

**中国－米国からの製品に対する追加関税
パネル報告書 (DS558)**

関根豪政（横浜国立大学）

概要

1. 事実関係の概要

- 中国は、2018 年 3 月 8 日に米国が、同国の 1962 年通商拡大法第 232 条に基づいて鉄鋼及びアルミニウム製品に対する関税を引き上げることを公表したことを受けて、同年 3 月 23 日に、当該措置はセーフガード措置であると認定し、セーフガード協定第 8 条 2 項を根拠に、同等の譲許等の停止を実施した。
- これに対して米国が、自国の措置を中国は誤ってセーフガード措置として性格づけたことから、セーフガード協定に基づく協議を行う根拠はないとしつつ、DSU 及び GATT 規定に基づいて WTO 手続に付託したのが本件である。

2. 主要論点と結論

- A) 米国が中国の措置の違反を主張するに際して、GATT 第 19 条及びセーフガード協定によって正当化されないということを主張せずに、GATT 第 1 条及び 2 条非整合性を主張したことで、DSU 第 6 条 2 項違反が認定されるか
→ GATT 第 19 条やセーフガード協定違反の申立てを含む必要はない (para. 7.33)
- B) GATT 第 1 条及び 2 条、並びに、GATT 第 19 条及びセーフガード協定について、どのような順で分析を行うか
→ 第 19 条 3 項(a)号及びセーフガード協定第 8 条 2 項の適用可能性から検討することが論理的である (para. 7.58)
- C) 米国の措置のセーフガード措置該当性が認められるか否かに拘わらず、争点の中国の措置にはセーフガード協定第 8 条 2 項が適用されるか
→ 根底にセーフガード措置がなければ第 8 条 2 項等は適用されない (paras. 7.72 and 78)
- D) 米国の第 232 条措置は、セーフガード協定第 11 条 1 項(c)号にいう第 19 条を除く GATT に「従って」とられた措置として、セーフガード協定の適用対象外となるか
→ 他の GATT 規定に「従って」とられた措置の判断においては、当該 GATT 規定に整合的であるかについては問題としない (para. 7.98)、そして、米国の措置は GATT 第 21 条を法的な基礎としている (para. 7.112)
- E) 中国の追加関税措置に対して、セーフガード協定第 8 条 2 項及び GATT 第 19 条 3 項(a)号が適用されるか
→ 米国の第 232 条措置はセーフガード協定の適用対象外であることから、中国の措置にそれらの条文は適用されない。よって、GATT 第 1 条及び第 2 条の適用は停止されることはない (paras. 7.119-120)

F) 米国による GATT 第 1 条 1 項違反の主張は認められるか

→ 米国原産以外の製品について与えられる利益が米国産品に即時かつ無条件に許与されていないことから、当該条項との非整合性が認定される (para. 7.138)

G) GATT 第 2 条 1 項(a)号及び(b)号違反は認められるか

→ 中国の追加関税措置では、123 の関税品目において中国の譲許表記載の関税をこえた通常の関税が賦課されていることから、ともに非整合性が認定される (paras. 7.156-157)。

3. 判断の意義

- 本件は、米国の第 232 条措置に対抗的な中国の措置（中国はセーフガード協定に基づくリバランス措置と位置付け）が争点とされており、本件の基礎にある米国の第 232 条措置自体の協定整合性が争われた米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件（DS544）と表裏の関係にある。
- 本件パネルは、中国のリバランス措置へのセーフガード協定の適用の前提として、米国の第 232 条措置がセーフガード措置に該当することの確定が必要になるとした。そしてその作業の際、セーフガード第 11 条 1 項(c)号の適用として、争点の措置が、GATT 第 19 条及びセーフガード協定以外の規定に従って採用された措置であるか否かの検証が求められるが、当該措置が他の協定規定と整合的であることまでは求められないと判断した。このこと自体は妥当（「従って (pursuant to)」の文言からは協定整合的であることが絶対ではない）のように思われる。
- しかし、本件パネルによる第 232 条措置のセーフガード措置該当性の検討に際しては、「第 232 条措置が GATT 第 21 条に基づく措置か」という点への偏重が見られ、「セーフガード措置に該当しないか」という検討が少ないとの疑問もわく。本件の米国の措置はセーフガード措置と位置付ける余地もあり、そのような判断を下すことに過度に慎重になる必要もないと言える。
- セーフガード協定第 8 条 3 項は、即時のリバランス措置をセーフガード協定非整合性を根拠に認めるため、リバランス措置の発動根拠となる「セーフガード措置」の範囲はある程度の広さを有する（協定違反となるようなセーフガード措置も含まれる）ことを示唆する。
- 米国の措置のセーフガード措置該当性が否定されたため、中国のリバランス措置のセーフガード協定整合性は議論されなかったが、当該措置も協定違反となる可能性はあった。
- 本件は、DS544 事件との一貫性も確保しつつ、客観的な分析を重視するバランスの取れた判断となっているように見受けられる。
- 本件や、一連の鉄鋼及びアルミニウム製品を巡る米国とその他の国の対立は、セーフガード措置の在り方について再考させる契機になると言える。

**中国－米国からの製品に対する追加関税
パネル報告書 (DS558)**

関根豪政（横浜国立大学）

I 事案の概要

中国は、米国が 2018 年 3 月 8 日に、同国の 1962 年通商拡大法第 232 条に基づいて鉄鋼及びアルミニウム製品に対する関税を引き上げることを公表したことを受けて、同年 3 月 23 日に、当該措置はセーフガード措置であると認定し、4 月 2 日に同等の譲許等の停止（いわゆるリバランス措置）を実施した。これに対して米国が、自国の措置を中国は誤ってセーフガード措置として性格づけたことから、セーフガード協定に基づく協議を行う根拠はないとしつつ、DSU 及び GATT 規定に基づいて WTO 手続に付託したのが本件である。

II 紛争の概要

1. 手続の概要

日程：

- ・ 2018 年 7 月 16 日 協議要請
- ・ 2018 年 10 月 18 日 パネル設置要請
- ・ 2019 年 1 月 25 日 パネル設置
- ・ 2019 年 9 月 19 日・20 日 第 1 回パネル会合
- ・ 2022 年 3 月 15 日・16 日 第 2 回パネル会合¹
- ・ 2023 年 8 月 1 日 当事国に報告書の送付

パネリスト：

Mr William Ehlers（議長）、Mr Cristian Espinosa Cañizares、Ms Mónica Rolong

第三国参加：ブラジル、カナダ、エジプト、EU、グアテマラ、インド、インドネシア、日本、カザフスタン、メキシコ、ニュージーランド、ノルウェー、ロシア、シンガポール、南アフリカ、スイス、台湾、タイ、トルコ、ウクライナ、ベネズエラ²

¹ 第 2 会合は当初は 2020 年 6 月 25 日・26 日に予定されていた。しかし、COVID-19 の影響により、開催が遅延。最終的に第 2 回会合はオンラインで開催。

² 本件においてはカナダ等により拡大第三国権利が主張された。かかる権利の付与に関して、中国が賛成し、米国が反対している中で、パネルは、紛争当事国の合意がないこと、そして適正手続の関係から、当該権利を付与しないとした。その際、通常の第三国参加や、それらの国々が他の関連紛争において被申立国として参加していることで十分に自己の見解を示す機会が与えられているとも付言している（paras. 1.17-19）。

2. 争点の措置と申立国の主張

2.1. パネルの判断の対象となる措置

中国は7種類³128 関税コードについて追加関税を賦課し、そのうちの120については15%、それ以外については25%の関税を賦課したため、これらが争点の措置とされた (para. 2.8-9)。また、その後に「他の追加関税」として、中国は、2018年7月6日に81の、同年8月23日に1の関税品目について25%の追加を、そしてその内の20と10の関税品目について同年9月24日に10%と5%の追加を行っていた (paras. 2.10-11)。

