

博士論文

国際通商法とセーフガード条項の法的展開

北村朋史

## 目次

<b>序章 問題の所在</b> .....	<b>1</b>
1. セーフガード条項をめぐる問題状況.....	1
2. 本研究の視点と構成.....	4
<b>第1章 セーフガード条項の趣旨に関する諸学説</b> .....	<b>8</b>
1. 経済効率性の増大説.....	8
2. 敗者に対する補償説.....	11
3. 自由化促進・維持説.....	14
4. 政治的効用の増大説.....	16
5. 小結.....	19
<b>第2章 米国互惠通商協定とエスケープ・クローズの性格</b> .....	<b>21</b>
1. 19世紀米国互惠通商協定と国内産業保護.....	21
(1) 米国通商政策の起源.....	21
(2) 互惠通商協定の成立とその限界.....	26
(3) 国内産業保護と互惠通商協定の終了.....	32
(4) 小括.....	37
2. 1934年互惠通商協定法とエスケープ・クローズ.....	38
(1) 米国保護貿易主義の極点と関税改革の胎動.....	38
(2) 互惠通商協定法の成立とその限界.....	43
(3) 国内産業保護とエスケープ・クローズの誕生.....	48
(4) エスケープ・クローズの性格.....	54
(5) 小括.....	59
<b>第3章 GATTとGATT19条の性格</b> .....	<b>61</b>
1. GATTの成立と意義.....	61
(1) GATTの成立経緯.....	61
(2) GATTの規範構造.....	71
(3) GATTの紛争解決手続.....	80
(4) GATTの性格.....	87
2. GATT19条の成立と意義.....	90
(1) GATT19条の成立経緯.....	90
(2) GATT19条の規定内容.....	100
(3) GATT19条に関する紛争解決事例.....	112
(4) GATT19条の性格.....	118
<b>第4章 GATTの性格変容とGATT枠外措置の意味</b> .....	<b>122</b>

1. ケネディ・ラウンドと GATT19 条の動揺.....	122
(1) 米国通商政策の変容とその背景.....	122
(2) ケネディ・ラウンドと保護貿易主義の終焉.....	126
(3) 米国エスケープ・クローズの改正と GATT19 条の動揺.....	131
(4) 小結.....	138
2. 東京ラウンドと多角的自由貿易体制の危機.....	139
(1) GATT の発展と新たな課題.....	139
(2) 東京ラウンドと GATT の立法過程.....	141
(3) 多角的自由貿易体制の危機とその実態.....	147
(4) 小結.....	154
3. セーフガード・コード交渉と GATT 枠外措置.....	155
(1) GATT19 条と GATT 枠外措置.....	155
(2) セーフガード・コード交渉とその挫折.....	163
(3) GATT 枠外措置の性格と意義.....	173
(4) 小結.....	179
<b>第 5 章 WTO 協定とセーフガード協定の性格.....</b>	<b>181</b>
1. WTO 協定の成立と意義.....	181
(1) WTO 協定の成立経緯.....	181
(2) 多角的規律の強化・拡大.....	188
(3) 紛争解決手続の強化.....	193
(4) WTO 協定の性格.....	199
2. セーフガード協定の成立と意義.....	204
(1) セーフガード協定の成立経緯.....	204
(2) セーフガード協定の規定内容.....	217
(3) セーフガード協定の性格.....	229
<b>第 6 章 セーフガード条項に関する解釈実行の分析と評価.....</b>	<b>232</b>
1. セーフガード協定に関する解釈実行.....	232
(1) 重大な損害.....	232
(2) 輸入増加.....	237
(3) 因果関係.....	241
2. 「事情の予見されなかった発展の結果」に関する解釈実行.....	247
3. セーフガード条項に関する解釈実行の意味.....	254
<b>終章 結論と展望.....</b>	<b>258</b>
1. 本研究のまとめ.....	258
2. セーフガード条項の今後.....	261

## 序章 問題の所在

### 1. セーフガード条項をめぐる問題状況

#### GATT/WTO 体制とセーフガード条項のパラドックス

国際通商法におけるセーフガード条項とは、輸入製品の増加によって、当該製品の国内生産者に対して重大な損害、ないしそのおそれが発生している場合、当該製品の輸入国に対して、関税譲許の撤回等の輸入制限措置を認める条項である。

セーフガード条項の歴史は比較的早く、その起源は戦間期及び第二次世界大戦中に締結された米国互惠通商協定上のエスケープ・クローズに遡る<sup>1</sup>。その後、同条項は特に米国からの要請を受けて、戦後の「多角的自由貿易体制」にも導入され、1948年のGATTの暫定適用の開始に際して、GATT19条「特定の製品の輸入に関する緊急措置」として成立した。しかしながら、1960年代末からとりわけ70年代に入って、国内産業を輸入製品との競争から救済するための手段として、輸出自主規制や市場秩序維持協定といったいわゆるGATT枠外措置が蔓延し、GATT19条に規定されたセーフガード条項は、これに応じて有名無実化した。

こうした状況を受けて、1970年代から90年代にかけて開催された東京ラウンド及びウルグアイ・ラウンドにおいては、GATT枠外措置を撤廃し、セーフガードに関する多国間の管理を再び確立することが主要な交渉議題のひとつとされた。東京ラウンドにおいては、とりわけセーフガード措置の差別的な適用の是非をめぐる締約国間の見解が対立した結果、セーフガード・コードの策定は果たされずに終わったが<sup>2</sup>、ウルグアイ・ラウンドにおいては、あしかけ8年間にも及ぶ交渉の末、セーフガード措置の発動要件を大幅に客観化・詳細化し、同措置の適用期間や態様に関する規律を強化し、また同措置の実施のための監督手続等を導入したセーフガード協定が成立した<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> 米国においては、セーフガード条項は通常エスケープ・クローズと呼ばれる。本稿においても、米国の互惠通商協定上のセーフガード条項や米国国内法上のセーフガード条項について言及する際は、エスケープ・クローズという用語を用いることとする。

<sup>2</sup> 東京ラウンドにおいて策定された「東京ラウンド諸協定」は、その後ウルグアイ・ラウンドにおいて締結された「ウルグアイ・ラウンド諸協定」と区別するため、しばしば「コード」という用語によって表現される。なお、これらコードは一部の締約国のみによって締結された「複数国間協定」で、それゆえGATTとは独立した条約規範であったが、1995年のWTO協定発効にともなって失効している。この点につき、詳しくは、本稿4章2(2)を参照。

<sup>3</sup> WTO協定においては、GATT19条やセーフガード協定のほか、農業協定に挿入された特別セーフガード条項や、中国加入議定書に挿入された経過的セーフガード条項（2013年に失効）が存在するが、本稿でセーフガード条項と言うときは、GATT19条及びセーフガード協定に規定された一般セーフガード条項を指し、また本稿における研究もかかる一般セーフガード条項を対象とするものとする。

もっとも、なぜGATT/WTO体制においてこうした輸入制限条項の存在が肯定されるかは、明かして自明ではなく、むしろ同条項の存在は、関税同盟の組織を認めるGATT24 条と並んで、「多角的自由貿易体制の2つの謎」などと形容される<sup>4</sup>。GATT/WTO体制は一般に自由貿易の実現を目的とした多角的貿易体制として理解されるが、輸入製品の増加によって国内価格が低下し、国内産業の調整が進められることは、自由貿易の弊害ではなく、恩恵である。したがって、輸入製品の増加によって国内産業に損害が生じた場合に輸入制限措置の適用を認めるセーフガード条項は、こうした「多角的自由貿易体制」の目的に真っ向から反するもののように思われるのである。

こうした「セーフガード条項のパラドックス」に対する回答としては、セーフガード条項は、①輸入競争によって生じる調整費用の緩和を通じて経済効率性の増大を実現するための条項であるとする見解、②国内産業に調整のための猶予期間を与えることを通じて輸入競争によって生じる敗者への補償を可能にするための条項であるとする見解、③保護主義圧力に対する安全弁として機能することによって貿易の自由化の促進や貿易自由化レジームの維持を可能にするための条項であるとする見解、そして、④保護主義圧力への便宜の供与を通じて通商協定の実施に携わる各国行政官の政治的な効用を増大させるための条項であるとする見解等、さまざまな学説が唱えられてきた。

しかしながら、こうした学説の対立は現在においても収束の兆しを見せるどころか、むしろその混迷の度合いを深めているようにも思われる<sup>5</sup>。本研究は、かかる学説状況に鑑みて、セーフガード条項の趣旨について検討し、もってなぜ「多角的自由貿易体制」とされるGATT/WTO体制においてセーフガード条項の存在が肯定されるのかという「セーフガード条項のパラドックス」の解明を試みるものである。

#### セーフガード条項の解釈実行をめぐる見解対立

もっとも、セーフガード条項の趣旨について検討する本稿の射程は、「セーフガード条項のパラドックス」の解明という学究的な意義にとどまらない。むしろ本研究は、WTO紛争解決手続におけるセーフガード条項の解釈実行の評価という実践的な問題意識を有する。

---

<sup>4</sup> Jasper M. Wauters “The Safeguards Agreement – An Overview” in Kyle W. Bagwell eds., *Law and Economics of Contingent Protection in International Trade* (Cambridge University Press, 2010) p.334.

<sup>5</sup> 例えば Dunoff 教授は、文字通り「いかにセーフガードについて考えないか」という論考において、こうした学説の対立に鑑みて、セーフガード条項の趣旨について論じることがはもはや諦めるべきではないかと主張し、これに代わる新たなセーフガード研究のあり方を提言している (Jeffrey L. Dunoff “How Not to Think about Safeguards” in *ibid.*, pp.401-412)。もっとも、同教授が提言する新たなセーフガード研究のあり方は、セーフガード条項は時代や国によって異なるものであったのではないかという可能性を指摘し、そうした多様なセーフガード条項の研究の必要性を主張するもので、むしろ後に述べる本研究の問題意識と符合するものである。

セーフガードに関する多数国間の管理を再び確立することを意図したセーフガード協定の成立以降、これまで49の加盟国によって、279件のセーフガード措置が発動され<sup>6</sup>、また同措置の発動の是非をめぐって、それぞれ9件及び6件のパネル・上級委員会報告書が採択されてきた<sup>7</sup>。これらパネル及び上級委員会の判断は、これまで付託されてきたすべてのセーフガード措置に関して、その協定適合性を否定するものであったが、かかる判断をいかに評価するかについては、その評価基準の相違に応じて、賛否両論多様な見解が提示されているのである。

こうしたセーフガード条項の解釈実行の評価をめぐる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* 2巻3号に掲載されたSykes教授とHorn教授らの論文である。

すなわち、Sykes教授は、GATT締約国における通商政策の決定を貿易行政官による国内的な政治的効用の最大化の試みとして理解する公共選択論の観点、そして通商協定を私的契約と同様にその当事者相互の効用を最大化する試みとして理解する契約理論の観点から、セーフガード条項の存在理由を「貿易行政官相互の政治的な効用を最大化すること」であると説明する。そして、WTO紛争解決手続におけるセーフガード条項の解釈において、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、上記の理解に即したあるべき解釈の例を提示している<sup>8</sup>。他方、Horn教授らは、セーフガード措置を「調整費用の緩和を通じて経済効率性の増大を可能とする措置」として理解し、

---

<sup>6</sup> 2014年3月31日現在で、暫定措置の発動を含む。WTO ホームページの統計資料を参照。  
<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/SG-Initiations\\_By\\_Reporting\\_Member.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/SG-Initiations_By_Reporting_Member.xls)>.

<sup>7</sup> 2014年3月31日現在における紛争発生件数は50件（セーフガード委員会に通報された協議要請件数で、同一の措置に対する複数国からの協議要請も、それぞれ別個の協議要請として算定）。これまでGATT19条ないしセーフガード協定をめぐる紛争に関するパネル報告書が提出・採択された案件としては、韓国の乳製品輸入に係るセーフガード措置（DS98）、アルゼンチンの履物輸入に係るセーフガード措置（DS121）、米国の小麦グルテン輸入に係るセーフガード措置（DS166）、米国の生鮮・チルド・冷凍ラム肉輸入に係るセーフガード措置（DS177）、米国の鉄鋼ラインパイプ輸入に係るセーフガード措置（DS202）、チリの農産物に対する価格拘束制度及びセーフガード措置（DS207）、アルゼンチンの桃缶輸入に係るセーフガード措置（DS238）、米国の鉄鋼製品に対するセーフガード措置（DS248）、及びドミニカのポリプロピレン製のバッグ等に対するセーフガード措置（DS415）が挙げられる。このうち上級委員会報告書が提出・採択された案件は、チリの農産物に対する価格拘束制度及びセーフガード措置、アルゼンチンの桃缶輸入に係るセーフガード措置、及びドミニカのポリプロピレン製のバッグ等に対するセーフガード措置をのぞく上記すべての案件である（チリの農産物に対する価格拘束制度及びセーフガード措置については、上級委員会報告書が提出・採択されているものの、チリがセーフガード措置に関するパネル判断について上訴を行わなかったため、同報告書においてセーフガード措置に関する判断はなされていない）。

<sup>8</sup> Alan O. Sykes “The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence” 2 *World Trade Review* 3 (2003).

かかる観点からその発動要件に関する解釈実行を分析して、これを肯定的に評価している<sup>9</sup>。

しかしながら、セーフガード条項をいわば貿易行政官の政治的な野心を実現するための道具として理解する前者の議論については、同条項の存在を正当化する規範的な根拠が欠落しているように思われる。すなわち、仮にセーフガード条項の成立経緯や規定内容が貿易交渉官相互の政治的な効用を最大化する試みの帰結として理解できるとしても、なぜその解釈をそれら政治エリート個人の効用を増大するためになさねばならないかは明らかではない。他方、セーフガード条項の解釈実行を経済効率性という価値基準に基づき評価する后者の議論においては、同条項をそうした価値の実現を目的とする条項と解すべき実証的な根拠が示されていない。なんら不公正でない貿易に対する輸入制限措置を認める条項として、一見極めて逆説的なセーフガード条項が、実は経済効率性の増大を目的とした条項として理解することができるのであれば、その存在をめぐるパラドックスは氷解する。しかしながら、現実のセーフガード条項の内容や成立経緯が、そうした理解に適合するものでなかったとすれば、かかる理解に依拠した解釈実行の評価は空論の誹りを免れえないであろう。

実証経済学及び規範経済学の手法に依拠した上記の学説が、それぞれセーフガード条項の内容や成立経緯の事実的な説明として、あるいはあるべきセーフガード条項の提言として、それ自体、重要な知見を与えるものであることに疑いはない。しかしながら、実定国際法規範であるセーフガード条項の解釈のあり方について論じるならば、その正当性を提示し、これを実証的な根拠によって裏づけるといういわば法学的な研究のあり方が必要とされているように思われるのである。

## 2. 本研究の視点と構成

### 研究の視点

本研究は、以上のような問題意識に基づいて、GATT/WTO体制におけるセーフガード条項の趣旨を検討し、もってなぜ「多角的自由貿易体制」とされる GATT/WTO 体制においてセーフガード条項の存在が肯定されるのか、そして同条項をめぐる WTO 紛争解決手続きにおける解釈実行はいかに評価されるかを明らかにすることを目的とするが、そうした研究にあたっては、特に以下2つの点に留意が必要である。

まず第1が、セーフガード条項の趣旨の動態的な検討の必要という点である。戦後まもなく成立した GATT19 条と GATT19 条の形骸化及び GATT 枠外措置の蔓延という状況を受けて新たに策定されたセーフガード協定は、その成立経緯や規定内容を大きく異にしてい

---

<sup>9</sup> 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?” 2 *World Trade Review* 3 (2003).

るため、これら 2 つの条項の趣旨の不変性を前提とすることはできないからである。

例えば、セーフガード条項を貿易行政官相互の政治的な効用を最大化するための条項であるとした上記 Sykes 教授の理解は、もっぱら GATT19 条の分析に依拠したものだが、同教授はそうした理解をセーフガード協定にも無批判にあてはめ、その解釈指針として適用している。こうした Sykes 教授のセーフガード理解は、セーフガード条項の存在を正当化する規範的な根拠を欠いている点で、もとより同条項の趣旨に関する議論としては説得的なものとは思われないが、仮にこうした理解が GATT19 条の内容や成立経緯といった事実にも適合するものであったとしても、それがセーフガード協定の内容や成立経緯をも正しく説明するものかは明らかではない。他方、セーフガード条項を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理解する Horn 教授らの議論においては、そもそもセーフガード条項の内容や成立経緯に関する検討はなされていないが、その理解がそれら事実にも適合するか否かの検討にあたっては、GATT19 条とセーフガード協定という 2 つのセーフガード条項を区別し、各々の内容や成立経緯との関係でこれを検証することが必要となろう。

こうしたセーフガード条項の趣旨の動的な検討は、同条項の歴史的な変遷の意義を内在的に理解するためだけでなく、WTO 紛争解決手続におけるセーフガード条項の解釈実行の評価にあたっても重要である。WTO 協定の発効とともに成立したセーフガード協定は、GATT 枠外措置の蔓延によって形骸化した GATT19 条の抜本的な改正を目的としたもので、セーフガード措置の適用について規律する包括的な協定として締結されたものであったことは明らかであったと言えるが、後述する通り WTO 紛争解決機関はセーフガード措置の協定適合性の判断にあたって、GATT19 条の規定の一部もセーフガード協定の規定とともに適用している<sup>10</sup>。こうした WTO 紛争解決機関の判断がセーフガード協定の実施にいかなる影響を与えるかを明らかにするためには、GATT19 条とセーフガード協定のそれぞれの規定の意味をそれぞれの趣旨との関係において理解し、その整合性いかにについて考察することが求められるのである。

そして第 2 が、GATT や WTO 協定自体の性格理解の必要という点である。これらいわゆる「多角的自由貿易協定」が、実際にはいかなる貿易の自由化を意図し、またいかなる性質の義務を課すものであるかの理解なくして、それら義務からの逸脱を認めるセーフガード条項の趣旨を理解することはできないからである。

例えば、セーフガード条項を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理解する Horn 教授らの議論は、当然ながら GATT や WTO 協定が、国内産業に調整の必要を生じるような貿易の自由化を意図していることを前提とした議論と言えるが、通商協定における貿易の自由化の射程は、その締約国の通商政策に応じてさまざまであって、GATT

---

<sup>10</sup> 本稿 6 章 2 を参照。



や WTO 協定をそうした貿易の自由化を意図した通商協定として理解しうるかは自明ではない。

他方、セーフガード条項の成立経緯や規定内容を契約理論の観点から説明する上記 Sykes 教授の理解は、言うまでもなく GATT や WTO 協定が「契約的」な性質を有することを前提としているが、GATT さらには WTO 協定をそうした性質の通商協定として理解しうるかもやはり明らかではない。むしろ、この点については多大な見解の対立が存在し、同様に GATT や WTO 協定の義務を「契約」に例えられる「二国間的義務 (bilateral obligations)」と解する見解の一方で<sup>11</sup>、これを「自由貿易権 (right to free trade)」という個人の権利さらには人権を保障する「憲法的」な義務と解する見解もある<sup>12</sup>。

セーフガード条項の趣旨が、なによりもその内容や成立経緯の実証的な検討から導かれるべきものであることは言うまでもない。しかしながら、同条項の趣旨は、それが挿入された通商協定自体の性格理解なしには把握しえない。通商協定上の義務が、例えば「契約的」な義務であるか、「憲法的」な義務であるかによって、またそれがなにを意図した義務であるかによって、それら義務からの逸脱を認める理由やその説得性も自ずと異なるはずだからである。そして、こうした GATT や WTO 協定の性格理解という点についても、これら通商協定の性格変容の可能性を視野に入れた動的な検討が必要となる。戦後の「多角的自由貿易協定」は、GATT から WTO 協定の成立へと至るまで、その規律の内容や対象、また実施のあり方を大きく発展させてきたからである。それゆえ、セーフガード条項の趣旨について考察するにあたっては、GATT 及び WTO 協定は、いかなる性格の法規範として成立し、いかなる法規範として発展してきたのかというより根本的な問題に関する検討が不可欠となるのである。

## 論文の構成

以上のような問題意識と研究の視点に基づいて、本研究においては、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条項の趣旨を動的にかつ GATT 及び WTO 協定自体の性格との関連において検討し、もってなぜ「多角的自由貿易体制」とされる GATT/WTO 体制においてセーフガード条項の存在が肯定されるのか、そして同条項をめぐ

---

<sup>11</sup> Joost Pauwelyn “A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature?” 14 *European Journal of International Law* 5 (2003). 同様の議論として、Joost Pauwelyn, *Conflict of Norms in International Law* (Cambridge University Press, 2003) pp.25-88 を参照。

<sup>12</sup> GATT や WTO 協定の「憲法的」な性格について議論する Petersmann 教授の著作は膨大な数に及ぶが、さしあたって GATT を個人の権利を保障する「憲法」と解する論考として、E-U. Petersmann, *Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law* (University of Fribourg Press, 1991)、また WTO 協定を人権を保障する「憲法」と解する論考として、E-U. Petersmann “Human Rights and International Economic Law in the Twenty First Century” 4 *Journal of International Economic Law* 1 (2001) を参照。

る WTO 紛争解決手続きの解釈実行はいかに評価されるかを明らかにする。

具体的にはまず第 1 章において、セーフガード条項の趣旨に関する従来の学説について検討する。経済効率性の増大説、敗者に対する補償説、自由化促進・維持説、そして政治的効用の増大説といった従来の学説を紹介し、予備的な分析を加える。

次に第 2 章においては、GATT19 条の起源とされる戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズ、さらには同条項の挿入以前における米国互惠通商協定上の実行について検討する。GATT19 条の理解のためには、その起源であるエスケープ・クローズの性格理解が不可欠で、また同条項の性格を理解するためには、これら条項が存在しなかった時代において、輸入競争による国内産業への損害の発生はいかに対処されていたかを把握しておく必要があるからである。

第 3 章においては、1948 年に成立した GATT の性格、及び GATT19 条に規定されたセーフガード条項の性格について検討する。国内産業保護を前提とした 2 国間の「契約的」な権利義務関係の束としての GATT の性格、及び事情変更原則の法理に基づくこれら「契約的」な権利義務関係の終了条項としての GATT19 条の性格を明らかにする。

第 4 章においては、ケネディ・ラウンドに端を発する GATT の変容過程、そして同時期に生じた GATT19 条の形骸化と GATT 枠外措置の蔓延という現象の意味について考察する。国内産業保護を前提とした「契約的」な権利義務関係の束から、自由貿易という共通利益の実現を目的とした「公法的」な規範の定立へと向けた GATT の性格変容、及びかかる性格変容にともなって機能不全に陥った GATT19 条に代わって締結された「多数国間の条約を一部の当事国の間においてのみ修正する合意」としての GATT 枠外措置の性格を明らかにする。

第 5 章においては、1995 年に成立した WTO 協定の性格、及びセーフガード協定に規定されたセーフガード条項の性格について検討する。自由貿易という共通利益の実現を目的とした「公法的」な規範としての WTO 協定の性格、及び輸入競争によって生じた敗者の救済を目的とした例外規定としてのセーフガード協定の理解を提示する。

第 6 章においては、以上のような GATT19 条とセーフガード協定の理解に基づいて、WTO 紛争解決手続きの解釈実行について分析する。セーフガード協定に規定される同措置の発動要件に関するパネル・上級委員会判断の意味、及び「事情の予見されなかった発展の結果」という GATT19 条のみに規定された発動要件も依然として有効であるとした上級委員会判断の意味を明らかにする。

そして、最後に終章において、本研究の結論と残された課題についてまとめる。

## 第1章 セーフガード条項の趣旨に関する諸学説

GATT/WTO体制は、一般に自由貿易の実現を目的とした多角的貿易体制として理解される。他方、GATTやWTO協定に挿入されたセーフガード条項においては、輸入増加によって国内産業に重大な損害が生じた場合、輸入制限措置を適用することが認められている。輸入増加による国内産業に対する損害の発生が、資源配分の効率化という自由貿易の果実を手にするための不可避の過程であることに鑑みれば、国際貿易体制におけるセーフガード条項の存在は一見明らかな矛盾を含んでいるように思われる<sup>1</sup>。

このようなセーフガード条項の存在をめぐるパラドックスは、はたしていかに理解できるであろうか。本章では、これまで提示されてきたセーフガード条項の趣旨に関する4つの異なる見解を紹介し、予備的な分析を加える。

### 1. 経済効率性の増大説

セーフガード条項の趣旨は、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措置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措置も、実は締約国全体のパイを増大させる経済効率的な措置として正当化できるという考え方である。こうした考え方としては、特に①セーフガード措置は、輸入製品の競争によって一時的な困難に陥っている国内産業の競争力を回復することを可能にするという議論、そして②セーフガード措置は、斜陽産業の市場退出にともなう調整費用を緩和することを可能にするという議論の2つがある。

このうち第1の議論においては、輸入制限措置の適用によって一時的な困難に陥っている企業の収益を改善し、かかる収益によってこれら企業に新たな技術や近代的な設備への投資を可能にすることで、ついには国際市場における競争への復帰が実現されるような場合が想定される。輸入制限措置は当然に一時的な社会的費用を生じるが、かかる費用は国内産業の競争力の回復にともなう社会的な利得（生産性の向上）によって回収可能であるとする議論である。

しかしながらこうした議論については、純粋に理論的な観点からも疑問が大きい<sup>2</sup>。こうした議論が成り立つためには、輸入制限措置を適用する締約国政府が、競争力を回復することが可能な産業とそうでない産業を的確に区別し、前者の産業のみを保護することが

---

<sup>1</sup> それゆえ、端的にセーフガード条項の存在意義自体を否定する見解も古くから唱えられている。こうした見解として、例えば、Melvyn B. Krauss, *The New Protectionism: The Welfare State and International Trade* (New York University Press, 1978) pp.66-67 を参照。

<sup>2</sup> こうした疑問として、特に Alan Sykes “Protectionism as a ‘Safeguard’: A Positive Analysis of the GATT ‘Escape Clause’ with Normative Speculations” 58 *University of Chicago Law Review* 1 (1991) pp.263-264 を参照。

可能であることが必要とされるが、果たして締約国政府にそうした能力が備わっているかは疑わしい。また少なくとも発達した資本市場を有する先進国においては、競争力の回復を目的とした政府による介入そのものがそもそも不必要であるとも言える。競争力の回復を目的とした国内産業による投資が、経済効率性の観点から支持しうるものであったとすれば、かかる投資に必要な資本は、民間の資本市場から調達できるはずだからである。

これに対して、第2の議論、すなわちセーフガード措置は斜陽産業の市場退出にともなう調整費用を緩和することを可能にするという学説は、経済学者の間においても一定の信認が存在するように見受けられる。例えば、Horn教授らは、労働という生産要素の調整に着目して、セーフガード措置が調整費用の緩和という観点から肯定されうる場合について以下のように説明している<sup>3</sup>。

斜陽産業の市場退出にともなう調整過程として、第1に「ある産業から解雇された労働者が、より安価な賃金ではあるものの、ただちにその他の産業に就職する」ような場合が想定されうる。しかしながらこうしたケースにおいては、セーフガード措置の適用は肯定されない。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が、産業の調整費用とはまったく異なる問題である。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過ぎぬもので、これら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。

斜陽産業の市場退出にともなう第2の調整過程として、「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、その他の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」ような場合が想定されうる。しかしながらこのようなケースにおいても、輸入制限措置の適用を通じて労働者のより緩慢な産業間移動をもたらすセーフガード措置の適用は肯定されない。いかなる状況においてもその他の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、より効率的な資源配分を実現するための不可避的な投資にほかならないからである。

最後に斜陽産業の市場退出にともなう調整過程として、「ある産業から解雇された労働者のうち、その他の産業に就職可能な労働者は一定期間に一定数に限られる」ような場合が想定されうる。このように失業の発生いかに産業の市場退出のスピードに依存するような場合において、はじめてセーフガード措置の適用が肯定されうる。こうした状況においては、産業の調整スピードを遅延させる輸入制限措置の適用によって、失業者を生じることなく労働者の産業間移動を実現することが可能で、このような調整費用の緩和による便

---

<sup>3</sup> 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?” 2 *World Trade Review* 3 (2003) pp.399-400.

益が、輸入制限措置の適用による費用を上回る場合もないとは限らないからである。

ただし上記のケースは、民間部門における調整への対応が、社会的な観点からは不正確なものであることを前提している。例えば斜陽産業における労働者が、その他の産業に就職するまでの間より安価な賃金で就業を続けることが可能であったとすれば、調整にともなう社会的な費用はそもそも発生しない。このような状況においては、「その他の産業に就職可能な労働者は一定期間に一定数に限られる」としても、いかなる失業も生じることなく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<sup>4</sup>。

また仮にセーフガード措置の適用によって、調整費用を緩和することが可能であるとしても、セーフガード措置の適用は、かかる目的を実現する上で最も望ましい政策手段であるわけではない。国内産業の調整費用への対応としては、職業訓練の提供や雇用補助金の支給といった民間部門の対応における不正確性（「市場の失敗」）に直接的に働きかける政策がファースト・ベストで、対象製品の価格上昇にともなう消費者厚生低下といった「歪み」を生じる輸入制限措置の適用は、たかだかセカンド・ベストの政策に過ぎないからである<sup>5</sup>。

以上の学説の説得性は、なによりもセーフガード条項の存在を正当化する規範的な根拠の明確性にあつたと言える。国際貿易体制は一般に関税やその他の貿易障壁の削減・撤廃を通じた締約国、ひいては締約国全体の経済厚生を増大するためのシステムとして理解される。そこで、自由貿易に矛盾すると考えられる輸入制限措置の目的が、実は経済効率性の増大という観点から理解できるとすれば、国際貿易体制におけるセーフガード条項の存在というパラドックスは氷解する。

もっとも、ここで注意すべきは、輸入制限措置の適用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は、現実には限りなくゼロに近いが、極めて例外的な状況に限定されるという点である。Horn教授らも認めている通りそもそも国内産業の調整にともなう社会的な損失が現実にはどれほどのものであるのか、そしてそうした損失が国内産業の調整スピードにどれほど依存するものであるかはけして明らかではない<sup>6</sup>。他方同教授らは、こうした調整費用の緩和による社会的な便益が、輸入制限措置の適用にともなう輸入国の社会的な費用や輸出国の社会的な費用を上回る可能性についてはなんらの言及もしていない。

このようにセーフガード措置の適用によって経済効率性の増大が実現されるケースが、現実には限りなくゼロに近いが、極めて例外的な状況に限られることは、そうした理解はセーフガード条項の現実の規定内容や成立経緯に適合するののかという疑問を喚起するが、上記の学説においてかかる検証はなされていない。したがって、同学説の評価のためには、

---

<sup>4</sup> Ibid., p.400.

<sup>5</sup> Ibid., pp.400-401.

<sup>6</sup> Ibid., p.401.

そこで提起されるセーフガード条項の理解がそれら事実に適合するかを GATT19 条とセーフガード協定のそれぞれとの関係において検討する必要がある。

## 2. 敗者に対する補償説

セーフガード条項の趣旨をあくまでも経済効率性という観点から説明する上記の理解に対して、これを貿易の自由化によって損害を被った者、すなわち輸入競争によって生じた「敗者」に対する補償を目的とした措置とする理解も存在する<sup>7</sup>。例えば、Trebilcock教授らは、輸入競争によって生じた「敗者」に対して補償を与えることの意義について以下のように説明している<sup>8</sup>。

すなわち、貿易の自由化及びこれによってもたらされる輸入の増加は、より効率的な資源配分を促し、また消費者に対して多様で安価な産品へのアクセスを可能とする。しかしながらその一方で、これと競合する産品を生産する企業を縮小または倒産に至らしめ、その労働者の職を剥奪し、あるいはそれら企業に依存するコミュニティの崩壊等をもたらす場合もありうる。こうした政策選択の是非を判断する基準としては、かかる政策によって勝者にもたらせられる利益が敗者にもたらせられる損失を上回る場合にこれを認めるカルドア・ヒックス基準がある。貿易の自由化によって勝者にもたらされる利益は、敗者にもたらされる損失を凌駕し、社会全体の利益を増大させるものであるため、その政策は上記の基準を満たすものである。

しかしながら、極めて粗雑ないし極端な功利主義をとるのでなければ、社会全体の利益のために一部の人の利益を完全に犠牲にすることは道義的な観点から問題がある。また一部の人のために社会全体の利益のための代価を支払わせることは、これらの人の政治過程に対する態度や共同体全体への連帯感に悪影響を及ぼす。そして、こうした状況にあっては、政治過程が「誰が勝利し、誰が敗北するのか」という議論に支配されることによって、社会全体の利益という観点そのものが見失われることにもなる。むしろ、Calabresi教授が指摘した通り<sup>9</sup>、「敗者の側の価値を真のそして重大なものとして認識する決定によって、我々は道徳観や信念に対して無慈悲となることを免れる。(中略)。そして、これによって

---

<sup>7</sup> こうした理解については、特に John H. Jackson, William J. Davey and Alan O. Sykes, Jr., *Legal Problems of International Economic Relations*, 3<sup>rd</sup> ed. (West Publishing Company, 1995) pp.598-599、また 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* (Blackwell, 1987) を参照。

<sup>8</sup> Michael J. Trebilcock and Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, 3<sup>rd</sup> ed. (Routledge, 2005) p.318. この説明はセーフガード条項ではなく、国内調整支援制度の文脈においてなされたものであるが、その意味するところは同一である。

<sup>9</sup> G. Calabresi, *Ideals, Beliefs, Attitudes and the Law* (Syracuse University Press, 1985) p.109 cited in *ibid.*

敗者は、敗れはしたけれども、たとえ勝利を収めなくても自らの価値は重要で、我々の社会において認められていることを教えられる。」のである。

セーフガード条項の趣旨も以上の観点から理解することが可能である。すなわち、貿易の自由化という功利主義的な政策選択によって、一部の人々の利益に重大な損害が生じる場合には、上記のような公平、分配的正義、社会的連帯といった観点から、一時的な輸入制限措置を通じてそうした損害を緩和することが認められうるのである。

もっとも、こうしたセーフガード理解については、いくつかの重大な疑問が提起されている<sup>10</sup>。経済活動に重大な損害をもたらす要因は、消費者の嗜好の変化や技術革新等、輸入産品との競争のほかにも多数存在する中で、なぜ輸入競争圧力によって生じる重大な損害に対してのみ、特別な救済を与えることが肯定されるのか、こうした問題への対応は、例えば失業手当の給付といったより一般的なセーフティ・ネットによってなされるべきではないかという指摘。また輸入産品との競争によって生じた敗者に対して、特別な補償を行うことが肯定されるとしても、消費者価格の上昇という歪みをともなう輸入制限措置の適用は、補助金の支払いや職業訓練の提供といった直接的な救済と比べて、はるかに非効率的ではないかという指摘である。

このうち前者の指摘は、輸入競争によって生じた敗者に対する特別の救済手段というセーフガード理解の妥当性そのものを問う重大な指摘であるが、かかる指摘については、以下のような反論を呈することが可能である。まず第1に特定の産業、企業、労働者、コミュニティを対象とした救済措置はその他にも多く存在し、輸入競争によって生じた損害のみに対して特別な救済が与えられているわけではない<sup>11</sup>。そして第2にいかなる要因によって生じた損害であるかによって、その態様は異なるため、あらゆる要因について同一の救済措置を講じることは必ずしも適切ではない。例えば、国内競争に敗れた企業の労働者は同業のその他の企業に新たな職を求め得るのに対して、輸入競争はしばしば国内産業全体を縮小せしめ、その労働者が新たな職を得ることを困難にし、また当該産業によって成り立つコミュニティの崩壊をもたらすといった点で、特別の救済措置が正当化される<sup>12</sup>。そして最後に自由貿易は、消費者の嗜好の変化や技術革新といった政府のコントロール外の問題ではなく、むしろその政策判断の帰結として理解される。それゆえ自由貿易の下で生じた損害は、まさに少数者が社会全体の利益のための支払いを余儀なくされる代価としての性格が強く、やはり特別な補償を与える理由を生じる<sup>13</sup>。

これに対して、輸入制限措置の適用による救済はその他の手段と比べて非効率的であるとする後者の指摘は、上記の経済効率性の増大説に対する指摘と同様、それそのものとし

---

<sup>10</sup> これら疑問については、例えば Sykes, *supra* note 2, pp.270-272 を参照。

<sup>11</sup> 同様の指摘として、Trebilcock, *supra* note 8, pp.315, 319 等を参照。

<sup>12</sup> 同様の指摘として、Jackson, *supra* note 7, pp.598-599. Deardorff, *supra* note 7, p.23.

<sup>13</sup> 同様の指摘として、Jackson, *ibid.*, p.599 を参照。

ては反駁しがたい議論ではあるが、こうした理由によってセーフガード条項の存在意義そのものを否定することが適当であるかは疑問である。補助金の支払いや職業訓練の提供といった直接的な救済の方が、経済効率性という観点からは適切な対応であるとしても、その実施が困難である、あるいは望ましくないという場合もありうるからである。例えば、補助金の支払いや職業訓練のための費用を支出できないという財政的な理由もありうる。あるいは、政府による介入は輸入制限措置の適用による猶予期間の許与にとどめ、具体的な調整のあり方は市場のメカニズムに委ねるというのではなく、政府が国内産業の調整のためのより積極的な措置を講じる場合には、それら措置自体の的確性や国内経済主体のレントシーキング活動を通じたさらなる歪みが生じるといった政策論的な理由もありうる<sup>14</sup>。それゆえ、輸入制限措置の適用による救済が、その他の救済手段と比べて経済的に非効率なものであったとしても、そのことをもって代替的に利用可能な救済手段のひとつとしてのセーフガード条項の存在意義を否定することは適当であるとは言えない。

以上のようなセーフガード条項の趣旨に関する学説の意義は、経済効率性という観点に代わる新たな規範的な根拠を提示した点にある。同学説は、公平、分配的正義、社会的連帯といった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措置であっても、国際貿易体制の下で正当化されうることを提示したのである。

このことは、経済効率性という観点に基づくセーフガード理解に付随する以下の問題点に鑑みたとき、とりわけ注目に値するものであったと言える。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的な調整が達される可能性は、そもそも極めて限定的なものに過ぎないという点。そして、第2に経済効率性という価値基準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<sup>15</sup>、かかる価値基準は、社会全体に生じる利益が一部の人々に生じる損害に優先すべき理由を提示し得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るものではないという点である。

もっとも、敗者に対する補償手段としての理解も、セーフガード条項の現実の規定内容や成立経緯といった事実によって基礎づけられてきたわけではなく、むしろかかる理解に対しては同条項の規定内容との齟齬を指摘する議論もある<sup>16</sup>。したがって、こうしたセーフガード理解の評価のためには、やはりそれら事実との適合性をGATT19条とセーフガード協定それぞれとの関係において検討する必要がある。

---

<sup>14</sup> 東京ラウンドやウルグアイ・ラウンドにおいては、国内産業に対する救済は、輸入制限措置ではなく、国内的な調整支援政策によってなされるべきであるとの議論、あるいは輸入制限措置は、国内的な調整支援政策の実施を条件とすべきであるとの議論がなされたが、かかる議論に対しても、以上のような反論がなされている。この点については、本稿第5章2(2)を参照。

<sup>15</sup> こうした論争について、例えば内田貴『契約の再生』（弘文堂、1990年）を参照。

<sup>16</sup> Alan O. Sykes “The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence” 2 *World Trade Review* 3 (2003) p.286.



### 3. 自由化促進・維持説

経済効率性の増大説と敗者に対する補償説が、それぞれ経済効率性や公平、分配的正義、社会対連帯といった理念に基礎を置く、締約国政府の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、とりわけ政治経済学の立場からは、国内産業からの政治的な圧力によって規定された現実の通商政策決定過程に着目したセーフガード理解が提示されてきた。日本においても、「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<sup>17</sup>、特にこうした学説の影響が強い。本節では、その柳教授の議論を中心として、保護主義勢力との妥協を通じて貿易の自由化を促進し、またその成果を維持するための手段としてのセーフガード理解の紹介・分析を進める。

戦後の貿易自由化の過程や結果は、それを主導した覇権国家、すなわち米国の対外通商政策によって強く規定されることになった。国際貿易体制におけるセーフガード条項の位置づけや目的の理解においても、米国の対外通商政策決定過程に関する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」と言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、保護貿易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る将来の利益の不均衡」、そして「困難に窮している者とうまくやっている者」の間不均衡である。これに加えて米国憲法においては、大統領に条約を締結する権限が与えられている一方、外国通商を規制する権限は議会に委ねられているため、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。

こうした問題状況の打開は、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の獲得という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、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のである。

しかしながら、貿易自由化を促進するためには、保護主義勢力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」という米国通商政策上の原則からも明らかである。こうした原則は、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関連国内産業に及ぼしうる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義務づける事前救済によって担保されていたが、これら事前救済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。セーフガード条項は、このような事前救済の限界性を背景として導入された救済条項だったのである。

---

<sup>17</sup> 柳赫秀『ガット19条と国際通商法の機能』（東京大学出版会、1994年）、1章。

こうした米国における貿易の自由化の過程とGATT19 条の成立経緯から、セーフガード条項とは、「関税削減についてのより広い権限を得ようとする行政府とそれを削減しようとする議会との妥協の産物」、言い換えれば「行政府が貿易自由化の権限を確保するために支払わなければならない代価」だったのであって<sup>18</sup>、その目的は「締約国に一時的な保護措置をとることを許容することによって、貿易障壁の除去を容易にし、貿易自由化レジームとしての存続を図ること」にあったとされる<sup>19</sup>。

以上のようなセーフガード理解の意義は、なによりもGATT締約国の現実の通商政策決定過程という観点から、その存在理由を明らかにした点にあったと言える。経済効率性の増大説や敗者に対する補償説が、経済効率性や公平、分配的正義、社会的連帯といった理念から、いわば演繹的にセーフガード条項の趣旨を論じ、その規定内容や成立経緯の検討を閉却してきたのに対して、上記の学説は、米国における貿易自由化の過程に関する実証的な分析から、「貿易障壁の除去を容易にし、貿易自由化レジームの存続を図るため」の「妥協」ないし「代価」としての同条項の意味を明らかにしているのである<sup>20</sup>。

もっとも、こうしたセーフガード理解は、貿易を自由化するためにはセーフガード条項が必要であったという事実を指摘したに過ぎぬもので、これを「妥協」や「代価」、すなわち貿易の自由化のための「必要悪」と解する限りにおいて、同条項の趣旨を明らかにしたものであるというよりは、むしろその存在を否定するものであったと言うべきであろう。

例えばGATTには、生命・健康の保護や安全保障上の利益の保護を目的とした輸入制限措置、あるいはアンチ・ダンピング税や補助金相殺関税といった「不公正」な貿易措置への対抗を目的とした輸入制限措置等、関税譲許その他の義務からの逸脱を認める種々の例外規定が存在する。そしてこれら例外規定も、それが存在しなければ関税譲許その他の義務を受け入れることが不可能あるいは困難であったという点においては、GATT19 条となんら変わりがないはずであるが、その趣旨が「貿易障壁の除去を容易にし、自由貿易レジームの存続を図る」ことにあると理解されているわけでも、またその解釈がそうした趣旨に即して行われるよう主張されているわけでもない。

これに対して、柳教授は、以上のようなセーフガード理解に基づいて、WTO紛争解決手続きにおけるセーフガード条項に関する「ケース・ロー」を分析し、これらケース・ローによって、「貿易自由化を促進するための安全弁」という同条項の趣旨が、おおいに制約を

---

<sup>18</sup> 同上、46 頁。

<sup>19</sup> 同上、2 頁。

<sup>20</sup> 他方、柳教授は、かかる指摘の一方で、戦後国際貿易体制の理念的な基盤を「埋め込まれた自由主義」、すなわち国内経済主体の社会的な保護を可能とする自由主義という概念に求め、セーフガード条項を「福祉国家による介入の制度的な承認」、すなわち国内経済主体の間の分配的正義の実現を目的とする条項としても位置づけている（同上、1 章 1）が、こうした理解が、上記のような保護主義勢力との「妥協」や貿易の自由化のための「代価」としてのセーフガード理解と如何に整合するかは不明である。

受けざるを得ないことに懸念を表明している<sup>21</sup>。

しかしながら、GATT19 条の成立経緯の検討によって導かれたセーフガード理解が、WTO 協定とともに発効した新たなセーフガード条項についても、そのまま妥当しうるのかという問題は別としても、かかる理解に適合する解釈、すなわち「貿易自由化を促進するための安全弁」という趣旨に資する解釈が、何を意味するのかは明らかではない。仮にそれが自由貿易に対する政治的な圧力の強さに応じて、「安全弁」としてのセーフガード条項の発動要件等を自在に「調節」することを意味するのだとすれば、そうした解釈は政治的な力の行使に法的な承認を与え、それら力の行使をさらに助長することになりはしないか。

そもそもあらゆる法規範は政治的な圧力と無縁に成立しうるものではなく、しばしばこれによって大きく規定される。しかしながら、そうした事実を法規範の趣旨と混同し、その解釈の評価基準として用いることは、なすべきかなさざるべきか、許されるか許されざるべきかについて指示を与えるという法規範の存在意義そのものを否定するもののように思われるのである。

したがって、上記の学説はセーフガード条項の趣旨の理解としてはもとより説得的なものとは思われないが、他方、同学説によって明らかにされた GATT19 条の成立経緯は、同条項の理解にあたって重要な示唆を与えるものと言える。GATT19 条の検討にあたっては、かかる指摘の可否と意味を検討することが必要となろう。

#### 4. 政治的効用の増大説

前節で検討した自由化促進・維持説は、利益集団の圧力によって規定された GATT 締約国の現実の通商政策決定過程の検討を通じて GATT19 条の存在理由を明らかにするものであったが、同学説は、GATT19 条を「貿易障壁の除去を容易にし、貿易自由化レジームの存続を図るため」の「妥協」ないし「代価」と解する点で、GATT 自体は貿易の自由化という固有の目的を有する条約体制として理解しているように見受けられる。これに対して Sykes 教授は、同様に GATT 締約国の通商政策を利益集団政治の帰結として理解しつつ、GATT 自体をこれら利益集団からの政治的な支持の最大化を目的とした各国行政官の「契約」と解し、かかる観点から GATT19 条の存在理由を明らかにしている<sup>22</sup>。本節では、その Sykes 教授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、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（契約理論に基づく GATT の理解）。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な利得の増大として理解される（公共選択論に基づく通商政策決定過程の理解）。貿易協定の締結は、

<sup>21</sup> 柳赫秀「国際経済法学からみたセーフガード制度」『国際経済法学会年報』12号（2003年）31-33頁。

<sup>22</sup> Sykes, *supra* note 2, pp.274-289; *supra* note 16, pp.288-291.

市場アクセスの拡大を通じて輸出企業を利し、また輸入品の価格低下を通じて消費者や川下産業を利するため、これら経済主体からの政治的な支持を増大させる。他方、貿易協定の締結は、貿易障壁の撤廃を通じて輸入競争産業に損害を与えるため、輸入競争産業からの政治的な支持を低下させる。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、政治的な損失に対して政治的な純利得を最大化する貿易協定であると言える。

私的契約における契約当事者と同様、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、そのため貿易譲許の政治的な費用便益が予期できない状況において、いかなる貿易協定を締結するかが問題になる。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、不確実性が解消された時点において全体として損失を生じるものであることが判明する場合、これら約束の撤回や修正を認める「条件付きの契約」である。しかしながら、こうした事態を生じるあらゆる具体的な状況を事前に特定することは困難である。そのため、かかる「条件付きの契約」に対する代替策として、単純に貿易譲許の再交渉を認める規定、あるいは譲許が全体として政治的な損失を生じるような特定の種類の状況が生じた場合にその撤回や修正を認める規定を挿入することが考えられる。セーフガード条項はいうまでもなく後者の代表例である。

GATT19 条の具体的な規定内容は、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」が生じていることが要件とされる。他方、輸入制限措置の適用は、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、これら輸出産業が拡大・繁栄過程にあるとき、その損失は比較的軽微なものにとどまる。GATT19 条に規定されるその他の要件、すなわち「輸入増加」、「予見されなかった発展の結果」、及び「協定に基づいて負う義務の効果」という要件は、輸出産業が拡大・繁栄過程にあることを担保する機能を果たす。最後に衰退産業の政治的な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意図されているのはそのためである。

以上のようなセーフガード理解の意義は、契約理論の導入によって、GATT19 条の存在理由をその規定内容だけでなく、GATT の性格理解にも適合するかたちで論理的に説明している点にある。すなわち、上述した自由化促進・維持説が、貿易の自由化という固有の目的を有する条約体制としての GATT 理解を前提としたがゆえ、その GATT19 条に対する評価が、かかる GATT の目的に矛盾した「必要悪」という位置づけにとどまるものになったのに対して、上記の Sykes 教授の学説は、GATT を利己的な行政官の間の「契約」として理解することによって、かかる GATT の性格理解に即した合理的な「契約条項」としての GATT19 条の存在理由を明らかにしているのである。

もっとも、ここで言う GATT19 条の「合理性」とは、あくまでも自らに対する政治的な支持を増大させるという各国行政官の個人的な効用に即した「合理性」であって、こうしたセーフガード理解が、国際法規範の趣旨の理解として説得的なものであるかは疑問である。

すなわち、Sykes教授は、“The Safeguard Mess”と題する論文において、以上のようなセーフガード理解は、GATT19 条の重要規定の説明を可能とするだけでなく、セーフガードの運用に関する基本的な指針を提示するとして、セーフガード協定の解釈指針としてのインプリケーションを例証している<sup>23</sup>。しかしながら、こうした議論については、GATT19 条に即したセーフガード理解をセーフガード協定についてもそのまま適用しうるのであるのかという問題は別にしても、なぜ国際法規範であるセーフガード条項の解釈を貿易交渉に携わる政治エリート個人の効用の増大のためになさねばならぬのかという疑問を禁じ得ないのである。

こうした問題との関連で興味深いのは、“Protectionism as a ‘Safeguard’”及び“The Safeguards Mess”と題された 2 つの論文の間における Sykes 教授の議論の変化である。上記の通り“The Safeguard Mess”と題する論文においては、公共選択論と契約理論によって導かれたセーフガード理解が、セーフガード協定の解釈指針として扱われている。これに対して、90 年代初頭に発表された“Protectionism as a ‘Safeguard’”と題する論文においては、GATT19 条に関する「実証分析」と「規範分析」が明確に区別され、各国行政官の政治的な効用の増大というセーフガード理解は、あくまでも同条項の存在理由や規定内容を説明するための「実証分析」として位置づけられていたのである<sup>24</sup>。

以上のような区別の方で、なぜ Sykes 教授は、“The Safeguards Mess”と題する論文に至って、本来純粋な「実証分析」としての各国行政官の政治的な効用の増大という観点から、セーフガード協定のあるべき解釈を論じているのか。同教授の真意はむろん明らかではないが、紛争解決手続きにおける解釈実行の「混乱」を批判し、これに代わる解釈指針を提示するにあたって、セーフガード条項に関する自らの一貫した理解をいわば機会主義的に用いたようにも思われる。もっとも、Sykes 教授が自らのセーフガード理解に潜む規範的な根拠の欠如という問題に無自覚であったとは考えられない。同論文のいわば改訂版として公表された“The Persistent Puzzles of Safeguards”と題する論文においては、紛争解決手続きにおける解釈実行の「錯綜した法状況」が概観されるのみで、いかなる基準に従ってこれを解釈すべきかという問題については、一転して「不可知論」の立場が貫かれている<sup>25</sup>。

結局、上記の学説は、セーフガード条項の存在を正当化する規範的な根拠を欠き、それ

---

<sup>23</sup> Sykes, supra note 16, pp.291-293.

<sup>24</sup> Sykes, supra note 2.

<sup>25</sup> Alan O Sykes “The Persistent Puzzles of Safeguards: Lessons from the Steel Dispute” 7 *Journal of International Economic Law* 3 (2004).

ゆえ同条項の趣旨に関する理解としては説得的なものとは思われない。他方、同学説は GATT19 条の規定内容や GATT における位置づけを合理的に説明している。GATT19 条の検討にあたっては、やはりこうした指摘の当否と意味を検討することが必要となる。

## 5. 小結

セーフガード条項の趣旨について、規範経済学の立場からは、大きく 2 つの異なる見方が示されてきた。すなわち、輸入増加とともに生じる国内産業の調整費用の問題に着目して、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条項を理解する立場、そして国内産業に調整のための猶予期間を与えることで、輸入競争によって生じる敗者の負担を軽減するという公平、分配的正義、社会的連帯等の観点から同条項を理解する立場である。

これら双方の議論とも、経済効率性の増大及び公平、分配的正義、社会的連帯の実現という明確な規範的根拠を提示するもので、国際貿易体制におけるセーフガード条項の存在というパラドックスに対して、説得的な回答の可能性を示唆する議論であったと言える。しかしながら、これらいずれの議論も、セーフガード条項の現実の規定内容や成立経緯といった事実によって基礎づけられてきたわけではなく、その妥当性は GATT19 条とセーフガード協定のそれぞれの規定内容や成立経緯に即して検証される必要がある。

これに対して、政治経済学及び実証経済学の立場からは、GATT 締約国の通商政策決定過程における利益集団の働きに着目したセーフガード理解が示されてきた。すなわち、セーフガード条項を保護主義勢力との妥協を通じて貿易の自由化を促進し、またその成果を維持するための手段と解する議論、そして同条項を集票、選挙協力、その他の政治的支持の獲得といった各国貿易行政官の政治的な利得を増大するための「契約条項」と解する議論である。

しかしながら、このうち前者の議論は、セーフガード条項を保護主義圧力との「妥協」、貿易の自由化のための「代価」と解する点で、同条項の趣旨を明らかにしたものというよりは、むしろその存在を否定するものであったと言わざるを得ない。また後者の学説も、セーフガード条項の存在理由を貿易交渉に携わる行政官の利己的な効用の増大に求める点で、国際法規範の趣旨の理解としては説得的なものとは思われない。

もっとも、これら議論における GATT19 条の成立経緯や規定内容の説明は、同条項の検討にあたって重大な意味を有するものと言えよう。仮に GATT19 条の存在をその締約国における利益集団政治の帰結として理解するこれら議論が、GATT19 条の規定内容や成立経緯に適合的なものであったとすれば、経済効率性や公平、分配的正義、社会対連帯といった理念に基礎を置く、締約国政府の合理的な政策決定を前提とした経済効率性の増大説や敗者に対する補償説は、その事実的な妥当性を疑われるようにも思われる。

次章では、こうした GATT19 条の理解のための前提として、その起源とされる戦間期の

米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズの性格、さらには同条項の挿入以前における米国互惠通商協定上の実行について検討する。

## 第2章 米国互惠通商協定とエスケープ・クローズの性格

GATT19 条に規定されたセーフガード条項、及び WTO 協定の発効とともに成立した新たなセーフガード条項は、いかなる趣旨を有するのか。これら問題への取組みが、第一義的には、GATT19 条やセーフガード協定の規定内容、成立背景、解釈実行、さらには GATT や WTO 協定の性格に関する検討に委ねられることは言うまでもない。しかしながら、GATT19 条に規定されたセーフガード条項の起源が、戦間期及び第 2 次世界大戦中に米国によって締結された互惠通商協定上のエスケープ・クローズに求められることは広く指摘されているところであって、戦後の国際貿易体制におけるセーフガード条項の理解のためには、これら米国互惠通商協定上のエスケープ・クローズに関する理解が不可欠である。

本章では、まずエスケープ・クローズが挿入される以前の米国互惠通商協定において、輸入競争による国内産業への損害の発生はいかに対処されていたかを明らかにした上で、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズは、いかなる経緯の下で、いかなる内容の規定として成立し、それゆえいかなる性格の条項として理解されるかについて検討する。

### 1. 19 世紀米国互惠通商協定と国内産業保護

#### (1) 米国通商政策の起源

##### 合衆国憲法と関税率の決定権限

米国の通商政策、ひいては米国によって主導された第 2 次世界大戦後の国際貿易体制の基調は、合衆国憲法第 1 条に規定された以下の一節によって形成されたと言っても過言ではない。

連邦議会は次の権限を有する。合衆国の国債を支払い、共同の防衛および一般の福祉に備えるために、租税、関税、賦課金、消費税を賦課徴収すること。ただし、すべての関税、賦課金、消費税は、合衆国全土で同一でなければならない<sup>1</sup>。

すなわち、連邦各州に関税賦課徴収権が与えられていた連合規約時代における貿易の停滞と混乱に鑑みて、合衆国憲法においては、州際貿易に対する関税賦課徴収を禁止し、外国からの輸入産品について一律の関税率を義務づける規定が導入された一方<sup>2</sup>、一部の行

<sup>1</sup> 米国合衆国憲法 1 条 8 節 (一)。

<sup>2</sup> 連合規約時代においては、例えばマサチューセッツ州において、ニューヨーク州やロードアイランド州といった州外からの産品が、「外国産品 (foreign products)」として関税賦課徴収の対象とされていたのに加えて、米国外からの輸入産品についても、各州においてそれぞれ異なる関税やその他の規制が課されていたことから、外国との平等で互恵的な



政官によって、国益に反するかたちで米国の市場が「売り渡される」ことに対する不安等から<sup>3</sup>、関税率の決定に関する権限は行政府ではなく、議会に与えられることになった。その結果、米国の関税率は議会によって策定される関税法によって規定されることになったのであって、その決定は輸入競争産業をはじめとする利益集団による強力な政治的圧力に晒されることになったのである。

もともと、独立からしばらくの間、関税賦課徴収の主な目的は同時期におけるその他の多くの国と同様、連邦政府の歳入源としての財政関税に置かれ、関税率は連邦政府の歳入上の必要性という財政的な観点から決定されていた。連邦政府の権限拡大に対する強い警戒感の中で策定された合衆国憲法においては、直接税の賦課に対して大きな制約が設けられ<sup>4</sup>、20世紀初頭に至るまで連邦政府の主要な財源は、外国産品に対する水際措置として連邦政府に独占的な賦課徴収権が認められていた関税収入によって賄われていたからである<sup>5</sup>。

例えば、米国における最初の関税法となった1789年の関税法においても、「製造業の促進と保護」がその目的のひとつとされた一方、その平均関税率は従価格にして8.5%に満たないもので、財政的な観点から提案されていた試算値とほぼ同等の水準であったことが指摘されている<sup>6</sup>。

#### 通商政策をめぐる南北間・党派間対立

しかしながら、とりわけ1812年の米英戦争を契機として国家主義的な思潮が高揚し、従来のアダム・スミスの自由競争主義に代わって、関税障壁を通じた国内産業の保護・育成を求める声が増大するにつれて、関税賦課徴収は独立以来次第に鮮明となっていった南北利害対立のひとつの焦点として、極めて政治的な色彩を帯びるに至った。すなわち、

---

通商協定の締結を意図した連合指導者の試みが挫折したという経緯があった。かかる通商協定の締結に向けた試みとその挫折について、Alfred Eckes, JR., *Opening America's Market: U.S. Foreign Trade Policy since 1776* (University of North Carolina Press, 1995) pp.2-9を参照。

<sup>3</sup> 例えば、*Federalist Papers*の主要な執筆者で、連邦政府の初代財務長官となったHamilton氏は、行政府による関税率の決定について、「行政官が外国によって買収」され、「強欲者が自らの富のために国益に背く可能性がある」ことを懸念していたと言われていた (Jacob Cooke ed., *The Federalist* (Wesleyan University Press, 1961) p.505)。

<sup>4</sup> 合衆国憲法1条2節3項においては、「下院議員及び直接税は、この連邦に加入する人口に比例して、各州の間で配分される」ことが、また同1条9節4項においては、「人頭税(その他の直接税)は、前に規定した国勢調査または算定に基づく割合によらなければ、これを賦課してはならない」ことが規定されていたため、直接税の賦課にあたっては、各州の納税者に課される税額の割合が、各州の人口比率に等しいものでなければならないという困難な制約が課されていた。

<sup>5</sup> 1860年から現代に至る連邦政府の歳入における関税収入の割合について、Eckes, *supra* note 2, p.49, Table 2.1を参照。

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp.13-14.

原綿をはじめとする原料・食糧供給市場として、英国を頂点とした世界的な生産システムの一環に組み込まれていた南部の農業地帯、またそれゆえ同地域を主要な支持基盤としていた民主党は、鉄鋼、羊毛、及び綿製品といった消費財の安価な輸入を可能とする自由貿易を支持し、関税率はあくまでも、連邦政府の財源を確保するのに必要十分な水準に抑制すべきことを主張していた。

これに対して、いまだ勃興期にあった工業製品の生産拠点として、統一的な国内市場を基盤とする資本主義の確立を企図していた北部の工業地帯、またそれゆえ同地域を主要な支持基盤としていた国民共和党やホイッグ党は<sup>7</sup>、高率保護関税の適用によって、圧倒的な価格競争力を有していた欧州工業製品との競争から国内産業を保護することを主張し、ここに向こう120年間にわたって米国通商政策を規定することになった南北間及び党派間の対立構造が形成されたのである。

上記のような国内産業保護を目的とした高率保護関税の適用を求める主張は、当時財務長官の職にあったHamilton氏によって著された「製造業報告書」を嚆矢とするが<sup>8</sup>、とりわけ保護貿易主義運動の象徴として、後世に至るまで多大な影響を与えることになったのが、国民共和党及びホイッグ党を創設・主導し、19世紀米国における主要な政治的指導者の一人であったHenry Clay氏である。Clay氏は1824年の関税法制定に際する論争において、米国保護貿易主義の記念碑的な声明として後世に記憶されることになった以下の演説を行っている。

文明社会において最も必要とされるものは、その構成員の労働によって生産された余剰を販売し、交換するための市場である。かかる市場は国内、外国、あるいはその両方に存在するかもしれないが、いずれにせよその存在は社会の繁栄のために不可欠で、またそれがどこに存在するにしても、社会のすべての生産余剰を吸収するに十分なものでなければならない。国内市場及び外国市場の双方が存在することが理想的ではある。しかし、それら市場の比較優位性について疑問の余地はない。国内市場こそがその重要性において第一位かつ至上である。現在審議が行われている本法案の目

---

<sup>7</sup> 「国民共和党 (National Republican Party)」とは、1820年代末から30年代初期に存在した政治政党で、第7代大統領である Andrew Jackson 氏に対抗する勢力によって構成された政党である。関税政策をはじめとして、より国家主義的な経済政策を特徴とする。また「ホイッグ党 (Whig Party)」とは、1830年代中頃から1850年代中頃にかけて存在した政治政党で、国民共和党を直接的な祖先とする政党である。国民共和党と同様、Jackson 大統領を中心とする民主党に対する対抗勢力で、近代化政策と保護主義政策を推進したが、1850年代に至って奴隷制度の容認をめぐる対立によって瓦解し、北部ホイッグ党員の多くは、新たに結成された共和党に加わることになった。

<sup>8</sup> Alexander Hamilton “Report on Manufactures” in Jacob Cooke ed., *Reports of Alexander Hamilton* (Harper and Row, 1964).

的は、かかる国内市場を創出し、真に米国的な政策のための基礎を構築することにほかならない。国内市場の創出は、わが国の農業がその労働に見合った適正な対価を得るために必要であるだけでなく、必要なものを手に入れるためにも不可欠である。販売することができなければ、購入することもできないからである。関税の唯一の目的は、外国産業の生産に対して課税をすることによって、米国の産業を促進することにほかならない<sup>9</sup>。

すなわち、Clay 氏はいまだ勃興期にあった工業部門に対する幼稚産業保護論に加えて、ナポレオン戦争終結の結果、欧州市場の喪失という問題に直面していた農業部門についても、国内工業部門を発展させることによって、これら農業産品に対する市場を創出することが可能であるとして、高率保護関税の適用を通じて米国産業を保護し、育成する必要性を主張していた。そして、かかる高率保護関税に依拠した米国経済の自立的な発展という構想は、Clay 氏自らによって「アメリカン・システム」と命名され、米国保護貿易主義者の主要な標語として語り継がれることになったのである。

1816 年から 1860 年に至る米国の関税率は、貿易政策をめぐる以上のような南北間及び党派間の対立構造を背景として、極めて流動的な状況にあったと言える。

米国関税史上最初の保護主義的な関税法とされる 1816 年の関税法から<sup>10</sup>、Clay 氏の強力な指導力によってさらなる関税引上げを実現した 1824 年の関税法、さらにはその極端な高率関税から「唾棄すべき関税 (Tariff of Abominations)」とまで名付けられた 1828 年の関税法に至るまで<sup>11</sup>、鉄鋼、羊毛、綿製品等の工業製品をはじめとして、関税率が一貫して引き上げられた一方、民主党政権下の 1830 年代においては、Clay 氏と南部の指導者で、著名な自由貿易論者であった Calhoun 氏の妥協によって、関税率の漸進的な引下げが実施された<sup>12</sup>。その後 1842 年に至って、ホイッグ党政権の下で大幅な関税引上げが行われたものの、1846 年及び 1857 年には、民主党政権によって再び関税率が引き下げられ、その後数年間は 19 世紀初頭に近似する水準の関税率が維持されている。

---

<sup>9</sup> William McKinley, *The Tariff in the Days of Henry Clay and Since* (Kraus Reprint Co., 1970) pp.4-5.

<sup>10</sup> ただし、米国関税史研究の大家である Taussig 教授は、1816 年の関税法について、「従来の税率よりも引き上げられたのは、主として戦争中に生じた債務の利息を返済するため」で、同関税法は「1824 年、28 年、及び 32 年の法律よりも、むしろこれに先立つ 1789 年以來の一連の法律に属する」ものであると指摘している (F. W. Taussig, *The Tariff History of the United States* (Augustus M. Kelly Publishers, 1967) p.68)。

<sup>11</sup> 1828 年の関税法は、課税産品にたいして平均 61.7%もの関税を賦課したもので、悪名高い 1930 年のスムート・ホーレイ関税法をも凌いで、米国史上最も高率の関税を制定した関税法として知られている。

<sup>12</sup> 1833 年のいわゆる妥協関税法においては、1832 年の関税法によって制定された 20% を超過する関税率について、その 4 割を 1840 年までに漸減し、残存する超過部分を 1842 年までに 2 度にわたって撤廃することが規定された。同関税法の詳細については、Taussig, *supra* note 10, pp.109-112 を参照。

## 米国保護貿易主義の確立と定着

しかしながら、関税率の決定をめぐる以上のような地域間・党派間の対立状況は、1860年代に至って、大きな変容を見せることになる。1861年に勃発した南北戦争及び同戦争における北部自由州の勝利によって、奴隷制度の維持・撤廃と並んで、自由貿易・保護貿易をめぐる論争も、後者の勝利というかたちでいわば暴力的に決着したのである<sup>13</sup>。

南北戦争中に制定された1862年及び64年の関税法は、巨額の戦費を調達することを目的とした戦時立法であったが<sup>14</sup>、これら関税法によって設定された未曾有の高率関税は、戦争が終結して、公債の整理や紙幣の収縮及び内国税の改正・軽減といったその他の財政上の回復措置が取られた後も一向に回復されず<sup>15</sup>、これら関税に与えられた「戦時関税」という呼称もいつしか忘れ去られていった<sup>16</sup>。その後、19世紀後半を通じた共和党支配の下で、高率保護関税はいわば米国工業部門の特権として定着し<sup>17</sup>、ここに高率保護関税に依拠した米国経済の自立的な発展を標榜するアメリカン・システムが、米国通商政策上の原則として確立したのである。

他方、南部の農業地帯の利益を代表していた民主党は、南北戦争における南部諸州の敗戦以降も、関税率を財源の確保に必要な十分な水準に抑制する財政関税主義を提唱し、高率

---

<sup>13</sup> この点については、特に鹿野忠生『アメリカ保護主義の基礎研究』（創言社、1984年）5-6頁を参照。

<sup>14</sup> ただし、これら法案を起草した Moril 議員は、自他ともに認める保護貿易主義者で、Tausig 教授は、これら関税法の制定に際して、「歳入の必要や内国税によって国内生産者が被る不当な不利益を除去する」といった意図に隠れて、明白な保護の増大が行われたこと」を指摘している（Tausig, *supra* note 10, pp.162-163）。

<sup>15</sup> 南北戦争の戦費を調達するため、1861年歳入法及び1862年歳入法においては、消費税や所得税といった内国税が導入・拡大されたが、南北戦争の終結によって歳入の必要が著しく減少したことから、1870年前後までには、これら内国税のほとんどが撤廃されていた。こうした経緯について、詳しくは Harry Edwin Smith, *The United States Federal Internal Tax History from 1861 to 1871* (Houghton Mifflin, 1914)を参照。

<sup>16</sup> 1867年には、戦時関税において与えられた無条件の保護に反対し、鉄屑、石炭、木材等の原材料、及び一部の加工品の関税を引き下げることが意図した関税法案が提出されたが、必要な票数を得ることができず、結局不成立に終わった。また1872年の関税法においては、保護関税部分について一律10%の関税削減が実施されたが、かかる関税削減は1875年の関税法において早くも撤回された。これに対して、1860年代後半から70年にかけて成立した種々の関税法においては、羊毛及び毛織物、銅、鉄鋼レール、及び大理石等について、既に高水準にあった戦時関税がさらに引き上げられた。これら関税法案及び関税法の経緯と意義について、Tausig, *supra* note 10, Sec.2, chs.1-2を参照。

<sup>17</sup> 1882年には、年間1億ドル以上もの大幅な歳入超過が生じていたことから、平均25%の関税引下げが提案されたが、その結果成立した1883年の関税法は、従来の関税率を平均でわずか5%削減するに留まるものであった。他方、1890年に成立したいわゆるマッキンレー関税法は、保護貿易主義という明確なイデオロギーの下で、大幅な関税率の増大と拡張を実施したもので、Tausig 教授は、同関税法を「米国関税史及び保護貿易論の新時代を画する政策であった」と評している。これら関税法の成立経緯と意義について、*ibid.* chs.4-5を参照。

保護関税政策が共和党と輸入競争産業の腐敗関係を醸成し、また独占の温床として国民の利益を略奪していると糾弾していた<sup>18</sup>。しかしながら、かかる財政関税主義も、その付随的な効果として関税が輸入競争産業を保護する機能を果たすことを否定するものではなく、むしろ関税の引下げを主張するにあたっては、関税の削減が「いかなる国内産業についても損害を与えるものではない」、また「米国の労働者が外国の労働者と成功裏に競争する能力を阻害するものではない」ことを約束していた<sup>19</sup>。

財政関税主義を提唱していた民主党も、国内産業に対する保護の撤廃を主張していたわけではなく、同時期における通商政策をめぐる対立は、国内産業に対する十分な保護の水準をめぐる見解の相違にほかならなかつたのである<sup>20</sup>。

結局、米国においては関税率の決定が議会に委ねられることになったが、自由貿易主義を標榜する南部農業部門と保護貿易主義を標榜する北部工業部門の対立の下で、19世紀前半までの米国通商政策は極めて流動的な状況にあったと言える。しかしながら、かかる対立は、南北戦争における北部諸州の勝利をもって究極的な意味において決済されたのであって、これ以後米国の通商政策は、議会による関税法の制定を通じた国内産業保護を原則とするものとなった。次節で検討するようにその後19世紀末から20世紀初頭にかけて締結された米国の互惠通商協定も、かかる米国通商政策上の原則によってその性格を大きく規定されることになったのである。

## (2) 互惠通商協定の成立とその限界

### 米国互惠通商政策の胎動

高率関税の適用による国内工業部門の保護と国内市場の形成を意図したアメリカン・システムの下で、米国政府はながらく諸外国との通商協定の締結に対して消極的な態度を示していた。外国産業に対して自国市場への参入を認めることは、国内産業保護というその基本的な政策指針に反するもので、またいまだ黎明期にあった工業部門にとって、海外市場において欧州先進諸国の産業と競争することは不可能だったからである。

確かに米国政府は独立直後から、フランス、オランダ、英国といった欧州先進諸国との

---

<sup>18</sup> こうした主張につき、Eckes, *supra* note 2, p.35 を参照。

<sup>19</sup> 1884年の大統領選挙における民主党の政治要綱。Donald Johnson and Kirk Porter, *National Party Platforms* (University of Illinois Press, 1966) p.66 を参照。

<sup>20</sup> 例えば、1861年から1914年にわたる米国関税政策を検討した Isaacs 教授も、次のように指摘している。「共和党は保護主義関税の代名詞となっていたが、また民主党は同様に財政関税主義の提唱者として知られていたが、両者の境界は必ずしも明白であったわけではない。一部の不注意な見解に反して、米国において広範な自由貿易運動が存在したことはない。我が国における論争は、自由貿易か保護か、あるいは関税か無関税かをめぐる論争ではなかつたのである (Asher Isaacs, *International Trade: Tariffs and Commercial Policies* (Richard D. Irwin, 1948) p.193)。

間で通商協定を締結し<sup>21</sup>、また 1861 年に南北戦争が勃発するまでには、欧州の大部分の国だけではなく、南米、メキシコ、さらには日本、中国といったアジア諸国に至るまで、多くの国々と同様の協定を締結していた。しかしながら、これら通商協定は、一般に「通商航海条約 (commerce and navigation treaty)」と呼ばれる種類のもので、入港や居留といった通商と航海に関する自由の保障や<sup>22</sup>、最恵国待遇について定める一方<sup>23</sup>、関税の撤廃や削減を通じた積極的な貿易の拡大を目的とするものではなかった。

他方、1855 年にはカナダとの間で、また 1873 年にはハワイとの間で、特定の製品について関税の撤廃・削減等を約束する「互惠通商協定 (reciprocal trade agreement)」が締結された。しかしながら、前者の協定は、英国における穀物法の撤廃によって苦境に陥っていたカナダからの強い要請を受けて締結された協定で<sup>24</sup>、また後者の協定は、ハワイ諸島の将来的な併合という極めて政治的な目的の下で締結された協定であって<sup>25</sup>、これら協定の締結をもって、経済的な孤立主義から積極的な対外通商関係の構築を通じた拡大主義へと

---

<sup>21</sup> 米国政府が締結した初期の通商協定としては、フランス (1778 年及び 1800 年)、オランダ (1782 年)、プロシア (1785 年及び 1799 年)、スペイン (1795 年)、スウェーデン (1783 年)、及び英国 (1794 年及び 1815 年) との間で締結した通商協定が挙げられる。

<sup>22</sup> 例えば、1828 年に米国とプロシアとの間で締結された通商協定には、通商と航海の自由に関する規定として、以下の条文が置かれている。「両当事国の領域の間で通商と航海の自由を認める。両国の住民は外国との通商が許されている場所である限り両国領域における港湾、土地、及び河川に入る自由を有する。両国の住民はその業務に従事する上で、かかる領域のいかなる地域においても逗留及び居留する自由を有し、当該地域における法律及び慣習に従う限り当該地域に居住する自国民と同等の安全と保護を享受する (Treaty of Commerce and Navigation between the United States of American and His Majesty the King of Prussia concluded on 1 May 1828, Article 1)。」

<sup>23</sup> もっとも、これら米国通商協定における最恵国待遇原則は、第 3 国に与えた恩恵を条約相手国に均霑するに際して、条約相手国からの同等の補償を条件とする点において、欧州諸国間で適用されていた無条件の最恵国待遇原則とは異なるもので、「米国型」、「制限的」ないし「条件付」最恵国待遇原則と呼ばれる。例えば、1778 年にフランスとの間で締結された通商協定には、こうした条件付きの最恵国待遇原則として以下の規定が置かれている。「(両国は) その他の国に対して通商や航海に関する特定の恩恵を与える場合、それが無条件でなされる場合には、無条件で、それが条件付でなされる場合には、相手国からの同等の補償を認めることによって、かかる恩恵を相手国に対して即座に均霑する (Treaty of Amity and Commerce between the United States and the most Christian King of France concluded on 6 February 1778, Article 2)。」

<sup>24</sup> こうした 1855 年の米加互惠通商協定の成立経緯については、特に United States Tariff Commission, *Reciprocity and Commercial Treaties* (Government Printing Office, 1919) pp.63-67 を参照。なお同互惠通商協定は、米国及びカナダ双方における保護主義圧力の高まりによって 1866 年に廃止されている (ibid., pp.72-75)。

<sup>25</sup> 例えば、Taussig 教授を議長とする関税委員会による米国通商協定に関する報告書においても、「同互惠協定の交渉に先立つ 50 年間の米国とハワイの関係の歴史、同協定に対する支持を取り付けるに至った議論の性格、そして同協定の実施期間中における成り行きの性質に鑑みれば、米国がこうした特別な協定を締結した背景には、経済的な利益の増大という意図や期待よりは、むしろ政治的及び戦略的な考慮が強く作用していた」と結論されている。(ibid., p.103)。

至る米国通商政策の転換をみることは尚早である<sup>26</sup>。

米国通商政策に戦間期の互惠通商協定法、さらには戦後国際貿易体制の構築に連なる国際主義への萌芽が現れたのは、むしろ国内産業の飛躍的な発展を受けて、米国が世界的な農業国及び工業国としての地位を確立した 19 世紀末の時期であったとみてよい。すなわち、中西部農業地帯の開拓と機械化を通じた農業生産の飛躍的な増大に加えて、南北戦争以来の四半世紀を通じた急速な工業発展の結果、農業産品及び工業産品の双方について国内需要を上まわる生産が達成されるに至って、これら生産余剰を解消するための手段として、海外市場の創出が強く希求されることになったのである。

輸出市場の創出へ向けた構想は、既に 1870 年代において、有力な経済学者で低率関税の主唱者であった Wells 氏や<sup>27</sup>、その他一部の政治指導者によって提唱されていたが<sup>28</sup>、その後、産業界からのより切実で広範な要請を受けて、これを強力に推し進めることになったのが、Garfield 政権及び Harrison 政権の下で 2 度にわたって国務長官を務め、汎アメリカ会議の創始者として知られる Blaine 氏である。Blaine 氏は輸出市場の拡大の必要性和構想について、以下の通り論じている。

工業産品についても、農業産品を上回る勢いで余剰が増大し、これら余剰のはけ口を創出することができなければ、「一体これら余剰をどうするのか」という問題が生じることになろう。(中略)。私の南米政策の要点はまさにこの点にある。農業産品については、自ら食糧を生産することができない欧州の国々において販売することも可能であろうが、工業産品についても、安価な労働力を有し、自らの需要を上回る生産能力を有するそれら諸国において処理することができるであろうか。むしろ我々にとって唯一の政策は、我々が距離という点において優位性を有する南アメリカ諸国との間で、工業産品に関する貿易を構築することであろう<sup>29</sup>。

---

<sup>26</sup> そのほか 1840 年代から 50 年代にかけて、ドイツ諸国、ハワイ、及びメキシコとの間で互惠通商協定の締結に向けた交渉が行われたが、いずれも議会からの反対を受けて未発効に終わっている。こうした経緯について、特に Eckes, *supra* note 2, pp.63-67 を参照。

<sup>27</sup> 同氏の構想については、例えば、David Wells “The Creed of Free Trade” 36 *Atlantic Monthly* 214 (1876)、及び David Wells “How Shall the Nation Regain Prosperity? Part III” 125 *North American Review* 259 (1877) を参照。

<sup>28</sup> 例えば、1877 年から 81 年まで米国大統領の職にあった Rutherford Hayes 氏も、その最後の一般教書演説となった 1880 年の演説において、米国通商政策の展望について次の通り言及している。「米国産業の発展への活力、及びこれら産業による対外通商の対象となる産品の莫大な生産の結果、米国民はこれ（対外通商を拡大するための努力）をより積極的に希望し、また必要とすることになるであろう (State of the Union Address (6 December 1880))。」

<sup>29</sup> House Committee on Foreign Affairs, *The Report of the Central and South American Commissioners*, 48<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session 1884, House Ex. Doc. No. 226

すなわち、農業産品に加えて工業産品についても過剰生産による莫大な余剰が生じつつあった状況において、とりわけ南アメリカ諸国との貿易関係の強化を通じて、これら生産余剰を処理することが企図されていた。そして、かかる市場を獲得するにあたって、「互惠通商協定という方法こそが、最善で、最も確実な方法<sup>30)</sup>」であると考えられたのである。

### 互惠通商協定の成立とその性格

Blaine氏による互惠通商協定の締結に向けた試みは、これを「保護主義体制の終焉の始まり」として危惧する者等からの抵抗を受けて難航したが<sup>31)</sup>、産業界からの広範な支持を受けて、1890年に成立したマッキンリー関税法においては、互惠通商条項として知られる以下の規定が挿入されている。

以下の産品を生産する国との互恵的な通商を期待して、またかかる目的のため、1892年1月1日から、大統領は、砂糖、糖蜜、コーヒー、茶、及び皮革類の未加工品、あるいはこれら産品のいずれかを輸出する国の政府が、米国の農業あるいはその他の産品に対して関税ないしその他の課徴金を賦課し、これが砂糖、糖蜜、コーヒー、茶、及び皮革類の米国への自由な流入に鑑みて、互恵的な観点から不平等で不合理であると認める場合、いつでも、またいく度でも、その旨の公示をもって、適当であると認める期間の間、それら国の産品である砂糖、糖蜜、コーヒー、茶、及び皮革類の自由な流入に関する本法律の規定を停止する権限と義務を有し、かかる停止期間の間、それら国の産品ないし輸出品である砂糖、糖蜜、コーヒー、茶、及び皮革類に対して関税を賦課徴収することとする（後略）<sup>32)</sup>。

すなわち、同関税法は、南米諸国からの主要な輸入産品であった砂糖、糖蜜、コーヒー、茶、及び皮革類を無関税で輸入が可能な「免税品リスト (free list)」に分類した上で、これに対する見返りとして、諸外国に対して米国産品にも同等の譲許を提供するよう要求し、これを拒絶する国については、その輸出産品に対して懲罰的な関税を賦課する権限を大統領に与えたのである。

かかる条項に基づく交渉の結果、ブラジル、スペイン（キューバ及びプエルトリコ）、ニカラグア、及び英国（ジャマイカ、トリニダード、バルバドス、ガイアナ、リーワード

---

(Government Printing Office, 1884) pp.83-84 (cited in Tom E. Terrill, *Tariff, Politics, and American Foreign Policy 1874-1901* (Greenwood Press, 1973) p.46, note 17).

<sup>30)</sup> Harrison 政権下において国務副長官を務めていた Foster 氏の発言 (Spanish American Commercial Union, Proceedings at the Banquet (El Avisador Hispano-Americano Publishing Company, 1889) pp.17-19 (cited in *ibid.*, p.152, note 23))。

<sup>31)</sup> 共和党保守派の指導者として知られていた Platt 氏の発言 (New York Tribune, July 19, 1890, p.4 ; July 26, 1890, p.1 (cited in *ibid.*, p.167, note 15))。

<sup>32)</sup> Tariff Act of 1890, Section 3.



諸島、ウィンドワード諸島)等との間で、また同関税法が想定していた南米諸国ではないものの、甜菜の産地として米国に砂糖を輸出していたドイツ及びオーストリア＝ハンガリーとの間で、米国产工業産品や農業産品に対する関税率を撤廃・削減することを約束する互恵通商協定が締結された<sup>33</sup>。他方、米国からの要請に応じなかったコロンビア、ハイチ、ベネズエラからの輸入産品に対しては、上記の互恵通商条項の規定に従って懲罰的な関税が賦課された<sup>34</sup>。

以上のようなマッキンリー関税法に基づく互恵通商協定の締結の試みは、従来の経済的な孤立主義からの乖離を示すもので、特に1934年の互恵通商協定法の成立をもって強力に推し進められることになったその後の米国通商政策の先鞭をつけるものであったと言える。もっとも、こうした互恵通商協定の締結に際して、議会による関税法の制定を通じた国内産業保護という米国通商政策上の伝統・原則に変化が生じたわけではない。むしろその構想には、以下2つの重大な制約が刻印されていたのである。

すなわち、第1に互恵通商協定の締結を積極的に推進したHarrison大統領やBlaine長官自らが、「互恵的交渉を保護主義体制に反することのない範囲、つまり米国市場への輸入産品の流入を非競争産品に限定することが決定的に重要である」旨確認していたように<sup>35</sup>、互恵通商協定における米国の関税譲許は、国内産業に対して損害を生じない範囲に限定されていた。互恵通商協定の締結はあくまでも、国内産業の生産余剰を解消するための輸出市場を獲得することを目的としたもので、国内産業に調整の必要を生じるような貿易の自由化は、なんら予定されてはいなかったのである。

このことは、互恵通商協定において関税譲許の対象とされた産品からも明らかである。すなわち、同協定において無関税での輸入が約束された産品の多くは、糖蜜、コーヒー、茶といったいわゆる熱帯産品で、米国国内においてはいかなる生産もなされていない産品であった。他方、同様に関税譲許の対象とされた砂糖に関しては、ルイジアナ州をはじめとする南部諸州において若干の生産がなされていたものの、これについては国内生産者に

---

<sup>33</sup> 例えば、マッキンリー関税法に基づき締結された最初の協定で、貿易量という点においてもとりわけ重要な協定であった米伯互恵通商協定においては、果物、野菜、酪農製品、木材、小麦粉、穀類を含む農業産品、及び農業機械、産業機械、鉄道資材・設備を含む工業産品に関する関税を撤廃し、また畜産品、綿製品、貨車、自動車、煙草、及び鉄道資材・設備を除くすべての鉄鋼製品等について関税率を 25%削減することが約束されている (United States Tariff Commission, *supra* note 24, p.187)。また米独互恵通商協定においては、各種穀類、食肉産品、チーズ、マーガリン、小麦粉、及び一部動物に対する関税を削減し、またそのほか農業産品、皮革類、及び羊毛に対する関税を撤廃することが約束されている (*ibid.*, p.191)。

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp.155-156.

<sup>35</sup> Correspondence between Benjamin Harrison and James G. Blaine, 1882-1893 (American Philosophical Society Correspondence between Benjamin Harrison and James G. Blaine, 1882-1893 (American Philosophical Society, 1940) p.220 (cited in Terrill, *supra* note 29, p.160).

対して、従来の関税率と同様の1パウンドにつき2セントの補助金を提供することによって、国内産業に対する損害の発生が周到に回避されていたのである<sup>36</sup>。

そして、第2に上記の譲許産品についても、その関税率の決定権限は依然として議会によって堅持されていた。互惠通商政策を推し進めたBlaine氏は、当初は2国間交渉を通じて関税率を相互に削減・撤廃する権限を大統領に与えるよう提案したが<sup>37</sup>、これによる保護貿易主義の瓦解を危惧した議会の重鎮たちが、「われわれはその他のいかなる国でもなく、われわれの国のために法律を制定している」、「（関税法案の目的は）われわれの生産的産業を多角化し、田畑を拡大し、そしてアメリカの労働者に対する需要を増大することにある」としてこれに反対したのである<sup>38</sup>。

その結果、マッキンリー関税法に基づく互惠通商協定は、自らによる一方的な関税譲許の後に輸出国に対してその「代償」の提供を求めるという方法によって締結されることになった<sup>39</sup>。米国がいかなる産品についていかなる譲許を許与するかは、議会によって制定された関税法によって予め決定されていたのであって、行政府に認められていたのは、議会によって定められた譲許品目と譲許税率を前提として、それと釣り合う関税譲許を相手国に求めることだけだったのである<sup>40</sup>。

結局、急速な産業発展にともなう生産余剰の発生に際して、米国政府はこれら余剰を解消するための輸出市場を獲得することを目的として、南アメリカをはじめとする諸外国との間で互惠通商協定を締結した。もっとも、かかる互惠通商協定締結の試みは、議会による関税法の制定を通じた国内産業保護という米国通商政策上の伝統・原則を修正するものではなく、これら産品に関する関税率も依然として、議会によって制定された関税法の規定によって、国内産業に損害を与えない範囲で事前に決定されていた。この点で、米国によって締結された互惠通商協定は、その成立当初から厳格な制約に服するものだったのであって、次節でみるようその寿命も極めてはかないものになったのである。

---

<sup>36</sup> Tariff Act of 1890, Section 231.

<sup>37</sup> Eckes, *supra* note 2, p.71.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp.71-73.

<sup>39</sup> なお、米国側の譲許品目であった砂糖、糖蜜、コーヒー、茶、及び皮革類のうち、コーヒー、茶、皮革類についてはそもそもいかなる関税も賦課されていなかったため、互惠通商条項に反対していた民主党は、こうした交渉方法を米国による不当な力の行使にあたりと批判していた (Eckes, *supra* note 2, p.74)。

<sup>40</sup> マッキンリー関税法が施行されてまもなく、互惠通商条項は大統領に実質的な立法権限を与えるもので、合衆国憲法に違反するという訴えが最高裁判所に提起されたが、最高裁判所は、同法の適切かつ正当な実施に関するいかなる部分も、大統領の決定に委ねられているわけではなく、大統領は立法府によって表明された意思に従って、同法が実施されるよう確保し、宣明する代理人に過ぎないとの判断を示している (Field v. Clark, 143 U.S. 649 (1892))。

### (3) 国内産業保護と互惠通商協定の終了

#### 国内産業保護と関税法の改正

マッキンリー関税法に基づく互惠通商協定の締結の結果、米国とこれら協定締約国の間の貿易量は着実に増大し、国内産業のための輸出市場の獲得という米国の目論見は成功しつつあるかにみえた<sup>41</sup>。しかしながら、早くも1894年には、マッキンリー関税法に基づき締結されたすべての互惠通商協定が終了されるに至った。1894年に成立したウィルソン・ゴーマン関税法において、互惠通商協定における米国の譲許産品であった砂糖に対して40%の従価税が課されたからである<sup>42</sup>。

マッキンリー関税法の成立、及び互惠通商協定の締結からわずか数年後、なぜこれら協定に矛盾する法改正がなされたのか。砂糖に対する関税賦課の背景のひとつに「連邦政府の歳入源を確保する」という財政関税主義の考え方があったことは確かである。すなわち、砂糖関税撤廃による歳入の減少やこれに対する補助金の支給による歳出の増大に加えて、1890年シャーマン銀買上法に基づく銀地金の買い上げによって政府の財政が逼迫していた状況において、個別産品として従来最も多くの関税収入を計上していた砂糖に対して、再び関税を賦課することが企図されたのである<sup>43</sup>。

しかしながら、砂糖に対する関税賦課の目的が純然たる財政関税の観点にあったならば、なぜコーヒー、茶といった国内生産が存在しない熱帯産品についても同様の課税がなされなかったかは明らかではない。またそもそも下院法案においては、互惠通商協定に対する配慮から砂糖に対する課税が敬遠され<sup>44</sup>、これに代わる歳入源として所得税を導入することが提案されていたことに鑑みれば<sup>45</sup>、ウィルソン・ゴーマン関税法において、所得税に加えて、砂糖関税が導入された背景には、以下のような理由が存在していたとみて差し支えないであろう。

すなわち、マッキンリー関税法に基づく関税撤廃によって、砂糖の輸入量は急増し、米国における砂糖の価格は、1889年から1894年の間に著しく下落していた<sup>46</sup>。他方、国内

---

<sup>41</sup> 例えば、1891年には1200万ドルであった米国からキューバへの輸出額は、1892年には1800万ドル、1893年には2400万ドルに増大していた。また1889年には7億3千万ドルであった米国の総輸出額は、1892年には10億ドルに到達していた。これら互惠通商協定の経済的な影響に関する詳細について、United States Tariff Commission, *supra* note 24, pp.163-194 を参照。

<sup>42</sup> Tariff Act of 1894, Section 1, Schedule E, Paragraph 182.

<sup>43</sup> 例えば、原料産品に対する関税撤廃を目論み、これを修正した上院法案に反対した Cleveland 大統領も、砂糖については、「切迫した歳入上の必要性」から、これに対する関税賦課を容認していた (Terrill, *supra* note 29, p.193)。

<sup>44</sup> J.L. Laughlin and H.P. Willis, *Reciprocity* (The Baker & Taylor Co., 1903) pp.243-244.

<sup>45</sup> Taussig, *supra* note 10, p.309.

<sup>46</sup> United States Tariff Commission, *supra* note 24, p.168, Table IV.

生産者は同関税法によって支給された補助金によって、関税撤廃以前の所得水準、あるいはそれ以上の所得水準を維持していたものの、かかる補助金の支給については、これを憲法違反であるとする見解が広く主張されるようになっていた<sup>47</sup>。それゆえ、砂糖に対する関税の免除が継続されれば、その国内生産者が重大な損害を被ることは明らかだったのであって、これら生産者を保護することを目的として、同産品に対して40%に及ぶ関税を賦課することが決定されたのである<sup>48</sup>。

例えば、米国関税史の大家で、自らは一貫した自由貿易主義者として知られるTaussig教授も、ウィルソン・ゴーマン関税法において砂糖関税が導入されることになった理由について、以下のように説明している。「ルイジアナの砂糖生産者は、多少なりとも配慮してもらうのが当然であった。(中略)。直ちに関税を廃止し、あるいは1890年に与えられた補助金を廃止することは、確かに彼らを困らせることになる。大多数の被保護産業が優遇されていることに鑑みれば、数十年の間受け取ってきた援助を突如として無条件に撤回されることに対して、彼らが苦情を申し出ることは当然であったと言えよう<sup>49</sup>。」

#### 互惠通商協定終了の法的根拠

もっとも、砂糖関税導入の背景にこうした国内生産者の保護という必要性があったとしても、なぜこれによって米国がマッキンリー関税法の下で諸外国と締結した互惠通商協定が終了することになるのか。これらいずれの互惠通商協定においても、一締約国による譲許税率の一方的な変更によって互惠通商協定は終了するといった趣旨の規定は置かれていない<sup>50</sup>。

---

<sup>47</sup> 既に1892年の時点で、砂糖生産者に対する補助金の支給は、「(連邦議会は)『合衆国の国債を支払い、共同の防衛および一般の福祉に備えるために』、租税、関税、付加金、消費税を賦課徴収する(『内筆者強調』)権限を有する」とする合衆国憲法1条8節の規定に違反するという訴えが、最高裁判所に提起されていた(Field v. Clark, 143 U.S. 649 (1892))。裁判所はこの点に関する判断を控えたものの、こうした見解はその後米国政府も採用し、1896年のUnited States v. Realty Co.事件においては、ウィルソン・ゴーマン関税法の発効以前に生産された砂糖に対する補助金の支払いを求めた原告に対して、そもそもマッキンリー関税法における補助金条項自体が違憲であったことを主張していた(United States v. Realty Co., 163 U.S. 427 (1896))。

<sup>48</sup> こうした砂糖関税の導入の理由と経緯の詳細について、Laughlin, supra note 44, pp.230-269を参照。

<sup>49</sup> Taussig, supra note 10, p.307.

<sup>50</sup> マッキンリー関税法の互惠通商条項の下で締結された互惠通商協定は、そもそもいかなる終了規定も有さないものがほとんどである。これに対して、唯一の例外である米伯互惠通商協定においては、「(当該協定は、)いずれかの政府が少なくとも3ヶ月前に指定された期日においてこれを終了する意図及び決定を通告しない限り有効である」との規定があったが(Senhor Mendonca to Mr. Blaine, Legation of the United States of Brazil, Washington, January 31, 1891 (Foreign Relations of the United States 1891, pp.44-46))、後述する通り米国の主張は、ウィルソン・ゴーマン関税法の成立そのものによって互惠通商協定は終了したとするもので、当該規定を根拠としたものではない。

実際に米国と互恵通商協定を締結した一部の国々は、ウィルソン・ゴーマン関税法における砂糖関税の導入は、これら互恵通商協定に対する明確な違反であると抗議したが<sup>51</sup>、これに対して米国は、同関税法によって互恵通商協定が終了し、したがって砂糖関税の導入は互恵通商協定違反にあたらないと考える理由を以下のように説明している。

米国とブラジルの間の互恵通商協定が、現行の関税法（ウィルソン・ゴーマン関税法）の発効によって終了されたことは明らかで、行政部がこれと異なる立場をとることは不可能であると考えられる。これは財務長官の見解でもある。マッキンリー関税法3条（互恵通商条項）に基づき締結されたいわゆる条約ないし協定は、両国政府を拘束するものではなく、これに対して本法は義務的なものである<sup>52</sup>。

上記の米国の回答は、明らかな矛盾を含んでいる。マッキンリー関税法の互恵通商条項に基づき締結された互恵通商協定がそもそも効力を有するものでなかったならば<sup>53</sup>、それがウィルソン・ゴーマン関税法の発効によって効力を失うこともなかったはずだからである。むしろ、米国は互恵通商協定とウィルソン・ゴーマン関税法の効力を比較して、後者が前者に優位することを主張したかったのかもしれないが、これとて「国家は自国に負わされた国際法上の義務を免れるために自国の国内法を援用することはできない」という国際法上の基本原則に鑑みれば、互恵通商協定の終了の根拠となるものではもちろんない。

こうした問題を自覚してか、米国はブラジルに宛てたさらなる書簡の中で、互恵通商協定が終了したと考えられる理由を以下のように説明している。

このようにして締結された協定が、米国及びブラジルにおいてそれぞれ採択された立法に全面的に依拠したものであったこと、そしてそれら立法の規定が、両国政府の行政部門によって十分に認識され、またかかる行動（互恵通商協定締結）の基礎として理解されていたことは明らかである。したがって、当該協定が国際協定であったと考えられるとしても、それはかかる立法上の規定に服するものだったのである。1890年法の第3条（互恵通商条項）が、米国政府の行政部門に対して関税を課し、歳入を得ることに関する議会の将来の行動を

---

<sup>51</sup> United States Tariff Commission, *supra* note 24, p.158.

<sup>52</sup> Mr. Gresham to Senhor Mendonca, Department of State, Washington, August 29, 1894 (Foreign Relations of the United States 1894, p.77).

