



WTO改革の課題と方向

2020 年 3 月

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



競輪の補助事業

この報告書は、競輪の補助により作成しました。
<http://hojo.keirin-autorace.or.jp>

は し が き

保護主義と広域FTAの台頭で世界貿易と投資のルールが多極化しています。米国のWTO離反があからさまになったため、WTOの機能不全が露呈しました。

しかしながら一方では、こうした混乱や従来制度の不備を打開するために、WTO改革へ向けた国際間の協働が始動しています。

この動向をフォロー検証してWTO改革の方向を展望するために、当研究所内に有識専門家からなる調査研究委員会を設けて、各国の取り組みと協働の実態を調査研究することとし、令和元年度5回に亘る調査研究委員会の成果を当報告書にとりまとめました。

令和元年度「WTO改革の課題と方向」調査研究委員会の構成は次の通りです。

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	松下 満雄	東京大学名誉教授、長島・大野・常松法律事務所弁護士、 元WTO上級委員
委 員	梅 島 修	高崎経済大学教授
委 員	菅原 淳一	みずほ総合研究所政策調査部主席研究員
委 員	福永 有夏	早稲田大学教授
事務局	湯澤 三郎	(一財)国際貿易投資研究所 理事長
	寺川 光士	(一財)国際貿易投資研究所 総務部審議役

本報告書「WTO改革の課題と方向」が関係者皆様方にとって何らご参考になれば幸いです。

なお本報告書全文を別途弊研究所ホームページ<http://iti.or.jp>(または国際貿易投資研究所をインプットして検索してください)の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。

2020年3月

一般財団法人 国際貿易投資研究所

要 約

第 1 章 WTO 改革の課題と方向：総論

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

2018 年以來、有志国、会議体、個別国による WTO 改革に関する提言が相次いで出されている。提言は大別すると WTO のルールの刷新に関わるものと WTO の組織や手続の改善に関わるものに分類できる。比較的多くの提言で見解の一致が認められる論点もあるが、なお多くの論点で提言により見解が対立している。また、インド、ブラジルを初めとして多くの途上国は WTO 改革に関する提言を公表していない。WTO 改革に関する議論が収れんし、一般理事会でまとまるまでなお時間を要するだろう。

第 2 章 産業補助金

高崎経済大学 経済学部
教授 梅島 修

近年、産業補助金、特に中国が国有の製造企業に交付する補助金による貿易歪曲が問題となっているが、現行WTO協定の規律、通報制度では対処しきれていない。相殺関税措置も上級委員会の判断により利用が困難となっている。鉄鋼ハイレベル会合及びフォーラムも解決策を提示できなかった。日米欧で作業中の補助金規律の改正提案による解決が期待されるが、今後、中国が受け容れるのか、また紛争解決制度による執行も問題となる。

第 3 章 国有企業

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

国有企業とは政府が実質上の支配権を握っている企業のことであるが、最近、この国有企業が国際貿易上の一つの問題点として浮上している。例えば、中国の国有企業は国際貿易において大きな影響力を有しているが、これが私企業体制をとっている米、欧州、日本等の企

業と国際市場で競合する場合、政府の援助を受け、倒産の危険からも隔離されている国有企業が有利な立場となりがちであり、ここから国有企業に対して何らかの国際的規律を策定すべきであるとの声が市場経済国からは上がっている。本稿においては、これらの事態を踏まえて、WTO に国有企業規制を導入する場合にどのような留意点があるかを検討する。

現在のところ、WTO に国有企業規制を導入する具体的な草案があるわけではなく、検討の手がかりを得るのが困難であるが、国有企業規制の章を有する CATPP、USMCA、及び、日 EU 経済連携協定における国有企業規制に関する規定を参考として検討した。これらのうちでは CAPTT における国有企業規制に関する章（CAPTT 第 17 章）が嚆矢となり、他の協定における国有企業規制はこの CATPP 第 17 章をモデルとして策定されているようである。しかし、CATPP17 章における国有企業規制は、例えば、国有企業の定義が政府による株式 50%以上の支配を要件とし、それ以下のものが規制から外れ、また、政府による間接的所有、政府公務員の国有企業役員への役員兼任等についても規定されていない。さらに、国有企業は「商業的活動」（すなわち、営利活動）に従事する者と限定しており、これでは政府が所有する事業体で営利活動を行わない者は規制の対象から外れる等の抜け穴がある等の問題がある。しかし、現実問題として、CATPP の策定においては、国有企業の比重が大きいマレーシア、ベトナムがその規制の導入に強硬に反対し、米国等先進国側が大幅に譲歩をして妥結した等の事情もある。とすると現状においては、実効性のある国際的国有企業規制は非現実的であるかのようである。このような事情をわきまえつつも、本稿においては、若干非現実的との批判を予想しつつ、あるべきと筆者が考えた国有企業規制像を描いてみた。

第 4 章 知的財産権

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

WTO 改革をめぐる有志国の提言で知的財産に関連するものには、強制的技術移転の規律を求めるもの、貿易関連知的財産権協定（TRIPS 協定）の刷新を求めるもの、透明性と通報義務の強化を求めるものの 3 類型がある。第一の類型は現行の知的財産権を前提としてその確実な執行を要求する。第二の類型は知的財産権の実体規律の刷新を求めるものであるが、刷新の具体的な内容は言及されておらず、その意図するところは明らかでない。第三の類型は TRIPS 協定上の通報義務の完全な履行を求めるものである。

第5章 電子商取引（デジタル貿易）

みずほ総合研究所 政策調査部
主席研究員 菅原 淳一

WTO における電子商取引ルール形成の取り組みは、WTO の主要機能のひとつである「交渉機能」の再活性化を企図した WTO 改革の試みの一環である。WTO 加盟国間で意見の隔たりが大きい中、WTO では現在、有志国会合において電子商取引ルールの形成を目指した作業が進められている。この動きが 2020 年 6 月の第 12 回 WTO 閣僚会議での成果につながるかどうか、WTO の交渉機能の再活性化の実現に向けた試金石となる。

第6章 紛争処理

早稲田大学
教授 福永 有夏

WTO 紛争処理の上訴機関である上級委員会は、米国による委員任命拒否のため機能不全に陥っている。事態を打開するために様々な提案や試みが行われているが、いずれも米国の賛同は得られていない。こうした事態に EU は、当面仲裁を上級委員会の代わりとして活用することを提案しているが、根本的な解決策とは言えない。事態打開のためには、上級委員会を含む紛争処理のみならず、WTO 全体のあり方についての再検討が必要である。

目 次

第 1 章 WTO 改革の課題と方向：総論	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 2 章 産業補助金	21
-------------------	----

高崎経済大学 経済学部
教授 梅島 修

第 3 章 国有企業	40
------------------	----

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

第 4 章 知的財産権	57
-------------------	----

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 5 章 電子商取引（デジタル貿易）	63
---------------------------	----

みずほ総合研究所 政策調査部
主席研究員 菅原 淳一

第 6 章 紛争処理	75
------------------	----

早稲田大学
教授 福永 有夏

第1章 WTO改革の課題と方向：総論

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

WTO改革の機運が次第に高まってきた。WTOは貿易自由化やルール形成のための交渉機能が長らく不全に陥っている。2019年末には加盟国間の紛争を解決する上級委員会が機能を停止した。WTOの危機的状況が高じるにつれて、主要先進国やその他の有志国がWTO改革に向けた提言を公表し、それらをめぐって議論が進められるようになっている。本章は、WTO改革の背景にあるWTOの危機的な状況を概観し、続いてWTO改革をめぐってこれまでに出された提言と、それらをめぐって展開されてきた議論を振り返る。そして、これまでの議論で出された主要な論点と各国の立場を整理する。最後に、WTO改革の今後の動向について考察する。

WTO改革が何を指すかについての統一的な見解は存在しない。WTOの制度・機関とその機能の改革を指す場合（狭義のWTO改革）もあるが、より広く、WTOのルールの刷新も含めてWTO改革が語られる場合もある（広義のWTO改革）。本章では狭義のWTO改革に限定せず、WTOのルールの刷新を含む広義のWTO改革を取り上げることとする。

第2節 議論の背景としてのWTO危機

WTO改革に向けた機運が高まっている背景にあるのは、WTOを通じたルールに基づく多角的な自由貿易体制が危機に瀕していることである。

WTOは関税と貿易に関する一般協定（GATT）に代わる多角的自由貿易体制の要として1995年に発足した。WTO協定はモノの貿易だけでなくサービス貿易や知的財産権もカバーする広範な貿易自由化のルールを定めた。加盟国がルールを履行しているかどうかは当該ルールを所管する委員会や理事会を通じてモニターされる。ルール違反により貿易自由化の利益が無効化または侵害されたと主張する国は、紛争解決手続に申し立ててルール違反の是正を求めることができる。そのため、一審に当たるパネル手続と二審に当たる上級委員会手続が設けられた。さらなる貿易自由化や新たなルールの形成のため、全加盟国が参加する多角的貿易交渉が行われることとされた。さらに、加盟国の貿易政策（WTO協定の履行状況だけではない）を定期的に審査する貿易政策検討制度も設けられた。

WTOを通じたルールに基づく多角的な自由貿易体制を構成する以上の要素のいくつか機能が不全に陥っている。

第一に、2001 年に開始されたドーハ開発アジェンダは難航し、2013 年の貿易円滑化協定、2015 年の農業補助金をめぐる合意を除いてほとんど成果を挙げていない。先進国はドーハ開発アジェンダは失敗に終わったとして新たな交渉の開始を提案しているが、途上国は、ドーハ開発アジェンダの積み残しの案件について何らかの合意が得られない限り、新たな交渉の開始には応じないと主張して対立している。このため、新たな多角的貿易交渉を開始することについて加盟国の合意が得られていない。

第二に、2017 年 6 月以降、米国は紛争解決上級委員会の活動に対する様々な批判を根拠として、上級委員会委員の任期が満了した後、後任の任命をブロックしている(本報告書第 6 章参照)。この結果、2019 年 12 月には定員 7 名中 6 名が空席となった。上級委員会は 3 名の委員で事件を担当するため、上級委員会手続は機能を停止した。

第三に、2018 年以来、米国トランプ政権は 1962 年通商拡大法 232 条に基づく鉄鋼・アルミ製品の追加関税、1974 年通商法 301 条に基づく対中国制裁関税と、一方的な関税引上げ措置を発動してきた。これらの措置は、形式的には WTO ルールを踏まえていると主張されるものの、¹WTO およびその紛争解決手続を通じた問題の解決に代わって自力救済を通じて問題の解決を図ろうとするものである。WTO ルールからの逸脱であり、WTO 紛争解決手続の空洞化を招いている。

第四に、加盟国による WTO 協定の履行をモニターする制度が十分に機能していない。例えば、補助金協定第 25 条は加盟国に補助金の通報を義務付けているが、一部の加盟国は通報義務を十分に履行しておらず、加盟国の補助金の透明性が確保されていない。特に、中国による鉄鋼産業への補助金が鉄鋼産業の供給能力過剰を産み出していることに対して先進国およびその他の鉄鋼生産国からの批判が強まっているが、²中国は鉄鋼産業への補助金について通報義務を履行していない。

以上指摘した WTO の機能不全の中には、ドーハ開発アジェンダの難航や WTO 協定の履行をモニターする制度の機能不全のように 10 年以上前から続いているものもある。これに対して、上級委員会の危機や米国トランプ政権による一方的な関税引上げ措置は最近二三年に生じた動きである。近年これらが重なったことで WTO は危機的状況に陥っているとの認識が広まり、WTO 改革の機運が高まった。

第 3 節 WTO 改革に向けた主要な提案

WTO 改革の機運は 2017 年末以来高まった。WTO 改革に向けた提案を公表する国やグループが相次いだ。以下では主要な有志国の提案を概観する。

1 日米欧三極貿易大臣会合

(1) 開始の経緯

WTO 改革に向けて最初に行動を起こしたのは主要先進国であった。2017 年 12 月 11 日から 13 日にかけて開催された第 11 回 WTO 閣僚会合は、ドーハ開発アジェンダおよびその他の主要な論点について加盟国の合意が得られず、閣僚宣言を採択することなしに閉会した。しかし、会期中の 12 月 12 日、日本、EU と米国の貿易大臣が会合し、グローバルな競争条件の平準化を確保するために日米欧が連携して対応していくことで合意し、共同声明を発表した。³また、WTO についても意見を交換し、今後も三極貿易大臣会合による対話を継続していくことで一致した。三極貿易大臣会合はその後も会合を重ね、WTO 改革に向けた提言を次第に具体化させてゆく。

(2) 第 2 回会合

2018 年 3 月 10 日にはブラッセルで第 2 回会合を開いた。共同サマリー⁴は、第三国（国を明記していないが、中国を指す）による市場歪曲的措置に対して市場の歪曲または過剰生産能力の問題に対処するため、以下の行動をとると宣言した。第一に、産業補助金に対するルールを強化するための土台を定義すること、第二に、共同で継続中および新規の紛争案件を WTO で取り扱うことにより、既存のルールを執行すること、第三に、通報義務の強化を含む、WTO のモニター機能の実効性と効率性を改善するため、関連する WTO の委員会で協力すること。共同サマリーはまた、WTO のルール形成機能を強化するため、第 11 回 WTO 閣僚会合における電子商取引分野の共同声明⁵へのコミットメントを再確認した。

(3) 第 3 回会合

三極貿易大臣会合は 2018 年 5 月 31 日、パリで第 3 回会合を開いた。会合の共同声明⁶は 3 本の附属書を採択した。附属書 1 は、補助金に関するスコーピングペーパーである。新興国が産業補助金に関する既存の WTO ルールの適用から免れないようにするため、当該ルールを明確化し改善するべきであるという共通の見解を述べた。そして、今後の交渉で、(i) 透明性の改善、(ii) 公的機関/国有企業の問題へのより良い対処、(iii) より効果的な補助金ルールの実現に取り組むとした。附属書 2 は技術移転政策および慣行に関する共同声明である。米国が問題視している中国進出企業に対する技術移転の強制の慣行を取り上げたものである。附属書は、有害な強制技術移転の政策および慣行を止めさせる効果的な手段を見つけるため、適切な場合には WTO の紛争解決手続に委ねることを含め、共同行動することで合意した。附属書 3 は市場志向条件に関する共同声明である。貿易救済措置（ダンピング、補助金相殺関税）における国内価格算定のベンチマークとなる「市場志向」概念を定義するため、7つの指標を提示した。

(4) 第 4 回会合

三極貿易大臣会合は 2018 年 9 月 25 日、ニューヨークで第 4 回会合を開いた。共同声明⁷は、従前からの第三国による非市場志向の政策・措置に関する声明、産業補助金と国有企業に関する声明、第三国による強制的技術移転政策および措置についての声明、デジタル貿

易と電子商取引についての声明のほか、狭義の WTO 改革についても声明を発表した。その骨子は以下の通りである。

1. WTO のモニタリング・監視機能

透明性と通報について WTO 物品理事会に共同提案を行うことに合意した。

2. 委員会の活動強化の促進

ベスト・プラクティスの促進と効率向上に焦点を当てた共同提案の可能性について議論することを事務方に指示した。

3. 途上国の定義について

途上国の定義が過度に広範であり、途上国の地位が自己申告とされていることの問題点を指摘した。途上国の地位を主張する先進的な加盟国（advanced WTO Members）は現在および将来の WTO 交渉で完全な約束を引き受けるよう呼びかけた。

(5) 通報と透明性に関する共同提案

上記声明で言及された WTO 物品貿易理事会への共同提案は、2018 年 11 月 1 日、日米欧とアルゼンチン、コスタリカにより行われた。「WTO 協定の透明性向上と通報義務の強化のための手続」と題された共同提案⁸の骨子は以下の通りである（数字はパラグラフ番号）。

1. 定期的な年次報告を義務付けている物品貿易関連の WTO 協定

以下の協定が通報義務を課していることを確認した。

農業協定；AD 協定；補助金相殺措置協定；セーフガード協定；国家貿易に関する 1994 年の GATT17 条の解釈了解；輸入許可協定；原産地規則協定；船積み前検査協定；数量制限の通報手続に関する決定（G/L/59/Rev.1）；貿易関連投資措置協定；SPS 協定；TBT 協定

2. 通報義務の履行状況の評価

物品貿易理事会の通報義務・手続作業部会に、1.の諸協定の通報義務遵守状況についての評価と年次報告、遵守強化策の実施、遵守強化のための勧告を求める。

3. 通報義務の遵守改善についての勧告

通報義務・手続作業部会に、遵守改善についての勧告の取りまとめを指示する。

4. 農業協定の通報義務

農業委員会に、農業協定の通報義務と書式の見直しと更新を要請する。

5. 通報に関する技術協力

通報義務・手続作業部会に、事務局と協働して通報に関するハンドブックを更新し、物品貿易理事会に提出するよう指示する。

6. 貿易政策検討報告

貿易政策検討報告に 1.の諸協定の通報義務遵守状況の報告を記載するよう貿易政策検討機関に指示する。

7. 反対通報 (counter notification)

加盟国は 1. の諸協定の通報に対する反対通報を行うよう奨励される。

8. 通報義務の遅延に対する手続

農業協定については遅延から 2 年以内に遅延の理由を説明し、今後の通報予定を説明し、可能な限りの通報を行う。

その他の協定は遅延の翌年に説明と可能な限りの通報を行う。

9. 通報義務履行が困難な途上国

通報義務の履行が困難な途上国は事務局に支援を求めるよう奨励される。

10. 通報義務の不履行の報告

8. の期限内に通報できない途上国は関連する委員会と通報義務・手続作業部会に義務の不履行を報告し、必要とする支援 (capacity building) について報告する。

11. 事務局による通報

8. の期限から 1 年以内に通報できない途上国は、事務局に支援を求め、当該国が同意すれば事務局は代わって通報することができる。

12. 通報義務不履行の場合のサンクション

(a) 8. の期限から 1 年以上 2 年未満の不履行の場合

- (i) WTO の機関の議長に任命されない
- (ii) 貿易政策検討制度で当該国が行った質問に対して相手国の回答が不要となる
- (iii) WTO 予算の分担金を [x][5] % 追加負担する
- (iv) 事務局は毎年、当該国の通報状況を物品貿易理事会に報告する
- (v) 一般理事会会合で報告の対象となる

(b) 8. の期限から 2 年以上 3 年未満の不履行の場合

- (i) 活動を停止した (Inactive) 加盟国と呼ばれる
- (ii) WTO の公式会合では加盟国の後、オブザーバーの前に召集される
- (iii) 一般理事会に参加する場合、Inactive 加盟国と呼ばれる⁹

13. サンクションの通報

事務局長は毎年初め、サンクションの対象国にその旨通報する。当該国が通報義務を履行すればサンクションは停止される。

14. 漁業補助金の通報

(ドーハ開発アジェンダの) ルール交渉グループに対して、漁業補助金の強化された通報制度について検討を指示する。

(6) 第 5 回会合

日米欧三極貿易大臣会合は 2019 年 1 月 9 日、ワシントンで第 5 回会合を開いた。共同声明¹⁰は、従前からの、第三国による非市場志向の政策および措置 (情報共有の強化と既存の

WTO の規律の有効性を維持するための共同作業)、産業補助金 (春までにテキストベースでの三極での作業を完了させるよう事務方に指示)、強制的技術移転 (エンフォースメント、新たなルールの作成、安全保障目的での投資管理と輸出管理についての協力、春までに協力内容をストックテイクする)、電子商取引 (電子商取引の貿易的側面に係る WTO 交渉を適時に開始することへの支持を確認) についての声明のほか、狭義の WTO 改革についても声明を発した。その骨子は以下の通りである。

1. 2018 年 11 月の WTO 物品理事会に提出した通報・透明性に関する提案への他の貿易パートナー国の関与を強める。
2. 委員会の活動の強化に向けた作業への合意を確認する。
3. 途上国の地位を主張する先進的な WTO 加盟国に対し、現行および将来の WTO 交渉において完全な責任を引き受けるよう改めて呼びかける。

(7) 通報と透明性に関する共同提案 (改訂版)

2019 年 4 月 1 日、日米欧三国は前年 11 月に提出した通報と透明性に関する共同提案¹¹⁾の改訂版を物品貿易理事会に提出した。¹²⁾提案に参加した加盟国は前回より 5 増えて 9 か国・地域となった。改訂版による主な修正点は、通報困難国・通報遅延国に対する WTO 事務局の支援に関する記述が詳細になったこと、通報遅延に対するペナルティが若干緩和されたことである。具体的に言えば、通報期限から 2 年以上不履行の場合、共同提案では「活動を停止した (Inactive) 加盟国」と呼ばれることになっていたが、改訂版では「通報遅延加盟国」と呼ばれるようになる。表 1-1 は共同提案と改訂版の対照表である (表の数字はパラグラフ番号)。

表 1-1 通報と透明性に関する共同提案および改訂版の対象表

共同提案		改訂版	
1	対象協定	1	対象協定
2	通報の評価		
3	通報改善の勧告 ; 技術支援の協議	2	通報改善の勧告 ; 技術支援の協議
4	農業協定の通報状況の審査と勧告	7	農業協定の通報期限の特則
5	通報の技術協力ハンドブック	3	通報の技術協力ハンドブック
6	TPR に通報状況を記載する	4	TPR に通報状況を記載する
7	反対通報	5	反対通報
8	通報期限	7	農業協定の通報期限
9	通報困難国の支援要請	10	通報困難国の支援要請
10	通報遅延の報告	8	通報遅延の報告
11	事務局による通報遅延国支援	9	事務局による通報遅延国支援
12	ペナルティ	6,11	ペナルティ
13	事務局長によるペナルティの報告	12	事務局長によるペナルティの通告
14	漁業補助金通報の検討		

出典 : 筆者作成

(8) 第 6 回会合

日米欧三極貿易大臣会合は 2019 年 5 月 23 日、パリで第 6 回会合を開いた。共同声明¹³は、従前からの第三国による非市場志向の政策および措置（情報共有の強化についてのストックテイク、市場志向条件の存在を示す追加的基準の特定、市場志向条件が公正で相互に有利な国際貿易システムの基礎であり、市民と企業活動が市場志向条件の下で活動することの再確認、既存の WTO ルールの有効性を維持するための作業を共同で進めていくことのコミットメントの確認）に加えて、第三国の国有企業（State Enterprises）政策についての懸念と対処（国有企業をナショナル・チャンピオンに発展させ、市場志向の貿易を混乱させ、国営企業にグローバル市場を支配するよう指示することに対する懸念の共有、国営企業の非市場的な利点と非市場的な国内行動に対する懸念の共有、これらの懸念に対処するための効果的な方法と、これらの問題に取り組むためのエンフォースメントとルール作りについて議論を深めることへのコミットメント）を述べた。また、産業補助金については、透明性の向上、より厳格な規律の対象となる有害な（harmful）補助金の特定、利用可能な適切なベンチマークの確保に関する従来からのテキストベースの議論の進捗を歓迎するとともに、国有企業と産業補助金の規律強化の交渉を開始するため、これらおよびその他の論点についてのテキストベースでの三極の作業を完了させるよう事務方に指示した。強制的技術移転については、エンフォースメント、新たなルールの策定、安全保障目的の投資管理・輸出管理についての協力を確認し、これまでの協力内容をストックテイクした。共同声明は WTO 改革についても言及した。その骨子は以下の通りである。

1. 4 月に提出した通報・透明性共同提案改訂版¹⁴で早期に合意を得るため、他の WTO 加盟国への働きかけを強める。
2. 通常委員会の活動強化に向けた取り組みを行うことを確認する。
3. 現在および将来の交渉における特別かつ異なる待遇（special and differential treatment）についての WTO の現在の議論を歓迎する。
4. 途上国の地位を主張する先進的な途上国が現在および将来の WTO 交渉において完全な義務を引き受けるよう求めることを再確認する。

(9) 第 7 回会合

三極貿易大臣会合は 2020 年 1 月 14 日、ワシントン DC で第 7 回会合を開いた。共同声明は、産業補助金について既存の WTO ルールを強化するための方策について合意した。その概要は以下の通りである。

1. 補助金協定第 3.1 条の禁止補助金のリストに以下を追加する。
 - a. 際限のない（unlimited）保証；
 - b. 信頼できる再建計画のない破産またはその危機にある企業に対する補助金；
 - c. 過剰能力の分野または産業における独立の民間資本から長期の資金または投資を調達することができない企業に対する補助金
 - d. 一定の債務の直接的な免除

2. 1.以外の以下の補助金に対する「著しい悪影響 (serious negative effect)」(補助金協定第 5 条、第 6 条) の立証責任の転換
 - a. 過度に大規模な補助金
 - b. 非競争的な企業を存続させ、市場からの退出を妨げるような補助金
 - c. 民間の商業的な参画を伴わない大規模な製造能力をもたらす補助金
 - d. 輸出価格よりも国内価格を安くする補助金
- 以上は例示であり、これらに限定されない。これらの補助金の存在が認定され、著しい悪影響がないことが立証されない場合、補助金交付国は直ちにそれを廃止しなければならない。
3. 補助金協定第 6.3 条の「著しい害 (serious prejudice)」に供給能力をゆがめる場合を追加すべきである。さらに、著しい害の恐れを定義する規定についての作業を継続する。
 4. 補助金を適切に通報する新たな強力なインセンティブを補助金協定第 25 条に追加すべきである。
 5. 補助金交付国の国内市場が歪曲している場合の適切なベンチマークを規定するべきである。
 6. 多くの補助金が国有企業を通じて提供されていることに鑑みて、「公的機関」(補助金協定第 1.1 条(a)の定義の見直し作業を継続する。

共同声明は、強制的技術移転について、ある国が強制的技術移転に関与した場合は、他の国々から、公正で自発的かつ市場に基づく技術やイノベーションの流れから利益を得る機会を奪うことを再確認した。そして、第三国による強制的技術移転措置を防ぐことを目的とした主要な規律のありうる要素、輸出管理・安全保障目的の投資管理とそのエンフォースメント手段、新たなルール作りをはじめとする有害な強制的技術移転政策および措置を止めるための効果的な方法に対するコミットメントについて議論した。

共同声明は、狭義の WTO 改革関連では、WTO 協定上の通報義務の遵守強化、途上国地位を主張する先進的な WTO 加盟国が現在および将来の WTO 交渉において完全な義務を引き受けるよう強く慫慂することに言及した。

2 G20

(1) 第 13 回首脳会議 (ブエノスアイレス) 首脳宣言

G20 (Group of Twenty) の第 13 回首脳会議 (ブエノスアイレス) は、2018 年 12 月 1 日の首脳宣言¹⁵²⁷ 節で WTO 改革に言及した。即ち、国際貿易と投資が成長、生産性、イノベーション、雇用創出と開発のエンジンである。このために多角的貿易体制が果たしてきた貢献を認識する。この体制は現在、その目的を達成するに及ばず、改善 (improvement) の余地がある。したがって、WTO の機能を改善するために必要な WTO 改革 (reform of the WTO) を支持する。次回サミットで改革の進捗をレビューする。

(2) 第 14 回首脳会議（大阪）首脳宣言

G20 の第 14 回首脳会議（大阪）は、2019 年 6 月 29 日の首脳宣言¹⁶で、WTO の機能を改善するため、必要な WTO 改革への支持を再確認した。そして、2020 年 6 月の第 12 回 WTO 閣僚会議に向けた取り組みを含め、他の WTO 加盟国と建設的に取り組んでいくと表明した。

3 EU

(1) フランスのマクロン大統領の意見表明（2018 年 5 月 30 日）

マクロン大統領は、2018 年 5 月 30 日にパリで開催された OECD 年次閣僚会合のスピーチ¹⁷で WTO 改革に言及した。大統領は貿易における多国間主義（multilateralism）の基盤として WTO に言及したうえで、今日 WTO が全面的な見直し（overhaul）を必要としていると指摘する。様々な分野の不公正貿易慣行や知的財産権の窃取に対して、WTO ルールに違反する貿易戦争で対抗すること（米国を指している）は最善の対応策ではない。これらに対してはルールに基づき WTO の枠組みで対処すべきであり、そのためにも WTO の改革が必要であると主張する。

具体的な改革として、大統領はまず紛争解決手続、特に上級委員会手続の改善を挙げ、上級委員会の任命をブロックする米国を批判する。

改革の現実的な進め方として、まずは米、EU、中国、日本が合意し、それを G20、さらに OECD メンバー国に広げることが大統領は提唱する。そこで、まず 2018 年 12 月の G20 ブエノスアイレス首脳会議までに改善すべき点をまとめることを提案する。ルールの刷新（update）を図るべき項目として、大統領は以下のテーマを挙げる。市場歪曲的な補助金、知的財産、社会権、気候保護である。気候保護に関連して、大統領は WTO ルールを刷新して環境と持続可能性を貿易規律の中心に据えることを提唱する。

(2) 欧州委員会のコンセプトペーパー（2018 年 9 月 18 日）

欧州委員会（European Commission, EC）は WTO の近代化（modernisation）に関するコンセプトペーパーを 2018 年 9 月 18 日に公表した。¹⁸コンセプトペーパーは、ルール形成、WTO の通常業務と透明性、紛争解決手続の三部構成から成り、WTO 改革について体系的に論じている。

まず、ルール形成に関する提案は、① WTO における将来のルール形成対象、② 開発の文脈における柔軟性（flexibility）への新たなアプローチ、③ WTO のルール形成手続の改善から成る。その内容を表 1-2 に整理した。

表 1-2 EC コンセプトペーパーのルール形成に関する提案

1. 将来のルール形成対象
A. システムのリバランスと競争条件平準化のためのルール
透明性と補助金通報
国有企業の規律強化・拡大
補助金規律の強化
B. サービス・投資障壁と強制的技術移転に関するルール
投資に関する市場障壁、差別待遇、国内市場歪曲、強制的技術移転の規制
デジタル貿易の障壁に関するルール
C. 持続可能性へのフォーカス
持続可能開発目標(SDGs)との関連を明確化・強化する
2. 開発の文脈における柔軟性への新たなアプローチ
卒業の奨励
S&D（協定の最終的な完全な履行につながる柔軟性メカニズム
既存の協定への S&D の追加
3. WTO ルール形成手続の改善
多国間協定方式
事後の加入に開かれた MFN で運用されるブリ協定方式
事務局のルール形成、履行、モニタリングにおける枠割強化

出典：筆者作成

WTO の通常業務と透明性に関する EC コンセプトペーパーの提案は、① 透明性と通報、② 回答義務の強化、③ 委員会・理事会によるルール改善の強化、④ 委員会のリストラの 4 つの柱から成る。最も多くの紙幅が割かれた ① では、委員会レベルでのモニタリングの強化、通報義務履行へのインセンティブ提供、意図的で反復的な不履行に対するペナルティ、反対通報 (counter notification) と貿易政策検討制度 (TPRM) の強化が盛り込まれており、その内容は上記の三極貿易大臣会合が中心となって WTO の物品貿易理事会に提出した共同提案¹⁹にほぼ合致する。

紛争解決に関する EC コンセプトペーパーの提案は、米国が 2018 年 3 月の貿易政策報告で提起した問題点²⁰を受けて、それに対する対処策を整理している。この点は本報告書の福永報告（第 6 章）で扱われるので、ここでは取り上げない。

(3) EU および 11 の有志国による紛争解決手続改革提案（2018 年 11 月 26 日）

EU は、11 の有志国²¹とともに 2018 年 11 月 26 日に紛争解決手続の改革に関する提案を WTO の一般理事会に提出した。²²提案は本報告書の福永報告（第 6 章）で扱われるので、ここでは提案の概要を紹介するに留める。

