

第15章

一方的措置

1. ルールの外観

(1) ルールの背景

①定義

本章で定義する一方的措置とは、WTO 協定等国际ルールに基づく紛争解決手続によらず、自国のみの判断で、制裁措置 (retaliatory measures) として関税引上げ等の貿易措置を発動することをいう。

②一方的措置を巡る歴史

これまで、一方的措置として問題になってきたものの多くは、米国の措置である。EU やカナダも何らかの形でこれに類似した手続を有しているが、それらは米国の一方的措置への対抗的措置として導入されたものであり、限定されたケースについてのみ発動するよう手続が整備されているとともに、運用面においても、慎重に実施されている。米国の戦後の通商政策を見ると、1974 年の通商法の成立を分岐点に、2 つの時期に大別される。

1970 年代以前は、1962 年通商拡大法による大統領への大幅な通商権限委譲により、ケネディ政権下で大幅な関税引き下げによる貿易自由化が推進される一方で、エスケープ・クローズ (セーフガード措置規定) の適用の厳格化等、貿易自由化の原則を貫き、貿易自由化によって生じた被害に対する救済措置をあくまでも例外的なものとする試みが推進された。但し、国務省の主導では国内の各利益集団の利害が交渉に反映されないとの不満により、合衆国通商代表 (USTR: United States Trade Representative) の前身である通商交渉特別代表 (STR) の新設等、1974 年通商法成立の下地となる傾向も、徐々に芽生えつつあったと言える。

1970 年代に入って、米国の貿易収支は悪化の一途を辿り、1971 年には 20 世紀に入って初めての貿易赤字となった上、石油危機による追い打ちもあり、企業や労働組合は議会に対して貿易救済措置の発動要件の緩和を求めるなど、保護主義的な圧力を強めていった。このような経済情勢を背景に、エスケープ・クローズの発動要件を緩和すると同時に、外国の不公正貿易政策について制裁措置権限を大統領に与える 301 条他の項目が盛り込まれた、1974 年通商法が成立したのである。

更に、1980 年代後半には、レーガン政権下で米国が巨額な貿易赤字を抱えたことから、ゲッパート修正条項 (Gephardt Amendment) に象徴される貿易赤字相手国に対する議会の不満が募った結果、1988 年包括通商競争力法が成立した。本法は、米国が不公正と判断する外国政府の行為・政策・慣行に対する制裁措置の発動について、大統領の裁量権を狭め、USTR に権限を大幅に委譲すること、また、いわゆるスーパー301 条を新設 (2001 年に失効) して、外国の不公正措置に対して調査から制裁発動までの手続を自動化することを規定しており、米国が一方的措置をとりやすくした。

上述のように、米国は、1988 年包括通商競争力法によって改正された 1974 年通商法 301 条に典型的に見られるいわゆる一方的措置を、他国との通商交渉を有利に進めるための威嚇手段として利用してきた。すなわち、他国の貿易政策・措置について、WTO 協定等の国際的に認知された手続によることなく、自国の基準・判断に基づいて「(WTO 協定等) 国際的なルール違反である」又は「不公正な措置である」などと一方的に判定し、これに対抗する手段として制裁措置

(retaliatory measures) をとり、また、制裁措置の発動という威嚇を背景として他国の政策・措置の変更を迫ってきたのである。

(2) 経済的視点、及び一方的措置に対する規律の意義

① 一方的措置の弊害

かかる一方的な制裁措置の発動は、関税引上げ等の措置それ自体が貿易を歪曲するだけでなく、相手国による逆制裁を招く可能性が高く、制裁関税の競争的な引上げといった事態につながるおそれが極めて高い。

また、一方的措置は、国内産業保護、輸出者利益といった国内の利害関係に基づいてとられる場合が多く、一度手続が開始されると、国内的理由からその中止や撤回には困難が伴う場合が多い。

さらに、一方的措置の脅迫を背景とする交渉により成立した二国間の合意は、その内容が最恵国待遇の原則から逸脱し、WTO の目指す高効率・低コストの自由貿易体制の発展を阻害する要因となりうる。

このように、一方的措置は、発動国・対象国双方の貿易を縮小させ、両国内の福利厚生に悪影響を与えるなど、双方の経済的利益を損ない、ひいては世界貿易の発展を阻害するものとなりかねない。

② 一方的措置は正当化されない

一方的措置も場合により正当化され得ると主張されることがある。このような論者が挙げる理由は、(a) WTO 協定等の国際規範が実体法的にも手続法的にも不完全な場合、これらの規範に対する反抗・不遵守 (disobedience) が正当化されるという主張と、(b) 信頼性のある制裁措置の存在が結果として自由貿易体制を維持するための担保機能を果たしているので、この措置は戦略的にも正当化されるという主張に帰着することが多い。

