

自由貿易協定（FTA）に含まれる労働・環境条項の遵守確保手続の特徴

秋山 公平*¹

要 約

FTAに労働・環境条項を挿入する際の最大の争点は、そこで法的義務を定め、その違反に対し紛争解決手続を用いて経済的措置の採用を認めるか否かである。米国はこれを認めるのに対し（制裁アプローチ）、EUは認めず、義務違反に対し行動計画の策定等を求める（協力アプローチ）。現段階で両者の優劣を評価する実証分析は十分でない。また、労働・環境条項上の義務は履行の継続的監視を必要とし、さらに、国際規範の遵守確保には市民社会の関与等を通じた規範の正統性確保が必要といわれる。つまり、制裁のみで労働・環境条項の実効性が担保されるわけではない。実際に、労働・環境条項の遵守確保手続には、紛争解決手続と履行確保手続の併用が指摘できる。労働・環境条項の多国間化は各国の政治的意思に係るが、こうした遵守確保手段の多様性を認識し、締約国の必要性に応じた条項を採用することで、貿易自由化の負の側面をFTAで補い、多角的体制を強化すべきである。

キーワード：自由貿易協定（FTA）、労働条項、環境条項、紛争解決手続、履行確保手続
JEL Classification：F13, F16, F18, F53

I. はじめに

本稿は、自由貿易協定（Free Trade Agreement: FTA）¹⁾に含まれる労働・環境条項、その中でも特にそれら条項が定める遵守確保手続の特徴を明らかにすることで、二国間と多国間の両枠組みが相互に作用する可能性について考察する。本稿では、労働・環境条項を、「労働・環境に関する基準に言及し、又は、労働・環境基準の遵守を促進するための仕組みを規定し、又

は、協議や能力構築等の協力のための枠組みについて規定するもの」と定義する。FTAでの労働・環境条項の挿入のされ方、実体的規則での法的義務の採用いかん、さらに実施の方法は各協定によって異なる。このような労働・環境条項の多様性をまず認識し、様々な種類の労働・環境条項を定義に含めて比較することが重要であると考える。

* 1 早稲田大学法学学術院助手

1) 本稿では、二国間であると地域間（Regional Trade Agreement: RTA）であるとを問わず、また、経済連携協定（Economic Partnership Agreement: EPA）などの協定の呼称に関わらず、GATT第24条及びGATS第5条に基づいて締結される締約国間の貿易自由化を目指す協定を「FTA」と呼ぶ。

ここで環境と労働を合わせて取り上げるのは、労働・環境条項の挿入が主張される動機や背景が類似しており、協定毎に異なるとはいえ、規定の挿入方法や条文構造、及び手続規定に一定の共通性が見出せるようになってきているからである。欧州連合 (European Union: EU) は、2011 年以降、FTA に「持続可能な開発章」(以下「TSD 章」) を挿入しており²⁾、同章の下では、経済発展、社会発展及び環境保護の 3 つが、持続可能な開発のために相互に依存する要素であるとされている。さらに、従来この分野を取り上げてきた学説も、この 2 つを取り上げることで一致している³⁾。

関税及び貿易に関する一般協定 (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) は、第 20 条の一般的例外で、国家がとることができる労働・環境関連の措置を規定するという消極的な手法を採用し (b, e, g 号)、国家が採用すべき労働・環境関連措置を積極的に確認することはしていない。交渉の現状をみると、労働の分野に関しては未だ多角的な交渉議題となっておらず、環境の分野に関しては多角的な枠組みでの議論が継続しているものの未だ明確

な成果は出ていない。他方で、貿易自由化と労働基準の確保及び環境保護との間の「相互支持」(mutual supportiveness) の認識が国際社会で広まるにつれ⁴⁾、近年の FTA には、先進国だけではなく途上国が締結するものも含め、労働・環境に言及する FTA が増えており、そこには一定の方向性を見出せるようになってきている⁵⁾。こうした現象は、これまで締結されてきた FTA が一定の法の形成に寄与していることを示していると考えられる⁶⁾。したがって、労働・環境分野における FTA の法形成機能に着目し、そこでどのような法規則や制度の生成が進んでいるのかを分析することにより、今後の多角的交渉のための示唆を得ることができると考える。

この分野の FTA の法形成機能に着目した分析をする際に留意すべきは、労働・環境条項の紛争解決手続⁷⁾及び履行確保手続⁸⁾をいかに整備するかである。一方で、労働・環境条項の遵守確保を達成するために紛争解決手続の利用を認め、不遵守が認定された場合に経済的措置の採用を認めることでそれが達成できるという主張があり (「制裁アプローチ」)、他方で、労働・

2) EU が締結する FTA で TSD 章を含むのは、韓国 (2011 年発効)、中央アメリカ (コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア、及びパナマ) (2013 年)、コロンビア及びペルー (2013 年)、ジョージア (2014 年)、モルドバ (2014 年)、ウクライナ (2014 年)、及び日本 (2019 年) との協定である。

3) 須網隆夫 (2012), 254-274 頁。Charnovitz (1994), p. 17; Bartels (2015), p. 364; Van den Bossche and Prévost (2016), p. 83.

4) 例えば、日ブルネイ FTA は、「経済発展、社会発展及び環境保護は、持続可能な開発における相互に依存し (interdependent) 且つ相互に強化 (mutually reinforcing) し合う要素であること、及び、経済連携が持続可能な開発を促進する重要な役割を有することを認める」とする。

5) 「地域主義の多数国間化 (multilateralisation of regionalism)」によって FTA の乱立や断片化が解消されることを示すものとして、関根 (2013), 99-199 頁。また、異なる締約国間のメガ FTA に「事実上の連結」や「世界的連携」の圧力が生じる仕組みを説明するものとして、須網 (2016), 39-55 頁。

6) メガ FTA で WTO よりも高度な法制度が形成されつつあることを指摘するものとして、間宮 (2012), 224-228 頁。

7) 国際法上の伝統的な紛争解決手段には、交渉、斡旋、仲介、審査、調停、仲裁、司法裁判を含み、また、この他に環境条約の不遵守手続や人権条約の個人通報制度も紛争解決手段として位置付けられることもある。本稿では、紛争解決手続を、「独立かつ公平な第三者が、原則として国際法規則の適用により拘束力のある決定を行うことで、国際紛争の解決を図ろうとする制度」として、裁判的 (司法的) 性質を有する制度に限定して定義する (福永 (2013), 1 頁)。

8) 履行確保の基本的特徴は、「制度維持を規則の遵守と不遵守の場合に分け、一方で遵守の度合いを高める仕組みを持ちながら、他方で不遵守に対してもその対応を多様化するというものである」(小森 (2015), 141 頁)。また、森 (2014), 274-78 頁も参照。

環境条項の真の遵守を達成するためには、そのような制裁措置をとるのではなく、財政支援や技術支援などの協力的措置を採用することが必要であるとの考え方も示されている（「協力アプローチ」）。こうした遵守確保手続をいかに整備するかは議論は、労働・環境条項全体の制度設計に影響を及ぼす。履行確保手続を採用すべきとの後者の考え方によれば、紛争解決手続の適用を前提とする法的義務の挿入は必要なく、FTAへの挿入の仕方も、附属協定の締結やMOU（Memorandum of Understanding）の締結でよいと考えるかもしれない。今後の労働・環境条項の多国間化を想定した場合には、協力的手法を主張するであろう途上国にとって受け入れ可能な制度を提案していくことも必要であり、遵守確保手続をいかに整備するかは途上国も含めた交渉の際に重要な争点となると考えられる。

労働・環境の分野への言及が途上国を含むFTAでなされるようになり、それらの条項に

一定の共通した方向性を指摘できるようになっている現在、依然として対立が想定される労働・環境条項の遵守確保手続の特徴を明らかにすることで、多数国間化への課題を明確にしておく必要がある。本稿では、遵守を「国際法規則と国家行動の一致」と定義し⁹⁾、その遵守を確保するための手段として、紛争解決手続（制裁アプローチ）と履行確保手続（協力アプローチ）を位置付ける。以下では、FTAに労働・環境条項が挿入される根拠や背景を明らかにし、また労働・環境条項の実効性確保の要請が存在することを確認する。その上で、従来、国際法学において、遵守を確保するための要素として何が必要と考えられてきたかを考察し、労働・環境条項の遵守確保手続にこれらの要素がいかに取り込まれているかを実際の条文を検証することで明らかにする。以上の作業を通じ、FTAに挿入される労働・環境条項の特徴を明らかにし、これら条項の多国間化のための示唆を得たい。

Ⅱ．貿易と労働・環境との関係

Ⅱ－1．労働・環境条項のFTAへの挿入の背景と要因

世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）の設立協定前文は、生活水準の向上と持続可能な開発の目的に沿った資源の適当な利用をその目的に掲げる。しかし、GATTは、第20条の一般的例外で、締約国が労働・環境目的の措置を採ることを認めるものの、締約国に労働・環境保護を達成する措置の採用を積極

的に義務付けているわけではない¹⁰⁾。

通商協定に労働に関する規定を挿入する試みは、「社会条項」論として知られている¹¹⁾。社会条項とは、「公正な国際競争を実現する目的で、社会・人権基準を尺度にして、ある国又は製品の労働不当廉売（ソーシャル・ダンピング）を判定したうえで、一定の経済的制裁を科すことを内容とした国際協定中の条項」である¹²⁾。米国やフランスは、WTO及びその前身である

9) 内記（2010）、82頁。

10) GATT第20条は、最恵国待遇原則（1条）、内国民待遇原則（3条）、数量制限の一般的禁止（11条）などの原則に対する一般的例外を規定し、b号で「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」を、e号で「刑務所労働の産品に関する措置」を、g号で「有限天然資源の保存に関する措置」を許容する。

11) GATT時代の社会条項に関する議論に関し、萬濃（1995）、2-13頁参照。その他に、中川（2001）、193-212頁；吾郷（2010）、26-31頁；柳（2003）、199-227頁。

ガットの多角的な交渉の場で、GATTに社会条項を挿入しよう主張してきた¹³⁾。しかし、途上国は、第一に、社会条項の挿入は先進国の国内産業を保護するための隠れた保護主義であること、第二に、社会条項は途上国の労働コストを上昇させ、国際貿易における途上国産品の比較優位を奪う恐れがあること、第三に、途上国の労働基準を改善するための最善策は社会条項ではなく輸出主導の成長と経済開発であることを理由としてこれに反対してきた¹⁴⁾。

貿易と環境に関し、GATTやWTOで注目されるようになったのは1990年代後半である¹⁵⁾。60年代に先進諸国で公害が深刻化し、70年代には世界的な広がりをもつ環境問題に関し多数国間環境条約が締結されるようになった。80年には「持続可能な開発」が提唱され、92年には「持続可能な開発」を中心的なテーマとしたリオ会議が開催された¹⁶⁾。地球環境問題が国際社会で関心を集めるようになる中で、GATT体制が推進する貿易自由化と環境保護の調整を図る必要性が次第に認識されるようになったのである。WTOの設立を決めた1994年4月のマラケシュ閣僚会合は、「貿易と環境に関する決定」を採択し、この問題を包括的に検討する「貿易と環境に関する委員会」(Committee on Trade and Environment: CTE)を設置した¹⁷⁾。特に米国は、WTOにおけるCTEの検討作業を積極的に推進してきた。他方で、先進国であっても、日本やオーストラリアは、環境に関する問題を扱う適切な場はWTOではないとの立場をとってきた¹⁸⁾。

通商協定で初めて労働・環境に関する規定を設けた北米自由貿易協定(North American Free Trade Agreement; NAFTA, 1994年)であるが、

その交渉過程を分析した中川によれば、通商協定に労働・環境条項が挿入される根拠には、以下の3点が指摘されてきた¹⁹⁾。第一に、労働・環境法制や基準の違いが、製品の生産コストに反映し、当該製品の価格や国際競争力を左右する可能性(いわゆる「ソーシャル・ダンピング」、 「エコ・ダンピング」、または「レベル・プレイング・フィールド」の議論)、第二に、各国国内法の規制及び基準の相違が製品の生産コストに反映する場合、当該製品を製造する企業は、より有利な生産条件を求めて生産拠点を規制や基準の緩やかな国に移転し、より厳格な規制や基準を持つ国の産業が空洞化し、移転先で労働基準の引下げや環境汚染が深刻化する可能性、第三に、厳格な労働・環境法制や基準が、国内産業保護の目的で用いられる可能性である。

