

第8章 WTO改革の動向と課題

中川 淳司

はじめに

WTO改革の機運が次第に高まってきた。その背景にあるのは、多角的自由貿易体制の要であるWTOの危機的な状況が高じていることである。貿易自由化やルール形成の交渉フォーラムとしてのWTOは長らく機能不全に陥っている。2019年末には加盟国間の紛争をルールに基づいて解決する上級委員会が機能を停止した。米国トランプ政権による一方的な関税引上げ措置とこれに対抗する加盟国の関税引上げ措置は、最恵国待遇原則に基づく関税の引下げというWTOの根幹をなす貿易自由化の仕組みに離反している。これらが重疊的に発生してWTOの危機的な状況が高じるにつれて、特に2018年以降、主要先進国その他の有志国がWTO改革に向けた提言を公表するようになった。2019年以降は個別の加盟国がWTO改革に向けた提言を公表する例も出てきた。

WTO改革という場合、狭義にはWTOの組織や手続（理事会・委員会への通報制度、紛争解決上級委員会手続など）の改革を指す場合（狭義のWTO改革）と、さらに広くWTOルールの刷新も含める場合（広義のWTO改革）がある。本章で取り上げる提言はこれらいずれかの意味でWTO改革を論じており、一致は見られない。本章では、広義の意味でWTO改革をとらえ、提言で取り上げられる論点をできる限り広範囲に把握する。

本章はまず、第1節でWTO改革の背景にあるWTOの危機的な状況を概観する。次に、第2節でWTO改革をめぐってこれまでに出了された様々な提言を概観し、第3節で提言が取り上げた主要な論点と、それらの論点に対する有志国および個別国の提言の立場を整理する。最後に、第4節でWTO改革の今後の見通しと課題について考察する。

1. WTO改革論議の背景としてのWTO危機

WTO改革に向けた機運が高まっている背景にあるのは、WTOを通じたルールに基づく多角的な自由貿易体制が危機に瀕していることである。

WTOは関税と貿易に関する一般協定（GATT）に代わる多角的自由貿易体制の要として1995年に発足した。WTO協定はモノの貿易だけでなくサービス貿易や知的財産権もカバーする広範な貿易のルールを定めた。加盟国がルールを履行しているかどうかは当該ルールを所管する理事会や委員会を通じてモニターされる。他の加盟国のルール違反により利益を侵害されたと主張する加盟国は、紛争解決手続に申し立ててルール違反の是正を求める

ことができる。そのため、一審に当たるパネル手続と二審に当たる上級委員会手続が設けられた。WTOは、貿易自由化をさらに進め、新たなルールを策定するため、全加盟国が参加する多角的貿易交渉の場を提供するとされた¹。さらに、加盟国の貿易政策（WTO協定の履行状況に限られない）を定期的に審査する貿易政策検討制度も設けられた。

WTOを通じたルールに基づく多角的な自由貿易体制を構成する以上の要素のいくつかが機能不全に陥っている。

第一に、2001年に開始されたドーハ開発アジェンダは頓挫し、2013年の貿易円滑化協定と2015年の農業補助金をめぐる合意を除いてほとんど成果を挙げていない。先進国は、ドーハ開発アジェンダは失敗に終わったと主張しているが、途上国は、ドーハ開発アジェンダの積み残しの案件について何らかの合意が得られない限り、新たな交渉の開始には応じないと主張し、対立の構造が続いている。

第二に、2018年以来、米国トランプ政権は1962年通商拡大法232条に基づく鉄鋼・アルミ製品の追加関税、1974年通商法301条に基づく対中国制裁関税と、一方的な関税引上げ措置を発動してきた。これに対して、措置の対象となったEUや中国などは対抗的な関税引上げ措置を米国に対して発動している。これらの措置は、形式的にはWTOルールを踏まえていると主張されるものの²、WTO協定³およびWTOの紛争解決手続を通じた問題の解決に代わって自力救済を通じて問題の解決を図ろうとするものである。WTOルールからの逸脱であり、WTO紛争解決手続の空洞化を招いている。

第三に、加盟国によるWTO協定の履行をモニターする制度が十分に機能していない。例えば、補助金協定第25条は加盟国に補助金の通報を義務付けているが、多くの加盟国が通報義務を十分に、あるいは全く履行しておらず、加盟国の補助金の透明性が確保されていない。特に、中国による鉄鋼産業への補助金が鉄鋼産業の世界的な供給能力過剰をもたらしていることに対して先進国およびその他の鉄鋼生産国からの批判が強まっているが⁴、中国は鉄鋼産業への補助金について通報義務を履行していない。

第四に、2017年6月以降、米国は紛争解決上級委員会の活動に対する様々な批判を根拠として、上級委員会委員の再任および任期満了後の後任の任命をブロックしている。この結果、2019年12月には定員7名中6名が空席となった。上級委員会は3名の委員で事案を担当するため、上級委員会手続は機能を停止した。

以上指摘したWTOの機能不全の中には、ドーハ開発アジェンダの頓挫やWTO協定の履行をモニターする制度の機能不全のように10年以上前から続いているものもある。これに対して、米国トランプ政権による一方的な関税引上げ措置や上級委員会の危機は最近2、3年に生じた動きである。近年これらが重なったことでWTOは危機的状況に陥ってい

