

# WTO セーフガード協定の構成と課題

On Agreement on Safeguards of WTO

藤原貞雄

FUJIWARA, Sadao

## Abstract

Safeguard is a temporary relief measure for structural adjustment of the seriously injured industry of importing country and can't be missed in maintaining the non-discriminating free trade. If the difficulty with which safeguard can't cope would spread out so largely and rapidly in the related industry of importing countries, Agreement on Safeguards of WTO will become helpless.

Agreement is exposed for the trial. Many emerging industrialized nations are expanding the field of products which have stronger international competitiveness and multinational enterprises are importing products on larger scale from their affiliate companies in such countries. It is China's joining to WTO that will show dramatically how serious to enforce safeguard. Today it becomes more difficult to carryout structural adjustment coping with the worldwide changes of the competitive conditions.

The purpose of this paper is to explain the characteristics and problems of Agreement based on the text itself. Therefore Article 19 of GATT 1994 is taken up first, and next, Agreement is examined.

*Keywords*: WTO, Article 19 of GATT 1994, Agreement on Safeguards, structural adjustment, serious injury, provisional safeguard measures, quota modulation, surveillance

## はじめに

セーフガード (safeguard) は、外国からの製品の輸入急増によって、同種の国内産品あるいはそれと直接に競合する産品を生産する国内産業に被害を生じたり、そのおそれがある場合に、緊急的に当該製品の輸入数量を制限したり、譲許税率を撤回する等の措置のことである。セーフガード措置は、輸入国政府が裁量的にとる国内産業救済措置という点では、反ダンピング措置

と共通している。しかし、後者が輸出側に原因する不公正への是正措置であるのに対して、前者は輸出側の公正な貿易を前提に、もっぱら輸入側の国内産業の損害防止と救済に目的がある点で根本的に異なっている。

セーフガード措置は、GATT第19条「特定の製品の輸入に対する緊急措置 Emergency Action on Imports of Particular Products」において従来から認められてきた。しかし同条は他の条項と同様に、実体法として機能するには具体的規定に欠けていた上に、同措置をGATTの基本原則である無差別主義をもって発動しようとするれば障害が大きいという根本的問題があった。GATT原則から大きく離れた多国籍間繊維協定(MFA)の発達をもたらしたのも無差別主義を固守する19条に起因していた。また東京ラウンド(1973~1979年)の際の「セーフガード・コード」の締結失敗を契機に、セーフガードを発動せずといわゆる自主的輸出規制VERや市場秩序協定OMAなどのいわゆる「灰色措置」あるいは「19条枠外措置」を横溢させる結果となったのも同様である。この反省からウルグアイ・ラウンド(1986~1994年)では「セーフガードに関する協定 Agreement on Safeguards」(以下、セーフガード協定)をめぐる交渉は比較的スムーズに進み、従来からの対立点には妥協が織り込まれ、マラケシュ協定の付属書に加えることに成功した。そしてすべてのWTO加盟国が本協定を遵守する義務を負うことになった。

WTOセーフガード協定は今試練に晒されている。セーフガードは無差別的な自由貿易を維持するに欠かせない輸入国産業の一時的救済措置だが、一時的救済で対応できないほどの困難が輸入国に広がれば、協定は無力化するであろう。新興工業諸国の急速且つ広範囲な製品の国際競争力の強化、それを促進利用しようとする先進国の進出企業の逆輸入製品の広がりに対して、先進国は国内産業の構造転換に対応しきれない状況がセーフガード問題を深刻化させている。中国のWTO加盟は、その深刻さを劇的に示すことになるだろう。

本稿の目的は、協定条文に即して協定の特徴と問題点を明らかにすることである。このために最初にGATT19条を取り上げ、次いで協定について検討する。

## 1) GATT 第19条

## (1) 19条の基本的性格

周知のように、ガットの終極的目的は自由貿易をあまねく実現することであり、そのために差別的待遇と数量制限の廃止、最恵国待遇を無条件に相互に提供する無差別原則を謳うと同時に GATT 条文には多くの例外規定を設けた。ITO 設立にイニシアティブを一貫してとり続けた米国は、ITO が流産に終わり、暫定的にガットとして出発せざるをえなくなっても、こうした例外を容認し、原交渉国の締約を促し、ガットの出発を急いだ<sup>1)</sup>。それは、対ソ戦略といった軍事上、安全保障上の戦略的理由を別にすれば、米国を含め西欧諸国が国内の保護貿易を求める勢力を封じ込めるには、国際通商条約によって各国の貿易政策に枠をはめる必要、つまり国際法の国内法に対する「拘束力機能」を利用することなしに自由貿易政策を進めることが困難と判断したからに他ならない<sup>2)</sup>。GATT 締約による予期せぬ輸入急増が国内産業に重大な被害をもたらした場合は、譲許税率を撤回等できるとする19条は、米国がその経験—1942年に米国がメキシコとの間で結んだ米墨通商協定11条—を持ち込んだ条項であった<sup>3)</sup>。米国にとって、自由貿易の実現にはガットが不可欠であり、ガットの出発には19条は不可欠であった。19条は、貿易自由化政策促進の「担保」であり、「保険」であった<sup>4)</sup>。19条が「優れてアメリカの作

---

1) 柳 赫秀 (1994) 『ガット19条と国際通商法の機能』, 東大出版会, 28頁。柳は、これらの例外条項を設けたことによって、「締約国はガットを受諾することによって国内法を変更する必要はほとんどなかった」とも「これらの例外条項が容認されなかったならば、アメリカ、イギリスはもちろん、他の締約国もそれに調印しなかったであろう」と述べている。

2) 柳 (1994) は、国内の自由貿易政策に反対する政治勢力の貿易政策決定における影響力は、通常自由貿易政策の利益の享受者より優勢であり、このため政府は自由貿易政策推進のために保護主義勢力の圧力を克服する道具として国際通商法の「国内的」機能、あるいは「拘束的」機能 (11頁) に依拠するという。国内法と国際法との間には、「一方では国内法の国際法に対する支配的作用と; 他方で国際法の国内法に対する拘束的機能」 (22頁) が相互規定的に作用する。