通商協定への労働・環境条項の挿入が上記のような理由から主張される一方で、WTOはそれらの挿入を否定してきた。労働条項の挿入に関し、1996年のシンガポール閣僚宣言は、後の1998年に国際労働機関(International Labor Organization: ILO)が「労働における基本的な原則及び権利に関する宣言」(以下「ILO宣言」)で示した、国際的に承認された「中核的労働基準」²⁰⁾の遵守を確認するとともに、ILOが中核的労働基準を定め、その遵守を監視する権能を持つ機関であることを確認した²¹⁾。また、2001年のドーハ閣僚宣言は、中核的労働基準に関するシンガポール閣僚宣言の上記内容を再確認した²²⁾。環境に関しては、1995年1月以降、CTEで10項目に関する議論が継続しており、2001年のドーハ閣僚宣言でそのうち3項目²³⁾について貿易と環境委員会特別会合で検討することが宣言されたが、未だ多角的枠組に対する

12) 吾郷(2010), 26頁。

13) 中川(1997), 5頁。

14) 中川・清水・平・間宮(2012), 319頁。

15) ガレス・ポーター, ジャネット・ウェルシュ・ブラウン(1998年), 153-168頁。

16) 西井(2005), 8-21頁。

17) WTO(1994)。

18) OECD(2007), p. 43。

19) 中川(1997), 2頁。

明確な回答は示されていない²⁴⁾。

多角的交渉の場での労働・環境条項に関する議論に進展が見られないなか、米国、EU、カナダ等は、自国のFTAに労働・環境条項を挿入し、その内容を発展させている。このような実行が進展する要因の一つには、FTAのような限られた当事国同士の交渉の方が、多角的な議論の場よりも迅速に通商規則の形成が可能という事情がある。ILOの最近の調査によれば、1994年時点で労働条項を挿入するFTAは1つだったのに対し、2016年時点では77のFTAが労働条項を含んでいる²⁵⁾。また、経済協力開発機構（Organisation for Economic Cooperation and Development; OECD）の2014年の調査²⁶⁾によれば、実体的な環境条項（substantial environmental provisions）を含むFTAは、2007年には、その年に発効した調査対象となるFTAの内20%であったのに対し、2012年には同様の条件の下でのその割合は70%に達した。

各国が締結するFTAに労働・環境条項される背景として、前記3つの根拠に加え、人権の保護や持続可能な開発という価値を実現するために、貿易自由化と労働者・環境保護が相互に関連するものとして認識されつつあることを指

摘できる。

労働についていえば、労働者の権利が基本的人権として認められるのであれば、ある国が奴隷や児童労働の禁止のような普遍的に認められた人権の適用を怠る場合には、市場アクセスを抑える道徳的な要請が存在するとの議論もある²⁷⁾。貿易自由化と持続可能な開発や人権との相互作用の考え方は、様々な国際組織や国際会議で採択された文書にも反映されている。ILOによって2002年に設置された「グローバル化の社会的側面に関する世界委員会」²⁸⁾の2004年の最終報告書は、「賢く管理された（世界的市場経済は）、先例のない実質的な進展をもたらし、より生産的かつより良い仕事を全ての人にもたらし、世界の貧困を削減することに重大に貢献する」と指摘する²⁹⁾。「持続可能な開発のためのアジェンダ2030」は、その目標8において、包括的かつ持続可能な経済成長、雇用、及びディーセント・ワークの促進に同意し、規則に基づいた平等で相互的な多角的な貿易体制の促進を支持し、並びに目標17で、有意義で継続する貿易自由化を求める³⁰⁾。国連貿易開発会議の第14会期で採択された「ナイロビ・マーフィキアーノ作業計画」は、貿易が、持続可能な開発目標を支持する手段であったこと、及び、

20) 1998年にILOは、中核的労働基準として4分野8条約を示した。①結社の自由及び団体交渉権に関し、結社の自由及び団結権の保護に関する87号条約（1948年採択）と団結権及び団体交渉権についての原則の適用に関する98号条約（1949年）、②強制労働の禁止に関し、強制労働に関する29号条約（1930年）と強制労働の廃止に関する105号条約（1957年）、③児童労働の実効的な廃止に関し、就業の最低年齢に関する138号条約（1973年）と最悪の形態の児童労働の禁止及び廃絶のための即時行動に関する182号条約（1999年）、④雇用及び職業における差別の排除に関し、同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する100号条約（1951年）と雇用及び職業についての差別待遇に関する111号条約（1958年）。

21) WTO (1996), para. 4.

22) WTO (2001), para. 8.

23) ① WTO 協定と多数国間環境条約上の貿易上の義務との関係、②多数国間環境条約の事務局とWTO委員会との情報交換等、③環境物品及びサービスについての市場アクセス改善等（WTO (2001), para. 31）。

24) 経済産業省（2016）、611-12頁；Sinha（2013）、pp. 1296-1297；WTO（2017）。

25) ILO（2017）、p. 2.

26) George（2014）、p. 9.

27) Melo Araujo（2018）、p. 236.

28) 1994年にWTOでの議論に応ずる形でILOによって設立された「貿易自由化の社会的側面に関する作業部会」の後継（中川（2001）、211-212頁）。

29) World Commission on the Social Dimension of Globalization（2004）、p. x.

30) UN（2015）、pp. 21, 28.

地域統合が、貿易障壁の削減、政策改革の実施、通商コストの削減、及び途上国のグローバルな供給網への参加を拡大するための重要な触媒となり得ることを再確認し、これらのFTAが強力な多角的な貿易システムと調和し、それに貢献すべきであるとした³¹⁾。さらに、ILOの第105会期で採択された「グローバル供給網におけるディーセント・ワークに関する委員会」の決議は、政府は、基本的な労働者の権利及び原則の違反が正当な比較優位として援用されえず、また労働基準が保護主義的な目的のために用いられるべきではないことを考慮し、通商協定に労働者の基本的な権利・原則を含むことを考慮すべきであると結論付けた³²⁾。

環境に関しOECDの報告書は、各国が環境条項をFTAに挿入する動機として、持続可能な開発の促進、環境に関する協力の改善、及び環境関連アジェンダの追及を挙げ、持続可能な開発と貿易自由化の相互支持という認識の醸成を指摘する³³⁾。すなわち、「環境と開発に関する世界員会」の1987年の報告書である『我ら共通の未来』によって、多くの環境問題が越境的又は世界的な性質を有しており、国際的な行動を通じてのみ取り組まれ得るという広範な認識が示された。また、環境問題に対する国際的な行動の必要性は、1992年のリオサミット及びそのフォローアップ会議である2002年のヨハネスブルグ会議、及び2012年のリオ会議でも確認された。そして、1992年リオ宣言の原則4が「持続可能な開発を達成するため、環境保護は発展過程の不可分の一部を構成し、発展過程から分離するものとは考えられない」と述べ、原則12が「環境目的の通商政策措置は、国際貿易に対する、恣意的又は正当化できない差別、又は偽装された制限を構成しない」としたことは、環境の考慮と通商協定の締結などの

経済発展を促進するための行動は不可分一体であり、貿易自由化それ自体が持続可能な発展に積極的に貢献することを示唆すると指摘する。さらに、アジェンダ21の第2章2.3段落が、「国際経済は、(A)貿易自由化を通じた持続可能な開発を促進し、(B)貿易と環境の相互に支持的なものとすることによって、環境と開発を達成するための支持的な国際的風土（climate）を提供すべきである」と宣言したことで、貿易自由化と持続可能な開発の相互支持がさらに敷衍されたとする。

貿易と労働・環境との相互作用や相互支持は、米国やEUが主導する協定のみならずそれ以外の国同士のFTAでも認識されるようになっていく。例えば、韓国トルコFTA（2013年）は、締約国は経済発展、社会的発展及び環境保護の相互依存を認め、それら3つが持続可能な開発を相互に強化する要素であるとし、第5章にTSD章を挿入する。しかし、人権や持続可能な開発などの価値的な目標達成と貿易自由化との関連性についての認識がFTAへの労働・環境条項の挿入を後押しする一方で、その背後には中川が指摘したような経済的な考慮も存在し、そうした労働・環境条項の挿入に対する複合的な動機の存在が、実際にFTAに挿入される労働・環境条項の内容や制度設計に統一性を指摘することを困難にしている面もある。

II-2. 労働・環境条項の実効性確保の要請

労働・環境条項のFTAへの挿入が主張される他の重要な根拠として、ILOや環境関連の国際機関を通じた遵守確保が、基本的に加盟国による自主的な遵守を尊重するものであり、遵守の確保の点で限界があることが挙げられる³⁴⁾。WTO協定に労働・環境に関する義務を挿入することで、同協定の紛争解決手続や貿易制裁を

31) UNCTAD (2016), para. 29.

32) ILO (2016), p. 4, (h).

33) OECD (2007), pp. 40-42; George (2011), p. 6.

34) 労働分野に関するこの点の指摘は、中川・清水・平・間宮 (2012), 323頁。環境分野に関しては、Jinnah and Morgera (2013), p. 324.

通じ、労働・環境基準の遵守確保が強力に図られ得るとの主張である。NAFTAの交渉過程で、労働組合や環境保護団体は、メキシコに労働・環境法令の履行確保のための措置を採るよう締約国に義務付けることを主張した³⁵⁾。メキシコの労働・環境法制は多くの点で米国と類似しており、労働・環境基準の水準も米国のものと遜色ないといわれている³⁶⁾。しかし、それらの国内法の履行確保が有効に行われていないとの指摘があり、労働組合や環境保護団体はこの点を問題にしたのである。NAFTA締結以降も、米国の国内では、より実効的な労働・環境条項を挿入するよう要求がなされてきた³⁷⁾。

労働・環境条項の実効性確保の要請は、主に2つの内容から成り、共にNAFTAに挿入された労働・環境条項に対する批判から生じたものである³⁸⁾。第一は、法的義務の採用に関するものであり、特定の国際水準の国内法令での採用・維持を締約国に義務づけ、また、それらの国内法令の効果的な執行及び逸脱の禁止を努力義務ではなく法的義務とすることを要求する。第二は、紛争解決手続に関するものであり、第一の義務に違反した場合に他の分野と同一の紛争解決手続の適用を求める。2007年5月10日、米国議会と行政府は、FTAを通じて労働・環境基準の強化を上記2点を通じて追求していく

ことに合意した（いわゆる「5月10日合意」³⁹⁾。2015年の貿易促進権限法は、労働・環境分野に関するこれらの内容を取り込んでいる⁴⁰⁾。

2010年以降、EUでも、少なくとも欧州議会のレベルで、より実効的な労働・環境条項の挿入の要請がなされていることが注目される⁴¹⁾。EUがこれまでFTAで採用してきたのは、労働・環境に関する協力と題する規定であり⁴²⁾、そこでは労働・環境に関する国際約束を締約国間で確認し、履行確保のための仕組みは協議や対話を重視するものであった⁴³⁾。

一般的に、欧州議会は強力なTSD章を支持してきた⁴⁴⁾。特に、2010年の「国際貿易協定における人権、社会及び環境に関する決議」⁴⁵⁾で、欧州議会は交渉中のFTAのTSD章に対し以下の点を要求した。欧州委員会は、交渉中の全てのFTAで、労働については中核的労働基準に対応する労働基準を、環境については特惠関税体制に関する欧州規則⁴⁶⁾が挙げる多数国間環境条約（Multilateral Environmental Agreement; MEA）のリスト⁴⁷⁾に対応する環境基準を含めなければならない。また、これらの基準を尊重することが、締約国による批准、国内法への組み込み、及び効果的な実施（implementation）を含むと理解されなければならない⁴⁸⁾。さらに、紛争解決手続に関し、以下の点を改善すること

35) 中川（1997）、8-9頁。

36) 労働法制が米国並みに整備されていることについては、中川・清水・平・間宮（2012）、321頁。また、環境に関する同様の指摘は、中川（1997）、26頁。

37) Bolle and Fargusson（2015）。

38) Gantz（2011）、pp. 297-356。

39) USTR, Trade Facts: Bipartisan Trade Deal, May 2007。

40) Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015, P.L.114-26, 129 At. 320ff. 19 U.S.C.4201, Section102 (b) (10) Labor and Environment。

