



RIETI Policy Discussion Paper Series 23-P-010

WTO協定における経済安全保障の位置づけ ～貿易自由化と安全保障利益のバランス

米谷 三以
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

WTO協定における経済安全保障の位置づけ ～貿易自由化と安全保障利益のバランス*

米谷 三以

RIETI コンサルティングフェロー

西村あさひ法律事務所 オブカウンセル

東京大学公共政策大学院客員教授

要 旨

WTO協定は、安全保障の観点から軍需貿易と民需貿易とを区別し、前者の制限は安全保障上の必要がある限り許され、後者については、GATT21条(b)(iii)の下で、国際法上の戦争の当事国間及びその帰趨から安全保障上の重大な影響を受ける第三国による一方当事国に対する支援としての貿易制限のみが許容されていると解釈すべきである。制限が許容される「その他の国際関係の緊急時」を「戦時」より広く解している先例は妥当でない。対外経済依存が利用されるリスクを拡大し、貿易自由化のインセンティブを失わせるからである。また同規定の趣旨を、違法行為の撤回等を求める対抗措置を正当化する一般国際法に準拠して理解する点で、「緊急時」に対する責任の所在を問わない柱書の文言に矛盾する。民需貿易の制限は、戦略産業の保護のためであっても許されない。必要があるならば、非MFNベースでの貿易制限を許容する安全保障例外でなく、関税譲許をMFNベースで撤回することを認めるGATT28条の利用を追求すべきである。鉄鋼・アルミ製品に関する米国232条措置や中国が追求する軍民融合は、民需貿易と軍需貿易のかかる区別を無効化する点でいずれもWTO協定上問題である。

キーワード：対抗措置、経済制裁、安全保障例外、経済安全保障、GATT28条、米国232条措置、軍民融合

JEL classification: D23, L22, L25, M10

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*草稿にコメントいただいた政策研究大学院大学風木淳参与に感謝申し上げます。また本稿の原案は、経済産業研究所（RIETI）のポリシー・ディスカッション・ペーパー検討会で発表したものである。検討会参加者からの有益なコメントに感謝したい。

1 はじめに

今日、「経済安全保障」に基づく様々な措置が各国において検討・提案されているところであるが、法律論としては、WTO 協定上の整理を基本とすべきことを俟たない。WTO 協定には、モノの貿易について安全保障例外を規定する GATT21 条と、サービス・知的財産権について同様の文言を採用する例外規定がある。かかる例外規定による正当化が紛争処理手続において近年しばしば主張されており、主張を認めたパネル判断がいくつか下されている。本考察は、これらの判断が「戦時その他の国際関係の緊急時」という適用範囲を広く認めたため経済的相互関係を深化させることのリスクを拡大し、貿易自由化を妨げることから、より限定的に解釈すべきと主張する。かかる解釈は、WTO 協定における貿易自由化と安全保障上の利益保護のバランスに関する以下の規範構造すなわち「文脈」によって支持されると考える。

- ① WTO 協定は、モノ・サービスに関する貿易自由化を広く追求するが、GATT21 条等において、武器・軍需品、より正確には、武器・軍需品又はそれらの製造に使われる原材料、機械設備等の貿易制限を認め、自由化の対象外とする。
- ② 民需品の貿易自由化がもたらす経済的相互依存関係を政治・外交目的に利用されることを防止するため、民需品の貿易制限は、安全保障上の考慮に基づくものであっても、戦争が発生・継続しない限り、原則として認めない。
- ③ WTO 協定は、加盟国に対して、安全保障上適切と自ら考える範囲で民需品の貿易を MFN ベースで自由化し、対外的経済依存を深める裁量を認めている。加盟国が、その裁量権行使を誤り、過度に自由化してしまったと万一考えるのであれば、その巻き戻しを MFN ベースで認める GATT28 条の利用を検討することができる。
- ④ 経済安全保障の観点から経済的相互依存関係を特定国との間でのみ構築すべく輸入関税について国ごとに差異を設けることは、原則として、当該国と関税同盟または自由貿易地域を組成する場合に限って認められる。

2 経済制裁として民需品貿易を制限することが許される状況は厳しく限定されるべき

(1) パネル先例は民需品における経済的依存関係を政治外交目的に利用することを許容する結果となっている

WTO 協定がモノ・サービス一般の貿易自由化を推進する枠組みであることは周知のことである。ただし、「安全保障のための例外」(Security Exceptions)という表題の下に GATT21 条等が置かれ、おおまかに言えば、武器等軍需品の貿易を制限・規制する措置が例外とされているほか、「戦時その他の国際関係の緊急時」に限っては、民需品を含め一切のモノ・サービスの貿易制限も必要と判断する範囲で執ることが認められている。21 条の条文を本稿

が明示に言及する範囲で示せば以下の通りである。

「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。

．．．

(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であると認める次のいずれかの措置を執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事施設に供給するため直接又は間接に行な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急時に執る措置

(c) 締約国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基づく義務に従う措置を執ることを妨げること。」

民需貿易の制限をも正当化する GATT21 条(b)(iii)の規定について、これまでの WTO 実務における解釈・適用を再確認するところから始めたい。安全保障例外による正当化を認めたロシアー通過運送 (DS512) ケースとサウジアラビアー知的財産権保護措置 (DS567) ケースとにおけるパネル判断が重要である¹。

ロシアー通過運送ケースにおいては、2014年にロシアがクリミアに軍事介入しこれを併合した後に、ウクライナに対し、カザフスタンその他への貨物輸送についてロシア領を通過して行くことを禁止・制限したことが取り上げられた。その WTO 協定整合性、たとえば通過運送の自由を規定する GATT5 条 2 項との整合性が争われ、ロシアは、GATT21 条(b)(iii)による正当化を主張した。より具体的には、軍事介入の時期を含む緊急事態が安全保障上の重大な利益に対する脅威になっているとし、(b)項柱書の要件、何が「安全保障上の重大な利益」か、その「保護」のために何らかの措置が「必要」か、の判断については自己判断に委ねられ、パネルが介入できないと主張した²。これに対して、パネルは、21 条の要件該当性を評価する権限が自らにあるとしつつ、「戦時」を「国際関係の緊急時」の一例であるとし、「その他の国際関係の緊急時」を、武力紛争のほか、「緊張または危機の高まり、または国家を取り巻く包括的な不安定性の状況 (a situation ... of heightened tension or crisis, or of general instability engulfing or surrounding a state)」であって、防衛・軍事的利益の

¹ これらの報告書は、WT/DS512/R および WT/DS567/R として公表されている。Panel Report on *Russia – Traffic in Transit*, WT/DS512/R, adopted on 26 April 2019, and Panel Report on *Saudi Arabia – IPRs*, WT/DS567/R, circulated on 16 June 2020 (2022 年 4 月にカタールが手続きを終了する合意が成立したことを通知し、採択が求められなかった。)

² Panel Report on *Russia – Traffic in Transit*, paras. 7.27-7.30.