2.2. 申立国の主張

米国は中国の追加関税措置が GATT 第1条1項、2条1項(a)号、そして第2条1項(b)号に違反すると主張した (para. 3.1)。

III パネルの判断

1. DSU 第6条2項違反

中国は米国がパネル設置要請において、中国の追加関税が GATT 第19条及びセーフガード協定によって正当化されないということを主張せずに、GATT 第1条及び2条非整合性を主張したため、法的基礎についての簡潔な要約を提供しなかったとして、第6条2項違反を主張し、パネルに先決的な判断を行うことを要求した (para. 7.1)。それに対してパネルは、かかる主張は実質的な論点に緊密に関係することから、先決的な判断ではなく、報告書の中で検討することとした (para. 7.2)。

パネルはまず、DSU 第6条2項は、パネル設置要請が「違反していると主張されている対象協定の規定と、申立てられている措置が明確に連結していなければならない」とし、それはパネル設置要請が、被申立国が抗弁を用意する適正手続を確保するためであるとした (paras. 7.20-21)。他方で、パネル設置要請には申立国が違反と考える理由を示す「主張 (arguments)」を詳述する必要はなく、かかる「主張」は意見書において展開されることになることも述べ (para. 7.22)、特定の規定がパネル設置要請において言明されていれば、当該規定が紛争において適用され関連すると考える申立国の意思は合理的に仮定できるとした (paras. 7.23-24)。

実際の中国の主張の検討に際して、パネルは、第6条2項が求めるパネル設置要請は「問題を明確に提示するために十分なもの」であり「正しい」ものである必要はない、そしてそれは申立国に「問題」を画定する裁量を許与していることを意味する。正しい法的根拠を提示したか否かはむしろ、本案で検討されるべきものであり、パネル設置要請の十全性を否定する要因とはならないとした (paras. 7.27-28)。かかる前提に基づいてパネルは、本件において、米国が中国の措置が GATT 第1条及び第2条に違反したと主張したのに対して、中国がそれはセーフガードの枠組で検討されるべきと主張したという両者間の齟齬については、DSU 第11条の任務を遂行する中でパネルが解決する必要がある（よって、以降の各セクションで論ずる）も

³ 具体的には、①生果実、ドライフルーツ、ナッツ製品、②ワイン、③変性エチルアルコール、④アメリカ人参、⑤シームレス鋼管、⑥豚肉製品、⑦アルミニウムスクラップ。

のであると捉えた (para. 7.29)。さらに、中国が、EC－特惠関税事件において授權条項を特定することが求められたことを引証したことについては、パネルは、当該事件において上級委員会は授權条項の「特別」性と紛争の「固有な状況」に応じてかかる判断を行っていることを強調した (paras. 7.31-32)。

以上を受けてパネルは、DSU 第 6 条 2 項は米国に対して GATT 第 19 条やセーフガード協定違反の申立てを含む必要はないと結論付けている (para. 7.33)。

2. 関連条文の適用可能性

本件において米国が、セーフガード協定第 8 条 2 項及び GATT 第 19 条 3 項(a)号に関する中国の主張を検討する前に GATT 第 1 条及び第 2 条の検討を行うべきと主張したことに対して、中国が、セーフガード協定第 8 条 2 項についての検討が先に行われるべきで、第 8 条 2 項が適用しないと認定されたら初めて GATT 第 1 条及び第 2 条が検討されるべきと主張したことから、パネルは以下のような、関連対象協定の適用可能性についての評価、分析の順序についての議論を経て、措置の具体的な判断を行っている。

2.1 関連対象協定の適用可能性についての評価

パネルは、米国が GATT 第 1 条及び第 2 条を援用した一方で、中国が同第 19 条 3 項(a)号及びセーフガード協定第 8 条 2 項を援用し、かつ、両国がこれらの条項の適用可能性について拡大的な主張を行ったことを受けて、DSU 第 7 条 2 項を踏まえると、これらの規定が全て「関連」規定として検討対象になるとした (para. 7.51)。そして、米国が提起した GATT 第 1 条及び第 2 条の主張は、中国が提起した規定との関係を決定しないで検討すると、紛争当事国間の紛争事項を看過することになり、DSU 第 11 条が言う紛争解決機関 (DSB) の補佐として機能しないことになる (para. 7.52)。ただし、パネルは、DSU 第 11 条及び第 7 条 2 項がパネルに適用対象となる規定を決定することを要求するとしても、判断を行うことができるのは米国のパネル設置要請に記載されている規定のみである (よって、GATT 第 19 条 3 項(a)号とセーフガード協定第 8 条 2 項についてはそれらの規定の適用可能性の決定に必要な範囲のみで検討する) とした (para. 7.53)。

2.2 分析の順序

パネルはまず、DSU をはじめとする各関連協定において、本件の争点の検討の順序を示す規定がないことから、パネルには、DSU の任務の範囲で分析の順序を決定する裁量があることを確認した (para. 7.55)。パネルは、GATT 第 19 条 3 項(a)号が「この協定に基く実質的に等価値の譲許その他の義務…の適用を停止する」を認めること、同様にセーフガード協定第 8 条 3 項も「〔GATT〕に基づく実質的に等価値の譲許その他の義務…の適用を停止すること」を認めることから、セーフガード措置の適用により一時的に譲許等の停止を実施する加盟国は、同時に GATT の関税等に関する規定の適用を受けないことを意味すると捉えられ、第 19 条 3 項(a)号及びセーフガード協定第 8 条 2 項の適用可能性から検討することが論理的であるとした (paras. 7.57-58)。そして、それは同時に、GATT 第 1 条及び第 2 条についての暫定的な判断

が、第 19 条 3 項(a)号等についての判断により無意味なものとなることを避けることもできるとした (para. 7.59)。

2.3 セーフガード協定第 8 条 2 項及び GATT 第 19 条 3 項(a)号の解釈

パネルは、セーフガード第 8 条 2 項は、「〔セーフガード〕措置をとっている加盟国の貿易について…実質的に等価値の譲許その他の義務…の適用を停止することができる」とすることから、当該条項における権利はセーフガード措置の悪影響のリバランスを図るためにのみ認められると理解されると同時に、当該条項が設けるいくつかの要件は他の加盟国が適用するセーフガード措置に依拠するものと捉えられるとした (paras. 7.65-66)。また、セーフガード協定第 8 条が繰り返し「セーフガード措置」という表現を用いていることは、第 8 条 2 項の直接的な文脈は、そこで規定される権利と手続においてセーフガード措置の存在が必要条件であることを下支えするとした (para. 7.67)。加えて、第 8 条 2 項の重要な文脈を構成する第 11 条 1 項 (a)号は、「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」に限ってセーフガード措置をとることを認めていること、同(b)号が自主的な輸出規制を廃止することを求めていること、(c)号が GATT 第 19 条以外の規定に基づく措置については適用されないことを規定しており、第 8 条 2 項で認められる譲許等の停止の権利の根底にある措置の性質を明記している (paras. 7.68-71)。これらを踏まえると、第 8 条 2 項の適用可能性の検討においては、根底にある措置がセーフガード措置であると特定することが必須の分析ステップになるとパネルは認定した (para. 7.72)。

加えて、パネルは、セーフガード協定の前文の第 2 段落が「セーフガードに対する多数国間の管理を再び確立し並びにその管理を回避する措置を撤廃する必要がある」ことを認識していることは、措置の性質に応じて異なる扱いがなされることを意味し、そのような区別がセーフガード協定の構造や論理の中心をなすとした (para. 7.73)。以上より、第 8 条 2 項は、譲許等の停止の実施の権利を、他の加盟国による「セーフガード措置」を条件にしていると結論付けた (para. 7.74)。