41) Puccio and Binder（2017）。

42) 例えば、EUメキシコFTA（2000年）第34、36条、EUチリFTA（2003年）第28、43条など。

43) 例えば、EUチリFTAは、第二部「協力」で労働・環境分野での協力について定めるが、紛争解決手続は第四部「貿易関連事項」にのみ設けられており、労働・環境の分野には適用されない。

44) Puccio and Binder（2017）、pp. 2-3。

45) European Parliament Resolution on Human Rights, Social and Environmental standards in International Trade Agreements（2010）、O.J. C 99 E, 3.4.2012, p. 31。

46) Regulation（EU）No 978/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 applying a scheme of generalized tariff preferences and repealing Council Regulation（EC）No 732/2008, O.J. L303/1。

でTSD章が強化されうると指摘する⁴⁹⁾。第一に、市民社会に開かれた申立手続の導入、第二に、労働・環境の問題に関する紛争を迅速かつ効果的に解決するための、人権法、労働法、及び環境法の専門家により構成される独立した機関への上訴、及びその機関の勧告が実施規定を伴うより明確な手続の一部をなすこと、第三に、協定の他の分野の規定と同様に、TSD章で定められた基準に重大に違反する場合には、罰金を科す、または協定により与えられる通商上の利益を一定の範囲で一時的に停止することを可能にすることである。

これらの勧告のうちのいくつかの要素は、2010年のEU韓国FTAの締結以降の協定に挿入されるようになった。第一の点に関しては、市民社会会合（civil society forum）の導入、及び市民社会勧告委員会（civil society advisory group）の設立を通じて、市民社会との対話がTSD章の中心に位置づけられた。第二の点に関しては、協議と専門家パネル（panel of expert）への上訴という二段階の紛争解決手続の創設を通じて導入された。しかし、三項目の制裁を伴う紛争解決手続に関しては、EUの協定は一般的にこれを認めていない。

欧州議会は、EU-カナダ包括的経済貿易協定（EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement; CETA, 2017年）の交渉過

程で採択された、2011年6月の「EU-カナダの通商関係に関する決議」⁵⁰⁾でも、欧州委員会に対し、労働に対する義務の水準の向上、環境章の範囲の拡大、及びMEAの実施体制の強化に焦点を当てるべきであると勧告した⁵¹⁾。また、欧州議会は、2016年の「社会及び環境基準、人権及び企業の責任に関する2010年の勧告の実施に関する決議」⁵²⁾で、EUの通商協定で紛争解決章をTSD章にも適用することを繰り返し要求し⁵³⁾、さらに同決議は、ILO条約とMEAの批准と実施を含むべきことを強調した⁵⁴⁾。

このように、米国ではNAFTA締結以来、より執行可能な労働・環境条項のFTAへの挿入が行政府に要請されており、EUでも同様の要請が欧州議会から欧州委員会に対してなされるようになってきている。従来、協力アプローチを採用してきたEUにおいても、その内部では、より執行可能な労働・環境条項の採用が要請されていることは注目されるべきである。両者の要請に共通してみられるのは、第一に、ILO宣言及び特定のMEA上の労働・環境基準を国内法令で採用・維持することを義務付けること、第二に、上記基準を含む労働・環境法令の効果的な執行と逸脱禁止が義務付けられること、第三に、最終的に経済的措置に至る、他の分野の規定と同様の紛争解決手続の利用を認めることである⁵⁵⁾。このような労働・環境条項に対する

47) 絶滅の恐れのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（ワシントン条約、1973年）、オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書（モントリオール議定書、1987年）、有害廃棄物の国境を超える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約（バーゼル条約、1989年）、生物多様性条約（1992年）、国連気候変動枠組条約（1992年）、バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書（2000年）、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約（2001年）、京都議定書（1997年）、麻薬に関する単一条約（1961年）、向精神薬に関する条約（1971年）、麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国連条約（1988年）、腐敗の防止に関する国際連合条約（2003年）

48) European Parliament Resolution (2010), *supra* (note 45), paras. 15, 16.

49) *Ibid.*, para. 22.

50) European Parliament Resolution of 8 June 2011 on EU-Canada trade relations, P7_TA(2011) 0257.

51) *Ibid.*, para. 8.

52) European Parliament Resolution of 5 July 2016 on implementation of the 2010 recommendations of parliament on social and environmental standards, human rights and corporate responsibility (2015/2038 (INI)), P8_TA(2016) 0298.

53) *Ibid.*, para 21.

54) *Ibid.*, para 21 (a).

共通性を有する要請は、米国とEUが締結するFTAの労働・環境条項に一定の収斂をもたらすことを可能とするかもしれない。実際に、米国とEUは、環大西洋経済連携パートナーシップの交渉過程でそうした調整作業が求められよう。しかし、労働・環境条項に制裁を伴う紛争解決手続の適用を認めるか否かに関しては、依然として米国とEUとの間に大きな見解の隔たりがあると言ってよい。

II-3. 紛争解決手続と履行確保制度との併用

FTAに挿入される労働・環境条項には、米国やカナダが採用する「制裁アプローチ」とEUが採用する「協力アプローチ」の対立が従来学説で指摘されてきた⁵⁵⁾。制裁アプローチでは、他の分野と同一の紛争解決手続の利用を認め、その結果、義務の不遵守が認定された場合には代償の提供、利益の停止などの経済的措置が課される。協力アプローチは、義務の遵守を達成するための締約国の能力構築が主な内容である。そのため的手段としては、情報の交換、技術支援、財政支援、及び教育が規定されている。また、協力アプローチには義務の履行監視という重要な機能も含まれている。

通商協定への労働・環境条項の挿入が、労働・環境基準の高度な水準の確保に寄与するとすれば、締約国の限られるFTAにそれを挿入するだけでは限界があり、今後の多国間での議論が望まれる。そうした議論の際に、適切な制度設計を提案するとすれば、どちらの手法が国家の労働・環境条項の遵守を確保しうるかを検討しなければならない。この問いに答えるには、

FTAへの労働・環境条項の挿入及び実際の運用によっていかなる効果が生じ、実際に労働・環境基準の高度な水準の保護が達成されたかという実効性に関する分析が必要である。しかし、そのような分析は現在までのところ十分になされているとはいえ、この点に関する分析なしに、いずれのアプローチが労働・環境条項の遵守確保手続として実効的であるかを決することはできない⁵⁷⁾。

そもそも、制裁アプローチ(紛争解決手続)と協力アプローチ(履行確保手続)の2つは、どちらかが国家による遵守確保のためにより優れた手段であると評価しうるものなのであろうか。

紛争解決手続と履行確保手続は、もともとは発想を異にする別個の手続である⁵⁸⁾。紛争解決手続は、締約国間の紛争を前提としており、紛争は加害国と被害国間の二辺的な(bilateral)関係を前提とし、対審構造を有する司法的手続で解決するのに適している。この観点から、紛争解決手続の原型は私法的性格を有するとされる⁵⁹⁾。他方で、人権条約や環境条約などの多数国間条約の場合、こうした相互主義的な法的関係は成立しておらず、締約国が負う義務は、特定の締約国に対する義務ではなく、他の全ての締約国に対する義務である⁶⁰⁾。例えば、国家が国際人権法上の義務に違反した場合、被害を受けるのは主として同国の国民であり、他国は直接の影響を受けない。この場合、締約国間では条約違反が生じていたとしても、紛争は発生しない可能性がある。また、問題の対象が国際社会全体の共通利益であれ、条約当事国の共通利益の場合であれ、それらの特徴は、対象である

55) 中川は、ルールの拘束力の強度は、実体的規定で法的義務を規定するのみでは弱く、その解釈・適用・履行をめぐる締約国間の紛争を紛争解決手続に付託することができる場合に、当該ルールの拘束力が最も強いと評価できると指摘する(中川(2017), 23頁)。

56) Ebert and Posthuma (2011), pp. 2-4; Jinnah and Morgera (2013), p. 333; Bartels (2015), p. 381; Vogt (2015), pp. 829, 849.

57) ILOやOECDによる継続的な調査・研究によって近年は徐々になされつつある。ILO (2017); OECD (2018).

58) 玉田(2017), 101-102頁。

59) 宮野(2001), 37頁; 小森(2015), 144頁。

60) こうした義務は「対世的義務」(obligation erga omnes)と呼ばれ、特定の条約上で設定されている場合は、「当事国間対世的義務」(obligation erga omnes partes)と呼ばれている。

問題が一度限りの条約作成とその遵守で対処しきれものではなく、継続的に国際社会が見守り、対処の試みを進展させていかななくてはならない点にある。そのため、紛争解決手続を整備するのではなく、報告制度や通報制度を通じて、条約上の義務の履行を監視する制度が設けられている。このように、国家間の二辺的な権利義務関係に還元できないような共通利益や一般的利益が条約によって設定され、公的秩序の維持の要素が加味される場合に、履行確保手続が求められる⁶¹⁾。

玉田は、実際の多数国間条約では、紛争解決手続と履行確保手続の「併用」を認めるものが多いことを指摘する⁶²⁾。気候変動枠組条約は報告制度を設けるが、京都議定書で紛争解決手続の利用も想定されている(第19条)。ILO憲章は、紛争解決手続を設けると同時に(第37条)、ILOによる報告審査と通報審査を通じた履行確保手続を整備している。その他に、難民条約、国際民間航空条約、バーゼル条約が、紛争解決手続と履行確保手続との併用を認める多数国間条約であるとされる。このように、紛争解決手続と履行確保手続は、元来の発想は異なるが、1つの条約の中で併存しえ、条約義務の履行促進のために併用されうる⁶³⁾。

両手続が相互に排他的ではなく併用が認められるとして、次に、どのような法規則及び制度であれば国家の遵守を導くことができるかも検討すべきである。国際社会には国際法を強制的に執行する集権的機関が存在しないため、国際法は、少なからずその遵守を国家の自発的意思に頼ってきた。国家はおおむね自発的に国際法を遵守しているとされるが⁶⁴⁾、国家がなぜ自発

的に国際法を遵守するのかという点は、国際法学や国際関係学の主要な問題関心であり続けている。

福永は、「ある国際法規則が国家の利益や規範意識に合致している時、国家はそのような国際法規則を自発的に遵守する」と論ずる⁶⁵⁾。例えば、ある国際法規則が国家の利益に合致しているならば、そのような国際法規則の遵守はその国家の利益に資するため、国家はそのような国際法規則を遵守することを選ぶ。また、国家がある国際法規則を守るべきものとして認識する場合、その国家は当該国際法規則を遵守することを自ら選択するとされる。こうした考え方は、国際法規則の違反に対して何らかの不利益を課すことで、国際法規則の遵守による利益を高め、違反を抑制するとの立場と親和的である⁶⁶⁾。

国家の規範意識に関し、従来は、「合意は拘束する」との原則がその基盤として重視されてきたが、近年では国際法の立法機能や、国際法の慣習法化、裁判的な紛争処理制度における法技術的な方法の志向により、国際法の合意法秩序としての基盤の揺らぎが指摘されている⁶⁷⁾。そこで、国家の規範意識を導き出さしめる別の要因として、国際法過程の正統性と結果の妥当性が指摘される⁶⁸⁾。そして、国際法規則に正統性を付与しうる要因として、専門性、公衆の参加、国際法過程の透明性が指摘されるが、中でも近年特に注目されているのが非国家主体の参加に関する問題である⁶⁹⁾。チャーノヴィッツ(Charnovitz)は、国際的な意思決定の過程に非政府組織(Non-Governmental Organisation: NGO)の参加を認めることで、意思決定過程の正統性のみならず、そこでなされた決定の実

61) 宮野(2001), 38頁。

62) 玉田(2017), 102頁。

63) 同上。

64) Henkin(1968), p. 42.

65) 福永(2013), 27頁。

66) 同上, 29頁。

67) 同上 36頁; 河西(奥脇)(1989年), 98頁。

68) 福永, 同上; Bodansky(1999), p. 612; Kumm(2004), p. 914.

