

1. 問題設定

ご紹介いただきました東大の中川でございます。よろしくお願い致します。本日は、セーフガードとアンチダンピングに関しまして少し一般的なお話をし、特にセーフガード協定及びアンチダンピング実施協定に則してお話をし、それから若干の問題提起をさせていただこうかと思っております。レジュメ（18 ページ）として一枚お配りしてありますが、それと別に、セーフガードとアンチダンピング手続の比較表（19,20 ページ）を二枚の紙で作ってございます。この表の方は、レジュメで言いますと2のお話をする時に適宜ご参照いただければと思います。まず1の問題設定ということで少しお話をします。

（1）通商救済措置としての共通性

セーフガードについてはガットの第19条がありますけれども、これは関税譲許その他ガットの定めるルールを遵守しながら行われている通商活動において、事情の予見されなかった発展の結果として特定製品の輸入が急増したために、同種の製品又は直接的競合産品を生産する国内産業に重大な損害が生じた場合、あるいはそのおそれがある場合に、ガット上の義務を一時的に停止して国内産業を保護するためにとられる輸入制限措置であります。

これに対しまして、今日お話しするもう一つの制度であるアンチダンピングについては、ガットの第6条に規定があります。これは製品の正常な価格（normal value）を下回る価格で輸出が行われたために、同種の製品又は直接的競合産品を生産する国内産業に実質的な損害が生じた場合、あるいはそのおそれがある場合、または国内産業の確立が実質的に遅れる場合に、正常な価格と輸出価格との差額（dumping margin）を限度として当該産品に課徴金を賦課し、国内生産者との間に公正な競争条件を成立させる制度であります。

このように、セーフガードとアンチダンピングは別個の事態を対象として発動される別個の措置として規定されていまして、その目的も保護法益も異なっております。しかし他面において二つの制度は、輸入競争から、国内生産者を保護する通商救済措置（trade remedies）として共通する機能を持っているといえます。貿易自由化は資源配分のグローバルな最適化と厚生を最大化を達成するための手段であって、ガットそしてWTOが一貫して追及してきた目標であります。しかし、各国は様々な産業部門をかかえており、その全てが貿易自由化によって勝利を収めることが約束されている訳ではありません。輸入競争における敗北は、売上の減少や失業などの不利益を生じますから、競争に敗れた、あるいは敗れる可能性の高い国内生産者は、自国政府に対して保護を求めるということになります。

セーフガードとアンチダンピングはこうして発動される通商救済措置、様々なものがありますけれどもその中で、外国生産者を対象として競争条件をそれまでよりも国内生産者に有利に変更する措置としては共通する性格を持っております。また実際に過去のセーフ

ガードまたはアンチダンピング措置の発動事例を見てみますと、例えば中国からのにんにくの輸入に対して、韓国ではセーフガードが発動されましたけれども、カナダではアンチダンピング措置が発動されております。このように同一の産品に対して両者が発動されている事例があります。農産物ではありませんけれども、例えば、米国では鉄鋼製品に関して広い分野でアンチダンピング措置が発動されてまいりましたけれども、最近セーフガード措置の発動が決定されております。

(2) 発動件数の相違

このように輸入国の生産者または政府にとってセーフガードとアンチダンピングは代替可能な通商救済措置として認識され、また実際に運用されているということがあります。ただし、これらの措置の発動件数をみてみますと大きな違いがあります。セーフガード措置はガットの時代47年間の通算で150件、WTOになってからの95年以降は2000年末までの6年間で30件にすぎません。これに対してアンチダンピング措置は手元の統計が1969年から94年の末までガットの時代の後半ということになりますけれども、25年間で3,048件、それからWTO発足以降99年末までの5年間で1,238件、ただし、これは本発動ではなく調査開始回数件数でカウントしていますが、このような数に上っています。つまりセーフガード措置の発動がごく限られているのに対して、アンチダンピング措置の発動がきわめて頻繁に行われているということです。

これにはいくつかの原因が考えられると思います。4点くらいあると思いますが、第1にセーフガード措置に比べるとアンチダンピング措置の発動要件が緩やかであるということ。それから第2点として、WTOが発足するまではセーフガード措置の代わりに輸出自主規制が頻繁に利用されてきたということ、それから第3点として、繊維製品については一般的セーフガード、いわゆるガットの定めるセーフガードとは別に、多角的な繊維取極という特別な多国間の枠組みがガットの時代に作られてこれが機能してきたことがあります。そして第4に、これは第1に述べた点も関連しますけれども、とりわけアンチダンピング措置については、その発動にあたってダンピングマージンの計算が容易であって発動のためのハードルが低いということが挙げられます。

(3) 問題設定

こういった理由から、セーフガードは非常に使いづらくて、アンチダンピングは非常に使いやすい、しばしば乱用されていると言われるような、そういう違いが出てきているわけです。WTOになってセーフガード協定ができて、セーフガード協定はセーフガードについて発動要件を部分的に緩和するとともに、輸出自主規制措置を禁止しました。これらの変更はセーフガード措置の発動件数の増加を予測させるものでありましたけれども、先程も見ましたように決してセーフガード措置の発動はWTOのもとで急増したということにはなっておりません。通商救済措置としてはアンチダンピング措置が圧倒的多数であることに基本的には変わりがないのが現状であります。以下この報告ではセーフガード

とアンチダンピング措置の発動条件に関する以上の認識を前提として、通商救済措置としての両制度の適正な役割分担を考えるとという観点から、この二つの制度に対するWTOの規律を比較し、かつ日本の国内法制度の現状についても若干検討することに致します。

2. WTO体制におけるセーフガードとアンチダンピング ―類似点と相違点―

ウルグアイラウンドの結果として、セーフガードの発動要件等について詳しく規定をしたセーフガード協定が作られました。また同じくウルグアイラウンドの結果としてアンチダンピングについても東京ラウンドコードを改訂したアンチダンピング協定が作られました。そこでこれらの協定を検討してWTO体制におけるセーフガードとアンチダンピングに関する国際的な規律を比較して、その両者の類似点と相違点を検討したいと思います。

(1) 類似点

なお、表を適宜ご参照ください。括弧の中に参照条文を書きました。これはそれぞれ各協定の該当する条文であります。類似点としては発動要件と暫定措置、それから発動期間の三点を見ておきます。

