

トランプ政権の国際経済政策
No.3ー「WTO は現在の貿易戦争を解決できるか？」

トランプ政権国際経済政策研究会

(注)本稿は 2018 年 7 月 24 日 11:00 現在の情報に基づく

(要旨)

- トランプ政権下での各種貿易措置に、各国が対抗措置を繰り出し、まさに「貿易戦争に突入か」との様相を醸し出している。
- 同時に、各国は、WTO の「貿易裁判所」たる紛争処理機関に続々と駆け込んでおり、国際ルールの下に、問題を解決する意思を示している。
- しかし、WTO の最大の特徴かつ強みである紛争処理手続きは、時間がかかるという従来の問題に加え、米国のブロックにより上級委員会の委員の選任ができず、機能不全の危機に面している。
- 第二次大戦の反省を踏まえ、戦後形成してきた「法の支配」の下での自由貿易体制を維持すべく、WTOルールに基づく適確な対応を貫き、かつ DS 機能の回復を目指すべき。ただし、米国の協力を得られぬ現在の状況を考えると、中長期的に取り組む必要。
- その際、紛争処理制度の尊重とその相互検証、早期の上級委員会の委員の選任、上級委員会の選定方法等の改革が必要。

1. 貿易戦争がついに勃発

トランプ政権は今年に入り、様々な貿易措置を従来の「同盟国」も含め、各国に対し相次いで取り、これに対し各国が対抗措置等で 6 月から反撃と、まさに WTO のアゼベド事務局長が 3 月に懸念を示していた「貿易戦争」¹について突入かという様相を示してきている。

(家庭用大型洗濯機、太陽光パネル)

米国は、まず 1 月に、米通商法 201 条に基づき、家庭用大型洗濯機と太陽光パネルに対し、緊急関税(セーフガード:SG)²の適用を決定、WTO 通報した(2 月 7 日適用)。これに対し、中心的標的とされたとみられる企業を抱える韓国、中国はそれぞれ WTO に通報の上、対抗措置をとった。なお、太陽光パネルについては、日本も対抗措置の事前通報を行っている。

¹ ロイター 2018 年 3 月 6 日 「WTO加盟国、貿易戦争のきっかけ防ぐ必要＝アゼベド事務局長」

² 外国における価格の低落などにより輸入が急増した物品に対し、国内産業を緊急に保護するため、(国内卸売価格-課税価格-通常の関税率による税額)の範囲内で課される割増関税(税関 HP 税関関係用語集より)

(鉄鋼・アルミ)

続いて米国は、3月23日から、安全保障を理由に、1962年通商拡大法232条に基づき、鉄鋼・アルミへの追加関税(鉄鋼25%、アルミ10%)を暫定的な適用除外国(加、豪、EU、メキシコ、韓国、アルゼンチン、ブラジル)を除く日本はじめ各国に対し課し、6月1日には当初適用除外となっていた加、EU、メキシコもその対象とした³。

これらの「安全保障」を理由とした一方的な追加関税に対し、4月に中国が、6月には恒久的な適用除外を得られなかったEU、メキシコ、カナダ、その他適用除外されなかったいくつかの国が、WTOのルールのロジックを使いつつ、次々に「報復」に動いた。

4月に中国(3日)、5月にEU、露、印(18日)、トルコ(21日)が、米国のSG措置への対抗措置をとる旨WTOに通報し、その後それぞれ発動⁴、日本も、6月18日にWTOにSGの対抗措置をとる用意がある旨通報したのである。

通常、報復関税を課すには、WTOの紛争処理手続き(DS、後述参照)に従って、最終的に米国のWTO違反が認定され、報復関税の承認を受ける必要がある。そのため、報復関税発動まで時間がかかり(通常2~3年)、対抗措置として即応性に欠ける。そのため、各国は、米国の通商拡大法232条に基づく措置を、GATT21条の安全保障例外ではなく、セーフガード(SG)措置ととらえ、SG協定8条2項等に基づく、通称「リバランス措置」と呼ばれる対抗措置を取ることにしたのだ。この対抗措置は、補償協議、通報などを経てSG措置が発動された数十日後(解釈、状況で変動)に発動が可能であり、WTOルール範囲内での即応性を持つことができる対抗措置である。ただ、中国は米国の発動自体から数日後に対抗措置をとっているため、WTOルールの範囲といえるかに疑問がある。

(知財関係)