ほか、「法・公序の維持」についての懸念を惹起する状況をも含むと解釈した³。また、主張されている緊急事態についてどの国が責任を負うかは関連性がなく(not relevant)、ロシアとウクライナと間の状況について一般国際法に照らして評価する必要もないとした⁴。また柱書については、措置国は安全保障上の必要性を誠実に判断する義務を負っており、その判断について、経済的考慮からでなく安全保障上の考慮であることを示す最低限のもっともらしさが必要(minimum requirement of plausibility)であるとした⁵。その上で、ロシアが言及する緊急事態は、武力紛争を伴うものであること等を認定して、「その他の国際関係の緊急時」であると認め⁶、またロシアの判断が安全保障上の考慮に基づくことにもっともらしさがあるとして、21 条該当性を肯定した⁷。

サウジアラビア一知的財産権保護措置ケースにおいては、サウジアラビアがカタールと国交を断絶し、これに伴って執った様々な通商制限措置のうち知的財産権保護に関する措置が問題とされた⁸。その TRIPS 協定整合性が争われ、サウジアラビアは、反論の一つとして、GATT21 条(b)(iii)と同じ文言である TRIPS 協定 73 条(b)(iii)による正当化を主張した。パネルは、ロシアー通過運送ケースのパネル解釈を踏襲し⁹、国交断絶が「その他の国際関係の緊急時」に該当する¹⁰とし、一部の措置について柱書の要件具備を認め、安全保障例外の成立を認めた。

これらの判断については、21 条が自己判断を認める規定であるからパネルはその要件該当性を検討できないとする米国等の主張を退けた点を評価する反面、柱書の必要性要件についての評価基準の緩さを疑問視し、濫用のおそれを指摘する意見が多い¹¹。「その他の国際関係の緊急時」という要件については、曖昧さを残しつつも比較的厳格な解釈を採用していると評価され、特にロシアのケースにおいて肯定されたことに対して批判は少ない¹²。むし

³ *Ibid.*, paras. 7.76-7.77.

⁴ *Ibid.*, para. 7.121.

⁵ *Ibid.*, paras. 7.127-7.139.

⁶ *Ibid.*, paras. 7.111-7.122.

⁷ *Ibid.*, paras. 7.145, and 7.148-7.149.

⁸ Panel Report on *Saudi Arabia – IPRs*, paras. 7.37-7.40.

⁹ *Ibid.*, paras. 7.241-7.245.

¹⁰ *Ibid.*, paras. 7.258-7.270.

¹¹ たとえば、平見健太「国家安全保障を理由とした経済規制と WTO の安全保障例外」国際法学会エキスパート・コメント No 2019-6 (2019 年 5 月 16 日)

<<https://jsil.jp/archives/expert/2019-6>>

¹² たとえば、川瀬剛志「【WTO パネル・上級委員会報告書解説⑪】ロシアー貨物通過に関する措置 (DS 512) ー」RIETI Policy Discussion Paper Series 20-P-004 <<https://www.rieti.go.jp/publications/pdp/20p004.pdf>> [2023 年 6 月 11 日アクセス]、32 頁； 川島富士雄「対ロシア経済制裁の WTO 協定整合性ー安全保障例外による正当化の可否を中心にー」浅田正彦・玉田大(編著)『ウクライナ戦争をめぐる国際法と国際政治経済』(東信堂、2023 年) 第 7 章、157 頁。

るこの文言についての加盟国の裁量を認めていることで安全保障利益と貿易利益とのバランスを採ったとして支持され¹³、さらに、非政府組織による国際的テロ、社会インフラに対するサイバー攻撃の可能性など、軍事貿易の規制を超える近年の安全保障問題の複雑化を踏まえ、「その他国際関係の緊急時」の利用可能性に言及する意見もある¹⁴。他方で、緊急事態を引き起こした側が例外を主張できることに対する違和感、ないしパネルがいずれの国が責任を負うかの判断を回避した点に対する不満も表明されている¹⁵。

本考察は、「その他の国際関係の緊急時」に対する責任の所在をパネルが問わなかったことに対する違和感を共有する。一定の範囲で安全保障例外の適用を認めたことで、いずれのパネルの判断も、相対的な大国に有利、より具体的には、隣国に経済的依存している国に対して当該隣国が経済制裁を発動することを容認する結果となっている。「その他の国際関係の緊急時」であることを認定された以上、申立国であるウクライナ・カタールも一定範囲でWTO協定からの逸脱が許され、実際ウクライナもロシアに対して経済制裁を発動しているようであるが、それによって何らかの成果を得られる見通しがあったかはなほ疑問である。この結果は妥当であろうか。安全保障例外の解釈において注意すべきは、経済的・商業的理由で安全保障例外が濫用される可能性でなく、経済的依存が大国に利用されるとすれば経済安全保障リスク故にどの国も貿易を自由化できなくなってしまうことではなかったか。

そもそもWTO協定は、第二次世界大戦の惨禍を繰り返さないよう、その一因となったブロック経済化を回避するため、無条件最恵国ベースで貿易を自由化し、非選択的に経済的相互依存関係を積極的に構築することによって世界平和の実現に貢献しようとするものである¹⁶。したがって、深化した経済的相互依存関係を利用され、他の加盟国からその政治・外交的要求を通そうとする圧力を受ける事態が防止されている必要がある。そうでなければどの加盟国も、特に中小国は貿易自由化に安心してコミットできない。この点では、近年、いわゆる経済的威圧措置(economic coercion)に対する批判が高まっている¹⁷ことに着目すべ

¹³ 水島朋則「DS512：ロシアーウクライナ通過運送に係る措置（パネル）」『WTOパネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書（2019年版）』<https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/3_dispute_settlement/33_panel_kenkyukai/2019/19-7.pdf> [2023年6月11日アクセス]； 平見、前注11。

¹⁴ たとえば、川瀬、前注12、31頁； Ji Yeong Yoo and Dukgeun Ahn, “Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-Neck for Trade and Security?”, *JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW*, Vol. 19 (2016), pp. 417-444.

¹⁵ *E.g.*, Mona Pinchis Paulsen, “Characterizing War in a Trade Context”, available at <<http://opiniojuris.org/2022/03/10/characterizing-war-in-a-trade-context/>> [accessed on 7 June 2023]/

¹⁶ たとえば、松下満雄・米谷三以『国際経済法』（東京大学出版会、2015年）6～7頁。

¹⁷ たとえば、Council of the EU Press release 28 March 2023, “Trade: political agreement on the anti-coercion instrument”, available at

きである。これは、貿易自由化の結果生じた経済的依存関係が利用され、何らかの行動を強いられることに対する強い懸念である。経済的威圧措置は、関係国同士が経済的相互依存関係にあるからこそ実効性を有する。ところが、上記 2 つのパネル判断は、結論的に、関係が悪化した時点で経済的威圧措置を発動することを正当化してしまっている。

安全保障上の考慮に基づく貿易制限としては、重要な国内産業の保護、他国政府に対し何らかの行動を要求する経済制裁、武器・軍需品の非友好国に対する輸出制限、の三つが伝統的に主要なものとしてきたとされる¹⁸。上記 2 ケースは、2 番目の経済制裁の類型である。この点、一般国際法は、法執行機関の存在しない国際社会における法実施制度あるいは紛争解決手段として、違法行為の中止等を求める経済的措置であって違法性が阻却されるものとして、復仇(reprisal)ないし対抗措置(countermeasures)を認めてきた¹⁹。かつては戦争もその一手段として認められていたが、現在では、自衛権の行使を除き禁じられている。GATT21 条(b)(iii)の規定については、国際法上経済的な復仇措置が認められることに対応しているとする見解があり²⁰、実際、上記二つのパネルもそのように理解しているようにみえる。「戦時」を「国際関係の緊急時」の一例とし、後者を戦争よりも相当広い紛争状態、とくに軍事的要素を不可欠の要素としない状態まで含めており、そうした「緊急事態」を解消する手段として用いられる貿易制限を正当化するものとしているからである。貿易を自由化するにあたって、安全保障上の利益に関わる場合、そうした紛争解決手段を留保していたはず、と考えているものと思われる。

(2) 民需貿易の制限は対抗措置としてでなく戦争当事国のいずれかに対する支援措置としてのみ正当化されると考えるべき

これに対して、本稿は、貿易自由化によって経済的相互依存関係が深化することを加盟国が受け入れることができるように、復仇ないし対抗措置といった一般国際法上認められてい

<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/28/trade-political-agreement-on-the-anti-coercion-instrument/>>, (accessed on 12 June 2023); and "Joint Declaration Against Trade-Related Economic Coercion and Non-Market Policies and Practices", released by the governments of Australia, Canada, Japan, New Zealand, the United Kingdom, and the United States of America on 9 June 2023, available at <<https://www.meti.go.jp/press/2023/06/20230609008/20230609008-1.pdf>> (accessed on 12 June 2023).

