



東京大学未来ビジョン研究センター (IFI) 安全保障研究ユニット (SSU)  
外務省外交・安全保障調査研究補助金事業  
「米中競争による先端技術分野の安全保障化の背景とグローバル経済への影響」

**FTA における安全保障例外条項の展開**  
**Security Exceptions Clauses under Free Trade Agreements**  
横浜国立大学 関根豪政

自国の安全保障を理由とした貿易制限措置は、表面上は自由貿易の精神と反するため、それを例外的に認める根拠が必要とされ、その中心的な役割を果たすのが GATT 第 21 条である。しかし、この条項（及びその解釈）に対しては批判的な見解も強く、異なる規律を設ける動きも見られる。その代表例が米国の FTA における安全保障例外条項である。本ペーパーでは、WTO と FTA における安全保障例外条項がどのように展開されているのか、そして FTA における展開が GATT 第 21 条にどのような影響を与えるのか論ずる。

## 1. はじめに

世界貿易機関 (WTO) によって規律される現代の国際貿易において、安全保障を理由に貿易を制限する場合には、「関税及び貿易に関する一般協定」(GATT) 第 21 条による正当化が求められる。この条文は 1948 年に GATT の適用が開始されてから長い間「冬眠」状態にあった。それは、この条項が極めて抽象的で、かつ、援用される場面は貿易問題を越えた多角的な問題が絡むことから、各国が自制心をもってその援用を避けていたことに由来する<sup>1</sup>。しかし、2017 年のトランプ政権樹立後、この規定に依拠する機会が増えており（例えば、通商拡大法第 232 条に基づく鉄鋼及びアルミニウムに対する関税引き上げ<sup>2</sup>）、2022 年のロシアによるウクライナ侵攻に伴う経済的な制裁の導入や、「経済安全保障」概念の台頭はこの問題にさらに拍車をかける可能性を孕んでいる。

このような状況を受け、本稿では安全保障例外条項について論ずるが、WTO の当該条項については数多くの論稿が存在するため、自由貿易協定 (FTA)<sup>3</sup> における条項について焦点を当てる<sup>4</sup>。実は、WTO 協定における安全保障例外条項に注目が集まるようになっている裏側で、FTA における安全保障例外条項が WTO とは異なって発展する傾向が見られるのである。本稿では、あまり大きな注目を浴びていない FTA における条項の状況を把握し、その意義について検討したい。

## 2. WTO における安全保障例外条項の展開

安全保障例外条項 (GATT 第 21 条<sup>5</sup>) が注目されるようになったのはトランプ政権の樹立後と記載したが、当該条項が本格的に議論される契機となったのは、2016 年に WTO に



通報されたロシアとウクライナとの紛争事例であるロシアー通過運送事件であった<sup>6</sup>。また、安全保障例外条項が紛争のなかで援用された2件目はサウジアラビアー知的財産権事件（サウジアラビアとカタールの間の紛争）である<sup>7</sup>。その意味では、決して米国のみが援用している条文でもない<sup>8</sup>。国際的に注目が高まっていたのである。なお、前記2件以降、米国通商拡大法第232条に基づく措置と、香港で製造された産品を「中国」製と表記することを義務付ける米国の措置について、共に2022年12月にパネル判断が示されており（米国ー鉄鋼及びアルミニウム製品事件<sup>9</sup>、米国ー原産地表示事件<sup>10</sup>）、GATT第21条がパネルによって判断された事例は4件となっている<sup>11</sup>。

一連の議論の先駆けとなったロシアー通過運送事件を論ずる前に、GATT第21条について説明しよう。当該条項は以下のように規定する：

- 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。
- (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に反するとその締約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。
    - (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く義務に従う措置を執ることを妨げること。

この条文で重要なのは、(b)号の柱書が「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」措置の導入が認められると規定する点である（傍点は筆者追加）。つまり、主語が締約国（加盟国）とされていることから、問題の措置の目的や必要性を決定できるのは措置発動国であって、紛争が生じたとしても、他のWTO加盟国やWTOの紛争処理のための組織（パネルや上級委員会）には措置の妥当性を審査できないとも理解できる（司法判断適合性の議論<sup>12</sup>）。

ロシアー通過運送事件では、クリミア併合等2014年に発生した国際情勢の緊迫化を受けて、ロシアがウクライナからの貨物が自国領土内を通過することを制限した措置が、第21条(b)号(iii)の「戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」に該当するか否かが争われた。ここでパネルは、加盟国が主観的に決定できる範囲は(b)号の柱書に限定され<sup>13</sup>、(iii)という「戦時その他の国際関係の緊急時」の該当性は、パネルが客観的に判断することになるとした<sup>14</sup>。その前提で、同事件のパネルは、2014年以降のロシアとウクライナを巡る国際動向は「国際関係の緊急時」に該当し<sup>15</sup>、かつ、ロシアの措置は「安全保障上の重大な利益の保護のために必要」と言えると判断した<sup>16</sup>。



