

### 【事実の概要】

米国は、1947年の関税交渉で婦人用毛皮帽子の関税を引下げた。その頃、パリでは特殊な仕上げをした毛皮帽子（毛皮フェルト、ペロア製）が流行していたが、1948年以降、その特殊仕上げの婦人用帽子の米国への輸入が増加した。1950年9月25日、米国関税委員会はセーフガード措置の発動を認める報告書を出し、同年10月19日、米国代表はガット締約国団にその旨を通報し、譲許の撤回を発表した。米国政府は同年11月始めに譲許の撤回を公布し、譲許の撤回は12月1日に施行された。それに対して、チェコスロバキア政府が異議を申立て、作業部会が設置され、1951年3月27日に報告が出された。この報告は同年10月22日にガット締約国団で採択された(GATT/CP.6/ SR.19)。

### 【報告要旨】

チェコスロバキア代表及び米国代表を除く作業部会の委員は、米国当局が入手し得る資料を基礎に問題を十分検討したことに満足し、提案された措置が第19条の要件に合致している、という結論に達した。作業部会での解釈に関する見解の相違は、この事例についての結論に影響を与えるものではない。作業部会が事実の評価について国際的な要素を重視するとしても、このような問題に対する見解はある程度経済的判断にかかわる事項であり、また政府が国内の雇用のような社会的要素に大きく影響されるのは当然である。関係政府がそうした要素を不合理な程に重視するようなことがなければ、関税譲許の撤回がそれ自体で第19条に違反する、と見るのは適当ではない。

第19条に基づく措置は本質的に緊急性を有しており、期間が限定されなければならない。本事例においては、米国政府は、関税譲許の全面的もしくは部分的回復を目的として今後数カ月の消費、生産及び輸入の傾向をフォローすることが求められる。

### 【解説】

1. 本事例は、ガット第19条に基づく措置に関して初めて紛争解決手続きを利用したものであり、個々の要件について検討しているため第19条の解釈についてのリーディングケー

スとなった。以下、作業部会による記述の順序に従って、作業部会での第19条の解釈に関して問題となる議論を概観する。なお、本事例において両当事国間に事実に関する争いは存在しない。

## 2. 第19条の要件

(a)問題となる製品の (i)輸入が増加し、(ii)それが予測し得ない発展及び関税譲許の結果であり、(iii) その輸入によって国内の同種もしくは直接競争関係にある製品の生産者に重大な損害を発生もしくはその恐れがあること。

(b)義務の停止、もしくは譲許の撤回や修正が損害を防止もしくは救済するのに必要な程度及び期間に限られること。

(c)第19条に基づく措置を採用する締約国は、措置を採用する前に締約国団に書面による通告をし、実質的に利害関係を有する締約国及び締約国団に協議の機会を提供すること。原則として、協議は措置の発動前に行われなければならないが、緊急の場合は、措置が発動された後直ちに行われなければならない。

以上が、本報告で確認された要件である。

## 3. 第19条に基づく措置の発動に要求される状況

報告では、輸入の増加及び問題とされる製品の関税が引き下げられたことは資料から明らかであり、関税譲許の結果輸入数量が増加したという点についても、関税引下げが実施された1948年から輸入が増加しているとして、特に問題とされていない。問題となったのは、(1)増加が譲許を与えた時に予想しえない発展の結果であるか、(2)米国内に重大な損害もしくはそのおそれが存在していたか、という点であった。

(1) 予想し得ない発展：この点に関して問題とされたのは、婦人用帽子の流行の変化に伴う需要のシフトであった。前述のとおり、関税交渉の行われた時期に、パリでは特殊仕上げのフェルト地を用いた帽子が流行しており、関税引下げが実施された頃から米国でも流行の変化が現れた。米国代表は、ジュネーブでの交渉担当者は、そうした流行の変化はある程度認識し、またいくらかの輸入の増加も予測したが、ヨーロッパにおける個別の流行の変化の程度を認識しておらず、将来の特殊仕上げ製品への需要のシフトの程度もしくはその輸入に対する効果を予測していなかった、と述べた。米国代表は、この表明が予測しえない発展を立証するのに十分であると考えていた。

それに対して、チェコスロバキア代表は、「予測し得ない発展」とは、「関税交渉の後に生じた発展で、交渉担当者が交渉の当時予測できあるいは予測すべきであると期待するのが合理的でないもの、」と定義し、他の作業部会委員もこれに同意した。チェコ代表は、その解釈に基づいて米国の交渉担当者が輸入の増加を予測すべきであったことを具体的に主張した。その要点は次のようなものである。流行は常に変化し、それが流行の法則であって、変化は消費者の好みの変化だけでなく、主に輸入企業及び帽子製造販売業が需要を創り出した結果である。したがって、それは予想し得ないものでないばかりでなく、事前に意識的に計画されたものである。また、ベロアの人気は当時よく知られており、チェコは、特殊仕上げの帽子について戦前の関税譲許および1947年の関税交渉においても関税引下げを要求してきたことから、米国の担当者は輸入の増加を予測すべきであった、というものである。

