



RIETI Policy Discussion Paper Series 24-P-002

安全保障例外とWTO改革

中富 道隆
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

安全保障例外とWTO改革*

中富道隆（経済産業研究所）

要 旨

本稿は、安全保障観点からの様々な貿易関連措置が導入される中で、WTOにおける安全保障例外の位置付けと運用実態、望まれる対応について論じるものである。

安全保障例外措置と自由貿易とのバランスの維持には、WTOの立法機能の回復、モニタリング・監視機能の強化、紛争処理機能の早期回復が不可欠である。

安全保障例外措置の拡大は、WTOの立法機能の低迷が大きな原因であり、J S I（JOINT STATEMENT INITIATIVE）等での成果を実現するとともに、貿易救済措置等今後の交渉課題を明確化することが重要である。

また、T B T協定等に基づくWTO委員会での特定貿易関心事項（S T C）の対話は有効に機能し紛争解決にも効果的であり、安全保障例外措置にも活用が期待される。安全保障委員会の新設も検討課題である。

紛争処理機能の回復に関しては、安全保障例外の濫用とブラックボックス化加速を防ぐためには、その政治的性格を踏まえ、判断権者問題に関する米国の立場を考慮した対応が不可欠であり、ノンバイオレーションを理由とした補償措置導入の検討等も必要であろう。安全保障例外に係る紛争では、敗訴国が空上訴を濫発する可能性が高いが、これはWTOの紛争処理機能を一層空洞化させるものであり、WTOの紛争処理全般について、拘束力ある1審制を導入する選択肢も検討すべきである。

キーワード：安全保障例外、WTO、紛争処理機能、空上訴

JEL classification: F13

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「世界経済の構造変化と日本経済：企業と政府の対応」の成果の一部である。本稿の原案は、経済産業研究所（RIETI）のポリシー・ディスカッション・ペーパー検討会で発表したものである。検討会参加者からの有益なコメントに感謝したい。

安全保障例外とWTO改革

I 背景

我が国の通商政策は、ガット・WTO と多角的貿易体制を基礎として発展してきたが、21世紀に入りFTAがガット・WTOを補完する柱として重要性を増し、通商政策における車の両輪としての位置付けを持つようになった。

2010年代後半から、米中の経済・技術格差の急速な縮小に端を発し、米中対立が恒常化し、安全保障観点からの様々な措置が導入され、安全保障の視点がいわば第3の柱としての位置を占めるようになってきている。

この傾向は、2022年のロシア・ウクライナ紛争と各国の対抗措置導入により加速されている。安全保障の観点は、国の存立の基礎となる視点であり極めて重要であることは論を待たないが、同時に世界経済や日本の繁栄と発展の基礎となってきた通商政策に適切に調和させることは重要である。他方で、日本経済と世界経済を支えてきた自由貿易とグローバルバリューチェーン(GVC)とを守り育てることを忘れてはならない。

安全保障の問題は、WTOでは、ガット21条の安全保障例外に原則が規定されている(GATS14条の2、TRIPS73条にも同様な規定が導入されている。)が、そのセンシティブな性格から従来十分な議論が行われておらず、また極めて抑制的な運用が行われてきた。

最近の状況変化は、安全保障例外の問題を正面から議論することを必要としている。日本も2021年に経済安全保障推進法を導入し、安全保障観点からの通商制限の視点が浮上している。

このような状況変化の中で、安全保障概念の濫用を抑え安全保障と自由貿易とを如何に調和させていくのか、安全保障概念の必要性和限界・リスクをどう考えるか、自由貿易を守るために何をすべきか真剣に検討すべき状況となっている。

もう一つの背景は、WTOのルール形成機能・司法機能のマヒにある。国際通商を規律するのに必要なルール形成が長期にわたって停滞していること(立法機能のマヒ)、また現存するルールの解釈を行う紛争処理が機能不全に陥っていること(司法機能のマヒ)が、米国通商法232条を初めとして、安全保障例外を根拠とした措置の濫用を生んでいる。

勿論、背景にあるのは国際間の緊張がもたらす保護主義的措置の必要性増大ではあるが、WTOの立法機能と司法機能とが円滑に機能していれば、安全保障を根拠とした措置の濫用はより軽微なものとなっているであろう。

この状況を解決することが WTO にとっては急務の課題となる。

1 自由貿易とグローバルバリューチェーンを柱とする通商政策の変質

1) WTO(GATT)中心主義から WTO+FTA の 2 輪主義へ(2000 年～)-WTO の低迷
ウルグアイラウンド交渉が 1993 年に実質終了し、WTO が 1995 年に創設されて以来、1997 年の ITA、テレコミ・金融合意までの間はメンバー国による WTO への支持も堅固であり、WTO におけるルール作りは順調に進んだ。しかしながら、21 世紀に入ると、コンセンサスを基礎とした WTO の意思決定プロセスの難しさもあり、ルール作りは低迷する。2001 年に中国が WTO 加盟し世界経済が多極化する中で、ドーハラウンドが開始するが、ドーハラウンドは漂流し決着を見ることがなかった。他方で、2000 年頃から FTA が国際経済秩序作りの両輪として位置づけられるようになった。この間、WTO の紛争処理は順調に機能したが、WTO のルール作りの低迷を背景として、2010 年代から、特に米国が上級委員会の機能に強い不満を示すようになり、2019 年に上級委員会は必要な委員を確保出来ない状況となって機能を停止した。

2) 米中対立の恒常化による安全保障貿易概念の定着(2010 年代後半～)

2001 年の中国加盟を契機として中国経済が急速に成長する中で、米中の経済覇権を巡る対立は 2010 年代に入り深刻化して行く。特に 2017 年にトランプが米国の大統領に就任すると、対中関税の引き上げを初めとして、貿易投資や技術面での包括的な対中規制措置が導入される。

バイデン政権になっても米国の対中強硬姿勢は継続し、2020 年代に入り、安全保障を基軸として通商政策を展開する考え方が一層台頭してきている。保護主義は益々尖鋭化してきており、その内容は簡単には WTO ルールで正当化出来ないものが含まれるようになってきている。

措置の対象は、中国に限定されるとは限らない。

例えば、米国は、ガット 21 条の安全保障例外を根拠として、通商拡大法 232 条による鉄鋼・アルミニウムの関税引き上げ措置を導入している。

3) ロシア・ウクライナ紛争と対抗措置(2022 年～)

2022 年にロシア・ウクライナ紛争が勃発し、米欧日等の有志国が広範な対露制裁措置を取る中で、ガット 21 条等の安全保障例外条項の位置付けがクローズアップされるようになってきている。

いわば、安全保障例外(21条)の適用対象が大きく広がり、有事のルールが平時のルールを侵食・置き換えつつある状況が現出しつつある。

特に米国の積極的な 21 条例外の活用が顕著である。

そもそも「例外」であり、積極活用を考えなかった安全保障例外が急速に意味を拡大し、頻繁に用いられるようになっている現状をまず正確に把握する必要がある¹。

2 自由貿易と安全保障貿易の「バランス」の必要性—WTOにおける基本的方向性

自由貿易と安全保障規制との間には緊張関係がある。ガット 21 条は安全保障上必要とされる例外措置を認めているが、安全保障上の措置であれば何でも許容されるというわけではない。