69) 福永, 同上, 38頁。

効性という意味での正統性も高めることができるとする⁷⁰⁾。国際法規則の形成過程への非国家主体の参加は伝統的には限られていたが、近年の国際法規則の中には非国家主体の権利や利益に影響を与えるものが増えており⁷¹⁾、そうした国際法規則については、規則の形成過程に非国家主体を参加させるべきだと主張されるようになってきているのである⁷²⁾。

また、国際法規則の解釈及び適用の過程の正統性も、国際法規則に対する国家の規範意識に影響を与える⁷³⁾。ある国際法規則が、非国家主体の権利や利益に影響を与える場合には、そうした国際法規則の解釈及び適用は非国家主体にも影響を与えると考えられ、そうした国際法規則が解釈及び適用される場合には、非国家主体も国際裁判手続に参加させる必要があるとされる⁷⁴⁾。

他方で、不遵守が国家の意図的な要素によってもたらされるものでないことも認識されている。チェイズは、国家の不遵守が意図的なものでない場合もあるとし、その行動を説明する要素として、条約の文言の不明確性・不確定性の他に、当事国の条約義務の遵守能力の限界、及び規制型の条約（regulatory agreement）⁷⁵⁾が想定する社会・経済の変化には時間がかかることを指摘する⁷⁶⁾。また、仮に不遵守の主たる根源が国家の意図的な不服従ではなく、条約の不明確性、能力不足、及び優先順位の問題にある

とすれば、強制的な執行はコストが高くまた見当違いであるとして、執行モデル（enforcement model）ではなく遵守の管理モデル（managerial model）の有用性を提唱する⁷⁷⁾。管理モデルの下では、力による強制ではなく、「透明性確保」、「紛争処理」、「能力構築」といった手法が重視される。管理モデルの特徴を持つ遵守管理手段には、「透明性」を確保するための「報告」、「情報収集」、「検証」、「監視」、文言の不明確性を確保するための「紛争処理」の仕組み、条約上の義務を実施する能力を形成するための「技術支援」、関係国との対話により遵守を目指す「政策の検討及び評価」などがある。宮野によれば、こうした管理モデルは、「総体として、論議による説得の過程を有機的に構成するもの」と評され、それは、「関係国と条約機関、及びNGOを含む広範な国際社会の公衆との間の対話と説得の繰り返しにより遵守を促す相互作用的な議論のプロセス」である⁷⁸⁾。

国家による国際法規範の不遵守の要因を、利益や規範意識の欠如という国家の主観的意図に求める福永の議論においても、また、国家の意図的要素以外に国際法規範の不遵守の要因があるとするチェイズの議論においても、近年では、国際法規則の正統性確保のため、及び、その遵守確保を達成するために、非国家主体の参加が重要な要素として指摘されていることに留意する必要がある。

70) Charnovitz (2006), pp. 367-368.

71) Stein (2001), p. 491.

72) 福永 (2013), 38 頁。

73) 同上, 41 頁。

74) 同上, 43 頁。

75) 規制型の条約とは、長期間にわたる協調を各国に求めるような複雑な経済的、政治的、及び社会的問題に対処するための多国間条約をいう (Chayes and Chayes (1995), p. 1)。

76) *Ibid.*, pp. 9-17.

77) *Ibid.*, p. 14. 管理モデルと同様に、強制措置よりも非強制措置による遵守確保を志向するアプローチとして、「国際コントロール」がある。森田は、国際コントロールを「客観的義務・基準の名宛国による履行確保を目的とする多边的国際制度による監視・指導行為」と定義する。国際コントロールでは「多数国間において統一的に充足すべき事務の配分として設定された国際法上の義務・基準」（客観的義務・基準）の履行確保が継続的かつ国際的な制度（多边的国際制度）によって達成される。森田によれば、国際コントロールの具体的な手段としては、報告制度、申立制度、検証、査察などがある（森田 (2000), 12, 152-155 頁）。

78) 監訳者である宮野の解説を参照（エイブラム・チェイズ、アントーニア・H・チェイズ (2018), 552 頁）。

FTA への労働・環境条項の挿入による労働・環境基準への影響に関する経験的または実証的研究は未だ限定的であり、どちらのアプローチの方が、労働・環境基準の向上に寄与するかは現段階では判断できない。労働・環境条項を挿入する諸国がそれを FTA に挿入する動機には、経済的な考慮から、人権や持続可能な開発などの価値実現に至るまで、様々なバリエーションがあり、国内で労働・環境条項の挿入を主張する勢力が存在するか否か、その挿入の実現を求める政策文書や法的要請が存在するか否かに関しても各国の事情は異なっている⁷⁹⁾。玉田が指摘するように、一つの条約の中で紛争解決手続と履行確保手続の併用が認められるのであれば、労働者の権利や環境保護という公法的な価値の実現をも目的とする労働・環境条項の遵守確保手続において、紛争解決手続と履行確保手続の併用型を採用することも検討されてよい。ILO や OECD の調査によれば、労働・環境基準の高度な水準の保護を達成するためには、それを達成するための政策を実施する財政基盤や人材の確保、及び労働者保護や環境保護に関する知識や実践の共有が必要であり、そうした知識の共有のためには市民社会やビジネス部門の関与を認めることが有用であるとも指摘されている⁸⁰⁾。制裁アプローチのみによってこうした点を克服するのは困難であろう。労働・

環境条項の挿入の主張がこれまで先進国と途上国の間の協定において問題となってきたこと、及び、今後の多国間化を見据えた際にその挿入に反対するであろう途上国をいかに説得するかが問題となるであろうことから、財政・人材・知識が不足する途上国が労働・環境条項を遵守するためにはどのような制度や枠組みが必要かという視点も必要である。そのような検討をする際には、現状の FTA における「制裁アプローチ」と「協力アプローチ」の対立を指摘し、いずれが実効的かを議論するのではなく、現状の FTA が規定する様々な遵守確保のための仕組みを把握する広い視野が必要である。そのように視点を設定することによって、各国に遵守確保のための手続に関する様々な選択肢を提供することが可能となる。

次章では、遵守確保のための仕組みとしての制裁アプローチ（紛争解決手続）と協力アプローチ（履行確保手続）の「併用」の実態を示し、労働・環境条項の遵守確保手続の特徴である手続の多様性とそこに見出せる一貫性を明らかにする。その際には、これまで学説で指摘されてきたように、遵守確保のために必要な要素として、市民社会やビジネス部門の参加や関与による透明性の確保や他の国際機関との連携が、いかにして達成されようとしているのかにも着目をして分析していく。

Ⅲ. 労働・環境条項の遵守確保手続の特徴

Ⅲ-1. 労働・環境条項の下での義務の内容

FTA での労働・環境への言及の仕方には様々な種類がある。例えば、FTA とは別途、労働・環境に関する附属協定⁸¹⁾や MOU を締結するもの⁸²⁾、FTA の前文で労働・環境の保護

促進等に言及するもの⁸³⁾、人・動植物の保護に関する GATT 第 20 条を引用しながら一般の例外で規定するもの⁸⁴⁾、及び、独立した労働・環境章を FTA 本体に挿入するものである。労働・環境に言及する多くの FTA で法的義務は

79) 米国, EU, APEC 及びニュージーランド (NZ) の FTA への環境条項の挿入の根拠となる政策及び法令に関し, OECD (2007), pp. 27-30 を参照。

80) ILO (2016), p. 136; OECD (2007), pp. 57-59.

採用されていないものの⁸⁵⁾、FTAに独立して挿入される規定には一定の方向性を指摘できるようにもなっている。労働・環境に関する言及を含むFTAでは、国内の労働・環境法令及び政策が高度な労働・環境保護のレベルを規定することを確保し、それらの法令政策の発展を継続するよう努めることが締約国に求められる(保護水準維持)。また、貿易・投資に影響を与える態様で労働・環境法令の効果的な執行を怠ってはならず(効果的執行)、貿易・投資に影響を与える態様で労働・環境法令を免除・逸脱してはならない(逸脱禁止)。上記に加え、例えば、労働・環境分野で情報交換や技術支援等の締約国間の協力を要求する規定、公衆の参加や公衆に対する情報公開を要求するもの、国内の行政的、準司法的、及び司法的手続が、公正、平等、かつ透明であることを確保することで個人による適切な救済措置の利用を確保することを要求する規定、企業の社会的責任(Corporate Social Responsibility; CSR)を奨励するよう求める規定、が多くのFTAに挿入されている。

米国が採用する労働条項では、保護水準維持に関し、ILO宣言が言及する中核的労働基準の国内法令での採用及び維持が法的義務として規定され、効果的執行及び逸脱の禁止に関しても法的拘束力を有する義務として挿入される傾向がある⁸⁶⁾。例えば、環太平洋パートナーシップに

関する包括的及び先進的な協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership; CPTPP, 2018年)は、保護水準の維持に関し、「各締約国は、自国の法律及び当該法律及び規則に基づく慣行においてILO宣言に述べられている次の権利(筆者注:中核的労働基準)を採用し、及び維持する」(第19.3条)とする。また、効果的執行に関し、いずれの締約国も「一連の作為又は不作為を締約国間の貿易又は投資に影響を及ぼす態様で継続し、又は反復することにより、自国の労働法令の効果的な執行を怠ってはならない」(第19.5条)と定め、さらに逸脱禁止に関し、「いずれの締約国も、締約国間の貿易又は投資に影響を及ぼす態様により」、「自国の法律又は規則について免除その他の逸脱措置をとってはならず、又はとる旨提案してはならない」(第19.4条)とする。保護水準維持、効果的執行、及び逸脱禁止に関し法的義務を採用する傾向は、従来協力アプローチを採用し労働・環境条項で努力義務しか設けてこなかった、EUの協定にも指摘することができる。例えば、2017年のCETAは、保護水準維持に関し、各締約国は、「労働に関する基本的な原則及び権利を自国の国内法令及び実践において具体化及び規定することを確保する」(第23.3条1項)とし、効果的執行と逸脱禁止に関し、米国と同様の文言で法的義務を規定する(第23.4条)⁸⁷⁾。

81) 米国はNAFTAで附属書形式を採用したものの、ヨルダンとのFTA以降、労働・環境協定をFTA本体に組み込んでいる。しかし、米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)では環境協力協定を附属協定として締結した。カナダは、NAFTA以降のFTAでもしばしば附属協定方式を採用している。附属協定方式をとるカナダのFTAとして、チリ(1997年)、コスタリカ(2002年)、ペルー(2009年)、コロンビア(2011年)、ヨルダン(2012年)、パナマ(2013年)、及びホンジュラス(2014年)との協定がある。他方、本体協定への組込方式をとるカナダのFTAとして、韓国(2015年)、CETA、ウクライナ(2017年)、CPTPP、及びイスラエル(2018年改正議定書署名)がある。

82) 例えば、カナダは、ブラジル、アルゼンチン、及び中国と労働協力に関するMOUを締結する。

83) カナダ-コスタリカFTA(2002年)は、独立した労働・環境章は有しないものの、その前文で、持続可能な開発の促進、及び、両国間の労働・環境分野のさらなる協力を認めることを決意するとしている。

84) 米国のFTAは、GATT20条が、必要な修正を加えた上で組み込まれ、本体協定の一部となるとする。

85) 例えば、2005年にNZはタイとの間でFTAを締結し、労働・環境に関する協定をそれぞれ締結したが、その協定は「政治的約束を表明するものであり、両国を法的義務によって拘束しない」と明記する(第四節)。

86) 2001年の米ヨルダンFTAでは、保護水準維持と逸脱禁止は努力義務として規定されていたが(第6.1、6.2条)、2007年5月10日合意以降、両者を法的義務とする実行が確立している。

次に、近年のFTAに挿入される環境条項の特徴として、以下の2点を挙げることができる。第一に、環境分野では、保護水準維持の規定が依然として努力義務にとどめられている。CPTPPは、「各締約国は、自国の環境法令及び環境に関する政策が高い水準の環境の保護について定め、及びこれを奨励することを確保するよう努め」と規定する（第20.3条3項）。他方で、締約国に自国が締結しているMEAを実施することを法的義務として要求するFTAもある。例えば、米韓FTA（2012年）は、「締約国は、……（対象協定）に挙げられる多数国間環境条約上の義務を達成するための法令及びその他の全ての措置を採用し、維持し、及び実施する」（第20.2条）と規定する。第二に、保護水準の維持に関しては、上記のように米国のFTAであっても締約国の規制権に配慮した規定振りとなっているが、効果的執行と逸脱禁止に関しては、米国のみならずEUが締結するFTAでも、労働分野と同様にそれを法的義務として挿入する傾向がある⁸⁸⁾。しかし、以下の2つの観点から、労働分野の効果的執行及び逸脱禁止義務と若干異なる点に注意が必要である。第一に、保護水準の維持が努力義務となっていることにより、自国の環境法令が高い保護を達成するものであるかどうかは締約国の判断に委ねられている。つまり、他の締約国が保護の水準が低いと考える国内法令でもそれが効果的に執行されている限り、環境章の義務に違反

