第７章　セーフガード

１．ルールの概観

(1)　ルールの背景

ガット第19条は、輸入急増による国内産業の損害を防止するため緊急避難的にとられるセーフガード（緊急輸入制限）措置の要件と効果を定めているが、同条はセーフガード措置の発動要件（国内産業に対する重大な損害又はそのおそれの定義、発動にあたり考慮すべき要素等）、措置の適用期間、適用対象（特定の国に対する選択的適用の可否）等を明確に規定していなかった。このため、セーフガード措置の運用のための規律を精緻かつ明確にする必要があるとの認識が高まり、東京ラウンドにおいて議論が行われることとなった。

1973年9月の東京宣言において、東京ラウンド交渉の目的の一つとして「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」が掲げられた。同ラウンドにおいては、主として、①選択的適用の可否、それが認められる場合の条件、②発動要件の明確化（「重大な損害」の定義付け等）、③セーフガード措置の条件（特に、漸進的緩和の義務付け、最長期間の設定、産業の調整の義務付け）、④通報・協議手続及び国際的監視機能の確立、等の諸点を中心に議論が行われた。しかしながら、最大の焦点であった選択的適用問題を中心に、特にEU（当時はEEC）と開発途上国が大きく対立したまま交渉は平行線をたどり、合意に至らなかった。

一方、ガット第19条に基づくセーフガード措置を発動するには種々困難な面があり（例えば、措置の発動対象となった国によって対抗措置が発動されるおそれ等）、1970年代以降、輸出自主規制等ガット上の根拠が不明確な措置（いわゆる「灰色措置」）への逃避傾向が見られるようになったことを背景に、

制度の空洞化が懸念されはじめた。そのため「灰色措置」についても、セーフガード措置についての規律強化の観点から扱うべし、との考え方が生まれてきた。その関連で1982年のガット閣僚会議の宣言において「より改善されかつ効果的なセーフガード制度の必要性」が唱えられたが、灰色措置の規制強化ないし廃止を目指す開発途上国、米国、豪州、NZ等と、灰色措置の規制は現実を無視した議論であるとするEUが対立するなど、セーフガード措置についての規律の強化、明確化に関し、具体的な進展は得られなかった。

ウルグアイラウンド交渉においては、1986年9月のプンタ・デル・エステ宣言において、「セーフガードに関する合意は、①一般協定の基本原則に基づき、②なかんずく、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、及び構造調整、補償及び対抗措置、通報、協議、多角的監視及び紛争処理の要素を含み、③一般協定の規律を明確化・強化するとともに、すべての締約国に適用されるべきである」との要旨からなる方針に基づいて、交渉が行われることとなり、世界貿易機関を設立するマラケシュ協定（以下「WTO協定」という。）の一部としてのセーフガードに関する協定（以下「セーフガード協定」という。）の成立を見た。

また、WTO協定付属書1Aの一部である繊維及び繊維製品（衣類を含む。）に関する協定（以下「繊維協定」という。）及び農業に関する協定において、繊維製品等及び農産品については、セーフガード協定に基づく措置とは別の特別セーフガード措置の発動が認められている。

⑵　法的規律の概要

①セーフガードに関する協定

ガット第19条は、輸入急増に対応するためのセーフガード措置について規定しており、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）の下で輸入制限を行うことを認めている。しかしながら、発動条件が厳しいため発動しにくく、現実には、国内の保護主義的圧力を受けた輸入国政府が、輸出国政府に対して輸出自主規制を要請又

は強要する例が見られた。セーフガード協定では明確に輸出自主規制措置が禁止されるとともに、セーフガード措置の発動要件が明確化されている（図表７−１参照）。

セーフガード協定では、典型的な「灰色措置」である輸出自主規制に加え、市場秩序維持取極（OMA：Orderly Marketing Arrangements）又はこれに類する措置（輸出の抑制、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であって貿易制限的な措置等）の導入・維持のみならず、これを他国に要請することも明示的に禁止されている。また、「灰色措置」がすでに存在する場合（ただし、セーフガード協定発効前からの措置であって輸入国毎に一つの措置のみ）であっても、①セーフガード協定発効時から 90 日以内にセーフガード委員会に通報、②日以内に同委員会に撤廃計画の提出、③ 1999 年 12 月 31 日までに撤廃する義務が課されている（第 11 条 1 項及び 2 項）。

また、加盟国は、公私の企業が「灰色措置」に相当する非政府措置をとり又は維持するよう奨励・支持してはならない旨も規定された（第 11 条 3 項）。

＜図表 7—1＞セーフガード措置の発動要件等

輸入増加	セーフガード措置の対象となる産品の輸入が絶対的または相対的に増加していること（セーフガード協定第 2 条）
予見されなかった事情の発展等	輸入の増加は予見されなかった事情の発展及び WTO 上の義務の結果として起こっていること（ガット第 19 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（但し最低 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）

他方、セーフガード協定は、ガット第19条の要件が厳格であることが灰色措置の多発を招いた経緯にかんがみ、次の2つの点で要件を一定程度緩和している。

第一は、輸入規制枠の配分の特例（いわゆる「クオータ・モジュレーション」）である。輸入制限を行うために設けられる枠を輸出国に配分する場合、全体の枠を過去の代表的期間の実績に応じて配分することがガット第13条及びセーフガード協定5条の原則である。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にセーフガード措置を発動しようとすると、輸入急増の見られない第三国まで巻き込むことになる。このため、セーフガード協定では、正当な理由があり、かつ、必要性がセーフガード委員会に示された場合には、4年以内に限りこの原則から離れて当該特定国からの輸入を重点的に制限し、第三国への制限は相対的に軽いものとする等の配分方法の特例を認めている。

第二は、セーフガード措置に対する輸出国側の対抗措置をとる権利を一定の条件下においては、一定期間制限したことである。セーフガード措置により輸入を制限する場合、見返りとして輸出国に対して他の品目の関税率の引き下げ等の補償を提供する努力を払う必要がある。そのための二国間協議で調整がつかないまま輸入国がセーフガード措置を発動した場合には、輸出国は対抗措置を発動することが可能である。しかし、補償の提供は輸入国内で異なる産業間の利害対立を生み、政治的に困難を伴い易く、このことが灰色措置多発の一因となっていることは否定できない。このため、同協定では、輸入の絶対的増加の結果として執られたものであって、同協定に適合する場合には、措置の最初の3年間に限り、輸出国側が対抗措置をとることができない旨を定めている。

同措置の利用状況については、ガット発足以来1994年12月末（WTO協定発効は1995年1月1日）まで全ガット締約国で合計件（1970年以降については96件）発動されたが、その大半は豪州、EU、米国等先進国によるものであった（図表7－2参照）。これは、先進国では、関税がかなり引き下げられ

たことにより、高関税により国内産業を保護することが最早不可能になったことに由来する。

＜図表 7―2＞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
米　国	3	6	4(1)	0	0
E　C	1	2(1)	7(4)	7(5)	4(4)
カナダ	6(3)	7(1)	3(1)	1(1)	1
豪　州	1	16(1)	4	0	1
その他	1	4	5(4)	6(3)	6(2)
合　計	12(3)	35(3)	23(10)	14(9)	12(6)

（注 1）（　）内は、全体の措置のうち農産品に係る措置の数。

WTO 協定発効後のセーフガード措置については、図表 7－3 にあるとおり、調査が開始されたものが 106 件（対中国経過的セーフガード措置に係る調査 2 件を含む）、措置の発動に至ったものは 55 件（暫定措置を含む）となっている（WTO 通報による）。

＜図表 7―3＞WTO 協定規律下におけるセーフガード措置

	調査開始日	調査国	対象品目	進捗状況
1	1995. 3.29	米　国	生鮮冬トマト	損害を認定せず
2	8.30	韓　国	大豆油	原料である大豆の税率を譲許税率内で引き下げ
3	1996. 3. 4	米　国	箒もろこし製箒	発動終了 （関税引上： 1996.11.28-1999.12.3）
4	3.11	米　国	生鮮トマト、ピーマン	損害を認定せず

