品種と用途が異なる。まずホワイトコーンは、伝統的処理法 (ニシュタマル化) により、粉にしてトルティーヤ等のメキシコ料理の生地を使用される。メキシコは、ホワイトコーンの国内需要の 95% 以上を自給しており、歴史的にトルティーヤ等のニシュタマル化製品は非 GM ホワイトコーンのみで製造されてきた^(注 10)。

他方で、イエローコーンはもっぱら家畜飼料として、または加工食品 (油、甘味料、スナック類) の製造に使用される。もっとも、イエローコーンの国内生産は需要の約 20~25% しか満たせないため、畜産業や加工産業の成長に伴って輸入への依存が増大しつつある。メキシコは年間約 18~24 百万トンのイエローコーンを輸入しており、供給国別のシェアは、米国が 88.3% を占める^(注 11)。なお、2023/24 マーケティング年度^(注 12) には、米国からメキシコに 23.4 百万メトリックトンのイエローコーンが輸出された^(注 13)。

もっとも、米国で生産されるトウモロコシの約 90% が GM 品種 (ほとんどが除草剤耐性品種) であるため^(注 14)、メキシコに輸出されるイエローコーンの大部分も GM 品種と推定される。米国がメキシコのトウモロコシ輸入市場を支配している背景には、地理的近接性、豊富な輸出力、確立されたビジネス関係、そして両国のトウモロコシ部門と畜産部門を結

ぶ高度に統合されたサプライチェーンといった要因がある^(注15)。

2. 問題となる措置

2018年12月に就任した AMLO 大統領は、先住民の権利保護と伝統的農業の維持を重視しており、2020年12月には大統領令（2020年大統領令）が発出され、そこでは「食料安全保障および食料主権への貢献、ネイティブコーン、ミルパ（トウモロコシを中心とした伝統的混作農業システム）、生物文化資源、農村コミュニティ、食文化遺産、そしてメキシコ国民の健康」の保護を目的とし^(注16)、2024年1月31日までに食用 GM トウモロコシを非 GM 品種に代替することを求めた。しかし、「食用」の範囲が曖昧であったため、当該規定は米国産 GM トウモロコシであるイエローコーンの輸入制限につながる可能性があった^(注17)。

そこで2023年2月13日には、新たな大統領令が発表された（2023年大統領令）。第1に同令は、トルティーヤ等のメキシコ料理の生地製造用の GM トウモロコシの承認を取り消し、また今後の承認しないよう当局に求めた^(注18)。ただし、そもそもメキシコでは国産ホワイトコーンによって需要の95%以上を賄っており、当該措置の米国産トウモロコシ輸出への影響は限定的であった。

第2に同令は、家畜飼料・加工食品製造用の GM トウモロコシについて、非 GM 品種に段階的に代替するよう当局に求めた^(注19)。米国にとって最大の懸念は当該条項であり、米国からメキシコへ輸出されるトウモロコシの大部分が家畜飼料用 GM イエローコーンであったため、非 GM 品種への段階的な代替は米国輸出に重大な影響を与える可能性があった。

2023年8月7日、米国はメキシコによる2023年大統領令に基づく2つの措置が USMCA に違反するとして、正式に紛争解決手続を開始した。両国間の協議が不調に終わると、2023年11月に USMCA 第31章に基づいてパネルが設置された。米国は、これらの措置が適切なリスク評価なしに採られ、科学的証拠に基づいていないとして、USMCA9.6条（リスク評価）違反を中心に複数の SPS 章条項違反を主張した。

3. パネル判断の概要

パネルは、2023年大統領令にもとづくメキシコの措置が USMCA の SPS 章の諸規定に違

反すると結論づけた。その核心は、メキシコが適切なリスク評価を実施していなかったという点にある。パネルは、メキシコが提出した 2020 年科学的記録（2020 Dossier）および SNIB データベースについて、「リスク評価の要件を満たしていない」と結論付けた^(注 20)。

これに対してメキシコは、仮に当該措置が USMCA の SPS 規定に違反するとしても、第 32.5 条の先住民の権利例外により正当化されると主張した^(注 21)。すなわち、GM トウモロコシの遺伝子流入によってネイティブコーンの遺伝的純粋性が失われ、結果として先住民のアイデンティティおよび伝統的な種子交換慣行が破壊されるため、GM トウモロコシの輸入制限が必要である、と主張した。同条項は、締約国が「先住民に対する法的義務を履行するために必要と認める措置」をとることを、一定条件下で認める。パネルは、メキシコが先住民に対する法的義務を履行しようとする姿勢には敬意を示しつつも、メキシコが主張する法的義務の存在自体については明確な判断を避けた^(注 22)。むしろパネルは、メキシコの措置が同条項柱書の禁じる「偽装された貿易制限」を構成するか否かを検討した。