るとの認識が広まり、WTO改革の機運が高まった。

2. WTO改革に向けた主要な提言

WTO改革の機運は2017年末以来高まった。後述する日米欧三極貿易大臣会合がWTO改革への取組みを打ち出して発足したのは2017年12月のことである。その後、G20(Group of Twenty)の第13回首脳会議(ブエノスアイレス)は、2018年12月1日の首脳宣言⁵27節でWTO改革に言及した。即ち、国際貿易と投資が成長、生産性、イノベーション、雇用創出と開発のエンジンである。このために多角的貿易体制が果たしてきた貢献を認識する。この体制は現在、その目的を達成するに及ばず、改善(improvement)の余地がある。したがって、WTOの機能を改善するために必要なWTO改革(reform of the WTO)を支持する。G20の第14回首脳会議(大阪)は、2019年6月29日の首脳宣言⁶で、WTOの機能を改善するため、必要なWTO改革への支持を再確認した。そして、2020年6月の第12回WTO閣僚会議に向けた取組みを含め他のWTO加盟国とともに建設的に取り組んでいくと表明した。主要先進国の他にEU、ロシアおよび11の新興国が参加するG20がWTO改革の必要性を打ち出したことは重要であり、WTO改革に向けた機運の世界的な高まりを示す。この間、WTO改革に向けた提言を公表する有志国や個別の加盟国が相次いだ。以下では主要な提言を概観する。

(1) 日米欧三極貿易大臣会合

(a) 開始の経緯

WTO改革に向けて最初に行動を起こしたのは主要先進国であった。2017年12月に開催された第11回WTO閣僚会合は、ドーハ開発アジェンダおよびその他の主要な議題について加盟国の合意が得られず、閣僚宣言を採択することなしに閉会した。しかし、会期中の12月12日、日本、EUと米国の貿易大臣が会合し、グローバルな競争条件の平準化を確保するために日米欧の三極が連携して対応していくことで合意し、共同声明を発表した⁷。また、WTO改革についても意見を交換し、今後も三極貿易大臣会合による対話を継続することで一致した。三極貿易大臣会合はその後も会合を重ね、WTO改革に向けた提言を次第に具体化させてゆく。

(b) これまでの会合と主な提言

第1回会合以来、現在までに三極貿易大臣会合は7回開催された。その時期と開催場所は以下の通りである。

第2回会合（2018年3月10日、ブリュッセル）

第3回会合（2018年5月31日、パリ）

第4回会合（2018年9月25日、ニューヨーク）

第5回会合（2019年1月9日、ワシントン）

第6回会合（2019年5月23日、パリ）

第7回会合（2020年1月14日、ワシントン）

これまでの会合で発出された主な提言を表1にまとめた。

表1 三極貿易大臣会合の主な提言

第2回	(1)産業補助金に対する規制強化の土台を提示する (2)紛争解決手続を通じた既存のルールの実行 (3)通報義務の強化を含むWTOのモニター機能の改善 (4)電子商取引の共同声明（2017年12月）へのコミットメント
第3回	(1)補助金のスコーピング（附属書1） (2)有害な強制的技術移転政策・慣行に対する共同行動 (3)アンチダンピング・補助金相殺関税の「市場志向」概念の定義
第4回	(1)透明性と通報に関しWTO物品貿易理事会に共同提案する (2)理事会・委員会の活動強化 (3)途上国地位を主張する有力な加盟国の「卒業」
第5回	(1)2018年11月にWTO物品貿易理事会に提出した通報と透明性に関する提案への他の加盟国の支持を増やす (2)理事会・委員会の活動強化に向けた作業の継続 (3)途上国地位を主張する有力な加盟国の「卒業」
第6回	(1)第三国（中国）の国有企業政策への懸念と対処 (2)産業補助金に関するテキストベースのとりまとめを事務方に指示 (3)強制的技術移転に関するルールの策定 (4)安全保障目的の投資管理・輸出管理についての協力 (5)特別かつ異なる待遇（S&D）についてのWTOでの議論を歓迎
第7回	産業補助金についてのWTOルール強化案（禁止補助金リストの追加；特定の補助金に対する「著しい悪影響」の立証責任の転換；「著しい害」要件への追加；補助金交付国の国内市場歪曲のベンチマーク）

（出典：筆者作成）

(c) 通報と透明性に関する共同提案

日米欧は、アルゼンチン、コスタリカとともに、2018年11月1日、「WTO協定の透明

性向上と通報義務の強化のための手続」に関する共同提案⁸をWTO物品貿易理事会に提出した。2019年4月1日、日米欧三極はこの共同提案の改訂版⁹を物品貿易理事会に提出した。提案に参加した加盟国は前回より4増えて9か国・地域となった。改訂版による主な修正点は、通報困難国・通報遅延国に対するWTO事務局の支援に関する記述が詳細になったこと、通報の遅延に対するペナルティが若干緩和されたことである。具体的に言えば、通報期限から2年以上不履行の場合、共同提案では「活動を停止した(inactive)加盟国」と呼ばれることになっていたが、改訂版では「通報遅延加盟国」と呼ばれるようになる。表2に共同提案と改訂版の骨子を整理した(数字はパラグラフ番号)。