¹⁸ Peter Van den Bossche and Werner Zdouc, *THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION – TEXT, CASES AND MATERIALS* (Cambridge University Press, 5th ed. 2021), Chpt. 4.1.

¹⁹ 岩沢雄司『国際法』(東京大学出版会、2020年)601～603頁；また岩月直樹「伝統的復仇概念の法的基礎とその変容：国際紛争処理過程における復仇の正当性」『立教法学』67号(2005年)、23～83頁。

²⁰ *E.g.*, Michael J. Hahn, "Vital Interests and the Law of GATT: An Analysis of GATT's Security Exception", *MICHIGAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, vol. 12, issue 3 (1991), 558 et seq., 593-594.

る手段であっても、GATTによって厳しく限定されたはずと想定する。そもそも文言上も、これらの手段の利用可能性を取り込んだとする根拠がない。もし21条(b)(iii)がこうした権利行使を多かれ少なかれ許容する規定であったとすれば、相手国の違法行為または義務違反を前提とすべきであるが、そうした要素を示唆する文言は全く存在しない。復讐ないし対抗措置は、相手国に違法行為があることを要件とし、均衡性等の条件を満たす場合に違法性阻却が認められるのであり、違法行為がなければ、国際法に違反しない報復措置(retorsion)だけが許される²¹。したがって、ロシアー通過運送パネルが「緊急事態」の責任の所在を問わないことを明言したのは正しい。しかし、そうであるならば、そもそも、復讐ないし対抗措置の権利を留保したのでなく、むしろ厳しく制限する規定であると理解すべきであった。

こうした国際法上認められた対抗措置の権利を GATT/WTO 協定が制限しているとする解釈は、21条(b)(iii)だけでなく、その「文脈」によって支持される。たとえば、一方的措置を禁止し、WTO 協定違反行為の是正を促すためであっても協定に違反する貿易制限を許さないことを明示する DSU23 条 1 項が一般的な「文脈」を構成する。それ以外の条約その他国際法の違反の撤回を求めるためであっても、明文がない限り、WTO 協定からの逸脱を許さないことを示すものと理解するのが合理的である²²。GATT20 条(h)及び 21 条(c)が、政府間商品協定や国連憲章上の義務の履行を確保するための対抗措置でなく、それ自体が「義務」として規定されている貿易制限だけを取り出して正当化していることもこの「文脈」を支持すると考える。

以下では、「戦時その他の国際関係の緊急時」という文言についてより限定的に解釈する可能性を追求する。繰り返しになるが、緊急事態に対する責任の所在を問わないとされた点は、文言に照らして妥当であり、ただそれだけに、「戦時その他の国際関係の緊急時」を限定的に解釈する必要性が高い。逆にこの文言を広く解して、「安全保障上の重大な利益を保護するために必要であると認める」ことを要求する柱書に悪用すなわち安全保障以外の理由に基づく貿易制限を抑制する役割を期待するのは文言の構造に合致しない。柱書は、必要性について措置国の判断に委ねることを明示する文言となっており、かつ「安全保障上の重大な利益」も抽象的であり、これらから有効な制限を引き出す努力には自ずと限界がある。

まず、文言解釈の出発点として、「戦争(war)」という文言が、国際法上の伝統的な理解において、平時国際法の適用を停止して戦時国際法を適用する全面的武力行使の事態すなわち

²¹ 中谷和弘「経済制裁の国際法構造」『経済・安全保障リネージュ研究会 最終報告書』、前注 14、第 3 章。

²² この点、反対の意見として、たとえば、平覚「対ロシア経済制裁措置の WTO 法上の評価—第三当事国対抗措置に関する慣習国際法による正当化の可能性—」浅田・玉田、前注 12、第 8 章、184～191 頁、

de jure war を意味するとされてきた²³ことに鑑み、その定義を採用する²⁴。「戦時(in time of war)」であるから紛争当事国に限定されない、とする見解がある²⁵が、「戦争」が法的概念である以上、当事国と第三国とは明確に区別されており、したがって当事国以外の国は、これに続く「その他の国際関係の緊急時」にのみ例外適用が許されるとすべきである。後に言及する立法資料においても、第二次世界大戦ですら、参戦前の米国の行動は、「その他の国際関係の緊急時」における措置と捉えられていた。

この「その他の国際関係の緊急時」は、「戦時」と並立させている書き方(“in time of war or other emergency in international relations”)に照らし、国際法上の戦争に匹敵する事態のみを指すものと解釈すべき、と考える。より具体的には、たとえば他の加盟国間で国際法上の戦争が継続しており、その帰趨が自国の安全保障に影響を及ぼすような状況を指すものとする。上で検討したように、いずれのパネルも、「国際関係の緊急時」について、「戦時」より広い概念であって、「戦時」を例示であると捉え、政治・経済上の紛争は含まないが、武力行使の要素がない事態まで含み得るとしている。この判示を支持し、一般的に敵対的な国際関係を含むが、ただしその度合いが重大であるものに限るとする見解が多い²⁶。この読み方は、「戦時」を当事国だけに限定しないならば理解できる。「その他の国際関係の緊急時」の追加は「戦時」と種類の異なる状況を含める趣旨である以外の説明が見当たらないからである。しかし、「戦時」が戦争の当事国間のみ関係するとすれば、「その他の国際関係の緊急時」の趣旨は、上記説明以外にも、ある事態の当事国に対して非当事国が貿易制限を執ることが許される事態を表現しようとした、とする説明が可能になる。ただ、両方の趣旨であるという解釈は、「戦時」との並べ方に照らすとむしろ不自然である。したがって本稿は、後者の趣旨であると理解して、戦争当事国の状況に匹敵する「その他の国際関係の緊急時」にある戦争非当事国の状況は何かという観点から、国際法上の戦争の帰結の影響が当該第三国にとって当事国に匹敵する、という事態に限定するのが適切であるとする。この点では、「戦争」文言を「その他の国際関係の緊急時」を形作る(inform)するとした、米国 232 条措置を扱ったパネルの読み方²⁷のほうが自然である。

なおこの「戦争」の定義については、平時国際法と戦時国際法との二分法が前提としていた正戦論が否定された今日意味を失っており、より広い、事実上の戦争概念を採用すべきとの

²³ たとえば、田岡良一『国際法Ⅲ』(有斐閣、新版、1973年) 275～279頁。

²⁴ *E.g.*, Rudiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll, and Holger P. Hestermeyer, *WTO – TRADE IN GOODS* (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2011), p.587.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *E.g.*, Mitsuo Matsushita, et al., *THE WORLD TRADE ORGANIZATION* (Oxford University Press, 3rd ed. 2015), p. 551.

²⁷ Panel Report on *US – Steel and Aluminium Products (China)*, WT/DS544/R, paras. 7.138-7.139.