続いて、米国は、7月6日から、中国の技術移転策への制裁を理由に、1974年通商法301条に基づき、中国からの輸入340億ドル相当の818品目に対する25%の追加関税を賦課した。これに対し、中国は同刻に同規模の措置として米国からの輸入545品目に25%の追加関税を賦課した。これは双方とも、WTOルール違反の一方的措置の応報である⁵。

米国は、中国が米国の要求を聞き入れず、報復措置を取ったことから、すでに予定していた160億ドル相当の品目に対する追加関税を7月中に繰上げ賦課することに加え、2000億ドル相当の6031品目に10%の追加関税を更に課すとしており、8月末までパブコメにかけ、9月

³ 鉄鋼は、5月1日から韓国、6月1日からアルゼンチン、ブラジルが、アルミは6月1日からアルゼンチンについて輸入数量割当を導入。なお、豪がどのような取引をしたかは非公表で不明。

⁴ カナダはN A F T Aに基づく対抗措置を取っており、W T O通報はなされていない。カナダ財務省の対抗措置の発表は、<https://www.fin.gc.ca/activty/consult/cacsap-cmpcaa-eng.asp> 参照。

⁵ WTO協定の紛争解決手続きに従わずに、一方的な措置を執ってはならないことが明記されている。特に米国の301条はGATTからWTOに発展する際に、国際的に大きな問題とされ、これを抑えるべくこのような規定が設けられていることは特に注意喚起したい。

以降に発動の見込みである⁶。また、その後更に 3000 億ドルの関税不可ともトランプ大統領は言及し始めている⁷。

これに対し、中国も「国家と人民の利益を守るため、これまでと同じように必要な反撃を取らざるを得ない」との声明を出す⁸など更なる報復措置を取る姿勢を示しており、泥沼的貿易戦争への道を懸念させる様相である。

（自動車への拡大）

これらに加え、米国は、5 月に、自動車に対しても、安全保障を理由に 1962 年通商拡大法 232 条による商務省の調査を開始しており、現在 2.5%の関税に 20%上乗せすることを検討していると言われている。自動車は、日本含め多くの国の重要輸出品であり、部品についてはグローバルサプライチェーンにより世界各国が複雑に絡み合っていることを考えると、今後、更に関係国が拡大し、戦線が拡大して行きそうだ。

2. 関係国は WTO に駆け込み

関係国は、前述の各種対抗措置、報復措置と並行して、WTO の「貿易裁判所」ともいえる紛争処理機関(DSB)に次々に駆け込んでいる。実際、今年に入ってから DS 手続きを開始した件数は 26 件と、既に昨年(17 件)を超えており、そのうち、米国が申立国となっている事案が 7 件、被申立国となっている事案が 14 件と大部分を占めている。

（太陽光パネル、家庭用大型洗濯機）

5 月、韓国が太陽光パネル(中国、タイ、EU、マレーシアが第三国参加要請)及び家庭用大型洗濯機(タイが第三国参加要請)について DS 手続き開始に当たるコンサルテーション要請を行なった⁹。

（鉄鋼・アルミ）

鉄鋼・アルミについては、まず、4 月に中国が、続いて 5 月に印、6 月には EU、加、メキシコ、ノルウェー、露、7 月にスイスが同様に DS 提訴すべく、コンサルテーション要請を行い、それぞれにつき第三国参加希望する国が続々とその旨通報しており、例えば EU が申立国となっている案件についての第三国参加希望は 11 カ国となっている。

（知財）

知財に関しては、既に米国が 3 月に中国の知的財産権侵害を WTO ルール(TRIPS 協定(知的所有権の貿易関連の側面に関する協定))違反として DS にコンサルテーション要請し、

⁶ 日本経済新聞電子版 2018 年 7 月 11 日 8:34「米、対中追加関税 2000 億ドル公表 9 月にも 6000 品目」。

⁷ JETRO ビジネス短信 2018 年 7 月 9 日「米国が対中追加関税負担を開始、中国政府も対抗」

⁸ 日経新聞電子版 2018 年 7 月 11 日 13:41「中国商務省「反撃取らざるを得ない」 米追加関税に」

⁹ JETRO ビジネス短信「メキシコ政府、米国のセーフガード発動に強い不満を表明—NAFTA に基づく対抗措置も検討—」（2018 年 1 月 31 日）によると、メキシコも NAFTA に基づく対抗措置を取っている模様。

