

第2節 構造調整円滑化手段としてのセーフガード

要旨

1. セーフガードによる調整の位置づけ

産業構造の調整過程において、予想を超えるような輸入の急増に直面した際には、一定のルールに基づいてセーフガード措置を活用することが国際的に認められている。セーフガード措置の発動は、輸入急増に伴う倒産、失業、あるいはそれらに伴う生産の減少といった社会的な痛みの拡大を一時的に緩和し、産業が構造調整を実現するための猶予期間をもたらす。他方、一般的にセーフガード措置の発動には、消費者、ユーザー企業等の経済主体に対して価格上昇や選択肢の減少等をもたらす、一国の国内総生産に対しても負の影響をもたらすというデメリットが伴う。

こうしたセーフガード措置の実施に伴う副作用を回避するためには、むしろ常時から、市場に参加する各経済主体が国内外の市場動向に関する情報収集に努め、輸入動向に関する予見可能性を高めておくこと、さらには雇用調整施策やイノベーション創出のための取組みを通じて構造調整を早期に実現することにより、セーフガード措置を発動せざるを得ない状況を極力生み出さないことが重要である。

2. セーフガード措置発動時に調整を円滑化するための方策

セーフガード措置を発動する場合に消費者やユーザー企業が負担する発動コストを最小化するためには、当該産業において可能な限り構造調整を迅速に進展させることが必要である。

なお、セーフガード措置の発動それ自体は産業構造調整の実現を保証するものではない。米国の鉄鋼産業に対する保護のように、特にセーフガード措置が他の恒常的な保護措置と併用される場合には、自己革新努力を促すための「時限措置」としての有効性が低下するのみならず、必要とされる産業構造調整そのものを遅延させるといった例も見られる。

したがって、セーフガード措置の発動中に構造調整を実現するためには、あくまで同措置が時限措置として機能することが必要となるほか、適宜各種の調整支援促進策を補完的に実施することが適当となる場合もあり得る。なお、諸外国においてはセーフガード措置を発動する際に、必要に応じて当該産業における企業の競争力を向上させるための経営相談等の支援プログラムが補完的に実施されているが、調整を行う意思を表明した企業経営者や労働者に限定して救済措置を与える等、当該産業の構造調整が確実に実現されるような各種の工夫が講じられている。

1. セーフガードによる調整の位置づけ

a WTOセーフガード協定の概要

WTOセーフガード協定の概要

WTOセーフガード協定(以後セーフガード協定)は、貿易自由化の一層の拡大を図る観点から、貿易自由化交渉の時点で予見できなかった事情の発展の結果、特定の製品の輸入が急増した場合に、一種の緊急避難的措置として一定の要件(国内産業への重大な損害発生、輸入と損害の因果関係、無差別原則による発動等)の下で輸入制限(関税措置、輸入数量制限)を行うことを許容している(第3 2 1表)。

第3 2 1表 セーフガード措置の発動要件等

損害の決定	輸入、生産、売上、生産性等の経済要素で判断、輸入増と損害の因果関係の立証が必要(セーフガード協定第4条)
調査手続の整備	調査手続の事前設定、利害関係者の証拠の提出等の機会、調査結果の公開(同第3条)
発動期間	当初4年以内、延長可能、最長8年(同第7条1項及び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(同第5条)
再発動禁止	従前の措置と同一期間(ただし最低2年間)は再発動禁止(第7条5項)
漸進的自由化	1年超の措置は、漸進的自由化(枠の拡大等)義務、3年超の措置は中間見直しを行う義務(同第7条4項)

(出所) 経済産業省通商政策局編(2002)。

同措置の発動状況については、1948年にG A T Tが発足してからセーフガード協定が発効する直前の1994年12月末までの間に合計150件となっており、その大半はオーストラリア、E U、米国等先進国による発動であった(第3 2 2表)。これは、G A T Tにおける一連の関税引下げ交渉の結果、先進国においては大幅に関税削減が進み、その結果高関税により国内産業を保護することが困難になったことに由来している。1980年以降、先進国における同措置発動件数は減少しているものの、その一方で、特定国・企業を狙い撃ちし、その他の国・企業からの輸入品には競争上のメリットを与えるような本来の目的を逸脱したアンチ・ダンピング措置による実質的な輸入制限、輸出国の輸出自主規制、あるいは一方的措置としての数量制限が増加する傾向にあったことにも留意する必要がある。W T O協定発効後(1995年1月以降)の発動状況を見てみると、自国の産業を保護・育成することを目的とする発展途上国による発動件数が、先進国による発動件数を上回っていることがわかる。

W T Oセーフガード協定における構造調整関連規定
 このようにセーフガード協定は、輸入急増により国内産業が重大な損害を被ることを回避するために一定の要件の下で輸入を一時的に制限することを許容しており、加盟国はこれを利用することで、輸入品との競争の結果生じる倒産や失業といった各種の痛みを緩和することが可能となる。しかしながらセーフガードの本来の制度目的は、当該国内産業の規模や構造を従来通り維持することではなく、輸入急増の際に一時的な保護を与えることを通じて、国際競争に対応する上で必要な構造調整を行うための猶予期間を産業に対して提供することにある。したがってセーフガード協定は、セーフガード措置発動に係る調査・決定・実施に関するルールのみならず、措置発動時における構造調整のあり方についても規定している(第3 2 3表)。

例えば同協定においては、セーフガード措置は「調整を容易にするために必要な限度において」、及び「調整を容易にするために必要な期間において」のみとり得るとされているほか、「措置の予定適用期間が一年を超える場合において、調整を容易にするため、当該措置の適用期間中一定の間隔で当該措

第3 2 2表 セーフガード措置の国別発動状況(1970年以降)

	1970~74	1975~79	1980~84	1985~89	1990~94	1995~99	2000~01	合計
米国	3	6	4	0	0	5	0	18
E U	1	2	7	7	4	0	0	21
カナダ	6	7	3	1	1	0	0	18
オーストラリア	1	16	4	0	1	0	0	22
日本	0	0	0	0	0	0	1	1
その他	1	4	5	6	6	17	15	54
合計	12	35	23	14	12	22	16	134

(備考) 暫定措置も含む。
 (資料) 経済産業省通商政策局編(2002)から作成。

第3 2 3表 W T Oセーフガード協定における構造調整の扱い

関連規定	規定内容
前文	構造調整の重要性について言及
第5条第1項	調整を容易にするために必要な限度においてのみセーフガード措置をとる
第7条第1項	調整を容易にするために必要な期間においてのみセーフガード措置をとる
第7条第2項	発動期間を4年以上に延長する際には、産業が構造調整を行っている証拠があると発動国政府が決定する必要がある
第7条第4項	措置が1年以上にわたる際には、構造調整を容易にするために、発動中も徐々に関税・制限を緩和しなければならない
第12条第2項	措置を延長する場合には、関連国内産業が調整を行っているという証拠をW T Oに提出しなければならない

(資料) 経済産業省作成。

置を漸進的に緩和する」との規定がなされている。ただし、セーフガード措置発動期間中に国内の産業構造調整を実現するための具体的な方法論についてはセーフガード協定においては規定がなされておらず、調整を実現するためのアプローチについては事実上各国の裁量に委ねられている。

なお、セーフガード措置発動時における構造調整の重要性は我が国の産業構造審議会特殊貿易措置小委員会（2001）においても確認がなされており、「発動期間中に我が国産業が競争力を回復するか又はその他の態様で国内産業の調整が行われるという見通しの下で、当該品目について確定的なセーフガード措置を発動すべきである」との考え方が示されている。

④ セーフガード措置発動の経済的影響

セーフガード措置の発動は、輸入急増により損害を被った（あるいは被るおそれのある）国内産業の痛みを軽減させると同時に、産業が構造調整を行うための機会を提供するという役割を果たす。他方、一般的に輸入制限措置の実施は、価格の上昇を通じて消費者ひいては国全体の経済厚生を低下させると考えられている。

以下では、既存の研究を活用しながら、経済学的な観点からセーフガード措置のメリット・デメリットを整理する。

セーフガード措置発動のメリット （調整コスト拡大の緩和）

国内産業が輸入の急増に直面した際にそれを放置する場合、失業や倒産が当該産業内で急激に蔓延するのみならず、短期間で周辺産業にも波及するおそれがある。同時に、失業や倒産に伴い生産要素が遊休化する場合、一国における潜在的な生産が減少し、国全体の経済厚生も低下する可能性もある。このような社会的な痛み（調整コスト）の拡大を防ぐためにも、輸入の急増に直面した産業に対して政府が何らかの対応を行うことの必要性が生じる。