このパネルの判断は要するに、問題とされる措置が安全保障上の重大な利益の保護に必要か否かについては措置発動国の判断が尊重されるが、戦時その他の国際関係の緊急時にあるかという点については客観的に判断されるとして、加盟国が自ら判断できる範囲を限定したと言える。これは、GATT 第 21 条全体について措置発動国の判断を尊重することを求めてきた米国には（本件の当事国ではなかったものの）受け入れがたい判断であった<sup>17</sup>。

その後の 3 つの事例においても、パネルは同じように、措置発動国の自己判断が認められるのは柱書に限定され、(b)号の(i)から(iii)については客観的に判断を行うとする解釈方針を採用した<sup>18</sup>。そして、サウジアラビア—知的財産権事件では、サウジアラビアを含む近隣諸国がカタールとの外交関係を断絶したカタール危機の「国際関係の緊急時」該当性を肯定した<sup>19</sup>。反対に、米国—鉄鋼及びアルミニウム製品事件でパネルは、米国が主張した、①過剰な輸入による国内の鉄鋼及びアルミニウム生産の置換、②その結果として生ずる鉄鋼及びアルミニウム産業の経済福祉への悪影響、そして③地球規模の鉄鋼及びアルミニウムの過剰生産能力が生まれていることは、「国際関係の緊急時」が想定するような、国際的な場での重大または深刻な事態が発生していることを確証しないと認定している<sup>20</sup>。同様に、米国—原産地表示事件でも、香港を取り巻く 2019 年から 2021 年にかけての情勢は、国際レベルでの緊張や懸念を引き起こしたものの、「国際関係の緊急時」を構成する程までの重大性に至っていないと判断されている<sup>21</sup>。

### 3. FTA における安全保障例外条項

以上のようなパネルの判断とは異なり、米国はほぼ一貫して<sup>22</sup>、自己が締結した FTA において、安全保障例外条項は措置発動国の判断が尊重される形式の条文を採用してきた。具体例を挙げると、(最終的には参加しなかったが)環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定<sup>23</sup>第 29.2 条がある：

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。

- (a) 締約国に対し、その開示が自国の安全保障上の重大な利益に反すると当該締約国が決定する情報の提供又はそのような情報へのアクセスを要求すること。
- (b) 締約国が国際の平和若しくは安全の維持若しくは回復に関する自国の義務の履行又は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適用することを妨げること。

条文の文言を比較すると分かるように、①GATT 第 21 条(b)号の(i)から(iii)が消去されており、②「締約国が…認める」が(b)号全体を網羅するような表現方法が採用されている。そして、③「国際の平和」等を目的とした措置が「国連憲章」に基づかなくとも「自国の義務の履行」として採用することが認められるようになっている。①については、GATT 第 21 条ではそれらは限定列举とされるため<sup>24</sup>、削除されていることは、幅広い理由で措置の



採用が認められうることになる<sup>25</sup>。そして②については、「締約国が…認める」が条文のほぼ全体にかかる形とされているため、GATT 第 21 条(b)号において(i)から(iii)で列挙されていた要素を根拠に措置を導入する場合であっても、措置発動国の主観が尊重されると解釈しやすくなっている<sup>26</sup>。③の国連憲章への言及がないことを含めて総合的に勘案すると、安全保障例外条項の射程と措置発動国の裁量の余地が拡大していると言えよう<sup>27</sup>。

同様の規定を採用する米国参加 FTA は以下のボックスに記載した。GATT と同様の規定を設けるのは、米国・イスラエル FTA や米国・ヨルダン FTA といった、締結から時間の経っている FTA に限定され<sup>28</sup>、それら以降は一貫して締約国の判断を尊重する規定を採用している。なお、米国が締結した FTA の一部 (Box 1 内の下線のついた協定) については、安全保障が FTA の紛争解決手続で援用された場合には「仲裁廷又はパネルは例外が適用されると認定する (shall find that the exception applies)」とする注釈が設けられている。これは、安全保障例外条項が援用されると、仲裁廷又はパネルは、条文に基づいた審査を行うことなく条項の適用を肯定することになると理解されている<sup>29</sup>。そうであるならば、それらの協定においては特に自己判断性が尊重されることになりえる<sup>30</sup>。

