

セーフガードの政治的機能とその後退

——WTO設立後の状況をめぐって——

川 瀬 剛 志

- 一 セーフガードの政治的機能
- 二 紛争解決手続におけるセーフガード協定の客観化
 - (一) 政治的機能から見た発動要件
 - (二) WTO設立後のセーフガード関連事例の展開
- 三 セーフガードの政治化——ねぎ等農産物三品目セーフガード——
- 四 政治的機能の現状
- 五 結びに代えて——政治的機能の代替的担保——

一 セーフガードの政治的機能

セーフガード協定（世界貿易機関を設立するマラケシュ協定附属書一A）前文によれば、セーフガードの目的は、

損害を受けた産業の構造調整および国際競争市場の回復にあり、すぐれて経済的合理性のある目的をもって起案された制度として位置づけられている。しかしながら、実際のところ、協定においては構造調整あるいは産業の競争力の国際化のいずれも措置発動のための要件とされていない。セーフガードの発動は増加した輸入が、当該輸入と同種又は直接競争的な産品を生産する国内産業へ「重大な損害」(serious injury)を与えていることのみを要件としており⁽¹⁾、その後の当該国内産業の状況に関する要件は明示的に設けられていない。たしかに保護措置と構造調整の同時進行を前提に記述されている文言は、措置の限度および措置の漸進的緩和との関係において見られるが、明確に何らかの調整を義務づけるに至っておらず、また保護措置の漸進的緩和も当該産業の競争力の回復状況とのリンケージにおいて実施されるよう規定されていない⁽²⁾。それゆえ、現行のセーフガード制度は新古典派経済学的な効率的資源配分の観点からも、厚生経済学的な分配の公正の観点からも、経済的合理性のある目的を有する制度として位置づけることは困難である⁽³⁾。

このため、セーフガードが多国間通商レジームにおいて果たすべき機能なり存在意義なりについて代替的な説明が模索されるが、一九七〇年代初頭、ダム (Kenneth W. Dam) は、セーフガードはより一層の自由化を促進する機能を果たすと述べている⁽⁴⁾。また、東京ラウンド開始に際して、閣僚宣言は多国間セーフガードシステムの検討を、やはり自由化促進を目的として行なうことを謳っている⁽⁵⁾。一度与えた自由化のコミットメントを事後に撤回することが一層の自由化に資するというこれらの説明は、比較優位論に基づく新古典派経済学の視点からは逆説的であるが、サイクス (Alan O. Sykes) は、その合理性を公共選択論に立脚して説明する。民主的に選挙で選出される政府が貿易自由化にコミットメントを与えるとき、将来の経済環境の変化により、輸入競争産業が自由化により事後的に被る損害、ひいては政府が当該産業から失う政治的支持は予見不可能である。かかる前提においては、政府としてはコミットメントが事後的に撤回不可能な状況より、セーフガードが存在する場合のほう

が自由化のコミットメントを行いやすい。その結果、セーフガードの存在は、より多くの自由化のコミットメントを各国から引き出すことになる。⁽⁶⁾このように理解すれば、セーフガードの存在は国内通商政策における政府および輸入競争産業の政治的利得 (pay-off) を変動させる機能を有していると言える。これを本稿ではセーフガードの政治的機能と称する。⁽⁷⁾

このような説明は、戦後の国際通商体制の成り立ちに照らしても整合的である。ラギー (John Gerard Ruggie) は戦後国際社会の自由主義を「埋め込まれた自由主義」(embedded liberalism) と評したが、完全雇用を目指す福祉国家の存在を前提とする戦後の多角的国際経済体制は、一九世紀のパックス・ブリタニカにおけるレッツセフェールを思想的支柱とするものではなく、各国政府の経済秩序安定のための介入を制約しない範囲において、戦禍をもたらした閉塞的な保護主義とブロック経済体制の再来を防ぐ自由主義である。⁽⁸⁾柳教授によれば、セーフガードもまた、この「埋め込まれた自由主義」の文脈において語られるべきガット体制が、社会化した国家に国内経済秩序維持の政策手段を維持することを許した一例であり、特に米国においては戦後自由貿易体制のこのような例外としてのセーフガードが議会による大統領への自由化のため交渉権限の付与を促進した。⁽⁹⁾この点、柳教授もまた、サイクスとは異なるアプローチから、ダムの導いた結論に至っている。

かかる前提に立てば、セーフガードは徒に発動要件が厳格であり、期待された機能を果たさない画餅であっては意味がなく、機動的な発動を保証される必要がある。旧ガット体制の下では正式のガット一九条の援用はその四七年の歴史において一五〇件に過ぎず、⁽¹⁰⁾多くの輸出自主規制 (voluntary export restraint-VER) あるいは市場秩序維持協定 (orderly marketing arrangement-OMA) が横行し、更には欧米を中心にダンピング防止税の濫用によってその機能を代替させてきた。⁽¹¹⁾このことはガット一九条が十分に期待された機動性を果たさなかったことを意味し、その結果、ウルグアイラウンドにおいては使にくいセーフガードが保護主義的な代替措置を誘

発するとの認識の下、対抗措置のモラトリアム、および事実上の選択適用であるクォータ・モデュレーション等が導入され、セーフガードの機動的発動の確保が図られた⁽¹²⁾。

しかしながら、昨今のセーフガードの在り方は公共選択論に立脚して説明される制度趣旨の理解から大きく乖離したものであり、依然としてその機動的な発動は困難であることを示すものである。WTO発足後、これまで六件のセーフガード関連のパネル・上級委員会の全てにおいて、被申立国の措置が協定違反の認定を受けている。また、我が国においてもこの二年あまりセーフガードがかつてない脚光を浴びているが、二〇〇一年の我が国のねぎ等農産物に対する暫定セーフガード措置、および現在WTOにおいて係争中の米国の鉄鋼製品に対するセーフガード措置は、我が国にも発動国・被発動国として、セーフガード発動の難しさを印象づけた観がある。

かかる問題意識に鑑み、本稿はこのセーフガードの政治的機能がWTO体制における現実の制度運用においていかにして認識され、また機能する(あるいはできない)状況にあるかを検討するものである。また、検討の結果得られたセーフガードの政治的機能の現状を踏まえ、セーフガードの将来像について論じ、結論に代えるものとしたい。

二 紛争解決手続におけるセーフガード協定の客観化

(一) 政治的機能から見た発動要件

セーフガードの主たる機能を貿易自由化促進の方向への政治的利得の変動にあると見れば、自由化の意思決定過程において、政府および輸入競争産業が将来の危機的状況において機動的にこれを発動できることを確信する時、所与の機能を十分に発揮できることになる。従って、要件のあり方およびその解釈・運用は、政治的機能を

前提とした場合、先験的にはそれほど厳格であつてはならないことになる。

この程度がいかなるものであるかを定量的に示すことは不可能であるが、サイクスによれば、輸入国政府がセーフガードで得る政治的利得が、輸出国政府が当該セーフガードによつて自国産品の輸入国への市場アクセスを失うことによる政治的損失を上回る限りにおいて政治的利得においてパレート最適であるので、この範囲においてセーフガードの発動は正当化されるべきものとなる。⁽¹⁴⁾したがつて、発動要件はかかるパレート最適の状態を特定するものとして機能することが期待される。このような理解によれば、例えば「重大な損害」要件は輸入国として政府にセーフガードの発動（あるいは自由化の維持）が高い政治的利得（あるいは多大な政治的損失）をもたらす状況を特定し、輸入増加要件は比較的輸出産業が好況で、輸入国のセーフガードによる輸出国政府の政治的利得の損失が比較的問題となりにくい状況を特定する機能を果たす。⁽¹⁵⁾

このように要件によつてセーフガード発動がのぞましい政治的利得バランスの達成される状況を大まかにふるい出すことはできるが、これでも政治的にパレート最適が達成される状況が事前に完全に特定できるわけではない。むしろ、利害関係国間の事前交渉により、受け入れ可能なセーフガードの保護水準と代償または対抗措置のレベルを探ることで補完され、その結果としてセーフガード発動に伴う政治的利得のパレート最適が達成される。⁽¹⁶⁾このような理解は、現行協定の確定セーフガードに関する事前協議義務の理解⁽¹⁷⁾にも反映されている。米の小麦グルテンに対するセーフガード措置に関する上級委員会報告は、当該協議においては、発動国は「意味ある意見交換を可能ならしめる十分な情報と時間」(sufficient information and time to allow for the possibility ... for a meaningful exchange) を与える義務があるものとしてセーフガード協定を解釈している。⁽¹⁸⁾米ラインパイプセーフガード上級委員会報告は更にその理解を深め、このプロセスを、被発動国が代償の算定を念頭に置いて問題の措置がもたらす帰結を十分に検証し、互いに適正な補償水準を交渉し、更に被発動国の意見に顧慮を払いつつ誠

実に (*in good faith*) 協議を行うものとして説明しており、セーフガード措置と補償水準のバランスを取る機会としての当該協議の性質を強調する。

こうした理解を前提とすれば、セーフガードの発動は、基本的に輸入国当局の政治的利得の主観的な判断を基礎として行われ、政治的利得のパレート最適が達成され難い（すなわち代償・対抗措置を甘受してまで発動の要はない）状況が協議によって明らかになり、そのことよって濫用が防止できる。このことは、旧ガット時代唯一のガット一九条に関して結論に至った一九五一年の米国のフェルト帽セーフガードに関する作業部会報告に顕著に示されている。同報告は損害がある程度発生していれば、その程度が「重大」であるか否かは「相当に主観的な要素に係る経済的・社会的判断」(*a matter of economic and social judgment involving a considerable subjective element*)であり、このため国際法廷は国内当局に比して損害について事実認定を行なう能力は限られているとした。その上で、争点はガット一九条への違反であるから、合理的な疑い (*reasonable doubt*) の利益は発動国にあるとして、立証責任を申立国であるチェコに転嫁した。また、国内経済の概況次第では、国際機関が考える以上に国内当局が国内産業の困難を重視する場合があります⁽²⁰⁾とも認めている。

本件は、冷戦下の自由主義陣営の覇権国家であった米国が社会主義へ体制転換したチェコスロバキアと対峙した案件であり、その意味でパネルの判断も多分に政治的であったことが疑われる⁽²¹⁾。かかる特殊事情はあるにせよ、当時のガットはセーフガード発動においては輸入国の政治状況に関する判断を、極めて抑制的な審査基準 (*standard of review*) の設定と、申立国への挙証責任の転嫁により、もっぱら発動国に委ねるとの姿勢を示したと言える。

(二) WTO 設立後のセーフガード関連事例の展開

他方、ガットからWTOへの体制移行は、紛争解決手続のあり方に大きな変化をもたらした。単純化を恐れず
 に言えば、ガットからWTOへ至るおよそ五〇年の歴史において、紛争解決手続はもっぱら司法化の一途を辿っ
 たと言える。⁽²²⁾ 現行の紛争解決了解(WTO協定附属書三)は成文化されたガット後期のパネル手続を継承し、上
 級委員会の新設による二審制の導入、對抗措置の制度化による執行力の強化、逆コンセンサスによるパネル・上
 級委員会報告の採択など、更に司法化・自動化を推し進めた。⁽²³⁾ また、パネル・上級委員会の勧告は規範的に拘束
 力のあるものとして理解され、被申立国は一義的にはこれに従い違反行為は正の義務を負う。⁽²⁴⁾

こうした司法手続類似の現行制度は、単なる紛争当事国間の利害調整を越えて国際経済社会の秩序維持機能を
 有する。例えば、申立国の当事者適格として実質的な損害の発生を求めず、更に第三国の主体的な手続参加を
 汎に認めていること等から、紛争解決了解には司法的国際コントロール(Judicial supervision)機能が認められ
 るが、⁽²⁵⁾ これも紛争解決了解の公的秩序維持機能の表象に関する説明である。かかる司法的国際コントロール機能
 を有するWTO紛争解決手続においては、条約体制維持の観点から紛争処理は厳密に法に準拠して行われ、また
 それぞれの規定の含む規範がパネル・上級委員会によりWTO体制の共通目的を鑑みて客観化・明確化を図られ
 ることとなる。⁽²⁶⁾ このことは、WTO設立後のパネル・上級委員会が一貫してウィーン条約法条約を重視し、協定
 の文言の意味するところを忠実に明らかにする姿勢を維持してきたことに現れている。⁽²⁷⁾