また GATT 第 19 条 3 項(a)号に関してパネルは、当該条項は「措置 (the action)」がとられたことを譲許等の停止の権利の条件としていることから、セーフガード措置第 8 条 2 項と同様にセーフガード措置の存在が必要条件と理解されたとした (para. 7.75-76)。

中国が、セーフガード協定第 8 条 2 項について、根底にセーフガード措置が存在しているか否かに拘わらず、争点の措置には第 8 条 2 項が適用されるが、セーフガード措置が存在しないと、それに対応した措置は違反であると捉えたことについてパネルは、第 8 条 2 項等の実行の引き金となるのはセーフガード措置の存在であり、根底にセーフガード措置がなければ第 8 条 2 項等は適用されないとして、否定的な態度を示した (paras. 7.77-78)。また、中国が、第 8 条 2 項の適用の要件としてセーフガード措置の存在が求められるのであれば、WTO パネルによってセーフガード措置の存在が認定されないと譲許等の停止が認められなくなると主張した点については、第 8 条が常に WTO パネルによる確定を要するのではなく、セーフガード措置の適用が争われない場合も考えられるとした。ただし、本件においては、セーフガード措置の有無が争点とされており、かつ、紛争処理手続が開始されている、あるいは、当事国の見解の不一

致が各規定の決定に関するものであるという背景があり、その場合にはパネルによる客観的な評価が必要であるとした (paras. 7.79-80)。これらよりパネルは次に、米国が採用した措置のセーフガード協定における評価の検討に移行するとした (para. 7.81)。

2.4 中国の追加的関税措置へのセーフガード協定第 8 条 2 項等の適用可能性

米国の関連する措置は、「アルミニウムの輸入を調整する」措置及び「鉄鋼の輸入を調整する」措置（以下、第 232 条措置）とされるところ、中国が、第 232 条措置は争点の措置ではないため、当該措置を検討することなく、中国の追加関税措置がセーフガード協定第 8 条 2 項等に照らして評価されるべきと主張したこと (paras. 7.82-83) に対してパネルは、第 8 条 2 項等の適用可能性はセーフガード措置が適用されていることに依拠するのであるとする先の判断を再確認した上で、以下で、第 232 条措置をセーフガード協定に沿って検証するとした (para. 7.84)。

中国は、第 232 条措置がセーフガード協定でいう「セーフガード措置」に該当すると同時に、同措置が自主的輸出制限に該当して同協定第 11 条 1 項(b)号の規律対象になると主張した。それに対して米国は、第 232 条措置は第 11 条 1 項(c)号が適用され、最終的にセーフガード協定が適用されないことになると主張した (para. 7.85)。これを受けてパネルは、争点は第 232 条措置が第 11 条 1 項(c)号に含まれる措置であるか否かとして、その検討を行った (para. 7.86)。

2.4.1 セーフガード協定第 11 条 1 項(c)号の解釈

最初にパネルは、セーフガード協定第 11 条 1 項(c)号の「この協定は、…適用しない」とすることは、GATT 第 19 条以外の GATT 規定に基づいてとられた措置を除外 (carve out) して、セーフガード協定の適用範囲を明確に制限しようとするものであるとした (para. 7.89)。次に、「従って (pursuant to)」については、それがセーフガード協定内で多様な意味で用いられていることを指摘しつつ、第 11 条 1 項(c)号においては解釈に関する国際法上の慣習的規則に依拠して評価するとした (para. 7.90)。そして、第 11 条 1 項(c)号の「従って」は、第 19 条以外の GATT 規定と整合的であることも含むとする中国の見解は支持されないとした (para. 7.91)。その際、「適合している (conforms with)」との表現を用いる第 11 条 1 項(a)号や、「適合させられ (into conformity with)」と表現する同条 1 項(b)号を見ると、関連規定との適合性を求める場合にはそれが明示的に行われる（同様の結論は仏語や西語の条文からも導かれ、とりわけ仏語はより一層それが明確になっている）ことを強調した (paras. 7.92-94)。パネルはこの点をより広い文脈からも説明しており、まず、セーフガード協定第 1 条が「セーフガード措置の適用のための規則を定める」と定める一方で、GATT 第 19 条以外の GATT 規定やセーフガード協定以外の附属書 1A の協定についてはセーフガード協定によって規制される事項ではないため、そのことは第 11 条 1 項(c)号の解釈においても考慮される必要があるとした (para. 7.95)。また、第 11 条 1 項(a)号及び(b)号はそこに記されている形態の措置の WTO 整合性を確保することであり、第 11 条 1 項(c)号で除外される措置の WTO 協定整合性の確保ではないことから、やはり第 19 条以外の GATT 規定に措置が適合しているかを問題とすることを許容する解釈はセーフガード協定の目的と焦点とは相容れないものと言えるとした (para. 7.96)。加えて、解釈の補足的な手段となる起草過程の議論を参照しても、初期の条文案は他の GATT 規定と整合的

であることを求めるような表現を含んでいたものの、それが後に、第 11 条 1 項(c)号に限って現在の表現に置き換えられたことから、パネルの解釈が支持されたとした (para. 7.97)。以上より、パネルは、第 11 条 1 項(c)号においては、「〔他の GATT 規定〕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」が GATT 規定に整合的であるかについては問題としないと結論付けた (para. 7.98)。

パネルは中国が、第 11 条 1 項(c)号の解釈に際して「第 19 条の規定を除く」GATT 規定に従った措置が一定のセーフガード措置として一定の特徴を備えたものであるか否かを検討することを示唆しているとする主張を行ったことに対しては、「第 19 条の規定を除く」という表現は、措置が他の GATT 規定を法的な基礎としているかを決定することを第 11 条 1 項(c)号は要請しているとしてそれを支持しない姿勢を示した (para. 7.99)。また中国が、パネルの判断は第 11 条 1 項(a)号の適用を縮小することになると懸念を示したことについては、パネルの解釈はそのような効果は持たず、第 11 条 1 項(c)号に含まれる措置をセーフガード協定の対象から除去することは、セーフガード協定が基礎とする「〔GATT〕の基本原則」(セーフガード協定前文)の下での加盟国の権利を保全する上で有益であるとして、主張を否定した (para. 7.100)。以上を受けて、次にパネルは、米国の第 232 条措置が第 19 条以外の GATT 規定に従ってとっている措置に該当するかを検討するとした (para. 7.101)。

2.4.2 米国の第 232 条措置がセーフガード協定の適用対象から除外されるか

米国は、第 232 条措置は GATT 第 21 条を根拠にするアルミニウムと鉄鋼の輸入制限であり、第 19 条以外の規定に従って採用された措置であると主張したのに対して、中国は、同措置のデザイン、構造、期待される運用を考慮すると米国の主張は否定されるということを、国内の根拠法、措置発動前の調査報告書の内容、そして措置の規定する法的文書などに依拠しつつ主張した (para. 7.102)。

