

インドネシア—鉄鋼及び鉄製品に関するセーフガード措置（DS490, DS496）

1. 事案の概要

- ・ インドネシアが、ガルバリウム（アルミニウム・亜鉛合金めっき鋼板）の輸入に対し、セーフガード法令に基づく調査を経て、特別関税を賦課した事案。
- ・ 本件で申立国は、GATT19条およびセーフガード協定の諸規定についての違反を主張。（2017年8月18日パネル報告書配布、2018年8月15日上級委員会報告書配布）

2. 主要論点と結論

- ①本件措置がセーフガード措置であることについて紛争当事国間に争いがないにもかかわらず、パネルが本件措置はセーフガード措置に該当しないと判断したことは、付託事項からの逸脱（DSU6.2条等違反）に当たるか。上級委は、パネル設置要請において、ある対象協定がそもそも適用可能か否かを定めるような、措置の法的性質決定に関する規定を申立国が明記していなくても、かかる規定が関連性を持つことは論理的に前提とされているため、パネルがそれをみずから争点化して本件措置がセーフガード措置に該当しないと判断したことは付託事項を逸脱するものではない。（上級委報告書パラ5.30）
- ②本件措置がセーフガード措置であることについて紛争当事国間に争いがないにもかかわらず、パネルが本件措置はセーフガード措置に該当しないと判断したことは、問題の客観的評価を義務付けるDSU11条に違反するか。上級委は、申立国によって援用された対象協定に関し、まず当該協定じたいの適用可能性を独立かつ客観的に評価することは、パネルに課せられた要請であり、それは紛争当事国がかかる適用可能性を争点としているか否かにかかわらず、パネルのDSU11条違反を否定した。（上級委報告書パラ5.33）
- ③本件措置がセーフガード措置に該当しないとしたパネル判断は、GATT19条およびセーフガード協定1条の解釈を誤ったものか。上級委は、セーフガード措置とは、(i)GATT上の義務を停止し、または譲許を撤回もしくは修正する措置であって、かつ、(ii)国内産業の損害を救済するという特定の目的でとられたものであると述べる。そして、インドネシアはガルバリウムについて関税譲許を行っていない以上、本件の特別関税はGATT上の譲許を撤回・修正するものではないため、本件措置はセーフガード措置に該当せず、パネル判断は支持されると述べた。（上級委報告書パラ5.55, 5.56, 5.65）

3. 本件判断の意義

本件判断は、申立国が提起した争点についての論理的な前提をなすような事項であれば、たとえそれが付託事項に明記されず、また紛争当事国間に争いのない事項であっても、パネルがみずから取り上げて判断を示すことができるとした点で先例的意義を有する。

インドネシア—鉄鋼及び鉄製品に関するセーフガード措置

(WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R)

(2017年8月18日パネル報告書配布、2018年8月15日上級委員会報告書配布)

伊藤 一頼

I. 本件事案の概要

1. 紛争当事国

申立国：台湾 (DS490)、ベトナム (DS496)

被申立国：インドネシア

(第三国参加：豪州、チリ、中国、EU、インド、日本、韓国、ロシア、ウクライナ、米国)

2. 紛争の背景

インドネシアは、ガルバリウム（アルミニウム・亜鉛合金めっき鋼板）の輸入に対し、セーフガード法令に基づく調査を経て、2014年7月22日施行の財務大臣規則137号により特別関税を賦課した（以下、「本件措置」という）。インドネシアは本件措置をWTOセーフガード委員会に2014年7月28日付けで通報している。本件措置により課される特別関税の内容は次の通りである（なお、本件措置はセーフガード協定9条1項に基づき、発展途上国120か国を適用対象から除外している）。

期間	特別関税
2014年7月22日～2015年7月21日	1トン当たり 4998784 ルピア
2015年7月22日～2016年7月21日	1トン当たり 4314161 ルピア
2016年7月22日～2017年7月21日	1トン当たり 3629538 ルピア

インドネシアは、GATT2条に基づく譲許表においてガルバリウムの関税譲許を行っていない。インドネシアが本件措置の導入時にガルバリウムに対して課していた最恵国待遇関税率は12.5%であり、これは2015年5月に20%に引き上げられた。なお、インドネシアはいくつかの地域的貿易協定(RTA)の下で、ガルバリウムについて優遇関税率を付与している（ASEAN＝中国FTAでは12.5%、ASEAN＝韓国FTAでは10%、ASEAN物品貿易協定では0%、日＝インドネシアEPAでは12.5%）。本件措置による特別関税は、これらの最恵国待遇関税率または優遇関税率に追加して賦課されるものである。