表2 通報と透明性に関する共同提案および改訂版の対象表

共同提案		改訂版	
1	対象協定	1	対象協定
2	通報の評価		
3	通報改善の勧告；技術支援の協議	2	通報改善の勧告；技術支援の協議
4	農業協定の通報状況の審査と勧告	7	農業協定の通報期限の特則
5	通報の技術協力ハンドブック	3	通報の技術協力ハンドブック
6	TPRに通報状況を記載する	4	TPRに通報状況を記載する
7	反対通報	5	反対通報
8	通報期限	7	農業協定の通報期限
9	通報困難国の支援要請	10	通報困難国の支援要請
10	通報遅延の報告	8	通報遅延の報告
11	事務局による通報遅延国支援	9	事務局による通報遅延国支援
12	ペナルティ	6,11	ペナルティ
13	事務局長によるペナルティの報告	12	事務局長によるペナルティの通告
14	漁業補助金通報の検討		

(出典：筆者作成)

(2) WTO改革に関する有志国オタワ閣僚会合

(a) WTOの強化と近代化に関するカナダのディスカッションペーパー(2018年9月21日)

カナダは2018年9月21日にWTOの強化と近代化(strengthening and modernizing the WTO)に関するディスカッションペーパー¹⁰をWTOの一般理事会に提出した。WTOの3

つの主要な機能（モニタリング、紛争解決手続、ルールの刷新（modernizing the trade rules））に課題があるとして、包括的な改善策を提案したものである。表3でその概要を整理した。

表3 WTOの強化と近代化に関するカナダのディスカッションペーパーの概要

1	WTOのモニタリング機能の改善（国内措置の通報・透明性の改善；理事会・委員会審議の充実と事務局機能の強化；貿易上の懸念手続の改善）
2	紛争解決手続の強化（調停手続等の活用による紛争解決手続の負担軽減；差し戻し制度の導入；上級委員会手続の改善）
3	貿易ルールの刷新（ルール刷新の優先順位の決定；ルール刷新の方法の提案；開発途上国への配慮）

（出典：筆者作成）

（b）WTO改革に関する有志国オタワ閣僚会合共同声明（2018年10月25日）

カナダと12の有志国¹¹は2018年10月25日、オタワで閣僚会合を開催し、共同声明¹²を公表した。共同声明には日本、EUも名を連ねた。共同声明は、緊急の検討が必要な分野として、（1）紛争解決手続、（2）交渉機能の再活性化、（3）加盟国の貿易政策のモニタリングと透明性の強化、の3分野を挙げた。

（1）の紛争解決手続に関しては、上級委員会委員の任命・再任がブロックされていることに懸念を表明し、早急にブロックを解く必要を強調した。それと同時に、紛争解決制度の機能に対する一部加盟国（米国を指す）の懸念に応じてその解消に向けて話し合うことを表明した。

（2）の交渉機能の再活性化については、その必要性を認め、2018年の第11回閣僚会議の指示に従い、漁業補助金交渉を妥結させること、持続可能な開発目標（sustainable development goals, SDGs）などの21世紀の現実を反映したルールの刷新が必要であり、そのために、柔軟で開放的な交渉方式を採用すること、第11回閣僚会議で発出された共同声明イニシアティブ（投資円滑化、サービスの国内規制、電子商取引）に基づく作業を歓迎すること、補助金などによる市場歪曲に対処する必要があること、そして、ルール形成における開発の扱いについて具体策を検討することを指摘した。

（3）の加盟国の貿易政策のモニタリングと透明性の強化については、WTO協定上の通報義務の不履行に対して懸念を表明し、透明性と通報の改善が急務であるとした。それと同時に、通報義務の改善は比較的短期に達成できるものであり、その達成に向けた具体的な提案を検討するとした。

(c) WTO改革に関する有志国オタワ閣僚会合ダボス会議共同声明（2019年1月24日）

カナダと12の有志国は2019年1月24日、WTO改革に関する有志国オタワ会合をダボスで開催し、共同声明¹³を発表した。共同声明は上記の2018年10月25日の共同声明に言及するとともに、その後も貿易制限的な措置が増えていることを踏まえて、すべての加盟国に自制を要請した。そのうえで、共同声明は（1）紛争解決手続、（2）透明性と通報義務の強化、（3）貿易上の懸念解決の手続、（4）漁業補助金交渉、（5）交渉機能の再活性化、の5つのテーマを取り上げた。表4はその概要である。

表4 オタワ閣僚会合ダボス会議共同声明の概要

1	一般理事会議長による上級委員会手続再建のための協議プロセスを支持
2	透明性と通報義務の強化（透明性向上と通報義務強化のための提案検討作業を支持）
3	貿易上の懸念解決手続に対する共同提案提出を目指す
4	漁業補助金交渉（交渉の早期終結に向けた努力を要請）
5	交渉機能の再活性化（補助金などによる市場歪曲への対処）

