

はじめに

世界経済は米中対立、ロシアによるウクライナ侵攻、新型コロナウイルス（COVID-19）禍、気候変動、サプライチェーン（供給網）の断絶など、これまでに経験したことのないような厳しい状況にあります。このような経済状況において、自国の産業や雇用の維持、生活必需品の国民への安定供給、国家安全保障の強化を目指して多くの国々が保護主義的措置を採用してきました。例えば、米中対立においてアメリカは、中国からの輸入を制限するために関税を大きく引き上げましたが、この措置への報復として中国は、アメリカからの輸入品に対する関税を引き上げました。ロシアによるウクライナ侵攻では食料品やエネルギー、コロナ禍では医薬品・医療機器などが供給不足に陥ったことから、それらの商品の国民への十分な供給を確保するために、輸出禁止などの制限的措置を実施した国は少なくありません。

世界の多くの国々で保護主義的措置が適用されるようになってきましたが、このような傾向が続くならば貿易は縮小し、貿易の拡大によって支えられて実現した第二次世界大戦後の高成長の再現が難しくなるだけでなく、第二次世界大戦の引き金になった関税戦争による世界経済の縮小といった極めて深刻な状況に再び陥る可能性もあります。

このような状況の背景には国内での格差拡大、ポピュリズムの台頭、主要国間での政治的対立の拡大など様々な原因がありますが、世界の貿易に関するルールを構築し、各国の貿易政策を監視するとともに加盟国間の貿易紛争を解決する役割を担っている世界貿易機関（WTO）が効果的に機能していないことが一つの大きな原因です。

第二次世界大戦前の関税戦争による悲惨な経験を教訓として、自由な貿易環境の構築・維持を目的として関税・貿易一般協定（GATT）が1947年に締結され、同協定は翌年に発効しました。GATTの下で進められた多角的貿易自由化交渉の結果、関税が引き下げられ、貿易が拡大し、世界経済の高成長が実

現しました。

GATT 発効以降、世界経済の構造が大きく変化したことから、GATT の限界・問題点が指摘されるようになりました。例えば、GATT ではモノの貿易についてのみルールが定められておりましたが、1970 年代以降に大きく拡大したサービス貿易についてのルールはありませんでした。また、紛争解決が効果的、効率的に実施されていないという問題もありました。このような課題に対応すべく、1995 年には GATT を発展的に継承した WTO が設立されました。GATT は協定であったのに対して、WTO は国際機関となったことから、世界貿易制度が強化されたわけですが、WTO は期待されたような役割を果たしていないのです。例えば、貿易自由化を進める多角的交渉が WTO の下で開始されるまでに 6 年を要しました。2001 年に開始された多角的交渉であるドーハ・ラウンドは遅々として進まず、20 年以上もたった現在でも交渉は継続中なのです。交渉が難航している理由としては、WTO 加盟国が 164 に増えたことで合意を形成することが難しくなったこと、先進国と発展途上国、その中でも特に新興国との間での意見の対立が激しくなったことなどが挙げられます。

WTO の下での多角的貿易自由化が難しくなったことから、貿易自由化に関心を持つ国々の間で交渉を進める動きが出てきました。具体的には、特定の国々の間で関税撤廃などを通じて貿易を自由化する地域貿易協定（RTA）と特定のテーマについて多くの国々が参加する複数国間協定（プल्ली協定）の交渉が進められてきました。

RTA は当初は貿易自由化のみでしたが、近年では投資、知的財産、電子商取引、政府調達、環境など包括的な内容を含むようになってきています。代表的な RTA としては、2018 年 12 月に発効した 11 のアジア太平洋諸国により構成されている環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）や、15 の東アジア諸国が加盟し 2022 年 1 月に発効した地域的な包括的経済連携（RCEP）協定などがあります。また、RTA ではありませんが、22 年には中国への対抗措置としてアメリカが提案したインド太平洋経済枠組（IPEF）の設立へ向けてのプロセスが開始されました。一方、プल्ली協定の主なものとしては、1981 年に発効した政府調達協定（加盟メンバー数 48）や 97 年に発効した情報技術協定（加盟メンバー数 82）などがあり、現在、環境物品

協定やデジタル貿易協定などの交渉が行われています。

日本経済は GATT・WTO の下での自由な貿易体制から大きな恩恵を受けてきました。天然資源に乏しい日本は生活や経済活動に不可欠なエネルギーや食料の供給を海外からの輸入に依存してきましたが、それらの輸入を可能にしたのは工業製品の輸出でありました。つまり輸入と輸出によって支えられた日本経済は自由で開かれた世界貿易体制に大きく依存しているのです。また、日本経済にとっては少子高齢化によって国内市場の拡大が期待できない中で、経済成長の実現には日本企業による海外での活動の重要性が増大しており、開かれた世界貿易体制の維持・向上が喫緊の課題になっています。日本政府はこの点を認識し、法の支配を基礎とした多角的貿易体制を維持していくことに努め、国益に根差した貿易制度を築くべく GATT・WTO による多角的貿易体制を基本として、RTA やプल्ली協定などを積極的に進めることで重層的な経済秩序の構築に尽力してきました。

未曾有の難局に直面している世界貿易体制への有効な対応として、日本政府はルール志向の国際経済システムの再構築を目指すべきであるという認識から、一般財団法人国際経済交流財団では各界の有識者をメンバーとした「ルール志向の国際経済システム形成研究会」を 2021 年 11 月に組成し、ルール志向の国際経済システムを法的、経済学的また政治学的に再評価するとともに、必要な見直しについて議論してきました。これらの議論を基に提言書「ルール志向の国際経済システムの構築」を 2022 年 5 月に発表しました。本書は同研究会メンバーによる各自の専門分野についての分析をまとめたものです。

本書が、現在世界経済・日本経済が直面している国際経済問題、その中でも世界貿易制度の抱える問題と問題解決にあたって日本政府の果たすべき役割についての理解の一助となることを祈念しています。

最後になりましたが、重要な問題について議論し提言をまとめる機会を与えてくださいました一般財団法人国際経済交流財団及び中央公論事業出版に深く感謝いたします。

2022 年 12 月

ルール志向の国際経済システム形成研究会座長・早稲田大学名誉教授
浦田 秀次郎

目 次

はじめに	1
ルール志向の国際経済システム形成研究会座長・早稲田大学名誉教授	浦田秀次郎
座談会 崖っぷちに立つ「ルール志向の経済システム」 「ルール志向の国際経済システムの構築」に向けた提言の必要性	6
早稲田大学名誉教授	浦田秀次郎
上智大学法学部教授・独立行政法人経済産業研究所ファカルティフェロー	川瀬剛志
上智大学総合グローバル学部教授	前嶋和弘
一般財団法人国際経済交流財団会長	豊田正和
序 章 本提言の問題意識 ——日本が目指すべき「ルール志向の国際経済システム」.....	31
早稲田大学名誉教授	浦田秀次郎
一般財団法人国際経済交流財団会長	豊田正和
第1章 WTO 上級委員会問題の現状と解決の在り方	39
パーカー&マッケンジー法律事務所弁護士	松本 泉
第2章 WTO 再生のためのプラン A、B、C	47
一般財団法人キヤノングローバル戦略研究所研究主幹	山下一仁
第3章 経済効果分析と RTA の拡大	63
政策研究大学院大学政策研究院教授	川崎研一
第4章 中国とどう向き合うか ——異なる体制間の規律づけによるグローバリズムの維持	75
学習院大学経済学部教授	渡邊真理子
第5章 デジタル貿易における国際経済ルール形成	84
西村あさひ法律事務所弁護士	藤井康次郎
杏林大学総合政策学部准教授	三浦秀之

第6章	サイバー課報による営業秘密の窃取にいかに対処するか ——国際法の観点からの考察	98
	長崎県立大学国際社会学部准教授 平見健太	
第7章	ビジネスと人権に関する考察	111
	一般社団法人日本経済団体連合会統括主幹 森田清隆	
第8章	USMCA における労働条項の動向とインド太平洋地域への影響 … ..	126
	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授 関根豪政	
第9章	脱炭素と貿易の課題——炭素の国境調整措置を中心に	138
	一般財団法人日本エネルギー経済研究所環境ユニット研究主幹 柳 美樹	
第10章	岐路に立つ多国間通商システム——日本の最良な選択とは ……	151
	上智大学法学部教授・独立行政法人経済産業研究所ファカルティフェロー 川瀬剛志	
第11章	ソフトローの場としての APEC	170
	京都大学経済研究所特任教授 服部 崇	
第12章	領土、大陸棚を巡る紛争の解決と国際法の役割	180
	防衛大学校総合安全保障研究科准教授 石井由梨佳	
おわりに		193
	一般財団法人国際経済交流財団会長 豊田正和	
執筆者プロフィール	196	

◇座談会◇

崖っぷちに立つ「ルール志向の経済システム」

「ルール志向の国際経済システムの構築」に向けた提言の必要性

2022年5月30日（月）開催

早稲田大学名誉教授 浦田秀次郎

上智大学法学部教授・独立行政法人経済産業研究所ファカルティフェロー 川瀬剛志

上智大学総合グローバル学部教授 前嶋和弘

一般財団法人国際経済交流財団会長 豊田正和

豊田（司会） 現在、ロシアのウクライナ侵攻に対する制裁を巡って、世界は民主主義国と非民主主義国、あるいは先進国と新興国・途上国で分断されたかのように見えています。一方で、主要国においても、アメリカにおける共和党系と民主党系の分断、あるいはフランスの大統領選でも中道派と右派が分断、イギリスのブレグジット（欧州連合〈EU〉離脱）も社会の分断の表れと言われています。世界も社会も、分断が目立っています。

そうした中で、世界貿易機関（WTO）体制は、上級委員がアメリカの反対で任命されずに、二審制が機能不全に陥っています。一方で、環太平洋パートナーシップ（TPP）からアメリカが離脱し、地域協定の拡充、進展にも限界が生じてきています。ルール志向の国際経済システムは、今や崖っぷちに立っていると言えなくもありません。

一般財団法人国際経済交流財団は、浦田秀次郎早稲田大学大学院名誉教授を座長として、「ルール志向の国際経済システムの構築に向けた提言」をまとめました。

今日は、研究会にも参加いただいた前嶋和弘上智大学教授、川瀬剛志上智大学教授にも参加いただいて、この提言を巡って議論をしたいと思います。

まず、なぜこの提言が必要なのかというところから始めます。浦田先生、座長としてお考えを伺いたいと思います。世界の分断、社会の分断はなぜ生じたのか。そもそも民主主義国と非民主主義国といった分け方が分断をあおることにならないか。「ルール志向」と「パワー志向」のほうに分かりやすい気がしますが、どのようにお考えでしょうか。

浦田 今、豊田正和会長がおっしゃいましたように、世界、それから社会において、分断が進んでいます。世界の分断に関しては、新しいところでは、ロシアのウクライナ侵攻による分断があります。いろいろな形で分断が起こっているわけですが、その中で世界にとって最も深刻だと思われるのは、米中対立による分断だと思います。

その背景には、中国による急速な軍事的台頭があります。中国は1979年以降、世界経済のグローバル化をてことして、急速な経済成長を達成してきました。その経済成長の成果を活用して、政治的にも軍事的にも勢力を拡大してきました。大国、それから強国を目指して、アメリカ主導の国際秩序に挑戦するようになってきました。このような中国の台頭が米中対立を生み、世界での分断をもたらしています。

一方、アメリカなど多くの国においては社会の分断が進んでいます。原因としては、格差の拡大が重要だと思います。具体的には、所得、資産、教育の機会など、さまざまな形で格差が拡大しています。

格差の拡大をもたらした原因としては、技術進歩やグローバル化が挙げられると思います。情報技術（IT）などの新しい技術を使える人々に対する需要が拡大し、それらの人々の所得は上昇したのに対して、技術を使えない人々の需要は伸びず、所得も伸びていません。その結果として所得格差が拡大しています。

一方、技術進歩はグローバル化によってもたらされた企業間の競争の激化が主な原因ではないかと思います。さらにその格差の拡大に対して、有効な政策が実施できていないことが、社会の分断を深刻化させていると思います。

それから、民主主義国対非民主主義国ですが、おっしゃるように、この分け方は対立をあおっていると私も思います。民主主義国と非民主主義国といっても定義が明瞭ではありませんので、そのような形で国々を分類するのは問題だ



早稲田大学名誉教授
浦田秀次郎

と思います。例えば、シンガポールは一党独裁に近い政治体制ですので、非民主主義国に分類されるのではないかと思いますけれども、日米のような民主主義国と対立しているわけではありません。

他方、世界の国々をルール志向とパワー志向に分類することが難しい状況もあるのではないかと思います。例えばアメリカは、基本的にはルール志向と言えると思いますけれども、一方的措置を採用するなどパワー志向の要素も持っていると思います。



上智大学法学部教授
独立行政法人
経済産業研究所
ファカルティフェロー
川瀬剛志

お話ししましたように、世界や社会の分断が進んでいく中で、今回のわれわれの「ルール志向の国際経済システムの構築に向けての提言」の意義を私なりに一言で述べるならば、「ルール志向の国際経済システムの実現は、分断を抑制し、世界経済の順調な成長と、社会の安定を可能にする」ということだと思います。

大国は往々にしてパワー志向の国際経済政策を採用しがちですが、そのような政策は、一時的にはその国に利益をもたらす可能性もありますけれども、中長期的に見ると、中小国家の競争が遮断され、結果として技術進歩も停滞し、経済成長も鈍化します。

一方、ルール志向の国際経済システムは、各国間の競争を促進することから、経済成長が実現し、社会も安定すると思います。さらに、ルール志向の国際経済システムは参加国を大小区別なく公平に扱いますので、フェアな国際経済関係を実現します。

豊田 前嶋先生にお伺いいたします。アメリカの分断、とりわけ反グローバル化はなぜ生じたのか。これは不可逆的な動きなのか、一時的な動きなのか。アメリカはルール志向の国際経済システムの意義を忘れたのでしょうか。

前嶋 アメリカの中で最近、自由貿易に対する反発がありますが、実際は自由貿易がスケープゴート（犠牲）になっていると感じます。

どうということかと申しますと、ここ 25 年から 30 年の間、アメリカの中で格

差が広がったのは事実です。一方、アメリカ経済そのものは大きくなっていきました。これはどういうことかというと、豊かな人はさらに豊かになり、そうでない人、特に中間層の所得が伸びなかった。あえて強い言葉を使えば中間層の没落があり、その不満が、自由貿易に向かってしまったということかと思います。

自由貿易に関連する動きでは、1990年代半ばの北米自由貿易協定（NAFTA）があり、そして2001年の中国のWTO加盟があり、この自由貿易をアメリカが促進することで、ほかの国に雇用が出ていった（outsourcing）ととらえる人もアメリカ国内ではかなりいます。

しかしながら、自由貿易ではなく技術革新のほうで雇用数が伸びなかったのかもしれませんが。その意味で、自由貿易に濡れ衣が着せられている部分はあります。

一方で、アメリカでは格差に対して有効な手立てを国内政策として打たなかったということも大きいかと思います。格差が広がることへの不満が、一気に自由貿易を「人民の敵」にした部分があります。

かつてアメリカは、自由貿易を推進する世界のエースという存在でした。そのアメリカが、ちょうど世界恐慌の1930年にスムートホーリー法を成立させ、2万品目の輸入品に対する関税を一気に上げたために、世界経済がさらに小さくなってしまったことがありました。

さらに言えば、アメリカがこのスムートホーリー法で保護主義貿易に向かうことによって、第一次世界大戦の賠償を払わなければいけないドイツをナチス政権の成立に向かわせました。「ナチス・ドイツを生んだのはアメリカの保護主義だったのではないか」という意識が、ずっとアメリカの中では強かったのです。

ナチスを生む保護主義貿易は良くないというのが長年のアメリカの意識でしたが、第二次世界大戦からかなりの年月が過ぎ、保護主義貿易そのものに対す



上智大学
総合グローバル学部
教授
前嶋和弘



一般財団法人
国際経済交流財団会長
豊田正和

る強烈な嫌悪感もなくなってきました。

その結果、共和党は、政策の基本が自由貿易だったはずなのですが、保護主義貿易の「アメリカ・ファースト」の党に変貌し、むしろ民主党のほうが自由貿易を志向するという流れになっています。

さらにもう一つ、これはアメリカ国内の人口動態の問題でもあるのですが、アメリカ国内では所得格差の拡大を要因として、富裕層と貧困層の間で大きな分断が進んでいます。

「自由貿易は悪だ」という共和党の考え方が、2016 年大統領選挙を中心に一気に噴き上げて、民主党側も、自由貿易に対するあまりにも強い否定的な勢いに抗えなかったところがあります。

豊田 川瀬先生に伺います。今回、ルール志向の国際経済システムの再構築を提言していただきましたけれども、それはそもそも可能なのでしょうか。また、再構築しようという動きは出てきているのでしょうか。

川瀬 WTO 加盟国の多くは、再構築の意志は当然持っていると思います。だからこそ WTO には共同声明イニシアチブ (Joint Statement Initiative) という有志国の会合があって、新しいルールを模索し、作る動きが依然として続いています。

もちろん、だからといってうまくいくかどうかはまったく別問題です。WTO は、ずっと言われているように、今 164 ある加盟国の中には、アメリカや中国のいわゆる G2 と呼ばれる超経済大国、それから後発開発途上国でまさに「失敗国家」と言われるような国まで非常に多様で、加盟国間の利害も大きく相違しているのです。

それぞれが思うルール志向の国際経済システムのあり方が異なるので、その結果、コンセンサスによる意思決定は極めて難しくなっているというのが現状だと思います。

例えば、中国は WTO への加盟によって非常に大きい利益を得た一方、現在の WTO のルールは、中国の国家資本主義を改革開放に導くには十分ではなかったと、そしてそのことはアメリカにとって極めて期待外れであったと言われています。そういった意味では、中国にとって今の WTO は非常に居心地がいいはずです。

これに対してアメリカは、中国の加盟後のこの 20 年、グローバル化による中間層の没落というものを経験しました。まさに過去、中国が WTO に加盟した後にアメリカの中間層の所得の落ち込みが一番激しかったことが、実証的に明らかになっているわけです。

その中でアメリカは、トランプが「アメリカを再び偉大に (Make America Great Again)」と言い、またバイデンが「労働者、中間階級のための外交」ということを標榜して、伝統的で新自由主義的な通商政策観から距離を置いているわけです。

そのことは、この間のアメリカの、特にルールの支配に対する一連の否定的な行動、具体的には、上級委員会を停止に追い込むまで批判を続けるということ、それから TPP から離脱するということ、またここ数年アメリカは自由貿易協定 (FTA) をほとんど交渉してないということ、そういった姿勢に表れているのだと思います。

一方で、欧州連合 (EU) やカナダ、オーストラリアといった国々は、従来の WTO ルールを基礎にしながら改革を進めるという健全なルール志向を依然として維持しているわけです。

他方でインドや南アフリカは、より途上国にもっと寄り添った WTO のあり方を主張しています。

ルール志向という非常に大枠においては、ある意味「米中を除いて」と言うべきかもしれませんが、合意はできているのですが、同じ方向性でルール志向を実現できるかどうかということ、なかなかそれは難しいというのが現状だと思います。

WTO 改革について

豊田 次に、具体的な中身に入らせていただきたいと思います。ルール志向の国際経済システムの根幹である WTO の話からです。

まず前嶋先生に伺いたいのですが、アメリカも WTO によってさまざまな問題を解決してきました。なぜここにきて上級委員会に不信を持ったのか。それはアメリカの反グローバル化の動きと同じ流れなのでしょう。アメリカサイドから見ると、上級委員会はどうのように見えているのか、教えていただければ

と思います。

前嶋 アメリカの反グローバリゼーションの動きと直接に関係するのが、この WTO 不信であって、上級委員会不信でもあるかと思います。これは今のバイデン政権というよりも、トランプ政権の時代の WTO 不信が尾を引いています。

そもそもトランプ政権は、複数の国家で運営していく国際機構や国際連携が非常に苦手で、もし外交を行うならば一対一で、「マルチの関係」でなく「バイ（二国）の関係」で物事を進めていくべきというのが、トランプ政権の考え方です。

WTO の話も上級委員会の話も、やはりマルチの場であります。最終的にはアメリカ対中国という流れでバイになってくるのかもしれませんが、そもそもトランプ政権は、WTO ではなくその前の関税・貿易一般協定（GATT）の状態に戻したかったというのが大きな狙いだと思います。基本的には各国家が決めていくことを目指し、より高度な自由貿易を狙った WTO という仕組みそのものを壊そうというのが、トランプ政権でした。

バイデン政権になって、この動きはどうなったのか。やはりトランプ政権のときの動きがあまりにも大きかったので、それを修正するのに時間がかかっているということかと思います。

豊田 川瀬先生に伺います。EU は暫定代替上訴システム（MPIA）という代替的な方法を考え出したと聞いております。それは一体どのような仕組みで、日本はどのように付き合ったらよいでしょうか。

川瀬 MPIA とは、上級委員会の機能が今は止まっているので、仲裁を使って上訴の手続きの代わりを行うという、EU を中心にした代替上訴手続きの枠組み協定です。

現在参加しているのは、EU を一つの地域と数えると、26 の国と地域になります。EU のほかに、オーストラリア、ブラジル、カナダ、中国、メキシコ、ニュージーランド、シンガポールがこれに参加しています。

内容としては、現行の WTO の紛争解決了解（Dispute Settlement Understanding）の 25 条に、特に用途を限定しない仲裁手続きが規定されているわけですが、これを使って上級委員会に相当する手続きを行います。つまり、

まずパネルの判断が出て、それを本来であれば上訴して上級委員会が第一審のパネルの判断を審査するわけですが、今は上級委員会が止まっていますので、この MPIA に基づく仲裁にパネルの判断を持ってきて、そこで上級委員会と同じことを行うということです。

手続きとしては基本的に現在の上級委員会の手続きをおおむね準用するということですが、アメリカの上級委員会批判に一部応えています。例えば上級委員会は基本的に最長で上訴から 90 日以内に判断を出さないといけないのですが、これが時に問題が複雑だったり、当事国の主張が多すぎたりして、全く無期限に遅れているという状況が生じ、これをアメリカが批判しています。MPIA では、論点を絞って仲裁人が判断をすることによって、この報告書の期限を遵守していこうといったような手続き的な工夫も、一部で見られるわけです。

日本は残念ながら、アメリカの意向を^{そんたく}忖度して MPIA には参加をしていないわけですが、他方中国が入っております。

もし日本が MPIA に入らないと、例えば中国と紛争した場合、中国は自分たちが負けたら空の上級委に上訴して事件を棚上げするので、いつまでもその紛争を解決することはできません。実際に、中国のステンレス鋼のアンチダンピング税について、日本は今、パネルに中国を訴えているわけですが、もし MPIA に入らないでこのまま放っておくと、仮に日本が勝訴しても、中国が上級委に空上訴して、紛争解決の道をふさぐことが可能になってしまうわけです。

トランプ政権で激変があった通商政策を、バイデン政権は少しずつ戻そうと努力はしているのだと思いますが、上級委員会に関して言うと、その動きが非常に遅いです。日本としては、そのような先行きが見通せないところで、特に対中対策の一環として、やはり MPIA に入ることは大事だと思います。

何よりも、やはり国際貿易秩序に法の支配をもたらすことが一番大事です。これが暫定的であっても、とにかくまずは、なるべく従前の形に近いところに戻して、そこから上級委員会の改革をきちんと議論していくことだと思います。それは、この WTO の紛争解決手続きから、歴史的に言うと最も恩恵を被ってきたのは日本ですから、日本の責任だと思います。

通商政策のフレームワークの中で日本の国益を考えたときには、アメリカに

付度して MPIA に入らないということは、はっきり申し上げて、全く国益にはかなわないと私は思っています。

豊田 浦田先生に伺います。日本は上級委員会の機能回復のために、もっとイニシアチブを取るべきではないのか、そちらのほうも必ずしも十分でないような気がします。浦田先生はどのようにご覧になっていますか。

浦田 私も、MPIA という制度が出来上がっているにもかかわらず、それに日本が参加していない。そこがまず一つの大きな問題で、これに参加することが、最初にやらなければいけないことだと思います。

その上で、日本は、上級委改革のイニシアチブを取るにあたって、どのような改革をすべきかを提示すべきだと思います。

RTA に期待される役割

豊田 次に、FTA、地域貿易協定（RTA）の話に移りたいと思います。

浦田先生に伺います。中国は WTO の政府調達協定にも入っていませんし、WTO の義務も十分果たしていないといった不満を多くの国から聞いています。中国が、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）に加盟することは望ましいことでしょうか。また同時に、台湾が参加希望を表明しましたがけれども、この台湾をどう位置付けたらよいのでしょうか。

浦田 私は、中国・台湾が CPTPP に加盟することは望ましいと思います。ただし、いくつかの条件があります。

言うまでもなく、中国と台湾が加盟を実現させるためには、CPTPP で定められた全ての規定を受け入れなければなりませんし、さらには、現在の加盟国が、中国と台湾が共に加盟後において CPTPP のルールを遵守することを確認しなければなりません。

これらのハードルをクリアすることは、台湾よりも中国において難しいと思います。具体的な例を挙げれば、国有企業、労働、デジタル貿易、こういった規定に関して、中国がハードルをクリアするのは非常に難しいのではないかと思います。

現加盟国は、中国に対して例外的な対応をしてはいけないと思います。中国

がこれらの条件をクリアすることで、CPTPP に加盟することができたとしたならば、中国企業による不正な行動、不正な取引慣行が是正されることで、日本企業をはじめとする外国企業による被害が抑制、解消されるだけではなく、時間はかかると思いますが、問題の多い中国共産党による一党独裁政治体制が弱体していくという効果も期待できるのではないかと思います。

一方、台湾の加盟ですけれども、中国との関係が悪化することを気にして、台湾の加盟に反対する現加盟国が出てくると思われます。ただし、地域経済、アジア太平洋経済や世界経済の発展成長を考えると、台湾の加盟が実現すればいいと思います。

豊田 前嶋先生に伺います。オバマ政権は CPTPP を引っ張り、トランプ政権は離脱すると。この極端な動きは何なのでしょう。保護主義的な産業があるのはどこの国でも同じですけれども、アメリカにはそれを乗り越えるための Trade Adjustment Act があるのですが、なぜこれらは機能しなかったのでしょうか。

前嶋 自由貿易がスケープゴートになったということを先ほど申し上げました。その中でも TPP は最大の悪玉になった形です。トランプ前大統領は、「アメリカにとって史上最悪の国際的な取り決め」だと、何度も指摘しました。

それはやはり、選挙のためのレトリックの部分はあったかと思います。そのレトリックの中で、アメリカが本来行うべき Trade Adjustment Act を機能させる構造改革的な議論は全く動きませんでした。構造改革ではなく、「アメリカ・ファースト」を取り戻すのだというスローガンのほうに、2016 年選挙のときにアメリカが一気に動いてしまったところがあります。

これはトランプ側の共和党側だけではなく、民主党側も同じでした。「雇用が国内から出ていく」という言葉に、労働組合を支持層に抱える民主党側としては、TPP はやはり良くないというように反応しました。

さらに、これこそ濡れ衣ですが、「TPP は環境に悪い」という指摘が民主党支持者の中の、特に気候変動対策を強く進める環境保護団体から出ました。TPP の中には、気候変動と言いますか、環境に対する配慮もかなり盛り込まれているにもかかわらず、「TPP は環境破壊」というイメージが先行しました。環境保護団体からは、アメリカや日本などの国が貿易をするならば問題はない

けれども、ほかの国が加盟して、ほかの国からカーボンフットプリント（環境負荷）がとても大きいものがアメリカに入ってくるとするならば、TPPは温暖化などの気候変動に対してマイナスで環境破壊である、というような論調も生まれました。TPPはイメージ的にどうしようもない悪者といったレベルになっていました。

トランプ政権以降も、自由貿易に対してアメリカは、非常に後ろ向きになっています。

アメリカの場合、複数の貿易交渉を一括するには、その権限は議会にありますので、大統領に権限を委譲しないといけません。貿易促進権限であるTPA、昔は「ファストトラック」と言い、権限委譲の必要性があるのですが、バイデン政権はその要請すら行いませんでした。

こう考えていくと、TPPへの復帰はかなり時間がかかるかと思われます。

豊田 川瀬先生に伺います。CPTPPを拡大するのは良いことだとは思いますが、一方で、WTOのさまざまな問題が忘れ去られても困ると思います。CPTPPと、日・欧州自由貿易連合（EUFTA）などを通じて、EUを接続・連携させて、それにアメリカが加われば、WTOのマルチのルール形成の新しい場として機能させられるのか。提言の中にはCPTPPとEUを巻き込み、そしてアメリカを巻き込んでいけば、大きなWTO改革につながるのではないかという議論がございますけれども、川瀬先生はその点をどのようにお考えでしょうか。

川瀬 EUがTPPに加入するという形式を取るのか、あるいはEUとTPPの間に、地域と地域の間を接続するFTAをつくるとか、いろいろな方法があると思うのですが、中長期では、ぜひ検討すべきシナリオだと思います。

ポストウクライナの状況を考えると、経済面だけでなく、安全保障面からも検討に値する考え方です。2022年5月の日・EU首脳会談でも、「インド太平洋と欧州の安全保障はポストウクライナにおいては不可分である」ということが合意されているわけです。

したがって、このポストウクライナの同盟国間でのサプライチェーン（供給網）強化の流れの中で、EUとTPPの大連携というのは、安全保障面からも検討に値する考え方なのではないかと思っています。

TPP と EU の大連携ができたとして、次にその中身を WTO に流し込んでいけるかということと言うと、理想的にはもちろんそうなるべきです。ただ、EU と TPP の連携は非常にハイレベルですので、WTO の中に非常に多くの途上国が含まれているとき、そういった途上国がどこまで乗っていけるかというところが問題になるだろうと思います。

ですから、そのまま WTO に取って代わっていくというモデルになるかという、そうではないのかもしれませんが、ただ、改革や新しいルールの方向性やデファクトスタンダード（事実上の標準）を打ち出すことにはなっていくと思います。

インド太平洋経済枠組み（IPEF）についての見方

豊田 FTA、RTA に関連して、アメリカがインド太平洋地域の新たな経済枠組みとして IPEF なるものを提唱し、先週（2022 年 5 月 23 日）、その IPEF が日本において発足をしたということでございます。参加国も思った以上に増えていて、14 か国になったと聞いています。川瀬先生のご評価をまず伺いたいと思います。

川瀬 現実的な問題として、市場アクセスや直接投資の自由化をなくして、どうやってサプライチェーン・レジリエンスを達成できるのが、非常に疑問です。

当然、グローバル・サプライチェーンというのは、中間段階で部品や半製品が国境を越えるわけですから、サプライチェーンを組んでいる地域内で、もし FTA がなければ、その都度で関税が取られますし、通関に時間がかかり、その都度余分なリードタイムが取られるわけです。それにもかかわらず、どうしてこれが、サプライチェーン強化なのかと非常に不思議に感じます。

また、アメリカが環境や労働基準の強化をインド太平洋で達成したいというのであれば、途上国にはそのことによって国内制度をいじらなければいけないという負担が生じます。途上国にとっては、何らかの実利がないと、それに乗るインセンティブがありません。TPP で環境基準や労働のルールを、特にベトナムやマレーシア、ブルネイ辺りが受け入れた理由というのは、当然ですけど、アメリカに対する市場アクセスを改善できること、それからもう一つは、

彼らが輸出している農産物や繊維の貿易が自由化されることが、やはり大きかったわけです。

今回はそれがないのに、労働や環境のルール強化と言われても、彼らにはそれを受けるインセンティブがあるのだろうかと疑問に思います。

そもそも、特に東南アジア諸国連合（ASEAN）とインドについて言えば、中国やロシアとの距離感がアメリカやわれわれ同盟国とは異なるところで、価値や安全保障に根ざした経済枠組みを、これらの国々とのどのように形成していくのかというと、非常に難しいところでもあります。

したがって、久しぶりにアメリカがインド太平洋の中で経済に関する非常に大きな仕掛けを立ち上げたということでの期待感は大いなのかもしれませんが、冷静に考えると前途多難だというのが、私の評価です。

豊田 前嶋先生に伺います。アメリカ国内では、IPEF はどのように評価をされているのでしょうか。

前嶋 アメリカ内の一般の国民にはほとんど認知されていないのが、この IPEF だと思います。

もちろん、アメリカの貿易担当者やインド太平洋の政策関係者の間では、IPEF は、アジア・インド太平洋への経済ネットワークとして重要な TPP を動かせない間の大きな布石ではあるのですが、一般の国民は全くといっていいほど関心がありません。アメリカのメディアもほとんどといっていいほど伝えていないのが現状です。

IPEF は言ってみればアメリカが TPP に復帰するまでの苦肉の策で、貿易サプライチェーンの強靱性^{きょうじん}、インフラ・脱炭素化、クリーンエネルギー、そして税・反腐敗の4分野での緩やかな連携がうたわれています。

反腐敗の話や、脱炭素の話など、FTA とそぐわないものも入っています。やはり TPP のような関税を伴う大きな協定で世界の経済を動かしていくというようなものではなく、あくまでも小手先の策です。

アメリカのインド太平洋政策の関係者は、この IPEF を使って、いずれアメリカが TPP に戻ってくる足がかりにしたいということかと思います。

アメリカの中では、TPP に戻ってくることはなかなか現状では難しい状況です。ただ、経済安保が叫ばれている中、TPP の安全保障上の重要性も再認

識されています。地域的な包括的経済連携（RCEP）協定がこのインド太平洋地域を席卷する中、アメリカとしてはくさびを打たないといけません。その第一歩としての IPEF と考えれば、なかなか大きなメリットは参加国にもないかもしれませんが、やはり次につながる一つの布石とすれば、小さな苦肉の策ですが、大きなステップになっていくという期待はあります。

豊田 浦田先生に伺います。アジア太平洋には CPTPP、アジア太平洋経済協力会議（APEC）、東アジア・アセアン経済研究センター（ERIA）、そして今の IPEF がございます。

日本は全て入っています。主要国間でも参加国は微妙に異なっているのですが、この IPEF も入れて、この四つの協力の枠組みをどのように位置付けたいのでしょうか。錯綜しているようにも見えますけれども、うまく使いこなせるでしょうか。

浦田 RCEP も入れて、IPEF も加えると五つの経済面での地域的枠組みが、アジア太平洋およびインド太平洋に存在するわけです。

全ての枠組みに日本は参加しています。日本以外で、全ての枠組みに参加しているのは、シンガポール、ブルネイ、マレーシア、ベトナム、オーストラリア、ニュージーランド、こういった国だと思います。

アメリカは APEC と IPEF。中国は RCEP、APEC、ERIA に参加しておりまして、CPTPP へは加盟申請をしているという状況です。

今申しましたように、参加国に関してばらつきがありますし、これらの枠組みの目的や性格もかなり異なっていると思います。

CPTPP と RCEP は FTA でありますので、ハードローの枠組みです。さまざまな目的がありますが、主な目的は、経済面に注目すれば、加盟国間の貿易を拡大し、経済成長を実現するということだと思います。

一方、APEC と ERIA ですが、ERIA は別名「東アジア版 OECD（経済協力開発機構）」と呼ばれていて、これらはソフトローの枠組みでありまして、貿易や投資の拡大による経済成長だけでなく、加盟国間の発展格差の縮小も、大きな目的です。その発展格差の縮小という目的を実現するために、経済協力が、重要な活動の一つになっています。

IPEF は、川瀬先生が詳しくおっしゃられたわけですが、内容はまだ

これから詰めていくという部分が多いかと思います。大きな目的の一つは、やはり中国包囲網の形成ということであります。

日本としては、この五つの地域的枠組みの特徴および目的を考慮して、日本とアジア太平洋やインド太平洋地域の経済発展と、政治的な安定を目指して、それらの有機的な関係を維持しながら、効果的に使い分けていくことが重要だと思います。

そういった考えを念頭に置きながら、具体的な政策を考えていくことが重要だと思います。

気候変動と国際経済システム

豊田 日本がこの五つの枠組みをうまく使いこなせば、アジアの政治的・経済的安定につながるという、非常に心強い話を伺いました。

次に気候変動の話です。提言では新しいルールを作るべきとされるという項目の中に、気候変動、デジタル分野、サイバー情報、人権などが入っているのですが、ここでは気候変動と国際経済システムの話を取り上げたいと思います。

気候変動に対処するために、EUでは炭素国境調整メカニズムを導入する動きがあります。しかし、環境対策の名を借りた保護主義ではないかとの声もあります。WTO上の整合性に疑義があるともされています。さらに、そもそも炭素予算という制約が先進国と後進国の間で公平に分配されていないのではないかという議論もあります。大半を先進国が先に使ってしまったて、残っていないのではないかという不満です。南北問題に発展する恐れさえもあります。

質問を浦田先生から始めさせていただきます。気候変動はハードローになじむのかという考え方がありますが、いかがでしょうか。APECでは、環境面でいくつかの非拘束合意が目標を見事に達成して成果を上げています。炭素予算を先進国が先に大半を使ってしまったて、あとから来た途上国が発展する機会を奪うことにもなりかねません。この点を先生はどうお考えでしょうか。

浦田 気候変動問題については、炭素予算に関して非常に難しい問題に面していると思います。これまで先進国が炭素予算の大部分を使ってしまったて、残された少ない炭素予算をどのように配分するかという点です。炭素予算は発展途上国と比べて、先進国がより大きな負担をしなければフェアではな

と思います。ただし、どのような配分がフェアであるかに関して合意を得ることは非常に難しい。したがって、ルールを設定して対応することも難しいわけですね。

そこで、APEC のようなソフトローの枠組みを使って対応することが有効であると私も思います。APEC ではある問題への対応として共通目標を設定し、各メンバーはその目標を達成すべく計画を自主的に立て、その計画を自発的に実施していく方法が取られています。ボランタリーに実施していく方法です。

計画の実施に当たっては、ピアレビュー（監視）が行われています。また、APEC では問題への対応として経済技術協力という重要な活動があります。これは、先進メンバーから発展途上メンバーに協力を提供するということです。気候変動に関しては APEC のようなメカニズムが有効だと思います。ピアレビューは、目標に向かって着実に進んでいるかどうかをチェックするわけですが、これにかつて参加したことがあります。私はアメリカの貿易政策をレビューする活動に参加したわけですが、具体的には米通商代表部（USTR）や商務省その他へ行って、インタビューをする。そして、インタビューの結果を基に報告書をまとめ、APEC の事務局に提出する。提出された報告書に対してアメリカ（当事国）は、指摘されたような問題点を解消するべく努力していく。そういったフォローアップも行われていました。これを、環境問題などに適用することが有効ではないかと思います。

豊田 川瀬先生に伺いますが、気候変動対策というのはそもそもルール志向の国際経済システムになじむのでしょうか。浦田先生も言われたハードロー、ソフトローとの関係ですが、ルール志向の国際経済システム、とりわけ WTO との関連でメリット、デメリットをお話いただければありがたいと思います。

川瀬 ルール志向の国際経済システムの中に、気候変動対策が通商問題に影響する例として国境税の話が考えられますが、そのような気候変動対策を通商政策の中に組み込むことは、デメリットということではないのですが、あくまで次善の策であって、補完的な役割しか持たないことは認識しなければいけないと思います。WTO が GATT の時代から「貿易と環境」という一大議論があり、ずっと続いていますが、その中でも常にそのことは言われてきているわけです。

その点で言うと、EU の今回の国境税の提案はどのようにして域内産業が排

出権購入のコスト負担を計算するか、その上で、輸入品に課せられる国境炭素税がいかにして域内・域外の双方に平等なものとし、ある種の内外無差別を確保するかについてははっきりしない部分があります。ですから、これが純然たる温暖化防止策か、あるいは鉄鋼産業を中心に特定産業の競争力平準化を試みるものか、まだ判然としないところあるわけです。

ルール志向の観点からもしメリットがあるとするれば、国境炭素税のような介入措置については、できれば通商ルールの中でコンセンサスを持って取り込むことができればいいかと思います。もしそういうことができれば、WTO に各締約国が自国の炭素税制度を通報して、措置の透明性を確保でき、また、そういうコンセンサスの上で同様の制度を皆が導入するということなので、紛争に発展することも予防できるのではないかと思います。

豊田 前嶋先生に伺います。今バイデン政権は環境に非常に大きな関心を持っているわけですが、歴史を振り返ればアメリカは京都議定書（2005 年発効）を作るときのリーダー国でしたけれども、結局、議会を通すことができなくて、結果として参加しないで終わってしまったわけです。大統領選挙の結果いかによっては、2050 年カーボンニュートラルの実現に参加しない可能性もあるかと思いますが、アメリカはどの程度本気と考えたらよろしいでしょうか。

前嶋 2050 年カーボンニュートラルの取り決めにアメリカが参加しない可能性も大いにあると思います。と言うのも、気候変動に対してアメリカの中でのコンセンサスがないだけでなく、政治的対立の中心の一つになっているため、アメリカは今後、何らかの形の気候変動の取り組みからでも加入してもすぐに離脱し、それを繰り返すような気がします。

そもそも民主党支持者（リベラル派）にとってみれば気候変動はわれわれが考えているのと同じ概念です。ですので、すぐにでもわれわれの活動を変えないといけない。そのためには国境炭素税の導入を強く主張する議員もいます。一方で、共和党支持者（保守派）においては、そもそも温暖化そのものが始まっていないと思っている人も、かなりいます。

さらに言うと、温度が上がっていること、気候変動が始まっていることを認めたとしても、それは人間の活動によるものというよりは温暖化と寒冷化の大きな地球のサイクルの中での結果であって、人間の活動を変えたとしてもそれ

がどれだけの影響があるかについて、かなり懐疑的です。数だけ見ても保守派ではそう思う人が圧倒的かもしれません。

保守派の中には宗教保守（福音派）も少なくないのですが、福音派の人たちはもう一つわれわれの想像を超えることを言うことがあります。「もし気候変動で世界が大変危機的なことになった場合にどうなるのか。最終的には神様が私たちを助けてくれるから、心配する必要はないのだ」という主張すら私は聞いたことがあります。

例えば、トランプ前大統領が「パリ協定はアメリカの製造業の能力を著しく阻害する中国のわなだ」と言って離脱したことがあります。これと同じ考え方はまだかなり残っています。一方で、分極化の時代、民主党側（リベラル派）のほうはそれではいけないのだと、かなり強く共和党側（保守派）とは違う政策になっていきます。当然ながら政権交代があればアメリカが気候変動の枠組みに積極的に入るほうと完全に離脱するほうと、激しく入れ変わっていくとみえます。

領土問題と「ルール志向」の問題解決

豊田 ウクライナ危機は一種の領土問題でもあるように思われます。毎日のように見ている非人道的行為は本来、国際司法裁判所（ICJ）で処理されるべきという議論もあります。日本にも韓国、中国との関係で竹島、尖閣列島などの問題があります。領土問題は歴史問題と絡んで感情的な対応を呼びますし、大変難しい問題ですが、二国間関係を悪化させます。

前嶋先生に伺いますが、アメリカには領土問題はないのでしょうか。おそらくアメリカにとってのフラストは日韓の領土問題で、重要な同盟国が二つに分かれてしまっているということです。領土問題を国際司法で処理するという考え方はアメリカにはどう見えるのでしょうか。

前嶋 アメリカの場合、領土問題と言うと、一番大きく身近なのはメキシコとの国境、3,150kmの地域を指します。ただ、この国境は多くの場合は砂漠です。さらに言うと、国境に住宅や土地を持っている人たちも多く、そもそも国境線が緩くなっていて、国境警備人を配備するのはなかなか難しいです。3,150kmというのは日本で言うと北海道から沖縄までの距離です。ここに監視する人間

を完璧に置くのは、ほぼ不可能です。トランプ前大統領が言った、「米墨国境の壁」はフィクションでしかありません。そもそもできない。もしやったら壮大な公共事業になるはずでしたが、ほとんど進まなかった。最初からフィクションなのは、おそらくトランプ前大統領自身もわかっていたことかと思っています。

このような緩い国境線ですので、移民問題に関してもかなり政治的な判断が加わります。司法で判断するというよりは政治的判断で決まっていく側面が大きいかと思います。移民問題は、特にアメリカの場合はいろいろな形で非合法移民が簡単にアメリカに入れる状況は変わっていません。既にアメリカの都市の中では非合法移民がサービス業の10%の人口を占めているところも少なくない。それに鑑みると、国境を閉ざす、あるいは国境を国際司法で判断するのはアメリカの感覚としてはなじまない。

さらには、米墨国境のメキシコ側の人たちがアメリカの職場に朝通い、夕方メキシコに戻るという、シウダー・フアレスという有名な町もあります。それだけ国境の概念が緩いのです。

もちろん、アメリカ政府の東アジア担当者は領土問題を国際司法で処理する感覚は共有しています。ただ、一般国民にとってはかなり想像しにくいものであると思います。

豊田 川瀬先生に伺います。そもそも国際司法で解決すると言っても、双方の国が望まないと対応できません。先生は国際司法的領土問題の解決をどうお考えでしょうか。日本が国際世論を形成するイニシアチブを取っていったらどうかという考え方がありますが、いかがお考えでしょうか。

川瀬 経済紛争以外の問題についてはあくまで素人ですので、そのような観点からお答えします。

WTOのように強制管轄権がない場合は、ICJや国際仲裁裁判等の司法的な紛争解決にこうした問題を訴えていくことは難しいわけです。韓国側は、徴用工訴訟や慰安婦問題も同じですが、ICJに付託することに消極的で、一斉解決にならない部分があるわけです。もちろん司法的に解決するのだというしっかりした合意が日韓にあればいいわけで、世論形成を用いて日本がそういうところに持っていくことは一つの考え方ではあると思います。

ただ、領土や植民地支配の歴史問題は、司法的な解決が非常に進んでいる経済紛争とは性質が違うことは注意しなければならないと思います。勝った側はいいのですが、特に負けた側の社会的インパクトと、国民感情、引いては政治関係の悪化につながることを考えると、法的には解決してもそこでノーサイドとならない可能性もあるわけです。

WTO 紛争でさえややそういう側面があって、例えば昔の EC（欧州共同体）のホルモン事件や日本と韓国の福島の水産物を巡る紛争もそうですが、パネル・上級委員会で判断が出るわけですが、紛争としてはそれで全てが片付かない側面もあるわけです。

そういう意味において、この種の紛争は法的には解決しても、感情的、政治的に解決することはなかなか難しいのかもしれない。したがって、司法的解決に委ねることを努力することは大事なことです。もう一つ言えば、判断が出た後のダメージコントロールをどうするかを考えながら進めないといけないように素人目には感じます。

豊田 浦田先生に伺います。ウクライナ危機は戦後の安全保障の枠組みがもはや機能しなくなったことを示しているように思います。パックス・アメリカーナ（Pax Americana）が本当に壊れてしまって、世界の警察官がいなくなってしまった。国連の在り方そのものを見直す必要があるような気がします。領土問題は国際司法で処理することに向いているのかいないのか、先生はこの悲劇を前にしてどうお考えになるのか教えていただければと思います。

浦田 国家間の領土問題はできれば当事国同士で解決することが最も望ましいわけですが、それが難しいことが今問題になっているわけで、その場合に国際法に基づいて ICJ の判断に委ねるとするのは、私は適当ではないかと思っています。

ICJ の判断、判決が下されたことによって完全に問題が解決したということではないかもしれませんが、表面的には解決している例があります。例えば、シンガポールとマレーシアとの間の二十何年間に及ぶ領土問題が 2008 年に ICJ の判決で決着しています。ただ、ICJ には、当事国同士が同意しないと提訴できないという大きな問題があります。

加えて、ICJ における判断、判決の強制力に関する問題があると思います。

当事国が判決に従わない場合、国連の安全保障理事会で合意が得られれば制裁を加えることができるようではあるものの、現在の安保理の状況を見れば、意見の対立が非常に先鋭であるので、拒否権が発動される可能性が高く、制裁を加えることができない。つまり、ICJ の判決、判断に強制力がなくなってしまうことが問題です。安保理改革が議論になっていますが、ICJ の判決の強制力保護という観点からも、安保理改革の必要性が分かります。

これらの諸問題を考えると、ICJ の判断に領土問題を委ねることは現実的にかなり難しいのではないかという気がします。

「ルール志向の国際経済システム」形成において期待される日本の役割

豊田 最後に、国際経済システムをルール志向で解決しようという提言をいただいたわけですが、1人ずつ日本の役割について期待することをお話いただければと思います。浦田先生、前嶋先生、川瀬先生の順で一言ずつお願いいたします。

浦田 私は、日本が世界の貿易ルール、貿易システムの再構築へ向けて先導的な役割を果たすことを期待しています。具体的には CPTPP、RCEP などのメガ FTA（広域自由貿易協定）の拡大および質の向上、さらにプブリ（複数国間）協定の拡大へ向けての貢献が重要だと思います。

メガ FTA の拡大とは加盟国の数を増やすことを意味していて、質の向上に関しては、貿易で言えば自由化率の引き上げということです。さらには FTA でカバーする分野の拡大がメガ FTA の拡大および質の向上につながります。

プブリ協定の拡大とは、現在進められているデジタル貿易などへの参加国を増やす方向もありますが、それだけでなく、新たな分野における協定設立に向けての議論を立ち上げることも含めます。

私は、FTA とプブリの両方を拡大していくことで新たな世界貿易システムができるのではないかと思います。もう少し具体的に言うと、FTA は RCEP でも 15、CPTPP に関しては 11 という限られた参加国の中での包括的な内容についての取り決めです。それに対して、プブリ協定は特定の分野について多くの国が参加する取り決めですので、これら二つの枠組み、取り決めに拡大することによって、最終的には世界の全ての国々が参加し、包括的な内容をカバ

一するような新たな貿易体制の設立につながると考えられます。つまり、第2のWTOが設立されることになります。このような状況を実現するために、日本には積極的に行動してほしいと思います。

そこで重要なことは、同じような考えを持つ国々との協力です。さらには、そういう国々との協調を通じて効率的、効果的に議論を進めていくこと。以上が、私の日本に対する期待であると同時に日本の果たすべき役割だと思います。

前嶋 私も、国際経済システムの中で日本はルール志向の姿勢を一貫しながら、さらにルール志向のアプローチを前面に押し出していくべきだと思います。この提言に沿うと、特に最後で強調されている法の支配が非常に重要です。ロシアのウクライナ侵略という国際法を全く無視した暴挙に対しても強く抗議しながら、日本はルールを守っていく。国際的なルールを守りながら、それは経済だけではなく、安全保障を含めてさまざまな分野に適用させるべきものであることを引き続き強調していくべきだと思います。

日本が、アメリカと現在のTPPとの橋渡しをするべきだと考えます。アメリカ議会において、中国が問題だという意識がとても強くなっています。対中強硬的な考え方は超党派の支持を得ています。TPPは経済安保的な側面が強くありますので、中国と対峙^{たいじ}して、アメリカにとって今後長期的なライバルになる中国に対抗する大きな武器になる。TPPに入ることが重要だということを日本は再度アメリカに伝えるべきかと思います。

