

長期化するWTO紛争解決の機能停止 —企業が取り得る対応とは—



MITSUI & CO.
GLOBAL STRATEGIC
STUDIES INSTITUTE

三井物産戦略研究所
国際情報部
股野信哉

Summary

- WTOの紛争解決制度は、2019年に最終審に当たる上級委員会が機能停止に陥り、5年以上たった現在でも停止したままで、当面機能回復は見込めない。
- 機能停止により、通商紛争をこの制度で解決しようとのインセンティブが低下し、紛争案件の上級委員会への「空上訴」や「塩漬け」などの弊害が出ている。
- こうした状況は、日本の企業や産業界にとり不都合である。ただ、パネル段階までの解決を期待して引き続き政府にWTO紛争解決制度の活用を要請し、パネル判断を不服とする場合には、上級委員会に代わるMPIAの活用を要請するという「次善の策」を取り得る。

1. WTO紛争解決制度とは

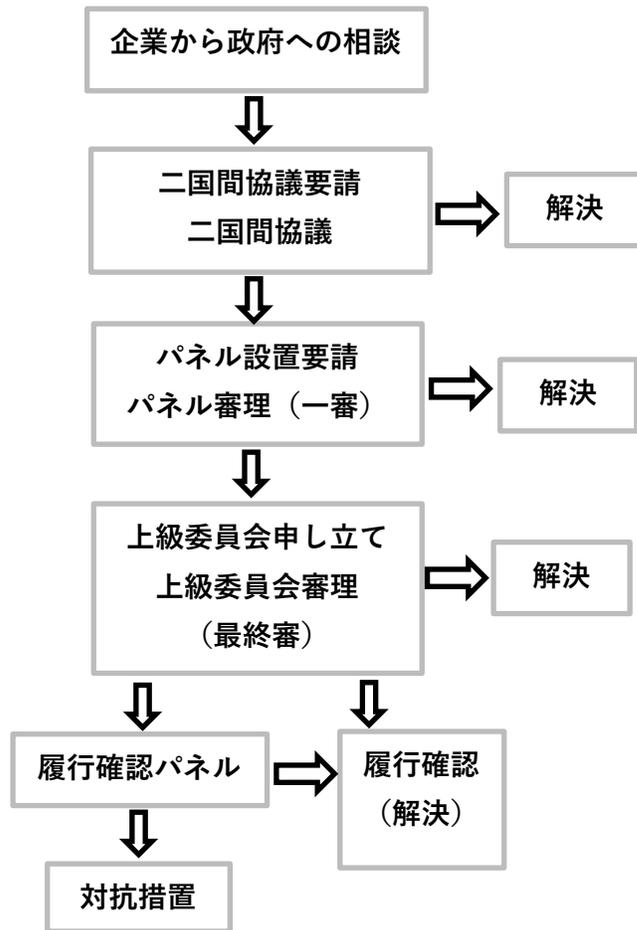
世界貿易機関（WTO）加盟国は、不当なアンチダンピング（AD¹）関税の賦課など、WTO協定に抵触する疑いがある通商紛争が生じた場合、同協定の一部である「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解（DSU²）」という紛争解決制度を活用することができる。その手続きの流れは図表1の通りである³。

¹ ADはAnti Dumpingの略。

² Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputesの略。

³ 日本の場合、経済産業省通商政策局通商機構部国際経済紛争対策室に、WTO協定など国際ルールに照らして問題となる外国政府の貿易政策・措置により問題に直面している企業・事業者を対象に「外国政府による不公正な貿易措置に関する相談窓口」が設置されている。