**Box 1 加盟国の判断を尊重する形式の安全保障例外条項を導入した米国の FTA**

米国・チリ FTA (第 23.2 条)、米国・シンガポール FTA (第 21.2 条)、米国・豪州 FTA (第 22.2 条)、米国・モロッコ FTA (第 21.2 条)、CAFTA・DR (第 21.2 条)、米国・バーレーン FTA (第 20.2 条)、米国・オマーン FTA (第 21.2 条)、米国・ペルー (第 22.2 条)、米国・韓国 FTA (第 23.2 条)、米国・コロンビア FTA (第 22.2 条)、米国・パナマ FTA (第 21.2 条)、日米貿易協定第 4 条(b)号、USMCA (第 32.2 条)、計 13 件

米国の FTA と類似の規定を設けるのが、シンガポールが締結した FTA の一部である。具体的には、シンガポール・豪州 FTA 第 17 条第 2 条やシンガポール・コスタリカ FTA 第 18.3 条等が挙げられる<sup>31</sup>。

他方で、上記の協定を除く米国以外の国が締結した FTA における安全保障例外条項について、代表的なものを表 1 に取り上げた。



表1 米国以外の国が参加する FTA における安全保障例外状況の状況

協定名	安全保障例外条項の内容
EU・韓国 FTA 第 15.9 条	GATT 第 21 条の複製 <sup>※1</sup>
CETA (EU・カナダ) 第 28.6 条	GATT 第 21 条の複製 <sup>※1</sup>
日 EU・EPA 第 1.5 条	GATT 第 21 条の複製 <sup>※2</sup>
RCEP 協定第 17.13 条	GATT 第 21 条の複製 <sup>※3</sup>
ASEAN・豪州・NZ FTA 第 15 章第 2 条	GATT 第 21 条の複製 <sup>※3</sup>
カナダ・韓国 FTA 第 22.2 条	GATT 第 21 条の複製 <sup>※4</sup>
チリ・メキシコ FTA 第 19-03 条	GATT 第 21 条の複製 <sup>※4</sup>
中国・豪州 FTA 第 16.3 条	GATT 第 21 条の組み込み
韓国・インド FTA 第 2.9 条	GATT 第 21 条の組み込み
中国・NZ FTA 第 201 条	GATT 第 21 条の複製 <sup>※2</sup>

※1 国連憲章ではなく国際的な義務としている点等に GATT 第 21 条との相違がある。

※2 列挙されている項目に核融合性物質が含まれている。

※3 列挙されている項目に重要公共インフラストラクチャーの防護が含まれている。

※4 核分裂性物質等に関する措置の代わりに核兵器等の不拡散に関する国内政策等の実施が挙げられている。

表 1 からは、米国が参加していない FTA においては GATT 第 21 条と同様の規定が設けられるのが一般的なことが分かる<sup>32</sup>。GATT 第 21 条を複製する協定においては、FTA において独自の解釈が展開する余地があるが、中国・豪州 FTA のように GATT 第 21 条を組み込んでいる（準用する）協定については、より一層、GATT と同じ解釈が採用される可能性が高い<sup>33</sup>。よって、FTA においては米国が参加する FTA（及びシンガポール等の FTA の一部）とそうでない FTA とで安全保障例外条項が分断している状態にある<sup>34</sup>。米国の FTA 等で GATT 第 21 条とは異なる条文が挿入されたことは、どのような影響をもたらすのか。

#### 4. FTA の安全保障例外条項が持つ意味

米国の FTA において措置発動国の判断が尊重される条項が含まれたことは、措置発動国にとっては安全保障例外条項で正当化される余地のある政策の範囲が広がったことを意味する。しかしながら、FTA である以上、その範囲は限定的である。

まず、FTA はその締約相手国との間の貿易関係を規律するに過ぎないことから、安全保障例外条項もその範囲でしか有効ではない。上記の Box 1 からも分かるように、米国の FTA ないし貿易協定の締結数は 13 件（20 ヶ国）のみである。EU<sup>35</sup>、中国<sup>36</sup>、インド、ブラジル、ロシアといった国に対しては FTA の安全保障例外条項を適用することはできない。それら FTA を締結していない国との関係では、従前と同様に、GATT 第 21 条のみが有効となる（表 2 の A）。





それでは、FTA を締結している国との関係はどのようになるのか。ここでは米国と韓国の関係を取り上げて検討したい(日本も日米貿易協定を締結しているが、より典型的な FTA を締結している韓国との関係を例に議論を行う)。まず、米韓両国は FTA において締約国の自己判断をより尊重する安全保障例外条項を設けたことから(第 23.2 条)、両国間の関係では、安全保障上の理由から貿易制限を行いやすい状態にある。