他方、先に紹介したように、米フェルト帽セーフガード作業部会が自己規定する国際紛争解決機関の役割は、
 国際コントロール機能の極めて対極にあるものと言える。すなわち、現行制度のように高い法準拠性と規範の客
 観化を指向して紛争を処理するとなれば、「重大な損害」の理解についても発動当局に広い裁量を与えるのでは
 なく、ガットの共通利益、すなわち自由貿易の促進に照らして、「重大な損害」の意味を客観的に明らかにする
 と共に、当局にその立証を厳しく求め、損害要件の充足に関する十分な立証のないセーフガードの発動を抑制す

ることが期待されるはずである。

かかる推論に基づけば、国際コントロールの強まった現行手続のもとでは、当局によるアドホックな政治的利得に関する判断に基づいて法解釈・事実認定が行われ、利害関係国間の政治的利得のプレート最適を代償・対抗措置を通じて探るといふ政治的機能を前提としたセーフガードの発動の余地は、非常に狭まるものと理解できる。以下に政治的機能の前提となる機動的発動において鍵となるいくつかの発動要件の解釈・運用について、WTO 発足後のパネル・上級委員会の判断を通じて明らかにし、この先験的な仮説について検証する。⁽²⁸⁾⁽²⁹⁾

1 事情の予見されなかった発展

「事情の予見されなかった発展」(unforeseen development) はガット一九条一項において輸入増加の原因となるべき事情として立証を要求されている。しかしながら、かかる要件は、政治的機能の視点からは望ましいものではないか、せいぜい不要なものでしかない。すなわち、輸入増加を惹起する事情の予見不可能を厳密に理解すれば、セーフガードの発動は極めて例外的なものに制限されてしまい、政治的機能の前提となる機動的な発動を妨げる。逆に、単にある事情が事前に予見不可能というだけであれば、そのような事情が予見されないからこそ問題の譲許を行なうことが可能なのであるから、このような要件はそもそも意味をなさない。⁽³⁰⁾

歴史的に見れば、ガットにおいて当該要件は後者、すなわち無意味であった。先述の米フェルト帽セーフガード作業部会は、帽子のスタイルに関する流行の変化が起こる規模については予見できなかったと認定したが、この結果当該要件の下で予見不能とされる事情は際限なく広がり、もはやセーフガードの濫用抑止の役割を果たさなくなった。⁽³²⁾このように死文化した結果、米国やECの国内セーフガード法制においても、予見可能性の要件は廃止されるに至った。これらの事情を背景として、ウルグアイラウンドにおいて交渉された現行のセーフガード

協定には当該要件が盛り込まれることはなかった。

WTO発足後のアルゼンチンの履物に対するセーフガード措置に関するパネル報告は、この要件の省略を一定の意味あるものと理解した。同パネルは、まずガット一九条の要件は、事後に交渉されより具体的な内容を有するセーフガード協定に照らして解釈されるべきであると述べた。また、パネルはセーフガード協定はセーフガードに関する権利・義務を「定義し、明確化し、場合によっては修正する」(*defining, clarifying, and in some cases modifying*)ものとして理解し、このことはセーフガード協定一条および二条、ならびに前文の目的からも支持されるとしている。更にパネルは、米フェルト帽セーフガード作業部会報告も当該要件の適用を求めていることは、ウルグアイラウンドにおける交渉においても認識されていたことを指摘した。かかる理解に鑑み、パネルは現行協定における「事情の予見されなかった発展」の省略(*omission*)の結果、当該要件は単独で機能しなくなったと判断し、アルゼンチンが当該要件に関する立証を怠ったとするECの申立について判断の要なしとした。⁽³³⁾

これに対して上級委員会はパネルの判断を取り消した。WTO協定二条にしたがい、上級委員会はガット本則とセーフガード協定は不可分の一体(*integral parts*)であり、等しく拘束力を有し、重畳的に(*cumulatively*)適用されるものであると理解した。これに基づき、当該要件は依然として適用されるとの結論を導いた。⁽³⁴⁾

一方、同報告は、「事情の予見されなかった発展」は独立の発動要件ではなく、むしろガット整合的にセーフガードが発動されるために立証されるべき「なんらかの状況」(*certain circumstance*)を記述したものであるとした。⁽³⁵⁾しかしながら、同報告はこれを独立した要件ではないとしながらも、結論としてこのような証明が「実際に」(*as a matter of fact*)行われていることを要求し、しかも当該要件にはガット一九条一項第一文第二文節に示される諸要件(つまり輸入増加や「重大な損害」等)と「論理的な関係」(*logical connection*)が認められると

した。⁽³⁶⁾ その結果、米国のラム肉に対するセーフガード措置に関する上級委員会報告においては、他の要件の証明に関するものと同一の報告書内において明示的に「事情の予見されなかった発展」の存在が認定されなくてはならないとされている。⁽³⁷⁾ その意味において、これを独立の要件とすること、「何らかの状況」として捉えることに、実質的な差異を見いだしにくい。⁽³⁸⁾ この結果、セーフガード措置の発動に当たり、国内調査当局は譲許時における輸入増加等の予見可能性について審査しなければならなくなったと考えられる。

むしろこのような判断は政治的機能の維持の観点からは好ましいものではなく、⁽³⁹⁾ その意味では当該機能は明らかに後退している。もつとも、先に述べたように、その解釈を単に何らか譲許時に予想されない事情があればよいと解釈すれば、基本的にセーフガードの発動をさほど抑止しない。この点について米国のラム肉に対するセーフガード措置に関するパネル報告は、亜履物セーフガード上級委員会報告において、「事情の予見されなかった発展」が独立の要件ではないがその存在の立証を求められる「状況」とされたことについて、「状況」とは要件に比してハードルが低い (*lesser threshold*) と説明した。⁽⁴⁰⁾ 更に同報告は、文言はあくまで予見されなかった (*unforeseen*) のであり、予見不可能 (*unforeseeable*) ではないことから、「事情の予見されなかった発展」は理論的に起こりえない事態である必要はなく、特定の状況において特定の個人又は団体に予期できないことを意味していると解釈している。⁽⁴¹⁾

同報告の示す基準は、要は交渉時における交渉者にとつての特定の事態の合理的予見可能性の問題であり、少なくとも極めて例外的な状況に発動を限ることを意味しない。しかも、この合理的予見可能性とは、米フェルト帽セーフガード作業部会報告が要求する水準である。⁽⁴²⁾ これらに鑑みれば、結局のところ、要件としては残っている、「事情の予見されなかった発展」がセーフガードの機動的な援用を著しく制約するものではない。⁽⁴³⁾

しかしながら、現行協定に「事情の予見されなかった発展」が明記されなかったことから、例えば米国は W T

○充足に伴う国内通商法改正においても、当該要件の国内法化を行なわなかった。⁽⁴⁴⁾この結果、上記の二件に引き続き、米ラインパイプセーフガードパネル報告においても当該要件充足の不備を理由にガット一九条違反を認定され、⁽⁴⁵⁾更に現在係争中の米国の鉄鋼製品に対するセーフガード措置に関するパネルの設置に際しても、共同申立国八カ国のうち五カ国が同様の理由でガット一九条違反の申立を行なっている。⁽⁴⁶⁾このかぎりにおいて、やはり当該要件の復活は、基本的に政治的機能を制約していると言つてよい。⁽⁴⁷⁾

2 輸入増加

前述のとおり、輸入増加要件の意味については、政治的機能説に依拠すれば、輸出産業が活況であり、輸入国のセーフガード措置による多少のロスによって被る輸出国の政治的損失が甘受可能なものである状態を特定するものとして理解されている。もちろん輸入国の発動する措置の内容にもよるが、増加量および増加の態様いかににかかわらず、かかる理解において問題とすべきは、セーフガード発動国への輸出が増加傾向にあることによつて、発動後も輸出側が政治的利得が適度に保証されるか否かである。そしてそれがセーフガード発動に適切な増加であるか否かは極めて主観的な政治的評価の問題であり、発動を容認される増加の形態の定性的・定量的な定義は、原則として無意味ではないはずである。しかしながら、WTOパネル・上級委員会は増加の態様について客観的に定性的基準を示し、ここでも輸出国・輸入国の主観的判断を排除している。

この点については、亜履物セーフガード上級委員会報告が基本的枠組を示した。同報告はガット一九条およびセーフガード協定二条一項の文言に着目し、セーフガードを正当化する輸入は、「増加した数量……で……輸入されている」ものであり、「国内産業に重大な損害を与え又は与えるおそれがあるような……条件」にあるものと理解した。これを受けて同報告は、セーフガードには「十分に直近、突如、急激にして、相当な」(recent

enough, sudden enough, sharp enough, and significant enough) 増加が必要であると述べている。⁽⁴⁸⁾ このため、単に調査期間初年度と最終年度の輸入量の差が正であれば増加がありと見る単純な二時点間比較 (*end-point-to-end-point comparison*) を退けたパネル報告を支持した。

もつとも、このことは期間中減少があつたとしても輸入増加を必ずしも否定するものではなく、調査期間末期の減少の結果でもなお輸入数量が高水準である場合、かかる減少は無視しうる。すなわち、データの傾向はあくまで期間全体を通じて評価するものであり、直近の状況を過度に重視するものではない。⁽⁴⁹⁾ しかしながら逆を言えば、継続的かつ相当の (*continuously and significantly*) 減少傾向にあれば、結局のところ二時点間比較で増加が正であつても、輸入に増加傾向があるとは認められない。⁽⁵⁰⁾

3 「重大な損害」と審査基準

政治的機能の後退は、昨今の損害要件の解釈において最も顕著に体现されていると言つてよい。先に紹介したように、政治的機能論においては、損害要件は基本的に輸入国にとって自由化の存続が著しい政治的損失をもたらす(あるいは輸入制限により高い政治的利得を得る)事態を特定する基準として理解される。前述のとおり、米フェルト帽セーフガード作業部会報告によればこの判断は主観的なものであり、保護の必要性についての当局の判断は尊重されるべきものである。また、それに対する国際機関の審査は能力的制約も加味して限定される必要がある。このような認識に立てば、一案として「重大な損害」を要件とせず、セーフガード発動に際して何らかの困難の存在を申し立てることで発動を認容することも考えられ、この場合、濫用の防止はむしろ利害関係国との協議において損害と救済のあり方について調整することにより行われることになる。⁽⁵¹⁾ 政治的機能の観点からは、このようにして輸入国・輸出国相互に政治的利得においてパレート最適な措置について合意できれば、セーフガ

ード発動を正当化してよい。

しかしながら、現行協定およびその運用はこのような政治経済学的理解とは乖離し、むしろ「重大な損害」をより客観化する方向に向かっている。米フェルト帽セーフガード作業部会報告においては、当時ガット一九条においてこれが単に「重大な損害」とされているのみであったことから、その判断を各国の裁量に任すことができた。しかしながら、現在協定はまず「重大な損害」を「国内産業の状態の全般的な著しい悪化」と定義し、⁽⁵²⁾ 更にはその評価についても、シェア、生産、雇用等、最低限検討すべき事項を具体的に列挙し、調査当局はこれらを含む「国内産業の状態に関連を有する全ての事項」について検討したうえで損害認定を行なうことが求められる⁽⁵³⁾。この結果、損害認定についての当局の裁量は著しく制約を受ける。まず、亜履物セーフガード上級委員会報告は、協定に列挙されるシェア、生産、雇用等の九項目については検討を義務づけられるものであり、一部でも検討を怠ればそれ自体をもって違反を構成するとしたパネルの解釈を支持した⁽⁵⁴⁾。また、米小麦グルテンセーフガード上級委員会報告は、ここに列挙されない項目について、利害関係者が国内調査手続において注意を喚起した要因のみならず、調査当局が損害認定に関連性を有することを認識していた要因についても、「関連を有する全ての事項」として検討することを義務づけている⁽⁵⁵⁾。

更に、これらの要因の形式的な検討だけで損害要件を満たしたことにはならず、その検討方法が適切でない場合、「重大な損害」の認定は行われたものとは見なされない。この点は以下に言及する最初の二件のパネル報告において既に確立した解釈となっている。まず、亜履物セーフガードパネルは、亜調査当局が直近のデータを無視し、更に調査期間内の推移を検討せず期間の始点と終点のデータ比較だけを行なったこと、矛盾する数種類のデータの採用に説明がなくその取り扱いが恣意的であること等を指摘し、アルゼンチン当局の損害認定をセーフガード協定四条二項に反すると判断した⁽⁵⁶⁾。また、韓国乳製品セーフガードパネルも同様に、データの採否につい

