

セーフガード制度の解釈実行の評価に関する一考察

— 国際自由貿易秩序の性格変容の観点から —

北 村 朋 史*

Summary

Ever since the WTO Agreement and its included Agreement on Safeguards came into effect, a large number of cases have been submitted to the Dispute Settlement Body concerning the applicability of safeguard measures. Surprisingly, however, none of the cases completed to date regarding the invocation of safeguard measures were found compatible with the Agreement. Some criticize this trend, claiming that the inapplicability of safeguard measures leads to the proliferation of unwelcome protectionist measures. Others, on the other hand, justify that same trend and assert that import restrictions are potentially damaging to welfare and thus should be limited to highly exceptional situations. The question arises, therefore, as to how the current and apparently rigid jurisprudence on the application of safeguard measures is to be evaluated and on what grounds.

The author views the divergence in opinions regarding the above question as a concern rooted mainly in the different understandings of the *raison d'être* of safeguard measures. In fact, with respect to the crucial question of what purposes safeguard measures are meant to serve, several different opinions have been presented historically, thus providing different and inconsistent reference points as to the evaluation of their legal precedents. The article first investigates some of the prevailing theories regarding the institutional purpose of the safeguard clause, and also attempts to reveal how such theories fail to provide a solid and persuasive ground for the analysis of their legal precedents. The source of the problem is considered to lie in that the existing theories were built not so much with reference to the Agreement on Safeguards, but rather with the GATT 19 (the former provision in regulation of safeguard measures), regardless of the qualitative differences between the two legal institutions and the overall legal structures of the GATT and the WTO. Thus, it is to be presented that the purpose of the safeguard clause needs to be reexamined in light of the critical developments that have taken place at the conclusion of the Agreement on Safeguards.

The negotiations for the revision of the GATT 19 encountered many difficulties due to the drastically diverging proposals concerning the basic institutional design for the future safeguard arrangement. Albeit with some reservations, the article puts forth that the in-depth and comprehensive analysis of the newly concluded provisions as well as the dynamics of their negotiations, all in all, points to the understanding that safeguard measures are now more appropriately characterized as efficiency-oriented trade instruments rather than political tools.

* 東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻博士課程・日本学術振興会特別研究員 DC

Additionally, it is also to be presented that such an understanding of safeguards is particularly consistent with the overall transformation undergone by the international trade system upon the formation of the WTO. With reference to the above analysis, the article proceeds to evaluate the recent jurisprudence on safeguards. After reviewing the precedents on some of the most important and controversial interpretive questions, the article concludes that the apparently inflexible practices of the WTO Dispute Settlement Body are, in fact, a natural consequence of the rigid legal structure of the newly established safeguard mechanism, and are mostly consistent with its renewed institutional purpose.

はじめに

1. セーフガード制度の解釈実行の評価をめぐる学説対立とその淵源

1995年にWTO協定が発効し、セーフガード協定にもとづく新たなセーフガード制度が成立して10年以上が経った¹。その間既に128件のセーフガード措置が発動され、29件の紛争が発生し、それぞれ8件、6件のパネル報告、上級委員会報告が提出された²。しかし、パネル、上級委員会報告においてはこれまですべての紛争案件についてセーフガード措置発動国のWTO協定適合性が否定され、その解釈については賛否両論多様な評価が与えられてきた。例えば、あるものはセーフガード措置発動の困難化を自由貿易体制の理念に適合するものとして積極的に評価し³、またあるものはそれを枠外措置の再燃、アンチダンピング制度の保護主義的濫用に連なるものと憂慮する⁴。同一の法制度に関する同一の法解釈の評価において、なぜこのような根本的、決定的な不一致が生じるのか。その原因はひとえに、セーフガード制度の解釈実行の評価における引証基準、すなわちセーフガード制度の制度趣旨に関する理解の不一致、あるいはその欠如であるにほかならない。

セーフガード制度の解釈実行の評価をめぐる以上の学説状況の反映としてとりわけ象徴的であったのが、World Trade Review 3巻2号に掲載されたSykes及びHorn and Mavroidisの両論文である⁵。すなわち、前者は対外通商政策を貿易交渉官個人の政治的効用の最大化の帰結として理解する公共選択論の観点、及び貿易協定を私的契約と同様に貿易交渉官相互の効用最大化の帰結と

して理解するコントラクタリアンの観点から、セーフガード制度の制度趣旨を国内輸入競争産業に対する便益の供与を通じた各国貿易交渉官相互の政治的利得の最大化であると性格づける。そして、WTO紛争解決手続におけるセーフガード制度の解釈実行において、その解釈指針となるべきいかなる一貫したドクトリンも提示されていないことを論難して、上記の制度理解にもとづくあるべき解釈の例を提示する。他方、後者は貿易協定を資源配分の効率性という社会的な価値基準にもとづき分析する厚生経済学の観点から、セーフガード制度の制度趣旨を輸入制限措置の適用による調整費用の緩和を通じた経済効率性の増大であると性格づける。そして、以上の制度理解を基準として、WTO紛争解決手続における解釈実行を肯定的に評価する。

しかし、公共選択論及びコントラクタリアンの観点到に依拠した前者の議論においては、国際自由貿易秩序における法規範としてのセーフガード制度の存在意義を肯定する正当性が決定的に欠落している。国際自由貿易秩序が文字通り自由貿易を目的とする法秩序であるとするれば、なんら不公正でない貿易に対して輸入制限措置の発動を許容するセーフガード制度の存在は⁶、上記の国際自由貿易秩序の目的と極めて相反的である。しかし、セーフガード制度を各国貿易交渉官相互の政治的利得の最大化の帰結として性格づけるSykesの理解においては、セーフガード制度の存在意義を社会的な価値の観点から肯定するいかなる根拠も提示されない。Sykesは以上の制度理解にもとづき、紛争解決手続におけるあるべき解釈の例を提示する。しかし、かりにセーフガード制度の存在が各国貿易交渉官相互の政治的利得の最大化の帰

結として理解可能であったとしても、なぜその解釈適用までもそれら政治エリート個人の政治的利得の増大のために実行されねばならないのか。他方、後者の議論については、GATT19条規定との整合性という意味で同制度の経済効率性の観点からの理解を可能ならしめる事実的な根拠の欠如が指摘される。国際自由貿易秩序における実定法制度としてのセーフガード制度の制度理解は、その現実の規定構造及び成立背景といった同制度の社会的事実を離れて導出しえない。しかし、Sykesも正しく指摘した通り、GATT19条規定にはセーフガード措置の発動を経済効率性の観点から肯定されるケースに限定するいかなるメカニズムも存在しない⁷。Horn and Mavroidisは以上の制度理解にもとづき、紛争解決手続における解釈実行を肯定的に評価する。しかし、かりに輸入制限措置の適用による調整費用の緩和を通じた経済効率性の増大が理論的に正当化可能であるとしても、なぜ現実の規定構造を異にするセーフガード制度の解釈実行が、そのような恣意的な基準にもとづき評価されねばならないのか。要するに、セーフガード制度の制度趣旨に関する従来の学説においては、国際自由貿易秩序における公正な貿易に対する輸入制限制度の存在を肯定する規範的正当性と、同制度の規定構造及び成立背景といった社会的事実への適合性という2つの要請に応える説得的な制度理解が欠如しており、それゆえそれら諸学説に依拠したWTO紛争解決手続における解釈実行の評価をめぐる諸見解も、深刻な対立状況に陥っていると考えられる。

もっとも、法制度の制度理解において規範的正当性と社会的事実への適合性という2つの要請を両立することが困難であることは、純粋な規範科学にもまた純粋な経験科学にも還元されない実定法学というディシプリンそのものに通底する根源的、普遍的な問題である⁸。しかし、これら相異なる2つの要請が、セーフガード制度の制度趣旨に関する学説においてとりわけ乖離した状況にあることの背景には、それら従来の学説において、GATT19条からセーフガード協定の成立へと至るセーフガード制度の制度趣旨の歴史的な不変性が前提とされ、ウルグアイ・ラウンドを経て成立

した新たなセーフガード制度の規定構造や成立背景といった社会的事実が、必ずしも十分に検討されてこなかった点が指摘できる⁹。例えば、セーフガード制度を各国貿易交渉官相互の政治的利得の最大化の帰結として理解した上記のSykesの議論においても、その制度理解は1947年のGATT成立とともに発効し、その後GATT枠外措置の蔓延ゆえ大幅な改正の対象となったGATT19条の規定構造及び成立背景の分析に依拠したもので、そのような理解が無批判にWTO体制下の新たなセーフガード制度についても類推され、その解釈実行の評価基準として適用されている。他方、セーフガード制度を調整費用の緩和をととした経済効率性の増大という観点から理解したHorn and Mavroidisの議論は、セーフガード制度の規定構造及び成立背景といった社会的事実の検討自体をそもそも欠いたものであったといえるが、GATT19条規定との整合性を否定されたその制度理解も、逆に新たなセーフガード制度の規定構造や成立背景との関係において承認される可能性は否定できない。戦後まもなく成立したGATT19条セーフガード制度とWTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度は、その規定構造及び成立背景を大きく異にしている。したがって、WTO紛争解決手続における解釈実行の評価基準たるべき新たなセーフガード制度の制度趣旨は、WTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度の規定構造及び成立背景との関係において改めて問い直される必要がある。

2. セーフガード制度の制度趣旨と国際自由貿易秩序の性格変容

以上のようなセーフガード制度の制度趣旨の歴史的な変容という可能性に関連してとりわけ重要であると考えられるのが、セーフガード制度の存立の背景をなす国際自由貿易秩序全体の性格変容に関する議論である。すなわち、GATT体制からWTO体制への発展的解消にともなう国際自由貿易秩序の進展を評して、国際自由貿易秩序が自由貿易という加盟国の共通利益の実現を基盤とした「客観的性質」を得るに至ったとする見解¹⁰、さらにはそのような進展を前提として、国際自由

貿易秩序を「立憲化 (constitutionalization)」の観点から捕捉する一連の試みすら提起されてきた¹¹。戦後ITO憲章の流産を受けて暫定的に成立したGATT自由貿易体制の性格は、機構的メカニズムの欠如、規律対象範囲の限定性、及び紛争解決手続の非公式性といった構造上の特質や規制の適用の柔軟性といった実行上の特質から、伝統的に「法的方法と外交的方法の特殊な融合¹²」、あるいは「GATT的プラグマティズム¹³」等の表現を用いて特徴づけられてきた。Goldsmith and Posner等のより近年の論考においても、GATT体制下の各締約国の対外通商政策が国内輸入競争産業と国内輸出産業の政治的圧力の相対的な強度の関数として措定され、GATT自由貿易体制の実態は2国間の協力関係を通じた国内輸出産業の厚生増大にあったと結論される¹⁴。すなわち、GATT自由貿易体制は多国間自由貿易体制としてのその外観にもかかわらず、自由貿易を締約国の共通の利益とする多国間協力の枠組みであったわけではなく、その規範構造及び実行はむしろ、各締約国の国内産業の利害関係を背景とした2国間の契約的關係の総体としての性格を示していた。ひるがえってウルグアイ・ラウンドの末成立したWTO協定は、公式の国際機関を設立し、その規律を大幅に強化、拡大し、また紛争解決手続に対して事実上の強制管轄権を付与するなど国際自由貿易体制の大幅な構造強化を実現した。とりわけ逆コンセンサス方式の導入や上級委員会の設置といった変更によって紛争解決手続における法指向性が飛躍的に増大したこと、すなわち明確化され、包括化された通商規律そのものの実現が指向されたと考えられたことは重要である。WTO体制への移行にともなうこれら進展を評して、国際自由貿易秩序が自由貿易という加盟国の共通利益の実現を基盤とした「客観的性質」を得るに至った、すなわち国際自由貿易秩序が自由貿易そのものの実現を目的とした多国間協力の枠組みとしての性格を得るに至ったとする見解が提起され、広く共有されてきたことは既に述べた通りである¹⁵。

国際自由貿易秩序全体の性格変容に関する以上のような議論状況に鑑みれば、その不可分の一部を構成するセーフガード制度についても、

GATT19条セーフガード制度からWTO体制下の新たなセーフガード制度への移行に際して、その制度趣旨の不変性が当然に推定されるわけでないことはいうまでもない。上記の通り、経済効率性の観点に依拠したHorn and Mavroidisのセーフガード制度の理解については、GATT19条の規定構造との非整合性が指摘された。しかし、GATT自由貿易体制が各締約国の国内産業の利害関係を背景とした2国間の契約的關係の総体として理解されるべきものであったとすれば、資源配分の効率性といった社会的な価値基準にもとづくセーフガード制度の制度理解が、GATT19条の現実の規定構造と非整合的であったことはむしろ当然であったといえる。各国国内産業の政治的圧力によって規定された2国間の譲許バランスの束にあって、そのような譲許バランスからの逸脱を許容するGATT19条規定のみ、調整費用の緩和をとおした経済効率性の増大といった実体的な正当化の要請に服していたとは考え難いからである¹⁶。他方、公共選択論及びコントラクタリアンの観点に依拠した上記のSykesの制度理解は、各締約国の国内産業の利害関係を背景とした2国間の契約的關係の総体としてのGATT自由貿易体制の性格理解に、まさに整合的であったといえる¹⁷。しかし、WTO体制への移行にともない、国際自由貿易秩序の性格が自由貿易を加盟国の共通利益とする多国間の協力枠組みに変容したとすれば、各国貿易交渉官相互の政治的利得の最大化の帰結としての輸入制限制度の存在は、上記の国際自由貿易秩序全体の性格理解と極めて相反的である。むしろ、GATT19条セーフガード制度の改正の過程においても、同制度をなんらかの実体的な正当化の要請に服せしめる、国際自由貿易秩序全体の性格変容と同様の政治経済的動因が作用していたとしても不思議ではない。要するに、WTO体制への移行にともない、国際自由貿易秩序の性格が自由貿易を共通の利益とする多国間協力の枠組みへと変容したと考えられたことは、自由貿易義務からの逸脱を許容する例外規定としてのセーフガード制度についても、なんらかの実体的な正当性の観点にもとづく説得的な制度理解の必要性と可能性を示唆していた。WTO紛争解決

手続における解釈実行の評価にあたって、その引証基準たるべきセーフガード制度の制度理解が、WTO体制の成立とともに発効した新たなセーフガード制度の規定構造及び成立背景との関係において再考される必要があると考えるのは、とりわけ以上のような理由による。

3. 本稿の目的と構成

本稿はセーフガード制度に関する以上のような学説状況と問題意識に鑑み、WTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度の制度趣旨について再考し、その結果得られた同制度の制度理解を基準として、WTO紛争解決手続における解釈実行を評価することを目的とする。具体的にはまず、WTO紛争解決手続における解釈実行の評価基準として引証されてきたセーフガード制度の制度趣旨に関する従来の学説についてより詳細な分析を施し、GATT19条の規定構造及び成立背景との関係において提唱あるいは批判されてきたそれら諸学説の意義と問題点を明らかにする。次に、WTO協定とともに発効したセーフガード協定の規定構造及び成立背景の検討をとおして、GATT19条セーフガード制度からWTO体制下の新たなセーフガード制度への移行にともなうそれら社会的事実の変容が、調整費用の緩和をとおした経済効率性の増大という観点からの制度理解の妥当性を示唆するものであったことを論証する。最後に、WTO体制下の新たなセーフガード制度に関する以上の制度理解に鑑みれば、一見極めて厳格に見受けられるWTO紛争解決手続における解釈実行も、セーフガード協定の規定構造、ひいては国際自由貿易秩序全体の性格変容の必然的な帰結として概ね肯定的に評価されること、他方同解釈実行に対して提起されてきた一部の批判は、新たなセーフガード制度の制度趣旨自体に対する政治的な支持基盤の脆弱性の反映として理解されることを論証する。

第1章 セーフガード制度の制度趣旨をめぐる学説状況

GATT前文において示される通り、国際自由

貿易体制は関税その他の貿易障壁の軽減及び差別待遇の禁止を通じた経済厚生を増大を主眼とするシステムとされる¹⁸。他方、その不可分の一部を構成するセーフガード制度は、国内輸入競争産業の窮状に際してなんら不公正でない貿易に対して輸入制限措置の発動を許容する制度であり、その限りにおいて一見明らかに国際自由貿易秩序の原理と矛盾するように考えられる¹⁹。このようなセーフガード制度の一見した自家撞着の問題は、その制度趣旨のいかなる理解によって説明されうるのか。本章では、以上の問題定式のもとこれまで提示されてきた4つの異なる見解の分析と評価をとおして、セーフガード制度の制度趣旨をめぐる従来の学説の意義と問題点を明らかにする²⁰。

1. 秩序ある縮小説

セーフガード制度の制度趣旨はしばしば経済効率性の観点から説明されてきた。すなわち、なんら不公正でない貿易に対する輸入制限制度として一見明らかに非効率的であると考えられるセーフガード制度も、実は締約国全体のパイを増大させる経済効率的な制度として、国際自由貿易秩序のもとその存在意義が肯定されうるとする議論である。以上の議論としては特に、(1)セーフガード措置が輸入産品との競争により一時的な困難に陥っている国内産業の競争力の回復を可能とするという説、また(2)セーフガード措置が斜陽産業の市場退出にともなう調整費用の緩和を可能とするという説、2つの学説が提示されてきた。しかし、前者の説は資本市場の不完全性を黙示の前提とする議論であり²¹、その妥当性については従来より重大な疑問が付されてきた²²。本節では経済学者の議論においてより信任を得ている後者の説、すなわち市場退出にともなう調整費用の緩和措置としてのセーフガード制度の制度理解について、Horn and Mavroidisの議論を中心に紹介、分析を進める²³。

斜陽産業の市場退出にともなう調整過程として、例えば以下の諸ケースが想定されうる。

(a) ある産業から解雇された労働者は、より安価な賃金においてただちに他産業に就職する。転職にともなう賃金の低下は、労働者にとって明

らかな経済的損失である。しかし、これは産業の調整費用の問題ではない。賃金の変化は経済環境の変化の前後における2つの均衡の相違を示すにほかならず、それら2つの均衡の間にいかなる過渡的な期間も存在しないからである。

(b) ある産業から解雇された労働者は、その状況にかかわらず他産業に就職するまで一定の期間を必要とし、その間いかなる生産にも関与しない。失業期間に生じる社会的損失は、産業の調整費用の問題である。しかし、このような状況において、より緩慢な労働者の産業間移動を実現するセーフガード制度の意義は肯定されない。いかなる状況においても他産業への就職に一定の期間が必要とされる以上、そのような失業期間に生じる損失は構造調整の緩急とは無関係で、より効率的な生産様式の実現のための不可避的な投資にほかならないからである。

(c) ある産業から解雇された労働者のうち、他産業に就職可能な労働者は一定期間に一定数に限定される。失業の発生いかなが産業の市場退出の緩急に依存する状況において、はじめてセーフガード制度による経済効率性の実現が肯定される。そのような状況においては、産業の調整スピードを遅延させる輸入制限措置の発動により、失業者を生ぜずして労働者の産業間移動を実現することが可能だからである。

ただし、以上の議論はプライベート・セクターにおける調整への対応が、社会的観点からなんらかの意味で不正確であることを前提としている。例えば、斜陽産業における労働者がより安価な賃金で就業可能であるとすれば、失業期間なく労働者の産業間移動が達成され、失業によって生じる社会的損失も発生しない。また、産業の調整費用の問題への対応としては、雇用補助金や生産補助金といった直接的な調整支援政策がファースト・ベストの対応であり、輸入制限措置の適用はこれら調整支援政策がなんらかの理由で実行不可能な場合におけるセカンド・ベストの代替的な対応でしかない。

秩序ある縮小の説得性は、なによりも同学説が提示する規範的正当性の明確性にあったといえる。国際自由貿易体制は関税その他の貿易障壁の

軽減、及び差別待遇の禁止を通じた経済厚生を増大を主眼とするシステムとされる。そこで、自由貿易原理に矛盾すると考えられる輸入制限制度の制度趣旨が、実は経済効率性の増大という観点から理解可能であるとすれば、国際自由貿易秩序の原理とセーフガード制度の存在をめぐる一見したパラドックスの謎は氷解する。