3) 柳 (1994), 46頁。

4) 柳 (1994), 50頁。

品」<sup>5)</sup>という性格は、米国とは異なる法・政策思想を基盤とする EC 諸国がその力を回復強化してくるにつれて、米国との対立を膨らます要素を出自から孕んでいたといえよう。

19条は、したがって、自由貿易を実現するために認められた自由貿易原則からの逸脱という例外規定だが、他方、19条もまたガットの互惠主義、無差別主義の原則に服している。それは当然のようにみえるが、19条のまさに争点となった。後に述べるが、無差別原則は、セーフガードの選択的適用を不可能にし、互惠主義原則は、一時的措置であるセーフガード措置への補償の不可避性と報復問題を生み出す一因となった。それは輸入国の政策に貿易救済法<sup>6)</sup>としての19条を利用せずに VERs 等の代替策を利用するという他の逸脱を生み出した。この点で19条は通商法として GATT 原則を貫く必要性和それがきわめて困難という矛盾に満ちた条項であった。それは19条の基本性格といえるものであった。

## (2) 19条の実体化過程

1950年12月に米国がオーストリア、チェコスロバキア等からの婦人用毛皮、フェルト帽及び帽体の輸入品を対象にしたセーフガード措置の最初の発動から、1993年4月にオーストリアが肥料を対象にとった措置まで、19条の発動は合計147回に及んだ<sup>7)</sup>。19条の規定は、前述のように不完全であったが、発動をめぐる関係国間協議、締約国団協議、セーフガード紛争に関する作業部会（パネル）報告、セーフガード委員会審議等を経て、次第に実体的にも手続的にも内容を整えた。しかし、東京ラウンドでも多角的なセーフガード・

5) 柳 (1994), 46頁。

6) 柳 (1994), 51頁。柳は、19条の機能は、国内の保護主義勢力に貿易自由化の保険を用意することによって、かれらを管理し、封じ込めることによって通商問題が政治化することを防ぐ（非政治化する）ことにあるという。つまり非政治化することによって貿易を救済するという意味で貿易救済法なのである。

7) 津久井茂充 (1993) 『GATTの全貌〈コンメンタール・ガット〉』, 別表2, 556-564頁, 参照。

コードの締結には失敗し、ようやくウルグアイ・ラウンドにおいてセーフガード協定として具現した。

#### ①東京ラウンド交渉

1973年9月の東京宣言（14日、ガット東京閣僚会議で採択）では、「貿易自由化の一層の促進及びその成果の確保を図る目的で、特に第19条の運用の実態を考慮しつつ、多角的セーフガード・システムの妥当性の検討を含むこと」をラウンドの重要な目的としていた。東京ラウンドでは、周知のように関税以外の分野（関税評価、補助金・相殺関税、ライセンス、反ダンピング等）では、発展途上諸国の同意を得ることができず、主として先進国（ECを含む）が、GATT条項の規定手続を具体化したコードを作成承認し、これを調印した国のみを拘束することになった。そしてこれらがウルグアイ・ラウンドではWTO付属協定に発展した。

1975年4月に設置されたラウンド交渉委員会セーフガード・グループでは、ガット事務局がセーフガード・コード草案（統一テキスト案）を提出したが、ECも対立する草案を提出し、結局、事務局案を擁護する米国とECとの対立を収拾することができず国際コード化には至らなかった。大きな対立は、19条に流れる無差別原則に枠をはめ、セーフガード措置の特定輸出国への選択的適用を認めるか否かにあった<sup>8)</sup>。事務局草案は、認めない立場であり、EC草案は従来と同様に認めることを求めた。事務局草案は、蓄積してきたガットでの協議や報告を条項に活かすことを基本としていた<sup>9)</sup>。

1979年11月、東京ラウンド終結を承認したガット総会（第35回）は、「セーフガードに関する決定」をおこない、「第19条の規定の運用におけるより一層

8) 東京ラウンド研究会（1980）『東京ラウンドの全貌』日本関税協会、「セーフガード措置の機動的発動と乱用防止という相反する要請をどのように調和させるかという問題」に結論を得なかったとしている。263頁。

9) 津久井茂充（1993）に統一テキスト案が記載されている。548-555頁、参照。柳（1994）は、それが実体・手続の両面において米国通商法と酷似していると指摘している。85頁参照。

の画一性及び確実性を確保するため、同条の運用に関する追加的な規則及び手続を策定することを目指して、すでになされた作業を考慮に入れて、討議と交渉を継続するために」、全てのガット締約国および東京ラウンド参加国に参加資格のあるセーフガード委員会を設立することを決定した。

1982年のガット閣僚会議の宣言は、「より改善されかつ効果的なセーフガード制度の必要性」を確認し、以下を内容とする「包括的了解」を翌83年のガット総会に間に合わすように求めた。すなわち透明性、適用範囲、重大な損害及びそのおそれの懸念及び措置の客観的基準、セーフガードの暫定的性格・漸減性、構造調整、代償及び対抗措置、セーフガード委員会の役割と機能（通報、協議、多角的監視、紛争処理）がそれである<sup>10)</sup>。これらこそが実体的・手続的に不可欠であることを慣行的に認識してきた問題点であった。しかし、今回も選択的適用問題をめぐっては、ECと他の締約国（とくに開発途上国）、いわゆる灰色措置の撤廃問題をめぐっては米国と他の締約国（とくに開発途上国）の合意を得ることができなかった。「包括的了解」の成立は次期ラウンドに期される以外なかった。