一方、「国内産業を保護して調整コストの拡大を緩和する」という政策目標を追求するに当たっては、価格上昇や選択肢の減少等を通じて消費者行動を歪

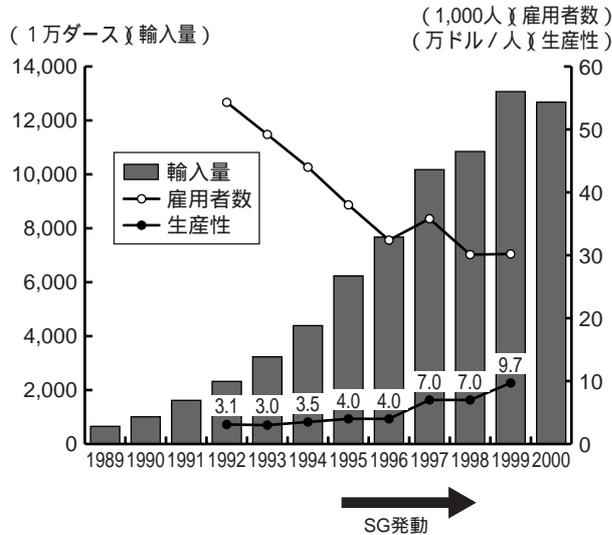
めてしまう輸入制限措置よりも、消費者行動を歪めない、生産補助金や所得補償といった他の国内措置により直接的に問題を解決する方が望ましいであろう。しかしながら、こうした国内措置については必ずしも検討プロセス、実施内容等についてルール化されていないため、機動的に措置を実施できないという問題が生じる可能性も考えられる。また、補助金や所得補償といった手段は市場に歪みを与えないというメリットがある一方、仮にこれらが時限措置としてではなく恒常的に実施される場合には、企業や労働者が自己革新努力を行うインセンティブが阻害され、「構造調整の円滑化」という観点からは必ずしも有効でないかもしれない。したがって、こうした状況に直面した場合、セーフガードというルール化された措置を機動的に発動して輸入価格や輸入数量の変化を緩和させることにより、放置した場合に拡大するであろう社会的な痛みを軽減させながら産業構造調整を実現するための時間的猶予を企業経営者や労働者に提供することが可能となる。これがセーフガード措置発動のメリットである。

それでは、過去実際にセーフガード措置が発動された産業において、社会的な痛みの軽減というメリットはどの程度存在したのであろうか。第3-2-4図は、近年米国においてセーフガード措置が発動された品目に関連する産業における雇用等の推移を示すものである¹。無論、ある産業における雇用量は、輸入量や輸入価格のみならず、景気循環的な要因、消費者の嗜好の変化、あるいは技術革新の進展等の要因によっても影響を受けるため、輸入を制限したことの効果のみを抽出・特定することは困難であるが、同図からは以下のような特徴が読みとれる。すなわち、いずれの場合も発動前から国内雇用者数はトレンドとして減少しており、発動期間中もそのトレンドは増加に転じていない、綿製・合成繊維製下着、化合繊維績糸については発動期間中に雇用減少のスピードが緩和されている、という2点である。なお綿製・合成繊維製スカートについては、セーフガード措置発動期間中も雇用者数が急激に減少しているが、これをもってセーフガード措置発動が調整コスト拡大を緩和する上で有効でなかったと結論づけることはできない。仮にセーフガード措置を

1 ここでは、統計の入手可能性からWTO協定発効後に米国で発動されたケースを選択しているが、さらにその中でパネル協議に持ち込まれていないケース、発動期間中のデータが存在するケース、品目の統計と産業の統計の乖離が小さいケース、という条件を満たすケースを選択した。

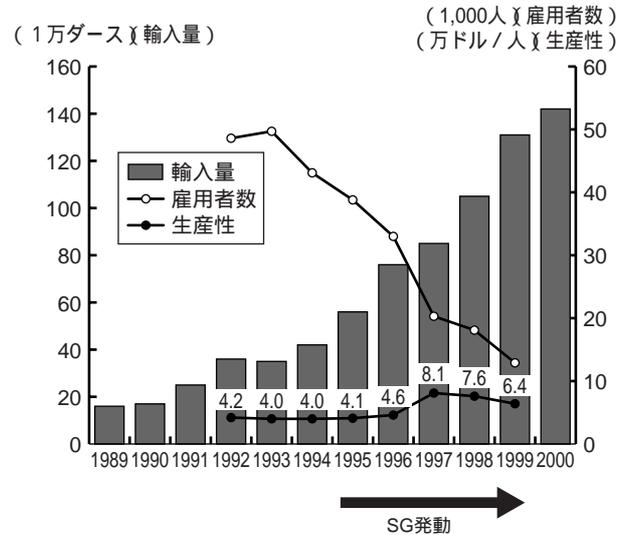
第3 2 4図 セーフガード措置を発動した産業における雇用等の推移（米国）

綿製・合成繊維製下着



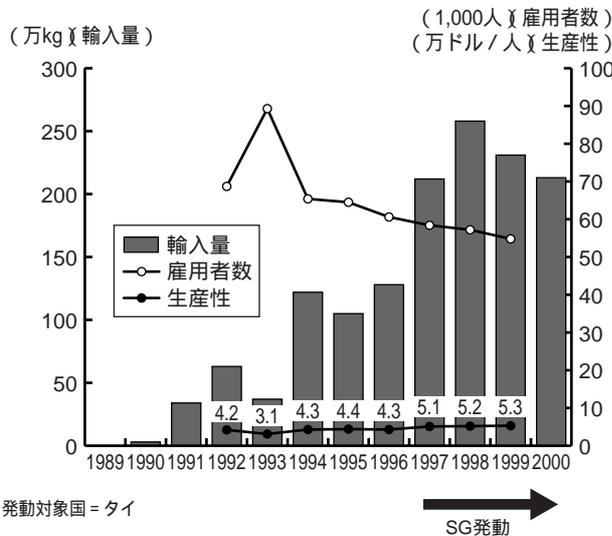
発動対象国 = コスタ・リカ、ホンデュラス、ドミニカ共和国、エル・サルヴァドル、トルコ

綿製・合成繊維製スカート



発動対象国 = エル・サルヴァドル、グアテマラ

化合繊維績糸



発動対象国 = タイ

(備考) 生産性は付加価値を雇用者数で除した付加価値生産性。

なお、統計の制約上、雇用者数・生産性は産業ベースの統計であるため、品目ベースの輸入量統計と厳密には一致していない。

例えば、綿製・合成繊維製下着に関する雇用統計は「女性用及び女児用下着、寝巻」「男性用及び男児用下着、寝巻」産業の統計の合計を、綿製・合成繊維製スカートに関する雇用統計は「女性用及び女児用、カットソー、コート、スカート」産業の統計を、化合繊維績糸に関する雇用統計は「紡績糸」産業の統計を用いている。繊維協定に基づく経過的セーフガード(TSG)の場合、発動対象国を選択適用することができるため、輸入量は発動対象国からの輸入の合計値を示している。各品目の発動期間は以下のとおり。綿製・合成繊維製下着はコスタ・リカのみ95年3月～97年3月、他の5か国が95年3月～98年3月、綿製・合成繊維製スカートはエル・サルヴァドルが96年3月～99年3月、グアテマラ95年5月～98年5月、化合繊維績糸は97年10月～2000年9月。

(資料) 輸入量：OTEXA (Office of Textiles and Apparel) 「Trade data」、雇用者数、生産性：US CENSUS BUREAU 「Annual Survey of Manufactures」、発動時期：経済産業省通商政策局編(2002)から作成。

発動しなかったならば、更に多くの雇用が失われていた可能性もあることに留意する必要がある。

なお、セーフガード措置の発動は、衰退過程にある産業の痛みを軽減することのみならず、外的なショックに対して一時的な保護を与えることで、再度競争力の回復が見込まれるような産業を救済する上でも有効な手段である。例えば、米国は1983年に重

量級二輪車に関するセーフガード措置を発動したが、当時唯一の米国重量級二輪車メーカーであったHarley-Davidson社は措置発動期間中に生産性やブランド力を高める等の企業努力を重ね、再度競争力を回復することができたと言われる。

(貿易自由化の維持・拡大)

セーフガード措置(あるいはセーフガード・ルールという仕組み)は、多角的な自由貿易体制を維持・拡大していく上で不可欠な仕組みとしても一定の評価が与えられている。事実、GATTの中にセーフガード条項が含まれたことは、米国政府が議会からGATT締結に関する承認を取り付ける上でも重要な役割を果たした。

グローバリゼーションが急速に進展している今日においても、安全弁としてのセーフガード・ルールの存在は重要な役割を果たしている。グローバリゼーションの進展は消費者・企業双方に様々な恩恵をもたらしている一方で、「国家の政策の独立性が喪失するのではないか」、「職が奪われるのではないか」という懸念や反感をもたらしている。第3 2 5図は、グローバリゼーションと国内雇用の関係に関する世論調査の結果を示しているが、同図からも、我が国をはじめ多くの国において「グローバリ

