

「米国—通商拡大法 232 条鉄鋼・アルミ措置」(United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products)(DS544)
(2022 年 12 月 9 日加盟国配布、米国が上訴)

【概要】

小林友彦（小樽商科大学）

I. 事実関係

米国トランプ政権が 1962 年通商拡大法 232 条に基づいて一部の鉄鋼製品とアルミ製品についてそれぞれ 25%と 10%の追加関税を賦課したこと（以下、本件措置と略する）に対し、2018 年 4 月以降に、他の WTO 加盟国によって相次いで WTO 紛争が提起された。本件は、中国が申立国となり、本件措置の GATT1 条・2 条・10 条、およびセーフガード協定(によって詳細化された GATT19 条)との整合性を争った事案である。

パネル手続は 2019 年 1 月から始まり、2022 年 12 月 9 日に、パネル報告書が加盟国配布された。ただし、米国が上訴（いわゆる「空上訴」）したため、DSB 採択はされていない。

II. 主要論点と結論

A. 米国の追加関税措置はセーフガード協定の適用対象となるか

セーフガード協定 11 条 1 項 c 号は、GATT19 条「を除く」規定に「従って」「とろうとし、とり又は維持している」措置にはセーフガード協定が適用されないと定める。この点、特定の規定に従っているか否かは、本件措置が当該他の規定の射程内・所掌範囲内にあるか否かが基準となるのであって、当該他の規定に適合しているか否かは問題としないとした。次に、特定の他の規定「のみ」に従って措置が取られていることまで要求していないとした。その上で、本件措置の設計および適用に関連する諸側面を検討した結果、本件措置は GATT19 条ではなく GATT21 条の射程内にあると性質決定したため、本件措置はセーフガード協定の適用対象外だと結論づけた。

B. 米国の追加関税措置は GATT21 条 b 号 iii によって正当化されるか

21 条 b 号は、自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める」措置をとる裁量を WTO 加盟国に与える一方で、そのような裁量を行行使することが認められる状況を限定列挙する。パネルは、「多角的貿易体制に安定性及び予見可能性を与える」(DSU3.2 条)こと等を旨とする DSU の要請に基づけば、21 条 b 号が全体として自己判断可能(self-judging)であり司法判断不能だという米国の主張を退けた。

また、本件措置が GATT21 条 b 号 iii にいう「戦時その他の国際関係の緊急時」ととられたか否かについて焦点を絞って検討し、「戦」とは武力の行使を特徴とする国家間抗争を指すこと、「国際関係の緊急時」とは重大性や深刻性において少なくとも「戦時」に比肩するものを指し、事態と措置との間の時間的リンクも必要だと判断した。その上で、本件については重大性・深刻性の程度が足りないため、iii によっては正当化できないと結論した。

III. 判断の意義

- DS512 や DS567 といった先例に明示的に依拠することなく、GATT21 条の司法審査可能性や解釈について似通った判断を示したことで、同条解釈の蓄積に貢献した。
- 緊急対応だと銘打った追加関税措置について、セーフガード措置と性質決定できるか（セーフガード協定の規律が及ぶか）否かの判断基準を示した。

**「米国—通商拡大法 232 条鉄鋼・アルミ措置」(United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products)(DS544)
(2022 年 12 月 9 日加盟国配布、米国が上訴)**

【本文】

小林友彦（小樽商科大学）

I. 事実関係

A. 紛争の射程

米国トランプ政権が 1962 年通商拡大法 232 条に基づいて一部の鉄鋼製品とアルミ製品についてそれぞれ 25%と 10%の追加関税を賦課したこと（以下、本件措置と略する）に対し、2018 年 4 月以降に WTO 紛争が相次いで提起された。本件は、中国が申立国となり、本件措置の GATT1 条・2 条・10 条、およびセーフガード協定(によって詳細化された GATT19 条)との整合性を争った事案である。

別々に設置された 9 件のパネル手続が、事務局長が選任した同一の 3 名のパネリストからなるパネルによって、2019 年 1 月から並行して審理される形となった（第 1 回会合は同日開催され、第 2 回当事国会合は事案ごとに 1 週間ほど相前後して開催された）。2022 年 12 月 9 日、①中国を申立国とする本件 DS544 パネル報告書が、②DS552（ノルウェーが申立国）、③DS556（スイスが申立国）、④DS564（トルコが申立国）についての紛争事案についてと同時に加盟国配布された。ただし、4 本の報告書全てについて米国が上訴（いわゆる「空上訴」）したため、DSB 採択はされず、手続は宙吊り状態である。

これら 4 件と同時にパネル手続が進められた案件のうち、⑤DS550（カナダが申立国）と⑥DS551（メキシコが申立国）の 2 件は、パネル構成決定の 4 か月後である 2019 年 5 月に和解が成立して終了した。⑦DS548（EU が申立国）は、本件パネリストと同じ 3 名を仲裁人とする DSU25 条仲裁手続へと 2022 年 1 月に移行したことから、EU からの取下によってパネル手続は終了した¹。この仲裁手続は、両当事国間の合意に基づいて仲裁人決定当初から無期限に中断している。

