

## 論文の内容の要旨

論文題目 国際通商法とセーフガード条項の法的展開

氏名 北村 朋史

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、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。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受け入れがたい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。

もつとも、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、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。

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、もつとも救済が必要とされるはずだからである。