（出典：筆者作成）

(3) 個別国の提案

以上は複数の有志国によるWTO改革の提案である。この他に、個別の加盟国がWTO改革について提案したものがある。以下ではEU、米国と中国の提案を取り上げる。

(a) EU

① フランスのマクロン大統領の意見表明（2018年5月30日）

マクロン大統領は、2018年5月30日にパリで開催されたOECD年次閣僚会合のスピーチ¹⁴でWTO改革に言及した。大統領は貿易における多国間主義（multilateralism）の基盤としてのWTOに言及したうえで、今日WTOが全面的な見直し（overhaul）を必要としていると指摘する。様々な分野の不正貿易慣行や知的財産権の窃取に対して、WTOルールに違反する貿易戦争で対抗すること（米国を指している）は最善の対応策ではない。これらに対してはルールに基づきWTOの枠組みで対処すべきであり、そのためにもWTOの改革が必要であると主張する。

具体的な改革として、大統領はまず紛争解決手続、特に上級委員会手続の改善を挙げ、上級委員会の任命をブロックする米国を批判する。続いて、改革の現実的な進め方として、

まずは米、EU、中国、日本が合意し、それをG20、さらにOECDメンバー国に広げること
を大統領は提唱する。そこで、まず2018年12月のG20ブエノスアイレス首脳会議までに
改善すべき点をまとめることを提案する。ルールの刷新(update)を図るべき項目として、
大統領は以下のテーマを挙げる。市場歪曲的な補助金、知的財産、社会権、気候保護であ
る。気候保護に関連して、大統領はWTOルールを刷新して環境と持続可能性を貿易規律
の中心に据えることを提唱する。

② 欧州委員会のコンセプトペーパー (2018年9月18日)

欧州委員会 (European Commission, EC) はWTOの近代化(modernisation)に関するコン
セプトペーパーを2018年9月18日に公表した¹⁵。コンセプトペーパーは、ルール形成、
WTOの通常業務と透明性、紛争解決手続の三部構成から成り、WTO改革について体系的
に論じている。

まず、ルール形成に関する提案は、(1) WTOにおける将来のルール形成の対象、(2)
開発の文脈における柔軟性(flexibility)への新たなアプローチ、(3) WTOのルール形成
手続の改善から成る。その内容を表5に整理した。

表5 ECコンセプトペーパーのルール形成に関する提案

1. 将来のルール形成対象
A. システムのリバランスと競争条件平準化のためのルール
透明性と補助金通報
国有企業の規律強化と規律対象の拡大
補助金規律の強化
B. サービス・投資障壁と強制的技術移転に関するルール
投資に関する市場障壁、差別待遇、国内市場歪曲、強制的技術移転の規制
デジタル貿易の障壁に関するルール
C. 持続可能性へのフォーカス
持続可能な開発目標(SDGs)との関連を明確化・強化する
2. 開発の文脈における柔軟性への新たなアプローチ
卒業の奨励
S&D (協定の最終的な完全な履行につながる柔軟性メカニズム)
既存の協定へのS&Dの追加
3. WTOのルール形成手続の改善
多国間協定方式

事後の加入に開かれた最恵国待遇（MFN）で運用される複数国間（plurilateral）協定方式
事務局のルール形成、履行、モニタリングにおける役割強化

（出典：筆者作成）

WTO の通常業務と透明性に関する EC コンセプトペーパーの提案は、（１）透明性と通報、（２）回答義務の強化、（３）委員会・理事会によるルール改善の強化、（４）委員会のリストラの４つの柱から成る。最も多くの紙幅が割かれた（１）では、委員会レベルでのモニタリングの強化、通報義務履行へのインセンティブ提供、意図的で反復的な不履行に対するペナルティ、反対通報（counter notification）と貿易政策検討制度（TPRM）の強化が盛り込まれており、その内容は上記の三極貿易大臣会合が中心となって 2018 年 11 月に WTO 物品貿易理事会に提出した共同提案にほぼ合致する。

紛争解決に関する EC コンセプトペーパーの提案は、米国が 2018 年 3 月の貿易政策報告で提起した問題点¹⁶を受けて、それに対する対処策を整理している。その内容は以下の③で取り上げる EU および 11 の有志国による紛争解決手続の改革提案に盛り込まれているので、ここでは立ち入らない。

③ EU および 11 の有志国による紛争解決手続改革提案（2018 年 11 月 26 日）

EU は、11 の有志国¹⁷とともに 2018 年 11 月 26 日に紛争解決手続の改革に関する提案を WTO の一般理事会に提出した¹⁸。提案の概要は表 6 の通りである。

表 6 EU および有志国による紛争解決手続改革提案の概要

1	退任する委員の担当案件の扱い（退任時点で口頭審理が始まっていた案件に限り継続して担当する）
2	上級委員会報告の提出期限（60 日の期限内に提出できない場合、提出日につき当事国と協議）
3	国内法の解釈は事実問題であり上級委員会の権限外であることを明記する
4	紛争解決に不要な認定の禁止
5	先例拘束性（報告に関する上級委員会と加盟国との定期的な協議手続を創設）