1. 退任する委員の担当案件の扱い

紛争解決了解第 17.2 条を改正し、退任時点で口頭審理が始まっていた案件に限って退任後も継続して担当するものとする。

2. 上級委員会報告の提出期限

紛争解決了解第 17.5 条を改正し、上訴通報から 60 日の期限までに報告を提出できない場合は、報告の提出日について当事国と協議するものとする。

3. 国内法の解釈は事実問題である

紛争解決了解第 17.7 条に注釈を追加し、紛争当事国の国内法の解釈は事実問題であり、上級委員会の判断の対象外であることを再確認する。

4. 紛争解決に不要な認定について

紛争解決了解第 17.6 条、第 17.12 条を改正し、上級委員会の認定対象を紛争解決に必要な法的問題および小委員会が行った法的解釈の検討に限定するものとする。

5. 先例拘束性

紛争解決了解に第 17.15 条を追加し、上級委員会報告に関する上級委員会と WTO 加盟国との定期的な協議の手続を創設する。

(4) EU、中国とインドの紛争解決手続改革提案（2018 年 11 月 26 日）

EU は、上記（3）の提案と同時に中国、インドとの連名で追加的な紛争解決手続改革の提案を一般理事会に提出した。²³上級委員会委員及び上級委員会事務局に関する提案であり、上記（3）の提案に追加するものである。その概要は以下の通りである。

1. 上級委員会委員の任期を 1 期 6 年-8 年とする。再任は認めない。
2. 上級委員会委員を 9 名に増やす（紛争解決了解第 17.1 条の改正）。
3. 上級委員会委員を常勤職とする²⁴（紛争解決了解第 17.3 条の改正）。
4. 上級委員会事務局の人員を増強する。²⁵
5. 上級委員会委員の任期満了後 2 年以内は担当していた事件を継続して担当する（紛争解決了解第 17.2 条の改正）。
6. 上級委員会委員の任期満了 6-9 か月前に後任の委員の選任手続を開始する（紛争解決了解第 17.2 条の改正）。

(5) EU および 9 の有志国による WTO 委員会手続の改正に関する共同提案（2019 年 7 月 8 日）

EU は、9 の有志国²⁶とともに 2019 年 7 月 4 日に貿易上の懸念事項（trade concerns）を扱う WTO の理事会・委員会の手続指針に関する共同提案を一般理事会に提出した。提案は ① 会合の設営、② 理事会・委員会における貿易上の懸念事項の検討、③ 貿易上の懸念事項の非公式会合による解決、④ 貿易上の懸念事項を提起された途上国への支援、⑤ 対象となる理事会・委員会の範囲、の 5 項目で構成され、貿易上の懸念事項を所管の理事会（TRIPS 理事会、サービス貿易理事会）および委員会（WTO 設立協定第 4 条に基づいて

設立された委員会及び情報技術製品の貿易拡大に関する加盟国委員会）が処理するための手続を詳細に定めている。

貿易上の懸念事項については、衛生植物検疫措置（SPS）委員会²⁷と貿易の技術的障害（TBT）に関する委員会²⁸が多数の案件（specific trade concerns）を取り上げて審議し、解決を図ってきた実績がよく知られている。貿易上の懸念事項が理事会・委員会で取り上げられれば、加盟国の WTO 協定国内実施に関する透明性が向上し、事案が WTO 紛争解決手続にエスカレートする前に解決されることが期待できる。提案は、SPS 委員会と TBT 委員会で実績を挙げているこの手続を他の理事会・委員会にも拡大して適用することを目指すものである。

4 WTO 改革に関する有志国オタワ閣僚会合

(1) WTO の強化と近代化に関するカナダのディスカッションペーパー(2018 年 9 月 21 日)

カナダは 2018 年 9 月 21 日に WTO の強化と近代化（strengthening and modernizing the WTO）に関するディスカッションペーパー²⁹を WTO の一般理事会に提出した。WTO の 3 つの主要な機能（モニタリング、紛争解決手続、ルールの刷新（modernizing the trade rules））に課題があるとして、包括的な改善策を提案したものである。以下、その概要を紹介する。

1. WTO のモニタリング機能の改善

ここでは、① 国内措置の通報と国内措置の透明性の改善、② 理事会・委員会での審議の充実と、それを補佐する事務局の機能強化、③ 特定の貿易上の懸念（specific trade concerns）手続の改善と強化、の 3 項目が挙げられた。

2. 紛争解決手続の強化

ここでは、① ルール違反の自制と紛争解決手続以外の手続（例えば調停手続）の活用による紛争解決手続の負荷の軽減、② 紛争のタイプに応じた補完的な紛争解決手続、パネルと上級委員会との相互作用を促す差し戻し制度（remand）の導入などによる紛争解決手続の円滑化、③ 上級委員会手続の改善、の 3 項目が挙げられた。③ では、一部の加盟国（米国を指す）の懸念を認め（acknowledge）、相互に合意できる解決策を考える必要があるとする。第一に、上級委員会が加盟国の権利義務を増加させているのではないかと懸念に対しては、WTO 加盟国が上級委員会に対して特定の問題に関する拘束的および非拘束的な指示（guidance）を与える審議の機会を持ち、コンセンサスにより WTO 協定の有権的な解釈（authoritative interpretation）を採択することを提案する。第二に、上級委員会の制度的・手続的な慣行に関わる懸念に対しては、上級委員会による勧告的意見（advisory opinions）の余地を狭めること、上級委員会の審査基準（standard of review）を明確化し、事実審査および加盟国国内法の運用を審査の対象から除外すること、パネルおよび上級委員会報告における少数意見を明示的に認め、パネル・上級委員会の解釈は当該事件のみに適用されるこ

とを確認すること、上級委員会が審理の期限を超過する場合には紛争当事国と協議することとし、そのための指針を策定することを提案する。

3. 21 世紀にふさわしい貿易ルールの刷新

ディスカッションペーパーは、21 世紀にふさわしい貿易ルールの刷新が必要であるとするが、同時にそれが一括受諾方式では実現できないことも明らかであり、それに代わるルール形成の方式が必要であるとする。そこで、① ルール刷新の優先順位の決定、② ルール刷新の方法の提案、③ 開発途上国への配慮、の 3 項目を提案する。

① ではまず、多角的貿易協定として策定することがふさわしいテーマとプブリ協定として策定することがふさわしいテーマの仕分けが必要であるとする。テーマとして考えられるのは以下の 3 類型である。第一に、ドーハ開発アジェンダなどの過去の交渉の積み残しのテーマ（農業補助金、開発、特に後発途上国の問題）。第二に、21 世紀経済に必要なテーマおよびグローバル化の社会的側面に関わるテーマ（デジタル貿易、包摂的貿易、持続可能な開発、中小零細企業、投資と国内規制など）。第三に、競争条件の歪曲に関する懸念に応えるテーマ（国有企業の市場歪曲効果、産業補助金、技術移転と営業秘密、透明性）。

② では、すべての加盟国を拘束する多角的貿易協定ではなく交渉に参加し合意した加盟国だけを拘束するプブリ協定の可能性を論じる。そして、プブリ協定の 3 つの選択肢を挙げる。第一に、クリティカル・マスを構成する加盟国が合意し、合意結果は最恵国待遇原則に基づいて全ての加盟国に適用するもの（情報技術協定など）。第二に、合意した加盟国だけに適用されるもの（政府調達協定）。第三に、WTO の枠外で交渉され、合意した加盟国だけに適用されるもの（サービス貿易協定（Trade in Services Agreement (TiSA)））。ディスカッションペーパーの附属書（Annex）は、プブリの文書（*plurilateral instruments*）についてさらに敷衍し、その選択肢として、1) 政治的な表明、2) 法的拘束力のあるプブリ協定、3) プブリの行動指針（*plurilateral codes of conduct*）、4) プブリの手続合意（*procedural agreements*）（例えば WTO 紛争における文書の作成と共有に関する慣行および手続に関するメカニズムに関する紛争解決機関の文書³⁰）、を挙げている。附属書はまた、多角的な文書（*multilateral instruments*）の選択肢として、1) 非拘束的な文書（既存の義務の解釈に影響を与えないことを明記する）、2) 一般理事会および紛争解決機関の公式の決定（*formal Decisions*）（例えば、第 10 回閣僚会議（ナイロビ）で採択された輸出競争に関する決定）、3) WTO 設立協定第 9 条 2 項に基づく有権的な解釈、を挙げている。

③ では、途上国に配慮した新たなアプローチが必要であるとする。途上国に十分配慮しつつ、義務の引き受けと柔軟性において途上国を一律に扱わない方式として、貿易円滑化協定の方式がよい先例となるとする。即ち、1) 一部の途上国に経過期間を認めるが、全ての加盟国が義務を完全に履行することを最終目標とすること、2) 必要性の証拠に応じ、義務の差異を交渉により認めること、3) 少なくとも後発途上国については最も重い義務の履行を先進加盟国による支援とリンクさせること、の 3 点である。

(2) WTO 改革に関する有志国オタワ閣僚会合共同声明(2018 年 10 月 25 日)

カナダと 12 の有志国³¹は 2018 年 10 月 25 日、オタワで閣僚会合を開催し、共同声明³²を公表した。共同声明には日本、EU も名を連ねた。共同声明は、緊急の検討が必要な分野として、① 紛争解決手続、② 交渉機能の再活性化、③ 加盟国の貿易政策のモニタリングと透明性の強化の 3 分野を挙げた。

① の紛争解決手続に関しては、上級委員会委員の任命がブロックされていることに懸念を表明し、早急にブロックを解く必要を強調した。それと同時に、紛争解決制度の機能に対する一部加盟国（米国を指す）の懸念に応じてその解消に向けて話し合うことを表明した。

② の交渉機能の再活性化については、その必要性を認め、2018 年の第 11 回閣僚会議の指示に従い、漁業補助金交渉を妥結させること、持続可能な開発目標（sustainable development goals, SDGs）などの 21 世紀の現実を反映したルールの刷新が必要であり、そのために、柔軟で開放的な交渉方式を採用すること、第 11 回閣僚会議で発出された共同声明イニシアティブ（投資円滑化、サービスの国内規制、電子商取引）に基づく作業を歓迎すること、補助金などによる市場歪曲に対処する必要があること、そして、ルール形成における開発の扱いについて具体策を検討することを指摘した。

③ の加盟国の貿易政策のモニタリングと透明性の強化については、WTO 協定上の通報義務の不履行に対して懸念を表明し、透明性と通報の改善が急務であるとした。それと同時に、通報義務の改善は比較的短期に達成できるものであり、その達成に向けた具体的な提案を検討するとした。

(3) WTO 改革に関する有志国オタワ閣僚会合ダボス会議共同声明(2019 年 1 月 24 日)

カナダと 12 の有志国は 2019 年 1 月 24 日、WTO 改革に関する有志国オタワ会合をダボスで開催し、共同声明³³を発表した。共同声明は 2018 年 10 月 25 日の共同声明に言及するとともに、その後も貿易制限的な措置が増えていることを踏まえてすべての加盟国に自制を要請した。そのうえで、共同声明は ① 紛争解決手続、② 透明性と通報義務の強化、③ 貿易上の懸念解決の手続、④ 漁業補助金交渉、⑤ 交渉機能の再活性化、の 4 つのテーマを取り上げた。

① の紛争解決手続について、共同声明は、EU および有志国が 2018 年 11 月に提出した提案³⁴に言及し、一般理事会議長による上級委員会手続再建のための協議プロセスに対する支持を表明した。② の透明性と通報義務の強化について、協働声明は、透明性を向上させ、WTO 協定上の通報義務を強化するために行われている提案の検討作業に対する支持を表明した。③ の貿易上の懸念解決の手続について、共同声明は、このテーマに関心を持つすべての加盟国との共同提案³⁵の提出を目指すとした。④ の漁業補助金交渉について、共同提案は、交渉の早期終結に向けすべての加盟国が努力することを要請した。⑤ の交渉機能の再活性化について、共同提案は、補助金などによる市場歪曲への対処をすべての加盟国に要請した。

5 特定の国による提案

以上は複数の有志国ないし会議体（G20）による WTO 改革の提案である。この他に、単独の加盟国が WTO 改革について提案したものがある。本章では米国と中国の提案を取り上げる。

(1) 途上国の卒業に関する米国の提案（2019 年 2 月 15 日）

米国は 2019 年 2 月 15 日、WTO の交渉機能強化の手續に関する提案³⁶を一般理事会に提出した。その表題とは裏腹に、提案の内容は WTO 交渉における途上国地位を卒業する基準を定めるものであった。具体的には、① OECD 加盟国ないし加盟交渉を開始した国（例えばメキシコ、韓国）、② G20 メンバー国（例えば、中国、アルゼンチン）、③ 世界銀行の定義による高所得国（high income country）（例えばチリ、ウルグアイ）、④ 輸出入貿易額の世界シェアが 0.5%以上の国（例えば中国）の 4 つの基準を掲げ、以上のいずれかに該当する国は現在および将来の WTO 交渉において途上国としての特別かつ異なる待遇を供与されないとする。

(2) 中国の WTO 改革に関する意見書（2019 年 5 月 13 日）

中国は 2019 年 5 月 13 日、WTO 改革に関する詳細な意見書³⁷を提出した。意見書は冒頭で多角的貿易システムが貿易の自由化と途上国の経済発展を通じた世界経済の成長に果たしてきた役割に言及するとともに、多角的貿易システムが危機に瀕していると述べる。そして、2018 年 11 月に一般理事会に提出した文書で明らかにした WTO 改革に向けた中国の基本原則を繰り返す。即ち、① 無差別原則と開放性という多角的貿易システムの中核的価値の尊重、② 開発に向けた途上国の関心の擁護、③ コンセンサスの慣行に従った改革、の 3 原則である。

意見書は続いて、WTO 改革が必要なテーマと改革の方向を述べる。これは、① WTO の存亡に関わり緊急の対処な分野、② 世界経済のガバナンスにおける WTO の意義(relevance)を向上させる分野、③ WTO の活動の効率性を改善させる分野、④ 多角的貿易システムの包摂性 (inclusiveness) を強化する分野、の 4 つに大別される。

意見書は ① として、上級委員会の任命プロセスの停滞の打開、安全保障例外に対する規律の強化、WTO ルールに違反する一方的措置に対する規律の強化、の 3 点を挙げる。次に、② として、以下の 5 点を挙げる。

1. 農業に関するルールの不平等の是正、特に、先進国に認められた保護の総額（Aggregate Measurement of Support, AMS）の段階的廃止
2. 貿易救済（アンチダンピングと補助金相殺関税）に対するルールの改善
3. 漁業補助金に関する交渉の加速
4. デジタル貿易と電子商取引に関する共同声明に基づく、開かれた、包摂的な交渉プロセスの推進

5. 投資円滑化と中小零細企業という新たな問題に対する開かれた、包摂的な議論の推進

意見書は ③ として、通報義務の遵守改善（途上国に対する支援と技術援助の強化を含む）と WTO の補助機関の効率性改善を挙げた。

意見書は ④ として、途上国の特別かつ異なる待遇の尊重、貿易と投資における公正な競争の原則を挙げた。後者については、WTO 改革に名を借りた国有企業に対する特別または差別的な規律への反対、安全保障に基づく外国投資の審査が中立的に実施され、透明性とデュープロセスの原則に基づくこと、異なる所有構造（different ownership structures）を備えた投資に対する無差別待遇を挙げた。

第 4 節 WTO 改革をめぐる主要な論点と有志国・会議体・各国の立場

WTO 改革をめぐって第 3 節で紹介した様々な有志国・会議体と個別国の提案を、主な論点に沿って整理する。提案は、WTO のルールの刷新と WTO の機能や手続の改善の 2 群に整理される。

1 WTO のルールの刷新

WTO のルールの刷新に関する提案は、(1) 既存の WTO ルールの不履行やルールの間隙（lacunae）を埋め、規律を強化する提案、(2) WTO ルールの存在しない新分野のルールの提案の 2 つに分けられる。

(1) に分類されるのは、産業補助金と国有企業、強制的技術移転に関するルールの提案である。これは、米中貿易摩擦の文脈で、米国が中国に対して是正を求めた産業補助金、国有企業による補助金、強制的技術移転の慣行に WTO ルールの規律を及ぼそうとするものである。これには、① WTO のルールがカバーしているが、確実な履行が行われていない分野（産業補助金や国有企業による補助金の一部）、② WTO が十分にカバーしていないため、ルールの強化・拡大が必要な分野（産業補助金・国有企業による補助金の一部および強制的技術移転）、が含まれる。

(2) に分類されるのは、デジタル貿易と電子商取引に関わるルールである。これについては、2018 年 12 月の第 11 回 WTO 閣僚会議で有志国が交渉開始に向けた作業を進める共同声明が出されており、³⁸提案の多くがこれに触れて作業を進展させることをうたった。この他に、投資障壁、サービス貿易障壁、漁業補助金に言及した提案もあった。

2 WTO の機能や手続の改善

多くの提案が WTO の機能や手続の改善に言及している。具体的には、(1) 透明性の向上と WTO 協定上の通報義務の強化、(2) WTO の理事会・委員会の活動強化（特に、貿易上の懸念（trade concern）手続の拡大・強化、(3) 紛争解決手続、とくに上級委員会手続の改革、(4) 途上国の基準と卒業要件の導入、柔軟性と特別かつ異なる待遇（S&D）の改革、の 4 項目に言及する提案が多い。この他に、(5) 交渉機能の再活性化、(6) 貿易政策のモニタリングに言及する提案もあった。表 1-3 は以上の論点と提案した有志国・会議体、個別国を整理したものである。

表 1-3 WTO 改革の論点と提案した有志国・会議体・個別国

		三極	EU	初閣僚 会合	米国	中国
ルールの刷新	産業補助金	○	○	○		
	国有企業	○	○			○
	強制的技術移転	○	○			
	デジタル貿易・電子商取引	○	○			○
	投資障壁		○			
	サービス障壁		○			
	漁業補助金	○		○		○
	貿易救済に関するルールの改善					○
	農業に関するルール					○
	一方的措置に対する規律					○
	安全保障例外に対する規律					○
機能・手続改善	透明性と通報義務	○	○	○		
	理事会・委員会の活動強化	○	○	○		
	紛争解決手続（上級委員会手続）		○	○		○
	交渉機能の再活性化		○	○		
	貿易政策のモニタリング			○		
	途上国定義・卒業、柔軟性、S&D	○	○	○	○	○

出典：筆者作成

第 5 節 WTO 改革の課題と方向

本章では、WTO 改革に向けた有志国、会議体、個別の加盟国の提言を取り上げ、提言の内容を分析するとともにそれらがいかなるテーマについてどのような提言を行っているかを分析した。第 2 節で見たように、近年 WTO 改革に向けた論議が活発化している背景には、WTO を通じたルールに基づく多角的な自由貿易体制が危機に瀕していることにある。WTO の機能不全の中には、ドーハ開発アジェンダの難航や WTO 協定の履行をモニターする制度（多くの WTO 協定で義務付けられている通報制度、貿易上の懸念制度）の機能不全のように 10 年以上前から続いているものもある。これに対して、上級委員会の危機や米国トランプ政権による一方的な関税引上げ措置は最近二三年に生じた動きである。近年これらが重なったことで WTO は深刻な危機的状況に陥っているとの認識が広まり、WTO 改革の機運が高まった。WTO が改革を必要としているとの認識は多くの WTO 加盟国の間で共有されており、第 3 節で見たように、2018 年から 2019 年にかけて有志国、会議体、個別の国が相次いで WTO 改革に関する提言を公表した。

とはいえ、第 4 節で整理した通り、WTO 改革に関する提言の内容は有志国、会議体、個別の国によりまちまちであり、議論は収れんしていない。例えば、上級委員会の危機については多くの提言が言及しているが、上級委員会委員の任命をボイコットした米国はこの問題について解決に向けた提言を公表していない。また、三極貿易大臣会合やオタワ貿易大臣会合が取り上げた産業補助金や国有企業の問題については、そこで暗に名指しされた中国は規律強化に反対の意向を提言で表明した。途上国地位と特別かつ異なる待遇をめぐっても、中国と三極貿易大臣会合および米国の提言は対立している。比較的意見が一致しているのは透明性と通報義務の強化であるが、ここでも提言の細部を見れば意見の不一致が認められる。

WTO 改革をめぐっては、一般理事会にこれらの提言が提出される段階である。提言を公表していない WTO 加盟国も多い。例えば、インドやブラジルを含む大半の途上国はいずれの提言にも名を連ねていない。一般理事会が WTO 改革を審議し、様々な意見を踏まえて議論の収れんが図られるにはさらに時間を要するものと思われる。

-
- ¹ 米国は、1962 年通商拡大法 232 条に基づく追加関税は 1994 年の GATT 第 21 条の安全保障のための例外に該当すると主張する。同様に、1974 年通商法 301 条に基づく対中国制裁関税は、中国による知的財産権の侵害などの WTO 協定違反に対する対抗措置として正当化されると主張する。
- ² 参照、WTO, *WTO News*, Concerns grow in slippage about subsidy notifications. 25 April 2017.
- ³ <<https://www.meti.go.jp/press/2017/12/20171213001/20171213001.html>>
- ⁴ <<https://www.meti.go.jp/press/2017/03/20180311001/20180311001.html>>
- ⁵ WTO, Ministerial Conference, 11th Session, Joint Statement on Electronic Commerce, 13 December 2017.
- ⁶ <<https://www.meti.go.jp/press/2018/06/20180604002/20180604002.html>>
- ⁷ <<https://www.meti.go.jp/press/2018/09/20180925004/20180925004.html>>
- ⁸ WTO, General Council/Council for Trade in Goods, “Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO Agreements”, Communication from Argentina, Costa Rica, the European Union, Japan, and the United States, 1 November 2018. JOB/GC/204, JOB/CTC/14.
- ⁹ 10 節に規定された必要な支援を通報した不履行国に対しては以上のサンクションは発動されない。参照、同前、12 節(c)。
- ¹⁰ <<https://www.meti.go.jp/press/2018/01/20190110003/20190110003.html>>
- ¹¹ 前記第 1 節 1 (5) を参照。
- ¹² WTO, General Council/Council for Trade in Goods, “Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO Agreements”, Communication from Argentina, Australia, Canada, Costa Rica, the European Union, Japan, New Zealand, Taiwan, and the United States, 1 April 2019. JOB/GC/204/Rev.1, JOB/CTC/14/Rev.1.
- ¹³ <<https://www.meti.go.jp/press/2019/05/20190523005/20190523005-1.pdf>>
- ¹⁴ 前記第 1 節 1 (7) を参照。
- ¹⁵ 参照、外務省「G20 ブエノスアイレスサミット」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page6_000231.html>
- ¹⁶ 参照、外務省「G20 大阪サミット」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page22_003217.html>
- ¹⁷ <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/30/speech-by-the-president-of-the-french-republic-to-open-the-oecd-ministerial-council-meeting.en>>
- ¹⁸ EU, Concept paper on WTO modernization. 18 September 2018.
<trade.ec.europa.eu/doclib/html/157331.htm>
- ¹⁹ 上記第 1 節 1 (7) を参照。
- ²⁰ USTR, 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, pp.22-26. Available at
<<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>>
- ²¹ 共同提案した 11 の加盟国は以下の通り。豪州、カナダ、中国、アイスランド、インド、韓国、メキシコ、ニュージーランド、ノルウェー、シンガポール、スイス。
- ²² Communication from the European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic of Korea, Iceland, Singapore and Mexico to the General Council, 26 November 2018. WT/GC/W/752.

-
- ²³ Communication from the European Union, China and India to the General Council, 26 November 2018. WT/GC/W/753.
- ²⁴ 現行では上級委員会委員は非常勤職とされている。参照、WTO, Recommendation by the Preparatory Committee for the WTO approved by the Dispute Settlement Body on 10 February 1995, WT/DSB/1, 19 June 1995, paras.10-12.
- ²⁵ 参照、紛争解決了解第 17.7 条「上級委員会は、必要とする適当な運営上の及び法律問題に関する援助を受ける。」
- ²⁶ 共同提案した 9 の加盟国は以下の通り。豪州、香港、韓国、ニュージーランド、ノルウェー、パナマ、シンガポール、スイス、トルコ。
- ²⁷ 参照、WTO, Sanitary and Phytosanitary Information Management System.
<<http://spsims.wto.org/>>
- ²⁸ 参照、WTO, Technical Barriers to Trade Information Management System.
<<http://tbtdms.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/Search>>
- ²⁹ WTO, Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper, Communication from Canada, 24 September 2018. JOB/GC/201.
- ³⁰ JOB/DSB/1.
- ³¹ 有志国は以下の国である。豪州、ブラジル、チリ、EU、日本、ケニア、韓国、メキシコ、NZ、ノルウェー、シンガポール、スイス。
- ³² Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform. 25 October 2018.
<<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communique-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html>>
- ³³ Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform group meeting in Davos. 24 January 2019.
<https://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/wto-omc/2019-01-24-davos.aspx?lang=eng>
- ³⁴ 前掲第 1 節 3 (3)、(4) を参照。
- ³⁵ 前掲第 1 節 3 (5) を参照。
- ³⁶ Draft General Council Decision, Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO, 15 February 2019. WT/GC/W/764.
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDDocuments/251580/q/WT/GC/W764.pdf>
- ³⁷ China's proposal on WTO Reform, Communication from China, 13 May 2019, WT/GC/773.
- ³⁸ 前掲第 3 節。

第2章 産業補助金

高崎経済大学 経済学部
教授 梅島 修

第1節 はじめに

政府が自国の産業を発展させるための補助金、即ち産業補助金、を交付することは通常の行為である。WTO「補助金及び相殺措置に関する協定」(以下「SCM 協定」)の課す規律も、貿易歪曲効果のある補助金の撤廃または悪影響の除去を交付国に求め、補助金付き輸入に補助金額を上限とする相殺関税を課すことを輸入国に認めるものである。

しかし、近年、現行の規律では著しい貿易歪曲効果を生じている産業補助金に適切に対応できないことが問題とされている。たとえば、EU は次のように述べている。

産業補助金は、一定の状況では正当な政策ツールであるが、その使用は、また、世界貿易に顕著なリスクを持ち込む。なぜなら、産業補助金は生産工程を混乱させ、事業業績に影響し、競争状況を歪めるからである。SCM 協定が産業補助金に規律を与える主たるツールであるが、一定の行為を制限するため必要とされる程度ほどには効果的ではなかった^(注1)。

このような産業補助金の問題は、2000 年代初頭から鉄鋼産業の過剰生産能力の原因として議論されてきた。世界がこれに有効な解決策が見いだせない一方で、国家資本主義政策を推進する中国が台頭し、特定産業の国有企業に補助金を集中させて経済発展を目指すことによる貿易歪曲が顕著となってきた。特に「中国製造 2025」実施前後から産業補助金が急増し、5 年間で2 倍となった^(注2)。かかる補助金は原材料生産者に集中的に投下され、原材料価格の引き下げにより川下製品価格が引き下げられている^(注3)。

かかる状況に対し、米国トランプ政権は、WTO の枠を無視して、中国産品輸入に一方的に追加関税を課して、産業補助金政策の変更を迫っている。他方、日米 EU は、産業補助金に対する新たな規律を SCM 協定に組み入れることを検討している。

本稿は、かかる「産業補助金」を概観し、今後の方向性検討のための素材を提供する。

第2節 産業補助金への対応の経緯

1. SCM 協定における補助金規律

SCM 協定は、政府または公的機関が交付する補助金に次の規律を定めている。

① 禁止補助金

輸出を条件とする補助金（輸出補助金）及び国内生産品を優先して使用することを条件とする補助金（国内産品優先補助金）の交付は禁止されている。WTO 紛争解決機関が禁止補助金であると認定したときは、交付国は直ちに当該補助金を撤廃しなければならない。

② 対抗可能な補助金

補助金の交付を受けた産品が、他国の産品の販売、輸出、価格に著しい害を及ぼしているとき、交付国は当該補助金を撤廃しまたは悪影響を除去しなければならない。

③ 相殺関税（相殺措置）

補助金が交付された産品が輸入され、輸入国の国内産業に実質的な損害を与えているときは、輸入国は、当該輸入産品に補助金額を上限とした相殺関税を課することができる。

2. SCM 協定に定める補助金規律の執行

(1) 概要

WTO 紛争解決機関では、補助金及び相殺措置が SCM 協定の規律に即しているかを巡って、1995 年の WTO 創設から 2019 年末現在までで 129 件の二国間協議要請がなされてきた。これは、全紛争事例の約 22%を占めていた。さらに、パネル報告書またはそれ以降まで進んだ事例は次の表の通りである。

表 1 補助金措置、相殺措置の WTO 紛争報告書数

	全紛争総計	補助金関係合計			
		補助金	相殺措置	合計	比率
パネル報告書	210	31	30	61	29.0%
上級委員会報告書	121	19	19	38	31.4%
履行確認報告書	43	11	7	18	41.9%
対抗措置仲裁	24	5	8	13	54.2%

出所：WTOの情報を基に筆者が集計

これは、補助金を巡る紛争が国際貿易の主たる争点であることを示している。より特徴的であるのは、WTO 紛争解決機関の是正勧告を実施したか否かを審理する履行確認手続に至った事例では、4 割強を占めている点である。これは、補助金問題は容易に解決できない性質のものであることを示している。

補助金措置についてのパネル報告書は 31 件で、内訳は自動車関係 8 件、航空機 6 件、ソーラーパネル 4 件などであった。このうち、自動車関係、ソーラーパネルの事例は最恵国待

遇、内国民待遇、国内部品調達を主な争点とした事例で、今日の産業補助金の問題とは異なる。

履行確認手続での判断が発出された補助金措置の事例は、航空機製造業が 5 件、乳製品 2 件、FSC 2 件、そして皮革、綿花がそれぞれ 1 件となっている。さらに、EU のエアバス社に対する補助金の有無を争っている第 2 回履行確認手続が上級委員会に係属している^(注 4)。

是正勧告が履行されていないときは申立国に対抗措置の発動が認められるが、その限度額を決定する仲裁裁定が、航空機産業 3 件、FSC 1 件、綿花 1 件下されている。さらに、航空機産業について 1 件係属中である。

このように、WTO 紛争解決手続における産業補助金問題は、航空機製造業に関するものが主たるものとなっている。次節では、航空機補助金問題について、外観する。

相殺措置について履行手続まで至った事例は、中国が米国産品に課した相殺関税 2 件 (DS427、DS414)、中国産品に賦課した相殺関税 12 措置を含む米国が発動した相殺措置 5 件 (DS212、DS257、DS277、DS436、DS437) の 7 件であるが、4 件は国内産業の損害についてで、1 件は 2000 年の民営化問題 (DS212) であった。産業補助金の問題とされたのは 2 件 (DS436、DS437) で、公的機関及び利益認定が問題とされ、現在も係属している。後者の問題を後段で検討する。

相殺措置のうち対抗措置手続に至った事例はバード修正条項事件 (DS217、DS234) のみであるが、8 カ国の申立国が別途に争ったため、件数では 8 件となっている。なお、バード修正条項事件では、履行確認手続は行われていない。

(2) 航空機産業に対する補助金

1) 概要

世界のリージョナルジェット産業はカナダ・ボンバルディア社とブラジル・エンブラエル社の 2 社、大型商業航空機産業は、米国・ボーイング社と EU・エアバス社の 2 社寡占状態にあった。それら各国は自国の航空機産業の育成のために相当な補助金を交付する一方、WTO 紛争を通じて競争相手国が交付する補助金を牽制している。

2) 航空機産業に係る WTO 紛争事例

最初の事例は、1996 年 6 月に提起された、ブラジルの小型航空機の輸出に関する輸出貸付 (PROEX) についてである^(注 5)。本件融資は輸出補助金と認定された。しかし、その後もブラジルは低金利融資を行っていたため、カナダに年 3.44 億カナダドルの対抗措置が認められた^(注 6)。

