

# 第7章 セーフガード

## 1. ルールの概観

### (1) ルールの背景

セーフガードとは、今日においては、一般的に、GATT19条（特定製品の輸入に対する緊急措置）及びWTO設立協定の一部である「セーフガード協定」により認められた、国内産業に重大な損害等を与えまたは与えるおそれがあるような増加した数量の輸入に対して、かかる損害を防止するために、当該輸入国政府が発動する関税引き上げ・輸入数量制限の緊急措置をいう。

#### ① WTO体制成立前のセーフガードシステム

セーフガード条項（輸入急増による国内産業の損害を防止するための緊急輸入制限措置を定める規定、エスケープ・クローズ（Escape Clause）とも呼ばれる）は、歴史的には1943年の米国・メキシコ貿易協定で初めて導入されたと言われ、その後1947年に成立したGATT19条に盛り込まれた。もっとも同条には措置発動要件の詳細等が規定されておらず、貿易自由化の一層の促進のためにもセーフガード措置のより精緻かつ明確な規律が必要との認識が高まった。

そこで、1973年9月に開始された東京ラウンド交渉では、「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」が交渉目的の一つとして掲げられた。同ラウンドでは、(a) セーフガード措置を特定国からの輸入に対してのみ選択的に適用することの可否、(b) 発動要件の明確化（「重大

な損害」の定義規定の導入等）、(c) 措置が発動された場合の条件（措置適用の最長期間の設定等）、(d) 通報・協議手続及び国際的監視体制の確立等について議論が行われた。しかし、最大の焦点であった選択的適用問題のほか、「重大の損害」の捉え方、監視機構のあり方等について、特に選択的適用を認めるべきとするEUと反対する開発途上国とが大きく対立し、合意に至らなかった（同ラウンドは1979年に終了）。

他方、1970年代以降、輸入急増から国内産業を保護する手段として、輸入国からの要請等により輸出国が輸出を自主規制する等の措置がとられるようになった（いわゆる「灰色措置」）。これはGATT19条が定めるセーフガード措置発動要件の適用を回避して輸入制限を行おうとするもので、GATTとの整合性が不明確であるほか（特に数量制限の一般的禁止を定めるGATT11条との関係が問題となる）、セーフガード条項の空洞化を招くものであった。このような輸出自主規制の広がりを背景として、1982年11月のGATT閣僚宣言では「より改善されかつ効果的なセーフガード制度の必要性」が唱えられた。

#### ② セーフガード協定の成立

その後ウルグアイ・ラウンド交渉の開始を宣した1986年9月のプンタ・デル・エステ閣僚宣言では、「セーフガードについての包括的な合意は、

GATTシステムの強化及び多角的貿易交渉の進展に特に重要である」との認識のもと、「セーフガードに関する合意は、(a) GATTの基本原則に基づくこと、(b) 所定の要素を含むこと（特に、透明性、対象範囲、重大な損害又はそのおそれの概念を含む客観的発動基準、時限性、漸減性、構造調整、補償及び対抗措置、通報、協議、多角的監視及び紛争処理）、(c) GATTの規律を明確化及び強化するとともに、すべての締約国に適用されるべきこと」との交渉方針が示された。そして、同ラウンドでの交渉の結果、1994年4月、WTO設立協定の一部としてセーフガード協定が成立した。

セーフガード協定は、GATT19条では明確にされていなかった「重大な損害」、「重大の損害のおそれ」あるいは「国内産業」の定義または措置の適用期間に関する規定を設け、また透明性確保に関する手続的規定を整備し、さらに、後述のとおり輸出自主規制等の厳格な禁止を含むなど、これまでの交渉等経過を踏まえた充実した内容となっており、ウルグアイ・ラウンド交渉における重要な成果の一つである（適用対象については、措置は「輸入されている産品について、その輸入原のいかんを問わず、とられるものとする。」（同協定2条2項）と規定する）<sup>1</sup>。

なお、現在のWTOシステムにおいては、セーフガード協定に基づく措置とは区別される特別な

セーフガード措置として、農業協定に基づく特別セーフガード措置（ウルグアイ・ラウンド合意において輸入数量制限等の非関税措置を関税化した農産品を対象とする措置）、及び中国のWTO加盟議定書に基づく産品別経過的セーフガード措置が認められている（ただし同加盟議定書の関連条項は2013年12月10日に失効する）<sup>2</sup>。

## (2) 法的規律の概要

### ①セーフガードに関する協定

セーフガード協定は、GATT19条との関係でセーフガード措置の発動要件等を明確化したとともに、輸出自主規制措置を明確に禁止した。ただし、GATT19条所定の規律が緩和されている点もある。

#### (a) セーフガード措置の要件

セーフガード協定は、前述のとおり、「重大な損害」、「重大な損害のおそれ」及び「国内産業」の定義規定、また輸入の増加と損害または損害のおそれとの間の因果関係の判断方法についての規定を設けるなどして発動要件を明確化するとともに、調査過程における利害関係人への情報提供、公聴会等による意見・証拠提出の機会付与等の手続的要件を設け、さらに発動期間の上限を設けるなど発動される措置の内容についての要件を整備した（図表7-1参照）。

1 セーフガード協定は、当時世界で最も完備したセーフガード法典であった米国1974年通商法201条をモデルとしてその基本的構造が策定されたといわれる（米国においてWTO協定実施のため既存法令を整理した1994年ウルグアイ・ラウンド協定法においても、通商法201条に対する修正は軽微なものにとどまる（これに対してアンチ・ダンピング法については大幅な修正が加えられた））。もっとも、これまでのパネル・上級委員会による判断を通じて、同法201条の協定不整合性も明らかになりつつある（「事情の予見されなかった発展」要件の不存在、因果関係要件の相違等）。引き続き米国連邦議会における同条修正の可能性にも留意しつつ、動向を注視していく必要がある。

2 かつては繊維協定に基づく繊維セーフガード措置が存在したが、2004年末に同協定が失効したことに伴い、現在は認められない。

### ＜図表7-1＞ セーフガード措置の発動要件等

#### (発動要件)

事情の予見されなかった発展等	輸入の増加が事情の予見されなかった発展の結果及びWTO上の義務の効果として発生していること（GATT19条）
輸入増加	セーフガード措置の対象となる製品の輸入が絶対的又は相対的に増加していること（同協定2条）
「重大な損害」の決定及び因果関係	輸入、生産、売上、生産性等の経済要素の水準の変化で判断、輸入増加と損害の因果関係の立証が必要（同協定4条）

#### (手続的要件)

調査手続の整備	調査手続の事前の公表、公聴会その他の方法による利害関係者の証拠の提出等の機会の確保、調査結果の公表（同協定3条）
---------	--

#### (発動内容)

発動期間	当初4年以内、延長可能、最長8年（同協定7条1項・3項）
規制水準	輸入数量制限を行う場合は、原則、最近3年間の輸入量の平均値を下回ってはならない（同協定5条）
再発動禁止	従前の措置と同一期間（但し最低2年間）は再発動禁止（同協定7条5項）
漸進的自由化	1年超の措置は、漸進的自由化（適用関税の低減、割当枠の拡大等）義務、3年超の措置は中間見直しを行う義務（同協定7条4項）

#### (b) 輸出自主規制の禁止

セーフガード協定は、輸出自主規制（VER：Voluntary Export Restraints）、市場秩序維持取極（OMA：Orderly Marketing Arrangements）、またはこれらに類する措置（輸出抑制、輸出入価格モニタリング、輸出入監視、強制輸入カルテル、裁量的輸出入許可制度等）を導入・維持し、またはこれらを他国に要請することを明示的に禁止した（11条1項）。また、各国は、公的団体または私企業による灰色措置に相当する措置の導入・維持を、奨励・支持してはならない旨も規定された（11条3項）

なお、セーフガード協定発効時に効力を有した「灰色措置」は、同協定発効後も暫定的に維持することが認められたが、これらも1999年12月31日をもってすべて撤廃された（11条1項（b）・2項）。

#### (c) GATT19条による規律の一部緩和化

セーフガード協定は、GATT19条所定の要件の厳格性が灰色措置の多発を招いた経緯を踏まえ、同条所定の規律を一定程度緩和した。

#### (i) 対抗措置発動に対する制限

GATT19条は、セーフガード措置を発動しようとする輸入国に対し、輸出国との事前協議義務を課し（同条2項）、協議が整わないまま措置が発動される場合は、輸出国が関税率引き上げ等の対抗措置（「実質的に等価値の譲許・・・の適用」の停止）を発動することを認めている（同条3項）。そこで輸入国は、対抗措置発動を回避するために、上記協議において、輸出国に対しセーフガード措置の対象たる製品と異なる製品を対象として、関税率引き下げ等の補償を提供する必要があると理解されていた。