て恣意的な取り扱いがあることから、やはり「重大な損害」の立証を怠っていると判断した。⁽⁵⁷⁾

このようにパネルが当局の事実認定の態様にまで踏み込むことは、WTO 発足前の状況と比べて、審査基準そのものが深化していることを伺わせる。事実、以下に示すように、ほぼ当局の判断をそのまま追認した形の米フエルト帽セーフガード作業部会報告に比して、WTO 体制におけるパネルは、各国当局の損害認定に対する事後的な審査の度合を非常に深めてきた。

WTO 紛争解決手続における標準的な審査基準は、紛争解決了解一条に規定される「問題の客観的な評価」(objective assessment) である。EC のホルモン投与牛肉に対する輸入制限に関する上級委員会報告は、これがパネルの判断を当局の判断に代える「新規の審査」(de novo review) でもなく、当局の判断の「完全なる尊重」(total deference) のいずれでもないことを示した。⁽⁵⁸⁾

むしろ、この「新規の審査」でもなく「完全なる尊重」でもない審査基準とは、それなりの幅を有し一律に規定できるものでもない。更に、WTO 協定附属の各協定によって審査基準が異なる可能性が指摘される⁽⁵⁹⁾ところ、その範囲を一般的に論じることは本稿の射程を大きく越えるものとなる。したがって、本稿ではあくまでもセーフガード関連のパネル報告に限定して議論するとして、米小麦グルテンセーフガード事件までの各パネルの損害に関する審査基準は、発動当局は調査にあたり全ての関連する事実を考慮したか、およびそのような事実が当局の認定を支えることについて「理由を付した適切な説明」(reasoned and adequate explanation) があつたか否かに集約される⁽⁶⁰⁾。このため、各パネルの審査は、およそ当局が事実認定に用いる証拠の信憑性と、証拠の解釈や取り扱いの恣意性・合理性に中心を置くことになった。このため、例えば小麦グルテンセーフガード上級委員会報告は、損益に関する米当局の事実認定の適否について、米当局の報告書ではなく米国が明確化のためにパネル手続段階で行なつた各種証言に基づきパネルが検討を行なつたことについて、これを紛争解決了解一条からの逸

脱であると判断している⁽⁶¹⁾。

これに対して、米ラム肉セーフガード上級委員会報告の審査基準に関する意見は更に踏み込んだものであり、一層の審査基準の深化を伺わせる。同報告によれば、セーフガード協定四条二項(a)適合性の審査は、形式・実質の両側面があり、形式的 (*formal*) 側面はこれまで述べてきた同項に列記される項目の検討の有無である。これに対して実質的 (*substantive*) 側面とは、関係国内産業へ損害要因が与える影響 (*bearing, influence, effect, impact*) を当局が検討していることを要求するものである。特に後者について上級委員会は、パネルは当局の説明を事実を照らし、深く (*in depth*)、批判的に検討 (*critically examine*) できるとした上で、特に事実について代替的な説明が可能であり、当局の説明がそれに見劣りする場合、かかる当局の説明は「理由を付した適切な説明」とはなり得ないとした⁽⁶²⁾。本件においては、米調査当局のデータの解釈に関して申立国である豪・ニュージーランドが批判的な見解を提起したが、パネルは十分にこれを検討しなかった。このことについて上級委員会は、パネルが実質的問題 (*substantive matter*) として米調査当局の事実認定を検討することを怠り、よってパネルの審査基準の適用に誤りがあったものと判断した⁽⁶³⁾。

更に、本件パネルは米国内産業の衰退について申立国が示した輸入以外の代替的な理由(例えば補助金の打ち切り、稚拙な販売戦略等)について、その検討は「新規の審査」に当たるとしてこれを退けた⁽⁶⁴⁾。しかしながら、上級委員会は、国内手続とパネルにおける争点は異なり得ることを理由に、パネルの審査権は国内調査手続において提起された事実および法的論議に拘束されないと判断した⁽⁶⁵⁾。

上級委員会のかかる姿勢は、曖昧に定義される「新規の審査」が拡大解釈され、当局の裁量が不当に広く認められることに警告を発するものである⁽⁶⁶⁾。この結果、「新規の審査」とは、パネルが自ら証拠の解釈を行なって独自の事実認定を行なわないことのみを意味し、申立国が事実に関して競合する別の理解や説明を提供すれば、そ

れらと発動当局の認定のいずれが適切であるかについて判断する権限はパネルに留保されることとなった。デイヴィー (William J. Davey) は米小麦グルテン事件以前の状況についてさえ、既にダンピング防止税および相殺関税といった他の輸入救済措置関連のパネルに比べ、セーフガード関連のパネルが当局の判断に踏み込んだ審査を行なう傾向にあることを指摘しているが、米ラム肉セーフガード上級委員会においては更にこの傾向が顕著になったものと言える。米ラム肉以降の現在、当局が主観的に政治的利得を斟酌しつつ行なう損害認定が WTO 協定整合的であると判断される可能性はほぼ皆無と言え、そのため政治的機能は著しく制約を受ける結果となっている。

4 因果関係

「重大な損害」と並んで政治的機能を制約しているのは、因果関係論である。セーフガードとはあくまでも輸入によって引き起こされた損害のみを救済するのか、あるいは国内産業の経済的難局を広く救済する政策手段とするか、異なる考え方がありうるが、機動的発動には後者が好ましく、その意味において因果関係を厳密に求めることは政治的機能の観点からは望ましくない。すなわち、通常ある産業への影響しうる要因は輸入ばかりでなく、消費者嗜好、プロダクトサイクル等多様であり、それらが複合的に作用する。したがって、単に輸入だけの影響を抽出して損害との関連を立証することは困難を極め、機動的な発動の観点からは、むしろ何らかの損害の存在だけを要求すればそれで足りる⁽⁶⁸⁾。

しかしながらセーフガード協定の因果関係に対する認識は、かかる政治的機能の視点から著しく乖離したものとなっている。セーフガード協定によれば、セーフガードは「輸入の増加と重大な損害又はそのおそれとの間に因果関係が存在することを客観的な証拠に基づいて立証しない限り」発動できないと規定され、更に「輸入の増

加以外の要因が同時に国内産業に損害を与えている場合には、その要因による損害の責めを輸入の増加に帰してはならない」こと（いわゆる *non-attribution rule*）が明記された。⁽⁶⁹⁾ 以下に示すように、パネル・上級委員会の判断はこの点についても非常に文言に忠実かつ厳格であるが、とりわけ *non-attribution rule* の運用は、セーフガード発動の大きな制約となっている。

この点に関して初めて判断を示したのは、米小麦グルテンパネルおよび同上級委員会であった。上級委員会はこの *non-attribution rule* を二段階のテストから構成されると理解している。その第一段階は、輸入増加を他の要因から区別すること、そして第二段階はそれぞれの要因へ適切な損害を帰するプロセスであり、このことにより輸入以外に起因する損害をあたかも輸入によって起こされたかのごとく偽装することを防ぐ。そして、第三段階として輸入増加と損害に因果関係があり、かかる関係は「原因と結果の真正かつ実質的な関係」(*a genuine and substantial relationship between cause and effect*)⁽⁷⁰⁾であることを証明することが要求される。これを支持する米ラム肉上級委員会は三段階テストは法的要件ではないこと、および未だ *non-attribution rule* の方法論上の問題が残されていることを断つたうえで、このテストの目的は輸入増加と損害の「原因と結果の真正かつ実質的な関係」の有無の決定にあることを強調し、損害が複数の要因に起因する場合これを切り分けて初めてその決定が可能になると述べている。⁽⁷¹⁾

この方向性は、米ラインパイプ上級委員会において更に明確化された。同報告は、米国の日本産熟延鋼板に対するアンチダンピング課税に関する上級委員会報告において示された基準を援用し、*non-attribution rule* の充足にあたり、調査当局は認識している輸入以外の要因が引き起こす損害の性質と程度 (*the nature and extent of the injurious effects*) を明確にし、また十分に説明することが求められていると判断した。⁽⁷²⁾ 更に上級委員会は、*non-attribution rule* の論証は「理由を付した適切な説明によって明確に論証され」(*establish explicitly,*

through a reasoned and adequate explanation)、かかる説明は「明晰にして曖昧ではなく」(*clear and unambiguous*)、「明示的に」(*in explicit term*)なされること(23)が、セーフガード協定の下で調査当局が負う手続的義務により要請されると判断した。換言すれば、当局の「単なる主張」(*mere assertion*)では、不十分とされる(23)。

もつとも、米小麦グルテン上級委員会報告によれば、*non-attribution rule*は必ずしも「重大な損害」が増加のみによって引き起こさなければならぬことを要求するものではなく、他要因から独立した輸入増加の効果を当局が考慮することを要求するに過ぎない。同報告によれば、セーフガード協定四条二項(a)が損害の決定にあたり「産業の状態に關係を有するすべての要因」の検討を義務づけていること、同一項(a)においてその損害とは国内産業の「全般的な」(*overall*)の悪化と定義されること、および同二条一項は増加した輸入量それ自体と併せてより広く輸入増加が起きている「条件」について言及していることから、「重大な損害」には輸入増加以外の要因が寄与していてもよいと解釈される(24)。

しかしながら、複合的な要因を切り分け、その中から輸入増加によって引き起された損害を適切に説明することは一般に困難であることは既に述べた。しかも、上級委員会は「重大な損害」とは全て輸入増加によって引き起される必要がないことを再三強調する一方、一体輸入増加は損害全体にどの程度寄与すればいいのか、あるいは輸入増とそれによって引き起された損害との「原因と結果の真実かつ実質的な關係」とはいかなる緊密性を求められるのかなど、因果關係要件の充足に極めて重要な実体的問題について態度を明確にしていな。米ラム肉パネル・上級委員会報告の採択に際して、一方で損害に輸入増以外の他要因を不当に帰することを禁じ、他方で「重大な損害」が輸入増加にのみ起因しなくてもよいと判断したことについて、米国も困惑を隠さないが、かかる矛盾する判断は発動当局のセーフガード制度の運用について、著しく予見可能性を減じる結果となる(25)。このような因果關係要件もまた、セーフガードの機動的な発動を妨げる主たる要因となりうる。

現行の *non-attribution rule* の解釈は、とりわけ米国のセーフガード発動を非常に困難にしている。現行の米一九七四年法二〇二条において要求される因果関係は、損害の原因として「輸入が重要であり他のどの要因よりも小さくない」(*important and not less than any other cause*) ことであると定義される⁽⁷⁶⁾。しかしながら、この定義の下で比較されるのは競合する諸要因の大小であり、輸入増加およびその他の要因の寄与を切り分けて評価しないことから、調査当局が国内法に準拠してセーフガードを発動するかぎりにおいて、常にその適用は *non-attribution rule* に反することになる。このため、米国は小麦グルテン、ラム肉、およびラインパイプの三件全てにおいて *non-attribution rule* への違反を認定され、現在パネルにおいて係争中の鉄鋼製品セーフガードについても、各国は同様に米調査当局の *non-attribution rule* 違反を申し立てている⁽⁷⁷⁾。

米国際貿易委員会 (ITC) 委員のひとりであるニューザム (Janet Nuzum) は、ウルグアイラウンド協定の国内法化にあたり現行のセーフガード協定の高い米法準拠性を説明し、特に因果関係については、上記のような現行法の文言にもかかわらず、調査当局は十分これを WTO 協定整合的に運用できる裁量を有すると説明した⁽⁷⁸⁾。しかしながら、当局はそうのように運用できなかったことはこれまでの WTO における事案から明白であろう。

5 措置の限度

政治的機能を前提とすれば、セーフガード措置の水準は、必ずしも国内産業に発生している損害と厳密に比例性を有するとは限らない。すなわち、輸出国の政治的損失と輸入国の政治的利得の間でプレート最適が達成されるかぎりにおいて、保護の程度は輸入国政府がセーフガードの発動によって最大限の政治的利得を得られる水準となるべきである。しかしながら、現行規定によれば、セーフガード措置は「重大な損害を防止し又は救済し、かつ、調整を容易にするために必要な限度においてのみ」取られるとしており、実損との緊密な関係の立証を求