意見がある²⁸。たとえば、国連憲章は、戦争のみならず武力行使、武力による威嚇等も自衛権の行使以外許さないとする²⁹。また戦時国際法の重要な一部である交戦法規も、戦争だけでなく「武力攻撃」に対しても適用される³⁰（これに伴い、交戦法規は、武力攻撃法ないし国際人道法と称される）ようになった。このような流れに掉させば、GATT21条(b)(iii)が、「戦時」に続いて「その他の国際関係の緊急時」と武力行使を明示しない事態を並列していることを、安全保障上の重大な状況を広く対象としたものとする読み方にも一理あるかのように見える。しかし、上記戦争概念の拡大は、軍事行動の規制を拡大・強化する流れに伴うものである。むしろ、WTOの安全保障例外の適用範囲を拡大すれば軍事行動を執る国に貿易制限その他の経済的オプションを付与することになる。したがって、限定的な、伝統的な戦争の定義に留まるのが妥当である³¹。

以上の、「その他の国際関係の緊急事態」が国際法上の戦争に至らない武力攻撃、武力行使などの事態を含まない、とする解釈は、両パネルが採用する解釈よりも、両パネルが言及する交渉時の資料³²に整合的である。資料は、本条の前身たる規定の検討において、オランダの代表が、「その他の国際関係の緊急時」について、曖昧であって今後拡張解釈される可能性があると問題提起したのに対して、提案者である米国の代表が、第二次大戦に参戦する前の米国の連合国に対する支援を例として挙げたことを示している³³。米国が支援を行った時点で、戦争は継続していたが、米国に対する武力攻撃のリスクが高まっていたわけでは必ずしもない。また、米国は、枢軸国に戦争を止めさせるためというより、連合国に戦争を勝たせるために支援をしていたと思われる。本考察は、このやりとりを、「その他の国際関係の緊急時」について、加盟国を当事国とする戦争が発生しており、かつ、その戦争の帰結が交戦国以外の加盟国に対しても自国の安全保障上重大な影響を及ぼすが故に一方の交戦国に対する選択的な支援をする、または完全な中立を維持するために双方と貿易を制限するなど事態を米国が想定していたことを示唆するものとみるのが自然であると考え³⁴。

なお、そうした「緊急時」に限定すれば、柱書において措置国の必要性判断を批判的に評価する意義はなくなる。「戦時その他の国際関係の緊急時」において経済制裁として民需貿易

²⁸ たとえば、石本泰男『国際法の構造転換』（有信堂、1998年）、47～86頁。

²⁹ 国連憲章2条4項、51条。

³⁰ ジュネーブ諸条約共通2条。

³¹ ただし、国家間でなくても、戦争遂行能力の多寡によって紛争の帰趨が決せられるような事態、たとえば内戦を含める余地はあろう。

³² Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment, Verbatim Report, Third-Third Meeting of Commission A Held on Thursday, 26 July 1947, E/PC/T/A/SR/33.

³³ *Ibid.*, pp. 19-20.

³⁴ 実際、米国代表は、[Our exports and imports] were under rigid control because of the war then going on.”と戦争が継続していたことを強調している。*Ibid.*, p. 20.

まで制限するのは、戦争行為を止めさせるためでなく、軍需生産及び調達をしにくくさせることで戦争遂行能力を減少させ、戦争において勝利を収めることを妨げるためである。民需品を外国から輸入できれば、自国の生産設備を軍事生産に専念させることができる。また輸出によって得た外貨は、軍需品またはその原材料の購入に充てることができる。つまり、「安全保障上の重大な利益」とは、「緊急」事態をもたらしている軍事的要素などが自国に波及することを防ぐこと、でなく、戦争の結果として国際秩序において自国に不利な変化が生じることを防ぐこと、であろう。戦争当事国であれば自国が負けないようにすることは当然であり、また当事国以外の第三国にとっても、必要性判断の中身は、いずれの交戦国が買ったほうが自国にとって望ましいかであるから、むしろ、パネルの容喙を一切許さず、措置国の自己判断に委ねるとするほかない。武力行使その他の不利益が自国にもたらされる可能性の有無を安全保障上の必要性の要素として要求する文言上の根拠も実際上の必要性も乏しい。武力行使の要素を示唆しているのは、「武器」や「戦争」に言及する各号であり、抽象的な「安全保障」にしか言及していない柱書でない。戦争の帰趨自体が自国の安全保障に影響するところ、どんな民需品の輸出または輸入であれ、軍需生産への専念または外貨取得すなわち戦争遂行能力の増加に資するので、それが安全保障目的でなくたとえば国内産業保護目的でないかと疑う意味もない³⁵。

以上のように、「戦時その他の国際関係の緊急時」について限定的な解釈を採用すれば、武力紛争に至っていない国交断絶の状態をもって「その他の国際関係の緊急時」に該当すると認定したサウジアラビア—知的財産権保護措置ケースのパネル判断はもちろん、武力行使があったロシア—通過運送ケースにおけるパネル判断についてすら疑問が指摘される。後者については、自国との武力紛争における相手方当事国であるウクライナに対する措置であるから、ロシア—ウクライナ間の武力紛争が国際法上の戦争に至っているとの主張立証がされない限り、正当化を認めるべきでなかった。ロシアは、クリミアへの軍事介入について戦争であると認めていないのはもちろん、軍事介入の烈度等についても説明していない。したがって、パネルは、「戦時又はその他の国際関係の緊急時」である立証がないとして安全保障例外の適用を拒否すべきであったと考える。軍事紛争の当事国は、一般国際法上自衛権の行使として正当化されるにせよされないにせよ、開戦宣言を行えば GATT 上は 21 条 (b)(iii)を援用することができる³⁶。パネルは、緊急事態の責任の所在について国際法上の評

³⁵ Van den Bossche & Zdouc, *supra* note 18 は、柱書要件について、ロシアが立証責任を負い、かつその「安全保障上の重大な利益」の説明が明確でなかったにも拘わらず、その主張をパネルが受け入れたことに「驚き」を示す (*Ibid.*, pp. 678-679) が、本稿からすると (iii)号を柔軟に解すべきでなかったという見方になる。

³⁶ Hahn, *supra* note 20, p. 587 は、義務を免れるために加盟国が開戦宣言をする可能性に言及するが、国の名誉を損なう行為であり、現実には想定し難いのでないか。むしろ、自衛権の行使であるとして正当性を主張する自信のある国以外は例外を主張しにくくなり、「戦争」に対する責任の所在を事実上問う効果があると考えられる。

価をしないとしても、事態が国際法上の戦争か否かについて措置国の宣言・主張を待つべきであった。

「その他の国際関係の緊急時」が認定される可能性が高いのは、たとえば、2022年に始まったロシアのウクライナ侵攻に対して欧米その他が現在執っているロシアに対する経済制裁としての貿易制限についてである。ロシアもウクライナも開戦宣言をしていないが、ロシアが大国であること、報道されている軍事侵攻の目的、規模等を考えれば、事実上の戦争であり、またその帰結によっては欧米その他の安全保障上の利益が害される可能性が容易に想像される、「戦時」に準じる状態であるとして、貿易制限が「その他の国際関係の緊急時」に執られた措置であると言える可能性が高いと考える。21条(b)項の柱書についても、ロシアに対して軍需品のみならず民需品の輸出を続ければ、ロシアが国内生産設備を軍需品の生産に集中することを容易にするし、またいかなる製品の輸入であれロシアに外貨をもたらし、軍事行動または軍需品の生産に必要な物資の輸入を可能にする。すでに述べたように、貿易制限は、これらの余地を小さくする効果が必ずあり、対象国の戦争遂行能力に影響を及ぼす。戦争の勝敗が自国の安全保障に影響を及ぼすことが前提であるから一方を支援する貿易制限について措置国の必要性判断に疑義を挟む余地はない。つまり、問われるのは、対抗措置としての必要性でなく、一方を戦争に勝たせることの必要性である³⁷。ロシアによるウクライナ侵攻が成功すれば自国の安全保障環境が悪化し、安全保障上の重大な利益が害されんとする判断は、たとえ武力侵攻される可能性がとりあえずなくても、政治・経済的に圧迫されるおそれを否定できないので、米国や日本、豪などウクライナと地続きでない国の判断であっても合理性を認めざるを得ないと思われる³⁸。柱書の文言上も、「安全保障上の利益」というだけで、武力行使の可能性を必須要素としていない。ロシアがウクライナ以外に軍事侵攻する具体的な意図を表明していないとしても、また制裁国がウクライナに対して軍事援助をしていないとしても、すなわち自国に対する軍事侵攻の懸念がなく、非軍事的な政治的判断であるとしても、必要性判断を疑う理由にならないとすべきである。また主観的には国内産業保護のためであるとしても、客観的效果として、貿易制限が相手国の戦争遂