ただし、注意すべきは輸入制限措置の発動を通じた調整費用の緩和によって経済効率性の増大が実現されるケースが、現実には極めて例外的な状況に限定されるという点である。上記の通り、国内輸入競争産業の調整問題への政策的介入は、プライベート・セクターにおける対応になんらかの不正確性が存在することを前提とする。さらに、Horn and Mavroidisも認めるように、産業の調整にともなう社会的損失が現実にとれほどのものであるのか、それが構造調整の緩急にとれほど依存するものであるのかはけして明らかではなく²⁴、そのコストの削減が輸入制限措置の発動によって生じる輸入国及び輸出国への社会的損失を上回る可能性については言及すらされていない。

上記の問題はセーフガード制度の制度理解としての同学説に対する、GATT19条の規定構造との整合性の欠如という批判を惹起してきた。すなわち、調整費用の緩和をとおした経済効率性の増大が実現されるためには、その前提としてプライベート・セクターにおける対応が社会的な観点から不正確なものであること、輸入制限措置の適用によって調整費用が緩和され、その便益が輸入制限措置がもたらす輸入国及び輸出国への社会的損失を上回るものであることが要請される。しかし、セーフガード措置の発動の条件を定めるGATT19条においては、輸入増加が国内生産者に重大な損害を与えるものであることが一般的に規定されるのみで、その発動は極めて広範な状況について許容され、またその態様や期間についてもいかなる実質的な制限も課されていない²⁵。さらに、GATT19条にはセーフガード措置の被発動国に等価値の譲許その他の義務の適用停止を許容する重要規定が存在するが²⁶、これも自国の輸出品に対するセーフガード措置の発動のみをもって輸入制限措置の適用を許容するものであった以

上、経済効率性の概念との非整合性は明らかであった。

結局、経済効率性の観点にもとづく以上のセーフガード制度の制度理解は、その規範的正当性について極めて明確な構想を提示するものであった一方、GATT19条の規定構造との非整合性は明白であり、当該規定にもとづくセーフガード制度の制度趣旨の理解としては説得的な見解であったとは言い難い。

2. 保守的社会厚生関数説

保守的社会厚生関数 (Conservative Social Welfare Function) とは各国の現実の通商政策の説明理論として Corden によって導入された分析概念であり²⁷、「共同体のいかなる重大な部門におけるいかなる重大な実質所得の減少も回避されなければならない²⁸」とする分配上の目標である。同概念はその後 Deardorff によってセーフガード措置の目的として位置づけられ²⁹、セーフガード制度の制度趣旨の一説としての地位を占めるに至った。本節においてはその Deardorff の議論を中心に、保守的社会厚生関数説の紹介、分析を進める。

公共政策のすべての形態が、重大な所得の再分配の回避を指向する保守的社会厚生関数によって説明されるわけでは当然ない。このことは世界中の国々においてあるものの犠牲の上に他のものを助長するような変化が許容され、また著しい所得の再分配を伴う政策が実行されていることから明らかである。一方、経済の領域においては、政府が重大な所得減少からの保護者としての役割を担っていると考えられる政策分野も多く存在する。特に通商政策は講じうる政策が常に存在すること、また通商それ自体が政府の管理事項であると認識されていることなどから、保守的社会厚生関数の分配目標が支配的な政策分野であるといえる。

セーフガード措置の政策目的についても保守的社会厚生関数の観点にもとづく理解が可能であり、その機能は以下のように説明される。すなわち、経済環境におけるなんらかの変化によってある輸入産品に価格低下が生じる。輸入産品の価格低下は交易条件の改善により輸入国全体の社会的厚生を増大させる一方、当該輸入産品の輸入競争産業

に厚生を低下をもたらす。このような厚生を低下が重大なものであるとき、以上の変化は「共同体のいかなる重大な部門におけるいかなる重大な実質所得の減少も回避されなければならない」とする分配目標、すなわち保守的社会厚生関数に適合せず、なんらかの政策的対応の必要が生じる。このときファースト・ベストの政策は優遇税制や社会保障制度を通じた直接的な再分配政策であるが、なんらかの理由でそのような政策が実行不可能である場合が想定される。関税や数量制限といった貿易制限措置は、自由化以前の社会的厚生よりも高度な厚生レベルを維持しながら保守的社会厚生関数に適合的な分配の実現を可能とし、直接的な再分配政策に代わるセカンド・ベストの政策オプションを提供する。

保守的社会厚生関数説の意義は、経済効率性の概念に代わる新たな規範的正当性の根拠の提示にあったといえる。秩序ある縮小説に代表されるそれ以前の厚生経済学の観点に依拠した学説が、セーフガード制度の規範的正当性をあくまでも経済効率性の観点から説明していたのに対して、Deardorff は国内経済主体間における分配上の価値の観点を導入することによって、経済的に非効率な輸入制限制度であっても、自由貿易を目的とする国際自由貿易秩序のもと正当化されうことを提示した。このような分配上の価値に着目した議論の意義は、経済効率性の観点にもとづくセーフガード制度の制度理解に付随する以下の問題に鑑みたとき、とりわけ重要であったといえる。すなわち、第1に関税や数量制限といった輸入制限措置によって経済効率な調整が達成される可能性がそもそも極めて限定的であるということ。そして、第2に経済効率性の概念の規範的正当性をめぐる法と経済学とリベラルな正義論との論争からも明らかであった通り³⁰、経済効率性の概念は社会全体に生じる利得がその一部のものに生じる損害に優先すべき理由を提示しえないという点において、必ずしも特権的な正当性を標榜しうものではないということ。

Deardorff はさらに輸入産品の価格低下の程度について不確実性が存在するモデルを導入して、そのような状況においては、関税ではなく数量制

限によってはじめて保守的社会厚生関数の充足が保証される可能性があることを導出したが³¹、このことはセーフガード制度における数量制限の許容性という問題に関して示唆的であったといえる。周知の通り、GATT自由貿易体制においては関税譲許が漸進的な自由化達成の手段として締約国の交渉に委ねられているのに対して、数量制限は一般的に禁止され³²、アンチダンピング制度や相殺関税制度といったその他の輸入救済制度においてもその適用は許容されていない³³。

しかし、セーフガード制度の制度理解としての保守的社会厚生関数説も、秩序ある縮小説と同様の根本的問題、すなわちGATT19条の規定構造との整合性の欠如という問題から必ずしも自由ではなかった。例えば、セーフガード措置の発動の条件を定めるGATT19条1項(a)において、輸入増加による国内産業への重大な損害の発生が「予見されなかった発展」の結果であるべきことが規定される。しかし、Sykesも指摘した通り、セーフガード制度の政策目的が「共同体のいかなる重大な部門におけるいかなる重大な実質所得の減少も回避されなければならない」とする分配上の目標達成にあったとするなら、その発動を「予見されなかった発展」の存在がある場合のみ限定する積極的な理由はみあたらない³⁴。さらに、セーフガード措置の被発動国による等価値の譲許その他の義務の適用停止の規定についても、保守的社会厚生関数の観点からは説明しえない。セーフガード措置の被発動国による関税譲許その他の義務の適用停止は、措置発動国における対象産品の輸出産業に損害をもたらす、結果として新たな重大な所得の再分配を招く可能性があるからである。

以上のようなGATT19条の規定構造との非整合性の問題は、セーフガード制度の制度理解としての同学説に内在していたよりクリティカルな理論的問題を想起させる。すなわち、輸出国の社会的厚生を低下させる輸入制限措置の適用が、輸入国国内における分配的価値の実現の名のもとに、なぜ国際制度としての正当性を標榜しうるのかという問題である。保守的社会厚生関数の分析概念を導入したCordenのそもそもの議論の射程は、

あくまでも各国通商政策の説明理論という範囲に限定されていた。この点、同概念をセーフガード制度という国際通商制度の制度趣旨の理解に適用したDeardorffの議論とは、明らかに論理的な隔たりがある。むしろ、Deardorffも以上の問題についてまったく無自覚であったとは考えられない。むしろ、同じ論文において貿易相手国の社会的厚生をも包括するモデルが導入され³⁵、その議論が「今後交渉されるセーフガード・コードにおいては、域外において割当てられる数量制限が望ましい救済として包含されるべき³⁶」という立法論に推移していたことは、上記の問題に対する認識の明白な表れであったと考えられる。

結局、セーフガード制度の制度理解としての保守的社会厚生関数説も、GATT19条の現実の規定構造との整合性という観点からは肯定し難く、むしろその意義は、GATT19条セーフガード制度の改正を視野に入れた規範的モデルの提示にあったと考えられる。

3. 政治的安全弁説

秩序ある縮小説及び保守的社会厚生関数説が、それぞれ経済効率性及び保守的社会厚生関数に基礎を置く政府の独立した合理的な政策決定を前提とする議論であったのに対して、特に政策論の分野においては、諸圧力団体の政治的影響力によって厳格に規定されたGATT締約国の現実の対外通商政策決定過程において果たす機能という観点から、セーフガード制度の制度趣旨が説明されてきた。例えば、Damはセーフガード制度の政策目的を、「慎重な国家に、それが存在しなかった場合に比べてより多くの拘束的関税取決めに入ることを助長する³⁷」ことと論じている。我が国においては『ガット第19条と国際通商法の機能』における柳教授の議論から³⁸、特にセーフガード制度の政治的機能に注目する同学説の影響が強い。本節ではその柳教授の議論を中心に、政治的安全弁説の紹介、分析を進める。

戦後の貿易自由化の過程及び結果はそれを主導した覇権国家、すなわちアメリカの対外通商政策上の原則及び実行によって強く規定された。国際自由貿易秩序におけるセーフガード制度の位置づ

け及び機能の理解においても、アメリカの対外通商政策決定過程についての検討が不可欠である。

通商政策をめぐる国内政治過程においては、「シャットシュナイダーの法則」といわれる利益集団間の政治力における不均衡が存在する。すなわち、貿易保護による受益者とその代価を払うものとの間における利害の強度の不均衡、明確で差し迫った利益と得られうる将来の利益の不均衡、そしてうまくやっている者と困難に窮している者との間の不均衡である。加えてアメリカ憲法においては大統領に条約締結の権限が与えられる一方、外国通商を規制する権限は議会に委ねられ、その結果、議会を通じて国内の特殊利益にほとんど無条件の保護が与えられていた。以上の問題状況の打開は、外国政府との相互主義的な交渉による貿易自由化の推進という新たなシステムの開発によって可能となった。すなわち、関税削減と輸出市場獲得の問題が表裏一体の政策課題として扱われるに至って、輸出産業の利害が保護主義勢力のそれと対置され、対外通商政策決定過程における利益集団間の政治力の不均衡が是正された。

しかし、貿易自由化促進のためには保護主義的要請とのさらなる妥協が必要であった。それは「協定による譲許が国内産業に対する重大な損害をもたらすものであってはならない」というアメリカ通商政策上の原則からも明らかであった。上記の原則は、第1義的には貿易交渉の対象となりうる産品リストの公表、関税及び非関税措置の変更が及ぼしうる関連国内産業への経済的影響に関する調査、そして関係省庁との協議や公聴会の開催等を行政府に義務づける事前救済制度の存在によって担保された。しかし、事前救済制度における事前の見積もりには、間違いの可能性や予測の限界といった問題がつきまとう。セーフガード制度はそのような事前救済制度の限界性を背景として、保護主義的要請との妥協によって導入された輸入救済制度であった。

以上のようなアメリカの貿易自由化の過程及びGATT19条セーフガード制度の成立過程から、セーフガード制度の機能は「国内経済における緊急事態の際に一時的に一般協定上の義務履行を免除することによって、締約国が自由化義務を受け

入れることを容易にする」ものと結論される。

政治的安全弁説の説得性は、なによりもGATT締約国の現実の対外通商政策決定過程に対するその認識の忠実性にあったといえる。すなわち、秩序ある縮小説や保守的社会厚生関数説が対外通商政策決定過程における利益集団の政治的影響力の観点を捨象し、政府による独立した合理的な政策決定という擬制を前提としているのに対して、政治的安全弁説は現実のアメリカの貿易自由化過程及びGATT19条セーフガード制度の成立過程に関する実証的な分析から、議会制民主主義国家間においてセーフガード制度が担いうる政治的機能を明らかにした。

ただし、セーフガード制度が「締約国が自由化義務を受け入れることを容易にする」とのリーズニングは、それのみによってセーフガード制度の存在意義、あるいは自由貿易原理とセーフガード制度の存在というパラドックスの謎を明らかにするものではない。この点は以下のような単純な命題の真偽の考察からも自明であろう。「貿易自由化に対する支持獲得のためにはセーフガード措置の機動的な発動が重要であり、それゆえその発動の条件は緩慢であれば緩慢であるほどよい。」すなわち、輸入制限措置の発動は必然的に輸入国及び輸出国の社会的厚生の下下をとまうもので、たとえそれが締約国に自由化義務を受け入れることを容易にするものであったとしても、その正当性がすべからず認められるわけでは当然ない。この点、輸入制限制度の存在によって対外通商政策決定過程に生じる肯定的な効果にのみ着目した同学説の多くの議論は、セーフガード制度の制度趣旨の理解としては不十分な議論であったといえる。

セーフガード制度の政治的機能が社会的な価値の観点から真に肯定されるためには、その存在によって達成されるより広範な自由化義務の受け入れによる *ex ante* の便益と、輸入制限措置の発動による *ex post* の損失とのトレード・オフに関する費用対効果の視点が要請される。この点、政治的安全弁説もその本質は経済効率性という価値にもとづくセーフガード制度の制度趣旨の理解であるにほかならず、観点こそ違ひはすれ、上記の秩序ある縮小説と同様の規範的正当性に依拠した議

論であるといえる。

セーフガード制度の機能に関する上記の柳教授の議論は、もっぱらアメリカの対外通商政策決定過程の分析にもとづくもので、GATT19条の規定構造との整合性は検討されていない。しかし、上記の通りセーフガード制度の制度趣旨の理解としての政治的安全弁説の本質が、経済効率性の観点から理解されるべきものであったとすれば、秩序ある縮小説と同様に、そのGATT19条の規定構造との整合性の欠如は明らかである。GATT19条においては措置発動の一時性の保証も、また国内産業の構造調整の要請も存在せず、その規定は事実上、国内産業に対する無条件の恒久的保護をも許容する内容となっている。また、既述の通りセーフガード措置の被発動国による等価値の譲許その他の義務の適用停止の規定についても、経済効率性の観点からの理解は不可能である³⁹。

政治的安全弁説は諸圧力団体の政治的影響力によって厳格に規定されたGATT締約国の現実の対外通商政策決定過程を前提としたうえで、その政策決定過程に対して及ぼす政治的な効果というより広範な観点から、輸入制限措置が担いうる経済効率性の増大の機能を明らかにした。しかし、秩序ある縮小説と同様にGATT19条の実際規定構造によって裏付けられた議論ではなく、GATT19条セーフガード制度の制度趣旨の理解としては不十分な議論であったといえる。

4. 公共選択論・コントラクタリアン説

前節において検討した政治的安全弁説は、セーフガード制度を対外通商政策決定過程における保護主義的要請への対応政策として位置づける一方、その正当性の根拠は本来経済効率性の観点に求めるもので、その意味で行政府の政策的動因の公共目的性を黙示の前提とする議論であった。これに対して、Sykesは公共選択論及びコントラクタリアンの仮定を導入して、貿易交渉にあたる各国行政官相互の政治的利得の促進という観点から、GATT19条の規定構造及びその機能を説明している⁴⁰。本節ではそのSykesの議論について、紹介、分析を進める。

貿易協定の締結は私的契約の場合と同様に、そ

の交渉にあたる行政官の相互利益の促進の所産として理解される。そして、多くの場合それら行政官の利益とは、集票、選挙協力、その他の政治的支持の獲得といった政治的利得の増大によって規定される。したがって、貿易交渉にあたる行政官の見地からすれば、理想的な貿易協定とは政治的損失に対して政治的総利得を最大化する、別言すればそれら行政官の政治的効用をパレート最適化する貿易協定であるといえる⁴¹。

私的契約における当事者と同様に、貿易協定における行政官も将来に対する不確実性の問題に直面し、そのため政治的費用便益が予期できない状況下における貿易譲許の計画の必要性が生じる。このとき、ファースト・ベストの政策は貿易譲許に関する約束が全体として損失を生ずるものであると判明した場合において、譲許の取消しあるいは修正を規定する状況依存的な契約であるが、起こりうるあらゆる状況の事前の特定は極めて困難である。そのため、単純に貿易譲許の再交渉を認める規定⁴²、あるいは譲許が全体として政治的損失を生じさせる特定のケースにおいて、その取消し、修正の権限を付与する規定の挿入が考えられる。セーフガード制度はいうまでもなく後者の代表例である。

GATT19条規定の具体的な規定構造は以下のように説明される。すなわち、貿易譲許は輸入競争産業が深刻な衰退過程にあるとき、輸入国の行政官に重大な政治的損失をもたらす。そのため、GATT19条においては輸入制限措置の対象となる国内産業に「重大な損害」、またはその「おそれ」が存在することが要件となる⁴³。他方、輸入制限措置の発動は輸出国の輸出産業及びその利益を代表する輸出国の行政官に損失をもたらすものの、当該輸出産業が拡大、繁栄過程にあるときそれら損失は比較的軽微なものにとどまる。GATT19条のその他の実体的要件、すなわち「輸入増加」、「予見されなかった発展」、及び「協定に基づいて負う義務の効果」の諸要件は、輸出産業が拡大、繁栄過程にあることの担保としての機能を果たす。最後に、衰退産業の政治的圧力は時とともに減退する。セーフガード措置が衰退産業のための永続的な保護ではなく、一時的な措置

として企図されているのはそのためである。

以上、セーフガード制度の制度趣旨に関する Sykes の理論は、政治的安全弁説と同様に国内利益集団の政治的影響力の観点から内部化する議論であり、その点 GATT 締約国の現実の対外通商政策決定過程に忠実な議論であったといえる。あるいはその高度なモデル化にともなう不可避免的な仮定の単純化は別として、公共選択論の導入によって行政府の政策的動因の公共目的性という前提からも自由であるという点からすれば、現実の政策決定過程に関する潜在的な説明能力は政治的安全弁説以上のものであったといえる。GATT19 条の規定構造との整合性という点に関しても、コントラクタリアンの仮定の導入によって国家間の契約的合意にもとづく国際制度としての観点から、その措置発動の実体的要件をはじめとする重要規定を論理整合的に説明している⁴⁴。

ただし、公共選択論及びコントラクタリアンの仮定の導入の必然的な帰結として、その議論には国際自由貿易秩序における公正な貿易に対する輸入制限制度の存在を肯定する規範的正当性が決定的に欠落している。例えば、Sykes は “The Safeguards Mess” において、「コントラクタリアンの観点は、GATT19 条の重要規定の説明を可能とするのみならず、セーフガード制度の運用に関する基本的指針を提示する⁴⁵」として、あるべき解釈の指針としてのそのインプリケーションを例証している。しかし、貿易協定の交渉にあたる行政官の効用がそもそもその個人的な政治的富の増大によって規定されるものである以上、なぜその相互的な促進が法規範の解釈指針としての正当性を標榜しうるのか⁴⁶。

ここで興味深いのは、“Protectionism as a 'Safeguard'” 及び “The Safeguards Mess” と題された 2 論文における Sykes の理論構成の変化である。90 年代初頭に発表された “Protectionism as a 'Safeguard'” においては、セーフガード制度に関する実証分析と規範分析が明確に区別され、セーフガード制度の規範的正当性の問題は以下の論述からも明らかである通り、あくまでも経済効率性の観点から議論されていた。

規範分析においては（いうまでもなくより推論的な性質のものであるが）、GATT 交渉者の政治的な観点からのエスケープ・クローズの効率性と、社会的厚生との観点からの「セカンド・ベスト」としての効率性の関係を考察する。事前の貿易自由化と事後の保護の再賦課との間にトレード・オフが存在しそうである。利己的な貿易交渉官がその政治的帰結について不確実性が存在する状況下において貿易譲許を決定するとき、それら譲許が実は撤回可能であるという認識があれば、そのそもそもの譲許が促進され、時間とともに保護の社会的費用が逡減されるかもしれない⁴⁷。

つまり、同論文においてはセーフガード制度の規定構造や成立背景の解明に関する実証分析と、セーフガード制度の規範的正当性の根拠の解明に関する規範分析がそれぞれ別個の研究対象として指定され、社会的事実への適合性と規範的正当性という 2 つの要請の上に成り立つ同制度の解釈指針の解明は、そもそもその射程とはされていない。もっとも、そのような理論構成によっても、公共選択論及びコントラクタリアンの仮定にもとづくその実証分析が説得的なものであればあるほど、経済効率性の観点にもとづく規範分析の実際的な意義が否定されるという方法論上のジレンマは避けられない。他方、“The Safeguards Mess” においても、自由化義務の受け入れの拡大を通じたセーフガード制度の経済効率性の増大の可能性に関する言及がみられるものの⁴⁸、それはあくまで「可能性」の指摘であり、各国貿易交渉官相互の政治的利得の促進の副産物としての位置づけに過ぎない。