パネルは、メキシコの主張に内在する矛盾を以下のように指摘した。メキシコは、ネイティブコーンの「遺伝的完全性」を守るために措置が必要だと主張する。ところが実際には、措置は GM トウモロコシのみを規制対象とし、非ネイティブ・非 GM トウモロコシは規制されていない^(注 23)。しかしながら、従来型の交雑によっても、ネイティブコーンの遺伝的完全性は同様に脅かされる。そこでパネルは、「メキシコは、GM トウモロコシからの遺伝子導入がなぜネイティブコーンにとってより大きな脅威となるのか、一方で非ネイティブ・非 GM トウモロコシとの交雑はそうではないのかを示していない」と指摘した^(注 24)。これに対し、メキシコは導入遺伝子による汚染と、自然な交雑を質的に区別しようとしたが、パネルはその区別を正当化する十分な科学的証拠が提示されていないと判断した^(注 25)。

またメキシコ国内では、モラトリウムにより GM トウモロコシの商業栽培は一切行われていない。したがって、GM トウモロコシのみを規制する措置は、事実上、輸入 GM トウモロコシのみを標的とすることになる^(注 26)。しかも 2023 年大統領令は「自給自足」を繰り返し強調している^(注 27)。以上の事実は、措置の真の目的が、先住民保護ではなく輸入制限にあることを示している。

さらにパネルは、メキシコの措置に 2 つの欠陥を指摘した。第 1 に、メキシコは問題の根源に対処していない。遺伝子浸透の懸念が生じるのは、飼料・加工用として輸入許可さ

れた GM トウモロコシが、国内で無許可栽培されることによる。この無許可栽培は、先住民コミュニティの伝統的な種子交換慣行を通じて、輸入 GM トウモロコシが意図せず栽培に転用されることで生じる可能性がある。ところがメキシコの措置は、輸入許可の取り消しによってのみ遺伝子浸透への懸念に対処しようとしており、輸入後に国内で発生するとされるこうした不正使用の問題には何ら対処していない^(注 28)。

第 2 に、メキシコは措置の必要性を裏付ける適切なリスク評価を実施していない。パネルは、メキシコのリスク評価では、GM トウモロコシや遺伝子浸透自体が人間・植物の健康や在来種の遺伝的完全性に悪影響をもたらすリスクがあると結論づける根拠が不十分であると判断している。メキシコの主張は GM トウモロコシが本質的に「間違っている」ことを前提としているが、適切なリスク評価その他の方法によってその有害性を証明できていない^(注 29)。

以上の理由から、パネルは本件措置を「偽装された貿易制限」を構成すると述べ、メキシコによる第 32.5 条による正当化を認めなかった^(注 30)。

4. 履行状況

2024 年 12 月 20 日にパネル判断が発出されると、メキシコ政府は「パネルの判断を共有しない」としつつも判断を尊重する姿勢を表明した^(注 31)。締約国は、パネル報告の発出から 45 日以内に紛争の解決に合意するよう努めることを義務づけられている^(注 32)。そして 2025 年 2 月 5 日、報告書発出の 2 か月前に就任したシェインバウム大統領の下、メキシコはパネルが違反と認定した 2023 年大統領令の該当部分の効力を停止する公式決定文書を公布した^(注 33)。米国通商代表部は同日、メキシコの措置を歓迎する声明を発表し、紛争が解決された^(注 34)。

第 2 節 分析

米墨 GM トウモロコシ紛争は、通商協定における先住民例外が初めて実際の紛争処理手続の場面で援用された事例である。以下では、USMCA 第 32.5 条の規律内容を明らかにしたうえで、メキシコの GM トウモロコシ輸入制限を分析することで、先住民保護を名目とするはずの措置が、むしろ先住民に経済的に悪影響をもたらす場合があることを示す。

1. 規律内容

USMCA 第 32.5 条は締約国に、「先住民に対する法的義務を履行するために」必要と認める措置であれば、仮にそれが USMCA の他の条項に違反するとしても、一定の条件下で採用することを認めている。これは主に、国内法体系に根ざした先住民に対する保護が、貿易協定上の義務によって制約されることを回避するために導入された規定である。

第 32.5 条 先住民の権利

この協定の規定は、締約国が先住民に対する自国の法的義務を履行するために必要と認める措置を採用し、又は維持することを妨げるものと解してはならない。ただし、当該措置を、他の締約国の者に対する恣意的若しくは正当と認められない差別の手段となるような方法で、又は物品・サービス貿易及び投資に対する偽装された制限となるような方法で、適用しないことを条件とする（注 7）。

注 7：疑義を避けるため、カナダについては、法的義務には、1982 年憲法第 35 条により認められ及び確認された義務又は中央政府若しくは地方政府と先住民との間の自治協定に定められた義務が含まれる。（下線は筆者）

