

新たな通商ルール戦略研究会

— 非経済的関心事に基づく制限措置について —

人権分野とりまとめ

新たな通商ルール戦略研究会

2023年6月2日

<目次>

I. 本研究会の Scope

II. 人権分野の通商制限措置と WTO ルール

II-1. 平時の人権侵害物品の貿易制限措置

1. 措置の概要

(1) 輸入制限措置

(2) 輸出制限措置

2. 現行ルールとの整合性

(1) 最恵国待遇義務、無差別原則

(2) 数量制限の一般的禁止原則

3. 例外規定の適用可能性

(1) GATT 第 20 条(a)公徳の保護のために必要な措置

①過去の先例からの解釈

②上記解釈の限界と方向性

(2) GATT 第 20 条(e)刑務所労働の産品に関する措置

①刑務所労働と強制労働の相違点

②解釈の方向性

(3) GATT 第 20 条(d) この協定の規定に反しない法令の遵守を確保するために必要な措置

(4) GATT 第 20 条(b) 人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置

II-2. 戦時の人権侵害に対する貿易制限措置

1. 措置の概要と論点

2. 現行ルールとの整合性

3. 措置の正当化(例外規定の解釈) <GATT 第21条 戦時その他の国際関係の緊急時>

II-3. 人権侵害関与者の資産凍結・入国禁止(GATS 規定の適用)

1. 措置の概要と根拠法制

2. 現行ルールとの整合性

II-4. 国連決議に基づく制裁措置

1. 措置の概要(これまでの主な発動事例)

2. 現行ルール、例外規定との整合性

Ⅲ. FTA による人権関連ルールの発展

Ⅲ-1. 先進的 FTA におけるルールの発展

1. FTA における人権保護規律の導入、強化の背景
2. 先進的 FTA における人権(強制労働)関連規定の特徴

Ⅲ-2. 先進的 FTA の課題

1. WTO ルールとの調整(例外規定による正当化)
 - (1) GATT 第 20 条(d)「この協定の規定に反しない法令の遵守を確保するために必要な措置」
 - (2) GATT 第 24 条
2. FTA 間の調整

Ⅳ. 対応の方向性

1. 基本的考え方
2. 濫用の防止(GATT 例外規定の概念限定化、要件厳格化)
 - (1) 「公徳」概念の限定化(概念の国際的共有と輸入国裁量の制限)
 - (2) 必要性要件の厳格化
 - (3) 20 条柱書の厳格な運用
3. マルチルール化の基盤作り
 - (1) 先進的 FTA での人権関連規定の取り込み
 - (2) 関連国際機関との連携、相互補完
4. 我が国の取り組み

I. 本研究会の Scope

(1) 今後の国際経済社会の持続的発展を図る観点から、国際通商ルールは自由貿易による経済的効率性の追及と、非経済的要素とされる環境や人権など普遍的価値への対応と共存を求められている。

(2) もとより人権問題には多様な分野が含まれるが、通商の観点からは、主として労働分野、特に強制労働の問題が取り上げられてきた。歴史的には資本主義発展の初期段階に奴隷法や児童労働禁止法が一部の国で導入され、その後、各国で憲法上の保護が図られると共に、国際労働機関 (ILO) 条約の締結などの形で国際的な枠組みが構築されてきた。¹

人権保護を目的とした貿易制限的措置も、国連安保理決議に基づき南アフリカ(1977年)、ソマリア(1992年)などに対する経済制裁、反政府勢力の資金源とされたダイヤモンド原石(紛争ダイヤモンド問題)の取引規制(キンバリープロセス)(2003年)の形で²、事案毎に、基本的には国の責任として実施されてきた。

(3) 今世紀に入り、企業活動のグローバル化の加速、活動拠点の世界各地への展開により、途上国での鉱山や農園での劣悪な労働環境や人権問題が顕在化し、人権保護の責任や義務が企業にも求められることとなった。この動きを定式化したのが国連の「ビジネスと人権に関する指導原則」(2011年)である。指導原則の採択以降、人権は、“SDGsの実現と人権の保護・促進は総合に補強し合い、表裏一体の関係にある”(日本政府“ビジネスと人権に関する行動計画”)とされ、環境問題と共に国際社会の重要な政策課題と位置付けられるに至っている。

(4) そうした流れを受け、欧米諸国は企業のサプライチェーン上の人権侵害に対処するための法的措置の導入を進め、人権デューデリジェンスの義務化に止まらず、新たに輸出入規制の導入や関与した個人・法人の資産凍結などの制裁措置を発動してきている。

具体的な事例としては、輸入規制としては米国の関税法307条(2016年発動条件緩和)、ウイグル強制労働防止法(2020年)、EUでも欧州委員会では強制労働製品の輸入禁止法案を公表・検討している。輸出規制については、米国のほか、EUの“サイバー監視技術を用いた人権侵害に

¹ 児童労働について、児童労働の廃止と若年労働者の労働条件向上を目的とする ILO の 1973 年の「就業が認められるための最低年齢に関する条約」(第 138 号)、および 18 歳未満の児童による最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃を確保するための即時の効果的な措置を求める 1999 年の「最悪の形態の児童労働の禁止及び撤廃のための即時の行動に関する条約」(第 182 号) などによって規定されている。

² 紛争ダイヤモンドについては、GATT 上の義務との整合性を担保するため、WTO 上のウェーバー(義務免除)により整合性が担保された(経済産業省「不公正貿易報告書」(2015 年版、290-291 頁参照))

対処するための規則改正”など、既存の枠組みの運用強化や制度改正が進められており、我が国でも人権侵害を理由とする輸出管理の検討を今後進めていく方向性が示されている(2021年)。

更に米国ではグローバル・マグニツキー法(2016年)に基づき、ウイグルでの深刻な人権侵害への関与を理由に個人・法人への制裁措置や、大統領による国家緊急事態宣言に基づくミャンマー軍関係者、企業への制裁措置(2021年)を発動している。なお、グローバル・マグニツキー法に相当する法令はEU、英国、カナダ、オーストラリアでも整備されている。

(5)また、近時締結されているCPTPP、USMCA、日EU EPAなどのFTAに於いては、中核的労働基準の順守などの締約国の規律と共に、第三国に対する協力的対抗規定(CPTPP)、強制労働産品の輸入禁止(USMCA)など、労働分野での通商上の措置を取り入れた事例が増加している。

(6)上記のとおり、先進諸国を中心に、人権保護を目的とした通商上の規制措置の導入は国際的な潮流となっているものと見られる。その背景として世界的な人権保護に対する意識の高まりが基本にあることは言うまでもない。ただ、強制労働などで製造された安価な製品に対する公正な競争条件(レベルプレーイングフィールド)確保の問題も無視できない要素として指摘されている。

労働コストの差を規制措置で埋めるような考え方は保護主義的な動きが背景にあることが多く、「これは偽装された保護主義ではないか」、「経済力を梃子にした内政干渉ではないか」、更には「人権保護を隠れ蓑としつつ、真の目的は貿易制限によって相手国に経済的打撃を与えることではないか」、といった懸念が指摘されている。

(7)こうした懸念を払拭するためには、これら措置の国際通商ルール上の整合性、正当性の検証が重要である。しかし、現行のWTO協定には労働基準を含む人権保護についての明示的な規定はなく、基本的には第20条例外規定の解釈に拠らざるを得ない。しかし人権侵害を巡っての先例は乏しく、どのような解釈で例外規定を援用できるかは必ずしも明らかではない。加えて人権分野においては、環境におけるパリ協定のような包括的な国際的規範やフレームワークもない。

今後、更なる規制措置導入の加速化が見込まれる中、このままの状態を放置すれば、人権保護を名目とした貿易制限措置が濫用されるリスクは高く、これが通商紛争に発展し、国際通商体制に大きな混乱を招くことが想定される。

(8)このため、本研究会では人権保護を理由とした貿易制限措置の現状について労働分野を中心に整理し、現行WTOの例外規定の解釈上、どのような措置がどのような条件下で許容されるの

か、仮に解釈上の限界があるとするれば、どのような対応が図られるべきかなどについて、先進的な FTA などの取り組みも念頭に置きつつ、その方向性を示すこととした。³

