

韓国の生鮮、冷蔵及び冷凍牛肉の輸入に影響を与える措置

韓国 v. オーストラリア、米国 カナダ、ニュージーランドが第三国参加

(パネル報告 WT/DS161/R, WT/DS/169/R, 提出日:2000年7月31日, 上級委員会報告:
WT/DS161/AB/R, WT/DS/169/AB/R, 提出日:2000年12月11日, 採択日:2001年1月10日)

佐分 晴夫

I. 事実の概要

1. 事案の概要

i. 韓国の譲許表；韓国の関税譲許表 (LX) は、牛肉の市場アクセスを1995年の123,000トンから2000年には225,000トンに拡大する、約束税率は2004年までに44.5%から40%に引き下げる、2001年1月1日までに牛肉を含む特定の製品に関するすべての残存制限を廃止するか、GATTと整合的にする、とされていた。(9)

ii. 合意議事録 (Records of Understanding=ROU)； 1990年、1993年に韓国と米国、オーストラリア、ニュージーランドは協議を行い、合意議事録に署名した。これは韓国牛肉事件パネルの認定を実施するためのものである。1990年の合意議事録では、1990-1992年の間に徐々に66,000トンに拡大するという基本割当レベルを設定した。これは、LPMO (Livestock Product Marketing Organization) 以外の組織によって当初、割当の7%を輸入することが許されるSBSの設立を用意した。このSBS割当を2000年までに70%にしなければならないことも規定していた。1993年の韓国を一方の当事者としオーストラリア、ニュージーランド、米国をそれぞれ他方の当事者とする3つの合意議事録は、1993-1995年の輸入割当量を特定していた。これらの合意議事録はさらにSBS (Simultaneous By/Sell Ststem) 制度の範囲拡大を意図した規定を含んでいた。1993年7月の合意議事録では、1993-1995年の基本割当量、SBS制度の枠組及びSBS価格加算に合意した。この文書で韓国は残存制限を廃止するか、GATT規定に適合的にすることも再確認していた。(10)

米国との1993年7月の合意議事録は同年12月に改訂され、割当の廃止を2000年12月31日まで延長した。このタイム・テーブルはWTOの譲許表の一

部となった。1993年12月の韓国、米国間の合意議事録は関税割当量及びSBS割当シェアの1993-2000年について、及び1995-2004年の年間関税について合意した。1993年12月の合意議事録は牛肉に関するすべての国際収支擁護のための制限を遅くとも2000年12月までに廃止すること、そして2001年には割当、価格加算、LPMOが存在しなくなることが規定された。

(11)

iii. 韓国の牛肉規制制度；韓国政府は、農・漁業産物のスムーズな供給と適切な価格の維持を認める農・漁業産物の供給及び価格安定に関する法律及び畜産法による国内産牛肉生産者のための安定制度を機能させている。畜産法により農林大臣は完全な畜産業の発展計画及び政策が求められる。(12) 輸入牛肉の輸入、供給、販売は政府の畜産政策を有効とするために規制されている。畜産法25条は特に消費者保護のために、違法な供給の防止と輸入畜産品のコントロールが必要と思われるときには、農林大臣は輸入牛肉の数量、時期 (timing)、価格、利用及び販売を規制し制限する一定の権限を保持する。そうした要件は従来いくつかの規制やガイドラインに定められていたが、1999年10月1日からは輸入牛肉の取扱ガイドラインに定められるようになった。(13)

iv. 牛肉の輸入、供給及び販売に影響を与える措置； 年間割当牛肉の輸入権限はLPMOとSBSに分割される。(14)

(a) LPMOによる輸入牛肉に適用される措置

LPMOは1988年に設立され、それ以来牛肉の輸入を排他的に管理することが韓国から認められている国家貿易機関である。これは牛肉割当の実質的な部分の輸入者であり1988年-1991年までは100%を輸入していたが、シェアは徐々に減少しており現在は割当の30%である。これは希望者を募り輸入牛肉を競売で卸売業者に販売し、加工業者及び軍には直接供給する。さらにLPMOは農林相の代理でSBS制度を通じた輸入の免許を与え、SBS割当保有者間の割当配分を行う権限を行使する。LPMOによる牛肉の輸入、供給、販売は前述の取扱ガイドラインに基づき政府により規制される。(15) LPMOは次年度の年間購入・供給計画を決め、毎日の競売の最低価格を決める。(18)

(b) 国家畜産共同連合 (NLCF)