米国代表を除く委員は、スタイルの変化という事実が第19条の意味における「予想し得ない発展」を構成しないというチェコ代表の主張には同意した。しかし、それらの委員及び米国代表は、1947年に米国の交渉担当者が、スタイルの変化が実際に生じ、それが大規模かつ長期間にわたることを予測することを期待するのは合理的でない、と考えた。そして、流行の変化が競争に与える影響の程度が1947年に米国当局によって予測されたと期待することは合理的でないと結論した。

以上の議論は、特定の産品をめぐる状況の発展が予測し得るかという問題と交渉担当者がその発展の貿易や自国内の競争に対する影響を予測し得るかという問題を区別し、前者は予測し得るが後者は予測し得ないとして第19条の要件に合致していることを認めた。ここで問題となるのは、先に上げた定義にある「予想すべき」発展について述べられておらず、実際に担当者が予測し得たか否かで判断している点である。流行の変化が予測し得るものであるならば、その結果として貿易や国内の競争条件に影響が生じる可能性を認識すべきであろう。そしてその程度が予測すべき合理的範囲内であるかを検討する必要がある。そうした点で、作業部会の検討は不十分なものと言わざるを得ない。

(2) 重大な損害：米国政府は、重大な損害の存在を立証するため、以下の事実を提示した。第一に、戦後消費が低下したのに対して、1948年以降の消費に占める輸入の割合が急増（1947年3.2パーセント、1948年17パーセント、1950年上半期23パーセント）した。第二に、1949年と1950年上半期に輸入及び消費が増加しているのに対して国内生産が減少している（それぞれ前年比10パーセント、18パーセント減少）。但し最新の資料では1950年

の年間の生産は前年よりも増加している)。第三に、プレーンフェルトから特殊仕上げ製品に需要がシフトしており、国内産のプレーンフェルトが輸入された特殊仕上げ製品に代替された。第四に、輸入増加による財政的損失を評価し得る資料はないが、14の企業のうち10の企業は特殊仕上げの輸入品と競争し得る価格で生産できない、と答えている。第五に、フェルト地の帽子生産(紳士用、婦人用)における雇用は、1947年から1949年にかけて減少しており、特に1949年は15パーセントも減少している。1949年および1950年上半期の生産の減少は、雇用の減少が輸入の増加によるものであることを裏付けるものであろう。第六に、雇用の減少は、当該産業の労働者の脆弱性の観点から見る必要がある。労働者の多くは、熟練工もしくは半熟練工であり、年令が高いため、他に雇用を見出すのが困難である。。また産業立地が集中しているため、生産及び雇用の減少が小さくてもその地域に与える影響が大きく、状況を悪化させている。

これに対してチェコ政府は、以下の反論を行った。第一に、労働者の平均数の変化は計算の基礎等が曖昧で確かなものではない。第二に、雇用の減少は、輸入以外の要因によるものであり、米国関税委員会も他の要因の影響の程度を評価し得ないとしている。第三に、雇用の減少だけでなく失業者の数も考慮すべきである。輸入の増加と雇用状況の間に因果関係があるというのは、非常に大きな疑問がある。第四に、1950年上半期に雇用の増加傾向が見られ、米国帽子産業は、特殊仕上げ製品の製造のため多くの熟練工を必要としておりと考えるのが合理的である。第五に、特殊仕上げ製品の輸入によって、米国産業はこの種の製品の生産を開始し急速に拡大する機会を得た。1948年から生産が開始され、同年の生産を100とすると1949年は166、1950年は666となっている。同時期の輸入の指標は、それぞれ269と580である。国内生産のほとんどを占める企業の内、多数は競争が困難な価格(1ダース25~28ドル)でしか生産できない、と述べているが、輸入品の価格は19~35ドルであり、競争可能である。第六に、全体の国内生産は全く減少しておらず、通常の製品の生産が減少しているのは、生産者が生産を特殊仕上げ製品に切り換えたからである(1950年の生産は1947年に比べて33パーセント増加している)。第七に、国内生産者は、引き下げられた関税(40~55パーセント)に加えて輸入経費などによって十分保護されている。

チェコ政府は、最後に米国の措置について、調査を開始したのは生産の低い時期(年初には普通にみられる状況)であり、報告が提出されたのは国内生産がピークを迎える時期で(1950年のピークは戦後最高)、譲許の撤回は国内生産が非常に増加した時に行われた、

