

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。

さらに、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) をとってきた。また、こうし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身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)」については、そもそもこのような考え方には、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う問題があるだけでなく、(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の拡大と紛争解決手続の強化が図られた結果、理論的根拠を失っている。

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ている。

さらに、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。

中国が 1974 年通商法 301 条に基づいて発動された米国の追加関税措置を WTO の紛争解決手続を通じて争った近時の事例では、米国が同措置について公衆の道徳保護例外 (GATT 第 20 条 (a) 号) による正当化を試みたが、かかる主張はパネルに認められなかった (本件の詳細については本章の 2. (5) を参照)。

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

①空上訴対抗措置 (EU・ブラジル)

第 II 部第 17 章のコラムで詳述するとおり、2019 年 12 月以降、上級委員の選任が止まり、上級委員会は新規案件の審理を行うことができない事態となっている。そのため、申立国は、協定違反を認めるパネル判断を得ても、被申立国が上訴すると、上級委員会が再度機能するまでは WTO による終局的判断を得られず、DSU23 条が規定する対抗措置に進むことができなくなる。

この点、EU は、2021 年 2 月、貿易対抗措置を規定する EU の規則 (Regulation (EU) No 654/2014) の改訂版を発効させた。従来の規則では、EU が貿易対抗措置をとるためには WTO による終局的判断が必要とされていたが、改正規則は、上級委機能停止中に被申立国が上訴した場合にも貿易対抗措置を発動することを可能にした。

また、ブラジルも、2022年1月26日付の暫定法 1098号を公表し、WTO パネル報告においてブラジルが申立国として提示した請求が認容され、かつ、上級委員会が上訴を審理できない場合に、ブラジルが相手国に対抗措置を通知してから 60 日経過後に対抗措置を発動できるような規定を設けた。これらの措置については、第 II 部第 17 章のコラムも参照。

②EUの反経済的威圧措置法案

2021 年 12 月、EU は、EU に対する「経済的威圧 (economic coercion)」への対応措置の実施を可能にする反経済威迫措置法案を発表した。同法案では、第三国が、EU 又は EU 加盟国の行為を防止又は実現しようとすることによって、EU 又は EU 加盟国の正当な主権的選択を妨害し、貿易又は投資に影響する措置を適用又は適用すると威嚇する行為を、「経済的威圧措置」と定義している。同法案は、欧州委員会が、第三国の措置について経済的威圧措置認定手続を経た上で、交渉・国際訴訟手続の利用等の他の手段の活用や、国際フォーラムへの提起によっても、合理的期間内に経済的威圧措置が停止しない等の条件を充足する場合、関税賦課、輸出入制限等の対応措置 (response measure) をとることができる。

本法案に基づき EU が他国政府に対して採る具体的な対抗措置について、EU は、一般国際法上の対抗措置として許容されると説明している。しかし、① WTO 協定上の利益が害されたか否かの判断について紛争解決手続によらない一方的措置の禁止 (DSU 第 23 条) や、② (対抗措置として関税賦課等の WTO 協定の規律の範囲内の通商措置を採る場合、) 関連する WTO 協定の実体規律等、WTO 協定との整合性が問題となる可能性がある。

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ってしまい、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っ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 (日米自動車協議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）

EUとACP諸国（アフリカ、カリブ海、太平洋諸国）との間に締結しているロメ協定に基づき、ACP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・上級委員会は、最恵国待遇義務等に違反すると判断した。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。

（5）対中追加関税（DS543）

本件は、米国が、中国の強制的な技術移転等が不合理又は差別的なものであって、米国商業に負担をもたらしているとの認定に基づき、一定の中国産品に対して、1974年通商法301条に基づいて2018年7月に発動した追加関税及び同年9月に発動（2019年1月に税率を引上げ）した追加関税について（1974年通商法301条及び中国に対する措置の詳細については、第 I 部第 2 章を参照）、中国がWTOの紛争解決手続を通じた判断を求めたものである。

2020年9月に公表されたパネル報告書では、米国の追加関税は、中国産品のみに対して適用される点で最恵国待遇義務（GATT:1条）に違反し、米国の譲許税率を超える税率を課す点で関税譲許義務（GATTII条）に違反すると判断された。米国は、中国の行動は、米国社会における盗難、横領及び不正競争等に関する善悪の基準に反するものであり、このような行動を止めさせるための関税措置は公衆の道徳保護例外（GATT第20条(a)号）により正当化される等の反論を行ったが、米国の反論は認められなかった。米国の上訴により、本件は現在上級委員会に係属している。