他方で、⑧DS547（インドが申立国）と⑨DS554（ロシアが申立国）については、パネリストが上述の 4 件（①～④）におけるのと同じ顔ぶれであるだけでなく、米国の第 1 書面と第 2 書面の提出日も同じであり、主たる主張内容もほぼ同じであった。にもかかわらず、パネル報告書が発出されたと比べて手続が遅滞した。DS547 については、2023 年前半までは DS554 と同様に手続が遅滞していたものの、両国間で係属中の複数の WTO 紛争事案についてまとめて和解するとの合意が成立したことから、和解によって終了する旨を記述したパネル報告書が 2023 年 8 月 8 日に発出されて、パネル手続が終了した。これに対し、DS554 については、事態の複雑性や当事国とパネルの間の追加的協議を理由として、パネル報告書の発出には至っていない。

B. 手続の経過

<日程>

- 2018 年 4 月 5 日 協議要請

¹ *United States - Certain Measures on Steel and Aluminium Products - Recourse to article 25 of the DSU*, WT/DS548/19 (21 January 2022).

- 2018年10月18日 パネル設置要請
- 2019年1月25日 パネル構成決定
- 2022年12月9日 パネル報告書の加盟国配布
- 2023年1月26日 米国が上訴通知

<パネリスト> (事務局長による選任)

Elbio Rosselli (パネルの長),² Esteban B. Conejos, Jr.,³ Rodrigo Valenzuela⁴

<第三国参加>

Bahrain; Brazil; Canada; Colombia; Egypt; European Union; Guatemala; Hong Kong, China; Iceland; India; Indonesia; Japan; Kazakhstan; Malaysia; Mexico; New Zealand; Norway; Qatar; Russian Federation; Saudi Arabia; Singapore; South Africa; Switzerland; Chinese Taipei; Thailand; Turkey; Ukraine; United Arab Emirates; Venezuela

C. 申立国の主張

- セーフガード協定に定める手順に従わずにセーフガード措置を発動したため、同協定 2.1 条(および GATT19 条 1 項 a 号)に違反する
- 差別的にセーフガード措置を適用したため、セーフガード協定 2.2 条に違反する
- 損害の認定を適切に行わなかったため、セーフガード協定 4.1 条に違反する
- 因果関係の認定を適切に行わなかったため、セーフガード協定 4.2 条に違反する
- 必要な限度を超えてセーフガード措置を発動したため、セーフガード協定 5.1 条に違反する
- セーフガード協定に定める期間制限に従わずにセーフガード措置を発動したため、同協定 7 条に違反する
- GATT19 条に適合せずにセーフガード措置を発動したため、セーフガード協定 11 条 1 項 a 号に違反する
- セーフガード協定に定める通報・協議を怠ったため、同協定 12 条 1~3 項(および GATT19 条 2 項)に違反する
- 中国製品に対して米国の譲許税率を超える関税を課したため、GATT2 条 1 項 a 号および b 号に違反する
- 最恵国待遇を許与しなかったため、GATT1 条 1 項に違反する
- 関連するすべての法令、判決および決定を一律の公平かつ合理的な方法で実施しなかったため、GATT10 条 3 項 a 号に違反する

II. 主要論点と結論

A. 検討の順序と結論

パネルは、まず GATT2 条 1 項、同 1 条 1 項、同 10 条 3 項、同 19 条の順に、協定整合性を検討した(para. 7.9)⁵。その上で、米国が援用する GATT21 条 b 号によって正当化可能か

² DS302 (ドミニカータバコ輸入) において当事国合意に基づきパネルの長を務めた他、DS394/DS395/DS398 (中一原材料) と DS461 (コロンビア—履物関税) において事務局長が選任したパネルの長を務めた。

³ DS517 (米—中国産 TRQ) において、事務局長の選任によるパネリストを務めた。

⁴ DS553 (亜—パナマ非協力国待遇) において、事務局長の選任によるパネリストを務めた。

を検討した(para. 7.10)。なお、パネル設置後に取りられた措置が検討の対象となるかについても争いがあったものの(para. 7.15)、それが当初措置と密接な連関を有しており、中国によるパネル設置要請においてそのような事後の措置を包含していたことから、パネルの付託事項に含まれると判断した(para. 7.21)。

DSU11 条に基づく客観的検討を行うためには DSU3.2 条および条約解釈に関する慣習法規則に従って解釈する必要があるとした。具体的には、条約法条約に具体化された通り「文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈」(条約法条約 31 条 1 項)し、もしそれによって「解消されない意味の相違があることが明らかとなった場合には、条約の趣旨及び目的を考慮した上、すべての正文について最大の調和が図られる意味を採用」(条約法条約 33 条 4 項)すると確認した(paras. 7.68)。

まず、鉄鋼およびアルミニウムに対する追加関税はそれぞれの産品に対する譲許関税率を超過することから GATT2 条 1 項に違反し(para. 7.47)、一部の国のみ適用除外を認めたことから GATT1 条 1 項に違反するとパネルは判断した(para. 7.59)⁶。ただし、GATT10 条については訴訟経済に基づいて判断を差し控えた(para. 7.61)。

