

ルール志向の国際経済システムの構築に向けた提言

2022年5月26日

一般財団法人国際経済交流財団

ルール志向の国際経済システム形成研究会

1. 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

国際貿易・投資システムの弱体化が進み、国際経済秩序は現在、(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) サプライチェーン危機という三つの課題に直面している。

日本政府は、これまで米中を包摂する法の支配を基礎とした多角的通商体制を維持していくことに努め、我が国の国益に根差した通商システムを築くべく重層的な経済秩序の構築に尽力してきた。戦後の多角的通商体制を支えてきた世界貿易機関（WTO）ドーハラウンドが遅々として進まない中で、日本政府は 21 世紀以降、自由貿易協定（FTA）を軸とする地域間あるいは二国間の地域貿易協定（RTA）を進展させた。RTA の特徴の一つとして、WTO プラスの枠組みの構築が容易であるということにある。近年、日本が締結し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（CPTPP）協定、経済連携協定（EPA）及び地域的な包括連携（RCEP）協定などの枠組みにおいても、知的財産、投資、労働、環境、国有企業、電子商取引などの幅広い分野で 21 世紀型のルールが形成されてきた。

他方、近年、とりわけ米国をはじめとする先進国の国内政治において反グローバリズムを特徴とする政治的ポピュリズムが高まりをみせ、米中を中心に一方的な通商措置の発動で国益の実現を図らんとする一方主義（unilateralism）が横行し、ルールに基づく多国間主義は岐路に立たされている。また米国が環太平洋パートナーシップ（TPP）協定から離脱し、RCEP が 2022 年 1 月に発効したことにより、アジア太平洋地域に米国が不在の枠組みが構築されている。一方、市場歪曲的な政策と措置を取る国へ対応する必要性が迫られている。また近年、アジア太平洋地域及びインド太平洋地域を取り巻く地政学的あるいは地経学的なリスクが浮上し、とりわけサプライチェーン、人権、データガバナンス、さらにハイテク技術をめぐる管理などで経済安全保障の重要性が高まっている。

こうした国際経済秩序をめぐる変化に直面する中で、2021 年 10 月に、米国バイデン政権はインド太平洋経済枠組み（仮称：IPEF）を提唱し、アジア太平洋及びインド太平洋地域における経済秩序の構築に意欲を示し始めている。ただし、IPEF は、特に市場アクセスに関する約束が含まれない点で、インド太平洋地域の経済のルール形成を促すものとしてベストなアプローチではない。そのため引き続き、米国による CPTPP への復帰は欠かせないものであり、最終的に地域的な観点では、アジア太平洋経済協力（APEC）によって提唱されたアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）をいかに実現させるのかという視点が肝要である。また多国間では、停滞した WTO の再活性化を如何にして図り、デジタル貿易、労働、人権などのルール形成をいかにして促進するのかという視点が重要である。これを実現させるうえでも、我が国は WTO を中心にしたグローバルな「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。ただし、2022 年 2 月 24 日に起きたロシアのウクライナ侵略に対する国際社会の対応として、WTO に参加する日本、米国、EU を含む 14 か国・地域がロシアに対して最恵国待遇の取り消しを決定し、G20 では先進国

がロシアの首脳会議への参加を認めるべきではないとの姿勢を示すなど、今般のロシアによる暴挙の国際秩序への大きな影響は明らかである。さらに中長期的な国際秩序への影響を踏まえ、国際経済フォーラムにおけるロシアの扱いを慎重に対応する必要がある。

日本が目指すべきルール志向の国際経済システムという観点から、一般財団法人国際経済交流財団では各界の有識者の尽力のもと「ルール志向の国際経済システム形成研究会」を組成し、ルール志向の国際経済システムを法的、経済学的又政治学的に再評価すると共に、必要な見直しについて議論してきた。これら議論のもとに「ルール志向の国際経済システムの構築」に向けて、下記の通り提言するものである。