1) 発動要件

発動要件に関する類似点は、損害要件であります。つまり両制度ともに国内産業への損害が要件とされている点で共通しています。ここでいう国内産業とは「輸入産品と同種の産品、または直接に競合する産品を生産する産業の全体または相当部分をいう」という定義があって、この定義に関しても両協定とも共通しております。

また、発動要件に関連しますけれども、因果関係も共通する要件であります。国内産業に対する損害があって、その損害と輸入競争における一定の行為ないし事態、これは具体的にいうとセーフガードの場合は輸入の急増、それからアンチダンピングの場合はダンピングになりますけれども、これらとの間に因果関係が存在するという点、それが発動要件とされているという点でも共通しております。

それから、もう1つの要件とも関連しますけれども、発動に先立つ調査の手続においてもかなりの類似点が認められます。調査を実施する、これは当局ということになりますけれども、当局は調査にあたってすべての利害関係者に通知をし、特に措置の発動対象となる輸出者、または外国の生産者に対して証拠の提出と自己の見解の提出の機会を保証しなければならないとされております。調査段階で提出される証拠の中で特に秘密の情報、価格、販売数量等に関する情報は企業秘密と考えられる場合があるわけですが、こういった情報については当局は秘密保護のために必要な措置をとらなければならないとされております。これらの点も両協定ともに設けられております。このように、措置を発動する前提としての調査段階に関する規律もかなり似通っているということがいえます。

2) 暫定措置

類似点の2つ目は暫定措置になります。正式な措置を発動する前に暫定的な措置の発動というものを両協定ともに認めております。ただし、その要件は異なっています。セー

フガード協定の場合は、遅延すれば回復し難い損害を与えるような危機的な事態が存在する場合に限るという条件ではありますが、アンチダンピング協定の場合はダンピング調査が開始され、ダンピング及びその結果生じる国内産業に対する損害についてこれを肯定する仮の決定が出された場合に調査中に生じる損害を防止するために当局が必要と認めた場合という条件のもとで暫定賦課が認められてきております。その意味では発動要件はややアンチダンピングの方が緩やかであろうかと思えます。

ただし、両者ともこれは暫定的な決定であるという点では共通していますし、最終的な決定がその後になされるわけですが、損害がなかった、あるいは因果関係がなかった、その他のネガティブな決定が出た場合には、いったん暫定措置としてかけられた税金その他は返還されなければならないということが共通して規定されています。その返還の可能性を確保するために、暫定的セーフガードの場合とりうる措置は、これは後ほど簡単に触れますけれども、数量制限ではなくて関税引き上げというかたちをとるべきであるという規定があります。つまりそうすればいったん徴収した関税を返却できるということになるわけです。

3) 発動期間

3つ目の類似点として発動期間ですが、従来は措置の発動期間については、両者ともに明確な規定が存在しませんでした。そのため極めて長期にわたって措置が継続して国内産業を必要以上に保護してきたという批判がされてまいりました。両協定はこの点を改め、措置の発動期間を限定しました。セーフガードの場合は原則として4年間、例外として合計8年を限度に延長が認められます。アンチダンピングの場合は原則として5年以内に廃止されるということになりました。

(2) 相違点

以上が類似点ということですが、それ以外の点では多くの点で相違が認められます。こういった違いはこの二つの制度の制度目的や保護対象の違いというものを反映したものであろうと思えます。

1) 発動要件

まず発動要件に関してですけれども、最もわかりやすい顕著な違いは、措置の発動の原因となる行為、ないしその事態というものの違いであります。セーフガードの場合は国内産業に重大な損害を及ぼすような輸入の急増というものが対象ですが、アンチダンピングの場合はダンピングすなわち正常価格よりも低い価格での販売というものが原因行為となります。従ってその措置の発動に先立って行われる調査においても、セーフガードの場合は輸入増加、これは輸入の絶対的増加及び国産品との関係での相対的増加、その両方を含むとされていますけれども、この輸入増加の有無というものがポイントになりますし、アンチダンピングの場合には正常価格と販売価格との価格比較が重要な調査ポイントとなるわけです。

また、こうした原因によってもたされる国内産業の損害の認定に当たってその損害の重

大性の程度というものに違いが認められている点にも注意する必要があります。セーフガードの場合は「重大な損害」英語でいうと serious injury、アンチダンピングの場合は「実質的な損害」material injury、が発生していること、またそのおそれがあることが要件とされています。「重大な損害」の方が「実質的な損害」よりも損害の程度が重大であることを要求していると一般には考えられています。これはセーフガードとアンチダンピングの趣旨の違いから来ているものだと思われます。セーフガードの場合は、本来は正当な経済行為として自由に行われるべきはずの輸出活動を制限する例外的な措置であるという位置付けがあるわけですが、アンチダンピングは、ダンピングという非難すべき行為に対する一種の制裁的な措置であるという、そういう制度目的の違いというものが損害要件の違いに表れていると思われます。

ただし、表の一枚目の上から二つ目のコラムに挙げましたけれども、損害認定において考慮されるその指標、インデックスについては、両者の間には相当類似したものがあります。セーフガードの場合、輸入の増加率、増加量、輸入製品の国内市場の占拠率（シェア）、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というものが検討項目として挙げられています。アンチダンピングの場合は輸入の絶対増と相対増、輸入品と国産品の価格差、国産品の価格引き下げ効果ないし価格上昇抑制効果、国内産業への影響、これは具体的には販売、利潤、生産高、市場占拠率、生産性、投資収益もしくは操業度における現実の及び潜在的な低下、在庫、雇用、賃金、成長、資本調達能力もしくは投資に及ぼす現実的潜在的な影響等。こういったものが検討項目として挙げられています。アンチダンピングに関する方が検討項目が多いですけれども、実際の損害調査認定における調査内容というものはかなり似通っているのであろうと思われます。セーフガードの調査においても輸入品と国産品の価格比較というものが行われることは一般的でありますし、またアンチダンピングの場合であっても輸入増加は重要な検討項目の一つであります。この点も共通しています。

2) 調査開始

次に調査開始という要件に関する違いですけれども、この点についてはアンチダンピング協定の方がセーフガード協定よりも詳しく規定しています。それによるとアンチダンピング調査は、ダンピングによって損害を被ったと主張する国内産業による申請、あるいは輸入国の当局の職権により開始されるということです。利害関係人の申請、あるいは職権の二本立てになっているわけです。