また、本件措置は GATT19 条ではなく GATT21 条に基づいて取られたと性質決定できることから、セーフガード協定 11 条 1 項 c 号にいう適用例外にあたるとして、本件では GATT19 条は適用されないと判断した(para. 7.100)【後述 B.参照】。続いて、GATT21 条 b 号が完全に自己解釈的で司法審査不能か否かをめぐる論点について条約解釈に関する慣習法規則に従って検討し、いずれについても否定的に解した(para. 7.128)。その上で、21 条 b 号 iii によって正当化されるとの米国の主張について検討し、関係状況の重大性や深刻性において「国際関係の緊急時」には至っていないと認定したことから(para. 7.148)、同号によっては正当化できないと判断した(para. 7.149)【後述 C.参照】。

結論として、米国の協定違反があると認定し、措置の是正を求めた。

B. 本件措置の「セーフガード措置」該当性

中国は、米国の本件措置がセーフガード措置に該当し、GATT19 条に違反すると主張した。これに対して米国は、そもそもセーフガード措置に該当しないので、同条は適用されないと主張した。そのため、パネルはまず同条の適用可能性を検討することとした(para. 7.63)。

この点、GATT19 条の細則を定めるものと位置付けられるセーフガード協定において、11 条 1 項 c 号は次のように規定する(注は省略した)。

⁵ これに対し、DS597 (米—香港原産地表示) では、GATT21 条が完全に自己判断可能か否かが主たる争点であることから、まず同条の性質についての検討を先に行うこととした。そして、完全に自己判断可能でないと認定した上で(WT/DS597/R, 7.3 節)、GATT9 条の違反があるか否かを検討し、同条の違反があると認定した(同 7.4 節)。本事案と共通する論点については石川委員によって別途に検討されたため、詳細な分析は省略する。

⁶ なお、同時に発出された他の 3 件の報告書(DS552/DS556/DS564)においては、これらに加えて GATT11 条 1 項の違反も認定された。

Article 11: Prohibition and Elimination of Certain Measures

1. (a) A Member shall not take or seek any emergency action on imports of particular products as set forth in Article XIX of GATT 1994 unless such action conforms with the provisions of that Article applied in accordance with this Agreement.

(b) Furthermore, a Member shall not seek, take or maintain any voluntary export restraints, orderly marketing arrangements or any other similar measures on the export or the import side.^{(3),(4)} These include actions taken by a single Member as well as actions under agreements, arrangements and understandings entered into by two or more Members. Any such measure in effect on the date of entry into force of the WTO Agreement shall be brought into conformity with this Agreement or phased out in accordance with paragraph 2.

(c) This Agreement does not apply to measures sought, taken or maintained by a Member pursuant to provisions of GATT 1994 other than Article XIX, and Multilateral Trade Agreements in Annex 1A other than this Agreement, or pursuant to protocols and agreements or arrangements concluded within the framework of GATT 1994.

第十一条 特定の措置の禁止及び撤廃

1.

(a) 加盟国は、千九百九十四年のガット第十九条に規定する特定の製品の輸入に対する緊急措置がこの協定に従って適用される同条の規定に適合している場合を除くほか、当該緊急措置をとり又はとろうとしてはならない。

(b) 更に、加盟国は、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^(注1、注2)をとろうとし、とり又は維持してはならない。これらの措置には、一の加盟国が単独でとる措置及び二以上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が含まれる。世界貿易機関協定の効力発生の日にとられているこのような措置は、2の規定に従って、この協定に適合させられ又は段階的に撤廃される。

(c) この協定は、千九百九十四年のガット(第十九条の規定を除く。)及びこの協定を除く世界貿易機関協定附属書一 A の多角的貿易協定に従って又は千九百九十四年のガットの枠内で締結された議定書、協定若しくは取決めに従って加盟国がとろうとし、とり又は維持している措置については、適用しない。

パネルによると、セーフガード協定 11 条 1 項 c 号は、GATT19 条およびセーフガード協定の適用が除外される措置の範囲を定めている(para. 7.69)。本件パネルは、第 1 に、本件措置が特定の規定「に従って」(pursuant to)いるか否か決定するにあたっては、英仏西の正文間で意味の相違があることから、「条約の趣旨及び目的を考慮した上、すべての正文について最大の調和が図られる意味を採用」した(para. 7.78)。そして、適用可能性の有無を決めるのが目的であることから、本件措置が当該規定の射程内・所掌範囲内(under the purview)にあるか否かが基準となるのであって、当該規定に適合しているか否かは問題とならないと判断した(paras. 7.73 & 7.79)。