<sup>53</sup> もっとも、互恵通商協定がウィルソン・ゴーマン関税法の成立まではれっきとした条約として扱われていたという点に鑑みれば、同協定がそもそも効力のないものであったとする理解はもとより不当である。これら互恵通商協定は、米国国内法上、議会による批准を要さない「行政協定 (Executive Agreement)」として締結されたものであるが、そのことが、これら互恵通商協定が拘束的な国家間合意である「条約」としての性格を有することを否定するものでないことは言うまでもない。

拘束する権限を授けたとは考えられない。同条は、1890年1月1日以降、米  
国に特定の産品を輸出している国が、「米国の農業あるいはその他の産品に対  
して関税ないしその他の課徴金」を賦課し、それが特定の産品の米国への自由  
な流入に鑑みて、「互恵的な観点から不平等で不合理である」と判断される場  
合には、大統領は「いつでもまたいく度でも」、その旨の公示をもってそれら  
産品の自由な流入を「停止」すべきで、それによってそれら産品には一定の関  
税率が課されることになることを規定しているに過ぎない。(中略)。これら周  
知の事実及び法原則に鑑みれば、1891年1月31日に交わされた簡素な交換公  
文が、条約のように米国議会がその憲法上の権限に従って同協定が締結された  
基礎となった立法を撤回した後も、両国政府が特定の産品に対する関税削減な  
いし関税譲許を継続するよう義務づけることを意図していたとは考えられな  
い<sup>54</sup>。

米国は、上記のように互恵通商協定が国際協定であったとしても、それがマッキンリー  
関税法の互恵通商条項という国内法の規定を前提とするものであったこと、それゆえ後者  
の改正にともなって、これと矛盾する互恵通商協定が終了されることになったことを主張  
している。すなわち、ここにおいて米国は、互恵通商協定の終了の根拠を同協定の非拘束  
性に求めているわけでも、国内法との効力関係に求めているわけでもなく、互恵通商協定  
が、その締結の際の事情に鑑みて、関税法の改正の後もその締約国を拘束するよう意図さ  
れていたとは考えられないこと、つまり互恵通商協定は、その解釈の結果として、関税法  
の改正にともなって終了されたと考えられることを主張しているのである。

そこで、かかる米国の条約解釈は妥当なものであったか否かであるが、少なくとも米国  
に関する限りは、互恵通商協定がこれに反する関税法の成立の後も効力を有し、したがっ  
て関税法を制定する議会の権限を拘束するよう意図されたものでなかったことは明らか  
であったと言える。既述の通り米国においては19世紀の中頃以来、議会による関税法の  
制定を通じた国内産業保護という原則が堅持され、マッキンリー関税法に基づく互恵通商  
協定の締結にあたって、行政府には同関税法において定められた関税率を前提として、  
それと釣り合う関税譲許を貿易相手国に求めることが認められていただけだったからで  
ある。

これに対して、米国の条約相手国が互恵通商協定をいかに理解していたかは定かではな  
いが、これら国々も米国と同様の認識を有していたことが推察される。互恵通商協定の締  
結の申し出にあたって、米国政府が終始マッキンリー関税法の互恵通商条項に言及してい

---

<sup>54</sup> Mr. Gresham to Senhor Mendonca, Department of State, Washington, October 26, 1894 (Foreign Relations of the United States 1894, pp.79-82). 括弧内筆者注。

たことから<sup>55</sup>、これら国々が同条項の内容や意義に無知であったとは考えがたく、また実際に多くの条約相手国は、砂糖関税を導入したウィルソン・ゴーマン関税法の成立にあたって、互惠通商協定が「終了した」、あるいは「存在しなくなった」との認識を示していたからである<sup>56</sup>。

結局、マッキンリー関税法に基づく互惠通商協定の締結も、議会による関税法の制定を通じた国内産業保護という米国通商政策上の伝統・原則を修正するものではなく、これによって関税率を自由に設定し、変更する議会の権限を拘束することが意図されていたわけではなかった。ウィルソン・ゴーマン関税法における砂糖関税の導入による互惠通商協定の終了は、まさにこうした条約当事国の意思の効果によるもので、条約の文言だけではなく、その締結の際の事情等も勘案した意思主義解釈の帰結にほかならない<sup>57</sup>。すなわち、

---

<sup>55</sup> 例えば、米国政府からブラジル政府代表に対する申し出について、Mr. Blaine to Senhor Mendonca, Washington, November 3, 1890 (Foreign Relations of the United States 1891-1892 pp.43-44)を参照。

<sup>56</sup> これら政府の反応について、United States Tariff Commission, supra note 24, pp.161-162を参照。

<sup>57</sup> 20世紀の米国における条約法の権威であったLissitzyn教授は、国際法上の事情変更原則を条約当事国の合理的な期待を保護し、実現することを目的とした条約の解釈原則として性格づけた上で、マッキンリー関税法に基づく互惠通商協定の終了の事例も、事情変更原則の効果に関する事例として理解されなければならないと主張している。同教授いわく、事情変更原則の根拠は、「条約当事国が規律しようとしていた状況とはまったく異なる状況においてその条約を適用することは、それら当事国の共通の期待に反し、その明白な目的を無にしてしまう (Oliver Lissitzyn “Treaties and Changed Circumstances (Rebus Sic Stantibus)” 61 *American Journal of International Law* 4 (1967) p.896)」という理由に求められるところ、本件において、米国政府は、「議会による相矛盾する立法の成立を経てもなお、これら協定が存続するということが、意図ないし合理的に期待されていなかった (ibid., p.903)」ことを主張していたからである。

しかしながら、本件における条約の終了が、国際法上の事情変更原則の効果に関する事例として理解できるかは疑問である。国際法上の事情変更原則が、当時条約当事国の合理的な期待の保護を目的とした条約の解釈原則として理解されていたことは確かであるが、その本旨はあくまでも、「事情の変化」の存在、すなわち条約締結の前提となった事情の変化にもかかわらず、その条約の効力を引き続き認めることは、条約当事国のそもそもの意思に反するという考慮に存する。しかしながら、本件において条約終了の原因となったウィルソン・ゴーマン関税法における砂糖関税の導入が、そうした「事情の変化」にあたるものとは考えられない。既述の通り関税率の決定が議会の専権事項であった当時においては、むしろ関税率はいつなんどきでも議会によって変更されうるということこそが、互惠通商協定締結の前提となった事情なのであって、ウィルソン・ゴーマン関税法における砂糖関税の導入は、むしろそうした「事情の存続」を意味するものだったからである。

この点で、ウィルソン・ゴーマン関税法における砂糖関税の導入による互惠通商協定の終了は、同協定の締結の前提となった「事情の変化」というよりは、同協定が関税率はいつなんどきでも議会によって変更されうるという事情のもと締結された条約であったことに鑑みて導き出された解釈だったのであって、事情変更原則の効果というよりは、条約の締結の際の事情に依拠した意思主義解釈の効果として理解されるべきものであったと言える。なお国際法上の事情変更原則の目的・内容について、詳しくは本稿2章2(2)を参照。

関税率の決定が議会の専権事項とされていた時代において、米国政府が締結した互惠通商協定は、関税法が存続する限りにおいて効力を有するいわば「暫定協定」に過ぎなかつたのであって、議会在国内産業保護等を目的として関税法を改正した場合、それに反する通商協定は即座に終了することになったのである<sup>58</sup>。

#### (4) 小括

本節では、エスケープ・クローズが挿入される以前の米国互惠通商協定において、輸入競争による国内産業への損害の発生はいかに対処されていたかについて検討した。エスケープ・クローズの挿入の経緯や意義を正しく理解するためには、それ以前の実行やその背景を正確に把握しておく必要があるからである。

その結果、これら互惠通商協定においては、輸入競争によって米国国内産業に損害のおそれが生じた場合、議会は自らが制定する関税法によって、互惠通商協定において約束された関税率を自由に変更し、これによって互惠通商協定が終了されていたことが明らかになった。

米国の通商政策は、高率関税の適用による国内産業保護を原則とし、これを外国に米国市場を「売り渡す」おそれのある行政府ではなく、議会による関税法の制定というかたちで実現するという立場をとっていた。その後 19 世紀末に至って、生産余剰を解消するための輸出市場の獲得を目的として、南アメリカや一部の欧州諸国との間で互惠通商協定が締結されたが、かかる試みも、上記のような米国通商政策上の伝統・原則になんらの変更も及ぼすものではなかつた。したがって、輸入競争によって国内産業に損害ないしそのおそれが生じた場合、それは当然に回避される必要があつたが、関税率の決定が議会の専権事項とされていた時代において、互惠通商協定は、関税法が存続する限りにおいて効力を有するいわば「暫定協定」に過ぎなかつたのであって、議会在国内産業保護等を目的とし

---

<sup>58</sup> その後米国は、1897 年に成立したディングレー関税法上の規定に基づいて、欧州諸国との間でいわゆる「粗石酒協定 (Argol Agreements)」と呼ばれる一連の互惠通商協定を締結したが（「粗石酒協定」の成立経緯や内容等については、United States Tariff Commission, *supra* note 24, pp.197-261 を参照）、これら通商協定もマッキンリー関税法の互惠通商条項に基づき締結された互惠通商協定と同様の制約を有し、それゆえ同様の理由によって終了された。例えば米国政府は、米国による協定終了の通告に対して異議を唱えたフランスに対して（フランス政府は、「我々の協定はいかなる解除条項も含まないため、永久的な性格のものである」ことを主張していた (The French Charge to the Secretary of State, French Ambassador, Manchester, Mass., August 10, 1909 (Foreign Relations of the United States 1909, pp.249-251))、これら協定は、「1897 年 7 月 24 日の関税法第 3 節に規定された立法上の規定に従って、その権限の下で交渉されたものであるから、議会による授権立法がない限りは、1909 年 8 月 5 日に承認された米国関税法の発効という事実そのものによって終了された」と主張している (The Acting Secretary of State to the French Charge, Department of State, Washington, August 23, 1909 (Foreign Relations of the United States 1909, pp.251-252))。



て関税法を改正した場合、それに反する通商協定は即座に終了することになったのである。

もっとも、こうした議会による関税率の決定は、国内産業に対する過剰な保護に帰結し、また外国との間で締結される互惠通商協定の効力を極めて不安定なものとする点で、生産余剰を解消するための輸出市場の獲得という米国通商政策上の新たな要請も満足しうるものではなかった。次節でみるよう 20 世紀における米国の通商政策、とりわけ 1934 年に成立した互惠通商協定法は、高率関税の適用を通じた国内産業保護という原則を堅持しつつ、関税率の決定を議会による関税法の制定に委ねる「自立関税方式」から、行政府による互惠通商協定の締結に委ねる「協定関税方式」へと移行させる試みであったと言えるが、かかる試みにおいて、国内産業保護という米国通商政策上の至上命題は、いかに実現されたのだろうか。

## 2. 1934 年互惠通商協定法とエスケープ・クローズ

### (1) 米国保護貿易主義の極点と関税改革の胎動

#### 20 世紀初頭の関税法と保護貿易主義の極点

南北戦争における北部の勝利によって、北部工業部門の育成・保護を目的とした保護貿易政策が確立したことは既に述べた通りであるが、マッキンリー関税法からディングレー関税法に至る 1890 年代の関税法は、企業合同等によって独占化した巨大企業体の影響の下で、かかる保護貿易政策を拡大・強化するものであった<sup>59</sup>。20 世紀初頭の関税法も、19 世紀後半に定着した高率保護関税をほぼ継続するものであったと言える。同時期においても、通商政策をめぐる共和党と民主党の間で活発な議論がなされたものの、政権及び議事を共和党がほぼ独占する状況下にあつて、極めて高率な関税の適用によって、国内産業に対して広範かつ強力な保護を与える保護主義政策が踏襲されたのである。

1909 年に Taft 政権の下で策定されたペイン・オールドリッチ関税法は、ディングレー関税法における高率保護関税の緩和を目的として導入された立法であったが、上院における広範な修正を受けて、その成果は限定的なものにとどまるものとなった。他方、民主党の Wilson 政権の下で策定された 1913 年アンダーウッド関税法においては、財政関税主義という同党の伝統的な党是に従って<sup>60</sup>、課税産品に対する関税率がペイン・オールドリッチ関税

---

<sup>59</sup> この点については、特に鹿野、前掲注 13、2 章を参照。

<sup>60</sup> ただし、民主党によって唱えられてきた財政関税主義も、「関税率を財源の確保に必要な水準に抑制する」というその本来的な意味を失い、その意図するところが、高率保護関税による「過剰な保護」ではなく、国内生産者に対して損害を生じない程度の「適切な保護」を求めるものへと変化していたことは、既に指摘した通りである。ペイン・オールドリッチ関税法からスムート・ホーレイ関税法に至る米国関税法の変遷を仔細に検討した Isaacs 教授も、「米国において自由貿易政党は存在せず」、「共和党と民主党の関税率の違いは、全体的に一般に想定されているほど大きなものではない」ことを指摘している (Isaacs, *supra* note 20)。

法の40%から25%にまで引き下げられた。しかしながら、その後第1次世界大戦の終了によって、欧州諸国からの輸入産品が急増することが予想されたことから<sup>61</sup>、Harding政権の下で策定された1922年フォードニー・マッカumber関税法においては、課税産品に対する関税率がアンダーウッド関税法以前の水準まで再び引き上げられた。

そして、南北戦争以来継続・強化されてきたかかる保護貿易政策は、1930年に至ってその頂点を迎えることになった。1930年にHoover政権の下で、「米国史上最も悪名が高い立法」あるいは「米国国際関係史上最悪の失政」として今なお記憶されるスムート・ホーレイ関税法が制定されたのである。同関税法によって、砂糖、肉・乳製品、及び皮革類をはじめとする農業産品から、綿製品、羊毛製品、及び化学製品等を含む工業産品に至るまで、総計1122品目に及ぶ産品に対して大幅な関税引上げが行われ、課税品目に対する平均関税率は、フォードニー・マッカumber関税法における38%から59%にまで引き上げられた。

スムート・ホーレイ関税法は、そもそも第1次世界大戦後の欧州における農業回復や農業生産の世界的な増大によって、およそ10年間にわたって不況に苦しんできた農業部門の救済を主眼としたもので、その射程は農業産品及び一部工業産品の関税率の改定に限定されていた<sup>62</sup>。しかしながら、ひとたび法案の作成が開始されるや、各議員は自らの選挙区において生産される産品に対する高率関税の要求、そしてそうした自らの要求を聞き入れてもらうために他の者の要求にも異議を差し挟まないという「互惠的な不干渉 (reciprocal noninterference)<sup>63</sup>」に終始し、両院協議会における調整と大統領による署名を経て同法が成立するまでには、米国史上最高の関税率を賦課する超保護主義的な関税法が形成されていたのである<sup>64</sup>。

スムート・ホーレイ関税法が大恐慌に与えた影響等については、諸説見解が分かると

---

<sup>61</sup> そのほか、同時期において関税率を再び引き上げることを要求する声が増大した背景として、第1次世界大戦の発生を目の当たりにして、かかる緊急事態に備えるために自給自足経済を確立する必要が唱えられていたことが指摘される (Taussig, *supra* note 10, pp.449-450)。

<sup>62</sup> *Ibid.*, p.491.

<sup>63</sup> E. E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff* (Prentice-Hall, 1935) p.284.

<sup>64</sup> 1887年から1939年に至る米国通商政策の変遷とその要因について検討したLake教授は、従来の関税法とスムート・ホーレイ関税法の起草過程の違いについて、次のように指摘している。「いかなる関税法案も、下院における最初の数日間、また上院における最初の数週間、例えば1894年の関税法案については、生産費用の均等化、1909年及び1922年の関税法案については、生産費用の均等化、そして1913年の関税法案については、競争関税といったように一般的な問題や原則に議論が費やされるのが常であった。しかしながら、スムート・ホーレイ関税法案の議論においては、下院の共和党指導者は、ほとんど最初からその議論を同法案における個別産品の問題に限定し、上院の指導者も同法案が提出されるや、即座にその修正を開始していたのである (David Lake, *Power, Protection, and Free Trade: International Sources of U.S. Commercial Strategy, 1887-1939* (Cornell University Press, 1988) p.194)。」

ころであるが<sup>65</sup>、同関税法の成立が欧州諸国による報復関税の適用、ひいては1930年代を通じた世界的な関税引上げ、輸入割当、及び特惠関税の導入といった近隣窮乏化政策に帰結し、戦間期の国際貿易に壊滅的な打撃を与えたことは明らかであったと言える。さらにかかる国際貿易と経済活動の急速な減退によって、日本の穏健主義者の右傾化やナチス・ドイツの台頭が助長されたとして、「極東及び欧州の双方について、第2次世界大戦の火種は、Hoover大統領によるスムート・ホーレイ関税法の署名によって生じた」とする見解まで唱えられるほどである<sup>66</sup>。

### 議会を通じた超保護主義政策に対する批判の高まり

以上のような米国保護主義政策の継続・強化に対して、産業界や政界からいかなる疑問も呈されなかったわけではない。そもそも米国の保護主義政策は、英国を中心とした世界的な生産システムにおいて、いまだ勃興期にあった工業部門の保護・育成を目的とする幼稚産業保護の考え方に依拠したものであったが、19世紀後半における急速な工業発展にもなっており、既に多くの産業は国際的な競争力を有する近代的な産業へと転換していた。むしろ19世紀末以降においては、石油、鉄鋼、機械、砂糖、精肉、及び煙草といった種々の産業分野において独占体による市場支配が問題化し、高率保護関税は「トラストの母 (mother of trusts)」として<sup>67</sup>、国民の利益の略奪に加担していることが主張されるようになっていたのである。

他方、例えば1816年の関税法以来の低関税を実現したウィルソン関税法下における経験からも、かかる関税の引下げによって、国内産業に対する損害や国内労働者の所得・生活水準の低下といった保護貿易主義者によって喧伝されてきた関税削減の弊害が、直ちに生

---

<sup>65</sup> 例えば、Eckes 教授は、教科書や政治的な討論の場においては、以下のような主張が通説になっていることを指摘しつつ、それぞれについて反論を試みている。①スムート・ホーレイ法によって米国の関税率は史上最高の水準まで引き上げられたという主張。②超高率関税によって株式市場に劇的な影響が生じたという主張。③スムート・ホーレイ法によって大恐慌が助長されたという主張。④34カ国もの外国政府が米国議会による保護に憤慨して抗議を行ったという主張。⑤米国議会における立法過程を抑制し、Hoover 大統領に拒否権を行使するよう説得できなかったため、その他の諸外国は貿易制限措置によって報復することになったという主張。⑥スムート・ホーレイ関税法が惹起した結果に対する不満から、その主要な起草者であったスムート議員とホーレイ議員は次の選挙で敗れることになったという主張 (Eckes, supra note 2, ch.4)。

<sup>66</sup> Richard Copper "Trade Policy as Foreign Policy" in Robert M. Stern ed., *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy* (The MIT Press, 1989) pp.291-292.

<sup>67</sup> アメリカン・シュガー・リファイニング社 (American Sugar Refining Company) の社長であった Havemeyer 氏の発言。この発言をきっかけとして、高率保護関税を主張する論者とその引下げを主張する論者との間で、高率保護関税の是非について多大な論争が生じたと言われている。Jesse Hardesty, *Mother of Trusts: Railroads and their Relation to the Man with the Plow* (Kessinger Publishing, 1899) pp.185-186 を参照。

じるわけでないことも明らかになっていたと言える<sup>68</sup>。むしろ、共和党支配の下で継続・強化されてきた高率保護関税政策は、議会におけるログ・ローリング、すなわち「自らが欲する保護を実現するため、他のものが欲する保護にも無条件で賛成する」という論理に基づく国内産業の過剰保護にはかなならぬもので、国内産業や国内労働者に対する損害の回避といった基準をはるかに凌駕する保護を与えるものだったのである。

すなわち、幼稚産業保護論という高率保護関税政策の理論的な支柱が、19世紀後半を通じた米国産業の発展にもなつてその説得力を減じる一方、議会においては、圧力団体によるロビー活動とこれを代表する議員の間のログ・ローリングによって、国内産業保護という目的をはるかに凌駕する関税が課されるようになっていた。またかかる米国の保護主義政策に対する報復として、欧州諸国によって米国からの輸入産品に対して差別的な関税が適用されていたことから、関税率の決定に関して必ずしも旗幟を鮮明にすることのなかつた米国輸出産業においても、適正な関税率を設定する議会の能力に対して深刻な疑念が生じていたのである<sup>69</sup>。

#### 関税率の決定の非政治化に向けた試み

こうした関税決定の方法とその帰結に対する不満を反映して、20世紀初頭に策定された関税法においては、関税率の恣意的な決定や国内産業に対する過剰な保護を排除し、関税率を「科学的」、「専門的」、「非政治的」に決定することを目的とするいくつかの試みが散見されるようになった<sup>70</sup>。

例えば、1909年ペイン・オールドリッチ関税法においては、「真の保護の原理とは、国内と国外の生産費用の差額に等しい関税を賦課し、あわせて米国の諸産業に合理的な利潤を与えること<sup>71</sup>」であるとするいわゆる生産費用平準化基準が導入された。米国産業の飛躍的な発展にもなつて、幼稚産業保護という国内産業保護のための理論的な支柱がその説得力を減じて以降、関税率の決定は米国労働者の雇用や所得の維持といった種々の観点から議論されてきたものの、その決定は利害関係者による強力な政治的圧力を受けた恣意的な判断に委ねられてきた。これに対して同関税法においては、関税率の決定を国内と国外における生産費用を平準化するという「科学的」な基準に委ねることによって、合理的な

<sup>68</sup> もっとも、アンダーウッド関税法が実施された1912年から1922年の間は、欧州において第1次世界大戦が生じた「異常」な時期であつて、同時期における経験をもつて一般的な結論を導くことに注意が必要であることは、Taussig教授が指摘していた通りであろう (Taussig, *supra* note 10, pp.400-402)。

<sup>69</sup> こうした経緯については、特に小山久美子『米国関税の政策と制度：伸縮関税条項史からの1930年スムート・ホーリー法再解釈』（御茶の水書房、2006年）86-90頁を参照。

<sup>70</sup> これら20世紀初頭の関税法に導入された新たな試み、とりわけ後述する伸縮関税条項の導入という点に着目して、これら関税法と1934年互惠通商協定法の連続性について明らかにした論考として、小山、同上。

<sup>71</sup> 1908年の大統領選挙における共和党の政治要綱。Johnson, *supra* note 19, p.158を参照。

関税水準を実現することが試みられたのである<sup>72</sup>。

またWilson政権の下で1916年に施行された歳入法においては、証人喚問やその他の方法を通じて米国関税法の財政面や産業面への影響等について調査し、これを大統領、下院歳入委員会、及び上院財政委員会に公表する独立かつ専門的な機関として関税委員会が設置された<sup>73</sup>。たとえ生産コストの平準化といった「科学的」な基準によって関税率を決定するとしても、かかる作業に必要な正確かつ広範な情報なしには、合理的な決定を行うことは不可能で、また特定の利害関係者を代表する議員によって構成される委員会においては、客観的な調査を行うことは不可能だったからである。

さらに1922年フォードニー・マッカumber法においては、大統領に上下50%の範囲内で既存の関税率を調整する権限を与える伸縮関税条項が導入された<sup>74</sup>。関税委員会によって提供された客観的な情報に基づいて、「科学的」な関税率が決定されたとしても、関税法の策定時には予見されなかった変化によって、関税率が適当な保護水準から乖離する可能性が懸念されたからである。フォードニー・マッカumber法は、第1次世界大戦からの復興を受けて、欧州諸国からの輸入が急増することを懸念して策定された関税法であったが、かかる懸念に対する対応として、関税法の全体的な改正という方法に替えて、行政府の判断によって関税率を事後的に調整する伸縮関税条項が導入されたのである<sup>75</sup>。

---

<sup>72</sup> もっとも Taussig 教授は、かかる基準について、「もしも生産者が、『生産費用及び合理的な利潤』を保証されていたならば、世界中のおよそいかなる産品も一国内において生産することが出来る」のであって、「これは巧みに関税低下の外観を備えているが、論理的には最も極端な結果を導くものである」と指摘している (Taussig, *supra* note 10, pp. 363-367)。しかしながら、少なくとも20世紀初頭においては、Taussig 教授も認めるように現行税率によって「生産費及び合理的な利潤」を超える保護がなされていたのであって (ibid., pp.367-368)、生産費用平準化基準によって、現行税率を引き下げることが可能であったことは確かであろう。なお、1912年に民主党政権の下で策定されたアンダーウッド関税法においては、生産費用平準化基準に替わって、「競争関税」という新たな基準が導入されたが、Taussig 教授が指摘した通り『競争関税』とは、国内及び外国の生産者がともに相応の利益を得るような方法によって競争し得る関税」であって、「これが正当かつ矛盾なく適用されれば、生産費用平準化の原理と本質的に相違するものであったとは考えられない」 (Taussig, *supra* note 10, pp.418-419)。

<sup>73</sup> Revenue Act of 1916, Articles 702-706. 1865年、1882年、1888年及び1909年にも、関税問題について専門的に調査・分析し、これを議会や大統領に報告する関税委員会が設置されていたが、1916年歳入法に基づいて設置された関税委員会は、これら従来の関税委員会とは異なって、超党派的な常設の機関として設置されたものである。こうした関税委員会の常設に至る政治的な経緯の詳細については、小山、前掲注69、2章及び3章を参照。

<sup>74</sup> Tariff Act of 1922, Article 315. 同時に関税委員会に対して、かかる関税率の調整のために内外生産費用に関して調査を行う権限が与えられた。

<sup>75</sup> 例えば、時のハーディング大統領も、同関税法の起草過程において、第1次世界大戦後の経済状況の変化に対応すべく関税率に伸縮性を与え、またかかる目的のため関税委員会の権限を拡大すべきことを議会に対して勧告していた (小山、前掲注69、132頁)。なお、伸縮関税条項は1930年スムート・ホーレイ関税法にも導入されたが、小山はこの点をもって、「フーヴァーはしばしば言われるように議会に対する『指導力の欠如』から、スムー

生産費用の平準化という関税率の決定に関する「科学的」な基準も、独立かつ専門的な情報収集・調査機関としての関税委員会の設置も、議会におけるログ・ローリング、及びその結果としての未曾有の高率保護関税を阻止し得なかった点で、必ずしも合理的な関税率の設定という当初の狙いを実現するものではなかった。また行政府による関税率の事後的な調整を可能とした伸縮関税条項も、実際には関税率のさらなる引上げに帰結したという点で<sup>76</sup>、高率保護関税の是正という観点からは、むしろ有害ですらあったと言える。しかしながら、20世紀初頭の関税法にみられたこれら試みは、適正な関税率の決定という目的の下、関税率の決定過程の一部を行政府及びその諮問機関に委ねるもので、議会から行政府に対する関税決定権限の移譲という米国通商政策の一大転換の予兆となるものだったのである。

結局、20世紀初頭の関税法においても、南北戦争以来の高率保護関税が継続され、米国保護貿易主義は、1930年スムート・ホーレイ関税法の成立に至ってその頂点を迎えることになった。しかしながら、これら関税法においては、生産費用平準化基準の導入、関税委員会の設置、及び伸縮関税条項の成立といった関税率の決定過程を「科学的」、「専門的」、そして「非政治的」なものとするを目的とする一連の試みが同時になされていたのであって、議会による関税率の決定という米国通商政策の伝統に変化の兆しが生じていた。次項でみるよう1934年互惠通商協定法の成立に際する米国通商政策の「転換」も、かかるプロセスの延長に位置し、大恐慌下における経済復興の必要性という強力な外的要因の下で、これを完成するものだったのである。

## (2) 互惠通商協定法の成立とその限界

### 互惠通商協定法の成立

米国通商政策史上最高の高率保護関税を賦課したスムート・ホーレイ関税法の成立からわずか4年後、現代米国通商政策ひいては戦後国際貿易体制の礎をなし、20世紀後半を通

---

ト・ホーレイ法を成立させてしまったのではな(く)、「伸縮関税条項を成立させるための交換条件」として、「広範囲にわたる高関税」を認めざるを得なかったのである」として、スムート・ホーレイ関税法、さらにはフーヴァー大統領の再解釈を試みている(同上、187頁)。しかしながら、後述するように同条項は実際にはさらなる関税引上げの手段として機能していたのであって、関税引下げを求める国際主義者はスムート・ホーレイ関税法の起草に際して、むしろ同条項の導入に反対の立場を示していた(Lake, *supra* note 64, p.196)。この点に鑑みれば、フーヴァー大統領が「広範囲にわたる高関税」を認めることの交換条件として何を獲得したのか、そしてその過程においていかなる指導力を発揮したのかは明らかではない。

<sup>76</sup> 例えば、1922年から1930年の間に同条項に基づいて、37件の関税率の変更が行われたが、このうち関税率が削減されたのは、わずか5件に過ぎない(Raymond Mikesell, *United States Economic Policy and International Relations* (McGraw-Hill Book Company, 1952) p.64)。

じた国際貿易の飛躍的な増大を先導したとされる歴史的な「転換」が生じることになった。1934年に Roosevelt 政権の下で、議会による関税法の制定に替わって、大統領による互惠通商協定の締結を通じた関税率の決定を可能とする互惠通商協定法が成立したのである。

かかる画期的な立法が成立した理由については種々の学説が存在するが<sup>77</sup>、とりわけ重要な要因として、Roosevelt 政権において国務長官を務めていた Hull 氏の通商政策観とリーダーシップ、及びスムート・ホーレイ関税法に対する報復によって失われた輸出市場の回復とこれを通じた経済復興の必要性という2つの要因を挙げることができるであろう。

Hull 氏は、富裕層を不当に優遇するとしてかねてから高率関税に反対する立場をとっていたが、その後同氏の通商政策観は、「通商の規制は平和と繁栄を脅かす」というウィルソンの通商政策観と結合し<sup>78</sup>、既に1916年には、関税削減を実施し、また「世界のすべての国の間でより良好な貿易関係を促進する様々な手段について検討する永続的な『国際貿易議会』」を創設する必要性を提唱していた<sup>79</sup>。戦間期の米国を代表する自由主義者、理想主義者、国際主義者として知られる Hull 氏にとって、関税の削減は、米国の利益だけでなく、国際平和の実現のためにも必須のもので、互惠通商協定法の策定とこれに基づく互惠通商協定の締結は、国際通商関係におけるより壮大な国際協力を実現する上での一里塚にほかならなかったのである<sup>80</sup>。

他方、スムート・ホーレイ関税法を端緒とする保護貿易主義の世界的な悪循環と経済不況によって、米国の輸出量は、1932年までには同関税法の制定前のおよそ3分の1の水準まで落ち込み<sup>81</sup>、これに対する処方として、互惠通商協定の締結を通じた輸出市場の回復と経済不況からの脱却を求める声が増大していた。この点で、互惠通商協定法の策定は、より直接的には、「輸出市場の回復のためには、外国による関税削減、及びかかる削減を2国間交渉によって求めるための能力が必要であるという米国における認識の反映<sup>82</sup>」であって、「ある意味で、自らの行動によって招いた国際的な閉鎖に対する戦略的かつ現実的な対応<sup>83</sup>」として理解されるべきものだったのである。

スムート・ホーレイ関税法の成立からわずか4年あまりの間に米国の通商政策を規定してきた保護貿易主義が突如として自由貿易主義に転換し、行政府に米国市場を「売り渡す」ことが認容されたわけではない。むしろ1934年互惠通商協定法の成立は、従来の互惠通商協定の締結の試みと同じく、米国輸出産業のための市場の創出と拡大を目的としたもので、

---

<sup>77</sup> これら種々の学説については、さしあたって小山、前掲注 69、197-198 頁、及び Lake, *supra* note 64, pp.211-212 を参照。

<sup>78</sup> これらの点について、小山、同上、200 頁を参照。

<sup>79</sup> Joe R. Wilkinson, *Politics and Trade Policy* (Public Affairs Press, 1960) p.2.

<sup>80</sup> こうした Hull 氏の通商政策観とこれを実現するための構想については、同氏の回想録に詳しい (Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull* (Macmillan Company, 1948))。

<sup>81</sup> Lake, *supra* note 64, p.203.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p.204.

<sup>83</sup> *Ibid.*

それが 1930 年代初頭の未曾有の経済不況の下で、そして関税率の削減と通商分野における国際協力に並々ならぬ意欲を有する政治指導者の助力を得て、結実したものにほかならない。米国の通商政策は、依然として国内産業保護を基本的な指針とするものだったのであって、以下に詳述するように戦間期の互惠通商プログラムも、かかる指針によって大きく制約されることになったのである。

### 互惠通商協定法の内容と意義

互惠通商協定法においては、①関税率の決定は、議会ではなく政府が行うこと、②政府による関税率の決定は、諸外国との互恵的な関税交渉を通じて行うこと、そして③これら互恵的な通商交渉によって締結される協定は、上院による批准を要さない行政協定として締結することが基本的な指針とされた。従来経験から、議会による関税率の決定や互惠通商協定の批准は、ほぼ確実に関税の引上げと協定の否決に帰結し、また関税率の一方的な引下げが、必ずしも貿易相手国による同様の行為をもたらすものでないことは明らかであったからである<sup>84</sup>。

具体的には、互惠通商協定法は、雑則と関税委員会の組織・権限について規定した 1930 年スムート・ホーレイ関税法第 3 部の修正というかたちで制定され<sup>85</sup>、これによって大統領には、協定相手国による同等の関税削減やその他の輸入制限措置の削減・撤廃を条件として、上院による批准を要することなく関税率を引き下げる権限が与えられた。他方、大統領に与えられたかかる強大な権限によって、無制限の関税引下げが行われることに対する懸念から<sup>86</sup>、関税の引下げ幅は上限 50% に限定され、関税の引下げが禁止される産品が明記され、また互惠通商協定の締結は同協定法の発効から 3 年間に限定された。

もともと、上院による批准を要さない互惠通商協定の締結は、1890 年マッキンレー関税法や 1897 年ディングレー関税法において既に試みられていた。また議会から政府への関税率の決定権限の移譲も、1909 年ペイン・オールドリッチ関税法から 1930 年スムート・ホーレイ関税法に至る 20 世紀初頭の関税法や歳入法において、関税委員会の設置と権限拡大及び伸縮関税条項の導入というかたちで先鞭がつけられていた。この点で、互惠通商協定法にみられた議会から政府への権限移譲、及び互惠通商協定締結の促進という試みは、

---

<sup>84</sup> 小山、前掲注 69、203-204 頁。

<sup>85</sup> Abraham Berglund “The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934” 25 *American Economic Review* 3 (1935) p.416. 1930 年スムート・ホーレイ関税法の構成については、Abraham Berglund “The Tariff Act of 1930” 20 *American Economic Review* 3 (1930) pp.469-470 を参照。なお Hull 氏は、1934 年互惠通商協定法を 1930 年スムート・ホーレイ関税法の修正というかたちで制定した理由について、1930 年法を廃止することの困難さは、それがもたらす利益を凌ぐものであると判断したためであると説明している (Cordell Hull, *supra* note 80, p.358)。

<sup>86</sup> Robert Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976* (University of California Press, 1980) pp.88-89.



必ずしも米国通商政策史上類をみない突然の企てであったというわけではない<sup>87</sup>。

むしろ互惠通商協定法の革新性は、関税率の決定権限の移譲という前提なしには貫徹し得なかった互惠通商協定締結の試み、そして輸出市場の獲得という目的なしには完成し得なかった関税率の決定の非政治化という試みを結合することによって、関税法に規定された過剰な高率関税を削減し、これを輸出市場を獲得するための取引材料として利用することを可能とした点にあったと言える<sup>88</sup>。同協定法の成立によって議会における関税法の制定による関税率の決定という伝統は終焉を迎え、これ以後米国における関税率の決定は、国内立法によって関税率を決定する「自律関税方式」から、諸外国との互惠通商協定の締結を通じて関税率を決定する「協定関税方式」へと移行することになったのである。

### 互惠通商協定法の限界

しかしながら、以上のような米国通商政策の「転換」について理解する上で重要であるのは、互惠通商協定法は、議会による関税法の制定を通じた関税率の決定という米国通商政策上の伝統を変更するものであった一方、関税を通じた国内産業保護という南北戦争以来の政策指針はなんら修正するものではなかったという点である。

こうした互惠通商協定法の保護主義的な性格は、その成立を画策し、支援した行政府及び民主党指導者の発言からも明らかである。例えば Roosevelt 大統領は、互惠通商協定法案の可決を求めて行った演説の中で、同協定法の意図について以下のように説明している。

米国生産者に対して損害を生じることなく貿易を増大するためには、慎重かつ段階的に計画を実施していくことが不可欠である。(中略)。いかなる健全で重要な米国の利益も、これによって損害を被るようなことはない<sup>89</sup>。

また下院における互惠通商協定法案の主要な支持者のひとりであった Vinson 民主党議員は、同協定法案の「非自由主義的」な性格について、以下のように説明している。

民主党の関税政策は自由貿易を志向する傾向にあることがしばしば指摘されるが、私が下院に加わってからというもの、自由貿易主義者の存在を見たことも聞いたこともない。下院における民主党議員の中で、米国産業、労働者、及び農業が、外国産品との競争から保護されるべきことを信じないものは一人も知らない<sup>90</sup>。

---

<sup>87</sup> 同様の指摘として、例えば Henry J. Tasca, *Reciprocal Trade Policy of the United States* (University of Pennsylvania Press, 1938) pp.38-44; Isaacs, *supra* note 20, p.252; Lake, *supra* note 64, pp.205-206 を参照。

<sup>88</sup> 同様の指摘として、Mikesell, *supra* note 76, p.64 を参照。

<sup>89</sup> Edgar Nixon, ed., *Franklin D. Roosevelt and Foreign Affairs*, vol.2 (Harvard University Press, 1969) pp.2-3.

<sup>90</sup> Congressional Record, 73<sup>rd</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> session (1934) p.5775 (cited in Lake, *supra*

すなわち、互惠通商協定法案の審議に際して、これを「内外産品にかかる生産費用の相違を斟酌せず現行税率を修正することを可能とするもので、国内産業、農業、及び労働者の保護という原則を放棄するものである<sup>91)</sup>」とした共和党からの批判に対して、行政府及び民主党は、国内産業や労働者に対して損害を生じるような自由化は意図していないことを主張していたのである。

既述の通り互惠通商協定法の下で大統領に与えられた協定の締結権限は、同協定法の成立から3年間に限定されていたが、その後同権限は1937年に更新され、1939年に欧州において第2次世界大戦が勃発するまでには、およそ20カ国との間で互惠通商協定が締結された。しかしながら、国内産業に損害を与えないという政府の方針を反映して、これら互惠通商協定の相手国や内容は、概ね控えめなものであったと言える。

500を超える産品について関税譲許を行った米英互惠通商協定、及び1935年と1938年の2度にわたって関税譲許を行った米加互惠通商協定を除いて<sup>92)</sup>、同時期における互惠通商協定の相手国は、ハイチ、エルサルバドル及びフィンランドといった小国が中心で、米国における輸入の増大は、そもそも期待しがたい国々であった。さらにこれら通商協定における関税削減は、譲許産品の範囲という面においても、また関税の引下げ幅という面においても決して広範なものではなく、例えば1939年の時点における米国の平均関税率は、スムート・ホーレイ関税法に先立つ典型的な高率保護関税法であったフォードニー・マッカーバー関税法と同等の水準にとどまるものであった<sup>93)</sup>。

互惠通商協定法に基づく協定の締結が、国内産業保護という米国通商政策上の基本的な指針を変更するものでなかったことは、学説においても広く主張されているところである。例えば、戦間期における米国の経済政策について仔細に検討したMikesell教授は、互惠通商プログラムの性格について以下の通り総括している<sup>94)</sup>。

1930年代の互惠関税プログラムは、けして自由貿易主義への転向を意味する

---

note 64, pp.206-207).

<sup>91)</sup> Robert Barrie, *Congress and the Executive: the Making of the United States Trade Policy, 1789-1968* (Garland, 1987) p.84.

<sup>92)</sup> これら互惠通商協定の意義と成立経緯の詳細については、Carl Krieder, *The Anglo-American Trade Agreement : a Study of British and American Commercial Policies, 1934-1939* (Princeton University Press, 1943); Richard N. Kottman, *Reciprocity and the North Atlantic Triangle, 1932-1939* (Cornell University Press, 1968)を参照。

<sup>93)</sup> Lake, supra note 64, pp.207-208. 1890年代から1970年代に至る米国の関税率の変遷については、例えばPastor, supra note 86, p.78, Table 3を参照。

<sup>94)</sup> そのほか、同様の指摘として、Rexford Tugwell, *The Democratic Roosevelt* (Doubleday, 1957) p.325; Robert Hathaway “Economic Diplomacy in Times of Crisis” Becker William and Samuel Wells, Jr. eds., *Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy since 1789* (Columbia University Press, 1984) p.287; Lake, supra note 64, pp.204-206等を参照。

ものではなかった。米国の関税率に関する譲許をできる限り国内産品と競合しない産品に限定しながら、米国の輸出を拡大することに重点が置かれていた。場合によっては、低関税で輸入することが許容された産品の量を制限するために関税割当が用いられた。しかも、1930年の関税率が極めて高率であったため、同協定法によって許容された上限50%の関税削減が行われたとしても、多くの産品については依然として十分な保護が与えられていた。通商協定プログラムに対する強力な反対、及び同協定法を3年毎に更新する必要があったことから、国内産品が重大な影響を被るような産品に関する関税削減について、行政政府は慎重な態度をとることになったのである<sup>95</sup>。

結局、1934年互惠通商協定法において、関税率の決定が行政政府による互惠通商協定の締結に委ねられるに至って、議会から行政政府への権限移譲が完成されたが、かかる通商協定の締結に際して、国内産品に損害を生じるような関税譲許を行うことが意図されていたわけではなかった。すなわち、同協定法の成立にともなう米国通商政策の「転換」は、誰が関税率を決定するというかという手続的な側面に限られていたのであって、国内産品保護という政策指針は、協定関税方式という新たな試みの下でも踏襲されたのである。次節でみるようにこれら互惠通商協定には、GATT19条の起源とされるエスケープ・クローズが導入されたが、同条項の性格も、かかる互惠通商プログラムの性格との関係において理解される必要がある。

### (3) 国内産品保護とエスケープ・クローズの誕生

#### 事前救済制度、有効期間条項、一般的終了条項

たとえ互惠通商協定法によって許容された上限50%の関税削減が行われたとしても、多くの産品について十分な保護が与えられたであろうことは既に指摘した通りであるが、互惠通商協定プログラムにおいてはこのほか、関税削減によって国内産品に損害が生じることを回避するいくつかのメカニズムが導入されている。

第1に互惠通商協定の締結に際して、国内産品の要望が黙殺され、その利益に反するような協定が締結されることに対する懸念から、①互惠通商協定の交渉に先立って、大統領が交渉の意図を公示し、利害関係者が見解を提示する公聴会を開催すること、そして②互惠通商協定の交渉に際して、国務省、農務省、及び商務省をはじめとする関係省庁の情報や見解を集約し、調整する機会を設けることが決定された。

具体的には、前者の目的に従って互惠情報委員会が設置され、関税引下げによって影響を被る国内産品からの請願を取り扱う役割が与えられた。また後者の目的に従って通商協

---

<sup>95</sup> Raymond Mikesell, *supra* note 76, p.66.

定委員会が創設され、同委員会において、国務省だけでなく、その他の関係省庁の見解も広く聴取・検討されることになった。「不必要」な高率保護関税を招いた議会における情報収集と検討に替えて、「必要十分」な保護主義関税を設定するための専門的な手続きが導入されたのである。

第2に関税削減・撤廃を約束する互惠通商協定によって、自国の通商政策が半永久的に拘束されることに対する懸念から、互惠通商協定法の下で締結された互惠通商協定においては、協定の有効期間や協定を終了するための一般的な手続について規定する条項が挿入された。例えば、1942年にメキシコとの間で締結された米墨互惠通商協定は、「(同協定は)第10及び第11条の規定の適用を受ける場合を除いて、発効から3年間効力を有する」旨規定し<sup>96</sup>、さらにその終了のための手続きについて以下の通り規定している。

上記の3年の期間が満了する6か月前に米国政府かメキシコ政府が相手国政府に対して上記の期間をもってこの協定を終了する意図を通知しない場合には、この協定は、第10及び第11条の規定の適用を受ける場合を除いて、その後いずれかの政府によってこの協定を終了する意図が通知されてから6カ月の間効力を有する<sup>97</sup>。

すなわち、米墨互惠通商協定においては、その有効期間は協定の発効から3年間に限定され、これが延長された場合には、6か月前の通知をもって終了できることが規定されている。こうした条項は、互惠通商協定法に基づき締結されたすべての協定に挿入され<sup>98</sup>、これによって、互惠通商協定に違反することなく関税率の見直しを行うことが可能とされたのである。

### 「為替エスケープ・クローズ」と「第3国エスケープ・クローズ」

もっとも、国内産業に対する損害の回避という政策指針の現れは、上記のような協定締結に先立つ情報収集や検討といった事前の救済プロセスや、協定の有効期間や一般的な終了手続きについて規定する条項の導入にとどまらない。互惠通商協定法に基づき締結された初期の互惠通商協定(概ね互惠通商協定法が成立した1934年から第2次世界大戦が勃発

---

<sup>96</sup> Reciprocal Trade Agreement between the United States and the United Mexican States (57 Stat. 833, Executive Agreement Series 311) Article XVIII.1. 第10条は、為替レートの維持等を目的とした数量制限を認めつつ、これによって影響を被ったもう一方の当事国にこの協定の全部ないし一部を終了することを認める規定で、第11条は、後述するエスケープ・クローズである。

<sup>97</sup> Ibid., Article XVIII.2. 第10条、第11条については同上。

<sup>98</sup> 協定の有効期間については、その発効から3年間とするものが標準的であるが、それより短い2年間とするもの(ブラジル、コロンビア等)や、1年間とするもの(ホンジュラス、フランス等)、あるいはベルギーとの互惠通商協定のようにそうした期限を設けることなく、発効当初から6か月前の通知をもって終了できるとするものもある。

した 1939 年頃までに締結された互惠通商協定)には、それぞれ「為替エスケープ・クローズ」及び「第 3 国エスケープ・クローズ」とも称すべき、以下のような条項が挿入されていたのである。

「為替エスケープ・クローズ」

米国とスウェーデンの通貨の間で為替レート的大幅な変動が生じた場合は、いずれの国の政府も、その変動が自国の産業もしくは商業に損害を与えるほど実質的なものであると認めるときは、この協定の修正に向けた交渉を提案することができる。またそのような提案が受領されてから 30 日以内にこれに関する合意が得られない場合には、当該提案を行った政府は 30 日前の書面による通告をもってこの協定の全体を終了することができる<sup>99</sup>。

「第 3 国エスケープ・クローズ」

両国政府（米国政府とスウェーデン政府）は、この協定における譲許を第 3 国に対して拡張した結果、当該第 3 国がかかる譲許による利益の大部分を獲得し、その結果、当該製品の輸入に極度の増大が生じたことを示す証拠が存在する場合には、当該協定において与えられたいかなる製品に対する譲許も撤回し、あるいはそれら製品に対して数量制限を賦課する権利を有する。ただし、いずれかの政府が上記の権利を援用する場合、当該政府は相手国政府に対してその旨の意図を事前に通告し、相手国政府がかかる通告を受領してから 30 日以内にこれについて協議する機会を与えなければならない。上記通告の受領から 30 日以内にこれに関する合意が得られない場合、上記の行為をとろうとする政府はその後いつでもこれを実施することができ、相手国政府はかかる実施の日から 15 日以内に 30 日前の書面による通告をもって当該協定を終了する自由を有する<sup>100</sup>。

戦間期の米国互惠通商プログラムは、あくまでも米国輸出産業のための市場の創出を目的としたもので、米国の国内産業に対して損害を生じるような貿易の自由化を意図したものではなかった。したがって、互惠通商協定の締結に際しては、それによって与えられる関税譲許が国内産業に及ぼす影響について慎重な情報収集と検討がなされたが、かかる検討には常に不確実性の問題が付きまとう。他方、互惠通商協定が結果として国内産業に損害を生じるものとなった場合、これを一般的な終了条項によって終了することは可能であったが、これを援用することができるのは協定の有効期限が経過した後に限られるし、終

---

<sup>99</sup> Reciprocal Trade Agreement between the United States and Sweden (49 Stat. 3755, Executive Agreement Series 79), Article X.

<sup>100</sup> Ibid., Article XIV. 括弧内は筆者注。

了の通告をしてから協定が終了するまでの6カ月の間に国内産業に致命的な損害が生じる可能性も否定できない。

そこで、これら互恵通商協定においては、為替レートの変動と第3国からの輸入増大という国内産業に重大な損害を生じうる特定の事態を想定し、これらの事態が実際に生じた場合には、相手国政府と交渉を行うことを条件として、30日前の通告をもって通商協定全体を終了し、もしくは関税譲許を撤回すること等を認める特別の条項が挿入されたのである。

### エスケープ・クローズの誕生

しかしながら、1939年に至って、「為替エスケープ・クローズ」や「第3国エスケープ・クローズ」では対応できない新たな事態が生じた。いわゆるギンギツネ毛皮事件において問題となった第2次世界大戦の勃発である<sup>101</sup>。

米国は1936年にカナダと締結した互恵通商協定において、ギンギツネ毛皮に関する関税率を引き下げることに合意した。当時カナダ産のギンギツネ毛皮は、主に英国やフランスといったヨーロッパ諸国に輸出され<sup>102</sup>、米国政府はこうした傾向が互恵通商協定締結後も継続すると考えていたからである。しかしながら、1939年に第2次世界大戦が勃発した結果、ヨーロッパにおける同製品の需要が減少したため、カナダ産のギンギツネ毛皮の相当量が米国に輸出されることになった<sup>103</sup>。米国は互恵通商協定の締結にあたって、ギンギツネ毛皮に関する関税譲許が及ぼす影響について事前に検討していたものの、第2次世界大戦の勃発という予期されなかった事情の変化によって、カナダからの輸入が急増し、米国の生産者に重大な損害が生じたのである。

上記の事件は、米国がカナダに対して互恵通商協定の修正を提案し、同年1939年12月に締結された補足協定においてカナダ産ギンギツネ毛皮に対する輸入数量制限が認められたことによって解決されたが<sup>104</sup>、輸出国がこうした通商協定の修正に応じない場合には、当初の有効期間がいまだ到来していない協定については、その到来を待ち、当初の有効期間を超えて延長された協定については、6か月前の通告を要する一般的な終了条項によっ

---

<sup>101</sup> 以下、同事件の内容については、米国国立公文書館所蔵資料、United States Tariff Commission “Memorandum on Silver or Black Fox Furs (September, 1940)” in International Trade Files, Box 254 を参照。そのほか、Bruce Clubb, *United States Foreign Trade Law* (Little, Brown, 1991) pp.121-122 を参照。

<sup>102</sup> 例えば、1935年のカナダ産ギンギツネ毛皮の輸出額は、英国が5,047,550ドル、フランスが633,952ドル、米国が155,089ドルとなっている(United States Tariff Commission, *ibid.*, Table 7)。

<sup>103</sup> 1939年のカナダ産ギンギツネ毛皮の輸出額は、英国が3,606,004ドル、フランスが253,531ドル、米国が1,283,370ドルで、直近の1938年の輸出額との比較では、対英国及び対フランス輸出がおよそ3割程度減少しているのに対して、対米国輸出はおよそ4倍程度増加している(*Ibid.*)。

<sup>104</sup> *Ibid.*, p.8.

て対応するほかない<sup>105</sup>。

そこで、米国は、こうした事態の発生にも対応した新たな条項の導入を検討することになったが、当初は既存の「為替エスケープ・クローズ」と「第3国エスケープ・クローズ」に加えて、「戦中・戦後エスケープ・クローズ」とも言うべき、以下のような規定を導入することが検討されていたようである。

1. 国家間の武力紛争やそうした紛争の終結後の経済的な調整によって生じる予見されなかった状況によって、この協定のすべての条項の効力を継続させることが非現実的なものとなる可能性に鑑み、そのような予見されなかった状況の結果、その産品が国内産業もしくはその国の財政的、経済的な利益に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、及びそのような条件で輸入されているときは、いずれの国の政府も、この協定のその他の規定にかかわらず、この協定の下で与えられたいかなる産品に関する譲許もその全部若しくは一部を撤回し、又は修正することができるものとする。
2. いずれの締約国政府もこの条項の第1節に規定されたいかなる措置をとる場合にも、その意図を相手国政府に書面によって事前に通告し、その相手国政府に対して提案する措置について協議する機会を与えなければならない。これに関する合意が上記の通告から30日以内に得られなかった場合には、その措置をとることを提案する政府は、その後いつでもその措置をとることができ、相手国政府はその措置がとられた後60日以内に30日前の書面による通告をもって、この協定の全部を終了することができる<sup>106</sup>。

すなわち、同条項は、まさにギンギツネ毛皮事件にみられるような武力紛争の発生やその終結にともなう経済環境の変化によって、国内産業に締約国が意図しなかった損害が生じうるという認識に基づいて、そうした状況が現に生じた場合には、譲許の撤回や修正を行うことを認めているのである。

もっとも、互惠通商協定の締結後にその締約国の意図に反して国内産業に損害を与えるような事情の変化は、為替レートの変動や第3国からの輸入増大のほかは、武力紛争の勃発とその後の経済調整に限られるというわけではない。他方、互惠通商協定を策定する際に将来国内産業に損害を与える可能性のあるすべての事情の変化を予見することはもとよ

---

<sup>105</sup> ただし、互惠通商協定上の条項を援用するのではなく、一般国際法上の条約終了原因、特に事情変更原則を援用することによって、当該協定を終了できた可能性はある。一般国際法上の条約終了原因としての事情変更原則の詳細については、本節(4)を参照。

<sup>106</sup> 米国国立公文書館所蔵資料、“Report of Subcommittee to Formulate Proposals, with Particular Reference to Proposed Agreement with Belgium, Whereby Trade Agreements can be Quickly Adjusted to Meet Wartime and Post-War Conditions (May 14, 1940)” in Notter’s File, Box 52.

り不可能である<sup>107</sup>。

そこで、「為替エスケープ・クローズ」や「第3国エスケープ・クローズ」、あるいは「戦中・戦後エスケープ・クローズ」のように国内産業に損害を生じうる特定の事態を想定し、そうした事態が生じた場合に限って譲許の撤回や修正を認めるのではなく、むしろ国内産業に締約国が意図しなかった損害が発生した場合には、それがいかなる事態によって生じたものであるかにかかわらず、譲許の撤回や修正を認める一般的なエスケープ・クローズの策定が模索された。

1942年の米墨互惠通商協定に挿入された以下の条項は、まさにこうした試みの所産にはかならない。

1. いずれの締約国政府も、事情の予見されなかった発展、及び当該協定に附属された譲許表に列挙され、記載されたいかなる産品に関する譲許の結果、それら産品が、同種の産品または類似の産品の国内生産者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、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譲許の全部若しくは一部を撤回し、又はその譲許を修正することができる。(後略)。
2. 締約国政府は、1の規定に従って譲許を撤回し、若しくは修正するに先立ち、提案する措置についてできる限り早目に書面により相手国政府に通告しなければならない。これに関する合意が成立しなかった場合にも、締約国政府は、希望するときは、その措置を執ることができ、相手国政府は、その措置が執られた後30日以内に30日前の書面による通告をもって、当該協定の全部もしくは一部を終了することができる<sup>108</sup>。

すなわち、同条項においては、ある産品が「同種の産品または類似の産品の国内生産者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、及びそのような条件で輸入されているとき」は、それが為替レートの変動によって生じたものか、第3国か

---

<sup>107</sup> 1952年に米国政府は、議会に対して、「通商協定におけるエスケープ・クローズに関する議会への報告書」を提出したが、同報告書も、初期の互惠通商協定に挿入された「為替エスケープ・クローズ」や「第3国エスケープ・クローズ」に代わって、「より広範なセーフガード条項」が挿入されることになった理由として、「協定を策定する際に協定の下で生じうるセーフガード措置を必要とするすべての状況について予見することは不可能」であることを指摘している(米国国立公文書館所蔵資料、The White House “Report to the Congress on Trade Agreement Escape Clauses (January 10, 1952)” p.3 in International Conference on Trade and Employment File, Box 89)。

<sup>108</sup> Reciprocal Trade Agreement between the United States and Mexico (57 Stat. 833, Executive Agreement Series 311) Article XI.



らの輸入増大によって生じたものか、あるいは武力紛争の発生やその後の経済調整によって生じたものかにかかわらず、譲許の撤回ないし修正が認められている。

ただし、こうした損害の発生が、互惠通商協定の策定時に予見されていたもの、すなわち締約国によって意図されていたものであったとすれば、これに際して譲許の撤回・修正を認めることは、締約国の単なる「心変わり」を容認するもので、条約関係の安定性を著しく損なうものとなる。同条項において、国内産業への損害は、「事情の予見されなかった発展の結果」として生じたものであることが求められていることは、かかる観点から理解することができるであろう<sup>109</sup>。

1942年米墨互惠通商協定に挿入された上記の条項は、一般にエスケープ・クローズと呼ばれ、その後の互惠通商協定ひいては戦後の「多角的自由貿易体制」においても引き継がれていくことになるのである。

#### (4) エスケープ・クローズの性格

##### エスケープ・クローズの効果

エスケープ・クローズにおいては、国内産業に重大な損害が生じた輸入国は、「損害を防止するために必要な限度及び期間において譲許の全部若しくは一部を撤回し、又は修正すること」、すなわち互惠通商協定において約束した義務の一部を停止することができる。しかしながら、その一方で、かかる関税譲許に関する義務の停止によって影響を被る協定相手国には、当該協定の「全部」を終了することが認められていることに鑑み

---

<sup>109</sup> 他方、1940年から1942年米墨互惠通商協定までに締結されたいくつかの互惠通商協定においては、協定締結の後に生じた事情や協定相手国の措置によって、協定の目的が無効化・侵害された場合、及び自国の国内産業に損害が生じた場合に協定の全部もしくは一部を終了することを認める以下のような規定が挿入されていた。「米国政府若しくはアルゼンチン共和国政府が、なんらかの事情によって、若しくはたとえそれがこの協定の条項に矛盾するものでも相手国政府がとったなんらかの措置によって、この協定のなんらかの目的が無効化され、若しくは侵害され、又は自国の産業若しくは商業に損害が与えられたと認めるときは、その相手国政府は、問題の相互に満足しうる調整を目的としてなされた書面による申立又は提案に対して好意的な考慮を払わなければならない。この申立又は提案が受領されてから30日以内にこの問題に関して合意が得られない場合は、その申立又は提案を行った政府は、上記の30日の期間が経過してから15日以内にこの協定の全部若しくは一部を30日前の書面による通告を持って終了することができる (Trade Agreement between the United States of America and the Argentine Republic (56 Stat. 1685; Executive Agreement Series 277) Article XII.1)。」なぜ上記の条項が1942年米墨互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズにとって代わられることになったかについて明示的な資料は見当たらないが、同条項があまりに広範な状況に際して協定の終了を認めるものであったことが問題とされたのではないかと推察される。なお、上記の条項はその後GATT23条に規定されることになったいわゆる無効化・侵害規定の起源、及び同条項とセーフガード条項との関連を示すものとして非常に興味深い、この点に関する考察は本稿の対象外として別稿に譲ることとする。

れば、互惠通商協定は輸入国による譲許を撤回ないし修正する旨の通告をもって終了し、ただし、かくして終了された互惠通商協定に代わる新たな合意の締結に向けた交渉義務が課されていると考えるのが妥当であろう。

確かにエスケープ・クローズは、同条項の援用によって互惠通商協定が直ちに終了すると規定しているわけではなく、互惠通商協定上の義務を停止する場合にも、協定相手国と協議を行うことが義務づけられている。したがって、輸出国の対応次第では、輸入国による義務の停止がそのまま認められる場合や、その他の製品に関する譲許の許与といったなんらかの補償を条件として認められる場合もありうる。しかしながら、そうした場合、輸入国に義務の停止が認められるのは、輸出国による同意があったからで、これはエスケープ・クローズの援用の効果というよりは、義務の停止を申し出た輸入国とこれを無条件ないし条件つきで認めた輸入国の合意の効果として理解されるべきものである。

他方、エスケープ・クローズは、当事国間でそうした合意が成立しなかった場合にも、輸入国は義務を停止することができ、またその場合、輸出国は互惠通商協定の「全部」を終了するか、同協定の「一部」を終了することができるとしている。しかしながら、ここで言う互惠通商協定の「一部」の終了が、当事国間の合意なくして、すなわち輸出国が一方的に実施しうるものであったとは考えがたい。例えば、あるひとつの製品の関税譲許を停止した輸入国に対して、輸出国が互惠通商協定において約束したほぼすべての製品の関税譲許を永久的に撤回するような場合にも、輸入国にその協定を継続的に履行することが求められていたとは考えられないからである。

したがって、輸入国による関税譲許の停止が認められる場合も、互惠通商協定の「一部」が終了される場合も、それらの帰結は、エスケープ・クローズの援用の効果というよりは、当事国間の合意の効果として生じるものに過ぎない。逆にそうした当事国間の合意が得られない場合は、互惠通商協定の「全部」が終了されることになったのであって、これこそがエスケープ・クローズの援用という行為そのものによって得られる効果にほかならない。この点で、エスケープ・クローズは、「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、譲許の全部若しくは一部を撤回し、又は修正することができる」という文言にもかかわらず、その本質は、事情の予見されなかった発展の結果、国内産業に損害が生じた締約国に互惠通商協定全体の終了を認める条項として理解することができるのである。

#### **エスケープ・クローズの趣旨**

それでは、予見されなかった事情の発展の結果、互惠通商協定が国内産業に損害を生じるものとなった場合にこれを終了することができるのはなぜであろうか。締約国がエスケープ・クローズに規定された条件に従って互惠通商協定を終了することができるのは、端的には、米国が互惠通商協定によって国内産業に損害が生じることを望まなかったからで、それが互惠通商協定の締結に際して締約国が取り交わした合意の内容だからである。

戦間期の米国互惠通商協定は、もとより自由貿易の実現といった国際社会ないし条約社会の共通利益の実現を目的とした条約（「立法条約」）ではなく、むしろ各々の締約国が各々の個別的な利益の実現を目的として輸出市場を取引する2国間の「契約」として理解されるべき条約（「契約条約」）である。したがって、国内産業に損害が生じた場合に互惠通商協定を終了することが、自由貿易に反するからといって、例えば調整費用の緩和を通じた経済効率性の増大であるとか、輸入競争において生じた敗者に対する補償といった社会的な価値基準に基づく正当化理由が求められるわけではない。

もつとも、こうした「契約条約」における条項についても、その「契約目的」に照らした合理性という意味における正当化理由を問うことは可能であって、また必要なことでもあろう。これら条項に欠缺がある場合やその内容が不明確である場合には、そうした「契約目的」に照らした合理的な条項の理解を通じて、その欠缺を補充し、その意味を明らかにすることが求められるからである。

この点で、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズの合理性は明らかであったと言える。すなわち、戦間期の米国互惠通商プログラムは、あくまでも米国輸出産業のための市場の創出を目的としたもので、国内産業に損害を生じるような貿易の自由化が意図されていたわけではない。したがって、国内産業に損害を生じるような互惠通商協定の締結はそもそも回避されたが、互惠通商協定の締結後に生じた予見されなかった事情の変化によって、同協定が国内産業に損害を生じるものとなる可能性は否定できない。本節で検討したエスケープ・クローズの成立経緯や規定内容によれば、同条項はまさにそうした事態への対処を目的としたもので、その趣旨は、事情の予見されなかった発展によって、互惠通商協定が国内産業に損害を生じるものとなった場合、その終了を認めることで、「国内産業に損害を生じることなく輸出市場を取引する」という締約国の意思を実現することにあつたと言える。

#### **エスケープ・クローズと事情変更の原則**

エスケープ・クローズは、戦間期の米国互惠通商協定という特定の条約に挿入された条項で、それゆえその趣旨も、事情の予見されなかった発展に際して、「国内産業に損害を生じることなく輸出市場を取引する」という同条約に固有の意思を保護することにあつたが、条約締結後に生じた不測の事態によって、条約に当事国が意図しなかった効果が生じることは、条約の締結という行為そのものに付随する普遍的なリスクである。それゆえ、かかるリスクへの対処を可能とする法は一般国際法においても認められている。いわゆる事情変更の原則である。

国際法における事情変更原則は、中世ヨーロッパの民法（ローマ法）学者の議論を範と

して、国際法の誕生以来議論され、是認されてきた原則である<sup>110</sup>。もっとも、同原則がその後の歴史を通じて多大な論争を生じ、その法的性質や内容について広範な見解の対立や混乱が存在してきたことも確かである。

とりわけ19世紀後半から20世紀初頭にかけては、同原則に基づく条約の終了が、しばしば「国家の至上目的と条約の履行の衝突の必然的な帰結<sup>111</sup>」、あるいは「等位法として理解される国際法秩序において、当事国がその約束の上位に位置することの必然的な帰結<sup>112</sup>」として説明された。すなわち、これら論者によれば、国家はその性質上自らの意思に独立して存在するいかなる義務にも服さず、したがって条約が自らの意思に反するものとなった場合には、その効力は当然に否定されることになるのである。

また戦間期には、同原則は、しばしば「平和的変更」の概念と結びつけて論じられ、その目的は、第1次世界大戦後に締結された平和条約や欧米諸国とアジア諸国の不平等条約等、一方の当事国に不当な負担を生じ、それゆえ国際の平和を脅かすおそれのある条約の終了を認めることにあると説明された<sup>113</sup>。すなわちこれら論者にとって、事情変更原則は集権化された立法手続きを有さない国際社会において、当事国間の合意という政治的な手続きに代わって国際的な正義に反する法の効力を否定し、もって法の平和的な変更を実現するための法原則として理解されていたのである。

しかしながら、こうした見解は、事情変更原則の伝統的かつ本質的な理解から逸脱した「修正主義的」な学説であったと言わざるを得ない。これら議論において条約の効力が否定される根拠は、国家は自らの意思に独立して存在するいかなる義務にも服さないという国家そのものの性質、あるいは第1次世界大戦後に締結された平和条約や欧米諸国とアジア諸国の不平等条約は、国際的な正義や平和の観点から許容できないという価値判断そのものにあつたのであって、こうした理解をとるならば、そもそもなんらの事情の変化も存

---

<sup>110</sup> 国際法における事情変更原則の起源と歴史については、例えば Michel de Taube “L’inviolabilité des traités” *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, vol.24 (1930- II) pp. 353-367; E. Van Gogaert “Le sens de la clause ‘rebus sic stantibus’ dans le droit des gens actuel” *Revue Général de Droit International Public*, vol.70 (1966) pp.49-74; Athanassios Vamvoukos, *Termination of Treaties in International Law* (Oxford University Press, 1985) pp.3-30、及び坂元茂樹「条約法条約における『事情変更の原則』(一)」『琉球法学』30号(1982年)、95-109頁を参照。

<sup>111</sup> George Jellinek, *Die rechtliche Natur der Staatenverträge: ein Beitrag zur juristischen Construction des Völkerrechts* (Alfred Holder, 1880) p.62.

<sup>112</sup> Erich Kaufmann, *Das Wesen des Völkerrechts und die Clausula rebus sic stantibus: rechtsphilosophische Studie zum rechts-, Staats- und Vertragsbegriffe* (J. C. B. Mohr, 1911) pp.181, 204.

<sup>113</sup> こうした立場をとる学説として、例えば Paul Fauchille, *Traité de Droit International Public*, vol.1 (Rousseau, 1921) pp.383-396; L. H. Woolsey “The Unilateral Termination of Treaties” *20 American Journal of International Law* 2 (1926) pp.346-353; J. W. Garner “The Doctrine of Rebus Sic Stantibus and the Termination of Treaties” *21 American Journal of International Law* 3 (1927) pp.509-516等を参照。

在しない場合においてすら条約の効力は否定されうるからである<sup>114</sup>。

それでは、国際法上の事情変更原則の伝統的かつ本質的な理解とはいかなる理解だったのであるか。事情変更原則の本旨については、歴史上多くの論者がさまざまな表現を用いて説明を試みてきたが、例えば現代国際法における事情変更原則研究の先駆者として知られる Hill 教授は、同原則の趣旨を以下のように説明している。

国際法の先駆者たちによって一般的に承認され、現代の多くの論者にも受け入れられている事情変更原則の定義は、条約の締結の際に存在し、その存続が当事国の意図ないし意思に鑑みて条約の効力の継続の前提となっていたと考えられる事情に変化が生じた場合、条約は終了するというものである<sup>115</sup>。

また戦間期の著名な条約法研究者であった Hyde 教授も、事情の変化によって条約の効力が否定される理由を以下のように説明している。

事情の変化によって条約に規定される義務から解放される権利がその締約国に付与されるとすれば、それはそれら事情が広い意味で条約締結時においてその当事国により考慮されず、その履行を求めることが極めて不合理なものとなるような新たな状況の存在を示すものだからである。条約義務の履行を求めることが不合理で、逆に履行する義務から解放される権利が締約国に認められるのは、新たに生じた事情が条約締結時において当事国により考慮されなかったものであるのみならず、もし考慮されていたならばその条約は適用されなかったという共通の認識を生ぜしめ、それゆえそのような事情あるいは状況が生じた場合、条約はもはや拘束力を有しないとみなすことが認められるような場合である<sup>116</sup>。

すなわち、これら論者、そしてこれら論者が明らかにしたところの国際法上の伝統的かつ支配的な学説によれば、事情変更原則とは、国内契約法上の事情変更原則と同じく、ある約束の締結の後にその約束の締結の前提となっていた事情に変化が生じた場合、その約

---

<sup>114</sup> 国家は自らの意思に独立して存在するいかなる義務にも服さないとすれば、条約の効力が否定されるためには、国家がその条約はもはや自らを拘束しないと意思表示すればそれでよく、そこになんらかの事情の変化が存在しなければならない理由はない。また第 1 次世界大戦後に締結された平和条約や欧米諸国とアジア諸国の不平等条約が、国際の正義や平和に反するものであったとすれば、それはそれら条約の内容自体に起因するもので、なんらかの事情の変化が生じたか否かはやはり無関係のはずである。これらの点について、特に北村朋史「国際法における事情変更原則の法的根拠」『国際関係論研究』27 号（2008 年）42 頁、注 20 及び 48-49 頁を参照。

<sup>115</sup> Chesney Hill “The Doctrine of ‘Rebus Sic Stantibus’ in International Law” *University of Missouri Studies*, vol.4 (1934) p.8.

<sup>116</sup> C. C. Hyde, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, 2<sup>nd</sup> ed. (Little, Brown, 1945) p.1524.

束の終了を認めることで、その当事者の意図ないし期待に適合した合理的な帰結をもたらすための法原則として理解される。

戦間期の互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズも、互惠通商協定という輸出市場の交換を目的とした国家間の約束にあって、その締結時には予見されなかった事情の変化の結果、同協定が当事国の意図ないし期待に反するものとなった場合にその終了を認めるもので、一般国際法上の事情変更原則と同様の法理に基づく、条約の終了条項であったと言える。

## (5) 小括

本節では、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズについて検討した。エスケープ・クローズは、GATT19条に規定されたセーフガード条項と極めて類似した条文構造を有しているため、戦後の「多角的自由貿易体制」におけるセーフガード条項の理解のためには、その性格を正しく理解しておくことが不可欠だからである。その結果、戦間期の互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズは、互惠通商協定の締結の際には予見されなかった事情の変化によって、同協定が当事国の意図に反して国内産業に重大な損害を与えるものとなった場合、その終了を認めることによって、かかる当事国の意思を保護することを目的としたもので、一般国際法上の事情変更原則の法理に基づく条約の終了条項として性格づけられることが明らかになった。

米国は、1934年互惠通商協定法によって関税率の決定権限を議会から行政府に移譲し、国内立法によって関税率を決定する「自律関税方式」から、諸外国との互惠通商協定の締結によって関税率を決定する「協定関税方式」へと移行したが、これに際して関税を通じた国内産業保護という南北戦争以来の通商政策上の原則が撤廃されたわけではなかった。したがって、互惠通商協定上の義務が国内産業保護の要請と矛盾するものとなった場合、これを解決するなんらかの仕組みが必要となったが、議会から行政府への関税率の決定権限の移譲によって、「互惠通商協定は議会によって制定される関税法の存続を前提とし、それゆえ関税法が改廃された場合には即座に終了する」という論理はもはや妥当しえない。

そこで、互惠通商協定の締結にあたっては、国内産業に損害を与えるような関税譲許を予め除外する事前の検討手続きが実施されたが、これに加えて、互惠通商協定が事情の予見されなかった発展によって国内産業に損害を与えるものとなった場合、その終了を認めることによって国内産業保護という至上命題を担保する特別の終了条項が挿入されたのである。

その後米国政府は、それまでに締結された互惠通商協定を更新し、さらなる関税交渉を実施する権限を議会に求めるにあたって、将来締結されるすべての互惠通商協定にエスケ

ープ・クローズを挿入することを約束した<sup>117</sup>。また1947年には、エスケープ・クローズの適用に関する調査権限を「外交上の利益を国内産業の利益に優先させる」と批判された国務省から、中立的な事実認定機関としての関税委員会に移行させることを定めた行政命令が発出された<sup>118</sup>。1948年から暫定適用されたGATTも、こうした関税交渉権限の下で締結された「互恵通商協定」のひとつにはかならない。それゆえ、GATTにおいても、米国互恵通商協定に挿入されたエスケープ・クローズが、GATT19条というかたちで挿入されることになったが、その性格はいかに理解されるべきものだったのだろうか。

---

<sup>117</sup> U.S. Congress, House, Committee on Ways and Means, Foreign Trade Agreements, Report to Accompany H.R. 3242, H.Rept., 594, 79<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session (1945) p.9 (cited in Richard Gardner, Sterling Dollar Diplomacy (Clarendon Press, 1956) p.351).

<sup>118</sup> Executive Order No.9832 (February 25, 1947). なお同行政命令は、その後1951年通商協定延長法において最終的に立法化された。こうした経緯について、詳しくは Clubb, supra note 101, §7.6 を参照。

### 第3章 GATT と GATT19 条の性格

1948 年に関税および貿易に関する一般協定（GATT）の暫定適用が開始された<sup>1</sup>。GATT は戦間期の米国互惠通商協定とは異なって、第2次世界大戦における戦勝国を中心とする 23 カ国を原当事国とする多数国間条約で、しばしば自由貿易の実現を目的とした多角的貿易体制として理解される。しかしながら、その一方で、同協定には国内産業に対する損害の発生に際して、なんら不公正でない貿易に対して関税譲許の撤回・修正等の輸入制限措置の適用を認める規定が存在する。国内産業に対する損害の発生は、自由貿易の実現過程そのものであることに鑑みれば、多角的自由貿易体制と称される GATT にこうした規定が存在することは一見極めて逆説的であるが、このような GATT19 条をめぐるパラドックスはいかに理解されるであろうか。

本章では、GATT の成立経緯や規範構造、及びその紛争解決手続きに関する検討を通じて、戦後の「多角的自由貿易体制」の実態を明らかにした上で、GATT19 条の成立経緯や規定内容、及びその紛争解決事例の検討を通じて、GATT19 条に規定されたセーフガード条項の趣旨について考察する。

#### 1. GATT の成立と意義

##### (1) GATT の成立経緯

###### 戦間期通商戦争と戦後国際貿易体制の構築へ向けた試み

戦後の国際的な貿易体制の構築へ向けた試みが、戦間期の壊滅的な国際経済状況に対する反省に基づくものであったことは広く指摘されている通りである<sup>2</sup>。第1次世界大戦によって欧州各国の生産施設や通商ルートが破壊され、経済的また政治的な不確実性が蔓延する状況において、各国政府は国家主義的な経済政策に傾倒し、保護主義的かつ差別的な通商政策が広く実施されるようになっていった。このような状況の中で、欧米諸国は、1920 年代に開催された 4 度の国際会議を通して、禁輸や数量制限の削減・撤廃、最恵国待遇原則の復活、及び関税水準の低減等を声高に提唱したが<sup>3</sup>、日ごとに閉鎖的な傾向を強める

---

<sup>1</sup> 法的には、GATT そのものが締結（署名）されたわけではなく、「関税及び貿易に関する一般協定の暫定適用に関する議定書」に各国が署名し、これを通じて GATT が暫定的に適用されるという方式がとられた。この点につき、詳しくは本章 1(1)を参照。

<sup>2</sup> 例えば、Clair Wilcox, *A Charter for World Trade* (Arno Press, Inc. 1949) p.5-7; William A. Brown, *The United States and the Restoration of World Trade* (Brookings Institution, 1950) pp.2-3; Robert Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 2<sup>nd</sup> ed. (Butterworth Legal Publishers, 1990) pp.5-7 を参照。

<sup>3</sup> 1920 年ベルギー金融会議、1922 年ジェノバ会議、1927 年ジュネーブ世界経済会議、1927 年 10 月ジュネーブ会議。これら会議の詳細について、League of Nations, *Commercial Policy in the Interwar Period: International Proposals and National Policies* (League of



各国の経済政策になんらの改善ももたらされることはなかった<sup>4</sup>。

とりわけ 1929 年のニューヨーク証券取引所における株価暴落に端を発した世界的な経済恐慌や、1930 年米国におけるスムート・ホーレイ関税法の成立は、既に著しく後退していた国際貿易に決定的な打撃を与え、1932 年には一方的な関税撤廃を通じてながら国際通商を支えてきた英国においても、食料品と原材料を除くすべての輸入産品に対して一律 10%の関税を賦課し、その後の同国における相次ぐ関税引き上げの契機となった一般関税法が制定された<sup>5</sup>。その後 1930 年代を通じて、欧州をはじめとする世界各国において関税引き上げ、通貨切下げ、数量制限、及び特惠システムの構築等、新旧あらゆる貿易制限手段が実施され、1939 年に第 2 次世界大戦が勃発するまでには、既に国際通商分野において、「通商戦争兵器の見本市」とも言うべき惨憺たる状況が現出していたのである<sup>6</sup>。

以上のような戦間期の国際経済状況に対する反省、及びこうした国際通商関係における対立関係が第 2 次世界大戦勃発の一因にもなったという認識を踏まえて<sup>7</sup>、早くも 1941 年に英米両国によって発表された共同宣言（大西洋憲章）においては、民族自決権の尊重や武力行使の放棄といった戦後国際社会の青写真のひとつとして、国際貿易の世界的な促進を唱える以下の 1 節が挿入された。

（英米両国は）その現に存する義務に対して正当な尊重を払いつつ、大国た

---

Nations, 1942) Part I を参照。

<sup>4</sup> 戦間期の国際通商政策について分析した国際連盟による報告書は、国際会議における提案が失敗に終わった原因について以下のように結論している。「各国の経済政策は、広範な『戦略 (strategy)』の構築というよりは、より差し迫った『戦術 (tactics)』の決定に取り組むものであった。これに対して、国際会議で提案された勧告は、戦術的な問題を看過し、戦略、それも 1910 年代、20 年代、30 年代ではなく、今世紀初頭の原則と条件に基づいた戦略を追い求めるものであった。(中略)。それら勧告は、いかに粗雑で短絡的であったとはいえ、各国の通商政策が対処しようとした問題に無関心であったがゆえ、あまりにしばしばないがしろにされることになったのである (ibid., p.154)。」

<sup>5</sup> Import Duties Act of 1932 (22 & 23 Geo. Vc.8). 同関税法においては、上記の例外産品を除いて一律 10%の関税率が導入されたほか、行政府に同関税法によって創設された輸入税諮問委員会の勧告に従って、関税率のさらなる引き上げを行う権限が与えられた。実際に同関税法の成立からほどなくして、多くの産品について関税率が 15%から 33%にまで引き上げられた。

<sup>6</sup> 1930 年代における各国通商政策の特徴に関する簡潔な説明として、League of Nations, supra note 3, pp.136-139 を参照。

<sup>7</sup> 例えば、当時米国国務次官補の職にあった Welles 氏は、「戦後通商政策」と題された 1941 年のスピーチにおいて、以下のように言及している。「各国は、貿易に対する悪影響やその他の諸国民の生活をまったく省みることなく、また極めて皮肉なことにそれが今度は自らの輸出貿易に与える悪影響を顧慮することなく、経済的な差別を実施し、貿易障壁を増大させた (中略)。その結果生じた窮乏、混乱、及び憤慨とその他の同様に致命的な原因によって、ほぼ全世界を戦争に陥れた独裁国家が増長していく道が拓かれたのである (cited in John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (Lexis Law Publishing, 1969) p.38)。」

ると小国たるとを問わず、また戦勝国たると戦敗国たるとを問わず、すべての国に対して、その経済的繁栄に必要な世界の通商及び原料の均等な開放がなされるよう努力する<sup>8</sup>。

大西洋憲章において提示された戦後国際貿易秩序の構想は、その後も第2次世界大戦中に行われた英米2国間の検討・交渉作業に引き継がれ、とりわけ1942年相互援助協定第7条に基づいて開催された英米両国の専門家による非公式会合においては<sup>9</sup>、戦後国際貿易秩序の構築に向けた指針として、①関税削減にあたっては多角的かつ一律的な削減方式を採用すべきこと、②非関税障壁についてはその利用を制限する詳細な多角的規律を設けること、そして③それら詳細な多角的規律を解釈し、これをめぐる紛争の解決にあたる国際機関を創設すべきことが確認された<sup>10</sup>。

英米専門家会合は、戦後の世界的な貿易秩序の構想を目的としながらも、その焦点は英国連邦の特恵関税の撤廃を求める米国と米国関税率の大幅な引き下げを求める英国の妥協点を見出すことにあったが、戦間期の互惠通商協定のような2国間主義の下ではもはや米国に対抗しえなくなったことを悟った英国が、対等な貿易自由化のための手段として多角的かつ一律的な関税削減と詳細な通商規定、及びかかる通商規定の遵守を監督する国際機関の設置という方法を提案し<sup>11</sup>、米国も、早期かつ効果的な貿易自由化の手段としてその

---

<sup>8</sup> Atlantic Charter, August 14, 1941, 55 Stat. 1600, E.A.S. No.236.

<sup>9</sup> 1942年相互援助協定7条においては、米国からの武器貸与に対する返済の方法について決定するにあたって、「かかる返済の条件は、2国間の通商に負担を生じるものではなく、むしろ両国双方にとって有益な経済関係を促進し、また世界的な経済関係の改善に資するものであるべきこと」が規定されていた。そしてかかる目的のため、その条件には、「すべての人民の自由と反映のための重大な基礎である適当な国際的及び国内的な措置を通じた商品の生産、雇用、交換、及び消費の拡大、国際通商におけるあらゆる形態の差別的待遇の撤廃、関税及びその他の貿易障壁の削減、そしてより一般的に1941年8月14日に米国大統領と英国首相によってなされた共同宣言において表明されたすべての経済的な目標の実現を目的とした米国と英国の合意による、また同様の志を有するその他のすべての国に開かれた行動のための規定」が含まれるべきことが規定されていた。なお同規定に従って1943年に開催された英米両国による会合は、「正式な国際会議というよりは、大学におけるセミナーのような完全に探求的なもの」であったことから、Gardner教授はこれを「1943年セミナー」と称している (Richard Gardner, *Sterling Dollar Diplomacy* (Clarendon Press, 1956) p.104)。同会合の内容については特に *ibid.*, ch.6; E. F. Penrose, *Economic Planning for the Peace* (Princeton University Press, 1953) chs.5; Douglas A. Irwin, Petros C. Mavroidis and Alan O. Sykes, *The Genesis of the GATT* (Cambridge University Press, 2008) ch.1.5 を参照。また邦語の文献として、山本和人『戦後世界貿易秩序の形成：英米の協調と角逐』(ミネルヴァ書房、1999年)8章を参照。

<sup>10</sup> Gardner, *ibid.*, pp.103-109.

<sup>11</sup> 例えば英国は、英米専門家会合に際して提出し、同会合における議論のたたき台になった「国際通商同盟案」とその骨子について説明した「提案のアウトラインの説明」において、関税はすべての従価税率についてX%の上限を設定し、従量税についても同じような制限を設けること(さらにかかる上限以下の関税については一律Y%分引き下げること)、

有効性を認めたからである<sup>12</sup>。

すなわち、ここにおいて英米両国は、少なくとも実務者レベルにおいては、国内産業の保護を前提としない大幅かつ全般的な関税削減を志向し、第3者機関によって文字通りの遵守を義務づけられる客観的な通商規定の策定を意図していたのであって、この時点において戦後の国際貿易秩序の構想は、戦間期の互惠通商プログラムとは明確に区別される文字通りの多角的自由貿易体制の創設を目標としていたのである。

しかしながら、以上のような戦後の国際貿易秩序の構想は、その後ほどなくして大きな修正を余儀なくされた。米国が1945年6月の互惠通商協定法の更新にあたって、従来の国別・産品別の関税削減方式を踏襲することを決定し、戦後の国際貿易秩序においてもかかる関税削減方式が採用されることが決定的となったからである<sup>13</sup>。こうした米国の決定は、言うまでもなく多角的かつ一律的な関税削減によっては国内産業を保護することができないという理由によるもので、これによって戦後の国際貿易秩序の構想に早くも保護主義的かつ2国間的な要素が持ち込まれることになったのである。

他方、非関税障壁については、依然として第3者機関による解釈適用を想定した多角的

---

民間および国営貿易に等しく適用される貿易ルールを多角的協定に具体化し、同盟国の行為が許されるべきか否かを決定する司法機能に似た事実確認機関として、国際通商委員会を設立することを主張している。さらに英国は、「制裁」に関する規定として、「もしあるメンバーが国際通商委員会の調査結果の受け入れを拒否し、同盟のルールを破るならば、国際通商委員会の同意をもとにその事態は特別委員会に委託され、そこでそのメンバーを追放したりその他の適切なペナルティが課せられる」との提案を行っている。これら「国際通商同盟案」と「提案のアウトラインの説明」の具体的な内容については、山本、前掲注9、197-205、243-246頁を参照。

<sup>12</sup> ただし、このうち多角的かつ一律的な関税削減という方針について、米国の交渉者は、「英国のアプローチ（全面的な多角的関税削減）に知的な関心を覚えつつも、米国におけるその政治的な実現性については、曖昧で明言を避けていた」とも指摘されている（Penrose, *ibid.*, p.100）。そして、こうした事情を受けて英米専門家会合の成果文書である「貿易政策に関する英米合意文書（ワシントン原則）」においても、「もし例外や留保をもちつつも、ドラスティックな関税引下を実施する多角的関税引下方式がすべての国に受け入れられるなら、それにこしたことはないというのが英米両国の見解である。それは、関税引下をより迅速に実施でき、割当やその他の非関税障壁の除去を容易に実施できるので優れている。」との記述の一方で、具体的な関税引下の方式として、多角的関税引下方式と並んで、「二国間関税協定の交渉を統合した多角方式」も提案されている。こうした「貿易政策に関する英米合意文書（ワシントン原則）」の具体的な内容について、詳しくは山本、同上、246-252頁を参照。

<sup>13</sup> かかる経緯については、特に Randall Bennet Woods, *A Changing of the Guard: Anglo-American Relations, 1941-1946* (University of North Carolina Press, 1990); Irwin, *supra* note 9, pp.56-60を参照。こうした米国の「変節」は、英国からの大きな反発を招いた。例えば、英国国家財政委員会の Eady 氏は、米国国務省顧問として英米2国間交渉に従事していた Hawkins 氏に対して、米国による多角的かつ一律的な関税削減の放棄は、「我々が達成しようと願っていたすべての終わり」を意味するもので、今後「英国はなんらの熱意や期待もなく交渉に臨むことになるであろう」と抗議している (Irwin, *ibid.*, p.61)。

規律の策定という方針が維持されたが、関税削減について国別・産品別の削減方式がとられた時点において、その「多角性」の意義も変質を宿命づけられていたとみるのが妥当であろう。

米国にとって国別・産品別の関税削減方式の採用は、2 国間の互恵的な関税削減による輸出市場の等価交換を目的とし、非関税障壁に関する通商規定はかかる 2 国間取引の価値を保護するための手段と位置づける戦間期の互恵通商協定のパラダイムへの回帰を意味していたからである。また関税を主要な輸入制限手段としていた米国とは違って、輸入数量制限等の非関税措置を主要な輸入制限手段としていたその他の国々からしてみれば、関税が 2 国間の互恵的な取引の対象とされる一方で、非関税措置のみが国際機関の監視の下で即時かつ無条件の撤廃を求められるのは明らかに不公平であったからである。

例えば、英国は、1943 年に開催された上記の英米専門家会合において、「非関税的保護手段の使用を制限する通商政策協定において厳格な義務を課すことは、関税についても同様に包括的かつ厳格に定義された義務が無ければ不可能で、またこれは関税削減を一斉かつ多角的に行う旨の規定なくして実現しえない。そうでなければ、各国は関税について後に享受する恩恵が疑わしいものとなることが必至という状況の中で、輸入数量制限やその他の保護手段を放棄するよう求められることになるからである。」と指摘している<sup>14</sup>。

またこれに対して米国も、「もしそれを無効化するような例外や留保をとらぬ劇的な関税削減を可能とし、多くの国にとって受け入れ可能な多角的な関税条項が考案できるならば、それは 2 国間条項 (2 国間的な関税協定) よりも優れているというのが本委員会の見解である。なぜならそうした条項は、より迅速な関税削減を可能とし、また数量制限やその他の非関税的制限の撤廃をより容易にするからである。」と指摘し、やはり劇的な関税削減を可能とする多角的な関税削減が、その他の国々をして非関税障壁の撤廃に同意せしめるための前提条件であるとの認識を示している<sup>15</sup>。

したがって、逆に関税について国別・産品別の削減方式をとることは、非関税障壁に関する「多角的協定」も、英米専門家会合において想定されていたような文字通りの遵守を義務づけられる客観的な規則というよりは、通商政策の実施にあたって準拠すべき基準を定め、その具体的な適用は 2 国間の交渉に委ねるといった原則的かつ指針的な性格なものとなることを示唆していたのである<sup>16</sup>。

実際に 1945 年 12 月には、第 2 次世界大戦中を通じた米英両国による交渉の成果をまとめ、国際貿易機関設立へ向けた交渉の素案として国際貿易雇用会議提案が<sup>17</sup>、また 1946

---

<sup>14</sup> 米国国立公文書館所蔵資料、Interim Report of Special Committee on Relaxation of Trade Barriers (December 8, 1943) in Notter's File, Box 52, p.21

<sup>15</sup> Ibid., pp.20-21

<sup>16</sup> 同様の指摘として、山本、同上、300-301、315-316 頁を参照。

<sup>17</sup> Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment (U.S. Department of State Publication No.2411, Commercial Policy Series

年9月には、同提案の内容を条文案というかたちで具体化した国連国際貿易機関憲章草案（以下、米国憲章草案）が米国によって公表されたが<sup>18</sup>、通商政策に関するその条文案は、戦間期の米国互惠通商協定の通商規定に極めて類似した内容になっている<sup>19</sup>。

さらに米国憲章草案は、通商規定の実施に関して紛争が生じた場合、国際貿易機関はその紛争について検討し、勧告を行うとしているが、かかる検討・勧告の実施は、紛争当事国間における「相互に満足しうる調整」が実現しなかった場合に限られている<sup>20</sup>。国際貿易機関の創設の当初の目的は、多角的協定に対する違反を認定し、場合によっては違反国に対して制裁をも賦課する強力な監督機関の設置によって、同協定の遵守を確保することにあったが<sup>21</sup>、同機関の創設に向けた多国間交渉が始まるまでには、その役割は既に「多角的協定」の2国間的な実施を補佐する限定的な性格のものへと変容していたのである。

### 国際貿易機関憲章の起草作業

第2次大戦中に行われた英米2国間交渉の成果を受けて、1946年から国際連合経済社会理事会の下で、国際貿易機関憲章（ITO憲章）の起草作業が開始された。すなわち、同年10月から11月にかけてロンドンにおいて、翌年4月から8月にかけてジュネーブにおいて、主要18カ国によって構成される「準備委員会」会議が開催され<sup>22</sup>、米国憲章草案を土

---

No.79). 同提案はもっぱら米国の名において発表されたものであったが、英国も「同提案におけるすべての重要な論点について完全に同意し、これを国際的な討議の基礎として受け入れる」ことを言明していた (Anglo-American Financial and Commercial Agreements, Department of State Publication 2439 (Washington, 1945) p.3)。なお Gardner 教授は、同宣言が両国による共同宣言というかたちで発表されなかったのは、英国が「国内政治上の理由から、同提案の共同提案者としてみられることを嫌ったから」であると指摘している (Gardner, *supra* note 9, p.146)。

<sup>18</sup> Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations (U.S. department of State Publication No.2598, Commercial Policy Series 93). 米国憲章草案の原案は米国国務省によって策定され、既に1946年2月28日に完成していたが、これが「対外経済政策に関する執行委員会 (Executive Committee on Economic Foreign Policy: ECEFP)」の小委員会における検討・改訂作業に付され、同年5月27日に同小委員会によって「国際貿易機関憲章草稿」と題する改訂案が提出された。同改訂案はさらにECEFPの本会議にかけられ、同年7月19日に「国連国際貿易機関憲章の草稿」と呼ばれる新改訂案が承認された。同年9月に米国によって公表された米国憲章草案は、この新改訂案に若干の修正を加えたものである。これらの点につき、Foreign Relations of the United States 1946, vol.1, p.1283, note 36 and p.1328, note 73 を参照。

<sup>19</sup> Ibid. (Suggested Charter), Chapter IV.

<sup>20</sup> Ibid., Chapter IV, Article 30.

<sup>21</sup> 本章注11を参照。

<sup>22</sup> 準備委員会のメンバーに指名された国家は以下の通りである。オーストラリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、チリ、中国、キューバ、チェコスロバキア、フランス、インド、レバノン、ルクセンブルグ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、南アフリカ、ソビエト連邦、米国、英国（ただし、ソビエト連邦は実際の会議には参加していない）。これら準備委員会会議のほか、1947年1月から2月には、ITO憲章草案の完成・改訂を目的とした起草委員会会議がニューヨークで開催されている。

台として、雇用政策、経済開発、通商政策、制限的商慣行、及び国際商品協定について規律するITO憲章の起草作業が進められた。そして、1947年11月にはハバナにおいて全体会合が開始され、翌1948年3月24日にITO憲章（ハバナ憲章）が締結された<sup>23</sup>。

米国憲章草案の通商政策に関する条文案が、同国における伝統的な国内産業保護政策、そしてかかる指針に従って締結された戦間期の一連の互惠通商協定の規範構造を踏襲したものであったことは既に指摘した通りであるが、ITO憲章の起草作業は、その他の交渉国の要望を反映して、米国憲章草案により一層の例外ないし「抜け道」を加えていく過程であったと言える<sup>24</sup>。国別・産品別の関税削減方式の採用によって、米国に対する大幅な輸出の増大が見込めないことが既に明らかになっていた当時、いまだ第2次世界大戦からの回復・復興の途上にあつたその他の交渉国が、国際貿易と決済に関する統制をいわば一方的に放棄することは、到底期待できることではなかったからである。

とりわけITO憲章の起草作業を通じて最も重要な交渉課題となつたのが、国際収支の擁護を目的とした数量制限の問題である<sup>25</sup>。戦後国際社会においては、米国を除くほぼすべての国が巨額の戦費や復興費用の調達のため、恒常的かつ重大な国際収支の不均衡を抱えていたことから、国際収支の擁護のためのなんらかの例外が必要であることは広く認識されていた一方<sup>26</sup>、かかる例外が広範かつ頻繁に適用されることになれば、国際貿易に対する重大な障壁になることは明らかであつたからである。

具体的には、米国憲章草案においては、国際収支における赤字が長期間に渡って継続し、あるいは重大なものである場合においてのみ、制限措置を適用することが認められていたのに対して<sup>27</sup>、ITO憲章においては、赤字が発生する脅威を予防することを目的として、制限措置が適用できることが規定された<sup>28</sup>。戦後間もない当時であつて、国際収支におけ

---

<sup>23</sup> Havana Charter for an International Trade Organization (E/Conf.2/78).

<sup>24</sup> ITO 憲章の起草過程に関する詳細な研究として、Brown, *supra* note 2, chs.5-6; Gardner, *supra* note 9, chs.14 and 17 を参照。

<sup>25</sup> 例えば、ロンドン会議からハバナ会議に至る国際貿易会議の議長を務めた Wilcox 教授は、国際収支の擁護を目的とした例外をはじめとする数量制限の規律に関する交渉の困難性について、以下のように言及している。「もしなんらの規制もなされなければ、これが普遍的かつ永久的なものとなることは確実であつた。他方で、これを使用する自由が容易に放棄されるとは考えられなかつた。こうした自由を制限すべきであるとの提案によって、何ヶ月間にも及ぶ論争が惹起された。貿易交渉における最も困難な問題は、そのイニシャル、すなわち Q.R. (quantitative restriction) という記号によって知られることになった。ロンドン、ジュネーブ、そしてハバナにおける会議を「QR に関する国連会議」と表現したとしても、あながち不正確ではあるまい (Wilcox, *supra* note 2, p.82)。」

<sup>26</sup> かかる例外の必要性は、1943年に行われた英米会合（1943年セミナー）において既に認識・合意されていたところである (Gardner, *supra* note 9, p.148)。

<sup>27</sup> Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, *supra* note 18, Chapter IV, Section C, Article 20.3 (a).

<sup>28</sup> Havana Charter for an International Trade Organization, *supra* note 23, Chapter IV, Section D, Article 21.3 (a).

る赤字の問題とまったく無縁でいられたのは、ほぼ米国のみであったと言って差し支えない。したがって、国際収支における赤字の脅威の「予防」を目的として数量制限を賦課することを認めた上記の規定は、米国を除くほぼすべての国が、国際収支の擁護を名目として事実上無制限に近い数量制限措置をとることができることを意味していたのである。

他方、ITO憲章の起草作業において、米国憲章草案における通商規定をより厳格なものとするよう求める主張もなかったわけではない。例えば米国憲章草案においては、米国の農業を保護する目的から、「世界的かつ重度の余剰」がある第1次産品について輸出補助金の支給を認める規定があったが<sup>29</sup>、これについては、カナダやブラジルといった主要農業国から強硬な反対がなされ、輸出補助金の支給に先立って、国際貿易機関による承認を得ることを義務づける代替案が提示された<sup>30</sup>。

しかしながら、こうした提案がハバナ会議において最終的に採択・署名されたITO憲章に取り入れられることはなかった。農業産品に対する輸出補助金の支給なしには、戦後欧州における農業復興とともに米国農業産品に莫大な余剰が生じるであろうことは明らかで<sup>31</sup>、それゆえ米国政府は、農業産品に対する任意の輸出補助金の支給を認める規定なしには、ITO憲章が同国の議会によって批准される見込みがないことを率直に主張したからである<sup>32</sup>。

要するにITO憲章においては、第2次世界大戦からの回復・復興の途上にあつたほぼすべての交渉国の要望を反映して、米国憲章草案により一層の例外が認められた一方、同草案の通商規定をより厳格なものとすることを求める主張は、戦後の国際貿易秩序の主導者であるはずの米国によってあえなく却下された。そして、こうした各国からの相次ぐ例外要求とその妥協的な承認によって、戦後の各国通商政策を規律する「多角的協定」は、各国の非関税障壁について厳格な規律を課し、文字通りの遵守を義務づけられる客観的な規則の制定という当初の構想からは、ますます遠ざかるものとなったのである。

### ITO 憲章の挫折と GATT の成立

1946年ロンドン会議から1948年ハバナ会議に至るITO憲章の起草作業と並行して、その後半世紀に渡って国際貿易について規律する中心的な規範として存続することになったGATTの起草作業が行われた。国別・産品別の関税削減交渉をあまりに多くの国の間で行うことは現実的ではなかったため、ITO憲章の締結に先立って、世界貿易に大きな影響力を与える中核国の間で関税削減交渉を実施し、また「かかる関税譲許の価値を保護」し、

---

<sup>29</sup> Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, *supra* note 18, Chapter IV, Section E, Article 25.3.

<sup>30</sup> Brown, *supra* note 2, pp.118-119.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp.22-28.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp.146-147.