しかし、かかる補償の提供は輸入国における特定製品の関税率引き下げを伴うことに加えて、一般的に、関税率引き下げが有意な補償となり得る程度に高関税率が課された製品は関税率を維持すべき国内的要請が強い品目（センシティブ品目）であることが多いため、補償提供には輸入国国内における政治的な困難性を伴い易く、このことが各国が灰色措置に依拠する一因となっていたことは否定できない。

そこでセーフガード協定は、輸出国による対抗措置発動に一定の制限を設け、セーフガード措置

が輸入の絶対的増加の結果としてとられたものであって、かつ当該措置が同協定に適合的である場合は、措置発動から当初の3年間、輸出国は対抗措置を発動できない旨定めた（8条3項）。

## （ii）輸入数量制限枠配分の特例（いわゆる「クオータ・モジュレーション」）

セーフガード協定5条2項（a）は、輸入数量制限の方法によるセーフガード措置発動にあたり輸入数量の枠を輸出国間に配分する場合、配分方法について利害関係国と合意するか、それが実際上困難なときは、過去の代表的期間の輸入シェアに基づき配分すべきことを定める。しかし、特定国からの輸入だけが急増しているような場合、他の第三国を巻き込んで措置を発動することは実際上困難である場合が考えられる<sup>3</sup>。

そこで、一定の国からの輸入量が当該製品の輸入量全体との関係で「均衡を失する比率」で増加していること、5条2項（a）から乖離する正当な理由があること、及びかかる乖離の条件が全ての供給者に公平であることがセーフガード委員会に明確に示された場合は、当初の発動期間に限り（最大で4年間、延長不可）、5条2項（a）所定の上記条件から離れて措置を発動することが認められている。ただし、かかる例外は、重大な損害の「おそれ」を理由とする場合は認められない（同協定5条2項（b））。

## （d）地域貿易協定に基づくセーフガード措置との関係

セーフガード協定2条2項は、セーフガード措置は輸入産品について「その輸入源のいかんを問わず」適用されるものとする旨規定する。ところで、一部の地域貿易協定（NAFTA、MERCOSUR等）は、当該貿易協定の加盟国がセーフガード協定に基づく措置（WTOセーフ

ガード）を発動する場合、原則として、当該貿易協定の他の加盟国をWTOセーフガード措置の対象から除外すべき旨規定するため（例えばNAFTA802条）、輸入源に関わらず措置を適用すべきとする上記条項との整合性が問題となり得る。この点は紛争解決手続でも争点になったが、パネル・上級委員会は調査対象国と措置対象国の一致を求める対応性の原則（Parellism）の問題として処理してきており、特定国を除外すること自体の協定整合性についてこれまで正面からは判断されていない（下記2のアルゼンチン—履物（DS121）、米国—溶接ラインパイプ（DS202）等参照）。なお、EPAに基づくセーフガード措置については第Ⅲ部第1章「物品貿易の諸論点」参照。

我が国が締結したEPAは、締結国間でもセーフガード協定上の権利は留保されており（WTOセーフガード措置はFTA/EPA締結相手国を含むすべての関係国に対して発動可能）、この点について協定整合性の問題は原則的に発生しない。

## ②セーフガード措置の発動状況

GATT時代に発動されたセーフガード措置の大半は、豪州、EU、米国等の先進国によるものであった（図表7-2参照）。これは先進国がGATTラウンド交渉に伴い漸次関税率を引き下げたため、高関税だけによる国内産業保護が限界を迎えたことに起因すると考えられる。

WTO設立協定発効後（1995年3月29日から2010年10月31日まで）は、セーフガード措置の調査が開始されたケースが216件、措置発動に至ったケースは101件である（WTO通報ベース）。セーフガード協定発効以降、セーフガード措置を発動する国及び発動件数は漸次増加し（図表7-3参照）、パネルに付託される案件も増加した（ケース及びパネル・上級委員会の判断は、2. 主要ケース参照）。

<sup>3</sup> セーフガード協定成立前のGATT19条をめぐる交渉過程において、セーフガード措置を特定国からの輸入に対してのみ選択的に適用することを認めるべきとの議論があったことは前述のとおりである。

特に最近では、インド、インドネシア、トルコ等の新興国による発動件数が増えている。また、ロシアも同国法に基づくセーフガード措置を活用しており（大径管に対するセーフガード措置発動（2006年12月）、黒鉛電極に対するセーフガード

調査開始（2011年8月）等）、同国のWTO加盟後の動向を注視する必要がある（2011年12月にWTO加盟承認、詳細は資料編第2章「WTO加盟交渉の現状」参照）。

＜図表7-2＞ GATT時代のセーフガード措置の発動状況<sup>4</sup>

国/CY	1970～74	1975～79	1980～84	1985～89	1990～94年
米国	3	6	4 (1)	0	0
EU	1	2 (1)	7 (4)	7 (5)	4 (4)
カナダ	6 (3)	7 (1)	3 (1)	1 (1)	1
豪州	1	16 (1)	4	0	1
その他	1	4	5 (4)	6 (3)	6 (2)
合計	12 (3)	35 (3)	23 (10)	14 (9)	12 (6)

4 図表（ ）内は、全体の措置のうち農産品に係る措置の数。

＜図表7-3＞ 1995年以降のセーフガード措置（調査・確定措置）の発動状況

国名	状態	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10年 <sup>5</sup>	合計
米国	調査	1	2	1	1	2	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
	確定	-	1	-	1	1	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	6
EU	調査	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	1	5
	確定	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	-	-	-	-	-	3
カナダ	調査	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	3
	確定	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
豪州	調査	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	3
	確定	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
日本	調査	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	確定	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
中国	調査	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	確定	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
フィリピン	調査	-	-	-	-	-	-	3	-	3	-	-	1	-	1	1	-	9
	確定	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3	-	-	-	-	1	-	6
インド	調査	-	-	1	5	3	2	-	2	1	1	-	-	-	1	10	-	26
	確定	-	-	-	4	1	1	-	2	-	-	1	-	-	-	3	-	12
インドネシア	調査	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-	2	0	7	12
	確定	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2	-	3
トルコ	調査	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	5	3	1	1	-	15
	確定	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4	1	4	1	-	12
ウクライナ	調査	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	2	3	8
	確定	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0	2
ヨルダン	調査	-	-	-	-	-	1	-	8	-	-	1	1	1	2	-	1	15
	確定	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	1	-	1	-	-	1	7
チェコ共和国	調査	-	-	-	-	1	2	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	9
	確定	-	-	-	-	1	-	1	1	2	-	-	-	-	-	-	-	5
エジプト	調査	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	4
	確定	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	4
ブラジル	調査	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	3
	確定	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2
チリ	調査	-	-	-	-	2	3	2	2	-	1	-	1	-	-	1	0	12
	確定	-	-	-	-	-	2	1	2	-	-	1	1	-	-	-	-	7
エクアドル	調査	-	-	-	-	2	-	-	1	4	-	-	-	-	-	0	1	8
	確定	-	-	-	-	-	-	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	3
アルゼンチン	調査	-	-	1	1	-	1	1	-	-	1	-	1	-	-	-	-	6
	確定	-	-	1	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	-	4
その他	調査	1	2	-	1	4	11	3	8	4	5	2	4	1	3	12	15	43
	確定	-	-	1	-	1	1	2	5	-	1	-	2	1	1	5	1	13
合計	調査	2	5	3	10	15	25	12	34	15	14	7	13	8	10	25	18	216
	確定	-	1	3	5	5	7	9	14	15	6	6	7	5	6	10	2	101

(WTO 通報を基に経済産業省作成)

5 2010年は10月31日までの件数。

## ②農業に関する協定

(第3章「数量制限」参照)

## ③対中国産品別経過的セーフガード制度

(第I部「中国」参照)

**コラム** 繊維貿易の規制をめぐる動向について

## (1) 繊維協定の概要

繊維貿易については、1974年から1994年までの間、繊維貿易独自のルール（「繊維製品の国際貿易に関する取極」(MFA：Multi-Fibre Arrangement)）の下に置かれ、GATTと異なる規律が適用されてきた。<sup>6</sup>