パネルは、第 2 に、本件措置が GATT19 条「を除く」(other than)規定によって「とろうとし、とり又は維持している」(sought, taken or maintained)措置であるか否か決定するにあたっては、特定の他の規定「のみに」(exclusively)従うことまでは要求されていないと示した(para. 7.81)。その上で、セーフガード協定 11 条 1 項 c 号は、前 2 号において同協定の基本原則と適用範囲とを定めた上で、GATT19 条と他の GATT 規定との間の規律の配分・権衡(balance)のために置かれたものと整理し(para. 7.82)、本件措置の設計および適用に関連する諸側面(relevant aspects of the design and application)を検討することとした(para. 7.83)。そして本件措置の発動の経緯を見たとき、本件措置の設計および適用の中心的な側面は国家安全保障への脅威に対応することにあると性質決定したため(paras. 7.96 & 7.99)、本件措置は GATT19 条以外の規定である同 21 条に従って取られたものであるから、GATT19 条およびセーフガード協定の適用対象外だと判断した(para. 7.100)。

C. GATT21 条による正当化の可否

1. 21 条の司法判断可能性

GATT21 条は、以下のように規定する。

<p>Article XXI: Security Exceptions Nothing in this Agreement shall be construed</p> <ul style="list-style-type: none">(a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or(b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests<ul style="list-style-type: none">(i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;(ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;(iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or(c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.
<p>第二十一条 安全保障のための例外 この協定のいかなる規定も、次のいずれかのことを定めるものと解してはならない。</p> <ul style="list-style-type: none">(a) 締約国に対し、発表すれば自国の安全保障上の重大な利益に反するとその締約国が認める情報の提供を要求すること。(b) 締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める次のいずれかの措置を執ることを妨げること。<ul style="list-style-type: none">(i) 核分裂性物質又はその生産原料である物質に関する措置(ii) 武器、弾薬及び軍需品の取引並びに軍事施設に供給するため直接又は間接に行なわれるその他の貨物及び原料の取引に関する措置(iii) 戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置(c) 締約国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基く義務に従う措置を執ることを妨げること。

パネルによると、GATT21 条 b 号の柱書は、「この協定のいかなる規定も、次のいずれかのことを定めるものと解してはならない」(Nothing in this Agreement shall be construed to prevent any contracting party from taking any action)という部分を主節として、それを「締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める」(which it considers necessary for the protection of its essential security interests)という関係節が従属節として修飾する。この関係節部分について各加盟国が自己判断可能(self-judging)な要素を含むことには争いが無いものの、それがどの範囲まで及ぶかが問題となる。柱書(主節と従属節)に続く i から iii の各号(分詞節)については、英文では「利益」(interest)にかかるか「措置」(action)にかかるか判然としないものの、仏文と西文の文法構造も合わせ読むと、「措置」にかかると解釈するのが適当であり(para. 7.112)、その点については当事国間で争いはない(fn442)。

米国は 21 条 b 号は柱書から i から iii の各号まで通貫する単純関係節(single relative clause)という文法構造をなすと主張するものの⁷、従属節は主節にぶら下がる(subordinate)性質を有しているところ(para. 7.117)、本条において、各分詞節は、従属節中の語ではなく主節中の語(「措置」)にかかる(para. 7.118)。とは言え、21 条 b 号の解釈にあたっては、文法構造のみに依拠するのではなく、条約の有効的解釈の原則に則って用語の通常の意味を明らかにする必要があるとパネルは判示した(para. 121)。

⁷ これに対してスイスは、第三国参加した本件(DS544)のみならず DS597 でも(WT/DS597/R, para. 7.41)、自らが申立国となった DS556 でも、21 条 b 号を結合分詞節(a coordinated participial clauses)と解するべきだと主張した。

パネルによると、21 条 b 号は、自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認められる措置をとる裁量を WTO 加盟国に与える一方で、そのような裁量を行使することが認められる状況を限定列挙している(para. 7.122)。このような性質を有する本条について司法判断可能か否かは明文規定がないものの、それについては本条の文言それ自体および「多角的貿易体制に安定性及び予見可能性を与える」(DSU3.2 条)こと等を旨とする DSU の要請に基づいて判断することとなる(para. 7.125)。当事国は起草過程その他の資料も援用したものの、それらの資料は本件の想定について明確な指針を示すものではなく、むしろ条文解釈に関するパネルの結論を支持するものと位置付けられる(7.127)。結論として、21 条 b 号が全体として自己判断的であり司法判断不能だという米国の主張は採用できないと判示した(para. 7.128)。

2. 21 条 b 号 iii による正当化可能性

パネルは、まず、他の規定に基づく義務に違反すると認定された措置が GATT21 条 b 号の射程内で取られたか否かを検討した。本件措置は同号 iii によって正当化されうると米国が主張したことを踏まえて、iii にいう「戦時その他の国際関係の緊急時に執」(taken in time of war or other emergency in international relations)られたか否かについて焦点を絞って検討した(fn479)。パネルによると、「戦」(war)とは武力の行使を特徴とする国家間抗争を指し(para. 7.138)、それを含む「国際関係の緊急時」とは、重大性や深刻性において「戦時」に少なくとも比肩するもの(at least comparable)である必要があり、そのことは DSU の仏文と西文の DSU において“grave”という表現が用いられていることから支持される(para. 7.139)。そして、それらの事態「に執」られた(taken in time of)とは、事態と措置との間の時間的リンクが存在することを指している(para. 7.140)。また、21 条 b 号に基づいて執られる措置は、その関係節において示されているように「重大な」(essential)、つまり高いレベルの安全保障上の利益に関係するからこそ許容される(妨げられない)のであって、そのような範囲確定機能を持つ分詞節であることも、パネルにとっての指針となとした(para. 7.141)。