図表1：WTO紛争解決手続きの流れ



出所：DSUから三井物産戦略研究所作成。

2. WTO紛争解決制度の活用

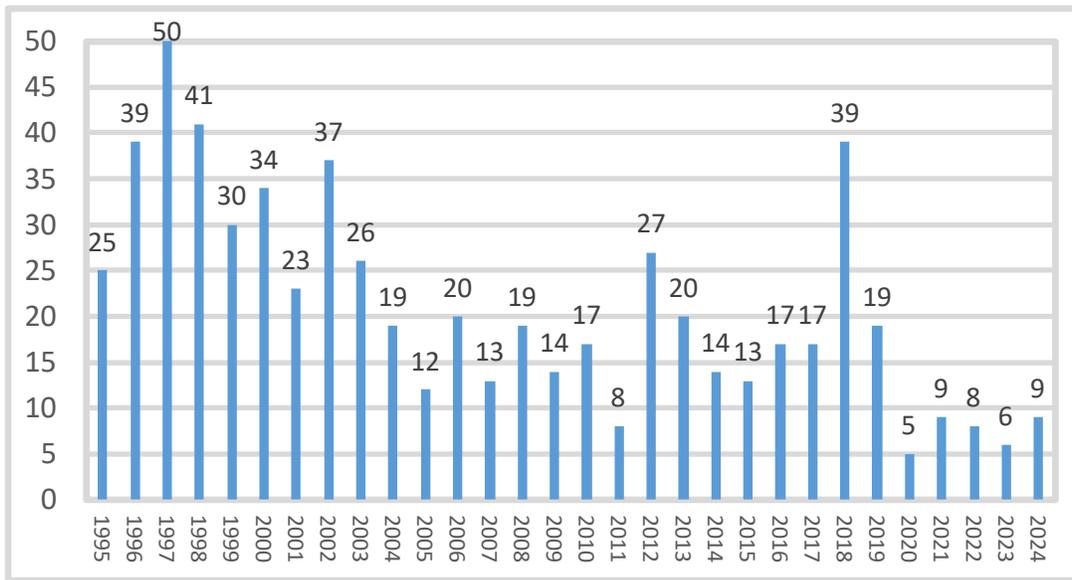
2-1. 活用状況

WTO紛争解決制度により、これまでに解決が試みられた通商紛争の総数は630件⁴に上る（図表2）。その8割超の511件⁵が、不当な措置の是正を求める上級委員会による勧告を被申し立て国が履行したことなどにより、解決に至っている。

⁴ 2024年11月8日現在。

⁵ WTOウェブサイト（https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm最終閲覧日2024年11月8日）のデータから三井物産戦略研究所が整理。なお、二国間協議に関しては、経済産業省の見解に倣い、協議要請から2年以上パネル設置要請のないケースを解決と整理した（https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/revDSlink.pdf）。

図表2：WTO紛争解決制度の活用件数推移



注：縦軸は件数。横軸は年。2024年は11月8日現在。

出所：WTOウェブサイトから三井物産戦略研究所作成。

(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm最終閲覧日2024年11月8日)

2-2. 日本による活用

日本について見ると、申し立て国として日本政府がWTO紛争解決制度を活用した件数は27件である。うち、主張が容認されるなど「勝訴」したのは21件、逆に主張が容認されず「敗訴」したのは2件のみである。これは、日本政府による同制度の活用が、日本の産業界や企業が諸外国による不当な貿易関連措置の導入・運用により被った不利益を取り除くのに役立ってきたことを示している⁶。

最新の事例に、韓国政府による日本製空気圧伝送用バルブ⁷に対するAD課税案件がある⁸。日本政府は2016年、韓国政府による下記日本企業3社へのAD課税措置は、AD協定に違反しているとして、二国間協議を要請した。韓国政府の主張は、同バルブについてダンピングの事実や自国産業界への被害があるため、豊興工業とCKDの当該製品に22.77%、SMCの当該製品に11.66%のAD税を課したというものである。同協議では解決せず、日本政府は同年にパネル設置を要求、審理を経て日本政府の主張は一部認められた。だが、日韓両国ともこの結果を受け入れず、2018年に上級委員会に申し立てを行った。審理を経て2019年、同委員会は日本の主張を受け入れ、韓国によるAD課税は、ダンピングによる損害を認定する前提として、日本製品の輸入が韓国製バルブの価格低下圧力をもたらしたのか適切な説明がないなどの点でAD協定に違反すると認定し、韓国に対して措置の是正を

⁶ 他の4件は係争中（二国間協議中が1件、パネル審理中が2件、上級委員会審理中が1件）である。経済産業省「2024年版不公正貿易報告書」。（https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/fukosei_boeki/report_2024/pdf/2024_02_17.pdf）