なお、人権や環境の保護は、世界全体の共通利益として国境を越えて国際社会が協力して取り組まない限りは有効な成果が得られにくい問題である。また共に WTO 協定上の明文規定がなく、第20条例外規定の解釈に依存せざるを得ない状況にある。従って、人権を巡る国際通商ルールの在り方については、環境分野との共通点や相違点に留意しつつ、検討を行った。

II. 人権分野の通商制限措置と WTO ルール

II-1. 平時の人権侵害物品の貿易制限措置

1. 措置の概要

(1) 輸入制限措置

① 米国

米国は下記掲載した関税法 307 条に基づき、その全部または一部が強制労働によって製造されたことを理由として製品の輸入差止を行う権限を財務省に付与している。

1930 年関税法 307 条

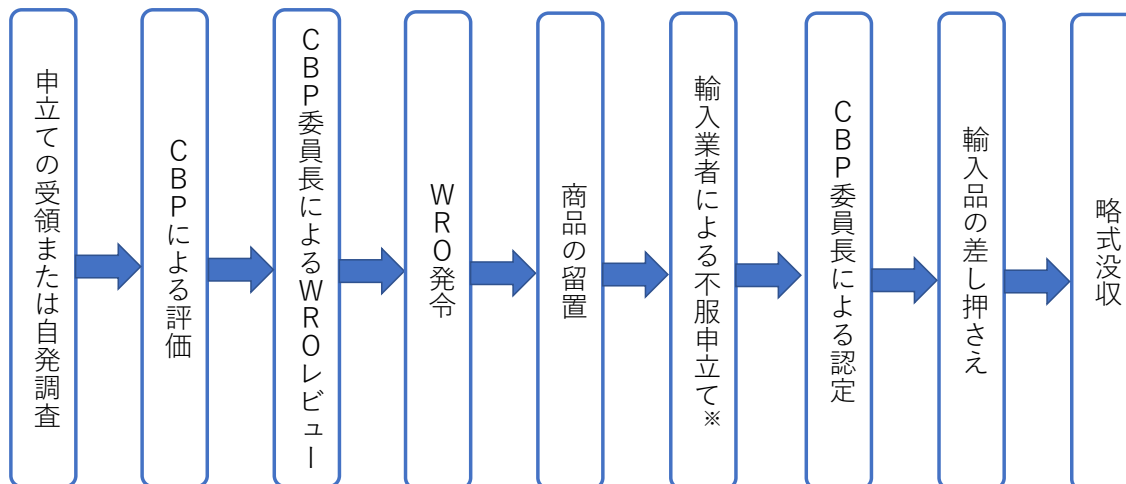
All goods, wares, articles, and merchandise mined, produced, or manufactured wholly or in part in any foreign country by convict labor or/and forced labor or/and indentured labor under penal sanctions shall not be entitled to entry at any of the ports of the United States, and the importation thereof is hereby prohibited, and the Secretary of the Treasury is authorized and directed to prescribe such regulations as may be necessary for the enforcement of this provision.

307 条に関する実務は、税関(米国国土安全保障省 税関・国境取締局 (CBP))が担っている。この流れは、まず自主調査又は第三者からの情報提供から強制労働によって製造された疑いのある製品がある場合、税関による検査が実施され、これが検査で確認された場合には CBP が強制労働に依拠すると決定した製品に違反商品保留命令 (WRO) を発動することで、輸入を差し止めることが可能である。差し止め措置を受けた輸入者は措置後 3 カ月以内に該当製品を米国外に輸出するか、税関に反論(再検討の申請)を行う。反論が棄却・却下された場合は、該当製品は差し押

³ 強制労働の定義について、一国の価値観だけに基づいて強制労働と決めつけるのではなく、ILO 等国际機関による基準、国際的に確立している慣行に照らして判断する必要がある。強制労働が行われていることの挙証責任は、ある国で強制労働が行われていると主張する国にあるが、この証拠は伝聞証拠では不十分でその目撃者、その被害者等の言明などより直接的な証拠が必要と思われる。また、そのためには現地調査が必要なことがあるが、この現地調査を強制労働が行われていると主張されている国が拒否すれば、これはその国が強制労働を行っているとの推定の根拠(不利な推定)となる

さえられ、財産没収の対象になる。

図表 1 米国 1930 年関税法 307 条における輸入差止の流れ



※輸入業者は別の国に輸出することも可能

米国の関税法には元々制定された1930年時点で強制労働関連品の輸入制限が規定されていたが、制定当時は当該品の国内生産水準が国内需要を満たしていない場合は輸入を例外的に認めることとされていた。しかし、国際的な労働問題への関心の高まりを踏まえ、2016年には当該例外措置を廃止、規制を強化する流れとなった。

更に2019年以降の米中対立激化の中で、当時の米トランプ政権は、307条を中国、特にウイグルにおける強制労働、弾圧と結びつけ貿易制限を強化した。上記 WRO を中国に対してより効果的に利用するために立法されたのがウイグル強制労働防止法(Uyghur Forced Labor Prevention Act)であり、2021年2月に下院を通過し、同年6月に米議会上院において全会一致で可決、成立した。

同法は、新疆ウイグル自治区で全部又は一部が製造された全ての産品、あるいは、「貧困緩和」プログラムあるいは「ペアリング支援」プログラムの下で製造した産品を1930年関税法307条が対象とする産品とみなす(Sec. 4 (a))としている。ただし、強制労働等ではないことが明確で、説得力ある証拠がある場合は除いている(Sec. 4 (b))。

上記みなし規定によって、ウイグル産品であることのみを理由とした WRO の発出が可能となり、より効果的にウイグル産品の WRO 発出が可能となっている。

他方、米国に中国産品を一部含む産品を輸出する民間企業の立場からは、WRO の対象が、強制労働によって「全部または一部が採掘、製造又は組み立てられた」輸入品を対象としている点が問題となる。輸入者にとっては、自らの産品が強制労働によって作られたものであるか否かを、部品等の中間生成物や途中の製造工程を含めて、サプライチェーンを遡り、納入業者(サプライヤ)を含めて点検を行う必要がある。これは、極めて細分化された分業状態にあるサプライチェーンの

どの範囲までの点検を求められるかなどについての具体的な情報や指針などがなければ、全て自身のリスクの下で自主判断を迫られることになる。

②豪州

米国と類似の制度が豪州で関税法改正法案の第 50 条 A として立法中である。50 条 A は中国の新疆ウイグル自治区又はその他中国国内で強制労働(これは豪州刑法上の定義を参照している)によって製造された製品の輸入を絶対的に禁止するとしている。

③欧州

欧州ではサプライチェーンにおける人権侵害への懸念が世論にあり、英国における現代奴隷法(2017 年)、ドイツにおけるデューデリジエンス法(2021 年)といった、EU 加盟国における人権デューデリジエンス(DD)義務づけの動きがあった。加盟国単位での DD 義務づけの動きは EU 全体に広がり、欧州委員会は、2022 年 2 月に強制労働を含む人権侵害を予防・是正する義務を課す「企業持続可能性デューデリジエンス指令案」を公表した⁴。ただし、輸出入規制は EU の権限であるため、これを含む制度は加盟国単位では制定されてこなかった。

2022 年 9 月、欧州委員会は、強制労働により生産された製品の EU 域内での流通を禁止する規則案を公表した⁵。この背景として、同年 6 月の欧州議会が「中国の新疆ウイグル自治区における人権侵害に強い懸念を示し、強制労働によって作られた製品の輸入を禁じる法令の制定を求めている」との報道もある⁶。本規則案の禁止の対象行為には外国産の対象産品を EU 市場に輸入することに止まらず、EU 市場から他国に輸出することも含まれ、企業規模を問わずすべての製品が対象になる。

また、禁止の対象は、採掘、収穫、生産、製造などサプライチェーンのすべての段階であり、このうち部分的に強制労働が用いられた製品も対象となっている。したがって、強制労働で採掘された原料から製造された製品や、部品の一部が強制労働で製造されたものも対象とされる。

米国のように特定の国や地域を対象とした措置ではなく、リスクベースアプローチが採用される。ここでは、外部専門家により強制労働リスクに関するデータベースが作成され、リスク評価に活用されることとされている。また、欧州委員会も、強制労働に関するデューデリジエンスについての指針や、国際機関などの報告書などに基づく強制労働のリスク指標を含む、新たなガイダンスを策定することとされている。

⁴ JETRO「欧州委、人権・環境デューデリジエンスの義務化指令案を発表」
(<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/02/270ab8bbbd9b69d1.html>)

