

## W T O改革をめぐる国際社会の取組

### — 多角的自由貿易体制の安定・発展に向けた日本の役割 —

上谷田 卓

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 交渉機能の再活性化
  - (1) ドーハ・ラウンドの停滞と交渉方式の見直し
  - (2) 有志国・地域による貿易ルール作り
  - (3) 途上国に対する待遇の在り方
3. 紛争解決機能の改善
  - (1) 紛争解決制度の運用状況
  - (2) 米国の問題意識
  - (3) 制度改革に向けた動き
4. 履行監視機能の強化
  - (1) 履行監視制度の運用状況
  - (2) 制度改革に向けた動き
5. おわりに

#### 1. はじめに

1995年1月の世界貿易機関(WTO)の発足から20年以上が経過した。この間、WTOは、関税や貿易制限措置の軽減・撤廃及び差別待遇の廃止を基本原則とする「WTO設立協定及びその附属書」(以下「WTO協定」という。)の実施を通じ、自由貿易の増進と世界経済の発展に貢献してきた。加えて、WTO協定の適用・解釈をめぐる加盟国(2019年9月1日現在164か国・地域が加盟)間の紛争解決制度や同協定の履行状況等の各種監視制度の運用を通じて、多角的自由貿易体制の維持・強化を図ってきた。他方、2001年11月に開始されたドーハ・ラウンドの停滞に見られるように、貿易自由化に向けた交渉の難航は、国際貿易をめぐる現代的な課題に対応できないWTOの脆弱性を露呈し、二国間・複数国間による自由貿易協定(FTA)／経済連携協定(EPA)の締結の潮流を招くな

ど、WTOへの求心力の低下につながっている。また、米国のトランプ大統領の紛争解決制度及び履行監視制度の運用状況への強い不満に見られるように、制度運用を通じて顕在化した構造的な課題はWTOの正当性に対する加盟国の信頼を揺るがし、ルール遵守へのインセンティブを低下させる要因となっている。とりわけ、上級委員会は、米国による上級委員の選任拒否等によって活動ができない状況に陥ることが懸念されている。

こうした状況を踏まえ、国際社会においては、WTOをより現代に即した機関に変革するとともに、WTOの各種制度の運用改善を実現するための、いわゆる「WTO改革」に向けた取組が断続的に行われてきている。近年、世界に広がる保護主義の動きを背景にWTO改革に向けた機運はこれまで以上に高まっており、日本が議長国を務めたG20大阪サミット（2019年6月28日～29日）においても重要議題の一つに取り上げられ、WTO改革への支持が再確認された。WTOの様々な機能のうち、河野外務大臣は特に、①交渉機能の再活性化、②紛争解決機能の改善、③履行監視機能の強化の3つの課題に対応していく必要があると説明している<sup>1</sup>。自由貿易の恩恵を享受してきた日本として、WTOを中心とする国際貿易システムの信頼回復にいかに関与していくかが問われている。

本稿では、日本政府の挙げた3つの機能に焦点を当て、背景事情や加盟国の問題意識を概説するとともに、WTO改革に向けた国際社会の取組や日本の立場等について、国会における政府答弁等も踏まえながら紹介する。

## 2. 交渉機能の再活性化

### (1) ドーハ・ラウンドの停滞と交渉方式の見直し

2001年11月のWTO閣僚会議（カタール・ドーハ）において、貿易の更なる自由化に向けた交渉枠組み「ドーハ開発アジェンダ」（いわゆる「ドーハ・ラウンド」）の立ち上げが決定された。ドーハ・ラウンドは、交渉8分野（農業、鉱工業品、サービス、ルール、貿易円滑化、開発、環境及び知的財産権）の貿易自由化を目指す包括的・野心的な枠組みとして交渉の行方が注目されてきたが、8分野の全てでコンセンサス<sup>2</sup>が得られるまで何も合意したとみなさない「一括受諾方式」を採用していたことから、多くの分野で先進国と新興国・途上国の対立が見られ交渉は難航した。すなわち、WTO発足後のインド、ブラジル等の原加盟新興国の急速な経済成長に加え、新規加盟途上国の増加、特に中国の加盟（2001年12月）によって、新興国・途上国の存在感・交渉力が強まる中、多様な貿易課題を議題とし、加盟国の利害関係が複雑に絡み合うドーハ・ラウンドにおけるコンセンサスの形成及び交渉の一括受諾は不可能な状況に陥り、交渉は長らく停滞した。

ドーハ・ラウンドの停滞とともに、国際社会においては、二国間・複数国間で貿易自由化を進めるとともに、投資、知的財産等の幅広い分野のルールを整備するFTA/EPAの締結が加速した<sup>3</sup>。その発効件数については、WTO発足直後の1996年に55件だったも

<sup>1</sup> 第198回国会衆議院外務委員会議録第9号13頁（平31.4.24）

<sup>2</sup> WTO協定第9条は、全加盟国による主体的な運営を確保する観点から、いずれの加盟国も反対の意思を示さない場合に限り決定したとみなす「コンセンサス方式」を意思決定方式として採用している。