ブラジルは、1998 年 3 月、カナダの補助金について紛争を提起し^(注 7)、カナダの小型航空機輸出への融資及びカナダ航空機産業へ提供された研究開発資金は輸出補助金であると認定された。2000 年 8 月、カナダは輸出補助金を廃止するとの声明を発出した。しかし、ブラジルが 01 年 1 月に再提訴した輸出融資等は輸出補助金と判断され^(注 8)、2003 年 2 月、ブラジルに約 2.5 億米国ドルの対抗措置が認められている^(注 9)。

米国・EU間の航空機産業に対する補助金紛争は、04年10月、米国がEUに対して協議要請を行ったものが最初である^(注10)。同月、EUも、米国に対して二国間協議要請を行い^(注11)、05年6月には、EUは第2申立を行った^(注12)。両者は、一方で紛争解決手続を徐々に進めつつ和解交渉を行ったものの、結局、双方の事例について上級委員会報告書が発出され、双方とも補助金の廃止または悪影響の除去を勧告された。

その後、いずれの事例についても履行確認手続が開始された。18年5月、EUのエアバス社に対する補助金について、履行されていないとする上級委員会報告書が発出され、19年10月、仲裁廷は米国に約75億ドルの対抗措置を認めた^(注13)。米国は、同月18日、航空機、ウィスキー、チーズ、ワインなどEU産品として象徴的な産品に追加関税を課す対抗措置を発動した^(注14)。これに対し、EUは是正を既に完了したと表明して2回目の履行確認手続を開始したが、19年12月2日、履行確認パネルはEUの主張を排斥する判断を下した^(注15)。EUは、同月6日、上訴した。

19年4月、米国のボーイング社への補助金の履行を不十分とする上級委員会報告書がWTO紛争解決機関で採択され、EUは、19年5月、DSBに対抗措置を検討する仲裁手続を再開した。20年上半期中に、対抗措置の金額が示される見込みである^(注16)。

3) 分析

なぜ、航空機産業に対する補助金が、これほどまでにWTO紛争解決を多用できたのか、また、なぜ他の産業補助金がWTO紛争解決において争われていないのか。

その答えは、航空機産業は、リージョナル、大型民間航空機のいずれも2社の寡占体制という特異な産業構造にあると思われる。即ち、相手国の補助金による自国の産業に対する著しい害が立証しやすいのである。例えば、ボーイング社が補助金により販売価格を下げて航空会社への販売契約を獲得したことは、直ちに、エアバス社の販売喪失の証拠となり、著しい害が認定されている^(注17)。多数の国の生産者が市場で競争している他の産業では、ある国の補助金が他の特定の国の生産者に著しい害を及ぼしていることの立証は容易ではない。

この点は、他の殆どの補助金事例では禁止補助金が問題とされているところからも裏付けられる。禁止補助金であれば自国の産業への悪影響を証明することなく、その撤廃を交付国に求めることができるのである。

これらの点を考えると、SCM協定の規律による産業補助金への対策として、次の2方向が考えられよう。

- ① 貿易歪曲効果が明確である補助金を禁止補助金と指定する。
- ② 対抗可能な補助金について著しい害の立証を容易とする要件を定める。

(3) 相殺関税

次の2表は、それぞれ、相殺措置の発動国別、輸出国別の相殺措置件数である。

表 2 発動国別 相殺措置の発動数

発動国	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	合計
米国	2		7	6	10	3	2	4	6	10	16	11	18	95
カナダ		1	3	1	1	1	4	3		2	2	1	6	25
EU				1	3	2		3	2	1	1	1	1	15
豪州		1			1	1	2	3		2	1	3		14
中国					2	2			2			1	1	8
ペルー					2						1		1	4
メキシコ							2		1					3
ブラジル			1								1		1	3
インド											1	1		2
日本	1													1
トルコ				1										1
ウクライナ											1			1
合計	3	2	11	9	19	9	10	13	11	15	24	18	28	172

出所：WTO データ “Countervailing Measures: by Reporting Members”

表 3 輸出国別 相殺措置の被発動数

輸出国	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	合計
中国		1	10	6	10	5	8	10	4	10	8	10	13	95
インド	1		1	2		1	2	1	2		6	3	4	23
米国				1	3	2			1			1	1	9
トルコ									2	2	1	1	2	8
韓国	1							1			3	1	1	7
ベトナム					1			1		1			2	5
インドネシア	1				1						1		1	4
EU					1	1			1					3
アルゼンチン											1		1	2
ブラジル											2			2
カナダ										1			1	2
イタリア											1		1	2
その他		1			3				1	1	1	2	1	10
合計	3	2	11	9	19	9	10	13	11	15	24	18	28	172

出所：WTO データ “Countervailing Measures: by Exporters”

この表が示す通り、発動国として米国が、被発動国として中国が全体の過半数を占めている。これは、米国が、2007 年に方針を変更して、産業補助金が交付された中国産品の輸入

に対して相殺関税を賦課することとしたことによる。その一方で、中国は、米国の対中相殺措置を WTO に提訴している。

本節では、米国の対中相殺関税措置と WTO 紛争において問題された事項を概観する。

1) 中国の産業補助金に対抗する相殺関税賦課の背景

米国商務省は、ソビエト連邦タイプの非市場経済から輸入される製品には相殺関税を課さないこととしていた。中国製品についても、この方針を適用していたが、2007 年、方針を変更し、中国製品については、非市場経済方式に基づくアンチダンピング (AD) 措置を適用しつつ、相殺関税も同時に賦課できることとした^(注 18)。その後は、AD 関税と相殺関税とを同時に賦課することが常態化している^(注 19)。

08 年、中国生産者は、相殺関税と AD 関税の同時賦課を不服として国際貿易裁判所に提訴した。同裁判所は、商務省が二重課税を回避するための措置を拒否したことは不当であるとの判断を下し^(注 20)、連邦巡回控訴裁判所も、その結論を支持した^(注 21)。これに対し、米国商務省は、連邦議会に働きかけ、06 年 11 月 20 日以降に相殺関税調査を開始して AD 関税と相殺関税の双方の計算に同一の補助金を含めた場合には相殺関税率を相殺する権限を与える、とする法案を成立させた。これにより、07 年以降の AD 関税及び相殺関税の同時賦課が連邦法により確立した。

2) 中国の補助金に相殺関税を課すときの WTO 法令問題

中国は、中国の産業補助金に対する米国商務省の相殺関税賦課について次の WTO 紛争を提起してきた。これら紛争により、公的機関の認定、第三国ベンチマークによる利益計算が SCM 協定上困難であることから、中国の産業補助金を得た国有企業が生産する原材料を使用して生産輸出された製品に対抗するために相殺関税措置を課すことは難しいことが明らかとなってきた。

- ・ *US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)* 事件(DS379)： 2008 年 9 月 19 日、中国が 2 国間協議要請。10 年 10 月 22 日にパネル報告書が、11 年 3 月 11 日に上級委員会報告書が発出された。
- ・ *US – Countervailing Measures (China)* 事件(DS437)： 12 年 5 月 25 日、中国が 2 国間協議要請。14 年 7 月 14 日にパネル報告書が、14 年 12 月 18 日に上級委員会報告書が発出された。さらに、履行確認パネル報告書が 18 年 2 月 21 日に、同上級委員会報告書が 19 年 7 月 16 日に発出された。

① 「公的機関」

US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China) 上級委員会は、SCM 協定第 1.1 条(a)(1)の公的機関の中核的特質は、政府機能を有し、実行し、または履行する権限が付与されることにあるとした^(注 22)。かかる基準から、商務省の国有商業銀行についての判断は、中国政府が国有商業銀行の株式を所有しているという事実のみならず、中国の商業銀行法に「国家の工業政策のガイダンスに従って … 融資業務を行う」とされていること、中国銀

行の同趣旨の文書、OECD 報告書が国有商業銀行は中国共産党の顕著な影響下にあると指摘していること、などの証拠に基づいて公的機関であるとしており、問題はないとした^(注 23)。その一方で、原材料を供給する国有企業について、中国政府による当該企業の株式所有という事実のみをもってしては公的機関と認定できないとした^(注 24)。

*US — Countervailing Measures (China)*事件においても、政府の過半数の株式所有をもって公的機関とした米国商務省の認定は SCM 協定に不整合であると判断された^(注 25)。

米国商務省は、これを受けて同事件の再調査を行い、社会主義市場経済の保持及び国家セクターの独占的地位の維持が中国政府の機能であるところ、中国政府は、投資先企業に意味ある支配を行って、中国経済において国家セクターが市場の独占的地位を維持することを含め、社会主義市場経済を保持するという政策目標達成のための道具として投資先企業を利用して政府機能行使させているところから、投資先企業は公的機関である、との決定を行った^(注 26)。

かかる決定について、履行確認パネルは、特定の資金的貢献が政府機能の行使としてなされていることが立証される必要はないとし、公的機関性の分析として妥当であるとの判断を下した^(注 27)。上級委員会もパネル判断を支持した^(注 28)。

しかし、当該上級委員会報告書における少数意見は、そもそも、公的機関を、政府機能を有し、実行し、または履行する権限が付与された者に限定したことが誤りであるとして、多数意見を批判した。少数意見は、問題とされた団体の財務的価値の移転が政府に帰責できるか否かを個別事例に即して検討して、政府が当該団体またはその行為を支配している場合には当該団体を公的機関と認定できよう、としている^(注 29)。

② 利益の認定： 第三国ベンチマーク

*US — Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)*上級委員会は、政府または公的機関が輸出生産国における原材料の独占的な供給者である場合、同国内の取引価格が歪曲されている可能性があるが、依然として個別事例に基づく分析が要求されたとした^(注 30)。そして、公的機関の製品が熱延鋼板市場の 96.1%を占拠している状況では、政府の販売価格は市場支配力を有し、私企業の販売価格を政府の販売価格に合わせさせる可能性が高く、中国国内市場価格をベンチマークとすることを拒否できるとの判断を下した^(注 31)。

また、輸出国内の融資市場が政府により歪曲されている場合、輸出企業が同市場において実際に獲得することができたであろう融資以外の融資をベンチマークとすることはできる、とした^(注 32)。そして、米国商務省が根拠とした、政府の貸主としての支配的地位、金利の規制、借主によって変動しない金利、国有商業銀行の判断への政府介入などの証拠は、中国市場金利はベンチマークとして意味をなさないことを立証しているとの判断を示した^(注 33)。

*US — Countervailing Measures (China)*事件の履行確認手続では、中国市場における鋼材価格について、商務省が、中国政府の国有企業の機能への介入、産業計画、取締役の選任支配、M&A の支配、破産防止策及びその他の政府の市場機能への介入などを根拠として、中国市場価格は歪曲されておりベンチマークとならないと判断したことについて、上級委

員会は、米国商務省は政府の介入が個別材料に実際にどのように影響を与えたかを立証していない、として SCM 協定不整合と認定した^(注 34)。

別途意見は、この判断も批判している。即ち、米国商務省は、数多くの、中国政府の国有企業に対する全般的な介入及び鉄鋼産業に特定した介入を評価し、鋼材価格に係る数多くの要因を検討し、中国政府の国有企業及び鉄鋼産業への介入は市場競争を顕著に妨げ、企業の価格設定過程を歪曲するに十分であり、もはや鉄鋼価格は市場により決定されたものとは言えない、との結論に到達したものである、パネル、上級委員会は米国商務省の質的分析を否定して、国内価格の歪曲を示す直接証拠を求めるという誤りを犯している、としている^(注 35)。

③ 中国の産業補助金に対する相殺措置賦課の問題：米国の批判

2019 年 8 月 15 日、米国は、US — Countervailing Measures (China)事件の履行確認パネル及び上級委員会報告書が採択された紛争解決機関の会合で、別途意見と同趣旨の発言をした上で、それら報告書を次のように批判している。

- ・ 今回の判断は、ある加盟国が複雑な法令、政策、産業計画を通じて巨額の補助金を供給する政策という喫緊の世界経済の問題に、相殺措置といった現存する WTO 救済措置により対処することを不可能とするものである^(注 36)。
- ・ 上級委員会は、公的機関の範囲を SCM 協定の条文に基づかない基準により認定した^(注 37)。
- ・ 第三国価格をベンチマークと認定することに関する米国商務省の分析を排斥したことは、有害な補助金に対抗する WTO 加盟国の権利を縮小し、協定にない義務を WTO 加盟国に課すものである^(注 38)。

この米国の問題意識は、後述する日米欧貿易大臣により共有され、WTO 改革提案へと繋がってゆく。

3) ドーハ開発アジェンダ、ルール交渉

2007 年時点で、ドーハ開発アジェンダのルール交渉に、補助金額の認定について、次の提案がなされている。ドーハ開発アジェンダ交渉自体は 08 年 7 月のジュネーブ閣僚会議で決裂して暗礁に乗り上げたままであるが、これら提案は、産業補助金に係る WTO 改革提案の方向性を提供している。

- ・ 政府が市場における独占的な供給者であるために規制されていない価格がないときは、妥当な対価は輸出価格または供給国外の市場価格を、品質、入手可能性、市場性、輸送費、及びその他の販売条件で調整したものとする。
- ・ 対象産品を生産する投入財に補助金が交付されているときは、対象産品の生産者が投入財を市場価格よりも有利な価格で購入していない限り、補助金が対象産品の生産者に交付されたものとはされない。

- 補助金の効果が広範にわたり国内市場価格を歪曲しており、補助金が交付されていないとした場合の商業価格を合理的に反映していないときは、世界市場の価格など他の情報源を補助金額の認定の基礎とする。
- 政府機関による融資及び融資保証が全体として長期的な営業損失を負っている場合、利益が交付されたものとの反論可能な推定を行う^(注 39)。

(4) その他の中国補助金を巡る WTO 紛争

中国の産業補助金に対しては、次の WTO 紛争が提起されている。その殆どは禁止補助金の撤廃を求めるものである。特に、中国は WTO 加盟の条件として全ての補助金を WTO に通報し、禁止補助金を撤廃することを約していた^(注 40)。しかし、加盟後 5 年経過して、初めて補助金通報を行ったところ、その中に、禁止補助金が含まれていたのである。その後も、中国は SCM 協定第 25 条に定められた補助金通報を適切に行うよう求められており、以下の DS419 及び DS450 では、通報が不適切であることも争点となっている。

中国は、SCM 協定に基づく補助金規律遵守の姿勢が問われている。

表 4 中国の産業補助金に対する WTO 紛争

事件名	WTO/DS 番号 (年)	問題とされた補助金	結果
中国－集積回路増 値税	DS309 (2004)	通常 17%の増値税を、国内 IC メーカー 14%、中国設計 IC 11%とした。	措置を撤廃することで和解。
中国－税	DS358, 359 (2007)	初めての補助金通報（2006 年）に記載された輸出補助金、国産品優先使用補助金	2008 年までの廃止を約束。
中国－交付金・融 資・刺激策	DS387,388, 390 (2008)	優遇貸付金利、研究開発基金、輸出信用などの輸出補助金。	補助金の廃止又は改正の合意成立。
中国－風力発電 設備	DS419 (2010)	風力発電設備に係る国内産品優先使用補助金。不適切な補助金通報。	進展報告なし。
中国－自動車・自動 車部品に係る措置	DS450 (2012)	自動車及び自動車部品に係る輸出補助金。不適切な補助金通報。	進展報告なし。
中国－衣類繊維 製品	DS451 (2012)	綿花農家及び中国石化産業に対する免税、輸入関税減税、輸出補助金、低利融資、土地使用权、電気料金、生産補助金	進展報告なし。
中国－実証ベース	DS489 (2015)	複数の産業に係る輸出補助金。	パネル設置されるも、進展なし。
中国－一次アルミ 生産者補助金	DS519 (2017)	銀行融資、石炭・アルミナ・電力の低価格供給による著しい害。	進展報告なし。

出所：WTOの情報を基に筆者が作成

3. 鉄鋼産業の過剰生産能力と補助金

2001 年以降、鉄鋼生産能力の過剰が問題となり、その重要な要因として、鉄鋼産業に交付される補助金が、WTO の枠外で協議され、解決策が模索されてきたが、有効な解決策は得られていない。この問題を WTO 改革の重要課題の一つとして、日米欧での共同テキスト作成が行われている。以下、概観する。

(1) OECD 鉄鋼ハイレベル会合

2001 年 9 月、米国の提案により、世界的な鉄鋼生産過剰能力を話し合う第 1 回 OECD 鉄鋼ハイレベル会合が開催された。この中長期的課題として、補助金などに関する市場規律について議論することとされた。この会合には、OECD 加盟国 30 ヶ国の他、ロシア、ウクライナ、ブラジル、アルゼンチン、中国、台湾、インドなど計 40 ヶ国・地域が参加した。

その後の会合では、鉄鋼生産設備削減についての自国業界の自発的な削減見通し、さらに補助金等の規律強化に関する議論がなされた。第 3 回会合で、前者について生産能力に関する作業部会が、後者について規律に関する検討部会が立ち上げられ、議論を深めることとされた。

その後も会合を重ね、市場を歪曲する補助金を除去する協定を設ける必要性について認識は共有されたものの、04 年 6 月に開催された第 7 回会合において、①規律例外補助金、②途上国の特別取り扱い等の点について、各国の意見の差異が存在することも明らかとなった。この差異を短期間で解消することは困難との認識に基づき、規律に関する検討部会を一時休止することとされた。

(2) 中国の過剰生産と鉄鋼グローバル・フォーラム

2015 年の中国株大暴落以後、本来であれば生産活動から撤退すべき中国国有企業が中国政府の補助金により生き長らえているとの批判が高まった。16 年 8 月には、国際通貨基金（IMF）が、中国経済に関する年次審査報告書で、国有企業向けの補助金の削減や過剰債務を抱えた「ゾンビ企業」の淘汰を求めるに至った。

経済産業省によると、06 年、中国は鉄鋼の輸出超過国となり、以後輸出超過を継続している。かかる状況においても、銀行は鉄鋼企業への低利融資を継続した。11 年頃から鉄鋼の国内需要は伸び悩み、13 年には中国国内の消費量はピークアウトした。こうした鉄鋼市場の不況に伴って、12 年には鉄鋼上場企業の約半数が営業赤字となる一方、政府補助額が大きく拡大した。15 年には鉄鋼上場 33 社の約 7 割が営業赤字を記録するに至っている^(注 41)。三菱東京 UFJ 銀行^(注 42)、また、渡邊教授の分析^(注 43)によると、中国地方政府は地場の鉄鋼メーカーに対して補助金支給等の支援を実施し、鉄鋼メーカーは、こうした支援を拠り所に採算を度外視して生産を継続していた。

かかる状況に、OECD 鉄鋼委員会は、12 年より、過剰生産能力問題について議論を再開していた。16 年 4 月には、OECD 鉄鋼ハイレベル会合が開催された。その会合には、OECD

加盟国の外、中国、ブラジル、ロシアなど主要鉄鋼生産国が参加した。会合後、日米欧など 8 ヶ国・地域は、「市場歪曲的な支援の抑制等の効果的な政策措置」の必要性などを訴える共同声明を発表した^(注 44)。

16 年の G20 杭州サミットでは、鉄鋼の国際的な過剰生産能力について協議するため、鉄鋼グローバル・フォーラムの設置が決定され、17 年 11 月には第 1 回閣僚会合、18 年 9 月には第 2 回閣僚会合が開催された。

しかし、19 年 10 月の閣僚会議で、中国が更なる協議に反対したため、今後は、各国が個別に又は協力して取り組むととして、具体的な成果を上げることなく、同フォーラムは終了した。

第 3 節 産業補助金への新たな取り組み

1. 米中貿易紛争と中国補助金

(1) 概要

トランプ大統領は、中国に「産業補助金」の廃止を求め、WTO 協定を無視した対抗策を実施している。しかし、2020 年 1 月 15 日に締結された「第一段階の合意」には中国の産業政策の見直しは含まれていない。

(2) トランプ政権における中国補助金問題の位置づけ

トランプ大統領の経済戦略は、2016 年 9 月 29 日、当時カリフォルニア大学教授であったピーター・ナバロ氏（現大統領補佐官）及び国際プライベートエクイティ投資家ウィルバー・ロス氏（現商務長官）が明らかとした^(注 45)。それによると、貿易赤字が問題の根幹であり、その解消の大きな障害は、中国が違法な輸出補助金を交付し、知的財産を窃盗し、通貨を操作し、技術移転を強制し、搾取的な労働及び公害に広く依拠していることにある^(注 46)。

このように、トランプ政権は、17 年の成立以前から、中国の補助金を問題視していた。

(3) 対中政策の経緯：通商法 301 条に基づく対中追加関税

トランプ大統領は、就任当初は中国との交渉を慎重に進めていたが、2017 年 8 月 14 日、大統領令^(注 47)を発し、米国通商代表部（USTR）は、これを受けて、中国政府の透明性に欠ける技術移転の圧力、市場価格を無視したライセンス契約の要求、先端技術を有する米国企業の買収、「中国製造 2025」政策に代表されるサイバー空間における知的財産の窃盗などを含み、技術移転及びイノベーション実務について、1974 年通商法 301 条に基づく調査を開始した^(注 48)。翌年の 3 月 22 日、USTR は 301 条調査報告書^(注 49)を大統領に提出、大統領は、これを受けて、USTR に追加関税を課すべき中国製品のリスト案の作成などを指示^(注 50)した。

18 年 4 月 3 日、USTR は追加関税の対象とする品目案を提案した。それら品目は、「中国製造 2025」を含む中国の産業政策から裨益しており、米国経済の障害となっていることを基準として選択した^(注 51)。「中国製造 2025」から裨益している品目を標的とする方針は、18 年 5 月 29 日の大統領声明^(注 52)にさらに明確に述べられ、最終リストにおいても堅持された^(注 53)。

その一方で、18 年 5 月初旬、米国は、中国に対し貿易問題の解決策としての枠組み案(draft framework)^(注 54)を提示した。その全 8 項目のうち、第 1 項目として貿易赤字の削減を掲げ、第 2 項目には、米国の技術及び知的財産保護について 6 件の要求を掲げた。その最初に、「中国は中国製造 2025 産業計画において標的とした産業の過剰生産能力を創設または維持することに貢献する市場歪曲補助金及びその他の政府助成を直ちに中止する」ことを要求している。このように、トランプ政権にとって、産業補助金の優先順位は極めて高い。

しかし、米中間の交渉は進まず、トランプ大統領は「中国は間違いを正すどころか、米国の農家や製造業を傷つけることを選んだ」と批判し、「中国との貿易戦争に勝つ」として、18 年 7 月 6 日、対抗措置の第 1 弾として、ハイテク製品など 340 億ドル相当の中国産品 818 品目に 25%の追加関税を課した。同日、中国は大豆、牛肉など農産品を中心に 545 品目(340 億ドル相当)に 25%の報復関税を発動した。

18 年 8 月 5 日、米国は、中国が国際貿易で不公正な競争優位を得るために中国元を切り下げる具体的な措置を取ったとして、中国を「為替操作国」に指定した。この通貨切り下げは、米国の追加関税を相殺する効果があるとも指摘されてる。この指定は、20 年 1 月 15 日の第 1 次合意により解除された。

18 年 8 月 23 日、第 2 弾として、半導体や化学品など 160 億ドル 279 品目の中国産品輸入に 25%の追加関税が発動された。中国は、直ちに、自動車、スクラップなど 333 品目に 25%の追加関税(160 億ドル)を課した。

18 年 9 月 24 日、米国は、第 3 弾として 2 千億ドル分の中国産品輸入に 10%の追加関税を課し、中国も報復措置を発動した。

18 年 12 月、米中首脳会談が開催され、交渉期限を 19 年 3 月 1 日とした。しかし、再三期限は延長され、4 月下旬に、国有企業への補助金削減を含む合意書案が作成されたと報じられた。しかし、19 年 5 月 5 日、米国は、合意を撤回し、追加関税を引き上げると発表し、19 年 5 月 10 日、これまで 10%であった追加関税を 25%へ引き上げた。

その後も交渉は進展せず、19 年 9 月 1 日、米国は第 4 弾として、残余の 3,243 品目からクリスマス配慮して一部品目を除いた中国産品輸入に、15%の追加関税を課した。さらに、10 月 15 日から、第 1~3 弾品目に対する 25%追加関税を 30%に引き上げると発表した。第 4 弾の対象外とされた品目については 12 月 15 日から追加関税を課すとした。

19 年 10 月 14 日、米中は、中国が米国産農産品などの輸入を拡大する一方で、米国は追加関税の引き上げを見送ることで合意した。

20 年 1 月 15 日、「第 1 段階の合意」文書にトランプ大統領及び劉鶴副首相が署名した。その合意は、中国が向こう 2 年間で 2000 億ドルを米国から購入する一方で、米国は第 4 弾の追加関税を 7.5%に引き下げることとを主な内容としている。

しかし、この合意文書に、「中国製造 2025」の文言も、「補助金」の文言も見当たらなかった。産業補助金については、次の合意の主要項目であるとされているが、20 年の大統領選挙が終了するまで交渉は動かないとも報じられている。

2. WTO における議論

後述する日米欧貿易大臣会合と並行して、各国は、産業補助金問題を含む WTO 改革案について協議を重ねている。以下、主要な提案について概説する。

(1) 2018 年 9 月 18 日 EU コンセプトペーパー

2018 年 9 月、EU は、全 17 頁に及ぶ WTO 改革のコンセプトペーパー^(注 55)を発表した。この中で、産業補助金に係り次の点について SCM 協定の規律を強化すべきであるとした。

- 通報のなされなかった又は他の加盟国より逆通報された補助金については、著しい害があるものと推定する。
- 政府機能を果たし又は政府が意味ある支配をしている国有企業は、公的機関とする。
- 政策実現手段として国有企業から市場に提供されて市場を歪曲している助成を規律する規定を作成する。
- 次の類型を含む最も有害な補助金類型について、禁止補助金と指定する、または対抗可能な補助金とする反証可能な推定を設定する。
- 無制限の政府保証
- 債務超過または病的企業への信頼できる計画無くしての補助金交付

(2) 2018 年 9 月 24 日カナダ提案

2018 年 9 月 24 日のカナダ提案^(注 56)では、総論的であるが、通報義務の見直し、他の加盟国の逆通報を活用が提案されている。また、国有企業の市場歪曲効果、産業補助金、技術及び営業秘密の移転及び透明性など、競争条件の歪曲の懸念に取り組むべきであるとしている。

(3) 2018 年 11 月 1 日共同提案：透明性向上のための手続

2018 年 11 月 1 日、アルゼンチン、コスタリカ、EU、日本及び米国（後に、台湾、オーストラリアが参加^(注 57)）は、WTO 協定の透明性及び通知義務を向上させるための一般理事会決議案^(注 58)を提出した。当該案は、加盟国が通報すべき情報を他の加盟国が通報する逆通報を懲罰している^(注 59)。さらに、WTO 協定に定める通報期日以後 1 年以内に通報せず、かつ、WTO のキャパシティ・ビルディングを求めず又はキャパシティ・ビルディングに協力しな

かった加盟国は、WTO 費用の分担金を増額し、会合において不活動国と扱う、などとしている^(注 60)。

19 年 3 月 29 日には、カナダ、ニュージーランドが加わった^(注 61)。さらに、19 年 7 月 27 日、逆通報の懲罰を削除するなどした再変更案を一般理事会に提案した^(注 62)。

3. 日米欧の産業補助金に対する取り組み

(1) 概要

日米欧の貿易大臣（経済産業大臣、USTR 代表、貿易担当欧州委員）は、2017 年 12 月、補助金等による過剰生産能力問題や強制的な技術移転要求などの市場歪曲的措置に対して、日米欧が連携して対応していくことに合意した。その後、会合を重ね、20 年 1 月 14 日、これまで問題とされてきた補助金について規律を高めるべく、SCM 協定を改定すべき項目に合意し、共同声明を発表している。以下は、それに至るまでの概要である。

(2) 2018 年 5 月 31 日共同声明

2018 年 5 月 31 日、日米欧貿易大臣は第 3 回会合を行い、次の点を共同声明として公表した。これらがその後の協議、共同声明、条文作成作業の基礎となっている。

- 非市場経済政策は深刻な過剰能力に導き、不公平な競争条件を創り出し、革新的技術開発を遅れさせ、現行規則の有効性を失わせるなど、国際貿易の適切な機能を妨げている。
- 市場経済条件が公平かつ相互に恩恵のある世界貿易体制の基礎である。
- よって、産業補助金と SOEs についての新たなルールの協議を深化させる。

また、附属声明 1「産業補助金に対するルールを強化するための土台を定義するための EU、日本、米国スコーピング・ペーパー」では、次の点を指摘している。

- WTO 産業補助金ルールを明確化し改善して、新興国がその適用から免れることのないようにする。そのため、
 - WTO 補助金通報義務の履行を高める
 - 公的機関及び国有企業の市場歪曲行為に目を向ける
 - 最も害を及ぼすタイプの補助金について、禁止補助金とし、または交付国に商業的害を他に及ぼさない証明を義務付ける
 - 過剰生産能力に係る補助金に対する救済策規定を開発する
 - 補助金及びその効果について幅広い情報収集条項の検討

(3) 2020 年 1 月 14 日米欧共同声明

その後、日米欧貿易大臣は、2018 年 9 月 25 日、19 年 1 月 9 日、19 年 5 月 25 日と会合を重ねて共同声明を発表した。そして、20 年 1 月 14 日、日米欧の貿易大臣は、産業補助金

について、次の通り合意に達したことを発表するに至った^(注 63)。なお、詳細作業は今後も継続することとされた。

- ① **禁止補助金の追加**：SCM 協定第 3.1 条に、次の措置を禁止補助金として追加する。
 - 際限のない保証
 - 信頼できる再建計画のない破産又はその危機にある企業に対する補助金
 - 過剰能力の分野又は産業における独立の民間資本から長期の資金又は投資を調達することができない企業に対する補助金
 - 一定の債務の直接的な免除
- ② **対抗可能な補助金の立証責任の転換**：対抗可能な補助金のうち、次のものは、交付国が著しい害を他国の産品に及ぼしていないことを立証しない限り、悪影響が推定され、撤廃が要求される。
 - 過度に大規模な補助金
 - 非競争的な企業を存続させ、市場からの退出を妨げる補助金
 - 民間の商業的な参画を伴わない大規模な製造能力をもたらし補助金
 - 輸出に向けられる物品の価格よりも国内の価格を低くする補助金
- ③ **供給能力の歪曲**：SCM 協定第 6.3 条の「著しい害」の類型に供給能力を歪める行為を追加する。
- ④ **逆通報の懲罰**：SCM 協定第 25 条の補助金通報が期限までになされなかった補助金について、他の国が逆通報したときは、当該補助金は禁止される。
- ⑤ **ベンチマーク**：補助金交付国の市場以外の価格の使用を含む適切なベンチマークの定め方を規定する。
- ⑥ **公的機関**：「公的機関」の認定要件として、「政府権限を保有又は行使し、もしくは委任されている」ことを不要とする。

4. その他の産業補助金に対する動き

2018 年 10 月 24-25 日、カナダ主催の少数国閣僚会合が開催され、WTO 改革について協議された。その共同声明^(注 64)では、市場歪曲効果のある補助金に取り組む必要性を認識するとされた。この共同声明には、オーストラリア、ブラジル、カナダ、チリ、EU、ケニア、韓国、ニュージーランド、ノルウェー、シンガポール、スイスが参加した。