## ②ウルグァイ・ラウンド交渉

1986年9月のウルグァイ・ラウンドの開始を告げるガット閣僚会議の宣言（プンタデルエステ宣言）は、「セーフガードに関する包括的合意はガット体制の強化及び多角的貿易交渉の進展にとって特に重要である」と強調し、合意成立を促した。包括的合意の内容については、先述の82年の閣僚会議宣言と同様であり、(1)一般協定の基本原則に基づくこと、(2)透明性、対象範囲、重大な損害又はそのおそれの懸念を含む客観的発動基準、時限性、漸減性及び構造調整、代償及び対抗措置、通報、協議、多角的監視、紛争処理の要素を含むこと、(3)一般協定の規律を明確化・強化するとともに、すべての締約国に適用されるべきことを求めた。

すでに東京ラウンドの際にもガット事務局草案が提出され、セーフガード委員会で検討してきた経緯もあり、対立する論点はすでに煮詰まっていた。

10) 津久井茂充 (1993), 536-537頁, 参照。

他方では東京ラウンドのような任意協定（国際コード）ではなく、強制協定（WTO 付属協定）として全ての締約国を拘束する以上、対立を引き延ばすことができないのは明らかであった。

1993年12月のガット事務局長協定案（サザランド・ペーパー）で事実上妥協が成立し、それは協定案に活かされた。第一は、無差別原則は維持するけれども、一定の条件の下において、EC が強固に主張し続けてきた選択的適用に近い国別数量割当調整 quota modulation を容認したことである。第二は、米国が反対してきた灰色措置撤廃については、GATT 原則に抵触する措置として撤廃するが、被措置国の対抗措置（いわゆる報復）を一定条件下でセーフガード発動から3年間は執れないこととし、灰色措置の口実をなくしたことである。

## 2) WTOセーフガード協定の機能

セーフガード協定は、前文で1994年のGATTの規律とりわけ第19条の規律の明確化と強化、多数国間管理の確立の必要性、同じく構造調整 structural adjustment と国際競争促進の重要性を認めて成立したことを謳っている。構造調整という用語は先述の1982年の閣僚宣言に用いられ、協定に公式化された。それは、つまり70年代後半以後—1974年の国連総会における新国際秩序宣言に象徴される—、先進国側が新興工業諸国の比較優位を強めた産品を自由貿易によって受入れ、同時に新たな比較優位産業を自国に創出していく努力が要請されるという国際的な積極的産業調整<sup>11)</sup>を容認したことを示している。WTO が世界経済の変化を積極的に受け入れたものといってよい。

セーフガード協定の目的は、WTO の掲げる自由貿易を促進するために、輸入によって損害を受ける加盟国に対して国内産業の構造調整を実施する時間的猶予を与える仕組みを、第19条の規定する緊急措置に限定して実体的・手

11) OECD は、すでに1978年に「積極的調整政策に関する一般指針」を発表していた。梅津和郎編著（1983）『国際産業調整』晃洋書房、11頁その他参照。

統的に規定することである。セーフガード協定も GATT 及び他の付属協定と同様に協議前置主義、手続の透明性確保、所管する委員会（セーフガードに関する委員会、以下セーフガード委員会）の積極的関与を規定している。

セーフガードは何も GATT 19条適用措置とはかぎっていない。WTO 農業協定や繊維及び繊維製品協定等にもセーフガードは規定されている。したがってそれらに根拠をもつセーフガードについては当該協定等に従う。本協定が対象とするのは GATT 19条適用セーフガードだけである (11-1)。逆にいえば、19条を適用してセーフガード措置をとる場合は、19条はもとより本協定に定める要件を満たすことが必要十分条件である。

#### (1) 通報と協議

ガットの原則である事前協議制が基本にある。そしてセーフガードに関わる事項の透明化のために加盟国はセーフガード委員会への通報を義務付けられている。GATT 19条 2項では、措置の発動については、事前に措置内容について締約国団にできるだけ早く通告すること、締約国団及び措置対象産品の利害関係国との協議機会を設ける義務が規定されているが、具体的規定はないので、協定ではこの点を具体化している。

WTO 加盟国がセーフガード措置をとるに至るまでは通報と協議が必要である。措置をとるよう訴えが輸入国であり、それを政府当局が調査することを決定すれば、セーフガード委員会に通報し (12-1-a)、重大な損害があることを認定する場合にはそれも通報し (12-1-b)、措置をとる場合（措置延長を含む）も当然通報の必要がある (12-1-c)。通報の内容は具体的に次のように決められている。すなわち、輸入の増加により引き起こされた重大な損害又はそのおそれの証拠、対象となる産品及びとらうとする措置の正確な説明、措置を導入しようとする期日、予定適用期間並びに漸進的な緩和のための計画がそれである。措置延長の場合には、関係する産業が構造調整を行っているという証拠も必要である (12-2)。

セーフガード委員会あるいはその上部機関である物品の貿易に関する理事

会（以下、物品理事会）が通報内容を不十分と考えれば、追加情報を求めることができる。およそセーフガードに係わりあること（暫定措置、措置に関する国内法令手続の改廃、非政府機関の措置等）、は全てセーフガード委員会に通報する義務があると考えてよい。それらはセーフガード委員会を通じて物品理事会へ通報される（12-10）。なお、セーフガード委員会は、WTO加盟国に開放されているので（13-1）、希望すればいずれの国（の政府）も委員になれる。全加盟国が委員になっている<sup>12)</sup>。

いざ措置をとるとなれば、措置国は当該産品輸出に実質的利害関係のある国と事前協議をしなければならない（12-3）。協議についてはその「機会を十分に与える」と規定されているだけで、回数、期間等については規定されていない。利害関係国に対して措置と等額の譲許その他の義務を維持するよう努力する（8-1）ことが求められている以上、合意が得られることが望ましいからである。もちろん協議が必要であるだけであって発動合意を必要としないことは当然である。なお「実質的利害関係のある国」については、協定には規定がない。措置対象の当該産品を輸出している国が実質的利害関係国であることを主張し、それをセーフガード措置国が承認すれば、実質的利害関係国として扱うことを拒む理由はない<sup>13)</sup>。暫定措置は事前協議を必要としないが、措置後は直ちに協議しなければならない（12-4）。輸出国側が協議及び措置に対して不服ある時はGATT 22条あるいは23条によって措置国に対する協議を申し入れることになる（14）。両条項による紛争解決は「紛争解決了解」に依拠する解決手続に移行することになる<sup>14)</sup>。つまりセーフガード委員会それ自体は紛争解決機能を自らはもたずDSB（紛争解決機関）にゆだねている。

