

第8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、一般的に、GATT 第 19 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 GATT 第 19 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、「重大な損害」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 とこれに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 GATT 第 19 条が定めるセーフガード措置発動要件自体は厳格でありながら、その適用に不明確な部分が残ることから、その適用を回避して、「自主規制」の形式での輸入制限を行おうとするものであり、脱法的なものとして 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 GATT 第 11 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 月のブンタ・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等）、(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、GATT 第 19 条では明確にされていない「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「輸入されている製品について、その輸入源のいかんを問わず、とられるものとする。」（同協定第 2 条第 2 項）と規定する）¹。

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物を対象とする措置）が認められている。²

（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、GATT 第 19 条との関係でセーフガード措置の発動要件等を明確化するとともに、輸出自主規制措置を明確に禁止した。ただし、GATT 第 19 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、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 II - 8 - 1 参照）

<図表 II - 8 - 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（GATT第19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（セーフガード協定第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（同協定第4条）

¹ セーフガード協定は、当時世界で最も完備されたセーフガード法典であった米国 1974 年通商法第 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、通商法第 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））。もともと、これまでのパネル・上級委員会による判断を通じて、同法第 201 条の協定不整合性も明らかになっている（「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・繊維製品分野限定で繊維協定に基づく経過的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。（コラム参照）同様に、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存在していたが、2013 年 12 月 10 日をもって失効している。

(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（同協定第3条）
---------	---

(発動内容)

発動期間	当初4年以内、延長可能、最長8年（同協定第7条第1項・第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（同協定第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（同協定第7条第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（同協定第7条第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（第11条第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（第11条第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（第11条第1項(b)・第2項）。

(c) GATT 第19条による規律の一部緩和化

セーフガード協定は、GATT 第19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

GATT 第19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（同条第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（同条第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下げを伴うことに加えて、一般的に、関税率引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を伴い易く、これにより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（第8条第3項）。

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

セーフガード協定第5条第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当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³。

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、第 5 条第 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）、第 5 条第 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（同協定第 5 条第 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

セーフガード協定第 2 条第 2 項は、セーフガード措置は輸入製品について「その輸入源のいかんを問わず」適用される旨規定する。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 NAFTA 第 802 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 (Parallelism) の問題として処理してきており、対応性の原則がとられずに、調査対象となった一部の特定国を除外してセーフガード措置が発動される場合には、当該措置が WTO

協定に違反する旨先例では示されているが、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)。今後、地域貿易協定の増加に伴い、WTO セーフガード措置の発動に当たって、地域貿易協定の相手国を除外するケースが増えることが想定されるが、地域貿易協定の特恵措置と WTO セーフガード措置の差異が著しくなるケースも生じることから、「対応性の原則」が遵守されているかどうか、違法性については慎重に評価し対応する必要がある。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 では、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 II - 8 - 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 2016 年 6 月 30 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 319 件、措置発動に至ったケースは 154 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 II - 8 - 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)。

³ セーフガード協定成立前の GATT 第 19 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。

<図表Ⅱ-8-2>

GATT時代のセーフガード措置の発動状況

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

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、近年新たに WTO に加盟したウクライナ(2008年5月に

加盟)やロシア(2012年8月に加盟)も、セーフガード措置を積極的に活用する傾向⁴にあり、同国の今後の動向を注視する必要がある。

<図表Ⅱ-8-3> WTO発足以降のセーフガード措置(調査・確定措置)の発動状況

		1995 ～ 2000 年	2001 ～ 2005 年	2006 ～ 2010 年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	合計
米国	調査	9	1	0							10
	確定	5	1	0							6
EU	調査	0	4	1							5
	確定	0	3	0							3
カナダ	調査	0	3	0							3
	確定	0	0	0							0
豪州	調査	1	0	1			2				4
	確定	0	0	0							0
日本	調査	1	0	0							1
	確定	0	0	0							0
中国	調査	0	1	0							1
	確定	0	1	0							1
フィリピン	調査	0	6	3			2				11
	確定	0	5	1	1				1		8
インド	調査	11	4	12	1	1	3	7	2	1	42
	確定	6	3	3	1	2		4		1	20
インドネシア	調査	0	2	10	4	7		3	1	1	28
	確定	0	0	3	7	1	1	2	3		17