<sup>3</sup> 本稿では詳述しないが、最恵国待遇（第三国に与える待遇よりも不利でない待遇を与えること）を原則とするWTOにおいても、世界貿易の拡大への貢献を目的としつつ、一定の条件（例：実質上全ての貿易につい

のが、ドーハ・ラウンドの停滞が深刻化した2010年には317件(約6倍)に増加し、その後2019年9月1日現在、481件までに拡大している<sup>4</sup>。日本も18件(延べ48か国に適用)のEPAを署名・発効済みであるが、日本政府としては、WTOを中心とする多角的自由貿易体制を通商政策の基盤としつつ、保護主義的な動きを抑止するとともに、国際経済ルールの形成に積極的な役割を果たす観点から、WTOを補完するものとしてFTA/EPAに取り組んでいくとの立場を累次説明している<sup>5</sup>。

このようなWTOの現状に危機感を抱いた加盟国は、ドーハ・ラウンドの一括受諾方式の限界を認識し、同ラウンドの交渉方式の見直しを進めるようになり、2011年12月の閣僚会議(ジュネーブ)において、分野ごとにコンセンサスを積み上げる「新たなアプローチ」を試みることで合意した。その上で、2013年12月の閣僚会議(バリ)では、まず貿易円滑化、農業及び開発の3つの分野でコンセンサスを目指す旨を確認した「バリ・パッケージ」(いわゆる「バリ合意」)を妥結するなど、交渉の活性化が模索された。

その結果、貿易円滑化については、貿易コストの軽減を目指すもので対立要素が少ない分野であったこと、途上国への技術協力等の支援策が検討されたこと等を背景に交渉に進展が見られ、2014年11月のWTO一般理事会(ジュネーブ)において全加盟国によるコンセンサスが成立し、税関手続を含む貿易手続の透明化・迅速化を目的とする「貿易円滑化協定」が採択された。同協定は2017年2月22日、全加盟国に適用されるWTO設立協定の「物品の貿易に関する多角的協定」(附属書1A)<sup>6</sup>に組み込まれる形で発効した(日本は2015年5月15日に国会承認し、同年6月1日に受託書を寄託した)。

この協定の発効を受け、WTO事務局は、多国間貿易体制への加盟国のコミットメントを確認できた、年間1兆ドル相当の世界貿易の拡大が期待される等の意義を示した<sup>7</sup>。また、日本政府もドーハ・ラウンドの「一定の前進」を強調し、「貿易円滑化協定の締結は多角的貿易体制の推進の観点から極めて重要である」との評価を示してきたが<sup>8</sup>、その他の分野の交渉については、先進国と新興国・途上国の対立が根強く、現在も膠着状態が続いている。

## (2) 有志国・地域による貿易ルール作り

他方、全加盟国によるコンセンサスの限界を踏まえ、WTOの有志加盟国・地域の間において、国際貿易をめぐる現代的・構造的な課題に対応する観点から、特定分野の自由化を図る複数国間交渉(いわゆる「プल्ली交渉」)も進められている(表1を参照)。プल्ली交渉はWTOの枠外で行われる貿易自由化交渉であるが、FTA/EPA交渉と同様に世界貿易の拡大に貢献するものとして交渉の推進が許容されている。ただし、全加盟国のコ

---

て関税その他の制度的通商規則が撤廃されること)を満たす前提で締結される協定は許容されている(関税及び貿易に関する一般協定(GATT)第24条、サービスの貿易に関する一般協定(GATS)第5条等)。

<sup>4</sup> WTOウェブサイト<<http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx>>(令元.9.1最終アクセス。以下URLの最終アクセスの日付はいずれも同日である。)

<sup>5</sup> 第189回国会衆議院外務委員会議録第13号5頁(平27.8.28)等

<sup>6</sup> WTO協定はWTO設立協定と4つの附属書で構成されており、附属書は①全ての加盟国に適用されるもの(附属書1~3)と、②締約国の間でのみ適用されるもの(附属書4)とに分類される。

<sup>7</sup> WTOウェブサイト<[https://www.wto.org/english/news\\_e/news17\\_e/fac\\_31jan17\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/fac_31jan17_e.htm)>

<sup>8</sup> 第189回国会衆議院外務委員会議録第7号4頁(平27.4.22)

ンセンサスを得て進められるものではないことから、成立した協定の効力は原則として締約国間においてのみ適用されることとなる。この点に関しプルリ交渉の参加国は、その枠組みに一定の正当性を持たせるため、交渉の実施に一定の条件を設けている場合が多い<sup>9</sup>。

プルリ交渉については、世界貿易の主要部分（クリティカルマス）を占める複数の国・地域が共通に関心を有する分野の自由化を先行して進めることを通じ、国際社会や産業界の抱える個別の課題や新たなニーズに早期に対応できる、将来のWTOルールの改善又は新規策定の基礎となり得る等の意義が指摘されている<sup>10</sup>。一方、これまでのプルリ交渉への参加国、特に途上国の少なさを理由に正当性に懐疑的な見方もある<sup>11</sup>。