パネルはまず、米国の措置について、当該措置が 1962 年通商拡大法第 232 条に基づくもので、商務長官により調査が行われ、大統領が輸入の調整を実施するという構造となっていることを確認した上で、今回争点となっている措置も 2017 年 4 月に商務長官によって調査が開始され、その結果として、米国内のアルミニウム及び鉄鋼産業の財政状況や商業市場での競争状況へのリスクが、自国の防衛上及び不可欠なインフラ上の必要性を充足する能力を危機にさらすことになると結論付けられており、かつ、それに基づいて大統領が、①アルミニウムと鉄鋼の輸入に対する 10%及び 25%の追加従価関税、②特定の国への適用の除外、③特定の国からの「割当待遇 (quota treatment)」の導入、④関税や割当から特定のアルミニウム及び鉄鋼輸入を除外することを決定する権限を商務長官に付与することを内容とする複数の宣言を発出するに至った経緯があると認定した (paras. 7.104-106)。追加関税は大統領布告 9704 号及び 9705 号により賦課され、その目的が、国内のアルミニウム及び鉄鋼を援助し、それらの製品についての外国産品への依存を下げることで、国内産業が重要な産業及び国内の防衛に必要な供給を維持できることの確保とされたこと、そしてそれらの布告が、国家安全保障の観点から脅威としないことを認定した国に対しては例外としたこと等を認定した (para. 7.107-108)。さらに、米国による関税及び例外の適用は第 232 条措置のデザインと期待される運用を明確化するもの

であり、布告第 9704 号と第 9705 が、国家安全保障の観点からアルミニウム及び鉄鋼の輸入状況を審査し、その結果を受けて修正等が行われること、措置の対象となる製品の範囲についてもそれらが防衛上及び基幹インフラの観点からの調査の結果に従って賦課されるといった要素は、国家安全保障目的であることを示すと認定した (para. 7.109-110)。以上より、上記の第 232 条措置の特徴は、米国がアルミニウム及び鉄鋼の輸入の上昇水準から生ずる安全保障への脅威に対処することを意図及び期待していることを証明するとした (para. 7.111) ⁴。さらにパネルは、米国による物品の貿易に関する理事会への通報や、セーフガードに関する委員会に提出した文書⁵等を踏まえて、米国の措置が GATT 第 21 条を法的な基礎としていると認定した (para. 7.112)。

パネルは中国が、国内の法的基盤は措置の性質を把握する上で決定的な要素でないと主張したことについては、それに合意するとしつつも、本件においては措置の性格は関連する規定であるセーフガード協定第 11 条 1 項(c)号の文脈で検討する必要がある、そのことを踏まえると国内の法的基盤や通報内容は争点の措置の法的根拠を検討する上での関連する証拠を形成すると認定した (para. 7.113)。また、中国が、第 232 条措置の採用時に実施された調査はセーフガード協定第 2 条及び第 4 条についての調査に相当すると主張したことに対しては、それらは米国の安全保障を損なうかという観点から国内産業の経済的厚生を考慮したものであったとして否定した (paras. 7.114-115)。パネルは追加的に、第 232 条措置が、停止中の設備の再稼働、閉鎖した製鉄炉や製鋼所の再開、技能の維持、そして生産量の維持又は拡大を目指す商務長官の勧告の実施を伴うことも、安全保障への脅威があると決定していることを示す一要素になると認定した (para. 7.116)。その他の中国の主張は第 232 条措置が GATT 第 21 条の要件を充足するか否かという点に着目するものであり、それらについては、セーフガード協定第 11 条 1 項(c)号で検討されるのは措置が第 19 条以外を根拠とした措置であるか否かであり、各規定に整合的であるか否かは問題とはされないとしたパネルの判断を再度確認するとした (para. 7.117)。最後にパネルは、米国－鉄鋼及びアルミニウム製品（中国）事件におけるパネルが、第 232 条措置の法的な性格に関して、安全保障への脅威があると認定した米国の決定が中心的な要素であると認定したことについて同意するとした (para. 7.118)。

以上よりパネルは、第 232 条措置に対してはセーフガード協定が適用されないことから、同協定第 8 条 2 項及び GATT 第 19 条 3 項(a)号の権利は認められない（すなわち、中国の追加関税措置にはそれらの規定は適用されない）と結論付けた (para. 7.119)。

3. 米国による GATT 第 1 条 1 項違反の主張

パネルは中国が、中国の追加関税措置に対する GATT 第 1 条 1 項の義務は、セーフガード措置第 8 条 2 項に基づいて「停止」されているとする主張の基礎となるセーフガード措置は存在しないと再確認した上で、米国の第 1 条 1 項違反の主張に対するそれ以外の中国による反論は

⁴ 加えてパネルは、第 232 条において、国内当局に国防長官と協議を行うことを求める規定が設けられていることも、第 232 条措置が安全保障目的であることを補強すると認定した。

⁵ パネル報告書では、中国によるセーフガード協定に基づく協議要請に対して、米国が第 21 条を基礎とした措置であることを示した返答文書 (G/SG/168) が参照されている。

示されていないとしたものの、DSU 第 11 条が求める客観的な評価を実施するという観点から米国の主張について検討を行わずに支持することはできないとして、以下のような検討を行った (paras. 7.127-129)。

判断に際して、パネルは従来の判断基準、すなわち、①措置が第 1 条 1 項の適用対象となるか、②輸入品が第 1 条 1 項でいう同種の產品に該当するか、③措置が他国原産の產品すべてに対して「利益、得点、特権又は免除」を与えるか、④利益等が他の加盟国原産の產品すべてに「即時」かつ「無条件」に許与されていないか、の 4 つの考慮要素に沿って判断するとした (paras. 7.130-132)。

パネルは最初の点に関して、中国の追加関税措置が「いずれかの種類の関税及び課徴金で、輸入若しくは輸出について若しくはそれらに関連して課され」る税措置と認定するのに十分な事実が揃っているとして、その該当性を肯定した (paras. 7.133-134)。第 2 の点についてパネルは、これまでの WTO の紛争処理において、もっぱら原産国を理由に產品間を区別する措置については產品間の同種性が推定されるという判断が下されてきたことを踏まえて、米国産の產品にのみ追加的に課税する中国の措置からは、米国の產品と追加関税の対象とならない他国からの產品との間に同種性があると推定されるとした (para. 7.135)。第 3 の点については、米国以外の国からの產品については関税を引き上げずに低い関税が適用されるという「利益」が与えられていること、そして最後に、米国產品だけが追加関税の対象とされていることから低関税という利益が「即時かつ無条件に」許与されていないとした (para. 7.136-137)。よって、GATT 第 1 条 1 項違反が認定されるとした (para. 7.138)。

4. 米国による GATT 第 2 条 1 項(a)号及び第 2 条 1 項(b)号違反の主張

米国による GATT 第 2 条 1 項(a)号及び(b)号違反の主張についても、中国が同様に第 2 条の義務の適用が「停止」されたものであるとのみ主張し、かかる主張が第 1 条 1 項の議論と同様に否定されることから (para. 7.145-146)、第 2 条 1 項違反とする米国に対する有効な中国の反論は存在しない状況となったが、パネルは DSU 第 11 条に沿って客観的な評価を行うとした (para. 7.147)。

パネルは最初に、中国の追加関税措置が「通常の関税」に該当するかについて検討し、中国の措置が現在適用されている基礎関税に追加されて適用されることを明示していること等から、それを肯定する判断を示した (paras. 7.152-155)。次に、譲許表に定める関税を「こえる」関税が適用されているかという点については、米国が提示した譲許税率と関税待遇とを比較した証拠を踏まえて、128 の関税品目中 123 について譲許表をこえていると認定した⁶(para. 7.156)。以上より、第 2 条 1 項(b)号違反が認定され、それは必然的に同項(a)号違反も構成するとされた (paras. 7.157-159)。

⁶ 残りの 5 品目については、譲許表をこえた課税は行われていないとされた。

5. 結論及び勧告

以上よりパネルは、

- a. 中国の追加関税措置に対してはセーフガード協定第 8 条 2 項及び GATT 第 19 条 3 項(a)号は適用されない。よって、GATT 第 1 条及び第 2 条の適用は停止されることはない。
- b. 米国による GATT 第 1 条 1 項違反の主張については、米国原産以外の製品について与えられる利益が米国産品に即時かつ無条件に許与されていないことから、当該条項との非整合性が認定される。
- c. GATT 第 2 条 1 項(a)号及び(b)号違反の主張については、中国の追加関税措置では、123 の関税品目において中国の譲許表をこえた通常の関税が賦課されていることから、ともに非整合性が認定される。