本件措置に対して台湾及びベトナムは、セーフガード協定の諸規定に違反するとして

WTO 紛争解決手続への付託を行った。2017 年 8 月に発出されたパネル報告書は、本件措置がセーフガード措置としての性質を持たないと判断し（インドネシアはガルバリウムの関税譲許を行っておらず、本件措置は GATT 上の譲許を撤回するものではないため）、台湾・ベトナムによるセーフガード協定違反の主張を全て退けた。他方で、本件措置が発展途上国 120 か国を適用対象から除外していた点に関しては、GATT1 条の最恵国待遇義務に違反すると認定し、この点を是正するよう求める勧告を行った。

このパネル判断に対し、台湾・ベトナム、及びインドネシアがそれぞれ上訴の意思を示し、上級委員会における審理がなされた。以下では、2018 年 8 月に発出された上級委員会報告書の概要を説明し、若干の解説を加える。

3. 手続の経緯

2015 年 2 月 12 日 協議要請（台湾）
2015 年 6 月 1 日 協議要請（ベトナム）
2015 年 9 月 28 日 パネル設置（台湾）
2015 年 10 月 28 日 パネル設置（ベトナム）
2017 年 8 月 18 日 パネル報告書配布
2018 年 8 月 15 日 上級委員会報告書配布
2018 年 8 月 27 日 紛争解決機関(DSB)においてパネル・上級委報告書を採択
2018 年 11 月 20 日 紛争当事国は勧告履行期限を 2019 年 3 月 27 日とすることで合意

4. 上級委員会の構成

Hong Zhao（長）、Shree B. C. Servansing、Peter Van den Bossche

II. 上級委員会報告書の概要

論点 A インドネシアの上訴通知及び申述書は上訴手続規則に適合しているか

台湾・ベトナムは、インドネシアの上訴通知や申述書がパネル判断の誤りについて十分に特定しておらず、上訴手続規則の 20 条(2)(d)及び 21 条(2)(b)(i)の要件を満たしていないため、上級委員会の審査対象から除外すべきであると主張する(上級委員会報告書 para.5.5)。

インドネシアの上訴通知第 1 節は、「[規則 137 は]セーフガード措置ではなく GATT 1 条 1 項に違反するとしたパネル判断の誤り」と題されている。この節の中でインドネシアは、本件措置がセーフガード措置ではないとするパネル判断につき、それがパネルの付託事項

外であるとの主張も含めて様々な上訴理由を挙示している。これらの上訴理由がインドネシアの上訴通知から読み取れる以上、「パネルが行った法解釈及びパネル報告書に含まれる法律問題に関する誤りを特定」し「上訴の内容を簡潔に叙述する」という上訴手続規則 20 条(2)(d)(i)の要請は満たされている(5.8, 5.10)。

また、インドネシアによる申述書は、上訴通知において示された上訴理由についてより詳細な法的議論を展開している。上訴手続規則 21 条(2)(b)(i)に基づく台湾・ベトナムの主張は、上級委員会の審査の射程に関する議論というよりも、インドネシアの法的主張の実体に関わる議論である(5.12-5.13)。

したがって、台湾・ベトナムの主張は受け入れられない(5.14)。

論点 B 本件措置はセーフガード措置ではないとするパネル判断に誤りはあるか

本件の全ての紛争当事国は、本件措置がセーフガード措置ではないとしたパネル判断はセーフガード協定 1 条及び GATT19 条の解釈を誤っていると主張する。さらにインドネシアは、こうしたパネル判断は DSU6.2 条及び 7.1 条に基づくパネルの付託事項を超えるものであり、問題の客観的な評価 (DSU11 条) を行っているとは言えないと主張する(5.15)。

以下では、まずこの点に関するパネル判断の概要を紹介した後、紛争当事国が掲げる各々の主張についての上級委員会の判断を示す。

(1) パネル判断の概要

本件パネルにおいて申立国及び被申立国は、それぞれ理由は異なるが、本件措置はセーフガード措置であると主張していた。しかしパネルは、問題の客観的な評価を要請する DSU11 条に従い、全ての紛争当事国が見解を同じくする点についても単純にそれを受け入れるのではなく、独自の検討を遂行することとした(5.17-5.18)。