5	5.28	韓　国	乳製品	発動終了（数量制限） （上級委報告で協定違反と認定） （確定措置： 1997.3.7-2000.5.20） ○EUが協議要請 1997.8.12 協議要請 1998. 1. 9 パネル設置要請 1.22 EUは当面パネル設置要請をしないことを表明 6.10 新規のパネル設置要請 7.23 パネル設置 1999.6.21 パネル報告配布 9.15 韓国上級委申立 12.14 上級委報告配布
6	6.18	ブラジル	玩具・ビデオゲーム等	延長発動中（関税引上） （暫定措置： 1996.7.4-1996.12.31） （確定措置： 1997.1.1-2003.12.31）
7	8.27	韓　国	自転車及びその部品	損害認定はされたが発動せず
8	1997. 2.25	アルゼンティン	履き物	発動中 （関税引上→関税割当に変更） （上級委報告で協定違反と認定） （暫定措置： 1997.2.25-1997.9.12） （確定措置： 1997.9.13-2003.2.25） ○EUが協議要請 1998. 4. 3 協議要請 6.10 パネル設置要請 7.23 パネル設置 1999. 6.25 パネル報告配布 9.15 アルゼンティン上級委申立 12.14 上級委報告配布

9	10．1	米　国	小麦グルテン	発動終了（一時的数量制限） （上級委報告で協定違反と認定） （確定措置： 1998.6.1-2001.6.1） ○ EU が協議要請 1999．3.17 協議要請 6．3 パネル設置要請 7.26 パネル設置 2000．7.31 パネル報告配布 9.26 米国上級委申立 12.22 上級委報告配布
10	11.28	インド	アセチレン・ブラック	発動終了（関税引上） （確定措置： 1998.12.10-2000.12.9）
11	1998．1.19	インド	スチレン・ブタジエン・ラバー	調査終了（発動せず） → AD 調査に移行
12	2．3	アルゼンティン	玩具	調査開始の通報があったのみ
13	2．5	インド	カーボン・ブラック	発動終了（関税引上） （確定措置： 1998.10.9 ※-1999.2.28）
14	2.26	インド	プロピレン・グリコール	発動終了（関税引上） （確定措置： 1998.12.24 ※-2000.6.23）
15	2.26	インド	フレクシブル・スラブ ストック・ポリオール	発動終了（関税引上） （確定措置： 1998.12.24 ※-2000.6.23）
16	4.24	インド	高速度ファイバーボード	損害認定はされたが発動せず
17	6.26	豪　州	豚肉	損害認定はされたが発動せず
18	8．5	エジプト	安全マッチ	発動終了（関税引上） （暫定措置： 1998.8.8-1999.2.18） （確定措置： 1999.2.19-2001.8.4）

19	10．7	米　国	生鮮・冷蔵・冷凍子羊肉	発動終了（関税割当） （上級委報告で協定違反と認定） （確定措置： 1999.7.22-2001.11.15） ○ NZ、豪州が協議要請 （日本は第三国参加） 1999．7.16 協議要請（NZ） 1999．7.30 協議要請（豪州） 10.14 パネル設置要請 11.19 パネル設置 2000.12.21 パネル報告配布 2001．2．1 米国上級委申立 5．1 上級委報告配布 11.14 措置終了の大統領宣言
20	10.15	スロベニア	豚肉	発動終了（関税引上） （暫定措置： 1998.11.27-1999.1.16）
21	1999．1.12	米　国	鉄鋼線材	発動中（関税割当） （確定措置： 2000.3.1-2003.3.1） ○ EU が協議要請 2000.12．1 協議要請 2001．8.10 パネル設置要請 11.21 EU 協議要請取下げ
22	1.12	エクアドル	サンダル	調査開始の通報があったのみ
23	2．2	インド	フェノール	延長発動中（関税引上） （確定措置： 1999.6.30 ※-2003.6.29）
24	3．3	チェコ	きび糖、甜菜糖、蔗糖	発動中（関税割当） （暫定措置： 1999.3.12-1999.9.19） （確定措置： 1999.9.20-2004.12.31）
25	5．5	スロバキア	豚肉	発動終了（関税引上） （暫定措置： 1999.5.21-1999.12.6）

26	5.20	ラトヴィア	豚肉	発動終了（関税引上） （暫定措置： 1999.6.1-1999.12.17） （確定措置： 1999.12.18-2000.5.31）
27	6.16	インド	アセトン	発動終了（関税引上） （確定措置： 2000.1.27-2002.7.26）
28	6.28	コロンビア	タクシー	損害を認定せず
29	7.29	米　国	溶接ラインパイプ	発動終了（関税引上） （上級委報告で協定違反と認定） （確定措置： 2000.3.1-2003.3.1） ○韓国が協議要請 （日本は第三国参加） 2000. 6.15 協議要請 9.14 パネル設置要請 10.23 パネル設置 2001.10.29 パネル報告配布 11. 6 米国上級委申立 2002. 2.15 上級委報告配布
30	8.30	チ　リ	タイヤ	損害を認定せず
31	9.15	インド	白色・黄色リン	損害認定はされたが発動せず
32	9.19	エジプト	蛍光灯	発動中（関税引上） （確定措置： 2000.2.27-2002.2.26）

33	9.30	チ　リ	小麦、小麦粉、砂糖、食用菜種油	発動終了（関税引上） （暫定措置： 1999.11.26-2000.1.21） （確定措置： 2000.1.22-2001.7.26 ※） ○アルゼンティン、グアテマラが協議要請 2000.10. 5 アルゼンティン協議要請 2001. 1. 5 グアテマラ協議要請 1.19 パネル設置要請 3.12 パネル設置 2002. 5. 3 パネル報告書配布 6.24 チリ上級委申立 9.23 上級委報告配布
34	10.16	韓　国	にんにく	発動終了 （関税引上→関税割当に変更） （暫定措置 1999.11.13-2000.5.31） （確定措置： 2000.6.1-2002.12.31）
35	10.28	エクアドル	マッチ	発動終了（関税引上） （暫定措置： 2000.12 上旬※から 200 日 ※ early December との表示
36	2000. 1.17	エルサルバドル	豚肉	損害を認定せず
37	1.28	ヴェネズエラ	フラットロール	損害を認定せず
38	2. 9	チ　リ	合成繊維製靴下	発動終了（関税引上） （暫定措置： 2000.4.27-2000.11.7） （確定措置： 2000.11.8 ※-2001.10.31）
39	3. 8	ヴェネズエラ	乗用車用タイヤ	損害を認定し、発動を勧告
40	3.15	米　国	生鮮・冷蔵・冷凍ズワイガニ	損害を認定せず

41	6.15	米　国	加硫ゴム糸・ひも	損害を認定せず
42	6.21	チ　リ	粉末・液体牛乳	発動終了（関税引上） （暫定措置： 2000.7.13-2001.1.9） （確定措置： 2001.1.10-2001.7.12）
43	6.21	エルサルバドル	乾燥・粉末・加工米	損害を認定せず
44	6.26	モロッコ	バナナ	発動中（関税引上） （暫定措置： 2000.8.10-2001.2.25 ※） （確定措置： 2001.2.26 ※-2004.12.31） ※通報に確定措置発動日の明示がないため、暫定措置期間満了日を記載
45	7. 6	インド	ガンマ酸化第２鉄（GFO）、磁気鉄酸化物（MIO）	発動中（関税引上） （確定措置 2001.1.24 ※-2003.7.23）
46	7.17	インド	塩化メチレン	損害を認定
47	7.22	アルゼンティン	モーターサイクル（100 cc 以下）	発動中（関税引上） （確定措置： 2001.6.22-2004.6.21）
48	9.25	エジプト	粉ミルク	発動中（関税引上） （暫定措置： 2000.9.26-2001.4.11） （確定措置： 2001.4.12-2003.9.24）
49	10.20	スロバキア	砂糖	発動中（輸入数量制限） （確定措置： 2001.5.1-2005.4.30）
50	10.24	ブルガリア	窒素肥料（硝酸アンモニウム）	発動終了（関税引上） （暫定措置： 2000.11.28-2001.2.28）
51	11.1	チェコ	履き物	損害を認定せず
52	11. 8	エルサルバドル	リン酸肥料、鉱物性肥料、化学肥料	損害を認定せず

