

# 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又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。

#### ①WTO 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。

## (2) 法的規律の概要

### ①関連規定とその関係

主要な規定として、基本的な条文である GATT 第 19 条のほか、セーフガード協定、及び、農業協定第 5 条がある。

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」を定義し、措置の対象範囲・適用期間に関する規定を創設した。また、透明性確保等に関する手続規定も整備し、さらに、後述のとおり輸出自主規制措置を明確に禁止した。ウルグアイ・ラウンド交渉における重要な成果の一つといえる<sup>1</sup>。

農業協定第 5 条は、農産品に関し、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（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）を定めるものである。詳細は第 II 部第 3 章「数量制限」参照<sup>2</sup>。GATT 第 19 条とセーフガード協定との関係について、上級委員会は、「双方を遵守しなければならない」（≒重疊的に適用される）としている（アルゼンチン - 履物事件 (DS121)、本章 2. 主要ケース (1) 等参照）。「事情の予見されなかった発展」（GATT 第 19 条 1 項 (a)）等、セーフガード協定に明文を欠く規定について留意が必要である。

### ②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又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)

<sup>1</sup> 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）。

<sup>2</sup> なお、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。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）
適用対象	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適用（同協定第2条第2項） <sup>3</sup>
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）

## ③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）、又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、又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、公的団体又は私企業による「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）。

④リバランス措置<sup>4</sup>の規律

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、輸出国がそれに対抗して当該輸入国に対する関税率引上げ等を行うリバランス措置（「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、リバランス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、これが当時各国が灰色措置に依拠した一因とされた。

そこでセーフガード協定は、輸入国の補償協議機会の提供（第8条1項・第12条3項）と、補償協議不調の場合の輸出国のリバランス発動（第8条2項）の手続を明確化する一方、輸出国によるリバランス措置発動に一定の制限を設け、セーフガード措

<sup>3</sup> 開発途上国例外（同協定第9条第1項）等の例外もある。

<sup>4</sup> GATT第19条に基づく輸出国の「実質的に等価値の譲許…の適用」の停止は、一般に「対抗措置」と呼ばれることも多いが、本書では、DSU第22条2に基づくDSBの承認を経た譲許停止（第II部第17章1(7)参照）と区別するため「リバランス措置」と称する。

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、輸出国はリバランス措置を発動できない旨定めた（第 8 条第 3 項）。

#### ⑤ 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>5</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、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)）。

### （3）セーフガード措置の発動状況<sup>6</sup>

WTO 設立協定発効後（1995 年 1 月 1 日から 2022 年 12 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 412 件、措置発動に至ったケースは 208 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）。近年は、インド、インドネシア、トルコ、フィリピン

等一部の新興国による発動件数が増えている。また、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<sup>7</sup>にある。

しかし、2017 年以降、一部産業分野については先進国・新興国の区別なくセーフガード調査・措置が頻発し始めた。まず、先進国で特筆すべきは米国であり、2003 年に鉄鋼及び鉄鋼製品に対するセーフガードを撤廃して以後発動例がなかったが、トランプ政権発足後、2017 年 5 月に太陽電池セル・モジュール、同年 6 月に大型家庭用洗濯機の輸入に対しセーフガード調査を開始し、2018 年 2 月にこれらの製品に対してセーフガード措置を発動した（第 I 部第 3 章参照）。さらに、2020 年 10 月、ブルーベリーに対する調査開始を表明した。また、対鉄鋼・アルミニウム製品に対する 232 条措置（第 I 部第 3 章参照）についても、実質的に米国国内産業保護を目的としたセーフガード措置であるとの指摘がある。米国の今後の動向を注視する必要がある。

そして、鉄鋼分野に関しては、まさに上記米国の 232 条措置発動を一因として、EU（第 I 部第 4 章参照）、カナダ（第 I 部第 8 章参照）、トルコ、ユーラシア経済同盟が立て続けにセーフガード調査を開始した。このような、他国の保護主義的措置を理由としたセーフガード措置の頻発は本来の制度趣旨に反するし、また、貿易を冷え込ませる結果、輸出国・輸入国双方にとっての不利益が懸念される。