表1 主なプルリ交渉の概況

関税分野	概況
情報技術協定 (ITA) 発効済	<ul style="list-style-type: none"> <li>1997年7月、情報技術 (IT) 製品の普及を目指し、日本、米国及びEU (当時15か国) を含む29の有志国の間でIT製品144品目 (例: コンピュータ、半導体等) の関税撤廃を約束するITAが発効した (2019年9月1日現在、中国、インド等を含む82か国が参加)</li> <li>2017年5月、技術進歩に伴うIT製品の機能向上や新製品の開発に対応するため、日本、米国、EU、中国を含む53の有志国の間で、新たに201品目のIT製品 (例: デジタルAV機器、医療機器) の関税撤廃を約束する拡大ITAが発効した</li> </ul>
環境物品協定 (EGA) 交渉中	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014年7月、持続可能な開発の促進に向け、日米、EU、中国を含む41の有志国の間で環境関連物品 (例: 太陽光パネル) の関税撤廃等を目指すEGA交渉が開始された</li> <li>これまで46の有志国が参加し、アジア太平洋経済協力 (APEC) の場で合意された54品目を中心とする環境関連物品の関税撤廃・削減に向け、現在も交渉が続いている</li> </ul>
ルール分野	概況
サービス貿易協定 (TISA) 交渉中	<ul style="list-style-type: none"> <li>サービスの貿易に関する一般協定 (GATS) 発効後約20年が経過し、サービス貿易の分野で時代に即した協定の必要性が高まったことを踏まえ、2012年7月、日本、米国及びEUを含む50の有志国の間でサービス貿易の一層の自由化を目指すTISA交渉が開始された</li> <li>GATS以上のサービス自由化及び各国が締結済みのFTAの成果を取り入れた21世紀型の先進的な協定の策定を目指し、現在も交渉が続いている</li> </ul>
電子商取引 交渉中	<ul style="list-style-type: none"> <li>2017年12月、技術革新の急速な進展に伴う電子商取引の拡大を踏まえ、日本、豪州、シンガポールが主導し、米国やEUを含む71の有志国の間で、電子商取引ルールの策定に向けた議論を行うWTO電子商取引有志国会合が創設された</li> <li>2018年3月～12月までの間に100以上の有志国が参加して協定に含めるべき要素等について議論が行われ、2019年1月に76の有志国の間で交渉開始の意思を確認した。その後、電子商取引の円滑化、自由化、信頼性等を確保するルールの策定に向けた交渉が重ねられている (2019年9月1日現在、78か国が参加)</li> </ul>
補助金、技術移転 協議中	<ul style="list-style-type: none"> <li>過剰生産能力問題、国有企業の市場歪曲的措置等に対応し公平な競争条件を確保するため、2017年12月以降、日米EUの三極で産業補助金の規律強化、国有企業に対する市場志向ルールの策定、強制技術移転措置の阻止等に向けた議論が進められている</li> </ul>

(出所) 外務省資料及び経済産業省資料を基に筆者作成

日本政府としては、「プルリ交渉は多国間交渉を補完するものとして、貿易自由化を進める有効なアプローチの一つである」との立場の下、交渉に積極的に関与していく方針を示している<sup>12</sup>。その上で、近年は技術革新の進展に伴う電子商取引の拡大を踏まえ、豪州及び

<sup>9</sup> 例えば、情報技術 (IT) 製品の関税撤廃等を定めた情報技術協定 (ITA) は「情報技術製品の貿易に関する閣僚宣言」(1996年12月) で、IT製品の世界貿易の約90%を占める国の参加等を条件としていた。

<sup>10</sup> 中富道隆「プルリの貿易ルールについての検討 (ITAとACTAの実例を踏まえて)」『RIETI Policy Discussion Paper Series 12-P-002』(2012.2) 65～68頁

<sup>11</sup> 押川舞香「プルリ合意と途上国」『RIETI Highlight Vol.41』(経済産業研究所、2012FALL) 23頁

<sup>12</sup> 第193回国会衆議院外務委員会議録第8号6頁 (平29.4.5)

シンガポールと共にWTO協定が未整備の分野であるデータ流通・保護を含む電子商取引に関する議論を主導している。例えば、2019年1月の非公式閣僚会議（ダボス）では、米国やEUに加え、中国も含む76か国・地域の間における電子商取引ルールの策定に向けた交渉開始の意思を確認した共同声明の発出を主導した。また、同月の世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）で安倍総理は、デジタルデータの経済・安全保障の両面からの重要性に鑑み、データガバナンスに関する基本コンセプト「データ・フリー・フロー・ウィズ・トラスト」（DFFT）を提唱し、信頼性のある自由なデータ流通の環境整備を推進していく決意を示した。さらに、6月のG20大阪サミットの際には「デジタル経済に関する首脳特別イベント」を主催し、WTOにおける交渉を後押しする「大阪トラック」の立ち上げを宣言するとともに、2020年6月の閣僚会議までに議論を進展させる方針を示した。

こうした取組について安倍総理は「WTO改革の流れに新風を吹き込むに違いない」と述べたが<sup>13</sup>、自由なデータ流通を重視する米国、信頼性のあるデータ保護を志向するEU、国家主権に基づくデータ管理を求める中国など、各国の意見の隔たりは大きいとされる<sup>14</sup>。