セーフガード協定 1 条は、セーフガード措置とは GATT19 条に規定される措置であると述べる。パネルの見解によれば、GATT19 条に規定される措置とは、「GATT 上の義務を停止し、もしくは GATT 上の譲許を撤回または修正する措置」であり、そうした義務の停止等は特定の目的のために、すなわち「国内産業の損害を予防または救済するために」とられるものでなければならない(5.19)。

パネルの認定によれば、インドネシアはガルバリウムについて関税譲許を行っておらず、いかなる額の関税をも賦課することができた。それゆえパネルは、本件措置は GATT2 条に基づくインドネシアの義務を停止したり修正したりするものではないと判断した(5.20)。

なお、インドネシアは、本件措置は同国が締結した地域的貿易協定(RTA)上の関税譲許に反するものであり、それゆえ GATT24 条の義務を停止する性格を持つと主張する。しかしパネルの見解では、GATT24 条は地域的貿易協定の締結を認める許容的な規定であり、積極的な義務を課すものではない。RTA 上の関税譲許は当該 RTA 上の義務であり、WTO 協定上

の義務ではない(5.21)。

またインドネシアは、本件措置がセーフガード協定 9.1 条の要請に従い 120 か国の発展途上国を適用対象から除外している点は、GATT1 条の最恵国待遇義務の停止に当たると主張する。しかしパネルの見解では、セーフガード協定 9.1 条の規律は、問題となる措置がセーフガード措置であることを前提とするものであり、本件措置が他の WTO 協定上の義務を停止・修正するものでない以上、インドネシアは同条を援用することはできない(5.23)。

以上よりパネルは、本件措置はセーフガード措置には該当しないと判断した。

(2) 紛争当事国の主張の検討

① パネル判断に、付託事項からの逸脱や、問題の客観的評価の不履行はあったか

DSU7.1 条によれば、パネルの付託事項は、申立国のパネル設置要請により画定される。DSU6.2 条では、パネル設置要請は、(i)問題となっている特定の措置を明示し、(ii)申立の法的根拠についての簡潔な要約を付すこととされる。ただ同条は、措置に対してある対象協定が適用可能か否かを定めるような、措置の法的性質決定に関する規定をパネル設置要請で明示することまでは求めている。パネルでは、かかる規定の違反があったか否かが争われるわけではないため、それは申立の「法的根拠」には該当しない。むしろそこでは、こうした規定が適用可能であると申立国が考えていることが論理的な前提となっているのである(5.30)。

また、DSU11 条は、特に対象協定の適用可能性を含めて客観的評価を行うようパネルに求めている。したがってパネルは、申立国によって援用された対象協定の条文が、そもそも当該事案に対して適用可能であり関連性を持つものであるか否かを検討する責務を負う。もし問題となっている措置が当該協定の規律に服しないにもかかわらず協定整合性の判断を行ってしまえば、パネルは法的過誤を犯すことになる。協定整合性に関する検討を行うためには、まず協定の適用可能性に関する検討が論理的に先行しなければならない(5.31)。

本件措置がセーフガード協定の諸規定に適合するか否かを判断するためには、本件措置が GATT19 条の意味におけるセーフガード措置としての性質を持つかという入り口段階の審査が必要になる。紛争当事国及びその国内法が措置にどのような表現や名称を与えているかは、対象協定の下における当該措置の法的性質を判断するうえで決定的なことではない(5.32)。

このように、申立の法的根拠として申立国によって援用された対象協定の諸規定に関し、その適用可能性を独立かつ客観的に評価することは、パネルの権能であるだけでなくパネルに課せられた要請でもあり、それは紛争当事国がかかる適用可能性を争点としているか否かにかかわらない。本件措置がセーフガード措置であるか否かを客観的に評価することは、本件で申立国が援用した実体規定の適用可能性を決定するうえでのパネルの責務であった(5.33)。

したがって、本件措置がセーフガード措置であるか否かにつきパネルがみずからの評価を示したことは、付託事項からの逸脱や、問題の客観的評価の不履行に当たるとは言えない。