なお我が国については、ねぎ・生しいたけ・畳表の 3 品目についてセーフガード調査を開始（2000 年 12 月 22 日）し、2001 年 4 月 23 日から 200 日間の暫定措置（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）を発動した例や、タオル製品に対する旧繊維協定に基づく経過的セーフガード調査を実施（2001 年 4 月 16 日 - 2004 年 4 月 15 日）した例などがあるが、セーフガード協定に基づく確定措置を発動した例はまだない。

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> GATT 時代のセーフガード措置の発動状況については 2018 年版不正貿易報告書 244 頁参照。

<sup>7</sup> 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 に整合的でない判断された（詳細については、2. 主要ケース (8) を参照。）。

&lt;図表 II-8-3&gt;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 ～ 2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	合計
米国	調査	9	1				2			1			13
	確定	5	1					2					8
EU	調査		4	1				1					6
	確定		3						1				4
カナダ	調査		3					1					4
	確定								1				1
豪州	調査	1		1	2								4
	確定												0
日本	調査	1											1
	確定												0
中国	調査		1			1							2
	確定		1				1						2
フィリピン	調査		6	3	2			2	2	5			20
	確定		5	1	2				1			1	10
インド	調査	11	4	12	14	1	1		3			1	47
	確定	6	3	3	7	2		1				1	23
インドネシア	調査		2	10	15			2	5	4			38
	確定			3	14			1	1	5	4		28
トルコ	調査		5	10	6		2	2		2	1		28
	確定		2	10	3		1		1	1	1	1	20

ロシア	調査				4			1	2				7
	確定				3				1				4
ウクライナ	調査			8	4		1		3	4	5		25
	確定			2	2	1		1		1	2		9
ヨルダン	調査	1	9	5	2	1			1				19
	確定		5	2	1		1						9
エジプト	調査	3		1	9				1	1			15
	確定	2	1	1	2				1		1		8
チリ	調査	5	5	2	7			1					20
	確定	2	4	1	1	1							9
ベトナム	調査			1	3	1	1						6
	確定				1	2	1	1					5
その他	調査	29	42	22	26	7	1	6	13	5	3	3	157
	確定	6	25	9	11		6		5	5	1		68
合計	調査	60	82	76	94	11	8	16	30	22	9	4	412
	確定	21	50	32	47	6	9	7	12	12	9	3	208

(WTO統計)

#### (4) 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 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、競合産品の輸入増加による国内産業への深刻な打撃を回避し、当該国内産業の保護（構造調整又は競争力強化）を図るための時間的猶予を与える機能をもつ、いわば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、事前に予見されなかった事情の発展が介在し（GATT 第19条1(a)）、かつ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の発展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、セーフガード措置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>8</sup>。

また、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の性格上、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リバランス措置発動が認められる（同協定第8条）。

##### ② 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又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。

##### ③ 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。

#### (5) セーフガードの制度設計・運用に関する問題点

##### ① セーフガード協定の適用対象

前述の通り、GATT 第19条及びセーフガード協定には多様なセーフガードの規律が存在するが、そもそもそれら規律の対象となる「セーフガード」の定義・範

<sup>8</sup> 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。

困については明確な規定がない。

この点が WTO 紛争解決手続において正面から争われたのがインドネシア鉄鋼セーフガード事件 (DS490・DS496) (本章 2. 主要ケース (8) 参照) であった。同上級委報告書によれば、セーフガード協定の適用対象となる措置は、(i) GATT 上の義務を停止し、又は譲許を撤回もしくは修正するものであって、(ii) 国内産業の損害を救済するという特定の目的でとられたものでなければならず、さらに、(iii) 義務の停止と損害の救済との間に立証可能な結びつきが存在しなければならない。この判断は、GATT 第 19 条の文言に沿ったものと評価することもできるが、反面、個々の措置がセーフガード協定の適用対象となるか否かについて、法的な不安定性を生じさせたともいえる。