ゼーションの進展は雇用を悪化させる」と考える国民の割合が大きいことがわかる。このような中、仮にセーフガードに関するルールが存在しない、あるいはセーフガード措置が全く利用できない状況にある場合ならば、保護主義的な政策に対する要求や将来の貿易自由化に対する反対圧力は高まり、将来貿易自由化が実現することにより得られたはずの追加的な利益が失われてしまう可能性もある。

したがって、安全弁としてのセーフガード・ルールの存在とその適切な運用は、貿易自由化に対する懸念要因を減らし、多角的自由貿易体制を長期的に維持・拡大していく上で重要な要素とも言える。

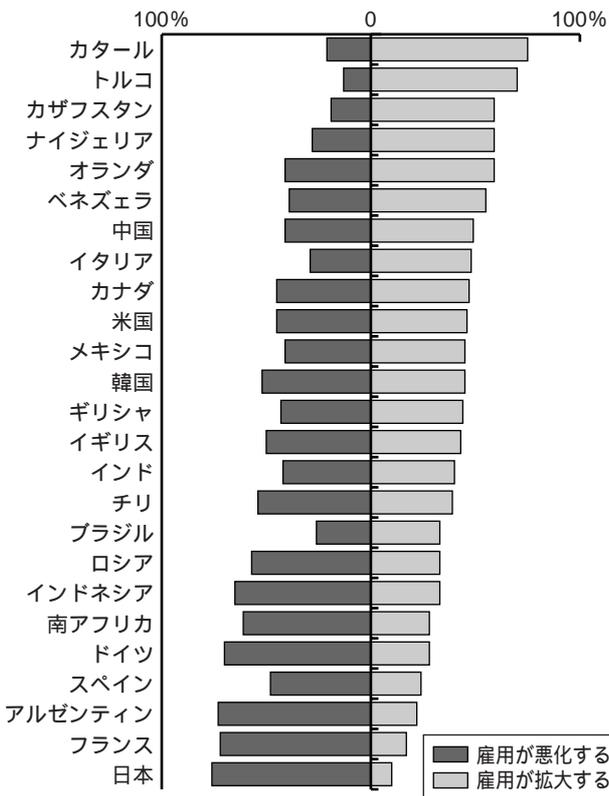
セーフガード措置発動のデメリット(措置の発動コスト)

前述のとおり、セーフガード措置の発動は、輸入急増に伴う倒産や失業といった社会的な痛みを一時的に軽減させながら、国内産業に対して構造調整を実現するための機会を提供する。他方、同措置の発動は、当該産業及び関連産業における競争の制限、価格上昇、選択肢の減少等、市場に歪みを与えることになる。これがセーフガード措置に伴う「副作用」である。

一般的に、輸入制限措置の実施に伴う消費者便益の減少分は、措置の実施に伴う生産者便益と政府関税収入²の増加分の合計を上回り、結果として同措置の実施は他国のみならず自国全体の経済厚生(パイの大きさ)も低下(縮小)させると考えられている。この消費者便益の減少分と生産者便益・関税収入の増加分の差である純損失分が、セーフガード措置の発動に伴い一国全体が支払うコストと言えよう。

Hufbauer and Rosen(1986)は、部分均衡の概念を用いて米国において発動されたセーフガード措置の影響に関する実証研究を行い、同措置の発動が消費者便益、生産者便益、関税収入に与える影響を分析している。同研究では、セーフガード措置の発動は社会的厚生を減少させるということ、及び当該国内産業における労働者を1人救済するために国内消費者が支払った額(例えばカラーテレビについては42万ドル)は、労働者1人当たりの平均賃金を補償

第3 2 5図 グローバリゼーションが雇用に与える影響(各国世論調査)



(出所) World Economic Forum and Environics International (2002)

2 輸入制限の手段が数量制限あるいは相手国に対する輸出自主規制要求といった手段が採用される場合、この関税収入相当分の利益は輸入枠を獲得した経済主体(数量制限)あるいは外国企業の利益(輸出自主規制)となる。

第3 2 6表 セーフガード措置発動の便益・費用の帰着

発動品目	措置発動期間	社会的厚生 (百万ドル) + +	消費者便益 (百万ドル)	生産者便益 (百万ドル)	関税収入 (百万ドル)	労働者1人救済するための 消費者負担額 (ドル)	措置による 国内価格の 上昇(%)	措置による 輸入の減少 (%)
セラミック	1930-	6以上	95	25	69	47,500	7.0	126
ボールベアリング	1874-78	neg.	45	21	18	90,000	2.4	6
特殊鋼	1976-80	80	520	420	32	1,000,000	15.0	77
履物(非ゴム製)	1977-81	236	700	250	262	55,000	5.5	248
カラーテレビ	1977-82	147	420	190	77	420,000	6.0	125
市民バンド用 ラジオレシーバー	1978-81	5以上	55	14	32	93,000	21.0	132
ラグスクリーユ又は ボルト	1979-82	1以上	110	60	16	550,000	6.0	10
調製済きのこ	1980-83	1以上	35	13	25	117,000	10.0	16
重量級二輪車	1983-88	17以上	104	67	21	150,000	15.0	163
鉛及び亜鉛	1958-65	9	67	46	11	30,000	9.5	45

(備考)“neg.”は「無視できる程度の大きさ」を意味する。

なお、+ + の値と社会的厚生値には誤差が存在しており、厳密には一致していない。

労働者を1人救済するための消費者負担額は、の値を輸入制限により救済された産業内の労働者数で除したものの。

(資料) Hufbauer and Rosen (1986) 第2-2表から作成。

するために必要な額よりも遙かに大きいということが示されている(第3 2 6表)。一方、セーフガード措置の発動が一国経済全体に与えるマクロ的な影響を見てみると、その影響は財の特性や保護の程度に応じて異なっているものの、いずれのケースにおいても同措置の発動は財価格の上昇を通じて、輸入国の国内最終需要、GDP(国内総生産)等を減少させており、例えば米国がドミニカ共和国に対して発動した綿製・合成繊維製下着のセーフガード措置は、米国の1人当たりGDPを約25ドル程度減少させたという結果が示されている(第3 2 7表)。

なお、企業が国境を越えて活動している今日においては、国内産業が諸外国の企業のみならず、海外で生産を行っている自国企業からの輸入品と競争しなければならないケースも多い。こうした状況において輸入制限を行った場合、単に国と国との間の問題にとどまらず、競争力を維持・向上させるために海外へ生産拠点を移転させた自国企業による貿易を制限してしまうことになる。さらに、ある国によるセーフガード措置の発動が、貿易相手国による報復措置を触発するというリスク、それに伴い輸入国における他の産業が報復の対象となるリスクも内包されていることにも留意する必要がある³。

措置発動の正当性を得るための条件

ここでは純粋に経済効率性の観点から、セーフガード措置の発動が正当化されるための条件を考える。セーフガード措置発動の正当性を考察する際には、輸入急増後も何ら政策的な対応を行わないケースと、輸入急増後にセーフガード措置を発動するケースにおける社会的厚生の変化を比較する必要がある。輸入急増に直面した際に仮にセーフガード措置を発動しない場合には、当該産業のみならず周辺産業においても失業や倒産といった社会的な調整コストが必要以上に拡大してしまう可能性がある。他方、同様の状況においてセーフガード措置を発動する場合、調整コストを回避できるというメリットが生じる一方で、消費者ひいては社会全体に対して発動のコストをもたらす。したがって、セーフガード措置を発動する場合の純便益(便益-費用)が、セーフガード措置を発動しない場合の純便益を上回るという見通しを得られることが、セーフガード措置の発動が正当化されるための条件となる。

d セーフガード措置発動の必要性を低下させるための方策

セーフガード措置の発動をもたらすデメリットや報復等のリスクを回避するためには、「予見不可能

3 WTO協定においては、輸入の絶対量の増加の結果としてとられた措置であり、同協定に適合する場合には、措置の最初の3年間に限り、輸出側が対抗措置をとることができない旨が定められている。

第3-2-7表 セーフガード措置発動品目の米国マクロ経済への影響

	従価税率 (当該品目、%)	国内物価水準 (全品目、%)	国内最終需要 (全品目、 100万ドル)	国内生産額 (全品目、 100万ドル)	GDP (100万ドル)	1人当たり GDP (ドル)
綿製・合成繊維製下着 (対ドミニカ共和国)	111.8%	0.1068%	7,139	11,731	6,777	25.3
綿製・合成繊維製下着 (対エル・サルヴァドル)	13.7%	0.0045%	303	498	288	1.1
綿製・合成繊維製下着 (対トルコ)	16.8%	0.0014%	91	150	87	0.3
綿製・合成繊維製下着 (対コロンビア)	10.1%	0.0013%	84	139	80	0.3
綿製・合成繊維製スカート (対グアテマラ)	21.9%	0.0026%	172	282	163	0.6
綿製・合成繊維製スカート (対エル・サルヴァドル)	82.2%	0.0064%	431	708	409	1.5
化合繊維紡績糸 (対タイ)	17.2%	0.0005%	31	50	29	0.1

