

米国通商政策の国際法的分析

「WTO体制は自由貿易の守護神としての機能を全うできるか？」

京都大学公共政策大学院十三期 大川 順

I. はじめに

I-1. 背景と問題意識

保護主義の台頭、一方的な貿易制限措置の応酬などに見られるように、戦後長きに渡り自由で公正な国際貿易体制を支えてきたGATT—WTO体制が、ここへきて大きな危機に陥っている。国際的ルールに整合的か否かという「ルール志向」の観点ではなく、自国の貿易赤字につながるかどうかで不公正貿易を認定する「結果志向」の観点に基づく通商政策が横行している¹。そしてその主要な例が、米トランプ政権の²通商政策である。同

政権は国際通商を「ディール」と捉え、一方的な貿易制限措置を濫用し、それが国際貿易体制の不安定化に繋がっている。こうした現状に対しWTOのアゼベド事務局長は深刻な懸念を表明し、締約国に対し貿易障壁のエス

カレートを避けるよう呼びかけた³。一国の措置に対しWTOという国際機構のトップがこのようなコメントを残すことは極めて異例であり、今回の事態の深刻さを物語っているといえよう。果たして、かくも深刻な事態に対し、既存のWTO体制は適切に対処し、自由貿易の守護神としての機能を全うすることができるのだろうか。

I-2. 本稿の趣旨、及び議論の流れ

本稿においては、二〇一八年三月に米政権が打ち出した鉄鋼・アルミへの高関税措置にかかる紛争案件⁴を検討対象とし、同措置に対する国際法的な評価を行うとともに、保護主義の抑止という至上命題の達成に向けての、今後のWTO体制の課題を導出することを目的とする。以下、本稿の構造を示す。まず、検討対象とする米政権による貿易制限措置、及びその法的な問題の概要を示す(Ⅱ)。そして、本件の鍵を握るGATTの条文の解釈につき、既存の研究の蓄積、及び判例の動向をまとめ(Ⅲ)、そこから得られる論理を本件に応用し、本件の国際法的な評価を行った後、今後のW

1 経済産業省「不公正貿易報告書2018」(概要版)より。

2 こと通商交渉に関してはTPA法により大統領府に実質的な交渉権限が与えられ、主語を「トランプ政権」としても差し支えない状況が存在する。関沢洋「TPAとTPP：アメリカの通商交渉の制度的政治的背景」(RIETI, 2014) at <https://www.rieti.go.jp/jp/special/specialreport/073.html>

3 WTO News, Mar. 5, at https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/dgtra_05_mar18_e.htm

4 WTO, “DS544: United States—Certain Measures on Steel and Aluminium Products”, at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm

TO体制の展望について述べ、結論とする(IV)。

II. 問題の概要

II-1. 通商拡大法²³²条と本件の概要

まず、米国が本貿易制限措置を打ち出す根拠法としている、一九六二年通商拡大法²³²条⁵について簡単に触れておきたい。同法は米国の対外経済法⁶の一つであるが、米商務省に対し、特定製品の輸入が国家安全保障に与える影響を調査した上で、貿易制限措置発動の必要性、及び適当な措置の内容につき、勧告をする権限を与える。そして、最終的に大統領が同商務省調査、及び勧告の内容に合意を

与えることにより、貿易制限措置が発動する。さて、本件においても商務省が²³²条に基づき、鉄鋼及びアルミの輸入が米国の国家安全保障に与える影響を調査し⁷、その内容に大統領が合意を与え、貿易制限措置が発動する運びとなった⁸。その内容、及びロジックを簡単に要約すると、凡そ下記の通りになる。

1 国家安全保障という概念は、狭い意味での軍事製品のみならず、そのベースとなる産業の保護というところまで幅広くとって考えるべきである。軍事製品の素材としての鉄鋼・アルミ産業の重要性に鑑みれば、安全保障のためにそれらの産業の国内生産を保護することは必要である⁹。

2 国際競争の激化、中国の過剰生産等に

より国内生産が逼迫し、工場の閉鎖、雇用の減少などが見られる現状も併せて、国内鉄鋼・アルミ産業の保護のため、貿易制限措置を発動することが必要であると結論づけられる¹⁰。

つまるところ、問題の根幹は「安全保障という言葉をいかに解釈するか」というところに着されるようである。さて、ここまでは「米国の国内事情に基づく、米国内法的な」ロジックであったが、ここからは国際的な見地から検討を加えていきたい。