³⁷ なお、対ロシア制裁の戦略的目的について、鈴木一人「経済制裁のジレンマ―制裁は武器を使わない戦争なのか―」浅田・玉田、前注12、第6章は、「即時停戦、ロシア軍の撤退」等を目指すものでなく、「継戦能力を奪うこと」であろうとする。同、138～140頁。この見方は、制裁を「対抗措置」でなく、ロシアを勝たせないことを目的とする措置と見ている点で本稿が提案する解釈・適用と合致する。

³⁸ この点、川島、前注12は、軍事紛争拡大の可能性に重点をおいて、戦争の当事国の軍事同盟国でなく、また国境も接していない国まで「戦時その他の国際関係の緊急時」の当事国であることに疑義を述べ、「当事国」である必要性を否定した上で柱書によって適切に制限する選択を示唆する。同上、157～160頁。この議論は、貿易制限の目的を、「戦時その他の国際関係の緊急」事態の自国への波及を防止することと想定し、21条(b)(iii)が正当化する貿易制限を、対抗措置すなわち戦争の中止その他緊急事態を緩和させるための経済制裁と想定しているものと思われる。

行能力を低下させることも疑いを容れない。「戦時その他の国際関係の緊急時」を本稿のように解釈するならば、安全保障以外の考慮に基づいて 21 条(b)(iii)を悪用することを排除する必要がなく（輸出利益を考慮して制限範囲を限定したとしても制限自体の支援目的が否定されるわけではない）、したがって(b)項柱書は自己判断を認めているとむしろ理解すべきと考える。

このような解釈は、その他の文脈たとえば GATT21 条(c)とも矛盾しない。同項は、国連憲章上の義務としての「国際の平和及び安全の維持のため・・・(の) 措置」、すなわち、国連憲章 42 条に基づいて国連安保理が決定した経済制裁措置を適用除外としている。この規定は、戦争に至らない事態においても発動され得るし、事態の帰趨が自国の安全保障上の利益と無関係であっても措置が正当化される。本考察が 21 条(b)(iii)について提示する解釈は、「戦時」またはこれに準じる極限的な事態においてのみ、国連安保理決議がなくても自国の安全保障上の考慮に基づいて交戦国の一方を支援するために貿易制限を用いることができるだけであるから、21 条(c)の意義を失わせることには全くなならない。21 条(c)は、戦争その他の国際平和および安全を損なう事態を解消するための措置まさに対抗措置としての経済制裁を正当化する規定であり、戦争当事国のいずれかを勝たせるための貿易制限を正当化する 21 条(b)(iii)とは役割が異なることになる。

3 戦略産業を保護するための貿易制限を安全保障例外によって認めるべきでない

GATT21 条(b)(iii)については、上記 2 件のほか、たとえば米国通商拡大法 232 条に基づく鉄鋼・アルミ製品に対する関税引き上げ措置に関するパネル(DS544)が示した判断がある。軍事品生産に使われる鉄鋼・アルミ製品の国内生産を維持するために、一定規模の鉄鋼・アルミ製品の需要を国内産業向けに維持することが必要であるとして、当該軍事品生産に用いられる製品を超える一定範囲の鉄鋼・アルミ製品について輸入関税を引き上げたという事例であり、「その他の国際関係の緊急時」の存在を認めなかった³⁹。本稿の見方では、米中関係の現状を踏まえれば当然である。

この 232 条措置は、1 番目の類型すなわちいわゆる戦略産業の保護を目的とする措置であり、GATT21 条(b)(ii)によって正当化できないか検討する価値がある。この規定は、平時においても制限することができる武器・軍需品の貿易の範囲を示しており、(ii)号は、「武器、弾薬及び軍需品の取引並びに軍事施設に供給するため直接又は間接に行なわれるその他の貨物及び原料の取引に関する措置」を例外の対象として明示している。柱書を先に考えると、軍事品の国内生産を維持するために必要な規模の鉄鋼・アルミ国内生産を保護するために必要という判断を安全保障上の考慮に基づいていないと評価することは難しいであろう。

³⁹ Panel Report on *US — Steel and Aluminium Products (China)*, para. 7.148.

したがって、(ii)号の文言とくに「取引に関する」の解釈が重要である。

日本語では、「取引」というと対象製品の売買のみを含むように見えるが、原文は、“traffic”であり、武器の製造販売に至るサプライチェーンの全体を指すと考える余地もある。仮に、「原料」に明示に言及ある後段との対比で、明示ない前段において武器等の原材料・部品の流通まで「取引」に含めるべきでないとしても、その規制は、武器の取引に「関する」措置であろう。すなわち、「武器」の輸出のみならず、「武器」に使われる範囲で原材料、部品、製造設備等の輸出を対象とする措置も「武器・・・の取引・・・に関する措置」と言えるであろう。現在各国で行われている輸出管理は、デュアルユースの産品輸出をも対象としており、かかる解釈に立ってなされているものと理解される。要するに、究極的に武器・軍需品の製造に使用されるモノ・サービスの輸出であれば、貿易自由化の対象外である武器・軍需貿易であるが、民需貿易であれば貿易自由化の対象であって、後者と確認されれば義務として許可する、というわけである。軍需貿易の一部であるか否かを確認するためにのみ輸出を管理する範囲では、「取引に・・・関する」措置に収まる。その範囲に収まる限り、他国の軍事遂行能力の削減につながるので、「自己の安全保障上の重大な利益を保護するために必要」かどうかの判断対象は、当該他国の軍事遂行能力を増加することが望ましいか否かであり、パネルが容喙することではない。すなわち、(iii)号の場合と同じく、自己判断に委ねるべきである。

この解釈に立つと、鉄鋼・アルミ製品の輸入関税率を引き上げる米国 232 条措置は GATT21 条(b)(ii)によっても正当化されない。軍需用の製品の国内生産を維持するために、産業として自立可能となる範囲での鉄鋼・アルミ製品の輸入すべてに関税を上乗せするわけであるから、制度として、民生用途の輸入品に対しても譲許を超える関税を賦課することになるからである。少なくともその範囲で、武器・軍需品の「取引に関する」措置を超えてしまう。

4 民需貿易の制限が安全保障例外によって許容される範囲を厳しく限定しても安全保障政策の追求を妨げない

本稿の解釈では、民需貿易の制限が安全保障例外によって許容されるのは、国際法上の戦争が発生している場合にほぼ限定される。戦略産業を保護するためであっても、民需用である限り貿易を制限することは許されないと考える。したがって、どれだけ国際関係の緊張が高まっているとしても、国際法上の戦争に至らない武力の行使があったにとどまる限り、民需品の貿易関係を淡々と続けるべきであり、他国の行動を変えるために、たとえ国際法上の違法行為を中止させるための対抗措置としてであっても、貿易制限を発動することは許されない。また戦略産業について対外的経済依存を解消するために（WTO 協定に反して）貿易を制限することも許されないことになる。

かかる解釈は、一見したところ、貿易自由化の利益を安全保障上の利益に優先させているように思われ、WTO 協定がそうした合意であるはずがない、という反発を招くように思われる。「その他国際関係の緊急時」について加盟国の裁量がある程度認めているパネルの解釈を支持する見解が多いが、これは、双方の利益のバランスという観点からより穏当であるかのように見えるからであろう。しかし、そのような印象は正しくない。