「その他の適当な規定を設ける」ため、GATTを作成することが企図されたのである<sup>33</sup>。

GATTは、ITO憲章の発効にもなってこれに吸収されることを意図して策定された協定で、その内容も、まさに起草作業の途中にあったITO憲章の通商政策に関する条文案をほぼそのまま踏襲したものとなった。すなわち、「通商政策」について規律したITO憲章4章の規定のうち、①純粋な国内政策に関する条項、②国際貿易機関の存在を前提とする条項、及び③一定の猶予期間の後に効力を生じる条項を除く条項が、ジュネーブ会議における関税交渉の成果に加えられたのであって<sup>34</sup>、この点で、ITO憲章とGATTの通商規定の間になんらの実質的な相違も存在したわけではなかった。

他方、締約国それぞれの事情から、GATTの機構枠組や法的地位は、ITO憲章のそれとは大きく異なるものとなった。すなわち、GATTを1945年に更新された互惠通商協定法上の権限に基づいて迅速に実施する必要があった米国の要請に基づいて<sup>35</sup>、GATTはいかなる「機構的な規定 (organization-like provisions)」も有さない「通常通商協定」として作成され、また「関税及び貿易に関する一般協定の暫定適用に関する議定書」への署名という方法によって、締約国による受諾を待たずに暫定的に実施されることになった<sup>36</sup>。

さらに米国を除くその他の多くの締約国は、自国の既存の非関税措置の継続を望む立場からGATTの一部規定に反対し、また既存の非関税措置の撤廃に同意していた締約国も、議会による承認なしにはそれら規定を実施することができなかつたため、「関税及び貿易に関する一般協定の暫定適用に関する議定書」には、いわゆる祖父条項が挿入された。すなわち、非関税障壁について規律するGATTの通商規定は、ITO憲章に取って代わられるまでの間は、あくまでも自国の「既存の法律と矛盾しない限りにおいて」適用されることにな

---

<sup>33</sup> このように戦後国際貿易秩序の構築を2つの経路に分けて推進し、後に統合する試みのことを文字通り「ツー・トラック・アプローチ (Two-Track Approach)」と呼ぶ。かかるアプローチがとられることになった経緯について、詳しくは、Irwin, *supra* note 9, ch.1.6、及び山本和人『多国間通商協定 GATT の成立プロセス』(ミネルヴァ書房、2012年)第1章第3節を参照。

<sup>34</sup> Jackson, *supra* note 7, p.43.

<sup>35</sup> 1945年の互惠通商協定法の更新は3年間を期限としていたため、米国は1948年6月末までにGATTを実施する必要があった。

<sup>36</sup> GATTは締約国の貿易総額の85%を占める締約国が受諾書を寄託した後に発効するとされていたが(GATT26条6)、ジュネーブ会議中に締約国に対して回付された質問状への回答から、仮に締約国がGATTの受諾の意思を有していたとしても、GATTの署名からおよそ6か月間はその施行が不可能なことが明らかになっていた。また米国を中心として起草された当初の草案(1947年7月に「関税交渉に関する作業部会」によって提出されたいわゆる第3草稿)においては、GATTの暫定適用に関する規定はGATT本文(第3草稿第32条)に置かれていたが、これが「関税及び貿易に関する一般協定の暫定適用に関する議定書」という独立した文書になったのは、米国以外の主要貿易国の事情による。これら米国以外の主要貿易国の多くは、GATTの一部規定に不満を持っていたため、GATT本文に署名することに抵抗を示していたからである。この点につき、山本、前掲注33、第8章を参照。



ったのである<sup>37</sup>。

しかしながら、1948年のGATTの暫定適用の開始からおよそ3年後、戦後国際貿易秩序のあり方を決定づける重大な事態が生じた。米国議会においてITO憲章の批准が見送られ、その後大統領によって同憲章を再び議会に提出するつもりがないことが表明されたのである<sup>38</sup>。英国をはじめとするその他の多くの締約国においても、米国による参加がITO憲章批准の前提とされていたことから、米国において同憲章の批准が断念されたことは、すなわち国際貿易機関の成立の見込みが永久的に消滅したことを意味していた<sup>39</sup>。

互惠通商協定法の更新に際して、英米専門家会合において提案された多角的かつ一律的な関税削減方式が断念され、国別・産品別の削減方式が採用されたことは、戦後の国際貿易秩序の指導者である米国にとっても、戦間期の互惠通商協定のパラダイムからの飛躍は現実的でなかったことを示していた。また国別・産品別の関税削減方式が採用され、米国の中心的な貿易障壁であった関税が2国間の互恵的な取引の対象とされたことは、その貿易相手国をして、非関税障壁の即時的かつ一律的な撤廃に応じるインセンティブを著しく

---

<sup>37</sup> GATT、ひいてはITO憲章における非関税障壁に関する規定は、戦間期の米国互惠通商協定を下地とし、そもそも米国の既存の国内法に矛盾しないように策定されていたため、米国にとって祖父条項の重要性はその他の締約国に比べて大きくなかったと考えられる。ただし、例えばGATT第6条に規定される相殺関税の適用要件としての「重大な損害」等、既存の国内法に矛盾する規定がまったくなかったわけではなく、したがって「関税及び貿易に関する一般協定の暫定適用に関する議定書」への祖父条項の挿入は、米国の事情にもかなうものであったと言える。

なお、条文そのままの適用が求められる規定と「既存の法律に矛盾しない限りにおいて」適用が求められる規定を区別するため、GATTは最恵国待遇（第1条）と関税譲許（第2条）について規定する第1部、非関税障壁や一般的例外及び紛争解決について規定する第2部、そして協定の受諾や協定からの脱退といった手続的事項等について規定する第3部という3部構成をとることになった。このうち祖父条項の対象となったのは第2部で、第1部と第3部はそのまま適用されている。

<sup>38</sup> Press Release of December 6, 1950 (reprinted in 23 Department of State Bulletin 598 (1950) p.977.

<sup>39</sup> もっとも、米国がITO憲章に批准していたとしても、その他の締約国が批准したかは定かではない。例えばGardner教授は、帝国特惠関税の維持を求める声や対外的な経済的地位の悪化によって、関税・特惠の削減と無差別を基本原則とする多角的貿易体制に対して深刻な反対が生じていたことから、「仮に米国がITO憲章を批准したとしても、英国がこれを批准していたかは疑わしい」と指摘している（Gardner, *supra* note 9, p.371）。

なお、米国においてITO憲章の批准が放棄された理由については、国内産業からの反対と国際政治状況の変化という2つの要因が指摘できる。すなわち米国においては、伝統的な保護貿易勢力からの反対のみならず、より自由な貿易の実現を求める輸出産業の立場からも、規制すべき措置に対してあまりに多くの例外を認めているとして同憲章の有効性について深刻な疑念が存在していた（William Diebold “The End of the ITO” *Princeton Essays in International Finance* 16 (1952) p.14）。また第2次世界大戦の終結から一定の期間が経過し、さらには国際貿易とはなんら異なる文脈において東西対立が激化する状況において、多角的貿易体制の構築による国際平和の実現という当初の目的に格別の説得力や緊急性を見出すことは困難になっていた（Gardner, *supra* note 9, pp.375-377）。

減ぜしめるものであった。

したがって、ITO憲章における「多角的協定」の性格も、これをめぐる紛争の解決において国際貿易機関が果たす役割も、第3者機関によって文字通りの遵守を義務づけられる多角的な通商規定の策定という当初の構想とは既に大きく異なるものになっていたが、ITO憲章が挫折し、いかなる機構的な規定を有さないGATTが、既存の国内法の改正を要さない暫定適用という状態のまま存続することになったことは<sup>40</sup>、そうした戦後の国際貿易秩序の構想の変質を決定づけるものであったと言える。

祖父条項の存在によって「多角的協定」に矛盾する各国の既存の非関税措置がそのまま存続することになったことは、同協定の文字通りの遵守を求めることをますます不合理なものとしたからである。また「多角的協定」の実施をめぐる紛争の解決が強制的な管轄権を有するITOの理事会ではなく、GATTの非公式かつ非集権的な手続きに委ねられることになったことは、同協定の遵守を確保する監督機関という構想から一層乖離するものだったからである。

かくして戦後国際貿易秩序は「通常の通商協定」として策定されたGATTによって担われることになったのが、その実態はいかなるものであったのか。次節ではこうして成立したGATTの規範構造についてより詳しく検討する。

## (2) GATTの規範構造

### 関税削減交渉とその成果

戦後国際貿易秩序の構築が、その他のあらゆる分野における戦後の国際秩序の構築と同じく、米国のイニシアティブに基づくものであったことは既述の通りであるが、関税交渉を通じた貿易自由化の成果は、必ずしもはかばかしいものではなかった。貿易自由化の指導者であるはずの米国においてすら、南北戦争以来連綿と受け継がれてきた高率関税の適用による国内産業保護という政策指針が、放棄されたわけではなかったからである。

例えば、米国政府は1945年の互惠通商協定法の更新・修正に際して、現行の関税率を50%引き下げる権限を議会に対して要求したが<sup>41</sup>、その際時の大統領であったTruman氏は、かかる権限の行使に関して以下のように言及していた。

---

<sup>40</sup> むろんGATT26条6の条件（締約国全体の対外貿易総額の85%を占めるが締約国がGATTを受諾すること）が満たされれば、GATTは暫定適用ではなく、「確定的」に適用されることになったが、実際にGATTを受諾したのはGATTの歴史上ハイチだけである。Jackson教授は、その主な理由はGATTが「確定的」に適用されたら祖父条項が失効することに対する懸念にあったと指摘している（Jackson, *supra* note 7, pp.64-66）。

<sup>41</sup> 1934年互惠通商協定法によって与えられた権限に従って、1945年までに多くの製品について50%の関税削減が実現されていたことから、1945年時点における50%の関税削減は、1930年スムート・ホーレイ関税法における関税水準を基準として合計75%の関税削減を可能にするものであった。

かかる権限の増大によって、米国の一部産業、農業、あるいは労働者が脅かされ、または「売り渡される (trade out)」であろうという趣旨の見解が表明されているようである。しかしながら、Roosevelt大統領やCordell Hull氏の下でそのような行為がなされたわけではなく、また私の政権下においてもそのような行為がなされることはない<sup>42</sup>。

また時の国務長官であった Stettinius氏も、「現行法 (1934 年互惠通商協定法) に関する議会の意図は、貿易協定とは冷静で実務的な交渉によって、我々の対外貿易を拡大するために利用されるべきであるというものであったが、同法はこれまでこうした目的に厳格に従って実施され、また今後もこうした目的に沿って実施されていくものである」として<sup>43</sup>、戦後の貿易協定も、戦間期の互惠通商協定となんら異なるものでないことを強調していた。

こうした米国による保護主義政策を反映して、戦後国際貿易体制における関税交渉も、国内産業に対して損害を生じることのない範囲で輸出市場ないし輸出利益を取り引きすることを目的とし、個別製品毎に等価値の関税譲許を約束する 2 国間交渉によって実施されることになった<sup>44</sup>。包括的ないし一律的な関税削減によっては、関税譲許が国内産業に与える効果について事前に検討し、国内産業に損害を生じる譲許を回避することは不可能で、また個別製品毎の関税譲許の交換を多数国間で行うことは、もとより不可能であったからである。

したがって、「多角的自由貿易体制」という外観にもかかわらず、戦後国際貿易体制において文字通りの多数国間交渉に基づく貿易自由化が行われたわけではなかった。むしろ、その実態は、個々の製品について個々の締約国の間で締結された互恵的な関税協定の「束」として理解されるべきもので、Dam教授がいみじくも指摘したように「GATTはニューヨー

---

<sup>42</sup> 下院議長として同法案の帰趨に大きな影響力を有していた Rayburn 議員に宛てられた書面 (cited in Asher Isaacs, *International Trade: Tariffs and Commercial Policies* (Richard D. Irwin, 1948) p.277)。

<sup>43</sup> U.S. Congress, House, Committee on Ways and Means, 1945 Extension of the Reciprocal Trade Agreements Act, Hearing on H.R. 2652 superseded by H.R. 3240, 79<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session at 10.

<sup>44</sup> ITO 憲章は、関税交渉の手続きについて以下のように規定していた。「個々の国家、及び個々の産業の必要性を十分に考慮することを可能にするため、これら交渉は選択的かつ個別製品毎に行うものとする (Havana Charter for an International Trade Organization, supra note 23, Chapter 4, Section A, Article 17.2 (a))。これに対して GATT は、関税交渉の主権者というよりは、既に実施された関税交渉の成果を保護することを意図して策定された国際協定であったため、当初は関税交渉の手続きについてなんらの規定も有さなかったが (その後 1957 年に至って関税交渉手続きについて規定する 28 条の 2 「関税交渉」が挿入されている)、ITO の成立の見込みが消失した第 3 回トーキー交渉や第 4 回ジュネーブ交渉においても、上記のような選択的かつ個別製品毎の交渉を求める ITO 憲章の規定に従って、関税交渉を行うことが合意されていた (第 3 回トーキー交渉及び第 4 回ジュネーブ交渉における関税交渉の手続きに関する合意について、それぞれ BISD I/104、BISD 4S/79 を参照)。

ク証券取引所やシカゴ商品取引所のように機能する制度であって、集合的に定められた手続きに従って2国間協定を締結するためのフォーラムを提供するもの<sup>45</sup>」に過ぎなかったのである。

具体的には、関税交渉の開始前後に各締約国によって自らが欲する関税譲許のリスト(リクエスト)と自らが提供することができる関税譲許のリスト(オファー)が交換され、これを受けてこれら製品の主要供給国間の間で互恵的な関税交渉が行われた(いわゆる主要供給国間方式)。これら関税交渉の成果は、GATT1条に定められた最恵国待遇条項によってすべての締約国に対して均霑されるため<sup>46</sup>、小規模な供給国に対して関税譲許がなされたら、主要な供給国に対して著しい「ただ乗り」の利益が生じることは明らかであったからである<sup>47</sup>。

例えば、1947年に開催されたジュネーブ関税交渉においては、同年4月から10月までの間に交渉に参加した23カ国それぞれの間で2国間交渉が行われ、合計123件の関税合意が妥結されたと言われている<sup>48</sup>。

上記の1947年のジュネーブ関税交渉から、1949年のアネシー・ラウンド、1950年のトーキー・ラウンド、そして1956年のジュネーブ・ラウンドに至るまで、およそ10年間に4回の関税交渉が行われた。しかしながら、以上のような国別・製品別の関税交渉方式、及びかかる交渉方式の背景にあった各国の保護主義政策を反映して、これら関税交渉の成果は、貿易障壁の撤廃ないし自由貿易の実現といった当初の標語とはおよそほど遠いものになったと言える<sup>49</sup>。

---

<sup>45</sup> Kenneth W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization* (University of Chicago Press, 1970) p.61. 括弧内筆者注。

<sup>46</sup> こうした最恵国待遇条項の機能については、次節を参照。

<sup>47</sup> この点について、例えば Jackson, *supra* note 7, p.219 を参照。

<sup>48</sup> 山本、前掲注 33、201 頁。23 カ国がその他のすべての国と関税合意を妥結したとすれば、その総数は 253 件になるはずだが、実際に締結された関税合意の数がそれに満たないのは、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグやレバノン、シリアがそれぞれひとつの関税地域として扱われ、また 2 国間の貿易がほとんど行われていないか、2 国間交渉を行う意思がないとの理由で、リクエスト・リストやオファー・リストの交換がなされたなかった国々もあるからである。この点につき、詳しくは山本、同上、206 頁を参照。

<sup>49</sup> この間米国においては、従来の保護主義政策を強化し、2 国間の関税交渉をさらに困難なものとする通商条項が導入された。関税委員会に対して、関税交渉の対象とされる個別の製品について、関税率がそれを下回る水準まで削減されれば国内産業に損害を生じるであろう「臨界点 (peril point)」を割り出すように命じる臨界点条項の導入である。国内産業保護を目的とした事前の検討自体は、自律関税方式がとられていた時代から行われていたが、国内産業を保護するための最低限の関税率が具体的な数値として割り出されることによって、これを下回る関税率を約束することがより一層困難になった。同条項は 1948 年の導入後、翌 1949 年に一旦廃止されたが、1951 年の通商協定延長法において再び挿入され、1962 年の通商協定法の成立に際して撤廃されるまで存続した。同条項の詳細については、特に John M. Leddy and Janet L. Norwood “The Escape Clause and Peril Points under the Trade Agreements Program” in William B. Kelly ed., *Studies in the United*

1947年のジュネーブ関税交渉はおよそ45,000件、また1938年の価格にしておよそ100億ドル分の関税譲許を達成するもので<sup>50</sup>、同関税交渉において戦間期の近隣窮乏化政策を克服する大規模な関税削減が実現されたことに疑いはない。しかしながら、かかる成果が実現されたのは、これに先立つ関税率が戦間期の通商戦争を通じて史上最高の水準に達していて、それゆえ国内産業に対して損害を生じることなく大幅な関税譲許を実施することが可能だったからであって、同関税交渉において国内産業に調整の必要を生じるような大幅な関税削減が実現されたわけではなかった。

また続く1949年のアネシー・ラウンドや1950年のトーキー・ラウンドは、イタリア、ドイツ連邦共和国、及びトルコといった新規締約国との関税交渉を主眼としたもので<sup>51</sup>、英米両国をはじめとする主要締約国の間で、実質的な関税削減が達成されたわけではなかった。さらに1956年のジュネーブ・ラウンドに至っては、39の締約国のうち14もの締約国が関税交渉に参加することすら拒否し<sup>52</sup>、同ラウンドにおいて達成された関税削減の水準に鑑みても、国内産業に対する損害の回避を前提とした国別・産品別の関税交渉という枠組みが、ここにきて早くも行き詰まりを見せていたことは明らかであったと言える<sup>53</sup>。

### 最恵国待遇条項とその限界

上記の2国間交渉を通じて締約国が負った義務（関税譲許）は、GATT1条に規定される最恵国待遇条項を通じて一般化される。例えば、A国とB国の交渉によって、A国が毛織物に対する関税率を10%とすることを約束し、B国がワインに対する関税率を10%にすることを約束した場合、これら譲許税率はGATTの一部を構成する譲許表に記載され、A国及びB国は直接的な交渉のなかったその他のすべての締約国からの輸入産品に対しても、かかる関税率を適用する義務を負うことになる。GATTにおける関税削減は、国内産業保護の必要から、当初予定されていた多数国間交渉ではなく、輸出市場ないし輸出利益の互恵的な取引を目的とし、個別産品毎に等価値の関税譲許を約束する2国間交渉によって実施されたが、こうした最恵国待遇条項の機能を通じて、締約国はその他のすべての締約国

---

*States Commercial Policy* (University of North Carolina Press, 1963)を参照。

<sup>50</sup> Gerald Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques* (M. Joseph, 1965) p.81.

<sup>51</sup> アネシー・ラウンドに参加した新規締約国は、デンマーク、ドミニカ共和国、フィンランド、ギリシャ、ハイチ、イタリア、ニカラグア、スウェーデン、及びウルグアイである。またトーキー・ラウンドに参加した新規締約国は、オーストラリア、ドイツ連邦共和国、ペルー、及びトルコである。

<sup>52</sup> さらに関税交渉に参加した25ヶ国のうち、3カ国はいかなる関税譲許も行っていない (Anwarul Hoda, *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO* (Cambridge University Press, 2002) pp.25-26)。

<sup>53</sup> これら関税交渉の「乏しい成果」の詳細については、例えば John Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy* (Harvard University Press, 1971) pp.11-20 を参照。

に対して同一の義務を負うことになるのである。

他方、戦間期の米国互惠通商協定をはじめとする2国間の通商協定においても、最恵国待遇条項は存在したが<sup>54</sup>、これら2国間の通商協定における最恵国待遇条項は、条約当事国が条約相手国に対して第3国と比べて不利な待遇を与えることを禁止する一方で、条約相手国に対して第3国に負っている義務と同一の義務を負担せしめるものではなかった。例えば、A国がB国との間でB国産ワインに対する関税率を30%とする通商協定を締結し、その後A国がC国との間でC国産ワインに対する関税率を20%とする通商協定を締結したとすれば、A国はB国との間で締結した通商協定における最恵国待遇条項に従って、B国にも20%の関税率という待遇を均霑せしめる義務を負うことになる。しかしながら、このことは、A国がC国だけではなく、B国に対しても20%の関税率という義務を負うことを意味したわけではなく、例えばA国がC国との合意によってワインに対する関税率を25%に引き上げたとしても、それがB国に対しても同様に適用されるとすれば、A国はB国に対してなんらの義務違反も犯したことはないからである<sup>55</sup>。

GATTの締約国が負う義務の内容が、2国間の通商協定上の義務のように協定相手国によって異なっているのだとすれば、それら義務を締約国の共通利益の実現を目的とし、それゆえ文字通りの遵守を義務づけられる客観的ないし一体的な義務と解することは不可能であろう。実際に上記の例で言うならば、A国はC国との合意によってC国に対して負った義務を自由に修正することができたのであって、また仮にA国がC国との合意なくしてC国に対して負った義務から逸脱する行為をなしたとしても、これに際してB国またはその他の国にA国による義務違反の責任を追及する権利が認められるとは考えられない。

これに対して、GATTの締約国が、すべての締約国に対して同一の義務を負っているのだとすれば、これら義務を例えば外交関係条約上の義務のように個別の国家間の利益の交換を目的とし、それゆえそれら国家間の個別的な実施に委ねられる2国間的な義務の集合とみるのか、あるいは人権条約上の義務のように加盟国の共通利益の実現を目的とし、それゆえ文字通りの遵守を義務づけられる客観的ないし一体的な義務とみるのかという解釈の余地が生じる<sup>56</sup>。この点で、GATTの最恵国待遇条項は、GATTの義務が客観的な義務

---

<sup>54</sup> こうした最恵国待遇条約の歴史的や諸形態については、特に村瀬信也『国際法の経済的基礎』(有斐閣、2001年)第1部第2章を参照

<sup>55</sup> この点は、モロッコにおけるアメリカ国民の権利に関する事件において、国際司法裁判所が明確に判示しているところである(ICJ Reports 1952, p.191)。同事件や判決の意義については、同上、94-99頁を参照。

<sup>56</sup> これら義務の区別については、例えばSecond Report on the Law of Treaties by Gerald Fitzmaurice, UN doc. A/CN.4/107, YILC, Vol. II, 16, paras.115, 120, 124-126; Third Report on the Law of Treaties by Gerald Fitzmaurice, UN doc. A/CN.4/115, YILC, Vol. II, 20, paras. 78 and 91; Third Report on State Responsibility by James Crawford, UN doc. A/CN.4/507, paras. 97-107を参照。

としての性格を有し、GATTがそれら客観的な義務によって構成される「公法的な秩序」  
としての性格を有する上での「必要条件」であったと言える。

しかしながら、GATTの構造や実行に鑑みれば、最恵国待遇条項が「主権平等の尊重」  
や「平等な貿易条件の創設」といった固有の目的を有し、それゆえ2国間の互恵的な取引  
によって成立した関税譲許を客観的ないし一体的な義務へと変容せしめるような機能を  
果たしていたとは考えられない。まず第1に関税譲許を含むGATTの義務に違反が生じた  
としても、これに対して救済を求め得るのは、この協定によって自国に与えられた利益が  
「無効化・侵害」されている場合に限られる<sup>57</sup>。例えば、A国が輸入ワインに対する関税  
率を10%とする義務を負いながら、B国からの輸入ワインに対する関税率を20%に引き上  
げたとしても、自国の利益を侵害されたわけではないその他の締約国が、措置の是正を求  
める手続きは存在しない。すなわち関税譲許に対する違反が生じ、それによって締約国の  
間の「平等な貿易条件」が損なわれていたとしても、かかる「集団的利益」の侵害を理由  
として違反国の責任を問うことが認められていたわけではなく、むしろ締約国によるこれ  
ら義務の実施は、違反国と被害国の2国間関係に委ねられていたのである。

第2にこうしたGATT義務の2国間的な性格は、以下のようなGATT締約国団の見解から  
も明らかである。すなわち、1961年にウルグアイが個々の締約国の間で締結される2国間  
協定の効果について諮問したところ、締約国団は「一般協定は2国間協定の使用に関する  
特別の規定を含んでいない。締約国が別の締約国、またはGATTの当事国でない政府との  
間で2国間協定を締結した場合、一般協定との関係で問題となるのは、その締約国が2国  
間協定の実施するためにとる措置が、その他の締約国の貿易に与える影響である  
<sup>58</sup>。」との回答を示している。すなわちかかる見解によれば、たとえGATTの締約国がある  
締約国からの輸入産品に対して譲許表に記載された譲許税率を超える関税率を適用した  
としても、それがこれら締約国の間の合意に基づいてなされたものである場合には、GATT  
違反が問われることはない。別言すれば、GATTの締約国はその他の締約国の利益を侵害  
しない限りにおいて、別の締約国との2国間的な合意によって、最恵国待遇条項を通じて  
一般化された関税譲許を再び個別化することが認められていたのである。

---

<sup>57</sup> GATT23条1項。GATT23条1項は、この協定によって「自国に与えられた利益が無効にされ、若しくは侵害され」ている場合に加えて、「この協定の目的の達成が妨げられている」場合にも、申立又は提案をすることができるとしている。もっとも、GATTの歴史を通じて目的の達成妨害を根拠に申立が認められた例はない。また目的の達成妨害を根拠として申立てがなされた数少ない事案においても、その目的の達成妨害とは、「互恵的かつ双方にとって有益な取極め」が実現されていないことであるとされている(L5479)。すなわち、目的の達成妨害という申立事由は、単に死文化していたか、自国に与えられた利益の「無効化・侵害」と同一視されていたのであって、GATTにおいて独自の意義を認められていたとは言いがたい。この点につき、詳しくは岩沢雄司『WTOの紛争処理』(三省堂、1995年)83-85頁を参照。

<sup>58</sup> L/1636, paras. 3-5.

それでは、関税譲許を一般化する最恵国待遇条項の意義は、いったいどこにあったのだろうか。個々の締約国の間の2国間的な合意によって譲許表に記載された譲許税率から逸脱することが認められ、またかかる譲許に違反が生じたとしてもその被害国に対してのみ責任追及の権利が認められていたのだとすれば、もとより2国間交渉によって負った関税譲許を一般化する必要はなく、個々の締約国の間で適用される関税率は、すべて2国間の直接的な関税交渉によって決定してもよかったようにも思われる。

しかしながら、そうした関税削減の方法については、少なくとも以下のような問題点が指摘できる。まず第1が、関税削減に要する交渉費用の問題である。例えば、1947年に開催されたジュネーブ関税交渉においては、23カ国によって合計約45,000件の関税譲許がなされたが、こうした膨大な品目それぞれについて、その他のすべての締約国と2国間交渉を行うことはおよそ不能である。これに対して最恵国待遇条項は、ある締約国が別の締約国に与えた関税譲許をいわば自動的に複製し、これを直接的な交渉のなかったその他の締約国との関係にも適用することによって、関税削減に要する交渉費用を大幅に節約しているのである。

そして第2が、ある締約国との間で締結した2国間合意の効果が、別の締約国との間で締結される後の2国間合意によって損なわれるという問題である。例えば、A国がB国との交渉によってB国産ワインに対する関税率を20%とする旨約束したとする。しかしながら、その後A国がC国との交渉において、C国産ワインに対する関税率を10%とする約束をしたとすれば、B国がA国との間の合意によって得たA国市場に対する輸出利益は著しく損なわれることになる。これに対して最恵国待遇条項は、関税交渉の相手国に将来その他の締約国に対して与える関税譲許と同一の譲許を許与することを保証することによって、かかる2国間合意の効果を保護する役割を果たしているのである<sup>59</sup>。

要するにGATTの最恵国待遇条項は、2国間の関税交渉によって妥結された互恵的な関税合意の効果を保護し、また直接的な交渉のなかった締約国の間にも、等価値の関税譲許によって構成されるいわば間接的な輸出市場の取引を成立せしめることによって、むしろ2国間の互恵的な権利義務関係の束としてのGATTの性格を強化していたのであって、これら関税合意において受諾した義務を2国間的義務以上の存在、すなわち当事国間の合意によっても逸脱不能で、文字通りの遵守を義務づけられる客観的ないし一体的な義務へと変容せしめるものではなかったのである。

### GATTの通商規定とその性格

戦後国際貿易体制においても、国内産業に対する損害の回避を前提とする保護貿易主義が踏襲され、国別・産品別の関税交渉方式が採用されたことの帰結として、GATTの通商

---

<sup>59</sup> こうした最恵国待遇条項の機能については、特に Kyle Bagwell and Robert W. Staiger, *The Economics of the World Trading System* (MIT Press, 2002) ch.5 を参照。



規定は、1934年互惠通商協定法に基づき締結された米国互惠通商協定の通商規定を色濃く反映するものになった。例えば、Jackson教授も、「GATTにおけるほぼすべての条項は、これら通商協定（米国互惠通商協定）に含まれた何かしらの条項に遡ることができる」と指摘している<sup>60</sup>。

GATTの通商規定は全38条に及び<sup>61</sup>、その内容も極めて多岐に渡るが、第3部に規定された関税交渉の実施に関する規定や<sup>62</sup>、その他の種々の手続的な規定を除けば、これら規定は概ね2国間の関税交渉を通じて妥結された関税合意の効果を保護し、かかる関税合意によって直接的ないし間接的に交換された輸出利益のバランスを維持することを目的とした条文として理解される<sup>63</sup>。2国間の関税合意と最恵国待遇条項の機能を通じて互恵的な関税削減が達成されたとしても、その後の締約国の行為によってかかる関税削減の効果が阻害されれば、ひとたび獲得された締約国の輸出利益は大きく損なわれることになるからである。

例えば、互恵的な関税削減の後に一方の締約国によって輸入数量制限が賦課されれば、互恵的な関税削減によって生じるはずのもう一方の締約国の輸出利益が、著しく損なわれることは言うまでもない。そこでGATTにおいては、国際収支の擁護のための制限等、一定の例外的な状況を除いて、その他の締約国からの製品の輸入について、割当によるか、輸入の許可によるか、あるいはその他の措置によるかを問わず、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止ないし制限も、新設し、維持してはならないことが規定されている<sup>64</sup>。

また互恵的な関税譲許によって輸入製品に対する関税率が削減されたとしても、一方の締約国によって国内産品に課される内国税を超える課税がなされ、あるいは国内産品に与えられる待遇よりも不利な待遇が与えられれば、もう一方の締約国の輸出利益はやはり大きく損なわれることになる。そこでGATTにおいては、その他の締約国からの製品の輸入に対して、同種の国内産品に課せられる内国税を超えるいかなる内国税も課してはならないことが<sup>65</sup>、また国内における販売、販売のための提供、購入、輸送、分配、あるいは使用に関するすべての法令及び要件に関して、同種の国内産品に対して与えられる待遇より

---

<sup>60</sup> Jackson, *supra* note 7, p.37. 括弧内筆者注。同様の指摘として、Brown, *supra* note 2, p.21 を参照。

<sup>61</sup> ただし、このうち第4部「貿易及び開発」は、貿易と開発に関する問題意識の高揚や、国連貿易開発会議（UNCTAD）の成立という発展を受けて、1965年に追加された規定である。

<sup>62</sup> GATT28条の2。ただし、同条項がITO憲章の未発効が確定した1950年代に導入された規定であることは、既に述べた通りである（本章注44）。

<sup>63</sup> 同様の理解として、特にHudec, *supra* note 2, ch.3; Dam, *supra* note 45, ch.3; E. U. Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System* (Kluwer Law International, 1997) ch.4.2等を参照。

<sup>64</sup> GATT11.1条。

<sup>65</sup> GATT3.2条。

も不利でない待遇を与えるべきことが規定されている<sup>66</sup>。

もっとも、互恵的な関税譲許の効果に影響をもたらす締約国の措置や規制は、その他にも無数に存在する。例えば、国内産品と輸入産品に対して無差別的に適用される製品安全基準であっても、国内産品と輸入産品の性質の相違によっては輸入産品の流入に対する重大な障壁となって、締約国の輸出利益に大きな損害を生じる場合がある<sup>67</sup>。またこうした締約国の措置や規制のほか、世界的な金融危機や広範な失業をともなう不況といった一般的な経済状態の変化によって、互恵的な関税譲許によって与えられた利益に著しい損害が生じる場合もありえる<sup>68</sup>。

そこで、GATTにおいては、「他の締約国がこの協定に基づく義務の履行を怠った結果」だけでなく、「なんらかの措置を適用した結果」として、さらには「その他のなんらかの状態が存在する結果」として、同協定によって締約国に与えられた利益が「無効化・侵害」されている場合には、「その問題について満足しうる調整を行うため、関係があると認める他の締約国に対して書面により申立又は提案をすることができる」という手続きが置かれている<sup>69</sup>。すなわち、GATTによって課される義務に対してなんらの違反もない場合であっても、「協定によって与えられた利益」が無効化・侵害されていれば、これについて調整を行うことが認められているのである。

「協定によって与えられた利益」について調整を行うに際して、協定義務に対する違反がある場合とない場合との間でなんらの法的な違いも存在しない以上、GATTに規定された通商規定を遵守することに特別の意義を見出すことは困難である<sup>70</sup>。すなわち、GATTによって与えられた「利益」とは、もっぱら互恵的な関税譲許を通して与えられた具体的な輸出利益を指し、またその調整とは、かかる利益を保護し、バランスさせることを意味

---

<sup>66</sup> GATT3.4 条。

<sup>67</sup> Hudec, *supra* note 2, p.24.

<sup>68</sup> Petersmann “Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System since 1948” 31 *Common Market Law Review* 6 (1994) p.1171, note 1. このほか、例えば Jackson 教授は、いわゆる「状態申立」手続きが加えられた理由として、世界的なデフレ圧力によって協定の利益に悪影響が生じているような場合、さらにはある締約国の輸出が、同国における劣悪な労働条件の結果として、その他の締約国の輸出と比べて安売りされているような状況が想定されていたことを指摘している (Jackson, *supra* note 7, p.168)。

<sup>69</sup> GATT23.1 条。

<sup>70</sup> Jackson 教授は、23 条手続きには GATT 義務の遵守を促す機能と譲許バランスを維持する機能があるとし、前者は制裁、後者は補償という救済に適合するところ、23 条手続きはこれら双方の機能を同様に扱うこと点で矛盾を有していると指摘している (Jackson, *supra* note 7, pp.169-171)。しかしながら、上で検討した GATT の成立経緯や通商規定の内容、またその後の実行等に鑑みれば、義務違反が存在する場合と存在しない場合とが同様に扱われていることは、同手続きの矛盾ではなく、むしろ譲許バランスの維持をその第一義的な目的とし、逆に通商規定の遵守自体は目的としない GATT の基本的な理念の表出として捉えるべきであろう。

していたのであって<sup>71</sup>、通商規定はかかる利益に侵害を生じる行為を回避する上でのいわば不完全な指針に過ぎない。その意味でこれら通商規定は、文字通り実施されることを意図されていたわけではなく<sup>72</sup>、逆に締約国は、互恵的な関税譲許によって与えられた利益が保護され、あるいは再びバランスされる限りにおいて、GATTの通商規定から逸脱する解決を見出すことも可能だったのである。

GATTに挿入された通商規定は、そもそも米国が戦間期に締結した2国間の通商協定に挿入されていた規定である。この点で、GATTの成立に際してこれら規定がすべての締約国に適用される一般的な規定になったとしても、その性格が突如として関係当事国の意思とは無関係に適用される強行法規的な性格に変容するとは考えがたい。またITO憲章やGATTの起草過程において、各国の利害を反映した政治的な妥協によって多数の例外が導入され、さらに祖父条項の挿入によってこれら規律の及ぶ範囲が締約国の間で大きく異なっていたことに鑑みれば、その文字通りの遵守を義務づけることは明らかに不合理である。

むしろGATTの通商規定は、戦間期の米国互恵通商協定における通商規定と同様、2国間の互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせること目的としたもので、ただしかかる互恵的な関税譲許を通じた輸出市場の「取引所」としてのGATTの性格に合わせて、これをすべての2国間取引に適用される一般規定というかたちで抽出したものにほかならない。したがってGATTの通商規定は、締約国の共通利益の実現を目的とし、それゆえ文字通りの遵守が義務づけられる客観的な規則であったわけではなく、むしろ互恵的な関税譲許によって輸出市場を取引した個々の締約国の間の2国間的な権利義務関係に解消可能な補足的かつ指針的な規則として理解されるべきものだったのである。

### (3) GATTの紛争解決手続

#### 紛争解決に関するGATTの規定

2国間の関税協定と最恵国待遇条項を通じて創設される2国間の互恵的な権利義務関係の束、及びこれによって交換された利益を保護し、バランスさせることを目的とした補足的かつ指針的な規則の総体としてのGATTの性格は、とりわけその紛争解決手続について検討することでより明らかになると考えられる。「WTO体制の法構造」をその紛争解決手

---

<sup>71</sup> 実際に1985年地中海かんきつ類事件判断において、ECによる最恵国待遇義務違反そのものによって米国の利益が無効化・侵害されたという判断がなされるまでは(European Community – Tariff Treatment on Imports of Citrus Products from Certain Countries in the Mediterranean Region : Report of the Panel (L/5776))、協定によって与えられた「利益」とは、もっぱら関税譲許によって与えられた利益を意味するものと理解され、したがってGATT23条の手続は、ひとえに関係当事国間の関税譲許の効果を保護し、バランスさせるための手続きとして扱われてきたといえる。かかる23条手続きにおける「利益」の意味について、詳しくは岩沢、前掲注57、83-85頁を参照。

<sup>72</sup> Hudec, supra note 2, p.26.

続に関する検討を通じて明らかにした小寺教授の言葉を借りれば、「紛争処理手続のあり方とそれによって処理される法的権利義務の性質が密接に関わっている」からである<sup>73</sup>。

GATT上のいかなる手続きが紛争解決手続に該当するかについては種々の見解があるが<sup>74</sup>、特定の状況に際して利害関係国や締約国団と協議を行うことを求める規定<sup>75</sup>、あるいは譲許の撤回や停止といった補償的な措置に関する規定を含めれば<sup>76</sup>、GATTには30を超える紛争解決手続が存在すると指摘される<sup>77</sup>。しかしながら、GATT上のあらゆる紛争に関する最終的な解決手段で、またその後の実行をみても同協定をめぐる紛争解決において格別の役割を果たすことになったのが、以下のように規定される「無効化又は侵害」の手続きである。

1. 締約国は、(a)他の締約国がこの協定に基づく義務の履行を怠った結果として、(b)他の締約国が、この協定の規定に抵触するかどうかを問わず、なんらかの措置を適用した結果として、又は(c)その他のなんらかの状態が存在する結果として、この協定に基づき直接若しくは間接に自国に与えられた利益が無効にされ、若しくは侵害され、又はこの協定の目的の達成が妨げられていると認めるときは、その問題について満足しうる調整を行うため、関係があると認める他の締約国に対して書面により申立又は提案をすることができる。この申立又は提案に対して好意的な考慮を払わなければならない。
2. 妥当な期間内に関係締約国間に満足しうる調整が行われなかったとき、又は困難が前項(c)に掲げるものに妥当するときは、その問題を締約国団に付託することができる。締約国団は、このようにして付託さ

---

<sup>73</sup> 小寺彰『WTO体制の法構造』(東京大学出版会、2000年)8頁。

<sup>74</sup> 例えば、岩沢教授は、多角的貿易交渉(ラウンド)の手続きについて規定した28条の2、及び一定の措置をとろうとする時などにそれを公表し、あるいは締約国団に通報することを求める種々の規定も、広い意味では紛争処理に関する規定として理解されると指摘している(岩沢、前掲注57、14頁)。

<sup>75</sup> Jackson教授は、これに該当する条項として、「締約国は、他の締約国の要請を受けたときは、関税上の価額に関する法令の実施について、(中略)検討しなければならない」とするGATT7条1項の手続き、「締約国は、他の締約国又は締約国団の要請を受けたときは、この条の規定(輸入及び輸出に関する手数料及び手続)に照らして自国の法令の実施について検討しなければならない」とするGATT8条2項の手続き、そして、セーフガード措置の発動にあたって、「自国と協議する機会を締約国団及び当該製品の輸出国として実質的に利害関係を有する締約国に与えなければならない」とするGATT19条2項の手続きを挙げている(Jackson, *supra* note 7, p.165)。

<sup>76</sup> Jackson教授は、これに該当する条項として、再交渉について規定するGATT28条や、GATT19条、18条、12条、及び2条等に規定される補償に関する手続きを挙げている(*ibid.*)。

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp.164-166. そのほか、GATTにおける紛争解決手続の射程に関する説明として、Dam, *supra* note 45, pp.353-356を参照。

れた問題を直ちに調査し、かつ関係があると認める締約国に対して適当な勧告を行い、又はその問題について適当な決定を行わなければならない。(中略)。締約国団は、事態が重大であるためそのような措置が正当とされると認めるときは、締約国に対し、この協定に基づく譲許その他の義務でその事態にかんがみて適当であると決定するものの他の締約国に対する適用の停止を許可することができる。(後略)<sup>78</sup>。

協定によって与えられた利益の調整について規定する上記の手続きが、協定の遵守あるいは協定の遵守を通じた締約国の共通利益の実現ではなく、互恵的な関税譲許を通じて与えられた締約国の具体的な輸出利益を保護し、バランスさせることを目的とした GATT の性格を象徴する規定であったことは既に指摘した通りである。協定によって与えられた利益の調整は、協定違反が存在するだけでは認められず、他方、協定によって与えられた利益が無効化・侵害されていれば、協定違反が存在していなくても、利益の調整が認められるのである。

もっとも、関係当事国に対して申立てまたは提案をすることによって、そして関係当事国が好意的な考慮を払うことによって、協定によって与えられた利益の調整をめぐる紛争が常に解決されるわけでない。そこで 23 条においては、妥当な期間内に関係締約国間に満足しうる調整が行われなかった場合には、その問題を締約国団に付託できることが<sup>79</sup>、そして、締約国団はこのようにして付託された問題を直ちに調査し、かつ関係があると認める締約国に対して適当な勧告ないし決定を行わなければならないことが規定されている。

しかしながら 23 条は、締約国団に対して問題を直ちに調査し、締約国に対して適当な勧告ないし決定を行うことを要求するのみで、締約国団がいかなる方法・手続きによって勧告・決定を行うか、そしてかかる勧告や決定がいかなる効果・効力を有するかといった点についてはなんらの規定も置かれていない。そのため同紛争解決手続きは、もっぱら GATT 締約国及び締約国団による慣行の積み重ねによって発達することになったのであって、現在の WTO 紛争解決手続きの基礎にもなったいわゆるパネル手続きも、かかる慣行を通じて形成されることになったのである。

### 23 条手続きの態様と実行

GATT 成立からしばらくの間、23 条に基づく紛争解決は主に「作業部会 (Working Party)」

---

<sup>78</sup> GATT23 条。

<sup>79</sup> ただし、その他のなんらかの状態が存在する結果として無効化・侵害が生じるといういわゆる「状態申立」については、「妥当な期間内に関係締約国間に満足しうる調整が行われなかったとき」という条件は適用されない。状態申立は、世界的な金融危機や広範な失業をとまなう不況といった一般的な経済状態の変化を想定したもので、協議又は申立ての相手国がそもそも存在しない場合もあるからである。

を通じて行われることになった<sup>80</sup>。すなわち、締約国団に付託された問題は、紛争当事国、利害関係国及び発展途上国を中心とする中立国の代表によって構成される合議体に差し向けられ、かかる合議体における検討を通じて紛争の解決が図られたのである。

GATTやITO憲章の交渉において、あるいはその他の多くの国際会議や機関においても、作業部会とは、より正式な会合や全体会合では効率的に取り扱うことができない問題について討議する際に設置される組織である。非公式かつ少数の利害関係国や中立国の間で討議を行うことによって、付託された問題についてより入念に検討し、時として利害関係国の間で直裁な取引きを行うことで、特定の見地に対して最終的な約束を与えることなく、様々な問題解決の可能性を探ることが可能になる<sup>81</sup>。

締約国団に付託された紛争の解決にあたってかかる作業部会方式が利用されたことは、その手続きが基本的に締約国団に対する紛争付託の前提である当事国間の協議の延長上に位置することを意味する<sup>82</sup>。すなわち、ここにおいてGATTの規定について詳細に解釈することや、これを厳格に適用することが意図されていたわけではなく、むしろこれら規定を参照材料としながら、紛争当事国の間で双方に納得がいく合意を実現することが目的とされていたのである。

したがって、こうした紛争解決方式においては、紛争当事国の間で合意が実現されない限りは、原則として、これら当事国間の権利義務の内容について独自の見解が示されることはなかった。例えば、締約国団第3会期においては<sup>83</sup>、フランスによる申立てに基づいて、リキュール、時計、及びタバコをはじめとする国内産品と輸入産品との間で異なる内国税を賦課したブラジルの税制が問題とされたが、作業部会による報告は、当事国の間で合意が成立した論点を除いて、各締約国の見解を併記するに留まっている<sup>84</sup>。

これら手続自体の非公式性や臨時性から、同じ作業部会方式といえども完全に同様の手順や検討方法が取られたわけではなかったが、作業部会による紛争解決は、総じて紛争当事国間の交渉を主体とした手続きであるという点、他方、第3国が交渉場所の提供や双方の意向の伝達といった事務的な作用を超えて、当事国間の交渉の実質に関与している点で、

---

<sup>80</sup> 締約国団第2会期に付託された1948年キューバ領事税事件(BISD II/12)、及び1948年インド輸出払戻金事件(BISD II/12)においては、締約国が締約国団議長の裁定を求め、それに応じて議長が裁定を行うことによって紛争の解決が図られたが、これはGATTの所定の手続きに基づかない非公式かつアドホックな手続きに従ったもので、23条を根拠として付託された紛争ではない。

<sup>81</sup> Hudec, *supra* note 2, p.78.

<sup>82</sup> 同様の見解として、例えば *ibid.*, p.78; E. U. Petersmann, *supra* note 63, p.71 を参照。

<sup>83</sup> 「会期」とは、GATTの運営のために定期的に開催された締約国政府による会合である。例えば、第1会期は1948年3月にハバナにおいて、第2会期は同年8月から9月にかけてジュネーブにおいて、また第3会期は1949年4月から8月にかけてアネシーにおいて開催された。こうした初期の会期における締約国団の活動状況については、Hudec, *ibid.*, ch.7 を参照。

<sup>84</sup> Report of working party 7 on Brazilian Internal Taxes (GATT/CP.3/42).

国際法上の仲介（居中調停）に類似した性格を有する手続きであったと言える<sup>85</sup>。ここにおいてGATTの一般規定は、紛争当事国が互恵的な関税譲許によって与えられた利益を再び調整する上での参照基準としての機能を果たすに過ぎなかったのである。

しかしながら、その後締約国団第7会期に際して、GATT事務局、とりわけ当時事務総長の職にあたったWhite氏の主導の下で<sup>86</sup>、上記の慣行を大幅に変更する「革新的」な試みが導入された。すなわち、従来締約国団に付託された紛争は、紛争当事国をはじめとする少数の締約国によって構成される作業部会において検討されていたのに対して、これがもっぱら専門性を有する個人によって構成される「パネル（小委員会）」に委ねられるケースが生まれたのである<sup>87</sup>。

専門性を有する個人として選任されるパネル委員も、基本的に各締約国の政府代表の中から任命されていた以上、作業部会の構成員とパネルの構成員の個人的な資質に大きな違いがあったわけではない。しかしながら、パネル手続の導入にあたって紛争当事国の代表がその構成員から排除されたことは、紛争解決手続の性質に大きな影響を及ぼすものであったと言える。例えば、Jackson教授は、こうした紛争解決手続に生じた変化について、以下のように指摘している。

紛争対応における作業部会からパネルへのステップは、とりたてて含意のないことのように思われるかもしれないが、これは国家間の政治的な取引からの決別を示すステップで、他方、客観的な国際法義務に対する一層の尊重を示すステップであるという点で、極めて重要である。パネルは独立して機能し、特定の国家に対して釈明する責任を負わない国際裁判所としての趣を有しているのである<sup>88</sup>。

すなわち、紛争当事国の代表者を主体とする作業部会は、これら当事国間の交渉を通じた政治的な合意形成の場とならざるを得ない。これに対して、紛争当事国の代表者が排除されるパネル手続においては、紛争当事国の意向から独立した客観的な判断を行うことが

---

<sup>85</sup> 国際法上の紛争処理手続の種類と区別については、さしあたって小寺彰『パラダイム国際法』（有斐閣、2004年）13章を参照。

<sup>86</sup> 岩沢、前掲注57、19頁。1965年3月23日の決定（Decision relating to the Change of the Title Executive Secretary to that of Director-General (W.22/12)）をもって、「事務局長（Director General）」という名称に変更されるまで、GATT事務局の長は「事務総長（Executive Secretary）」と呼ばれていた。なお、White氏はGATTの成立から1968年まで事務局の長を務めている。

<sup>87</sup> ただし、こうした「革新的」な試みにあたって、締約国の間でその是非や内容について意識的な議論が行われたわけではなく、むしろパネル方式の導入は、GATTの機能強化に対する一部締約国からの反対を懸念して、いわば「秘密裏」になされたものであったことが指摘されている。こうしたパネル方式導入の経緯については、特にHudec, *supra* note 2, pp.85-87に詳しい。

<sup>88</sup> Jackson, *supra* note 7, p.174.

可能で、唯一の客観的な判断基準である国際法に基づいた判断がなされるという趣旨である。

もっとも、23条手続きの全容やパネル手続きの実態に鑑みれば、GATTにおける紛争解決手続きが、パネルの成立にともなって、客観的な国際法義務に準拠した国際裁判類似の手続きになったとまで言えるかは疑問である。パネルによって作成された報告書も、その採択には紛争当事国を含む全締約国の総意を要し<sup>89</sup>、これに応じてパネル手続き自体も、紛争当事国の意思を付度した政治的な性質を帯びることになったからである。

例えば、パネル手続きにおいては、報告書の起草途中あるいはその提出に先立って、報告書の内容を紛争当事国に提示し、これについて意見を求める機会が設けられる<sup>90</sup>。また最終的に提出された報告書も、しばしば違反の認定や具体的な勧告をとまなわない極めて曖昧で、不確定な内容に留まる<sup>91</sup>。報告書の採択が最終的に紛争当事国、とりわけ被申立国の同意に依拠する以上、パネル手続きはこれら当事国との「対話」としての趣が強く、また紛争当事国からの強硬な反対が予想されるような場合には、権利義務を厳格に確定することなく、当事国により広範な裁量を与える勧告を行う方が、紛争の実際的な解決に資

---

<sup>89</sup> 作業部会報告書も、パネル報告書も、当初は「この協定に別段の規定がある場合を除いて、締約国団の決定は投票の過半数によって行うものとする」というGATT25条4項の規定に従って、全締約国による投票によって採択されていた。しかしながら、すべての事案においてこのような公式の手続きが取られていたわけではなく、とりわけ50年代以降は、締約国団あるいは理事会におけるコンセンサスによる決定という慣行が定着した。この点について、例えばRobert Read “Trade Dispute Settlement Mechanisms: WTO Dispute Settlement Understanding in the Wake of GATT” Nicholas Perdakis and Robert Read (eds.) *The WTO and the Regulation of International Trade* (Edward Elgar, 2005) p.32; 岩沢、前掲注57、130頁を参照。

<sup>90</sup> どのようなタイミングでかかる機会が設けられるかについては、岩沢、同上、117-118頁を参照。

<sup>91</sup> 例えば、1951年ベルギー家族手当事件におけるパネル報告書は、そのような曖昧で、不確定な報告書の典型例として挙げられる(BISD 1S/59)。同事件においては、地方自治体による家族手当制度を有さない締約国からの輸入製品の購入に際して6%の税金を課し、自国と同様の家族手当制度を有する締約国からの輸入製品についてはかかる課税を免除したベルギーの内国税が、GATT1条に規定される最恵国待遇条項に違反するか、またかかる違反は祖父条項によって正当化されるかという問題が争われたが(申立国はノルウェー及びデンマーク)、パネルはこの問題について以下のように勧告している。「パネルは、ここで検討された申立てに含まれる法律問題に鑑みて、締約国団が明確な裁定に達することは困難であると感じている。他方、家族手当に関するベルギーの法律は1条の規定に矛盾するだけではなく、一般協定の精神とは和し難い概念に基づくものであると考えられるため、(中略)、締約国団は、ベルギー政府に対して、その法律の改正という可能性を含めて、申立てのあった差別を除去し、一般協定に適合する必要な措置を迅速に検討し、採用するよう勧告すべきである(後略)(Report Adopted by the Contracting Parties on 7 November 1952 (G/32, para.8))。すなわち、パネルは、ベルギーの内国税による最恵国待遇条項違反が祖父条項によって正当化されるかについてはいかなる認定も行わず、一般協定の精神という政策的な考慮から、「必要な措置を検討すべきである」という抽象的な勧告を行うにとどめているのである。



する場合も多いからである。

本稿において、個々のパネル手続きについて仔細に検討することはしないが、GATT 成立から 1950 年代に至る同手続きの内容や特徴について詳細に検討した Hudec 教授は、かかる手続きの性格について以下のように指摘している。

結局のところ、パネル手続きは当事国の協力に大いに依拠していた。またその意思決定能力は、けしてその時々におけるGATTの総意に密接に従うことなくして機能するものではなかった。パネルは、困難な決定についてはその採否に関する交渉を必要とし、また協力が欠如し、あるいは重大な意見の相違がある場合には、即座に無力となることも余儀なくされたのである<sup>92</sup>。

またパネル手続を含む GATT の紛争解決手続を広く検討した Dam 教授も、これら手続きの性格について以下のように結論している。

GATTのコミュニティにおいて、条約の履行は重要な機能であるとは考えられていなかった。締約国団全体としても、また事務局も、検察機関が刑法を執行するようなかたちで一般協定を実施することにGATTの任務があるとは考えていなかったのである。このことは、一方で事務局の極めて実際的で反法律主義的な行動様式、そしてもう一方で、GATTは基本的に譲許と義務のバランスを維持することを目的とするという根本的な原則の表現でありまた帰結であったと言える<sup>93</sup>。

すなわち、独立した第三者によって構成されるパネル手続きも、その実態は当事国間の合意による紛争の解決の促進を主眼とする点で、むしろ「調停」類似の手続きとして理解されるべきもので<sup>94</sup>、これを法の厳格な適用によって拘束力のある解決を導く「裁判」、ましてや法の文字通りの履行を求める「刑事裁判」類似の手続きとして理解することは到底できない。2 国間の互恵的な権利義務関係の束としてのGATTの性質、そしてその分権性ゆえ、GATTの紛争解決手続きは、それ自体が当事国間の協力によって、互恵的な関税譲許によって与えられた輸出利益のバランスを維持することを目的とする手続きとなったのである。

---

<sup>92</sup> Hudec, *supra* note 2, p.205.

<sup>93</sup> Dam, *supra* note 45, pp.355-356.

<sup>94</sup> 国際法上の紛争処理手続の類型と区別については、小寺、前掲注 85 を参照。また当初の GATT のパネル手続を同様に「調停に近かった」とする評価として、岩沢、前掲注 57、211-212 頁。

#### (4) GATT の性格

GATT はしばしば自由貿易の実現を目的とした多角的貿易体制として理解される。しかしながら、こうした理解は少なくとも本節で検討した成立当初の GATT については適当なものとは言えない。むしろ GATT は、国内産業保護を前提としていた点で、「自由」なものではなく、また輸出市場の取引を目的とした互恵的な権利義務関係の束によって構成されていた点で、「多角的」なものでもなかったのである。

確かに戦後国際貿易体制に関する当初の構想（「1943 年セミナー」における構想）においては、多角的かつ一律的な関税削減と詳細な通商規定、及びかかる通商規定の遵守を監督する国際機関を設置によって、文字通りの多角的自由貿易体制を創設することが企図されていた。しかしながら、現実には、国内産業保護の要請によって、GATT における貿易の自由化は、国別・産品別の関税譲許による輸出市場の取引というかたちで行われ、その通商規定もかかる取引の成果を保護することを目的とし、それゆえ 2 国間的な権利義務関係に解消可能な補足的かつ指針的な規則としての性質を有することになったのである。

こうした GATT の義務の性質、あるいはその実施のあり方は、GATT における紛争解決の態様等を仔細に研究した論者によって古くから認識され、「外交官の法学<sup>95</sup>」、「現実主義<sup>96</sup>」あるいは「力を志向するアプローチ<sup>97</sup>」といった概念を用いて表現されてきたところである。

例えば、Hudec 教授は、「法律家の法学」及び「外交官の法学」という概念分類を用いて、GATT の特徴について以下のように指摘している。

GATT の法システムを理解する上で鍵となるのは、GATT の法は外交の手段として設計され、また機能しているという認識である。GATT の法システムは多くの点で国内のモデルと共通しているが、GATT が他と異なるのは、なによりも「柔軟性」を重視している点、すなわち法の強制する圧力が、そのプロセスのすべての段階において、これを回避する余地を与えるような制御されたかたちで適用されるという点である。このような柔軟性を実現するため、GATT は最終的な決定を求める法の本能を抑制する形式と技術を発展させてきた。裁定や、さらには立法さえも、より一般的な法システムにおいて通常期待されるような最終的な出来事とはならない。むしろそれらは、たいてい

---

<sup>95</sup> Robert Hudec “The GATT Legal System: A Diplomat’s Jurisprudence” in *Robert Hudec Essays on the Nature of International Trade Law* (Cameron May, 1999).

<sup>96</sup> Dam, *supra* note 45; Oliver Long, *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System* (Martinus Nijhoff, 1987). なお Dam 教授は「反法律主義 (Anti-Legalism)」という言葉も用いている。

<sup>97</sup> John H. Jackson “The Crumbling Institutions of the Liberal Trade System” 12 *Journal of World Trade Law* 1 (1978).

常にひとつ以上の回答があって、結果が生じるまでは（そして、その場合においてすら確実ではないが）、いかなる回答も真に最終的なものとはされない継続的なプロセスの段階にほかならないのである<sup>98</sup>。

また Dam 教授は、GATT における「法律主義」と「現実主義」の相克について以下のよう

に指摘している。

「法律主義」とは、あるレベルにおいては、関税と貿易に関する一般協定は法的文書にほかならないとする傾向を意味する。また別のレベルにおいては、将来のすべての状況下における各締約国の権利義務について、いかなる紛争、さらには疑念も出来る限り排除するため、特定の分野において将来生じる可能性があるすべての問題について予見し、極めて詳細な規則を策定する国際協定の起草時における起草者のアプローチを指す。「現実主義」とは、目標に関する双方の合意に重点を置き、他方、権利義務に関する規則は出来る限り回避すべき形式に過ぎないとみる国際協定の起草及び実施におけるアプローチを意味する。（中略）。原協定の起草時及びこれに対するいくつかの修正において、いかに「法律主義」が支配的であったか、そして GATT 事務局及び一部の最も有力な締約国による一般協定の解釈と実施が、いかに「現実主義」によって左右されていたかは驚きである<sup>99</sup>。

さらに Jackson 教授も、GATT をめぐる国際関係においては「力を志向するアプローチ」と「規則を志向するアプローチ」があるとし、その内容と GATT の現状について以下のよう

に指摘している。

力を志向する方法は、外交官が自らが代表する国の力を巧妙にあるいはよりおおびらに行使することを意味する。強国の外交官は、個々の交渉においてはその力によって優位に立つことができるので、問題解決の方法として交渉を好む傾向にある。これら交渉におけるカードとしては、援助の約束、関税譲許、空母の移動、為替レートに対する影響の行使といった手段がありうる。これに対して、規則を志向するアプローチとは、規則に対する遵守及び整合性を出来る限り確保することを目的とした制度の促進を意図したアプローチである。規則それ自体は事前に策定されたもので、世界及び関係当事国にとって有益なものであることが推定される。（中略）。たいていの場合、政府の行為はこれら 2 つの方法の混合で、また文明化の歴史はそれこそ力を志向する方法から、規則を志向する方法への漸進的な発展として表現される

---

<sup>98</sup> Hudec, *supra* note 95, p.75.

<sup>99</sup> Dam, *supra* note 45, pp.3-4.

ものであるかもしれないが、国際関係の現状は力を志向するものに大きく傾いていると言える。しかしながら、国際関係においても同様の発展が生じるべきで、またとりわけ国際経済関係については、公正にまた揺ぎない方針として、国際的な行動についてルールを志向するアプローチへの発展を追求すべき強固な理由がある<sup>100</sup>。

すなわち、これら論者によれば、GATTの規則や裁定は必ずしも一律的ないし強制的なカタチで締約国の行為を規律するものではなく、むしろ交渉や合意を通じた外交的な協定の実施が重視されてきたとされる。

もっとも、これら論者の間においても、いくつかの点で重要な見解の相違がみられることは注意を要する。すなわち、Hudec教授が、GATTの法が外交の手段として「機能している」だけではなく、そのように「設計されて」いたことを指摘し、GATTの規範構造と実行に一貫性を見出しているのに対して、Dam教授は、GATTが「法律主義」に基づいて起草された協定でありながら、「現実主義」に基づいて解釈・実施されてきたことを強調している<sup>101</sup>。またHudec教授が、こうしたGATTの特徴を国家間の利益の多様性や規制をめぐる国内政治の移ろいやすさに適合するものとして積極的に評価しているのに対して<sup>102</sup>、Jackson教授は、これを「生身の力に対する依拠」や「これを行行使する誘惑」を助長し、また企業活動の予見性や安定性を損なうものとして明確に批判している<sup>103</sup>。

GATTが国際法としては比較的詳細な規則によって構成されていることは確かであるが、これら規則がそもそも2国間の互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせることを目的とし、それゆえこれら2国間の合意によって逸脱可能な補足的かつ指針的な規範とし

---

<sup>100</sup> John H. Jackson “Perspectives on the Jurisprudence of International Trade: Costs and Benefits of Legal Procedures in the United States” 82 *Michigan Law Review* 6 (1984) p.2.

<sup>101</sup> もっとも Hudec 教授も、「曖昧さと不確定性」を特徴とする GATT の実施メカニズムが、「法律家的な正確性」を有するその「法典」と完全に矛盾するように思われることを指摘していた点で (Hudec, *supra* note 98, p.17)、研究の出発点においては Dam 教授と同様の立場に立っていたと言える。しかしながら、Dam 教授が GATT の規律の包括性と詳細性をもって、これを「法律主義」と性格づけたのに対して、Hudec 教授は一見「法律家的」にみえる GATT の成立経緯や規範構造を仔細に検討することによって、むしろこれが「外交官の法学」としての特徴を有していることを明らかにしたのである。なお Jackson 教授は、この点について明示的な見解を示していないが、GATT について「規則を志向するアプローチ」をとることを強力に主張していることから、GATT の法が「世界及び関係当事国にとって有益なもの」で、それゆえその遵守や整合性を確保するアプローチに適合するものであることを前提としていたことは明らかであろう。

<sup>102</sup> Hudec, *ibid.*

<sup>103</sup> Jackson, *supra* note 100, pp.2-3. なお Dam 教授は、自らは経済効率性の増大という目標に選好を有するとして、「純粋な法律主義的アプローチ及び純粋な現実主義的アプローチ双方に対する主要な反対は、これらアプローチが経済効率性を最大化する政策の意識的な同定を回避するよう試みている点にある」としている (Dam, *supra* note 45, pp.8-9)。

て策定されたものであったことは、これまで指摘してきた通りである。また2国間の交渉による協定の実施や紛争解決が、一定の力関係を反映したものとなることは確かであるが、通商政策に対する締約国の共通理解や利益がいまだ未発達な段階において、これに関する規則をいたずらに絶対化することは、逆に個々の締約国の利益を抑圧することになりはしないか。GATTの成立経緯、規範構造、そして紛争解決の態様について検討した本稿の立場が、Hudec教授の立場に符合するものであることは言うまでもない。

しかしながら、こうしたGATTの義務の性質やその実施のあり方を「外交官の法学」、あるいは「現実主義」、「力を志向するアプローチ」といった「非法的」な概念によって把握することについては疑問が残る。これら概念によれば、GATTは真正な意味における法とは異なる特殊なもの、またその実施のあり方は法の支配に反する抑圧的で、不公正なものであるといった印象すら与えられかねないからである。他方、逆にこれら論者の議論において、GATTの特殊性が強調されてきたのは、これら論者がなによりも国内通商法あるいは公共政策に関する専門家としてのバックグラウンドを有し、GATTやその実施のあり方を国内通商法あるいはこれに類する公的な規制との関係において検討し、その違いに着目してきたからとも言えるかもしれない。

いずれにしても、こうした問題意識に鑑みて、GATTの性格を法的な言葉によって表すならば、それは以下のようにまとめることができるであろう。すなわちGATTは、国内産業保護を前提とした2国間の関税合意と最恵国待遇条項を通じて直接的ないし間接的に創設される双務的な「契約」の束、そしてかかる「契約」を補足し、その効果を保護することを目的とした「契約法的」な規則からなる通商協定として理解される。ここにおいてGATTの締約国は、自由貿易の実現といった利益ないし規範を共有していたわけではなく、むしろ国内産業保護を前提として輸出市場を取引するという目的に特化した特別の規則に則って、個々の構成員の間で自由に法律関係を創設し、またこれを修正・終了することが認められていたのである。GATTやその実施のあり方が、国内通商法やその他の「公的」な規制のそれと異なることはなんら不思議なことではない。むしろGATTは、その締約国の相互的な関係について規律する「私法類似」の通商協定として、戦間期の米国互惠通商協定と同様に伝統的な国際法としての性質を有していたのである。

## 2. GATT19条の成立と意義

### (1) GATT19条の成立経緯

#### 戦後国際貿易体制の構想と2つの「エスケープ・クローズ」

GATT19条に規定されたセーフガード条項が、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズに起源を有するものであったことは既に指摘した通りである。すなわち、1934年互惠通商協定法の成立による議会から行政府への関税決定権限の移譲にと

もなつて、関税法の改廃を通じて互恵通商協定を終了することはもはや不可能となつたが、国内産業保護という米国の基本的な政策指針に変化が生じたわけではなかつた。そこで、互恵通商協定の締結にあつては、国内産業に損害を与えるような関税譲許を予め除外する事前の検討手続きが実施されたが、これに加えて、互恵通商協定が事情の予見されなかつた発展によつて国内産業に損害を与えるものとなつた場合、その終了を認めることによつて国内産業保護という至上命題を担保する特別の終了条項が挿入されたのである<sup>104</sup>。

米国互恵通商協定に挿入されたエスケープ・クローズは、言うまでもなく通商協定を締結した締約国間のみにおいて適用される終了条項で、いわばこれら通商協定における「約定」の終了条項として理解される。もっとも1942年の米墨互恵通商協定以降、同条項は、米国によつて策定されたほぼすべての通商協定に系統的に挿入され、その意味で、米国の通商関係に関する限りにおいて一般的な性格を有する終了条項になっていたと言える。

他方、戦後国際貿易体制の構築に向けた実質的な作業は、1943年秋に開催された英米両国の専門家会合によつて開始されたが、同会合においてエスケープ・クローズ、ないしこれに類する条項の挿入は検討されていない。同年12月には、上記会合の成果を受けて「貿易障壁削減問題特別委員会中間報告書（以下、中間報告書）」と題する戦後の多角的貿易協定案が米国によつて作成されたが、同報告書においては、むしろ国内産業の「新たな状況への適応を容易にするための方法」として以下のような提案がなされている。

- 1) 逐次的な削減率の増大による段階的な削減。いかなる方式も、一年毎あるいはより長期の間隔を空けて削減の一部を実施していくことによつて、数年かけて段階的に施行することが可能である。これによつて、産業に関税削減の後も認められる最終的な保護の程度に適応するための機会が与えられるであろう。
- 2) 政府による困窮した産業への援助。各国において相対的に効率的な産業に拡大の機会を与えるという目的のため、多数の産業に対する保護を劇的に削減する方式が採用されるとすれば、それまで保護されていたいくつかの産業は困難で苦痛を伴う調整か、完全に破産することを余儀なくされるかもしれない。数年かけた段階的な削減によつても、そうした重大な困難や困窮を防止することはできないかもしれない。そのため本委員会は、関税削減について大胆な計画を実施するにあつては、各政府ないし少なくとも米国政府は、そうした困窮を防止するための直接的財政支援といった直接的な措置をとる責任を負うことについて、真剣に考察すべきである<sup>105</sup>。

<sup>104</sup> 以上の点につき、本稿2章2を参照。

<sup>105</sup> 米国国立公文書館所蔵資料、Interim Report of Special Committee on Relaxation of Trade Barriers (December 8, 1943) in Notter's File, Box 52, p.28.

すなわち、英米両国によって開始された戦後国際貿易体制の構想においては、国内産業保護を前提とした戦間期の米国互惠通商プログラムとは異なって、まさに効率的な産業に拡大の機会を与えるという自由貿易の理念に基づいて、大規模かつ多角的な関税削減を実施することが企図されていた。そこで、かかる構想の下で起草された中間報告書においては、非効率的な産業の保護を目的とし、それら産業の温存をもたらすエスケープ・クローズではなく、国内産業に調整・縮小を生じるような貿易の自由化を前提とした上で、これによって生じる困窮の防止を目的とした救済措置の必要性が指摘されていたのである。

しなしながら、翌 1944 年 9 月に同じく米国によって作成された「貿易政策に関する多角的協定案の条文草案（以下、条文草案）」においては、以下のような「エスケープ・クローズ」が挿入されている<sup>106</sup>。

1. 産品が、同種の産品または類似の産品の国内生産者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、及びそのような条件で輸入されているときは、その国は、自らが指定する 3 か月以上の期間、その産品の総輸入数量もしくは総輸入価額を制限することができる。ただし、指定された期間におけるその産品の輸入数量もしくは輸入価額は、それに先立つ同じ長さの代表的な期間における同産品の総輸入数量もしくは総輸入価額よりも少ないものであってはならない。またこの条項の下で課されるいかなる制限も、それが課された日から 5 年を超えて課してはならず、また同産品の主要な供給国である締約国政府と協議し、国際貿易機関の同意を得た後でなければ、その後その産品について再び制限を課してはならない。

2. 同条第 1 項によって認められる数量制限、及び関税割当を導入し、実施する時は、締約国は、いかなる場合にも 22 条 3 項及び 4 項の規定（数量制限及び関税割当の実施に関する手続きについて定めた規定）に従わなければならない<sup>107</sup>。

上記の条文草案においても、大規模かつ多角的な関税削減という当初の構想が踏襲され、

---

<sup>106</sup> 条文草案においては、同条項に「緊急事態に関する条項」というタイトルが付されているが、その他の多くの関連文書では、単に「エスケープ・クローズ」と称されている（例えば、米国国立公文書館所蔵資料、Division of Commercial Policy “Escape Clause” Summary and Analysis of Exchange of Information between British Officials and the Economic Counselor of the American Embassy at London regarding the Proposed Multilateral Convention on Commercial Policy, November, 1944 – January, 1945 (January, 1945) in International Conference on Trade and Employment Files, Box 101 や、Notes on Suggested United States Position in Light of British Comments in International Conference on Trade and Employment Files, Box 101, p.2 を参照）。

<sup>107</sup> 米国国立公文書館所蔵資料、Proposed Multilateral Convention on Commercial Policy: Draft Text of Articles of Agreement (September, 1944) in Notter’s File, Box 52, p.31. 括弧内筆者注。

むしろすべての製品の関税率を 50%引き下げるというかたちでその具体化が図られていたことに鑑みれば<sup>108</sup>、同草案に「エスケープ・クローズ」が挿入されていたことは、一見矛盾的である。既述の通り大規模かつ多角的な関税削減は、非効率的な産業の縮小を前提としたものであるため、ここに戦間期の米国互惠通商協定のエスケープ・クローズと同様、非効率的な産業の保護を目的とし、それら産業の温存をもたらすエスケープ・クローズが挿入されていたとすれば、そうした関税削減のそもそもの意味が大きく損なわれるように思われるからである。

しかしながら、条文草案に挿入された上記の「エスケープ・クローズ」の内容が、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズのそれとは、大きく異なるものであったことは注意を要する<sup>109</sup>。

まず第 1 に互惠通商協定のエスケープ・クローズにおいては、国内産業への損害の発生に際して輸入制限措置の適用が認められるのは、それが事情の予見されなかった発展の結果として生じた場合に限定されているところ、条文草案の「エスケープ・クローズ」には、そうした条件は存在しない。そして、第 2 に互惠通商協定のエスケープ・クローズが、輸入制限措置の適用によって影響を受ける輸出国に協定の全部を終了する権利を認めている点で、互惠通商協定そのものの終了をもたらす条項であったと考えられたのに対して、条文草案の「エスケープ・クローズ」は、国内産業に損害が生じた加盟国に対して輸入制限措置の適用を認めるのみで（これによって影響を受ける加盟国には協定の終了や譲許の撤回・停止といった措置は認められていない）、その水準や期間及び再適用の可否についても、具体的かつ厳格な条件が課されている。

すなわち、互惠通商協定のエスケープ・クローズが、国内産業への損害の回避を前提した上で、にもかかわらず事情の予見されなかった発展の結果、かかる前提に反するものとなった通商協定の終了を認める条項であったのに対して、条文草案の「エスケープ・クローズ」は、むしろ国内産業への損害の発生を前提とした上で、そうした損害を一定期間及び一定程度緩和することを認めているに過ぎない。この点で、条文草案の「エスケープ・クローズ」は、むしろ中間報告書において提案された「新たな状況への適応を容易にするための方法」と同じく、自由貿易下において生じる国内産業の困窮の緩和を目的とした救済手段として理解されるべきもので、互惠通商協定のエスケープ・クローズとは、その性格を大きく異にするものであったと考えられるのである<sup>110</sup>。

---

<sup>108</sup> Ibid., p.25.

<sup>109</sup> 戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズの具体的な規定内容については、本稿 2 章 2(3)を参照。

<sup>110</sup> 上記の条文草案は、その後 1944 年 12 月から翌年 1 月にかけて開催された英米交渉において検討され、本条項も、同会議において議論の対象になったが、これに対する英国代表の反応は次のように要約されている。「英国の当局者はエスケープ・クローズが有しうる効果について懸念していた。彼らは、緊急事態であるという口実の下で、同条項が米国に



しかしながら、その後 1945 年 6 月の米国互惠通商協定法の延長に際して、大規模かつ多角的な関税削減方式に代わって、戦間期の米国互惠通商協定と同様の国別・産品別の関税削減方式を踏襲することが決定されたことは、既に述べた通りである。戦後国際貿易秩序の構想においてもなお、国内産業に調整の必要を生じるような貿易の自由化は行わないという南北戦争以来の保護主義政策を克服することはできなかったからである。その後 1946 年 9 月に米国による最終的な戦後国際貿易協定案として公表された米国憲章草案においても、国別・産品別の関税削減方式が採用されたが、同草案には、「特定の産品の輸入に対する緊急措置」と題する以下の規定が挿入されている。

1. 加盟国は、事情の予見されなかった発展の結果、及びこの章に基づいて負う義務（第 18 条に従って許与された関税譲許を含む。）の効果により、産品が、同種の産品又は類似の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、自国の領域内に輸入されているときは、その産品について、前記の損害を防止するために必要な限度及び期間において、その譲許の全部若しくは一部を撤回し、その義務の全部若しくは一部を停止し、又はその譲許を修正することができる。
2. 加盟国は、1 の規定に従って措置を執るに先立ち、提案する措置について出来る限り早目に書面により国際貿易機関に通告しなければならない。また、自国と協議する機会を、当該産品の輸出国として実質的に利害関係を有する加盟国に与えなければならない。前記の措置について関係加盟国に合意が成立しなかった場合にも、希望するときは、その措置を執ることができる。またその措置が執られるときは、それによって影響を受ける加盟国は、措置が執られた後六十日以内に、国際貿易機関に対する六十日前の書面による通告

---

による関税削減を無効化し、または大幅に侵害するよう利用されることを恐れていたのである（米国国立公文書館所蔵資料、Division of Commercial Policy “Escape Clause” Summary and Analysis of Exchange of Information between British Officials and the Economic Counselor of the American Embassy at London regarding the Proposed Multilateral Convention on Commercial Policy, November, 1944 – January, 1945 (January, 1945) in International Conference on Trade and Employment Files, Box 101)。」戦後国際貿易体制の構想にあたっての英国の至上命題は、米国の高率保護関税を打破することにあつた。多角的かつ一律的な関税削減という方式も、こうした目的のため提案されたものであつたが、上記の輸入制限規定が頻繁に利用されることになれば、その効果は限定される。したがって英国は、かかる規定の挿入に対して懸念を示したものと推察される。なお上記のような反応を受けて米国は、当該規定は米国、そしておそらくその他の国にとっても不可欠なものであるとしながらも、もし必要であれば、同規定の下で許容される数量制限の最低値を代表的な期間における輸入量の 100%ではなく、例えば 120%とすることなどによって一定の輸入拡大を認める可能性を指摘している（米国国立公文書館所蔵資料、Notes on Suggested United States Position in Light of British Comments in International Conference on Trade and Employment Files, Box 101)。

によって、その措置を執っている加盟国の貿易に対し、この章に基づく義務若しくは譲許で、国際貿易機関が勧めない義務若しくは譲許以外のものの適用を停止することができる<sup>111</sup>。

米国憲章草案のエスケープ・クローズは、米国互惠通商協定という2国間条約に挿入されたエスケープ・クローズとは異なって、ITO憲章という多数国間条約に挿入することを意図して策定されたエスケープ・クローズである。したがって、これら2つの条項の間にかかる文脈の相違に応じた一定の違いが存在することは当然である<sup>112</sup>。

しかしながら、上記のエスケープ・クローズは、事情の予見されなかった発展によって国内産業に損害が生じた場合にのみ輸入制限措置の適用を認めている点、輸入制限措置の程度や適用期間等についてなんらの具体的な基準も設けておらず、国内産業の現状維持的な保護を可能とする内容になっている点、そして輸入制限措置によって影響を受ける加盟国にも協定上の義務や譲許の停止を認め、輸入国と輸出国の間の利益の均衡が図られている点において、条文草案の「エスケープ・クローズ」というよりは、まさに互惠通商協定のエスケープ・クローズの構造を踏襲したものになっている。

1943年の米英専門家会合から1946年の米国憲章草案の公表に至る戦後国際貿易体制の構想の過程は、大規模かつ多角的な関税削減方式を前提とした文字通りの多角的自由貿易体制から、国内産業保護を前提とし、国別・産品別の関税交渉の成果を保護することを目的とした「契約法的」な秩序としての国際貿易体制への撤退の歴史であったとみて差し支えない。そして、こうした戦後国際貿易体制に関する構想の変節に応じて、一度はその草案から姿を消し、あるいは自由貿易下において生じる国内産業の困窮の緩和を目的とした救済条項へと変質した互惠通商協定のエスケープ・クローズが、再び姿を現すことになったのである。

上記の米国憲章草案に挿入されたエスケープ・クローズは、その後国際連合経済社会理事会の下で開催された多国間交渉の場に付されることになったが、同条項はかかる多国間交渉の場においていかなる性格の条項と理解され、またいかなる修正に服することになったのであろうか。

---

<sup>111</sup> Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, *supra* note 18, Chapter IV, Section F, Article 40.

<sup>112</sup> こうした違いとしては、例えば、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズにおいては、相手国政府への通告と相手国政府との協議のみが義務づけられていたところ、憲章草案のエスケープ・クローズにおいては、ITOへの通告と当該産品の輸出国として実質的に利害関係を有する加盟国との協議が義務づけられている点、また前者のエスケープ・クローズにおいては、相手国政府に協定の全部もしくは一部を終了する権利が与えられているところ、後者のエスケープ・クローズにおいては、上記のすべての輸出国に協定上の義務や譲許を停止する権利が与えられている点などが挙げられる。これら違いの意味については、本章2(2)を参照。

## ITO 憲章と GATT の起草過程における議論

1946 年 10 月から国際連合経済社会理事会の下で ITO 憲章の起草作業が開始された。これら起草作業は、米国憲章草案の構成に応じて雇用、通商政策、商品協定、カルテル、国際貿易機関の組織、そして産業開発の問題について取り扱う 6 つの委員会に振り分けられ<sup>113</sup>、同草案 29 条に規定された「特定の製品の輸入に対する緊急措置」についても、通商政策を担当する第 2 委員会の下で、ロンドン、ニューヨーク、及びジュネーブという 3 つの会議にわたって起草作業が進められた。

ITO 憲章の起草作業は、米国憲章草案に対する修正・変更というかたちで進められ、それゆえ「特定の製品の輸入に対する緊急措置」に関する議論も当初から極めて具体的な性格のものとなったが、1946 年 11 月 3 日に開催された第 1 回会合においては、同条項の意義に対して根本的な疑問を呈する発言も見受けられた。例えばノルウェー代表は、「我々は、29 条 1 項のような例外条項を設けることの妥当性についていくぶん懐疑的である。この例外のあり方は、おそらくこれまで我々が議論してきた構想全体に対してかなりの間隙を生じるものである。」と指摘し、もしかする例外が真に必要なならば、それは厳格に定義されねばならないと主張していた<sup>114</sup>。

上記のノルウェー代表の発言は、形式的には米国憲章草案 29 条の改正案にとどまるもので、同条項の挿入自体に対して異議を唱えたものではない。しかしながら、同条項と ITO 憲章の「構想全体」との矛盾を指摘している点で、その存在意義や正当性について根本的な疑問を投げかける発言であったと言える。

しかしながら、準備委員会において、こうした 29 条の起草のための前提ともいえるべき問題について、明示的な議論がなされた形跡はない。準備委員会に参加した大多数の国にとって、そもそも ITO 憲章の構想は、国内産業に重大な損害を生じるような貿易の自由化にあったわけではなく、むしろ米国憲章草案 29 条は、個々の加盟国は個々の製品について自らが意図し、受諾した範囲で貿易を自由化するという同憲章の構想を実現する上で、必須の条項として理解されていたからである。

例えば米国代表は、自らが起草したセーフガード条項の目的を以下のように説明している。

ある国が関税を引き下げ、あるいはその他の義務を受諾し、かかる交渉の結果として輸入の増加を見込んでいたとする。しかし、なんらかの予見されなかった事情によって、当初見込こまれていた 20%、30%、あるいは 40% といった輸入増加ではなく、ある年には輸入が 200% 急増したとする。なんらかの

<sup>113</sup> ただしこのうち産業開発は、米国憲章草案に特定の規定があったわけではなく、国連経済社会理事会の決議によって新たに導入された交渉分野である。

<sup>114</sup> E/PC/T/C.II/PV/7, pp.10-11.

要素が一時的に事態に影響を与え、まったく予見されなかった結果が生じたのである。このときこそ、国はそうした事態が過ぎ去るまでの間、それらの輸入品を制限する措置をとることができるのである<sup>115</sup>。

またオーストラリア代表も、セーフガード条項の意義について以下のように指摘している。

国が事前にその正確な影響を予想することができない約束を引き受けるよう要請される場合、このエスケープ・クローズが規定されているのは、まさにそのような種類の状況に対処するためである<sup>116</sup>。

さらにインド代表も、セーフガード条項が必要とされる理由について以下のように主張している。

譲許を与える加盟国にとって、それが国内的な利益に及ぼしうる影響を正確に予想することが困難であるという状況があるかもしれない。したがって、この種の条項を設けることは非常に望ましいことである<sup>117</sup>。

すなわち、これら交渉国にとって、ITO 憲章の目的とは、貿易の自由化そのものではなく、個々の加盟国が個々の産品について自らが意図し、受諾した範囲で貿易を自由化するという加盟国間の「約束」を実現することにあつたにほかならない。そして、米国憲章草案 29 条は、これら約束の後に生じた事情の予見されなかった発展によって、これら約束に当事国の意図しなかった効果が生じることを阻止することを目的としたもので、ITO 憲章の目的ないし構想に反するものというよりは、これを貫徹するものだったのである。

かくして米国憲章草案 29 条をめぐる交渉は、当初からその規定のあり方に関する具体的な議論に集約されることになったが、ここで重要な争点のひとつとして議論されたのが、セーフガード条項の対象、すなわち同条項は、関税譲許の効果として生じた損害のみを対象とし、関税譲許の撤回ないし修正のみを認めるのか、あるいは数量制限の禁止等といった ITO 憲章上のその他の義務によって生じた損害も対象とし、これらその他の義務の停止も認めるのかという問題である。

この点につき米国憲章草案 29 条は、関税譲許だけでなく、通商政策について規律する義務全般によって生じた損害を対象とし、関税譲許の撤回ないし修正だけでなく、これら義務全般の停止を認めているが、英国代表は、かかる米国憲章草案 29 条の規定について以下のように反対している。

---

<sup>115</sup> E/PC/T/C.II/PRO/PV/8, p.87.

<sup>116</sup> E/PC/T/A/PV/11, p.5.

<sup>117</sup> E/PC/T/A/PV/11, p.36.

現草案は、関税だけでなく、数量制限、補助金、国家貿易、及び同憲章におけるすべての通商政策に関する義務を対象としている。我々は、この権利は過度に広すぎるように感じ、また多くの場合においてこの権利が何を意味するのか理解しかねる。(中略)。英国代表は、この条項の範囲に数量制限を含めることに対して、もうひとつの、そしてより実質的な異議を有している。というのは、この草案は数量制限を完全に保護的な目的のために利用することを認めているように思われるが、我々からすれば、それは現草案の構想及び目的と一般的に相容れないものだからである。我々が、数量制限を保護的な目的のために一般的に利用することに反対していることは繰り返すまでもないであろう<sup>118</sup>。

すなわち、英国にとって、数量制限等の輸入制限措置は、ITO 憲章上適法な保護手段として認められ、2 国間の互恵的な交渉と約束の対象とされた関税とは異なって、一般的に禁止される「違法」な輸入制限手段として理解された。したがって、たとえ国内産業に損害が生じたとしても、これら義務からの逸脱を認めることは、まさに同草案の構想及び目的に反するものと理解されたのである。

しかしながら、こうした英国の主張がその他の交渉国に受け入れられることはなかった。米国は、「もし緊急事態に対処するための自由を与えるならば、それに対処するための手段は制限されるべきでない」として<sup>119</sup>、英国の主張に反対し、その他の多くの国々も、「数量制限もその他のすべての制限とまったく同様に扱われるべきである。この条項の目的はあらゆる損害の事例を対象とすることを意図したものであると考えられ、それが関税であるにしろ、数量制限であるにしろ、我々の措置を限定するすいかなる制限にも同意することはできない」などとして<sup>120</sup>、やはり英国の主張に反対したからである。

その結果、セーフガード条項の対象、すなわち関税譲許だけでなく数量制限の禁止といったその他の義務も同条項の対象とするのかという問題をめぐって、英国と米国及びその他の交渉国の主張が真っ向から対立することになったが、こうした対立は、特惠譲許もその対象とするかというもうひとつの争点をめぐる米国側の妥協によって、解消されることになったと言える。

すなわち、英国やオーストラリアをはじめとする英連邦諸国は、「関税率が削減された輸入品の場合と同じく、特惠が削減された輸入品の急激な増加によっても、確立された貿易のパターンに対して同様に重大な攪乱が生じうるため、この条項の範囲が最終的にどのようなものとして決定されるとしても、最恵国関税率ないしその他の形式の保護に対して

---

<sup>118</sup> E/PC/T/C.II/PV/7, pp.5-6.

<sup>119</sup> E/PC/T/C.II/PV/7, p.15.

<sup>120</sup> インド代表の発言 (E/PC/T/C.II/PV/7, p.9)。このほか同種の主張として、例えばオランダ代表の発言 (Ibid., p.9) やニュージーランド代表の発言 (Ibid., p.10) を参照。

認められる免除は、これらの方法によって既に与えられている特惠についても同様に適用可能とされるべきである」と主張していた<sup>121</sup>。

これに対して米国は、無差別原則を重視する立場から特惠を関税と同様に取り扱うことに従来から反対し<sup>122</sup>、準備委員会においても同条項の特惠への適用に疑義を示していたが<sup>123</sup>、同国によって起草された草案自体が「この章に基づいて負う義務」によって生じた損害全般を対象としていたことから、特惠だけをその例外とすることはもとより説得的ではなかった。そこで米国は、「特惠関税も憲章草案 4 章に従って負う義務であるから、この条項の対象となる」ことを認め<sup>124</sup>、これを受けて英国も、数量制限の禁止に関する自らの主張を撤回することになったのである<sup>125</sup>。

かくして ITO 憲章のセーフガード条項は、関税譲許だけではなく、通商政策について規律する義務全般によって生じた損害を対象とし、関税譲許の撤回や修正だけでなく、これら義務全般の停止を認める条項として起草されたが、このことは、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズの性格を根本的に変更するものであったようにも見受けられる。2 国間の互恵的な交渉と約束の対象とされた関税譲許や特惠譲許とは異なって、数量制限の禁止といった ITO 憲章上のその他の義務は、ITO のすべての加盟国に対して等しく適用される一般的な義務としての性格を有していたからである。セーフガード条項の対象に関する先の英国の批判は、同条項によってこれら一般的に課されるいわば高次の義務からの逸脱を認めることへの疑問の現れにほかならない。

しかしながら、ここで想起すべきは、数量制限の禁止といった ITO 憲章上のその他の義務は、いかなる逸脱も不可能な絶対的ないし一体的な義務を賦課するものではなく、むしろ互恵的な関税譲許の効果を保護することを目的とし、それゆえ 2 国間的な権利義務関係に解消可能な「契約法的」な規則であったという点である<sup>126</sup>。したがって、セーフガー

---

<sup>121</sup> 英国代表の発言 (E/PC/T/C.II/PV/7, p.6)。そのほかオーストラリア代表の発言として、E/PC/T/C.II/7, p.11, E/PC/T/C.II/PV/7, p.13、インド代表の発言として、E/PC/T/C.II/PV/7, p.9、ニュージーランド代表の発言として、E/PC/T/C.II/PV/7, p.10 等を参照。

<sup>122</sup> こうした特惠に対する米国の立場の詳細について、Gardner, *supra* note 9, chs. 6, 8, 16 等を参照。

<sup>123</sup> E/PC/T/C.II/PV/4, pp.13-14. セーフガード条項の起草過程においては、ベルギーが、特惠譲許を同条項の対象とすることに特に強く反対していた (例えば、E/PC/T/A/SR/11, pp.1 and 3 を参照)。

<sup>124</sup> E/PC/T/C.II/PV/7, p.15.

<sup>125</sup> 準備委員会においては、その後も特惠譲許に対する同条項の適用の問題が遡上に挙げられたが、これに対して英国代表は、「英国国内においては、エスケープ・クローズの範囲の広さに対して既に大きな批判が挙げられている。したがって、もしこの条項下において関税譲許と特惠譲許のバランスが保たれなければ、この条項は英国の世論に受け入れられなくなるであろう (E/PC/T/A/PV/11)」などと主張して、数量制限に関する譲歩と特惠譲許に関する要求のトレード・オフを伺わせる発言を行っている。

<sup>126</sup> 本章 1(2)を参照。

ド条項に基づいて数量制限の禁止といったITO憲章上のその他の義務を停止したとしても、それは、関税譲許とは区別されるいわば高次の義務から逸脱する行為だったのではなく、むしろ関税譲許の撤回や修正と同じく、輸出市場の取引とその効果を保護することを目的として、個々の締約国が個々の締約国に対して負った2国間的な義務から逸脱する行為として理解されるべきものだったのである。

結局、国際連合経済社会理事会の下で行われた多数国間交渉においても、セーフガード条項は、国が事前にその正確な影響を予想することができない約束を引き受けるよう要請される場合、その約束に当事国の意図しなかった効果が生じることを阻止するための条項として理解され、それゆえ米国憲章草案 29 条の内容に根本的な変更が加えられることはなかった。他方、同交渉においては英国等の一部の国の反対にもかかわらず、ITO憲章上のその他の義務の停止も認める米国憲章草案 29 条の規定がそのまま承認されたが、前節において検討したこれら義務の性格に鑑みれば、このことは、2 国間の互恵的な権利義務関係について規律する米国互惠通商協定のエスケープ・クローズの性格を変更するものではなかったのである<sup>127</sup>。

既述の通りITO憲章は、その後米国議会における反対等によって発効せぬまま葬り去られることになったが、上記の通り起草されたセーフガード条項は、GATT19 条「特定の産品の輸入に対する緊急措置」としてそのまま適用されている<sup>128</sup>。次節では、こうして成立したGATT19 条セーフガード条項の規定内容についてより詳しく検討する。

## (2) GATT19 条の規定内容

### GATT19 条の全体像

1948 年から GATT の暫定適用が開始されたが、同協定の 19 条に規定されたセーフガード条項の内容は以下の通りである。

1.(a) 締約国は、事情の予見されなかつた発展の結果及び自国がこの協定に

---

<sup>127</sup> そのほか ITO 憲章及び GATT の起草過程において論点となった問題としては、事前の協議を要さず輸入制限措置の適用を認める暫定措置の導入の是非や、セーフガード措置によって影響を受ける締約国が実質的に等価値の譲許その他の義務を停止することができるまでの期間の問題等が挙げられる。これら議論の詳細については、例えば E/PC/T/A/SR/11 を参照。

<sup>128</sup> もっとも、ITO 憲章の起草作業は GATT の暫定適用が開始された後も継続し、1948 年 3 月に開催されたハバナ会議においては、セーフガード条項についてもいくつかの修正がなされたが、これら修正は当然ながら GATT19 条の規定には反映されていない。ただし、これらの修正の多くは極めて技術的な性質のもので、GATT19 条の運用に大きな影響を与えるものではない。他方、実質的な意義を有するほぼ唯一の修正として、輸入の増加が「相対的」なものでもよいことが明記されたが、これについては GATT 締約国団第 2 会期において、GATT19 条の規定も同様に解釈されることが確認されている (2 BISD 39, pp.44-45)。

基いて負う義務(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、自国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。

(b) 特惠譲許の対象となっている産品が締約国の領域内に(a)に定める事情の下に輸入され、その結果、その特惠を受けているか又は受けていた他の締約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場合において、当該他の締約国の要請を受けたときは、輸入締約国は、当該産品について、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、該当の義務の全部若しくは一部を停止し、又は譲許を撤回し、若しくは修正することができる。

2. 締約国は、1の規定に従って措置を執るに先だち、提案する措置についてできる限り早目に書面により締約国団に通告しなければならない。また、自国と協議する機会を、締約国団及び当該産品の輸出国として実質的に利害関係を有する締約国に与えなければならない。特惠譲許について前記の通告を行うときは、その通告には、その措置を要請した締約国の名を掲げなければならない。遅延すれば回復しがたい損害を生ずるような急迫した事態においては、1の規定に基く措置は、事前の協議を行うことなく暫定的に執ることができる。ただし、その措置を執った後直ちに協議を行うことを条件とする。

3.(a) 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九十日以内に、かつ、締約国団が停止の通告書を受領した日から三十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、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。

(b) (a)の規定にかかわらず、締約国は、事前の協議を行うことなく2の規定に基づいて措置が執られ、かつ、その措置がその影響を受ける産品の国内生産者に対して自国の領域内において重大な損害を与え又は与えるおそれがある場合において、遅延すれば回復しがたい損害を生ずるおそれがあるときは、その措置が執られると同時に、及び協議の期間を通じて、損害を防止し又は救済するために必要な譲許その他の義務を停止することができる。



19 条 1 項 (a) は、緊急措置の適用のための基準と条件について規定しているが、その内容は、セーフガード措置の対象が GATT に基づいて負う義務全般に拡大されている点を除いて、互惠通商協定のエスケープ・クローズの内容をほぼそのまま踏襲している。具体的には、輸入増加によって国内産業に対して重大な損害ないしそのおそれが発生している、かかる状況が事情の予見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の効果として生じている場合に輸入制限措置の適用が認められている。またこれら輸入制限措置は、かかる損害を防止し、または救済するために必要な限度及び期間において適用されるべきことが規定されている。

他方、特惠譲許に関する輸入制限措置の適用について定めた 19 条 1 項 (b) は、英国やインド、ニュージーランド、及びオーストラリアといった英国連邦諸国の要請を受けて、ITO 憲章の起草過程において導入された新たな規定である。既述の通り GATT 19 条は、関税譲許だけではなく、特惠譲許によって生じた損害も対象とするものとなったが、特惠譲許の場合は、譲許を与えた締約国とこれによって損害を被る国内生産者の所在国が異なるため、後者の締約国からの要請をもって、前者の締約国に同措置の適用を認める特別の規定が置かれたのである<sup>129</sup>。

これに対して 19 条 2 項及び 3 項は、輸入制限措置の適用のための手続きについて定めた規定である。すなわち 19 条 2 項においては、締約国は輸入制限措置の適用に先立って、その措置の内容を締約国団に通告し、また締約国団及びかかる措置の輸出国として実質的に利害関係を有する締約国に対して、自国と協議する機会を与えなければならないことが規定されている。また 19 条 3 項 (a) においては、締約国は、かかる協議によって合意が得られなかったとしても、輸入制限措置を適用することが可能であるが、これに対して関係締約国は、実質的に等価値の譲許やその他の義務で、締約国団が否認しないものの適用を停止できることが規定されている。互惠通商協定のエスケープ・クローズは、輸入制限措置によって影響を受ける協定相手国に対して、協定の全部もしくは一部を終了することを認めていたが、GATT 19 条においては、実質的に等価値の譲許やその他の義務の適用を停止することのみが認められているのである。

他方、輸入制限措置が必要とされる状況においては、それら措置は即座にとられなければならないため、また事前の通告によって、輸入がいわば駆け込み的に増大する恐れもあるため、いかなる場合においても事前の通告と協議を義務づけることは合理的ではない<sup>130</sup>。そこで、19 条 2 項においては、遅延すれば回復しがたい損害を生ずるような急迫した事態においては、事前の協議を要さず緊急措置を適用することが認められ<sup>131</sup>、これを受けて

<sup>129</sup> 1947 年ジュネーブ会議における英国代表の提案によるもの (E/PC/T/W/163, p.1)。

<sup>130</sup> 1946 年ロンドン会議における英国代表の発言を参照 (E/PC/T/ C.II/38, p.3)。

<sup>131</sup> もっとも、暫定措置を認めることについては、カナダ政府から強力な反対があった。かかる議論とこれに対する反論について、E/PC/T/A/SR/11, pp.3-7 を参照。

19 条 3 項 (b) においては、締約国が上記のような暫定措置をとった場合、関係締約国は、これによって生じる損害を防止し、または救済するために必要な譲許その他の義務を即座に停止することが認められている<sup>132</sup>。

以上のように GATT19 条は、前節において検討した対象範囲の拡大という点、輸入制限措置の適用によって影響を受ける締約国がとりうる措置の内容、及び遅延すれば回復しがたい損害を生ずるような場合に認められる暫定措置の導入という点を除いて、互惠通商協定のエスケープ・クローズの規定内容をほぼそのまま踏襲するものであったと言えるが、これら規定は具体的にいかなる意味を有し、またいかに実施されていたのか。次項では、同条項の適用のための基準・条件・手続きの詳細について検討する。

### GATT19 条の内容

① 「事情の予見されなかった発展の結果」 GATT19 条に基づいて輸入制限措置を適用するためには、まず国内産業に重大な損害を与える輸入の増加が、「事情の予見されなかった発展の結果」として生じたものであることが要求される。同要件は、戦間期の米国互惠通商協定のエスケープ・クローズの文言をそのまま受け継いだもので、ITO 憲章及び GATT の起草過程においてはなんらの議論もなされていない。

例えば、人及び生物の生命や健康の保護等を目的とする「一般的例外」や、安全保障上の重大な利益の保護を目的とする「安全保障のための例外」等<sup>133</sup>、いわば輸入制限措置の目的に関税譲許及びその他の義務に関する約束に優先する価値が認められている場合、これら措置の適用の可否は、これを要する状況が「事情の予見されなかった発展の結果」として生じたものか否かに関わらない。これに対して、互惠通商協定のエスケープ・クローズにおいて「事情の予見されなかった発展」の存在が要求され、GATT19 条においてもそれが踏襲されているのは、同条項が関税譲許及びその他の義務に関する約束そのものの実現を目的とする条項だからである。すなわち GATT19 条は、事情の変化によってかかる約束に当事国が意図しなかった効果が生じることを阻止することを目的としたもので、ここにおいて「事情の予見されなかった発展の結果」という条件は、そうした約束の効果が事情の変化ではなく当事国の意思の変化によって否定されることを防止する機能を有する<sup>134</sup>。

---

<sup>132</sup> カナダ政府は暫定措置の導入に反対する一方で、仮にかかる措置が認められれば、緊急措置を適用する加盟国とこれによって影響を受ける加盟国の権利の均衡が失われるとして、後者の加盟国に対して即座に「対抗措置」を認めるべき旨主張していた (ibid, p.5)。しかしながら、同措置が「緊急措置を適用する加盟国とこれによって影響を受ける加盟国の権利の均衡」を維持するための措置であったとすれば、なぜその適用が「(暫定措置が) その影響を受ける製品の国内生産者に対して自国の領域内において重大な損害を与え又は与える恐れがある場合」に限られるべきかは疑問である。

<sup>133</sup> それぞれ GATT20 条及び 21 条を参照。

<sup>134</sup> 同様の説明として、Harry Hawkins, *Commercial Treaties and Agreements*:

もっとも具体的な事案において、ある事情の変化が予見されたものであったか否かを判断することは、通常極めて困難である。事情の変化が予見されていたことを示す明白な証拠が存在する場合を除いて、その判断は、事情の変化が予見されていたと考えられるか否かという推測、あるいは事情の変化が予見されるべきであったか否かという一種の価値判断によるほかないからである。他方、米国のように国内産業に対して重大な損害を生じることが予測される関税譲許を排除するための手続が存在する場合、国内産業に対して重大な損害を及ぼすような輸入増加は、一般的に「事情の予見されなかった発展の結果」であることが推定されるであろう。1951年通商協定延長法においては、エスケープ・クローズの適用の要件から、「事情の予見されなかった発展の結果」という文言が削除されたが、これはまさに「国内産業に重大な損害を生じる輸入増加が予見される場合、そのような譲許は与えられないため、『予見されなかった発展』という文言はそもそも余分であったから」とされる<sup>135</sup>。

② 「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」 GATT19条においては、緊急措置を適用するための第2の要件として、国内産業に重大な損害を与える輸入の増加が、「自国がこの協定に基づいて負う義務（関税譲許を含む）」の効果として生じたものであることが要求される。

GATT19条が、関税譲許だけでなく、数量制限の禁止といったその他の義務によって生じた損害も対象とする条項として起草されたことは既に述べた通りであるが、輸入制限措置の適用にあたってかかる要件が課されるのは、同条項がGATTにおいてなされた約束とは無関係に生じた損害を回避するために利用されることを防止するためである<sup>136</sup>。ただし、GATT19条がこれら譲許や義務を受諾した際には予見されなかった事情の変化に対応することを目的とした条項である以上、国内産業に対する損害がもっぱらGATTに基づいて負う義務の効果として生じることまでは要求されない。むしろ国内産業に対して適切な保護を保ちうると考えられた関税譲許やその他の義務が、これを受諾した際には予見されなかった事情の変化によって、かかる当事国の意図とは異なる効果を有するものになったことが求められているのである。

例えば、エスケープ・クローズの実施にあたった米国関税委員会も、譲許は輸入増加の唯一の、あるいは主要な原因ですらある必要はなく、関税削減の後に輸入の増加が生じているような場合には、かかる輸入増加は、少なくとも部分的には関税削減によって生じた

---

*Principes and Practice* (Rinehart & Company, 1951) p.104 を参照。

<sup>135</sup> Hearings on H.R. 1612 before the Senate Committee on Finance, 82<sup>nd</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, 44 and 1346 (1951). またかかる修正に関する分析として、Note “United States Participation in the General Agreement in Tariffs and Trade” 61 *Columbia Law Review* 3 (1961) pp.535-536; Kenneth Mackenzie, *Tariff-Making and Trade Policy in the U.S. and Canada: A Comparative Study* (Praeger, 1968) pp.94-96 を参照。

<sup>136</sup> Hawkins, *supra* note 134, p.104; Dam, *supra* note 45, p.101.

