
種 別： 論説

タイトル： 米国 1962 年通商拡大法 232 条発動に対するリバランス措置の正当性
——WTO 協定による一方主義禁止の射程——

著 者： 川瀬 剛志

所 収： 『上智法学論集』第 62 卷 3-4 合併号（平成 31 年 3 月）41-70 頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

米国 1962 年通商拡大法 232 条発動に対する リバランス措置の正当性— WTO 協定によ る一方主義禁止の射程—

川瀬 剛志

「人を裁くな。あなたがたも裁かれないようにするためである。」
—マタイによる福音書（新共同訳）7章1節—

- 一． 背景および問題意識 —トランプ政権の通商政策と一方主義の応酬—
- 二． 鉄鋼・アルミニウム製品に対する 232 条措置の発動
- 三． 対米輸出国によるリバランス措置
- 四． ショートリスト発動における輸入絶対増の評価
- 五． 232 条措置の法的性質
- 六． 結びに代えて

一． 背景および問題意識 —トランプ政権の通商政策と一方主義の応酬—

2017 年 1 月 21 日、ホワイトハウスの主となった第 45 代アメリカ合衆国大統領ドナルド・トランプ (Donald John Trump) は、着任早々に TPP 交渉枠組みからの脱退を宣言し⁽¹⁾、大統領選で展開したスローガン“Make America Great Again”の通商政策における実現にその第一歩を踏み出した。米国にとって望ましい結果を得られないことから、トランプ大統領は多国間

(1) Memorandum of Jan. 23, 2017, Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement, 82 Fed. Reg. 8497 (Jan. 25, 2017).

主義 (multilateralism) への根強い懐疑を露わにしており⁽²⁾、それゆえ TPP 枠組みから離脱し、再々の我が国による働きかけにもかかわらず復帰を拒否してきた⁽³⁾。トランプ政権の多国間主義に対する嫌悪感には特に世界貿易機関 (WTO) に対して顕著に顕れており、度々その脱退の可能性に言及してきた⁽⁴⁾。その他、米国は 2017 年夏以来の上級委員の再任および欠員指名の拒否、また 2017 年末のプエノスアイレス閣僚会議における閣僚宣言採択の阻止などによって WTO を機能麻痺に至らしめ⁽⁵⁾、更に G7 や APEC では、米国とその他の参加国との WTO ルールに対する姿勢の違いから、宣言文書の採択に支障を来している⁽⁶⁾。

こうした多国間主義に対する強い懐疑の一方で、一連のトランプ政権の通商政策⁽⁷⁾の基礎には、もっぱら貿易赤字を米国にとっての通商協定の成否に関する評価基準とし、その是正を二国間ベースで求める姿勢がある⁽⁸⁾。

-
- (2) Danielle Allen, *When the World Revolves around Trump*, WASH. POST, July 24, 2018, at A.15.
 - (3) Diana Stancy Correll, *Trump Slams TPP: Bilateral Deals Are Better for American Workers*, WASH. EXAMINER, Apr. 18, 2018, <https://www.washingtonexaminer.com/news/trump-slams-tpp-bilateral-deals-are-better-for-american-workers>. なお、本稿引用の URL は全て脱稿日 (2018 年 11 月末) に最終アクセスを確認した。
 - (4) John Micklethwait et al., *Trump Threatens to Pull U.S. Out of WTO if It Doesn't 'Shape Up'*, BLOOMBERG, Aug. 31, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-30/trump-says-he-will-pull-u-s-out-of-wto-if-they-don-t-shape-up?smd=premium-europe>; Jonathan Swan, *Exclusive: A Leaked Trump Bill to Blow Up the WTO*, AXIOS, July 2, 2018, <https://www.axios.com/trump-threat-withdraw-wto-world-trade-organization-f6ca180e-47d6-42aa-a3a3-f3228e97d715.html>.
 - (5) 「WTO、紛争解決まひ懸念、最終審、1 人任期切れ、米が再任拒否、人員綱渡り」日本経済新聞 2018 年 10 月 1 日朝刊 4 面、「WTO、閣僚宣言出せず、実利主義の米が壁に、日本、仲介で一定の存在感」日本経済新聞 2017 年 12 月 15 日朝刊 5 面。
 - (6) 「米中言語で溝 APEC 首脳宣言断念 米『WTO 改革』中『反一国主義』」東京読売新聞 2018 年 11 月 19 日朝刊 2 面、「G7 宣言、3 時間後ほご、トランプ氏『多国間』に反発、安倍氏の折衷案、幻に」日本経済新聞 2018 年 6 月 12 日朝刊 2 面。
 - (7) トランプ政権の通商政策に関する事実関係については、以下に時系列で整理されている。Chad P. Bown and Melina Kolb, *Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide* (Peterson Institute for International Economics, Trade and Investment Watch, last updated Nov. 15, 2018), <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>.
 - (8) James K. Jackson, *Trade Deficits and U.S. Trade Policy* (Congressional Research Service, CSR Report R45243, 2018), <https://fas.org/sgp/crs/row/R45243.pdf>.

特にトランプ政権にとっては、貿易赤字は米国からの雇用流出を意味し、例えば 2018 年度版の Trade Policy Agenda でも、北米自由貿易協定 (NAFTA) あるいは米韓自由貿易協定 (KORUS) について、その是正が改定交渉の目的であることを隠さない⁽⁹⁾。その実現は、これまでのところ、経済力を背景とした力による一方主義 (unilateralism) に著しく傾斜し、その交渉力を最大限に発揮することによって図られてきた。

米国の一方主義の発露については、一連の中国に対する 1974 年通商法 301 条に基づく対抗措置に顕著だが、併せて本稿で論じる 1962 年通商拡大法 (Trade Expansion Act of 1962) 232 条 (以下、232 条)⁽¹⁰⁾に基づく安全保障を理由とした鉄鋼・アルミニウム製品に対する追加関税の賦課、および自動車に関する調査開始も同様である。こうした主要製品の市場アクセスを「人質」にした一方主義的アプローチは、これまでのところ特に自由主義経済圏のパートナーに対しては奏功している。まず韓国とは既存の KORUS を米国に有利な条件で改定することに成功し、9 月 24 日に米韓両国大統領がこれに署名した⁽¹¹⁾。また、NAFTA については、8 月 27 日にメキシコと、9 月 30 日にカナダと、それぞれ交渉を終え、11 月 30 日に同協定に代わる米墨加協定 (USMCA) に署名した⁽¹²⁾。これらの交渉は、上記の鉄鋼・アルミ 232 条措置発動から半年強、その調査開始からも 1 年半弱と、通商交渉としては異例のスピードで妥結している。更に、EU とは 2018 年 7 月 25 日に自動車以外の工業製品の関税・補助金撤廃に向けた交渉開始、大豆・化学製品

(9) USTR, 2018 TRADE POLICY AGENDA AND 2017 ANNUAL REPORT 7-10 (2018).

(10) 19 U.S.C. § 1862 (2017).

(11) Statements and Releases, Joint Statement on the United States-Korea Free Trade Agreement (Sept. 24, 2018), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-korea-free-trade-agreement/>; September 2018 KORUS Amendment and Modification Texts (USTR), <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/kor-us-fta/september-2018-korus-amendment-and-modification>.

(12) Remarks by President Trump, Prime Minister Trudeau of Canada, and President Peña Nieto of Mexico at Signing Ceremony for the United States—Mexico—Canada Agreement (Nov. 30, 2018), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-trudeau-canada-president-pena-nieto-mexico-signing-ceremony-united-states-mexico-canada-agreement/>.

等への貿易障壁削減、および米国産天然ガスの輸入拡大に合意し⁽¹³⁾、我が国とも9月26日の日米首脳会談で物品貿易協定(TGA)交渉開始に合意した⁽¹⁴⁾。

いうまでもなく、一連の米国の行動は、国際通商関係における法の支配に深刻な弱体化をもたらし、最大限の非難に値する。しかし今回の事態においては、中国をはじめとして、EU、インド、ロシアといった主要WTO加盟国もまたこれに一方的な対抗措置で応じている点が注目される。これらの対応が戦略的現実として不可避ないしは合理的であるとしても、法的視点から見れば、WTO協定、より具体的には紛争解決了解(DSU)23条が体现する法の支配による自由・無差別・多角的な通商体制が主要国の集団的な一方主義の応酬によって蝕まれていることに他ならない。特に一連の232条措置について、輸出国はセーフガード協定8条2項に許される譲許停止(いわゆるリバランス措置)に訴えているが、米国自身は安全保障例外の発動と位置付ける措置について輸出国が一方的にセーフガード措置であるとの性質決定を行い、また、後述のようにリバランス措置の準備・発動にあたり、米国による事実認定を実質的にやり直している。

米国の措置については既に多くの議論が展開されているところ、本稿では上記の問題意識に基づき、むしろ輸出国側のリバランス措置に焦点を当て、そのWTO協定適合性について論じる。本稿の議論を通じて、目下のWTO体制の危機は、法的に見れば決して米国による一方的な行為のみの結果ではなく、その貿易相手国間との双方向的な一方的措置の応酬によるものであり、その帰結が多国間貿易体制に極めて深刻な侵食をもたらすことを明らかにしたい。

(13) Joint EU-U.S. Statement Following President Juncker's Visit to the White House (July 26, 2018), <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1898&title=Joint-EU-U.S.-Statement-following-President-Junckers-visit-to-the-White-House>.

