

本論文は

世界経済評論 2021 年 5/6 月号

(2021 年 5 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

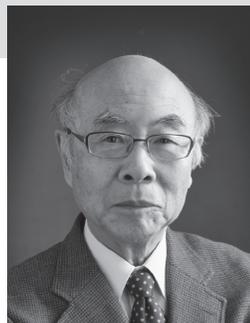
[24時間・年中無休]

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

WTO/ガットにおける 安全保障例外の法的検討



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。

WTO/ガット体制は自由貿易を原則としつつ，若干の例外を設けている。その一つが国家安全保障例外である。これは国家が自国の安全保障上必要な場合には，通商を制限する等の安全確保のための措置をとることを認めるものである。従来この例外は殆ど発動されてこなかったが，最近米トランプ政権が通商拡大法の安全保障条項を発動して鉄鋼及びアルミに対して関税を付加する決定（現在 WTO で係争中）をして以来，各国はタガが外れたようにこの例外を発動する機運にある。2020年に WTO パネルが発表したサウジ知財事件はこの問題に関する数少ないパネル報告書であり，重要なものである。その骨子は WTO 協定上，加盟国は戦時又は緊急事態下において，国家安全保障条項に基づいて当該国家にとって安全保障上必要な措置化を講ずる権限があるが，その権限行使に対しては「信義の原則」により自ずと制約があり，他の目的のための偽装（例えば，国家安全との関係の薄い自国産業保護などのための偽装）に使ってはならないというものである。このパネル報告書は中庸を得た判断であるが，現在米国が発動している鉄鋼やアルミに対する関税賦課は，この報告書の考え方によれば，他の目的のための偽装と判断される可能性がある。しかし，そうなった場合，米国内の WTO 脱退論が台頭し WTO の危機が一層深まるおそれがある。安全保障問題は，国家間の交渉，仲裁等のよりソフトな方法によって妥協を図るべきであり，法的・司法的判断に親しむか否かには疑問がある。

I 国際貿易秩序と国家安全保障問題

1995年の WTO 成立は世界貿易史上画期的な出来事であった。WTO は物品貿易の自由を根幹とする旧ガットの原則を承継したが，これにサービス貿易及び知的財産権の貿易関連側面に関する自由化原則を付加し，さらにパネルと上級委員会の二審制からなる強力な紛争解決制度を樹立した。この WTO の成立は国際貿易

立憲化の重要な契機として讃えられた。しかし，WTO 成立4年後に行われたシアトル閣僚会議は失敗に終わり，それ以降現在に至るまで，WTO は貿易円滑化協定及び若干の複数国間協定を成立させただけで新協定策定の試みは失敗に終わっている。これに対して，WTO 紛争解決制度は成立後10年程度有効に機能し WTO の宝石と称賛された¹⁾が，10年ほど前から米国の対上級委批判がつよまり，2019年には米国による上級委の欠員補充の拒否によっ

て定員の不足に陥り、現在機能不全の状態にある。このように WTO は、新協定策定機能（いわば立法機能）、及び、貿易紛争解決機能（いわば司法機能）の両面において有効性を喪失し、現在危機の状態にあるといっても過言ではない。

WTO は全体としては自由貿易を志向するものであるが、自由貿易に対する例外をも認めている。自由貿易は参加国全体の経済的厚生を増加させ世界経済の総体的発展を図るものであるが、自由貿易は所詮競争の世界であり、この原則を無制限に貫くと弱肉強食の世界となる。そこで、ある限定された場合にはこの自由貿易原則に対する例外を許容し、自由貿易＝競争によって惹起される政治的、経済的、社会的摩擦を緩和して、自由貿易原則の維持と円滑化を図ることが必要となる。このために WTO はセーフガード、アンチダンピング、補助金相殺措置からなる貿易救済措置を認めている。また、事柄の性質によっては、自由貿易を貫くのが適切ではないものもある。例えば、文化保護、宗教の保護、環境保護等必ずしも自由貿易を 100% 貫くことが適切でない分野もある。これらを総称して「非貿易的関心事項」(non-trade concerns) と呼ぶこともある。