19 年 1 月 24 日、WTO 改革グループ会合に関するオタワ閣僚共同コミュニケ^(注 65)がダボスにて発表され、全ての WTO 加盟国に対して、補助金その他の手段により引き起こされる市場歪曲を含む未決着事項について取り組むことを求めた。

19 年 4 月 9 日の EU 中国サミット共同声明では、産業補助金についての国際ルール強化に向けた協議を行うことを確認している^(注 66)。

19 年 6 月 8-9 日に開催された G20 貿易及びデジタル貿易閣僚会合の共同声明では、一言ではあるが、産業補助金の国際ルール強化の必要性を認めるとの文言が挿入されている^(注 67)。

第 4 節 今後のあるべき方向

産業補助金による貿易歪曲効果は、鉄鋼産業を始めとして、既に広く認識されている。他方、WTO 創設以後の SCM 協定上の経験は、この問題を解決するためには現行の規律では不十分であることを明確にしている。

まず、禁止補助金でなければ、他国が交付する補助金による悪影響を除去するよう求めることは、現行の立証責任からして極めて難しい。ましてや、過剰生産能力を生み出し維持する補助金に対しては、有効な対抗手段がない。さらに、産業補助金が原材料生産企業に交付され、それを原材料とする製品が輸出されている場合、現在の上級委員会の「公的機関」の解釈、また第三国ベンチマークの認定基準からすると、相殺措置の発動すら相当な困難が伴う。

これらに加え、現行の補助金通報は、中国の例のように、各国の補助金の情報を把握する手段として有効に機能していない。

20 年 1 月 14 日に日米欧が発表した産業補助金に係る SCM 協定の改定は、それらの問題点を網羅し、正しい規律を創設する方向に向かっていると思われる。今後の、条文ドラフトが大いに期待される。

しかし、国家発展のために交付されてよい産業補助金の程度、様態について、鉄鋼フォーラムの失敗が示す通り、特に中国と日米欧の認識は相当に異なる。今後、いかに中国の合意を取り付けてゆくかが、大きな課題である。

また、たとえ SCM 協定の改正ができたとしても、WTO 紛争解決機関が機能していなければ、その規律の執行は難しく、絵にかいた餅に帰する可能性が十分にある。この点も見逃してはならない。

-
- (注 1) *EU Concept Paper on WTO Reform, WTO modernization Future EU proposals on rulemaking*, Future Proposal I.A.
- (注 2) 「中国産業補助金 5 年で倍」『日本経済新聞』2019 年 12 月 17 日朝刊 1 頁。
- (注 3) OECD (2019-01-07) “Measuring distortions in international markets: The Aluminum Value Chain” OECD Trade Policy Papers, No. 218, OECD Publishing.
- (注 4) 上級委員会は 2019 年 12 月より機能を停止したため、終結時期は不明である。
- (注 5) *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft*, WT/DS46.
- (注 6) Decision by the Arbitrator, *Brazil – Export Financing Programme for Aircraft – Recourse to Arbitration by Brazil under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement*, WT/DS46/ARB, 28 August 2000.
- (注 7) *Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft*, WT/DS70.
- (注 8) Panel Report, *Canada – Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft*, WT/DS222/R, 28 January 2001.
- (注 9) Decision by the Arbitrator, *Canada – Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft – Recourse to Arbitration by Canada under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement*, WT/DS222/ARR, 17 February 2003.
- (注 10) *European Communities and Certain Members – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, WT/DS316.
- (注 11) *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, WT/DS317.
- (注 12) *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint)*, WT/DS353.
- (注 13) Decision by the Arbitrator, *European Communities and Certain Members – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft Recourse to Article 22.6 of the DSU by the European Union*, WST/DS316/ABR, 2 October 2019.
- (注 14) 「米、欧州に追加関税」『日本経済新聞』2019 年 10 月 19 日朝刊 9 頁。
- (注 15) Panel Report, *European Communities and Certain Members – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Union and Certain Member States*, WT/DS316/RW2, 2 December 2019.
- (注 16) 「EU、米報復に対抗準備」『日本経済新聞』2019 年 10 月 19 日夕刊 3 頁。
- (注 17) Panel Report, *United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint) – Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Union*, WT/DS353/RW, adopted 11 April 2019, para. 9.404.
- (注 18) *Amended Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination: Coated Free Sheet Paper from the People’s Republic of China*, 72 Fed. Reg. 17,484 (April 9, 2007).
- (注 19) *Antidumping and Countervailing Duty Investigations Initiated After January 01, 2000*, Enforcement and Compliance, U.S. Department of Commerce (<https://enforcement.trade.gov/stats/inv-initiations-2000-current.html>) 参照。
- (注 20) *GPX Int’l Tire Corp. v. United States*, 715 F.Supp.2d 1337, 1344-47 (Ct. Int’l Trade 2010)
- (注 21) *GPX Int’l Tire Corp. v. United States*, No. 2011-1107, slip op. at 11 (Fed. Cir. 2011)。

-
- (注 22) Appellate Body Report, *US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China)*, WT/DS379/AB/R, adopted 25 March 2011, paras. 317-318. この判断に至るに際し、上級委員会は、国家責任条文第 5 条は条約法条約第 31 条 3 項(c)の「国際法の関連規定」にあたるとして、これを適用したものではないとしながらも、参照している。Ibid, para. 311.
- (注 23) 前掲註 22, paras. 350-356.
- (注 24) 前掲註 22, paras. 346-347.
- (注 25) Panel Report, *US — Countervailing Measures (China)*, WT/DS437/R, paras. 7.73-7.75.
- (注 26) Panel Report, *United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China – Recourse to Article 21.5 of the DSU by China*, WT/DS437/RW, adopted 15 August 2019, paras. 7.46-7.48.
- (注 27) 前掲註 26, paras. 7.102-7.107.
- (注 28) Appellate Body Report, *United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China – Recourse to Article 21.5 of the DSU by China*, WT/DS437/AB/RW, adopted 15 August 2019, para. 5.105. なお、この判断に至る検討過程において、履行確認パネル、上級委員会とも、国家責任条文との整合性について触れていない。
- (注 29) 前掲註 28、para. 5.245-5.247.
- (注 30) 前掲註 22、paras. 443-446.
- (注 31) 前掲註 22、paras. 451-456.
- (注 32) 前掲註 22、para. 489.
- (注 33) 前掲註 22、paras. 506-508.
- (注 34) 前掲註 28、para. 5.173.
- (注 35) 前掲註 28、paras. 5.249-5.269.
- (注 36) Minutes of Meeting, Dispute Settlement Body, 15 August 2019, WT/DSB/M/433, para. 9.11.
- (注 37) 前掲 para. 9.15.
- (注 38) 前掲註 36、para. 9.20.
- (注 39) *Draft Consolidated Chair Text of the AD and SCM Agreements*, TN/RL/W/213, 30 November 2007, page 58.
- (注 40) *Accession of the People’s Republic of China*, WT/L/432, 23 November 2001, Article 10.1, 10.3.
- (注 41) 経済産業省『通商白書 2018』(2018) 第 2 節 世界的な過剰生産能力問題への対応。
- (注 42) 三菱東京 UFJ 銀行「BTMU 中国月報第 125 号」(2016 年 6 月) 12 頁
- (注 43) 渡邊真理子「中国鉄鋼産業における過剰生産能力問題と補助金：ソフトな予算制約の存在の検証」(2017) 経済産業研究所ディスカッション・ペーパー17-J-058.
- (注 44) 「有志国・地域による共同声明」
(<https://www.meti.go.jp/press/2016/04/20160422011/20160422011-1.pdf>)
- (注 45) Peter Navarro and Wilber Ross “*Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory, & Energy Policy Impacts*” (2016)
- (注 46) 前掲 p. 16.

-
- (注 47) The White House “*Presidential Memorandum for the United States Trade Representative*” August 14, 2017.
- (注 48) *See Initiation of Section 301 Investigation; Hearing; and Request for Public Comments: China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation*, 82 Fed. Reg. 40215 (August 24, 2017)
- (注 49) Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President “*Findings of the Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices Related to the Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation Under Section 301 of the Trade Act of 1974*”, March 22, 2018.
- (注 50) Presidential Memorandum of March 22, 2018.
- (注 51) Office of the United States Trade Representative “*Notice of Determination and Request for Public Comment Concerning Proposed Determination of Action Pursuant to Section 301: China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation*”, Docket No. USTR-2018-0005, 83 Fed. Reg. 14906, 14907 (April 6, 2018).
- (注 52) “*Statement on Steps to Protect Domestic Technology and Intellectual Property from China’s Discriminatory and Burdensome Trade Practices*”, May 29, 2018.
- (注 53) Office of the United States Trade Representative “*Public Comment Concerning Proposed Determination of Action Pursuant to Section 301: China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation*” 83 Fed. Reg. 28710, 28711 (June 20, 2018).
- (注 54) “*Balancing the Trade Relation between the United States of America and the People’s Republic of China*”. Available at <https://xqdoc.imedao.com/16329fa0c8b2da913fc9058b.pdf>
- (注 55) 前掲註 1。
- (注 56) *Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper, Communication from Canada*, 24 September 2018, JOB/GC/201.
- (注 57) JOB/GC/204/Add.1, JOG/CTG/14/Add.1, 8 November 2018、及び JOB/GC/204/Add.2, JOG/CTG/14/Add.2, 4 December 2018.
- (注 58) *Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements Under WTO Agreements*, JOB/GC/204, JOG/CTG/14, 1 November 2018,
- (注 59) 前掲, 第 7 項。
- (注 60) 前掲註 58, 第 8 項乃至第 12 項。
- (注 61) JOB/GC/204/Rev.1, JOG/CTG/14/Rev.1, 1 April 2019.
- (注 62) JOB/GC/204/Rev.2, JOG/CTG/14/Rev.2, 27 July 2019.
- (注 63) *Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union*, Washington, D.C., 14 January, 2020.
- (注 64) *Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform*, 2018-10-25.
- (注 65) *Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform group meeting in Davos*, 2019-01-24.
- (注 66) *EU-China Summit Joint statement, Brussels*, 9 April 2019, 第 13 項。
- (注 67) *G20 Ministerial Statement on Trade and Digital Economy*, 8 and 9 June 2019, para. 46.

第3章 国有企業

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

1. なぜ WTO に国有企業規制に関する協定を導入するための研究をするのか。

後述のように、国有企業は政府の支配下にある企業であるが、最近の通商問題の一環として国有企業の規制が各方面において議論されている。焦眉の急を告げているのは、例えば中国の政府補助を受けた国有企業による鉄鋼、アルミ等の過剰生産とそれに伴う外国への低価格輸出攻勢、その輸出攻勢から生ずる米国等他国の産業に対する悪影響などが問題点であるが、問題はそれにとどまらず、もっと一般的に私企業とは異なった行動様式を有する国有企業の活動によって通商秩序が攪乱される可能性が視点に入ってくる。例えば、インドネシアにおける新幹線建設の入札における中国企業の落札に見られるように、発展途上国におけるインフラ整備のための入札等における採算を度外視した安値入札によって競争者を排除するなどの問題である。旧ガットの時代においては、ガット 17 条によって貿易に従事する国有企業は商業的考慮に基づいて行動しなければならないとされており、より最近においては、主として国家による補助金を受けた国有企業が貿易において市場攪乱的行動をすることに対して、補助金相殺措置協定の問題が提起されてきた。これらの問題は貿易問題でありそれ自体として重要な問題であるので、今後なお議論を尽くすべきものである。しかし、現代の国有企業問題は、単に貿易における国有企業の攪乱行為や補助金相殺措置協定関連の問題にとどまらず、国有企業による市場秩序攪乱的活動全般が問題となり、極論すれば、国有企業存在それ自体が市場経済秩序との不整合との批判が生じかねない。ともかく、現代においては、狭義の貿易問題にとどまらず、国有企業の活動全般に対していかに有効な規制をすべきかを検討すべき段階に至っている。

本稿においては、WTO に国有企業に関する協定を導入する場合の問題点を検討するのであるが、WTO に国有企業に関する協定を導入すべきか、導入するとすればどのような協定であるべきかについては、いまだ具体的に提案がなされているわけではない。しかし、最近では二国間、地域的、及び複数国間自由貿易協定において、国有企業の規制に関する章が置かれる傾向である。例えば、後述のように CATPP、USMCA(新 NAFTA)、日 EU・EPA などの最近の自由貿易協定には国有企業に関する章が設けられており、このことは国有企業問題が国際貿易問題、ひいては世界経済秩序を考える場合には、是非検討しなければならない問題であることを示している。

そこで本稿においては、我が国にとって関係の深い CATPP、及び、日 EU・EPA、並びに、USMCA の国有企業規制に関連する規定を参考としながら、WTO に国有企業規制に関

する協定を導入する場合の問題点について考えてみた。

率直に私見をのべれば、これらの協定における国有企業章の規定にはいくつかの不可解な点がある。これは筆者の認識不足に基づくものかもしれず、そうとすれば反省すべきであるが、本稿においては、かかる疑問点を率直に述べて、それに基づいて筆者なりのあるべき国有企業規制のあり方を探ってみた。

CATPP(第 17 章)及びそれをモデルとして策定されたとと思われる USMCA、日 EU/EPA などにおける国有企業章は、現実には国有企業の反市場秩序的行動を規制するという意味からは不十分な点があり、実効性に問題があるように思われるが、CATPP の国有企業に関する規定は、交渉参加国が交渉をした結果、妥協できるギリギリの線でやっと妥協点に達して協定を結んだ結果であろう。そこで誤解を恐れずにいえば、CATPP17 章における国有企業に関する規定の隠れた意義は、実効性はともかく複数国間協定において包括的な国有企業に対する規制体系を提示したこと自体にあるのかと思われる。さらに言えば、CATPP における国有企業章の規定は、米国を中心とする市場経済国グループの、主として中国に対するデモンストレーション、すなわち、あるべき国際標準としての国有企業規制のモデルを提示した点にあるというべきか。その米国は TPP から離脱したが、TPP を策定するに当たって主導権を発揮した米国の隠れた意図はここにあったとするのは筆者の勘ぐり過ぎであろうか。

国有企業の本来の役割は、営利企業のなしえない公共的事業を行うことにある。CATPP17 章に示される基本方針は国有企業像を限りなく営利企業に近づけようとするものであり、そのために CATPP においては国有企業を主として営利を図る企業と定義をして、国有企業の「非国有企業化」を企図している。これは現存の国有企業の現実と大きく乖離する。そこで当然ながらマレーシア、ベトナムなど国有企業が経済の中核を占めている締約国との調整は困難を極め、後述のように国有企業の定義として政府所有の割合を株式 50%超に限定するなどとして規制基準を大幅に緩和し、多くの国有企業がこの定義から外れるようにした。それに加えて付属書において国有企業に対する規律からの適用除外を大幅に認めることとした。CATPP の全文は約 100 頁であるが、そのうち約 30 頁が本文であり、約 70 頁が例外とされる企業を列記したリストを内容とする付属書であるのを見ても、協定交渉当局者の苦心のほどが偲ばれる。

そこで、筆者があるべきと考える国有企業規制の構想は非現実的との批判は免れないと思われるが、筆者としては、それにもかかわらずかかる構想を提示して、将来国有企業問題を考える素材の一環となれば望外の幸いである。

2. WTO に国有企業規制に関する規定を導入するとすれば、WTO 体系のどこに位置付けるべきか

WTO 協定はマラケッシュ協定(WTO 協定)とその付属書から成り、付属書は付属書 1A、B、C、付属書 2、付属書 3、及び、付属書 4 から成っている。これらのうち、実体規定は附

属書 1A（物品の貿易に関する協定）、同 B（サービスの貿易に関する協定）、並びに、同 C（知的所有権の貿易的側面に関する協定）、及び、附属書 4（複数国間貿易協定、政府調達協定、及び、民間航空機貿易協定）から成っている。ところで、国有企業に関する規定は、これらの何れかのカテゴリーに専属するものではなく、その性質上これらのすべての協定に跨がるものである。したがって、WTO 協定の体系に国有企業に関する諸規定を導入するとすれば、①別個のカテゴリーを設ける（例えば、附属書 1D とする）、②附属書 4 の一部とする、又は、③WTO 加盟国有志間協定とする、などが考えられる。①が理想的であるが、全加盟国の賛同を得られるかが問題である。②は加盟国に限られるので、その点では導入がしやすいが、内容によっては重要国（例えば中国）が加盟しない可能性もある。③は締結が比較的容易であるが、WTO 紛争解決手続きが使用できるか、フリーライドの危険はないかなどについて問題がある。いずれの方式が適切であるかは、将来の課題として残したい。

3. 国有企業問題と競争法の体系

国有企業問題は競争法問題の一環である。競争法体系の適用を前提として、国有企業規制が包括的に行われうるということもできる。CATPP においては、同第 17 章が国有企業規制に関するものであるのに対して第 16 章が競争政策章であり、これにおいて全加盟国に競争法の制定を義務付けている。したがって、CATPP においては、第 16 章と第 17 章があいまって国有企業規制の総体を構成している。また、日 EU・EPA、USMCA 等においても、国有企業章と競争政策章が双方とも含まれ、また締約国のすべてにおいて、効果的な競争法が制定されている。そこで、両者があい補完する関係となっている。

WTO においては競争政策に関する協定は含まれておらず、かつて「シンガポールイシュー」の一環として競争政策に関する協定の導入が検討されたことがあったが、「シンガポールイシュー」を DDA では取り上げないこととなった。そこで、競争政策に関する協定と国有企業に関する協定を抱き合わせてこれらの双方を一括して WTO 協定の中に導入することを提案することが考えられる。しかし、WTO において競争政策導入が検討されたときの各国の主張等からみて、現時点及び予見可能な近未来において、WTO に競争政策協定を導入することは極めて困難と思われる。したがって、国有企業に関する協定を WTO に導入すべきことを提案する場合、競争政策に関する協定の導入を同時に提案することは現実的な選択肢とは思われない。

次に、国有企業に関する協定を WTO に導入することを提案する場合、この国有企業に関する協定中に必要な範囲の競争法の規定を盛り込むことが考えられる。しかし、この案にも難点がある。すなわち、競争法に関する規定は、大別して、①カルテルの規制、②支配的企業規制（又は、一方的措置に対する規制）、③M&A に関する規制、④垂直的協定に関する規定に分類されるが、全体としては極めては広汎な範囲をカバーし、またこの各々の部分が他の部分と有機的に関連しており、全体として統一体をなしている。これら総体を国有企

業に関する協定に含めることは体系の整合性からみて困難である。それではこの一部のみを国有企業に関する協定に盛り込むことはこれらの規定の有効性を阻害するように思われる。とすると、この問題をどのようにするかが課題となる。

筆者としては、暫定案であり不完全なものであるが、以下のように ICN と提携する方式を提案したい。ICN とは International Competition Network の略であり、DDA において WTO に競争政策に関する協定を導入すべきか否かが議論されている折に、米国の提案により実現したものである。すなわち、米国は WTO に競争政策に関する協定を導入することには反対の立場であったが、WTO に競争政策に関する協定を導入する替わりの案として、2001 年に競争政策及び競争法の国際的調和を目指す国際的協力の非公式な協議の場として ICN の設置を提案した。それ以来約 20 年の年月が経過し現在 ICN 加盟国は 2019 年 1 月現在において、加盟国数 126 カ国、加盟執行機関数 139 執行機関に達し、カルテル禁止、一方的措置（独占、支配的地位の濫用）規制、企業結合規制等につきワーキング・グループを結成して鋭意競争法の内容及びその執行の国際的調和に向かって努力を重ね、大きな成果を上げてきた。ICN 加盟国数は毎年数カ国のペースで増加している。WTO としてはこの ICN と提携して、これに国有企業規制に関する部会を設置せしめ、これによって ICN 加盟各国の自国の競争法による国有企業規制を強化し、可能な範囲で各国競争法による国有企業規制の内容の調和を図るように務める。WTO はこれにオブザーバー参加をし、必要に応じて技術援助等を行う。WTO 加盟国 164 カ国と ICN 加盟国 130 カ国は必ずしも一致しないが、ICN 加盟国は WTO 加盟国の大部分を網羅している。この方式は完全なものとはいえないが、実現性のある次善の策として検討しうるのではなかろうか。

4. 国有企業と利益志向

CATPP17.1 条⑩は、国有企業は政府の所有に係る企業であり「主として商業活動に従事する企業とする」とし、17. 1 条①において「商業活動とは、企業が利益を指向して行う活動である。」とする。さらに 17. 4 条において、「各締約国は、自国の国有企業が、商業的活動に従事する場合、次のことを行うことを確保しなければならない。(a) 物品又はサービスの購買または販売に当たり、商業的考慮に従って行動すること。」と規定する。

USMCA は、その 22.1 条パラ 2 において“commercial activities “は”an orientation toward profit making”を内容とする活動であるとし、22. 1 条において、国有企業は“an enterprise that is principally engaged in commercial activities”とする。

日 EU・EPA13. 1 条は「国有企業とは、商業的活動に従事する企業」であるとし、「商業活動」とは「企業が行う営利を指向して行う活動」であるとし、「これらの企業が商業活動及び非商業的な活動の双方に従事する場合には、この章の規定は、商業活動についてのみ適用する。」としている。さらに「各締約国は自国の国有企業が…が商業的考慮に従って行動すること」を確保するとしている。

このように、CATPP、日 EU・EPA、USMCA(新 NAFTA)をはじめ多くの FTA/EPA においては、国有企業の定義として商業的活動に従事する企業が挙げられ、商業的活動としては利益を追求する行為が挙げられている。これらの規定の原型となったのはガット 17 条と思われるが、この規定は締約国が設立する「国家貿易企業」が商業的考慮のみに従って購買又は販売を行うことが要求されると規定している。

これは国有企業の活動を通常の企業が行うような利益を追求する活動に限定し、利益追求の観点からみて逸脱した行為、例えば、採算を無視したダンピング行為、国有企業に対する市中金利よりも遙かに低い金利での融資（金利のダンピング）などを行わせないようにするための歯止めをかける狙いがあると思われる。すなわち、この定義には国有企業は正常な利益を追求すべきであるという含意が込められている。これが CATPP 等において国有企業の定義として利益を追求する商業的活動を行うものと定義した目的であると思われる。

CATPP、USMCA、日 EU・EPA の規定においては、国有企業は利益を指向するものである、すなわち、「そのようにある」(Sein)ことを意味するのか、又は、国有企業は利益を指向すべきである、すなわち、「そうすべきである」(Sollen)を意味するのか必ずしも判然としないが、全体のコンテキストからみると双方であろう。

しかし、この定義には問題もある。すなわち、国有企業の定義を商業的活動＝利益追求の活動に限定することにより、全ての国有企業が利益を追求する商業的活動に従事し、それ以外の国有企業は存在し得なくなればよいが、現存の各国の国有企業はみな利益追求を行う商業的活動に従事しているわけではなく、非営利事業を行っているものもある。むしろ利益追及に適さない「市場の失敗」に属する分野においてこそ国有企業の存在意義があり、現にかかる分野において国有企業が機能しているとみるべきである。

そこで、国有企業は利益を追求して商業的活動に従事するものであると厳格に定義をすれば、国有企業で非営利事業体であるもの、即ち、例えば、国が支配する非営利法人、公益社団法人、公益財団法人、組合、人格なき社団など利益を追求せず、非営利の活動をする事業体は国有企業の定義から外れ、国有企業規制の規律から外れることとならないであろうか。このような非営利の事業体でも、非商業的融資を行い、または、物品やサービスのダンピング販売、ある物資の高価買占めというような市場秩序に反する行為を行うことは十分にあり得るのである。これらが一括して国有企業規制の範囲外とされると、国有企業規制の実効性は著しく阻害されるのではなかろうか。

また CATPP、USMCA、日 EU/EPA 等における根本思想は、国有企業は営利活動をすべきであるというものであるが、この思想自体にも問題があると思われる。すなわち、政府によって株式や持ち分を所有され、その支配下にある国有企業は営利活動に適する事業組織ではない。民営の株式会社を主体とする営利企業においては、経営者は資本の所有者である株主に対して説明責任を負っており、その責務は会社の利益を極大化して出資者に利益を還元することであり、効率経営をすることによって株式会社の企業価値を増大させることである。所有者たる株主は高配当と企業価値増大にともなう企業売却利益の増大に対して、企業経営者に高報酬を支払う。ここから企業経営者にとって営利活動によって営利を極大

化するインセンティブを有することとなる。

他方、国有企業の経営者は資本の所有者である政府に対して説明責任を負っている。政府は国有企業に対して営利活動を行って利益を極大化し、配当や企業価値の増大による利益を期待しているわけではない。政府は国有企業に対して、営利企業が行うのには適切でない事業、又は、営利企業では行えない事業（採算性に乏しいが公共性が高い事業等）を行わせることによって、公共目的を達成することを目的としている。従って、国有企業全般に主として営利活動を行わせるという思想には無理がある。

また、国有企業が主として営利活動を行うべきとする場合、その所有者たる政府はどのようにしてこれを実現するのであろうか。収益を上げれば国有企業の経営者には何らかの報酬が支払われるというシステムにした場合には、経営者は収益性の高い部門に企業努力を集中し、収益性の低い部門から投資を引き上げるなり、事業を縮小するなり、又は、その事業から撤退し、収益性の高い部門に企業努力を集中することとなろう。この結果、国有企業が本来実行すべき事業分野において、十分な事業が行われなくなる可能性がある。

例えば、ペルーにおける例に示されるように、水道事業が民営化された結果、山間部、僻地等への給水が停止し重大な社会問題になったことがあるが、このようなことが行われる可能性もないとは言えない。

さらに、国有企業は政府が支配し、営利活動を行う企業であると定義をすると、この規律を逃れるためには、政府が支配する企業に営利活動を行わせないで、非営利活動のみを行わせるという形態をとることによって、国有企業に対する規律を逃れることができることとなりそうである。上述のように、非営利的事業体であっても、反競争的、反市場秩序的行動をとることは十分にあり得るのである。

ガット 17 条が貿易を営む国有企業が商業的考慮にのみ基づいて行動することを要求していることは了解できる。すなわち、貿易は本来利益を志向して行うものであるので、これを国有企業に当てはめた場合に、国家貿易企業が利益を志向して活動することを要求することには無理がない。問題は、この原則を国有企業全般に及ぼすことができるかである。国有企業の活動は商業的活動のみではなく、企業ベースの採算には合わない事業をもおおく含んでいる。たとえば、公益事業、ユニバーサル・サービスが必要な事業、資源開発等のような巨額の投資を必要とし、しかも、少なくとも初期の段階では収益が期待できない事業、基礎的科学研究のような膨大な資金が必要であるが、短期的な収益が期待できない事業など、枚挙にいとまがない。WTO に国有企業の規制を導入するとすれば、これらの事業全般をカバーできるような定義を置く必要があろう。

要するに国有企業規制において重要なことは、それが利益を追求する商業的活動をするか否かではなく、それが事業体として、市場秩序を攪乱するような行為をしないようにすることである。市場秩序を攪乱する行為は、商業的活動をする事業体によってだけ行われるわけではなく、非営利を内容とする事業体によってもなされうる。我が国における実例としては、農業分野における農協連合体（例えば、全農＝非営利法人）の多くの独禁法違反事例を見れば明白である。

とすると WTO、CATPP、その他の FTA/EPA の規律に服すべき国有企業の定義をする場合には、以上の考慮を払いながら立案する必要があると思われる。ここで参考となるのが競争法における「事業者」の定義である。競争法の分野においては、その適用対象となる者の人的範囲としては、二種類の立法例がある。第 1 は、競争法の適用対象は「人」(person) 及び「人の結合体」(combination)とするものであり、米国の反トラスト法がその典型である。第 2 は我が国の独占禁止法、ドイツの競争制限禁止法、EU 競争法である TFEU101 条等である。これらの立法例においては、その適用対象として「事業者」という定義がおかれている。我が国の独占禁止法 2 条 1 項は同法の適用対象として、「事業者」及び「事業者団体」(同法 2 条 1 項及び 2 項)を挙げており、「事業者」の定義として「この法律において「事業者」とは、商業、工業、金融業その他の事業を行う者をいう」とし、「事業者団体」の定義として「事業者団体とは、事業者としての共通の利益を増進することを主たる目的とする二つ以上の事業者の結合体又はその連合体[をいう]。」と定義している。これと類似する法制はドイツ競争制限禁止法と EU の TFEU101 条であるが、ドイツ法においては「事業者」(Unternehmen)、EU 法においては「事業者」(undertaking) がその適用対象となるとされている。これらの場合の「事業者」の範囲は、我が国の独占禁止法の例にみられるように、商業、工業、金融業などの営利事業が中心であるが、この他に「その他の事業」という規定を置いている。「その他の事業」には、営利活動が含まれるのはもちろんであるが、これに限定されず、「経済的事業」が広く含まれると解釈されている。すなわち、事業活動とは、継続的、反復的に対価を得て、物品、役務、その他の経済的利益を提供すること、及び、対価を支払ってこれらの経済的利益を受けること、すなわち、市場における取引単位として活動しており、市場秩序に影響を与え得る活動と解釈されている。

各国の競争法において、その適用対象として「事業者」なる概念を導入していることの目的は、まさに営利活動をおこなっていなくても、経済的活動を行っており、市場競争にインパクトを与えるものを捕捉するためである。そして、この事情は国有企業においても変わらないと思われる。

これらの点を総合してみると、CATPP や日・EU/EPA 等に含まれる国有企業の定義は狭すぎないかという問題がある。国有企業の定義としては、利益を追求する商業的活動に従事する事業体のほか、営利活動を行ってなくても経済的活動を行っており、市場の競争に影響を与えうる事業体、すなわち、正常な事業活動の範囲を逸脱した形で融資を行い、物品又はサービスの販売をし、購買、投資、技術移転その他の経済的活動を行って市場における取引秩序を攪乱し、市場から競争を排除し又は競争者を支配するなどをして、市場競争に影響を与える可能性のある事業体を広く把握できるような定義にすることが合理的であると思われる。この観点から検討すると、WTO の国有企業協定における国有企業の定義としては、例えば、以下のようなキーワードを組み合わせたものとすることが考えられる。

「国有企業は、政府による株式所有、資産所有、役員兼任、その他手段の如何を問わず、政府の支配下にあつて事業活動を行う者をいう。」「事業活動とは、商業、工業、金融業、その他の事業を営むことをいう。」「事業活動には営利活動並びに営利活動以外の経済活動

を含む」、「国有企業は正常な事業活動に従事しなければならない。」、「正常な事業活動に反する事業活動には、原価（原価＋一般管理費＋販売費を含む総原価）割れ販売、市場価格を無視した高価格購入、市場金利よりも著しく有利な条件での金融、その他市場秩序を攪乱する行為を含む。」。

5. 「政府による支配の要件」

CATPP17. 1 条⑩において、国有企業の要件としての政府支配に関しては、次のように規定する。すなわち、「国有企業とは主として商業活動に従事する企業であって、次の何れかに該当するものをいう。」「(a)締約国が 50%超の株式を直接的に所有する企業、(b)締約国が持分を通じて 50%超の議決権を支配する企業、(c)締約国が取締役会その他これに相当する経営体の構成員の過半数の任命権を有する企業」である。

USMCA22. 1 条パラ 13 においては、以下の規定がある。すなわち、”State-owned enterprise means an enterprise that is principally engaged in commercial activities, and in which a Party : (a) directly or indirectly owns more than 50% of the share capital; (b) controls, through direct or indirect ownership interests, the exercise of more than 50% of the voting rights; (c) holds the power to control the enterprise through any other ownership interest, including indirect or minority ownership; or (d) holds the power to appoint a majority of members of the board of directors or any other equivalent management body.”