公共選択論及びコントラクタリアンの仮定にもとづく Sykes の議論は、GATT 締約国の現実の対外通商政策決定過程に関する極めて高度かつ説得的なモデルを提示した。しかし、政治的利得の増大として規定される行政官の相互利益の促進によって、法規範の解釈指針に具備されるべき規範的正当性が必然的に提供されるわけでは当然ない。そこで、実証論と規範論を峻別してセーフガード制度の「法的」理解を断念するのか、あるいは貿易交渉官個人の政治的利得をなんらかの法価値ないし正義と擬制してその規範的正当性の不在を隠蔽するのか。いずれにせよ、セーフガード制度の

制度趣旨の理解としての限界性は明らかであった。

5. 小結

厚生経済学の立場からは大きく2つの異なる議論が提唱されてきた。すなわち、輸入急増とともに生じる国内産業の調整費用の問題に着目し、その緩和を通じた経済効率性の増大という観点からセーフガード制度の制度趣旨を説明する議論、及び「共同体のいかなる重大な部門におけるいかなる実質所得の重大な減少も回避されなければならない」とする分配上の価値の観点から、セーフガード制度の制度趣旨を説明する議論である。両議論ともにそれぞれ経済効率性の増大及び分配上の価値という明確な規範的正当性の根拠を提示するもので、国際自由貿易秩序における公正な貿易に対する輸入制限制度の存在という一見したパラドックスに対して、説得的な解答の可能性を示唆する議論であったといえる。しかし、社会的事実への適合性という観点からはともにGATT19条の実際の規定構造との整合性を著しく欠いた議論であり、その点これら議論の意義は、GATT19条の改正を前提とした規範的モデルの提示にあったと結論される。

政治経済学及び実証経済学の立場からは、GATT締約国の対外通商政策決定過程に着目したセーフガード制度の制度理解が提示されてきた。すなわち、セーフガード制度を政府の自由化政策に対する政治的支持の獲得のために導入された保護主義圧力との妥協の所産として説明する議論、及び同制度を貿易協定締結に携わる行政官相互の個人的な政治的利得の最大化の帰結として説明する議論である。これら議論は国内利益集団の政治的影響力の観点を内部化するという点で、GATT締約国の現実の対外通商政策決定過程に忠実な議論であったといえる。特に後者の議論はコントラクトリアンの仮定の導入によって、国家間の契約的合意にもとづく国際制度としての観点からGATT19条の規定構造を論理整合的に説明した。しかし、保護主義圧力との妥協あるいは貿易交渉官相互の個人的な政治的利得の増大が、セーフガード制度の存在意義を肯定する規範的正当性の提供に帰結するわけでは当然ない。経済効率性の観点

に依拠したその試みも、上記の厚生経済学に依拠した議論と同様に社会的事実への適合性を欠くものであったか、あるいは実証論と規範論の峻別を前提としたセーフガード制度の「法的」理解の放棄でしかなかった。

第2章 WTO体制下の新たなセーフガード制度の制度趣旨

前章においてみた通り、セーフガード制度の制度趣旨に関する従来の諸学説は、GATT19条規定との整合性の欠如という意味でその社会的事実への適合性を欠くものであったか、あるいは国際自由貿易秩序における公正な貿易に対する輸入制限制度の存在を肯定する規範的正当性を欠くものであった。WTO紛争解決手続におけるセーフガード制度の解釈実行の評価をめぐる近年の見解の対立状況も、その評価基準として引証される同制度の制度趣旨に関する以上の学説状況の反映であるにほかならない。ただし、セーフガード制度の制度趣旨に関するこれら従来の諸学説は、社会的事実への適合性を標榜する議論にせよ、あるいはその欠如を批判される議論にせよ、その適合性いかなの判断基準をGATT19条の規定構造及び成立背景との関係に委ねてきた。その意味で、それら諸学説を引証基準としたWTO体制下の新たなセーフガード制度の解釈実行の評価をめぐる諸見解及びその対立状況も、GATT19条からセーフガード協定の成立へと至るセーフガード制度の制度趣旨の歴史的な不変性を前提としている。しかし、戦後まもなく成立したGATT19条セーフガード制度とWTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度は、その成立背景及び規定構造を大きく異にしている。また、WTO体制への移行にともない、国際自由貿易秩序全体の性格が自由貿易を共通の利益とする多国間協力の枠組みへと変容したと考えられたことは、自由化義務からの逸脱を許容する例外規定としてのセーフガード制度についても、なんらかの実体的な正当性の観点にもとづく説得的な制度理解の可能性を示唆していた。したがって、WTO紛争解決手続における解釈実行の評価基準たるべき新たなセーフガー

ド制度の制度趣旨は、WTO 協定とともに成立した新たなセーフガード制度の規定構造及び成立背景との関係において改めて問い直される必要がある。本章では、東京ラウンドにはじまりウルグアイ・ラウンドにおいて妥結された GATT19 条セーフガード制度の改正交渉の経緯について振り返った後、それら交渉の結果成立したセーフガード協定の規定構造の分析をとおして、WTO 協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度の制度趣旨について考察する。

1. GATT19 条セーフガード制度の改正交渉

GATT19 条セーフガード制度は、「重大な損害」をはじめとするセーフガード措置発動の実体的要件等についてなんら具体的な基準あるいは決定方法を明らかにしたものではなく、米国毛皮フェルト帽子事件等の GATT 紛争解決手続における解釈実行の例をみても⁴⁹、締約国にとってその発動は決して困難なものではなかった。しかし、GATT 成立からしばらくの間、同措置の発動数は比較的少数に限られていた⁵⁰。締約国の通商政策が国内輸入競争産業の政治的圧力によって厳格に規定され、それら産業に重大な損害を生じるような大幅な貿易自由化はそもそも実現されていなかったからである⁵¹。他方、西欧諸国における戦後の壊滅的経済状況からの復興⁵²、及びケネディ政権のもと国際的な指導力の復権を目指したアメリカの通商政策上の変更によって⁵³、貿易自由化理念に国際的な高揚がみられた 1960 年代前半においては、貿易譲許の安定性を実現するとの観点から、上記のような極めて緩慢な GATT19 条の規定構造について再検討の必要性が提案されていた⁵⁴。

しかし、東京ラウンドにおいて開始された GATT19 条セーフガード制度の改正へ向けた試みは、1960 年代後半から 1970 年代にかけて顕在化した輸出自主規制等の GATT 枠外措置の蔓延状況という、国際自由貿易体制を取り巻く新たな問題状況を起点としていた。すなわち、1960 年代後半から 1970 年代をとおして、安価な賃金体系及び高度な労働生産性を背景とした日本や新興工業国（NICs）からの工業品輸出が増大した一

方、アメリカや EU をはじめとする先進工業諸国においては、世界的な経済不況を背景とした過剰設備の問題が顕在化していた⁵⁵。そのため、これら先進工業諸国において産業の調整問題がかつてないほど重大化し、輸入制限措置の無差別適用を条件とし、また措置の被発動国に等価値の譲許その他の義務の適用停止を許容する GATT19 条セーフガード制度に代わって、輸出自主規制等の新たな 2 国間貿易制限措置が広く用いられるに至った⁵⁶。GATT においては数量制限が一般的に禁止されたが⁵⁷、GATT 義務はそもそも私人に適用されるものではなく、それゆえ輸出国の輸出産業による輸出数量制限は必ずしも当該義務の違反であったわけではなかった⁵⁸。しかし、このような無差別性の原則に反する恣意的な貿易制限措置の蔓延状況については、GATT 自由貿易体制全体のクレディビリティにもたらす影響が懸念され、セーフガード制度の国際的規律を強化するセーフガード・コードの策定が、東京ラウンドの主要目的の 1 つとして位置づけられるに至った⁵⁹。

以上のような GATT19 条セーフガード制度の改正の要請へと至った政治経済的背景の帰結として、その交渉過程は同措置のより柔軟な発動を要請した一部の輸入国側の立場と、同措置発動の条件の明確化及び厳格化を要請したその他の締約国の立場との対立構造によって特徴づけられた⁶⁰。すなわち、EC をはじめとする一部の先進諸国は、2 国間貿易制限措置としてその援用が政治的に極めて容易であった GATT 枠外措置を規制するにあたって、新たなセーフガード制度の策定においても、同様の政治的要請に対応しうる相応の条件緩和が必要であることを主張した。他方、発展途上国をはじめとするその他の GATT 締約国は、自由貿易を目的とした国際自由貿易秩序全体の趣旨の観点から、セーフガード措置発動の根拠及び態様の明確化、厳格化を主張した。GATT19 条改正交渉の対象は、措置発動の実体的要件の問題から実施の監視及び紛争解決の問題に至るまで極めて包括的なものとなったが⁶¹、とりわけ上記のような相反する 2 つの要請の対立構造の焦点として同改正交渉の主要な争点となったのが、セーフガード措置の適用における選択的適用の可否に関

する問題であった。すなわち、EC等一部の先進諸国が、セーフガード措置発動の対象を特定の国家に限定する選択的適用の導入を強く主張したのに対して、発展途上国をはじめとするその他の多くの締約国は、同措置発動において無差別適用の原則が維持されるべきことを主張した。東京ラウンドにおけるセーフガード・コード策定の試みは、結局以上の対立を背景として果たされずに終わった⁶²。続くウルグアイ・ラウンドにおいても、GATT19条セーフガード制度の改正交渉は上記の選択的適用の可否の問題をめぐる難航したが、あしかけ8年間にも及ぶ息詰まる交渉の末、また農業等のその他の交渉分野をも含めた政治的な妥協の結果、極めて緩慢であったGATT19条の規定構造に大幅な規律の強化及び明確化を実現するセーフガード協定が成立するに至った⁶³。

2. セーフガード協定の規定構造

セーフガード協定における規律の変更及び導入は極めて広範に及んだが、とりわけ新たなセーフガード制度を特徴づけるものとしてその重要性が指摘されてきたのが、(a) GATT 枠外措置の禁止、(b) セーフガード措置発動の実体的要件の明確化及び厳格化、(c) セーフガード措置発動の手続的要件の明確化及び厳格化、(d) 無差別適用の義務の維持とクォータ・モジュレーションの導入、そして(e) セーフガード措置の被発動国による等価値の譲許その他義務の適用停止の権限の留保、の諸変更である。本節においてはこれら変更の内容及び意義の分析を通じて、WTO協定とともに発効した新たなセーフガード制度の制度趣旨について考察する。

(a) GATT 枠外措置の違法化

セーフガード制度の改正の試みはGATT 枠外措置の蔓延状況に対する締約国の憂慮を起点としたものであったが、GATT 枠外措置の問題は結局、セーフガード協定における同措置の違法化という形をもって収束した。すなわち、セーフガード協定11条1項(b)において、「加盟国は、輸出自主規制、市場の秩序を維持するための取決めその他輸出または輸入の面における同様の措置を

とろうとし、とりまたは維持してはならない」ことが規定された。

ただし、とりわけ輸出国の立場における同措置の一定の機能的な合理性から、輸出自主規制等のGATT 枠外措置の蔓延状況の打開を目的としたセーフガード制度の改正の必要性について、疑念を呈する有力な見解が存在したことは注意を要する⁶⁴。すなわち、GATT19条セーフガード制度にもとづく輸入制限措置の発動が、輸出国及びその輸出産業の厚生に対して極めて不利益なものであった一方、輸出自主規制等のGATT 枠外措置は貿易制限にともない生じるレントを輸出国に移転するもので、それゆえ当該措置の発動によって輸出国及びその輸出産業の厚生を増大させることすら可能であったからである⁶⁵。

以上のようなGATT 枠外措置の機能的な合理性に関連して想起されるべきは、セーフガード制度の制度趣旨を分配上の価値の観点から説明したDeardorffの議論である。もっとも、分配上の価値にもとづくセーフガード制度の制度趣旨の理解が、GATT19条の規定構造に非整合的なものであったことについては既に指摘した通りであったが、Deardorffは「セーフガード・コードにおいては、域外において割当てられる数量制限が望ましい救済として取り入れられるべき⁶⁶」ことを主張した上で、GATT 枠外措置に関連して以下の通り論じていた。

このような提案（上記の「セーフガード・コードにおいては、域外において割当てられる数量制限が望ましい救済として取り入れられるべき」との提案）が、すでに多くの工業国によって実行されている措置の正式化に極めて近似していることは偶然ではない。輸出自主規制及び同種の協定の交渉は、多かれ少なかれ本稿において提案された政策に帰される利益と同様の利益の保護を意図したものと考えられる。ただし、それら交渉がGATTの許可なしになされたために、GATTの制度的クレディビリティを損なう結果となったのである。しかし、本稿における分析は、そのような政策採用の動機に一定の妥当性が存在することを示すものであった。ゆえに、GATTの改正にあたってそのような動機を無視することは無謀といえる。なぜなら、新たな協定がいかなるものになろうとも、それが軽んじられる結果となろうことはほぼ間違いないからである。

したがって、本稿において提案された政策と同様の政策が、これまで至極もっともな理由からGATTを蔑ろにしてきた国々によって合意かつ利用される必要がある⁶⁷。

輸出自主規制等のGATT枠外措置の発動を要請する輸入国の政策的動因がいかなるものであったにせよ、少なくともその一部の措置が、輸出国及びその輸出産業の利益を損なうことなく分配上の目標の実現を可能とする貿易制限の形態を有していたことは確かであろう。ひるがえって、東京ラウンド及びウルグアイ・ラウンドにおける交渉を経て成立したセーフガード協定は、貿易制限の形態としてGATT19条のそれを踏襲し⁶⁸、かつ輸出自主規制等のGATT枠外措置を明示的に違法化するものとなったが、このことは新たなセーフガード制度の制度趣旨の把握にあたって極めて示唆的であったといえる。この点、GATT枠外措置の違法化の一因が、その極めて経済非効率的な性質に対する輸入国側からの不満にあったことは特に注目に値する。

(b) 実体的要件の明確化及び厳格化

セーフガード協定におけるGATT19条規定の最も顕著な変更のひとつが、セーフガード措置発動の実体的要件の明確化及び厳格化である。GATT19条においてはセーフガード措置発動の条件として、輸入増加が国内生産者に重大な損害を与えるものであることが一般的に規定されたが、重大な損害や輸入増加及び両者の因果関係について具体的基準や決定方法は明かでなかった。他方、セーフガード協定においてはこれら諸要件について、精緻かつ厳格な基準及び決定方法があわせて導入されるに至った。例えば、「重大な損害」とは「国内産業の状態の著しい全般的な悪化」を意味するものと規定され⁶⁹、またその決定にあたっては、「当該国内産業の状態に関係を有するすべての要因であって客観的かつ数値化されたもの、特に関係製品の輸入の増加率及び増加量、増加した輸入製品の国内市場占拠率並びに販売、生産、生産性、操業度、損益及び雇用についての水準の変化を評価する」ことが明記された⁷⁰。また、輸

入増加と重大な損害の因果関係の立証に関しては、「輸入の増加以外の要因が同時に国内産業に損害を与えている場合には、その要因による損害の責めを輸入の増加に帰してはならない」ことが義務づけられた⁷¹。

以上のようなセーフガード措置発動の実体的要件の明確化及び厳格化の意義の理解にあたって極めて示唆的であったのが、セーフガード制度の制度趣旨として、同制度が締約国の対外通商政策決定過程において果たす政治的機能に着目した学説からの評価である⁷²。例えば、川瀬教授はセーフガード制度を公共選択論及びコントラクタリアン観点から説明したSykesの議論を踏襲し、その制度趣旨を「国内通商政策における政府及び輸入競争産業の政治的利得を変動させる機能⁷³」と性格づけた。そして、セーフガード協定における措置発動の実体的要件をはじめとする諸要件の明確化及び客観化を評して、以下の通り結論していた⁷⁴。

本来のガット19条は要件を解釈の余地のある不確定概念により想定し、しかも米フェルト帽（米国毛皮フェルト帽子事件）作業部会報告のように発動当局の判断を最大限尊重しつつ運用される一方、輸出国の自立的な対抗措置によって輸出入国の政治的利得のバランスを維持していた。この比較においては、このような本来のガット19条のほうが政治的機能の観点から理想とされるセーフガードにより近く、その意味においてWTOの設立に伴い、セーフガードは制度それ自体として政治的機能を低下させたと評価できる⁷⁵。

輸出産業及び輸入競争産業の対外通商政策決定過程における政治的影響力と、セーフガード措置発動の実体的要件である輸入増加や重大な損害の形態や程度とは必ずしも直接的に関係しない。貿易交渉官や政府の自由化政策に対する政治的な支持の増大のためには、むしろそれら産業の現実の政治的影響力を勘案した機動的なセーフガード措置の発動が要請されるが、セーフガード協定における実体的要件の明確化及び厳格化は、同制度の政治的機能の観点にもとづく上記の要請に整合しない。ただし、新たなセーフガード制度の制度趣旨が、新たに成立したセーフガード協定の規定構

造との関係において改めて問い直されるべきものであった以上、それら発展はセーフガード制度の制度趣旨としての「政治的機能の低下」ではなく、むしろ新たなセーフガード制度の制度趣旨が政治的機能になかったことの証左として理解される必要があろう。

セーフガード措置発動の実体的要件の明確化は、むしろ輸入増加や重大な損害等について客観的な基準を設定し、それを満たす場合において特別な政策的対応の正当性を承認する経済合理的な目的の観点により整合的な発展であったと考えられる。セーフガード協定におけるこれら諸要件の厳格化も、調整費用の緩和をとおした経済効率性の増大の観点からのセーフガード措置発動の正当化が、そもそも極めて例外的な状況に限られるものであったことに鑑みれば⁷⁶、なんら不合理な発展ではなかった。

(c) 手続的要件の明確化及び厳格化と構造調整概念の導入

セーフガード協定におけるもうひとつの顕著な発展が、セーフガード措置発動の態様について規定する手続的要件の明確化及び厳格化である。例えば、GATT19条においては、セーフガード措置の発動が「損害を防止または救済するために必要な限度及び期間において」なされるべきことが一般的に規定されたが⁷⁷、現実には国内輸入競争産業の政治的圧力を反映した恒久的な保護の必要性から、適用される措置の水準及び措置適用の期間に関する上記の要件は形骸化していた。これに対してセーフガード協定においては、数量制限が輸入量を最近の期間における水準よりも減ずるものでないこと⁷⁸、措置適用が原則4年、延長が必要とされる場合においても総計8年に限定されること⁷⁹、そして適用の期間が1年を超える場合においては、その措置の水準が漸減的に緩和されるべきこと等が義務づけられた⁸⁰。

セーフガード措置発動の手続的要件に関するこれら規定の明確化及び厳格化は、セーフガード協定において導入された構造調整の概念と密接に関連する。セーフガード措置の水準については「調整を容易にするために必要な限度」であること⁸¹、

適用の期間については「調整を容易にするために必要な期間」で、その延長も「産業が調整を行っているという証拠があること」を条件とすること⁸²、そして適用の漸減性については「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緩和」すべきことがそれぞれ規定されるに至った⁸³。すなわち、セーフガード措置の適用の態様を定めるこれら諸要件の明確化及び厳格化を通じて、同措置が国内輸入競争産業の現状維持的な保護ではなく、その構造調整を前提とすべきことが明確に企図されている。この点、セーフガード協定の趣旨の一般的な声明であるその前文においても、「構造調整が重要であること及び国際市場における競争を制限するのではなく促進することが必要である」ことが明記されたことは重要である⁸⁴。

ただし、セーフガード措置が国内輸入競争産業の構造調整を前提とするという要請の存在によって、同制度の制度趣旨が直ちに明らかになるわけでは当然ない⁸⁵。この点、アメリカにおいて1962年通商拡大法以来導入された貿易調整援助制度の制度趣旨についても、経済効率性向上機能、政治的機能、及び分配機能というセーフガード制度と同様の見解の対立がみられることから明らかである⁸⁶。セーフガード措置が産業の構造調整を前提とするという要請の存在が、調整費用の緩和をとおした経済効率性の増大という観点からのセーフガード制度の制度理解に整合的であることはいうまでもない。しかし、国内輸入競争産業に対する救済の付与がたとえその構造調整を前提とするものであるとしても、貿易交渉官や政府の自由化政策に対する政治的な支持の増大、あるいは国内輸入競争産業に対する所得再分配政策としてのセーフガード制度の機能が否定されるわけでは必ずしもない。国内輸入競争産業にとっては少なくとも調整のための一定の猶予期間が与えられる方が、それがまったく与えられない場合よりも有利であるに違いないからである。