⁴ 特に、ウクライナが2013年4月から乗用車に対するセーフガード措置を発動した事例について、我が国の要請によりWTOにパネルが設置され(DS468)、ウクライナの措置がWTOに整合的でないとは判断された。(詳細については、2. 主要ケース(8)を参照。)

トルコ	調査	0	5	10	1		1	3	1		21
	確定	0	2	10	1			1	1		15
ロシア	調査	0	0	0	1	3					4
	確定	0	0	0		1	1	1			3
ウクライナ	調査	0	0	8	2		1		1		12
	確定	0	0	2			1	1			4
ヨルダン	調査	1	9	5		1		1			17
	確定	0	5	2			1		1		9
エジプト	調査	3	0	1	1	4		2	2		13
	確定	2	1	1		1			2		7
チリ	調査	5	5	2		1	2		4		19
	確定	2	4	1		1				1	9
ベトナム	調査	0	0	1		1			2	0	4
	確定	0	0	0			1				1
その他	調査	29	42	22	2	6	7	7	4	5	124
	確定	6	24	9	1		3	2	5	1	51
合計	調査	60	82	76	12	24	18	23	17	7	319
	確定	21	49	32	11	6	8	11	13	3	154

(WTO統計。2016年は6月末までの件数。)

③ 農業に関する協定

(第 II 部第 3 章「数量制限」参照)

(2) 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、同種または直合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(セーフガード協定第 2 条第 1 項・第 4 条第 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(同協定第 5 条第 1 項・第 7 条第 1 項)。

予見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⁵。

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（同協定第2条第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（同協定第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、輸入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決断すべきである。暫定的セーフガード措置（同協定第6条）を発動する場合も、同様に慎重な判断が必要である。

もともと、2002年の鉄鋼セーフガードをめぐる一連の動向（2. 主要ケース（5）参照）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（第8条第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（本報告書第Ⅱ部第6章【コラム】鉄鋼業界等における過剰生産能力問題参照。）。

⁵ 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。



セーフガード措置発動ルールの考察 — 過剰生産能力問題等を背景として —

セーフガード措置の発動は近年増加傾向にあり⁶、その背景には国際的な過剰生産能力があると考えられる⁷。また、各国による EPA の締結が進んだ結果、EPA 相手国からの輸入が増加してセーフガードがとられる場合も存在するようになってきたと考えられる⁸。個別の事実関係にもよるが、このような過剰生産能力や EPA 締結を背景としたセーフガード措置の発動は、必ずしも GATT 及びセーフガード協定の定める発動要件を充足しているとは言えないと考えられる。本コラムでは、セーフガードにおける輸入増加の原因に関する発動要件の内容について、解説を加える。

1. 輸入増加の原因に関する発動要件

セーフガード措置の発動には、①輸入の増加が、「事情の予見されなかった発展」及び②「本国がこの協定に基づいて負う義務（関税譲許を含む。）の効果」の③「結果により」生じており、④当該輸入増加によって、⑤国内産業に重大損害（又はそのおそれ）が生じていることが必要である（GATT 第 19 条 1 項 (a) 及びセーフガード協定 2 条 1 項）。このように、セーフガード措置は、輸入増加と国内産業の重大な損害があればいつでも発動できるものではなく、①及び②の輸入増加の原因に関する発動要件による限定がされている。

（1）「事情の予見されなかった発展」の意義

セーフガードを発動すれば、関税交渉で決めた関税率の上限（譲許税率）を超えて課税できることになるが、関税交渉時に予見できていた事象についてまでセーフガードをとる必要はないと考えられる。発動要件として、輸入の増加が「事情の予

見されなかった発展」に基づくものに限るとした趣旨はこの点にある。先例としては、「変化はファッションの法則である（change is the law of fashion）」ということを理由として、帽子のファッションの変化は「事情の予見されなかった発展」にあたらないとしたものがある⁹。この先例が検討した「ファッション」のように、需要や生産能力の余剰も変化するのが常であるとも言える。そのため、需要や生産能力の余剰に何かしらかの変動があったとしても、直ちに「事情の予見されなかった発展」に該当するとはいえないと考えられる。

