

第7章

セーフガード

1. ルールの概観

(1) ルールの背景

GATT 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。しかしながら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い。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、GATT 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 GATT 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 GATT 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なかなずく、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、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、WTO設立協定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 設立協定付属書1 Aの一部である農業に関する協定において、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。なお、従来認められていた繊維及び繊維製品（衣類を含む。）に関する特別なセーフガード措置は、繊維及び繊維製品に関する協定（以下「繊維協定」という。）が2004年末をもって失効したことにより、認められなくなった（これに伴い、継続中の繊維セーフガード措置も、全て2004年末をもって終了となった。）。

(2) 法的規律の概要

①セーフガードに関する協定

GATT 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、裁量の輸出入許可制度であって国内保護を与える措置等）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。セーフガード協定発効前からの措置であって暫定的に維持されていた「灰色措置」も、1999年12月31日をもって全て撤廃された（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」

<図表7－1> 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	輸入の増加は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起こっていること（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）
「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）

（手続的要件）

調査手続の整備	調査手続の事前の公表、利害関係者の証拠の提出等の機会、調査結果の公表（セーフガード協定第3条）
---------	---

（発動内容）

発動期間	当初4年以内、延長可能、最長8年（セーフガード協定第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（同第7条5項）
前進的自由化	1年超の措置は、前進的自由化（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（同第7条4項）

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）。

他方、セーフガード協定は、GATT 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「クォータ・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GATT 第13条及びセーフガード協定第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、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（第8条3項）。

GATT時代に発動されたセーフガード措置の大半は、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。

他方、1995年1月から2006年10月までに確認されたWTO設立協定発効後のセーフガード措置については、調査が開始されたものが155件、措置の発動に至ったものは76件となっている（WTO通報ベース）。

図表7-3の発動件数の推移から明らかとなり、セーフガード協定によりGATT 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、パネルに付託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）。

<図表7-2> GATT時代のセーフガード措置の発動状況

C Y国	1970～74	1975～79	1980～84	1985～89	1990～94
米 国	3	6	4(1)	0	0
E U	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。

＜図表 7－3＞ 過去 10 年間(1997～2006 年 10 月)のセーフガード措置(調査、暫定・確定措置)の
発動状況

国 名	状態	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	合計
米国	調査	1	1	2	2	1	—	—	—	—	—	7
	暫定	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
	確定	—	1	1	2	—	1	—	—	—	—	5
EU	調査	—	—	—	—	—	1	1	1	—	—	3
	暫定	—	—	—	—	—	1	1	1	—	—	3
	確定	—	—	—	—	—	1	—	1	1	—	3
カナダ	調査	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	2
	暫定	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
	確定	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
豪州	調査	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1
	暫定	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
	確定	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
日本	調査	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1
	暫定	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1
	確定	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
中国	調査	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1
	暫定	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1
	確定	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1
フィリピン	調査	—	—	—	—	3	—	3	—	—	4	10
	暫定	—	—	—	—	2	—	3	—	—	1	6
	確定	—	—	—	—	—	—	3	1	1	1	6
インド	調査	1	5	3	2	—	2	1	1	—	—	15
	暫定	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
	確定	—	3	2	1	—	2	—	—	—	—	8
トルコ	調査	—	—	—	—	—	—	—	5	—	4	9
	暫定	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
	確定	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	4
ヨルダン	調査	—	—	—	1	—	8	—	—	1	1	11
	暫定	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1
	確定	—	—	—	—	1	1	2	—	—	—	4
チェコ共和国	調査	—	—	1	2	1	5	—	—	—	—	9
	暫定	—	—	1	—	2	—	1	—	—	—	4
	確定	—	—	1	—	1	1	2	—	—	—	5
ハンガリー	調査	—	—	—	—	—	1	2	—	—	—	3
	暫定	—	—	—	—	—	1	2	—	—	—	3
	確定	—	—	—	—	—	—	3	—	—	—	3
ポーランド	調査	—	—	—	1	—	4	—	—	—	—	5
	暫定	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1
	確定	—	—	—	—	—	—	4	—	—	—	4
エジプト	調査	—	1	1	1	—	—	—	—	—	—	3
	暫定	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—	2
	確定	—	—	1	1	1	—	—	—	—	—	3
ブラジル	調査	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1	2
	暫定	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
	確定	—	—	—	—	—	2	—	—	—	1	3
チリ	調査	—	—	2	3	2	2	—	1	—	1	11
	暫定	—	—	1	2	1	1	—	1	—	1	7
	確定	—	—	—	2	1	2	—	—	1	—	6
エクアドル	調査	—	—	2	—	—	1	4	—	—	—	7
	暫定	—	—	—	1	—	—	2	—	—	—	3
	確定	—	—	—	—	1	—	1	1	—	—	3
アルゼンチン	調査	1	1	—	1	1	—	—	1	—	1	6
	暫定	1	—	—	—	1	—	—	—	—	—	2
	確定	1	—	—	—	2	—	—	—	—	—	3
その他	調査	0	1	4	11	3	8	4	5	2	4	42
	暫定	—	1	3	1	—	2	—	2	—	—	9
	確定	2	—	1	1	2	5	—	1	—	2	14