国家安全保障もそのような非貿易的関心事項の一つであり、これらの中でもおそらくはもっとも重要なものであろう。国家の存立と国家に対する危険を防止することは主権国家の本質的機能である。このためには、国家はある場合には自由貿易を制限しなければならない。例えば、国家は対立関係にある他の国家や国際的テロ組織などに対して戦略上必須の物資の交易を制限し、機微技術移転を規制し、サイバー攻撃から国家の核心的インフラを防衛し、また必須

かつ希少な物資の国外流出を防止するなどの措置をとることは当然に認められるべきである。このような考慮から、WTO は国家安全保障上必要な措置については、これを WTO の自由化規律の例外として認める体制をとっている。

この例外措置は安全保障例外であり、WTO の枠組みのなかではガット 21 条、ガッツ 14 条、知的財産権関連の TRIPS73 条により、これらの各々の所管分野において加盟国が国家安全保障のためにとる措置を規律の例外として認めている。後に詳述するように、これらの国家安全保障のために例外措置は、セーフガード、アンチダンピング、補助金相殺措置からなる貿易救済措置などに比較してその許容範囲が広く、これを発動する国家の裁量権が大きく設定されている。これ自体は理にかなったことであるが、これらの条項が拡大解釈され、必要以上に制限的に用いられる危険がある。本稿においては、かかる事態を念頭におきながら、この国家安全保障例外の射程距離を最近の紛争解決事例を参考にしながら探ってみたい。

II 国家安全保障例外に関する WTO 法の規定

WTO における国家安全保障例外に関する規定について概観する。国家安全保障例外は前述のようにガット 21 条、ガッツ 14 条の 2、及び、TRIPS73 条に規定されているが、これらのうちガット 21 条は旧ガット（1947 年）の規定を承継したものであり、ガッツ 14 条と TRIPS73 条はガット 21 条と同文である。これらのうちではガット 21 条が最も古く旧ガット（1947-1994）21 条に遡ることができる。ガット 21 条は以下のように規定している。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。…… (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れが認める情報を提供すること、(b) 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いずれかの措置をとることを妨げること、…… (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に直接又は間接に行われるその他の貨物及び原料の取引に関する措置、(iii) 戦時その他の国際関係の緊張時にとる措置」

この規定において重要な文言は「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…措置をとることを妨げること」(下線加筆)という部分である。これと同じ文言がガット 14 条の 2、及び、TRIPS73 条にもみられる。この文言は、ある規制措置をとる国家が、それが国家安全保障上必要であると認める権限を有すること、すなわち、いかなる措置が国家安全保障上必要であるかの判断は、それを発動する国家の判断に委ねられていることを示している。この文言を最広義に解釈すると、いかなる措置がその発動国にとって国家安全保障上必要であるかの判断は全面的に当該発動国に委ねられており、WTO パネル、及び、上級委員会はこの判断に対して審査をし、又は、他のいかなる手段によっても介入できないこととなる。このような国家の裁量権には何らかの国際的規律がないのが重要な問題であるが、これについてはのちに触れる。

この規定の他、WTO/ガットにおいて自由貿易に対する例外を認める規定はガット 20 条の一般例外規定である。この 20 条と 21 条を比較すると、21 条のほうが 20 条よりも広い範囲

の例外を認めている。ガット 20 条の一般例外規定は、同条の柱書 (Chapeau) と例外 ((a) 項から (j) 項まで) とから構成されている。同上 (a) 項～(j) 項においては、例外として許容されるべき事項が列挙されており、柱書においては、これらの例外事項が恣意的、差別的、又は、仮装された国際貿易に対する制限であってはならないことを規定している。すなわち、ガット 20 条による例外措置の許容は、かかる例外措置が濫用されないという条件付きで認められているということが出来る。ところがガット 21 条においては、ガット 20 条の柱書のような濫用禁止規定がおかれていない。ここから判断すると、ガット 21 条による国家安全保障上の例外規定は通常の例外規定よりもより緩やかな条件のもとに認められているということが出来る。

