

本論文は

世界経済評論 2019年 1/2月号

(2019年 1月発行)

掲載の記事です



世界経済評論

定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料
OFF

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

定期購読
期間中

デジタル版バックナンバー読み放題!!



世界経済評論 定期購読



☎0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp
雑誌のオンライン書店

米国の国家安全保障と通商制限

東京大学名誉教授，元 WTO 上級委員 **松下 満雄**

まつした みつお 1968年東京大学大学院法学政治学専攻科博士課程修了（法学博士）。上智大学法学部教授，東京大学法学部教授，成蹊大学法学部・法科大学院教授等を歴任。1995年～2000年に世界貿易機関（WTO）上級委員。著書：『経済法概説』（東京大学出版会），『国際経済法』（有斐閣）など。

米国の通商拡大法 232 条は，国家安全保障のために輸入品に対して関税の賦課や輸入割当によって輸入を制限することができることを規定している。この法律によると米商務長官は，各省庁の長，民間からの申し立て，又は職権によって調査を行い，その調査の結果を米大統領に報告し，執るべき措置を勧告する。米大統領にはどのような措置をとるか又はとらないかにつき，大幅な裁量権が認められている。最近においては，この法律に基づいて米トランプ大統領は鉄鋼の輸入に対して 25%，アルミに関して 10%の特別関税を徴収している。さらに，自動車の輸入に対してもこの法律に基づいて関税を賦課することを示唆している。ガット 21 条は WTO 加盟国が国家安全保障に基づいて通商制限をすることを認めているが，何が国家安全保障に該当するかの決定権は当該国家にあるかのように規定している。しかし，この規定が濫用されると，ガット規律に対する例外が多くなりすぎ，自由貿易体制が揺らぐ可能性がある。このような点からみて，ガット 21 条の適用に関しては謙抑的な態度をとることが望ましく，WTO，OECD，UNCTAD，その他国際的な場で，安全保障例外について検討し，その濫用を防ぐ原則を定立すべきである。

I 国家安全保障と自由貿易体制

国家にとっての最大の目的はその国家の存立と安全の確保である。国家は戦争，内乱等の危機に直面した時はもとより，平常時においても，その安全の確保のために，経済活動に対して各種の制限を課することがある。本稿において検討する国家安全保障を理由とする米国の輸入制限や米国に対する対内投資の規制¹⁾などがその例として挙げられる。トランプ政権誕生後の米国の保護主義的動向を受けて自由貿易体制

には揺らぎが見えるように思われるが，他方においては，自由貿易体制を堅持せよとの声も高い。ここで国家安全保障に基づく通商制限は自由貿易体制とはどのような関係に立つのかという問題が提起される。自由貿易体制が世界貿易秩序の基本的原理であるとしても，これには例外がないわけではない。ガット 20 条に示されているように，ガット・WTO 体制のもとにおいても，国家は公德の維持，国民の生命健康の維持，有限な天然資源の保存のため等の目的のためには通商を規制することが認められている。また，ガット 19 条においては，輸入急増

等のために国内産業が壊滅的損害を被る恐れがある場合には、緊急避難として通商制限をすることが認められている。ガット 21 条は、のちに詳述するように、限定つきながら国家安全保障を理由とする通商制限を認めている。

しかし、国家の安全保障を理由とする通商制限には問題もある。すなわち、国家の安全保障は漠然とした概念であり、厳密な定義が不可能である。狭義においては、国家安全保障とは国家に対する軍事的脅威に備えることであるが、これに限定されるわけではない。例えば、食糧安保という語に表象されるように、国民生活の最も基本的条件である食糧を確保することは安全保障の最たるものといえることができよう。このようにみえてくると、食糧のみならず、鉄鋼、石油、その他のエネルギー源の供給確保、基礎的な工業製品の供給を確保することもまた、安全保障の範囲に入るであろう。しかし、このように広げてくると、国家安全保障に必要な物資のリストは際限なく広がる可能性もあり、これらのすべてが自由貿易の例外であるとする、自由貿易体制の否定につながりかねない。