しないと考えられる。第二に、環境分野では、調査、訴追、規制及び遵守に関し、締約国が優先度の高いと判断する分野に資源を配分する裁量を有し決定を行うことを認めている。そのため、一連の作為又は不作為がそのような裁量を合理的に反映し又は誠実な決定の結果であれば、効果的執行義務に違反しないことが明文で定められている（CPTPP第20.3条5項）。

労働章では、保護水準維持規定で、中核的労働基準の国内法令での採用が要求されていたが、環境分野にはそのような参照基準は存在せず、保護水準維持規定で高度な保護の水準の確保を求め、MEAの実施を約束した上で、特定の環境分野に関する個別の規定を置いている⁸⁹⁾。環境章で特に言及される分野は、オゾン層の保護、大気汚染、生物多様性、侵略的外来種、海洋における漁獲漁業⁹⁰⁾、海洋における種の保存、漁業補助金、野生動植物の種の保存、環境に関する物品及びサービスの分野である。米国・メキシコ・カナダ協定（US-Mexico-Canada Agreement; USMCA, 2018年署名）では、これに加え海洋ごみに関する規定が新たに挿入された（第24.12条）。また、EUのFTAでは森林産品に関する規定を置く傾向がある⁹¹⁾。FTAが扱う特定の環境分野に関し、TTIP交渉の際のEU側からのポジション・ペーパーでは「中核的MEA」として、ワシントン条約、モントリオール議定書、バーゼル条約、生物多様性条約及びその議定書、気候変動

87) 米国のFTAでは、労働分野の効果的執行義務に国家の裁量を制限する文言が挿入される傾向があるのに対し、EUのFTAでは締約国の規制権を保護しようとする傾向があることに留意する必要がある。例えば、CPTPPは、「締約国がこの章（筆者注：労働章）の規定に基づく義務を遵守しない場合には、当該締約国が執行のための資源の提供について行った決定は、当該義務の不遵守を許容するものではない」（第19.5条5項）とする。これに対し、CETAの第23.2条は、「労働に関する自国の保護の水準及び優先事項を定め、並びにそれらに従って自国の労働法令及び政策を定め、採用し、又は修正する各締約国の権利」を確認している。締約国の規制権に関する言及は、2007年の5月10日合意以降、保護水準維持規定が法的義務となったことと併せて、米国のFTAでは削除されている（例えば、米チリFTA第19.1条）。

88) 例えば、EU韓国FTA第13.7条1, 2項、及びCETA第24.5条2, 3項。

89) CPTPPの環境章に関する分析として、高村（2017）、541-547を参照。高村は、協定が扱う対象事項は拡大したものの、既存のMEAの明確な実施を要求する規定は限定的であることを指摘する。

90) EUのFTAは養殖についても含むが、米国のFTAでは養殖は除外されている（CPTPP第20.16条、USMCA第24.16条の各脚注）

91) 例えば、CETA第24.10条、日EU・FTA(2019年)第16.7条。

枠組条約、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約、国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前の且つ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約（1998年）が示されており、今後上記の分野に関する規定がFTAに挿入される可能性が高い。また、適切な環境影響評価手続の維持を求める規定の挿入も、環境分野の規定の特徴として挙げることができる⁹²⁾。

最後に、労働・環境条項の両者に共通する特徴として、公衆及びビジネス部門の関与や啓発に関する規定が挿入されている点が注目される。CSRに関し、複数のFTAが、各締約国に対し、企業が労働・環境問題に関する企業の社会的責任についての自発的活動を任意に採用することを奨励するよう求めている⁹³⁾。公衆による意見の提出に関しても、複数のFTAが、締約国に、自国の公衆が労働・環境章の規定に関連する事項について意見を提供するための国内協議機関、諮問機関、又は類似の仕組みを設けること、及び当該協議機関若しくは諮問機関又は類似の仕組みの意見や勧告を求めることを要求する⁹⁴⁾。そのために、労働・環境法令の採択につながる政策に関し、非政府主体との（又は間の）公衆議論（public debate）を奨励するために、締約国は、利害関係者に対する情報公開を通じて、労働・環境法令の公衆啓発（public awareness）を確保しなければならない⁹⁵⁾。

米国やカナダの協定では、締約国は、労働・環境章に関する問題に関する公衆からの申立を受領し、それに妥当な考慮を払わなければなら

ず⁹⁶⁾、適当な場合には書面によって回答しなければならない⁹⁷⁾とされる。EUのFTAには、こうした申立手続は存在しない。また、米国、EU及びカナダが締結する協定の環境章では、任意の監査及び報告、市場に基づく奨励、情報及び専門知識の任意の共有並びに官民間の連携などの「任意の仕組み」（voluntary mechanisms）が、高い水準の環境の保護の達成及び維持に寄与することができる⁹⁸⁾とし、国内の関係当局、事業者及び事業団体、非政府機関、及び他の利害関係者が関与する任意の仕組みの使用を奨励している⁹⁸⁾。

Ⅲ－２．遵守確保手続

労働・環境条項の遵守確保は、労働・環境章に固有の手続と紛争解決章の下での手続の2段階の手続によって確保される。労働・環境章が定めるのは、主に締約国間の協力、対話、及び協議（以下「労働協議」又は「環境協議」）の手続と評議会（council）等の協定によって設けられる特別委員会への問題の付託の手続である。また、EUやカナダのFTAでは、環境・労働章に専門家パネルの手続が定められる。米国のFTAは、労働・環境章が定める手続を経ることを条件として、その後の紛争解決章の適用を認める。以下では、労働・環境条項に固有の手続を履行確保手続（協力アプローチ）、紛争解決章が定める手続を紛争解決手続（制裁アプローチ）として分析していく。

92) 例えば、USMCA 第24.7条。小森は、国際機関による外在的な監視のみならず、環境影響評価のような、一国内で行われるという意味での内在的監視が履行確保の制度として重視される点を、公的な秩序を維持するための国際的な遵守確保のシステムの特徴として挙げる（小森（2015）、151頁）。

93) 例えば、CPTPP 第19.7条及び第20.10条、CETA 第22.3条2項b号、カナダ-イスラエルFTA（2018年）第11.7条、韓国トルコFTA 第5.10条2項b号。

94) 例えば、CPTPP 第19.14条及び第20.8条、USMCA 第23.16条及び第24.5条3項、CETA 第23.8条4項及び第24.13条5項、カナダ-イスラエルFTA 第12.8条及び第11.11条。

95) 例えば、CPTPP 第19.8条、CETA 第23.6条及び第24.7条、カナダ-イスラエルFTA 第11.6条及び12.6条。

96) CETA 第23.8条5項及び第24.7条3項、カナダ-イスラエルFTA 第12.8条3項。

97) CPTPP 第19.9条3項a号及び第20.9条1項、カナダ-イスラエルFTA 第11.11条4項。

98) CPTPP 第20.11条、USMCA 第24.14条、CETA 第22.3条2項a号。

Ⅲ－２－１．履行確保手続

紛争解決章の適用を認める米国のFTAであっても、協力的手法が軽視されているわけではない。例えば、CPTPPで締約国は、労働・環境章の規定の効果的な実施のための仕組みとしての協力の重要性を認める（第19.10、20.12条）。また、協力活動を行うにあたり、以下の原則の重要性を認めている。各国の発展水準等の考慮、能力開発活動との関連性、有意義な成果の創出、資源の効率性、他の自発的活動との補完性、及び、透明性と公衆の参加である。締約国は、協力活動を行うに当たり、自国の利害関係者に見解を求め、適当な場合にはその参加を求める。また、協力活動に関連する地域的機関又は国際機関及び非締約国を関与させることができる（同条3項）。

協力の対象となる分野は、労働に関しては、労働法令等に関する最良の実践や慣行の交換、関連する活動及びイニシアティブに関する情報交換、1998年のILO宣言及びそのフォローアップや2008年の「ディーセント・ワークアジェンダ」の促進や効果の実施、CSRの促進、WTOやILOとの協力等である⁹⁹⁾。また、環境分野の協力について詳細に規定するCETAは、その対象分野として、環境に対するFTAの影響評価及びその影響の強化又は緩和のための方法、WTO、OECD、国連環境計画及びMEA等の貿易及び環境政策両方に関連する問題を扱う国際的な場での活動、環境的側面を有するCSR、環境規制・基準の貿易への影響、気候変動レジームの貿易関連の側面、環境関連産品及びサービスの貿易・投資、生物多様性の保存と持続可能な使用の貿易関連の側面に関する協力、商品のライフ・サイクル管理の促進、環境に対する経済活動の効果に関する理解の改善、MEAと国際的な貿易規則との関係に関する意

見交換等を挙げる¹⁰⁰⁾。こうした協力は、技術交換、情報及び最良の実践の交換、調査プロジェクト、研究、報告、会議等の活動及び手段を通じて実施される¹⁰¹⁾。

労働・環境章の手続は、労働・環境章に関連すると判断される事項について、公衆が意見を提出できる仕組みを設けている。例えば、CETAは、締約国は、公衆及び締約国の協力活動の定義や実施に関心を有する利害関係者からの見解を考慮し、適切な場合には、協力活動に利害関係者を含めることができるとする（第24.12条3項）。締約国は、意見書の受領及び検討のための手続を容易に利用することができるようにし、かつ、公に入手可能なものとし、適宜に、適当な場合には書面により回答することが求められる。検討の結果についても適時に公開しなければならない。同様の公衆の参加のための機会は、CPTPPにも用意されている（第19.9条及び第20.9条）。

CPTPPやUSMCAでは、締約国は、労働・環境章の下で生ずるいかなる問題についても、他の締約国との対話を要請することができる¹⁰²⁾。例えばCPTPPの労働章の下での対話では、行動計画の策定、締約国が適当と認める個人又は団体による遵守又は実施に関する独立の検証、及び労働問題を特定し対処するための適当な奨励措置（協力計画、能力開発等）を策定できる（第19.11条6項）。対話の過程では、利害関係者の意見を受領及び検討するための手段を提供することが求められる（同条第3項）。対話の結果は公開される（同条第5項）。CETAでEUとカナダは、特に農業関連のバイオテクノロジー産品の市場アクセス、森林産品の貿易、産業利用される鉱物、金属、農産品等の一次産品の問題、及び、化学、技術、調査、及び革新に関する協力に関し、その協力を促進すること

99) CPTPP 第19.10条5項、CETA 第23.7条、カナダ-イスラエルFTA 第12.9条附属書1項。

100) CETA 第24.12条。

101) CPTPP 第20.12条5項、CETA 第24.12条2項、カナダ-イスラエルFTA 第12.9条2項、中国NZ環境協力協定第2条3項、チリ-マレーシアFTA 第9.3条。

102) CPTPP 第19.11条及び第20.20条1項、USMCA 第23.13条及び第24.29条。

に合意し二国間対話・協力の手続を設けている（第25.1条）。この二国間対話は、一方の当事国又はCETA共同委員会（CETA Joint Committee）の要請によって開始される。対話は両国の代表者による共同議長で行われ、対話のスケジュールや議題は共同議長が決定する。共同議長は、適切な場合に又はCETA共同委員会の要請で、対話の結果及び結論を同委員会に報告しなければならないものとされている。

また締約国は、労働・環境条項の下で生ずるいかなる問題に関しても、前記対話の開始・継続を害することなく、他の締約国に労働・環境協議を要請することができる¹⁰³。各協議国は専門家や関連する国際機関からの情報や助言を求めることができ、問題解決のために斡旋・調停・仲介等の他の手続も利用することができる¹⁰⁴。