ものと推定される旨言及している<sup>137</sup>。またGATT期を通じて19条の適用要件について判断がなされた唯一の事案であった米国毛皮帽子事件作業部会報告においても、関税譲許が輸入品と国内製品との価格差を減じ、輸入品に対する消費者の選好を「助長」したことが指摘されたのみで、その影響の多寡等についてはなんらの検討もなされていない<sup>138</sup>。他方、Jackson教授も指摘するように例えば関税譲許を受諾してから10年後に輸入の増加が生じるような場合においては、本来これら譲許と輸入増加の間に因果関係を認めることは困難であろう<sup>139</sup>。

③ 輸入の増加による重大な損害の発生 GATT19条においては、セーフガード措置を適用するための第3の要件として、「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」輸入されていることが求められる。

同要件も、「類似の産品 (similar products)」という文言が、「直接的競争産品 (directly competitive products)」という文言に置き換えられた点を除いて<sup>140</sup>、互惠通商協定のエスケープ・クローズの文言をそのまま踏襲したもので、ITO憲章及びGATTの起草過程においてもほとんど議論されていない。ただし、GATTの暫定適用の開始後の1948年3月に開催されたハバナ会議において、「増加した数量で」という文言の前に「相対的に」という文言が挿入され<sup>141</sup>、同年9月に開催されたGATTの第2会期において、GATT19条の規定も同様に解釈されるべきことが確認されたことから<sup>142</sup>、GATT19条における輸入の増加は、輸入量の絶対的な増大だけでなく、相対的な増大も含むものと理解されている。

他方、GATT19条は、国内産業に生じるまたは生じるおそれのある「重大な損害」が、具体的にいかなる損害を意味するかについてはなんらの指標も与えていない。同要件に関するGATT19条の規定が、互惠通商協定のエスケープ・クローズの文言をそのまま踏襲したものであったことは既に述べた通りであるが、互惠通商協定のエスケープ・クローズとは、同協定においてなされた関税譲許に関する約束が、事情の変化によって当事国の意思に反して国内産業に損害を与えるものとなった場合、これを終了することを認めた条項である。したがって、ここで言う「重大な損害」とは、締約国がかかる約束に際して避けようと意図した損害を意味し、それゆえ何がそうした損害にあたるかは、もとより具体的な

---

<sup>137</sup> U.S. Tariff Commission, *Procedure and Criteria with respect to the Administration of the "Escape Clause" in Trade Agreements* (1948) p.7.

<sup>138</sup> Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article of the General Agreement on Tariffs and Trade (CP/106) paras.7-12. なお同事件の詳細については、本稿次節を参照。

<sup>139</sup> Jackson, *supra* note 7, p.560.

<sup>140</sup> ニューヨーク会議における英国代表の提案によるもの (E/PC/T/C.6/29, p.4)。

<sup>141</sup> Charter of the International Trade Organization, Section F, Article 40.1(a).

<sup>142</sup> 2 BISD 39, pp.44-45 (1952).

事情に即した個別的な判断によるほかなかったと考えられる。

またGATT19条は、輸入増加が「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」輸入の増加であることを条件としているが、これは文字通りの「因果関係 (causality)」、すなわち輸入の増加が重大な損害またはそのおそれにとれほど寄与しているかを問題としたものではなく、「同時発生 (coincidence)」、すなわち輸入増加と重大な損害またはそのおそれの傾向が一致していることが示されれば認められる<sup>143</sup>。例えば、米国関税委員会も、損害の決定にあたっては、「国内生産に対する輸入の比率の『傾向』」を考慮する旨指摘し<sup>144</sup>、また米国毛皮帽子事件作業部会報告書においても、もっぱら国内生産量と輸入量の「推移」が検討されている<sup>145</sup>。

④「損害を防止し又は救済するために必要な限度及び期間」 GATT19条の適用にあたっては、「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」、その義務の全部もしくは一部を停止し、またはその譲許を撤回し、もしくは修正することが条件とされている。すなわち同条項の下でとられる輸入制限措置は、あくまでも損害の防止ないし救済に必要な範囲において適用すべきことが規定されているのである。

ただしGATT19条においては、例えば米国条文草案に挿入された「もうひとつのエスケープ・クローズ」とは異なって、許容される関税の引き上げ幅や停止される義務の程度、及びそうした関税の引き上げや義務の停止が認められる期間について、なんらの具体的な

---

<sup>143</sup> Sykes 教授は、経済学的な意味においては、輸入の増加は重大な損害の原因とはなりえないという理由から（なぜ「経済学的な意味においては、輸入の増加は重大な損害の原因とはなりえない」かについては、本稿 6 章 1(3)を参照）、セーフガード協定の文言は極めて不完全なものであることを指摘している。そして、こうした不完全性の原因を以下のように説明している。すなわち GATT19条においては、そもそも「協定に基づいて負う義務」、すなわち第 1 回ジュネーブ会議における関税譲許の結果、当該製品の輸入増加と国内産業に対する重大な損害が生じていることが求められていた。しかしながら、ITO 憲章が発効するまでの間の短期的な協定として締結された GATT が、その後およそ 50 年間にも及んで効力を維持したことから、「協定に基づいて負う義務」と輸入増加及び重大な損害との間に因果関係を見出すことが不可能になった。それゆえセーフガード措置の発動にあたっては、ともに「協定に基づいて負う義務」という要因の被説明要因であった輸入増加と重大な損害の因果関係というおよそ立証不可解な条件が課されることになり、これがセーフガード協定にも受け継がれたというわけである (Alan O. Sykes “The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence” 2 *World Trade Review* 3 (2003) pp.263-267)。しかしながら、長期的な条約として策定された ITO 憲章におけるセーフガード条項も、GATT19条とまったく同様の規定内容を有していた点、そして締約国の実行、及び GATT における紛争解決事例においても、当初から「協定に基づいて負う義務」と輸入増加及び重大な損害の関係に加えて、輸入増加と重大な損害の「同時性」という意味における「因果関係」の検討がなされていたという点に鑑みれば、GATT19条においては、Sykes 教授が想定しているような経済学的な意味における因果関係の立証は、そもそも意図されていなかったと理解するのが妥当であろう。

<sup>144</sup> U.S. Tariff Commission, *supra* note 137, pp.7-11.

<sup>145</sup> CP/106, paras.13-30.

条件も設けられていない。また米国毛皮帽子事件においては、関税譲許を無期限に撤回した米国の措置の協定適合性が争われたが、同作業部会報告書は、関税率の引き上げの程度や期間は米国自身によって継続的に見直されることが「望ましい」とのみ述べている<sup>146</sup>。そして、こうした状況を受けて、1954年から55年に開催されたレビュー・セッションにおいては、スカンジナビア諸国から、輸入制限措置をとることができる「合理的な期間」を設定すべきであるという提案、また締約国団は緊急措置が撤回されるべき期限について勧告を行うべきであるという提案がなされたが、いずれも不可能あるいは不必要であるとして退けられている<sup>147</sup>。

この結果、GATT期を通じて同条項に基づいてとられた輸入制限措置が緩和され、または撤回されることが稀なものとなったことは広く知られている通りである<sup>148</sup>。

このようにGATT19条が事実上輸入制限措置の永久的な適用を可能とする内容になっていることは、しばしば同条項の欠陥として理解されてきた。例えば、Robertson教授は、文字通り「GATT19条の欠点」と題するセクションにおいて、「GATT19条は産業の国際競争への適応の支援を目的としているにもかかわらず、同条項にはその期間を制限するいかなる規定も存在しない」ことを論難している<sup>149</sup>。しかしながら、GATT19条の目的や同条項のその他の規定内容に鑑みれば、GATT19条における義務の停止が永久的なもの、すなわち、それら義務の停止ではなく、撤回を意味するものとなったことは、むしろ当然の帰結であったようにも考えられる。

まず第1にGATT19条の目的は、「産業の国際競争への適応の支援」、すなわち国内産業の構造調整を前提とし、これを容易にすることにあつたわけではなく、むしろそうした調整の必要を生じさせないことにあつたと考えられる。すなわち、GATTにおける関税譲許やその他の義務の約束は、そもそも国内産業に損害を生じるような貿易の自由化は行わないことを前提としていたのであって、GATT19条は後に生じた事情の変化に際して、かかる前提を担保するための条項である。したがって、GATTにおいてなされた関税譲許やその他の義務の約束が、当事国の意図に反して国内産業に損害を生じるものとなった場合には、かかる約束自体をいわば「なかったことにする」ことが認められていたのである。

そして、第2に後述するとおりGATT19条を援用する締約国は、これによって影響を受ける輸出国に代償を提供することが推奨され、またかかる代償が提供されなかった場合には、輸出国に等価値の譲許その他の義務を停止することが認められるが、こうしたGATT19条の構造も、やはりGATT19条の下でとられる措置の永続性を前提とし、またこれを定着させるものであったと言える。互恵的な関税譲許による輸出利益の交換とその保護を目的

---

<sup>146</sup> CP/106, paras.32-39.

<sup>147</sup> W.9/193, pp.12-13.

<sup>148</sup> Dam, *supra* note 45, p.100.

<sup>149</sup> David Robertson, *Fail Safe Systems for Trade Liberalisation* (Headly Brothers, 1977) p.20.

としたGATTにおいて、輸出国による等価値の譲許その他の義務の停止や輸出国に対する代償の提供は、いわば輸出入国間の「損益勘定」を決済することを意味していたのであって<sup>150</sup>、こうして回復された利益のバランスを再び見直すことは求められていなかったのである。

この点で、GATT19条に規定された「損害を防止し又は救済するために必要な限度及び期間」という文言は、多分に装飾的な性格のものに過ぎなかったと言える。むしろGATT19条の下でとられる措置は、その目的や構造上半ば必然的に永久的な措置、すなわち関税譲許やその他の義務に関する約束を撤回する措置として機能し、またそのように機能することを認められていたのである。

#### ⑤ 無差別適用義務

GATT19条は、輸入制限措置の選択的適用の是非、すなわち同条項の下で認められる譲許の撤回や義務の停止は、特定の締約国からの輸入產品のみに対して適用することができるか、あるいはすべての締約国からの輸入產品に対して適用せねばならないかについて、なんらの規定も置いていない。しかしながら、下記の諸点に鑑みれば、GATT19条下の輸入制限措置の適用にあたっては、これをすべての締約国からの輸入產品に対して無差別的に適用することが義務づけられていたことは明らかである<sup>151</sup>。

まず第1に1948年3月に署名されたITO憲章の注釈には、同憲章40条（米国憲章草案29条に規定されたエスケープ・クローズは、最終的にITO憲章の40条に挿入されている）の下で適用される輸入制限措置は、「いかなる加盟国からの輸入も差別するものであってはならず、またそれら措置は、できる限りその他の供給国に対する損害を回避するものでなければならない」ことが規定されている<sup>152</sup>。既述の通りGATT19条の起草作業は、憲章40条のそれと概ね重複するものであったが、同注釈は、GATTの暫定適用が開始された後に策定されたものであるため、GATT19条の「準備作業 (travaux préparatoires)」に該当するものではない。しかしながら、1948年9月に開催された締約国団会議においては、GATTの条文が憲章上のそれと同一のものである場合には、憲章に付された注釈は、GATTの解釈を規律するとして報告書が採択されている<sup>153</sup>。つまり憲章40条に関する上記の注釈は、「条約の解釈又は適用につき当事国の間で後になされた合意」として、GATT19条の解釈についても有権的な地位を与えられていたのである。

そして、第2に1953年には、日本のGATT加入に際して、GATT19条下の輸入制限措置

---

<sup>150</sup> Ibid., p.23.

<sup>151</sup> 以下の諸点については、特に Mark Koulen “The Non-Discriminatory Interpretation of Article XIX GATT: A Reply” 9 *LIEI* 87 (1983/2)を参照。

<sup>152</sup> ITO Charter, Annex O, ad Article 40.

<sup>153</sup> Report on Modifications to the General Agreement, adopted by the Contracting Parties on 1 and 2 September 1948 (2 *BISD* 39, p.44).

を差別的に適用することを認めるべきかが議論されたが<sup>154</sup>、この点も同措置の無差別適用義務を裏付けるものであったと言える。そもそもGATT19条が輸入制限措置の差別的な適用を認めていたとすれば、そうした議論を行う理由はもとより存在しなかったはずだからである。

このように GATT 締約国が、同 19 条下の輸入制限措置を適用するにあたって、これを無差別的に適用することを義務づけられていたことは、締約国によって理解された同条項の目的に鑑みれば至極当然であったと言える。GATT19条は、例えばアンチ・ダンピング税や補助金相殺関税のように貿易相手国の措置によって生じた効果を是正するためのものではないため、これを特定の締約国からの輸入産品に限って適用する理由は存在しない。むしろ、GATT19条において関税譲許やその他の義務の撤回が認められるのは、それら譲許や義務に関する約束が、後に生じた事情の変化によって当事国の意図に反するものとなったからであって、かかる約束の撤回の効果は、最恵国待遇条項を通じてすべての締約国に対して生じることになるのである。

⑥ 事前の通告及び協議 GATT19条の適用に際する手続的な義務として、締約国は、当該措置をとるに先立って「提案する措置についてできる限り早目に書面により締約国団に通告しなければならず、また自国と協議する機会を締約国団、及び当該産品の輸出国として実質的に利害関係を有する締約国に与えなければならない」ことが規定される。

これら協議の目的は、しばしば輸入制限措置によって影響を受ける締約国が、輸入制限措置をとろうとする国に対して、措置の適用を諦めるよう説得することにあつたとされる<sup>155</sup>。しかしながら締約国は、関係締約国との協議によって合意が成立しなかった場合においても輸入制限措置をとることが認められていただけでなく、暫定措置の導入によってかかる協議を経ることなく輸入制限措置をとることすら認められていたことに鑑みれば、上記の理解が妥当であるかは疑問である。むしろこれら協議の目的は、輸入制限措置をとる締約国がその他の産品に関する関税譲許の許与といった方法によって、輸入制限措置によって損なわれた輸出利益のバランスを回復する手段を模索することにあつたのであって、同手続きは、締約国によって撤回された譲許その他の義務に関する約束に代わる新たな約束の受諾を促すための手続きとして理解される<sup>156</sup>。

なお GATT19条は、2国間の関税合意によって関税譲許その他の義務を約束した相手国（原譲許国）だけではなく、「当該産品の輸出国として実質的に利害関係を有する締約国」

---

<sup>154</sup> Report on the Accession of Japan (L/76).

<sup>155</sup> 柳赫秀『ガット 19 条と国際通商法の機能』（東京大学出版会、1994 年）99 頁、及び Edmond McGovern, *International Trade Regulation: GATT, the United States, and the European Community*, 2<sup>nd</sup> ed. (Globefield Press, 1986) p.293 を参照。ただし両者とも、措置の適用を諦めるよう説得することという目的に加えて、「他の製品に対する関税削減の形で代償を得たりすること（柳、同上）」も、協議の目的として指摘している。

<sup>156</sup> 例えば、Jackson, *supra* note 7, p.565



に対しても、かかる協議の機会を与えることを義務づけている。これは言うまでもなく、GATT において一締約国に与えられた約束は、最恵国待遇条項を通じてその他のすべての締約国に与えられるため、かかる約束の撤回は、すべての締約国に対する約束の撤回を意味し、これによって影響を受けるすべての締約国の利益を損なうものだからであろう。

他方、締約国は、「当該製品の輸出国として実質的に利害関係を有する締約国」だけではなく、「締約国団」との間においても、自らが提案する措置について協議する機会を設けることが義務づけられる。この点は、2 国間条約である戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズとは当然ながら異なるところであって、同措置の適用に際してこれによって実質的な影響を受けない第三者の組織的な介入を予定している点で、ここに2 国間の互恵的な権利義務関係の束としての意義を超えた多角的貿易体制としての萌芽をみとめることも不可能ではないかもしれない<sup>157</sup>。しかしながら締約国は、利害関係国との協議と同じく、締約国団との協議の帰趨にかかわらず同措置をとることが可能であったばかりか、実際には締約国団との間で協議が行われること自体が稀で<sup>158</sup>、また締約国団は、後述する米国毛皮帽子事件の例にもみられるようにむしろGATT19 条の適用に関する問題への関与を回避する傾向にすらあったと言える<sup>159</sup>。

⑦ 「等価値の譲許その他の義務」の停止 上記の通り締約国は、利害関係を有する締約国との協議において合意が成立しなかった場合にも、輸入制限措置を適用し、継続することが認められるが、この場合、これによって影響を受ける締約国には、「その措置を執っ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」ことが認められる。

ここで言う「等価値の譲許その他の義務」の「停止」が、実際には輸出入国間の新たな権利義務関係を確定する終局的な措置、すなわち「等価値の譲許その他の義務」の「撤回」を意味していたことは既に指摘した通りであるが、いずれにしても同措置は、互惠通商協定のエスケープ・クローズにおいて輸出国に認められた措置とは大きく異なるものである。すなわち、互惠通商協定のエスケープ・クローズにおいては、輸出国に対して協定の全部を終了する権利が認められていたのに対して<sup>160</sup>、GATT19 条においては、あくまでも輸入国によって撤回された関税譲与その他の義務と同等の価値を有する譲許や義務を撤回することが認められているに過ぎない。

こうしたエスケープ・クローズと GATT19 条の相違は、2 国間条約としての戦間期の米国互惠通商協定と多数国間条約としての GATT の相違に鑑みれば、一見極めて当然である。多数国間条約である GATT の一締約国に協定の全部、すなわち GATT 全体を終了すること

<sup>157</sup> 柳、前掲注 155、103 頁。

<sup>158</sup> 同上、100 頁; McGovern, *supra* note 155, p.293.

<sup>159</sup> 本章 2(3)を参照。

<sup>160</sup> 本稿 1 章 2(4)を参照。

が認められるとは、到底考えられないからである。しかしながら、GATT は戦間期の米国互惠通商協定と同じく、2 国間の関税交渉によって締結された互恵的な関税合意によって形成されていたのであって、仮に米国互惠通商協定のエスケープ・クローズの構造を踏襲するならば、輸出国にかかる 2 国間的な関税合意の全部を終了する権利が認められてもよかったようにも思われる。

にもかかわらず GATT19 条においては、なぜ等価値の譲許その他の義務を撤回することのみが認められているのか。その理由について説明する明示的な資料は見当たらないが、米国互惠通商協定のエスケープ・クローズと GATT19 条の間にみられるかかる相違の背景には、以下のような構造的な理由があったと推察される。

すなわち、GATT において与えられた関税譲許その他の義務に関する約束は、2 国間交渉においてこれを付与した関税合意の相手国だけではなく、最恵国待遇条項を通じてその他のすべての締約国にも与えられる。したがって、GATT19 条に基づくこれら約束の撤回は、すべての締約国に対する約束の撤回を意味していたが、同産品について直接的な関税交渉がなかった締約国との間には、輸出国によって終了されるべき関税合意が存在しない。むしろ、こうして約束された関税譲許その他の義務も、これら締約国に対して片務的に負っていたわけではなく、むしろこれら締約国がまた別の国に対して与えた等価値の譲許その他の義務と結合するかたちで、いわば間接的な権利義務関係を創設するものであったが、こうした互恵的な権利義務関係の終了とは、まさに輸入国によって撤回された関税譲許その他の義務と等価値の譲許や義務を撤回することを意味していたのである。

GATT においても、国内産業に損害を生じるような貿易の自由化が意図されていたわけではなく、むしろ貿易の自由化のための手段として、2 国間の関税交渉に基づく関税合意の締結という方法がとられたこと自体が、そうした損害を生じる貿易の自由化を回避することを目的としたものである。そして GATT19 条は、そうした 2 国間合意によって受諾した義務が、当事国の意図に反して国内産業に損害を生じるものとなった場合、それら義務からの逸脱を認めることによって、当事国の意思ないし期待を保護する役割を果たしていたのであって、この点で同条項も、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズと同じく、一般国際法上の事情変更原則と同様の法理に基づく条項であったと言える。

しかしながら、GATT における 2 国間の関税合意は、それによって受諾した義務をかかると合意のなかったその他の締約国に対しても負担するよう義務づけられるという点で、戦間期の米国互惠通商協定とはその効果を異にする。それゆえ、GATT19 条の援用の効果も、一方で輸入国に関税譲許その他の義務の撤回を認め、また一方で輸出国に等価値の譲許その他の義務の撤回を認めるもの、すなわち 2 国間の関税合意そのものではなく、同協定において受諾した譲許その他の義務とこれと同等の価値を有する譲許その他の義務によって構成される 2 国間の互恵的な権利義務関係の終了をもたらす条項へと修正されることにな

ったのである。

結局、GATT19 条は、互惠通商協定のエスケープ・クローズと同様、一般国際法上の事情変更原則の法理に基づき、ただしGATTの構造上の特質に合わせてその効果を修正した2国間の互恵的な権利義務関係の終了条項として、一貫した構造を有していたと考えられる。こうしたGATT19 条のあり方については、その後「援用国が報復の危険にさらされるといいう意味で厳格すぎ、他方、緊急保護措置として発動されるはずのセーフガード措置の永続化を許してしまうという意味で緩やかすぎる」といった問題点が指摘されることになる<sup>161</sup>。しかしながら、こうしたGATT19 条の内容は、その目的、ひいてはGATTの規範構造そのものの合理的な所産だったのであって、少なくともその成立当初においては、なんらの「矛盾」ないし「欠点」も意味するものではなかったのである<sup>162</sup>。

### (3) GATT19 条に関する紛争解決事例

#### 紛争の経緯

GATT の暫定適用の開始からおおよそ3年後、米国毛皮帽子事件と呼ばれる紛争が締約国団に付託された。同事件は、GATT 期を通じて GATT19 条の諸要件について実質的な判断がなされた唯一の案件で、GATT19 条の規定内容について考察する上でも、また初期の紛争解決のあり方について検討する上でも重要な事例である。

米国政府は、1947年ジュネーブ関税交渉において、うさぎ、ビーバー、及びその他の動物の毛皮からなる帽子や帽体等について、これに関する関税率をその価格に応じて40%ないし55%まで引下げることを約束した<sup>163</sup>。しかしながら、かかる関税譲許の結果、1930年代及び第2次世界大戦直後においては、米国産婦人用毛皮帽子体の5%に満たなかった輸入毛皮帽子体が、1948年には7.2%、1949年には21.4%、そして1950年上半期においては30.5%を占めるまでに増大した<sup>164</sup>。米国政府によれば、これは関税譲許がなされた頃からペロアやスエードといった特殊加工の帽子が流行したためで、これら特殊加工を施した輸入毛皮帽体によって通常加工の米国産毛皮帽体の生産に影響が生じ、また米国における

---

<sup>161</sup> 例えば、Jan Tumlir “Emergency Protection Against Sharp Increases in Imports” in Hugh Corbet and Robert Jackson (eds.) *In Search of a New World Economic Order* (Croom Helm, 1974) p.262 や、Robertson, *supra* note 149, p.19 を参照。また柳教授も、こうした「報復」に関する規定を「相互主義の刻印」とし、これら規定を「締約国を VERs へ走らせている条項内在的な問題点」として指摘している(柳、前掲注 155、102-104 頁)。

<sup>162</sup> 1954年から55年に開催されたレビュー・セッションにおいては、GATT の全般的な見直しが行われたが、ここにおいても GATT19 条は「均衡のとれた (well-balanced)」規定として評価され、なんらの修正もなされていない (W.9/193, pp.12-13)

<sup>163</sup> 原譲許表第1部第20表 1526 (a)項。

<sup>164</sup> Withdrawal of Item 1526 (a) under the Provisions of Article XIX (CP/83) p.1.

特殊加工の毛皮帽体生産の確立と拡大がおおいに制限されたからである<sup>165</sup>。そこで米国政府は、かかる損害が継続することを防止するため、その期限を特定することなく、これら製品に関する関税譲許を撤回する旨締約国団に通告したのである<sup>166</sup>。なお米国政府は、こうした関税譲許の撤回を19条2項に規定される暫定措置として適用するとし、締約国団及び当該製品の輸出国として実質的に利害関係を有する締約国に対して、これら措置について協議する機会を直ちに与える旨約束していた<sup>167</sup>。

これに対して、米国に対する毛皮帽子の主要な輸出国であったチェコスロバキアは、締約国団に対して、こうした米国政府の措置が19条の規定に適合するものでないことを確認するよう提案し、また米国政府に対して、協定全体に与える甚大な影響に鑑みて、当該措置を撤回するよう要求した<sup>168</sup>。チェコスロバキア政府によれば、GATT19条は、協定締結時に想定されていた事態とは「完全に異なる事態のために考案された例外」で、かかる緊急事態に際して関税譲許を撤回する権利を与えるものだが、米国は、米国に対する帽子の輸出が増大していることを示しただけで、「事情の予見されなかった発展」の存在や「産品が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」ことを証明していなかったからである<sup>169</sup>。またチェコスロバキア政府は、同製品に対する米国の関税率は、その他の締約国と比較しても極めて高率であることを指摘し、仮に米国帽子産業に困難が生じているとしても、それは関税削減によるものでも、輸入の増加によるものでもなく、むしろその生産者があまりに非効率的であったからであると主張していた<sup>170</sup>。

こうしたチェコスロバキア政府からの提案を受けて、締約国団第5会期において、米国政府による関税譲許の撤回の問題が議論されたが<sup>171</sup>、その内容は米国政府代表とチェコスロバキア政府代表による自らの主張の応酬に終始し、両国の見解の対立が解消されることはなかった。チェコスロバキア政府は、米国による措置は、チェコスロバキアの個別的な利益に深く関わるものであるが、それにも増してすべての締約国が直面する原理的な問題であるとして、これを単なる2国間の問題として扱うのではなく、GATT19条の解釈を明確にする機会として利用すべきことを主張した<sup>172</sup>。しかしながら締約国団は、GATT19条において与えられた救済は、これを適用する締約国と協議し、あるいは等価値の譲許を撤回することのみで、米国の措置に対して不服を申し立てるならば、それはGATT23条に規

---

<sup>165</sup> Ibid., p.2,

<sup>166</sup> Ibid., p.1.

<sup>167</sup> Ibid., pp.2-3.

<sup>168</sup> Assured Life of Tariff Concessions with Regard to Article XIX (CP.5/22) p.3.

<sup>169</sup> Ibid., pp.1-2.

<sup>170</sup> Ibid., pp.2-3.

<sup>171</sup> CP.5/SR.14; CP.5/SR.19; CP.5/SR.21; CP.5/SR.22; CP.5/SR.23.

<sup>172</sup> CP.5/SR.14, p.4.

定された紛争解決手続きによるべきであるとして<sup>173</sup>、結局この問題を作業部会による検討に委ねることを決定した<sup>174</sup>。

なお同製品については、イタリアやフランス等も主要な輸出国であったが<sup>175</sup>、これら締約国は総じて2国間の協議による対応を志向していた。例えばイタリア政府代表は、「これまでイタリアの経済復興支援に努めてきた米国政府が、同措置によって生じた損失を埋め合わせるため、イタリアの輸出品に対して新たな経路を提供しないと考えられない」として、米国によるその他の産品に関する新たな譲許を期待していた<sup>176</sup>。

### 作業部会の判断

以上のような経緯の下、締約国団第5会期と第6会期の間に開催された作業部会において、GATT19条に基づく米国の輸入制限措置について検討がなされた。これら検討の結果は、同作業部会による報告書にまとめられ、締約国団第6会期において、チェコスロバキアによる反対意見をともないながらも、締約国団の「統一見解」として承認された<sup>177</sup>。

同作業部会において重要な争点となったのが、「事情の予見されなかった発展」は存在したか、及び「重大な損害またはそのおそれ」は存在したかという問題である。

このうち「事情の予見されなかった発展」の存在について、米国政府は、「ジュネーブ会議における交渉者は、帽子業界における流行の変化を認識し、また輸入がある程度増加することは予期していたが、欧州においてこうした嗜好の変化がどの程度に達していたかを認識していたわけではなく、将来的にどれほど特殊加工への移行が生じ、またこれが譲許とともにどの程度の影響を輸入に与えるかは予見していなかった」と主張した<sup>178</sup>。これに対して、チェコスロバキア政府は、『予見されなかった発展』とは、関連する関税譲許の後に生じた発展で、譲許を与えた国の交渉者がかかる譲許について交渉した際に予見することが可能で、また予見すべきであったと期待することが合理的でない発展であると定義した上で、「変化は流行の法則」と言うべきもので、また特殊加工の流行という特定的な変化も予見することが可能であったとして、米国の主張に反対した<sup>179</sup>。これを受けて「作業部会のその他の構成員」は<sup>180</sup>、チェコスロバキアによる「予見されなかった発展」の定義、及び「帽子の流行が変化したこと自体は19条の意味における『予見されなかった発展』

---

<sup>173</sup> 特に第5回期第22回会議における議長（オランダ代表）やベルギーの議論を参照（CP.5/SR.22, pp.2 and 4）。

<sup>174</sup> CP.5/SR.23, p.2.

<sup>175</sup> 同製品の輸出国については、CP/83, p.4を参照。

<sup>176</sup> CP.5/SR.22, p.3.

<sup>177</sup> CP.6/SR.19.

<sup>178</sup> CP/106, para.9.

<sup>179</sup> Ibid., paras 10-11.

<sup>180</sup> 既述の通り作業部会は、その後に成立したパネルのような独立した第3者機関ではなく、紛争当事国もその構成員に含まれていたため、紛争当事国をのぞく作業部会の見解を記す場合にはこうした表現が用いられた。

にあたらない」とする同国の主張に同調しながらも、「1947年における米国の交渉者にベロアを嗜好する流行の変化がその後実際に生じ、またかかる変化がこれほど大規模かつ長期的に生じることを予見するよう期待することは不合理である」として、当該要件は充足されているとの見解を示した<sup>181</sup>。

他方、「重大な損害またはそのおそれ」の存在について、米国政府は、同製品に関する関税譲許がなされた1948年以來の国内生産量と輸入量の推移に関するデータや、同時期における雇用者数の推移に関するデータを提示し、輸入の増加によって国内生産者に「重大な損害またはそのおそれ」が生じていることを主張した<sup>182</sup>。これに対してチェコスロバキア政府は、米国政府によって提示されたデータは、同製品の生産に従事する労働者に対していかなる「損害またはそのおそれ」も生じていることを示すものではなく、また同製品の輸入増加は、米国における国内生産を脅かすものではないとして、米国の主張に反対した<sup>183</sup>。この点について「作業部会のその他の構成員」は、雇用及び解雇に関するデータは決定的ではなく、また輸入の増加が米国の生産者に与えた「悪影響またはそのおそれ」が、「重大な損害またはそのおそれ」に相当すると考えられるか否かは定かではないとしながらも、米国による関税譲許の撤回を支持する見解を示した。これらその他の構成員によれば、米国の帽子産業に一定の「悪影響またはそのおそれ」が生じていることは確かであって、それが「重大な損害またはそのおそれ」に相当するか否かは、多分に主観的な要素を有する経済的かつ社会的な判断の問題だからである<sup>184</sup>。

また同作業部会においては、米国による関税譲許の撤回が、19条に規定された「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」という条件を満たすものであったか否かについても議論がなされた。なんらの期限も設定することなく関税譲許を撤回し、その関税率を1947年の関税約束に先立つ水準まで引き上げた米国政府の措置に対して、チェコスロバキア政府が、かかる関税率の引き上げは米国によって主張される損害を防止し、あるいは是正するために必要なものであったか、そして非経済的な産業を存続せしめるために極めて高率な関税を再び設定することは、GATTの目的に適合するものであるかについて、疑問を呈したからである<sup>185</sup>。これに関して「その他の作業部会の構成員」は、これら関税譲許の撤回の期限や程度について継続的な見直しが行われることが望ましいとしながらも、米国政府に対して関税譲許の撤回の期限を定め、あるいは関税率の引き上げ幅を縮小することなどは求めている。これらその他の構成員によれば、米国産業が海外の供給者と競争するのに必要な関税率や、かかる関税率が必要とされる期間について事前に決

---

<sup>181</sup> CP/106, paras.11-12.

<sup>182</sup> Ibid., paras.13-20.

<sup>183</sup> Ibid., paras.21-23.

<sup>184</sup> Ibid., paras.24-30.

<sup>185</sup> Ibid., paras.31-39.

定することは不可能だからである<sup>186</sup>。

### 事案の考察

上記の紛争にみられる当事国の理解は、まさに上で検討した GATT19 条の理解、すなわち事情の予見されなかった発展によって、GATT においてなされた約束に当事国の意図しなかった効果が生じることを阻止するための条項という理解に適合したものであったと言える。

例えば米国は、GATT19 条が挿入された理由について、「このように多くの産品を含む取り決めてにおいては、その起草に際して、合意されたいくつかの税率が後に損害又はそのおそれを生じる可能性がないと言い切ることはできないからである」と説明している<sup>187</sup>。また米国は、「事情の予見されなかった発展の結果」の要件に関連して、変化が予見されたものであったならば、そもそもかかる関税譲許を与えていたとは考えられないとして、自らの措置を正当化している<sup>188</sup>。これに対してチェコスロバキアは、米国による措置が GATT19 条の要件を満たすものでなかったことを主張しながらも、GATT19 条を関税譲許時に想定されていた事態とは「完全に異なる事態のために考案された例外」であるとし、また「事情の予見されなかった発展の結果」という要件の検討にあたって、かかる異なる事態が譲許を与えた交渉者によって合理的に期待されたものであったか否かを問題としている。

他方、「帽の流行が変化したこと自体は『予見されなかった発展』にあたらぬ」としながらも、「1947 年における米国の交渉者に流行の変化がその直後に生じ、またかかる変化が大規模かつ長期的に生じることを予見するよう期待することは不合理である」とした「事情の予見されなかった発展の結果」に関する作業部会の判断、そして「『重大な損害またはそのおそれ』に相当するか否かは、多分に主観的な要素を有する経済的かつ社会的な判断の問題である」とした「重大な損害またはそのおそれ」に関する作業部会の判断は、一見セーフガード措置をとろうとする締約国に対してあまりに寛大な判断であったようにも見受けられる。

例えば、Jackson 教授も、こうした作業部会の判断について以下の通り批判している。

こうした判断によって、エスケープ・クローズの射程が大幅に拡大し、その発動が極めて多様な状況において認められることになることは明白である。とりわけ証拠が不十分な点については、すべて同措置の発動国に有利な解釈が与えられることに鑑みれば、国内生産に比して輸入量が急激に増加していきさえすれば、GATT19 条の発動が正当化されるように見受けられる。その結

---

<sup>186</sup> Ibid.

<sup>187</sup> CP.5/SR.14, p.5.

<sup>188</sup> CP.5/SR.22, p.2.

果、関税譲許やその他のGATTの義務の安定性が損なわれることになる<sup>189</sup>。

具体的な事案において、ある事情の変化が予見されなかったものであった否かを判断することが極めて困難であることは、既に指摘した通りである。事情の変化が予見されていたことを示す明白な証拠が存在する場合を除いて、その判断は、事情の変化が予見されていたと考えられるか否かという推測、あるいは事情の変化が予見されるべきであったか否かという一種の価値判断によるほかないからである。また国内産業に生じた一定の損害やそのおそれが重大な損害ないしそのおそれに相当するか否かが、作業部会が指摘した通り「多分に主観的な要素」を含むものであることも、既に指摘した通りである。同要件において、締約国の国内産業が甘受すべき損害の程度について客観的で画一的な基準を設けることが意図されていたわけではなく、むしろその目的は、国内産業に対する損害が「米国にとって」重大なものであったか、それゆえ「米国によって」意図されたものではなかったか否かを判断することにあつたからである。

したがって作業部会には、証拠が不十分な状況において、より正確にはそもそも証拠が十分とはなりえない状況において、関税譲許に応じた締約国の意思を推測し、判断するという困難な決定が迫られていたと言えるが、当時の米国の通商政策指針やこれに基づく実行等に鑑みれば、同国によるセーフガード措置の発動を認めた作業部会の判断が格別不合理なものであったとは考えられない。米国による関税譲許が、国内産業に対する損害の回避を原則とした事前の救済プロセスを経てなされたもので、また「重大な損害またはそのおそれ」に関する決定が、一定のデータと国内当局による綿密な検討の下になされたものであった以上、「こうした変化が予見されたものであったならば、そもそもかかる関税譲許を与えていたとは考えられない」とした米国の「誠意 (good faith)」を否定することは困難であったと考えられるからである<sup>190</sup>。

作業部会による判断は、「エスケープ・クローズの射程を大幅に拡大し」、それゆえ「GATT義務の安定性を損なう」ものであるとしたJackson教授の批判が、GATTを企業活動の予見性や安定性を保護することを目的とした「有益な規則の総体」として理解し、また理解すべきであるとする同教授のGATT理解を背景としたものであったことは想像に難くない<sup>191</sup>。しかしながらGATTは、そもそも企業活動の予見性や安定性の保護といった利益の実現を目的としていたわけではなく、むしろ各々の締約国が各々の利益の実現を目的として創設する2国間の互恵的な権利義務関係の束として理解されるべき条約である。そして、ここにおいてGATT19条も、これら義務を受諾した締約国の主観的な利益が後に生じた事情の変化によって損なわれることを阻止するための条項だったのであって、仮に上記の作業部

---

<sup>189</sup> Jackson, *supra* note 7, p.563.

<sup>190</sup> CP.5/SR.22, p.2.

<sup>191</sup> 本章 1(4)を参照。



会の判断が企業活動の予見性や安定性を損なうものであったとしても、そのことをもって同判断の適否を論じることは適切であるとは言えない。

なお、米国毛皮帽子事件の経緯は、紛争解決あるいはGATTの実施全般に対する締約国の姿勢という意味においても示唆的であったと言える。例えば、締約国団会議において、米国による措置の協定適合性を厳しく追求したチェコスロバキアに対して、同議長が「こうした発言は会議の慣例に反し、締約国団の精神と伝統に反する」として撤回を求めた場面などからは<sup>192</sup>、法規範にのっとなって議論を闘わせる闘争の場というよりは、「友好的」な議論の下で合意を醸成していくというGATTの基本的な傾向が伺われる。また「これまでイタリアの経済復興支援に努めてきた米国政府が、同措置によって生じた損失を埋め合わせるため、イタリアの輸出品に対して新たな経路を提供しないとは考えられない」といったイタリアの発言等も<sup>193</sup>、やはり法の厳格な履行というよりは、関税譲許あるいはより一般的な外交上の便宜を通じた利害調整の場としてのGATTのあり方を伺わせるものである。

#### (4) GATT19条の性格

以上のようなGATTの性格、GATT19条の成立経緯、規定内容、及びこれをめぐる紛争解決の実態に鑑みれば、GATT19条に規定されたセーフガード条項の性格は次のように理解することができるであろう。すなわち、同条項は、予見されなかった事情の発展に際して、「国内産業に損害を生じることなく輸出市場を取引する」という締約国の意思を実現することを目的としたもので、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープと同様、一般国際法上の事情変更原則の法理に基づき、ただしGATTの構造上の特質に合わせてその効果を修正した2国間の互恵的な権利義務関係の終了条項として理解される。

すなわち、GATTにおいても、国内産業に損害を生じるような貿易の自由化が意図されていたわけではなく、それゆえその取り組みも、国内産業保護を前提とした2国間の互恵的な関税合意の締結という方法によって実施された。そして、これに応じてGATT19条も、国内産業への損害の発生を前提とし、かかる損害の緩和を目的とした米国条文草案上の「もうひとつのエスケープ・クローズ」とは異なって、2国間の関税合意において受諾した義務が、後に生じた事情の変化によって当事国の意思に反して国内産業に損害を生じるものとなることを阻止するための条項として起草された。

ただし、GATTにおける2国間の関税合意は、それによって受諾した義務をその他の締約国に対しても負担するよう義務づけられるという点で、戦間期の米国互惠通商協定とはその効果を異にする。それゆえGATT19条の援用の効果も、一方で輸入国に関税譲許その

---

<sup>192</sup> CP.5/SR.21, p.8.

<sup>193</sup> CP.5/SR.22, p.3.

他の義務の撤回を認め、また一方で輸出国に等価値の譲許その他の義務の撤回を認めるもの、すなわち2国間合意そのものではなく、相対する2つの譲許その他の義務によって構成される2国間の互恵的な権利義務関係の終了を認める条項へと修正されたのである。

セーフガード条項の趣旨に関する従来の学説としては、①輸入競争によって生じる調整費用の緩和を通じて経済効率性の増大を実現するための条項であるとする見解（経済効率性の増大説）、②国内産業に調整のための猶予期間を与えることを通じて輸入競争によって生じる敗者への補償を可能にするための条項であるとする見解（敗者に対する補償説）、③保護主義圧力に対する安全弁として機能することによって貿易の自由化の促進や自由貿易レジームの維持を可能にするための条項であるとする見解（自由化促進・維持説）、そして④保護主義圧力への便宜の供与を通じて通商協定の実施に携わる各国行政官の政治的な効用を増大させるための条項であるとする見解（政治的効用の増大説）等が唱えられてきた<sup>194</sup>。

このうち経済効率性の増大説と敗者に対する補償説は、それぞれ経済効率性の増大及び公平、分配的正義、社会的連帯の実現という異なる価値基準に依拠した議論であったが、双方とも、一般に自由貿易の実現を目的とした多角的貿易体制として理解される GATT や WTO において、なぜセーフガード条項の存在が正当化されるのかというパラドックスに対して、明快な回答を与えるものであったと言える。セーフガード条項の趣旨が経済効率性の増大という自由貿易と同じ価値の実現にあったとすれば、その正当性は明らかであろう。他方、自由貿易は一部の者の犠牲の上に全体の利益を実現するものであるため、かかる政策の実施にあたっては敗者に対する補償が必要であるとの議論も納得できるものである。

しかしながら、本節で検討した GATT19 条については、これら議論がその現実の規定内容や成立経緯等によって基礎づけられるものでなかったことは明らかである。

例えば、経済効率性の増大説については、なぜ輸入国による譲許の撤回等に際して、輸出国にも等価値の譲許の撤回等が認められるのか説明しがたい。仮に譲許の撤回等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できるとしても、その際これによって影響を受けた輸出国が譲許等の撤回を行えば、調整費用の緩和によって増大された経済効率性は再び減少することになるであろう。他方、敗者に対する補償説については、なぜ国内産業への損害が事情の予見されなかった発展の結果生じた場合にのみ譲許の撤回等が認められるのか明らかではない。GATT19 条が公平、分配的正義、社会的連帯といった価値の実現を目的とする条項であったとすれば、むしろ政府がその政策によって一部の人々に損害が生じることを予見し、にもかかわらずそうした政策を選択したときにこそ、もっとも救済が必要とされるはずであろう<sup>195</sup>。

<sup>194</sup> これらの学説につき、本稿 1 章を参照。

<sup>195</sup> 例えば、Sykes 教授も以下の通り指摘している。「これら措置（セーフガード措置）は、輸入に関連する混乱が『予見されなかった発展』によって生じたものである場合において

これらの学説は、セーフガード条項を調整費用の「緩和」、または敗者への「補償」のための手段と解する点で、ともに輸入競争による国内産業の調整、すなわち敗者の発生を前提とする議論である。しかしながら、GATT においてはもとより国内産業に損害を与えるような貿易の自由化は意図されていなかったのであって、上記の前提に依拠した学説が、GATT19 条の規定内容や成立経緯に適合しないことはいわば当然である。

これに対して、自由化・促進説は、セーフガード条項を保護主義勢力との「妥協」、すなわち貿易の自由化のための「必要悪」と解する点で、もとよりその趣旨に関する学説というよりは、むしろその存在を否定する学説であったと言えるが、GATT19 条の成立経緯に関するその説明は本節における検討と符合するものである。米国の保護主義政策がもたら保護主義勢力との妥協であって、そこになんらの価値判断もなかったかは定かではないが、GATT19 条の挿入は、保護主義勢力の影響を大きく受けた米国議会が関税交渉を実施する権限を与えるにあたって米国政府に課した条件である<sup>196</sup>。

もともと、こうした米国の保護主義政策は GATT そのものの性質をも規定していたことに注意が必要である。すなわち、国内産業保護の要請によって、GATT 自体が、貿易の自由化という固有の目的を有する条約体制というよりは、各々の締約国が各々の個別的な利益の実現を目的として輸出市場を取引する 2 国間の権利義務関係の束としての性質を有するようになったのであって、かかる観点からすれば、かくしてなされた取引が締約国の利益に反するものとなった場合にその撤回を認める GATT19 条は、「必要悪」ではなく、「必要」そのものである。

他方、政治的効用の増大説は、こうした GATT の性質を正確に理解し、またそれゆえ GATT19 条の存在理由を合理的に説明している。すなわち、同学説は GATT の法主体の利益を利益集団の効用の関数として理解し、GATT を各々の法主体が各々の利益の実現を目的として締結する「契約」と解する。そして GATT19 条は、かかる「契約」の締結時には予期できなかった事態の発生に際して、これら法主体の利益を保護するために導入された「契約条項」として説明される。

しかしながら、同学説の難点は、国際法規範である GATT の法主体をその交渉に携わる各国行政官と理解し、GATT や GATT19 条の目的をかかる行政官個人の効用の最大化と説明している点にある。GATT における「契約」も、国際法上の条約締結権限を有する主体によってなされる限りにおいて、国家そのものの利益の実現を目的とした国家そのものの

---

のみ適用することができる。しかしながら、おそらく大抵の場合において、貿易の自由化にともなう混乱は予期しうるもので、むしろ輸出者がその行政官に海外市場へのアクセスを向上するよう求めるのは、貿易譲許によって期待される比較優位のためにほかならない。もしセーフガード措置の目的が分配上の公平性にあるとするならば、かかる目的を達成するための措置がなぜ混乱が予見されなかったものである状況に限定されるべきかは疑問である (Sykes, *supra* note 143, p.286) 括弧内は筆者注。」

<sup>196</sup> 本稿第 2 章 2(5)を参照。

意思の帰結として理解し、それが各国国内においていかなる経緯によって形成されたものであるかにかかわらず、かかる国家の意思そのものに「契約」の根拠を見いだすのが国際法の方法だからである。

この点で、GATT を国内産業保護を前提とした 2 国間の「契約的」な権利義務関係の束として理解し、GATT19 条を一般国際法上の事情変更原則の法理に基づく 2 国間の「契約的」な権利義務関係の終了条項と解する本稿の理解は、こうした国際法の方法に基づいて GATT19 条の趣旨を明らかにしたものであったと言える。

## 第4章 GATTの性格変容とGATT枠外措置の意味

1960年代後半からとりわけ70年代以降、GATT枠外措置と呼ばれる貿易制限措置が蔓延した。すなわち、GATT19条において認められた輸入国による関税譲許の撤回等に代わって、輸出国による輸出数量制限措置の適用等を通じた輸入国の国内産業保護が図られるようになったのである。GATT及びGATT19条の成立からおよそ四半世紀の時を経て、なぜこうした事態が生じたのか。

本章では、ケネディ・ラウンド交渉にはじまる国際貿易体制の性格変容に関する検討を通じて、その成立当初の国際貿易体制の性格を反映したGATT19条も、その妥当性を喪失することになったことを明らかにする。そして、輸出自主規制等のGATT枠外措置の内容やこれをめぐる議論の検討を通じて、なぜこうした新たな貿易制限措置が用いられるようになったのか、これら措置は数量制限の禁止や最恵国待遇原則といったGATTの規律との関係においていかに評価できるか、そして多国間貿易交渉においてこれら措置の規律に向けた取り組みが開始されたことの意義はいかに理解できるかについて明らかにする。

### 1. ケネディ・ラウンドとGATT19条の動揺

#### (1) 米国通商政策の変容とその背景

##### 戦後国際政治経済環境における構造変化

戦後国際貿易体制における貿易の自由化の試みは、これを主導した米国の意向、及びいまだ第2次世界大戦からの復興途上にあったその他の締約国の要請を反映して、極めて限定的な性質にとどまるものとなった。すなわち、米国において南北戦争以来の保護貿易主義が改められたわけではなく、また欧州諸国としても既に壊滅的な状況にあった国内産業に調整の必要を生じるような貿易の自由化を受け入れることは現実的ではなかった。それゆえ戦後まもなく誕生したGATTは、戦間期の米国互惠通商協定と同じく、国内産業に損害を与えない範囲で輸出市場を交換し、またその効果を保護するものにとどまることとなったのである<sup>1</sup>。

しかしながら、1960年代に開催されたケネディ・ラウンド交渉を契機として、こうした戦後国際貿易体制の前提に変化が生じ、その後GATTは長い変革期に入ることになる。同ラウンドにおいて、戦間期の米国互惠通商協定以来の国別・産品別の関税削減方式に代わって、文字通りの多角的な関税削減が実施されたことによって、主要な締約国の間で関税障壁が著しく低下した。これを受けて、GATTは非関税障壁の削減・撤廃に取り組むことになったが、かかる取り組みのためには、2国間の互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせることを目的とした従来の通商規定に替えて、非関税障壁の削減・撤廃そのも

<sup>1</sup> 本稿第3章1(2)を参照。

のを目的とした多角的な規律を策定することが必要になったのである。

もっとも、なぜ 1960 年代に至って、戦後国際貿易体制の構想において一度は志向されながらも、その後あえなく断念された多角的な関税削減が可能になったのか。かかる変更も、その多くははまだGATTの指導者としての地位を保持していた米国の通商政策にかかっていたと言えるが、例えば時の大統領であったKennedy氏は、「米国の伝統的な通商政策を時代遅れなものとした 5 つの根本的に新しい事情」として、以下の諸点を指摘している<sup>2</sup>。

- ①欧州における共同市場の拡大
- ②国際収支に対する圧力の増大
- ③経済成長を加速する必要性
- ④共産主義国による援助と貿易攻勢
- ⑤日本その他の途上国のための新たな市場の必要性

以上の諸事情のなかでもとりわけ重要かつ本質的な要因であったと考えられるのが、欧州における共同市場の拡大と共産主義国による援助と貿易攻勢という戦後の国際政治経済環境に生じた構造変化である。GATTにおける貿易の自由化が、輸出の増大だけでなく、輸入の増大をもたらすものであったことに鑑みれば、貿易の自由化そのものによって「国際収支に対する圧力」が低減するわけではなく、また同時期においてことさらに経済成長を加速する必要性があったとすれば、それは欧州諸国や共産主義国との友好的ないし敵対的な競争関係によるものであったと考えられるからである。さらに日本その他の途上国のための新たな市場が必要であったことも、まさに共産主義国による経済援助と貿易攻勢を前にして、「諸国に自由主義の生命力と恩恵を宣伝する」必要があったからにほかならない<sup>3</sup>。

既述の通り第 2 次世界大戦直後においては、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・プランによる米国の庇護の下で、1950 年代に入って急激な回復傾向を示していた。またこれら西欧諸国は、共同市場の実現によるさらなる経済成長を期して、1951 年には石炭鉄鋼共同体 (ECSC)、また 1958 年には欧州経済共同体 (EEC) を形成し、米国のおよそ 2 倍の成長率、そして米国のおよそ 1.5 倍の人口規模を通じて、その経済力は既に米国の水準に近づきつつあった<sup>4</sup>。他方、こうした共同市場の形成の帰結として、域外貿易から域内貿易へ向けた貿易転換効果も現実のものとなりつつあった。当時米国の輸出産品のおよそ 30%がこれら西欧諸国に輸出されていたが、域内生産者による市場占有率の伸びは米国生産者のそれをはるかに凌駕し、近い将来、米国からの輸出産品が欧州域

---

<sup>2</sup> H.R. Document No.314, 87<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session (1962) pp.1-13.

<sup>3</sup> Ibid., pp.5-6.

<sup>4</sup> Ibid., p.3.

内からの輸出産品によって取って代わられることが懸念されていたのである<sup>5</sup>。そのため、成長著しい欧州経済に伍して国際政治経済関係における影響力を維持し、また共同市場の形成にともなう貿易転換効果を緩和することを目的として、従来の保護主義的な通商政策を修正し、大幅な貿易の自由化を実現する必要性があったのである。

他方、こうした西欧における経済発展と地域主義の高揚が、あくまでも自由主義陣営内部における友好的な競争関係を生じるものに過ぎなかったのに対して、当時の国際政治経済環境にあってより切実な問題となっていたのが、共産主義陣営との新独立国の取り込みをめぐる対立である。すなわち共産主義陣営は、第2次世界大戦以後急激な勢いで増加していた新独立国の成立に際して、革命や反政府運動への支援といった従来の民族政策に加えて、これら国々との間で200を超える通商協定を締結する等、経済支援や通商関係の強化を通じた囲い込み政策を実施していた<sup>6</sup>。その結果、50年代を通じて共産主義諸国と途上国との間の貿易量が劇的に増大し、特に50年代後半にはその増加率が年間15%を超える水準にまで伸長していた<sup>7</sup>。そこで、こうした共産主義陣営による囲い込み政策への対抗策として、自由主義陣営内部の結束を強化し、またとりわけ原料や軽工業製品等の輸出市場の提供を通じた途上国との関係強化を実現するため、GATTにおいて大幅な貿易の自由化を実現する必要性が生じていたのである。

戦後国際貿易秩序の構想における米国の通商政策が、貿易の自由化を通じた世界経済の安定や国際平和の実現といった高尚な理念を掲げながらも、その実態は、南北戦争以来の伝統的な保護主義政策にとどまるものであったのに対して、1950年代後半から60年代に入ってより切実な国際政治経済上の必要が生じるに至って、こうした保護主義政策を変更する根本的な政策転換が生じることになったのである。

### 1962年通商拡大法と自由貿易主義の誕生

こうした国際政治経済上の必要性に基づいて、1962年10月には、Kennedy大統領が「マーシャル・プラン以来もっとも重要な国際経済立法<sup>8</sup>」と自賛した通商拡大法が成立した。同通商法の内容は広範に及ぶが、本節との関係で重要なのは、なによりも関税削減交渉に関する大統領権限の拡大である<sup>9</sup>。

1934年互惠通商協定法によって、大統領は議会による批准を要さず諸外国と互恵的な関

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid., p.5.

<sup>7</sup> ハンス・ラウパッパ著（玉野井芳郎監訳）『ソビエト経済の歴史』（学陽書房、1977年）130頁。

<sup>8</sup> Congressional Quarterly, Almanac (1962) p.262.

<sup>9</sup> 1962年通商拡大法の規定内容に関する詳細かつ包括的な論考として、例えば Stanley Metzger “The Trade Expansion Act of 1962” 51 *Georgetown Law Journal* 3 (1963)を参照。またその成立過程に関する解説として、John W. Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy: The Twilight of the GATT* (Harvard University Press, 1971) pp.133-159を参照。

税削減を約束する互惠通商協定を締結することが可能となったが、大統領に与えられた強大な権限によって無制限の関税削減が行われることに対する懸念から、かかる交渉権限の有効期間は3年間、また関税の引下げ幅は上限50%に限定された<sup>10</sup>。その後1934年から1962年までの間に実に11回にわたってかかる交渉権限が更新されたが、ITO憲章及びGATTの交渉にあたって現行の関税率を50%削減する権限を与えた1945年の互惠通商協定延長法を最後として、大統領に大幅な関税削減が認められることはなくなっていた<sup>11</sup>。戦間期の互惠通商協定や第1回ジュネーブ関税交渉による関税削減が、スムート・ホーレイ関税法を頂点とする輸入禁制なみの超高率関税を引下げるという比較的容易な作業であったのに対して、これら関税引下げの結果、関税率が国内産業保護のためのいわば必要最低ラインに近づいていくにつれて、さらなる関税削減のための権限を与えることは極めて困難になっていたからである<sup>12</sup>。

さらにこうした関税率の削減幅に関する制約にも増して行政府による関税削減を困難にしていたのが、関税委員会に国内産業に重大な損害またはそのおそれを生じることなく関税を引下げることができる限界点を調査し、これを大統領に報告することを命じるいわゆる「臨界点条項 (Peril Point Clause)」の存在である<sup>13</sup>。確かに大統領は、その理由を議会に対して報告することを条件として、こうした限界点を下回る関税削減を行うことも可能であったが、そもそも国内産業に損害を与えないことが関税交渉を実施し、関税削減を行う上での前提とされていた以上、そうした権限を実際に行使し、これを議会に納得させることは困難であった。実際にも、1945年から53年に及ぶその在任期間の間、Truman大統領がかかる限界点を下回る関税削減を実施したことは一度もなく、また続くEisenhower大統領も、1953年から61年までの在任期間の間、かかる関税削減を実施したのはわずか

---

<sup>10</sup> 本稿2章2(2)を参照。

<sup>11</sup> 1948年から1954年までの互惠通商協定延長法においては、大統領に対して通商協定締結権限の延長が認められたものの、新たな関税削減権限が与えられたわけではなく、それゆえ1949年アネシー・ラウンド、及び1950年トーキー・ラウンドにおける大統領の関税削減権限は、1945年の互惠通商協定延長法において認められた最大50%の関税削減のうち、1947年ジュネーブ・ラウンドにおいて「使い切られていない範囲」に限られていた。他方、1955年及び1958年の互惠通商協定延長法においては、大統領に対して新たな関税削減権限が与えられたものの、その削減率はそれぞれ15%及び20%に限定され、さらにこうした関税削減権限も、以下に指摘する臨界点条項等の制約によって、最大限活用されることはなかった。これら1934年互惠通商協定法から1958年互惠通商協定延長法にいたる米国通商法の詳細について、Harry C. Hawkins and Janet L. Norwood “The Legislative Basis of United States Commercial Policy” in William B. Kelly, Jr. ed., *Studies in United States Commercial Policy* (University of North Carolina Press, 1963); Henore Catudal “Trade Agreements Legislation: A Section by Section Analysis” 39 Department of State Bulletin 1013 (1958)を参照

<sup>12</sup> 同様の指摘として、例えば、Evans, *supra* note 9, pp.14-16を参照。

<sup>13</sup> 同条項につき、詳しくはJohn M. Leddy and Janet L. Norwood “The Escape Clause and Peril Points under the Trade Agreements Program” in Kelly, *supra* note 11を参照。



2、3度に過ぎなかったと言われている<sup>14</sup>。

これに対して1962年通商拡大法においては、大統領に現行の関税率を50%削減する権限が与えられ、また特に米国と欧州経済共同体が世界輸出の80%以上を占める分野の産品については、その関税を撤廃する権限が与えられた<sup>15</sup>。また臨界点条項は、同通商法によって廃止された<sup>16</sup>。

このうち米国と欧州経済共同体が世界輸出の80%以上を占める分野の産品について、関税を撤廃する権限を定めた条項は、フランスが英国の欧州経済共同体への加盟を拒否したことによって、世界輸出の80%以上という要件が満たされる見込みがなくなったため、死文化した。しかしながら、一部産品については関税を撤廃する権限が、またその他の産品についてもその関税率を50%削減する権限が与えられたことは、関税率が既に「臨界点」近くまで引き下げられていた当時において、国内産業に損害を与える関税削減が認められたことを意味していたのである。

1934年互惠通商協定法が、関税決定権限を行政府から議会に移譲し、諸外国との交渉による関税削減への道を拓いた点で、米国通商政策上の一大転換を意味するものであったことに異論はない。しかしながら、同通商法は、あくまでも国内産業に対する損害の回避を前提とした保護貿易主義を踏襲したもので、戦間期の互惠通商協定や戦後国際貿易体制の内容がこれによって大きく制限されることになったことも否定できない。これに対して、1962年通商拡大法は、大統領に関税撤廃を含めた未曾有の交渉権限を与えるもので、南北戦争以来の保護貿易主義からの決別を意味する通商立法であったと言える。そして、同通商法の成立をもって、ケネディ・ラウンドにおける未曾有の貿易の自由化が達成されることになるのである。

## (2) ケネディ・ラウンドと保護貿易主義の終焉

### GATTにおける関税交渉改革の試み

GATTにおいては、既に1950年代のはじめ頃から、主要供給国間方式と呼ばれる当初の関税交渉方式の改革を求める声が提起されるようになっていた<sup>17</sup>。こうした交渉方式によっては、既に一定程度の関税削減を達成していた締約国が、いまだ高率関税を維持する締約国との間で互恵的な関税協定を締結することは、困難だったからである。確かに各関税交渉の実施に際して採択された規則によれば、「低関税又は無税のすえ置は、原則として高

<sup>14</sup> Alfred Eckes, JR., *Opening America's Market: U.S. Foreign Trade Policy since 1776* (University of North Carolina Press, 1995) p.182 note 14.

<sup>15</sup> Trade Expansion Act of 1962 § 201 and 211.

<sup>16</sup> Ibid. § 221.

<sup>17</sup> こうした主張の詳細について、例えば ICITO, *GATT in Action: Third Report on the Operation of the General Agreement on Tariffs and Trade* (1952) pp.9-10.

関税の引下げと等価値の譲許とみなされる」ことが確認されている<sup>18</sup>。しかしながら、関税削減が2国間の交渉を通じて行われ、また関税削減が互恵的なものであったか否かの判断が、もっぱら個々の締約国に委ねられていた以上、高率関税を維持する締約国が「低関税又は無税のすえ置」に対して関税譲許を許与することは、期待できなかったのである<sup>19</sup>。

こうした問題の解決を期して、ベネルクス諸国をはじめとするいわゆる「低関税国クラブ」は、3年間で完成品と食料品に関する関税率を25%、準完成品の関税率を15%、そして原料品の関税率を5%以下まで引き下げる関税削減案を提示した<sup>20</sup>。またこれに続いてフランスからは、いくつかの「主要な経済活動分野」を単位として、これら分野における輸入品の加重平均関税率を3年間で年間10%ずつ削減していくという削減案が提示された<sup>21</sup>。

このうち前者の提案は、高関税国に一方的かつ一律的な関税削減を義務づける点で、多くの賛同を得ることはなかったが、後者の提案は、その他の締約国からも幅広い支持を受け、新たに設置された作業部会において、さらなる改定作業が進められることになった。同提案は、個々の経済活動分野における平均関税率が既に一定の水準を下回る場合には、年間10%を下回るより緩やかな削減義務を課すにとどまる点で、関税水準の格差の削減を求める低関税国の要求に応えるもので、他方、締約国に同一の経済活動分野における産品の間で、関税削減率を自由に調整する裁量を与える点で、国別・産品別の関税交渉方式が採用された原因である保護貿易主義の要請に応えることも、不可能ではなかったからである。

1954年から55年に開催されたレビュー・セッションにおいては、「関税交渉」について規定するGATT28条の2が新たに策定されたが<sup>22</sup>、同条2項(a)には、以下のような規定が置かれている。

この条の規定に基づく交渉は、個々の産品について、又は関係締約国が受諾する多角的手続を適用して、行うことができる。この交渉は、関税の引下げ、関

<sup>18</sup> ハバナ憲章17条2項(d)。各関税交渉に際して締約国によって採択された規則においても同様の規定が置かれている。また同規定は1957年に28条の2第2項(a)としてGATTに挿入されている。

<sup>19</sup> Kenneth W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization* (University of Chicago Press, 1970) p.64.

<sup>20</sup> The Proposal of the Council of Europe for the Creation of a “Low Tariff Club”: A Comparison with the French Plan for the Reduction of Tariff Levels (L/156) Annex. 同提案はそもそも欧州統合のための第一段階として欧州評議会で採択されたものであったが、その後、欧州評議会は同提案をGATTにおいても検討すべきであるとして締約国団に提出した。

<sup>21</sup> French Proposal with a View to a General Lowering of Customs Tariffs (CP.6/23).

<sup>22</sup> Protocol Amending the Preamble and Part II and III of the General Agreement on Tariffs and Trade (1955). ただし、同条項が実際にGATTに挿入されたのは1957年10月である。

税の現行水準におけるすえ置又は個々の関税若しくは特定の部類の産品に対する平均関税が特定の水準をこえてはならないという約束を目的とすることができる。低関税又は無税のすえ置は、原則として、高関税の引下げと等価値の譲許とみなされる。

すなわち、ITOにおける「関税削減及び特惠の撤廃」について規定し、その後 GATT の関税交渉においても踏襲された ITO 憲章 17 条においては、「個々の国家、及び個々の産業の必要性を十分に考慮することを可能にするため、これら交渉は選択的かつ個別産品毎に行う」とされていたのに対して、新たに挿入された GATT28 条の 2 では、関税交渉のあり方に関する以上のような議論を踏まえて、文字通りの多角的な関税交渉を通じた関税削減の可能性が言及されたのである。

しかしながら、1956 年に開催された第 4 回ジュネーブ関税交渉において、フランスによって提案され、作業部会において準備されたいわゆる「GATTプラン」が採用されることはなかった。多くの締約国は同プランに従った多角的な関税交渉を支持したものの、米国及び英国が反対したからである<sup>23</sup>。その結果、同関税交渉は従来どおりの国別・産品別の交渉方式によって行われることになったが、これに参加し、実際に関税譲許に同意した締約国は 39 カ国中わずか 22 カ国に限られ、またそれら関税譲許の水準も極めて限定的なものとなったのである<sup>24</sup>。

また 1960 年から 61 年にかけて開催されたいわゆるディロン・ラウンドにおいても<sup>25</sup>、多角的な関税交渉が行われることはなかった。同関税交渉は、1958 年に欧州経済共同体が成立してからはじめて行われた関税交渉で、欧州経済共同体は工業製品に関するその対外共通関税を一律 20%削減することを提案したが、国内通商法上一律的な関税削減権限を有していなかった米国が、これに応じることができなかったからである<sup>26</sup>。

以上の通り GATT においては、既に 1950 年代のはじめ頃から従来の国別・産品別の関税削減方式に代わる新たな関税削減方式の導入が唱えられていた。こうした主張の背景には、なによりも高関税国と低関税国の間で互恵的な関税協定を締結することが困難であったという問題があったが、これに代わって多角的な関税削減方式を導入することは、従来の関

---

<sup>23</sup> John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (Lexis Law Publishing, 1969) pp.222-223; Dam, supra note 19, p.67; Anwarul Hoda, *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO* (Cambridge University Press, 2002) p.30 等を参照。

<sup>24</sup> 本稿 3 章 1(2)を参照。

<sup>25</sup> 第 1 回から第 4 回までの関税交渉は、それが開催された地名によって名づけられたが、第 5 回ディロン・ラウンド、及び第 6 回ケネディ・ラウンドは、これら関税交渉の開催を主唱した人物の名前にちなんで名づけられた。なお、第 5 回ディロン・ラウンドのディロンとは、当時の米国財務長官で、元国務副長官である Douglas Dillons 氏のことである。

<sup>26</sup> Jackson, supra note 23, pp.222-223; Dam, supra note 19, p.67; Hoda, supra note 23, p.30 等を参照。

税削減方式の基礎にあった厳格な保護主義政策から決別することを意味していた。多角的な関税削減によっては、国内産業に損害を生じる関税削減を事前に排除することは困難だからである。しかしながら、こうした提案は、臨界点条項に象徴される厳格な保護主義政策を採用していた米国が受諾できるものではなかった。その意味で、戦後国際貿易体制における自由貿易主義の幕開けも、やはり米国における通商政策の転換を待たねばならなかったのである。

### ケネディ・ラウンドにおける多角的関税交渉とその意義

米国における 1962 年通商拡大法の成立を受けて開催されたケネディ・ラウンドにおいて、ついに国別・産品別の関税削減方式に代わる新たな関税削減方式が導入された。同ラウンドに先立ち開催された「関税削減手続きに関する作業部会」において、来るラウンドにおける関税削減方法について議論が行われ<sup>27</sup>、1964 年 5 月に開催された関税交渉委員会において、一律 50% の多角的な関税削減を行うことが決定されたのである<sup>28</sup>。

「低関税国クラブ」の主張にみられるように関税水準に差のある締約国の間でいかに互恵的な関税協定を締結しうるかは明らかではなかった。また GATT 締約国の増大によって、個々の締約国の間で個々の産品について関税交渉を行うことは極めて煩雑になっていた。そして、なによりかかる関税削減方式の下では、貿易の自由化によって影響を受ける国内生産者への配慮が優先され、国際的な貿易量に実質的な影響を与える大規模な関税削減を実現することが困難になっていたからである。

もともと、こうした大規模かつ一律的な関税削減方式をすべての産品に適用することは、特定の産品をかかると関税削減の対象から除外することが交渉権限の獲得のための条件とされていた米国や<sup>29</sup>、その他の多くの締約国にとって、受け入れられるものではなかった<sup>30</sup>。そこで、締約国には、一律的な関税削減に対する「最小限度の例外」が認められたが、か

---

<sup>27</sup> かかる議論の要約として、*Report of the Working Party on Procedures for Tariff Reductions (L/2002)*を参照。またこれに関する詳細な分析として、*Evans, supra note 9, pp.183-217*を参照。

<sup>28</sup> *BISD 13S/109*。ケネディ・ラウンドが開始されたのは、1962 年 10 月に米国通商拡大法が成立し、翌月に新ラウンドの開催が決定されてから 1 年半後の 1964 年 5 月からであったが、これはその間に関税削減の具体的な方法について集中的な議論が行われていたからにはほかならない。*Evans* 教授も指摘するようにケネディ・ラウンド以前の関税削減方式の決定が、後の 2 国間交渉のための手続きを決定するものに過ぎなかったのに対して、一律的な関税削減が取り入れられたケネディ・ラウンドにおいては、むしろ関税削減方式の決定こそが最終合意の形式と内容を左右する決定的な意味を持つようになったからである (*Evans, ibid., p.183*)。

<sup>29</sup> こうした米国における特定の産品に対する一律 50% の関税削減方式の適用除外について、詳しくは *Metzger, supra note 9, pp.441-442* を参照。

<sup>30</sup> 実際に一律 50% の関税削減に対してなんらの例外も付さなかったのは、オーストリア、デンマーク、スウェーデン、及びスイスの 4 カ国のみであったと言われている (*Dam, supra note 19, p.70*)。

かる例外にも、その保護主義的な利用を制限するためのさらなる条件が付されていたことは重要である。すなわち、これら例外は、国内産業の利益や交渉上の考慮ではなく、「もっとも重要な国益 (overriding national interest)」という観点から正当化できるものでなければならないとされ、締約国は、自らが主張する例外が、「もっとも重要な国益」に該当することを説明するよう義務づけられていたのである<sup>31</sup>。

他方、農業産品は、主要交渉国間の根本的な利害対立のため、一律 50%の関税削減の対象から除外された。米国、カナダ、オーストラリア、及びニュージーランドといった輸出国が、農業産品も工業産品と同様に取り扱うことを主張した一方、英国や日本等の輸入国、また共通農業政策を実施し、これをめぐる加盟国間の調整が難航していたEECにとって、農業産品に関する大規模かつ一律的な関税削減は受け入れられなかったからである<sup>32</sup>。その結果、穀類、肉類、及び乳製品については、国際商品協定を通じた合意形成が模索され、またその他の農業産品については、従来通りの国別・産品別の関税削減が行われることになった。

さらに以上のように農業産品が一律的な関税削減の対象から除外されたことから、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、及び南アフリカ等の農業国は、多角的な関税交渉への参加自体を免除された。これら締約国の輸出品は、大部分が農業産品によって構成されていたため、農業産品についていかなる関税削減がなされるのか分からぬまま、一律 50%の関税削減義務を賦課することは不合理で、また仮に農業産品についても 50%の関税譲許が与えられたとしても、数量制限をはじめとする非関税障壁の存在によって、これら輸出国が額面どおりの利益を享受することができるとは考えられなかったからである<sup>33</sup>。

このようにケネディ・ラウンドにおける一律的な関税削減方式は、実際には種々の例外に服していたが<sup>34</sup>、同ラウンドが、国別・産品別の関税削減方式の下で必然的な閉塞状況に陥っていたGATTに新たな推進力を与える画期的な関税交渉となったことに疑いはない。例えば、平均 18.9%の関税削減を実現した第 1 回ジュネーブ交渉の後、第 2 回から第 5 回関税交渉までの平均削減率は、それぞれわずか 1.9、3.0、2.4、及び 4.0%に過ぎなかったのに対して<sup>35</sup>、ケネディ・ラウンドにおける工業産品の削減率は、平均でおよそ 35%に及ぶものであったと言われている<sup>36</sup>。

またこうした関税削減の結果、ケネディ・ラウンド後の米国、EEC、日本、及び英国の

---

<sup>31</sup> BISD 13S/109.

<sup>32</sup> かかる経緯の詳細については、Evans, *supra* note 9, pp.203-205.

<sup>33</sup> Dam, *supra* note 29, pp.71-72.

<sup>34</sup> このほか発展途上国については、一律 50%の関税削減とこれに対する例外という方式ではなく、自らが許容しうる譲許を産品別にオファーするという方法が採用され、またかかるオファーも、発展途上国がとりわけ関心を有する農業産品についていかなる譲許がなされるかが判明した後に提出することとされた (*ibid.*, p.72)。

<sup>35</sup> Evans, *supra* note 9, p.12, Table 1.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p.282.

工業産品に対する平均関税率は、それぞれ 5.6、4.0、6.5、及び 8.0%まで低下したと言われている<sup>37</sup>。これら関税率はあくまでも全工業産品の平均関税率で、個別産品の関税率には依然として相当の格差があったことは確かである<sup>38</sup>。しかしながら、例えば 1962 年通商拡大法においても、現行の関税率が 5%に満たない関税は、輸入に対する効果的な抑制とはならない一方で、輸入業者に無用な行政的負担を負わせる「迷惑な関税」として、撤廃することが認められていたことから<sup>39</sup>、ケネディ・ラウンドの結果、工業産品に関する関税の多くは、貿易障壁として取るに足りない水準まで低下することになったと言える<sup>40</sup>。

戦後国際貿易体制に関する当初の構想（「1943 年セミナー」における構想）においては、多角的かつ一律的な関税削減と詳細な通商規定、及びかかる通商規定の遵守を監督する国際機関の設置によって、文字通りの多角的自由貿易体制の創設が企図されていた。しかしながら、こうした構想は国内産業保護の要請に基づく国別・産品別の関税削減方式の採用によって挫折し、それゆえ GATT は、2 国間の互恵的な権利義務関係の束によって構成される「契約的な秩序」としての性格を有することになった。これに対して、ケネディ・ラウンドにおいては、保護貿易主義の壁が打ち破られ、一律 50%の関税削減という多角的な関税削減が実現した。そして、このことを契機として GATT は、非関税障壁の削減・撤廃を目的とした通商規定の策定と紛争解決手続の強化を通じた多角的自由貿易体制の創設へと向けた道を歩んでいくことになるのである。

### (3) 米国エスケープ・クローズの改正と GATT19 条の動揺

#### 米国エスケープ・クローズの改正

1960 年代に入って大規模かつ多角的な関税削減が実施されるに至って、GATT19 条の妥

---

<sup>37</sup> Thomas Curtis and John Vastine, Jr. (ed.) *The Kennedy Round and the Future of American Trade* (Praeger Publishers, 1971) p.228, Table 42.

<sup>38</sup> ケネディ・ラウンド後の「格差 (disparity)」の状況については、例えば、Evans, *supra* note 9, pp.307-308 を参照。対外共通関税を設定する際に各加盟国の関税率を平均化した結果、産品間の関税率の格差が比較的小さかった EEC に比して、米国の関税率には、異なる産品の間で大きな格差が存在していた。EEC は、自らの関税は一律 50%の関税削減によってすべて保護主義的な効果を失うのに対して、米国の一部の関税はこうした格差の結果一律 50%の関税削減の後も保護主義的效果を有することは不公平であるとして、国によって関税率が大きく異なる産品については、異なる関税削減率を適用することを提案していた。しかしながら、こうした EEC の提案については、その合理性や実現性をめぐって深刻な見解対立が生じ、結局関税率の格差の問題は、関係締約国間のアドホックな交渉に委ねられたという経緯があった。こうした経緯については、特に Dam, *supra* note 22, pp.73-76 を参照。

<sup>39</sup> Metzger, *supra* note 9, p.430.

<sup>40</sup> 同様の指摘として、例えば、Statement by Mr. Eric Wyndham White, Director-General of GATT, at the Meeting of the Trade Negotiations Committee at Geneva on 30 June 1967 (GATT/993) p.4.

当性にも疑問が生じることになった。戦後国際貿易体制における関税削減が、もはや国内産業保護を前提としたものではなくなったとすれば、仮にかかる関税削減によって国内産業に重大な損害が生じたとしても、なぜその効果を否定すべきかは明らかでないからである。

こうしたGATT19条の妥当基盤に生じた変化をまさに象徴するものとなったのが、米国通商法におけるエスケープ・クローズの改正である。米国においては、1947年の行政命令によって将来締結するすべての通商協定にエスケープ・クローズを挿入することが確認され、その国内的な実施のための条件と手続きが定められた<sup>41</sup>。その後、同行政命令は、1951年通商協定延長法によって立法化され、それ以後米国におけるGATT19条の実施は、かかる米国通商法上のエスケープ・クローズを通じて図られることになった<sup>42</sup>。ところが1962年通商拡大法において、その内容に以下のような変更が加えられたのである<sup>43</sup>。

すなわち、米国通商法上のエスケープ・クローズにおいては、輸入の増加が譲許の「全体的ないし部分的」な結果として生じたものであることが求められていたが、従来この要件がエスケープ・クローズの適用の判断において積極的な役割を果たすことはなかった。譲許が輸入の増加にまったく関係がなかったことを論証することは困難であったため、関税委員会は単に譲許と輸入増加が存在するという事実をもって両者の因果関係を推認してきたからである<sup>44</sup>。これに対して、1962年通商拡大法においては、輸入の増加が貿易協定において約束された関税譲許の「主要 (in major part)」な結果として生じたものであることが要求されている<sup>45</sup>。

またエスケープ・クローズの適用にあたっては、国内産業に対する重大な損害又はそのおそれが、輸入の増加によって生じたものであることが求められるが、この要件についても、その立証を厳格化する重大な変更が加えられた。すなわち、従来の通商法においては、輸入の増加が重大な損害又はそのおそれに「実質的に寄与 (contribute substantially)」するものであったことが求められていたのに対して<sup>46</sup>、1962年通商拡大法においては、輸入の増加が重大な損害又はそのおそれを生じた「主要な要因 (major factor)」でなければならぬとされている<sup>47</sup>。

---

<sup>41</sup> Executive Order No. 9832 (February 25, 1947).

<sup>42</sup> その後1953年、1955年、及び1958年の通商協定延長法において、調査期間の短縮や、輸入増加と重大な損害又はそのおそれの因果関係や「同種の産品又は直接的競争産品の国内生産者」の定義の明確化等、若干の改正が行われた (Bruce Clubb, *United States Foreign Trade Law* (Little, Brown, 1991) p.673)。

<sup>43</sup> 1962年通商拡大法における同条項の改正の詳細については、Leddy and Norwood, *supra* note 13; Metzger, *supra* note 9, pp.442-448 を参照。

<sup>44</sup> Metzger, *ibid.*, pp.443-444.

<sup>45</sup> Trade Expansion Act § 301 (b) (1) (1962).

<sup>46</sup> Ch.14, § 7, 65 Stat.74 (1951), as amended, 19 U.S.C. § 1364 (1958).

<sup>47</sup> Trade Expansion Act § 301 (b) (3) (1962).

関税譲許が輸入の増加にどの程度寄与すれば、輸入の増加が関税譲許の「主要」な結果であることが認められるか、また輸入の増加が重大な損害にどの程度寄与すれば、これが重大な損害の「主要な要因」として認められるかは必ずしも明らかではない。しかしながら、これら要件を満たすためには、少なくとも関税譲許ないし輸入の増加以外の要因が輸入増加や重大な損害に与えた影響について考察し、これら要因を関税譲許ないし輸入の増加の効果と綿密に比較することが求められることになったのであって、実際にもこれら基準の導入によって、エスケープ・クローズの適用は大きく制限されることになったのである。

とりわけ関税譲許と輸入の増加の因果関係に関する変更は、エスケープ・クローズの適用を求める国内産業にとっては致命的な効果をもたらし、例えば同通商拡大法が成立してから 1968 年までに付託された 20 の案件のうち、少なくとも 15 の案件が同要件を理由として退けられたと言われている<sup>48</sup>。1970 年代に入ってエスケープ・クローズの適用要件が再び緩和されるまで、同措置は一度たりとも適用されたことはなく、「輸入増加と貿易協定における譲許の間に支配的な因果関係が存在することを証明するという要件によって、国内産業に救済を与えることを目的とした関税及びその他の輸入制限の使用は、首尾よく終止符を打たれることになった」のである<sup>49</sup>。

また 1962 年通商拡大法においては、こうしたエスケープ・クローズの適用要件の厳格化に加えて、同措置の適用期間に関する規定が導入された。すなわち、従来の通商法の下では、エスケープ・クローズに基づいてひとたび関税譲許が撤回されるや、これが譲許表において約束された水準まで再び引き下げられることは稀で、同条項は、実際には関税譲許の永久的な撤回を認める条項として機能としていのに対して、1962 年通商拡大法においては、国内産業からの申し立てを受けて大統領がかかる貿易制限措置を「延長」する場合をのぞいて、エスケープ・クローズの下で適用されるいかなる措置も、最大 4 年の期間をもって終了することが規定されているのである<sup>50</sup>。

1962 年通商拡大法の下でエスケープ・クローズが適用された例はそもそも存在しないため、こうした輸入制限措置の適用の方法に関する新たな規定がいかに実施されていたかは定かではない。あるいは最大 4 年間という条件も、大統領が国内産業からの延長申請をすべて認めることによって死文化していたかもしれない。しかしながら、こうした変更は、関税譲許の永久的な撤回という従来の実行を踏まえつつ、そうした実行からの決別を表明したもので、仮にエスケープ・クローズの下で輸入制限措置が適用されるとしても、それが大規模かつ多角的な関税削減の効果に与える影響を抑制することが意図されていたと言

---

<sup>48</sup> Stanley Metzger “Escape Clause and Adjustment Assistance” 2 *Law & Policy in International Business* 2 (1970) p.367.

<sup>49</sup> T. K. Banner “‘In Major Part’ – The New Causation Problem in the Trade Agreements Program” 44 *Texas Law Review* 7 (1966) pp.1331-1332.

<sup>50</sup> Trade Expansion Act § 351 (c) (2) (1962).



える。

1960年代後半から米国関税委員会委員を務めた Clubb 氏も、1962年通商拡大法における米国通商政策の変更とエスケープ・クローズの関係について、以下のように指摘している。

米国の生産者に重大な損害を生じる関税譲許は行わず、また仮に譲許がそうした損害を生じるものとなったとしても、かかる譲許はエスケープ・クローズという媒介を通じて撤回するというのが従来の米国の政策であった。しかしながら、1962年通商拡大法において、議会は大統領に与えた権限によって米国産業に重大な損害が生じる可能性をはじめて認め、またそうした損害が現実には生じた場合においても、関税率を元に戻すことは大統領が交渉した貿易協定を単に白紙に戻すことにはほかならないため、もはや不可能であることを認識したのである<sup>51</sup>。

1962年通商拡大法におけるエスケープ・クローズの改正は、まさにこうした認識を反映したもので、国内産業に調整の必要を生じるような貿易の自由化は行わないという保護主義政策からの脱却にともなって、かかる前提の下に形作られたエスケープ・クローズの見直しを図るものだったのである。

#### 調整援助制度の導入

他方、通商拡大法においては、エスケープ・クローズの改正に加えて、輸入の増加によって損害が生じた米国企業に技術的、財政的な支援や税制上の救済を与え<sup>52</sup>、またその労働者に失業補償や職業訓練、及び移転手当等を与える調整援助制度が導入された<sup>53</sup>。

調整援助を申請するための要件や基準の多くは、エスケープ・クローズのそれと同様で、また両者は同時に申請することが認められている。しかしながら、エスケープ・クローズの適用が、「国内産業」に対して重大な損害が生じている場合にのみ認められたのに対して、米国企業及び労働者は、国内産業全体に損害が生じていない場合においても、輸入の増加によって個々の企業に対して重大な損害ないしそのおそれが生じているか、あるいは個々の企業の労働者に対して深刻な失業が生じている場合には、調整援助を申請すること

---

<sup>51</sup> Clubb, *supra* note 42, p.727.

<sup>52</sup> 技術的な支援には「情報、市場及びその他の経済に関する調査、経営上の助言、及び研究開発に関する相談、訓練、及び支援 (Trade Expansion Act of 1962 § 313)」が、財政的な支援には「融資保証、繰延融資、及び融資 (§ 314 (a))」が含まれる。また税制上の支援としては、純営業損失の繰り戻しの3年から5年間への延長が認められる (§ 317 (a))。

<sup>53</sup> 失業補償としては、労働者の平均賃金の65%、及び平均製造業賃金の65%のうち、少ないほうの額が1年間にわたって給付される (Trade Expansion Act of 1962 § 323 (a) and 324)。職業訓練には「連邦法の下で提供されるすべての試験、相談、訓練、及び斡旋サービス (§ 326 (a))」が含まれる。また移転手当としては、家族を移転させるための費用に加えて、平均週間製造業賃金の2.5倍の額が一括して支払われる (§ 330)。

が認められている。すなわち、エスケープ・クローズの適用が、産業全体に対して重大な損害が生じている「例外的な場合」にのみ認められたのに対して、かかる例外的な状況に至らない「通常の場合」には、調整援助によって対応することが企図されたのである<sup>54</sup>。

「貿易調整援助は、1962年通商拡大法におけるその他の規定と同じく、非効率性を保護するのではなく、米国経済の効率性を強化することを目的として設計されたものである」というKennedy大統領の発言にもみられる通り<sup>55</sup>、同制度はいわば輸入競争圧力という流れに逆らって、国内生産者を現状に押しとどめ続けることを目的としたものではなく、その導入は、上記エスケープ・クローズの改正と同じく、保護貿易主義から自由貿易主義へと向けた米国通商政策の転換を表すものであったと言える。他方、同制度は、エスケープ・クローズとは異なって、あくまでも財政支援や職業訓練といった国内措置を通じて国内生産者の救済を図るもので、輸入競争への対応の焦点を「関税による救済」から「国内的な救済」へ<sup>56</sup>、あるいは「外交政策」から「国内的なプログラム」へと移行させるものであったとも指摘される<sup>57</sup>。

もっとも、実際にはかくして導入された「国内的な救済」がその後おおいに活用されたとは言い難い。1962年通商拡大法の下では、極めて厳格な要件のために米国企業や労働者が救済を得ることは困難で<sup>58</sup>、他方、それら要件が緩和された70年代以降においては、融資や失業補償といった各種の給付に要する財政的負担から、これを大々的かつ継続的に実施することは困難だったからである<sup>59</sup>。1960年代後半から70年代以降、米国産業は特に新興工業諸国からの未曾有の輸入競争圧力に晒されることになったが、これに対する対応は、むしろ輸出自主規制や市場秩序維持協定といったすぐれて「外交的」な政策によってなされることになるのである。

### GATT19条の動揺

1962年通商拡大法における米国通商政策の転換とそれにとまなうGATTの関税削減方式の改革は、GATT19条に規定されたセーフガード条項のあり方についても、再考を促すことになった。同通商拡大法の成立を受けて、1962年12月には、来る関税交渉ラウンドに向けた「関税削減の手続き」について検討する作業部会が設置されたが、例えばその第1回会合においては、以下のような議論があったとされている。

いくつかの政府代表は、一律方式（一律関税削減方式）の下では、効率的な

<sup>54</sup> Clubb, supra note 42, pp.727-728.

<sup>55</sup> H.R. Document No.314, 87<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session (1962) p.12.

<sup>56</sup> Metzger, supra note 9, p.443.

<sup>57</sup> James Robertson “Adjustment Assistance under the Trade Expansion Act of 1962” 33 *George Washington Law Review* 5 (1965) p.1091.

<sup>58</sup> Metzger, supra note 48, p.384 を参照。

<sup>59</sup> John H. Jackson, *The World Trading System: the Law and Policy of International Economic Relations*, 2<sup>nd</sup> ed. (MIT Press, 1997) p.202 を参照。

緊急措置及びセーフガード措置が重要であること強調した。これに対して、特に発展途上国については、GATTにおいて既に様々な緊急措置及びセーフガード措置が存在することが指摘された<sup>60</sup>。

次期ラウンド（ケネディ・ラウンド）での導入が予定されていた一律関税削減方式の下では、従来の国別・産品別の方式とは異なって、国内産業に損害を与える関税削減を排除することは困難になる。それゆえ一部の締約国は、国内産業への損害の発生に対応するため、GATT19条をはじめとする事後的な救済措置をより柔軟に適用することができるよう求めたのである。

しかしながら、翌1963年3月に開催された第2回会合においては、一転して以下のような方針が示されている。

譲許の安定性を最大限に確保するという観点から、一般協定の一部の条項、特にGATT19条と28条の適用、またはこれら条項の手続きを見直す必要があるであろう<sup>61</sup>。

「関税削減の手続き」に関する作業部会においては、次期関税交渉ラウンドにおける関税削減方式として、あらゆる分野の産品について一律的な関税削減を実施し、これに対する例外は「もっとも重要な国益」によって正当化される最低限の範囲に限定すべきことが合意された<sup>62</sup>。しかしながら、GATT19条等の措置が適用されたならば、こうした取り組みの意義は大きく損なわれることになる。そこで、これら規定の適用の是非、またはその規律の強化について検討すべきことが提案されたのである。

こうした提案を受けて、1963年6月には、貿易交渉委員会の下に「非関税障壁及びその他の特別な問題に関する分科会」が設置され<sup>63</sup>、上記のGATT19等の見直しの問題も、国家貿易、数量制限、及び内国税といった問題と同様、同分科会の下で議論されることになった。しかしながら翌1964年6月には、GATT19条等の見直しという問題は、同分科会の議題から除外することが決定されている。これは当時のGATT事務局長で、貿易交渉委員会の議長を務めていたWhite氏の提案によるものであったが、同氏はその理由について以下のように説明している。

ここ（GATT19条等の見直し）に含まれる問題は、特定の貿易障壁の問題ではなく、はるかに一般的な性質の問題である。少なくともこうした問題の一

---

<sup>60</sup> Record of discussions at Meeting of the Working Party held from 12-14 December 1962 (L/1982) p.5. 括弧内筆者注。

<sup>61</sup> Report of the Working Party on Procedures for Tariff Reductions (L/2002) p.13.

<sup>62</sup> Ibid., p.1.

<sup>63</sup> Proceedings of the First Meeting: Held at the Palais des Nations, Geneva, on Thursday, 27 June 1963, at 2.30 p.m. (TN.64/SR.1).

部は関税交渉に極めて密接に関連していて、そのため私はこうした問題を非関税障壁の文脈において検討することが一体適切であるのかという疑問を抱いている。そこで、当分科会はひとまずこの問題から離れて、貿易交渉委員会の議長である私にこの問題を同委員会の次回会合において提起するよう委ねてもらうことを提案する<sup>64</sup>。

GATT成立以来の事務局長で、その構造を知悉していたWhite氏にとって、GATT19条は、数量制限や内国税といった関税譲許の効果が無効化・侵害する非関税障壁に関する規定ではなく、むしろ「関税譲許の保証された寿命」、すなわち関税交渉において与えられた譲許の効力そのものに関する規定であって<sup>65</sup>、それゆえ関税交渉の改革にとまなうこれら条項の見直しは、関税交渉のあり方に関するより一般的な交渉の場で取り扱うべき問題であると考えられたのであろう。

しかしながら、かかる提案の後、GATT19条等の見直しが貿易交渉委員会やその他のフォーラムにおいてもなされた形跡はない<sup>66</sup>。その理由は必ずしも定かではないが、農業産品の取扱いや発展途上国の参加、及び一律削減方式に対する例外の許諾の方法といった難題が山積し、議論が紛糾する中であって<sup>67</sup>、かかる関税削減方式の導入を前提としたGATT19条等の見直しの問題は、いわば後景に退き、次第に埋没していくことになったものと推察される。

かくしてGATTにおいては、大規模かつ多角的な関税削減方式の導入に際して、GATT19条の再検討の必要性が指摘されながらも、これが実現することはなかったが、貿易の自由化に向けた機運の高まりにともなって、同条項の適用に対して、より懐疑的ないし批判的な目が向けられるようになったことは確かであろう。1962年通商拡大法において、米国エスケープ・クローズの発動要件が大幅に厳格化されたことは既に指摘した通りであるが、こうした改正の背景には、エスケープ・クローズの適用が「国際・外交問題における米国のリーダーシップと信頼性の維持という観点からは、回避されるべき恥辱」として理解されていたことが指摘されている<sup>68</sup>。またケネディ・ラウンドにおける米国交渉団の一員であったPreeg氏は、同条項の適用が外国において、「自由貿易政策に関する米国のコミット

---

<sup>64</sup> Note by the Executive Secretary (TN.64/NTB/17) p.2.

<sup>65</sup> 先述した米国毛皮帽子事件においてチェコスロバキアが締約国団に提起した議事にも、「GATT19条に関する関税譲許の保証された寿命 (Assured Life of Tariff Concessions with Regard to Article XIX)」というタイトルが付されている (本稿3章2(3)注168及び171の文書を参照)。

<sup>66</sup> 例えば、White氏が同問題を提起するとした第8回貿易交渉委員会の概要に関する文書においても (Proceedings of the Eighth Meeting: Held at the International Labour Office, Geneva, on 2 and 13 July 1964 (TN.64/SR.8))、GATT19条や28条に関する言及は見当たらない。

<sup>67</sup> こうした課題に関する当時の議論状況として、ibidを参照。

<sup>68</sup> Robertson, *supra* note 57, p.1090.