また、国家安全保障上の通商制限と国内産業保護のために通商制限はしばしば重複する関係に立っている。例えば、ガット 19 条に規定するセーフガードは、危殆に瀕している国内産業を救済することが目的であるが、この国内産業が鉄鋼、石油等基礎的物資の生産を行うものである場合には、これの救済は国家安全保障の役割をも兼ねている。このように、国家安全保障に基づく通商制限をいかに考えるかは難問であるが、本稿においては、国家安全保障に基づく通商制限の最近の例である米国の通商拡大法 232 条の問題を中心として検討することとした。

II 国家安全保障に関する国際協定

国家安全保障に関する国際協定には多くのものがあるが、そのうちのいくつかについて例示的に述べる。

1. ココムからワッセナー合意へ

1950 年代よりいわゆる米国、西欧諸国、日本等の西側自由主義諸国と当時のソ連を中心とする共産圏に属する東側諸国間の対立が激化し、米国を中心とする西側諸国は東側諸国の戦力の増強をできるだけ阻止するために、対共産圏へ戦略物資、技術等が輸出されないように輸出規制を行った。これが「ココム」(COCOM: Coordinating Committee for Multilateral Export Control, NATO 諸国と日本が加盟)であり、1950 年に結成され、加盟各国はココムの作成する禁輸リストに従って各々自国から対共産圏諸国への輸出規制を行った。しかし、ソ連の崩壊等による東西対立が解消するにつれてココムはその使命をおえて 1994 年に終了した。

これに取って替わったのがワッセナー合意 (Wassenaar Arrangement)²⁾である。これは 1996 年に合意されたが、現在 42 か国が加盟している。これはココムのように特定国、地域を対象とするものではなく、通常兵器、関連汎用品、技術の輸出管理を実施して、地域の安定を乱すおそれがある通常兵器や技術の過度の移転や蓄積を防止すること、具体的にはテロリスト等に通常兵器や関連技術が渡ることを防止するのが目的である。この合意は法的拘束力のない紳士協定である (ココムもそうであった) が、加盟国は毎年加盟国間協議によって決定される輸出管理対象品リストに従って、各々国内的に

輸出管理を実施することが期待されている。

2. 国連憲章

国連憲章 39 条及び 41 条は、集団的安全保障のため、経済的制裁について定めている。すなわち、39 条において「安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定し、並びに、国際平和及び安全を維持し又は回復するために、勧告をし、又は第 41 条及び 42 条に従っていかなる措置をとるかを決定する」とし、41 条は「安全保障理事会は、その決定を実施するために、兵力の使用を伴わないいかなる措置を使用すべきかを決定することができ、且つ、その措置を適用するように国際連合加盟国に要請することができる。この措置は、経済関係及び鉄道、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶を含むことができる」としている。

3. 日米通商航海条約

日米通商航海条約 21 条においては、締約国は、国家安全保障を理由として通商制限を行うことが認められている。すなわち、同条においては「この条約は、次の措置をとることを妨げるものではない」とし、その (d) において「国際平和及び安全の維持若しくは回復に関する自国の義務を履行し、又は自国の重大な安全上の利益を保護するために必要な措置」を執ることを認める。

4. ガット 21 条

ガット 21 条は安全保障のため加盟国が措置をとることができることを規定する。すなわち、「この協定のいかなる規定も、次のいずれ

かのことを定めるものと解してはならない」とし、続けて「(a) 締約国に対し、発表すれば自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であるとその国が認める情報の提供を要求すること、(b) 締約国が自国の安全保障上の重要な利益の保護のために必要であると認める次のいずれかの措置をとることを妨げること、(i) 核分裂性物質又はその生産原料である物質に関する措置、(ii) 武器、弾薬及び軍需品の取引並びに軍需施設に供給するため直接又は間接に行われるその他の貨物及原料の取引に関する措置、(iii) 戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置、(c) 締約国が国際平和及び安全の維持のための国際連合憲章に基づく義務に従う措置をとることを妨げること」としている。この規定は本稿において検討する米国通商拡大法 232 条に関係するものであり、解釈上いろいろな問題を提起するが、これらについては後述するところに譲る。