この先例は、ファッションの変化であっても「競争関係に影響を及ぼす限度において」、すなわち、輸入品と国内品との間にある競争関係上、国内品にのみ不利に働くものは、「事情の予見されなかった発展」にあたると述べている¹⁰。では、国内品にのみ不利に働く競争関係の変化とはどのようなものか。例えば、国内で自然災害が生じ、破損した工場が再稼働するまでに膨大な人的・物的なコストが掛かってしまう場合を考えることができる。この場合、自然災害によるコスト増という事実は、価格における競争上、国内品を輸入品に劣後させるものであるので、「事情の予見されなかった発展」に該当すると考えられる。

外国で生じている過剰生産能力については、セーフガードの調査機関によって、輸入品と国内品との間の競争関係に与え、国内品にのみ不利に働くことが具体的に示されない限り、「予見されなかった」に該当するとは言えないと考えられる。したがって、およそ抽象的に需要や過剰生産能力自体の変化を輸入増加の原因としてセーフガードを発動することはできないと考える。

⁶ 発動された確定措置の件数は、2010年から2012年は、合計21件であったのに対し、2013年から2015年は、合計32件に増加（WTOウェブサイトより）。

⁷ 例えば、鉄鋼分野の調査開始件数は、2010年及び2011年は年1件であったのに対し、2012年から2015年までは、年間6件から8件に増加（2016年版不正貿易報告書「コラム・鉄鋼業界等における過剰生産能力問題」、363ページ参照）。なお、この20年間で措置発動件数の多かった2003年（15件）と2015年（13件）で比較すると、セーフガードのユーザー構成は、欧州からアジア中心に推移している（2003年は、EU11件（当時はEUに加盟していなかったハンガリー、ラトビア、ポーランド及びスロバキアの発動件数も合算）、中東2件、中米1件、アジア1件であるのに対し、2015年はアジア5件、中東アフリカ5件及び中米2件）（WTOウェブサイトより）。

⁸ ドミニカ共和国のポリプロピレン製バッグ等セーフガード（2010年）、インドネシアの一部鉄鋼製品に対するセーフガード（2014年）等は、EPAの発効に伴う輸入増加を考慮して発動している可能性がある。

⁹ 米国・ラム肉セーフガードパネル報告書、パラグラフ7.23及び7.24（米国帽子セーフガードに関するGATTパネルを引用）

¹⁰ 同上。

(2) 「自国がこの協定に基づいて負う義務(関税譲許を含む。)の効果」の意義

次に、EPA 締結後に当該 EPA の適用により低い関税率での輸入が増加した場合には、別途調査を行い、EPA に基づく二国間セーフガード措置を発動する余地がある。このような輸入増加がある場合に WTO 協定に基づくセーフガード措置を発動することは、GATT 上の「義務の効果」の結果として輸入が増加しているという前記②の発動要件を満たさない可能性が高いと考えられる¹¹。

そもそも、GATT 上の「義務」とは、WTO 協定(GATT を含む)の一部をなす各国の「関税譲許」が定める関税率等の上限であり、EPA での合意等に基づいて、上限を超えない範囲で各国が実際に適用している税率(実行税率)を指すものではない¹²。そうだとすれば、EPA によって関税を引き下げた結果生じている輸入増加については、EPA という WTO 協定とは異なる条約に基づく義務の効果として生じた輸入増加であると考えられる¹³。

したがって、EPA 税率の下で輸入品が増加した場合、WTO 協定に基づくセーフガード措置の発動は、GATT 上の「義務の効果」の結果として輸入が

増加したという発動要件を満たさない可能性が高いと考えられる。

2. 結語

このように、過剰生産能力や EPA が発効することに伴って発動されるセーフガードには、輸入増加の原因を問う GATT 第 19 条との関係で多くの問題を含んでいると考えられる。そこで、セーフガードを発動しようとする国において、輸入が増加して、国内に損害が生じていることが推察されたとしても、輸入増加の原因に関連する要件を適切に認定しているかどうかを確認することが重要となる。

仮に、このような事実関係に基づいてセーフガードの調査が行われていることが判明した場合には、現地の調査当局から国内産業が提出した調査開始申請書の写し、その他必要な資料を入手するなどして、調査中の段階からセーフガード発動の要件が適切に認定されるようモニタリングすることが望ましい¹⁴。