しかしながら、本報告書はこのような考えにはくみしない。「正当化される反抗 (disobedience)」の考え方については、まず (2) で詳述するように、WTO 協定の発効によって協定対象分野が拡大するとともに紛争解決手続が強化された結果、理論的根拠を失った。更に、そもそもそのような考え方は、制裁措置の応酬による一方的措置の悪循環を招来する危険があり、大国の恣意を許すことになるといった問題がある。また、「戦略的正当化」の考え方についても、紛争解決手続

の整備によって、WTO によって制御された制裁措置が現在では存在している以上、もはやその根拠を失った。

更に、一方的措置は、当該措置を発動する国が原告と判事の二役を演じて「一方的」な判断によって発動されるため、当該判断において、発動国のみの利益という観点から恣意的に解釈、判断される可能性が高く、中立性、公平性が確保されているという保証は全くない。多角的貿易体制は、それを規律する WTO 協定をはじめとする国際ルールを各国が遵守することによって成り立っており、そこで生じた紛争は、一方的措置を用いてではなく、国際ルールに基づく紛争解決手続によって解決されるべきであろう。

(3) 法的規律の概要

このような一方的措置は、第一に、多角的貿易体制を基本とする WTO の理念と基本的に相容れない。WTO 協定で以下のような規律がなされ、WTO 協定のカバーする範囲内での一方的措置は禁止された。

① WTO 紛争解決手続に準拠すべきこと

WTO 協定上の利益が害されたか否かの判断は、WTO の紛争解決手続でなければ行えないことが明記され、それによらない一方的措置の禁止が明文化された (DSU 第 23 条)。したがって、こうした手続に反する一方的措置の実施は、理由の如何を問わず WTO 協定違反となる。すなわち、(a) 他国の WTO 協定違反の措置の有無及び自国の WTO 協定上の利益の侵害の有無、(b) 相手国が WTO 協定違反の措置を整合化するために要する合理的期間、(c) 相手国が措置の整合化を行わない場合に発動する制裁措置の程度のそれぞれに関し、各加盟国が一方的に判断してはならないことが規定された (DSU 第 23 条)。

従来の GATT においても、GATT 上の紛争の解決については、GATT の紛争解決手続によるべきこと自体は当然の前提であったが、WTO 設立にあたりこの点が協定に明示されたことは大きな前進である。米国は、一方的制裁措置をとらざるを得ない理由として、歴史的に、GATT 紛争解決手続が効果的に働かないことを挙げていたが、WTO 協定においては、「紛争解決手続に関する規則及び手続に関する了解 (DSU)」等によって期間制限や手続の自動性が規定され、迅速な解決が保証された。その結果、紛争解決手続の非効率を理由として、そこから逸脱することを正当化することはできなくな

ったといえる。

② 協定対象分野の拡大

WTO の範疇に入る問題に関して、WTO の手続を経ずに、一方的な関税引上げ、数量制限等の制裁措置が発動されれば、経緯の如何を問わず当該措置自体が GATT 第1条（最恵国待遇）、第2条（譲許税率）、第11条（数量制限の一般的禁止）、第13条（数量制限の無差別適用）等に違反する。また、関税引上げ等の発動を前提とした威嚇により現実に生じる貿易歪曲効果が、GATT 上の利益の無効化・侵害となる場合もある。特に、WTO 協定の発効に伴い、旧 GATT に比べて WTO 協定のカバーする範囲は、モノの貿易のみならずサービス、知的財産権の分野等にも拡大され、広範な分野において一方的措置の発動が禁止されることとなった。米国は、通商法 301 条の対象をモノの分野のみならずサービス分野における市場開放や知的財産権の分野にも広げたが、WTO 体制の下では、TRIPS 協定や GATS 違反等に当たる行為について、米国が WTO の紛争解決手続を経ることなく一方的に措置を採ることは許されない。

以上の①、②を踏まえ、一方的措置の発動類型について、措置発動の原因とされた紛争内容（発動国は、相手国による WTO 協定違反や WTO 協定上の自国利益の侵害を問題としているか、WTO 協定でカバーされていない分野での利益の無効化・侵害、例えば、人権侵害などを問題としているか）と、発動される一方的措置の内容（WTO 協定に違反する措置か、WTO 協定には違反しない措置、例えば、譲許税率の範囲内での関税引上げによるか）の組合せによって場合分けし、それぞれ