メントに対する不信感」を生じてきたと指摘している<sup>69</sup>。

GATTの暫定適用の開始から1962年までの米国によるセーフガード条項の適用は合計15件で<sup>70</sup>、必ずしも濫用と呼べるような状況があったわけではないが、1962年までには、国内産業保護を目的とした関税譲許その他の義務の撤回は、自由貿易政策に矛盾する「恥辱」として忌避されるようになっていたのである。この点は、例えば締約国団第9会期における見直しにおいては、GATT19条の規定は極めてバランスのとれたものであるとして、「緊急措置の合理的な期間について明示的な規定を設けるべきである」、あるいは「緊急措置の適用は国内生産者に対する損害が国家経済にとって重大なものである場合に制限すべきである」などとした一部締約国からの提案に対して、なんらの賛同も示されなかったことと対照的であったと言える<sup>71</sup>。

#### (4) 小結

1960年代に入って、戦後国際貿易体制のあり方を規定してきた米国の通商政策に根本的な変化が生じた。欧州共同市場の形成にともなう貿易転換効果を緩和することを目的として、また共産主義陣営に対抗して発展途上国との政治経済的な関係を深めていくため、大幅な貿易の自由化を実現する必要があったからである。それゆえ、1962年に成立した通商拡大法においては、臨界点条項が廃止され、大統領に一律50%の関税削減が与えられる等、南北戦争以来の保護貿易政策が改められたのである。

こうした米国通商政策の転換を受けて開催されたケネディ・ラウンドにおいては、米国やEECをはじめとする先進諸国の間で、工業製品について一律50%の関税削減を実施する未曾有の貿易の自由化が実現し、これら工業製品に関する限り関税はもはや輸入に対する重大な障壁とはならない水準まで引下げられた。GATTは、国内産業に損害を与えることなく輸出市場を取引することを目的とした2国間の互恵的な権利義務関係の束として理解されるべき条約体制であったが、ここに至ってかかるGATTの性格を規定した国内産業保護の前提が消失したのである。

以上のようなGATTの進展にともなって、セーフガード条項の存在やあり方についても疑問が生じることになった。GATTにおける関税削減は、もはや国内産業保護を前提とした限定的なものではなくなったため、仮にかかる関税削減によって国内産業に対して重大な損害が生じたとしても、なぜその効果を否定すべきかは明らかでないからである。

---

<sup>69</sup> Ernest Preeg, *Traders and Diplomats* (Brookings Institution, 1970) p.48.

<sup>70</sup> 関税委員会において調査がなされた事案は合計112件。そのうち41件が大統領による最終的な判断に委ねられたが、26件は大統領によって退けられている。

<sup>71</sup> Review Working Party II on Tariffs, Schedules and Customs Administration: Articles I, II, III, XIX and XXIV. Statement of Recommendations Submitted by Sub-Group B to Working Party II (W.9/193) pp.12-13.

そこで米国においては、1962年通商拡大法の成立にともなって、エスケープ・クローズの発動要件が大幅に厳格化され、また同措置の適用期間を4年とする規定が挿入された。他方、GATTにおいては、大幅かつ一律的な関税削減方式の導入に際して、GATT19条を再検討する必要が指摘されながらも、それが実施されることはなかったが、貿易の自由化に向けた機運が高まる中で、その適用にはより懐疑的で批判的な目が向けられるようになっていたと言える。

大規模かつ多角的な関税削減を志向した米国内閣報告書や米国条文草案においては、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズが姿を消し、あるいは国内産業の新たな状況への適応を容易にすることを目的とした「もうひとつのエスケープ・クローズ」へと姿を変えたが<sup>72</sup>、ケネディ・ラウンドにおいてかかる関税削減が現実のものとなるに至って、まさに互惠通商協定のエスケープ・クローズの分身としてのGATT19条も、その意義を問い直されることになったのである。

## 2. 東京ラウンドと多角的自由貿易体制の危機

### (1) GATTの発展と新たな課題

戦後国際貿易体制の取り組みが、締約国の関税削減を主たる対象としてきたことはこれまで指摘してきた通りであるが、こうした目的は、1960年代末までにはかなりの程度達成されることになったと言える<sup>73</sup>。ケネディ・ラウンドにおける一律50%の関税削減によって、関税率が大幅に引下げられた結果、少なくとも米国、欧州、及び日本をはじめとする主要締約国の工業製品については、関税はもはや国際貿易に対して大きな影響をもたらすものではなくなったからである。

しかしながら、このことは、GATTの役割が終焉に近づいたことを意味するものではなく、むしろその後四半世紀あるいは現在にまでわたって継続される新たな取り組みへの序章に過ぎぬものであったと言える。関税が削減されてもなお、あるいは関税が削減されたからこそ、通常関税以外の輸入制限措置や国際貿易に影響を与える国内規制といった無数の非関税障壁の問題が顕在化し、その削減・撤廃の必要性が認識されるようになったのである。

もっともGATTにおいても、非関税障壁に関する規律がなかったわけではない。むしろ一般的最恵国待遇と譲許表について規律する第1部、また効力の発生や、脱退、加入といった手続的事項について規律する第3部の規定を除けば、GATTの通商規定の大部分は、こ

---

<sup>72</sup> 本稿第3章2(1)を参照。

<sup>73</sup> 同様の指摘として、Rober E. Hudec, *Enforcing International Trade Law* (Butterworth Legal Publishers, 1993) p.12 を参照。

うした通常の間税以外の措置や規制に対して規律を及ぼすことを目的とした規定である<sup>74</sup>。

例えば、GATT11条「数量制限の一般的禁止」においては、他の締約国からの輸入、及び他の締約国への輸出に対して、「間税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない」ことが規定されている<sup>75</sup>。また同6条「ダンピング防止税及び相殺間税」においては、正常な価額より低い価額で導入された輸入に対してダンピング防止税を賦課し、また補助金を受けた輸入に対して相殺間税を賦課することが認められている一方、これら間税が恣意的かつ必要を超えるかたちで課税されることを防止するため、その要件及び手続きについて一定の規律が置かれている。さらに同7条「間税上の評価」においては、間税の公正な徴収を目的として<sup>76</sup>、「輸入貨物の間税上の価額は、間税を課せられる輸入貨物又は同種の貨物の実際の価額に基くものでなければならず、国内原産の製品の価額又は任意の若しくは架空の価額に基くものであってはならない」ことが規定されている<sup>77</sup>。

しかしながら、こうした非間税障壁に関するGATTの規定は、互恵的な間税譲許の効果を保護し、バランスさせることを目的とした従属的、抽象的、かつ限定的な規定であって<sup>78</sup>、締約国の義務について詳細に規定したのもでも、また貿易に影響を与えるあらゆる非間税障壁について規律を及ぼすものでもなかった。

例えば、「ダンピング防止税及び相殺間税」について規定したGATT6条においては、ダンピングの認定や、ダンピング防止税及び相殺間税の適用要件に関する一般的な規律が置かれるのみで、締約国にはこれら措置の適用について広範な裁量を与えられている。またGATT3条においては内国民待遇原則が定められているが、これら規律は政府調達、すなわち政府や自治体による物品の購入等に関する規則には適用されず、締約国はそのGDPの25%から40%にも及ぶと言われる広大な取引分野について<sup>79</sup>、もっぱら自国産品を優遇することも妨げられてはいなかった<sup>80</sup>。そして、これら一般規定に対する違反があったとし

---

<sup>74</sup> 例えば Evans 教授は、「貿易関係における善行の促進を目的とした GATT の 23 の条項のうち、14 の条項は輸入を制限しうる特定の非間税措置の使用を禁止ないし規制する」ものであると指摘している (Evans, *supra* note 9, p.88)。

<sup>75</sup> GATT11 条 1 項。

<sup>76</sup> ある製品に対する間税率を 10% にすることが約束されたとしても、かかる間税率を乗する製品の価額をいかに決定するかによって、実際に徴収される間税額は大きく異なる。例えば、「米国販売価格」と呼ばれる「間税上の価額」によって計算された間税額は、ときとして通常の価額評価を用いて計算された間税額のおよそ 3 倍にも及ぶものであったと言われている (Jackson, *supra* note 26, pp.446-447, note 2)。

<sup>77</sup> GATT7 条 2 項(a)。

<sup>78</sup> この点について、本稿 3 章 1(2)を参照。

<sup>79</sup> Dam, *supra* note 19, p.199.

<sup>80</sup> 米国憲章草案においては、政府調達も内国民待遇原則の対象とすることが提案されていたが、その他の交渉国からの反対を受けて、その後締結された GATT においては以下のような規定が挿入された。「この条の規定は、商業的再販売のため又は商業的販売のための貨

ても、それが互恵的な関税譲許を通じて与えられた輸出利益を侵害するものでなければ、GATTに定められた紛争解決手続は始動せず、逆にこれら一般規定に対する違反がなくても、互恵的な関税譲許を通じて与えられた輸出利益が侵害されれば、その問題について満足しうる調整を行うことが認められていたのである<sup>81</sup>。

2 国間の互恵的な関税譲許を促進し、その効果を保護することを目的とした貿易体制においては、極論すれば、関税譲許のための手続きと利益侵害があった場合にこれを回復するための手続きさえあればよく、ここにおいて非関税障壁に関するGATTの一般規定は、かかる利益の侵害を回避するための不完全な指針に過ぎなかった。しかしながら、ケネディ・ラウンドにおける関税削減によって、関税がもはや貿易に対する実質的な障壁とはならない水準まで削減されるや、より自由な貿易を実現するためには、国際貿易に影響を与える締約国の措置や規制そのものを制限し、撤廃していく必要が生じる。GATTが大規模かつ多角的な関税削減という画期的な試みによって関税障壁を乗り越えた先には、非関税障壁の削減・撤廃という新たな、そしてより困難な課題が待ち受けていたのである<sup>82</sup>。

## (2) 東京ラウンドと GATT の立法過程

### 東京ラウンドとその交渉課題

非関税障壁の削減、撤廃に向けた取り組みは、未曾有の関税削減を達成したケネディ・ラウンドにおいて既に試みられていた。同ラウンドにおいて実施される関税削減の大きさに鑑みれば、これら関税以外の規制や措置が今後より重大な意義を有し、またこれら規制や措置を用いる誘惑が今後より増大するであろうことは明らかであったからである<sup>83</sup>。

---

物の生産に使用するためではなく、政府用として購入する製品の政府機関による調達を規制する法令又は要件には適用しない(GATT3条8項(a))。こうした経緯について、Jackson, *supra* note 26, pp.290-291 を参照。

<sup>81</sup> 本稿3章1(3)を参照。

<sup>82</sup> とりわけ1970年代以降広く認識されるようになったGATTの通商規定の陳腐化という問題は、しばしばGATTの「誕生時における欠陥 (birth defect)」によるものと説明されてきた(例えばJohn H. Jackson “The Birth of the GATT-MTN System: A Constitutional Appraisal.” 12 *Law and Policy in International Business* 21 (1980))。すなわち、GATTはITO憲章が成立するまでの暫定的な通商協定に過ぎぬものであったため、締約国間の通商を規律するための十分な規定や手続きを備えていなかったとする説明である。しかしながら、ITO憲章の通商規定とGATTの通商規定の間に実質的な相違は存在しない。また仮にこうした通商規定の陳腐化が、GATTの「誕生時における欠陥」によるものであったとすれば、なぜその症状が、その誕生から四半世紀の時を経て、はじめて発症することになったかは明らかではない。GATTの通商規定がもはや締約国の要請に応えるものでなくなったことの原因は、むしろGATTがその当初の目的を超える段階まで成長したことに求められるのであって、GATTの「誕生時における欠陥」というよりは、むしろGATTの発展にともなう「蛹化」の表れとして理解されるべきである。

<sup>83</sup> Evans, *supra* note 9, p.89.



もつとも、ケネディ・ラウンドにおいては、「米国販売価格（American Selling Price）」という特殊な関税評価を撤廃することを約束した化学品協定<sup>84</sup>、及びGATT6条の規定をより詳細なものとし、また同条項においては触れられていなかったいくつかの事項について新たな規律を導入したアンチダンピング・コードの成立を除いて<sup>85</sup>、非関税障壁の削減、撤廃について大きな進展はみられなかった。その背景には、米国議会が国内法の改正を必要とするいかなる変更にも同意する見込みがなく、それゆえ米国からの積極的な協力が得られなかったという事情があったが<sup>86</sup>、例えばEvans教授はこうした事情に加えて、以下の理由を指摘している。

たとえ米国代表がより大きな交渉権限を有していたとしても、非関税障壁に関する交渉グループは、必要な実行と過度に保護主義的な実行を区別する明確な境界線の不在、ケネディ・ラウンドの参加国の間における制限的実行の多様性と不均衡な分布、及び異なる障壁の貿易制限的な効果を比較するための共通の基準の不在という重大な障壁を克服しなければならなかった。これらの困難ゆえ、非関税障壁に関する交渉は、交渉グループを設置するという合意以上にほとんど進展することがなかったのである<sup>87</sup>。

ケネディ・ラウンドにおいては、「関税だけでなく、非関税障壁も取り扱う」ことが決定されていたものの、これをいかに取り扱うかについては、なんらの明示的な合意もなされていなかった<sup>88</sup>。しかしながら、各締約国には、かかる非関税障壁の削減・撤廃に向けた準備作業として、どの締約国の、どの措置が、どのように自らの貿易を妨げているかを詳

---

<sup>84</sup> GATT においては、関税上の評価にあたって、「輸入貨物の関税上の価額は、関税を課せられる輸入貨物又は同種の貨物の実際の価額に基くものでなければならず、国内原産の製品の価額又は任意の若しくは架空の価額に基くものであつてはならない」とされるが（GATT7条2項(a)）、「米国販売価格」は、輸入製品の関税上の価額を米国において生産された競合製品の国内販売価格をもとに算定する評価方法である。こうした関税評価は、1922年に国内産業保護を目的として一部の化学製品に対して導入されたもので、通常の関税評価に比べて関税率を「倍増」させるものとして（William B. Kelly, Jr. “Nontariff Barriers” in Bela A. Balassa et al., *Studies in Trade Liberalization: Problems and Prospects for the Industrial Countries* (Johns Hopkins Press, 1967) p.291）、その他の締約国からの批判に晒されていた。こうした点について、特に Dam, *supra* note 19, pp.187-192 を参照。

<sup>85</sup> アンチダンピング・コードにおいて新たに導入された主要な規律としては、以下の諸事項が挙げられる。①暫定措置に関する規定の導入。②調査開始以前における課税の禁止。③情報開示に関する基準の導入。④利害関係者に対してその見解を表明する機会を付与することを義務づける規定の導入。この点につき、例えば Evans, *supra* note 9, pp.260-262 を参照

<sup>86</sup> *Ibid.*, pp.259-260.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> MIN(63)9, p.1.

細に報告することが求められていたことから<sup>89</sup>、実際には、互恵的な関税削減と同様、これを特定の締約国の特定の措置を対象とした互恵的な取引によって削減、撤廃していくことが想定されていたと考えられる。

もっとも関税については、関税率やその関税率が適用される製品の輸入量といった基準によって、その貿易制限効果を測定することが可能であったのに対して<sup>90</sup>、非関税障壁については、異なる締約国の異なる非関税障壁の貿易制限効果をはかる共通の基準が存在しない。また非関税障壁の多くは、例えば国民の健康や安全の保護といった貿易以外の政策目的を有するため、これをもっぱら貿易制限効果という観点のみから評価し、その削減、撤廃を求めることはそもそも不合理である。すなわち非関税障壁は、関税のように単に国家間の取引の対象とすることはできなかったのであって<sup>91</sup>、それゆえその交渉の多くは、なんらの進展も見せぬまま断念されることになったのである。

しかしながら、ケネディ・ラウンドが終結してからわずか数年後、はやくも次期貿易交渉の開催が提唱されることになった<sup>92</sup>。多くの締約国にとって、非関税障壁の削減、撤廃は必ずしも緊急を要する課題であったわけではなく、いまだ4年に及んだケネディ・ラウンドにおける困難な交渉からの回復途上にあった当時において、なぜ新たな取り組みを開始する必要があったかは明らかではなかったが<sup>93</sup>、依然としてGATTの主導国であり続けた米国が、以下のような理由から、さらなる貿易障壁の削減に向けた試みを強く要求したからである。

すなわち、第1に国際収支が日増しに「悪化」する状況にあって、ECをはじめとするその他の締約国の非関税障壁を引き下げることによって、輸出の増大を図る必要があった<sup>94</sup>。そして、第2に輸入競争を通じた国内産業の疲弊によって、GATTに対する反発が強まる中で、その他の締約国に非関税障壁を引き下げさせることを約束することで、保護主義圧力のさらなる増大をくい止める必要があった<sup>95</sup>。このうち後者は一般に「自転車理論 (bicycle

---

<sup>89</sup> TN.64/NTB/17.

<sup>90</sup> ただし Dam 教授は、GATT における慣行は、通常もっぱら譲許が許諾される製品の輸入量によって互恵性を測定し、関税削減幅という基準は無視される傾向にあったと指摘している。同教授によれば、かかる互恵性の測定方法は、長方形の面積をもっぱら長辺の長さによって計ろうとするに等しく、このことは、GATT における互恵性という概念が、実際には関税交渉においてどの程度の譲許を許諾するかを判断する上での基準ではなく、関税交渉の成果を国内において喧伝するための道具として用いられてきたことを意味するものであったとされる (Dam, supra note 19, pp.58-61)。

<sup>91</sup> 同様の指摘として、Robert Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 2nd ed. (Butterworth Legal Publishers, 1990) p.25 を参照。

<sup>92</sup> 例えば 1970 年には、当時の GATT 事務局長であった Long 氏が、貿易障壁のさらなる削減を目的として、ただちに次期貿易交渉を開始すべき旨提案している (Expansion of trade : Statement by the Director-General (L/3348))。

<sup>93</sup> Hudec, supra note 91, pp.23-25.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid.

theory)」と呼ばれる考え方で、国際貿易を保護貿易主義から救うためには、貿易障壁の削減というペダルを漕ぎ続ける必要があると考えられたのである。

かくして1973年9月より開催された東京ラウンドにおいては、非関税障壁がその中心的な交渉課題として取り扱われることになったが、その削減、撤廃に向けた方法は、必然的に締約国の行為を一律的に規律する一般的な規則の策定というかたちをとることになった。ケネディ・ラウンドにおける交渉の経緯に鑑みても、貿易以外の政策目的を有し、その内容も締約国毎に多種多様な非関税障壁を国家間の互恵的な取引によって削減、撤廃することはおよそ不可能であったからである。

また東京ラウンドにおいては、こうした非関税障壁について規律する一般的な規則の策定にあわせて、紛争解決手続の強化が図られることになった。Hudec教授の言を借りれば、「非関税障壁を取り除くための唯一の方法は、政府が様々な非関税政策手段について何をすることができて、何をすることができないかを定義する詳細で新たな一般的な規則を策定すること」にあったが、「こうした新たな規則が信頼に値するものとなるためには、信頼に値する履行確保メカニズムが必要」で、「もっとも明白な履行確保手段は、訴訟を提起する能力を与えること」だったからである<sup>96</sup>。

### 東京ラウンドの成果と意義

もっとも、非関税障壁の削減・撤廃を目的とした一般的な規則の策定は、当然ながら困難を極める。第1回ジュネーブ関税交渉の成果を保護することを目的として策定された当初の通商規定は、それら交渉によって達成された2国間の利益のバランスを維持するための指針に過ぎぬもので、その内容も、おおむね戦間期の米国互恵通商協定に付された通商規定を踏襲したものであった。これに対して、東京ラウンドにおける非関税障壁の削減・撤廃を目的とした一般的な規則の策定は、それ自体がより自由な貿易の実現を目的とした多国間協力の試みにほかならず、ここにおいてGATTの締約国は、はじめて分権的な国際社会における共通利益の実現を目指した一般的な規則の策定という難題に直面することになったからである。

例えば、補助金・相殺関税に関する交渉については、米国とEU及びその他の締約国との見解の相違から、その交渉を東京ラウンドの議題から完全に除外することすら提案された。補助金については、その禁止を含めた大幅な規律強化を欲した米国とその経済政策手段としての重要性を主張したEC及びその他の締約国の間に深刻な対立が生じ、他方、相殺関税については、その要件の厳格化・明確化を主張したEC及びその他の締約国とその柔軟な適用を欲した米国との間で重大な見解の相違が存在したからである<sup>97</sup>。

<sup>96</sup> Hudec, *supra* note 91, p.25.

<sup>97</sup> これら議論の詳細について、Gilbert Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation* (Princeton University Press, 1986) pp.169-177 を参照。

これに対して、関税評価をめぐる交渉においては、EC及びこれを支持した米国や日本等の先進国と発展途上国や一部先進国の間で、深刻な対立が生じた。ECをはじめとする先進国が仕切価格に依拠した簡潔かつ中立的な関税評価の導入を主張したのに対して、関税が政府の主要な歳入源となっていた発展途上国や、輸入の相当量が米国企業とその子会社による取引によって構成されていたため、その仕切価格は信頼できないと考えていたカナダは、これら特殊な事情への対応を可能とするより裁量的で介入主義的な関税評価の必要性を主張していたからである<sup>98</sup>。

こうした困難にもかかわらず最終的には、非関税障壁の削減・撤廃を目的とした新たな規律として、①補助金・相殺関税、②ダンピング防止税、③政府調達、④関税評価、⑤輸入許可手続、及び⑥製品の基準と認証制度という6つの協定が成立したが、同ラウンドにおける非関税障壁の削減・撤廃の取り組みは、以下の4つの意味において、限定的な性格のものにとどまるものであったと言える。

第1に上記のような非関税障壁の削減・撤廃に関する成果は、東京ラウンドにおいて当初予定されていた目標のごく一部を実現するものに過ぎなかった。東京閣僚宣言に基づいて設置された非関税措置の削減・撤廃に関する交渉グループ（Group 3(b)）は<sup>99</sup>、当初5分野32項目にも及ぶ交渉議題を掲げていたが<sup>100</sup>、例えば主要な交渉議題のひとつとして挙げられていた数量制限については、既に1975年の時点で多角的協定の策定に向けた試みが断念されている<sup>101</sup>。許容すべき数量制限と禁止されるべき数量制限との区別や、発展途上国の取扱いといった基本的な問題をめぐる見解の相違に加えて、具体的にいかなる措置が数量制限に含まれるのか、また数量制限を差別的に適用することは可能かといった種々の重要問題について、広範な見解の対立が存在したからである<sup>102</sup>。

第2に上記の東京ラウンド諸協定は、陳腐化していたGATTの通商規定に一定の規律強化をもたらし、また限定的であったGATTの規律範囲を一定程度拡大するものであったが、これら試みは、貿易障壁の削減・撤廃という意味においては、必ずしも有効なものではなかった<sup>103</sup>。例えば、補助金コードにおいては、輸出補助金以外の補助金についてはじめて規律が試みられたが、その内容は、種々の社会的かつ経済的な政策の実現のためにこれら補

---

<sup>98</sup> これら議論の詳細については、*ibid.*, pp.177-189 を参照。

<sup>99</sup> 東京閣僚宣言によって、「貿易交渉委員会（Trade Negotiation Committee: TNC）」が設置され、さらに同委員会の下で、先に挙げた6つの交渉項目に応じた6つの分科委員会が設置された。

<sup>100</sup> Group 3(b) - consideration of technical work to be undertaken: Note by the Secretariat (MTN/3B/6).

<sup>101</sup> Winham, *supra* note 97, p.115.

<sup>102</sup> *Ibid.*, pp.114-115.

<sup>103</sup> 例えば、Preeg, *supra* 69, p.26 を参照。他方で Winham 教授は、関税評価、輸入許可手続、及び規格といった「技術的な性格」の協定については、おおむね効果的な規律を実現するものであったと評価している（Winham, *ibid.*, pp.357-358）。

助金を用いる権利を認めながらも<sup>104</sup>、これら補助金の使用によってその他の締約国の産業に損害を生じ、あるいはその他の締約国の利益を毀損し、または無効化・侵害することを回避するよう努力するといった極めて曖昧な記述に終始している<sup>105</sup>。Winham教授も指摘した通り「立法の目的が合意をしないことにある場合の立法府による多くの法案と同様、東京ラウンドは、国際通商政策における論争的な問題を解決するというよりは、むしろこれら問題を将来的に解決するための基本原則と方法を提供する」ものに過ぎなかったのである<sup>106</sup>。

第3に東京ラウンドにおける非関税障壁の削減・撤廃に向けた取り組みに関するおそろくもっとも重要な制約として、これら交渉の結果策定された諸協定は、一部先進国のみによって締結された複数国間協定に過ぎぬものであったことが指摘できる。例えば、関税評価をめぐる交渉が、先進国と発展途上国の見解対立によって難航したことは既に指摘した通りであるが、かかる交渉の結果策定された協定も、これをその後3年の間に受諾したのは交渉に参加した全100カ国中わずか23カ国に過ぎず、またそのうち6カ国はその実施について広範な留保や宣言を付している<sup>107</sup>。すなわち、東京ラウンドにおいて策定された諸協定は、すべての締約国を一律的に規律する一般的な条約規範だったわけではなく、むしろこれに同意しない締約国を排除し、またその一体性を放棄することによってはじめて成立した限定的な条約規範に過ぎなかったのである。

最後に履行確保メカニズムの強化についても、必ずしも大きな進展はみられなかった。非関税障壁について規律する多角的協定の実効性の確保を目的として、紛争解決手続きの「司法化」を主張した米国に対して、ECをはじめとするその他の主要締約国が、繊細な経済的利益のバランスの調整を必要とするGATTの紛争解決手続きは、むしろ交渉や調停といった「外交的」な解決に適合するものであると主張したからである<sup>108</sup>。東京ラウンドの結果、GATTについて生じた紛争の解決に関する取決めとして、「通報、協議、紛争解決及び監視に関する了解」が採択されたが<sup>109</sup>、その内容はおおむね従来の紛争解決の慣行を成文化するにとどまるものであった。また東京ラウンドの結果成立した諸協定の中には、それら協定について生じた紛争のみを対象とする特別の紛争解決手続きが備えられたが、これら手続きも、「利益の無効化侵害」を紛争の付託のための要件としている点や、パネルの報告書を締約国の代表による採択に服せしめているといった点で、やはり従来の紛争解決手

---

<sup>104</sup> 補助金コード11条1項。

<sup>105</sup> 補助金コード11条2項。

<sup>106</sup> Winham, *supra* note 97, p.10.

<sup>107</sup> Status of acceptances of protocols, Agreements and arrangements: (as of 4 January 1989) (L/6453)を参照。

<sup>108</sup> こうしたECの見解について、特に R Phan van Phi “A European View of the GATT” 14 *International Business and Law* 5 (1986)を参照。

<sup>109</sup> BISD 26S/210. 日本語訳については、岩沢雄司『WTOの紛争処理』（三省堂、1995年）248-254頁を参照。

続きの性格を大きく変更するものではなかった<sup>110</sup>。

東京ラウンドにおける非関税障壁の削減・撤廃に向けた取り組みが、国際貿易体制の発展という観点からみたとき、重要な意義を有するものであったことは疑いが無い。ケネディ・ラウンドにおける大幅かつ一律的な関税削減によって、締約国の関税障壁は大きく引き下げられたが、さらなる貿易の自由化を目指す GATT の前には、非関税障壁の削減・撤廃という新たな課題が屹立していた。もっとも、貿易以外の政策目的を有し、その内容も締約国毎に多種多様な非関税障壁を関税のように取引することはできない。それゆえ GATT は、東京ラウンドにおいて締約国の共通利益の実現を目的とした多角的な貿易ルールの策定に取り組むことになったのであって、同ラウンドは、文字通りの多角的自由貿易体制の創設へと向けた GATT の「立法過程」として理解されるべきものであったと言える。

しかしながら、東京ラウンドにおける多角的な貿易ルールの策定は、その対象範囲、内容、当事国数、及び履行確保メカニズムの性格という点において、極めて限定的な性格のものにとどまるものであったことは注意が必要である。先進国と発展途上国あるいは先進国の間においてさえも、非関税障壁を構成する措置や規制うち、何が許され、何が許されないかについて一致を得ることができなかつたのである。

### (3) 多角的自由貿易体制の危機とその実態

#### 米国通商法 301 条と一方的措置

東京ラウンドにおける非関税障壁の削減、撤廃を目的とした取り組みの一方で、とりわけ 1980 年代以降、米国による一方的措置の行使という問題が生じ、GATT は「多角的自由貿易体制の危機」と呼ばれる時代を迎えることになった。すなわち、巨額な貿易赤字を計上し、大幅な輸出の増大を望んでいた米国によって、輸入制限措置の適用という「制裁」をてことした一方的な市場開放の要求がなされるようになったのである。

こうした米国による一方的措置の国内法上の根拠は、1974 年通商法において導入され、その後数度に渡って改正されたいわゆる 301 条手続に求められる<sup>111</sup>。すなわち、同手続に

---

<sup>110</sup> これら東京ラウンド諸協定における紛争解決手続きの内容と評価について、岩沢、同上、21-28 頁を参照。

<sup>111</sup> 1962 年通商拡大法においても、大統領に対して、その他の締約国による違法又は不合理な貿易制限の撤回を求め、それがなされない場合には、これら締約国に対して報復措置を発動する権限を認める条項が存在したが、同条項においては、大統領は「米国の国際的な義務に対して妥当な考慮を払う」べきことが同時に規定されていた（1962 年通商拡大法 252 条）。そのほか、1962 年通商拡大法 252 条と 1974 年通商法 301 条の相違としては、前者においては、諸外国による輸入制限措置が対象とされていたところ、後者においては、その対象がその他の差別的措置や、輸出補助金、輸出禁止措置等に拡大されている点、そして前者においては、報復措置として貿易譲許の撤回が認められるのみであったのに対して、後者においては、あらゆる関税や輸入制限措置の賦課、及びサービスに対する課徴金や制限の賦課が認められている点が挙げられる。この点につき、Robert E. Hudec

よれば、外国が①国際的な義務、すなわち「GATTに違反する」貿易障壁を維持し、あるいは②国際的な義務には矛盾しないものの、「不合理」な貿易障壁を維持している場合には<sup>112</sup>、大統領はこれら貿易障壁を撤廃させるためにあらゆる適当な措置を講じ、これら貿易障壁を維持する外国に対して、関税やその他の制限措置等による報復措置をとることができる」とされる。

このうち前者の「GATTに違反する」貿易障壁については、これら貿易障壁を撤廃させるための「適当な措置」として、GATTの紛争解決手続を利用することが認められている<sup>113</sup>。したがって、仮に「GATTに違反する」貿易障壁に対して報復措置がとられたとしても、それがGATTの締約国団による違反の認定と許可を得てとられたものであったとすれば、なんらのGATT違反も生じない。他方、かかる報復措置が締約国団による違反の認定と許可なくとられた場合には、「締約国団は、事態が重大であるためそのような措置が正当とされると認めるときは、締約国に対し、この協定に基づく譲許その他の義務でその事態にかんがみて適当であると決定するもの他の締約国に対する適用の停止を許可することができる」とするGATT23条2項の規定との適合性の問題が生じる。

これに対して、後者の「不合理」な貿易障壁に関する報復措置は、それが関税譲許の撤回や数量制限の賦課といった輸入制限手段によってなされる場合には<sup>114</sup>、当然に一般的最

---

“Retaliation against ‘Unreasonable’ Foreign Trade Practices” 59 *Minnesota Law Review* 3 (1974) p.515 を参照。なお通商法 301 条のその後の発展については、例えば Helen Milner “The Political Economy of U.S. Trade Policy: A Study of the Super 301 Provision” in Jagdish Bhagwati and Hugh T. Patrik eds., *Aggressive Unilateralism: America’s 301 Trade Policy and the World Trading System* (University of Michigan Press, 1990) pp.164-168 を参照。

<sup>112</sup> 1974 年通商法 301 条(a)(1)においては、外国が「不当 (unjustifiable)」ないし「不合理 (unreasonable)」な貿易障壁を維持していると判断される場合、かかる報復措置をとることができる」とされるが、「不当」な貿易障壁については、上下院両委員会報告において、「国際法上違法な制限、ないし国際的な義務に矛盾する制限」を意味するものとされている（この点について、Hudec, *ibid.*, p.518, note 154 を参照）。ここで言う「国際法上違法な制限、ないし国際的な義務に矛盾する制限」には、例えば友好通商条約のような GATT 以外の国際法規範に矛盾する制限も含まれるように思われるが、これら貿易障壁の調査にあたる米国通商代表部は、かかる「国際法規範」ないし「国際的な義務」をもっぱら GATT 及び東京ラウンド諸協定を指すものと解釈してきたと言われている（Judith Bello and Alan Holmer “Significant Recent Developments in Section 301 Unfair Trade Cases” 21 *International Lawyer* 1 (1987) p.212, note 3)。なお 1974 年通商法 301 条(a)においては、GATT 違反ではないものの、報復措置の対象となる貿易障壁として、「不当」な貿易障壁に加えて、「差別的 (discriminatory)」な貿易障壁が挙げられているが、Hudec 教授によれば、こうした貿易障壁も「不当」な貿易障壁に含まれるため、「余剰な文言」に過ぎないとされる（Robert E. Hudec “Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil” in Bhagwati and Patrik eds., *supra* note 111, p.118, note 5）。

<sup>113</sup> Hudec, *ibid.*, p.119.

<sup>114</sup> 米国通商法 301 条においては、非関税障壁に対する報復措置として、投資取引やサービス産業における取引に対する制限等も認めているため、これら手段がとられる場合には、

恵国待遇について規定するGATT1 条や、譲許表に定める関税率より不利でない関税率を適用することを義務づけるGATT2 条、及び数量制限の新設・維持を禁止するGATT11 条等の違反を構成する。「不合理」な貿易障壁は、その定義上なんらGATTに違反するものではない。したがって、これらの貿易障壁については、GATTにおいて禁止される報復措置を正当化するいかなる法的な理由も存在しないからである<sup>115</sup>。

もっとも1970年代においては、301 条手続の下で合計18 件の申立てがなされたものの<sup>116</sup>、関税譲許の撤回や数量制限の賦課といった報復措置がとられることはなかった<sup>117</sup>。米国は、非関税障壁の削減・撤廃は、あくまでも東京ラウンドにおける多角的規律の強化と拡大、そして、これら規律の遵守を確保する紛争解決手続きの強化によって達成すべきものと考えていたからである<sup>118</sup>。そして、そうした中であって、締約国団の許可を得ることなく、あるいはそもそもGATTに違反すらない措置に対して独断的な「報復措置」をとることは、明らかに東京ラウンドにおける多国間交渉に悪影響を与えるものと考えられたからである<sup>119</sup>。

しかしながら、東京ラウンドにおける非関税障壁の削減・撤廃に向けた取り組みの成果は極めて限定的なもので、これによって米国産業や議会が期待した輸出量の大幅な増大が達成されることはなかった。むしろ同ラウンドの終結後も、日本や新興工業国からの輸入は増大を続け、1984 年には貿易赤字がはじめて1000 億ドルの大台に達し、また1985 年には総輸出額のおよそ4 割にも及ぶ貿易赤字が計上される等<sup>120</sup>、米国の貿易収支は「悪化」の一途をたどっていた。

こうした状況を受けて、1980 年代中頃以降、米国通商法において「周縁的」な存在に過ぎなかった301 条手続きが<sup>121</sup>、積極的に用いられることになった。貿易政策を通じた貿易

---

GATT 違反にはならない。この点につき、Hudec, *ibid.*, p.124 を参照。

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> 301 条手続きにおいては、利害関係者による申し立てによる調査と米国通商代表部の職権による調査が認められているが（それぞれ Trace Act of 1974 §302(a)(1)及び §302(a)(2)）、これら案件は、すべて利害関係者からの申し立てによるものである。

<sup>117</sup> Milner, *supra* note 111, p.166.

<sup>118</sup> 1974 年通商法においては、301 条とともに非関税障壁に関する規律の強化・拡大や、紛争解決手続きの強化等、大統領に対して GATT の改革を求める条項（同 121 条）が存在する。上下院両委員会においても強調されていた通り（Hudec, *supra* note 111, p.515）、301 条はこうした GATT の改革に関するマンドートを補足するに過ぎぬもので、同通商法の第 1 義的な目的は、あくまでも東京ラウンドにおける多角的な交渉を通じて、米国輸出産業の利益を保護し、促進することにあつたのである。

<sup>119</sup> 例えば、Hudec 教授も、1974 年の時点において、「現在の GATT 貿易交渉ラウンドの間は、新たな報復権限の使用に対して相当な圧力が働くであろう」ことを予想している（*ibid.*, p.463）。

<sup>120</sup> U.S. Census Bureau “U.S. Trade in Goods and Service – Balance of Payments (BOP) Basis” at <<http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/gands.pdf>>.

<sup>121</sup> Warren Maruyama “Section 301 and the Appearance of Unilateralism” 11 *Michigan*



収支の「改善」を求める議会からの圧力を受けて、行政は、広範な輸入制限措置の適用による保護主義的ないし縮小均衡的な解決を採るのでなければ、貿易相手国に対する市場開放の要求を通じた輸出量の増大によって、貿易収支の均衡を図る必要があったからである<sup>122</sup>。

例えば1985年11月には、締約国団の許可を得ることなく、ECからの輸入パスタ製品に対する関税率を25%から40%に引き上げるという報復措置が実施された。1983年5月にはECによるパスタ製品への輸出補助金は補助金協定9条に違反するとのパネル報告書が、また1985年2月にはECによるかんきつ類に対する特惠関税はGATTによって与えられた米国の利益を無効化・侵害しているとのパネル報告書が出されたもの<sup>123</sup>、EC及びこれに追従するその他のいくつかの締約国が、これらパネル報告書の採択を拒否したからである。1970年代及び80年代の初頭までは、通商法301条に基づく調査が開始されても報復措置がとられることはなかったが、ここに至って同条項がその他の締約国の貿易障壁を実力をもって攻撃する手段として用いられるようになったのである。

また1985年7月には、日本の法律、政策、及び慣行によって、同国半導体市場へのアクセスが不当に制限されているとした米国半導体工業会からの申し立てを受けて、米国通商代表部による調査が開始され、翌年6月には、日本企業に対して外国製品をより積極的に活用するよう奨励し、もって日本市場における外国製品のシェアを拡大することを約束したいわゆる半導体協定が締結された。そして1987年には、同協定において課された義務の履行が不十分であるとして、パソコンやカラーテレビ等に対して100%の報復関税が適用された。ここにおいて米国政府は、貿易相手国の措置や規制がGATTに適合するものであるか否かを問題としていたわけではなく、むしろ「法律、政策、及び慣行」といった種々の要因によって「不合理」な貿易制限が課されているとして、貿易相手国による市場開放を要求し、報復措置を適用したのである<sup>124</sup>。

さらに以上のような通商法301条の利用の活発化に加えて、1988年には同条項をより強

---

*Journal of International Law* 2 (1989) p.396.

<sup>122</sup> もっとも、そもそも貿易収支の「改善」が、実際には貿易政策によって実現しうるものでなかったことは広く指摘されていた通りである。例えば、Lawrence氏は、この点につき以下のように指摘している。「しかしながら、米国の貿易赤字は、外国による不正な貿易慣行とはほとんどまったく関係なく、また外国による慣行の公正性を是正することによって、貿易収支の最終的な水準が決定されるわけではない。301条の利用の増加やスーパー301条の通過は、貿易赤字の真の原因、すなわち我々の消費パターンという問題から注意をそらすための政治戦略として説明されるかもしれない。経済学者が繰り返し主張している通り（政策実務家は依然として無視しつづけているが）、貿易赤字は貯蓄と投資に影響を与えるマクロ経済的な手段によって対処さなれなければならないのである（Robert Z. Lawrence “Commentary” in Bhagwati and Patrick eds., *supra* note 111, p.108）。」

<sup>123</sup> これら事例の詳細については、Howse, *supra* note 73, pp.151-154, 157-161を参照。

<sup>124</sup> いわゆる日米半導体摩擦の全容については、大矢根聡『日米韓半導体摩擦—通商交渉の政治経済学』（有信堂高文社、2002年）5章を参照。

化し、体系化することを目的とした大幅な法改正がなされた。すなわち、同年 8 月に成立した包括通商競争力法においては、外国の貿易措置が「不公正」にあたるか否か、また 301 条下の措置を適用するか否かについて決定する権限を大統領から通商代表部に移し、「GATTに違反する」貿易障壁については、報復措置の適用を義務的なものとする等の修正が加えられた<sup>125</sup>。また同通商法においては、スーパー301 条と呼ばれる条項が新設され、行政府は、それが撤廃されれば米国の輸出が著しく増大すると考えられる優先的な貿易制限措置と優先的な貿易相手国を特定し、これら貿易相手国の貿易制限措置について 301 条類似の手続きを実施することが義務づけられたのである<sup>126</sup>。

### 一方的措置の意味

上記のような米国による積極的な 301 条の援用とその強化は、各国や専門家から広範な反対を集めることになった。例えば、1989 年 2 月に開催された GATT 理事会においては、一方的措置の問題について討議が行われ<sup>127</sup>、「一方的措置の増大によって GATT は致命的な危機に瀕しており」、それゆえ「すべての GATT 締約国は、その起源、形態、及び正当性にかかわらず一方的措置に反対することが重要である」旨提唱された<sup>128</sup>。また同年 4 月には、「米国通商政策に関する経済学者 40 名の声明」が発表され<sup>129</sup>、「(米国の貿易政策は) 第 2 次世界大戦以来、国際経済に未曾有の利益をもたらし、また今なお我々の利益に資する GATT を中心とした国際貿易体制を攻撃し、これに致命的な打撃を与える」ものであるとして、逆に米国大統領は、「多角主義の立場に立って GATT を強化し、米国通商政策を GATT の義務に適合するものとするよう努めるべき」ことが提唱された<sup>130</sup>。

---

<sup>125</sup> このほか 1988 年包括通商競争力法においては、労働者の権利に対する侵害、輸出ターゲットティング、及び非競争的慣行が、301 条における不正な慣行に該当することが明記されている。こうした改正の詳細については、Judith Hippler Bello and Alan F. Holmer “The Heart of the 1988 Trade Act: A legislative History of the Amendments to Section 301” in Bhagwati and Patrik eds., supra note 111 を参照。

<sup>126</sup> 実際に 1989 年 5 月には、こうした手続きに従って、日本の政府調達や技術的障壁、インドの投資制限や保険販売に対する障害、そしてブラジルの輸入許可手続きが、優先的な貿易相手国及び貿易制限措置として特定され、これら締約国との交渉による 2 国間的な解決が図られることになった。なお 1988 年包括通商競争力法においては、以上のようなスーパー301 条手続きに加えて、行政府に十分かつ効果的な知的財産保護を否定する諸外国、またこれら諸外国のうちとりわけ悪質な措置や慣行を有する優先的な諸外国を特定し、これら優先的な諸外国による措置や慣行について、301 条手続きを実施することを要求するいわゆるスペシャル 301 条手続きが導入された。

<sup>127</sup> Discussion on Unilateral Measures (C/163)。

<sup>128</sup> EC 代表による発言 (ibid., pp.1-3) を参照。

<sup>129</sup> “Statement by Forty Economists on American Trade Policy” 12 *The World Economy* 2 (1989) pp.263-65. 同声明は一貫した自由貿易主義者として知られる Bhagwati 教授によって起草されたもので、そのほか 4 人のノーベル経済学賞受賞者や、GATT 法の泰斗として知られる Jackson 教授らが名を連ねている。

<sup>130</sup> Ibid.

すなわち、これら米国の一方的措置に反対する者にとって、各国通商政策の正当性について判断する基準は、あくまでもGATTの通商規定においてほかなく、またGATTの違法性を判断し、報復措置を許可するのは、GATTの締約国団においてほかない。これに対して、その他の締約国の貿易障壁が単に「不合理」であるとの理由によって報復措置をとることを認めることは、一締約国に「普遍的な妥当性を有する一種の立法」を認めることにほかならず<sup>131</sup>、またその他の締約国の貿易障壁を「GATTに違反する」措置と独断して報復措置をとることを認めることは、一締約国に「自らの訴訟について自らが裁判官となる」ことを認めることにほかならない<sup>132</sup>。そこで「多角的自由貿易体制」としてのGATTの「危機」が喧伝され、一方的措置を撤廃する必要性が叫ばれたのである。

しなしながら、GATTの通商規定や紛争解決手続きの性格、及びGATTが当時いかなる状況に置かれていたかを鑑みるならば、既存の通商規定や紛争解決手続きとの一見した矛盾のみをもって一方的措置の害悪を断じることは、必ずしも説得的であったとは考えられない。

第1に「GATTに違反する」貿易障壁に対する一方的な報復措置は、そもそもGATT違反にあたるものであったかすら自明ではない<sup>133</sup>。GATTの紛争解決手続きは、紛争の迅速な解決を保証するものではなく、被申立国によってその開始や進行そのものが妨害されることすらあったが、そのような場合にまで、締約国団による違反の認定と許可がなければならぬ措置もとることができないと解することは、GATT違反に際してそれによって影響を受ける締約国に泣き寝入りを強要するに等しく、合理的でないからである。「自らの訴訟について自らが裁判官となる」ことはできないと言っても、そもそも第3者による「裁判」が期待できないような状況においては、自らが自らの力で法の履行を強制することも一概に否定することはできないのである。

第2に「不合理」な貿易障壁に対する一方的な報復措置は、すべからくGATTに違反するものではあったが、これとて非関税障壁に関する多角的な規律の欠如という当時GATTが直面していた問題状況に鑑みれば、なんらの合理的な理由もなかったわけではない<sup>134</sup>。GATTは、ケネディ・ラウンドにおける大規模かつ多角的な関税削減を経て、非関税障壁そのものの削減、撤廃を通じたさらなる貿易の自由化という課題に取り組むことになったが、GATTの通商規定は、互恵的な関税譲許の効果を保護することを目的とした不完全な指針に過ぎない。したがって、非関税障壁の削減、撤廃という新たな目的の実現のためには、GATTに違反しているか否かに代わる新たな判断基準が必要だったのである。

---

<sup>131</sup> GATT 理事会におけるブラジル代表の発言 (Discussion on Unilateral Measures (C/163) p.5)。

<sup>132</sup> GATT 理事会における EC 代表の発言 (ibid., p.2)。

<sup>133</sup> 同様の指摘として、例えば小寺彰『WTO体制の法構造』(東京大学出版会、2000年) 46-47頁、Hudec, supra note 112, pp.125-127を参照。

<sup>134</sup> 同様の指摘として、Hudec, ibid.を参照。

GATTの履行確保という目的も、非関税障壁の削減・撤廃という目的も、紛争解決手続きの強化と多角的規律の強化・拡大というGATT締約国の間の多数国間交渉を通じた「立法」によって実現されるべきであったことは言うまでもない。しかしながら、これを目指した東京ラウンドにおける交渉の成果に鑑みても、ほぼ100か国にも達していたGATT締約国の間にかかる「立法」を実現することは困難を極める。したがって、こうした状況にあっては、たとえ既に陳腐化の危機に瀕していたGATTに矛盾する措置をとったとしても、それがGATTの履行確保や非関税障壁の削減・撤廃を目的とし、多数国間交渉を通じた「立法」を前提とした一時的かつ限定的な措置としてとられたものであったとすれば、その妥当性を一概に否定することはできないように思われるのである<sup>135</sup>。

こうした一方的措置の正当化は、米国自身によっても試みられていたところである。例えば、Bush政権の下で政策開発局の高官として通商政策の立案に携わっていたMaruyama氏は、「GATTは、1947年当時においては驚くべき成果であったものの、その欠点も明らかになってきている」として、以下の諸点を指摘している。すなわち、第1にGATTはもっぱら物品の貿易を対象とし、投資やサービスの貿易といったその他の重大な領域を対象とするものでないこと。第2にGATTの規則の一部は政治的な妥協として策定されたもので、現在ではその意義を失っていること。第3にGATTの紛争解決手続きは、規則の遵守を保証するものではないこと等である<sup>136</sup>。そして、これら問題の解決は、いうまでもなくウルグアイ・ラウンドにおける国際貿易体制の改革に委ねるべきであるものの、広範な貿易障壁を有し、現状に満足する締約国に自由化に向けたインセンティブを与えるため、301条手続きをはじめとする一方的措置を用いる必要性を主張したのである<sup>137</sup>。

すなわち、米国政府としても、長期的に理想としていたところは、「効果的な履行メカニズムを備えた強力で、明確で、かつ包括的な多角的規律」を実現することにほかならない<sup>138</sup>。しかしながら、GATTの現状に鑑みれば、国際社会においてこうした規律が存在しないことは明白で、またこうした規律を多角的な交渉において実現することは困難を極める。そこで、かかる多角的な交渉を進めるためには、必ずしも既存の規定や手続きにとらわれない一種の推進力が必要となる。通商法301条に基づく一方的措置は、あくまでもこうした長期的な目的を実現するための短期的で建設的な試みにほかならないというわけである。

米国は、一方的措置あるいはその脅威を梃子として、貿易相手国に貿易障壁の削減・撤廃や紛争解決手続きへの協力を要求しながら、ダンピング防止税や補助金相殺関税の濫用といった自らの貿易障壁や自らによる紛争解決手続きへの妨害を改めることはなかった

---

<sup>135</sup> Hudec 教授は、このような GATT の強化のための動因を与えることを目的とした GATT 違反を「正当化される違反 (justified disobedience)」と呼び、かかる観点から米国通商法 301 条の評価を試みている (Hudec, *ibid.*)。

<sup>136</sup> Maruyama, *supra* note 121, pp.399-400.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup>。この点で、通商法 301 条に基づく一方的措置は、「広範な貿易障壁を有し、現状に満足する締約国に自由化に向けたインセンティブを与えるため」の措置であるとする上記の米国の主張に多大な偽善性が含まれていたことは否定できない。

しかしながら、その一方で、米国政府が莫大な貿易赤字に象徴される「不平等」の是正を求める議会からの圧力に対して、これを輸入制限措置の適用という保護主義的な解決ではなく、貿易障壁の削減・撤廃の要求といういわば「親」自由主義的な力学に加工するよう努め、またこれをあくまでも多数国間交渉を通じた「立法」への契機として位置づけていたことも確かである<sup>140</sup>。そして、次章でみるようにその後開催されたウルグアイ・ラウンドにおいては、まさに一方的措置の禁止とのトレード・オフとして、紛争解決手続きの強化と多角的規律の強化・拡大という目的が実現されることになるのである<sup>141</sup>。

この点で、米国による一方的措置は、非関税障壁について規律する多角的な貿易ルール、及びこれら貿易ルールの遵守を確保する効果的な紛争解決手続きの欠如という状況にあつて、既存の貿易体制の不備を照射し、またこれら不備の解消に向けたインセンティブを与えることによって、国際貿易体制における法形成を促進する働きを有していたと言える。そして、かかる機能に鑑みるならば、これら一方的措置は、いまだ実在するところではなかった「多角的自由貿易体制」を「危機」に至らしめるものというよりは、むしろ2国間的な権利義務関係の束によって構成される「契約的な秩序」から、自由貿易という締約国の共通利益の実現を目的とした「公法的な秩序」へと至る GATT の変容過程の一断面として理解されるべきものだったのである。

#### (4) 小結

ケネディ・ラウンドにおける大幅かつ一律的な関税削減の後、GATT は非関税障壁の削減、撤廃を目的とした多角的な貿易ルールの策定と紛争解決手続きの強化という課題に取り組むことになった。関税が削減されてもなお、あるいは関税が削減されたからこそ、通常関税以外の貿易制限措置や国際貿易に影響を与える国内規制といった無数の非関税障壁の問題が顕在化し、さながら貿易の自由化のためには、これら非関税障壁について規律する一般的な規則の必要性が認識されたからである。そして、こうした一般的な規則を実効的なものとするためには、これら規則の履行確保を実現する新たな紛争解決手続きが必要だったからである。

---

<sup>139</sup> Hudec, *supra* note 112, pp.138-151

<sup>140</sup> 301 条の利用の増大が、貿易赤字の拡大という問題状況における「保護主義的な圧力に対する自由市場志向の防衛」であったと主張する議論として、Geza Feketekuty “U.S. Policy on 3-1 and Super 301” in Bhagwati and Patrik eds., *supra* note 111, pp.94-96 を参照。

<sup>141</sup> 本稿 5 章 1(3)を参照。

1970年代に開催された東京ラウンドは、まさにこうした多角的な貿易ルールと紛争解決手続きの強化を目的としたもので、この点で同ラウンドは、文字通りの多角的自由貿易体制の確立を目的としたGATTの「立法過程」として位置づけられる。しかしながら、東京ラウンドにおける「立法」の成果は、必ずしもはかばかしいものではなかった。分権的な国際社会にあって、当時ほぼ100か国に達していた締約国の間で、文字通りの遵守を義務づけられる一般的な規則の合意を実現することは当然困難であったからである。

こうした状況の中、当時日増しに増大していた貿易赤字の解消を求める議会の圧力にさらされていた米国政府は、報復措置やその脅威を梃子として、貿易相手国に「GATTに違反する」貿易障壁やその他の「不合理」な貿易障壁の削減・撤廃を求める一方的措置に傾倒することになった。これによってGATTの締約国は、GATTによる違反の認定がない場合、あるいはそもそもGATTの違反がない場合においてすら、自らの「貿易障壁」を削減し、撤廃することを求められたのである。

こうした米国による一方的措置は、GATTの規則や決定の権威を失墜せしめ、「多角的自由貿易体制の危機」を生じるものとして、各国や専門家から批判された。しかしながら、非関税障壁について規律する多角的な貿易ルールの欠如、及びかかるルールの履行確保を実現する紛争解決手続きの不在という当時のGATTの状況に鑑みれば、こうした批判が妥当であったかは疑問である。むしろ同措置は、既存の貿易体制の不備を照射し、これら不備の解消の解消に向けたインセンティブを与えることによって、国際貿易体制における法形成を促進する働きを有していたのであって、「多角的自由貿易体制の危機」というよりは、その確立へ向けたGATTの変容過程の一断面として理解されるべきものだったのである。

### 3. セーフガード・コード交渉とGATT枠外措置

#### (1) GATT19条とGATT枠外措置

##### GATT枠外措置の蔓延

東京ラウンド、さらには米国による一方的措置を通じた非関税障壁の削減・撤廃と紛争解決手続きの強化に向けた取り組みの一方で、ケネディ・ラウンド以降のGATTにおいては、GATT枠外措置（灰色措置）の蔓延というもうひとつの「多角的自由貿易体制の危機」が生じていた。すなわち、日本や新興工業国からの輸入の増大に対して、米国及びECをはじめとするその他の締約国は、「輸出自主規制（voluntary export restraint）」や「市場秩序維持協定（orderly market arrangement）」といった国家間、産業間、もしくは国家と外国産業の間の公式・非公式な合意を通じた新たな貿易制限を強く指向するようになっていたのである<sup>142</sup>。

<sup>142</sup> こうした輸入国政府ないし輸入国産業の要請や希望を汲んだ輸出制限措置については、このほか、「輸出制限協定（Export Restraint Agreement）」や「自主的制限協定（Voluntary

もっとも、こうした貿易制限の形態自体は、既に戦間期の頃から広く用いられていたところであった。例えば 1937 年には、米国政府と日本の繊維業界の間で、米国に対する輸出に対して「自主的」な数量制限を設けることを約束する非公式な合意が締結された<sup>143</sup>。1930 年代当時においては、綿製品や羊毛製品をはじめとする繊維製品に対して、およそ 50% に及ぶ高率関税が課されていたものの、極めて低賃金な労働力を有する供給国からの輸出攻勢に対抗するためには、より確固とした対応が必要であると考えられたからである<sup>144</sup>。

こうした繊維製品に関する特殊な貿易制限の問題は、GATT の成立以降も解消されず<sup>145</sup>、むしろ「多国間協定」という枠組みの中で制度化されていくことになった。すなわち、1961 年から 62 年の間は「綿製品の国際貿易に関する短期取極（短期取極）」において、1962 年から 1973 年の間は「綿製品の国際貿易に関する長期取極（長期取極）」において、そして 1974 年以降は「多国間繊維取極（MFA）」と呼ばれる枠組みの中で、2 国間交渉に基づく数量割当の実施が認められ、およそ 30 年以上にもわたって継続してきたのである<sup>146</sup>。

なぜ繊維製品にかぎって、こうした特殊な貿易制限措置が用いられてきたのか。その要因はなによりも繊維産業の労働集約的な性格に求められる<sup>147</sup>。すなわち、繊維製品はその他の工業製品に比して、その生産に必要とされる要素のうち、労働が占める割合が極めて

---

Restraint Agreement)」といった用語がある。これら異なる用語の間に必ずしも確たる概念上の区別があるわけではないが、一応の用法について、Michel Kostecki “Export Restraint Arrangements and Trade Liberalization” 10 *The World Economy* 4 (1987) pp.425-426 を参照。

<sup>143</sup> Martin Wolf “Why Voluntary Export Restraints? An Historical Analysis” 12 *The World Economy* 3 (1989) pp.275-276.

<sup>144</sup> Ibid. そのほか輸出自主規制の起源について、Jagdish Bhagwati “VERs, Quid Pro Quo DFI and VIES: Political-Economy-Theoretic Analyses” 1 *International Economic Journal* 1 (1987) pp.1-14 を参照。

<sup>145</sup> 1955 年の終わり頃から、日本は米国に対する綿製品の輸出に対して自主的な制限措置をとり始め、1957 年 1 月には、日本と米国政府の間で、5 年間の「自主的」な輸出規制の実施を約束する取り決めが交わされた。また 1957 年には、イタリア政府によって、米国に対するビロード製品の輸出に対して同様の輸出規制がとられた。さらに 1959 年から 60 年にかけては、英国と香港、インド、及びパキスタンの間でいわゆる Lancashire 協定と呼ばれる産業間取り決めが結ばれた。これらの点について、Niels Blokker, *International Regulation of World Trade in Textiles* (Martinus Nijhoff Publishers, 1989) pp.96-97 を参照。

<sup>146</sup> これら諸協定の詳細について、ibid. を参照。

<sup>147</sup> Patterson 教授は、「市場攪乱 (market disruption)」、すなわち発展途上国から先進国に向けた集中豪雨的な輸出が生じる条件として以下の諸点を挙げている (Gardner Patterson, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues, 1945-1965* (Princeton University Press, 1966) p.33)。  
①総コストに対して労働コストが占める割合が極めて大きいこと。  
②必要な技能が簡単かつ迅速に習得できること。  
③その生産において外部経済があまり重要でないこと。  
④様式の変化が頻繁でないこと。  
⑤品質のばらつきが比較的小さいこと。  
⑥ブランド名が通常重要でないこと。  
⑦付帯的なサービスが必要ないこと。  
⑧いくつかの発展途上国において既に国内生産がなされていること。

大きい。したがって、例えば 1930 年代の日本や 60 年代のインド・パキスタンのような発展途上国においても、比較的大規模な生産が可能で、生産費用の圧倒的な格差から、発展途上国から先進国に向けたいわゆる集中豪雨的な輸出が生じる。そのため繊維製品については、輸入関税の適用という通常的手段によっては、国内産業に対して適切な保護を与えることができないと考えられ、同製品に関する貿易は、国内産業に対して現に損害が生じているか否かにかかわらず、GATTの規律の「枠外」に置かれてきたのである。

しかしながら、1960 年代後半からとりわけ 70 年代以降、繊維製品という特殊な産品を中心として用いられてきたかかる貿易制限手段が、劇的な広がりをもって普及することになった。例えば 1969 年には、米国における輸入制限法案の提出を受けて、日本の鉄鋼業界から、特殊鋼を含む輸出総量を年間 520 万トンに抑え、また翌年以降の輸出量の伸び率を 5%に制限する旨の「一方的な宣言」がなされた<sup>148</sup>。また 1977 年には、日本政府と米国政府との交渉の結果、向こう 3 年間カラーテレビの輸出量を年間 175 万台に制限する旨の合意がなされた。さらに 1978 年からは、米国に向けた工作機械の輸出について、また 81 年からは、EECに向けた工作機械の輸出について、最低価格規制が実施された。そして 1981 年には、米国議会において輸入制限措置の適用に向けた動きが活発化していた自動車について、輸出数量制限を実施することが約束された<sup>149</sup>。

もともと、GATT枠外措置の主体は、輸出規制を求める米国及びEECとこれに応じる日本という図式に限られていたわけではない。例えば、米国に対する鉄鋼自主規制は、日本やEECをはじめとする「ほとんどすべての主要輸出国」によって実施されたものであったし<sup>150</sup>、また韓国、香港、台湾、シンガポールといった新興工業国に対しても、米国及びEECをはじめとする先進諸国から、革靴、工作機械、及び電子機器といった種々の産品について、輸出規制を求める動きが活発化していた<sup>151</sup>。

かくして 1980 年代中頃までには、これらGATT枠外措置が「もはや例外ではなく、新しいルールとして確立されつつある」とすら指摘されるほどの状況が生じていた<sup>152</sup>。これら措置の非公式的かつ不透明な性格から、その正確な利用状況を把握することは困難であったが、1970 年代後半には国際貿易全体の 3%から 5%が、また 1980 年代後半までにはおよそ 10%に及ぶ貿易が、GATT枠外措置による制限に服していたと言われている<sup>153</sup>。また 1990

---

<sup>148</sup> 1972 年からは EC に対しても、同様の輸出規制がとられている。

<sup>149</sup> こうした日本と米国及び EC をはじめとするその他の締約国との通商問題の概要については、通商産業省『通商白書（平成 8 年版）』114-115 頁、表 2-3-5 を参照。

<sup>150</sup> Kostecki, *supra* note 142, pp.427-428.

<sup>151</sup> 例えば、1986 年から 1987 年の間に実施されていた GATT 枠外措置の具体例として、*ibid.*, Table 4 を参照。

<sup>152</sup> 柳赫秀『ガット 19 条と国際通商法の機能』（東京大学出版会、1994 年）148 頁を参照。

<sup>153</sup> 前者について、Brian Hindley “Voluntary Export Restraints and the GATT’s Main Escape Clause” 3 *The World Economy* 3 (1980) p.315、後者について、Kostecki, *supra* note 142, p.425 を参照。なお、Kostecki 教授は 1986 年から 1987 年の間に存在していた



年には、繊維協定下における種々の貿易制限措置を除いても、合計 284 件に及ぶ GATT 枠外措置が実施されていたと言われている<sup>154</sup>。

なぜ 1960 年代から 70 年代に至って、輸出自主規制等の GATT 枠外措置が産品間の垣根を越えて増大することになったのか。その理由としては、以下の 2 点を指摘することができる。

まず第 1 に「戦後世界経済の不均等発展」とも言うべき、国際経済環境における構造変動があったことである<sup>155</sup>。すなわち、1960 年代後半から 70 年代をとおして、日本や台湾、韓国、ブラジル等のいわゆる新興工業国（NICs）は、安価な賃金体系と高度な労働生産性を背景として、自動車、鉄鋼、繊維、船舶、石油化学、家電製品といった分野において、積極的な輸出政策をとるようになっていた。これに対して、米国及び EEC をはじめとする先進工業国においては、世界的な経済不況を背景とした過剰設備や生産設備の老朽化の問題が顕在化していた。そのため、これら先進工業国において産業の調整問題がかつてないほど深刻化し、圧倒的な価格競争力を有する日本や新興工業国からの輸入を制限するための有効な手段が必要とされるようになったのである。

そして、第 2 に 1960 年代後半から 70 年代に至って、輸入競争による国内産業の調整という問題がとみに深刻化したより直接的な原因として、GATT における関税交渉、とりわけケネディ・ラウンドにおける大幅かつ一律的な関税削減を通じて、これら工業製品に関する関税が、もはや貿易に対する障壁とはならない水準まで削減されていたことが指摘できる<sup>156</sup>。そもそも高率保護関税が課せられる状況にあつては、いかに圧倒的な競争力を有する外国産品といえども、それが国内産業に与える影響は限定される。これに対して、一律 50% の関税削減という方式の下では、原則としてあらゆる産品が大幅な自由化の対象となる。その結果、多くの国内産業が外国産品からの深刻な輸入競争圧力に晒されることになったのである。

その意味で、とりわけケネディ・ラウンド以降、米国及び EEC をはじめとする GATT の先進国が直面した国内産業の調整という問題は、「国内産業に対して損害を生じるような自由化も受け入れる」という多角的関税交渉において締約国が示した意思の帰結であつて、GATT がその発展にともなつて直面した必然的な試練にほかならなかつたのである。

### GATT19 条の機能不全

1960 年代後半から 70 年代に至って、米国及び EC を始めとする GATT の先進国において

---

137 件の GATT 枠外措置のうち、68 件が EC 市場、45 件が米国市場、及び 10 件がカナダ市場を保護することを目的とした制限措置であつたと指摘している。

<sup>154</sup> Terence P. Stewart, *The GATT Uruguay Round: a negotiating history (1986-1992)* (Kluwer Law and Taxation, 1993) p.1729.

<sup>155</sup> この点については、特に柳、前掲注 152、3 章を参照。

<sup>156</sup> 同様の指摘として、Alan Wm. Wolff “Need for New GATT Rules to Govern Safeguard Actions” in William R. Cline ed., *Trade Policy in 1980s* (1983) p.363 を参照。

未曾有の輸入競争圧力が生じ、それゆえこれに対応するための貿易制限措置がとられるようになったことは上記の通りであるが、このことは、なぜこの時期に「GATT 枠外措置」と呼ばれる特殊な貿易制限措置が蔓延することになったのかを明らかにするものではない。仮に日本や新興工業国からの輸出攻勢や、ケネディ・ラウンドにおける大規模かつ多角的な関税削減によって、先進国の国内産業に深刻な調整問題が生じていたとしても、これに対する対応は、国内産業への重大な損害の発生に際して、関税譲許やその他の義務の撤回を認める GATT19 条に従ってなされることが期待されるからである。

そこで、ケネディ・ラウンドの終結と相前後して、なぜ「GATT の枠内」に規定されるセーフガード措置ではなく、「GATT の枠外」に位置する輸出自主規制等が選好されるようになったかであるが、例えば GATT 事務局において経済調査部長の職にあった Tumlir 氏は、「GATT19 条に内在的な困難」として以下の点を指摘している。

端的に述べるならば、同条項（GATT19 条）は、これを発動する国が報復の危険に晒される（あるいは過度の償いという危険に晒される）という意味で厳格に過ぎ、また同時に緊急的な保護をして永続的なものとなることを許すという点において緩慢過ぎる<sup>157</sup>。

すなわち、GATT 締約国は、輸入制限措置の適用にあたって、これによって影響を受ける締約国に対してその他の製品に関する関税譲許の許与といった「代償」を提供するか、さもなくばこれら締約国による等価値の譲許やその他の義務の停止といった「報復」を甘受しなければならなかった<sup>158</sup>。とりわけ GATT19 条は、ITO 憲章 40 条に付された注釈やその後の GATT における実行から、GATT1 条に規定される最恵国待遇条項に従って、無差別的に適用されるべきものと理解されていたため<sup>159</sup>、これを援用する締約国は、ときに複数の締約国に「代償」を提供し、または複数の締約国からの「報復」を受けることを余儀なくされた。それゆえ、輸入国にとって GATT19 条の援用は、経済的及び政治的に「極めて高くつく」政策手段になっていたのである。

他方、輸出国の側にとっても GATT19 条は、輸入制限措置の永続的な適用を許すという点において、けして望ましい措置ではなかった。GATT19 条には、関税譲許やその他の義務の撤回等は、国内産業に対する損害を防止・救済するために「必要な限度及び期間」に限られることが規定されているが、同文言が必ずしも締約国の実行に適合しない多分に装飾的な規定に過ぎなかったことは、既に指摘した通りである<sup>160</sup>。同条項に基づいてひとた

---

<sup>157</sup> Jan Tumlir “Emergency Protection against Sharp Increases in Imports” in Hugh Corbet and Robert Jackson eds., *In Search of a New World Economic Order* (Croom Helm, 1974) p.262. 括弧内筆者注。

<sup>158</sup> 本稿第 3 章 2(2)を参照。

<sup>159</sup> 同上。

<sup>160</sup> 同上。

び輸入制限措置がとられるや、これが撤回されることはむしろ稀で、輸入制限措置をとることができる合理的な期間を設定すべきである、あるいは締約国団は輸入制限措置が撤回されるべき期限について勧告を行うべきであるといった一部締約国からの提案も、なんらの同意も得ることなく葬り去られたのである<sup>161</sup>。

以上のような GATT19 条の特徴は、GATT19 条ひいては戦後国際貿易体制の原初的な性格を反映した合理的な理由を有するものであったと言える。戦後の国際貿易体制が非効率的な国内産業の市場退出ではなく、むしろその温存を前提するものであった以上、GATT19 条において認められる輸入制限措置も、国内産業の永久的な保護を目的とした永久的な措置として機能することになった。また戦後の国際貿易体制が輸出市場の取引を目的とした 2 国間の互恵的な権利義務関係の束によって構成されるものであった以上、事情の変化を理由として一方の義務の効力を否定することは、もう一方の義務の効力も否定されることを意味していた。

しかしながら、ケネディ・ラウンドにおける大規模かつ多角的な関税削減によって、戦後国際貿易体制の性格に変化が生じ、これによって上記のような GATT19 条の特徴も、その合理性を失うことになった。GATT における貿易の自由化は、もはや非効率的な国内産業の温存を前提とするものでも、また厳格な相互性に基づくものでもなくなったため、かかる貿易の自由化によって国内産業に損害が生じたとしても、これに対して永久的な保護を認める必要性も、またこれに際してその他の締約国に同等の義務の撤回を認める必然性もなくなったのである。

むしろケネディ・ラウンド以降の GATT において、公正な輸入製品に対する制限措置の適用は、自由貿易下において必然的に生じる国内産業の調整という問題にいかに対処していくかを対象とするものとなったが、輸入国の側からすれば、自由貿易下において国内産業に一時的な救済を与えるための「善意」な措置をとるにあたって、輸出国による同等の義務の撤回という「報復」に晒されることは受け入れがたく<sup>162</sup>、他方、輸出国の側にとっても、自由貿易下にあつて国内産業の永続的かつ現状維持的な保護を認める GATT19 条は、自由貿易そのものの意義を否定する理不尽な条項になっていたのである。

要するに GATT が国内産業保護を前提として輸出市場を交換する 2 国間の互恵的な権利義務関係の束という性格から脱却しはじめるにあたって、これら互恵的な権利義務関係が事情の予見されなかった発展の結果国内産業に損害を与えるものとなった場合にその終了を認める GATT19 条も現状適合性を失うことになったのであつて、GATT は非関税障壁に関する規律という面だけでなく、国内産業の救済に関する規律という面においても、既存の通商規定の陳腐化という問題に直面することになったのである。

---

<sup>161</sup> 同上。

<sup>162</sup> Tumlrir, supra note 167, pp.264-265 を参照。

## GATT 枠外措置の利点

1960年代後半から70年代におけるGATT枠外措置の増大は、同時期に顕著となった国内産業の調整問題、及びこれに対するGATT19条の機能不全によってもたらされたものであったが、GATT枠外措置は、以下のような点において、自由貿易下における国内産業の調整という問題により適合した解決を可能とするものであったと言える。

まず輸入国の立場としては、輸出自主規制等のGATT枠外措置の下では、輸出国からの「報復」に晒される危険がなく、また輸出自主規制等をとる輸出国以外の輸出国との間の経済的及び政治的な摩擦も回避できるという利点がある。輸出自主規制等のGATT枠外措置が、輸入国との合意に基づき、輸出国自身によってとられる措置である以上、輸入国に対して報復措置をとるべき主体は存在しない。また一輸出国による輸出制限措置の適用は、輸入国に対するその他の輸出国からの輸出を増大させることはあっても、これを減少させることはないため、輸入国が特定の輸出国に輸出自主規制等を要請することによって、その他の輸出国の利益が侵害されることは、ほとんど考えられないからである<sup>163</sup>。

他方、輸出国及び輸出国企業の側からすれば、貿易制限の限度や期間について一定の制限を設けることが可能になる。こうしたGATT枠外措置の条件が、輸入国と輸出国あるいは輸入国と輸出国企業の力関係を反映した交渉によって決定されるものであることは言うまでもないが、国内産業の永続的かつ現状維持的な保護を認めるGATT19条とは異なって、輸出国ないし輸出国企業は少なくともどの程度の制限をいかなる期間にわたって適用するかを交渉することができたのである<sup>164</sup>。実際にも、例えば日本によるカラーテレビに対する輸出規制は、わずか3年で終了している。また自動車に対する自主規制は、10年以上にわたって継続したものの、当初は168万台であった輸出数量が、3年後には185万台、またその一年後からは230万台にまで拡大している。

もっとも、GATT枠外措置の下で輸出国ないし輸出国企業が浴する恩恵は、GATT19条との比較における「相対的な損害の小ささ」というレベルにとどまらない。むしろ輸出国ないし輸出国企業は、輸出自主規制等の措置によって、貿易制限措置がまったく存在しない場合を超える利潤を手にする場合すらあったと言われている<sup>165</sup>。輸出国の生産者ないし輸出業者に数量制限協定や価格協定の締結を認めるGATT枠外措置は、いわば潜在的な被害国政府からの黙認を得た輸出カルテルにほかならない。したがって、輸出国ないし輸出国の

<sup>163</sup> この点について、柳、前掲注152、153-154頁を参照。ただし、輸出自主規制等の措置が、これを適用する輸出国をして第3国に対してより安価ないしより多くの輸出を行うインセンティブを与え、これによって当該第3国に輸出を行っているその他の輸出国に損害を与えるという可能性はないわけではない。この点について、John H. Jackson “Consistency of Export-restraint Arrangements with the GATT” 11 *The World Economy* 4 (1988) pp.492-493 を参照。

<sup>164</sup> 柳、前掲注152、156-157頁を参照。

<sup>165</sup> 例えば、Michael Trebilcock et al., *Trade and Transitions: A Comparative Analysis of Adjustment Policies* (Routledge, 1990) p.71 を参照。

企業は、かかるカルテルによって得られる独占的な利潤によって、輸出量の減少によって生じる損失を補填し、ときにこれを上回る利益をあげる場合すらあったのである。

輸出自主規制によって輸出国企業にこうした独占的な利潤が生じた典型的な事例として挙げられるのが、日本の自動車業界による対米輸出数量制限である。例えば、Denzau教授は、対米輸出数量制限が行われていた1981年から1986年の間、日本の自動車メーカーの米国市場における利潤は、国内市場における利潤と比較しても、大幅に増大していたことを指摘している<sup>166</sup>。そして、1981年5月に日本政府が輸出自主規制を実施することを発表したにもかかわらず、その後3ヶ月の間に日本の自動車メーカーの株価がおよそ50%も増大し、また1985年3月にレーガン政権が輸出自主規制のさらなる延長を求めないことを発表したにもかかわらず、日本政府が輸出自主規制の延長を決定したのは、輸出自主規制が日本の自動車メーカーを利するものであることが明確に認識されていたからであるとしている<sup>167</sup>。

「輸出自主規制」あるいは「自主的制限協定」といった名称が、輸出国による輸出制限措置の「自主性」を強調する点で、多分に虚偽的なものであったことは言うまでもない<sup>168</sup>。ときに報復の脅威を背景とした輸入国からの「助言」なくして、輸出国がこうした輸出制限措置をまったく自発的に実施するとは考えられないからである。しかしながら、以上の点に鑑みれば、これらGATT枠外措置に当事国双方の利益を反映したいわば「真正な合意」としての実質が備わっていたことも確かであろう。GATT枠外措置が「法定」の選択肢であるGATT19条に比して、輸入国と輸出国の双方にとって有利な措置である以上、それが両当事国による「自主的」な合意であることに疑いはなく、また輸出国はこれら措置の適用によって、なんらの貿易制限も存在しない場合に比して、より大きな利益を上げる場合すらありえたからである。

すなわち、GATT締約国は、戦後国際貿易体制の性格変容にともなって機能不全に陥っていたGATT19条に代わって、2国間合意に基づく新たな貿易制限手段によって、自由貿易下における国内産業の調整という問題に対処していたのであって、この点で、GATT枠外措置の蔓延というもうひとつの「多角的自由貿易体制の危機」も、GATTを危機に陥れるものというよりは、その変容によって生じた既存の通商規定の陳腐化という問題への合理的な処方として理解されるべきものだったのである。

---

<sup>166</sup> Arthur T. Denzau “The Japanese Automobile Cartel: Made in the USA” 12 *Regulation* 1 (1988).

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> 同様の指摘として、Stanley D. Metzger, *Lowering Nontariff Barriers* (Brookings Institution, 1974) p.145 を参照。

## (2) セーフガード・コード交渉とその挫折

### セーフガード・コード交渉とその問題背景

1973年に開始された東京ラウンドにおいて、GATT19条の改正に向けた交渉が行われた。GATT19条は、戦間期の米国互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズの内容をほぼそのまま踏襲したものであったが、同条項の誕生からおよそ30年の時を経て、はじめてその本格的な見直しが行われることになったのである<sup>169</sup>。

もっとも、1973年9月に採択された閣僚宣言は、「貿易の自由化を促進し、その結果を保護する」という観点から、「多角的セーフガード・システムの妥当性、とりわけGATT19条の適用の態様」について検討すると述べるのみで<sup>170</sup>、それが具体的に何を意図したものであったかは必ずしも明らかではない。しかしながら、上で検討したGATTの性格変容、そしてこれによって生じたGATT19条の機能不全とGATT枠外措置の蔓延という問題状況に鑑みるならば、その交渉は、必然的に以下の2つの基本的な問題意識によって枠付けられることになったと言える。

まず第1が、自由貿易の実現を目的とする多角的貿易体制において、何ら不公正でない輸入製品に対する制限措置をいかに位置づけるかという問題である。そもそも国内産業に対して損害を生じないことを前提とした従来の国際貿易体制において、締約国が受諾した義務がその国内産業に損害を生じるものとなった場合、これを撤回することが認められていたことはなんら不思議なことではない。これに対して、国際貿易体制が国内産業に対する損害の発生をも辞さない貿易の自由化を目的とするものとなったとすれば、なぜ自由貿易下において必然的に生じる国内産業への損害の発生に際して、輸入制限措置を適用することが認められるかは明らかではない。いわばGATT締約国はここに至ってはじめて、多角的自由貿易体制におけるセーフガード条項の存在というパラドックスに取り組むことになったのである。

そして第2が、新たなセーフガード条項の策定にあたって、GATT締約国をしてGATT枠外措置の利用に向かわせていた要因にいかに対処するかという問題である。そもそもGATT枠外措置がGATTに違反するものであるかについて、締約国の間で一致があったわけではないが、いくつかの締約国は、既存の一方的ないし2国間的な制限は、いずれにしても新たなセーフガード・システムの枠内で検討されるべきことを主張していた<sup>171</sup>。もっともGATT枠外措置が蔓延したのは、これら貿易制限措置に相応の必要性和合理性があった

---

<sup>169</sup> 1954年から55年に開催されたレビュー・セッションにおける見直しについては、Review Working Party II on Tariffs, Schedules and Customs Administration: Articles I, II, III, XIX and XXIV. Statement of Recommendations Submitted by Sub-Group B to Working Party II (W.9/193) pp.12-13を参照。

<sup>170</sup> Declarations of Ministers Approved at Tokyo on 14 September 1973 (MIN(73)1) p.4.

<sup>171</sup> Report to the Trade Negotiations Committee (MTN/13) p.1.

からにほかならない。この点で、GATT19 条が自由貿易という国際貿易体制の目的に矛盾するものであるからといって、その存在自体を否定し、あるいはその適用の要件や手続きをいたずらに厳格化することが問題の解決につながるものでないことは明らかだったのである。

#### 「多角的セーフガード制度の改善のための米国提案」とその意味

上記のような問題状況の中であって、いち早くGATT19 条の改正の方向の可能性を示したのが、1976年7月に米国によって提出された「多角的セーフガード制度の改善のための米国提案」である<sup>172</sup>。同提案において米国は、新たに策定されるセーフガード協定案は、「現在のGATT19 条のセーフガード制度の実施において明らかになったいくつかの深刻な欠点を是正するよう設計されたものでなければならない」とした上で<sup>173</sup>、新たな協定が有すべき特徴として以下の諸点を指摘している。

- ① 新たなセーフガード制度は、輸出自主規制等、国内産業を輸入競争による損害から保護することを目的としたあらゆる種類の措置を取り込むものとする。
- ② セーフガード措置が、新たな協定において合意された基準及び条件に適合するものである場合には、当該措置は報復の対象にならず、また代償の提供の義務も生じないものとする。他方、セーフガード措置が合意された基準及び条件を遵守したものではない場合には、報復が認められることとする。
- ③ 輸入救済措置が認められるための基準は、ある製品の輸入増加が、同種または直接的競争製品の国内生産者に対して重大な損害またはそのおそれを生じていることとする。
- ④ 独立した機関による調査、輸入業者やその他の利害関係者が自らの見解を表明する公聴会の開催、及び決定に関する報告書の公表等を含む、セーフガード措置に関する調査と決定のための公的な国内手続きを設けることとする。
- ⑤ セーフガード措置を賦課するにあっては、次のような条件を満たさなければならないものとする。(a) セーフガード措置の期間は特定の期間に限定される。(b) 輸入救済はそれが終了されたのち一定の期間が経過するまでは再び適用することができない。(c) 産業の漸進的な調整を誘発するため、輸入救済はその適用期間において段階的に削減される。(d) 数量制限を用いる場合は、その輸入は直近の代表的な期間における輸入の量または価額よりも少ないものであってはならない。(e) セーフガード措置は国内産業の調整の努力を伴うものでなければならない。
- ⑥ 政府は、緊急の場合を除いて、輸入救済を賦課する日の特定の日数前までにその意

---

<sup>172</sup> United States Proposal for an Improved Multilateral Safeguard System, (MTN/SG/W/11).

<sup>173</sup> Ibid., p.2.

図を通告しなければならないものとする。

- ⑦ セーフガード措置をとる政府は、これによって貿易上の利益に影響を受ける国（セーフガード措置の賦課によって生じる貿易転換によって潜在的に影響を受ける国を含む）と協議をしなければならないものとする。かかる協議が完了されるべき期限を設けることとする。
- ⑧ 協定の複数の当事国によって構成される常設の委員会を設置し、セーフガード制度の円滑な機能を促進することとする。こうした監視委員会は、例えば次のような機能を担うこととする。
  - (a) セーフガード措置に関する通告を受理し、配布すること。
  - (b) 要請があった場合には、第 3 国の参加を含む協議のための合意を促進すること。
  - (c) 要請があった場合には、紛争解決のための諮問サービスを提供すること。
- ⑨ セーフガード措置が合意された基準や条件に適合するものであるか否かに関する見解の相違は、通常は協議の過程において解決するものとする。これが不可能である場合には、監視委員会が紛争の理由について調査を実施し、当事国に勧告を行うものとする。当該調査に関連して、紛争の当事国は独立した諮問機関による事実の審査と当該事案に対する協定の規定の適用を要請することができる。諮問機関の決定は委員会に報告されるものとする。合意された基準や条件に合致しない措置は、報復の対象とすることができる。
- ⑩ 新たな多角的セーフガード制度は、合意された基準に従って、発展途上国の協定当事国で、なおかつセーフガード措置がとられた製品の僅かしか供給していない国に対しては、市場アクセスの継続的かつ適度な増大を許容するようなものとして策定されなければならない。この規定は、発展途上国が一定程度の経済発展を遂げた場合にはもはや適用されない<sup>174</sup>。

上記の提案においてまず目を引くのが、「新たなセーフガード制度は、輸出自主規制等、国内産業を輸入競争による損害から保護することを目的としたあらゆる種類の措置を取り込むものとする」との提案である。しかしながら、カナダ政府も指摘した通りこれが具体的に何を意味していたか、すなわち輸出自主規制等を承認するかたちでセーフガード制度に取り込むのか、あるいは禁止するかたちで取り込むのかは明らかでない<sup>175</sup>。輸出自主規制等についていかなる規律を及ぼしうるかは、いわば通常セーフガード措置（輸入国による関税譲許の撤回等）をいかなる条件の下で認めるかにかかっていたのであって、米国としては、輸出自主規制等に対する立場は意図的に曖昧なままにとどめておいたものと考えられる。

---

<sup>174</sup> Ibid., pp.2-4.

<sup>175</sup> Statement by the Representative of Canada on 27 October 1976 (MTN/SG/W/17) pp.2-3.



むしろ上記の米国提案の核心は、米国自身も強調していた通り<sup>176</sup>、「セーフガード措置が、新たな協定において合意された基準及び条件に適合するものである場合には、当該措置は報復の対象になら(ない)」とする提案にあったと言える。すなわちGATT19条においては、輸入国によって輸入制限措置の適用がなされたら、いわば無条件に輸出国による等価値の譲許その他の義務の停止が認められたのに対して、米国は、これを輸入国によるセーフガード措置がその適用のための基準や条件に適合しない場合にのみ認めている。そして米国は、かかる改正案の意図について、輸入国がセーフガード措置の適用のための基準や条件を遵守するためのインセンティブを与えるものと説明している<sup>177</sup>。

輸入国による輸入制限措置に際して、輸出国に等価値の譲許その他の義務を停止することが認められていたのは、なによりも2国間で取り交わされた輸出市場のバランスを維持するというGATTの基本目的を反映したものであったが<sup>178</sup>、こうしたGATT19条の構造は、輸入制限措置の無差別適用義務とあいまって、輸入国がセーフガード措置を適用する上での大きな障害となり、輸出自主規制等のGATT枠外措置の蔓延を生じていた。したがって輸入国の側からしてみれば、GATT19条の改正にあたっては、輸出国による等価値の譲許その他の義務の停止を制限する必要があったが、米国は、これをセーフガード措置が新たな協定に違反するものである場合に制限することによって、すなわち新たな協定の遵守を促す履行確保手段として再定義することによって、実現しようとしたのである。

もっとも、上記のような構想を実現するためには、少なくとも以下2つの要請が同時に満たされる必要があった<sup>179</sup>。

まず第1が、新たに策定されるセーフガード協定において、同措置の適用の基準や条件について厳格な規律を設ける必要性である。というのは、セーフガード措置の対象とされた輸出国の側からしてみれば、GATT19条の改正の必要性は、必ずしも同条項が文字通り遵守されていなかったことにあったわけではなく、むしろ国内産業の永久的な保護を目的とした永久的な輸入制限措置の適用を可能とするGATT19条の規定自体が、もはや不合理なものとなっていたことに求められる。そしてかかる状況において、等価値の譲許その他

---

<sup>176</sup> MTN/SG/W11, p.1.

<sup>177</sup> Statement of United States Representative on 19 July 1976 (MTN/SG/W/14) p.2.

<sup>178</sup> 同様の指摘として、Tumulir, *supra* note 157, p.265 や Wolff, *supra* note 156, pp.368-369、及び1976年10月27日に開催されたセーフガード交渉会合におけるEC代表の発言 (Statement by Representative of European Communities on 27 October 1976 (MTN/SG/W/18) pp.3-4) を参照。

<sup>179</sup> この点は、上記米国提案に対するカナダ政府の発言においても明確に指摘されているところである。カナダ政府は、「セーフガード措置はその適用のための基準や条件が満たされる場合には報復の対象とならないとする米国の提案とその提案の後に挙げられている2つのグループの提案には密接なつながりがある」とした上で、第1のグループの提案として、セーフガード措置の発動を可能とする基準や条件に関する提案、そして第2のグループの提案として、通告、協議、監視、紛争解決に関する提案を挙げている (MTN/SG/W/17, pp.1-2)。

の義務の停止は、こうした不合理な条項の下で認められる不合理な輸入制限措置の適用自体を抑止する手段として認識されるようになっていた<sup>180</sup>。したがって、これら輸出国をして、等価値の譲許その他の義務の停止の制限に同意させるためには、まずもって適法に適用されるセーフガード措置自体をGATTの性格変容に適合した合理的なものとする必要があったのである。

そして第2が、新たに策定されたセーフガード協定の実施を監督し、また同協定の履行をめぐる紛争の解決にあたる多角的な手続きの創設という必要性である。なぜなら、輸出国による等価値の譲許その他の義務の停止が、輸入国によるセーフガード措置が協定に違反するものであった場合にのみ認められる履行確保手段として機能するためには、まずもってそうした違反があったか否かが迅速かつ客観的に判断される必要がある。しかしながら、GATT19条に規定された締約国団との協議の手続きは、実際にはまったく機能することなく<sup>181</sup>、またGATT23条の下で行われたパネル方式に基づく紛争解決手続きも、紛争当事国によるパネルの設置やその進行の妨害を許すものであったという点で、またそれゆえその判断自体が紛争当事国の意向を付度した政治的な性質のものであったという点で、必ずしも法の客観的な適用と迅速な問題解決を保障するものではなかったからである<sup>182</sup>。

このうち前者の必要性に関して、米国は、「(a) セーフガード措置の期間は特定の期間に限定される。(b) 輸入救済はそれが終了されたのち一定の期間が経過するまでは再び適用することができない。(c) 産業の漸進的な調整を誘発するため、輸入救済はその適用期間において段階的に削減される。(d) 数量制限を用いる場合は、その輸入は直近の代表的な期間における輸入の量または価額よりも少ないものであってはならない。(e) セーフガード措置は国内産業の調整の努力を伴うものでなければならない。」ことを提案している。すなわち、米国は、セーフガード措置を「国内生産者を永久的に保護するための措置ではなく、国内生産者に競争の激化に適応する時間を与えるための一時的な措置」として位置づけることによって<sup>183</sup>、自由貿易下における輸入制限措置の正当化を試みたのである。

他方、後者の必要性については、セーフガード制度の円滑な機能を促進することを目的とした常設の委員会、及び同委員会の下で締約国間の紛争に関する事実の審査と協定の適用を行う独立した諮問機関の設置を提案している。また同提案の趣旨について説明した別

---

<sup>180</sup> 例えば、日本政府は、「19条3項において規定される影響を受けた輸出国が報復措置に訴える権利は、セーフガード条項の濫用の抑止として、また同条の規範的な性格を確保するための最後の手段として不可欠である」と指摘している（Japan's View on the Multilateral Safeguard System (MTN/SG/W/16) p.3）。またカナダ政府は、「多くの事案において、GATT19条のこの規定（輸出国に等価値の譲許その他の義務の停止を認めるGATT19条3項の規定）は、締約国が完全には正当化されない可能性のあるセーフガード措置をとることを抑止する上で重要であった」と指摘している（MTN/SG/W/17, p.2）。

<sup>181</sup> 同手続きの内容と意味については、本稿第3章2(2)を参照。

<sup>182</sup> 本稿3章1(3)を参照。

<sup>183</sup> MTN/SG/W/14, p.3.

途の声明において、すべての紛争当事国は上記の諮問機関による事実の審査と協定の適用を要請できるとの理解を示し、またかかる紛争解決の過程について時間制限を設けるべきことを提案している<sup>184</sup>。すなわち、米国は、協定の実施において生じた問題に対処する多角的な監視手続き、及び一紛争当事国の要請によって開始され、所定のタイム・スケジュールに従って進行する公平な紛争解決手続きの創設を提案したのであって、これによってセーフガード措置の協定適合性の客観的かつ迅速な判断を実現するよう企図していたのである。

GATT19条の改正にあたっては、自由貿易の実現を目的とする多角的貿易体制において、何ら不公正でない輸入製品に対する制限措置をいかに位置づけるか、そしてGATT締約国をしてGATT枠外措置の頻繁な利用に向かわせていた要因にいかに対処するかという問題に答える必要があった。これに対して、米国は、セーフガード措置を国内生産者に競争の激化に対応するための時間を与えるための一時的な措置として位置づけ、そしてそうした措置としてとられる限りは、輸出国による等価値の譲許その他の義務の停止に服することなく認められるいわば輸入国の「権利」として性格づけることによって、多角的自由貿易体制における新たなセーフガード条項のあり方を示していたのである。

#### セーフガード措置の選択的適用とセーフガード・コード交渉の挫折

「多角的セーフガード制度の改善のための米国提案」が出されて以降、GATTの主要締約国の間でこれを基礎とした意見交換が行われたが、その後GATT19条の改正交渉は、完全な行き詰まりに陥ることになった。米国提案において触れられていなかった問題、すなわち国内産業への重大な損害の原因となっている特定の輸出国からの輸入製品に対してのみ、輸入制限措置を適用することは認められるべきかというセーフガード措置の選択的適用の是非をめぐる、深刻な対立が生じたからである。

このうちセーフガード措置の選択的適用の導入を強硬に主張したのがECである<sup>185</sup>。ECは、GATTにおける関税削減と日本や新興工業国からの輸入増加によって深刻な輸入競争に晒されていたが、セーフガード措置の無差別適用義務は同措置の適用を極めて困難なものとしていた。セーフガード措置の無差別適用は、同措置によって影響を受けるすべての締約国との通商関係ないしは外交関係を危うくし、また自らを同措置によって影響を受け

---

<sup>184</sup> Ibid., pp.4-5.

<sup>185</sup> フィンランド、アイスランド、ノルウェー、及びスウェーデンも、当初はセーフガード措置の選択的適用の承認を主張していたが (Statement by Representative of Nordic Countries on 15 February 1977 (MTN/SG/W/19); Nature of Safeguard Action (Text proposed by the delegations of Finland, Norway and Sweden to replace paragraphs 1 and 2 of Chapter 4 in document MTN/SG/W/39) (MTN/SG/W/40))、その後1978年12月に至って、セーフガード措置の無差別適用義務を受け入れる意向を示している (Statement Made by the Spokesman for Finland, Iceland, Norway, and Sweden at the Meeting of Group “Safeguards” on 13 December 1978 (MTN/SG/W/46))。

るすべての締約国からの「報復」の危険に晒す点で、あまりに「高くつく」ものだったからである<sup>186</sup>。

ECは、東京ラウンド交渉にあたって、GATT19条がセーフガード措置の無差別適用を義務づけているかはそもそも不明確であるとの立場をとっていたが<sup>187</sup>、GATTの起草者意思やその後の実行からも、同措置が無差別的に適用されねばならないことは疑いのないところであった<sup>188</sup>。そこで、EC等の一部の締約国は、一方で、セーフガード措置を輸入国に困難を生じている輸出国だけでなく、その他の輸出国にも適用することの不合理性を指摘し、また一方で、セーフガード措置の選択的適用の承認なしには、さらなる貿易の自由化やGATT枠外措置の撤廃は不可能であることを訴えることによって<sup>189</sup>、セーフガード措置の選択的適用の導入を主張したのである。

これに対して、セーフガード措置の選択的適用の導入に明確に反対したのが、発展途上国や日本等の一部の先進国である。一部の輸出国からの輸入製品のみを対象とした差別的な輸入制限措置の適用を認める「多国間繊維取極（MFA）」下の経験からも、仮にセーフガード措置の選択的適用が認められたならば、それがもつぱら自らを対象としたものとなることは明らかだったからである<sup>190</sup>。そこで、これら締約国は、セーフガード措置の選択的適用は、もっとも競争力のある生産者を罰するという点で経済効率性の原理に反していることや、セーフガード措置によって影響を受ける国の数、すなわちセーフガード措置の適用に対して「報復」を行うことができる国の数を制限し、それゆえ同措置の濫用を招くことなどを指摘して<sup>191</sup>、選択的適用の導入に反対したのである。

かくして、EC等の一部の先進国と発展途上国及び日本等の一部の先進国の間で、セーフガード措置の選択的適用の是非をめぐる深刻な対立が生じたが、かかる対立状況にあつて、なんらの歩み寄りの姿勢も示されなかったわけではない。むしろ、当初はセーフガード措置の選択的適用の導入に反対していた発展途上国や一部の先進国も、重大な損害またはそのおそれが存在し、なおかつ以下の要素に従って決定される「通常とは異なる例外的な予見されなかった状況」の存在が輸入国によって立証される場合には、輸出国による同意か、セーフガード協定の下で設置される多角的監視機関の承認を条件として、セーフガ

---

<sup>186</sup> こうした無差別適用義務の効果について、例えば Wolff, *supra* note 156, pp.376-377 を参照。

<sup>187</sup> Winham, *supra* note 97, p.198.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p.122. また本稿 3 章 2(2)を参照。

<sup>189</sup> こうした EC の主張について、EC (MTN/SG/W/18) p.5 や Victoria Curzon Price “Surplus Capacity and What the Tokyo Round Failed to Settle” 2 *The World Economy* 3 (1979) p.309 を参照。

<sup>190</sup> この点につき、Prem Kumar “Critical Issues in the Talks on Emergency Protection” 5 *The World Economy* 3 (1982) pp.247-248 を参照。

<sup>191</sup> これら発展途上国の主張について、Winham, *supra* note 97, p.200; Curzon Price, *supra* note 189, p.312 を参照。

ード措置の選択的適用を認める用意があったと言われている<sup>192</sup>。

- (a) 短期間の極めて急激で実質的な輸入の増加が、二ないし三以内の輸出国から生じていること。
- (b) これらの輸入品が国内における消費の相当かつ急激に増大している割合を占め、それが国内生産ではなく、その他の輸出国からの輸入品を著しく圧迫していること。
- (c) これらの輸入品がそれぞれ全輸入品の相当の割合を占めていること。
- (d) その他の国々からの輸入品は、通常とは異なる例外的な予見されなかった状況についての重大な要因とみなすことはできないこと<sup>193</sup>。

すなわち、これら締約国も、通常のセーフガード措置（無差別的に適用されるセーフガード措置）とは区別される特別かつ厳格な実体的基準、そしてこれら基準を満たすことなく選択的適用がなされることを阻止するための特別の手続的要件（輸出国による同意か、多角的監視機関の承認）の導入を条件として、セーフガード措置の選択的適用を認める姿勢を示していたのである。

もっとも、こうした発展途上国や一部の先進国による妥協案も、ECによって受け入れられることはなかった。輸出国による同意か、多角的監視機関による承認かという選択肢のうち、輸出国による同意という要件は、もとより選択的適用の実施を保証するものではない。自国の産品が明らかに輸入国の国内産業の損害の主要な要因となっている場合であっても、輸出国が選択的適用に同意しない場合、あるいは輸出国国内における政治的な考慮によって、選択的適用に同意できない場合も考えられるからである<sup>194</sup>。他方、多角的監視機関の承認という要件は、輸入国が選択的適用のための実体的基準を満たす限りにおいて、その実施を妨げるものではなかったが、ECはかかる提案にも反対している。ECいわく、その措置を国際機関による事前の審査と承認に委ねることは、自らの経済的な主権に矛盾するというのである<sup>195</sup>。

しかしながら、締約国団による勧告に従うことを条件として関税同盟等の組織のための中間協定の実施を認める 24 条 7 項や、締約国団による同意を条件として経済開発のための措置を認める 18 条等、一般的な義務からの逸脱に際して、締約国団による事前の承認を要する規定は既にGATTに存在し、それゆえセーフガード措置の選択的適用に関する承

---

<sup>192</sup> こうしたセーフガード措置の選択的適用の条件をめぐる交渉の詳細については、特に Kumar, *supra* note 190, pp.249-257; Wolff, *supra* note 156, pp.380-386; Winham, *supra* note 97, pp.243-246 を参照。

<sup>193</sup> Safeguards: Note by the Secretariat (MTN/SG/W/47) pp.10-11

<sup>194</sup> 同様の指摘として、Wolff, *supra* note 156, p.382 を参照。

<sup>195</sup> この点につき、Winham, *supra* note 97, pp.244-245; Kumar, *supra* note 192, p.254 を参照。

認手続きのみを「主権に矛盾する」として否定する理由はない<sup>196</sup>。またひとたび輸入制限措置がとられれば、たとえ事後的に是正が求められたとしても、なんらの対応もなされるぬことは十分に想定されるうることで、特に発展途上国にとっては、その「報復する力」の欠如ゆえ、輸入国による違法な制限措置を自ら撤回せしめることは極めて困難であったと言える<sup>197</sup>。

したがって、仮にセーフガード措置の選択的適用を認めるとしても、これを輸入国による一方的な措置ではなく、多角的監視機関による審査と承認を条件として認めるべきであるとした発展途上国及び一部の先進国の主張には、相応の理由があったと考えられる。しかしながら、一方で、セーフガード措置を輸入国に困難を生じている輸出国だけでなく、その他の輸出国にも適用することの不合理性を指摘し、また一方で、そうした困難は、ほとんどの場合、特定の輸出国からのダイナミックな輸入増加によつたECの立場<sup>198</sup>、すなわちセーフガード措置の選択的適用は「例外」ではなく、むしろ「原則」として認められるべきことを主張していたECの立場からすれば、「通常とは異なる例外的な予見されなかつた状況」に限って選択的適用が認められるとした上記の実体的基準からして、そもそも受け入れられるものではなかつたのであろう<sup>199</sup>。

GATT19条に挿入されたセーフガード条項は、不公正な輸入産品への対抗ではなく、国内産業に損害を与えない範囲で輸出市場を取引した当事国の意思を保護するための条項である。すなわち、同条項において輸入の増加によつて国内産業に損害が生じた場合に輸入制限措置の適用が認められるのは、関税譲許やその他の義務がその当事国の意思に反して国内産業に損害を生じるものとなつたからであつて、ここに国内産業に損害を生じた輸入産品の不正を糾弾する視点は存在しない。これに対して、輸入国に困難を生じた輸出国のみを対象とした輸入制限措置の適用を主張するEC等の議論の背景には、かかる困難を生じる競争は「何か異質なもの」<sup>200</sup>、さらに言えば、ダンピングや補助金による競争と同類の「有害」なものという前提があつたとみてよい<sup>201</sup>。それゆえ、そうした競争が存在する場

---

<sup>196</sup> Kumar, *ibid.*, p.254.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p.253.