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第4条第2項(a)列挙事項の全てが検討されていない、(ii)同協定第2条第1項及び第4条第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第4条第2項(b)の「輸入増加以外の要素」が十分検討

¹¹ ドミニカが発動したポリプロピレン製バッグ等セーフガードは、譲許税率が40%、実行税率が品目により14%から20%であったところ、適用される実行税率の引上げではなく、セーフガード措置として関税率が38%にまで引き上げられている。このように、実行税率の引上げではなく、セーフガード措置を選択する例は存在するところ、敢えてWTO上調査手続を必須とするセーフガード措置の方を選択する必要性については、必ずしも明確でない。

¹² ウクライナ・自動車パネル報告書、パラグラフ7.96。

¹³ ドミニカ・ポリプロピレン製バッグ等セーフガードパネル報告書、パラグラフ7.142。

¹⁴ WTO協定に基づくセーフガード措置の新規調査開始は、WTO事務局に通報される(セーフガード協定12条1項(a))、当該通報内容はWTOのウェブサイトで公表されている。Documents Online (https://docsonline.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S001.aspx?language=1)の文書検索欄にて、Document symbolにG/SG/N/*と入力し、検索することでアクセスが可能。

されていない、(iii) 同協定第 2 条及び第 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、②GATT 第 24 条第 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第 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」等について同協定第 2 条第 1 項、第 4 条第 2 項 (a) 及び (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¹⁵。

次に、MERCOSUR 諸国を措置の発動対象から除外した点について、①GATT 第 24 条第 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「対応性の原則 (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、GATT 第 19 条第 1 項とセーフガード協定との関係について、GATT 第 19 条第 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、同文言は、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 GATT 第 19 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¹⁶) 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セーフガード協定第 4 条第 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」だけで重大な損害が発生する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いう関係にあるだけでは不十分)、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、同協定第 2 条第 1 項及び第 4 条第 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、同協定第 12 条第 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ことは同協定第 12 条第 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

¹⁵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。

¹⁶1993 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。

(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、セーフガード協定第4条第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第4条第2項(b)違反を認定)。また、上記④については、同協定第12条第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第1項所定の「直ちに」の要件を満たすと判断した。

(3) 米国 - 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¹⁷⁾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12月21日報告書発出)は、①米国は、事実認定の問題としてGATT第19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第4条第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)及び第2条第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、同協定第4条第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、同条項及び同協定第2条第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、同協定第4条第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、同条項及び同協定第2条第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(但し、上記②については、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については、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第4条第2項(a)であるとした(同条第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、同協定第4条第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ことが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

¹⁷ 本件産品の輸入量に応じ、豪州、ニュージーランド、その他の輸出国に3分類した上で、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、メキシコはか一定の輸出国は措置対象から除外。

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、同協定第 4 条第 2 項 (a) 及び第 2 条第 1 項違反を認めた。

また、上記④については、「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、同協定第 4 条第 2 項 (b) 違反を認定した。¹⁸

（４）米国 - 溶接ラインパイプ (DS202)

2000 年 6 月 15 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¹⁹）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 GATT 第 13 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）、GATT 第 13 条第 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）、同協定第 4 条第 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、GATT 第 19 条に違反する（米国 - 子羊肉パネル・上級委参照）、④同協定第 12 条第 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第 8 条第 1 項違反を構成する旨判断した。

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、GATT 第 24 条により、前記両国の除外は GATT 第 1 条、第 13 条及び第 19 条並びにセーフガード協定第 2 条第 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対応性の原則違反（アルゼンチン -

¹⁸ 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。

¹⁹ 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。

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同協定第5条との関係に関し、(i)本件措置は関税割当であって、同条第1項第二文の数量的制限または同条第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国際貿易委員会(USITC)の勧告に比べより制限的であり²⁰、同協定第5条第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、同協定第12条第3項及び第8条第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、米国が同協定第12条第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、上級委員会は、上記⑤について、GATT第24条がセーフガード協定第2条第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(第2条第1項及び第4条第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GATT第24条と同協定第2条第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、米国は対応性の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、同協定第2条及び第4条違反を認定した。