めている。⁽⁷⁹⁾

この点については、韓国乳製品セーフガード上級委員会報告は、本件パネルが対象産品、形式、期間、水準等、発動にあたってあらゆる側面について措置の正当性を説明する義務があると述べたのに対し、最近の三年の水準を下回る制限的な数量割当を実施する場合を除き、セーフガード協定五条一項の文言はそのような義務を発動国に課していないとした。⁽⁸⁰⁾ この結果、基本的に措置が過剰である旨の一次的な証明義務は申立国である輸出国側に移り、その証明が不可能である限り、措置の程度については当局の裁量が認められる。すなわち、通常、措置の程度の計量的分析には変数が多く、またモデルによっても結果が異なることから、かかる証明は困難であることが予想される。これを勘案すれば、発動当局は極端でないかぎり政治的利得を最大化する措置の構築に裁量を有することになる。

この措置と損害の関係について、チリ農産物価格帯・セーフガードパネル報告は「合理的な関係」(*rational connection*)⁽⁸¹⁾が要求されると説明しているが、米ラインパイブセーフガード上級委員会は措置の限度に関する説明義務については従来の解釈を維持しつつも、⁽⁸²⁾この関係を前述の因果関係論と結びつける解釈を展開した。すなわち上級委員会は、セーフガード協定五条一項は損害の防止・救済という限られた目的を満たすために必要な措置を取ることを加盟国に教示しており、そのような措置の適用を正当化する基礎となる「重大な損害」とは、前項の *non-attribution rule* によって明確にされた輸入によって引き起こされたものに限られることが論理的であると理解した。⁽⁸³⁾ 本件では米国はラインパイブに対するセーフガード発動にあたり、*non-attribution rule* の適用を怠ったところ、米国は問題のセーフガード措置を輸入による損害の防止・救済に必要な程度に限定する義務の履行を怠ったことが認められている。⁽⁸⁴⁾

このように *non-attribution rule* によって措置の程度が限定されるとすれば、保護は損害と厳密な相関関係

を要求され、政治的利得に基づいて措置の程度を勘案する余地はない。更に *non-attribution rule* の適用がいかに立証困難であるかは既に述べたところであるが、この結果いかなる措置でも損害との比例性の実証は非常に困難となる。

三 セーフガードの政治化——ねぎ等農産物三品目セーフガード——

前章の議論は、WTOにおける司法的国際コントロールの結果として、セーフガードはその政治的機能を相当制約されていることを実証するものであった。しかしながら、司法的国際コントロールのみをその制約要因とすることは適切ではない。

これまで本稿において援用されてきたサイクスにより提示される分析枠組みは、政治的利得を前提としている。サイクスの前提によれば、セーフガード発動による輸入国の政治的利得増（輸入競争産業からの政治的支持の増加）が利得減（輸出国への代償提供による輸入競争産業からの政治的支持の減少、あるいは対抗措置による輸出産業からの政治的支持の減少）を上回れば、輸入国にとって発動は合理的となる。

しかしながら、日本が体験した初のセーフガード発動調査および暫定措置発動、すなわちねぎ等農産物三品目に対する暫定セーフガード措置は、輸入国にとってセーフガードの発動コストは非常に高く、セーフガードの機動的発動が困難であることを印象づけた。かかる状況が想定されるかぎり、結局のところ輸入競争産業には将来のセーフガードによる救済を確信できず、政治的機能をセーフガードに期待することは困難となる。

かかる発動コスト増大のひとつの原因は、セーフガードの発動という極めて行政的な政策手段の実施が、高度に政治問題化することにある。この場合輸入国政府は、対抗措置の甘受による国内的な政治的損失だけでなく、

二国間関係の不安定化という外生的な政治的リスクを負うことになる。通商上の利得による利益団体の投票行動に基礎を置くサイクスのモデルはこのような変数を想定していないが、二〇〇一年の日中紛争は実際にこの外交上の利得がセーフガード発動において極めて重要な変数となることを実証した。

本件経緯については既出の媒体によって紹介されているが、便宜上ごく簡略に言及する。⁽⁸⁵⁾二〇〇〇年一月二二日、我が国は初めて関稅定率法九条に基づきセーフガード（緊急関稅）調査を開始した。⁽⁸⁶⁾これを受けて、財務・經濟産業・農林水産の三省から構成される調査当局は直ちに関係者への実態調査を実施した。翌二〇〇一年三月にその結果が公表され、その評価に基づき、四月二三日から二〇〇〇日間（一月八日まで）の関稅割当制による暫定セーフガード措置が発動された。⁽⁸⁸⁾

暫定措置の発動は、中国の熾烈な反発を生んだ。中国は、日本の調査・暫定措置は「一方的、差別的、かつ不公平」なものとして、暫定措置の撤回と調査終了を要求した。中国側の主張の根拠は、対象産品のほぼ全量が中国から輸入されていたことによる被差別意識と恣意的な日本側調査に対する反発とされており、また、ある関係者は日本側の一方的措置による体面・威信の毀損であると分析する。⁽⁸⁹⁾更に、WTO加盟にあたり輸出拡大を図りたい中国首脳は、海外市場において中国製品を排除する保護主義的措置の適用に、断固たる対応の必要性を訴えた。⁽⁹¹⁾この結果中国は、二〇〇一年六月二二日より日本製自動車、携帯電話、およびエアコンに二〇〇%の特別関稅を懲罰的に賦課することにより、対抗措置を発動した。⁽⁹²⁾対抗措置の対象となる対中輸出は六六六億円に上り、日本側の暫定措置の対象産品輸入額二三七億円を遙かに上回るものであった。⁽⁹³⁾

この後本件は、七月三・四日の日中局長級會談を最後に中国側が協議再開を拒否したことから膠着したが、暫定措置および確定措置調査それぞれの期限が視野に入ってきた一〇月には、八日の小泉首相・朱首相會談、二二日の小泉首相・江国家首席會談と、国家首脳レベルで「話し合い」による解決が既定路線とされた。⁽⁹⁴⁾この後、関

僚級から民間まで各レベルでの協議が続き、正に調査期限当日の一月二二日まで調整が図られた。⁽⁹⁵⁾ この結果、同日北京において平沼経済産業相・武部農水相と石対外経済貿易合作部長が覚書の合意に至り、日本側の調査終了による確定措置発動の回避⁽⁹⁶⁾、中国側の特別関税の撤廃、および民間の農産物貿易協議会設立による「秩序ある貿易」の確保が約束された。⁽⁹⁷⁾

江首席自身が指摘するように、極めて行政的・技術的な個別の輸入救済案件が首脳会談案件となることは異例であるが、⁽⁹⁸⁾ 本件に限って言えば、その理由は二〇〇一年の日中関係にある。同年の日中関係は、その政治的側面において、台湾總統の訪日ビザ発給、歴史教科書における日本の植民地支配に関する記述、終戦記念日の首相靖国神社参拝、およびテロ特別法による自衛隊艦隊派遣を受け、困難な局面にあった。⁽⁹⁹⁾ こうした状況において、中国は日本の暫定措置の適用が終了した一月九日以降も日本の調査終了を要求して依然として対抗措置を継続し、このことに対する日本国内からの政治的批判は強かったにもかかわらず、⁽¹⁰⁰⁾ 政府は確定措置発動に踏み切ることはなかった。このことは、当時の政治問題における日中関係の不調に鑑み、通商制限の相互発動による日中関係の一層の悪化の回避は、大局的な日中関係の安定から我が国政府にとって極めて重要であったからにほかならない。⁽¹⁰¹⁾ とりわけ、農村利益誘導に配慮せざるを得なかった従来の政権と異なり、都市部を支持基盤とし、経済構造改革を標榜した小泉政権は、一連のセーフガード問題を大局的な日本の利益に照らして判断できる素地があり、⁽¹⁰²⁾ サイクスが想定するモデルが必ずしも該当するものではない。

むろん、対抗措置を受けた自動車等関係産業が正式発動による対抗措置の長期化を危惧し、セーフガード発動の要請を相殺する勢力となったことも事実である。しかしながら、むしろ政治圧力として強力な輸入競争産業である農業団体とその支持を受ける自民党は強く発動に傾いていた。⁽¹⁰³⁾ この点を勘案すれば、政府に確定措置中止を選択させた要因は、主として対抗措置のコストではなく、むしろ日中関係の政治的コストにあると考えられる。

本件の特異な経緯は、特殊な地政学的関係・歴史的経緯、および高度の経済的相互依存関係を有する日中固有の二国間関係に起因するもので、必ずしもWTOにおいて一般化できない。しかしながら日本に限って言えば、本件で問題となった台湾問題や靖国問題は今後も常に日中間の政治的懸案事項であり、そのかぎりにおいて、固有の二国間関係ゆえに政治問題がセーフガードの発動コストを左右する蓋然性は高い。

その一方で、今後の中国との通商関係の一層の深化により、日本の主たる通商摩擦の相手国は米国から中国へ移行しつつある⁽¹⁰⁾。しかも、現在のところ、中国の対日輸出は農産物および労働集約的工業品が中心であり、これらについて競争劣位にある日本の輸入競争産業はいきおいセーフガードの発動申請に拍車がかかることになる⁽¹¹⁾。現在調査中のタオルをはじめ、既に民間合意のあるウナギ、ワカメ、更にニンニク、シヨウガ、自転車、木材、ネクタイ・靴下等がセーフガード発動候補品とされていること、更にこれらの中国国内生産の殆どが開発輸入や加工貿易で日本に向けられることを想定して増産体制にあることから⁽¹²⁾、このことは明らかである。

このように当面のセーフガード発動による防御を最も要する輸出国が中国である一方、その機動的な発動は高い外交上のコストを伴う。このような状況においては、セーフガードは期待された政治的機能を発揮することは困難であろう。

四 政治的機能の現状

以上のように、WTO体制が司法的国際コントロールの機能を具備した結果、セーフガード協定の解釈は要件をより明晰なものに客観化し、文言に忠実な制度運用をもたらした。この結果、死文化しているとされていた「事情の予見されなかつた発展」が要件としていまだに有効であることが実質的に確認されたこと、損害認定に

ついてパネルの審査が深化しつつあること、非常に厳密な因果関係分析を求められること等が、これまでの紛争解決事案を通じて明らかにされてきた。

むしろWTO体制の目的、すなわち無差別・自由・多角的な貿易の達成からすれば、保護主義的措置の濫用に対する司法的国際コントロールが堅固であることは評価すべきことであることに疑いはない。しかしながら、セーフガード制度に期待される政治的機能の視点からすれば、その前提となる発動の可否についての当局の主観的な政治的判断の反映、および機動的な措置の発動は著しい制約を受けている。

更に昨年の日本のねぎ等農産物三品目に関する暫定セーフガード措置をめぐる一連の日中紛争は、セーフガードの発動にはサイクスの提起する公共選択論的なモデルが想定していない外交上の考慮が影響することを明らかにした。このことはやはり機動的なセーフガードの発動を阻害し、輸入競争産業への将来に対する「保険」としてのセーフガードの信頼性を一層不確実なものにする。

結局のところ、かかる政治的機能の低下は、現行のセーフガード協定の構造からして、当然導かれる帰結と言える。すなわちセーフガード協定は、ガット一九条の諸要件を厳密かつ明確に規定し、更に紛争解決手続においてそれらを厳格に解釈・運用することによって、セーフガードに対して十分な国際コントロールを及ぼす。他方、かかる厳格な要件に合致する例外的な状況下において、原則として三年間は対抗措置（その結果として代償）のコストを被ることなく、国内産業の回復に専心することを加盟国に許容するものである。かかる位置づけを与えられるセーフガード措置の発動がいかに例外的なものとして捉えられるべきかについては、米ラインパイプ上級委員会報告が雄弁に物語っている通りである。⁽¹⁰⁾ また、制度上対抗措置が制約され、輸出国にとっては輸入国のセーフガード措置により失った政治的利得を回復する機会を失う。このことは、セーフガードに対する外交的反発を一層強いものとする可能性がある。

これに対して、本来のガット一九条は要件を解釈の余地のある不確定概念により規定し、しかも米フェルト帽作業部会報告のように発動当局の判断を最大限尊重しつつ運用される一方、輸出国の自律的な対抗措置によって輸出入国の政治的利得のバランスを維持していた。この比較においては、このような本来のガット一九条のほうが政治的機能の観点から理想とされるセーフガードにより近く、その意味においてWTOの設立に伴い、セーフガードは制度それ自体として政治的機能を低下させたと評価できる。