表 2 FTA における安全保障例外条項が適用される場面

国家間の関係	違反内容	正当化根拠条文	
FTA を締結していない 国との関係 (A)	GATT 義務違反	GATT 第 21 条	
FTA を締結している国 との関係 (B)	FTA 固有の義務違反 (B-a)	FTA の安保例外条項	
	FTA 義務と GATT 義務の双方に違反する措置 (B-b)	FTA 義務違反を主張 (B-b-1)	FTA の安保例外条項
		GATT 義務違反を主張 (B-b-2)	GATT 第 21 条

その上で問題となるのは、FTA の安全保障例外条項の適用範囲がどこまで及ぶのかという点である。最初に、FTA 固有の義務違反について FTA の安全保障例外条項に基づく正当化を主張することは問題ないであろう(表 2 における B-a のパターン)。具体的には、FTA の下で実現した自由化の約束について、安全保障を理由に破棄する場合である。難解なのが、FTA と WTO 協定とで義務が重複している場合である(表 2 の B-b)。例えば、米国が安全保障を理由に自国の特定製品の輸出禁止を行ったとする。これは輸出数量制限の禁止規定に違反することになるが、FTA にも同様の規定が存在すると、FTA と WTO 協定の双方の規定に違反することになる。米国・韓国 FTA でいえば第 2.8 条と、GATT 第 11 条の違反である。そうすると、前者の規定違反については米国・韓国 FTA 第 23.2 条で正当化(表 2 中の B-b-1)、後者については GATT 第 21 条によって正当化(同 B-b-2)されることが必要となる。ここで、FTA と WTO 協定における安全保障例外条項の解釈が乖離すると(通常は、米国・韓国 FTA で違反性が否定され、GATT/WTO で違反認定されることが考えられる)、同じ措置に対して法的な結論が異なる事態が発生する<sup>37</sup>。理論的には、FTA と WTO 協定とは異なる協定であるため、異なる協定下で異なる結論が導かれることは自然な帰結と把握されるかもしれないが、実際問題としては、単一の措置に示された異なる複数の評価は混乱を招く要因となりえる。この点についてどのように対処すべきかが問題となる。

法技術論としては、FTA と WTO 協定の各手続間で優先関係を調整する方法が考えられ、その点についての詳細な先行研究が存在するため<sup>38</sup>、ここではより現実的な対応について



論ずる。そもそも、米国との間で締結した FTA における安全保障例外条項が措置発動国に有利に解釈されやすいのであれば、措置の被害国（本稿の例で言うと韓国）は FTA 上の紛争とする必要はない。申立国がわざわざ FTA 違反を主張することになれば<sup>39</sup>、FTA における安全保障例外条項の適用の余地が生まれ、自ら墓穴を掘ることになる。よって、申立国としては WTO 協定における義務違反を主張すれば良い（換言すれば、WTO の紛争処理手続に付託すれば良い）のである<sup>40</sup>。そうすれば、全て WTO 協定における議論で完結し、FTA における安全保障例外条項が出る幕はなくなるはずである<sup>41</sup>。

しかしながらここで、WTO 協定における数量制限禁止規定違反に対して、FTA における全保障例外条項が援用できるか（表 2 の B-b-2 の状況で FTA の安全保障例外条項が関連するか）という疑問が生ずる。換言すれば、FTA における安全保障例外条項を創設したことで、GATT 第 21 条を FTA における安全保障例外条項の内容で代替することについてまで合意したとみなすことができるかという論点が浮上する。これについては、ペルー—農業産品事件における上級委員会の判断を踏まえると<sup>42</sup>、次のような解が導かれる<sup>43</sup>。まず、FTA 規定を「紛争当事国にとって相互に受け入れることが可能〔な解決〕」<sup>44</sup>として捉えて、WTO 協定の内容に優先させることは、解決の内容が WTO 協定に適合する限りにおいて認められるが<sup>45</sup>、米国の FTA における安全保障例外条項は全面的に WTO 協定に整合的とは言い切れないため<sup>46</sup>、整合的に運用できる範囲の外については「相互に受け入れられる解決」として認めることはできないとなる。次に、FTA 規定がその締約国については WTO 協定を修正したことを意味するかという点については、WTO においては WTO 協定の改正等について扱う特別の規定が存在するため<sup>47</sup>、それらを経ない改正は認められないという判断基準を示したと理解できる<sup>48</sup>。そして最後に、FTA を通じた WTO 協定からの逸脱が、GATT 第 24 条及びそれに関する解釈に沿って認められる可能性を上級委員会は認めたが<sup>49</sup>、実際にはそれが認められる余地は少ないと言える。より詳細に述べると、トルコ—繊維製品事件で上級委員会は、争点の措置が導入されないと関税同盟（や FTA）を形成することができないことを証明できた場合に限り、GATT 規定に違反する措置の正当性が認められると述べている<sup>50</sup>。これに従うと、安全保障例外条項を拡大的に導入することが、関税同盟や FTA を形成する上で必須ということになれば、GATT 第 24 条を根拠にかかる例外条項やそれに基づく措置の導入が認められることになろう。しかし、現実的には、そのような必須性が肯定される状況は想像しがたい。よって、ペルー—農業産品事件の上級委員会の判断に従う限り、GATT 第 21 条が FTA の安全保障例外条項によって修正されると認定される機会はほとんどないと言えよう<sup>51</sup>。