### （3）途上国に対する待遇の在り方

WTOにおいて途上国に一律に認められている「特別かつ異なる待遇」（いわゆる「S&D」）に対する不公平感の拡大もラウンド交渉の遅延や困難化の一因として指摘されている<sup>15</sup>。S&Dとは、加盟国を先進国と途上国に分類した上で、途上国に対してWTO協定の義務の免除・緩和、技術協力等の支援を与える規定であり、その数は145に上る<sup>16</sup>。S&Dは加盟国の発展段階や経済水準の差異を踏まえ、途上国の経済開発を促進する観点から、義務の一律適用の例外として設けられたものであるが、WTO協定上、優遇待遇を与えるべき途上国の定義・待遇の基準等に関する明確な規律は定められていない。このため、これらが加盟国の自己申告に委ねられ、自国に都合の良い形で解釈・運用されてきた結果、中国、インド、韓国等の経済発展が著しい国も恩恵を享受したままの状況にある<sup>17</sup>。

これまで先進国側は経済規模に応じた途上国の細分化、待遇の差別化、適用・終了要件の設定等を、一方の途上国側は適用範囲及び待遇の拡大・改善等をそれぞれ主張しており、解決策を見出せていない状況にある<sup>18</sup>。S&Dをめぐり、特に中国の途上国ステータスを問

<sup>13</sup> 「G20 大阪サミット議長国記者会見」（2019.6.29 首相官邸ウェブサイト）〈[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2019/0629g20kishakaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0629g20kishakaiken.html)〉

<sup>14</sup> 菅原淳一「日本主導で「大阪トラック」開始－WTO電子商取引交渉は前途多難－」『みずほレポート』（2019.7.2）1～5頁

<sup>15</sup> 例えば、日本経済団体連合会「新たな時代の通商政策の実現を求める－WTOの改革を中心に－」『Policy（提言・報告書）』（2019.1.22）9頁。

<sup>16</sup> S&Dは、①途上国の貿易機会の増大を目指す規定、②先進国に途上国の利益保護を求める規定、③途上国による約束や政策手段に柔軟性を認める規定、④途上国によるWTO協定等の義務の実施に猶予期間を認める規定、⑤途上国への技術協力に関する規定、⑥国連の指定する後発途上国への待遇規定の6つに分類される（中川淳司「WTO体制と途上国」中川淳司編著『国際経済法第3版』（有斐閣、2019年）281～303頁）。

<sup>17</sup> WTO事務局は2019年5月1日現在、164加盟国中120か国が途上国の待遇を与えられていると報告している（WTOウェブサイト〈[https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/ddgaw\\_01may19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/ddgaw_01may19_e.htm)〉）。

<sup>18</sup> S&Dをめぐる議論の動向を解説したものとしては、「WTO改革と開発；米中から見たWTO途上国ステータス問題」『米中経済研究会レポートNo.16』（2019.7）1～17頁、箭内彰子「WTOにおける途上国優遇制度の見直し論」『アジア研ワールド・トレンドNo.225』（2014.7）10～13頁がある。

題視するトランプ大統領は2019年7月26日、90日以内にS&Dの見直しに向けた議論に進展がない場合に、中国を始め、韓国、メキシコ等の特定の加盟国・地域へのS&Dの適用を停止する等の方針を記した大統領覚書<sup>19</sup>に署名した。これを受け、中国政府は8月1日、「中国は世界最大の発展途上国であり、諸分野で先進国に追いつくまでにはかなりの時間を要する」とした上で、「途上国メンバーの特別かつ区別ある待遇に関する権利は維持されるべきである」との立場を示すなど<sup>20</sup>、加盟国の対立は深刻化している。このような状況の下、日本は2019年5月23日、米国及びEUとの間で開催した三極貿易大臣会合（パリ）において、途上国地位を主張する発展した加盟国による現在及び将来の完全な義務の履行への期待を記した共同声明を発出するなど、S&Dの改革にも積極的に取り組んでいる。

### 3. 紛争解決機能の改善

#### (1) 紛争解決制度の運用状況

WTO協定は、同協定の適用・解釈をめぐる加盟国間の紛争解決制度を「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解」（DSU、附属書2）に規定している。DSUの運用は全加盟国の代表により構成される常設の紛争解決機関（DSB）が管理し、個々の紛争事案の具体的な審理は第一審に当たる小委員会（パネル）及び第二審に当たる上級委員会が担っている。パネル及び上級委員会の判断はDSBにおいて採択された後、紛争当事国に対して法的拘束力を有し、加盟国は問題とされた措置がWTO協定違反と認定された場合には、当該措置を同協定に適合させる国際法上の義務を負うこととなる。

紛争解決制度には、WTO設立の1995年から2019年9月1日現在までに586件（年平均で約24件）の事案が提起されている<sup>21</sup>。日本も同制度を積極的に活用してきているが、米国及びEUによる活用が多数を占める状況にあり、中国、インド、ブラジル等の新興国も多くの事案に関与している（表2を参照）。