ところで、セーフガード協定にはあらかじめ定められ、公表された手続に従い、輸入国の当局が調査を行った上で措置を発動することができるという規定がありますけれども、その調査開始が国内生産者の申請に基づいて行われるのか、当局の職権によって行われるのかといった点については具体的に規定しておりません。この点は各国の国内法に委ねられています。各国の規定は様々でありまして、国内生産者からの申請に基づく調査開始と、当局の職権による調査開始の両方を認める国もあります。例えばアメリカや韓国がそうですけれども、また、これに対して国内生産者からの申請に基づく調査開始しか認めない国

としてアルゼンチンやインドがあります。他方で当局の職権による調査開始のみを規定している国もあります。これは日本、あるいはECです。

3) 最低限条項

次に、レジユメには最低限というふうに書きましたけれども、これはアンチダンピングに関する協定に規定がありまして、正常価格と輸入価格、販売価格の価格差、これをダンピングマージンと申しますけれども、ダンピングマージンが実質価格の2%未満とごく僅かな場合、または、特定国からのダンピング輸入の量はその製品の総輸入量の3%未満である場合にはアンチダンピング措置は発動できないと規定が設けられています。de minimus条項、最低限を規定する条項です。軽微なダンピングについては、これは発動しないということでアンチダンピング措置の安易な発動を制限する乱用防止の趣旨の規定であります。

セーフガード協定にはこのような規定はありません。セーフガードが本来は正当な経済行為として行われる実質活動を例外的に制限する措置であるということ为先程申し上げました。損害要件その他の発動要件は、アンチダンピングよりも厳格に定められています。その意味でいえば、de minimusについて規定をするまでもなく、ごく軽微な損害であるとか、緩やかな輸入増加による損害の場合にはセーフガードの発動対象からは除外されているということが考えられるからであります。ただし、協定の9条に規定がありまして、途上国例外として、ある途上国からの輸入量がその製品の総輸入量の3%を超えない場合には、その途上国を原産地とする商品はセーフガード措置の対象から除外されるという規定が設けられています。これは途上国保護の観点からの例外的な規定であります。

4) 措置の内容

次の違いは措置の内容ですけれども、セーフガード協定は、セーフガードとしてとりうる措置を明確に制限する規定を設けておりません。ガット19条によれば、セーフガードはガットに基づいて締約国が負う義務の停止として実施されます。したがって、各国は損害の救済ないし防止に必要な限度で数量制限、関税割当を含む関税譲許の撤回や関税譲許の修正などの措置をとることができます。これに対してアンチダンピングの場合は、とりうる措置はダンピングマージンを最大限として課されるアンチダンピング税の賦課だけあります。

5) 措置の対象

次に措置の対象となる相手でありますけれども、セーフガードは、原則として輸出国のいかなるものを問わず全ての輸入産品を対象に課されます。いわゆる無差別適用の原則といわれるものです。これに対してウルグアイラウンドでは、セーフガードの特定国を狙い撃ちとした選択的な適用というものをECは強く主張しまして、この要求を部分的に受け入れるかたちで協定にクォータモジュレーションと呼ばれる規定が設けられました。

これは、数量割当を実施する場合、正当な理由があり、またWTOのセーフガード委員会にその必要性というものが明示的に示された場合に、特定国からの輸入を重点的に制限することができる規定が設けられました。そのかぎりでは無差別適用原則が修正されたので

あります。

他方で、アンチダンピング税の賦課対象というものは、これはダンピングを行ったサプライヤーに限られます。複数のサプライヤーが対象となる場合には、個々のサプライヤーごとにダンピングマージンが計算され、それに応じてアンチダンピング税も個別に賦課されるということになります。

6) 補償措置等

次の違いは補償措置および対抗措置についてであります。これはセーフガードにのみ認められているものです。繰り返し見てきましたように、セーフガード措置は、本来は正当な貿易活動、経済活動であるはずの輸出、その増加に対して国内産業保護の観点から一時的にそれを制限する例外的な緊急措置という趣旨があります。そういうことを反映して、セーフガード措置をとる国は措置の対象国に対して、セーフガード措置が及ぼす貿易上の悪影響を相殺するための補償を講じるよう努力することを求められます。補償措置について具体的にいうと、他の産品に関する関税率を引き下げる、それによってより多く相手国から輸入できるようにするといったかたちになります。

補償措置についてセーフガードを発動する国と措置の対象となる国との間で合意が得られない場合、措置の対象国は発動する国に対して対抗措置として特定の産品について譲許の停止を行うことができると規定されています。ただ、これはいわゆる正式発動の場合でして、暫定セーフガードについては補償措置、対抗措置は認められていません。ですから、このたびのセーフガードに対して、中国が対抗措置ということでいくつかの品目について関税を引き上げましたけれども、WTO協定に照らすと違反であるということになります。

補償措置または対抗措置がとられた結果として、セーフガード措置は輸入急増によって直接の被害を被った国内産業以外の国内産業にも不利益を生じしめるということです。今回の中国のケースでは、自動車であるとか、電機メーカーの業者にとぼちちりが来たということになるわけです。この点が無差別適用原則とならんでセーフガード措置の発動を困難にしているという指摘がこれまでなされてまいりました。そこでセーフガード協定は、輸入の絶対増が認められる場合に限ってですが、セーフガード措置の対象国による対抗措置の発動を3年間禁止する、いわゆるモラトリアムを設けました。他方でアンチダンピングについては、こうした補償措置や対抗措置は認められません。これは、アンチダンピング措置は、ダンピングという不公正な貿易慣行に対する正当な対抗措置、ないし制裁措置という位置付けを与えられているためであると考えられます。

7) 司法審査

次に司法審査ですけれども、アンチダンピング協定の第13条に規定があります。それによると、アンチダンピングに関する行政当局の決定に対して、これを申し立てによって司法機関が審査する、そういう手続を設けるように各国は義務付けられました。アンチダンピング措置は個別の生産者、また輸出業者に対する不利益処分となるわけですから、司法審査を通じてその適法性を争う権利を対象者に保証したものです。

これに対してセーフガード協定には、セーフガード措置に関する司法審査という規定は

設けられていません。セーフガード措置は、国内産業を保護するためにすべての輸出国を対象として無差別的に発動される措置であり、発動要件の充足についても、またとるべき措置の内容や補償措置の内容に関しても高度の政策的な判断が必要となります。セーフガードもこうした性格から考えてアンチダンピングとは異なり、これは司法審査にはなじまないと考えられたと思われま