(備考) 1997年米国産業連関表を用いた分析。

従価税率は、数量規制の影響を開税相当分に変換した値。1人当たりGDPは、GDP減少分を1997年の人口(268百万人)で除した。コスト・リカに対して発動した綿製・合成繊維製下着のケースについては、WTO資料に具体的な数量制限枠に関するデータが記載されていないため除外。また、ホンデュラスに対して発動した綿製・合成繊維製下着のケースについては、数量規制に対応した従価税率を推計する際に(数量制限がなかった際の輸入量・数量制限のもとでの輸入量から試算)、符号がマイナスとなってしまうため推計から除外している。

(資料) 経済産業省作成。

な輸入の急増によりセーフガード措置を発動せざるを得ない」という状況を極力生み出さないようにすることが重要である。なお、こうした状況を生み出さないようにするためには、以下の2つの側面を考慮することが有益と考えられる。

第一に、輸入国が「予見できない程の輸入の急増」という事態に直面しないよう、輸入国・輸出側双方の生産者が、常時国内外の市場や産業の動向について情報収集を行い続けるということである。輸入国側の生産者が、自国の市場動向のみならず、輸出国における市場動向、産業構造、産業競争力等に関する情報を収集し、更に将来を予見するということは、国内外における産業競争力を維持し、外部環境の変化に迅速に対応していく上で不可欠である。一方、輸出側側の生産者としても、輸出先の市場動向に関する情報を正確に把握することにより、過剰投資や過剰生産、あるいはその結果としての価格の暴落を回避することが可能となる。

第二に、労働や資本といった生産要素を衰退産業から他分野へ円滑に移動させることにより、早期に産業構造調整が実現するような取組みを行うことである。一国にとって最適な産業構造とは決して不変的なものではなく、むしろ、経済全体が成長を続け

ていくためには、消費者のニーズの変化や技術革新の進展に対応しながら生産要素が常に産業間で適材適所に再配分され続けていく必要がある。しかしながら、例えば労働市場の柔軟性が十分高くないケースにおいては、適切な労働移動が実現しないため、いわゆる「雇用問題」が発生するおそれがある。こうした問題を解決するためにも、欧米諸国で見られるような労働市場の柔軟化や雇用の質的向上を目的とする調整支援策を実施することが必要となろう⁴。同時に、国内産業の競争力を維持するためには、差別化された商品・サービスや新しい事業分野が生まれ続けるということが重要である。そのためにも第4章において述べるような、イノベーション創出のための総合的な取組みを迅速に行うことが必要となろう。

2. セーフガード措置発動時に調整を円滑化するための方策

a. セーフガード措置発動の際の留意点

保護措置慢性化のリスク

前項1.において述べたような諸条件を考慮した上でセーフガード措置を発動する場合においても、発動中に消費者やユーザー企業が負担する発動コストを極力抑制するために、可能な限り早く「当該産

4 労働市場の柔軟化や雇用の質的向上を目的とした欧米諸国の取組みについては本章第1節を参照のこと。

第3 2 8表 米国鉄鋼産業に対する主な保護措置

1959年	米国が鉄鋼の純輸入国へ
1969年1月(～1971年12月)	対米鉄鋼輸出自主規制実施(日本、欧州石炭鉄鋼共同体6か国による)
1972年5月(～1974年12月)	対米鉄鋼輸出自主規制実施(日本、欧州石炭鉄鋼共同体6か国と英国による)
1976年6月(～1980年2月)	通商法第201条に基づく特殊鋼の輸入制限措置
1978年1月(～1980年3月)	第1次トリガー・プライス制度開始
1980年10月(～1982年1月)	第2次トリガー・プライス制度開始
1982年1月	米鉄鋼メーカー7社、輸入鋼材9品目を対象にアンチ・ダンピング、相殺関税提訴(合計132ケース)
1982年10月	米・E C両国政府は、E Cが対米鉄鋼輸出自主規制を実施することで最終合意
1983年7月(～1987年7月)	通商法第201条に基づく特殊鋼5品目に対する輸入制限措置
1984年10月(～1989年9月)	第1次対米鉄鋼輸出自主規制協定(V R A)開始(日本等による)
1987年7月	特殊鋼3品目の輸入数量規制延長を決定(1989年まで)
1989年10月(～1992年3月)	第2次対米鉄鋼輸出自主規制協定(V R A)開始
1992年6月	米鉄鋼メーカー12社、厚板、熱延・冷延薄板、表面処理鋼板の4品目を対象にアンチ・ダンピング、相殺関税提訴(合計84件)
2000年3月(発動中)	通商法第201条に基づく鉄鋼線材、溶接ラインパイプに対する輸入制限措置
2002年3月(発動中)	通商法第201条に基づくスラブ、鉄板類、条鋼類、鋼管類、ステンレス類に対する輸入制限措置

(備考) すべての保護措置が網羅されているわけではない。トリガー・プライス制度とは、最も効率的な外国の適性コストに基づくトリガー・プライスを定め、輸入価格がこれを下回る場合には財務省が自動的にアンチ・ダンピング法の手続を開始するというもの。なお、通商法第201条がいわゆるセーフガード措置に基づくもの。

(資料) 経済産業省作成。

業が保護を必要としない状況」を創り出さなければならぬ。他方、Lapham and Ware (2001)の研究をはじめとして、輸入制限等の貿易制限的措置は、実施当初の意図はどうかであれ一般的に長期化、慢性化しやすいという指摘がなされている。これは貿易制限的措置が実施されると、当該産業の自己革新努力が失われるというモラルハザードの問題、あるいは競争を行わずに得られる利益を維持するために保護を長期化させるための政治的活動が開始されるという問題が生じる場合があるためである。

セーフガード措置に関する文脈でも同様のリスクは常に伴っており、措置の発動が企業や労働者の自己革新努力を行うインセンティブを低下させてしまうという可能性もある。例えばKohler and Moore (2001)のように、近年の理論的研究の中では、一度発動された措置を延長・再発動させようとする政治的圧力の存在により、セーフガード措置の発動は産業構造調整の進展をむしろ妨げるという可能性を指摘するものもある。

また、当該産業にとって、時限措置であるセーフガードが補助金や他の貿易制限的措置といった他の恒常的な保護措置と併用される場合にも、発動中に産業や労働者が最大限の自己革新努力を行うインセンティブは低下するため、構造調整を円滑化する手段としてセーフガード措置は有効性を失う可能性が

ある。例えば、米国の鉄鋼産業は1970年代以降セーフガード措置(通商法第201条に基づく措置)の恩恵を数次にわたり享受してきたが(第3 2 8表)、その大きな政治力を背景に、セーフガード措置以外にも多様な水際の保護措置の恩恵も恒常的に享受してきている。例えばHufbauer and Goodrich (2002)の研究によると、これらの措置の中には、159回にわたるアンチ・ダンピング(A D)措置及び相殺関税(C V D)の他に、主要貿易相手国との間の対米鉄鋼輸出自主規制協定の締結等が含まれている。またBarro (2002)は、保護措置が恒常的に実施されている間も米国鉄鋼産業が高度に組織化された労働者に対して製造業の平均賃金を大きく上回る賃金を支払い続けたため、結果的に価格競争力が恒常的に回復しないという悪循環に陥っていると指摘している。例えば前掲のHufbauer and Goodrichの研究では、厳しい輸入制限措置が実施されていた1972年から1981年の間、同産業の生産性は低下しているにもかかわらず、賃金は179%も上昇したと述べている。結果的にこうした慢性的な保護は、米国鉄鋼業界に対して迅速に構造改革を断行するインセンティブを高めたのではなく、むしろ恒常的な延命措置として機能していた可能性もある。これまでセーフガード措置や輸出自主規制を実施する際には、「産業再建のための猶予を与える」と説明してきたにもかかわ

らず、そうした措置は繰り返し採用され、結局2002年3月にも複数の品目についてセーフガード措置を発動しているという状況がこうした可能性を端的に示していると言えます。

このように、セーフガード措置が恒常的な保護措置の一環として発動される場合、産業に対して自己革新努力を促すための時限措置としての意味合いは著しく低下することに留意する必要がある。したがって、セーフガード措置の長期化、慢性化を阻止し、消費者やユーザー企業が負担する発動コストを可能な限り最小化するためには、以下で述べるように措置の発動中に産業構造調整が確実に進展するような仕組みを導入することが望まれる。