表2 紛争解決制度の活用上位国

申立国	件数	被申立国	件数
米国	124	米国	154
EU	102	EU	85
カナダ	39	中国	43
ブラジル	33	インド	31
メキシコ	25	カナダ	23
日本	26	アルゼンチン	22
インド	24	韓国	18
アルゼンチン	21	豪州	16
中国	20	ブラシル	16
韓国	20	日本	15

（出所）WTOウェブサイトを基に筆者作成

<sup>19</sup> ホワイトハウスウェブサイト<<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reforming-developing-country-status-world-trade-organization/>>

<sup>20</sup> 『中国国際放送局（CRI）ウェブニュース（日本語版）』（2019.8.1）

<sup>21</sup> WTOウェブサイト<[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_current\\_status\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm)>

また、これまでに 254 件のパネル判断（上級委員会への付託事案も含む）及び 142 件の上級委員会判断が勧告されており<sup>22</sup>、WTO事務局はその履行率について 90%程度（2015 年時点）と報告している<sup>23</sup>。こうした実績を踏まえ、日本政府は紛争解決制度について、「個別の紛争処理における WTO ルールの明確化を通じて、迅速な紛争解決を図り、WTO の下での多角的自由貿易体制に安定性と予見性をもたらしている」との評価を示し、併せて制度が有効に機能してきた背景として、パネルの設置、パネル及び上級委員会の判断、判断に従わない場合の対抗措置の承認等が、いわゆる「ネガティブ・コンセンサス」（全加盟国が異議を唱えた場合に限り無効とする方式）により決定されてきたことを挙げている<sup>24</sup>。

他方、パネル・上級委員会による判断の蓄積及び制度運用を通じて様々な問題が提起され、紛争解決制度が加盟国に支持されなくなる状況も顕在化している。特にトランプ政権は上級委員会の活動を問題視し、その判断及びプロセスが設立当初に認められた権限を逸脱しているとして、上級委員会の委員（定員 7 名）の再任や後任の選任を拒否している（（2）で後述）。その結果、上級委員会の委員数は審理実施のための最低限の人数である 3 名にまで減少し、かつ、このうち 2 名は 2019 年 12 月で任期満了を迎えることから<sup>25</sup>、活動停止に陥ることが懸念されている。こうした状況を受け、近年、加盟国間で上級委員会の改革に向けた動きが活発化しており、日本も論点を提起している（（3）で後述）。

## （2）米国の問題意識

2018 年 2 月 28 日、米国通商代表部（USTR）は、上級委員会の問題を指摘した報告書<sup>26</sup>を发出した。この報告書には①WTO協定の解釈・適用の在り方、②任期終了後の上級委員の活動、③判断の発出期限の不遵守の 3 つの運用・手続上の問題が挙げられている<sup>27</sup>。

### ア WTO協定の解釈・適用の在り方

DSUは、上級委員会への申立てをパネルが審理対象としたWTO協定上の法的問題及び法的解釈に限定している（第 17 条 6）。しかし、米国は上級委員会がパネルの事実認定を覆す又はパネルが扱っていない事実認定を採用するなど、DSUで認められた権限を超えて活動していると主張している。加えて、審理の過程においてWTO協定上の問題ではない国内法の解釈に立ち入っていることに対しても不満を募らせている。

また、上級委員会がパネルの争点としていない法的問題、すなわち紛争解決のために不要なWTO協定上の解釈を傍論又は勧告的意見として、自発的に展開している点を問題としている。この点について米国はWTO協定第 9 条 2 において、閣僚会議及び一般理事会が協定の解釈を行う排他的権限を有することが規定されていることを挙げ、上級

<sup>22</sup> World Trade Law ウェブサイト<<http://www.worldtradelaw.net/index.php>>

<sup>23</sup> WTOウェブサイト<[https://www.wto.org/english/news\\_e/news15\\_e/ds500rfc\\_10nov15\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/ds500rfc_10nov15_e.htm)>

<sup>24</sup> 第 193 回国会衆議院外務委員会議録第 8 号 5 頁（平 29. 4. 5）

<sup>25</sup> ウジャール・シン・パティア委員（インド）及びトーマス・R・グラハム委員（米国）は 2019 年 12 月 10 日までの任期、ホン・ジャオ委員（中国）は、2020 年 11 月 30 日までの任期となっている。

<sup>26</sup> USTR 『2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report』(2018. 2) 22～28 頁

<sup>27</sup> 本稿では、米国の問題意識を紹介するにとどめ、その検証等については行わない。なお、米国の指摘を一部分析したものとしては、伊藤一頼「WTO上級委員再任拒否問題を再考する—張勝和委員再任問題を契機として」『日本国際経済法学会年報第 27 号』(2018. 11) 97～115 頁がある。

委員会が解釈の形をとりつつ、事実上新たなルールを生み出していると批判している。

さらに、DSUの目的が紛争の明確な解決を確保することである旨定められているにも関わらず(第3条7)、後続案件を扱うパネルや上級委員会が先行する上級委員会による解釈を先例とする慣行を問題に挙げ、上級委員会が責任を放棄し、紛争解決に必要な又は十分な審理を尽くしていないと指摘している。