8) 構造調整

次に構造調整ですけれども、これはセーフガードに固有の規定であります。セーフガードの目的は輸入増加から国内産業を一時的に保護して、その産業が国際競争に対応できるよう構造調整を行う、具体的には競争力の強化、回復、あるいはそれが困難な場合には、他の産業への撤退、ないし転換といった構造調整を進めるために猶予期間を与えるということになるわけです。

こういったことを反映してセーフガード協定は随所で構造調整に言及しております。直接にセーフガード措置の発令にあたって構造調整を行うことが義務づけられている、あるいは条件づけられるということはありません。しかし、例えば、協定を見ますと前文で構造調整が重要であること、というようなことをいっています。また、協定の第7条を見ますとセーフガード措置の適用を行う期間、長さを決めるに当たって、構造調整の必要性ということに考慮することを発動国に求めています。また、その期間の延長を行う場合には構造調整が行われていることが条件の一つとなっています。また、1年を超えるセーフガードについては、構造調整を促進するために一定の間隔で段階的にセーフガード措置を緩めるということが義務付けられています。こういった規定が構造調整とのからみでセーフガード協定には設けられています。

アンチダンピング協定は構造調整にはいっさい触れていません。アンチダンピングの原因行為はダンピングです。国内産業はアンチダンピング税が課されて競争条件が是正、適正化されれば構造調整は必要なく、公正な輸入競争に参加できるという考え方がおそらくその背後にあると思われま

(3) 小括

以上協定をみてまいりましたけれども、比較しますと、アンチダンピングに比べてセーフガードは、発動要件が厳格で発動に当たっての様々な手続き的な制約、あるいはその他の国内産業への影響、補償措置、対抗措置の可能性という点でハードルが高いということがいえます。セーフガード協定ができる前と、その後を比べますと、その前よりは若干発動要件は緩和されました。具体的には、例えば、クォータモジュレーションというものを挙げましたけれども、無差別的原則を若干緩和したことでとか、それから輸入が絶対的に増加した場合には対抗措置の発動は3年間のモラトリウムがあることなどが挙げられま

しかし、最初申しましたようにWTOのもとでもセーフガードの発動件数はそれほど増えておりません。他方でアンチダンピングは毎年数百件という単位で発動されております。

最近では特にインドやブラジル、メキシコ、アルゼンチン、それから中国、台湾といった途上国によるアンチダンピング措置の発動が増加する傾向にもあります。アンチダンピングは、特定企業を対象として発動されるものであって、セーフガードに比べると発動要件がやや緩やかであるということがいえます。それからダンピングマージンの算定にあたって、輸入国の裁量が働く余地が大きいということがあります。この点については後で若干触れますけれども、また対抗措置、補償措置が他産業に波及するということはありません。

通商救済措置という点では共通であるということを経験的に申し上げましたけれども、実際に制度の利用のしやすさということを経験した場合に、これだけ大きな違いがあるということは、はたして妥当かどうか疑問がないわけではありません。制度目的が違うというのは一つの説明であろうかと思えます。かたや例外措置で、かたや不公正なダンピングに対する対抗措置ということでもあります。ただし、現実の用いられ方、それはあくまでも輸入競争に対して国内産業を保護する通商救済措置であるということを経験的に考えると、制度目的の違いというものがある程度決定的な違いになるのかという点で疑問があります。将来の方向性としては、国際的な規律というものを前提として考えながら、両者がよりバランスをとれたかたちで発動されるという方向性を模索する必要があると考えています。このたび、ドーハで開かれた閣僚会合で、新しいラウンドの開始が決定されて、その中にアンチダンピング協定の見直しというものが入りました。あまりにも乱用されているということで、その発動要件の厳格化ということが大きなポイントになろうかと思えます。アメリカは抵抗すると予想されていますけれども、そういったこともありまして、国際的な規律のバランスというもの、それに対応して国内法の整備というものを考えていく必要があるだろうと思えます。そういうことをふまえて基本的に両者は通商救済措置として共通していて、場合によっては代替可能であるといったとらえ方をした上で、これらの措置を発動する場合にどういう点がチェックポイントとして考えられるかという点をいくつか指摘することにします。それから、特に中国との関係で今後注目するポイントもいくつかありますので、この点についても指摘をしたいと思います。

3. セーフガード、アンチダンピング措置発動に当たってのチェックポイント

(1) セーフガード措置発動に当たってのチェックポイント

1) 調査開始

セーフガード措置発動に当たってのチェックポイントですけれども、調査開始についてまず挙げます。先程も見ましたように、アンチダンピングの場合は国内産業の要請を受けて調査を行う調査開始と当局の職権による調査開始の両方が規定されているわけですが、セーフガード協定では特に規定がなく、日本の国内法は職権による調査開始しか認めていないことです。その場合に国内産業の意向というものは、当該産業を所管する大臣、例えば、農産品であれば農林水産大臣、工業製品であれば経済産業大臣、そういった所管大臣を通じて反映されることになるといわれています。

このように職権による調査開始しか認めていないことは、セーフガード措置の発動が非常に高度の政治的判断を必要とするという事情を反映したものと考えられますけれども、しかし、よく考えてみれば、高度の政治的判断はセーフガード措置の発動を最終的に決定する段階で下されるべきことであって、調査を開始するかどうか、調査開始段階で当局の裁量を認めることは、これを通商救済措置として見た場合には問題ではないかと考えています。

具体的には法律を改正して国内産業、国内生産者からの要請に基づく調査開始というものを明確に制度化して手続として設けるべきではないか。これはアメリカ、韓国の制度、そういう制度ですけれども、そういった制度を取り入れてもいいのではないかとことです。そういったかたちで調査開始、それから実際の発動、というプロセスをより透明なものにするということが重要なのではないかと考えています。

2) セーフガード措置発動に当たっての政策的判断

次に政策的判断ですけれども、セーフガードというものは、重大な損害があった場合に必ず発動しなければならないものではありません。発動するかどうかはあくまでも各国が権利として判断することができるという性格のものでありますから、そのセーフガード協定が規定する発動の様々な技術的な要件とか、実態的要件を満たしたとしても、各国はその裁量によってセーフガードを発動すべきかどうかという政策判断を行っています。