Ⅲ 米国における国家安全保障のための法制

米国においては、国家安全保障に基づき通商制限をするための法律がいくつかある。通商拡大法 232 条はその一つであるが、ここではその他の主要法規について一瞥する。これらは①対敵通商法 (The Trading with the Enemy Act)、②国際的緊急事態経済権限法 (The International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)、③輸出管理法 (The Export Administration Act)、④関税法 305 条 (The Tariff Act) である。対敵通商法は、本来は戦時に交戦国との通商を禁止するための法律であるが、それにとどまらず緊急時に外国との通商を制限するために

用いられることもある。例えば、1971年にニクソン大統領は、国際収支の危機に直面して、この法律によって全ての輸入品に10%の輸入課徴金を賦課した³⁾。その後、1974年制定通商法122条⁴⁾において大統領が輸入課徴金を徴収することができることが規定された。国際的緊急事態経済権限法⁵⁾は1977年に制定されたが、米国と外国の間に緊急事態が発生した場合、大統領がそれに対応するために通商制限をすることができることが規定されている。例えばこの法律によって1980年の米イラン紛争において、対イラン制裁として輸出禁止が行われ、対リビア、対ニカラグア輸出禁止等も行われた⁶⁾。輸出管理法⁷⁾は、一定の戦略物資及び技術について輸出規制を行うことを定めるものである。この法律によって、第一に米国の国家安全保障に脅威を与える国に対して物資や技術の輸出制限を行うことができ、第二には他国を侵略する国家に対して制裁として輸出を禁止することができる。この両者の目的は重複することもある。第三には、国内の供給不足に対処するために対象物資の輸出を制限することができる。1973年に行われた大豆の輸出禁止はこの目的のために行われた⁸⁾。関税法305条⁹⁾は、一定の書籍等出版物の輸入規制の権限を認めるものであるが、この規定の対象となる出版物には、米国に対する反逆の扇動、米国法の不遵守を呼びかけるものも含まれており、この意味で国家安全保障との関連を有する。

IV 米国通商拡大法 232 条による 輸入制限

1. 通商拡大法 232 条の概要

米通商拡大法 232 条の沿革は 1954 年通商協

定延長法まで遡ることができるが、その後、1955年、1958年の改正を経て、1962年通商拡大法 232 条として結実した¹⁰⁾。現行の通商拡大法 232 条は、米商務長官の調査及び勧告に基づいて米大統領が国家安全保障のために必要と認めるときに、ある物資の輸入制限をすることを認めている。商務長官は、政府各部門の長から請求のある場合、私的当事者から請求のある場合、又は、職権によって 232 条の調査を開始することができる。政府各部門の長とは、大統領、各省の長官、米通商代表、米上院財政委員会委員長、下院歳入委員会委員長を含む。商務長官は調査ののちに、大統領に対して、ある物資の輸入によって国内産業が危険に瀕しており、国家安全保障が損なわれるか否かについて決定し、損なわれていると判断する場合には、執るべき措置について勧告をし、執る必要がない場合にはその旨を勧告しなければならない。

232 条 (d) によると、商務長官及び大統領は、安全保障上の要請から、予想される防衛上の需要、及び、その需要を充たすに十分な国内生産の余力があるかについて考慮しなければならない。また、長官と大統領は、国家の経済的福祉と国家安全保障の密接な関係について検討しなければならない。外国品による競争が米国の個々の産業に与える影響について検討しなければならない。この検討事項には、重大な失業、政府収入の減少、熟練労働の減少、外国からの過大輸入によって排除される国産品等について検討し、これらの容認によって国内産業が弱体化し、国家安全保障を損なうおそれがあるかを逐一検討しなければならない。

232 条による調査が開始されると、商務長官は調査開始について国防長官に通知し、国防長官と当該調査によって提起される方法論及び政

策に関して協議をし、関連ある政府部門から助言を得て、公聴会を開催し、又は他の手段によってこの調査に関する利害関係者の意見を聴取し助言を得る。

商務長官は、調査開始後 270 日以内に調査を終了して大統領に報告書を提出し、それには以下の事項を記載しなければならない。(1) 調査対象物資が輸入される結果、それが国家安全に対してどのような影響を与えるかを認定する。(2) 認定した事実に基づいて、商務長官は大統領にとるべき措置（とる必要がないと判断した場合にはその旨）を勧告する。大統領はこの報告を受理した日から 90 日以内に、商務長官の勧告に同意するか否かについて決定し、同意する場合には輸入調整のための措置を決定する。