その第一歩としてのIPEFがあり、日本はアメリカと協力してIPEFを進めることによって、その向こう側にあるアメリカのTPP復帰まで道筋を立てるべきかと思います。

さらに、経済界、学界、州議会、シンクタンク、マスメディアなど、さまざまなステークホルダーにアピールして、CPTPPにアメリカが入ってくる状況を作っていくべきだと思います。

この中で特に鍵になるのが州政府です。州の下には市、町、村などの地方政府（local government）があります。州政府、地方政府に対してしっかりアピールしていくことが大切だと思います。アメリカの場合は、FTAに対してアレルギーがないのは州あるいは地方政府ですので、州や市、郡にうまくアピールすることによって、連邦政府を変えていくような動きもあり得ます。そうす

ることで、TPP 復帰への道筋も立っていくのではないかと考えます。

川瀬 日本がルール志向を重視するのは大前提であり、当然のことです。

われわれが自覚しなければいけないのは、日本はそもそも「ジャパン・アズ・ナンバーワン」と言われていた頃から、パワーゲームは通商政策手段として取らないという伝統があります。なおかつ、残念ながら中国、アメリカと経済の面で実力差がどんどんできていく。どちらかといえば日本はミドルパワーに近くなる中で、米中とパワーゲームを展開することは全く現実的ではないわけです。

WTO には EU やカナダ、オーストラリアを中心としたオタワ・グループというルール志向の良識改革派のグループがあって、日本もそのメンバーです。まさに MPIA 参加国とも重なるわけですが、そういう国々との連携をしっかりとしながら、良識ある WTO の方向性を議論する有志国の枠組みをベースにしていくことはとても大切なことだと思います。

その際に、注意すべきことは、われわれはアメリカとは違うということです。アメリカも中国との関係において相対的に実力が低下していると言われていますが、トランプ政権のアプローチを見て分かるとおり、パワーゲームで腕相撲をやろうと思えばできてしまう。彼らも中国との関係で望んだような結果は生まれていないわけですが、少なくともやれるし、やろうと思えばそれをやるわけですが、日本はそうではないわけです。

したがって、上級委員会問題などにも表れているように、ルールの多国間の枠組み、システムに対する利害関係はアメリカとは異なる部分がかなりあると思います。そういう意味では単なる対米追従ではなく、マルチのルール志向を基礎としながら、日本の国益に根差した通商政策のグランドデザインを大きく描いて、やっていってほしい。

もう少し具体的に言うと、WTO 改革が大事です。WTO は全ての自由貿易体制のベースであって、その上に TPP ができようが、IPEF ができようが、いまだに WTO 協定がかなり規律の中心を占める分野があるわけです。例えば、アンチダンピングや相殺関税のような貿易救済の分野は FTA にはほとんどルールがありません。それから、技術標準、衛生植物検疫措置などの保護主義的な濫用の規制も、FTA の中にもいろいろなルールがありますけれども、WTO

の SPS 協定（衛星植物検疫措置の適用に関する協定）、TBT 協定（貿易の技術的障害に関する協定）が基礎にあることが前提になっているわけです。

ですので、ベースとなる WTO のルールがしっかり執行されていること。特に紛争解決手続きによってきちんと実施できること、これが最重要です。上級委員会の問題を含めた紛争解決機能の正常化に、日本は一番力を入れていかなければいけないということです。

ルールをコンセンサスで作れないから WTO は駄目だというふうに言われるわけですが、本来通商協定は水や空気のようなもので、存在感がなければ成功だと私は思っています。つまり、ある時点で合意した関税の引き下げや貿易障壁の除去を、何も起こらない状態では皆がそれを粛々と守っているわけです。そして、貿易のフローが滞りなく世界で流れている。私はそういう状況が通商協定にとって一番あるべき姿だと思います。あるとき、そこに目詰まりが起これば、紛争解決手続きでその目詰まりを直してやるというのが、本来の通商協定の在り方だと思います。

ですので、新しいルールを作るに越したことはないのですが、まず WTO 協定が、何よりも正常な形で決まった合意内容がしっかり皆に守られることを保証することが一番大事なことだと思います。

中国を TPP に入れるか入れないか、入れた方がいいと思います。なぜかと言えば、国家資本主義を開放改革に導くためには、現在の WTO のルールでは不完全であり、TPP のほうがはるかに、その点でのルールはしっかりできているからです。

なおかつ、われわれも WTO の 20 年の失敗に学んでいるわけですから、入ってくるに当たって中国には特別扱いもなければ、「あなた方のいろいろな国家資本主義的な制度や経済体制を改めてから入ってきなさいと、その限りにおいては歓迎である」ということをしっかり中国に理解させることが大前提だと思います。

日本がルール志向の国際経済システムの中でやらなければいけないことは、まだまだ多いと思います。最後にもう一回繰り返しになりますが、われわれは昔の「ジャパン・アズ・ナンバーワン」と言われた頃の日本ではない。ましてやアメリカや中国と四つに組んで相撲を取れる立場でもない。われわれがよっ

て立つところは、まさにルール志向の国際経済システムしかないわけです。そこにわれわれ独自の国益は何かというグランドデザインをしっかり作ってリーダーシップを発揮していくことが、われわれが生き残るために大事なことだと思います。

Japan SPOTLIGHT 2022 年 7/8 月号（日本語版）ウェブサイトに掲載

序 章 本提言の問題意識

——日本が目指すべき「ルール志向の国際経済システム」

早稲田大学名誉教授

浦田秀次郎



一般財団法人
国際経済交流財団会長

豊田正和



Point

- 国際経済システムは、(1) 多国間自由貿易体制の衰退、(2) 米中デカップリングと安保・通商の接近、(3) サプライチェーン（供給網）危機という、少なくとも三つの課題に直面している。
- 戦後発足した関税・貿易一般協定（GATT）体制は、1990年代の半ばに、規律の強化された世界貿易機関（WTO）システムに移行したが、新たなルール作りを目指したドーハ・ラウンドは、2008年の閣僚会議での物別れ以降、遅々として進んでいない。更に、上級委員会の機能停止も生じている。
- 一方、参加国に限られ、合意しやすい自由貿易協定（FTA）、地域貿易協定（RTA）が進展したが、主要国における反グローバルイゼーションの動きの中でスローダウンしており、このほど、市場アクセスを含まないインド太平洋経済枠組み（IPEF）が発足した。
- 日本は、「自由貿易の旗手」として、経済秩序の維持・構築にリーダーシップを発揮する必要がある中で、一般財団法人国際経済交流財団は有識者からなる研究会を発足させ、このほど7分野における提言を取りまとめた。

国際経済システムの直面する課題

ロシアのウクライナ侵攻は、国連を中心とする戦後の安全保障スキームの機

能不全を如実に示した。戦後の安全保障スキームは、実は、パックス・アメリカナと裏腹のものであり、アメリカの「世界の警察官」としての役割なしには、成立しないものだったのではないだろうか。今や、アメリカは、世界の警察官の任を担わないと公言し、バイデン大統領は、ウクライナに米軍を送ることはしないと、既に2021年12月の初めに断言していた。その発言を、思慮に欠いた発言と批判する向きもあるが、それが、世論調査による党派を問わないアメリカ国民の意思であるとすれば、非難できない。パックス・アメリカナは、終わったと言われて久しいが、本当に終わったのだ。これから、新しい安全保障スキームの再構築の道を歩むことになる。

さて、国際経済システムはどうか。こちら、今や三つの課題に直面し、崖っぷちにあると言ってよい。

第一に、多国間貿易体制の衰退である。戦後の関税・貿易一般協定（GATT）体制は、自由貿易推進に向けて大きな役割を果たしてきたが、紛争処理の側面では、紛争処理案に当事国が反対すれば、効果を発揮しないなど、その解決力には大きな限界があった。それが、世界貿易機関（WTO）が成立して以降、二審制の上級審に当たる「王冠の宝石」とも言われた上級委員会が、紛争処理面で見事な役割を果たしてきた。しかし、やがてアメリカをはじめ一部の国が、上級委員会はWTOのルールを超える判断をしていることなどの不満を述べ始め、上級委員会の委員の新たな任命を認めず、2020年12月には7名の委員の全てが不在となった。これに対し上級審のないまま、空上訴が行われ、紛争は棚上げされることも増えてきた。WTOの紛争処理機能の停止である。

第二に、米中デカップリングと安保・通商の接近である。中国がWTOに加盟したのは、2001年である。その後、急速に成長を遂げ、2010年には、国内総生産（GDP）の規模で日本を抜き、世界第二の経済大国となった。やがて、2030年前後に、アメリカのGDPを抜くと言われるようになり、中国側の拡張的な領土政策、「一帯一路」にみられる広域経済圏構想の提示、「戦狼外交」と言われる攻撃的外交スタイルなどにより、アメリカに対中警戒感が急速に強まり、米中紛争が明確になった。当初は、いわゆる貿易摩擦的対立であったが、今や技術闘争、覇権闘争にまで発展し、アメリカによる半導体などの戦略製品の対中販売禁止にまで発展した。

一方、中国はロシアと違い市場としても大きな魅力を持つが故に、アメリカ側では通商問題を超え、安全保障問題でもあるとされるに至り、「米中デカップリングは不可避」とする意見もあれば、「米中デカップリングには手遅れ」という考えもある。ウクライナ危機は、一部の権威主義国の見る世界は、一般的に世界の人が見る世界とは大きく異なることを示し、その将来の行動は予測しがたいものがあり、万一に備えるべきとの教訓を与えている。他方、ウクライナ危機において、ロシアが苦戦をしていることから、中国は、例えば、台湾統一にしても、より慎重になるとの教訓を与えているとの見方もある。そのため、慎重を期して、少なからぬ企業はサプライチェーン（供給網）を分ける必要性を感じている。

第三に、第二の課題とも関連するが、サプライチェーン危機がある。米中紛争がもたらすサプライチェーンの分断に加えて、ウクライナ危機のもたらす対ロシア制裁に起因するサプライチェーン危機もあれば、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）故のロックダウンから生じるサプライチェーン危機もある。コロナ感染症は、テレワークを浸透させ、巣ごもり生活を促したが故に、半導体不足をもたらし、更に、コロナ不況からの回復過程においては、貨物が積出港に能力を超えて集まった故の物理的混乱もある。それが故に、これまで不可逆的に進んでいたグローバリゼーションの動きに、安定供給という視点からのブレーキがかかってきた。更に、人権問題、環境問題、労働問題、ひいてはデジタライゼーションへの対応などの視点からのサプライチェーンの分断もありうるだろう。

以上、三つの課題をどう乗り越えるのか。グローバリゼーションの流れを止めるのか。一般財団法人国際経済交流財団は、「ルール志向の国際経済システム形成研究会」を発足させ、対応を研究した。本研究会の答えは、「ルール志向」の国際経済システムの再構築である。そして、「自由貿易の進展」から様々な恩恵を被ってきた日本が、そのイニシアチブを取るべきというものであった。

WTO の機能不全の回復

三つの課題の一つとして、最大のものである WTO の機能不全については、

既に全体像は説明をした。少し具体的に整理しよう。WTO に期待される重要な機能には、少なくとも二つある。一つは立法機能であり、他の一つは既述の上級委員会がもたらす司法機能である。

まずは、司法機能の回復が不可欠だ。指摘される問題は多々あるが、当面は上級委員会の委員の選定・確保が重要である。しかしそのためには、上級委員会の在り方を見直し、加盟国の支持を得る必要がある。これまでもニュージーランド大使のデビッド・ウォーカー紛争解決機関（DSB）議長が取りまとめた改善提案などがあるが、アメリカの賛同を得るに至っていない。とりわけ、「上級委員会のルール逸脱」問題への対応が不十分としているようだ。日本はウォーカー提案も支持しているし、おのずからの提案も出しているが、諦めることなく更なる努力が求められている。

上級委員会の機能回復まではどうするのか。存在しない上級委員会に空上訴して案件を棚上げするのではなく、欧州連合（EU）を中心とする暫定代替上訴システム（MPIA）を活用すべきであろう。要すれば、独自の対抗措置についても検討すべきであろう。

立法措置については、マルチ（多国間）での合意が困難な場合は、プルリ（複数国間）合意を進めることが重要である。デジタル貿易、漁業補助金、投資円滑化などが好例だ。

RTA の進展と活用

2008 年の WTO 閣僚会議において、ドーハ・ラウンドの取りまとめが物別れに終わって以降、限られた国による地域貿易協定（RTA）が盛んに締結されるようになった。RTA には自由貿易協定（FTA）と関税同盟があるが、多くは FTA である。FTA が盛んに締結されるようになったのは、参加国数が限られているが故に、合意がしやすいということだろう。GATT 上は、第 24 条で、「実質上のすべての貿易」について、関税や制限的通商規則を「妥当な期間内」に廃止するなどの要件が付されている。日本も 2022 年 5 月現在で、発効済みのもの 19 件、交渉中のもの 3 件、交渉中断中のもの 3 件となっている。

この中で注目されているのは、環太平洋パートナーシップに関する包括的及

び先進的な協定（CPTPP）である。元々、2006年に、シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイという4か国による環太平洋戦略的経済連携協定（P4協定）から始まったものだが、2010年にアメリカやオーストラリアなど8か国により拡大交渉が開始された。その後、日本など4か国が加わり、2016年に12か国で合意されたが、2017年、トランプ政権下でアメリカが離脱した。その後、残った11か国により交渉が進められ、2018年12月CPTPPとして発足した。CPTPPは関税の撤廃のみならず、投資、知的財産、投資家対国家の紛争解決なども含んだハイレベルかつ広範な分野のFTAである。

興味深いのは、イギリスに加えて韓国も関心を示し、更に、中国と台湾が加盟申請をしたことである。中国に対しては、投資や知的財産などについて多々問題が指摘されており、CPTPPの枠外でのアメリカとも連携し、中国へ開放に向けて圧力を加えていくことが重要である。とりわけ、CPTPP協定における知的財産、強制技術移転、国有企業、労働、環境、電子商取引などのルールを中国に順守させる必要があるだろう。中国はWTO加盟交渉に15年の歳月を要している。CPTPPの加盟においても、いくら時間がかかっても構わないというスタンスで、取り組むことが重要である。

CPTPPと何らかの形で、EUと連携出来ないかという点も検討に値する。日EU・経済連携協定（EPA）協定と結び付けることも一案である。重要なのは、これに、やがてはアメリカが加わることで、WTOのようなマルチのルール形成の「飛び石（Stepping Stone）」としての機能を期待できるかもしれないという点である。

加えて、2022年5月末に成立したインド太平洋経済枠組み（IPEF）がある。これは、市場アクセスを含まないので、いわゆるFTAではない。従って、アジアの国々に対する参加へのインセンティブが大きくなさそうだが、政治的な意味合いは大きいだろう。特に、日本としては、アメリカのCPTPPへの参加を粘り強く求めることが必要だが、その際、IPEFは重要な役割を果たすことになるはずである。アメリカ議会において対中強硬策は、超党派の支持を得ている中で、IPEFを議論する際に、CPTPPが持つ戦略的側面及び、中国の市場歪曲的慣行を是正する有効な手段となることをアピールする機会が、少なからず生ずるはずだ。議会のみならず経済界、学界、州知事や地方議会も含め、

説得する良い手段になると考えられる。その際、経済モデルを用いた FTA の経済効果分析を提示することも重要である。経済分析の結果は一種の EBPM（証拠に基づく政策立案）として、事後のモニターも含めて、活用されることを期待したい。

なお、アメリカには、自由化の推進に際して、構造調整を支援する貿易調整支援制度（TAA）がある。FTA により生じる負の影響の軽減のために、必要な再設計が検討される必要がある。

7 分野の提言

本研究会は、7 分野について提言をしている。そのうちの第一が「WTO の再活性化」であり、第二が、「RTA の活用」である。これらについては、既に大筋を紹介した。残りの 5 分野についても、大きな流れを紹介しておきたい。

第三の分野は、「中国の市場歪曲的な政府支援と規制への対処」である。

中国は、様々な分野で国際ルールに反するような形で自国産業に有利な政策を採用し、外国企業に被害を及ぼしている。例えば、WTO の政府調達協定への中国の不参加は、外国企業への差別手段となっている。政府調達において、国内法上対外開放されていても、政治的事情で事実上外国企業が差別されることがある。WTO の政府調達協定は、こうした閉鎖的な調達慣行を禁止するものであるから、中国に対して同協定への迅速な加入を要求すべきである。

中国は近年、政治的な理由により、特定の国々に対して、貿易制限措置を科すケースが増えている。また、ソブリンファンド（政府系ファンド）を通じた市場介入についても、そのリスク負担能力の高さ故に市場を歪曲する可能性がある。これらの不当かつ市場歪曲的な措置に対しては、WTO の紛争処理手続きや CPTPP 加盟交渉などを通じて、国際ルールの順守を促していく必要がある。さらに、デジタルルールにおけるデータの人権概念やガバメント・アクセス（公的機関による民間部門が保有する情報への強制力を持ったアクセス）などについてのルールが未整備であり、改善を促す必要がある。

第四の分野は、「新しいルール作り」である。

WTO の外においても、新たなルール形成を実現させていく必要がある。本提言では、デジタル分野、サイバー諜報による営業秘密窃取、人権侵害の防止、

貿易と労働、そして貿易と環境を取り上げた。

デジタル分野では、日本はこれまで WTO での世界レベルとともに CPTPP や日米デジタル協定などの地域レベルでルール作りに貢献してきたが、今後も参加国の拡大や規律の向上などにおいて議論をけん引することが重要である。サイバー諜報による営業秘密窃取に対処するための実効的な国際法ルールは構築されていない。そのような状況への対処として、短期的には日米デジタル貿易協定等における緩やかなルールを活用し、中長期的には国際法ルールの形成に向けて先進7か国（G7）などのフォーラムで尽力すべきである。

人権侵害の防止については、企業は人権デューデリジェンスを実施すべきであるが、政府としては企業のデューデリジェンスに任せるのではなく、人権侵害に関与している個人や機関を対象とした標的型の制裁を科すべきだ。

貿易と労働については、アメリカや EU は FTA において労働条項を拡充させる傾向を見せているが、国際ルールに照らして妥当性を見極める必要がある。貿易と環境では炭素国境調整について WTO ルールとの整合性を検討しなければならないが、その前に、「そもそも地球温暖化の原因は、累積排出量が大きな先進国にある」とする途上国の反発を招かぬように十分な配慮が必要だ。

第五の分野は、「経済安全保障対策と自由貿易体制」である。

東アジアにおける中国の伸長および朝鮮半島情勢、昨今のウクライナ侵攻に見られるロシアの拡張主義など、日本を取り巻く地政学的環境は厳しく、これを背景に経済安全保障法制の整備が進んでいる。経済安全保障の重要性は全く否定されるべきものではないが、国内生産回帰への政府介入などの経済安全保障政策は、時に、偽装された保護主義となることがあることから、WTO 協定その他の国際経済条約に適合的に実施される必要がある。他方、半導体等戦略的に重要な産業を海外企業の不正な競争優位から保護すべく、WTO ルールで認められているアンチダンピング、相殺関税、セーフガードなどの貿易救済措置を使うことも重要だ。

第六の分野は、「ソフトローの場の活用」である。

WTO のルールなどのようにハードなルール作りが困難な分野では、「ソフトロー的アプローチ」も検討すべきである。具体的には、G7、主要 20 か国・地域（G20）、アジア太平洋経済協力会議（APEC）、経済協力開発機構（OECD）、

東アジア・アセアン経済研究センター（ERIA）などの国際フォーラムにおけるソフトローの場をルール形成及び国際世論喚起のために有効に活用すべきだ。成功例は多々あるが、例として APEC による省エネルギーに関する取り組みが挙げられる。APEC は 2011 年に、2035 年までにエネルギー原単位を 2005 年比で 45%改善するという目標を設定した。その進捗状況をアジア太平洋エネルギー研究センター（APEREC）という APEC の関連機関がフォローしているが、現在のトレンドのままで推移すれば 2034 年には目標を達成する見込みだ。また、APEC でのソフトローの取り組みがハードローに発展した例としては、WTO において 1997 年に発効した情報技術協定（ITA）がある。

第七の分野は、「ルール志向の分野横断的な視点」である。

国際経済システムとは異なるが、重要な問題の一つとして「領土問題へのルール志向的解決策」の有効性を取り上げた。日本政府は海洋における法の支配として、（１）国家は法に基づいて主張をなすこと、（２）主張を通すために、力や威圧を用いないこと、（３）紛争解決には平和的收拾を徹底すべきことを打ち出している。一方、日本の周辺にも、竹島、尖閣諸島、東シナ海大陸棚など、領土問題とされるものは少なくない。これらを、感情対立のまま置いておくのではなく、「ルール志向的解決策」を見出すべきではないか。そうした観点から見れば、ウクライナ危機の最後の幕引きは重要だろう。国際紛争において、パワー志向の解決が有効でないことが明らかになれば、ルール志向の解決を求める契機となると期待されるからだ。

以上、一般財団法人国際経済交流財団の「ルール志向の国際経済システム形成研究会」は、「ルール志向の国際経済システムの構築」に向けて 7 分野の提言を発表した。この提言を担うのは、日本であろう。日本はパワー志向で国際問題を解決する国ではない。一方、今は揺らいでいるとはいえ、「ルール志向の国際システム」で大きな恩恵を受けてきた国である。この 7 分野の提言の実現を図ることが、日本の国益であり、世界への大きな貢献になる。

第1章 WTO上級委員会問題の現状と解決の在り方

ペーカー&マッケンジー法律事務所弁護士 松本 泉



Point

世界貿易機関（WTO）上級委員会問題は、それ単体ではなく、ルール交渉の再活性化も含めた大きな WTO 改革のパッケージの一環として実現できる可能性が高い。解決に向けた一つの方向性としては、上級委が設立された歴史的経緯も踏まえ、上級委が国際裁判所として設けられたものではないことを念頭に置いた上で、その権限を拘束力のある形で現状よりも制限すると同時に、加盟国が監視する具体的制度設計を検討すべきである。

WTO 上級委員会問題の現状と設定されるべき問いについて

WTO 紛争解決制度の中核をなす上級委員会は、2019 年 12 月以降、審理を行うための 3 人の定足数を満たさなくなり、新規案件を受理することができなくなった。更に、2020 年 11 月には、残り 1 人の委員の任期も満了となり、完全に空席の状態となった。その理由は、2017 年以降、アメリカが任期の切れた上級委員の後任選考プロセスを開始することに同意しておらず、かつ紛争解決機関の意思決定はコンセンサスに基づいて行われることから（紛争解決に係る規則及び手続に関する了解〈DSU；Dispute Settlement Understanding〉2.4 条）、現在に至るまで後任の上級委員の選考がなされていないことにあるが、こうしたアメリカの不満の背景には、WTO における紛争解決制度を巡る根深い認識の相違が存在する。本章では、上級委問題の背景にある事情を概観した上で、解決に向けた方向性の一端を提示する。

上級委問題の本質は、純粋な法律問題というよりは、国際通商分野におけ

る紛争解決制度の在り方を巡る政治問題である。そもそもの問題の根源には、WTO システムの3機能（交渉、紛争解決、監視）のバランスが崩れていることが挙げられる。すなわち、ドーハ・ラウンド交渉の停滞に伴って加盟国間の交渉機能が停滞し、新たなルール形成が図れない状況下において、これまで上級委が先例の形成を通じて、事実上加盟国に代わって一定のルール設定を行っていた部分があった。これはルール交渉が停滞する中ではある意味でやむを得ない側面もあったものと考えられるが、国内裁判所とは異なり、先例統一を通じたルール形成機能が予定されていない上級委の権限^{ゆえつ}踰越（オーバーリーチ）であると指摘されても仕方がなかった。この点をどうするのかということに回答を出さずに、アメリカの主張の法的な正しさや妥当性のみを突き詰めたとしても、アメリカを単に表面的に非難するだけとなってしまう、問題解決には資さない。

上級委問題の解決策を考えるに当たっては、そもそも WTO の下で紛争処理メカニズム（DS）が果たすべき役割は何かという点を改めて考えてみる必要がある。ルール・ベースの国際秩序を維持すべきという抽象的なレベルにおいては誰もが同意するが、それが国際通商システムにおいて何を守るべきことを具体的に意味するのかという点については、論者の間でも見解が異なる可能性がある。この点、WTO システムにおいて DS が果たすべき役割として、例えば、①当事者間の紛争の最終的解決を図ること、② WTO ルールの明確化ないし先例統一を図ること、③当事者間の交渉による紛争解決に向けた支援の役割を果たすこと、などが考えられる。これらの役割は必ずしも相互に排他的なものではなく、またこれ以外の役割を想定することも可能であるが、いずれにせよ、WTO システムを構築した時点で紛争解決制度に期待した役割とは何かという、根本に遡って検討を行うことが重要である。

アメリカの主張

1. バイデン新政権のスタンス

アメリカ・バイデン新政権の上級委問題に対するスタンスでは、2021 年 3 月の時点では必ずしも明らかではなかった。しかし、同年 10 月にキャサリン・タイ通商代表がスピーチで述べた内容から、バイデン新政権の上級委問題

に対する基本的なスタンスはおおむねトランプ政権時代と大きく変わらない様子がうかがえる。この背景には、アメリカの主張は積年の主張であって、民主党・共和党の双方に非常に深く共有されていることがある。タイ通商代表は、そのスピーチの中で、「楽観的」という言葉を何回か言及しており、基本的には解決に向けた具体的制度設計の交渉にオープンであるという姿勢をにじませているが、どこを落としどころとして考えているのかは明らかではない。

2. アメリカの主張の概要

アメリカの主張する上級委の問題点は、主に、①90日ルール違反（上級委報告書送付の90日超えの常態化は、DSU17.5条違反）、②ルール15条の活用（上級委の手続規則15条が任期切れ委員の担当案件の継続を認めるのは、DSU17.2条違反）、③勧告的意見の発出（紛争解決に必要な論点につき傍論を述べることで、迅速な紛争解決が図られないとともに、加盟国の権利・義務を追加・縮減してしまうリスクが生じる）、④事実の審理及び国内法の解釈（事実認定や国内法の解釈を上級委が行うのは、DSU17.6条違反）、⑤先例拘束性（パネルが「適切な理由」がない限り過去の上級委報告書に従うべきとすることは、上級委による「法の創造」である）、⑥権限踰越（上級委は、自己の権限を越えた判断を出し続けている）、である。アメリカの主張のポイントは、オーバーリーチも含めて、これらはあくまで症状であって、病根そのものではないという点である。つまりアメリカは、これらの問題点が問題の本質だとは必ずしも考えていない。従って、仮にこれらの症状一個一個に答えを出したとしても、WTOシステムの3機能のチェック・アンド・バランスが働いていないという問題の本質が直らない限り、また別の症状が出てくる可能性は残り、そのままでは問題は解決しないものと考えられる。

3. ウォーカー提案に対するアメリカの反応

ニュージーランドのデビッド・ウォーカー大使が紛争解決機関（DSB）議長を務めた2019年に、同氏が各国と非公式コンサルテーションプロセスを実施し、同年10月15日にこれらの論点に対する現行のDSUの下での一つの答えを提案した。例えば、①オーバーリーチについては、上級委報告書が、加盟国

の権利・義務を追加・縮減しない点の確認を行う、②ルール 15 条については、加盟国が後任を任命することを確認した上で、選考プロセスが任期満了 180 日前に自動的に開始される旨を明記する、③上級委報告書によって先例は形成されないが、予見可能性を確保する観点から過去の報告書を考慮に入れるべき、といったものである。現行 DSU の下で出来ることに関しては、この提案で既にある程度答えが出されている。これに対してアメリカは、同日の一般理事会において、ウォーカー提案についておおむね以下の点を述べている（以下は該当部分の抜粋）。

まず、根本的問題として、上級委が現行 DSU の明解な文言を尊重していない点がある。なぜ、上級委はこのようなことをするのだろうか？ 我々がこの点を理解しない限り、意味のある解決策を見出すことはできない。例えば、WTO の交渉機能と監視機能が現在直面する課題が、加盟国が DS によって望む結論を得ようとする行動を促し、上級委による「ノーチェックの制度的拡張 (unchecked institutional creep)」をもたらしているのかもしれない。また、別の原因として、複数の加盟国が、上級委を「国際裁判所」であり、上級委員を「裁判官」だと信じている可能性もある。そのため、システムが加盟国によって合意された通りに機能するための道筋を探さなければならず、単に現行 WTO ルールを確認するだけでは問題解決にならない。

4. GATT ウルグアイ・ラウンド時のアメリカの認識

アメリカは「WTO 上級委員会に係る報告書」において、次の認識を述べている。まず、WTO 加盟国は、意図的に「裁判所」という言葉を用いず、パネル判断の「甚だしい誤り (egregious errors)」を正す手段として、「上級委員会」の設置に合意した。アメリカの認識としては、加盟国は慎重に「裁判所」という文言を避け、「甚だしい誤り」を正すための手段として上級委という制度を導入したというものである。従って、裁判所とは異なり、積極的な司法審査や先例統一のようなことは予定していなかったと考えていた。各加盟国も、上級委の機能が厳密に限定されることに合意しており、上級委報告書が WTO 協定の「権威ある解釈」を提供しないことについて明確な見解を持っていたとア

アメリカは主張する。また、DSU11 条等に規定されているように、紛争解決プロセスの役割は加盟国が相違点を解決するための支援を行うことであって、全加盟国のために新たなルールを創造するものではない。関税・貿易一般協定（GATT）の下においても、締約国は長い間、紛争解決システムの主眼は、紛争の前向きな解決策を探すのを助けることにあるものと理解していた。こうしたアメリカの認識も踏まえた上で、松下満雄元上級委員は、「上級委員会が 1995 年に創設された当時、私も含めて委員一同はこの微妙な国際関係について極めて慎重に行動し、決して加盟国の主権を侵害しないようにしていた」と述べている。

GATT 時代の DS システムの系譜

GATT 創設の当初は、加盟国間で紛争が生じた際には、GATT 交渉に携わり、条文を起草した外交官が議長となり、両当事国が受け入れられる解決案を交渉・作成していた。報告書は慎重に起草され、困難が生じた際に泳げる余地を残しておけるよう、あえて曖昧な法的結論が示されることが多かったが、GATT の起草者が書いていることから、採択された報告書は高い権威を有するものと加盟国に捉えられていた。

他方で、1960 年代から 1970 年代には不遇の時代があった。そうした中で、興味深いのは欧州連合（EU）の姿勢である。EU は、DS において共通農業政策や旧植民地諸国への特恵的貿易待遇といった、自分たちにとってのコアな分野が提訴されることを非常に警戒し、DS を使わないという対応を採り、紛争解決制度から距離を置いていた。こうした EU の態度によってアンチ・リーガリズムの風潮が広がった一方で、アメリカは、協定上の義務を執行できない限り交渉権限を付与しないとする議会の圧力を受け、DS を再活性化しようとしていた。そのため、この時期は、EU ではなく、アメリカがリーガリズムを主導していたという意味において、アメリカと EU の立場が現在とは逆であったが、国益という観点から時代に応じて各国が立場を変えるのは当然のことでもある。

ようやく 1980 年代になって GATT 事務局に法務室が設置され、DS の司法化が徐々に進んだ。しかし、当時のパネリストは頻繁に事務局の助言を拒絶し

ており、どのような基準で判断を下すのかについて予見可能性がなかったことから、ネガティブ・コンセンサス付与（全会一致で反対しない限り、議案が採択されたと見なす）の前提として、こうした「ならず者パネル（rogue panels）」を正すための手段として、上級委が創設された。

EU の立場

EU にとって、共通のルールに基づく市場統合とそれを支える国際裁判所システムは、自らの存在意義にも関わる中核的概念である。そこから、EU の考える三つのレッドラインのアナロジーが生じてくる。第一に、「ネガティブ・コンセンサスの維持」であり、この点は「上級委が加盟国によってウルグアイ・ラウンド時に合意された通りに機能すべき」とするアメリカの主張と矛盾しない。第二に、「上級委員会の独立性」である。この点に関するアメリカの具体的主張は不明瞭であり、どこまで許容できるかは分からないものの、過度な独立性付与には反対する可能性が高い。第三に、パネルと上級委との「二審制の確保」であり、これも「上級委が加盟国によってウルグアイ・ラウンド時に合意された通りに機能すべき」とするアメリカの主張と矛盾しない。このように、個別に見ていくと非常に興味深い点が明らかになる。それは、実は EU とアメリカは、原則論のレベルではそれほど乖離しているわけではないという点である。

日本のレッドラインをどこに引くべきなのか

そもそも「DS システムを守る」とは、具体的に何を意味するのか

日本として譲れないラインはどこにあるのか、そして DS システムを守るということは具体的にどのような価値を守ることを意味するのかという点について、改めて根源的なところから考えていく必要がある。通商問題には、突き詰めると当事国が政治的に解決するしかない側面があることは否定できない。例えば、アメリカの鉄鋼・アルミ製品への追加関税の賦課に関して、通商拡大法 232 条が WTO ルールと整合しており、許容されるものなのかといった問題については、たとえそれに対して現行ルールに基づき司法的な判断を下したとしても、それによって敗訴した側の態度が更に硬化し、問題が一層複雑化する恐

れがある。そうした中で、何を DS システムに求めるのかという観点が重要である。一つのアイデアとして、当事国同士が直面する通商問題から、一時的に一定の距離を取れるようにするということが、それにより冷静になって問題解決のための交渉を行うための時間が与えられるということ、それだけでも DS システムというのは大きな役割を果たす可能性がある。加盟国間の利害に関わる紛争について、必ずしも上級委に明快な判断を提示してもらう必要はなく、「寸止め」でも交渉は促進され得る。もちろん、こうした機能に加えて、WTO ルールの明確化ないし先例統一がなされることにも望ましい部分はあるが、紛争処理システムと他の WTO の機能との間のシステム上の繊細なバランスを崩してまで、絶対的に追求すべき価値であろうか。

上級委の独立性維持に関しては、判断プロセスの独立性は大事である一方で、これを国内裁判所と同じように考えると、また同じような問題が生じる可能性がある。これまで説明してきたような国際通商問題の政治性を考慮すれば、上級委への過度の独立性賦与は、むしろ上級委の司法化を進め、WTO の各機能間のバランスを崩す弊害が大きい。そのため、上級委の権限を明確に制限し、センシティブな部分における加盟国による介入の余地を残しておいた方がよいと考える。他方、二審制及びネガティブ・コンセンサスに関しては、アメリカの主張は「上級委は、それが設置された 1995 年当時の姿に戻れ」というものであって、「上級委のない GATT 時代に戻れ」というものではない以上、日本のレッドラインとしてこれを維持しておくのが良い。

まとめ

2022 年 6 月 12 ～ 17 日に行われた第 12 回 WTO 閣僚会合 (MC12) の成果文書においては、「全ての加盟国にとって受け入れ可能な、完全かつよく機能する紛争解決システムを 2024 年までに持つことを念頭に置いた議論を行う」(第 4 項) 点が明記された。今後行われるであろう上級委改革の議論においては、アメリカの上級委に対する批判的意見も十分に傾聴した上で、上級委の司法積極主義と手続的裁量の逸脱に制度的な制約を課すということを基本に考えるべきである。

本章で繰り返し述べたように、上級委問題の本質は、WTO における 3 機能

間のバランスが崩れているということである。そのため、上級委問題の解決には、DS システムのみを取り出して解決しようとしてもうまくいかず、少なくとも、①上級委の司法化を抑制する「制度的」担保と、②ルール交渉の再活性化を通じた新たな制度上のバランスの実現が不可欠である。これは、大きな WTO 改革のパッケージの一環としてのみ、上級委問題が解決される可能性が高いことを意味する。その際のポイントは「制度的担保」という点であり、単に現行ルールをガイドラインのような法的拘束力のない形で確認したとしても、アメリカは納得しない可能性が高い。従って、難しいことを十分に理解した上で、加盟国の全会一致による DSU 改正も含め、あらゆる解決策を模索する必要がある。

こうした観点から、二審制とネガティブ・コンセンサスを維持しつつも、上級委の権限を拘束力のある形で現状よりも制限した上で、それを加盟国が監視できる具体的制度の設計を行うべきである。ここでは、アメリカの懸念や想定される EU などの反論などを考慮した具体的制度の要素の一例として下記を示すが、新たな制度案にはこれ以外にも様々なものが考えられ、アメリカと EU がどこで折り合えるのかを念頭に置きつつ、柔軟かつクリエイティブに考えていく必要がある。

- ◎パネルの個々の判断を“reverse”する手続要件の厳格化（上級委に大法廷のようなものを設けることも一案）
- ◎パネルが過去の上級委報告書と相違する判断を行う際に“cogent reasons”（説得力ある理由）が不要であることを明示
- ◎加盟国によって構成される、上級委判断を事後的にレビューする監視メカニズムの構築
- ◎必要に応じ、加盟国が上級委報告書の規範的部分を一般理決議等で承認または否定するプロセスの構築

第2章 WTO 再生のためのプランA、B、C



一般財団法人キヤノングローバル戦略研究所研究主幹 山下一仁

Point

世界貿易機関（WTO）が持っている立法機能と司法機能のいずれも機能不全に陥っている。30年前に作られた協定が修正されることなく、また経済情勢の変化に対応した新協定も作られていない。さらに、紛争処理手続きに不満を持つアメリカは、上級委員会の委員の任命を拒み、裁判的な機能も停止してしまっている。どうしてこのような状況に陥ったのかを関税・貿易一般協定（GATT）時代と比較することにより説明する。根本的には、GATT時代と加盟国の構成が大きく変化したのにコンセンサス方式を採用していることと、文言解釈の名の下に交渉者の意思や経済学的な意味などを考慮しない立法的・創造的な解釈が行われているという問題がある。これを解決するには、WTO自体の改革を行うプランAが望ましいことはもちろんであるが、それができない場合には、新しい経済事情に対応した環太平洋パートナーシップ（TPP）の立法機能を活用することによってWTO改革につなげるプランB、WTO改革という意味ではより間接的だが、中国のTPP加入交渉を通じて、中国の補助金政策、国有企業、貿易歪曲的な政策等を是正するプランCを検討すべきである。

2020年、ロベルト・アセバド世界貿易機関（WTO）事務局長が任期半ばで突然辞任を表明した。その背景には、WTOの機能不全がある。

2022年第12回目のWTO閣僚会合では、ロシアのウクライナ侵攻で小麦の輸出が滞り、中東やアフリカ諸国などで深刻化している食料危機への対応が最

大のイシューとなった。この閣僚会合もこれまでと同様、インドなど一部の国が反対して宣言の採択が危ぶまれたが、会議を延長して協議した結果、6月17日約6年半ぶりに閣僚声明が採択された。

食料の輸出規制に関する声明の内容は、輸出を制限しようとする国に通報させ利害関係国と協議させるという WTO 農業協定第 12 条をほとんど言い換えたに等しいが、今の WTO では、このような内容に乏しい文書に合意することさえ容易ではない。また、紛争処理手続きに関し、上級委員会が機能を停止している問題については、議論を先送りした。

WTO とメガ FTA を巡る現状

1. WTO の果たしてきた役割と機能不全

WTO には二つの柱がある。一つは加盟国で交渉を行うことで、時代の変化に対応した新しい貿易のルールを作ることである。これは立法的な機能である。もう一つは、加盟国間で貿易を巡る紛争が生じた場合、問題となった措置が WTO のルールに合っているかどうかを判断し、違反している国に対して是正を求めるといふ紛争処理手続きである。これはいわば裁判や司法的な機能である。この両者とも機能がストップしている。

(1) 時代遅れのルール——食料の輸出規制を例として

1993 年に妥結した GATT（関税・貿易一般協定）・ウルグアイ・ラウンド交渉は、ルールが不十分だった農業や繊維について規律を強化する一方、モノの貿易について規律していた GATT がカバーしてこなかったサービスや知的財産権についても新しいルールを作った。こうしてできたのが WTO である。

しかし、このルールは 30 年前に作られたものであり、経済の変化に対応したものではないばかりか、不十分な規制を改善できていない。2022 年ロシアのウクライナ侵攻を機に世界的な食料危機が叫ばれている中である。農業協定第 12 条の食料の輸出規制を例にとつて説明しよう。

この規定は、GATT・ウルグアイ・ラウンド交渉の最終局面で、日本が提案して導入したものである。そして、私は、この規定の実現に汗をかいた交渉団の一人だった。これを提案したとき、我々は農産物の輸出制限を規制すれば輸

入国の食料安全保障は達成できると考えていた。おそらく、2022 年閣僚会合に参加した多くの国もそのように考えていたに違いない。しかし、それは大きな間違いだった。

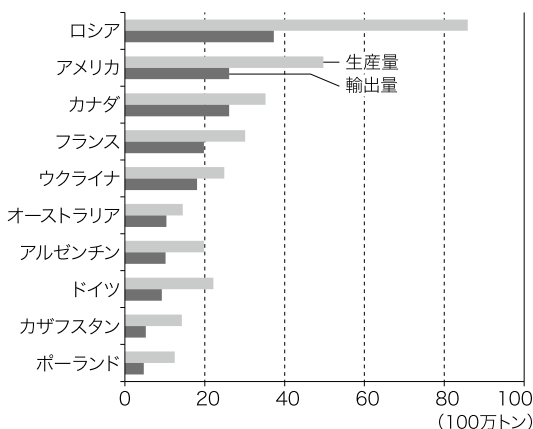
アメリカなどの穀物の輸出先進国は輸出を制限しない

当初私は、規制をかけられることになる輸出国アメリカは、日本提案に反対するのではないかと心配した。しかし、あっさりとアメリカは受け入れた。「輸出制限はしない、自由貿易こそが食料安全保障の道だ」というのが、その主張だった。アメリカなどの輸出国は、輸出制限できない事情にあったのである。

コメを除き、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ブラジルなど穀物や大豆の大輸出国は、先進国または中進国である。しかも、これらの国では、生産量の相当部分が輸出に向けられている。小麦の場合、輸出が生産に占める割合は、アメリカ 53%、カナダ 74%、アルゼンチン 52%、オーストラリア 72%となっている（図1）。大豆では、ブラジル 68%、アメリカ 57%、アルゼンチン 13%である（2020 年）。アルゼンチン的大豆輸出が少ないのは、国内で大豆油に加工し、付加価値を付けてから輸出するため、大豆には輸出税を課して輸出を制限しているからである。

これらの国が輸出を止めると、これまで供給されていた量の倍以上が国内市

図1 小麦輸出量・生産量



出所：FAOSTATにより筆者作成（2020）

場に供給され、国内価格は暴落する。逆に、ライバル国の輸出が減少すると国際価格が上昇する。つまり、輸出制限は自国の農業に害を与え、他の輸出国に利益を与える¹⁾。

次に、これらの輸出国は豊かな先進国だということである。価格が上がっても、消費者は食料を買うことができる。アメリカでも日本でも、食料支出のほとんどは加工・流通・外食の取り分であり、農産物の占める割合は10～20%程度にすぎない。穀物などの価格が大幅に上昇しても、全体の食料支出にほとんど影響しない。

なぜ、インドは輸出制限をするのか

トウモロコシをガソリンの代わりとなるエタノールの原料として使用することが増えたため、2008年に穀物や大豆の価格が3倍に上昇した。インドやベトナムはコメの輸出を禁止した。

このときインドなどが不作になったわけではない。しかし、自由な貿易に任せると、コメは価格が低いインド国内から高い価格の国際市場に輸出される。そうなれば、国内の供給が減って、国内の価格も国際価格と同じ水準まで上昇してしまう。収入のほとんどを食費に支出している貧しい人は、食料価格が2倍、3倍になると、食料を買えなくなり、飢餓が発生する。インドはこれを防ごうとしたのである。ベトナムもインドに追随した（1億トン超の小麦生産があるものの93万トン〈2020年〉しか輸出していないインドが、2022年輸出制限を行ったのも、同様の理由からである）。

このようなインドやベトナムの行為は、国際市場への輸出を減少させて、国際価格をさらに押し上げ、フィリピンなどの輸入国の貧しい人に影響を与えた。しかし、国際社会として、国内で飢餓が発生するかもしれないインドなどに、輸出しろとは言えない。しかも国際価格の高騰にインドは何らの責任もない。WTOの規制は機能しない

アメリカのような大輸出国が輸出制限をすることはないし、インドのような途上国が輸出制限をしても、国内に飢餓が生じてまで輸出しろとは言えない。輸出制限についての農業協定第12条は、このような限界を持っている。

このような実態も反映して、輸出制限はたびたび行われているにもかかわらず、農業協定第12条に基づく通報は、ほとんど行われていない。世界の食料

安全保障の解決のためには、途上国における貧困の解決、食料生産の拡大がより重要なのである。

それでも、WTO の規律を改善する余地はある。輸入については、関税も数量制限も規律している。関税は約束した上限まで設定できる（GATT 第2条）が、数量制限は農業協定第4条2で禁止された。これに対して輸出税については、国際経済学では輸出税も輸入関税も同じ効果を持つ（ラーナーの対称性定理）とされてきたにもかかわらず、WTO では規制されていない。

1995 年から 97 年にかけて穀物の国際価格が上昇した際、欧州連合（EU）は域内の過剰農産物を国際市場で処分するための輸出補助金の支給を停止し、逆に域内の消費者、加工業者に国際価格よりも安価に穀物を供給するために、輸出税を課した。

輸出税によって、国内価格は国際価格よりも低下する。加工業者は他の国の競争者よりも安い価格で原材料を仕入れることができる。アルゼンチンの大豆と同様、インドネシアやマレーシアなどが丸太に輸出税を課すのは、木材加工品の輸出振興が目的である。輸出税は WTO では禁止されている輸出補助金と同等の効果を持つ。これに対し、環太平洋パートナーシップ（TPP）では、域内向けの輸出税は禁止・撤廃された。

（2）状況変化に応じたルールが作れない理由

以上のように、WTO 成立後、立法的な機能はほとんど停止している。GATT 時代と現在の WTO とでは、意思決定の方法にどのような違いがあるのだろうか。どちらも、加盟国全てが同意しない限り決定されないというコンセンサス方式を採っている点では同じである。

先進国と途上国の利益が対立するのは、GATT の時代もあった。ウルグアイ・ラウンド交渉では交渉を立ち上げること自体、競争力のないサービス分野の自由化が行われることを恐れたブラジルやインドが反対した。また、先進国の中でも、EU は農業を交渉の対象に含めるのに消極的だった。このため、アメリカがウルグアイ・ラウンド交渉を提案してから4年後に、ようやく交渉は開始された。アメリカと EU が大きな影響力を持っていた GATT 時代でもコンセンサスを得るのは容易ではなかった。

ウルグアイ・ラウンド交渉の行方を左右したのは、アメリカと EU 間の農業問題だったと言って過言ではない。1992 年末アメリカと EU が農業補助金について合意したことにより、翌年交渉は妥結した。同交渉では、アメリカ、EU、日本およびカナダ（農業についてはカナダに代わりオーストラリア）の 4 か国で交渉を行い、それで合意したものを、7 か国、13 か国、21 か国と参加国を広げていくことで、最終合意に至るという意味決定の方法が採られた。実際には、100 を超える国が参加したが、ほとんどの国は交渉に関与していたとは言えなかった。

WTO 設立後の 2001 年開始されたドーハ・ラウンド交渉は、農業、鉱工業品、サービス、ルール、貿易円滑化、開発、環境、知的財産権の 8 分野を対象とした。この交渉においても、アメリカと EU は農業問題について合意すれば、全体の交渉が妥結するはずだと考えた。中間的な合意を目指した 2003 年のカンクン閣僚会議の直前、アメリカと EU は 100% 以上の農業関税は認めないとする上限関税率に合意した。しかし、これに対して、ブラジル、中国やインドを中心とした途上国は、先進国の農業補助金の大幅削減を要求した。両者は激しく対立し、カンクン閣僚会議は決裂した。

ドーハ・ラウンド交渉の開始と同時に、中国が WTO に加盟した。ドーハ・ラウンドではコアのメンバーに中国、インド、ブラジルという途上国が加わることで、先進国対途上国の対立の構図が持ち込まれ、合意形成が出来なくなっている。特に、インドがささいな問題にも反対し、これに他の途上国が同調することで、コンセンサス方式をとる WTO では合意が難しくなっている。インドはコンセンサス方式を利用して、自国の要求を実現するという手法を見つけたようである。ドーハ・ラウンド交渉では、少数の国が集まって合意に至るという GATT 時代の交渉方法も、途上国から反対された。しかし、たくさんの国が集まる会合で意思決定を行うことは民主的ではあるが、合意形成を行うことは容易ではなくなった。

小さな前進はあるものの、交渉によって新しい協定を作るという立法的な機能はほとんど停止してしまっている。1993 年に作られたルールが今でも変更なく適用されている。モノの関税引き下げやサービスの自由化も進まず、電子商取引など新しい貿易の形態に適合したルールが作れなくなっている。

(3) WTO の裁判的な機能も停止——世界の食料安全保障を損ないかねない法律解釈

WTO の紛争処理手続きは、GATT 時代に比べ格段に強化された。GATT 時代は一国でも反対するとパネル（紛争解決のための裁判的な小委員会）の判断は GATT 加盟国によって採択されないという問題があった。アメリカが EU の農産物輸出補助金を GATT に提訴して勝利しても、ことごとく EU にブロックされた。このため、一国でも賛成すると採択されるという仕組みに変更した。さらに、パネルの上に上級委員会を加え、二審制にした。

WTO の紛争処理手続きは、新しいルールが作られない中でも、しっかり機能してきた。しかし、ルールが古いままなので、解釈によって、ルールが作られないことを補おうとする動きがみられるようになった。法律を創造するような解釈を行ったのである。また、法律家による協定の文言に従った解釈と、交渉に当たった国の意図が、一致しないような場合もみられるようになった。ブラジルがアメリカの農業補助金を訴えたアメリカ綿花事件について見てみよう。農業協定第 1 条（e）では、輸出補助金とは「第 9 条第 1 項にリストされている輸出補助金を含め輸出を条件に交付される補助金をいう」と定義されている。第 9 条第 1 項の輸出補助金は削減対象の輸出補助金であり、各国が譲許表に記載・約束したものである。交渉者が意図した代表的なものは EU の輸出補助金である。すなわち、輸出補助金については、第 9 条第 1 項の削減対象のものと、第 1 条（e）には該当するが第 9 条第 1 項には該当せず削減対象とならない補助金の 2 種類がある。

さらに、第 9 条第 1 項以外の輸出補助金について、第 10 条は次のように規定している。①（第 9 条第 1 項の）輸出補助金についての約束の回避をもたらし又はもたらしおそれのある方法で用いてはならない。また、非商業的取引（援助等）は、輸出補助金についての約束を回避するために用いてはならない（第 10 条第 1 項）、②輸出信用については、国際的な規律の作成に向けて努力する。そのような規律について合意が得られた後は、当該規律に適合する場合に限って輸出信用を供与することを約束する（第 10 条第 2 項）。