（出典：筆者作成）

④ EU、中国とインドの紛争解決手続改革提案（2018年11月26日）

EUは、上記③の提案と同時に中国、インドとの連名で追加的な紛争解決手続改革の提案を一般理事会に提出した¹⁹。上級委員会委員および上級委員会事務局に関する提案であり、上記③の提案と一体をなすものである。その概要は以下の通りである。

1. 上級委員会委員の任期を1期6-8年とする。再任は認めない。
2. 上級委員会委員を9名に増やす（紛争解決了解第17.1条の改正）。
3. 上級委員会委員を常勤職とする²⁰（紛争解決了解第17.3条の改正）。
4. 上級委員会事務局の人員を増強する²¹。
5. 上級委員会委員の任期満了後2年以内は担当していた事件を継続して担当する（紛争解決了解第17.2条の改正）。
6. 上級委員会委員の任期満了6-9か月前に後任の委員の選任手続を開始する（紛争解決了解第17.2条の改正）。

⑤ EUおよび9の有志国によるWTO委員会手続の改正に関する共同提案（2019年7月8日）

EUは、9の有志国²²とともに2019年7月4日に貿易上の懸念事項（trade concerns）を扱うWTOの理事会・委員会の手続指針に関する共同提案を一般理事会に提出した。提案は（1）会合の設営、（2）理事会・委員会における貿易上の懸念事項の検討、（3）貿易上の懸念事項の非公式会合による解決、（4）貿易上の懸念事項を提起された途上国への支援、（5）対象となる理事会・委員会の範囲、の5項目で構成され、貿易上の懸念事項を所管の理事会（TRIPS（知的所有権の貿易関連の側面に関する）理事会、サービス貿易理事会）および委員会（WTO設立協定第4条に基づいて設立された委員会および情報技術製品の貿易拡大に関する加盟国委員会）が処理するための手続を詳細に定めている。

貿易上の懸念事項については、衛生植物検疫措置（SPS）委員会²³と貿易の技術的障害（TBT）に関する委員会²⁴が多数の案件（specific trade concerns）を取り上げて審議し、解決を図ってきた実績がよく知られている。貿易上の懸念事項が理事会・委員会で取り上げられれば、加盟国のWTO協定国内実施に関する透明性が向上し、事案がWTO紛争解決手続にエスカレートする前に解決されることが期待できる。提案は、SPS委員会とTBT委員会で実績を挙げているこの手続を他の理事会・委員会にも拡大して適用することを目指すものである。

(b) 途上国の卒業に関する米国の提案（2019年2月15日）

米国は2019年2月15日、WTOの交渉機能強化の手続に関する提案²⁵を一般理事会に提

出した。その表題とは裏腹に、提案の内容は WTO 交渉における途上国地位を卒業する基準を定めるものであった。具体的には、(1) OECD 加盟国ないし加盟交渉を開始した国（例えば、メキシコ、韓国）、(2) G20 メンバー国（例えば、中国、アルゼンチン）、(3) 世界銀行の定義による高所得国（high income country）（例えば、チリ、ウルグアイ）、(4) 輸出入貿易額の世界シェアが 0.5%以上の国（例えば、中国）の 4 つの基準を掲げ、以上のいずれかに該当する国は現在および将来の WTO 交渉において途上国としての特別かつ異なる待遇を供与されないとする。

(c) 中国のWTO改革に関する意見書（2019年5月13日）

中国は 2019 年 5 月 13 日、WTO 改革に関する詳細な意見書²⁶を提出した。意見書は冒頭で多角的貿易システムが貿易の自由化と途上国の経済発展を通じた世界経済の成長に果たしてきた役割について言及するとともに、多角的貿易システムが危機に瀕していると述べる。そして、2018 年 11 月に一般理事会に提出した文書で明らかにした WTO 改革に向けた中国の基本原則を繰り返す。即ち、(1) 無差別原則と開放性という多角的貿易システムの中核的価値の尊重、(2) 開発に向けた途上国の関心の擁護、(3) コンセンサスの慣行に従った改革、の 3 原則である。

意見書は続いて、WTO 改革が必要なテーマと改革の方向を述べる。これは、(1) WTO の存亡に関わり緊急の対処が必要な分野、(2) 世界経済のガバナンスにおける WTO の意義（relevance）を向上させる分野、(3) WTO の活動の効率性を改善させる分野、(4) 多角的貿易システムの包摂性（inclusiveness）を強化する分野、の 4 つに大別される。

意見書は (1) として、上級委員会の任命プロセスの停滞の打開、安全保障例外に対する規律の強化、WTO ルールに違反する一方的措置に対する規律の強化、の 3 点を挙げる。次に、(2) として、以下の 5 点を挙げる。

1. 農業に関するルールの不平等の是正、特に、先進国に認められた助成合計量（Aggregate Measurement of Support, AMS）の段階的廃止
2. 貿易救済（アンチダンピング税と補助金相殺関税）に対するルールの改善
3. 漁業補助金に関する交渉の加速
4. 電子商取引に関する共同声明に基づく、開かれた、包摂的な交渉プロセスの推進
5. 投資円滑化と中小零細企業という新たな問題に対する、開かれた、包摂的な議論の推進