しかし、セーフガード措置発動の実体的要件の明確化及び厳格化と同様に、発動される措置の水準及び措置適用の期間や態様に関する規定の明確化及び厳格化は、輸出産業と輸入競争産業の現実

の政治的影響力を勘案した機動的なセーフガード措置発動の要請と一般的に相容れない。また、セーフガード措置の発動がその措置の発動国における分配上の目的に資するものであるとしても、対象産品の輸出国及びその輸出産業の厚生が大きく損なわれる以上、そのような分配政策の国際制度としての規範的意義は肯定し難い。このことはまさに GATT19 条セーフガード制度を所得再分配の観点から理解した Deardorff の議論が、「今後交渉されるセーフガード・コードにおいては、域外において割当てられる数量制限が望ましい救済として取り入れられるべき」とする立法論に推移したことの要因であったと考えられたが、セーフガード協定が適用可能な措置として基本的に GATT19 条のそれを踏襲し、かつ輸出自主規制等の GATT 枠外措置を明示的に違法化するものとなったことは既に述べた通りである。

結局、セーフガード措置の手続的要件の明確化及び厳格化、そしてそれら発展を通じて実現されるべき構造調整の必要性や重大性に関する言及についても、国内輸入競争産業の調整費用の緩和をととした経済効率性の増大という観点から理解するのが妥当であろう。すなわち、明確化及び厳格化された実体的要件によって、セーフガード措置発動による経済効率性の増大の可能性及び正当性が選別される一方、発動される措置の水準及び措置適用の期間や態様に関する規定の明確化及び厳格化を通じて、輸入制限措置の発動によって生じるコストの最小化が図られたと理解できる。

(d) 無差別適用の義務の維持とクォータ・モジュレーションの導入

セーフガード制度の改正の議論における最も大きな争点で、同措置の選択的適用の可否に関する問題であった。GATT19 条においてはセーフガード措置も、GATT1 条に定められる最恵国待遇に適合する形で発動されることが要求されると一般的に理解された⁸⁷。しかし、EC をはじめとする一部の先進諸国は、国内輸入競争産業の損害に責任のない輸出国に対する同措置適用の政治的な非合理性を強調し、選択的適用の許容なしに枠外措置の蔓延状況の打開及びセーフガード制度の規律

強化が不可能であることを主張した。他方、発展途上国を中心としたその他の GATT 締約国は、セーフガード措置の選択的適用が、最も経済効率的な生産者を差別的に罰するという意味で国際自由貿易秩序の本旨そのものに矛盾するものであることを主張し、セーフガード措置の無差別適用を維持することを要求した。

既述の通り、東京ラウンドにおけるセーフガード・コード策定の試みは以上の対立を背景として水泡に帰し、ウルグアイ・ラウンドにおけるセーフガード協定交渉も当該論点をめぐって難航したが、他交渉分野をも含めた政治的な妥協の結果、最終的に以下のようなセーフガード措置の適用の枠組みが導入されるに至った。すなわち、供給国間における数量制限の割当てにあたっては、利害関係を有するすべての加盟国との合意による配分が可能であるが、これが事実上実行不可能である場合、過去の代表的な期間におけるこれら加盟国からの輸入の総数量あるいは総価額の割合に従い配分がなされる⁸⁸。ただし、以下の条件が満たされる場合についてはこの限りでない。(i) ある加盟国からの輸入が代表的な期間における関係産品の輸入の総増加量に対して均衡を失する比率で増加したこと、(ii) 上記枠組みから逸脱する理由が正当化されること、及び (iii) その逸脱の条件が当該産品のすべての供給者にとって公平であることがセーフガードに関する委員会に対して明確に示されること⁸⁹。

セーフガード措置発動の実体的要件の充足によって無条件に許容される数量制限が、供給国の輸出実績に従って割当てられるべきことが規定された以上、セーフガード措置発動の態様として無差別適用の義務が原則として維持されたことは明らかである⁹⁰。ただし、問題は続いて挿入された上記の 3 条件を前提とした無差別適用の義務からの逸脱の許容性、すなわちクォータ・モジュレーションの導入の意義の理解である。当該規定はセーフガード措置の選択的適用の導入を主張した EC 等の先進諸国の立場の反映にほかならず、その存在をもって選択的適用の事実上の容認と解する立場も存在した⁹¹。しかし、発展途上国等のその他の締約国の強硬な反対、また多角的交渉を通じて無

差別適用の義務から逸脱することの正当性が厳しく追求されたことから⁹²、その規定構造がEC等の同制度の導入を主張した国々のそもそもの意図とは極めてかけ離れた内容となったことは注意を要する⁹³。この点、「ヨーロッパの法律家の観点」から論じられたFloryによるセーフガード協定の寸評において、当該規定が協定の成立によって実現された「改善点」としてではなく、むしろその「不備」として分類されていたことは象徴的である⁹⁴。すなわち、セーフガード協定5条2項(b)に挿入された諸条件、またそれら諸条件における「均衡を失する比率」、「正当化」、及び「公平」といった不確定概念の存在から、これらセーフガード措置の差別的適用のメカニズムも単に実施不可能であるか、法的紛争を惹起するにすぎないものと考えられたからである⁹⁵。

セーフガード措置の選択的適用の可否に関する問題は、政治的な必要性に依拠した制度構築を主張する立場と、経済的な合理性に依拠した制度構築を主張する立場との対立の象徴的な意義を有していたと考えられる。この点、それら双方の立場の政治的な妥協の所産であったクォータ・モジュレーションの導入の意義が極めて限定的なものであったと考えられたことは、同制度の制度趣旨の理解にあたって示唆的である。とりわけ、WTO体制への移行にともない、自由貿易の実現を目的とした多国間協力の枠組みとしての性格を帯びるに至った国際自由貿易秩序全体の性格変容に鑑みるに、クォータ・モジュレーション適用の条件とされる無差別適用の義務から逸脱する理由の「正当化」が、いかに可能であるかは極めて疑わしい。

(e) セーフガード措置の被発動国による等価値の譲許その他の義務の適用停止の権限の留保

GATT19条にはセーフガード措置の被発動国に等価値の譲許その他の義務の適用停止を許容する重要規定が存在したが、セーフガード制度の制度趣旨に関する諸学説にとって、当該規定はその制度趣旨との論理整合的な説明がとりわけ困難であったといえる。すなわち、等価値の譲許その他の義務の適用停止が、自国の輸出品に対するセーフガード措置の発動のみをもって許容されるもの

であった以上、そのような輸入制限措置の適用に、経済効率性や分配上の観点にもとづくいかなる実体的な正当性の根拠も見出すことは困難であった⁹⁶。この点、当該規定の意義の理解は、2国間の契約的關係の総体としてのGATT自由貿易体制全体の性格との関係においてはじめて可能であったといえる。すなわち、GATT自由貿易体制における貿易自由化の動因が自由貿易によって生じる利益そのものではなく、国内産業の政治的圧力によって規定された締約国間の利害の一致として理解されるものであった以上、一方の締約国による貿易譲許の撤回は、必然的にもう一方の締約国による貿易譲許の撤回の権利の発生を意味していた。

GATT19条セーフガード制度の改正は、自由貿易を共通の利益とする多国間協力枠組みとしての性格を帯びるに至った国際自由貿易秩序全体の性格変容を背景としたものであったと考えられたが、その結果成立したセーフガード協定において、当該規定について以下のような変更が加えられた。

「セーフガード協定8条3項」

2に規定する停止の権利は（セーフガード措置の被発動国による等価値の譲許その他の義務の適用停止の権利）、セーフガード措置が輸入の絶対量の増加の結果としてとられたものであり、かつ、当該措置がこの協定に適合する場合には、当該措置がとられている最初の3年間については行使されてはならない⁹⁷。

すなわち、セーフガード措置が輸入の絶対的増加に際して発動されたものであること⁹⁸、また当該措置がセーフガード協定に適合したものであることを条件として、セーフガード措置の被発動国による等価値の譲許その他の義務の適用停止の権限が留保されるに至った。セーフガード協定への適合性がこのような権限の留保の条件とされたことから、当該規定には同協定義務の遵守を確保する履行確保メカニズムとしての意義が付与されたと考えられる⁹⁹。もっとも、以上のような権限の留保もセーフガード措置の発動から3年間に限定され、その後は発動されたセーフガード措置の協定適合性いかににかかわらず、その措置の被発動国に等価値の譲許その他の義務の適用停止が認め

られた。しかし、このような権限の留保の時限性の問題についても、上述したセーフガード協定における手続的要件の明確化及び厳格化という発展に併せて鑑みれば、2国間の貿易譲許義務の均衡性という観点ではなく、輸入制限措置の発動によって生じるコストの最小化という実体的な要請の実現という観点から理解するのが妥当であろう。すなわち、長期間に及ぶ輸入制限措置の適用に対して等価値の譲許その他の義務の適用停止という不利益を賦課する仕組みを通じて、国内輸入競争産業の構造調整を促進するインセンティブの増大が図られたと理解できる。

セーフガード措置の被発動国に等価値の譲許その他の義務の適用停止を許容する規定は、2国間の契約的関係の総体として理解されるGATT自由貿易体制全体の性格の反映であったと考えられた。この点、新たに成立したセーフガード協定において、セーフガード措置の協定適合性を条件として上記の権限に重大な留保が付され、その規定に同協定義務の遵守を確保する履行確保メカニズムとしての意義が付与されたと考えられたことは、セーフガード協定の発効にともない、加盟国の実体的な権利規定へと変容するに至った同制度の性格変容の象徴としての意義を有していたと考えられる¹⁰⁰。

3. 小結

既述の通り、東京ラウンドにおいて開始されたGATT19条セーフガード制度の改正の試みは、1960年代後半から1970年代にかけて顕在化したGATT枠外措置の蔓延状況を起点としていた。しかし、輸出自主規制等のGATT枠外措置も、新たな国際経済環境に対応した当事国間、あるいは当事国の産業間の合意としての性格を有していたという点で、国際自由貿易秩序を各締約国の国内産業の利害関係を背景とした2国間の契約的関係の総体として理解する立場からは、必ずしも不合理な対応であったわけではなかった¹⁰¹。この点、GATT枠外措置の蔓延がGATT自由貿易体制全体のクレディビリティとの関係において問題とされたこと自体、2国間の契約的関係には還元されない、それ自体として実現されるべき共通利益の

醸成を示唆するものであったといえる。

もっとも、GATT19条セーフガード制度の改正をめぐる現実の交渉過程において、GATT枠外措置の蔓延状況に連なった政治的要請の勘案の必要性が強く主張され、同改正交渉の難航の重大な要因となったこともまた当然の帰結であった。すなわち、自由貿易の実現という国際自由貿易秩序全体の趣旨の観点から、セーフガード措置発動の根拠及び態様の明確化、厳格化を主張した発展途上国をはじめとする多くの締約国の主張に対して、EC等一部の先進諸国はGATT枠外措置の禁止にあたって、締約国の政治的必要性を勘案した相応の条件緩和が必要であることを強硬に主張した。東京ラウンドにおける改正交渉は、セーフガード措置の選択的適用の可否の問題を中心としたこれら2つの要請の対立の結果、結局不成功に終わった。

続くウルグアイ・ラウンドにおける交渉も同様の問題をめぐって難航したが、あしかけ8年間にも及ぶ交渉の末新たに成立したセーフガード協定は、セーフガード措置発動の根拠及び態様の明確化、厳格化を主張した発展途上国をはじめとする多くの締約国の立場をより強く反映したもので、その規定構造は調整費用の緩和を通じた経済効率性の増大という観点からの制度理解に最も整合的なものへと変容したと考えられた。この点、セーフガード措置の実体的要件及び手続的要件の明確化及び厳格化によって、同措置の発動が極めて例外的なケースに限定され、その態様が種々の条件によって制約づけられたのに対して、ECの強硬な主張によって導入されたクォータ・モジュレーションの意義が、同改正交渉における譲歩の結果、ほとんど実施不可能なものへと限定されたことはとりわけ示唆的であったといえる。結局、GATT19条セーフガード制度の極めて緩慢な規定構造との関係においては、社会的事実への適合性を欠いた規範論としてののみ評価可能であった上記のセーフガード制度の制度理解が、セーフガード協定の発効にともない、実際の規定構造との整合性という意味においても支持されるべき制度理解へと変容したと考えられた。

GATT枠外措置の蔓延状況、及びGATT19条

セーフガード制度の改正交渉の難航をもたらした EC 等の一部の先進諸国の政治的要請にもかかわらず、セーフガード協定においてなぜこのような極めて「自由主義的」な輸入制限制度の構築が可能となったのか。セーフガード協定の成立へと至った政治経済的動因の解明自体は本稿の射程を超えるが、1点極めて示唆的であったと考えられるのが、改正交渉の過程を通じた自己の主張の正当化の要請、及びそれとともなう EC 等一部の先進諸国の政治的要請に依拠した制度構築を主張する立場の後退という現象である。すなわち、セーフガード措置の選択的適用の可否に関する交渉においてとりわけ顕著であった通り、自由貿易を目的とした国際自由貿易秩序全体の趣旨との整合性という極めて明白な正当性に依拠した多くの締約国の主張に対して、そのような制度構築からの逸脱を求める一部の先進諸国の主張の正当性が厳格に問われ、その交渉における立場が弱体化したという過程である¹⁰²。GATT19条セーフガード制度が戦間期のアメリカの2国間通商協定上の規定をほぼそのまま移入する形で成立したものであったことに鑑みれば¹⁰³、それら両セーフガード制度の成立過程における政治経済的動因の対称性は明らかである。

既述の通り、GATT体制からWTO体制への移行にともない、国際自由貿易秩序が締約国の国内産業の利害関係を背景とした2国間の契約的關係の総体としての性格から、自由貿易そのものの実現を目的とした多国間協力枠組みとしての性格を帯びるに至ったことが指摘される。この点、多数国間交渉における主張の正当性をめぐる議論を通じて、セーフガード制度が調整費用の緩和をととした経済効率性の増大という観点から理解されるべき、加盟国の実体的な権利規定へと変容したと考えられたことは、上記の国際自由貿易秩序全体の性格変容とまさに軌を一にしたものであったといえる。

第3章 WTO セーフガード制度の解釈実行の分析と評価

WTO 紛争解決手続におけるセーフガード制度

の解釈実行をめぐる学説状況は、その評価の引証基準たるべき同制度の説得的な制度理解の不在によって、深刻な対立状況に陥っていたと考えられる。前章における検討の結果、WTO 協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度は、調整費用の緩和をととした経済効率性の増大という観点から理解されるべき、加盟国の実体的な権利規定へと変容したと考えられたが、WTO 紛争解決手続における解釈実行は、以上の制度理解にもとづきいかに評価が可能であろうか。セーフガード制度に関する紛争については既に8件のパネル報告及び6件の上級委員会報告が提出されたが¹⁰⁴、とりわけ重要な争点としてそれら解釈実行の中心を構成してきたのが、セーフガード措置発動の実体的要件としてセーフガード協定2条及び4条に規定される、重大な損害、輸入増加、及び両者の因果関係の解釈問題である。また、後述の通り韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件の両上級委員会報告において、セーフガード協定2条及び4条のみならず、GATT19条1項(a)の規定もセーフガード措置発動の条件として依然有効であることが判断されたことから¹⁰⁵、GATT19条1項(a)の規定においてのみ存在する「予見されなかった発展」の文言の意義をめぐって多くの判断がなされてきた。本章では、これらセーフガード措置発動の条件に関する解釈問題の検討をととして、WTO 紛争解決手続におけるセーフガード制度の解釈実行の分析と評価を行う¹⁰⁶。

1. セーフガード協定2条及び4条の諸実体的要件に関する解釈とその評価

セーフガード措置発動の実体的要件について定めるセーフガード協定2条の規定は、同様にセーフガード措置発動の実体的要件を定めた GATT19条1項(a)の規定を基本的に踏襲したのものとなったが¹⁰⁷、続くセーフガード協定4条において、それら実体的要件の定義及び決定基準が詳細に規定されるに至った。WTO 紛争解決手続の解釈実行において、これらセーフガード協定2条及び4条の規定の解釈問題は重大な損害、輸入増加、及び両者の因果関係という3つの構成要件に分類され、それぞれ判断がなされてきた。以下、

それら3要件について紛争解決手続の解釈実行を検討し、その意義について考察する¹⁰⁸。

(1) 重大な損害

重大な損害の要件に関する解釈問題は、これまで主にその決定に関する調査手続き、すなわち以下に示すセーフガード協定4条2項(a)の規定の解釈問題と、当該調査手続きに関する審査基準の問題を中心に展開してきた¹⁰⁹。

「セーフガード協定4条2項(a)」

輸入の増加が国内産業に重大な損害を与えているかいないか又は与えるおそれがあるかないかをこの協定に基づいて決定するための調査においては、権限のある当局は、当該国内産業の状態に関係を有するすべての要因であって客観的なかつ数値化されたもの、特に関係製品の輸入の増加率及び増加量(絶対量におけるものであるか相対量におけるものであるかを問わない。)、増加した輸入製品の国内市場占拠率並びに販売、生産、生産性、操業度、損益及び雇用についての水準の変化を評価する。

まず、アルゼンチン履物事件上級委員会報告において、重大な損害の決定に際していかなる要因が評価されるべきかという問題に関して、「セーフガード協定の文言及び過去の実行に従い、4条2項(a)に列挙されるすべての要因の評価が要求されるものと考えられる¹¹⁰」とした同パネル手続の解釈が支持された¹¹¹。さらに、アメリカ小麦グルテン事件上級委員会報告においては、利害関係国が関係を有する要因として明確に提起した要因に限らず¹¹²、セーフガード協定4条2項(a)に列挙された諸要因の他、関係を有すると認められるその他すべての要因についてその関係性が十分に評価されるべきことが判断された¹¹³。

他方、重大な損害の決定においては、上記の「形式的側面」に加えて関係を有する諸要因の国内産業への影響に関する実質的な評価の実施が義務づけられ¹¹⁴、紛争解決手続におけるその遵守の検討にあたっては、措置発動国の調査当局による説明がデータの性質、特にその複雑性を十分考慮し、またデータに関するその他のもっともらしい解釈に十分対応したものであったか否かに関する

吟味が必要であることが判断された¹¹⁵。実際、以上の審査基準にもとづく重大な損害の決定の義務の「実質的側面」に関する検討の結果、データの取扱いの不適切性(データの採否の恣意性、データの採用期間の不適切性、データの推移の検討の不在等)やデータの解釈に関する説明の不十分性等を理由として、多くのセーフガード措置の協定適合性が否定されてきた¹¹⁶。

この他、「重大な損害」の意義の問題については、アルゼンチン履物事件上級委員会報告において、セーフガード協定4条1項(a)に規定された「国内産業の状態の著しい全般的な悪化」という文言が強調され¹¹⁷、そのような定義がいかなる重大な損害の決定の検討においても考慮されるべきことが言及された¹¹⁸。さらに、アメリカラム肉事件上級委員会報告においては、その文言及び公正な貿易に対する輸入制限制度という例外的な性格から、セーフガード制度における「重大な損害」がアンチダンピング協定及びSCM協定における「実質的な損害」より「はるかに高度な水準」であることが判断され¹¹⁹、また重大な損害あるいはそのおそれの決定において、そのような基準の厳格性が常に考慮されるべきことが重ねて強調された¹²⁰。同様に「重大な損害のおそれ」の定義についても、「明らかに」、「差し迫った」、「『事実』」に基づくものでなければならず、単に申立て、推測または『可能性の希薄なもの』に基づくものであってはならない」といったセーフガード協定4条1項(b)の文言から、「国内産業がまさに重大な損害を被る間際であること」が証明されるべきことが解釈された¹²¹。