② 本件措置がセーフガード措置としての性質を持たないというパネルの判断は妥当か

インドネシアは、事情の予見されなかった発展による国内産業の重大な損害を防止しまたは救済することを目的とした措置はセーフガード措置に当たると主張する(5.40)。台湾は、GATT19条はセーフガード措置の定義を置いておらず、セーフガード措置に関する一定の合法性要件を定めているにすぎないと主張する(5.43)。ベトナムは、GATT19条はセーフガード措置の定義として GATT 上のどの義務を停止するかを限定しておらず、そこには GATT1条の最恵国待遇義務も含まれると主張する(5.46)。

GATT19条の文言によれば、セーフガード措置とは GATT 上の義務を停止し、または譲許を撤回もしくは修正するものである(5.55)。また、その措置は国内産業の損害を救済するという特定の目的でとられたものでなければならず、義務の停止と損害の救済との間に立証可能な結び付きが存在しなければならない(5.56)。措置がかかる特徴を備えているか否かを判断するうえで、パネルは措置の設計や構造、及び予期される作用を全体として評価することが求められる(5.60)。

確かに、パネルのアプローチには若干の問題点はある。まず、パネルは損害の救済に必要な限度及び期間においてとられた措置でなければセーフガード措置に該当しないと述べているが、これはセーフガード協定の適用可能性の問題ではなく、協定整合性の問題である。またパネルは、「セーフガード措置を賦課するための全ての要件が満たされている状況」であるか否かを考慮しているが、これも協定整合性に関わる問題である(5.62)。

しかし、本件措置は、インドネシアの GATT 上の義務を何ら停止していない(5.65)。また、120 か国を措置の適用対象から除外している点も、その目的が損害の救済にあるとは言えない(5.66)。インドネシアは、上訴時の主張として、120 か国の適用除外は主要輸出国のみに規制を集中させるためであると説明したが、措置自体がそうした目的に言及しているわけではない(5.68)。

したがって、本件措置はセーフガード措置の不可欠の特徴を備えているとは言えない。本件措置は、国内産業の損害を救済するために利用されうるが、GATT 上の義務を停止するものではない(5.70)。パネル判断の結論を支持する(5.71)。

論点 C 本件措置の GATT1 条違反に関する申立はパネルの付託事項に含まれるか

本件措置がセーフガード措置に該当するか否かにかかわらず、GATT1 条違反の有無はそれ自体として単独で(stand-alone)問題になりうるとパネルが判断したことは、付託事項を逸脱するものであり、DSU6.2 条に違反するとインドネシアは主張する(5.72-5.73)。

前述のように、パネルの付託事項はパネル設置要請により決定され、パネル設置要請に関して DSU6.2 条は、(i)問題となっている特定の措置を明示し、(ii)申立の法的根拠についての簡潔な要約を付すことを求める。

(i)に関し、台湾及びベトナムのパネル設置要請は、問題となる措置を、「セーフガード措置として賦課される特別関税」と記述している。しかし、申立国が違反を主張する協定上の義務との関係でおこなった措置の法的性格づけは、特別関税という措置が特定されたことに対して何ら影響を与えない(5.86)。

(ii)に関し、台湾及びベトナムのパネル設置要請では、申立の法的根拠として、本件措置が一部の加盟国の産品のみに対して適用されている(120 か国を適用対象から除外している)点を挙げている(5.87-5.89)。これは、本件の「特別関税」が GATT1 条に違反するという主張であり、それは当該措置がセーフガード措置としての性格を持つことに依拠していない(5.90)。

したがって、申立国が本件措置の GATT1 条違反を、それがセーフガード措置であることを前提とせずに主張しているとパネルが捉えたことは、パネルの付託事項を逸脱するものではなく、この点に関するパネルの判断を支持する(5.97)。

III. 解説

1. インドネシアが本件措置をセーフガード措置として性格付けようとした背景

インドネシアは、本件措置の対象産品であるガルバリウムについて GATT 上の関税譲許を行っていなかったため、セーフガードやその他の貿易救済措置という体裁をとらなかったとしても、本件措置で行ったような追加的関税の賦課を WTO 協定上合法に実施することができた。それにもかかわらずインドネシアが本件措置をセーフガード措置として性格付けようとしたのはなぜだろうか。その理由の 1 つは、上記 I.2 で述べたように、インドネシアがいくつかの RTA においてガルバリウムについて一定の関税譲許を行っていたという事情に求められよう¹。