53	12.5	モロッコ	板状ゴム	損害を認定せず
54	12.10	ジョルダン	ビスケット、チョコレート	・ビスケット：発動中（関税引上） （確定措置： 2001.9.1-2004.8.31） ・チョコレート：損害を認定せず
55	12.19	チ　リ	混合油（食用）	発動終了（関税引上） （暫定措置： 2001.1.13-2001.4.25）
56	12.20	チェコ	異性化糖	発動中（関税割当） （暫定措置： 2001.1.10-2001.7.25） （確定措置： 2001.7.26-2004.12.31）
57	12.22	ポーランド	硝酸塩	調査中
58	12.22	日　本	ねぎ、生しいたけ、畳表	発動終了（関税割当） （暫定措置： 2001.4.23-2001.11.8）
59	2001. 1.13	リトアニア	ペーストリー・イースト（非乾燥）	発動中（関税引上） （確定措置： 2002.3.31-2003.12.31）
60	1.18	アルゼンティン	果糖液入り桃	発動中（関税引上） （暫定措置： 2001.1.19-2001.8.7） （確定措置： 2001.8.8-2004.1.18）
61	5.28	フィリピン	セメント	発動中（関税引上） （暫定措置： 2001.11.7 ※-2002.6.28） ※暫定措置通報日は、フィリピン政府より聴取
62	5.28	フィリピン	セラミック・タイル	発動中（関税引上） （暫定措置： 2002.1.9-2002.4.10） （確定措置： 2002.4.11-2005.1.8）

63	6.28	米　国	鉄鋼製品	発動中（関税引上） （確定措置： 2002.3.20-2005.3.20） ○日本の他、EU、韓国、中国、スイス、ノールウェーが協議要請 2002．3.20 協議要請（日本） 6.14 パネル設置（日本） （7.29 EU、日本、韓国、中国、スイス、ノールウェー、NZ、ブラジル、の８か国・地域による共同単一パネルの設置） 2003 年春頃パネル報告書配布予定
64	8.10	ブラジル	ココナッツ	発動中（数量制限） （確定措置： 2002.9.1-2006.8.31）
65	8.31	チ　リ	ライター	損害を認定せず
66	10.16	ヴェネズエラ	未コーティング紙、ペーパーボード、パンチカード紙等	調査中
67	10.25	ブルガリア	Crown Corks	発動中（関税引上） （確定措置： 2002.11.19-2006.11.18）
68	11．1	ヴェネズエラ	鉄鋼製品	発動中（関税引上） （暫定措置：2002.10 月最終週-200 日以内）
69	11.15	チェコ	ココアパウダー	発動中（関税割当） （暫定措置： 2001.11.30-200 日以内） （確定措置： 2002.6.14-2005.11.29）
70	12.28	チ　リ	鉄鋼製品	損害を認定せず

71	2002. 1.16	ブルガリア	アンモニウム硝酸塩	（確定措置： 2002.5.1-2005.4.30） 発動中（関税引上） （暫定措置： 2002.7.1-2002.12.28） （確定措置： 2002.12.29-2005.12.28）
72	1.24	ジョルダン	録音用生テープ（4ミリ以下）	発動中（関税引上） （暫定措置： 2002.2.5-2002.4.30） （確定措置： 2002.12.29-2005.12.28）
73	1.30	チェコ	クエン酸	損害を認定せず
74	2.18	ポーランド	カルシウム炭化物	調査中
75	2.27	チェコ	線材、ロープ及びケーブル	調査中
76	3. 4	コスタリカ	殻付米（種として使用しない）等	発動終了（関税引上） （暫定措置： 2002.3.12-200日以内）
77	3. 6	チェコ	鉄鋼製のその他の管及び中空の形材	調査中
78	3.14	インド	エピクロロヒドリン（ECH）	発動中（関税引上） （確定措置： 2002.10.30-2003.10.29）
79	3.25	カナダ	鉄鋼製品	損害を認定
80	3.28	E　U	鉄鋼製品	発動中（関税割当） （暫定措置： 2002.3.29-2002.9.28） （確定措置： 2002.9.29-2005.3.28）
81	4. 5	チ　リ	鉄鋼製品	発動中（関税引上） （確定措置： 2002.7.16 ※-1年程度
82	5.14	ブルガリア	尿素肥料	調査中
83	5.18	ジョルダン	パスタ	損害を認定し、発動を勧告

84	5.20	中　国	鉄鋼製品	発動中（関税割当） （暫定措置： 2002.5.24-2002.11.9） （確定措置： 2002.11.20-2005.5.23）
85	5.22	ハンガリー	鉄鋼製品	発動終了（関税引上） （暫定措置： 2002.6.3-2002.12.2）
86	5.27	インド	植物油	損害を認定
87	5.27	ジョルダン	れんが、ブロック、タイル、その他の陶磁製品	損害を認定し、発動を勧告
88	5.28	ポーランド	温水器	調査中
89	5.29	ジョルダン	鉄鋼製の調理用加熱器具及び皿温め器（気体燃料のもの）	損害を認定せず
90	5.29	ジョルダン	鉄鋼製の調理用加熱器具及び皿温め器（液体燃料のもの）	損害を認定せず
91	5.29	ジョルダン	蓄電池	損害を認定せず
92	5.29	ジョルダン	陶磁製の舗装用品及び炉用又は壁用のタイル	損害を認定せず
93	6. 8	チ　リ	果糖、ブドウ糖	・果糖：発動中（関税引上） （暫定措置： 2002.7.30-2002.9.15） （確定措置： 2002.9.16-1 年以内） ・ブドウ糖：損害を認定せず
94	6. 8	ポーランド	鉄鋼製品	発動中（関税割当） （暫定措置： 2002.8.19-200 日以内）
95	7. 1	ラトビア	豚肉	調査中
96	7. 8	ブルガリア	鉄鋼製品	調査中
97	8.13 （通報日）	インド	工業用編機の針	調査中 （対中国経過的セーフガード措置）

98	8.14	チェコ	硝酸アンモニウム	発動中（関税割当） （暫定措置： 2003.2.10-2003.8.28）
99	8.15	メキシコ	合板	調査中
00	8.19※	米　国	電気機械装置（ペデスタル・アクチュエーター）	損害認定はされたが発動せず （対中国経過的セーフガード措置） ※米国官報参照
01	8.28	チェコ	鉄鋼製品	調査中
02	9.17	ジョルダン	炭酸水（砂糖、その他の甘味料、香料を添加されたものを含む）	調査中
03	9.23	ヴェネズエラ	履き物	調査中
04	10.14	スロバキア	窒素肥料（硝酸アンモニウム）	調査中
05	11.27※	米　国	鉄鋼製品（ワイヤー・ハンガー）	損害を認定し、発動を勧告 （対中国経過的セーフガード措置） ※米国官報参照
06	2003. 1. 2	ハンガリー	尿素、アンモニウム硝酸塩他	・アンモニウム硝酸塩：発動中止（関税引上） （暫定措置： 2003.2.1-2003.2.12）

※　発動日が不明なため、通報日または官報掲載日を記載。

（出典：WTO 通報）

以上の発動件数の推移から明らかなとおり、セーフガード協定によりガット第 19 条の要件が緩和されたことに伴い、セーフガード協定発効以降、次第にセーフガード措置発動件数は増加し、パネルに提訴される案件も増加してきた（ケース及び WTO パネル・上級委員会の判断は、2．主要ケース参照）

②繊維及び繊維製品（衣類を含む。）に関する協定

繊維の貿易については、1974 年から 1994 年まで「繊維製品の国際貿易に関する取極」（Multi-Fibre Arrangement、以下「MFA」という。）という繊維貿易独自のルールの下に置かれ、ガットと異なる規律が適用されてきた。MFA の下では差別的輸入制限措置の適用（特定地域だけを対象とした輸入制限）が可能で、代償の提供と対抗措置の受入れが求められないなど、ガット第 19 条に基づく通常のセーフガード措置より緩やかな、独自のセーフガード措置が認められていた。

1994 年 12 月時点で、MFA には 43 か国及び EU が加盟しており、このうち、米国、EU、カナダ及びノールウェーが MFA（第 3 条又は 4 条）に基づく輸入制限を発動していた。

1986 年から 1994 年まで行われたウルグアイ・ラウンドにおける貿易自由化交渉において、繊維分野については、10 年間の経過期間をかけて段階的にガットの規律下に統合（図表 7―4 参照）することにより、繊維貿易の自由化を図ることが合意され、1995 年の WTO 協定発効と同時に、繊維協定が発効した。