⁵ JETRO「欧州委、強制労働製品の EU 域内での流通を禁止する規則案を発表」
(<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/09/81b8c14a1c45210a.html>)

⁶ <https://jp.reuters.com/article/eu-trade-labour-idJPKBN2QF2AW>

(2) 輸出制限措置

○米国輸出管理規則 (EAR)

米国商務省産業安全保障局 (BIS) が輸出管理規則 (EAR) に基づき、デュアルユース品目や特定技術等の輸出や第三国からの再輸出について許可制を敷いている。これは、①その性状に基づいて品目名をリスト (CCL) に掲載し、犯罪防止などの規制理由と仕向け国に応じて輸出審査を義務付ける枠組みと、②国家安全保障または外交政策上の利益に違反する活動に従事していると看做される者などを“エンティティリスト”に掲載し輸出等の制限措置を講じる枠組みがあり、世界各地での人権侵害に対する規制措置が発動されている。

近年は、輸出審査における人権侵害に対する考慮要素を拡大する基準改定 (2020年10月) や、ミャンマー制裁やウイグル自治区の問題への対応の一環として輸出管理措置の強化や関係企業や政府機関などのエンティティリストへの追加措置が行われている。

○欧州デュアルユース規則

もともと欧州委員会では、2009年施行の規則 (Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009) において、Annex1に輸出許可対象となる品目全てをリスト化し、これに掲載されない品目についても仕向け先によってはキャッチオール規制を敷いていた。2021年、2009年規則に関する種々の改正を取り込むとともに、新たな規制を盛り込んだ規制 (Regulation (EU) 2021/821) が成立した。

2021年規則は、輸出規制物品にサイバー監視技術を対象に追加することを含め、デュアルユース規則に人権保護への一層の考慮を求める改定を行っている。この動きは、2011年、人権弾圧が問題視されていたシリアのアサド政権に対して、イタリア企業が監視システムを受注・納入中であることがきっかけとなっている⁷。

この規則と、企業に課している人権デューデリジェンスによるサプライチェーン上の調査と組合せ、人権侵害防止策としての輸出管理措置を講じているといえる。

2. 現行ルールとの整合性

上記米国関税法等の強制労働によって製造された製品に対する禁輸は、WTOルール、特に物品貿易ルールを定める GATT と 2 つの点で抵触する。

(1) GATT 第 1 条 最恵国待遇義務、無差別原則

第 1 条 一般的最恵国待遇

いずれかの種類の関税及び課徴金で、輸入若しくは輸出について若しくはそれらに関連して課され、又は輸入若しくは輸出のための支払手段の国際的移転について課せられるものに関し、それらの関税及び課徴金の徴収の方法に関し、輸入及び輸出に関連するすべての規則及び手続に関し、並びに第三条 2 及び 4 に掲げるすべての事項に関しては、いずれかの締約国が他国の

⁷ 青井保「デュアルユース品目に対する EU 輸出管理制度改革と規則改訂案」
(https://www.cistec.or.jp/service/sankoushin2_data/1611-01_tokusyuu03.pdf)

原産の産品又は他国に仕向けられる産品に対して許与する利益、特典、特権又は免除は、他のすべての締約国の領域の原産の同種の産品又はそれらの領域に仕向けられる同種の産品に対して、即時かつ無条件に許与しなければならない。

第1条では輸入品間の差別が問題となり、米国措置は強制労働から製造された製品とそうでない製品のうち、前者のみを禁輸する。両者が同条にいう「同種の産品」であれば、一方は輸入ができ、他方は輸入ができない状況にあるため、一方だけが優遇されていることになる。つまり即時かつ無条件に両者に同条件を許与していないことは明らかであり、問題となるのは2つの製品が同条にいう「同種の産品」であるか否かということになる。

物品が「同種の産品」であるか否かについては、旧 GATT 及び WTO の紛争解決における先例(GATT 第3条4項における同要件の判断を含む)の蓄積を通じて、①産品の物理的特性・性質、②用途、③消費者の嗜好、及び④関税分類の4要素によって判断するという解釈が定着している。製造過程における強制労働はこのいずれにも影響を与えないと考えられるため、同種の産品間の差別とされ、最恵国待遇義務に違反するといえる⁸。

(2) 数量制限の一般的禁止原則

GATT 第11条1項は、「締約国は、他の締約国の領域の産品の輸入について、又は他の締約国の領域に仕向けられる産品の輸出若しくは輸出のための販売について、割当によると、輸入又は輸出の許可によると、その他の措置によると、を問わず、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない」と規定しているが、本件措置は輸入差し止めによる禁輸を行っているため、ここにいう「関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限」を導入していることとなり、同項に違反する。

3. 例外規定の適用可能性

上記の各国・地域の措置に関し、その中でもインパクトが大きく、代表的な事例として米国による輸入差し止め措置を念頭に、WTO の例外規定の援用可能性について検証を行った。

⁸ 現行ルールを変更し PPM 基準を導入して、強制労働によって製造された物品は輸入国の世論、すなわち、輸入国で強制労働によって製造された物品はその事実によっていわば「汚染」されており、機能的には類似製品でも別のカテゴリーに属する物品であるとの見方が一般的に広まっていれば、これは「消費者の嗜好」の違いから同種産品であることを否定する論拠となると思われる。

(1) GATT 第 20 条(a)公德の保護のために必要な措置

①過去の先例からの解釈

<公德の範囲>

米国措置は「公德」の保護に必要な措置として正当化できる可能性がある。ここにいう「公德」は、支配的な社会的、文化的、倫理的及び宗教的価値を含む幅広い要素を含む概念であり、先例を踏まえれば、加盟国はその定義及び適用に関しある程度裁量を有することとされる(米国—越境賭博事件パネル報告書)。したがって、強制労働によって生産された製品の市場流通によって公德が損なわれる、という論理は取り得ることとなる。

<域外適用問題>

次に問題となるのが、誰の「公德」が侵害されるのかという点である。「公德」を新疆ウイグル自治区で強制労働に従事している中国国民の人権侵害と理解した場合、米国が中国という他国内における公德の保護を実現するため措置を導入していることとなるから、域外適用の問題がある。

上記の域外適用の問題を回避するには、「公德」をあくまで措置を導入する米国民の公德と設定し、「外国(中国)における人権侵害(強制労働)によって製造された製品が米国市場で流通し、米国民によって使用されることが、米国民の公德を侵害する」、とする論理が考えられる。これであれば、保護の対象はあくまで自国領域内の自国民の公德であるから、域外適用の問題は生じない。

同様の論理は WTO の先例においても展開され、WTOルールとの整合性が肯定されている。すなわち、EC アザラシ事件において、EU は「外国で動物福祉に反する方法で殺傷されたアザラシおよびアザラシ製品が EU 域内で流通することがEU市民の公德を損なう」として、これら製品の禁輸措置を導入したが、この措置は(a)号に合致するとされた。

<必要性要件>

一般に必要性要件を満たすのか否かは、先例上、①目的の重要性、②貿易制限性、③目的達成への貢献度を比較衡量し、代替措置の有無を検討して判断される。

EC アザラシ事件では、禁輸の貿易制限性は認められるものの、動物福祉に反する方法で殺傷されたアザラシ製品の輸入禁止は、“EU 市民が製品の流通や消費に関与することを回避させ、その需要を減らすことでアザラシの殺傷を減少させる”としてこれを肯定する一方、申立国が提示した代替措置が EU の達成水準を完全に満たさないことから、これは代替措置となり得ないとして必要性要件は充足されなかった。

同じ論理を展開すると、米国市民が人権侵害製品の流通や消費に関与することを回避させる、および需要を減らすことで人権侵害を減少させる、という論理が成り立ちうるものと考えられる。

<先例からの解釈(纏め)>

このように、先例を踏まえれば本号に基づいて公德保護を理由に措置が正当化される可能性があり、強制労働製品の禁輸の正当化の理屈として最もカバー範囲が広がる正当化根拠となりうる。GATS にも同様の正当化事由があり、金融制裁等にも適用可能となる。

② 上記解釈の限界と方向性

<曖昧な公德概念への依拠>

しかし、これは実質的にはアメリカや豪州の公德を中国に域外適用しており、形式論理的に域外適用論を回避するために曖昧な公德概念に依拠して輸入国民の公德を保護するとの非常に迂遠なロジックを採用せざるを得なくなっているものと捉えられる。