2018 年 3 月に発動された米国の 232 条措置 (第 I 部第 3 章参照) に際しても、輸出国の多くがこれをセーフガード措置であると指摘してリバランス措置を発動<sup>9</sup>する一方、措置国である米国はセーフガード協定の適用を否定し、各国のリバランス措置を最恵国待遇義務 (GATT1.1 条)・譲許義務 (GATT2.1 条 (a)) 違反であるとして紛争解決手続を申し立てる<sup>10</sup>など対立が表面化した。リバランス措置の協定整合性に関するパネル (DS558・559・566・585) の判断はまだ出ていないが、関連して、米国の 232 条措置の協定整合性に関するパネルの判断 (DS544・552・556・564。第 4 章コラムも参照) では、米国の同措置はセーフガード協定の適用対象外とされた。この判断枠組みによれば、輸出国のリバランス措置は協定整合的とは認めがたいことになる。

## ② 保護主義的なセーフガード措置の頻発

セーフガード措置の機動的発動を可能としつつ、その濫用を防止することの難しさは、2018 年米国 232 条措置を端緒とする各国の対鉄鋼製品セーフガード調査<sup>11</sup>や、コロナ禍発生後の調査・

措置の頻発に現れている。

しかし、そもそも GATT 第 19 条第 1 項は、セーフガードの発動場面を、輸入増加が「事情の予見されなかつた発展の結果」及び「自国がこの協定に基いて負う義務 (関税譲許を含む。) の効果により」生じた場合に限っている。WTO 加盟に基づく関税譲許は、貿易自由化を目的として行われるから、輸入の増加をもたらすのはある意味当然であり、それだけを理由にセーフガードの発動を認める必要はない。GATT 第 19 条第 1 項が発動の前提として要求する「事情の予見されなかつた発展」とは、WTO 加盟時に予想していなかった事情の変化であって、国内品と輸入品との競争関係を根本的に変動させるような事情 (急速な技術革新、消費財の流行の変化等) を指すと考えるべきであろう。

景気の冷え込み、過剰供給、さらにそれに応じた他国の保護主義的措置等は、それだけでは国内品と輸入品との競争関係を根本的に変動させないから、セーフガードの発動根拠とはならない (発動の帰結としても、輸出機会をさらに狭められた対象製品の第三国への輸入急増をもたらす、ひいては第三国のセーフガード発動を誘発する悪循環をもたらすだけで、妥当な対処ではないであろう)。

「事情の予見されなかつた発展」GATT 第 19 条 1 (a) については、紛争解決手続先例上もセーフガード発動に必要であると繰り返し確認されている。にもかかわらず、同文言の解釈に異を唱える国もあり<sup>12</sup>、また実際の認定が不十分な例も多い。上記制度趣旨を踏まえた解釈がセーフガードの濫用の防止にも不可欠である

## ③ リバランス措置の規律に関する問題

セーフガード協定第 8 条のリバランスは、セーフガード措置国への牽制として機能しうが、米国 232 条措置 (対鉄鋼・アルミニウム) は、このリバランス措置の規律に関する問題点も再び浮き彫りにした。

同第 8 条第 3 項は、セーフガード措置が輸入の絶対

<sup>9</sup> 中国、EU、ロシア、インドは実際にリバランスを発動した (カナダ・メキシコも米国製品への関税引き上げを行ったが、NAFTA に基づく措置と説明している)。また、日本政府は、2018 年 5 月付け WTO セーフガード委員会宛て通報において、同措置は「セーフガード協定が適用される措置としての性格を有し」、日本がセーフガード協定第 8 条に基づくリバランス権を有すると述べており、EU 等主要加盟国と同じく 232 条がセーフガードであるという立場を明らかにしている。

<sup>10</sup> DS557 (対カナダ)、DS558 (対中国)、DS559 (対 EU)、DS560 (対メキシコ)、DS566 (対ロシア)、DS585 (対インド)。ただし、対加・墨・EU のパネルはいずれも被申立国との二国間合意により事実上集結した。

<sup>11</sup> 米国の保護主義的措置に端を発したリバランス・類似品目へのセーフガードの応酬という構図は、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) とも共通するものがある。

<sup>12</sup> 米国は、自国のセーフガード根拠法である 1974 年通商法第 201 条にこの「事情の予見されなかつた発展」の要件が存在せず、調査当局の認定事項にならないとの国内事情を背景に、同文言はセーフガード発動の要件ではないとの主張を繰り返し表明している。