インドネシアにガルバリウムを輸出していたのは主にベトナム・台湾・韓国であり、2012 年の時点におけるインドネシアの同産品輸入額のうち、これらの国からの輸入が占める割

¹ 上級委によれば、インドネシアはパネル審理の途中で、パネルの質問に回答するなかで初めてガルバリウムが非譲許品目であることを認めた(5.36-5.37)。これは、単にインドネシアが自国の譲許の内容を正確に把握していなかったか、あるいは本件措置をセーフガードとして性格付けるために意図的にそのような態度をとっていた可能性もあろう。仮に前者の場合であっても、ここで検討する RTA 上の義務との関係は、インドネシアにとって潜在的に重要な問題であったと思われる。

合はそれぞれ 60%、21%、15%であった²。これらの国からの平均的な輸入価格は、例えばベトナムについては 1 トン当たり 731 米ドルであり、本件措置の追加関税額が 1 トン当たり約 345 米ドル（1 年目）であることを考えると、本件措置は価格比にしておよそ 40~50% の関税を追加的に課すものとなる。

ベトナム・韓国の生産者は、それぞれ ASEAN 物品貿易協定および ASEAN=韓国 FTA の下で、インドネシアへのガルバリウム鋼の輸出につき優遇関税率の適用を受けられる立場にある（ベトナムは 0%、韓国は 10%）。これらの RTA は、一定の条件の下に、協定上の関税譲許を修正ないし撤回することを認めているが（ASEAN 物品貿易協定 23 条および ASEAN=韓国 FTA 6 条 3 項）、それは最大でも最恵国待遇関税率の水準まで戻すことが認められるにとどまる。つまりインドネシアはガルバリウム鋼について、最恵国待遇関税率である 12.5%（2015 年 5 月以降は 20%）までしか RTA 上合法に関税を引き上げることはできず、本件措置のような、その水準を上回る関税引上げは、WTO 協定上は合法であっても RTA に違反することとなる。（もちろん、最恵国待遇関税率じたいを大幅に引き上げれば、本件措置の水準の関税引上げを RTA 上も合法に実施できる可能性はあるが、それは他の輸出国に対しても大きな影響を及ぼすため、輸入国側としては慎重な考慮が必要となる。その点、セーフガード措置という形をとれば、セーフガード協定 9 条 1 項に基づき、輸出量が僅少な発展途上国への適用除外が認められるため、主要輸出国に対して選択的に関税引上げを行うことができる。逆に言えば、仮に RTA との関係を検討する必要がない状況であっても、最恵国待遇ベースでの関税引上げを回避するために、あえて非譲許品目についてもセーフガード措置を選択することはあり得るかもしれない）

なお、ASEAN 物品貿易協定 86 条および ASEAN=韓国 FTA 9 条 1 項は、締約国が WTO セーフガード協定上のセーフガード措置をとる権利を認めている。したがって、セーフガード協定に基づく限り、RTA の規定にかかわらず、インドネシアは最恵国待遇関税率を超える関税引上げを行うことができる。インドネシアが本件の審理において、本件措置がセーフガード措置としての性格を持つ理由として、それが RTA 上の義務を停止するものである点を挙げていることから、本件措置の背景に RTA についての考慮があったことが窺われる。

一方、申立国側の事情としては、まずベトナムは、本件措置がセーフガード措置ではないとされてしまうと、(GATT 1 条違反の論点を除けば) RTA 違反という名目で争うほかなくなり、RTA 上の紛争解決制度しか利用できなくなるため、WTO の紛争解決制度に持ち込んで争ううえではセーフガード措置だと性格付ける方が都合がよかった。また台湾は、そもそもガルバリウム鋼について RTA による関税譲許を受ける立場ではなかったため、本件措置を争おうとすれば、セーフガード措置と性格付けてセーフガード協定との整合性を問うほかなかった。

² Juan Weik, "Indonesia imposes safeguarding duties on Galvalume imports," available at: <https://www.metalbulletin.com/Article/3364815/Indonesia-imposes-safeguarding-duties-on-Galvalume-imports.html>