つまり、他国の生産工程・生産方法(PPM)を、自国の人々の公德を媒介として問題にしようとの意図の下、従来の公德保護に係る諸事例よりも他国の管轄権に対する干渉の度合いは格段に高い。こうした解釈を敷衍すれば、労働者の基本権を保証しない国で生産された製品などに対する貿易制限措置の凡そ全てが(a)号の射程に含まれ得ることになる。

<妥当性を有する公德の範囲>

「輸入国の公德に反することを根拠に、輸入制限を許容する」のではなく、「輸入国の公德が国際的にも妥当性を有し、それを根拠にした輸入制限であれば例外として許容する」、ということであれば、それは妥当性をもちうるとの考え方はあり得る。つまり、輸入国の公德が市民社会一般に受容可能な普遍性を持っている場合や、国家間で共有されているものに関しては、域外的な効果を持ち得るような解釈も許容される、との立場である。

勿論、国際的に共有される価値を見出すのは容易ではない。しかし、強制労働の禁止など、国際社会でほぼ共有され得る価値については一種の国際ルールに近いものとして受け止め、これに反発する諸国に対しては国際社会で活動する以上はこれに合致した対応を求めていくべきである。

<必要性要件>

アザラシ事件で採用された曖昧な基準をもとに公德の保護が広範に認められることとなれば、濫用リスクは極めて大きなものになってしまう。従って濫用防止のために必要性要件を厳格にして縛りをつけることが重要になる。

特に問題となるのが、上記2. (1)で指摘したウイグル強制労働防止法のみなし規定である。このような“みなし規定”は、必要性審査において①目的の重要性、②貿易制限性、③目的達成への貢献度、を比較衡量する中で、②貿易制限性については、ウイグル産品の輸入に際して常に労働産品でないことを説明する義務を課す点で貿易制限性が大きい、③については、ウイグル産品が何故目的達成に貢献するのか、同地での強制労働がどの程度広範に実施されていることの証明など、目的達成への貢献度が②の貿易制限性を上回ることを説明できなければ、必要性を否定されることになる。

<元々の(a)号の想定>

他方で、従来、(a)号で規制が正当化される対象としては、例えばポルノグラフィや、拳銃、覚醒剤といったものが想定されており、世界共通の基準を定めるというよりも、各国夫々の公德概念に従った規制措置が重要になっている。従って、公德を国際公德に高めるという発想は(a)号のもと

もと想定している規制の趣旨とは異なっており、輸入国の公德は当該国内での人権侵害に対する刑事罰を強化すれば足りるので、輸入制限の必要性は全くないとの意見もある。

海外とは文化が異なり、それを規制するようなことはそもそも正当性を欠き、アザラシ事件での必要性の判断基準が粗略であった。今後、他国の PPM を問題とするような貿易制限措置について、自国民の公德の保護を理由として(a)号の下で正当化が試みられるという動きが出てくる可能性があり、パネルは寧ろ、「製品の特質ではなく、輸出国での製造方法について公德を争う事案については、輸入制限で対処すべきではない」と判断をすべきだった、との立場である。

<結論>

以上の検討を踏まえれば、アザラシ事件で採用された曖昧な基準をもとに公德の概念を広範に認めることは適当ではなく、仮に現行の例外規定を前提に公德の概念に依拠するにしても、国際社会でほぼ共有されている価値の範囲で、必要性要件を厳格に審査することが重要であると考えられる。

もとより、先例も乏しい中での現行の例外規定の解釈での対応には限界がある。今後の人権問題に対する国際社会の要請に対応していく為、WTO協定の見直しの観点からの検討が重要であることを認識すべきものとする。

(2)GATT 第 20 条(e)刑務所労働の産品に関する措置

問題となるのは同号が規定する「刑務所労働 (prison labor)」と米国措置が対象とする「強制労働」の関係である。仮に両者が異なるものとされるのであれば、米国措置を正当化されないことになる。

①刑務所労働と強制労働の相違点

<ILO の立場>

労働問題を専門に扱う国連機関である ILO は、「刑務所労働 (prison labor)」と「強制労働 (forced or compulsory labor)」を異なったものとする姿勢をとっている。ILO は、「刑務所労働」は罪を犯した者が政府の監督の下で償いのために労働することが本質であり、犯罪が前提とならない強制労働とは異なるとしている。

ILO の 1930 年の強制労働条約 (第 29 号) では、第 2 条 1 項で強制労働とは、処罰の脅威によって強制され、また、自らが任意に申し出たものでないすべての労働とされる。ただし、同条 2 項はこの定義に該当するとしても強制労働から除外される労働を定めており、その 1 つとして、同項 (c) 号で「公的権力の監督の下で、裁判所の判決の結果として強要される労務」は強制労働に含まれないとされている。⁹

⁹ 強制労働条約 (第 29 号) 第 2 条 2 項によって (c) 号のほか強制労働に含まれないものとして (a) 純然たる軍事的性質の作業に対し強制兵役法によって強制される労務、(b) 国民の通常の市民的義務を構成する労働、(d) 緊急の場合、例えば戦争、火災、地震、猛烈な流行病その他のような災害またはそのおそれのある場合に強要される労務、(e) 軽易な地域社会の労務であって通常の市民的義務と認められる労務、がある。

＜ILO と異なる立場＞

他方、GATT は ILO と同様の解釈をとる必要はないとの立場もある。通商法の文脈では、「刑務所労働、強制労働は、共に特殊な事情による廉価な労働力の供給によって市場の調達コストよりも安いコストで製造されており、競争条件が平等でないという点では同じである。従って、刑務所労働と強制労働による産品は市場価格をベースにした製品とは区別されるべきであり、これを規定したのが第 20 条(e)である。」「また、GATT 規程制定時の捕虜労働の扱い等が曖昧なままに立法されたという面もある。」とする。¹⁰

強制労働が刑務所労働に含まれていれば、その限りでは第 20 条(e)で正当化される可能性がある。つまり、米国が主張するウイグル自治区の「強制労働」に上記 ILO の立場に言う「刑務所労働」が含まれる場合、両者が重なり合う範囲では、ILO 又は通商法いずれの立場を取ったとしても、米国措置は(e)号上の「刑務所労働」を対象にしているといえる。実際、新疆ウイグル自治区では強制労働に従事する人々が捕虜収容所(internment camps)、つまり刑務所に収容されているとも報告されており、このような重なりが生じている範囲は実際に存在し得るものである。

他方、重なりがない部分(つまり刑務所労働でない強制労働が行われている部分)については、上記 2 つの何れかの立場をとるかで GATT 第 20 条(e)号での正当化ができるかどうか、結論が異なることとなる。何れにしても後者の立場は、刑務所労働を刑務所での労働に限らず、市場価格に拠らない労働と解することにも繋がってくる恐れもある。

②解釈の方向性

上記の検討結果を踏まえれば、刑務所労働の概念を拡大して解釈することについては慎重であるべきと考えられる。仮に刑務所労働を刑務所での労働に限らず、市場価格に拠らない労働と解釈を広げてしまえば、目的・手段の合理性を検証すべき関連性も非常に緩いものとなってしまう、かなりの濫用に繋がる可能性がある。

もとより、当研究会発足の原点である「従来の自由貿易の追求という基本理念とは異なる価値観を取り込んでいかない限り、国際通商ルールの基盤であるWTOに未来はない」との認識に立ち返れば、貿易の文脈の解釈に拘り、更には刑務所労働の拡大解釈に走るのではなく、時代のニーズに適切に対応した方向を指向すべきではないかと考える。

(3) GATT 第 20 条(d) この協定の規定に反しない法令の遵守を確保するために必要な措置

＜FTAとWTOルールの抵触問題に絞って、後に詳述＞

¹⁰ この考えを進めると、(e)号において、低コストの人権侵害産品の輸入によって、輸入国の国内競争産業が悪影響を受ける、という要件が必要となるとの考えを取りうる。

(4) GATT 第 20 条(b) 人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置

<「人」とは誰を指すか>

①米国民

「人」を規制発動国の国民(すなわち、米国民)とした場合、対象となるウイグル製品の輸入制限と米国民の生命や健康の保護との関係性は乏しく、従って、必要性要件を満たさないことは明らかである。