MFA の下で維持されてきた輸入制限措置は、この段階的統合により漸次撤廃され、ガットの一般ルールより緩やかなルールが適用されてきた繊維分野は、繊維協定が終了する 2004 年末には完全にガットの一般ルールに整合的なものとなる。

なお、この期間中は、未統合品目に限りセーフガード協定に基づくセーフガード措置とは別の、繊維協定に基づく経過的セーフガード措置（Transitional Safeguard、以下「TSG」という。）という繊維分野独自のセーフガードに関するルールが適用されている。

TSG は、繊維協定発効後、特定の国によって頻繁に発動されてきたが、繊維・繊維製品監視機構（Textiles Monitoring Body、以下「TMB」という。）の審査の厳格化により、近年、正当化された案件は少ない。（図表 7―5 参照）

＜図表 7―4＞　統合の方法等

経過期間	WTO 協定発効から 10 年間。（第 9 条）
統合率	経過期間を 3 年、4 年、3 年の 3 ステージに分け、各ステージ開始時に 1990 年の繊維貿易量の 16 %以上、17 %以上、18 %以上（合計 51 %以上）に相当する品目をガットに統合。11 年目の最初の日に残りの品目もガットへ統合。（繊維協定第 2 条 6 項及び 8 項）
統合の方法	各ステージ開始前に各国毎に統合計画を TMB に提出。（同第 2 条 6、7、8 項及び 11 項）
対象品目	基本的に MFA の対象となっている繊維・衣料全般。純絹製品については MFA の対象品目（注）ではないが、繊維協定の対象に含まれている。（同第 1 条 7 項（付属書））
残存 MFA 規制の扱い	規制対象品目がガット統合されることにより、MFA 規制は順次撤廃する。それまでの間 MFA 規制は存続を認められるが、規制枠は一定の伸び率の範囲内で拡大。（同第 2 条 13 項及び 14 項）
非 MFA 規制の扱い	ガット非整合措置については、協定発効後 1 年以内にガットに整合化するか、又は 10 年を超えない期間内で段階的にフェーズアウト。（同第 3 条 2 項）
TSG	未統合の品目について、どの国も（衡平に）発動が可能。ただし次の産品には適用しない。（同第 1 条第 7 項（付属書）。なお、これらの品目及び統合された品目については、セーフガード協定が適用される。） ―開発途上加盟国の輸出品であって、家内工業の手織りの織物若しくはこのような手織りの織物を用いた家内手工業品又は伝統的な民芸手工　業品である繊維製品等。 ―1982 年以前において商業的に相当な量で国際的に取引されていた歴史的な公益対象繊維製品。 ―純絹製品。 発動時には、①協議の要請が行われた月の 2 か月前に終了した 12 か月の期間の当該関係加盟国からの実際の輸出又は輸入を下回らない水準、②対象国を選択適用、③発動期間は 3 年以内、とする。（同第 6 条）

（注）　MFA は綿、毛、化合繊、麻等の植物性繊維及び絹混紡製の繊維製品を対象品目とし、純絹製品はその規制の対象としていない。

＜図表 7―5＞TSG 発動状況

	発動国	対象国	対象品目	協議要請日	発動期間	TMB 審査結果	現状
1	米国	エルサルバドル	綿製・合成繊維製パジャマ	1995. 3.27	1995. 3.27～1996. 7.17	（審査中に自主撤廃）	撤廃
2	米国	ホンデュラス	同上	1995. 3.27	1995. 3.27～1995. 7	撤廃勧告	撤廃
3	米国	ジャマイカ	同上	1995. 3.27	1995. 3.27～1996. 7.17	（審査中に自主撤廃）	撤廃
4	米国	コスタリカ	綿製・合成繊維製下着	1995. 3.27	1995. 3.27～1997. 3.28	結論出ず ＷＴＯパネル・上級委報告書の採択済	終了
5	米国	ホンデュラス	同上	1995. 3.27	1995. 3.27～1998. 3.26	結論出ず	終了
6	米国	ドミニカ共和国	同上	1995. 3.27	1995. 3.27～1998. 3.26	結論出ず	終了
7	米国	エルサルバドル	同上	1995. 3.27	1995. 3.21～1998. 3.20	結論出ず	終了
8	米国	トルコ	同上	1995. 3.28	1995. 3.28～1998. 3.27	結論出ず	終了
9	米国	コロンビア	同上	1995. 3.29	1995. 3.27～1998. 3.26	結論出ず	終了
10	米国	タイ	同上	1995. 3.29	1995. 3.29～1995. 7	（審査中に自主撤廃）	撤廃
11	米国	インド	毛製男性・男児用コート	1995. 4.18	1995. 4.18～1995. 9	撤廃勧告	撤廃
12	米国	インド	毛製女性・女児用コート	1995. 4.18	1995. 4.18～1996. 4.24	結論出ず	撤廃
13	米国	インド	毛製シャツ及びブラウス	1995. 4.18	1995. 4.18～1996.12	了承 ＷＴＯパネル・上級委報告書の採択済	撤廃
14	米国	ホンデュラス	毛製女性・女児用コート	1995. 4.24	1995. 4.24～1997. 9.30	撤廃勧告	撤廃
15	米国	フィリピン	合成繊維製鞄	1995. 4.24	1995. 4.24～1995. 9	（審査中に自主撤廃）	撤廃
16	米国	ブラジル	毛製男性・男児用コート	1995. 4.26			協議要請のみ

17	米国	香港	毛製シャツ及びブラウス	1995. 4.27	1995. 4.27～1995.11	撤廃勧告	撤廃
18	米国	スリランカ	合成繊維製鞄	1995. 4.27	1995. 4.27～1996. 6	（審査中に自主撤廃）	撤廃
19	米国	タイ	同上	1995. 4.28	1995. 4.28～1995. 9	（審査中に自主撤廃）	撤廃
20	米国	タイ	化繊紡績糸	1995. 4.28	1995. 4.28～1995. 9	（審査中に自主撤廃）	撤廃
21	米国	グァテマラ	綿製・合成繊維製スカート	1995. 5.31	1995. 5.31～1998. 5.30	了承	終了
22	米国	コロンビア	毛製女性・女児用スーツ	1995. 5.31	1995. 5.31～1998. 5.30	了承	終了
23	米国	フィリピン	同上	1995. 5.31	1995. 3.31～1995. 9	（審査中に自主撤廃）	撤廃
24	米国	コスタリカ	綿製・合成繊維製パジャマ	1995. 6.29	1995. 6.29～1995.10	（審査中に自主撤廃）	撤廃
25	米国	エルサルバドル	綿製・合成繊維製スカート	1996. 3.29	1996. 3.29～1999. 3.28	了承	終了
26	ブラジル	韓国	再生繊維または半合成繊維の短繊維を85％以上含む織物	1996. 6	1996. 6. 1～1999. 5.31	了承	終了
27	ブラジル	韓国	再生繊維または半合成繊維の長繊維の織物	1996. 6	1996. 6. 1～1999. 5.31	了承	終了
28	ブラジル	韓国	ポリエステル長繊維織物	1996. 6	1996. 6. 1～1999. 5.31	了承	終了
29	ブラジル	韓国	その他合成繊維の長繊維織物	1996. 6	1996. 6. 1～1999. 5.31	了承	終了
30	ブラジル	韓国	混合短繊維のシーティング	1996. 6	1996. 6. 1～1999. 5.31	了承	終了
31	ブラジル	香港	再生繊維または半合成繊維の長繊維の織物	1996. 6	1996. 6. 1～1997.12.31	了承	終了
32	ブラジル	香港	レース編みまたはニット製男児用シャツ	1996. 6	1996. 6. 1～1997. 1. 6	撤廃勧告	撤廃