⁷ 圧縮空気を利用して空圧シリンダーなどを伸縮・回転させるために、圧縮空気の流れ具合を制御するもの。半導体、自動車製造工場などの組立装置や搬送装置などに用いられる。韓国がアンチダンピング課税を開始した前年の2014年時点で、同バルブの日本から韓国への輸出額は63億円。

⁸ 経済産業省「2024年版不公正貿易報告書」、およびWTOウェブサイト。

（https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds504_e.htm）2019年9月11日付経済産業省ニュースリリース

（<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/11386709/www.meti.go.jp/press/2019/09/20190911001/20190911001.html>） 、2020年6月1日付ジェトロ「ビジネス短信」（<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/06/bb4122bcb3bb55cd.html>）。

勧告した。同国はこれを受け入れ、2020年8月に上記AD課税を停止した⁹。

3. 上級委員会の機能停止

3-1. 機能停止の背景

裁判官に当たる上級委員会委員の定員は7名で、退任すると加盟国の全会一致により新委員が選任される。2017年以降、米国は新委員の選任に応じず退任の度に欠員が生じ、2019年に審理に必要な3名を下回り上級委員会の機能は停止した。以来、その機能は回復していない。

米国が委員の選任を拒否しているのは、長年上級委員会への不満を募らせてきたためである。主な不満は「上級委員会は、WTO協定に定められた権限を逸脱し、同協定の独自解釈を行ってきた。それにより同委員会は、米国の義務を増大させ権利を減少させてきた」というものである¹⁰。

米国は、被申し立て国になった多くの案件で不満を表明してきた。その1つに「バード修正条項事件」にかかわるものがある。これは米国がバード修正条項という国内法に従いAD税や補助金相殺関税の賦課による税収を、賦課を求めたり支持したりした国内企業に分配していた措置¹¹が、WTO協定に違反するとして、日本などが提訴した案件である。対立は上級委員会まで進み、2003年に同委員会はこの違反を認定し、米国に是正を勧告した¹²。敗訴した米国は同条項を廃止せざるを得なくなり「上級委員会には、権限がないのに米国の国内法を変更させた」との不満をあらわにした¹³。

3-2. 上級委員会機能停止の弊害

上級委員会の機能停止の主な弊害は、以下の3つである。

①WTO紛争解決制度の活用自体が減っている。図表2の通り、同制度の活用件数は、上級委員会が機能停止に陥った2019年まで毎年ほぼ2桁のペースで推移しており、年平均24件あった。それが2020年以降は激減し、年平均わずか7.4件である。これは、通商紛争を同制度で解決しようとのインセンテ

⁹ なお、日本がWTO紛争解決制度上の被申し立て国になったのは14件である（出所は、注5に同じ）。うち、日本の主張が容認され勝訴したのは1件である。これは、米国がコダックの訴えに基づき「日本政府は、外国製フィルムの市場参入を妨げる流通制度を作り上げ、それにより米国製フィルムの輸出機会を害している」と申し立てたが、1998年にパネルが退け、米国が上級委員会に申し立てなかったことで日本の勝訴が確定した案件（出所は、外務省ウェブサイト<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/funso/funsou.html#ds44>）。逆に、主張が容認されず敗訴したのは3件である。これは、米国が「日本が、りんご輸入解禁の条件として課している検疫措置は、科学的根拠がないので、衛生植物検疫措置の適用に関する協定（SPS協定）に違反する」と申し立て、2003年に上級委員会で日本の敗訴が確定し、日本が措置を是正した案件など（出所は、注5に同じ）。他の9件は二国間協議での合意などにより、パネル設置要請以前に解決に至っている。残る1件はパネル審理中である。

¹⁰ 他には、紛争解決に必要な勧告的意見の発出、国内法の見直し審査、勧告を先例とすべきとの主張など。“Report on the Appellate Body of the World Trade Organization” Feb. 2020, USTR.