(14) 「日米共同声明」(2018年9月26日) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000402972.pdf>.

二．鉄鋼・アルミニウム製品に対する 232 条措置の発動

最初に問題の 232 条について簡単に触れておきたい。同条の下で商務省は、職権、他省庁の長からの要請、あるいは利害関係者からの申請により、特定製品の輸入が米国の安全保障に影響を与えるか否かを調査し、措置発動の要否および適切な措置の内容を勧告できる。商務省は調査開始から 270 日以内に勧告を含む報告書を大統領に提出しなければならない。仮に商務省から輸入が米国安全保障を脅かす旨の報告があれば、大統領は報告書受領から 90 日以内にその結論に同意するか否か、そして同意する場合はいかなる措置を取るかを決定する。

同条の下ではこれまで 26 件の調査が実施されており、うち大統領が措置の発動を命じた案件はうち 5 件にとどまる。直近の調査は 2001 年の鉄鋼石および鉄鋼半製品だが、この時大統領は措置の発動を認めなかった⁽¹⁵⁾。以来 16 年ぶりに 2017 年 4 月 19 日に鉄鋼、そして同 26 日にアルミの調査が開始され⁽¹⁶⁾、商務省はそれぞれ鉄鋼については本年 1 月 11 日、アルミについては同 17 日に大統領に報告書を送付した（公表は双方とも 2 月 16 日）。そのうち鉄鋼に関する調査報告書⁽¹⁷⁾（以下、鉄鋼報告書）の概要は以下のとおりである。

- 「安全保障」の概念は、軍需品および重要インフラを含む。安全保障利用のための鉄鋼製品の国内生産は不可欠であり、健全かつ競争的な米国鉄鋼産業に依存する。鉄鋼の国内需要はここ数年著しく増加して

(15) 従来 of 232 条調査については、USDOC, SECTION 232 INVESTIGATIONS PROGRAM GUIDE: THE EFFECT OF IMPORTS ON THE NATIONAL SECURITY 13-20 (2007) を参照。

(16) 82 Fed. Reg. 21,509 (May 9, 2017); 82 Fed. Reg. 19,205 (Apr. 26, 2017).

(17) The Effect of Imports of Steel on the National Security: An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as amended (Jan. 11, 2018) [hereinafter *Steel DOC Report*].

いる。

- 他方、米国は世界最大の鉄鋼輸入国である。2017年10月までの鉄鋼輸入は増加しており、米国消費量の30%に相当する。これらは広範囲の生産段階にある産品に及ぶ。米国は自国の鉄鋼輸出の4倍を輸入しており、輸入品の価格は国産品より相当低い。
- 2000年以降、過剰な輸入が国産品に代替し、米国鉄鋼産業の稼働率低下、失業、赤字操業などをもたらした。
- 国際鉄鋼市場は中国の過剰生産能力により悪影響を受けている。米国の生産能力が横ばいであるにもかかわらず他国は能力を増加しており、近い将来米国鉄鋼産業はいつそう激しい競争に直面する。
- 以上のことから鉄鋼輸入は米国鉄鋼産業を弱体化させ、米国の安全保障を脅かす。よって、稼働率80%を可能ならしめる水準で鉄鋼輸入を制限することを勧告する。措置としては、数量制限、一律・無差別の関税引き上げ、または一定の輸出国グループ毎の関税引き上げを提案する。

アルミニウムに関する報告書（以下、アルミ報告書）についても、論理の展開は鉄鋼報告書と概ね共通している。やはり資材としての安全保障への重要性を前提として、近年の輸入増加傾向と特に中国を中心とした過剰生産能力により米国アルミ産業が被害を受けており、米国の安全保障を脅かすことから、国内産業の稼働率80%を可能ならしめる水準での輸入制限を提言している。提案された措置も類似している⁽¹⁸⁾。

これらの報告書に基づき、トランプ大統領は2018年3月8日にそれぞれ鉄鋼製品に25%、アルミ製品に10%の追加関税を3月23日付で課する旨を布告した⁽¹⁹⁾。この布告は、米国に隣接し、また安全保障上・地政学的にも

(18) The Effect of Imports of Aluminum on the National Security: An Investigation Conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as amended (Jan. 17, 2018) [hereinafter *Aluminum DOC Report*]. 鉄鋼、アルミ双方の商務省報告書の概要と評価については、川島富士雄「[米国] 通商拡大法 232条に基づく鉄鋼及びアルミ製品輸入の国家安全保障に対する影響調査 (WTO アンチダンピング等最新判例解説③)」『国際商事法務』46巻6号819頁以下所収(2018)を参照。

(19) Proclamation 9705, 83 Fed. Reg. 11,625 (Mar. 15, 2018); Proclamation 9704, 83 Fed. Reg.

重要なパートナーであるカナダ、メキシコを、当初課税から除外している。更に同月 22 日、トランプ大統領は上記 2 カ国に加え、アルゼンチン、豪州、ブラジル、EU、韓国についても、代替的措置に関する協議継続を理由として、5 月 1 日まで課税を延期した⁽²⁰⁾。これを受けた 4 月 30 日の大統領布告では、韓国とは鉄鋼についてのみ代替措置に合意のうえ課税除外を決定し、アルゼンチン、豪州、ブラジルとは鉄鋼、アルミともに代替的措置に大筋合意の上、引き続き一時的に課税除外の対象とした。EU、カナダ、メキシコについては 6 月 1 日まで協議が継続されることになった⁽²¹⁾。しかし結局 5 月 31 日付の布告は、鉄鋼についてアルゼンチン、豪州、ブラジル、アルミについてはアルゼンチン、豪州への課税見送り確定のみを決定し、残余の国々については、最終的に 6 月 1 日付で関税引き上げが実施された⁽²²⁾。脱稿日現在では、鉄鋼についてはアルゼンチン、ブラジル、韓国、アルミについてはアルゼンチンのみが数量制限に服し⁽²³⁾、豪州は両製品の輸出モニタリングを実施することで、課税および数量制限の適用を回避している⁽²⁴⁾。

なお、こうした国別除外に加えて、国内需要等を勘案した製品別除外の手続が定められている。米国需要者は商務省に特定のアルミ・鉄鋼製品の除外を申請し、また米国生産者はこれに異議を申し立てることができる⁽²⁵⁾。

11,619 (Mar. 15, 2018).

(20) Proclamation 9711, 83 Fed. Reg. 13,361 (Mar. 28, 2018); Proclamation 9710, 83 Fed. Reg. 13,355 (Mar. 28, 2018).

(21) Proclamation 9740, 83 Fed. Reg. 20,683 (May 7, 2018); Proclamation 9739, 83 Fed. Reg. 20,677 (May 7, 2018).

(22) Proclamation 9759, 83 Fed. Reg. 25,857 (June 5, 2018); Proclamation 97358, 83 Fed. Reg. 25,849 (June 5, 2018).

(23) Section 232 Tariffs on Aluminum and Steel, <https://www.cbp.gov/trade/programs-administration/entry-summary/232-tariffs-aluminum-and-steel>.

(24) Sources: *Australia Averted 232 Restrictions in Exchange for Monitoring*, INSIDE U.S. TRADE, Aug. 23, 2018.

(25) Section 232 National Security Investigation of Aluminum Imports: Information on the Exclusion and Objection Process, Bureau of Industry and Security, <https://www.bis.doc.gov/index.php/232-Aluminum>; Section 232 National Security Investigation of Steel Imports: Information on the Exclusion and Objection Process, Bureau of Industry and Security, <https://www.bis.doc.gov/index.php/232-steel>.