33	米国	パキスタン	綿糸（綿の重量が全重量の85％以上のもの）	1997．4			協議要請のみ
34	米国	タイ	化合繊紡績糸（化合繊繊維の重量が85％以上のもの）	1997．8	1997.10．1～2000．9.30	了承	終了
35	コロンビア	ブラジル	デニム	1998．4.17	1998．7.17～1998．8．5	撤廃勧告	撤廃
36	コロンビア	インド	同上	1998．4.17	1998．7.17～1998．8．5	撤廃勧告	撤廃
37	コロンビア	チリ	同上	1998．4.17			協議要請のみ
38	コロンビア	ペルー	同上	1998．4.17			協議要請のみ
39	コロンビア	ヴェネズエラ	同上	1998．4.17			協議要請のみ
40	コロンビア	韓国	ポリエステル単糸	1998．8.17	1998.10.26～1999.10.25	撤廃勧告	終了
41	コロンビア	タイ	同上	1998．8.17	1998.10.26～1999.10.25	撤廃勧告	終了
42	コロンビア	米国	同上	1998．8.17			協議要請のみ
43	コロンビア	マレイシア	同上	1998．8.17			協議要請のみ
44	米国	パキスタン	コーム綿糸	1998.12.24	1999．3.17～2001.11．9	撤廃勧告ＷＴＯパネル・上級委報告書の採択済	撤廃
45	アルゼンティン	ブラジル	異なる色の糸から成る綿・綿混織物	1999．7.29	1999．7.31～2000．4.13	撤廃勧告	撤廃
46	アルゼンティン	ブラジル	綿・綿混特殊織物(ズック)	1999．7.29	1999．7.31～2000．4.13	撤廃勧告	撤廃
47	アルゼンティン	ブラジル	綿・綿混パイルタフト織物	1999．7.29	1999．7.31～2000．4.13	撤廃勧告	撤廃
48	アルゼンティン	ブラジル	敷布（綿・綿混紡綾織物）	1999．7.29	1999．7.31～2000．4.13	撤廃勧告	撤廃

49	アルゼンティン	ブラジル	敷布（綿混紡短繊維製綾織物、繻子織物）	1999. 7.29	1999. 7.31～2000. 4.13	撤廃勧告	撤廃
50	アルゼンティン	韓国	ポリエステル短繊維	1999. 7.29			協議要請のみ
51	アルゼンティン	韓国	ポリエステル糸	1999. 7.29			協議要請のみ
52	アルゼンティン	インドネシア	ポリエステル糸	1999. 7.29			協議要請のみ
53	アルゼンティン	マレイシア	ポリエステル糸	1999. 7.29			協議要請のみ
54	アルゼンティン	パキスタン	異なる色の糸から成る綿・綿混織物	1999. 8. 4	1999. 7.31～2000. 3. 7	撤廃勧告	撤廃
55	アルゼンティン	パキスタン	綿・綿混特殊織物（ズック）	1999. 8. 4	1999. 7.31～2000. 3. 7	撤廃勧告	撤廃
56	アルゼンティン	パキスタン	綿・綿混パイルタフト織物	1999. 8. 4	1999. 7.31～2000. 3. 7	撤廃勧告	撤廃
57	アルゼンティン	パキスタン	敷布（綿・綿混紡綾織物）	1999. 8. 4	1999. 7.31～2000.3.7	撤廃勧告	撤廃
58	アルゼンティン	パキスタン	敷布（綿混紡短繊維製綾織物、繻子織物）	1999. 8. 4	1999. 7.31～2001. 1.30	了承	終了
59	アルゼンティン	韓国	ポリエステル短繊維織物	1999.11.5	1999.10.29～2002.10.28	了承	終了
60	アルゼンティン	韓国	その他の合成短繊維製織物	1999.11. 5	1999.10.29～2000.	撤廃勧告	撤廃
61	アルゼンティン	韓国	特殊織物／その他混紡特殊織物	1999.11. 5	1999.10.29～2000.	撤廃勧告	撤廃
62	ポーランド	ルーマニア	アクリル繊維	2001. 4.23	2001. 7.20～2002. 3. 1	撤廃勧告	撤廃

（2002 年 12 月末現在）

③農業に関する協定

（第II部第 3 章「数量制限」参照。）

④対中国経過的セーフガード制度
（第Ⅰ部第３章「中国」参照。）

⑶　経済的・政策的インプリケーション

ガット第19条に基づくセーフガード措置の経済的･政策的機能は以下のように整理される。

第一に、セーフガード措置は輸入増加による同種または直接競争産品の国内産業への深刻な打撃を回避するために、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。輸入増加の影響による国内産業の衰退は、時として倒産・失業など多大な政治的・社会的混乱を引き起こしかねない。このときセーフガード措置は、比較優位を失った国内産業に時間的猶予を与え、この猶予を利用して当該産業は比較優位のある産業に資本や設備を転換し、労働力を再教育することが可能となる。これを構造調整という。一方、輸入国内産業の競争優位の喪失が一時的である場合、大幅な構造調整の必要はない。この場合、国内産業はセーフガードによって得られた時間的猶予と利潤によって技術革新や設備投資を行い、国際水準へ競争力を回復させることが期待される。

両者が目的とされていることは、セーフガード協定前文が構造調整の重要性と国際競争の促進をうたっていることからも明らかである。この点を我が国も認識しており、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でも、構造調整計画が政府及び業界から提出された。

第二に、セーフガード措置の発動は、輸出国ないし輸出産業に時として不公正と見なされる行為（ダンピング、補助金支出、知的財産権侵害等）の存在を要件としない。セーフガード措置の対象となる輸入は、輸出産業の企業努力によって競争優位を取得し、輸入国内に流入してくることが前提となっている。この点、前記の不公正とされる特定の慣行を前提として、これに対抗するアンチ・ダンピング税や相殺関税とは大きく異なる。このため、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（セーフガード協定2条2項）、更に一定の制限はあるが、措置発動国は関係輸出国に補償を提供するか、それらによる対抗措置を甘受することが要求される（同8条）

第三に、セーフガード措置は保護主義的圧力に対する「安全弁」として機能することを期待されている。このような措置の存在の結果、政府は保護主義的圧力を法のコントロールの下に緩和し、より重度の保護主義的措置の導入を防ぐことが可能となる。WTO発足前、セーフガード措置が適正に機能しなかった1980年代までの状況について米有力シンクタンク国際経済研究所（IIE）が行った調査によれば、米議会が輸入競争産業の圧力によって個別産業分野保護を目的とした通商制限を立法した場合、その保護は一般に極めて重度にして長期に及ぶ。セーフガード措置は国内産業が重大な損害を被る場合にかぎり、法のコントロールの下に限定的・一時的な保護を与えることで保護圧力を適度に逃がし、その一方で政治主導の重度な通商制限に至ることを防ぐ。それ故、セーフガード措置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かぎり発動が許され（同2条1項・4条2項）、その措置は損害の防止・救済や産業の調整に必要な程度・期間に限られる（同5条1項・7条1項）。

第四に、公共選択論の立場からセーフガード措置の存在は貿易自由化を容易にする。自由化の影響が将来いかなるものとなるかは、自由化の時点で輸入競争産業に推し量ることができない。この「将来の影」が大きいと感じれば、輸入競争産業は政府による輸入自由化に頑強に抵抗する。このとき、政府が将来必要な場合にセーフガード措置を使用する途が残されていることを輸入競争産業に説明できれば、各国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。

一方、セーフガード措置が濫用されるようなことになれば、WTO協定が本来目指している基本的目的、すなわち「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」に逆行しかねない。そのため、上に述べたよ

うに措置の発動は厳格な要件によって制限されており、また措置も必要な範囲に限られる。更に、その政策目標を達すべく、構造調整または産業の再活性化の見通しを伴う必要がある。なお、セーフガード協定６条によれば、各国は緊急の場合において暫定的にセーフガード措置を発動できるが、ここでも同様に慎重な判断が必要である。

しかしながら、2002年の一連の鉄鋼セーフガードの連鎖は、セーフガード措置の濫用防止と機動的発動のバランスの維持が困難であることを改めて明らかにした。現行協定はセーフガード措置が絶対的な輸入増加を理由として取られたものであり、かつセーフガード協定に適合するセーフガード措置である限り、輸出国による即時の対抗措置の発動を制限している（8条2項）。この結果、対抗措置はパネル・上級委員会による違法性の認定が行われるまでの間停止されることになり、この期間は上訴まで含めて１年半から２年程度見込まれる。この結果、輸入国にとっては当該セーフガード措置の協定整合性いかんにかかわらず当面の間セーフガード措置を維持するインセンティブが生じ、セーフガード措置のいわば「やり得」の状況が発生している。現行の新ラウンド〔ドーハ開発アジェンダ〕の一環として行われているDSU改正交渉において、豪州がこの問題を取り上げ、セーフガード関連の紛争において手続を時間的に短縮することを提案している。

