

WTO 上級委員会を巡る問題

1. 背景

WTO の上級委員会は、「小委員会（パネル）が取り扱った問題についての申立てを審理する」紛争解決機関（DSB）に設置された常設機関であり、「7人の者で構成するものとし、そのうちの三人が一の問題の委員を務める」とされている（DSU 第 17 条 1）。しかし 2017 年 6 月以降、次々と委員が任期を終え、2019 年 12 月には残る上級委員は 1 名となり、審理を行うことができない事態となっている。

通常、上級委員の任期終了前に、次の委員の選考が行われるが、現在にいたるまで、DSB において、選考プロセスを開始するためのコンセンサスが形成されていない。

2. 米国が指摘する上級委員会に関する問題点

米国は、2018 年 3 月に公表した “The President’s Trade Policy Agenda” において、「最大の懸念は、パネル及び上級委員会が、WTO 協定に定められた（加盟国の）権利・義務を加重・縮減していることである」と述べた上で、「米国の長年の立場は、パネル及び上級委員会は、加盟国によって交渉・合意された条文の文言に忠実に従って WTO 協定を適用するよう求められているというものである」としている。その上で、懸念を示す具体例として、①90 日期限の無視、②上級委員の任期後の業務の継続、③紛争解決に必要なではない勧告的意見の発出、④上級委員会による加盟国の国内法の見直し審査、⑤上級委員会報告書を先例として取扱うべき旨の上級委員会の主張、の 5 点を挙げている。

- ①（90 日期限の無視）について、DSU 第 17 条 5 は、上級委員会への上訴申立から原則 60 日以内、最長でも 90 日以内の報告書発出を上級委員会に義務づけている。米国は、2011 年より前は上級委員会がこの期限を遵守し、仮に 90 日を超える場合には期限を延長すべく加盟国の同意を得る実務となっていたことを指摘する。他方、2011 年以降、加盟国の同意を得るべく協議することもなく、期限を遵守できない旨を通知するのみになったとして、上級委員会の DSU の不遵守や不透明性を批判している。
- ②（上級委員の任期後の業務の継続）について、上級委員会手続規則 15 条は、「上級委員会の委員ではなくなった者は、上級委員会の承認および紛争解決機関に対する通知によって、委員であったときに割り当てられた上訴の処理を完了することができ、当該人物は、当該目的のためのみ、引き続き上級委員会の委員であるとみなされる」と規定する。米国は、上級委員の任命権限は、本来、紛争解決機関に属しており、加盟

国が決定すべき事項であるにも関わらず、上級委員会が同条に基づき、自ら実質的な任命行為を行っていることを問題視している。

※ なお、2020年2月には、上級委員会手続規則15条に基づき、2件の上級委員会報告書が採択された（DS499, DS505）。

- ③（紛争解決に必要なではない勧告的意見の発出）について、米国は、「紛争解決機関が行う勧告又は裁定は、この了解及び対象協定に基づく権利及び義務に従って問題の満足すべき解決を図ることを目的とする」と規定するDSU第3条4や、「紛争解決制度の目的は、紛争に関する明確な解決を確保することである」と規定するDSU第3条7等を根拠に、紛争解決制度の目的は「法を作ること」ではなく、加盟国が紛争を解決する助けとなることであり、国内裁判所や一部の国際裁判所とは異なり、WTO加盟国はパネル及び上級委員会に「勧告的意見」を発出する権限を与えていないと批判している。
- ④（上級委員会による加盟国の国内法の見直し審査）について、米国は、DSU第17条6は、「上級委員会への申立ては、小委員会の報告において対象とされた法的な問題及び小委員会が行った法的解釈に限定される」と定めているにも関わらず、上級委員会が法律問題として加盟国の国内法の意味を審査できると述べ、パネルの事実認定や当事者間で議論のない事実関係に基づかない結論を導いていると批判している。
- ⑤（上級委員会報告書を先例として取り扱うべき旨の上級委員会の主張）について、米国は、WTO協定の下では上級委員会の判断に先例拘束性は認められないとされているにも関わらず、上級委員会が、「説得力のある理由（**cogent reason**）」がない限りパネルは過去の上級委員会報告書に従わなければならないと判示し、それにより上級委員会報告書を加盟国が交渉により合意したWTO協定のように扱っていることを批判している。

3. 各国の動き

2019年1月より、ウォーカーNZ大使（DSB議長）がファシリテーターとなり、上記2.