それではガット 21 条の国家安全保障例外の発動の可否は全面的に加盟国の恣意的判断に委ねられているであろうか。ガット 20 条とガット 21 条の文言上の比較検討によれば、形式論理上、ガット 21 条の例外許容は無制限と解する余地があり得る。しかし、ガット 21 条による例外の許容範囲はガット 20 条に比較してより広いことを承認するとしても、国際条約を含めて法の規定はかかる形式論理のみで判断すべきではなく、その制定目的、それに内在する衡平の原則に基づいて判断すべきである。

筆者の見解においては、ガット 21 条の安全保障例外においても、内在的制限ないし条件が存在する。すなわち、それはのちに触れる「信義誠実の原則」(good faith)、すなわち「信義則」による制限であり、国家安全保障に基づく例外もまた無条件に認められるわけではないということである。21 条の規定には明白に記載

されていなくても、ガット 21 条は信義則によりその本来予定されている機能を逸脱し、隠れた他の目的（例えば、単なる国内産業保護のための口実など）のための仮装として用いられることはできないと解釈すべきである。このように解釈する場合には、ガット 21 条には、ガット 20 条の柱書に規定されているような濫用禁止が内在的に含まれていると解すべきと思われる。後述する数少ない WTO/ガットのパネルの判断もこのことを認めている。

Ⅲ WTO/ガットのパネルによる 従来の判断事例

WTO/ガットのパネルによるガット 21 条に関する判断事例は甚だ少なく、旧ガット時代のものを含めても数件程度である。しかし、この少ない判断事例においてはある程度明確な基準が形成されつつある。そこで、以下にこれらの事例を検討する。

旧ガット時代のものとしては、米国／ニカラグア製品事件²⁾がある。この事件においては、米国の対ニカラグア禁輸措置がガット 21 条に定める締約国の自己判断件に服するとして、パネルへの付託事項から除外されている。しかし、パネルはガット 21 条に関連する事案において安全保障についてのパネルの判断権を認めないとする、その濫用を防止することについて障害が生ずると述べた。WTO 成立後の事件として、最近の中国原材料事件³⁾においては、パネルは傍論においてこの点に関してパネルの判断権は制限されていることを示唆した。以上の二件においては、21 条による例外規定の範囲について明確な判断はなされなかったが、より最近の二件においては、より明確な判断基準

が示されている。

1. ロシア・貨物事件

その第一の事例は、ロシア・貨物事件（2019 年）⁴⁾である。この事例において問題となった紛争は、ロシアのクリミア半島併合を発端とするロシア・ウクライナ間の紛争に関連して生じたものである。すなわち、ロシアはウクライナ発カザフスタン及びキルギスタン向け陸路運送の貨物がロシア領内を通過する場合には、これはベラルーシからなされなければならないこと、及び、一定の場合には、ウクライナ発第三国向けの貨物のロシア通過は禁止され、又は、制限される等の措置をとったのに対して、ウクライナがこれらの措置は通過の自由を定めるガット 5 条⁵⁾に違反するとして、対ロシア WTO 提訴を行ったものである。これに対してロシアはかかる制限がガット 5 条違反である点については争わず、これらの措置はガット 21 条に定める「緊急事態」に対処するために必要なものであり、WTO 協定の適用範囲外であって WTO パネルはこれに関する判断権がないことを主張した。

これに対してパネルは、ガット 21 条に定める国家安全保障とはなにかについて当該加盟国に専属的な判断権がありパネルには判断権がないというロシアの主張を退け、パネルがガット 21 条の各要件について審査・決定をする権限を有すると判断した。そのうえで、本件におけるロシアの執る措置はガット 21 条に規定する緊急事態に対処するために必要な措置であり、ガット 21 条の安全保障例外の要件に適合し、ガット規律の範囲外にあると判断した。このパネル判断においては、ガット 21 条にいう「緊急事態」は狭く解釈され、戦闘状態ないし交戦