しかしながら、その一方で、セーフガードの発動件数は増加傾向にある。セーフガードの発動件数は、前述のとおりおよそ半世紀の旧ガット体制下では一五〇件であったのに対し、WTO発足後の七年強で七二件の調査が開始され、暫定・確定を含め三八件が発動されている。⁽¹⁰⁾この事実を前提とすれば、上記の結論とは逆に、セーフガードは政治的機能を阻害されるほどには、その機動的発動を妨げられていないことになる。この点について論じるにあたり、本稿の分析はあくまでもWTO協定に整合的なセーフガードを前提とした場合に政治的機能が低下することを論じていることに注意しなければならない。すなわち、あくまでもWTO整合性を不問に付し、短期的な救済をセーフガードに求めることを前提にすれば、未だに機動的発動の余地は十分に残されていることになる。

この一見矛盾する状況は、対抗措置の制限と紛争解決手続の時間的枠組みにより生じると考えられる。これまでに触れたように、セーフガード協定は、セーフガードが輸入の絶対的増加を理由として発動され、更に当該措置に協定違反がない場合、三年間の対抗措置のモラトリアムを規定している。⁽¹¹⁾WTOにおいては他の加盟国の無効化又は侵害を認定して対抗措置を発動する場合、これを一方的に行なうことは禁じられており、紛争解決手続による問題の措置の協定違反確定まではセーフガード協定上の対抗措置は制限されると考えられる。⁽¹²⁾この違反確定は少なくともパネルおよび上級委員会報告の紛争解決機関における採択後であると理解すれば、近年の紛争解決

の長期化傾向に鑑みておよそ一年半から二年間は対抗措置を制約され、この間は協定整合性にかかわらずコストなしにセーフガードを発動できる「やり得」の状況が発生する。しかも、WTOへの紛争の付託および維持には多大な人的・金銭的コストを必要とし、とりわけ途上国はそのような資源やノウハウに乏しいことに鑑みれば、多くのセーフガード措置が不問に付されることになる。したがって、発動国としてはWTO協定整合性如何にかかわらず短期的なセーフガード発動のインセンティブは余計に高まることになる。

他方、被発動国たる輸出国としても、救済に時間のかかるこのような状況下においては、紛争解決手続を経て対抗措置に至るより、協議において受入れ可能な措置の水準を探る方が合理的である。事実、米国の鉄鋼線材セーフガード措置⁽¹⁵⁾についてはパネル設置決定後に、スロバキアの砂糖に対するセーフガード措置⁽¹⁶⁾についてはやはり紛争解決了解に基づく協議要請後に、数量割当枠に関する合意がそれぞれEC、ポーランドとの間に成立し、紛争の付託は取り下げられた⁽¹⁷⁾。これらのケースはいずれも被発動国の利得の認識において、紛争解決による数年後の対抗措置発動は、セーフガード措置を適度な水準で甘受することに比して魅力的なものとは映っていないことを示している。

しかしながら、二〇〇二年三月の米国の措置⁽¹⁸⁾に始まった一連の鉄鋼セーフガードの連鎖は、国際的司法コントロールの立場からすれば、制度の不全を利用したこのような機動的なセーフガードの発動を問題視させる契機となった。米国の措置発動の背景には政権の支持基盤である鉄鋼ロビーの圧力が強く作用しており、発動の動機は貿易促進権(TPA)法案の議会通过、二〇〇一年秋の中間選挙、ひいては大統領自身の再選挙を考慮した極めて政治性の高いセーフガード発動となった。その結果、まず発動の結論ありきの国内調査は、WTO整合性について疑義を生じさせる内容となっている⁽¹⁹⁾。この点については、既に公開されている日本の第一回意見書において主張されているところではあるが、前述の因果関係(特に *non-attribution rule*)の他、とりわけ輸入増加、自由

貿易協定締結相手国に対する適用除外など、既に上級委員会の判断が確立している論点について、米国の事実認定、法解釈はこれらを公然と無視したものとなっている⁽¹²⁾。

更に、米国による措置は EC、カナダ、中国、ポーランド、ハンガリー等の連鎖的な鉄鋼セーフガードを誘発する結果となった⁽¹³⁾。これらの措置もまた、鉄鋼製品の国際的な供給能力過剰の中、措置発動の結論から合目的に導かれた報告に基づいており、米国のもと同様事実の分析が不十分にして法解釈もまた恣意的な印象を受ける。かかる事態の結果、先に指摘した対抗措置の制限と紛争解決手続の時間的枠組みにかかる問題については、セーフガード濫用防止の観点から問題提起が行われるところとなろう。事実、このような動向は既に部分的に顕在化している。

まず紛争解決手続については、ドーハ開発アジェンダの一環として行われている紛争解決了解の改正作業において、オーストラリアがセーフガード関連案件への加速的手続の適用を提案している。具体的にオーストラリアは、セーフガード関連の案件は他の案件に比してパネル審理が長期化する傾向にあることから、紛争解決了解四条七項および六条一項によるパネル設置までの期間短縮の適用、および以後の審理期間の半減を提起した⁽¹⁴⁾。

また対抗措置についても、スロバキア・ポーランド紛争、米国鉄鋼セーフガードをめぐる日本・ECの対抗措置発動により、セーフガード協定八条三項によるモラトリアムを緩和する方向の解釈が示されている。前者においてポーランドは、スロバキアのセーフガードを協定違反として、バター等乳製品については対抗措置を発動した⁽¹⁵⁾。本件におけるポーランドの理解では、むしろ、セーフガード協定上の対抗措置については協定整合性の判断は前述の紛争解決了解による一方的措置の禁止に支配されるのではなく、自律的に被発動国にその発動権限がある⁽¹⁶⁾。他方、後者において日本・ECはかかる理解は取らず、協定違反を理由とした対抗措置についてはパネル・上級委員会の結論を待ちつつ、その一方で米国のセーフガード措置のうち輸入の絶対増がなかった産品に対する分

相当する対抗措置についてののみ、即時に発動させている。⁽¹²⁵⁾ すなわち両国は、絶対増の有無については事実問題であるので、法律問題である協定整合性とは異なり、被発動国が自律的に判断しても紛争解決了解二三条との抵触を生じないとの理解に立っている。⁽¹²⁶⁾ これらの点はスロバキア・ポーランド紛争を契機に、WTOの関係機関において審議が行われており、制度上の解決には今しばらく時間を要する。⁽¹²⁷⁾

以上のように、WTOにおける厳格なセーフガード協定の運用にもかかわらず、対抗措置の制限および紛争解決の時間的枠組みは未だに相当の機動的発動の余地を各加盟国に与えている。しかしながら、昨今の鉄鋼セーフガードをめぐる一連の紛争は、加盟国に対してこの余地が濫用される懸念を惹起する結果となり、これを更に制限する議論を惹起している。これらの解決は制度改変に帰結するところでもあり短期的に結論は導かれられないものの、やはりセーフガードの政治的機能は制約を受ける方向へ進んでいることは否定できない。

五 結びに代えて——政治的機能の代替的担保——

前節の結論を所与とすれば、それではセーフガードはどこへ向かうのであろうか。国際経済環境はガット発足時から大きく様変わりし、国際的相互依存はより一層深化したが、「埋め込まれた自由主義」の状況に基本的な変化があるわけではない。むしろ、グローバル化が進行し、国内経済が一層輸入によって影響を受けやすい状況が進行するほど、福祉国家としてはいずれかの時点で一時的な国際市場と国内市場の切り離しが不可欠となり、また輸入競争産業もグローバル化の負の部分に敏感となる。かかる状況下においてはセーフガードの政治的機能は一層重要になるものと予想できるが、通常のセーフガードが保険として機能しにくくなったとすれば、一体どのような解決を政府は導き出すのであろうか。

この点については、昨今の展開から一定の可能性を見いだすことができる。本稿の結論に代えて、最後にセーフガードに果たすことが期待された政治的機能を代替的に担保する新たな政策的手段の萌芽について論じたい。

既に日中のねぎ等農産物三品目に対するセーフガードをめぐる閣僚覚書については言及したが、そこでの解決は両国間の農産物貿易協議会による「秩序ある貿易」、すなわち輸出自主規制の模索によるセーフガードの回避であった。これに先んじて日中間においてウナギ、ワカメの貿易数量が民間ベースで合意されたことは既に説明したが、これもセーフガードの代替措置である⁽¹²⁸⁾。更にこのような動向は日中間だけではなく、米加両国は既に九六年にはカナダ産針葉樹輸出に対する米国の相殺関税を迂回すべく、両国間で自主規制合意を締結した⁽¹²⁹⁾。セーフガードに対するWTOの厳格な規律に対応するための代替的な方策のひとつは、こうした「秩序ある貿易」への回帰である。

しかしながら、こうした輸出自主規制はセーフガード協定一条によって、政府間はもちろんのこと、民間企業に対して政府がこれを支持・奨励することも併せて禁止された。米加合意のような正式な政府間合意がこれに抵触することは明白であるが、⁽¹³⁰⁾ 昨今の日中合意は民間の需給・価格に関する情報交換の形式を取り、かつての日米間の自動車や半導体に関する協定のような明確な貿易数量に関する政府合意を回避している。しかしながらその一方で、形式は民間合意ではありながらも、これらについては政府の一定の関与が認められる。関与の形式は様々であるが、ウナギ・ワカメ合意については政府は明確にこれを承知し、併せて輸入監視体制を強化する意向を示した⁽¹³¹⁾。ねぎ等三品目については、既に協議中からその可能性が模索されていたが、政府のコミットメントを基礎とした貿易数量管理では明らかにセーフガード協定一条に抵触することから中国はこれを拒否し、最終的に日本側の需要・価格動向や中国側の作付けに関する情報交換行なう協議会の形式を取ることとなった⁽¹³²⁾。他方、協議には公式に政府関係者が参加しており、その積極的な関与が伺われる⁽¹³³⁾。

これらの日中合意のセーフガード協定「一条整合性については、一層の詳細な検討を要するが、貿易を制限しない需給予測の情報交換であれば同条該当性がそもそもののか、また、政府の民間合意へのいかなる関与が自主規制の支持・奨励に該当するかが争点となろう。ねぎ等三品目について言えば、仮に需給情報や価格動向等の交換による作付面積の制限について議論するに止まるにせよ、その担保のために最低輸出価格制が議論されて⁽¹³⁴⁾いる。セーフガード協定が輸出自主規制相当措置として「輸出価格……の監視制度」を輸出自主規制と「同様の措置」として禁止していることから、⁽¹³⁵⁾かかる制限が合意・実施されればその協定違反は明白である。また、政府の関与についても、ねぎ等三品目については政府合意によりフォーラムを設立し、協議には政府関係者が参加しており、またワカメ・ウナギについても、形式的にはWTO違反となりうる民間合意について政府は承知し監視強化を行うとすれば、これも単なる黙認の域を超えた政府関与となろう。セーフガード協定は「奨励し又は支持」するという極めて緩やかな文言を用いていることからすれば、⁽¹³⁶⁾その規律の対象は極めて広く、これら二件における政府関与もその範囲内と見ることに可能性はなしとはできない。⁽¹³⁷⁾

このような数量ベースの管理の動きは、二国間のみならず多国間にも見られる。前述の鉄鋼分野におけるセーフガードの連鎖的発動は、主として国際的な鉄鋼生産設備の過剰に問題があるとされる。⁽¹³⁸⁾経済協力開発機構（OECD）はこの問題に対応すべく、二〇〇一年九月より一連の鉄鋼ハイレベル会合を開催し、生産能力の削減に合意した。昨年九月の会合において、各国は国内産業との対話によって向こう二〇一〇年までの生産能力削減見通しを立て、これを次回会合に報告することが合意された。⁽¹³⁹⁾この結果、同一二月会合、および翌二〇〇二年二月会合において各国より削減見通しの報告がなされ、同四月会合時点の合算で短期的に九八年から既存の実績分と合わせて二〇〇三年までに最大九五〇〇万トン、更に二〇〇五年までに最大三三〇〇万トンの能力削減が見通しとして発表されるとともに、二〇〇二年九月以降その実施状況を半年ごとに審査することが合意された。⁽¹⁴⁰⁾