#### 4. おわりに

以上のように、米国は GATT 第 21 条については、措置発動国の判断が尊重される形で解釈適用されることを求めており、自らが締結した FTA においてはそれをより明確にする



規定を設けている（一部の国も類似のアプローチを採用）。これは、徐々に安全保障例外条項を修正していると捉えることもできる。

しかしながら、現在のところ、米国の FTA 締結数は 13 件に過ぎず、相手国も WTO 加盟国の 10% 程度にしか満たない。米国の FTA と類似の規定を設ける FTA を併せたとしても主流化とまでは言えない。また、本ペーパーでも論じたように、紛争当事国が WTO 協定違反を基礎とした議論を展開する限りにおいては、FTA における安全保障例外条項が主たる争点とされることはない。これらを勘案すると、米国の FTA における安全保障例外条項が、GATT 第 21 条に代替される場面は限定的と言える。

ただし、今後、米国の FTA の締結数が増加し、安全保障例外条項の慣行が浸透していくことになると、米国については実質的に FTA 規定が GATT 第 21 条に代替する状況が拡大することになる。特に、FTA において WTO 協定にはない新規のルール形成が進められるようになれば、FTA 固有の義務が争点になることも多くなり、FTA の安全保障例外条項の援用の機会が増えうる（表 2 の A の場面の増加）<sup>52</sup>。さらに、シンガポールのように類似のアプローチを採用する国も増えるかもしれない。安全保障例外条項の刷新を求める見解の存在も踏まえると、米国の FTA に見られるような条項が拡大する可能性は否定できない。

ところで、我が国はどうか。部分的には、米国の傾向に同調的な状況にある。日米貿易協定において明確に米国の FTA に見られる安全保障例外条項と同質の条項が設けられており、TPP についても同様のことが言える<sup>53</sup>。日 EU・EPA その他の協定を含めて総合的に判断する限りにおいては<sup>54</sup>、米国の FTA に見られる安全保障例外条項を基本軸とするのが日本の姿勢とは捉えられない。仮に、インド太平洋経済枠組み（IPEF）が実現されることになれば、そこにおいて安全保障例外条項がどのように展開されるかという点は、一つの試金石になるのかもしれない。引き続き安全保障例外条項の動向を注視する必要がある。

### 【参考文献一覧】

- Bacchus, J. (2022) “The Black Hole of National Security: Striking the Right Balance for the National Security Exception in International Trade”, CATO Policy Analysis, 9 November 2022, at <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2022-11/policy-analysis-936.pdf>
- Chianale, G. F. (2019) “The General and Security Exceptions in the European Union’s Free Trade Agreements” in Prévost, D. et al., *Restoring Trust in Trade: Liber Amicorum in Honour of Peter Van den Bossche* (Hart), pp. 235-251
- Flett, J. (2015) “Referring PTA Disputes to the WTO Dispute Settlement System” in Dür, A. and Elsig, M., eds., *Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements* (Cambridge University Press), pp. 555-579
- Gantz, D. A. (2020) *An Introduction to the United States-Mexico-Canada Agreement*:





*Understanding the New NAFTA* (Elgar)

- Ouellet, R. (2022) “Exceptions, General Provisions, the Review and Term Extension Clause”, in Gilbert Gagné and Mechèle Rioux, eds., *NAFTA 2.0: From the First NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement* (Palgrave Macmillan), pp. 227-242
- Stoll, P-T. (2019) “The WTO Dispute Settlement System and Regional Trade Tribunals: The Potential for Conflict and Solutions” in A. do Amaral Júnior et al., eds., *The WTO Dispute Settlement Mechanism: A Developing Country Perspective* (Springer), pp. 229-244
- USTR (2022) Statement from USTR Spokesperson Adam Hodge, 21 December 2022, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/december/statement-ustr-spokesperson-adam-hodge-0>
- WTO Dispute Settlement Body (2019) “Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 26 April 2019”, WT/DSB/M/428 (25 June 2019)
- Yoo, J. Y. and Ahn, D. (2016) “Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-Neck for Trade and Security?”, *Journal of International Economic Law* 19(2), pp. 417-444
- 阿部克則 (2022) 「ポスト・コロナにおける国際貿易法秩序の行方」『国際法研究』第 10 号 95-114 頁
- 風木淳 (2016) 「貿易と安全保障—実務家から見た法の支配—」『国際法研究』第 4 号 39-62 頁
- 川瀬剛志 (2007) 「WTO と地域経済統合体の紛争解決手続の競合と調整—フォーラム選択条項の比較・検討を中心として—」RIETI Discussion Paper Series 07-J-050
- 川瀬剛志 (2022) 「貿易と安全保障—接近・摩擦と関係性の変容」日本国際問題研究所『経済・安全保障リネージュ研究会中間報告書』61-74 頁
- 日本関税協会 (2019) 『TPP コメントール』(日本関税協会)
- 平見健太 (2019) 「WTO 紛争処理における FTA の位置」フィナンシャルレビュー第 140 号 165-181 頁
- 堀見裕樹 (2019) 「安全保障例外条項と紛争処理の限界—司法判断適合性の観点から—」阿部克則・関根豪政編著『国際貿易紛争処理の法的課題』(信山社) 335-360 頁
- 李禎之 (2021) 「安全保障条項に基づく抗弁の訴訟法上の位置」『岡山大学法学会雑誌』第 70 巻第 3・4 号 277-297 頁