#### イ 任期終了後の上級委員の活動

上級委員会の委員の選任は、全加盟国によるコンセンサスに基づきDSBが決定する慣例となっている。一方、4年の任期終了後の上級委員の位置付けについては、加盟国の了承を得ることなく、担当する紛争案件の審理が終了するまでの間、委員を継続できるとされている(上級委員会手続規則15条)。米国はこれらの矛盾を指摘した上で、任期が満了した上級委員の活動の扱いについてもDSBによるコンセンサスで決定すべきと主張している。また、任期終了後の上級委員が多数の紛争事案の審理に無期限・長期間従事していることに加え、任期満了前に審理が開始されなかった事案の審理にも関与しているとして、任期の自動延長を許容する現行の仕組みの見直しを求めている。

#### ウ 判断の発出期限の不遵守

DSUは、上級委員会への付託からその判断までの期間について、いかなる場合も90日を超えてはならないと定めるとともに、60日以内に判断を行うことができない場合には判断までの期間及び遅延の理由をDSBに通報することを義務付けている(第17条5)。この点について米国は、上級委員会が明確な理由や説明のないまま審理及び判断発出を遅らせていると指摘している。なお、日本政府は審理長期化の背景として、紛争事案の複雑化・多様化、上訴事案の増加等を挙げた上で、これまで上級委員会の判断発出までに平均約4か月の期間を要しているとの分析に加え、直近の5事案では平均約14か月の期間を要しているとの実態を紹介している<sup>28</sup>。

### (3) 制度改革に向けた動き

活動停止が懸念される上級委員会の機能をめぐり、加盟国間で制度改革に向けた提案が積極的に行われている。例えば、2018年12月11日、EUは中国やインドを含む加盟国と共に一般理事会において、上級委員会の手続・規則の改善、体制強化等を内容とするDSUの改革案<sup>29</sup>を提出した(表3を参照)。この改革案には、任期終了後の上級委員が審理継続できる案件の制限、判断発出期限の延長手続など、米国の懸念に対応し得る項目が含まれる一方、上級委員の増員及び任期延長、欠員選任の自動化など、上級委員会の機能を強化するための内容も含まれている。EU等の提案に対してデニス・シェイUS TR次席代表は、「米国が提起した懸念に対応する提案とは言い難い」と否定的な見解を示したが<sup>30</sup>、米国からは現在までに具体的な改革案等は示されていない。紛争解決制度の改革については、加盟国による上級委員会の権限制御の仕組みが必要であるとする米国と上級委員会の

<sup>28</sup> 第198回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号9頁(令元.5.9)

<sup>29</sup> 『WT/GC/W/752/Rev.2』及び『WT/GC/W/753/Rev.1』(2018.12.11)

<sup>30</sup> 『ロイター記者会見(英語版)』(2018.12.13)



独立性を尊重すべきとするEUとの間に考え方の違いが見られている。

他方、日本は、米国の議論への建設的関与が不可欠との認識の下、米国に議論への参加を働きかけつつ、既述のEU等による改革案を議論の出発点として、米国を含む加盟国間での紛争解決制度の維持・強化に向けた議論の活性化に貢献していく方針を示している<sup>31</sup>。加えて、2019年4月12日の「韓国による日本産水産物等の輸入規制」に関する上級委員会報告書<sup>32</sup>の発出以降は、上級委員会の判断が紛争解決に資するものになっていないとし、同月25日には豪州及びチリと共に、上級委員会をめぐる問題全般について議論すべき論点を示した提案<sup>33</sup>を一般理事会に提出するなど、制度改革の必要性を訴えている（表3を参照）。この提案の中で日本は、既述の韓国との紛争事案等も踏まえ、上級委員会に対する加盟国の信頼を回復・向上させるため、加盟国と上級委員会との間の定期的な対話の枠組みの創設とその結果を反映させるための仕組みの導入を求めている。また、6月のG20大阪サミットでは、「紛争解決制度の機能に関して行動が必要であることに合意する」旨を記した首脳宣言のとりまとめに尽力するなど、議論の加速化に貢献していく姿勢を示している。