12) 外務省経済局編（1996）『解説 WTO 協定』日本国際問題研究所，461頁。

13) GATT 28条〈譲許表の修正〉には、実質的利害関係国が規定されている。それによれば、実質的利害関係国とは、輸出国先の「…市場で相当の取り分 significant share を有する締約国又は自国の輸出に影響を与える差別的數量制限がなかったならば、相当の取り分を有したであろう予想することが妥当である締約国」である。実際には当該国の輸入実績で2位あるいは3位の位置にありかつそのシェアが10%以上であることのように適用されてきた。ただし、本協定の実質的利害関係国が28条のそれであるとは明文されていない。津久井茂充（1993），744頁，参照。

## (2) セーフガード委員会の機能

したがって、セーフガード委員会の機能はもっぱら監視と報告にある。一般的にセーフガード協定の実施について監視し、必要であれば物品理事会に改善勧告する (13-1-a)。これには、すべての受け取った通報を検討し勧告することも含まれる (12-1-f)。措置がとられて以後は、措置によって影響を受ける国からの要請があれば、措置が手続要件を満たしているか否かの認定報告 (13-1-b)、段階的撤廃の監視報告 (13-1-d)、措置国側の要請があれば、対抗措置が「実質的に等価値」であるか否かの検討報告をする。セーフガード委員会の活動を補佐するため WTO 事務局員が配置され、事務局は、毎年協定の実施の事実関係について報告書を作成することになっている (13-2)。

## 3) セーフガード措置の発動手続

### (1) 輸入の増加

GATT 19条は、セーフガード措置とその発動要件については次のように規定しているだけである。

「締約国は、事情の予見されなかった発展の結果及び自国がこの協定 (GATT を指す、筆者) に基づいて負う義務 (関税譲許税を含む。) の効果により、産品が、自国の領域内における同種の産品又は直接的競争産品の国内生産者に重大な損害を与え又は与えるおそれのあるような増加した量で、及びそのような条件で、自国の領域内に輸入されているときは、その産品について、前記の損害を防止し又は救済するために必要な限度及び期間において、その義務の全部もしくは一部を停止し、又はその譲許を撤回し、若しくは修正することができる。」 (GATT 19-1-a)<sup>15)</sup>

14) WTO の紛争解決システムについては多くの論考がある。藤原貞雄 (2001) 「WTO における紛争解決」『東亜経済研究』59巻4号、参照。

15) 特惠譲許産品については、別の規定 (19-1-b) がある。当該産品の輸入国の輸入増大が当該産品の他の輸出国 (その特惠を受けているか又は受けていた他の締約国) の国内生産者に重大な損害を与え又は与えるおそれのあるような場合、当該他の締約国の要請を受けたときは、輸入締約国は、当該産品について、セーフガード措置を発動できる。

セーフガード協定2条は、ほぼ同様な規定を与えている。協定においては、セーフガード措置をとる条件は、輸入国の当局が、ある製品の輸入数量の増加が「同種の又は直接に競合する産品を生産する国内産業に重大な損害を与え又は与えるおそれがある」(2-1)として、セーフガード協定の手続きに照らして決定した場合である。異なるのはGATT19条にはあったところの「予見されなかった発展の結果及びこの協定に基づいて負う義務(関税譲許税を含む。)の効果により」という規定がない点である。予見されていようといまいと(いれば損害を防止救済する交渉あるいは措置が可能であろう)、結果として輸入増大が損害を与えているかどうかだけが問題なのだという認識も可能である<sup>16)</sup>。しかし、19条の要件をも満たすことが必要だとすれば、依然として「予見されなかった…」は有効と考えなければならない<sup>17)</sup>。「この協定に基づいて負う義務…」も省かれているが、それは1994年のGATT締約による義務が生み出した輸入増大が対象であることを改めて規定するまでもないという認識に変わったからである<sup>18)</sup>。

輸入の増加は「絶対量であるか国内生産量に比較しての相対量であるかを問わない」とされている。「相対量」の明文は19条にはなく協定によって明確にされた点である。19条には明文としてはないものの、相対量を含むという認識がされていた<sup>19)</sup>。ただし協定では、絶対的増加と相対的増加では扱いが異なる。後述するように相対的増加を理由に暫定セーフガードは発動できな

16) 米、ECは、関連国内法では「予見されなかった…」という要件規定を省いている。柳(1994)、88-91頁。

17) WTO成立後初めて「予見されなかった…」をめぐる紛争(1997年、アルゼンチンの履物セーフガード発動に対するECの協定違反申立事件)への小委員会報告が出た。大まかにいえば、小委員会はセーフガード発動に「予見されなかった…」を満たす必要はないという認識であったが、上級委員会報告は逆に満たす必要があるという認識であった。全く逆の認識が示されたことになる。詳しくは松下満雄(2000)「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』2000年2月号、41-53頁、参照。

18) にもかかわらず、当初かかる文言を必要としたのは米国が貿易自由化を進める上で国内法との関連で欠かせなかったからである。柳 赫秀、90-91頁参照。

19) 津久井(1993)、530頁、参照。

い。

どの程度輸入増加することが必要かについては下限規定はないし、いつの時点を基点にしてどのくらいの期間の増加をとるかについても規定はない。要は「重大な損害を与え又は与えるおそれがあるほど」であればよい。川瀬剛史の研究によれば、各国のセーフガード措置事例においては多様である<sup>20)</sup>。一見不備のように見えるが、しかしそれらを厳格厳密に規定する必要は高くはないといえる。なぜなら後述するように輸入増大と重大な損害との因果関係の立証に際して、いい加減に輸入増加を取り上げていると立証が困難になるからである。また、ここをあまりに厳格厳密にして玄関払いをすると、セーフガード措置への信頼を弱め、かえって貿易自由化の意欲を削ぐことにもなるろう。