<sup>1</sup> 風木 (2016) 58 頁、Bacchus (2022) p. 1.

<sup>2</sup> 2018 年 3 月 23 日に適用開始。なお、この措置については GATT 第 21 条違反とする WTO パネルの判断が 2022 年 12 月 9 日に公表されている。See, *infra* note 9.

<sup>3</sup> 本稿では、自由貿易協定は二国間ないし複数国間での貿易に関する協定を示し、GATT 第 24 条で想定される「関税同盟」や「自由貿易地域」よりも広い意味で用いる。

<sup>4</sup> FTA における安全保障例外条項を類型化して把握する先行研究としては、阿部 (2022)



参照。

- <sup>5</sup> 安全保障例外条項は、「サービスの貿易に関する一般協定」(GATS)や「知的所有権の貿易関連の側面に関する協定」(TRIPS)にも設けられている。GATTとはほとんど内容が変わらないが、GATS第14条の2では、「核分裂性物質」に加えて「核融合性物質」も含まれている。
- <sup>6</sup> Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, WT/DS512/R, adopted 26 April 2019.
- <sup>7</sup> Panel Report, *Saudi Arabia – IPRs*, WT/DS567/R, circulated 16 June 2020, not yet adopted. なお、この事件は、サウジアラビアが機能不全となっている上級委員会に上訴(2020年7月28日)したものの、2022年4月21日には紛争の終了が通報され、結局、パネルの判断は採択されていない。
- <sup>8</sup> 我が国も、2019年7月1日に発表された輸出管理の見直しに対して、韓国からWTOへの提訴が行われており(DS590)、GATT第21条騒動の渦中に置かれる状況があった。現在は、WTOの手続きは進展がない状況で(パネリストの選定が行われておらず)、直ちにGATT第21条に関する議論や動向が進展する状況にはない。
- <sup>9</sup> 本件については、中国、ノルウェー、スイス、トルコが提訴した4件の報告書が公表されているが、ここでは主に中国提訴報告書(Panel Report, *US – Steel and Aluminium Products (China)*, WT/DS544/R, circulated 9 December 2022, not yet adopted)を中心に上げる。
- <sup>10</sup> Panel Report, *US – Origin Marking (Hong Kong, China)*, WT/DS597/R, circulated 21 December 2022, not yet adopted.
- <sup>11</sup> GATT・WTO期を通じてGATT第21条が争点にあげられた紛争はいくつか存在するが、パネルによって明確に判断が示されたのは、ロシアー通過運送事件が最初と言える。当該事件以前の議論については、例えば、風木(2016)45頁以下参照。
- <sup>12</sup> 例えば、堀見(2019)340頁以下。
- <sup>13</sup> Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, *supra* note 6, paras. 7.131 and 146.
- <sup>14</sup> *Ibid.*, paras. 7.71, 77, 82, and 101.
- <sup>15</sup> *Ibid.*, paras. 7.122-123.
- <sup>16</sup> *Ibid.*, paras. 7.145 and 148.
- <sup>17</sup> 実際、本パネル報告書の採択のための紛争解決機関会合において米国は、報告書には「重大な誤りがある」と評して強く批判した。WTO Dispute Settlement Body (2019), para. 8.11.
- <sup>18</sup> Panel Report, *Saudi Arabia – IPRs*, *supra* note 7, paras. 7.244-246; Panel Report, *US – Steel and Aluminium Products (China)*, *supra* note 9, paras. 7.128 and 145; Panel Report, *US – Origin Marking (Hong Kong, China)*, *supra* note 10, para. 7.185.
- <sup>19</sup> Panel Report, *Saudi Arabia – IPRs*, *supra* note 7, para. 7.268. ただし、カタールの企業の番組をサウジアラビア組織が違法配信した行為に刑事手続や刑事罰を適用しなかったことについては、「自国の安全保障上の重大な利益」の保護と何ら関係のある行為ではないとして、当該条項による正当化を否定している。*Ibid.*, para. 7.293.
- <sup>20</sup> E.g., Panel Report, *US – Steel and Aluminium Products (China)*, *supra* note 9, paras. 7.142, 146-148. より厳密には、米国が挙げた3つの要素のうち、①と②については、国内の状況についての要素であり、むしろ「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」に関連すると述べており、③の点について、国際的な懸念ではあるものの、「国際関係の緊急時」に至る要素ではないと認定している。
- <sup>21</sup> Panel Report, *US – Origin Marking (Hong Kong, China)*, *supra* note 10, para. 7.353. なお、この事件では、EUも「国際関係の緊急時」に該当する旨の意見書を提出していた点が注目される。*Ibid.*, para. 7.321.
- <sup>22</sup> 米国はこれまでのWTOパネルの解釈に対して強く批判してきた。E.g., USTR (2022).
- <sup>23</sup> 環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定(CPTPP)はTPP協定を組み込むため(第1条)、本稿では、「TPP協定」はCPTPPに組み込まれたTPP協定を意味する表現として用いる。
- <sup>24</sup> E.g., Panel Report, *US – Steel and Aluminium Products (China)*, *supra* note 9, para. 7.113. ここでは米国自身も限定列举とすることに同意していることが言及されている。
- <sup>25</sup> 日本関税協会(2019)953頁。
- <sup>26</sup> USMCAにおける安全保障例外条項に同様の評価をするものとして、Gantz (2020) p. 214; Ouellet (2022) p. 229.