<sup>198</sup> MTN/SG/W/18, p.5.

<sup>199</sup> セーフガード措置の選択的適用は、それが現状を反映したものであるというばかりでなく、無差別的なセーフガード措置よりも合理的であるとして、その導入を強硬に主張した Wolff 氏も、東京ラウンドにおいて提案された上記の実体的基準は、「選択的適用が適当な場合に限って実施されることを確保するというよりは、すべての国からの輸入産品を対象とした措置よりもまれなものとなるよう確保することを目的としているように見受けられる (Wolff, *supra* note 156, pp.384-385)」として、これを批判していた。

<sup>200</sup> Robert E. Hudec “Tiger, Tiger in the House: A Critical Appraisal of the Case Against Discriminatory Trade Measures” in Ernst Ulrich Petersmann and Meinhard Hilf eds., *The New GATT Round of Trade Negotiations: Legal and Economic Problems* (Kluwer, 1988) p.203.

<sup>201</sup> 実際に EC は、セーフガード措置の選択的適用を主張するに際して、「その他の分野に

合には、そうした競争を生じる輸入産品をその他の輸入産品から区別して、特別の制限措置を適用することが正当化されるのである。

既述の通り GATT19 条の改正にあたっては、国内産業保護を前提としない多角的自由貿易体制において、何ら不公正でない輸入産品に対する制限措置をいかに位置づけるか、そして GATT 締約国をして GATT 枠外措置の頻繁な利用に向かわせていた要因にいかに対処するかという問題が問われることになったが、EC 等による選択的適用の主張は、いわば「何ら不公正でない輸入産品に対する制限措置」という前提自体を否定することによって、輸入制限措置の適用、それも選択的適用という態様による適用を正当化し、GATT 枠外措置の蔓延という状況に対処しようとするものだったのである。

しかしながら、国内産業に困難を生じる競争は「異質」で、「不公正」であるとの前提が成り立ちうるかはそもそも疑問である。こうした競争をもたらす輸入産品とは、経済的にはむしろ最も効率的な輸入産品なのであって、ダンピングや補助金等の人為的な措置によって競争条件が歪められているのでなければ、何が貿易の自由化の果実としての「正常」な競争で、何が輸入制限措置によって治癒されるべき「異質」ないし「不公正」な競争かを区別する基準は存在しないからである。発展途上国や日本等の一部の先進国による上記の妥協案は、セーフガード措置の選択的適用をめぐる見解対立の政治的な決着の方途として、通常のセーフガード措置とは区別される特別かつ厳格な実体的基準を設けることによって、これら「正常」な競争と「異質」な競争の間の線引きを試みたものであったと言えるが、かかる提案も EC 等の締約国が受け入れることはなかったのである。

東京ラウンドにおける GATT19 条の改正交渉においては、セーフガード措置の選択的適用のほか、①基準、条件、報復、代償、調整援助、②措置の種類と適用の態様、③国内手続、④短期の季節的、循環的問題、⑤通告、協議、監視、紛争解決、⑥発展途上国に対する特別かつ異なる待遇等、多様な問題が取り上げられている<sup>202</sup>。しかしながら、とりわけ EC の交渉者が、「GATT19 条の改正にあたってはセーフガード措置の選択的適用を認めさせるべし」という EC 閣僚理事会からの強固な指示に基づき行動したため<sup>203</sup>、選択的適用の問題が各国代表の間の「戦場」となった<sup>204</sup>。そして、選択的適用に関する交渉の帰趨は、その他のあらゆる議題に関する交渉の前提として理解されていたため、これをめぐる見解

---

における有害な輸入品に対する防衛措置については、このこと（すべての供給者に対して措置をとること）は要求されていない」旨主張している（MTN/SG/W/18, p.6）。

<sup>202</sup> Meeting of February 1977: Summing-up by the Chairman (MTN/SG/7) p.2.

<sup>203</sup> Winham 教授は、セーフガードにおける選択的適用の実現は、米国による相殺関税の適用を実質的な損害の要件に服せしめること、及び「米国販売価格 (American Selling Price)」と呼ばれる米国の特殊な関税評価を終了させることと並んで、EC 理事会が非関税措置に関して課した最重要の政治的な要請であったこと、そして EC 理事会はこれら要請に関して、いかなる立場の変更も認めなかったことを指摘している (Winham, *supra* note 97, p.198)。

<sup>204</sup> *Ibid.*, p.241.

の対立と交渉の決裂によって、東京ラウンドにおけるGATT19条の改正交渉は、なんらの合意形成もみることなく、挫折することになったのである。

ただし、その一方で、同交渉ラウンドにおいては、上で検討した「多角的セーフガード制度の改善のための米国提案」にみられるような、新たなセーフガード制度のあり方を指示する包括的で一貫した指針が示されていたことは注意を要する。次章で検討するようにGATT19条の改正に向けた取り組みは東京ラウンドの後も継続され、WTO協定の発効とともに成立したセーフガード協定に結実することになったが、同協定はまさに上記の米国提案の基本構造を踏襲するものとなるのである。

### (3) GATT 枠外措置の性格と意義

#### GATT 枠外措置に対する見解の対立

東京ラウンドにおけるGATT19条の改正交渉の失敗の結果、輸出自主性等のGATT枠外措置はその後も「GATTの枠外」に置かれ、1980年代に入っても増加の一途をたどった。他方、この時期になると「GATT枠外措置を撤廃するためにGATT19条を改正する必要はない」という注目すべき主張もみられるようになった。こうした「GATT19条の現状維持論」とも言うべき学説の代表的な論者として知られるのがHindley教授であったが、同教授はかかる主張の理由についておよそ以下のように論じている。

すなわち、輸出自主規制等のGATT枠外措置は、輸出国からの輸出量を減じる一方、輸出品の単価の増大を通じて、輸出国ないし輸出国企業の利益を増大させる。したがって、輸出国にとって輸出自主規制等のGATT枠外措置は、少なくともGATT19条に基づく輸入制限の対象となるよりは有利な措置である<sup>205</sup>。これに対して、GATT枠外措置を撤廃するためにセーフガード措置の一方的な選択的適用が認められることになれば、それは輸出国を現状よりも不利な立場に置くことになる。輸入国による輸入制限措置の適用という方法の下では、輸出品の単価の増大によって生じる利益は輸入国ないし輸入国企業に帰属するからである<sup>206</sup>。すなわち、輸出自主規制等のGATT枠外措置をセーフガード措置の選択的適用の導入によって排除することは、国内産業の救済に要する費用を輸入国から輸出国に移転させることを意味するため、輸出国からすればかかる提案を受け入れるメリットはまったくないというわけである<sup>207</sup>。

こうしたGATT19条の改正案、すなわちGATT枠外措置を撤廃するためにセーフガード措置の選択的適用を認めるべきであるとする改正案は、まさに東京ラウンドにおいてEC等の一部の先進国が主張していたところであって、上記のHindley教授の「GATT19条の現

---

<sup>205</sup> Hindley, *supra* note 153, pp.320-321.

<sup>206</sup> *Ibid.*, pp.333-334.

<sup>207</sup> *Ibid.*



状維持論」は、そうした GATT19 条の改正交渉の現実を踏まえた説得的な議論であったと言える。

しかしながら、こうした学説の存在にもかかわらず、GATT 枠外措置はその後各国やその専門家から広範な批判を集め、その撤廃を主眼とした GATT19 条の改正作業が続けられた。これら措置は、「灰色措置 (Grey-Area Measures)」という別名にも表れている通り GATT の通商規定との適合性が疑われ、またいずれにしても、GATT の「多角性」や「基本政策」に著しく矛盾するものと考えられたからである<sup>208</sup>。

例えば、Jackson 教授は、政府が関与しない輸出制限協定については、GATT 違反を問うことは困難であるとする一方で<sup>209</sup>、政府による、あるいは政府が関与する輸出制限協定の適合性については、以下のように指摘している。

政府が特定の国に対する輸出を明示的に制限する場合、GATT 規則との矛盾という危険性は明白である。輸出制限措置に関連する最も明確な GATT の条項は、「締約国は、…輸入について、又は…輸出…について、割当によると、輸入又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又は制限も新設し、又は維持してはならない」とする 11 条 1 項である。大部分の輸出制限協定はこうした制限に相当し、それゆえ同条項に反するものと言える<sup>210</sup>。

また Petersmann 教授は、上記の GATT11 条 1 項に加えて、GATT 枠外措置と最恵国待遇条項との関係について、以下のように指摘している。

輸出自主規制や自主的制限協定の主要な目的は、通常特定の市場に対してのみ輸出数量を制限し、または最低価格を実施することである。したがって、こうした措置が GATT の締約国によって、その他の GATT 締約国との貿易関係において実施され、また維持される場合には、こうした貿易差別は GATT1 条、

---

<sup>208</sup> 以下に示す Jackson 教授及び Petersmann 教授による議論のほか、輸出自主規制と GATT の多角性や基本政策との矛盾を指摘し、その撤廃を主張する代表的な議論として、例えば Jan Tumlir, *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies* (American Enterprise Institute, 1985) chs.3-4; Kosteci, supra note 149; 柳、前掲注 152、3 章を参照。

<sup>209</sup> Jackson, supra note 163, p.488.

<sup>210</sup> Ibid., p.489. 他方で Jackson 教授は、「GATT11 条 1 項の起草過程によれば、同条項はもっぱら輸入国を輸出国による供給制限から保護することを目的とした規定であるようにも思われるため、むしろ輸入国の要請によって実施される輸出制限には適用されない」という解釈もありうることを指摘している (ibid. pp.490-491)。こうした解釈の詳細については、Thomas Sauermilch “Market Safeguards against Import Competition: Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade” 14 *Case Western Reserve Journal of International Law* 1 (1982) p.116 を参照。

13条、あるいは17条に矛盾する傾向にある<sup>211</sup>。

すなわち、これら論者によれば、GATTにおいては通商政策の手段として関税を使用することが認められている一方で、輸出割当や輸出入許可といったその他の貿易制限を使用することは一般的に禁止されている。それゆえ、数量制限や最低価格規制を主な手段とするGATT枠外措置は、「関税その他の課徴金以外」の制限の使用を禁止するGATT11条1項の規定に違反する。またGATTにおいては、異なる締約国の間で平等な待遇を保証することが義務づけられている。それゆえ、特定の輸入国ないし輸入国企業からの要請に応じて、これに対する輸出に制限を加えるGATT枠外措置は、数量制限の無差別適用について規定するGATT13条、一般的最恵国待遇について規定する1条<sup>212</sup>、そしてかかる輸出が国家貿易企業によって行われる場合には、国家貿易企業に「この協定に定める無差別待遇の一般原則に合致する方法で行動させること」を義務づける17条1項の規定に違反するというわけである。

しかしながら、GATT 枠外措置は GATT の通商規定に違反しているからこれを撤廃するために GATT19 条を改正すべきであるとの議論は、本来自己矛盾である。GATT 枠外措置が GATT の通商規定に違反しているのであれば、これを撤廃するための規則は既に存在しているはずだからである。にもかかわらず GATT 枠外措置が「GATT の枠外」に置かれてきたのは、これら措置が輸入国と輸出国の双方の利益に合致した「真正の合意」に基づくもので、その他の締約国も、それが自国の利益を侵害するものでなければ、かかる2国間合意に基づく措置の違法性を争うことがなかったからである。以下に示す日本の半導体に関する第三国モニタリング措置事件は、こうした締約国の姿勢を示すものである。

#### 日本の半導体に関する第三国モニタリング措置事件

1986年に日本は米国との間で米国及び第3国に輸出される半導体製品のコストと価格を監視することなどを約束する日米半導体協定を締結した。米国に直接輸出される産品、及び第3国を通じて米国に輸出される産品を抑制するため、これら双方に向けた輸出産品について輸出許可制度を実施し、また輸出価格が「著しく低い」場合には通産省による「注意喚起」を行うことが約束されたのである。この結果、EECをはじめとする多くの締約国のユーザー産業が、輸入の遅延や輸入価格の上昇によって競争力の低下という問題に直面した。

---

<sup>211</sup> Earnest Ulrich Petersmann “Gray Area Measures and the Rule of Law” 22 *Journal of World Trade* 1 (1988) p.31.

<sup>212</sup> ただし Jackson 教授は、GATT1 条1項に規定される「輸入及び輸出に関連するすべての規則及び手続」とは、数量制限を含むものではなく、それゆえ同条項に規定される最恵国待遇原則は、数量制限には適用されないと解しているため (Jackson, *supra* note 163, p.499, note 19)、数量制限による輸出自主規制と GATT1 条との関係については言及していない。

そこでEECは、パネルの設置を要請し、日本政府による第3国に輸出される半導体製品に関する価格監視は、一定価格以下の輸出を制限するものであるため、「締約国は、他の締約国の領域の製品の輸入について、又は他の締約国の領域に仕向けられる製品の輸出若しくは輸出のための販売について、割当によると輸入又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又は制限も新設し、又は維持してはならない」と規定するGATT11条1項に違反すると主張した<sup>213</sup>。これに対して日本は、半導体製品に関する輸出価格の監視は「単にコストと価格を観察しているだけ」で法的な拘束力を有さないため、11条1項において禁止される措置にあたらぬこと<sup>214</sup>、また日本による輸出価格の監視はダンピング輸出の防止を目的としたものであるため、アンチ・ダンピング措置について規定するGATT6条によって正当化されることを主張した<sup>215</sup>。

パネルは、まず輸出価格監視のGATT11条1項との適合性について検討し、以下の理由によってこれを否定している。すなわち、先例においては一定価格以下の輸入制限はGATT11条1項における輸入制限にあたりと判断されており、この原則は一定価格以下の輸出制限にも同様に適用しうると考えられる<sup>216</sup>。日本は、輸出価格の監視は法的拘束力を有さないため、11条1項において禁止される措置にあたらぬと主張するが、11条1項は、法や規制といった文言を用いず、措置というより広い文言を用いているため、同条項には輸出や輸出の販売を制限するあらゆる措置が含まれる<sup>217</sup>。次にパネルは、輸出価格の監視はGATT6条によって正当化されるかについて検討し、GATT6条は輸入国にダンピングされた製品に対して関税を賦課することを認めるのみで、輸出国による行為については言及していないとして、やはりこれを否定している<sup>218</sup>。

本件は、2国間合意に基づく輸出制限措置、すなわち輸出自主規制の協定適合性が争われた初めてのケースであったが、ここでEECが問題としたのは、EECをはじめとする第3国に輸出される製品を対象とした制限措置、すなわち第3国の利益を侵害する輸出制限措置のみである。パネルは、GATT11条との適合性の検討に基づいてこれら制限措置のGATT違反を認定したが、これら制限措置によって第3国の利益が侵害されていたとすれば、たとえ2国間合意に基づいてとられた措置であったとしても正当化しえないことは、「合意は第3者を益しも害もしない (*pacta tertiis nec nocent necesse prosunt*)」の原則からも明らかである。

他方、EEC等に輸出される製品に対する価格監視措置がGATT11条に違反するものであったとすれば、米国、すなわち2国間合意の当事国に輸出される製品に対する価格監視措

---

<sup>213</sup> Japan – trade in semi-conductors: Report of the Panel (L/6309) para. 49.

<sup>214</sup> Ibid., paras.50, 54..

<sup>215</sup> Ibid., para.45.

<sup>216</sup> Ibid., para.105.

<sup>217</sup> Ibid., para.106.

<sup>218</sup> Ibid., para.120.

置も、それそのものとしては GATT11 条に適合しないものであったはずだが、EEC またそれゆえパネルも、かかる制限措置の GATT 適合性はなんら問題としていない。すなわち、GATT の紛争解決手続きにおいて、2 国間合意に基づく輸出制限措置の GATT 適合性が争われたといっても、その対象は第 3 国の利益を侵害する制限措置に限られていたのであって、逆にそうした侵害を生じない制限措置は、たとえ GATT に矛盾するものであったとしても、不問に付されていたのである。

### GATT 枠外措置に対する見解対立の意味

以上の通り GATT 枠外措置は、第 3 国の利益を侵害する場合を除いて、その GATT 適合性が争われることはなかったが、このことは GATT11 条をはじめとする通商規定の原初的な性格に鑑みれば、特段驚きに値することではない。GATT の通商規定は、2 国間の互恵的な関税譲許の効果を保護することを目的とし、それゆえこれら 2 国間の権利義務関係に解消可能な「契約法的」な規則として挿入された規定である<sup>219</sup>。したがって、GATT の締約国が 2 国間の「真正な合意」に基づいてこれら通商規定から逸脱する措置をとったとしても、それによって第 3 国の利益が侵害されるわけでなければ、かかる合意は「多数国間の条約を一部の当事国の間においてのみ修正する合意」として<sup>220</sup>、黙認されてきたのである。

GATT 枠外措置の肯定論とも言うべき学説の背景にも、こうした GATT の性格理解が存在していたことが指摘できる。例えば、先に挙げた Hindley 教授も、GATT 枠外措置の違法性を根拠としてその撤廃を主張する議論に対して、以下の通り反論している。

「違法」な制限、すなわち GATT の枠外で交渉される制限は違法であるという自熱した議論によって、これ（GATT 枠外措置を撤廃するために GATT19 条を改正する必要はないという議論）に反する見解が助長されている。しかしながら、より適切なアナロジーは、民事訴訟の法廷外での解決である。かかる手続きの成果は、法律によって制約されるものの、紛争の当事国は、訴訟手続きを遂行することによる費用を支払うよりは、これら法廷外の手続きを用いる方が双方にとって有益であると期待する。こうした合意によって崩壊する法システムなど存在しない（それどころか、こうした合意が許されないことによって崩壊が生じる可能性の方がよほど大きいだろう）。GATT も GATT19 条の存在にもかかわらず交渉される輸出自主規制によって崩壊することはないのである<sup>221</sup>。

国際貿易論の専門家であった Hindley 教授による上記の指摘は、法的な議論としては必

<sup>219</sup> 本稿 3 章 1(2)を参照。

<sup>220</sup> ウィーン条約法条約 41 条。

<sup>221</sup> Hindley, *supra* note 153, p.331.

ずしも明晰なものでなかったが、要するに「GATT の実施は当事者間の自治に委ねらるべき民事的な問題である。したがって GATT の締約国が、その間に生じる問題について当事国双方にとって有益な 2 国間合意によって解決することはなんら問題ではなく、そのことによって GATT の権威が揺らぐこともない。」という主張であろう。

また例えば Sykes 教授は、「なぜ GATT 体制の貿易行政官が、GATT 枠外措置の増大をひどく厄介な発展であると考えたかは明らかではなく、ウルグアイ・ラウンドにおいて改革を求める声が増大することになったことは、いわば政治経済学上の難問である」と論じていたが<sup>222</sup>、このことも、同教授が GATT をその交渉にあたる各国の行政官の間の「契約」と解していたことに鑑みれば<sup>223</sup>、なんら不思議なことではない。

これに対して、GATT 枠外措置が GATT の通商規定に違反することを指摘し、またこれが GATT の「多角性」や「基本政策」に矛盾することを主張した論者の背景には、GATT の通商規定を当事国の意思にかかわらずすべからく遵守されるべき「公法的」、さらには「憲法的」な規則として理解する考え方があったとみて差し支えない。すなわち、これら論者によれば、GATT は自由貿易という締約国の共通利益の実現を目的とした「公法的な秩序」、あるいは貿易権という個人の権利を保護することを目的とした「憲法的な秩序」としての性格を有していたのであって、それゆえこうした多数国間の条約を一部の当事国の間においてのみ修正する合意は一様に禁止されていたのである。

例えば、GATT 枠外措置の使用を明示的に制限する規則の必要性を主張した Jackson 教授が、GATT を一貫して締約国が遵守すべきルール of the system の体系と捉え、また当事国の交渉による解決を重視する「現実主義」に対して、GATT 通商規定の文字通りの適用を唱える「法律主義」を主張してきたことは広く知られている通りである<sup>224</sup>。また GATT 枠外措置は GATT の通商規定に違反し、これら措置に対する「法の支配」を強化すべきことを主張した Petersmann 教授の議論が、GATT の通商規定を締約国の通商政策分野における立憲的な自由主義を強化し、補完することを目的とした「憲法的」な規範として捉える独自の GATT 理解に基づくものであったことは注意を要する<sup>225</sup>。

GATT の通商規定の原初的な性格やその実施の態様に鑑みれば、こうした見解は GATT の通商規定の意味を誇張する「神話」な理解であったと言わざるを得ない<sup>226</sup>。しかしなが

---

<sup>222</sup> Alan O. Sykes “The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence” 2 *World Trade Review* 3 (2003) p.12.

<sup>223</sup> 本稿 1 章 4 を参照。

<sup>224</sup> 本稿 3 章 1(4)を参照。

<sup>225</sup> Petersmann, *supra* note 211, pp.24-28.

<sup>226</sup> 例えば、Hizon 教授も、輸出自主規制の蔓延によって GATT 体制が「腐食」し、法律主義的な観点に対する幻滅が生じているのではなく、GATT 体制の実施においてははるか昔から戦略的な観点が大きな役割を果たしてきたとして、GATT 枠外措置の理解にあたってはこうした GATT 体制の性格をめぐる「神話」から脱し、現実的な評価を行うことが必要であると主張していた (Ernesto M. Hizon “The Safeguard Measure/VER Dilemma:

ら、ケネディ・ラウンドにおける大規模かつ多角的な関税削減を経て、またその成果は限定的であるものの、東京ラウンドにおける多角的な貿易ルールや紛争解決手続きの強化の取り組みを経て、GATTの通商規定を締約国が遵守すべきルールの体系と解し、またそのようなものとして発展させていく機運が高まっていたことも確かであろう。この点で、GATT 枠外措置に対する見解の対立は、GATTをいかなる性格の貿易体制として理解し、またいかなる性格の貿易体制として構築していくかという国際貿易体制のあり方をめぐりより根本的な見解対立の発露として理解されるべきものだったのである。

もつとも、そもそも GATT19 条に代わって GATT 枠外措置が広く用いられるようになったこと自体が、国内産業保護を前提としない多角的な関税削減といういわば「契約的な秩序」から「公法的な秩序」へと向けた GATT の性格変容の第 1 波によって、国内産業保護を前提とし、相互性に基づく GATT19 条に機能不全が生じたからでもある。その意味で GATT 枠外措置、すなわち 2 国間合意に基づく GATT の通商規定からの逸脱という解決策も、所詮は「契約的な秩序」という前提に依拠した応急的な処方過ぎなかったのもあって、いかに GATT19 条と比較してより現状に適合した合理的な処方であったとしても、「契約的な秩序」から「公法的な秩序」に向けた GATT の性格変容という同じ作用によって、早晚否定される運命にあったのである。

#### (4) 小結

1960 年代後半からとりわけ 1970 年代にはいって、輸出自主規制等の GATT 枠外措置が蔓延することになった。日本や新興工業国からの輸出増加やケネディ・ラウンドにおける大幅かつ一律的な関税削減によって、先進工業国における産業の調整問題が深刻化する一方で、GATT19 条は、輸入制限措置の永続化を許し、また輸入国を「報復」の危険に晒すという点で、輸出国及び輸入国双方にとって不合理な内容となっていたからである。またこうした GATT19 条の機能不全を解消すべく行われた東京ラウンドにおけるセーフガード・コード交渉も、セーフガード措置の選択的適用の是非をめぐり見解対立によって、なんらの合意も得ることなく挫折したからである。

輸出自主規制等の GATT 枠外措置は、上で検討した米国による一方的措置と並んで、「多角的自由貿易体制の危機」を生じるものと批判された。しかしながら、GATT の通商規定の性格に鑑みるならば、GATT 枠外措置がこれら通商規定に違反し、それゆえ「多角的自由貿易体制の危機」をもたらすものであったかはやはり疑問である。GATT の通商規定は、2 国間の互恵的な関税削減の効果を保護することを目的とし、それゆえこれら 2 国間の権利義務関係に解消可能な「契約法的」な規則として挿入された規定だったのであって、こ

---

The Jekyll and Hyde of Trade Protection” 15 *Northwestern Journal of International Law and Business* 1 (1994) pp.116-121)。

れら 2 国間的な権利義務関係を 2 国間の必要に応じて修正する GATT 枠外措置は、GATT を危機に陥れるどころか、より実効的なものとする試みとして理解されるべきだからである。

他方、ケネディ・ラウンドにおける大規模かつ多角的な関税削減を経て、またその成果は限定的であるものの、東京ラウンドにおける多角的な貿易ルールや紛争解決手続きの強化の取り組みを経て、GATT の通商規定を締約国が遵守すべきルールの体系と解し、またそのようなものとして発展させていく機運が高まっていたことも確かである。そして、こうした立場に立つならば、GATT の通商規定に矛盾する措置は、たとえ輸入国と輸出国の双方の利益に適合した「真正な合意」に基づくものであったとしても、まさに GATT の趣旨及び目的に矛盾し、それゆえ「多角的自由貿易体制の危機」を生じる措置として認識されることになる。

実際に GATT19 条の改正作業は、東京ラウンドにおける失敗の後も続けられ、1980 年代から 90 年代にかけて開催されたウルグアイ・ラウンド交渉の結果、GATT 枠外措置を明示的に禁止するセーフガード協定が成立したが、同協定はいかなる交渉の末、いかなる性格を有するものとなったのだろうか。

## 第5章 WTO協定とセーフガード協定の性格

1995年にGATTの規律を強化・拡大し、紛争解決手続を強化し、またサービス貿易及び知的財産権という新たな分野に規律を及ぼすWTO協定が発効した。また同協定の一部として、「千九百九十四年のガットの規律、特にその第十九条（特定の製品の輸入に対する緊急措置）に定める規律を明確なものとし及び強化し、セーフガードに対する多数国間の管理を再び確立し並びにその管理を回避する措置を撤廃する<sup>1)</sup>」セーフガード協定が成立した。東京ラウンドにおいては、セーフガード措置の選択的適用の是非をめぐる締約国間の対立によって挫折したGATT19条の改正交渉が、ついに妥結をみたのである。

本章では、WTO協定の成立背景や規範構造、及び紛争解決手続に関する検討を通じて、WTO協定とこれによって創設された国際貿易体制の性格を明らかにした上で、セーフガード協定の成立経緯や規定内容の検討を通じて、新たに成立したセーフガード条項の性格について考察する。

### 1. WTO協定の成立と意義

#### (1) WTO協定の成立経緯

##### ウルグアイ・ラウンド交渉の意義と成果

GATTには、その28条の2において「締約国団は、このような交渉（関税削減を目的とした交渉）を随時主催することができる」旨規定されているのみで<sup>2)</sup>、貿易交渉の実施を義務づけるいかなる規定も存在しない。この点で、ディロン・ラウンドないしケネディ・ラウンド以来の貿易交渉は、おおむね取り組むべき明確な議題の存在を前提として開始され、実施されてきたと言える<sup>3)</sup>。例えば、ディロン・ラウンド及びケネディ・ラウンドにおいては、大幅な関税削減の実施によって、欧州共同市場の形成にともなう貿易転換効果を緩和するという目的があった<sup>4)</sup>。また東京ラウンドにおいては、大幅な関税削減の結果顕在化していた非関税障壁を削減・撤廃する必要があった<sup>5)</sup>。

これに対して、1986年に開始されたウルグアイ・ラウンド交渉は、「GATTを法的な基礎

---

<sup>1)</sup> セーフガード協定前文。なお1948年に前提適用が開始されたGATTは、「1994年のGATT」として、WTO協定の一部として発効している。ただし、1947年に締結されたGATTは、その後幾度か部分的に修正されているため、「1947年のGATT」が「1994年のGATT」とまったく同様であるわけではない。

<sup>2)</sup> GATT28条の2第1項。

<sup>3)</sup> 同様の指摘として、Ernest H. Preeg, *Traders in a New Brave World: the Uruguay Round and the Future of the International Trading System* (University of Chicago Press, 1995) p.28を参照。

<sup>4)</sup> 本稿第4章1(1)を参照。

<sup>5)</sup> 本稿第4章2(1)を参照。



とする多角的貿易体制が深刻な危機に瀕している<sup>6</sup>』という認識の下で、「GATTに対する全締約国の支持を回復する<sup>7</sup>』という一方で極めて漠然とし、またある意味でより切実な問題意識に基づいて開催されたものであったと言える。締約国は、1980年代初頭の不況や債務危機による貿易の停滞<sup>8</sup>、また米国による一方的措置やGATT枠外措置といった新たな貿易慣行の蔓延を目の当たりにして、GATTが国際的な貿易を促進し、締約国の行為を規律する枠組みとして妥当性を失いつつあることを危惧し、多角的貿易体制を強化し、さらなる貿易の自由化を実現することを目的とした大規模な貿易交渉を行う必要性を認識するようになったのである。

とりわけ巨額の貿易赤字を計上し、それゆえ議会からの強烈な圧力に晒されていた米国政府にとって、新たな貿易交渉を開催する必要性は切実であった。貿易収支の「改善」を求める米国議会においては、一律的な輸入課徴金の適用によって、米国市場全体を国際市場から遮断するといった過激な議論もみられるようになっていた<sup>9</sup>。こうした圧力の一部は、報復措置の適用という脅迫を梃子とした外国政府に対する一方的な市場開放の要求というかたちで表れたが、米国政府にとって一方的措置による解決はあくまでも暫定的ないし補助的な手段に過ぎず、むしろそのプライオリティは一貫して多角的交渉を通じたGATTの規律の拡大と強化に置かれていた<sup>10</sup>。

こうした経緯の下に開催されたウルグアイ・ラウンドにおいては、多様な議題について交渉がなされることになったが<sup>11</sup>、なかでも革新的であったのが、サービス貿易や偽造品に関する貿易といった新たな主題が多角的貿易交渉の対象とされたことである。日本や新興工業国からの輸出攻勢によって巨額の貿易赤字が生じていた米国にとって、自国企業の優位性が明白であると考えられたサービス貿易の促進や知的財産権の保護について、これまでいかなる取り組みも行われず、それゆえ重大な障壁が存在してきたことは理不尽に思われたからである<sup>12</sup>。

---

<sup>6</sup> Ministerial Declaration adopted on 29 November 1982 (L/5424), para.1.

<sup>7</sup> Ibid. para.5.

<sup>8</sup> 実際に1981年における貿易量の伸び率は0%で、また1982年には貿易量の伸び率が戦後初めてマイナス(-2%)を記録していた。この点について、Preeg, supra note 3, p.33, Table 2.1を参照。

<sup>9</sup> John Croome, *Reshaping the World Trading System*, 2<sup>nd</sup> (Kluwer Law International, 1999) p.16.

<sup>10</sup> この点については、本稿第4章2(1)を参照。

<sup>11</sup> 1986年9月に採択されたプンタ・デル・エステ閣僚宣言においては(Ministerial Declaration on the Uruguay Round (GATT/1396))、同ラウンドにおける交渉項目として、関税、非関税措置、熱帯産品、天然資源を用いた製品、繊維及び繊維製品、農業、GATT諸条項、セーフガード、東京ラウンド諸協定、補助金及び相殺措置、紛争解決、知的所有権の貿易関連の側面、貿易関連の投資措置、及びサービス貿易という14の交渉項目が掲げられている。

<sup>12</sup> 例えば、小寺彰『WTO体制の法構造』(東京大学出版会、2000年)3頁を参照。

これに対して、インドをはじめとする一部の締約国は、GATTに対する深刻な不信感から、そもそも新たな貿易交渉の開催自体に反意を示していたが、とりわけサービス貿易をはじめとする新たな主題の導入については、「国際市場における発展途上国の利益に反するのみならず、GATTを発展途上国のニーズや利益に適合させることを目的とした改革の試みを妨げる」ものとして強く反対した<sup>13</sup>。しかしながら、ASEANや一部の中南米諸国が先進国の提案に同意を示すに至って、またウルグアイ・ラウンド交渉が、これに反対する締約国を除外するというかたちをとろうとも、実施されることが明らかになるに至って、インドをはじめとする一部の締約国も、これに同意することを余儀なくなされたのである<sup>14</sup>。

かくしてJackson教授をして、「その目的の半分しか達成できなかったとしても、ウルグアイ・ラウンドは史上もっとも広範で、もっとも成功した貿易交渉であった」と言わしめた極めて野心的な交渉が開始されたが<sup>15</sup>、同ラウンドにおける締約国の取り組みは、非関税障壁の削減・撤廃や新たな主題に関する多角的規律の導入といった実体的な規律の策定にとどまらない。東京ラウンド以来の交渉事項であった紛争解決手続きの強化に加えて、1991年にはカナダ、EC、及びメキシコの提案を受けて、「多角的貿易機関を設立する協定」が起草され<sup>16</sup>、ウルグアイ・ラウンド諸協定の管理と運営を促進し、その目的を推進することを任務とする公式な国際機関の設立に向けた交渉が開始されたのである<sup>17</sup>。

もっとも、こうした野心的な交渉が難航したことは言うまでもない。当初1990年までの妥結が目されていた交渉は、最終的に1994年4月まで延長され、農業協定や繊維協定あるいはTRIPS協定やAD協定といった多角的貿易ルールの内容をめぐって、また国際機関を設立する必要性をめぐって、主要締約国の間で深刻な対立が生じていた<sup>18</sup>。しかしながら、およそ10年以上にも及ぶ莫大な準備作業と交渉の成果を水泡に帰すことは、究極的にはいかなる締約国の利益にも適合するものではなく、1993年12月にはかかる交渉成果に関する実質的な合意が、そして1994年4月にはおよそ2万6千頁にも及ぶ最終合意文の署名が

---

<sup>13</sup> Croome, *supra* note 9, pp.10-11.

<sup>14</sup> こうした経緯については、*ibid.*, pp.18-19.

<sup>15</sup> John H. Jackson “Managing the Trading System: The World Trade Organization and the Post-Uruguay Round GATT Agenda” in Peter B. Kenen, ed., *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods* (Institute for International Economics, 1994) p.131.

<sup>16</sup> ウルグアイ・ラウンドにおいて設立が企図された国際貿易機関は、当初「多角的貿易機関 (Multilateral Trade Organization)」と呼ばれていた。これが「世界貿易機関 (World Trade Organization)」という名称に改められたのは、1993年12月のことである。なお、これを提案した米国通商代表 Mickey Kantor 氏は、かかる改称の理由を前者はあまりに「官僚的」で、後者の方が「大衆受け」し、政治的なアピールに富んでいるからであると説明している (Preeg, *supra* note 3, p.173 を参照)。

<sup>17</sup> Croome, *supra* note 9, p.282.

<sup>18</sup> こうした交渉の経緯については、特に *ibid.*, pp.285-332 を参照。

実現した<sup>19</sup>。

ウルグアイ・ラウンドにおいていかなる合意が実現されたかについて、簡潔にまとめることは困難であるが、同ラウンドにおけるとりわけ重要な成果として、以下の諸点を挙げることができるであろう<sup>20</sup>。

すなわち、第1に後述するネガティブ・コンセンサス方式の導入や上級委員会の創設等によって、紛争解決手続きが大幅に強化され、また暫定的な国家間合意に基づく事実上の国際機関に過ぎなかったGATTに代わって、国内法・国際法上の法人格を有する公式な国際機関としてのWTOが創設される等<sup>21</sup>、国際貿易体制の手続的・機構的なメカニズムについて抜本的な改革がなされたこと。第2に補助金・相殺関税協定やセーフガード協定の成立をはじめとして、GATTの規律が大幅に詳細化・明確化され、また衛生食物食物検疫措置の適用に関する協定（SPS協定）といった新たな規律が導入される等、物品の貿易に関する実体的な規律が大幅に強化・拡大されたこと。第3に種々の例外、ウェーバー、あるいはGATT違反によって、事実上GATTの枠外に置かれていた農業産品について、また短期取極、長期取極、及び多角的繊維取極といった枠組みの下で、差別的な貿易制限に服してきた繊維製品について、貿易の自由化に向けた多角的な取り組みが開始されたこと。そして、第4にGATTの対象外にあったサービス貿易について、多角的規律と自由化に向けた枠組みが導入され、また知的財産権の保護という「非貿易的」な事項について<sup>22</sup>、強力な多角的規律が設けられる等、国際貿易体制の外延が著しく拡大したことである。

こうしたウルグアイ・ラウンド交渉の成果については、その終結当初から熱烈な賞賛が寄せられた。例えば、1990年に出版された“Restructuring the GATT System”という著作を通じて<sup>23</sup>、ウルグアイ・ラウンド交渉、とりわけ国際貿易体制の機構的なあり方をめぐる議

---

<sup>19</sup> ただし、こうした最終合意文書の大部分は、物品の貿易あるいはサービス貿易に関する譲許表によって構成されたものである。

<sup>20</sup> ウルグアイ・ラウンド交渉の成果に関する総括として、例えば、John H. Jackson “The World Trade Organization: Watershed Innovation or Cautious Small Step Forward?” 18 *The World Economy* 1 (1995)や、David W. Leebron “An Overview of the Uruguay Round Results” 34 *Columbia Journal of Transnational Law* 1 (1995)を参照。

<sup>21</sup> 小寺教授は、「GATTは明確に条約に基礎を置くものではなかったが、実体上は国際法上の法人格を持つ国際組織と解することができた」とし、「WTO設立は、国際法上はWTOの国際組織性を明確化し、すなわちWTOの基礎に条約を据え、国際法上の法人格をはっきりとさせ、加盟国の国内法上、法人格が否定されていた国では、法人格が創設されるという意味をもった」と指摘している（小寺、前掲注12、25頁）。

<sup>22</sup> 「知的財産権の貿易関連の側面に関する協定（TRIPS）」という名称にもかかわらず、同協定が、偽造品の貿易や知的財産保護のための国境措置といった「貿易関連の側面」を越えて、知的財産権の保護そのものを目的とする広範な内容を有するものとなったことは広く指摘されている通りである。この点について、例えばLeebron, *supra* note 20, p.29を参照。

<sup>23</sup> John H. Jackson, *Restructuring the GATT System* (Council on Foreign Relations Press, 1990).

論に多大な影響を与えたと言われるJackson教授は<sup>24</sup>、同交渉の成果について以下のように指摘している。

これら成果（ウルグアイ・ラウンド交渉の成果）の潜在的な意義は、いくら強調しても、強調し過ぎるということは困難であろう。ウルグアイ・ラウンドは、それ自体として、GATTにおける貿易交渉の中でも最も野心的なもので、その成果の半分をとっても、成功と言うに値するものである。かかる成功にEUの拡大と深化、北米自由貿易協定の実施、及び前ソビエト連邦や中国をはじめとする「移行経済国」の成長といった近年の発展を加えれば、現在我々は、第2次世界大戦後におけるブレトン・ウッズ体制の成立以来の国際経済関係、制度、及び構造における大転換を目の当たりにしていると言っても過言ではないだろう<sup>25</sup>。

かくして1947年に成立したGATTは、その成立からおよそ半世紀を経て、詳細かつ広範な実体的規律と公式な国際機関としての地位に裏付けられた革新的な手続的規律を擁するWTOへと移行したのである。

#### WTO 協定の成立基盤

戦間期の米国互惠通商協定の規範構造を踏襲し、これを米国及び欧州諸国の間で部分的に修正したGATTの起草過程とは異なって、100カ国を超える交渉国間で広範かつ詳細な多角的ルールを策定することは、言うまでもなく困難を極める。東京ラウンド交渉の成果が、その範囲、内容、及び受諾方式という面において限定的なものにとどまったことは、まさにこうした国際通商分野における多角的な合意形成の困難さを表すものにほかならない。それでは、なぜ東京ラウンドの終結から15年あまりの後に上記のような国際通商法史上、ひいては国際法史上未曾有の法形成が可能となったのか。その要因としては、特に以下の2つの点を指摘することができるであろう。

まず第1に1986年から1995年にかけて開催されたウルグアイ・ラウンド交渉は、いわゆる「新自由主義」が世界的に興隆し、戦後の国際関係を規定してきた南北間及び東西間の対立が解消してからはじめて開催された多角的貿易交渉であったことが指摘できる。

発展途上国は、1960年代及び70年代を通じて先進工業国中心の国際経済システムの変革を求め、国際収支の擁護を根拠とした数量制限、「特別かつ異なる待遇（Special and Differential Treatment: S&D）」、及び「発展途上国は一般的に貿易障壁の削減・撤廃を求められない」という考え方の下で、無差別的でより自由な貿易の実現を指向してきたGATT

<sup>24</sup> 例えば、Robert Howse “The House that Jackson Built: Restructuring the GATT System” 20 *Michigan Journal of International Law* 1 (1999)を参照。

<sup>25</sup> John H. Jackson “Reflections on International Economic Law” 17 *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 1 (1996) p.23.

の取り組みの枠外に位置してきた。GATTは、これら諸国にとって、IMF及び世界銀行と並んで先進工業国の「単なる広報手段」に過ぎぬもので、発展途上国の「憤まん」と失意の源泉にほかならなかったからである<sup>26</sup>。

しかしながら、1980年代の対外債務問題にみられる輸入制限と公共部門による管理を中心とした成長戦略（いわゆる輸入代替工業化戦略）の行き詰まりを経て、また市場指向型の成長戦略をとった「アジアの4大新興国（Asian Four Tigers）」の劇的な経済成長を目の当たりにして、南米やアフリカの発展途上国も、より自由な貿易と民間部門による経済活動を通じた経済改革を指向するようになっていた。ここに至ってGATTは、もはや発展途上国の「憤まん」と失意の源泉ではなく、「適切で先進的な経済改革のための拠点」として認識されるようになっていたのである<sup>27</sup>。

また1989年ベルリンの壁崩壊に端を発する社会主義体制の崩壊と冷戦の終結という国際政治上の大変革も、ウルグアイ・ラウンドの帰趨に大きな影響を与えることになった。かかる発展の結果、チェコスロバキア、ハンガリー、及びルーマニアといった東欧諸国は、民主的な手続きによって樹立された新政権による計画経済から市場経済への移行を開始し、また1990年には、社会主義体制の首魁であったソビエト連邦も、GATTのオブザーバーとしての地位を獲得した。1990年前後を境として、西側先進工業諸国の限定的な信条に過ぎなかった自由貿易の理念が、またこれを体現する存在としてのGATTの信憑性が、世界的な広がりをもって普及することになったのである。

第2にウルグアイ・ラウンド交渉における劇的な成果のより実際的で直接的な原因として、企業活動のグローバル化という要因が挙げられる。

1980年代から90年代を通じて、米国及び日本をはじめとする先進国の企業は、アジアや中南米をはじめとする発展途上国に工場を設置し、いわば「工場とオフィスの分離（unbundling of factories and offices）」による新たな分業体制を構築していった<sup>28</sup>。すなわち、発展途上国における安価な労働力の活用を意図した先進国企業の利益、及びこれら先進国からの直接投資による雇用の創出や技術移転を通じた経済発展をもくろむ発展途上国の利益が合致し、従来先進国国内で完結していた工業製品の製造工程がいわば垂直的に分断され、国際的に割り当てられることになったのである<sup>29</sup>。

---

<sup>26</sup> Preeg, supra note 3, p.19.

<sup>27</sup> Ibid., p.20.

<sup>28</sup> Richard Baldwin “Globalization: the Great Unbundling(s)” Prime Minister’s Office, Economic Council of Finland (September 2006) available at <[http://hei.unige.ch/~baldwin/PapersBooks/Unbundling\\_Baldwin\\_06-09-20.pdf](http://hei.unige.ch/~baldwin/PapersBooks/Unbundling_Baldwin_06-09-20.pdf)>を参照。同教授は、従来のグローバリゼーションを「生産と消費の分離（unbundling of production and consumption）」と特徴づけた上で、近年のグローバリゼーションは「工場とオフィスの分離」によって特徴づけられる第2の局面に入ったとして、かかる新たな局面を理解するためには、新たな理論的パラダイムが必要であると提唱している。

<sup>29</sup> こうした海外直接投資の対象の多くが、中国、インド、及び東南アジア諸国をはじめと

貿易の自由化に向けた従来の政策決定過程は、輸出産業からの支持の調達による輸入競争産業からの圧力の克服という構図によって説明されてきた。GATTの締約国は、輸出市場の拡大を求める輸出産業からの政治的な支持を調達し、これによって国内産業保護を求める輸入競争産業からの圧力に対抗することで、関税削減をはじめとする貿易の自由化を実現してきたということである<sup>30</sup>。

これに対して、企業の生産過程が垂直的に分断され、国際的に割り当てられた社会においては、貿易の自由化に反対する政治的な圧力が軽減され、逆にこれに対する政治的な支持が著しく増大する。輸入産品からの圧力に晒されていた輸入競争産業は、より効率的な生産を求めて海外に生産拠点を設置することが可能で、かかる生産形態をとる先進国企業は、輸出入にともなうコストを低減するため、貿易障壁の削減・撤廃を支持することになる。そして、これら企業からの直接投資を受け入れる発展途上国も、かかる投資を誘致するため、原料品に関する関税削減や輸出にかかわる規制の撤廃といった貿易障壁の削減・撤廃を進めていくことになるからである。

こうした発展の結果、GATTの締約国には、輸出市場の獲得という「対価」の有無にかかわらず一方的に貿易の自由化を推進していく動機が生じる。実際にも 1980 年代から 90 年代を通じて、輸入代替工業化戦略によって極めて高水準の関税率を維持していたインドやチリ、また先進国企業からの直接投資の対象として熾烈な招致合戦が繰り返されていた東アジアや東南アジアの国々によって、いわば「一方的な自由化ラウンド」とも言うべき自主的な関税削減が行われたことは、広く知られている通りである<sup>31</sup>。

貿易の自由化が、他国による貿易の自由化、すなわち自国産業のための輸出市場の獲得いかんにかかわらず締約国の利益に適うものになったとすれば、GATTにおける貿易交渉は、もはや関税削減を「譲許」と呼び、関税交渉を「ラウンド」と呼んだ重商主義的な性格のものではなくなる。むしろGATTにおける貿易交渉は、それ自体として締約国に利益を生じる一方的な貿易の自由化に加えて、その他の締約国による貿易の自由化というさらなる利益を保証することで、貿易の自由化に向けた締約国の取り組みをより確かなものにする役割を果たす。ここにおいて貿易の自由化をめぐる多国間協力は、輸入競争産業からの強力な政治的圧力によって規定された従来の貿易交渉に比して格段に容易なものとなる

---

するアジアの発展途上国であるため、Baldwin 教授は、かかる現象を「ファクトリー・アジア」と呼んでいる (Richard Baldwin “Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade” 29 *The World Economy* 11 (2006) pp.25-26)。

<sup>30</sup> この点については、特に柳赫秀『ガット 19 条と国際通商法の機能』（東京大学出版会、1994 年）32-51 頁に詳しい。

<sup>31</sup> Joost Pauwelyn “New Trade Politics for the 21<sup>st</sup> Century” 11 *Journal of International Economic Law* 3 (2008) p.5. 1991 年から 2001 年までの東アジア及び東南アジア諸国による一方的な関税削減の推移について、Baldwin, supra note 29, pp.25-26, Table 6 を参照。

のである<sup>32</sup>。

もっとも、以上のような通商政策決定過程、及び貿易交渉に生じた政治的な力学の変化は、生産工程の分断が可能な工業製品に関する決定・交渉に限られる。またこうした変化は、そもそも漸進的かつ傾向的な変化であって、ウルグアイ・ラウンド交渉においても、輸入競争産業と輸出産業の間で、また輸入国と輸出国の立場の間で、依然として深刻な利害の対立がみられたことは言うまでもない。しかしながらこれら変化は、いわば国全体として、またその結果として国際社会全体として、貿易の自由化に対する政治的な支持を大幅に底上げし、ウルグアイ・ラウンドにおける多角的交渉の進展に大きく寄与することになったのである。

以下では、特に物品の貿易に関する多角的規律の強化・拡大と紛争解決手続きの強化という要素に着目して、こうした交渉の成果として何が達成されたのか、またその結果 WTO 協定はいかなる性格の通商協定になったのかについて検討する。

## (2) 多角的規律の強化・拡大

### 物品の貿易に関する規律の強化

1948年に発効したGATTの通商規定が、互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせることを目的とした従属的な性格のもので、それゆえその規律が、抽象的かつ限定的な内容にとどまるものとなったことはこれまで指摘してきた通りである<sup>33</sup>。しかしながら、1960年代後半から70年代に至って、かかるGATTの通商規定に変化の必要が生じた。ケネディ・ラウンドにおける一律的な関税削減によって関税障壁が大幅に引き下げられた結果、さらなる貿易の自由化のためには、非関税障壁の削減・撤廃自体を目的とした多角的な規律の導入が必要となったのである<sup>34</sup>。

そこで、1973年に開催された東京ラウンドにおいてはかかる貿易ルールの策定が試みられたが、その成果は、特に以下の2つの点において、極めて限定的なものにとどまることになった。すなわち、第1にこれら貿易ルールは、先進工業国を中心とする一部の締約国のみによって締結された複数国間協定に過ぎぬものであったという点、そして第2にこれら複数国間協定の多くは、締約国間の見解の対立を反映して、依然として抽象的かつ限定的な内容にとどまるものになったという点である<sup>35</sup>。

これを受けて、ウルグアイ・ラウンドにおいては、東京ラウンドの結果締結された貿易

---

<sup>32</sup> Pauwelyn 教授は、こうした企業活動のグローバル化によって、国際貿易体制における貿易の自由化の力学が、「囚人のジレンマ」から「スタグ・ハント」ゲームに変更することを指摘している (Pauwelyn, *ibid.*, p.10)。

<sup>33</sup> 本稿 3 章 1(2)を参照。

<sup>34</sup> 本稿 4 章 2(1)を参照。

<sup>35</sup> 本稿 4 章 2(2)を参照。

ルールについてさらなる交渉が進められ、補助金・相殺関税協定、アンチ・ダンピング協定、関税評価に関する協定、輸入許可手続に関する協定、及び貿易の技術的障害に関する協定等が締結された。これら協定は、一部の締約国のみによって締結された東京ラウンド諸協定とは異なって、WTO 協定の下ですべての加盟国によって「一括受諾 (Single Undertaking)」されたもので、その内容も東京ラウンド諸協定の規律を大幅に明確化し、詳細化するものであったと言える。

例えば、補助金に関する当初のGATTの規律 (GATT16 条A) においては、補助金の交付自体についてはいかなる制限も存在せず、補助金の交付の範囲や性格等について締約国団に通告し、またこれが他の締約国の利益に重大な損害ないしそのおそれを与えると決定された場合には、関係締約国または締約国団と討議を行うことが求められるのみであった<sup>36</sup>。2 国間の互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせることを目的としたGATTにおいては、補助金の交付の是非についてはなんらの特定のな見地もとられず、ただし補助金の交付によってその他の締約国の利益に損害が生じた場合には、かかる利益の調整のために討議を行うことのみが義務づけられていたのである。

他方、非関税障壁の削減・撤廃を主眼とした東京ラウンドにおいては、補助金の交付自体について一定の規律を設けることが試みられたが、その成果ははかばかしいものではなかった。補助金の交付の禁止を含めた大幅な規律強化を主張した米国とその経済政策手段としての重要性を主張したEC等の間に深刻な対立が生じ、かかる交渉の結果締結された補助金コードは、社会的かつ経済的な政策の実現のために補助金を用いる権利を認めながらも、補助金の使用によってその他の締約国の産業に損害を生じ、あるいはその他の締約国の利益を毀損し、または無効化・侵害することを回避するよう努力するといった曖昧な記述に終始することになったのである<sup>37</sup>。

これに対して、ウルグアイ・ラウンドにおいては、補助金の交付について詳細で、強力な規律が実現された。すなわち、同ラウンドの結果成立した補助金協定においては、特定の企業や産業等に対して供与される公的機関による財政的な貢献が、「禁止される補助金」、「相殺措置の対象となる補助金」、及び「相殺措置の対象とならない補助金」に分類され、いかなる措置がこれに該当するか、またこれに対していかなる救済措置が可能であるかについて、詳細な規定が設けられたのである。

補助金に関する規律が、従来通り互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせることを目的とした従属的な規範に過ぎぬものであったとすれば、まさにGATT16 条にみられ

---

<sup>36</sup> GATT16 条 A (補助金一般)。1955 年には、輸出補助金の許与が、他の輸入締約国及び輸出締約国に有害な影響を与え、それらの締約国の通常の商業上の利益に不当な障害をもたらし、及びこの協定の目的の達成を阻害することがあることを認め、その交付を避けるように努めることを義務づける GATT16 条 B (輸出補助金に関する追加規定) が挿入されたが、これを受諾したのは先進工業国をはじめとする 17 カ国のみである。

<sup>37</sup> 本稿 4 章 2(2)を参照。



るように補助金の交付によってその他の締約国の利益に損害が生じた場合にその調整を行うための手続きさえあればよく、補助金の交付の是非について深刻な見解の相違がある中で、多大な交渉費用を投じて、詳細な規律を設ける理由は存在しない。これに対して補助金に関する規律が、貿易障壁の削減・撤廃そのものを目的としたものになったとすれば、一方で補助金の交付が貿易に与える否定的な効果に鑑み、また一方で合理的な社会的・経済的な政策手段としての補助金の交付の必要性に鑑みながら、「何をすることができて、何をすることができないかを定義する詳細で新たな一般的規則を策定する<sup>38)</sup>」必要が生じる。

この点で、補助金協定の成立にみられる GATT の規律強化は、互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせることを目的とした従属的な規範というよりは、むしろ非関税障壁そのものの削減・撤廃という共通利益の実現を目的として、文字通りの遵守を義務づける「公法的」な規範形成の試みとして理解されるべきものであったと言える。こうした取り組みは、既述の通り既に東京ラウンドにおいて試みられたところであったが、ウルグアイ・ラウンドは、まさにこうした国際貿易体制の「立法過程」を大幅に押し進め、完成に近づけるものだったのである。

#### 物品の貿易に関する新たな規律の導入

ウルグアイ・ラウンドにおいては、物品の貿易について新たな規律も導入された。繊維及び繊維製品に関する貿易を GATT に統合していくことを目的とした「繊維及び繊維製品に関する協定（繊維協定）」、貿易に対して制限的及び阻害的な影響を与える投資措置について規律する「貿易に関連する投資措置に関する協定（TRIMS）」、及び貿易に対して不当な制限を与える衛生措置の適用について規律する「衛生植物検疫措置の適用に関する協定（SPS 協定）」等である。

このうち国際貿易体制の発展という問題意識との関連でとりわけ注目に値するのが、疫病、汚染物質、毒物、及び病気を引き起こす生物等から、人間や動植物の生命ないし健康を保護することを目的とした加盟国の国内規制について規律する SPS 協定である<sup>39)</sup>。東京ラウンド以来の多角的な貿易ルールを策定が、おおむねダンピング防止税や相殺関税、あるいは関税評価や輸入許可手続といったいわゆる「国境措置」の規律を目的としたものであったのに対して、SPS 協定は従来締約国の「主権的」な規律事項と考えられてきた国内規制について詳細かつ強力な規律を及ぼす点で、さらなる革新性を有しているからである。

もっとも、1947 年に策定された当初の GATT において、国民の健康や環境の保全といった政策目標の実現を目的とした国内規制のあり方について、なんらの規律も存在しなかったわけではない。GATT 3 条 4 項においては、「いずれかの締約国の領域の産品で他の締約

<sup>38)</sup> Robert E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 2<sup>nd</sup> ed. (Butterworth Legal Publishers, 1990) p.25. またこの点につき、本稿第 4 章 2(2)を参照。

<sup>39)</sup> 「衛生植物検疫措置」の定義については、SPS 協定附属書 A 「定義」 1 を参照。

国の領域に輸入されるものは、その国内における販売、販売のための提供、購入、輸送、分配又は使用に関するすべての法令及び要件に関し、国内原産の同種の産品に許与される待遇より不利でない待遇を許与される」ことが規定されている。またGATT20条においては、「同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で、適用しないことを条件」として<sup>40</sup>、「人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置」を実施することが認められている<sup>41</sup>。

GATT3条4項における「より不利でない待遇」や、同20条における「任意の若しくは正当と認められない差別待遇」の意味についてここで仔細に検討することはしないが、これら条件はいずれも、締約国の国内規制が差別的な「目的」ないし「意図」を有するものであったか否かを基準とするものであったと言える。例えば、Hudec教授は、「GATT法やWTO法は、形式的にはその他さまざまな法的基準を用いているかもしれない」が、「すべての表面的な法的理論を削ぎ落としたならば、これら基準のほとんどは、ほとんどの場合において、問題とされる措置について差別的な目的があったか否かの証明を狙いとしたものである」と指摘している<sup>42</sup>。

すなわち、2国間の互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせることを目的としたGATTにおいては、差別的な目的を有する国内規制を禁止することによって、これら関税譲許によって与えられた輸出国の利益を保護し、維持することが図られた一方、輸入国は、国内産品と輸入産品を真に無差別的に取り扱う限りにおいて、いかなる国内規制を導入し、維持することも許されていたのである。

これに対して、ウルグアイ・ラウンドの結果成立したSPS協定は、同様に「同一又は同様の条件の下にある加盟国の間（自国の領域と他の加盟国の領域との間を含む。）において恣意的又は不当な差別をしないこと」を条件として<sup>43</sup>、「人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な衛生植物検疫措置をとる権利」を認めた一方<sup>44</sup>、かかる条件に加えて、衛生植物検疫措置を「科学的な原則に基づいてとること」及び「（関連する科学的証拠が不十分な場合を除くほか）十分な科学的証拠なしに維持しないこと」を義務づけている<sup>45</sup>。

---

<sup>40</sup> GATT20条柱書。

<sup>41</sup> GATT20条(a)。

<sup>42</sup> Robert E. Hudec “Science and ‘Post-Discriminatory’ WTO Law” *26 Boston College International & Comparative Law Review* 2 (2003) p.189.

<sup>43</sup> SPS協定2条3項。

<sup>44</sup> SPS協定2条1項。

<sup>45</sup> SPS協定2条3項。他方、同5条7項は、「加盟国は、関連する科学的証拠が不十分な場合には、関連国際機関から得られる情報及び他の加盟国が適用している衛生植物検疫措置から得られる情報を含む入手可能な適切な情報に基づき、暫定的に衛生植物検疫措置を採用することができる。そのような状況において、加盟国は、一層客観的な危険性の評価

すなわち、ここにおいてWTO加盟国は、これら人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な衛生植物検疫措置をとるにあたって、単に輸入産品と国内産品を恣意的または不当に差別することのないよう義務づけられているだけでなく、それが科学的な原則によって正当化され、また科学的証拠によって裏付けられるものでなければ、これら措置をとる権利を否定されているのである<sup>46</sup>。

締約国の国内規制に対する規律が、2 国間の互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせることにあったとすれば、GATT3 条 4 項や同 20 条に規定される無差別義務は、かかる目的を実現する上で十分な基準を供するものであったと言える。国内規制が国内産品と輸入産品の差別を意図したものでなければ、これによって輸入産品が国内産品に比して不利な競争条件に置かれることはほとんどなく、したがって互恵的な関税譲許によって与えられた輸出国の利益が損なわれることもないからである。また仮に互恵的な関税譲許の後に導入された無差別的な国内規制によって、輸出国の利益が無効化・侵害された場合には、輸出国には、GATT23 条手続きに従って利益の調整を求める道も残されていたからである<sup>47</sup>。

これに対して、締約国の国内規制に対する規律が、貿易障壁そのものの削減・撤廃を目的としたものになったとすれば、国内規制の規律に向けた取り組みの射程は、これら国内規制そのものの正当性ないし合理性という領域にまで拡大することになる。Hudec教授も指摘する通り「不必要な規制は、国際貿易を含むあらゆる種類の通商の妨げとなる」ものだからである<sup>48</sup>。

この点で、SPS協定にみられる新たな規律の導入は、やはり互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせることを目的とした従属的な規範というよりは、むしろ非関税障壁そのものの削減・撤廃という共通利益の実現を目的として、文字通りの遵守を義務づける「公法的」な規範形成の試みとして理解されるべきものであったと言える。そしてかかる規律の導入の結果、WTO加盟国は、いわゆる国境措置を超えて、従来はその「主権的」な規律事項とされた国内規制のあり方に至るまで、科学的な正当性という根拠に基礎を置く強力な規律に服することになったのである<sup>49</sup>。

---

のために必要な追加の情報を得るよう努めるものとし、また適当な期間内に当該衛生植物検疫措置を再検討する。」旨規定している。

<sup>46</sup> Hudec 教授は、これら SPS 協定において導入された新たな基準を「無差別後の WTO 法 (“post-discriminatory” WTO law)”と呼び、その革新性を指摘している (Hudec, *supra* note 42)。

<sup>47</sup> 同手続きについては、本稿第 3 章 1(3)を参照。

<sup>48</sup> Hudec, *supra* note 42, pp.187-188.

<sup>49</sup> もっとも、こうした国内規制に対する規律のあり方について、市民社会や NGO 等から強力な批判が提起されていることは周知の通りである。SPS 協定は、国民や動植物の生命・健康の保護といった公共の福祉の実現を目的とした各国国内規制の合理性に疑問を付し、その改廃を命じることを認めるものにほかならない (ibid.)。それゆえ、かかる命令

### (3) 紛争解決手続の強化

#### 紛争解決手続のあり方をめぐる論争

東京ラウンド交渉においては、非関税障壁の削減・撤廃を目的とした多角的規律の策定と並んで、紛争解決手続の強化が主要な交渉議題のひとつとされた。新たに策定される多角的規律の効果的な実施を確保するためには、また70年代初頭に付託された紛争解決案件の深刻な停滞状況を打開するためには、紛争解決手続を大幅に改革することが必要であると考えられたからである<sup>50</sup>。

しかしながら、こうした交渉の結果、補助金コードをはじめとするいくつかの複数国間協定において、多様な紛争解決手続が導入されたものの<sup>51</sup>、GATTの紛争解決手続に関する改正は、概ねそれまでの慣行を成文化するにとどまるもので<sup>52</sup>、その成果は必ずしもはかばかしいものではなかった。GATTの遵守を促進することを目的として、紛争解決手続をより司法的な性格に近づけることを提唱した米国に対して、ECをはじめとするそ

---

を受ける加盟国の有権者や、これら政策目標の実現を標榜するNGO等にしてみれば、「なぜ正当な政策目標の実現のため、民主的な手続によって導入された国内規制について、たかだか経済的な目標の実現を目的とした外部の人間から、指図を受けねばならないのか」という疑問が生じるからである。貿易の自由化そのものの実現を指向するに至った国際貿易体制の作用が、いわば加盟国の「国境内」に及ぶに至って、国際貿易体制の規律と加盟国の「規制する権利」や「非貿易的価値」との間に必然的な摩擦を生じることになったのである。

<sup>50</sup> とりわけ1971年にECによって申し立てられたいわゆるDISC事件は、パネルの構成に関する合意までに3年を要し、その後もあらゆる局面で手続が行き詰まる等、同時期におけるGATT紛争解決手続の脆弱性を象徴する案件として知られている。DISC事件の詳細と意義については、Robert E. Hudec “Reforming GATT Adjudication Procedure: Lessons of the DISC Case” 72 *Minnesota Law Review* 6 (1987)を参照。

<sup>51</sup> こうした東京ラウンド諸協定における紛争解決手続の分立は、紛争解決手続の「バルカン化」と呼ばれ、個々の協定の性格に適合した紛争解決を可能とするものとして評価する声もあった一方、締約国による「フォーラム・ショッピング」を助長し、GATTにおける「判例法」の多元化をもたらすものとして懸念する声も多かった。この点について、Montana I Mora 教授は、東京ラウンド後の実行は、後者の懸念を裏付けるものであったと指摘している (Miquel Montana I Mora “A GATT with Teeth: Law Wins over Politics in the International Trade Disputes” 31 *Columbia Journal of Transnational Law* 1 (1993) p.125)。

<sup>52</sup> かかる改正の成果は、「通報、協議、紛争解決及び監視に関する了解」として採択されたが、東京ラウンドにおいて採択されたその他の了解と同様、同了解は、東京ラウンド・コードとは異なって独立した条約規範であったわけではなく、その法的地位は不明確であった。この点について Jackson 教授は、同了解は「GATT25条下のウェーバーにあたるものではないが、おそらくGATTの『運用を容易にし、及びその目的を助長する』という25条の一般的な権限の下で採択されたものである」と結論している (John H. Jackson, *World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, 2<sup>nd</sup> ed. (MIT Press, 1997) p.116)。

他の締約国にとって、GATTにおける権利義務は、繊細な経済的利益のバランスの所産であって、こうした経済的利益のバランスをめぐる争いは、公式的な司法的解決よりは、交渉や調停といった「外交的」な解決により適合するものであると考えられたからである<sup>53</sup>。

こうした問題状況を背景として、GATTの紛争解決手続きをいかに改革していくかという問題は、学説においても盛んに争われることになったが<sup>54</sup>、なかでもHudec教授とDavey教授の間で交わされた以下の論争は、GATTの紛争解決手続き、ひいてはGATTそのものの性格に関する異なる考え方を明確に反映したものとして示唆的である。

例えば、Hudec教授は次のような理由によって、紛争解決手続きの司法化が「危険な企て」であることを指摘している。すなわちGATT締約国は、国内産業からの政治的な圧力やGATTの規則自体が陳腐化していること等によって、しばしばGATTに違反することを余儀なくされる。このような場合、当事国間の交渉による解決が可能であれば、締約国は、かかる政治経済的な事情に適合した現実的な妥協を見出すことができる。他方、こうした紛争の多くが、厳格な司法判断に委ねられることになれば、これら司法判断に対する不遵守が劇的に増大し、ひいてはGATTとその規則の権威すら失墜することになりかねない<sup>55</sup>。

これに対して、Davey教授は、次のようにHudec教授の主張に反論している。すなわち仮にGATT締約国が、国内産業からの政治的な圧力等によって、GATTを遵守することが不可能な場合があるとしても、実際にGATT違反が生じている以上、なぜこれら締約国に対してGATTの遵守を求め、罰則を加えることが控えられるべきかは明らかではない。むしろ、GATTにおける糾弾とその他の締約国からの報復の可能性は、国内政治過程において国内産業からの政治的な圧力に対抗するための根拠を与え、その結果GATTの遵守を確保する上での大きな助けとなりうる<sup>56</sup>。

---

<sup>53</sup> こうした EC の見解については、特に R Phan van Phi “A European View of the GATT” 14 *International Business and Law* 5 (1986)を参照。

<sup>54</sup> 代表的な議論として、John H. Jackson “Governmental Disputes in International Trade Relations: A Proposal in the Context of GATT” 13 *Journal of World Trade Law* 1 (1979); Robert E. Hudec “GATT Dispute Settlement after the Tokyo Round: An Unfinished Business” 13 *Cornell International Law Journal* 1 (1980); Thiebaut Flory “Les accords du Tokyo Round du G.A.T.T. et la reforme des procedures de reglement des differends dans le systeme commercial interetatique” 86 *R.G..D.I.P.* 235 (1982); William J. Davey “Dispute Settlement in GATT” 11 *Fordham International Law Journal* 1 (1987); Meinhard Hilf “Settlement of Disputes in International Economic Organizations: Comparative Analysis and Proposals for Strengthening the GATT Dispute Settlement Procedures” in E-U Petersmann, ed., *The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations* (Kluwer Law International, 1988); E-U Petersmann “Strengthening GATT Procedures for Settling Trade Disputes” 11 *World Economy* 1 (1988)等を参照。

<sup>55</sup> Hudec, *ibid.*, pp.159-166.

<sup>56</sup> Davey, *supra* note 54, pp.73-74.

このうち司法判断に対する不遵守の危険性をもって司法判断の利用自体に警鐘をならすHudec教授の議論は、一見極めて奇異に思われるが、こうした議論の背景には、GATTは必ずしも文字通りの適用が求められる規範ではなく、それゆえこれをめぐる紛争はなによりも紛争当事国による交渉と妥協に委ねられるべきであるという「反法律主義」ないし「プラグマティズム」の考え方があったとみて差し支えない。すなわち、GATTはそもそも締約国国内における国家間の利益の多様性や、規制をめぐる国内政治の移ろいややすさを反映した「非決定的」な規範に過ぎず、締約国はこれに矛盾する解決を見いだすことも妨げられていたわけではない<sup>57</sup>。他方、ここにおいて司法的な紛争解決手続きは、かかる交渉と妥協による解決が得られない場合の「最終手段」にほかならならず、締約国には、こうした最終的な手続きにおいても相当の裁量が認められるべきことが主張されているのである。

これに対して、Davey教授の議論の根幹には、GATTの紛争解決手続きは、なによりもその遵守を確保することにあるという「法律主義」の考え方があったことが指摘できる<sup>58</sup>。紛争解決手続きの目的が法の遵守にあるとすれば、その判断が遵守されない可能性があるからといって、法の厳格な適用を放棄し、法に矛盾する解決を許すことは本末転倒である。もともとDavey教授は、なぜGATTの紛争解決手続きの目的が、法の遵守を確保することにあると考えられるかという問題については、「合意されたルールがある以上、これを実施することが紛争解決手続きの目的である」という極めてナイーブな見解しか示していない<sup>59</sup>。この点で、同教授の議論は、Hudec教授の議論に対する本質的な反論になりうるものではなかったが、いずれにしても、紛争解決手続きの目的がGATTの遵守を確保することにあるという立場に立つならば、コンセンサス・ルールの変更や「上級パネル (super panel)」の創設等によって、同手続きをより司法的なものとする必要があることを明らかにしている<sup>60</sup>。

---

<sup>57</sup> Robert E. Hudec “The GATT Legal System: A Diplomat’s Jurisprudence” in *Robert Hudec Essays on the Nature of International Trade Law* (Cameron May, 1999). この点につき、本稿3章1(4)を参照。

<sup>58</sup> より正確には、Davey教授は、GATT違反を根拠とする「違反申立」についてはGATTの遵守を確保することが、GATT違反を根拠としない「非違反申立」については当事国間の紛争解決が、GATTにおける紛争解決手続きの目的であると主張している (Davey, *supra* note 54, pp.67-69)。

<sup>59</sup> 他方、「法律主義」の首魁とも言える Jackson 教授は、かかる立場の根拠として、通商政策に関する予見可能性や安定性を確保し、もって企業の経済活動を促進することという明確な規制目的を挙げている (John H. Jackson “Perspectives on the Jurisprudence of International Trade: Costs and Benefits of Legal Procedures in the United States” 82 *Michigan Law Review* 6 (1984) pp.2-3)。なおその Jackson 教授は、こうした目的に鑑みて、個人や企業が外国政府を相手どって GATT 適合性を争うことを可能にすべきであるという極めて革新的な提案をしている (John H. Jackson, Jean Victor Louis and Mitsuo Matsushita, *Implementing the Tokyo Round: National Constitutions and International Economic Rules* (University of Michigan Press, 1984) p.208)。

<sup>60</sup> Davey, *supra* note 54, pp.90-108.

GATT の紛争解決手続きの改正に向けた試みは、1986 年に開始されたウルグアイ・ラウンド交渉に引き継がれることになったが、その結果成立した新たな紛争解決手続きはいかなる性格の手続きになったのだろうか。

### 紛争解決手続きの司法化とその意味

紛争解決手続きの強化に関するウルグアイ・ラウンド交渉の成果は多岐に渡るが、とりわけ重要な改善点として、以下の諸点を挙げることができる。①パネルの設置と報告採択の自動化、②上級委員会の創設、③紛争解決手続きの迅速化、及び④「一方主義的な措置」の禁止である<sup>61</sup>。

このうちパネルの設置及び報告採択の自動化とは、締約国のコンセンサスを要し、それゆえ GATT 違反を問われている締約国等からの反対によってしばしば阻止されてきたパネルの設置やその報告の採択について、逆に加盟国のコンセンサスがある場合にのみパネルの設置やその報告の採択が拒否されるという「逆コンセンサス方式」が導入されたことを意味する。すなわち、パネルの設置やその報告の採択は、一加盟国からの要請さえあれば必ず実現することになったのであって、いわば WTO 協定をめぐる紛争について、事実上の強制管轄権が成立することになったのである。

上記のようにパネル報告の採択を実質的に自動化することのいわば交換条件として、加盟国には、パネル報告において対象とされた法的な問題や法的解釈を上級委員会と呼ばれる「上級審」に上訴する権利が与えられた。上級委員会は 7 名の独立した専門家によって構成される常設の機関で、自動化されたパネル報告の質を担保し、またアドホックなパネル報告に対して一貫性を与えることを目的としている。上級委員会による報告も、当然ながら逆コンセンサス方式によって自動的に採択される仕組みになっている。

パネルの設置とパネル・上級委員会報告採択の自動化に付随して、これら手続きのタイム・スケジュールについて詳細な規定が加えられた。この結果パネルの報告は、その設置から 9 ヶ月以内、また上級委員会の報告は、パネルの設置から原則 12 ヶ月以内に採択されることになった。かかる規定の導入によって、自動化された紛争解決手続きの実効性が担保されているのである。

最後に紛争解決了解は、WTO 協定に関する紛争の解決はもっぱら「この了解に定める規則及び手続きによる」ものとし<sup>62</sup>、さらに加盟国がその他の加盟国による措置の協定適合性を一方的に判断することを明示的に禁止することで<sup>63</sup>、報復措置の適用ないしその脅迫を梃子として外国政府に対して一方的な市場開放を迫る「一方主義的な措置」を明確に禁

<sup>61</sup> こうした紛争解決手続きの強化に関するウルグアイ・ラウンド交渉の成果については、特に小寺、前掲注 12、47-51 頁、及び Jackson, supra note 52, pp.124-127 を参照。

<sup>62</sup> 紛争解決了解 23 条 1 項。

<sup>63</sup> 紛争解決了解 23 条 2 項(1)。

止している<sup>64</sup>。米国による「一方主義的な措置」は、非関税障壁の削減・撤廃に関する有効な多角的規律や手続きの欠如を理由として用いられたものであったが、ウルグアイ・ラウンド交渉における多角的規律の強化と拡大、及び紛争解決手続きの強化によって、これら措置を明確に禁止することが可能になったのである<sup>65</sup>。

以上のようなウルグアイ・ラウンドにおける紛争解決手続きの改正は、「法律主義」に基づいて同手続きの司法化を主張したDavey教授の提案に符合するもので、一般的に「政治に対する法の勝利」、あるいは「外交官に対する法律家の勝利」を意味するものと理解されている<sup>66</sup>。例えば、Montana I Mora教授は、こうしたウルグアイ・ラウンドにおける紛争解決手続きの司法化の意義について、以下のように結論している。

1992年の紛争解決了解は、「改善決定」において選択された方向性に従ったもので<sup>67</sup>、「法を指向するアプローチ」により適合するものである。このことは、コンセンサス・ルールの修正と上級審の創設に示されている。従来、同手続きの主要な目的は、解決がGATTの法に厳格に適合するものでなくとも、「紛争を解決すること」にあったが、今後は、法的な判断というものがより重要な役割を果たすことになるであろう。これは「条約の遵守」に向けた動きを反映するものである<sup>68</sup>。

---

<sup>64</sup> もっとも、こうした規律の導入にもかかわらず、米国はいわゆる 301 条体制を存続させたため、これら米国通商法の WTO 協定整合性の問題が紛争解決手続に付託された。この問題につきパネルは、米国通商法 304 条は WTO 紛争解決手続の完了前に協定整合性について決定する権利を米国通商代表部に与えている点で、一見紛争解決了解 23 条 2 項に違反しているとしながらも、「いかなる 301 条下の決定も DSB の採択したパネルないし上級委員会報告に基づく」ことを約束した「行政行動宣言 (SAA)」や、パネル審理における米国代表の声明によれば、紛争解決了解の遵守は保障されているとして、304 条は紛争解決了解 23 条 2 項(a)に非整合的なものではないと判断している (United States – Section 301-310 of the Trade Act of 1974, Panel Report (WT/DS152/R) circulated on 22 December 1999)。なお、被申立国である米国及び申立国である EC とともに同パネル判断について上訴は行っていない。本件パネル判断の詳細については、さしあたって宮野洋一「米国の 1974 年通商法 301 条～310 条」松下満雄等編『ケースブック WTO 法』(有斐閣、2009 年) 162-163 頁を参照。

<sup>65</sup> この点については、特に小寺、前掲注 12、48-51 頁を参照。

<sup>66</sup> 前者については、Montana I Mora, supra note 51、後者については、Michael K. Young “Dispute Resolution in the Uruguay Round: Lawyers Triumph over Diplomats” 29 *International Lawyer* 5 (1995)を参照。

<sup>67</sup> 「改善決定」とは、1988 年にモントリオールで開催された中間レビューの結果を受けて 1989 年に採択された「GATT 紛争解決の規則及び手続きの改善に関する決定 (Decision on Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures)」のことで (BISD 36S/61)、Montana I Mora 教授は、同決定は紛争解決手続きについて厳格なタイム・スケジュールを導入するといった点で、より法律主義的なアプローチへの転換を方向づけるものであったとしている (Montana I Mora, *ibid.*, pp.136-141)。

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp.176-177.



すなわち、逆コンセンサス方式の導入によってパネルの設置やその報告の採択が自動化し、また上級委員会の創設によって厳格で一貫した法解釈が可能になったことをもって、紛争解決手続の目的が、紛争当事国間の「紛争の解決」から「条約の遵守」へと変容したことが主張されているのである。

もっともここで注意すべきは、正確には、ネガティブ・コンセンサス方式の導入や上級委員会の創設といった紛争解決手続の司法化自体によって、紛争解決手続が当事国間の紛争解決から、法そのものの遵守を通じた秩序維持を主眼とする手続きへと変容するわけではないことである。言うまでもなく国内裁判手続においても、裁判所の強制管轄権や上級審への上訴は、社会秩序の維持を主眼とする刑事訴訟等に限って認められているわけではなく、当事者間の紛争解決を本旨とする民事訴訟についても当然に認められている。こうした司法的な手続きは、2 国間の権利義務関係をめぐる争いについて、中立的で有権的な判断へのアクセスを保証するという点で、当事者間の紛争解決に資するからである<sup>69</sup>。

この点で、ウルグアイ・ラウンドにおける紛争解決手続きの強化の真の革新性（紛争解決手続きの司法化自体も十分に革新的ではあるが）は、むしろこのような紛争解決手続きの司法化が、国際貿易体制における多角的規律は文字通り適用され、遵守されるべきであるという明白な認識の下に進められ、実現されたことである。こうした認識は、2 国間の合理的な紛争解決手段であった輸出自主規制等のGATT枠外措置が、GATTの「目的」ないし「信頼性」を損なうものとして多大な批判を集めるようになっていたことにも既に表れていたと言えるが<sup>70</sup>、ウルグアイ・ラウンドの結果締結された紛争解決了解においては、この点が以下のように明記されている。

対象協定の協議及び紛争解決に関する規定に基づいて正式に提起された問題についてのすべての解決（仲裁判断を含む）は、当該協定に適合するものでなければならず、また、当該協定に基づきいずれかの加盟国に与えられた利益を無効にし若しくは侵害し、又は当該協定の目的の達成を妨げるものであってはならない<sup>71</sup>。

すなわち、従来GATTの締約国は、当事国間で合意がなされる限りGATTの通商規定に矛盾する解決を見いだすことも可能であったのに対して、新たに策定された紛争解決了解の下では、仮にWTO協定に矛盾する解決の方が紛争当事国双方の利益に資するものであった

---

<sup>69</sup> この点で、締約国の自主性ないし紛争の解決という観点から、紛争解決手続きを司法化すること自体に反対した EC や Hudec 教授等の議論に限界があったことは確かであろう。法に基づかない自発的な解決が認められる状況にあつて、中立的で有権的な判断に対するアクセス自体を否定することは、主権国家はその約束に拘束されないという意味における「自主性」を主張するにも等しいからである。

<sup>70</sup> この点につき、本稿 4 章 2(3)を参照。

<sup>71</sup> 紛争解決了解 3 条 5 項。

としても、常に同協定を遵守することが要求される。紛争解決了解においても、依然として協議、あっせん、仲介、調停、及び仲裁といった紛争当事国による自発的な解決が認められているが、こうした手続きも、いわばWTO協定の遵守を確保し、これに具現される加盟国の共通利益を実現するための履行確保手段として位置づけられているのである<sup>72</sup>。

このように紛争解決手続きの司法化が、WTO協定の文字通りの遵守を前提として実現されたものであったとすれば、こうした発展は、法の遵守を通じた秩序維持を目的とする紛争解決手続きの効率性を劇的に増大させることになる。WTO協定が文字通り遵守されるべき規範であったとしても、その遵守を確保するための手続きの利用が、違反国によって阻止されるような状況にあっては、あるいは個々のパネルにおいて法の解釈が大幅に異なるような場合においては、その目的が貫徹しえないことは明らかだからである。

結局、WTO協定の文字通りの遵守を前提とした紛争解決手続きの司法化によって、国際貿易体制は、その手続的な側面においても、加盟国の共通利益の実現を目的とし、それゆえ法そのものの遵守を求める「公法的」な性格を強くすることになったと言える。国際貿易体制における通商規定が、互恵的な関税譲許の効果の保護ではなく、それ自体が非関税障壁の削減・撤廃という共通利益の実現を目的とした「公法的」な規範としての性質を帯びるに至って、これら規律の実施のための手続きもその性格を大きく変化させることになったのである。

#### (4) WTO協定の性格

WTO協定の義務の性質については、とりわけ同協定とその他の国際法規範や貿易的価値と非貿易的価値の関係をいかに理解するかという観点から、その成立以来多様な見解が示されてきた。

例えば、WTO協定とその他の国際法規範との間の抵触の問題について検討したPauwelyn教授は<sup>73</sup>、多数国間条約上の義務は契約に例えられる「2国間的義務 (bilateral obligations)」

---

<sup>72</sup> 紛争解決了解は、こうした紛争当事国による自発的な解決が、実際にWTO協定に適合するものであることを確保するため、「対象協定の協議及び紛争解決に関する規定に基づいて正式に提起された問題についての相互に合意された解決は、紛争解決機関並びに関連する理事会及び委員会に通報される。いずれの加盟国も、同機関並びに関連する理事会及び委員会において、当該解決に関する問題点を提起することができる」旨規定している（紛争解決了解3条6項）。ただしAbott教授は、ウルグアイ・ラウンド交渉において、理事会に対して加盟国間の合意による解決を拒絶する明示的な権限を与えるといった提案がなされていたことに比して、実際に採択された以上のような規定は、「がっかりするほど弱い」ものであったと指摘している（Kenneth W. Abbot “GATT as a Public Institution: the Uruguay Round and Beyond” 18 *Journal of International Economic Law* 1 (1992) pp.48-49）。

<sup>73</sup> Joost Pauwelyn “A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature?” 14 *European Journal of International*

と刑法ないし憲法に例えられる「全体的義務 (collective obligations)」に大別されることを指摘した上で<sup>74</sup>、WTO協定の義務は二国間的義務に該当するものであると主張している<sup>75</sup>。同教授によれば、WTO協定は加盟国の共通利益の実現を目的として、加盟国に対して一体的な義務を賦課する多数国間条約ではなく、加盟国間で交換された譲許のバランスの実現を目的とし、それゆえそれぞれの義務がそれぞれの義務から分離可能な2国間の権利義務関係の束として理解される<sup>76</sup>。

Pauwelyn教授は、以上のような多数国間条約に関する分類が、①WTO協定違反に対する当事者適格、②国際法違反に対する対抗措置としてWTO協定の義務を停止することの可否、及び③一部加盟国の間でWTO協定を修正することの可否といった問題について、重要な含意を有することを主張する。すなわちWTO協定の義務が2国間的義務であるとするれば、①WTO協定違反については、違反国によって具体的な利益を侵害された加盟国のみが当事者適格を有し、②WTO加盟国はその他の加盟国による国際法違反に対する対抗措置として、WTO協定の義務を停止することが可能で、③一部加盟国間の「後の条約」によって、WTO協定を当該加盟国間に関する限りにおいて修正することが可能となる<sup>77</sup>。

このうち非貿易的価値やその他の国際法規範との関係という観点からとりわけ重要であるのが、「一部加盟国の間でWTO協定を修正することの可否」という問題である。WTO協定の義務が2国間的義務に該当するものであるとするれば、人権条約や環境条約といった非貿易的価値について規律する国際法規範に矛盾するWTO規範は、関係当事国の間で締結された「後の合意」によって変更することが可能だからである

これに対して、Petersmann教授は、WTO協定が「憲法的」な性格を有することを主張している<sup>78</sup>。同教授によれば、貿易の自由化はいかなる国にとってもその経済厚生を増大させる最適な政策選択である一方、貿易の自由化によって不利益を被る有権者からの圧力に

---

Law 5 (2003). 同様の議論として、Joost Pauwelyn, *Conflict of Norms in International Law* (Cambridge University Press, 2003) pp.25-88 を参照。

<sup>74</sup> Ibid. (A Typology), pp.909-925.

<sup>75</sup> Ibid., pp.925-941.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid., pp.941-948.

<sup>78</sup> WTO協定またはGATTの「憲法的」な性格について論じたPetersmann教授の著作は膨大な数に及ぶが、同教授の極めて抽象的な「立憲化」概念が比較的明確に提示されているように思われる論考として、例えば、E-U. Petersmann, *Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law* (University of Fribourg Press, 1991); E-U. Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement* (Kluwer, 1997); E-U. Petersmann "The WTO Constitution and Human Rights," 3 *Journal of International Economic Law* 1 (2000); E-U. Petersmann "Human Rights and International Economic Law in the Twenty First Century," 4 *Journal of International Economic Law* 1 (2001); E-U. Petersmann "Time for a United Nations 'Global Compact' for Integrating Human Rights into the law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration," 13 *European Journal of International Economic Law* 3 (2002)等を参照。

よって、国はしばしば保護主義的な政策に傾倒することを余儀なくされる<sup>79</sup>。そこで各国政府は、条約において個人に対して国境を越えた経済的な権利（自由貿易権）を付与することによって、保護貿易主義に傾倒しがちな自らの政策を事前に律することを選択する。WTO協定は、まさにこうした条約のひとつであって、加盟国政府の政策選択を拘束するという点において「憲法的な機能」を果たしている。

以上のようなPetersmann教授の議論は、あくまでもWTO協定を「個人の権利」について規定し、加盟国政府の政策選択を枠付けするという意味において、「憲法的」な性格を有する規範として理解するものであったが、その後同教授の議論は、「個人の権利」としての貿易権を「人権」として再解釈するというかたちで展開していく<sup>80</sup>。すなわち、自由貿易による国境を越えた資源の利用は、人間の自由と必要の達成のために不可欠であるから、自由貿易は世界人権宣言に規定された自由権の一部として保障されなければならない<sup>81</sup>。それゆえ、自由貿易の実現を目的としたWTO協定は、すべての人間が享受する基本的な権利を保障する「憲法的」な規範として理解される。

そして、こうした観点からは、非貿易的価値やその他の国際法規範との関係は次のように理解される。すなわち、個人の経済的な自由権を保護することを目的としたWTO協定は、個人を「市場の失敗」ないし「政府の失敗」から保護することを目的としたその他の人権規範と「相乗効果」を有し<sup>82</sup>、経済的な権利保護に付随するかたちで、非経済的な権利保護をも射程とするより広範な「統合」や「立憲化」が実現される。

このうち、Pauwelyn教授の議論は、「契約類推」や「刑法類推」、あるいは「2国間的義務」や「全体的義務」といった「法的」な概念を用いることによって、GATTやWTO協定の義務の性質とその含意を明晰に分析している。従来これら義務の性質は、「法律主義」対「現実主義」、あるいは「規則を志向するアプローチ」対「力を指向するアプローチ」といった多分に感覚的で、特殊な用語を用いて議論されてきたがため<sup>83</sup>、GATTやWTO協定を非法的、ないし非拘束的なものとして捉えるような誤解や混乱すら生じてきたと言える。これに対して、Pauwelyn教授は、一般国際法における多数国間条約の分類論を踏襲した精緻な分析枠組みを用いることによって、WTO協定がいかなる法規範として理解され、それゆえ一般国際法上いかに位置づけられるかについて、より正確かつ体系的に議論することを可能にしているのである。

しかしながら、WTO協定の義務は、「2国間的」ないし「契約的」な性格として理解さ

---

<sup>79</sup> Ibid. (Constitutional Functions) p.113.

<sup>80</sup> かかる変遷に関する論考として、Deborah Z. Cass, *The Constitutionalization of the World Trade Organization* (Oxford University Press, 2005), pp.145-176 を参照。

<sup>81</sup> Petersmann, *supra* note 78 (Human Rights and International Economic Law) pp.31-33.

<sup>82</sup> Ibid., p.38.

<sup>83</sup> 本稿3章1(4)。

れるという同教授の主張自体には疑問がある。国際貿易体制の歴史的な発展に関する本稿の検討によれば、東京ラウンド以降の規律の強化・拡大や紛争解決手続きの強化は、まさに貿易の自由化そのものの実現を目的とした多角的規律の策定とその履行確保手続の整備を通じた「刑法類似」の秩序構築の試みとして理解されるものであったからである。

それでは、Pauwelyn 教授はなにをもって WTO 協定の義務は「2 国間的」ないし「契約的」な義務として理解できると主張しているのか。同教授は、「WTO の義務が全体的なタイプではなく、2 国間的な性格のものとして分類されるべき最も強力な理由のひとつ」として、以下の点を指摘している。

その問題対象が貿易に関連するものであるがため、WTO の義務は、全体的義務とは異なって、分化し、個別化することが可能である。(中略)。すべての WTO 違反が、その他ひとつの加盟国の個別的な権利のみに影響を与えるものでないことは確かであるが、例えば人権や真に全体的な性格を有する環境義務とは異なって、WTO 協定違反は、その他ひとつの加盟国の権利のみに対して、単独的な影響を与えるものとして想定することが可能なのである<sup>84</sup>。

すなわち、Pauwelyn 教授は、人権違反や地球温暖化等に関する環境義務違反が、ある特定の国に対してのみ影響を与えるということがあり得ないのに対して、例えば最恵国待遇条項違反やアンチ・ダンピング協定違反は、差別的待遇やアンチ・ダンピング措置の対象とされた特定の加盟国に対してのみ個別的な影響を生じるということをもって、WTO 義務の 2 国間的な性格を論じている。

しかしながら、こうした基準は、「全体的義務」に相当する多数国間条約の範囲を不当に狭める恣意的な基準であると言わざるを得ない。ある義務違反が特定の主体に対してのみ具体的なないし主観的な侵害を与えることは、社会秩序の維持という観点から、かかる行為自体を禁止する抽象的ないし客観的な義務が存在しうることを否定するものではないからである。例えば、殺人によって具体的な侵害を被るのは、殺害された者のみであるからといって、殺人という行為自体を規律する刑法規範が存在しえないわけではない。義務違反が個別具体的な侵害を生じ得ない人権や一部の環境保護に関する国際的な義務が、すべからく「全体的義務」に相当することは確かであるが、逆に義務違反が個別具体的な侵害を生じうるからといって、これら義務がすべからく「2 国間的義務」に相当するわけではないのである。

他方、Petersmann 教授の議論は、従来もっぱら国家の権利義務について規定する国際法規範として理解されてきた WTO 協定を個人の権利や人権の保障を目的とした「憲法的」

---

<sup>84</sup> Pauwelyn, *supra* note 73 (A Typology) pp.930-931.

な規範として理解する点で、国際貿易体制の機能と発展の可能性について、新たな視点を供するものであったと言える。実際に同教授が「自由貿易権」の保護を通じた「統合」ないし「立憲化」のモデルとして頻繁に引用している EU においては、各国裁判所における国際的な自由貿易規範の直接適用を通じて、経済的な「統合」が実現し、さらにはかかる経済的な権利保護に付随するかたちで、非経済的な権利保護をも射程とするより広範な「統合」や「立憲化」が促進されてきたようにも見受けられる。

しかしながら、そもそも「自由貿易権」なる人権を認めることは望ましいのかという規範的な観点からの疑問はさておき<sup>85</sup>、WTO協定を個人の権利、さらには人権を保障する「憲法」として理解する同教授の議論が、現実のWTO協定のあり方に適合するものでないことは明らかである。東京ラウンド及びウルグアイ・ラウンド交渉によって、従来のGATTの規律が大幅に強化・拡大されたとはいえ、知的財産権保護について規律するTRIPS協定を除いて、WTO協定の規律は、依然として国家の権利義務について規定したものに過ぎない<sup>86</sup>。またこれら貿易交渉によって、GATTの紛争解決手続きが大幅に強化されたとはいえ、同手続きにおいて個人の訴権が認められているわけではない。

そもそも EU における「統合」ないし「立憲化」は、共通市場の創設という加盟国の共通目的の実現をドライブとして進行してきたもので、「自由貿易権」といった個人の権利ないし人権によって正当化されてきたものではない。またこうした EU における「統合」ないし「立憲化」が、加盟国の同質性という前提に加えて、欧州議会等における複雑な政治過程を経て、はじめて可能となったものであることは言うまでもない。この点で、国際貿易体制の現状と EU の起源が類似しているからといって、WTO 協定において与えられた権利を単に個人の権利ないし人権として読み替えることによって、EU における統合が、世界的な規模で実現されるかのような Petersmann 教授の主張は、あまりに現実から飛躍したものと言わざるをえない。

結局、WTO協定の性格については、これを2国間の権利義務関係の束と解する見解、または「自由貿易権」という個人の権利ひいては人権を保障する「憲法」と解する見解等、極めて対照的な議論がなされてきたが、いずれも現実のWTO協定の理解として適当ではあるかは疑問である。双方の議論とも、WTO協定とその他の国際法規範、あるいは貿易的価値と非貿易的価値の抵触をいかに解決するかという切実な問題意識の下で、一方ではWTO協定を「契約」に格下げすることによって、また一方では「憲法」に格上げすることによ

---

<sup>85</sup> 例えば、Alston 教授は、Petersmann 教授の主張は、経済的自由権としての「自由貿易権」の保護を中心とした世界的な統合を提唱するもので、社会権をはじめとする現代の人権規範に矛盾し、これを著しく損なうものと批判している (Philip Alston “Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann” 13 *European Journal of International Law* 4 (2002) pp.826-827) を参照

<sup>86</sup> 同様の指摘として、ibid., pp.825-826 を参照。

って、その解決を見出そうとする議論であったと言えるが<sup>87</sup>、そもそもこうした問題が生じていること自体が、国際貿易体制の発展と現在地を示すものと言うべきであろう。

WTO 協定によって国家に課される義務は、依然として個人に対して負うものではなく、またもはや個々の加盟国に対してのみ負うものでもない。むしろその義務は、自由貿易という加盟国の共通利益の実現を目的として、WTO という条約社会に対して負う「公法的」な義務としての性格を有することになったのである。

## 2. セーフガード協定の成立と意義

### (1) セーフガード協定の成立経緯

#### 東京ラウンド終結からウルグアイ・ラウンド開催までの経緯

東京ラウンドにおけるGATT19 条の改正交渉は、1979 年 4 月に同ラウンドが実質的に妥結し、その成果について仮署名がなされた後も続けられたが、同年夏から秋にかけて実施された交渉においても、合意が達成されることはなかった。それゆえ、1979 年 11 月に開催された締約国団会議においては、セーフガード委員会と呼ばれる機関を新たに設置し、同委員会において、「その規定のより統一的で確実な実施を実現するため、既に達成された作業を考慮しながら、GATT19 条の適用に関するさらなる規則と手続きを策定することを目的として、討議及び交渉を続ける」ことが決定された<sup>88</sup>。

こうした決定を受けて 1980 年からは、セーフガード措置の適用の基準や条件、及び選択的適用の是非といった主要な問題に関する指針の作成を目的とした非公式の会合が、また 1983 年からは、個別の交渉項目に関する詳細な議論の積み重ねを通じて、包括的な合意のための信頼醸成を図る「ビルディング・ブロック方式」に従って、非公式の協議が進められたが、いずれの試みにおいても決定的な成果が得られることはなかった。東京ラウンド交渉以来の対立点であったセーフガード措置の選択的適用の是非、またそれゆえGATT枠外措置の禁止の可否について、締約国間の見解の相違を解消することができなかったからである<sup>89</sup>。

もっとも、こうした東京ラウンド終結以降の取り組みを通じて、ウルグアイ・ラウンドにおける交渉に寄与するいくつかの重要な進展がみられたことは注意を要する。

まず第 1 に上記のようなビルディング・ブロック方式に基づく協議の成果として、GATT19 条の改正に関するいくつかの個別的な交渉事項について一定の共通理解が確認さ

---

<sup>87</sup> 特に前者の議論につき、こうした問題意識を指摘する論考として、Joel P. Trachtman “Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law by Joost Pauwelyn” 98 *American Journal of International Law* 4 (2004) pp.855-866 を参照。

<sup>88</sup> Work Already Undertaken in the GATT on Safeguards (MTN.GNG/NG9/W/1) p.4.