この法律は米国の国家安全保障を理由として外国品の輸入制限を認めるが、安全保障とは何かについて定義をおいておらず、この判断は商務長官及び大統領の裁量に委ねられている。すなわち、この法律は、国家安全保障とは何かの決定について、商務長官と大統領に白紙委任ともいべき広汎な裁量権を認めるものである。ここでいう、国家安全保障は、狭義の防衛上の必要にとどまらず、広義においては、米産業の健全性の維持を意味する。また、この規定においては、国家安全保障を損なう「おそれ」(threaten to impair the national security)がある場合に大統領が措置をとることを認めており、広汎な予防規定の性格を有している。この考慮要因としては、外国との競争によって国内生産が排除された（又はされている）か、それによって国内産業の弱体化が生じているか、外国における過剰設備が輸出圧力となっているか、という要因も含まれる。例えば、鉄鋼の輸入が米国の安全保障を害するかの判断において

は、中国における鉄鋼過剰生産設備の存在が考慮されている。また、輸入品が敵対国から輸入されるものか、友好国ないし同盟国から輸入されるものかを問わず、輸入品の流入によって国内産業が危殆に瀕すれば国家安全保障が害されると判断される¹¹⁾。

2. 通商拡大法 232 条による鉄鋼輸入制限¹²⁾

大統領の調査請求に基づいて、米商務省は 232 条によって鉄鋼の輸入が米国内産業に脅威を与え、これが米国家安全保障を阻害しているかの調査を行い、2018 年 1 月 11 日に報告書を提出し、232 条に基づいて輸入抑制策を講ずべきことを勧告した。

すなわち、鉄鋼は米安全保障上重要な物資であり、国内の鉄鋼生産能力の確保は国家防衛上の要請から、及び、国内のインフラ整備の観点から必須である。鉄鋼の需要は 2001 年以来増大しているが、大量の輸入により米鉄鋼産業は危殆に瀕している。米国は鉄鋼の世界最大の輸入者であり、米国産品に比較して実質的に安価な鉄鋼の輸入によって 2017 年には前年比で輸入が二桁以上になっており、国内鉄鋼消費の 30% を占めるに至っている。過剰な輸入によって国内の 6 つの酸素転炉が閉鎖に追い込まれ、4 つの溶鋳炉が遊休施設化しており、これは溶鋳炉数の 50% 減を意味する。これによって鉄鋼産業における国内雇用は 35% 減少し、2009 年以来米鉄鋼産業は平均して赤字経営に陥っている。このような状況の一因は、世界的に過剰な鉄鋼生産力の存在であり、特に中国における過剰設備が顕著である。米国の鉄鋼生産能力は 2001 年以来変わっていないが、中国をはじめとする他の生産国における生産能力は増加しており、かかる世界的過剰施設の存在は将来にわ

たつて米国の鉄鋼産業が他国からの輸入圧力にさらされることを意味する。商務省はこのような米鉄鋼産業の状況を説明して、米大統領は国家安全保障のために直ちに以下の措置をとることを勧告した。

第一の選択肢は、世界的輸入割当又は関税賦課であり、輸入割当の場合には2017年の輸入実績に基づいて全体の63%の輸入割当を実施する。これによって2017年度比で輸入を37%減らすことができる。あるいは、すでに課されているアンチダンピング税及び相殺関税に付加して、全ての輸入鉄鋼製品に24%の関税を賦課すること。これは輸入を37%減少させる効果を有し、2017年の輸入実績に比較して約1300万トンの輸入を減らす効果があり、国内の設備稼働率を80%に維持することができる。

第二の選択肢は、特定国からの輸入に対して関税を賦課すること。この選択肢においては、ブラジル、韓国、エジプト、マレーシア、中国、南ア、エジプト、マレーシア、及びコスタリカからの鉄鋼製品に対して、関税を賦課する。これらの諸国からの輸入に53%の関税を賦課したとすると、これらの諸国からの輸入は2017年比で1330万トンの減少となり、国内の設備稼働率を80%に維持することができる。

以上のいずれかを選択した場合、大統領は、全体的な国家利益又は国家安全の配慮から、特定国からの輸入を認めることができる。また、個別の国内産業等利害関係人は、関税又は輸入制限からの適用除外を申請することができる。