よって、パネルは中国に措置を GATT 整合的なものとすることを勧告するとした (paras. 8.1-3)。

IV. 解説

1. 措置の背景と本判断の意義

本件では、米国の第 232 条措置に対する中国の対抗的な措置（中国はセーフガード協定に基づくリバランス措置と位置付け）が主題となった。本件は、米国の第 232 条措置の協定違反を争った事例（米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件⁷）と表裏の関係にある事件となる。

米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件は GATT 第 21 条の解釈適用が注目された事案であるが、当該事件においても中国は米国の措置はセーフガード措置であると主張しており、本件と同様にセーフガード措置該当性が否定されていた。第 232 条措置についてそれが実質的にセーフガード措置に該当するとする見解を示したのは本件の当事国である中国に限らず、EU⁸、日本⁹等も同様の姿勢を示していた¹⁰。その意味では、米国の第 232 条措置をセーフガード措置と捉えるのは多数的な見解であった。これらの見解を否定する判断を示したのが、米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件であり、本件となる。セーフガード措置とも、他の協定規定（本件であれば GATT 第 21 条）に基づく措置とも捉えられる本件措置について、セーフガード関連規定においてどのように理解すべきかという点を示したことに、本件を含む一連の事例の先例的

⁷ Panel Report, *United States – Certain Products on Steel and Aluminium Products (China)*, WT/DS544/R, circulated on 9 December 2022, not yet adopted.

⁸ WTO Council for Trade in Goods, Committee on Safeguards, “Immediate Notification under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of Proposed Suspension of Concessions and Other Obligations Referred to in Paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards, European Union” G/L/1237, G/SG/N/12/EU/1, 18 May 2018.

⁹ WTO Council for Trade in Goods, Committee on Safeguards, “Immediate Notification under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of Proposed Suspension of Concessions and Other Obligations Referred to in Paragraph 2 of Article 8 of the Agreement on Safeguards, Japan” G/L/1240, G/SG/N/12/JPN/4, 22 May 2018.

¹⁰ その他、ロシア、トルコ、インドもリバランス措置を通報している。

意義が存在する。

2. 米国の措置（第 232 条措置）の性質論

本件においてパネルは、セーフガード第 8 条 2 項及び GATT 第 19 条 3 項(a)号に基づくリバランス措置の協定整合性の審議に際して、前提となるセーフガード措置が存在していることが必要であると説示し、米国の第 232 条措置のセーフガード措置該当性を検討した。また、その際に、セーフガード第 11 条 1 項(c)号は、GATT 第 19 条及びセーフガード協定以外の規定を根拠に採用された措置であるか否かを争点としているのであり、当該措置が他の協定に整合的であることまでは求めていないとする判断を示した¹¹。そして最終的に、米国の措置は GATT 第 21 条に基づく措置であるとして、セーフガード措置該当性を否定した。

これらの判断のうち、セーフガード協定第 11 条 1 項(c)号の「従って (pursuant to)」の文言からは、協定整合的であることまでは求められないと判断した点は妥当のように思われるが¹²、本件パネルの実際の措置の分析は、米国の第 232 条措置が GATT 第 21 条の範疇に収まるかとの点の分析に偏重しており、(実質的に) セーフガード措置に該当するか否かの分析とバランスを欠く印象を受ける。例えば、中国は「措置がセーフガード措置としての特徴を一定程度備えたものであるか否かについての検討を伴う必要がある」とする主張を行ったが、パネルはその必要性を否定している¹³。この点についてパネルは、第 11 条 1 項(c)号の「第 19 条の規定を除く」の表現は、措置が他の GATT 規定を法的な基礎としているかを決定することを要請していると述べるのみで、やや説得性を欠く。実質として第 19 条の適用対象となる場合が含まれないとする明確な理由を示していないものと思われる。とりわけ、セーフガード措置は GATT 上の他の措置と排他的な関係にあるわけではなく、複数の条文に跨る性質を有する措置となることも考えられる¹⁴。換言すると、争点の措置が GATT 第 19 条と他の条項下の措置としての性質の双方を有していると、後者が肯定されることのみを根拠にセーフガード措置第 11 条 1 項(c)号が適用される（セーフガード協定の適用が排除される）ことになってしまう。セーフガード協定第 11 条 1 項(c)号の議論においては「セーフガード措置としての性質を有するか否か」（すなわち、「第 19 条の規定を除く」に該当するか否か）の議論は「他の条項の規定に該当するか否

¹¹ 同様の判断は、米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件でも示されている。Panel Report, *US – Steel and Aluminium Products (China)*, *supra* note 7, para. 7.73-7.79. また、中国－米国追加関税事件後に公表されたトルコ－米国追加関税事件も、この争点に関して、前者とほぼ同内容の判断を示している。Panel Report, *Turkey – Additional Duties on Certain Products from the United States*, WT/DS561/R, circulated on 19 December 2023, not yet adopted.

¹² 例えば、有限天然資源の保全を目的とする措置として GATT 第 20 条によって正当化されると目論んで実施した関税引き上げ措置が、第 20 条で正当化できずに違反となったとしても、それは GATT 第 19 条以外の措置とされよう。ただし、「従って」の表現からは、他の規定に表面的に依拠しているような措置は、「従った」措置に該当しないように思われる。

¹³ Panel report, para. 7.99.

¹⁴ ある措置が他の WTO 協定に「従って」とられた措置か否かの判断が容易ではないことの指摘として、Sykes, A. O., *The WTO Agreement on Safeguards: A Commentary* (Oxford University Press, 2006), p. 250.

か」と同じく重要な観点と捉えられる。第 19 条以外の規定に該当するか否かという論点が当該条項の核になるとしても、第 19 条の措置に該当するか否かの分析も含めながら判断されるべきではないだろうか¹⁵。

仮に、セーフガード措置に該当するか否かがより仔細に検討されていたとしたら、パネルの結論と異なるものが導かれるのであろうか。これまで、争点とされている措置のセーフガード措置該当性が争点となった事例はいくつか存在する。ドミニカ共和国－セーフガード措置事件では、パネルは、次のような要素に基づいてセーフガード措置該当性を検討した。すなわち、①GATT における義務が停止されたか、②輸入の増加に起因する重大な損害から国内産業を救済するという目的を有しているか、③GATT 第 19 条やセーフガード協定に基づく手続の結果か、④セーフガード委員会にセーフガード措置として通報されたかという点である¹⁶。これに対して、インドネシア－鉄鋼製品事件の上級委員会も同様の判断基準に依拠したが¹⁷、上記の①と②について重視し、③と④については同等のウェイトを置かなかったと評価されている¹⁸。さらに、インドネシア－鉄鋼製品事件では、国内法での措置の性格付けも考慮要素として取り上げているが（以下、この点を⑤とする）、上記の③と④に類した位置づけがなされている¹⁹。

この過去の実例に照らして本件を考えると、上記①該当性は、米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件で実際に GATT 第 1 条及び第 2 条違反が認められていることから肯定されうるのであり²⁰、②についても一定程度肯定される²¹。というのも、米国の措置は、輸入増加による国内産業への影響が考慮されたうえで措置が導入されているためである²²。そうすると、過去の上

¹⁵ 「従って」が協定適合的な措置であることを要しないとすパネルの判断が支持されたとしても、第 11 条 1 項(c)号は、他の GATT 規定に整合的な措置に対してセーフガード協定が適用されないことを確約することも目的とする規定である（「従って」の表現も規定適合であることを内包する表現であり、「沿って」といった表現とは異なる）と理解されることから、争点の措置が他の GATT 規定に違反する措置の場合には、セーフガード措置としての性質とのバランスで判断することを要請すると理解することも妥当のように思われる。

¹⁶ Panel Report, *Dominican Republic – Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric*, WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R, WT/DS418/R, adopted on 22 February 2012, para. 7.89. 本稿のように 4 つの要素として捉えるのは Pierola-Castro の整理に基づく。Fernando Pierola-Castro, *WTO Agreement on Safeguards and Article XIX of GATT: A Detailed Commentary* (Cambridge University Press, 2022), p. 11.