MFAの下では、差別的輸入制限措置（特定地域だけを対象とした輸入制限）が可能とされたほか、措置発動に伴う代償の提供・対抗措置受入れが求められないなど、GATT19条より緩やかな条件によるセーフガード措置発動が認められていた。なお、1994年12月時点で、43か国及びEUがMFAに加盟しており、米国、EU、カナダ及びノルウェーがMFA（3条・4条）に基づく輸入制限を発動していた。

かかるMFA体制については、ウルグアイ・ラウンド交渉（1986年～1994年）において、10年間の経過期間により段階的にGATTの規律下に統合す

ることが合意され（図表7-4参照）、1995年のWTO協定発効と同時に「繊維及び繊維製品（衣類を含む）に関する協定」（ATC：Agreement on Textiles and Clothing（繊維協定））が発効した。

MFAに基づく輸入制限措置はこの段階的統合により漸次撤廃され、繊維協定が失効する2004年末にはGATT所定のルールに整合的なものとなった。この期間中は、未統合品目に限り繊維協定に基づく特別の経過的セーフガード措置（TSG：Transitional Safeguard）の適用が認められ、繊維協定発効後特定の国によって同措置が頻繁に発動されたが、繊維・繊維製品監視機構（TMB：Textiles Monitoring Body）の審査の厳格化により、正当化される案件は減少した。

繊維協定は、2004年12月31日、発効後10年の経過期間を満了・失効し、これに伴いTSG制度も消滅した。

6 MFAは綿、毛、化合繊、麻等の植物性繊維及び絹混紡製の繊維製品を対象品目とし、純絹製品はその規制の対象としていない。

〈図表7-4〉 統合の方法等

経過期間	WTO協定発効から10年間（9条）
統合率	経過期間を3年、4年、3年の3ステージに分け、各ステージ開始時に1990年の繊維貿易量の16%以上、17%以上、18%以上（合計51%以上）に相当する品目をGATTに統合。11年目の最初の日に残品目もGATTへ統合。（繊維協定2条6項・8項）
統合の方法	各ステージ開始前に各国へ統合計画をTMBに提出。（同協定2条6項・7項・8項・11項）
対象品目	基本的にMFAの対象とされる繊維・衣料全般。純絹製品についてはMFAの対象品目（注）ではないが、繊維協定の対象に含まれる。（同協定1条7項（附属書））
残存MFA規制の扱い	規制対象品目のGATTへ統合により、MFA規制は順次撤廃。それまでの間MFA規制は存続するが、規制枠は一定の伸び率の範囲内で拡大。（同協定2条13項及び14項）
非MFA規制の扱い	GATT非整合措置は、協定発効後1年以内にGATTに整合化するか、又は10年を超えない期間内で段階的にフェーズアウト。（同協定3条2項）
TSG	未統合の品目について、いずれの国も（衡平に）発動が可能。但し次の產品には適用しない。（第1条7項（附属書）なお、これらの品目及び統合された品目については、セーフガード協定が適用される）一開発途上加盟国の輸出品であって、家内工業の手織りの織物若しくはこのような手織りの織物を用いた家内手工業品又は伝統的な民芸手工業品である繊維製品等。—1982年以前において商業的に相当な量で国際的に取引されていた歴史的な公益対象繊維製品。—純絹製品。 発動時には、①協議の要請が行われた月の2か月前に終了した12か月の期間の当該関係加盟国からの実際の輸出又は輸入を下回らない水準、②対象国を選択適用、③発動期間は3年以内とする。（同協定6条）

(2) 繊維協定失効後の状況

2004年12月31日に繊維協定が失効したことに伴い、繊維・繊維製品について、中国等輸出国が欧米等輸入国に向けて設定していた輸出数量制限措置が撤廃された。これを受けて、中国は、輸出抑制のための自主的措置として、中国から輸出される繊維製品に関し従量税による輸出関税（2005年1月1日）を課し、また欧米・香港向け中国繊維製品に関し輸出自動許可管理制度（同年3月1日）を導入した<sup>7</sup>。

その後、2005年6月11日、中国はEUと中国繊維製品10品目について輸出数量を抑制する旨合意した（2005年から2007年までの間中国からの輸出増率を対前年比8～12.5%に限定、これに基づき中国は欧米香港向け輸出品について輸出自動許可管理を実施しない代わりに繊維製品輸出臨時管理制度を導入）<sup>8</sup>。ところが、同年7月以降、中国からEU向けの輸出数量が急増し、前記合意に基づく一部品目

（プルオーバー、男子用ズボン等）の当年分割当数量の上限に達したため、EU域内税関で中国からの輸入産品が滞留する事態が生じた。そこで両国は再度協議を実施し、同年9月5日、これら貨物の解放等について合意した<sup>9</sup>。

中国は、米国との間では、2005年11月8日、21品目の中国繊維製品について、2006年1月1日から2008年12月31日にかけて数量制限を実施する旨合意した<sup>10</sup>。

中国は、欧米と上記合意に達したことに伴い、2006年1月1日をもって、繊維製品輸出臨時管理の対象品目を調整、中国繊維製品の輸出関税制度を廃止した。

この間我が国は、欧米の輸入制限措置による迂回輸入を含め、我が国市場への繊維輸入品の急増またはこれによる市場かく乱の恐れに対応するため、監視対象品目を選定し輸入動向の実態把握を強化した。

7 欧米・香港向け中国繊維製品について、輸出許可証（E/L）の自動発給により輸出管理を行う制度。しかし、中国側の措置にもかかわらず、2005年4月以降、欧米の国内業界による中国WTO加盟作業部会報告書パラグラフ242に基づく対中国繊維特別措置の申請が急増した。

8 「中国の対欧州向け一部の繊維製品輸出に関する欧州委員会及び中華人民共和国商務部との間の覚書」

9 「中国の対欧州向け一部の繊維製品輸出に関する欧州委員会及び中華人民共和国商務部との間の覚書に係る経過的柔軟措置の設定に関する協議録」

10 「繊維製品貿易に関するアメリカ合衆国及び中華人民共和国両国政府との覚書」

### (3) 経済的視点及び意義

セーフガードシステムの経済的・政策的機能は、以下のように整理される。

#### ①セーフガード措置の機能

##### (a) 輸入急増に対応する時間的猶予の確保

まず、セーフガード措置は、国内産業に対し、輸入の急増へ対応するため、構造調整あるいは競争力強化を図るための時間的猶予を与える機能をもつ。

セーフガード措置は、予見されなかった事情の発展によって、同種または直接競争製品の輸入増加による国内産業への深刻な打撃を回避するため、一時的にWTO上の義務を停止し、当該国内産業を保護する緊急避難的措置である。かかる制度目的から、セーフガード措置の発動は、輸入増加と因果関係のある重大な損害が国内産業に発生している場合に限り認められ（セーフガード協定2条1項・4条2項）、また、その程度・期間は、当該損害の防止・救済、産業の調整に必要な限度に限られる（同協定5条1項・7条1項）。

予測されなかった事情による輸入増加に起因し国内産業が急激に打撃を受けた場合、倒産・失業などにより多大な経済的混乱に加え、政治的・社会的混乱を引き起こしかねない。このような状況において、セーフガード措置は、比較優位を失った国内産業に構造調整のための時間的猶予を与える機能を果たし、当該産業はこの猶予を利用して比較優位のある産業への資本・設備の転換あるいは労働力の再教育が可能となる。輸入増加による国内産業の競争優位の急速な喪失が一時的なものである場合も、セーフガードによって得られた時間的猶予と利潤を活用して、技術革新や設備投資を行い、競争力を国際水準まで回復させることが期待される。セーフガード協定がこれらを目的とすることは、前文に構造調整の重要性と国際競争の促進が謳われていることにも示されている<sup>11</sup>。

なお、セーフガード措置は、輸入急増による国内産業の損害を防止・救済するための緊急避難的措置として認められるものであるから、アンチ・ダンピング税、相殺関税賦課等とは異なり、輸出国・輸出産業のダンピング、補助金支出等の特定行為の存在を発動要件としない。かかる特質を反映し、セーフガード措置を特定の輸出国に選択的に適用することは禁じられ（2条2項）、また、一定の制限のもと、措置発動国は関係輸出国に補償を提供することが求められ、そうでない場合は輸出国による対抗措置発動が認められる（8条）。