と述べ、米国政府は最新の傾向を考慮でき、また考慮すべきであって、したがって第19条に訴える必要はなく、譲許の撤回は控えるべきであった、と主張した。

以上の両国の主張に対して、他の作業部会委員は、まず重大な損害もしくはそのおそれの存在は、米国当局による調査の時点であり、その後得られた資料は検討の対象とはならない、とした。つまり、1950年下半期に生産が増加した事実は考慮されない。

そうして検討の基礎となる資料として、(a)輸入量及び生産量に関する資料と(b)帽子産業における雇用統計と生産地域における失業統計の二つを上げ、それぞれ検討した。

輸入量と生産量の関係については、1950年半ばまで、輸入は急激に増加し、同時に国内生産は減少もしくは停滞していたことから、全体として重大な損害のおそれが存在するという見解に有利な証拠を構成する、としている。しかし、米国関税委員会の報告にある「特殊仕上げ製品の輸入は、プレーンフェルトの国内生産に影響を与えている。しかしそれ以上にそれらの製品の国内生産の確立及び拡大を厳しく制限している」という記述に対して、そうした状況に対応する場合は第18条その他の条項によるべきである、とした上で、新たな種類の輸入が従来の国内製品に代替し、国内産業に重大な損害を引き起こす場合に第19条を主張し得る、とした。そして全体として国内産のプレーンフェルトが輸入された特殊仕上げ製品に代替されたと認定した。

雇用統計については、紳士用及び婦人用帽子の生産に関するものであり、紳士用帽子の生産にかかわる労働者の方が多数を占めているため、その減少がどの程度国内産婦人用帽子の需要の減少によるものか明確ではないとし、生産地域の失業統計については、帽子産業における失業率と地域全体の失業率が大きく異なっており、これらの資料に重要性を付与することはできない、とした。

以上の検討から、作業部会は以下のように結論した。入手し得る資料は、輸入の増加が米国国内産業に一定の有害な結果を引起し、もしくはそのおそれがある、という見解を支持する。しかし、その有害な結果が「重大な損害」の程度に達しているかは別の問題であり、資料からは確証が得られない。この問題に関するいかなる見解も非常に主観的要素を含む本質的に経済的及び社会的判断の問題である。この点について作業部会は、検討の手段を有せず、判断を形成することができない。また政府が国際機関よりも自国産業の困難や恐怖を重視するのは不可避である。さらに米国は損害の程度が重大であることを完全に立証することを求められていない。検討されている問題は第19条の違反があるか否かであるため、合理的な疑いの利益は米国に認められる。有害な結果が輸入増加の結果でなく、

重大な程度に達していない、ということを確認させる証拠は提示されなかった。そして事実は、全体として一定の有害な結果が引き起こされ、あるいはそのおそれが存在することを示している。

この結論の最も問題となるのは、「重大な損害」の立証責任をチェコ政府に負わせた点である。一般的に、例外規定を主張する者がその適合性を立証しなければならない、というのは確立された法原則と言えよう。その原則に従えば、第19条はガットにおける例外規定であるから、米国が「重大な損害」の存在を立証しなければならない。ところが作業部会は、一定の有害な結果の存在を立証することで米国の責任を解除した。本報告では因果関係についても十分検討されておらず、異議申立国は他国の産業における「重大な損害」の存在もしくは輸入増加との因果関係を否定するという困難な立証責任を負わされることになる。この点に関して、米国ITCは、1980年の米国自動車産業と労組による1974年通商法第201条に基づく提訴に対して、輸入の増加と国内産業の損失を認めたが、損失が消費者の好みの変化による需要のシフトの結果であるとして両者の因果関係を否定し、セーフガード措置の発動を認めなかった。本件においても生産や雇用の減少が主に婦人用帽子的流行の変化による需要のシフトの結果であって、両者は非常に類似した事例であるように思われる。

第二に重要なのは、第19条の措置を検討する際に、その対象となるのは発動国が措置を発動した時点までの状況である、とした点である。発動の後、生産及び雇用が増加してもそれらの事実は検討に当たって考慮されないということである。具体的な措置の合法性を検討する場合、それが発動された時点における状況を基礎に検討されるのは当然であろう。しかし、その後の状況の変化は、「重大な損害」の要件に関しては問題とならなくとも、措置の程度あるいは期間について重要な意味を持つことになる。

#### 4. 措置の程度と期間

(1)措置の程度：第19条に基づく措置は、損害を防止もしくは救済するのに必要な程度に限定されている。作業部会は、これを検討する際に措置の対象となる製品の範囲と保護の大きさの二点を問題とした。米国の措置は1ダース9ドルから24ドルまでの婦人用帽子及び帽子本体に限定され、保護については1930年関税法の関税率が適用されることになった。そのため18ドルから24ドルまでの製品は、1939年の二国間の譲許で得られた利益も失った。関税率は、平均すると40パーセントから55パーセントであったものが67.8パーセントから