三． 対米輸出国によるリバランス措置

これに対して我が国、EUを含むアルミ・鉄鋼輸出国は、米国の232条措置をGATT19条ならびにセーフガード協定に基づくセーフガード措置であると見なし、セーフガード協定8条2項に基づくリバランス措置をWTOに通報、更に一部発動した。EUのマラムストローム（Cecilia Malmström）貿易担当欧州委員は、措置発動の大統領布告直後に「米国の措置は実質的には安全保障上の考慮に基づくものではなく、偽装された経済的セーフガードである」と喝破しており、それゆえセーフガード協定に基づくリバランス措置が協定整合的に発動できると説明している⁽²⁶⁾。

セーフガード協定8条1項によれば、セーフガード措置の発動に際して、発動国は当該措置によって対象製品の自国市場へのアクセスを制限される輸出国と協議し（同12条3項）、補償、すなわち当該輸出国が発動国に対して輸出利益を持つ別の製品の関税引き下げ等について合意できる。これが不可能であれば、同2項により、WTO物品理事会に通報のうえ、セーフガード措置と「実質的に等価値の譲許その他の義務」を停止、つまり、セーフガード措置によって逸失する輸出利益と同程度の関税引き上げや数量制限等によって発動国からの輸入を制限することにより、リバランス措置を発動することが輸出国に許容される。

ただしこのリバランス措置については一定のモラトリアムに服する。セーフガード協定8条3項によれば、問題のセーフガード措置が①輸入の絶対量の増加の結果として、かつ、②協定適合的に発動されていれば、リバランス措置はセーフガード措置発動から3年間は発動されない。この時、2つの発動要件のうち、②についてはDSU23条によって一加盟国である輸出国が独自に判断することは許されず、WTO紛争解決手続に従いパネル・上級

(26) Statements by Vice-President Katainen and Commissioner Malmström at the European Parliament Plenary Debate: US Decision to Impose Tariffs on Steel and Aluminium, SPEECH/18/1961 (Mar. 18, 2018) (“We suspect that the US move is effectively not based on national security considerations but an economic safeguard measure in disguise.”)

委員会の判断を仰がなくてはならない。よって、リバランス措置の発動は、問題のセーフガード措置に関する WTO 手続の終結を待つ必要があると解されている⁽²⁷⁾。しかし、セーフガード協定 8 条 2 項によればリバランス措置発動の期限がセーフガード措置発動から 90 日以内なので、標準的にはパネル段階のみで 1 年程度を要する WTO 紛争解決手続の終了前にこの権利は消滅する。よって、同項に基づく物品理事会への通報においては、リバランス措置発動の権利を留保することが慣例となっている (いわゆるロングリスト)。他方、絶対的輸入増加の有無の認定は、発動国の調査報告書を参照すれば事足り、また DSU 23 条が禁じる他の加盟国の措置に関する一方的な規範的評価ではないので、これを輸出国が認定し、リバランス措置を発動することは差し支えない、と理解されている (いわゆるショートリスト)⁽²⁸⁾。こうした解釈および慣行は米国・鉄鋼セーフガード事件 (2002~2003 年) において採用され、我が国は EC (当時)、ノルウェー、中国などと連携してこの特則として定められる対抗措置を援用することで、米国による比較的早期の措置撤回に成功した⁽²⁹⁾。

今回 EU のほか、順に中国、インド、我が国、ロシア、トルコがこのリバランス措置 (それぞれ品目によって主に 10~30% 程度の追加関税) を WTO に通報しており、EU、中国、我が国が 2 段階に分けたリバランス措置の発動を予定している。このうち EU は最も詳細に譲許停止額の算出根拠、およ

(27) ただし、ロングリスト発動に紛争解決手続の前置を求める解釈については、解釈上および政策的にこれに否定的な意見もある。Matthew R. Nicely and David T. Hardin, *Article 8 of the WTO Safeguards Agreement: Reforming the Right to Rebalance*, 23 J. Civ. Rts. & Econ. Dev. 699, 728-29, 731-34 (2008). なお、ロングリスト発動は違反是正のための「妥当な期間」(原則として最長 15ヶ月間、DSU21 条 3 項)の満了を待つ必要はなく、当該措置の違反が確定すれば事足りる。よって、紛争解決機関 (DSB) によるパネル・上級委員会報告書の採択 (DSU16 条、同 17 条 14 項)の時点で発動できる。

(28) 詳しくは、川瀬剛志「『実質的に等価値の譲許』の停止」『WTO 体制下のセーフガード—実効性ある制度の構築に向けて』151 頁以下所収 157-65 頁 (荒木一郎・川瀬剛志編、2004) を参照。

(29) 詳しくは、川瀬剛志「米国鉄鋼セーフガード紛争が残した課題—リバランスの成功とセーフガード協定の限界— (上)」(経済産業研究所、2003 年 12 月 16 日) <https://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0110.html> を参照。

びショートリスト、ロングリストそれぞれの対象品目を明記している。発動時期は、ショートリストが2018年6月20日、ロングリストについては232条措置発動から3年後またはDSBによる当該措置の違反認定から5日後のいずれか早い方とされている⁽³⁰⁾。他方、我が国はショートリストの対象となる譲許停止額(関税徴収額ベース)のみ明記し、品目は提示していない。ロングリストについては金額も明記していない。発動時期は、ショートリストについては物品理事会のリバランス通報受領から30日後だが、その権利を留保するとだけ述べ⁽³¹⁾、ロングリストについてはEUと同様に規定している⁽³²⁾。中国はショートリストの通報のみを行い、併せて追加的な譲許停止の権利を留保する旨を明記し、後日のロングリスト通報の可能性を示唆している⁽³³⁾。なお、中国は既に物品理事会通報直前の2018年4月2日に貿易額30億ドル相当の128品目につき関税引き上げ(最大税率25%)を実施している⁽³⁴⁾。この中国のショートリスト発動は物品貿易理事会の停止通報受領後30日を置かずして発動しており、セーフガード協定8条2項に違反している。

これに対して、インド、ロシア、トルコの3カ国はショート、ロングを明確に区別せずに通報を行っている。もっとも、3カ国とも鉄鋼、アルミの対米全輸出額を基礎としてリバランス額を算定しているため、実質的にロングリストまで含めた措置の通報になっているものと思われる⁽³⁵⁾。うちロシア、

(30) G/L/1237, G/SG/N/12/EU/1 (May 20, 2018) [hereinafter *EU Notification*].

(31) 世耕経産大臣は、実際の発動や品目選定は「アメリカの関連措置及び日本企業への影響を十分に踏まえて検討をしていきたい」と述べるにとどまり、脱稿日時点で関税引き上げは確認できない。「世耕経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」(経済産業省、平成30年5月22日)〈<http://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2018/20180522001.html>〉。

(32) G/L/1240, G/SG/N/12/JPN/4 (May 22, 2018) [hereinafter *Japan Notification*].

(33) G/L/1218, G/SG/N/12/CHN/1 (Apr. 3, 2018) [hereinafter *China Notification*].

(34) Spokesman of Ministry of Commerce Comments on China's Decision to Slap Tariffs on Part of Products Imported from US (Ministry of Commerce, PRC, Apr. 3, 2018), <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201804/20180402733539.shtml>. 「報復関税発動、対米摩擦、引かぬ中国、交渉と硬軟両様」日本経済新聞2018年4月3日朝刊3面。

(35) G/L/1242, G/SG/N/12/TUR/6 (May 20, 2018); G/L/1241, G/SG/N/12/RUS/2 (May 20, 2018); G/L/1239, G/SG/N/12/IND/1 (May 18, 2018).

トルコは既に発動しており⁽³⁶⁾、ことロングリスト相当分についてはセーフガード協定 8 条 3 項および DSU23 条に適合しない。

更にカナダ、メキシコによるリバランス措置も発動されているが、この 2 カ国については WTO 通報がない。発動日はカナダが 2018 年 7 月 1 日、メキシコが同 6 月 5 日（一部産品は同 7 月 5 日）、ショートリスト、ロングリストの区別はなく、算定根拠も明記されていないので、対米全輸出分相当のリバランス措置があるいは一部かは明らかではない。少なくとも通報の懈怠はセーフガード協定 8 条 2 項に適合せず、また、リバランス措置がロングリスト対象分を含むものであれば同 3 項および DSU23 条にも反する。カナダは課税政令において発動根拠を明示していないが⁽³⁷⁾、メキシコの課税政令によれば、同国のリバランス措置は、グローバルセーフガードに対する対抗措置を規律する NAFTA802 条 6 項に基づき発動されている⁽³⁸⁾。しかしながら、仮に両国共に NAFTA を根拠としてリバランス措置を発動しても、このことは WTO においてセーフガード協定 8 条 2 項・3 項違反の抗弁とはならず、また NAFTA の関連規定はセーフガード協定 8 条の解釈において斟酌されるべき文脈等にはならない⁽³⁹⁾。更に言えば、セーフガード協定 8 条の遵守を NAFTA802 条 6 項が妨げるものではない⁽⁴⁰⁾。

(36) Order of the Government of the Russian Federation of July 6, 2018, No. 788 (unofficial English translation), <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=107850>; Karar Sayısı: 2018/11973, Resmî Gazete, Sayı: 30459 (25 Haziran 2018) (in Turkish), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/06/20180625M1-30.pdf>.