こうした分野別規律は WTO にも存在するが、WTO はこれらなるべくその一般的規律に服させることを指向している。特に繊維協定 (WTO 協定附属書一 A) は二〇〇四年末をもって全ての繊維分野における数量制限および輸出自主規制を廃し、かつては多角的繊維協定 (MFA) に服した繊維分野の完全なガット回帰を達成する。⁽¹⁴⁾ 日中合意同様に OECD の鉄鋼能力削減合意も直接的には貿易数量の制限ではないが、分野別の数量管理は WTO が指向する方向性とは明らかに逆行し、繊維、農産物が別レジームによって秩序付けられていた過去をほうふつとさせる。

「秩序ある貿易」と並ぶもうひとつの代替策は、各種の特別セーフガードの導入である。WTO においては既に繊維協定、および農業協定 (WTO 協定附属書一 A) に特別セーフガードが規定されているが、⁽¹⁵⁾ 現在進行中の WTO 農業交渉において、日本は季節性のある腐敗しやすい農産物について機動的に発動できる新たな特別セーフガードを提案した。⁽¹⁶⁾ かかる提案はセンシティブ・セクターにおいてはセーフガード発動にかかる政治的利得・損失が他の分野に比して大きいことから、発動が困難な一般セーフガードの代替物を模索するものである。

この種の試みとして最も注目すべきは、中国の加盟議定書および作業部会報告書に規定される経過的セーフガードである。このセーフガードは、一九九九年一月の米中合意において中国の加盟条件の一環として合意され、その結果として加盟議定書に挿入された。⁽¹⁷⁾ この経過的セーフガードは、市場攪乱 (market disruption) 概念のもと、国内産業に「実質的な損害」(material injury) があり中国からの輸入が「重要な原因」(significant cause) である場合、中国に対して差別的にその適用が認められる。⁽¹⁸⁾ また、発動国は中国と損害の存在について合意に立った場合、中国側と輸出自主規制を合意できる。⁽¹⁹⁾ 逆に中国の対抗措置は、発動国が輸入の絶対増を理由にセーフガード措置を発動した場合で三年間、相対増を理由にして発動した場合でも二年間、それぞれ制限される。⁽²⁰⁾

対中経過セーフガードの諸要件は定性的な表現で解釈の余地は広く、一概にこれを一般セーフガードの緩和と

見ることに慎重にならざるを得ない⁽¹⁴⁸⁾。しかしながら他方で、上記のかぎりで一見すれば、低い基準で差別的なセーフガードを課し、セーフガード協定で禁止された輸出自主規制を中国との間で自由に締結できるようにも理解する余地はある⁽¹⁴⁹⁾。その意味において、中国からの競争力のある輸入への対処法として日本でも期待は高く、国内法制化においては「使いやすい」セーフガードとしての位置づけを確保しようとする政治の圧力は強い⁽¹⁵⁰⁾。

かつてウルグアイラウンドは、セーフガードへの多国間コントロールを迂回する措置を除去し、これを回復すべく新協定を起草した⁽¹⁵¹⁾。しかしながら、上記に論じたように、紛争解決手続の司法化はセーフガードの発動を困難にし、はからずもかつて我々が除去せんとした行為・現象、すなわち限られた当事国による輸出自主規制、分野別の数量管理による「秩序ある貿易」、あるいは特別セーフガードに基づく同意による選択適用への回帰が起こっている。こうした動向が一般化したとき、セーフガード協定はまたそのあり方を再検討されることになろうが、繰り返す歴史へのWTOの対処が定まるまでには、今しばらく時間を要する。この点については今後の実行の集積を待ち、稿を改めて論じたい。

(二〇〇二年一月七日脱稿)

〔本稿は、独立行政法人経済産業研究所平成一四年度研究プロジェクト「セーフガードの現代的諸相」の成果の一部である。執筆にあたり、荒木一郎（経済産業研究所）、梅島修（経済産業省通商機構部）、矢野博巳（WTO・前経済産業省通商機構部）、およびその他経済産業省通商機構部の同僚諸氏から有益なコメントをいただいた。記して謝意を表する。なお、本稿において意見にわたる部分は筆者の個人的見解であり、所属機関を代表するものではない。〕

(1) ガット一九条一項、ならびにセーフガード協定二条一項。

(2) セーフガード協定五条一項、七条一項、および同二項。なお、後に論じるように、米の韓国産ラインパイプに対するセーフガード措置に関する上級委員会報告は、保護措置の水準について損害との関係を求める見解を示しており、そのかぎりにおいて、WTOにはセーフガードに一定の経済的合理性を追及する姿勢が見られる。本稿二(二)五参照。

- なお、産業構造審議会も同様の理解を示している。「セーフガード措置についての考え方」(経済産業省産業構造審議会特殊貿易措置小委員会、平成一三年五月九日) (http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/safeguard/data/SG_sankoushin.pdf)。
- (3) 川瀬剛志「WTOセーフガード協定における選択適用「クオータ・モデュレーション」条項の検討と評価」『商大論集』(神戸商科大学) 四八巻一号一頁以下所収、四〇—四四頁(一九九五)；Alan O. Sykes, *Protectionism as a "Safeguard": A Positive Analysis of the GATT "Escape Clause" with Normative Speculations*, 58 U. CHI. L. REV. 255, 259-74 (1991)。
- (4) KENNETH W. DAM, *THE GATT: LAW AND THE INTERNATIONAL ECONOMIC ORGANIZATION* 99 (Midway Reprint 1977) (1970)。
- (5) Declaration of Ministers Approved at Tokyo, Sept. 14, 1973, para. 3(d), GATT B.I.S.D. (20th Supp.) at 19, 20 (1974)。
- (6) Sykes, *supra* note 3, at 281-89。
- (7) なお、同じく政治的機能として、自由化後に高まった保護主義圧力が重度の保護の導入へ至ることを防ぐ安全弁機能説が提唱されるが、実際にはセーフガードの存在はかかる個別的な保護の防止には役立っていないことが指摘される。Sykes, *supra* note 3, at 273-74。従って本稿においては、安全弁機能については政治的機能の範疇から除外して議論する。
- (8) JOHN GERARD RUGGIE, *CONSTRUCTING THE WORLD POLITY: ESSAYS ON INTERNATIONAL INSTITUTIONALIZATION* Ch. 2 (1998)。「埋め込まれ自由主義」の説明については、ロバート・O・コハン「埋め込まれた自由主義の危機」『収斂の終焉—現代西欧社会のコーポラティズムとデュアリズム』四六頁以下所収、五一—五六頁(J・H・ゴールドソープ編、稲上毅ほか訳、一九八七)も併せて参照。
- (9) 柳赫秀『カット一九条と国際経済法の機能』第一章(一九九四)。
- (10) GATT, Vol. I ANALYTICAL INDEX: GUIDE TO GATT LAW AND PRACTICE, 539-59 (Updated 6th ed. 1995)。
- (11) J. MICHAEL FINGER, *GATT EXPERIENCE WITH SAFEGUARDS: MAKING ECONOMIC AND POLITICAL SENCE OF THE*

- POSSIBILITIES THAT THE GATT ALLOWS TO RESTRICT IMPORT 5-10 (World Bank, Policy Research Working Paper No. 2000, 1998).
- (21) それぞれセーフガード協定五条三項および同八条三項。
- (22) Patrick A. Messerlin, *Antidumping and Safeguards, in* THE WTO AFTER SEATTLE 159, 164-65 (Jeffery J. Schott ed., 2000).
- (23) Sykes, *supra* note 3, at 281-82. 事後的なコミットメントの撤回と政治的利得のポイントを長瀬氏が指摘する。参照せよ。 WARREN F. SCHWARTZ AND ALAN O. SYKES, THE ECONOMIC STRUCTURE OF RENEGOTIATION AND DISPUTE RESOLUTION IN THE GATT/WTO SYSTEM 6-9 (University of Chicago, John M. Olin Law and Economics Working Paper No. 143, 2^d Series, 2002) at <http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/WkgPrs.126-150/143.AOS.wto.pdf>.
- (15) Sykes, *supra* note 3, at 286.
- (16) *Id.*, at 287.
- (17) セーフガード協定一三条三項。
- (18) United States—Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Community: Report of the Appellate Body, WT/DS166/AB/R, paras. 136-37 (Dec. 22, 2000).
- (19) United States—Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Line Pipe from Korea: Report of the Appellate Body, WT/DS202/AB/R, paras. 107-111 (Feb. 15, 2002).
- (20) Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade, CP/106, at para. 30 (Mar. 27, 1951).
- (21) Patrizio Merciai, *Safeguard Measures in GATT*, 15 WORLD TRADE L. 41, 44 n. 17 (1981).
- (22) この過程については、岩沢雄司『WTOの紛争処理』一八一—三三頁（一九九五）参照。
- (23) Deborah Steger & Susan Hainsworth, *New Directions of International Trade Law: WTO Dispute Settlement, in* DISPUTE RESOLUTION IN THE WTO 28, 30-33 (James Cameron and Karen Campbell eds., 1998).

- (24) John H. Jackson, *The WTO Dispute Settlement Understanding: Misunderstanding on the nature of Legal Obligation*, 91 Am. J. Intl. L. 60 (1997).
- (25) Yuji Iwasawa, *WTO Dispute Settlement as Judicial Supervision*, 5 J. Intl. Econ. L. 287 (2002). なお、司法的国際コントロールの訳語については、*international control & international supervision* も同義として「国際コントロール」の訳語を当てる森田教授の整理に従った。森田章夫『国際コントロールの理論と実行』一〇—一頁。(二〇〇〇)。
- (26) 小寺彰『WTO体制の法構造』四章および六章(二〇〇〇)。
- (27) 紛争解決了解三条二項の要請に従い、WTO協定の解釈は国際慣習法に従って明らかにされる。DAVID PALMETER AND PETROS C. MAVROIDIS, *DISPUTE SETTLEMENT IN THE WORLD TRADE ORGANIZATION: PRACTICE AND PROCEDURE* 48 (1999).
- (28) WTO設立後のセーフガード協定に関するパネル・上級委員会の主要な判断(ただし米ラム肉上級委員会報告以前)については、Norio Komuro, *Japan's Safeguard Law and Practice*, 35 J. World Trade 847, 866-76 (2001) に詳し。
- (29) なお、間宮勇「WTO体制における貿易自由化と国内産業保護」『国際法外交雑誌』九九巻六号一頁以下所収(二〇〇一)は、WTO移行に伴う国際コントロールの強化が輸入救済法に与える影響をより広い文脈で検討しており、本稿と問題意識を共有するものである。併せて参照されたい。
- (30) Sykes, *supra* note 3, at 288.
- (31) U.S. Hatters' Fur W/P report, *supra* note 20, at paras. 11-12.
- (32) JOHN H. JACKSON, *WORLD TRADE AND THE LAW OF GATT* 560-61 (1969).
- (33) Argentina—Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Panel, WT/DS121/R, paras. 8, 52-69 (June 25, 1999).
- (34) Argentina—Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Appellate Body, WT/DS121/AB/R, paras. 79-89 (Dec. 14, 1999).

- (35) *Id.*, at paras. 90-92.
- (36) *Id.*, at para. 93.
- (37) United States—Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia: Report of the Appellate Body, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, at para. 72 (Dec. 21, 2000).
- (38) 松下満雄「WTOにおけるセーフガード条項の最近の動向—アルゼンチン履物事件を中心に」『貿易と関税』四八巻二号五三頁以下所収、四五頁(二〇〇〇)。
- (39) 他方で国際コントロールの視点からは、このような上級委員会の結論はセーフガード制度の例外性を堅持する観点で評価される。そもそも譲許の時点において予見された事由によって簡単に譲許が撤回できるとすれば、貿易自由化の意味は著しく没却されることになる。間宮前掲注(29)一七—一八頁。
- (40) United States—Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia: Report of the Panel, WT/DS177/R, WT/DS178/R, at paras. 7.18-19 (May 1, 2001). 本件パネル報告に先んじて、この独立の要件と「状況」の差異について、松下教授も同様に証明責任の軽重の問題として理解している点は興味深い。松下前掲注(38)四四頁。
- (41) U.S. Lamb Meat AB Report, *supra* note 37, at para. 7.22.
- (42) *Id.*, at paras. 7.23-24. 同パネルは、前述の米フェルト帽セーフガード作業部会報告の「事情の予見されなかった発展」に関する意見を援用している。
- (43) 上級委員会が「状況」概念を援用して「事情の予見されなかった発展」にこのような曖昧な位置づけを与えた理由について、松下教授も当該要件がセーフガード発動を妨げることへの批判にあると説明している。同教授の説明からすれば、文言解釈に忠実に当該要件を残しつつ、低度の証明責任を要請することでかかる批判に応えたものと言える。松下前掲注(38)四四頁。
- (44) むしろ米国の認識としては、米一九七四年通商法制定時に当該要件を落としていることから、国際協定が米法に接近したと認識していた。Janet Nuzum, *The Agreement on Safeguards: U.S. Law Leads Revitalization of*

the Escape Clause, in The World Trade Organization: Multilateral Trade Framework for the 21st Century and U.S. Implementing Legislation 407, 413-14 (Terence P. Stewart ed., 1996).