日 EU・EPA13. 1 条 (h) は、国有企業の定義として、以下を挙げる。すなわち、「国有企業とは、商業活動に従事する企業であって、次のいずれかに該当するものをいう。(i)締約国が 50%を超える株式を直接に所有する企業、(ii)締約国が持分を通じて 50%を超える議決権の行使を直接又は間接に支配している企業、(iii)締約国が取締役会その他これに相当する経営体の構成員の過半数を任命する権限を有する企業、(iv)締約国が当該企業の活動について法的に指示する権限を有し、又は自国の法令に従って同程度に支配している企業」である。

以上の三者を比較すると、CATPP17. 1 条⑩においては、政府による株式の 50%超の支配を挙げているが、政府による株式の間接的所有が規定されておらず、政府の持分所有に関しても、間接所有は規定されていない。これに対して、USMCA22. 1 条パラ 13 においては、政府による 50%超の直接的又は間接的支配が挙げられている。日 EU・EPA13. 1 条(h)においては、政府の 50%超の株式所有が挙げられているが、間接的所有については規定されていない。一方で、政府による 50%超の持分所有に関しては間接的所有が規定されている。なぜこのように不統一があるのかは不明である。また、政府による株式の直接的支配だけでなく間接的支配も含むべきことはこの規定の潜脱を防止するために必須と思われるが、CATPP 及び日 EU・EPA においてはこの規定がない。

以上三例においては、政府による 50%超の株式ないし議決権の保有が要件とされているが、株式ないし議決権保有が 50%以下であっても保有者による被保有者に対する支配が可

能な場合は多くある。従って、政府の株式その他の議決権保有 50%だけを支配の根拠とするのは効果的とは思われない。また、CATPP 及び日 EU・EPA においては、政府による株式の間接支配が規定されていないのも欠陥である。

これらの規定を検討した結果、私見においては、政府による「支配」(control)の要件は、以下の要件を勘案して決定するのが適切と考える。すなわち、

第一は、政府による物的支配、すなわち、政府による議決権所有（「株式」という用語は議決権株式及び無議決権株式の双方を含むので、正確を期するために「議決権」という語を用いる。）及び他の資産（物的資産、知的財産権を含む）の所有による物的支配を基準とする。

第二は、政府による人的支配、すなわち、政府による当該国有企業の取締役会又は他の執行機関の構成員の過半数を任命する権限の保有、役員兼任、及び元公務員の当該国有企業役員への就任による人的支配を基準とする。

第三は、政府による当該国有企業の「管理」(management、これについては後に詳述する。)である。

第一の政府による物的支配の定義としては、(イ) 政府による当該国有企業の議決権の 50%以上の所有の場合、(ロ) 政府による議決権の 25%以上の所有であって議決権所有比率の順位が単独で一位の場合、(ハ) 政府による議決権所有が 10%以上であってその順位が 3 位以内の場合、但し、この場合は、保有比率の順位、株主間議決権保有比率の較差、株主の分散状況等を考慮して決定する、(ニ) その他、政府による議決権比率がこれ以下であっても、政府が実質上当該国有企業を支配できるに足りると考えられる事由があること、とする。

また、人的支配としては、(イ) 政府による当該国有企業の取締役会又は他の執行機関の構成員の過半数を任命する権限の保有、(ロ) 当該国有企業に対する監督権限のある政府機関の現職の公務員の国有企業の取締役その他の執行機関の役員との兼任がその執行機関の構成員の過半数を占める場合、及び、(ハ) 当該国有企業の監督の権限ある政府機関の元職員が退職後二年以内に当該国有企業の役員に就任し、かかる者が当該国有企業の役員の過半数を占める場合、とする。

以上の物的支配、又は、人的支配に関しては、間接的支配の場合を含める。即ち、政府が会社等団体を設立し、その物的支配、又は、人的支配を有し、これを通じて国有企業の支配を行う場合である。

政府による「管理」(management)は、支配の場合のような株式所有、役員兼任等のような制度的な支配ではなく、事実上の支配である。その態様は千差万別であるが、例えば、政府が当該国有企業の重要資産（知的財産権を含む。）を所有し、その所有に基づく管理権を行使して、当該国有企業を実質上支配する場合、政府による融資によって融資先の国有企業的意思決定に決定的な影響を与える場合、また、重要な技術のライセンスによってそのライセンスの意思決定に対して決定的な影響を与える場合等、千差万別であり、この判断は必然的にケース・バイ・ケースとならざるを得ない。さらに、政府と国有企業間の協定によって当該国有企業はその重要な経営事項の決定については、政府の意向を斟酌すべきことを

定めることによって当該国有企業の意思決定に重要な影響を与えることもあり得る。このように政府による国有企業に対する事実上の管理の態様、及び、機能は千差万別であるが、いずれにせよこの意味での「管理」は事実上の概念であり、事案ごとの詳細な事実関係の精査と分析とが必要である。

6. 国有企業章と WTO 中の他の協定との関係

WTO に国有企業協定を導入する場合には、これと WTO 協定中の他の協定との関係はどうか。国有企業協定の規制は、WTO の他の協定、例えば、物品の貿易に関する協定、サービスの貿易に関する協定、知的所有権の貿易関連側面に関する協定などと密接に関係し、これらを横断するものである。また、国有企業協定には、AD 協定、CVD 協定等で用いられている「悪影響」、「実質的損害」などの概念も用いられる。これらについては、AD 協定、CVD 協定において用いられている概念を用いることができよう。またこれらに関する WTO 紛争解決事例にみられる概念も参考にすることができよう。しかし、国有企業に関する協定の実施措置として AD 協定、CVD 協定、及び、SG 協定などが直接に適用される場面はないであろう。というのは、AD 協定、CVD 協定、SG 協定は、外国から適用国へ輸出が行われ、その輸出によって適用国の経済に悪影響があり、又はその国内産業に実質的損害又は重大な損害が発生する場合に適用されるのに対して、国有企業協定の規律は自国の国有企業の活動が他の締約国の経済に悪影響を及ぼし、又は、他の締約国産業に損害を生ぜしめる場合に、その国有企業の母国がその国有企業の行動を規律するものであるからである。

ある締約国の国有企業の活動に対して、WTO 協定中の他の協定が適用される場合は当然にあり得る。例えば、ある締約国の国有企業による対他の締約国向けダンピング、補助付き輸出等がある。その場合に、輸入国である締約国は、この輸出に対してアンチダンピング法を発動し、又は補助金相殺措置を発動することはあり得る。この場合、この国有企業等に対しては、その国有企業の母国である締約国の国有企業に対する規律が同時に及ぶことは当然にあり得る。この場合には、この両国の規制間に競合があり得るが、これについては国有企業協定を優先させるべきか、又は、他の協定を優先させるべきかの問題が生ずる。このような状況に備えるため、関係締約国間の協議の場を設定しておき、規制を適用する締約国は他の関係締約国に事前通知をし、いずれの協定を適用するかについて、協議をするのが有用であろう。

7. 例外規定

例外規定のうち、ガット 20 条、ガッツ 14 条の一般例外、及び、ガット 21 条、ガッツ 14 条の 2 に定める安全保障例外に関しては、これらに必要な修正を加えたうえで、国有企業協定に含めることが考えられる。このほか、国有企業に特有な例外についてもまた、国有企

業協定に、個別的に規定を設ける。例えば、国有企業が破綻しつつある金融機関の破綻処理（清算業務）を行うこと（CATPP 第 17 章 17.2 条）、政府の権限として行われる非商業的援助（同 17.4 条）、国家的又は世界的な経済上の緊急事態に対応するための一時的措置、政府の任務として国有企業が行う一定の金融サービス（例えば、政府が提供する金融サービスを国有企業が代行する場合、政府が提供する対外的民間投資に対する支援サービスなど）がその例である。

8. 国有企業協定の地理的適用範囲

国有企業協定においては、国有企業はその企業の母国たる締約国の規律に服するのであるが、その規律の適用される地理的範囲はどこまでかが問題である。CATPP、USMCA、日 EU・EPA においては、この範囲に関する規定は、最恵国待遇、内国民待遇に関する規定、非商業的援助に関する規定、及び、悪影響、及び、損害に関する規定中に散見される。これらの相互の関係は複雑でありかつ難解であるが、以下に概観を試みる。

CATPP においては、無差別待遇及び商業的考慮に関する 17.4 条において、以下のよう

に規定されている。すなわち、無差別待遇に関しては、国有企業は物品又はサービスの購入に際して、自国市場において、他の締約国企業に対して自国企業、他の締約国企業、及び、第三国企業に対して与える待遇よりも不利でない待遇を付与しなければならない。また、国有企業は、他の締約国の投資財産である企業の提供する物品又はサービスに対して、自国市場内において、自国、他の締約国、又は、非締約国の投資財産である企業が提供する物品又はサービスの付与する待遇よりも不利でない待遇を付与しなければならない。また、物品又はサービスの販売においても、同じく無差別平等の待遇を付与しなければならない。

非商業的援助に関して規定する 17.6 条は、締約国は、自国の国有企業に対して直接的又は間接的に提供する非商業的援助に関して、以下を確保しなければならない。すなわち、自国の非商業的援助を受けた国有企業の自国市場及び他の締約国市場における物品の生産又は販売、自国の非商業的援助を受けた国有企業による自国から他の締約国市場へのサービスの提供、及び、他の締約国又は他のいずれかの締約国市場内における対外投資財産である国有企業によるサービスの提供によって、他の締約国の利益に悪影響を与えてはならないとする。

CATPP 17.7 条は、悪影響に関するものであるが、これにおいては、次のように規定されている。すなわち、(1) 非商業的援助を受ける締約国の国有企業の物品の生産又は販売によって、他の締約国から当該締約国市場へ輸入される物品の輸入が代替される、すなわち、排除される場合、(2) 当該非商業的援助を受けた国有企業による物品の生産又は販売によって、他の締約国市場におけるその国の企業の生産・販売する物品の販売が妨げられる場合、(3) 第三締約国から他の締約国市場に輸出される物品の輸入が妨げられる場合、(4) 非商業的援助を受けたある締約国の企業の物品販売価格が、その締約国市場に輸入される他の

締約国企業の物品の販売価格を著しく下回り、その価格上昇を抑圧し、又は販売を減少させる場合、(5) 非商業的援助を受けたある締約国企業による非締約国市場における販売において、その企業が設定する価格が他の締約国からその市場に輸入される同種製品の価格を著しく下回り、価格上昇を妨げ、又は販売を著しく減少させる場合、(6) 非商業的援助を受けた国有企業の提供するサービスによって、他の締約国又は第三締約国の市場において、これらの締約国の企業が供給するサービスが代替（すなわち、排除）される場合、(7) 当該非商業的援助を受けたある締約国の国有企業の他の締約国市場でのサービスの提供における低価格が、他の締約国又は第三締約国企業の提供する同種サービスの提供における価格を著しく下回り、価格上昇を抑圧し、又は、販売を著しく減少させる場合。

CATPP17・8 条は損害についての規定であるが、この規定には、非商業的援助を受けた国有企業の活動による他の締約国産業に及ぼす損害の地理的範囲に関しての規定はない。しかし、事の性質上、損害の及ぶ範囲と悪影響の及ぶ範囲とは同種の問題なので、損害の範囲に関しても、悪影響の及ぶ範囲と同様に考えることができると思われる。

USMCA においては、以下のようなものである。22. 4 条は締約国が自国の国有企業が物品又はサービスの購入若しくは販売において無差別原則を適用し、商業的考慮に基づいて購入を行わなければならないとするが、この購入若しくは販売が行われる市場は、その国有企業の母国たる締約国市場である（22. 4(b) (c)）。

USMCA22. 7 条は、締約国政府は、その政府の非商業的援助を受けた同国国有企業の活動が他の締約国の経済に悪影響を与えないことを確保しなければならないと規定するが、これの適用される地理的市場に関しては、以下のように規定する。すなわち、(1) 他の締約国産業の当該締約国市場への物品の輸入又は販売を阻害すること（例えば、国内不当廉売等による競合輸入品の排除等）、(2) 他の締約国市場における他の締約国産業の物品の販売を排除すること（他の締約国市場へのダンピング、不当廉売等による現地産業の排除等）、(3) 非締約国市場への他の締約国産業の輸出等の販売を排除すること、がないようにしなければならない(22.7(a)(b))。

締約国産業の行う物品販売における価格のアンダーカットに関しては、(1) 自国市場における他の締約国産業の販売に対するアンダーカット、(2) 非締約国市場における他の締約国産業の販売に対するアンダーカット、が行われないことを確保しなければならない（22.7(c)(i)(ii)）。

締約国政府は、その政府の非商業的援助をうけた締約国国有企業による他の締約国市場におけるサービス販売によって、(1) その市場における他の締約国産業の同種サービスの販売が阻害されること、及び、(2) 同市場における価格アンダーカットによって同国産業に悪影響が及ぶこと、がないことを確保しなければならない(22.7.(d)(e))。

USMCA22. 8 条は、締約国政府の非商業的援助を受けた同国の国有企業の活動によって、他の締約国産業に実質的損害が及ぶ場合を規定しているが、この場合の実質的損害が生ずる損害の地理的範囲については明白な規定を置いていない。しかし、事の性質上、自国の国有企業の非商業的援助を受けた活動によって実質的損害が発生する産業は他の締約国産業

と考えられる。

以上をまとめて図式化すると、以下のようになる。A 締約国政府の供与する非商業的援助を受けた A 国の国有企業の生産、販売等の経済活動によって、以下の場合に他の締約国に悪影響又は実質的損害が及ぶので、A 国による国有企業規制が発動される。すなわち、(1) A 締約国市場において B 締約国産業の活動が妨げられる場合（すなわち、A 国国有企業による自国市場での不当廉売等の反競争的活動によって、A 国市場における B 国産業の販売等が阻害される場合）、(2) A 国国有企業の B 国市場における生産又は販売等の経済的活動によって、B 国市場における B 国産業の活動が妨げられる場合（例えば、A 国国有企業の対 B 国ダンピング、又は、B 国内における不当廉売などによって B 国産業又は経済に悪影響が及ぶ場合）、(3) A 締約国によって非商業的援助を受けた A 国国有企業の非締約国市場における生産又は販売等における反競争的行動によって、当該非締約国市場における B 締約国産業の活動が妨げられる場合（例えば、A 国の非商業的援助を受けた A 国国有企業の対非締約国市場向けのダンピング又は当地における不当廉売によって、B 締約国産業の当該非締約国市場における販売活動が阻害される場合）、である。

日 EU/EPA においては、国有企業の活動によって及ぶ悪影響及び損害発生の地理的市場範囲についての言及はない。

9. 国有企業協定の適用対象となる者の範囲

これは国有企業協定の適用対象となる者はどの範囲かの問題である。これは一般的には前述した要件を充足する国有企業であるが、国有企業(狭義の国有企業のみならず、地方政府等が設立する公的企業を含む。)には、その設立主体によって国家それ自体、すなわち中央政府(連邦制の場合には連邦政府)が設立するものと、地方政府(連邦制の場合の州)が設立するものがある。中央政府の設立する国有企業に対して国有企業協定が適用されるのは当然であるが、地方政府によって設立される公有企業はどうであろうか。地方政府によって設立される公有企業が実際には大きな影響力をもち、国際通商にインパクトを与え得ることは中国における地方政府(中国の省の設立する公有企業)の例からみて明らかである。そこで、かかる地方政府の設立する公有企業をどのような方式によって国有企業協定の対象とするかが問題である。

もとより WTO 協定における国有企業協定の締約者は国家、または、独立の関税地域である。その一部である国家内の州または省等が独立の関税地域であることはまれであろう。とすると、国有企業協定の主体は中央政府または関税地域であり、州、省等の単位は協定当事者ではない。従って、中央政府が WTO 協定中の州、省、またはその他の地方政府の設立する公有企業を国有企業協定の規律を遵守させることについては、国有企業協定締結者である中央政府が対外的に責任を有しており、いかに州、省、またはその他の地方政府をして国有企業協定を遵守せしめるかは、当該中央政府と地方政府間で実効性ある取り決め結ん

で対応するほかはないであろう。

CATPP においては、同協定の国有企業章の規定は同章に定める国有企業の定義に該当する国有企業に一般的に適用されるが、附属書において締約各国は TPP 協定の適用から除外すべき同国の国有企業を列記して、これを適用除外とする。CATPP17・9 条によると、附属書 17-D に掲げる国有企業及び公有企業に対しては、無差別待遇、裁判所及び行政機関、非商業的援助、透明性に関する規定は適用しないとされる。

USMCA においては、その 22.9 条において規定を設け、締約国政府の設立する国有企業のうち、附属書 IV に記載されているものは、無差別待遇原則、商業的活動、及び、非商業的援助に関する適用を免除されたとする。さらに、締約国の地方政府によって支配される公有企業及び指定独占のうち地方政府の指定するものについては、無差別原則、非商業的援助、その他指定された規定の適用を免除されたと規定する。

WTO 政府調達協定においては、加盟各国が調達額等の適用基準を満たす自国の中央政府、地方政府、その他の調達機関のうち、政府調達協定の対象とすべきものを指定し、その指定された調達機関に対して政府調達協定が適用される。

CATPP と USMCA の採用する方式はネガチブ方式に類似するものであり、政府調達協定の採用する方式は、ポジチブ方式に類似するものである。この二方式から選ぶとすると、前者の CATPP 及び USMCA に倣って附属書により締約国が一定の国有企業又は公有企業を協定適用の対象から除外する方式がよいのではないと思われる。すなわち、この方式においては、国有企業／公有企業が国有企業協定の適用対象となるという一般原則が確立されるからである。

10. 無差別原則（最恵国待遇・内国民待遇）及び経済合理性に基づいた行動

締約国は、その国有企業（又は指定独占、以下同様）が無差別原則を遵守することを確保し、その国有企業が市場攪乱的行為を行わないようにさせなければならない。締約国はその国有企業が物品又はサービスを含む経済的利益の購買又は販売に当たり、経済合理性に従って行動することを確保し、他の締約国の企業が提供する物品、サービスその他の経済的利益の購買に当たり、自国又は他の国の企業によって提供される同種の経済的利益に対して付与する待遇よりも不利でない待遇を付与することを確保しなければならない。また、国有企業による物品等の販売においても、同様に無差別原則を遵守させなければならない。

すなわち、締約国は自国の市場において、国有企業が商品または役務の購買において、同種商品又は同種サービスを提供する他の締約国の企業に対して、自国の企業、他の締約国の企業、及び、非締約国の企業に付与する条件よりも不利でない待遇を付与しなければならない。締約国の市場において、国有企業が商品又は役務の販売をする場合にも同様とする。

また、締約国は自国の指定独占企業が独占的地位を濫用して、自国の領域内の非独占的市場において締約国間の貿易又は投資に悪影響を及ぼすような反競争的行動に直接又は間接

に従事しないことを確保しなければならない。この例としては、国内電気通信市場において法的独占を有する指定独占が、その独占的利潤を内部補助として使い、独占的地位を有していない他の分野（例えば、電話機販売）において原価以下の価格を設定し、競争者を駆逐するような行為が該当する。

11. 非商業的な援助

非商業的な援助とは、締約国の政府が国有企業に対して、又はその国有企業が自国の他の国有企業に対して、受益企業が国有企業であることを理由として商業的考慮に反する融資等の経済的利益の供与を行うことである。商業的考慮に反する融資等とは、通常企業が市中で入手できる金融等よりも有利な条件で融資等を供与することであり、金銭的融資、債務猶予、債務免除、特定性のあるインフラ等の提供などの措置を含む。

締約国は、自国の国有企業が物品の生産及び販売を他の締約国に対して行い（物品等の輸出）、又は、自国から他の締約国へサービスを提供する場合、この生産及び販売に対して、直接又は間接に非商業的援助を与え、それによって他の締約国の利益に悪影響を与えてはならない。締約国は、他の締約国内において自国産業が当該他の締約国の産業の產品と同種の產品の生産販売を行う場合（現地生産）に、かかる生産販売に対して非商業的援助を与えることによって、当該他の締約国の国内産業に実質的損害を与えてはならない。

締約国は自国の国有企業に対する非商業的援助の付与によって、他の締約国に悪影響を与え、又は、他の締約国の産業に実質的損害を与えることがないことを確保しなければならないが、この規定の非商業的援助によって活動する国有企業の活動による影響の及ぶ地理的適用範囲については、前述した。

ただし、締約国の市場において、その国の国有企業によって提供されるサービスは、他の締約国に悪影響を及ぼさないものとみなす。

12. 悪影響

悪影響とは、ある締約国の国有企業が同国政府から非商業的援助を受け、その利益を利用して物品やサービスの販売を行う場合、当該締約国市場への他の締約国企業產品の輸入、他の締約国市場における他の締約国産業の販売、もしくはかかる他の締約国産業の非締約国市場への輸出やそこでの販売がかかる非商業的援助を受けた締約国企業の販売によって代替され、その販売が妨げられることである。

その指標としては、非商業的援助を受けた物品又はサービスによる同種產品やサービスの価格の著しいアンダーカット、同種產品又はサービスの価格上昇抑圧（価格抑圧）、同種產品やサービスの市場占拠率減少などがある。この場合の代替には、絶対的代替と相対的代替がある。前者は競合品又はサービスの絶対的販売数量が減少することであり、後者はそれ

の相対的シェアが減少することである。

この悪影響と以下に述べる損害とは、その検討されるべき経済的指標に関しては類似点があるが、損害は非商業的援助を受けた国有企業の販売、輸出等によって、他の締約国のある特定産業に対して実質的損害が生ずることである。これに対して、悪影響とは、非商業的援助を受けた国有企業の販売等によって、他の締約国の市場に悪影響が生ずることであり、必ずしも、ある特定産業に損害が生ずることまでも立証する必要はない。

13. 損害

ここにいう損害は、実質的損害（material injury）である。締約国は、その国有企業が同国政府から非商業的援助を受け、その利益を利用して物品、サービス等の販売を行った結果、他の締約国の産業に実質的損害を与えないことを確保しなければならない。かかる実質的損害が生ずる局面とは、以下のものである。すなわち、（ア）当該締約国の市場への他の締約国産業による輸出が打撃をうけ、その輸出産業に実質的損害が生ずる場合、（イ）当該他の締約国産業による他の締約国市場への輸出が打撃を受け、その輸出産業に実質的損害が生ずる場合、もしくは、（ウ）かかる援助を受けた国有企業による輸出又は販売によって、非締約国の市場にける他の締約国の産業の当該市場への輸出又はその販売が打撃をうけ、実質的損害を被ること場合、である。

ここにいう実質的損害とは、国内産業への実質的損害、そのおそれ、又は、国内産業確立の実質的遅延である。損害の決定は、実質的証拠によって行い、関連要因の客観的検討によって行わなければならない。非商業的援助を対象となった産業の生産量については、損害発生国の生産若しくは消費と比較して、当該生産が絶対的数量において、又は、相対的に増加したか否かを検討する。価格については、その価格が国内産業の同種製品の価格を著しく下回り、又はそれによって価格が押し下げられているかを考慮する。

実質的損害の有無を判断する場合には、当該国内産業の状態に関するすべての経済的要因及び指標を検討する。これらには、生産高、販売、市場占拠率、利潤、生産性、投資収益、稼働率の現在および潜在的な低下、国内価格に及ぼす影響、資金出入、在庫、雇用、成長、資本調達能力、又は投資に影響を与える現実の及び潜在的状況並びに農業についての政府の助成制度に関する負担の増大を含む。これらは網羅的なものではなく例示的であり、これらの一個又は数個のみで必ずしも決定的要因となるものではない。

また非商業的援助を受けた国有企業による販売と国内産業への実質的損害との因果関係の立証は、すべての関連証拠に基づかなければならず、かかる販売以外の要因によって生じた損害を当該国有企業による販売に帰してはならない。

また、実質的損害のおそれの決定は、事実に基づくものとし、単に申し立て、推測又は可能性の希薄なものに基づくものであってはならない。

14. 国有企業に関する協定の国内的実施

国有企業に関する協定は、締約国に対してその国有企業が一定のことをしないこと（不作為）、又は、一定のことをすること（作為）を確保しなければならないと規定する。したがって、協定の規律の適用の対象は締約国の政府であり、直接に同国の国有企業に協定の規律が及ぶわけではない。どのような手段で締約国政府がこの条約上の要請を国内的に実施するかは締約国に委ねられており、いかなる方法によってであれ、協定内容が実施されればそれで足りると思われる。しかし、いかなる方法をもってするにせよ、協定の国内的実施について適正手続と透明性が確保されることが必要である。この要請にこたえるためには、原則として、この実施は加盟国の法律によることが望ましいこととなる。

予想される問題点の一つとして、協定内容の実施のために、いかなる国内法を整備することが必要かという点がある。協定の規律の対象となるべき国有企業の市場攪乱的行動のパターンとしては、すでに詳述したように、(1) 非商業的援助を受けたある締約国の国有企業の活動によって、当該締約国内市場における他の締約国企業の事業活動が妨げられる場合、(2) その活動によって他の締約国市場における他の締約国の企業の事業活動が妨げられる場合、及び、(3) 非締約国の市場において他の締約国の事業活動が妨げられる場合、があり得る。このうち(1)の場合には、同国の競争法によってかなりの程度まで対応できよう。

問題は(2)及び(3)の場合である。これらの場合には、前述のように、当該締約国の貿易救済法（アンチダンピング、相殺関税、及び、セーフガード）によって対応することができない。また、これらの場合、自国の競争法を適用できるかにも疑問がある。競争法の域外適用はかなり広範に認められてはいるが、基本的に競争法の域外適用は、その対象となる行為が域外で行われ、域内にその行為の効果が生ずる場合に行われるからである。しかし、(2)及び(3)の場合には、自国の国有企業の対外活動、又は、外国における活動によって、他国の市場に制限効果が及んでいる場合であり、競争法の域外適用の法理をもってしても適用範囲外となるからである。

このように考えていくと、この(2)及び(3)の行為類型は本来自国の秩序を維持することを目的とする国内法の域を超える問題である。考え得る方策としては、締約国政府が協定実施という政府の協定上の責務を実施するために特別法を制定して自国の国有企業に協定違反の行為をしないように指示するか、又は、政府が議決権保有者として、若しくは、その他の意味での国有企業の管理者としての影響力を行使して、国有企業が協定違反の行為をしないことを維持することとなる。

(略語)

Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership Agreement (2018)→ CATPP
United States-Mexico-Canada Agreement (2018(新 NAFTA)→ USMCA
Agreement between the EU and Japan for an Economic Partnership (2018)→ 日 EU/EPA

第4章 知的財産権

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 WTO と知的財産権

WTO の貿易関連知的財産権協定は、知的財産権（著作権、商標、地理的表示、意匠、特許、集積回路の回路配置、開示されていない情報）全般について、パリ条約（工業所有権）やベルヌ条約（著作権）等の多国間条約が規定する保護水準を最低基準とし、これらを上回る保護水準を達成することを加盟国に義務付けている。ドーハ閣僚会議で採択されたドーハ開発アジェンダの作業計画は、公衆衛生と特許の問題、¹ワインと蒸留酒の地理的表示の多国間通報登録制度の設立、生物多様性条約（CBD）と TRIPS 協定の関係、伝統的知識の保護に言及していた。これらのうち公衆衛生と特許の問題については、後発途上国への医薬品供給のため強制実施権の行使要件を緩和する TRIPS 協定の改正が 2005 年 12 月の一般理事会で採択された。²しかし、それ以外のテーマについては具体的な成果は上がっていない。

地理的表示の多国間登録制度は TRIPS 協定 23 条 4 項で設立に向けた協議を行うことが定められていたものであり（ビルトインアジェンダ）、TRIPS 理事会特別会合で議論が続けられている。この制度の実現に前向きな EU 等は、通報登録によって全加盟国に対して法的保護の効果が生じることを主張する。これに対して米国等は、制度への参加を任意とし、データベースは作成するがその法的効果は各国が任意に決定できると主張し、議論は平行線を辿っている。生物多様性条約と TRIPS 協定の関係をめぐっては途上国と先進国との主張が対立している。途上国は、生物多様性条約・名古屋議定書が定める遺伝資源の利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分が重要であり、TRIPS 協定と生物多様性条約を相互補完的なものにするため、遺伝資源の出所開示要件の義務付けや、利益配分等のための TRIPS 協定の改正を主張する。これに対して先進国は、遺伝資源の出所開示要件の義務付けはイノベーションを減退させる恐れがあるとして反対している。伝統的知識の保護に関しても、遺伝資源同様にその法的保護を主張する途上国とこれに消極的な先進国の主張が対立し、WTO での議論は進んでいない。

ドーハ開発アジェンダが暗礁に乗り上げたことから、近年は、以上の問題及びその他の問題は TRIPS 理事会の通常会合で議論されている。2018 年の通常会合においては、①生物多様性条約と TRIPS 協定の関係、②知的財産権とイノベーション、③知的財産権と公共の利益、④TRIPS 協定第 66 条 2 項に基づく技術移転奨励措置等が議論されている。このうち①については先に触れたので、以下では②～④について説明する。

②知的財産権とイノベーション

知的財産とイノベーションは、各国における知的財産権の活用成功事例を紹介し、知的財産制度の肯定的な側面を浮き彫りにすることを狙いとする。米国の主導により、2012年11月のTRIPS理事会通常会合以来議論が行われている。2018年は、「新たな経済における知的財産の社会的価値・生活を改善する知的財産」を通年テーマとし、「知的財産を重視する産業が社会に与える経済的な影響」、「知的財産の社会的価値・生活を改善する知的財産」、「知的財産と新ビジネスの関係、スタートアップの呼び込みや支援の方策」を会合ごとのサブテーマとして議論した。

③知的財産権と公共の利益

この議題は、2017年6月のTRIPS理事会において、ブラジルなど新興国が共同提案国となり、知的財産と公共の利益の観点から強制実施権やボーラー条項、³特許性の基準などに関して各国の知見を共有する目的で提案された。2018年は「規制審査の例外」、「競争法・施策における公衆衛生の促進」について議論した。前者に対して先進国側からは、医薬品特許についてはこの例外だけでなく有用な新薬開発のためのインセンティブについても議論すべきとの意見が出された。後者に対して先進国側からは、競争政策はTRIPS協定の対象範囲を超えているとして、この問題をTRIPS理事会で取り上げることに消極的な意見が出された。

④TRIPS 協定第 66 条 2 項に基づく技術移転奨励措置

後発途上国グループを代表してハイチと中央アフリカから、TRIPS 協定 66 条 2 項⁴に基づく先進国の技術移転の取組みが不十分であるとして技術移転の促進のための奨励措置を特定することなどが提案された。これに対して先進国側からは、途上国のニーズは様々であり、特定にはなじまないなどの意見が出された。

第 2 節 FTA/EPA を通じた知的財産権保護の強化

前節で見た通り、WTO ドーハ交渉及び TRIPS 理事会における知的財産権をめぐる議論は先進国と途上国の対立、さらにテーマによっては先進国内の対立のため膠着状態に陥っており、進展が見られない。WTO の場で TRIPS 協定を通じた知的財産権保護を強化することは見込めない状態となっている。ルールメイキングの場としては WTO が最もふさわしいとしても、このような現状を踏まえれば、より速やかに合意が得られる FTA/EPA を活用して知的財産権保護を強化することが必要となる。日本が締結した FTA/EPA としては、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)と EU との経済連携協定が重要である。

CPTPP は、包括的で高水準の知的財産権保護を規定した TPP(環太平洋パートナーシップ協定)の署名後、米国が離脱したことを受けて、TPP の規定の一部を凍結して 2018 年 12 月に発効した。交渉に参加した途上国メンバーの要求を容れて知的財産権に関する多くの規定が凍結項目となった。それでもなお、TRIPS 協定を上回る保護の水準を設けた規定 (TRIPS プラス) が多数ある (表 4-1 を参照)。