この点に関して、例えば、アメリカの法律をみますとセーフガードに関する国内法によれば、大統領が最終的な決定をしますけれども、セーフガード措置発動のメリットとデメリットを考慮するということを求められます。具体的にいくつかのファクターが列挙されていますけれども、例えば、措置の実施が消費者及び製品の国内市場における競争に与える効果、措置がとられなかった場合に納税者、地域社会及び労働者が被るであろう経済的、社会的損失。補償措置の提供によってアメリカの産業及び企業が被る影響などが考慮されるということです。

日本の場合は、関税定率法の規定を見ますと、セーフガード措置の協定が定める様々な要件が満たされている場合、「国民経済上緊急に必要ながあると認められる時」という文言がありまして、国民経済上の緊急の必要性ということでそれを検討するに当たって様々な要因が検討され、政策的な判断が下されてセーフガードが発動されるということになっています。また、セーフガードの調査機関には国内産業だけではなくて、その産品を輸入して用いるユーザーであるとか、使用者、あるいは消費者などからも情報の提供や意見表明を受け付けるという手続が定められています。

ですから、明確ではありませんけれども、同様の政策的な判断を発動に先立って行われていることが書かれています。ただ、この点の規定は法令上は非常にあいまいでありまして、なんでもかんでも米国がいいというわけではありませんけれども、具体的にどういふ点を考慮するのかということを確認することは検討されていいのではないかと思います。

3) 腐敗しやすい農産物に関する暫定措置

それから、次の腐敗しやすい農産物に関する暫定措置。これは日本の国内法にはそう規定はありませんけれども、アメリカの国内法をみますと、腐敗しやすい農産物については速やかに手続が進む、そういう一種のファーストトラックのような手続が設けられています。その農産物について価格等の調査が90日以上モニターされているということを条件として措置の発動までの手続がスピードアップされています。損害認定にあたる機関は、国際貿易委員会、ITCですけれども、申請があった場合にITCは21日以内に損害に関する決定を下して、肯定的な決定が出た場合には大統領は7日以内に措置をとることを決定する。ですから、申請から4週間以内に最終的な決定が出されるという、そういう制度が設けられています。これは日本にはこういう制度は存在しませんけれども、検討の余地はあるのではないかと思います。

4) 構造調整との関係

それから、次に構造調整との関係ですけれども、セーフガード制度というのを述べましたけれども、これは本来は構造調整コストの負担のしくみですね。輸入競争が盛んになった。そのために、産業構造調整をしなければいけない時に、そのコストを一時的にある輸出国、あるいは、その輸入国のユーザー、消費者に負わせるという緊急避難的な措置なわけです。その意味では、セーフガード措置の発動は、措置の発動期間中に構造調整が成功裏に終るという見通しがある場合に限り行われるべきものであると思います。ですから、協定は明確にはそういうものを条件付けていませんでしたけれども、措置の発動と平行して構造調整が進行するということを条件として設定されるべきものであろうと思います。

また、この点は、いったんセーフガード措置が発動されて終わった場合に、措置が終るとその措置が発動されていた期間、最低2年、それ以上続いた場合にはそれ以上の期間、措置がとられていた期間と同じ期間は再発動はできないということが協定の第7条5項に規定されています。そう考えるとやはりセーフガードというのは、産業構造調整のためのラストチャンスとしての意味合いを持っているといえると思います。

ここでもアメリカの国内法を比較で見たいと思います。ITC、それから大統領の最終決定が下される時に国内産業がとらうとしている構造調整計画というものが公表されることになっています。日本の場合はセーフガード協定に対応して、セーフガード措置の延長を認める条件として、国内産業が構造調整を行っている認められる時というものが挙げられていますけれども、セーフガード措置の発動自体については構造調整は要件とされていません。これは協定違反ではありませんけれども、セーフガード措置、協定の趣旨を考えると検討されていいのではないかと思います。

以上の点を別の言葉でまとめますと、調査開始と措置発動に当たっての政策的判断というのは、セーフガード措置のプロセスの透明化、明確化という考慮に関わる話で、腐敗しやすい農産物に関する関税措置というのは、よりきめ細かい対象産品の特性に照らしたセーフガード措置の利用可能性を高める、使いやすくするという観点からの話でした。他方、構造調整についてはベクトルが逆で、安易に保護主義的に一時しのぎとして用いられることを避ける。本来の趣旨からすると、これは構造調整のためのコストを一時的に他者に負

わけて円滑なシフトを図るための手段として用いられるべきだ。その制度本来の趣旨から考えると、ある程度そのハードルを上げるということも必要であろうかという観点からの指摘でありました。いずれも日本の現行法に対して若干の改善というか、改正を進めることとなりますけれども、後でご意見等を頂ければと思います。

5) 対中国特別セーフガード

それから、次に中国にからめた点ですけれども、これはアメリカと中国とのWTO協定加入交渉、99年にまとまって、今回正式に加入が認められましたので、全ての国に対して適用されるWTOの加盟議定書に盛り込まれた規定ですけれども、対中国特別セーフガードというものが入りました。これはセーフガード協定の本来のスキームからすると例外ということになります。セーフガード協定は輸出自主規制は認めない。それから原則として無差別適用ということで全ての国に対して一律に適用するという原則でしたけれど、その例外にもなります。

中国のWTO加盟から今後12年間については、中国産の製品の輸入急増というものが、原因でセーフガードの発動が問題になる場合には、輸入国は中国との間で協議を行う。合意すれば中国が輸出管理を行って数量を抑える。中国側の輸出自主規制を求める。もし合意に至らない場合には、輸入国は一方的に中国産のみを対象として輸入製品を規制することができる。そういう仕組みであります。これが12年間という時限付で導入されました。今後はおそらくすでに終わった暫定発動の対象産品等については、こちらのスキームで検討されるということになるかと思えます。

(2) アンチダンピング措置発動に当たってのチェックポイント

最後にアンチダンピング措置発動に当たってのチェックポイントということで見ますが、ここで指摘しておきたいのは価格比較ということです。アンチダンピング措置全体についても、いろいろと述べるべきことはあるかと思えますけれども、仮にセーフガードの代替的な手段として考えた場合に、特にどの点が問題になるのかという点についてお話しをしますけれども、損害要件、その他因果関係等々かなり類似点があるということは申し上げました。