(1) 先住民に対する法的義務

締約国の「先住民に対する法的義務」の内容について、本件パネルは詳細に検討していない。この点、同条項には脚注 7 が付されており、カナダについて「法的義務には、1982 年憲法第 35 条により認められ、確認された義務、または中央政府若しくは地方政府と先住民との間の自治協定に定められた義務が含まれる」と定められる。そこで以下では脚注 7 の検討を通じて、同条項の「先住民に対する法的義務」の内容を明らかにする。

1) メキシコの主張

本件におけるメキシコの主張は以下の通りである。第 1 に、ネイティブコーン、ミルパ（伝統的混作システム）、生物文化資源、および農民コミュニティの保護は、先住民に対する法的義務の履行に直接関連し合理的に結びついている。第 2 に、輸入 GM トウモロコシがネイティブコーンに遺伝子流入すると、ネイティブコーンの遺伝的純粋性が失われ、先住民のアイデンティティおよび種子交換慣行が破壊される^(注 35)。したがって、GM トウモロコシ輸入制限措置は先住民の権利を保障するために必要である^(注 36)。

そこでメキシコは、先住民に対して負っている法的義務として、①国際条約（米州人権

条約第 21 条^(注 37)、ILO 第 169 号条約第 2 条^(注 38)、②メキシコ憲法第 2 条^(注 39)、③ネイティブコーン法第 2 条、④他の国内法を根拠に挙げた^(注 40)。さらに同国は法的義務として、ネイティブコーン種子を先住民コミュニティ間で交換・共有する伝統的慣行を尊重・保護する義務の根拠として、「先住民族の権利に関する国際連合宣言 (UNDRIP)」第 31 条^(注 41) および「小農と農村で働く人びとの権利に関する国際連合宣言」第 19 条^(注 42) を援用した^(注 43)。

脚注 7 は、カナダの法的義務について説明するが、そこに「1982 年憲法」と定められていることから、ここに憲法上の義務が含まれることに争いはないであろう。むしろ問題となるのは、そこに①条約上の義務、②国際慣習法上の義務、③法的拘束力を持たない国際文書に由来する義務が含まれるかである。なお、本件パネルはこの点について具体的な判断を行っていない。

2) 「法的義務」の内容

第 1 に、条約上の義務については、条文上明示的な制限がない以上、含まれると解するのが自然である。メキシコ憲法第 133 条は、憲法、連邦法、条約を「国の最高法規」と定めており^(注 44)、批准済み条約は国内法化のプロセスを経ずとも直接の法的効力を有する。したがって、メキシコのように一元論的アプローチを採用する国では、批准済み条約に基づく義務は 32.5 条の法的義務に該当すると解される^(注 45)。ただし、二元論を採用する国が条約を国内法化していない場合は問題となる。32.5 条は法源を限定していないため国際法上の義務も含まれるが、国内法化を怠った状況で貿易制限措置を正当化できるとすれば、条約実施義務を弱体化させるという批判もありうるだろう。

第 2 に、国際慣習法については国家実行と法的確信 (opinio juris) によって成立し、条約を批准していない国をも拘束する。先住民の権利に関しては、自己決定権や文化的権利の一部が国際慣習法として確立しつつあるとの見解もある。UNDRIP の一部規定は既存の国際慣習法を反映しているとの主張もあり^(注 46)、また総会決議は国際慣習法の形成過程において証拠としての役割を果たしうる^(注 47)。仮に特定の先住民の権利が国際慣習法として確立していると認められる場合、それは 32.5 条の法的義務に含まれると解される。しかし、国際慣習法の内容および範囲を特定することは困難であり、援用する側に立証責任が課される^(注 48)。

第3に、UNDRIPや小農宣言のような法的拘束力を持たない国際文書が、国内法化を通じて間接的に「法的義務」を基礎づける場合がある。これらの宣言に基づいて国内法が制定・改正された場合、その国内法が32.5条の法的義務の根拠となりうる。他方で、国内法化を経していない場合、ソフトローそれ自体を法的義務の根拠とすることは困難であろう。32.5条が「法的義務」という文言を用いる以上、法的拘束力を持つ規範に限定されると解するのが自然である。

(2) 正当化の対象

USMCA第32.5条の正当化の対象は、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP)^(注49)第29.6条と対比することで、明確になる。以下、比較検討を行う。

1) CPTPP

ニュージーランドは、1840年のワイタンギ条約^(注50)に基づく先住民マオリへの義務を履行するため、2001年以降に締結した貿易協定に「ワイタンギ例外」と呼ばれる例外条項を挿入してきた^(注51)。CPTPP第29章(例外と一般条項)の第29.6条は、以下のよう定める。