的增加を理由としかつ協定整合的である場合、当初の3年間、輸出国はリバランス措置を発動できない旨規定する。この点、セーフガード措置対象の一部に輸入の絶対増加が認められない製品がある場合、当該製品の輸入制限効果と等価値の範囲で第8条第2項に基づき即時にリバランスを実施し（同即時リバランス部分は「ショートリスト」とも呼ばれる。）、残る品目の輸入制限についてのみ、3年の経過ないし協定不整合性の確定を待って等価値のリバランスを発動する（「ロングリスト」という手法をとる国もあった（EU等）<sup>13</sup>。

他方、一部輸出国は、同第8条第3項の「協定に適合する場合」との文言を顧慮せず、あるいは一方的に232条措置の協定不整合性を宣言することにより、被害額全体について同項の期間経過・条件成就を待たずにリバランスを発動した（中国、トルコ等）。これは、第8条第3項の規定を事実上無視する一方的措置ともみえるが、そのリバランスの協定整合性の吟味は再び紛争解決手続（米国は各リバランス措置に対し協議要請している。第1部第3章参照。）の完了を待つほかなく、しかも救済は将来に向けてのリバランスの是正に限られる<sup>14</sup>。現行のルールが、リバランスについても、協定整合性を十分検証しないまま濫用される余地を残してしまっているともいえる<sup>15</sup>。

#### ④ 地域貿易協定との関係

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。ところが、一部の地域貿易協定（USMCA、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USMCA第10.1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、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。ただ、パネル・上級委員会は、セーフガード調査の対象となる国と措置の対象となる国は一致すべきという対応性の原則（Parallelism）を強調してきた。そして、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（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。

我が国がこれまでに締結した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いる（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）。よって、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一方で、EPA当事国同士の除外が現実的な選択肢に上ることもない。

#### ⑤ 開発途上国例外の運用

セーフガード協定第9条第1項は、「開発途上加盟国」からの輸入品については、輸入シェア3%以下の要件を充たす場合、セーフガード措置は当該輸入品に対しては「とられてはならない」と規定する。セーフガード措置が「輸入源のいかんを問わず」適用されるとの原則に対する例外であるが、セーフガード協定には肝心の「開発途上加盟国」の定義がない。そのため、その適用範囲は措置国によって異なり、事実上、措置国が除外すべき「開発途上加盟国」を自国の裁量で決めている状態に近い。

WTO協定上の開発途上国の地位に関しては長い議論

<sup>13</sup> 日本は232条措置に対してリバランス措置を発動してはいないが、2018年5月に行ったリバランス権利留保を表明するWTO通報では、232条措置対象のうち輸入絶対増加が認められない製品の輸入制限に対しては、即時にリバランスが発動可能であるという、EUと似た態度を明らかにしている。また、2002年の米国の鉄鋼セーフガードに際しては、EU・日本はいずれも同様の手法でショートリストを発動した。（2. 主要ケース（5）参照）

<sup>14</sup> リバランスが「実質的に等価値」であるかないかをセーフガード措置国の要請に基づいて「検討」し「報告」することはセーフガード委員会の任務として明記されている（セーフガード協定第13条1(e)）が、その「検討」「報告」には強制力はない。

<sup>15</sup> リバランス措置の規模・範囲についての紛争がセーフガード委員会の「検討」（セーフガード協定第13条1(e)）対象となったものの、事案が解決せず紛争解決手続に進む例はその後にも発生している。

の歴史があり、軽々に関連規定の解釈・運用を統一できる状態にはないが、対象製品によっては今や卓越した国際競争力を有する加盟国の製品が同条を根拠にセーフガード措置を免れることは適切ではない。途上国の扱いや、途上国向けのこの種

の特別かつ異なる待遇 (S&D) については、WTO 全体での途上国地位の議論と極力整合的に扱われるべきであり、また、措置国が開発途上国例外を適用するに当たっては慎重な精査が求められる。

## 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 (特定製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、重大な損害又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>16</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、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

<sup>16</sup> 米国一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。

数量制限<sup>17</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（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」をもたらすに当たり「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、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<sup>18</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、同種又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

<sup>17</sup> 1993年7月から1995年7月までの間の当該産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。