以上が、鉄鋼に関する商務長官の報告と大統領に対する勧告の概要であるが、大統領はこれに基づいて上記1の選択肢（世界的関税賦課）を採用し、商務長官の24%の関税賦課の勧告に1%を付加して25%の関税賦課を決定したこ

とは周知のことである。そして、EU、カナダ、メキシコ、韓国、アルゼンチン、ブラジルについて暫定的な除外例を認めた。しかし、このうち韓国を除く各国に関して除外は失効し、現在25%関税が賦課されている。

3. 同法同条によるアルミの輸入制限¹³⁾

米商務長官は、アルミに関しても鉄鋼に関する報告書と同日に報告書を提出した。その概要は、アルミは装甲車、航空機等各種の武器製造等、米安全保障にとって必須の物資であるが、外国政府、特に中国政府によるアルミ産業保護のため世界に過剰な生産施設が存在しており、その結果、米国への外国製アルミの輸入は激増し、その結果、米国におけるアルミ生産は縮小し、米国のアルミ産業は2016年には2015年の半分となり、2012年以来6つの精錬所が閉鎖され、3500人の労働者が解雇された、というもので、とるべき措置の第一選択肢として、86.7%の世界的輸入数量割り当て、又は、輸入アルミ全体に対して7.7%の関税を賦課すること、第二選択肢として、中国、ロシア、ベネズエラ、及び、ベトナムから輸入されるアルミ製品に23.6%の関税を賦課することが勧告された。そして、これらの措置によって国内アルミ産業の設備稼働率80%を維持することができることとされた。トランプ米大統領は、このうち選択肢の第一を取り、勧告された7.7%の関税賦課に上乘せして、10%関税賦課をすることに決定した。そして、鉄鋼の場合と同様に、一定の国等からの輸入については適用免除とした。

V 通商法 232 条の特徴

他の通商法規と比較して、通商法 232 条には

際立った特色がある。それは適用要件があいまいであり、米商務長官及び大統領の裁量権が大きいということである。この意味では、通商拡大法 232 条は厳密な意味での「法規」というよりも政策の宣言のような感がある。

米通商法規には種々のものがあるが、主要なものとしては、(1) 1974 年通商法 201 条に基づくエスケープクローズ（又はセーフガード、緊急輸入制限）、(2) 同法 301 条（他国の不正慣行に対する報復条項）、(3) アンチダンピング法（外国製品の対米ダンピング防止）、(4) 相殺関税法（外国政府の輸出補助に対する相殺措置）、(5) 関税法 337 条（知的財産権侵害物品の輸入禁止）、(6) 反トラスト法（カルテル禁止等）、(7) 連邦及び州のバイアメリカン法（連邦政府及び州政府の国産品優先調達）を挙げることができよう。これ等の法規は (2) の通商法 301 条と (6) の反トラスト法を除いては、いずれも詳細な適用要件が定められ、その適用に関しても、厳密な手続きが定められている。また、(1) の通商法 201 条、(3) のアンチダンピング法、(4) の相殺関税法、(7) のバイアメリカン法には、その各々に関して WTO 協定中に個別協定がおかれ、これらにもまた詳細な要件と手続きが定められている。

また、(5) の関税法 337 条の知財権侵害物品の輸入禁止は、法律の規定自体はさほど詳細ではないが、何が知財権侵害になるかについては多くの国内判例等があり、要件は詳細に定まっている。(6) の反トラスト法は企業の行う競争制限を禁止するものであり、法律規定自体は大まかのものであるが、数多くの判例によって適用原則が定められている。

通商法 301 条の報復条項は要件があいまいで、手続きもまた必ずしも厳密とはいえない。

この点に関しては、通商拡大法 232 条による通商制限と類似する点があるが、この法律は本稿の対象外であるので、これについての詳細な検討は他稿に譲る。

通商法拡大法 232 条の中心概念は「国家安全保障」であるが、既述のようにこの法律には安全保障とは何かについて厳密な定義はおかれていない。また、施行手続に関して、米商務長官が各省庁の長、関連業界等の申し立てを受けて調査を行い、大統領に報告書を提出し、大統領はこれに基づいてとるべき措置を決定することが定められているのみである。この法律に基づく決定に対する司法審査については何ら規定されていないが、かかる司法審査は認められないと解すべきであろう。というのは、この場合の大統領の決定及び措置は法的措置ではなく、政策的ないし政治的措置であるからである。