第29.6条 ワイタンギ条約

この協定の規定は、ニュージーランドが、ワイタンギ条約に基づく義務の履行を含め、この協定の対象となる事項に関してマオリに対してより有利な待遇を与えるために必要と認める措置を採用することを妨げるものと解してはならない。ただし、当該措置を、他の締約国の者に対する恣意的若しくは正当と認められない差別の手段となるような方法で、又は物品の貿易、サービスの貿易及び投資に対する偽装された制限となるような方法で、適用しないことを条件とする。(下線は筆者)

ここでニュージーランドは、「マオリに対してより有利な待遇を与えるために必要と認める措置」であれば、一定の条件下で採ることが認められている^(注52)。注目すべきは、ここで正当化される措置が「マオリに対してより有利な待遇を与えるために必要と認める措置」に限定されている点である。ワイタンギ例外によって正当化されうる措置として、以下のような例が挙げられる。

第 1 に、政府調達におけるマオリ企業への優先的発注である。ニュージーランド政府は 2020 年 12 月にプログレッシブ調達政策を導入し、全政府機関の年間調達契約の少なくとも 5%をマオリ企業に配分することを義務付けた^(注 53)。その結果、締約国の供給者（たとえば豪州や日本の企業）に対してマオリ企業を優遇的に扱うことは、「同様の状況にある供給者」間での差別的取扱いに該当しうるものの、第 29.6 条によって正当化されうる。

第 2 に、漁業資源の配分におけるマオリへの優遇措置である。1992 年ワイタンギ条約漁業権請求和解法^(注 54)に基づき、クォータ管理制度に新たに追加される魚種について、その商業漁獲割当の 20%がマオリに自動的に優遇配分されることになった。その結果、外国投資家（たとえば日本の水産会社）がこれらのクォータを取得する機会が制限されるため、投資章における内国民待遇義務に抵触する可能性がある。しかし、当該差別的な措置もまた、ワイタンギ例外として正当化されうる。

以上の例からも明らかなように、第 29.6 条で正当化される措置は「マオリに対してより有利な待遇を与えるため」という目的要件に拘束される。したがって、同条項によって正当化されるのは、マオリと非マオリ（または外国人）との間に差別的取扱いを設けることで、マオリに対して積極的に「より有利な待遇」を付与する措置に限定される。他方で、先住民の文化的権利や伝統的知識の保護を目的とするための措置であっても、それがマオリに対して「より有利な待遇を与える」という形をとらない限り、第 29.6 条による正当化の射程外となる^(注 55)。

2) USMCA

これに対して USMCA 第 32.5 条では、CPTPP 第 29.6 条に含まれる「より有利な待遇を与えるために」という目的を限定する文言が削除され、代わりに「締約国が先住民に対する法的義務を履行するために必要と認める措置」という要件が採用された。この変更により、単に先住民に優遇措置を与えるという措置だけでなく、先住民に対する法的義務を履行するのに必要な措置一般が、通商協定に妨げられることなく採用できることとなった。そのため、先住民族の権利拡大という観点から、これを好意的に評価する見解が大半である^(注 56)。同条項によって正当化される措置として、以下 3 つの類型が考えられる。

第 1 に、一般的な規制や禁止から先住民の伝統的活動を除外する措置がありうる。USMCA 第 24.10 条は大型鯨類の商業捕鯨を原則禁止するが、先住民による捕鯨は適用除外とされている。このような措置は、先住民に積極的な優遇を与えるものではなく、一般的禁止を「適用しない」ことで伝統的生活様式を保護するものであるため、CPTPP の下での正当化は困難である。他方で、憲法上の権利や UNDRIP に基づく文化的権利保護義務を履行するための除外措置として、USMCA 第 32.5 条の下では正当化されうる。

第 2 に、環境保護や文化保全を目的とする規制的措置である。USMCA 環境章は、先住民コミュニティにおける環境の重要性と、生物多様性保全に貢献する先住民の伝統的知識を尊重することの重要性を確認している^(注 57)。これを背景に、たとえば、先住民の伝統的土地や文化的に重要な生物資源を保護するための開発制限、在来種保護のための遺伝子組換え生物の導入制限などが考えられる。これらは、先住民に対する優遇措置ではなく、先住民の権利を脅かす活動を制限する措置である。メキシコの GM トウモロコシ輸入制限措置は、在来種保護と先住民コミュニティの文化的権利保護を目的とするものであり、この類型に含まれる。

第 3 に、文化的に重要な資源への外国投資を制限する措置である。たとえば、先住民にとって精神的・文化的に重要な土地や水資源への外国投資を制限する措置、あるいは先住民の伝統的知識や生物遺伝資源へのアクセスを規制する措置が考えられる。このような投資制限措置は、先住民に対して「より有利な待遇を与える」ものではないため、CPTPP 第 29.6 条の下での正当化は困難である。他方で、先住民の自己決定権や文化的権利を保護するための投資規制として、USMCA 第 32.5 条の適用対象となりうる^(注 58)。