以上、重大な損害の要件に関するWTO紛争解決手続の解釈実行は、重大な損害の決定に際して措置発動国の調査当局に極めて客観的かつ正確な調査手続きを要請し、また重大な損害の存在の証明に関して厳格な立証基準を課するものであったと要約される。すなわち、関係を有するすべての要因が評価されるべきこと、またそれら要因のデータの取扱い及び解釈が適切であり、その解釈がその他のもっともらしい解釈に比べてより説得的であること等を要求する審査基準の設定によって、措置発動国の調査手続きにおける恣意性及び不正

確性の介在の余地が排除される。そして、そのような調査手続きにもとづいてなされる決定において、「常に考慮されるべき」重大な損害の基準が極めて高度であることが判断されたことから、その立証基準の厳格性が確保される。

前章において検討した通り、WTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度は、調整費用の緩和をととした経済効率性の増大という観点から理解されるべき、加盟国の実体的な権利規定へと変容したと考えられた。この点、紛争解決手続における以上の解釈実行は、セーフガード制度の制度趣旨の観点からはまさに肯定されるべきものであったと結論される。上記のような経済合理的な目的の実現において、国内輸入競争産業の経済状態に関する客観的かつ正確な判断が前提となることはいうまでもなく、輸入制限措置の適用による調整費用の緩和を通じた経済効率性の増大の実現性が、国内輸入競争産業の経済状態に「著しい全般的な悪化」がみられるような、極めて例外的な場合に限られるものであったことは既に述べた通りである¹²²。

(2) 輸入増加

GATT19条1項(a)においては、輸入増加が国内生産者に重大な損害を与えるものであることが一般的に規定されたのみであったが、セーフガード協定2条1項において、輸入増加が数量の絶対的増加のみならず相対的増加をも意味することが明示化され、また同4条2項(a)において、当該要件の決定に際して輸入の増加率及び増加量が評価されるべきことが義務づけられた¹²³。しかし、それらデータが具体的にいかに評価されるべきかについては規定がおかれず、協定2条1項及び4条2項(a)の解釈問題が争点となった。

同論点に関する基本的な解釈枠組みが提示されたのが、アルゼンチン履物事件においてであった。すなわち、同上級委員会報告において、単純な2時点間の輸入量の比較ではなく同期間の趨勢分析を要求したパネル手続の判断が支持された一方¹²⁴、「増加した数量で……輸入されている」とする協定2条1項の時制に着目して、そのような趨勢分析が最近の輸入について検討されるべきことが判

断された¹²⁵。さらに、輸入増加の要件が単なる輸入の増大ではなく、「国内産業に重大な損害を与えまたは与えるおそれがあるような増加した数量」であることを義務づける協定2条1項の規定の検討から、結局当該要件に関する判断にあたって、以下のような解釈基準が用いられるべきことが結論された。

セーフガード協定2条1項及びGATT19条1項(a)におけるこの文言（「増加した数量」）は、輸入の増加がその量においても、またその質においても、「重大な損害あるいはそのおそれ」を惹起するほど、最近で、突然で、急激で、かつ重大であることを要求するものと考えられる¹²⁶。

以後の紛争解決手続においても上記のアルゼンチン履物事件上級委員会の解釈が引用され、その多くの紛争案件において当該要件の充足性が否定されてきた¹²⁷。もっとも、直近のアメリカ鉄鋼事件上級委員会報告において確認された通り、「増加した数量で……輸入されている」とする協定2条1項の規定も、その決定の時点において輸入が増大していることを要求するものとは解釈されず¹²⁸、また上記の「最近で、突然で、急激で、重大であること」との基準についても、抽象的な意味において、また絶対的な意味において充足されるべき基準であるとは解釈されない¹²⁹。同要件の実際の解釈手続きにおいては、個々の紛争案件における全体的な輸入増加傾向の指標としてこれら基準が相互補完的に引用され、最終的な協定非適合性の判断は、調査当局による「理由を付した十分な説明」の有無いかん委ねられてきたと考えるのが妥当であろう。

上記の通り、WTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度の制度趣旨は、国内輸入競争産業の調整費用の緩和をととした経済効率性の増大という観点から理解された。すなわち、経済条件の劇的な悪化の一時的な緩和によって、国内輸入競争産業の構造調整にともなう調整費用の抑制が企図されている。この点、セーフガード措置発動の前提条件として、輸入増加が「最近で、突然で、急激で、かつ重大であること」、すなわ

ち国内輸入競争産業をとりまく経済条件が劇的に悪化していることを要求する紛争解決手続の解釈は、上記のセーフガード制度の制度趣旨の観点からはまさに肯定されるべき解釈であったと評価される。

しかし、国内輸入競争産業が重大な調整の必要を生ずるような重大な損害を既に被っているとき、たとえそのような状況に至る過程において、輸入増加が「最近で、突然で、急激で、かつ重大であること」との基準を満たすものでなかったとしても、なんらかの政策的介入による調整費用の緩和の意義はもはや否定されえない。このような場合において当該基準は、むしろセーフガード制度に潜在するモラル・ハザードの抑止、すなわちセーフガード制度の存在によって輸入国により適切な調整政策を講じるインセンティブが失われることを抑止する機能を果たすと考えられる¹³⁰。既述の通り、たとえ輸入制限措置の発動によって国内輸入競争産業の調整費用が緩和され、経済効率性の増大が実現されるとしても、そのような政策的対応は、雇用補助金や生産補助金といった直接的な調整支援政策が実行不可能な場合におけるセカンド・ベストの代替策であるに過ぎない。また、なによりセーフガード措置の発動は、その措置の被発動国の社会的厚生 の低下をもたらすものであるという点において、自国の産業の調整費用を他国へと転化する近隣窮乏化的な調整政策であるにほかならない。したがって、かりに国内輸入競争産業の経済状態が、セーフガード措置の発動による経済効率性の増大の可能性を支持するものであるとしても、当該産業の経済条件の悪化がそもそも急迫性を欠くものであった場合、より適切な国内的調整政策の適用が可能であったことが推定され、その措置の被発動国の社会的厚生 の低下をもたらすセーフガード措置の発動は許容されない。

ただし、以上の考察を前提とすると、国内輸入競争産業の経済状態が「重大な損害」にあるときと「重大な損害のおそれ」にあるとき、ひいてはそれぞれ固有の程度及び形態を有する個々の国内輸入競争産業の経済状態について、輸入増加に関する画一的な基準を適用することは必ずしも合理的でない。例えば、「重大な損害」が既に発生し

ている場合とそうでない場合とにおいて、輸入増加の最近性の要求基準は異なるものであってしかるべきである。そもそも「国内産業に重大な損害を与えまたは与えるおそれがあるような増加した数量」であるか否かの問題は、「重大な損害」と「増加した数量」との間の「関係性」の解釈の問題にほかならない。輸入増加の要件がセーフガード措置発動のための1構成要件として取扱われるべきであるとしても、それは「重大な損害」との関係性の検討を前提とした、具体的また相対的な性格の要件として理解するのが妥当であろう。この点、WTO紛争解決手続の解釈実行において、輸入増加が「最近で、突然で、急激で、かつ重大であること」を要求する解釈基準も、抽象的な意味において、また絶対的な意味において充足されるべき基準であるとは解釈されず、その判断が最終的には措置発動国の調査当局による「理由を付した十分な説明」の有無いかんによつて委ねられてきたことは、当該要件に関する以上のような性格理解と整合的であったといえる。

(3) 因果関係

セーフガード協定4条2項(b)において、「関係製品の輸入の増加と重大な損害またはそのおそれとの間に因果関係が存在することを客観的な証拠に基づいて立証」すべきことが明示化され、また「輸入の増加以外の要因が同時に国内産業に損害を与えている場合には、その要因による損害の責めを輸入の増加に帰してはならない」こと、すなわち不帰責規則(non-attribution rule)が導入された¹³¹。

当該要件についてその立証の手順がはじめて明確に提示されたのが、アメリカ小麦グルテン事件上級委員会報告においてであった。すなわち、同報告において協定4条2項(b)の充足性の前提として、以下のような3段階のアプローチが条件とされることが判断された¹³²。まず第1に、国内調査当局の調査手続きにおいて、国内産業に対する損害の要因としての輸入増加がその他の要因と明確に区別されていること。次に、輸入増加及びその他の関連する要因に、国内産業に対する損害が的確に帰責されていること。そして最後に、輸

入増加と重大な損害との間に因果関係が存在し、それが輸入増加と重大な損害との間の「原因と結果の真正かつ実質的な関係」を含むものであるか否かが検討されていること。続くアメリカラム肉事件上級委員会報告においても、それがセーフガード協定によって義務づけられる法的要件ではないこと、そしてその目的があくまでも輸入増加と重大な損害との間の「原因と結果の真正かつ実質的な関係」の有無の決定にあることが強調された上で、上記の手順の意義が重ねて確認された¹³³。同様の見解はアメリカラインパイプ事件上級委員会報告においても踏襲され、アメリカ熱延鋼板事件上級委員会報告におけるアンチダンピング調査手続きの因果関係要件に関する判断を引用しながら、セーフガード制度の因果関係要件の立証においても、調査当局は輸入増加以外の要因による損害の程度と性質を同定し、十分に説明することを要求されることが補足された¹³⁴。

もっとも、輸入増加と重大な損害との間の「原因と結果の真正かつ実質的な関係」の立証が、具体的にいかなる基準において充足されるものであるかについてはいまだ明確ではない。この点、アメリカ小麦グルテン事件パネル報告及びアメリカラム肉事件パネル報告において、輸入増加が単独で重大な損害をもたらすに十分であることを立証すべきことが判断されたが¹³⁵、両判断とも続く上級委員会報告において否定された¹³⁶。他方、アメリカ鉄鋼事件パネル報告においては、不帰責規則の目的は、輸入増加による損害とその他の要因による損害とを区別してその性質及び程度を評価することであり、そのため輸入増加以外の要因による損害の性質及び程度の同定を課する同要件は、それら「その他の要因」の全体的な評価を義務づけるものであることが判断された¹³⁷。このことは、輸入増加と重大な損害との間の「原因と結果の真正かつ実質的な関係」の存在が、輸入増加による損害が、その他の要因による損害の総和を上回る場合において肯定されるべきことを示唆したものと考えられるが、続く上級委員会手続においては訴訟経済を理由に因果関係要件の判断が回避され¹³⁸、上記のパネル解釈の意義もいまだ確定されていない。

調整費用の緩和をとおした経済効率性の増大という観点にもとづくセーフガード制度の制度理解からは、輸入増加と重大な損害の因果関係に関する同要件も、輸入増加の要件と同様に、セーフガード制度に潜在するモラル・ハザードの抑止という観点からの理解が可能である¹³⁹。すなわち、かりにセーフガード措置の発動によって国内輸入競争産業の調整費用が緩和され、経済効率性の増大が実現されるとしても、いかなる国内輸入競争産業に対する負の経済効果も、輸入制限措置の発動という形でその大部分を単に貿易相手国に肩代わりさせることで解決可能であるとすれば、合理的な政策を遂行する国家のインセンティブは損なわれる。他方、国内輸入競争産業に対する負の経済効果が国外に起因するものであったとすれば、それら産業に対する損害の要因が輸入国の怠慢、あるいは意図的な隣人窮乏化政策の帰結であった可能性は低い¹⁴⁰。

ただし、ここで注意すべきは「輸入増加」概念の因果関係要因としての性質である¹⁴¹。すなわち、アメリカにおけるセーフガード制度の国内実施法である通商法 201 条の文脈において特にはやくから指摘されてきた通り¹⁴²、同概念はそもそも価格や国内生産量といった重大な損害の決定のための指標と同様に、国内及び国外における需給曲線の相互作用によって決定される被説明変数であるにほかならず、経済学的な意味で国内輸入競争産業の損害の要因として同定しうる説明変数ではありえない。ある製品の輸入量の増大は国外生産者による技術革新や国外需要者による趣向の変化等、純粹に国外に帰属する決定要因によっても惹起されるが、同時に生産補助金の削減による国内生産コストの増大や国内需要者の所得増加等、もっぱら国内的な決定要因によっても発生しうる。ただし、上記のようなモラル・ハザードの抑止という観点からは、これら国外的決定要因と国内的決定要因とが明確に区別されるべきことはいうまでもない。「輸入増加」が真に国外的要因によって惹起されたものである場合のみ、国内輸入競争産業への重大な損害に対する輸入国の不帰責性が推定され、そのような状況において、はじめて輸出国の社会的厚生 の低下をもたらすセーフガード措置

の発動が肯定されうるからである。

この点、当該要件の検討にあたって輸入増加とそれ以外の要因との切り分け、またその評価を要求した上級委員会の判断は、まさに上述した輸入増加及び重大な損害の発生の説明変数としての国内的決定要因と国外的決定要因との峻別及び評価の要求であったにほかならない。本来国内産業に対する重大な損害の発生と同様に、技術革新や所得増加といった具体的な決定要因の存在によって生じる輸入産品の輸入増加が、国内産業に対する重大な損害の発生要因として「その他の要因」と対置されている以上、その因果関係の分析は、もはや輸入増加と重大な損害発生の同時性の検討といった非経済学的な意味における「因果関係」の分析とはなりえない。そこで、重大な損害の発生の要因とされる「輸入増加」と「その他の要因」に、それぞれいかなる具体的な決定要因が割当てられるかという点が問題となるが、これまで紛争解決手続において検討されてきた「その他要因」が、設備増加、補助金の支払い停止、国内需要の減少等¹⁴³、もっぱら輸入国の国内需給曲線の決定要因によって構成されたものであったことは重要である。

他方、パネル手続においてはこれまで「輸入（量及び市場占拠率）の動向と損害要因の動向との関係」、すなわち輸入増加と重大な損害の発生との同時性の検討がなされ、それが「因果関係の存在の決定において『中心的』役割を果たす」ものであることが解釈されてきた¹⁴⁴。しかし、上記の検討からも明らかである通り、そのような同時性の検討は国内産業に対する重大な損害の実際の決定要因についてなんら問題とするものではなく、その点その手続きに、国内的決定要因と国外的決定要因との峻別を通じた重大な損害の帰責性の判別という観点からのモラル・ハザード抑止の意義は認められない。もっとも、前節において指摘した通り、輸入増加が「最近で、突然で、急激で、重大であること」との解釈基準にもとづく輸入増加要件の決定は、国内産業に対する個別具体的な損害の程度や形態との関係を離れて確定されない。その意味で、以上のような輸入増加と重大な損害発生との同時性に関する検討も、輸入増加と重大

な損害との時間的な関係性に関する検討手続きとしての意義を有しており、そのためその存在意義を経済条件の激変性という前提条件、あるいは重大な損害の時間的な帰責性という意味におけるモラル・ハザード抑止の観点から評価することは可能であろう。

最後に、輸入増加と重大な損害との因果関係に関する同要件が、セーフガード制度に潜在するモラル・ハザードの抑止の機能を担うものである以上、その立証基準も相応に高度なものである必要がある。この点、アメリカ鉄鋼事件パネル手続は、「輸入増加」に起因する損害の程度が、「その他の要因」に起因する損害の総和を上回る場合において当該要件の充足性が認められるとの判断を示したものと考えられたが、そのような解釈の確定性いかにについては今後の解釈実行を待つほかない。

2. GATT19条「予見されなかった発展」に関する解釈とその評価

既述の通り、セーフガード協定は輸出自主規制等のGATT枠外措置が蔓延する状況において形骸化していたGATT19条の改正を目的としたもので、協定前文に示される通り、その規定は明らかにセーフガード措置適用のための「包括的な」規則となることが意図されていた¹⁴⁵。しかし、WTO協定の発効に際してGATT19条も「1994年のGATT」の一部として残存したため、GATT19条規定及びセーフガード協定の効力関係について問題が残る結果となった¹⁴⁶。特にセーフガード措置発動の実体的要件について規定したGATT19条1項(a)における「予見されなかった発展」という文言が、同じく同措置発動の実体的要件を定めたセーフガード協定2条1項の規定においては存在しないため¹⁴⁷、同文言の法的効果や意味内容等の問題が紛争解決手続においてさかんに争われてきた¹⁴⁸。

「予見されなかった発展」の文言の法的効果についてはじめて判断が下されたのが、韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件においてであった。両パネル報告においてはセーフガード協定の前文及び1条、11条1項(a)の規定内容や¹⁴⁹、GATT締約国による同文言の不適用の慣行、またウル

グアイ・ラウンド交渉における意図的な省略等に関する指摘をとおして¹⁵⁰、同文言がセーフガード措置発動の決定にあたって、なんら法的効果を有するものでないことが判断された。しかし、続く両上級委員会報告においてはセーフガード協定1条及び11条1項(a)の解釈に加え、条約解釈における実効性原則、またセーフガード制度の「緊急措置」及び公正な貿易に対する輸入制限措置としての例外的な性格が強調され¹⁵¹、同文言の法的効果を否定した両パネル手続の解釈がくつがえされた。上記の上級委員会解釈はその後の解釈実行においても踏襲され、アメリカラム肉事件上級委員会報告においては、同文言に関する立証がその他要件と同一の報告書内において明示的になされるべきことが判断された¹⁵²。また、アメリカ鉄鋼事件パネル報告及び上級委員会報告においては、同文言に関する立証についても、「理由を付した十分な説明」というセーフガード協定2条及び4条におけるその他の諸要件と同様の審査基準が適用されるべきことが確認された¹⁵³。もっとも、韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件両上級委員会における解釈は、同文言をセーフガード措置発動のための独立した要件とは言明せず、セーフガード措置がGATT19条に適合した形で発動されるために立証されるべき「一定の状況」であると性格づけた¹⁵⁴。しかし、そのような「一定の状況」についても、セーフガード措置発動のその他の実体的要件と同様の審査基準によって検討されるべきことが判断された以上、「一定の状況」と「独立した要件」という概念区分に実質的な意義があるとは考え難い。

他方、「予見されなかった発展」の具体的な意味内容に関しては、まず「予見されなかった発展」がどの時点において「予見されなかった」のかという予見性の判断の時間的な基準が問題となる。この点、韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件両上級委員会手続は、その基準が関係を有するGATT義務の受諾の時点にあるとの見解を示し¹⁵⁵、さらに米国毛皮フェルト帽子事件における以下の解釈を引用してその妥当性を強調した。

「予見されなかった発展」とは、関係を有する関税

譲許交渉の後に生じた発展で、譲許交渉国の交渉者が、その交渉当時において予見できた、また予見すべきであったと期待するのが合理的でない発展を意味するものと解釈される¹⁵⁶。

上記の上級委員会解釈は、アルゼンチン桃缶事件パネル手続やアメリカ鉄鋼事件パネル手続等のその後の紛争案件においても引用され、踏襲された¹⁵⁷。

韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件両上級委員会報告においてはまた、「予見されなかった発展 (unforeseen developments)」の意義について、それが「予期されなかった発展 (unexpected developments)」と同義であること、逆にそれが「予見できなかった発展 (unforeseeable developments)」とは意義を異にするものであることが言及された¹⁵⁸。これを受けて続くアメリカラム肉事件パネル報告においては、「予見されなかった発展」と「予見できなかった発展」に関する以上の区別は、前者の基準が後者の基準よりも低度であることを意味するもので、パネル手続における同要件の検討においては、何が理論的に予見できなかったのかではなく、何が事実として予見されなかったのかという問題が扱われるべきことが判断された¹⁵⁹。しかし、その後提出されたアメリカ鉄鋼事件パネル手続においては、以上のような「予見されなかった発展」の文言の主観的な性質も、それが「理由を付した十分な説明」によって立証されねばならないという事実を否定するものではなく、むしろその解釈基準の適切な焦点は、所与の状況を考慮して何が予見されるはずであったか、あるいは何が予見可能であったかという点におかれるべきことが解釈された¹⁶⁰。

「予見されなかった発展」の文言についても輸入増加及び因果関係要件と同様に、セーフガード制度に潜在するモラル・ハザードの抑止としての意義が指摘できる¹⁶¹。すなわち、重大な損害との関係性を前提とした輸入増加要件の検討にもとづき、より適切な国内的調整政策を講じるに十分な時間が存在したか否かが判断される。そして、不帰責規則に依拠した因果関係要件の検討にもとづき、国内産業に対する重大な損害の発生が国外的