アンチダンピング措置の発動にあたっては価格比較というものが決定的に重要ですので、この点はセーフガードとは異なった点ですけれどもちよつと見ておく必要があるかと思えます。アンチダンピングである以上はダンピングの認定ということが求められるわけですけれども、この場合は輸出価格とその製品の正常な価格、ノーマルバリューを比較してその差がダンピングマージンとなって、それを上限としてアンチダンピング税が課されるというのがこの制度のシステムです。したがってダンピングの決定にあたっては、正常価格をどう捉えるかということが重要になりますが、これはその産品が輸出国の国内でいくらで売られているか、その国内価格を見るというのが原則であります。

つまり、国内価格よりも輸出価格が低い場合をダンピングとみなすのが原則ですけれども、この原則についていくつかの例外があります。例えば、第1に比較すべき国内価格と

というのが存在しないか、あっても非常に限られている場合については、その製品の第三国での販売価格、例えばもっぱら輸出向けに生産されているような場合、国内価格というのを捕捉できない場合ですけれども、第三国、例えば日本以外の国に対して販売する価格を比べて日本の販売価格がどうなのかと、そういったようなことを見ます。第三国価格がない場合は、当該製品の生産コストに輸送費、その他の販売経費、プラス利益を加えて本来正常な価格であろうとみなされるべき価格、これを構成価格といいますけれども、それを計算してそれを検討する。それを正常価格とみなすということです。

それから、もう一つのポイントとして重要な点、例外ですけれども、いわゆるノンマーケットエコノミー、市場経済対策をとっていない国からの輸出品については、国内価格自体、その価格システム自体がマーケットエコノミーの場合と異なるということもあるので、この場合は第三国の国内価格、あるいは構成価格が参照される。ノンマーケットエコノミーの例としてカナダが中国とベトナムからのにんにくの輸入についてダンピング調査を行った場合には、中国、ベトナムと同程度の経済発展段階にある。そういう市場経済体制の第三国としてメキシコを取り上げて、メキシコにおけるにんにくの国内価格を参照してこれを正常価格として用いた例があります。そしてその上で輸出価格がそれより低いということでダンピングを認定したということになったわけです。ちなみに中国については、WTO加盟議定書において中国は加盟後15年間はノンマーケットエコノミー、非市場経済国として扱って正常価格の算定にあたっては第三国の国内価格及び構成価格を指標として用いるということになりました。以上、アンチダンピングとセーフガードの比較を踏まえて、若干のチェックポイントということでお話を申し上げました。異論等ありましたらまたお話を伺いたいと思います。以上です。

[質問に答えて]

(1) セーフガードと構造調整について

(中川) 実際に歴史的に振り返ってみますとこのセーフガードという仕組みは1934年にアメリカで国内法で作られたんです。それまでは議会が関税率を設定して非常に高くなっていたのを大統領に関税交渉の権限を委譲する法律ができた時に、議会としてはそういうことはやらせるけれども国内産業がそれだといろんな意味で厳しくなるので、セーフガードで守る。それで34年に法律が作られて、それがその後ガットにそのまま持ち込まれたということがありまして、端的に言ってしまうと国内産業を保護するための一つの口実として設けられたという面があったと思うんです。その後のいろんな規定の出来方なり国際的なケースの展開を見ていくと、特にWTOの後にできたセーフガード協定の中では構造調整の重要性が明確になされていますから、本来の保護主義的な手段としてのセーフガードからより理論的にも筋のいい議論、制度に変わってきた面は確かにあると思うんです。私の話しは、そこはもう少し強調して、保護主義的な使い方は、やめたほうがいいんじゃないのかという私の意見というか個人的な見解を申し上げましたので、その限りでいうと自由貿易主義的捉え方というふうになるかもしれません。

(2) アンチダンピングとセーフガードの関係について

(中川) アンチダンピングの方が保護主義的な色合いが薄いかどうかという話ですけれども、制度の趣旨と、実際に用いられている使われ方はたぶん別だろうと思うんですね。実際の使われ方からすると、これはどちらも保護主義的なものであって、とりわけアンチダンピングは非常に保護主義的に使われているというのがおそらく研究者の間では一般的な見解だろうと思うんですね。じゃあ制度の趣旨からしてどうなのかというと、保護主義ということでは何を考えるのかということにもよりますけれども、アンチダンピングが捉えている対象は括弧付きですけれども、いわゆる不公正貿易、内外価格差別です。価格差別でやってくる場合を問題にしているケースですよ。それに対しては、ダンピングマージンの分だけを上乘せして国内に入れるという形で初めて公正な競争条件ができるだろうということですから、その限りでは、そういう条件のもとでは自由主義、自由貿易の原則とは整合的な本来は制度のはずだし、協定の細かい解釈論を見ていくとどうなるか疑わしいところもありますけれども、一応そういう建前になりますから、その限りでは、自由貿易と整合的で保護主義との距離というのは少しはあるはずなんです。

セーフガード協定は、それに対してある種緊急的な措置ということで国内産業を一時期保護をするということ、正面から打ち出していますからその意味では協定の趣旨からすると保護主義的な面はある。

ただ申し上げたように実際の運用においてはどちらも、とりわけアンチダンピングの方は保護主義的に使われているということがあるかと思います。それからセーフガードとアンチダンピングはほんとうに重なるのかどうかという問題ですけれども、要件は厳密にい

うと違うわけですね。損害要件も違うし、とりわけ原因行為が別ですから、厳密にいうと両者の重なり方が部分集合というか、そういう感じになると思います。ですからセーフガードが発動される要件を満たし、同時にアンチダンピングの要件を満たす場合もあるだろうというふうに思いますけども、そうじゃない場合もあるだろうと思います。それは実際に調査をしてみて結果が出ないと分からないということだと思えます。ただ、今の制度の建前からすると、あくまでも別立ての制度ということになっていますから、セーフガードでやってもらうのか、アンチダンピングでやってもらうのかは証拠をそろえて、申し立てる側がそれぞれ出さないといけないし、あるいは政府の側がそれに応じたその要件の充足状況を見なければいけませんけれども、いずれにしてもどちらかを選択するとかということとは必要になるだろうと思います。ただ逆にいうと別立てになっていますからセーフガードとしてやってみてうまくいなくてアンチダンピングでやるとか、その逆ということも実際にはありうるのではないかというふうに思います。それはアメリカの鉄鋼なんかでは完全にそうだと思います。ある意味で使えるものは何でも使うというやり方ですから。それがいいか悪いかということはもちろん別です。