- (45) United States—Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe From Korea: Report of the Panel, WT/DS202/R, paras. 7.293-300 (Oct. 29, 2001).
- (46) EC/中国「スイス・ノルウェー、およびニュージーランド、日本、韓国、およびブラジルは提起していない。脱稿日において最新の事案であるチリの農産物価格帯制度およびセーフガードに関するパネル報告においても、チリ当局が「予見されなかった事情の発展」についてならぬの言及もしなかったため、ガットー九条違反が認定された。Chile—Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products: Report of the Panel, WT/DS207/R, paras. 7.137-138, 7.140 (May 3, 2002)。よなみに本件ではセーフガード協定に関する論点は上訴されなかった。Chile—Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products: Report of the Appellate Body, WT/DS207/AB/R (Sept. 23, 2002)。
- (48) Argentina Footwear AB Report, *supra* note 34, at paras. 130-31.
- (49) U.S. Line Pipe Panel Report, *supra* note 45, at paras. 7.206-210.
- (50) Argentina Footwear AB Report, *supra* note 34, at para. 129; Argentina Footwear Panel Report, *supra* note 33, at para. 7.162.
- (51) 柳前掲注(9)一九〇頁。
- (52) セーフガード協定四条一項(a)。
- (53) 同二項(a)。
- (54) Argentina Footwear AB Report, *supra* note 34, at paras. 136-37.
- (55) U.S. Wheat Gluten AB, *supra* note 18, at paras. 52-55. Cf. United States—Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Community: Report of the Panel, WT/DS166/R, para. 8.69 (Dec. 22, 2000)。パネルは当初、利害関係者が国内手続において明確に提起した要因の一つのみ当局は検討を義務づけられるとしたが、上級委員会はいれを修正した。

- (66) Argentina Footwear Panel Report, *supra* note 33, at paras. 8.205-227.
- (67) Korea—Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products: Report of the Panel, WT/DS98/R, paras. 7.54-86 (June 21, 1999). 比較的長い分析の中にかかると指摘が多く散見されるが、例えば輸入品シエラの算定において輸入チーズ原料を除外し不当に輸入脱脂粉乳のシエラを高いものとした点 (paras. 7.62-63) 損益、生産費について国内産業の一部のみを検討している点 (paras. 7.70-75, 7.84) および価格について国産品が粉乳・原乳から構成されるにもかかわらず、このうち粉乳の価格のみを検討した点 (paras. 7.79-82) などが指摘されている。
- (68) EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones): Report of the Appellate Body, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, paras. 110-119 (Jan. 16, 1998).
- (69) Axel G. Desmedt, Notes, Comments and Development, *Hormones: 'Objective Assessment' and (or as) Standard of Review*, 1 J. INT'L ECON. L. 695, 697-98 (1998).
- (70) Korea Dairy Products Panel Report, *supra* note 57, at paras. 7.30-31; Argentina Footwear Panel Report, *supra* note 33, at paras. 8.117-128; U.S. Wheat Gluten Panel Report, *supra* note 55, at para. 8.5. なお、判例を重ねると若干表現が変わることがあるが、本文はこれを整理した米ラット肉セーフガード上級委員会報告の表現に依っている。U.S. Lamb Meat AB Report, *supra* note 37, at para. 103.
- (71) U.S. Wheat Gluten AB Report, *supra* note 18, at paras. 161-62.
- (72) U.S. Lamb Meat AB Report, *supra* note 37, at paras. 103-106.
- (73) *Id.*, at paras. 147-149.
- (74) U.S. Lamb Meat Panel Report, *supra* note 40, at paras. 7.205-207.
- (75) U.S. Lamb Meat AB Report, *supra* note 37, at paras. 110-16.
- (76) *Id.*, at para. 107.
- (77) William J. Davey, *Has the WTO Dispute Settlement System Exceeded Its Authority?*, 4 J. INT'L ECON. L. 79, 95 (2001).

- (68) 柳前掲注(9)一八九九二頁。
- (69) セーフガード協定四条二項(a)および(b)。
- (70) U.S. Wheat Gluten AB Report, *supra* note 18, at para. 69.
- (71) U.S. Lamb Meat AB Report, *supra* note 37, at paras. 178-79.
- (72) U.S. Line Pipe AB Report, *supra* note 19, at paras. 210-15. Cf. United States—Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan: Report of the Appellate Body, WT/DS184/ABKR, para. 222 (July 24, 2001).
- (73) U.S. Line Pipe AB Report, *supra* note 19, at paras. 216-20.
- (74) U.S. Wheat Gluten AB Report, *supra* note 18, at paras. 70-78.
- (75) Minutes of Meeting: Held in the Centre William Rappard on 16 May 2001, WT/DSB/M/105, para. 43 (June 19, 2001).
- (76) 19 U.S.C. 2252(b) (1) (B). 々の適用については David A. Gantz, *A Post-Uruguay Round Introduction to International Trade Law in the United States*, 18 ARIZ. J. INT'L & COMP. LAW 7, 94 (1995) 参照。
- (77) 共同申立国八カ国全てが当該論点を提起している。なお、この点に関する日本の主張については、日本の第一回意見書を参照。United States—Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products (WT/DS249): The First Written Submission of the Government of Japan 86-101, at http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/n_america/us/data/1st_submission_steel201.pdf (Aug. 30, 2002). なお、WTOにおける法的判断の結果として国内法と国際協定の乖離を是正するといったことが、米議会の抵抗感は大きい。Senate Aide Sees Congress Refusing to Address Adverse WTO Rulings, INSIDE US TRADE, Sept. 20, 2002, at 4.
- (78) Nuzam, *supra* note 44, at 430-31.
- (79) セーフガード協定五条一項。
- (80) Korea—Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products: Report of the Appellate Body, WT/DS98/AB/R, paras. 96-100 (Dec. 14, 1999); Korea Dairy Products Panel Report, *supra* note 57, at

- paras. 7.99-101. なお、上級委員会は措置を必要な限度に確保する義務そのものの存在を否定したのではなく、あくまでもセーフガード適用にあたりその説明義務がない、としている点に留意されたい。
- (87) Chili Price Band Panel Report, *supra* note 47, at paras. 7.182-183.
- (88) U.S. Line Pipe AB Report, *supra* note 19, at paras. 228-235.
- (89) *Id.*, at paras. 244-252.
- (90) *Id.*, at para. 262.
- (91) 調査期間途中までの事実概要および暫定措置の紹介については、Komuro, *supra* note 28, at 922-39 に詳しい。また、時系列的な重要日程の整理については、「ねぎ等三品目に係るセーフガードに関する主な経緯などについて」(経済産業省第一〇回産業構造議会 WTO 部会配布資料、平成一三年一〇月二四日)〈http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/asia/china/data/chinaSG.pdf〉および「ねぎ等三品目に係るセーフガード措置に関する主な経緯【二〇〇一年一〇月以降】」(経済産業省第一一回産業構造審議会 WTO 部会配布資料、平成一三年一二月一日)〈http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/safeguard/data/jc0110.pdf〉を参照。
- (92) 大蔵省告示第四三三二五号、および通商産業省告示第八二四一六号(官報三〇二二二号、平成一二年一二月二一日)。
- (93) 発表の概要について、「セーフガードに関する政府調査の状況」(経済産業省、平成一三年三月)〈<http://www.meti.go.jp/topic/downloadfiles/e10326bj.pdf>〉参照。
- (94) 政令第一六七号(官報第三二〇〇号、平成一三年四月二〇日)。なお、暫定措置の簡単な概要については、「ねぎ等三品目に関するセーフガード暫定措置について」(財務省、経済産業省、農林水産省報道発表資料、平成一三年四月一〇日)〈<http://www.meti.go.jp/kohosys/press/0001482/0/010410stf.html>〉参照。
- (95) 「日本のセーフガードは WTO 規約違反」(在日中国大使館、二〇〇一年六月二九日)〈<http://www.china-embassy.or.jp/jap/14015.html>〉。
- (96) 「WTO のセーフガード措置発動の諸問題」(青山学院大学総合研究所一学際研究プロジェクト公開講演会・記録)『貿易と関税』五〇巻二号一四頁以下所収、二九一三〇頁(二〇〇二)〔経済産業通商政策局省審議官・仁坂吉〕

伸氏の発言)。

- (91) 「セーフガード撤回、輸出目標達成へー中国摩擦辞さず」産経新聞平成一三年六月三日朝刊五面。
- (92) 対日部分産品加征特別関税公告(二〇〇一年四号)。
- (93) 経済産業省からの聞き取りによる。
- (94) 「上海 A P E C ー小泉総理と江沢民中国国家主席との会談」(外務省、平成一三年一〇月二二日)〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/apec2001/j_c_kaidan.html〉。
- (95) この間の推移について、「主な経緯【一〇月以降】」前掲注(85)参照。
- (96) 大蔵省告示第四三一一三三三号、および通商産業省告示第七四一一四三三三号(官報号外特第二四号、平成一三年一月二五日)。
- (97) 「日中双方のねぎ、生しいたけ、畳表の農産品の貿易摩擦に関する覚書」〈http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/safeguard/html/memorandum.html〉。合意のより詳細な概要については、「農産品三品目ー輸入制限正式発動回避」日本経済新聞平成一三年一月二二日朝刊一面。
- (98) 江首席は前述の二〇〇一年一〇月の日中首脳会談においてセーフガード問題に言及するにあたり、首脳レベルでは自らは原則論を扱い、通常個別案件に触れることはないとなつたうえで、異例のこととして本件を切り出した模様。「中国ー本発動見送り確約を求める」日本経済新聞平成一三年一月二日朝刊三面。
- (99) 外務省『外交青書(平成一四年版)第一章五(一)(二〇〇一)』〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2002/gakou/html/honpen/index.html>〉。
- (100) 「日中協議見えぬ進展ー自民」正式発動へ圧力」朝日新聞平成一三年一月九日朝刊一三面。
- (101) 「対中セーフガード農産物、正式発動見送り」朝日新聞平成一三年一〇月二五日朝刊一面、「セーフガード決断の背景と課題ー首脳合意が足かせに」(日本農業新聞『e 農 Net』、平成一三年一月二六日)〈<http://www.nougyou-shimbun.ne.jp/news/011226/index.html>〉。
- (102) 田中直毅『参議院選の選挙分析と構造改革』五頁(二一世紀研究所、二〇〇一年九月一〇日)〈<http://www.21ppi.org/japanese/message/200109/010910.pdf>〉。