## (2) 国内産業

「国内産業」については19条には規定はないが、協定では、国内の「同種の若しくは直接に競合する製品の生産者 the domestic industry that produces like or directly competitive products の全体」または「これらの生産者のうち当該製品の生産高の合計が当該製品の国内総生産高の相当な部分 major proportion を占めている生産者」(4-1-c) であると規定された。「相当な部分」についての規定はないが、過半数と通常理解されているから、関係製品生産量の過半数以上を占める生産者が国内産業である。

「同種」、「直接に競合（競争）する」については、係争となりやすい点である。パネルでの報告からすれば次のような理解が定着していると考えてよい。すなわち「同種」については、輸入国の関税分類表による同一分類に属することあるいは、製品の最終用途、製品の属性・性質、消費者の嗜好、製品の定義の普遍性及び他の国の慣行を考慮してケースバイケースで同種であ

20) 川瀬剛志「GATT/WTO セーフガード条項における「輸入増加」概念一」国際貿易投資研究所/公正貿易センター（1999）『セーフガード措置等の国際的運用実態研究委員会報告書』、53-67頁、参照。

るかどうかを判断すると理解してよい<sup>21)</sup>。したがって「直接に競合する」も同様にケースバイケースで判定する以外ないが、明らかに「同種」よりはより広い概念である<sup>22)</sup>。米国、ECが採用している「本質的に互換可能な産品」が「直接に競合する産品」の一般的な理解といてよいにしても、問題が解決できているわけではない<sup>23)</sup>。

### (3) 重大な損害

GATT 6条（ダンピング防止税及び相殺関税）では「実質的損害 material injury」という規定がとられているのに対して、19条では「重大な損害 serious injury」でなければならないとされている。その理由は、輸入国側の事情による自由貿易原則からの逸脱である以上、ダンピング等の輸出国側の不公正貿易に起因する場合よりも、一層厳しい要件を求めたのである<sup>24)</sup>。しかし19条には「重大な損害」の具体的規定については何らなく、したがって締約国が個々に国内法において「重大な損害」の具体的規定を定める必要があるが、それらが一致する必然性はない。

協定においては、「重大な損害またはそのおそれ Serious Injury or Threat Thereof」とは、「国内産業の著しい全般的な悪化」(4-1-a) または「その差し迫った重大な損害のこと」である(4-1-b)と規定し、それが事実でなければならず、単なる申立や推測であってはならないとしている。輸入国当局はそれが存在すること(4-2-a)とそれが輸入の増大に起因する因果関係(4-2-b)を立証することを求められるとしている。そのためには当局は、関係するす

21) 柳(1994), 92-93頁, 参照。

22) 柳(1994)は、「国内産業の損害に対する救済を定める19条の目的からしてもっとも広い範囲をカバーすることが意図されていることは間違いない。そのために、実際にある産業が輸入によって重大な損害を受ければ、その産業は〈直接に競争する産業〉であるという証拠になるとされる」としている。93頁, 参照。

23) この点については、川瀬剛志「GATT/WTO セーフガード条項における「同種の又は直接合産品」概念—」国際貿易投資研究所/公正貿易センター(1999)『セーフガード措置等の国際的運用実態研究委員会報告書』, 71-93頁, 参照。

24) 柳(1994), 94-95頁, 参照。

すべての要因の客観的な数値で評価する必要がある。例示すれば、関係製品の輸入の増加率及び増加量、増加した輸入製品の国内市場占拠率並びに販売、国内産業の生産、生産性、操業度、損益及び雇用についての水準の変化などが評価される必要がある。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ならない(4-2-b)とされている。

このように協定では「重大な損害」の客観性確保のために19条にはない具体的な認定要件を加えたために、セーフガードの乱用防止は一步前進したと考えられる<sup>25)</sup>。しかし輸入の増加それ自体が単独に国内産業に重大な損害をもたらす例は希で、現実には不況やその他の要因が多重的に作用し、重大な損害をもたらすのが一般的であろうから、十分に立証し得ているかどうかは関係国間では依然として争点に残ることは防げない。それがWTO紛争処理に移行した際、紛争処理機関DSBが認定要件の手続的側面の審査を超えることが事実上できない以上、同様であろう<sup>26)</sup>。

#### (4) 透明性確保

当局は、国内産業の重大な損害と輸入製品との因果関係について調査をし、その結果報告の後に初めてセーフガード措置をとることができる。そのプロセスはセーフガードの裁量性をはぎ取り、手続の公開性を前面に押し出したもので、透明性確保には欠かせない協定の重要な改革点である。それによって国内の利害関係者だけでなく、輸出国の利害関係者もその過程を知りそれに参加することで対応が可能になるからである。

25) 間宮勇「GATT/WTO セーフガード条項における「重大な損害」と「因果関係」概念—国際貿易投資研究所/公正貿易センター(1999)『セーフガード措置等の国際的運用実態研究委員会報告書』, 95-104頁, 参照。

26) DSBの小委員会が権能として事実認定に溯って審査できないと明文化されているわけではない。しかし、措置発動国当局が行った以上の事実認定調査ができるとは実際に期待できない以上、協定4条の手続の客観性、適切性、公平性の審査以上は求められていない。上級委員会へはそもそも事実認定について申立ができない。藤原貞雄(2001)19頁, 参照。

当局の調査は、すべての利害関係者に対して合理的な公告を行わなければならない、利害関係者がもつ証拠や見解を公聴会等で提出する機会を与えなければならないし、それらに反論する機会、また「セーフガード措置の適用が公共の利益に合致するかしないかについて自己の見解を提出する機会」(3-1)もあたえなければならない。そして、当局は重大な損害、因果関係についての認定、セーフガード措置を適用するか否かの結論を記載した報告書を公表する。提供情報の秘密保持については同条2項で規定されている。