意見書は (3) として、通報義務の遵守改善（途上国に対する支援と技術援助の強化を含む）と WTO の補助機関の効率性改善を挙げた。

意見書は（４）として、途上国の特別かつ異なる待遇の尊重、貿易と投資における公正な競争の原則を挙げた。後者については、WTO改革に名を借りた国有企業に対する特別または差別的な規律への反対、安全保障に基づく外国投資の審査が中立的に実施され、透明性とデュープロセスの原則に基づくこと、異なる所有構造（different ownership structures）を備えた投資に対する無差別待遇を挙げた。

3. WTO改革をめぐる主要な論点と有志国・個別国各国の立場

WTO改革をめぐる第2節で紹介した様々な有志国と個別国の提案を、主な論点に沿って整理する。提案の内容は、（１）WTOのルール刷新と（２）WTOの機能や手続の改善の2群に整理できる。

（１）WTOのルール刷新

WTOのルール刷新に関する提案は、(a) 既存のWTOルールの不履行やルールの間隙（lacunae）を埋め、規律を強化する提案、(b) WTOルールの存在しない新分野のルールの提案の2つに分けられる。

(a) に分類されるのは、産業補助金と国有企業、強制的技術移転に関するルールの提案である。これは、米中貿易摩擦の文脈で、米国が中国に対して是正を求めた産業補助金、国有企業による補助金、強制的技術移転の慣行にWTOルールの規律を及ぼそうとするものである。これには、①WTOのルールがカバーしているが、確実な履行が行われていない分野（産業補助金や国有企業による補助金）、②WTOが十分にカバーしていないため、ルールの強化・拡大が必要な分野（産業補助金、国有企業に対する規律および強制的技術移転）、が含まれる。

(b) に分類されるのは、WTO全加盟国の間で交渉が進められている漁業補助金および有志国の間で交渉が進められている共同声明イニシアティブと称されるデジタル貿易と電子商取引、投資円滑化およびサービス貿易の国内規制に関わるルールである。

（２）WTOの機能や手続の改善

多くの提案がWTOの機能や手続の改善に言及した。具体的には、①透明性の向上とWTO協定上の通報義務の強化、②WTOの理事会・委員会の機能強化（特に、貿易上の懸念（trade concern）手続の拡大・強化、③紛争解決手続、特に上級委員会手続の改革、④途上国の基準と卒業要件の導入、柔軟性と特別かつ異なる待遇（S&D）の改革、の4項目に言及する提案が多い。この他に、⑤交渉機能の再活性化、⑥貿易政策のモニタリングに言及する提

案もあった。

表7に、以上の論点と提案した有志国、個別国の見解を整理した。表中○は規律の強化ないし新設を説く見解、●は規律強化・新設への反対を唱える見解を意味する。

表7 WTO改革の論点と提案した有志国・会議体・個別国

		三極	EU	オク閣僚会合	米国	中国
ルールの刷新	産業補助金	○	○	○		
	国有企業	○	○			●
	強制的技術移転	○	○			
	デジタル貿易・電子商取引	○	○			○
	投資障壁		○			
	サービス障壁		○			
	漁業補助金	○		○		○
	貿易救済に関するルールの改善					○
	農業に関するルール					○
	一方的措置に対する規律					○
安全保障例外に対する規律					○	
機能・手続改善	透明性と通報義務	○	○	○		
	理事会・委員会の活動強化	○	○	○		
	紛争解決手続（上級委員会手続）		○	○		○
	交渉機能の再活性化		○	○		
	貿易政策のモニタリング			○		
	途上国定義・卒業、柔軟性、S&D	○	○	○	○	●

(出典：筆者作成)

4. WTO改革の今後の見通しと課題

WTO改革の背景を見たうえで、WTO改革に向けた有志国、会議体、個別の加盟国の提言を取り上げ、提言の内容を分析するとともにそれらがいかなるテーマについてどのような提言を行っているかを分析した。第1節で見たように、近年WTO改革に向けた論議が活発化している背景には、WTOを通じたルールに基づく多角的な自由貿易体制が危機に瀕していることがある。WTOの機能不全の中には、ドーハ開発アジェンダの頓挫やWTO協定の履行をモニターする制度（多くのWTO協定で義務付けられている通報制度、貿易

上の懸念（trade concern）の処理制度）の機能不全のように10年以上前から続いているものもある。これに対して、上級委員会の危機や米国トランプ政権による一方的な関税引上げ措置は最近2、3年に生じた動きである。近年これらが重なったことでWTOは深刻な危機的状況に陥っているとの認識が広まり、WTO改革の機運が高まった。WTOが改革を必要としているとの認識は多くのWTO加盟国の間で共有されており、第2節で見たように、2018年から2019年にかけて有志国、個別国が相次いでWTO改革に関する提言を公表した。

とはいえ、第3節で整理した通り、WTO改革に関する提言の内容は有志国、個別国によりまちまちであり、議論は収斂していない。例えば、上級委員会の危機については多くの提言が言及しているが、上級委員会委員の任命をボイコットした米国はこの問題について解決に向けた提言を公表していない。また、三極貿易大臣会合やECコンセプトペーパーが取り上げた国有企業の問題については、そこで暗に名指しされた中国は規律強化に反対の意向を提言で表明した。途上国地位と特別かつ異なる待遇（S&D）をめぐるても、中国と三極貿易大臣会合および米国の提言は対立している。比較的意見が一致しているのは透明性と通報義務の強化であるが、ここでも提言の細部を見れば意見の不一致が認められる。