第 10 条の規制はゆるやかなものであると、交渉当事者間では理解されていた。例えば、輸出信用の規律について同条第 2 項は国際的な合意が得られるよう努めるとしているだけであり、ウルグアイ・ラウンド交渉で結論を出すので

はなく、経済協力開発機構（OECD）での協議を待つて規律することで交渉者は合意していた。

しかし、アメリカ綿花事件のパネル及び上級委員会は、交渉経緯に関するアメリカの主張を退け、第10条第2項があるからといって第10条第1項の規律を免れるものではないとした。輸出信用についても農業協定で規律されているという判断を下した。さらに、綿花のようにアメリカの譲許表に記載されていない作物に対する輸出信用は、交付すること自体で現実の回避が生じ、第10条第1項に違反するので、補助金協定3条の禁止補助金となる。また、譲許表に記載された作物に対する輸出信用については、譲許表の上限を超えた場合に第10条第1項に違反し補助金協定3条の禁止補助金であると判断した。

これは交渉者の意図に反するばかりか、著しく均衡を欠く判断である。ウルグアイ・ラウンド交渉でも現在でも貿易歪曲性が強いと考えられている第9条第1項の輸出補助金が削減約束さえ守っていれば禁止の補助金ではないのに、その回避をしてはならないとするより貿易歪曲性が少ない他の輸出補助金が禁止の補助金であると言っているのだ。つまり、貿易歪曲性が強い輸出補助金の方が緩やかな規律に服することになる。また、輸出信用は現状では禁止の補助金なのに、第10条第2項で輸出信用についての規律が作られれば、禁止の補助金ではなくなってしまう。

食料援助についても、第10条第1項は「非商業取引は、輸出補助金に関する約束を回避するために用いてはならない」と規定している。他方、第10条第4項で一定の規律のもとで食料援助は供与できるとしている。上級委員会は、第10条第4項は食料援助を第10条第1項の規律から免除するものではないとし、食料援助には第10条第1項と第10条第4項の規律がかかるとしている。しかし、第10条第1項をパネル・上級委員会のように解釈すると、非譲許品目については一切、譲許品目についても第9条第1項についての輸出補助金が譲許額・量に達すると、食料援助は供与できないことにならないだろうか。第3条第1項の譲許をしていない日本は一切食料援助ができないことになる（山下〔2005b〕参照）。

このような解釈は、世界の食料危機に対処する上でも著しく不当である。これは条約法に関するウィーン条約（条約法条約）第31条の文言解釈に従った

結果だと上級委員会は主張するのかもしれないが、文言に従ってもこのような解釈がなされるのか甚だしく疑問である。

条約法条約自体、文言だけを基準にして解釈すべきだとは規定していない。条約法条約第 31 条第 1 項では、「文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈する」と定められた。「用語の通常の意味」とは文法的な分析のみから理解されるものではなく、条約の文脈における用語の検討と条約の趣旨・目的から得られるものであるとされる。具体的には条約の文言だけでなく、条約締結の際になされた当事国の関係合意や、当事国による解釈宣言の中で他の当事国も認めたものなどの「文脈」によって解釈される（条約法条約第 31 条第 2 項）。

さらに、第 31 条第 4 項は、「用語は、当事国がこれに特別の意味を与えることを意図していたと認められる場合には、当該特別の意味を有する」と規定している。また、第 32 条は、「前条の規定の適用により得られた意味を確認するため又は次の場合における意味を決定するため、解釈の補足的な手段、特に条約の準備作業及び条約の締結の際の事情に依拠することができる。

（a）前条の規定による解釈によっては意味があいまい又は不明確である場合、（b）前条の規定による解釈により明らかに常識に反した又は不合理な結果がもたらされる場合」としている。

解釈に当たり、ウェブスター辞典だけをよりどころにすべきではない。また、GATT 時代のパネルでは、GATT の元となったハバナ憲章での立法（交渉）過程が参照されて報告書が作成されていた。WTO では立法過程が考慮されることなく、パネリストや上級委員による立法的かつ創造的な解釈が行われている。

アメリカは、こうした判断によって思ったような結論が出されないことに、いらだつようになった。また、最終的な判断が出されるまで時間がかかり過ぎることにもアメリカは不満を持った。こうしてアメリカは上級委員会の委員の任命を拒むようになった。以上からすれば、アメリカが一方的に非難されるべきではない。

こうして、WTO 全体が機能不全・停止に陥ってしまっている。

2. アメリカ・オバマ政権による TPP を活用した新ルール創設の試み

WTO に失望し 21 世紀にふさわしい通商協定作りを望んだアメリカのオバマ政権が注目したのが TPP である。しかも、オバマ政権にとって、TPP は中国を排除するものではなく、新しい通商ルールに取り込むための仕組みだった。

中国のいない TPP という場でレベルの高い通商や投資のルールを作る。特に、オバマ政権が重視したのは国有企業だった。アメリカの企業が中国に進出しても、補助金や規制によって保護されている国有企業とは競争できない。TPP 参加国の中に、社会主義国でかつ国有企業を多く持つベトナムがいた。アメリカはベトナムを仮想中国として、国有企業についての規律を交渉した。

自由貿易協定の本質は“差別”である。入ると有利だが、入らないと不利益を被る。特に、アメリカが参加する TPP のような広大な自由貿易圏については、参加しないと排除されるという不利益を受けるので、どんどん参加国が増える。TPP が拡大すると、中国も TPP に入らざるを得なくなる。そのときに中国にこれらの規律を課そうとしたのだ。

これを理解しないトランプ大統領は TPP から脱退した。しかし、偽造品の取引防止など知的財産権の保護、投資に際しての技術移転要求の禁止、国有企業と海外企業との間の同一の競争条件の確保という、トランプ政権が米中貿易戦争で中国に要求した項目は、すべて TPP に規定されている。

3. 中国・台湾の TPP 加入申請

2021 年 9 月 16 日、中国が TPP への加入申請を行った。間髪を入れず 9 月 22 日、台湾が TPP 加入申請を行った。新規加入申請国は既加盟国の了承が必要となるので、中国が先に加入すると、台湾が加入できなくなることを恐れたからだと言われている。これに対して、中国は「一つの中国」原則に基づき台湾の TPP 加盟を認めないと主張した。

加入申請国は二つの条件をクリアしなければならない。

一つは、TPP 協定に定める規律や義務の遵守である。中国との関連で重要なものとしては、国有企業、労働、電子商取引、知的財産権がある。しかし、いずれも中国にとって高いハードルである²⁾。

もう一つの条件は、貿易や投資の面で、その市場や経済を開放することであ

る。加盟国は、加入申請国に対し、関税などの貿易障壁を即時撤廃するよう要求することも可能である。どのような要求をするかも、それに加入申請国が答えていないと判断すれば、加入を認めないことも、加盟国の自由である。

さらに、中国が約束したことを実行しないことへの対処である。WTO では、中国は WTO 協定や加入議定書で要求されたことも十分に守ってこなかった。中国の鉄鋼業への補助金は、世界的な鉄鋼過剰を招いたと批判されているが、中国は補助金の WTO 通報義務さえ履行してこなかった。このような状況が TPP でも起こるとすれば、他の加盟国が規律を守る中で、中国は一方的な受益者となる。

陰に陽に、中国は政治的な意図を実現するために、貿易措置を他国に圧力をかける手段として使用してきた³⁾。国際ルールよりも政治的な意思が優先する恐れがある。このような態度が改まらない限り、TPP に中国を受け入れることは好ましくない。

WTO 再生の方法

1. プラン A

最も直接的な方法は、WTO 自体で改革が行われることである。現状からすれば、改革は相当困難なように思われるが、方法がないわけではない。

現在進行しているのは、全ての国の参加を諦めて、希望する国のみが特定の協定に参加するというプल्ली協定である。WTO の枠組みの中で、情報技術協定 (ITA) が成立している。

しかし、プल्ली協定には、次の問題がある。

第一に、知的財産権とか国有企業などのイシューごとに参加国が異なることになる。実際に東京ラウンドでは、イシューごとに参加国がまちまちとなり混乱したことから、その反省として、ウルグアイ・ラウンド交渉では全ての国が全ての協定を一括採択 (参加) するシングル・アンダーテイキング (一括受諾方式) という合意方法が取られた。

第二に、アメリカや日本などが関心を持つ知的財産権や国有企業などのプल्ली協定に、中国が参加しない限り、中国に規律を課すことはできない。

第三に、モノの関税の引き下げのプल्ली協定では、参加しない国も参加国の

関税引き下げの恩恵を受ける。このフリーライダーの問題があるので、最小限必要だと思われるある程度の数の国が参加しない限り合意しないというクリティカル・マス（多数の国。ITA では参加国が全貿易量の 90% を占める）という交渉方法が取られた。ブルリ協定だから簡単にできるというものでは、必ずしもない。

根本的な改革案は、GATT 時代からのコンセンサス方式の修正である。主権国家が義務や規律を受け入れるためには、その同意が必要となることは、理解できる。他方で、クリティカル・マスが同意した協定の効果が、WTO のその他の非同意国にも最恵国待遇によって均霑^{きんてん}していけば、非同意国は利益を受受することになる。このため、クリティカル・マスとして、例えば貿易量の 8 割以上を占める国の同意があれば、全ての WTO 加盟国に協定の効果が及ぶという方法を検討できないだろうか。この際、途上国の場合わずかな利益を受ける代わりに大きな義務を負わされる可能性があるので、貿易量の少ない国については、特別の差異のある待遇（special and differential treatment）やルールに対する例外措置を適用するなどの救済を行えばよい。これによって、インドだけの反対によって全体の合意がブロックされるという現状を解決することができる。

次は、紛争処理手続きについての改革である。アメリカ綿花事件で見たような法律家による独善的な文言解釈ではなく、交渉過程も踏まえた立法意思や協定全体の構造などの確認を行い、それを解釈に反映することをルール化できないだろうか。これは条約法条約に反するものではない。また、WTO は貿易自由化の組織であるにもかかわらず、紛争処理手続きで中心的な役割を果たしてきたのは、法律家である。このため、経済学的な意味や効果を無視した文言解釈が行われる可能性がある。上級委員会のうち 1 名を経済学のバックグラウンドを持つものとする改革を行えば、経済や貿易の利益や実態から乖離^{かいり}した判断を行うことを回避することができる。

2. プラン B

WTO で新しいルール作りが困難となっている現在、TPP により多くの国や地域が参加するようになれば、TPP で作ったルールを WTO のルールにす

ることが可能となる。単なる先進国だけの提案ではなく、アジア太平洋地域の途上国も合意した TPP の協定を WTO に持ち込むことについては、中国もインドも反対しにくい。これがプラン B である。

しかし、その前提は、アメリカが TPP に復帰することだった。しかし、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）でアメリカ産農産物の日本市場へのアクセスを困難にしたものの日米自由貿易協定（FTA）合意でアメリカの利益を回復させたこと、および民主・共和両党とも反自由貿易主義が大勢を占めていることにより、アメリカの TPP 復帰は望み薄となっている。

狭い道かもしれないが、次によってアメリカの TPP 復帰を模索すべきである。

- a. コメの日本市場開放をトランプ大統領は要求しなかった。共和党にとって重要な牛肉と異なり、コメは民主党が多数を占めるカリフォルニアから輸出されるからである。日米貿易協定より TPP の方が有利な部分はないか？ 日本市場だけではなく TPP の他の市場でアメリカの利益が回復されないでいるものはないか？ これらを検討して、該当するアメリカ国内の業界に働きかけをしてはどうだろうか。
- b. 自由貿易に反対しているのは、鉄や自動車などアメリカの一部の業界である。世論調査でみると、国民全体としては、必ずしも反自由貿易ではない。TPP の“貿易と環境”を改善するとして、環境に関心あるグループ（若者世代など）への TPP 認識を高められないか？ アメリカが要望するのであれば、アメリカが希望するように TPP の環境章や労働章を見直してもよい。
- c. 中国台頭への懸念は超党派で共有されている。議会对中強硬派へ TPP の戦略的重要性を説得してはどうか。
- d. アメリカが主導しているインド太平洋経済枠組み（IPEF）への参加国を増やしていくためには、これらの国に実体的な利益を感じさせることが必要である。そのためには、アメリカ市場へのアクセスが大きな求心力を果たすのであり、アメリカの TPP 復帰が効果的となる。

3. プラン C

当面の通商上の利益が、中国の貿易歪曲的な行動等を是正することにあるとすれば、中国の TPP 加入交渉を通じてこれを実現することができる。

第一は、安易な妥協をしないことである。

将来の中国との交渉を念頭に置いて、イギリスの TPP 加入交渉において、イギリスには TPP 協定の例外を認めず、また貿易や投資について高いレベルの自由化を認めさせることが重要である。同時に、台湾との交渉も開始すべきである。台湾が高いレベルの協定を受け入れて中国ができないということになれば、中国のメンツは保てない。

第二は、中国が TPP 協定や加盟国の要求を満たすまで、いくら時間をかけても構わないということである。中国の WTO 加入交渉は 15 年を要した。

仮に 5 年くらいかかるとすれば、その間にアメリカの TPP 復帰も期待できるかもしれない。それが中国の加入より先になれば、アメリカは中国に対して TPP 加入に拒否権を発動できる。現行の TPP では、アメリカが復帰するまで、アメリカが要求した規定を停止している。アメリカが復帰すると中国の加入へのハードルがさらに高まる。対中関係ばかりではなく、アメリカが参加する TPP 協定は WTO 改革につながるプラン B としての魅力を増す。

第三は、TPP 協定自体を経済の変化に合わせて、修正・進化させることである。中国にとってはゴールポストが動くことになるが、中国の交渉に合わせて、TPP 協定の進化を遅らせるべきではない。

最後に、中国の TPP 加入交渉を積極的に活用することである。

我が国にとって食料危機への対応として最も効果的な政策は、減反廃止によるコメの増産とこれによる輸出である。平時にはコメを輸出し、輸入が途絶えた危機時には輸出に回していたコメを食べるのである。平時の自由貿易が、危機時の食料安全保障の確保につながる。

輸出市場として有望なのは中国である。コメの市場規模は日本の 20 倍である。しかも、中国では、ジャポニカ米の消費・生産はこの 15 年ほどの間にゼロから 4 割までシェアを増やしている。中国国有企業が流通を独占し高額のマージンを徴収しているためであるが、日本では 1 キロ当たり 500 円で買える日本産米が、中国では 1,700 円で売られている。これは高くても日本産米を購入

する消費者が存在することを示している。

しかし、中国はカツオブシムシという害虫がいるという検疫上の理由で、輸入を禁止した。2007年4月に輸入を解禁したが、依然として中国が指定した施設で精米・薫蒸が行われるという厳しい検疫条件が要求されており、自由な輸出は認められていない。

コメについては、532万トンの関税割り当て（関税率1%、ジャポニカ米、インディカ米が半々）の下で国家貿易企業が輸入しているが、2001年から2010年までは50万トンに達しない年がほとんどである。近年輸入量が大幅に増加しているものの、2020年の輸入量は290万トンであり、大幅な枠の未消化がある。また、WTOへの加入の際の約束では、輸入枠の半分は民間企業で輸入することになっているが、輸入許可申請は国家貿易企業に限定している。また、上記の高額のマージンは、WTOで約束した関税の上限を超えている。

さらに、コシヒカリなど日本の品種名が中国で商標登録されているので、日本の生産者がこれらを中国では使用できないという問題がある。農業以外でも、知的財産権など中国に是正を要求する事項は多いだろう。

中国に対しては、以上の点を是正しなければ加入を認めない、加入後も是正措置が講じられない場合には中国に対する譲許（中国がTPPから受ける利益）を停止するとすれば、中国のさまざまな行動を是正する大きなチャンスとなる。

注

- 1) 過去、アメリカが輸出制限をした例が2回ある。1973年、家畜のエサとして利用していたペルー沖のアンチョビーが不漁になったため、アメリカでは、その代替品として「大豆かす」への需要が増大した。当時、アメリカは世界の大豆輸出量のほとんどを占めていた。そのアメリカが国内の畜産農家への大豆供給を優先するため、わずか2か月間だったが大豆の輸出を禁止した。このため、大豆製品の消費が多く、アメリカの大豆供給への依存度の高い日本は混乱した。将来の供給不安を覚えた日本は、ブラジルのセラードと呼ばれる広大なサバンナ地域の農地開発を援助した。以来ブラジル大豆生産は急激に増加した。世界の大豆生産に占めるブラジルとアメリカのシェアは、1961年は1.0%対68.7%と圧倒的な差があったものが、2020年ではブラジルが逆転し、37.2%対28.8%となっている。ブラジルは、瞬く間に大豆輸出を独占してきたアメリカを凌駕する大輸出国になってしまった。

次に、1979年アフガニスタンに侵攻したソ連（当時）を制裁するため、アメリカはソ連への穀物輸出を禁止した。しかし、ソ連はアルゼンチンなど他の国から穀物を調達し、アメリカ農業はソ連市場を失った。あわてたアメリカは、翌1980年禁輸を解除したが、深刻な農業不況に陥り、農家の倒産・離農が相次いだ。独占的な輸出国

でない限り、外交・政治的観点から戦略的に穀物を利用することはできない。2度の失敗に懲りたアメリカは、もう輸出制限をしようとはしない。

- 2) 中国市場に進出したり国際市場で活動したりしている企業が、補助金や規制で守られている中国の国有企業と競争しなければならないとすれば、不公平である。しかし、中国にとっても、経済の中で大きな地位を占める国有企業の改革は難問である。地域包括的経済連携 (RCEP) には、国有企業の規律はない。WTO において、中国は国有企業に対する規律導入を明確に拒否している。

国際労働機関 (ILO) 参加国の義務として、TPP 協定では、①結社の自由や団体交渉権の承認、②強制労働の撤廃、③児童労働の禁止などを要求しているが、中国は①と②を批准していない。中国がこれらを認めることは、体制の根幹にかかわりかねないことになり、相当難しいのではないと思われる。

電子商取引について、TPP では、ソフトウェアの設計図となる「ソースコード」の開示要求を禁止しているが、中国が参加する RCEP では規定できなかった。また、RCEP では、TPP と同様、電子的な情報の越境移転を認める義務や自国内にコンピューターなどの設備を設置することを義務付けることの禁止を規定したが、公共政策の理由から例外措置を講じることが認められており、実効性は期待できない。

- 3) オーストラリアが新型コロナウイルス感染の起源に関する国際調査を公式に求めたことに中国は反発し、大麦やワインの関税を引き上げるなど制裁措置を講じた。これは明白な WTO 違反である。台湾産の果物について、害虫を発見したという理由で、2021 年 3 月にパイナップル、9 月にバンレイシとレンプを、それぞれ輸入禁止にした。

参考文献

- 小寺彰、岩沢雄司、森田章夫編 [2006] 『講義国際法』有斐閣
山下一仁 [2000] 『詳解 WTO と農政改革』食料・農業政策研究センター
山下一仁 [2005a] 『WTO 農業協定の問題点と交渉の現状・展望—ウルグアイ・ラウンド交渉参加者の視点—』RIETI discussion paper 2005/05 05-J-020
山下一仁 [2005b] 『WTO 農業協定の問題点と DDA 交渉の現状・展望』日本国際経済法学会 2005 年年報、第 14 号
山下一仁 [2022a] 『国民のための「食と農」の授業 ファクツとロジックで考える』日経 BP 日本経済新聞出版本部
山下一仁 [2022b] 『日本が飢える！ 世界食料危機の真実』幻冬舎新書

第3章 経済効果分析と RTA の拡大



政策研究大学院大学政策研究院教授 川崎研一

Point

- ルール志向の国際経済システムの形成に当たっては、その経済効果を検討し、経済的な便益の観点から効果的なシステムが効率的に形成されるべきである。
- 環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (CPTPP) へアメリカが参加したり、地域的な包括的経済連携 (RCEP) へインドが参加したりすると、アメリカやインドがマクロ経済的な便益を享受する一方、一部の既存の参加国では関税削減の所得効果が縮小したり、マイナスに転じたりする可能性がある。地域的な貿易協定 (RTA) の拡大に当たっては、単なる参加国の追加でなく、貿易投資の自由化円滑化措置の深化が肝要と考えられる。
- 主な RTA の締結にもかかわらず、必ずしも関税が 100% 撤廃される訳ではない。関税及び貿易に関する一般協定 (GATT) 24 条で「自由貿易地域」の条件の一つと考えられる「実質上の全ての貿易」についての関税免除は、経済効果の観点から、計測可能な基準が明確にされることが期待される。
- 非関税措置の削減は、RTA の参加国だけでなく、域外の第三国に対しても均霑^{きんてん}される波及効果が有り得る。必ずしも GATT、また、世界貿易機関 (WTO) の体制の下で世界的なルールが構築されない場合でも、一定の地域間の合意を世界的に適用すると、WTO で合意するような経済効果が享受出来る可能性を注視すべきである。

経済効果分析

貿易政策、また、地域的な貿易協定（RTA：Regional Trade Agreement）の経済効果分析については、事前分析と事後分析の双方が知られている。事前分析では、RTA の発効に先立って、発効した場合の将来の経済効果が分析される。これに対して事後分析では、RTA が発効した後に、その経済効果が分析される。

事前分析では、RTA が発効した際の将来の貿易、経済動向のデータは観測されていないことから、以下、本章で論ずる分析を始め、経済モデルを用いたシミュレーションが行われ、RTA が発効していない経済状態と RTA が発効した場合の経済状態の二つの状態を比較し、経済効果が推計されることも多い。経済モデルを用いたシミュレーション分析は、いわば社会科学の実験室として、政策の企画立案に当たって活用されることが期待される。

事後分析では、RTA が発効した後の貿易、経済動向のデータが観測されていることから、そういったデータに基づいて計量経済学の手法を用いて RTA の経済効果を分析することが出来る。ただし、RTA が発効した場合の経済状態の比較対象となる RTA が発効していない場合の経済状態については、観測されたデータが存在している訳ではない。RTA が発効した際の経済状態は、RTA のみならず、景気変動、経済政策、また貿易については、為替変動など、RTA 以外の要因による影響も受けている。RTA の経済効果を分析するためには、そういったその他の要因の影響を識別することが課題となる。

また、経済モデルによるシミュレーションでは、RTA の経済効果の様々な波及メカニズムも分析されるのに対して、経済全体の動向をモデル化していない手法による分析では、そういったメカニズムの分析にも限界があり、どのような側面が考慮されているのかにも留意する必要があると考えられる。

以下に論ずる通り、ルール志向の国際経済システムの形成に当たっては、その経済効果を検討し、経済的な便益の観点から効果的なシステムが効率的に形成されるべきである。

アジア太平洋 EPA の経済効果

国際的な貿易政策に当たっては、関税及び貿易に関する一般協定（GATT；

General Agreement on Tariffs and Trade)、また、世界貿易機関 (WTO ; World Trade Organization) による多角的自由貿易体制が堅持される一方、二国間及び多国間の自由貿易協定 (FTA ; Free Trade Agreement)、経済連携協定 (EPA ; Economic Partnership Agreement) などの RTA の交渉、実施も進められてきた。

アジア太平洋では、2018 年 12 月末に環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (CPTPP ; Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) が発効し、更に、2022 年 1 月初めには地域的な包括的経済連携 (RCEP ; Regional Comprehensive Economic Partnership) 協定も発効し、アジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP ; Free Trade Area of the Asia-Pacific) の形成に向けた主な二つの道筋が構築されることになった。

この間、環太平洋パートナーシップ (TPP ; Trans-Pacific Partnership)、RCEP、FTAAP の潜在的な経済効果を推計した Kawasaki (2015)、また、そのデータを更新して推計した川崎 (2017) では、参加経済の間で関税が 100% 撤廃される場合、また、非関税措置が 50% 削減される場合の二つの場合について経済効果を比較検討し、第 1 に、「TPP と RCEP は、FTAAP の設立に向けて、競争の関係にあるのではなく、相互補完的である」ことが指摘されている。経済効果の観点からは TPP と RCEP はいわば車の両輪と言えよう。また、第 2 に、「関税撤廃に加えて、非関税措置の削減によって、より大きな便益が期待される」ことも指摘されている。伝統的な関税削減に加えて、様々な貿易措置の新たな分野への取り組みも重要と言えよう。

すなわち、川崎 (2017) によれば、標準的な応用一般均衡 (CGE ; Computable General Equilibrium) 世界貿易モデルを用いた経済効果分析の結果、アジア太平洋経済協力会議 (APEC ; Asia Pacific Economic Cooperation) 経済全体の実質国内総生産 (GDP ; Gross Domestic Product) は、TPP による関税の撤廃では 0.1%、更に非関税措置も削減されると 1.2% 増加すると推計されている。他方、RCEP による関税撤廃では 0.7%、非関税措置削減も合わせると 1.8% 増加すると推計されている。これらに対して、FTAAP では、関税撤廃により 1.4%、非関税措置削減も合わせると 3.5% 増加すると推計されている。

TPP、また、RCEP のいずれよりもその双方をほぼ包括した FTAAP による実質 GDP の増加効果が大きくなることから、以上の通り、APEC 経済全体

にとっては TPP と RCEP は補完的であると考えられている。また、関税撤廃に加えて非関税措置削減も合わせた実質 GDP の増加効果がより大きくなることも数量的に示されている。

ただし、APEC のそれぞれの経済にとっては、必ずしも FTAAP による経済的な便益が TPP や RCEP よりも大きくなるとは限らない。RTA の進展に伴い、後述の通り、RTA の参加国の範囲が拡大すれば、単純に各参加国にとって所得効果も大きくなるとは限られなくなっている。また、以上の推計結果は、上述の通り、三つの場合に共通の関税撤廃、非関税措置削減のシナリオに基づくものであり、潜在的な経済効果の比較を目的とされたものである。実際の RTA による経済効果は、その合意内容に基づいて、改めて推計される必要がある。

RTA の貿易転換効果

関税の削減を始めとした RTA が貿易に与える経済効果については、所得効果と価格効果が考えられる。所得効果は、生産、所得の増加に伴って貿易が増加する効果である。自国の所得が増加すると貿易相手国からの輸入が増加する一方、相手国の所得が増加すると相手国への輸出が増加することになる。

これに対して、価格効果は、価格の変化によって貿易が変化する効果である。自国で関税が削減され輸入品の価格が低下すると輸入が増加する一方、相手国で関税が削減されると相手国への輸出が増加することになる。

現実の貿易では、製品の価格に内外価格差がある場合でも、消費者の嗜好性など価格以外の要因によって、一方の製品に需要が完全に偏ることはなく、双方向での取引が見られている。そういった内外財の不完全代替を考慮した経済モデル分析では、価格の変化に対する貿易の変化率はある一定の有限の値がパラメータとして用いられている。その値が関税削減による貿易効果の程度の鍵を握ることになる。

価格効果については、更に、貿易創出効果と貿易転換効果の二つが知られている。貿易創出効果は、関税が削減される二国間の貿易が価格低下によって拡大する効果である。これに対して、貿易転換効果は、第三国との貿易がそういった二国間の貿易に代替され、第三国にとっては貿易が縮小する効果である。

RTA の価格効果が各国にとって全体としてプラスとなるかマイナスとなるかは、以上の貿易創出効果と貿易転換効果の大小関係によって決定されることになる。経済モデルを用いたシミュレーション分析では、そういった相対的な効果の評価を定量的に行うことが出来ることが期待される。

以下に論ずる通り、CPTPP へアメリカが参加したり、RCEP へインドが参加したりすると、関税削減の所得効果は、一部の既存の参加国では縮小したり、マイナスに転じたりする可能性がある。RTA の拡大に当たっては、単なる参加国の追加でなく、貿易投資の自由化円滑化措置の深化が肝要と考えられる。

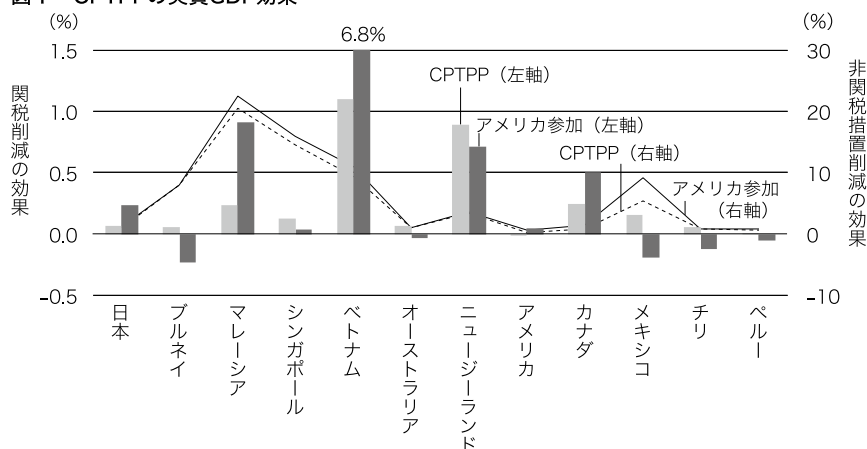
CPTPP へのアメリカの参加

TPP 協定は、アジア太平洋の 12 か国が交渉に合意し、2016 年 2 月に署名されたが、その後、アメリカが 2017 年 1 月に離脱を表明し、その他の 11 か国が CPTPP に合意し、2018 年 3 月に署名した。2022 年 6 月現在、日本の他、シンガポール、ベトナム、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、メキシコ、ペルーの 8 か国で発効している一方、ブルネイ、マレーシア、チリの 3 か国ではいまだ発効していない。2021 年 2 月には、欧州連合（EU：European Union）を離脱したイギリスが CPTPP への加入を申請し、更に、2021 年 9 月には、中国、また、チャイニーズ・タイペイも加入を申請している。

川崎（2017）では、アメリカを含めた 12 か国による TPP の経済効果に対して、アメリカを除く 11 か国による TPP、すなわち、CPTPP の経済効果を比較検討している。その際、関税の削減については、国際貿易センター（ITC：International Trade Centre）が整備しているマーケット・アクセス・マップ（Market Access Map）における実際に合意された TPP 協定に基づく関税削減データが用いられており、上述の潜在的な TPP の経済効果の推計とは異なるものである。

その推計結果から、TPP による関税削減効果を CPTPP にアメリカが参加した場合の関税削減効果と見なして、CPTPP の関税削減効果と比較してみると、図 1 に示される通り、アメリカにとっては CPTPP へ参加すると実質 GDP が増加することが示唆されている。また、2016 年 5 月には、アメリカ国際貿易委員会（USITC：United States International Trade Commission）が TPP

図1 CPTPPの実質GDP効果



出所：川崎（2017）を基に作成

の経済効果について報告書を取りまとめている。そのUSITC（2016）でも、TPPが実施されると、アメリカの実質所得、実質GDP、また雇用が増加すると分析されている。アメリカがCPTPPに参加するとマクロ経済的な便益を享受することは既に示されていると言えよう。

他方、川崎（2017）からは、アメリカがCPTPPに参加すると、いくつかのCPTPP参加国では、実質GDPの増加効果が縮小したり、マイナスに転じたりする可能性があることも示唆されている。このことは、上述の貿易創出効果による実質GDPの増加効果よりも、貿易転換効果による実質GDPの減少効果の方が大きくなることによるものと考えられる。アメリカは、CPTPPの発効に先立って、シンガポール、オーストラリア、カナダ、メキシコ、チリ、ペルーとはRTAを締結し、実施している。従って、それらの国々にとっては、アメリカがCPTPPに参加すると、更なるアメリカとの関税削減による貿易創出効果がさほど期待されない一方で、アメリカとその他の国々との間での関税削減による貿易転換効果により、実質GDPが減少する可能性があるのである。

なお、CPTPPの発効後、アメリカはカナダ、メキシコとのFTAであるアメリカ・メキシコ・カナダ協定（USMCA；The United States-Mexico-Canada Agreement）及び日米貿易協定を締結し、実施している。従って、現時点でア

アメリカがCPTPPに参加する場合の経済効果については、それらの経済効果を識別する必要がある。ただし、アメリカ、カナダ、メキシコの間では既に北米自由貿易協定（NAFTA：North American Free Trade Agreement）が実施されてきたため、USMCAによる追加的な関税削減の効果は比較的限られていると思われる。また、日米貿易協定による関税削減は、後述の通り限定的であり、以上の傾向にはさほど大きな影響はないものと考えられる。

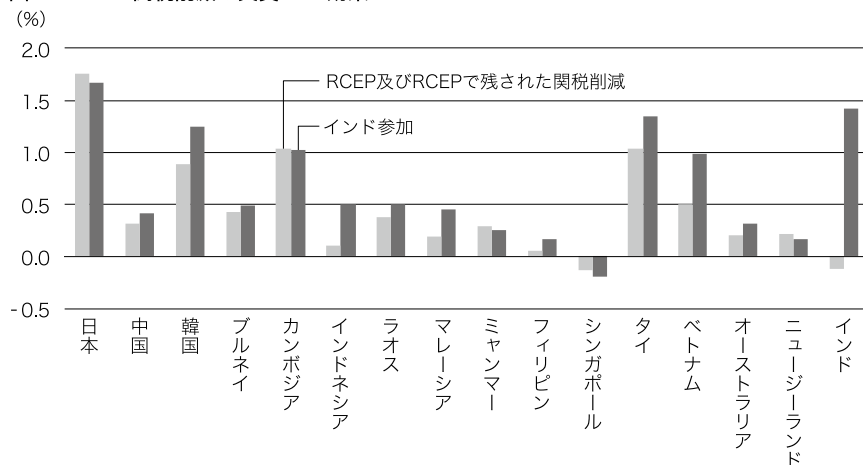
RCEP へのインドの参加

RCEP 協定は、日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インド、東南アジア諸国連合（ASEAN：Association of Southeast Asian Nations）の10か国の16か国で交渉が進められてきたが、インドが離脱し、2020年11月には、残りの15か国で合意し、署名された。2022年6月現在、12か国（日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、ブルネイ、カンボジア、ラオス、マレーシア、シンガポール、タイ、ベトナム）で発効している一方、インドネシア、ミャンマー、フィリピンでは発効していない。

RCEP 協定の合意に基づく ITC の関税データを用いて関税削減の経済効果を分析した川崎（2021）によると、現行の RCEP による関税削減では日本の実質 GDP の増加率が最も大きくなると推計されている。他方、ASEAN 各国の実質 GDP は、減少すると推計されている国々も見られるが、RCEP の15か国間で残された関税を撤廃すると増加すると推計されている。RCEP15か国間の二国間の組み合わせで RCEP 協定の発効以前に RTA が締結されていないのは、日本と中国、日本と韓国の二つだけであった。RCEP では、事実上、日本と中国、日本と韓国の間での関税削減が既存の RTA に比べて主な追加的措置になっていると考えられる。

以上に対して、更に、インドが RCEP に参加し、15か国との間で関税を相互に撤廃すると、図2に示される通り、インドの実質 GDP は増加すると推計されている。他方、日本を始めとした RCEP の15か国の中には、実質 GDP の増加効果は、RCEP 及び RCEP で残された関税削減を合わせた効果に比べて縮小すると推計されている国々も見られる。また、RCEP 交渉の合意に先立ってその経済効果を分析した Petri and Plummer（2020）でも、インドが

図2 RCEP関税削減の実質GDP効果



出所：川崎（2021）を基に作成

RCEPに参加すると、実質所得効果は、中国、オーストラリア、ニュージーランドでは増大するものの、日本、韓国、ASEANの多くの国々では縮小するとされている。

この結果もまた、川崎（2021）では、「貿易の創出と転換の効果によって説明されよう」としている。RCEPの15か国のうち、2022年6月現在、インドがいまだRTAを締結、実施していないのは、中国、オーストラリア、ニュージーランドの3か国であり、以上の3か国では貿易創出効果が比較的大きくなることが期待される。ただし、インドが実施しているRTAでも、後述のように必ずしも関税が100%撤廃される訳ではなく、更なる削減の余地も残されている。従って、実際にインドがRCEPに参加する場合の関税削減の効果は、「インドとRCEP15か国間の関税削減の水準に依存すること」になり、予断を許さないと考えられる。

GATT24条の明確化

GATT24条により、「自由貿易地域（free-trade area）」については、「実質上の全ての貿易（substantially all the trade）」について関税を撤廃することが条件の一つとされていると考えられる。ただし、「実質上の全ての貿易」につい

ては、「貿易」がどのような指標で計測されるのか、また、「実質上の全て」が何%程度を指すのかといった数量的な基準は必ずしも明確にされてきていない。一般的には、貿易金額の90%程度と解釈されていると見られる。また、関税分類の品目数ベースでの削減率もしばしば言及されている。

実際、内閣官房のTPP等政府対策本部の資料によれば、TPP各国の関税削減率は、品目数ベース、貿易額ベースともに、日本では95%、その他11か国では99～100%とされている¹⁾。また、外務省、財務省、農林水産省、経済産業省の資料によれば、RCEP参加国全体での関税削減率は、品目数ベースで91%とされている²⁾。更に、外務省経済局の資料によれば、日EU・EPAによる関税削減率（品目数ベース）は、日本では約94%、EUでは約99%とされている³⁾。品目数ベースで見た関税削減率は、以上のいずれのRTAでも90%程度以上とされている。

ただし、経済効果の観点から重要なのは、関税品目の数や貿易金額ではなく、関税金額、あるいは、実行関税率の貿易加重平均で見た関税削減率である。すなわち、経済効果の大きさは、関税金額などで見た関税削減率におおむね比例することになる。品目数ベースや貿易額ベースで関税削減率が高い割合となっても、残された品目の関税率が高くと、関税金額などで見た削減率はそれほど高くなく、経済効果も比較的小さくなる可能性がある。なお、そもそも関税率が高い品目ほど貿易量が少ないため、貿易加重平均の実行関税率は貿易の保護水準を過小評価している可能性には留意する必要がある。

内閣官房、財務省、農林水産省、経済産業省の資料に示される関税金額の試算を基に関税削減率を計算すると、日本が貿易相手国からの輸入に課す関税収入の金額は、日EU・EPAでは91%程度削減されるものの、その他の主なEPAでは、53～66%程度の削減に留まっていることが示唆されている⁴⁾。他方、日本からの輸出の際に相手国が課す関税の支払金額は、TPP、CPTPP、日EU・EPAではほぼ100%削減されるものの、RCEPでは61%程度、また、日米貿易協定では82%程度の削減に留まっていると示唆されている。主なRTAの締結にもかかわらず、必ずしも関税は100%撤廃される訳ではない。関税金額で見た関税削減率は、品目数ベースで見た場合に比べて、相当低くなっている可能性がある。

WTO の RTA データベースには、2022 年 6 月現在、CPTPP と日 EU・EPA は記載されているが、日米貿易協定は 2020 年 1 月に、また RCEP 協定は 2022 年 1 月にそれぞれ既に発効したものの、いまだ記載されていない。上述の通り、日米貿易協定と RCEP 協定は「実質上の全ての貿易」などの条件を満たしていないことが考えられる。いずれにせよ、GATT24 条については、経済効果の観点から計測可能な基準が明確にされることが期待される。

地域的な合意の世界的な適用

TPP、日 EU・EPA などでは、従来の関税削減に加えて、非関税措置の削減、サービス・投資の自由化など、新たな時代の貿易投資の自由化円滑化の進展が期待されてきた。その際、経済効果の観点から重要なのは、関税の削減は RTA の参加国にのみ特恵的に適用されるのに対して、非関税措置の削減などは、RTA の参加国だけでなく、域外の第三国に対しても均霑^{きんてん}される波及効果が有り得ることである。

非関税措置の多くは国境を超えた国内の規制に関するものである。従って、そういった国内の規制、制度は、RTA の締約国の産品に限って変更できず、世界的に広くその変更が適用されることになることも多いと考えられる。実際、例えば、TPP 協定の履行に当たっては、日本では、関税の他、いくつかの法律が改正されるが、参加国に限定的に適用されるのは、医療機器等の基準適合性の認証機関の登録の相互認証などに限られ、著作権の延長を始めとした知的所有権の改正など多くは参加国以外にも適用される性格のものと考えられる。

川崎（2017）では、RTA の経済効果について、関税削減に加えて、世界銀行の貿易制限指数（TRI：Trade Restrictiveness Index）を基に、非関税措置が 50%削減され、その際にその 50%の削減が RTA のメンバー以外にも波及する効果を推計している。すなわち、非関税措置は、RTA のメンバーに対しては 50%、メンバー以外に対しては 25%削減されることが仮定されている。

その結果、図 1 に示される通り、CPTPP と CPTPP にアメリカが参加した場合で、関税削減の効果は増加の程度ばかりか、増加、減少の方向性まで異なる可能性がある一方、非関税措置の削減効果はさほど大きく変わらないことが示唆されている。このことは、RTA における貿易の自由化円滑化の措置が世

界的に適用されると、その経済効果は RTA の参加国の範囲によってそれほど左右されないことを意味している。経済効果の大きさの上で鍵を握るのは、各国がどの程度の非関税措置の削減に取り組むかということになる。

従って、ルール志向の国際経済システムの形成に当たっては、必ずしも GATT/WTO の体制の下で世界的なルールが構築されない場合でも、一定の地域間の合意を世界的に適用すると、WTO で合意するような経済効果が享受出来る可能性を注視すべきである。経済効果の観点からは、そういった取り組みを時間的に速やかに進めることが、より早期に経済的な便益を享受する上で重要であろう。各国間の合意が円滑になる枠組の活用も効率的と考えられる。

なお、川崎（2017）における推計は以上の仮定に基づくものであり、実際の RTA に基づく非関税措置削減の効果は別途分析されるべきものである。例えば、Ciuriak et al.（2016）では、TPP では財の非関税障壁の効果が欠如していることを指摘し、カナダにとってマクロ経済的な便益は、主に関税の削減とサービス分野の法的拘束力のあるコミットメントによる不確実性の削減によってもたらされることを示している。非関税措置の削減による経済効果の実現、また、非関税措置削減の数量的な大きさを含めた定量的な計測は、依然として今後の更なる課題と考えられる。

注

- 1) TPP における関税交渉の結果、平成 27 年 10 月 20 日、内閣官房 TPP 政府対策本部
- 2) 地域的な包括的経済連携（RCEP）協定に関するファクトシート、令和 2 年 11 月 1 日、外務省、財務省、農林水産省、経済産業省
- 3) 日 EU 経済連携協定（EPA）に関するファクトシート、平成 29 年 12 月 15 日、外務省経済局
- 4) 関税収入減少額及び関税支払減少額の試算について、平成 27 年 12 月 24 日、内閣官房、財務省、農林水産省、経済産業省
日 EU・EPA 等に係る関税収入減少額及び関税支払減少額の試算について、平成 30 年 2 月、財務省、農林水産省、経済産業省
日米貿易協定に係る関税収入減少額及び関税支払減少額の試算について、令和元年 10 月、内閣官房、財務省、農林水産省、経済産業省
地域的な包括的経済連携（RCEP）協定に係る関税収入減少額及び関税支払減少額の試算について、令和 3 年 3 月、財務省、農林水産省、経済産業省

参考文献

川崎研一（2021）、RCEP 関税削減の経済効果、政策分析の焦点 21-2、政策研究大学院大

- 学、2021 年 12 月
- 川崎研一 (2017)、台頭する地域統合の不確実性—代替的な地域貿易協定シナリオの経済効果—、GRIPS Discussion Paper 16-27、政策研究大学院大学、2017 年 1 月
- Ciuriak, Dan, Ali Dadkhah and Jingliang Xiao (2016), “Better In than Out? Canada and the Trans-Pacific Partnership,” *E-Brief*, C.D. Howe Institute, April 21, 2016.
- Kawasaki, Kenichi (2015), “The relative significance of EPAs in Asia-Pacific,” *Journal of Asian Economics* 39, 19-30, Elsevier, May 2015
- Petri, Peter A. and Michael G. Plummer (2020). “East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia’s New Trade Blocs,” Working Paper 20-9, Peterson Institute for International Economics, June 2020
- USITC (2016), *Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors*, United States International Trade Commission, May 2016

第4章 中国とどう向き合うか

——異なる体制間の規律づけによる グローバリズムの維持



学習院大学経済学部教授 渡邊真理子

Point

多国間自由貿易体制は、権力が憲法による抑制を受けていない非立憲主義体制が、グローバル化した市場にゆがみをもたらさないよう規律づける必要がある。規律づける要点を明確化し、それを実行に移す政治的合意を形成することが望ましい。

問題となるのは、安全保障への脅威、国有企業による競争の歪曲性である。どちらも国家の行動に関する規律づけが焦点となる。

具体的には、以下の対応が必要もしくは有効と考える。(1) 政府調達に関する規律づけ、(2) 経済的威圧を規律づけるルールの積極的活用、(3) 政府系ファンドを通じた市場介入の民間部門圧迫（いわゆるクラウディングアウト）に対する規律づけ、(4) 補助金協定の積極的活用、(5) デジタルルールメイキングへの積極的関与、(6) 競争法の恣意的適用を抑制するルールメイキング、(7) 日中韓投資協定及び地域的な包括的経済連携（RCEP）におけるパフォーマンス要求の禁止、(8) 国家間紛争解決手続（SSDS）あるいは投資家対国家紛争解決手続（ISDS）の適切な利用を通じたルール遵守の要求、などである。

自由貿易体制と権威主義体制は共存できるのか

2022年2月24日に始まったロシアのウクライナ侵攻は、第二次世界大戦後の国際秩序に大きなストレスを与えている。また、これ以前に勃発していた米

中対立とも地続きの問題を抱えている。

つまり、異なる国家体制を包摂しながら拡大してきたグローバリゼーションが、その内部に抱える異質な体制とどう折り合うかを直視せざるを得ない、という問題である¹⁾。

その問題の中心は、中国とどう向き合っていくかである。アメリカは、世界貿易機関（WTO）体制は中国という特殊な体制の国家を規律づけるための手段が不足している、と認識している。その結果、WTO 体制外での一対一での規律づけを試み、WTO に対して破壊的な態度をとるようになった。「WTO は対中国の規律づけツールに欠け、精緻化された紛争解決手段が、中国が旧来ルールからの既得権益を守る手段になっている」と考えているのである（宮岡、2022）。

しかし、この認識と対応は、アメリカの問題意識にかなう結果をもたらすものとはならないであろう。二国間もしくは「有志国との連合」というブロックを形成して圧力を加えることが有効な局面もあるだろう。しかし、多国間体制による規律づけが存在しているからこそ、そうした非多国間体制による規律づけが効果的に機能するという点を無視することはできない。有志国間の圧力と多国間体制による規律づけは相互補完的關係にあり、後者の精緻化は必要な条件となる。

本章では、中国の体制が自由貿易体制の中で適切に規律づけられるためには、どのような対応が必要かを整理する。なお、本章には、学術的な議論の精査を受けた事実と時事的な事実収集のみに立脚した議論が混じった議論になっているという限界があることは、あらかじめ指摘しておきたい。

権威主義体制を包摂するためのポイントは何か？

第一に、多国間自由貿易体制は、権力が憲法による抑制を受けていない非立憲主義体制がグローバル化した市場にゆがみをもたらさないような規律づけを目指す必要がある。ゆがみとは、たとえば（１）安全保障への脅威となる、（２）競争の公平性を歪曲する、という状況である。どちらも国家の行動に関する規律づけが焦点である。

第二に、ルール志向に基づいたグローバリゼーションは、非立憲主義体制国

にも大きな恩恵をもたらしていることを改めて認識させることである²⁾。ルールに従うことで得られる恩恵が大きければ大きいほど、またルールの執行が貫徹されればされるほど、非立憲主義国はルールから逸脱するコストが大きくなる。こうした経済的恩恵の大きさを認識させるとともに、ルールの厳格な執行を通じて、ルールの世界に従うインセンティブを高めることが第一に必要である。

ゆがみの一つである競争歪曲性という概念がある。これは、ごく狭い意味では、国有企業と民営企業が同じ市場で競争するとき、国有企業は国家との特別な関係で競争優位を得るようなことがあれば、それは公平ではない、という考え方である。この問題への対応としては、(1) 補助金協定などの旧来のルールの執行の厳格化で対応できるものと、(2) データをめぐる規律づけのように新しい問題で新しいルール作りが必要なものがある。現在、デジタル化による技術発展が進んでいるが、その背景では大量のデータの生産と活用、さらに国際的な移転が進んでいる³⁾。このプロセスに、政府や国家が関与することも多く、データの主体の利益や市場での競争を歪める可能性があるため、一定の規律づけが求められている。

また、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership）や、欧州と中国の間の包括的投資協定（CAI: EU-China Comprehensive Agreement on Investment）は、公平な競争環境（level playing field）の構築をうたい、国有企業への規制、政府調達への要求などを定めると同時に、紛争解決手段でのルールを備えている。こうした先進的な地域経済協定のルールを、WTO 全体のルールに拡大援用していくことが一案である。

有効な経済安全保障とは何か

第二のゆがみは、安全保障を理由としたルールの無視である。これが、経済安全保障と呼ばれる対応を誘発している。

権力が一定の抑制を受けていない国家、世界において圧倒的な地位にある国家は、自由貿易体制のもとで、政治的理由により公平な貿易や投資を歪めるインセンティブを強く持っている。こうした行動に対応した行動が必要になって

くる。これが経済安全保障と呼ばれる政策である。

この経済安全保障を考えると、輸出管理の厳格化は一定程度有効ではあるものの、手段としての限界と弊害がある。国家のインセンティブのコントロールを主眼とした規律づけを柱とするほうが必要であり有効であろう。

技術の輸出管理は必要である。しかし、技術の完全な封じ込めは不可能である。これは、ロシアのウクライナ侵攻に用いられた多くの武器に汎用半導体が多く用いられていることが一つの証左である国家の行為のインセンティブを吟味し、コントロールする規律づけの構築に力を注ぐべきである。

国家の行為のインセンティブづけとして考えられるのは、通商・貿易分野に関しては WTO 体制があり、国連による集団安全保障、国際通貨基金（IMF）を中心とした国際金融秩序が連携し、秩序を破る行為のコストを最大限引き上げることである。

たしかに、WTO 体制においては、安全保障上の問題があるときは、最恵国待遇、内国民待遇などの自由化原則を停止する安全保障例外を認めている（関税及び貿易に関する一般協定〈GATT〉21 条及びサービスの貿易に関する一般協定〈GATS〉14 条の 2）。

しかし、こうした例外規定の濫用は、ルール全体の規律づけの執行能力を損なうことになる。そのため、より包括的な戦略の組み合わせによって、国家による安全保障の侵犯、自由貿易体制での加盟国間の公平な待遇への侵犯をいかに規律づけるかについて考える必要がある。

このとき、論点を整理するために、取り引きされる財の性質とそこに関わる個人や企業のインセンティブという視点から考察することが有効であろう。具体的には、①市場性のない資源、②市場性のある資源、③再生産が可能な物品、のように取り引きされる財の性質に応じて異なる対応が必要となる。

①②のいうところの資源とは、鉱物や空気、電波、水などのように自然に存在しているもので、人類がそのまま再生産することが今の技術水準では不可能なものを指す。この再生産の難しさから、資源を保有する国家は、その財を武器化することが相対的に容易である。