２．主要ケース

(1)　米国

①小麦グルテン

1999年３月、EUは、米国が1998年６月に発動した小麦グルテンの輸入急増に対するセーフガード措置（数量制限）に対して協議要請を行い、同年７月にパネルが設置された。

パネルは2000年７月31日に報告書を発出し、(a)セーフガード協定第４条２項に列挙されている要素の他、当事者から提出された事項についても検討

しなければならない、(b)輸入が単独でも重大な損害を引き起こしたという関係にあることが必要である、(c)自由貿易協定などを理由として措置対象から除外する場合、それ以外の国からの輸入のみで重大な損害が発生したことを明らかにしなければならない、(d)発動前に所定の通報を行わなければならない等を理由として、本件セーフガード措置はガット第19条並びにセーフガード協定に違反している、と判断した。

これに対し米国は、パネル判断を不服として、同年9月26日、上級委員会へ申立を行った。

上級委員会は同年12月22日、報告書を発出し、(b)については、輸入単独で重大な損害が発生したという関係は必要とせず、他の原因と相俟って重大な損害が発生した場合であっても、輸入と損害との間に真実かつ実質的な因果関係がある場合には、セーフガード措置は発動できる等としたが、結論においては本件セーフガード措置はガット第19条及びセーフガード協定に違反している、とした。

この判断は妥当なものであるが、輸入と損害との間の「真実かつ実質的な因果関係」の認定については慎重な認定がなされるべきであり、我が国としては今後の運用を見守っていく必要がある。

②生鮮・冷蔵・冷凍子羊肉

1999年10月、豪州及びニュージーランドは、米国が開始した子羊肉（lamb）の輸入急増に対するセーフガード措置（関税割当措置）に対し、協議要請を行い、同年11月にパネルが設置された。

本件の論点は、(a)「予見されなかった発展の結果」の意義についての検討、(b)国内産業の範囲、(c)輸入と重大な損害との因果関係、等であった。

パネルは2000年7月31日報告書を発出し、(a)については、調査・発動当局の損害認定報告書において、どのようなものが「予見されなかった発展」に当たるのかを示しておく必要がある、(b)については、同種若しくは直接競合産品の製造者が国内産業に該当するのであり、原材料の提供者は国内産業

の定義には含まれない、(c)については、前述の小麦グルテン事件パネル報告と同様、輸入のみでも重大な損害が発生する場合であることを必要とする、とした。

これに対し米国は、パネルの判断を不服として、2001年2月1日、上級委員会へ申立を行った。上級委員会は、上記(c)について必ずしも輸入のみで重大な損害が引き起こされる必要はないと述べ、パネルの解釈の一部を修正したものの、上記の論点すべてについてパネルの結論を支持した。これを受けて、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。

③溶接ラインパイプ

2000年6月13日、韓国は、米国が2000年3月に発動した溶接ラインパイプの輸入急増に対するセーフガード措置（関税割当措置）に対して協議要請を行い同年10月にパネルが設置された。

パネルは2001年10月29日に報告書を発出し、(a)米国の導入した関税割当の一律的な一次税率枠割当は過去の輸入量に占めるシェアを無視しており、ガット第13条の無差別原則に反すること、(b)ガット第19条ならびにセーフガード協定は重大な損害またはそのおそれのいずれかを明示して認定することを求めるところ、ITCはこれを怠ったこと（ITCは「重大な損害またはそのおそれ」が存在するとした）、(c)因果関係の認定において、重大な損害の原因としての輸入増加とその他の要因の切り分けを怠ったこと等を理由として、当該措置のWTO協定違反を認定した。

他方パネルは、米国が当該措置からNAFTA諸国を除外したことについて、(d) NAFTAがガット第24条整合的なFTAと推定される以上、同条を理由にガット第19条に基づく措置を域内諸国にも無差別に適用せずともよいと判断した。また、(e)米国の措置はセーフガード協定第5条に反して過剰に制限的であるとの韓国の訴えに対して、米国には自国措置の程度が適切である理由を明示する義務はなく、韓国はこの点を立証できなかったとした。

両国はこの判断を不服として、2001年11月19日に米国が上級委員会に申

立を行い、韓国もこれに続いた。

上級委員会は 2002 年 2 月 15 日、報告書を発出し、上記(c)についてパネル報告を支持し、更に(e)に関して本件において米国の措置は過剰であることを認めた。また、NAFTA の関係については、米国が NAFTA 諸国からの輸入を含めて損害認定等を行いつつ、その一方でこれらを措置の適用から除外した点がセーフガード協定不整合であると認めた。

上級委員会の判断は、(e)について米国の措置の協定不整合を認める等、パネル報告に比べ、第三国参加した我が国の主張に、より沿ったものと評価できるが、(d)についてガット 24 条とセーフガード協定 2 条等との関係についての判断を留保しているなど、課題も残している。これらの点については、現在係争中の米国鉄鋼セーフガード措置に関するパネル等の機会において、適正な判断を求めていく必要がある。なお、2002 年 7 月の韓国と米国との協議により、関税割当枠を拡大することで合意した結果、当該措置そのものは依然として継続している。

(2)　アルゼンティン

1997 年 9 月 13 日付けでアルゼンティン政府が発動した履き物に関するセーフガード措置発動に対し、EU 及びインドネシアの申し立てによって 98 年 7 月 23 日に WTO 紛争解決パネルが設置された。

パネルは、1999 年 6 月 25 日付けの報告で、(a)アルゼンティンは調査において、セーフガード協定が損害の認定において検討すべきとされている要素の一部について検討を怠ったこと、(b)損害認定で考慮した関税同盟（メルコスール）諸国からの輸入を、措置発動の対象から除外できないこと、等を理由として、同措置はセーフガード協定に整合的でないと判断した。一方、ガット第 24 条 8 項は関税同盟の構成国が域内の他の国に措置を発動することを禁止しているとはいえないとした。

これに対して、アルゼンティンは本件を上訴したが、上級委員会は 1999 年 12 月 4 日付けの報告で、パネルの結論を支持した。一方、メルコスール諸国

を措置の発動対象から除外した点については、ガット第24条8項は本件とは無関係としてパネル報告を破棄し、セーフガード協定第2条2項の無差別原則を理由として、関税同盟の構成国が関税同盟諸国を発動対象から除外することは許されないと判断した。また上級委員会は、ガット第19条1項に規定される輸入の増加が「予見されなかった発展の結果」でなければならないとの要件は、セーフガード協定における要件と同時に要求されるものであるとし、ガット19条とセーフガード協定は併存することを明らかにした。

本件の判断は、措置の発動と関税同盟との関係が明確になったほか、これまで我が国がセーフガード委員会等の場を通じ主張してきたセーフガード措置の厳格性及び緊急避難性の考え方が全面的に認められた点で評価される。

(3)　パキスタン

米国は、パキスタンからの綿コーム糸の輸入に対し、1998年12月24日、繊維協定第6条におけるTSG措置発動に係る協議要請を行った。しかし本協議は不調に終わったため、米国は1999年3月17日にTSG措置を発動した。

これに対し繊維・繊維製品監視機関（TMB）は、米国の発動した措置の正当性は認められないとして措置の撤廃を勧告した。しかしながら米国は措置の正当性を主張し、勧告には従えないとして措置を継続したため、パキスタンは2000年4月3日、WTO紛争解決手続におけるパネルの設置要請を行った。これにより同年6月19日にパネル設置され、インド、EUが第三国参加している。

パネルは2001年5月31日に報告書を発出し、(a)米国当局は損害の認定において国内産業の定義から次工程向け産品（垂直統合された米国繊維業者による自己消費のための生産）を除外、(b)繊維協定第6条4項を「すべてのWTO加盟国からの輸入が重大な損害またはその現実のおそれの帰属を調査当局に要求している」と解釈したうえで、米国当局は綿コーム糸の最大の輸入国であるメキシコからの輸入の影響を分析しなかったことを理由として、