2. GM トウモロコシの輸入制限の影響

前節で述べたように、USMCA 第 32.5 条は CPTPP と比べて先住民保護の範囲を拡大するものとして、好意的に評価される傾向がある。実際にメキシコは同条を援用し、GM トウモロコシの輸入制限について、先住民の伝統的な農業と文化の保護を理由に正当化されると主張した。しかしながら、先住民の伝統・文化を保護するための貿易制限が、むしろ先住民に対して経済に悪影響をもたらす場合があることを、以下では指摘する。

(1) 先住民の経済状況

メキシコ先住民が置かれている経済状況であるが、2016年時点で先住民の77.6%が貧困状態にあり、さらに34.8%は極貧状態にある。これに対して、非先住民では貧困率が41.0%、極貧率が5.8%とされ、両者間の極貧率の格差は約6倍に相当する^(注59)。この格差は地理的に偏在しており、南部のチアパス州（先住民人口比率約28%）、オアハカ州（同約66%）、ゲレーロ州（同約16%）といった先住民人口が集中する地域では^(注60)、2020年時点で貧困率が66.4~75.5%に達している^(注61)。

この経済的困窮は、食料安全保障の危機として現れる。メキシコでは、人口全体の10%以上が十分な食料へのアクセスを欠いているとされ、先住民が集中する最貧9州ではこの割合が20~30%に上昇する^(注62)。また、最低所得層は収入の52%を食費に費やしており、先進国の平均的な食費支出割合（10~15%）と比較して、主食価格の変動に極めて脆弱である^(注63)。

先住民コミュニティの経済的脆弱性は、複数の要因に起因する。第1に、地理的・経済的な要因である。先住民の多くは小規模農業や零細畜産業に従事し、市場経済への統合度が低く、価格変動への対応能力が限られている。先住民が集中する南部諸州は経済発展が遅れ、インフラや公共サービスへのアクセスが制限され、就業機会も乏しい^(注64)。第2に、教育格差である。2015年時点で南部3州の非識字率は、チアパス州13.7%、オアハカ州11.8%、ゲレーロ州12.5%に上り、全国平均4.7%を大きく上回る^(注65)。これらの要因が相互に作用し、先住民の経済的脆弱性が固定化されている。

(2) 価格高騰による影響

このような脆弱な経済基盤を持つ先住民コミュニティに対し、GM トウモロコシの輸入禁止がもたらす影響は大きいと見積もられる。World Perspectives Inc.は、メキシコ政府が飼料用・食用の両方についてGM トウモロコシの輸入を全面的に禁止し、さらにGM トウモロコシ由来製品（甘味料、コンスターチなど）も禁止するという前提で、その経済的影響を推計している^(注66)。その分析によれば、輸入禁止によってメキシコの主食であるトルティーヤの価格は1年目に16%、2年目には22%、3年目には30%上昇し、10年間の平均で16%の上昇が見込まれる^(注67)。

この主食価格の上昇は、先住民コミュニティに大きな影響を与える。同報告書は「トウモロコシ価格は、この人口層にとって食料アクセスを示す最も重要な単一指標である」と指摘する^(注 68)。トルティーヤは1日平均6個消費され、1日のエネルギー摂取量の15%以上を占める^(注 69)。先住民を含む最低所得層がその収入の52%を食費に充てている状況で、トルティーヤ価格の16%上昇(10年平均)は、先住民の食料安全保障を脅かすものといえる。

経済的影響であるが、輸入禁止による飼料コストの上昇により、畜産業は10年間で鶏肉生産が17%、豚肉生産が13%縮小し、また産業全体で年間31,375人の雇用が失われるとされる^(注 70)。また、トルティーヤ価格上昇、穀物分離・検査コスト、畜産業縮小の累積効果により、メキシコ経済は10年間でGDPが117.2億ドル減少し、年間56,958人の雇用が失われると予測される^(注 71)。先住民コミュニティは、低所得、高い食費依存、限られた就業機会、先住民が集中する南部地域の経済的脆弱性により、もっとも強く影響を受けることになる。

輸入禁止は栄養面でも深刻な影響をもたらす。鶏肉はメキシコで最も広く消費される動物性タンパク質源であり、特に低所得層にとって重要とされる^(注 72)。しかし、輸入禁止によって鶏肉価格が66.7%上昇すると(餌代が高騰するため)、メキシコ人の1人当たり鶏肉消費量は現在の38.15 kgから29.79 kgへと減少し、13年前の水準に後退すると予測される^(注 73)。メキシコ人の動物性タンパク質摂取量(1日44g)は既に推奨摂取量(男性56g、女性46g)を下回っており、この減少は、特に妊婦・授乳中の女性の健康リスクを高める^(注 74)。先住民女性について既に栄養不足のリスクが高く、状況はさらに悪くなる。