こうしたリスクがあるため、資源を武器として使う戦略的意思決定を抑制するインセンティブ、ルールなどの枠組みが必要となっている。再生産可能な物

品に関しては、通常ビジネスベースで行われている調達拠点の多角化によるリスク管理から始まり、ビジネスモデルの革新も含むイノベーションの促進、そして何よりも不可欠なのは、最先端技術への投資の促進である。これは、経済成長・イノベーションそのものをどのように進めるかというビジョンなしには的確な施策はできない。今の日本の政策は、この視点に欠けている感が否めない。

以下、財のタイプ別にどのような対応策が望ましいのかを考えていこう。

第一に、前述の①のうち、核兵器の材料であるウランなどは、取引きの目的と主体がほぼすべて可視化できるような、「市場性のない資源」への対応である。これに関しては、輸出管理による規制が有効である。これは売り手と買い手がほぼリストアップ可能であるごく限界的な取引きしか起こっていないからである。その取引き全体を監視しようとする試みは、ある程度実行可能である。

第二に、「市場性のある資源」である。具体的には、石油や石炭、レアアースなどといった財である。こうした財の取引きを、経済的威嚇、政治的な目的の威嚇に用いる国家の行為を、WTO のルールは明確的に禁じている。このWTO ルールの運用と執行をより効果的にすることに、国際社会は政治的な合意を取りつけ、実行していく必要がある。また、こうした威嚇行為を無効化するためにも、技術革新により生産コストを引き下げ、生産を増やすことで、こうした物資をより優れた技術で生産することも必要である。

第三のタイプが、「市場性のある技術や財」の取引きである。このタイプの管理には、きちんとよく考えられた手段が必要となる。そうしなければ、安全保障の確保を目的としていた経済取引の抑制自体が、政治的な不安定性を加速させてしまうからである。

市場性のある技術や財の取引きの世界では、数多くの主体が多様な目的に技術を利用している。具体的には、半導体、ソフトウェアといった市場性のある技術や財に関しては、輸出管理は局所的・暫定的にしか規制として機能しない。特にデジタル化に関わるものは技術の複製と独自の開発は非常に容易に行うことができるため、輸出規制を乗り越える方法の開発は早く、実質的に意味を持たない。

こうした物資及びそれを支える技術取引の安全保障上の問題への対応として考えられるのは、(1) 外交交渉などの政治的なやりとり、(2) 規制や協定などルールによる安全保障上の脅威の抑制、(3) 技術革新による脅威の無効化である。

安全保障上の脅威を左右する本源的なポイントは、技術そのものではなく、国家の意思決定である。その意思決定をどう規律づけるかが、規律づけの対象の中心に据えられるべきである。

非立憲主義体制の中国を規律づけるべきポイント

中国と WTO の間の規律づけを考察した Mavroidis and Sapir (2021) は、現在の WTO 加盟国 164 か国には非リベラル的な体制の国家が多くあり、こうした非リベラル国家を自由貿易体制にどのように組み込むべきなのかについては、新しいルール形成に当たって正面から検討すべき論点である、と指摘している。

その非リベラル国家の代表格であり、かつグローバル化に深く根ざしている中国の体制は、どのような特徴があるのか。

第一に、党が法を超越しているため、法的安定性ひいては予見可能性が低い。また、政治が法に優越する。現在、依法治国というかたちでのルール化が進んでいる。しかしこれは、社会と政府（国家、政権ではない）の法による規律づけであり、権力が憲法の規律づけを受けているわけではない。

第二に、習政権成立後は、国家安全の維持が最優先となっている。国家安全の中には、政権の維持、データ主権の維持などが含まれている。この動機から、強制技術移転、内国民待遇の法規、裁判所判断の外国企業差別、政治的緊張が生まれたときに取引関係を武器化する経済的恐喝などの行為につながっている。また、この国家・政権の安全を第一とする態度は、グローバリゼーションによる経済的利得を維持することの価値を往々にして無視する行動に現れている。

提言

以上の原則と中国の体制に対する認識の下で、具体的には以下のような対応が有効もしくは必要と考える。

第一に、政府調達とは、調達主体はあくまで中央政府その他公共団体であり、

国内法において名目上対外開放されている分野でも、政治的な事情で事実上外国企業が差別されることもあり得る。WTO 政府調達協定はこうした閉鎖的な調達行為を禁止するもので、中国は同協定に未加入であるから、迅速な加入を促すべきである。

第二に、経済安全保障の名前のもとで相互依存関係を一方が武器化する行為が現実に出現しているが、これは現行の WTO 体制の提訴や貿易救済措置、さらには仲裁などを有効かつ適切に活用することで規律づけることができる。そのために、積極的に WTO の紛争解決制度を活用・利用し、判例を重ねて、中国の威嚇行為を行うコストを引き上げる必要がある。

中国は近年、政治的な理由を背景に、オーストラリア、台湾やリトアニアなどに対する貿易制限を通じた経済的強制措置を執るケースが増えている。これは、本来 WTO 体制が禁止し規律づけようとしている行為である。WTO における紛争解決手続きなどの多国間の枠組み、また CPTPP 加入交渉を通じて、粘り強く是正を訴える必要がある。

第三に、政府系ファンドを通じた市場介入について、そのリスク負担能力は高いため、政府の行為によって、民間の資金供給主体たとえば投資基金を市場から追い出すことをしてしまうという市場歪曲性を持っている。基金による投資は、教育、環境保護、リスクが大きすぎて民間での資金調達が成立しない分野など、真に市場の失敗が存在している分野に限る、ということを改めてルール化する必要がある。これらの 이슈は、現行の補助金協定での規律づけは難しいと考える。

第四に、中国の鉄鋼産業に見られるように、営業損失もしくは債務免除、債務補填を行う補助金は、過剰生産能力の原因となる。したがって、救済型の補助金は、禁止補助金として補助金協定への追加を検討することも一案となろう。また、立証責任を被提訴国に負わせるという議論もある。いずれにせよ、救済型補助金の定義と立証のための情報開示の方法についての議論は必要である。

第五に、中国において実施されている産業補助金について、害をもたらすことが立証できるのであれば、現行の WTO の補助金及び相殺関税に関する協定（SCM 協定）での規律づけは可能である。つまり、補助金の害が「著しい害」として立証された場合、規律づけられることとなっている。こうした「著しい

害」の存在は、現在競争政策の規律づけの際に用いられている経済学的な立証手法の援用により立証可能である。経済分析の活用は、積極的に検討されるべきである。また、競争歪曲性の是正には、通商政策当局と公正取引委員会など競争法当局との連携が効果的である。

第六に、デジタルルールに関して、人工知能（AI）倫理ルール、データの人権概念、ガバメントアクセスの規律づけなど、ルールが未整備であり、なおかつ中国がルール作りに積極的に参加している分野は、交渉に主体的に関わっていくべきである。

第七に、競争法の恣意的運用を抑制するためのルールが必要である。中国当局による外資企業の合併・買収の審査が遅れた結果、破談になるケース（例：アメリカの大手半導体メーカーであるアプライドマテリアルズによる日立国際電気の買収）も出てきている。これは、中国企業のライバル出現を阻止する効果があった、または、商品開発サイクルが短く競争の激しい IT 業界では、合併審査の遅れが、市場での地位の確保の妨げになった可能性がある。こうしたことを防ぐため、速やかな合併審査を行うとする紳士協定があるが、その範囲を大きく超えた審査の遅延がしばしば発生しており、独占禁止法の恣意的な運用が見受けられる。競争法の恣意的適用を抑制する一定のルールが必要である。

競争法政策の国際的ルールの協調としては、国際競争ネットワーク（ICN）、経済協力開発機構（OECD）などでの勧告・指針などのソフトなルール形成が行われている。この ICN に中国は未加入であり、貿易当局と競争政策当局とでこの点を議題とした協議を構築し、中国に対し国際的なルールの協調への参加を求めるべきである。

第八に、アメリカ・欧州になくて、日本にある投資に関する対中ルールとして日中韓投資協定及び地域的な包括的経済連携（RCEP）があるので、これを活用すべきである。RCEP では、設立前の内国民待遇及び最恵国待遇の原則供与が認められ、パフォーマンス要求の禁止については、WTO の貿易に関連する投資措置（TRIMs）協定を上回る内容として技術移転要求やロイヤルティー規制が含まれている。国家間紛争解決手続（SSDS；State-State Dispute Settlement）、あるいは日中韓投資協定を含む投資家対国家紛争解決手続（ISDS；Investor-State Dispute Settlement）の適切な利用を通じて、ルールを遵守させ

ることが重要である。

注

- 1) 異なる発展段階の国々を包摂するグローバリゼーションは、グローバルバリューチェーンの拡大を通じて、先進国と途上国の経済厚生を引き上げることに成功してきた。先進国の中には分配上の問題を抱えるところも出てきたが、パイの拡大は多くの国にとってメリットになっており、この体制が支持されてきたといえる。
- 2) 2022年9月現在、ロシアの対ウクライナ侵攻に対応するために出された対ロシアへの直接的輸出制限、最恵国待遇の停止、中央銀行の資産売却への制限といったグローバルな経済体制の締め出しにより、ロシアは武器だけにとどまらず、多様な製品の生産の継続、エネルギー設備の維持継続が厳しくなっている。天然ガスや石油のアジア向けの輸出が増えていたとしても、経済に必要な物資の輸入ができないことのショックは大きく、経済制裁は一定の効果をあげていると考えるのが妥当であろう。
- 3) データは、「人間もしくは機械による自動処理による加工、コミュニケーション、解釈に利用可能なかたちで物理的に表現されている情報」と定義されている。さらに、データは種類としては、「人々」、「物」、そして「システム」にかかわる情報を指す。人々にかかわるデータは、連絡先、生物情報、オンライン上の行動の記録である。こうしたものがパーソナルデータと呼ばれる。また人口レベルの人口学的なデータに拡大する。また、行政機構やインフラなどにかかわるデータもある。また、最近ではウェブセンサーや Internet of Things (IoT) が集めるデータもある (World Bank, 2021: Box 1.1)。データ (data) と情報 (information) は異なるものである。「データ」を加工し、構造化し、分析することで、「情報」となる。「情報なしにデータを所有することはできるけれど、データのない情報を持つことはできない」という言いまわしもある。また、経済的に意味のある情報は、データの権利者だけでなく、それを分析することを行ったデータ取扱者にも権利が生じる。このデータにかかわる主体は、データ主体 (data subjective: データを生む個人や企業など) とデータ処理主体 (data processor)、データ収集主体 (data collector) とに区別されている。

参考文献

- Mavroidis, Petros C. and André Sapir (2021), *China and the WTO*, Princeton University Press
- 宮岡邦生 (2022) 「WTO 上級委員会問題の本質—多国間通商システムにおける『法の支配』存立の条件とは—」木村福成・西脇修編『国際通商秩序の地殻変動』第3章 勁草書房
- 渡邊真理子 (2021) 「米中は何を対立しているのか—多国間自由貿易体制の紛争解決ルールと場外乱闘—」『比較経済研究』第58巻第2号 2021年6月 31-43頁
- 渡邊真理子 (2022) 「中国の『異質な』経済体制と通商ルール—実効性のある規律づけはできるのか—」木村福成・西脇修編『国際通商秩序の地殻変動』第5章 勁草書房

第5章 デジタル貿易における国際経済ルール形成

西村あさひ法律事務所弁護士
藤井康次郎



杏林大学総合政策学部准教授
三浦秀之



Point

- デジタル貿易の国際ルール形成はバイ（二国間）、リージョナル（地域間）、マルチ（多国間あるいは国際機関）の重層的な枠組みで進行している。その中で、日本がデジタル貿易の国際ルール形成を主導している。
- 越境データ移転の原則自由化、データローカライゼーション要求の原則禁止、ソースコード及びアルゴリズムの開示強制の原則禁止などの高水準のデジタル貿易条項（環太平洋パートナーシップ〈TPP〉3原則）を含む国際経済ルールが近年締結されている。ただし各協定によって内容が異なる。
- 中国はデジタル貿易の国際ルール形成に消極的であったが、地域的な包括的経済連携（RCEP）で初の電子商取引章を含め、近年はデジタル経済パートナーシップ協定（DEPA）への加盟申請をした。しかし、これら中国が加わる協定は、公共政策、安全保障といった例外規定を容易に発動することができ、実際上の規律力には乏しいとの指摘もできる。
- 近年、データ分野で民間事業者が保有する個人情報に対して政府がアクセスするガバメント・アクセス（GA）が問題になっている。GAの適切なあり方について、現在、先進7か国（G7）及び経済協力開発機構（OECD）などの多様な国際フォーラムで検討がなされている。
- 越境データ取得（法執行）のための国際的な協力が模索されている。
- より統合したデータ経済圏を形成する際、まずは、民主主義・法治主義国家を中心とした有志国による国際ルール形成のフォーラムの構築が有効な戦略に成り得る。

近年日本は、デジタル貿易における国際経済のルール形成でイニシアチブを発揮している。実際、2019年6月に大阪で開催された主要20か国・地域(G20)サミットにおいて、安倍晋三首相が「信頼性のある自由なデータ流通」(DFFT: Data Free Flow with Trust)という概念を提唱している¹⁾。G7を始めとする各国はDFFTを支持し、これをきっかけにマルチのデジタル貿易の枠組みを推進する国際的な流れが形成された。

また日本は、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP)を通じてアジア太平洋地域に高いデジタル貿易のルールを構築するとともに、多様な経済連携協定(EPA)においてもデジタル分野の貿易促進に資する一連のルールを規定した電子商取引章を含め、またアメリカとは日米デジタル貿易協定を締結し、とりわけ越境データ移転の原則自由化、データローカライゼーション要求の原則禁止、ソースコード及びアルゴリズムの開示強制の原則禁止で構成されるデジタル保護主義^{けんせい}を牽制する3原則を早期のうちに確立し先導してきた。

そうした中で近年、データ分野で民間事業者が保有する個人情報に対して政府機関がアクセスするガバメント・アクセス(GA)の問題が有志国の間で課題として浮上している。GAをめぐる問題は、国家及び企業の行動、市民社会の声という観点から、国境を越えたデータ経済圏構築の質や量に大きなインパクトを与える。本章では、データの自由な移動を確保しつつ信頼あるGAをいかにして担保すべきか、また越境データ取得のための国際協力をいかに進めるべきかについて考察及び検討を進め、最後に提言を付して締めくくる。

デジタル貿易をめぐる地域的なルール形成

1. デジタル貿易3原則における各協定の比較

近年、デジタル貿易のルール形成がバイ(二国間)及びリージョナル(地域間)の枠組みで進行している。2003年に発効したオーストラリア・シンガポール自由貿易協定(FTA)は電子商取引章を持つ初のFTAであり、日本のEPAでは日本・スイスEPA以降に電子商取引章が導入されている。ただし、環太平洋パートナーシップ(TPP)が締結される以前の多くのFTA及びEPAでは電子商取引章は含まれていたものの、低水準のデジタル貿易条項しか含

まれていなかった。そうした中で、TPP 及び CPTPP は、越境データ移転の原則自由化、データローカライゼーション要求の原則禁止、ソースコード及びアルゴリズムの開示強制的原則禁止などの高水準のデジタル貿易条項（TPP 3 原則）を含む最初の FTA となった。以降、アメリカ・メキシコ・カナダ協定（USMCA）、日米デジタル貿易協定（日米 DTA）、日英 EPA、地域的な包括的経済連携（RCEP）協定などにおいても同様の規律が構築された。ただし、RCEP のハードな意味での規律力は乏しく、その背景には中国のデジタル保護主義的な考えが影響していると考えられる。

以下では、これら 3 原則が各地域的なデジタル貿易のルールをいかに規定するのかについて表 1 を概観しながら比較し、検討する。

第一に、情報の電子的手段による国境を越える移転に関しては CPTPP、USMCA、日米 DTA 及び日英 EPA において認められており、公共政策の正当な目的のために必要な措置を除いて事業の実施のために行われる情報（個人情報を含む）の電子的手段による国境を越える移転を禁止または制限することを原則禁止している。また、CPTPP などには電子商取引章とは別に総則的に安全保障例外が定められており、日米 DTA にも総則的な規定に安全保障例外が規定されている。

第二に、コンピュータ関連設備の設置要求などの禁止、すなわちデータローカライゼーション要求の禁止に関しては、CPTPP、USMCA、日米 DTA、日英 EPA では自国の領域において事業を遂行するための条件として、当該領域においてコンピューター関連設備を利用または設置を要求することを禁止している。なお、金融機関や金融サービス提供者については、これらの協定の間で、一定のバリエーションはあるが、日英 EPA では、金融当局による規制や監督のためのアクセスが認められる限りにおいては禁止されるという点に到達している。

第三に、ソースコード・アルゴリズムの移転など要求の禁止においては、CPTPP が自国における輸入及び販売などの条件として、大量販売用ソフトウェアのソースコード移転アクセス要求を原則禁止している。ただし、商業的契約におけるソースコードの提供規定、国内法令への適合のためのソースコードの修正要求、及び特許権の出願などに関する要求は許容され得る。USMCA、

日米 DTA においては、自国における輸入・販売などの条件として、ソフトウェアのソースコードやソースコードに表現されるアルゴリズムの移転・アクセスを要求することを禁止している。ただし、規制機関や司法当局が、調査、検査、検討、執行活動または司法手続きのため、ソースコードやアルゴリズムを保存または入手可能とすることを要求することは許容され得る。また、日英 EPA では、自国における輸入・販売等の条件として、ソフトウェアのソースコードやソースコードに表現されるアルゴリズムの移転・アクセスを要求することを禁止している。ただし、規制機関や司法当局が、または適正評価機関に関して、（１）調査、検査、検討、執行活動または司法手続きのため、ソースコードやアルゴリズムの保存または司法手続きのため、ソースコードやアルゴリズムを保存または入手可能とすること、（２）調査、検査、検討、執行活動または司法手続きのため、ソースコードやアルゴリズムの保存または司法手続きの後に、法律に基づく是正措置を課し、または執行するため、ソースコードやアルゴリズムの移転・アクセスを要求することは強要され得るとの規定がある。

他方、中国の参加する RCEP についても、こうした諸原則への歩み寄りは見られるが、実際上の規律力が乏しいとの指摘ができる。RCEP は広範な公共政策例外、安全保障例外を留保しているからである。RCEP12.15 条（情報の電子的手段による国境を越える移転）3 項（a）号は、CPTPP14.11 条 3 項に相当する公共政策目的に基づく例外について、「締約国が公共政策目的を達成するために必要であると認める」という自己判断的な文言を採用した上で、注釈において「この（a）の適用上、締約国は、正当な公共政策の実施の必要性については実施する締約国が決定することを確認する」と明記しており、締約国に広範な裁量が認められることを明らかにしている。また、RCEP12.15 条 3 項（b）号は、協定全体に適用される安全保障例外である 17.13 条とは別に、「締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認められる措置」が正当化される旨を規定している。さらに、同号は、「他の締約国は、当該措置については、争わない」と規定しており、安全保障に基づく例外についても、締約国に広範な裁量が認められることを明らかにしている。12.14 条（コンピュータ関連設備の設置強制禁止）も同様である。以上のように、中国が

表1 各協定におけるTPP3原則の扱いの比較

■情報の電子的手段による国境を越える移転

CPTPP 14.11条	公共政策の正当な目的のために必要な措置を除いて、事業の実施のために行われる情報（個人情報を含む）の電子的手段による国境を越える移転を許可することを要求。またCPTPPでは電子商取引章とは別に、29.2条に総則的に安全保障のための例外が定められている。（この点は、以下の規定でも同様）
USMCA 19.11条	公共政策の正当な目的のために必要な措置を除いて、事業の実施のために行われる情報（個人情報を含む）の電子的手段による国境を越える移転を禁止又は制限することを禁止。またUSMCAでは電子商取引章とは別に、32.2条に総則的に安全保障のための例外が定められている。（この点は、以下の規定でも同様）
日米DTA 11条	公共政策の正当な目的のために必要な措置を除いて、事業の実施のために行われる情報（個人情報を含む）の電子的手段による国境を越える移転を禁止又は制限することを禁止。また日米DTAでは、包括的FTAではないので別章ではなく総則規定（4条）に安全保障例外が定められている。（この点は、以下の規定でも同様）
RCEP 12.15条	以下の措置を除いて、事業の実施のために行われる情報の電子的手段による国境を越える移転を妨げることを禁止。 ①締約国が公共政策の正当な目的を達成するために必要であると認める措置。 ②締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置。
日英EPA 8.84条	公共政策の正当な目的のために必要な措置を除いて、事業の実施のために行われる情報（個人情報を含む）の電子的手段による国境を越える移転を禁止又は制限することを禁止。また日英EPAでは電子商取引章とは別に1.5条に総則的に安全保障のための例外が定められている。（この点は、以下の規定でも同様）

■コンピュータ関連設備の設置（データローカライゼーション）要求などの禁止

CPTPP 14.13条・14.1条	公共政策の正当な目的のために必要な措置を除いて、自国の領域において事業を遂行するための条件として、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求することを禁止。ただし、金融機関や金融サービス提供者に対する当該利用又は設置要求は許容され得る。
USMCA 19.12条・19.1条 ・17.1条	自国の領域において事業を遂行するための条件として、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求することを禁止。ただし、金融機関や金融サービス提供者に対する当該利用又は設置要求は許容され得る。
日米DTA 12条・1条(d)、 13条	自国の領域において事業を遂行するための条件として、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求することを禁止。ただし、金融機関や金融サービス提供者については、金融当局による規制や監督のためのアクセスが認められる限りにおいて禁止。
RCEP 12.14条・ 12.1条(b)	以下の措置を除いて、自国の領域において事業を遂行するための条件として、当該領域においてコンピュータ関連設備を利用し、又は設置することを要求することを禁止。 ①締約国が公共政策の正当な目的を達成するために必要であると認める措置。

	②締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置。 ただし、金融機関や金融サービス提供者に対する当該利用又は設置要求は許容され得る。
日英EPA 8.85条・ 8.71条(f)、 8.63条	公共政策の正当な目的のために必要な措置を除いて、事業の実施のために行われる情報（個人情報を含む）の電子的手段による国境を越える移転を禁止又は制限することを禁止。ただし、金融サービス提供者については、金融当局による規制や監督のためのアクセスが認められない場合には、以下の要件を満たすことを条件に、コンピュータ関連設備の利用又は設置要求が許容され得る。 ①金融サービス提供者に対し情報へのアクセスを改善するための適当な機会を与えること。 ②他方締約国又はその金融規制当局と協議すること。

■ソースコード・アルゴリズムの移転など要求の禁止

CPTPP 14.17条	自国における輸入・販売等の条件として、大量販売用ソフトウェアのソースコードの移転・アクセスを要求することの禁止。ただし、商業的契約におけるソースコードの提供規定、国内法令への適合のためのソースコードの修正要求、及び特許権の出願等に関連する要求は許容され得る。
USMCA 19.16条	自国における輸入・販売等の条件として、ソフトウェアのソースコードやソースコードに表現されるアルゴリズムの移転・アクセスを要求することの禁止。ただし、規制機関や司法当局が、調査、検査、検討、執行活動又は司法手続のため、ソースコードやアルゴリズムを保存又は入手可能とすることを要求することは許容され得る。
日米DTA 17条	自国における輸入・販売等の条件として、ソフトウェアのソースコードやソースコードに表現されるアルゴリズムの移転・アクセスを要求することの禁止。ただし、規制機関や司法当局が、調査、検査、検討、執行活動又は司法手続のため、ソースコードやアルゴリズムを保存又は入手可能とすることを要求することは許容され得る。
RCEP	規定なし
日英EPA 8.73条	自国における輸入・販売等の条件として、ソフトウェアのソースコードやソースコードに表現されるアルゴリズムの移転・アクセスを要求することの禁止。ただし、規制機関や司法当局が、又は適合性評価機関に関して、以下のことを要求することは許容され得る。 ①調査、検査、検討、執行活動又は司法手続のため、ソースコードやアルゴリズムを保存又は入手可能とすること。 ②調査、検査、検討、執行活動又は司法手続の後に、法律に基づく是正措置を課し、又は執行するため、ソースコードやアルゴリズムをの移転・アクセスを要求すること。

出所：筆者らによる作成

加わる RCEP にデジタル貿易の規律を含めたことは前進ではあるものの、例外規定の発動が容易であり、実際上の規律力は乏しいとの指摘がなされ得る。また、RCEP にはソースコード及びアルゴリズムの移転の禁止に関する規定がない。

近年、日本同様に、シンガポールがデジタル分野で通商ルールの形成について積極的な展開をしている。2020 年 6 月にシンガポール、チリ、ニュージーランドの 3 か国でデジタル経済パートナーシップ協定 (DEPA) を締結するとともに²⁾、オーストラリア、直近ではイギリスと韓国との協定をスピーディーに締結している。DEPA はモジュールと呼ばれる 16 のカテゴリから構成されており、TPP 3 原則に似た越境データ移転の原則自由化やデータローカライゼーションの要求の原則禁止へ理解を示すとともに、フィンテック、人工知能 (AI)、政府調達、競争政策での協力などを含んでいる。それぞれのモジュール単体が個別に改訂や修正が可能な柔軟な仕組みとなっている。ただし、DEPA にはソースコードの開示強制の原則禁止がなく、CPTPP の規律を確認 (アフーム) する点を超える先進的な部分については拘束力のない規定である。

2. 中国の動向

中国でインターネットにアクセスできるようになったのは 1994 年のことである。その後、中国政府は 1998 年から金盾計画を本格化させ、2006 年に不適切と判断したウェブサイトへのアクセスを遮断する通称グレート・ファイアウォールと呼ばれるシステムの稼働を開始し、ネット規制を計画的に推進してきた。2009 年頃からは SNS の普及によりさらに情報統制を厳格化させ、フェイスブック、ツイッターなどへのアクセスを遮断するとともに、自己検閲の要請を受けたグーグルに、中国本土からの撤退を選択させた。グレート・ファイアウォール (防災長城) については世界貿易機関 (WTO) などにおいて問題視されてきたが、具体的な対応がほとんどなされず³⁾、中国に対抗するためのルール形成は進展が見られなかった⁴⁾。こうした中で中国によるデータ保護主義的な措置を改善するべく、アメリカ及び日本などが TPP などを通じて高いデジタル貿易条項の構築を求めるようになった⁵⁾。

現在、中国は RCEP に参加し電子商取引章を含む協定を有するが、先述の

ように同協定は広範な公共政策例外、安全保障例外を留保している。2021 年 11 月、中国は DEPA への加盟申請を行ったが、その背景として考えられるのは、扱う課題が AI、デジタル ID、サイバーセキュリティーなど自国にとって重要かつ先進的な課題なため、まだルール形成初期において主導権を取るために早期に入り込む戦略である。ただし、データの越境移転など、CPTPP の規定を確認する旨のアファーム規定に関して中国がどのように取り扱われるのか、また中国が対応するのかは、不透明である。

データ経済圏の深化のための課題

地域的な枠組みの進展と深化は、マルチの枠組みにも影響を与えている。とりわけ日本は、DFFT を提唱するとともに、WTO 電子商取引交渉の共同議長をオーストラリア、シンガポールなどと共に務め、マルチの新たなデジタル貿易における国際経済ルール形成において重要な役割を果たしている。また経済協力開発機構（OECD）では同テーマについて多様な部局が検討を進めているが、日本は OECD での議論及び調査にも積極的に関わり貢献している。地域的なデジタル貿易をめぐる枠組みが先行して進んでいたという背景も手伝い、2021 年 12 月の WTO 電子商取引の共同議長の閣僚声明において、越境データ流通、データローカライゼーション、ソースコードにおける 3 原則について、条文提案を統合したことが発表された⁶⁾。従来、3 原則についての立場を明らかにしていなかった欧州連合（EU）とも距離が縮まって来ていることが窺われる。課題はまだ山積しているものの、地域的な枠組みがマルチの場にも徐々に浸透している状況であると考えられる。

他方で、こうしたルール形成の動きは、データの越境移転を促進し、デジタル経済圏の形成という点で重要ではあるが、当然のことながら個人情報の保護を含む公共政策例外や安全保障例外を伴う。これらの例外、特に安全保障例外についての地域的な枠組みでの議論、姿勢は、マルチにおける電子商取引の議論にそのまま影響することが想定され、留意が必要である。

加えて、現在データ分野でボトルネックになっているのが、民間事業者が保有する個人情報に対して政府機関などが強制力を持ってアクセスすること、いわゆるガバナント・アクセス（GA）の問題である。DFFT のコンセプトにお

いて経済的価値の創出という点で国境を越える自由なデータ流通は重要である。一方で個人情報などを扱う限り信頼がなければ自由なデータ流通の成立は難しい。ただ信頼は重要であるものの、GAの問題はデータの越境流通に制限をかける措置になり得る。例えば中国では、国家情報法（2017年6月施行）、サイバーセキュリティ法（2017年6月施行）、データセキュリティ法（2021年9月施行）などにおいて、事業者が政府の情報収集活動に協力することを義務として規定している。

GAは、二つの観点から、国境を越えたデータ経済圏構築の質や量に大きなインパクトを与える重要な検討事項と捉えることができる。第一に、企業や個人、国家は、不透明で恣意的なGAが存在する国及び地域へのデータ移転を懸念している。EUの一般データ保護規制（GDPR）や日本の改正個人情報保護法ではそういった国へのデータの移転については制度的な手当てがある。第二に、国家は、自国の規制監督や法施行の実効性が損なわれること、つまり規制のために必要な情報あるいは刑事関係も含む証拠について、国外に出て行くことを調査あるいは操作することができなくなる。結果、国家としては、監督や法執行の実効性が損なわれることを恐れ、自国の権限が及ぶ範囲にデータを留置しておきたいとの要請が働く。

法執行目的などの公共の利益を達成するために必要なGAは許容されるべき一方で、企業価値の源泉たるデータに政府が広くアクセスすることが許容され、適切なセーフガードが確保されない場合、企業が競争力を確保・維持する上で大きな懸念が生じ、企業の事業基盤が大きく害される恐れがあるばかりでなく、越境データ流通の障壁にもなり得る。GAの適切なあり方について検討する機運が生まれている。

GAの適切なあり方についての検討

DFFT構想の提唱以来、GAをめぐる問題は重要な事項として認識されている。2021年4月に開催されたG7のデジタル技術大臣会合では、信頼あるGAのガイドラインの策定が課題として挙げられた⁷⁾。OECDのデジタル経済政策委員会においても「信頼ある政府アクセスに関する高レベルの原則または政策ガイダンス」を定義するための議論が開始された。OECDにおける議論は、

不透明、無制限な情報アクセスを許容する権威主義体制から民主主義・法治国家を区別するための試みであると評価されている。

ただし、作業の範囲や優先度に関して、米欧間においても意見の相違がある。例えば、強制的アクセス（Obliged Access）と直接的アクセス（Direct Access）について、どちらを優先して交渉するのか、両方一緒なのか、それとも個別に交渉するのが議論になっている。Obliged Access とは、国家が情報を持っている個人や企業に、令状などの適正手続きを経た上で情報の提供を命令する類型である。Direct Access とは、国家が直接サーバーなどに侵入し、政府による命令などを介さず自らで情報を入手することをいう。アメリカとしては、Direct Access は国家の諜報活動のあり方などにも直接的な影響があるセンシティブな問題であることから、Direct Access についても同時に議論を始めることには慎重であったのではないかと推察される。そのためか、OECD における議論は 2021 年 7 月に一度暗礁に乗り上げたが、2022 年の早い段階で議論が再開される兆候が見え始めている。

OECD デジタル経済政策委員会によって、①政府が個人情報へのアクセスをすることができる法的根拠、②アクセスが正当な目的を満たし、必要かつ適切な方法で実行される必要性、③透明性、④GA に課された制約に対する承認、⑤機密性、完全性、可用性を含む取得した個人データの取り扱いに関する制限⁸⁾、⑥独立した監督体制、⑦効果的な救済、という 7 つの GA が備えるべきセーフガードが示された⁹⁾。企業によって構成される、OECD の諮問機関の一つである経済産業諮問委員会（Business at OECD）もこれを支持しており、このセーフガードについて、自らの理解を敷衍^{ふえん}して、具体化することを促している¹⁰⁾。その結果、詳細は不明であるが、まずは Obliged Access に関する諸原則について一定の具体化が進んでいる模様である。

越境データ取得（法執行）のための国際的な協力

1. 国際捜査共助のさらなる活用と効率化

適切な GA の在り方をめぐり、国家が自国の規制の実効性をいかにして確保するのかという点で、国際協力が重要な意味合いを持つ。伝統的な国際協力のあり方として発展したのが、各国の捜査当局間で直接証拠の収集に協力する国

際捜査共助である。係る国際捜査共助のさらなる活用と効率化も重要ではあるが、限界もある。捜査共助は、外交当局間のやりとりを通じて証拠収集するより遥かに迅速であるものの、依然として時間がかかりすぎるという指摘がなされている。また、そもそもデータの所在国がわからないと、共助の活用もできないが、昨今のクラウド化により、どこの国に実際データがあるのか把握することが難しく、捜査共助の活用に一定の制約を生み出している。

2. サイバー犯罪条約

国際条約である「サイバー犯罪に関する条約」は、自国の領域内に所在する者に対してデータ提出を要求することを認めているが（サイバー犯罪条約18条）、対象となるデータが国外に保存されている場合にも提出命令すなわち Obligated Access が可能であることを締約国が合意したものであると解釈できるかについて、多国間において争われてきた。

また、サーバーの管理者などにデータの提出を求める捜査手法の重要性を踏まえ、域外のクラウドサービスを展開するプロバイダーに対する照会が適切に行われるための要件や手続きに関する法的枠組みの整備が必要であるという提案、すなわち相手国の個人情報保護や刑事訴訟法上の手続き上の権利も十分に保証される必要があるということ（サイバー犯罪条約委員会第二追加議定書案）が議論されている。

さらに、Direct Access におけるいわゆるリモートアクセスについては、サイバー犯罪条約は、データ主体（開示権限を有するサーバーの管理者などを含む）の同意が得られる場合に他国所在のサーバーに保存されたデータにアクセスできるとしているが（サイバー犯罪条約32条（b））、これ以外の捜査を禁止または排除したわけではなく、将来における解決策の発展の余地を残していると理解されている。サイバー犯罪条約のクラウド証拠部会などでは、捜査機関が合法的に獲得したクレデンシャル情報（ユーザー ID やパスワードなど）を用いる場合や、差し迫った危険、物理的な危害、証拠隠滅、被疑者の逃亡の恐れがあるといった緊急もしくはその他の事情がある場合には、他国所在のサーバーに保存されたデータへのアクセスを認めることなどが検討されている。また、データの保存場所が次々に変わる場合や、一つのデータが様々な場所に分散して

保存されている場合などデータの保存場所が明確でない場合には、データが保存されている領域国に執行管轄権があると判断することが妥当でなく、データを排他的に処分する権利を有する者と自国との間に正当な連結点があれば、当該国の捜査機関は、そのデータまたはその媒体に対して執行管轄権を及ぼし得るという考え方も提示されている。

3. アメリカのクラウドアクト行政協定

マルチの場合以外でより迅速に有志国がルール形成するために、各国はいかに対応すればよいであろうか。そのヒントになり得るのがアメリカのクラウドアクトに基づく行政協定である。アメリカのクラウドアクトでは、アメリカ政府と外国政府との間で、相互の国に所在するプロバイダーに対するデータの開示命令のあり方について、行政協定を締結することで、円滑かつ適法に実施する仕組みを構築することも想定されている。どの国と締結するかについてはアメリカ議会で調整するが、その鍵となる概念は、表現の自由、民主主義などで、法治国家、民主主義国家、表現の自由が保証された国家と権威主義国家とを区別するメカニズムがビルトインされている。すでに英語圏5か国の枠組み「ファイブ・アイズ」として連携するイギリスやオーストラリアとは締結済みである。プライバシー保護の観点から慎重論も存在し、スイス司法省など、かなり慎重な検討結果を出す国もある。

日本とは、特に憲法や電気通信事業法における通信の秘密や個人情報保護法との関係で、一定の立法的手当てが必要であろうと考える。手当てさえすればアメリカとの行政協定の締結は法的には可能である。他方、アメリカと本協定を結ぶことで、EUのGDPR、いわゆる十分性認定（個人データの保護レベルが同等とみなす国・地域）にもたらす影響を慎重に検討して、同時にEUに対しても十分性認定が失われないということを説明及び確保するという対応も必要である。

提言

データ経済圏構築のために、多様な国際フォーラムで国際ルールを構築していくことが重要であるが、より統合したデータ経済圏を形成する際に、まずは

民主主義・法治主義国家を中心とした有志国でのルール形成のフォーラムの構築が、懸隔点の大きいGAの問題において非常に有効な戦略に成り得ると考える。そういう意味では、G7でDFFT実現のロードマップが策定され、信頼あるGAについてのガイドラインの策定が目指されていること、さらに、OECDで企業の支持も得ながら、また市民社会からの意見も聴取しながら、有志国で議論が進んでいることは非常に重要である。日本は2023年のG7サミット議長国であり、また米欧の間、すなわちGDPRにおいて十分性認定を得ており、アメリカと日米DTAを結んでいるという非常に特殊な立場にあるという利点も生かして、議論の「とりまとめ」を主導することが期待される。

データの越境移転が活発化することによって、法執行の実効性への懸念が高まれば、あるいは、無秩序な域外へのデータアクセスの恐れが懸念されれば、かえってデータローカライゼーションの傾向が強まる恐れがある。多国間における国際的な枠組みは、国際的な捜査協力のための安定的な土台となる。その意味で、2022年5月11日に日本がサイバー犯罪条約の追加議定書に署名したことは歓迎すべきことである。同時に、迅速性と実現可能性からすれば、まさにDFFTの精神に倣い、価値観を共有できる有志国間で先行して、着実に枠組み作りをしていくことが適切であると考ええる。したがって、日本としては、このような観点からも、クラウドアクトが想定しているような二国間での国際協定の締結も視野に、必要な法的論点の検討を進めていくことが有意義である。

注

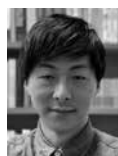
- 1) MOFA (2019) “G20 Osaka Leaders’ Declaration” June 29, 2019.
- 2) ニュージーランドとシンガポールは2021年1月7日に既に発効していたものの、チリでは国会承認に時間を要し同年11月23日に発効に至った。
- 3) Palmer, Doug (2010) “U.S. Weighing China Internet Censorship Case.” Reuters, March 10, 2010.
- 4) Meltzer, Joshua Paul (2014) “The Internet, Cross-Border Data Flows and International Trade.” *Asia and the Pacific Policy Studies* 2 (1) : 90–102.
- 5) Azmeh, Shamel, Christopher Foster, and Jame Echavarri (2020) “The International Trade Regime and the Quest for Free Digital Trade.” *International Studies Review* 22, 671–692.
- 6) WTO (2021) “WTO Joint Statement Initiative on E-commerce Statement by Ministers of Australia, Japan and Singapore” December 2021.
- 7) UK Department for Digital, Culture, Media & Sport (2021) “Ministerial Declaration

- G7 Digital and Technology Ministers' meeting," April 28, 2021.
- 8) 「機密性 (confidentiality)」とは情報に対するアクセス権限を徹底して保護・管理すること、「完全性 (integrity)」は改ざんや過不足のない正確な情報が保持されている状態、「可用性 (availability)」は、情報をいつでも使える状態を保持することである。
 - 9) OECD (2020) "Government access to personal data held by the private sector: Statement by the OECD Committee on Digital Economy Policy," December 2020.
 - 10) BIAC (2021) "Business at OECD (BIAC) Statement on the OECD Committee on Digital Economy Policy's work to develop high-level principles or policy guidance for trusted government access to personal data held by the private sector," April 7, 2021.

第6章 サイバー諜報による営業秘密の窃取に いかに対処するか

——国際法の観点からの考察¹⁾

長崎県立大学国際社会学部准教授 平見健太



Point

本章は、近年急増している国家関与型のサイバー諜報による営業秘密の窃取に着目し、係る事象に対して既存の国際法がいかに対処し得るのかを考察し、国際法によるサイバー空間規制の限界と今後の課題を提示するものである。サイバー諜報自体を規律する一般的な国際法規範は存在しないため、個々のサイバー諜報を問題にする場合には、当該活動の諜報としての性格に着目するのではなく、その活動に用いられる手段や生じる結果に着目し、行為類型ごとにケースバイケースで適用可能な法規を検討する必要がある。この点、主権原則や内政不干渉原則などの国際法上の基本原則は、サイバー諜報を十分に規律し得るものではないため、営業秘密の窃取という行為類型により特化して、知的財産保護に関する国際条約に検討の焦点を当てた。その結果、国家関与型のサイバー諜報による営業秘密窃取のうち、領域内における窃取の場合であればともかく、領域外からのリモート・アクセスによる窃取の場合には、両条約のいずれによっても実効的に対処し得ないことが理解された。以上の考察を通じて導き出された課題は、国家関与型のサイバー諜報による営業秘密窃取への対応だけでなく、より一般的にサイバー空間の実効的な規制を実現する上で、重要な示唆を持つ。

近年、国家の関与が疑われるサイバー諜報により営業秘密²⁾などの知的財産が窃取される例が急増しており、その被害も深刻化している³⁾。アメリカ企業の被害は特に大きく、例えば2018年3月公表の「米国通商法301条報告書」では、中国の関与するこうした営業秘密窃取が調査対象とされた。我が国企業も、国家関与型のサイバー諜報による営業秘密等窃取の標的になっているとされ⁴⁾、こうした事態に対して我が国は、アメリカやイギリスなどと協同して強い懸念を表明するとともに⁵⁾、2021年に改訂された「サイバーセキュリティ戦略」においても、この種の問題が懸念事項として明記されるに至った⁶⁾。国際社会でも問題意識の共有が広がっており、2015年の「主要20か国会議(G20)首脳宣言」、2016年の「サイバーに関する先進7か国(G7)の原則と行動」、2021年の「G7首脳宣言」などは、以上の営業秘密窃取を対処すべき課題として挙げている。

第4次産業革命を背景に、営業秘密などの知的財産は企業の競争力の源泉としてその重要性をますます増しており、それ故サイバー諜報による営業秘密の窃取は、その標的となる企業にとって莫大な経済的損失と中長期的な競争力の喪失をもたらす。加えて、今日の技術革新による軍事用／民生用技術の相対化により、企業の開発・保有する技術情報は、単に商業的価値を有するのみならず、国家の安全保障上も欠くべからざる要素となってきた。よって、上述のようなサイバー諜報の脅威は、場合によっては個別企業の問題を超えて、国家の安全保障を揺るがす事態にも直結し得る。このような昨今の経済と安全保障の融合傾向を背景に、国家関与型のサイバー諜報による営業秘密窃取の試みも一層活発化しており、翻って各国政府の懸念も一層高まっているのが現状である。

以上の問題状況を踏まえ、本章では特に国家関与型のサイバー諜報による営業秘密の窃取に着目し、こうした事象に対して既存の国際法が実効的な規制を提供し得るのか否かを考察し、今後の課題を提示する。

サイバー諜報とは何か

サイバー手段を利用する行動全般をサイバー行動(cyber operation)と呼ぶとすれば⁷⁾、こうしたサイバー行動のうち、秘密裡に情報を収集することを目

的として行われるのが、サイバー諜報 (cyber espionage) である。例えばイギリス政府は、サイバー諜報を「標的となるコンピュータ・ネットワークに侵入して機密情報を収集するために、コンピュータ・ネットワークを利用すること⁸⁾」と定義する。また、独立した専門家グループがサイバー攻撃に関する国際法を整理した『タリン・マニュアル 2.0』は、サイバー諜報を「秘密裡にまたは虚偽の口実に基づいてとられる行為であって、情報を収集しまたは収集を試みるためにサイバー能力を用いるもの⁹⁾」と定義している。他にも様々な定義があるが、非公開情報を、サイバー行動によって、当該情報保有者の同意を得ることなく収集する、といった要素を含む点で共通している。なお、サイバー諜報は、標的となる国家機関や主要産業のコンピュータ・ネットワークなどを攪乱・麻痺させることを狙いとしたサイバー攻撃 (cyber attack) とは本質的に異なるものとされる¹⁰⁾。

こうしたサイバー諜報は、クローズ・アクセスによるものとリモート・アクセスによるものとに大別される。前者は、標的に物理的に接近した状態でサイバー手段を講じるものであり、例えば、スパイが施設に侵入し、コンピュータに USB ドライブを接続し機密情報を収集するような場合が挙げられる。後者は、遠隔地からコンピュータ・ネットワークを通じて標的にアクセスするものを指す。サイバー空間の越境性や匿名性故、リモート・アクセスによるサイバー諜報は実行者にとって容易かつ安全な手段となっており、係る事情を背景に、特に領域外からのサイバー諜報が多発しているのが実態である。

国際法の基本原則とサイバー諜報との関係

サイバー諜報それ自体を直接禁止する国際法上の一般的ルールが存在しないことについては、広く見解の一致がみられる¹¹⁾。例えば『タリン・マニュアル 2.0』は、その規則 32 において、「国家による平時のサイバー諜報はそれ自体国際法に違反しない……¹²⁾」としている。このような一貫した法認識の背景には、そもそも諸国が、諜報能力の維持・活用を自国の国家安全保障上必須なものと認識し、諜報活動を行う自由をなるべく確保しようとしてきた（換言すれば、国際法による規律に消極的な姿勢をとってきた）という事情があり、サイバー諜報に関しても、こうした事情がそのまま当てはまる。

他方で、同マニュアルは以上の言明に続けて、「サイバー諜報を遂行する方法は国際法違反となりうる¹³⁾」としている点が注目される。すなわち、サイバー諜報それ自体は国際法上禁止されていないとはいえ、当該活動に用いられる手段やそこから生じる結果が何らかの国際法に違反する場合はある、という趣旨である¹⁴⁾。

かような国際法の現状に鑑みると、個々のサイバー諜報を問題にする場合には、当該活動の諜報としての性格に着目するのではなく、その活動に用いられる手段や生じる結果に着目し、行為類型ごとに適用可能な法規を検討することが必要となる。こうした観点からしばしば引き合いに出されるのが、サイバー諜報と国際法の基本原則たる主権原則及び内政不干涉原則との関係である。

まず、主権原則との関係については、国家が自国領域内に所在するサイバー・インフラにも主権を有することに鑑みると¹⁵⁾、クローズ・アクセスによるサイバー諜報は、一見相手国の主権を侵害するように思われる。ところが『タリン・マニュアル2.0』においては、この点につき専門家のコンセンサスが得られず、主権侵害を肯定する多数派と否定する少数派の見解が両論併記されるにとどまっている¹⁶⁾。また、リモート・アクセスによるサイバー諜報に関しては、当該活動の結果として相手国領域内のサイバー・インフラに物理的損害や機能喪失が生じた場合等に主権を侵害し得ることについてはおおむね見解の一致がみられるものの、本来の諜報にとどまる場合の主権侵害の有無については見解が分かれている¹⁷⁾。

内政不干涉原則との関係については、同原則における「干渉」が、他国に対する強制や威嚇に基づく命令的関与を意味することに鑑みると、サイバー諜報はそれ自体強制的要素を持つものではないため、同原則に違反しないと考えられる。

以上より、これらの国際法上の基本原則がサイバー諜報の規律にとってあまり有用でないことは容易に理解される。かくして、サイバー諜報一般という次元ではなく、営業秘密を狙いとしたサイバー諜報という行為類型に特化して、適用可能な法規を検討しなければならないことになる。そこで検討の俎上に上がるのが、知的財産保護を扱った国際条約である。以下ではこうした観点から、最も基幹的かつ普遍性の高い多数国間条約である、工業所有権の保護に関する

パリ条約（以下、パリ条約）と知的所有権の貿易関連の側面に関する協定（以下、TRIPS 協定）に着目し、各条約が営業秘密の保護をその射程に入れているのかどうか、そして、国家関与型のサイバー諜報の抑止にとって有用かどうかを検討する¹⁸⁾。

知的財産保護条約による対処可能性

1. パリ条約と TRIPS 協定の関係

パリ条約は、特許権や商標権などの工業所有権の保護を目的とした条約であり、1883年に締結されて以来6度の改正を経て現在に至っている（現在の条約当事国数は177か国）。本条約では産業上利用される知的財産が広く保護の対象となっているが、こうした保護対象の中に不正競争の防止が含まれていることが注目される。次に TRIPS 協定は、1980年代に欧米諸国が国際法による知的財産保護のさらなる強化を模索した結果、GATT ウルグアイ・ラウンド交渉にて妥結した世界貿易機関（WTO）協定を構成する条約の一つである。TRIPS 協定は広範な知的財産を保護の対象とし、営業秘密の保護もその対象に含んでいる。その上で同協定は、各知的財産について加盟国が遵守すべき保護の最低水準を設定するとともに、協定上の紛争を WTO 紛争処理手続の対象とするなど、知的財産に関する国際的な保護水準を飛躍的に向上させた。

以下ではこれら二つの条約に焦点を当てるが、その前提として両条約の関係性を簡単に整理しておきたい。その鍵となる TRIPS 協定 2.1 条は、「加盟国は、第2部から第4部までの規定について、1967年のパリ条約の第1条から第12条まで及び第19条の規定を遵守する」と規定している。いわゆるパリ・プラス・アプローチと呼ばれるもので、パリ条約の関連規定を TRIPS 協定で参照し協定内に編入することにより、WTO 加盟国はパリ条約の遵守義務を TRIPS 協定上の義務として負うことになる。その帰結として、第1に、問題となる措置が TRIPS 協定の第2部から第4部に関するものである限り、編入されたパリ条約の規定も WTO 紛争処理上の適用法規となる¹⁹⁾。これはつまり、パリ条約の履行確保手段として WTO 紛争処理が利用可能であることを意味する。第2に、パリ条約と TRIPS 協定は後述の通り内容面でも密接に関係しているため、条約解釈に際して相互に参照され、整合的な解釈が探求される傾向にあ

る²⁰⁾。

以下では、こうした両条約の特殊な関係性に留意しつつ、営業秘密の保護と関連し得るパリ条約 10 条の 2 と TRIPS 協定 39 条に焦点を当てる。

2. パリ条約 10 条の 2 と TRIPS 協定 39 条における営業秘密の保護

まずパリ条約 10 条の 2 は、「公正な慣習に反するすべての競争行為」を対処すべき不正競争行為と定義しているところ、こうした抽象的な規定ぶりを通じてその規律が営業秘密の保護にまで及ぶのか、及ぶとすれば、いかなる態様の侵害行為が規制対象となるのかが問題となる。次に TRIPS 協定 39 条は、条文冒頭でパリ条約 10 条の 2 を参照していることから推察される通り、同じく不正競争防止の観点から秘密情報の保護を加盟国に義務づけており、パリ条約の場合と同様の論点が生じる。このように両条約規定は、いずれも不正競争防止の観点から知的財産保護を定めた規定という点で共通し、規定ぶりも似通っているが、以下ではまず、より特定のかつ詳細な規定である TRIPS 協定 39 条を取り上げる。