(WTO 通報を基に経済産業省作成)

なお、NAFTA や MERCOSUR 等の一部の FTA や関税同盟では、加盟国が WTO セーフガードを発動する際に、原則、他の加盟国を WTO セーフガード措置の対象から外す旨規定しており(例えば NAFTA 第 802 条等)、WTO セーフガード措置適用の無差別原則(第 2.2 条)との整合性が問題となる(「2. 主要ケースの米国—溶接ラインパイプ・ケース (DS 202) 等を参照)。しかし、我が国の締結した EPA では締結国間でも WTO のセーフガード協定上の権利は留保 (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)されており、WTO セーフガード措置の適用に関し、WTO 協定との整合性の問題は原則発生しない。

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、GATT 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、GATT 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 GATT 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、繊維及び繊維製品(衣類を含む)に関する協定(ATC: Agreement on Textiles and Clothing、以下、「繊維協定」という。)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、GATT 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 GATT の一般ルールに整合的なものとなった。

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た。

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、正当化される案件は減少した。2004 年 12 月 31 日、繊維協定は発効後 10 年の経過期間を満了し、失効した。これに伴い、TSG 制度も消滅したため、現在は通常のセーフガード措置(ただし、中国に対しては、2008 年 12 月 31 日まで対中国繊維特別措置が適用。)の対象となる。

＜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 GATT に統合。11 年目の最初の日に残りの品目も GATT 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 GATT 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	GATT 非整合措置については、協定発効後 1 年以内に GATT 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。ただし次の產品には適用しない。(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。

コラム：繊維協定失効後の動向について

2004 年 12 月 31 日の繊維及び繊維製品(衣類を含む)に関する協定(ATC: Agreement on Textile and Clothing、以下「繊維協定」)失効により、欧米等が有していた割当(クォータ)制度が撤廃された。このため、中国は、同国から欧米への繊維製品輸出急増に対する自主的措置として、中国から全世界向けの繊維製品に関し従量税による輸出関税(2005 年 1 月 1 日)や、欧米・香港向け中国繊維製品に対する輸出自動許可管理(注)(2005 年 3 月 1 日)を導入した。

しかし、中国側の措置にも拘らず、2005 年 4 月以降、欧米の国内業界による中国 WTO 加盟作業部会報告書パラ 242 に基づく対中国繊維特別措置の申請が急増した。

EU は、発動可否判断の最終期限である 2005 年

6 月 11 日、中国と中国繊維製品 10 品目について輸出数量を抑制(2005～2007 年、輸出伸び率を対前年比 8～12.5%)する旨の「中国の対欧州向け一部の繊維製品輸出に関する欧州委員会及び中華人民共和国商務部との間の覚書」に署名し、対中国繊維特別措置の発動は直前で回避された。このため、同年 7 月 1 日、中国側は欧米香港向け中国繊維製品に対する輸出自動許可管理を実施しない(公布: 2005 年 6 月 27 日、施行: 同年 7 月 1 日)こととする代わりに、繊維製品輸出臨時管理制度を導入(公布: 2005 年 6 月 19 日、施行同年 7 月 20 日)した。しかしながら、同年 7 月以降、プルオーバー、男子用ズボン等の一部品目が 2005 年の割当(クォータ)の上限数量に達し、EU 域内税関でこれら製品が滞貨する事態が生じたため、再協議を実施。同