まず、WTO 協定は、加盟国に対して、安全保障上の利益を犠牲に貿易自由化を促しているわけでないことは明らかである。むしろ逆である。貿易自由化は、経済的利益を得るためだけに追求されているのでない。WTO 協定の前身たる GATT さらに、その元となった ITO 憲章が交渉された歴史をみれば明らかであり、戦争に至らないように、ブロック経済化の阻止、経済的相互依存の深化をシステムティックに追求することがその目的である。そのために、加盟国間の差別を禁止する最恵国待遇義務（たとえば GATT 1 条）を引き受け、かつ、関税を相互に削減するための交渉を行うのである。この結果、自給自足でなく、様々な国との間で経済的相互依存関係が発生し発展する。他国が自国にとって不可欠な存在となり、対立よりも協力関係が構築される。ただし、他国に対する経済的依存が深化すればするほど、当該他国による経済制裁が効果を増す。したがって経済的依存関係を自己の要求を他国に押し付けるために使わせないようにする必要がある。すなわち貿易制限をいかなる目的であれ対抗措置として用いる権利を厳しく制限する必要がある。加盟国が WTO を創設・加盟するにあたって貿易制限を対抗措置として使用する権利を放棄したのは、安全保障上の利益を貿易利益に優先させたのではなく、まさに安全保障上の利益を貿易利益と共に追求した結果に他ならない。戦略産業を保護するための関税の利用を厳しく制限されることも、安全保障上の利益を貿易利益に劣後させていることを全く意味しない。貿易自由化とくに関税を削減・撤廃することは規定上の義務でなく、どこまで約束するかは各国の裁量である。安全保障の観点から、外国にその供給を依存したくない製品の国内生産維持を図って輸入関税を高く維持すべく一定税率を下回る関税譲許提供を拒否することを禁止する規定はどこにもない。もし、供給を依存すべきでない国に依存する事態に陥ってしまったと考えるのであれば、そうした事態を招来したのは、過剰な関税譲許を行った加盟国自身であると言うべきである。セーフガードの規定が置かれ、自国生産者において事故が発生した場合など外国生産者が想定を超えて競争力を獲得してしまった場合に関税を引き上げることは明文で許されている⁴⁰。またアンチダンピング関税や相殺関税の規定は、他の加盟国の政策措置等がその国内産業の競争力を人為的にかさ上げしている場合に、その効果を遮断して、自国の産

⁴⁰ GATT19 条。セーフガード措置の意義・発動要件等については、たとえば、松下・米谷、前注 16、第 4 章を参照。

業を保護することを認めている⁴¹。逆に言えば、WTO 協定は、加盟国が貿易自由化すなわち関税引き下げを進めるにあたって、産業の競争力の内外差を踏まえてどこまで対外的経済依存が進むかをあらかじめ計算できるようにしているわけである。ある加盟国に対する経済的依存関係自体は予想されていたものであったが、当該加盟国との国際関係が悪化する可能性を予想していなかった、そのための例外取り扱いを認めていない WTO 協定は不合理であるという主張は筋違いであろう。他の加盟国の産業の競争力が自国産業の競争力を真に凌駕する可能性を考慮しなかった、ここまで経済的依存関係が深化するとは思わなかった、という主張もナイーブに過ぎよう。

国際関係の進展または外国産業の競争力強化の見通しを誤ったのが加盟国であるとしても、関係が極度に悪化しても通常の貿易関係を継続しなければならない、経済的依存関係を解消できないのでは政治的に持たない、それでは脱退しか選択肢がなくなってしまう、息継ぎの余地が必要という議論⁴²に対しては、関税譲許の一方的な撤回を認めている GATT28 条の存在を指摘したい⁴³。この規定は、一旦行った譲許の修正・撤回を、直接に交渉した加盟国等との間で交渉するなどの手続を経た上で認める規定である。交渉の結果、他の製品についての関税引き下げ等の補償的調整に合意（2 項）できた場合はもちろん、合意できなかった場合であっても、譲許の修正又は撤回が可能である（3 項(a)）。自らが交渉して獲得した関税譲許の「実質的に等価値」の撤回を甘受する必要がある（同）に留まる。これらの修正又は撤回はすべて最恵国待遇義務ベースであることが求められ、すなわち特定国からの輸入に対してのみ修正・撤回することは許されない。なお関税譲許の修正又は撤回は、原則 3 年ごとにしかできない（1 項）が、一般理事会の承認があれば間の時期にも可能となる（4 項）。これは一種の関税交渉のやり直し、巻き戻しであり、対外的な経済依存度を下げたいならば、このルートを使うことが条文上は可能である。

もっとも、このルートが現実に機能するかは定かでないところがある。ケネディラウンド以降、関税交渉のフォーマットが変わり、関税譲許を「直接に」交渉する、すなわち関税譲許を相対で取引することがなくなったため、巻き戻しのイメージがつかみにくくなっている⁴⁴のは事実である。また、これまでの実務上、28 条はもっぱら、関税同盟の加入に伴う関税譲許の調整のために用いられており、貿易自由化を後退させる目的では使われていない。む

⁴¹ GATT6 条。アンチダンピング関税及び相殺関税の意義・発動要件等については、たとえば、同上、12 章を参照。

⁴² たとえば、Hahn, *supra* note 20 は、義務を免れるエスケープ条項の必要性を主張する。

⁴³ 28 条が規定する関税の譲許の修正については、たとえば、松下・米谷、前注 16、212～213 頁を参照。

⁴⁴ 同上、224 頁。

しろそうした目的での利用を撤回させた前例もあるようである⁴⁵。

したがって、これまで行われていない関税交渉の巻き戻しを実務上どのように進めるか不透明感がある。しかし、仮に、これまでの貿易自由化が行き過ぎであり、経済的依存度を下げることによって緊張を緩和すべき、というのがコンセンサスであれば、何らかの解決策を見いだすことができるはずである。まさに冷戦終了後に形成された経済的相互依存を深化させた自由貿易体制が安全保障をめぐる状況の変化に伴って維持できなくなっているという指摘がある⁴⁶が、そうしたコンセンサスがあるならば、対外的経済依存度を適度に低下させる、いわば適度な距離を置く方向で合意を追求すべきである。そうした状況で再度、国際関係の改善の追求と同時に貿易自由化を追求するのが WTO 協定の想定である。逆に、そうしたコンセンサスがない状況では、自らコミットした貿易自由化の現状を受け入れ、現状を変更するコンセンサス形成をまず優先すべきであろう。

この観点からも、米国 232 条措置が正当化されないのは当然である。軍需用の特殊な鉄鋼・アルミ国内生産を維持するために、自立し得る産業単位の範囲を考慮して、より広い範囲の鉄鋼・アルミ製品を対象に関税を引き上げたわけであるから、GATT28 条に依拠して関税譲許の修正を追求すべき典型的な場合であった。この点に関連して、米国が、21 条の主張について、自己判断であると主張しつつ、ノンバイオレーションの成立可能性を認めており⁴⁷、したがって代償措置および対抗措置の可能性を想定していることを想起されたい。28 条は、関税譲許の撤回にあたり、代償交渉を求め、そこで合意が成立しない場合にも一方的撤回を認め、ただし他の加盟国にも等価値の譲許撤回を認めている。米国の主張つまり 21 条による正当化を認めると、関税譲許の撤回を非 MFN ベースで行うこと、すなわち非友好国に対してのみ関税を引き上げることを認めることになるし、代償交渉が成立しない場合の関税譲許の撤回についても米国に対してのみ、すなわち非 MFN ベースで行うことを求めることになる。そうした選択は、関税同盟または自由貿易地域の構成国を関税引き上げ対象から除外することによってのみ許されるとすべきである。どちらが WTO 協定の原則に合致しているかは明らかであろう。

⁴⁵ たとえば、WTO の資料上、2012 年に 28 条に基づく要請が提出され、それが撤回されたが示されている。WTO の HP <<https://goods-schedules.wto.org/member/ukraine>> [2023 年 6 月 7 日アクセス]を参照。

⁴⁶ 安全保障に関する状況変化を指摘し、貿易・投資秩序の変化が求められていると主張するものとして、たとえば、J. Benton Heath, “The National Security Challenge to the Economic Order”, THE YALE LAW JOURNAL vol. 129 (2019), pp. 1020 et seq.