経団連レポート(2022.9.13)や通商白書(2023)が正しく指摘するように、安全保障の観点と自由貿易維持の観点は、バランスを持って議論される必要がある。この観点は、ガット起草時から認識されている²。しかしながら、バランスの実現内容が重要である。単純な解は存在しない。安全保障理由の貿易措置が拡大する中で、WTO の立法機能、司法機能、モニタリング・監視機能の各側面から安全保障の位置づけを総合的に議論して、バランスを見出していく作業が必要である。

通商白書もルールベースの国際貿易秩序の再構築、信頼できるサプライチェーンの構築、グローバルサウスとの関係強化の3視点からの対応と様々な選択肢を示しているがその内容は抽象的レベルに留まっている。今後有効な解決策と望ましいバランス回復に向けた具体的努力が継続することを期待したい。

平時の法制と有事の法制とのバランスを如何に実現するか。

グローバルバリューチェーンの維持強化とビジネスの観点からは、透明性と予測可能性が必要である。

国際環境の変化と緊張への対応として、今後の検討が進むことを強く期待するが、安全保障上の合理的措置を維持しつつ、バランスを欠いた合理的でない措置、保護主義的措置への対応をどう実現するか。今後継続的な検討が必要となる。

WTO の枠組みでは、透明性、対話、国際連携を全ての基礎として、本稿に詳述するが以下が基本の方向性となるべきと思量する。

1) 立法機能

WTO のルール形成能力の復活・強化が必要である。他に、有効かつ普遍的なルール形成の枠組みがない中で WTO を諦めてはいけない。特に 21 条例外を使わない解を考えること、有事のルールではなく平時のルールを強化することに注力すべきである。十分に機能しておらずまた不明確な 21 条の改訂は考えるべきであるし、早急に議論は開始されるべきであろうが、その困難性を鑑みると実現は将来の課題と見るのが現実的であろう。

¹ Jake Sullivan (2023) 参照

² Bacchus (2022) p3-p4 参照

2) モニタリング・監視機能

TBT 類似枠組みの活用、安全保障委員会(WTO)の新設など、WTO のモニタリング・監視機能を活用すべきである。

3) 紛争処理機能

パネル先例の積み上げと整理、論点の理解と議論が必要である。特に、パネルの判断権の範囲の議論は決定的に重要である。WTO の紛争処理機能全体の早期回復を目指し、その中で21条例外の問題への普遍的な解を求める必要がある。

3 安全保障に係る貿易に関する国際的枠組みの構築

安全保障面からの貿易規制の国際的な枠組みは、変動と再編の過程にある。

例えば、一つの例を見ると、現状では、米国が対中措置として当初から ECLA 等で規制対象として定義を試みた EMERGING TECHNOLOGY や KEY TECHNOLOGY についても未だに国際的なコンセンサスは生まれていない。それ以上に米国自体が統一した見解を持っていないようにも見える。

こうした概念は、今までの議論の進展を見ると、安全保障枠組みの中で関係国協議により決定されるというより、米国が一方向的に定義し、後追いで合意が行われるというのが現実のように見える³。

今後安全保障に関するルール作りの枠組みが、有志国間で、より透明で客観的かつ公平に構築されていくことを期待したい。その中で、ビジネスにとり必要な透明性と予測可能性が確保されることが絶対に必要である。また、現状では、安全保障に係る貿易に関するルール形成の枠組み全体を見通すことは困難であり、今後の動きを注意深くフォローする必要あるが、国際的な安全保障のための貿易枠組みの展開に当たっては、

まず第1に、複数国間でのルール作りのメカニズムと枠組みの明確化が継続的な課題となろう⁴。

第2に、このような意思決定の枠組みに多国間の監視による歯止めを持たせることが極めて重要である。参加国の総意の下に、米国を中心とした特定国の一方向的な決定が事実上の国際ルールになる状況を防止していく必要がある。

そのためには、中間国、有志国の連携が重要であり、同志国による共通軸の形成が必要である。⁵この実現には、産業界の関与や国際連携も強化していく必要がある。

³ IRA(インフレ削減法)によるバイアメリカや原産地、CHIPS ACT における半導体の定義等、類挙にいとまがない。

⁴ Hoekman, Mavroidis & Nelson (2022) p21-p23 参照

⁵ プルリ(複数国間)合意の重要性については、HOEKMAN, MAVROIDIS & NELSON (2022)参照。透明性向上、非メンバー国への条件提示の意義も強調している。

第3に、米国を中心とした特定国の一方的な措置導入を抑制する対抗措置の枠組み（EUの事例等）の必要性についても検討の必要があろう⁶。

EUは、MPIAと対抗措置の枠組みにより、他国のルール違反への対抗を準備している。多くの国が既にこのような対抗措置の枠組みを整備しているが、その必要性・効果とWTO上の根拠については精査が必要である。

こうした状況下で、日本も、安全保障例外のブラックホール化と保護主義利用に対応する枠組みを持つことについて検討の必要があろう⁷。

上記の環境変化を踏まえ、

自由貿易と強靱なグローバルバリューチェーンを維持していく上で、総合的に対応を考えていくことが必要であるが、本稿では特にWTOにおける努力の方向性として、以下の諸点に着目して論じたい。

1) WTOにおけるルール作り

立法当初からそもそもガット21条は極めて例外的に謙抑的に使われることを前提とした条文である。米国は起草時には、例外措置の濫用に強い懸念を持って臨んでいたとされる⁸。安全保障という国家の存立と不可分の要請が基礎にある条文であり、その解釈と取り扱いは十分に注意深く行うことが必要である。

また、その運用においても実際に、極めて注意深く使われてきたことに留意する必要がある⁹。21条例外はいわば伝家の宝刀であり、それを使わなければならない状況をできるだけ減らすことが重要である。

21条例外については、極めて謙抑的な運用が行われてきたが、パネル判断としては2019年のロシア・ウクライナケースが21条に関する明示的判断の口火を切った¹⁰。

また、貿易措置については、トランプ大統領による232条の活用と21条の引用に見られるように最近大きな状況変化があり、益々21条例外の引用が増える懸念がある。その中で、21条の安全保障例外についての議論は重要性を増している。

本来は、21条の安全保障例外の内容明確化に向けた交渉が望ましい。

しかし、残念ながら、安全保障例外の経済的・政治的にセンシティブな性格に加え、意思決定手続きがコンセンサスによって行われるWTOにおいて、安全保障に関する機微な条文である21条の改訂は一般的には極めて困難なのが現実であろう。

⁶ 土屋・西脇・松本・西岡（2023）p1～p23参照。

⁷ 日本のMPIA参加は大きな進展だが、ルール違反に対して、相手国の翻意を促す措置の必要性についても、他国の事例を参考としつつ議論の必要性があろう。

⁸ Maruyama & Wolff, Bacchus 参照

⁹ Maruyama & Wolff, Bacchus 参照

¹⁰ Bacchus、川瀬参照

仮に合意が成立するとしても膨大な時間を要することになるのは確実と思量される。議論を早急に開始することは不可欠であろうが、まずは、安全保障理由の措置活用
の原因を見据え、必要な貿易措置についての WTO における規律を明確化していく
ことが重要である。