(1) TRIPS 協定 39 条

TRIPS 協定 39 条が実質的には営業秘密の保護を目的とした規定であることは広く承認されており、問題となる情報が同協定 39.2 条の 3 要件、すなわち (a) 秘密性、(b) 商業的価値の存在、(c) 秘密として保持するための合理的措置の存在を充足する場合には、「開示されていない情報」＝営業秘密に該当し、同規定の対象となる。WTO 加盟国は、こうした営業秘密の管理者に法的保護を提供しなければならず、具体的には、第三者が情報管理者の同意を得ることなく、「公正な商慣習に反する方法」により秘密情報を開示・取得・使用することを防止できるよう、各国は国内法整備等を求められることになる。

ここで問題となるのは、何が「公正な商慣習に反する方法」に該当するのかである。この点、「公正な (honest)」という概念は、本質的に相対的・流動的な概念であり、いかなる行為を (不) 公正と評価すべきかは、時代や場所によって異なる。このことはつまり、いかなる行為を「公正な商慣習に反する方法」として規制対象とすべきかについて、外部の第三者がその是非を評価する

ことは困難である以上、各加盟国には裁量の余地が認められるべきことを意味する。

しかし同時に、39.2 条には注が付されており、その中で係る加盟国の裁量が無制約ではないことも示されている。すなわち 39.2 条の注は、「少なくとも」という表現を用いて、契約違反、信義則違反、違反の教唆が「公正な商慣習に反する方法」に該当する最小限の例であるとしており、これらの方法を通じた営業秘密侵害については裁量の余地なく規制対象とすることを求めている。要するに、「公正な商慣習に反する方法」の判断に際しては各加盟国に一定の裁量が認められるものの、全加盟国が一律に対処しなければならない最低限度の基準は存在するということである。

こうした解釈を踏まえた場合、サイバー諜報による営業秘密の窃取はどのように評価できるだろうか。まず、この種の窃取行為が第三者による取得に該当することは言うまでもない。また、そもそもサイバー諜報が情報管理者の同意を得て実施される筈もない。さらに、営業秘密の取得を目的とした不正アクセスという手法を、「公正な商慣習」に合致する方法とみなす国家が存在するとはおよそ考えられない。以上を踏まえると、サイバー諜報による営業秘密の窃取といういわば典型的な不正取得類型は、TRIPS 協定 39 条においても当然対処が求められるものと解され、こうした営業秘密侵害に対して有効な保護を提供しない WTO 加盟国は、同規定に違反し得ると考えられる。

(2) パリ条約 10 条の 2

パリ条約 10 条の 2 に関しては、そもそも営業秘密が同規定の保護対象に含まれるのかが条文中定かでなく、また保護対象に含まれるとした場合でも、いかなる侵害行為が規制対象となるのかが明らかでない。

この点、パリ条約 10 条の 2 (1) は、「不正競争」に該当する行為一般からの保護を条約当事国（同盟国と呼ばれる）に要求しており、この「不正競争」については 10 条の 2 (2) で定義がなされている。(2) によれば、「不正競争」とはすなわち、「工業上又は商業上の公正な慣習に反するすべての競争行為」を意味するとされる。したがって、パリ条約 10 条の 2 において保護が求められる事項の射程は、「公正な慣習に反する」競争行為の射程次第ということにな

る。

ここで鍵となるのは、いかなる行為であれば「公正な慣習に反する」競争行為に該当するのかであるが、TRIPS 協定 39 条の場合と同様の論理により、何を「公正な慣習に反する」競争行為とみなすべきかについては、各同盟国に裁量の余地を認めざるを得ない。その一方で、パリ条約 10 条の 2 (3) は、「特に、次の行為、主張及び表示は、禁止される」として、三つの行為類型を例示列挙し、全同盟国が一律に禁止しなければならない最低限度の基準を明示することで、同盟国の裁量が無制約ではないことも示している。

こうした条文構造、すなわち、パリ条約 10 条の 2 (1) 及び (2) が「工業上又は商業上の公正な慣習に反するすべての競争行為」からの保護を同盟国に義務付けていること、そして 10 条の 2 (3) があくまで例示列挙にすぎないことを踏まえると、係る例示以外の類型も当然に 10 条の 2 の保護義務の対象になり得ると考えられるが、それでは営業秘密の保護は同規定の義務の対象になるのだろうか。

上述の「公正」概念の相対性に由来する各同盟国の裁量に鑑みると、何が「公正な慣習に反する」競争行為なのかは、同盟国ごとにその市場環境に照らして個別具体的に評価するほかなく、営業秘密に関しても、基本的にはこうした評価を踏まえた上で同盟国ごとに保護義務の有無を判断する必要があるが、この点注目すべきなのが、TRIPS 協定 39 条の存在である。既述の通り、TRIPS 協定 39 条はパリ条約 10 条の 2 のいわば延長線上で営業秘密の保護を規定したものであり、同 39 条に基づき WTO 加盟国は、営業秘密を保護するための国内法整備・運用を実施する義務を負っている。このことはすなわち、TRIPS 協定 39 条の存在により、各 WTO 加盟国においては営業秘密侵害が「公正な慣習に反する」ものと化していることを意味する。

要するに、TRIPS 協定 39 条の存在により、パリ条約と WTO 協定の双方の当事国に関する限りは、当該国の国内市場において営業秘密侵害が「公正な慣習に反する」競争行為に該当すると考えて差し支えなく、その結果、パリ条約 10 条の 2 の下で営業秘密の保護義務を負うことになると考えられる。

それでは、サイバー課報による営業秘密の窃取という態様は、上記義務の下でどのように位置付けられるだろうか。こうした行為類型は、営業秘密の不正

取得の典型例といえるものであり、係る営業秘密侵害につき、同条約 10 条の 3 の求める「適当な法律上の救済手段」が利用できないとすれば、それはこの種の侵害行為を「有効に防止する」ことにならず、結果、「有効な保護」を提供する義務に反することになろう。よって、少なくともパリ条約と WTO 協定の双方の当事国に関しては、一般論としてサイバー諜報から営業秘密を有効に保護すべき国際法上の義務を負うものと考えられる。

(3) 条約の域外適用可能性

以上のように、パリ条約及び TRIPS 協定は、条約当事国に営業秘密の保護義務を課しており、こうした義務の射程にはサイバー諜報からの保護も当然含まれると考えられる。しかし、問題への対処可能性につき結論を出すためには、ここまでの検討に加えて、サイバー諜報により営業秘密が窃取される「場所」にも着目する必要がある。係る「場所」については、次の二つの場合が考えられる。すなわち、(1) A 国領域内で、A 国の関与するサイバー諜報により、私企業等の営業秘密が窃取される場合、または、(2) A 国の関与するサイバー諜報により、A 国領域外に所在する私企業等の営業秘密が窃取される場合である。昨今主に問題となっているのは領域外からのリモート・アクセスによるサイバー諜報であり、(2) の類型がこれに該当する。

この点、パリ条約及び TRIPS 協定が、各国に自国領域内において義務を課していることについては異論がなく、したがって上記 (1) の場合に、パリ条約 10 条の 2 または TRIPS 協定 39 条に基づき領域国の義務違反を問うことは理論的には可能である。問題は、両条約が自国領域外における営業秘密の保護についても各国に義務を課しているのかである。この点が肯定される場合には、条約当事国がサイバー諜報を通じて自国領域外において営業秘密を窃取することも、関連義務に違反することになる。

一般論として、主権国家の「領域」が国際義務の基本的な履行単位として機能してきたことは既に指摘されてきたところであり²¹⁾、また、ウィーン条約法条約 29 条が「条約は、別段の意図が条約自体から明らかである場合及びこの意図が他の方法によって確認される場合を除くほか、各当事国をその領域全体について拘束する」と定めていることも、領域こそが条約の基本的な履行単

位として想定されていることを示すものといえる。

しかしながら、以上の一般論をもって個別条約の地理的適用範囲が直ちに確定するわけではない。また条約法条約 29 条は、あくまで、国家が責任を有する地域のうちどの部分に条約が適用されるのかを決定するための規則として起草されたものであり、別段の意図が存在しない場合に条約の適用が当事国の領域内に必然的に限定されることを定めたものではない²²⁾。要するに 29 条は、個別条約の適用範囲が領域内に限定されるのか、あるいは領域外にまで及ぶのかという問題に関しては何ら指針を提供しないのである。よって、条約の地理的適用範囲を確定するための指針は、個別条約の文言や趣旨・目的に見出すはかない²³⁾。

こうした前提を踏まえた上で、まずパリ条約 10 条の 2 に目を向けると、たしかに同規定には、義務の地理的適用範囲が領域内に限定されることを示す文言は存在しない。その一方で、人権条約における「管轄」条項のような、条約当事国の義務が領域内に限定されないことを示唆する文言上の基礎も、10 条の 2 はおろかパリ条約全体を通して見当たらない。

その上で、10 条の 2 における義務の内容に着目すると、既述の通り、何が「公正な慣習に反する」競争行為に該当するのかは、各同盟国の市場環境に照らして評価されるべき問題であり、そうした国内状況次第で国ごとに義務の射程は異なり得る。このことに鑑みると、同規定上の不正競争防止義務は、それぞれの領域内において各国が自国の事情に応じて果たすべき性質のものであり、こうした義務が領域外にまで及ぶと解することは難しい。

また、知的財産法に通底する「属地主義の原則」（知的財産権の成立・移転・効力等については、各国がそれぞれの国内法によって定めることができ、また各国が定めた知的財産権の効力は、その国の領域内にのみ及ぶという原則²⁴⁾）にも留意する必要がある、係る原則の存在を前提としつつ、パリ条約を含む知的財産保護条約は締結されてきた²⁵⁾。

これら諸要素の検討を総合すると、パリ条約 10 条の 2 における営業秘密の保護義務は、あくまで各国の領域内において効力を有するのであって、領域外にまでその効力が及ぶと解することはできないように思われる。

TRIPS 協定 39 条についても、おおむね同様の理由から、条約義務の域外適

用については否定的な結論が得られる。すなわち、TRIPS 協定中にも、条約当事国の義務が領域内に限定されないことを示唆する文言上の基礎は見当たらない。また、TRIPS 協定 39 条においても「公正な商慣習に反する方法」の解釈が鍵をなすところ、こうしたパリ条約 10 条の 2 と同種の規範構造が、条約義務の域外適用につき否定的な結論を示唆する。さらに、パリ条約の場合と同様に属地主義の原則についても留意する必要がある。よって、TRIPS 協定 39 条における営業秘密の保護義務についても、各国の領域内においてのみ効力を有するものと解すべきであろう。

以上より、パリ条約 10 条の 2 及び TRIPS 協定 39 条はともに、条約当事国に対して、営業秘密の保護義務をそれぞれの領域内においてのみ課していると思わざるを得ず、その帰結として両条約規定は、領域外からのサイバー課報により営業秘密窃取を企てる国家を、実効的に規律し得るものではないと考えられる。

今後の課題

本章では、国家関与型のサイバー課報による営業秘密の窃取という事象につき、既存の国際法を通じていかに対処し得るのかを検討した。得られた結論の概略は、国家関与型のサイバー課報による営業秘密窃取のうち、領域内におけるクローズ・アクセスによる窃取の場合であればともかく、領域外からのリモート・アクセスによる窃取の場合には、パリ条約 10 条の 2 及び TRIPS 協定 39 条のいずれによっても対処し得ないというものであった。とはいえ、なぜ実効的な対処ができないのかを理解することは、今後の課題を把握する上でも有用である。以下では二つの課題を提示しておきたい。

第 1 に、サイバー課報による越境的な知的財産侵害の問題に対処する上で、そしてより一般的にサイバー空間上の事象に対処する上で、いずれも「領域性 (territoriality)」が、法による問題解決にとっての桎梏^{しごく}になっているという事実である。むろん、伝統的に国際法の実効性はこの領域性によって支えられてきたこと、また、サイバー空間における国際法の適用を肯定する論理も、各国の領域をその足掛かりとしていること、さらには、属地主義の原則が諸種の知的財産保護条約規定の前提をなしてきたことなどに鑑みると、こうした領域性

からの離脱が容易に進行するとは考えにくい。しかし、脱領域的なサイバー空間を利用した活動が常態化し、そこから無数の懸念が生じていることは厳然たる事実である。こうした社会的現実を前に法が実効的な対処を模索しようとするれば、現在桎梏となっているところの領域性は何らかのかたちで相対化を迫られることになるのではないかと考えられるが、この点の検討は今後の課題となる。

第2に、サイバー空間における技術情報の窃取に関して、既存の国際法が実効的な規制を提供できないとすれば、別の観点から被害を防ぐための方策を採るほかない。この点で検討に値するのが、サイバー空間自体のアーキテクチャ、あるいは技術情報のアーキテクチャの在り方について、国際法を含めた法による規律可能性を模索することである²⁶⁾。すなわち、サイバーリスク自体を低減させ、あるいはサイバー空間における国際法の適用を容易化するためには²⁷⁾、その空間やシステムを構成する技術的な設計、すなわちアーキテクチャの在り方自体を規律することが一つの有用な方策であり、また、個々の技術情報についても、盗られない・悪用されないためのアーキテクチャを採用することが被害の未然防止という観点からは望ましい。

いずれにせよ、サイバー空間上で生じる越境的な課題に実効的に対処していくためには、従来の法理論の克服・修正や新たな規制手法の構想といった抜本的な対応が不可欠であろう。

注

- 1) 本テーマを法解釈論の観点からより詳細に検討したものとして、拙稿「サイバー課報による営業秘密の窃取—サイバー空間における国際法の実効性—」『早稲田法学』97巻3号(2022年)。
- 2) 営業秘密は一般的に次のように定義される。「企業が秘密として保有している営業上ないしは技術上の情報。……実務上、高い財産的価値をもつことが少なくない財貨であり、法的には、特定の者に、対価と引換えに、秘密を解除して情報を開示するという形でライセンス契約の対象とすることができる。」高橋和之ほか編『法律学小辞典〔第5版〕』(有斐閣、2016年)59頁。我が国では、①秘密管理性、②有用性、③非公知性の要件を満たす情報が、不正競争防止法上の保護を受ける営業秘密として定義されている(不正競争防止法2条6項)。
- 3) 大澤淳「米中サイバー戦争の様相とその行方」川島真ほか編『アフターコロナ時代の米中関係と世界秩序』(東京大学出版会、2021年)141-152頁。
- 4) 公安調査庁『サイバー空間における脅威の概況2021』(2021年)を参照。

- 5) 外務省「中国政府を背景に持つ APT40 といわれるサイバー攻撃グループによるサイバー攻撃等について」(2021 年 7 月 19 日)。
- 6) 内閣サイバーセキュリティセンター「サイバーセキュリティ戦略」(2021 年 9 月 28 日、閣議決定) 8-9、29 頁。
- 7) M. N. Schmitt (ed.), *Tallin Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations* (2017), p. 568 [hereinafter, *Tallin Manual 2.0*]. また、外務省「サイバー行動に適用される国際法に関する日本政府の基本的立場」(2021 年 5 月 28 日) 1 頁、注 1 も参照。
- 8) U.K. Government, *National Cyber Security Strategy 2016-2021* (2016), p. 74.
- 9) *Tallin Manual 2.0*, p. 168.
- 10) 中谷和弘「サイバー攻撃と国際法」『国際法研究』3 号(2015 年) 61 頁; *Tallin Manual 2.0*, p. 415.
- 11) 我が国の見解につき、UN Doc. A/68/156/Add.1, p. 13. アメリカの見解につき、UN Doc. A/76/136, p. 140. 中谷前掲論文(注 10) 61 頁も参照。
- 12) *Tallin Manual 2.0*, p. 168.
- 13) *Ibid.*, p. 168.
- 14) *Ibid.*, pp. 170, 173.
- 15) *Ibid.*, pp. 13-16.
- 16) *Ibid.*, pp. 19, 171.
- 17) *Ibid.*, pp. 20-21, 170-171.
- 18) FTA 等にて営業秘密の保護が規定される場合も少なくなく、例えば CPTPP18.78 条や USMCA20.69 条~20.77 条はいずれも、TRIPS 協定 39 条を基礎にその規律内容を詳細化した規定となっている。したがってこれらの条約規定は、本章で検討するパリ条約 10 条の 2 及び TRIPS 協定 39 条の延長線上に位置するものといえ、その検討結果もほぼそのまま妥当する。
- 19) *Appellate Body Report, United States - Section 211 Appropriations Act*, paras. 122-148.
- 20) *E.g., Panel Report, Australia - Tobacco Plain Packaging*, paras. 7.1733-7.1913, 7.2607-7.2796.
- 21) 兼原敦子「国際義務の履行基盤としての領域」松田竹男ほか編『現代国際法の思想と構造 I』(東信堂、2012 年) 74-99 頁。
- 22) International Law Commission, "Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries", pp. 213-214, para. 5.
- 23) M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (2011), pp. 9-10.
- 24) 愛知靖之ほか『知的財産法』(有斐閣、2018 年) 460 頁。
- 25) 同上。
- 26) アーキテクチャに着目したサイバー空間規制の構想は、かつて LESSIG が先駆的に問題提起したものである。L. Lessig, *Code version 2.0* (2006).
- 27) サイバー空間の特徴として、だが、どこで、何をしたかを同定することが困難な点が挙げられるが、こうした特徴はまさにサイバー空間のアーキテクチャに起因するものであり、このことが、例えば国家責任法上の帰属ルールの適用を困難ならしめる要因の一つとなっている。法を通じたアーキテクチャ規制の議論とは、こうした技術レベルに起因する問題を、法を通じていかに制御するかという議論である。

第7章 ビジネスと人権に関する考察



一般社団法人日本経済団体連合会統括主幹 森田清隆

Point

- 日本企業は、サプライチェーン（供給網）上における強制労働等の人権侵害を防止するために、人権デューデリジェンス（以下、人権DD）を推進すべき。企業にとって取り組みやすい内容のガイドラインを作成すべき。
- 人権問題を企業によるDDに全面的に任せるのではなく、日本政府としての対応が不可欠。政府の対応としては、人権侵害に関与している個人や機関を対象とした標的型の制裁が妥当。外為法第10条1項は、「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるとき」、送金規制、資本取引規制、対外直接投資規制、役務提供規制などができる旨定める。これを改正し、「海外における人権状況の改善のため特に必要があるとき」も制裁対象とすることが一案。実際に個人・団体を特定し、制裁を発動するかどうかのいかんにかかわらず、日本が国家として人権侵害を理由とした制裁発動の手段をもっているという事実が重要。
- 人権問題を理由とする貿易制限措置について、リスト規制による輸出制限については対象の機関、団体、企業ならびに対象品目が特定されていれば正当化される可能性があり得る。他方、対象を特定しない形の輸入制限については、輸入業者の負担、効果や世界貿易機関（WTO）整合性の観点から、実際の発動には慎重であるべき。
- ビジネスと人権に関する国際的な議論をリードする上で、国連人権理事会等で指摘されているわが国自身の人権上の問題点について、是正すべき点は自ら率先して是正すべき。

サプライチェーン（供給網）が国境を越えて展開される中、当該サプライチェーンの自国域外の部分において強制労働などの人権問題が発生している、あるいはその疑いがある場合、どのように対処すべきか。例えば、現在、中国新疆ウイグル自治区における強制労働疑惑が問題となっている。

アメリカ国務省によると、同自治区では過去4年間、ウイグル人、回族、カザフ族、キルギス人、タジク人、ウズベク人など100万人以上のイスラム教徒が1200か所余りの収容所に収容され、「職業訓練」の口実の下、民族的・宗教的アイデンティティーを「浄化」する目的で強制労働が行われている¹⁾。被拘禁者は収容所に隣接する工場での作業を強要され、その製品は装飾品、建築資材、太陽光発電設備・再生可能エネルギー部品用資材、電子機器、寝具、防護服、マスク、化学品、医薬品など、世界中の企業や家庭に広く浸透しているとされる²⁾。また、収容所での拘禁を免れたとしても、強制労働の危険がなくなるわけではない。中国政府直轄の新疆生産建設兵団（Bingtuan）は、収容所の被拘禁者のみならず地域住民に採鉱、建設、製造、食品加工などの労働を強制するほか、何千人ものウイグル人（未成年を含む）を綿花収穫に従事させており、これらの製品や原材料についても国際的サプライチェーンに組み込まれているとのことである³⁾。

このような事態に対応すべく、2021年6月開催のカーブスベイ先進7か国（G7）首脳会議ならびに2022年6月開催のエルマウ G7 首脳会議のコミュニケは、それぞれグローバル・サプライチェーンから強制労働を排除すべく、「我々自身が利用できる国内的手段」を通じて対応することを明記している⁴⁾。ここで言及されている国内的手段は、さしあたって以下が考えられる。

- （1）サプライチェーン上、強制労働によって製造された物品が取り引きされていないか、企業自らが人権デューデリジェンス（人権DD）を尽くし、仮にそのような物品が含まれる場合は取引を差し控えるなどの措置を講じる。
- （2）各国の国内法に基づき、強制労働に関与している個人、団体などに対し、その在外資産を凍結するなど標的型の制裁を発動する。
- （3）各国の国内法に基づき、貿易規制を実施する。措置としては、収容所における被収容者の管理や強制労働を助長する物品（監視カメラ等）の

供給を制限する輸出規制と、強制労働によって製造された物品、あるいは強制労働が行われているとされる地域で製造された物品の輸入規制の2通りが考えられる。

本章では、これらについて考察し、今後、わが国としてどのように対処するのが適切なのか検討を加える。

人権デューデリジェンス

サプライチェーン全体を通じて人権問題に対処するためには、まず、企業が人権 DD を尽くすことが不可欠である。人権 DD に関する各国の取り組み状況は以下の通りである。

1. イギリス

イギリスでは 2015 年に「近代奴隷法」⁵⁾ が制定され、サプライチェーン全体を通じた人権 DD を義務化している。概要は以下の通り。

- (1) イギリス内で物品またはサービスを提供し、一定以上の収益を上げている企業は、自社のサプライチェーン上で奴隷労働や人身売買が行われないために採った措置について、会計年度ごとにステートメントを公表しなければならない（第 54 条 4 項 a）。
- (2) 特段の措置を採っていない場合も、その旨公表しなければならない（同 4 項 b）。
- (3) ステートメントでは、サプライチェーン上での強制労働や人身売買防止に向けた人権 DD のプロセス、防止措置の有効性、防止に向けた従業員への教育訓練の状況等に関する情報を提供することが期待される（同 5 項）。

このように同法の下では、仮にサプライチェーン上で人権侵害行為が行われていたとしても「結果責任」が問われることはない。しかし、人権侵害の防止に向けた自社の取り組みを公表することが義務付けられているため、取り組みが不十分な場合や策を講じていない場合は、その事実が白日の下にさらされ、企業の社会的評価や株価に影響を及ぼしかねない。したがって、企業にとってサプライチェーン上の人権侵害防止に向け相当の注意をもって取り組む契機と

なろう。

2. 欧州連合

欧州委員会（European Commission）は 2022 年 2 月に「持続可能な企業行動とデューデリジェンスに関する指令案」⁶⁾を公表し、現在審議中である。概要は以下の通り。

- （1）企業が自らまたはその支店の操業を通じて、あるいは、そのサプライチェーン上の直接または間接のビジネス関係において生じ得る、実際または潜在的な人権上の負の効果を特定することを、加盟国は保証する（第 6 条 1 項）。
- （2）企業は、直接のビジネス関係があるパートナーとの間で、人権侵害防止のための行動規範、また、必要に応じて防止計画を遵守するよう契約上の確約を得る（第 7 条 2 項 b）。
- （3）企業は、間接的なビジネス関係があるパートナーとの間で、人権侵害防止のための行動規範や防止計画を遵守するよう契約を締結することができる（第 7 条 3 項）。
- （4）実際に人権上の負の効果が生じた場合、これを收拾し、影響を最小化すべく、上記第 7 条と同様に措置する（第 8 条 3 項 c、同 4 項）。
- （5）上記第 7 条、第 8 条の義務が不履行となった場合、企業は賠償責任を負う（第 22 条 1 項）。
- （6）ただし、間接的なビジネス関係のあるパートナーとの間で義務不履行が生じた場合は、防止措置が実際に期待できた場合を除き、原則として賠償責任はない（第 22 条 1 項）。

このように欧州連合（EU）の指令案は、損害賠償を伴う「結果責任」を課している。また、原則は直接のビジネス関係があるパートナー（ティア 1）の行為が賠償の対象であるが、間接的なビジネス関係があるパートナー（ティア 2）の行為も賠償の対象となり得ることが想定されている。これらの点に鑑みると、「結果責任」を想定していないイギリス「近代奴隷法」に比べ、企業にとって厳しい内容であると推察される。企業が人権侵害を犯した場合、被害者から不法行為に基づく賠償責任を追及されることは一般論としてあり得る。指

令案の下、企業Aとその直接のビジネスパートナーB、あるいは間接のビジネスパートナーCとの間に契約が存在することで、BやCの不法行為に対してAがどこまで当該契約に基づく債務不履行責任を負う可能性が生じるのか、各EU加盟国による制度設計とその運用を注視する必要がある。特に間接のビジネスパートナーCの行為に対するAの責任が問われるのは、極めて特異な場合に限定すべきであろう。

3. ドイツ

ドイツでは「サプライチェーンにおける企業のデューデリジェンス義務に関する法律案」⁷⁾が2021年7月16日に連邦議会（Bundestag）にて採択され、2023年1月の施行が予定されている。法案の概要は以下の通り。

- (1) 本法におけるサプライチェーンには、原材料の採掘から最終顧客への配送まで、製品の生産やサービスの提供に必要なドイツ国内外のすべての過程が含まれ、企業が自社事業領域で行う行為、直接供給者の行為、間接供給者の行為を対象とする（第2条5項）。
- (2) 企業は、リスク分析の過程で人権関連のリスクを特定した場合、不当な遅滞なく、適切な予防措置を講じなければならない（第6条1項）。具体的には、自社事業領域における予防措置（第6条3項）、直接供給者に対する予防措置（第6条4項）を定める。
- (3) 間接供給者については、人権侵害の可能性を知り得た場合、不当に遅滞することなく、予防、終了、最小化に向けた構想を立案、実施する（第9条3項3号）。
- (4) 第6条第1項に反して予防措置を適時に講じない場合（第24条1項3号）、第9条3項3号に反して構想を適時に策定しない場合、あるいはそれを適時に実行しない場合（第24条1項7号b）、秩序違反行為を行ったものとする。
- (5) 第24条1項3号、7号bの秩序違反行為は、最大80万ユーロの過料が科され得る（第24条2項1号）。

ドイツの場合も、EU指令案と同様、原則は自社の事業領域ならびに直接供給者（ティア1）の不法行為を対象としつつも、間接供給者（ティア2）の不

法行為も、「知り得た場合」は対象となり得ることを示唆している。他方、EU 指令案が損害賠償を想定するのに対し、本法案は行政罰である過料を想定しており、施行に当たり、EU 指令案との整合性をいかに確保するのか、注視する必要があろう。

4. 日本

日本政府は 2020 年 10 月に「ビジネスと人権」に関する行動計画（2020 - 2025）を公表し、企業に対して、国際的に認められた人権を尊重すると共に、人権 DD に関するプロセスを導入することへの期待を明確化している⁸⁾。これを受けて日本経済団体連合会では、「企業行動憲章実行の手引き」（第 8 版）⁹⁾において、人権を確実に尊重するための仕組みと手続きを整備し、その取り組み状況を積極的に開示すべく、人権 DD を継続的に実施する旨明記し、具体的アクションプランを例示している¹⁰⁾。日本政府は、2022 年 2 月に人権 DD を実施するためのガイドラインを整備する方針を明らかにし¹¹⁾、同年 7 月現在、策定に向けた作業が行われている。

このような動きに対し、日本企業は、かねて下請けや取引先において適正な労働条件が維持されているか監査するにとどまらず、孫請けや二次サプライヤーにおける労働環境まで調査の対象とするなど¹²⁾、既にサプライチェーン全体を通じた人権 DD に注力している。また、イギリスに進出している日本企業は既に「近代奴隷法」に基づく人権 DD を行っており、その経験とノウハウを蓄積している。日本におけるガイドライン作成に際しては、これまで積み重ねられてきた企業の取り組みと平仄^{ひょうそく}の合った内容とすることで、実効性を担保することができるのではないかと。なお、「サプライチェーン上に強制労働等の懸念のある企業は一切含まれていない」という「悪魔の証明」をすることは困難である。その意味でも、EU 指令案やドイツの法案のように企業に対して結果責任を求めるべきではない。

また、そもそも、企業は人権をめぐる国対国の対立の矢面に立たされるべきではない。人権問題を企業による DD に全面的に委ねるのではなく、政府自らが対応するための手段をもつべきではないか。

標的型の制裁

アメリカの「グローバル・マグニツキー法」¹³⁾は、国際的に認知された人権侵害に関与するあらゆる外国人に対し、アメリカへの入国の禁止ならびに資産凍結の措置をとれるとしている¹⁴⁾。同法に基づき、アメリカはウイグルにおける強制労働問題に関与したとされる個人ならびに機関に対して2020年7月9日に制裁を発動¹⁵⁾、EUも2021年3月22日、これら個人、機関に対して制裁を発動している¹⁶⁾。

このような動きを踏まえ、上記の通り、日本も人権問題を企業による人権DDに全面的に委ねるのではなく、政府として、このような標的型の制裁を検討してはどうか。すなわち、わが国においても「グローバル・マグニツキー法」同様、人権侵害に直接関与している個人、団体等に対する標的型制裁を執る体制を整備することが選択肢の一つとしてあり得るのではないか。

外為法は、「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するため特に必要があると認めるとき」に送金規制（第16条1項）、資本取引規制（第21条1項）、対外直接投資規制（第23条4項）、役務提供規制（第25条6項）などの措置が可能であるとしている。また、「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるとき」も同様に、送金規制、資本取引規制、対外直接投資規制、役務提供規制等ができる（外為法第10条1項）。同条項に基づき、わが国は北朝鮮の28団体、36個人に対して資産凍結等を実施している。

人権問題についても、これに倣う形で、国家そのものを標的にするのではなく、個人・団体を対象とする制裁を導入してはどうか。ただし、上記の通り、現行の外為法では「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するため特に必要があると認めるとき」、または「我が国の平和及び安全の維持」が条件なので、現状では、人権状況のみをもって、これらの要件が満たされるものではない¹⁷⁾。換言すれば、これらの要件に合致するほど人権侵害の烈度が非常に高い場合でない限り適用できないと解される。そこで、外為法第10条1項を改正し、「海外における人権状況の改善のため特に必要があるとき」も制裁の対象としてはどうか。そうすれば、日本版の「グローバル・マグニツキー法」を新たに立法することなく、既存の法の改正という形で対応が可能となる。

なお、仮に外為法第10条1項を改正し、人権侵害を理由に標的型の制裁が可能となっても、実際に個人・団体を特定し、制裁を発動するかどうかは別問題であろう。すなわち、実際に発動するに当たっては、その効果や自国に与える負の影響を十分に考慮しなければならない。それでも、日本が国家として人権侵害を理由とした制裁発動の手段をもっているという事実は重要ではないか。

貿易規制

1. 輸出規制

アメリカでは、輸出管理改革法（ECRA）の下に制定された輸出管理規則（EAR）に基づき、人権侵害を理由に、中国政府機関、監視技術機器・技術を製造開発する中国企業への輸出規制を行っている。具体的には、EARの付属書であるエンティティリスト（Entity List）¹⁸⁾に掲載された中国企業等に対する特定の製品の輸出に関し、原則としてライセンスを付与しない措置を講じている。

それでは、日本の場合、このような対応、すなわち監視カメラなど、収容所の被収容者の管理や強制労働を助長する物品の輸出規制を行うことは可能だろうか。外為法は、「国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められるものとして政令で定める特定の地域を仕向地とする特定の種類の貨物の輸出をしようとする者は、政令で定めるところにより、経済産業大臣の許可を受けなければならない」と定める（第48条1項）。また、「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要がある」場合（第10条1項）、ならびに「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与する」場合（第48条3項）も、特定の地域を仕向地とする貨物輸出を許可制とすることができるとしている。しかし、ここでも「国際的な平和及び安全の維持」「我が国の平和及び安全の維持」「国際平和のための国際的な努力」が要件であり、現状では、人権状況のみをもって、これらの要件が満たされるものではない。

確かに、国際連合安全保障理事会決議があれば人権問題は「国際平和のための国際的な努力」と捉えることができる。実際わが国は、かつてアパルトヘイト政策への対応として、「国際連合安全保障理事会181（1963）決議」¹⁹⁾に基づき南アフリカ向け全輪駆動車の輸出規制を実施したことがある。同決議は法

の拘束力がなく、しかも軍用車両以外は必ずしも対象とされていなかった²⁰⁾にもかかわらず、アメリカ、イギリス、西ドイツ（当時）などが軍用車両以外にも含む全輪駆動自動車の輸出規制を実施していたことから、日本も同様の規制を行った経緯である²¹⁾。しかし、ウイグルにおける強制労働問題に関しては、中国が安保理常任理事国であるため、拒否権発動により、安保理決議が成立することはあり得ない。したがって、安保理決議の有無にかかわらず人権問題を理由に輸出規制を実施するためには、やはり外為法第 10 条 1 項を改正し、「海外における人権状況の改善のため特に必要があるとき」も制裁の対象とする必要がある。ここでも実際に輸出規制を発動するかはともかく、日本が国家として人権を理由とする輸出規制の手段を有することが重要ではないか。

なお、輸出規制については WTO 整合性の観点から検証を要する。GATT 第 11 条 1 項は、商品の輸出もしくは輸出のための販売について、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止や制限も新設、維持してはならない旨定める。したがって、人権問題を理由にこのような輸出規制を実施した場合、これに抵触する可能性は否めない。他方、人権問題を理由とする輸出規制を「公徳の保護のために必要な措置」（GATT 第 20 条 a）として例外的に正当化し得る余地はある。GATT 第 20 条の下での正当化自由については以下の観点から判断され、パネル、上級委員会報告書が集積している。

（１）政策目的に必要性が認められるか

WTO パネルは国家主権を尊重し、政策目的の必要性については比較的広く認定する傾向にある。「EU アザラシ事件」では、動物の福祉を目的とするアザラシ製品の輸入・販売禁止措置に設けられた例外措置が「同種の商品」を平等に扱っていないとして、最恵国待遇と内国民待遇に違反するとされた。WTO パネルは、本件措置の目的がアザラシの動物福祉に関する公徳上の懸念に対応するものであり、GATT 第 20 条 a の「公徳の保護のために必要な措置」の射程に入ると認めている²²⁾。また、「ドミニカ紙巻たばこ事件」では、輸入たばこのパッケージに国外で印紙を貼付することを禁止し、ドミニカ国内で税務検査官の立ち会いの下で貼付することを義務付けるという内国民待遇に抵触する措置が GATT 第 20 条で正当化され得るかが論点となった。WTO パネルは、

本件措置がたばこ税を確保するという国家の重要な利益に適合し、GATT 第 20 条 d の「GATT に違反しない法令の遵守を確保するために必要な措置」に該当することを認めている²³⁾。

(2) 当該措置に比べてより貿易制限的でない代替措置が存在するか

「EU アザラシ事件」においては、動物福祉の基準を設定し、これを満たしていることをラベリングによって示すという、より貿易制限的でない代替措置が検討された。しかし、ラベリングでは、アザラシの非人道的な殺傷を十分に防止できないとの理由から、アザラシ製品の輸入、販売を禁止した措置はその必要性が認定されることとなった²⁴⁾。他方、「ドミニカ紙巻たばこ事件」では、国外でたばこのパッケージに印紙を貼付し、船積み前検査・認証で履行を確保するという、より貿易制限的でない代替措置があるため、ドミニカ国内で税務検査官の立ち会いの下で行うことを義務付ける措置は正当化されなかった²⁵⁾。

(3) 当該措置が差別ならびに偽装された貿易制限とならないか

GATT 第 20 条の柱書は、例外措置を差別待遇の手段となるような方法、または、国際貿易の偽装された制限となるような方法で適用してはならないとしている。「EU アザラシ事件」では、アザラシ製品の輸入・販売の禁止措置から先住民による狩猟が除外されていた。WTO パネルは、この点が GATT 第 20 条柱書に抵触するとし、最終的に同措置は正当化されていない²⁶⁾。

これらをベースにウイグルにおける強制労働問題を考察すると、まず (1) について、強制労働の防止と人権の確保という政策目的は是認される可能性が高いと思われる。(2) についても、輸出規制の対象物品が監視カメラなどに限定され、かつ、仕向け先が収容所の運営や強制労働に関与している機関などに限定されていれば、より貿易制限的でない代替措置は考えにくく、是認される可能性があり得るのではないか。(3) についても、やはり対象物品と仕向け先が限定されていれば、差別や偽装された貿易制限となる可能性は低く、正当化の余地があるのではないか。

2. 輸入規制

アメリカでは「ウイグル強制労働防止法」²⁷⁾が2022年6月に施行された。同法の概要は以下の通りである。

- (1) 新疆ウイグル自治区産品は原則としてアメリカへの輸入禁止が推定される (Section 3 a)。
- (2) 輸入者が、対象産品が強制労働により製造されていないことを確認するための税関・国境警備局長官からの質問に完全かつ実質的に回答している場合、または、対象産品が強制労働により製造されていないことが明白で説得的な証拠により示されている場合は上記の例外が認められ得る (Section 3 b)。

上記の通り、アメリカの輸出規制がエンティティリストに掲載された特定機関・団体向けの特定製品を対象としているのに対し、「ウイグル強制労働防止法」に基づく輸入規制は、新疆ウイグル自治区産品を包括的に輸入禁止としている点が特徴的である。

日本の場合、外為法上、「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があるとき」(第10条1項)、また、「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与するため」(第52条)、貨物の輸入を許可制にすることが可能である。ただし、ここでも現状、人権状況のみをもって、これらの条項を適用することはできない。アメリカの「ウイグル強制労働防止法」と同様の措置を採る場合は、外為法第10条1項を改正し、「海外における人権状況の改善のため特に必要があるとき」も輸入規制の対象とする必要がある。

輸入規制に関しても、WTO 整合性を検証する必要がある。まず、対象となる機関・団体や製品を定めない包括的な輸入規制は、数量制限を禁止したGATT 第11条1項との整合性が疑われる。加えて、無差別原則について定めたGATT 第1条1項との整合性も問題となり得る。この点についても、「EU アザラシ事件」が示唆に富んでいる。EU では、アザラシの非人道的な殺傷を規制すべく、アザラシから製造された製品の域内輸入と販売を禁止する一方、先住民によって狩猟されたアザラシ、海洋資源管理の目的で捕獲されたアザラシについては例外としていた。WTO パネルは、狩猟方法等が最終製品の物理的特性、用途、関税分類に影響を与えない点に着目し、これらを「同

種の產品」としている²⁸⁾。換言すれば、狩猟方法や狩猟の目的が異なっているとしても同じアザラシから製造された製品に変わらないので、「同種の產品」であるということである。その上でパネルは、グリーンランド原産であればおおむね先住民によって狩猟されたアザラシへの例外に該当し、対 EU 輸出が可能であるのに対し、カナダ・ノルウェー原産の場合は先住民例外に該当せず、輸出できない点が GATT 第 1 条 1 項の無差別待遇に違反するとしている²⁹⁾。

これを類推すると、例えば、人権が保障された労働環境の下で製造された繊維製品であっても、強制労働の下で製造された繊維製品であっても、労働環境が最終製品の物理的特性、用途、関税分類に影響を与えることはないため、「同種の產品」とみなされ得る。「同種の產品」について、新疆ウイグル自治区で生産されたというだけの理由で貿易制限の対象とした場合、無差別原則に違反する可能性があることは否めない。

次に、人権問題を理由とする輸入制限を上記の「公德の保護のために必要な措置」（GATT 第 20 条 a）で正当化できるか。まず、強制労働の防止という政策目的の必要性は是認されるべきであろう。他方、新疆ウイグル自治区產品の輸入を原則として包括的に留保するのではなく、特定の機関や団体が製造に参与している製品に限定して制限する、あるいは、「グローバル・マグニツキ法」に基づき個人、団体を対象に標的型の制裁を発動するなど、より貿易制限的でない方法があり得る。さらに、人権問題を理由に輸入を包括的に留保する措置が国際貿易の偽装された制限の手段となる可能性も否定はできない。したがって、GATT 第 20 条 a による正当化は難しい可能性がある。

このほか、GATT 第 21 条 c は、締約国が国際の平和及び安全の維持のため国連憲章に基づく義務に従う際、貿易制限を正当化できる旨定める。しかし、上記の通り、ウイグル問題に関して安保理決議が採択されることはあり得ないので、GATT 第 21 条の安全保障例外による正当化も難しいのではないかと。

もっとも、WTO 整合性は、輸入規制措置が実際に発動され、紛争解決に付託された場合にパネル・上級委員会が個別に判断する。換言すれば、個別具体的なケースが付託されない限り、その WTO 整合性を予断することはできない。また、特定のケースにおける輸入規制措置の適用の在り方（as applied）が WTO に非整合的であると判断されることがあっても、輸入規制に係る法制

度そのもの（as such）が必ずしも WTO に非整合的とは限らない。したがって、日本が国家として「ウイグル強制労働防止法」に類似した輸入規制の手段をもつこと自体は一概に妨げられるものではない。

他方、このような輸入規制には WTO 整合性以外にも問題が少なくない。例えば、運用いかんでは輸入業者に対して「強制労働により製造されていないことが明白で説得的」という極めて困難な証明を強いることになりかねない³⁰⁾。また、新疆ウイグル自治区産品の輸入を原則禁止した場合、最も影響を受けるのは末端の労働者であり、人権侵害に関与しているとされる機関・団体に対してどの程度効果があるのか定かではない。したがって、仮に日本が外為法改正によって「ウイグル強制労働防止法」に類似した包括的な輸入規制を導入した場合でも、実際の発動については極めて慎重であるべきと考える。

提言

日本が自由、民主主義、人権といった価値観を有する国であることは国際社会が認めるところである。実際、日本は国際労働機関（ILO）第 105 号条約（強制労働の廃止に関する条約）を批准する³¹⁾ など、人権問題に真摯^{しんし}に取り組んでいる。本章で概説した通り、海外における人権問題に対しても、国際社会と連携して対処できるよう、法制度を整備することが急がれる。

一方で、日本が人権問題に関し、国際社会の厳しい目にさらされている面もある点は看過すべきでない。例えば、ほぼ全ての先進国において廃止されている死刑制度を存置している点は国連人権理事会の場でも指摘される³²⁾。ビジネスと人権に関する国際的な議論をリードするためには、このような事実にも留意し、是正すべき点は自ら率先して是正することが求められる。

注

- 1) *Forced Labor in China's Xinjiang Region*, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, United States Department of State, June 2021, para. 1
- 2) *Ibid.*, para. 2
- 3) *Ibid.*, para. 4
- 4) 「G7 カービスベイ首脳コミュニケ」（2021 年 6 月 13 日）パラ 29、「G7 エルマウ首脳声明」（仮訳）10～11 頁
- 5) Modern Slavery Act 2015 (legislation.gov.uk)

- 6) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, 23.2.2022, COM (2022) 71 final, 2022/0051 (COD)
- 7) Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains of July 16 2021)
- 8) 「ビジネスと人権」に関する行動計画（2020－2025）30 頁参照
- 9) 2021 年 12 月 14 日改訂
- 10) 手引き 64 ～ 66 頁
- 11) 2022 年 2 月 18 日萩生田経済産業大臣会見
- 12) 経団連「働き方改革事例集」（2018 年 11 月）48 ～ 49 頁
- 13) National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, Subtitle F- Human Rights Sanctions, Section 1261 – 1265.
- 14) Section 1263
- 15) Treasury Sanctions Chinese Entity and Officials Pursuant to Global Magnitsky Human Rights Accountability Act | U.S. Department of the Treasury
- 16) EU sanctions to four Chinese individuals and a Chinese entity on human rights violations; Counter-sanctions by the PRC, Statement by the Chair of the Delegation for relations with the People's Republic of China, European Parliament, 23 – 3 – 2021
- 17) 産業構造審議会 通商・貿易分科会 安全保障貿易管理小委員会 中間報告（2021 年 6 月）18 頁、注 27 参照
- 18) Supplement No. 4 to Part 744 and 746 of the EAR – ENTITY LIST
- 19) UN Security Council, *Security Council resolution 181 (1963) [Policies of apartheid of the Government of the Republic of South Africa]*, 7 August 1963, S/RES/181 (1963)
- 20) 同決議 3. は、“Solemnly calls upon all States to cease forthwith the sale and shipment of arms, ammunition of all types and military vehicles to South Africa” と記載している。
- 21) 産業構造審議会 通商・貿易分科会 安全保障貿易管理小委員会 中間報告（2021 年 6 月）、17 頁
- 22) *European Communities- Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, Reports of the Panel, WT/DS400/R, WT/DS401/R, 25 November, 2013, para. 7.631.
- 23) *Dominican Republic- Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes*, Report of the Panel, WT/DS302/R, 26 November, 2004, paras. 7.212 – 7.226
- 24) Footnote 22 at paras. 7.468 – 7.504, 7.639
- 25) Footnote 23 at paras. 7.227 – 7.232
- 26) Footnote 22 at para. 7.650
- 27) An Act To ensure that goods made with forced labor in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region of the People's Republic of China do not enter the United States market, and for other purposes. Dec.23, 2021, H.R. 6256
- 28) Footnote 22 at paras. 7.138 – 7.140
- 29) *Ibid.*, para. 7.600
- 30) アメリカ国土安全保障省の実施戦略によると、新疆ウイグル産品でないことを証明するための証拠として、採掘、製造の全ての段階を含むサプライチェーンの具体的な内容、すなわち、原材料から製品に加工されるプロセスが、どこで、どの団

体（自家製造のみならず、アウトソース先を含む）によって行われたのか、書類を提出することが想定されている。また、複数の原材料が混在している場合、それら一つ一つの出産地を証明することが求められ得るとしている。U.S Department of Homeland Security, Strategy to Prevent the Importation of Goods Mined, Produced, or Manufactured with Forced Labor in the People's Republic of China, Report to Congress, June 17, 2022, p. 49

- 31) 2022 年 7 月 19 日、日本政府は批准書を ILO に寄託。
- 32) Report of the Working Group on the Universal Periodic Review-Japan, United Nations Human Rights Council Thirty-seventh session, 4 January 2018, paras. 161.95 – 161.110

第8章 USMCA における労働条項の動向と インド太平洋地域への影響



横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授 関根豪政

Point

- 自由貿易協定（FTA）における労働条項が拡大の傾向を見せており、インド太平洋地域にもその波が押し寄せてきている。
- アメリカ・メキシコ・カナダ協定（USMCA）では、特定事業所対象労働問題迅速対応制度（RRLM）や労働価値充足（LVC）条項の導入など、労働条項についての顕著な発展が見られる。
- それらの制度には課題はあるものの、類似の制度をインド太平洋経済枠組み（IPEF）へ導入することが試みられる可能性は高い。
- IPEF では、制裁に基づく強制的な制度ではなく、各国の主体性が尊重される制度の導入が目指されるべきである。

近年、相当数の自由貿易協定（FTA）において「労働条項」が挿入されるようになってきている。多くの協定では、労働基準の引き下げや労働法などの適用懈怠^{けたい}によって、輸出企業が競争上有利になることの防止を意図した規定を導入している。2005年時点で労働規定を設ける FTA は 21 件であったのが、2019 年には 85 件にまで増加していることが報告されている¹⁾。また、それら労働条項については、紛争処理制度の適用対象とすることや、貿易的側面との接点が希薄化しているという特徴も見られる。

そのような中で、貿易協定における労働条項は、日本を含むインド太平洋地域で一つの転換点を迎えつつある。それは、アメリカのバイデン政権が提唱したインド太平洋経済枠組み（IPEF）の中で、労働条項が挿入され、運用され

ることが予期されているためである。たしかに、インド太平洋地域においては、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）における労働条項の実績があるが、アメリカ・メキシコ・カナダ協定（USMCA）における発展を踏まえると、IPEFの影響はより大きいと想定される。そこで本章では、インド太平洋地域における今後の労働条項の行方を展望する上で重要となる、USMCAの労働条項に焦点を当てて分析し、同地域における労働条項の展開を検討するための題材を提供したい。

各国の FTA に見られる労働条項

FTA における労働条項の実績が多い国の一つがアメリカである。アメリカの FTA における労働条項は、1993 年に署名された北米自由貿易協定（NAFTA）のサイド・アグリーメントとしての「北米労働協力協定」（NAALC）¹⁾を嚆矢とする。その後、2007 年 5 月 10 日に形成された超党派合意を受けて、労働条項は更なる発展を見せる。さらに、2017 年には、アメリカ・中米・ドミニカ共和国 FTA（CAFTA-DR）において労働問題関連の仲裁パネルの判断が示されており（後述「1. 労働章の発展」参照）、これが後の USMCA における議論につながっている。

アメリカと同様に労働条項の展開に力を入れているのが欧州連合（EU）である。EU・韓国 FTA 以降、EU は持続可能な開発の文脈で労働条項を挿入することを標準化している。ただし、EU が当事国の FTA においては、労働条項を巡る紛争が対抗的な措置の対象とならない点でアメリカと顕著な相違がある。

カナダもアメリカと同様、労働条項の不遵守に対して制裁を認めるアプローチを採用する。発展途上国では、チリが労働条項の導入実績が多い。

貿易協定における労働条項の意義

近年導入された労働条項の内容に触れる前に、労働条項の意義について論じたい。一般的に、労働条項が設けられるのは、不適切に低い労働水準により競争上の優位性が獲得されることへの懸念からであり、貿易協定においてその効果を減殺させる必要があるとする考えに基づく²⁾。この主張の妥当性について

は議論があるものの、直感に沿いやすいことから、議論の出発点となりやすい。また、労働条項については、輸出国にも利益があるとも考えられる。すなわち、貿易協定を通じた他国からの圧力を受けることで、自国内の労働環境が改善され、労働者にとって恩恵をもたらすという考えである³⁾。

他方で、労働条項の設置に否定的な見解は、それが保護主義の隠れ蓑として利用されることに懸念を示す。とりわけ発展途上国にこの考えが根強く、1996年の世界貿易機関（WTO）シンガポール閣僚宣言では、保護主義的目的で利用されるべきでないと記されるに至っている⁴⁾。

たしかに保護主義的に利用される懸念は排除できないものの、既存の労働条項の多くは、協定締約国の利益にかなうものと思われる。例えば、労働法の執行懈怠に関する規定については、自国の法令で定めた規制内容が適切に執行されていないことを問題とするため、外国から労働水準それ自体の引き上げを要求される場面とは区別される。また、既存の枠組みの多くは市民社会の参加が推進される構造となっており、それら多様な関与者の貢献が制度熟成や相互理解につながりうる⁵⁾。これらを踏まえると、制度設計の適切性が条件とはなるものの、貿易協定に労働条項を盛り込むことは、労働条件の改善や適正な貿易の活性化に寄与する余地があると言えよう。