- <sup>27</sup> 他方で、条文の解釈を通じて狭く捉える余地もある。この点については、川瀬剛志「貿易と安全保障—接近・摩擦と関係性の変容」日本国際問題研究所『経済・安全保障リネージュ研究会中間報告書』（2022年）66頁参照。なお、WTOにおける関連規定の解釈の考慮を求めるTPP協定第28.12条3項も（条文上はTPP協定に組み込まれたWTO協定の規定とされているが）GATT第21条と整合的な解釈を求める根拠となるかもしれない。
- <sup>28</sup> 米国・モロッコFTA第21.1条は例示列举としてGATT第21条(b)号(ii)類似の措置を記載している。
- <sup>29</sup> Yoo and Ahn (2016) p. 439. なお、これと対比させると、TPP協定やUSMCAにおいて当該注釈が挿入されていないことは、自己判断性が薄れている（誠実性の原則に基づいた判断を行える）と理解することもできる。
- <sup>30</sup> 阿部（2022）106頁。
- <sup>31</sup> その他、ペルーが締結したFTAの一部も類似の規定を設ける（例として、ペルー・豪州FTA第28.2条）。
- <sup>32</sup> 表1の注釈に記載したが、EUのFTA等においても、細部にGATT第21条との相違が確認される。しかし、本稿では、発動国の自己判断が認められるか、限定列举からの逸脱が存在するかといった観点に注目しているため、細部の相違があっても議論の便宜上、類似性を有すると捉える。EUのFTAとWTO規定の差異について指摘するものとして、Chianale (2019)参照。
- <sup>33</sup> ただし、地域的な包括的経済連携（RCEP）協定第12.14条3項(b)号のように、物の貿易以外（当該条項は電子商取引に関する規定）において、措置発動国の自己判断性を認める安全保障条項が挿入されることもある。
- <sup>34</sup> 米国と類似した規定の採用実績のあるシンガポールやペルーが締結したFTAであっても、例えばEFTA・シンガポールFTA（第20条）はGATT第21条を複製した規定を設ける。
- <sup>35</sup> TTIP交渉においてはEUの条文案が公表されたが、そこでは安全保障例外条項は含まれていない。
- <sup>36</sup> 中国とは米中経済・貿易貿易協定が締結されているが、当該協定には安全保障例外条項は設けられていない。
- <sup>37</sup> 米国・韓国FTAは、ひとたびWTOもしくは米国・韓国FTAにおける紛争処理手続の下でパネルの設置が要請された、または、「問題（matter）」が付託されると、他の手続の利用が排除されることを規定する（第22.6条2項）。よって、二重訴訟は発生しないように思われるが、各紛争処理手続における紛争の同一性認定の回避は難しくないとわれ、同一の措置に複数の判断が示される事態を完全に防止することは困難と言える。
- <sup>38</sup> 川瀬（2007年）、Stoll（2019）等。
- <sup>39</sup> ロシア—通過運送事件のように、安全保障例外条項を協定義務の適用除外の条項として捉えるのであれば、前提となるFTA規定（数量制限禁止規定等）を議論する必要は生じない。しかし、提訴の前提として申立国による協定違反の主張がなければ紛争は始まらないため、実際問題としてFTA規定違反の議論は不可避である。なお、サウジアラビア—知的財産権事件では、当事国の意向もあり、TRIPS協定違反が認定された上で、同協定の安全保障例外条項が検討された。米国—鉄鋼及びアルミニウム製品事件でも同様のアプローチが採用されたが、その理由としてパネルは「パネルは検討の構成について裁量を有している」と述べたのみである（Panel Report, *US – Steel and Aluminium Products (China)*, *supra* note 9, para. 7.7）。他方で、米国—原産地表示事件では、①GATT第21条の司法判断適合性についての検討、②WTO協定の諸義務の違反の認定、③米国の措置のGATT第21条該当性の判断という順番で検討されている。このような構造を採用した理由としてパネルは、米国が、GATT第21条が完全に自己判断に基礎づく規定であり、当該条項が援用された場合には、パネルは争点の措置の検討を一切できなくなると主張したことを挙げている（Panel Report, *US – Origin Marking (Hong Kong, China)*, *supra* note 10, para. 7.20. さらに、②と③の関係については、para. 7.189参照）。この審査の順序は安全保障例外条項をどのように性格付けるかという問題と連動する。この点については、李