(37) Surtaxes Imposed on Certain Products Originating in the United States, Customs Notice 18-08 (June 29, 2018, revised July 11, 2018), <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/cn-ad/cn18-08-eng.html>; Countermeasures in Response to Unjustified Tariffs on Canadian Steel and Aluminum Products (June 29, 2018), <https://www.fin.gc.ca/access/tt-it/cacsap-cmpca-1-eng.asp>.

(38) DECRETO por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establece la Tasa Aplicable durante 2003, del Impuesto General de Importación, para las mercancías originarias de América del Norte y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial (in Spanish), <http://www.dof.gob.mx/2018/SECO/Aranceles.pdf>.

(39) 例えば以下を参照。Appellate Body Report, *Peru — Additional Duty on Imports of Certain Agricultural Products*, ¶¶ 5.95, 5.97–5.107, WT/DS457/AB/R (July 20, 2015); Appellate Body Report, *Mexico — Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, ¶¶ 56, 78, WT/DS308/AB/R (Mar. 6, 2006).

なお、米国は232条措置が安全保障上の輸入規制であって、セーフガード措置であることを否認しており、リバランス措置発動に前置されるセーフガード協定12条3項による協議を拒否している。これを受けることは同国の主張を害するものであり、当然の反応であろう⁽⁴¹⁾。

四． ショートリスト発動における輸入絶対増の評価

前章で述べたように、我が国、EU、中国の措置は、米国・鉄鋼セーフガード事件における慣行を踏襲してロングリスト、ショートリストを峻別している。このうち中国については、仮に232条措置がセーフガード措置であったにせよ（この点については本稿五．で後述）、手続的にセーフガード協定に違反することは先に三．で述べた。仮にこの中国も含めて手続的要件は充足しているとして、これら3ヶ国のショートリストがセーフガード協定8条3項に適合して発動されるには、輸入絶対増の有無の適切な認定が不可欠である。

この絶対増は本件では先例に従い輸出国が自己判断しているが、これが許容されるのは、輸入絶対増に関する評価はリバランス措置の対象となるセーフガード措置の協定整合性を予断しないからである。すなわち、仮に輸出国がセーフガード協定8条3項の下で輸入絶対増を否定しても、このことは発動国が輸入の相対的増加によってセーフガード措置の発動を行なった可能性について予断しておらず、従ってセーフガード協定2条1項違反を認定していることにはならない。このため、発動国が輸入絶対増を一方的に否定することは、DSU23条2項(a)に反する他の加盟国による協定違反の認定にはならない。

(40) NAFTA802条6項は、代償に合意できない場合、自国産品に対してセーフガード措置を取られる当事国はこれと同等の通商効果を有する措置を取れるとしか定めておらず（“the Party against whose good the action is taken may take action having trade effects substantially equivalent to the action taken under paragraph 1 or 3.”）、その態様や発動時期等については一切言及していない。

(41) See, e.g., G/SG/168 (Apr. 5, 2018).

仮に輸入絶対増の有無の判断が輸入増加要件への適合性の判断と同一であるとするれば、結局措置の協定適合性に関する判断の一部となることから、セーフガード協定8条3項がモラトリアムの要件として両者を書き分けた理由がなくなる。このような解釈は、条約解釈の有効原則に反する。また、仮に常に輸出国は発動国の輸入絶対増の認定に拘束されるとなれば、輸出国はどんなに説明力に乏しい数字であっても、リバランス措置回避目的で輸入絶対増を認定することにより、同項は全く機能しなくなる⁽⁴²⁾。

このとき、セーフガード協定8条3項の適用において輸出国が依拠する輸入絶対増の有無の判断基準は、輸入絶対増が同2条1項の輸入増加要件の一部であることから、上級委員会が後者の解釈において示した基準に準じると考えられる。つまり、輸出国は発動国の輸入増加が絶対量において「量的、質的に、十分に直近、突如、急激、かつ相当 (recent enough, sudden enough, sharp enough, and significant enough, both quantitatively and qualitatively)」であるか否かを評価することになる⁽⁴³⁾。また、このような増加はセーフガードの緊急性に鑑みて直近の動向を重視しつつ認定するが⁽⁴⁴⁾、他方でその部分のみを単独で評価するのではなく、調査対象期間全体の動向を検討することで導かれるものでなければならない⁽⁴⁵⁾。

もっとも、このような定性的な評価は、発動国・輸出国で同一の輸入についてしばしば異なる評価を生むかもしれない。セーフガード協定8条3項の文脈では輸出国にとってより客観的かつ保守的で、発動国との意見の相違が生じにくい輸入絶対増の評価方法として、調査対象期間の最初と直近の二時点間比較(“an end-point-to-end-point comparison”)⁽⁴⁶⁾があり得るが、こうした

(42) 川瀬前掲注(28)165-67頁。

(43) Appellate Body Report, *Argentina — Safeguard Measures on Imports of Footwear*, ¶ 131, WT/DS121/AB/R (Dec. 14, 1999).

(44) *Id.* ¶ 130.

(45) Panel Report, *United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea*, ¶¶ 7.204, 7.206-7.210, WT/DS202/R (Oct.29, 2001); Appellate Body Report, *United States — Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb from Australia*, ¶ 138, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R (May 1, 2001).

(46) Panel Report, *Ukraine — Definitive Safeguard Measures on Certain Passenger Cars*, ¶ 7.136, WT/DS468/R (June 26, 2015).

手法は上級委員会が否定しており⁽⁴⁷⁾、輸出国もこれを採用しなければならぬ理由はない。あくまで輸出国は上記の上級委員会が提示した基準に基づいて独自に輸入絶対増の判断を行い、仮に発動国が輸出国の評価に誤りがあると考えるなら、セーフガード協定8条3項違反をWTO紛争解決手続に申し立てればよい。

このような基準に照らして米国の対象製品の輸入絶対増を評価するにあたり、まず米国の認定を確認しておきたい。まず鉄鋼については、米国は自国関税率表上のHS6桁項目で720610乃至721650、721699乃至730110、730210、730240乃至730290、730410乃至730690を調査対象製品として定義し、これを鋼板類、棒鋼類、鋼管類、半製品、ステンレス製品の5種類に分類している⁽⁴⁸⁾。その上で、これらを一括して、調査対象期間当初の2011年比で2017年(1月～10月輸入量の年換算)に38%、対米輸出上位20カ国に限っては44%の輸入増があったと認定した。この評価は単なる二時点間比較のみで、その間の輸入の経年推移については記載していない⁽⁴⁹⁾。

他方、アルミについては、米国関税率表上のHS4桁項目で、7601、7604乃至7609、および同10桁の2項目を調査対象製品と定義している⁽⁵⁰⁾。その上で、対象製品全体のほか、地金、棒鋼類、鋼板類、アルミ箔、鋼管類、鋳造・鍛造品の6種類に分割して、2013年から2017年10月まで約5年間の輸入動向の経年推移を示し、輸入増加を認定している。調査対象製品全体では一貫して右肩上がりの増加で、2013年の約1134万9246^トから2017年10ヵ月間の約1389万7238^ト(筆者年換算で1667万6685^ト)に増加し、5年間で約68%増(筆者算出)、直近1年間で23%増(但し10ヵ月換算比較)となる。個別品目で見た場合も、多くは右肩上がりでの輸入が増加している⁽⁵¹⁾。鋼管類は調査対象期間3年目(2015年)に一度ピークを迎えその後下がっているが、直近の輸入量はピーク時を上回るものであった。唯一、鋳

(47) *Argentina —Footwear (AB)*, *supra* note 43, ¶ 129.

(48) *Steel DOC Report*, *supra* note 17, at 21–22.

(49) *Id.* at 27–29.

(50) *Aluminum DOC Report*, *supra* note 18, at 20.

(51) *Id.* at 70–75.