WTO改革をめぐるっては、一般理事会や物品貿易理事会に加盟国の一部から上記の提言が提出された段階である。提言を公表していないWTO加盟国も多い。例えば、ブラジルなど多くの新興国や大半の途上国はいずれの提言にも名を連ねていない。一般理事会や物品貿易理事会が本格的にWTO改革を審議し、討議を経て議論の収斂が図られるにはさらに時間を要するものと思われる。本格的にWTO改革の討議が行われる段階になれば、164の加盟国間でコンセンサスを得ることの困難さが浮き彫りとなろう。さらに、改革の各テーマの間のホステージ・テーキング（例えば、先進国が主張する産業補助金の規律強化に対して、途上国が先進国の農業補助金の規律強化を主張するケース）という問題も生じることになり、合意に到達することは容易ではないだろう。

とはいえ、これまでの提言を通じて、WTO改革の主要な論点は明らかになったと思われる。それらは（1）WTOのルールの変更ないし既存のルールの強化・改善、（2）WTOの機構・制度の改善、（3）紛争解決上級委員会制度の見直しまたは改善、（4）その他、の4グループに分類できる。（1）には産業補助金や国有企業に対する規律の強化が含まれる。（2）には通報義務と透明性の強化、理事会・委員会の機能強化が含まれる。（3）には上級委員会の権限の明確化、任期が満了した上級委員会委員の事件担当の限度が含まれる。（4）には途上国に対する特別かつ異なる待遇および途上国の「卒業」の条件が含まれる。このうち、（1）と（4）は暗に中国を名指ししており、先進諸国、特に米国が中国に対す

るWTOルールの規律強化を要求しているものである。(2)の通報義務と透明性の強化も、補助金につき十分な通報を行っていない中国等に対する先進諸国の不満が背景となっている。

以上を踏まえると、WTO改革の隠れたテーマは、成長著しい中国とその経済体制に対する先進諸国の懸念であり、中国の国家資本主義に対する対抗であるといえる。とはいえ、国営企業は中国の経済体制の根幹をなすものであり、中国がこれらの論点について安易に改革に応じることは考えにくい。そのことは、第2節(3)(c)で見た中国の意見書がこの論点に関する主要先進国の主張に強く反対していることから明らかである。

WTO改革の今後の見通しとして、(1)比較的短期間に改革が実現する見込みがあるもの、(2)中期的(第13回閣僚会議ないし第14回閣僚会議)には改革が実現する見込みがあるもの、(3)容易には改革が実現しそうなもの3グループにあえて分類するとすれば、(1)には理事会・委員会の活動強化が含まれよう。これに対して(2)には通報義務と透明性の強化、上級委員会制度改革、いわゆる共同声明イニシアティブのうちデジタル貿易と電子商取引のルール策定が含まれよう。漁業補助金は(1)または(2)のいずれかに含まれよう。それ以外のテーマは(3)に分類されるのではないか。(1)および(2)に分類されるものでも、途上国に対する規律強化につながるテーマに対しては途上国の反対が予想され、第2節で取り上げた有志国の提言がその通りに実現されるとは考えにくい。多くの論点で加盟国の見解が出そろい、議論が進んでWTO改革のモメンタムが高まるにはなお時間を要するだろう。

WTO改革をめぐる現状を提言の主体という観点から整理すれば、三極貿易大臣会合が先行し、EUとオタワ閣僚会合がさらに詳しい提言を公表して追いかけて、これらの提言で実質的に標的とされた中国が対抗する内容の提言を公表したところである。米国は、三極貿易大臣会合に抛りながら、途上国(中国)の卒業に関する提案を公表する一方で、上級委員会改革では沈黙を続けている。各主体は今後自らの提言の実現に向けて賛同する加盟国を増やしていく努力を続けていくだろう。実質的には、国有企業、途上国の卒業問題をめぐって日米欧三極、オタワ閣僚会合と中国が対立する構図となっているが、上級委員会改革をめぐっては米国とその他の加盟国が対立している。鍵となるのは、これらの争点をめぐる各国の見解が収斂していくかどうかである。

WTO改革をめぐる以上の構図の中で、日本はいかなる役割を演じるべきか。三つの役割が考えられる。第一に、比較的短期間で合意が見込まれる理事会・委員会の活動強化について、途上国の意見も聞きながら合意形成を促す *facilitator* としての役割である。第二に、中期的には改革が実現する可能性のある上級委員会改革について、各国の意見の隔たりを