EU、日、台湾などが第三国参加を要請している。

一方、米国が技術移転に関する法令等への対抗を理由に中国に対し 301 条を発動すると公表、追加関税を付す対象品目を発表したことを受け、4 月に中国が DS にコンサルテーション要請している。

この紛争は知財や投資という新しい分野であり、TRIPS 協定、TRIMs 協定（貿易に関連する投資措置に関する協定）といった既存の WTO ルールで十分カバーされていない分野であり、ルールの範囲の認定含め、DS の道行きは困難なものとなるであろう。

なお、米国は 7 月 16 日に、カナダ、中国、EU、メキシコ、トルコによる各種対米追加関税について MFN（最恵国待遇）違反であるとして、DS にコンサルテーション要請をしている。

3. WTO 紛争処理制度

「WTO 紛争解決手続きに提訴」との報道をよく目にするが、どのような手続きかについてはあまり知られていない。ここで、WTO の紛争解決制度の体制、手続きの流れ、これまでの実績について、簡単に説明する。

（1）体制

WTO 紛争処理制度は、いかなる国も、強国からの一方的措置により不利益を被らないように対抗することを可能とする「貿易裁判制度」（準司法）的な存在であり、最終採択権限を持つ紛争処理機関(DSB)の下、パネル(小委員会)、上級委員会による「二審制」となっている。

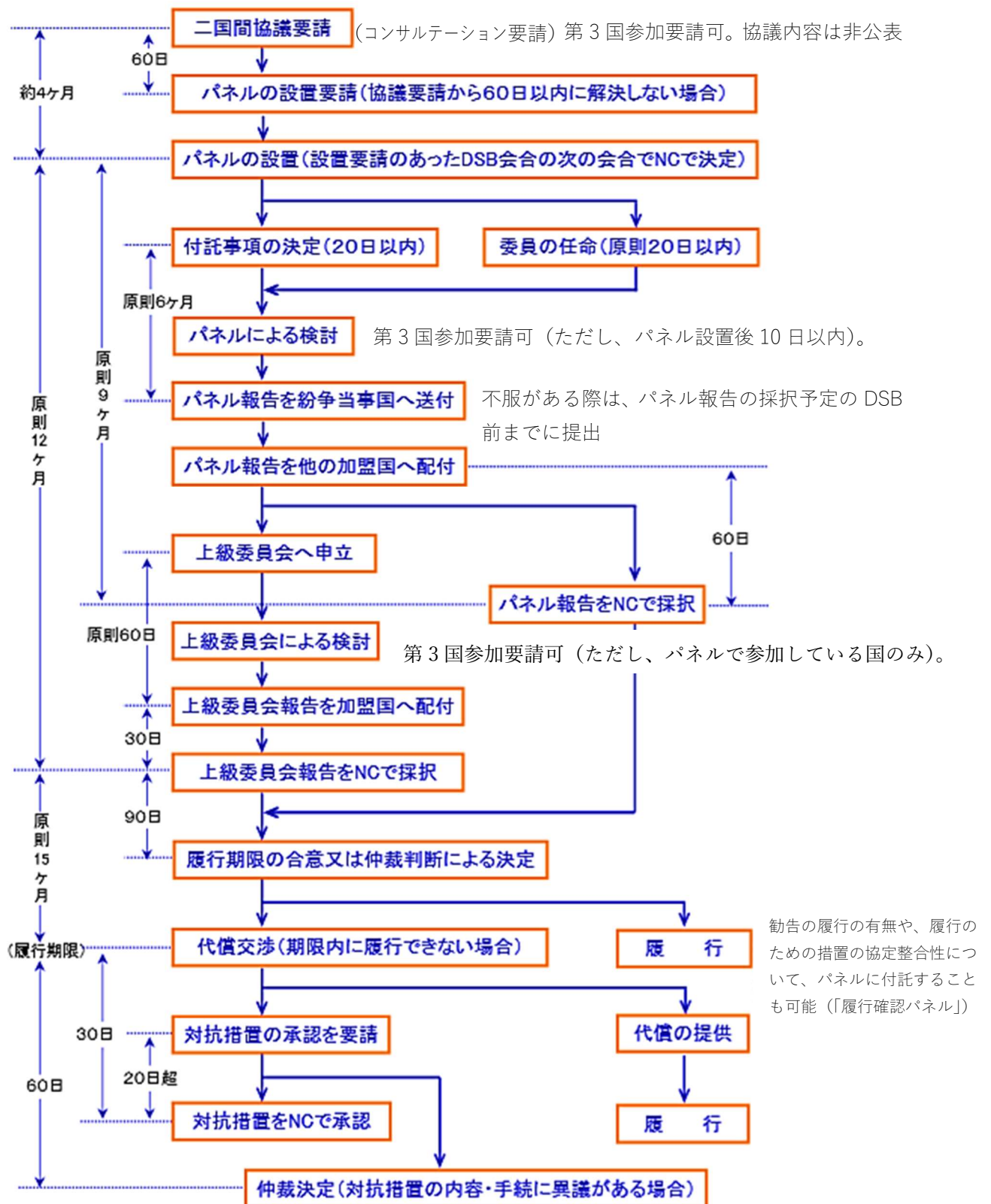
下級審に当たるパネルは、その都度、当事国から出身地域、職歴、専門性等、どのようなパネリストが望ましい、また望ましくないかを聴取の上、事務局がリストを作成し、当事国に提示され、協議の上メンバー（原則 3 人）が決定される（当事国や第三国参加国の国民は、パネリストにはなれない）。