この点、米国は(1)対象製品の過剰輸入による国内製品の排斥、(2)その結果としての国内産業の経済的厚生への悪影響、(3)対象製品の国際的な過剰生産を背景事情として挙げたものの、前 2 者はそもそも国内要因であり、「国際関係」に関わるものではないため、21 条 b 号による正当化には資さない(para. 7.146)。また、3 点目についても、国家間のハイレベル対話や G20 グローバル鉄鋼フォーラムの論点になった等の事情はあるものの、重大性・深刻性の程度において、「緊急時」にあたるまでは示されなかったと判断した(para. 7.148)。それゆえ、1 条 1 項と 2 条 1 項の違反を 21 条 b 号 iii に基づいて正当化することはできないと結論づけた(para. 7.149)。

III. 判断の意義

A. 本件パネル報告書の、今後の GATT21 条解釈への影響について

パネルは、安全保障例外を援用しさえすれば WTO の実体的・手続的規律の射程外に置かれるという米国の DSU 解釈を認めなかった⁸。解釈の補的手段として 1947 年 GATT の起草過程に依拠する試みも、引き続き成功していない⁹。そのため、21 条全体が自己解釈可能

⁸ GATT21 条の文法構造と文脈について、米国が主張したような単一の関係節として捉えることを否定する理由付けは、DS597 パネル報告書においても詳細になされた。

⁹ なお、本件では付録(appendix)において起草過程を検討したけれども条文解釈に影響しないとパネルが判断した。これに対し DS597 では、そもそも検討する必要もないとされた。

だとの主張が認容される余地はさらに減ったと言える。20 条と同様に、積極的抗弁として被申立国が主張立証する責任を負うものとの位置付けが確立していくものと予測される。とはいえ、その後も米国は自己判断可能だとの主張を維持しているし¹⁰、進行中の紛争処理制度改革に関する非公式協議の論点でもあることから、今後の行方は流動的である。

ただし、積極的抗弁と位置付けて、客観的認定のための要素の明確化を進めれば足りるというわけではない。まず、ハイブリッド戦争等、「戦時」の形態そのものが多様化・曖昧化する傾向があり、それに加えて「その他の国際関係の緊急時」の定義を設けるのは、容易ではない。また、GATT21 条を援用するにあたって、b 号ではなく a 号を援用して、続く b 号の援用の根拠となる利益の重大性や「緊急時」の存在に関する情報提供や説明を拒絶するという戦術を取る余地もある。この点について、DS597（米—香港原産地表示）のパネルは、なぜ特定の情報の提出が a 号にいうところの安全保障上の重大な利益に反することになるのか説明する義務が課されると示唆したものの(WT/DS597/R, fn138)、その根拠が十分に示されたわけではない。また、b 号についての解釈と平仄を合わせて a 号を解釈するならば、a 号はその全体が自己判断可能となりうる。もしそうだとすると、a 号の方が援用しやすいことから GATT21 条の解釈に抜け道・迂回路を設けることとなり、いくら b 号について客観的で精緻な解釈を確立したとしても、その意味が減殺される恐れがないだろうか。

もちろん、a 号によって可能になるのは情報提出を拒むことにとどまり¹¹、それ自体で積極的抗弁として特定の措置を正当化するのに十分なわけではない。とはいえ、21 条 a 号に基づく情報不提出によって援用国が不利益を被る（積極的抗弁としての b 号に基づく主張に関する証明の負担は変わらず、証拠が不十分だと評価される）と解釈するとすれば、a 号の機能は相当に限定されることとなる。そのような解釈は、b 号の解釈と平仄が合うだろうか。条約の有効的解釈の原則に即して、21 条全体について包摂的な解釈を確立することが求められる。

B. GATT21 条 b 号 iii における「国際関係の緊急時」の解釈について

本件パネル報告書の示した判断は、DS512、DS567、DS597 事件のパネル報告書と並んで、「国際関係の緊急時」の解釈の明確化のための基盤整備に貢献する意義がある。ただし、各パネルが提示した解釈の根拠や射程、他の 3 件のパネルが示した定義等との整合性の取り方については、整理・精緻化を必要とする。なお、「戦時」の多面性についての認識は DS597 パネルも示したものの(WT/DS597/R, fn421)、多くの面で国家間関係が決裂していても一部では協力が維持されるという状況はありうるため、同パネルの示した指針を用いたとしても、決裂があった（ありそう）か否かについては、難しい総合的判断をパネルが迫られることとなる。また、「戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」における「その他」(other)について、戦時に「少なくとも比肩する」重大性や深刻度であることを要すると本件パネルが解釈したことの根拠をどのように説明するのかが、明瞭ではない。例外規定は狭く解釈するのが自然だとしても、具体的な基準を設けうるかは難問である。なお、仏文や西文における“grave”という文言は、本件パネルはあくまで補助的に用いるのみであり、それに依拠して結論を導いたわけではない¹²。

¹⁰ Hannah Monicken, “Members hope WTO dispute settlement reform text will ‘change the incentives,’” *Inside US Trade’s Daily Report*, 2023 WLNR 39008464, 14 November 2023.