セーフガード措置発動時に産業構造調整を促進するために考慮すべき事項

「セーフガード措置発動中に構造調整が実現する」ということは、発動中に合理化、近代化、差別化等が実現する結果、当該産業の競争力が自由貿易による国際競争に適応できる程度に向上・回復すること、あるいは遊休化している（将来する可能性のある）生産要素が他の産業によって吸収されることにより、経済全体が持続的に成長を続けていく上で最適な資源配分が実現している状況を意味する。一方、セーフガード措置は産業構造調整という「手術」に伴う痛みを一部緩和する「麻酔」としては有効であるものの、同措置の発動自体が産業構造調整の実現を直ちに保証するものではない。麻酔は手術を容易にするための一手段に過ぎないのである。セーフガード措置の発動時に失業者を増加させることなく産業構造調整を実現するためには、なによりも企業や労働者の自己革新努力が不可欠であるほか、そうした努力を促すようなインセンティブ・メカニズム、生産要素を円滑に移動させるための直接的な調整支援策、あるいは産業競争力を向上させるための施策を適宜組み合わせる導入・実施することが必要となる。

（自己革新努力を促すためのインセンティブ・メカニズム）

セーフガード措置発動中に企業経営者や労働者の自己革新努力を最大限促すためには、「速やかに調整を行わなければならない」というインセンティブが存在することが重要である。この意味において、セーフガード協定はセーフガード措置の発動期間について明確な時限性を設けているほか、措置が1年以上にわたる際には徐々に輸入制限を緩和しなければならないとしており、こうした規定は経営者や労働者に対してインセンティブを付与する上で重要な役割を果たしている。ただし、米国の鉄鋼産業における経験のように、セーフガード措置が恒常的に実施されている他の保護措置と併用して発動される場合、自己革新努力を促す時限措置としての意味合いは著しく低下し、むしろ競争力を高める上で有害な延命措置と化してしまうおそれがあることに留意する必要がある。

（産業間の調整支援策）

労働・資本といった生産要素の産業間移動を積極的に促進するための施策としては、労働者向けの施策、企業向けの施策に大別される。労働者向けの施策としては、労働者が新たな技術を身につけるための職業訓練のほか、再就職支援・斡旋、転職時における居住地変更のための資金支援、あるいは職業訓練中・就職活動期間中の所得補償等が挙げられる。また企業向けの施策としては、過剰設備を処理する際の債務保証、事業転換を行う企業に対する税控除等が挙げられる。セーフガード措置発動期間中にこうした産業間の調整支援策を補完的に実施することにより、輸入増加による社会的な痛みを最小化しながら、同時に構造調整を促進することが可能となる。

（産業競争力向上のための施策）

ある産業の競争力を向上するための施策としては、研究開発支援、各種経営指導、税の優遇措置、生産補助金の付与等が考えられる。ただし、政府が特定の産業を優遇し、当該産業の競争力を向上させるために保護を行うことが正当化されるためには、当該産業の利益構造が現時点で採算が合わないものであっても、将来時点では採算が合い保護が不要

第3 2 9表 特定の政策目標にとって有効な政策手段（総括）

政策手段 政策目標	現状維持	SGのみ (緊急輸入制限)	SG+ 産業間調整支援策 (雇用調整支援施策等)	SG+ 産業競争力向上支援策 (研究開発支援施策等)
調整コスト拡大の緩和 (失業・倒産等の対応)	×			
SG措置発動によるコスト最小化 (輸入制限の結果消費者が負担するコストの抑制・早期解消)		×		
構造調整の実現 産業競争力強化		保証なし		
構造調整の実現 産業間の生産要素移動の円滑化		保証なし		

(備考) がついている政策手段は、特定政策目標に対して有効に機能し得るもの。
(資料) 経済産業省作成。

となる見通しが立っていること、保護政策に係る費用を保護により将来得られる利益が上回ること、という2つの基準を満たす必要がある⁵。仮に当該産業の国際競争力が将来も回復する見通しが立たないならば、競争力向上のための施策ではなく、むしろ労働者や資本を必要としている産業に円滑に移動させるための施策を選択する方が、一国経済の持続的な成長にとっては望ましいであろう。

なお、仮に産業競争力の向上・回復が見込まれるケースにおいても、その過程において近代化やリストラ等を実施せざるを得ない場合、結果的に失業者が発生する可能性もある。例えば、前掲第3 2 4図においては、セーフガード措置発動以降いずれの産業においても生産性は改善している一方、雇用減少のトレンドを覆すには至っておらず雇用量は減少している。こうした余剰労働力を他の産業に円滑に移動させるためにも、競争力向上のための施策と産業間の調整支援策を補完的に実施する必要性が生じる場合もあろう。

(構造調整支援策のメリットと実施コスト)

後述するように、米国においてはセーフガード措置の補完的・代替的な手段として、産業間の調整や産業競争力の向上を支援するための貿易調整支援(Trade Adjustment Assistance: 以後TAA)プログラムが導入されている。こうした施策は、輸入急増により打撃を受けた産業・労働者が再出発する機会

を提供するという意味において、貿易自由化に対する懸念材料を減らし得るという評価もなされている。例えばかつて米国のケネディ大統領は、TAAを導入することと引換えに、議会からGATTケネディ・ラウンド交渉におけるファスト・トラック(交渉権限)を獲得することができた。

一方、仮に施策の効率性・有効性の観点から問題のある構造調整支援策が採用される場合、セーフガード措置の発動コストが拡大するのみならず、施策の実施コストも拡大するであろう。こうした観点からも、調整支援策を実施する場合には、意図する調整の種類を明確化した上で、最も有効かつ効率的な構造調整支援策が中立的に選択・採用されることが望まれる。第3 2 9表は、これまでの議論を踏まえ、特定の政策手段により実現することのできる政策目標を示している。例えば、「セーフガード措置の発動」という政策手段のみで、構造調整を実現できる保証はない。また、現状維持という選択肢を選択した場合、失業や倒産といった社会的な調整コストの拡大を防ぐことはできない。失業者を極力生まずに構造調整を実現するためには、セーフガード措置の発動という手段と併せて、適宜各種の調整支援策を実施することが有益であろう。

s 諸外国におけるセーフガード措置関連の国内法令と調整支援策

前述のとおりWTOセーフガード協定において

5 この2つの基準は「ミル・バスターブルの基準」と呼ばれ、特定産業の保護・育成の正当性を「経済効率性」の観点から評価する際に用いられる。なお既存の研究では、産業の競争力向上を実現するために最低限必要な習熟期間を踏まえた場合、セーフガード措置のような短期的・限定的な保護では不十分であるという指摘もなされている(Jacobson, 1993)。

は、セーフガード措置発動時における構造調整に関する各種要求がなされているものの、一方で構造調整を実際に実現するための方法論については、各国の裁量に委ねられている。したがって、実際に構造調整を実現するための手段、及び手段選択の際の意思決定メカニズムは、WTO加盟各国における国内制度によって適宜補完される必要がある。裏を返せば、セーフガード措置発動時にどの程度構造調整が進展するかということはもちろんのこと、措置発動の副作用拡大をどの程度防げるかということについても、各加盟国の国内制度のあり方に大きく影響されることになる。

以下では、WTOセーフガード協定発効後にセーフガード措置を実際に発動している米国及び韓国の国内法令において、セーフガード発動中に構造調整が確実に進展するよう、どのような工夫がなされているかについて概観する。なお、一般的にWTO加盟国は、セーフガード措置発動に関する要件や手続、措置の内容等を規定した国内法令を有しており、その定めに従ってセーフガード措置を発動する。しかしながら、セーフガード措置に関する各国の国内法令の態様は一様ではなく、特にセーフガード発動時の構造調整に関連する規定については各国ごとに大きく異なっているのが現状である。

米国のセーフガード措置関連法令における構造調整の規定

米国においてセーフガード措置に関する規定を行っている中心的な法令は、1974年米国通商法第201条「輸入品との競争のための積極的調整を促進するための措置」である⁶。米国におけるセーフガード関連法令の特徴は、「積極的調整（Positive Adjustment）」を目的とした法令の中で輸入制限措置発動が規定されている点、及び同通商法の中で輸入制限措置を補完するためのTAAプログラムの実施について規定されていることである。このTAAプログラムは、政府が国内の労働者、企業、あるいは産業に対して資金的・技術的な支援を行うことに

より、産業間で生産要素の移動を促進すること、あるいは企業や産業の競争力を回復させることを目的としている。以下では、通商法第201条及び関連条項において、輸入制限措置と調整支援策の関係等がどのように規定されているかということについて整理を行う。

（輸入制限措置と構造調整の位置づけ）

そのタイトルからも明らかとなり、第201条の最終目的はあくまで積極的調整の促進であり、同条項ではこれを実現するために責任の所在や「積極的調整」の定義が明確に記されている。輸入品との競争から米国産業を救済することの決定、あるいは救済のための措置の決定・実施について最終責任を負っているのは合衆国大統領である。大統領が措置を選択する際には、選択した措置を実施することにより得られる経済・社会的な利益が、措置を実施する際に発生する経済・社会的なコストよりも大きいということを経済・社会的に認認しなければならない。