表3 DSUの改革に向けた提案の概要

	改革案 (WT/GC/W/752/Rev. 2) 2018年12月11日提出	改革案 (WT/GC/W/753/Rev. 1) 2018年12月11日提出	論点案 (WT/GC/W/768/Rev. 1) 2019年4月25日提出
提案国	EU、中国、インド、カナダ、ノルウェー、ニュージーランド、スイス、豪州、韓国、アイスランド、シンガポール、メキシコ、コスタリカ、モンテネグロ	EU、中国、インド、モンテネグロ	日本、豪州、チリ
主な内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆任期終了後の上級委員は、任期終了時に口頭審理まで終了した案件に限り、審理に継続して関与することができる</li> <li>◆上級委員会は判断までの期間が90日を超える場合、加盟国の同意を得る必要がある。当該同意がない場合、期限内に判断を下すことができないとみなされる</li> <li>◆上級委員会は加盟国の国内法について、WTO協定の下での法的性質に関してのみ解釈可能であり、国内法の意味そのものを解釈することはできない</li> <li>◆DSBは、上級委員会の判断について加盟国が意見交換を行う定期会合を開催する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆上級委員会の独立性を高める観点から、上級委員の現行4年の任期（一期再任可）を6～8年（再任不可）に変更する</li> <li>◆職務の円滑な移行を図るため、後任・欠員選任プロセスを自動的に開始する。また、委員不在の場合、2年以内に限り任期終了後の職務継続を許容する</li> <li>◆上級委員会の業務効率の向上に向け、上級委員の現行7名の定員を9名に増員する。また、上級委員の兼業を禁止し、専属・常駐の職務とする</li> <li>◆上級委員会の事務的・法的サポートを行う事務局スタッフを拡充し、審理の迅速化と質の確保を図る</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆上級委員会が加盟国の国内法の意味の解釈やパネルによる事実認定の再検討を行うことができないことを確認する</li> <li>◆パネル及び上級委員会がWTO協定上の義務を追加又は同協定で認められる権利を減少させるような解釈を行うことができないことを確認する</li> <li>◆上級委員会の解釈を先例とせず、後続パネルによる上級委員会と異なる解釈を許容することを確認する</li> <li>◆上級委員会の90日の審理期限の厳守に向けた議論を加速させる</li> <li>◆DSBと上級委員会の間に定期的な対話の枠組みを創設する。また、対話の結果を実施する方法についても検討する</li> </ul>

（出所）WTOウェブサイト掲載の加盟国の提案文書を基に筆者作成

<sup>31</sup> 外務省経済局『我が国の経済外交2019』（2019.3）35～36頁

<sup>32</sup> 2011年3月の東京電力福島第一原子力発電所事故後の韓国による東北8県の日本産水産物に対する輸入規制措置をめぐる日本が韓国を訴えた案件に係る報告書。上級委員会はパネルの判断は法的分析が不十分であるとして、韓国による輸入規制措置のWTO協定違反と是正を認めたパネル判断を取り消す一方、当該措置のWTO協定整合性の判断を行わなかった。同報告書は同月26日にDSBにおいて最終的に採択された。

<sup>33</sup> 『WT/GC/W/768/Rev. 1』（2019.4.25）

## 4. 履行監視機能の強化

### (1) 履行監視制度の運用状況

WTOは加盟国のWTO協定の履行状況や貿易政策・措置を、①各国政府が特定産業に対して補助金や金融支援等を供与する際の通報制度(例:補助金協定<sup>34</sup>の第25条)、②WTO協定の実施を管理する約20の委員会・理事会(例:貿易開発委員会、物品貿易理事会)、③加盟国の貿易政策・慣行を審査する貿易政策検討制度(TPRM、附属書3)等を通じて監視・審査している。これらの制度は、WTO協定の遵守及び各国の貿易政策・措置の透明性の確保に貢献してきたと評価される一方、いずれの制度も加盟国に対して措置是正等の強制力を有するものではないことから、ルールの遵守や対応状況に差異が見られ、十分に機能してきたと言い難い状況にあるとも指摘されている<sup>35</sup>。

とりわけ、不公正な競争環境、特定製品の過剰供給等の原因となり得る補助金については、各国が国内政策・措置の中で独自に供与するものでその種類は多岐にわたり、また、各国政府による直接供与のみならず、地方政府、国営銀行等による間接供与など多様な主体による支援があることから、その実態把握は困難とされる。このため、補助金の透明性の確保には各国政府の協力が不可欠であるが、WTO事務局によれば2017年現在、164加盟國中78か国が通報義務を怠っており、また、その割合も1995年の約50%から約41%に減少しているとされる<sup>36</sup>。このように、WTOが国内産業・企業に供与する補助金の市場歪曲性を十分に検証できていないことが問題となる中、特に米国は国家資本主義を進める中国の補助金制度の不透明性、通知義務の不十分さを厳しく批判している。

### (2) 制度改革に向けた動き

通報制度の透明性確保に積極的な姿勢を示す日本、米国及びEUを中心として、ペナルティの導入を含む補助金の通報制度の実効性を強化するための議論が重ねられている<sup>37</sup>。

日本、米国及びEUの三極は2017年12月の閣僚会議(ブエノスアイレス)の際に三極貿易大臣会合を開催し、市場歪曲的な補助金や国有企業によって引き起こされる不公平な競争条件等が世界経済の持続可能な成長に対する大きな懸念であるとの認識を共有した。また、2018年9月の三極貿易大臣会合(ニューヨーク)では、第三国による不公正かつ非市場志向の貿易慣行に共同で対応していく方針を確認するとともに、着手可能な論点から有志国により議論を開始するとの基本認識の下、通報制度の改革に向けて共同提案を行うことに合意した。その上で、日米EUの三極はアルゼンチン及びコスタリカと共に、同年11月1日のWTO物品貿易理事会において、通報義務の履行強化を内容とする共同提案<sup>38</sup>を提出した。こうした動きを受け、世耕経済産業大臣は、WTOに批判的な米国を含む形