一方、上級審・最終審たる上級委員会は、個人の資格で、WTO 全加盟国を代表しうる者として選任された 7 人の常任委員によって構成され、案件ごとに 3 人の委員が担当する（直接・間接的に利害関係のある事案には関与できない）。各委員の任期は 4 年間で、1 回に限り再任可能である。

（2）手続きの流れ

紛争手続きは、上訴する場合、コンサルテーション、パネル(小委員会)、上級委員会、報告書採択と、協定で定められている期限で見ても 15 ヶ月～16 ヶ月程度はかかる。勧告の実施について不服があるとして対抗措置を取ることができるまでには、さらに最長 20 ヶ月近くかかる(詳細は、参考参照)。

WTO紛争解決手続の流れ



(注) 1. 上記期限は、二国間協議要請からパネル設置迄の期間を除き、紛争解決上上の期限。
2. NCはネガティブ・コンセンサスの略。全ての国が反対するとのコンセンサス(合意)。

(出典) 外務省 HP(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/funso/pdfs/nagare.pdf>)に説明を加筆。

(3)実績

紛争解決手続きは、WTO 発足からこれまで(1995 年～2018 年 7 月 23 日)に、コンサルテーション要請されたものが 561 件と GATT 時代(1948～1994 年)の 314 件と比べ大幅に増大している。最も利用しているのは、米国(申立:122 件、被申立:147 件)、次いで EU(申立:99 件、被申立:85 件)、日本は、申立が 24 件、被申立が 15 件である。2001 年に加盟した中国は、申立が 17 件、被申立が 42 件である。なお、パネルの報告書は約 240 件、上級委員会の報告書は 150 件以上に関して出されている。

4. WTO 紛争処理手続きの課題

現在、紛争処理手続きは大きな課題に直面している。

(時間がかかる)

第一に、先に言及したが、紛争処理手続きは時間がかかる手続きであるということである。基準期間内で処理されたとしても、上級委員会の報告書が採択されるまでに 15 ヶ月はかかる。GATT 時代の件数が多く、かつその大半が上級委員会に上訴されることから、順番待ち状態にもなりがちである。また、最近では、案件が高度に技術的で事実認定が困難であったり、解釈が困難な法的論点が争点となっている等により、審理期間伸ばされ、遅延する傾向が強い。そのため、一方的措置、国際ルール違反をした国が、報復されることなく恩恵に浴し続けられる状況が続いてしまうのである。

(紛争解決手続きの機能低下)

これに加え、2016 年から、上級委員会の委員の空席問題が発生している。上級委員会の委員は、コンセンサス方式により選任しなくてはならないのであるが、米国が「アメリカは不公正な取り扱いを受けている」として拒否権を度々発動し続けていることに起因し、2017 年 8 月からは、とうとう定員 7 名のうち 3 名が空席となった状態が続いているのである¹⁰。

現在の委員 4 名は、米国人、中国人、インド人、モーリシャス人で、モーリシャス人委員が 9 月に再任期限、インド人、米国人が 2019 年退任予定である。上級委員会は 3 名で構成、当事国出身で等利害関係がない者が担当することになっており、既に委員を決めるのが厳しい状況である。更に、9 月の再任を拒否されれば、当事者国となるケースがほとんどとなり、上級委員会は不可能、申立から上級委員会の報告書送付までの期限を考えると、新たな申立の受理自体が不可能となり得、まさに審査ができなくなりつつある。米国によって「窒息死」させられつつあるのである。