¹⁷ Appellate Body Report, *Indonesia – Iron or Steel Products*, WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R, adopted on 27 August 2018, para. 5.60.

¹⁸ Pierola-Castro, *supra* note 16, p. 12.

¹⁹ Appellate Body Report, *Indonesia – Safeguard on Certain Iron or Steel Products*, *supra* note 17, para. 5.60.

²⁰ Panel Report, *US – Steel and Aluminium Products (China)*, *supra* note 7, para. 7.149.

²¹ ②に関して、措置がセーフガード措置としての法的性格を有しているかを検討する上で、全ての発動条件を充足している必要はないとする姿勢を上級委員会は見せている。Appellate Body Report, *Indonesia – Iron or Steel Products*, *ibid.*, para. 5.62.

²² USDOC, “The Effect of Imports of Steel on the National Security”, 11 January 2018 (hereinafter *The Effect of Imports of Steel*), pp. 27-57; USDOC, “The Effect of Imports of Aluminum on the National Security”, 17 January 2018 (hereinafter *The Effect of*

級委員会がやや重要性を下げたとも言える③から⑤が、本件でセーフガード措置該当性を否定する根拠となる。すなわち、セーフガード措置のための手続が用いられていない、WTO セーフガード委員会に通報されていない、そして、国内法でセーフガード措置と性格付けられていない、という点になろう。

ところで、セーフガード協定第 11 条 1 項(c)号が問題とする GATT 第 19 条以外の WTO 協定規定に従ってとられる措置が、根拠規定に整合的であることまでは求められないとすると、反対の「第 19 条に従った措置」についても同様のことが言えるか。「従って (pursuant to)」の文言は、第 19 条に基づく措置についても及ぶ構造となっており、また、第 11 条 1 項(c)号が「第 19 条に従ってとられた措置」にセーフガード協定が適用されることを確証する規定でもあると捉えられるのであれば、第 11 条 1 項(c)号でいう「第 19 条に従った措置」についても条文に整合的なことは必須ではないと把握される²³。そうであるならば、本件では上記②が明確にセーフガード協定に沿っていないなくとも（換言すれば、協定に非整合的な形で輸入増加や重大な損害が認定されていたとしても）、①及び②を根拠としてセーフガード措置と認定される余地があったと捉えられる²⁴。

以上に基づく、本件においてパネルはセーフガード措置と認定することもできた可能性がある²⁵。穿った見方をすると、かかる結論を下さないために、第 232 条措置が GATT 第 21 条に基礎づけられたかという点に分析の重心を置いたとも捉えられる²⁶。本件においては、セーフガード措置としての性質を一定程度有するとしつつも、措置の性質としては安全保障を目的としたものと捉えることがより適切であるとする論理構成は難しかったのであろうか²⁷。

Imports of Aluminum), pp. 84-106.

²³ 英文規定は“ This Agreement does not apply to measures sought, taken or maintained by a Member pursuant to provisions of GATT 1994 other than Article XIX …”とされており、“pursuant to”は GATT 第 19 条以外と（反対解釈的に）第 19 条の双方の規定に係る文章となっている。このように解しないと、セーフガード協定は GATT 第 19 条に整合的な措置しか適用できない協定となってしまう。

²⁴ Lee はパネルの判断と同調的な見解を示しており、米国の鉄鋼及びアルミ製品の評価はセーフガード協定で求める調査とは異なるとするが（Lee Y.-S., “Are Retaliatory Trade Measures Justified under the WTO Agreement on Safeguards?”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 22, No. 3 (2019), p. 455）、セーフガード協定が協定に非整合的な措置も射程に含むことから、セーフガード協定の適用排除の根拠にはならないと思われる。さもなければ、表面上は異なる目的を有する調査とすることでセーフガード協定の適用を回避することができてしまう。

²⁵ EU－鉄鋼製品セーフガード措置事件では、鉄鋼の過剰生産が想定とは異なる形で拡大することは「事情の予見されなかった発展」に該当しうるとする判断が示された。Panel Report, *European Union - Safeguard Measures on Certain Steel Products (Turkey)*, WT/DS595/R, adopted on 31 May 2022, para. 7.101.

²⁶ DS544 事件においては、GATT 第 21 条の検討が含まれるため、同第 19 条該当性の議論において第 21 条に基づく措置としての性質が検討されたとしても理論的な不自然さは感じないが、本件のように第 19 条該当性が正面から争点となると、第 21 条該当性が多く検討されることに違和感を覚える。もちろん、これは DS544 事件と本件の判断の一貫性を保つためにもやむを得ない側面があるのも事実であろう。

²⁷ インドネシア－鉄鋼製品事件で上級委員会は、措置のどの側面が最も中枢をなすのかという点を

なお、仮に第 232 条措置がセーフガード措置に該当し、GATT 第 19 条等に違反したとしても、それを更に GATT 第 21 条で正当化することはできると言える²⁸。煩雑にはなるが、本件においてセーフガード協定違反を認めた上で、GATT 第 21 条によって正当化できるのであれば、リバランス措置を認めないとする論理構成も可能である。すなわち、セーフガード措置として認めたとしても、第 21 条の問題に帰結させることはできるのである。

3. 即時リバランス措置を巡る議論

本件では中国はセーフガード協定第 8 条 2 項を根拠に自国の措置が正当化されることを主張している。この点、本件パネルは当該条文の細部に踏み込むことなく（第 11 条 1 項(c)号該当性を根拠に）、同措置の第 8 条 2 項該当性を否定している。たしかに、第 8 条 2 項は「セーフガード措置により影響を受ける輸出加盟国は」譲許等の停止を実施できるとするため、前提となるセーフガード措置が存在しなければリバランス措置の適用条件は充足しないように思われる。しかしながら、本件において中国は即時のリバランス措置を導入しているため、背景には、第 8 条 3 項でいう①セーフガード措置が輸入の絶対量の増加の結果としてとられていないこと、又は、②セーフガード協定違反が存在することになる。特に②が存在することに注目すると、セーフガード協定第 8 条の議論においてはセーフガード措置のみが対象となるのではなく、セーフガード協定に違反するセーフガード措置も射程に含まれるのである。すなわち、第 8 条 2 項でいう「セーフガード措置」には、違反となるセーフガード措置も含まれるのであり、その射程は広く捉えられることになる。その意味でもやはり、パネルが米国の措置が GATT 第 19 条以外の規定に従った措置であるかとの点に専ら注力し、本件の措置が「実質的にセーフガード措置と捉えられるか否か」を検討しなかったことに釈然としないところがある。

今回の即時リバランスに際して中国は、上記①の輸入の絶対量での増加を根拠とする²⁹。仮に米国の第 232 条措置のセーフガード措置該当性が認められたとすると、輸入増加の有無をリバランス措置発動国（本件で言えば中国）がどのように決定することが認められるかが争点となる。中国のリバランス通報文書によると「直近の 3 年間（2014-2016 年）における絶対的な増加」が欠如しているとする記述はあるものの、そこでは根拠となるデータは提示されていない。絶対的な輸入量の増加については、原則的にはセーフガード措置発動国に求められるものと類した分析が求められると考えるのが合理的と言える³⁰。よって、中国が認定した 3 年間