状態、及び、これに準ずる事態を言うものとされている。そして、このパネル報告書は2019年4月26日にWTOの紛争解決機関によって採択され、WTOの決定となった。

2. サウジ知財事件

その第二の事例は、より最近のカタールとサウジアラビア間の紛争に関するパネルの判断事例、すなわち、サウジ知財保護停止事件（以下、「サウジ知財事件」という）⁶⁾である。この事件の背景は以下のものである。2017年5月、カタールの国営放送局がハマスやイランを支持する内容のタミム首長の演説を放映したことから、カタールとサウジ、アラブ首長国連合、バーレーン、エジプトとの関係が悪化し、これらの国はカタールの外交官を追放し、カタール国民を国外退去させ、また、サウジ政府は自国民に対してカタール国民との関係を断絶するように働きかけた。

この事件においては、カタール政府は、カタールのテレビ局がサウジにおいて放映権を有する一定の番組を放映していたところ、海賊版を放映するサウジのテレビ局によってそのサウジにおいて有する知的財産権（放映権、著作権等）を侵害されたと主張した。このカタール放送局がサウジにおいて自己の知的財産権を保全してこの知財権侵害に対してサウジにおいて民事的救済を求めため、サウジの法律事務所を委嘱して民事的救済を求めようとしたところ、この委嘱がサウジ当局の妨害にあって果たせなかった。すなわち、サウジ政府の措置によって知財権侵害に対する民事的救済の実現を妨げられた。また、サウジ当局がこのサウジ海賊版放送局の知的財産権侵害に対して刑罰を発動していない、と主張した。

カタールはこれらのサウジ政府の作為（弁護士委嘱妨害）及び不作為（知財権侵害に対する刑罰の不適用）がTRIPS協定に違反すると主張した。具体的には、サウジ当局がサウジ国内におけるカタールテレビ局の知財権主張に対して弁護士委嘱を妨害するなどにより民事的救済を妨げたことは、知財権実現の保障を規定するTRIPS協定41.1条、及び、42条に違反すると主張した。また、サウジ当局がサウジ海賊版放送局によるカタール放送局の知財権侵害に対して刑罰規定を発動しなかったことは、加盟国は知財権侵害（特に商標権及び著作権侵害）に対して刑罰を付加すべきことを定めるTRIPS協定61条に違反すると主張した。

これらのカタールの主張に対して、サウジは、主張されているこれらの措置は、戦時又はその他の国際関係緊張時にとられる措置でTRIPS協定73条(b)(iii)に定める安全保障例外に該当して、TRIPS協定の規律に対する例外となると主張した。

パネルは、サウジがカタールのテレビ放送局がサウジ国内において自己の知財権実現のため弁護士を委嘱してサウジ裁判所に民事救済を求めることを阻害した措置は、サウジとカタール間の外交関係断絶、カタール国民のサウジへの渡航禁止など国際関係の緊急時にとられる措置に類するものであり、この意味において、TRIPS協定73条(b)(iii)に規定する国家安全保障のために必要な措置であるとして、サウジの措置はTRIPS協定の規律に対する例外として許容されると判断した。

パネルは、サウジが海賊版放送局の行為に対して刑罰規定を発動しなかった点については、そもそも刑罰規定は知財権侵害によって権利を侵害された特定の者を救済するためだけのもの

ではなく、多様な第三者の権利保護にも影響を与えるものであり、いわば権利侵害の一般的予防を図るものである。サウジ政府がサウジの海賊版放送局によるカタールテレビ局の知財権侵害に対して刑罰規定を発動しなかったことが、直接的にカタールテレビ局の権利実現が不能になったことの要因であったとは言えず、このサウジ政府の不作为はサウジが国家安全保障のために緊急事態においてとった措置とは言えないとして、サウジの主張を退けている。

このパネル報告書に対して、サウジ政府はWTO上級委員会に上訴し、現在係争中である。前述のようにWTO上級委員会は2019年に米国が上級委員欠員補充を拒否したため現在欠員状態となっており、このため案件の審議と決定ができず、係争中の状態が無期限に続くという異常事態となっている。なお、本件に関して、カタールは紛争を迅速に解決するために、2020年10月にWTO紛争解決了解25条によって仲裁の申し立てを行っているが、いまだに仲裁の結果はでていない。