しかし、こうした公開手続は透明性をたかめるとして評価できる反面、手続を利用して保護主義勢力がかえってセーフガード措置を政府に強制できる側面もある。公聴会等がセーフガード要求の合唱の場に利用されることは容易に想像できる。政府の裁量によってセーフガード措置の発動を押しとどめるべきという国 (non-statutory nations) からは公開性がむしろセーフガード乱発につながるという批判がある。また国内当局が協定に準じて公開された手続によってセーフガードを発動し、なおそれでも関係国間に紛争が生じた場合 (生じるおそれがある場合を含め)、国際機関 (WTO) が政府の行為に対して監視以上の対応をすべきかという問題も生じる<sup>27)</sup>。

#### 4) セーフガード措置

ガット19条にはセーフガード措置それ自体について具体的規定はほとんどない。協定は措置の無差別的適用を原則としながら、かねてから EC (EU) が主張してきた選択的適用を限定された条件の下で数量制限の割当枠調整というかたちで容認しただけでなく、暫定セーフガードやセーフガードの時限制、漸減制についても具体的規定を与えた。

27) 柳は、裁量性をほぎ取り公開性を高めることを支持しつつも、現実には米国、カナダ、オーストラリアなどの制定法主義の国 statutory nations がセーフガード発動の3分の2を占めていることを指摘している。また柳は、国際機関 (ガット) の関与のあり方に関する後者の論点については、セーフガード委員会がセーフガード措置の「誠実な実施」に関する監視機能に徹するべきという提案を行っていた。192-195頁、参照。

## (1) 数量制限と割当枠調整

セーフガード措置は、重大な損害を防止し又は救済し、かつ構造調整を容易にするために必要な限度においてのみとることができるとされている。それは措置の方法に関わらないが、実際には数量制限がとられると想定されるからそれを対象に規定されている。数量制限を行う場合は、原則として最近の代表的な3年間の輸入量（価額）の平均値を水準としてそれよりも少なくすることはできない。ただし異なる水準が必要であるとの明らかな理由がある場合は、この限りでない（5-1）。たとえば平均値水準が必要な限度を超えていると判断される根拠がある場合がこれに相当する。

数量制限を供給国間数量割当て方式で実施する場合、実施国は、割当配分について、実質的な利害関係を有するすべての供給国と合意する必要がある。それが事実上実行不可能な場合には、過去の代表的な期間に当該供給国が当該製品の輸入の総数量又は総価額に対して供給した割合に基づいて当該製品の割当てを配分する（5-2-a）。この規定はGATT 13条（数量制限の無差別適用）をそのまま敷衍したもので、19条にはなかった規定を具体的に示したものである。現実にはこうした数量割当てに対して合意を得ることになる。その際「当該製品の貿易に対して影響を及ぼした又は及ぼしていると考えられる特別の要因に妥当な考慮を払」（5-2-a）うことも要求される。

セーフガード措置の無差別原則は、「セーフガード措置は、輸入されている製品について、その輸入源のいかんを問わず、とられるものとする」（2-2）として明言されているが、一定の条件下では、国別数量割当ての無差別原則から逸脱して、国別数量割当ての調整 *quota modulation*（以下、割当枠調整）を認めている（5-2-b）。この点は、従来からセーフガード措置の選択的適用を執拗に要求してきたECへの妥協でもあったが、割当枠調整によって結果的に公平が保たれるという現実を容認することも意味した。一定の条件とは、（i）複数の供給国の中で特定の供給国からの輸入だけが急増し、（ii）無差別原則からの逸脱理由が正当化され、（iii）逸脱の方法が当該製品のすべて供給者にとって公平であることが、関係国間協議ではなく、セーフガード委員

会主催の協議のもとで明確に説明された場合のみ可能である。割当枠調整は、当初期間を超えて延長することはできない、つまり4年間以下の期間である。また重大な損害のおそれをもって適用することはできない(5-2-b)。

したがって、規定上は無差別適用が従来どおり原則であって、割当枠調整は、厳格な条件下で実施可能な例外にとどまっている。セーフガード委員会協議において枠調整が受け入れられれば、選択的適用と実質的に同様となる<sup>28)</sup>。割当枠調整対象国は受け入れようとしなければ、協議不調のまま措置発動にいたり、あるいは紛争処理機関に問題が移る可能性もある。

## (2) 暫定的措置

暫定的なセーフガード措置は、6条では加盟国が「遅延すれば回復し難い損害を与えるような危機的な事態が存在する」明白な証拠があると仮決定すればとることができるとしている。つまり実質的利害関係国との協議を必要としない。「危機的事態 critical circumstances」については規定も例示もない<sup>29)</sup>。最近の日本の生しいたけ、長ネギ、畳表に対する暫定セーフガード措置が示したように「危機的事態」を輸出国側に説得するのはかなり困難である。

ただし暫定措置期間は、200日を超えることはできないし、当該措置は、関税引上げの形態をとるべき should とされている<sup>30)</sup>。仮決定後の調査(4-2)で輸入増加が国内産業に重大な損害を与えているか又は与えるおそれがあると決定されない場合(いわゆるシロ決定)には、関税引上げ分は、速やかに払い戻される。shouldである以上、数量措置も可能ではあるが、「シロ」の本決定が出た場合、数量措置では暫定期間中の輸出側が被った損害を回復することができない。関税措置であれば、関税還付によって引き上げ分の回復が可能である。

28) 外務省経済局編(1996), 450頁。

29) 季節的農産物の過剰輸入を例としてあげている。外務省経済局編(1996), 455頁。

30) ウルグアイ・ラウンド交渉では関税措置をとることで合意されている。外務省経済局編(1996), 452頁。

本決定で、「クロ」の決定が出た場合は、当然暫定措置は通常セーフガードに引き継がれることを前提にしている。暫定措置期間が当初期間及び延長期間に算入されると本条で規定されているのはこのためである。前述のように実質的利害関係国との措置発動に関する事前協議は必要はないが、発動後セーフガード委員会に通報し直ちに協議に入らなければならない(12-4)。200日の暫定期間中の協議で合意が成立しなければ、輸入国は通常セーフガードに進み、輸出国は紛争処理手続に進むであろう。もちろん、代償で合意がなされたセーフガードに進むこともありうるし、何らかの合意成立によってセーフガードが撤回されることもある。