2. 提言

① WTO の再活性化に向けて

A) 上級委員会問題

- (1) WTO では、ルール交渉の停滞に加えて、WTO の「王冠の宝石」とも称された紛争解決制度の中核をなす上級委員会が、2019 年 12 月以来、定足数を満たせず機能不全に陥っている。WTO 上級委員会の正常化による法の支配の確保が急務だが、短期的な解決は難しい。その間に空上訴 (appeal into the void) の堆積により WTO の正統性と信頼が損なわれることのないよう、日本は EU を中心とする暫定代替上訴システム (MPIA) に加入し、暫定的な法の支配の回復を真摯に検討すべきである。特に中国が MPIA に参加していることから、対中通商政策ツールとしての役割に留意すべきである。併せて、EU は MPIA 非参加国の空上訴に対する独自の対抗措置法制を制定し、ブラジルもこれに追随していることに鑑み、日本としても同様の対応を検討すべき時期に来ている。
- (注) 空上訴とは、MPIA の利用に同意せず、空の上級委員会に上訴して事件を棚上げすること。

- (2) 他方、MPIA 加入にあたり、日本政府にとってはあくまで当面の秩序維持のための暫定的な対応であり、今後の WTO 上級委員会改革においては無批判に EU の改革案を支持するものではないことを明確にすべきである。MPIA 参加国だけでなく、その他の主要加盟国ともゼロベースで幅広く意見交換に努めるべきである。

- (3) WTO 上級委員会改革においては、米国の上級委員会に対する批判的な意見も十分に傾聴し、上級委員会の司法積極主義と手続的裁量の逸脱に制度的制約を課す具体策を検討すべきである。もともと、単なる対米追従ではなく、日本の国益に鑑み、譲れないレッドラインを定めなければならない。特に、上級委員会がもたらす司法的な紛争解

決が日本に裨益してきた事実に鑑み、原則として二審制・ネガティブコンセンサスは維持することは望ましい。

- (4) WTO は、市場経済国間で合意されたルールの体系を前提とする国際システムとして発足した原点を確認すべきである。その上で、紛争処理メカニズムにおける既存協定の解釈も、「拡大解釈」(overreach) との非難がされないよう、国際法における標準的な協定解釈の方法に則って加盟国全体の合意を明らかにするのみにとどめ、また、WTO 協定以外の関連国際法の参照は慎重に行い、司法裁量を積極的に行使する解釈でないことをより説得的に示すべきである。

B) WTO におけるルール形成の再活性化

- (1) A) に述べたように WTO の過度な司法化を抑制する一方、ルール策定機能の再活性化を通じて、司法・立法のバランスの実現が不可欠である。よって、日本政府は新たなルールの交渉の再活性化を主導すべきである。我が国によるこうした試みは、現在もデジタル貿易、漁業補助金、投資円滑化等において行われているが、そのモメンタムを維持するためにも、具体的な目に見える成果と、マルチ (Multilateral 多国間) ではないプल्ली (Plurilateral 複数国間) の形でのルール交渉のフォーマットを制度化することが重要である。
- (2) (1) に関連して、日本政府は、WTO の共同声明イニシアチブ (JSI) やオタワ・グループといった有志国におけるプल्लीの活動に主体的に力を発揮することが望まれる。JSI の一部である後述の電子商取引交渉はもとより (④ A) 参照)、産業補助金規律の強化など、日米欧三極貿易大臣会合共同声明 (2020 年 1 月) の成果を WTO に流し込み、新しい合意の実現にも努めるべきだ。
- (3) WTO は、市場経済国間で合意されたルールの体系を前提とし、また MFN (最恵国) 待遇ベースで相互に市場を開放するという原点を確認すべきである。このような観点に立ったとき、今後の WTO におけるルール形成を考慮する上でも、加盟から 20 年を経過し、現在、WTO や国際経済において影響を拡大している中国が、当初想定されていた改革を十分に実行しているか、また、WTO 協定を適切に遵守できているか検証しつつ、必要な対応や求められるルールを検討すべきである。