IV WTO/ガットにおける 国家安全保障例外の範囲

前述のようにWTO/ガットにおいて国家安全保障例外はガット1994・21条、ガッツ14条、及び、TRIPS協定73条に規定されているが、この三者はみな同文であり、ガッツ14条、及び、TRIPS協定73条はガット21条をモデルとして制定されたものである。この安全保障例外の範囲に関しては、もっとも最近の事例であるサウジ知財事件においてやや詳しく解釈が述べられているので、これを手掛かりにその範囲を探ってみたい。

TRIPS協定73においては、国家安全保障のためにとる措置を例外としてTRIPS協定の規律外として認めているが、この規定は以下のようである。

「第73条（安全保障のための例外）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。（中略）(b) 加盟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) (ii) は省略 (iii) 戦時その他の国際関係の緊張時にとる措置」

この規定の解釈上重要なキーコンセプトは、(1)「自国の安全保障上の重大な利益」とはなにか、(2)「重大な利益の保護のために必要と認める…措置」の必要性の判断はその措置を発動する国家の判断に全面的に任されているか、(3)「戦時その他の国際関係の緊張時」とはいかなる時か、(4)措置を「緊張時にとる」場合、その措置をとるタイミングはなにか、である。これらについては、ロシア・貨物事件、及び、サウジ知財事件においてもある程度述べられている。しかし、サウジ知財事件はロシア・貨物事件の判断を踏襲しこれをさらに詳しく分析しているので、以下の叙述は主としてサウジ知財事件の判断による。

1. [自国の国家安全保障上の重大な利益]、 [重大な利益の保護のために必要と認める]の解釈

「自国の国家安全保障上の重大な利益」とは、国家の本質的機能（quite essential functions）に関するものであり、国土や国民を外敵から守り、国内の法秩序、公德、国民生活の安全の確保など国家の果たすべき本質的な機能である。これらの機能は当該国家がおかれている状況に

よって異なり一律的な定義は困難である。また、なにが「重大な利益の保護のために必要」かは、当該国家がもっとも適切に判断し得る事項である。したがって、その判断をする主体は原則として当該国家自体である。この事理を明らかにするために、ガット 21 条、ガッツ 14 条、TRIPS73 条は加盟国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために「必要と認める」措置を安全保障例外の要件として規定し、その安全保障例外を発動する当該国家自体が、その措置が自国の安全保障上重要な利益に該当するか否かの判断権、すなわち、自己決定権を付与している。しかも、サウジ知財事件のパネル報告によれば、ある事項が自国の国家安全保障上の重大な利益に該当する場合の当該国家の挙証責任は重いものではなく、状況に応じて最低限満足すべきものであれば足りると判断されている。

しかし、この自己決定原則を最大限度まで押し進めると、なにが当該国家にとって重大な国家安全保障上の重大利益であるかの判断は全面的に当該国家の裁量に服することとなり、当該国家はこの判断においてフリーハンドを獲得することとなり、WTO の紛争解決機関、より具体的にはパネル及び上級委には、全く判断権がないこととなる。この立場は、ロシア・貨物事件においてロシアが主張したところであり、現在係争中の米国鉄鋼アルミ関税事件（後述）において米国が主張しているところである。しかし、これでは加盟国のこの点に関する当該国家の判断権が濫用され、いかなる非合理的な措置も正当化される危険がある。

この国家安全保障上の理由による例外の判断については加盟国の自己抑制、すなわち、謙抑性が必要となるが、サウジ知財権事件におけるパネルは、これを加盟国が負う「誠実義務」

(good faith) に求め、この義務によって加盟国は安全保障例外の適用可否の判断に関して自己抑制を要求されるとした。この謙抑性、誠実義務とは、「権利の行使及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。」(信義則) (民法第 1 条 2 項) という原理、すなわち、全ての法規、規則に内在する自己抑制の原理である。ここから、国家安全保障例外を適用する場合には、それを適用する国家は問題となっている措置と安全保障上の緊急事態の間の関連性に関して「最低限度の真実味」(a minimum requirement of plausibility) があることを説明する責任があるということとなる。すなわち、問題となる措置は、通常の合理的人間が、それは当該国家が直面している緊急事態に対処するために真に必要なことと認めるような事項でなければならず、問題となる措置と緊急事態が全くかけ離れており、両者は無関係である、又は、関係性が希薄である、ということではならないということである。