USMCAにおける労働条項

USMCAの労働章は、次の2点で特徴的である。第1に、CAFTA-DRの仲裁パネルの判断を受けて、いくつか条文上の発展が確認される（下記1）。第2に、新規の制度が導入されている（下記2、3）。

1. 労働章の発展

条文上の発展として最初に、労働法執行懈怠に関する条文を取り上げる。アメリカが当事国のFTAにおいては以前より、締約国が自国の労働法の執行を怠ることで、締約国間の貿易や投資に影響を及ぼすことが禁じられてきた。この規定を巡って仲裁パネルの判断が示されたのが、CAFTA-DR下の紛争である。同紛争では、CAFTA-DR第16.2.1条（a）でいう「貿易に影響を及ぼす態様で」とされるためには、貿易を実施する雇用主に競争上の有利性をもた

らすことが必要と判断された。また、「貿易に影響を及ぼす態様で」とされる労働法の執行懈怠が、1件の雇用主の例に留まったため、パネルは、「一連の作為又は不作為を締約国間の貿易に影響を及ぼす態様で継続し、又は反復することにより」に該当するとは言えないと判断した⁶⁾。

これに対して USMCA は第 23.5 条にて、CAFTA-DR 第 16.2.1 条 (a) と同様の規定を設けるが、注 11 を設けて、「一連の作為又は不作為」の範疇^{はんちゆう}に、締約国間の貿易の対象とされる産品やサービスを生産している、あるいは、労働法執行懈怠国に投資を行っている人や産業が含まれている時点で、「貿易又は投資に影響を及ぼす態様で」あることが認められるとする補足説明を行っている。これにより、実際に貿易に影響を与えていることの証明が不十分でも、貿易をしている事業者が含まれさえすれば、第 23.5 条が適用し得ることになった。

二つ目の発展として、労働問題を扱う紛争において、議長以外のパネリストを労働法専門家とすることが義務化された点が挙げられる（第 31.8 条 3 項）。前述のように CAFTA-DR の仲裁パネルでは、貿易的側面を重視するとも捉えられる判断が示されたわけであるが、そのような判断が示された理由の一つを、パネリスト 3 名のうち議長を除く 2 名が貿易や投資の専門家であったことに求める見解が見られた。そこで USMCA では、常に労働法専門家がパネリストの多数派を構成する構造が採用されたのである。

さらに、仲裁パネルの停滞回避メカニズムにも改良が見られる。USMCA の前身である NAFTA においては、被申立国が比較的容易にパネリスト選定を妨害できることが問題視されていた。当初の USMCA では NAFTA 同様の制度が踏襲されたが、その後の修正議定書の合意により手続が強化されている。具体的には、NAFTA の仲裁パネルにおけるボトルネックであったパネリストのロースター（登録簿）について、それが不完全であってもパネリストの選定が完結できる仕組みが採用された。このような制度変更の背景には、当該パネル手続が労働条項などで利用された際に停滞する事態が発生することを危惧したアメリカの議会の要望があったと言われている⁷⁾。

2. 特定事業所対象労働問題迅速対応制度

特定事業所対象労働問題迅速対応制度（Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism、以下、迅速対応制度）は USMCA で新設された制度で、国家間で紛争の解決を図る形態をとるが、検討の対象物が特定の事業所とされる点に特徴がある。同制度は、三締約国間で同時に適用されるのではなく、アメリカとメキシコ（附属書 31-A）、カナダとメキシコ（附属書 31-B）の関係で個別に適用される。ただし、これらはほぼ同内容のため、以下では、アメリカ・メキシコ間の制度を挙げて説明する。

（1）手続の内容

（a）適用対象（第 31-A.1 条、第 31-A.2 条）

本制度は「対象事業所」における労働者の「権利の否定」に対する救済の確保が目的とされる。「権利の否定」とは、結社の自由や団体交渉権が否定された場合のことを示す。

（b）手続の開始からパネルの設置（第 31-A.4 条）

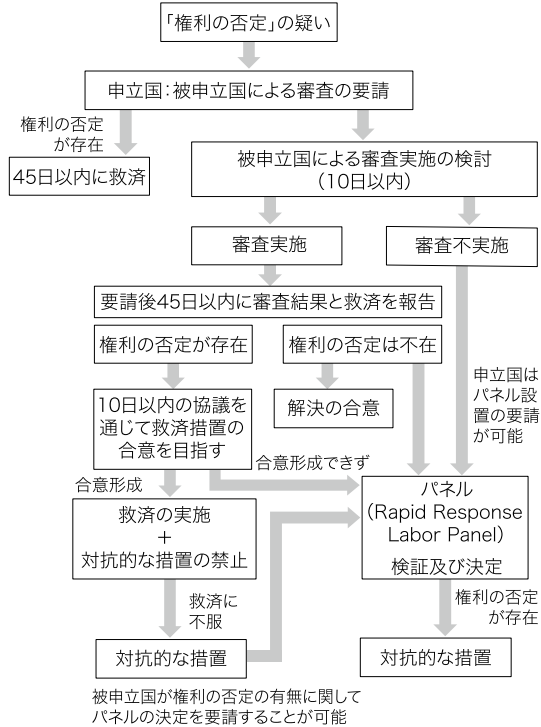
手続開始からパネル設置の流れは図 1 にまとめた。図に記載しきれなかった点として、申立国には、審査要請を行うと、疑義のある対象事業所からの物品に対して、輸入手続を遅延することが認められること（第 31-A.4 条 3 項）をここに付記しておく。

（c）検証及び決定（第 31-A.7 条、第 31-A.8 条）

検証手続は、パネルが被申立国に対して検証の要請を発出することで開始される。被申立国が検証に合意する場合、申立国による要請から 30 日以内に検証が実施される。検証は実地にて行うこともできる。被申立国が検証の要請を拒否すると、その事実はパネルの決定における考慮要素となる。なおパネルは、検証の実施申請がなくとも、自らの裁量で検証を要請することが可能とされる。

パネルは、検証の実施後 30 日以内（あるいはパネル設置後 30 日以内）に、両当事国からの意見を踏まえた上で、「権利の否定」の有無に関する決定を公開する。決定に際してパネルは、被申立国の要請に応じて救済の勧告を行うことや、権利の否定の深刻度に関する見解の提示、権利の否定に責任を有する人物を可能な限り特定することが求められる。

図1 迅速対応制度：手続の開始からパネル設置の流れ



出所：筆者作成

(d) パネル決定後（第 31-A.9 条、第 31-A.10 条）

パネルが「権利の否定」の存在を肯定すると、申立国は、権利の否定への対処に「最も適した」対抗的な措置を、被申立国への通知 5 営業日後以降に発動することが可能になる。対抗的な措置としては、対象事業所で製造された製品に対する特惠関税の適用停止や、同事業所からの製品又はサービスに対するペナルティの賦課などが候補となる。

(2) 利用実績

2022 年 6 月時点で既に 2 件の利用例があり、さらに 2 件の審査要請が公表されている。

(a) ゼネラル・モーターズ

本件は、ゼネラル・モーターズ（GM）のメキシコ・シラオ市事業所での労働協約の承認に関する労働者投票において、労働者の権利侵害が懸念される経緯があったとして、2021年5月12日にアメリカ通商代表部（USTR）により行動が開始され、同年7月8日に救済計画（アメリカ・メキシコ間合意）の公表に至った例である。救済措置として、労働協約の承認（適法化）のための労働者による投票の新規の実施、投票の監視体制の強化と適正性の確保、違反者に対する調査及び制裁の実施、労働者の権利の周知のための支援が合意された⁸⁾。その後、2021年8月17日及び18日に救済計画で約束された再投票が実施され、既存の労働協約が破棄される結果となっている。再投票に対しては、アメリカ政府から好意的な評価が示されている⁹⁾。

さらに2022年2月3日には、破棄された労働協約に代わる協約の交渉のために、労働組合の選出投票が行われ、民主的とされる独立の組合であるSINTTIAが、78%の得票率で選出されている¹⁰⁾。

(b) トリドネックス

2件目は、メキシコ・マタモロス市の自動車部品会社トリドネックス（Tridonex）の事業所に対して審査が要請された案件である。2021年5月10日のアメリカ労働総同盟産業別労働組合会議（AFL-CIO）の請願を受けてアメリカが同年6月9日に審査を要請しており、8月10日にUSTRとトリドネックス間の合意が公表されている。解雇手当及び未払い賃金の支給、労働者が自らの意思で代表組合を決める権利の確保、団体交渉や結社の自由に関する権利の理解向上に向けた取り組み、COVID-19から労働者を保護することなどが合意された¹¹⁾。そして、本件についてもその後、2022年2月28日に、トリドネックスとの労働協約交渉を行う代表組合の選出選挙が行われ、投票の強要などを行っていたとされる前職の組織とは異なる独立の労働組合（SNITIS）が選出されている¹²⁾。当該投票に関しても、アメリカ政府から好意的な評価が示されている¹³⁾。

(c) 手続中の案件

3件目がメキシコ・レイノサ市のパナソニックの事業所に対する案件で、2022年4月18日のメキシコの労働組合SNITISとアメリカの擁護団体

Rethink Trade からの申請が契機となっている¹⁴⁾。そして4件目がテクシド・イエロ (Teksid Hierro) に対するもので、審査要請が2022年6月6日に発表されている¹⁵⁾。

(3) 評価

最初の二つの例はいずれも、アメリカからの要請を受けて救済計画を合意し、その実施に移行した事例である。ともに制度利用開始から2か月くらいで救済計画が公表されている。これは45日以内に救済を図るという条文規定よりはやや長いが、迅速対応制度の趣旨に近い比較的短期間での対応が実現されている。結果についても、労働者の自由投票が確保され、一定の成果があったと評されよう。

他方で、本制度の運用には課題も見られる。第1に、これまでの事例では救済措置がアメリカ・メキシコの関係者間で主に策定され、そこに第三者などの関与がない点が指摘される。つまり、救済の客観的妥当性が確保しきれない恐れがある。たしかに、国際労働機関 (ILO) による労働者の投票の監視は実現されているが、救済措置の設計それ自体には関与しない。協議段階で客観的な立場にある者が関与できる制度とすることが望ましいのではないか。

第2が、透明性の問題である。上記2事案は共にパネル設置まで至っていないこともあり、公開されている情報は、合意内容とそれに付随する簡潔な説明にとどまる。労働問題では匿名性が求められる場面が多いのは事実であるが、上記2件については「権利の否定」の認定についての明確な説明も存在しない。各関係者の予見可能性や、制度運用の適切性を向上させるために、透明性の確保が課題と言える。

第3が、手続の進捗の管理である。実際に、トリドネックスの事案においては、迅速対応制度がどのように利用されていたかについて当事者間の認識に齟齬がある様子がうかがえた¹⁶⁾。各種の合意などがUSMCAの手続上のものではないとなれば、対抗的な措置などのUSMCA上の正当性が失われかねない。より明確に手続がUSMCAの管理の下で進められることが必要と思われる。

第4が、制度の射程の不明瞭さである。当該制度は、結社の自由や団体交渉権についての権利の否定を問題とする。しかし、それらの権利と実際に問題と

なる行為がどの程度密接であるかについては明確な指針がない。具体的に言えば、トリドネックスで計画に盛り込まれた解雇手当や賃金の未払いの解決は、USMCA 第 23.5 条で規律される労働法の執行懈怠の議論と重複する関係にある。たしかに、USMCA 第 31-A.12 条は、第 23.5 条などが争点とされる事案で迅速対応制度を利用することを可能としている。しかし、それは通常の紛争処理手続（第 31.6 条）で設置されたパネルが判断を行った場合に限定しているため、迅速対応制度を優先的・拡張的に運用すると、第 31-A.12 条が迂回されることになる。なお、この第 4 の点は、今後の迅速対応制度の拡大に示唆を与える論点としても興味深い。もし、労働条項に関する通常の紛争処理手続の使い勝手が悪いということになれば、迅速対応制度をより拡大的に利用する方向へと進む可能性があるためである。

以上のような課題はあるものの、迅速対応制度に対しては肯定的な評価が目につく¹⁷⁾。批判的な視点はむしろ、制度をより拡充する方向で見られる¹⁸⁾。迅速対応制度の利用頻度や評価を見る限りでは、今後、同制度が拡散されていく推進力は強いと思われる¹⁹⁾。

3. 労働価値充足条項

(1) 概要

労働価値充足条項（Labor Value Content Clause）は、USMCA の第 4 章附属書 4B の付録第 7 条に規定されており、自動車製造業者に、USMCA の特惠関税を享受するためには、完成した自動車の 40% 以上が「高賃金原料及び製造支出」で製造されていることの証明を要求する（適用は 2023 年 1 月 1 日以降）。「高賃金原料及び製造支出」とは、生産賃金率が 1 時間当たり 16 ドル以上の北米の工場からの原料などの年間購入額を意味する。なお、40% に達しない場合でも、最大 10% 分の高賃金技術支出（研究開発〈R&D〉または情報技術〈IT〉についての賃金の北米での支出）と、5% 分の高賃金組立支出（平均生産賃金が 1 時間当たり 16 ドル以上のエンジン、トランスミッション、先端バッテリーの組立工場の北米での保有）の組み合わせで達成することが認められる。

(2) 評価

当該条項については、肯定的な見解もあるが、やはり不十分とする批判も見られる。例えば、16米ドルという設定に対しては低すぎると指摘されている²⁰⁾。また、当該条項を遵守する動機があるのは、遵守のためのコストがUSMCAの特恵関税による恩恵よりも低い場合に限定されることから、その影響は小さいとも評価されている²¹⁾。

自動車分野における実績次第ではあると思われるが、同産業以外にも同様の規定を挿入する機運は存在しており、今後、対象分野が拡大される可能性はある。しかしながら、USMCAの自動車LVCは、アメリカのメキシコへの強い依存度ゆえに実現できた側面もあり²²⁾、サプライチェーン（供給網）が拡散しているような市場間では、運用が難しいとも考えられる。その意味では、同制度が他地域で同様に適用できるとも言い切れない²³⁾。

労働条項の今後の展開と IPEF

USMCAにおける労働条項の確定的な評価を下すには時期尚早と思われるが、少なくとも利用実績が集積している現状は、IPEFにおける類似の制度の導入の弾みになると言えよう。実際に、IPEF構想において、労働基準の拡充は4本の柱の一つにおける重要な要素として示されており²⁴⁾、また、アメリカ政府関係者は、IPEFはCPTPPを超えた枠組みとなることを示している²⁵⁾。本章執筆時点では、具体的にどのような制度が想定されているか明らかにされていないが、USMCAの制度が議論の出発点となる可能性は高い。

しかしながら、アメリカが望んだとしても、他国の賛同がなければ交渉成果として結実しない。特にIPEFは、参加国が4本の柱のうち自己に都合の良いもののみを選定して参加することが認められる²⁶⁾。これは労働条項を望まない参加国を優位にすると考えられ、労働条項の水準を引き下げる要因ともなる。もっとも、逆も然りで、積極的な国のみが参加して高度なルールが実現する可能性も排除できない。

いずれにせよ、労働条項を巡って各国の足並みが合わない現状においては、参加を増やすためには、最大限の柔軟性を含む制度とすることが一つの現実的な選択肢となろう。迅速対応制度は、設備保有者や違反被疑国の政策的柔軟性

や主体性が認められる政策であり、係るケースバイケースで対応する仕組みは（USMCA からの制度的な改善は必要だが）他国による受容の余地があると考えられる。また、労働条項全般については、規定違反が確認された場合においても、制裁を通じて一定の義務を実現させるのではなく、違反被疑国の自発性を通じて履行を促す制度が必要と思われる。制度が政治的な都合のみで利用されることを防止する観点からも、労働者や市民社会などの関係組織がより広く関与できる制度とされることが必要であろう。IPEF は中国への対抗としての側面にスポットライトが当てられがちだが、労働条項については、条項の適切性にも注意を払った議論が重要と言えよう。

注

- 1) ILO, *Labour Provisions in G7 Trade Agreements: A Comparative Perspective* (2019), p.15.
- 2) E.g., Peels, R. and Fino, M., “Pushed out the Door, Back in through the Window: The Role of the ILO in EU and US Trade Agreements in Facilitating the Decent Work Agenda”, *Global Labour Journal* 6 (2) (2015), p.190.
- 3) Artuso, M. and McLarney, C., “A Race to the Top: Should Labour Standards be Included in Trade Agreements?” *The Journal for Decision Makers* 40 (1) (2015), p.3.
- 4) WT/MIN (96) DEC, para. 4.
- 5) Van den Putte L., “Involving Civil Society in Social Clauses and the Decent Work Agenda”, *Global Labour Journal* 6 (2) (2015), p.231.
- 6) In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1 (a) of the CAFTA-DR, Final Report of the Panel, June 14, 2017, paras. 190 and 504.
- 7) Gantz, D. A., *An Introduction to the United States-Mexico-Canada Agreement: Understanding the New NAFTA* (2020), p.64.
- 8) USTR, “Fact Sheet: Biden Administration Reaches Agreement with Mexico on GM Silao Rapid Response Action and Delivers Results for Workers”, 8 July 2021.
- 9) USTR, “Ambassador Tai, Secretary Walsh Applaud Successful First Course of Remediation under USMCA’s Rapid Response Mechanism”, 22 September 2021.
- 10) Inside U.S. Trade, “AFL-CIO hails Mexican Union Vote ‘Made Possible’ by USMCA”, 3 February 2022.
- 11) USTR, “United States Reaches Agreement with Mexican Auto Parts Company to Protect Workers’ Rights”, 10 August 2021.
- 12) Inside U.S. Trade, “Mexican Workers Elect Independent Union in Vote Closely Watched by U.S.”, 1 March 2022.
- 13) ただし、SNITISのストライキの実施方法には問題も指摘されている。中畑貴雄「複数の労組が共同で USMCA 労働分野緊急紛争解決メカニズムによる初の提訴」JETRO ビジネス短信 2021 年 5 月 12 日。
- 14) USTR, “United States Seeks Mexico’s Review of Alleged Freedom of Association

- and Collective Bargaining Violations at Panasonic Facility”, 18 May 2022.
- 15) USTR, “United States Seeks Mexico’s Review of Labor Rights Issues at Teksid Hierro Facility”, 6 June 2022.
 - 16) 松本杏奈「GM シラオ工場の労働権侵害問題による再投票で労働協約が否決」JETRO ビジネス短信 2021 年 5 月 12 日。
 - 17) E.g., Curtis K. and Echeverria Manrique, E., “Trade Arrangements and Labour Standards in a Supply Chain World: Current Issues and Future Considerations”, in Delautre, G. et al. (eds.) *Decent Work in a Globalized Economy: Lessons from Public and Private Initiatives* (2021), p. 125.
 - 18) Knight, B., “New Trade Pact Not Universally Backed”, *Canton Daily Ledger*, 24 January 2020.
 - 19) Inside U.S. Trade, “Sens. Brown, Wyden Announce Support for USMCA”, 13 December 2019.
 - 20) Scherrer, C., “Novel Labour-related Clauses in a Trade Agreement: From NAFTA to USMCA”, *Global Labour Journal* 11 (3) (2020), pp. 298-299.
 - 21) Ortino, F., “Trade and Labour Linkages and the US-Guatemala Panel Report: Critical Assessment and Future Impact”, ETUI Working Paper 2021.11 (2021), p. 25.
 - 22) Scherrer, *supra* note 20, pp. 299-301.
 - 23) なお、USMCA では他に、強制労働に関する規定（第 23.6 条）や、労働者に対する暴力に関する規定（第 23.7 条）などが新設されている。
 - 24) White House, “Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity”, 23 May 2022.
 - 25) Inside U.S. Trade, “Raimondo: U.S. Eyeing Indo-Pacific Framework ‘More Robust’ than CPTPP”, 15 November 2022.
 - 26) Arasasingham, A. et al., “Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch”, CSIS Critical Questions, 23 May 2022.

第9章 脱炭素と貿易の課題

——炭素の国境調整措置を中心に

一般財団法人日本エネルギー経済研究所環境ユニット研究主幹 柳 美樹



Point

- 脱炭素化（カーボンニュートラル）に向け、欧州連合（EU）では、炭素の国境調整措置（CBAM : Carbon Border Adjustment Mechanism）の検討が進み、2022 年中に法制化を完了する計画である。カーボンプライシング（炭素価格付け）のコスト負担を国境で調整するスキームである。カーボンプライシングは、CO₂ 等の排出量に応じて課金し、外部不経済を内部化し、企業に対して排出削減を動機付けるものだ。
- この措置は前例がなく、関税・貿易一般協定（GATT）における最恵国待遇等の基本原則との不整合が懸念される。また、不整合である場合、同 20 条の一般例外で正当化できるかが課題になる。
- アメリカ・EU は、アメリカ 1962 年通商拡大法 232 条の関税を巡る交渉の中で、鉄鋼製品について排出量計測の手法などの協議を進めている。
- EU の CBAM に対し、累積排出量の少ない途上国などの反発が懸念される。南北間の亀裂やブロック経済化の懸念、可能性がある。
- 環境と貿易の諸課題に、ルール志向の日本の貢献が期待されている。また、輸出に経済を支えられる日本にとって、WTO ルールと整合的な輸出還付つき国境調整制度の検討は、重要となりえるだろう。

2015 年の国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）の第 21 回締約国会議（COP21）にて採択されたパリ協定の下で、多くの国が 2050 年に温室効果ガス

の排出を実質ゼロにする脱炭素化（カーボンニュートラル）に向けて舵^{かじ}を切った。その中で、近年、炭素の国境調整措置（CBAM）など、脱炭素化と貿易の接点を巡る論点が浮上している。

本章は、注目を集めている炭素の国境調整措置を解説することを目的とする。以下、背景を説明した後に、炭素の国境調整措置の仕組みを概観し、欧州連合（EU）における制度導入の検討状況をやや詳しく解説し、アメリカ、日本、気候変動枠組み条約などでの議論を述べる。さらに、この措置の世界貿易機関（WTO）ルールとの整合性について議論し、提言や今後のあり方について述べる。

脱炭素と貿易の「接点」の浮上

EU では、2019 年 12 月に就任したフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長が気候変動対策を最優先の政策課題と位置付け、炭素の国境調整措置の導入を提案し、注目を集めた。EU は、パリ協定上の目標である「国が決定する貢献」（NDC；Nationally Determined Contributions）として、2030 年までに 1990 年比 55% の温室効果ガスの削減を掲げ、その実現に向けた政策パッケージである“Fit for 55”の検討を進めている。

また、2021 年 1 月には、バイデンがアメリカの大統領に就任し、パリ協定に復帰した。バイデン大統領は自国の製造業や労働者を守る措置として、炭素の国境調整を選挙公約に掲げていた。

パリ協定は、南北間の対立や各国の政治状況に鑑み、繊細なバランスをとる形で成立したが、NDC の強化に伴う国家間での実態的な負担の格差が顕在化しつつある。これによる競争条件の不公平を是正するために貿易措置を検討する機運が生まれた。

2021 年 7 月には、EU は、域内の排出量取引制度（ETS；Emission Trade System）と組み合わせる CBAM について、議論を開始した。EU の行政執行機関である欧州委員会は、世界初となる制度設計案を示した。ロシアのウクライナ侵略後、エネルギーをはじめとする物価高が社会問題となる現在も、検討を停止していないという。

また、脱炭素と貿易の接点を巡る検討は国境調整措置に限られず、多方面で

行われている。

例えば、2021 年 10 月には、トランプ政権が 1962 年通商拡大法 232 条の下で課した鉄鋼アルミ製品の追加関税について緩和することで、アメリカと EU の間で合意が成立した。その中で炭素排出の大きい鉄鋼製品の貿易を減らしつつ、鉄鋼部門の世界的な余剰生産能力に対処するグローバルアレンジメントの設立を目指すことがうたわれた。今後 2 年間をめどに、鉄鋼アルミ製品の排出量の計測方法を確立し、同志国に開かれた取り組みを実施する。

また、アメリカは 2021 年の COP26 で、ファースト・ムーバーズ・コアリション（First Movers Coalition）を立ち上げた。「グリーン鉄」など脱炭素の達成に必要な製品・技術の初期需要創出のため、グローバル企業がこれらの購入を約束するプラットフォームである。脱炭素製品の市場形成を目的としており、貿易にも一定の影響を持ちうる。

さらに、WTO では、米中を含む 71 か国と地域が「貿易と環境持続可能性に関する体系的議論」（TESSD）に参加している。貿易関連の気候措置や政策が、WTO のルール及び原則に整合的であり、気候や環境に関する目標やコミットメントにどのように貢献できるかなどの議論を行っている。

このほか、先進 7 か国（G7）などの枠組み、国際通貨基金（IMF）や経済協力開発機構（OECD）などの国際機関で、製品に体化された排出量や製品生産に要した炭素コストの計測方法が検討されている。これらは国境調整措置を実施する際に必要なものである。

このように、脱炭素と貿易におけるルール作りは、脱炭素社会の実現に向けて重要な論点となっている。目下のところ、議論の中心となっているのは炭素の国境調整措置であり、以下ではこの措置を詳しく見ていく。

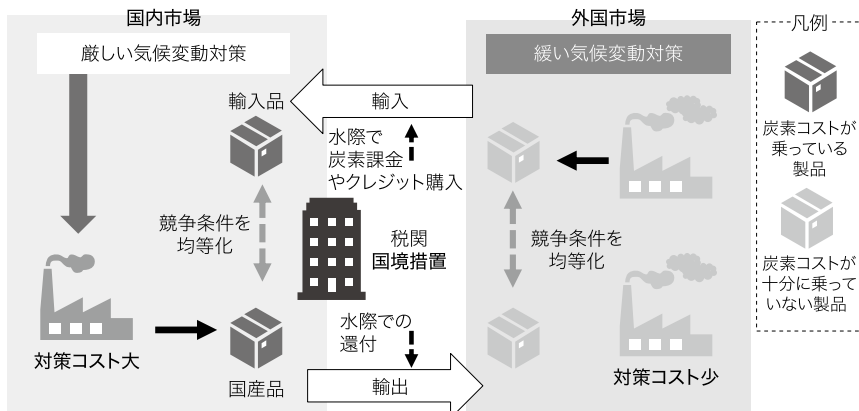
炭素の国境調整とは

炭素の国境調整措置とは、厳しい気候変動政策のコストを負う国が十分な対策を取らない国からの輸入品に対し、税・課徴金・クレジット購入などの義務を課す制度であり、本章執筆時点において導入済みの国・地域は存在しない。この措置の目的は、炭素リーケージ（漏洩）の防止である（図 1）。

炭素リーケージとは、ある国が温暖化対策を強化したことで、その国での生

図1 炭素の国境調整措置のイメージ

気候変動対策が不十分な国からの輸入品に対し、水際で炭素課金を行うこと。さらに、追加的に自国からの輸出に対して水際で炭素コスト分の還付を行う場合もある。



国内企業だけ負担を課せばコスト増により競争上不利になる。このため、競争条件を均等化させる国境調整を実施し、炭素リーケージを防ぐ。

出所：経済産業省（2010）「2010年版 不公正貿易報告書について」を基に著者作成

産は減少する一方、炭素排出への政策コストが低い別国における生産が増加し、地球全体で排出量が減らない状況を示す。この状況においては、国内市場で流通する製品が、国産品から生産時の排出量が高い輸入品に代替され、結果として、産業が海外に移転するなどの経済的な悪影響が懸念される。

近年、EU等で炭素の国境調整措置への関心が高まっているのは、自らの炭素排出コストを政策的に高めていく中で、国内産業やその労働者に対する悪影響を抑える必要があるためである。

そこで、リーケージを防ぐために、国境において輸入品には自国と同等の炭素コストを課し、輸出品には、一度課した炭素コスト相当額を還付する。そうすることで、国内市場では、国産品と輸入品の両方に同等の炭素コストが課せられ、海外には、炭素コストが乗らない形で製品が輸出される。炭素リーケージを防止しつつ、自国の政策を強化するには、国境調整が有用ということである。炭素の国境調整は理念的にはこのように整理されるが、実施に際しては詳細な制度設計を要する。Marcu ら（2020）¹⁾ は、制度設計上の主要な八つの構成要素を示した（表1）。各要素の選択と組み合わせにより、リーケージの抑

表1 炭素の国境調整措置の制度設計の要素

制度設計要素	設計の選択肢
1. 貿易措置	輸入財の調整のみ/輸出財へのリベートを含む
2. 調整対象とする国内制度	炭素税、排出量取引制度 / 規制的な措置 / 両者
3. 対象国	気候リーダー国の免除 / 後発開発途上国（LDCs）の免除規定
4. 対象セクター	素材産業や電力だけ / 複雑な財に拡大する
5. 排出のパウダリー	工場内の直接排出のみ（スコープ1） / 購入電力や蒸気などを含む（スコープ2） / 採掘時や最終消費の排出などを含むライフサイクルで考える（スコープ3）
6. 製品に体化された炭素排出の計算（製品単位の推計）	工場や企業単位別の実排出量の適用 / ベンチマーク（ベストプラクティス、平均値） ベンチマークの場合、国際基準などを用いた自己申告を併用するか否か
7. 調整額の計算のための炭素価格	原則として、国内炭素価格（炭素税、排出量取引制度、諸規制など）と同等、あるいはそれ以下の範囲。輸入品への課金と併せ、輸出国の炭素価格分の考慮
8. 収入使途	国内の環境使途に利用する / 途上国支援に活用する

出所：Marcuら（2020）が提示した要素に、著者が各要素の選択肢を加筆

制効果、法的な実行可能性や、技術・管理上の実行可能性などに差が生じ、基本的には全ての面で優れた設計は存在せず、トレードオフがある。措置の前例がないことも相まって、組み合わせの「模範解答」はない。

EUの排出量取引制度（EU-ETS）と炭素国境調整措置（CBAM）

EUは域内で排出量取引制度（EU-ETS）を実施しており、これにCBAMの導入を組み合わせる形で検討している。表2は、EUが導入を検討しているCBAMの設計案を八つの要素に沿って整理したものである。このうち、いくつかの重要な点を以下に述べる。

1. EU 排出量取引制度（EU-ETS）の概要

EU-ETSは、キャップアンドトレード方式による総量規制である。2005年の導入以後、順次制度を更新し、2021年に第4フェーズが開始した。規制対象は、燃焼設備や製造業の設備（例：20MW以上の燃焼設備、鉄鋼生産など）で

表2 欧州委員会のCBAM提案の要素

制度設計要素	設計の選択肢
1. 貿易措置	<u>輸入財の調整のみ</u> / 輸出財へのリポートを含む / 両者の組み合わせ
2. 調整対象とする国内制度	<u>炭素税、排出量取引制度（EU-ETS）による明示的カーボンプライシング</u> / 規制的措置、支援などの暗示的プライシング含む
3. 対象国	<u>全ての国</u> / LDCs の免除 / 特定国決め打ち
4. 対象セクター	<u>炭素コストが影響しやすい素材等に限定</u> / 幅広く設定
5. 排出のバウンダリー	<u>直接排出のみ</u> / スコープ1&2 / より広く (※試行期間はスコープ2を含む)
6. 製品に体化された炭素排出の計算（製品単位の推計）	<u>製品単位の実排出量の報告義務</u> （重量比例で按分 / 価格比例で按分 / 製造プロセスを分解して按分など。 按分方法不明 ）
7. 調整額の計算のための炭素価格	<u>企業別・工場別の製品排出量に、EU-ETS の炭素価格を乗ずる。輸出国の明示的カーボンプライシングのみ考慮</u> / ベンチマーク +ベンチマークを下回る場合の自己申告
8. 収入使途	EU 独自財源 (※規則案には記載がないが、2030年に21億ユーロの見込み)

注：下線部分が欧州委員会の提案。

出所：欧州委員会提案を基に筆者作成

あり、炭素集約産業が対象である²⁾。

CBAM との関係で重要な論点となるのは、排出枠の無償割当である。売上高に対する輸出入の割合が高い炭素排出集約型産業に対して、競争力低下防止のため、無償で排出枠を配布している。

欧州会計監査院（2020）は「製造業の排出量の90%以上を占める部門が、その排出量の全てまたは太宗に相当する排出枠を無償で受領」と指摘し、特に鉄鋼部門では、2018年に実排出量比で約120%相当量の無償割当があったことを示している³⁾。同様に、2020年には、鉄鋼部門の高炉は、同130%程度の無償割当があった可能性がある⁴⁾。また、未償却の余剰枠の繰り越し制度があり、2013年以降に繰り越された排出枠は、無期限に使用可能とする ETS 指令の条文がある。

排出枠の市場取引価格は2021年後半以降、エネルギー価格の高騰のあ

りを受け、過去最高水準を更新した。2021 年 5 月に 50 ユーロ /t を超えた後、2022 年 2 月に 100 ユーロ /t 近くに迫った。

2. CBAM の制度設計

EU では、CBAM の導入を 2022 年中に法制化することを目指して、制度の検討が行われている。法制化に際しては、最初に行政府に当たる欧州委員会が提案を提示し、その後、立法府である欧州議会と理事会において修正案が議論され、最後に、欧州議会、理事会、欧州委員会の三者協議における合意を経て成立する。本章執筆時点では、欧州議会と理事会のそれぞれにおける修正案の検討が完了した段階であり、三者協議が実施されている。以下では、制度設計の基礎となる欧州委員会案を概観してから、原稿執筆時の 2022 年 10 月に得られる欧州議会案と欧州理事会案から、象徴的な論点を確認する。

(1) 欧州委員会の提案⁵⁾

欧州委員会は、2021 年 7 月に制度案を公表した。鉄鋼、セメント、アルミ、肥料、輸入電力の 5 部門を対象とするが、これらの日本からの輸出は微少（電力はゼロ）である⁶⁾。

2023 年から 2025 年までを移行期間と位置付け、輸入事業者は、製品排出量の報告義務のみを課しつつ、2026 年以降は、製品排出量に応じた CBAM 証書の納付義務を課す。CBAM 証書は 1 週間前の EU-ETS の市場価格で販売され、輸入事業者は製品排出量に相当する量の CBAM 証書を納付する。つまり、CBAM 証書の納付が実質的な輸入課金となっている。その際、原産国での炭素価格分は減免され、以下で述べるように EU-ETS の無償割当の配布を低減し、相当量を CBAM に置き換える。CBAM 証書の収入は EU の独自財源とされる予定であり、2030 年で 21 億ユーロと推計される。表 2 は表 1 に示した八つの要素に沿って、欧州委員会の提案を整理したものである。

EU-ETS における無償割当については、CBAM 証書の納付義務を開始する 2026 年から 10 年間かけて、毎年 10% ポイントずつ削減し、2035 年以降はゼロとする。納付すべき CBAM 証書の量は、これに合わせて、2026 年は製品排出量の 10% 相当分、以降、毎年 10% ポイントずつ増やし、2035 年以降は製品

排出量の全量とする。2035 年に無償割当を完全に CBAM に置き換える。

（２）欧州議会と理事会の修正案

2022 年 6 月に、欧州議会と理事会がそれぞれ、欧州委員会提案に対する修正案を提示している。特徴的な修正内容は、以下の通りである。

・対象とする製品と排出量の範囲の拡大

欧州議会の修正案では、欧州委員会提案の 5 分野に、化学（有機化学品、水素、アンモニア）とポリマー（プラスチックとその成形品）が追加された。追加された有機化学品、ポリマー製品はアメリカからの輸出が多く、アメリカとの間で政治的な摩擦が生じる懸念がある。他方、理事会の修正案では、欧州委員会提案の 5 分野を踏襲しつつ、これらの川下製品を追加した。

・対象とする排出量の範囲の拡大

欧州委員会案は直接排出量のみを調整対象とし、理事会の修正案もおおむねこれを踏襲しているが、欧州議会の修正案では、間接排出量（電力等の購入エネルギーに付随する排出）も調整対象としている。

・無償割当を CBAM に完全に置き換える年限

欧州委員会案は 2026 年から 2035 年までの 10 年間で置き換え、理事会の修正案もほぼ同様だが、欧州議会の修正案では 2027 年から 2032 年までの 6 年間で置き換えることになっている。

・輸出製品への還付（リベート）

欧州委員会の提案と理事会の修正案には輸出製品への還付は含まれていないが、欧州議会の修正案では、EU-ETS と同様のカーボンプライシングを有さない第三国への輸出向けに生産された製品については、無償割当を継続するという形で実質的な輸出還付が含まれている。

EU 以外における議論の状況

炭素の国境調整措置の導入検討を具体的に進めているのは EU のみであるが、アメリカ、日本、国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）における議論の状況も簡単に整理しておく。

1. アメリカ

アメリカでは、オバマ政権の発足直後に排出量取引制度の新規立法の機運が高まり、2009年に連邦議会の下院を通過した「ワックスマン・マーキー法案」(H.R. 2454 the American Clean Energy and Security Act of 2009)には、大統領が排出量取引によって炭素リーケージが起こっていると判断した場合、排出枠の購入義務を輸入事業者に課すという仕組みが含まれていた。しかし、本法案は議会上院を通過せず、廃案となった。

既に述べたように、バイデン大統領は炭素の国境調整を選挙公約に掲げた。大統領就任後、一部の議員による法案の提出はあったが、検討は本格化していない。これは、アメリカにおいて調整対象となるカーボンプライシングが全国規模では存在していないことがその一因となっている。

2. 日本

日本政府は、2021年に検討したグリーン成長政略において、「炭素国境調整措置に関する基本的な考え方」を提示した。日本国内のカーボンプライシングの検討と並行し、以下の①～④の対応を取るとした。

- ① WTO ルールと整合的な制度設計であることが前提であり、諸外国の検討状況も注視し、対応について検討。

コラム：ドイツ提案の気候クラブ

2022年はドイツがG7議長国となっているが、シュルツ首相は炭素リーケージに対処する「気候クラブ」という協力スキームを提唱した。6月のG7サミットのコミュニケでは、国際ルールと整合的で開放的・協力的な「気候クラブ」を2022年末までに設立することを目指すことが明記された。今後、気候クラブの設立に向けて、主要排出国、主要20か国(G20)、他の途上国などとの協議を強化する。パリ協定の下での各国の削減目標の強化や、排出量の測定と報告の仕組みなどを通じて、生産量当たり排出量が多い炭素排出集約型の製品の炭素リーケージに対処する。

輸出志向のドイツ産業界は、輸出相手国の対抗措置を惹起^{じやっき}しかねないEUのCBAMに難色を示しており、気候クラブがCBAMの代替となるのか注目が集まっていた。

- ②製品単位当たりの炭素排出量について、正確性と実施可能性の観点から国際的に信頼性の高い計測／評価手法の国際的なルール策定・適用を主導する（例：ISO の策定）。データの透明性を確保することを促す。
- ③日本及び炭素国境調整措置を導入する国において、対象となる製品に生じている炭素コストを検証する。
- ④カーボンリーケージ防止や公平な競争条件確保の観点から立場を同じくする国々と連携して対応する。

3. 国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）

UNFCCC には、3 条 5 項に「気候変動に対処するためにとられる措置（一方的なものを含む）は、国際貿易における恣意的若しくは不当な差別の手段又は偽装した制限となるべきではない」との規定が存在するが、これは GATT の 20 条の柱書の引用にとどまっている。

2015 年に UNFCCC の締約国会議が採択したパリ協定には、国境措置に関連する規定は存在しない。

WTO のルールとの整合性

炭素の国境調整措置は政策的に貿易に介入するものであり、WTO のルールとの整合性が確実に争点となる。

1. 先行研究における制度提案

この点については、多数の先行研究が存在している。

例えば、元 WTO 上級委員である Hillman (2013)⁷⁾ は、消費税のような間接税型⁸⁾の炭素税に、輸出製品への還付を含む国境調整措置を組み合わせる方を提唱した。GATT 2 条 2 項と 3 条 2 項に基づく消費税などの国境調整を炭素税に準用した案であり、2 条や 3 条では正当化が難しい場合には、20 条の一般例外を用いることが想定されている。また、輸出製品への還付については、「補助金及び相殺措置に関する協定は、国内消費用に販売された場合の同種の製品に課される実際の税額を上回らないことを条件に、化石燃料税の輸出リバートを認めており、WTO 協定に整合的な設計が可能」とした。一方、「2

条2項の内国税を広範に解釈できるか、工程に課される炭素税を調整できるのか等の、多くの未解決の課題がある」とも指摘した。

また、後発開発途上国（LDCs）等への措置の免除について、同20条の柱書にある「同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法」とUNFCCC3条にある「共通だが差異のある責任原則」を根拠に、過去にほとんどCO₂を排出しなかった国々の免除を提言した。

Mehlingら（2019）⁹⁾も、先行研究や判例に基づき、炭素の国境調整措置の設計を提案した。パリ協定下の国内削減努力の不均等性（アシンメトリー）や炭素リーケージへの懸念がある中、炭素の国境調整措置は炭素制約を平準化するのに役立ち、炭素リーケージの防止と他国への対策強化のインセンティブを同時に提供する「唯一の政策オプション」とした。その上で、20条の柱書と各号の関係が問われた「ブラジル再生タイヤの事件」の上級委員会の説示¹⁰⁾を根拠に、政策目的と調和し得るかが重要とした。

これは措置全体を、産業競争力の平準化ではなく、排出削減という目的に資するように設計することを意味する。この点で、輸出製品への還付は、炭素排出にインセンティブを与える可能性があり、GATT20条に基づく国境調整の法的な正当性が損なわれる可能性を指摘した。

さらに、GATT1条の最恵国待遇の要件は、一般的には、いずれかの国に与える最も有利な待遇を他の全ての国にも与えるよう求めるが、途上国やLDCsなどへの例外を設けることは可能としている。特にLDCsは排出量が僅少であるため、免除しても、排出削減という目的を妨げない。その上で、欧州委員会の途上国に対する関税特恵の供与条件に従えば、本措置からの収入の一部をLDCsへの支援に充てる必要があるとした。

以上の2例は先行研究で示された制度提案であるが、経済産業省の「不公正貿易報告書」¹¹⁾は、WTO協定上の整合性について、先例に基づき、総括的かつ緻密な整理をしているため、参照されたい。

2. EUのCBAMに関する論点

EUで検討されているCBAMも、欧州議会、理事会、欧州委員会の三者

協議を経て成立した場合には、WTO ルールとの整合性が問われることになる。現時点では、制度設計が固まっていないので、WTO ルールとの整合性を論じるには時期尚早であるが、一部の識者は GATT 違反となり得る論点を提起している。例えば、Bacchus (2021)¹²⁾ は最恵国待遇 (GATT 1 条)、譲許表 (同 2 条)、内国民待遇 (同 3 条) などに違反する可能性を指摘している。また、EU は CBAM を、税関の措置ではなく、内国規制 (3 条 4 項) を企図している可能性が高いとした。

3 条の同種の産品要件も問題となる可能性がある。CBAM は炭素含有量に基づいて負担の大小を決めるが、これが同種の産品の差別に当たると判断される場合である。また、3 条違反に当たる場合、GATT 20 条柱書・各号による一般的例外 (健康や温暖化していない大気としての環境目的) の正当化が課題となるが、輸出還付については、Mehling ら (2019) が指摘しているように、排出量削減の目的と整合的とはいえず、20 条と不整合となる可能性が高い。

また、EU-ETS は無償割当の余剰枠の繰り越し分を用いることができるが、CBAM の対象となる輸入品にはそのような枠へのアクセスが存在しない。このため、内外差別が形成される可能性がある。

提言

炭素の国境調整措置は、脱炭素化に伴う炭素価格の負担上昇に備え、その内外価格差を水際で埋めようとする試みであり、通商と気候変動政策の接点における諸課題を浮かび上がらせている。内外価格差が生じるのは、パリ協定の下で各国が掲げる目標 (NDC) の強度がばらついているためであり、特に 2030 年に 1990 年比で 55% 減の目標を掲げ、それを実現するために排出量取引制度などにより対策の強化を企図している EU は、CBAM を導入しようとしている。

EU の CBAM は、輸入相手国における炭素コストを考慮するとしているが、制度案では炭素税と排出量取引のみが対象となっている。日本を含む各国で採用されている政策措置の多様性がほぼ考慮されておらず、柔軟性を欠いている。また、過去の排出量に応じた責任や、衡平性の観点から途上国が反発する可能性が高い。慎重な免除規定の検討の余地がある。

世界経済のブロック化が懸念されるなか、新たな分断を深めないよう、日本

はインド太平洋地域の国々対話の場を持ち、橋渡し役として貢献していくことが望ましい。ルール志向の日本の貢献が期待される。さらに自国の制度設計の際、Hillman（2013）が提示した間接税型炭素税制度による、輸出製品への還付つき炭素国境制度提案も選択肢の一つとなるだろう。

注

- 1) Marcu, A., M. Mehling and A. Cosbey (2020) “USA-EU Town Hall on Border Carbon Adjustment: An Update on Developments in the EU”, European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition.
- 2) EU 指令 (Directive 2003/87/) 27 条、欧州委員会のガイダンス等から、加盟国は、25,000 t-CO₂/年以下、35MW 規模以下は除外でき、検証義務 (Verifier's recommendations) のみを課すという。Brock, J., Bonifazi, E., Thorpe, C., Morgan-Price, S. and Kaar, A. (2019) “Preparation for the implementation of the EU ETS provisions for small installations, Best Practice Guidance” CLIMA-FWC-001/FRA/2015/0014.
- 3) European Court of Auditors (2020) “Special Report 18/2020 The EU's Emissions Trading System: free allocation of allowances needed better targeting”.
- 4) European Environment Agency, European Union Transaction Log (EUTL) より筆者試算
- 5) European Commission (2021), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism,” COM/2021/564 final.
- 6) 輸入相手国については、柳美樹、森本壮一、中村博子（2021）「国境炭素調整の最新動向整理—協調が対立か？—」日本エネルギー経済研究所第 438 回定例研究報告会で詳しく解説している。2019 年時点 EU（イギリス含む）の鉄鋼製品の輸入相手国は、ロシア、トルコ、ウクライナ、中国など
- 7) Hillman, J.A. (2013) “Changing Climate for Carbon Taxes: Who's Afraid of the WTO?” Climate & Energy Policy Paper Series, Georgetown University Law Center.
- 8) WTO の補助金および相殺関税措置に関する協定は「間接税」を「売上税、物品税、売上高税、付加価値税、フランチャイズ税、印紙税、譲渡税、在庫税、設備税、国境税、その他、直接税と輸入手数料以外のすべての税」と定義している（前出 Hillman 2013）。
- 9) Mehling, M., H. Van Asselt, K. Das, S. Droege and C. Verkuijl (2019). “Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action,” *American Journal of International Law*, 113 (3), 433–481.
- 10) 「本件の措置の（各号の）ではなく）政策目的に照らして柱書が解釈された」。川瀬剛志（2007）「ブラジル再生タイヤの輸入に関連する措置」『平成 19 年度 WTO パネル・上級委員会報告書に関する調査研究』経済産業省に詳しい。
- 11) 経済産業省（2022）『2022 年版不公正貿易報告書』、総論 WTO 協定の概要、コラム貿易と環境：炭素国境調整措置の概要と WTO ルール整合性に詳しい。
- 12) Bacchus, J. (2021) “Legal Issues with the European Carbon Border Adjustment Mechanism”, BRIEFING PAPER No. 125, CATO Institute.