<sup>34</sup> 正式名称は「補助金及び相殺措置に関する協定」であり、WTO設立協定の附属書1Aに規律されている。

<sup>35</sup> 経済産業省『2019年版不正貿易報告書』(2019.6)265～269頁及び401～408頁

<sup>36</sup> WTO「NOTIFICATION PROVISIONS UNDER THE AGREEMENT ON SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES BACKGROUND NOTE BY THE SECRETARIAT」『G/SCM/W/546/Rev.10』(2019.3)3～4頁

<sup>37</sup> 本稿では詳述しないが、WTOにおいては、補助金の透明性確保に向けた議論のほか、公平な競争環境の確保に向け、禁止補助金の拡大など補助金協定の規律そのものを強化するための議論も進められている。

<sup>38</sup> 『JOB/GC/204;JOB/CTG/14』(2018.11.1)

で改革の一步を提案できたことは大きな意味があるとの認識を示している<sup>39</sup>。

上記の共同提案は、通報義務の履行のインセンティブを高める観点から、加盟国が一定期間内に補助金の通報義務を果たさない場合にペナルティを課すことを柱としている。具体的には、通報遅滞が1年以上2年未満の場合には、①WTO各機関の議長への就任不可、②一部会合での質問権の制限、③予算負担の増額、④物品貿易理事会への通報遅滞の報告、⑤一般理事会への通報状況に関する報告の義務付けといったペナルティを、また、通報遅滞が2年以上3年未満の場合には、①「Inactive Member」（いわゆる「活動停止国」）と認定される、②各会合における発言順番が最後となり、一般理事会では活動停止国として扱われるといったペナルティをそれぞれ課すこととしている。ただし、途上国の制度・技術上の限界を踏まえた内容として、①通報義務の履行が困難な加盟国はペナルティの例外とされる、②WTO事務局等に通報に係る支援を要請することができる、③一定期間内に通報義務が履行されない場合で、かつ、通報遅滞国の承認を得た場合には他の加盟国が当該遅滞国に代わって通報できるといった仕組みも含まれている。

この提案については、中国やインド等の加盟国から罰則に対する強い懸念が示されている。例えば、中国政府は、補助金の通知義務を最大限果たしているとの立場を強調しつつ、懲罰的措置は望ましくなく否定的な効果につながるとの見解を累次表明しているほか<sup>40</sup>、2019年5月には、懲罰的措置を含まず途上国への技術支援と能力開発を支柱とする提案<sup>41</sup>を行っている。

## 5. おわりに

上記に述べたWTOの3つの機能をめぐる課題は、世界経済の繁栄を支えてきた多角的自由貿易体制への国際社会の信頼を揺るがせている。しかし、加盟国においてWTO改革に向けた議論が活発化していることは、国際貿易の安定を維持していく上で重要な動きであり、また、WTOが自由で開かれた国際経済システムに不可欠であると認識されていることの証左とも言えよう。

ただし、WTO改革の最終的な実現には全加盟国によるコンセンサスが必要となるため、その意思決定方式を見直さない限り、実現可能性は低いとの指摘もある<sup>42</sup>。確かに、政治・経済体制及びその発展段階の異なる多数の国・地域が加盟し、様々な利害が複雑に絡み合うWTOの現状下、コンセンサスの得られる結論を導き出すのは困難であろう。とはいえ、全ての加盟国が対等な立場で議論や意思決定に参加できるからこそ、WTOが多角的自由貿易体制の中核として機能してきたこともまた事実である。この点、コンセンサスの限界に鑑み、有志加盟国・地域によりプルリ交渉が進められていることは、国際貿易をめぐる現代的・構造的課題の解決に向けた交渉の場をWTOにおいて確保し、将来的に全加盟国による交渉テーマへと引き上げていくことができ得る点で効果的な取組であると言える。

<sup>39</sup> 第198回国会参議院経済産業委員会会議録第2号3頁及び18頁（令元. 5. 9）

<sup>40</sup> 例えば、2019年7月22日の中国WTO代表部の声明（中国WTO代表部ウェブサイト〈<http://wto2.mofcom.gov.cn/article/chinaviewpoints/201907/20190702883853.shtml>〉）。

<sup>41</sup> 『WT/GC/773』（2019. 5. 13）

<sup>42</sup> 中川淳司「多国間貿易体制の行方」『国際問題 No. 677』（2018. 12）41～49頁

プブリ交渉に一定の正当性を持たせ、多くの加盟国に支持されるものにしていくためには、各国の理解促進に向けた取組、特に途上国の参加に向けた支援が不可欠となる。

また、安倍総理は、「様々な不安や不満に向き合い、公正なルールを打ち立てていくことにより自由貿易を進化させていくことが必要である」との姿勢を示しているが<sup>43</sup>、紛争解決及び履行監視の両機能をめぐる構造的課題の解決に向けた議論を地道に継続し深めていくこと以外にWTOに対する加盟国の信頼を取り戻す手段はないだろう。その意味で、特に米国に対して活動停止が懸念される上級委員会の制度改善に向けた具体案の提出を求めていくことが重要である。WTO改革の実現に向けた日本の指導力・調整力が注目される。

(かみたにだ すぐる)

---

<sup>43</sup> 第198回国会衆議院予算委員会議録第4号7頁(平31.2.8)