将来的には、21条自体が規定する例外措置を明確化することが望ましいが、その前
にあるいはそれと並行して、WTO の他の条文・規律で許容される規律・禁止される措
置の内容を明確にしていくことが重要であろう¹¹。21条例外を引用しないで済むよう
に WTO 規律を整備し、現代化していくことを目指すべきである。

2) 透明性とSTCアプローチ

21条の解釈を明確化し具体的な問題に対応するには何をすべきか。上記のルール
作りの努力に加えて、安全保障関連の措置について、21条例外に関して紛争解決手
続きに付託して議論することに加えて、(論じられることが少ないが、)既存の WTO 付
設の委員会等の枠組みの利用活発化は、忘れてならない選択肢である。

まずは、安全保障に関連する通商問題と措置についての、透明性と情報共有が問題
解決の基礎となる。

この点については、WTOのTBT・SPS委員会等でのSpecific Trade Concerns
(STC)処理の経験が参考となる¹²。

TBT・SPS 委員会等は、多くの通報案件を議論し、個別案件や横断的な案件を解決
に導いてきた実績がある。特定の貿易関心事項について WTO の公式な紛争処理手
続きのみに委ねるのではなく、委員会における透明性、対話、相互理解の増進を基
礎とした対話の手続きを活用することは有益であり、また実績のあるアプローチであ
る。

安全保障例外については、その政治的性格から、WTO の紛争処理が最終的な採択
に至らないケースが多いことを考慮すると、委員会レベルでの議論による決着は有力
な問題解決のツールとして活用すべきである

既存の委員会等の活用により、ただでさえ圧倒的に不足している安全保障措置につ
いての事実確認、論点やとるべき措置についての意見交換・議論と best practice を
明らかにしていく努力が有益であろう

同様な観点から、Lester 等が主唱する WTO にナショナルセキュリティー委員会を設
置するとの案¹³も注目に値する。

¹¹ 特に各種の補助金や国内助成措置が 21 条例外の積極活用の根源の一つになっている現状に鑑みると、
貿易救済措置についての整理とルール整備は待ったなしの課題であろう。

¹² Hoekman, Mavroidis and Nelson (2023) p63-p68

¹³ Lester and Manuk (2020)

3) 紛争処理

21条例外の問題の処理は、WTO の紛争処理の現状と限界の問題に密接に関連する課題である。

まず第1に、ロシア通過運送事件(2019)をはじめとした、最近の21条例外に関するパネルの動きを概観・分析する必要がある。

第2に、上級委が機能停止し、WTO の紛争処理手続きが機能不全に陥っている現状で、安全保障例外に関する問題の紛争処理のメカニズムを如何に考えるべきか検討する必要がある。

第3に、安全保障例外の処理は、米国の紛争処理システムの今後に関する論点メモ¹⁴に明示されているように、紛争処理機能の復活の方向性と直接につながる論点となっており、WTO の紛争処理機能の復活と将来の方向性を議論するに当たり、表裏一体の分析が必要である。

4) FTA における安全保障例外

また、WTO を補完する位置付けにある FTA における安全保障例外の扱いについても、様々な動きがあるので併せて分析が必要である。

本稿では、以上の4視点を中心に議論したい。

II WTO における努力の方向性試論

鉄鋼 232 条ケース以来、安全保障例外条項は神棚の「伝家の宝刀」からいわば実用の「軍刀」に変質している。安全保障のための措置が必要以上に拡大し、保護主義的に利用されるようになり、そのための武器として使われるようになっている。

こうした状況下で、WTO ルールは事実上骨抜きになる可能性がある(安全保障例外のブラックホール化¹⁵)。安全保障と言えど何でも通るシステムはシステムの名に値しない。

これを防ぐために、通商枠組みの中でも、①通商ルールの明確化に向けた努力の加速(立法機能の回復)、②透明性向上とSTCアプローチの活用、③紛争処理機能の回復(普遍的でバインディングな紛争処理の回復)等の努力を総合的に加速していく必要があろう¹⁶。

¹⁴ U.S. objectives for a reformed dispute settlement system, JOB/DSB/4, WTO, 5 July 2023

¹⁵ Bacchus (2022)

¹⁶ 更に、WTO 外になるが、IFA・国際標準等規制調和の進展が期待される。

1 ルール作成機能の回復

安全保障と自由貿易とのバランスを維持していくためには、バランスが相対概念であり、変化することを前提に考えていくことが必要である。

安全保障の重要性(有事のルールの視点)からのみ議論するのではなく、平時の通商ルールの安定性・透明性の視点からも議論することが求められる。

その際に特に留意すべきは、単に 21 条例外のみを論ずるのではなく、20 条(一般例外)や貿易救済措置(補助金・AD 規律)等を含め WTO 全体として、幅広く許容される措置と禁止される措置とを議論し明確にしていくことである¹⁷。

安全保障概念の拡大は、こうした広い分野におけるルールに影響を与えるし、逆に言えば、広範な通商ルールが時代の要請に対応して発展してこなかったことが、安全保障例外の拡大と濫用を生んでいるからである。

各国の利害対立の中でルールが発展できなかったことも事実であるが、メンバー国の消極姿勢にも大きな責任がある。例えば、米国も必ずしも、貿易救済措置や TRIPS の交渉に熱心であったとは言えず、既存のルールに安住してその発展を真剣に交渉しなかったことは否めない。WTO におけるルール作りの努力を怠れば、安全保障例外の拡大・ブラックホール化は一層進行するであろう。

ルール作りの停滞は、更なる安全保障例外の拡大と保護主義の蔓延を招くだけでなく、如何に困難であっても WTO 内外で平時のルールの深化に向けた議論と努力が不可欠である。

経済の実態に合わない「マグナカルタ」で今日の複雑な経済環境に対応することは出来ないし、ルール作りの停滞の中で、予測されたように WTO の紛争処理も機能不全に陥った¹⁸。

抽象論を言って済む時代は過ぎており、早急に出来るだけの成果を積み上げることが必要である。

まずは、プルリでの議論が進んでいる JSI(JOINT STATEMENT INITIATIVE)の成果が重要である。抽象論として重要視されながら十分に活用されていないプルリ(複数国間)合意の更なる深化が必要である。この点最近のサービスの国内規制ルール合意は評価できる。また、特に、電子商取引¹⁹、投資円滑化の成果を期待したい。

その上で、主要国が議論して MC13 後に取り組むべき課題を絞り込み明確化することが重要である。WTO のルールは範囲も狭くそして古く、またそのツールも 1993 年

¹⁷ MC13 で今後のワークプログラムの中に、議論する項目を絞り込むことが重要である。

¹⁸ Baldwin & 中富 (2015) 参照

¹⁹ 電子商取引については、23 年 1 月 20 日に、共同議長声明が発表され、13 条文の交渉の実質的妥結が発表された。残念ながら、データ越境移動の自由を含む TPP3 原則等困難な課題については合意を先送りした形となっている。