##### (b) 輸入国内における保護主義的圧力のコントロール

次に、セーフガード措置は、輸入国において発生し得る過度の保護主義的圧力をコントロールする「安全弁」としての機能を果たす。

すなわち、セーフガード措置の発動により、輸入国政府は国内の保護主義的圧力を緩和し、より保護主義的な他の措置の導入を回避することが可能となる。この意味において、WTO協定上のセーフガード措置は、国内産業への重大な損害またはそのおそれが認められる場合において、ルールの下に当該国内産業に限定的・一時的な保護を与えることにより、輸出国内の保護圧力を適度に逃がすという効果を有する。

##### (c) 貿易自由化の促進

さらに、セーフガード制度は、貿易自由化を促進する機能をも果たす。

特定の貿易自由化措置が関係産業に対し将来いかなる影響を及ぼすか、当該自由化の時点で当該関係産業が予測することは、実際上困難である場合が多い。この「将来の影」が大きいと感じれば、当該関係産業は政府による輸入自由化に抵抗するであろう。このような状況において、政府が関連産業に対し、将来輸入制限が必要となる場合

11 我が国でも、2000年12月から実施された農産物3品セーフガード調査及びタオル等繊維製品セーフガード調査の過程において、構造調整計画が政府及び業界から提出された。

セーフガード措置の活用があり得る旨説明できれば、各国政府はこれらの抵抗を和らげ、前向きに貿易自由化を進めることができる。

## ②セーフガードシステムの運用・制度設計に関する留意点

セーフガードは、以上の機能を果たすものとして存在意義が認められるが、措置が濫用される事態となれば、WTO設立協定の基本的目的である「貿易障害の実質的軽減と国際貿易問題における差別的待遇の廃止」の趣旨を損ないかねない。そこで、セーフガード協定上も、措置発動は厳格な要件により制限され、また措置発動の範囲も国内産業の損害の防止に必要な限度に限られる。さらに、措置発動による政策目標を達すべく、輸入国は、関係国内産業の構造調整または再活性化の見通しを持った上でセーフガード措置の発動を判断すべきである。暫定的セーフガード措置（同協定6条）を発動する場合も、同様に慎重な判断が必要である。

もっとも、2002年の鉄鋼セーフガードをめぐる一連の動向は、セーフガード措置の濫用を防止しつつその機動的発動を可能とするシステムの構築の困難性を改めて明らかにした。セーフガード協定は、措置が輸入の絶対的増加を理由としかつ協定整合的である場合、当初の3年間、輸出国は対抗措置を発動できない旨規定する（8条2項）。この結果、輸出国が措置発動の後直ちに紛争解決手続の活用を決断したとしても、パネル・上級委員会により協定不整合性が認定されるまでの間（この期間は上級委手続まで含めると1年半から2年程度）、対抗措置の発動は困難である。また、紛争解決手続による救済は、将来に向けての措置の撤廃等に限られ、過去の違反に対する制裁等は予定されていない。この結果、現行のWTOセーフガード及び紛争解決システムは、輸入国が、協定整合性を十分検証しないままセーフガード措置を発動し同措置を当面の間維持するインセンティブを、構造的に生じさせているものともいえる。

---

## 2. 主要ケース

---

### (1) アルゼンチン—履物 (DS121)

1998年4月、EUは、アルゼンチンが1997年9月に発動した履物に対するセーフガード措置（特定産品に対する最低関税額（minimum specific duties）の設定）について協議要請を行い、同年7月にパネルが設置された。

#### <パネル報告書>

パネル（1999年6月25日報告書発出）は、①本件調査では、(i) 損害認定にあたりセーフガード協定4条2項(a) 列挙事項の全てが検討されていない、(ii) 同協定2条1項及び4条2項(b)にいう輸入増加と重大な損害との間の因果関係の存在が客観的証拠によって認定されていない、また因果関係の判断にあたり同協定4条2項

(b)の「輸入増加以外の要素」が十分検討されていない、(iii) 同協定2条及び4条に従って「重大な損害のおそれ」の有無が十分検討されていない、②GATT24条8項は、関税同盟の加盟国がその同盟の他の加盟国を含めて全ての輸入源を対象としてセーフガード措置を適用することを禁止していないとした上で、関税同盟(MERCOSUR) 諸国からの輸入をセーフガード調査において対象としつつ、かかる輸入をセーフガード措置の対象から除外することは同協定2条に違反する等とした。

#### <上級委員会報告書>

アルゼンチンの上訴を受け、上級委員会（1999年12月14日報告書発出）は、まず、本件調査の

協定整合性について、「輸入増加」、「因果関係」等について同協定2条1項、4条2項(a)(b)違反を認定したパネルの結論を支持しつつ、輸入の増加は、量的・質的の両側面において、重大な損害またはそのおそれを発生させるにあたり十分な近時性(recent)、突然性(sudden)、急激性(sharp)及び重大性(significant)を備える必要があるとの判断を示した<sup>12</sup>。

次に、MERCOSUR諸国を措置の発動対象から除外した点について、①GATT24条8項は本件とは関連がないとしてこの点に関するパネル判断を破棄したが、②関税同盟加盟国を含めた全ての国からの輸入を調査対象とした場合は、これに基づくセーフガード措置も全ての国からの輸入を対象として発動しなければならないとして(いわゆる「対応性」原則(Parallelism))、措置を協定違反とするパネルの結論を支持した。ただし、上級委員会は、関税同盟国の加盟国が他の加盟国をセーフガード措置の発動対象から除外できるか否かの点について、一般論としての判断を示すものではないことを付言した。

なお、上級委員会は、GATT19条1項とセーフガード協定との関係について、GATT19条1項(a)にいう「事情の予見されなかった発展」はセーフガード協定所定の措置発動要件に何ら追加するものではないとのパネルの判断を覆し、同文は、措置発動にあたり、事実関係の問題として示されなければならない「一定の状況」(certain circumstances)を記述したものと判断を示し、セーフガード協定所定要件の充足だけをもってGATT19条との整合性が確保されるものでないことを明らかにした。

## (2) 米国—小麦グルテン(DS166)

1999年3月、EUは、米国が1998年6月に発動した小麦グルテンに対するセーフガード措置(3

年間の輸入数量制限<sup>13</sup>)について協議要請を行い、同年7月にパネルが設置された。

### <パネル報告書>

パネル(2000年7月31日報告書発出)は、①セーフガード協定4条2項(b)の「不帰責(non-attribution)」要件との関係で、「重大な損害」を認定するためには、「増加した輸入」だけでも重大な損害が発生するとの関係にあることが必要であるところ(「増加した輸入」と「増加した輸入以外の要素」が相まって初めて重大な損害が発生するとの関係では不十分)、米国の調査はこれを充足していない(前記条項違反を認定)、②調査対象にはカナダからの輸入を含めて検討したにも関わらず、措置発動対象から同国からの輸入を除外することは、対応性の原則(上記アルゼンチン—履物上級委員会判断参照)に違背し、同協定2条1項及び4条2項に不整合、③米国の調査開始、重大な損害の認定及び措置発動に関する各通報は、いずれも適時に行われたものではないから、同協定12条1項(a)ないし(c)に違反する、④米国が「措置発動前」に関係輸出国と協議を行わなかったは同協定12条3項に違反する旨判断した。

### <上級委員会報告書>

これに対し米国が上訴したところ、上級委員会(同年12月22日報告書発出)は、上記②及び④についてパネル判断を支持したが、上記①については、セーフガード協定4条2項(b)は輸入だけで重大な損害が発生する関係を要求するとのパネルの解釈を覆し、同条項は重大な損害の発生に「増加した輸入」以外の要因が寄与した場合でも因果関係の存在の認定を妨げるものではなく、むしろ当該「損害」をもたらすにあたり「増加した輸入」以外の要素が発生させた効果を「分離峻

<sup>12</sup> 米国—鉄鋼及び鉄鋼製品の上級委員会(後記参照)は、この点の本件上級委員会の判断を敷衍している。

<sup>13</sup> 1993年7月から1995年7月までの間の当該製品の平均輸入量に基づき年間の総輸入量上限値を定め、これを同期間の平均輸入シェアに基づいて輸出各国に割り当てる措置。カナダほか一定の輸出国は措置対象から除外。

別」することが重要であり、増加した輸入と重大な損害との間に「真性かつ実質的な (genuine and substantial) 原因・効果の関係」がある場合は、同条項を充足すると判断した（ただし、上級委員会は、かかる解釈を前提として米国の同協定4条2項 (b) 違反を認定）。上記④について、同協定12条1項 (a) 及び (b) 違反についてはパネル判断を支持したが、同項 (c) の通報は措置発動前に行われることを要するとのパネル判断を覆し、措置発動の決定がされてから5日後になされた通報は同条1項所定の「直ちに」の要件を満たすと判断した。