② RTA の活用に向けて

A) CPTPP の活用に向けて

- (1) 米国のオバマ政権において、TPP は中国に対して、枠組みに入らないとデメリットが生じることを理解させ、新しい通商ルールに取り込むための仕組みだった。中国・台湾の CPTPP への加入申請を契機に、ルールベースの加入交渉をしっかりと進めることが望ましい。特に、中国に対して、CPTPP 加入の機会を活用し中国の開放改革圧力とするべく、CPTPP の枠外での米国の努力と連携し、圧力を加えていくことが重要である。
- (2) 中国の CPTPP 加入の当然の前提として、WTO 加盟の際に約束したことの遵守及び WTO 協定に違反する経済的強制措置 (economic coercion) の即時解消を中国に要求すべきである。
- (3) 中国の CPTPP の加入交渉において、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遵守させる必要がある。既存ルールで不十分な場合は、既加盟国は CPTPP 協定プラスの約束を中国に要求することを検討すべきである。その際には、中国の特殊な社会経済体制（または政治経済体制）を念頭においた実体的な規律の追加を検討するとともに、協定の遵守を確保するための実効的なメカニズム（例えば、紛争処理制度における立証責任の特別規定、定期的な審査制度）を考慮する可能性が考えられる。
- (4) 中国は WTO 加盟交渉には 15 年の歳月をかけている。同様に、中国の CPTPP 加入において、妥協をせず、いくら時間をかけても構わないというスタンスで臨むべきである。中国が CPTPP 協定及び加入議定書に従っていないと判断される場合、除名または他の国は一部譲許を撤回できると加入議定書に規定することを検討すべきである。
- (5) CPTPP の履行監視体制を構築する手立てとして、紛争解決手続・履行監視制度の強化、事務局の設置、英国加入の早期実現及び英・加・豪・NZ との連携強化を図ることが重要である。
- (6) 今後の中国政府による市場歪曲的な措置に対応すべく、EU と CPTPP の接続・連携の模索も始めるべきである。さらにこれに米国が加わることで、CPTPP を WTO のようなマルチのルール形成の「飛び石」(stepping stone) として機能させることが期待できる。
- (7) 2010 年の APEC 横浜首脳会議で採択された「横浜ビジョン」及び「アジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) への道筋」に明記されているように、CPTPP および RCEP の拡大による FTAAP の形成が長期的なビジョンとして合意されている。この目標の実現に向けた

努力を継続すべきである。

B) 米国中心のインド太平洋秩序の構築を目指して（CPTPP 復帰及び IPEF）

- (1) 米国が推進する IPEF に日本も積極的に参画すべきである。他方で、IPEF は、特に市場アクセスに関する約束が含まれない点で、インド太平洋地域の経済のルール形成を促すものとしてベストなアプローチではなく、この点は既に米国議会でも超党派で懸念が示されている。そのため、日本としては米国の CPTPP 復帰を粘り強く説得すべきである。
- (2) 米国議会において対中強硬策は超党派の支持を得ている。米国政府・議会内での通商政策を掌る対中強硬派に対して、CPTPP が持つ戦略的側面及び中国の市場歪曲的政策慣行を是正する有効なツールであることなど CPTPP の戦略的重要性を強く訴えるべきである。
- (3) 米国で自由貿易に反対しているのは、国民全体ではなく鉄鋼産業や自動車産業など米国の一部の業界である。そのため経済界、学界、州知事を含む地方政府、シンクタンク、マスコミなど幅広いステークホルダーに対して米国の CPTPP 復帰を促すべきである。また CPTPP の貿易協定の枠組みにおいて環境保護・労働基準、ひいては人権を改善する手段として、かかる問題に関心あるグループ（若者世代等）に対して CPTPP への認識を高めるべく強く働きかけるべきである。
- (4) 米国における貿易調整支援制度（TAA）が、貿易自由化から生じる被害を救済する機能を担っていない現状がある中で、CPTPP などの貿易自由化によって生じる負の影響が減じられるような TAA の制度設計・実施が重要である。

C) 経済効果分析と RTA の拡大

- (1) RTA の経済効果では、事前予測と事後評価の分析の双方が重要である。経済モデルを用いた事前のシミュレーション分析は、言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。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。
- (2) アジア太平洋 EPA の経済効果の試算からは、1)CPTPP と RCEP は競争的なものではなく補完的なものであり、何れかを選択するのではなく双方を実施する方が好ましいこと、

また、2) 関税の撤廃に加えて非関税措置の削減により、経済的な便益がより大きくなることが指摘されている。ただし、CPTPP へ米国が参加したり、RCEP へインドが参加したりすると、関税削減の経済的な便益は、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、単なるメンバーの追加だけではなく、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。