決定要因に起因するものであったか否かが判断される。しかし、重大な損害の発生が真に急迫的な事態であり、またそれが真に国外的決定要因に起因するものであることが認められる場合においても、そのような事態がセーフガード措置の発動国によって事前に予見されたと考えられるケースが想定されうる。セーフガード措置の発動が国内消費者価格における歪曲をもたらし、なによりその措置の被発動国の社会的厚生を低下をもたらすものであることに鑑みれば、そのようなケースにおいてもセーフガード措置の発動ではなく、より適切な国内的調整政策の実施が優先されるべきことはいうまでもない。既述の通り、「予見されなかった発展」の文言はセーフガード協定の交渉過程において意図的に省略されていたのであって、新たなセーフガード制度において同文言の法的有効性が想定されていたとは考え難い。その意味で、WTO 紛争解決手続の解釈実行における同文言の復活は、それ自体まさに「予見されなかった発展」の結果であったと考えられたが、新たに成立したセーフガード制度の制度趣旨に鑑みれば、その発展は幸運にも、同制度の規定構造の強化となる可能性を有していたというわけである。

ただし、GATT19条セーフガード制度は、2国間の契約的関係の総体としてのGATT自由貿易体制全体の性格を背景として成立した輸入制限制度であった。同規定に挿入された「予見されなかった発展」の文言にも、上記のようなモラル・ハザードの抑止としての意義とは異なる、GATT19条セーフガード制度の固有の規範的性格を反映した、固有の意義が付与されていたと考えられる。その意味で、同文言の法的有効性を認めたWTO紛争解決手続の解釈も、新たなセーフガード制度の制度趣旨との関連におけるその実際的な意義については、「予見されなかった発展」の具体的な意味内容の解釈いかに依拠していた。

この点、同文言の特殊な法的出自の問題が如実に顕在化したのが、「予見されなかった発展」がどの時点において「予見されなかった」のかという、予見性の時間的な基準に関する解釈問題においてであった。すなわち、同文言が上記のようなモラル・ハザードの抑止としての機能を果たすた

めには、その予見性の時間的な基準が国内産業に対する重大な損害の発生の時点からそれほど遠くない過去に設定される必要があった。「予見されなかった発展」が重大な損害の発生のはるか以前に予見されたものであったとすれば、より適切な国内的調整政策を講じるに十分な時間があったことが推定されるからである¹⁶²。しかし、韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件両上級委員会手続において、当該基準は関係を有するGATT義務の受諾の時点にあることが判断され、また同様の解釈がその後の紛争案件においても踏襲された。直近の関税削減交渉であるウルグアイ・ラウンド交渉ですらその終結から既に10年以上の時が経過した以上、このような紛争解決手続の判断が、モラル・ハザードの抑止という新たなセーフガード制度の制度趣旨の観点にもとづく同文言の現代的な意義を、大きく損なうものとなったことはいうまでもない。つまり、新たなセーフガード制度のもと図らずもその法的効果を肯定された「予見されなかった発展」の具体的な意味内容が、GATT19条規定の規定構造及びその解釈実行に忠実に解釈されたがゆえに、逆説的にそのモラル・ハザードの抑止としての現代的な意義が損なわれる結果となったのである。

3. 小結

WTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度は、調整費用の緩和をとおした経済効率性の増大という観点から理解されるべき、加盟国の実体的な権利規定へと変容したと考えられた。この点、WTO紛争解決手続におけるセーフガード協定2条及び4条の諸実体的要件に関する解釈は、上記のようなセーフガード制度の制度趣旨の理解によれば、積極的に評価されるべき解釈であったと結論される。すなわち、重大な損害の要件に関する解釈実行は、国内輸入競争産業の経済状態に関する正確かつ客観的な評価の必要性、及び調整費用の緩和をとおした経済効率性の増大の実現性の希少性に整合していた。また、輸入増加及び因果関係要件に関する解釈実行については、国内輸入競争産業をとりまく経済条件の激変性という前提条件、あるいは重大な損害の発生に関す

る帰責性の判別をとおしたモラル・ハザードの抑止という観点からの評価が可能であった。

ただし、以上のようなWTO紛争解決手続における解釈実行については、被申立国としてその協定義務違反を立て続けに判断されてきたアメリカをはじめとして、紛争解決手続による司法立法あるいは権限踰越であるとの批判がなされてきた¹⁶³。すなわち、紛争解決手続におけるこれら一連の解釈実行によって加盟国の国内調査手続きに委譲された裁量が不当に侵害され、対象協定に定められた義務の範囲を超える新たな義務が創設されているとの批判である。

しかし、法規定が自然言語を用いて表現される以上、その用語の「通常の意味」の確定に解釈の余地が生じることはいうまでもなく、WTO紛争解決手続における頻繁な引用ゆえ対象協定の一部を構成するに至ったとも揶揄される「ショーター・オックスフォード英語辞典」の参照によって、そのような解釈の余地が完全に解消されるわけでも当然ない。その意味で、「重大な損害」、「輸入の増加」、及び両者の因果関係等の不確定概念によって構成されるセーフガード措置発動の実体的要件もまさに同様の解釈問題を免れ得ないが、紛争解決手続はこれら概念についても一貫してその解釈の根拠を協定本文に見出すよう努め、むしろ恣意性を排除した客観的な解釈方法を指向してきたことは明らかである¹⁶⁴。セーフガード制度の趣旨及び目的について言及がなされた希少な例においても、「構造調整が重要であること及び国際市場における競争を制限するのではなく促進することが必要である」といった協定前文がその根拠として援用され、その解釈上の意義は協定本文の解釈を補強する補足的な位置づけに限定されてきた¹⁶⁵。

他方、加盟国の国内調査手続きに委譲された裁量を不当に侵害してきたとされる紛争解決手続の審査基準の問題についても、同紛争解決手続の解釈実行における判断が格別不当なものであったとは考えられない。紛争解決了解11条に規定される通り、紛争解決手続に加盟国の代表機関としての「自己に付託された問題の客観的評価¹⁶⁶」が要請されている以上、重大な損害をはじめとする諸実体的要件の決定について、措置発動国の調査当

局の恣意的な決定を排除する相応の審査基準が適用されるべきことは否定し難いからである。

紛争解決手続の解釈実行に対する批判は、むしろセーフガード協定の解釈適用を通じて実現されるその制度趣旨自体に対する政治的な支持基盤の脆弱性の反映であったと考えられる。すなわち、あしかけ8年間にも及ぶウルグアイ・ラウンド交渉の末成立した新たなセーフガード制度は、調整費用の緩和をとおした経済効率性の増大という観点から理解されるべき、加盟国の実体的な権利規定へと変容したと考えられた。しかし、以上のような変容に際して自由貿易にともなう富の再分配効果が消失したわけでは当然なく、ひとたび輸入競争産業に負の経済効果が生じるや、敗者の不満はセーフガード制度の保護主義的濫用の要請となって顕在化する。ただし、新たに成立したセーフガード制度の規定構造のもと保護主義的な輸入制限措置の適用はもはや許容されえず、そのような不満の矛先が同制度の解釈機関である紛争解決手続に向けられたというわけである。既述の通り、セーフガード制度の解釈実行においては同制度の制度趣旨及び目的に関する言及が極めて特定のケースに限定され、逆に協定本文に基礎を置いた客観的な解釈方法が指向されてきたと考えられたが、むしろそのような解釈態度の採用自体、新たなセーフガード制度の制度趣旨に対する政治的な支持基盤の脆弱性への配慮の帰結であったとみられなくもない¹⁶⁷。

以上のようなWTO紛争解決手続の客観的な解釈態度は、GATT19条の「予見されなかった発展」の文言についても等しく適用された。GATT体制下における同文言の不適用の慣行、またウルグアイ・ラウンド交渉における意図的な省略という経緯に鑑みれば、その法的効果を否定する解釈も格別不合理であったわけではない。ただし、同文言についてはGATT自由貿易体制の固有の規範的性格を背景として、固有の規範的性格を有していたと考えられるGATT19条規定上の文言という特殊な法的出自のために、その文脈に依拠した文理解釈及びその解釈実行の引証が、モラル・ハザードの抑止という、新たなセーフガード制度の制度趣旨の観点にもとづく同文言の現代的な意

義を損なう結果となったのである。上記の通り、紛争解決手続による厳格な文理解釈への傾倒が、新たなセーフガード制度の制度趣旨に対する政治的支持基盤の脆弱性への配慮の帰結であったとすれば、そのような解釈態度の採用の結果としての同文言の現代的な意義の喪失も、一概に批判できるわけでは当然ない。ただし、GATT19条の成立から既に60年近くが経過し、その間国際貿易を取り巻く環境が大きく変容してきたことに鑑みれば、まさに「予見されなかった発展」の結果復活するに至った同文言の文理解釈が、WTO体制下の新たなセーフガード制度の制度趣旨との関係において齟齬をきたすものとなろうことは想像に難くない。WTO紛争解決手続におけるセーフガード制度の解釈実行においては、「予見されなかった発展」の文言に限らずGATT19条規定またその解釈実行に関する言及が散見されるが、セーフガード制度の歴史的な変容の意義に鑑みれば、その帰結については上記の「予見されなかった発展」の文言と同様の危険性が指摘できる。

おわりに

1. まとめ

WTO紛争解決手続におけるセーフガード制度の解釈実行については、これまで賛否両論多様な評価が与えられてきた。それら見解の対立状況は、その評価の引証基準たるべき同制度の制度趣旨に関する説得的な理解の不在に起因するものであったと考えられた。すなわち、セーフガード制度の制度趣旨に関する従来の学説は、厚生経済学の立場からの議論に典型的であったように、GATT19条規定との整合性の欠如という意味においてその社会的事実への適合性を欠くものであったか、あるいは政治経済学及び実証経済学の立場からの議論に典型的であったように、国際自由貿易秩序における公正な貿易に対する輸入制限制度の存在を肯定する規範的正当性を欠くものであった。

ただし、セーフガード制度の制度趣旨に関するこれら従来の諸学説は、社会的事実への適合性を標榜する議論にせよ、あるいはその欠如を批判さ

れる議論にせよ、その適合性いかなの判断基準をGATT19条の規定構造及び成立背景との関係に委ねてきた。その意味で、それら諸学説を引証基準としたWTO紛争解決手続における解釈実行の評価をめぐる諸見解及びその対立状況も、GATT19条からセーフガード協定の成立へと至るセーフガード制度の制度趣旨の歴史的な不変性を前提としていた。しかし、GATT19条セーフガード制度とWTO体制下の新たなセーフガード制度は、その成立背景及び規定構造を大きく異にしていた。また、WTO体制への移行にともない、国際自由貿易秩序の性格が自由貿易を共通の利益とする多国間協力の枠組みへと変容したと考えられたことは、自由化義務からの逸脱を許容するセーフガード制度についても、なんらかの実体的な正当性の観点にもとづく説得的な制度理解の可能性を示唆していた。したがって、WTO紛争解決手続における解釈実行の評価基準たるべき新たなセーフガード制度の制度趣旨は、WTO協定とともに成立した新たなセーフガード制度の規定構造及び成立背景との関係において改めて問い直される必要があった。

東京ラウンドにおいて開始されたGATT19条セーフガード制度の改正交渉は、セーフガード措置の柔軟な発動の必要性を主張したEC等の一部の先進諸国の立場と、同措置発動の根拠及び態様の明確化、厳格化を主張したその他の多くの締約国の立場との対立構造によって特徴づけられた。しかし、セーフガード措置発動の実体的要件及び手続的要件の明確化及び厳格化によって同措置の発動が極めて例外的ケースに限定され、その形態が種々の条件により制約づけられたのに対して、ECの強硬な主張によって導入されたクォータ・モジュレーションの意義は、同改正交渉における譲歩の結果、ほとんど実施不可能なものへと限定された。結局、WTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度の規定構造は、調整費用の緩和をとおした経済効率性の増大という観点からの制度理解に最も整合的なものへと変容したと考えられた。セーフガード制度に生じた以上の性格変容は、自由貿易そのものの実現を目的とした多国間協力枠組みとしての性格を帯びるに至っ

た国際自由貿易秩序全体の性格変容と、まさに軌を一にしたものであったといえた。

WTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード制度の制度趣旨に関する以上の理解に鑑みれば、一見極めて厳格に見受けられるWTO紛争解決手続におけるセーフガード制度の解釈実行も、セーフガード協定の規定構造、さらにはWTO協定の発効にともなう国際自由貿易秩序全体の性格変容の必然的な帰結として、積極的に肯定されるべき解釈であったと評価された。ただし、GATT19条1項(a)の「予見されなかった発展」の文言に関する解釈実行からも明らかであった通り、セーフガード制度の歴史的な変容の意義に鑑みれば、GATT自由貿易体制の固有の規範的性格を背景として、固有の規範的性格を有していたと考えられるGATT19条規定の文理解釈及びその解釈実行の引証については、新たなセーフガード制度の制度趣旨との関係において齟齬をきたす危険性が指摘された。

2. 今後の課題

WTO紛争解決手続におけるセーフガード制度の解釈実行の評価を目的とした本稿のモチーフは、GATT体制からWTO体制への移行にともなう国際自由貿易秩序全体の性格変容と軌を一にした、セーフガード制度の制度趣旨の変容にあったと要約される。すなわち、WTO体制の成立にともない、国際自由貿易秩序が自由貿易を共通の利益とする多国間協力の枠組みとしての性格を帯びる至って、自由貿易義務からの逸脱を許容する例外規定としてのセーフガード制度も、調整費用の緩和をととした経済効率性の増大という観点から理解されるべき、加盟国の実体的な権利規定へと変容したと考えられた。しかし、以上の論考はこのような性格変容以前のセーフガード制度、すなわちGATT19条セーフガード制度の制度趣旨の問題についてならん明らかにするものではなかった。1947年のGATT成立とともに発効したGATT19条セーフガード制度は、2国間の契約的關係の総体としてのGATT自由貿易体制全体の性格、及び極めて緩慢なGATT19条の規定構造との関係においていかに理解が可能であろうか。

本稿の第1章において検討したセーフガード制度の制度趣旨をめぐる従来の諸学説は、まさにGATT19条セーフガード制度の制度趣旨の理解をめぐる、規範的正当性と社会的事実への適合性という2つの要請を両立することの困難性というジレンマに陥っていたと考えられた。この点、セーフガード制度の社会的事実への適合性という観点から極めて示唆的であったのが、同制度を各国貿易交渉官相互の政治的利得の最大化の帰結として理解したSykesによる議論であった。すなわち、公共選択論及びコントラクトリアンの仮定に依拠したSykesによるセーフガード制度の制度理解は、GATT19条の成立過程及びその規定構造の論理整合的な説明を可能とし、締約国の国内産業の政治的圧力によって規定された2国間の契約的關係の総体としてのGATT自由貿易体制の性格に、まさに適合的であったといえる。

しかし、GATT19条セーフガード制度についても、貿易交渉官の利得最大化行動の帰結としての意義を超えた、なんらかの規範的な観点からの制度理解の可能性が排除されるわけでは必ずしもない。この点興味深いのが、同制度を事情変更原則の観点、すなわち「ある事柄を他国に対して約束した当事国の利益が、条約締結時にはまったく予見しえなかった事態の発生によって著しく害され、他の条約当事国との間に甚だしい利益の不均衡を生じた場合、その当事国を保護しようとする点において合理性を有する¹⁶⁸」という条約の終了・運用停止に関する一般国際法上の原則の観点から理解する立場である¹⁶⁹。GATT自由貿易体制が多国間協力の枠組みではなく、2国間の契約的關係の総体として理解されるべきシステムであったとすれば、国内契約法からの類推に依拠した同原則は、まさに上記のGATT自由貿易体制の性格に適合的であったといえる。

もっとも、以上のようなGATT19条セーフガード制度の制度理解も、同条1項(a)における「予見されなかった発展」の文言の存在といった規定の部分的な類似性、あるいは1943年の米墨互惠通商協定を起源とする出自の一般的な整合性といったレベルを超えて¹⁷⁰、GATT19条全体の規定構造及びその現実の成立背景といった同制度の

社会的事実の観点から真に論証可能であるかは定かではない。GATT19条の規定構造及びその成立背景の実証的な検討を通じた、セーフガード制

度の原初的な制度趣旨の解明が筆者の今後の研究課題となる。

¹ 周知の通り、セーフガード制度はそもそも1947年に発効したGATT19条「特定の製品の輸入に対する緊急措置」に規定された制度であったが、1960年代後半から1970年代にかけて顕著となったいわゆるGATT枠外措置の蔓延状況を受けてGATT19条規定の改正交渉が開始され、ウルグアイ・ラウンドを経て成立したWTO協定の発効とともに、セーフガード協定に規定される新たなセーフガード制度が成立した。セーフガード制度改正の意義と経緯について、本稿第2章を参照。

² セーフガード委員会年次報告(1995-2005)を参照。セーフガード措置の発動数は暫定的セーフガード措置のみの発動(31件)を含む。紛争の発生数はGATT19条あるいはセーフガード協定に関する協議要請の件数で、同一のセーフガード措置に関する複数国からの協議要請を含む。パネル報告書提出案件は、韓国乳製品事件(DS98)、アルゼンチン履物事件(DS121)、アメリカ小麦グルテン事件(DS166)、アメリカラム肉事件(DS177)、アメリカラインパイプ事件(DS202)、チリ価格拘束帯事件(DS207)、アルゼンチン桃缶事件(DS238)、アメリカ鉄鋼事件(DS248)。上級委員会報告提出案件は、アルゼンチン桃缶事件をのぞく上記全案件。

³ 例えば、Henrik Horn and Petros C. Mavroidis, "United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia: what should be required of a safeguard investigation?" *World Trade Review*, 2-3 (2003), pp.395-430.

⁴ 例えば、Alan O. Sykes, "The safeguards mess: a critique of WTO jurisprudence," *World Trade Review*, 2-3 (2003), pp.261-293 (アメリカ鉄鋼事件パネル・上級委員会報告の提出を受けて発表された同論文の「改訂版」として、Alan O. Sykes, "The Persistent Puzzles of Safeguards: Lessons from The Steel Dispute," *Journal of International Economic Law*, 7-3 (2004), pp.523-564); 川瀬剛志「セーフガードの政治的機能とその後退」『法学研究』76巻1号(2003)、501-549ページ; 柳赫秀「国際経済法学からみたセーフガード制度」『日本国際経済法学会年報』12号(2003)、16-45ページ。

⁵ Sykes, *ibid*; Horn and Mavroidis, *supra* note 3. それぞれ詳細について、本稿1章4節及び1節を参照。

⁶ これに対してアンチダンピング制度や相殺関税制度といったその他の輸入救済制度は、国際自由貿易秩序のもとと不正貿易措置に対する補償的制度として位置づけられ、その実体的要件及び手続的要件をはじめとする規定構造もセーフガード制度のそれとは大きく異なる。これら詳細について、柳赫秀『ガット第19条と国際通商法の機能』東京大学出版会、1994年、76-84ページ。

⁷ Sykes, *supra* note 4, p.288. なお、セーフガード措置の発動の条件を定める同条1項(a)の規定は以下の通り。「締約国は、事情の与件されなかった発展の結果及び自国がこの協定に基づいて負う義務(関税譲許を含む。)の効果により、産品が、自国の領域内における同種の産品又は直接的競争産品の国内生産者に重大な損害を与え又は与えるおそれがあるような増加した数量で、及びそのような条件で、事項の領域内に輸入されているときは、その産品について、前記の損害を防止し又は救済するために必要な限度及び期間において、その義務の全部若しくは一部を停止し、又はその譲許を撤回し、若しくは修正することができる。」

⁸ 国際法学における論考として例えば、Martti Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument: reissue with a new epilogue*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

⁹ ただし、公共選択論及びコントラクタリアンの仮定に依拠した上記のSykesの制度理解をセーフガード協定の規定構造との関係において再考した論考として、川瀬剛志、前掲論文。

¹⁰ 例えば、小寺彰『WTO体制の法構造』東京大学出版会、2000年。

¹¹ ただし、「立憲化」の中心的な指示内容は論者ごとに異なり、WTOの包括的な法形成、行政、及び裁判類似の能力という制度的側面に着目したJacksonの議論(John H. Jackson, *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*, London: Royal Institute of International Affairs, 1998)、WTO上級委員会の司法的政策決定による「憲法型」の規範及び構造の生成に着目したCassの議論(Deborah Z. Cass, "The 'Constitutionalization' of International Trade Law: Judicial Norm-Generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade," *European Journal of International Law*, 12-1 (2001), pp.39-75)、そして国際自由貿易秩序における経済的権利の保障を媒介とした包括的な人権保障への契機

に着目した Petersmann の議論 (Ernst-Ulrich Petersmann, "Human Rights and the Law of the WTO," *Journal of World Trade*, 37 (2003), pp.241-281) 等様々なバリエーションが存在する。これら「立憲化」の議論の経緯と意義に関する邦語の文献として、西元宏治「国際関係の法制度化現象と WTO における立憲化議論の射程」『ジュリスト』No.1254 (2003)、114-122 ページ; 伊藤一頼「市場経済の世界化と法秩序の多元化—グローバル部分システムの形成とその立憲化をめぐる議論の動向」『社会科学研究』57 巻 1 号 (2005)、9-37 ページ。

¹² Robert E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, New York: Praeger Publishers, 1975.