### (3) 米国一生鮮・冷蔵・冷凍子羊肉 (DS177, 178)

1999年10月、豪州及びニュージーランドは、米国が同年7月に開始した子羊肉に対するセーフガード措置（3年間の関税割当措置<sup>14</sup>）について、協議要請を行い、同年11月にパネルが設置された。

#### <パネル報告書>

パネル（2000年7月31日報告書発出）は、①米国は、事実認定の問題としてGATT19条所定の「事情の予見されなかった発展」の存在を示しておらず、同条に違反する、②「国内産業」を定義するセーフガード協定4条1項 (c) の「生産者」とは、同種または直接競合産品を実際に生産する者を意味し、かかる産品の原材料の提供者は含まれないとした上で、子羊肉の包装業者及び解体業者は「子羊肉」(lamb meat) の生産者であるが、子羊の生育業者は「子羊」(live lambs) の生産者であるから、米国が「子羊肉」のセーフガード調査において「子羊」の生育業者を「国内産業」に含めたことは同項 (c) 及び2条1項に違反する、③米国が国内産業に対する損害認定にあ

たり基礎としたデータは、同協定4条1項 (c) にいう「国内総生産高の相当な部分 (major proportion)」を十分代表 (representative) するものではないから、同条項及び同協定2条1項に違反する、④米国は、「増加した輸入」以外の要素に起因する重大な損害のおそれを、同協定4条2項 (b) に従って、「増加した輸入」に帰責させないことを確保していないから、同条項及び同協定2条1項に違反すると判断した。

#### <上級委員会報告書>

これに対し米国が上訴したところ、上級委員会（2001年5月1日報告書発出）は、まず上記①及び②について結論においてパネルを支持した（上記②について、パネルが「子羊」と「子羊肉」がその生産過程において区別されることを重視して「国内産業」の範囲を画定したのに対し、上級委員会は、着目すべきは当該各産品自体が「同種または直接競合」の関係にあるか否かであって、これらの生産過程ではないとした）。

上記③について、データの代表性が不十分としたパネルの判断は支持したが、協定違反の根拠条文は同協定4条2項 (a) であるとした（同条1項 (c) はあくまで定義規定であり義務規定ではない）。さらに、同協定4条1項 (b) に従って「重大な損害のおそれ」を認定するにあたっては、事実関係の評価に基づき、極めて近接する将来に国内産業が重大な損害を被る高い可能性があると予測できることが示される必要があるところ、この場合、最も直近時期のデータが特に重要であるとしても、かかるデータはあくまで調査期間全体のデータとの関連において把握されることが必要として、5年間の調査期間のうち最後の21か月間のデータに基づいて「重大な損害のおそれ」を認定した米国の決定を支持したパネル判断を覆した。そして、上級委員会は、米国は直近時期の価格

<sup>14</sup> 本件産品の輸入量に応じ、豪州、ニュージーランド、その他の輸出国の3分類に分けた上で、各国の割当数量を設定し、割当数量を超過した輸入分に対し最大40%の関税を賦課する措置（割当数量内輸入分については最大9%の関税）。割当数量は漸次増加、課税率は漸次減少。カナダ、メキシコほか一定の輸出国は措置対象から除外。

データが調査期間当初より上昇している事実が「重大な損害のおそれ」の認定の妨げにならない理由を十分説明していないとして、同協定4条2項 (a) 及び2条1項違反を認めた。

次に、上記④について、上級委員会は、「増加した輸入」だけで重大な損害を発生させる関係にあることが必要とのパネル判断を覆した上で、因果関係の判断では、増加した輸入と重大な損害との間に「真性かつ実質的な原因・効果の関係」が認められることが必要であり（米国—小麦グルテン上級委判断と同旨）、複数の要素が同時に損害の原因である場合に「増加した輸入」による損害的效果を認定するためには、その他の要素による損害的效果が分離峻別されなければならないとした（distinguished and separated）。上級委員会は、米国は「増加した輸入」が損害発生に寄与する他の要素より「相対的に重要」であることを認定しただけで、「増加した輸入」による損害的效果とその他の要素による損害的效果が分離峻別されていないとして、同協定4条2項 (b) 違反を認定した。<sup>15</sup>

#### (4) 米国—溶接ラインパイプ (DS202)

2000年6月13日、韓国は、米国が同年3月に発動した溶接ラインパイプに対するセーフガード措置（3年間の関税割当措置<sup>16</sup>）（について協議要請を行い、同年10月にパネルが設置された。

#### <パネル報告書>

パネル（2001年10月29日報告書発出）は、①「数量制限の無差別適用」を定めるGATT13条と

の関係について、本件措置の割当量は過去の貿易パターン（全輸入量における各国のシェア）を考慮して定められたものではなく、その他本件措置が「ない場合に諸締約国が獲得すると期待される取分にできる限り近づくようにその製品の貿易量を配分することを目標」とするとは認められないから（歴史的に米国市場への最大供給者である韓国を含めて、低関税率による輸入が許可される各国の割当量を一律に定めることにより、韓国に対する割当量が最小供給者と同程度に削減されている）、GATT13条2項柱書に違反し、また低関税率による輸入が許可される総量も定められていないから、同項 (a) に違反するとした。

さらに、パネルは、②「増加した輸入」以外の要素に起因する損害の性質及び程度が明らかにされておらず、「増加した輸入」による損害的效果とそれ以外の要素による損害的效果が分離して検討されていないから（後者の効果の「増加した輸入」への不帰責（non-attribution）が確保されていない）、同協定4条2項 (b) に違反する（米国—小麦グルテン上級委及び米国—子羊肉上級委と同趣旨）、③調査当局の報告書には「事情の予見されなかった発展」の存在について何ら言及されておらず、GATT19条に違反する（米国—子羊肉パネル・上級委参照）、④同協定12条3項に従って、関係輸出国に対し事前協議のための十分な機会が提供されるにあたっては、当該輸出国に対し当該措置についての十分詳細な情報が与えられる必要があるところ、米国はプレスリリース以外に措置に関する情報を提供しておらず同項及び同協定8条1項違反を構成する旨判断した。

<sup>15</sup> 上級委員会報告を受けて、米国大統領は2001年11月14日に同措置を終了する旨の発表を行った。なお、「国内産業」の範囲の認定について、米国は、輸入品である「子羊肉（lamb meat）」と損害を受けている牧畜業が生産する「子羊（live lambs）」とは同種の産品でないことを前提としたうえで、生産が継続的に行われ（continuous line of production）、それらの産業に経済的一体性（substantial coincidence of economic interest）がある場合は、子羊の生産者も精肉業者も区別せずに国内産業を構成すると主張したが、パネル及び上級委員会のいずれもこの主張を退けた。但し上級委員会は、「子羊肉」と「子羊」が「同種の産品」生産過程において形を変えたものかどうか、「同種の産品」についての生産過程を分離・区別できるか否かとの観点により「国内産業」の範囲を画定しようとするパネルのアプローチを否定している。この点、これと類似する冷凍食品輸入と原材料となる農作物の生産者との関係等についてどのように対処されるべきかは、今後の課題である。

<sup>16</sup> 各輸出国に対して一律の割当数量を設定し、割当数量を超過した輸入分に対し最大19%の追加関税を賦課する措置。課税率は漸次減少。カナダ及びメキシコは措置対象から除外。

これに対してパネルは、米国が本件措置からNAFTA加盟国であるカナダ及びメキシコを除外したことについて、⑤米国は、GATT24条により、前記両国の除外はGATT1条、13条及び19条並びにセーフガード協定2条2項に基づく無差別原則に違反するとの韓国の主張を退けることができる、⑥対応性原則違反（アルゼンチン—履物上級委判断参照）との点について韓国は十分な主張立証を行っていないと判断した。

また、パネルは、⑦同協定5条との関係に関し、(i) 本件措置は関税割当であって、同条1項第二文の数量的制限または同条2項(a)の供給国間の割当配分には該当しないから、これら条項違反を構成しない、(ii) 韓国が、本件措置は措置申立人の提案または米国際貿易委員会(USITC)の勧告に比べより制限的であり<sup>17</sup>、同協定5条1項の「重大な損害の防止・救済に必要な程度」を超過した措置であると主張したのに対し、同項第一文は措置発動国に対して当該措置が同項に適合的であることを説明する義務を課すものではないとした上で、韓国は米国の同項違反を立証できていないと判断した。