⁴⁷ US Third Party Oral Statement in *United Arab Emirates — Goods, Services and IP rights*, paras. 12-16, available at (https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/WTO/US.3d.Pty.Oral.Stmt.%28As.Delivered%29.fin_0.pdf) [accessed on 7 June 2023].

なお、アンチダンピング関税その他協定上認められた貿易救済法で対応できない内外の競争関係の変化、とくにそれが公正と思われぬ方法で実現されていると考える加盟国は、28条すなわち MFN ベースでの関税引き上げしか出口がないとされること自体受け入れ難いかもしれない。しかし、特定の加盟国の経済発展が不公正な方法によって実現されたという点にコンセンサスを形成できない以上選択的な貿易制限が許されないのはやむを得ない。むしろ、アンチダンピング関税その他の既存の対応措置の工夫、紛争解決手続を通じて解釈を発展させていくことを含め、関心に応えられるように既存の措置を発展させる余地は十分あると筆者は考えている⁴⁸。実際、そうした方向での努力も加盟国において行われている⁴⁹。関係が悪化した当事国間の話し合いに委ねるにせよ、当事国間だけの関税譲許の相互撤回・関税引き上げは、最恵国待遇義務に違反し、この違反を他の加盟国も争い得るので安定した解決にならない。相互撤回も結局は MFN ベースでせざるを得ないとすれば、28条手続を活性化させるほうが、透明性がより高く適切であろう。

このように解釈すれば、国際法上の戦争が発生しない限り、安全保障上の考慮として許される措置は、21条(b)(ii)が正当化する、武器又は軍需品の取引に関する措置、すなわち武器・軍需品又はそうした産品に使われる原材料その他の輸出制限に原則として限定される。逆に言えば、民生用途の産品については、戦争が発生しない限り、通常の貿易関係を継続することが原則として求められることになる。特定の加盟国との関係が悪化した場合には、その加盟国との関係でのみ貿易自由化を巻き戻すことは許されないが、すべての加盟国との関係で巻き戻すことで、自由貿易体制内での共存が可能になるところまで当該加盟国との経済的依存度を下げることが追求する余地がある。

なお自国市場のみでは国内産業を維持できない小国も、他の加盟国と関税同盟や自由貿易地域を組成することによって、望ましくない経済的依存を避ける途が開かれていることを指摘しておきたい⁵⁰。たとえば自由貿易地域は、「関税その他の制限的通商規則・・・がその構成地域の原産の産品の構成地域間における実質上のすべての貿易について廃止されている2以上の関税地域の集団をいう。」(GATT24条8項(b))と定義され、GATTは、かかる

⁴⁸ 一例として、米谷三以「WTO協定はいかなる『市場経済』体制を想定しているか」柳原正治他編『国際法秩序とグローバル経済（間宮勇先生追悼）』（信山社、2021年）、217頁以下。

⁴⁹ たとえば、日米欧の三極貿易大臣会合における議論。経済産業省のHP <<https://www.meti.go.jp/press/2021/11/20211130003/20211130003.html>> [2023年6月7日アクセス]など。

⁵⁰ FTAの経済安全保障上の利用可能性を指摘するものとして、浦田秀次郎「FTAと経済安全保障」『経済・安全保障リンケージ研究会 最終報告書』前注14、第10章。なお同盟国間の協力関係を強めるためだけでなく、それ以外の国との関係を安定化させるためにも使える可能性があることが指摘されている。

自由貿易地域等の組成を認めている（同 24 条 5 項）。最恵国待遇義務の例外であり、特定の加盟国との間でのみ貿易自由化をより進めること、したがって経済的相互依存関係を深化させることが許されている。特定の加盟国に対する経済的依存関係に起因する安全保障上の懸念を解消するために、安全保障例外の適用を認める必要がないばかりか、適用を認めれば、関税同盟や自由貿易地域を組成することなく友好的な加盟国からの輸出を対象から除いて、すなわち非 MFN ベースでの輸入関税引き上げ等を正当化することになり、WTO 協定の原則たる無差別原則を根底から掘り崩すことになる。かような解釈は、関税同盟や自由貿易地域を最恵国待遇義務の例外として認めている GATT24 条 5 項および 8 項を文脈として考えても支持できない。相互依存を超えて経済的一体性を追求できるほど信頼関係にある加盟国とは関税同盟等を追求するが、ブロック経済化を避けるため、そこまでの信頼関係にない加盟国とも MFN ベースで相応の関係を維持する、というのが GATT/WTO 協定の想定する姿であり、文言の明確な根拠なしに、そこからの逸脱を認めるべきでないと考え

る。

なお民需品の貿易制限については、安全保障上のリスクをもたらす原因が他の加盟国でなく自国内にある場合にも許す規定が WTO 協定にある。それが GATT11 条 2 項(a)である。同号は、「食糧その他輸出締約国にとって不可欠の製品の危機的な不足を防止し、又は緩和するために一時的に課する」輸出制限を認めている。ただし、この場合においても、輸出制限は輸出先を差別することは許されない (GATT13 条) が、関税同盟又は自由貿易地域の構成国に対してのみ輸出制限の対象から外すことが認められる (GATT24 条 8 項は、域内で撤廃することのできる「制限的通商規則」に「第 11 条・・・の規定に基づいて認められるもの」を含めることができるとしている)。ここでも、民需品に関する経済安全保障の単位を関税同盟又は自由貿易地域とすることだけが許され、それ以外の加盟国差別を認めないことで GATT は一貫していると考え

5 例外となる軍需貿易の範囲と区分とを明確化すべき

以上の解釈は、一方で、武器・軍需品の貿易を自由化の対象外とし、他方で、民需品の貿易については国際法上の戦争が発生しない限り貿易自由化を制限できないとして取り扱いを大きく変えるので、武器・軍需品と民需品との区別が GATT 上極めて重要になる。デュアルユースの製品については定義上製品の客観的性状だけでは区別できないが、最終的な用途で区別されるのであるから、軍需品の生産・流通と民需品の生産・流通とを区別しやすいようにすることが、安全保障上の透明性の観点はもとより、WTO 協定上も望ましい。

この点で、米国の 232 条措置に限らず、中国が国家戦略として追求する軍民融合政策も、軍需貿易と民需貿易とを区別する WTO 協定の構造と本質的に相容れない可能性が高いこ

とを指摘しておきたい。中国は、2015年に「軍民融合発展戦略」を発表した。第13回全国人民代表大会第1回会議は、「2015年3月、習近平国家主席は第12次全国人民代表大会第三次會議で解放軍代表団全体會議に主席した際、『軍民融合発展を国家戦略に引き上げる』と提起した。同年10月の第18期五中全会では、『軍民融合発展戦略を実施し、全要素・多分野・高効率の軍民高度融合発展の体勢を整える』と明確に提起された」とする⁵¹。軍民融合政策は、「国防動員体制の整備に加え、緊急事態に限られない平素からの民間資源の軍事利用や、軍事技術の民間転用などを推進するもの」⁵²と理解されている。これは、民生用に開発された産品や技術が場合によって軍事用途に転用されることが事実上あるという状況と全く異なる。