II-2. 本件における国際法的问题の概要

国際通商の包括的規定である関税及び貿易に関する一般協定(GATT, General Agreement on Tariffs and Trade)に基づき、本件につき検討していく。最初に、本件米国の貿易制限措置がGATT2条の議許関税率規定に違反するものであるという点を指摘しておかねばならない。同条文はラウンド交渉で引き下げられた議許関税率より高い関税を賦課する際には締約国の合意が必要である旨定めているところ、本件における措置は米国が一方的に同

⁵ See, <https://www.Law.cornell.edu/uscode/text/19/1862>

⁶ 換言すれば、対外経済関係にかかる行政府の行為を規定する米国の「国内法」である。

⁷ U.S. department of commerce, “The effect of imports of steel on the national security - an investigation conducted under section 232 of the trade expansion act 1962, as amended”, January 11, 2018, at <https://www.awpa.org/wp-content/uploads/2018/02/Section-232- Investigation-of-Steel-Imports-DOCs-Report-and-Recommendation-...pdf>

⁸ U.S. White House, “Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States”, Issued on March 8, 2018, at <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>

⁹ *Ibid.*, pp. 23

¹⁰ *Supra note 7*, pp. 51

関税率を引き上げるものであり、GATT2条と整合性の取れない措置であることは疑いの余地がない。

それでは、米国は法的にこの措置をどう正当化するのであろうか。前述の商務省232調査で度々「国家安全保障」というキーワードに言及されていたことから分かるように、米政権はGATT21条の安全保障例外規定を用いることとなる。同条文は、下記の通り規定する。

21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) :
- b) 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締約国が認める次のいずれかの措置を執ることを妨げること。
 - (i) 核分裂性物質また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ならびに軍事施設に供給するため直接または間接に行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) :

この条文の解釈につき問題となるのは、(b)の「重大な安全保障上の利益の保護のために必要であると締約国が認める措置をとることを妨げない」という部分である。この文言を文字通り解釈すれば、232条措置が米国の国家安全保障に必要か否かというのは一重に米国の判断に委ねられ、他のGATT締約国は米国の主張を丸ごと鵜呑みにしなければならぬようにも見える。こうした条文は自己判断条項 (Self-Judging Clause) として知られているものであり、その解釈については様々な議論を呼んでいる。

我々は、このいわゆる「自己判断条項」であるGATT21条をいかに解釈すべきなのだろうか。締約国は自身の「国家安全保障の重大な利益」について完全に自身で判断し、一切の法的審査を排除するのだろうか。それとも、締約国の判断には何らかの制約があつて然るべきなのだろうか。そしてもし答えが後者であるとするならば、なぜ、そしてどの程度WTO紛争処理機関は管轄権を有することになるのだろうか。これが本件における問題の核心である。

Ⅲ. 先行研究、及び最近の判例の動向

この章においては、現存するGATT21条、及び自己判断条項に関する先行研究に加え、WTO紛争処理機関が初めてGATT21条につき判断を示した直近の判例につき言及する。

Ⅲ・1. 先行研究

21条の解釈につき、解が与えられるべき主要な問いが2つ存在する。まず、GATT21条は一切の司法審査を排除するのか(1)。そして、(1)に対する答えがノーであるならば、締約国の自己判断はどの程度司法審査に服することになるのか(2)。以下、(1)、(2)のそれぞれにつき検討していきたい。

(1)に関しては大きな見解の対立は存在しないと言つて差し支えないだろう。学説の大半が、GATT21条のような自己判断条項であってもその法的妥当性について締約国に完全な自己判断を認めることはないと主張している。もし当該条文が紛争処理機関の管轄権を完全に排除するのであれば、その条文はもはや法的約束としての性質を有しないものとなる(Lauterpacht, 1957)。また、自己判断条項

の解釈が争点となった国際司法裁判所 (International Court of Justice, ICJ) の事例¹¹においても、裁判所は自己判断的な文言を備えた条文であつても、誠実遵守義務 (ウィーン条約法条約¹² 26条) の対象となる旨を判示した¹³。多くの学者はこの ICJ 判決のアナロジーで GATT 21条を捉え、同条文もまた誠実遵守義務の対象となると主張する (Schill/Briese, 2009)。

他方、(2) に関しては、必ずしも学説はそれに対するクリティカルな回答を導き出すことに成功していない。結局のところ誠実遵守義務とは具体的に何を指しているのか、国際裁判所に大きすぎる権限を与えずにそれが履行されるためには、どうしたらいいのか。この点につき学説はまだ明確な答えを出すに至っていない。

11 *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djib. v. Fr.)*, Judgment, 2008 ICJ Rep. 177, 225.