以上のような事情から、本件では申立国・被申立国とも、WTO 協定上の非譲許品目に対する関税引上げについて、それをセーフガード措置と性格付けることに一定の利益を見出していたと考えられる。RTA が世界的に増加している昨今の状況に鑑みれば、これと類似の状況は、本件以外にも発生する可能性があるだろう。しかし、本件上級委が判示したように、RTA 上の義務を停止するという要素だけでは WTO 協定上のセーフガード措置としては認められないのであり、少なくとも WTO 協定上の非譲許品目に対する関税引上げをセーフガード措置という名目で正当化することは困難になった。この場合、輸入国としては、RTA の規定に従い最恵国待遇関税率までの引上げにとどめるか、または最恵国待遇関税率じたいを一律に引き上げるほかなく、とりうる政策の選択肢が逆に狭まってしまうという皮肉な結果となる³。

なお、もしインドネシアが本件措置において、単なる追加関税ではなく、数量割当を導入していたならば、それは本来 GATT11 条の義務に反する措置であるため、WTO 協定上の関税譲許の有無にかかわらず、セーフガード措置として認められる余地があったであろう。非譲許品目についてセーフガード措置をとりたい国にとっては、そうした方策に依拠することが考えられる。もちろんその場合は、当該措置のセーフガード協定整合性が問われることになるが、貿易救済措置の発動要件が先例法理を通じて高度に精緻化・専門化されつつある現在、特に発展途上国にとっては協定整合性を完全に確保する形で措置を発動することは至難の業であると思われる⁴。

2. 紛争当事国間に争いのない事項に関する審査権限

本件では、紛争当事国間に争いのない事項について、パネル・上級委がみずからの発意でそれを論点化し、対象協定との整合性を審査することができるかが問題となった。パネル・上級委の審査権限の範囲は、申立国がパネル設置要請において記述した付託事項によって画定される。この点、本件上級委によれば、DSU6.2 条は、申立国がパネル設置要請において申立の「法的根拠」を示すよう求めるが、この法的根拠には、申立国が採用する対

³ なお、RTA において WTO 協定上のセーフガード措置をとる権利が締約国に留保されている場合、WTO の紛争解決手続において当該条項を援用し、それにより WTO 協定の規律を *override* できるかという問題がある。しかしこの点は、ペルー農産物事件において、WTO 協定の内容を RTA の当事国間で部分的に修正することは認められない（少なくとも WTO の紛争解決手続では考慮されない）と判示されており、問題の解決にはつながらないと思われる。Cf. *Peru — Additional Duty on Imports of Certain Agricultural Products*, Appellate Body Report, WT/DS457/AB/R, 20 July 2015, paras.5.111-5.117.

⁴ 本件でも申立国側は、本件措置がセーフガード措置であるという前提の下で、(i)輸入増加をもたらした「事情の予見されなかった発展(*unforeseen development*)」が適切に特定されていない、(ii)輸入がどのように増加したかが十分に説明されていない、(iii)国内産業に損害をもたらした輸入増加以外の要因の分析（不帰責分析）が適切になされていない、といった調査の不備を指摘している。これらの要件は、先進国の当局がかなり詳細な調査報告書を作成した場合ですら、しばしば違反が認定されるものである。

象協定がそもそも当該事案において適用可能であるか否かを定めるような、「措置の法的性質の決定に関する規定」は含まれない。上級委によれば、こうした定義的な規定との整合性がパネル審理において争点となりうることは、当該対象協定を援用する以上、「論理的に前提」されているのである。

確かに、付託事項において申立の法的根拠とされている条文を適用するうえで、論理的にその前提となるような関係にある規定が存在する場合には、当該規定についてもパネルの審査権限が及ぶと考えなければ、審査自体が進められなくなる可能性があるため、本件上級委のように付託事項を解釈することにも一定の合理性はあると言える⁵。しかし、条文間関係には様々なパターンがありうるため、「論理的に前提」となるような関係とはどこまでのものを指すのかが問題となる。本件では、ある協定の違反の有無（協定整合性）を問う際には、その協定がそもそも問題の措置に対して適用しうるか（適用可能性）が論理的な前提になるとされたが、これ以外にも論理的前提関係を認めうるパターンは存在するのだろうか。パネルの審査権限が歯止めなく拡大するような事態を避けるためには、こうした点をさらに明確化していく必要がある。