製で時代にそぐわなくなっている。やるべきことは多いが、取り組むべき課題をしぼって成果を目指すことが現実的であろう。

とりわけ、デジタル化等技術の急速な発展、国家安全保障・環境・労働・人権等のNTOs(non trade objectives)の追求等に対応した WTO のルールを議論し、許容される行為の限界を明確化することが、232条のような包括的な規制を21条による安全保障例外で論じ、処理しようとする危険性を回避することに繋がると考えられる。これらの緊急な課題から取り組むべきテーマを選別する必要がある。

また、具体的には、貿易救済措置(補助金規律や相殺関税、AD 規律、セーフガード規律等)などの利用可能な WTO の重要ツールを時代の要請に対応して改善・明確化して行くことが、安全保障例外による広範な保護主義措置を抑止するのに効果があるであろう。これは、WTO 改革の必要性と表裏一体の課題となる。

今まで停滞しているルール作りを加速することには多大の困難が予想されるが、主要国で取り組むべき課題を絞り込み、今後の計画を明示して作業を加速して行くことが強く期待される。例えば、日米 EU3 極による補助金規律の調和の議論等をより発展させる等が考えられよう。

議論の枠組みとしては、マルチの他に、プルリ、FTA 等の枠組みも並行して活用していくことが必要であり、また成果を挙げやすいと考えられる。

2 TBT,SPS 型の対話拡大と透明性—STC への対応・モニタリング

WTO の立法機能、司法機能とならんで、WTO ルールの実施状況のモニタリングは、重要な WTO の役割である。

特に、安全保障例外のように、ルールの詳細が明確でない分野については、関連の委員会で、措置の実態と背景、必要性について議論し、過剰な措置や保護主義的な措置が蔓延しないようにモニターしていくことは重要な役割となろう。

WTO の各委員会は、ルールの実際の履行のモニタリングにおいて重要な役割を果たしている。特に TBT 委員会や SPS 委員会が果たしてきた役割が注目されることが多いが、貿易円滑化等の他の委員会や会議体も有効に機能している。どの委員会や会議体を用いることが最も効率的かは、メンバー国での協議が必要である。

TBT 委員会におけるモニタリングの実態と STC への取り組みについては、HOLTZER(2018)に詳しいが、長期間にわたり有効に機能しており、安全保障例外案件のモニタリングに当たっても参考となる点が多いと考えられる。

TBT については、法的には TBT 協定13. 1に手続きの根拠が定められているが、ガット時代のスタンダードコードからの履行の歴史を踏まえて、手続きは相当確立したものとなっている。

基本となるのはメンバー国からの STC に関する質問の提出とそれに対する回答であ

り、その内容は同時に委員会にも共有される。通報された STC については、関係国の間で非公式協議が行われ、解決に至らない場合は TBT 委員会の議題となり委員会での議論の対象となる。

表明される懸念事項は、措置の更なる明確化、貿易への不必要な障壁、透明性、措置の正当性、国際標準、差別取り扱い、実施期間など多岐に及んでいる。STC の表明の基礎となるのは協定に基づく通報義務の履行であり、各国が通報義務を履行することが極めて重要である。

STCに関する協議の進展に当たっては、国内における関係官庁の参加ととりわけ民間セクターの参加が重要とされる。

実績を見ると、1995年から2017年の間に、TBT 委員会で各国が提起した STC は548件に及んでいる。

STC の協議においては、技術基準の明確化、技術基準の改善、経験とベストプラクティスの共有、他協定にも関わる問題点の解決、そして安価な貿易摩擦の解決、といった効果が期待できるとされる。

同じく HOLTZER によれば、STC プロセスを経た結果として正式な WTO 紛争手続きを回避することができた事例は数多く、²⁰ 上記の STC 案件のうち正式の WTO 紛争案件まで持ち込まれたものは、わずか 15 件のみである。

TBT 委員会等における確立した STC 処理の手続きは、安全保障案件の処理に当たっても参考となり、かつ活用可能であろう。

ただし、基本となるのは、透明性とメンバー国による措置通報であり、TBT 委員会等関連の委員会に、措置の内容が的確に通報されることが不可欠である。適切な情報開示と通報が、関連委員会による STC 対応の基本となることを各国はまず認識の必要がある。

特に、ルールの詳細が明確でない安全保障例外については、関連する委員会での意見交換は問題の理解と解決に資するところが大きいと考えられる。また、安全保障関連措置は、その性質上いったん措置が執られると実際には撤回されることが政治的にも困難なケースが多いと思量されるが、措置を執る国と影響を受ける国とのバランスを実現するため代償措置（代償供与や譲許の停止等）を議論することも必要であろう²¹。

こうした安全保障関連措置に集中して議論する委員会（ナショナルセキュリティー委員会）の発想（レスター等²²）は、極めて興味深く考慮に値する提案である。

レスターは、同委員会の付託事項として、安全保障理由でとられた貿易に影響ある措

²⁰ EU の REACH ケース等が代表例とされる。

²¹ Bacchus p11

²² Lester & Manuk (2022)

置についての継続的なレビュー、安全保障措置に関する技術協力に関するガイドライン等の提供とレビュー、非公式議論のためのオフレコの枠組み提供、リバランスプロセスのガイダンス提供、事務局による委員会のモニター機能支援のための安全保障措置の貿易影響についての年次レポート作成等を例示している。また、通報対象とする安全保障関連措置の範囲、議論の対象範囲等同委員会の付託事項については、綿密な調整が必要であることは論を待たない。

こうした委員会の設立は、透明性を基礎として、安全保障例外の明確化、安全保障関連措置に関する当事国の事実把握と利害調整、ベストプラクティスの確立や、当事者国間のリバランシング等に資するところが多いと期待される。

安全保障措置を含め NTO(Non trade objectives)については、こうした委員会での議論の他に、透明性と活発な意見交換を基礎とした、WTO 内外でのプルリやクラブの枠組みの活用が推奨される場所である²³。

3 WTO の紛争処理機能の強化・回復

ルール作成機能の回復、ルールの履行モニタリングと並び、紛争処理機能の復権について論じたい。

WTO の紛争処理メカニズムは、現状、上級委が機能停止しており、十分に機能していない。これを如何に解決していくかは、WTO 改革の最大の課題の一つである。

有志国による MPIA の動きもあるが、参加国 52 か国(23 年 4 月現在。経済産業省による。)と浸透度は低く、普遍的な解決になっていない。米国も不参加である。

安全保障例外については、近時いくつかの紛争パネルがあるが、その処理の過程で安全保障例外の取り扱いについて一定の方向で先例が収束しつつある。

安全保障理由での貿易措置は、21条の要件が不透明であり、パネルの先例も乏しいことから、エスカレーションの危険性が大きい。

特に、パネルの判断権に関し、安全保障例外は当該国の自己判断であるとの立場が広がると重大なリスクが生まれる。

このリスクについて分析するとともに、対応策について検討する。

1) パネルの蓄積と判断

WTO における安全保障貿易に関する規律の概要と、紛争事例について分析する。

ガット21条は安全保障例外について、下記のように規定している。

²³ Hoekman, Mavroidis & Nelson (2022, 2023)