表 4-1 CPTPP の主な TRIPS プラスの規定

条 文	TRIPS 協定を上回る保護の内容
第 18.18 条	商標登録できる標識の範囲(音の標識も可)
第 18.24 条	電子的な商標のシステム整備義務
第 18.26 条	商標の保護期間(10 年)
第 18.28 条	ドメイン名の保護
第 18.31 条	地理的表示の保護・認定のための行政手続
第 18.47 条	農薬についての未開示試験データの保護
第 18.49 条	規制上の審査に関する例外
第 18.53 条	医薬品の販売承認に係るパテント・リンケージ
第 18.55 条	意匠の保護
第 18.66 条	著作権及び関連する権利の制度における均衡
第 18.76 条	模倣品・海賊版の水際での職権差止権限
第 18.78 条	営業秘密保護のための権利行使

出典：筆者作成

その一方で、CPTPP は知的財産権に関わる TPP の規定のうち、特許期間延長制度（第 18.46 条、第 18.48 条）、新薬のデータ保護期間に関する規定（第 18.50 条、第 18.51 条）、著作権の保護期間（第 18.63 条）等の規定を凍結した。⁵

日 EU 経済連携協定も知的財産権について多くの TRIPS プラスの規定を設けている（表 4-2 参照）。

表 4-2 日 EU 経済連携協定の主な TRIPS プラスの規定

第 14.13 条	著作権の保護期間(70 年)
第 14.20 条	商標権者の承諾なしにラベルを製造・輸入する行為の禁止
第 14.21 条	周知商標の保護
第 14.23 条	地理的表示の登録・保護制度の義務付け
第 14.24 条	地理的表示のリスト化
第 14.31 条	意匠の保護期間(20 年)
第 14.32 条	未登録の商品形態の模倣行為に対する救済
第 14.35 条	医薬品・農薬の審査期間分の特許期間延長
第 14.37 条	医薬品・農薬の未開示試験データの保護
第 14.39 条	ドメイン名の保護
第 14.42 条	民事上の救済に係る証拠保全措置
第 14.50 条	営業秘密の不正使用に対する民事上の救済

出典：筆者作成

CPTPP と日 EU 経済連携協定の TRIPS プラスの規定を比較すると、ドメイン名の保護、医薬品・農薬の未開示試験データの保護など、多くの規定が重複しているが、独自の規定として置かれているものもある。CPTPP は特許、著作権、商標に手厚く、日 EU 経済連携協定は地理的表示の保護に手厚い。両方の当事国となった日本はこれにより多数の TRIPS プラスの規定を受け入れることになった。そのために国内法の改正が必要となったケースがある。

日本は TPP を批准するため、「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」⁶を制定し、関連する知的財産権関係法(特許法、著作権法、商標法等)の改正を行った。効力発生の日は TPP の発効日とされた。その後、CPTPP が締結されたことを受けて、「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律の一部を改正する法律」⁷を制定して、関連する国内法令の調整を行った。その主な内容は国内法の効力発生の日を TPP の発効日から CPTPP の発効日に改めることであった。しかし、知的財産権関連では、CPTPP による TPP の規定の適用凍結を反映させる国内法の変更などの措置はとられなかった。日 EU 経済連携協定の批准に当たっては、農林水産物の地理的表示のための制度整備が求められたため、地理的表示に関する現行法が改正されたが、⁸その他には特段の国内法の改正は行われていない。

TRIPS 協定がカバーする知的財産権⁹については最恵国待遇原則が適用される(第 4 条)一方で、GATT 第 24 条や GATS 第 5 条が規定する地域貿易協定の例外を認める規定は TRIPS 協定には存在しない。そのため、CPTPP や日 EU 経済連携協定が規定した TRIPS プラスの規定は最恵国待遇原則に基づいてこれらの協定の非当事国である WTO 加盟国にも適用される。ただし、これらの WTO 加盟国は TRIPS プラスの規定を実施することは義務付けられない。

第 3 節 WTO 改革と知的財産権

WTO 改革をめぐる各国の提案で知的財産に関連するものには 3 つの類型がある。第一に、強制的技術移転の政策や慣行を問題視し、その是正を求めるものである。例えば日本と米国、EU の三極貿易大臣会合は、2020 年 1 月 14 日の第 7 回会合で、強制的技術移転について、国がこれに関与する場合を不公正な慣行(unfair practices)と断じ、これを防止するための規律を検討することをうたった。¹⁰中国の慣行を問題視する米国の意向を反映したものである。三極貿易大臣会合は WTO の場でこれをマルチのルールとして確立することを目指している。第二に、WTO 設立後 25 年を経て知的財産権に関するルールの刷新(updating)を求めるものである。例えば、2018 年 5 月の OECD 閣僚会合でフランスのマクロン大統領が行った演説は、国際競争の構造が WTO 設立後の 25 年間で大きく変化したことを受けて WTO のルールを刷新することと呼びかけ、その一つとして知的財産権を挙げた。¹¹ただし、この演説は知的財産権の刷新の具体的な内容には言及していない。その後の

2018 年 7 月に欧州委員会が公表した WTO の近代化 (modernisation) に関するコンセプトペーパー¹²には知的財産権の刷新についての言及はなく、知的財産権の刷新が具体的に何を意味するのかは明らかでない。第三に、透明性と通報の強化を求めるものである。(TRIPS 協定を含む) WTO 協定の国内実施状況を所管の理事会や委員会に通報することを加盟国に求め、国内実施状況の透明性を高めるとともに協定の履行の改善を図る狙いがある。例えば、上で触れた WTO の近代化 (modernisation) に関する欧州委員会のコンセプトペーパーは、「透明性と通報」の表題の下に、通報と監視の手続の強化を呼びかけた。¹³三局貿易大臣会合も、透明性と通報の強化に関する改革の提案を取りまとめることで意見の一致をみている。¹⁴

以上から判断すれば、WTO 改革の文脈における知的財産権の位置づけは、実体規律の強化というよりは通報と監視手続の強化という手続面の改革に焦点が当たっている。強制的技術移転の政策・慣行を問題視する第一の類型は、対象となる技術に具現された特許権の対象事項の拡大や保護期間の延長を目指すものではない。TRIPS 協定に規定された特許権を前提として、外国投資家と受入国の私企業や政府との契約で外国投資家の技術の移転が強制されることに歯止めをかけようとする。その意味では、知的財産権の権利行使に関する一般原則を規定する TRIPS 協定第 41 条の枠内にとらえることができる。知的財産権に関するルールを刷新を求める第二の類型は実体規律の強化を志向するととらえられるが、刷新の具体的な内容に言及しておらず、その意図するところは明らかでない。したがって、WTO 改革の文脈における知的財産権は、透明性と通報の強化、つまり所管の TRIPS 理事会を通じた WTO 協定の監視機能の強化の対象として位置づけられることになる。

透明性と通報に関して、TRIPS 協定第 63 条は、協定が対象とする事項（知的財産権の取得可能性、範囲、取得、行使及び濫用の防止）に関連して加盟国が実施する法令、司法上・行政上の決定を公表することを義務付ける（1 項）とともに、協定の実施について TRIPS 理事会が検討することに資するため、上記法令を TRIPS 理事会に通報することを加盟国に義務付けている（2 項）。さらに加盟国は、他の加盟国から要請があれば、上記の法令、司法上・行政上の決定に関する情報を提供することが義務付けられている（3 項）。ただし、途上加盟国、特に後発途上加盟国は以上の義務を十分に履行しているとは言い難い。¹⁵TRIPS 協定の完全な履行に向けた後発途上国の猶予期間は繰り返し延長されているが、適切な技術協力その他の支援措置と見返りに、後発途上国も透明性と通報に関わる以上の義務の完全な履行を求められることになろう。

-
- ¹ TRIPS 協定と公衆衛生に関しては、ドーハ閣僚宣言とは別にこの問題にフォーカスした閣僚宣言が採択された。
- ² 協定の改正議定書は必要な WTO 加盟国の 3 分の 2 以上の受諾を得て 2017 年 1 月に発効した。
- ³ 新薬の特許期間中に後発医薬品メーカーが医薬品の販売申請のために必要な試験を行うことは特許侵害に当たらないとする規定。
- ⁴ TRIPS 協定 66 条 2 項の条文は以下の通り。
「先進加盟国は、後発開発途上加盟国が健全かつ存立可能な技術的基礎を創設することができるように技術の移転を促進し及び奨励するため、先進加盟国の領域内の企業及び機関に奨励措置（incentives）を提供する。」
- ⁵ 参照、日本関税協会『TPP コメントール』日本関税協会、2019 年、9-15 頁。
- ⁶ 平成 28 年法律 108 号。
- ⁷ 平成 30 年法律 70 号。
- ⁸ 特定農林水産物等の名称の保護に関する法律の一部を改正する法律（平成 30 年法律 88 号）。
- ⁹ TRIPS 協定がカバーしない知的財産権として、植物品種に係る育成者権が挙げられる。
- ¹⁰ 三極貿易大臣共同声明、2020 年 1 月 14 日、第 6 節。
[\[https://www.meti.go.jp/press/2019/01/20200114007/20200114007-1.pdf\]](https://www.meti.go.jp/press/2019/01/20200114007/20200114007-1.pdf)
- ¹¹ Speech by the President of the French Republic to open the OECD's annual Ministerial Council Meeting, 30 May 2018. [\[https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2018/05/30/speech-by-the-president-of-the-french-republic-to-open-the-oecd-annual-ministerial-council-meeting\]](https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2018/05/30/speech-by-the-president-of-the-french-republic-to-open-the-oecd-annual-ministerial-council-meeting)
- ¹² European Commission, WTO-EU's Proposals on WTO modernization, 5 July 2018.
[\[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf\]](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf)
- ¹³ European Commission, "WTO modernization: Future EU proposals on regular work and transparency", 5 July 2018. [\[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf\]](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf)
- ¹⁴ 例えば参照、三極貿易大臣共同声明、2019 年 5 月 23 日、パラ.11。
[\[https://www.meti.go.jp/press/2019/05/20190524003/20190524003-2.pdf\]](https://www.meti.go.jp/press/2019/05/20190524003/20190524003-2.pdf)
- ¹⁵ 第 63 条 2 項の TRIPS 理事会への法令通報につき、参照、WTO, Intellectual property information, Members' transparency toolkit. [\[https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_toolkit_e.htm\]](https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_toolkit_e.htm)

第5章 電子商取引（デジタル貿易）

みずほ総合研究所 政策調査部
主席研究員 菅原 淳一

第1節 WTO改革における電子商取引ルール形成の取り組みの位置付け

現在、WTO（世界貿易機関）は重大な危機に直面している。WTOの主要な機能がいずれも十分に果たされていないため、WTO体制を支えてきた主要国がWTOを通じた通商問題の解決に限界を感じ、実力行使による自力救済を図っている。米国による貿易相手国への追加関税賦課等の一方的措置と、中国やEU（欧州連合）等によるそれへの対抗措置という応酬がその顕著な例である。これら諸国を自らの経済力や市場規模等を背景にした「力」ではなく、WTOの「ルール」に基づく問題解決へと復させるには、WTOへの信頼の回復が必要であり、そのためのWTO改革が喫緊の課題となっている。

WTOが危機に陥った背景には、1995年の発足から四半世紀近くを経て、WTOがこの間の貿易投資環境の変化にうまく対応できずにいることがある。発足時には128カ国であった加盟国は、中国やロシア等が新たに加盟し、現在164カ国まで拡大した。多くの新興国が加盟したことは、WTOにおける意思決定のあり方にも大きな影響を与えた。かつては、世界の貿易額の約7割を占めた日本や米国等の先進国がその中心的役割を果たしていたが、現在は、世界最大の貿易大国となった中国をはじめとする新興国や、加盟国の大多数を占める途上国がより大きな役割を果たすようになっている。そのため、加盟国間の利害調整は一層困難となった。

また、デジタル・エコノミーの発展や国家資本主義の台頭等、WTO発足時には想定できなかった貿易投資環境の変化が生じている。この変化に起因した貿易紛争が増大、また深刻化しつつある一方、WTOはこれらの変化に対応するためのルールを十分に備えていない。その結果、主要国はWTOの枠外での問題解決を図らざる得なくなっている。こうした状況を改善し、WTO体制への信頼回復を図ることがWTO改革の目的と言えるだろう。

WTOにおける電子商取引ルール形成の取り組みも、その試みの一環と言える。同取り組みは、WTOの主要機能とされる「協定履行監視機能」、「紛争解決機能」、「交渉機能」のうち、直接的には「交渉機能」の再活性化を企図したものと位置付けられる。WTOでは、2002年1月に開始された「ドーハ開発アジェンダ」（ドーハ・ラウンド）交渉が終期のみえない長期停滞に陥り、貿易円滑化協定（2014年11月採択、2017年2月発効）を唯一の例外として、全加盟国が参加するルール形成は発足以来行われていない¹。貿易投資に関する「交渉機能」は、主要国間の自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）（以下、個別協定を除き、FTA）が主として果たしている状況にある。現在進められているWTOにおける電子商取引ルール形成の取り組みは、こうした動きをWTOの枠内に取り込み、WTOの場で新たな貿易投資ルールを形成する試みと言える。

第2節 電子商取引ルールに関するこれまでの取り組み

WTOにおける電子商取引に関する議論は、発足間もない1998年5月の第2回閣僚会議に始まる。同会議では、「グローバルな電子商取引に関する閣僚宣言」²が採択され、「グローバルな電子商取引に関連する全ての貿易関連事項を検討する包括的な作業計画」を策定することと、「加盟国が電子送信に関税を賦課しないという現在の慣行を継続すること」、いわゆる「電子的送信に対する関税不賦課（モラトリアム）」に合意された³。同年10月には作業計画が策定され、一般理事会が中心的役割を果たすとともに、サービス貿易理事会、物品貿易理事会、貿易関連知的所有権（TRIPS）理事会、貿易と開発委員会の4つの機関でそれぞれの所管領域・協定における電子商取引に関連する側面につき検討が進められることになった⁴。2001年以降は、一般理事会の下での「電子商取引特別会合(a dedicated discussion on e-commerce)」における検討が中心となり、断続的に議論が行われた⁵。

一部途上国の反対等により、具体的成果に結びつく議論が進まない中、2017年12月の第11回閣僚会議（アルゼンチン・ブエノスアイレス）において、電子商取引有志国会合の立ち上げが合意され、現在の議論へと進展することとなった。

この間、OECD（経済協力開発機構）、APEC（アジア太平洋経済協力）、UNCITRAL（国際連合国際商取引法委員会）等のフォーラムや、日米・米EU間のICT（情報通信技術）サービス通商原則といった二国間の枠組み等、WTOの枠外での電子商取引に関する議論やルール形成も進められた⁶。特にルール化が進展したのはFTAにおいてであった。

FTAにおいて、電子商取引ルールが独立章として初めて規定されたのは豪星FTA（2003年2月署名、同年7月発効）である。これを皮切りに、オーストラリア、シンガポール、米国が締約国となるFTA（米星、米チリ、米豪、豪タイ等）を中心に、電子商取引章を持つFTAが拡大していった⁷。2017年7月のWTO事務局調査（以下、WTO事務局調査）によれば、2017年5月時点でWTOに通報され、発効している275の地域貿易協定（RTA）のうち、電子商取引に関する規定があるのは75に及んでいる⁸。

日本のFTAでは、日スイスEPA（2009年2月署名、同年9月発効）が嚆矢となり、日豪EPA（2014年7月署名、2015年1月発効）、日モンゴルEPA（2015年2月署名、2016年6月発効）、TPP（環太平洋パートナーシップ、2016年2月署名、未発効）及びその内容を継承したCPTPP（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、2018年3月署名、同年12月発効）、日EU EPA（2018年7月署名、2019年2月発効）に電子商取引章が設けられている。また、2019年10月には日米デジタル貿易協定が署名され、2020年1月に発効している。

第3節 WTO 電子商取引有志国会合の立ち上げ

前節でみたように、WTOにおける電子商取引ルール形成の取り組みにおいて、最近の議論の端緒と言えるのが、2017年12月の第11回閣僚会議における電子商取引有志国会合の

立ち上げである。WTO 加盟 164 カ国・地域のうち 71 カ国・地域が参加して共同声明を発出し、「電子商取引の貿易関連側面に関する将来の WTO 交渉に向けて探求的作業を開始すること」を宣言した⁹。これに基づき、2018 年 3 月から共同声明署名国以外の WTO 加盟国も参加して電子商取引に関するルール策定に向けた議論が行われ、2019 年 1 月の非公式閣僚会合（スイス・ダボス）で 76 カ国・地域による新たな共同声明が発出された。同声明では、「電子商取引の貿易関連の側面に関する WTO における交渉を開始する意思」が確認され、「可能な限り多くの WTO 加盟国の参加を得て、既存の WTO 協定および枠組みに基づく高水準の成果の達成を目指す」ことがうたわれた¹⁰。これ以後、事実上交渉が開始され¹¹、2019 年 6 月末時点で 78 カ国・地域が参加していた（表 1）。

こうした流れを受け、2019 年 6 月の G20 大阪サミットに際して開催された「デジタル経済に関する首脳特別イベント」では、「デジタル経済に関する大阪宣言」が発出され、大阪トラックの立ち上げが宣言された¹²。

表 1 電子商取引に関する共同声明（2019 年 1 月 25 日、ダボス）署名国・地域

地域	署名したWTO加盟国・地域(78カ国・地域)
アジア大洋州	日本、中国、韓国、ブルネイ、ラオス、マレーシア、ミャンマー、シンガポール、タイ、オーストラリア、ニュージーランド、香港、モンゴル、台湾
米州	米国、カナダ、メキシコ、アルゼンチン、ブラジル、チリ、コロンビア、コスタリカ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、パナマ、パラグアイ、ペルー、ウルグアイ
欧州・ロシア・CIS	EU(欧州連合) 28カ国、ノルウェー、スイス、アイスランド、リヒテンシュタイン、アルバニア、北マケドニア、モルドバ、モンテネグロ、ジョージア、カザフスタン、ウクライナ、ロシア
中東・アフリカ	トルコ、バーレーン、クウェート、カタール、アラブ首長国連邦、サウジアラビア、イスラエル、ナイジェリア、ベナン

（注）2019 年 6 月末時点。

（出所）WTO 文書（WT/L/1056,25January2019）及び経済産業省資料より作成

「大阪トラック」とは、「デジタル経済、特にデータ流通や電子商取引に関する国際的なルール作りを進めていくプロセス」とされる¹³。2019 年 1 月 23 日に世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）において安倍晋三首相は、G20 サミットにおける「大阪トラック」の立ち上げと「DFFT（Data Free Flow with Trust、信頼性のある自由なデータ流通）」という概念を提唱した¹⁴。DFFT は、「プライバシーやセキュリティに関する信頼を確保しながらデータの自由な流通を実現していく」ものとされており¹⁵、G20 大阪サミット首脳宣言にも盛り込まれた（パラ 11）。また、「デジタル経済に関する大阪宣言」では、WTO 電子商取引有志国とともに、「電子商取引の貿易関連の側面に関する WTO における国際的なルール作りを進める」ために「大阪トラック」を立ち上げることが宣言され、「2020 年 6 月の第 12 回 WTO 閣僚会議までの交渉において、実質的な進捗を達成するために更に努力する」との決意が示された¹⁶。2019 年 7 月以降、同年中に 3 回の WTO 電子商取引有志国会合が開催された。

第4節 既存の貿易協定における電子商取引ルール

WTOの下で電子商取引ルールを形成する際にどのような要素が盛り込まれるべきか。これについては、日本が2018年4月に「主要要素 (the key elements and ideas)」をWTOにおける過去2年の各国提案を基に取りまとめている（本稿では便宜上「日本リスト」と呼ぶ）¹⁷。ここでは、「電子商取引/デジタル貿易を円滑にする規制枠組み」、「開かれた公正な取引環境」、「知的財産保護」、「強化された透明性」、「開発及び協力」の5項目に分けられ、21要素が例示されている。また、WTO事務局調査では、「目的」や「定義」といった要素も含む26要素が列挙されている¹⁸。

すでに貿易協定に盛り込まれている要素をみる上では、日米デジタル貿易協定が参考となる。第2節で述べたWTOや他の国際フォーラム、FTAをはじめとする二国間・地域的枠組みにおける議論・ルール形成を受け、2016年2月に署名されたTPPの電子商取引章（第14章）は、FTAとしては最も高度なルールを規定するものとなっていた。その後、TPPを離脱した米国が、NAFTA（北米自由貿易協定）に代わる協定として締結したUSMCA（米墨加協定、2018年11月署名、未発効）のデジタル貿易章（第19章）が、TPP電子商取引章を土台としてこれに追加的内容を加えて合意された。日米デジタル貿易協定は、USMCAデジタル貿易章を概ね踏襲し、これにUSMCAでは金融サービス章（第17章）や附属書に置かれている規定を取り込んだものになっている。よって、同協定は、現在発効している貿易協定において、最も包括的かつ先進的なルールを有するものと言えるだろう。同協定は、全22条で構成されている。

日本リスト、WTO事務局調査、日米デジタル貿易協定の要素を比較し（表2）、主要な29要素を抽出して便宜的に「一般規定」、「例外」、「円滑化」、「自由化」、「信頼性」、「透明性・協力・開発」に分類し¹⁹、これにWTO事務局調査による電子商取引関連規定を有する75協定のうち各要素を規定している協定数を示したのが図1（次頁）である。同一要素であっても規定振りは協定によって異なる点には注意を要するが、規定している協定数が多い要素は各国の関心が高いもの、あるいは、WTO加盟国間での意見の相違が小さいものと概ね言えるだろう。最も多くの協定で規定されている要素は「協力・技術支援」となっている。

「一般規定」と「例外」を除くと、「関税」を規定した協定が多くなっている。WTOでは、前述のように、1998年以降「電子的送信に対する関税不賦課（モラトリアム）」が更新され、現在まで継続している。この慣行の継続や恒久化を規定している協定が多いということである。その他では、電子商取引の「円滑化」を促進する「電子認証及び電子署名」や「ペーパーレス貿易」、電子商取引の発展に不可欠な「信頼性」に関わる「オンライン消費者の保護」や「個人情報の保護」を規定した協定が多くなっている。これらの要素については、WTOにおいて電子商取引ルールが策定される際にも盛り込まれる可能性が高いと言えるだろう。

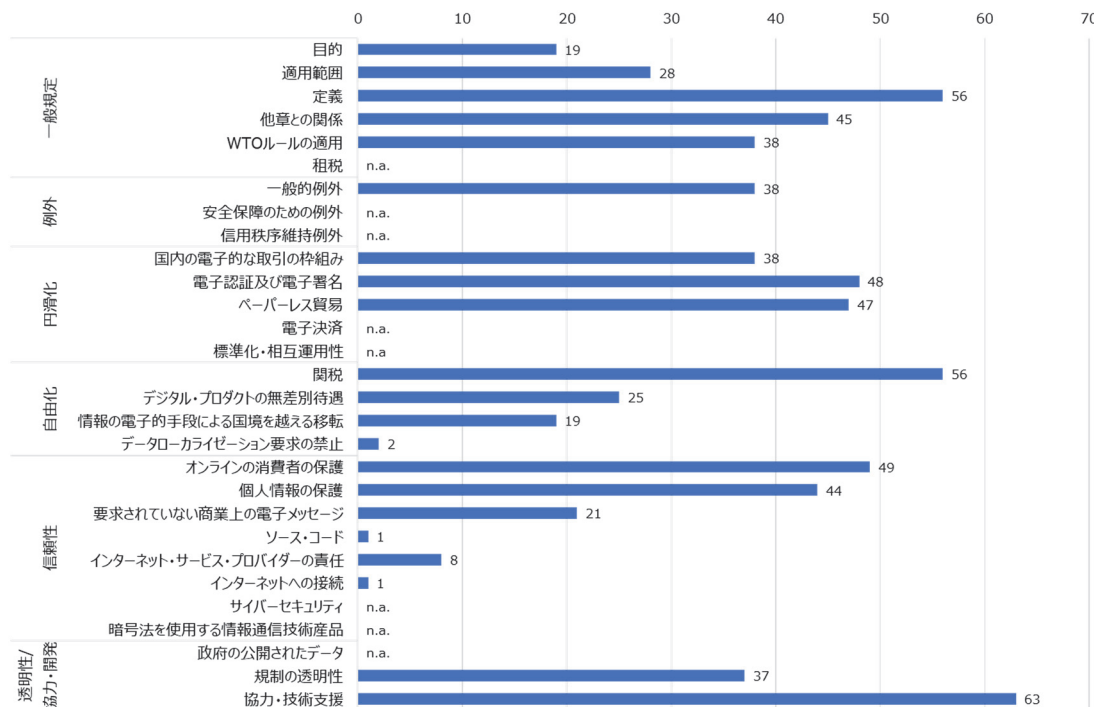
表 2 電子商取引ルールにおける主要な要素

	日本リスト	WTO 事務局調査	日米デジタル貿易協定
規制枠組みを円滑にする	電子認証及び電子署名 オンラインの消費者の保護 要求されていない商業上の電子メッセージ ペーパーレス貿易 個人情報の保護 電子決済 標準化・相互運用性	目的 適用範囲 定義 電子的送信の性質 他章との関係 WTO ルールの適用 EC の促進	第 1 条 定義 第 2 条 適用範囲 第 3 条 一般的例外 第 4 条 安全保障のための例外 第 5 条 信用秩序の維持のための例外並びに金融政策及び為替政策のための例外
開かれた公正な取引環境	関税 デジタル・プロダクトの無差別待遇 情報の電子的手段による国境を越える移転 データローカライゼーション要求の禁止 オープンネットワーク 正当な公共政策目的の範囲 市場アクセス	関税 貿易障壁 デジタル・プロダクトの無差別待遇 国内の電子的な取引の枠組み 技術的中立性 電子認証 情報の電子的手段による国境を越える移転	第 6 条 租税 第 7 条 関税 第 8 条 デジタル・プロダクトの無差別待遇 第 9 条 国内の電子的な取引の枠組み 第 10 条 電子認証及び電子署名 第 11 条 情報の電子的手段による国境を越える移転 第 12 条 コンピュータ関連設備の設置 第 13 条 対象金融サービス提供者のための金融サービスのコンピュータ関連設備の設置
知的財産保護	重要情報の保護 暗号化製品のインベーションの保護 知的財産保護	オンラインの消費者の保護 個人情報の保護 ペーパーレス貿易	第 14 条 オンラインの消費者の保護 第 15 条 個人情報の保護
透明性強化	規制措置に関する情報交換 WTO 貿易政策検討制度の活用	要求されていない商業上の電子メッセージ 民間部門の関与 インターネットへの接続 インターネット・サービス・プロバイダーの責任 コンピュータ関連設備の設置 ソース・コード 透明性 協力 制度	第 16 条 要求されていない商業上の電子メッセージ 第 17 条 ソース・コード 第 18 条 コンピュータを利用した双方向サービス 第 19 条 サイバーセキュリティ 第 20 条 政府の公開されたデータ 第 21 条 暗号法を使用する情報通信技術産品 第 22 条 改正、効力発生及び終了
開発及び協力	規制協力 技術支援		

(注) 日本リストにおける「データローカライゼーション要求の禁止」と他の「コンピュータ関連設備の設置」、WTO 事務局調査の「インターネット・サービス・プロバイダーの責任」と日米デジタル貿易協定の「コンピュータを利用した双方向サービス」のように、表現が異なるものの、実質的に同一の要素であるものが含まれている。

(出所) 「日本リスト」、「WTO 事務局調査」、「日米デジタル貿易協定」より作成

図 1 各要素を規定する RTA 数



(出所) 「WTO 事務局調査」より作成

なお、WTO での議論におけるこれまでの各国提案には、「強制的技術移転の禁止」（米国提案）²⁰や「競争」（締約国にオンライン・プラットフォームによる競争制限的行為の抑止を求める規定、ブラジル提案）²¹等、主要要素には含まれていない要素もあり、これらが今後主要な要素として議論の対象となることも十分に考えられる。

第 5 節 WTO 電子商取引有志国会合における議論

第 3 節で述べたように、2020 年 6 月の第 12 回 WTO 閣僚会議に向け、WTO 電子商取引有志国会合において活発な議論が現在行われている。参加各国からは多くの提案がなされ、すでに協定テキストの草案を提案している国もある。

前節で抽出した要素に基づき、先進国として日本、米国、EU、新興国としてブラジル、中国がこれまでに行った提案で、文書が公開されているものを例としてまとめたのが表 3（次頁）である。参考として、日米デジタル貿易協定と、2019 年 1 月に署名された ASEAN（東南アジア諸国連合）電子商取引協定を新興国・途上国間の電子商取引協定の例として付記している。

米国と中国の対比によって最も顕著に浮かび上がるのは、米国が「自由化」を重視しているのに対し、中国は「円滑化」を重視していることである。これは、両国の「電子商取引」の捉え方の違いによく表れている。米国は、「電子商取引」の「デジタル」の側面に焦点を当てている。日本も米国に近く、TPP 電子商取引章にも盛り込まれた①「情報の電子的手段による国境を越える移転」、②「データローカライゼーション要求の禁止」、③「ソース・コードの開示要求の禁止」を「TPP3 原則」と呼び、これを重視している。最近では、③に「アルゴリズム」を加え、さらに④「特定暗号の強制的使用及び暗号開示要求の禁止」（表 3 の「暗号法を使用する情報通信技術産品」に該当）を追加したものを「データ 4 原則」としてその重要性を強調している。こうした日米の姿勢は当然に日米デジタル貿易協定にも反映されている。

これに対して中国は、「電子商取引」の「モノの貿易」の側面に焦点を当てている。提案において中国は、「開発」の要素を最重視する姿勢を示した上で、「交渉は、インターネットを活用した国境を越えたモノの貿易及びそれに関連する決済・物流サービスに関する議論に焦点を当てるべきである」としている。また、「情報の電子的手段による国境を越える移転」、「データローカライゼーション要求の禁止」、「デジタル・プロダクトの無差別待遇」といった日米等が重視する要素につき、「これらの問題の複雑さや機微さ、これらの問題を巡る加盟国間の見解の大きな相違に鑑み、これらの問題を WTO 交渉に持ち込む前に、さらに予備的な議論が必要である」と主張している。

表 3 WTO 電子商取引有志国会合における各国提案

分類	要素	日本	米国	EU	ブラジル	中国	ASEAN 協定	日米協定
一般規定	目的						○	
	適用範囲						○	○
	定義			○	○	○	○	○
	WTO ルールの適用					○		
	租税				○			○
例外	一般的例外				○		○	○
	安全保障のための例外				○		○	○
	信用秩序維持例外							○
円滑化	国内の電子的な取引の枠組み				○		○	○
	電子認証及び電子署名	○		○	○	○	○	○
	ペーパーレス貿易	○			○	○	○	
	電子決済	○			○	○	○	
	標準化・相互運用性	○	○		○			
自由化	関税	○	○	○	○	○		○
	デジタル・プロダクトの無差別待遇	○	○					○
	情報の電子的手段による国境を越える移転	○	○	○	○		○	○
	データローカライゼーション要求の禁止	○	○	○	○		○	○
信頼性	オンラインの消費者の保護	○		○	○	○	○	○
	個人情報の保護			○	○	○	○	○
	要求されていない商業上の電子メッセージ	○		○	○	○		○
	ソース・コード	○	○	○	○			○
	インターネット・サービス・プロバイダーの責任		○		○			○
	インターネットへの接続	○	○	○	○			
	サイバーセキュリティ	○	○		○	○	○	○
	暗号法を使用する情報通信技術産品	○	○		○			○
透明性・協力・開発	政府の公開されたデータ	○	○					○
	規制の透明性	○	○		○	○	○	
	協力・技術支援	○			○	○	○	