¹³ Oliver Long, *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff Publishers, 1987.

¹⁴ Jack L. Goldsmith and Eric A. Posner, *The Limits of International Law*, New York: Oxford University Press, 2005, ch.5. もっとも、Goldsmith & Posner は GATT 自由貿易体制に関する以上のような性格理解が WTO 自由貿易体制についても妥当することを主張するが、WTO の革新性を示す種々の根拠にもかかわらず、なぜその性格について GATT 同様の理解が可能であるのかという問題についてはいかなる実質的な論拠も提示していない。WTO 自由貿易体制の「2 国間関係の束」としての性質を主張するより詳細な論考として、Joost Pauwelyn, "A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature?" *European Journal of International Law*, 14-5 (2003), pp.907-951.

¹⁵ もっとも、国際自由貿易秩序に生じた以上のような性格変容はいうまでもなく漸進的な性質のもので、WTO 体制の成立によって一夜にして実現されたわけでは当然ない。この点、ケネディー・ラウンドにおいて従来の国別・品目別関税削減方式に代わって大規模な一律関税削減方式が導入されるに至ったこと、また続く東京ラウンドにおいて補助金、原産地表示等の実体規定や紛争解決手続の強化が開始されたことは、GATT 自由貿易体制下における国際自由貿易秩序の漸進的な性格変容の表現としてとりわけ重要であったといえる。ケネディー・ラウンドにおける関税削減方式の変容の詳細について、K. W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago: University of Chicago Press, 1970, ch.5; Anwarul Hoda, *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO: Procedures and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, ch.2; John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, Inc., 1969, ch.10.5. 東京ラウンドにおける実体規定及び紛争解決手続の強化の意義について、小寺、前掲書、第 1 章。

¹⁶ GATT19 条の緩慢な規定構造の意義を GATT 自由貿易体制全体の規範的性格との関連において理解するという意味で本稿と同様の視座にもとづく議論として、村瀬信也「GATT の規範的性格に関する一考察—セーフガードにおける選択性の問題をてがかりとして」『法学』52 巻 5 号 (1988)、779-813 ページ。

¹⁷ ただし、このことは GATT19 条セーフガード制度が各国貿易交渉官相互の利得最大化行動の帰結に過ぎず、同制度にいかなる規範的正当性も存在しないことをただちに意味するわけではない。この点興味深いのが GATT19 条セーフガード制度を事情変更原則の観点、すなわち条約の終了・運用停止に関する一般国際法上の原則の観点から理解する立場であるが、その詳細については本稿おわりにを参照。

¹⁸ GATT 前文においてその目的は以下の通り規定される。「貿易及び経済の分野における締約国間の関係が、生活水準を高め、完全雇用並びに高度のかつ着実に増加する実質所得及び有効需要を確保し、生活の資源の完全な利用を進展させ、並びに貨物の生産及び交換を拡大する方向に向けられるべきであること。」ただし、機構的メカニズムの欠如、規律対象範囲の限定性、及び紛争解決手続の非公式性といった構造上の特質や規制の適用の柔軟性といった実行上の特質から、GATT 自由貿易体制の実態が 2 国間の協力関係を通じた国内輸出産業の厚生を増大にであったと考えられたことは既に指摘した通りである。

¹⁹ そのため、セーフガード制度の存在意義自体を否定する見解も頻繁に唱えられてきた。例えば、Melvyn B. Krauss, *The New Protectionism: the welfare state and international trade*, New York: New York University Press, 1978, pp.66-67.

²⁰ セーフガード制度の制度趣旨に関する学説の概説として例えば、Raj Bhala and Kevin Kennedy, *World Trade Law: The GATT-WTO System, Regional Agreements, and U.S. Law*, Charlottesville: Lexis Law Publishing, 1998, pp.986-992; John H. Jackson, *The World Trading System*, 2nd ed., Cambridge: MIT Press, 1997, pp.175-179; M. J. Trebilcock and Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, 3rd ed., London: Routledge, 2005, pp.312-314.

²¹ 輸入競争産業の競争力の回復を目的とした投資が経済効率性の観点から真に肯定されるとすれば、そのための

資本は本来輸入制限措置の適用によってではなく、資本市場において調達可能であるはずである。その意味で、競争力の回復を目的とした輸入制限措置の適用を主張する議論は「資本市場が不完全」であること、すなわち輸入競争産業による外部資本の調達能力が何らかの要因によって阻害されていることを前提としている。しかし、競争力の回復を目的とした輸入競争産業による外部資本の調達に限って、なぜこのような問題が生じるかはけして明らかではない。

²² 例えば、Alan O. Sykes, "Protectionism as a 'Safeguard': A Positive Analysis of the GATT 'Escape Clause' with Normative Speculations," *University of Chicago Law Review*, 58-1 (1991), pp.255-303; Sykes, *supra* note 4, pp.286-287.

²³ Horn and Mavroidis, *supra* note 3.

²⁴ *Ibid.*, p.401.

²⁵ GATT19条1項(a)の規定について、本稿注7を参照。

²⁶ GATT19条3項(a)において以下の通り規定される。「前記の措置について関係締約国間に合意が成立しなかった場合にも、締約国は、希望するときは、その措置を執り、又は継続することができる。また、その措置が執られ、又は継続されるときは、それによって影響を受ける締約国は、その措置が執られた後90日以内に、かつ、締約国団が停止の通告書を受領した日から30日の期間が経過した時に、その措置を執っている締約国の貿易に対し、又は1(b)に定める場合にはその措置を要請している締約国の貿易に対し、この協定に基づく実質的に等価値の譲許その他の義務で締約国団が否認しないものの適用を停止することができる。」

²⁷ W. Max Corden, *Trade Policy and Economic Welfare*, 2nd ed., Oxford: Clarendon Press, 1997, pp.125-126.

²⁸ *Ibid.*, p.125.

²⁹ Alan Deardorff, "Safeguards Policy and the Conservative Social Welfare Function," in Henryk Kierzkowski ed., *Protection and Competition in International Trade: Essays in Honor of W. M. Corden*, Oxford: Blackwell, 1987.

³⁰ 例えば、内田貴『契約の再生』弘文堂、1990年を参照。

³¹ Deardorff, *supra* note 29, pp.28-31.

³² GATT自由貿易体制における輸入数量制限の位置づけについて、Dam, *supra* note 15, ch.9; Jackson, *supra* note 15, ch.13.

³³ GATT諸例外規定における適用除外の内容について、Jackson, *ibid.*, ch.21.

³⁴ Sykes, *supra* note 4, p.286.

³⁵ Deardorff, *supra* note 29, pp.31-36.

³⁶ *Ibid.*, p.36.

³⁷ Dam, *supra* note 15, p.99.

³⁸ 柳赫秀、前掲書。

³⁹ 本稿第1章第1節を参照。

⁴⁰ Sykes, *supra* note 4.

⁴¹ パレート最適化とは既存の分配状態を予見としたときの最適資源配分の基準で、この文脈において「行政官の政治的効用をパレート最適化する貿易協定」とは、例えば2国間の関税削減交渉におけるある削減率の組合せについて、一方の行政官の政治的効用を悪化させることなしには、もはや他方の行政官の政治的効用を改善することができないよう取決めを指す。

⁴² GATT28条「譲許表の修正」がそのような規定に当たる。

⁴³ 以下、「重大な損害」、「輸入増加」、「予見されなかった発展」、「協定に基づいて負う義務の効果」の諸要件、及びセーフガード制度発動の一時的性に関する規定について、本稿注7のGATT19条1項(a)を参照。

⁴⁴ ただし、セーフガード措置の被発動国による等価値の譲許その他の義務の適用停止の規定については、当該観点からも説明不可能であると考えられる。コントラクタリアンの仮定によれば、上述のGATT19条1項(a)の諸実体的要件が満たされるような場合において輸入国及び輸出国の貿易交渉官の相互利益が最大化されるのであって、同様の実体的要件に服さず適用されるセーフガード措置の被発動国による輸入制限措置は、そのような貿易交渉官の相互利益を損なうものでしかないからである。

⁴⁵ Sykes, *supra* note 4, p.291.

⁴⁶ もっとも2004年に発表された "The Persistent Puzzles of Safeguards" においては一転して「規範的不可知

論 (normative agnosticism)」の立場が強調され、セーフガード制度の解釈実行の評価の射程は「錯綜した法状況を概観すること」にとどまっている (Sykes, *supra* note 4)。

⁴⁷ Sykes, *supra* note 22, p.259.

⁴⁸ Sykes, *supra* note 4, p.291.

⁴⁹ *Report of the Intersessional Working Party on the Complaint of Czechoslovakia Concerning the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under the Terms of Article XIX ("Hatters' Fur")*, GATT/CP/106, paragraph 8, (22 October 1951). 1950年当時増加していたフェルト帽の輸入についてアメリカがGATT19条セーフガード措置の発動を決定し、これに対して同産品の主要輸出国であったチェコスロバキアが異議を申立てた事件。同事件はセーフガード措置の発動の可否について判断がなされた最初の事例で、かつGATT19条の諸要件について全般的な検討がなされた唯一の事例であった。「予見されなかった発展」及び「重大な損害」を中心とした同作業部会判断は、「重大な損害」の決定の主観的性質を強調し、GATT19条規定との適合性いかに関する立証責任を被発動国に負わせるなど、セーフガード措置の発動国の利益に極めて有利なものであったことが指摘される。同判断の詳細及び評価について、Jackson, *supra* note 15, pp.560-561; 柳、前掲書、88-89及び94-95ページ; 宮宮勇「米国の毛皮フェルト帽子へのエスケープ・クローズ」松下満雄、清水章雄、中川淳司編『ケースブック ガット・WTO法』、2000年、216-219ページ。なお、本事件は現在でも利用されているパネル方式が定着する以前に付された案件で、紛争当事国を含む締約国団によって構成された作業部会方式によって判断がなされた。同紛争処理方式の詳細について、岩沢雄司『WTOの紛争処理』三省堂、1995年、18-19ページ。

⁵⁰ 1947年のGATT成立からGATT枠外措置の援用が顕著となり始める1970年までの発動総数は54件。GATT枠外措置の蔓延状況にあった1970年以降のおよそ25年間における発動総数は96件。GATT19条セーフガード制度の発動例の詳細については、GATT, *Guide to GATT Law and Practice: Analytical Index*, 6th ed., Geneva: GATT, 1994, pp.516-529.

⁵¹ 1940年代及び1950年代のGATT関税交渉ラウンドにおいては、国内産業の利害への配慮及び締約国間の譲許義務の均衡性を担保する必要性からいわゆる主要供給国ルールが採用され、それ以前の国際的な高関税政策ゆえ大幅な削減を達成しえた第1回関税交渉を除けば、貿易自由化の成果は極めて限定的なものに過ぎなかった。これらGATT関税交渉ラウンドの詳細について、Awful Hoda, *supra* note 15, ch.2.

⁵² 終戦直後においては極度の疲弊状態にあった西欧諸国の経済状況も、マーシャルプランによるアメリカの庇護のもと50年代に入って急激な回復傾向を示していた。これら西欧諸国は共同市場形成によるさらなる経済的飛躍を指向し、1951年には石炭鉄鋼共同体 (ECSC)、1958年には欧州経済共同体 (ECC) が形成された。このような発展の結果、同時期におけるECSC、ECC6カ国の経済成長率はアメリカの2倍を記録し、またその一方で内外関税率の格差の存在から域外貿易から域内貿易へ向けた貿易転換効果が生じつつあった。

⁵³ 例えば1962年の通商拡大法案の提出に際して、ときのケネディー政権は「通商協定法が最後に延長されて以来の短期間のうちに、全般的な5つの根本的に新しい事情によってアメリカの伝統的な通商政策が時代遅れのものとなった」として以下の諸事項に言及していた。1.ヨーロッパ共同市場の拡大、2.国際収支の悪化、3.経済成長の加速の必要性、4.共産主義国の政府援助による貿易攻勢、5.日本その他の発展途上国のための市場拡大 (H.R. Document No.314, 875th Congress, 2nd Session (1962))。

⁵⁴ GATT, L/2002, 1963, p.13.

⁵⁵ GATT枠外措置の蔓延状況をもたらした政治経済的要因について例えば、柳、前掲書、第3章。

⁵⁶ 措置自体の非公式的な性格からその発動状況の正確な把握は困難であったが、1990年までに総計284件の枠外措置の存在が確認され (Terence P. Stewart, *The GATT Uruguay Round: a negotiating history* (1986-1992), Boston: Kluwer Law and Taxation, 1993, p.1729)、また世界貿易におけるそのシェアは70年代後半においておよそ3-5% (B. Hindley, "Voluntary Export Restraints and the GATT's Main Escape Clause," *World Economy*, 3-3 (1980), p.31)、80年代後半には10%を占めるまでに至っていたといわれている (Michel Kostecki, "Export-restraint Arrangements and Trade Liberalization," *World Economy*, 10-4 (1987), p.425)。

⁵⁷ GATT11条1項において以下のとおり規定される。「締約国は、他の締約国の領域の産品の輸入について、または他の締約国の領域に仕向けられる産品の輸出もしくは輸出のための販売について、割当てによると、輸入または輸出の許可によると、その他の措置によるとを問わず、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止または制限も新設し、または維持してはならない。」

⁵⁸ 輸出国政府のイニシアティブにもとづく輸出数量制限については、GATT11条1項の規定の一般的かつ包括的な性格からGATT上明白に違法であったと考えられる。ただし、実際にはそれをGATT紛争解決手続に提訴する国家が存在しないという極めて現実的な理由から、その措置のGATT違法性が判断されたケースはほとんどなかった。これらGATT枠外措置の法的位置づけに関する論考として、John H. Jackson, "The GATT Consistency of Export Restraint Arrangements," *World Economy*, 11-2 (1988), pp.187-202; E-U. Petersmann, "Gray Area Policy and the Rule of Law," *Journal of World Trade*, 22-2 (1988), pp.23-44.

⁵⁹ GATT, BISD, 20th Supplement (1974), p.19 and 21.

⁶⁰ 主要交渉国の交渉における基本的立場について、Stewart, *supra* note 56, p.1744, Table 3.

⁶¹ 例えばウルグアイ・ラウンド交渉の開始を宣言した1986年の閣僚宣言において、セーフガード制度に関する合意に以下の要素が含まれるべきことが明示されていた。1. 透明性、2. 範囲（措置の性質、産品の範囲、地理的範囲）、3. 重大な損害またはそのおそれの概念を含む措置の客観的な基準、4. 一時的性質、5. 漸減性と構造調整、6. 補償と報復、7. 通報、8. 協議、9. 多国間監視、10. 紛争解決（GATT/MIN.DEC 86-1572 (September 6, 1986)）。

⁶² 東京ラウンドにおけるGATT19条セーフガード制度の改正交渉の詳細について、Stewart, *supra* note 56, pp.1745-1752.

⁶³ ウルグアイ・ラウンドにおけるGATT19条セーフガード制度の改正交渉の詳細について、*ibid.*, pp.1761-1800; John Croome, *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*, 2nd and revised ed., The Hague: Kluwer Law International, 1999, pp.53-57, 168-171 and 260-261.

⁶⁴ 例えば、Brian Hindley, *supra* note 56, pp.313-341; Brian Hindley, "GATT Safeguards and Voluntary Export Restraints: What are the Interests of the Developing Countries," *World Bank Economic Review*, 1-4 (1987), pp.689-705.

⁶⁵ レントとは公的な権力によって供給量が固定されている財やサービスの供給者が独占的に得る利益を指す。この文脈において「GATT枠外措置が貿易制限にともない生じるレントを輸出国に移転する」とは、輸入数量制限によれば輸入価格と国内販売価格の価格差によって生じる余剰が輸入国の輸入業者に帰属するのに対して、輸出自主規制等のGATT枠外措置によれば国内販売価格と輸出価格との価格差によって生じる余剰が、それら規制の主体である輸出国政府や輸出国の輸出業者に帰属することを意味する。GATT枠外措置の発動をめぐる政治経済学的背景の詳細について、Kent Jones, "The Political Economy of Voluntary Export Restraint Agreements," *Kyklos*, 37-1 (1984), pp.82-101.

⁶⁶ Deardoff, *supra* note 29, p.36.

⁶⁷ *Ibid.*, p.38. 括弧内筆者注。

⁶⁸ もっともGATT19条1項(a)もセーフガード措置の内容として、「その義務（GATTにもとづいて負う義務）の全部若しくは一部を停止し、又はその譲許を撤回し、若しくは修正することができる（括弧内筆者注）」ことを規定するのみで、関税や輸入数量制限のほか具体的にいかなる措置が適用可能であるかは必ずしも明らかではない。

⁶⁹ セーフガード協定4条1項(a)。

⁷⁰ セーフガード協定4条2項(a)。

⁷¹ セーフガード協定4条2項(b)。

⁷² 本稿第1章第3及び第4節を参照。

⁷³ 川瀬、前掲論文、502-503ページ。

⁷⁴ この点、同じくセーフガード制度が締約国の対外通商政策決定過程において果たす機能に着目した「政治的安全弁説」の議論についても同様である。同学説の我が国における主唱者であった柳教授は東京ラウンドのセーフガード・コード草案における諸要件の明確化及び厳格化を評して、GATT枠外措置の包摂のためには柔軟性を欠くもので、通商問題の「非政治化」を果たしえないと批判していた（柳、前掲書、184-192ページ）。

⁷⁵ 川瀬、前掲論文、526ページ。括弧内筆者注。

⁷⁶ 本稿第1章第1節を参照。

⁷⁷ GATT19条1項(a)。

⁷⁸ セーフガード協定5条1項。

⁷⁹ セーフガード協定7条1-3項。

⁸⁰ セーフガード協定7条4項。

⁸¹ セーフガード協定5条1項。

⁸² それぞれセーフガード協定7条1項及び2項。

⁸³ セーフガード協定7条4項。

⁸⁴ セーフガード協定前文第3節。

⁸⁵ この点、セーフガード制度の目的として単に「構造調整」あるいは「構造調整の促進」を挙げる議論は、セーフガード制度の存在意義を問題とする同制度の制度趣旨に関する議論としては明らかにミスリーディングであると考えられる。そもそも自由貿易とは国内輸入競争産業の構造調整を通じた資源の最適配分の達成を目的とするもので、セーフガード制度の存在意義に関する問題の本質は、「なぜ経済効率性の増大の源である国内輸入競争産業への調整圧力を輸入制限措置の適用によって緩和することが正当化されるのか」という問題にほかならないからである。

⁸⁶ 詳細について例えば、久野新「セーフガードと貿易調整支援政策の補完可能性」荒木一郎、川瀬剛志編著『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』東洋経済新報社、2004年、183-212ページ。

⁸⁷ セーフガード措置の選択的適用をめぐるGATT19条の解釈問題について、MC. E. J. Bronckers, *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations*, Deventer, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995; Mark Koulen, "The Non-discriminatory Interpretation of GATT Article 19 (1) : A Reply," *Legal Issues of European Integration*, 10-2 (1983), pp.87-111.

⁸⁸ セーフガード協定5条2項 (a)。

⁸⁹ セーフガード協定5条2項 (b)。

⁹⁰ ただし、あらゆる態様の数量制限に付随する不可避的な差別性の問題について、Jackson, *supra* note 20, pp.195-196. また、そのような不可避的な差別性の問題に関する計量的な実証分析として、Chad Bown and Rachel McCulloch, "Nondiscrimination and the WTO Safeguard Agreement," *World Trade Review*, 2-3 (2003), pp.327-348.