造・鍛造品のみがやはり調査対象期間 3 年目 (2015 年) にピークを迎え一度下がり、直近の輸入量はそのピーク時の輸入量に達しない。ただしそれでもピーク時の 9 割超の輸入量で、調査対象期間初年 (2013 年) 比で約 32% 増加している (筆者年換算で比較)。

このように見た場合、少なくとも見かけの数字だけで言えば、これらの産品についての輸入絶対増の認定はさほど不合理なものとは思われない⁽⁵²⁾。にもかかわらず、232 条措置がセーフガード措置であるとの前提の下、我が国ほか輸出国が輸入絶対増の不存在を認定したのは、米国と異なる統計の取り扱いをしているためである。例えば EU は、米国が鉄鋼製品を一括して単一の調査対象産品として扱っているにもかかわらず、米国が産品定義のために使用した 5 分類に分け、うち鋼板類と棒鋼類について輸入絶対増を否認し、その分の EU による対米輸出逸失分についてショートリストを設定している⁽⁵³⁾。また、中国も同じく調査対象産品を細分類し、加えて米国が鉄鋼製品につき 7 年間 (ただし初年度と直近の 2 年間のみ参照)、アルミ製品につき 5 年間について参照した輸入量を、直近 3 年間についてのみ評価して輸入絶対増の有無を判断している⁽⁵⁴⁾。我が国については、米国が輸入増加の関連データを示さなかったことから「利用可能な統計情報 (available statistical information)」を参照のうえ、輸入絶対増のない産品を特定した旨を明記している⁽⁵⁵⁾。

このようなりバランスの判断は果たして協定整合的に行われものと考えられるだろうか。この点を論じるにあたり問題となるのは、輸出国が発動国の輸入絶対増を評価するにあたり、①米国が採用した調査対象産品の定義と異なる産品区分を採用すること、②米国と異なる調査対象期間を設定すること、③米国が参照したものと異なるデータを参照することが、それぞれ許容されるかである。

(52) ただし鉄鋼については米国は二時点間比較を採用しており、その問題点については本章末尾に後述する。

(53) *EU Notification, supra note 30, at 18-19.*

(54) *China Notification, supra note 33, at 1.*

(55) *Japan Notification, supra note 32, at 2.*

この点につき、まず輸入国はセーフガード協定2条1項における調査対象となり、ひいては措置の適用対象となる産品（「ある産品」）の定義に制約を受けない。この点はダンピング防止（AD）協定2.1条および2.6条における理解と同様に考えられる⁽⁵⁶⁾。また、調査対象期間の設定や採用するデータについても、輸入増加および損害要件の充足や説明力の観点から自ずと内在的制約があるにせよ⁽⁵⁷⁾、協定上制約はなく各当局の裁量に任される⁽⁵⁸⁾。

また、セーフガード協定2条1項の輸入増加は、この調査対象産品全体の輸入増加を意味する。セーフガード措置は「ある産品（*a product*）」（強調は筆者）に対して適用され、かかる「産品が…増加した数量で輸入されている（*such product is being imported…in such increased quantities…*）」（強調は筆者）場合に発動できる。このことは、調査対象産品は全体で単一の産品を構成し、それが増加するものであるか否かを認定することを意味するので、その単一の調査対象産品について認定される輸入増加はひとつということになる。

この解釈は、異なる文脈の判断ではあるが、上級委員会の先例から導かれる。米国・カナダ産軟材 AD 税最終決定事件上級委員会は、いわゆる個別取引どうし（T-T）の価格比較におけるゼロイングの AD 協定2.4.2条整合性を検討するにあたり、2.1条に「産品は、ダンピングされる（*a product…being dumped*）」とあることに着目し、調査当局によって定義された調査対象「産

(56) Panel Report, *United States — Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, ¶¶ 7.145–7.158, WT/DS264/R (Apr. 13, 2004).

(57) 直近の輸入増加およびそれに伴う現在の重大な損害を示すとすれば、あまり古いデータに遡って援用することは意味がないばかりでなく、セーフガード協定2条、4条にある実体的要件の充足について同3条1項に従って求められる「理由を付した適切な説明（*reasoned and adequate explanation*）」（Appellate Body Report, *United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, ¶¶ 296–303, WT/DS248, WT/DS249/AB/R, WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R (July 11, 2003)) を妨げるおそれが生じる。かかる問題に関する事案として、ダンピング防止税の事案だが、Appellate Body Report, *Mexico — Definitive Anti-Dumping Measures on Beef and Rice*, ¶¶ 163–167, WT/DS295/AB/R (Nov. 29, 2005) を参照。また、正確性を欠くデータの採用も同様の懸念を生じさせる。

(58) *US — Line Pipe* (Panel), *supra* note 45, ¶¶ 7.196–7.201; *US — Lamb* (AB), *supra* note 45, ¶ 138.

品全体 (a product as whole) がダンピングされる、と解されることから、当該製品について単一のダンピングマージンが決定されると解釈した⁽⁵⁹⁾。この結果、多段階的なマージン計算過程での個別取引間比較の結果もたらされる複数の価格差は、ダンピングマージンではなく単なる「中間的価額 (intermediate values)」に過ぎないと説明している⁽⁶⁰⁾。

この点において AD 協定 2.1 条とセーフガード協定 2 条 1 項の文言は共通している。米国・ラム肉セーフガード事件上級委員会は、調査対象製品 (「ある製品 (a product)」、 「当該製品 (such product)」) は「特定製品 (a specific product)」であると解釈しており⁽⁶¹⁾、やはり調査対象製品が全体で単一の製品であると理解している。これによれば、セーフガード調査で認定される輸入増加はあくまで「製品全体」に関するものであって、個別の製品ラインの増加量は、「中間的輸入量」に過ぎないことになる。

更に、セーフガード 2 条 1 項は「加盟国…は、ある製品が…増加した数量で…自国の領域内に輸入されていることを…決定」すると規定している。この「加盟国」とは発動国を指すので、ここにいう輸入増加は発動国、正確には同 3 条 1 項に基づき同国の調査当局が認定し、報告書に記載した増加をいう。

最後に、セーフガード協定 8 条 3 項の輸入絶対増はその「結果として (as a result of…)」セーフガード措置が発動される輸入増加であるから、同 2 条 1 項において発動の原因となる「製品 (a product)」(強調は筆者)、つまり単一製品として定義された調査対象製品全体の輸入増加と同一の増加である。よって、セーフガード協定 8 条 3 項における輸入絶対増は、発動国が調査において定義した単一の調査対象製品全体について、発動国調査当局が認定した輸入絶対増を意味する。

これら前提を踏まえて上記①について論じると、輸出国が輸入絶対増の不在を理由にリバランス措置を発動できるのは、発動国が定義した調査対象産

(59) Appellate Body Report, *United States — Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, ¶¶ 91-96, WT/DS264/AB/R (Aug. 11, 2004).

(60) *Id.* ¶ 97.

(61) *US — Lamb (AB)*, *supra* note 45, ¶ 86.

品全体の輸入絶対増がない場合となる⁽⁶²⁾。よって、輸出国が調査対象産品を細分化して、個々の製品ラインの輸入絶対増の有無を認定することはセーフガード協定8条3項の予定するところではなく、今回我が国やEUが取ったアプローチは協定整合的ではない。

また、②、③についても上記の解釈から一定の解答が導き出せる。セーフガード協定2条1項の輸入絶対増と同8条3項のそれが同一だとすれば、発動国調査当局が依拠した調査統計に基づき、当該調査当局が設定した調査対象期間において認定された輸入増加について、リバランスが許される。そうであれば、輸出国が異なる期間を設定して輸入絶対増の有無を再評価する、あるいは異なる統計資料を用いて輸入増加を新規に評価することも協定整合的でない。

また、セーフガード協定の解釈から離れて、セーフガード措置発動の権利とリバランスの権利の均衡に鑑みても、我が国やEUのアプローチは問題がある。上記の輸出国のアプローチは全て発動国の採用した証拠によらず、発動国調査当局の判断を新たに自己の判断に置き換える「新規の審査 (*de novo review*)」に他ならない。パネルがセーフガード措置の協定整合性を判断する場合には、DSU 11条の下で、発動国の調査報告書中の記述と調査当局の記録にある証拠に基づき、当該調査当局の認定が理由ある適切なものであるかを問うことのみを許され、調査報告書中の事実やデータに基づいたとしても、明記されていない当局の判断理由を推測することも許されない⁽⁶³⁾。我が国や中国のアプローチが認められるとすれば、事実認定の事後的審査において、利害が相対立する輸出国の方が制度上中立公平なパネルよりも遥かに自由な裁量を認められることになる。

このように考えると、発動国に輸入絶対増がなかったと輸出国が判断できる場合は、発動国が明白に相対的増加に依拠している場合か、あるいは輸入絶対増ありとする認定が報告書の記録にある事実および証拠に照らして理由をもって適切に説明されていない場合と解するのが妥当であろう。これ以上

(62) 川瀬前掲(28)169-70頁。

(63) *Ukraine — Passenger Cars (Panel)*, *supra* note 46, ¶¶ 7.22-7.28.

深い事後的審査を輸出国に許すのは、データや証拠の恣意的な採否に基づく輸入絶対増の否認を輸出国に許し、セーフガード協定 8 条 3 項のモラトリアムの実効性を著しく失わしめる。これでは、輸出自主規制 (VER) など灰色措置の規制を強化する一方で適正なセーフガード措置の発動を促すことを目指し、加盟国がウルグアイラウンド交渉で実現したセーフガード協定上の利益の均衡⁽⁶⁴⁾を損なうことになる。

結局のところ、本件において加盟国に許される輸入絶対増に関する認定は、まずアルミについては報告書中の調査対象産品全体についての輸入動向を検討し、これを上記に説明した上級委員会の基準に照らして再評価することであった。定性的には上記のような基準を上級委員会が示したものの、直近、突如、急激および相当について数値基準があるわけではなく、この点はケースバイケースの判断である。発動国当局が検討した輸入増加と同一のものであるかぎり、本件の様々な事情に照らして再評価し、説得的に輸入絶対増はないと認定することは輸出国に妨げられない。

他方、鉄鋼については、米国は二時点間比較のみを行い、その間の経年推移を評価はおろか、数値すら提示していない⁽⁶⁵⁾。先例でも同様の評価手法では輸入増加要件を充足できないと判断されていることから⁽⁶⁶⁾、上記の上級委員会が提示した判断する枠組みに照らして、232 条措置は輸入絶対増の結果として取られたものとは認められないと論じることは妨げられないであろう⁽⁶⁷⁾。

五． 232 条措置の法的性質

1. セーフガードとしての 232 条措置

前章の結論にかかわらず、今回は従前の状況と異なり、そもそも前提とし

(64) Nicely and Hardin, *supra* note 27, at 720-21, 726.