また、第201条において「積極的調整が達成された状況」とは、国内産業が措置終了後に首尾よく輸入品と競争できている場合、または国内産業が他の生産活動に資源の移転を秩序正しく行っている場合で配置転換を受ける当該産業の労働者が生産活動へ秩序正しく移動されている場合と定義されている。したがって、積極的調整の概念は、必ずしも輸入急増の結果重大な損害を被った産業を維持し、競争力を回復させることに限定されておらず、必要に応じて労働者を他産業に移動させるという意味も含まれている。

次に、大統領が積極的調整のための措置を実施するためには、ITC（米国国際貿易委員会）が調査を行い、輸入急増により国内産業に対する重大な損害（またはそのおそれ）が生じているということを決定する必要がある。ITCが「損害（またはそのおそれ）がある」という決定を行った場合、大統領は輸入急増により損害を被った産業による積極的調整を促進する上で最も適切な措置（あるいはその組

6 Sections 201 of the Trade Act of 1974, as amended (19 U.S.C. §§ 2251-2254)。なお、WTOセーフガード協定は、この米国通商法201条をモデルとして作成されたといわれている（松下、1999）。

第3 2 10表 積極的調整のために大統領が取り得る措置（米国）

(A)	「関税引上げ・賦課」
(B)	「関税割当」
(C)	「輸入数量制限の修正・賦課」
(D)	「貿易調整支援（TAA）を含む、1つ以上の調整手段の実施」
(E)	「当該製品の輸入・米国への輸出を制限する外国との協定の交渉・締結・施行」
(F)	「輸入許可の競売による輸入数量割当」
(G)	「輸入増加の原因、または損害・損害のおそれを軽減するための国際交渉」
(H)	「積極的調整を行う国内産業の努力を促進するための法律案の議会への提出」
(I)	「目的のために適切かつ可能なその他のいかなる措置」
(J)	上記（A）から（I）までの措置の組合せ

（出所）米国通商法第202条（a）3。

第3 2 11表 米国において1995年以降に発動された201条措置

対象品目	大統領が決定した措置				
	関税引上げ	関税割当	輸入数量制限	対労働者TAA	対企業・産業TAA
箒もろこし製菓 （1996.3）				決定以前から 既に実施中	
小麦グルテン （1997.10）					
生鮮・冷蔵・冷凍子羊肉 （1998.10）					
鉄鋼線材 （1999.1）					
溶接ラインパイプ （1999.6）					

（備考）カッコ内の年月はITCによる調査開始日を示す。
（資料）ITC、USTR、業界団体の各種プレスリリース等から作成。

合せ）を多様な選択肢の中から採用することとなっている（第3 2 10表）。表からも明らかのように、ここで言う「最も適切な措置」とは、必ずしも「輸入制限措置」のみを意味しているのではなく、国内産業の積極的調整を促進する上で適切なすべての措置を含んでいる。

なお、ITCが「損害（またはそのおそれ）がある」という決定を行った場合、労働長官及び商務長官は当該産業の労働者、企業が後述するTAAプログラムの適用対象となり得るかということを迅速に検討しなければならないとされている。構造調整を促進するための施策の責任者として、労働長官や商務長官がセーフガード措置発動に関する検討プロセスから関与するという点は特筆すべきであろう。

このように米国においては、輸入急増により構造調整圧力が増加する際に生ずる痛みを緩和するための輸入制限措置と、輸入制限措置発動時に構造調整を促進するための調整支援策が同一の法令の中で規定されており、措置の最適な組合せを同時並行的に検討・決定することが可能となっている。WTO発足以降、米国において第201条が発動されたケース

を見ると、実際にすべてのケースにおいて輸入制限措置とTAAプログラムが補完的に実施されていることがわかる（第3 2 11表）。

（輸入制限措置・調整支援策選択時における透明性の確保）

大統領が「積極的調整」を促進する上で最適な措置の組合せを選択するに当たっては、措置を決定する一連のプロセスの透明性や中立性が確保されるよういくつかの仕組みが設けられている。

第一に、ITCの意思決定メカニズムが6名の委員による公開投票方式で行われることにより、損害の決定や措置の勧告に関する責任の所在が明確化されているという点である。

第二に、ITCが大統領に対して行う勧告は、詳細な報告書として国民に対しても開示されるという点である。ITC委員の半数以上が「損害（またはそのおそれ）がある」という決定を下した場合、ITCは大統領に対して「輸入競争のための積極的調整を行う国内産業の努力を促進する上で最も効果的と思われる措置」について勧告を行う。ITCが勧告し

得る措置の中には、輸入制限的措置のほかTAAの実施も含まれており、措置の種類のみならず量及び期間も併せて勧告することになっている。このようにITCによって下された「(損害に関する)決定及び決定の根拠」や「(措置に関する)勧告及び勧告の根拠」は、「企業や労働者が輸入競争のための調整計画を促進するためにとっている(取るうとしている)手段」、「勧告した措置を実施した場合(及びしない場合)に、救済措置を申し立てた国内産業、他の国内産業及び消費者に対して与える短期的・長期的効果」等といったその他の記載事項とともに大統領に対する報告書の中に明記され、国民に対しても公開することが義務づけられている。なお、この報告書においては、ITCとしての最終勧告に賛同した委員、賛同しなかった委員がそれぞれ実名で記載され、最終勧告の内容に賛成しなかった委員については、勧告に関する独自の見解を報告書に盛り込むことができる。

第三に、ITCの勧告を受けた大統領は、勧告内容及びその他判断事項⁷について考慮した上で、積極的調整実現のための努力を促進し、かつ経済的・社会的コストを上回る利益を提供し得る適切な措置を決定し、実施することになっているが、その際大統領は、最終的に決定した措置の内容とその根拠、またITC勧告と異なる決定を下す場合にはその理由について文書で議会に提出することが義務づけられている。

現実的には、大統領が措置を選択する際にこれらすべての項目について考慮することは困難であるかもしれない。しかしながら、大統領の意思決定に係る判断事項が予め詳細に規定・公開されているとい

うことは、仮に大統領が基準から逸脱した決定を下した場合に、議会やその他第三者がその決定について容易に評価・批判し得るという意味において、一定の透明性が確保される仕組みが取り入れられていると言える。

米国における貿易調整支援プログラム

本項⁽²⁾では、米国における輸入救済の最終目的があくまで「積極的調整の促進」と位置づけられていること、及びそのために大統領が取り得る措置の中には輸入制限的措置のみならず、それと補完的に実施され得る貿易調整支援(TAA)プログラム等が含まれていることについて述べた。以下では、米国のTAAプログラムに関する制度の概要を整理する。

(貿易調整支援プログラムの概要)

米国においては、外国からの輸入増加により損害を被った労働者、企業を支援し、新たな産業構造への適応を促進することを目的とした貿易調整支援(以下TAA)プログラムが存在している。TAAプログラムは支援の対象別に支援内容が異なっており、現在は労働者のためのTAAプログラム(労働省所管)と、企業・産業のためのTAAプログラム(商務省所管)が存在する。労働者のためのTAAプログラムとしては、急増している輸入品の生産国を限定しない通常のTAAプログラムのほかに、NAFTAの締結に伴いNAFTA加盟国(メキシコあるいはカナダ)からの輸入急増や、これら加盟国に生産拠点がシフトしたために職を失った労働者を支援するためのNAFTA移行調整支援

7 「(既存の)調整援助及び他の労働政策からどの程度利益を受けているか」、「労働者の再教育の努力をどの程度行っているか」、「輸入競争のための積極的調整を行うため、国内産業によって行われているまたは実施されていることになっている努力」、「積極的調整を促進するために、大統領が取ろうとする措置の有効性の見込み」、「大統領が取ろうとする措置の、短期及び長期の経済的・社会的な利益と損失」、「輸入救済が行われなかった場合に納税者・地域社会・労働者が被る経済・社会的損失」、「措置の実施が消費者及び製品の国内市場の競争に与える効果」、「代償に関する国際的義務の結果、合衆国産業及び企業が被る影響」、「第三国における規制が原因で、米国に外国からの輸出の矛先が向けられている程度」、「措置を回避できる可能性」、「国家安全保障上の利益」等。

第3 2 12表 米国における貿易調整支援プログラムの種類

支援対象	労働者		企業・産業	地域社会 (1981年に廃止)
	根拠法	1974年通商法 第2編第2章 (労働者のための 調整支援)	1993年NAFTA実施法 第502条 (NAFTA移行 調整支援)	1974年通商法 第2編第3章 (企業のための 調整支援)
所管	労働省		商務省	
予算規模	(給付金)226百万ドル (訓練費)94百万ドル	(給付金)19百万ドル (訓練費)37百万ドル	11百万ドル	
施策の対象 (新規分)	(給付)36,108人 (訓練)28,383人	(給付)1,728人 (訓練)4,462人	139社	