<sup>89</sup> こうした経緯について、Ibid., pp.4-6 を参照。

れたことが挙げられる。1984年にはGATT締約国団会議において、かかる協議の成果に関する報告書が提出されたが、例えばセーフガード措置の適用の条件については、以下のような見解の一致が得られたことが指摘されている。

セーフガード措置は国内生産者に対して無期限の保護を与えるものでないことについては、見解が一致している。セーフガード措置は緊急措置であるゆえ、その定義上一時的なもので、また同措置がこれを非現実的なものとするほど短期間のみ維持されるものでなければ、その適用期間の間に漸進的に自由化されるべきである<sup>90</sup>。

同報告書はあくまでも非公式的な性格のもので、締約国はその内容に拘束されるわけではなかったが<sup>91</sup>、選択的適用の是非をめぐる根本的な対立ゆえ、締約国間の合意形成が必ずしも十分に図られてこなかったその他の個別的な交渉項目について、GATT19条の改正に向けた一定の方向性が確認されたのである。

そして、東京ラウンド以降の取り組みにおける第2の進展として、GATT事務局長によって任命された7名の独立した専門家のグループによって、GATT19条改正に関する個々の交渉項目について明確な指針が示されたことが指摘できる。これら専門家グループによって提出された報告書は、国際貿易体制が直面している課題を克服するための提言という広範な任務を有するものであったが<sup>92</sup>、セーフガード条項については以下のような提案がなされている。

特定の産業に対する緊急的な「セーフガード」保護が必要である場合には、必ず所定の規則に従って講じられるべきである。これら保護は、異なる供給者を差別するものであるべきではなく、時限的なものとされるべきである。また構造調整と連動されるべきで、継続的な監視の対象とされるべきである<sup>93</sup>。

すなわち、同報告書においては、GATT枠外措置を撤廃すべきことが、そしてセーフガ

---

<sup>90</sup> Safeguards: Report of the Chairman of the Council to the Fortieth Session of the Contracting Parties (MDF/4) p.2. 同報告書においてはこのほか、セーフガード措置はGATT19条に規定された基準が満たされてはじめて発動できるという点、報復の脅威はセーフガード措置の発動を抑制する効果を有する一方、報復は貿易を歪曲する効果を有するという点、そしてすべてのセーフガード措置について十分な透明性と監視を確保することが望ましいという点等について、見解の一致がみられたことが指摘されている (ibid., pp.1-3)。

<sup>91</sup> Ibid., p.1.

<sup>92</sup> GATT Secretariat, *Trade Policies for a Better Future: Proposals for Action* (GATT, 1985). なおスイス中央銀行の総裁であった Leutwiler 氏が同グループの議長を務めていたため、同報告書は一般に Leutwiler 報告書と呼ばれている。

<sup>93</sup> Ibid., p.42.



ード措置は無差別的に適用し、またあくまでも構造調整と連動した一時的な措置として適用すべきことが主張されているのである。同報告書はもっぱらGATT事務局長のイニシアティブと任命に基づくもので、締約国の総意を反映したのもでも、また締約国の承認を受けたものでもない。しかしながら、ここに示された提案は、相応の権威と信頼性を有する専門家の見解として、ウルグアイ・ラウンド交渉における議題の設定や締約国の議論にも影響を与えることになるのである<sup>94</sup>。

### ウルグアイ・ラウンドにおける改正交渉の構図

1986年9月20日、ウルグアイのプンタデルエスタにおいて、第2次世界大戦後8回目となる多角的貿易交渉の開始が宣言された。同宣言（プンタデルエスタ閣僚宣言）は、新ラウンドにおける交渉の目的、一般原則、及び議題について簡潔な指針を示したものであるが、セーフガード条項については、以下の指針に従って交渉を行うべきことが示されている。

セーフガードに関する合意は、

- 一般協定の基本原則に基づくものとする。
- とりわけ以下の要素を含むものとする。透明性、対象範囲<sup>95</sup>、重大な損害  
またはそのおそれを含む措置のための客観的な基準、一時的な性質、漸減性、構造調整、補償と報復、通報、協議、多角的監視、紛争解決。
- 一般協定の規律を明確化及び強化するものとし、またすべての締約国に対して適用されるべきものとする<sup>96</sup>。

ウルグアイ・ラウンドにおけるGATT19条の改正交渉においても、セーフガード措置の選択的適用の問題が焦点となることは明らかであったが、その交渉のアプローチは、東京ラウンドのそれとは大きく異なるものとなった。すなわち、選択的適用の是非をめぐる対立によって、GATT19条の改正交渉全体が膠着状態に陥ったという前ラウンドの状況を受けて、ウルグアイ・ラウンドにおいては、その他の具体的な問題に関する交渉も選択的適用の問題と並行して、あるいはむしろこれに先行するかたちで進められることになったの

---

<sup>94</sup> 例えば、香港は、ウルグアイ・ラウンド交渉のための準備会合において、今後の具体的な交渉の指針として、新ラウンドの開催に関する宣言にセーフガードに関する簡潔で特定の条文案を導入することを指摘し、かかる条文案を上記のLeutwiler報告書に示された見解に沿って起草することを提案している（Preparatory Committee Record of Discussions: Discussions of 27-28 January (Com(86)SR/1) p.34）。

<sup>95</sup> ここで言う「対象範囲」とは、①セーフガード措置の性質（関税か、数量制限かといった論点）、②対象製品の範囲（セーフガードに関する規律はすべての製品について同様に規定されるべきかといった論点）、及び③地理的な対象範囲（選択的適用の是非や形態といった論点）を指すものである。

<sup>96</sup> Ministerial Declaration on the Uruguay Round (GATT/1936) p.8.

である。

具体的には、1987年5月の交渉開始以来しばらくの間、各国の提案とこれに関するに検討が行われた後、翌1988年3月の会合からは、同交渉グループの議長に任命されたMaciel大使（ブラジル）の提案を受けて、重大な損害や一時性といった個別具体的な要素について順次検討が行われた<sup>97</sup>。そして翌1989年7月には、同議長とGATT事務局によってこれら検討作業を踏まえた議長テキストが作成・配布され<sup>98</sup>、これをもとにさらなる交渉が進められたが、東京ラウンドにおける議論及びその後の非公式会合を通じた合意形成の成果を反映して、これら個別具体的な要素の多くについては、当初より相当程度の共通理解が存在していたと言える。

例えば、重大な損害に関しては、その具体的な指標の中身については見解の不一致がみられたものの、セーフガード措置の恣意的な適用を排除するため、重大な損害の決定にあたって考慮されるべき国内産業の状態に関する具体的な経済指標を列挙し、これら指標の全般的な悪化が客観的に立証される場合にのみ、セーフガード措置の適用が認められるという点には広範な一致がみられた<sup>99</sup>。また一時性や漸減性についても、セーフガード措置の具体的な適用期間に関しては締約国によって様々な提案がなされていたものの、セーフガード措置の適用期間について期限を設けること、一定期間を超える措置は漸減的に緩和していくこと、特別の条件が満たされる場合には一定期間に限って措置の延長を認めること等については多くの締約国が同意していた<sup>100</sup>。さらにセーフガード措置の実施に関する透明性を向上させるため、GATT19条において課された通報及び協議の義務をより強化すべきこと、そしてセーフガード措置の適正な実施を図るため、同措置の継続的な監視を行う多角的監視メカニズムを創設することについても全般的な一致がみられた<sup>101</sup>。

他方、補償と報復については、締約国の立場はより曖昧であった。補償や報復は輸入国をしてGATT枠外措置の要求に向かわせた重大な原因になっていたという点、補償は損害を受けた締約国の真の救済というよりは、むしろ「帳尻あわせ」に過ぎなかったという点、報復は弱小な貿易国にとってほとんど実施不可能であった点等から、その必要性に対して疑義を呈する見解があった一方で、セーフガード措置の「濫用」や「あまりにリベラルな援用」を防止するため、これを維持すべきとの見解も有力に主張されていたからである<sup>102</sup>。

---

<sup>97</sup> MTN.GNG/NG9/4, p.4.

<sup>98</sup> MTN.GNG/NG9/W/25.

<sup>99</sup> 重大な損害に関する各国の見解の概要については、MTN.GNG/NG9/5, pp.1-8; MTN.GNG/NG9/6, pp.2-3; MTN.GNG/NG9/W/21, pp.7-10等を参照。

<sup>100</sup> 一時性や漸減性に関する各国の見解の概要については、MTN.GNG/NG9/6, pp.3-5; MTN.GNG/NG9/7, pp.2-3; MTN.GNG/NG9/W/21, pp.10-14等を参照。

<sup>101</sup> 通報及び協議、多角的監視に関する各国の見解の概要については、MTN.GNG/NG9/7, pp.4-5; MTN.GNG/NG9/8, pp.4-5, 8-9; MTN.GNG/NG9/W/21, pp.16-18等を参照。

<sup>102</sup> 補償及び報復に関する各国の見解の概要については、MTN.GNG/NG9/3/Add.1, p.5; MTN.GNG/NG9/7/Add.1, pp.3-4; MTN.GNG/NG9/8, pp.3-4; MTN.GNG/NG9/W/21,

もつとも、新たに策定されるセーフガード協定において、その適用の基準や条件についてより厳格な規定が置かれたならば、セーフガード措置の「濫用」や「あまりにリベラルな援用」の危険は自ずと減じられるはずである。それゆえ、多くの締約国は、セーフガード措置の適用についてより厳格な多角的規律が置かれ、それら多角的規律が遵守される場合には、補償や報復の要件は緩和しうることを認めていた<sup>103</sup>。すなわち、これら締約国にとって、補償と報復についていかなる立場をとるかは、同措置の基準や条件等のその他の要素について、最終的にいかなる規律が実現されるかにかかっていたのである。

これに対して、セーフガード措置の選択的適用については、依然として大きな見解の対立があった。そして、同ラウンドにおいても、EC等の一部の先進国が選択的適用の導入を主張し、発展途上国や日本等の一部の先進国がこれに反対するという構図は不変であったが、その交渉に対する両者のスタンスに少なからぬ変化が生じていたことは注意を要する。すなわち、発展途上国や日本等の一部の先進国は、東京ラウンドにおいては、選択的適用の導入に反対の立場をとりながらも、「通常とは異なる例外的な予見されなかった状況」が存在する場合には、輸出国による同意か、セーフガード協定の下で設置される多角的監視機関の承認を条件として、これを認める姿勢を示していたところ<sup>104</sup>、ウルグアイ・ラウンドにおいては、選択的適用は「交渉の余地のない問題」であるとして、より強硬な反対の立場をとったのである。

例えば、発展途上国の先陣を切ってGATT19条の改正案を提示したブラジルは、アンチ・ダンピング税や相殺関税によって対処されるべき不公正な競争とGATT19条によって対処されるべき公正な競争を区別した上で、後者についてはいかなる輸出国の責任も問うことはできないため、GATT19条はその内在的な論理からして差別的に適用しえないことを主張していた<sup>105</sup>。またオーストラリアやニュージーランド等のいわゆる環太平洋諸国を代表してGATT19条の改正案を提示した香港は、GATT19条において選択的適用は許されておらず、セーフガードの根本的な原理である無条件の最恵国待遇原則を維持するためにいかなる代償も支払うつもりがないことを言明していた<sup>106</sup>。さらにこれら環太平洋諸国の一員であったシンガポールも、セーフガードに関する包括的な協定は最恵国待遇原則及び無差別原則に基づくものでなければならず、この点について交渉の余地はないこと、セーフガード措置の選択的適用を認める協定はGATT枠外措置を合法化するものにほかならず、より多くの産品を対象としたより多くの市場協定につながることを指摘していた<sup>107</sup>。

すなわち、これら締約国は、セーフガード措置の選択的適用は最恵国待遇原則ないし無

---

pp14-15等を参照。

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> 本稿第4章3(2)を参照。

<sup>105</sup> MTN.GNG/NG9/2, p.1.

<sup>106</sup> Ibid., p.2.

<sup>107</sup> Ibid., p.3.

差別原則という GATT の基本原則に矛盾すること、公正な輸入製品に対する貿易制限であるセーフガード措置についてこれら基本原則からの逸脱を認める理由はないこと、そしてこれら基本原則からの逸脱を認める選択的適用は GATT 枠外措置を認めることと変わりがないこと等を指摘して、その導入に反対したのである

これに対して EC は、1982 年以来セーフガード交渉のアクセントに若干の変化がみられることを指摘した上で、各国は対立を避け、よりバランスのとれた議論を行うべきこと、同交渉の成功は各国が原則と現実をいかに調和させるかにかかっていることを主張したが<sup>108</sup>、こうした主張も選択的適用の導入に反対する締約国の姿勢を変えることはなかった。また 1990 年 1 月には、EC から選択的適用に関する同ラウンドはじめての具体的な提案がなされたが<sup>109</sup>、この提案も最恵国待遇という「神聖 (sacrosanct)」な原則に矛盾し、それゆえ GATT を弱体化するものであるとして、多くの締約国により批判された<sup>110</sup>。さらに同年 7 月には、貿易交渉委員会においてその議長を務めていた Dunkel 事務局長から、「(セーフガードに関する) もっとも重要な問題は、選択的適用に基づく GATT 19 条の措置は認められるべきかという問題である。この問題については、セーフガード措置の選択的適用を主張する締約国の側になぜこれが GATT 体制の強化につながるのかを立証し、また選択的適用が正当化されると彼らが主張する例外的な状況を特定する責任があるように思われる。」との発言がなされている<sup>111</sup>。

こうしたその他の締約国、さらには GATT 事務局長からの批判や疑義を受けて、ウルグアイ・ラウンドにおける EC の選択的適用の主張は、東京ラウンドにおけるそれと比べて、かなりの程度後退することを余儀なくされた。すなわち、東京ラウンドにおける EC の主張は、一方で、セーフガード措置を輸入国に困難を生じている輸出国だけでなく、その他の輸出国からの輸入製品に適用することの不合理性を指摘し、また一方で、そうした困難はほとんどの場合特定の輸出国からのダイナミックな輸入増加によることを指摘する点で、セーフガード措置の無差別適用自体に対するアンチテーゼとしての性格を有していたと言える<sup>112</sup>。これに対して、ウルグアイ・ラウンド、特に 1990 年後半以降の交渉においては、EC 自らが、「EC がいまだに完全な選択的適用を欲しているというのはまったくの誤りで、これは過去のことである」旨言明し<sup>113</sup>、セーフガード措置の選択的適用は、無差別的なセーフガード措置に代わるものではなく、あくまでも厳格な規律に服する例外的な場合に限って認められる「限定的な選択肢」であると主張している<sup>114</sup>。

---

<sup>108</sup> MTN.GNG/NG9/6, p.1.

<sup>109</sup> MTN.GNG/NG9/W/29.

<sup>110</sup> MTN.GNG/NG9/14, p.2.

<sup>111</sup> MTN.TNT/15, p.4.

<sup>112</sup> 本稿第 4 章 3(2)を参照。

<sup>113</sup> MTN.GNG/NG9/19, p.2.

<sup>114</sup> Ibid.

すなわち、東京ラウンドにおける EC の主張が、無差別的なセーフガード措置の代替案、つまり「原則としての選択的適用」の導入を求めるものであったのに対して、ウルグアイ・ラウンドにおけるそれは、むしろ無差別的なセーフガード措置を原則としつつ、厳格な条件が満たされる場合に限って認められる「例外としての選択的適用」を求めるものへと変化したのである。

GATTにおける最恵国待遇原則ないし無差別原則は、2 国間の関税合意において与えられた譲許にかかる協定のなかったその他の締約国に対しても負担することを義務づけるものであったが、これら義務を当事国間の合意によっても逸脱不能な客観的ないし一体的な義務へと変容せしめるような機能を果たしてきたわけではない<sup>115</sup>。実際にGATTの実行によれば、当事国間の合意に基づく差別的な貿易措置も広く認められてきたのであって<sup>116</sup>、こうした経緯に鑑みれば、これら原則をそれ自体として崇高な価値を有し、それゆえいかなる逸脱も許されない「神聖」な原則として理解することが適当であったかは定かではない。

しかしながら、ケネディ・ラウンドにおける大規模かつ多角的な関税削減、東京ラウンドにおける多角的な貿易ルールや紛争解決手続きの強化に向けた取り組みを通じて、GATTが文字通りの多角的自由貿易体制としての性格を色濃くしていくにつれて、これら原則についても、GATTの「多角性」を担保し、それゆえそれ自体として尊重されるべき基本的な重要性を有する規範としての理解が共有されるようになっていたことも確かである<sup>117</sup>。なによりも東京ラウンドにおける交渉の決裂や、その後に提唱された「GATT枠外措置の容認論」とも言うべき主張の存在にもかかわらず、GATT19 条の改正交渉が継続され、GATT枠外措置の撤廃が目指されたこと自体が、これら原則に矛盾するGATT枠外措置は、GATTの「多角性」や「基本政策」に著しく反するものと考えられたからにはほかならない<sup>118</sup>。

この点で、「GATTの規律外における措置の蔓延は、通商問題に対する一方的及び2 国間的なアプローチを強調する点で多角的貿易体制を弱体化するものである」としながら<sup>119</sup>、これら措置を撤廃するためには、セーフガード措置の選択的適用、すなわち最恵国待遇原則や無差別原則からの逸脱が認められねばならないとしたECの主張には、もとより擁護しがたい矛盾が潜在していたと言わざるを得ない。そして、かかる矛盾ゆえ、その主張は多国間交渉を通じた討議の深まりとともに孤立を深めていくことになったのである。

### 選択的適用をめぐる交渉の帰結とその意味

<sup>115</sup> 本稿第3章2(2)を参照。

<sup>116</sup> 同上。

<sup>117</sup> こうした認識は、下記の言説にみられる通りセーフガード措置の選択的適用を主張した EC 自身も認めていたところである。「無差別原則は GATT の要石である。なぜなら、無差別原則こそが多角主義の真の防壁だからである (MTN.GNG/NG9/W/30, p.1)。」

<sup>118</sup> 本稿第4章3(3)を参照。

<sup>119</sup> MTN.GNG/NG9/W/24, p.1.

上記の通りウルグアイ・ラウンドにおけるEC等の選択的適用の主張は、その他の締約国、さらにはGATT事務局長からの批判や疑義を受けて、大幅な後退を余儀なくされた。そして、結論から言うならば、同交渉の未締結されたセーフガード協定においては、「セーフガード措置は、輸入されている産品について、その輸入源のいかんを問わずとられるものとする」ことが<sup>120</sup>、すなわちセーフガード措置は無差別的に適用されねばならないことが規定されている。

しかしながら、このことは、EC等の一部の先進国による選択的適用の主張が、なんらの譲歩も得ることなく、一方的に敗れ去ったことを意味するわけではもちろんない。EC自らによるなかば開き直りとも取れる発言に見られるように、「国際通商におけるECの重要性は忘れられるべきでなく」、「ECの主張が受け入れられず、セーフガード交渉が失敗することになれば、多角的自由貿易体制を強化することももとより不可能」であったからである<sup>121</sup>。

それでは、EC等の一部の先進国は、セーフガード措置の選択的適用の導入というおよそ20年来の宿願を断念する一方で、いかなる代償を手にしたのか。

この点につきまず挙げられるのが、各輸出国からの輸入産品に対して数量割当を配分するに際して、異なる輸出国の間で差別的な配分を行うことを認める「割当調整 (quota modulation)」の導入である。GATT19 条下の輸入制限措置は、通常は関税引上という方法か、輸入数量割当という方法によって実施される。そして、輸入数量割当を実施する際には、数量制限の無差別適用について規定するGATT13 条の規定に従って、「過去の代表的な期間中にその締約国がその産品の輸入の総数量又は総価額に対して供給した割合に基づいてその産品の取分を割り当て (る)」ことが求められるが<sup>122</sup>、割当調整とはかかる数量制限の無差別適用義務からの逸脱を認めるものである。

こうした新たな差別的輸入制限方式の起源は、1989年6月に提出されたEC提案における以下の規定に遡る。

同様の理由で、参考期間（数量制限の程度を決定する際に参考とされる過去の代表的な期間）は、異なる供給者の割当を配分する際の衡平な基礎となりうる。しかしながら、割当の配分と増加率の決定に際しては、公平のため、輸入のパターンが損害全体に寄与した程度を考慮し、特定の供給者からの輸入を損害の緩和のために設定された範囲内に抑えるために必要な場合には、割当を調整することを可能にすべきである<sup>123</sup>。

---

<sup>120</sup> セーフガード協定 2 条 2 項。

<sup>121</sup> MTN.GNG/NG9/19, p.2.

<sup>122</sup> GATT13 条 2(d)。

<sup>123</sup> MTN.GNG/NG9/W/24, p.5.

すなわち、上記の EC 提案においても、過去の代表的な期間における輸出実績が数量割当を配分する際の基礎とされる一方で、特定の輸出国からの輸入をかかると輸出実績から割り出される割当量よりも抑制することを認めるべき旨主張されていたのである。

上記の提案は、ほとんどなんらの制限も置くことなく、差別的な割当配分を認めている点で、セーフガード措置の無差別適用義務を相当程度修正するものであったと言えるが、その後の検討において同提案に大きな関心が払われた形跡はない<sup>124</sup>。セーフガード措置の選択的適用というより直截な差別的措置をめぐる見解対立の中であって、こうした限定的な差別的措置の提案は、いわば二次的な問題として埋没することになったのであろう。同年 6 月末には Maciel 議長と GATT 事務局の手による議長テキストが、そして翌 1990 年 1 月及び 7 月には第 1 次及び第 2 次改正議長テキストが作成・配布されたが、これらテキストにおいても、セーフガード措置の選択的適用の導入の可能性が注書きないしブラケットで記載されていた一方で、数量割当の差別的な配分を認める規定は置かれていない<sup>125</sup>。

しかしながら、1990 年 10 月に作成・配布された第 3 次改正議長テキストにおいては、数量割当の配分に際して、「個々の供給者が、見積もられた全体的な損害に対してどの程度寄与したかを考慮する」ことを認める規定が提案されている<sup>126</sup>。セーフガード措置の選択的適用に対する強い批判によって、その導入の非現実性が明らかになる中で、割当調整という新たな差別的輸入制限方式による妥協が模索されることになったのである。そしてこうした試みは、同年末に開催されたブラッセル閣僚会合以降も継続し<sup>127</sup>、1991 年 12 月の「最終合意案 (Dunkel テキスト)」においては、最終的に以下のような規定が導入されている。

締約国は、(a)の規定（供給国間の割当は、過去の代表的な期間にこれら供給国が供給した割合に基づいて配分するとする規定）から逸脱することができない。ただし、27 節に定める協議がセーフガード委員会の主催の下で行われ、かつ、(1)ある締約国からの輸入が代表的な期間における関係製品の輸入の総

---

<sup>124</sup> EC 提案の検討がなされた 1989 年 7 月の交渉議事録においては、「いくつかの締約国が、異なる供給者からの輸入に関する割当調整の提案は、数量制限の適用について GATT13 条に矛盾するある種の選択的適用を認めるものであるとの懸念を表明した」ことのみ言及されている (MTN.GNG/NG9/11, p.8)。

<sup>125</sup> 1989 年 6 月の議長テキストについては、MTN.GNG/NG9/W/25, p.2、1990 年 1 月の改正テキストについては、MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1, p.2、1990 年 7 月の改正テキストについては、MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.2, p.4 を参照。

<sup>126</sup> MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3, pp.5-6. なお同テキストにおいては、特定の輸出国に対する割当量の減少が、「代表的な期間に供給された割合の X パーセント値を超えない」ことを条件として、割当調整を認めることが提案されている (ibid)。

<sup>127</sup> 1991 年 6 月に配布された非公式テキストにおいては、特定の輸出国に対する割当量の減少が、「代表的な期間に供給された割合の 30%及び 5 パーセント値を超えない」ことを条件として、割当調整を認めることが提案されている (NTN.GNG/RM/W/3)。

増加量に対して均衡を失する比率で増加したこと、(2)(a)の規定から逸脱する理由が正当化されること及び(3)その逸脱の条件が当該製品のすべての供給者にとって公平であることが同委員会に対し明確に示されることを条件とする。その逸脱した措置の期間は、10 節に規定する当初期間を超えて延長されてはならない。その逸脱は、重大な損害のおそれを理由とする場合には認められない<sup>128</sup>。

すなわち、同合意案は、①ある締約国からの輸入がその他の締約国からの輸入に比べて「均衡を失する比率」で増加し、②過去の輸入実績に即した無差別的な数量割当の配分から逸脱する理由が「正当化」され、③その逸脱の条件がすべての供給者にとって「公平」であることを条件として、差別的な数量割当の配分を認めている。そして、こうした合意案の成立をもって、およそ 20 年にも及んだ GATT19 条の改正交渉が妥結したのである。

しかしながら、こうして導入された割当調整という方法による差別的措置が、東京ラウンド以来 EC 等が一貫して主張してきたセーフガード措置の選択的適用とは、その内容を大きく異にするものであったことは注意が必要である。

まず第 1 に割当調整と選択的適用では、その差別性の度合いがまったく異なる。すなわち、セーフガード措置の選択的適用の主張が、特定の輸出国のみを対象とした輸入制限措置の適用を求めるものであったのに対して、割当調整は、すべての輸出国に対して適用される輸入制限措置を「すべての供給者にとって公平である」と認められる限りにおいて調整することを許しているに過ぎない。そして、第 2 にこうした輸入制限措置の調整も、それが実際に実施可能なものであったかは疑わしい。ウルグアイ・ラウンド交渉において強調された公正な輸入製品に対する制限措置としてのセーフガード措置の性格、及び GATT の基本原則としての最恵国待遇原則ないし無差別原則に鑑みれば、いかなる場合に過去の輸出実績にのっとりた無差別的な数量割当から逸脱することが「正当化」されるかは明らかではないからである。

例えば、「ヨーロッパの法律家の視点」からセーフガード交渉の成果について論じた Flory 教授も、セーフガード措置の差別的な適用は、その適用のための諸条件、またこ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、単に実施不可能であるか、法的紛争を惹起するに過ぎないと批判している<sup>129</sup>。

---

<sup>128</sup> Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (MTN.TNC/W/FA) at M.4.

<sup>129</sup> Thiebaut Flory “The Agreement on Safeguards” in Jacques Bourgeois, Frederique Berrod, and Eric Fournier, eds., *The Uruguay Round Results* (European Interuniversity Press, 1995) p.270. これに対して Bronckers 教授は、セーフガード協定においても数量制限による輸入制限が認められている点、及び同協定において割り当て調整が導入された点をもって、EC は「それが望んでいたものをほとんど得た」と評しているが (Marco Bronckers “Nondiscrimination in the World Trade Organization



それではなぜ EC は、このような限定的で、多分に非実効的な差別的措置の導入をもって選択的適用の導入を断念することに応じたのか。その理由としては、かかる割当調整に関する規定が、輸出国による「報復」措置を制限する以下の規定の存在を前提として導入されたものであったことが指摘できる。

17 節に規定する停止の権利（等価値の譲許その他の義務を停止する輸出国の権利）は、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三年間については行使されてはならない<sup>130</sup>。

すなわち、GATT19 条においては、輸入国によるセーフガード措置の適用に際して、これによって影響を受ける輸出国に無条件の「報復」の権利が与えられていたのに対して、上記のセーフガード草案においては、同草案の規律に適合するセーフガード措置については、輸出国による「報復」の権利が一定期間留保されているのである。

そもそも GATT 締約国をして、GATT 枠外措置の利用に向かわせていたのは、セーフガード措置の適用のためには、これによって影響を受けるすべての締約国に対して代償を提供するか、さもなくばこれら締約国から「報復」を受ける可能性があったことに対する懸念が大きい<sup>131</sup>。EC が選択的適用の導入を主張した背景にも、セーフガード措置によって影響を受ける締約国を限定することによって、かかる懸念を緩和するという考慮があったと考えられるが、そもそも輸出国による「報復」の権限が制限されるのであれば、選択的適用の導入を求める動機も大きく減じられることになる。

他方、「報復」の権限の制限という提案は、セーフガード措置の濫用を防止するため、GATT19 条の規律の強化を求めていた輸出国の立場にも矛盾するものではない。セーフガード措置の適用に際して輸出国に「等価値の譲許その他の義務の停止」が認められていたのは、なによりも国内市場を代償として輸出市場を獲得する 2 国間の互恵的な権利義務関

---

Safeguards Agreement” in Kyle W. Bagwell eds., *Law and Economics of Contingent Protection in International Trade* (Cambridge University Press, 2010) p.327)、輸出国との同意や多角的監視機関による承認に服さない一方的な選択的適用の導入を主張していた東京ラウンド及びウルグアイ・ラウンド当初の EC の立場に鑑みれば、かかる評価が妥当であるかは疑問である。

<sup>130</sup> Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (MTN.TNC/W/FA) at M.5.

<sup>131</sup> 例えば、Jan Tumlrir “Emergency Protection Against Sharp Increases in Imports” in Hugh Corbet and Robert Jackson, eds., *In Search of a New World Economic Order* (Croom Helm, 1974) p.262; David Robertson, *Fail safe Systems for Trade Liberalisation*, Thames Essay No.12 (Trade Policy Research Center, 1977) pp.60-61; Thomas R. Graham “Reformig the International Trading System: the Tokyo Round Trade Negotiations in the Final Stage” 12 *Cornell International Law Journal* (1979) p.24 等を参照。

係の束としてのGATTの性質を反映したものであったが、こうした重商主義的な論理が希薄化するにつれて、「等価値の譲許その他の義務の停止」は、輸出市場の撤回にともなう代価の回収ではなく、むしろ貿易の流れを阻害するさらなる代価として認識されるようになっていたからである<sup>132</sup>。

それゆえこれら締約国にとって、「等価値の譲許その他の義務の停止」の意義は、セーフガード措置の「あまりにリベラルな援用」に対する「報復」として、これを抑止するという機能に見出されることになったが<sup>133</sup>、セーフガード措置の適用の基準の厳格化や客観化、セーフガード措置の一時性や漸減性の確保、そして多角的監視機関の創設や紛争解決手続きの強化によって、同措置の「あまりにリベラルな援用」が防止されたとすれば、これに対して「報復」を行う理由は失われる。むしろ、ここにおいて「等価値の譲許やその他の義務の停止」は、輸入制限措置がこれら規律に矛盾するかたちで適用される場合に認められる履行確保手段としての性格を有することになったのである<sup>134</sup>。

以上のようなGATT19条の改正の方向性は、既に東京ラウンドにおける「多角的セーフガード制度の改善のための米国提案」において明確に示されていたところである。すなわち、米国は、セーフガード措置を国内生産者に競争の激化に対応するための時間を与えることを目的とした一時的な措置と位置づけ、そしてそうした措置としてとられる限りは、輸出国による「等価値の譲許その他の義務の停止」に服することなく認められるいわば輸入国の「権利」として性格づけることによって、自由貿易下における新たなセーフガード条項のあり方を提示していた<sup>135</sup>。

しかしながら、東京ラウンドにおいては、ECの交渉者が「GATT19条の改正にあたって

---

<sup>132</sup> 報復措置の適用が「貿易を破壊する効果」を有するとの共通認識について、Work Already Undertaken in the GATT on Safeguards: Note by the Secretariat (MTN.GNG/NG9/W/1) p.10を参照。

<sup>133</sup> 本稿第4章3(2)及び本章2(1)を参照。

<sup>134</sup> 他方、最終合意案及びこれを踏襲したセーフガード協定において、「報復」の留保は3年間に限定され、またセーフガード措置が輸入の相対的な増加の結果としてとられたものである場合にはかかる留保は認められていないが、これは「あまりにリベラルなセーフガード措置」の範囲をめぐる見解の対立と妥協の結果であったと考えられる。すなわち、セーフガード措置の適用の基準については、輸入の絶対的な増加だけでなく、相対的な増加の場合にもセーフガード措置の適用を認めるか、またセーフガード措置の適用の期間については、これを1年なし1年半とする見解、3年ないし5年とする見解、4年ないし8年とする見解等が対立していた。そして、この点につき最終合意案及びセーフガード協定は、輸入国の立場を考慮するかたちで、輸入の相対的な増加に対するセーフガード措置を認め、またセーフガード措置の適用期間を延長を含めて最大8年とする規定を置いたが、同時に輸入の相対的な増加に対するセーフガード措置、及び3年を超えるセーフガード措置については、輸出国による「報復」を認めているのである。その結果、これらセーフガード措置はセーフガード協定上適法ではあるが、「完全には正当化されない」措置という特異な性格を与えられることになったと言える。この点については、本章(2)を参照。

<sup>135</sup> 本稿第4章3(2)を参照。

は、セーフガード措置の選択的適用を認めさせるべし」という閣僚理事会からの強固な指示に基づき行動したため、選択的適用の問題が各国代表の間の「戦場」に選ばれることになった。そして、この問題をめぐる締約国間の根本的な対立によって、GATT19 条の改正交渉全体が行き詰まりを迎え、それゆえ同交渉はなんらの合意もみることなく挫折した<sup>136</sup>。

これに対して、ウルグアイ・ラウンドにおいては、その他の具体的な問題に関する交渉も選択的適用の問題と並行して、あるいはむしろこれに先行するかたちで進められ、セーフガード措置の適用の基準やセーフガード措置の適用期間及び漸減性、そして多角的監視機関の創設や任務等について、締約国間の共通理解が形成された。またその結果、輸出国による「報復」の制限について了解が得られ、さらにこれを通じて、選択的適用の導入の主張を封じ込めることが可能になった。この点で、ウルグアイ・ラウンドにおける交渉成立の背景には、東京ラウンド後の非公式会合を通じた合意形成の成果やウルグアイ・ラウンドにおける交渉のアプローチが、深く影響していたことが指摘できる。

GATT19 条の改正にあたって締約国は、自由貿易の実現を目的とする多角的貿易体制において何ら不公正でない輸入製品に対する制限措置をいかに位置づけるか、そして GATT 締約国をして GATT 枠外措置の利用に向かわせていた要因にいかに対処するかという問題に直面したが、EC 等によるセーフガード措置の選択的適用の主張は、「原則としての選択的適用」の主張にみられるように「何ら不公正でない輸入製品に対する制限措置」という前提自体を否定することによって、あるいは「例外としての選択的適用」の主張にみられるように多角的自由貿易体制の「要石」たる最恵国待遇原則の射程を制限することによって、GATT 枠外措置の撤廃を試みるものであったと言える。

しかしながら、国内産業に重大な損害を与える輸入製品、すなわち経済的にもっとも効率的な輸入製品を不公正な輸入製品と性格づけることは、「自由貿易」の理念に真っ向から対立するものである。またこうした輸入製品のみを対象とした輸入制限措置の適用を認めることは、GATT の「多角性」を大きく損なうものである。この点で、EC 等による選択的適用の導入の試みは、多角的自由貿易体制においてセーフガード条項をいかに位置づけるかという問題への回答というよりは、むしろ多角的自由貿易体制としての GATT の性格を否定ないし制限することで、真の問題からの逃避を図るものであったと言わざるを得ない。

これに対して、上記の最終合意案は、セーフガード措置を国内生産者に競争の激化に対応するための時間を与えることを目的とした一時的な措置と位置づけ、そしてそうした措置としてとられる限りは輸出国による「等価値の譲許その他の義務の停止」を免除することによって、すなわちセーフガード措置を構造調整のための猶予期間を与えること可能とする締約国の権利として転生させることによって、一見相矛盾する上記の 2 つの要請に答えるものとなったのである。

---

<sup>136</sup> 同上。

## (2) セーフガード協定の規定内容

東京ラウンドの開始からウルグアイ・ラウンドの終結に至るあしかけ 20 年にも及ぶ交渉の末、「千九百九十四年のガットの規律、特にその第十九条（特定の製品の輸入に対する緊急措置）に定める規律を明確なものとし及び強化し、セーフガードに対する多数国間の管理を再び確立し並びにその管理を回避する措置を撤廃する」ことを目的としたセーフガード協定が締結された。同協定は「世界貿易協定を設立するマラケシュ協定（WTO協定）」の附属書のひとつとして発効し<sup>137</sup>、一部締約国間の複数国間協定に過ぎなかった東京ラウンド諸協定とは異なって、すべてのWTO加盟国に対して適用される一般的な規定となったが、その具体的な内容はいかなるものになったのか。以下では、その基本的な内容を検討する。

### ①セーフガード措置の適用基準の客観化

GATT19 条においては、輸入増加によって国内産業に対して重大な損害ないしそのおそれが発生し、かかる状況が事情の予見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の効果として生じている場合に緊急措置の適用が認められることが規定される一方、輸入増加や重大な損害の定義、及びこれをいかに決定するかについてはなんらの規定も置かれていない。これに対して、セーフガード協定においては大きく以下の2つの変更が加えられている。

まず第1にセーフガード協定においては、「事情の予見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」という文言が存在しない<sup>138</sup>。

同文言は、戦間期の米国互惠通商協定におけるエスケープ・クローズに挿入され、GATT19 条においても踏襲されたが、東京ラウンドにおいて作成・配布されたGATT19 条の改正案においてはかかる文言は存在しない<sup>139</sup>。続くウルグアイ・ラウンドにおける当初の条文草案においては、「予見されなかった」という要素が、「(輸入量に) 予見されなかった、急激な、そして実質的な増大があること」という新たな文脈において再び姿を現した

---

<sup>137</sup> WTO 協定には、附属書 1A「物品の貿易に関する多角的協定」、附属書 1B「サービス貿易に関する一般協定」、及び附属書 1C「知的所有権の貿易関連の側面に関する協定」、そして附属書 2「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解」、附属書 3「貿易政策検討制度」、及び附属書 4「複数国間貿易協定」という多様な附属書が附属している。このうちセーフガード協定は、附属書 1A「物品の貿易に関する多角的協定」の一部を構成するものである。

<sup>138</sup> セーフガード協定 2 条 1 項。

<sup>139</sup> Draft integrated text on safeguards: (Circulated at the request of certain delegations) (MTN/INF/26) pp.1-2; Safeguards: Note by the Secretariat (MTN/SG/W/47) p.4.

が<sup>140</sup>、この文言も1990年7月以降の条文草案においては完全に姿を消している<sup>141</sup>。

セーフガード協定の策定にあたって、なぜ「事情の予見されなかった発展の結果」という文言が消失したのか。その理由を明らかにする明示的な資料は見当たらないが、例えばDidier教授は、米国とECの双方が同文言はセーフガード措置の発動をあまりに困難かつ制限するとして反対していたことを指摘している<sup>142</sup>。また松下教授は、「従来のガットの時代において、『予見されなかった発展の結果』という文言は評判が悪く、これがあるためにセーフガードの発動がやりにくいという批判があった」ことを指摘している<sup>143</sup>。

「事情の予見されなかった発展の結果」という文言は、国内産業保護を前提として輸出市場を交換した2国間の権利義務関係の束としてのGATT、及び事情変更原則の法理に基づくこれら権利義務関係の終了条項としてのGATT19条において、固有の意義を有していたと考えられる。すなわちGATT19条において、国内産業に損害が生じた場合に関税譲許を撤回し、またはその他の義務を停止することができるのは、それら義務が事情の変化によって当事国の意思に反して国内産業に損害を与えるものとなったからであって、ここにおいて「事情の予見されなかった発展の結果」という文言は、これら義務からの逸脱が、事情の変化ではなく、一当事国の意思の変化によって認められることを阻止する機能を有していたと言える<sup>144</sup>。

しかしながら、ケネディ・ラウンド以降の貿易の自由化は、こうしたGATT19条及び「事情の予見されなかった発展の結果」という文言の意義を根本的に変容せしめるものである。大幅かつ一律的な関税削減や非関税障壁の削減・撤廃を目的とした多角的な貿易ルールの策定は、GATTの締約国が国内産業に損害を生じるような貿易の自由化の義務を一般的に引き受けたことを意味する。したがって、その後生じた国内産業の損害は、事情の変化というよりは、むしろ事情の必然的な帰結というべきもので、にもかかわらず国内産業への損害の発生が「事情の予見されなかった発展の結果」であることが求めらるれば、厳密にはほとんどすべての場合においてセーフガード措置の適用は認められないことになるからである。

---

<sup>140</sup> Safeguards: Draft Text by the Chairman (MTN.GNG/NG9/W/25) para.4; Safeguards: Draft Text by the Chairman (MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1) para.4.

<sup>141</sup> Chairman's Report on Status of Work in the Negotiating Group (MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.2); Draft Text of an Agreement (MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3)等を参照。

<sup>142</sup> Pierre Didier, *Les principaux accords de L'OMC et leur transposition dans law Communauté Europeene* (Bluyant, 1997) pp.271-272. ただし、こうした米国及びECの反対は、「(輸入量に) 予見されなかった、急激な、そして実質的な増大があること」という条文全体に向けられたもので、「予見されなかった」という文言のみを対象としたものではない。

<sup>143</sup> 松下満雄「WTOにおけるセーフガード条項の最近の動向—アルゼンチン履物事件を中心に」『貿易と関税』48巻2号(2000年)44頁。

<sup>144</sup> 本稿第3章2(2)を参照。

東京ラウンド及びウルグアイ・ラウンドにおける GATT19 条の改正の試みは、むしろ国内産業保護を前提としない多角的な自由貿易体制において必然的に生じる国内産業への損害の発生という事態にいかに対処するかを目的とするものであったと言えるが、かかる試みに際して「事情の予見されなかった発展の結果」という文言が削除されたことは、上記のような GATT の性格変容及びセーフガード措置の意義の変化に適合するものであったと言える。

他方、セーフガード協定においては、「事情の予見されなかった発展の結果」だけでなく、「自国がこの協定に基いて負う義務（関税譲許を含む）の効果」という文言も存在しないが、このことは同措置の適用に対して大きな影響を与えるものとは考えられない。同文言は当初から、輸入増加の「主要な原因」であることを求められていたわけではなく、むしろ関税譲許の後に生じた輸入の増加はそれだけで、関税譲許の効果として生じたものと推認されてきたからである<sup>145</sup>。

第2に重大な損害やそのおそれについて、明確な定義が導入されたという点、そして輸入増加による重大な損害ないしそのおそれの発生をいかなる基準に従って決定するかについて、極めて詳細な規律が導入されたという点が指摘できる。

例えば、セーフガード協定上「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いう」とされる<sup>146</sup>。そして「重大な損害のおそれ」とは、「明らかに差し迫った重大な損害」を指し、その存在の決定は、「事実に基づくものでなければならず、単に申立て、推測又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」とされる<sup>147</sup>。また輸入の増加が国内産業に重大な損害を与えているか、又は与えるおそれがあるかを決定するにあたっては、「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、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」ことが義務づけられる<sup>148</sup>。そして、「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」ことが規定されている<sup>149</sup>。

このうち、輸入増加による重大な損害ないしそのおそれの発生を決定するための基準については、既に東京ラウンドの頃からその具体的な内容をめぐって見解の対立があった。米国やEC等の先進国が、発展途上国からの安価な輸入製品に対するセーフガード措置の適用を容易にするため、特に国内産品と輸入産品の価格差を重視した損害決定を主張したの

---

<sup>145</sup> 同上。

<sup>146</sup> セーフガード協定 4 条 1 項(a)。

<sup>147</sup> セーフガード協定 4 条 1 項(b)。

<sup>148</sup> セーフガード協定 4 条 2 項(a)。

<sup>149</sup> セーフガード協定 4 条 2 項(b)。

に対して<sup>150</sup>、発展途上国は、国内産品と輸入産品の競争条件はテクノロジーやマーケティング及び消費者の選好といった様々な要因によって決定されるため、価格差のみを取り上げるのは不合理で、むしろ損害の決定は販売や生産及び雇用といった国内産業の状態そのものに関する指標を基準としてなされるべきことを主張したからである<sup>151</sup>。こうした対立はウルグアイ・ラウンドにおいても継続し、その当初の条文草案には国内産品や輸入産品の価格という指標が挿入されたが<sup>152</sup>、セーフガード協定においてこれら指標は姿を消し、損害決定の要因は国内産業の状態そのものに関する客観的な指標に限定されている。

他方、ウルグアイ・ラウンドにおいては、輸入増加は輸入量の絶対的な増加のみを意味するのか、相対的な増加をも含むのかという点についても、見解の対立がみられた。一部の締約国が、輸入量が減少しているにもかかわらずセーフガード措置を認めることは不合理であると指摘したのに対して<sup>153</sup>、米国やEC等が、輸入量の相対的増加に対するセーフガード措置の適用はGATT19条においても認められていたこと、また相対的増加に対するセーフガード措置を認めないことは非現実的であることを指摘して、これを擁護したからである<sup>154</sup>。この点につき、セーフガード協定は、「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(ず)」輸入の増加量を評価するとし<sup>155</sup>、米国及びEC等の主張を認めた一方で、セーフガード措置が輸入の相対量の結果としてとられたものである場合には、これをセーフガード協定に違反する措置と同様に輸出国による「報復」の対象とするという玉虫色の解決を図っている<sup>156</sup>。

なおセーフガード協定においては、輸入の増加が国内産業に重大な損害を与えているか又は与えるおそれがあるかの決定は、「調査が、関係産品の輸入の増加と重大な損害又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しない限り行つてはならない」とされるが<sup>157</sup>、既にウルグアイ・ラウンド交渉において、輸入によって生じた損害の特性をいかに決定しうるかについて疑問が呈されていた点は興味深い<sup>158</sup>。こうした因果関係の立証方法の問題は、特にWTO紛争解決手続における同要件の解釈のあり方との関連で近年広く指摘されているところであるが<sup>159</sup>、ウルグアイ・ラウンドにおいては、

---

<sup>150</sup> Gilbert Winham, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation* (Princeton University Press, 1986) p.241.

<sup>151</sup> Safeguards (Circulated at the Request of Certain Developing Countries) (MTN/INF/17) p.2.

<sup>152</sup> Safeguards: Draft Text by the Chairman (MTN.GNG/NG9/W/25) para.9; Safeguards: Draft Text by the Chairman (MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1) para.9.

<sup>153</sup> MTN.GNG/NG9/11, para.5 and 25 等を参照。

<sup>154</sup> Ibid., para.6 and 26 等を参照。

<sup>155</sup> セーフガード協定 4条 2項(a)。

<sup>156</sup> セーフガード協定 8条 3項。

<sup>157</sup> セーフガード協定 4条 2(b)。

<sup>158</sup> MTN.GNG/NG9/6, p.2.

<sup>159</sup> この点については、本稿第 6 章 1(3)を参照。

むしろ輸入増加と重大な損害の因果関係の程度、すなわち輸入増加が損害の「主要な要因」であるべきか、あるいは「重要な要因」もしくは「実質的な要因」であれば足りるかといった問題に焦点が置かれ<sup>160</sup>、これら2つの因果関係をいかに立証しうるかというより根本的な問題に関心が払われた形跡はない。

GATT19 条において、いかなる損害が「重大な損害」にあたるか等について詳細な基準は存在しない。同条項の目的は、GATTにおいて受諾した関税譲許その他の義務が、事情の変化によって当事国の意思に反して国内産業に損害を与えるものとなった場合、それら義務からの逸脱を認めることによって当事国の意思を実現することにあつたと言える。すなわち、ここにおいて重大な損害とは、GATTの締約国が関税譲許その他の義務の受諾の際に避けようとした主観的な意味における損害だったのであって、これが客観的な意味において所定の基準を上回るものであるかを断じることが、こうしたGATT19 条の目的に適合するものではない<sup>161</sup>。

これに対して、国内産業保護を前提として輸出市場を交換する2国間の互恵的な権利義務関係の束から、文字通りの多角的自由貿易体制へと向けたGATTの性格変容を反映して、セーフガード措置が関税譲許その他の義務を受諾した個々の締約国の意思にかかわらず、所定の基準の充足を条件として輸入制限措置の適用を認める例外規定へと変化したのだとすれば、それら基準が満たされているか否かの客観的な評価を可能とする詳細かつ明確な規律を設ける理由が生じる。この点で、GATT19 条の改正にあたって重大な損害やそのおそれについて明確な定義がなされ、またその立証にあたって評価すべき具体的な経済指標が明示されたことは、やはり上記のようなGATTの性格変容とセーフガード措置の意義の変化に適合するものであつたと言える。

## ②無差別適用の維持と割当調整の導入

GATT19 条においては、締約国は「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」旨規定されるのみで、かかる措置を異なる輸出国の間で差別的に適用することができるか否かについてはいかなる規定も置かれていない。しかしながら、GATTの締約国がセーフガード措置を無差別的に適用すべき措置として理解し、実施してきたことは明らかであつたと言える<sup>162</sup>。

もともと、東京ラウンドにおいてGATT19 条の改正に向けた交渉が開始されるや、その交渉は選択的適用の是非をめぐる議論に終始し、新たなセーフガード条項の策定は不成功に終わった。ウルグアイ・ラウンドにおける改正交渉もかかる論点をめぐって紛糾したが、セーフガード協定においては、以下の規定に見られる通りセーフガード措置の選択的適用

<sup>160</sup> 例えば、MTN.GNG/NG9/W/21 p.9等を参照。

<sup>161</sup> 本稿第3章2(2)を参照。

<sup>162</sup> 本稿第3章2(2)を参照。



が明示的に禁止されている。

セーフガード措置は、輸入されている製品について、その輸入源のいかんを問わずとられるものとする<sup>163</sup>。

他方、セーフガード措置の選択的適用の導入を主張したECとこれに反対したその他の締約国の妥協の所産として、割当調整と呼ばれる新たな差別的輸入制限方式が導入されたことは既に指摘した通りである。すなわち、異なる輸出国の間に数量割当を配分する場合には、原則として過去の輸出実績に応じた配分が義務づけられる一方<sup>164</sup>、セーフガード委員会の下で行われる協議において、①ある締約国からの輸入がその他の締約国からの輸入に比べて「均衡を失する比率」で増加し、②過去の輸入実績に即した無差別的な数量割当の配分から逸脱する理由が「正当化」され、③その逸脱の条件がすべての供給者にとって「公平」であることが示されることを条件として、無差別的な割当配分から逸脱することが認められたのである<sup>165</sup>。

こうした新たな差別的輸入制限方式については、セーフガード措置の選択的適用の導入を主張したEC等の立場を反映したもので、その存在をもって選択的適用の事実上の容認と解する見解もなかったわけではない<sup>166</sup>。しかしながら、すべての供給者にとって「公平」な範囲で差別的な割当の配分を認める割当調整は、特定の締約国のみを対象とした輸入制限措置の適用を認める選択的適用とは、差別性の度合いが大きく異なる。またGATTの基本原則としての無差別原則や、公正な輸入製品に対する輸入制限としてのセーフガード措置の性格に鑑みれば、いかなる場合に無差別性から逸脱する理由が「正当化」されるかは定かではない。この点で、セーフガード協定に導入された割当調整が、GATT1条に規定される無差別原則を大きく制限するものであるとは考えられない。

セーフガード措置はアンチ・ダンピング税や相殺関税とは異なって、なんら不公正でない輸入製品に対する制限措置であるため、これを特定の輸出国に限って適用する論理内在的な理由は存在しない。また2国間の真正な合意としてのGATT枠外措置の禁止が叫ばれたのは、それが最恵国待遇原則や無差別原則といったGATTの「多角性」や「基本政策」に矛盾し、それゆえGATTを「弱体化」することが懸念されたからにほかならない。したがって、「一般協定の規律を明確化及び強化する」ことを目的としたGATT19条の改正において、GATTの「基本政策」に矛盾するセーフガード措置の差別的適用を認めることは、もとより論理的な矛盾を抱えていたと言えるが、かかる改正交渉の末締結されたセーフガ

---

<sup>163</sup> セーフガード協定 2条 2項。

<sup>164</sup> セーフガード協定 5条 2(a)。

<sup>165</sup> セーフガード協定 5条 2(b)。

<sup>166</sup> 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号や、Bronckers *supra* note 129を参照。

ード協定においては、同措置の選択的適用が明確に否定され、またその妥協案として導入された割当調整の射程も厳格に制限されることになったのである。

### ③セーフガード措置の適用期間や態様に関する規律の導入

GATT19 条においては、セーフガード措置の適用は「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」のみ認められるとされた一方、ひとたび適用された輸入制限措置が撤回されることはむしろ稀で、また輸入制限措置の水準等についてもいかなる具体的な制限も置かれていない<sup>167</sup>。これに対して、セーフガード協定においては、セーフガード措置の適用期間や許容される措置の水準等について詳細な規律が置かれている。

例えば、損害を防止し又は救済するために数量制限が用いられる場合には、「当該措置は、輸入量を最近の期間における水準よりも減ずるものであってはならない」ことが規定されている<sup>168</sup>。またセーフガード措置の適用は原則 4 年、延長が必要とされる場合においても総計 8 年に限定されている<sup>169</sup>。そして、予定されるセーフガード措置の適用期間が一年を超える場合には、「当該措置をとる加盟国は、当該措置の適用期間中一定の間隔で当該措置を漸進的に緩和する」ことが義務づけられている<sup>170</sup>。

こうしたセーフガード措置の適用期間や水準に関する規律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」という概念と密接に関連している。ウルグアイ・ラウンドにおいては、一部の締約国によって、セーフガード措置の適用にあたっては締約国政府による国内的な調整支援プログラムの実施を条件とすべきことが主張されたが、かかる提案は米国や日本をはじめとする多くの締約国の反対によって否定されている<sup>171</sup>。

しかしながら、こうした反対は、「構造調整は基本的に市場メカニズムを通じて実現されるべきである」との理由や<sup>172</sup>、国内的な調整支援プログラムは「おうおうにして新たな問題や歪みを生じ」、「費用がかかり実施が困難である」といった理由<sup>173</sup>、すなわち国内的な調整支援プログラムの適切性に対する疑問や困難性から、これを一律的に義務づけることは適当ではないという理由によるもので、セーフガード措置が国内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して適用されるべきこと自体を否定したのではない。

実際にセーフガード協定においては、「(加盟国は) 調整を容易にするために必要な期間

---

<sup>167</sup> 本稿 3 章 2(1)を参照。

<sup>168</sup> セーフガード協定 5 条 1 項。

<sup>169</sup> それぞれセーフガード協定 7 条 1 項及び 3 項。

<sup>170</sup> セーフガード協定 7 条 4 項。

<sup>171</sup> 国内的な調整支援プログラムの位置づけに関する締約国の見解の概要については、MTN.GNG/NG9/W/21, pp.12-14 を参照。

<sup>172</sup> MTN.GNG/NG9/W/11, para.3.

<sup>173</sup> MTN.GNG/NG9/7/Add.1, para.6.

においてのみセーフガード措置をとる」とされている<sup>174</sup>。またその延長も「産業が調整を行っているという証拠があること」を条件としている<sup>175</sup>。さらにセーフガード措置の漸減的な緩和についても、その目的は「調整を容易にするため」であることが明記されている<sup>176</sup>。すなわち、同協定においては、セーフガード措置の適用期間や水準に関する規律の導入によって、同措置が国内産業の現状維持的な保護ではなく、むしろその調整を容易にするための手段として機能することが図られているのである。

ただし、セーフガード措置の具体的な適用期間については、締約国間で大きな見解の対立があった。発展途上国や環太平洋諸国が、1年または3年といった短期の適用期間を主張したのに対して<sup>177</sup>、米国をはじめとする一部の先進国は、当初は5年、延長も含めて最長8年といったより長期の適用期間を主張したのである<sup>178</sup>。この点について、セーフガード協定は、セーフガード措置の当初の適用期間を4年、延長を含めた最長の適用期間を8年とし、米国等の立場を採用する一方で、3年を超えるセーフガード措置については、これをセーフガード協定に違反する措置と同様に輸出国による「報復」の対象とするという妥協を図っている<sup>179</sup>。

GATT19条において、国内産業に対する重大な損害の発生に際して事実上永久的な輸入制限措置の適用が認められていたことは、国内産業保護を前提として輸出市場を交換した2国間の互恵的な権利義務関係の束としてのGATTの性格、及び事情の変化に際してかかる義務を受諾した当事国の意思を保護するというGATT19条の目的の表れであったと言える。すなわち、GATTにおける関税譲許その他の義務が、国内産業に損害を与えないことを前提として受諾されたものであった以上は、これら義務が事情の変化によってかかる損害を生じた場合には、これら義務をいわば「なかったことにすること」が、すなわちこれら義務を撤回することが認められていたのである<sup>180</sup>。

しかしながら、GATTが貿易の自由化そのものの実現を目的とした多角的自由貿易体制としての性格を有するようになったとすれば、関税譲許やその他の義務の撤回、すなわち国内産業の現状維持的な保護を認めるGATT19条の規定は、国際貿易体制の目的に著しく矛盾するものになる。これに対して、ウルグアイ・ラウンドの結果成立したセーフガード協定においては、セーフガード措置の適用期間や水準等に関する規律強化によって、同措置が国内産業の構造調整を前提とし、その限りにおいて一定の保護を与える措置として

---

174 セーフガード協定7条1項。

175 セーフガード協定7条2項。

176 セーフガード協定7条4項。

177 前者について、例えば MTN.GNG/NG9/W/18, para.12(b)、後者について、例えば MTN.GNG/NG9/W/4, paras.4-6 を参照。

178 MTN.GNG/NG9/W/23, para.5 を参照。

179 セーフガード協定8条3項。

180 本稿第3章2(2)を参照。

位置づけられているのである。

#### ④等価値の譲許その他の義務を停止する権限の留保

GATT19 条においては、セーフガード措置によって影響を受ける締約国は、その措置をとっている締約国の貿易に対して、「この協定に基づく実質的に等価値の譲許その他の義務」の適用を停止することができるとされる。これに対してセーフガード協定においては、かかる締約国の権利に以下のような留保が付されている。

2 に規定する停止の権利は、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<sup>181</sup>。

すなわち、セーフガード協定においても、輸出国による等価値の譲許その他の義務の適用を停止する権利が認められた一方で、セーフガード措置が輸入の絶対量の増加の結果とられたもので、セーフガード協定に適合する場合には、最初の 3 年間にかかる権利の行使が禁止されているのである。

GATT19 条において、輸入国によるセーフガード措置の適用に際して、輸出国に等価値の譲許その他の義務を停止することが認められていたのは、やはり国内産業保護を前提として輸出市場を取引する 2 国間の互恵的な権利義務関係の束としての GATT、及び事情の変化に際してかかる義務を受諾した当事国の意思を保護するという GATT19 条の目的を反映したものにはかならない。輸出市場の取引が締約国の意思に反して国内産業に損害を与えるものとなった場合には、かかる取引自体の効力が否定されて、輸入国と輸出国の双方がその義務から免れることになるのである<sup>182</sup>。

しかしながら、GATT が貿易の自由化そのものの実現を目的とした多角的自由貿易体制としての性格を帯びるに至って、かかる規定の妥当性に疑問が生じることになる。輸入国からしてみれば、GATT の多角的規律に適合した輸入制限措置の適用に際して、なぜ等価値の譲許その他の義務の停止という「罰則」に服さねばならないかは明らかではないからである<sup>183</sup>。

他方、輸出国にとって等価値の譲許その他の義務の停止の権利は、多角的自由貿易体制

---

<sup>181</sup> セーフガード協定 8 条 3 項。

<sup>182</sup> 以上の点につき、本稿 3 章 2(3)を参照。

<sup>183</sup> 例えば EC 代表も、「報復措置」の不合理性について以下の通り指摘している。「(GATT19 条の規律に) 整合する場合と整合しない場合の間になんらの区別も存在しないことによって、19 条 3 項の基礎が著しく損なわれてきた。我々からすれば、真の意味での集団的責任とは、輸入国がセーフガード措置の発動を多角的に合意された規律に限定し、輸出国が対抗措置をとる権利を一時的に制限することを受け入れることである (Submission by European Communities: Revision (MTN.GNG/NG9/W/24/Rev.1) p.3)。」

にあって、国内産業の現状維持的な保護を認める「不当」な輸入制限措置としての GATT19 条の適用を抑制するという意義を有することになったが、ウルグアイ・ラウンドにおける規律の強化によって、セーフガード措置が国内産業の現状維持的な保護ではなく、その調整を容易にするための手段として「転生」するに至って、かかる輸出国の権利も協定に適合しない措置の適用を抑制する履行確保手段として生まれ変わることになったのである。

ただし、セーフガード措置が協定に適合するかたちで適用される場合であっても、それが輸入の相対量の増加の結果としてとられたものである場合や、3 年間を超えて適用される場合には、依然として輸出国による等価値の譲許その他の義務の停止が認められている。このことは輸入の相対量の増加に際してもセーフガード措置の適用を認めるべきか、またセーフガード措置の適用はいかなる期間認めるべきかという問題に対する見解の対立を受けた妥協の所産として理解されるが、これによって輸入の相対量の増加の結果としてとられた措置や 3 年間を超えて適用される措置は、セーフガード協定に適合するが、これに違反した場合と同じ帰結を生じる特殊な性格を与えられることになったと言える。

#### ⑤GATT 枠外措置の明示的な禁止

東京ラウンド以来の GATT19 条の改正交渉は、なによりも GATT 枠外措置の蔓延という状況に対する懸念に基づくものである。特にウルグアイ・ラウンドにおいては、これをいかに実現するかについて大きな見解の対立があったものの、GATT 枠外措置は GATT の基本原則に矛盾し、GATT を弱体化するものであるため、新たなセーフガード条項の下で撤廃されるべきことについては広範な見解の一致があったと言える<sup>184</sup>。

同ラウンドの結果策定されたセーフガード協定においては、「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又は輸入の面における同様の措置をとろうとし、とり又は維持してはならない」ことが規定されている<sup>185</sup>。また WTO 協定の効力発生の日にとられている GATT 枠外措置は、「同協定の効力発生の日以後 4 年を超えない期間内に段階的に撤廃され又はこの協定に適合させられる」べきことが規定されている<sup>186</sup>。

すなわち、セーフガード協定においては、輸出自主規制等の GATT 枠外措置を講じることが明示的に禁止され、また既存の措置も一定の期間内に撤廃することが義務づけられたのである。EC 等の一部の締約国が GATT 枠外措置を禁止するための条件として主張したセーフガード措置の差別的適用は、実質的に大きく制限されることになった一方、等価値の譲許その他の義務を停止する輸出国の権利が留保されたことによって、GATT 枠外措置を利用する動機が大きく減じられることになったからである。

国際貿易体制が 2 国間の互恵的な関税譲許の効果を保護し、バランスさせることを目的

<sup>184</sup> こうした GATT 枠外措置に関する各国の見解の概要については、MTN.GNG/NG9/W/21 を参照。

<sup>185</sup> セーフガード協定 11 条 1 項(b)。

<sup>186</sup> セーフガード協定 11 条 1 項(b)及び 2 項。

とした分権的なシステムとして理解されるとすれば、GATTをそれら当事国の間で修正する合意を排除する理由は存在しない。他方、国際貿易体制が貿易の自由化そのものの実現を目的とし、それゆえ文字通りの規律遵守を求められる集権的なシステムとしての性格を有するようになったとすれば、その規律に矛盾する2国間合意は、国際貿易体制全体の趣旨及び目的を毀損し、その弱体化をもたらすものになる<sup>187</sup>。

その意味で、WTO協定の発効とともにGATT枠外措置の撤廃が実現されたことは、2国間の互恵的な権利義務関係の束から多角的自由貿易体制と向けた国際貿易体制の性格変容を表現し、またこうした国際貿易体制の性格変容を推し進めるものだったのである。

#### ⑥通報及び協議、監視任務、及び紛争解決手続きの導入

GATT19条においては、セーフガード措置の適用に先立って提案する措置についてできる限り早目に書面により締約国団に通告し、また自国と協議する機会を締約国団及び当該産品の輸出国として実質的に利害関係を有する締約国に与えることが義務づけられている。またセーフガード措置によって影響を受けた締約国が等価値の譲許その他の義務の適用を停止する場合には、それら譲許や義務の停止が締約国団が否認しないものであることが条件とされている。すなわち、これら手続きにおいては、セーフガード措置の実施に対してGATTの組織的な関与が予定されているのであって、極めて限定的ではあるものの、ここにセーフガード措置に関する多角的監視の萌芽を認めることも不可能ではない。

しかしながら、実際には、セーフガード措置の適用に際する協議はもっぱら関係当事国の間でのみ行われ<sup>188</sup>、また締約国団が輸出国による等価値の譲許その他の義務の停止を否認した例も存在しない<sup>189</sup>。さらにセーフガード措置によって影響を受けた締約国が、この問題は自国の利益に深くかかわるものであるが、それにも増してすべての締約国が直面する原理的な問題であるとして、締約国団に対してその検討を要請した際も、締約国団は、GATT19条において与えられた救済はこれを適用する締約国と協議し、あるいは等価値の譲許を撤回することのみであるとして、GATT19条の実施に対する関与に極めて消極的な姿勢を見せている<sup>190</sup>。

これに対して、セーフガード協定においては、同協定の実施に関するあらゆる段階において、この協定に基づき設置されるセーフガード委員会、あるいは物品の貿易に関する理事会に対して<sup>191</sup>、詳細な通報を行うことが義務づけられている。

---

<sup>187</sup> この点について、本稿4章3(3)を参照。

<sup>188</sup> 本稿3章2(2)を参照。

<sup>189</sup> 柳赫秀『ガット19条と国際通商法の機能』（東京大学出版会、1994年）99頁、Edmond McGovern, *International Trade Regulation: GATT, the United States, and the European Community*, 2<sup>nd</sup> ed. (Globefield Press, 1986) p.294を参照。

<sup>190</sup> 本稿3章2(3)を参照。

<sup>191</sup> 物品の貿易に関する理事会とは、サービスの貿易に関する理事会及び知的所有権の貿易関連の側面に関する理事会と同じく、WTO協定4条5項によって設立された機関で、

例えば、(a)重大な損害又はそのおそれ及びこれらの理由に関する調査を開始する場合、(b)輸入の増加により引き起こされた重大な損害又はそのおそれの認定を行う場合、及び(c)セーフガード措置をとり又は延長する決定を行う場合には、加盟国は直ちにセーフガード委員会に通報することが要求される<sup>192</sup>。またこのうち(b)及び(c)の場合には、輸入の増加により引き起こされた重大な損害又はそのおそれの証拠、対象となる産品及びとらうとする措置の正確な説明、措置を導入しようとする期日、予定適用期間並びに漸進的な緩和のための計画等、すべての関連する情報をセーフガード委員会に提供することが義務づけられる<sup>193</sup>。さらに関係加盟国は、セーフガード措置発動に際する協議やセーフガード措置適用の中間時点における見直しの結果について、セーフガード措置発動に際する補償の方法について、また輸出国が停止しようとする譲許その他の義務について、物品の貿易に関する理事会に直ちに通報するものとされる<sup>194</sup>。

そしてセーフガード協定は、セーフガード委員会に対して、以下のような「監視任務」を与えている。

(a)この協定の一般的な実施状況について監視し、及び当該実施状況を物品の貿易に関する理事会に毎年報告し、並びにこの協定の改善のための勧告を行うこと。(b)セーフガード措置に関し、影響を受けた加盟国の要請に基づき、この協定の手続上の要件が満たされていたかいなかったかについて認定し、及びその認定を物品の貿易に関する理事会に報告すること。(c)加盟国が要請する場合には、この協定に基づく協議に当たり加盟国を援助すること。(d)第十条及び第十一条1に規定する措置（GATT19条に基づく既存のセーフガード措置やいわゆるGATT枠外措置）を検討し、これらの措置の段階的撤廃を監視し、及び適当な場合には、物品の貿易に関する理事会に報告すること。(e)停止しようとする譲許その他の義務が「実質的に等価値」であるかないかをセーフガード措置をとる加盟国の要請に基づいて検討し、及び適当な場合には、物品の貿易に関する理事会に報告すること。(f)この協定に規定するすべての通報を受領し及び検討し、並びに適当な場合には、物品の貿易に関する理事会に報告すること等である<sup>195</sup>。

GATT19条の実施が、もっぱらこれを適用する輸入国とこれによって影響を受ける輸出国という利害関係国の間でなされてきたことはなんら驚きに値しない。関税譲許その他の義務が2国間的な権利義務関係に解消可能な「契約的」な義務としての性質を有していた

---

「一般理事会の一般的な指針に基づいて活動」し、「附属書一 A の多角的貿易協定の実施に関することをつかさどる」とされる。セーフガード協定 13 条 1 項に従って設置されたセーフガード委員会は、物品の貿易に関する理事会の権限の下で設置された機関で、同条 1 項(a)から(f)に規定される任務のほか、「物品の貿易に関する理事会が決定するこの協定に関連する他のすべての任務を遂行する」ものとされる（同条 1 項(g)）。

192 セーフガード協定 12 条 1 項。

193 セーフガード協定 12 条 2 項。

194 セーフガード協定 12 条 5 項。

195 セーフガード協定 13 条。

以上、それら義務からの逸脱を認める GATT19 条の義務も、いわば関係当事国間の「私的な自治」に委ねられるべき 2 国間的な性質を有していたと考えられるからである。これに対して、関税譲許その他の義務が自由貿易という共通利益の実現を目的とした「公法的」な義務に変容したとすれば、それら義務からの逸脱を認めるセーフガード協定の義務も、条約機関によってその履行を確保される客観的な性質を有するようになったと考えられる（そうでなければ、同協定において GATT 枠外措置を禁止することはもとより不可能である）。貿易の自由化のための義務の性質の変化に合わせて、セーフガード条項自体もその性質を変化させることになったのである。

### (3) セーフガード協定の性格

東京ラウンド及びウルグアイ・ラウンドにおける GATT19 条の改正交渉の結果締結されたセーフガード協定は、いかなる目的を有する規律となったのであろうか。GATT19 条からセーフガード協定への発展は、いわば米国による戦後国際貿易秩序構想にみられた「もうひとつのエスケープ・クローズ」への回帰<sup>196</sup>、すなわち、輸入競争に敗れた国内産業に新たな状況への適応のための猶予期間を与えることによって、その損害を緩和し、もって輸入競争によって生じた敗者に対する補償を可能とするための例外規定への変容の過程として位置づけられるというのが本稿の結論である。

戦後成立した当初の GATT においては、国内産業保護を可能とする国別・産品別の関税削減方式がとられ、それゆえその性格は、国内産業に損害を生じることなく輸出市場を取引する 2 国間の互恵的な権利義務関係の束として理解されるものとなった。そして、GATT19 条は、こうした 2 国間の互恵的な権利義務関係が、事情の変化の結果、当事国の意図に反して国内産業に損害を生じるものとなった場合、その終了を認めることによって当事国の意思を保護することを目的としたもので、一般国際法上の事情変更原則の法理に基づく互恵的な権利義務関係の終了条項として理解された。

しかしながら、ケネディ・ラウンドにおける大規模かつ多角的な関税削減を経て、国内産業保護の前提が消失し、また互恵主義の前提が風化するにつれて、GATT19 条は機能不全に陥ることになった。輸出国にとっては、自由貿易下にあつて国内産業の永続的かつ現状維持的な保護を認める GATT19 条は、理不尽な条項になっていたからである。また輸入国にとっては、輸出国による同等の義務の撤回は「報復」として理解されて、もはや受け入れがたいものになっていたからである。他方、GATT19 条に替わって広く用いられるようになった GATT 枠外措置は、制限措置の一時性の確保を可能とし、また「報復」の回避を可能とする点で、輸出国と輸入国の双方の利益に適合した「真正な合意」としての性格を有していたが、かかる合意も GATT の「多角性」や「基本政策」に反するものとして、

---

<sup>196</sup> 本稿 3 章 2(1)を参照。



その撤廃が図られることになったのである。

したがって、東京ラウンド、またとりわけウルグアイ・ラウンドにおける GATT19 条の改正交渉においては、自由貿易の実現を目的とする多角的貿易体制において、何ら不公正でない輸入製品に対する制限措置をいかに位置づけるか、そして GATT 締約国をして GATT 枠外措置の頻繁な利用に向かわせていた要因にいかに対処するかという問題への回答を迫られることになったが、ウルグアイ・ラウンドの結果成立したセーフガード協定は、国内産業の永久的な保護ではなく、その調整を前提とし、またそうした措置としてとられる限りにおいて輸出国による「等価値の譲許その他の義務の停止」を禁止している。すなわち、同協定において加盟国は、輸入競争に敗れた国内産業に新たな状況への適応のための猶予期間を与える権利を認められているのである。

こうしたセーフガード協定の成立経緯や規定内容に鑑みるならば、先に検討したセーフガード条項の趣旨に関する学説のうち、貿易協定をその交渉にあたる行政官相互の政治的な効用の増大を目的とした「契約」と解し、セーフガード条項を不測の事態に際してかかる行政官相互の政治的な効用を維持するための「契約条項」として理解する「政治的効用の増大説」は、セーフガード協定との関係においては、その成立経緯や規定内容の実証分析としても、妥当でないことは明らかであろう。例えば、セーフガード協定において「事情の予見されなかった発展の結果」という文言が存在しないことは、同条項を不測の事態に際して行政官相互の政治的な効用を維持するための条項とする理解に適合するものとは思われない。

他方、セーフガード条項を調整費用の緩和を通じた経済効率性の増大を実現するための条項として理解する「経済効率性の増大説」は、国内産業に調整の必要を生じるような貿易の自由化を意図した WTO においては、理論的には妥当しうる議論になったと言えるが、その理解がセーフガード協定の現実の成立経緯や規定内容に適合するものでないことはやはり明らかである。輸入制限措置の適用を通じた調整費用の緩和によって経済効率性が増大するのは、そもそも調整の速度を遅らせることによって調整費用が緩和できる場合のみで、なおかつそうした調整費用の緩和によって生じる便益が、輸入制限措置の適用によって生じる輸入国と輸出国の費用を上回る場合に限られる。しかしながら、セーフガード協定には、こうした便益と費用の考慮、ましてや両者の比較を促すような規定はまったく存在しない<sup>197</sup>。

これに対して、セーフガード条項を保護主義勢力との「妥協」の産物であるとし、その目的は「締約国に一時的な保護措置をとることを許容することによって、貿易障壁の除去を容易にし、貿易自由化レジームとしての存続を図ること」にあるとする自由化促進・維持説は、もとより同条項の趣旨を明らかにしたものというよりは、その存在を否定するも

---

<sup>197</sup> 同旨の指摘として、Alan O. Sykes “The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence” 2 *World Trade Review* 3 (2003) p.288.

のと言わねばならない。GATT19 条は「行政府が貿易自由化の権限を確保するために支払わなければならない代価」であったとする理解が、仮にセーフガード協定についてもあてはまるものであったとしても、政治的な圧力に対する妥協を法規範の趣旨と解することは適当ではない。

確かに輸入競争によって生じる敗者に対して特別の補償を講じる必要性については、これを疑問視する主張もある<sup>198</sup>。もとより社会生活において生じるいかなる「敗者」に対してどの程度の救済を与えるべきかの判断は、それぞれの社会のあり方、ひいては個人の信条によって様々であるため、こうした疑問が存在すること自体は当然である。しかしながら、輸入競争によって生じる敗者の困窮を緩和する責任を負うべきことは、同様に効率的な産業に拡大の機会を与えるための多角的自由貿易体制を志した米国の戦後国際貿易秩序構想においても既に指摘されていたところであって、こうした価値判断が特に珍奇なもの、特に不合理なものとは言えないであろう。

セーフガード協定は言うまでもなく輸入競争を通じた敗者の発生に際して輸入制限措置の適用を義務づけているわけではなく、あくまでもこれを必要とする加盟国に対して一定期間及び一定程度の救済を講じる権利を認めているに過ぎない。そうであるならば、同協定を公平、分配的正義、社会的連帯といった価値に関する多様な認識のあり方を認め、そうした価値の実現のためのひとつの手段を提供する協定と解し、かかる観点からその解釈実行の評価を試みることも、十分に肯定しうるように思われるのである。

次章では、こうしたセーフガード協定の理解、そして先に検討した GATT19 条の性格理解を前提として、WTO 紛争解決手続きにおける解釈実行の分析を行う。

---

<sup>198</sup> 本稿 1 章 2 を参照。

## 第6章 セーフガード条項に関する解釈実行の分析と評価

WTO 紛争解決手続きにおけるセーフガード条項の解釈実行をめぐる学説状況は、その評価の引証基準の相違によって、深刻な対立状況にある。本稿における検討によれば、GATT/WTO 体制におけるセーフガード条項は、セーフガード協定の成立にともなって、事情変更原則の法理に基づく2国間の互恵的な権利義務関係の終了条項から、輸入競争によって生じる敗者の補償を目的とした例外規定へと変容したと考えられたが、WTO 紛争解決手続きにおける解釈実行は、以上の理解からはいかに評価できるであろうか。

セーフガード条項に関する紛争については、これまで9件のパネル報告と6件の上級委員会報告が提出されてきたが<sup>1</sup>、とりわけ重要な争点となってきたのが重大な損害、輸入増加、及び両者の因果関係というセーフガード措置の適用の基準について規定するセーフガード協定2条及び4条の解釈である。また後述する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条だけではなく、GATT19条1項(a)もセーフガード措置の適用の基準に関する規律として依然として有効であることが判断されたことから、GATT19条1項(a)にのみ存在する「事情の予見されなかった発展の結果」という文言の意義をめぐって、多くの判断が出されている。

本章では、これらセーフガード措置の適用の基準に関する解釈問題の検討を通じて、WTO 紛争解決手続きにおけるセーフガード条項の解釈実行について分析する。

### 1. セーフガード協定に関する解釈実行

#### (1) 重大な損害

##### パネル・上級委員会判断の概要

GATT19条においては、セーフガード措置の適用に際して、国内産業に重大な損害又はそのおそれが生じていることが求められているのみで、重大な損害及びそのおそれの意味、そしてこれら損害又はそのおそれがいかに決定されるべきかについては、なんらの規定も置かれていない。これに対して、セーフガード協定においては、4条1項(a)において、『『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いう』ことが、また同(b)において、『『重大な損害のおそれ』とは、2の規定に従って認められる明らかに差し迫った重大な損害をいう。重大な損害のおそれの存在の決定は、事実に基づくものでなければならず、単に申立て、推測又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。』ことが規定されている。さらに4条2項(a)においては、かかる決定にあたって評価されるべき具体的な要因が以下の通り規定されている。

---

<sup>1</sup> これらパネル及び上級委員会報告について、本稿序章注7を参照。

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。

上記4条2項(a)の規定の意味についてはじめて全般的な検討がなされたのが、アルゼンチン履物事件である。同事件において被申立国であるアルゼンチンは、4条2項(a)に列挙された要因のうち「生産性」と「操業度」についてはなんらの評価もしなかったが、この点につき同国は、「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」を評価するとする4条2項(a)の規定は、これら要因が「関係を有する」限り評価することを義務づけるに過ぎぬもので、したがって「生産性」と「操業度」について評価をしていなかったことは、同規定に違反するものではないと主張している<sup>2</sup>。

これに対してパネルは、「セーフガード協定の文言及び過去の実行に従って、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」旨判示し<sup>3</sup>、アルゼンチンは「生産性」と「操業度」という要因について評価していないとして、同国によるセーフガード措置の協定適合性を否定している<sup>4</sup>。アルゼンチンはかかる解釈を不服として上級委員会に申立てたが<sup>5</sup>、上級委員会も「セーフガード協定4条2項(a)は、権限ある当局が、問題とされる産業の状況に関係を有するその他すべての要因のほか、少なくとも4条2項(a)に列記される要因おのおのについて評価したことを示す証拠を要求している」として、パネルの解釈を支持している<sup>6</sup>。

さらに米国小麦グルテン事件において、パネルは、セーフガード協定4条2項(a)は、同条文に列記された要因に加えて、国内調査において利害関係者によって明示的に提起されたその他の要因についても評価することを義務づけるものであると判断している<sup>7</sup>。また

---

<sup>2</sup> Argentine – Safeguard Measures on Imports of Footwear, Panel Report (WT/DS121/R) circulated on 25 June 1999, para.8.122.

<sup>3</sup> Ibid., para.8.133.

<sup>4</sup> Ibid., para.8.133.

<sup>5</sup> Argentine – Safeguard Measures on Imports of Footwear, Appellate Body Report (WT/DS121/AB/R) circulated on 14 December 1999, para.22.

<sup>6</sup> Ibid., para.136.

<sup>7</sup> United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gulten from the European Communities, Panel Report (WT/DS166/R) circulated on 31 July 2000, para.8.69. もっともパネルは、米国調査当局は、申立国である EC が米国国内調査手続きにおいて EU 生産者が提起したにもかかわらず評価がなされなかったと主張した要因について、実際には検討を行っていたと指摘している (ibid., paras.8.70-8.77)。

これに対して同上級委員会は、「セーフガード協定においては、調査において、利害関係者が中心的な役割を果たし、これら利害関係者が権限ある当局に対する主要な情報源たることが想定されている」としながらも、これら利害関係者によって表明された見解や提出された証拠が不十分である場合には、権限ある当局は自らの義務としてその他の関係を有する要因を検討することが求められる旨判断している<sup>8</sup>。

他方、米国ラム肉事件上級委員会は、上記のような関係を有するすべての要因について評価を行ったかという「形式的な側面」に加えて、加盟国は関係を有する諸要因の国内産業に対する影響に関する実質的な評価を行うことが義務づけられているとし<sup>9</sup>、かかる義務が満たされているか否かの判断にあたっては、セーフガード措置発動国の調査当局によって、その決定について「理由を付した十分な説明」が行われているか、とりわけその説明がデータの性質、特にその複雑性を十分に考慮し、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するものであったか否かに関する検討が必要である旨判断している<sup>10</sup>。

同上級委員会は、実際に以上のような「実質的な側面」に関する判断基準に基づいてパネル判断を検討し、同判断は、米国調査当局による説明に対して疑義を呈する申立国の議論についてなんらの検討も行うことなくその説明を認めている点で、米国による説明が理由を付した十分なものであったか否かについて批判的に検討するものでなかったと判断している<sup>11</sup>。そして、例えば調査対象期間の最終局面において対象製品の価格が急激な上昇を見せているにもかかわらず、なぜ重大な損害のおそれが認められるかについて十分な説明がなされていないとして、米国によるセーフガード措置の発動はセーフガード協定4条2項(a)の規定に適合するものでなかったと結論している<sup>12</sup>。

このほか、重大な損害又はそのおそれの「抽象的」な意味については、米国小麦グルテン事件上級委員会が、重大な損害に関するセーフガード協定の法的基準を「厳格」な基準と表現している<sup>13</sup>。また米国ラム肉事件上級委員会は、「『損害』が『重大な』という形容詞で修飾されていることは、この基準を満たすにあたって国内産業が被っている、あるいはまさに被ろうとしていなければならない『著しい全般的な悪化』の程度を強調するもの

---

<sup>8</sup> United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, Appellate Body Report (WT/DS166/AB/R) circulated on 22 December 2000, para.55. もっとも上級委員会は、米国調査当局は、申立国である EC が利害関係者によって提起された要因のほか、米国調査当局が別途評価するべきであったと主張した要因について、実際には検討を行っていたことを認めている (ibid., paras.57-59)。

<sup>9</sup> United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, Appellate Body Report (WT/DS177/AB/R) circulated on 1 May 2001, para.103.

<sup>10</sup> Ibid., para.106.

<sup>11</sup> Ibid., paras.146-149.

<sup>12</sup> Ibid., paras.150-161.

<sup>13</sup> Appellate Body Report, supra note 8, para.149.

である」と判示している<sup>14</sup>。そしてセーフガード措置は、アンチ・ダンピング措置や補助金相殺関税措置とは異なって、「不公正」な貿易慣行に対するものではないことから、その適用における損害の基準は、「アンチ・ダンピング措置や補助金相殺関税措置の適用における基準よりも、高いものでなければならない」と判示している<sup>15</sup>。

さらに同上級委員会は、重大な損害のおそれの意味についても、「明らかに差し迫った重大な損害」という定義における「差し迫った」とは、予測される「重大な損害」がまさに生じる寸前であることを意味するものとし、また「差し迫った」を修飾する「明らかに」とは、予測される重大な損害が極めて近い将来に実現する可能性が高く、かかるおそれが事実に従って証明されることを要求するものであるとして、「明らかに差し迫った重大な損害」という基準を満たすためには、「国内産業が実際に重大な損害を被る間際であることが明白でなければならない」と結論している<sup>16</sup>。そして、「重大な損害」又はその「おそれ」の存在を決定するにあたっては、パネルは、これら用語によって示される損害の基準が極めて高いものであることを常に念頭に置かなければならないと指摘している<sup>17</sup>。

#### パネル・上級委員会判断の検討

以上のような重大な損害又はそのおそれに関する WTO 紛争解決手続きにおける解釈実行は、重大な損害の決定に際して加盟国の国内当局に極めて厳密な調査と立証を賦課するものであったと言える。すなわち、重大な損害の決定にあたって関係を有するすべての要因について評価を行うことを義務づけることによって、そしてかかる評価を判断するための基準としてこれらおのおのの要因に関するデータの取扱いや解釈が適切で、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を求めることによって、調査当局による決定の恣意性や不正確性が排除されている。

こうした重大な損害やそのおそれに関する紛争解決手続きの解釈実行については、とりわけセーフガード条項の「政治的機能」を重視する論者から懸念が示されている。例えば柳教授は、「一連のケース・ローによって固まりつつある重大な損害またはそのおそれの概念と要件からすれば、(中略)、国内当局の国内状況に基づく政治的な判断が介在する余地がほとんどなくなるわけで、国内当局がこの要件を満たすことは至難の業に近い」とした上で<sup>18</sup>、その結果「セーフガードに潜む相反する二つの要請のうち、締約国が、他の代替手段に走らず、国内に一定の運用実績を誇示する必要性という要請は大いに制約を受けざるを得ない」と主張している<sup>19</sup>。

<sup>14</sup> Appellate Body Report, *supra* note 9, para.124.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, para.125.

<sup>17</sup> *Ibid.*, para.126.

<sup>18</sup> 柳赫秀「国際経済法学から見たセーフガード制度—WTO 出帆後の問題状況をめぐって」『日本国際経済法学会年報』12号(2003年)29頁。

<sup>19</sup> 同上、32頁。なお「セーフガードに潜む相反する二つの要請」のもうひとつは、「一度

しかしながら、パネルないし上級委員会の判断において、セーフガード協定ないしWTO協定の規律から逸脱した恣意的な解釈がなされているわけではない。例えば「調査当局は、関係を有するすべての要因について評価を行うことが義務づけられる」とした判断も、また「重大な損害のおそれの決定にあたっては、国内産業が実際に重大な損害を被る間際であることが明白でなければならない」とした判断も、それぞれセーフガード協定4条2項(a)及び1項(b)の規定に関する厳格な文言主義的解釈によって導かれたものである。また紛争解決了解11条に規定されている通り、紛争解決機関には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な評価」が要請されている以上、調査当局による説明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を求める審査基準も、なんら不合理なものとは言えない<sup>20</sup>。

これまで紛争解決手続きに付託されてきた多くの案件において、重大な損害ないしそのおそれの決定の協定適合性が否定されてきたことは、これらセーフガード措置のほとんどが、重大な損害を判断する上での十分なデータやこれらデータの適切な解釈を伴わない恣意的な評価に基づいて適用されてきたことを示すに過ぎない。セーフガード措置を貿易の自由化に反対する政治的な圧力を懐柔するための手段として理解する立場によれば、その時々々の政治状況に応じた恣意的な適用を認める判断こそが求められるという趣旨であろうが、そうした判断を法の適用機関に求めることはそもそも不可能であるし、適当でもない。

本稿における検討によれば、WTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード条項は、自由貿易下において生じる敗者の補償を目的とした例外規定へと変容したと考えられる。このようにセーフガード措置が国内産業の調整圧力を一時的に緩和することによって、これら国内産業に一定の補償を与えるための措置であるとすれば、そもそも構造調整の必要性や敗者の存在が疑われるような場合においては、輸入制限措置の適用を認める理由はない。この点で、重大な損害又はそのおそれの決定にあたって、セーフガード措置発動国の調査当局に厳密な調査と論証を賦課するパネル・上級委員会の判断は、セーフガード協定の趣旨に適合した妥当な解釈であったと評価される。

---

達成された通商の自由化を必要以上に引き戻さないように制御し、それによって自由化体制を安定的に維持する必要」であるとされる（同上、17頁）。

<sup>20</sup> 紛争解決了解11条の規定は以下の通りである。「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。」同条文は、EUホルモン事件上級委員会報告以来、WTO協定に関する一般的な審査基準を表すものとして引用されている。

## (2) 輸入増加

### パネル・上級委員会判断の概要

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るのみであったが、セーフガード協定 2 条 1 項には、輸入増加が数量の絶対的な増加のみならず相対的な増加をも意味することが、また同 4 条 2 項(a)には、輸入増加の決定に際して輸入の増加率及び増加量を評価すべきことが明記されている。しかしながら、それらデータがどのように評価されるべきかについては、なんらの規定も置かれていないため、具体的にいかなる輸入増加が生じていることが要求されるかについて見解の対立が生じている。

以上の問題に関して基本的な解釈枠組みが示されたのが、アルゼンチン履物事件における上級委員会報告である。すなわち同上級委員会は、調査対象期間における輸入量の増加をもって輸入増加を認定したアルゼンチンに対して、輸入増加の決定にあたっては、単純な 2 時点間の輸入量の比較ではなく、同期間における輸入量の趨勢分析が要求されるとしたパネルの判断を支持し<sup>21</sup>、他方、過去 5 年間にわたる輸入量の趨勢分析を妥当としたパネル判断に対して、「ある産品が…増加した数量で…輸入されている (such product is being imported ... in such increased quantities)」とするセーフガード協定 2 条 1 項及び GATT19 条 1 項(a)の「時制 (tense)」に着目して、そのような趨勢分析は、「最近」の輸入について検討されねばならないと判示している<sup>22</sup>。

さらに同上級委員会は、セーフガード協定 2 条 1 項及び GATT19 条 1 項(a)において、輸入増加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」であることが義務づけられていることから、輸入増加の決定にあたっては、以下のような判断基準が用いられるべきであると結論している。

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、また質においても、「重大な損害またはそのおそれ」を惹起する程、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である<sup>23</sup>。

こうした判断基準、すなわち輸入の増加が、「最近で、突然で、急激で、かつ重大であること」という判断基準は、その後の紛争解決手続きにおいても踏襲され、多くの紛争案件において、「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」

---

<sup>21</sup> Appellate Body Report, supra note 5, para.129.

<sup>22</sup> Ibid., para.130.

<sup>23</sup> Ibid., para.131.



の存在が否定されている<sup>24</sup>。

### パネル・上級委員会判断の検討

以上のような輸入増加に関する紛争解決手続きの解釈実行については、一部の論者から、紛争解決機関による司法立法にあたるとして、痛烈な批判がなされている。例えば、米国を代表する通商法の専門家である Greenwald 氏は、かかる解釈実行について以下のように批判している。

上級委員会は、何をもってその交渉者が慎重に回避したこれら条件を GATT19 条及びセーフガード協定の文言に加えているのであろうか。それが国際協定の厳格な文言主義的解釈に対するコミットメントによるものでないことは確かである。これに関する唯一の説明は、制度的な政策選好に求められる。すなわち上級委員会は、セーフガード措置をめぐって正当化されるものではないと考えているため、それら制限が WTO 加盟国によって実際に交渉され、合意された GATT19 条及びセーフガード協定の文言を超えるものであっても、セーフガードの利用に対して可能な限り最も厳格な制限を課することを欲しているのである<sup>25</sup>。

すなわち同氏によれば、WTO 紛争解決機関は、貿易制限措置の撤廃、すなわち貿易の自由化を求める申立てに対して明らかな政策的選好を有している。そしてパネル及び上級委員会は、WTO 協定の文言がその政策的選好に適合する場合には厳格な文言主義解釈を施し、WTO 協定の文言がその政策的選好に矛盾する場合にはそれら文言を読み飛ばし、そして WTO 協定に具体的な規定が存在しない場合には自らの政策的選好に適合するかたちでかかる間隙を埋めているのである<sup>26</sup>。

上級委員会による判断が、貿易の自由化に対するその政策的な選好を反映したものであったか否かは別として<sup>27</sup>、『輸入の増加は、最近で、突然で、急激で、かつ重大でなければ

---

<sup>24</sup> チリ価格拘束帯事件パネル (DS207)、アルゼンチン桃缶事件パネル (DS238)、米国鉄鋼事件パネル及び上級委員会 (DS248)。逆に輸入増加要件の協定適合性が肯定された案件としては、米國小麦グルテン事件パネル (DS166)、米国ラインパイプ事件パネル (DS202)、ドミニカ・バッグ事件パネル (DS415) が挙げられる。

<sup>25</sup> John Greenwald “WTO Dispute Settlement: An Exercise in Trade Law Legislation?” *6 Journal of International Economic Law* 1 (2003) p.116.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p.113.

<sup>27</sup> 元 WTO 上級委員会委員である Ehlermann 教授は、「セーフガード協定及びアンチ・ダンピング協定の解釈にあたって、上級委員会は条約における用語の通常の意味に最大限の比重を与えてきた」ことを指摘し (Claus-Dieter Ehlermann “Reflections on the Appellate Body of the WTO” *6 Journal of International Economic Law* 3 (2003) p.702)、逆に「上級委員会は自由貿易の促進という名の目的論的な解釈に依拠してきたという『不適切』な主張には、完全に反対する」旨主張している (*ibid.*, pp.699-700)。

ばならない』とする解釈基準の導入は司法立法にあたる」とする主張は傾聴に値する。ウルグアイ・ラウンド当初の議長テキストにおいては、「輸入されている製品の数量に急激で、実質的で、予見されなかった増加があること」が同措置の適用の基準とされていたところ<sup>28</sup>、その後の討議を経てかかる規定が削除されていたことに鑑みれば、同ラウンドの交渉国が輸入の増加という文言にこうした意味を与えるよう意図していたとは考えられないからである。

他方、「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」輸入の増加は、「最近で、突然で、急激で、かつ重大な」輸入の増加でしかありえないということであれば、これら条件は、「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」という文言に内包されていたとも考えられなくはないが、こうした仮定が成り立つかは疑問である。例えば、Greenwald氏は、輸入増加が「急激」なものではなく、緩慢で着実なものであっても、輸入が一定のレベルに達し、あるいは極めて安い価格で売られる場合や、旺盛な国内需要によって輸入が一定期間の間に急増し、その2年後に需要が減少するような場合においても、輸入増加によって国内産業に重大な損害が生じうると指摘している<sup>29</sup>。

上記のような輸入増加の決定に関する解釈実行は、自由貿易下において生じた敗者に対する救済というセーフガード条項の趣旨の実現についても否定的な影響を及ぼしかねない。重大な損害が存在し、またこれが輸入増加によって生じていることが認められる場合においても、例えばある一定の期間における輸入の増加率が特定の閾値に満たないからといって、セーフガード措置の協定適合性が否定されれば、輸入競争によって生じた国内産業の損害を緩和する加盟国の権利は、大きく損なわれることになるからである。

ただし、ここで注意すべきは、上級委員会によって導入された輸入増加が「最近で、突然で、急激で、かつ重大なもの」であることという解釈基準も、実際には輸入増加の「急激性」や「重大性」について特定の閾値を設けるような絶対的な基準として用いられているわけではないことである。例えば、米国鉄鋼事件においては、米国における輸入は「十分に最近」のものではないとしたパネルの判断に対して（米国における輸入は1998年までは増加していたものの、その後2001年から02年の間に急減していた）、米国がセーフガード協定上なんらの根拠も有さない基準によって協定適合性を否定するものであると批判したが<sup>30</sup>、同上級委員会は、以下のような理由をもってパネルの判断を支持している。

我々によるパネルの理由づけに関する検討、とりわけパネル報告書10.167節から10.171節において示されている「具体的な評価が要求される」といった言及や、「輸入が抽象的な意味において『最近かつ急激』に増加していること

<sup>28</sup> MTN.GNG/NG9/W/25, p.21.

<sup>29</sup> Greenwald, supra note 25, pp.116-117.

<sup>30</sup> United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, Appellate Body Report (WT/DS248/AB) para.341.

を検討するわけではない」といった言及によれば、パネルが、1998年における増加は、いかなる状況においても、輸入増加の決定を支持する上で十分に最近なものではありえないということの意味していたとは考えられない。(中略)。我々の見解によれば、いかなる事案においても、輸入の趨勢がGATT19条1項(a)及び2条1項の意味における「増加した数量で (such increased quantities)」という要件が満たされているとした調査当局による決定をいかに支持しているかを説明することこそが求められているのである<sup>31</sup>。

すなわち、輸入増加の決定に関する実際の判断においては、「最近で、突然で、急激で、かつ重大なもの」といった基準は、輸入の趨勢が「増加した数量で (such increased quantities)」という要件を満たしているかを判断する上での一般的で非決定的な指標として用いられているに過ぎない。そして、国内当局による決定が協定に適合するものであったか否かの最終的な判断は、もっぱら輸入増加が「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」であったか否かに関する「理由を付した十分な説明」の有無に委ねられているのである。

もっとも、そもそも輸入増加が「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」であるか否かは、「重大な損害」と「増加した数量」の「関係性」の問題である。例えば、重大な損害またはそのおそれの決定要因である操業度や雇用がいかなるかたちで悪化しているかとの比較なくして、輸入増加の趨勢が「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」にあたるものであるか否かは評価し得ない。

その意味で、輸入増加の決定に際して、輸入量の増減という「量的」な評価を超えて、輸入量がいかなる態様で増減しているかに関する「質的」な評価が求められるとすれば、そのような評価は、「重大な損害」と「増加した数量」との「関係性」に関する要件、すなわち輸入増加と重大な損害の因果関係に関する検討と重複することになる<sup>32</sup>。そうだとす

---

<sup>31</sup> Ibid., paras.373-374.