<sup>18</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、メキシコほか一定の輸出国は措置対象から除外。

(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「同種又は直接競合」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」による損害の効果を認定するためには、その他の要素による損害の効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」による損害の効果とその他の要素による損害の効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。<sup>19</sup>

#### (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<sup>20</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 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産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

<sup>19</sup> 上級委員会報告を受けて、米大統領は 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>20</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。

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」による損害の効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-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又は同条第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又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<sup>21</sup>、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関し、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

<sup>21</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。

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、「重大な損害又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又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>22</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 項に基づく二国間協議の要請を行い、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 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>23</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>24</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

<sup>22</sup> 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。

<sup>23</sup> 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。

<sup>24</sup> 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 締結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。

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又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、重大な損害又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、重大な損害又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>25</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て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 (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<sup>26</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

<sup>25</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>26</sup> 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。

上、本件紛争の解決に必要でないとして、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、セーフガード協定第8条に基づき輸出に認められるリバランス措置について手続を進め、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リバランス措置（ショートリスト）、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リバランス措置（ロングリスト）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日からリバランス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リバランス措置は発動しないこととし、ショートリストによるリバランス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）ウクライナ乗用車（DS468）

2011年7月、ウクライナ経済発展・貿易省が、ウクライナ政府国際貿易委員会の決定に従い、輸

入乗用車に対するセーフガード調査を実施。2012年4月に本措置の発動を決定し、2013年4月に輸入乗用車に対して排気量別に定めた追加関税を課す3年間のセーフガード措置を発動。

我が国は、産業界による要望を踏まえ、2013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。我が国の満足のいく解決策が得られなかったため、パネル設置要請を行い、2014年3月にパネルを設置。

2015年6月、パネルは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を公表。勧告に従い、ウクライナは2015年9月30日に本セーフガード措置を廃止。

報告書判旨等の詳細は、2018年版不公正貿易報告書第II部第8章2.(7)を参照。

#### （7）インドネシア—鉄鋼及び鉄鋼製品（DS490、496）

2014年7月、インドネシアは、ガルバリウム（アルミニウム・亜鉛合金めっき鋼板）の輸入に対し、国内法令に基づく調査の上、特別関税を賦課し、同月これをセーフガードとしてWTOに通報した。インドネシアはGATT第2条に基づく譲許表においてガルバリウムの関税譲許を行っておらず、同特別関税導入時の最恵国待遇関税率は12.5%（2015年5月に20%に引き上げ）であった。なお、同国はいくつかの地域間貿易協定の下でガルバリウムについての優遇関税率を付与しているが、同特別関税はこれら地域間貿易協定締結国からの輸入品に対しても同様に課税（追加関税賦課）された。

同特別関税に対し、台湾及びベトナムが、セーフガード協定の諸規定に違反するとしてWTO協議要請を行った。

#### ＜パネル報告書＞

2017年8月に発出されたパネル報告書は、同特別関税がセーフガード措置としての性質を持たないと判断し（インドネシアはガルバリウムの関税譲許を行っておらず、GATT上の義務の撤回又は停止とは言えないため）、台湾・ベトナムによるセーフガード協定違反の主張をすべて退けた。他方で、同特別関税賦課の際、インドネシアがセーフガード協定第9条に基づき発展途上国120か国を適用対象から除外していた点に関し、



GATT 第1条の最恵国待遇義務に違反すると認定し、この点を是正するよう勧告した。

このパネル判断に対して台湾・ベトナム、及びインドネシアの双方が上訴の意思を示し、上級委員会に付託された。

#### <上級委員会報告書>

2018年8月に発出された上級委報告書の概要は以下の通り。

#### ① セーフガードの性質決定とパネルの権限

申立国（ベトナム・台湾）、措置国（インドネシア）いずれも同特別関税がセーフガードである点を争っていないにもかかわらず、パネルがセーフガード措置に該当しないと判断したことについて、両当事国は、パネルのDSU第11条等の違反を主張した。しかし、パネルは、申立国によって援用された条文がそもそも当該事案に対して適用可能であり関連性を持つかを検討する責務を負い、その検討は協定整合性の判断に論理的に先行する。それは、紛争当事国が適用可能性を争点としているかどうかにかかわらず。