### (3) 措置期間と回数

セーフガード措置の当初期間は4年を超えることはできない(7-1)。また延長しても合計8年を超えることはできない(7-3)<sup>31)</sup>。延長するためには、輸入国の当局がその必要性和関係国内産業が構造調整を実施している証拠を認めることが必要である(7-2)。つまり必要性だけでは延長できず、措置によって利益を受けている関係産業の構造調整の進展が求められるのである。

長期間(1年を超える)のセーフガード措置は漸進的に緩和することが求められる(措置の漸減性原則)。この間に構造調整が進むはずだからである。協定では「調整を容易にするために」(7-4)としており、漸進的緩和が国内産業調整を促進すると捉えている。措置の適用予定期間が3年を超える場合は中間点以前に状況見直しを行い、当該措置の撤回または緩和の加速を行うことを求めている。延長期間に入ってからからの措置は、当初期間終了時の措置より緩和されたものでなければならない(7-4)。

同じ関係産品について何度もセーフガード措置をとることは制限されている。当該措置がとられた期間と等しい期間が経過するまでセーフガード措置

31) したがって、既存のセーフガードについては、加盟国は、WTO協定の効力発生の日にすでに存続していた既存措置については措置後8年以内の日または同協定の効力発生の日の後5年以内の日のいずれか遅い日に終了させなければならないとされている(10)。

を再度とることはできない。少なくとも2年間の不適用期間をおかねばならない(7-5)。ただし、とろうとするセーフガード措置の期間が180日以内であれば、前回の措置導入日から少なくとも1年が経過している場合(7-6-a)及び当該措置導入予定日の直前5年間に3度以上とられていない場合(7-6-b)は再度とることができる。

#### (4) 代償

GATT 19条には代償(公式訳文では補償)に関して何ら明文規定がないにも関わらず、セーフガード措置によって輸出国が被る損害と等価の代償を提供する「慣行」があった。それは、セーフガードが一時的にせよ締約国間の相互主義原則を崩さないという原則厳持というための方策であったし、輸出国の対抗措置発動を防ぐ目的でもあった。もっともこうした代償は「慣行」というほど行き渡っていたわけでもない<sup>32)</sup>。セーフガード協定8条はこの「慣行」を明文的に努力規定として示した。セーフガード措置(延長を含む)をとろうとする国は「自国と当該措置により影響を受ける輸出加盟国との間に1994年のGATTに基づいて存在する譲許その他の義務と実質的に等価値の譲許その他の義務を維持するよう努力する。この目的を達成するため、関係加盟国は、当該措置が当該関係加盟国間の貿易に及ぼす悪影響に対する補償の適切な方法を合意することができる」(8-1)としたのである。代償提供は努力義務規定であり、提供義務を規定したものではない。したがって協議において代償提供がないこともあり得るが、努力規定であれ明文化したことはセーフガード措置の発動を躊躇させる効果を持つであろう。

#### (5) 対抗措置

GATT 19条ではセーフガード措置によって影響を受ける輸出国は、通常の措置に対してであれ、暫定措置にたいしてであれ、対抗措置をとることがで

32) 柳(1994)は、1985年までに発動されたセーフガード措置で代償を伴ったものは全体の20%、報復を伴ったものは10%という数字をあげている。103頁、参照。

きる。もっとも同条には協定のように暫定措置についての具体的規定はなく、事前の協議を経ることなく暫定的にとられる措置が暫定措置であるに過ぎない。措置後90日以内でかつ締約国団が対抗措置通告書を受領後30日を経過した後であれば、セーフガード措置と「実質的に等価値の譲許、その他の義務で締約国団が否認しないものの運用を停止することができる」(19-3-a)とされている。もし、暫定措置がとられ、「遅延すれば回復しがたい損害を生ずるおそれがあるときは、その措置が執られと同時に、及び協議の期間を通じて、損害を防止し又は救済するために必要な譲許その他の義務を停止することができる」(19-3-b)とされているから、暫定的セーフガード措置に対しては即時の対抗措置が可能であり、事前協議がある場合でも早ければ30日後には対抗措置が可能である。

対抗措置に条件を課したのが協定の改革点である。協定でも、補償について適切な方法が合意できなければ、輸出国側が対抗的にセーフガード措置によって失うものと等価値の義務を措置国に対して停止し、等価値を維持する点は同様である。つまり、協議開始後30日以内に合意が得られない場合、措置によって影響を受ける当該輸出国は、当該措置がとられた後90日以内でかつ物品の貿易に関する理事会が書面による停止の通報を受領した日から三十日の期間が経過した時に、当該措置をとっている加盟国の貿易について、同理事会が否認しない譲許その他の義務の適用を停止することができる(8-2)。理事会の運営はいわゆるネガティブ・コンセンサス方式であるから、全会一致で否認される「譲許税率その他の義務の適用停止」の提案は実質的にあり得ないから提案通りの対抗措置が承認されることはまちがいないと考えてよい。

ただし、対抗措置は、「セーフガード措置が輸入の絶対量の増加の結果とられたものであり、かつ当該措置がこの協定に適合する場合には、当該措置がとられている最初の3年間については行使されてはならない」(8-3)としている。現実にはセーフガード措置は、輸入の絶対量の増加を起因とする場合がほとんどであるから、また協定に適合しないやり方、つまり十分協議機会

を与えなかったり杜撰な調査ですまして措置を発動する軽率な政府は少ないであろう。したがって相対的增加を理由としたセーフガード措置を別にすれば、事実上3年間は対抗措置は封じられたとって過言であるまい。対抗措置の停止期間の導入は、代償提供努力義務と後述の灰色措置撤廃とバランスした規定として評価してよい。