認識する必要があると説く。Appellate Body Report, *Indonesia – Iron or Steel Products*, *supra* note 17, para. 5.64. 本件においては、セーフガード措置該当性が認められるが、安全保障の確保のための措置としての性質が最も中枢をなすと捉える論理となるのではないか。

²⁸ US Inside Trade, “Indonesia-Vietnam ruling could hint at WTO view of Section 232”, 21 August 2018、川瀬剛志「米国 1962 年通商拡大法 232 条発動に対するリバランス措置の正統性－WTO 協定による一方主義禁止の射程－」上智法学論集第 62 巻 2・3 号（2019 年）62 頁。

²⁹ WTO Council for Trade in Goods, Committee on Safeguards, “Immediate Notification under Article 12.5 of the Agreement on Safeguards to the Council for Trade in Goods of Proposed Suspension of Concessions and Other Obligations Referred to in Article 8.2 of the Agreement on Safeguards”, G/L/1218, G/SG/N12/CHN/2, 3 April 2018, p.1.

³⁰ 川瀬・前掲注 28、53 頁。ただし、セーフガード協定第 8 条 3 項は「輸入の絶対量の増加の結果

における絶対的な増加の欠如の分析がそれに適合するものと捉えられるのであれば、中国のリバランス措置が認められることになろう³¹。

もっとも米国は、鉄鋼については7年（2011年から2017年）を³²、アルミニウムについては4年（2013年から2016年）を³³、輸入傾向の分析期間としたのに対して、中国は両者について直近の3年とする。セーフガード協定は、輸入の増加傾向を決定する上で根拠とする期間の長さについて何ら規定しない³⁴。よって、期間決定の権限は原則的にはセーフガード措置発動国にあると言えるが、過去の判断においては、調査期間は「近い過去であるべき」とされ³⁵、かつ、調査期間は国内産業の状態についての適切な結論を導く上で「十分に長い」ことが示されてきた³⁶。これらからは、米国の7年という期間設定は直ちに違反するものとは言えず、中国の3年間という決定は、米国の期間設定が違反と認定されない限り、劣後する決定ということになろう³⁷。詳細なデータがないため明確な結論は下せないが、米国の措置のセーフガード措置該当性が肯定されたとしても、中国のリバランス措置のセーフガード協定整合性が認められなかった可能性もある³⁸。

としてとられたもの」を求めるのみで、損害との関連性は問題とされない（第2条1項とは完全には同一ではない）ため、輸入量の増加それ自体については、より簡素で客観的（定量的）な分析で十分と考えられる。

³¹ 製品の分類については、セーフガード措置発動国が一定の分類を行っていれば、リバランス措置発動国もそれに依拠して輸出増の認定が必要と考えられる。製品の画定についてセーフガード措置発動国に（協定の範囲内であれば）裁量が認められるとする立場として、Panel Report, *Dominican Republic – Safeguard Measures*, *supra* note 16, para. 7.181. See also, Panel Report, *EU – Safeguard Measures on Steel (Turkey)*, *supra* note 25, para. 7.53.

³² USDOC, *The Effect of Imports of Steel*, *supra* note 22, p. 28. ただし、2017年については推計値（10月までの記録を1年間の記録に換算）。

³³ USDOC, *The Effect of Imports of Aluminum*, *supra* note 22, p. 65. ただし、2017年の1月から10月までの動向も適宜考慮されている。

³⁴ Panel Report, *United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, WT/DS248/R, WT/DS249/R, WT/DS251/R, WT/DS252/R, WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R, WT/DS259/R, adopted on 10 December 2003, para. 10.159.

³⁵ Appellate Body Report, *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R, adopted on 12 January 2000, fn. 130.

³⁶ Appellate Body Report, *United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R adopted on 16 May 2001, fn. 88.

³⁷ アルゼンチン－履物事件においては、「十分に最近、十分に突然、十分に急激、そして十分に相当」な増加が求められると判断されたため、中国が最近の3年間に着目することは「最近」と捉えられる面もあるが、米国－ラム肉事件では、最近のデータのみをより全体的な動向から切り離して分析することは好ましくないとする判断が示されている。Appellate Body Report, *Argentina – Footwear*, *supra* note 35, para. 131; Appellate Body Report, *US – Lamb*, *supra* note 36, para. 138.

³⁸ 米国の輸入増加の認定も精密性に欠けるため、結局のところセーフガード協定に整合的ではないとして、リバランス措置が認められる潜在性もある。なお、中国のリバランス措置の手続的違反性については、川瀬・前掲注 28、50 頁。

4. 先例性（一貫性）と客観的分析の関係

解説の冒頭でも述べたように、本件は米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件と対をなす事例である³⁹。よって、2つの事例の中で判断に著しい齟齬が生ずると、紛争解決の観点からは望ましいとは言えない状況が生まれることになる。この点、実際の両事件のパネル判断は相当に一貫性があると言え、2つの判断を巡って大きな混乱が生まれることはないと言えよう。パネリストが完全に異なるため、異なる判断が示されても不思議ではないが、2つの事例のスケジュールが近似しており当事国等は一貫した主張を行いやすかったこと、WTO 事務局が有効に機能していること等の要素が一貫的な判断を実現させた要因と考えられる。

他方で、パネリストが異なり、紛争の主題が異なるなかで、あまりにも整合的な判断が下されることは逆に、独立した紛争処理手続としての意義に疑義を抱かせる。そのことを意識してか、本件パネル報告書も米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件との整合性を重視するような記述は見られず、第 232 条措置のセーフガード措置該当性の判断の最後に米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件のパネル判断との整合性に言及する程度に留まっている⁴⁰。そこに至るまでの分析においては、当事国の主張や証拠に基づいた客観的な分析がなされており、一貫性については特別な配慮がされていない。その背景には、米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件のパネル報告が採択されていない段階（現時点でも採択されていない）にあるということも考えられ、客観的な分析が追求されていたと把握できる。

本件においては、先例との一貫性と客観的分析のバランスは妥当なように思われるが、今後、同時並行事案において、上級委員会が機能していない中でどのように一貫性と客観性が両立されていくのかが注目される⁴¹。

5. セーフガード改革？

以上で論じてきたように、本件では米国の措置がセーフガード措置ではないために、中国の措置もリバランス措置として認められないとするのがパネルの判断であったが、米国の措置をセーフガード措置と認定する余地があったと捉えるのが本稿の立場であり、かかる結論の方が望ましいとも言える。それは本件のような措置についてセーフガード措置と認定することができるのであれば、GATT 第 21 条の適用を回避できるためである。そして、セーフガード制度にも一定の改革を加えることで、安易な第 21 条援用を避ける工夫も必要と思われる。

本件で議論の対象としたリバランス措置は、元来、セーフガード措置の発動の容易性についての議論と共に展開されてきた。当初のリバランス措置は、セーフガード措置の発動後に即座

³⁹ 実際には、米国－鉄鋼及びアルミニウム製品事件と表現できる紛争については 4 つのパネル判断（DS544, 552, 556, 564）が示されているが、ここでは中国との間の紛争（DS544）を主に想定して議論する。

⁴⁰ Panel Report, para. 7.118.

⁴¹ 中国－米国追加関税事件後のトルコ－米国追加関税事件においても、前者とほぼ同内容の判断が示されている。ただし、パネリストのうち議長が同一人物となっている。See, Panel Report, *Turkey – Additional Duties (US)*, *supra* note 11, paras. 7.63-80.