<sup>32</sup> 例えば、米国政府も米国鉄鋼事件において以下のとおり主張している。「上級委員会 (アルゼンチン履物事件上級委員会)は、輸入が『重大な損害またはそのおそれを惹起する程』、最近で、突然で、急激で、かつ重大でなければならないことを言明している。これは調査当局がその他の分析、すなわち重大な損害またはそのおそれと因果関係に関する検討に進んだ段階で答えられる問題である。これら分析を輸入が国内産品に比して絶対的ないし相対的に増加したか否かという要件の一部として取り扱う必要はない (United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, Panel Report (WT/DS248/R) circulated on 11 July 2003, para.7.513)」。これに対して、同パネルは、こうした輸入増加に関する調査当局の決定が、全体的な調査の結果、すなわちその他の要件に関する検討によって導かれる可能性を指摘しつつも、かかる輸入増加の「質的」な決定は、あくまでも因果関係や損害に関する決定とは区別されるものであることを判示している (ibid., para.10.171)。

れば、そもそも輸入増加をセーフガード措置の適用のための独立した要件として扱うこと自体に疑問がないわけではないが、仮に加盟国の国内当局に輸入増加について独立した決定を行うことが要求されるとしても、因果関係要件に関する検討や論証を超える負担が課されるとは考えられない。

### (3) 因果関係

#### パネル・上級委員会判断の概要

重大な損害と輸入増加の因果関係については、セーフガード協定4条2項(b)の第1文において、「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」すべきことが明記されている。また同第2文には、「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（いわゆる不帰責規則（non-attribution rule）」ことが規定されている。

こうした重大な損害と輸入増加の因果関係に関する立証の手段と手順を明らかにしたのが、米國小麦グルテン事件のパネル判断である。同パネルは、重大な損害と輸入増加の因果関係に関する判断においては、国内当局が以下の事項について適切な決定を行ったか否かを検証する旨判示している。

- (1) 輸入の増加傾向が損害要因の悪化傾向に呼応しているか。そうでないとなれば、なぜそうでないにもかかわらずデータが因果関係を示しているかについて、理由を付した十分で合理的な説明がなされているか。
- (2) 検討された輸入製品と国内製品間の競争条件が、輸入と損害の因果関係を実証するものであるか。
- (3) その他の関係する要因について検討がなされているか、そして輸入以外の要因によって生じた損害の責めが輸入に帰されていないか<sup>33</sup>。

すなわち、セーフガード協定4条2項(b)の第1文に規定される輸入増加と重大な損害の因果関係一般については、「輸入の趨勢と損害要因の趨勢の関係性」に関する検討と「輸入製品と国内製品の競争条件」に関する検討が、そしてこれら検討によって輸入増加と重大な損害の因果関係が認められる場合には、同第2文に従って「輸入以外の要因による責めが輸入に帰されていないか」を検討することが求められているのである。

もっとも、輸入増加と重大な損害の因果関係一般の検討にあたって、常に「輸入の趨勢と損害要因の趨勢の関係性」と「輸入製品と国内製品の競争条件」の双方を検討することが求められてきたわけではない。

例えば、アルゼンチン履物事件上級委員会は、「因果関係の検討と決定の中心は、輸入

---

<sup>33</sup> Panel Report, *supra* note 7, para.8.91.

の趨勢と損害要因の趨勢の関係性にある<sup>34</sup>」とした同パネル判断を支持している<sup>35</sup>。他方、米国鉄鋼事件パネルは、輸入増加と損害の因果関係は、「輸入の趨勢と損害要因の趨勢の関係性」に関する検討、あるいは「輸入製品と国内製品の競争条件」に関する検討のいずれかによって立証されうると判示している<sup>36</sup>。すなわち、輸入増加と重大な損害の因果関係一般の検討にあたっては、「輸入の趨勢と損害要因の趨勢の関係性」に関する検討が中心とされつつも、「輸入製品と国内製品の競争条件」に関する検討も、これに対する代替的な立証手段として認められているのである。

こうした「輸入の趨勢と損害要因の趨勢の関係性」ないし「輸入製品と国内製品の競争条件」の検討を通じて、これまでいくつかの紛争解決案件においてセーフガード措置の協定適合性が否定されてきたが<sup>37</sup>、逆にこれら検討を通じて重大な損害と輸入増加の因果関係が認められた例も少なくない。例えば、米國小麦グルテン事件パネル判断においては、小麦グルテンの輸入増加と損害要因の悪化との間に全般的な「同時性」がみとめられる旨判示されている<sup>38</sup>。また米国鉄鋼製品パネル判断においては、セーフガード措置が適用された10の製品のうち、5つの製品について「輸入製品と国内製品の競争条件」の検討を通じた因果関係の立証が認められている<sup>39</sup>。

他方、セーフガード協定4条2項(b)の第2文に規定される不帰責規則については、米國小麦グルテン事件上級委員会報告において、以下のようなアプローチに従って論証を行うことが求められている。すなわち、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。第2に輸入増加と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、第3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である<sup>40</sup>。

続いて提出された米国ラム肉事件上級委員会報告も、これら手順がセーフガード協定によって義務づけられる「法的要件」ではなく、その目的があくまでも輸入増加と重大な損

---

<sup>34</sup> Panel Report, supra note 2, para.8.238.

<sup>35</sup> Appellate Body Report, supra note 5, para.144.

<sup>36</sup> Panel Report, supra note 32, para.10.299.

<sup>37</sup> 例えば、アルゼンチン履物事件パネルにおいては、「輸入の趨勢と損害要因の趨勢の関係性」の検討に基づいて、輸入増加と重大な損害の因果関係が否定されている（Panel Report, supra note 2, paras.8.237-8.246）、またアメリカ鉄鋼事件パネルにおいては、セーフガード措置が適用された10の製品のうち2つの製品について、「輸入製品と国内製品の競争条件」の検討に基づいて（paras.10.363-10.381, 10.449-10.458）、輸入増加と重大な損害の因果関係が否定されている。

<sup>38</sup> Panel Report, supra note 7, para.8.95-8.102.

<sup>39</sup> Panel Report, supra note 31, paras.10.426-10.430, 10.472-10.477, 10.517-10.521, 10.540-10.553, 10.578-10.582.

<sup>40</sup> Appellate Body Report, supra note 8, para.69.

害との間の「原因と結果の真正かつ実質的な関係」の有無を決定することにあることを強調した上で<sup>41</sup>、上記のような3段階アプローチを用いる意義を重ねて確認している<sup>42</sup>。同様の見解は、米国ラインパイプ事件上級委員会報告においても踏襲されている。同上級委員会は、アンチ・ダンピング協定の因果関係要件に関する米国熱延鋼板事件の上級委員会判断を引用しながら<sup>43</sup>、セーフガード協定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が要求されると補足している<sup>44</sup>。

他方で、輸入増加と重大な損害の間に具体的にいかなる程度ないし性質の因果関係が存在すれば、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」が認められるかは、いまだ明らかではない。例えば、米國小麦グルテン事件パネル報告、及び米国ラム肉事件パネル報告においては、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<sup>45</sup>、両判断とも、続く上級委員会報告において否定されている<sup>46</sup>。

また米国鉄鋼事件パネル報告においては、そもそも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にあるため、輸入増加以外の要因による損害の性質と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という判断がなされている<sup>47</sup>。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」は、輸入増加による損害が、その他の原因による損害の総和を上回る場合において認められることを示唆しているようにも思われるが、続く上級委員会報告においては、訴訟経済を理由として因果関係要件の判断が回避されているため<sup>48</sup>、こうしたパネルの判断もいまだ確定されて

---

<sup>41</sup> Appellate Body Report, *supra* note 9, paras.178-179.

<sup>42</sup> *Ibid.*, para.180.

<sup>43</sup> United States – Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan, Appellate Body Report (WT/DS184/AB/R) circulated on 24 July 2001, paras.222 and 223.

<sup>44</sup> United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, Appellate Body Report (WT/DS202/AB/R) circulated on 15 February 2002, paras.214-215.

<sup>45</sup> Panel Report, *supra* note 7, para.8.138; United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia, Panel Report (WT/DS177/R) circulated on 21 December 2000, paras.7.238 and 7.241.

<sup>46</sup> Appellate Body Report, *supra* note 8, paras.70-78; Appellate Body Report, *supra* note 9, paras.165-171.

<sup>47</sup> Panel Report, *supra* note 31, para.10332.

<sup>48</sup> Appellate Body Report, *supra* note 28, paras.483 and 493. ただし、同上級委員会報告は、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に言及して、その他の因果関係要件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はない旨判示されていることを指摘している。

いない。

パネル・上級委員会は、これまで付託されたすべての案件において、国内調査当局による決定が不帰責規則を満たすものでなかったと結論している。その意味で、同要件は、後述する「事情の予見されなかった発展の結果」の要件と並んで、セーフガード措置の適用に際する最大の障壁のひとつとなっていると言ってよい。

例えば、アルゼンチン履物事件においては、被申立国であるアルゼンチンは、景気後退にともなう国内需要の減少といった「その他の要因」による損害の責めが、輸入増加に帰されていないことについて立証していないとして、その協定適合性が否定されている<sup>49</sup>。また米国ラム肉事件上級委員会報告においては、被申立国である米国は、1954年農業法下における補助金の支払い停止にともなう生産コストの増大といった「その他の要因」による損害の性質や程度についていかなる実質的な説明もしていないとして、その協定適合性が否定されている<sup>50</sup>。さらに米国ラインパイプ事件においては、被申立国である米国は、石油やガスの掘削及び生産の減少にともなう国内需要の減少といった「その他の要因」は、それぞれ輸入増加に比して重要でないとした結論に関して<sup>51</sup>、「理由を付した十分な説明」を行っていないとして、その協定適合性が否定されている<sup>52</sup>。

#### パネル・上委員会判断の検討

重大な損害と輸入増加の因果関係の立証を求めるセーフガード協定の規定については、経済学ないし法と経済学の観点から重大な疑問が提起されている<sup>53</sup>。輸入増加という概念

---

<sup>49</sup> Panel Report, supra note 2, para.8.269; Appellate Body Report, supra note 5, para.145.

<sup>50</sup> Appellate Body Report, supra note 9, para.186.

<sup>51</sup> 米国は、その国内法上、輸入増加と重大な損害の因果関係の立証に関して、「輸入増加が『その他の要因』それぞれに比して、重大な損害の原因としてより重要なものであったか否か」という基準を採用している（いわゆる実質的要因基準）。米国が「石油やガスの掘削及び生産の減少にともなう国内需要の減少といった『その他の要因』は、それぞれ輸入増加に比して重要でない」旨結論していたのは、そのためである。上級委員会は、どのように輸入増加と重大な損害の間に「原因と結果の真正かつ実質的な関係」があるかを判断するかについて、いかなる明示的な基準も提示していない。しかしながら、米國小麦グルテン事件及び米国ラム肉事件において、輸入増加は単独で重大な損害をもたらすに十分でなければならないとしたパネル判断を否定している点、また米国鉄鋼事件において、その他の要因の全体的な評価が義務づけられるとしたパネル判断に留保を付している点に鑑みれば、上級委員会は、こうした米国における実質的要因基準自体は容認しているようにも思われる。

<sup>52</sup> United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea, Panel Report (WT/DS202/R) circulated on 29 October 2001, para.7.290; Appellate Body Report, supra note 43, para.220.

<sup>53</sup> こうした疑問は、とりわけ米国における GATT19 条の国内実施法である通商法 201 条の文脈において、1980 年代後半頃から既に指摘されてきたところである。その具体例として、例えば Robert Pindyck and Julio Rotemberg “Are Imports to Blame? Attribution of Injury under the 1974 Trade Act” 30 *Journal of Law and Economics* 1 (1987) を参照。

は、そもそも価格や国内生産量といった重大な損害を決定する上での種々の指標と同様、生産補助金の削減による国内的な生産コストの増大や、国外生産者による技術革新といった外生的な要因の相互作用によって決定される「被説明要因」にはかならない。それゆえ、ともに「被説明要因」であるはずの重大な損害と輸入増加の関係性を因果関係の問題として扱うことは、「単純に矛盾している」というわけである<sup>54</sup>。

Sykes教授は、以上のような重大な損害と輸入増加の因果関係要件の論理的な矛盾をもって、セーフガード協定の文言はそもそも不完全なものであるとした上で、同協定の文言主義的解釈によって導かれる上級委員会解釈は、かかる不完全性によって生じる解釈上の問題点をなんら明らかにするものではないとして、痛烈に批判している。すなわち、同教授によれば、上級委員会は論理的に不可能であるはずの重大な損害と輸入増加の因果関係の立証をいかに行うかについてなんらの指針も提示することなく、これまで付託されてきたすべての案件において調査当局による決定を「理由を付した十分な説明」がないとして退けているのである<sup>55</sup>。

そして同教授は、「セーフガード措置はWTO加盟国の貿易交渉官の政治的な利得を最大化するための措置である」という自らのセーフガード理解に基づいて、セーフガード協定との適合性を判断する上でのあるべき解釈指針を提示している。すなわち、セーフガード措置の適用によってWTO加盟国間の政治的な利得が増大するのは、国内生産者の予期せぬ衰退によって輸入国による保護主義的な圧力が著しく増大する一方で、輸出国の生産者が予期せぬ繁栄を享受している場合であるとして、例えば「海外における生産コストが著しく減少している場合」、あるいは「国内生産者の生産コストが著しく増大している場合」には、セーフガード措置の適用が認められるべきであると主張している<sup>56</sup>。

セーフガード協定が経済学的な意味において「不完全」なものであることは確かである。輸入増加が重大な損害と同じく、生産補助金の削減や国外生産者による技術革新といった外生的な要因の相互作用によって決定される「被説明要因」であるとするれば、これを重大な損害の原因として扱うことは合理的でない。パネル・上級委員会は、「輸入の趨勢と損害要因の趨勢の関係性」について検討することが「因果関係要件の分析と決定のための中心的要素」であることを判示しているが、かかる検討は、輸入増加と重大な損害の「同時性 (coincidence)」に関するもので、両者の「因果関係 (causation)」を明らかにするものではない。

しかしながら、ある法規定が純粋に理論的な観点からみて不合理な構造となっているこ

---

<sup>54</sup> Alan O. Sykes “The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence” 2 *World Trade Review* 3 (2003), p.267. 同様の指摘として、例えば Kamal Saggi “The Agreement on Safeguards” in Kyle W. Bagwell eds., *Law and Economics of Contingent Protection in International Trade* (Cambridge University Press, 2010) p.376 を参照。

<sup>55</sup> Ibid., pp.280-283.

<sup>56</sup> Ibid., pp.291-293.



とは特段めずらしいことではない。またパネル・上級委員会の判断がこうした法規定の「不完全性」によって経済学的に不合理なものとなっているからといって、これら判断がセーフガード協定の法解釈として不当なものであるとは限らない。

この点で重要であるのが、GATTの先例である米国毛皮事件においても<sup>57</sup>、また米国をはじめとするGATT締約国の実行においても<sup>58</sup>、輸入増加と重大な損害の「因果関係」は、「輸入の趨勢と損害要因の趨勢の関係性」の検討、すなわち輸入増加と重大な損害の「同時性」という基準によって判断されたきた点である。セーフガード協定は、こうした先例や実行を念頭に策定された協定である。にもかかわらず同協定において輸入増加と重大な損害の因果関係要件の経済学的な非合理性についてなんらの手当てもなされなかったことは、むしろその交渉者が「因果関係＝同時性」という経済学的には非合理的な理解を踏襲するよう意図していたからではないのか。

他方、セーフガード協定4条2項(b)の第2文に規定される不帰責規則は、セーフガード協定の成立とともに導入された新たな規定で、従来もっぱら輸入増加と重大な損害の「同時性」を問題としてきた因果関係要件の立証に新たな側面を加えるものである。重大な損害と輸入増加の因果関係の決定にあたって、本来生産補助金の削減や国外生産者による技術革新といった外生的な要因によって生じる輸入増加について、「その他の要因」とは区別した「原因と結果の真正かつ実質的な関係」の論証が求められている以上、その検討は、もはやこれら外生的な要因の「総合的な所産」としての輸入増加と重大な損害の「同時性」の検討にはとどまりえないからである。

そこで不帰責要件の検討にあたっては、輸入増加を生じる外生的要因のうちいかなる要因を「輸入増加」とは区別される「その他の要因」として取り扱うかが問題となるが、ここで注目されるのは、パネル・上級委員会とも、補助金支給の停止による国内生産コストの増大やユーザー産業の縮小による国内需要の減少等、国内需給に影響を与える「国内的要因」を「その他の要因」として扱っている点である。

「輸入増加」という概念が、「同時性」の検討においては外生的要因全般によって生じた輸入増加一般を意味するものと解釈され、他方「不帰責性」の判断においては「国外的要因」によって生じた輸入増加のみを意味するものと解釈されていることは、確かに矛盾的存在である。しかしながら、パネル・上級委員会は、経済学的に矛盾的なセーフガード協定を解釈するにあたって、「因果関係＝同時性」という同協定交渉国の意図を尊重しながら、不帰責性規則については、黙示的ではあるものの、「輸入増加＝国外要因による輸入増加」という基準を用いることによって、むしろ一貫した解釈を行ってきているように思われるの

---

<sup>57</sup> CP/106, paras.13-30.

<sup>58</sup> 特に米国の実行については、U.S. Tariff Commission, *Procedure and Criteria with respect to the Administration of the "Escape Clause" in Trade Agreements* (1948) pp.7-11 を参照。

である。

セーフガード協定を自由貿易下において生じた敗者に対する補償を目的とした例外規定として理解する本稿の立場によれば、以上のような輸入増加と重大な損害の因果関係に関する解釈実行も、概ね肯定的に評価できる。輸入制限措置の適用によって国内産業に対する損害を緩和することが認められるといっても、それが補助金支給の停止による国内生産コストの増大やユーザー産業の縮小による国内需要の減少といった国内的な経済要因によって生じた場合には、これを輸入競争によって生じた敗者として補償の対象とすることが、しかも外国生産者に負担を生じる輸入制限措置の適用という方法による補償の対象とすることが肯定されるべきかは疑わしいからである。

最後に国内産業に対する重大な損害が、外国生産者による技術革新や途上国における生産の開始・拡大といった「国外的要因」によって生じたものである場合には、これに対してセーフガード措置の適用を認める理由があるとしても、これら要因と重大な損害の間にはどの程度の、あるいはいかなる因果関係があれば、「原因と結果の真正なかつ実質的な関係」が認められるのであろうか。この点について上級委員会は、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旨判示したパネル判断を否定したが、「国外的要因」による寄与分が「国内的要因」による寄与分に比べてあまりに小さい場合においても「原因と結果の真正なかつ実質的な関係」が認められるとすれば、上記のような不帰責要件の意義が損なわれることは言うまでもない。この点について最終的にいかなる判断がなされるかは、今後の解釈実行の進展を待つほかない。

## 2. 「事情の予見されなかった発展の結果」に関する解釈実行

### パネル・上級委員会判断の概要

東京ラウンド及びウルグアイ・ラウンドにおけるセーフガード協定の策定に向けた試みが、国際貿易体制の性格変化にともなうGATT19条の機能不全という問題の解決を目的として実施されたものであったことは既に指摘した通りである<sup>59</sup>。この点で、かかる試みの結果策定されたセーフガード協定が、まさにセーフガード措置の適用のための「包括的な協定」<sup>60</sup>、すなわちGATT19条を補足するものではなく、むしろGATT19条に代わってセーフガード措置の適用について規律する一般的な協定として締結されたものであったことは明らかであったと言える。

しかしながら、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条とセーフガード協定がいかなる関係にあるかについて問題が生

---

<sup>59</sup> 本稿4章3(1)を参照。

<sup>60</sup> セーフガード協定前文4節。

じた<sup>61</sup>。とりわけGATT19条1項(a)に規定される「事情の予見されなかった発展の結果」という文言は、同措置の適用の要件について規定するセーフガード協定2条1項には含まれていないため、同文言は依然として効力を有するのか、またそうであるとすればいかなる意味内容を有するのかという問題について、多大な見解の対立が生じることになった<sup>62</sup>。

こうした「事情の予見されなかった発展の結果」という文言の効力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である。

韓国乳製品事件パネル報告は、WTO協定は「一括受諾」であるため、WTOの義務は一般的に累積的なもので、加盟国はそれら義務の間に形式的な「衝突 (conflict)」があるのではなければ、それらすべての義務を遵守しなければならない旨判示した一方で<sup>63</sup>、「事情の予見されなかった発展の結果」という文言は、19条に従って適用される措置についていかなる条件も課すものではなく、むしろ19条の措置が必要とされる理由を説明するに過ぎぬものであると結論している<sup>64</sup>。

またアルゼンチン履物事件パネル報告は、「加盟国は、1994年のGATT19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」とするセーフガード協定11条1項の規定は、「GATT19条が意味するところのセーフガード措置の適用にあたっては、セーフガード協定に規定される要件との適合性が要求される」ことを意味するものであるとして、WTO協定の発効以降に適用されたセーフガード措置が、セーフガード協定の要件に適合する場合には、GATT19条の要件も満たされたと考えられる旨判示し

---

<sup>61</sup> もっとも、WTO協定下における諸協定間の効力関係という問題は、GATT19条とセーフガード協定の関係に限られたものではなく、WTO協定の発効以降、例えばGATT6条と補助金協定の関係、GATT3条と補助金協定の関係、GATT10条と輸入許可手続に関する協定の関係、そしてGATT20条とSPS協定の関係等、GATTとウルグアイ・ラウンドの結果新たに策定された諸協定の関係をめぐって、多くの問題が生じている。かかる問題の詳細について、例えば Elizabethta Montaguti and Maurits Lugard “The GATT 1994 and Other Annex 1A Agreements: Four Different Relationship?” 3 *Journal of International Economic Law* 3 (2000)を参照。

<sup>62</sup> GATT19条1項(a)に規定される「自国がこの協定に基いて負う義務の効果」という文言も、セーフガード協定2条1項には含まれていないが、これについては、韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件上級委員会報告において、事実上いかなるケースにおいても同文言の適合性が認められるような判断、すなわち対象製品について協定上なんらかの義務を負っていれば、「自国がこの協定に基いて負う義務の効果」であることが認められるという判断がなされたため (Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products, Appellate Body Report (WT/DS98/AB/R) circulated on 14 December 1999, para.84 及び Appellate Body Report, supra note 5, para.91)、特段の問題は生じていない。

<sup>63</sup> Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products, Panel Report (WT/DS98/R) circulated on 21 June 1999, paras.7.38-7.39.

<sup>64</sup> Ibid., paras.7.42-7.45.

ている<sup>65</sup>。

これに対して、続く両上級委員会報告においては、次のような理由によって上記のパネル判断が覆されている。すなわち、セーフガード協定 11 条 1 項の規定は、逆に GATT19 条が依然として完全に有効で、セーフガード措置の適用にあたってはセーフガード協定の規定とともに GATT19 条の規定に適合する必要があることを示すものである<sup>66</sup>。セーフガード協定には GATT19 条に規定される「事情の予見されなかった発展の結果」という文言が存在しないが、いわゆる実効的解釈原則に基づけば、これら規定はそこに含まれるすべての文言、すなわち「事情の予見されなかった発展の結果」という文言にも意味を与えるように解釈されるべきである<sup>67</sup>。

以上のような韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件における上級委員会判断は、その後の解釈実行においても踏襲され、補足されている。

例えば、米国ラム肉上級委員会報告においては、権限のある当局による報告の公表を義務づけるセーフガード協定 3 条 1 項の規定は<sup>68</sup>、GATT19 条 1 項(a)に規定される「事情の予見されなかった発展の結果」に関する認定には適用されないとした米国による上訴に対して<sup>69</sup>、「事情の予見されなかった発展の結果」と GATT19 条 1 項(a)の 2 節に規定される 3

---

<sup>65</sup> Panel Report, *supra* note 2, paras.8.52-8.58. 同パネル報告はこのほか、「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 GATT19 条に規定する措置をいうものと了解する。」とするセーフガード協定 1 条にも言及し、同条文も「GATT19 条が意味するところのセーフガード措置の適用にあたっては、セーフガード協定に規定される要件との適合性が要求される」ことを意味するものであると判断している (*ibid.*)。また同パネル報告はこれに加えて、「事情の予見されなかった発展の結果」という文言が、米国毛皮帽子事件以来、GATT 締約国の実行において適用されてこなかったことに鑑みれば、「GATT19 条に定める規律を明確なものとし及び強化し、セーフガードに対する多数国間の管理を再び確立する」というセーフガード協定の趣旨及び目的の実現にあたって、同文言について明確な規則を設けることはとりわけ重要であったと言えるが、セーフガード協定において同文言が明示的に削除されていることは、逆にその交渉者が、同文言をセーフガード措置の発動要件から除外するよう意図していたことを示すものであったと指摘している (*ibid.*, paras.8.61-8.67)。

<sup>66</sup> 両上級委員会は、「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、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ものとする了解する。」とするセーフガード協定 1 条にも言及し、同条項も「GATT19 条が依然として完全に有効で、セーフガード措置の適用にあたってはセーフガード協定の規定とともに GATT19 条の規定に適合する必要があることを示すものである」と判断している。Appellate Body Report, *supra* note 62, paras.76-77; Appellate Body Report, *supra* note 5, paras.82-84.

<sup>67</sup> Appellate Body Report, *supra* note 62, paras.78-82; Appellate Body Report, *supra* note 5, paras.86-88.

<sup>68</sup> セーフガード協定 3 条 1 項には以下の規定が置かれている。「権限のある当局は、事実及び法令に係るすべての関連する問題に関して得られた認定の記載及び理由を示した結論の記載のある報告を公表する。」

<sup>69</sup> Appellate Body Report, *supra* note 9, para.67.

要件（重大な損害、輸入増加、及び両者の因果関係）との間の「論理的な連関」に鑑みれば、「事情の予見されなかった発展の結果」に関する立証も、これら3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示されている<sup>70</sup>。

また米国鉄鋼事件上級委員会報告においては、「事情の予見されなかった発展の結果」という文言は、セーフガード協定2条及び4条に規定されるその他の義務とは異なる「固有の義務」を構成するものであるため、これについてその他の義務と同様の審査基準を適用することは不適切であるとした米国による上訴に対して<sup>71</sup>、紛争解決了解11条によってパネルにはいずれにせよ「自己に付託された問題の客観的な評価」が義務づけられている以上、「事情の予見されなかった発展の結果」という義務についても、「理由を付した十分な説明」というその他の義務と同様の審査基準が適用されるべきことが確認されている<sup>72</sup>。

韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件上級委員会報告において、「事情の予見されなかった発展の結果」という文言は、セーフガード措置を適用するための「独立した要件」ではなく、セーフガード措置をGATT19条に適合するかたちで適用するために立証すべき「一定の状況」であると性格づけられていた<sup>73</sup>。しかしながら、そのような「一定の状況」も、セーフガード措置適用のためのその他の要件と同一の報告書において、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、これを「一定の状況」と性格づけるか、あるいは「独立した要件」として性格づけるかという概念区分に実質的な意義があるとは考え難い<sup>74</sup>。

次に「事情の予見されなかった発展の結果」という文言が、セーフガード措置の適用に対して依然として効力を及ぼすものであるとすれば、その具体的な意味内容が問題となる。この点について韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件上級委員会報告は、1951年に提出された米国毛皮フェルト帽子作業部会報告における以下の一節を引用しながら、事情の変化が予見されたものであるか否かを判断するための時間的な基準は、関係を有するGATTの義務が受諾された時点にあるとの見解を示している<sup>75</sup>。

「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

---

<sup>70</sup> Ibid., para.72.

<sup>71</sup> Appellate Body Report, supra note 28, para.274.

<sup>72</sup> Ibid., paras.278-279.

<sup>73</sup> Appellate Body Report, supra note 62, para.85; Appellate Body Report, supra note 5, para.92.

<sup>74</sup> 同様の指摘として、例えば、Felix Mueller “Is the General Agreement on Tariffs and Trade Article XIX ‘Unforeseen Developments Clause’ Still Effective under the Agreement on Safeguards?” 37 *Journal of World Trade* 6 (2003)を参照。

<sup>75</sup> Appellate Body Report, supra note 62, para.89; Appellate Body Report, supra note 5, para.96.

積される<sup>76</sup>。

他方、韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件上級委員会報告においては、「事情の予見されなかった発展の結果」という文言における「予見性」の意味について、「予見されなかった発展 (unforeseen developments)」とは、「予期されなかった発展 (unexpected developments)」と同義で、逆に「予見できなかつた発展 (unforeseeable developments)」とは意味を異にすることが指摘されている<sup>77</sup>。これを受けて、続く米国ラム肉事件パネル報告においては、「予見されなかつた発展」と「予見できなかつた発展」に関する以上の区別は、前者の基準が後者の基準よりもより緩やかであることを意味するもので、パネルにおける同要件の検討にあたっては、何が理論的に予見できなかつたのかではなくて、何が事実として予見されなかつたのかという問題が扱われるべきことが判断されている<sup>78</sup>。

しかしながら、その後提出された米国鉄鋼事件パネル報告においては、以上のような「事情の予見されなかつた発展の結果」という文言の「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なければならない」という事実を否定するものではなく、むしろこれに関する判断の焦点は、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置かれるべきことが指摘されている<sup>79</sup>。

事情の変化が「予見されなかつた」ことの立証が求められる以上、これを単純な事実の問題として証明することは困難である。「予見されたこと」に関してはこれを示す証拠が存在する場合もありうるが、証拠が存在するということはすべからず事情の変化が予見されていたことを意味するため、「予見されなかつた」ことに関して証拠が存在することは期待できないからである。それゆえ、用語の問題として「予見されなかつた発展」が「予見できなかつた発展」とは異なるものであるとしても、その具体的な検証にあたってはまさに「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」を判断せざるをえないのである。

#### パネル・上級委員会判断の検討

以上のような GATT19 条 1 項(a)に規定される「事情の予見されなかつた発展の結果」に関する解釈実行については、これまで賛否両論様々な見解が提示されてきた。

例えば、柳教授は、セーフガード措置の適用要件に関する決定に際して、調査当局は「理由を付した十分な説明」を課されるという点、そしてかかる説明について厳格な審査基準に基づく客観的な検討がなされるという点に鑑みれば、まさに加盟国の予測に反して「蘇

---

<sup>76</sup> Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article of the General Agreement on Tariffs and Trade (CP/106) para.8.

<sup>77</sup> Appellate Body Report, supra note 62, para.84; Appellate Body Report, supra note 5, para.91.

<sup>78</sup> Appellate Body Report, supra note 9, para.7.22.

<sup>79</sup> Panel Report, supra note 31, paras.10.41-10.43.

生」することになった同要件が、セーフガード措置の適用に際して少なからぬハードルになることを予想している<sup>80</sup>。そして、このようにセーフガード措置の適用が困難なものになることによって、貿易の自由化のための安全弁という趣旨、すなわち国内に一定の運用実績を誇示する必要性という要請が大きな制約を受けざるを得ないことを憂慮している<sup>81</sup>。

他方、セーフガード条項を公共選択論及び契約理論の観点から理解したSykes教授は、上級委員会が「事情の予見されなかった発展の結果」の具体的な意味内容についていかなる指針も与えていないことを批判しながらも<sup>82</sup>、これをセーフガード措置の発動のための要件として扱うこと自体は積極的に評価しているように見受けられる<sup>83</sup>。同教授の理解によれば、セーフガード条項とは、輸入国及び輸出国の貿易交渉官の政治的な利得の合計を増大するための手段であって、かかる目的が達成されるのは、まさに一方で輸入国の国内産業に「予見されなかった」損害が生じ、また一方で輸出国の生産者が「予見されなかった」繁栄を享受している場合にほかならないからである。

さらにセーフガード条項を調整費用の緩和を通じた経済効率性を増大するための手段として理解するHorn教授らは、同要件をセーフガード条項に潜在するモラル・ハザードに対処するための手段として肯定的に評価している<sup>84</sup>。すなわち、セーフガード措置の適用によって経済効率性の増大が達成されうるとしても、輸入制限措置の適用は、職業訓練や失業対策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・ベストの代替策に過ぎない。またなによりも輸入制限措置の適用は、輸出国の社会的な厚生低下をもたらすという点で、国内産業の調整費用を他国へと転嫁する害他的な行為にほかならない。そこで、セーフガード措置の適用に対しては、こうした政策手段が可能であることによって輸入国により適切な調整支援策を講じるインセンティブが失われるという危険（モラル・ハザード）を抑止するための制限を付加することが必要になるが、「事情の予見されなかった発展の結果」という要件は、セーフガード措置の適用を重大な損害が予見されなかった場合、すなわち真に急迫的な場合に限定することによって、害他的な行為としてのセーフガード措置の適用を律する機能を果たしうるというわけである。

---

<sup>80</sup> 柳、前掲注 18、27 頁。

<sup>81</sup> 同上、31-32 頁。同様の指摘として、例えば Saggi, *supra* note 54, p.377 を参照。

<sup>82</sup> Sykes, *supra* note 54, p.277.

<sup>83</sup> 同教授は、WTO 紛争解決手続きにおける解釈実行を検討した上で、セーフガード措置の発動が肯定されるべきケースを例証しているが、それらケースも、①貿易譲許によって予期せぬ輸入の増加が生じている場合、②海外における生産コストの減少や、国内産品から輸入産品に対する選好の推移によって予期せぬ輸入の増加が生じている場合、そして③国内企業の予期せぬコスト増によって輸入の増加が生じている場合等、すべてなんらかの「予見されなかった発展」が生じたケースに限定されている (Ibid., paras.291-292)。

<sup>84</sup> 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?” 2 *World Trade Review* 3 (2003) pp.402-404.

もっとも、WTO 紛争解決手続きにおけるセーフガード協定の解釈実行をこうしたセーフガード理解に基づいて評価することの問題点は、これまで繰り返し主張してきた通りである。セーフガード条項を貿易の自由化のための安全弁として捉える議論は、輸入制限措置の適用を求める政治的な圧力への迎合を同条項の趣旨と混同し、かかる政治的な圧力をさらに助長するものになりかねない。また同条項を貿易交渉官の政治的な利得を増大するための「契約条項」として理解する議論は、GATT19 条からセーフガード協定への発展の意味を看過するもので、またなぜ国際法規範を個人の利己的な利益を増進するために解釈せねばならぬかはそもそも疑問である。そしてセーフガード協定において、同措置の適用が経済効率性の観点から正当化される範囲をはるかに超える状況について認められていることに鑑みれば、その解釈実行をもっぱら経済効率性という観点から評価することは、同協定によって与えられた加盟国の権利を不当に侵害することになりかねない。

これに対して、セーフガード協定を自由貿易下において生じた敗者に対する補償を目的とした例外規定として理解する立場によれば、「事情の予見されなかった発展の結果」をめぐる解釈実行は、こうした目的を実現する加盟国の権利を不当に妨げるものであると言わざるを得ない。Sykes教授も指摘する通り、「セーフガードの目的が分配上の公正にあるとすれば、なぜこれを目的とする措置が、混乱が予見されなかったものである状況にのみ限定されるかは明らかでなく」<sup>85</sup>、むしろ公平、分配的正義、社会的連帯といった観点からすれば、政府がその政策によって一部の人々に損害が生じることを予見し、にもかかわらずそうした政策を選択したときにこそ、もっとも救済が必要とされるはずだからである。

「事情の予見されなかった発展の結果」という文言は、事情変更原則の法理を反映した2 国間の互恵的な権利義務関係の終了条項としてのGATT19 条において固有の意義を有していたと考えられる。すなわち、GATT19 条において国内産業に損害が生じた場合に関税譲許を撤回し、またはその他の義務を停止することができるのは、それら義務が事情の変化によって当事国の意思に反して国内産業に損害を与えるものとなったからであって、ここにおいて「事情の予見されなかった発展の結果」という文言は、これら義務からの逸脱

---

<sup>85</sup> Sykes, *supra* note 54, p.286. 「事情の予見されなかった発展の結果」という要件は、セーフガード条項の存在によって、輸入国により適切な調整支援策を講じるインセンティブが失われるという危険を抑止する機能を果たしうるという Horn 教授らの議論は、分配的な正義という観点に依拠したセーフガード理解についても妥当しうるものである。関税増加や数量制限といった輸入制限措置は、敗者に対する補償の手段としてもセカンド・ベストの対応に過ぎず、また輸出国の社会的厚生を低減する害他的手手段にはかならないからである。しかしながら、「事情の予見されなかった発展の結果」という要件は、セーフガード制度に内在するモラル・ハザードを抑止する機能を果たすという主張には、そもそも机上の空論としての感を禁じえない。例えばウルグアイ・ラウンドの交渉者が、その数年後、あるいは十数年後に輸入増加による国内産業の衰退を予期していたとしても、国内産業に重大な損害が生じる以前から、その調整を支援するための方策を講じるよう期待することは現実的ではなく、また種々の政治的ないし財政的な理由から、こうした国内的な調整支援策を講じることができない場合も想定されるからである。



が事情の変化ではなく、一当事国の意思の変化によって認められることを阻止する機能を有していたと言える<sup>86</sup>。

しかしながら、文字通りの多角的自由貿易体制としての性格を有する現在の国際自由貿易体制においては、同文言が有する意義はまったく異なる。ケネディ・ラウンド以降の大幅かつ一律的な関税削減や多角的な貿易ルールの策定、及びこれにともなう関税障壁及び非関税障壁の大幅な削減・撤廃は、むしろGATTの締約国が国内産業に損害が生じるような貿易の自由化を受け入れたことを意味する。したがって、その後生じた国内産業の損害は、「事情の予見されなかった発展の結果」というよりは、むしろ事情の必然的な帰結というべきもので、にもかかわらずかかる要件が依然として適用されるとすれば、セーフガード措置の発動は大きく制限されることになるからである<sup>87</sup>。

セーフガード協定に「事情の予見されなかった発展の結果」という文言が存在しないことは、加盟国に自由貿易下において必然的に生じる国内産業への損害を緩和する権利を認めたものと理解されるが、GATT19条に規定された「事情の予見されなかった発展の結果」の要件の「蘇生」というまさに予期せぬ発展によって、こうした加盟国の権利が大きく制限されることになったのである。

### 3. セーフガード条項に関する解釈実行の意味

WTO協定の発効とともに成立した新たなセーフガード条項は、自由貿易下において生じる敗者に対する補償を目的とした例外規定としての性格を有するようになったと考えられる。こうした理解によれば、セーフガード協定2条及び4条に規定される同措置の適用の要件に関する解釈実行は、概ね肯定的に評価できる。

すなわち、重大な損害の決定に関する解釈実行は、セーフガード措置を適用する加盟国の国内当局に厳密な調査と論証を求め、調査当局による恣意的な決定や不正確な決定を排除している点で、上記のようなセーフガード理解に適合するものであったと言える。セーフガード措置が国内産業の調整圧力を一時的に緩和することによって、これら国内産業に一定の補償を与えるための措置であるとするれば、そもそも構造調整の必要性や敗者の存在が疑われるような場合においては、輸入制限措置の適用を認める理由はないからである。

また重大な損害と輸入増加の因果関係に関する解釈実行は、輸入の増加による損害とその他の要因による損害の峻別を求める不帰責規則の適用にあたって、補助金支給の停止による国内生産コストの増大やユーザー産業の縮小による国内需要の減少といった「国内要因」を「その他の要因」として同定し、これによる損害を「輸入増加」による損害と区別することを求めている点で、やはり上記のようなセーフガード理解に適合するものであ

---

<sup>86</sup> この点につき、本稿3章2(2)を参照。

<sup>87</sup> この点につき、本稿5章2(2)を参照。

たと言える。国内産業に対する損害がこれら純粋な「国内要因」によって生じたものであるとすれば、これを輸入競争によって生じた敗者として補償の対象とすることが、しかも外国生産者に負担を生じる輸入制限措置の適用という方法による補償の対象とすることが肯定されるべきかは疑わしいからである。

他方、「輸入増加は、最近で、突然で、急激で、かつ重大でなければならない」とした輸入増加に関する解釈実行は、輸入増加によって国内産業に重大な損害が生じ、それゆえ自由貿易下における敗者が存在している場合においてもセーフガード措置の適用を妨げうる点で、セーフガード協定の目的を損なうおそれがないとは言えない。しかしながらこれら基準も、実際には輸入の増加率やそのタイミングについて一定の閾値を設けるような「絶対的」ないし「抽象的」な基準として用いられているわけではなく、むしろ輸入増加と重大な損害との関係性を特定する上での指標として用いられているに過ぎない点で、国内当局に対して因果関係要件において求められている以上の論証を賦課するものとは考えられない。

ただし、以上のような解釈実行については、被申立国としてその協定違反を立て続けに判断されてきた米国議会をはじめとして、紛争解決手続きによる司法立法あるいは権限踰超にあたるとして批判する声も少なくない<sup>88</sup>。紛争解決手続きにおけるこれら一連の解釈によって、対象協定に定められた義務を超える新たな義務が創設されている、あるいは加盟国の国内調査手続きに与えられた裁量が不当に侵害されているという批判である。

しかしながら、いかなる法規定も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」の確定にあたって、少なからぬ解釈の余地が生じることは当然である。また WTO 紛争解決手続きにおける頻繁な引用ゆえ、対象協定の一部を成すに至ったとも揶揄されるオックスフォード英語辞典の参照によって、こうした解釈の余地が完全に解消されるわけでないことは言うまでもない。

重大な損害、輸入増加、及び両者の因果関係といった不確定な概念によって構成されるセーフガード措置の適用の要件も、まさにこうした「解釈問題」を免れ得ないが、紛争解決機関、特に上級委員会が、これら概念についてもその解釈の根拠を協定本文に見出すよう努め、恣意性を排除した客観的な解釈方法を志向してきたことは明らかである。セーフガード条項の趣旨及び目的について言及がなされた比較的小数の事例においても、上級委員会は、「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」といったセーフガード協定前文をその根拠として援用し、またそ

---

<sup>88</sup> 特に U.S. Senate, *World Trade Organization: Standard of Review and Impact of Trade Remedy Rulings* (GAO-03-824, July 2003)を参照。またそのほかアカデミズム及び実務の立場からの議論として、例えば William J. Davey “Has the WTO Dispute Settlement system Exceeded its Authority?” 4 *Journal of International Economic Law* 1 (2001) pp.95-96 及び Greenwald, *supra* note 25, pp.115-117 を参照。

の解釈上の意義も、協定本文の解釈を補強する補足的な位置づけにとどめられている<sup>89</sup>。

他方、加盟国の国内調査手続きに与えられた裁量を不当に侵害してきたとされる紛争解決機関における審査基準の問題についても、紛争解決手続きによる判断が、格別不合理なものであったとは考えられない。紛争解決了解 11 条によれば、紛争解決機関には問題の事実関係、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「客観的な評価」が要請されているのであって、重大な損害をはじめとするセーフガード措置の適用の要件の判断に際して、「その他のもっともらしい解釈に比して、より説得的な説明がなされているか」といった調査当局による恣意的な決定を排除するための相応の判断基準が用いられるべきことは否定しがたいからである。

これに対して、GATT19 条 1 項(a)の有効性、及び同条項に規定される「事情の予見されなかった発展の結果」の解釈については、厳格な文言主義的解釈をとることの意味が大きく異なる。GATT19 条とセーフガード協定は、その前提や目的とするところがまったく異なるため、GATT19 条をセーフガード協定と累積的に適用し、またその文言を文字通り解釈することは、セーフガード協定の目的との関係で齟齬を生じる可能性があるからである。

「事情の予見されなかった発展の結果」という文言は、GATT19 条の措置が必要とされる理由を説明するに過ぎぬものであるとして、あるいはセーフガード協定 11 条によれば、WTO 協定の発効以降に適用されたセーフガード措置は、セーフガード協定に適合しさえすればよいとして、同文言の効力を否定した韓国乳製品事件及びアルゼンチン履物事件のパネル解釈が、GATT19 条及びセーフガード協定の解釈論としてはいささか強引であったことは確かである。しかしながら、これらパネル解釈が、「セーフガード協定を同措置の適用に関する文字通りの包括的な協定として締結した加盟国の意思を尊重すべきである」という切実な問題意識に基づいて導き出されたものであったことは想像に難くない。

これに対して、上級委員会は、GATT19 条及びセーフガード協定 11 条についても、その他の規定と同様の文言主義的な解釈方法を適用し、GATT19 条 1 項(a)に規定される「事情の予見されなかった発展の結果」という文言が、セーフガード措置の適用の要件として依然として有効であることを結論している。そしてその結果、「事情の予見されなかった発展の結果」であるか否かにかかわらず、むしろ自由貿易下において必然的に生じる敗者に対する補償を認めるというセーフガード協定の目的が、大きく損なわれることになったの

---

<sup>89</sup> 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言えるが、その解釈上の意義はやはり協定本文に依拠した文理解釈に続く補足的な位置づけにとどまるものである。「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適応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 – Safeguards Measures on Imports of Footwear: Report of the Appellate Body*, WT/DS121/AB/R, paragraph 8.16)。」

である。

上級委員会による一貫した文言主義的な解釈の適用は、目的論的解釈をはじめとするその他の解釈方法に潜む恣意性を排除することによって、自らの解釈の客観性、ひいては上級委員会自体の信頼性や正当性を維持することを目的としたもので、それそのものとしては否定しがたい法政策の現れである<sup>90</sup>。この点で、元上級委員会委員であるEhlerman教授も指摘する通り、「事情の予見されなかった発展の結果」という要件の効力に関する上級委員会の結論は、「対象協定に関する解釈方法を一貫したかたちで適用するための対価」であったと言えなくもない<sup>91</sup>。

しかしながら、いかに対象協定について一貫した解釈方法を維持することが重要であるとは言っても、そのことによって支払う対価があまりに大きなものとなれば、逆に上級委員会の信頼性や正当性が損なわれることになりはしないか。そして、公平、分配的正義、社会的連帯をめぐる認識やこれら価値の実現に関する国家の役割の多様性に鑑みれば、上級委員会の文言的な解釈によって、自由貿易下において生じた敗者に対する補償を可能とする加盟国の権利が大きく制限されることになったことは、けして小さな対価であるようには思われないのである。

---

<sup>90</sup> 上級委員会による文言主義的な解釈方法に対する選好がこうした考慮に基づくものであるとする主張として、例えば、Ehlermann, *supra* note 27, pp.698-701 を参照。

<sup>91</sup> *Ibid.*, pp.702-703.

## 終章 結論と展望

### 1. 本研究のまとめ

GATT/WTO 体制におけるセーフガード条項の存在は一見極めて逆説的である。GATT/WTO 体制は、一般的に自由貿易の実現を目的とした多角的貿易体制と理解されるが、こうした貿易体制において、自由貿易の必然的な帰結である国内産業への損害の発生に際して、なぜ輸入制限措置の適用が認められるかは自明ではないからである。また WTO 協定の発効以降は、同措置の適用に関して多くの紛争が生じ、多数のパネル・上級委員会判断がなされてきたが、その評価をめぐっては、上記のパラドックスへの回答、すなわちセーフガード条項の趣旨をいかに理解するかに応じて、多大な見解の対立が存在する。そこで、本稿では、GATT/WTO 体制におけるセーフガード条項の趣旨について検討し、もってなぜ「多角的自由貿易体制」とされる GATT/WTO 体制においてセーフガード条項の存在が肯定されるのか、そして同条項をめぐる WTO 紛争解決手続の解釈実行はいかに評価されるかを明らかにすることを試みた。

こうした課題への取り組みにあたって本稿では、セーフガード条項の趣旨を GATT19 条、さらには 19 世紀後半から 20 世紀前半の米国通商協定上の実行にまで遡って歴史的に検討した。GATT19 条から、GATT 枠外措置の蔓延、そしてセーフガード協定の成立へと至る同条項の歴史的な変遷の意義に鑑みれば、その趣旨の不変性を前提とすることはできないからである。そして、GATT19 条の理解のためには、その起源とされる戦間期の米国互惠通商協定上のエスケープ・クローズの理解が不可欠で、さらにそのためにはこれら条項が存在しなかった時代において、輸入競争による国内産業への損害の発生はいかに対処されていたかを把握しておく必要があると考えたからである。また本稿では、セーフガード条項の趣旨について検討するにあたって、それが挿入された通商協定自体の性格についても考察した。関税譲許をはじめとする通商協定上の義務からの逸脱を認める同条項の性格は、そもそもそれらの義務がいかなる貿易の自由化を課すものなのか、またいかなる性質の義務なのか等の理解なくして把握することはできないからである。

こうした問題意識と方法に基づいて行った本研究の結論は、およそ以下のようにまとめることができる。

まず 19 世紀末の米国互惠通商協定から WTO 協定へと至る通商協定の性格は、①通商政策決定権限の所在の変化（議会から政府へ）、②通商協定の類型の変化（2 国間条約から多数国間条約へ）、③通商政策指針の変化（保護貿易主義から自由貿易主義へ）、及び④規律対象範囲の拡大（関税障壁から非関税障壁へ）という要因によって、以下のように展開してきたことが指摘できる。

#### I. 関税法の存続を前提とした「暫定協定」としての 19 世紀末の米国互惠通商協定

- II. 国内産業保護を前提とした「契約条約」としての戦間期の米国互惠通商協定
- III. 国内産業保護を前提とした「契約的」な権利義務関係の束としての GATT
- IV. 自由貿易を前提とした「契約的」な権利義務関係の束としての GATT
- V. 自由貿易の実現を目的とした「立法条約」としての WTO 協定

そして、以上のような通商協定の展開に応じて、輸入競争による国内産業への損害の発生に対する対応も以下のように変容してきたことが指摘できる。

- I. 関税法の改正による「暫定協定」の終了
- II. 事情変更原則の法理に基づく「契約条約」の終了条項としてのエスケープ・クローズ
- III. 事情変更原則の法理に基づく「契約的」な権利義務関係の終了条項としての GATT19 条
- IV. 多数国間条約を一部当事国間のみにおいて修正する合意としての GATT 枠外措置
- V. 輸入競争による敗者の救済を目的とした例外規定としてのセーフガード協定

19 世紀の米国の通商政策においては、高率関税の適用による国内産業保護を原則とし、これを外国に米国市場を「売り渡す」おそれのある行政府ではなく、議会による関税法の制定によって実現するという立場がとられていた。その後 19 世紀末に至って、生産余剰の解消のために南アメリカや一部の欧州諸国との間で互惠通商協定、すなわち輸出市場の取引を目的とした 2 国間協定が締結されたが、かかる試みも、上記のような米国通商政策上の伝統・原則を変更するものではなかった。したがって、互惠通商協定が国内産業に損害を生じるものとなった場合、それは当然に回避される必要があったが、関税率の決定が議会の専権事項とされていた時代において、これら互惠通商協定は、もとより関税法の存続を前提とした暫定的な性格のものに過ぎなかったのであって、国内産業に損害が生じた場合には、単に関税法を改正することによって即座に終了することができたのである。

しかしながら、その後関税率の決定権限が議会から行政府に移譲されるに至って、互惠通商協定の効力は関税法の存続を前提とし、それゆえ関税法の改正によって終了できるという論理はもはや妥当しえなくなった。1934 年互惠通商協定法をもって、関税法は事実上消失し、輸入産品に適用される関税率は、もっぱら外国との間で締結される通商協定によって決定されるものとなったからである。もっとも、これと同時に国内産業保護という米国通商政策上の原則が変化したわけではなく、それゆえ米国は、互惠通商協定が事情の予見されなかった発展によって国内産業に損害を生じるものとなった場合、その終了を認めるエスケープ・クローズを導入した。同条項は、条約の締結の後に生じた事情の変化によって当該条約が当事国の期待に反するものとなった場合、その終了を認めることによってかかる期待を保護することを目的としたもので、一般国際法上の事情変更原則と同様の法理に基づく条約の終了条項として理解されるべきものであったと言える。

GATT の成立は、しばしば自由貿易の実現を目的とした多角的貿易体制の誕生として理

解される。しかしながら、GATT においても、国内産業に対して損害を生じるような貿易の自由化が意図されていたわけではなく、それゆえその性格は、国内産業保護を前提として輸出市場を取引する2国間の互恵的な権利義務関係の束として理解されるものとなった。そして、これに応じてGATT19条も、かかる2国間の互恵的な権利義務関係が、後に生じた事情の変化によって当事国の意思に反して国内産業に損害を与えるものとなった場合、その終了を認める条項となった。2国間の輸出市場の取引が、国内産業に損害を生じないことを前提としていた以上、それが「事情の予見されなかった発展の結果」国内産業に損害を生じるものとなった場合には、その取引自体の基礎が失われ、輸入国と輸出国の双方にこれによって負った義務を撤回することが認められたのである。

1960年代に開催されたケネディ・ラウンドにおいては、大規模かつ一律的な関税削減、すなわち国内産業保護を前提としない貿易の自由化が行われた。そして、これによってGATTにおける貿易の自由化の取り組みは、非関税障壁の削減・撤廃を対象とするものとなったが、これはGATTがいわば「立法」の過程へと足を踏み入れることを意味していた。貿易制限以外の政策目的を有し、またその内容も締約国によって多種多様な非関税障壁を関税のように互恵的に取引することは不可能であるため、その削減・撤廃の試みは、締約国の共同目的に基づく一般的な規範の定立というかたちでなされることになったのである。もっとも、東京ラウンドにおけるその取り組みの成果は限定的で、GATTは基本的には「契約的」な権利義務関係の束としての性格を維持していたと言える。他方、国内産業保護の前提が消失し、相互主義の前提が風化していくにつれて、GATT19条は機能不全に陥ることになった。輸入国と輸出国の双方に関税譲許等の永久的な撤回を認めるGATT19条は、それら双方の立場にとってもはや不合理なものとなったのである。これに対して、GATT19条に替わって広く用いられたGATT枠外措置は、制限措置の一時性を確保し、また輸出国による関税譲許等の撤回を回避することを可能とする点で、輸出国と輸入国の双方にとってより合理的な措置だったのであって、その性格は、「多数国間の条約を一部の当事国の間においてのみ修正する合意」として理解される。

もっとも、国際貿易体制がその「立法」の進展によって文字通りの多角的自由貿易体制としての性格を色濃くするに従って、こうしたGATT19条の機能不全に対する合理的な処方としてのGATT枠外措置についても、その禁止を求める声が高まることになった。国際貿易体制における義務が、締約国の共通利益の実現を目的とした客観的な性質を有するようになったとすれば、それら義務から逸脱する当事国間の合意は、「条約全体の趣旨及び目的の効果的な実現」を阻害するものとなるからである。ウルグアイ・ラウンドの結果成立したWTO体制は、まさにこうした多角的自由貿易体制の成立を意味するものであったと言えるが、これとともに発効したセーフガード協定においては、GATT枠外措置が明示的に禁止されている。GATT19条の改正交渉においては、もはや国内産業保護を前提としない多角的自由貿易体制において、何ら不公正でない輸入製品に対する制限措置をいかに性

格づけるかが問われることになったが、その結果成立したセーフガード協定は、同措置を国内産業の構造調整を前提とした一時的な措置とし、またそうした措置としてとられる限り輸出国による関税譲許等の撤回に服さず輸入制限措置を適用することを認めている。すなわち、同協定は、加盟国に対して輸入競争に敗れた国内産業に新たな状況への適応のための猶予期間を与える権利を付与しているのであって、その性格は自由貿易下において生じる敗者に対する補償を目的とした例外規定として理解される。

戦後国際貿易体制に関する当初の構想（「1943年セミナー」における構想）においては、多角的かつ一律的な関税削減と詳細な通商規定、及びかかる通商規定の遵守を監督する国際機関を設置すること、すなわち戦間期の互惠通商プログラムとは区別される文字通りの多角的自由貿易体制の創設が企図されていた。またこうした構想において米国は、戦間期の互惠通商協定に挿入されたエスケープ・クローズとは異なる「もうひとつのエスケープ・クローズ」、すなわち貿易の自由化によって生じる国内産業の困窮の緩和を目的とした一時的な輸入制限措置を認める規定の導入を予定していた。戦後国際貿易体制は、米国における国内産業保護の要請から、戦間期の互惠通商協定と同様に2国間の輸出市場の取引を保護するためのシステムとして成立し、またGATT19条に規定されたセーフガード条項も、互惠通商協定のエスケープ・クローズと同様に国内産業保護を前提として輸出市場を取引した当事国の意思を保護するための規定として成立したが、本稿で検討した「国際通商法とセーフガード条項の法的展開」は、まさに「1943年セミナー」にみられた戦後国際貿易体制の構想への回帰の過程、ないしこうした構想をおよそ50年越しに実現する過程として理解されるものだったのである。

## 2. セーフガード条項の今後

セーフガード協定に関するWTO紛争解決機関の解釈実行は、輸入競争によって生じた敗者に対して、一時的な救済を与えるという同協定の目的からは、概ね肯定的に評価されるものであったと言える。しかしながら、GATT19条1項(a)に規定される「事情の予見されなかった発展の結果」という文言が、セーフガード措置を発動する際の条件として依然として有効であるとした判断は、こうしたセーフガード協定の目的の実現を大きく阻害する危険がある。同文言は、一般国際法上の事情変更原則の法理に基づく2国間の互恵的な権利義務関係の終了条項としてのGATT19条にあって、これら権利義務関係の終了が一当事国の意思の変化によって認められることを防止する機能を果たしていたが、輸入競争によって生じた敗者に対する補償という観点からは、その対象を「予見されなかった敗者」に限定する理由はなく、むしろ政府がその政策によって一部の人々に損害が生じることを予見し、にもかかわらずそうした政策を選択したときにこそ、もっとも救済が必要とされるはずだからである。

本稿において検討した紛争解決事例においては、そのすべての事案において「事情の予



見されなかった発展の結果」という条件の充足性が否定されてきたが、このことは、これら調査手続きが行われた時期に鑑みれば当然である。米国鉄鋼事件以前の事件における国内調査手続きは、同要件が依然として有効である旨判断した韓国乳製品事件、及びアルゼンチン履物事件上級委員会判断が出される前になされたもので、国内調査当局はセーフガード措置の発動にあたって、それが「事情の予見されなかった発展の結果」という条件を満たすものであることを立証し、またこれをセーフガード協定2条1項に規定されるその他の要件と同一の報告書内において示すことが義務づけられているとは考えていなかったのである。

それゆえ、「事情の予見されなかった発展の結果」という文言がセーフガード条項の実施やその目的の実現に対していかなる影響を及ぼすかは、最終的には国内当局が同要件の立証にいわば「本気」で取り組んだ時にいかなる判断が示されるかにかかっているとと言えるが、2003年11月に米国鉄鋼事件上級委員会がなされて以来、これまでわずか1件のパネル判断しかなされていない<sup>1</sup>。セーフガード措置の発動自体は、セーフガード協定の成立以来比較的コンスタントになされてきたことに鑑みれば<sup>2</sup>、このように紛争解決手続きへの付託が突如として減少したことは、それ自体まさに「予見されなかった発展」であったと言えなくもないが、その背景にはセーフガード協定に内在する以下のような問題が関与していると考えられる。

すなわち、セーフガード措置の発動国は、仮に自らの措置が紛争解決手続きに付託されたとしても、上級委員会報告の採択、さらには対抗措置の承認がなされるまでのおよそ2年から3年の間は、いわばコスト・フリーで違法な措置を継続することが可能である<sup>3</sup>。セーフガード協定の場合は、こうした紛争の申立てから違法性が判断されるまでの間隙は、

---

<sup>1</sup> 米国鉄鋼事件以降のセーフガード協定に関するパネル・上級委員会判断としては、2012年に出されたドミニカ・バグ事件のパネル報告書 (Dominican Republic –Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric, Panel Report (WT/DS415/R) 31 circulated on January 2012) が挙げられる。しかし、同事件においても「事情の予見されなかった発展の結果」という要件の充足性は、被申立国であるドミニカによる報告書において「理由を付した十分な説明」がなされていないことを理由として否定され、セーフガード措置の発動国によって主張された具体的な「事情の予見されなかった発展」が同要件を満たすものであったか否かの検討はなされていない (ibid., paras.7.127-7.144)。なおドミニカは上級委員会への上訴を行わなかったため、同紛争解決手続きは当該パネル判断の採択をもって終結している。

<sup>2</sup> セーフガード協定発効以来の全99件のうち、1995年から1999年までの間に14件、2000年から2004年までの間に51件、そして2005年から2009年までの間に34件のセーフガード措置が発動されている。WTOウェブサイト上の統計を参照。 <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/safeg\\_stattab4\\_e.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_stattab4_e.xls)>.

<sup>3</sup> こうした問題について、例えば、Gary N. Horlick “Problems with Compliance in WTO Dispute Settlement” in Daniel Kennedy, ed., *Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec* (Cambridge University Press, 2002) pp.637-640 を参照。

セーフガード措置がセーフガード協定に適合するものでない場合には、即時の「報復」を認める同協定 8 条の規定によって対応できるとする議論もないわけではないが<sup>4</sup>、同条項が輸出国による一方的な違法性の判断を認めるものであるかについては、これを否定する見解も多い<sup>5</sup>。それゆえ輸出国の立場からしてみれば、セーフガード措置の発動から 3 年が経過すれば、いずれにしても「報復」の権利が与えられることに鑑みれば、多大なリソースを費やしてまでこれを紛争解決手続きに付託する意義は、必ずしも大きくないことが明らかになってきたのである。

純粋な司法政策上の観点からすれば、こうしたセーフガード措置の「やり得」とも言うべき現状が、決して望ましいものでないことは言うまでもない。それゆえ、例えばセーフガード協定に補助金協定にみられるようなより厳格なタイム・スケジュールに服する特別の紛争解決手続きを導入すべきであるという議論や<sup>6</sup>、あるいはより広く WTO 紛争解決手続きの強化の一環として、同手続きに国際司法裁判所にみられるような仮保全措置を導入すべであるといった議論もなされている<sup>7</sup>。しかしながらその一方で、「事情の予見されなかった発展の結果」という要件に関する判断によって、セーフガード協定の実施やその目的の実現が大きく阻害されかねない状況にあることに鑑みれば、こうした司法政策上の判断のみによって現状を否定することがはたして望ましいのかという疑問もなくはない。

こうしたセーフガード条項の実施に関する問題が、第 1 義的には、セーフガード措置の発動要件をめぐる紛争解決実行の意味と同措置の適用に関する紛争解決手続きのあり方を勘案した立法的な解決によって解消されるべきことは言うまでもない。しかしながら、そうした立法的な解決の可能性が必ずしも高くない現状にあっては、セーフガード条項の目的の実現という観点から、これら紛争解決実行によって生じた「欠陥」と同協定そのものに内在していた「欠陥」の間に成り立ついわば奇妙な均衡をいかに評価すべきかという問題に取り組む必要があるのかもしれない。

---

<sup>4</sup> 例えば、Mathew R. Nicely and David T. Hardin “Article 8 of the WTO Safeguards Agreement: Reforming the Right to Rebalance” 23 *St. John’s Journal of Legal Commentary* (2008) pp.727-735 を参照。

<sup>5</sup> 例えば、米国鉄鋼製品事件において、米国によるセーフガード措置発動の対象となった日本や EU も、輸入の相対量の結果としてとられたセーフガード措置については、即時の「報復」が可能であるとしながらも、輸入の絶対量の結果としてとられたセーフガード措置については、「この了解に定める規則及び手続に従って紛争解決を図る場合を除くほか、違反が生じ、利益が無効にされ若しくは侵害され又は対象協定の目的の達成が妨げられている旨の決定を行ってはなら(ない)」旨規定する紛争解決了解 23 条に従って、パネル・上級委員会報告の採択の後にはじめて「報復」が可能であるとの立場をとっている。こうした経緯の詳細について、特に川瀬剛志『実質的に等価値の譲許』の停止」荒木一郎、川瀬剛志編著『WTO 体制下のセーフガード』(東洋経済新報社、2004 年)を参照。

<sup>6</sup> Nicely and Hardin, *supra* note 4, pp.758-763.

<sup>7</sup> 例えば、Georges A. Cavlier “A Call for Interim Relief at the WTO Level: Dispute Settlement and International Trade Diplomacy” 22 *World Competition* 3 (1999)を参照。

他方、紛争解決手続きの利用の減少のほか、セーフガード協定の発効後に生じたもうひとつの顕著な傾向として、セーフガード措置を多用する加盟国が、米国やEC等の先進国からインドやインドネシアといった発展途上国に移行している点が指摘できる<sup>8</sup>。GATT19条やGATT枠外措置を頻繁に利用し、東京ラウンドやウルグアイ・ラウンドにおいて同措置の「柔軟」な適用の必要性を主張したのは、まさにこれら先進国であったが、なぜこれら先進国は、セーフガード協定が成立するや、同措置に対する関心を失ったかのようにも見受けられるのだろうか。

こうした先進国の態度の背景には、まず第1にアンチ・ダンピング措置や補助金相殺関税措置といったその他の輸入救済制度の「濫用」による国内産業保護という可能性が指摘できる。ただし、これら輸入救済制度を「濫用」できるのは先進国に限られるわけではなく、実際にインドやブラジルといった発展途上国も、これら輸入救済制度を多く利用している<sup>9</sup>。この点で、先進国のみがセーフガード措置の利用を減少させているより長期的かつ構造的な要因としては、企業活動のグローバル化という多角的自由貿易体制の成立を促したのと同じ力学が作用しているようにも考えられる。

すなわち1980年代から90年代を通じて、米国やEC及び日本をはじめとする先進国の企業が、アジアや中南米等の発展途上国に工場を移設し、「工場とオフィスの分離」による新たな分業体制を構築していったことは先に指摘した通りであるが、こうした傾向は2000年代以降も継続し、むしろより多くの産業分野やより多くの発展途上国を取り込む形でさらなる進展を見せている。そしてこうした傾向は、関税や非関税障壁の削減・撤廃を推し進める要因となるのと同時に輸入制限措置の適用を抑制する要因にもなりうる。輸入競争に晒される先進国の企業はその工場を海外に移して生産を行う場合、当該産品に対して輸入制限を賦課することは自国企業の輸出産品を締め出すことになるからである<sup>10</sup>。

しかしながらこのことは、企業活動のグローバル化が進展した先進国の産業については、輸入競争による敗者がもはや生じえないことを意味するわけではもちろんない。企業の生産拠点が海外に移転しても、その労働者が国境を越えて移動することは稀であるため、先進国の労働者には失業や賃金の低下といったリスクが生じることになるからである。すなわち、「工場とオフィスの一致」によって特徴づけられる従来の企業活動においては、「国

---

<sup>8</sup> WTO 協定発効以降のセーフガード措置の国別発動数と推移については、WTO ホームページ

<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/SG-Initiations\\_By\\_Reporting\\_Member.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/SG-Initiations_By_Reporting_Member.xls)>を参照。

<sup>9</sup> WTO 協定発効以降のアンチ・ダンピング措置の国別発動数と推移については、WTO ホームページ<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/AD\\_InitiationsByRepMem.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_InitiationsByRepMem.xls)>を参照。

<sup>10</sup> こうした問題を指摘し、安易なセーフガード措置の発動は戒めるべきであると主張する論考として、木村福成「経済学・政治経済学から見たセーフガード措置」『日本国際経済法学会年報』12号、85-86頁を参照。

内産業」を救済することは、企業ないし投資家と労働者の双方を救済することを意味していたところ、「工場とオフィスの分離」が進んだ現代の企業活動においては、労働者の救済にはなるものの、逆に企業ないし投資家の利益に反するものとなる。それゆえかかる状況においては、輸入制限措置の適用について、いわば「国内産業」の内部において利益の相反と見解の対立が生じることになるのである<sup>11</sup>。

このことは、少なくとも先進国の一部産業について、はたして現行のセーフガード条項がその目的を十全に果たしうるのかという問題を惹起する。先進国の投資家はおうおうにして富裕であることが多く、またそのリスクも分散投資によって限定されているであろうことに鑑みれば、公平、分配的正義、社会的連帯といった観点から重視されるべきは労働者の利益であるようにも思われるが、「国内産業」の救済を目的とした現行のセーフガード協定においては、重大な損害の決定に際して、「雇用についての水準」といった労働者の状態に関する指標だけでなく、「損益」といった企業の状態に関する指標の評価も求められているため、仮に労働者に対して重大な損害が生じていたとしても、これに対する救済の権利が保障される構造にはなっていない<sup>12</sup>。

セーフガード条項の目的を公平、分配的正義、社会的連帯といった観点に基礎をおく敗

---

<sup>11</sup> こうした国内産業の内部における利益の相反と見解の対立が明確に表れたのが、米国が中国加入議定書に規定された「対中国経過的セーフガード」に従って中国産タイヤに対して輸入制限措置を適用した米国タイヤ事件である。すなわち、同事件において対中国経過的セーフガード措置の発動を求めたのは、タイヤ産業に従事する労働者を含む労働組合で、米国においてタイヤを生産している企業の多くは、むしろその発動に反対の立場を示していた。中国産タイヤの輸入増加によって、米国国内における生産及び雇用が減少していた一方、これら企業の多くは中国に子会社ないし合弁会社を有し、それゆえこれら企業の財務利益はむしろ堅調であったからである。かかる事案の概要について、例えば Steve Charnovits and Bernard Hoekman “US Special Safeguard on Imports of Tires from China: Imposing Pain for Little Gain” GW Law Faculty Publications & Other Works. Paper 444 (2012) pp.3-4 を参照。

<sup>12</sup> これに対して、先に述べた米国タイヤ事件においては、米国によるセーフガード措置の適合性がパネル・上級委員会において認められたが、当該案件はあくまでも、セーフガード協定によって規律される「一般セーフガード」ではなく、中国加入議定書によって規律される「対中国経過的セーフガード」の適合性が争われた事件である。例えば「対中国経過的セーフガード」における国内産業への損害の要件は、「重大な損害 (serious injury)」ではなく、「実質的な損害 (material injury)」とされている。またセーフガード協定においては、こうした損害の決定に際して「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水準の変化を評価する。」とされているところ、中国加入議定書においては、「輸入量、輸入が同種の又は直接に競合する製品の価格に与える影響、及びそのような輸入が同種の又は直接に競合する製品を生産している国内産業に与える影響を含む客観的な要因を評価する。」とされている。既述の通り米国タイヤ事件においては、国内産業の損益はむしろ堅調だったのであって、同事件における国内産業の状態がセーフガード協定における「重大な損害」の要件を満たすものであったかは疑問である。

者に対する補償としての機能に見出すならば、産業の特性や企業活動の変化に適合した的確な制度設計をめぐる不断の検証と省察が求められることになるのである。

## 参考文献

- Abbot, Kenneth W., "GATT as a Public Institution: the Uruguay Round and Beyond" 18 *Journal of International Economic Law* 1 (1992)
- Aho, Michael C., and Thomas Bayard "Cost and Benefits of Trade Adjustment Assistance" in Robert E. Baldwin and Anne O. Krueger (eds.) *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy* (University of Chicago Press, 1984)
- Alston, Philip, "Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann" 13 *European Journal of International Law* 4 (2002)
- Alvarez, José E. ed., "Symposium: The Boundaries of the WTO," 96 *American Journal of International Law* (2002)
- Anderson, James Clifford "WTO Appellate Body Upholds U.S. Safeguard Measures on Imported Tires from China: Legal Implications and Ramifications to Subsequent Trade Disputes and to Other Trade Industries Comment" 26 *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal* (2013)
- Bagwell, Kyle and Staiger, Robert W., *The Economics of the World Trading System* (MIT Press, 2002)
- Baldwin, Richard, "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade" 29 *The World Economy* 11 (2006)
- Banner, T. K., "In Major Part' – The New Causation Problem in the Trade Agreements Program" 44 *Texas Law Review* 7 (1966)
- Barrie, Robert, *Congress and the Executive: the Making of the United States Trade Policy, 1789-1968* (Garland, 1987)
- Behney, Thomas A. Jr. "Escape Clause Relief in the EEC and the United States: Different Approaches to the Dilemma of Adjustment to a New World Trading Environment" 15 *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* (1990)
- Bello, Judith and Holmer, Alan, "Significant Recent Developments in Section 301 Unfair Trade Cases" 21 *International Lawyer* 1 (1987)
- Bello, Judith H. "The WTO Dispute Settlement Understanding: Less Is More" 90 *American Journal of International Law* 3 (1996)
- Berglund, Abraham, "The Tariff Act of 1930" 20 *American Economic Review* 3 (1930)
- Berglund, Abraham, "The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934" 25 *American Economic Review* 3 (1935)
- Bhagwati, Jagdish, "VERs, Quid Pro Quo DFI and VIES: Political-Economy-Theoretic Analyses" 1 *International Economic Journal* 1 (1987)

- Bhala, Raj and Kevin Kennedy, *World Trade Law: The GATT-WTO System, Regional Arrangements, and U.S. Law* (Lexis Law Publishing, 1998)
- Blokker, Niels, *International Regulation of World Trade in Textiles* (Martinus Nijhoff Publishers, 1989)
- Bronckers, Marco, *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations: Issues of Protectionism in GATT, European Community and United States Law* (Kluwer Law and Taxation Publishers, 1985)
- Bronckers Marco, "Voluntary Export Restraints and the GATT 1994 Agreement on Safeguards" in Jacques Bourgeois, Frederique Berrod, and Eric Fournier (eds.) *The Uruguay Round Results* (European Interuniversity Press, 1995)
- Bronckers, Marco, "Nondiscrimination in the World Trade Organization Safeguards Agreement" in Kyle W. Bagwell eds., *Law and Economics of Contingent Protection in International Trade* (Cambridge University Press, 2010)
- Brown, William A., *The United States and the Restoration of World Trade* (Brookings Institution, 1950)
- Calabresi, G., *Ideals, Beliefs, Attitudes and the Law* (Syracuse University Press, 1985)
- Cass, Deborah Z., *The Constitutionalization of the World Trade Organization* (Oxford University Press, 2005)
- Catudal, Henore, "Trade Agreements Legislation: A Section by Section Analysis" 39 *Department of State Bulletin* 1013 (1958)
- Cavlier, Georges A. "A Call for Interim Relief at the WTO Level: Dispute Settlement and International Trade Diplomacy" 22 *World Competition* 3 (1999)
- Charnovits, Steve and Hoekman, Bernard "US Special Safeguard on Imports of Tires from China: Imposing Pain for Little Gain" *GW Law Faculty Publications & Other Works. Paper 444* (2012)
- Clubb, Bruce E., "Dismantling Trade Barriers: Implementation of the Trade Expansion Act" 1965 *University of Illinois Law Forum* 3 (1965)
- Clubb, Bruce, *United States Foreign Trade Law* (Little , Brown, 1991)
- Cooke, Jacob ed., *The Federalist* (Wesleyan University Press, 1961)
- Copper, Richard, "Trade Policy as Foreign Policy" in Robert M. Stern (ed.) *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy* (The MIT Press, 1989)
- Croome, John, *Reshaping the World Trading System, 2nd* (Kluwer Law International, 1999)
- Curtis, Thomas and Vastine, John, Jr. (ed.) *The Kennedy Round and the Future of American Trade* (Praeger Publishers, 1971)

- Curzon, Gerald, *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques* (M. Joseph, 1965)
- Curzon Price, Victoria, "Surplus Capacity and What the Tokyo Round Failed to Settle" 2 *The World Economy* 3 (1979)
- Dam, Kenneth W., *The GATT: Law and International Economic Organization* (University of Chicago Press, 1970)
- Davey, William J., "Dispute Settlement in GATT" 11 *Fordham International Law Journal* 1 (1987)
- Davey, William J. "Has the WTO Dispute Settlement system Exceeded its Authority?" 4 *Journal of International Economic Law* 1 (2001)
- Deardorff, Alan, "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* (Blackwell, 1987)
- Denzau, Arthur T., "The Japanese Automobile Cartel: Made in the USA" 12 *Regulation* 1 (1988)
- Didier, Pierre, *Les principaux accords de L'OMC et leur transposition dans la Communauté Européenne* (Bluylant, 1997)
- Diebold, William, "The End of the ITO" *Princeton Essays in International Finance* 16 (1952)
- Eckes, Alfred, JR., *Opening America's Market: U.S. Foreign Trade Policy since 1776* (University of North Carolina Press, 1995)
- Evans, John W., *The Kennedy Round in American Trade Policy: The Twilight of the GATT* (Harvard University Press, 1971)
- Fauchille, Paul, *Traité de Droit International Public, vol. 1* (Rousseau, 1921)
- Flory, Thiebaut, "Les accords du Tokyo Round du G.A.T.T. et la reforme des procedures de reglement des differends dans le systeme commercial interetatique" 86 *R.G.D.I.P.* 235 (1982)
- Flory, Thiebaut, "The Agreement on Safeguards" in Jacques Bourgeois, Frederique Berrod, and Eric Fournier (eds.) *The Uruguay Round Results* (European Interuniversity Press, 1995)
- Garner, J. W., "The Doctrine of Rebus Sic Stantibus and the Termination of Treaties" 21 *American Journal of International Law* 3 (1927)
- General Accounting Office, *World Trade Organization: Standard of Review and Impact of Trade Remedy Ruling* (2003)
- Givens, Richard, "The Search for an Alternative to Protection" 30 *Fordham Law*



*Review 1* (1961)

- Gogaert, E. Van “Le sens de la clause ‘rebus sic stantibus’ dans le droit des gens actuel” *Revue Général de Droit International Public*, vol.70 (1966) pp.49-74
- Graham, Thomas R. “Reformig the International Trading System: the Tokyo Round Trade Negotiations in the Final Stage” 12 *Cornell International Law Journal* 1 (1979)
- Greenwald, John, “WTO Dispute Settlement: An Exercise in Trade Law Legislation?” 6 *Journal of International Economic Law* 1 (2003)
- Hamilton, Alexander, “Report on Manufactures” in Jacob Cooke (ed.) *Reports of Alexander Hamilton* (Harper and Row, 1964)
- Hardesty, Jesse, *Mother of Trusts: Railroads and their Relation to the Man with the Plow* (Kessinger Publishing, 1899)
- Hathaway, Robert, “Economic Diplomacy in Times of Crisis” Becker William and Samuel Wells, Jr. (eds.) *Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy since 1789* (Columbia University Press, 1984)
- Hawkins, Harry, *Commercial Treaties and Agreements: Principes and Practice* (Rinehart & Company, 1951)
- Hawkins, Harry C., and Norwood, Janet L., “The Legislative Basis of United States Commercial Policy” in William B. Kelly, Jr. (ed) *Studies in United States Commercial Policy* (University of North Carolina Press, 1963)
- Hilf, Meinhard, “Settlement of Disputes in International Economic Organizations: Comparative Analysis and Proposals for Strengthening the GATT Dispute Settlement Procedures” in E-U Petersmann (ed.) *The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations* (Kluwer Law International, 1988)
- Hill, Chesney, “The Doctrine of ‘Rebus Sic Stantibus’ in International Law” *University of Missouri Studies*, vol.4 (1934)
- Hindley, Brian, “Voluntary Export Restraints and the GATT’s Main Escape Clause” 3 *The World Economy* 3 (1980)
- Hindley, Brian, “GATT Safeguards and Voluntary Export Restraints: What Are the Interests of the Developing Countries” 1 *World Bank Economic Review* (1987)
- Hizon, Ernesto M., “The Safeguard Measure/VER Dilemma: The Jekyll and Hyde of Trade Protection” 15 *Northwestern Journal of International Law and Business* 1 (1994)
- Hoda, Anwarul, *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO* (Cambridge University Press, 2002)
- Horlick, Gary N. “Problems with Compliance in WTO Dispute Settlement” in Daniel

- Kennedy (ed.) *Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec* (Cambridge University Press, 2002)
- Horn, Henrik and Mavroidis, Petros C., “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?” 2 *World Trade Review* 3 (2003)
- Howse, Robert, “The House that Jackson Built: Restructuring the GATT System” 20 *Michigan Journal of International Law* 1 (1999)
- Howse, Robert, “From Politics to Technocracy and Back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime” 96 *American Journal of International Law* 1 (2002)
- Howse, Robert, “Human Rights in the WTO: Whose Rights? What Humanity?” 13 *European Journal of International Law* 5 (2002)
- Howse, Robert and Nicolaidis, Klypso, “Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity” 16 *Governance* 1 (2003)
- Hudec, Robert E. “Retaliation against ‘Unreasonable’ Foreign Trade Practices” 59 *Minnesota Law Review* 3 (1974)
- Hudec, Robert E., “GATT Dispute Settlement after the Tokyo Round: An Unfinished Business” 13 *Cornell International Law Journal* 1 (1980)
- Hudec, Robert E., “Reforming GATT Adjudication Procedure: Lessons of the DISC Case” 72 *Minnesota Law Review* 6 (1987)
- Hudec, Robert E., “Tiger, Tiger in the House: A Critical Appraisal of the Case Against Discriminatory Trade Measures” in Ernst Ulrich Petersmann and Meinhard Hilf (eds.) *The New GATT Round of Trade Negotiations: Legal and Economic Problems* (Kluwer, 1988)
- Hudec, Robert E., *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy, 2nd ed.* (Butterworth Legal Publishers, 1990)
- Hudec, Robert E., “The GATT Legal System: A Diplomat’s Jurisprudence” in Robert Hudec, *Essays on the Nature of International Trade Law* (Cameron May, 1999)
- Hudec, Robert E., “Science and ‘Post-Discriminatory’ WTO Law” 26 *Boston College International & Comparative Law Review* 2 (2003)
- Hull, Cordell, *The Memoirs of Cordell Hull* (Macmillan Company, 1948)
- Hyde, C. C., *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States, 2nd ed.* (Little, Brown, 1945)
- Isaacs, Asher, *International Trade: Tariffs and Commercial Policies* (Richard D. Irwin, 1948)
- Jackson, John H., *World Trade and the Law of GATT* (Lexis Law Publishing, 1969)

- Jackson, John H., "The Crumbling Institutions of the Liberal Trade System" 12 *Journal of World Trade Law* 1 (1978)
- Jackson, John H., "Governmental Disputes in International Trade Relations: A Proposal in the Context of GATT" 13 *Journal of World Trade Law* 1 (1979)
- Jackson, John H., "The Birth of the GATT-MTN System: A Constitutional Appraisal." 12 *Law and Policy in International Business* 21 (1980)
- Jackson, John H., "Perspectives on the Jurisprudence of International Trade: Costs and Benefits of Legal Procedures in the United States" 82 *Michigan Law Review* 6 (1984)
- Jackson, John H., Jean Victor Louis and Mitsuo Matsushita, *Implementing the Tokyo Round: National Constitutions and International Economic Rules* (University of Michigan Press, 1984)
- Jackson, John H., "Consistency of Export-restraint Arrangements with the GATT" 11 *The World Economy* 4 (1988)
- Jackson, John H., *Restructuring the GATT System* (Council on Foreign Relations Press, 1990)
- Jackson, John H., "Managing the Trading System: The World Trade Organization and the Post-Uruguay Round GATT Agenda" in Peter B. Kenen (ed.) *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods* (Institute for International Economics, 1994)
- Jackson, John H., "The World Trade Organization: Watershed Innovation or Cautious Small Step Forward?" 18 *The World Economy* 1 (1995)
- Jackson, John H., Davey, William J. and Sykes Alan O. Jr., *Legal Problems of International Economic Relations, 3rd ed.* (West Publishing Company, 1995)
- Jackson, John H., "Reflections on International Economic Law" 17 *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 1 (1996)
- Jackson, John H., *The World Trading System: the Law and Policy of International Economic Relations, 2nd ed.* (MIT Press, 1997)
- Jackson, John H., "The WTO Dispute Settlement Understanding-Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation" 91 *American Journal of International Law* 1 (1997)
- Jellinek, George, *Die rechtliche Natur der Staatenvertrae: ein Beitrag zur juristischen Construction des Volkerrechts* (Alfred Holder, 1880)
- Johnson, Donald and Kirk Porter, *National Party Platforms* (University of Illinois Press, 1966)
- Jones, Kent "The Political Economy of Voluntary Export Restraint Agreements" 37

- Kyklos* (1984)
- Kaufmann, Erich, *Das Wesen des Völkerrechts und die Clausula rebus sic stantibus: rechtsphilosophische Studie zum rechts-, Staats- und Vertragsbegriffe* (J. C. B. Mohr, 1911)
- Kelly, William B., Jr. "Nontariff Barriers" in Bela A. Balassa et al., *Studies in Trade Liberalization: Problems and Prospects for the Industrial Countries* (Johns Hopkins Press, 1967)
- Kenen, Peter, *The International Economy, 4th ed.* (Cambridge University Press, 2000)
- Keohane, Robert, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977" in Ole Holsti, Randolph Siverson, and Alexander George (eds.) *Change in the International System* (Westview, 1980)
- Keohane, R. O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press, 1984)
- Kostecki, Michel, "Export Restraint Arrangements and Trade Liberalization" 10 *The World Economy* 4 (1987)
- Kottman, Richard N., *Reciprocity and the North Atlantic Triangle, 1932-1939* (Cornell University Press, 1968)
- Krasner, Stephen, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables" Krasner (ed.) *International Regimes* (Cornell University Press, 1983)
- Krauss, Melvyn B., *The New Protectionism: The Welfare State and International Trade* (New York University Press, 1978)
- Krieder, Carl, *The Anglo-American Trade Agreement: a Study of British and American Commercial Policies, 1934-1939* (Princeton University Press, 1943)
- Krugman, Paul & Obstfeld, Maurice, *International Economics: Theory and Policy, 9th ed.* (Pearson Addison-Wesley, 2009)
- Kumar, Prem, "Critical Issues in the Talks on Emergency Protection" 5 *The World Economy* 3 (1982)
- Lake, David, *Power, Protection, and Free Trade: International Sources of U.S. Commercial Strategy, 1887-1939* (Cornell University Press, 1988)
- Lang, Andrew, "Reconstructing Embedded Liberalism: John Gerald Ruggie and Constructivist Approaches to the Study of the International Trade Regime" 9 *Journal of International Economic Law* 1 (2006)
- Leddy, John M. and Norwood, Janet L., "The Escape Clause and Peril Points under the Trade Agreements Program" in Kelly (ed.) *Studies in the United States Commercial Policy* (University of North Carolina Press, 1963)

- Lee Yong-Shik, *Safeguards Measures in World Trade: The Legal Analysis*, 2<sup>nd</sup> ed. (Kluwer Law, 2005)
- Leebron, David W., “An Overview of the Uruguay Round Results” 34 *Columbia Journal of Transnational Law* 1 (1995)
- Lissitzyn, Oliver, “Treaties and Changed Circumstances (Rebus Sic Stantibus)” 61 *American Journal of International Law* 4 (1967)
- Mackenzie, Kenneth, *Tariff-Making and Trade Policy in the U.S. and Canada: A Comparative Study* (Praeger, 1968)
- Maruyama, Warren, “Section 301 and the Appearance of Unilateralism” 11 *Michigan Journal of International Law* 2 (1989)
- Merciai, Patrizio “Safeguard Measures in GATT” 15 *Journal of World Trade Law* 1 (1981)
- McGovern, Edmond, *International Trade Regulation: GATT, the United States, and the European Community*, 2<sup>nd</sup> ed. (Globefield Press, 1986)
- McKinley, William, *The Tariff in the Days of Henry Clay and Since* (Kraus Reprint Co., 1970)
- Metzger, Stanley D., “The Trade Expansion Act of 1962” 51 *Georgetown Law Journal* 3 (1963)
- Metzger, Stanley D., *Trade Agreements and the Kennedy Round* (Coiner Publications, 1964)
- Metzger, Stanley D., “Escape Clause and Adjustment Assistance” 2 *Law & Policy in International Business* 2 (1970)
- Metzger, Stanley D., *Lowering Nontariff Barriers* (Brookings Institution, 1974)
- de Taube, Michael, “L’inviolabilité des traités” *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International*, vol.24 (1930- II)
- Milner, Helen, “The Political Economy of U.S. Trade Policy: A Study of the Super 301 Provision” in Jagdish Bhagwati and Hugh T. Patrick ed., *Aggressive Unilateralism: America’s 301 Trade Policy and the World Trading System* (University of Michigan Press, 1990)
- Montaguti, Elizabetta and Lugard, Maurits “The GATT 1994 and Other Annex 1A Agreements: Four Different Relationships?” 3 *Journal of International Economic Law* 3 (2000)
- Montana I Mora, Miquel “A GATT with Teeth: Law Wins over Politics in the International Trade Disputes” 31 *Columbia Journal of Transnational Law* 1 (1993)
- Mueller, Felix “Is the General Agreement on Tariffs and Trade Article XIX

- ‘Unforeseen Developments Clause’ Still Effective Under the Agreement on Safeguards?” 37 *Journal of World Trade* 6 (2003)
- Nicely, Mathew R. and Hardin, David T. “Article 8 of the WTO Safeguards Agreement: Reforming the Right to Rebalance” *St. John’s Journal of Legal Commentary* 23 (2008)
- Nixon, Edgar, ed., *Franklin D. Roosevelt and Foreign Affairs, vol.2* (Harvard University Press, 1969)
- Palmeter, David and Mavroidis, Petros, *Dispute Settlement in the World Trade Organization, 2nd ed.* (Cambridge, 2004)
- Palmeter, David, “A Note on the Ethics of Free Trade” 4 *World Trade Review* 3 (2005)
- Pastor, Robert, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976* (University of California Press, 1980)
- Patterson, Gardner, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues, 1945-1965* (Princeton University Press, 1966)
- Pauwelyn, Joost, “A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature?” 14 *European Journal of International Law* 5 (2003)
- Pauwelyn, Joost, *Conflict of Norms in International Law* (Cambridge University Press, 2003)
- Pauwelyn, Joost, “New Trade Politics for the 21st Century” 11 *Journal of International Economic Law* 3 (2008)
- Petersmann, E-U., “Strengthening GATT Procedures for Settling Trade Disputes” 11 *World Economy* 1 (1988)
- Petersmann, E-U., “Gray Area Measures and the Rule of Law” 22 *Journal of World Trade* 1 (1988)
- Petersmann, E-U., *Constitutional Functions and Constitutional Problems of International Economic Law* (University of Fribourg Press, 1991)
- Petersmann E-U. “Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System since 1948” 31 *Common Market Law Review* 6 (1994)
- Petersmann, E-U. ed., *International Trade Law and GATT/WTO Dispute Settlement System* (Kluwer, 1997)
- Petersmann, E-U., *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement* (Kluwer, 1997)
- Petersmann, E-U., “The WTO Constitution and Human Rights,” 3 *Journal of International Economic Law* 1 (2000)

- Petersmann, E-U., "Human Rights and International Economic Law in the Twenty First Century," 4 *Journal of International Economic Law* 1 (2001)
- Petersmann, E-U., "Time for a United Nations 'Global Compact' for Integrating Human Rights into the law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration," 13 *European Journal of International Economic Law* 3 (2002)
- Pindyck, Robert and Rotemberg, Julio, "Are Imports to Blame? Attribution of Injury under the 1974 Trade Act" 30 *Journal of Law and Economics* 1 (1987)
- Preeg, Ernest H., *Traders and Diplomats* (Brookings Institution, 1970)
- Preeg, Ernest H., *Traders in a New Brave World: the Uruguay Round and the Future of the International Trading System* (University of Chicago Press, 1995)
- Pugel, Thomas & Lindert, Peter, *Internatiola Economics, 11th ed.* (Irwin Mcgraw Hill, 2000)
- Phan van Phi, R., "A European View of the GATT" 14 *International Business and Law* 5 (1986)
- Rai, Sheela, *Recognition and Regulation of Safeguard Measures under GATT/WTO* (Routledge, 2011)
- Read, Robert, "Trade Dispute Settlement Mechanisms: WTO Dispute Settlement Understanding in the Wake of GATT" Nicholas Perdikis and Robert Read (eds.) *The WTO and the Regulation of International Trade* (Edward Elgar, 2005)
- Robertson, David, *Fail Safe Systems for Trade Liberalisation* (Headly Brothers, 1977)
- Robertson, James, "Adjustment Assistance under the Trade Expansion Act of 1962" 33 *George Washington Law Review* 5 (1965)
- Ryan, David, "The Effects of Section 201 Safeguards on U.S. Industries" 44 *Georgetown Journal of International Law* 1 (2012)
- Saggi, Kamal, "The Agreement on Safeguards" in Kyle W. Bagwell (eds.) *Law and Economics of Contingent Protection in International Trade* (Cambridge University Press, 2010)
- Sauermilch, Thomas, "Market Safeguards against Import Competition: Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade" 14 *Case Western Reserve Journal of International Law* 1 (1982)
- Schattschneider, E. E., *Politics, Pressures and the Tariff* (Prentice-Hall, 1935)
- Simma, Bruno, "Bilateralism and Community Interest in the Law of State Responsibility" Y. Dinstein and M. Tabory (eds) *International Law at a Time of Perplexity: Essayes in Honor of Shabtai Rosenne* (Springer, 1989)
- Sinclair, Ian, *The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2nd ed.* (Manchester University Press, 1984)

- Smith, Harry Edwin, *The United States Federal Internal Tax History from 1861 to 1871* (Houghton Mifflin, 1914)
- Stewart, Terence P., *The GATT Uruguay Round: a negotiating history (1986-1992)* (Kluwer Law and Taxation, 1993)
- Sykes, Alan O., "Protectionism as a 'Safeguard': A Positive Analysis of the GATT 'Escape Clause' with Normative Speculations" 58 *University of Chicago Law Review* 1 (1991)
- Sykes, Alan O., "Comparative Advantage and the Normative Economics of International Trade Policy" 1 *Journal of International Economic Law* 1 (1998)
- Sykes, Alan O., "The Safeguards Mess: A Critique of WTO Jurisprudence" 2 *World Trade Review* 3 (2003)
- Sykes, Alan O., "The Persistent Puzzles of Safeguards: Lessons from the Steel Dispute" 7 *Journal of International Economic Law* 3 (2004)
- Tasca, Henry J., *Reciprocal Trade Policy of the United States* (University of Pennsylvania Press, 1938)
- Taussig, F. W., *The Tariff History of the United States* (Augustus M. Kelly Publishers, 1967)
- Terrill, Tom E., *Tariff, Politics, and American Foreign Policy 1874-1901* (Greenwood Press, 1973)
- Trachtman, Joel P., "Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law by Joost Pauwelyn" 98 *American Journal of International Law* 4 (2004)
- Trebilcock, Michael J. and Robert Howse, *The Regulation of International Trade, 3rd ed.* (Routledge, 2005)
- Tugwell, Rexford, *The Democratic Roosevelt* (Doubleday, 1957)
- Tumlir, Jan, "A Revised Safeguard Clause for GATT?" 7 *Journal of World Trade Law* 4 (1973)
- Tumlir, Jan, "Emergency Protection against Sharp Increases in Imports" in Hugh Corbet and Robert Jackson (eds.) *In Search of a New World Economic Order* (Croom Helm, 1974)
- Tumlir, Jan, "International Economic Order and Democratic Constitutionalism" 34 *ORDO* (1983)
- United States Tariff Commission, *Reciprocity and Commercial Treaties* (Government Printing Office, 1919)
- Vamvoukos, Athanassios, *Termination of Treaties in International Law* (Oxford University Press, 1985)



- Wauters, Jasper M., “The Safeguards Agreement – An Overview” in Kyle W. Bagwell (eds.) *Law and Economics of Contingent Protection in International Trade* (Cambridge University Press, 2010)
- Weber, Albrecht “Safeguards in International Economic Organizations in Times of Crisis – with Special Reference to European Economic Community” 27 *German Yearbook of International Law* (1984)
- Wells, David, “The Creed of Free Trade” 36 *Atlantic Monthly* 214 (1876)
- Wells, David, “How Shall the Nation Regain Prosperity? Part III” 125 *North American Review* 259 (1877)
- Wilcox, Clair, *A Charter for World Trade* (Arno Press, Inc. 1949)
- Wilkinson, Joe R., *Politics and Trade Policy* (Public Affairs Press, 1960)
- Winham, Gilbert, *International Trade and the Tokyo Round Negotiation* (Princeton University Press, 1986)
- Wolf, Martin, “Why Voluntary Export Restraints? An Historical Analysis” 12 *The World Economy* 3 (1989)
- Wolff, Alan Wm. “Need for New GATT Rules to Govern Safeguard Actions” in William R. Cline ed., *Trade Policy in 1980s* (1983)
- Woods, Randall Bennet, *A Changing of the Guard: Anglo-American Relations, 1941-1946* (University of North Carolina Press, 1990)
- Woolsey, L. H., “The Unilateral Termination of Treaties” 20 *American Journal of International Law* 2 (1926)
- Yang, Cuohua “Are Safeguard Measures Permitted under the World Trade Organization System?” 17 *Temple International and Comparative Law Journal* (2003)
- Young, Michael K. “Dispute Resolution in the Uruguay Round: Lawyers Triumph over Diplomats” 29 *International Lawyer* 5 (1995)
- 赤根谷達夫『日本のガット加入問題—<レジーム理論>の分析視覚による事例研究』（東京大学出版会、1992年）
- 荒木一郎・川瀬剛志編著『WTO体制下のセーフガード』（東洋経済新報社、2004年）
- 岩沢雄司『WTOの紛争処理』（三省堂、1995年）
- 岩田伸人「我が国のセーフガード制度の問題と提案」『貿易と関税』49巻12号（2001年）
- 川瀬剛志「ガット一九条一項における選択適用をめぐる」『法学政治学論究』10号（1991年）
- 川瀬剛志「WTOセーフガード協定における選択適用—クォータ・モデュレーション条項

- の検討と課題』『商大論集』48巻1号(1996年)
- 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年)
- 川瀬剛志「『実質的に等価値の譲許』の停止」荒木一郎、川瀬剛志編著『WTO体制下のセーフガード』(東洋経済新報社、2004年)
- 木村福成「経済学・政治経済学から見たセーフガード措置」『日本国際経済法学会年報』12号
- 古城佳子「戦後国際経済体制の変容と『埋め込まれた自由主義』」『外交時報』1321号(1995年)
- 小寺彰『WTO体制の法構造』(東京大学出版会、2000年)
- 小寺彰「セーフガードをめぐる法的課題—問題の所在」『日本国際経済法学会年報』12号(2003年)
- 小寺彰編著『転換期のWTO—非貿易的関心事項の分析—』(東洋経済新報社、2003年)
- 小寺彰『パラダイム国際法』(有斐閣、2004年)
- 小山久美子『米国関税の政策と制度：伸縮関税条項史からの1930年スムート・ホーリー法再解釈』(御茶の水書房、2006年)
- 佐々木隆雄『アメリカの通商政策』(岩波書店、1997年)
- 坂元茂樹「条約法条約における『事情変更の原則』(一)」『琉球法学』30号(1982年)
- 鹿野忠生『アメリカ保護主義の基礎研究』(創言社、1984年)
- 清水章雄「国際通商における法の支配—輸出自主規制協定の挑戦とガット」住吉良人ほか編著『二十一世紀の国際法』(成文堂、1986年)
- 泉水文雄「経済法学から見たセーフガード」『日本国際経済法学会年報』12号(2003年)
- ハンス・ラウパッパ著(玉野井芳郎監訳)『ソビエト経済の歴史』(学陽書房、1977年)
- 松下満夫「国際通商法の動向—セーフガード・輸出自主規制・アンチダンピングとガット・ウルグアイラウンド」『ジュリスト』1000号
- 松下満雄「WTOにおけるセーフガード条項の最近の動向—アルゼンチン履物事件を中心に」『貿易と関税』48巻2号(2000)
- 間宮勇「GATT第十九条とセーフガード措置」『明治大学大学院紀要』24巻1号(1987年)
- 間宮勇「WTO体制下における貿易自由化と国内産業保護」『国際外交法雑誌』99巻6号(2001年)
- 宮野洋一「米国の1974年通商法301条～310条」松下満雄等編『ケースブックWTO法』(有斐閣、2009年)
- 村瀬信也「GATTの免責条項に関する国際的検討」『経済法学会年報』9号(1988年)
- 村瀬信也『国際法の経済的基礎』(有斐閣、2001年)
- 山本和人『戦後世界貿易秩序の形成：英米の協調と角逐』(ミネルヴァ書房、1999年)
- 山本和人『多国間通商協定GATTの成立プロセス』(ミネルヴァ書房、2012年)

山本吉宣『国際レジームとガバナンス』（有斐閣、2008年）

柳赫秀『ガット19条と国際通商法の機能』（東京大学出版会、1994年）

柳赫秀「国際経済法学から見たセーフガード制度—WTO 出帆後の問題状況をめぐって」  
『日本国際経済法学会年報』12号（2003年）