(備考) 数字は1999年度実績。企業・産業向けのTAAとしては139社が支援の対象となったほか、1999年には産業レベルに対する支援として、アラバマ州の漁業に対し約5百万ドルの支援が行われた。これに対する財源は農業省予算が用いられ、商務省経由で支払われた。
(資料) USTR (2001) 等から作成。

第3 2 13表 1974年通商法における貿易調整支援プログラム適用条件の緩和

1962年通商拡大法の適用条件	1974年通商法における緩和の内容
a) 同種の産品または直接競合品の輸入が増加していること	3) に統合
b) 輸入品の増加の主要因が通商協定における譲許の結果であること	削除
c) 企業が重大な損害を被り、または、そのおそれがあること	1) 多数の労働者または企業(または企業の一部)が解雇・解体し、またはそのおそれがあること 2) 企業の売上または生産が絶対的に減少したこと
d) 輸入増加が重大な損害(または失業)の主要な原因であること	3) 同種の産品または直接競合品の輸入増加が、解雇・解体および売上・生産の減少に「かなり貢献した」こと

(出所) Bhala and Kennedy (1998)。

(Transitional Adjustment Assistance: TAA) プログラムが存在している(第3 2 12表)。

貿易自由化により職を失った労働者に対するプログラムの必要性が米国において指摘され始めたのは、1950年代半ば以降であった。この結果、1954年から1960年の間に労働者や企業を救済するための各種法案が議会に提出されたが、結局TAAプログラムは、ケネディ大統領が議会からGATTのラウンド交渉におけるファスト・トラック(交渉権限)を獲得することと引換えに、1962年の通商拡大法に組み込む形で成立した。しかしながら、この1962年通商拡大法におけるTAAプログラムは適用基準が極めて厳格であったことから、1969年まで一度も支援は行われなかった。その後、「TAAプログラムの適用を受けるための条件を緩和し、輸入制限措置発動よりも調整支援策優先型のシステムに変更すべき」という声が高まり、こうした考え方が1974年の通商

法の中で反映されることとなった。この1974年通商法は、現在のTAAプログラムの根拠法でもあるが、1962年の通商拡大法と比較した場合、適用条件が大幅に緩和されたものとなっている(第3 2 13表)。

適用条件が緩和された結果、1975年以降TAAプログラムにより支援を受ける労働者や企業は増加したが、当然のことながらプログラムを実施するためのコストも急激に上昇した。例えばJackson(1992)によれば、労働者向けのプログラムに限って見た場合、プログラム実施のためのコストは1980年にピークを迎え、同年に16億ドルもの予算が53万人の労働者に対して支出されたとされている⁸。

こうした予算の急増を受け、1981年包括予算調停法においては、TAAプログラムの総予算を縮小すること、及び労働者に対する給付金(貿易再調整給付金: Trade Readjustment Allowances、以下TRA)の支払いから、職業訓練や転職斡旋等構造調整を促

8 1975年以降、皮革、靴、繊維、衣類産業の労働者がTAAの適用を受けた。労働者のためのTAAプログラム予算は1975年当時7,100万ドルであったが、1979年になると2億5,600万ドルへ増加した。その後1980年にITCが自動車産業に対するセーフガード措置発動を行わないことを決定した際に、同産業が「積極的調整」の対象産業となり、自動車産業の労働者が多数TAAの適用対象となったことから1980年にピークを迎えた。

第3 2 14表 労働省雇用訓練局から申請者に対する書簡の内容の例

申請企業	申請時期	結論	根拠
A社 (イリノイ)	2001年9月	却下 2001年12月12日	申請者が勤務していたA社の国際通信ソリューション部門は、輸入品による影響を直接受けていないと判断されたため。
B社 (ペンシルベニア)	2001年9月	却下 2001年12月26日	申請者が勤務していたB社のサラダドレスリング製造部門は、輸入品による影響を直接受けていないと判断されたため。
C社 (ケンタッキー)	2001年11月	承認 2001年12月11日	申請者が勤務していたC社の幼児用玩具製造部門は、輸入品の同種の産品または直接競合品を生産していること、2001年1～10月に同産品の輸入の増大が認められたこと、その影響で解雇またはレイオフがなされたため。
D社 (ジョージア)	2001年9月	承認 2001年12月20日	申請者が勤務していたD社の雇用状態悪化、売上の急減は、D社の主力製品である寝具の同種の産品または直接競合品の輸入増加によるものであると判断されたため。
E社 (ミネソタ及びウィスコンシン)	2001年5月	承認 2002年2月13日	申請者が勤務していたE社の6工場すべてにおいて解雇が行われていること、1999年と2000年の実績を比較し、E社生産の同種の産品である集積回路の輸入増大が認められたこと、E社製集積回路の販売が同時期に急減していることが認められたため。

(資料) 米国労働省HPから作成。

進するためのプログラムに重きが置かれた内容に変更された。さらに1988年の包括通商競争法においては、労働者が給付金を受けるための条件として、職業再訓練プログラムを受けることが義務づけられた。小さな政府を掲げて登場したレーガン政権以降、TAAプログラムの中の福祉政策的側面は次第に削減され、競争力強化政策や調整促進政策的側面が強調されるようになったのである。

このように、TAAプログラムには調整支援政策的な側面(再訓練・転職支援等)、福祉政策的な側面(所得補償)、そして政府が自由貿易を推進する際の議会との間の交渉材料としての側面という3つの側面が備わっているが、TAAプログラムが提供し得る機能の中で、どの部分が重視されるか、という点については、時の政権の対応や当時の経済状況により大きく異なっている。

(労働者に対するTAAプログラムの概要)

労働者を対象とするTAAプログラムは、所得補償としての給付金(TRA)の付与、職業訓練、就職活動及び(転職時に伴う)居住地変更のための手当、の3つに大別される。

輸入急増により解雇された労働者(3人以上のグループ又は労働組合)がTRAや訓練等の支援を受けるためには、まずプログラム適用の対象となるこ

とについて認定を得るために労働省の雇用訓練局(Employment and Training Administration)に対して申請を行う必要がある(認定を与える基準は前掲第3 2 13表⁹⁾)。次に、ある労働者がTAAプログラムの対象として認められた場合でも、TRAを受け取るためには、例えば「輸入急増によりレイオフの危機が発生した日以前に当該労働者が一年以上連続勤務しており、かつ週休30ドル以上を半年以上にわたり得ていること」、「職業訓練プログラムを受講もしくは登録済みであること」等といった条件をクリアしなければならない。当該申請後に労働省により認定書が発行され、給付を受け取るための条件を満たしている場合には、州政府を通じて個別労働者に対する給付金の支払いや訓練サービス、各種情報提供等が行われる。また、失業保険とTRAを同時に受け取ることはできず、TRAは失業保険を延長する形で、失業保険と同額が支払われ、給付期間は失業保険の適用と併せて最大52週間、更に職業訓練プログラムに参加した場合には追加で26週間とされている。

なお米国の労働省では、各企業からなされる労働者に対するTAA申請につき、その審査結果を(判断の根拠と共に)ホームページ上で公開している(第3 2 14表)。例えば2002年2月に審査結果が発表されたTAAの件数は、合計187件(TAA:115

9 ちなみに、1975～1996年の間で、自動車関連部品(80万人)、アパレル・繊維(46万人)、金属(22万人)といった産業で約200万人が適用対象となったが、申請が承認される可能性はおおよそ3分の2であった(Bhala and Kennedy, 1998)。

件、NAFTA-TAA：72件）に達し、うち申請が受理されたものは、7割近い123件（TAA：77件、NAFTA-TAA：46件）であった。

（企業・産業に対するTAAプログラムの概要）

商務省経済開発局（Economic Development Administration）により運営されている企業・産業に対するTAAプログラムは、1974年通商法により規定されており、企業に対する直接融資、融資保証、技術支援を通じた支援が可能となっているが、このうち及びについてはレーガン政権下にあった1986年に廃止された。なお、労働者向けのTAA同様、輸入急増による被害を受けた産業内のすべての企業が直ちにTAAの対象となるわけではなく、調整計画に関する審査を通過した企業に限って支援が行われている。