②ウイグル民族

「人」をウイグル民族と捉えた場合も、米国における禁輸とウイグル民族の人権保護とは目的、手段の関係性が希薄であり、必要性要件を満たさない可能性が高い。同時に、他国民を対象とすることとすれば、域外適用の問題が生じ、正当化は困難となる。

II-2. 戦時の人権侵害に対する貿易制限措置

1. 措置の概要と論点

(1)戦時の交戦国による人権侵害を理由とした貿易制限措置として、2022 年 2 月に発生したロシアによるウクライナへの侵攻において、ロシア軍によるウクライナ民間人への殺害等の人権侵害を理由の 1 つとして導入された制裁措置がある。同侵攻を契機として、日本のほか、米国や EU がロシア製品の輸入禁止や、自国からのロシアへの輸出禁止等の措置を取っている。その際の GATT 上の論点としては、今回は直接の交戦国であるウクライナではなく、その支援国である米国、日本、EU 等によって措置が取られている点が挙げられる。

(2)また、ウクライナでのロシアの行為は大規模な人権侵害であり、ジェノサイドではないかとの指摘がある。また、戦時ではないもののウイグル自治区の状況をアメリカ、イギリス、カナダがジェノサイドと形容する動きがある。そうした強制労働とは異なる人権侵害について、何らかの措置が取られた場合、GATT 例外規定の「戦時その他の国際関係の緊急時」にジェノサイドは含まれるのか、が論点となる。

2. 現行ルールとの整合性

上記(1)の輸出入禁止措置は II-1.での分析と同様の結論となる。すなわち、ロシア製品は他国の製品と「同種の産品」であるため、同国製品のみを禁輸する措置は GATT 上の無差別原則(最恵国待遇)に違反する。また、輸出入を禁止しているため、GATT 上の数量制限の禁止原則(第 11 条 1 項)に違反する。

3. 措置の正当化(例外規定の解釈)

<GATT 第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

(b) 締約国が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認める次のいずれかの措置を執ることを妨げること

(iii) 戦時その他の国際関係の緊急時

(c) 締約国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基づく義務に従う措置を執ることを妨げること

(1) 結論としては、戦時にとられる措置として GATT 第 21 条(b)号(iii)での正当化が可能となる可能性が高い。直接の紛争当事国以外の関与をどの程度拡大して認めるのか、条文上は明らかでないが、直接の紛争当事国ではない国については、貿易制限措置と自国の安全保障上の重大な利益との関係性が問題となるが、今日の国際関係、国際法の基本原則の維持は全ての国の安全保障と関連するため、正当化は可能であると考えられる。

本件措置については、まさに武力紛争が現に生じているため、第 1 章(安全保障)の類型にいう戦時にとられる措置として、GATT 第 21 条(b)号(iii)での正当化が可能となる可能性が高い。他方、今回は直接の交戦国であるウクライナではなく、その支援国である米国、日本、EU 等によって措置が取られており、この点を GATT 第 21 条(b)号(iii)の要件に従って検証する必要がある。

①まず、「国際関係の緊急時」については、今回のロシアによるウクライナ侵攻は、先例において国際関係の緊急時と認定されている 2014 年のクリミア危機(ロシアによるクリミア侵攻)と同様またはそれ以上の大規模な武力衝突が生じており、国際関係の緊急時と判断できると考えられる。

②次に、「自国の安全保障上の重大な利益の保護に必要」との要件が問題となる。先例に基づく、この必要性については、当該措置と自国の安全保障上の重大な利益の保護との関係性が“全く合理的でないとは言えない”程度の説明で足りるとされる(安全保障章を参照)。

この点、武力不行使原則や大規模な人権侵害の防止といった、国連憲章にも規定があり、慣習国際法としてすべての国を拘束すると考えられる今日の国際関係の基本原則を維持することは、国際社会を構成する全ての国の安全保障に関連すると考えられる。したがって、当該原則に違反した国を共同で制裁することも、安全保障上の重大な利益の保護に必要であり、制裁措置として導入される輸出入制限等も正当化が可能であると考えられる。因みに我が国の措置は、「国際平和のための国際的な努力に我が国として寄与する」ことを目的としている(外為法第 48 条 3 項)。

(2)ウクライナやウイグル自治区の状況がジェノサイドではないかとの指摘については、現在明らかになっている状況限りでは、直ちに国際法上の「ジェノサイド」と認定される可能性は高くはないと考えられる。これは、先例上、21条は「国家の防衛又は軍事的関心、法や公の秩序利益の維持」に関連し、「一般的には武力衝突、潜在的な武力衝突、危機の高まり、国家を取り巻く一般的な不安定さ」を対象とすると解釈されており、国際法上の「ジェノサイド」認定基準(ICJ ジェノサイド条約

適用事件)もハードルは高いためである。

但し、「ジェノサイドは国際社会全体の関心事であり、すべての国が法的利益を有するもの」(ICJ バルセロナトラクション事件)と位置付けられているため、一国の単独判断ではなく、例えばウイグル自治区では強制労働に限らず宗教的な迫害を含めた大規模な人権侵害が行われているとして、仮に G7が中心的な課題として取り上げれば、国際関係の緊張状態として、国際法上の「ジェノサイド」と認定され、21条の「戦時その他の国際関係の緊急時」に該当するものとされる可能性はある。何れにしても、ウイグルやウクライナの状況は今後とも注視していくべき課題と考えられる。

II-3. 人権侵害関与者の資産凍結・入国禁止(GATS 規定の適用)

輸出入規制措置以外の人権侵害の抑止策としては、伝統的に、侵害に関与した個人や法人の資産凍結等の金融制裁、入国禁止といった措置が導入されてきた。これらは、サービス貿易を規律する GATS の規定上、金融、その他サービスの侵害としてみなされ得る。

なお、こうした侵害行為に関与した特定の個人や法人を狙い撃ちにする制裁は、制裁対象国の一般国民に広く影響する輸出入制限に比べて影響範囲が限定されるため、スマートサンクションとも呼ばれている¹¹。

1. 措置の概要と根拠法制¹²

(1) 米国

強制労働や思想弾圧等の人権侵害について、当該侵害に関与した人物や企業を制裁対象とする法令が存在し、中国等の人権侵害に活用されている。

① グローバル・マグニツキー人権問責法(Global Magnitsky Human Rights Accountability Act)

グローバル・マグニツキー人権問責法は、国籍を問わず、人権侵害や汚職に関与していると特定された外国人に対して、経済制裁や米国への入国拒否を行う権限を大統領に与える法律であり、制裁対象は大統領令で定められる。

同法は、2008 年、米国生まれのロシア税務の専門家マグニツキー氏がロシア当局の腐敗行為を告発したことをきっかけに拘禁され、獄中で死亡した事件をきっかけに、ロシアへの制裁措置として 2012 年成立した。当初は法律の成立を優先させるため、対象国をロシアに限定した法となったが、全世界を対象を広げた法案が、2016 年 12 月に成立した。

2017 年 12 月、同法を実施するため大統領令第 13818 号(深刻な人権侵害行為及び腐敗行為の関与者の資産の凍結)が制定され、その後も大統領令により制裁対象が拡大されている。

¹¹ 中谷和弘「経済制裁：国際法の観点から」(<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-40.html>)

¹² 各国の記載について、越田崇夫「諸外国の人権侵害制裁法」(https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12299753_po_085802.pdf?contentNo=1)を参照した。

特に金融制裁が著名であり、この対象となる外国人は「特別指定国民(SDN)」と呼ばれる。

②大統領令第 13818 号(Executive Order 13818)

米国財務省外国資産管理室(OFAC)による金融制裁を導入。OFAC は、人権侵害への加担者を含む制裁リストとして SDN(Specially Designated Nationals and Blocked Persons)リストを作成し、米国内の資産凍結や米国入国禁止等の対象とされる。

③ウイグル人権政策法(Uyghur Human Rights Policy Act of 2020)

中国の人権侵害に特化した制裁措置として、新疆ウイグル自治区における人権侵害行為に関して責任を有する個人(中国政府高官を含む)について、大統領が議会の各委員会に年次報告を行うことの義務付けるとともに(Sec. 6 (a))、大統領に資産凍結、ビザ無効化、罰金等の制裁措置を行う権限を付与している(Sec. 6 (b),(c))。

(2)EU

○Global human rights sanctions regime の採用(2020 年 12 月) (米国のグローバル・マグニツキー法に相当)