- (3) 関税の削減は個別の RTA の締約国にのみ特恵的に適用されるのに対して、非関税措置の多くは、RTA 締約国の産品にのみ限定して変更できないことが一般的なもので、その削減にはユニバーサルに均霑される波及効果の可能性が期待される。必ずしも GATT/WTO 体制の下で世界的なルールが構築されない場合でも、一定の国々の間で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を享受出来る可能性を注視すべきである。

③ 中国の市場歪曲的な政府支援と規制への対処

- (1) 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。また、中国のような政府調達協定に未加入の国との公正な競争環境の確保や相互主義の観点から、日本の政府調達制度の在り方についての検討も必要である。
- (2) 経済安全保障における相互依存の武器化が現実化しつつある中、中国は近年、政治的な理由を背景に、豪州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 (② A) (2)参照)。WTO における紛争解決手続並びに物品理事会等多国間の枠組み、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。
- (3) ソブリン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、前述の日米欧三極貿易大臣会合共同声明の中で WTO 補助金相殺措置 (SCM) 協定に追加すべきとされる「a. 際限のない保証」に当てはまる可能性がある。ソブリンファンドが市場歪曲となるメカニズムについて、理論的にも実証的にも検証を進める必要がある。
- (4) 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、禁止補助金として SCM 協定への追加の検討を進めるべきである。なお、過剰生産能力補助金については、日米欧三極貿易

大臣会合(2020年1月)でも規律強化が合意されており、この枠組みでの議論も併せて進めるべきである。

- (5) 中国において実施されている産業補助金をもたらす害の問題は、WTOのSCM協定の「著しい害」として、経済学的分析によって実証することが可能である。こうした経済分析、特に競争政策の論証に用いられている手法の活用を積極的に検討すべきである。
- (6) デジタルルールに関して、AI倫理ルール、データの人権概念、ガバメントアクセスなど、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。
- (7) 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いる。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協調は、国際競争ネットワーク(ICN)、OECDなどでの勧告、指針等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、中国に対し国際的ルール協調への参加を求めるべきである。
- (8) 米国、欧州になくて、日本にある投資に関する対中ルールは、日中韓投資協定及びRCEPであるので、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規制が含まれている。国家間紛争解決手続(SSDS)、あるいは日中韓投資協定が含む投資家対国家紛争解決手続(ISDS)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。

④ 新しいルール作り

A) デジタル分野における国際経済ルール形成に向けて

- (1) WTO電子商取引交渉の共同議長国である日本は、引き続き、豪州及びシンガポールの他

の共同議長国などとともに交渉を主導し、閣僚会議（MC）13での妥結に向けて、2022年中に交渉の実質的な進展を目指すべきである。とりわけ、新型コロナウイルス感染症の拡大を受け、増大するデジタル貿易を規律する世界的ルールの必要性は高まりを見せている。我が国が2019年1月のダボス会議及び同年6月のG20大阪サミットで提唱した信頼性のある自由なデータ流通（Data Free Flow with Trust：DFFT）の理念に基づき、高い規律の構築とともに可能な限り多くの参加国に加盟を促すことが望ましい。

- (2) デジタル貿易のルール形成をめぐる多角的交渉とともに地域的な枠組みが重層的に構築されている。我が国は、CPTPPおよび日EU・EPAなどにおける電子商取引章、そして日米デジタル協定などにおいて高い規律のデジタル貿易ルールを保持している。これらの枠組みを普及すべく、高い規律を維持したまま参加国を拡大したり、これから交渉及び見直しをする経済連携協定にも同様の規律を入れるなどしたりして、地域的枠組みの拡大を模索すべきである。他方で、現在アジア太平洋地域で注目を集めるデジタル経済連携協定（DEPA）については、ソースコードの規定が含まれていないこと及び非拘束性などの観点からルールの質がCPTPPより劣るものの、中国が加入申請を行ったことを踏まえ、オーストラリアなどと連携して枠組みに関与することを検討すべきである。また、米国が昨年10月に提唱したIPEFにおけるデジタル貿易のルール形成に積極的に関与すべきである。
- (3) ガバメントアクセス（GA）の問題は、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。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、市民社会の観点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、米欧の間にあるという立場も活かして、米欧のこの問題に関する距離を縮め、合意形成を主導することが期待される。
- （注）ガバメントアクセスとは、政府機関等の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。
- (4) 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おそれが懸念されれば、かえってデータローライゼーション傾向が強まる恐れがある。多国間で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、サイバー犯罪条約の追加議定書案については、早期の採択を目指すべきである。同時に、迅速性と実現可能性から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。このような観点から、日本政府としてクラウドアクト（クラ