(3) セーフガード・アンチダンピング否認の実効性について

(中川) 紛争がガット・WTOの解決手続に持ち込まれたケースのほとんどが、こういう措置をとった側が敗訴するというかたちになっていると思いますね。ただ、それは全部合わせても限られた数であって、アンチダンピングの発動件数、数千件というオーダーで考えると多分1%以下という数しかないだろうと思います。実際にはかなりの程度、大半のケースでは打たれたら打たれ損っていいですか、そういうことになっているんじゃないでしょうか。アンチダンピングの場合はサプライヤーが対象ですから個別の企業、メーカーなりに対して打たれるということになって、そのメーカーが打たれた措置についておかしいということでそれを自国の政府に申し立てて、自国の政府はそれを受けてこれはおかしいということで初めてガット・WTOに申し立てるという、そういうことになるわけですけども。そのためには相当なコストが必要でしょうし、つまり証拠を全部あげてどういう点がおかしいのかを申し立てるために相当膨大な準備をしないといけないでしょうし、アンチダンピングの場合でいうとその事前段階の調査というのがあるわけですけども、相手国、打つ国の政府に対してたくさんの資料を出さなきゃいけないし、打たれる側からすると反対意見なり、意見陳述なり、反証を挙げて行くというようなことで、裁判に近いような手続をする。それでまた相当なコストがかかるんですけど、プラスアルファを本国に対して申し立てる。紛争解決手続に行った場合にもそこでもメーカーは情報提供をしなければいけないですからかなりコストが要りますので、だったらそこまでしなくても多少価格を下げるなりなんなり対応して商売を続けた方がいいんじゃないかという対応に終る所が多いんじゃないかと思えます。ですから打たれたら打たれ損っていうか、そういうのが事実としてはあると思います。

(4) セーフガード、アンチダンピング措置による関税収入について

(中川) 国によって違うと思いますけれども、通常は国庫に入ることによって一般財源にまわされるというのが原則だろうと思います。日本の場合は多分そういうかたちになっているだろうと思います。ただ、アメリカで最近、申し立てた企業にですね、徴収したアンチダンピング税を還付するという法律が通りました、これはアンチダンピングを発動することを積極的に奨励するインセンティブになるわけですね。国内企業にしてみると。それは協定違反じゃないかとE Cとか日本なんかW T Oの紛争手続に申し立てて、これから争われることになっています。それは唯一アメリカがやったケースで、それ以外はそういうことはないと思います。

(5) 国際通商ルールに対する各国の基本的姿勢について

(中川) 国際通商法の世界でアメリカとカナダ、それからE U、日本、途上国、いくつかのグループ化ができるかと思いますが、あきらかにスタンスが違っている。アメリカは特に、国際協定をいわば与えられたものとして、それに縛られるという意識が薄い国だと思います。E Uもそれに近い所があって、自分達の政策なり目標があってそれにそぐわなければあえて協定違反とそしられようが自分達が信じる道を行くという、そういうスタンスというか、方針を持っていると思うんですけど。例えば成長ホルモンを投与した牛肉の輸入を止めたケースではW T O協定違反だと認定されちゃったわけですけども、それはそれとしてE Uとしては譲れない。日本の場合は、いろいろな事情はあるでしょうけれども、ガットの成立に関与してなくて、戦争に負けてしばらく経ってから出来上がったガットに入れてもらった。そうやって入ったガットでは多角的に貿易自由化を進めて行くスキームがあって、日本はガットに忠実に優等生として振舞うことに非常にメリットがあったんだと思うんですね。ですからガット批判をしない、それに忠実にやって行くということについてはある種の信念を持ってやって来て、このことについては国内でコンセンサスがあったと思うんです。同時に特に70年代以降は、アメリカが、ダンピングを乱用したりとか、かなり保護主義的な圧力にさらされて、それに対してガットを拠り所にして戦ってきたという面がありますから、ますますもってそういうものに対する批判はしにくくなるというところがあって、保護主義は、少なくともガットの世界では正面から認められないという政策なり、スタンスが出来てきたんだろうと思いますね。

ただ、これからもそうなのかというと多分そうはいっていらなくなってきている。特に中国が今度入りましたから、中国との関係ってというのがもっともっと密になっていくはずで。アメリカが例えば日本に対してとってきたような政策と似たような政策は今後日本が中国に対して向けざるをえないんじゃないかと思っています。そうなってくると、今回セーフガード暫定措置をとりあえず打ったわけですけども、これは決して特異なことではなく、新しい時代の始まりではないかと思うところがあります。今後どういふかたちでやっていくのかということですけども、遅れてガットに入ったということであんな途上国はだいたいそうなんですけれども、最近の傾向としてアンチダンピングだとかセ

ーフガードってものについては、そういった国も非常に熱心にそれを利用するようになっていきます。そういうことからすると全般のムードとしてはセーフガード協定、アンチダンピング協定に従いながら、しかしこういったものを使える時は使うというのが国際社会の中で多数派になっていて、日本のようなセーフガードをめったに打たないし、打っても非常に国内的に抵抗も大きいというあり方は多分少数派になるだろうというふうに思います。

(6) 暫定発動後期間を置いた本発動について

(中川) 暫定措置自体は、それこそ緊急避難の中の緊急避難的なものとして認められていますから、まあやったわけですが、それが期間が切れた後に必ず本発動に移行しなきゃならないってことではないです。これまでの過去の例でも暫定措置だけ発動して本発動にいかないで終わった例っていうのはありますけれども、ただ、暫定発動をして、いったんやめて本発動するということになるわけですが、そのこと自体は協定を見る限りいかんということはないです。やろうと思ったらできることです。要件としてあるのはおそらく期間、暫定発動期間は200日が限度で、その期間っていうのはセーフガード発動期間が合算されると、期間の算定の中に暫定発動期間が入ってくるという問題はありませんけれども、手続的には問題ないと思います。ただ、その場合問題になるのは、やっぱり実質的な要件の方で重大な損害が実際にあったのかどうかということ、それから輸入の急増というけれど本当に急増しているのかどうかとか、そういったことが問題になるかと思っています。