本制度は、対象行為として、ジェノサイドや人道に対する罪に加え、拷問、奴隷行為(強制労働)、超法規的殺人、恣意的逮捕、恣意的拘留等を重大な人権侵害行為と定義し、制裁対象としている。また、他の行為でも、EU 理事会が深刻と判断すれば制裁対象とすることができる。これにより、国権の発動による司法行為も対象となり、特に中国の新疆ウイグル自治区や香港での政府行為に対しても、人権制裁が発動できることとなった。

制裁として、個人の EU への渡航禁止や EU 域内の資産凍結、また、制裁対象への EU 域内の個人や法人による送金や決済、資産運用も禁止される。

このほか、北朝鮮、リビア、ロシア、南スーダン、エリトリアを制裁レジームの対象としている(2021 年 3 月)。

(3)その他の国

グローバル・マグニツキー法の制定を受け、類似の法制が英国(2018 年)、カナダ(2017 年)で立法されている。

また、オーストラリアでは、当初米国類似の法令を制定する方向で議論が進んでいたが、オーストラリア政府は新規立法ではなく、既存の法律である「2011 年自律的制裁法」及び「2011 年自律的制裁規則」を改正し、深刻な人権侵害行為等への制裁制度を導入する考えを取った。

2021 年 11 月、上記自律的制裁法の改正案が政府から議会に提出され、同年 12 月 7 日「2021 年自律的制裁改正(マグニツキー型及び他のテーマ別制裁)法」が成立した。また、制裁規則を改正するため「2021 年自律的制裁改正(マグニツキー型及び他のテーマ別制裁)規則」が同月 16 日に制定、さらに同規則を改正する規則である「2022 年自律的制裁(被制裁者—テーマ別制裁)令」

が 2022 年 3 月に制定された。

2021 年改正前の自律的制裁法・同規則は、国単位での制裁枠組について定めていた。2021 年改正法では、これに加えて特定のテーマに係る制裁の枠組みが設けられ、そのテーマの例の一つとして深刻な人権侵害行為が掲げられることで、人権侵害に対する制裁制度が導入されている。

2. 現行ルールとの整合性

(1) GATS は内国民待遇や市場アクセスについては GATT のように自由化を原則としておらず、サービス約束表において約束を行った分野・モードのみが対象とされる。

従って、制裁対象者が制裁の導入国に対して何等かのサービスを提供している場合、例えば金融制裁措置を発動すれば金融関連のサービス提供が制約されことになり、GATS の違反が問われ得ることになる。また、市場アクセス(GATS 第 16 条)についても、入国禁止等の措置の発動は市場へのアクセスを制限することになるため、無条件アクセスを約束している場合には違反が認定され得ることになる。

(2) 裏を返せば、サービス約束表において約束を行っていないならば、内国民待遇や市場アクセスについて、発動国の行為に法的な規律は何らない状態となっている。

但し、GATS 第 2 条(最恵国待遇)は約束の有無を問わず適用されるため、制裁の態様次第では最恵国待遇(MFN)違反とされることになる。特に特定国の国民のみを狙う措置等は違反となる可能性が高い。

3. 措置の正当化

GATS は第 14 条で一般例外を定めており、同条(a)号で公徳の保護に関しての必要な措置を規定しており、結論としては本報告書の II-1.において検討した GATT 第 20 条(a)号に関するものと異ならない。なお、GATS 第 14 条には、GATT 第 20 条(e)号(刑務所労働に関する措置)に相当する規定は存在しないため、これに基づく正当化はできない。

II-4. 国連決議に基づく制裁措置

1. 措置の概要(これまでの主な発動事例)

人権保護を目的として、国連安保理決議に基づき対南アフリカ(1977年)、対ソマリア(1992年)などに対する制裁措置が実施された。

2. 現行ルール、例外規定との整合性

(1) GATT 第 21 条(c)号は、「締約国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基づく義務に従う措置を執ることを認めている。この「国際の平和及び安全の維持のため国連憲章に基づく義務」とは、安全保障理事会が加盟国に具体的な義務づけを行う国連憲章第 7 章に基づく義務を指すとされ、例えば近時の事例として北朝鮮制裁における特定の物資の輸出禁止等については、同号に基づく正当化を援用できる。

(2) 但し、人権保護の観点からの制裁措置について、常任理事国の一部が反対したために安保理決議に至らず、米国、EU など各国・地域が個別に制裁措置を発動しており、これらについては GATT 第 21 条(c)号の援用はなく、上述の II-1～II-3 に則った対応が求められることとなる。

国連決議に基づかない制裁措置の代表的な事例として以下のものが挙げられる¹³。

- ジンバブエに対する EU、英国及びオーストラリアによる武器及び関連物資の禁輸、資産凍結及び渡航制限(2002 年～)並びにカナダによる武器及び関連物資の禁輸、資産凍結、渡航制限等(2008 年～)。
- ベラルーシに対する EU による資産凍結、渡航制限等(2004 年～)、米国による資産凍結等(2006 年～)(29)並びにカナダ及び英国による資産凍結等(2020 年～)。
- イランに対する米国による資産凍結、渡航制限等(2009 年～)並びに EU 及び英国による資産凍結、渡航制限等(2011 年～。なお、2012 年以降、インターネット及び電話通信等の監視や傍受等に利用され得る機器の禁輸等を含む。)
- シリアに対する米国による資産凍結、新規投資及び輸出等の禁止、石油製品の輸入禁止等(2011 年～)、EU、英国、スイス、オーストラリア及びカナダによる一部製品の輸出禁止、石油製品の輸入禁止、資産凍結等(2011 年～)並びにトルコ及び日本による資産凍結等(2011 年～)。
- ベネズエラに対する米国による資産凍結、渡航制限等(2015 年～。なお、2017 年以降、政府や国営石油会社が新たに発行する債券の取引禁止等を含む。)、カナダによる資産凍結等(2017 年～)及び EU による資産凍結、渡航制限等(2017 年～)。
- ミャンマーに対する EU、英国、カナダ及び米国による資産凍結等(2018 ～)。なお、EU 及びカナダについては、武器の禁輸等も含む)。
- 中国に対する米国による一部商品の輸入規制等(2019 年～)、資産凍結及び渡航制限(2020 年～)、EU、英国及びカナダによる資産凍結及び渡航制限(2021 年～)。
- キューバに対する米国による輸出入制限、入国制限、資産凍結等(1959 年～)¹⁴。
- イランに対し、スカーフのかぶり方をめぐり警察に逮捕された女性が死亡した件について、米国は、イランで風紀を取り締まる警察とその幹部など 7 人に対し資産の凍結などの制裁を科した(2022 年～)¹⁵。

III. FTA による人権関連ルール的发展

¹³ 65-68 頁

¹⁴ 1992 年のキューバ民主主義法、1996 年のヘルムズバートン法は域外適用を含んでいたため、EU 等による対抗立法の制定など国際的な摩擦を引き起こしている(経済産業省「不公正報告書」(2015 年)、139-140 頁)

¹⁵ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0969>

III-1.先進的 FTA におけるルールの発展

1. FTAにおける人権保護規律の導入、強化の背景

近時、複数国間又は地域の FTA に於いても、人権に関する規律が規定される事例が増加している。現行WTO協定には人権に関する明示的な規定がないが、その遠因として、1996年のWTOシンガポール閣僚宣言に於いて、途上国からの要請もあり、労働分野の規律はILOに委ねWTOでは基本的に扱わないこととされたことが挙げられる。ただ、ILO等では事実上、人権を取り込んだ通商ルールの策定は行われず、この空白を補うような形で二国間又はマルチのFTAでの人権に係る通商ルール作りが進んできた。

2. 先進的 FTA における人権(強制労働)関連規定の特徴

ここでは下記図表の通り、CPTPP、USMCA、日・EU EPA, RCEPの4例を取り上げた。近年の先進的FTAの特徴として、以下の項目の一部又は全てが盛り込まれていることが指摘できる。

①ILOの中核的労働基準の遵守

RCEPを除く3つの先進国間協定では、中核的な労働基準としてILO宣言の4つの権利を採用・維持する義務を定め、強制労働や児童労働の撤廃が規定される。日米EUの人権保護に関する問題意識をルールに反映したものと考えられる。