VI 国家の安全保障を理由とする通商制限と WTO 協定

安全保障に関しては、狭義の安全保障（軍事的な安全保障）とより広義の安全保障が考えられる。狭義の安全保障（軍事的な安全保障）とは、自国の存立を脅かす他国の軍事的脅威に対して国家を防衛するための措置ということができるが、より広義の安全保障はこれよりも広く、わが国においても言及される食糧安保などはこの範疇に入ると解すべきであろう。米商務省の鉄鋼及びアルミに関する報告書によると、米通商拡大法 232 条にいう国家安全保障には、狭義の安全保障のみならず、米産業の健全性の維持が含まれると指摘している。この点からみても、ここにいう国家安全保障には広義の安全保障に当たるものが含まれていると解すること

ができよう。

通商拡大法 232 条に基づく米国の鉄鋼及びアルミ製品に対する関税賦課は米国の当該物品に対する関税譲許を超えており、これはガット 2 条違反の可能性がある。また、米国はある国家、地域に対してはこの関税を免除しており、これは最恵国待遇を定めるガット 1 条に違反する可能性がある。現在この通商拡大法 232 条に基づく関税賦課に対してはいくつかの WTO 提訴が行われているが、これらにおいて被申立国である米国は、ガット 21 条を援用してこれがガット上の義務の例外となることを主張すると思われる。

そこで国家の安全保障を理由とする通商制限は、WTO 協定によって認められるであろうか。WTO・ガット協定上の輸入制限が認められる例外条項としては、不公正貿易に対抗するためのアンチダンピングや相殺関税、ガット 19 条及びセーフガード協定によるセーフガード（予期せぬ状況の変化による輸入急増の結果としての国内産業への重大な損害の防止）があり、またガット 20 条による例外措置（公德や公序上の措置、生命や健康維持のための措置、有限天然資源保護のための措置等）、及び、国家安全保障上の例外を定めるガット 21 条がある。米トランプ政権の通商拡大法 232 条に基づく鉄鋼及びアルミへの関税賦課に対し、EU はこれを米国によるセーフガードの発動とみなして、セーフガード協定 8 条 2 項及び 3 項のリバランス条項¹⁴⁾を根拠として対米対抗措置を発動している。しかし、米国の通商拡大法 232 条による関税賦課はガット 19 条に規定するセーフガードの条件を満たすものではなく、米国自身もこれをセーフガードの発動とはしていない。従って、この EU の対抗措置のガット適合

性には疑問がある。

やはり米国の通商拡大法 232 条に基づく関税賦課にもっとも密接に関係するガットの規定はガット 21 条による安全保障例外である。ガット 21 条についてはすでに引用したが、特に重要な規定は、21 条 (b) 項の文言である。すなわち、ここには「締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める次の何れかの措置をとることを妨げること」（下線加筆）と規定されている。この文言はある加盟国にとって何が安全保障に該当するかはその国が決定する、と解することが可能である。このように解すると何がある国家にとって安全保障であるかの判断権は当該国家にある、すなわち、その国家は自国の安全保障に関しては自己決定権を有することとなる。この解釈をとれば、21 条援用国に対しては、WTO の紛争解決機関、すなわち、パネルや上級委員会の審査権はなく、当該加盟国の判断をそのまま受け入れなければならないこととなる。

ガット 21 条に関する従来のパネルの判断事例は少なく、その一つである米国/ニカラグア製品事件¹⁵⁾では、米国の対ニカラグア禁輸措置はガット 21 条の米国の自己判断権に服するとして、パネルへの付託事項から除かれている。しかし、パネルは、ガット 21 条に関連する事案において何が安全保障かについてのパネルの判断権を全く認めないとすると、この規定の濫用をいかに防止するかについて障害が生ずる可能性を示唆している。より最近の中国/原材料事件¹⁶⁾では、パネルは傍論でこの点に関するパネルの審査権は限定されていることを示唆している。このように、この点に関する従来の先例の判断は明確ではないが、現在進行中のロシア/貨物通貨事件¹⁷⁾、アラブ首長国、サウ