年9月5日、これら貨物を通関させるため、「中国の対欧州向け一部の繊維製品輸出に関する欧州委員会及び中華人民共和国商務部との間の覚書に係る経過的柔軟措置の設定に関する協議録」が取り交わされた。

米国との間では、2005年6月から5ヶ月間にわたる交渉の末、同年11月8日、21品目の中国繊維製品について、2006年1月1日から2008年12月31日にかけて数量制限(割当)を実施する旨の「繊維製品貿易に関するアメリカ合衆国及び中華人民共和国両国政府との覚書」に署名した。なお、米国と中国の協議・合意が根拠とする中国WTO加盟作業部会報告書パラ242では、例外として「関税加盟国と中国との間で特段に合意された場合を除くほか」との規定があるものの、原則として同規定に

基づいて執られる措置は「1年を超えて有効とならない」と規定している点には留意が必要であろう。

中国と欧米との合意に伴い、中国側は2006年1月1日をもって、繊維製品輸出臨時管理の対象品目を調整、更に同年同日をもって、中国繊維製品の輸出関税制度を廃止した。

この間、我が国も、欧米の対中国繊維特別措置発動等の輸入制限措置による迂回輸入を含む繊維製品の我が国市場への流入の急増を懸念し、市場かく乱の恐れに対応するため、監視対象品目を選定し、輸入動向の実態把握について強化した。

(注) 欧米・香港向け中国繊維製品に対し、輸出許可証(E/L)の自動発給により、輸出管理を行う制度

③農業に関する協定(第II部第3章「数量制限」参照)

④对中国経過的セーフガード制度(第I部第2章「中国」参照)

(3) 経済的視点及び意義

GATT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、関税譲許当時予見されなかった事態の発生によって、同種又は直接競争製品の輸入増加による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。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限り発動が許され(第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(第5条1項・7条1項)。

予見されなかった事態の発生によ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のダンピング、補助金支出、知的財産権侵害等の特定行為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であり、セーフガード措置は、かかる事態が関税譲許当時予見されなかった事態の発生とあいまって、国内産業に深刻な打撃を与えることとなった場合の緊急避難として認められるものである。この点、ダンピングや補助金交付など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の賦課とは大きく異なる。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(第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、バランス回復措置を甘受することが要求される(第8条)

第三に、セーフガード措置は、過度の保護主義的圧力に対するコントロールされた「安全弁」として機能するとも言える。セーフガード措置を発動することにより、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、より保護主義的な措置の導入を防ぐことが可能となる。WTO協定においてセーフガード措置が認められていなければ、セーフガード協定で認められている以上の保護主義的措置が国内関係者により求められることも考えられる。これに対して、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限り、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すという効果も有するとされる。

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機能があ

ると言える。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。

セーフガード措置は、以上の理由により、その存在意義が認められるが、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設立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、セーフガード協定第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(第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ると1年半から2年程度が見込まれる。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に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。現在、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) 米国一小麦グルテン (DS 166)

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、①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、②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、③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、④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 GATT 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、②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 GATT 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) 米国一生鮮・冷蔵・冷凍子羊肉 (DS 177)

1999 年 10 月、豪州及び NZ 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、①「事情の予見されなかった発展の結果」の意義についての検討、②国内産業の範囲、③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 日報告を発出し、①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「事情の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、②については、同種若しくは直接競合製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、③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③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) 米国—溶接ラインパイプ(DS 202)

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日に報告を発出し、①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、GATT第13条の無差別原則に反すること、②GATT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）、③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設立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、④NAFTAがGATT第24条整合的なFTAと推定される以上、同条を理由にGATT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、⑤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、報告を発出し、上記③についてパネル報告を支持し、更に⑤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、⑤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、④についてGATT第24条とセーフガード協定第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。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。