ウド法) 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。

B) サイバー諜報による営業秘密窃取への対処

- (1) 既存の国際法ルールは、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規律を提供できていない。これらの課題は容易に解消しうるものではない以上、日本政府は、短期的には、日米デジタル貿易協定 19 条、米国・メキシコ・カナダ協定 (USMCA) 19.15 条、日英 EPA8.83 条、などのように締約国当局の能力構築や協力に関する努力義務のような形で FTA 等における緩やかなルールを策定・活用しサイバー行動への対処能力自体を向上させるべきである。ただし、サイバー諜報活動を規制する厳格なルールの構築には限界があることに留意する必要がある。
- (2) 日本はサイバー諜報による営業秘密窃取について不正競争防止法を通じて民事あるいは刑事的に対応している。他方でその抑止力が弱いことから、日本政府は、厳しい罰則規定を設けている米国及びドイツにおける国内規制やルールを参考にしながら、国内法の改正に取り組み、サイバー諜報による抑止力を高め、対応策を強化すべきである。
- (3) 国家の行動を直接規制するためにはやはり国際法ルールが望ましい。こうした観点から、日本政府は、中長期的には、サイバー諜報による営業秘密窃取をめぐる諸課題を克服しうる国際法のルールの形成に G7 をはじめこれら諸国が関与するフォーラムにおいて尽力すべきである。

C) ビジネスと人権

- (1) 日本政府と日本企業は、サプライチェーン上における強制労働等の人権侵害を防止するために、人権デューディリジェンス (DD) を推進すべきである。まずはガイドラインを作成し、必要に応じて法制化についても検討する必要がある。その際、英国の「近代奴隷法」など海外で既に実施されている人権 DD の制度概要も勘案し、企業にとって取組み易い内容とすべきである。
- (2) 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である。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である。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」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」と定める。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として考えられる。実際に個人・団体を特定し制裁を発動するかどうかの如何に関わらず、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持っているという事実が重要である。

(3) 人権問題を理由とする貿易制限措置の導入を検討する場合は、企業への負担や WTO 整合性の観点から議論を尽くすべきである。

(4) なお、日本も、国際労働機関 (ILO) や、国連人権委員会などで指摘されている人権上の問題点について、是正すべき点は自ら是正することが求められる。

(注) 例えば、日本は、ILO 第 105 号条約 (強制労働の廃止に関する条約) の批准を決定し、現在手続中。他方、国連人権委員会で指摘されている死刑制度については、ほぼ全ての先進国が廃止する中で存置。

D) 貿易と労働

(1) 米国及び EU は、FTA において労働条項を拡充させる傾向を見せており、この傾向は当面の間、持続すると予想される。一方で、貿易協定における労働問題は、とりわけ、近年は貿易との接点も希薄化していることから、そもそも貿易協定に労働ルールを盛り込むことが適切かをよく見極める必要がある。本来、労働基準に関する実体的規律は、ILO 等の他のフォーラムでのルール形成が望ましい。

(2) しかし、日本にとっても、他国の労働法の執行懈怠等により競争力をつけた産品が流通する状況は、国際競争のみならず、労働者の権利保護の観点からも望ましいとは言えない。さらに、米国の CPTPP 復帰を求めるのであれば、少なくとも貿易と関連性が高い企業の労働環境を改善する仕組みをアジア圏等でも導入すべく、我が国は議論をリードすべきである。それらを踏まえると、USMCA の「特定施設対象労働問題迅速対応制度 (Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism)」が一定の成果を挙げていることに鑑み、TPP12 交渉時に締結した米国とベトナム等との二国間サイドレターの内容を超えて、これに類する制度が導入可能か否か検討する価値はある。そのような議論は、IPEF における労働条項の在り方の議論の基礎をも成す。もっとも、それらの場合においても、制裁を伴う制度である必要があるのか等、状況に応じた適切な制度設計を模索すべきである。