よって、同特別関税がセーフガード措置であるか否か、パネルが独自に判断したことは、協定に照らし違法ではない。

#### ② セーフガードの概念

GATT 第19条より、セーフガード措置とは、(i)GATT上の義務を停止し、又は譲許を撤回もしくは修正するものであって、(ii)その措置は国内産業の損害を救済するという特定の目的でとられたものでなければならず、さらに、(iii)義務の停止と損害の救済との間に立証可能な結びつきが存在しなければならない。

措置が上記の特徴を備えているか否かを判断する際、措置の設計や構造、及び予期される作用を全体として評価すべきである。

#### ③ セーフガード協定の適用可能性と協定整合性

パネルは損害の救済に必要な限度及び期間に限ってとられた措置であることをセーフガードの要件としているが、これはセーフガード協定の適用可能性の問題ではなく、協定整合性の問題である。

しかし、同関税措置は、インドネシアのGATT上の義務を何ら停止していない以上、セーフガードの適用可能性を満たさず、セーフガードに該当しないとのパネル判断は支持する。

#### ④ 最恵国待遇義務（GATT 第1条）違反について

対象措置がセーフガード措置であるか否かにかかわらず、GATT 第1条違反の有無はそれ自体として（Stand alone）問題となりうるというパネルの判断を支持する。同特別関税は、120か国を除外している点において、最恵国待遇義務違反である。

### （8）米国－太陽電池（DS562）及び米国－大型家庭用洗濯機（DS546）パネル報告書

上記パネル報告書は、それぞれ一方当事国の上訴により未採択であるが、上級委の早期機能回復の見込みが薄い状況下、セーフガードに関する最新のパネル判断として参照されうるため、念のため記載する。

米国は2017年5月に結晶シリコン太陽電池製品（「CSPV製品」）、同年6月に大型家庭用洗濯機の輸入に対しセーフガード調査を開始し、同年11-12月、調査当局である米国国際貿易委員会（ITC）が大統領にセーフガード措置の発動を勧告した。2018年1月、トランプ大統領はこれらの製品に対しセーフガードの発動を決定し、同年2月に発動された。

韓国は、大型家庭用洗濯機・太陽電池双方のセーフガード措置について、WTO協定に不整合であると主張し、2018年5月、DSU上の協議要請を行い、同年9月にパネルが設置された（DS545、DS546。日本は第三国参加）。また、太陽電池セーフガード措置については、中国がWTO協定に不整合であると主張し、2019年7月、DSU上の協議要請を行い、同年8月にパネルが設置された（DS562。日本は第三国参加）。

#### <DS562パネル報告書>

2021年9月発出。以下の通り、米国の措置をWTO協定に整合的と判断した（中国の上訴により未採択）。

- 中国の産業政策等により、中国の生産者がCSPV製品につき過剰生産能力を有するようになり、それが中国ないし中国企業が生産拠点を移転させた第三国から米国へと大量に輸出され

たことは、米国にとって「事情の予見されなかった発展」（セーフガード協定第 19 条 1 項）に該当する。

- 米国の国内産業が被った損害に関する指標のうち、調査期間中に良好な結果を示すものが一部あったとしても、それだけを理由として、輸入増加と損害の間の因果関係を否定することはできない。
- 中国は、国内産業の損害は輸入以外の要因によっても引き起こされていると主張したが、かかる要因が調査対象製品の価格下落をもたらしたと主張するにとどまり、損害を引き起こしたという主張を行っていないため、セーフガード協定第 4.2 条(b)における不帰責要件の違反を問うには不十分である。