ここから判断すると、問題となる措置が、一見したところ戦争又はそれに準ずるような緊張関係との関係が明白でないものあれば、これは国家安全保障上の緊急措置とは認められない。例えば、外国からのある製品の輸入によって国内産業が不利益を被るとか、ある製品の輸出を放置すると当該製品の品不足が生じ、国内におけるその製品の価格が若干高くなるなどの場合には、それだけでは直ちに、それと国家安全保障上の密接な関連性が立証されることとはならない。また、これらの場合には、セーフガード(ガット 19 条)、アンチダンピング(ガット 6 条、アンチダンピング協定)、相殺関税(SCM)(ガット 6 条、補助金相殺措置協定)、ガット 11 条 2 項による輸出の数量制限の禁止に対す

る例外措置によって救済される余地があり、国家安全保障例外を適用しなくても事態に対応できる場合があり、これもまた当該事例が国家安全保障例外を適用するまでもなく、他の手段によって解決できるとの証左となるであろう。

2. [戦時その他の国際関係の緊張時] の解釈

TRIPS 協定 73 条 (b) (iii) によれば、国家安全保障例外は「戦時又はその他の国際関係の緊張時」に適用できるとされている。このうち「戦時」の意味は国家間の宣戦布告をとまなう交戦状態、及び、事実上の敵対行動がとられている状態を指す。ここで問題となるのは、「その他の国際関係の緊張時」の範囲である。サウジ知財事件のパネル報告書によると、「国際関係の緊張時」とは、「実際的にもしくは潜在的武力紛争、緊張もしくは危機の高まり、又は、国家を取り巻く包括的な不安定の状態」を意味し、これは「防衛」、「軍事」、「法秩序の維持」などに関する特定種類の関心事と理解されている。例えば、国際的テロ組織の破壊活動、外国の公船又は外国政府の指令を受ける私船による頻繁な領海侵犯などがこれに含まれる。すなわち、戦争状態及びこれに準ずる事態を意味し、何らかの緊急的、非日常的状況である。

単なる政治的対立（例えば、国家間の非難の応酬、熾烈な論争など）、又は、経済的対立（例えば、輸入禁止、輸出禁止など）は、そこに何らかの異常性、非日常性が認められなければ、それ自体としては「他の国際関係の緊張」には当たらないと思われる。

ロシア・貨物事件においては、ロシア／ウクライナ間の関係は国際的緊張関係にあると判断されたが、この場合、ロシアとウクライナは正

式な交戦国ではないとしても、ロシアによるクリミア半島併合などにより両国関係は極度の緊張関係にあり、またウクライナ国内においては親口派の軍事組織と親西欧派の政府軍との間には武力衝突があり、ロシアの親口派の軍事組織に対する援助も行われていた。また、この紛争を巡っては西欧諸国の対口経済制裁等も行われていた。パネルは、ロシア政府の行ったウクライナ貨物のロシア国内通過の制限をロシアとウクライナがおかれている緊張状態のコンテキストとの関係で検討し、国際的緊張関係においてとられた措置であると評価したものである。

また、サウジ知財事件においては、パネルは、サウジがカタールとの間において外交、領事関係を断絶しており、あらゆる経済的関係を終了させる措置を取っていること、外交関係と経済関係をすべて断絶するということが、国際関係の危機の表象であること、外交関係、領事関係の断絶は国家間の深刻な危機であり、正常な国家関係がもはや維持できなくなっていることを示すものと指摘している。

さらにパネルは、国連憲章第 7 章の「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動」の第 41 条において、安全保障理事会は自らの決定に実効性を持たせるために、経済関係及び鉄道、航海、郵便、電信、無線通信その他の運輸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措置をとることができる」との規定を引用し、サウジ、カタール間に国際的緊張関係があることの論拠としている。

以上からみて、ロシア・貨物事件、及び、サウジ知財事件において、「その他の国際的緊張時」は、国家間の緊張関係のうち、戦争状態の周縁にある事態であり、何らかの意味における、緊急性、異常性、非日常性のあるものと解