### <上級委員会報告書>

パネル判断に対して米韓両国が上訴したところ、上級委員会(2002年2月15日報告書発出)は、上記②についてパネルの判断を支持し、また、上記④について、同協定12条3項及び8条1項違反を認めたパネルの結論を支持しつつ、措置発動国は、輸出国に対し、意味ある意見交換を可能とするため「当該措置についての十分な情報と時間」を「協議前」に提供することが必要とした上で、韓国が本件措置について知ったのは措置発動18日前、米国が同協定12条1項(c)に基づく通報をしたのが措置発動8日前であること等からして、韓国には本件措置を分析・検討し国内的な協議を経た上で米国との協議に備えるための十分

な時間が与えられていなかった旨判断した。

本件措置の対象からカナダ及びメキシコを除外したことに関し、上級委員会は、上記⑤について、GATT24条がセーフガード協定2条2項の「例外」となるか否かは、(i) 措置の対象から除外された輸入が「重大な損害」の認定において検討対象外とされていた場合、及び、(ii) 措置の対象から除外された輸入が「重大な損害」の認定において検討対象とされたが、自由貿易地域外からの輸入だけに措置を適用することが同協定所定の発動要件(2条1項及び4条2項)を充足することについて合理的かつ十分な説明(reasoned and adequate explanation)が明確に示された場合に限るとした上で、本件で米国はカナダ及びメキシコからの輸入を調査対象に含めているからGATT24条と同協定2条2項との関係について判断する必要はないとして、この点についてのパネル判断に法的効果はない(ムート)旨判断した。併せて、上記⑥についてもパネルの判断を覆し、米国は「対応性」原則に反してカナダ及びメキシコを調査対象に含めつつ措置の対象外としたとして、同協定2条及び4条違反を認定した。

上記⑦について、同協定5条1項は措置適用時に同項第一文との適合性を示す一般的・手続的義務を課すものではないとしつつ、同項は「増加した輸入に帰責される重大な損害に対処する範囲の限りにおいて」措置を適用すべきことを求めるとの解釈を示した上で、同協定4条2項(b)への違反(上記②参照)は、本件措置が同協定5条1項により許容される範囲に限定されていなかったことを示すものであるとして、米国の同項違反を認定した。

なお、パネルは、措置発動国は当該措置が「重大な損害」か「重大な損害のおそれ」のいずれに基づくか明確にしなければならないとして、「重大な損害または重大な損害のおそれ」を理由とした米国の同協定3条1項及び4条2項(c)違反を

<sup>17</sup> 本件措置については、1999年6月に措置発動の申立てがなされたのを受け、ITCは、同年8月に調査を開始し、同年12月にセーフガード措置発動の勧告を発出した。それを受けて、2000年2月に米大統領が措置発動を公表した。

認定したが、上級委員会は、同協定2条1項を参照して、調査当局は両者のいずれか一方または双方を統合して認定できるとして、パネル判断を覆して、米国の認定方法を支持した。<sup>18</sup>

### (5) 米国—鉄鋼及び鉄鋼製品 (DS248, 249, 251, 252, 253, 254, 258, 259)

2002年3月5日、米国大統領は米国際貿易委員会 (ITC) 勧告案を受けて、鉄鋼製品15品目を対象としたセーフガード措置発動を決定する大統領命令を発令した。我が国は直ちに遺憾の意を表明し、セーフガード協定12条3項に基づく協議<sup>19</sup>の要請を行い、同月14日に当該協議を開催した。しかし、米国政府から前向きな回答は得られず、同月20日、前記大統領命令に基づきセーフガード措置が発動された (品目により8%から30%の追加関税を賦課、ただしNAFTA加盟国であるカナダ及びメキシコのほかイスラエル及びヨルダンからの輸入品を措置適用対象外とした)。

同日我が国は紛争解決手続に基づく協議要請を行い、同年4月11日及び12日にEU、韓国等5か国・地域と共同で実施した米国との協議を経た後、同年5月21日にパネル設置を要請し、これを受け同年6月14日にパネル設置が決定された (先行して設置されていたEUのパネルに統合)。その後、各国の要請を受けて設置されたパネルが統合された上 (我が国を含む8か国・地域を共同申立国とする単一パネルの構成<sup>20</sup>)、同年10月及び12月に開催されたパネル会合を経て、2003年7月

11日にパネル報告書が加盟国に配布された。

#### <パネル及び上級委員会報告書>

本件で問題とされた論点は多岐にわたるが<sup>21</sup>、パネル及び上級委員会が主に検討の対象としたのは「事情の予見されなかった発展」、「増加した輸入」、対応性原則及び因果関係の4点であり、パネル (2003年7月11日報告書発出) は、これらいずれの点についても「合理的かつ十分な説明 (reasoned and adequate explanation)」がなされていないとして、米国の協定違反を認定しつつ (ただし各論点により違反認定されていない品目・措置もある)、その他の論点については訴訟経済を理由として判断を回避した。

これに対し、米国はパネルの判断を不服として上訴し、申立国も違反認定が覆された場合に判断を求める条件付き反上訴 (conditional cross appeal) を行った。

上級委員会の判断 (同年11月10日報告書発出) の概要は以下のとおり。

#### ① 「事情の予見されなかった発展 (Unforeseen Development)」

上級委員会は、GATT19条1項 (a) 及びセーフガード協定3条1項違反を認定したパネルの結論を支持し、(米国が「合理的かつ十分な説明」(Reasoned and Adequate Explanation) の基準はGATT19条に適用されないと主張したのに対し) GATTに基づく義務とセーフガード協定に基づく義務には一般的に同様の審査基準 (Standard of Review) が適用されるとした上で、

18 米国は、2003年3月をもって、韓国からのラインパイプに対するセーフガード措置は撤廃した。

19 セーフガード協定12条3項に基づき、措置発動国が事前に関係輸出国との間で行う協議 (基本的に二国間協議の形態による)。

20 共同申立国は、我が国のほか、EU、韓国、中国、スイス、ノルウェー、NZ、ブラジル。

21 我が国を含めた共同申立国がWTOパネルにて主張した主な法的論点は、(i) 関税譲許時に「事情の予見されなかった発展」の結果として輸入増加及び国内産業への損害が生じたことの立証が不十分 (GATT19条1項 (a)、セーフガード協定3条1項違反)、(ii) セーフガード措置の対象となっている「同種の産品」の定義が不適切 (同協定2条1項、4条1項、GATT19条1項、10条3項違反)、(iii) 「輸入の増加」に関する事実認定が不適切 (同協定2条1項、4条2項違反)、(iv) 輸入の増加と重大な損害との「因果関係」の立証が不十分 (同協定4条2項違反)、(v) 調査対象と措置対象の範囲が不一致 (同協定2条1項・2項、4条2項違反)、(vi) 措置が損害の防止・救済に必要な程度を越えて貿易制限的 (同協定3条1項、5条1項違反)、(vii) NAFTA等FTA締約国の除外が無差別原則に違反 (同協定2条2項、GATT1条1項違反) 等。

「事情の予見されなかった発展」の存在は同協定3条1項にいう「事実及び法令に係る関連する問題」に該当し、調査当局の報告書はこの点についての認定または理由付結論を含む必要がある旨述べ、さらに、「事情の予見されなかった発展」は当該措置の対象たる具体的品目の輸入増加を導かなければならず、複数品目を対象として措置を發動する場合は、「事情の予見されなかった発展」が措置対象たる品目を含む「広いカテゴリーの製品の輸入増加」を結果したことを認定するだけでは足りないとした。

### ②「増加した輸入 (Increased Imports)」

上級委員会は、セーフガード協定2条1項の「増加した輸入」の解釈に関する一般論として、(i) アルゼンチン—履物の上級委判断(「輸入の増加は、重大な損害またはそのおそれを発生させるにあたり十分な近時性 (recent)、突然性 (sudden)、急激性 (sharp) 及び重大性 (significant) を備える必要がある」) はセーフガード協定に基づく当局の調査全体について言及するものであり、輸入の近時性、突然性、急激性及び重大性は、「増加した輸入」の有無ではなく、重大な損害またはそのおそれ及び因果関係の分析において考慮されるべき<sup>22</sup>、(ii) 「増加した輸入」の認定にあたっては、単に始期と終期の輸入量を比較するだけでは足りず、調査期間を通じた輸入の「傾向 (trends)」を検討する必要があるとした。