おわりに：提案

USMCA 第32.5条は、CPTPP 第29.6条が定める「より有利な待遇を与えるために」という限定的な文言を削除し、「先住民に対する法的義務を履行するために必要と認める措置」という要件を新たに採用することで、正当化される措置の範囲を拡大した。この変更は、先住民の権利保護という観点から学術的に肯定的な評価を受けてきた。

しかしながら、この正当化範囲の拡大は、意図せざる帰結をもたらす可能性があることを指摘しておきたい。CPTPPでは、「より有利な待遇を与える」という要件により、政府

調達における先住民企業への優先発注や漁業資源の優先配分など、先住民に対する積極的な経済的利益の付与が明確に想定される措置に、正当化の範囲が限定されていた。これに対し、USMCA 第 32.5 条の下では、先住民に直接的な経済的利益を与えない規制措置も正当化の対象となるため、当該措置が先住民コミュニティにもたらす経済的影響を度外視したまま、先住民保護の名目で実施されてしまうリスクを伴う。

メキシコによる GM トウモロコシ輸入制限は、この問題を端的に示している。メキシコ政府はネイティブコーンの遺伝的保護と先住民の伝統的農業・文化の保護を理由に USMCA 第 32.5 条による正当化を主張した。しかしながら、前節で検討したように、かかる輸入制限は、先住民保護を名目としつつ、皮肉にも先住民に深刻な悪影響をもたらすという逆説的な状況をもたらすものである。

このような逆説は、USMCA 第 32.5 条の構造的問題を浮き彫りにする。同条項は、措置が「先住民に対する法的義務を履行するために必要」であるか否かを判断基準とするが、当該措置が先住民コミュニティに実際にもたらす社会経済的影響を考慮することを求めている。その結果、文化的権利の保護を名目とする措置が、経済的には先住民を害する場合であっても、形式的には第 32.5 条の要件を充足しうる設計となっている。

この問題を回避する一つの方途は、CPTPP 第 29.6 条のように、正当化される措置を「より有利な待遇を与える」措置、すなわち先住民に対する積極的な経済的利益の付与が想定される措置に限定することである。このアプローチの下では、政府は先住民保護措置の経済的影響を事前に評価した上で、実際に先住民に利益をもたらす措置に限定して援用することが想定される。このアプローチは正当化範囲を狭めるものの、名目上の保護措置が、実質的に被害をもたらすという逆説を防ぐことができる。

以上の検討は、USMCA 第 32.5 条の正当化範囲の拡大を肯定的に評価してきた従来の学説に対し、再考を促すものである。先住民の権利を実質的に保護するためには、正当化範囲の拡大ではなく、むしろ CPTPP 第 29.6 条のような限定的アプローチの方が望ましい可能性がある。メキシコの GM トウモロコシ輸入制限は、この観点からの USMCA 第 32.5 条の再検討の必要性を示唆するものである。

注

- * 本稿は、科学研究費補助金・基盤研究(C)「国際法における自己完結的制度の再検討：経済的威圧に対する集団的対抗措置の可能性」(令和6～8年度、代表：石川義道)の成果の一部でもある。2025年11月17日(月)に開催された研究会では、筆者の報告に対して参加者の皆様から貴重なご意見、ご示唆を頂戴した。この場を借りて感謝申し上げる。なお、文責は筆者に帰する。
e-mail: yishikawa@u-shizuoka-ken.ac.jp
- 1 [Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, signed 30 November 2018, entered into force 1 July 2020.](#)
- 2 North American Free Trade Agreement, 17 December 1992, Can TS 1994 No 2, entered into force 1 January 1994.
- 3 本件を検討するものとして、拙稿「遺伝子組み換えトウモロコシをめぐる米国・メキシコ間の貿易紛争の予備的考察」『横浜法学』32巻3号(2024年)375～421頁; Kobayashi, Tomohiko, "Role of the Indigenous Exceptions in International Economic Law for Effective Protection of Indigenous Peoples' Rights and Interests: A Case Study of Mexico – GE Corn Dispute under the USMCA," *Polar Science*, Vol. 44, 2025 を参照。
- 4 Decreto sobre maíz genéticamente modificado, Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 2023 [2023 Decree]. ([courtesy translation](#))
- 5 [Panel Report, United States – Measures Concerning Genetically Engineered Corn, USMCA Doc. MEX-USA-2023-31-01, 20 December 2024.](#)
- 6 U.S. Initial Written Submission, para. 10 (citing [USDA, "Agricultural Biotechnology Glossary"](#)).
- 7 2023 Decree, Art. 2.II.
- 8 MEX-USA-2023-31-01 Final Report, paras. 62-75
- 9 [USDA, FAS, Grain and Feed Annual: Mexico, March 19, 2024 MX2024-0015](#), Table 1.
- 10 MEX-USA-2023-31-01 Final Report, paras. 67-75.
- 11 [Mexico Business News, "Corn Imports Surge in 2023," January 10, 2024.](#)
- 12 マーケティング年度 (MY) とは、農産物の収穫サイクルに基づく会計年度である。米国トウモロコシの MY 2023/2024 は 2023 年 9 月 1 日から 2024 年 8 月 31 日を指す。
- 13 [U.S. Grains Council, "Mexico Breaks Record for U.S. Corn Imports," March 6, 2025.](#)
- 14 MEX-USA-2023-31-01 Final Report, paras. 65, 67.
- 15 たとえば、米国の穀物産地からメキシコまで 75～110 両編成の専用シャトルトレインが 4～5 日で直行運行し、メキシコの飼料・畜産業者は到着時期を正確に予測して生産計画を立てることができる。[U.S. Grains Council, "Railways Keep U.S. Grains Chugging Down the Track To Export Market," April 10, 2020.](#) このシステムは NAFTA 成立 (1994 年) 以降 30 年かけて構築されたものであり、短時間で他国のサプライヤーに切り替えることは物理的・経済的に困難とされる。実際、2024 年夏に BNSF Railway と Union Pacific が輸送を一時停止した際、メキシコの飼料産業は深刻な混乱に直面した。[Mexico Business News, "BNSF Halts Train Shipments to Mexico, Threatening Grain Trade," August 26, 2024.](#)
- 16 Decreto por el que se establecen las acciones para sustituir gradualmente el glifosato, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2020, Article 6.
- 17 MEX-USA-2023-31-01 Final Report, para. 45.
- 18 2023 Decree, Article 6.II.
- 19 2023 Decree, Article 7.
- 20 Id., para. 196.