(4) 米国—鉄鋼及び鉄鋼製品(DS 248、249、251、252、253、258、259)

2002年3月5日（米国時間）、米国大統領はITC勧告案を受けて、鉄鋼製品14品目を対象としたセーフガード措置の発動を決定した。この決定を受け、我が国は直ちに遺憾の意を表明し、セーフガード協定第12.3条に基づく協議（注1）の要請を行い、3月14日に当該協議を開催したが、米国政府からの前向きな回答は得られないまま、3月20日、米国政府は大統領決定に基づきセーフガード措置を発動した。

同日我が国は、GATT第22条及び紛争解決了解第4条に基づく二国間協議（WTO紛争解決手続に基づく協議）を要請し、同年4月11、12日にEU、韓国等5か国・地域と共同で米国との協議を実施した。

その後、同年5月21日にパネル設置を要請

し、既に設置されていた EU のパネルに統合される形で同年 6 月 14 日にパネル設置が決定された。その後、韓国に加え、中国、スイス、ノルウェー、NZ 及びブラジルそれぞれの要請に対して設置されたパネルが統合され、我が国を含む 8 か国・地域が共同申立国となる単一パネルとなり、同年 10 月および 12 月にパネル会合が開催された。その後、2003 年 7 月 11 日にパネル報告が加盟国に配布され、下記法的論点のうち、パネルは、①、③、④及び⑤の論点について米国側に理由を付した十分な説明が無いとして、米国の WTO 協定違反を認定した（但し、③及び④については、一部の製品について合法性を認定）。他方で、その他の論点（②、⑥、⑦及び⑧）については、パネルは訴訟経済上の理由から判断を回避した。

2003 年 8 月 11 日、米国はパネルの判断を不服として違反を認定された論点（①、③、④及び⑤）について上訴を行ったが、これを受けて、申立国側も、米国の違反が覆された場合には②、⑥及び⑧についての判断を求める条件付き反上訴（conditional cross appeal）を行った。同年 11 月 10 日に配布された上級委員会報告は、①、③及び⑤についてはパネルの判断を支持し米国の違反を認めた一方（③については一部製品についてパネルの判断方法を破棄した上、輸入増加の有無については判断を回避した）、④の因果関係については、他の論点についての判断で本件の紛争解決には十分であり本論点の判断は不要として、その判断を回避した（一部製品についてはパネルの判断方法を破棄した上、判断回避）。また、上級委員会は、申立国側からの条件付き反上訴についても、条件が満たされなかったとして判断をしなかった。

（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）

- ① 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との立証が不十分（GATT 第 19 条 1 項(a)、セーフガード協定第 3 条 1 項違反）
- ② セーフガード措置の対象となっている「同種の製品」の定義が不適切（セーフガード協定第 2 条 1 項、4 条 1 項、GATT 第 19 条 1 項、10 条 3 項違反）
- ③ 「輸入の増加」に関する事実認定が不適切（セーフガード協定第 2 条 1 項、4 条 2 項違反）
- ④ 「輸入の増加」と「重大な損害」との因果関係の立証が不十分（セーフガード協定第 4 条 2 項違反）
- ⑤ 調査対象と措置対象の範囲が不一致（セーフガード協定第 2 条 1 項・2 項、4 条 2 項違反）
- ⑥ 措置が損害の防止・救済に必要な程度を越えて貿易制限的（セーフガード協定第 3 条 1 項、5 条 1 項違反）
- ⑦ NAFTA 等の FTA 締約国の除外が無差別原則に違反（セーフガード協定第 2 条 2 項、GATT 第 1 条 1 項違反）
- ⑧ 損害認定がシロクロ同数の一部品目（ブリキ・ステレンスワイヤ）に対する措置発動時の扱いが不適切（セーフガード協定第 2 条 1 項、3 条 1 項、4 条 2 項、GATT 第 10 条 3 項違反）