企業が当プログラムの支援を受けるためには、まず商務省に対して申請を行い、支援を受けるための認定を得る必要がある（認定を与える基準は第3-2-13表）。認定を与えられた企業は、次に調整計画を策定し、商務省に設置されている調整計画審査委員会（APRC：Adjustment Proposal Review Committee）から計画に関する承認を得る必要がある。この調整計画においては、「自社の強み・弱みに関する現状分析が当該企業によりなされているか」、「再建へ向けた明確で合理的な戦略が策定されているか」といった項目について審査がなされるが、企業が計画を立案するに当たっては、全米12か所に設置されている地域貿易調整支援センター（TAAAC：Trade Adjustment Assistance Centers）から企業診断や助言を得ることができる。APRCから調整計画に関する承認を得た企業は、TAAACを通じて技術的な支援を得ることにより、再建のための戦略を実現していくこととなる。

実際の技術支援は、TAAACとの合意の下で企業が選択したコンサルタント（コンサルティング・ファーム、業界団体、銀行等）が行うが、通常はこれに係るコンサルティング料の50%をTAAACが負担し、残りの50%は支援を受ける企業が支払っている。支援の具体的な内容としては、生産管理、品質保証、

マネジメント、輸出開発、マーケティング、財務、情報技術、と幅広い内容となっており、1プロジェクト当たりの予算は最高で15万ドルとなっている。

なお、産業レベルに対する調整支援の場合、支援の限度額は産業当たり1,000万ドルとなっており、新たな商品や生産システムの開発、輸出振興、生産性向上といった目的を達成するための支援が行われてきている¹⁰。

韓国のセーフガード措置関連法令における構造調整の規定¹¹

韓国においてセーフガード措置に関する規定を行っている中心的な法令は、2001年に施行された不正貿易行為調査及び産業被害救済に関する法律（以下「産業被害救済法」）である。同法は2001年5月4日に施行されたもので、いわゆる一般セーフガードに対応する規定のみならず、繊維セーフガードに関する規定、及びサービスに関するセーフガードについても規定がなされている。

米国同様、韓国においてもセーフガードの調査、発動要件、措置内容等は産業被害救済法という1つの法律に集約されており¹²、損害に関する調査を行う韓国貿易委員会（KTC）が当該産業を所管する中央行政機関の長に勧告することのできる措置としては、輸入制限措置のみならず、構造調整促進のための措置も選択肢として含まれている。なお、KTCが救済手段として「関税」を選択する場合には財政経済部長官に、「輸入数量制限」または「構造調整」の手段を選択した場合には当該産業を所管する中央行政機関の長に対して措置の施行を勧告することになっている。

（輸入制限措置と構造調整の位置づけ）

米国通商法の場合、大統領が措置を選択する際の最終的な判断基準は「積極的調整に資すること」、「経済・社会的コストを上回る経済・社会的利益を生むこと」とされていたが、韓国における判断基準は、「国内産業への深刻な被害を防止または救済し、かつ国内産業の調整を促進するために必要な範囲内で決定される」とされており、おおむねWTOセー

10 なお、1978年～1996年までに産業向けTAAに投入された資金は約4,440万ドルとなっている（Bhala and Kennedy, 1998）。

11 韓国におけるセーフガード制度を調査するにあたっては、横浜国立大学大学院国際社会科学研究所の柳赫秀教授のご協力・ご指導を頂いた。

12 ただし、輸入制限措置のうち、緊急関税の「実施面」に関する規定は関税法により規定されている。

フガード協定上の基準と同様の記載がなされている。また、同法で用いられている「構造調整 (structural adjustment)」という言葉の定義するための条項は明示的に設けられていないが、後述するとおりその範囲は米国同様、「国内産業の競争力向上」、及び「産業転換の促進」の双方が含まれている。

なお、KTCが「輸入急増による損害（及びそのおそれ）がある」という決定を下した場合、KTCは関連する国内産業を所管する中央行政機関の長に対して「関税率の調整」、「輸入数量制限」及び「国内産業の被害救済または構造調整の促進のために大統領令が定める措置」を勧告することができる。構造調整の促進のための措置としては、「国内産業の競争力向上、あるいは産業転換 (industrial transformation) を促進するために可能な財政措置及び税制措置」、「国内産業に雇用されている労働者の再教育、再訓練の実施」及び「国内産業の技術開発支援」が含まれている。

（構造調整支援策の実施規定）

米国においては、TAAプログラムの内容や実施方法が第201条と同様の通商法の中でルール化されているのに対し、韓国の場合、構造調整支援策を実施するための規定は産業被害救済法の中には含まれておらず、産業を所管する中央行政機関の一般的な制度の枠内で支援が行われている。韓国が2000年6月にセーフガード措置を発動した大蒜（にんにく）のケースにおいては、緊急関税の賦課と併せて構造調整支援策が実施されたが、この時も所管官庁である農林部の制度の枠内で大蒜産業の構造調整促進のための総合対策が策定され、支援が実施されている¹³。

なお、被害を受けた産業がセーフガード措置を申請する際に、KTCに併せて提出することが義務づけられている「産業調査申請書」の中には、「申請品目の国際競争力の現状（技術水準等）及び展望」、「競争力維持・向上のための取組み及び今後の計画」、「当該国内産業が関連法令の規定により受けている支援の内容及び程度」、「救済措置別の具体的な内容」、あるいは「救済措置が国内産業の競争力に及ぼす影響」等といった項目が含まれている。この

ような意味において、産業にとってセーフガード措置の申請とは、「保護の要求」という枠を越えており、国際競争力の現状を見つめ直し、各種課題を解決するための戦略を自らの創意工夫で立案する上での機会となっていると言えよう。

d セーフガード措置発動時に調整を円滑化するための方策（総括）

本項(1)では、やむを得ずセーフガード措置を発動する場合に生じる各種の問題を回避するための留意点について整理を行った。すなわち、セーフガード措置発動の際に、消費者やユーザー企業が負担する発動コストを極力最小化するためには、措置の長期化、慢性化を阻止しながら構造調整を実現することが必要であること、一方、セーフガード措置の発動自体が構造調整の実現を保証するものではなく、特に他の恒常的な保護措置と併用される場合には自己革新努力を促すための時限措置としての有効性が低下するおそれがあること、措置の発動中に構造調整を実現するためには、a) 企業や労働者の自己革新努力を促すようなインセンティブ付与、b) 産業間の調整支援策、c) 産業競争力向上のための施策を適宜組み合わせるセーフガード措置と補完的に実施する必要があること、各種支援策を実施する際には、施策の実施コストを最小化するためにも意図する調整の種類を明確化し、最も有効かつ効率的な支援策を採用する必要があること、という4点である。

本項(2)においては、セーフガード措置の発動時に構造調整を実現するための手段、及び手段選択の際の意思決定メカニズムを規定している米国及び韓国の制度について概観した。米国及び韓国におけるセーフガード措置関連の国内法令の特徴は、セーフガード措置発動の際に目指される「調整」という言葉の範囲が明確に定義されていること、セーフガード措置発動の是非や措置内容に関する検討・勧告と、構造調整を実現するための補完的・代替的な調整支援策の内容に関する検討・勧告が、同一の主体により、同一時期に行われること（つまり実施すべき手術の内容と、麻酔投与の必要性が同時に検討さ

13 なお、産業被害救済法の下で輸入制限措置と構造調整促進措置が補完的に実施されたケースは、現在のところ大蒜のケース1件だけである。

れていること)、セーフガード措置発動の是非や措置内容について最終決定を下す責任者が、調整支援策の必要性や内容についての最終決定を下している、という3点である。

また米国においては、輸入の急増により損害を被った労働者や企業を支援するためのTAAプログラムを実施するに当たり、適合要件、審査プロセス、実施内容が予めルール化されている。このように実施方法が予めルール化されている場合、「ルールで定められている期間・規模以上の支援は期待できない」というメッセージを被支援者に対して伝えることが可能となり、措置の発動中に産業構造調整を行うインセンティブを与えることが可能となる。

さらに米国においては、調整の実現について自らコミットメントを行った主体に限定して支援を行うという仕組みを随所で採用している。例えば、企業や産業に対する支援の場合、政府が調整計画を策定するのではなく、産業や企業が自らの創意工夫により計画を策定する仕組み、経営再建に向けたブ

ロジェクト費用の全額を政府が負担するのではなく、その一部を当該企業に負担させる仕組み、労働者に対する支援の場合、給付金を付与する条件として訓練の受講を義務づける仕組み等が採用されている。こうした制度上の工夫も、被支援者に対して調整を行うインセンティブを与える上で有益であろう。

ただし、本項⁽¹⁾において述べたとおり、セーフガード措置の発動には多様なデメリットやリスクが伴っており、一義的には「予見不可能な輸入の急増によりセーフガード措置を発動せざるを得ない」という状況を極力生み出さないようにすることが重要である。そのためにも、セーフガード措置のみに過度に頼ることなく、前節で述べたような雇用調整施策、あるいは次章で述べるようなイノベーション促進のための施策等を含む、構造調整実現に向けた総合的な取組みを実施していくことこそが重要である点を再度認識しておく必要がある。