-
- ²¹ Id., para. 310.
- ²² Id., para. 326.
- ²³ Id., paras. 295, 328.
- ²⁴ Id., para. 295.
- ²⁵ Id., para. 303, & fn. 524.
- ²⁶ Id., para. 307.
- ²⁷ Id., para. 307.
- ²⁸ Id., paras. 70, 329.
- ²⁹ Id., para. 296.
- ³⁰ Id., para. 330.
- ³¹ [Secretaría de Economía, “Panel del T-MEC distribuye Informe Final.” 20 de diciembre de 2024; “EU gana panel de maíz transgénico; México respetará el fallo, dice Economía.” *Expansión*, 20 de diciembre de 2024.](#)
- ³² USMCA Article 31.18.
- ³³ [Acuerdo por el que se deja sin efectos la aplicación de los artículos Sexto, fracción II, Séptimo y Octavo del Decreto de 13 de febrero de 2023, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 2025 \(vespertina\).](#)
- ³⁴ [USTR, “United States Welcomes Mexico's Actions Towards Resolving USMCA Biotech Corn Dispute.” February 6, 2025.](#)
- ³⁵ GM 遺伝子の混入により遺伝的純粋性が失われると、どの種子が「純粋」であるかの判別が困難となり、この種子交換システム自体が機能不全に陥る。さらに、先住民にとって GM 遺伝子が混入したトウモロコシは「我々のトウモロコシ」ではなく、アイデンティティの喪失を意味する。
- ³⁶ MEX-USA-2023-31-01 Final Report, para. 317.
- ³⁷ [American Convention on Human Rights, Nov. 22, 1969, O.A.S.T.S. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123.](#)
- ³⁸ [Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 \(No. 169\), June 27, 1989, International Labour Organization, 1650 U.N.T.S. 383.](#)
- ³⁹ メキシコ憲法第 2 条 A 項第 IV 号は、先住民および共同体が「その言語、知識、ならびに文化とアイデンティティを構成するすべての要素を保存し豊かにする権利」を認め、保障すると定めている。[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 05-02-1917, as amended, Art 2\(A\)\(IV\) \(Mex.\).](#)
- ⁴⁰ MEX-USA-2023-31-01 Final Report, paras. 310-314.
- ⁴¹ [United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, G.A. Res. 61/295, U.N. Doc. A/RES/61/295, Sept. 13, 2007.](#)
- ⁴² [United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, G.A. Res. 73/165, U.N. Doc. A/RES/73/165, Dec. 17, 2018.](#)
- ⁴³ MEX-USA-2023-31-01 Final Report, para. 315.
- ⁴⁴ Article 133 of the Political Constitution of the United Mexican States reads that “[t]his Constitution, the laws derived from the and enacted by the Congress of the Union, and all the treaties made and execute by the President of the Republic, with the approval of the Senate, shall be the supreme law of the country.”
- ⁴⁵ メキシコが具体的に援用した米州人権条約および ILO 第 169 号条約について、同国は批准している。