この政策の下では、中国に対するいかなる製品の輸出も、たとえば軍需用に使用された実績がなくても、「武器・・・の取引(traffic)」又は「軍事施設に・・・への取引」のサプライチェーンに入っている可能性があると考え客観的根拠が存在することになってしまうのではないか。またたとえ、民生用途の製品の製造に一旦使われることがとりあえず分かっても、軍民融合政策を前提とすると、その最終製品がさらに軍需生産に使用される可能性が依然としてあると考える客観的根拠があると言わざるを得ないであろう。これらは、中国に対するどんな製品の輸出制限も21条(b)(ii)で正当化される可能性があることを意味する。たとえば、先に述べたように、デュアルユースの産品は、性質上軍需用に輸出される可能性があるため輸出管理の対象になるが、輸出される産品が民生用途に使われる想定であることが証明されれば輸出が許可されるのが建前であり、そうである限り、デュアルユース産品の輸出管理は、「取引に関する」範囲を超えないと言える。しかし、「軍民融合政策」が維持される限り、どの個別の輸出についても、たとえ民生品の製造者による調達に応える輸出であるとしても、究極的に軍需用途に使われる可能性があるかと判断する客観的根拠が残ると言わ

⁵¹ 人民中国 HP

<http://www.peoplechina.com.cn/tjk/lh/lh2018/gjc/201803/t20180314_800122931.html> [2023年6月28日アクセス]。なおこれらに先立つ、2011年～2015年に関する第12次5カ年計画にも、「国家主導、制度革新、市場運営、軍民包括の原則を堅持し、経済建設と国防建設を統一して計画し、社会資源を十分に頼り活用して、国防力と軍事力を高め、軍地資源の開放・共有および軍民両用技術の相互移転の推進に力を入れ、社会主義市場経済の法則に適応し、情報化の条件下で局地戦争に勝利するために必要となる中国の特色ある軍民融合型の発展体制を逐次構築する。／軍民を結合し、軍工企業を民間経済に宿らせる武器装備科学研究生産システム、軍隊人材養成システムおよび軍隊保障システムを構築・整備する。」とある。同、第十五編 第六十章「軍民融合発展の推進」。非公定訳として、科学技術振興機構のHP <https://spc.jst.go.jp/policy/national_policy/plan125/chapter15/15_60.html> [2023年6月28日アクセス]から入手可能。

⁵² 令和元年防衛白書

<http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2019/html/nc002000.html>から入手可能。

ざるを得ないのでないか。軍民融合が政策として明確に否定され、軍需と民需との区別ができるようにならなければ、輸出許可を拒み続けたとしても、軍需貿易に属する輸出の可能性があると判断する客観的根拠がある以上 21 条(b)(ii)の要件を充たすと認定される可能性が相当あると思われる。

6 おわりに

以上、経済的依存関係の悪用リスクが最小化されているはずであるとの前提で、WTO 協定における貿易自由化と安全保障上の利益がいかに関係しているかを検討した。本稿は、WTO 協定が、軍需貿易と民需貿易とを区別し、後者だけを自由化しているところ、第一に、民需貿易の制限を一般国際法上の対抗措置として発動することを認めておらず、国連憲章上の義務として発動が命じられている場合 (21 条(c))、すなわち国連安保理が経済制裁を決議した場合のみ許されている。GATT21 条(b)(iii)は、国際法上の戦争が発生し、いずれかを支援するための貿易制限・差別を許しているに止まる、と解釈することが文言上適切であると考え。第二に、同 21 条(b)(ii)は、たとえ戦略産業の保護のためであっても、軍需用に使用されない製品の輸出についてまで制限することを許さない、とすることで民需貿易と軍需貿易との区別を図っていると考え。経済制裁について、上記以上に安全保障例外を拡張することは、貿易自由化によって深化する経済的相互依存関係を悪用することを許すことになり、経済的威圧行為に対する批判が強まっている流れにも相容れない。しかも、対抗措置に関する一般国際法と異なり、安全保障例外はその文言上、安全保障上の懸念を生じさせる事態の発生に責任を負う方にも貿易制限を認めざるを得ないので、貿易自由化にコミットするデメリットをとくに小国について大きくしてしまう。一般国際法が発展させてきた「法の支配」をむしろ後退させることになりかねない。

また戦略産業の維持を重視するのであれば、必要な国内生産を維持できる範囲でのみ関税の引き下げを約束するべきであるし、そうした選択を禁止する規定がないばかりか、本来、経済安全保障上問題がない範囲でのみ貿易自由化することが許されており、すべての加盟国はそうした範囲で自由化してきたのではなかったか。もし万一、過度に関税譲許しており、そのために不合理なレベルまで対外的経済依存度を高めてしまったとすれば、安全保障例外でなく、関税譲許の撤回を認める GATT28 条の利用を追求すべきとする解釈を提案する。もちろん、28 条に依拠して貿易自由化交渉の巻き戻しを行うことを正面から認めることに対して、各国が国内の保護主義的動きを止められなくなってしまう、という政治リスクがあることは否定できない。しかし、安全保障例外に拠ることを認めれば、安全保障上の考慮により加盟国毎に取り扱いを変えることの正当化を退けることが困難になり、最恵国待遇義務が形骸化する。28 条に拠る場合には、安全保障上の考慮から国毎に取り扱いを変えたい場合は、まず関税同盟なり自由貿易地域なりを組成すべし、とすることで最恵国待遇義務のなし崩し的な無効化は避けられる。多角的自由貿易体制が創設された理由に思いを致せば、

貿易自由化の巻き戻しよりも、最恵国待遇義務の形骸化のほうが避けるべきことのように思われる。安全保障例外の役割を軍需貿易の制限および戦争に対処するための貿易制限の正当化に限定する解釈は、最恵国待遇義務の尊重という WTO 協定の基本理念に忠実であり、したがって中小国にとってメリットが大きいと考える。

以上

参考文献

川島富士雄、「対ロシア経済制裁の WTO 協定適合性」 浅田正彦・玉田大（編著）『ウクライナ戦争をめぐる国際法と国際政治経済』（東信堂、2023 年）第 7 章

川瀬剛志「【WTO パネル・上級委員会報告書解説⑩】 ロシアー貨物通過に関する措置 (DS 512) ー」 RIETI Policy Discussion Paper Series 20-P-004

平寛「対ロシア経済制裁措置の WTO 法上の評価ー第三当事国対抗措置に関する慣習国際法による正当化の可能性ー」 浅田正彦・玉田大（編著）『ウクライナ戦争をめぐる国際法と国際政治経済』（東信堂、2023 年）第 8 章

平見健太「国家安全保障を理由とした経済規制と WTO の安全保障例外」 国際法学会エキスパート・コメント No 2019-6 (2019 年 5 月 16 日)

松下満雄・米谷三以『国際経済法』（東京大学出版会、2015 年）

水島朋則「DS512：ロシアーウクライナ通過運送に係る措置（パネル）」『WTO パネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書（2019 年版）』

<https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/3_dispute_settlement/33_panel_kenkyukai/2019/19-7.pdf> [2023 年 6 月 11 日アクセス]

Michael J. Hahn, “Vital Interests and the Law of GATT: An Analysis of GATT's Security Exception”, MICHIGAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, vol. 12, issue 3 (1991), 558 et seq.

Mitsuo Matsushita, et al., THE WORLD TRADE ORGANIZATION (Oxford University Press, 3rd ed. 2015)

Peter Van den Bossche and Werner Zdouc, THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: TEXT, CASES, AND MATERIALS (Cambridge University Press, 5th ed.

2021)

Rudiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll, and Holger P. Hestermeyer, *WTO – TRADE IN GOODS* (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2011)