我が国は、紛争解決手続に基づく動きと並行し、セーフガード協定第 8 条に基づき輸出国に認められるバランス回復措置についても手続を進め、①輸入の絶対増のない場合における即時の措置（いわゆる「ショートリスト（注 2）」）と、②セーフガード措置が WTO 違反であるとの紛争解決手続上の判断が確定した後に発動さ

れる措置（いわゆる「ロングリスト（注3）」）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日には、WTO上級委員会報告書の加盟国送付を踏まえ、WTO物品理事会に対して、我が国はロングリストの対象品目及び上乗せ関税率についての補足通報を行った。これにより、我が国は、同報告の採択を経て、通報日から30日を経過する同年12月26日からバランス回復措置を発動する権利を有することとなった。

しかしながら、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日付で撤廃を行ったため、我が国は、ロングリストは発動しないこととした上、ショートリストについても同年12月12日に関税譲許停止政令を廃止した。

米国の同決定は評価されるが、セーフガード措置発動とあわせて導入されたライセンス制度及び同制度に基づく輸入監視システムは引き続き維持されていることから、当該制度の運用が貿易を阻害することがないよう、引き続き注視していく必要がある。

（注1）セーフガード協定第12条3項に基づき、措置発動国が事前に関係輸出国との間で行う協議。基本的に二国間協議の形態をとる。

（注2）セーフガード発動前の事前協議において、補償に関する合意が得られずに当該措置が発動された場合、影響を受ける輸出加盟国は、譲許停止措置を行うことができる。当該措置のうち、「輸入の絶対的増加」のない品目において、セーフガード措置発動から90日以内に関税譲許の停止を行った品目リストを「ショートリスト」と呼ぶ。

（注3）上述の譲許停止措置のうち、WTO協定違反確定後、または措置発動から3年以降のいずれかの期間経過後に発動できる、損害額全体に見合う金額を補填するために関税譲許の停止を行う品目リストを「ロングリスト」と呼ぶ。

（参考）米国1974年通商法第201条のWTOセーフガード協定整合性

WTOセーフガード協定の基本的な構造は、交渉当時に世界で最も完備したセーフガード法典であった米国1974年通商法第201条をモデルにして作られたという面が大きい。このため、米国におけるWTO協定実施のために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、第201条に対する修正はごく軽微なものにとどまっている（一方で、アンチ・ダンピング法に対しては大幅な修正が加えられた。）。しかし、通商法第201条については、最近のいくつかのパネル、上級委員会報告を通じて、そのWTO協定への不整合性も明らかになりつつある（「事情の予見されなかった発展」要件の不在、因果関係要件の違い等）。

今後、米国連邦議会における通商法201条修正の可能性にも留意しつつ、動向を注視していく必要がある。

コラム：鉄鋼セーフガードが廃止されるに至った経緯に関する考察

鉄鋼セーフガードは上級委員会で WTO 協定違反が認定された後、その報告の採択よりも前に撤廃されるに至った。WTO のルール重視の思考から言えば極めて妥当な結果となったわけであったが、ここに至るまでには複合的な要素があった。その中でも重要であると考えられる点として、次の3点があげられる。

まず、鉄鋼セーフガードの撤廃は行政府の判断事項であった点である。当時、米国が違反とされたにも拘らず未履行な事例は、未だそれほど期間が経っていなかったカナダ産軟材ケースを除くと、熱延鋼板、バード修正条項、オムニバス法 211 条、著作権法 110 条(5)の4 ケースであり、どれも法改正が必要な議会の権限事項となっていた。法改正は基本的にそもそもプロセスが複雑かつ時間がかかる上、国内の保護主義者などの影響をより直接的に受けるため、行政府のような柔軟な対応が困難である。この点に関し、鉄鋼セーフガードについては、最終的には大統領の決断のみに委ねられるため、撤廃手続きそのものは比較的容易であったものと考えられる。

次に米国国内の事情である。米国国内においても、鉄鋼セーフガードによって鉄鋼の輸入に追加関税が賦課されると、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ことになる。実際にセーフガード措置を発動した米国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。