(65) *Steel DOC Report*, *supra* note 17, at 28.

(66) *Ukraine — Passenger Cars* (Panel), *supra* note 46, ¶¶ 7.132-7.139.

(67) 繰り返しになるが、本章冒頭に述べたように、この判断自体は DSU23 条が禁ずる他の加盟国による協定違反の一方的認定を構成しない。

てセーフガード措置の存否について当事国間に意見の相違がある。よって、232 条措置が果たしてセーフガード措置たる条件を備えているか否かは別途検討を要する。しかし、セーフガード協定 1 条の定義は極めて簡素であり、「セーフガード措置とは、千九百九十四年のガット第十九条に規定する措置をいう」としか規定しておらず、条文に手がかりは乏しい。

この点については、直近のインドネシア・鉄鋼製品セーフガード事件上級委員会が極めて注目すべき判断を示している。本件ではインドネシアが、非譲許品目であるにもかかわらず、一部ガルバリウム鋼板についてセーフガード調査を実施し、重量ベースの従量税を、MFN 税率または FTA 特惠税率に加算して適用した。本件では当該措置がセーフガード措置に該当するか否かが検討されたが、上級委員会は、ある措置がセーフガード措置たるに不可欠な属性として、第一に、当該措置が GATT 上の義務を停止し、または譲許を修正・撤回すること、第二に、当該措置が国内産業の重大な損害を防止し、救済するように「設計されている (designed to···)」こと、の 2 点を GATT19 条から導出した。上級委員会によれば、パネルは問題の「措置全体の設計、構造、期待される運用 (the design, structure, and expected operation of the measure as a whole)」を検討し、その際に当該措置の性質決定に関連する全ての側面を特定し、そのうちいずれが「中核的 (central)」かを理解した上で、セーフガード協定適用の適否を決定しなければならない。また、パネルは国内法や WTO 通報を含む措置の全ての関連する事項を考慮せねばならず、うちいずれかのみが決定的なものではない⁽⁶⁸⁾。

この判断枠組みを 232 条措置に当てはめてみると、まず、鉄鋼、アルミのいずれにも米国の譲許税率に追加的関税を上乗せしており、上記の第一条件は充足している。また、第二条件については、トラクトマン (Joel P. Trachtman) は、232 条措置は産業の経済的安定と国家安全保障を同一視するもので、損害防止目的であると評価している⁽⁶⁹⁾。本稿二 で紹介したよう

(68) Appellate Body Report, *Indonesia — Safeguard on Certain Iron or Steel Products*, ¶¶ 5.60, 5.64, WT/DS490/AB/R, WT/DS496/AB/R (Aug. 15, 2018).

(69) Daily News, *Indonesia-Vietnam Ruling Could Hint at WTO View of Section 232*, WORLD TRADE ONLINE, Aug. 21, 2018, at <https://insidetrade.com/> (subscriber only).

に、鉄鋼報告書の論理は、輸入品の増加と市場浸透による輸入代替の発生、それに伴う国内産業の経済的困難、更に世界的な過剰設備問題によるいっそうの状況悪化の見込みを理由として、操業度を設備稼働 80% に維持できる水準の追加的関税 (25%) を課すことで、産業の存続を図らんとするものである。大統領布告もこの論理展開を支持・踏襲しており、課税の制度設計から、その目的は輸入増加による損害からの米国鉄鋼産業の救済にあることは明白である。同様の指摘はアルミ措置についても該当する。

当該措置は比較的単純な構造であり、措置の中核部分は追加関税の課税であることは論を俟たないが、上級委員会はそればかりでなく、措置全体の構造・運用等や関連する側面の検討を求めている。上記のインドネシア・鉄鋼製品セーフガード事件上級委員会は除外が損害防止を意図したのか否かを検討しているが⁽⁷⁰⁾、232 条措置についても同様の分析が有用であろう。232 条措置の適用における除外については本稿二. に説明したが⁽⁷¹⁾、当初の大統領布告では、地政学的に重要なパートナーであるカナダ、メキシコを課税から除外したものの、対米輸出を制限する合意が不調であったことから、結局両国産品にも課税した。また、NATO パートナーとして戦略的に重要な EU についても同様である。日米安全保障条約を軸としたアジア大洋州の重要な戦略的パートナーである我が国については、当初から除外交渉の対象ですらなかった。これらのことは、除外の適否が安全保障上の配慮ではなく、もっぱら国内産業の操業度維持、つまりは損害防止・救済の観点からのみ判断されていたことを示唆し、232 条措置がセーフガード措置としての性質を具備していることを示唆する。

加えて、米国は 8 月 10 日にトルコについて 25% の鉄鋼関税を 50% に引き上げた⁽⁷²⁾。大統領布告には明記されていないが、トランプ大統領の直前の発言は、トルコリラの急落に伴う米国の輸入価格下落を理由とした税率引き上げであることを示唆している⁽⁷³⁾。このことも 232 条措置の目的が米国

(70) *Indonesia—Iron or Steel (AB)*, *supra* note 68, ¶ 5.66.

(71) 前掲注(19)～(22)および本文対応部分参照。

(72) Proclamation 9772, 83 Fed. Reg. 40,429 (Aug. 15, 2018). 鉄鋼のみでアルミの引き上げはない。

産業の保護にあることを傍証する。

232 条措置については、例えば輸入増加が「事情の予見されなかった発展」の結果であるか否かの認定が行われてない、あるいは因果関係分析が不十分など、セーフガード協定および GATT19 条に規定する要件に沿って発動されていないことが指摘される⁽⁷⁴⁾。しかし、インドネシア・鉄鋼製品セーフガード事件上級委員会は、措置の性質決定にあたって、この点は不問に付すべきであると説示する。すなわち、措置の性質決定はセーフガード協定の「適用可能性 (applicability)」の問題であって、「WTO 協定整合性 (WTO-consistency)」とは分けて議論すべきあり、全ての発動要件が充足されているか否かは後者の問題に属する⁽⁷⁵⁾。よって、米国が一部の要件について認定を行っていないことは、232 条措置がセーフガード措置たることを妨げるものではない。

なお、仮に 232 条措置がセーフガード措置であると性質決定されたとして、このことは GATT 21 条の適用を妨げるものではない。232 条措置がセーフガード協定に不適合なセーフガード措置でも、積極的抗弁である GATT21 条を適用し、同条の要件に適合すれば、事後的に例外として正当化される⁽⁷⁶⁾。もっとも、より正確に言えば、セーフガード協定 11 条 1 項(c)によれば、同協定および GATT 19 条以外の WTO 協定上の規定に従って取られる措置には同協定が適用されない。よって、セーフガード措置としての属性を兼ね備えていても、GATT21 条上の安保例外として位置づけられる措置には、そもそも GATT19 条およびセーフガード協定の適用自体がないことになる。この議論は本稿の射程から外れるが、232 条措置の GATT21 条適

(73) Terrence Dopp, *Trump Targets a Doubling of Turkey Metals Tariffs*, BLOOMBERG, Aug. 10, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-10/trump-authorizes-doubling-of-tariffs-on-turkey-s-steel-aluminum>.

(74) 川島前掲注(18)825頁、川瀬剛志「鉄鋼・アルミニウム輸入に対する米国 1962 年通商拡大法 232 条の発動— WTO 体制による法の支配を揺るがす安全保障例外の濫用と報復の応酬—」(経済産業研究所、2018 年 3 月 29 日)〈https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/095.html〉。

(75) *Indonesia—Iron or Steel (AB)*, *supra* note 68, ¶¶ 5.57, 5.59, 5.62.

(76) *Indonesia-Vietnam Ruling*, *supra* note 69.