- (2021) 278 頁以下。
- <sup>40</sup> 米国の FTA においては、基本的に申立国が紛争の付託先を自由に選べる（例えば米国・韓国 FTA 第 22.6 条 1 項）。
- <sup>41</sup> ただし、WTO の上級委員会の機能が停止している現状では、米国を相手取って WTO 紛争処理手続を開始することは効果的でないということを考慮すると、FTA の紛争処理手続は重要な選択肢となる。
- <sup>42</sup> Appellate Body Report, *Peru – Agricultural Products*, WT/DS457/AB/R, adopted 31 July 2015.
- <sup>43</sup> この点についての議論は平見（2019）も参照。
- <sup>44</sup> 紛争解決に係る規則及び手続に関する了解（DSU）第 3 条 7 項。
- <sup>45</sup> Appellate Body Report, *Peru – Agricultural Products*, *supra* note 42, para. 5.26. この議論は、ペルー—農業産品事件においては、FTA 規定が WTO の紛争処理手続を利用する権利を消失させるかという議論で展開されたが、それに限らず、FTA を当事者間の合意した解決として捉えられるか否かという一般論を考える上でも参考になる。
- <sup>46</sup> 例えば、GATT 第 21 条(b)号の(i)から(iii)の項目以外の理由で措置を正当化するような場合が考えられる。
- <sup>47</sup> 上級委員会は具体例として、WTO 設立協定第 10 条、第 9 条、GATT 第 24 条等に言及する。Appellate Body Report, *Peru – Agricultural Products*, *supra* note 42, fn 300.
- <sup>48</sup> *Ibid.*, para. 5.112. より厳密には、ウィーン条約法条約第 41 条に基づいて FTA が WTO 協定を修正したとする主張は、WTO 協定の改正規定に優先して認められることはないと判断した。ただし、この点についての上級委員会の判断は傍論とも捉えられる。
- <sup>49</sup> *Ibid.*, paras. 5.113.
- <sup>50</sup> Appellate Body Report, *Turkey – Textiles*, WT/ DS34/AB/R, adopted 22 October 1999, para. 58. これは上級委員会が示した 2 つの条件の 2 番目の条件である（第 1 の条件は、FTA が GATT 第 24 条の関連要件を完全に充足することである）。See also, Appellate Body Report, *Peru – Agricultural Products*, *supra* note 42, para. 5.115.
- <sup>51</sup> なお、紛争当事国が合意すれば、特別な付託事項（DSU 第 6 条 2 項等）として WTO の紛争において FTA の規定を争点とすることも考えられる。この可能性については、Flett (2015)参照。
- <sup>52</sup> 実際、近年は FTA の紛争処理手続の利用例が見られるようになっている。
- <sup>53</sup> ただし、日米貿易協定においては協議以外の紛争処理手続が設けられていないため（第 6 条）、紛争が生じた場合に安全保障例外条項を第三者が解釈する機会には基本的にはない。
- <sup>54</sup> 基本的に、TPP と日米貿易協定を除いて、日本が締結した FTA においては GATT 第 21 条を組み込むか、複製する方式が採用されている（前者の例としては、日本・モンゴル EPA 第 1.10 条、後者の例としては日本・豪州 EPA 第 1.10 条）。