労働・環境協議によって問題が解決されない場合には、協定によって呼称は異なるが、評議会・環境小委員会等の、労働・環境章の実施に責任を有する各締約国の組織の代表者により構成される特別委員会において、各協議国の（上級）代表同士が会合することを要請できる。この会合では、適当な場合には独立の専門家の意見を求め、斡旋・調停・仲介等の手続を利用することにより、問題の解決が目指される¹⁰⁵。米国のFTAでは、この評議会等の（上級）代表者同士の協議の手続を経ても問題が解決できない場合に、協議要請国は紛争解決章の下でパネルの設置を要請できる。

EUのFTAは、一つの例外を除いて¹⁰⁶、紛争解決章の適用を認めておらず、TSD章に独自の遵守確保手続を用意する¹⁰⁷。この手続は、

独立の専門家によって協定上の義務の不遵守が認定されるという点で紛争解決手続に類似するものの、専門家パネルで審議できる内容は、協定の解釈・適用に関するものに限られず、労働・環境章に関連する全ての事項に及ぶこと、また、専門家パネルは、人権、環境、及び労働の専門家によって構成されるため通商協定の違反を審議する場として相応しくないと考えられること、さらに、実際に義務違反が認定された場合にとられる措置は、代償・利益の停止等の経済的措置ではなく、行動計画の策定やその他の「適切な措置」であることから、締約国間の協力を促進するための手続といえよう。例えば、CETAは専門家パネル手続について以下のように規定する。

専門家パネルの設置に至るためには、労働・環境協議、及び協定上設置される特別委員会での審議が必要である。締約国は、労働・環境章のもとで生ずるいかなる問題に関しても、他の締約国との協議を要請できる（第23.9条、第24.14条）。締約国は、問題の相互に満足できる解決に達するために全ての試みをしなければならない。締約国は、関連があれば、又は、両当事国が合意すれば、関連するいかなる個人、機関または団体（ILOや関連する国際機関や団体を含む）からの情報又は見解を求める（第23.9条3項、第24.14条3項）。締約国が、その問題に関し更に議論が必要であると認める場合、締約国は、その問題を審議するために「貿易と持続可能な開発委員会」（以下「TSD委員会」）¹⁰⁸の招集を要請できる（第23.9条4項、第24.14条4項）。TSD委員会は速やかに招集され、問題の解決に努める。TSD委員会は、

103) CPTPP 第19.15条及び第20.20条、CETA 第23.9条及び第24.14条。

104) 同上。CETA 第23.11条2項、第24.16条2項も参照。

105) CPTPP や USMCA の環境章は、この後の手続として上級代表者による協議を定める（CPTPP 第20.22条、USMCA 第24.31条）。

106) EU-CARIFORUM FTA(2008年)は、EUが締結するFTAの中で唯一紛争解決章の適用を認める。ただし、義務の不遵守が認定された場合に申立国がとることができる措置は非金銭的な代償又は適切な措置（appropriate measure）である（第213条1項）。

107) 例えば、EU韓国FTA及びCETAは、TSD章で生じた問題は、持続可能な開発章の下での規則及び手続のみを用いなければならないとする（EU韓国FTA 第23.11条1項、CETA 第24.16条1項）。

適切な場合には、締約国の国内の労働又は持続可能な開発に関する諮問委員会（domestic labour or sustainable development advisory group）に助言を求めなければならない（第23.9条4項、第24.14条4項）。

協議を通じて満足に取り組まれなかったいかなる問題に関しても、締約国は、当該協議の要請の受領後90日後に、その問題を審議するために、専門家パネルの招集を要請できる（第23.10条、第24.15条）。専門家パネルは3名のパネリストにより構成される。パネリストは労働法、環境法または国際協定の下で生じた紛争の解決について専門知識を有している者でなければならない（第23.10条7項、第24.15条7項）。専門家パネルの付託事項は、労働・環境章の関連規定に照らし、専門家パネルの設置要請で言及された問題に関して検討し、問題の解決のための勧告を含む報告書¹⁰⁹⁾を送付することである（第23.10条8項、第24.15条8項）。専門家パネルは、最後の構成員が選任された後120日以内に中間報告書を、中間報告書の提出から60日以内に最終報告書を加盟国に対して送付する（第23.10条11項、第24.15条10項）。中間報告書には、事実認定、被申立国が協定上の義務を遵守したか否か、及び判断のすべての根拠、並びに勧告を記載する（同上）。締約国は、その送達の日から45日以内であれば意見を提出することができる（同上）。

専門家パネルの報告書で労働・環境章上の義務の不遵守が認定された場合に関し、EU韓国FTAは、締約国は専門家パネルの助言又は勧告に適応させるための最良の努力をしなければならず、その実施がTSD委員会によって監視されると規定し（EU韓国FTA第13.15条2

項）、専門家パネルの助言等に適合させるためにいかなる措置をとるかは締約国の裁量に委ねられている。この点CETAでは、両紛争当事国は、パネル報告書の送達から3カ月以内に適切な措置¹¹⁰⁾を特定すること、又は、適切な場合には相互に満足のいく行動計画を決定するよう話合いに従事すると規定する（第23.10条12項、第24.15条11項）。パネル報告書不実施の場合の手続に関しては、CETAの方がより具体的に手続を規定しているといえようが、こうした手続がどの程度の実効性を有するかは現時点で判断できない¹¹¹⁾。しかし、協力アプローチのみを採用してきたEUが、ここまで手続規定を整備させてきているのは注目されてよい。

Ⅲ－２－２．紛争解決手続

CPTPPの紛争解決章は、労働・環境分野に関する同章の適用範囲を以下のように定めている（第28.3条1項）。第一に、協定の解釈又は適用に関する紛争の回避又は解決、第二に、他の締約国の実際の措置若しくはその案（以下「措置等」）が協定の義務に適合しておらず、若しくは適合しない可能性があると認める場合又は他の締約国がこの協定に基づく義務を履行しなかったと認めるその他の場合である。紛争解決手続が適用される対象事項及び義務の範囲に制限が付されていないのが、近年のFTAの特徴である。例えば、NAFTAの附属協定である北米労働協力協定（North American Agreement on Labor Cooperation; NAALC）では、紛争解決手続で扱えるのは、職場の安全・健康又は児童労働並びに最低賃金の問題に限られ、団結権、団体交渉権、及びストライキ権等の問題は除外されている¹¹²⁾。また、中米自由貿易協定（Dominican

108) 同委員会は、貿易と労働及び環境の問題に責任を有する締約国の高官により構成され、TSD章の履行を監督する（第22.4条1項、第26.2条1項g号）。

109) EUが締結するFTAは、専門家パネルによる報告書の法的拘束力の有無を明記していない。

110) CETAでの「適切な措置」に金銭的な措置が含まれるかは定かでないが、EU-CARIFORUM FTA第214条は、適切な措置から通商上の利益の停止、及び金銭的な代償の提供を明文で除外する。

111) Bartels (2017), p. 208.

112) NAALC第27条1項。

Republic-Central American FTA; CAFTA-DR, 2006)において紛争解決手続が適用されるのは、労働・環境法令の効果的執行義務に関してのみである¹¹³⁾。最近の協定にこのような制限は付されていない。また、協定に反しない他の締約国の措置の適用によって協定の利益が無効化又は侵害されている場合(いわゆる「非違反申立」)は、労働・環境章の下では申立事由として認められない(同条3項)。

締約国は、上記の適用範囲にある問題に関し、他の締約国との協議を要請できる。労働・環境章の下での労働・環境協議が、労働・環境に関連する「いかなる問題」についても協議が可能であったのと異なり、ここでの協議の対象は紛争解決章の適用範囲内の問題に限られる。協議国以外の締約国であっても、そうした問題に関し実質的な利害関係を有するものは、協議に参加することができる(第28.5条3項)。協議は原則として要請の受領後30日の期間内に開始される。協議を通じて締約国は、実際の措置等が協定の運用又は適用にどのように影響を及ぼす可能性があるかについて検討し、相互に満足すべき解決に達するよう努力する。そのために、協議国は、問題となっている事項に関する専門知識を有する他の協議国の政府その他規制機関の職員を関与させるよう要請することができる(同条7項)。この協議の過程で締約国は、斡旋・調停・仲介等の方法をとることにいつでも合意でき、これらの他の方法の利用は、パネル設置後も継続することができる(第28.6条)。協定によっては、この協議を経ずに、通商事項を所管する政府高官で構成される委員会に問題を付託することもできる¹¹⁴⁾。

原則として、協議の要請の受領から60日の間に問題が解決しない場合に、協議を要請した締約国はパネルの設置を要請できる(第28.7条)。パネルの付託事項は申立国によるパネル設置要請で特定される。パネルは3名の法律や

国際貿易等の専門家から成り、労働・環境に関する紛争については、議長以外の2人が労働・環境に関する法令又は実務の専門家でなければならない(第28.9条5項a, b号)。パネルの任務は、付託される問題の客観的な評価並びに付託事項に定める認定及び勧告をすることであり、そのために締約国の要請又は自らの発意により、紛争当事国が合意する場合に限り、適当と認めるもの又は機関に情報及び技術上の助言を要請することができる(第28.15条)。パネルは、紛争当事国及び第三国の意見及び主張並びに専門家によって提供される情報又は助言に基づき「最初の報告書」を作成する。パネルは其中で、事実認定及び問題となっている措置が協定に基づく義務に適合しないかどうか、締約国が協定に基づく義務を履行しなかったかどうか等を決定し、また紛争当事国の共同の要請に応じ、紛争解決のための勧告を行う。紛争当事国は、最初の報告書提示の後15日以内に、当該報告書に対する意見を提出することができる。パネルは、紛争当事国の書面による意見を検討した後、最初の報告書の提示の後30日以内に、紛争当事国に最終報告書を提示する。

締約国は最終報告書で行った決定の速やかな履行の重要性を認め、パネルが問題となっている措置が協定に基づく締約国の義務に適合しないこと、又は締約国がこの協定に基づく義務を履行しなかったことを決定する場合には、可能な限りその違反を除去する(第28.19条)。被申立国は違反を直ちに除去することができない場合には、これらを除去するための合理的期間を与えられる(同条3項)。

被申立国が違反を除去する意図を有しない場合、被申立国が違反を除去したかどうかについて紛争当事国間に意見の相違がある場合に、被申立国は申立国からの要請があるときは、相互に受け入れることができる代償を策定するために申立国と交渉を開始する(第28.20条1項)。

113) CAFTA-DR 第16.6条7項, 第17.10条7項。

114) 例えば、米韓FTAは、労働・環境章の下での労働・環境協議で問題を解決できなかった締約国が、紛争解決章の下での協議を経ずに共同委員会(Joint Committee)に問題を付託できるとする(第22.8条2項)。

申立国は、代償を策定するための期間が開始した後 30 日の期間内に代償について合意することができなかった場合、又は、代償については合意したが、被申立国がその合意の条件を遵守しなかったと申立国が認める場合には、利益を停止することができる (同条 2 項)。利益を停止する場合に、申立国は、第一に、同一の対象事項における利益の停止を試みるべきであり、同一の対象事項における利益の停止が実際の又は効果的でなく、かつ、事態が十分重大であると認める場合には、異なる対象事項における利益を停止することができる (同条 4 項)¹¹⁵⁾。

被申立国は、第一に、申立国が特定した利益の程度が明らかに過大である場合、第二に、申立国が利益停止の際に前記の原則や手続に従わなかったと認める場合、第三に、被申立国がパネルが決定した違反を除去した場合に、パネルの再招集を要請できる (第 28.20 条 5 項)。再招集パネルはその招集後 90 日以内に前記 3 点に関する決定を行い、申立国が停止を提案した利益の程度が明らかに過大であると決定する場合には、適当と認める利益の程度を決定する (同上 b 号)。被申立国は、申立国が利益を停止することを提案した後、金銭による評価額を支払う意図を申立国に通報することができる (同条 7 項)。紛争当事国は、その通報の後 10 日以内に当該評価額の金額について協議を開始する。紛争当事国がその協議の開始後 30 日以内に合意に達することができず、かつ、後述の基金の利用に関する議論を行っていない場合には、当該評価額は、米国ドルにより再招集パネルが決定した、又はその決定が存在しない場合