①から⑤の問題を踏まえ、上級委の機能を改善するための解決策を模索し、上級委員会の機能停止を回避すべく、本件について加盟国らと協議する非公式会合を複数回開催してきた。

ウォーカーNZ大使は、2月、5月、7月の一般理事会において進捗を報告した他、10月、12月の一般理事会では、以下の内容を含む決議案について、提案を行った。

【90日期限について】

- ・ 90 日以内の上級委員会報告書発出義務を確認。
- ・ 当事国は上級委員会と 90 日を超えることを合意できる、合意を DSB に通知する。

【上級委員会の検討範囲について】

- ・ 国内法解釈は事実問題であり、上訴対象とならないことを確認。
- ・ 加盟国は、上級委で事実判断が覆らせようと、過度・不要な主張を行うことを差し控えることを確認。

【上級委員の任期後の業務の継続について】

- ・ 加盟国が任命権者であることを確認
- ・ 任期満了 180 日前に自動的に選考開始
- ・ 任期満了 60 前までに担当となり、任期満了までに口頭弁論が終了した件についてのみ、任期終了後も担当を継続

【紛争解決に必要なではない勧告的意見の発出について】

- ・ 上級委員会は、当事国が提起していない事項は判断せず、個別紛争解決に必要な限度で審理をする

【先例的価値について】

- ・ DS で先例は作られないことを確認する一方、協定上の権利・義務の法的解釈の一貫性、予見可能性の価値を確認
- ・ パネル・上級委員会は過去の事案が関連する限りにおいて参照することを確認

【権限逸脱（オーバーリーチ）について】

- ・ パネル・上級委、DSB は加盟国の権利・義務を追加・縮減しないことを確認
- ・ パネル・上級委は、AD 協定 17.6(ii)に従った、AD 協定の解釈を行う

【上級委員会と加盟国との対話】

- ・ 報告書採択とは別途、1 年に一度 DSB と上級委間で非公式対話を実施
- ・ 上級委の独立性・公平性を確保すべく、上級委員個人や係属案件については議論しないルールを設定する

なお日本は、米国の懸念に手当てするため、上級委員会の判断について、「(事実認定ではなく) 法的問題のみを扱うことの確認」、「加盟国の権利・義務に変更を加えないことの確認」、「先例拘束性は認められないことの確認」等を内容とする提案を、2019 年 5 月に豪州・チリと共同で提出した。ウォーカー大使の提案は、日本・豪州・チリの共同提案等、加盟国

から出された合計 12 の提案を踏まえ、非公式会合を通じて加盟国の一致点を見出したものであり、一般理事会での改革案の決定及び委員選任プロセスの再開について、日本含む大多数の加盟国が賛同を示したが、米国は「上級委がなぜルールを逸脱してきたのか」、「ルールから逸脱しないことをどう担保するか」について議論がないとして、改革案を支持せず、採択されなかった。

米国 USTR は 2020 年 2 月 11 日に “Report on the Appellate Body of the World Trade Organization” (全 174 頁) を公表し、上記①から⑤に加え、新たに⑥失効した措置、⑦WTO 他の機関の権限侵害、⑧協定解釈の排他的権限、についても上級委員会の権限逸脱の事例としてあげ、またこうした権限逸脱が、WTO 加盟国が合意していない権利・義務を協定から誤って読み解き、加盟国の政策余地を狭め、非市場経済に有利に働く結果につながったと主張した。具体的には、公的機関の解釈 (SCM 協定 1.1(a)(1))、悪影響の有無のテスト (GATT1.1、GATT3.1、TBT 協定 2.1)、ゼロイング (AD 協定 2)、第三国ベンチマーク (SCM 協定 14 条)、「予見されない事情の発展」テストと厳格な因果関係の分析 (GATT19 条)、補助金相殺税と AD 税の二重救済禁止 (SCM 協定 19.3、GATT6) などを誤った解釈の事例としてあげた。これらを踏まえ、上級委員会の権限逸脱は紛争処理システムのみならず、WTO 全体の効率・機能を阻害しており、恒久的かつ効果的な WTO 紛争処理制度の再建には、上級委員会の失敗に関して WTO 加盟国全体で折り合いを付ける必要があると主張している。