それのみならず、2017 年 3 月には USTR が WTO の紛争処理に「そのまま従うことはない」と報告書に記載¹¹、今年 6 月には、シア米国 WTO 大使が WTO で審理に長時間かかるなら

¹⁰ ロイター 2017 年 11 月 28 日によると、米国は、人選作業を阻止する理由を公式に説明していない。<https://jp.reuters.com/article/wto-trump-idJPKBN1DS08N>

¹¹ 日本経済新聞電子版 2017 年 9 月 28 日 16:35 「WTO、長引く「判事」欠員 米が人選作業に横やり 紛争処理、審査に支障も」

上級委員会の判断は無効との主張を行った¹²との報道があり、紛争解決手続機能の完全停止の可能性を更にちらつかせている模様である。

ただ、トランプ政権発足から長らく空席となっていた WTO 大使を 2018 年 3 月に任命し、議論に参加していること、自ら DS を活用し続けていることを鑑みると、紛争処理手続きを完全に機能停止させることを目的としているというより、1997 年から紛争解決手続きについて定める紛争解決了解(DSU)の改正交渉を行い、米国は「紛争処理手続きの透明性の確保」(パネル審理や意見書の公開)を求めているが、それが受け入れられず、従来から DS の在り方に不満をもっていたことを考えると、今後の交渉カードとしてギリギリまで活用しようとしているとも考えられる。

シア WTO 大使が「米国が今後 WTO にもたらすリーダーシップは、より強力で実効性があり、政治的に持続可能な組織の実現に向けて、結果として率直な物言いや、必要な場合には破壊的な行動を伴うことになるだろう」と宣言したとの報道¹³がある。これまでも、不利、意にそわないと判断すれば、DS 勧告を無視して従わないことはあったが、今はそれどころか WTO の機能を壊し、多国間貿易システムを揺るがした上、さらには脱退をちらつかせてその実現の際の影響への恐怖を梃子に米国に都合の良い新体制を作ろうとしている。

5. WTO 紛争処理手続きの機能回復を

戦後、第二次大戦の反省を踏まえ、戦後形成され、世界経済の発展を支えてきた「法の支配」の下での自由貿易体制を維持し、かつ貿易戦争を拡大させないために、WTO ルールに基づく適確な対応を貫き、そのルールの守護者的存在である DS 機能の回復を目指すべきである。現在の状況を鑑みると、米国の協力を得ることは考えられず、その道のりは困難かつ長いものとなるが、今回直面した問題を真摯に受け止め、中長期的に以下の改革に取り組むべきである。

(紛争処理制度の尊重とその相互検証)

まずは、紛争処理制度を尊重し、貿易紛争は DS に判断を委ねる、そしてその最終判定には従うことを、各国が徹底すべきである。また、WTO 設立時の隠れた強力なシステムとも言われる TPR(Trade Policy Review)という審査システムをもっと活用し相互検証を高める、紛争処理制度の尊重圧力を作る必要がある。

(早期の上級委員会委員の任命)

また、上級委員会の空席、機能不全間近となっている問題を早期に解決すべく、全加盟国一丸となって、米国に対し強く働きかける必要がある。

(上級委員会の選定方法等の改革)

更に、今後同様の問題が発生しないように、永遠にコンセンサスを求め続けるのではなく、ある一定のタイミングで、特定多数決等他の方式に切り替える制度、また、案件の途中で委員

¹² ロイター 2018 年 6 月 28 日「WTO 紛争解決、審査時間規定超えなら判断無効にすべき＝米大使」<https://jp.reuters.com/article/usa-trade-wto-idJPKBN1JI2OJ>

¹³ ロイター 2018 年 5 月 22 日「焦点；まひ状態の WTO 裁定機能、トランプ氏が「首固め」」<https://jp.reuters.com/article/usa-trade-wto-idJPKCN1IM0OQ>

が任期切れとなった場合の取り扱いなど、今回の問題が再発しないような選定方法を組み込む必要がある。

また、そもそも、事案数や内容の複雑化に対応して委員が増えていないことが審査時間の長期化等の問題を以前から生んでいたことを直視し、委員定数の見直しもすべきであろう。これは、WTO 設立早々からの DSU 改正交渉の合意と切り離して早急に対処することを検討する必要だ。