には、申立国が提案した利益の程度の 50% と同等の水準に設定する (同上)¹¹⁶⁾。当該評価額は、状況により正当と認められる場合には、締約国間の貿易の円滑化を目的とする適当な自発的活動のための基金に対して支払うことができる (同条 8 項)。被申立国は、評価額の最初の支払い期限の到来と同時に、申立国に対し、違反を除去するためにとらうとする行動の計画を提出する (同条 9 項)。

これまで、労働・環境条項に基づく申立てが紛争解決手続で審理された事例はなかったが、2017 年 6 月 14 日、米国が CAFTA-DR の紛争解決手続を用いて、同協定第 16.2.1 条 a 号が規定する効果的執行義務¹¹⁷⁾の違反に関しグアテマラを訴えた事案で、初めて紛争解決手続の下での仲裁パネルの判断が示された¹¹⁸⁾。本件で米国は、グアテマラが、第一に、組合を組織しようとして解雇された労働者に対して命じられた、同国裁判所による復職又は賠償命令の遵守を強制することを怠った、第二に、職場の労働条件に関する適切な査察を怠ったことにより、同国が効果的執行義務に違反したと主張した¹¹⁹⁾。仲裁パネルは、第一に、労働法令の効果的執行の懈怠の有無、第二に、一連の作為又は不作為の継続又は反復の有無、第三に、締約国間の貿易に影響を与える態様であったか否かを検討した。米国の第一の主張に関しては、8 つの職場の 74 名の労働者に関し、労働法令の効果的な執行の懈怠が存在すると認定した上で、一連の作為又は不作為の継続又は反復の存在も一応推定し、締約国間の貿易に影響を与える態様であったことも 1 社に関してのみ認めた

115) 労働・環境条項に関連する利益停止のための原則は、CPTPP で初めて明確に定められた。

116) 2007 年の 5 月 10 日合意以前の米国の FTA では、労働・環境分野の紛争に関するパネル報告書の不実施について特別の手続が設けられており、金銭評価額の上限が年間 1500 万ドルを超えてはならないとされていた (例えば、米チリ FTA 第 22.16 条 1 項、CAFTA-DR 第 20.17 条 2 項)。

117) CAFTA-DR16.2.1 条 a 号は、締約国は、「一連の作為又は不作為を、締約国間の貿易又は投資に影響を及ぼす態様で継続し、又は反復することにより、自国の労働法令の効果的な執行を怠ってはならない」と規定する。

118) Final Report of the Panel, In the Matter of Guatemala - Issues Relating to the Obligations under Article 16.2.1 (a) of the CAFTA-DR, June 14, 2017.

119) *Ibid.*, para. 60.

が、効果的執行義務の「集積的な性質」（cumulative in nature）¹²⁰⁾から同条の義務違反を否定した¹²¹⁾。米国の第二の主張については、1社についてのみ労働法令の効果的執行の懈怠を認定したが、この事例のみでは第二段階のテストを満たさないとした¹²²⁾。結論として、仲裁パネルは米国の申立を棄却しているものの、本件は効果的執行義務の解釈を初めて示し、同義務違反の立証に必要な証拠やその提出方法についても示唆的であることから¹²³⁾、今後同様の規定を運用していく国家に重要な指針を提供するものと考えられる。

Ⅲ－3. 組織的仕組みの整備

FTAの締約国は、労働・環境条項を実施するため、以下のような組織的仕組み（institutional mechanism）を整備することが求められる。

各締約国は労働・環境章の実施のために、連絡部局（contact point）を新たに設置又は指定する。連絡部局は、対話・協議・公衆の意見提出の窓口、後述の特別委員会の会合のスケジュールや構成に関する締約国間の連絡に従事する。

公衆の関与のための仕組みとして、締約国の公衆が労働・環境に関する事項について意見を提供するため、締約国は国内に協議機関若しくは諮問機関又は類似の仕組みを設け、又は維持

し、及び当該協議機関若しくは諮問機関又は当該類似の仕組みの意見を求めなければならない¹²⁴⁾。例えば、CETAは、各締約国は、労働・環境章に関する問題について見解や勧告を求めるために、「国内諮問委員会」（domestic advisory groups）のような既存の又は新たな諮問メカニズムを使用しなければならないとする（第24.13条5項）。この諮問メカニズムは、環境団体、ビジネス団体、及びその他適切な利害関係者の代表性に関しバランスのとれた独立した市民社会団体の代表によって構成される。そのような諮問メカニズムを通じて、利害関係者は労働・環境章に関連するいかなる問題にも関する意見を提出し、勧告をなすことができる。さらに、CETAは、締約国が協定の持続可能な開発の側面に関して対話を行うため、締約国の地域内の市民社会の代表によって構成される「市民社会会合」を促進しなければならないと規定する（第22.5条1項）。これによりEUの協定では越境的な市民社会同士の対話が可能となっている¹²⁵⁾。同会合は原則として年に一回会合する。締約国は、雇用者、労働組合、ビジネス団体、及び環境団体等、関連する利益のバランスのとれた代表性を促進する（同条2項）。労働・環境協議を実施するために、その呼称は協定によって異なるが¹²⁶⁾、労働・環境問題に責任を有する国家機関の代表から成る「特別委

120) *Ibid.*, para. 500.

121) 8つの職場での労働法令の効果的な執行の懈怠は、一連の作為・不作為の継続又は反復の存在を推定させるが、そのうちの1社に対する懈怠のみが締約国間の貿易に影響を与える態様であり、他の7つの職場に対する懈怠が締約国間の貿易に影響を与えていない場合には、労働法令の効果的な執行の懈怠が、「一連の作為又は不作為の継続又は反復を通じて」締約国間の貿易に影響を与えたとはいえないと判断した（*Ibid.*, para. 505）。

122) *Ibid.*, paras. 588, 590-91.

123) 本件で米国は、労働者を保護するとの理由で証言者の氏名を匿名としたが、それによりグアテマラの裁判所が発した復職命令に記載された人物と証言者との同一性が事実認定の際に争点となった。また、「貿易に影響を与える態様」の立証の際にも、米国は労働法令の効果的な執行の懈怠があるとされた船積企業のコスト削減とその顧客である輸出企業のコスト削減と間の因果関係が当然に発生すると主張したり（para. 454）、団結権及び団交権の否定によって「貿易に影響を与える態様」といえると主張（para. 487）するなど、米国の主張及び立証が不十分と考えられる部分がある。

124) CPTPP 第19.14条2項及び第20.8条2項、CETA 第23.8条4項及び24.13条5項、カナダ-ホンジュラス労働協力協定（2014年）第8条等。

125) ILO（2017）, p. 47.

員会」が設置される。特別委員会の主な任務は、労働・環境章に関連する事項を検討すること¹²⁷⁾、協力活動について協議し検討するための場を提供すること、上級代表者による協議によって付託された問題を検討し解決に努めること、公衆の参加及び労働・環境章の規定の実施に関する啓発を促進すること、協定が発効してから一定期間経過後に労働・環境条項の運用や実効性について検証すること等である。例えば、CETA では、締約国に TSD 委員会の設置が義務付けられる（CETA 第 22.4 条, 26. 21 条）。TSD 委員会は労働・環境章に責任を有する締約国の高官によって構成される。TSD 委員会は、協力活動及び持続可能な開発に関する本協定の影響の審査等、労働・環境章の実施を監督する。TSD 委員会は協定の効力が生じた後最初の年に会合し、労働・環境章の特定の問題に関する集中会期（dedicated sessions）を実施することができる。通常の会合又は集中会期では、締約国がその他に決定しない限り、労働・環境章の実施に関する事項を議論するため公衆を含める。TSD 委員会は、透明性及び公衆参加を促進するために、同委員会が発したいかな

る決定又は報告書も原則として公開しなければならない。実施等の労働・環境章に関するいかなる問題のアップデートを市民社会会合に対して提出し、公衆情報及び喚起（public information and awareness）に従って取り組むいかなる問題についても年次報告しなければならない。特別委員会の決定及び報告は公開される。CPTPP のように、特別委員会が関係する地域的機関及び国際機関（APEC, ILO 等）と連絡を保つことを要求する FTA もある（第 19.12 条 9 項）。また、特別委員会の上位機関として協定全体に責任を負う委員会も設置される。CETA では、EU とカナダの代表によって構成される CETA 共同委員会（CETA Joint Committee）がその任務を負う（第 26.1 条）。同委員会は、締約国間の貿易・投資に関する、及び協定の実施及び適用に関する全ての問題について責任を有する。締約国は、協定の実施及び解釈に関する、及び締約国間の貿易・投資に関する全ての問題を、同委員会に付託することができる。共同委員会は協定の実施及び適用を監督・促進し、協定によって設立される特別委員会の全ての作業を監督する。

IV 結論

国際社会の持続可能な発展のために、貿易自由化と労働・環境が相互に作用すべきとの国際社会の認識が共有されつつあり、それにより労働・環境条項を FTA に取り込むことに一定程度の理解が示されつつある。しかし、労働・環境条項の FTA への挿入に関する各国の動機やそのどこに力点を置くかが国によって異なり、労働・環境条項の制度設計に関しては、協

定の締結方式を含む労働・環境への言及の仕方、実体規定での法的義務の採用、及びその義務違反の場合の手続について様々な類型がある。

FTA への労働・環境条項の挿入の仕方に関しては、他の分野と同一の紛争解決手続の適用を通じた、実効的な労働・環境条項の実現を求める国内及び域内の議論を背景に、米国や EU が FTA 本体への組込方式を採用し、米国が労

126) 共同委員会（Joint Committee）、評議会（Council）、環境小委員会（Environmental Sub-Committee）、持続可能な開発委員会（Trade and Sustainable Development Committee）等。

127) 例えば、CPTPP 第 20.19 条 7 項は、協定の効力発効後 5 年目に、環境小委員会が、環境章の規定の実施及び運用について検討しなければならないとする。

労働・環境に関するそれぞれ独立した章をFTAに挿入し、EUもTSD章に続けて労働・環境に関する章を挿入している。他方で、カナダは、韓国等とのFTAで本体協定への組込方式を採用するものの、パナマやホンジュラス等とのFTAでは附属協定方式を採用し、ブラジルや中国との間ではMOUで労働・環境に関する協力を定めていた。

労働・環境条項を本体協定に組み込むか、附属協定で規定するか、あるいは、そこで採用する規定で努力義務を定めるか法的義務とするかについては協定毎に異なるものの、近年FTAに挿入される労働・環境条項では、締約国間の協力、労働・環境に関する高度な水準の確保、高度な水準を採用した国内法令の効果的な執行及び逸脱禁止、公衆、市民社会、及び関連する国際機関の関与の確保、及びCSRの奨励を通じたビジネス部門への働きかけに関する規定が設けられるようになってきている。その中でも特に、米国、EU、及びカナダが締結するFTAで、労働・環境分野に共通して効果的な執行及び逸脱禁止が、労働分野に限ってはそれに加えて保護水準維持が、法的拘束力を有する義務として規定される傾向があることが、労働・環境条項の実体規定に生じた最近の発展として注目される。

上記の実体的義務の遵守確保手段に関しては、米国が採用する「制裁アプローチ」と、主にEUが採用する「協力アプローチ」の対立が指摘されてきた。米国の紛争解決手続の下では、労働・環境条項の解釈・適用及び義務の違反に関し、通商・労働・環境の専門家によって構成される仲裁パネルによって審議され、義務違反が認定された場合には、最終的に、代償の提供、利益の停止、及び金銭評価額の支払いという経済的措置の採用を認める。他方で、EUのTSD章の下では、通商分野の専門家を含まない人権・労働・環境分野の専門家によって構成される専門家パネルの下で、労働・環境に関する全ての問題について審議することができ、労働・環境条項が定める義務の違反が認定された場合には、締約国間で行動計画を策定することが求め

られ、その履行が特別の委員会によって監視される。それぞれが規定する遵守確保手続は、その最終的な帰結は異なるものの、米国の協定であっても、締約国の労働・環境法令の遵守能力を向上させるための協力が重視されており、問題が生じた場合にも、対話や協議を通じた問題解決が志向されている。そうした対話や協議の手続では、公衆、労働・環境団体及びビジネス団体の代表、独立の専門家、及び関連する国際機関の関与も規定されており、単純に両者のアプローチが対立するものとして捉えられるかどうかは疑問である。