¹¹ 個人資格のパネリストから構成される WTO パネル手続においては、国内裁判手続における in-camera review のような方法を採用することに対して、加盟国の合意を得づらと思われる。

¹² 複数の正文間の解釈の調整については条約法条約 33 条 4 項に準拠して判断するところ(上述 II.A, パネル報告書 para. 7.68)、セーフガード協定 11 条 1 項に関する判断(上述 II.B, パネル報告書 para. 7.78)や司法判断可能性に関する判断(上述 II.C.1, パネル報告書 para. 7.112)においては

なお、本件パネルは、GATT21 条 21 条 b 号の i から iii までのうち、iii に限定して検討した(fn479)。そのため b 号の i や ii についても同時に援用された場合、iii についての解釈とどのように平仄を合わせるかが今後の課題として残された。軍事施設への供給のため「間接的に」(indirectly)なされる「その他の貨物及び原料」(other goods and materials)の取引「に関する」(relating to)措置まで包含する b 号 ii の方が、正当化のために用いるにあたって証明の負担が小さそうであることはかねてから指摘されており、もしそのような形で利用することを許容するのであれば、それが迂回路・抜け道として使われる恐れがある¹³。

C. パネル報告書における、GATT21 条解釈先例(DS512 と DS567)への言及の欠如について

本件パネル報告書の条文解釈や結論は、DS512 や DS567 のパネル報告書との間に多くの共通点を有する。その一方で、GATT21 条解釈に関して上記 2 先例に言及するのは脚注 226・脚注 479・脚注 516 のみであり、しかも、いずれも条文解釈等に関する本件パネル判断を補強するために用いるのではなく、パネルの裁量事項や個別事案ごとの対応の仕方について述べるのに限られた。なお、DSB で採択された DS512 パネル報告書と未採択のまま取り下げられた DS567 パネル報告書とで、形式面で区別しているようには見受けられない。

GATT21 条以外の規定の解釈を示した過去のパネル報告書であって、当初手続で上訴されることなく DSB 採択されたものは本件パネル報告書においても多数引用されている¹⁴。それゆえ、必ずしも上級委員会報告書のみを依拠するという姿勢だとは思われない。また、本件パネル報告書の第 7 章（「判断」部分）において、GATT21 条以外の解釈をめぐって紛争当事国の間に意見の相違がある論点については、本件パネルの判断を補強するという目的で過去のパネル報告書や上級委員会報告書が用いられている箇所もある¹⁵。このような点から見て、DS512 と DS567 のパネル報告書への言及の少なさは際立っている。

これら 2 件判断の取扱いからは、GATT21 条に直接関わる過去のパネル判断の影響をできるだけ減らし、本件パネルがあらためて審理し解釈を示そうとする姿勢を見てとることができる。もちろん、そのような姿勢をとる背景として、上記 2 判断への不満を明瞭に示していた米国への配慮があったのかは不明である。言うまでもなく、パネルは個別の事案の処理を本務とするのであって、先例拘束性はない。この建前からすると、先例を引き合いに出さないことそれ自体に支障があるわけではない。他方で、本件においてそこまでの慎重姿勢（他の箇所では頻繁に先例を引用していることとの間の顕著な差異）が必要だとする理由がパネルによって説明されているわけでもない¹⁶。GATT21 条に限らず、加盟国の裁量の幅を

3 つの正文間の相互関係を詳細に検討したのに対し、GATT21 条 b 号解釈に関する判断においては、結論を述べた後に補足的に言及するにとどまる。

¹³ この点、DS597 パネル報告書においては、GATT21 条 b 号の i と ii の対象範は iii の対象範囲と密接に関連しており、条文解釈にも影響することが示唆された(WT/DS597/R, para. 7.301)。

¹⁴ たとえば、Japan – Film 事件(DS44)、Indonesia – Autos 事件(DS54)、US – Section 301 Trade Act 事件(DS152)、Dominican Republic – Import and Sale of Cigarettes 事件(DS302)、Colombia – Ports of Entry 事件(DS366)、EC – IT Products 事件(DS375)、US – Poultry (China) 事件(DS392)、Dominican Republic – Safeguard Measures 事件(DS415)、Indonesia – Chicken 事件(DS484)、Russia – Tariff Treatment 事件(DS485)、Russia – Railway Equipment 事件(DS499)、US – Ripe Olives from Spain 事件(DS577)がある。なお、履行確認手続において上訴されずに採択されたパネル報告書として、Australia – Salmon (Article 21.5 – Canada) 事件(DS18)も挙げられている。