上記⑦について、同協定第5条第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、同協定第4条第2項(b)への違反(上記②参照)は、本件措置が同協定第5条第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第3条第1項及び第4条第2項(c)違反を認定したが、上級委は、同協定第2条第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。²¹

²⁰ 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发出了。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。

²¹ 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。

(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、セーフガード協定第 12 条第 3 項に基づく協議²²の要請を行い、同月 7 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 개국・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 개국・地域を共同申立国とする単一パネルの構成²³)、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²⁴、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」、対応性の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、GATT 第 19 条第 1 項 (a) 及びセーフガード協定第 3 条第 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 GATT 第 19 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、「事情の予見されなかった発展」の存在は同協定第 3 条第 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発動する場合は、「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」をもたら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、セーフガード協定第 2 条第 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

²² セーフガード協定第 12 条第 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)。

²³ 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。

²⁴ 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 (GATT 第 19 条第 1 項 (a)、セーフガード協定第 3 条第 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 (同協定第 2 条第 1 項、第 4 条第 1 項、GATT 第 19 条第 1 項、第 10 条第 3 項違反)、(iii) 「輸入の増加」に関する事実認定が不適切 (同協定第 2 条第 1 項、第 4 条第 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 (同協定第 4 条第 2 項違反)、(v) 調査対象と措置対象の範囲が不一致 (同協定第 2 条第 1 項・第 2 項、第 4 条第 2 項違反)、(vi) 措置が損害の防止・救済に必要な程度を超えて貿易制限的 (同協定第 3 条第 1 項、第 5 条第 1 項違反)、(vii) NAFTA 等 FTA 締約国の除外が無差別原則に違反 (同協定第 2 条第 2 項、GATT 第 1 条第 1 項違反) 等。

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²⁵、(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、調査期間を通した輸入の「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、炭素鋼薄板類、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第2条第1項及び第3条第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、ブリキ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 対応性の原則 (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の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、同協定第4条第2項 (b) の「増加した輸入以外の要素」に該当するから、これによる損害の効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 (Non-Attribution) 要件の適用、(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²⁶、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、対応性の原則違反として同協定第2条及び第4条違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GATT第19条、並びに同協定第2条第1項、第3条第1項及び第4条第2項違反を認定した以上、本件紛争の解決に必要なとして、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、セーフガード協定第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²⁷、①セーフガード措置が

²⁵ 上級委員は、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。

²⁶ 本件で米国は、ステンレス棒鋼について、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。

²⁷ 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 (セーフガード協定第8条第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

「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²⁸）、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に発動される対抗措置（ロングリスト²⁹）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）を勘案し、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。

もともと、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。

（6）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、セーフガード協定第9条第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、これら事情が本件製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、GATT第19条第1項（a）、並びにセーフガード協定第3条第1項最終文、第4条第2項（c）及び第11条第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、同協定第4条第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製品（Like or Directly Competitive Products）」に基づいて画定すべきとしており、これら製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、同協定第4条第1項（c）、並びに第2条第1項及びGATT第19条第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

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（同条第3項）。

²⁸ セーフガード協定第8条第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。

²⁹ セーフガード協定第8条第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。

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、同協定第3条第1項最終文、第4条第1項(a)、同条第2項(a)及び(c)、並びに、同協定第2条第1項及びGATT第19条第1項(a)に違反する旨判断した。³⁰

さらに、④対応性の原則とセーフガード協定第9条第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、対応性の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の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GATT第19条第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、同協定第2条第1項等違反とする申立国の主張を退けた。

(7) ウクライナ乗用車 (DS468)

<措置の概要>

2011年7月、ウクライナ経済発展・貿易省は、ウクライナ政府国際貿易委員会（以下「委員会」という。）の決定に従い、2008年から2010年を調査対象期間とし、輸入乗用車（排気量1000cc～1500cc及び1500cc～2200ccの乗用車）に対するセーフガード調査を開始した。利害関係者等を対象とした公聴会の実施を経て、2012年4月、同省は、国内における輸入乗用車の相対的増加、国内産業への