⁹¹ 例えば、川瀬剛志「WTOセーフガード協定における選択適用」『商大論集』48巻1号、1-53ページ。

⁹² 例えば、1990年7月の貿易交渉委員会において当時のGATT事務局長Dunkelは、選択的適用の問題をセーフガード交渉における最重要課題と位置づけた上で以下の通り発言していた。「セーフガード措置の選択的適用を提案する代表団の側に、それがGATTシステムを強化するものであることを立証し、選択的措置が正当化されると考える例外的状況を特定する責任があると思われる (Croome, *supra* note 63, p.170)。」

⁹³ セーフガード措置の選択的適用の主唱国であったECが、選択的適用に代えてクォータ・モジュレーションの構想をはじめて明らかにしたのが1989年の提案においてであった (MTN.GNG/NG9/W/24/Rev.1 (June 26, 1989))。しかし、その内容は損害の緩和の必要に際して特定の輸出国からの輸出を制限する必要がある場合において、数量制限の割当てを調節可能とするべきことを一般的に示すにとどまり、選択的適用の導入と実質的に同一であることが他の締約国より批判されていた。Croome, *supra* note 63, pp.168-169.

⁹⁴ Thiebaut Flory, "The Agreement on Safeguards," in Jacques H. J. Bourgeois, Frederique Berrod, and Eric G. Fournier, eds., *The Uruguay Round Results*, Brussels: European Interuniversity Press, 1995, pp.265-273.

⁹⁵ *Ibid.*, p.270.

⁹⁶ 本稿第1章第1節、第2節、第3節、及び注44を参照。

⁹⁷ 括弧内筆者注。

⁹⁸ GATT19条1項 (a) に規定された「輸入増加」の要件が輸入の相対的な増加をも含むものであったか否かは文言上不明確であったが、セーフガード協定においては輸入の増加が「絶対量におけるものであるか相対量におけるものであるかを問わない (セーフガード協定4条2項 (a))」ことが明記されるに至った。

⁹⁹ Stewart, *supra* note 56, p.1798.

¹⁰⁰ ただし、加盟国による一方的な協定違反の決定が禁止されるWTO体制にあって (紛争解決了解23条)、等価値の譲許その他の義務の適用停止の権限の留保の前提となる協定適合性の判断がそもそもいかに可能であるのかという同規定の「構造的欠陥」に関する論考として、川瀬剛志『「実質的に等価値の譲許」の停止』荒木編著、前掲書、151-181ページ。

¹⁰¹ この点、セーフガード制度を公共選択論及びコントラクタリアンの観点から理解したSykesの議論において、以下のような言及がなされていたことはとりわけ示唆的である。「なぜGATTの貿易行政官達が、枠外措置の蔓延を著しくやっかいな発展と捉えたのかは明確ではなく、ウルグアイ・ラウンドにおいて同措置の改正が強く要求されるに至ったことは、本稿では回避せざるを得ない政治経済学上の難問である (Sykes, *supra* note 4, p.274.)。」

¹⁰² もっとも、GATT 枠外措置の蔓延状況及びGATT19条セーフガード制度の改正交渉の難航をもたらした原因が、WTO体制の成立にあたってすべて霧散したと考えるのは現実的でない。この点重要であるのが、アンチダンピング措置等のいわゆる対不正貿易措置の保護主義的濫用の問題である。かねてより指摘されてきたこれら輸入救済制度の妥当根拠の曖昧性、またその措置発動における国内当局の恣意性の介在の余地の重大性といった問題はウルグアイ・ラウンド改正交渉においても解決されず、それゆえWTO体制下においても当該措置の保護主義的濫用が継続することが想定された。セーフガード協定におけるセーフガード制度の規定構造の変容はいわばこのような偽装された保護貿易慣行の存在を前提としたもので、そのためその現実的意義が多分に限定的なものであったことは留意を要する。同論点について例えば、MC: E. J. Bronckers, "Voluntary Export Restraints and the GATT 1994 Agreement on Safeguards," in Bourgeois, etc., eds., supra note 94, pp.273-281.

¹⁰³ GATT19条セーフガード制度は、以下に示す1943年の米墨互惠通商協定上の規定を起源とするものであったことが指摘される。「両国の政府は、事情の予見されなかった発展の結果及びこの協定に付されたスケジュールにおいて列挙、記述されるいかなる条項に基づく譲許の結果により、物品が、同種又は類似の物品の国内生産者に重大な損害を与え又は与えるおそれがあるような増加した数量で、及びそのような条件で輸入されているときは、前期の損害を防止するために必要な限度及び期間において、その義務の全部若しくは一部を停止し、又はその譲許を撤回し、若しくは修正することができる (Reciprocal Trade Agreement with Mexico, Dec. 23, 1942, art. XI, 57 Stat. 833 (1943). 筆者訳)。」GATT19条セーフガード制度の起源の詳細について、Jackson, supra note 15, pp.553-555; 柳、前掲書、45-47ページ。

¹⁰⁴ 本稿注2を参照。

¹⁰⁵ *Korea - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Dairy Products: Report of the Appellate Body*, WT/DS98/AB/R, paragraph 74-77; *Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Appellate Body*, WT/DS121/AB/R, paragraph 79-84.

¹⁰⁶ これら解釈問題を含むWTOセーフガード制度の解釈実行の概説として例えば、Yong-Shik Lee, *Safeguard Measures in World Trade*, Hague: Kluwer Law International, 2003; 荒木編著、前掲書。

¹⁰⁷ セーフガード措置発動の実体的要件について規定するセーフガード協定2条1項の規定は以下の通り。「加盟国は、ある産品が、同種の又は直接に競合する産品を生産する国内産業に重大な損害を与え又は与えるおそれがあるような増加した数量（絶対量であるか国内生産量に比較しての相対量であるかを問わない。）で、及びそのような条件で、自国の領域内に輸入されていることを当該加盟国が次の規定に従って決定した場合にのみ、当該産品についてセーフガード措置を取ることができる。」なお、GATT19条1項(a)の規定については本稿注7を参照。

¹⁰⁸ セーフガード協定2条及び4条の解釈問題としてはこの他、重大な損害、輸入増加、及び両者の因果関係という3要件の認定の前提となる「国内産業」の範囲の確定の問題が存在する。同解釈問題の詳細について例えば、Lee, supra note 106, pp.125-127; 内記香子「セーフガードにおける『国内産業』の確定基準」荒木編著、前掲書、99-119ページ

¹⁰⁹ 重大な損害要件に関する解釈実行の詳細について、Lee, ibid., pp.127-132.また、重大な損害の要件に関する解釈問題を中心に発展してきたセーフガード制度の解釈実行における審査基準の詳細について、瀬領真悟「セーフガード紛争における審査基準—『重大な損害』要件を中心として」荒木編著、前掲書、63-98ページ。

¹¹⁰ *Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Panel*, WT/DS121/R, paragraph 8.123. 韓国乳製品事件パネル手続においても同様の判断がなされた (*Korea - Safeguard Measures on Imports of Dairy Products: Report of the Panel*, WT/DS98/R, paragraph 7.55)。

¹¹¹ *Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Appellate Body*, WT/DS121/AB/R, paragraph 136.

¹¹² 同アメリカ小麦グルテン事件パネル手続において、セーフガード協定4条2項(a)に列挙される諸要因の他、関係を有する要因として利害関係国によって提起された要因についても評価が必要であることが判断されていた (*United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten: Report of the Panel*, WT/DS166/R, paragraph 8.69)。

¹¹³ *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten: Report of the Appellate Body*, WT/DS166/AB/R, paragraph 55. 関係を有するすべての要因が評価されたか否かという形式的側面において協定適合性が否定された例として、韓国乳製品事件 (DS98) パネル手続、アルゼンチン履物事件 (DS121) パネル手続、チリ価格拘束帯事件 (DS207) パネル手続、アルゼンチン桃缶事件 (DS238) パネル手続。

¹¹⁴ *United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia: Report of the Appellate Body*, WT/DS177/AB/R, paragraph 106.

¹¹⁵ *Ibid.*, paragraph 104.

¹¹⁶ 韓国乳製品事件 (DS98) パネル手続、アルゼンチン履物事件 (DS121) パネル手続、アメリカラム肉事件 (DS177) 上級委員会手続、チリ価格拘束帯事件 (DS207) パネル手続、アルゼンチン桃缶事件 (DS238) パネル手続。

¹¹⁷ *Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Appellate Body*, WT/DS121/AB/R, paragraph 138.

¹¹⁸ *Ibid.*, paragraph 139.

¹¹⁹ *United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia: Report of the Appellate Body*, WT/DS177/AB/R, paragraph 124.

¹²⁰ *Ibid.*, paragraph 126.

¹²¹ *Ibid.*, paragraph 125.

¹²² 本稿第1章第1節を参照。

¹²³ GATT19条1項 (a)、セーフガード協定2条1項、及びセーフガード協定4条2項 (a) の規定について、それぞれ本稿注7、注107、及び本文第3章第1節 (1) を参照。

¹²⁴ *Argentina - Safeguard Measure on Imports of Footwear: Report of the Appellate Body*, WT/DS121/AB/R, paragraph 129.

¹²⁵ *Ibid.*, paragraph 130.

¹²⁶ *Ibid.*, paragraph 131. 括弧内筆者注。

¹²⁷ チリ価格拘束帯事件 (DS207) パネル手続、アルゼンチン桃缶事件 (DS238) パネル手続、アメリカ鉄鋼事件 (DS248) パネル手続、同上級委員会手続。逆に当該要件の協定適合性が肯定された案件としては、アメリカ小麦グルテン事件 (DS166) パネル手続、アメリカラインパイプ事件 (DS202) パネル手続。

¹²⁸ *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products: Report of the Appellate Body*, WT/DS248/AB/R, paragraph 367.

¹²⁹ *Ibid.*, paragraph 358.

¹³⁰ 法と経済学上モラル・ハザードとは、保険契約等についてそのような契約の存在ゆえにその法主体の合理的な自己規律が損なわれる危険性を意味する概念であったが、その分析概念としての妥当対象が契約関係に限定されるわけでは必ずしもではない。セーフガード制度の制度趣旨を調整費用の緩和をととした経済効率性の増大と性格づけた上で、その実体的要件の意義をモラル・ハザードの抑止のメカニズムとして説明する議論として、Horn and Mavroidis, *supra* note 3.

¹³¹ 不帰責規則に関する紛争解決手続の解釈実行の詳細について、また同要件の立証における経済学的手法の限界性という技術的問題に着目した論考として、阿部克則「セーフガード協定における因果関係要件」荒木編著、前掲書、99-119ページ。

¹³² *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten: Report of the Appellate Body*, WT/DS166/AB/R, paragraph 69.

¹³³ *United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia: Report of the Appellate Body*, WT/DS177/AB/R, paragraph 177-180.

¹³⁴ *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea: Report of the Appellate Body*, WT/DS202/AB/R, paragraph 213-214.

¹³⁵ *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten: Report of the Panel*, WT/DS166/R, paragraph 8.138; *United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia: Report of the Panel*, WT/DS177/R, paragraph 7.238 and 7.241.

¹³⁶ *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten: Report of the Appellate Body*, WT/DS166/AB/R, paragraph 70-78; *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia: Report of the Appellate Body*, WT/DS177/AB/R, paragraph 165-171.

¹³⁷ *United States - Definitive Safeguard Measures on Certain Steel Products: Report of the Panel*,

WT/DS248/R, paragraph 10332.

¹³⁸ *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products: Report of the Appellate Body*, WT/DS248/AB/R, paragraph 483 and 493. ただし、紛争当事国による因果関係要件に関する「ガイダンスの提供」の要請を受けて、アンチダンピング協定3条5項の不帰責規則に関する先例 (*European Communities - Anti-dumping Duties on Malleable Cast Iron Tube or Pipe Fittings from Brazil: Report of the Appellate Body*, WT/DS219/AB/R, paragraph 190-192) に言及して、同上級委員会報告においてその他の因果関係要因の全体的な効果の検討がすべての案件において要請されるわけでない旨判断されたことが確認された (*United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products: Report of the Appellate Body*, WT/DS248/AB/R, paragraph 490)。

¹³⁹ Horn and Mavroidis, *supra* note 3.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p.403.

¹⁴¹ 例えば, Sykes, *supra* note 4.

¹⁴² 例えば, Robert Pindyck and Julio Rotemberg, "Are Imports to Blame? Attribution of Injury under the 1974 Trade Act," *Journal of Law and Economics*, 30-1 (1987), pp.101-122.

¹⁴³ それぞれ、アメリカ小麦グルテン事件 (DS166)、アメリカラム肉事件 (DS177)、アメリカラインパイプ事件 (DS202)。

¹⁴⁴ 例えば、*United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products: Report of the Panel*, WT/DS248/R, paragraph 10300.

¹⁴⁵ セーフガード協定前文4節。

¹⁴⁶ もっとも、WTO 協定下における諸協定の関係の問題はセーフガード制度に限られたものではなく、WTO 協定の発効以降多くの紛争解決手続において同様の問題が争点となった (例えば、GATT6条と補助金及び相殺措置に関する協定の関係に関するブラジル乾燥ココナッツ事件 (DS22)、GATT3条と補助金及び相殺措置の関係に関する協定に関するインドネシア自動車事件 (DS54)、GATT10条と輸入許可手続の関係に関する協定の関係に関するECバナナ事件 (DS27)、GATT20条と衛生食物検疫措置の適用の関係に関する協定に関するECホルモン事件 (DS26) 等)。詳細について、Elizabetta Montaguti and Maurits Lugard, "The GATT 1994 and Other Annex 1A Agreements: Four Different Relationships?" *Journal of International Economic Law*, 3-3 (2000), pp.473-484.

¹⁴⁷ 両規定について、それぞれ本稿注7及び注107を参照。

¹⁴⁸ 「予見されなかった発展」の文言に関する解釈実行の詳細について、Lee, *supra* note 106, pp.40-50; Felix Mueller, "Is the GATT Article xix 'Unforeseen Developments Clause' Still Effective Under the Agreement on Safeguards," *Journal of World Trade*, 31-6 (2003), pp.1119-1152.

¹⁴⁹ セーフガード協定1条及び11条(a)の規定はそれぞれ以下の通り。「この協定は、セーフガード措置の適用のための規則を定める。セーフガード措置とは、1994年のガット第19条に規定する措置をいうものと了解する。」「加盟国は、1994年のガット第19条に規定する特定の製品の輸入に対する緊急措置がこの協定に従って適用される同条の規定に適合している場合を除くほか、当該緊急措置をとり又はとろうとしてはならない。」

¹⁵⁰ それぞれ、*Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Panel*, WT/DS121/R, paragraph 8.52-8.60, 8.64-8.65, 8.66-8.67.

¹⁵¹ *Korea - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Dairy Products: Report of the Appellate Body*, WT/DS98/AB/R, paragraph 80-81 and 86-87; *Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear*, Report of the Appellate Body, WT/DS121/AB/R, paragraph 81, 88 and 93-94.

¹⁵² *United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia: Report of the Appellate Body*, WT/DS177/AB/R, paragraph 72.

¹⁵³ *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products: Report of the Panel*, WT/DS248/R, paragraph 10.38-10.39; *Report of the Appellate Body*, *supra* note 22, paragraph 275-277.

¹⁵⁴ *Korea - Definitive Safeguard Measures on Import of Certain Dairy Products: Report of the Appellate Body*, WT/DS98/AB/R, paragraph 85; *Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Appellate Body*, WT/DS121/AB/R, paragraph 92.

¹⁵⁵ *Korea - Definitive Safeguard Measures on Import of Certain Dairy Products: Report of the Appellate*

Body, WT/DS98/AB/R, paragraph 86; *Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Appellate Body*, WT/DS121/AB/R, paragraph 93.

¹⁵⁶ *Report of the Intersessional Working Party on the Complaint of Czechoslovakia Concerning the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under the Terms of Article XIX ("Hatters' Fur")*, GATT/CP/106, paragraph 8, (22 October 1951). 同事件の概要について、本稿注49及び同注内の文献を参照。

¹⁵⁷ *Argentina - Definitive Safeguard Measures on Imports of Preserved Peaches: Report of the Panel*, WT/DS238/R, Paragraph 7.25-7.28; *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products: Report of the Panel*, WT/DS248/R, paragraph 10.69-10.71.

¹⁵⁸ *Korea - Definitive safeguard Measures on Import of Certain Dairy Products: Report of the Appellate Body*, WT/DS98/AB/R, paragraph 84; *Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Appellate Body*, WT/DS121/AB/R, paragraph 91.

¹⁵⁹ *United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia: Report of the Panel*, WT/DS177/R, paragraph 7.22.

¹⁶⁰ *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products: Report of the Panel*, WT/DS248/R, paragraph 10.41-10.43.

¹⁶¹ Horn and Mavroidis, *supra* note 3.

¹⁶² *Ibid.*, p.409.

¹⁶³ 例えば、General Accounting Office, *World Trade Organization: Standard of Review and Impact of Trade Remedy Rulings*, 2003. その他アカデミズムの立場からの議論として、William J. Davey, "Has the WTO Dispute Settlement System Exceeded Its Authority?" *Journal of International Economic Law*, 4-1 (2001), pp.79-110.

¹⁶⁴ そのような客観的な解釈態度がとりわけ顕著であった解釈事例として例えば、「重大な損害のおそれ」の具体的基準に関するアメリカラム肉事件の上級委員会解釈 (*United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat From New Zealand and Australia: Report of the Appellate Body*, WT/DS177/AB/R, paragraph 72)、「輸入の増加」の具体的基準に関するアルゼンチン履物事件の上級委員会解釈 (*Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Appellate Body*, WT/DS121/AB/R, paragraph 130-131)、因果関係要件の立証の手順及び基準に関するアメリカ小麦事件の上級委員会解釈 (*United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten: Report of the Appellate Body*, WT/DS166/AB/R, paragraph 55)。

¹⁶⁵ セーフガード制度の解釈実行におけるGATT19条あるいはセーフガード協定の「趣旨及び目的」に関する言及は、大部分が同措置発動の実体的要件を定めるGATT19条1項(a)の規定、あるいは「1994年のガットの規律、特にその第19条に定める規律を明確なものとし及び強化し」というセーフガード協定の前文を引用しながら、同制度の制度内容やGATT19条との関係におけるセーフガード協定の意義を説明する類いに過ぎない。他方、特定の規定の引用なしに同制度の「制限的な性質」について言及がなされた以下のような論述は極めて希少な例であったといえるが、その解釈上の意義は協定本文に依拠した文理解釈に続く補足的な位置づけであったに過ぎない。「セーフガードの救済の目的は、国内産業が輸入増加によってもたらされた競争条件の変更に対して調整するための一時的な猶予を要するという緊急的な状況に対処することであり、そのような目的によって正当化されるセーフガードの救済が極めて制限的な性質であることが想起される (*Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear: Report of the Panel*, WT/DS121/AB/R, paragraph 8.16)。」

¹⁶⁶ 紛争解決了解第11条の規定は以下の通り。「小委員会の任務は、この了解及び対象協定に定める紛争解決機関の任務の遂行について同機関を補佐することである。したがって、小委員会は、自己に付託された問題の客観的な評価（特に、問題の事実関係、関連する対象協定の適用の可能性及び当該協定との適合性に関するもの）を行い、及び同機関が対象協定に規定する勧告または裁定を行うために役立つその他の認定を行うべきである。小委員会は、紛争当事国と定期的に協議し、及び紛争当事国が相互に満足すべき解決を図るための適当な機会を与えるべきである。」EUホルモン事件上級委員会報告 (*European Communities - Measures Concerning Meat and Meat Products: Report of the Appellate Body*, WT/DS26/AB/R, paragraph 114) 以来、WTO協定に関する一般的な審査基準として当該規定が引用されてきた。

¹⁶⁷ この点、WTO協定前文に挿入された「持続可能な開発の目的」に言及しながら、WTO附属協定の解釈におけ

る同目的の重要性を強調する近年の環境関連の紛争案件における動態的な解釈態度との対称性はとりわけ示唆的であるといえる。例えば、*United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products: Report of the Appellate Body*, WT/DS58/AB/R, paragraph 153. 紛争解決手続における環境関連の解釈実行の変遷について例えば、Trebilcock and Howse, *supra* note 20, ch.16.

¹⁶⁸ 田岡良一『国際法』（全訂版）勁草書房、1973年、248ページ。

¹⁶⁹ GATT19条セーフガード制度の制度趣旨の文脈において事情変更原則に関する言及がなされた文献として、Dam, *supra* note 15, p.41; Patrizio Merciai, "Safeguard Measures In GATT," *Journal of World Trade Law*, 15-1 (1981), pp41-66; 村瀬、前掲論文、86ページ；柳、前掲書、第1章注46。

¹⁷⁰ 本稿注103及び同注内の文献を参照。