第二十一条 安全保障のための例外

この協定のいかなる規定も、次のいずれかのことを定めるものと解してはならない。

- (a) 締約国に対し、発表すれば自国の安全保障上の重大な利益に反するとその締約国が認める情報の提供を要求すること。
- (b) 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次のいずれかの措置を執ることを妨げること。
 - (i) 核分裂性物質又はその生産原料である物質に関する措置
 - (ii) 武器、弾薬及び軍需品の取引並びに軍事施設に供給するため直接又は間接に行なわれるその他の貨物及び原料の取引に関する措置
 - (iii) 戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置
- (c) 締約国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基づく義務に従う措置を執ることを妨げること。

21条の立法経緯と抑制的運用もあり、ガット・WTO における具体的な紛争処理ケースは多くない。ほとんどパネルの蓄積がなかったが、2019年のロシアー通過運送ケース(DS512)以来、重要なパネル判断が蓄積してきている。

以下がパネルの判断が出たケースである。

- ① ロシアー通過運送事件(DS512)
- ② 米国ー鉄鋼及びアルミニウム製品事件(DS514)
- ③ サウジアラビアー知的財産権事件(DS567)
- ④ 米国原産地表示事件(DS597)

主要論点としては、以下の3点がある。

- ① 安全保障措置の判断権者(JUSTICIABILITY 管轄権)
- ② 「戦時その他の国際関係の緊急時」の解釈
- ③ 安全保障上の重大な利益保護のための措置の解釈

これらの個別パネルの解釈については、既に様々な専門的分析があるので参照願いたい²⁴が、全体の方向性を敢えて概括すれば下記のとおりである(筆者の個人的な概括である)。

DS512(ロシアー通過運送事件)は、②の緊急時の解釈については、加盟国の防衛・軍事的利害に対して起こる不安定状況として、本件状況が該当するとし、他方で③の安全保障上の重大な利益保護のための措置の解釈については、措置国による裁量を認めつつも、ウーン条約法条約に基づき、措置国による裁量は誠実義務に服するとの判断を示している。また①の安全保障措置の判断権については、パネルに判断権があるとの立場をとった。

その後のパネル(DS514,567,597)も、①については DS512 と一貫した立場をとり、②③については、案件の特性に応じた個別判断が行われているが、緊急時の判断については概ね柔軟(注 ただし、DS597 では②の緊急時に該当しないとしている)な対応である。

安全保障例外の判断権の問題を中心として、パネルの判断には概ね一定の方向性が出てきているとの見方が出来よう。(パネルの判断の方向性については、概ね妥当との見方が強い²⁵と見られる。)

他方で、①の安全保障例外の判断権者の問題は、これらのパネルを受けてより尖鋭化しているおそれが大きい。現実には上記の4案件で採択に至ったのは、DS512のみである。

ケースが積み重なりパネルの判断に一定の方向性が生まれることは重要な進展であるが、他方で、管轄権の問題について大きな不満を抱えつつ、米国が敗訴する(そして空上訴する)ケースが増えることは決して望ましい状況ではない。

2) 安全保障例外の判断権者(justiciability)

安全保障例外の判断権者については、ロシア通過運送事件等、一連のパネルは、WTO の紛争処理機関(パネル)に判断権があるとしている。それに対して、米国は安全保障概念の定義は例外の判断は紛争当事国が行いパネルには判断権はない、との立場である。他方で、米国も安全保障例外措置の正当性についての判断権は当事国のみにあるとしつつ、措置に影響される国とのリバランシングの必要性は肯定している。(DS558参照)

自己判断論の持つ意味と危険性にまず留意の必要がある。

²⁴ 平見(2019)、川瀬(2021, 2021)、不公正貿易報告書(2023)、米谷(2023)等

²⁵ Bacchus p10 等参照。他方で Maruyama and Wolff は、一方でロシアのウクライナ侵攻を許容し、HK への原産地供与否定を認めない論理構成に異論を唱えている。また、米谷(2023)は、パネルの緊急時要件の認定が甘いとしている。

自己判断論が一般化すれば、安全保障例外については、パネルが機能しないということにほぼ等しい。米国のポジション変化を期待したいが、自己判断論は、米国では、最近の4大統領下民主党・共和党を問わず政府の一貫した見解である²⁶。今は米国を中心として限られた国のポジションに留まるが、もし、それが拡大すると更に大きな影響が出てくる²⁷。

他方で、安全保障問題はパネルで合法性を議論するのは困難・不相当との立場には案件の重要性及び政治的影響から見て一定の根拠がある。

また、安全保障例外で敗訴した国が、パネルの結論をそのまま履行するとは考えにくい。米国は 232 条パネル、香港原産地パネルについて、空上訴していることを想起されたい。

安全保障問題への対応が、米の将来の紛争処理機能回復の実現要件として明示されていることを考えると(米国のポジションペーパー²⁸参照)、安全保障例外の判断権者の問題については、紛争処理機能の回復を議論する際に何らかの対応が不可欠となると思料される。

米国自体が措置の当事国と影響を受ける国との間のリバランシングの必要性を認めている(DS558 参照)ので、例えば、Maruyama & Wolff は、米国の立場を踏まえつつ、安全保障例外拡大による弊害を避けるためには、安全保障例外の判断権は当事国にあるとしつつ、措置によって惹起される WTO 上の利益侵害に対応するため、ノンバイオレーション²⁹として構成し、利益侵害を受けた国の損害回復を認める必要があるとしている³⁰。

関係国が21条例外による違反を問うことを放棄してノンバイオレーションの問題として処理すべき(違反ではないが救済できる)との提案であり、21条例外に関する暫定合意を結ぶ必要性にも言及している。(注 困難なDSUの改正ではなく、MPIAのように手続きを NSMPIA(National Security MPIA)といった形で暫定合意することも考えられるとしている。)

3) 安全保障問題の政治性と空上訴への対応

安全保障貿易に係る深刻な2国間対立時に紛争処理メカニズムが機能するか？ WTO の紛争解決メカニズムの最後の砦としてパネルは維持され機能しているが、上

²⁶ Bacchus p5

²⁷ 安全保障例外のブラックホール化(Bacchus)。Bacchus は、特に中国のポジションを注視する必要があるとしている。

²⁸ U.S. objectives for a reformed dispute settlement system, JOB/DSB/4

²⁹ Nonviolation nullification and impairment (NVNI)

³⁰ ITOの設立交渉の経緯を見ると、ノンバイオレーションの構成による救済を考慮していたとされる。

級委員会の機能不全のため空上訴の問題がある。(空上訴の実績18件(2022年12月現在)。経済産業省による。)

特に、安全保障問題については、判断権者の問題も含め、その政治的性格から空上訴の可能性が高いと考えられ、自国に不利なパネルの結論は採択を回避する可能性が大きい。

WTOの紛争処理機関が、安全保障例外についての判断権があるとの立場(大多数のWTO加盟国が支持)をとれば、上級委が機能しない現況下で、パネルの結果について、空上訴が行われない限り、ネガティブコンセンサスでパネルの結果が確定する。空上訴が行われれば確定しないが、政治的に空上訴を行う蓋然性は、下記に比較して低くなるだろう。