12 条約解釈にかかる基本原則を示した条約。GATTをはじめとする WTO 法の解釈においても条約法条約に依拠することが幅広く合意されている。

13 *Supra* note 11, paras. 145

III-2. 直近の判例

直近の判例である「ロシア貨物通過事件」¹⁴を検討対象とする。本件は、2014年クリミア危機に際し、ウクライナ経由でカザフスタンやキルギスに陸路で向かう貨物の通過をロシアが禁止・制限した措置についてウクライナが提訴した事例であるが、これが WTO 紛争処理機関 (Dispute Settlement Body, DSB) が GATT 21条につき判断を示した史上初の事例となった。それでは、パネル¹⁶はこの問題をどのように処理したのかを見ていくこととする。

本件において、DSB は「締約国が認める」という文言がどこまでかかるのかということに焦点を当て、3つのありうるオプションを示した。

14 WT/DS512/R, "Russian Federation-Measures Concerning Traffic in Transit", (Apr. 5, 2019), at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm

15 WTO 紛争処理機関は WTO 内部に存在する WTO 法にかかる紛争の処理に特化した準司法機関である。強制管轄権の存在、パネル・上級審の設置、及び報告の採択におけるネガティブ・コンセンサス方式によるスピーディーな処理などに特徴がある。

1 当該措置の「必要性」にかかる判断のみにかかる。

2 自国の重大な安全保障上の利益が何かという判断にかかる。

3 21条(b)の(i)~(iii)の各号の記載の事実の存否にまでかかる。

まずパネルは選択肢3を否定した。(i)~(iii)の各号は21条を援用する締約国の裁量を一定程度制限する役割があるのであり、またこれら(i)~(iii)はそれぞれ事実に基づき客観的に判断することができるからである。こうした理由から、パネルは21条の自己判断的な性質がこれらの事実認定にまで及ばないと結論づけた¹⁷。

選択肢2について、パネルは同条文を援用する締約国の幅広い裁量を認めた上で、当該締約国の完全な自由裁量は否定した。彼らは、条約法条約26条、31条に言及した上で、当該

16 WTO 紛争処理機関は二審制が採用されており、第一審がパネル、第二審が上級委員会と呼ばれている。今回取り扱うのは第一審のパネルの判断ということである。

裁量が「誠実遵守義務」に服すると主張し¹⁸、そしてGATT 21条を援用する締約国は具体的にどんな事実がその国家の重大な安全保障上の利益であるのかを説明する義務があると結論づけた¹⁹。

最後に、選択肢1につき、パネルは誠実遵守義務に基づいた上で、少なくとも当該締約国は、21条による正当化のためには、当該貿易制限措置と自国の重大な安全保障上の利益の関係につき、「最低限の尤もらしさ」を備えた説明をすることが要求されると判示した²⁰。最終的にパネルは、本件ではクリミア危機という国連総会において武力衝突にかかると認定された自体であることから、そこから生じるロシアの安全保障上の利益は不明瞭なものではなく、最低限要件を満たすものであるとして、ロシアの措置はGATT 21条により正当化可能できると結論づけた。

結局のところ、パネルは最後まで誠実遵守義務の具現化というフェーズにまでは到達しなかったが、21条の自己判断的文言はDSB

の管轄権を排除しないことを明示し、同条文の解釈、及び締約国による自由裁量の制限についてのフレームワークを提示したという点で、極めて画期的なものであったといえる。

IV. 結論

最終章では、既存の学説の蓄積、及び直近の判例であるロシア・貨物通過事件の判示から得られる論理を232条事件に適用し、本件の国際法的な評価について言及した上で、今後のWTO体制への展望を述べ、結びとする。

IV.1. 232条事件への適用

まず前述の学説の一般見解やロシア貨物通過事件から、本件においても同様に、パネルが21条の解釈につき管轄権を行使できるということは自明である。その上で、検討すべきは下記の3点となる²¹。