¹⁵ たとえば、脚注 240 や脚注 266、脚注 285、脚注 337、脚注 338、脚注 352 を参照。

¹⁶ DS597 では、本件とは対照的に、条約解釈の基本原則についても DS512 の分析方法に留意することを明らかにした。具体的には、DSU3.2 条に基づいて適用すべき条約解釈に関する慣習法

制約するパネル判断について、空上訴によって DSB での採択を妨害されることが続けば、WTO 紛争処理制度への信認がさらに低下するのみならず、同条各号についての詳細な解釈をいくら示そうとしても、徒労となる恐れがある。他方で、上訴されないような内容の判示に留める誘因がパネリストに生じるとすれば、明確・客観的な法解釈が損なわれる恐れもある。非違反手続や、DSU5 条・同 25 条等に規定された非争訟的な方法(代替的紛争解決: ADR)との相互補完関係の整理を含め、WTO 紛争処理手続におけるパネル手続の機能の再定位のために、多面的な検討が必要とされる。

D. DS544 と並行して追行されたパネル手続との間の異同について

上述(I.A)の通り、DS544 を含む 4 件については 2022 年 12 月にパネル報告書が加盟国配布されたのに対し、これらとほぼ同時に進行していた DS554 (ロシアが申立国)では、いまだにパネル報告書が発出されず、係属中である。DS554 における 2020 年 4 月 17 日の米国第 2 書面からは特段別異の法的論点があるようには見受けられないため、具体的な主張立証の内容は不明であるものの、紛争当事国の間で個別に政治的な妥協を模索しているものと見られる。

また、米国は、DS544 を含む 4 件のパネル報告書の全てについて、2023 年 1 月 26 日に上訴通知したところ、そのうちスイスとノルウェーが申立国となった 2 件についてのみ、米国はあっせん・仲介・調停のような ADR や非違反申立の利用可能性について検討するよう勧奨した¹⁷。紛争処理の選択肢に関して、このような違いが生じる背景として、それぞれの申立国との間でどのような意思疎通がなされたのかは、別途に情報収集と検討を要する。

E. 第三国参加したロシアの主張への米国の応答について

なお、DS554 の提出書面において米国は、第三国参加したロシアが米国の解釈とは反対にパネルによる客観的審査可能性を主張したことについて、DS512 や DS475 においては GATT21 条を自己判断可能でかつ司法審査不能だと主張したことと不整合だと批判している¹⁸。とはいえ、別事案の別パネル手続において、必ずしも主張内容の整合性や一貫性が求められるわけではない。

規則は、条約法条約 31 条、32 条、及び 33 条に具体化されているとした上で、同 31 条 1 項に沿って検討するにあたっては、申立国や第三国参加国によって依拠された DS512 における分析方法についても、事実関係や法的論点の違いがあることを念頭に置きつつも留意すると判示した(WT/DS597/R, paras. 7.32 & 7.33)。

¹⁷ WT/DS552/16 および WT/DS556/14 を参照。

¹⁸ *United States – Certain Measures on Steel and Aluminum Products (DS554) - First Written Submission of the United States of America*, June 12, 2019, para. 8: “The United States deeply regrets that Russia has sought to advance claims against a U.S. national security action. Russia in the past has not only recognized that Article XXI(b) is self-judging, and its invocation is non-justiciable, but has taken the same position as the United States when Russian essential security actions were at issue.” See also *United States – Certain Measures on Steel and Aluminum Products (DS554) - First Substantive Meeting of the Panel with the Parties Closing Statement of the United States*, 8 November 2019, para. 2: “As we have noted, in two other disputes over the past two years, Russia has commented on the authority reserved to Members under Article XXI(b), and the timing of Members’ actions under Article XXI.1 We agree with these prior statements by Russia and we suggest there is no principled reason for Russia to take a different position here.”

F. その後のパネル手続における扱われ方: 攻守逆転の DS558 事件

中国は、米国による追加関税への対抗措置として、2018年に米国製品に対して追加関税を発動した。これについて、攻守所を変える形で米国が提訴した事案(DS558)においては、本件パネル報告書の発出後の2022年12月(パネル報告書の説明部分の発出と同日、中間報告書の発出の5か月前)に両紛争当事国の意見が聴取された上で¹⁹、2023年8月にパネル報告書が発出された。そこでは、GATT21条にいう国家安全保障の解釈に関して、本件パネル報告書の判断に同意するとの判断が示された²⁰。2023年12月時点で、本件パネル報告書が他のパネル報告書において引用された唯一の例である。

ただし、中国の措置のGATT違反が認定されたことを不服として、中国はDS558パネル報告書について、発出された翌月に空上訴した²¹。これに対して米国は、2023年9月のDSB会合において、同パネル報告書への好意的評価を示した²²。具体的には、232条措置がGATT19条3項a号のために取られたわけではないのでセーフガード措置に当たらないこと、むしろGATT21条に基づくものであること、それゆえ中国による一方的な代償措置の発動も認められないことに触れた²³。

以上

[参考文献>(*姓のアルファベット順)]

阿部克則 (2024)「ポスト・グローバリゼーションにおける安全保障例外条項—GATT/WTO体制の歴史的展開から見た—考察—」*フィナンシャル・レビュー*155号 80-104頁

James Bacchus, “The Black Hole of National Security: Striking the Right Balance for the National Security Exception in International Trade,” *Cato Institute Policy Analysis*, No. 936, 9 November 2022, <https://www.cato.org/policy-analysis/black-hole-national-security#>

¹⁹ Report of the Panel, *China — Additional Duties on Certain Products from the United States*, WT/DS558/R, 16 August 2023, under appeal, para. 1.15.