の場合と関連のある規律について整理すると図表 II - 15 のとおりとなる。

図中 (a) 及び (b) の領域については、相手国による WTO 協定違反、WTO 協定上の自国利益の侵害を問題とする以上、DSU 第 23 条により、必ず WTO の紛争解決手続を利用する必要がある、一方的措置の利用は、DSU 第 23 条違反となる。更に、(a) については、措置の内容の協定違反も当然問題となる。また、(c) については、当該措置自体が WTO 協定違反となる。つまり、(d) 以外の領域については、常に DSU 第 23 条違反又は一方的措置自体の WTO 協定違反が問われることになる。

なお、(d) の領域のケースは、DSU 第 23 条違反又は一方的措置自体の WTO 協定違反を問われないが（なお、その場合でも、措置が相手国の WTO 協定上の利益を侵害するようなことがあれば、非違反申立てによって訴えられる可能性はあり得る）、WTO 協定の対象分野の拡大により、紛争内容の側面でも、また措置内容の側面でも、(d) の領域自体が大幅に狭まったと言える。なお、一方的措置の発動国が、実際は相手国の WTO 協定に関する措置に対するものであるにもかかわらず（実際は (a) 又は (b) の領域のケース）、名目上「相手国の WTO 協定違反」を発動の理由とせず脱法的に一方的措置を発動することも想定できる。このような論法を認めれば、発動国は「相手国の WTO 協定上の問題を争っていない」と主張することにより、常に DSU 第 23 条違反を免れるという不合理な事態を招来するため、係争事案が WTO 協定上の問題か否かは、紛争処理手続に関するルールに照らして客観的に判断されるべきである。

<図表 II-15>

		<一方的措置の内容>	
		WTO協定違反	WTO協定違反なし
<紛争の内容>	WTO協定に係るもの	DSU第23条違反/措置自体が違反 a	DSU第23条違反 b
	上記以外	措置自体が違反 c	d

(4) 最近の動向と問題点

トランプ政権発足後の米国の政策には、いわば一方

的措置の利用への回帰ともいえる手法が散見される。代表的には、通商法 301 条措置、及び、通商拡大法 232 条調査・措置である（詳細はいずれも第 I 部第 2 章「一

方的措置・域外適用（1）1974 年通商法 301 条及び関連規定〈国際ルール上の問題点〉」を参照）。米国による措置の正当化根拠は、当該紛争が WTO 枠外であって WTO 協定の一方的措置の禁止の対象でないとする点従来の態度と共通しているが、近年の特徴として、従来ほとんど WTO 体制において問題となつてこなかった安全保障例外（GATT 第 21 条等）を正面から主張している点があげられる（詳細はコラム参照）。

この最近の傾向には多様な要因があり、トランプ政権担当者の政治志向に帰せられるほか、一方的措置を容認する米国の通商政策の歴史的傾向（前述）が、経済情勢の変動により再燃したとみることもできる。また、米国の措置の対象を見れば、中国をはじめとする一部途上国の産業政策（透明性を欠いた補助金（コラ

ム参照）や内外差別的な知財法制（第 I 章第 1 部参照）と、それにより生じる貿易歪曲効果が問題の根源ともいえる。また、かかる問題を迅速に解決しえない WTO ルールの問題点や、紛争解決手続の手続遅延・機能不全（第 17 章参照）も、米国を一方的措置に走らせる一因といえる。

とはいえ、かかる状況であるからこそ、我々は再度、歴史の教訓、例えば、1930 年代の報復関税の競争的な引上げによつてもたらされた貿易の大幅な縮小と世界経済の停滞を想起すべきであろう。一方的措置の問題点を再確認し、国際ルールに基づく自由貿易体制を擁護するための長期的な視点に立ち返らなければならない。

2. 主要ケース

（1）日米自動車問題（DS6）

WTO の下で加盟国に対する 301 条手続発動を扱う最初の事例となったものに、日米自動車問題がある。日本の自動車補修部品市場の規制に関して、米国政府は 1994 年 10 月 1 日に 301 条に基づき調査を行い、1995 年 5 月 10 日には制裁措置の対象となる行為が存在するとして「クロ決定」を行った。この決定を受けて米国政府は日本製高級車に対する 100%関税の賦課という一方的措置を提示するに至ったため、日本政府は直ちに米国政府に対して GATT 第 22 条協議を要請した。