第10章 岐路に立つ多国間通商システム

——日本の最良な選択とは

上智大学法学部教授・独立行政法人経済産業研究所ファカルティフェロー

川瀬剛志



Point

今、世界貿易機関（WTO）を中心とした多国間通商システムは危機にある。アメリカは環太平洋パートナーシップ（TPP12）を離脱し、WTOではドーハ・ラウンドが停滞し、上級委員会は機能停止に陥るなど、多国間通商システムの退潮が著しい。また、米中貿易戦争や対露制裁では、安全保障上の関心に基づく貿易・投資のデカップリングが関係国間で進む。更に、コロナ禍やウクライナ危機により、グローバルサプライチェーン（供給網）の脆弱性が顕在化した。

国際社会はこうした危機の克服を試みる。WTOでは改革が進められ、2022年の第12回閣僚会議（MC12）では漁業補助金協定やコロナ関連合意が成立するなど一定の成果を上げた。しかし他方で、上級委員会改革や、農業、共同宣言イニシアチブ（JSI）交渉など主要課題の先行きは見通せない。また、環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）ではイギリスの加入交渉が始まり、中台をはじめ加入申請が相次ぐなどその拡大が期待される一方、アメリカ不在の中、「ひとつの中国」原則の下での中台加入には難航が予想される。更に、友好国間で経済安全保障を基礎としたサプライチェーン展開を目指すフレンド・ショアリングの枠組み構築が進められ、その中核となるインド太平洋経済枠組み（IPEF）交渉に期待が集まる。しかし、ひとたび排他性をもつスキームになれば、無差別・多角・自由を標榜する伝統的な自由貿易体制の侵食が懸念される。

こうした現状に直面する日本の通商政策は、自らが「安全保障の赤字国」であること、また、これまでも、そしてこれからも、ルール志向の通商システムの最大の受益者であることを念頭に置いて策定されるべきだ。よって、日本はフレンド・ショアリングで経済安全保障とサプライチェーンの安定を確保しつつも、そこに偏ることなく、その基礎となるWTOやCPTPPなどの多国間通商システムの維持・拡充にも努めなければならない。具体的には、東南アジア諸国連合（ASEAN）との信頼関係を基礎にIPEF交渉をアメリカとともに主導する一方、WTO改革においては特にJSI電子商取引交渉や上級委員会改革をリードし、他方で多国間暫定上訴仲裁アレンジメント（MPIA）に加入することで早急にルールの支配の回復に務めるべきだ。また市場アクセス約束を伴わないIPEFを補完する意味でも、CPTPPの拡大は必須であり、イギリス加入の後には、意味のある中台加入を実現し、韓国、ASEAN、ひいては欧州連合（EU）への拡大も視野に入れるべきだろう。

多国間通商システムが直面する危機

過去30年あまり、我々はグローバル経済をある意味で絶対善と捉える社会を生きてきた。もちろんそこには部分的にグローバル化の「影」（例えば、環境汚染、労働基準の低下、文化多様性の喪失、格差と貧困など）に対する一定の留保はありつつも、経済グローバル化は不可逆的に進行しているかに見えた。これを下支えし、また促進する制度枠組みこそが1995年に発足した世界貿易機関（WTO）体制であり、またそのサブシステムとして多くの地域貿易協定（FTA、EPA、関税同盟）や二国間投資協定（BIT）が締結されてきたのが、過去30年のことである。

しかし、2017年のトランプ政権発足以後、この潮流に大きな変化が訪れた。ブランコ・ミラノヴィッチは、世界の所得分布をマッピングした「エレファントカーブ」から、グローバル化によって欧米や日本といった豊かな先進国の下位中間層の所得の伸びが著しく落ち込み、この層が没落したことを導いた¹⁾。これらのグローバル化の敗者たる「忘れられた人々（the forgotten men and women）」——それはアメリカ中西部や南部に住む、鉄鋼や自動車など競

争力を失った製造業の労働者、白人貧困層、福音派のような宗教右派の信者に代表される層——に後押しされるこの政権は、貿易・投資による経済のグローバル化を徹底して敵視してきた。

1. 多国間通商システムの衰退——WTO 危機とアメリカの TPP12 脱退

こうした姿勢が最も顕著に現れたのは、トランプ政権発足初日の環太平洋パートナーシップ (TPP12) 枠組みからの永久離脱である。その後 TPP12 はアメリカを除く 11 カ国の努力で環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (CPTPP <TPP11>) として蘇生したが、未だアメリカの復帰は見込めない。

また、WTO の状況も厳しい。2001 年に始まったドーハ・ラウンドは停滞し、かねてから交渉機能の低下が指摘されてきたが、従来正常に機能していた紛争解決手続についても、2017 年夏からトランプ政権が順次欠員の出た WTO 上級委員会の委員任命を阻止し、2019 年末にこれを機能停止に追い込んだ²⁾。その結果、上訴しても案件が審理されない空上訴 (“appeal into the void”) が既に 20 件を超し、2020 年以降は WTO への紛争の付託自体が大幅に減った。

またアメリカは、2017 年末の第 11 回閣僚会議 (MC11) において、最終日を待たずにライトハイザー通商代表を帰国させ、閣僚宣言の採択を断念に追い込んだ³⁾。更に、トランプ政権末期には、WTO 事務局長選において最も多数の支持を得たオコンジョ＝イウェアラ (ナイジェリア、現・事務局長) の任命に反対し、事務局長職の空位を長引かせた⁴⁾。

トランプ政権の一方主義 (unilateralism) も、敢然と WTO を無視する暴挙に他ならない⁵⁾。アメリカは 1974 年通商法 301 条に基づき、2018 年 7 月以降 2020 年 1 月の米中第 1 段階合意までに、おおよそ 3,600 億ドル相当の中国産品輸入に 7.5 ～ 25% の追加関税を段階的に導入した。中国も対抗措置としてアメリカ産品に同等の高関税を課した。WTO 協定は約束した水準を超える関税の一方的引き上げを禁じ (関税・貿易一般協定 <GATT> 2 条 1 項)、また一般最恵国待遇に基づいて加盟国間の平等な取り扱いを義務付ける (同 1 条 1 項)。更に、個々の加盟国による一方的な協定違反の認定に基づく対抗措置も禁止する (紛争解決了解 (DSU) 23 条)。米中二大経済大国の一方主義の応酬は、こ

うした WTO 体制の基本原則を蝕むものに他ならない。

加えて、トランプ政権は安全保障上の脅威を理由に、1962 年通商拡大法 262 条によって鉄鋼、アルミニウムに対する追加関税を導入した。これも同様に上記の諸原則に反することは論をまたず、また、アメリカによればこれらの措置は安全保障を理由に発動されるものの、安全保障例外（GATT 21 条）適合性も危うい。

2021 年に就任したバイデン大統領は同盟国・多国間主義重視を明言する一方で、中産階級のための外交と労働者中心の通商政策を標榜し、対中強行姿勢を維持する⁶⁾。また、2022 年 8 月には、当面の対中 301 条関税の維持を決定した。トランプ政権下で顕在化した多国間通商システムの危機は未だ終息を見通せない。

そのような厳しい状況下で、2022 年 6 月の第 12 回閣僚会議（MC12）が、漁業補助金協定、知的所有権の貿易関連の側面に関する協定（TRIPS 協定）のコロナ・ワクチン特許に関する一部免除、パンデミック対応や食糧危機対応に関する閣僚宣言に合意できたことは、注目すべき成果と言える。しかし依然として上級委員会は機能を回復せず、その他の WTO 改革も多くの課題を残している。

2. 米中デカップリング、及び通商・投資と安全保障の接近

上記の米中貿易戦争は、米中デカップリングの懸念を惹起する。WTO の調査によれば、米中間の関税は平均 17% 上がり、米中第 1 段階合意の履行も、これをわずか 1 % 引き下げると過ぎない⁷⁾。

しかし高関税の賦課、加えてコロナ禍による米中のサプライチェーン（供給網）分断にもかかわらず、2021 年の米中貿易額は過去最大を記録した。この間米中間では多くの品目について貿易額は増加あるいは少なくとも横ばいであった。デカップリングは、安全保障関連の物資及び直接投資にとどまるものであり、むしろ質的に評価・説明されるべきものである⁸⁾。

実際、トランプ政権からバイデン政権にかけて、安全保障を理由とした米中企業間の取引制限が積極的に導入されている¹⁰⁾。上記の鉄鋼・アルミ追加関税もアメリカの安全保障上の脅威への対応を目的とした法令に基づいており、

同じく 301 条関税も中国の安全保障を目的とした技術盗用に対する懸念が色濃く反映されている。

その他にも、ファーウェイほか中国の情報通信系ハイテク企業を積極的に輸出管理規則（EAR）の対象企業リスト（entity list）に登録し、これらへのアメリカ製品の輸出・再輸出を制限した。また、2019 年国防権限法（NDAA）中の輸出管理改革法（ECRA）によって、輸出管理の規制対象を新興技術・基盤的技術へと拡大した。更に 2021 年安全機器法の制定、連邦通信委員会（FCC）による事業免許取り消し、更に国家緊急法及び国際緊急経済権限法（IEEPA）に基づく大統領権限の発動などにより、中国通信製品・サービスの排除を進めた。NDAA はファーウェイほか 5 社を政府調達からも排除した。

投資についても、NDAA 中の外国投資リスク審査現代化法（FIRRMA）によって、対米外国投資委員会（CFIUS）による中国企業の対米直接投資に対する審査権限が強化・拡大された。アメリカ企業の対中直接投資についても、2020 年 11 月にトランプ大統領が 1999 年国防権限法に基づいて中国の軍関連企業への証券投資を禁止し、2021 年 6 月にバイデン大統領がその対象企業を拡大するとともに 2022 年 11 月まで延長した。

また、対中貿易・投資制限は主にウイグルや香港での事態を念頭に、人権弾圧の理由でも課される。例えば 2019 年 10 月には、弾圧における顔認証技術利用を理由としてハイクビジョン等を ERA の企業リストに登録し、2021 年 1 月には、1930 年関税法 307 条に基づいて、ウイグルの強制労働に依拠した綿製品を使用したとされるユニクロ製品がロサンゼルスで通関を保留された。2021 年末に成立したウイグル強制労働防止法（UFLPA）はその集大成であり、2022 年 6 月から適用が開始されている¹¹⁾。

逆に中国もまた、安全保障を理由にした貿易への介入を進めている。中国は 2015 年の国家安全法が「総体国家安全観」の堅持を規定し、そこには経済のほか技術、情報、文化、社会など幅広い非軍事的な対象領域が含まれる。その実現のため、2020 年には、技術輸出入管理条例に基づく輸出制限技術リストの改定、「信頼できない主体リスト」の制定、輸出管理法の施行を矢継ぎ早に実施した。また、2021 年には、外国法・措置域外適用阻止の商務部規則、反外国制裁法が相次いで制定され、対中経済制裁に対抗する法整備が進んだ。

昨今のロシアのウクライナ侵攻を理由とした対露制裁も、このような安全保障を理由とした通商制限の一環である。日本は輸出については、軍事転用可能な機微技術・先端物資、奢侈品、産業基盤強化に関する物資の制限、輸入については、アルコール・木材等の制限及び WTO 協定上の最恵国待遇の停止による関税引き上げなどを実施した。更に、外為法によって特定個人・組織に対する金融制裁（資産凍結等）も実施されている¹²⁾。日本はアメリカ、イギリス、オーストラリア、欧州連合（EU）などとグローバル輸出管理連合（Global Export Control Coalition）に参加するなど、同盟国と共同歩調を取りながらこうした措置を発動しており¹³⁾、部分的にロシアと西側諸国のデカップリングが進行している。

3. サプライチェーン危機

前節に述べた通商関係の分断は政策介入による人為的なものだが、他方でこの間不可抗力によるサプライチェーンの分断が、国際通商システムを危機に陥れている。

ひとつは、2020 年初頭からの新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の全世界的なパンデミックである。特に発生直後の 2020 年春から初夏にかけて、生産減少と需要急増、更に各国による囲い込みによって、マスク、消毒液、医療用ガウン・手袋、医薬品など医療必需品の供給が国際的に逼迫した¹⁴⁾。また、ロックダウンに象徴されるように人の移動が大幅に制限された結果、生産・消費活動が停止し、物流コストも上昇した。中間財の生産・越境移動も滞り、生産工程を多国間に展開するグローバル・サプライチェーンは機能しなくなった。特に、「世界の工場」である中国の各所で大規模なロックダウンが行われた影響は、自動車、IT、医療・衛生物資など広い範囲に及び、また、台湾、韓国における半導体製造の停滞も、自動車、IT、家電など幅広い産業において製造・供給の停滞を招いている¹⁵⁾。

また、ロシアのウクライナ侵攻もサプライチェーン分断を招いている。ロシアは特にアルミニウムやニッケル等鉱物資源の主要輸出国だが、これらの供給が戦争自体や経済制裁によって滞り、ユーザー産業の調達に影響を与えている¹⁶⁾。また、戦禍はロシア、ウクライナという世界有数の穀倉地帯からの小

麦やとうもろこしなど穀類の輸出を阻み、食糧危機に拍車をかけている¹⁷⁾。

サプライチェーン危機については、2021年2月にバイデン大統領が調査と対応策の策定を指示し、同年6月にその結果が報告書として取りまとめられた。報告書は、半導体、高容量蓄電池、医薬品、重要鉱物（希土類など）の4分野について、国内生産能力不足、供給源の地理的集中、他国の産業政策、国際協調の不備などをリスク要因として指摘し、その対策を提言している¹⁸⁾。また同時に、公衆衛生、エネルギー、運輸、安全保障関連、情報通信技術、農業・食糧の6分野について1年以内に調査結果や対策を報告することを各担当省庁に指示しており、これに従って2022年2月に6本の報告書が公表されている¹⁹⁾。

サプライチェーン分断に対する危機感は、アメリカだけでなく同盟国にも広く共有されている。例えば、2021年6月のG7コーンウォール・サミットに際して取りまとめられた経済強韌性きょうじんに関するパネル報告書は、パンデミック、気候変動、自然災害、地政学的混乱などによるサプライチェーンの脆弱性に対する懸念を示し、その対策を提言した²⁰⁾。また、2022年6月のG7エルマウ・サミットでも、首脳宣言が特にロシアのウクライナ侵攻による食料・農産物の生産・サプライチェーンの混乱に懸念を示すとともに、G7としての行動プランを提示した²¹⁾。

国際通商システムの新展開

1. WTO 改革

このような国際通商システムの危機に直面し、国際社会にとってその立て直しが急務となっている。その対応策の一つが、WTO 改革である²²⁾。

WTO 改革については、首脳レベルではトランプ政権の一方主義が顕在化した2018年5月の経済協力開発機構（OECD）閣僚理事会におけるマクロン仏大統領の提言が嚆矢となり、同年夏のEUによるWTO現代化（“modernisation”）の提案に帰結したことが指摘されている²³⁾。以後、大まかに新ルール策定、通常業務・透明性、紛争解決、途上国特惠（「特別かつ異なる待遇」、いわゆるS&D）の4つの柱で改革に関する議論が進められてきた²⁴⁾。

このうち喫緊の課題は上級委員会危機の解決である。上記のようにアメリカは上級委員会に対する不満から委員の欠員補充を阻止してきたが、批判

の中核は協定解釈を超えた上級委員会による新たなルールの創造（いわゆる“overreach”）にある。2019年にはアメリカの問題提起に対応すべく一連の改革案検討会合（ウォーカー・プロセス）で議論を重ねたが、合意に至らなかった²⁵⁾。以後改革に実質的な進展は見られず、MC12でも、2024年に紛争解決の機能回復を目指すことが合意されたに留まる。

一方、この事態を打開すべく、EU、中国、カナダほか25カ国・地域は多国間暫定上訴仲裁アレンジメント（MPIA）²⁶⁾を締結した。MPIA締約国は、以後締約国間紛争のパネル報告書を空上訴せず、代わってこのMPIAに基づく仲裁に付託する。あくまで有志国間の暫定的な対応ではあるが、WTOの紛争解決機能を回復せしめ、ルールの支配を取り戻す試みとして注目される。

他方、新ルール策定については、MC11に際して、有志国が共同宣言イニシアチブ（JSI）の開始を宣言し、投資円滑化、電子商取引、サービス国内規制、中小企業の4分野での交渉に着手した。このうちサービス国内規制では、サービス業の許認可手続の透明性・予見可能性を確保するためのルールが2021年末に採択された。加えて、前述のように、MC12においてはドーハ・ラウンド以来の懸案であった漁業補助金協定にも合意でき、違法操業や過剰漁獲を助長する補助金の規律が新設された。

WTO外では、オタワ・グループの動向が注目される。日本のほか、EU、オーストラリア、カナダを中心とした良識派改革グループは、2018年にWTO改革案を、また2020年にはコロナ関連通商制限の透明性確保・規律強化案を共同提案してきた²⁷⁾。

また、2017年に発足した日米EU三極貿易大臣会合も、中国を念頭に産業補助金、強制技術移転に関する新ルールについて議論してきた。特に産業補助金については、2020年1月の第7回会合において、際限のない保証等の新たな禁止補助金の類型、補助金の害に関する立証責任の転換など、新ルールの実質的な要素に合意した²⁸⁾。三極合意はWTOでの共同提案に繋げることが予定されているが、その後コロナ禍やアメリカの政権交代などを経て、このフォーラムの活動は停滞している。

その他、通常業務・透明性については、各国通商措置のWTO通報義務の履行改善、及び委員会・理事会など下部組織における審議の活性化・合理化が課

題となっている。また、途上国特惠については、主にアメリカが中印をはじめ新興経済国に対する特惠供与の見直しと、特惠対象となる途上国の客観的基準の設定を主張している。これらの課題ではいずれも先進国と途上国の意見の隔たりが大きく、MC12でも今後の議論継続を合意したに過ぎない。

2. CPTPP の拡大——中台加入問題

インド太平洋の広域連携は、CPTPP、RCEP のふたつのメガ FTA を将来のアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）へ発展させることによって、実現を目指す。このうち RCEP はようやく 2022 年発効に漕ぎ着けたところだが、発効から間もなく 4 年を迎える CPTPP については、2021 年から 2022 年にかけて拡大に向けた大きな動きが見られた。

まず、Brexit（イギリスの EU 離脱）後にインド太平洋との連携強化を打ち出すイギリスが、2021 年 2 月に正式に加入を申請し、6 月から交渉が開始された。明けて 2022 年 2 月の加入作業部会第 1 回会合において、同国の国内法制が CPTPP を充足するものであることが確認され、目下市場アクセス交渉の段階にある²⁹⁾。

また、2021 年 9 月には、中国、台湾が相次いで加入申請を行った。そもそも TPP 構想は中国のアジアにおける伸長に対するアメリカのリバランスの一環であった³⁰⁾。更に、オバマ大統領も TPP12 妥結時に「グローバル経済のルールを中国のような国に書かせるわけにいかない」³¹⁾と明言していることから明らかなように、中国の加入は予定されていなかった。中国は、国際社会におけるルールづくりに発言権を高めて影響力を保持する「制度に埋め込まれたディスコース・パワー」の拡大を追求しており、CPTPP 加入もその一環として位置付けられる³²⁾。

しかし、CPTPP の遵守は中国にとってハードルは高い。例えば、社会主義市場経済体制の中国にとって、国有企業章が求める国有企業の市場歪曲的な企業行動の是正や政府支援の制限は、実施は困難であろう。また、中国は近年サイバー保護主義やインターネットへの政府検閲を強めており、電子商取引章との整合性も懸念される。その他、労働章、知的財産権章、政府調達章への適合性確保にも課題は多い³³⁾。また、CPTPP 締約国は通商ルール遵守の実績

（“track record”）を重視しているが、米中の貿易戦争や通商手段を用いた経済的威圧を強める中国の加入は、この点からも疑問視される³⁴⁾。

他方、台湾もまた、中国の加入が認められれば自己の加入は実質的に不可能なるため、このタイミングで手を上げざるを得なかった。台湾はそもそも開放的な経済だが、加入に向けた国内法整備も加入申請までに相当程度進んでおり³⁵⁾、加えて2021年11月に懸案のラクトパミン豚の禁輸打ち切りを公民投票で決定し、2022年2月には日本の福島ほか5県産食品の禁輸を緩和した。その意味ではルール遵守の点で加入のハードルは低いが、「ひとつの中国」原則の下、対中関係で政治的なハードルは高い。

このほか、2021年末にはエクアドルが、また2022年8月にはコスタリカがそれぞれ正式に加入申請を行った。一方、韓国も2021年末に加入申請に向けた国内手続の開始に着手し、文政権の任期中の加入申請を目指す正式決定した。しかしいまだに申請はなく、その後尹新大統領は施政方針演説でCPTPP加入に言及しなかった³⁶⁾。

3. フレンド・ショアリング——国際貿易・投資枠組みの新しいかたち

上記のように米中デカップリングは経済よりも安全保障上の意味合いが大きい。更にロシアのウクライナ侵攻は、いっそう我々にサプライチェーンと安全保障の関係を強く意識させることになった。

これを踏まえ、アメリカのイエレン財務長官は、重要資源や技術を地政学上のレバレッジとして利用されないよう、法の支配などの価値共有や安全保障の点で信頼あるパートナーとの間で「自由にして安全な貿易」を志向するとともに、こうしたパートナー国間でサプライチェーンを構築するフレンド・ショアリング（friend-shoring）を提唱した³⁷⁾。

こうしたフレンド・ショアリングの枠組みは、特にバイデン政権下で積極的に構築・利用されているが、特に米EU貿易技術評議会（TTC）は、2022年5月の第2回パリ会合で、ウクライナ侵攻に伴う制裁・輸出管理及びサプライチェーン寸断への対応で協力に合意した。更に、AI（人工知能）やIoT（Internet of Things）など新興技術の標準化を目指す「戦略的標準化情報メカニズム」の構築、及び半導体需要逼迫に関する早期警報メカニズムの共同開発

等にも合意するなど、成果を出しつつある³⁸⁾。

また、インド太平洋経済枠組み（IPEF）は2022年5月に日米ほか13（後日フィジー、カナダが参加して15）のインド太平洋諸国が立ち上げに合意し、9月のロスアンジェルス閣僚会合で交渉目標に合意した³⁹⁾。今後は、通商（デジタル、貿易円滑化、環境、労働など）、サプライチェーン（重要分野・製品の決定基準、サプライチェーン強靱化など）、クリーン経済（エネルギー安全保障、温暖化ガス削減など）、公正な経済（反腐敗、税制など）の4分野について独立して交渉が進められる。

この他、複数国間では、日米豪印首脳会合（クアッド）、より安全保障色の強い米英豪のAUKUS、及び民主主義サミット、二国間では、日米の商務・産業パートナーシップ（JUCIP）及び経済政策協議委員会（経済版「2+2」）、米台の「21世紀通商イニシアチブ」などのフォーラムにおいて、先端技術開発・利用、輸出管理、半導体、サプライチェーン強化などについて議論が進んでいる。また、戦略物資としての半導体に特化したサプライチェーン強化や投資促進の政策協調枠組みが別途アメリカを中心に構築されており、例えば韓国やマレーシアとの二国間協力合意のほか、日米韓台4カ国ではいわゆる「チップ4」の準備が進んでいることが報じられている⁴⁰⁾。

これらの枠組みの共通した特徴として、まず従来の通商協定のような市場アクセス約束と法的拘束力のある合意を伴うものではなく、協力合意やせいぜい指針のような緩やかなルールを目指すに過ぎない。また、必ずしも貿易自由化を目指すのではなく、米中競合の中で安全保障上の関心に基づき、主として戦略技術・物資を有志国・同盟国で囲い込むスキームに帰結する。更に、これらの枠組みは、伝統的な軍事・防衛上の安全保障のみならず、技術、人権、気候変動、及びサプライチェーンなど、新しい安全保障概念も反映している。

日本の目指すべき方向

1. 制約要因

以上のような国際通商システムの現状を踏まえて、日本は今後どのような通商政策の舵取りをなすべきだろうか。その検討にあたり、日本の制約要因に留意しなければならない。

船橋洋一は、日本は「安全保障の赤字国」である、という。例えばアメリカは、南北の国力に劣る友好国（カナダ、メキシコ）と東西の二つの大洋に挟まれ、資源、技術、市場を他に依存する必要のない「安全保障の黒字国」である。対して日本は、地政学的に不安定な東アジアに位置し、更には今回のウクライナ危機で隣国のロシアもまた極端な軍事行動を躊躇^{ためら}わない危険性を孕^{はら}むことが露見した。また、人口減や資源・食料の海外依存にも直面している⁴¹⁾。こうした状況に鑑みるに、アメリカを中心に同盟国との関係強化を図り、経済安保上の懸念に基づく戦略物資・技術の確保が重要である一方、市場や資源・食料などの調達先を広く確保し、多角的にリスクを分散することも必要になる。

例えば、英エコノミスト誌傘下のエコノミスト・インパクトによれば、現下のウクライナ情勢と低い食料自給率にもかかわらず、貿易ゆえに日本の食料安全保障は良好と評価される⁴²⁾。このことから明らかなように、日本にとって開放的な国際通商システムの維持こそが安全保障に不可欠となる。

実際、日本は中露など権威主義国家と極端かつ急速なデカップリングに堪える国ではない。日本の対中経済依存度は高く、中国は輸入相手国として2002年以来首位、輸出相手国としても2009年からアメリカと交互に首位を争っており⁴³⁾、直接投資先としても、過去10年はアメリカに次いでイギリスやシンガポールと2位を争う⁴⁴⁾。たしかにコロナ禍や米中デカップリングの結果対中依存リスクの認識は高まっており、調達先の多様化や国内生産体制の強化が求められている。しかしその一方で、サプライチェーン再構成のコスト・障壁や複雑で深い日中ビジネス関係に鑑みれば、現実には急激な変化は起きにくい⁴⁵⁾。

また、今回の対露制裁についても、資源、エネルギー、水産物などアメリカに比して対露依存の高い日本が思い切った措置が取りにくいことは、これまでの対応から明らかだ。日本企業のロシア撤退も欧米企業に比べて進まないことも指摘されているが⁴⁶⁾、このことは、サハリン2から完全撤退したシェルと、同プロジェクト運営新会社に引き続き出資する日本企業の対応の差に顕著に現れている。

加えて、パワー志向の通商外交はオプションにならない。同盟関係のあるアメリカはもとより、市場規模に優り、経済依存度の高い中国に対しても、米中

が繰り広げているような一方措置の応酬によって通商上の利益を実現することは、日本には現実的ではない。日本はこれまで WTO 体制、特に上級委員会を中心にした紛争解決手続から多大な恩恵を被ってきた⁴⁷⁾。加えて、製造業・サービス業のオフショアリングが進み、食料・資源等の自給率が低く輸入依存度の高い日本にとっては、安定的で予見可能性の高いルール志向の国際通商体制の維持が不可欠となる。

2. 具体的方策

今後しばらくは、市場アクセスと拘束力のあるルールを基礎とした伝統的な自由貿易体制を基礎に、その上に同盟国中心のフレンド・ショアリングの協力枠組みを付加する重層的な通商システムの構築が試みられるだろう。その2階部分の中核に位置するのが IPEF となる。同盟国として、日本がアメリカと共にその合意形成にリーダーシップを発揮すべきことは、言うまでもない。時にアメリカのアジア外交は稚拙であり、東南アジア諸国連合（ASEAN）の IPEF への幅広い参加が実現したのも、日本のアメリカに対する働きかけが奏功した成果であることが指摘される。特に IPEF は市場アクセスの利益を伴わず、ASEAN 諸国にとって具体的な利益が見えにくい。にもかかわらずこれを実のある合意に導くには、今後も ASEAN 諸国の日本への信頼感が不可欠となる⁴⁸⁾。

他方、この2階部分、つまりフレンド・ショアリングや輸出管理といった経済安全保障に基づく新たな枠組みの限界と危うさにも十分な留意すべきだ。これらの枠組みは、有志国間での戦略物資・技術の囲い込み、翻って特定国の排除に結び付くことがある。そのかぎりでは、無差別・多角・自由を標榜する国際通商システムの原則と矛盾を生じ、またこれを蝕む危険性を孕む⁴⁹⁾。特にこうした伝統的な自由貿易体制に依存し、先に述べたように「安全保障の赤字国」として権威主義社会との極端・急速なデカップリングに堪えられない日本としては、そのこと自体が自国の安全保障を脅かすものである。

また、フレンド・ショアリングが安定的な物資供給への最適解ではない。ハロルド・ジェイムスは、ドイツの例を挙げて、独露融和のなかでロシアへの過度なエネルギー依存が進行したことが、ロシアによるウクライナ侵攻後の危機

を生んだと説明し、流動的な国際関係の中でフレンド・ショアリングにより「友好国」への依存が進むことの危険性と多角的な通商関係がより望ましい解であることを指摘する⁵⁰⁾。

何より、自由貿易は経済安全保障の大前提である。鈴木一人は、サプライチェーンに参加する国はどの国もその中で何らかの強みを持ち、チョークポイントを形成しうるので、そこからはじき出されないよう、自由貿易の堅持が経済安全保障上最も重要であると論じる⁵¹⁾。経済安全保障推進法 90 条は、経済安全保障が国際的義務を損なうものであってはならない旨を規定するが、これは日本の国際的責務であると同時に、WTO 協定を中心とした国際通商システムにおけるルール of the 支配の重要性が認識されていることの証左でもある。

こうした議論を踏まえ、日本はシステムの開放性・包摂性を意識したフレンド・ショアリングの構築を目指すべきだ。佐橋亮によれば、経済安全保障は本来人権などの価値観に基づく「繁栄」を重視し、その実現のためにルールの共有を条件として「包摂」の論理が働くのであり、必ずしも伝統的な安全保障が帯びる「排除」の論理に基づくものではない⁵²⁾。今後日本が IPEF などで具体的なルールやプログラムの策定に参画するにあたり、この佐橋の指摘に十分留意すべきだろう。

むろん、日本が引き続き 1 階部分の伝統的な自由貿易体制の維持・強化に務めるべきことも、言うまでもない。もちろんその中核は WTO であり、今後とも WTO 改革にイニシアチブを発揮すべきだ。具体的に、日本はこれまで JSI の電子商取引交渉の共同議長国を務めてきたが、次回閣僚会合に向けて具体的成果に導くべく、CPTPP、日米デジタル協定と、高水準のデジタル貿易ルールを締結した経験を活かし、引き続き尽力すべきだ。また、オタワ・グループや三極貿易大臣会合にも、これらが新たな WTO ルールのインキュベーターとなることを目指し、日本のいっそう積極的な貢献を期待したい。

他方、紛争解決手続については、日本は 120 カ国以上が共同提案国に名を連ねる上級委員選任手続開始の決議にも賛同せず、また、MPIA にも加入していない。MC12 で申し合わせた 2024 年までの紛争解決手続の正常化も先行きは不透明である中、日本が過剰な対米配慮で MPIA に参加せず、当面のルールによる支配の迅速な回復を目指さない選択は、甚だ不合理と言わざるを得ない。

パワーゲームの選択肢を持たず、WTO 紛争解決手続から多くの恩恵を被ってきた日本とアメリカでは、上級委員会制度をめぐる利害は大きく異なる。また、中国が MPIA に参加しているので、MPIA 不参加は中国の保護主義に対抗するツールをみすみすひとつ手放すことを意味する。既に経済産業省は専門家グループへの諮問の答申を受けて早急な MPIA 参加を目指すことを表明しており⁵³⁾、政府全体を挙げたその実現を期待したい。

1 階部分の枠組みとしては、CPTPP も重要である。IPEF は市場アクセス約束や投資自由化を伴うものではなく、サプライチェーン強靱化を進めるにしても、その基礎として貿易・投資障壁の撤廃が必要となる。2022 年 5 月の日米首脳会談の際にも日本から申し入れたように、アメリカの復帰を働きかけることは言うまでもないが、それでも再交渉や議会による貿易促進権限 (TPA) の賦与など、復帰の条件が短期的に整うことは期待できない⁵⁴⁾。そうであれば、CPTPP 発足時と同様、代わって日本がその維持・拡大にリーダーシップを発揮すべきだろう。

既に日本はイギリスの加入作業部会を議長国としてリードしているが、その一方で正式参加申請を行った他の国々についても積極的に加入を進めるべきだろう。中国加入には慎重論も少なくないが、APEC 21 エコノミーを包摂する FTAAP を CPTPP 経由の高水準で実現するには、避けて通れない。中国には加入ベンチマークの遵守、必要とあれば「TPP プラス」も求める妥協のない姿勢で交渉に臨むべきだろう。これは中国の非市場経済的慣行の是正に資する点で、アメリカの目標とも矛盾しない。同じく FTAAP への過程である台湾の加入も積極的に支援すべきことは、言うまでもない⁵⁵⁾。その他にも、加入申請検討中の韓国や ASEAN 諸国をはじめ、CPTPP のインド太平洋地域への拡大にも積極的に乗り出すべきだろう。

更にウクライナ危機後に欧州とインド太平洋の安全保障は不可分と認識されるようになると、EU の CPTPP 加入による両地域間のサプライチェーン強化も視野に入る。元・貿易担当欧州委員のマルムストロームは、この事態を見越したかのように、ウクライナ侵攻直前の本年年初にこれを提案している⁵⁶⁾。もちろん EU 型の FTA とアメリカ型の CPTPP ルールに隔たりは大きく、EU の加入は容易ではない。正式加入が現実的でない場合でも、例えば両地域の連

携協定の締結を模索すべきだろう。

他方、範囲の拡大に加えて、CPTPP に実効性を持たせることも重要だ。CPTPP は、事務局と WTO の理事会・委員会のような毎月ベースで会合を開催できる常設フォーラムを有していない。また、紛争解決手続も WTO との比較で司法性・自動性に欠けている点で脆弱と言わざるを得ない。今後締約国数が増え、特に中国の加入を見据えるのであれば、こうした執行・監視制度の強化は必須となろう⁵⁷⁾。

注

- 1) ブランコ・ミラノヴィッチ（立木勝訳）『大不平等—エレファントカーブが予測する未来』（みすず書房、2017）。
- 2) 上級委員会については以下を参照。深作喜一郎『超不確実性時代の WTO—ナショナリズムの台頭と WTO の危機』（勁草書房、2019）165–171 頁、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（2019 年 12 月 27 日）〈https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/109.html〉。
- 3) 「閣僚宣言採択できず WTO 米反対で 6 年ぶり」東京新聞 2017 年 12 月 14 日夕刊 2 面。
- 4) 川瀬剛志「新 WTO 事務局長がすんなりと決まらない理由—アフリカ出身候補が本命だが就任に遅れも」東洋経済オンライン（2020 年 11 月 20 日）〈<https://toyokeizai.net/articles/-/389877>〉。
- 5) トランプ政権の一方主義につき、川瀬剛志「WTO ルールとトランプ政権の通商政策」馬田啓一ほか編『揺らぐ世界経済秩序と日本—反グローバリズムと保護主義の深層』（文眞堂、2019）第 7 章を参照。
- 6) *2020 Democratic Party Platform* (2020), pp.20, 73; “A Conversation with Ambassador Katherine Tai, U.S. Trade Representative,” CSIS (Oct. 4, 2021), <https://www.csis.org/analysis/conversation-ambassador-katherine-tai-us-trade-representative>.
- 7) Eddy Bekkers and Sofia Schroeter, “An Economic Analysis of the US-China Trade Conflict,” Staff Working Paper ERSD-2020-04, WTO (2022), https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202004_e.pdf.
- 8) 江田真由美「2021 年の米中貿易、輸出入額ともに過去最高、半導体の輸入も増加」JETRO（2022 年 3 月 29 日）〈<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2022/8f530d7e9147b49a.html>〉。
- 9) 戸堂康之「米中経済の分断とグローバル・サプライチェーンの再編」木村福成・西脇修編著『国際通商秩序の地殻変動—米中対立・WTO・地域統合と日本』（勁草書房、2022）124–127 頁。
- 10) 紙幅の制約により個々の措置の引用は省略する。最新事情は以下を参照。磯部真一「米中対立に出口見えず、振り回される企業はどう動く—今後のサプライチェーン構築を探る」JETRO（2022 年 9 月 16 日）〈<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2022/e0aaac22de0bd7fc.html>〉、磯部真一「バイデン政権でも続く対中強硬策、次なる焦点は対外投資審査か（米国）」JETRO（2021 年 9 月 1 日）〈<https://www.jetro.go.jp/>

- biz/areareports/2021/aa30d3f24aedb238.html)。
- 11) 人権関連の通商措置の最新動向は以下を参照。中川裕茂「ウイグル人権問題に関する米中の制裁と日本企業の対応」BUSINESS LAWYERS (2022年7月22日)〈<https://www.businesslawyers.jp/articles/1184>〉。
 - 12) 日本の対露制裁措置一覧は以下を参照。「対ロシア等制裁関連」経済産業省〈https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seisai/crimea.html〉。
 - 13) 詳細は以下を参照。高山嘉顕「対露輸出管理等の国際連携」国研研戦略コメント 2022-07、日本国際問題研究所 (2022年4月27日)〈https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2022-07.html〉。
 - 14) 詳細は以下を参照。Committee on Market Access, “Report by the Secretariat, Summary of Export Restrictions and Trade Easing Measures Relating to the Covid-19 Pandemic,” G/MA/W/168/Rev.2 (Mar. 29, 2022)。
 - 15) Federico Suárez Ricaurte, “Understanding Supply Chain Disruptions during the COVID-19 Pandemic,” McGill Business Law Platform (Feb. 22, 2022), <https://www.mcgill.ca/business-law/article/understanding-supply-chain-disruptions-during-covid-19-pandemic>。
 - 16) “The Supply of Critical Raw Materials Endangered by Russia’s War on Ukraine,” OECD (Aug. 4, 2022), <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-supply-of-critical-raw-materials-endangered-by-russia-s-war-on-ukraine-e01ac7be/>。
 - 17) “War in Ukraine Drives Global Food Crisis,” WFP (June 24, 2022), <https://www.wfp.org/publications/war-ukraine-drives-global-food-crisis>; “The War in Ukraine Is Fuelling a Global Food Crisis,” Reuter Graphics, <https://graphics.reuters.com/UKRAINE-CRISIS/FOOD/zjvqkgomjvx/>。
 - 18) The White House, *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017* (2021), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>。
 - 19) 各報告書の概要は以下の統括レポートを参照。The White House, *Executive Order on America’s Supply Chains: A Year of Action and Progress* (2022), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/Capstone-Report-Biden.pdf>。
 - 20) The G7 Panel on Economic Resilience, *Global Economic Resilience: Building Forward Better* (2021), <https://puntodincontro.mx/pdf/G7-Economic-Resilience-Panel-Report.pdf>。概要につき、兼原信克「経済安全保障の焦点（上）—技術育成へ官民協力が急務（経済教室）」日本経済新聞 2022年3月8日朝刊を参照。
 - 21) 「世界の食料安全保障に関する G7 声明」外務省 (2022年6月28日)〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100364061.pdf>〉。
 - 22) WTO 改革の経緯と概要は以下を参照。深作・前掲注 2) 第 6 章、西脇修「日米欧三極貿易大臣会合、G20 日本と WTO 改革」木村・西脇編著前掲注 9) 67–86 頁。
 - 23) 西脇・前掲注 22) 67–86 頁。
 - 24) 議論の現状は以下を参照。“WTO Reform—An Overview,” WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/briefing_notes_e/bfwtoreform_e.htm。
 - 25) 上級委員会改革は以下を参照。川瀬剛志「WTO 上級委員会危機と紛争解決手続改革—多国間通商システムにおける『法の支配』の弱体化と今後」寺谷広司・伊藤一頼編著『国際法の現在—変転する現代世界で法の可能性を問い直す』（日本評論社、

2020) 24 章。

- 26) MPIA の条文や概要等は以下を参照。“Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA),” WTO Plurilaterals, https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/.
- 27) オタワ・グループの活動は以下を参照。“WTO Reform: Canada and the Ottawa Group,” Canada.ca, https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/wto-omc/ottawa-group-groupe.aspx?lang=eng.
- 28) 「日米欧三極貿易大臣会合共同声明（仮訳）」経済産業省（2020 年 1 月 14 日）〈<https://www.meti.go.jp/press/2019/01/20200114007/20200114007-1.pdf>〉。
- 29) 「英、TPP 加盟へ前進、EC・知財ルールへの適合を承認、来年にも発効」日本経済新聞 2022 年 2 月 18 日朝刊 5 面。
- 30) Jeffrey A. Bader and David Dollar, “Why the TPP Is the Linchpin of the Asia Rebalance,” The Brookings Institution (July 28, 2015), <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/07/28/why-the-tpp-is-the-linchpin-of-the-asia-rebalance/>.
- 31) “Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership,” The White House, Oct. 5, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>.
- 32) 渡邊真理子ほか「中国の CPTPP 参加意思表示の背景に関する考察」RIETI Policy Discussion Paper Series 21-P-016, 経済産業研究所（2021）12–18 頁 〈<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/21p016.pdf>〉。
- 33) 同上 24–30 頁。川瀬剛志『『ルール』から見た中台の TPP 加入へのハードル』東洋経済オンライン（2021 年 9 月 30 日）〈<https://toyokeizai.net/articles/-/459107>〉。
- 34) “China Must Prove ‘Track Record of Compliance’ with Free, Open Trade if It Wants to Join CPTPP, Canberra Says,” *South China Morning Post*, Sept. 21, 2021, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3149204/china-must-prove-track-record-compliance-free-open-trade-if>.
- 35) 法改正の準備状況につき、以下を参照。“Taiwan Applies to Join CPTPP,” 行政院經貿談判辦公室 (Sept. 23, 2021), <https://www.ey.gov.tw/otnen/6035C94D1B8705A1>.
- 36) 「韓国：IPEF 参加に意欲 韓国・尹大統領、施政方針演説」毎日新聞 2022 年 5 月 17 日朝刊 2 面。
- 37) Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the Next Steps for Russia Sanctions and ‘Friend-Shoring’ Supply Chains,” Atlantic Council (Apr. 13, 2022), <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>.
- 38) TTC の各種文書や概要は以下を参照。“U.S.-EU Trade and Technology Council (TTC),” U.S. Department of State, <https://www.state.gov/u-s-eu-trade-and-technology-council-ttc/>.
- 39) 合意文書は以下を参照。「山田外務副大臣のインド太平洋経済枠組み（IPEF）閣僚級会合への出席（結果）」外務省（2022 年 9 月 10 日）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000922.html〉。
- 40) 「半導体、日台米韓が協力へ 台湾の駐米代表、安定供給へ『議論』」朝日新聞 2022 年 9 月 14 日朝刊 3 面。
- 41) 船橋洋一『国民安全保障国家論 世界は自ら助くる者を助く』（文藝春秋、2022）109-111 頁。
- 42) “Global Food Security Index 2022,” Economic Impact, <https://impact.economist.com/>

- sustainability/project/food-security-index.「食料安全保障、日本は世界6位 首位はフィンランドー英誌」時事ドットコムニュース 2022年9月22日〈<https://www.jiji.com/jc/article?k=2022092100848&g=int>〉。
- 43)「最近の輸出入動向」財務省貿易統計〈https://www.customs.go.jp/toukei/suii/html/time_latest.htm〉。
 - 44)「直接投資統計」JETRO〈<https://www.jetro.go.jp/world/japan/stats/fdi.html>〉。
 - 45)「(JOI セミナー) 日本のサプライチェーンの脱中国依存」『海外投融資』2020年11月号 40-42頁 (2022)〈https://www.joi.or.jp/modules/downloads_open/index.php?page=visit&cid=28&lid=2861〉。
 - 46)「日本企業『脱ロシア』ストップ ロシア事業見直し、5カ月目で初のゼロ」帝国データバンク (2022年7月26日)〈<https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/p220706.pdf>〉。ただし、実際に欧米企業の撤退が進行しているかについては別途評価を要する。久野新「『ロシア撤退』を完了させた企業は2%だけ…非友好国からビジネスを切り離すのが難しくなる3つの理由」プレジデントオンライン (2022年9月5日)〈<https://president.jp/articles/-/61179>〉。
 - 47) 川瀬・前掲注2)。
 - 48) 佐橋亮「大国間に広がる不信 今こそ日本独自の役割果たせ」Wedge ONLINE (2022年8月30日)〈<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/27703>〉。
 - 49) 船橋・前掲注41) 35-38頁、津上俊哉「経済安保論が招きかねない『自由貿易体制』の崩壊」『外交』68号 (2021) 22頁以下。
 - 50) Harold James, "Friends without Benefits," Policy Syndicate (Apr. 29, 2022), <https://www.project-syndicate.org/commentary/friend-shoring-yellen-russia-war-response-by-harold-james-2022-04>.
 - 51)「鈴木一人教授にインタビュー『経済安保は国全体の利益を守る。企業は自分で身を守りながらリスクを取れ』」週刊エコノミスト Online (2022年7月25日)〈<https://weekly-economist.mainichi.jp/articles/20220802/se1/00m/020/051000c>〉。
 - 52) 森永輔「伝統的安全保障にとどまらない『日米同盟 3.0』がスタート」日経ビジネス (2022年8月4日)〈<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00179/080300124/>〉。
 - 53)「WTO 上級委員会の機能停止下の政策対応研究会中間報告書」経済産業省 (2022年6月)〈<https://www.meti.go.jp/press/2022/06/20220627001/20220627001-d.pdf>〉。
 - 54) 川瀬剛志「米国の『TPP 復帰』は可能なのか」Wedge ONLINE (2021年10月12日)〈<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/24518>〉。
 - 55) 中台加入に関する筆者の考え方は以下を参照。渡邊ほか・前掲注32)、川瀬剛志「中国・台湾のCPTPP 加入申請と日本の対応—高水準なルールを維持し FTAAP 形成に向かう戦略」『外交』Vol.70 (2021) 66頁以下。
 - 56) Cecilia Malmström, "The EU Should Use Its Trade Power Strategically," PIIE (Jan. 4, 2022), <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/eu-should-use-its-trade-power-strategically>.
 - 57) 川瀬剛志「TPP 協定は機能するか～履行確保制度とその実効性 (集中連載『ルールで読み解く TPP の争点～実像と今後』⑩)」国際商事法務 44 巻 11 号 (2016) 1665 頁以下。

第11章 ソフトローの場としての APEC



京都大学経済研究所特任教授 服部 崇

Point

- ソフトローとハードローの違いは、法的拘束力の強弱と規範性の強弱から識別できる。
- アジア太平洋経済協力会議（APEC）は、多様な政策のアイデアを生み出す「アイデアの孵卵器（ふらんき インキュベーター）」として機能。そのアイデアについては、コンセンサスがとれたものから着手するソフトロー的アプローチで成功した。
- 具体的には、環境物品の貿易自由化やアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）などの地域の経済統合への後押しがある。
- 将来的に、APEC が新たなソフトローを生み出すために取り組むべき分野として、信頼性のある自由なデータ流通の実現に向けたルール作りと協力、また気候変動・エネルギーのアジェンダの推進が挙げられる。

本章の趣旨は、ソフトローの場としてのアジア太平洋経済協力会議（APEC; Asia-Pacific Economic Cooperation）の可能性について考察することである。APEC は 1989 年の創設以来、アジア太平洋地域の経済協力分野における重要な地域的な枠組みであり続けている。本章では、APEC がソフトローを活用する場として特異な位置を占めてきていることに着目するとともに、ソフトローを活用する意義を推し量るための一つのケースとして気候変動の分野を取り上げる。以下では、まず初めに、APEC におけるソフトローの活用の歴史と成果を振り返る。その上で、気候変動をトピックとして取り上げ、パリ協定（2015 年）と APEC 方式の類似性などについて議論を提示する。最後に、

APEC は新たなソフトローを生み出せるのか、APEC の今後の可能性について論じる。

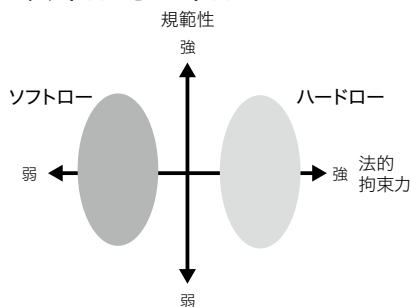
ソフトローとハードローの関係

まず、ソフトローとハードローの関係については、一般に、法的拘束力があるかないかで定義されることが多い。しかし、両者の関係を考えるには、法的拘束力の有無あるいは強弱に加えて、規範性の強弱についても考慮するとわかりやすくなる。法的拘束力と規範性の二つの軸で考えてみるとよい（図1）。

一般に、制度に法的拘束力を持たせる際には、罰則規定を設けて、ルールを守らなければ違反した者は罰せられ、不利益を被るようにする。これに対し、参加者は、法的拘束力を持つ制度に参加し続けるべきか、それとも脱退するべきかといった判断を行うことになる。法的拘束力の軸から見れば、ハードローは法的拘束力が強く、ソフトローは法的拘束力が弱い傾向を持つと整理できる。

他方、制度の持つ規範性の観点を考慮することによってソフトローの持つ重要性がより浮き彫りになる。国際規範は、制度の参加者に目的を与え、参加者の行動基準を規定する。規範性が強ければ、参加者は、規範が示す目的に沿った行動をより強く促されるとともに、行動基準に応じた行動を取ることになる。逆に、規範性が弱ければ、具体的な基準に沿った行動も生じにくい。規範性の軸から見れば、ハードローであっても規範性が弱いこともありうる。これに対し、ソフトローであっても規範性が強いものがありうる。

図1 ソフトローとハードロー



出所：筆者作成

APEC におけるソフトローの活用の歴史と成果

APEC は、1989 年当初は 12 のエコノミー（国と地域）が参加していたが、1991 年には中国、香港、チャイニーズ・タイペイが加わり、1993 年にメキシコ、パプアニューギニア、1994 年にチリ、1998 年にロシア、ペルー、バトナ

ムが加わった。この段階で参加エコノミーを拡大することは停止した。この間、また、この後も、APEC は、法的拘束力のある組織としてではなく、経済協力に関して参加エコノミー間で議論する制度として現在まで継続している。APEC の活動は、ある種規範性に頼った形で展開されているとみなすことができる。

APEC は当初から APEC 方式（APEC Way）と呼ばれる方式を採ってきた。すなわち、参加エコノミーの間でコンセンサスが採れたことから実行するとともに、実行可能なエコノミーが先行し、それ以外のエコノミーは後から実行することを許容する方式が採られた。1990 年代後半に APEC では、「早期自発的分野別自由化」（EVSL：Early Voluntary Sectoral Liberalization）という提案がなされて、この提案を実現するための協議が行われた。しかし、当時、参加エコノミーに対しセクターごとに関税の撤廃をより強く迫る、いわばハードロー的アプローチが、APEC ではうまくいかなかった。数年の協議の後に、この取り組みの実現は断念された。

そうした中で、APEC の持つ、多様な政策のアイデアを提案し合い、その中からできることを実行するという「アイデアの孵卵器（インキュベーター）」（incubator of ideas）としての役割が注目を集めることとなった。

「アイデアの孵卵器」としての事例

APEC の「アイデアの孵卵器」としての事例として、いくつか挙げることができる。一つ目は、環境物品の貿易自由化について、APEC で作った品目リストを世界貿易機関（WTO：World Trade Organization）に持ち込み、その品目リストを基に WTO において関税の削減・撤廃を交渉するというアプローチが取られたことである。具体的には、2012 年に APEC において環境物品の関税削減・撤廃リストに関する同意がなされた。その後、APEC が策定したこのリストを基に WTO の環境物品協定交渉が行われた。こうした成果は、近年の APEC におけるリストの更新作業や、新たなリストの策定に向けた取り組みにおいて再評価されている。

二つ目は、地域の経済統合について、APEC 自体で取り組むのではないが、地域の中で取り組むものに対しての後押しを行うことである。2010 年に横浜

で開催された APEC 首脳会議で提示された「横浜ビジョン」では、地域的な包括的経済連携（RCEP；Regional Comprehensive Economic Partnership）、環太平洋パートナーシップ（TPP；Trans-Pacific Partnership）が将来のアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP；Free Trade Area of the Asia-Pacific）の実現に向けた道筋だと位置付けた。これは APEC の「孵卵器」としての役割が着目された最初の例であると思われる。横浜ビジョンでは、「APEC は、FTAAP の発展のプロセスにおいて、リーダーシップと知的インプットを提供するとともに、FTAAP に含まれるべき『次世代型』の貿易及び投資の問題を規定し、整理し、そして対処することに重要な役割を果たすことにより、FTAAP の育ての親（インキュベーター）として、重要で意義のある貢献を行う」との表明がなされた。APEC は、インキュベーターの役割を果たしつつ、地域の経済統合を後押ししていくこととなったのである。

三つ目としては、経済技術協力という APEC における大きなコアの部分において展開している、インフラ整備に関する例が挙げられる。2014 年、APEC では「質の高いインフラ」（Quality Infrastructure）の整備に関する APEC ガイドブックを作成した。このガイドブックで示された内容が、2019 年に大阪で開催された主要 20 개국・地域（G20）首脳会議において、「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」の策定という形に結実した。

これら APEC 全体での取り組み以外でも「アイデアの孵卵器」としての役割が発揮された例がある。APEC は、APEC 全体で実行することが不可能であった場合でも、参加が可能なエコノミーだけが実行するという「パスファインダー」という形式を編み出したのである。APEC では参加エコノミー全体のコンセンサスによって取り組みを開始することが原則となるが、この形式を用いれば、すべてのエコノミーが自ら参加することにコミットすることなくして政策に関する新たなアイデアを試すことができる。この形式を用いて、たとえば、デジタル社会の整備に関する分野では、2011 年、APEC デジタル越境プライバシールール（APEC Cross-Border Privacy Rules 〈CBPR〉 System）を作り出すことに成功した。CBPR については、近年に至っては、APEC に参加するエコノミー以外の国や地域への参加の拡大に関する議論が行われるようになってきている。

APEC ビジョンの持つ規範性

APEC はこれまで様々なビジョンを掲げ、活動を実行に移してきた。ここでは、APEC のビジョンが持つ規範性について述べておきたい。

APEC では、1993 年に初めての首脳レベルの会合がアメリカのシアトルで開催され、「経済ビジョン」が打ち出された。1993 年の APEC 首脳会議では、アジア太平洋のエコノミー（国と地域）の共同体（community）を作ることを目指すとして、「経済ビジョン」が示された。これには、「開放性とパートナーシップの精神」「開かれた国際貿易体制への支持」「貿易投資の障壁の軽減」「経済成長の利益の共有」などが盛り込まれた。

翌 1994 年には、インドネシアのボゴールでボゴール目標、すなわち、2010 年、2020 年に向けたアジア太平洋地域における貿易投資の自由化の目標を立て、その後、長きにわたってそれに基づいて参加エコノミーが活動するという、ある種、規範的な方向性、行動基準を定めた。また、1994 年の首脳会議では、先進エコノミーは 2010 年、開発エコノミーは 2020 年に向けた貿易投資の自由化の目標を掲げることを決定した。すなわち、全体として、2020 年までにアジア太平洋地域における自由で開かれた貿易と投資を実現するとの目標が明示された。