(7) 農産物の特性とセーフガードの関係について

(中川) 農産物ということの特性をふまえると、例えば季節性というふうなことがあるいは考えられるのかなという気がします。過去の損害なり輸入増加等を計る場合にですね、同じトマトでも出荷される時期を仕分けて特定の季節だけを対象にするとか、これはアメリカなんかで実際にそういうのをやっている例があります。ただ、私は詳しくはわかりませんが、セーフガード協定自体を改正するとかですね、例外規定を追加するとかというかたちにやることは多分非常に抵抗があるので、協定が禁止してない限度で、このアメリカの場合はそうだと思いますけれども、調査機関の一応の目安というのを国内法で定めて、それで短い期間の設定をしているわけです。そういうかたちで国内法で許された範囲の中でカテゴリーを設けて対応するというのが一番無難なやり方かなと思います。

[レジュメ]

「セーフガードとアンチダンピング」

2001年11月26日 農林水産政策研究所研究会報告

東大社会科学研究所 中川淳司

1 問題設定

通商救済措置としての共通性

発動件数の相違

2 WTO体制におけるセーフガードとアンチダンピング—類似点と相違点

(1) 類似点

- ・ 発動要件
国内産業への損害、因果関係、調査段階の規律
- ・ 暫定措置
最終決定が否定的であった場合の返還義務
- ・ 発動期間
期間の限定

(2) 相違点

- ・ 発動要件
輸入増加(SG)とダンピング(AD)、重大な損害(SG)と実質的な損害(AD)
損害認定において考慮される要素
- ・ 調査開始
- ・ 最低限
- ・ 措置の内容
- ・ 措置の対象
- ・ 補償措置、対抗措置
- ・ 司法審査
- ・ 構造調整

3 セーフガード、アンチダンピング措置発動に当たってのチェックポイント

(1) セーフガード措置発動に当たってのチェックポイント

- ・ 調査開始
- ・ セーフガード措置発動に当たっての政策的判断
- ・ 腐敗しやすい農産物に関する暫定措置について
- ・ 構造調整との関係
- ・ 対中国特別セーフガード

(2) アンチダンピング措置発動に当たってのチェックポイント

- ・ 価格比較

[資料]

セーフガードとアンチダンピング手続の比較

() 内の数字は、各協定において該当内容を規定している条項を指す

項 目	セーフガード協定	アンチダンピング協定
原因行為・事態	輸入増加(絶対増、相対増の双方を含む)(2条1項)	ダンピング(輸出価格が正常価格よりも低い場合)(2条1項)
損害要件及びその認定のための指標	重大な損害(2条1項) 国内産業の状態の著しい全般的な悪化(4条1項(a))、関係産品の輸入の増加率及び増加量、増加した輸入産品の国内市場占拠率、販売、生産、生産性、操業度、損益、雇用についての水準の変化(4条2項(a))	実質的な損害(3条注釈) (a)輸入増(絶対増及び相対増)及び輸入が国内の同種産品の価格に及ぼす影響(著しい価格差)(3条1-2項) (b)輸入が同種産品の国内生産者に及ぼす影響(販売、利潤、生産高、市場占拠率、生産性、投資収益・操業度の低下、資金流出入、在庫、雇用、賃金、成長、資本調達能力、投資に及ぼす悪影響、国内価格に影響する要因、ダンピングマージンの大きさ)(3条4項)
因果関係	客観的な証拠に基づいて立証する必要(4条2項(b))	すべての関連する証拠の検討に基づいて立証する必要(3条5項)
国内産業	同種産品もしくは直接競合産品の生産者の全体または生産の相当部分を占める生産者(4条1項(c))	同種産品の生産者の全体または生産の相当部分を占める生産者(4条1項)。ただし、国内を複数の競争的市場に分割し、各市場内の生産者を別個の国内生産者とみなすこともできる(4条1項(ii))
調査開始	あらかじめ定められ、公表された手続による(3条1項)。	国内産業による申し立て(5条1項)または当局の職権による(5条6項)。
調査における手続保証	すべての利害関係者に通知し、書面による証拠および見解提出の機会を与えること(3条1項)。 秘密情報として提出されたものについては秘密を保持する(3条2項)。	すべての利害関係者に通知し、書面による証拠提出および見解・反論表明の機会を与えること(6条1・2項)。 秘密情報として提出されたものについては秘密を保持する(6条5項)。
暫定措置	遅延すれば回復し難い損害を与えるような危機的な事態が存在する場合(6条前段)。 最終決定が否定的なものであった場合は、賦課された税その他は返還される(6条後段)。	ダンピング調査開始後、ダンピングおよび損害について肯定的な仮決定が行われた場合に、調査中に生じる損害を防止するために当局が必要と認めた場合(7条1項)。 最終決定が否定的なものであった場合は、賦課された税は返還される(10条5項)。

とりうる措置	ガットに基づいて締約国が負う義務(関税譲許を含む)の停止(1947年のガット 19条):数量制限、関税割当、関税譲許の撤回や修正など	ダンピングマージンを上限とするアンチダンピング税の賦課(9条)
措置の対象	輸入産品に対してその輸入源のいかんを問わず適用される(無差別適用原則)(2条2項)。ただし、数量割当を実施する場合、正当な理由がセーフガード委員会で示されれば、特定国について数量割当を特に制限することができる(クォータ・モジュレーション、5条2項(b))。	ダンピングを行った個別の供給者(9条2項)
発動期間	原則4年、最長8年まで延長可(7条1-3項)。	原則として5年以内に撤廃する(11条3項)。
de minimus条件	規定なし。ただし、対象産品の途上国からの輸入割合が総輸入量の3%を超えない場合には、当該途上国を適用対象から除外する(9条)。	ダンピングマージンが輸出価格の2%未満、あるいは特定国からのダンピング輸入が総輸入量の3%未満の場合は発動しない(5条8項)。
補償措置、対抗措置	措置の対象となる国に対して、当該措置が及ぼす貿易上の悪影響を相殺する補償措置を講じるよう努力する(8条1項)。補償措置について発動国と対象国の間で合意が得られない場合、対象国は対抗措置として譲許の停止を行うことができる(8条2項)。ただし、絶対増の場合は3年のモラトリアムが認められる(8条3項)。	規定なし。
司法審査	規定なし。	アンチダンピングに関する行政当局の決定を司法機関が審査することを義務づけ(13条)。
構造調整	セーフガード措置の期間延長の際は、国内産業の構造調整が行われていることが条件(7条2項)。期間が1年を超える場合、構造調整促進のために段階的に措置を緩和することを義務づけ(7条4項)。	規定なし。