本協議において、我が国は米国による日本製高級車種のみを対象とした報復的な関税賦課について、最恵国待遇（GATT 第 1 条）、関税譲許違反（GATT 第 2 条）及び一般的数量制限の禁止への違反（GATT 第 11 条）等を主張するとともに、本件措置が WTO 加盟国による一方的な対抗措置の発動を禁じた DSU 第 23 条に違反する旨主張した。DSU 第 23 条は、WTO 協定でカバーされる紛争について、WTO における解決を図らず 301 条のような一方的措置で解決しようとすることを禁じているため、本件について米国が、当該 301 条に基づく「クロ決定」はあくまで 301 条手続の中で「不合理かつ差別的」と国内法上の要件を認定したのであって、「WTO 協定違反である」と判断した訳ではないから両者は概念的に異なり、DSU との整合性は問題とならない旨主張する懸念があった。しかし、上記のような論

法を認めれば、一方的措置を発動する国が明示的に「WTO 協定違反」を理由としない限り、DSU 第 23 条違反は生じないこととなつてしまい、不合理である。また、本件においては米国政府自身が WTO 事務局長に対し WTO 申立てを予告した 1995 年 5 月 9 日付け書簡の中で、「（日本の）過剰で複雑な規制が大半の整備業務を国内部品メーカーと密接に結びつけた指定整備工場に向かわせている」と述べた上、WTO・TBT 協定（第 2 条第 2 項、第 5 条第 1 項）の文言をそのまま用いて当該規制は「不必要な障害を国際貿易に生じさせるもの」と述べていたことから、米国が、日本の自動車補修部品市場の規制は WTO 協定でカバーされる問題と認識していたことは明らかであった。いずれにしても、一方的措置の対象となった問題が WTO 協定でカバーされる紛争に当たるか否かは、最終的に当事国ではなくパネル等の判断に委ねられるべきであろう。

本件は最終的には WTO における協議とは別に行われた二国間協議によつて決着が図られたが、紛争が WTO に付託され、国際社会の監視の下で協議されたことは、貿易戦争を回避しつつ国際ルール整合的な決着を図る上で大きな効果があったと言えよう。特に、本件について討議した 1995 年 5 月の WTO 紛争解決機関（DSB）会合においては、米国が一方的な関税引上げを予告したことについて、延べ 30 か国近い加盟国から例外なく批判が寄せられ、WTO 紛争解決手続を用いるよう一致した意見が寄せられた。このような多国間会合にお

ける国際世論が本件の解決に果たした役割は大きい
 (日米自動車協定の発端となった米国による日本企業への外国製品購入要請については、「資料◆「外国政府が日本企業に対して直接外国製品の購入を要請することについて」(1995年版不公正貿易報告書 付論Ⅲ)」を参照)。

(2) 日米フィルム問題 (DS44)

本件は、米国政府が、我が国に対し 301 条の下での二国間交渉を求めたところ、我が国が米国通商法 301 条の下での二国間交渉に応じないという立場を堅持した結果、WTO 紛争解決手続に委ねられることとなった事例である。米国は、WTO では、消費者用写真フィルム及び印画紙に関する日本政府の行為につき、GATT 第 23 条 1 項 (b) の非違反申立て (措置それ自体が WTO 協定に違反するかどうかは別として、その措置が他国の協定上の利益を無効化・侵害しているとの主張) を中心に申立てを行ったが、パネルは米国の主張をすべて退けた。

なお、日米フィルム問題においては、米国は、1998 年 2 月に日本政府の WTO パネルに対する主張を「約束 (コミットメント)」とみなし、日本政府がこれを遵守するかを監視する旨を発表した。これに基づいて、米国政府は同年 8 月に第 1 回、1999 年 6 月に第 2 回モニタリングレポートを発表しているが、その後レポートの発表はない。日本政府のパネルに対する主張は、過去及び現在の事実関係及びその法的評価の主張である。米国政府がこれを将来の政府措置についての国際的な「約束」と性格付けることは適切ではない。

(3) EU—バナナ問題 (DS27)

は、EU と ACP 諸国との間に締結しているロメ協定に基づき、ACP 諸国 (アフリカ、カリブ海、太平洋諸国) 産のバナナを優遇する特惠措置を含んだ EU のバナナの関税割当制度について、WTO のパネル・上級委員は、最恵国待遇義務等に違反すると判断。EU は勧告に従って 1999 年 1 月 1 日までに措置を是正する旨を表明したが、申立国 (米国、エクアドル、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ) に受け入れられず、1999 年 4 月から米国が国内法に基づき制裁関税を賦課した。EU による協議要請 (1998 年 11 月)、仲裁付託等を経て、2001 年 4 月の米・EU 及び EU・エクアドル合意