これに対し、WTOの紛争処理機関が安全保障例外の判断権がない(当該国が判断権を有する)という立場(米国等が支持する立場)をとれば、当該国が不利な結論となるパネルの判断について、政治的に空上訴が行われる蓋然性が高まるであろう。結果として、安全保障例外案件について、WTOの紛争解決手続きが機能しなくなる可能性が高まることとなる。

現実には、米国がパネルで敗訴した232条ケース、香港原産地ケースについては、米国は空提訴しておりパネルの結論は確定していない。

安全保障例外案件について、空上訴防止を実現していくためには、

まず、パネルの判断が合理的かつ適切に行われ、その結果についての支持が多くの国で共有されていくことが必要である。これにより、政治的に空上訴を行いにくい基礎が国内に形成されることが期待される。

現状においては一連のパネルの方向性には、一定の普遍性・妥当性ありと考えられるが、今後のパネルの判断を見守る必要がある。パネルの判断の一貫性・妥当性は、国内的にその内容を受け入れる基礎となる条件である。

しかしながら、この条件を実現したとしても³¹、パネルの結論の如何にかかわらず、空上訴が可能な制度は極めて不安定であるので、そもそも空上訴の可能性を完全になくす方向での紛争処理手続き改革も検討すべきであろう。

この検討なしには、今後も安全保障例外ケースにおける空上訴が続き、それが他国にも波及して³²、WTOの紛争処理システムそのものへの信頼が低下し、WTOの司法機能マヒの危機を深刻化させ、回復を一層困難することが予想される。

4) 安全保障例外とWTOの紛争処理機能との調和—基本的な解の方向性

³¹ また、米国の立場が短期的に変わるとは考えにくい。

³² Bacchus p10

安全保障例外は、従来21条に規律としては存在してきたが、極めて慎重に扱われてきた歴史がある。その伝統に戻ることが基本である。

そのためには、

第1に、上記で述べてきたように、まずは、WTO のルール形成能力の回復が必要である。それにより、限界事例であり政治的にも極めて困難な処理を要する安全保障例外にかかる事象を限定していくことが可能となるであろう。MC13 からこの方向での努力が始まることを期待したい。

こうした立法面での総合的な努力なしに、21 条例外の紛争処理問題だけを議論しても解はないであろう。

第2に、安全保障例外の空上訴を防ぐためには、全体として WTO の紛争処理機能全体の回復を同時に目指す必要がある。21条例外にかかる紛争処理の枠組みは、全体解を得るための不可欠の要素ではあるが、その中での部分解に留まる。

紛争処理機能全体の回復には、前提として、WTO の紛争処理機能回復の目標をどこに置くかを明確にする必要がある。ここまで、WTO の紛争処理機能の混迷が深刻化している現状では、原点に戻り、目標設定を見直す必要がある。

その際、考え得る選択肢としては、

- a) WTO 前の状況³³
- b) 1 審制(+ネガティブコンセンサスによる強制採択)
- c) 2 審制(=上級委+ネガティブコンセンサスによる強制採択)の回復が考えられる。

このうち、a)のガット時代のパネル(強制採択なし)は、WTO 中心の多角的貿易体制の視点から見ると目指すべき着地点ではない³⁴ことには大きな異論はないと考えられる。米国の通商法301条による一方的措置の濫発と欧州の農業分野での保護主義を解決することを念頭に構築された WTO の紛争処理手続きは、ネガティブコンセンサスによる強制採択の枠組を導入し画期的な成果をもたらした。GATT 時代の(WTO 前の)紛争処理メカニズムに対して、WTO のネガティブコンセンサスによるパネル結論の自動採択は大きなイノベーションであり、目指す目標のボトムラインであろう³⁵。この点については、ほとんどの国が同意するものと思う³⁶。

次に、

³³ パネルは強制採択でない。空上訴が可能な現状はこの意味で WTO 前の状況に近い。

³⁴ Hoekman & Mavroidis (2020)

³⁵ Hoekman & Mavroidis (2020)

³⁶ WTO の紛争解決制度は政治家の見解は別として米国にも大きなメリットを与えており (Bucchus p10) 米国に a) の立場を執らないように説得していくことが必要である。

狙うべきは、2審制の回復なのか、1審制(ネガティブコンセンサス)なのか
が重要論点となる。

上級委の復活は絶対要件か。

ネガティブコンセンサスの1審制と2審制のどちらを目指すべきか。

基本的な考慮点を以下に分析してみたい。

a) 上級委についての膠着状態の回避(overreachの問題・貿易救済措置問題等)
上級委問題の主要論点としては、上級委の判断権の範囲の問題(overreach)と貿易
救済措置についての誤った判断の有無が米国が提示する大きな争点であるが、現在
に至るまで決着の方向性は見えていない。この主要論点を含め、難航している上級
委問題についての決着はWTOの紛争処理機能回復の最大の課題である。
勿論DSUの改正が必要となるが、上級委(2審制)ではなく、ネガティブコンセンサス
を基礎とする1審制も考慮の対象とすれば、上級委問題を契機として生じている膠着
と深刻な対立とを回避することはより容易となろう。

b) 普遍性と米国の咀嚼可能性

WTOの紛争処理の枠組みについては、メンバー国全体の参加による普遍的なものとし
ることが望ましいが、現状では上級委は機能を停止した状況にある。MPIAが有志
国により形成され、参加国間では暫定的なメカニズムとして機能しはじめているが、
参加国は52か国と少なく、また米国は参加の意思がないのが現状である。また、
MPIAは、上級委問題に対する米国の懸念に直接の解を提示しているものでもない。
本格的な紛争処理機能回復には、米国の参加は不可欠であるが、中期を見通して
も、WTOパネル+MPIAを基礎とする2審制が参加国の普遍性を持って成立する可
能性は薄いと言わざるを得ない³⁷。

1審制の紛争処理枠組みについては、米国が問題ありとする上級委の機能と権限の
問題を回避することにより、米国の咀嚼可能性が2審制の回復を追求するよりも高い
と考えられる。

勿論、米国の懸念が、上級委を廃し、1審制に戻すことにより直ちに解消されるとの
保証はない。上級委のオーバーリーチの問題や貿易救済措置の判断への米国の不
満は、1審制の下でも継続する可能性があることは認識しておく必要がある³⁸。

c) 短期的に処理可能か？

³⁷ Hoekman & Mavroidis(2020)は、長期的な解としては、MPIAは米国と100以上のWTOメンバー国の参加
が必要としている。

³⁸ 仮に、1審制の下でも米国がオーバーリーチや貿易救済措置の問題ありとするのであれば、もともと
米国の主張する上級委の問題は、WTOの紛争処理機能全体の問題であったということになる。