#### (6) 開発途上加盟国

開発途上国に関しては、開発途上国からの輸入品に対するセーフガード措置と途上国自身のセーフガード措置に関する規定がおかれている。前者については、開発途上国（1国）を原産地とする当該製品の輸入の割合が当該製品の総輸入量の3パーセントを超えない場合には、当該開発途上加盟国を原産地とする当該製品についてとってはならない。開発途上国からの輸入割合が個々には3パーセントを超えない場合であっても、複数の開発途上国からの輸入割合合計が当該製品の総輸入量の九パーセントを超える場合は措置できる（9-1）。途上国に対して措置をとる場合は、直ちにセーフガード委員会に通報する必要がある（9-1）。

後者については、開発途上国は最長10年を限度とする期間まで適用期間を延長できる。また同種の輸入品に対するセーフガード措置の再適用については、当該措置がとられた期間の2分の1の長さの期間が経過した後セーフガード措置を再度とることができる（不適用期間2年は必要）。措置発動をより緩やかな条件で認めている。

### 5) いわゆる灰色措置の禁止撤廃

#### (1) 「灰色措置」

緊急輸入制限措置として輸出自主規制や市場秩序維持協定が現実には盛んに実施されていた。これらはGATT 19条に規定された措置ではないために19条「枠外措置」あるいは「灰色措置」と呼ばれたことはすでに述べた。セー

フガード協定11条（特定の措置の禁止及び撤廃）は改めてこれらの措置を原則的に否定した。GATT原則に立ち返れば、当然のことではある。

第11条は、1994年のGATT 19条に基づくセーフガード措置は、本協定に適合している場合を除いてはとることはできない（11-1-a）とした上で、「輸出自主規制、市場の秩序を維持するための取決めその他輸出又は輸入の面における同様の措置をとろうとし、とり又は維持してはならない」としている。「同様の措置」として、加盟国が単独でとる措置及び複数の加盟国が締結する協定、取決め又は了解に基づいてとられる措置をあげ、2国間協定、取極に限定されないことを示している（11-1-b-注1）。また措置の例示として、輸出の抑制、輸出価格又は協入価格の監視制度、輸出又は輸入の監視、強制的な輸入カルテル及び裁量的な輸出又は輸入の許可制度であって、保護を提供するものをあげている（11-1-b-注2）。また非政府の公私の企業がとっている灰色措置（非政府措置）については、関係国政府は「とり又は維持するよう奨励し又は支持してはならない」としている（11-3）。禁止することまで関係国政府には求められていない。

したがって、関係国間の協議において、輸入国側が輸出国側に輸出自主規制措置を求めることも、あるいは輸出の抑制を求めることも、それが輸入国の国内産業保護を目的とする限り禁じられるわけである。厳密に言えば、輸出国の非政府企業が輸出抑制をすることについては「奨励し又は支持」してはならないが禁止されていないことをもって抜け穴にできないことはない（例えば、明示的に奨励支持はしないが黙認するといった）が、11条の趣旨からして支持は得られにくい。したがってセーフガード発動を目前にして協議する段階に至れば、輸入国側が輸出国側に政策措置として要求できることは限られており、セーフガード措置をとらざるをえないことを輸出国側に説得すること、つまり措置発動の妥当性、手続の正当性を主張することさらに代償をめぐる交渉以外あまりないと考えられる。協議前置主義も政府の裁量性を除去すれば、手続的な性格を露わにする以外ない。

## (2) 段階的撤廃

既存措置は、次に述べる手続きによって、この協定に適合するよう改めるか段階的に撤廃しなければならないとした(11-1-b)。ただし、WTO協定の付属書一Aの多角的協定または1994年のGATTの枠内で認められた措置には適用されない<sup>33)</sup>。既存灰色措置の段階的撤廃は、まず関係国がWTO協定発効後60日以内にセーフガード委員会に灰色措置の存在を通報(12-7)し、180日以内に撤廃計画を提出し、4年以内(1998年12月31日まで)に計画に沿って撤廃するか協定に適合する内容に改めることになっていた。ただし、そうした措置の内一つだけは例外的に関係国間で合意ができれば1年だけ(1999年12月31日まで)期間を延長することができた(11-2)。

## おわりに

セーフガード協定が発効した1995年1月から2001年1月までに協定に基づいてセーフガード措置が発動されたのは31件(暫定措置を含む)である。年平均5件程度である。1970年から94年12月までの発動件数が96件であるから、むしろ増加していることが確認できる<sup>34)</sup>。WTO以前のセーフガード発動は米、EC、カナダ、オーストラリアで過半数を占めていたが、WTO協定下においては、米国5件を別とすれば、EC(EU)、カナダ、オーストラリアは1件もなく、目立つのはエジプト、アルゼンチン、韓国その他の新興工業国であり、様変わりというほどの変化を来している。

この変化は、貿易自由化の新しい主人公が、これらの工業国に移ってきたことの反映とも見えるし、他方では、協定による発動手続の透明化、厳密化によって、かつての発動国が措置の利用を控えるようになったからとも言える。セーフガード措置発動が協定を遵守したものである限り、発動が増えることそれ自体は非難すべきことでも憂慮すべきことでもない。貿易自由化

33) 例として「農業に関する協定」第五条の特別セーフガード、「繊維及び繊維製品(衣類を含む)に関する協定」第二条、三条の制限措置等が考えられる。

34) 経済産業省編(2001)『不公正貿易報告書2001年版』, 132-138頁, 参照。

の一時的離脱措置は不可避だからである。また、それが不幸にして紛争にまで高まるのであれば、紛争解決了解に基づいてDSBに解決を任せるのでよい。

小論は、山口大学経済学部学術振興基金研究助成（平成13年度個人研究A）「WTO体制の研究—世界経済論と国際経済法の融合の視点から—」による研究成果の一部である。（12/100）