73.65パーセントに引き上げられた。

チェコ政府は、このような増加が必要な程度なのか、そしてこのような禁止的関税率の復活が一般協定の目的に合致するのか、疑問を提示した。それに対して他の作業部会委員は、事前に必要な程度を正確に決定することは不可能であり、高率関税の現実の效果に照らして随時再検討を加えることが望まれる、と判断した。確かに、必要な保護の程度を事前にかつ正確に決定することが不可能であろうが、第19条の趣旨を考えると1939年の譲許は維持されるべきであるように思われる。

(2)措置の期間：第19条に基づく措置は、さらに必要な期間に限って認められる。米国政府は、期限を定めずに譲許の撤回を決定した。米国政府は、期限を定めることの困難さを述べ、譲許の回復が新たな譲許を付与する交渉の場合と同様の手続きによる、とした。さらに、第19条2項に基づく協議によってフランス及びイタリアに与えられた代償が譲許の回復の際どのように扱われるかが問題となった。

本件に関して作業部会は、米国产業の困難が一時的なものであることは証拠から明らかであり、近い将来の産業調整の可能性を排除するものではない、との見解を有していた。そして、1950年下半期は多くの面で異常なものと考えべきであり、確かな結論が導き出せないことについては一般的合意があるとし、しかし、それらの事実、米国の1947年の譲許を回復するために状況を監視し続けるべきであると考え根拠を提供すると結論している。代償については、フランス、イタリア両政府が、米国が帽子に関する譲許を回復すれば譲許のバランスを回復する用意がある、と述べた。

期限については、第19条が「必要な期間」と規定している以上、発動国の判断に委ねる以外に方法はない。しかし、作業部会が産業調整の可能性と状況の監視の継続を明確に述べたことは、不必要な継続を抑制する意味で重要である。

## 5. 第19条の手続的要件

第19条を援用する場合、締約国は締約国団に対して事前に書面により通告しなければならない。米国は、措置の実施に先立って通告し、通告の日以降、協議の機会を提供した。第19条2項は、原則として協議を事前に行うものとし、例外的な場合に暫定的な措置の発動を認め、その後即時の協議を要求している。米国政府は、実際の関税引き上げに先立って協議が可能であるにもかかわらず、譲許の撤回を暫定的な措置として後者の例外的場合の手続きに訴えた。その理由は、帽子業界では12月

かまたは1月にシーズンの契約が始まり、12月1日に措置が実施されなければ回復しがたい損害を被る、というものであった。暫定措置としたのは、12月1日以前に再考の法的可能性を残すためである。しかし、本報告は、実際に措置の採用を公表した後はその措置を再考することがより困難になる、と指摘している。

第19条は、協議において合意に達しなくても3項によって措置の発動もしくは継続を認めている。本報告は、10月19日以降、米国は、実際に3カ国と協議を行いながらも合意に達していないが、3項によって関税引き上げは実施することができる、と述べている。したがって、米国の態度は、10月19日に関税引き上げを即時実施するならば理解できるが、本件においてはあまり意味のあるものではない。

## 6. まとめ

本件は、第19条に関してガットによって出された最初の判断である。そして、個々の要件を一通り検討しているためにリーディングケースとして頻繁に引用されている。しかし、本報告は、抽象的な解釈基準を提示してはいるものの、結果として発動国つまり米国に有利な判断となっている。セーフガード措置は、保護主義的な道具に陥りやすいため、ガットにおける例外措置として厳格な要件の下、抑制的に運用されなければならない。ところが本報告の判断では抑制的な運用は望み得ないように思われる。特に、「予想しえない発展」や「重大な損害」の要件に関する判断は、第19条において最も重要かつ本質的な要件であるにもかかわらず、発動国に制約を課すものとはなっていない。それとは反対に、異議申立国の負担を大きくし、異議申立を困難にするものと言えよう。

## 【参考文献】

清水章夫「国際通商法における法の支配 — 輸出自主規制とガット — 」住吉、大畑編

『二十一世紀の国際法』1986年

村瀬信也「GATTの規範的性格に関する一考察 — セーフガードにおける選択性の問題

を手がかりとして — 」『法学』第52巻 5号 1988年

間宮 勇「GATT第19条とセーフガード措置」『明治大学大学院紀要』第24集(1)

1987年

M. C. E. J. Bronckers, *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations*

1985.

P. Merciai, "Safeguard Measures in GATT", *J.W.T.L.* Vol.15, 1981.

T. Sauermilch, "Market Safeguards against import Competition: Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade", *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol.14, 1982.

( 間 宮 勇 )