合性の問題であり、WTO の判断が待たれる。

2. 性質決定に関する輸出国の権限

他方、前節で論じた 232 条措置が客観的事実としてセーフガード措置たる特性を備えているか否かは、発動国である米国が自国措置がセーフガードであることを否認しているにもかかわらずその法的性質の決定 (legal characterization) を一方的に輸出国が行えるか否かとは異なる問題である。特定の措置の性質決定に関して争いがある場合、通常は当該措置の協定整合性を問う前提として、その判断は一次的にはパネルに委ねられる。先例によれば、パネルは問題の措置の協定整合性の判断に先立ち、当該措置が対象協定の特定条文の適用範囲内にあるか否かを当該協定の「基本的な構造および論理 (fundamental structure and logic)」に基づいて判断することを求められ⁽⁷⁷⁾、この作業は DSU11 条によりパネルに課せられた責務 (「問題の客観的評価」) の一部をなす⁽⁷⁸⁾。この特定加盟国の措置の法的性質および特定の協定・規定の適用可能性の判断については、協定が適用対象の措置を明確に定義している場合はその解釈・適用により行われるであろうし⁽⁷⁹⁾、そうでなければ、協定の文言や構造を手掛かりに解釈によってある協定・規定の適用対象となる措置の一般的属性を導き出し、それを個別案件で問題となる措置に適用する必要がある⁽⁸⁰⁾。本章 1. に述べたように、セーフガード協定の場合は後

(77) See, e.g., Appellate Body Reports, *China — Measures Affecting Imports of Automobile Parts*, ¶ 139, WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R, WT/DS342/AB/R (Dec. 15, 2008).

(78) Panel Report, *Indonesia — Safeguard on Certain Iron or Steel Products*, ¶ 7.10 n.33, WT/DS490/R, WT/DS496/R (Aug. 18, 2017).

(79) 例えば、「衛生植物検疫措置」(衛生植物検疫措置の適用に関する協定附属書 A パラ 1)、「強制規格」・「任意規格」(貿易の技術的障壁に関する協定附属書一パラ 1 および 2)、および「補助金」(補助金及び相殺措置に関する (SCM) 協定 1.1 条) など。例として、順に以下の事例を参照。Panel Report, *European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶¶ 7.147–7.436, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (Sep 29, 2006); Appellate Body Report, *European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, ¶¶ 5.1–5.70, WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R (May 22, 2014); Panel Report, *United States — Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”*, ¶¶ 7.39–7.102, WT/DS108/R (Oct. 8, 1999).

(80) 例えば、「通常の関税」および「内国税」(GATT2 条 1 項 (b) および同 3 条 2 項)、「数

者である。

しかしこのことは、こうした他の加盟国による措置の性質決定が常にパネル・上級委員会に付託されなければならないことを示すものではない。本件のように加盟国間で特定の措置の性質決定について争いがある場合でも、一方加盟国がこれを独自に行うことが妨げられない場合がある。まず、協定がそのような一方的な性質決定を定める場合である。例えば相殺関税の対象となる補助金については、SCM 協定第5部の規定に従えば、措置の発動国が、所定の国内調査に基づき、一方的に他国の税制や資金提供プログラムを同協定1.1条に規定する補助金に該当すると決定できる。仮に輸出国が調査過程で問題の措置が補助金を構成しないと主張しても、輸入国調査当局は調査手続においてこれを精査する義務はあるにせよ、最終的な決定権は自らが有する。

更に、セーフガード協定8条のように協定がこうした一方的な性質決定を行う権限を特段明記していない場合については、少なくとも明示的にこれを禁ずる規定はない。前章で触れたDSU23条も、同2項(a)において「違反が生じ…ている旨の決定」を行ってはならないと規定しているのであって、違反の認定に帰結しないかぎり、他国の措置の性質決定および特定の協定・条文の適用可能性に関する自己判断を禁じるものではない。このかぎりでは、輸出国が232条措置の属性からこれをセーフガード措置であると認定し、セーフガード協定8条の適用があると判断すること自体は、DSU23条の禁ずるところではないと理解できる。

しかしながら、ことセーフガード協定8条については、このような解釈は妥当しない。まず、セーフガード協定11条1項(c)は、同協定およびGATT19条以外のWTO協定下の規定によって取られた措置を、これらの規

量制限」(GATT11条)、および「ダンピング輸出に対するいかなる措置」(AD協定18.1条)など。例として、順に以下の事例を参照。Panel Report, *China — Measures Affecting Imports of Automobile Parts*, ¶¶ 7.104-7.212, WT/DS339/R, WT/DS340/R, WT/DS342/R (July 18, 2008); Panel Report, *Indonesia — Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products*, ¶¶ 7.37-7.500, WT/DS477/R, WT/DS478/R (Dec. 22, 2016); Appellate Body Report, *United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*, ¶¶ 224-274, WT/DS217/AB/R, WT/DS234/AB/R (Sept. 16, 2002).

律の射程外としている。つまり同条は、セーフガード措置としての属性を有するある措置に対するセーフガード協定および GATT19 条の適用可能性を決定するにあたり、まず他の WTO 協定上の規定や議定書等に従って取られた措置であるか否かを判断し、そうでない場合にセーフガード協定を適用することを予定している。したがって、ある措置をセーフガード措置として性質決定し、これがセーフガード協定 8 条のリバランス措置に服すると判断する過程で、当該輸出国は当該措置が他の条文等に従って取られた措置でないことを先に判断することが不可避であり、しかも「従って (pursuant to)」とあるので、単なる性質決定を超えて、当該他の条文等への適合性も判断することになる⁽⁸¹⁾。本件の場合、米国が 232 条措置を安全保障例外措置と主張しているにもかかわらずこれをセーフガード措置と性質決定し、以ってセーフガード協定 8 条の適用可能性を主張するにあたり、輸出国は当該措置の GATT21 条不適合の判断を不可避的に行うことになる。このことは DSU23 条が禁ずる他の加盟国の措置の一方的な違反認定に他ならない。

更に、一方的な性質決定によるリバランス措置発動の容認は、WTO が目指す多国間貿易体制の確立を根本的に損なうおそれがある。セーフガード措置は広く義務の停止あるいは譲許の修正・撤回によって取ることができるが、実際は殆どの場合関税引き上げ（関税割当を含む）あるいは輸入数量制限によって実施される。この点は、例えばダンピング防止税、相殺関税、GATT20 条に適合的な例外措置なども同様の形態で実施され、本章 1. に述べたセーフガード措置の基本的属性と共通する性質を有するものが含まれる。本件において 232 条措置がセーフガード措置かあるいは安全保障例外措置かについて見解の著しい相違が生じるのも、正にこのためである。

この状況で仮に輸出国が輸入国の措置を一方的に性質決定できるとすれば、これら協定整合的な他の通商制限措置を全て恣意的にセーフガード措置と見做し、少なくともショートリストの発動に訴えるおそれがある。このことは、セーフガード協定 8 条が一方的な対抗措置を禁じた DSU23 条の重大

(81) pursuant to は“done according to a particular law, rule, contract etc.”と定義される。オンライン版ロングマン現代英英辞典 (<https://www.ldoceonline.com/jp/dictionary/pursuant-to-something>)。

な抜け穴となることを意味する。このような影響を考慮した場合、ある措置をセーフガード措置とする性質決定の文脈では、DSU23条の解釈・適用には一層の注意を要する。

こうした問題意識を踏まえ、本件における一方的な性質決定をDSU23条に照らして評価するにあたり、先例は同条の適用範囲を広く捉えていることに留意しなければならない。米国・EC産品事件パネルによれば、DSU23条1項にあるWTO協定上の「義務についての違反... についての是正を求める (seek the redress of a violation of obligations)」とは、「認知した (あるいはWTOが決定した) WTO協定違反を理由とし、かかる状況の是正を目的とした、ある加盟国による他の加盟国への対応 (a reaction by a Member against another Member, because of a perceived (or WTO determined) WTO violation, with a view to remedying the situation)」を指す⁽⁸²⁾。たしかにDSU23条2項は同1項の原則を具体化しているが、先例においては同2項の行為類型は「特にひどい例 (egregious examples)」であって、同1項の対象となる行為はこれに限らずもっと広範に及ぶとされている⁽⁸³⁾。とりわけ、「義務についての違反... についての是正を求める」をDSU23条の目的、つまり同条のタイトルにある「多角的体制の強化」に照らして理解すると、譲許停止はもとより、違反措置の除去、代償供与、補助金の場合は悪影響の除去といった、DSUがもたらす救済によって権利・義務のバランスを回復する「いかなる行為 (any act)」にも同条が適用されなければ、この目的は達せられないとされている⁽⁸⁴⁾。

以上の解釈に照らせば、本件においてリバランス措置に関連して232条措置の性質決定を輸出国が一方的に自己判断を行うことは、単に規範的评价を含まないことのみを以ってDSU23条適合的と評価することはできない。こ

(82) Panel Report, *United States — Import Measures on Certain Products from the European Communities*, ¶¶ 6.22-6.23, WT/DS165/R (July 17, 2000).

(83) Panel Report, *United States — Sections 301-310 of the Trade Act of 1974*, ¶ 7.45, WT/DS152/R (Dec. 22, 1999).