-
- 46 Siegfried Wiessner, "The Cultural Rights of Indigenous Peoples: Achievements and Continuing Challenges," *European Journal of International Law*, Vol. 22, 2011, at 136-137.
- 47 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1996 I.C.J. 226, para. 70.
- 48 North Sea Continental Shelf Cases, 1969 I.C.J. at paras. 74-77.
- 49 Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, opened for signature Mar. 8, 2018, entered into force Dec. 30, 2018.
- 50 Treaty of Waitangi (6 Feb. 1840). ワイタンギ条約は、1840年にイギリス王室とニュージーランド・マオリ族の首長たちとの間で締結された条約であり、マオリの土地権および文化的権利の保障を含む。ニュージーランドは独立に際してイギリスから条約上の義務を承継し、同条約を建国の基礎文書として位置づけている。 [New Zealand Ministry for Culture and Heritage, "The Treaty in Brief"](#).
- 51 この例外条項は 2001 年のニュージーランド・シンガポール FTA で初めて導入され、以後の同国の貿易協定に含められている。
- 52 日本関税協会『TPP コメントール』（2019年）957頁を参照。
- 53 [Government of New Zealand, "Increase to Supplier Diversity Through New Procurement Target for Maori Business," Dec. 3, 2020](#). この政策は、当時のアーダーン労働党政権下で導入された。この目標は 2023 年 3 月に 8%に引き上げられたが、2024 年 9 月にラクソン国民党政権下で廃止された。
- 54 [Treaty of Waitangi \(Fisheries Claims\) Settlement Act 1992, 1992/121 \(N.Z.\)](#). ワイタンギ条約に基づくマオリの漁業権主張について、ニュージーランド政府とマオリ間で 1992 年に成立した和解を実施するための国内立法。
- 55 Jane Kelsey は、マタウランガ・マオリ（マオリの伝統的知識）の保護に必要な措置は、CPTPP 第 29.6 条だけでは十分にカバーできないと指摘した。同条は「マオリに対してより有利な待遇を与える」積極的な優遇措置を対象とするが、マタウランガ・マオリを保護するデータ規制は全住民に適用される一般的な規制となるため、マオリのみを優遇する措置とはみなされず、同条の適用要件を満たさないためである。 [Waitangi Tribunal, The Report on the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 2021](#), at 139.
- 56 See e.g., Risa Schwartz, "Developing a Trade and Indigenous Peoples Chapter for International Trade Agreements," in John Borrows & Risa Schwartz, eds., *Indigenous Peoples and International Trade: Building Equitable and Inclusive International Trade Agreements*, Cambridge University Press, 2020, at 266-267; Amokura Kawharu, "The Treaty of Waitangi Exception in New Zealand's Free Trade Agreements," in *Id.*, 274, at 287, 292; J. Anthony VanDuzer & Melanie Mallet, "Indigenous Rights and Trade Obligations: How Does CUSMA's Indigenous General Exception Apply to Canada?," *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. 58, 2020, at 4; Patricia Goff, "Inclusive Trade: Justice, Innovation, or More of the Same?," *Ethics & International Affairs*, Vol. 35, 2021, at 292-293.
- 57 USMCA Art. 24.9(1)(2).
- 58 USMCA 第 32.5 条はサービス貿易や投資の文脈でも適用される設計となっている。
- 59 [Paloma Villagómez Ornelas, Rural Poverty in Mexico: Prevalence and Challenges, CONEVAL \(2019\)](#), at 10.
- 60 先住民人口比率については、[INEGI \(Instituto Nacional de Estadística y Geografía\), "Census of Population and Housing \(CPV\) 2020"](#) に基づく。オアハカ州は約 66%、チアパス州は約 28%、ゲレーロ州は約 16%の人口が先住民（先住民言語話者またはその世帯員）である。これは全国平均（約 6-7%）を大きく上回る。
- 61 [World Bank, Poverty & Equity Brief: Latin America and the Caribbean: Mexico, 2023](#).
- 62 [World Perspectives, Inc., Consumer Price Impacts of Mexican Restrictions on GM Corn: An Economic Analysis, 2022](#), at 30.
- 63 *Id.*, at 30.

⁶⁴ [World Bank, *Mexico Inclusive and Sustainable Economic Growth DPL*, Report No. 178224, 2022.](#)

⁶⁵ [INEGI \(Instituto Nacional de Estadística y Geografía\), "Intercensal Survey \(EIC\) 2015".](#)

⁶⁶ World Perspectives, Inc. (2022), at 3.

⁶⁷ *Id.*, at 28, Figure 22.

⁶⁸ *Id.*, at 30.

⁶⁹ *Id.*, at 28.

⁷⁰ *Id.*, at 35, Figure 24.

⁷¹ *Id.*, at 36, Figure 29.

⁷² *Id.*, at 26.

⁷³ *Id.*, at 32.

⁷⁴ *Id.*, at 30, Figure 23.

〔禁無断転載〕

国際通商ルールの新潮流調査研究

令和7年度（一財）貿易・産業協力振興財団 助成事業

発行日 2026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 : <https://iti.or.jp>