- (103) 「セーフガード正式発動見送り―国内の攻防本格化」日本経済新聞平成十三年一〇月二九日朝刊九面、「日中協議 見えぬ進展」前掲注(100)、「農産物三品目セーフガード、正式発動棚上げ」読売新聞平成十三年一月九日朝刊九面、「甘かった対中政策―セーフガード交渉期限迫る」産経新聞平成十三年二月一八日朝刊九面。制度上も日本のセーフガード法制は発動を指向するバイアスがかかりやすいことが指摘される。荒木一郎「仕切られた多元主義と日本のセーフガード制度―その特異性とは?」(経済産業研究所「今週のコラム」三二二号、二〇〇二年二月一三日) <http://www.rieti.go.jp/columns/a01_0032_t.html>。
- (104) 関志雄「日米貿易摩擦から口中貿易摩擦へ―歴史から学ぶべき教訓―」(経済産業研究所、二〇〇二年五月九日) <<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/20115ntyv.htm>>。
- (105) 関志雄「中国脅威論に異議あり」『知的資産創造』(野村総合研究所)二〇〇二年一月号四頁以下所収。
- (106) 経済産業省告示第三〇五号(官報第三〇九六号、平成一三年四月一六日)。これまで調査期限は二度延長されている。経済産業省告示第六三二二号(官報第三三二二〇号、平成一三年一〇月一五日)、「および経済産業省告示第一八〇号(官報第三三三二四号、平成一四年四月一五日)参照。
- (107) ワカメは二〇〇一年六月二日、ウナギは同七月五日、それぞれ両国国内産業が合意に至っている。熊澤農林水産事務次官記者会見要旨「農林水産省、二〇〇一年六月一八日」<<http://www.kanbou.naff.go.jp/kouhou/before/010618jimujikan.htm>>。「セーフガード―ウナギでは発動回避へ、中国側が自主的輸出削減」(毎日新聞「二〇〇一年七月五日」<<http://www.mainichi.co.jp/news/selection/archive/200107/05/20010705k0000e020035000c.html>>。
- (108) 青木健「日本のセーフガード発動の政治経済学」『ITI季報』(国際貿易投資研究所)四五号三〇頁以下所収(二〇〇一)、「中河省三『MADE IN CHINA』BY JAPAN」『The World Trade Compass』(大阪市海外ビジネスアドバイザーレポート)九号(ワールドトレードセンター大阪、二〇〇一年六月三〇日) <<http://www.wtcosaka.compass/09/office.html>>。
- (109) U.S. Line Pipe AB Report, *supra* note 19, at paras. 80-85. セーフガードが非常時への対応手段であるとの認識に基づき、厳格な協定の適用を求める姿勢は、既に亜履物セーフガード上級委員会報告において確立していたこと

- が指摘される。Raj Bhala and David Gantz, *WTO Case Review 2000*, 18 ARIZ. J. INTL & COMP. LAW 1, 85-87 (2001).
- (10) 件数は二〇〇二年一月末現在のもの。『公正貿易報告書 (二〇〇二年版)』二七〇—七六頁 (経済産業省通商政策局編、二〇〇二)。
- (11) セーフガード協定八条三項。
- (12) 紛争解決了解二三条二項。
- (13) このような考え方が「き」以下を参照。Statement of the Slovak Republic Regarding Suspension of Concessions by Poland on Imports of Margarine and Butter from the Slovak Republic, G/C/W/312 (Oct. 5 2001).
- (14) この對抗措置は、紛争解決了解二三条に於けるものは別の措置であり、その発動に際しては、紛争解決了解二三条三項に基づき決まる履行期間内の被申立国のパネル勧告実施を待つ必要がある。
- (15) Memorandum of February 16, 2000—Action under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning Steel Wire Rod, 65 Fed. Reg. 8629 (Fed. 18, 2000)。E/CJは米国の措置をセーフガード協定違反として協議を促すパネル設置要請を行なう。その後本件のパネル設置が認められた。Minutes of Meeting: Held the Centre William Rappard on 10 September 2001, WT/DSB/M/109, paras. 15-19 (Oct. 3, 2001); United States—Definitive Safeguard Measures on Imports of Steel Wire Rod and Circular Welded Quality Line Pipe: Request for the Establishment of a Panel by the European Communities, WT/DS214/4 (Dec. 7, 2000)。
- (16) Notification under Article 12.1 (B) of the Agreement on Safeguards on Finding a Serious Injury or Threat Thereof Caused by Increased Imports, Notification Pursuant to Article 12.1 (C) of the Agreement on Safeguards, Notification Pursuant to Article 9, Footnote 2 of the Agreement on Safeguards—Slovakia Republic, G/SG/N/10/SVK/1, G/SG/N/11/SVK/1, G/SG/N/8/SVK/1 (May 2, 2001)。ポーランドはセーフガード協定違反として「き」パネル設置を求めた。Slovakia—Safeguard Measure on Imports of Sugar: Request for Consultations by Poland, G/L/456, G/SG/D18/1, WT/DS25/1 (July 17, 2001)。
- (17) Slovakia—Safeguard Measure on Imports of Sugar: Notification of Mutually Agreed Solution, G/L/456/

て報告を受け、理事会が改めて関税引き上げを決定する形式をとった。これに対して日本は政令において譲許停止だけを行い、税率は現行のままとした上で、政令上税率引き上げについては規定しなかった。しかしながら EC 同様、その後の除外の進捗状況によって別政令において引き上げを行う意図があったことは明白である。参照「平沼経済産業大臣談話―鉄鋼セーフガード措置問題について」(経済産業省、平成一四年八月三〇日)〈http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/minister_speech/frame/000004.html〉。いずれにせよ、日・EC とも譲許停止と実行税率の引き上げを分けてセーフガード協定八条を解釈し、同二項の権利は譲許停止により行使され、もってセーフガード措置の適用開始から九〇日後の対抗措置の権利消尽を回避できると理解しているものと思われる。

(126) 平沼経済産業大臣は、ゼーリック USTR 代表との電話会談後、記者会見で先方に対し次のように主張したと述べている。「対抗措置は、一方的な措置ではなくて、これは WTO の制度上も認められている制度だと、日本は米国の措置の WTO 違反を対抗措置で争うのではなく、それはパネルでやっているのだと、絶対的に輸入の増加のない場合にはパネルの判断を待つことはなく、リバランスングができるのだと、これは米国がアンチダンピングの措置をとるときに、パネルの判断を待たないのと同じではないですかと」。「閣議後記者会見の概要」(経済産業省、平成一四年四月二三日)〈http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/kaiken/html/ed020423j.html〉。

(127) 本件については二〇〇一年秋の物品理事会およびセーフガード委員会で議論された。その席において、本件に関する非公式会合を開催すること、各国が本件に関する当事国への質問状を提出し、当事国へそれに対する回答を求めること、ならびにこれらの文書を公文書で回覧することが物品理議長より提案・了承された。その後、本件がフォロアップされた形跡はない。Draft Minutes of the Regular Meeting Held on 29 October 2002, G/SG/M/18, paras. 72-81 (Feb. 11, 2002); Minutes of the Meeting Held in the Centre William Rappard on 17 October 2001, G/C/M/54, paras. 2.1-11 (Nov. 15, 2001).

(128) 「輸入制限、広がる兆し―ウナギ・ワカメ・木材、農水省が調査要求」日本経済新聞平成一三年四月七日朝刊五面。

(129) Softwood Lumber Agreement, May 26, 1996, Can.-U.S., 1996 Can. T. S. No. 16.

(130) Yong-Shik Lee, *Revival of Grey-Area Measures? The US-Canada Softwood Lumber Agreement: Con-*

- Fict with the WTO Agreement on Safeguards*, 36 J. World Trade, Feb. 2002, at 155, 159-62.
- (131) 例えば前述の農水次官の談話は、農水省はワカメに関する民間合意について中国側が輸出を自粛する旨を承知し、更に輸入数量監視体制の強化の意向を示している。熊沢農水次官会見前掲注(107)参照。
- (132) 「農産物セーフガード問題―『民間合意』で打開」日本経済新聞平成一三年一月四日朝刊三面、「対中摩擦回避へ譲歩―輸入制限発動見送り」日本経済新聞平成一三年二月二日朝刊三面。
- (133) 「日中農産物協議会：ネギなど三品目で意見交換」(毎日新聞、二〇〇二年二月七日)〈<http://www.mainichi.co.jp/news/selection/archive/200202/07/20020208k0000m20031001c.html>〉。なお、農林水産省は報道発表資料において明確に政府関係者の出席を公言している。例えば、「第三回日中農産物貿易協議会の開催について(プレスリリース)」(農林水産省、平成一四年五月一六日)〈http://www.maff.go.jp/www/press/cont/20020516press_4.html〉参照。
- (134) 「日中農産物貿易協議会―代金決済で調整」(日本農業新聞『e農Net』、平成一四年五月二三日)〈<http://www.nouyou-shimbun.ne.jp/news/011226/index.html>〉。
- (135) セーフガード協定一一条一項(b)および同注(4)。
- (136) 同三項。
- (137) このように管理貿易への指向が依然として強いため、セーフガードではなく、価格約束が保護措置として認められるタイミング防止税の発動に偏向する各国の姿勢が顕著であることが指摘される。Chad P. Bown, *Why Are Safeguards under the WTO So Unpopular?* 1 WORLD TRADE REV. 47, 53, 60 (2002).
- (138) GARY CLAYDE HUFBAUER AND BEN GOODRICH, STEEL: BIG PROBLEMS, BETTER SOLUTIONS (Institute for International Economics, International Economic Policy Brief No. 01-9, 2001) 〈<http://www.iie.com/policybriefs/news01-9.htm>〉。
- (139) Conclusions of the High Level Meeting on Steel, 17-18 September 2001, at <http://www.oecd.org/EN/document/0,EN-document-39-1-no-12-17412-0,00.html> (Sept. 18, 2001).
- (140) High-Level Meeting on Steel, 18-19 April 2002, at <http://www.oecd.org/EN/document/0,EN-document->

- 39-1-no-12-28636-0,00.html (Apr. 24, 2002); Meetings of the High Level Group Working Parties, 11-13 September 2002, at <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-39-1-no-20-33986-0,00.html>.
- (141) 繊維協定「二条八項」。
- (142) 繊維協定「二条六条」ならびに農業協定「五条」。
- (143) Negotiating Proposal by Japan on WTO Agricultural Negotiations, G/AG/NG/W/91, para. 2.4 (Dec. 21, 2000). 制度の詳細は公文書形式で回覧されたもの「やこあたり」「新型セーフガード」(WTO 農業交渉日本提案詳細「ペーパー」)「農林水産省」平成十二年十二月〈http://www.maff.go.jp/wto_syousai_newsg.pdf〉を参照。
- (144) Agreement on Market Access, P.R.C.-U.S., Nov. 14, 1999.
- (145) Accession of the People's Republic of China: Decision of 10 November 2001, WT/L/432, sec. 16, paras. 1, 4 (Nov. 23, 2001); Report of the Working Party on the Accession of China, WT/MIN (01)/3, para. 246 (c) (Nov. 10, 2001). See also *id.*, at para. 242. 上の他に繊維分野固有の特別セーフガードも規定されている。
- (146) P.R.C. Accession, *supra* note 145, at sec. 16, para. 2.
- (147) *Id.*, at sec. 16, para. 6.
- (148) 筆者の留意点を例示しておきたい。輸出自主規制については、議定書一六節パラグラフ一は、自主規制の前提となる二国間協議の要請要件として、「損害および因果関係を求めている。更に作業部会報告パラグラフ二四六(a)の措置 (An action) は議定書一六節パラグラフ二の措置 (action) を含むとすれば、結局のところ調査によって客観的な証拠を示さないかぎり、中国に輸出自主規制を求めることができない。作業部会報告パラグラフ二四五も “action taken by China or the other WTO member” と規定しており、この文脈で措置 (action) とは必ずしも発動国が取るものだけを指しているわけではない。このかぎりにおいて、合法的なセーフガード措置に代わって輸出自主規制を認めるセーフガード協定「一条一項(b)注1との差異は明確でなくなり、新奇性に欠ける。他方、発動要件については、例えば因果関係は明示的に non-attribution rule が規定されていないことから緩和とも理解できるが、他方、中国からの輸入のみの増加だけで「重要な」(significant) な原因であることを示さなくてはならず、かえって証明は困難になる場合がある。しかも中国からの輸入が原因として重要であることを示すためには、結局のところ他の要因

と切り離すことなく評価はできないので、*non-attribution rule* は実質的に組み込まれていると理解される。その他米中の妥協の産物として規定された実体的な諸要件は結局のところパネルの判断に委ねられ、パネルがこれまでの一般セーフガードの運用において確立した慣行を参照するかぎりにおいて、一見した印象ほど緩和された発動要件ではなくなる可能性は無視できない。

- (149) このような理解として、以下を参照。Fabio Spadi, *Discriminatory Safeguards in the Light of the Admission of the People's Republic of China to the World Trade Organization*, 5 J. INT'L ECON. L. 421, 442-43 (2002).
- (150) 「対中特別セーフガード農産物摩擦再燃の火種」日本経済新聞平成二十四年二月三日朝刊五面。
- (151) Mid-term Meeting, MTN.TNC/11 (Apr. 21, 1989). なお、この趣旨はセーフガード協定前文へ継承されている。