その上で、上級委員会は、品目別にパネルの判断を検討し、圧延炭素鋼、棒鋼及びステンレス棒鋼に関しては、(i) 直近時期に輸入が減少している状況において「増加した輸入」を認定した理由の説明が不十分、(ii) 調査期間の最終時期のデータが特に重要(本件では調査期間終期に輸入が減少)、(iii) 輸入の「傾向」が「増加した輸入」

の認定を基礎づけることの説明が必要として、「増加した輸入」の認定について合理的かつ十分な説明がなされていないとして同協定2条1項及び3条1項違反を認定したパネル判断を支持した。

これに対して、ティンミル製品及びステンレス鋼線に関しては、パネルが調査当局により「増加した輸入」の認定について一貫した説明がなされていないとして前記各条項違反を認定したのに対し、上級委員会は、調査当局は措置の認定にあたり複数の理由を提示することを妨げられておらず、パネルは各理由の一貫性ではなくそのうちに「合理的な理由付説明が含まれるか否か」との観点から判断すべきであったとして、協定違反を認めたパネル判断を覆した。

### ③対応性原則 (Parallelism)

上級委員会は、米国は全ての輸入品を調査対象としつつ本件措置の対象からカナダ、イスラエル、メキシコ及びヨルダンからの輸入品を除外しており、この場合、本件措置の対象である国からの輸入だけで発動条件が充足されることが、調査当局の報告に明確に示される必要があるとの対応性原則に関する一般論を述べた上で(上記米国—溶接ラインパイプ上級委員会判断参照)、(i) 措置対象外の国からの輸入は、同協定4条2項(b)の「増加した輸入以外の要素」に該当するから、これによる損害的效果が措置対象国からの輸入に帰責されないよう確保されなければならない(不帰責要件 (non-attribution) の適用)、(ii) 措置対象国からの輸入だけでの発動要件充足を示すためには、措置対象外各国からの輸入の効果を「分離」して検討するだけでは足りず<sup>23</sup>、対象国からの輸入だけで要件が満たされることについて「単一の総合的決定 (one single joint determination)」がなされなければならないとして、対応性原則違反として同協定2条及び4条違

<sup>22</sup> 上級委は、本件パネルは「増加した輸入」の認定には輸入増加の近時性、突然性、急激性及び重大性が不可欠と判断したわけではないとして、この点のパネル判断を支持した。

<sup>23</sup> 本件で米国は、ステンレス鋼ロッドについて、カナダ及びメキシコからの輸入による効果とイスラエル及びヨルダンからの輸入による効果を分離して検討し、それぞれ調査当局による損害認定に影響しないとの決定を行った。

反を認定したパネル判断を支持した。

#### ④因果関係

パネルが、措置対象たる9品目について合理的な理由付説明がなされていないとして協定違反を認定したのに対し、上級委員会は、(i)このうち7品目については、既にGATT19条、並びに同協定2条1項、3条1項及び4条2項違反を認定した以上、本件紛争の解決に必要なでないとして、因果関係要件について判断をせず（パネル判断を支持も覆しもしないことを確認）、(ii)その他2品目については、パネルが、「増加した輸入」についてと同様、調査当局による説明の一貫性を重視して協定違反を認定したのに対し、合理的な理由付説明が含まれるか否かとの観点から判断すべきとして、パネルの判断を覆した（因果関係要件充足の有無については判断しないとした）。

#### <紛争解決手続以外の動向>

我が国は、紛争解決手続と並行して、セーフガード協定8条に基づき輸出国に認められる対抗措置について手続を進め<sup>24</sup>、①セーフガード措置が「輸入の絶対的増加」の結果としてとられたものでない場合に発動できる即時の対抗措置（ショートリスト<sup>25</sup>）、及び②セーフガード措置の協定不整合性が紛争解決手続において確定した後発動される対抗措置（ロングリスト<sup>26</sup>）について、対象金額、対象品目、上乗せ関税率等を定め、2002年5月17日にWTO物品理事会へ通報した。その後、ショートリストに関しては、譲許停止のための政令を定め、同年6月18日から施行した。ただし、同年8月30日には、米国の建設的な

対応（広範な適用除外）を勸案し、紛争解決手続の結論が出るまでの間、実際に関税を上乗せしないこととした。

その後、2003年11月26日、上級委員会報告書が全加盟国に送付されたことを踏まえ、我が国はWTO物品理事会に対してロングリストの対象品目及び上乗せ関税率について補足通報を行った。これにより我が国は、同報告書の採択を経て、通報日から30日を経過する同年12月26日から対抗措置を発動する権利を有することとなった。

もっとも、2003年12月4日に米国は当該セーフガード措置の撤廃を正式に決定し、翌5日付でこれを撤廃したため、我が国は、ロングリストによる対抗措置は発動しないこととし、ショートリストによる対抗措置についても同年12月12日に関税譲許停止政令を廃止した。

米国の同決定は評価されるが、セーフガード措置発動とあわせて導入されたライセンス制度及び輸入モニタリングシステムは引き続き維持されていることから、当該制度の運用が貿易を阻害することがないように、引き続き注視していく必要がある。

24 セーフガード措置発動前の事前協議で補償に関する合意が得られないまま措置が発動された場合、影響を受ける輸出国は、措置発動国に対して譲許停止措置を行うことができる（セーフガード協定8条2項）。ただし、当該措置が、「輸入の絶対的増加」の結果として発動され、かつセーフガード協定に適合する場合は、当該措置がとられている最初の三年間は、譲許停止の権利を発動してはならない（同条3項）。

25 セーフガード協定8条2項に基づく譲許停止（当該セーフガード措置が輸入の「絶対的増加」の結果として発動されたものではない場合において、措置発動から90日以内に行う関税譲許の停止）の対象とする品目のリストは、「ショートリスト」といわれる。

26 セーフガード協定8条3項に基づく譲許停止（当該セーフガード措置の協定違反が確定した場合、又は措置発動から3年を経過した後に発動できる、損害額全体に見合う金額を補填するための関税譲許の停止）の対象とする品目のリストは、「ロングリスト」といわれる。



## 鉄鋼セーフガードが廃止されるに至った経緯に関する考察

鉄鋼セーフガードは、WTO協定違反を認定する上級委員会報告書が公表された後、報告書採択よりも前に撤廃されるに至った。WTOにおけるルール重視の思考からすれば妥当な結果であるが、かかる速やかな措置撤廃が実現されるにあたっては複合的な要素が介在したものと想定され、次の3点が特に重要であったと考えられる。

### ①措置撤廃の判断権限が行政府にあったこと

当時米国が違反認定を受けたにもかかわらず未履行であったケースは、熱延鋼板、バード修正条項、オムニバス法211条、及び著作権法110条(5)の4件であったが<sup>27</sup>、いずれの履行にも議会の権限事項である法改正が必要であった。ところが、法改正は、そのプロセスが複雑で時間がかかることに加え、国内の保護主義者などからの政治的影響をより直接的に受けるため、一般的に行政府のような柔軟な対応は困難といえる。鉄鋼セーフガードの維持・撤廃の是非は、最終的には大統領の決断のみに委ねられていたため、撤廃手続それ自体は相対的に容易であったものと考えられる。

### ②米国国内において措置撤廃に向けた勢力が形成されたこと

セーフガード措置により鉄鋼の輸入に追加関税が賦課されると、米国国内における自動車・建設分野等の鉄鋼ユーザーからすれば、それまでの市場価格よりも高価格での鋼材調達を余儀なくされることになる。実際に米国国内市場においては、特に高級鋼材、特定スペック用の鉄鋼製品の鉄鋼ユーザーへの供給がひっ迫したため、鋼材価格が高騰するに至った。<sup>28</sup>

これを受けて、米国国内でユーザー・消費者側から撤廃に向けたロビイング活動が展開され、セーフガード措置撤廃に向けた勢力が形成された。これが当時の大統領が撤廃の決断をするにあたっての政治的土壌になったものと考えられる。<sup>29</sup>

### ③我が国ほか関係輸出国がWTOシステムを活用して毅然として対応したこと

本件では、我が国をはじめとする関係輸出国が、WTO紛争解決手続及びセーフガード協定上の対抗措置を通じて毅然とした対応を行った。2003年11月10日に上級委員会の報告書が発出され米国措置のWTO協定不整合性が確定した後も、米国には措置撤廃に向けた動きが見られなかった。そこで、我が国は、措置が撤廃されない場合は、11月中にも対抗措置の具体的内容についてWTO通報を行う旨の経済産業大臣談話を発出し、米国に速やかな対応を求めた。しかし米国がこれに応じなかったため、我が国は、11月26日、正式に対抗措置の内容をWTOに通報した。