また、仮定の議論として、本件のような事案で申立国が付託事項において、「対象協定の適用可能性じたいについては争点としない」といった内容を明確に記載した場合に、パネルの審査権限はそれにより制約されるのかという問題も考えられる。確かに、パネルの審査権限は付託事項により画されることが原則ではあるが、上記のような付託事項の形式はパネルの適用法規を申立国が恣意的に操作しようとするものであり、それは認められないと考えるべきである。付託事項は当該紛争で審査の対象となるべき争点を指示するものであり、司法機関はそれらの争点を審理するうえで、当該司法機関にとって適用可能な法規を全体として考慮すべきであろう（仲裁であれば紛争当事者が適用法規まで含めて自由に選択しうるが、パネル・上級委の手続は DSU の構造上、仲裁であるとは言えない）。もちろん、紛争当事国が主張・立証していない点につきパネル・上級委がみずから判断を示すことには高度の慎重さが求められるが、本件のように条文間に論理的前提関係が認められる場合には、パネルは（付託事項の内容にかかわらず）その全体について審理しなければならないだろう。

次に、本件上級委は、DSU11 条が対象協定の「適用可能性」を含めて問題の客観的評価を行うようパネルに求めていることから、特に適用可能性の有無についてパネルは検討を行う権能ならびに責務を有すると述べる。また、「客観的評価」の要請があることから、紛争当事国が設定した付託事項を審査するうえで法的・論理的に必要な範囲の事項についてはパネルの審査権限が及ぶと理解しているようにも見える。そうだとすれば、本件判示は、対象協定の適用可能性の問題にとどまらず、他の諸問題に関してもパネルの拡張的な審査

⁵ 大陸法系諸国においては、紛争当事者が主張・立証しない法規であっても裁判所がみずからの判断で適当な法規を取り上げることができるとする *iura novit curia*（裁判所は法を知る）の格言がある。

権限を DSU11 条を根拠に導き出せるとする、重要な先例的意義を持つことになる。

以上のように、本件上級委は、DSU6.2 条に基づく付託事項の解釈として、また DSU11 条に基づく客観的評価の遂行として、パネルが紛争当事国間で争いのない事項についても一定の範囲で審査権限を行使することを認めた。これは、WTO の紛争解決制度が、単に関係国間の紛争の解消のみを目的とするものではなく、DSU3.7 条が「対象協定に適合する解決」を求めるように、客観的な意味での合法性を回復させる形での紛争処理（いわゆる遵守管理）を志向していることとも整合する説示である。仮に、紛争当事国間に争いのない事項については常にパネルはそれを受け入れなければならないとすれば、特定国間で WTO 協定の内容を修正するような合意が行われたような場合にも、パネル・上級委はそれを受容しなければならない。こうした多数国間条約の「特定国間修正」が認められるかどうかは、ウィーン条約法条約 41 条が判断基準を定めており、基本的には、当該条約が二辺的關係の束に分解できるか、あるいはそれができない一体的・相互依存的な性格を持つかにより判断されるが、WTO 協定がそのどちらに分類されるかについては以前から論争が存在した。しかし、本稿の脚注 3 で述べたように、ペルー農産物事件において上級委は、WTO 協定に対する（RTA を通じた）特定国間修正は認められない旨を判示した。この方針が RTA 以外の合意形式にも幅広く適用されるとすれば、「紛争当事国間で争いのない」事項であれば協定不整合であってもパネル・上級委は受け入れなければならない、という命題は支持しえないだろう。

もっとも、前述のように、WTO 協定についても特定国間修正が認められるという見解も学説上は有力に唱えられてきたところであり、上級委がこのように客観的な法秩序維持を厳格に追求することには加盟国政府からの反発も生じうるだろう。特に米国は、WTO 紛争解決手続の制度趣旨に関しても、その主たる目的は当事国間の紛争が主観的な意味で解消されることにあると考え、当事国間で争いのない事項についてまでパネル・上級委が判断を示せばそれは権限の逸脱に当たると主張してきた（例えば張勝和・上級委員会委員の再任拒否に際してもそうした批判がなされていた⁶）。私見では、ペルー農産物事件や本件において上級委が示した見解は、DSU 及び WTO 協定の全体的な構造を踏まえれば妥当なものであると思われるが、WTO の司法化ないし司法積極主義に対する批判も現れつつある今日の状況では、本件判断はそうした批判の担い手である米国等に対して新たな批判の材料を与えることになるのかもしれない。