本件 TSG 措置は繊維協定に違反しているとした。また、パネルは本件 TSG 措置の早期撤廃を提案した。

これに対し米国は、パネル判断を不服として、同年 7 月 9 日、上級委員会へ申立を行った。

上級委員会は同年 10 月 8 日、報告書を発出し、(b)については、パネルによる繊維協定第 6 条 4 項の解釈はなんら法的効果を持たないものと棄却したものの、結論においては本件 TSG 措置は繊維協定に違反している、とした。

コラム◆鉄鋼セーフガード問題について

1．世界規模で生じた保護主義の連鎖反応

2002 年 3 月に発動された米国の通商法 201 条に基づくセーフガード措置は、それ以降、EU、チリ、ハンガリー、中国、ポーランドなど世界各地で貿易制限措置を誘発し、鉄鋼貿易分野において保護主義的措置が連鎖的に発動されるという状況をもたらした（参考 1)。特に米国とともに世界における上位 3 つの鉄鋼貿易量を有する EU 及び中国が、米国の措置発動に続き、それぞれセーフガード措置を発動したことは、こうした保護主義の連鎖的反応が世界的に蔓延したことを裏付ける象徴的な事例となった（参考 2)。(EU の措置については第Ⅰ部第 2 章 EU(一部鉄鋼製品に対する暫定及び確定セーフガード措置)、中国の措置については第Ⅰ部第 3 章中国（鉄鋼製品に対する暫定及び確定セーフガード措置）をそれぞれ参照）

このように、米国のセーフガード措置を契機として鉄鋼を巡る保護主義的な動きが世界規模で拡散したことを措置国は、鉄鋼セーフガード措置によって米国市場が閉ざされたことにより、これまでの米国向け鉄鋼輸出が他の市場に環流され、国内鉄鋼産業への損害をもたらすのではないかとの懸念に基づくと主張した。したがって、これら一連の措置は、かかる貿易転換を防止するための対応策と見える。これは、米国の措置以降に発動された後続のセーフガード措置のほとんどが、先行して発動された措置による貿易転換をガット 19 条 1 項に定められた「予見されない事情の発展」と

捉え、これによる輸入の増加が国内産業への損害又はそのおそれをもたらすことを理由として、発動されていることを見れば、明白である。

しかし結果的には、一つの貿易制限的措置が貿易転換の防止を目的とした新たな貿易制限的措置を引き起こし、その連続が保護主義的な圧力の雪だるま式増長を生み出したという側面も否定できない。また一部の措置については、こうした貿易転換は保護主義的措置の口実としかなり得ない。たとえば、中国が発動したセーフガード措置の対象となっているステンレス冷延鋼板が米国、EU のセーフガード措置の対象とはなっておらず、少なくとも当該品目については貿易転換による輸入の増加が引き起こされる根拠とはなり得ない。

こうした連鎖的なセーフガード措置は、WTO 協定においてその発動要件が厳格に定められ、極めて限定的な条件の下でのみ発動することが許されているはずのセーフガード措置が、比較的容易に発動される環境にあることを露呈した。すなわち、各国は自国産業への実損がなければ、多大な人的・金銭資源を WTO における紛争解決プロセスに投入して、これらの措置個々について WTO 協定整合性を問うインセンティブを持たない。また、実際に紛争解決手続にセーフガード措置が付託された場合でも、パネルおよび上級委員会報告が採択され、その協定違反が確定するまでに 2 年近くかかることから、結果として一層のセーフガード措置が誘発される。

こうした世界に拡散したセーフガードの連鎖反応については、実際には輸出国側への影響は、これが波及した地域や措置の対象となった貿易規模などと比較すれば、それほど大きなものではないとの指摘もある。この背景としては、比較的内需が堅調であり、措置発動国向けの輸出を国内市場で吸収できた国々が多かったことや、周辺地域向けの輸出が伸びたことなどが挙げられる。しかしながら、実際には、深刻な影響が発動国・非発動国の双方にもたらされている。

これを具体的にみると、自動車、建設分野等の鉄鋼ユーザーの視点で見れば、自由競争状況下で達成されていた市場均衡価格よりも高い価格での

鋼材の調達を余儀なくされることにより、生産コストの上昇をもたらす。実際にセーフガード措置を発動した米国、中国等の国内市場においては、高級鋼材や特定スペック用の鉄鋼製品を中心に鉄鋼ユーザーへの材料が十分に提供されなかったことから、供給がひっ迫し鋼材価格が高騰した。かかるコスト上昇分の販売価格への転嫁がなされなければ、その分の収益が圧迫され、経済損失が発生することになる。また、仮に、最終消費者への転嫁がなされたとしても、通常は価格上昇による需要量の減少があるため、ユーザー産業の収入減をもたらすことになる。さらに、この場合、需要者余剰の減少を通じて最終消費者における経済損失が発生する。

また、生産者の視点からも、制限的貿易による保護策は生産者自身の経済損失をもたらす。確かに、短期的にはかかる保護は、鋼材価格の上昇により、鉄鋼生産者の収益改善に資する。しかし他方で、こうした環境は、自由な市場において本来であれば起こるであろう国内鉄鋼生産者間の競争を阻害する要因となり、結果として設備投資や技術革新が起こりにくい環境につながる。このため、セーフガード措置は非効率な生産設備を残存させるインセンティヴとして働き、セーフガード協定の主要な目的ともなっている国内鉄鋼産業の構造調整を遅らせ、むしろ、国内鉄鋼生産者の国際競争力を低下させる。保護政策により国内鉄鋼生産者にもたらされる短期的利益は、こうして長期的な損失によって相殺される一方で、鉄鋼ユーザー及び最終消費者が被る経済的損失を鑑みれば、社会全体の死過重につながる。

こうした保護主義圧力の高揚の背景には、米国の事例において特に顕著にあらわれているように、国内鉄鋼産業への保護が政策決定者の政治的ポジションをより優位にするとの政治的利得に関する認識が強く作用している。2000年の米国大統領選挙キャンペーンにおいて、ブッシュ候補（当時）は、鉄鋼産業の拠点であり、共和党と民主党の勢力バランスが比較的拮抗していたウェストバージニア州における勝利を導くために、国内鉄鋼産業の保護政策の実施を選挙公約として公言し、同州での鉄鋼産業労働者を中

心とした浮動票の取り込みを画策した。この選挙戦の結果、政権の座についたブッシュ大統領が、自らITCに調査を指示した上に、さらにITCの勧告内容よりも規制的なセーフガード措置の発動を決定した背景には、この公約の存在が指摘できる。また、ブッシュ政権のかかる保護主義的政策は選挙公約の実施という側面に限らず、2002年の中間選挙、及びその先の2004年の大統領選挙での再選をにらんださらなる政治的利益の確保を目的とした国内対策として位置づけられる。現に、米国への鉄鋼輸入量が直近年でもっとも高いレベルにあり、かかる輸入増加による国内産業へのインパクトがもっとも直接的にあらわれる可能性が高かった1998年ではなく、実際には、輸入量がすでに減少傾向にあった2001年にITCは調査を開始しており、この点でもWTO協定上のセーフガード発動要件とは別の理由付けによって当該措置が発動されたものと理解できる。

このような政治的動機付けを背景とした保護主義的な措置の発動は、米国の措置の事例におけるブッシュ政権のように、政策決定者が国内対策として保護主義的政策に安易に頼る傾向が修正されない限り今後とも回避されることはない。この結果、鉄鋼分野での保護は今後ともセーフガードにとどまらず、従来の米国のような鉄鋼製品に対するアンチ・ダンピング措置措置の濫用、あるいは昨今一部の途上国で見られるような輸入ライセンス制度の導入等の措置へと形を変える可能性も懸念される。

（参考1）鉄鋼分野におけるセーフガード措置の連鎖状況について

2002年	3月20日	米国が確定措置を発動（期限：2005年3月20日）
	3月29日	EUが暫定措置を発動（期限：2002年9月28日）
	5月24日	中国が暫定措置を発動（期限：2002年11月19日）
	6月　3日	ハンガリーが暫定措置を発動（期限：2002年12月2日）
	7月16日	チリが確定措置を発動（期限：措置発動から1年程度）

8月19日　ポーランドが暫定措置を発動（期限：措置発動より200日以内）
9月29日　EUが暫定措置に続き、確定措置を発動（期限：2005年3月28日）
11月20日　中国が暫定措置に続き、確定措置を発動（期限：2005年5月23日）