このため、米国国内でもユーザーや消費者サイドにおいて撤廃に向けたロビイング活動が展開され、米国国内における反対勢力が形成された。この勢力の大きさが政治的に大統領の撤廃の決断を促す土壌となったものと考えられる。鉄鋼セーフガード措置の廃止を検討するにあたって、このように米国国内における政治的な要素が重要視されていることは、WTO における協定違反の確定の事実やバランス回復措置による不利益などには触れることなく、本件措置による国内経済に関する成果が強調されていること、および鉄鋼セーフガード措置の導入と共に導入された輸入ライセンス制度とそれを利用した監視システム制度の存続を決定した事実からも伺える。

さらに、我が国をはじめとする被害国の、WTO 紛争解決手続およびセーフガード協定上のバランス回復措置を通じた毅然とした態度も重要であった。2003 年 11 月 10 日に上級委員会がパネルの判断を支持し、米国措置は WTO 違反との判断を示した後も、米国には措置撤廃に向けた動きが見られなかったことから、我が国は、米国が措置を撤廃しない場合には、11 月中にもバランス回復措置の具体的内容について WTO 通報を行う旨の経済産業大臣談話を発出し、米国に速やかな対応を求めた。その後も米国が措置を撤廃しなかったことから、11 月 26 日には、正式にバランス回復措置の内容を WTO に通報した。本件は、WTO 上認められたバランス回復措置という権利を行使してでも措置撤廃を求めるという毅然とした態度を堅持し、それを対抗措置の WTO 通報という具体的行動で示した我が国にとって初めてのケースとなったが、同様の態度をとった EU と連携した結果、国際

的な注目を集め、米国内外双方の世論と共通した立場をとることに繋がった。そうして、こうした動きが、上記のセーフガード措置撤廃を求める米国内の鉄鋼ユーザー業界の声とも呼応する形となっ

て、最終的には米国政府としても措置撤廃の判断をせざるを得ない状況を生み出すことに成功したものと考えられる。

(5) 米国－パキスタン産綿コーム糸 (DS 202)

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が第三国参加した。

パネルは2001年5月31日に報告を発出し、①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）を除外した、②繊維協定第6条4項は、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、と認定・解釈した上で、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措置の早期撤廃を勧告した。

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、報告を発出し、②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判断したものの、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。

(6) アルゼンチン－履き物 (DS 121)

1997年9月13日付けでアルゼンチ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1998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、①アルゼンチンは調査において、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、②損害認定で考慮した関税同盟（MERCOSUR）諸国からの輸入を、措置発動の対象から除外した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、GATT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、アルゼンチンは上訴したが、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、MERCOSUR諸国を措置の発動対象から除外した点については、GATT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、GATT 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、GATT 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。

（参考）ねぎ等3品目にかかるセーフガード措置について

我が国は、2000年12月22日、ねぎ、生しいたけ及び畳表についてセーフガード調査を開始し、2001年4月23日には当該3品目の輸入について暫定措置（同年11月8日までの関税割当措置）を発動した。これを受けて中国側は、当該措置の撤回を要求するとともに、同年6月22日、日本製の3品目（自動車、携帯・車載電話及びエアコン）に対し、従来の輸入関税に加えて一律100%の特別関税の徴収を開始した。

中国側は、ねぎ等3品目に係る我が国の措置は中国に対する差別的措置であると主張した。これに対して我が国は、①当該措置はWTO協定の関連規定により認められた措置である、②中国側の特別関税措置は我が国の製品のみを対象とするものであり、日中貿易協定第1条1項（最恵国待遇）違反に違反する、③中国側の措置は加盟を直前に控えたWTOの関連協定上も認められない（注：中国は同年12月11日にWTOに加盟）として、同措置の撤回を要求した。

累次の政府間協議の結果、同年12月21日、日中両国は、①日本側はねぎ等3品目に係るセ

ーフガード確定措置を発動しないこと、②中国側は自動車等3品目に係る輸入特別関税措置を撤廃すること、③ねぎ等3品目に係る「日中農産物貿易協議会」の設立を含めた日中貿易スキームの構築を行うことで合意した。