(注 1) 提案において議論すべきとしている要素を○としている。

(注 2) 他章がないため、「他章との関係」を除外。ただし、ASEAN 協定には他の ASEAN 協定との関係に関する規定がある。

(注 3) 各国提案は以下の WTO 文書による。

日本：INF/ECOM/4 (JOB/GC/177)、JOB/GC/100

米国：INF/ECOM/5 (JOB/GC/178)、JOB/GC/94

EU：INF/ECOM/10、INF/ECOM/13、INF/ECOM/22

中国：INF/ECOM/19

ブラジル：INF/ECOM/3、INF/ECOM/17

(出所) 各 WTO 文書及び ASEAN 電子商取引協定、日米デジタル貿易協定より作成

また、中国は、「加盟各国の正当な公共政策目的」や「インターネット主権」を強調し、「加盟国のそれぞれの法令に従ってデータの移転が整然と行われることが必要である」と主張している。この主張自体は加盟国間で異論があるものではないが、これを根拠に「情報の電子的手段による国境を越える移転」の自由が大きく制限されたり、「データローカライゼーション要求の禁止」の例外が極めて大きくなったりすれば、これらの規定は事実上空文と化してしまいかねない。

加えて、有志国会合に参加していないインドと南アフリカからは²²、「電子的送信に対す

る関税不賦課（モラトリアム）」の再検討を求める声が上がっている。両国は、モラトリアムによる関税収入の減少がもたらす途上国政府への財政上の影響を懸念し、モラトリアムの延長に反対の姿勢を示している²³。また、インドネシアは 2019 年 11 月に、モラトリアムの恒久化に反対する姿勢を明確にした上で、WTO 電子商取引有志国会合へ参加する意思を表明した²⁴。

このように、電子商取引ルールに関しては、有志国間でさえ意見の相違が大きく、有志国会合に参加していない新興国・途上国も少なくない。WTO において電子商取引ルールにつき合意するのは容易でない状況にある。

第 6 節 「電子商取引協定」の形態

WTO 加盟国の電子商取引ルールを巡る意見の隔たりが依然大きい中、いかにして「電子商取引協定」の合意を目指すのか。

これまでの WTO における個別テーマに関する合意の事例を振り返ると、前述の貿易円滑化協定（TFA）に加え、政府調達協定（GPA）や情報技術協定（ITA）の例がある²⁵。TFA が WTO 全加盟国による多国間協定（マルチ）であるのに対し、GPA や ITA は有志国のみが参加する複数国間協定（プल्ली）である²⁶。このうち、GPA は政府調達に関するルールと政府調達市場の自由化をその内容とし、協定締約国間のみで適用されるのに対し、ITA は自由化（対象物品の関税撤廃）のみをその内容とし、WTO 全加盟国に均霑される。

電子商取引協定は、ルールを含む協定であるので、これらの前例に則せば、TFA 型か、GPA 型かということになる。いずれが適当かを検討する際には、①参加国数の最大化、②高度なルールの水準の確保、③合意及び義務履行に要する期間の長期化回避、という 3 つの要件を考える必要があるだろう。

これら 3 要件を同時に満たすことは極めて困難である。新興国・途上国の多くを含む参加国数の多い協定を目指せば、ルールの水準をそれら諸国も合意できる「最大公約数」に引き下げるか、それら諸国の理解が得られるまで時間をかけて交渉するかのいずれかとならざるを得ない。高度なルールを有する協定とするならば、これに合意できる国のみに参加を限定するか、長期間の交渉を覚悟するかを選択を迫られることになるだろう。WTO における電子商取引ルールを巡る議論に当てはめれば、TFA 型（マルチ）、もしくは中国等の新興国・途上国の多くが参加する GPA 型（プल्ली）を短期的に目指すのであれば、「円滑化」や「透明性・協力・開発」の要素を中心とし、「自由化」や「信頼性」の要素は限定的に含まれる協定とすることになるだろう。「自由化」や「信頼性」の要素の多くを含む協定を短期的に目指すのであれば、新興国・途上国の参加は一部に限られる GPA 型（プल्ली）の協定になるだろう。その場合、日米等がこれらのルールの適用を最も望んでいる新興国の同協定への参加をいかに促すかが課題となる。

新興国・途上国の参加を確保するという点では、TFA 型（マルチ）に利があるのは明ら

かであるが、その場合の難点となるルールの水準の低下と交渉期間の長期化につき、TFA ではこれを可能な限り回避するための工夫がなされている。WTO 発足後の唯一のマルチ協定として TFA が合意された要因として、対象テーマが貿易円滑化という途上国の関心も高く、他のテーマに比べて加盟国間の意見の隔たりが小さかったことに加え、「協力・開発」の要素を盛り込んだことと、協定上の義務履行に関して途上国、後発開発途上国が受け入れやすい仕組みを設けたことがある。

TFA においては、「開発途上加盟国及び後発開発途上加盟国には、この協定の規定の実施に資するため能力の開発のための援助及び支援が、その性質及び範囲に従って供与されるものとする。」とした上で、「この協定の規定の実施の程度及び時期は、開発途上加盟国及び後発開発途上加盟国の実施する能力と関連させる。開発途上加盟国及び後発開発途上加盟国が引き続き必要な能力を欠く場合には、当該開発途上加盟国及び後発開発途上加盟国は、実施する能力を得るまで、関連する規定を実施することを要求されない。」との原則を規定している（第 13 条 2 項）。

この原則を踏まえ、TFA ではその規定を 3 つ（A、B、C）に区分し、「開発途上加盟国及び後発開発途上加盟国は、個別に、A、B 及び C の各区分に含まれる規定を自ら指定する」（第 14 条 2 項）こととされている。例として「開発途上加盟国」についてみると、区分 A は協定発効時に実施し（第 15 条 1 項）、区分 B は協定発効後 1 年以内に実施日を確定させ（第 16 条 1 項(b)）、区分 C は最大で協定発効から 30 カ月以内に実施日を確定させる（第 16 条 1 項(d) 及び(e)）こととされている（表 4）。このように、協定の各規定の実施時期に柔軟性を持たせ、実施のための援助・支援の約束と義務の履行を関連付けたことが、TFA をルールの水準を下げることなく、WTO 全加盟国が参加する協定にすることができた大きな要因であると考えられる。

表 4 WTO 貿易円滑化協定における区分別規定

原則	◆ この協定の規定の実施の程度及び時期は、開発途上加盟国及び後発開発途上加盟国の実施する能力と関連させる。開発途上加盟国及び後発開発途上加盟国が引き続き必要な能力を欠く場合には、当該開発途上加盟国及び後発開発途上加盟国は、実施する能力を得るまで、関連する規定を実施することを要求されない。 ◆ 開発途上加盟国及び後発開発途上加盟国は、個別に、A、B 及び C の各区分に含まれる規定を自ら指定する。
区分A	・開発途上加盟国: 協定発効時に実施する規定 ・後発開発途上加盟国: 協定発効1年以内に実施する規定
区分B	移行期間経過後に実施する規定 ・開発途上加盟国: 協定発効時に実施目標日を、協定発効後1年以内に実施確定日を通報 ・後発開発途上加盟国: 協定発効1年以内に実施目標日を通報、通報後2年以内に実施確定日を通報
区分C	移行期間経過後に実施する規定 かつ、能力開発のための援助及び支援の供与が必要な規定 ・開発途上加盟国: 協定発効時に実施目標日を、1年以内に援助・支援取極につき通報し、通報後18カ月以内に実施確定日を通報 ・後発開発途上加盟国: 協定発効1年後にカテゴリーCに含まれる規定を通報、その1年後に必要な支援・援助を通報、その後2年以内に実施目標日を通報、その後18カ月以内に実施確定日を通報

（出所）WTO 貿易円滑化協定より作成

発効（2017年2月）から日が浅いため、TFAの仕組みの実効性はいまだ検証段階にはないが、全加盟国の参加を確保しつつ、義務履行までの期間に柔軟性を持たせることでルール水準を維持し、交渉期間の短縮化を図る工夫として、TFAの仕組みはWTOにおける個別テーマに関するルール形成の今後の取り組みの参考になるだろう。電子商取引ルールに当てはめれば、「円滑化」の要素を中心とする規定群を発効後即時実施、「自由化」や「信頼性」の要素に関する規定群を技術支援・援助と組み合わせて段階的实施とするといった仕組みが考えられる。

このTFAの段階的実施の仕組みをGPA型協定に導入することも考えられる。その場合、TFA型（マルチ）協定に比べれば、参加国数は減ることになるが、短期的に実施されるルール水準をより高くし、交渉期間もより短いものとするのが可能になると期待される。

したがって、TFAとGPAを参考にすると、今後のWTOの場における電子商取引協定の形態として、①TFA型（マルチ）協定、②GPA型（プल्ली）協定（少数国、高度のルール）、③GPA型（プल्ली）協定（段階的実施）の3類型が選択肢となるのではないかと考えられる。ただし、インドや南アフリカといった新興国が有志国会合に参加していない現状で①を目指せば、交渉は相当に長期化することが予想される。まずは、②もしくは③での合意を目指し、協定の早期発効によって協定不参加のデメリットを顕在化させるとともに、能力構築や技術支援を行うことで協定に参加していない新興国・途上国の協定参加を促していくことが現実的ではないかと思われる。

前述した2019年6月の「デジタル経済に関する大阪宣言」では、WTOにおける電子商取引ルール形成の取り組みにつき、「2020年6月の第12回WTO閣僚会議までの交渉において、実質的な進捗を達成する」ことが目標とされている。これを実現できるかどうか、WTOの交渉機能の再活性化に向けたひとつの試金石となるだろう。

【補遺】デジタル経済連携協定（DEPA）

本稿脱稿後の2020年1月21日、チリ、ニュージーランド、シンガポールの3カ国の間で「デジタル経済連携協定（DEPA：Digital Economy Partnership Agreement）」が合意に至った。今後参加各国における法的精査を経た後、署名が予定されている。

DEPAは、WTO電子商取引有志国会合を含む他の国際フォーラムにおけるデジタル経済に関する取り組みを補完するものと位置付けられている²⁷。また、他の有志国に同協定への参加を促しており、「開かれた複数国間協定（an ‘open plurilateral’ agreement）」であると謳われている²⁸。

署名前の現時点の協定案文は、15の節（module）で構成されている。各節は、①「一般規定及び一般的定義」、②「ビジネス・貿易円滑化」、③「デジタル・プロダクトの待遇及び関連事項」、④「データ」、⑤「より広い信頼環境（Wider trust environment）」、⑥「ビジネ

ス・消費者の信頼」、⑦「デジタルID」、⑧「新興技術」、⑨「イノベーションとデジタル経済」、⑩「中小企業協力」、⑪「デジタル包摂 (digital inclusion)」、⑫「合同委員会及び照会所」、⑬「例外」、⑭「透明性」、⑮「紛争解決」となっており、包括的かつ先進的な内容となっている。「インターネット・サービス・プロバイダーの責任」等の一部の規定を除き、USMCA や日米デジタル貿易協定のほとんどの規定を含み、さらに両協定を上回る高度なルールも含まれている。

DEPA では、物品貿易の円滑化といった伝統的分野に関する規定の強化が図られている一方、フィンテック (Fintech) に関する協力促進や「AI ガバナンス枠組み (AI Governance Frameworks)」の導入を努力義務とする等、デジタル経済に関わる先進技術に関する規定も置かれている。また、最近各国で議論が進展している競争政策に関する協力や、デジタル経済の恩恵が広く人々に行き渡ることを目指す「デジタル包摂」に関する協力といった規定も盛り込まれている。かなり野心的な内容となっており、同時に、新興国・途上国の関心や懸念にも配慮したものとなっており、DEPA の締結が WTO における電子商取引ルール形成の取り組みを後押しするものとなることが期待される。

¹ WTO 貿易円滑化協定は、「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定を改正する議定書」として、WTO 協定（「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」）を改正して、附属書 1A に追加されるものであり、WTO 協定第 10 条（改正）に基づき、加盟国の 3 分の 2 以上の受諾により発効した。

² WTO 文書、WT/MIN(98)/DEC/2、25 May 1998。

³ 外務省「グローバルな電子商取引に関する宣言（仮訳）」。

⁴ WTO 文書、WT/L/274、30 September 1998。

⁵ WTO ホームページ及び WTO 文書、WT/GC/W/436、6 July 2001。

⁶ 経済産業省通商政策局編『2019 年版不公正貿易報告書』588-590 頁参照。

⁷ 経済産業省通商政策局編『2017 年版不公正貿易報告書』787-794 頁。

⁸ José-Antonio Monteiro and Robert Teh, “Provisions on Electronic Commerce in Regional Trade Agreements”, *WTO Working Paper*, ERSD-2017-11, July 2017.

⁹ WTO 文書、WT/MIN(17)/60、13 December 2017。

¹⁰ 経済産業省「電子商取引に関する共同声明（仮訳）」2019 年 1 月 25 日。

¹¹ 正式には、交渉開始は宣言されておらず、「G20 貿易・デジタル経済大臣会合閣僚声明」においても「現在進行中の議論 (the ongoing discussion)」とされているが、参加各国から協定条文案の提案が提出されるなど、事実上の交渉が行われているものとみられる。

¹² 同宣言には、アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、カナダ、中国、EU、フランス、ドイツ、イタリア、日本、メキシコ、韓国、ロシア、サウジアラビア、トルコ、英国、米国、スペイン、チリ、オランダ、セネガル、シンガポール、タイ及びベトナムが署名した。

¹³ G20 大阪サミットホームページ「デジタル経済に関する首脳特別イベントの開催」による。

¹⁴ この中で安倍首相は、「私は本年の G20 サミットを、世界的なデータ・ガバナンスが始まった機会として、長く記憶される場と致したいと思います。データ・ガバナンスに焦点を当てて議論するトラック、大阪トラックとでも名付けて、この話を、WTO の屋根の下、始めようではありませんか。」と呼びかけている（首相官邸「世界経済フォーラム年次総会 安倍総理スピーチ」平成 31 年 1 月 23 日）。

-
- ¹⁵ 外務省「大阪トラック・プロセス」2019年11月1日。
- ¹⁶ 経済産業省「デジタル経済に関する大阪宣言（仮訳）」2019年6月28日。
- ¹⁷ WTO 文書、INF/ECOM/7、25 March 2019（JOB/GC/180（13 April 2018）を再配付したもの）。
- ¹⁸ WTO 事務局調査、図表 10 による。
- ¹⁹ この分類は暫定的かつ例示的なものであり、今後要素および分類の加除や要素の他分類への変更もあり得る。各要素については、経済産業省通商政策局編『2019 年版不公正貿易報告書』590-593 頁及び「第 14 章電子商取引」『TPP コメントール』日本関税協会、2019 年参照。
- ²⁰ WTO 文書、INF/ECOM/5、25 March 2019（JOB/GC/178（12 April 2018）を再配付したもの）。
- ²¹ WTO 文書、INF/ECOM/17、25 March 2019（JOB/GC/203（30 October 2018）を再配付したもの）。
- ²² インド、南アフリカ両国と後述のインドネシアは、G20 大阪サミットの参加国であるが、「デジタル経済に関する大阪宣言」に参加していない。そのため、G20 大阪サミット首脳宣言には「大阪トラック」という文言は盛り込まれておらず、同大阪宣言は G20 首脳宣言の付属文書とはなっていない。
- ²³ WTO 文書、WT/GC/W/774、4 June 2019 及び “India, South Africa: WTO e-commerce moratorium too costly for developing members”, *Inside U.S. Trade*, June 5, 2019.
- ²⁴ “Indonesia joins WTO e-commerce talks despite opposition to permanent moratorium”, *Inside U.S. Trade*, December 13, 2019.
- ²⁵ WTO 協定附属書 4 に含まれる複数国間貿易協定である政府調達協定は、その改正議定書が 2012 年 3 月に採択され、2014 年 4 月に発効している。WTO 加盟有志 29 カ国・地域により 1997 年に発効した情報技術協定（ITA）は、その後 82 カ国・地域にまで拡大、2015 年 12 月には 53 カ国・地域により対象品目の拡大につき合意された。
- ²⁶ WTO における交渉方式の分類につき、中川淳司「経済教室 WTO は生き残れるか（上） 交渉参加国限定で迅速化 全加盟国への開放性がカギ」『日本経済新聞』2019 年 3 月 28 日。
- ²⁷ “Joint Ministerial Statement on the substantial conclusion of Digital Economy Partnership Agreement (“DEPA”) negotiations”, 21 January 2020.
- ²⁸ The official website of the New Zealand Government, “NZ concludes digital economy trade talks with Singapore and Chile”, 22 January 2020.

第 6 章 紛争処理

早稲田大学
教授 福永 有夏

第 1 節 はじめに

紛争処理は、WTO の最も重要な機能の一つであると同時に、機能停止が危惧されている仕組みであり、WTO 改革の中心的な議題となっている。

本章では、WTO 紛争処理改革論の主たるテーマである上級委員会改革を中心に論じる。

第 2 節 上級委員会危機の経緯

1. 上級委員会の概要

上級委員会は、紛争解決了解 (DSU) 第 17 条に定められる常設の上訴機関である。上級委員会は紛争解決機関 (DSB) のコンセンサスによって任命される 7 人の委員で構成され、そのうちの 3 人が「部局(Division)」として一つの案件の検討を担当する (DSU 第 17 条 1 項)。委員の任期は 4 年で、1 回に限り再任が可能である (DSU 第 17 条 2 項)。

上級委員会が検討できるのは、上訴国が申し立てるパネル報告における法的問題及びパネルの法的解釈に限られる (DSU 第 17 条 6 項、12 項)。上級委員会は、パネルの法的な認定及び結論を支持し、修正し又は取り消すことができる (DSU 第 17 条 13 項)。パネルと同様、上級委員会の勧告及び裁定は、WTO 協定に関する紛争の満足すべき解決を図ることを目的としている (DSU 第 3 条 4 項)。上級委員会は慣習国際法の規則に従って WTO 協定規定を解釈し協定規定の意味を明らかにすることを期待されているが、WTO 協定上の権利及び義務に新たな権利及び義務を追加し、または WTO 協定上の権利及び義務を減ずることはできない (DSU 第 3 条 2 項)。

上級委員会は、紛争当事国の上訴の申立てから原則として 60 日以内、最長でも 90 日以内に報告を加盟国に送付しなければならないと定められる (DSU 第 17 条 5 項)。

2. 上級委員会の危機

2016 年 5 月 23 日の DSB 会合において、当時再任を求めている Seung Wha Chang 委員 (韓国) について、米国は再任を支持しない旨表明した (Minutes of Meeting,

WT/DSB/M/379, paras.6.2-.10)。結局 Chang 委員は再任を断念し、同じ韓国出身の Hyun Chong Kim 氏が事実上の後任として委員に就任した。加盟国が委員再任を支持しないのは異例であり、Chang 委員に対する再任不支持は上級委員会委員の任命問題が注目され始めるきっかけとなった。ただし米国の Chang 委員再任不支持は、上級委員会全体に対する批判というよりも Chang 委員のアプローチに対する批判という色合いが濃かった。

2017 年に入り、Ricardo Ramírez-Hernández 委員（メキシコ）と Peter Van den Bossche 委員（ベルギー）の後任委員任命手続の立ち上げが DSB の議題となったが、先に任期満了を迎える Hernández 委員の後任委員任命手続を単独で先行して進めるか Hernández 委員と Van den Bossche 委員の後任委員任命手続を併合するかでラテンアメリカ諸国と EU との間で争いがあり、手続開始が遅れていた（たとえば 2017 年 3 月 21 日の DSB 会合を参照。Minutes of Meeting, WT/DSB/M/394, sec.9）。この点について米国は特に立場の表明を行っていなかった。

2017 年 8 月、Kim 委員が米韓自由貿易協定（KORUS）再交渉の担当となったため任期途中で上級委員会委員を辞任し、これにより上記 2 名に加えもう 1 名の後任委員任命手続が必要となった。

Kim 委員の辞任に伴って問題となったのが、2017 年 9 月に加盟国に送付される予定であった上級委員会報告（EU – Fatty Alcohols(DS442)）の扱いである。同事件では、Kim 委員が部局の一人として参加し、2017 年 6 月に任期を終えていた Hernández 委員が部局長を務めていた。これに対して米国は、任期を終えた委員が部局の一員として署名した本上級委員会報告は DSU 第 17 条 1 項及び 5 項に沿った「報告」ではないと主張した（2017 年 8 月 31 日の DSB 会合を参照。Minutes of Meeting, WT/DSB/M/400, sec.5）。

なお、委員が任期満了後も上訴検討の担当として部局にとどまることは上級委員会作業規則 15（以下規則 15）で認められている。すなわち規則 15 は、任期を満了した者は、上級委員会の許可と DSB への通知により、すでに担当となっている案件の上訴の検討を完了することができる」と定めており、任期満了時点で部局の 1 人として担当していた事件については任期満了後も引き続き担当するよう運用されていた。しかし米国は、委員の任命権は DSB のみが有するのであり、DSB の承認なく任期満了後も引き続き委員としての任務を継続することは DSB の任命権の侵害にあたると主張した。

米国は本上級委員会報告の採択には反対しなかったが（2017 年 9 月 29 日の DSB 会合を参照。Minutes of Meeting, WT/DSB/M/402, sec.5）、任期を終えた委員が継続して事件を担当することには「構造的な(systemic)」問題があると問題提起し、構造的な問題が解決されるまでは新たな委員の任命（及びそのための手続開始）に合意しないとの立場を示すに至った。下記で述べるように、米国はその後、上級委員会は規則 15 の運用以外にも構造的な問題を抱えているとして、それらの問題が解決するまでは新たな委員の任命に賛成できないとの立場を明確にしている。

なお、2018 年 9 月には Shree Baboo Chekitan Servansing 委員（モーリシャス）が任期満了を迎えたことから、残りの在籍委員が 3 名となった。部局の構成には 3 名の委員が必要となるため、残りの 3 名のうち Thomas R. Graham 委員（米国）と Ujal Singh Bhatia 委員（インド）の 2 名が任期満了を迎える 2019 年 12 月 10 日までに事態が打開されないと、2019 年 12 月 11 日以降申し立てられる上訴については検討を行うことができないと懸念された。また規則 15 のこれまでの慣行に基づけば 2019 年 12 月 10 日までに上訴の申立てが行われた案件については 2019 年 12 月 11 日以降も上訴検討が行えるはずだが、Graham 委員が 2019 年 12 月 11 日以降規則 15 に基づき検討を行う意思があるかについて明確な立場を示さなかったため、2019 年 12 月 10 日までに上訴の申立てが行われた案件の 2019 年 12 月 11 日以降の取り扱いについても不透明な状況となった。こうしたなかで、2019 年 12 月 10 日までに事態打開を図るべき様々な取り組みが行われたが（第 4 節で概説する）、結局米国の合意が得られる打開策は示されなかった。

3. 2019 年 12 月 11 日以降今日までの状況

(1) 概要

事態の打開が図られないまま 2019 年 12 月 10 日に Graham 委員と Bhatia 委員が任期満了を迎え、現在委員として在籍しているのは Hong Zhao 委員（中国）のみである。2020 年 1 月 27 日の DSB 会合においても、120 加盟国（日米は含まれず）が空席となっている 6 つの委員ポストの任命手続を開始することを提案したのに対し、米国は、構造的な懸念が解消されておらず、また上級委員会がなぜ DSU の規則を軽視するに至ったか（いわゆる the “why question”）について加盟国間で共通理解を醸成するまでは任命手続の開始に同意できないとの従来の主張を繰り返した（WTO News(2020 年 1 月 27 日)）。

これにより、上級委員会が定員 3 名の部局を構成できなくなり、2019 年 12 月 11 日以降に申し立てられた上訴の検討を行うことが不可能となっている。

(2) 2019 年 12 月 10 日までの上訴が行われた上訴の扱い

2019 年 12 月 10 日までに申し立てられた上訴については規則 15 に基づき検討することも可能であったが、Graham 委員が上級委員会を代表して送付した 2019 年 12 月 10 日付書簡(WT/DSB/79)によれば、任期満了までに上級委員会での口頭諮問が完了している 3 件（Australia – Plain Packaging(DS435,441,458,467)、U.S. – Supercalendered Paper(DS505)、Russia – Railway Equipment(DS499)）については規則 15 に基づき検討が続けられ、報告が出される予定とされる。このほか、Morocco — Hot-Rolled Steel (Turkey)(DS513)も上訴中であったが、2019 年 12 月 4 日付で上訴国のモロッコが取り下げたため(WT/DS513/7)、2019 年 12 月 10 日に紛争処理の経緯のみをまとめた上級委員会報告書(WT/DS513/AB/R)が送付され、2020 年 1 月 8 日の DSB 会合で採択された（WTO News(2020 年 1 月 8 日)参

照)。なお、本件のパネル報告では被申立国モロッコのアンチダンピング措置のアンチダンピング協定違反が認定されていたが、当該措置は 2019 年 9 月 26 日に失効していた。

この結果、残りの上訴中案件（EU – Energy Package(DS476))、Colombia – Textiles, Article 21.5(DS461)、India – Iron and Steel Imports(DS518)、Thailand – Cigarettes (Philippines), Article 21.5(DS371)、U.S. – Countervailing Measures on Pipe and Tube(DS523)、U.S. – Differential Pricing Methodologies on Lumber(DS534)、U.S. – Renewable Energy(DS510)、Thailand – Cigarettes (Philippines), Article 21.5 II(DS371)、India – Export Related Measures(DS541)、EC – Aircraft, Article 21.5 II(DS316)) は宙に浮いた形となっており、これらをどのように処理するかは紛争当事国に委ねられている。

「棚ざらし」のまま放置される案件もあれば、紛争当事国間の「ディール」での解決が目指されるものもあろう。

宙に浮いた形となっている上訴中案件がどのような扱いになるかは、紛争の対象措置や紛争当事国間の判断によって異なりうる。たとえば EC – Aircraft(DS316)(エアバス事件)ではすでに米国は対抗措置（報復関税）を発動し、また US – Large Civil Aircraft (2nd complaint)(DS353)（ボーイング事件）でも仲裁判断が出れば EU が米国に対して対抗措置を発動すると予想されるところ（たとえば Inside US Trade(2019 年 10 月 18 日)参照）、本紛争は今後主として WTO の枠外で展開していくと予想される。米 EU 間で今後貿易協定交渉が行われるならば、航空機補助金紛争もその対象となる可能性がある。他方で India – Iron and Steel Imports(DS518)では、申立国の日本も被申立国のインドもパネル報告に対して上訴しているが、すでに対象措置が失効しているところ、本件上訴について積極的な措置をとるインセンティブはいずれの紛争当事国にとってもそれほど大きくない。かといって協定解釈に関する紛争当事国間の争いは残っており、上訴が取り下げられる可能性も低く、「棚ざらし」のまま放置されるのではないか。

(3) 2019 年 12 月 11 日以降の上訴

2019 年 12 月 11 日以降に上訴の申立てが行われた案件として、2019 年 12 月 18 日に米国が上訴の申立て(WT/DS436/21)を行った U.S. – Carbon Steel, Article 21.5(DS436)がある。上訴の申立てにおいて米国は、現時点上級委員会部局を構成できないことから、申立国であるインドと「協議(confer)」して、この段階で問題解決とするか上訴手続の代替手段を考慮するかを含めて今後の進め方を決めると述べている。なお、本件のオリジナル手続上級委員会報告(WT/DS436/AB/R)及び履行手続パネル報告(WT/DS436/RW)においては、相殺関税調査の損害累積評価に関する米国法そのものの違法が認定されており、違法認定の背景には補助金協定解釈に関する上級委員会（及びインドなどの加盟国）と米国との見解の相違がある。このような問題については、米印間でディールの材料となるとも考えにくい。その意味では、この問題も「棚ざらし」のまま放置されることになろう。さらに言えば、そもそもこのような問題（解釈に対立がある規定に照らして加盟国の国内法そのものの違法性が問われる）を紛争処理で扱おうとすることの妥当性を再検討すべきではないだろうか。

次に上訴の申立ての可能性があったのは、2019 年 12 月 4 日にパネル報告が出された Australia — Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper(DS529)であった。本件パネル報告においては被申立国のオーストラリアが申立国のインドネシアから輸入される A4 コピー用紙に発動した AD 措置のダンピング認定について AD 協定第 2 条 2 項違反が認定されていた。しかしいずれの紛争当事国も上訴の申立てを行わず、本パネル報告は 2020 年 1 月 27 日の DSB 会合で採択された (WTO News(2020 年 1 月 27 日)参照)。オーストラリアにとって本パネル報告は事実上の敗訴であったため、上訴を申し立てるかについて検討を行ったと推測されるが、オーストラリアは上級委員会改革に向けて EU などとともに積極的に働きかけている加盟国の一つであり、上訴の申立てをしない選択をしたと考えられる。また、本パネル報告の勧告に基づいてダンピング認定をやり直してもさほど大きな影響が出ない (ダンピング・マージンの修正が小さい) との判断が働いた可能性もある。

2020 年秋以降のパネル報告送付が予定されている米国通商拡大法第 232 条に基づく追加関税に関する US — Measures on Steel and Aluminum(DS564, DS556, DS554, DS552, DS548, DS547, DS544)をはじめ、今後も多数のパネル報告が出される予定となっており (2020 年 1 月末現在設置されているパネルは 34 件)、これらについて上訴が行われるかが注目される。

また、今後パネル設置要請が行われる可能性のある案件については (2020 年 1 月末現在協議中、すなわち協議要請が行われたが紛争解決にもパネル設置にも至っていない案件は 27 件)、パネル設置要請前に紛争当事国間で当該事件については上訴しないことについて合意することも考えられるが、紛争当事国としてはパネル報告が送付されたのちにその内容によって対応を検討することを好むと一般的には考えられるところ、そのような合意をすることは容易ではないであろう。

関連して、DSU 第 21 条 5 項に基づく DSB 勧告実施に関する Indonesia — Iron or Steel Products (Chinese Taipei)(DS490)/Indonesia — Iron or Steel Products (Viet Nam)(DS496)において、パネル報告送付時に上級委員会の在籍委員が 3 名を下回りしたがって部局を構成できない場合には上訴しないと関係紛争当事国が合意した (WT/DS490/13, WT/DS496/14)ことが注目される。このような合意は、機能停止した上級委員会に上訴を行いパネル報告の採択を妨げること (上訴されたパネル報告は上級委員会による検討が完了するまで採択されない)ので、上級委員会が機能停止している状態で上訴が行われるといつまでもたってもパネル報告が採択されない)を回避するという点で一定の意義がある。ただし、このような合意は加盟国の上訴を行う権利を損なうとの懸念も表明されている (2019 年 4 月 26 日の DSB 会合参照。Minutes of Meeting, WT/DSB/M/428, sec.4)。結果的には被申立国のインドネシアが対象措置 (セーフガード) の撤回により DSB 勧告を実施したため、DSU 第 21 条 5 項に基づくパネル検討も要請されずに本紛争は解決している (2019 年 4 月 26 日の DSB 会合参照。Minutes of Meeting, WT/DSB/M/428, sec.4)。