(https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf)

¹¹ 例えば、2002年度の分配額は3億3,000万ドル、うち日本からの輸入に起因する額は約1億800万ドルだった。外務省ウェブサイト(https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/16/dga_0831b.html)。

¹² 経済産業省「2017年版不正貿易報告書」。

¹³ WTO上級委員会議事録（WT/DSB/M/142）、2003年3月6日

(<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DSB/M142.pdf&Open=True>)。また、米国は「補助金協定には、禁止される補助金が列挙されているが、この措置はその中になく、上級委員会は同協定を独自に解釈し、我が国の権利を減少させた」との不満も示した。

イブが低下し、不当な措置が常態化していることを示している¹⁴。

②上級委員会に申し立てられた案件は、解決されないまま「塩漬け」になっている。現在31件あり、WTOは「上級委員会は、これらのいずれも審理できない」としている¹⁵。

③パネル段階で被申し立て国が敗訴した場合でも、上級委員会の機能停止に乗じて「空上訴」し、不当な措置を取り続けることが可能になった。上記31件中、空上訴とみられるのは23件あり、うち9件が米国によるものである。他には、インドが5件、インドネシアが2件、トルコ、ドミニカ共和国、中国、モロッコ、パキスタン、韓国、EUが各1件空上訴している¹⁶。今後も機能停止が続く限り、空上訴が増える懸念がある。

日本は2件空上訴されている。うち1件は¹⁷、韓国による日本製ステンレス棒鋼に対するAD課税の延長案件である¹⁸。韓国政府は同製品が不当に安く流入して国内産業が損害を被っているとし、2004年に15.39%のAD税を課した¹⁹。AD税賦課期間は原則5年以内だが、韓国政府が延長を繰り返したため²⁰、日本政府は、ステンレス協会など産業界による「不当かつ極めて遺憾」²¹との声を受け、2018年にWTO紛争解決制度の活用を踏み切った。2020年にパネルは、韓国政府に対し措置の是正を勧告し、日本は勝訴した。だが、韓国はこれを受け入れず、2021年に上級委員会に空上訴し、その後も課税し続けた。結局、2024年になって韓国政府は、AD税賦課で同製品の輸入が減少したなどとし、5回目の延長を行わないと決め課税は終了したが、空上訴により安易なAD税延長の乱用が可能になったことは否めない。

4. 上級委員会機能回復に向けた取り組みと見通し

WTO加盟国は、上級委員会の機能停止に手をこまねいていたわけではなく、停止が決定的になった2019年から紛争解決制度の改革について非公式会合や提案を重ねてきた。2022年に開催された最高意思決定機関のWTO閣僚会議では「2024年までにすべての加盟国が利用できる完全なかつよく機能する紛争解決制度の実現を目的として議論を行うことに合意した」²²。これを受け、2024年2月開催の一般理事会特別会議において、それまでに提示された70もの提案を踏まえた改革案が統合条文案の形で報告された²³。ただ、肝心の上級委員会については何ら規定がなく「加盟国は議論の結論を出し、本案

¹⁴ 筆者の日本政府関係者からの聞き取りによる。例えば、米国が2023年に施行した歳出・歳入法（インフレ抑制法、IRA）は、北米で組み立てられた電気自動車を対象に、購入者に対し課税優遇するものだが、日本車は対象ではなく、WTO協定に整合的か疑問だという。他にも、インド、インドネシア、アフリカ諸国などに同様の傾向が見られ、このような事態が広がっていることを問題視している。

¹⁵ WTOウェブサイト（https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm#fnt-1最終閲覧日2024年11月11日）。

¹⁶ 注15に同じ。

¹⁷ もう1件は、インドがスマートフォンなどICT製品の関税を不当に引き上げた件で、日本がパネルで勝訴したが、インドが空上訴した案件。

¹⁸ 経済産業省「2024年版不正貿易報告書」。

¹⁹ 2020年12月1日付日本経済新聞記事。

²⁰ 日本から韓国へのステンレス棒鋼輸出は、AD税賦課前の2003年には9,269トンだったが、2021年には4,303トンへと減少した。2024年1月21日付聯合ニュース記事。