- 1 232措置はどのようにGATT 21条(b)の(ii)と関係するのか？

21 この3点は先ほど示したロシアの事例のフレームワークに準ずる。

- 2 彼らの「重大な安全保障上の利益」とは何か？
- 3 なぜ、その重大な利益を守るのに、232措置が必要なのか？

まず1つ目の問いから始める。米国は21条(b)の各号のうち(ii)を援用し、232措置が「武器、弾薬及び軍需品の取引ならびに軍事施設に供給するため直接または間接に行われるその他の貨物及び原料の取引に『関する』」措置であるとし、正当化を図ると予測される。ロシア貨物事件のパネルの判断によれば、上述のように(b)(i) (iii)の事実の存否については客観的に判断するとしており、この「関する」という文言の解釈にあたっては、自国の認定する安全保障上の重大な利益と(ii)の措置に「目的と手段の密接かつ真正な関係」を求め、これを客観的に判断されるものとしている。しかしながら、米商務省の公表した232レポートはほんの数ページの部分で抽象的に鉄鋼・アルミ製品が軍事利用されることを述べたに過ぎず、かかる審査に耐えうるものとは到底考えられない。

次に2つ目の問いに移る。ロシア貨物事件

17 Supra note 14, paras. 7.63-7.77

18 Ibid, paras. 7.131-7.132

19 Ibid, paras. 7.134

20 Ibid, paras. 7.138-7.146

が示したように、「安全保障上の重大な利益」

の説明の明確性基準は、自体の緊急性・重大性に依存する。ロシアの事例においてはクリミア危機という極めて重大な事態に際して取られた措置であることからパネルはロシアの曖昧な説明で足りると判断したものの、²³²措置については、米国はさらに何が「重大な安全保障上の利益」なのかにつき具体的な説明を迫られることになろう。他方で²³²レポートはそれに耐えうるような安全保障上の利益の具体的説明はなされておらず、DSBはやはり²³²措置を違法認定することはほぼ疑いの余地がないといえる。

IV・2. 結びに変えて―今後のWTO体制への展望

ここまで見てきたように既存の学説の蓄積・判例の見解に基づけば、²³²措置は将来違法認定されるものと予測される。しかしながら、前述のように3つの問いによるフレームワークのうち少なくとも最初の2つで容易に違法認定されることが予測されるため、3つ目の問い、すなわち当該措置の「必要性」の判断にかかる基準は不明瞭なまま残ることとなっ

た。

しかしながら、筆者はこの第3の問いは不明瞭なまま残るべきものであるとも考えている。というのも、この21条解釈の最終基準が明確化されることは、何かしらの貿易制限措置が21条で正当化されるか否かの境界線を示すことに他ならないからである (Kawase, 2018)。もしこの基準が明らかになれば、WTO締約国は21条で正当化できるギリギリのところを狙って貿易制限措置を打つことが可能になってしまい、保護主義的な措置を増加させる要因となりかねないのである。つまり、DSBがGATT 21条解釈につき何かしらの判断を示さなければならぬということそれ自体がWTO体制に深刻な影響を与えるものであるということができる。

ゆえに、より重要であるのはこうした措置がDSBに提訴される以前の段階で抑止され、条文解釈を担うDSBやアカデミアの側へ高度に政治的な要素を含む案件の判断などの過剰な負担を防ぐことであると考ええる。そのためにはWTOの主要な柱の一つである政策監視機能²²をより効果的に機能させ、日頃から締約国に対し相互監視に基づく peer

pressure を与えることが必要である。これ

は、WTO体制における法の支配を強化するためWTO全締約国が取り組むべき重要課題であり、その中でも特に、長きにわたり自由貿易体制から恩恵を受け、貿易立国として繁栄を手にしてきた日本が国際社会をリードしていくべき使命である。より具体的には、既存の自由で開かれた国際経済秩序を遵守する確たる意志とともに、志を同じくする (like-minded) 国々を巻き込み、機能不全に陥っているWTO改革を主導し続けることである。これは決して一朝一夕で決着のつく問題ではない。何十年、あるいは何百年と挑み続けて、ようやく1ミリ動くかどうかという、途方もない課題である。しかし、そんな終わりのない課題に挑み続けることこそ、今日において内向きがちな国際社会の中、我が国に求められる役割なのであろう。

²² 政策監視機能はルールメイキング機能、紛争処理機能と合わせWTOの重要な柱の一つとして位置付けられる。WTOの全締約国は定期的に他締約国と事務局から自国通商政策のレビューを受けるルールとなっており、その相互批評を通じて保護主義的な措置の抑止、国際通商ルールへの遵守促進といったことを目指している。