ブレトン・ウッズ体制の兄弟たる IMF、世銀は、金融危機、経済危機を契機に各種問題に直面したが、改革することで、最近、再度その機能を復活させ始めている。そうした中、WTO の改革は出遅れ感がある。ジュネーブにおいて取り組み始められているようであるが、紛争処理手続きの機能回復のみならず、WTO 全般の改革に向け、その動きを止めることなく迅速に取り組んでいくべきである。

【参考；WTO 紛争解決手続きの流れ】

3. において、紛争解決手続きの流れの概要を示したが、以下で、各段階についてより詳細に説明する。

（コンサルテーション；協議）

貿易紛争が生じた際、まずは二国間協議で解決することを目指すこととなっていることから、ある国の貿易措置が WTO 協定に反するとして WTO 紛争処理制度により解決したい際、コンサルテーション（協議）要請を、当該問題措置を行なっている国及び事務局に申し立てることになる。その際、被申立国は、要請を受けたら、誠実に、早急に、コンサルテーションを受けなくてはならない。

一定期間以内（被要請国の協議要請受理から 60 日以内）に協議による紛争解決ができなかった場合、申立国はパネル（小委員会）に紛争を付託することができる。

問題に利害関係のある第三国も、コンサルテーションへの参加への希望を要請し、参加することができる。

なお、この交渉は秘密交渉であり、事務局は関与せず、内容も非公表である。

（パネル（小委員会））

申立国が紛争をパネルに付託するためには、当該問題についてのパネル設置を紛争処理機関（DSB）¹⁴に要請することになる。その際、ネガティブ・コンセンサス（全ての国がパネルを設置しないとのコンセンサス（合意））が成立しない限り、パネルは設置される。つまり、パネル設置をブロックされることは通常起き得ない。

その後、パネル設置決定後（通常 30 日以内）にパネルリスト等が決定、2 回のパネル、報告書の策定（報告書送付まで原則 6 ヶ月以内）が行われることとなる。もし、パネルでの判断に不服がある際は、上訴通知をパネル報告書の採択予定の DSB 前までに提出すれば、上級委員会への申し立てを行うことができる（パネル報告書の全加盟国への配布から 60 日以内）。

なお、当該事案に利害関係を有する等によりパネルに参加したい第三国は、パネル設置後

¹⁴ 全加盟国によって構成され、1 国 1 票である。

10 日以内に参加意思を表明する必要がある(ただし、当事国会合には参加できず、意見書の提出、当事国の意見書の入手は最初のパネル会合のみ)。

(上級委員会)

上訴後、上訴国、被上訴国、第三国が意見書を提出、上級委員会での口頭聴聞を経て、上級委員会により報告書が策定される(上訴通知日から原則 60 日以内、遅くとも 90 日以内)。

なお、第三国参加はパネルに参加していた国のみ認められ、第三国も意見書の提出や委員会会合への出席が認められる。

(勧告)

パネルや上級委員会は、報告書にその判断をまとめ、DSB が勧告、又は裁定として「ネガティブ・コンセンサス方式」で採択する。ある措置が WTO 不適合とされた際は、適合させるように勧告することとなり、その方法を提案することもできることになっている。しかし、実際は、関係加盟国の裁量に任されていることが多い。

(履行と対抗措置)

被申立国は、DSB の勧告採択後、原則 15 ヶ月以内に履行することとなっており、もしできなかった場合、申立国は代償を求められる。そして、代償についての合意が一定期間にできない場合、申立国は DSB に対抗措置(譲許等の義務の停止)の承認を求められる。そして、その承認を「ネガティブ・コンセンサス方式」で合意したり、対抗措置の規模について被申立国が異議を申し立てて仲裁に付託されない限り、妥当な期間満了から 30 日以内に対抗措置を承認しなくてはならない。さらに、申立国は被申立国が勧告を十分に実施していない等対応に異論がある際は、勧告実施のために取られた措置の WTO 協定整合性をパネル、更には上級委員会に申し立てることができる。

(問合せ先)

公益財団法人 中曽根康弘世界平和研究所
担当: 杉谷(ソマヤ)主任研究員、木村主任研究員
電話番号: (03) 5404-6651(代表)

／以上