これに対し、マレーシアがホストとなった 2020 年の APEC 首脳会議では、ポスト・ボゴール目標として、20 年後の 2040 年を念頭に、APEC プトラジャヤ・ビジョン 2040 が作られた。APEC プトラジャヤ・ビジョン 2040 においては、2040 年に「開かれた、ダイナミックで、^{きょうじん}強靱かつ平和なアジア太平洋共同体」（an open, dynamic, resilient and peaceful Asia-Pacific community）を築くというビジョンを掲げた。①「貿易と投資」、②「イノベーションとデジタル化」、③「力強く、均衡ある、安全で、持続可能かつ包摂的な成長」という三つの経済的推進力（economic drivers）が設定された。この結果、APEC プトラジャヤ・ビジョン 2040 は、ボゴール目標よりも、その取り組みにより幅を持たせることとなった。持続可能性や包摂的な成長に取り組みを広げる動き、あるいはイノベーションやデジタル化で対応することなどが位置付けられた。このことから、APEC のビジョンが規範性をもたらす範囲が広がっていることが見て取れる。

なお、APEC プトラジャヤ・ビジョン 2040 の策定に当たっては、その前に、APEC ビジョン・グループ（AVG；APEC Vision Group）がどのようなビジョンを持つべきかについて議論を行っている。AVG は、2019 年に最終レポートを公表した。AVG による同レポートでは、たとえば、政府が作るビジョンには「平和的かつお互いに連結したアジア太平洋共同体（peaceful and interconnected Asia-Pacific community）を構築すべし」という提言があった。APEC プトラジャヤ・ビジョン 2040 に示されたアジア太平洋地域のビジョンはこれを受けた議論の成果であった。

「貿易投資の自由化」規範

規範としての「貿易投資の自由化」は、企業の円滑な経済活動のための基本となる自由貿易体制の維持・強化の重要性に関する認識を広め、貿易投資の自由化を進展させることが行動基準となる。こうした規範に則った「貿易投資の自由化」に向けた取り組みをアジア太平洋地域においては APEC が主導してきた。法的な面については、2000 年代以降、自由貿易協定（FTA；Free Trade Agreement）・地域貿易協定（RTA；Regional Trade Agreement）の交渉・締結という形で規範の実体化が進んだが、APEC は、地域における貿易投資の自由化を議論する場として、こうした協定の交渉を裏から支える機能を果たしてきたと言える。

2020 年に策定された APEC プトラジャヤ・ビジョン 2040 では、「貿易と投資」が第一の「経済的推進力」とであると位置付けられた。ここでは、「自由で、開かれた、公正で、無差別で、透明性のある、予見可能な貿易・投資環境」（a free, open, fair, non-discriminatory, transparent and predictable trade and investment environment）を実現するために共に作業を継続することが掲げられた。そして、第一に、よく機能する多角的貿易体制を実現するために WTO ルールを支持すること、第二に、高水準で包括的な地域での取り組みに貢献する FTAAP アジェンダを推進することが挙げられた。こうしたことから、APEC では「貿易投資の自由化」規範が浸透していると言える。

国と地域の政府当局が集まる APEC が貿易と投資に関する諸点を議論するに当たっては、民間から成る APEC ビジネス諮問委員会（ABAC；APEC

Business Advisory Council) からのインプットあるいは後押しが極めて重要であると考えられる。たとえば、2020 年の APEC 首脳宣言では、ABAC から WTO の重要性を強く指摘されている旨が盛り込まれている。また、翌 2021 年の APEC 首脳宣言における FTAAP の議論では、ABAC が FTAAP の実現を最優先と考えていることに留意することが明確にされている。

このように、APEC では、「貿易投資の自由化」規範に沿った形で、自由で開かれた多角的な貿易システムの維持・強化と、FTAAP を念頭に置いた地域経済統合の推進が進められている。そして、APEC の特徴として、APEC の取り組みは毎年の ABAC からのインプットあるいは後押しに下支えされていることが挙げられるのである。

気候変動：パリ協定は APEC 方式か

次に、気候変動について取り上げる。1997 年の京都議定書の策定の際には先進各国の温室効果ガス排出削減目標を法的拘束力を持たせて設定し、達成できなかった場合に対する罰則規定を置いた。このため、締約国は、目標の達成が難しくなった場合、罰則を受ける、または、脱退する、という選択肢しかなくなる。このため、たとえば、カナダは京都議定書から脱退することとなった。

これに対し、2015 年のパリ協定では、よりソフトローに接近したアプローチが採用されている。協定締約国に対する罰則はさらに緩和され、各国が法的拘束力のある削減目標にコミットした京都議定書よりも柔軟な対応ができるものとなっている。パリ協定では、各締約国は自主的な貢献内容を前もって提示する「自国が決定する貢献」(NDC ; Nationally Determined Contribution) を提出することが規定されるなど、各国の取り組みにおける自主的な側面がより強く意識された構成になっている。アメリカがパリ協定を一時的に脱退したことについては、法的な側面以上に、規範的な側面における逸脱行動として議論できるものと思われる。

APEC は、気候変動に関する国際規範の策定に対し、2007 年時点では極めて重要な役割を果たしていたと言えることができる。2007 年は、APEC において「気候変動、エネルギー安全保障およびクリーン開発に関するシドニー APEC 首脳宣言」が出された年である。その後、同年、国連気候変動枠組条約

(UNFCCC ; United Nations Framework Convention on Climate Change) における国際交渉の過程において策定されたバリ行動計画に向けた議論を経て、2009年の第13回締約国会議 (COP13) におけるコペンハーゲン合意 (Copenhagen Accord) の策定につながるといった流れになったのである。

他方、APEC プトラジャヤ・ビジョン 2040 が策定された年である 2020 年の動きを見ると、APEC の中での気候変動の位置付けは限定的なものにとどまっている。APEC プトラジャヤ・ビジョン 2040 の三つ目の経済的推進力として掲げられた「力強く、均衡ある、安全で、持続可能かつ包摂的な成長」において、気候変動は、環境に関する多くの課題のうちの一つという位置付けである。このため、気候変動に関する取り組みが今後の APEC においてメインストリーム化されるか否かが重要となっている。

ただし、気候変動とエネルギーの関係を考えれば、エネルギー・トランジションあるいはエネルギー・レジリエンスとも無縁ではない。2020 年以降、APEC においても気候変動とエネルギーの双方に関連した動きが徐々に見られ始めている。2021 年の APEC 首脳宣言では、パリ協定や第 26 回締約国会議 (COP26) への具体的な言及はなかったものの、気候変動に対処するための緊急かつ具体的な行動の必要性を認識するとされた。また、温室効果ガスの排出をネット・ゼロとすること、またはカーボン・ニュートラルを達成することに対するコミットメントを評価するとされた。さらに、これまで様々な委員会や部会で個別に取り扱われていた活動を整理し、APEC での適切な作業分野において気候変動に関する行動をより統合するものとされた。

民間の ABAC からは、2021 年、気候リーダーシップ原則 (Climate Leadership Principles) が提示され、ビジネスとして気候変動に関する対応をどのように行うかが示された。また、ABAC から APEC 首脳への提言として、国境調整税との関連を念頭に、気候変動対策のための妥当で相互補強的かつ WTO 整合的な貿易政策措置 (sound, mutually-reinforcing, WTO consistent and coordinated trade and other policy responses to climate change) が提出された。

APEC の今後の可能性：新たなソフトローを生み出せるか

最後に、APEC の今後の可能性について考えたい。APEC にとっては、「ア

アイデアの孵卵器」として規範を作り出す役割に、地域やグローバルな課題に対処するための一つの突破口があるのではないかと考えられる。今、APEC には、アメリカ、アジアの国々、中国、ロシアなどが参加する中で、グローバルな課題に対して何ができるのかが問われている。この点に関し、APEC の関連プロセスは、政府だけでなく、ABAC など民間のステークホルダーの取り組みも活発である。こうしたことを加味すれば、APEC プロセスが包含する多様性が今後の規範作りにおいて重要な意味合いを持ち得る。また、APEC の取り組みは、APEC が採択する具体的なプロジェクトに裏付けされている点が強みの一つでもある。この点を十分に活用していくことが重要である。

APEC が新たなソフトローを生み出すために取り組むべき分野については、第一に、自由で公正な経済秩序の推進、市場歪曲的措置の是正、ハイレベルで包括的な経済連携の維持・強化などの貿易・投資アジェンダの推進が挙げられる。特に、米中対立が顕在化している中で、地域における経済秩序のあり方について議論を深める必要があるであろう。第二に、デジタル・アジェンダの推進が挙げられる。中でも、デジタル社会の環境整備の一環としての「信頼性のある自由なデータ流通」(DFFT: Data Free Flow with Trust) の実現に向けたルール作りと協力が考えられる。第三に、気候変動・エネルギーのアジェンダの推進が挙げられる。この観点からは、カーボン・ニュートラルの実現と安定的で安価なエネルギーの供給が重要なテーマとなり得る。

2022 年の APEC をホストするエコノミーであるタイは「オープン、コネクト、バランス」(Open, Connect, Balance) を標榜している。同時に、タイは、バイオ・循環・グリーン経済モデルを追求している。タイが主導するこうした取り組みが APEC プトラジャヤ・ビジョン 2040 で示された内容を具体化するステップとなることが期待されている。また、2023 年以降の APEC に向けた準備も重要になる。2023 年はアメリカが APEC をホストすることが決まっている。同年は日本が主要 7 개국首脳会議 (G7) を開催する年でもある。新たな規範を形成していく観点からは、APEC における取り組みと他のフォーラムにおける取り組みとを連携させることも一考する余地があろう。

最後に、アカデミアとの連携の重要性を指摘したい。各 APEC 参加エコノミーに置かれている APEC 研究センター及び全体を統括する APEC 研究セン

ターコンソーシアムの活動が再度活性化されれば、今後の APEC の活動に刺激を与えることとなるだろう。

第12章 領土、大陸棚を巡る紛争の解決と 国際法の役割



防衛大学校総合安全保障研究科准教授 石井由梨佳

Point

- 日本は近隣諸国と領土及び大陸棚の権原を巡り争っている。これらの紛争は国際法に基づいて解決されるべきである。
- ただし、国際社会における司法的紛争解決手続きは、法の支配の基盤ではあるものの一定の限界がある。
- またこれらの紛争を巡る外交プロセスは国民感情を刺激しやすく、領土問題が経済関係や歴史問題などとひも付けて論じられることが、問題の解決を困難にすることがある。
- 日本は、外交や世論を通じた対立の緩和も重視しながら、領土海洋紛争の解決を目指すべきである。

日本経済はグローバリゼーションと自由貿易体制に支えられており、日本は法の支配に基づいた秩序形成のイニシアチブを取る立場にある。本章では、経済システム以外の分野においてこのようなアプローチを取ることの意義を示すために、日本の領土及び大陸棚の権原を巡る紛争における国際法の役割を検討したい。

領土と大陸棚に対する権原

日本は、北方領土、竹島、尖閣諸島について、各々ロシア、韓国、中国との間で領有権を巡る対立を抱えている。さらに、東シナ海の大陸棚については、日本が権原を持つ海域において中国が一方的に開発を進めるなどして、紛争が

生じている。領土と大陸棚に対する権原は国際法が定める。そこで議論の前提として、関連する規則を確認する。

1. 領土権原

国家は領土権原 (territorial title) に基づいて特定の陸域に対して国家主権を行使する。領土権原とは、一定の地域について、主権を有効に設定し、行使するための原因または根拠となる事実のことである。その意義は複層的でありその全体像を描くことは本章の射程を越えるが¹⁾、ここでは日本政府の主張と関連する範囲で、次の点を確認しておく。

国家は、先占 (「無主地」の平穩かつ公然の占有)、割譲 (合意に基づく権原の譲渡)、添付 (自然現象による国家領域の拡大)、時効、征服などの様式によって権原を取得することがある。なお、かつて征服は有効な権原であったが、1945年の国連憲章において武力行使が違法化されたことに伴い、それ以降は認められていない。

もっとも、複数国が同一領土の権原を争う場合、様式に基づいて解決することには限界がある。そこで、裁判所は、当事国が主張する権原のいずれが相対的に優位するかを判断する。その際、「主権の表示」が平穩かつ公然になされているか、すなわち、その国が現実には当該領域を支配しているかということと、それに対する第三国からの抗議がないかを考慮要素とする。「主権の表示」には強弱や相対性が認められている。領域が遠隔の離島である場合や、人口が少ない、または人が定住していない場合においては、主権の表示が弱くても有効な権原足り得ることを示す裁判例がある。また、近年の裁判においてはエフェクティビテ (effectivité) の有無が領域に対する支配を判断する際の基準になっている。エフェクティビテは多義的であるが、問題の領域を支配するときの「主権者としての」 (à titre de souverain) 行為を指すことがある。「主権者としての」行為として認められた例には、海亀の卵の採取と鳥類保護地区の設置、出入国管理や漁業活動の規制、石油コンセッションと公共事業の実施がある。

事実認定に関しては、次の点が日本の領土問題に関連する。第一に、領域に対する実効的支配の有無や程度は、決定的期日 (critical date) を基準にして評価される。決定的期日とは、紛争が結晶化した時点、すなわち当事国が公式に

互いの主張に対抗した時点のことである。それ以降、紛争当事国によって行われた自国に有利な行動は、裁判において権原の帰属を決定する上では考慮されない。ただし、期日以前にとられていた行動で、その後も継続して行われていたものについては考慮されることがある。

第二に、地図の証拠価値は限定的にしか認められていない。領域紛争では、一方当事国が自国で作成された当該領域の地図を、実効的支配が確立されていたことの証拠として用いることがある。しかし、地図は間接的な証拠にとどまり、法文書に添付されている場合を除いて、権利の承認または放棄を示す証書にはならず、そのみでは実効的支配の証拠とはならない。

なお裁判は、当事国の間において、かつその特定の事件に関してのみ拘束力を有する（国際司法裁判所（ICJ）規程 59 条参照）。しかし、予測可能性と法の安定性を確保するため、裁判所は先例を参照して判断を行う。それぞれの判例が国際法の発展にどのようなインパクトを持つのか、精緻な研究が必要とされる所以である。

2. 海洋権原

領土外の海域については、1982 年の国連海洋法条約が定めを置く。なお、日本、韓国、中国、ロシアは同条約の加盟国である。条約は沿岸国が基線から 200 カイリまで排他的経済水域（EEZ）を設定することを認める（条約 57 条）。また、大陸棚は基線から 200 カイリまでと、沿岸国の陸塊の海面下まで延びている場合にはその延びている部分からなる（同 76 条）。

EEZ と大陸棚が重複している場合、沿岸国は境界画定がなされるまでは対等に権原を有する。その画定は、「衡平な解決を達成するために ICJ 規程第 38 条に規定する国際法に基づいて合意により行う」（同 74 条 1 項、83 条 1 項）。ICJ 規程第 38 条 1 項 d 号は、条約、慣習国際法、法の一般原則の解釈の補助手段として、国際判例を含めている。そのため、境界画定に関する判例動向が合意を交渉する上でも重要な要素となる。

関係国はその合意に達するまでの間、（1）実効的な性質を有する暫定的な取り決めに締結し、（2）そのような過渡的期間において最終的な合意への到達を危うくしまたは妨げないためにあらゆる努力を払う。暫定的な取り決めは、

最終的な境界画定に影響を及ぼすものではない（条約 74 条 3 項、83 条 3 項）。

日本は韓国との間で 1974 年に北部大陸棚境界画定を締結したのみであり、他は未画定である。他方で、日露、日韓、日中間には漁業協定があり、日韓間では 1974 年の南部大陸棚共同開発に関する協定がある。

また、日本は、1996 年に国連海洋法条約に加入した際、EEZ 及び大陸棚に関する国内法を制定したが、その際、他国と重複するこれらの海域については国内法の適用を中間線にまで制限している。ただし、これは国際法上の権原を放棄したものではない。これに対して、中国と韓国は、国内法上も基線から 200 カイリまでの範囲において EEZ を設定している。

日本の領土、大陸棚紛争

以上を踏まえて、日本とその相対国はそれぞれどのような事実に基づき権原を主張しているかを簡単に整理しておく²⁾。本章では専ら各国がどのような主張をしているのかを示すのにとどめ、史料の真偽や解釈の妥当性については立ち入らない。

1. 北方領土（えとろふとう 択捉島、くなしりとう 国後島、しこたんとう 色丹島及びはばまいぐんとう 歯舞群島）問題（日露間）

1855 年、日露両国は日露通好条約を締結し、択捉島とウルップ島との間に日露間の国境を置いた。それ以降、1945 年にロシアが北方領土を占領するまで、これらの島がロシアに編入されたことはなかった。そこで、北方領土に日本が領土権原を有しているかは、サンフランシスコ平和条約 2 条（c）で日本が権原を放棄した「千島列島」（Kuril Islands）に、北方領土が含まれているのかという問題に帰着する。

日露通好条約以降、日本には国内法上、「千島国」という行政区分が設けた。国後、択捉は千島国に属するとされ、歯舞群島及び色丹島は、ねむろのくに 根室国の花咲郡に属すると定められた。1875 年に樺太千島交換条約が締結されたとき、同条約で日本がロシアから譲り受けた 18 の島の中に北方領土は入っていなかった。

1945 年、アメリカ、イギリス、ソ連がヤルタ協定に署名し、ソ連が日本に対する戦争に参加する見返りの 1 つとして、千島列島をソ連に「引き渡す」こ

とに合意した。ヤルタ協定は千島列島の帰属に関して法的効果を有するものではないとされる。第一に条約は原則として非当事国を拘束せず、また、明示的受諾なく第三国の義務を創設することもない。また、第二に「千島列島」がヤルタ協定に基づいてソ連に移転するかについては協定当事国の中でも理解が一致していなかった。

サンフランシスコ平和条約の下で、日本は「千島列島」に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄した。この点に関して、サンフランシスコ平和条約の当事国でありかつ主たる起草者でもあるアメリカは、1956年に「歴史上の事実を注意深く検討した結果、択捉、国後両島は（北海道の一部たる歯舞群島及び色丹島とともに）常に固有の日本領土の一部をなしてきたものであり、かつ、正当に日本国の主権下にあるものとして認められなければならないものであるとの結論に到達した」という覚書を公にしている。これは条約の当事国として「千島列島」の用語の解釈を明らかにしたものである。

また、1956年日ソ共同宣言では、ソ連は「日本国の要望にこたえかつ日本国の利益を考慮して、歯舞群島及び色丹島を日本国に引き渡すこと」に同意した。しかし同宣言においては、国後・択捉についても領土問題が存在することについて、明文で合意することはできなかった。その後1991年、ゴルバチョフ大統領は日ソ共同声明に署名し、北方領土が領土問題の対象であることを文書で認めた。1993年にエリツィン大統領と細川首相とにより署名された東京宣言では、北方領土の帰属に関する問題を領土問題と位置付け、それを解決することによって平和条約を締結し、両国間関係を完全に正常化すべきとした。もっとも領土問題に関しては、それ以降の進展は見られていない。

2. 竹島問題（日韓間）

日本は1905年に竹島を編入した。しかし1952年、李^イ承^{スン}晩^{マン}韓国大統領は「海洋主権宣言」を行って、いわゆる李承晩ラインを一方的に設定し、同ライン内に竹島を取り込んで領有主張を開始した。その後、韓国は韓国沿岸警備隊の駐留部隊を竹島に派遣し、竹島周辺を航行する日本の海上保安庁巡視船に銃撃を加えるなどして、竹島の物理的占拠を実力により確立した。それ以来、韓国がその支配を続けている。

竹島の権原については、日本の竹島編入が合法であり、サンフランシスコ平和条約によって日本が権原を放棄していないことを踏まえて、日本と韓国の領土に対する実効的支配のいずれが相対的に優位するかを判断しなくてはならない。

第一に、日本編入の合法性については、韓国政府はその編入が日本による侵略であるとし、その後の日韓併合に至る歴史的展開の始点として性格付けてその不当性を主張している。もっとも日本側の説明によれば、竹島は韓国併合とは関係なくなされたものである。

第二に、日本はサンフランシスコ平和条約 2 条 (a) において「朝鮮の独立を承認して、^{チェジュ} 済州島、^{コムン} 巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄」した。日本側は、平和条約の起草過程において、韓国政府が竹島を放棄の対象に含めるべきであるとアメリカに意見書を提出したのに対して、アメリカ側がこれを拒絶したことからも、竹島は放棄した範囲に含まれないとする。これに対して、韓国は、同条項の島名は例示列举であるので、竹島が含まれない理由にはならないという。

また、確かに日本の占領統治を担当した連合国最高司令官総司令部 (GHQ/SCAP) が発した指令の中では、外郭地域における日本の統治権・行政権の停止を内容とする訓令 (SCAPIN) 677 号は竹島をその対象に含めており、日本の漁業・捕鯨業の操業が許可される区域に関する SCAPIN1033 号は竹島をその範囲から除外している。しかし、両指令はいずれも連合国の最終的な領土政策を意味するものではないと明記している。

第三に、実効的支配に関しては次の主張の相違がある。まず、日本政府は、竹島の存在は古くから日本において認知されていたと主張する。17 世紀初頭には日本の鳥取藩の者が幕府の渡海免許を受けて鬱陵島へ渡航し、アワビの採取やアシカ猟などに従事していた。その際、竹島も鬱陵島渡航のための中継地及び魚採地として利用されていた。その後、日本と朝鮮との間で鬱陵島の帰属を巡る交渉が行われ、幕府は 1696 年に鬱陵島への渡海を禁止するに至った。この際も、日本の領土である竹島への渡航は禁止されなかった。

1900 年代初頭には、竹島で日本国民によるアシカ猟が行われるようになっていたところ、アシカ猟に従事していた者が乱獲を防止するため 1904 年に政

府に領土編入を願い出、政府はこれに応じて、1905年の閣議決定によって竹島を島根県に編入して日本の領土であることを確認した。

これに対して、韓国政府は、6世紀、独島を含む于山国が新羅の一部になり、15世紀以来、朝鮮が独島を自国の領土として利用していたとする。また、様々な官製の古文書の中に今日の「独島」に関する記述があることを指摘し、歴史的に朝鮮が「独島」を自国の領土として認識し統治してきたことの証拠としている。

3. 尖閣諸島問題（日中台間）

日本は1895年に尖閣諸島を編入した。同諸島は現在も日本が支配をしている。これに対して中国は1980年代に台湾有事への介入を積極的に阻止する戦略を取り、海軍は日本列島からフィリピンに続く第一列島線に至る近海の防衛を目指すようになった。こうして、東シナ海に浮かぶ尖閣諸島が介入阻止戦略上の要衝に位置するため、中国は1992年の領海法で尖閣諸島の領有を宣言した。2000年代末頃から中国政府公船が尖閣諸島周辺の領海に侵入するようになり、それ以来、同海域では日中の衝突の危険性が高い状態が継続している。

尖閣諸島についても、領土権原について争いがある。まず、日本政府は、1885年9月から尖閣諸島の調査を行い、尖閣諸島が従来無人島であることを確認して、1895年1月の閣議決定により尖閣諸島を沖縄県に編入した。日本政府はこのような措置は、国際法上の「先占」として正当化されるとしている。

これに対して、中国と台湾は、その根拠として日本側が主張するような無主地であったのではなく、古くから中国の領土であったとする。歴史資料によれば中国人が最も早くに「発見」し、中国の漁民がこの海域で漁業などの生産活動に従事し、中国の東南沿海の民衆が魚釣島を航海標識とし、明代には中国側の冊封使^{さつぽうし}によって既に発見されていたと主張している。

なお、中国と台湾は、編入の合法性も問題としている。尖閣諸島を編入した当時、日本と清国との間では日清戦争が生じており、1895年4月に日清講和条約（下関条約）が締結された。同第2条に基づき、清国は日本に「臺灣全島及其ノ附屬諸島嶼」を割譲した。第二次世界大戦後サンフランシスコ平和条約は、第2条（b）で「日本国は、台湾及び澎湖諸島^{ボンフー}に対するすべての権利、権

原及び請求権を放棄する」と規定している。そこで、中国と台湾側は、尖閣諸島が日清戦争によって日本が獲得した領域に含まれるという主張である。

確かに、日清講和条約では「附屬諸島嶼」の範囲を明記していない。しかし、条約の締結において、尖閣諸島が「附屬諸島嶼」に含まれるかは問題となっていない。1895年6月2日に「台湾受け渡しに関する公文」に署名する際、日本の水野遵弁理公使と清国の李経方^{リージンファン}全権委員との間で、台湾の附屬島嶼のうち、福建省付近に散在する島嶼については、島嶼の名を目録に掲げる必要の有無について議論が交わされたが、尖閣諸島を目録に掲げるべきか否かについて議論が交わされたとする記録は存在しない。

サンフランシスコ平和条約締結後は、尖閣諸島は同条約第3条「北緯29度以南の南西諸島」の一部とされ、アメリカは同条に基づいて尖閣諸島を施政下に置いている。1971年に署名された沖縄返還協定によって日本に返還される領域とは、サンフランシスコ平和条約第3条に基づきアメリカ施政下にある領土であって、アメリカ民政府布告第27号に指定される地域であるとして、返還される領域が経度・緯度で明確に示され、当該領域に尖閣諸島も含まれている。以上の点から、尖閣諸島はサンフランシスコ平和条約によって日本が放棄した範囲に入らないことは議論の起点として良いと思われる。

4. 東シナ海大陸棚を巡る紛争

東シナ海の排他的経済水域（EEZ）及び大陸棚については、境界が未画定であるにもかかわらず中国が一方的な大陸棚の資源開発を進めていることから対立が生じている。

日本の主張は、日中双方は、国連海洋法条約の関連規定に基づき、領海基線から200カイリまでのEEZ及び大陸棚の権原を有しており、EEZ及び大陸棚が重なり合う部分について、日中間の合意により境界を画定する必要があるというものである。これに対して、中国は大陸棚の自然延長が認められるので、中国沿岸部から沖縄トラフまでが中国の大陸棚であるという。

そこで2008年に、日中間で共同開発に関する了解が2本採択された。これは条約としての効力は持たないが、両国の共通認識を示すものである。まず、東シナ海の北部の一部を「共同探査を経て、互惠の原則に従って、上述の区域

の中から双方が一致して同意する地点を選択し、共同開発を行う」ものであるとした。また、白樺（中国名「春曉」^{しゅんぎょう}）油ガス田開発についての了解は、「中国企業は、日本法人が、中国の海洋石油資源の対外協力開発に関する法律に従って、白樺の現有の油ガス田における開発に参加することを歓迎する」ものであるとした。しかしその直後に日中関係が悪化し、協議は行われなかった。

その後、日中中間線の中国側において、中国は日本の承諾を得ることなく資源開発を行っている。2022年現在、これまでに計17基の構造物が確認されている。中国が開発しているのは日本の権原が重複している箇所であり、日本はそれに対して抗議をしている。

国際裁判の意義と限界

領土や海洋権原についての紛争は、それが法執行機関や軍隊の対峙^{たいじ}を招く場合は、平和と安全の維持を危うくする恐れがある。国連憲章は、当事者は、まずは平和的手段による解決を求める義務を負うと定める（国連憲章33条1項）。また、国連安全保障理事会（安保理）と総会の関与も予定されている（同33条2項、34条）。他方で、武力による解決は禁止されている。すなわち加盟国は「武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも（中略）慎まなければならない」（同2条4項）。この規則は逸脱が許されない規範と解されている。

平和的解決手段には、交渉や審査、仲介、調停などの方法も含まれるが、司法的紛争解決機関が果たす役割は重要である。実際においても、領土問題が裁判に付託されて解決に至った例は多い³⁾。

もっとも、国家の上位機関が存在しない国際社会においては、国家が何らかの形で同意をしない限り国際法廷は管轄権を持たず、判決の執行を強制する組織が存在しない。そして、日本が当事国である領土、海洋権原紛争に関しては、相対国が同意しない限りは裁判手続きに付託することはできない。

まず主要な紛争解決機関としてICJがある。ICJは国連の機関であり、加盟国は国連憲章上その判決の履行義務を負う（憲章94条）。この憲章義務は、抵触する他の条約の義務に優位する（同103条）。裁判所は、当事国が事件を個別に付託した場合、適用される条約に付託条項がある場合、強制管轄を受諾し

た場合などに管轄を有する（ICJ 規程 36 条）。

日本は ICJ の強制管轄を受諾しているが、ロシア、中国と韓国は受諾していない。そこで、日本と相対国が紛争を裁判所に付託することに合意しない限り、裁判所は管轄を持たない。竹島について、日本は 1950 年代に韓国に付託を提案したことがある。しかし、韓国はそれを拒否し、近年でも自国政府のホームページで「日本政府の提案は司法の手続きを装ったもう一つの虚偽の試みに過ぎない」と述べている。北方領土、尖閣諸島については、そのような提案もなされていない。従って、これらの紛争を ICJ に付託できる見込みはない。

次に、国連海洋法条約は、当事国の間で強制的な紛争解決手続きを設けている。すなわち、当事国は、ICJ、国際海洋法裁判所（ITLOS）、附属書 VII によって組織される仲裁裁判所、附属書 VIII によって組織される特別仲裁裁判所のうちから、紛争解決手続きを選択することができる。紛争当事国が紛争の解決のために同一の手続きを受け入れている場合には、当該手続きに付することができる。そうでない場合には、附属書 VII に定める仲裁手続きに付することができる。2016 年 7 月のフィリピン対中国における南シナ海事件は、この手続きに基づいて仲裁法廷が裁定を出したものである。

しかし、この手続きは国連海洋法条約の解釈適用についての紛争に限定され、領土問題を巡る紛争には及ばない。

また、当事国は「海洋の境界画定に関する第 15 条、第 74 条及び第 83 条の規定の解釈若しくは適用に関する紛争又は歴史的湾若しくは歴史的権原に関する」紛争については管轄を除外することができる（条約 298 条 1 項（a）（i））。中国と韓国は、2006 年にこの適用除外宣言をしている。

中国の東シナ海大陸棚の一方的な開発による、日本の主権的権利侵害についての紛争は「海洋の境界画定に関する」ものではないため、宣言によって管轄から除外されるかは議論の余地はある。しかし、83 条 3 項が定める合意到達阻害禁止義務の違反については「83 条の規定の解釈若しくは適用に関する紛争」の一部として除外対象となると解するのが妥当だと考えられる。そうであるならば、日本はこの手続きを用いて国際法廷に事件を付託することはできない。

仮に管轄権のハードルがクリアでき判決が出た場合に、当事国がそれを履行

するかという問題も残る。判決を強制的に執行する機関は、国際社会には存在しない。ただし実践においては、判決は、敗訴した側が反発した場合でもおおむね履行されている。あるいは、長い時間をかけて実質的に判決が履行されたとと言える例も存在する。これは、裁判所が一方では厳格な国際法規則の解釈適用を行いつつ、他方では紛争解決機関として、双方が受諾可能な解決策の提示を行うことが多いからである。判決の意義はこれらの中長期的な効果をみて評価する必要がある。

領土紛争と外交

国際法の規則や原則の多くは、国家に一定の行為を義務付け、その行動を規律する行為規範である⁴⁾。国際法のこのような役割を踏まえて、外交を通じて領土海洋紛争を解決するアプローチも重要である。日本政府も、内閣官房領土・主権対策企画調整室を通じた対外発信を行い、領土・主権展示館を開設するなどしている。外交において国際法を用いる時、次の点に留意する必要がある。

第一に、日本政府が用いる独自の論理や表現が、意図しない反応を招いたり、外交上の選択肢を狭めたりすることがある。一例を挙げると、2012年、日本政府は尖閣諸島を当時の所有者から購入した。これに公法的な含意はなかったが、一部メディアがこれを「国有化」と表現したため、中国の強い反発を招いた。

また北方領土と竹島について、日本はこれらが自らの「固有の領土」であるとしている。これはすなわち、これらの領域が一度も日本以外の国に属したことがないことを意味する。しかし、「固有の領土」という概念は国際法上認められておらず、権原の根拠にはならない。この説明だけで自らの主張を正当化することには限界がある。

さらに、尖閣問題については、日本政府は領有権を巡る紛争は存在しないという立場を貫いている。「紛争」とは二当事国間の法または事実の点に関する不一致または法の見解または利益の対立だとされる。日本は、中国の主張は「独自の歴史解釈に基づくものであり、国際法の根拠はない」という立場をとる⁵⁾。もっとも、1971年以降、中国は様々な歴史的文書を公にしているし、

2000年代末以降、法執行機関の船舶を尖閣周辺に送り続けている。ICJにおける紛争認定の閾値は低いので、その基準に照らせば紛争は存在すると言える。日本が「そもそも紛争はない」とすることで、中国の主張や実践に効果的に反論できなくなっているとすれば却って国益を損なう。

第二に、領土や大陸棚を巡る紛争においては、自らの主張の法的正当性を示せば足りるわけではない。特に、領土問題が国民感情を刺激しやすいことは軽視すべきではない。例えば、前述したように韓国側では竹島と植民地問題が紐づいている。韓国外交部によれば、竹島は韓国にとっては「日本による大韓民国侵略の最初の犠牲」であり、「単なる東海上の小島ではなく、国の主権の象徴」である⁶⁾。また、韓国で1982年にリリースされた「独島は我が領土」（作詞作曲・朴文榮）という歌は、同国社会に浸透している。このような韓国の歴史的または文化的背景を理解せずに、領土問題の解決を図ることはできないだろう⁷⁾。日本は、竹島の編入と韓国併合とは全く別のものであるとして、両者を切り分ける作業をしなくてはならない。

第三に、違法な占拠であっても、一旦国が支配を確立した地域が、外交によって戻ってくる例は皆無である。さらに、かつて自国のものであったとしてもそれを武力によって奪い返すことは国連憲章上禁止されている。一方的な現状変更を許さないだけの抑止力を備えることが必要である。

なお、尖閣問題について、日米政府は日米安保条約第5条が適用されるということを確認した。しかし、アメリカは日本が施政権を持っているから日米安保が適用されるとしているのであり、施政権が失われればその前提が失われる。また安保条約が適用されるとして、アメリカが東シナ海の小島である尖閣を守るためだけに中国との交戦状態に入るかという、「尖閣パラドックス」の問題も存在する。領土・海洋紛争を外交のプロセスに位置付ける場合には、これらの国際関係のダイナミクスを踏まえる必要がある。

領土問題には国際法に基づく解決を

領土問題は、各国の政治、歴史、社会問題と結びついているために、国際裁判に付託することが難しい場合もある。しかし日本としては、外交や世論を通じた対立の緩和も重視しながら、国際法に基づいた紛争解決を志向すべき

である。なお、2022年2月24日にロシアはウクライナ全土への侵攻を開始し、10月、ウクライナ東部4州（ルハンシク、ドネツィク、ザポリージャ、ヘルソン州）を同国に併合する手続きを完了した。しかし武力行使は国際法上禁止されており、征服に基づく領土取得も認められていないため、ロシアはこの地域に国際法上正当な権原を有していない。国際社会はこれを容認してはならない。このような法の支配の貫徹が、ひいてはルール志向の国際経済システムの構築につながる。本章はその基礎になる規則を整理したものである。

注

- 1) 許淑娟『領土権原論』（東京大学出版会、2012年）；同「領土帰属法理の構造」『国際問題』624号（2013年9月）20頁；柳原正治＝兼原敦子（編）『国際法からみた領土と日本』（東京大学出版会、2022年）参照。
- 2) 日本の領土問題については、芹田健太郎『日本の領土』（中公文庫、2010年）；坂元茂樹「海洋境界画定と領土紛争」『国際問題』565号（2007年）15頁参照。特に尖閣問題については、松井芳郎『国際法学者がよむ尖閣問題 紛争解決への展望を拓く』（日本評論社、2014年）参照。
- 3) 酒井啓亘「国際裁判による領域紛争の解決」『国際問題』624号（2013年）5頁参照。
- 4) 大沼保昭『国際法』（ちくま新書、2018年）参照。
- 5) 内閣官房、<https://www.cas.go.jp/jp/ryodo/taiou/index.html> 参照。
- 6) 韓国政府外交部、<https://dokdo.mofa.go.kr/m/jp/dokdo/faq14.jsp> 参照。
- 7) Paul Huth et al., *The Dokto/Takeshima Dispute* (Brill, 2021) 参照。

おわりに

本書は、昨年11月から本年3月まで、一般財団法人国際経済交流財団において9回にわたって開かれた、浦田秀次郎早稲田大学名誉教授を座長とする「ルール志向の国際経済システム形成研究会」による7つの提言をベースに、参加された12人の委員の先生方に、現状、問題点、解決策について、手分けをして記述いただき、取りまとめたものです。議論の途中で、アメリカの現状と考え方に関して、CSIS（戦略国際問題研究所）のマシュウ・グッドマン博士から「インド太平洋を念頭に置いた新しいルール作り」について、また、ブルッキングス研究所のミレヤ・ソリス博士からも、「米国とTPP、及びWTO」について、お話を伺うこともできました。

世界の経済システムは、過去30年で大きく変わってきているように思います。1996年1月に世界貿易機関（WTO）が発足してから、WTOルールのさらなる充実を目指して2001年に始まったドーハラウンドの取りまとめに失敗した2008年のWTO閣僚会議までは、いわば、WTOの黄金時代でありました。その後、2008年の失敗の原因となった全加盟国コンセンサス方式によるWTOの立法機能に失望し、多くの国の間で、FTA（自由貿易協定）やRTA（地域貿易協定）が合意され、あたかもRTAの時代が来たかのように10年ほど続きました。しかし、アメリカのトランプ政権の下、グローバリゼーションが国益に反するという意識から、アメリカが環太平洋パートナーシップ（TPP）から脱退し、保護主義的な言動を行うにともない、RTAの時代も、勢いを失いかねない状態が生まれています。同時に、アメリカは、WTOの紛争処理システムに不満を覚え、上級委員の指名を拒み、結果として、WTOの司法機能さえ機能不全に陥っています。

私ども一般財団法人国際経済交流財団が本研究会を設立した理由は、このままでは、世界経済システムはルールなき混乱に陥りかねないとの危機感にあり

ます。世界の安全保障体制と比べれば、世界経済システムは格段にルールベースとなっていますが、放置すると混乱を招きかねません。日本こそが、秩序を取り戻すべく、イニシアチブをとるべきではないかというのが、座長をはじめとする委員全体が共有する強い使命感でもありました。

提言では、以下がメッセージとなっています。まずは、WTO 紛争処理システムの回復・維持を図ることが重要であり、上級委員会に係るアメリカの不満にも耳を傾けつつ、上級委員の指名確保を図ることは緊急を要するとしています。ただ、実現までの間も、混乱を最大限抑えるため、MPIA（WTO 加盟有志国・地域による暫定上訴制度）と言った代替措置の採用にも、臆するわけに行きません。

無論、RTA も、積極的に活用すべきとしています。そして、そろそろアジアと欧州をリンクする広域にわたる貿易促進権限（TPA）を形成することも重要です。そのためには、CPTPP と日 EUFTA のリンケージも重要でしょう。アメリカを^{しょうよう}慫慂し、参加を促すことも重要でしょう。結果として形成される巨大 TPA におけるレベルの高いルールを、WTO に持ち込むことも検討すべきでしょう。更に、中国が CPTPP に入る意欲を示していることは、歓迎すべきではないでしょうか。ただし、参画の前に、必要な自由化や、国内制度の国際ルールへの整合性を厳格に審査する必要があるでしょう。CPTPP の質を落とすわけにいかないからです。加えて、時代に応じた新たなルール形成も必要です。環境や人権、そしてデジタルイゼーションなどについては、経済開発協力機構（OECD）、国際労働機関（ILO）など、様々な場でルールづくりが進んでいます。これらについても、日本はイニシアチブを発揮すべきとしています。

最後に、本書を作るに当たってお世話になった方々に感謝を申し上げたいと思います。

第一に、ご多忙の中、熱心な討議を繰り広げてくださった座長の浦田秀次郎先生をはじめとする委員の皆さまです。第二に、様々な機会にコメントをくださった産業界、学界や政府の皆さんです。とりわけ、グッドマン博士、ソリス

博士には大いに感謝申し上げます。第三に、書物化に尽力をしてくださった中央公論事業出版の皆さんです。本としての体裁、文章の統一、わかりやすい表現等についてのアドバイスもいただきました。

そして、ロジスティックスからサブスタンスまで、きめ細かにフォローしてくださった一般財団法人国際経済交流財団の調査研究部を中心とする職員の皆さんです。

本書が、国際経済システムの健全化と強^{きょうじん}靱化を役立つことを期待しています。

2022年12月

一般財団法人国際経済交流財団会長
豊田 正和

執筆者プロフィール

登場順：氏名・読みがな・肩書（執筆時）
（執筆等担当）

■ 浦田秀次郎（うらた しゅうじろう） 早稲田大学名誉教授

（はじめに、座談会、序章）

慶應義塾大学経済学部卒、スタンフォード大学 Ph.D.（経済学）取得。ブルッキングズ研究所研究員、世界銀行エコノミストなどを経て、2005～2020 年、早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授。現在、東アジア・アセアン経済研究センター（ERIA）シニア・アドバイザー、日本経済研究センター特任研究員、経済産業研究所ファカルティフェロー、アジア開発銀行研究所客員研究員、日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所特任上席研究員を兼務。専門は国際経済学。著書に『国際経済学入門（第2版）』（日本経済新聞社、2009）など。

■ 川瀬剛志（かわせ つよし）

上智大学法学部教授・独立行政法人経済産業研究所ファカルティフェロー
（座談会、第10章）

1967 年生まれ。1990 年慶應義塾大学法学部卒業、1994 年同大学大学院法学研究科後期博士課程中退、米ジョージタウン大学法科大学院修了（LL.M.）。神戸商科大学（現兵庫県立大学）商経学部助教授、経済産業省通商政策局通商機構部参事官補佐、（独）経済産業研究所研究員、大阪大学大学院法学研究科准教授等を経て、2007 年より現職。現在、産業構造審議会特殊貿易措置小委員長を兼務。専門は国際経済法。

■ 前嶋和弘（まえしま かずひろ） 上智大学総合グローバル学部教授

（座談会）

専門はアメリカ現代政治外交。上智大学外国語学部英語学科卒業後、ジョージタウン大学大学院政治修士課程修了（MA）、メリーランド大学大学院政治学博士課程修了（Ph.D.）。主要著作は『アメリカ政治とメディア：「政治のインフラ」から「政治の主役」に変貌するメディア』（単著、北樹出版、2011）、『危機のアメリカ「選挙デモクラシー」：社会経済変化からトランプ現象へ』（共編著、東信堂、2020）、『ネット選挙が変える政治と社会：日米韓に見る新たな「公共圏」の姿』（共編著、慶應義塾大学出版会、2013）、『現代アメリカ政治とメディア』（共編著、東洋経済新報社、2019）など。

■ 豊田正和（とよだ まさかず） 一般財団法人国際経済交流財団会長

（座談会、序章、おわりに）

1973 年通商産業省（現経済産業省）入省。OECD 国際エネルギー機関勤務を含め、通商・エネルギー・環境などの分野で幅広い経験を積む。2003 年商務情報政策局長、2006 年通商政策局長、2007 年経済産業審議官に就任。2008 年内閣官房宇宙開発

戦略本部事務局長、内閣官房参与に就任。2010 年日本エネルギー経済研究所理事長、2021 年国際経済交流財団会長に就任。1973 年東京大学法学部卒業。1979 年プリンストン大学ウッドロウ・ウィルソン行政大学院修士課程修了。

■ 松本 泉（まつもと いずみ） ベーカー&マッケンジー法律事務所弁護士

（第 1 章）

1981 年千葉県柏市生まれ。2007 年 4 月経済産業省入省。通商政策局国際経済紛争対策室室長補佐（総括）、同局ロシア・中央アジア・コーカサス室長などを経て、2021 年 2 月よりベーカー&マッケンジー法律事務所弁護士（東京弁護士会所属）。国際通商法や経済安全保障に関わる法分野を専門とし、輸出管理、制裁措置、貿易・投資規制、関税分類・評価、通商紛争（WTO 紛争処理）、FTA・EPA の適用、貿易救済措置等の案件に従事。

■ 山下一仁（やました かずひと）

一般財団法人キヤノングローバル戦略研究所研究主幹

独立行政法人経済産業研究所上席研究員

（第 2 章）

1955 年岡山県生まれ。1977 年東京大学法学部卒業、農林省入省。1982 年ミシガン大学にて応用経済学修士、行政学修士。2005 年東京大学農学博士。農林水産省ガット室長、農村振興局次長などを経て 2008 年農林水産省退職。著書に、『日本が飢える！』（幻冬舎新書、2022）、『国民のための「食と農」の授業』（日経 BP 日本経済新聞出版本部、2022）、『いま蘇る柳田國男の農政改革』（新潮選書、2018）、『食の安全と貿易』（編著、日本評論社、2008）、『詳解 WTO と農政改革』（食料・農業政策研究センター、2000）など。

■ 川崎研一（かわさき けんいち） 政策研究大学院大学政策研究院教授

（第 3 章）

1983 年旧経済企画庁（現内閣府）入庁、経済協力開発機構（OECD）、内閣府経済社会総合研究所上席主任研究官、内閣府経済見通し担当参事官などを経て、2013 年政策研究大学院大学政策研究院シニア・フェロー、2018 年より政策研究大学院大学政策研究院教授。専門分野は経済学（経済モデル分析）。経済学博士（大阪大学）。

■ 渡邊真理子（わたなべ まりこ） 学習院大学経済学部教授

（第 4 章）

東京大学経済学研究科博士（経済学）。アジア経済研究所研究員を経て現職。専門は、中国経済、応用ミクロ経済学。『中国の産業はどのように発展してきたか』（編著、勁草書房、2013）、Disintegration of Production, Elsevier, 2015、『21 世紀の中国 経済篇 国家資本主義の光と影』（加藤弘之、大橋英夫との共著、朝日新聞出版、2013）、

「中国のCPTPP参加意思表明の背景に関する考察」(加茂具樹、川島富士雄、川瀬剛志との共著、RIETI、ポリシーディスカッション・ペーパー、2021年9月、21-P-016)など。

■ 藤井康次郎 (ふじい こうじろう) 西村あさひ法律事務所弁護士

(第5章)

西村あさひ法律事務所パートナー弁護士。独占禁止法および国際通商法を強みとするほか、国際争訟、企業危機管理やロビイング業務にも精通。政府や業界団体の研究会等の委員を多く務めるとともに、弁護士評価誌やメディアからの受賞歴も多数有する。

■ 三浦秀之 (みうら ひでゆき) 杏林大学総合政策学部准教授

(第5章)

1982年生まれ。上智大学比較文化学部卒業、早稲田大学大学院アジア太平洋研究科修士・博士後期課程(国際関係学専攻)修了。博士(学術)。アジア開発銀行研究所研究員、早稲田大学アジア太平洋研究センター助手などを経て現職。専門は、国際関係論、国際政治経済学、通商政策。主な著書に『農産物貿易交渉の政治経済学』(単著、勁草書房、2020)、『揺らぐ世界経済秩序と日本：反グローバリズムと保護主義の深層』(共著、文真堂、2019)。

■ 平見健太 (ひらみ けんた) 長崎県立大学国際社会学部准教授

(第6章)

早稲田大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得、博士(法学)。東京大学社会科学研究所・日本学術振興会特別研究員PD(2017～2020年)、早稲田大学社会科学総合学院講師(2020～2022年)を経て現職。

■ 森田清隆 (もりた きよたか) 一般社団法人日本経済団体連合会統括主幹

(第7章)

1995年一橋大学法学部卒業。1997年一橋大学大学院法学研究科修士課程研究者養成コース修了、経団連入局。在ジュネーブ国際機関日本政府代表部出向などを経て、現在、経団連国際経済本部統括主幹。2015年より一橋大学国際・公共政策大学院客員教授を兼任。主要著書・論文『WTO体制下の国際経済法』(単著、国際書院、2010)、Recent Development in the European Union Regarding Investment Dispute Settlement Mechanism – An Analysis of the Comprehensive Economic and Trade Agreement: CETA –, *Hitotsubashi Journal of Law and Politics* 48, 2020。

■ 関根豪政（せきね たけまさ） 横浜国立大学大学院国際社会科学研究院教授

（第8章）

慶應義塾大学法学研究科博士課程（法学博士）、慶應義塾大学法学研究科助教（有期・研究奨励）、日本学術振興会特別研究員（PD）、名古屋商科大学准教授及び教授を経て現職。現在、内閣府の政府調達苦情検討委員会の委員も務める。

■ 柳 美樹（やなぎ みき）

一般財団法人日本エネルギー経済研究所環境ユニット研究主幹

（第9章）

研究分野は地球温暖化対策・環境経済学。1997年麗澤大学国際経済学部卒業、1999年東京工業大学大学院社会理工学研究科修了。メーカー勤務を経て、2000年日本エネルギー経済研究所入所。2007～2009年国際協力銀行派遣。2011年3月～現在、東京大学未来（旧政策）ビジョン研究センター客員研究員。2017年より現職。2021年経済産業省「世界全体でのカーボンニュートラル実現のための経済的手法等のあり方に関する研究会」専門委員。

■ 服部 崇（はっとり たかし） 京都大学経済研究所特任教授

（第11章）

1991年東京大学教養学部卒業後、通商産業省（現経済産業省）入省。ハーバード大学ケネディ行政大学院修士（公共政策）、東京工業大学博士（学術）、京都大学博士（経済学）。APEC事務局プログラム・ディレクター、国際エネルギー機関（IEA）環境・気候変動ユニット長、経済産業省通商交渉官等を歴任。主な著書に『気候変動規範と国際エネルギーレジーム』（文眞堂、2021）。

■ 石井由梨佳（いしい ゆりか） 防衛大学校総合安全保障研究科准教授

（第12章）

防衛大学校総合安全保障研究科・人文社会科学群国際関係学科准教授。東京大学大学院法学政治学研究科修了（法学博士）。主著に、『越境犯罪の国際的規制』（有斐閣、2017）、Japanese Maritime Security and Law of the Sea（Brill, 2022）。

国際経済政策シリーズ 1

ルール志向の国際経済システム構築に向けて

2022 年 12 月 21 日 発行

編著・発行 一般財団法人 国際経済交流財団
JEF : Japan Economic Foundation

〒104-0061 東京都中央区銀座 3-7-3
銀座オーミビル 5F
電話 03-6263-2511
URL <https://www.jef.or.jp/>

制 作 中央公論事業出版

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 1-10-1
電話 03-5244-5723
URL <https://www.chukoji.co.jp/>

印刷・製本 藤原印刷
装丁 TRAMICHE

Printed in Japan © 2022 Japan Economic Foundation

◎落丁本・乱丁本はお手数ですが中央公論事業出版宛にお送りください。
送料小社負担にてお取り替えいたします。