ジアラビア、及びバーレーンの対カタール禁輸事件¹⁸⁾においては、この点が争点となると予想され、ガット 21 条の解釈に関してもなんらかの判例原則が確立される可能性もある。

ガット 21 条の国家安全条項は、WTO の提唱する自由貿易体制との関係では難問を提示する。国家の安全保障とは、究極においてはその国家の存立に対する危機に対応するための防御装置である。国家の存立は当該国家にとって何物にも代え難い最優先事項であるから、この意味における国家の安全保障は、当該国家にとっては全てに優越する価値を体現しているといえることができる。この意味において、ガット 21 条が国家の安全保障の判断において大幅な裁量権を当該国家に付与しているのは理由のないことではない。しかし、この安全保障による国際的責務からの免除の概念を拡大すると、WTO/ガット規律からの例外が際限なく広がり、あまりにも広い範囲の事項が国際的規律から例外となり、国際的通商秩序は骨抜きとなる可能性がある。この意味において、国家安全保障例外は「パンドラの箱」なのである。

従来から WTO/ガット加盟国は、このような危険性があることを認識して、国家安全保障を振り回して通商制限を乱発することを差し控え、また、紛争処理の面において、国家安全保障例外はきわめて例外の場合以外には活用しないという暗黙のコンセンサスを形成してきた。これが今までのところガット 21 条例外の適用例が数少ない理由であったと思われる。このタブーを破っているのが現在の米トランプ政権であり、この意味において、トランプ政権は戦後米国が中心となって構築してきた通商秩序に対する挑戦者であるといえることができる。

ガット 21 条がその援用国に何がその国に

とっての安全保障であるかについて自己決定権を付与しているようにみえることは前述したが、この自己決定権に対して WTO パネルや上級委員会の審査権はまったく及ばないのであるか。筆者の見解は、ガット 21 条による「当該締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める ... 措置」という文言に敬意を払いつつ、この原則が濫用される場合があることに留意して、この濫用があればその濫用の限度において、ガット 21 条による例外の適用がないと解釈する余地があると考えられる。何がその濫用に該当するかはそれ自体困難な解釈問題であるが、この例外規定に基づく措置が国家安全保障以外の目的に用いられていることが明らかであれば、それはもはや安全保障に基づく措置とはいえないこととなる。例えば、ある加盟国 A が国家安全保障を理由として X 製品の国内産業温存のためにその輸入を制限し、又は、高関税を賦課しておきながら、他のある加盟国が当該加盟国の要請により安全保障とは関係のない Y 製品を大量に A 国から輸入することに合意する場合にはその国からの X 製品の輸入制限を解除し、又は、関税を減免する場合などは、その加盟国 A の輸入制限又は関税賦課は他の加盟国に別の商品を輸入させるための圧力として用いられており、国家安全保障のための制限措置とはいえないであろう。また、加盟国 A がこの例外規定に基づいて X 製品の輸入を制限しているが、制限の対象となる加盟国は X 製品の主要な対米輸出国ではなく、制限外とされる他の加盟国が X 製品の主要な対米輸出国であるような場合もまた、状況にもよっては、加盟国 A の X 製品に関する輸入制限は国家の安全保障に基づく措置ということではできないであろう。

おわりに

国家安全保障は、その究極の形においてはWTO協定等国際的規律の範囲を超える存在である。しかし、国家安全保障例外は「パンドラの箱」であり、いったん発動すると自由貿易に対する諸々の例外が飛び出して収拾がつかなくなり、自由貿易体制の存立が脅かされるおそれがある。このような意味から、どうしても必要な場合以外には発動しないという謙抑的態度が必要である。この観点から、現米政権が国家安全保障の本来の趣旨から逸脱していると思われるような形で通商拡大法 232 条を発動しているのは甚だ遺憾であり、この意味から、WTO、国連、OECD、UNCTAD の場等で国家安全保障例外の役割と限界について議論を重ね、これの発動については慎重であるべきこと、またこれの発動において発動国は通商各国と事前に協議をし、他の手段、例えば、セーフガード、貿易救済等により問題に対処できないかについて検討すべきである。

[注]