に実施可能であったが⁴²、それがセーフガード措置の発動を躊躇させる強い要因の一つとなり⁴³、輸出自主規制などのいわゆる「灰色措置」の拡大をもたらした⁴⁴。そこで、セーフガード協定に整合的な措置と、輸入の絶対量の増加の結果としての措置については、即時リバランスングに制約をかけることで、輸出自主規制からセーフガード措置へと誘引したのである⁴⁵。

同様に、安全保障を隠れ蓑にした措置の発動を回避し、セーフガード措置へと誘引するのであれば、安全保障を根拠とする措置に対して制約を設けるか、セーフガード措置へと誘う動機を設けることが必要となる。前者については、安全保障条項を根拠とする措置に対するリバランスの導入が提案されている⁴⁶。この政策は、セーフガード措置と安全保障を根拠とした措置とを同質化し、濫用を防止できる点で有益と言えるが、リバランス措置の対象とならない一般例外とのバランスが問題となる。すなわち、例えば環境保護のための輸入制限措置は、GATT 第 20 条の各要件を満たせば無条件で例外的な措置として認められることになるが、安全保障であればリバランス措置の対象となるという価値間の不均衡が生ずる⁴⁷。

そこで、セーフガード措置の発動要件を一層緩和することが考えられる。例えば、非市場主義的慣行に基づく輸入増大といった、現行のダンピングや補助金規制では対処できないような不公正貿易的要素を含む輸入増加については、セーフガード措置よりも要件を緩和した特別なセーフガード措置も考えられる。本件の根底にある中国の鉄鋼の過剰生産能力の顕在化の背景には、自給率の向上志向や需要拡大に対する楽観的な予測、国有企業における非効率的な生産、

⁴² GATT 第 19 条 3 項(a)号は現在もそのような規定となっている。

⁴³ Graham T. R., "Reforming the International Trading System: The Tokyo Round Negotiations in the Final Stage", *Cornell International Law Journal*, Vol. 12, No. 1 (1979), p. 24.

⁴⁴ セーフガード措置等の減少と輸出自主規制の増加の変化については、Hoekman B. M. and Kostecki M. M., *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 3rd Ed. (Oxford University Press, 2009), p. 416.

⁴⁵ 荒木一郎「セーフガード制度の沿革、現状及び問題点」荒木一郎・川瀬剛志『WTO 体制下のセーフガード：実効性ある制度の構築に向けて』（東洋経済新報社、2004 年）8 頁、関根豪政「WTO セーフガード協定における「実質的に問う価値」の譲許等の停止－対抗的な性質と同等性基準の意義－」『法学政治学論究』92 号（2012 年）7 頁。Lee, *supra* note 24, p. 444.

⁴⁶ Simon Lester and Huan Zhu "Closing Pandora's Box: The Growing Abuse of the National Security Rationale for Restricting Trade", CATO Institute Policy Analysis No. 874 (2019), at <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa874.pdf>, p. 8; Tatiana Lacerda Prazeres, "Trade and National Security: Rising Risks for the WTO", *World Trade Review*, No. 19 (2020), p. 146. See also, WTO "China's Proposal on WTO Reform", WT/GC/W/773, 13 May 2019, p. 4.

⁴⁷ 安全保障上重要なものについては、現行のように無条件で輸入制限が認められるとして、そうではない一見すると重要性が明白ではない（しかし、措置発動国が重要と認識する）措置については、リバランス措置の対象とする制度設計は考えられる。

緩慢な環境や安全性に関する規制の執行⁴⁸、そして補助金が存在していると主張されており⁴⁹、かかる非市場的行動を理由に輸入調整が可能であれば、安全保障の議論は不要になる⁵⁰。その際、セーフガード協定第 8 条 2 項及び 3 項のように、ルールに整合的なセーフガード措置であれば時限的にリバランス措置の対象外とすれば、かかるセーフガード措置への誘因ともなり得る⁵¹。現状の WTO において直ちに導入が可能とは言えないが、安全保障条項の安易な援用を回避するための手段として、議論することが必要と言えよう。

6. 各国の反応と長期的な評価

本件は案の定、上訴されたため（空上訴）、パネル報告書は採択されていない。また、上訴されると、DSB による採択のための検討の対象とされないため（DSU 第 16 条 4 項）、DSB における議題から外されることになり、加盟国間の意見表明の場が消滅することになる⁵²。しかし、本件においては、米国が「その他の案件（Other Business）」として見解を表明しており、同時に中国、EU、ロシアも見解を表明している⁵³。予想通り、米国からは判断を歓迎する見解が表

⁴⁸ Brun, L. *Overcapacity in Steel: China's Role in a Global Problem*, Duke Center on Globalization, Governance and Competitiveness (2016), at <https://www.americanmanufacturing.org/research/overcapacity-in-steel-chinas-role-in-a-global-problem/>, pp. 23-26.

⁴⁹ Brun, *ibid.*, pp. 26-28. See also, WTO Committee on Subsidies and Countervailing Measures, "Role of Subsidies in Creating Overcapacity and Options for Addressing This Issue in the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures", G/SCM/W/572/Rev.1. 補助金が経営悪化に陥った企業を救済することになり、それが市況を大きく歪めたと推論するものとして、渡邊真理子「米中は何を対立しているのか－多国間自由貿易体制の紛争解決ルールと場外乱闘－」『比較経済研究』第 58 巻第 2 号（2021 年）40－41 頁。「政府の補助が過剰能力形成に作用して来たかどうかは明瞭とは言えないが、補助金による国有企業救済が過剰能力を維持させて来たとは言えそうである」と評価するものとして、川端望・銀迪「中国鉄鋼業における過剰能力削減政策：調整プロセスとしての評価」RIETI Discussion Paper Series 20-J-038（2020 年）3 頁。

⁵⁰ 他方で、GFSEC（Global Forum on Steel Excess Capacity）は鉄鋼の過剰生産能力を解消するフォーラムとして記載されたが、2019 年末をもって中国は離脱しており（サウジアラビアも離脱）、その有効性に疑問が持たれる（意義が消滅しているとまでは言えないが）状態となっている。ゆえに、WTO の重要性は損なわれていないとされる。Sherzod Shadikhodjaev, "Steel Overcapacity and the Global Trading System", *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, Vol. 16, No. 2 (2021), p. 201.

⁵¹ 過剰生産能力と関連性の強い補助金の規律については、FTA において禁止補助金の範囲を拡大すること（例えば再建計画のない経営不振企業の再建のための補助金の禁止）で対処しようとする試みも見られる。関根豪政「自由貿易協定（FTA）を通じた補助金規律の整備拡張の可能性－EU が締結した FTA における動向の分析を中心に－」『フィナンシャル・レビュー』第 140 号（2020 年）262 頁。2020 年 1 月 14 日の日米欧三極貿易大臣会合共同声明も過剰能力補助金を禁止補助金の対象に含めることの必要性を謳っている。

⁵² WTO Dispute Settlement Body, "Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 19 September 2023", WT/DSB/M/483, p. 1.

⁵³ *Ibid.*, pp. 21-22.

明されたが、中国、EU、ロシアからは強い批判が示された⁵⁴。見解を表明していない大多数の加盟国がどのように認識しているかは窺い知れないが、リバランス措置を導入した国が他にもいたことから、パネルの判断に否定的な加盟国は少なくはないと考えられる。本件パネルは、「法の番人」としての役割を果たしたのか、それとも、加盟国の意を反映しない司法機関というレッテルを張られてしまうのか。WTO 紛争処理への影響という本件の長期的な影響も気になるところである。

⁵⁴ 基本的に 3 カ国とも、米国の主観性に過度に依拠して、争点の措置がセーフガード措置ではなく安全保障目的の措置に該当すると認定したと批判している。