(3) USMCA で自動車分野に導入された労働付加価値条項 (仮称) (Labor Value Content Clause : LVC) については、政策的妥当性が十分ではないと言えるため、その導入に

は慎重になるべきである。また、同制度については、サプライチェーンが複雑化していると機能しづらいという問題があり、アジア市場がそれに該当し得るということに留意が必要である。しかし、米国内の強い要請もあり、今後の貿易協定において積極的に展開される可能性を排除することはできないことから、まずは USMCA における動向を注視する必要がある。

(注) *Labor Value Content Clause* とは、一定レベル以上の労働条件（賃金水準）で作成された自動車部品等の利用を求める要件。

- (4) 労働法や労働政策の視点が強く関連することから、貿易協定で導入する場合には、労働法関係者の関与は欠かせないものと考えられる。日本国内でも、貿易と労働の専門家の協働枠組を（最終的に貿易協定に労働問題を含めることを決定するか否かに拘わらず）拡充していくことが必要と思われる。

E) 貿易と環境：炭素国境調整

- (1) 先例が無く、WTO 協定の整合性が課題となる新たな通商措置に、EU の炭素国境調整（Carbon Border Adjustment Mechanism：CBAM）がある。日本は対象製品の対 EU 輸出は少ないが、積極的な関与が必要である。欧州委員会は CBAM の制度案を昨年 7 月に公表した。2026 年以降、対象製品の輸入事業者に CBAM 証書の納付義務を課す。CBAM 証書は欧州排出量取引制度のクレジット価格に連動し、事業者は、製品の炭素強度（ト/あたり排出量）を乗じた価格分を納付する。その際、原産国での炭素価格は減免される。WTO/GATT の整合性を目指すという本制度の詳細は不明であるが、以下の GATT 違反が懸念される。例えば、いずれかの国に与える最も有利な待遇を他の加盟国に対して与えなければならないとする最恵国待遇違反（GATT1 条）、譲許表違反（GATT2 条）等である。一方、EU は、CBAM 証書の納付義務を輸入品に課すため、GATT3 条の規定する、国境で賦課される内国税、その他の内国課徴金、または、製品の国内における販売に関する措置にあたりと解され、同条の規定する物品の内外差別の禁止に違反しないかが問題となる可能性もある。GATT3 条違反か否かに当たっては同条の同種の産品要件が問題になりえ、また、3 条違反に当たるとしても、さらに、GATT20 条柱書・各号による一般的例外（環境目的）の正当化の援用が課題となる可能性もある。
- (2) 今後、無償クレジットの国内事業者への配布の継続など二重の保護、恣意的な差別がないか、環境の政策目的の乱用がなされていないか、国際協定交渉懈怠が無い、といった監視が重要である。こうした提案に対して、炭素予算の利用が少なく、「累積排出量が少なく温度上昇の原因は先進国にある」と考える途上国の反発は免れない。自由貿易の疎外要因とならぬよう、新たな南北の亀裂や分断とならぬよう、慎重な免

除規定の検討が必要である。また、日本は、協力アプローチの検討を開始すべきである。

- (3) 一方、米 EU は昨年 10 月の通商拡大法 232 条にかかる鉄アルミ関税合意を通じ、余剰生産能力と、高炭素製品（ト、あたり排出量の高い製品）に対処するグローバルアレンジメントを初めて交渉し、同志国を招請する。今後 2 年間は、排出量算定の方法論の協力を模索するが、低炭素基準に達しない製品を作る非同志国のマーケットアクセスを制限することも検討アジェンダとしている。この点は日米、米英の鉄・アルミに関する共同声明より踏み込んでおり、日本は一連の議論に参加する必要がある。
- (4) 日本も参加する WTO の JSI における「貿易と環境の持続可能性（Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions: TESSD）」グループには米中含む 71 か国・地域が参加し、貿易関連の気候措置、環境規制と持続可能なサプライチェーン（特に途上国）、持続可能な貿易のための援助（Aid for Trade）、環境の影響と関連補助金の貿易への影響などの問題について協力することを確認しており、その具体化のために日本政府は積極的に議論をリードすべきである。