²¹ ステンレス協会ウェブサイト（<https://www.jssa.gr.jp/contents/news/danpinng/>）。

²² 経済産業省「2024年版不正貿易報告書」。

²³ WTOウェブサイト“SPECIAL MEETING OF THE GENERAL COUNCIL” 14 Feb. 2024 Document symbol JOB/GC/385

に盛り込むべき」と記載された。その後も同委員会の機能回復にめどが立たないまま2024年は過ぎた。

同委員会機能回復の鍵を握るのは米国である。ただ、同国は議論に参加はするが、結論を急がないとの立場である²⁴。また、同国のWTO脱退を示唆したトランプ氏が再び大統領に就任したことで、機能回復は長期的に実現しない可能性が一層高まった。

5. 企業が取り得る対応

以上見てきたように、WTO上級委員会の機能停止は、日本の企業や産業界にとり不都合である。現時点でとり得る次善の策は、以下の通りである。

パネル段階までの解決を期待し、これまで通り日本政府にWTO紛争解決制度の活用を要請する。実際、この制度により解決が試みられた紛争630件のうち、218件がパネル段階までで解決している。ただし、今後は不当な措置を取り続けるために空上訴される案件の増加が予想されることから、これまでほどパネル段階までの解決は期待できなくなるとみられる。

パネルの判断を不服とする場合、日本政府に「多国間暫定上訴仲裁アレンジメント（MPIA²⁵）」の活用を要請する。MPIAは、上級委員会の代替として²⁶、同委員会の機能が回復するまでの期限付きで、2020年にEUが主導して立ち上げた紛争解決の枠組である（図表3）。現在の参加国は、日本、EU加盟国、中国、ブラジルなど54カ国である²⁷。活用するには申し立て国、被申し立て国ともに参加国でなければならないが、参加国はパネル判断を不服とする場合でも上級委員会に空上訴せず、MPIAを活用することで合意している²⁸。

事例として、EU産冷凍ポテトへのAD課税を巡り、パネル判断を不服とするコロンビアがEUを相手にMPIAへ申し立て、EUの勝訴で解決した案件²⁹がある³⁰。また、日本企業関連では、日本製ステンレス製品に対する中国によるAD課税案件がある。日本はこれを不服として、2021年にWTOに提訴、2023年にパネルは日本の主張を認め、中国に対し措置の是正を勧告、中国は2024年7月にAD課税を停止した。日本鉄鋼連盟など業界団体は「パネル審理中の2023年3月10日、日本政府がMPIAに参加する旨の決定

(https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=305907,303712,303683,303682,303685,303687,303642,303677,303331,300841&CurrentCatalogueIdIndex=3&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)

²⁴ 筆者の日本政府関係者からの聞き取りによる。また、別の関係者からの聞き取りによると、米国は安全保障にかかわる措置の扱いにこだわっており、これには触れてほしくないと考えているとのこと。

²⁵ Multi-party Interim Appeal Arbitration Arrangementの略。

²⁶ MPIAは上級委員会に代わり最終審となり、その判断には強制力（対抗措置）がある。

²⁷ Geneva Trade Platformウェブサイト (https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/最終閲覧日2024年11月11日)。米国、韓国、インドなどは参加していない。今後は、WTO加盟全167カ国のより多くの国がMPIAにも参加することが望ましい。特に、日本企業のプレゼンスが大きいASEANに関しては、今のところシンガポールとフィリピンしか参加しておらず、日本政府には他のASEAN諸国の参加を慫慂するよう期待される。

²⁸ 2023年6月19日付、経済産業省ニュースリリース

(<https://www.meti.go.jp/press/2023/06/20230619001/20230619001.html>) なお、MPIAの活用は、案件ごとに当事国間の合意が必要。

²⁹ 「WTO パネル・上級委員会報告書等研究会報告書」2023年、立教大学岩月直樹教授

(https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/3_dispute_settlement/33_panel_kenkyukai/6_DS591.pdf)

³⁰ 日本はまだMPIAを活用したことがない。

を行ったことにより、本紛争案件が空上訴される事態を未然に防ぐことができ、問題の早期解決につながった」³¹と評価している。一方、中国は2024年11月、EUによる中国製の電気自動車への追加関税の決定に関してWTOに提訴した。目下³²、協議要請段階にあるが、今後パネルへと進み、その判断をいずれかが不服とすれば、中国、EUともに参加しているMPIAを活用して解決が図られることもありえよう。