埋める役割である。上級委員会改革については、EUの提案を支持する国が増える一方で、上級委員会危機を招いた米国は提案を行っていない。日本は米国の意見を引き出し、WTOの紛争解決機関などのマルチのフォーラムの他、三極貿易大臣会合、OECD閣僚理事会、ダボス会議などの機会をとらえて、上級委員会改革に向けたEUの提案との隔たりを埋める努力をすべきである。第三に、電子商取引に関する有志国のルール形成を主導する役割である。このテーマをめぐっては、関税不賦課についてのモラトリアム延長問題に加えて、ルール交渉を加速化する必要がある。日本は、「信頼のおけるデータの自由流通 (Data free flow with trust)」をうたった2019年6月のG20大阪首脳宣言²⁷をとりまとめた。日本は、「信頼のおけるデータの自由流通」を基軸として、電子商取引をめぐる有志国のルール形成を主導すべきである²⁸。

—注—

- ¹ 参照、WTO設立協定第3条2項「世界貿易機関は、附属書に含まれている協定で取り扱われる事項に係る多角的貿易関係に関する加盟国間の交渉のための場 (forum) を提供する。」
- ² 米国は、1962年通商拡大法232条に基づく追加関税は1994年のGATT第21条の安全保障のための例外に該当すると主張する。同様に、1974年通商法301条に基づく対中国制裁関税は、中国による知的財産権の侵害などのWTO協定違反に対する対抗措置として正当化している。EUや中国は、通商拡大法232条に基づく追加関税に対抗した関税引上げをセーフガード協定第8条1項に基づく補償措置として正当化している。
- ³ 1994年のGATT第28条は加盟国がその譲許表を修正するための手続を定めている。
- ⁴ 参照、WTO, *WTO News*, Concerns grow in slippage about subsidy notifications. 25 April 2017.
- ⁵ 参照、外務省「G20 ブエノスアイレス・サミット」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page6_000231.html>
- ⁶ 参照、外務省「G20 大阪サミット」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page22_003217.html>
- ⁷ <<https://www.meti.go.jp/press/2017/12/20171213001/20171213001.html>>
- ⁸ WTO, General Council/Council for Trade in Goods, “Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO Agreements”, Communication from Argentina, Costa Rica, the European Union, Japan, and the United States, 1 November 2018. JOB/GC/204, JOB/CTC/14.
- ⁹ WTO, General Council/Council for Trade in Goods, “Procedures to enhance transparency and strengthen notification requirements under WTO Agreements”, Communication from Argentina, Australia, Canada, Costa Rica, the European Union, Japan, New Zealand, Taiwan, and the United States, 1 April 2019. JOB/GC/204/Rev.1, JOB/CTC/14/Rev.1.
- ¹⁰ WTO, Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper, Communication from Canada, 21 September 2018. JOB/GC/201.
- ¹¹ 有志国は以下の国である。オーストラリア、ブラジル、チリ、EU、日本、ケニア、韓国、メキシコ、ニュージーランド、ノルウェー、シンガポール、スイス。
- ¹² Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform. 25 October 2018.
<<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communique-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html>>
- ¹³ Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform group meeting in Davos. 24 January 2019.
<https://international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/wto-omc/2019-01-24-davos.aspx?lang=eng>
- ¹⁴ <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/30/speech-by-the-president-of-the-french-republic-to-open-the-oecd-annual-ministerial-council-meeting.en>>

- ¹⁵ EU, Concept paper on WTO modernization. 18 September 2018.
<https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf>
- ¹⁶ USTR, 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, pp.22-26. <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017>>
- ¹⁷ 共同提案した 11 の加盟国は以下の通り。オーストラリア、カナダ、中国、アイスランド、インド、韓国、メキシコ、ニュージーランド、ノルウェー、シンガポール、スイス。
- ¹⁸ Communication from the European Union, China, Canada, India, Norway, New Zealand, Switzerland, Australia, Republic of Korea, Iceland, Singapore and Mexico to the General Council, 26 November 2018. WT/GC/W/752.
- ¹⁹ Communication from the European Union, China and India to the General Council, 26 November 2018. WT/GC/W/753.
- ²⁰ 現行では上級委員会委員は非常勤職とされている。参照、WTO, Recommendation by the Preparatory Committee for the WTO approved by the Dispute Settlement Body on 10 February 1995, WT/DSB/1, 19 June 1995, paras.10-12.
- ²¹ 参照、紛争解決了解第 17.7 条「上級委員会は、必要とする適当な運営上のおよび法律問題に関する援助を受ける。」
- ²² 共同提案した 9 の加盟国は以下の通り。オーストラリア、香港、韓国、ニュージーランド、ノルウェー、パナマ、シンガポール、スイス、トルコ。
- ²³ 参照、WTO, Sanitary and Phytosanitary Information Management System. <<http://spsims.wto.org/>>
- ²⁴ 参照、WTO, Technical Barriers to Trade Information Management System.
<<http://tbtime.wto.org/en/SpecificTradeConcerns/Search>>
- ²⁵ Draft General Council Decision, Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO, 15 February 2019. WT/GC/W/764.
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/251580/q/WT/GC/W764.pdf>
- ²⁶ China's proposal on WTO Reform, Communication from China, 13 May 2019, WT/GC/773.
- ²⁷ G20 Osaka Leaders' Declaration, 29 June 2019, para.11.
<https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html>
- ²⁸ 本稿の執筆に当たり、小田部陽一元ジュネーブ代表部大使より貴重なご助言を賜った。