(84) Panel Report, *EC — Measures Affecting Trade in Commercial Vessels*, ¶¶ 7.189-7.190, 7.196, 7.200, WT/DS301/R (Apr. 22, 2005).

と本件における一方的な性質決定およびショートリスト発動は、232 条措置の協定不適合を前提としている。このように他の加盟国による措置の予備的な違反認定を前提に何らかの対抗措置を発動しているか否かは、当該対抗措置が自身が対象とする他の加盟国による措置に関する紛争解決手続と連動していること、他の加盟国の政策変更を目的としていること等から傍証される⁽⁸⁵⁾。この点を例えば EU について見ると、マルムストローム委員による 2018 年 6 月 20 日付の声明は明確に 232 条措置の協定違反および当該措置の除去とリバランス措置の連動に言及している⁽⁸⁶⁾。この発言はロングリストを含むコメントとも理解できるが、タイミングとしてはショートリスト発動時(同月 22 日)のものであり、ロングリスト通報時(同年 5 月 18 日)とはおよそ 1ヶ月の時間的乖離がある。よって、このコメントは、ショートリストも含めて EU のリバランス措置が、232 条措置の違反認定に基づき、その除去を目的とした措置であることを示唆している。更に EU は、リバランス措置発動と同時に本件を紛争解決手続に付託し、232 条措置のセーフガード協定違反を主張している⁽⁸⁷⁾。この状況では、232 条措置の一方的な性質決定は、協定違反の認定、ひいては 232 条措置の是正にかかる輸出国による請求の前提条件となっており、輸出国が「義務についての違反... についての是正を求める」行為の一部をなすものである。かかる行為は、上記のように広く解釈される DSU23 条 1 項の範囲にあり、前述のようにセーフガード協定 11 条 1 項(c)を媒介せずとも、直接 DSU23 条 1 項違反を構成するものと解される。

加えて、米国・1974 年通商法 301 条事件パネルは、DSU23 条、ひいては

(85) *Id.* ¶¶ 7.210-7.221.

(86) EU Adopts Rebalancing Measures in Reaction to US Steel and Aluminium Tariffs (European Commission, June 20, 2018), <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1868&title=EU-adopts-rebalancing-measures-in-reaction-to-US-steel-and-aluminium-tariffs> (“The rules of international trade...cannot be violated without a reaction from our side. Our response is measured, proportionate and fully in line with WTO rules. Needless to say, if the US removes its tariffs, our measures will also be removed.”)

(87) WT/DS548/14 (Oct. 19, 2018). EU のほか、中国、カナダ、インド、メキシコ、ノルウェー、ロシア、スイス、トルコの計 9 カ国が協議およびパネル設置を要請し、2018 年 11 月 21 日および同 12 月 4 日に DSB においてパネル設置が決定された。

DSU 全体の趣旨・目的を、個人の経済活動を促す市場条件の創出および多国間通商システムの安定性・予見可能性に求める⁽⁸⁸⁾。この目的に鑑みると、協定違反措置が取られるかもしれない不確実性を残す協定解釈は許されないことになる。しかるに、232条措置の法的性質につき当事国の理解が異なり、これが客観的に定まらないままショートリストを発動することは、当該措置がセーフガード協定8条による正当な権利行使か、本来DSUの手続を経るべき対抗措置(DSU22条2項)の違法な発動かが定まらないことを意味する。結果として後者だとすれば、本来紛争解決手続を経て得られるDSU上の救済の少なくとも一部をショートリスト発動の名目で実質的に先取りするものであり、当該措置はDSU23条1項、更には譲許停止の形態を取っていることから同2項(a)および(c)に違反する。こうした法的に不確かな譲許停止を許容することは、上記の予見可能性・安定性を重視する同条の解釈は適合しない。

結論として、DSU23条自体は一般的に他の加盟国による措置の性質決定について自己判断を妨げないとしても、こと本件のようにその判断が問題の措置の協定適合性に関する判断および違反是正の意図、ならびにその結果たる譲許の修正・撤回と不可分である状況においては、同条の下では一方的な性質決定は許されないと解すべきであろう。

むろんこのことは、セーフガード協定8条によるショートリスト発動がすべからくDSU23条違反であり、両者に抵触があることを示すものではない。そのように理解することは前者を無効ならしめ、有効解釈原則に反する。また、同時並行的にセーフガード措置の協定違反につき紛争解決手続に付託するだけでは、やはりリバランス措置の発動はDSU23条違反にならない。繰り返しになるが、本件のように問題の措置についてセーフガード措置としての性質決定をめぐって当事国間に争いがあり、その性質決定が当該措置の協定整合性に関する判断の一部をなすとともに違反是正を目的とし、更

(88) US — Sections 301 (Panel), *supra* note 83, ¶¶ 7.71-7.92. なお、同事件パネルは、協定違反措置の実施を行政府に強制せず、そのような措置の裁量のみを与える法律が、「法それ自体 (law as such)」の協定違反を構成することを論証する過程で、この趣旨・目的に関する解釈論を展開している。

にショートリスト発動が DSU23 条 2 項(c)が禁じる譲許停止に該当するおそれがある場合にすぎ、上記のような理由で一方的な性質決定が同条違反を構成するものと思慮する⁽⁸⁹⁾。

六． 結びに代えて

米国の 232 条措置はこれまで各国が慎重に運用してきた安全保障例外の例を見ない濫用であることは疑う余地はなく⁽⁹⁰⁾、また本稿五. 1. で説明したようにその構造から当該措置の客観的意図は国内産業の保護にあり、実質的にはセーフガード措置であることも否定しがたい。また、その帰結も米国に有利な通商協定の見直しあるいは交渉開始であり、WTO 体制下で営々と築き上げられてきた法の支配を揺るがす現代の「砲艦外交 (gunboat diplomacy)」ともいうべき保護主義は、最大限の非難に値する。

しかし、同様にして、これを断罪する輸出国も今回のリバランス措置に関する判断により「パンドラの箱」を開けることにはより慎重であるべきであったとの非難は免れない。本稿で検討したように、輸出国の対応も「せいぜい創造的でしかない解釈 (at best a creative interpretation)」に基づくもので、当初懸念されたように結局のところ「違反の応酬 (tit-for-tat violations)」を生んでいる⁽⁹¹⁾。米国の措置を肅々と WTO 紛争解決手続に付託し、上記のような協定解釈の根拠に乏しいリバランスを差し控えることは、WTO 体制との心中であって、政策的、戦略的には愚策に映るかもしれない。しかし、WTO に基づく多角的貿易体制堅持の長期的利益に鑑みれば、こうした輸出国の対応もまた一方主義の蔓延とそれに伴う WTO 体制の浸食に加担していることを見落としてはならない。その意味において、1995 年の WTO 体制発

(89) 本稿の射程を外れるため詳細は割愛するが、本節に述べた問題は同様に GATT28 条による譲許の修正・撤回に対する対抗措置 (同 3 項(a)および 4 項(d))についても生じうることに留意しなければならない。

(90) 川瀬前掲注(74)。

(91) *Trade Dispute Brussels' Plan to Retaliate Risks Breaking WTO Rules, Warn Experts*, FINANCIAL TIMES, Mar. 7, 2018, at 2.

足以来未曾有の事態を招いたことについては、輸出国も「人を裁く」ことで「裁かれる」べき立場にある⁽⁹²⁾こともまた紛れもない事実である。

(2018年11月30日脱稿)

(本学法学部教授)

—追記：古城先生の思い出—

四半世紀以上も前の大学院生時代、恩師の金子晃先生（慶應義塾大学名誉教授、元・会計検査院院長）は、折に触れて、当時気鋭の中堅研究者であった古城先生を「古城はいいね。ああいうよく勉強し、明るい男はいい。」と評していらした。それから15、6年、2007年秋の本学着任時にご挨拶に伺った際、金子先生のご指導を賜った旨を申し上げますと、破顔一笑「そうか、金子先生にはね、大変お世話になったよ！」と、椅子を勧めてくださった。目の前のその人は、金子先生から伺った通りの豪放磊落な偉丈夫であった。

更に十余年を重ね、今先生をお送りする時を迎える。金子先生のご縁でこれまで折に触れて先生のお心遣いに接し、時に「川瀬さんはどうも怒りっぽくていけないね」と苦笑交じりにお小言をいただいたなどが懐かしく思い出される。研究者としては超一級、教師としては背中で見せるタイプ、学部長を二度もお務めになったにもかかわらず雑用については筋金入りの合理主義者(!)、古き良き粹な大学人タイプ、自らもこうありたい、と思いつながら、その大きなお背中はおお遠い。

(92) 「人を裁くな。あなたがたも裁かれないようにするためである。」『マタイによる福音書』（新共同訳）7章1節。訳は一般財団法人日本聖書協会ウェブサイト（<https://www.bible.or.jp>）による。