上級委については、全ての国が受け入れ可能な解がなく、完全に機能停止する事態に至っているが、国際環境の急速な変化の中で紛争は頻発する中で、WTO の紛争処理が拘束力ある解を提示できない状況は WTO にとり危機的である。早期の決着を目指して議論を進めることが不可欠であるが、1 審制による決着であれば、a) に例示した上級委員会の困難な課題への対応がより容易に済む可能性があり、短期決着の可能性があると思量する。

d) 安全保障例外の処理

安全保障例外への対応と判断権者の問題は、1 審制・2 審制を問わず議論が避けられない問題であり、紛争処理メカニズムの復活に当たり要対応の重要案件となる。

1 審制であっても、安全保障例外の扱い(特に判断権者の問題)については、ノンバイオレーションによる構成等何らかの受け入れ可能な解(注 NSMPIA をどう構成するかが鍵となる)を模索する必要がある³⁹。

e) 紛争処理に係る負担

上級委の手続き問題(スケジュール通り動かない、多大の負担あり等)は、上級委批判の中でも指摘される場所であるが、当事国の負担を考えると1 審制はより簡易な手続きであり紛争処理の負担減少に資する可能性がある。

f) 空上訴の可能性

上級委が DSU の規律どおり完全復活しない限り、空上訴の可能性は消すことができない。空上訴は、WTO の紛争処理機能の有効性を著しく減じており、現状の WTO の紛争処理はガット時代(WTO 前)の状況に戻っている。他方、1 審制(ネガティブコンセンサス)であれば、空上訴の問題自体が生じない。

この分析から、

WTO の紛争処理機能復活のためには、上級委の完全復活を目指す選択肢のみならず、ネガティブコンセンサスによるバインディングな 1 審制パネルに戻る選択肢も持つことを提唱したい。

その中で、21 条の安全保障例外の問題に焦点を当てた解決もより容易に考えることが出来るはずである。

上級委員会の復活(=2 審制の復活)と安全保障例外問題の解決を同時に解決しよ

³⁹ 委員会による S T C への対応(安全保障委員会の新設も含む)も紛争処理に資する可能性があり検討対象とすべきである。

うとすることは、ただでさえ難航し袋小路に入った上級委員会問題に加えて、安全保障例外問題という新たな難題の同時解決を目指すことを意味し、仮に可能であるとしても極めて困難なプロセスと長期の解決期間を必要とすることとなろう。

それは、危機に直面する多角的貿易体制の救済に当たって唯一の選択肢とは言えないであろう⁴⁰。

1審制(ネガティブコンセンサスによるパネル判断の確定を条件とする1審制)を基礎として上級委問題の根幹となる難題(特に、オーバーリーチ問題や、貿易救済措置に関する上級委判断に関する難題)をできるだけ回避し、その上で安全保障例外についての合意(または暫定合意)を形成する方向に努力を傾注することが現実的かつ建設的な紛争処理手続きに関するWTO改革の基本となりうるのではないだろうか。Hoekman & Mavroidis(2020)は、1審制の機能向上を条件に、強制力ある1審制が着地点となりうることを示している。

他方で、EU、カナダを初めとして、WTOの2審制構造の維持については、強い支持があること、上級委員会の導入が、WTOによる紛争処理判断の安定化を目指したものであることを忘れてはならない。

1審制に戻す際には、この点も考慮した対応を併せて議論の必要があろう。

Hoekman & Mavroidis(2020)は、①フルタイムのパネリスト制の導入(適切な資格要件と選定プロセスによる12~15人の常設パネリストが必要としている。)、②不可能な強制的処理期限の改正、③パネルによるより安定的な法律分析の実現(法律・経済専門家のサポートが不可欠)、④STCプロセスの活用(TFAが参考になる)等を提案している。

これらの措置を併せ検討することにより、2審制による紛争処理の安定化というメリットを1審制下でも実現できる可能性があるだろう。

また、この交渉は極めて複雑であり、また米国を初めとして主要国のポジションが不分明な中での交渉となる。

上級委問題の解決をブロックしている米国の立場は必ずしも明確でなく、また一貫しておらず、上記は解決の方向に向けての一つの仮説に過ぎない。上級委の問題として米国が主張している問題はパネル段階について蒸し返される可能性もあるかもしれない。

本提案は、WTOの紛争処理手続きが空洞化し更に状況悪化のおそれがある現状下で、一つの解の方向性を模索するものであり、WTO加盟国(とりわけ米国)の対応を慎重に判断しつつ議論を開始する必要があることは言うまでもない。

⁴⁰ また、米国が上級委の問題を理由として、WTOの紛争処理メカニズムに背を向ける口実を与えることにもなる。

5) 安全保障例外に係る判断権の問題への対処—再考

上に見たように、1審制かつ強制採択の紛争処理メカニズムであれば、米国は上級委にかかる諸問題をスキップできるので、より受け入れやすい解となる可能性がある。また、空上訴の問題も解決される。

しかし、仮に1審制に戻したとしても、安全保障例外の判断権者の問題(米は当事国が判断する問題であり、紛争処理メカニズムの対象外との立場)は解決されない。

Maruyama & Wolff(p1)は、安全保障例外の判断権の問題の解決(妥協策)なしに、米国が完全に実効性あるWTOの紛争処理手続きに戻ることは考えにくい(unlikely)としている。

結局、米国は自主判断に固執し、この問題の解決が、紛争処理機能回復の条件となる可能性が大きい。まずは、米国がその立場を変更することを期待したいが、現状では極めて困難と思料せざるを得ないだろう。

また、安全保障例外に係る紛争敗訴国がパネルの結論を履行することは政治的に困難なケースが多いであろう。

特に、米国は232条ケース、香港原産地ケースでも空上訴しており、敗訴ケースではその結論を許容出来ないとの立場をとり続けることも予想するのが自然であろう。

この問題について、解決を得るべく交渉することが必須と思料される。

繰り返しになるが、(厳しい交渉となることは確実であり、あらゆる解決策を模索する中での一つの選択肢として、)

安全保障例外措置について21条違反の有無を問うのではなく、ノンバイオレーションを根拠とした補償措置による対応の途を開くことも、一つの現実的な解決策として検討すべきであろう。

こうした提案を含め、様々な選択肢を念頭に置き、具体的なNSMPIA(National Securityに関する暫定的合意)の内容を議論検討することが必要となろう。

上記を考慮しつつ、WTOでの議論が進展することを強く期待したい。

また、日本も、是非この議論に当たり積極的な役割を果たすことを期待したい。

6) FTAと安全保障例外

FTAは、WTOを補完するツールであり、残念ながら世界全体をカバーするWTOにおける自由化と通商ルール作りが21世紀に入って低迷している状況下で、様々な経済的・政治的動機や背景を持って展開されている。

経済安全保障も、直接・間接にFTAに影響を与え、またその内容を規定する要因となる⁴¹が、その具体的分析についてはまだ緒についたばかりである。

⁴¹ 浦田(2022)参照

安全保障例外の規律について見ると、主要 FTA は、WTO の安全保障例外の枠組みを基本的には踏襲しているが、特に(CPTPPを含め)米国が関係する FTA において、より緩い(例外を許容する)規律の書きぶりが顕著であるとされる⁴²。WTO や紛争処理パネルでの議論を踏まえて、すでに米国の立場の影響を受けて、バイ・プルリでの影響が FTA に現れつつあると見る事が出来よう。

FTA の枠組みと紛争処理手続きの重要性は今後増大して行く可能性がある。

ただし、NAFTA 等と違い、日本が関与する FTA の紛争処理枠組みはまだ活用されていないのが現状である⁴³。

WTO における今後の展開次第であるが、仮に21条例外についての議論が進展しない場合、FTA の紛争処理手続きと安全保障例外条項に依拠した措置と紛争処理が活用されていく可能性もあり、FTA における進展のフォロー・分析も重要な課題となろう。その場合、WTO と個別の FTA との規定の違いをどう解釈するのか等の問題整理も必要となるであろう。

