

政策分析の焦点 19-3

WTO の危機: 「上級委員会問題」の本質と解決の方向性について¹

2019 年 12 月

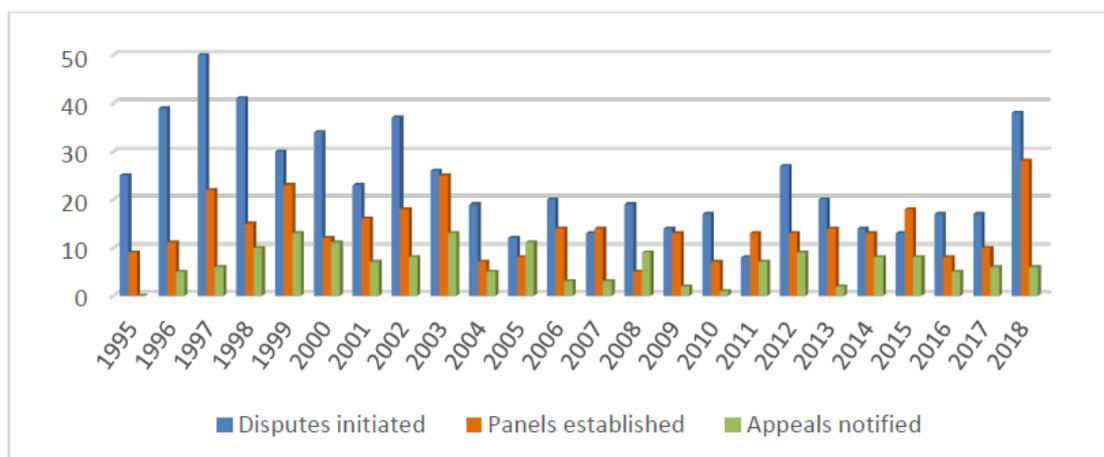
西脇 修

政策研究大学院大学 政策研究院参与

I. 始めに

WTO 紛争解決制度は、1995 年発足の WTO にとって最も成功した機能であると言われてきた。WTO 発足以来、600 件近い協議要請がなされ、その約 6 割でパネル(一審)が設置、その約半数が上級委員会(二審)に持ち込まれ、判断が示されている²。また、約 90%の履行率で加盟国はこれに従ってきた³。国家間の紛争解決制度における最も成功してきた事例とも言える。

表 WTO における協議要請数、パネル設置数、上訴数の推移(WTO HP より)



その上級委員会(定員 7 名)において、2019 年 12 月 10 日をもって委員 2 名の任期が切れ、残った委員数が 1 名となり、規定上必要な最小人数 3 名を割り込み、機能を停止した。2017 年半ばより、米国が上級委員会の在り方に対する不満の表明として、委員の新たな任命を拒否し、その問題が解決されてこなかった結果である。本稿では、この問題の本質について検討し、解決の方向性を提示したい。

¹ 本稿における見解は筆者個人のものであり、筆者が所属する組織の見解を示すものではない。

² 数字は WTO ホームページより。WTO 発足以来、2019 年 11 月時点での累計の協議要請数は 590。また、2018 年末時点で、協議要請累積数が 573 件、うちパネル設置数が 336 件、パネル報告書発出が 249 件、上級委に持ち込まれたのが 166 件となっている。

³ WTO による、2015 年 11 月時点の数字。

II. 上級委員会問題の本質

米国にとっては、上級委員会問題は、単にトランプ政権下の問題ではなく、過去の政権でも党派を問わず、主張されてきた問題であることに留意が必要である⁴。米国が主張する表現を使えば、上級委員会は問題となる条文に曖昧さがある場合、加盟国の義務や権利に変更をもたらすような解釈を加えることで、その曖昧さを解消しようとする等の、「司法積極主義」(judicial activism)が認められるということになる⁵。

歴史的にみれば、ウルグアイ・ラウンドを経て、GATT から WTO へと移行するとき、紛争解決制度については、その機能が大幅に強化され、WTO の下では二審制となり、常設の上級委員会が導入された。WTO では全会一致による反対がない限り自動的に採択となり(ネガティブ・コンセンサス方式)、拘束力が飛躍的に高まった。

この結果、WTO の紛争解決機能は強化されたが、これに対して、米国の不満の根本には、通商ルールの交渉が進まない中、上級委員会の先例により通商ルール形成が進み、米国法と主権が侵されているという問題意識がある。ライトハイザー米通商代表が、2017年12月のブエノスアイレスでの第11回WTO閣僚会議(MC11)において「WTOが交渉への焦点を失い、訴訟中心の組織となり、交渉で得られないものを訴訟によって得ようとする加盟国がいる」と発言しているのがその典型である⁶。