積されている。

3. 「緊張時にとる」の解釈

国家安全保障例外が認められるためには、国家が緊急時に対処するためにとる措置が国家間の「緊張時」にとられたものでなければならず、緊急事態と措置との間の「同時性」が必要である。措置が緊急時と同時にとられたものでなければ両者の間の関連性が認められないので、これは国家安全保障例外の発動要件としては当然の事理である。

V 国家安全保障例外の今後に関する私見

国家安全保障例外はいままであまり活用されてこなかったが、その理由は、WTO/ガット加盟国の間に安全保障例外を安易に用いるとあまりにも容易に通商制限が可能となり、自由貿易体制が持続できなくなるとの懸念が共有されていたからに他ならない。すなわち、安全保障例外は「パンドラの箱」であり、これを開けるともろもろの悪が飛び出して收拾不能となるので、これの発動はできるだけ控えようとの暗黙の相互理解があった。このタブーを破ったのが米国トランプ政権であり、2019年にトランプ政権が米国通商拡大法 232 条を適用して、鉄鋼とアルミに対する関税の賦課に踏み切った時にこのタブーは廃棄され、それ以来、これを発動する国が増えている。このような現状に鑑みて国家安全保障例外の発動の問題点を指摘し、本稿の結びに替えたいと思う。

ロシア・貨物事件、及び、サウジ知財事件のパネル報告書によって、国家安全保障例外の限界は明確になってきた。すなわち、国家安全保

障例外適用の要件である「緊急時」とは戦争、及び、戦争に準ずる緊張状態であり、その場合には、緊急性、非日常性、異常性が必要であるということ、その発動には謙抑性が必要であることである。このような理解は WTO/ガットの趣旨にも適合するものであり是認できる。

しかし、問題はここから始まる。上述の米国の鉄鋼及びアルミに対する関税賦課は通商拡大法 232 条⁷⁾によるものであるが、通商拡大法 232 条には国家安全保障の定義はなく、米政府の裁量に委ねられている。これの発動に対する米国内裁判所の司法審査は行われぬか、又は法執行の適正手続違反問題（例えば、入手可能な証拠を適切に評価したか、すべての利害関係者に公平な意見陳述の機会を与えたか、など）に限られる。この米国の措置に対しては、トルコ、インド、スイス、ロシア、ノルウェー、メキシコ、カナダ、EU、中国が WTO 提訴をしており、2019年1月25日にパネルが設置されている。これに対して米国は、本件の鉄鋼及びアルミに対する関税賦課は米国の安全保障に属する事項であり、これは WTO/ガットの規律の範囲外の事項であることを主張している⁸⁾。しかし、上記のロシア・貨物事件、サウジ知財事件におけるパネル報告書の趣旨に鑑みると、米通商拡大法 232 条による鉄鋼とアルミに対する関税賦課は WTO/ガットのもとでは正当化される可能性は低いと見なければならぬ。

筆者が懸念するのは、この事件において、パネルが、米国の通商拡大法 232 条による鉄鋼とアルミに対する関税賦課はガット 21 条によって正当化されることはなく、米国の措置がガット違反であると判断した場合に、どのような事態が生ずるかである。現在の WTO 紛争解決手続の機能不全の状態のもとにおいては、パネ

ルでの敗訴当事国は上級委員会に提訴し、違反の決定を無期限に延期できるので、米国がこの拳に出ることは間違いがないであろう。同時に、パネル判断の影響は大きなものであり、米国関係者の中で燃っている WTO 脱退論が急激に台頭する可能性がある。米国が脱退すると WTO の国際機関としての有効性は著しく低下することは明白である。この意味においてこの事件は WTO の危機を孕んでいる。

筆者の見解では、国家安全保障問題は、WTO/ガットの紛争解決手続で司法的に解決するにはあまりにも政治的であり、大きすぎる問題である。かかる問題の解決については、何らかの意味における国家間仲裁制度ないし調停制度の考案が必要であろう。