②遵守義務違反に対するFTA内の紛争解決手続きの制度化

労働分野に係る通商紛争の処理についてもWTOの対象外とするとの考えもあり、FTA内で紛争解決手続きを定めている事例が増えている。例えば、日EUEPAでは政府間協議に解決手法が限定される一方、CPTPPでは義務違反が貿易又は投資に影響を及ぼした場合には紛争解決手段として司法審査(パネル設置)が規定されている。

更にCPTPPでは、全ての締約国からの規定違反等に対する意見書を提出する「パブリックサブミッション制度」や「労働対話制度」、「労働評議会への申し立て制度」を設け、より柔軟な紛争解決の仕組みが制度化されている。

③遵守義務違反認定における貿易投資影響要件の切り離し

CAFTA-DR(中米・ドミニカ・米国FTA)の仲裁パネルで、「グアテマラによる強制労働を協定違反として認定するには、締約国間の貿易に影響の立証が必要」との判断があり(2017年)、CPTPPはこれを踏まえた規律となっているが、その後に締結された日EU,USMCAではこれを要件とはしていない。

USMCAでは、義務違反の事実だけで貿易又は投資に影響を及ぼしたことを推定する規定となっており、貿易との関係性の希薄化が進んでいる。これは、当該国内で労働法違反があれば、他の締約国からの介入、FTAのパネル審査もあり得る形となっている。

④強制労働産品の輸入制限

CPTPP は強制労働等で生産された物品を他の輸入源から輸入しないよう奨励するが、一方的措置(ここでは締約国が CPTPP の他の規定や WTO 設立協定又は他の国際貿易協定に基づく自国の義務に反することとなる自発的活動を行うこと)を認めるものでない旨も注記されている。

より最近の USMCA ではこの規定が強化され、輸入の禁止が義務とされる。米国が強制労働産品の輸入を許容しない姿勢の現れといえ、米国の国内法令と同様の措置を取るよう、FTA を介して他国に求める考えを示しているといえる。また、これは第三国に対する協力的対抗の手段としての FTA の機能とも捉えられる。他方で、日 EU や RCEP では該当する規定はない。

図表 2 CPTPP・USMCA・日 EUEPA・RCEP の人権（労働）関連規定

協定	CPTPP	USMCA	日 EUEPA	RCEP
強制労働の禁止	各締約国は、ILO 宣言に述べられている次の権利を採用し、及び維持する。 (a) 結社の自由及び団体交渉権の実効的な承認 (b) あらゆる形態の強制労働の撤廃 (c) 児童労働の実効的な廃止及びこの協定の適用上、最悪の形態の児童労働の禁止 (d) 雇用及び職業に関する差別の撤廃 (第 19.3 条)	同左(CPTPP に同じ) (第 23.3 条)	両締約国は、労働における基本的な原則及び権利に関する ILO 宣言及びその実施についての措置に関するそれぞれの約束を更に再確認する。このため、両締約国は、労働における基本的な権利に関する国際的に認められた次に掲げる原則を自国の法令及び慣行において尊重し、促進し、及び実現する (左記(a)～(d)に同じ) (16.3 条)	規定なし
強制労働産品の禁輸	強制労働等で生産された物品を他の輸入源から輸入しないよう <u>奨励</u> (一方的措置を認めるものでない旨注記) (19.6 条)	強制労働等で生産された物品を他の輸入源から輸入しない <u>義務</u> (23.6 条)	(規定なし)	規定なし
紛争解決条件	上記の義務違反が「締約国間の貿易又は投	左記 CPTPP 規定について義務違反による貿易又は投資への影響を	政府間協議に限定され、パネルによる審査	規定なし

	資に影響を及ぼす態様であったこと」が必要 (第 19.3 条・注 2)	推定(≒通商とは切り離される) (第 23.3 条及び注釈)	対象から除外(16.17 条)	
--	--	-----------------------------------	-----------------	--

III-2.先進的 FTA の課題

1. WTO ルールとの調整(例外規定による正当化)

FTA における人権関連ルールについても、WTO 協定上の原則との整合性の検証が求められる。このうち USMCA では、規定上、人権保護を目的とする通商制限が義務づけられる一方、WTO ルール上は、当該通商措置は原則禁止されるため、この調整が必要である。

FTA 上の義務であることを理由として WTO 原則からの逸脱を正当化するためには、先ず GATT 第 20 条(d)号の「GATT に反しない法令」として正当化、(2) GATT 第 24 条に基づく正当化の二つが考えられる。

(1) GATT 第 20 条(d)「この協定の規定に反しない法令の遵守を確保するために必要な措置」

GATT 第 20 条(d)号に関しては複数の先例がある。まず WTO のメキシコ飲料税事件(DS308) 上級委判断では、「この協定の規定に反しない法令」に条約自体が入るか否かが争われ、結果として「法令」とは国内法であるとの判断が出された。ただ、ここでは条約が当該国の国内法に編入され、国内法として適用される場合の「法令」への該当性は否定されてはいない。

その後のインドソーラーパネル事件(DS456)では、FTA が国内法体系(domestic legal system)に編入された場合にはカテゴリカルには否定しないとの軌道修正に近い判断も示されたが、結論は明示されていない。

以上、過去の先例に基づくと、FTA 上の義務を国内法として整備することで「法令」に関する曖昧さは回避可能と考えられるが、次には (d)号の「GATT に反しない」ことが重要となり、結局 GATT 第 20 条、特に 20 条(a)号による正当化の可否が問われることになる。

(2) GATT 第 24 条

GATT 第 24 条を根拠に最恵国待遇の例外として FTA の締結が認められるため、当該規定の活用が考えられる。但し、それには同条 5 項の各条件に合致する必要がある、特に同条 5 項(b)号の、「(FTAは) 関税その他の通商規則よりそれぞれ高度なものであるか又は制限的なものであつてはならない」との規定が問題となる。

ただ、この第 24 条 5 項の議論も、同条 8 項(b)号において、上記の「関税その他の制限的通商規則について、GATT 第 20 条で正当化されるものを除く」と定められているため、最終的には GATT 第 20 条の議論に帰着することになる。

結論としては、WTO 協定上の義務違反を FTA 上の義務の履行を理由とした正当化は困難と考えられる。他方、FTA 上の義務に基づく措置が GATT 第 20 条等に合致する場合には、正当化が

可能となる。つまり WTO ルールは FTA 上の義務が WTO 整合的であることを求めている。

2. FTA 間の調整

FTA 間の関係にも問題が生じる可能性がある。この点は環境分野のとりまとめで述べた懸念と重なるが、CPTPP や USMCA など、今日では紛争解決機能を持つ複数の FTA が締結されており、それぞれの FTA における紛争事案の蓄積により FTA 間で同一の文言でも解釈が異なってくる可能性がある(断片化)。

例えば、各 FTA の紛争解決機関での「強制労働」の意味が FTA 毎に異なってくる可能性がある。結果、同じ文言であっても FTA 毎に異なった内容の義務を指すこととなり、複数の FTA に加盟する国における混乱が生じることが懸念される。

このため、例えば FTA ネットワーク(FTA の代表者からなるフォーラム)を組織し、継続して FTA 間の意思疎通・調整を図っていくことが考えられる。FTA によってはこのように紛争解決の過程等において関連する国際機関に助言を求めることができるとの規定を設ける例もあり、日 EUEPA では、紛争解決手続きに代替される政府間協議において、特別の要請により関連する国際機関に助言を求めることができると規定する(第 16.17 条)。こうした規定を活用することで、関連する国際機関を通じて FTA 間で解釈を統一していくことも考えられる。

IV. 対応の方向性

1. 基本的考え方

(1)既に述べたとおり、非経済的要素である人権保護という普遍的価値を取り入れた通商措置の導入は時代の潮流であり、こうした異なる価値観を如何に取り込んでいけるかが国際通商ルールの基盤であるWTOの未来にとって大きなテーマとなっている。

(2)しかし、ここには“人権問題のジレンマ”とされる、“崇高で無条件で認めるべきと思われる普遍的価値の追及”と、“これを名目とした保護主義の隠れ蓑として濫用されるリスクの大きさ”、という矛盾をバランスよくルールに反映させていく作業は容易ではなく、WTO締約国全体のコンセンサスを得ていくハードルも極めて高いことが想定される。

加えて、先に触れた1996年のシンガポール閣僚宣言の経緯なども踏まえれば、WTO 自身が本件について主導的にフレームワークを構築していくことについては慎重に進める必要がある。主要各国に於いてもいきなり WTO におけるルール化を目指すよりも、国内措置や FTA、地域フォーラムなどの枠組みを使った制度整備やルール化を進めていくことが見込まれる状況にある。