により、同年 7 月より米国による制裁関税は解除された。本件の詳細については、2016 年版不公正貿易報告書 535-537 頁参照。

(4) 米国通商法 301 条 (DS152)

第 I 部第 2 章「一方的措置・域外適用 (1) 1974 年通商法 301 条及び関連規定 <国際ルール上の問題点>」を参照。

コラム：ヘルムズ・バートン法第 III 章の発効

1. ヘルムズ・バートン法第 III 章の概要

米国は 1959 年のキューバ革命以降キューバに対して貿易制限措置を採っていたところ、1996 年 2 月に米国の民間小型機がキューバ軍機により撃墜された事件を契機として、対キューバ制裁を強化するヘルムズ・バートン法が米国の上・下院で可決され、1996 年 3 月 12 日にクリントン大統領の署名により同法が発効した。

同法の法目的としては「キューバ国民の支援」、「カストロ政権への制裁強化」、「テロ・大量移民等の脅威に対する米国の安全保障確保」、「キューバにおける民主的選挙の奨励」、「売り上げ・資産等の接收」、「不法な取引からの米国民の保護」等が掲げられ、具体的な制裁措置としてキューバに対する間接融資の禁止やキューバ製品に対する輸入制限等が規定された（同法の第 III 章以外の内容や法案成立直後の動き等については、1997 年版不公正貿易報告書 298～303 頁を参照）。

同法の第 III 章は、1959 年以後にキューバ政府に接收された米国民資産の取引を行った者は、当該資産に対する損害賠償責任を有する米国民に対して責任を負う旨を定めているが、同法の発効後も、第 III 章については 6 ヶ月毎に発効が延期されてきていた。ところが、米国国務省は、延期期間を、2019 年 1 月 16 日には同年 2 月 1 日から 45 日間に短縮し、同年 3 月 4 日には同月 19 日から 30 日間に短縮し、同年 4 月 3 日には同月 18 日から 2 週間に短縮し、最終的に同年 5 月 2 日から第 III 章が全面適用されることとなった。

損害賠償請求の対象となり得るのは、1959 年以後にキューバ政府により接收された資産であると知りつつ意図的に取引（①接收資産の販売、移転、流通、分

配、仲介、管理等又は購入、賃貸、受領、所有、支配、管理、使用等による接收資産に関する利害の獲得若しくは保有、②接收資産を使用し又は接收資産から利益を得る商業活動への従事等が幅広く含まれる）を行った者（個人や企業を含む）とされており、当該資産に対して損害賠償請求権を有する米国民は、米国内の裁判所で訴訟を提起することが可能とされている。

2. 各国の反応

ヘルムズ・バートン法第 III 章の適用は国際法上許容されない国内法の域外適用にあたり得るものであり、同章について、我が国はかねてより米国に対して慎重な運用を求めてきている。

上記米国の動きに対しては、他国からも懸念が表明されている。EU は、米国政府による決定を受けて、国際法に反する一方的なキューバ関連措置の域外適用に強く反対する旨の声明を出している¹。加えて、カナダも、国際法の原則に基づいてヘルムズ・バートン法に対する反対を表明しており²、メキシコも、同法第 III 章の適用を拒否するとともに、ヘルムズ・バートン法による国際法違反に関して、また、メキシコの利益の保護のために、適切な対応を決定する旨の声明を出している³。

また、これらの国は、ヘルムズ・バートン法が制定された当時から、米国の裁判所による判決の執行の拒否を内容とする対抗立法を備えている。例えば、EU の規則では、ヘルムズ・バートン法に基づく EU 域外の如何なる裁判所による判決・行政機関による決定も域内において承認又は執行されず、また、ヘルムズ・バートン法の適用により損害を被った EU 域内の自然人・法人が、損害を与えた者に対し損害の回復を要求する権利を有することが明示されている。

¹ Joint Statement by Federica Mogherini and Cecilia Malmström on the decision of the United States to further activate Title III of the Helms Burton (Libertad) Act (<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/61183/joint-statement-federica-mogherini-and-cecilia-malmstr%C3%B6m-decision-united-states-further-en>)

² Statement from Government of Canada for Canadians doing business in Cuba (<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2019/05/statement-from-government-of-canada-for-canadians-doing-business-in-cuba.html>)

³ Position of the Mexican Government on Ending Suspension of Title III of the Helms-Burton Act (<https://www.gob.mx/sre/prensa/position-of-the-mexican-government-on-ending-suspension-of-title-iii-of-the-helms-burton-act>)