【注】

1) World Trade Organization: The Future of the WTO: Addressing institutional changes in the new millennium: Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchapakdi chaired by Peter Sutherland, 2004, pp.49-59

- 2) GATT Panel Report, U.S. – Nicaragua Embargo, Paras 517, L/6053 (Oct. 13, 1986) unadopted
- 3) WTO Panel Report, China-Raw Materials, Paras 7, 276, WT/DS394/R, July 5 (2012)
- 4) Russia-Measures Concerning Traffic in Transit, WT/DS512/R, 5 April 2019. この事件の解説としては、川瀬剛志「WTO パネル・上級委員会報告解説⑨」ロシア—貨物通過に関する措置 (DS512I)—安全保障例外 (GATT21 条) の射程・RIETI: Policy Discussion Paper Series 20-P-004 (独立行政法人経済産業研究所, 2020 年 2 月) 参照
- 5) ガット第 5 条 2 項「他の締約国の領域に向かうか又は他の締約国の領域から来る通過運送に対しては、国際通過に最も便利な経路によって各締約国の領域を通過する自由を与えなければならない。(後略)」
- 6) Saudi Arabia – Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights, WT/DS567/8, 5 October 2020
- 7) 米 1962 年通商拡大法については、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), トーマスヴェーカリックス他著・アメリカ通商法の解説 (商事法務研究会, 1989 年) (現代は Antidumping, Countervailing Duty and Other Trade Actions) 参照
- 8) この事件の解説としては、松下満雄「米国の国家安全保障に基づく輸入制限—1962 年通商拡大法による鉄鋼とアルミの輸入制限」国際商事法務 46 巻 4 号 (2018 年), 川島富士雄「米国通商拡大法に基づく鉄鋼及びアルミの輸入制限」国際商事法務 46 巻 6 号 (2018 年), 川瀬剛志「鉄鋼・アルミニウムに対する米 1962 年通商拡大法の発動—WTO 体制による法の支配を揺がす安全保障例外の濫用と報復の応酬」(2018 年 5 月) http://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/095.html などを参照

 **YouTube 動画配信・世界 Econo.Biz セレクト**

国際貿易投資研究所では YouTube による動画配信を行っています。
 ホームページよりアクセス可能です。(http://www.iti.or.jp)

【主な動画配信】

- ・著者を囲む読者座談会〈世界経済評論 2021 年 3・4 月号〉(2021.03.15)
- ・「WTO におけるソフトローの役割：WTO と他の国際機関との協力関係の推進」松下満雄 (2021.03.12)
- ・「[北京] デジタル産業集積におけるセグメントの構築」朽木昭文 インパクト No. 2016 (2021.02.25)
- ・「中国企業の ASEAN 事業動向」牛山隆一 ～第 5 回 ITI 連続セミナー (2021.02.17)
- ・「チャイナ+1 とベトナムの工業化の新しい段階」トラン・ヴァン・トゥ ～第 4 回 ITI 連続セミナー (2021.02.10)
- ・世界経済評論 2021 年 3・4 月号【特集】米国のレジリエンスとグローバル経済の回復のご紹介 (2021.02.10)
- ・「マレーシアにおける『一带一路』の問題点」小野沢純 ～第 3 回 ITI 連続セミナー (2021.02.03)
- ・「タイおよびラオス北部の陸路連結性と中国経済の浸透」藤村学 ～第 2 回 ITI 連続セミナー (2021.01.28)
- ・「チャイナ+1 はどこか」大木博巳 ～第 1 回 ITI 連続セミナー「米中経済戦争・一带一路と ASEAN」(2021.01.21)
- ・著者を囲む読者座談会〈世界経済評論 2021 年 1・2 月号〉(2020.12.28)
- ・世界経済評論 2021 年 1・2 月号【特集】コロナ後の大転換：政策・経営・消費社会のご紹介 (2020.12.21)

一般財団法人 **国際貿易投資研究所 (ITI)** TEL: 03(5148)2601 / FAX: 03(5148)2677
 〒104-0045 東京都中央区築地 1-4-5 第 37 興和ビル 3 階 E-Mail: jimukyoku@iti.or.jp/ URL: http://www.iti.or.jp/