本件は、WTO協定に基づく対抗措置を発動してでも措置撤廃を求めるという毅然とした態度を堅持し、それを対抗措置のWTO通報という具体的行動で示した我が国にとって初めてのケースとなったが、同様のスタンスをとったEUと連携した結果、国際的な注目を集め、米国内外双方の世論と共通した立場をとることにも繋がった。こうした動きが、セーフガード措置撤廃を求める米国内の鉄鋼ユーザー業界の声とも呼応する形となり、最終的には米国政府としても措置撤廃を決断せざるを得ない状況を生み出すことに成功したものと考えられる。

27 当時違反認定後長期間が経過していないカナダ産軟材ケースを除く。

28 なお、かかるコスト上昇分の販売価格への転嫁がなされなければ、その分収益が圧迫され経済損失が発生することになる。また、最終消費者への転嫁がなされたとしても、通常は価格上昇による需要量の減少があるため、ユーザー産業の収入減をもたらすことになる。さらに、この場合、需要者余剰の減少を通じて最終消費者における経済損失が発生する。

29 本件措置廃止の検討にあたり、米国国内における政治的な要素が重要視されたことは、WTO協定違反確定の事実あるいは対抗措置発動による不利益等に触れることなく本件措置による国内経済に関する成果が強調されていること、及び鉄鋼セーフガード措置の導入と共に導入された輸入ライセンス制度とそれを利用した監視システム制度の存続を決定した事実からも伺える。

## (6) 米国—対中タイヤ (DS399)

2009年9月11日、米国大統領は、米国際貿易委員会 (ITC) からの報告を受けて、中国産の乗用車・軽トラックのタイヤに対し、中国WTO加盟議定書16条所定の産品別経過的セーフガード措置の発動として、3年間にわたり最大35%の追加関税を賦課することを決定した。これを受けて中国は同月14日に協議要請を行い、その後2010年1月にパネルが設置された。<sup>30</sup>

本件では、①中国加盟議定書16条4項所定の輸入の「急激な増加 (Increasingly Rapidly)」が存在したか、②ITCによる因果関係の認定は、同項所定の「市場かく乱の重大な原因」(significant cause of market disruption) を充足するか、③本件措置は同条3項に違反して「当該市場かく乱を防止・救済するために必要な限度」を超過して発動されたものかなどの点が争われたが、パネル(2010年12月13日報告書発出)は米国の主張を全面的に認め本件措置が同議定書に適合的であると判断し、上級委員会報告書(2011年9月5日報告書発出)もこれを支持した。(産品別経過的セーフガードの概要及び詳細は第1部 中国参照)

## (7) ドミニカ共和国—ポリプロピレン袋及び管状繊維 (DS415, 416, 417, 418)

2010年10月、ドミニカ共和国が、ポリプロピレン袋及び管状繊維について38%の追加関税を賦課するセーフガード措置を発動したのに対し(ただし、セーフガード協定9条1項に基づき、メキシコ、パナマ、コロンビア及びインドネシアからの輸入には当該措置を適用しないとした)、同月、コスタリカ、グアテマラ、ホンジュラス及びエルサルバドルはそれぞれ協議要請を行い、その後2011年2月、4か国により提起された本件紛争について単一のパネルが設置された。

パネル(2012年1月31日報告書発出、同年2月

22日DSBにて採択・確定)は、まず①「事情の予見されなかった発展」について、予見されなかった時点は関税譲許がなされた時点(本件ではドミニカがWTOに加盟した1995年3月)であるとした上で、(ドミニカが予見されなかった発展として主張した)中国のWTO加盟及びこれが貿易に及ぼす効果をなぜ予見できなかったか、これら事情が本件産品の輸入増加にどのように影響したかについて合理的な理由付説明がなされていないとして、GATT19条1項(a)、並びにセーフガード協定3条1項最終文、4条2項(c)及び11条1項(a)違反を認定した。

次に、②「国内産業」の範囲の定め方について、パネルは、同協定4条1項(c)は国内産業を当該輸入品と「同種または直接競合する産品 (like or directly competitive products)」に基づいて画定すべきとしており、これら産品のうち一部分だけを取り出しこれに基づき国内産業の範囲を定めることは許容されていないとした上で、本件調査当局は直接競合製品を「樹脂から形成されたポリプロピレン袋」に限定し、その他の同種・直接競合製品(特に「管状繊維から製造されたポリプロピレン袋」)を除外することをもって、同種・直接競合製品の「一部分 (portion)」に基づき国内産業の範囲を画定しているから、同協定4条1項(c)、並びに2条1項及びGATT19条1項(a)に違反する旨判断した。

また、③「重大な損害」について、パネルは、当該国内産業の状態を示す全ての関連要素に照らし、当該「国内産業全体の状況 (overall position)」に基づき判断される必要があるとした上で、本件調査当局が検討した関連要素のうち、国内産業のネガティブな状況を示すものは4要素(キャッシュフロー、コスト、損益及び在庫状況)に過ぎないのに対し、ポジティブな状況を示すものは国内産業の状況を示唆する重要な要素を含む7要素(生産高、売上高、設備容量及び設備稼働

<sup>30</sup> 本件は、米国が措置発動を公表した後直ちに中国がWTO協議要請を行ったこともあり、“Trade War”などと銘打たれ当時各メディアで大きく報道された(The Economist 2009年9月19日号等)。

率、国内消費量におけるシェア等)にも及び、かつそれにもかかわらず「重大な損害」を認定する合理的な理由付説明も示されていないから、同協定3条1項最終文、4条1項(a)、同条2項(a)及び(c)、並びに、同協定2条1項及びGATT19条1項(a)に違反する旨判断した。<sup>31</sup>

さらに、④対応性原則とセーフガード協定9条1項に基づく開発途上国の措置からの除外との関係につき、パネルは、同項は、当該輸入が調査対象に含まれていても、同項所定の要件を満たす開発途上国からの輸入を措置の対象から除外すべき義務を定めるものであり、対応性原則の例外を構成するとして、適用除外国からの輸入を調査対象に含めたことは対応性原則違反とする申立国の主張を退けた。

なお、⑤「輸入増加」については、申立国が調査対象期間内に輸入が減少した時期がある等と主張したのに対し、パネルは、申立国はかかる減少が永続的・長期的視点からの変化であることを示せておらず、また本件調査当局は、調査期間の各年の輸入データ及び期間内の輸入量の傾向を考慮しており、かつGATT19条1項(a)及びセーフガード協定は調査期間内において常時輸入増加率が上昇することは要件としていないとして、同協定2条1項等違反とする申立国の主張を退けた。

### (参考) ねぎ等3品目に係るセーフガード措置について

我が国は、2000年12月22日、ねぎ、生しいたけ及び豊表についてセーフガード調査を開始し、2001年4月23日に当該3品目の輸入について暫定措置(同日から200日間(同年11月8日まで)、関税割当数量を超える輸入について、品目毎に106%から266%相当の追加関税を賦課)を発動した。これを受けて当該3品目の主要輸出国であ

る中国は、当該措置の撤回を要求するとともに、同年6月22日、日本製の3品目(自動車、携帯・車載電話及びエアコン)に対し従来の輸入関税に加えて一律100%の特別関税の徴収を開始した。

中国がねぎ等3品目に係る我が国の措置は中国に対する差別的措置であると主張したのに対して、我が国は、①当該措置はWTO協定の関連規定により認められた措置である、②中国の特別関税措置は我が国の製品のみを対象とするものであり、日中貿易協定1条1項(最恵国待遇)違反に違反する、③中国の措置は加盟を直前に控えたWTOの関連協定上も認められない(注:中国は同年12月11日にWTOに加盟)として、同措置の撤回を要求した。

累次の政府間協議の結果、同年12月21日、日中両国は、①日本はねぎ等3品目に係るセーフガード確定措置を発動しないこと、②中国は自動車等3品目に係る輸入特別関税措置を撤廃すること、③ねぎ等3品目に係る「日中農産物貿易協議会」の設立を含めた日中貿易スキームの構築を行うことで合意した。

<sup>31</sup> パネルは、「因果関係」については、「重大な損害」の存在が証明されていない以上、調査当局は輸入増加と重大な損害との因果関係の存在を示すことはできないとしつつ、事実認定の問題として、本件調査当局は、因果関係の認定を正当化する説明及び増加した輸入以外の要素に起因する損害を増加した輸入に帰責させないことについての分析を行っていない旨示した。