基本は、WTO における普遍的なアプローチの確立を目指すべきであり、FTA における様々な努力の結果は、将来的には WTO ルールに具体化していくとの強い意思と方針を持って進めていくことが必要である。

⁴² 関根 (2023)。特に安全保障例外の判断権者を当事国と解釈しやすい書きぶりとなっていることが特徴的とされる。

⁴³ CPTPP では、既にカナダ・NZ 間で乳製品に関する紛争処理の実例がある。

III 結語

GATT・WTO を中心とした多角的貿易体制を基礎として我が国の通商政策は発展してきたが、21 世紀に入って WTO における交渉が難航する中で、FTA が通商政策の車の両輪として、自由化とルール作りを支えてきた。

2010 年台後半から、米中摩擦激化に伴い、安全保障を理由とした貿易措置の導入が加速化し、いわば通商政策の第 3 の柱としての地位を占めるようになっており、自由貿易と安全保障とのバランスの実現は我が国のみならず世界が直面する喫緊の課題である。

安全保障の観点では GATT では 21 条に安全保障例外の原則が規定されているが、従来、安全保障例外条項は抑制的に運用されており、また WTO 紛争も稀であった。近時、安全保障例外を根拠とする措置導入は頻発しており、またロシア・ウクライナパネルを契機として、WTO 紛争も加速化している。

本稿では、安全保障例外条項の位置付けと、紛争処理の実例について概観してきたが、今後も 21 条の運用と紛争処理の判断を見守ることが必要である。

紛争処理については、安全保障例外の判断権者が重要な論点となっており、米国は、判断権者は当事国のみ（WTO のパネルには判断権なし）との立場であり、この点を念頭に置きつつ安全保障例外の取り扱いを考慮の必要がある。

安全保障例外を根拠とした措置導入が増える中で、本稿は主として 4 点に焦点を当てて、今後の WTO の議論の方向性を提示することを試みた。以下がその骨子である。

1. ルール作成機能の回復

安全保障例外措置の多発（そして濫用）は WTO におけるルール作りの低迷が基本にあることから、JSI 交渉（電子商取引等）の成果を早期に実現するとともに、貿易救済措置等焦点を絞った今後の交渉目標を確定することが必要である。

2. TBT・SPS 委員会等での対話拡大と安全保障委員会の設立

TBT・SPS 委員会等は、通報と透明性拡大を基礎に、STC 対応の長い歴史があり、対話、ガイドラインやベストプラクティスの提示、具体的な対立案件の解決等に貢献している。

この先例に倣い、既存委員会での対話拡大、さらには、WTO に安全保障委員会を設立することが一案であり、通報と対話を基礎として、安全保障例外の政治性から採択に至ることが稀な正式な紛争処理以外の問題処理の途を開くことを検討すべきである。

3. 紛争処理機能の強化・回復

今後、安全保障例外措置導入が加速化することが予想される環境下で、安全保障例外の濫用とブラックボックス化加速を防ぐためには、主要国、とりわけ安全保障例外の判断権者問題に係る米国のポジション⁴⁴を認識しつつ対応することが不可欠となる。

具体的には、例えば MARUYAMA & WOLFF が提唱するノンバイオレーションを理由とした補償措置導入の検討等が必要であろう。

また、安全保障例外については、その政治的性格上、当事国が敗訴案件について紛争を確定させる可能性は低いことから、安全保障案件についての空上訴頻発が予想される。これは、WTO の紛争処理機能を更に空洞化させるものとなる。空上訴の頻発は安全保障例外に限ったものではなく、WTO の紛争処理全体の問題であり、早急な解決が必要である。WTO の紛争処理機能の回復に向けて、あらゆる選択肢を追求すべきであり、空上訴を封じる途として、ネガティブコンセンサスによる 1 審制を導入する選択肢も検討すべきである。

4. FTA と安全保障例外

また、安全保障例外に関する規律は、多くの FTA に取り入れられているが、その規定は必ずしも WTO と同一ではない。今後、安全保障例外について、FTA の紛争処理手続きの活用も考えられるところ、FTA の規律の展開と活用についても注視の必要があろう。

⁴⁴米国は、判断権は当事国にのみあり、パネルにはないとしている。

(参考文献)

- 浦田秀次郎 (2022) 「FTA と経済安全保障」 日本国際問題研究所 「経済・安全保障リネージュ研究会最終報告書」 令和5年3月、P131-P145
- 川瀬剛志 (2021) 「ロシア・貨物通過事件パネル報告書ー米国・232 条紛争の行方とWTO 体制への影響ー」
- 川瀬剛志 (2021) 「サウジアラビア・知的財産権保護措置事件パネル報告ーカタール危機とWTO の安全保障条項ー」
- 経済産業省 (2023) 「不公正貿易報告書 2023」
- 経済産業省 (2023) 「通商白書 2023」
- 経済団体連合会 (2022.9.13) 「自由で開かれた国際経済秩序の再構築に向けて」
- 米谷三以 (2023) 「WTO 協定における経済安全保障の位置付けー貿易自由化と安全保障利益のバランス」 経済産業研究所
- 関根豪政 (2023) 「FTA における安全保障例外条項の展開」 東京大学未来ビジョン研究センター (IFI) 安全保障研究ユニット (SSU)
- 土屋貴裕・西脇修・松本泉・宮岡邦生 (2023) 「新時代の相互主義 地殻変動する国際秩序と対抗措置」 文眞堂
- 平見健太 (2019) 「国家安全保障を理由とした経済規制とWTOの安全保障例外」
- R.BALDWIN・中富道隆 (2015) 「WTO なき世界:何が問題なのか?」 経済産業研究所
- J. Bacchus (2022), The Blackhole of national Security—Striking the Right Balance for the National Security Exception in International Trade, CATO Policy Analysis, Number 936
- B. Hoekman, P. Mavroidis and D. Nelson (2023), Non-economic Objectives, Globalization and Multilateral Trade Cooperation, CEPR
- B. Hoekman, P. Mavroidis and D. Nelson (2022), Geopolitical Competition, Globalization and WTO Reform, RSC Working Paper 2022/67, European University Institute
- B. Hoekman and P. Mavroidis (2020), To AB or Not to AB? Dispute Settlement in WTO Reform, EUI Working Paper RSCAS 2020/34
- K.Holzer (2018), Addressing tensions and avoiding disputes: Specific trade concerns in the TBT Committee, WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2018-11
- W. Maruyama and A. Wolff (2023), Saving the WTO from the national security exception, Working Paper 23-2, Peterson Institute for International Economics
- S. Lester & I. Manak (2020), A Proposal for a Committee on National Security at the WTO, Duke Journal of Comparative & International Law, Vol 30.26

USTR

U.S. objectives for a reformed dispute settlement system, JOB/DSB/4, WTO, 5 July 2023

The White House, Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Reviewing American Economic Leadership at the Brookings Institution, April 27, 2023