3. 本件判断により示されたセーフガード措置の定義とそれが持つ意義

本件パネルは、ある貿易制限措置がセーフガード措置であるための定義として、それが

⁶ 伊藤一頼「WTO 上級委員再任拒否問題を再考する—司法化の進展とその政治的統制の相克」日本国際経済法学会年報 27 号（2018 年）97-115 頁参照。

(i)GATT 上の義務を停止し、または譲許を修正・撤回するものであることに加え、(ii)損害の救済に必要な限度及び期間においてとられていること、(iii)セーフガード措置を賦課するための全ての要件が満たされている状況であることを挙げていたが、上級委は、(ii)(iii)は定義というよりも協定整合性に関わる問題であるとしてパネル判断を一部否定した。そのうえで上級委は、上記(i)の基準に加え、当該措置が国内産業の損害を救済するという目的のために設計され(designed to)、義務の停止と損害の救済との間に立証可能な結び付きが存在しなければならないとした。そして、当該措置がこれらの特徴を備えているか否かを判断するためには、措置の設計や構造、及び予期される作用を全体として評価することが求められると述べている。

このようにセーフガード措置の定義が示されたこと（及び係争措置がその定義に該当するか否かは紛争当事国の見解にかかわらずパネルの審査権限に含まれるとされたこと）は、近時問題となっている他の通商紛争に対しても大きな影響を与えうる。すなわち、米国が鉄鋼・アルミニウムに対して通商拡大法 232 条に基づく追加関税を賦課したことに対し、EU・中国・カナダ・インドをはじめとする主要国が、それをセーフガード措置と性格付けたうえで WTO の下で協議要請を行った問題である。これは、全ての紛争当事国が係争措置をセーフガード措置だと認めていた本件事案の状況とはやや異なるが、措置の性格を決定する権限がどの主体にあり、いかなる基準を用いてそれを判断するのか、という問題に関わるという点で、本件判断と関連性が深いと思われる。

もちろん、米国はこの貿易制限措置につきセーフガード調査や WTO セーフガード委員会への通報を行ったわけではなく、国家安全保障に対する脅威を除去するための措置として通商拡大法 232 条に基づき発動しており、WTO 協定との整合性に関しては GATT21 条の安全保障例外に依拠することが想定されている（ライトハイザー通商代表も繰り返しこの趣旨の発言をしている）。しかし、本件上級委の説示に従えば、米国の措置がセーフガード措置であるか否かは、米国自身がそれを国内法上どのように位置付けているかという主観的要素により決定されるのではなく、措置の内容をパネル・上級委が客観的に分析した結果として決められることになる。この点、本件上級委が示したセーフガード措置の定義に当てはめれば、まず米国の措置が WTO 協定上の譲許を修正するものであることは明らかである。そして、措置の目的に関しては、米国によれば国家安全保障上の脅威の除去にあるとされるが、鉄鋼・アルミニウムの輸入を制限することが米国の国家安全保障の強化にいかにして結び付くのか、少なからぬ疑問が呈されているところであり、むしろ措置の目的は国内産業の損害の救済にあるという認定がなされる可能性もあると言える（措置の目的の解釈についても当該国自身の性格付けが決定的であるわけではないことは、中国—レアアース事件などの先例で示されている⁷⁾）。

⁷⁾ 伊藤一頼「中国のレアアース・タングステン・モリブデンの輸出に関する措置」平成 26 年度 WTO パネル・上級委員会報告書研究会報告書（2015 年）参照。

ただし、本件上級委は、措置の性質決定においては、最終的にはその措置の特徴を全体として考慮し、どの側面が当該措置にとって最も中核的であるかを明らかにすることが必要であるとも述べているため、仮にセーフガード措置の定義に当てはまるような措置であったとしても、それを上回るような別の特徴があれば、セーフガード措置ではないと判断される余地も残されている。

4. 本件勧告の履行について

前述の通り、本件措置は当初、2017年7月をもって終了する予定であった。しかし、セーフガード協定上、セーフガード措置は8年間まで延長可能とされている。実際、インドネシアは2017年1月18日に本件措置の延長のための調査を開始し、同年6月23日に2020年7月までの措置の延長をWTOセーフガード委員会に通知した⁸。この延長された措置では、追加関税の額は、延長1年目に約2890000ルピア、2年目に2180000ルピア、3年目に1480000ルピアとなっている。それゆえ、この延長された措置に関して、本件勧告の履行が2019年3月27日までに行われなければならないことになる。

⁸ G/SG/N/8/IDN/16/Suppl.2