損害のおそれ等を認定する調査報告書の要約を利害関係者へ送付し、委員会に対し、セーフガードによる追加関税の特別措置を発動すべき旨の提案を行い、委員会はこれを受けて、同年4月30日に本措置の発動を決定した。その後、2013年3月、委員会は、排気量1000cc～1500ccの輸入乗用車に対して6.46%、排気量1500cc～2200ccの輸入乗用車に対して12.95%の追加関税を課す3年間のセーフガード措置発動の決定を公表した同年4月から当該セーフガード措置が発動され、また、2014年2月に12ヶ月後及び24ヶ月後の漸進的税率引き下げが決定された。

<国際ルール上の問題点>

ウクライナの乗用車輸入台数は、調査対象期間である2008年から2010年にかけて増加傾向が見られず、2010年の輸入水準は2008年を大幅に下回っていた。また、2010年末の調査期間終了から2年以上を経た2013年4月に当該措置は発動されているが、この間の輸入に関するデータは示されていない。これは、セーフガード協定第2条1項に規定されるセーフガード措置の発動要件である「輸入の増加」に関し、過去の上級委報告³¹で示された「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)」を有する「輸入の増加」に該当せず、発動要件を満たさない。また、GATT19条に規定される「事情の予見されなかった発展」の存在についても、ウクライナからは十分な説明がなされていない。その他の発動要件である「国内産業への重大な損害またはそのおそれ」及び「因果関係の存在」に関しても、国内生産者が直面している困難な状況は、輸入増加の結果ではなく2008年の経済危機等他の要因に起因する可能性があるが、公表されたウクライナの調査報告書の要約の中では、輸入増加と国内産業への損害及びそのおそれとの間に真性かつ実質的關係があるかに関して十分な説明がなされていない。

³⁰ 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。

³¹ アルゼンチンの廃物輸入に係るセーフガード措置 (DS121) 上級委員会報告書 (WT/DS121/AB/R) パラ 131 参照

本件措置については、WTO 協定に規定される手続上の問題点も挙げられる。具体的には、セーフガード協定 12 条により、セーフガード措置の発動国は、調査開始、損害認定、措置発動決定の各段階において WTO セーフガード委員会へ直ちに通報する旨義務付けられているが、ウクライナ政府は、2012 年 4 月の損害認定及び措置発動決定から 1 年近く経た、2013 年 3 月に WTO への通報を行っている。また、通報内容も不十分であり、漸進的自由化の日程、一部の国内産業への損害の指標等が示されていない。加えて、ウクライナは関係国に対して、セーフガード協定 12 条 3 項に基づく事前協議の機会を与えていない。

以上より、本件セーフガード措置は発動の実体要件、手続要件の双方を満たしておらず、GATT19 条及びセーフガード協定に違反するものと考えられた。

<我が国の対応>

我が国は、2011 年 7 月の本件調査開始以来、ウクライナの本件措置に関する動向を注視してきており、同年 10 月及び 2012 年 4 月には、WTO セーフガード委員会において EU とともに懸念を表明した。同時に、公聴会への参加、二国間協議の実施、ウクライナ経済発展・貿易大臣宛書簡等を通じて本件セーフガード調査・措置への懸念を表明し、ウクライナ側に措置の発動を控えるよう要請していた。その後、2013 年 3 月のウクライナ政府による措置発動の公表を受け、WTO 物品理事会においても、EU 及び他の加盟国と連携し、措置発動の決定を速やかに撤回するよう要請した。

しかし、同年 4 月に措置が発動されたことに伴い、その後も、同年 8 月の外相会談において本件措置の撤回要請等の二国間での働きかけ、WTO 物品理事会・セーフガード委員会等のマルチの場での働きかけ等あらゆるチャンネルを活用し、ウクライナに対し措置の撤回を要請してきたが、状況は改善されなかった。我が国は、産業界による要望も踏まえ、同年 10 月、ウクライナに対し、WTO 紛争解決了解に基づく二国間協議を要請し、同年 11 月及び 2014 年 1 月に協議を実施した。しかし、我が国に満足のいく解決策が得られなかったことから、

同年 2 月、パネル設置要請を行い、

同年 3 月の DSB 会合でパネルが設置された。2015 年 6 月にウクライナのセーフガード措置は、WTO 協定に整合しないと判断し、措置の撤回を提案するパネル報告書が公表され、同年 7 月に確定した。なお、パネルが履行に関する具体的な提案を行うケースは稀であり、当該措置の違法性の重大性に鑑みればウクライナが判断のやり直しによって措置を維持することは許されるべきではないという考慮が働いたものと思料される。