- 1) 米国の国家安全保障を目的とする対米直接投資の規制は、CFIUS (Committee on Foreign Investment in the United States) と呼ばれる機関によって行われている。CFIUS は 16 省庁の横断的委員会であり、財務長官が議長を務め、外国人による米国企業や資産などの対米直接投資を国家安全保障と経済安全保障の観点から検討し、大統領に対して直接投資を容認するか否かについて勧告を行う。しかし、大統領はこの勧告によって拘束されることはなく、独自の見地から判断を下し、直接投資を禁止し、又は許容することができる。近年では、主として、中国企業の対米直接投資がその審査、規制対象となっているといわれる。CFIUS の組織と活動の詳細については、渡邊泰秀「対米直接投資に関する新動向～最近における CFIUS の動きを中心として～」(上) 国際商事法務 45 巻 7 号 (2017 年)、(下) 同 8 号を参照。
- 2) ワッセナー協定の概要については、<https://ja.wikipedia.org/w/undefined?action=edit§ion=2> を参照。

- 3) 50 U.S.C. App. 5
- 4) この法律の詳細については、経団連事務局編・米国 1974 年通商法の解説 (1975 年)、通商関係法規研究会・アメリカ EC 通商関係法必携 (1985 年) 等
- 5) 50 U.S.C. 35
- 6) McGovern, International Trade Regulation (2nd Ed., 1986), p. 426
- 7) 50 U.S.C. App. Export Regulation, Para 2401 et seq この法律は 1994 年に執行し、前述の IEEPA によってその効力があるとされ、2001 年に再び失効し、再度 IEEPA によって効力があるものとされている。
- 8) 詳細については、松下満雄「アメリカの輸出制限」ジュリスト 580 号 (1975 年) 参照
- 9) 12 U.S.C. App.1305; 19 CFR 12.40
- 10) 通商拡大法全般及びその 232 条についての文献はすくなく、以下を参照。経済団体連合会・米国の 1962 年通商拡大法解説 (1963 年); 松下満雄・欧米の輸入制限法制 (同文館, 1973 年); トーマス・V・ヴェーカリックス、デイヴィッド・I・ウィルソン、ケンス・G・ヴァイゲル著・松下満雄監訳・アメリカ通商法の解説 (商事法務研究会, 1989 年) (原題は Antidumping, Countervailing Duty and Other Trade Actions); 松下満雄「米国の国家安全保障に基づく輸入制限～1962 年通商拡大法 232 条による鉄鋼とアルミの輸入制限」国際商事法務第 46 巻 4 号 (2018 年 4 月); 川島富士雄「米国通商拡大法に基づく鉄鋼及びアルミ製品の国家安全保障に対する影響調査」国際商事法務 46 巻 6 号 2018 年 6 月; 川瀬剛志「鉄鋼・アルミニウムに対する米国 1962 年通商拡大法の発動—WTO 体制による法の支配を揺るがす安全保障例外の濫用と報復の応酬」https://www.rieti.go.jp/jp/special_report095.html など。
- 11) 最近の鉄鋼及びアルミに関する関税賦課決定を除けば、通商拡大法 232 条の下において従来 26 件の調査開始が行われているが、実際に輸入規制が発動されたのは、そのうち 5 件である。川瀬前掲 (注 10)、2 ページ参照。
- 12) U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation: The Effects of Imports of Steel on the National Security, An Investigation conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as amended (January 11, 2018)
- 13) U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Commerce, Office of Technology on the National Security, An Investigation conducted under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as amended (January 17, 2018)
- 14) セーフガード協定 8 条 2 項及び 3 項によると、ある WTO 加盟国がセーフガードを発動する場合、これによって影響を受ける他の加盟国は当該発動国の発動理由が輸入品の相対的增加によるときには、その加盟国に対してその輸入制限と同価値の譲許を停止することができることとされる。
- 15) GATT Panel Report, US-Nicaragua Embargo, Para 5.17, L/6053 (Oct. 13, 1986, unadopted)
- 16) WTO Panel Report, China-Raw Materials, Para 7.276e, WT/DS394/R 8 July 5, 2001
- 17) Russia-Measures Concerning Tariff in Transit (DS512) d
- 18) DS 526; DS 527; DS 528