⑤ 自由貿易体制と経済安全保障の重要性

- (1) 日本の国内における経済安全保障法制のみならず、今後 IPEF や日本、米国、オーストラリア、インドの 4 カ国（QUAD）といった安全保障としての側面を有する協力枠組みの中で、半導体等戦略物資のサプライチェーン強化や技術貿易に関する合意が形成される。これらはともすれば有志国内での技術や物資の囲い込みになり、無差別・多角・自由な通商体制と矛盾する可能性に留意すべきである。また、通常兵器及び関連汎用品・技術の輸出管理に関するワッセナーアレンジメントなど従来の安全保障貿易管理レジームとの関係も踏まえ、保護主義的にして現存の自由貿易体制を蝕むものにならないよう努めるべきである。
- (2) 東アジアにおける中国の伸長及び朝鮮半島情勢、加えて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、日本の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、時に国内生産回帰、政府介入が過剰に強調されると、自由貿易体制とのバランスを損なう恐れがあり、従って経済安全保障措置は WTO 協定その他国際経済条約に適合的に実施されなければならない。この点は本年 2 月の日本政府の「経済安全保障法制にする有識者会議」による提言でも明らかにされている。

- (3) 他方、日本政府の経済安保保障推進法案にもあるように、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 (AD)、相殺関税 (CVD)、セーフガードといった貿易救済措置をしっかりと使うということも重要である。日本は AD 措置や CVD の調査・発動が極端に少なく、例えば調査開始件数ベースで WTO 発足 (1995 年) から 2021 年上半期までの数字で、それぞれ 17 件、1 件に過ぎない。これは米国 (以下 AD 措置 : CVD の順に、828 : 296)、EU (538 : 91)、中国 (292 : 17) といった主要な通商相手国との比較において、極度に少ない (以上、数値は全て WTO 調べ)。この点につき、貿易救済措置の利活用に向けて、産業界と連携を強めるべきである。
- (4) 国際情勢の変化に伴い、サプライチェーンの強靱化の必要性も高まる中、企業の予見可能性を高める国際協調を前提としつつ、海外における深刻な人権侵害などに対する貿易政策の活用も検討すべきである。

⑥ ソフトローの可能性

- (1) 日本は G7、G20、APEC、OECD、東アジア・アセアン経済研究センター (ERIA) などをルール形成及び国際世論の喚起のための国際経済フォーラムとして有効に活用すべきである。とりわけ、2023 年に、米国が APEC 議長国になること、そして日本が G7 の議長国になるタイミングを活かしていくべきである。
- (2) 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・投資アジェンダを推進するために、「アイデアの孵卵器」(incubator of ideas)としての APEC の役割を重視すべきである。APEC が、ソフトローとして、目標に合意し、実行したものが十分に機能してきた例として、省エネルギーや再生可能エネルギーの目標が挙げられる。例えば、APEC は、2011 年に、2035 年までにエネルギー原単位を 2005 年比で 45%改善するという省エネルギー目標を設定したが、(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) がフォローしてきており) 現在のトレンドのまま推移すれば 2034 年には目標を達成する見込みである。また、2014 年に、2030 年までにエネルギーミックス及び発電量に占める再生可能エネルギーの割合を 2010 年比で倍増する目標を設定したが、(その進捗状況も APEREC がフォローしてきており) 現在のトレンドのまま推移すれば目標を達成する見込みである。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) が挙げられる。APEC の役割として、こうしたことを参考に、様々な分野でのソフトローの可能性を追求すべきである。