なお、将来日本が空上訴対抗措置を制定した場合、その活用の要請が可能となろう。MPIAに参加しているEUやブラジルは、非参加国に空上訴された場合、関税の引き上げなどの対抗措置を取る独自の制度を設けている。現在日本にはないが、経済産業省が設けた研究会が「空上訴への対抗措置を制度として整備することについても、具体的な検討を進めるべき」と提言しており³³、今後実現する可能性がある。実現すれば、追加関税などにより空上訴を撤回させたり、空上訴を抑止してパネル段階までで解決しやすくなる効果が期待できよう。

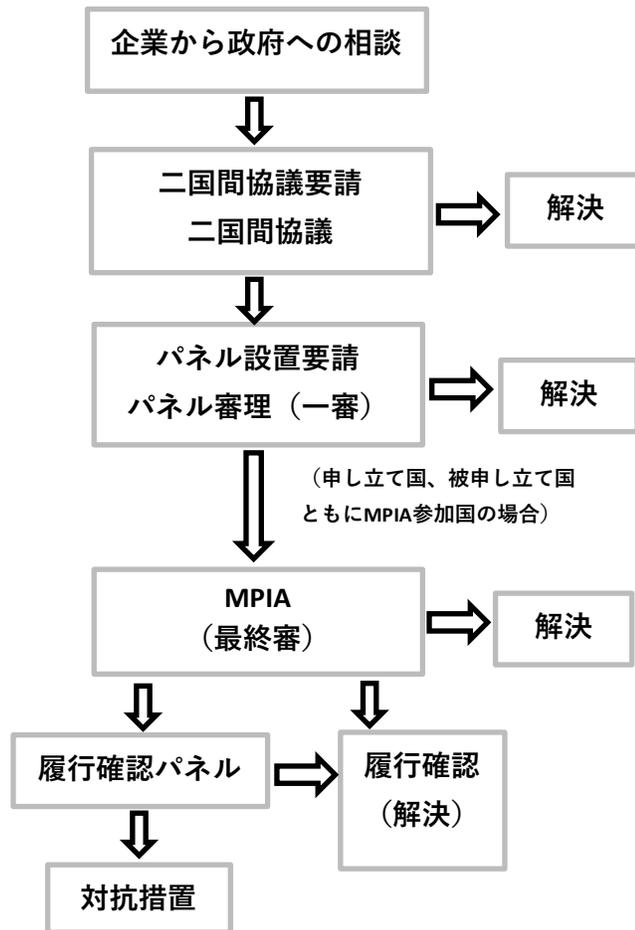
³¹ 「日本鉄鋼連盟、特殊鋼倶楽部、ステンレス協会 3団体会長連名によるコメント」
(<https://www.jisf.or.jp/news/comment/20240723.html>)

³² 2024年11月4日現在。

³³ 「WTO 上級委員会の機能停止下の政策対応研究会中間報告書」2022年6月、経済産業省
(<https://www.meti.go.jp/press/2022/06/20220627001/20220627001-d.pdf>)

なお、日本鉄鋼連盟などが「鉄鋼業界はその内容を支持し、報告書に示された提言が速やかに実現されることを強く期待します」とのコメントを公表している (<https://www.jisf.or.jp/news/comment/20220721-1.html>)。一方で、同報告書の公表以降、目立った動きは見られない。その背景として、政府には、多くの国が認めるWTO協定とは別に国内法による一方的措置である空上訴対抗措置を取ることへの抵抗感や、同措置を取ることで逆により相手国から報復的な措置を受けかねないとの懸念があるとみられ、政府はEUやブラジルによる実績の積み上げを待って、それらも参考にして空上訴対抗措置制定の是非を判断すると推察される。

図表3：上級委員会機能停止下にMPIAを活用する場合のWTO紛争解決手続きの流れ



出所：DSUおよび経済産業省「不公正貿易報告書」から三井物産戦略研究所作成。

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できると思われる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社および三井物産グループの統一した見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社および三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。