最終的に経済的措置の採用に至る「制裁アプローチ」の方が、労働・環境条項の遵守確保手段として実効性があるとの主張は一見説得力があるように見えるが、労働・環境条項のFTAへの挿入による国内の労働・環境法制又は基準に対する影響を分析することなしに、それを無批判に受け入れることはできない。なぜならば、労働・環境法令の高度な水準の維持や国内法令の効果的な執行等を内容とする労働・環境条項上の義務の遵守確保のためには、相手国の経済・財政・人的資源等の国内事情に鑑み、技術支援やキャパシティ・ビルディングなどの「協力アプローチ」の方が、その目標を達成するために有用と考えられる場合もあるからである。また、労働・環境条項が定める義務を効果的に実施していくためには、市民社会やビジネス団体の関与が重要な場合もある。国が定めた労働・環境基準を実際に遵守するのは企業であり、貿易自由化によって得られた利益を適切に個人に配分する上で、企業が果たす役割は大きく、また、市民社会はそうした企業の実践を監視する役割を担っている。CSRの促進や公衆による意見提出手続等を通じて、そうした非国家主体の参加を確保し、規範の正統性を高めていくことも、労働・環境条項の遵守確保を達成する上で不可欠な要素である。

労働・環境の分野では、FTAでの規則形成が様々な変化を含んで進展してきており、その遵守確保手続に統一的な形態を指摘することは

困難であるが、近年の労働・環境条項が採用する遵守確保手続は、紛争解決手続と履行確保手続を併用したものと捉えるのが適切であると考ええる。EUの協定は一般的に紛争解決手続の適用を認めていないため、こうした特徴付けの一般化には慎重であるべきだが、制裁アプローチをとる米国の協定が履行確保手続も備えていることは、これまで多角的枠組が規律してこなかった労働・環境分野の規則の遵守確保手続を考える際には、紛争解決手続と履行確保手続の併用という新たな選択肢を検討していくことの有用性を示唆するものと考ええる。今後、これらの実行を多角的枠組に反映させるか否かは、各国の政治的意思の問題である。少なくとも現状では、FTAに挿入される労働・環境条項には様々な種類があり、これらの形成途上の規則をWTO協定にそのまま組み込むのは不可能であろう。むしろ、各国は、FTAに挿入される労働・環境条項の多様性を認識した上で、交渉相手国の経済・財政・発展レベルに応じた労働・環境条項を選択する方が現実的である。その際には、協力アプローチを含めて同時に検討していくことが実務的考慮からも有用であると考ええる。なぜならば、締約国間の対話や市民社会及び一般公衆を通じて得られる情報は、相手国の国内労働・環境法令及びその実施に関する情報を政策決定者に対してもたらし、また、そうして得られた広範な情報は、紛争解決手続の適用を想定した場合には、自国の主張を根拠づける有効な証拠として紛争解決機関に提出可能かもしれないからである。協力アプローチが有するこうした実務的側面も、遵守確保手続の制度設計を考えるにあたって軽視されるべきではない。

WTOとFTAはどちらかがどちらかを代替

するものではなく、相互に補完し合うことにより貿易自由化と労働者・環境保護の相互支持を高めていくことが期待される。FTAへの労働・環境条項の挿入は、第一次的には国内制度を通じて改善することが求められる労働・環境基準及び法制の不備を、国際的な平面において問題とし、あるいは訴求することをも可能とする新たな方策を提供し、それを通じて労働者・環境保護の達成に貢献し得る。しかし、そうした目的を達成するための条項を多数の国の支持を得て導入するには、締約国による労働・環境条項の保護主義的な適用を抑制する適切な遵守確保手続が必要であろう。協力アプローチの併用は、何段階もの協力的な手続を経ることで締約国による恣意的な制裁の発動を抑制するかもしれない。また、国内法令の整備及び実施状況の把握、及びそこに不備があった場合の行動計画の策定による国内法令の改善は、公正な競争条件の整備を望む締約国内部の利害関係者の要望を満たすかもしれない。それに加え、特別の委員会による情報交換及び継続的な履行監視、並びに必要な財政的・技術的援助の提供は、締約国の労働・環境分野の能力向上をもたらし、結果として公正な競争条件の確保に寄与する可能性もある。適切な労働・環境条項の遵守確保手続の制度設計に関しては、労働・環境条項の挿入の実効性に関する経験的・実証的分析を含む各国の実行の総合的な分析が引続き必要であるが、各国は、貿易自由化による経済的利益の獲得と労働者・環境保護の実現という双方の目的が相互支持的に作用するための方策を、その後の多国間化可能性を含めて検討していくべきであり、その際には過去のFTAの交渉や実践を通じて発展してきた法制度も参考にすべきである。

参 考 文 献

- エイブラム・チェイズ, アントニーア・H・チェイズ著/宮野洋一監訳(2018)『国際法遵守の管理モデル—新しい主権のありかた—』中央大学出版部
- ガレス・ポーター, ジャネット・ウェルシュ・ブラウン著/細田衛士監訳(1998)『入門地球環境政治』有斐閣
- 経済産業省(2016)『不公正貿易報告書』ブルーホップ
- 中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇(2012)『国際経済法〔第2版〕』有斐閣
- 西井正弘編(2005)『地球環境条約—生成・展開と国内実施—』有斐閣
- 福永有夏(2013)『国際経済協定の遵守確保と紛争処理』有斐閣
- 森田章夫(2000)『国際コントロールの理論と実行』東京大学出版会
- 吾郷眞一(2010)「WTOとILO—自由貿易体制と労働者の権利—」『法律時報』第82巻3号, 26-31頁
- 河西(奥脇)直也(1989)「現代国際法における合意基盤の二層性—国連システムにおける規範形成と秩序形成—」『立教法学』第33号, 98-138頁
- 小森光夫(2015)「国際公法秩序における履行確保の多様化と実効性」同著『一般国際法秩序の変容—国際法制度の変化仮定と規範的正当化—』信山社
- 須網隆夫(2012)「EU市場統合の深化と非貿易的関心事項」日本国際経済法学会編・村瀬信也編集代表『国際経済法講座I-通商・投資・競争』法律文化社
- (2016)「WTOと日・EU経済連携協定」, 長部重康編著『日・EU経済連携協定が意味するものは何か—新たなメガFTAへの挑戦と課題—』ミネルヴァ書房
- 関根豪政(2013)「EUの自由貿易協定(FTA)の特徴と影響—環境関連条項を中心に—」『日EU学会年報』第33号, 99-119頁
- 高村ゆかり(2017)「環境法学からみたTPP環境章」『国際商事法務』第45巻4号, 541-547頁
- 玉田大(2017)「紛争解決と履行確保—条約の実現手段—」『法学教室』第441号, 99-104頁。
- 内記香子(2010)「遵守研究の展開—『国際法の遵守』への国際関係論からのアプローチ—」『国際法外交雑誌』第109巻1号, 82-93頁
- 中川淳司(1997)「貿易と投資の自由化と環境保護—北米自由貿易協定と北米環境協力協定の3年—」『社会科学研究』第48巻6号, 1-58頁
- (2008)「労働基準の国際的調和」同著『経済規制の国際的調和』有斐閣
- (2017)「TPPと日本—TPPの日本へのインパクトを探る—」第12回 3. TPPの日本への影響」『貿易と関税』第65巻6号, 12-26頁
- 萬濃正士(1995)「『貿易と労働基準』問題の歴史」『世界の労働』第45巻4号, 2-13頁
- 間宮勇(2012)「WTO体制における地域経済統合—市場の統合と分割」, 日本国際経済法学会編・村瀬信也編集代表『国際経済法講座I—通商・投資・競争』法律文化社
- 宮野洋一(2001)「国際法学と紛争処理の体系」国際法学会編『日本と国際法の100年(9)紛争の解決』三省堂
- 森肇志(2014)「国際法における法の実現手法」佐伯仁志責任編集『岩波講座 現代法の動態 2法の實現手法』岩波書店
- 柳赫秀(2003)「WTOと『貿易と労働』問題—why, where, and how—」小寺彰編著『転換期のWTO』東洋経済新報社
- Chayes, A and A. H. Chayes (1995), *The New Sovereignty-Compliance with International Regulatory Agreements*, Harvard University Press

- Henkin, L. (1968), *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Frederick A. Praeger Inc. Publishers
- ILO (2016), *Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangement*, Geneva; ILO
- (2017), *Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, Geneva; ILO
- OECD (2007), *Environment and Regional Trade Agreement*, Paris; OECD
- (2018), *Assessing the Effectiveness of Environmental Provisions in Regional Trade Agreements*, Paris; OECD
- UN (2015), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1
- UNCTAD (2016), *Nairobi Maafikiano – From Decision to Action: Moving towards an Inclusive and Equitable Global Economic Environment for Trade and Development*, TD/519/Add.2
- Van den Bossche, P. and D. Prevost, *Essentials of WTO Law* (Cambridge University Press, 2016)
- World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004), *A Fair Globalization – Creating Opportunities for All*, Geneva; ILO
- WTO (1994), *Decision on Trade and Environment*, adopted in Marrakesh
- (1996), *Singapore Ministerial Declaration*, WT/MIN (96)/DEC
- (2017), *Report (2017) of the Committee on Trade and Environment*, WT/CTE/24
- Bartels, L. (2015), “Social Issues: Labour, Environment and Human Rights,” in S. Lester, B. Mercurio and L. Bartels (eds.), *Bilateral and Regional Trade Agreements: Commentary and Analysis*, Cambridge University Press, pp. 364-384
- (2017), “Human Rights, Labour Standards, and Environmental Standards in CETA,” in S. Grille, Walter Obwexer, and Erich Vranes (eds.), *Mega-Regional Trade Agreements: CETA, TTIP, and TiSA: New Orientations for EU External Economic Relations*, Oxford University Press
- Bodansky, D. (1999), “The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?,” *The American Journal of International Law*, Vol. 93 (1999), pp. 596-524.
- Charnovitz, S. (1994), “The World Trade Organization and Social Issues,” *Journal of World Trade*, Vol. 28, No. 5 (1994), pp. 17-34
- (2006), “Nongovernmental Organizations and International Law,” *The American Journal of International Law*, Vol. 100, pp. 348-372.
- Gantz, D. A. (2011), “Labor Rights and Environmental Protection under NAFTA and Other U.S. Free Trade Agreements,” *Inter-American Law Review*, Vol. 42, No. 2, pp. 297-356
- Jinnah, S and E. Morgera (2013), “Environmental Provisions in American and EU Free Trade Agreements: A Preliminary Comparison and Reserch Agenda,” *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 23, No. 3, pp. 324-339
- Kumm, M. (2004), “The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis,” *The European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 5 (2004), pp. 907-931
- Melo Araujo, B. (2018), “Labour Provisions in EU and US Mega-Regional Trade Agreements: Rhetoric and Reality,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 67, No. 1, pp. 233-253
- Sinha, M. (2013), “An Evaluation of the WTO Committee on Trade and Environment,”

- Journal of World Trade*, Vol. 47, No. 6, pp. 1285-1322.
- Stein, E. (2001), "International Integration and Democracy: No Love at First Sight," *The American Journal of International Law*, Vol. 95, pp. 489-534
- Vogt, J. S. (2015), "The Evolution of Labor Rights and Trade - A Transatlantic Comparison and Lessons for the Transatlantic Trade and Investment Partnership," *Journal of International Economic Law*, pp. 827-860
- Bolle, M. J. and I. F. Fargusson (2015), "Worker Rights Provisions in Free Trade Agreements (FTAs)," <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc813778/m2/1/high_res_d/IF10046_2015May28.pdf>
- Ebert, F. C. and A. Posthuma (2011), "Labour Provisions in Trade Arrangements: Current Trends and Perspectives," *IILS Discussion Paper*, <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_192807.pdf>
- George, C. (2014), "Environment and Regional Trade Agreement - Emerging Trends and Policy Drivers," *OECD Trade and Environment Working Papers*, <https://www.oecd-ilibrary.org/trade/environment-and-regional-trade-agreements_5jz0v4q45g6h-en>
- ILO (2016), "General Conference Resolution concerning Decent Work in Global Supply Chains," <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_497555.pdf>
- Puccio, L. and K. Binder (2017), "Trade and Sustainable Development Chapters in CETA," <[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)595894](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)595894)>