- (3) 先述の通り、米 EU は鉄アルミ合意を通じて、同志国を招請し、共同で排出量算定の方法論を検討する。こうした取り組みは将来市場のデファクトスタンダードになり得るため、日本は公正で透明性の高いルールとするよう積極的に提言するべきである。一方、G7 の議長である独シュルツ首相は、今年 6 月のサミットに「climate club」を盛り込むことを目指している。その詳細は不明であるが、シュルツ財務相時代の提案によれば、(最低)炭素価格を決定し、WTO 協定整合的と解しうる炭素国境調整の共通ルールを示すことを目指しているようである。その文脈において、明示的炭素価格や、規制等による非市場的手法の暗示的炭素価格に関する計測手法（その両者の国際的な比較分析）、産業分野の排出量計測手法等につき作業を進める可能性がある。EU による一方的措置の CBAM よりも、国際協調的な議論の場となる可能性があり、日本の関与が望ましい。
- (4) 現状、CPTPP には労働評議会が設置されており、そこにおける議論が動き出している。目下のところ、協力体制の構築に関する議論が主であるが、貿易に影響を与えるような労働法制の状況についても議論が活性化するような場とすべきである。CPTPP の制度下では、業種や経済状況に応じた労働条件のガイドラインや目標値の設定、あるいは、各国の労働法制の透明化を向上させることでその改善を促すこと等は排除されないため、制約のない議論が展開されるべきである。
- (5) デジタルルールの要諦ともいえる、ガバメントアクセスのような重要な問題については、はじめからハードなルールを設定することは難しいかもしれないが、この問題についていち早く取り組んでいる OECD においてもガバメントアクセスについての原則とその具体化が議論されているように、ソフトロー的アプローチも有効であると考えられる。また、デジタルに関する各国の規制の明確性の不足は、各国規制に相違があることにより、企業に予測可能性やコストの上昇をもたらすおそれがある。そのため、各国規制の透明性の向上や相違点の緩和も重要である。そのための手法としては、OECD で進められているようなスピード感のあるソフトローのようなアプローチも有効であると思われる。

⑦ ルール志向の分野横断的な視点

本研究会では、国際経済システム以外の分野においても、日本はルール志向の姿勢を一貫しているのか、またルール志向のアプローチが紛争解決に有効であるのかという点について、日本の領土・大陸棚を巡る紛争をケースとして、分野横断的に視野を広げて検討を行った。

- (1) 日本政府は海洋における法の支配として (i) 国家は法に基づいて主張をなすべきこと、(ii) 主張を通すために力や威圧を用いないこと、(iii) 紛争解決には、平和的収拾を徹底すべきことを打ち出している。国際法は国際秩序の根幹であり、この方針を維持・遂行すべきである。
- (2) 領土や大陸棚をめぐる紛争においては、自らの主張の法的正当性を示せば足りるわけではなく、それと共に国内外の世論に訴える必要がある。竹島、尖閣諸島、東シナ海大陸棚については国際裁判にかかる見込みは、現時点では必ずしも大きくはないが、日本としては、国際法に基づいた解決を見出すべく関係国を促すとともに、世論の喚起に最善を尽くし、それを長期的な外交プロセスの一部に位置づける必要がある。
- (3) 例えば、日本政府は、尖閣諸島については中国の主張に根拠がないので領有権をめぐる紛争は存在しないという立場である。しかし、国際司法裁判所 (ICJ) がこの論点について判断する場合には、紛争はあると判断される可能性が高い。そのことも見据えて、その領域権原を国際社会に対して発信していくことが必要である。また、竹島についても、領土問題と歴史問題は別であることを踏まえて、紛争の法的解決を求めていくべきである。
- (4) 経済問題についてルール志向を主張する以上、領土問題についても、国内外の世論を味方につけつつ、法に基づいて解決することが望ましいと考えられる。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が、実践においては多くの領土紛争が裁判を通じて解決されている。
- (5) 日本は、重複大陸棚、排他的経済水域 (EEZ) については国内法の適用を中間線までに制限する、類例のない国内法を有している。ただし、日本は、日本海、東シナ海においても、境界画定がなされるまでは国連海洋法条約に基づき 200 海里の権原を有しているという立場である。このような日本の政策は、必ずしも他国の専門家に対して周知されていないと思われるので、この点についても発信が必要である。
- (6) ロシアのウクライナ侵略に対して日本がどのように応じるかは、将来的に、東シナ海情勢 (台湾、尖閣諸島) にも影響を与えうる。日本は国際社会の法の支配を守る必要がある。力による領域変更については、明示的に抗議をするべきであり、また、そのような変更は承認してはならない。