²⁰ WT/DS558/R, para. 7.118: “Finally, the Panel notes that the characterization of the Section 232 measures under the Agreement on Safeguards was previously examined by the panel in *United States – Steel and Aluminium Products (China)*. As noted above, the Panel sought the parties’ views on the findings in that panel report concerning the applicability of the WTO safeguards regime to the Section 232 measures and on the relevance of those findings for this Panel’s analysis, in response to which both parties emphasized this Panel’s duty under Article 11 of the DSU. Following its examination of the Section 232 measures, the Panel concurs with the findings of the panel in *United States – Steel and Aluminium Products (China)* that “the United States’ determination of a threat to its national security under Section 232 is a central aspect of the measures with respect to their legal characterization as being sought, taken, or maintained pursuant to Article XXI of the GATT 1994”. Based on the Panel’s understanding of Article 11.1(c) and the relevance of domestic legal status and WTO notifications for the characterization of measures under that provision, the Panel also concurs with that panel’s treatment of the same considerations” (footnotes omitted).

²¹ *China - Additional Duties on Certain Products from the United States - Notification of an appeal by China under article 16 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)*, WT/DS558/8, 20 September 2023, p. 1.

²² *Dispute Settlement Body - Minutes of meeting - Held in the Centre William Rappard on 19 September 2023 - Chairman : H.E. Mr Petter Ølberg (Norway)*, WT/DSB/M483, 19 September 2023, para. 8.1.

²³ 本事案と共通する論点については関根委員によって別途に検討されたため、詳細な分析は省略する。

- 福永有夏 (2023) 「544 鉄鋼アルミ追加関税措置(中国申立て)」 Researchmap 個人ページ:
https://researchmap.jp/blogs/blog_entries/view/514202/d8fa051a3f411b11f89733f83d6479da?frame_id=1026212
- 川瀬剛志 (2022) 「米国・鉄鋼及びアルミ追加関税事件パネル報告—WTO 体制と経済安全保障への示唆—」 経済産業研究所:
https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/183.html
- 川瀬剛志 (2023) 「米国・香港原産地表示要件事件パネル報告—価値外交がもたらす人権の安全保障化と WTO 体制—」 経済産業研究所:
https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/184.html
- Emilie Kerstens and William Alan Reinsch, “Straight to Rebalancing? Non-violation Nullification or Impairment Claims for National Security Measures,” *Center for Strategic and International Studies*, 8 August 2023,
<https://www.csis.org/analysis/straight-rebalancing-non-violation-nullification-or-impairment-claims-national-security>
- Stephen Kho, Yujin McNamara, Sarah Kirwin and Brooke Davies, “The Conundrum of the Essential Security Exception: Can the WTO Resolve the GATT Article XXI Crisis and Save the Dispute Settlement Mechanism?,” *Geneva Graduate Institute CTEI Working Paper*, 2 November 2023, <https://repository.graduateinstitute.ch/record/301872>
- Warren Maruyama and Alan Wm. Wolff, “Saving the WTO from the National Security Exception,” *Petersen Institute of International Economics Working Paper Series*, 23-2, May 2023, <https://www.piie.com/publications/working-papers/saving-wto-national-security-exception>
- Mona Paulsen (2023), “If I were an Appellate Body. Post 1.”, *International Economic Law and Policy Blog: Expert commentary on the law, politics and economics of international trade and investment*. <https://ielp.worldtradelaw.net/2023/01/if-i-were-an-appellate-body-post-1.html>
- Giorgio Sacerdoti, “The WTO and Its Dispute Settlement System in 2022: From the First Appellate Arbitrations to the Unsuccessful Invocation of the Security Exception,” *The Italian Yearbook of International Law Online*, 32(1), 399-416.
- 関根豪政 (2023) 「FTA における安全保障例外条項の展開」 東京大学未来ビジョン研究センター:
<https://ifi.u-tokyo.ac.jp/ssu-report/14592/>
- Alexandr Svetlicinii and Xueji Su, “Walking on Thin Ice: Balancing Trade and Security Interests at the WTO,” *OpinioJuris*, 30 March 2023,
<http://opiniojuris.org/2023/03/30/walking-on-thin-ice-balancing-trade-and-security-interests-at-the-wto/>
- Tania Voon, “Testing the limits of WTO security exceptions,” *East Asia Forum*, 14 June 2023,
<https://www.eastasiaforum.org/2023/06/14/testing-the-limits-of-security-exceptions/>