- ⑥ (失効した措置) について、米国は、上級委員会は WTO 協定に不整合な措置に関しては協定に整合するよう勧告をしなければならないにも関わらず、上級委員会は審理手続中に措置が失効した事実を要素として勘案し、勧告を出さないなど、明確に義務違反をしていることを指摘した。その上で、勧告が出ないことによりその後の紛争解決手続 (履行確認、対抗措置) を利用できない、被申立国が WTO 不整合と認定された措置を手続中に修正又は一時的に撤回することで、是正勧告から逃れようとする事態を誘発すると批判している。
- ⑦ (WTO 他の機関の権限侵害) について、米国は、DSB (加盟国) に権限があると明記されている、補助金協定における Annex V 手続や、上級委員の任命手続等について、上級委員会が権限もなく指示・意見をしており、DSB の核となる機能が損なわれていると批判している。
- ⑧ (協定解釈の排他的権限) については、米国は、WTO 協定においては閣僚会議及び一般理事会が協定の解釈を採択する排他的権限を有することが明確化されている (世界貿易機関を設立するマラケシュ協定 9.2) にも関わらず、上級委員会は「こうしたプ

プロセスを経てないものも WTO ルールを解釈する実質的な合意とみなされる」と主張し、加盟国が合意していないプロセスを経た決定等に権威付けを行い加盟国の権利を阻害したとして、批判している。

4. 上級委員会が機能を停止している間の暫定的な措置について

上級委員会が機能を停止している間、DSU25 条に基づく仲裁手続を活用する方法について、一部加盟国において議論が進んでいる。EU はカナダ・ノルウェーとの間で、今後上訴が必要な案件が発生した際は、仲裁手続を利用する旨合意済みである（2019 年 7 月、10 月）。

なお EU は、上級委員会の機能停止に関する対応として、EU 規則の改正案を 2019 年 12 月に発表した。現行の規則では、EU が貿易対抗措置を執るには、WTO の手続を上級委員会審理まで含めて終わることが必要とされているが、上級委員会が機能を停止している状況では、他国が上訴をすると、拘束力ある判断を受けることを回避できるようになる。そのため、他国が WTO による終局的判断を回避した場合（暫定的な措置を活用しない場合を含む）も、EU が対抗措置を打てるよう手当することが目的とされている。本改正案については、2020 年半ばまでに、欧州議会及び EU 理事会の決議を経て、規則を制定予定とされている。

また、EU や中国を始めとする 17 カ国・地域は、2020 年 1 月にダボスで開催された WTO 非公式閣僚会合において共同閣僚声明を発出し、上訴を可能とするための緊急措置として、改革後の上級委員会が完全に機能するまでの間に限り、WTO 協定の仲裁手続を利用した多国間の暫定上訴アレンジメントの活用を目指すとし、アレンジメントの迅速な最終化を目指すとしている。

5. 今後の課題

WTO 紛争解決手続は、個別の紛争案件の解決を通じ、多角的自由貿易体制を支える、WTO の中心的な柱の 1 つであり、最終審にあたる上級委員会について、審理に必要な定員を下回るという WTO ルールが想定していなかった事態となった。

パネルの判断は、上訴された場合、上訴審理が終了するまで採択することができないため（DSU 第 16.4 条参照）、パネルで敗訴した国は上訴することで、紛争解決機関による是正勧告を阻むことができ、紛争解決手続は機能不全となりかねない。

上級委員会の機能の早期回復、紛争解決制度の本来の機能の発揮に向けて、全ての加盟国が積極的に、解決に向けた議論に参加する必要がある。日本は、かかる議論を進め、本件の解決の糸口を模索すべく、上級委員会改革に関する国際的な議論に建設的に関与していく

べきである。