Indonesia — Iron or Steel Products (Chinese Taipei)(DS490)/Indonesia — Iron or Steel Products (Viet Nam)(DS496)で行われたような合意は、DSU 第 21 条 5 項に基づく手続においては今後も行われる可能性がある。というのも、DSU 第 21 条 5 項に基づく手続においてはいわゆる「シークエンシング(sequencing)」の問題（本来は、DSU 第 21 条 5 項の DSB 勧告実施の有無を検討するためのパネル・上級委員会手続を終えてから DSU 第 22 条に基づく対抗措置（譲許その他の義務の停止）が申請、承認されるべきところ、この点 DSU の文言には不明確な箇所があること）があることから、事前に紛争当事国間でシークエンシング、すなわち手続の流れについての了解（DSU 第 21 条 5 項に基づく手続が完了したのちに DSU 第 22 条に基づく対抗措置の承認を行うべきとの合意）を定めるのが慣行となっており、そのような了解の一環として上級委員会に対する上訴に触れざるを得ない側面があるためである。

とはいえ、現時点ではこのような合意を行う慣行は広がりを見せていない。たとえば Brazil — Taxation (Japan)(DS497)において両紛争当事国が合意したシークエンシングに関する了解(WT/DS497/15)では、DSU 第 21 条 5 項に基づくパネル報告を上訴する可能性は否定されておらず、「上級委員会の部局が構成される場合には」上級委員会報告が期限内に送付されるよう協力しなければならないと述べられるにとどまり、上級委員会の部局が構成されない場合の対応には触れられていない。他方で、ブラジルの同じ措置に関して EU が申し立てた Brazil — Taxation (EU)(DS472)において両紛争当事国が合意したシークエンシングに関する了解(WT/DS472/17)では、DSU 第 25 条の仲裁を基礎とした代替的な上訴手続を行うための手続に別途合意することに努力する旨が定められている。第 4 節 4 でも述べるように、EU は DSU 第 25 条の仲裁に基づく代替的な上訴手続の構築を提案しており、ブラジルもこれに関心を示している。今後仮に EU とブラジルが上訴仲裁手続に合意しかつそのような手続に上訴を実際に行い、他方で日本とブラジルがそのような手続に合意しなかった場合、同じブラジルの措置に関する紛争であるにもかかわらず日本と EU で異なる紛争処理過程をたどる可能性がある。

(4) 紛争処理全体に与える影響

最後に、上級委員会の危機が WTO 紛争処理全体に与える影響も懸念されるところである。すなわち、上級委員会の機能停止を理由に加盟国が WTO 紛争処理の利用を控える可能性もある。これについて、2019 年中に行われたパネル設置要請は 13 件で、パネル設置要請が際立って多かった 2018 年（36 件）よりは減少しているが、例年に比べて大幅に少ないというわけではない。ただ最後に行われたパネル設置要請は 2019 年 9 月 19 日の 2 件（Morocco — Anti-Dumping Measures on School Exercise Books(DS578)、India — Additional Duties(DS585)）であり、それから 4 か月以上なく、今後加盟国が引き続きパネルを利用するかが注目される。また 2019 年に行われた協議要請は 19 件で、これも 2018 年（49 件）に比べれば大幅に減少しているが、おおむね例年並みといってよい。2020 年 1 月

30 日現在で直近の協議要請は 2019 年 12 月 16 日にインドネシアが EU のパームオイル関連措置に対して行った EU – Palm Oil(DS593)である。

今後の紛争処理利用状況を注視する必要がある。

第 3 節 上級委員会改革に関する主要加盟国の主張や提案

米国がこれまで上級委員会の構造的問題として挙げているのは主として次の 6 点であり、それぞれの点について EU や日本などが問題を解決するための提案を行っている。

なお、2020 年 2 月に USTR は上級委員会に対する批判をまとめた報告書(Report on the Appellate Body of the World Trade Organization)を発出している。

1. 規則 15（任期満了後の委員）

上級委員会作業手続規則 15 によれば、退任する委員は、上級委員会の許可と DSB への通報があれば、任期中に担当となった上訴案件について任期満了後も検討を継続できる。これまで同規則に基づき、任期を満了した委員が継続して検討に従事することが常態化していた。

これに対して米国は、このような慣行は委員の任命権を有するのが DSB であることに矛盾するとして批判している（たとえば 2018 年 2 月 28 日の DSB 会合参照。Minutes of Meeting, WT/DSB/M/409, paras.7.4-.8）。第 2 節 2 で述べたように、この問題は上級委員会委員の任命が拒否される最初のきっかけとなった問題でもある。

米国の批判を受けて EU などは、退任した委員の任期満了後の検討担当可能期間を最長 2 年とするなどの DSU 改正案を提案している(WT/GC/W/753/Rev.1)。

2. 最大 90 日の報告送付期限

DSU 第 17 条 5 項によれば、上訴の申立てから原則として 60 日以内、最長でも 90 日以内に報告を加盟国に送付しなければならない。

しかし米国が批判するように、報告送付が期限を超える案件が近年続出している（たとえば 2018 年 6 月 22 日の DSB 会合参照。Minutes of Meeting, WT/DSB/M/414, Sec.5）。

2020 年 1 月末現在、上訴の申立てから報告送付までの平均日数は 131.60 日となっているが(worldtradelaw.net)、特に遅れが目立つようになったのは過去数年である。これまでに出された上級委員会報告 145 件のうち上訴の申立てから 100 日以上経過して送付されたものは 51 件あるが、そのうち 1990 年代に出されたものは 1 件、2000 年代に出されたものは 7 件、2010 年代に出されたものは 43 件となっている。最長期間となる 637 日を要したのが US — Large Civil Aircraft (2nd complaint), Article 21.5(DS353)（ボーイング事件）（上級

委員会報告送付 2019 年 3 月 28 日)、その次が 579 日の EC – Aircraft, Article 21.5 II(DS316) (エアバス事件) (上級委員会報告送付 2018 年 5 月 15 日)、470 日の Korea — Pneumatic Valves(DS504) (上級委員会報告送付 2019 年 9 月 10 日) と続いている。

これに対して EU などは、当事国の合意がある場合に報告提出が 90 日を超えることを認めるよう DSU を改正することや(WT/GC/W/752/Rev.2)、上級委員会の委員定数を 9 に増やし委員の勤務形態を常勤とすること(WT/GC/W/753/Rev.1)などを提案している。

3. 上訴の対象（国内法の検討）

DSU 第 17 条 6 項によれば、上級委員会はパネル報告の法的問題及び法的解釈についてしか検討できない。

しかし、米国は上級委員会が事実問題であるはずの加盟国の国内法の意味について上級委員会が検討を行っているとは批判している（たとえば DSB 会合 2018 年 8 月 27 日の参照。WT/DSB/M/417, sec.4）。

これに対して EU などは、国内法の意味自体は事実問題であることを確認のため明確化することを提案している(WT/GC/W/752/Rev.2)。

また日本などは、上級委員会の権限に含まれない問題の検討について上訴しないよう加盟国に自制を求める DSB 決定の採択などを提案している(WT/GC/W/768/Rev.1)。

4. 勧告的意見

DSU 第 3 条 4 項によれば、紛争処理手続の目的は紛争の解決にある。

しかし米国は、紛争解決という目的に照らせば検討する必要のない問題についても上級委員会は検討を行い事実上の勧告的意見を出していると批判する（たとえば 2018 年 10 月 29 日の DSB 会合参照。WT/DSB/M/420, sec.4）。

これに対して EU は、DSU 第 17 条 12 項を改正し上級委員会が紛争解決に必要な問題についてのみ検討を行うと明記することを提案している(WT/GC/W/752/Rev.2)。

5. 先例

国際裁判所の判決は紛争当事者のみを拘束し、判決理由は先例拘束性を有さない。同様に、パネルや上級委員会の勧告や裁定は紛争当事者を拘束すると一般的に考えられるが、その「判断理由(ratio decidendi)」に先例拘束性はない。しかし上級委員会は、自らの過去の判断理由について「説得力のある理由がなければ(absent cogent reasons)」後のパネルや上級委員会はこれに従うことが期待されていると述べる。実際、過去の紛争における上級委員会

の判断理由は、事実上の先例としてパネルや上級委員会のみならず当事国によっても依拠されることが多い。

これに対して米国は、上級委員会は自らの過去の判断理由を拘束力のあるものとして扱いパネルにもそのように扱うよう求めていると批判する（たとえば 2018 年 12 月 18 日の DSB 会合参照。WT/DSB/M/423, sec.4）。

このような批判に対し日本などは、上級委員会の WTO 協定解釈に先例拘束性がないことを確認する DSB 決定の採択などを提案している (WT/GC/W/768/Rev.1)。

6. 「オーバーリーチ」

DSU 第 3 条 2 項によれば、上級委員会が WTO 協定上の加盟国の権利義務を追加したり減じたりすることは禁止される。

しかし米国は、上級委員会は WTO 協定を加盟国の意図と異なる意味に解釈して WTO 協定上の加盟国の権利義務を修正していると批判する（たとえば 2019 年 5 月 28 日の DSB 会合参照。WT/DSB/M/429, para.8.3）。

これに対して日本などは、DSB と上級委員会との定期的会合の場を設けることを提案している (WT/GC/W/768/Rev.1)。このような会合は、WTO 協定解釈に加盟国の意図が反映されるよう確保すると期待される。

同様に EU など、DSB において上級委員会と加盟国との年次会合を開催し、特定の報告の採択とは切り離して意見交換をすることを提案している (WT/GC/W/752/Rev.2)。EU などは同時に、上級委員会の独立性を確保するため、委員を再任不可とする代わりに現在より任期を長くする（1 期のための 6～8 年）ことも提案している (WT/GC/W/753/Rev.1)。

このほか日本などは、特にアンチダンピング協定について、アンチダンピング協定第 17 条 6 項(ii)に沿って解釈しなければならないことを確認する DSB 決定の採択を提案している (WT/GC/W/768/Rev.1)。

第 4 節 事態打開のための諸策

2019 年 12 月 11 日以降の上級委員会の機能停止を回避するため、様々な試みが行われてきた。本節では事態打開に向けて今後も重要であると思われる試みを中心に概説する。

1. 任命手続の立ち上げ

2017 年 11 月 10 日、当時空席となっていた上級委員会の 3 つの空席を埋めるための任命手続の立ち上げを EU やメキシコなどが共同提案した (WT/DSB/W/609)。その後共同提案

国は拡大し、2020 年 1 月末現在、空席となっている 6 委員分の空席を埋めるための任命手続の開始を求める共同提案(WT/DSB/W/609/Rev.16)に、WTO 加盟国の 3 分の 2 以上が加わっている。米国や日本は共同提案国に加わっていない。

2. ウォーカー・プロセス

(1) 概要

2018 年 12 月 12 日、一般理事会会合において、伊原純一一般理事会議長（当時）は上級委員会委員任命問題を解決するための非公式プロセスの立ち上げを提案した(Minutes of the Meeting, WT/GC/M/175, para.6.256)。2019 年 1 月 17 日の一般理事会非公式会合において、伊原議長はデビッド・ウォーカー在ジュネーブニュージーランド大使（現 DSB 議長）をプロセスのファシリテーターに任命し、プロセスが始まった（WTO News(2019 年 1 月 18 日)）。

ウォーカー大使は本問題を解決するために加盟国と非公式協議を重ね、2019 年 12 月、各国の立場の「一致点(points of convergence)」を基に上級委員会の機能継続に関する決定草案(WT/GC/W/791)を含む報告書(JOB/GC/225)をまとめた。

しかし決定草案に示された「ウォーカー原則(Walker Principles)」は EU などの主張に沿ったものが多く、米国の批判に根本的に応えるものではなかった。米国は、上級委員会がなぜ DSU や上級委員会作業規則のルールに従わなかったか（いわゆる the “why question”）について十分な検討が必要だと繰り返しているが、ウォーカー原則はこの点にも応えているとは言えない。

結局決定草案に対する米国の賛同は得られず、一般理事会は決定を採択することができなかった（WTO News(2019 年 12 月 9 日)）。ウォーカー・プロセスは、主として上級委員会の機能維持を目指す加盟国の参加により進められ、米国の参加が十分得られておらず、米国の賛成が得られる可能性はもともと小さかったと言わざるを得ない。ただし、米国産業界の中にはこれを支持する声もあり（たとえば Inside US Trade(2019 年 12 月 9 日)参照）、今後もウォーカー原則を踏まえた上級委員会改革提案が行われる可能性もある。

(2) ウォーカー原則の概要と評価

ウォーカー原則は、第 3 節で述べた米国が批判する 6 つの点についての提案を含んでいる。以下それぞれの点について概要と評価を述べる。

1) 規則 15（任期満了後の委員）

概要

ウォーカー提案は、WTO 加盟国のみが委員を任命できることを確認し（パラ 1）、DSB が上級委員会の構成を決定する権限と責任を有することを明記する（パラ 2）。

委員の任命手続は、在籍委員の任期満了の 180 日前に自動的に開始されなければならない（パラ 3）。通常の任期満了前に空席が生じた場合などには、DSB 議長が直ちに任命手続を開始しなければならない（パラ 4）。

委員が新たな事件の部局を構成できるのは任期満了の 60 日前までとする（パラ 5）。定められた任期が満了するまでに部局の 1 人として口頭審問を行った案件については、手続終了するまで担当を継続できる（パラ 6）。

評価

パラ 5 及び 6 によって、任期満了後の委員が長期にわたって検討を継続することはなくなると予想されるが、そもそも任期満了後の委員が DSB の合意なく検討を続けるという米国が提起した根本的な問題に十分応えていない。

任期満了後の委員が検討を継続するためには DSB の合意（コンセンサス）を必要とし、万が一コンセンサスが得られない場合には部局構成員ではなかった委員が交代するという案も検討する余地があるのではないか。

なお、2019 年 12 月 10 日に任期が満了した Graham 委員と Bhatia 委員は、現在ウォーカー原則のパラ 6 に沿った形で検討を継続している。

また、パラ 3 及び 4 は委員の任命手続が自動的に開始されることを定めているが、今回の危機の背景には、複数委員の任命手続を併合するか否かについての争いがあったことを想起すれば、複数委員の任命手続の併合の有無についても明記することが望ましかった。

2) 最大 90 日の報告送付期限

概要

上級委員会は原則として上訴の申立てから 90 日以内に報告を送付しなければならないが（パラ 7）、例外的な場合に当事国の合意（合意は DSB に通報される）により 90 日を超えることができる（パラ 8）。

評価

報告提出期限を超過する場合に当事国の合意を必要とした点には意義があるものの、報告提出が DSU に定められた期限を超えることがあるという慣行を追認した形となっている。

90 日という報告提出期限は他の国際裁判手続との比較でも相当短い、これを遵守するためには現在の上級委員会の検討のあり方を再検討する必要があるだろう。

ただし、米国の批判は DSU 上明記された期限を上級委員会が軽視していることについての批判であり、報告送付期間を 90 日に抑えるという要望があるかは別の問題である。

3) 上訴の対象（国内法の検討）

概要

上級委員会が検討できるのは、上訴国が申し立てるパネル報告における法的問題及びパネルの法的解釈に限られるという DSU 第 17 条 6 項の内容を確認する（パラ 9）。「国内法

の意味(meaning of municipal law)」が事実の問題として取り扱われしたがって上訴の対象とならないこと（パラ 10）、DSU は上級委員会が「新たな(de novo)」検討を行うことや事実について「分析を完了する(complete the analysis)」ことが認められないことを確認する（パラ 11）。加盟国はパネルの事実認定が覆されることを期待して過剰で不要な主張を行うべきでないことも定める（パラ 12）。

評価

DSU に定められている規則を確認したのみで、目新しい点は含んでいないと言わざるを得ない。上級委員会が事実の問題を扱えないという原則に争いはない。問題は何が事実の問題かという点であり、この点は明確に（客観的に）判断できるものではないし、紛争当事国によって評価が変わるのは当然であろう。

本原則は、事実に関して十分なパネル認定がある場合に上級委員会が「分析を完了する」ことを妨げるものではないと考えられるが、本原則が採択されると、韓国の水産物規制をめぐる紛争（Korea — Radionuclides (Japan)(DS495)）においてそうであったように上級委員会が「分析を完了する」ことを必要以上に控える恐れもある。

上級委員会が事実の問題を扱っているとの批判にこたえるためには、差し戻し権限の問題を含め、上級委員会とパネル、さらには DSB との関係について再検討する必要があるだろう。

4) 勧告的意見

概要

いずれの当事国も提起していない争点について上級委員会は「判断又は決定(rule or decide upon)」してはならない（パラ 13）。上級委員会は、DSB が勧告を行い紛争を解決するために必要な限度でのみ検討を行う（パラ 14）。

評価

この点も DSU に定められている点を確認したのみで、十分踏み込んだ改革案とはなっていない。上級委員会は紛争解決に必要な範囲で検討を行うという原則は米国を含むすべての加盟国間が受け入れていると考えられる。問題は紛争解決のために検討する必要がある問題が何かであり、この点は紛争当事国によって評価が変わりうる。

米国は上級委員会が必要以上に検討を行っていると問題視しているが、紛争解決に必要な点が検討されないのも問題である。韓国の水産物規制をめぐる紛争（Korea — Radionuclides (Japan)(DS495)）では、むしろ上級委員会が必要な検討を行わなかったために十分な紛争解決が図られなかった。なお、日本はこの点について、紛争に関する明確な解決を確保するために上級委員会は必要な決定を行わなければならないとの意見書(JOB/DSB/3)を提出している。

5) 先例

概要

WTO 紛争処理は先例を形成しないこと（パラ 15）、同時に一貫性と予見可能性が重要であること（パラ 16）、パネル及び上級委員会は関連する過去のパネル・上級委員会報告を考慮に入れるべきことが確認されている（パラ 17）。

評価

これまでの上級委員会の慣行を確認したものであり、米国の批判に十分応えているとはいえない。WTO 紛争処理においていわゆる先例拘束性がないことには争いはないが、上級委員会が自らの判断（理由）を先例拘束性があるものとして扱っているかについて米国と EU などとの間に事実認識の違いがある。ウォーカー原則はその点について触れていない。そもそも「先例(precedent)」とは何かについても加盟国間に共通認識があるわけではなく、先例拘束性がないということの意味についても加盟国によって認識は異なると推測される。

関連して、日本はオーストラリアなどと共同して、パネルが上級委員会と異なる解釈を採用できる旨を確認する DSB 決定を採択するよう提案している(WT/GC/W/768/Rev.1)。パネルが上級委員会と異なる解釈を採用できる場合があることは当然としても、パネルと上級委員会の関係性についてより根本的な議論を行う必要があるのではないか。

6) 「オーバーリーチ」

概要

パネルや上級委員会、DSB の認定と勧告は加盟国の WTO 協定上の権利や義務を追加したり減じたりできないこと（パラ 18）、パネルや上級委員会がアンチダンピング協定をアンチダンピング協定第 17 条 6 項(ii)に沿って解釈しなければならないこと（パラ 19）を確認している。

評価

DSU やアンチダンピング協定の解釈規則を確認したものに過ぎず、米国の批判に十分応えているとは言えない。上級委員会が加盟国の WTO 協定上の権利義務を追加したり減じたりできないこと、アンチダンピング協定第 17 条 6 項(ii)に従ってアンチダンピング協定を解釈しなければならないことには争いはないが、問題は上級委員会が DSU やアンチダンピング協定第 17 条 6 項(ii)に従って協定解釈を行っているかという事実認識の相違であり、にもかかわらずその点は触れられていない。

オーバーリーチの根源は、結局のところ個別の WTO 協定規定について上級委員会の解釈を妥当とみなすか誤りとみなすかという解釈の対立にあり、そのような解釈の対立にどのように対処するかを検討する必要があるのではないか。

7) DSB と上級委員会の定期的対話

概要

DSB において、WTO 加盟国と上級委員会がウォーカー原則の実施を含む諸問題について対話することが提案されている（パラ 20）。少なくとも年に 1 回非公式会合として開催されること（パラ 21）、上級委員会の独立性と公平性を確保するための規則も同時に定められること（パラ 22）が想定されている。

評価

先例やオーバーリーチの問題の根源は、上級委員会が加盟国の意図と異なる意味に WTO 協定規定を解釈している（と米国が考えている）ことにあることから、提案されている定期的な対話は上級委員会の解釈に加盟国の意図が反映されやすくするための仕組みとして一定の期待はできる。

ただ、ウォーカー原則で提案されているような対話が加盟国の意図を反映させる仕組みとして十分かには疑問がある。結局のところ、このような対話は DSU 第 16 条 4 項や第 17 条 14 項に定められる報告採択時の見解表明と同じ効果しかもたらさないとも懸念される。上級委員会の独立性と公平性を確保しつつも、上級委員会の WTO 協定解釈に加盟国の（共通の）意図をより適切に反映させるための仕組みをさらに検討する必要がある。

3. 上級委員会事務局長問題

2019 年 12 月 10 日に Graham 委員と Bhatia 委員が任期満了を迎える数日前に、Graham 委員の発言として、規則 15 に基づき検討を継続する条件として Werner Zdouc 上級委員会事務局長解任を求めているとの報道（Bloomberg 誌オンライン版(2019 年 12 月 2 日)）があった。

Zdouc 事務局長に対する米国（や米国出身委員）の不満は以前からあったようだが（たとえば Inside US Trade, Special Report(2019 年 12 月 5 日)参照）、解任騒動という形で顕在化した。経緯の詳細は省略するが、Zdouc 事務局長が解任されることはなかった。

4. 仲裁利用に関する EU 提案

EU は、上級委員会の機能不全を補完する手段として、DSU 第 25 条に基づく仲裁を活用することを提案している。

(1) 合意国

これまで EU の仲裁手続利用案に合意しているのは、カナダ(JOB/DSB/1/Add.1/Rev.1)とノルウェー(JOB/DSB/1/Add.11/Suppl.1)である。ただ、EU とカナダ及びノルウェーと

の間に近い将来パネル報告が出される予定の紛争はないため、EU とカナダ及びノルウェー間で仲裁が上級委員会の代替として実際に用いられることは当面ない。

(2) 今後の展望

2020 年 1 月にダボスで開催された WTO 非公式閣僚会合では、一部の加盟国が DSU 第 25 条を基にした「多数国間暫定的上訴制度(multi-party interim appeal arrangement)」の構築に向けて働きかけを行う旨を謳った閣僚声明を発表している。声明に加わった加盟国は、オーストラリア、ブラジル、カナダ、中国、チリ、コロンビア、コスタリカ、EU、グアテマラ、韓国、メキシコ、ニュージーランド、ノルウェー、パナマ、シンガポール、スイス、ウルグアイである。この制度は、EU とカナダ及びノルウェーで合意された手続を基礎として構築されるものと予想される。

なお日本は、「紛争解決制度の改革が、暫定的なものにとどまらず、早期に恒久的な形で達成されることを最重要視している」として、本閣僚声明に加わらなかった（外務省連載企画「なぜ、今、WTO 改革なのか：第 3 回 WTO とダボス会議ジュネーブの主役は舞台をダボスへ」参照）。

(3) 提案の概要

WTO 紛争処理の拘束性と二審制を維持することの重要性を強調したうえで(前文)、DSU 第 25 条に基づく「暫定的上訴仲裁手続(interim appeal arbitration procedure)」に上訴を申し立てる意図を表明する（パラ 1）。同手続は、可能な限り上級委員会検討の実体的手続的側面や慣行を再現することを目指している（パラ 2）。

同手続では、過去に上級委員会委員を務めた個人 3 人が仲裁人を務める（パラ 3）。関係加盟国は、本手続を利用することについての仲裁合意を DSU 第 25 条 2 項に基づきパネル設置後 60 日以内に通報する（パラ 4）。他の加盟国が同じ問題について同様の暫定的上訴仲裁手続を利用しようとする場合は、単一の仲裁廷が設置されるべきである（パラ 5）。

上級委員会の任命問題が解消すれば、本手続は終了する（パラ 6）。

(4) 評価

EU の仲裁手続利用案は、上級委員会の機能停止を補おうとする試みとして今後の展開が注目されるが、様々な問題もある。

第 1 に、本手続は紛争処理手続のバルカン化の再来を招き、多角的貿易体制の安定を損なう恐れがある。すなわち、本手続に合意した加盟国間とそうでない加盟国は、異なる紛争処理手続を用いるため、同じ紛争であっても異なる紛争処理結果となる可能性がある。たとえば日本（本手続に合意していない）及び EU がブラジルの同じ措置に対して申立てをした場合、日本とブラジルの紛争（パネル判断）と、EU とブラジルの紛争（パネル判断及び仲裁判断）で異なる判断がなされることも考えられる。第 2 節 3 でもふれたように、Brazil — Taxation(EU)(DS472)/Brazil — Taxation(Japan)(DS497)の DSU 第 21 条 5 項に基づく手続では潜在的にはそのような事態が発生する可能性がある。また WTO 紛争処理は、紛争

当事国のみならず多数の第三国が紛争処理手続に参加することを大きな特徴としているが、本仲裁手続は第三国の参加可能性を狭める恐れもある。

第 2 に、本手続が WTO 協定の意味を明らかにすることに貢献するとは期待できず、むしろ WTO 協定の意味をあいまいにする恐れさえある。上級委員会は、常設機関として解釈の一貫性を維持し、WTO 協定の意味を明らかにすることに貢献してきた。しかし、仲裁というアドホックな機関に同じような貢献ができるのか疑問である。仮に本手続において一貫した解釈が行われるとしても、そのような解釈慣行が本手続に合意していない加盟国に上級委員会による解釈と同様に「権威のあるもの」として受け入れられるか疑わしい。

第 3 に、本手続の正当性を確保できるか疑問がある。EU 提案では、上級委員会の元委員を仲裁人として任命することが想定されているが、元委員の中には亡くなった方も多く、仲裁人を務めることが可能でかつ仲裁人を務める意思がある元委員は少数と予想される。特定の元委員が繰り返し仲裁人となる手続に正当性があるとはいいいがたい。

第 4 に、最も重要な点として、この手続はこれまでの上級委員会をそのままクローン再生しようとすることで、上級委員会のこれまでの慣行を追認し上級委員会に対する批判を真摯に吟味する機会を損なってしまう恐れがある。たとえば上級委員会が「オーバーリーチ」しているとの批判について、実際に上級委員会が「オーバーリーチ」をしていたのか、していたとしてどのような改革をすべきなのかを議論しないまま本手続を構築しても、結局本手続は上級委員会と同じ批判にさらされることになる。また EU 提案は、本手続の仲裁がこれまでの上級委員会による WTO 協定解釈を踏襲することを想定しているが、加盟国間に対立のある解釈が本手続の仲裁で繰り返されることにより、対立がますます固定化する恐れがある。

いま求められるのは「クローン上級委員会」を構築することではなく、上級委員会の現状に対する加盟国間の共通認識を醸成し、どのような改革が必要で可能なのかを議論することではないか。

5. 対抗措置に関する EU 規則の改正案

(1) 概要

欧州委員会は、欧州議会・理事会規則 654/2014 の改正を提案している (European Commission, 2019/0273(COD))。

現行の同規則は、WTO 協定違反等に関する紛争が生じた場合に、EU がパネルや上級委員会に申立てを行い、WTO 紛争処理の手続を完了したのち対抗措置を発動すべきことを定めている。しかし、上級委員会の機能停止によって紛争処理手続を完了することができなくなると、同規則に基づき対抗措置を発動できなくなると懸念されている (European Commission, Explanatory Memorandum, COM(2019) 623 final)。

そこで欧州委員会は同規則を改正し、紛争処理手続を完了しなくとも対抗措置が発動できるようにしようとしている。紛争処理手続を完了せずに発動される対抗措置は、DSU 第 23 条には違反する恐れがある。しかし欧州委員会は、本措置が（一定の条件を満たせば）一般国際法上の対抗措置として正当化され则认为している。

改正案が成立すれば、EU は、パネル報告が EU の違反申立てを認めた場合で、上訴が完了せずかつ他方の紛争当事国が DSU 第 25 条に基づく暫定的上訴仲裁に合意しない場合には、対抗措置を発動できるようになる。なお、本件改正は遅くとも 2025 年 3 月 1 日までに見直すこととされている。

(2) 評価

本改正案に基づく対抗措置を、一般国際法上の対抗措置として正当化することは不可能ではなかろう。しかしそのような措置が多発されれば、対抗措置の応酬を招き、貿易戦争をエスカレートさせてしまう。

本改正案は 2025 年 3 月 1 日までの見直しが想定されていることから、トランプ政権（トランプ大統領の「2 期目」の任期は 2025 年 1 月 20 日まで）の貿易政策への対抗策としての位置づけが強い。EU が本改正に基づき米国以外の WTO 加盟国に対して対抗措置を発動することは考えにくい。

6. その他

上級委員会の機能停止を補うため、今後個別の紛争ごとに紛争当事国間で様々なアレンジがなされる可能性がある。どのような対応がありうるかについては第 2 節 3 で述べた通り紛争によって異なるであろう。

WTO 紛争処理の代わりにいわゆる自由貿易協定 (FTA) の紛争処理手続を活用しようとする動きはこれまでは見られない。手続が完了しない（パネル報告が上訴されて DSB によって採択されない）恐れがある WTO 紛争処理パネルと、ほとんど使われていない FTA 紛争処理パネルを比較した場合、WTO 紛争処理パネルの方が予測可能な手続として評価されているといえよう。今後も当面は、いわゆる WTO プラス (WTO 協定を超える権利義務を定めた FTA ルール) に係る紛争を除き、基本的には WTO 紛争処理に付託されるのではないか。

第 5 節 まとめ

上級委員会の任命問題を解決するためには、米国や EU を含むすべての WTO 加盟国のコンセンサスが得られる改革案が必要である。

そのような改革案を構築するためには、二審制を採用することの意義も含め、上級委員会のみならずパネルを含む紛争処理全体のあり方について見直さなければならない。また、紛争処理のあり方を見直すには、ルール形成機能（新たなルールを策定することのみならず、既存のルールについての解釈を明らかにすることも含む）のありかたや紛争処理と加盟国との関係についても再検討する必要がある。

さらに改革は、理想的な紛争処理を可能とするものであると同時に、実現可能である必要もある。抜本的な改革には DSU の改正が必要となろうが、DSU 改正の困難さを考慮すると、DSU を改正しなくとも実現できる改革も考える必要がある。

日本は、米国とも EU とも異なる独自の改革論を示すことのできる絶好の位置にあるともいえる。今後の上級委員会改革において、日本がリーダーシップを発揮することが期待される。

【参考文献】

阿部克則・関根豪政『国際貿易紛争処理の法的課題』（信山社、2019 年）

川瀬剛志「WTO 上級委員会危機と求められる日本の役割」経済産業研究所（RIETI）Special Report(2019 年 12 月 27 日)、https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/109.html

柴山千里「WTO 上級委員会の機能停止問題」世界経済評論 IMPACT(2019 年 12 月 30 日)、<http://www.world-economic-review.jp/impact/article1591.html>

Chang-fa Lo, Junji Nakagawa and Tsai-Fang Chen Eds., THE APPELLATE BODY OF THE WTO AND ITS REFORM (Springer, 2020)

Yuka Fukunaga, The Appellate Body's Power to Interpret the WTO Agreements and WTO Members' Power to Disagree with the Appellate Body, THE JOURNAL OF WORLD INVESTMENT & TRADE, vol.20, pp.792-819

Geraldo Vidigal, Living Without the Appellate Body: Multilateral, Bilateral and Plurilateral Solutions to the WTO Dispute Settlement Crisis, The Journal of World Investment & Trade, vol.20, pp. 862-890

International Economic Law and Policy Blog

Worldtradelaw.net

〔禁無断転載〕

WTO 改革の課題と方向

発行日 2020 年 3 月

編集発行 一般財団法人国際貿易投資研究所 (ITI)

〒104-0045 東京都中央区築地 1 丁目 4 番 5 号

第 37 興和ビル 3 階

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

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