特に米国は、ウルグアイ・ラウンド交渉の結果として、米国にとって政治的に重要な貿易救済法(アンチダンピング(AD)等)制度をそのまま維持できるという前提で、上級委員会を受け入れたとの認識を持っており、上級委が米国の貿易救済措置をWTO違反とする判断を多く発出していることに対して、加盟国の権利を縮減する事実上の立法行為であると批判してきた。

問題が最も象徴的に表れているのは、米国のアンチダンピング法実務(ダンピングマージンの計算方法(ゼロイング))が上級委員会で争われたケースで、アンチダンピング協定17.6(ii)条後段が明文で、同協定の関連規定について、2つ以上の許容しうる解釈がありうることを想定しているにも関わらず、上級委員会が、ウィーン条約法条約に基づいた法解釈を徹底した結果、「2つの競合する解釈を容認するものではなく、1つが優越しなくてはならない」⁷としたことで、AD協定17.6(ii)条の存在意義を実質上否定し、米国の実務を否定した。

⁴ ブッシュ政権下でもオバマ政権下でも、米国は上級委員会がWTO協定下の権利や義務を追加したり減じたりしていることへの懸念を伝えてきていると米国は主張している。The President's 2018 Trade Policy Agenda P.22-23.

⁵ 深作喜一郎「超不確実性時代のWTO」(勁草書房 2019年)168-169頁。

⁶ USTR ホームページから引用。

⁷ 「米国—ゼロイング手法の維持と継続的な適用」(WT/DS350/AB/R)、パラ312。

米国内では、この上級委判断は、米国がウルグアイ・ラウンドで米国の AD 実務を継続するために交渉で勝ち取った、AD 協定 17.6(ii)条第二文を解釈により狭め、米国にとって事実上意味がない条文とし、結果として米国が拘り、WTO 協定に挿入された、「パネル及び上級委は、対象協定に定める権利及び義務に新たな権利及び義務を追加し、又は対象協定に定める権利を減ずることはできない」という部分に、上級委員会が違反した典型例と受け止められた。ここに上級委員会問題の本質があると考えられる。

III. 解決の方向性

これまで EU を始めとする複数の提案が出ているが問題の解決には至っていない。2019 年 4 月には日本も豪州、チリと共同で、①上級委員会の判断の先例的価値がないことの確認、②上級委員会が解釈により加盟国の権利・義務を変更してはならないことの確認、③上記決議履行を確保するため、加盟国会合と上級委員会の定期的な会合を実施すること等を内容とする提案(WT/GC/W/768)を行っている。

2019 年 10 月には WTO の紛争解決機関(DSB)会合議長による解決案も出て、内容的には、日本等による共同提案と内容的に近いものとなっている。米国はこの議長提案について、一定の進展はあると評価しつつも、WTO 協定で定められた上級委員会への制限を遵守させることを確保するには至っていないという指摘を行っている⁸。

今後も、米国も参加した紛争解決制度を維持するのであれば、更に一步踏み込んで、アンチダンピング協定 17.6(ii)条に関する上級委判断を巡る議論で見られたように、WTO において、加盟国政府の立法意思と、ウィーン条約法条約に基づく協定解釈とが衝突する場合、そのバランスをどう考えるか、検討が必要ではないかと考える。具体的には、この2つの価値が衝突する時のため、何等か仕組みを検討する必要があるのではないかと。例えば、協定の文言が過去の交渉の結果として曖昧と判断する時は上級委側からはそれを指摘し、加盟国側の議論に差し戻すような仕組みである⁹。

IV. 終わりに

上級委員会は、WTO 協定の明文上、司法機関であるとの位置づけはなく(むしろ、加盟国(紛争解決機関)を補佐するとの位置づけ)、また、WTO 自体、交渉による立法機能と紛争解決機能の二面性を有した機関である。二面性を受け止め、一定の仕組みを制度内に備える方が、国際公共財として役割を果たし続けると考えられる。このような点について議論が深まり、今回の危機が乗り越えられることが期待される。

⁸ “Statements by the United States at the WTO General Council Meeting”, US Mission to International Organizations in Geneva のホームページより。

⁹ Tetyana Payosova, Gary Clyde Hufbauer, and Jeffrey J. Schott も同様に指摘。“The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization : Causes and Cures” PIIE, March 2018.