(3)このため、当面は WTO 自身の責務として、人権保護を目的とした通商上の規制措置に対し、濫用の抑止の観点から、限られた先例の解釈の適正化を進めつつ、人権問題に絡む個別の紛争に対応して適切に先例を積み上げていくことが重要となる。

その上で、中期的には国際通商ルールの構築、WTOへの取り込みに向けて、更なる進展が想定される先進的なFTAや様々なフォーラムでのルール化などの取り組みの集約や、関係国際機関との連携など、基盤づくりを行っていくべきではないかと考えられる。

2. 濫用の防止(GATT 例外規定の概念限定化、要件厳格化)

(1)「公德」概念の限定化(概念の国際的共有と輸入国裁量の制限)

既にII-1. 3. (1)で述べた通り、「公德」は先例が述べるように措置の導入国に大きな裁量を持たせるのではなく、国際社会ではほぼ共有されている価値の範囲で、必要性要件を厳格に審査することが重要である。これにより措置導入国に国際的な理解の状況を説明させ、「公德」の範囲に関する輸入国裁量を限定することで、濫用防止を図る。また、国際的に理解を得ている公德であれば、一方的な輸入国の考えの押し付けではなく、域外適用を受ける輸出国側においても納得感を期待できる。

こうした考えは、パリ条約(TRIPS 協定でWTO 諸協定に編入)の10条の2が参考となる。同条は不正競争行為の防止を加盟国に義務づけるが、その第2項において「工業上又は商業上の公正な慣習に反するすべての競争行為は、不正競争行為を構成する」と規定する。ここにいう「公正な慣習」に関しても、「公德」の理解と同様、個別国の理解を尊重すべきとの立場もあるが、個別国が主観的に公正と考える慣習ではなく、国際的に合意を得ている慣習である、との理解がある。

(2)必要性要件の厳格化

次に重要となるのが必要性要件の厳格な審査である。先例上、必要性の判断は①目的の重要性、②貿易制限性、③目的達成への貢献、の3要素が比較衡量され、更に、より貿易制限的でない代替措置の有無が審査される。

米国の禁輸措置を例にとると、特に③目的達成への貢献が問題となる。例えば、ウイグル自治区で生産された製品をすべて強制労働産品とみなすことが必要かつ妥当なのか、目的達成のためには輸入禁止よりも国内の流通制限等の取組み強化で足りるのではないかと、などの点の精査が上げられよう。

(3)20 条柱書の厳格な運用

柱書は措置の適用に焦点を当て、措置が恣意的または不当な差別、又は偽装された貿易制限とならない態様で適用されることを求める。その内容は信義則に基づく多様な要素が審査されるとされるが、米国措置を例にとると、ウイグル産品であっても人権侵害品ではないとの反証の採用柔軟性の確保や、反証を認めない場合の理由づけなど、審査内容の透明性確保などが重要となる。

また、柱書の中で、人権侵害産品の輸入によって、輸入国の国内競合産業が悪影響を受けるか否かを審査することも考えられる。仮に影響がない場合、輸入制限は「偽装された貿易制限」ととらえる余地があると考えられ、こうした審査を導入することで濫用の防止につながられる可能性がある。

3. マルチルール化の基盤作り

(1) 先進的FTAでの人権関連規定の取り込み

① FTA 労働関連モデルルールの策定 (ILO 宣言の4項目を軸に)

CPTPP や USMCA、日 EUEPA といった先進国のFTAにおいては、ILO 宣言に規定された4つの労働原則の遵守等が規定されている。ILO宣言の4項目については、ILO は「加盟国であるという事実によってこれらを保障する義務を負う」との立場を示している。このため、途上国もこれを保護する義務を負っており、少なくとも労働分野には途上国・先進国がともに負うべき国際的な義務が存在している。

労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言とそのフォローアップ(抜粋)

2 すべての加盟国は、問題となっている条約を批准していない場合においても、まさにこの機関の加盟国であるという事実そのものにより、誠意をもって、憲章に従って、これらの条約の対象となっている基本的権利に関する原則、すなわち、

- (a) 結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認
- (b) あらゆる形態の強制労働の禁止
- (c) 児童労働の実効的な廃止
- (d) 雇用及び職業における差別の排除

を尊重し、促進し、かつ実現する義務を負うことを宣言する。

従って、ILO 宣言に規定する中核的労働基準の遵守義務等を軸にモデルルールを作成し、FTA における労働関連ルールの導入・収斂を図っていくことが考えられる。その際、近年の先進的なFTAは、紛争処理制度などに於いて、より柔軟な問題解決の枠組みが導入されている事例を含め、ILOとは異なるアプローチで締約国の労働者の権利保護の枠組みなど、人権問題に絡む通商紛争への対応に多様な選択肢を提供しうる存在となっており、こうした成果を十分に取り入れていくことが重要である。

(2) 関連国際機関との連携、相互補完

その際(Ⅲ-2のFTA間の調整で触れたFTAネットワークの組織化と同様)、だれが取りまとめ役となるのかが重要である。FTAには常設の事務局を持たないものも多いため、WTOが、ILOなどの関係国際機関と連携し、共同で通商ルールの内容の掌握、FTAのネットワーク化、更にはモデルルールの策定につなげていくことが考えられる。

4. 我が国の取り組み

(1) 人権に係る貿易措置に関し、我が国はG7の一員として「グローバルなサプライチェーンが強制労働の利用に関与しないことを確保するため、我々自身が利用できる国内的手段及び多国間機関を通じて協働し続ける」(2021年6月)ことにコミットすると共に、米国主導の人権と貿易措置を

巡る各種マルチのフォーラムへの参画(注)や、日米のサプライチェーン上の人権侵害排除に関する協議体への参画(2023年1月)を決定し、検討が進められている。

(注) IPEF への参画¹⁶、第2回民主主義サミット(2023年3月)「輸出管理と人権イニシアティブ」への支持表明。

(2) 他方、冒頭 I. で示した通り、人権侵害を理由とする輸出管理の検討を今後進めていく方向性は示されているものの、現時点では何らの貿易規制措置は講じられてはおらず、また企業の人権デューデリジェンスについても、ガイドラインは示されたものの、義務化等の措置は講じられてはいない。欧米諸国の規制措置導入が進む中で、こうした状況が続けば二国間或いは多国間の人権を巡る通商協力の枠組みから日本が外され、結局は日本企業へのしわ寄せを懸念する声や、例えば、必要なデューデリジェンス範囲特定のルール作りを主導するなどの積極的役割を期待する声も上がっている。

(3) こうした中で、我が国における人権保護を巡る通商措置に関しては、上述した通り、WTO 協定の改定のハードルが他分野より相対的にも高い状況も念頭に、まずは濫用防止の対策に積極的に貢献し、恣意的な措置に対する監視強化が重要である。その上で、我が国としても戦略的に FTA 戦略を進め、此処に各種フォーラムでの建設的な成果を取り込むと共に、国内措置を進め、マルチルール化の基盤作りに貢献していくことが想定される。

国際通商体制は大きな転換期にあり、こうした普遍的価値のルール化の問題だけではなく、途上国問題、一国主義の台頭や米中対立や西側と権威主義国との関係など多くの構造的問題を抱え、ブロック化への懸念もはらみつつ、新たな国際経済秩序の形成に向けての模索が始まっている。WTO ルールの現代化に向けて、我が国も状況を総合的に見極めながら適切に対応していくことが重要である。

(以上)

¹⁶ IPEF は交渉の 4 つの柱の 1 つである貿易のうち、労働テーマにおいて強制労働の禁止を含む ILO 宣言の国内法化に言及している；2022 年 9 月の IPEF 閣僚声明のうち貿易を参照 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100399484.pdf>)

新たな通商ルール戦略研究会の構成

座長	東京大学名誉教授	松下 満雄
委員	日本大学商学部教授	飯野 文
委員	ユニカミノルタ株式会社 法務部第2グループリーダー(部長)	久嶋 省一
委員	東京大学未来ビジョン研究センター教授	高村 ゆかり
委員	長崎県立大学 国際社会学部 准教授	平見 健太
委員	慶應義塾大学大学院法務研究科教授	渡井理佳子
		(敬称略)