#### <DS546 パネル報告書>

2022年2月発出。以下の通り、米国の措置をWTO協定不整合と判断した（米韓両国の要請によりDSB未採択の状態となっている）。

- 「予見されない発展」要件は、従前の先例通り、セーフガード協定第3.1条上の「関連する問題」に該当し、調査当局が発出する調査報告書への記載を要する。「韓国メーカーがAD回避のため生産拠点を第三国に移した」旨の最終報告書の記載は、国内生産者の証言を引用したに過ぎず、認定根拠の記載とはいえず、よってGATT第19条違反である。
- 「国内産業」の定義につき、輸入洗濯機部品と国内産部品に互換性・競合がない。米国はProduct Line Approachという手法（部品から完成品までの製造工程を一括して「国内産業」と認定する）をとるが、産業の定義は産品ごとに行うべきで、セーフガード協定第4.1条(c)に違反する。
- 対象製品は6つの製品類型に分かれるところ、国内産の洗濯機の大多数はうち1類型（価格帯が安く、輸入品のごく一部製品とのみ競合）であるのに、価格効果分析は6類型を一括して対象としており説明不足であり、客観的証拠に基づく因果関係認定を定めるセーフガード協定第4.1条(b)に違反する。

#### (9) EU—鉄鋼セーフガード (DS595)

トルコは、2020年3月、EUに対し、鉄鋼セーフガード（2018年7月発動）WTO紛争解決了解に基づく二国間協議を要請し、同年7月にパネル設置要請を行い、翌月パネル設置。

#### <パネル報告書>

2022年4月に発出されたパネル報告書は、下記の通り、EUのセーフガード措置はWTO協定に整合しないと判断し、措置の是正を勧告した。

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

過剰生産能力や他国の貿易制限措置の拡大は、EUの主張通り、「予見されなかった発展」として認められる。しかし、これらの事情がEUへの輸入の増加につながったとする論理的な関連性についての認定には証拠が示されていない。

論理的な関連性の認定は、因果関係の証明と同程度の証明は不要だが、本件で第三国の貿易制限措置がEUへの輸入増加につながったと証拠を提示せずに主張するだけでは、説明として十分ではない。また、米国の第232条措置の影響についても、米国の輸入減とEUの輸入増についての推計に依拠するが、それを超えた証拠や詳細な情報を提示していない。

#### ②「義務の効果」 (GATT第 19 条 1 項(a)号)

該当製品の譲許税率は 0 %であったところ、EUは公表された報告書で「義務」の内容に明示的に言及しておらず、GATT第 19 条 1 項(a)に違反する。

#### ③重大な損害のおそれ

EUは、国内産業の業績は一時的に改善傾向にあるものの、いまだ脆弱であり、輸入増加によって重大な損害が生じるおそれがある、と主張。しかし、パネルは、回復が「一時的」であること、国内産業の「脆弱」性、輸入増加の価格への影響評価等について、いずれも十分な証拠を欠き「事実に基づく」決定ではないとした。

なお、損害認定が適切になされていない以上、損害のおそれの存在を前提とする因果関係の認定の適否についての判断は要しないとした。

#### ④「必要な限度」（セーフガード協定第5条 1項）と他の貿易救済措置について

本セーフガード措置の対象製品には、すでにEUは別途EUによるAD税及び相殺関税の対象となっていた製品が含まれていた。EUは、セーフガード発動に当たってこれら先行する貿易救済措置を停止した。トルコは、これはダンピングや補助金の悪影響といったセーフガードの趣旨と異なる目的のためにセーフガードを活用するもので、「必要な限度」を超えセーフガード協定第5条1項違反を構成すると主張した。

この点は、セーフガードの制度趣旨にも関わる問題である。セーフガードは「義務の効果」

(GATT第19条1項(a))により生じた輸入増加に対処するものとされるが、これは、加盟国がGATT上の「義務」を遵守しては輸入増加と損害を食い止められなくなる、という状況を指すのではないだろうか。AD税や相殺関税はGATT第6条上明文で認められる加盟国の権利であり、これらの活用で対処できる状況であれば、「義務の効果」による輸入増加は存在しないことになり、セーフガードの発動は認められないのではないだろうか。

もっとも、パネルは、上記のような議論に踏み込むことなく、本セーフガード措置が、他の貿易措置が対処していた損害をもカバーする趣旨なのか明確ではないという理由で、トルコの主張を退けた。

#### <採択・履行状況>

上級委の機能停止を背景として、両当時国間では、パネル報告書公表前にいったん上級委員会手続を代替するアドホック仲裁の手続が合意された(2022年3月)。しかし、結局両国とも上訴せず、同報告書は同年5月にDSB採択された。同年12月、EUは履行措置を発表したが、措置自体は継続する意向を示している。