本勧告に従い、ウクライナは 2015 年 9 月 12 日に公表された官報に基づいて、9 月 30 日から本セーフガード措置を廃止することとなった。

(パネル報告書判旨)

- ① GATT19 条 1 項 (a) 第一節の規定する「予見されない事情の発展」・「GATT 上の義務の効果」は、同条項第二節及び SG 協定 2 条 1 項の「条件」(conditions) とは異なり、「状況」(circumstances) だが、調査当局が説示すべき法的要件 (legal requirements) である。したがって、調査当局はこれらの 2 要素について、公表報告書において、措置自体発動前に、合理的かつ適切な説明を付して説示されなければならない。
- ② 「予見されない事情の発展」と「輸入増加」は原因と結果の関係にあり、調査当局は前者を後者と区別して説示する必要があるが、ウクライナ当局は「予見されない事情の発展」は輸入の相対的増加の事実によって示されると認定し、両者を区別していない点で、GATT19 条 1 項 (a) 等に非整合である。
- ③ 「GATT 上の義務の効果」について、義務が特定されなければ、加盟国がどの義務によって自身の行動の自由が制約されると考えているのかが不明確となる。調査当局は、関連する義務及びその義務の効果を特定する必要がある (例えば義務が関税譲許である場合は、譲許率が義務の効果となる)。この点、ウクライナ当局は「GATT 上の義務の効果」を特定していない点で、GATT19 条 1 項 (a) 非整合。
- ④ 調査当局は、「予見されない事情の発展」・「GATT

上の義務の効果」と輸入増加との間の論理的な関係性を明示すべきとする日本の主張は、訴訟経済の考慮により判断しない。

- ⑤ 「輸入の増加」について、ウクライナ当局による輸入の相対的増加の認定は、(調査期間の前半は相対的・絶対的に増加し後半は相対的・絶対的に減少していたにも関わらず)調査期間中の傾向 (intervening trend) を分析しておらず、また、損害認定・措置発動の決定時が、決定を基礎づける事実の発生時と相当程度ずれている点等において、当該輸入増加が十分な突然性・急激性・重大性・近時性を備えている旨を示していないため、セーフガード協定2条1項に非整合。
- ⑥ 調査当局は、損害認定に当たり、セーフガード協定4条2項(a)の挙げる要素を含む国内産業の状況に関する全ての要素を評価する必要があるところ、本件における「重大な損害の虞」の認定は、各損害要素の今後のありうる進展、及びこれらの損害要素が直近の将来において国内産業の状況に対して与えるであろう効果について、適切な評価及び合理的な説明を行っていない点で、同協定4条2項(a)に非整合。
- ⑦ ウクライナ当局は、輸入増加と重大な損害の虞の間の因果関係について理由を付した適切な

説示を行っておらず、セーフガード4条2項(b)非整合。

- ⑧ 調査開始の通報が公表から11日遅延した点、損害認定の通報が決定から10ヶ月以上遅延した点は、それぞれセーフガード協定12条1項(a)及び(b)に非整合。また、ウクライナが漸進的税率引き下げに関する情報を2012年4月の協議前又は通報時に提供しなかった点は、事前協議において12条2項の定める情報を検討する機会が与えられるべきとする12条3項に非整合。
- ⑨ ウクライナが漸進的税率引き下げにつき措置発動前にタイムテーブルを提示しなかった点及びパネル設置要請時点で引き下げ行っていなかった点はセーフガード協定7条4項非整合との日本の主張は、同条が漸進的自由化のタイミングを規定していないことから却下。また、ウクライナ当局は利害関係者に対して意見表明のための適切な手段を提供しておらずセーフガード協定3条1項第二文に非整合との日本の主張は、ウクライナが公聴会を実施したことや国内法上利害関係者の意見提出等に関する規定が置かれていること等を理由に却下。
- ⑩ WTO紛争解決了解(DSU)19条1に基づき、履行の手段として「措置の撤回」を提案。

(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、生しいたけ及び畳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、日中貿易協定第1条第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。