（※）これら実際に措置が発動された事例以外にも、カナダ、ブルガリア、チェコなどにおいて、現在もセーフガード措置の発動に向けたプロセスが進行しており、今後さらに鉄鋼分野におけるセーフガード措置の連鎖反応が拡散するおそれがある。

（参考2）世界の鉄鋼貿易をEU、北米、中国で分析した国際鉄鋼連盟（IISI）の統計によれば（注）、地域別世界の輸入量に占めるこれらの国・地域の割合は、それぞれ約15％、19％、11％となっており、これは、世界の鉄鋼地域間貿易である総計約1.8億トンのうち、約0.8億トンと約5割弱を占める市場となっている。
（注）国際鉄鋼連盟（IISI）:International Iron and Steel Institute, 2002 Edition World Steel in Figures

2．米国措置に対する我が国の対応（対抗措置、除外）

このように世界規模で生じた保護主義の連鎖反応の契機となった米国の鉄鋼セーフガード措置に対して、我が国は以下に説明するように対応した（WTO紛争解決手続に基づく我が国の対応については、第Ⅰ部第1章米国（一部鉄鋼製品に対するセーフガード措置）参照）。

今回の対応は、WTOルール・手続に則った対抗措置と二国間協議の有効な組み合わせであり、WTO体制発足前におけるいわゆる「話し合い」による解決という摩擦回避型の通商紛争への対処方法とは基本的に異な

る。本件は WTO システムを活用した新たな紛争解決手法についての先例としても、重要な事例として注目される。

(1)　対抗措置（関税譲許バランス回復措置）の発動

2002 年 3 月 5 日（米国時間）の米国大統領による一部鉄鋼製品に対するセーフガード措置発動の決定をふまえ、我が国は直ちに（6 日）セーフガード協定 12 条 3 項に基づく協議の要請を行い、3 月 14 日に同日米二国間協議を実施した。この中で、我が国は米国に対して補償（米国へ輸出する他品目に関する関税引き下げ等）を求めたが、この代償要求は、後述する譲許の適用停止による対抗措置（関税譲許のバランスを回復させるための措置）の前提となるものである。同協議後 30 日以内にこの代償について合意が得られなければ、我が国にとっては譲許停止の通報が可能となるものの（セーフガード協定 8 条 2 項）、関税譲許バランス回復措置は自由貿易堅持の観点から望ましい対応ではなく、あくまで最後の手段であるので、米国が代償要求に応ずることを優先する立場に立った。しかしながら、代償は本来措置発動国の努力義務であることから、米国は消極的な態度に終始した。

平沼経済産業大臣は 5 月 15 日、ゼーリック米通商代表と電話会談を行い、17 日に米国に対する関税譲許バランス回復措置を WTO に通報すること等を伝えるとともに、引き続き米国と話し合いを続けていくことで合意した。また、5 月 16 日には、平沼大臣はラミー欧州委員会委員とパリにおいて会談を行い、米国との交渉に関する情報交換等を行った。これらを踏まえ、我が国は 5 月 17 日、WTO セーフガード協定 8 条 2 項に基づき輸出国の権利として認められている関税譲許のバランスを回復させるための措置にかかる権利を保全するため、「絶対的輸入増加」のない品目相当額等について、WTO 物品理事会に対し通報を行った。

その後、6 月 14 日には、閣議において「アメリカ合衆国から輸入される鉄鋼及び鉄鋼製品に係る関税の譲許の適用の停止等に関する政令」が決定

された。これにより、米国から輸入される鉄鋼及び鉄鋼製品の一部に関し、6月18日に、米国と合意した関税率を一旦白紙に戻す（譲許停止は行う）ものの、実際の関税引き上げの実施については留保することとした。このように、我が国はWTO協定上の手続を尽くしつつ、EUとも連携しながら引き続き米国に対してWTO協定枠組み内で許容された圧力を有効に行使してきた。

⑵　米国政府への適用除外要求

米国政府は、前述のセーフガード措置の一方で、対象となる品目の一部について、米国内ユーザーの要望等を受けて、適用除外品目の検討を行った。ブッシュ米大統領はセーフガード措置の詳細を決定し、これを発表した2002年3月5日、「措置の適用除外品目は120日以内に決定する」とした。その後、ブッシュ米大統領は、その期限である2002年7月3日付で、次の内容の布告に署名した。告示には、(i)USTRは除外対象途上国を米国官報（フェデラル・レジスター）告示をもって追加できること、(ii)セーフガード措置の発動決定から120日以内としていた対象品目の適用除外期限を2002年8月31日と改めること、(iii)この布告による関税率の変更（適用除外の取り扱い）は、原則として措置発動日である2002年3月20日に遡及することが書かれている。これにより、米国政府は延長された公表期限である8月31日まで、引き続き適用除外品目の選定作業を行うこととされた。

8月30日、米国政府による最終的な適用除外の決定が官報に掲載された。それまでの除外認定の結果、我が国企業の申請に係る適用除外については、累計で約55万トンの鉄鋼輸出に相当する品目が含まれることとなった。2001年の鉄鋼対米輸出実績が220万トンであり、もともとセーフガード措置の対象となっていない品目もあることも勘案すると、日本からの対米輸出実績の概ね7割程度に相当する水準が、セーフガード措置の影響を受けないこととなった。

こうした米国政府の対応について、我が国は 8 月 30 日付の経済産業大臣談話において、日米の鉄鋼貿易の実態を踏まえた現実的かつ建設的な対応として積極的に評価し、日本政府として既に 6 月 18 日に行っていた損害額の一部相当の関税譲許停止につき、別途進めている WTO 紛争解決手続の結論が出るまでの間、実際の関税引き上げを行わないことを発表した。

しかしながら、紛争解決手続で米国措置の WTO 協定違反が確定し、かつ米側が措置を直ちに撤回しない場合には、当然のことながら、損害額全体に見合う形で譲許バランス回復の権利が発生することとなる。

3．OECD 鉄鋼ハイレベル協議

以上、世界規模で生じた保護主義の連鎖反応の契機となった米国措置に対する我が国の対応を概説したが、他方で、そもそも米国セーフガード措置に始まるセーフガードの連鎖的な発動に至った根本的な背景には、鉄鋼製品の過剰な生産とその背景の過剰生産能力問題がある。特に「鉄は国家なり」を標榜した歴史ある鉄鋼産業では、国によっては、国際的なマーケット・パワーが発揮されにくい市場歪曲的な措置もとられていることが考えられることから、こうした非効率な過剰生産能力を如何にしてリストラし、削減すべきか国際的な検討を行うことが必要となっている。

このため、米国の要請により、2001 年 9 月から「OECD 鉄鋼ハイレベル協議」が 2002 年 12 月までに 5 回開催されてきた。この会合では、OECD 加盟国のみならず、中国など鉄鋼生産国も議論に加わり、世界の鉄鋼市場の現状およびそのあり方について議論を行っている（我が国からは経済産業省製造産業局長等が出席）。

より具体的には、各国の鉄鋼市況についての意見交換のほか、以下の点について議論が行われている。こうした取り組みは、世界的な保護主義の連鎖・拡大を防ぐ観点からも重要であると考えられ、我が国としても今後とも積極的に参加していくとの考えに立っている。

⑴　過剰生産能力の削減

第1回会合（2001年9月）の際の過剰生産能力の検討合意に基づき、各国は、自主的な能力削減の見通しを発表。その後、「過剰生産能力削減のための実施評価システム構築検討ワーキング・グループ」の設置、能力削減のモニタリング、政府間レビューの実施などの検討を進めることとなった。また、第5回会合（2002年12月）では、98～2005年間で約1.4億トンの削減計画の見通しを発表し、今後、より正確な方法での評価を実施することとしている。

⑵　市場歪曲的措置の規律強化

第2回会合（2001年12月）で、市場歪曲的な諸制度の廃止に向けた規律強化の必要性とOECDでの検討に合意し、その後、「市場歪曲的措置の規律強化に向けた検討を行うスタディー・グループ」の設置などに合意。第5回会合（2002年12月）において、市場歪曲的な補助金を削減するための国際ルール・項目作成について作業を開始し、2003年に状況を再評価することとしている。

⑶　今後のスケジール

2003年後半　第6回OECDハイレベル鉄鋼会合の開催予定。