NLCFはLPMOのために貯蔵と卸売市場での国内競売を行い政府の管理の

もとで牛肉の放出を管理する。(19) 輸入牛肉卸売市場での販売参加者は専門の輸入牛肉店に供給しなければならない。輸入牛肉は原則として現金支払いで供給されなければならない。(20)

(c) SBS制度のもとで輸入される牛肉に適用される措置

1999年10月1日からは輸入牛肉のための取り扱いガイドラインの3章がSBS制度の下での牛肉の輸入を規制してきた。1933年の米国と韓国の合意議事録によれば、SBS制度は、韓国に牛肉を輸入した供給者が、それによりスーパー・グループと呼ばれる最終消費者の組織や顧客と直接取引する制度である。スーパー・グループとは最終消費者の機関または組織でSBS制度の下で牛肉を輸入する権利を有するものと定義される。12のグループが現在輸入資格を有する。(21) 会計年度が始まる前にLPMOがそれぞれのスーパー・グループにSPS制度の下での年度割当てを行う。スーパー・グループは、最終消費者のために畜産法24条に従い、LPMOにより管理された許可制度のもとで輸入許可を得ようとする。スーパー・グループは四半期で許可分が買い取られなければ次の期で最終消費者間に再配分しなければならない。(22) 消化不足はLPMOにより再配分される。スーパー・グループと最終消費者に記録保管、報告、ラベリングの義務規制がLPMOにより課せられる。(23)

v. 価格加算； 韓国政府はすべてのSBS輸入に価格加算を要求している。加算額の算定は税金を払ったCIF価格とLPMOにより買われ供給されるすべての輸入された骨なしの穀物により育てられた牛肉の加重平均卸売価格との違いを基礎として計算される。(24) 加算制度は、1993年12月の米韓合意議事録により、1999年12月31日でなくなった。最高レイトは1993年に100%、1996年に60%、・・・1999年に10%であった。これは国内畜産業支援のための基金に支払われた。(25)

vi. 輸入牛肉の小売に適用される措置； 1999年10月1日の輸入牛肉に関する取り扱いガイドラインにより、輸入牛肉は専門の輸入牛肉店でのみ売ることができる。大型店では輸入牛肉のための隔離された販売場所を用意しなければならない。輸入牛肉を販売する店は国内産牛肉を売る店と区別するために「輸入牛肉専門店」の看板を掲げなければならない。(26)

vii. 韓国牛肉産業界国内保護措置； 韓国は国内保護取決めをWTOの農業委員会に1

1995年、1996年、1997年、1998年に通知している。報告された国内補助は助成合計
約束総額レベルより低い。牛肉への国内補助のレベルは1995年の11億2千万ウ
ォンから1997年の1952億7千万ウォンに拡大している。(27)

viii. 以前の紛争処理；1988年にオーストラリア、ニュージーランド、米国が韓国
の牛肉輸入制度はGATT 11条、2条に違反し、補助金は10条、13条に違反す
るとしてパネル手続きを要求した。パネルは11条違反を認定した。(28)

ix. 輸入自由化計画； 1994年4月に韓国は輸入自由化計画を提出し、2001
年1月1日から牛肉に関するすべての残存制限を廃止するかGATT規定に適合的
にすると通知した。(29)

2. 手続の時系列(1-3)

i. 1999年2月1日に米国が韓国に、DSU 4条、GATT 22条、農業協定19
条、輸入許可手続に関する協定6条に基づき、韓国の牛肉の輸入措置及び国内販売に
関して協議を申請。

ii. 1999年4月13日にオーストラリアも同じ問題で協議を申し入れた。

iii. 1999年3月11日、12日に米国とカナダ、ニュージーランドを含めて韓国
と協議が行われた。

iv. 1999年5月28日にオーストラリアとの協議がカナダ、ニュージーランド、米
国を含めて行われた。

v. 1999年4月15日に、上記の協議が不調に終わったため、米国がパネルの設置
を申請。紛争解決機関は5月26日にパネルの設置を決定。

vi. 1999年7月12日にオーストラリアが申請。1999年7月26日に紛争解
決機関は単一のパネルの設置を決定。

vii. 2000年7月31日 パネル報告。

viii. 2000年12月11日 上級委員会報告。

ix. 2001年1月10日 報告をDSBが採択。

x. 2001年4月19日 2001年9月10までに報告を実施することに合意
(WT/DS/OV/9, p. 135)。

II. パネル手続

1. 付託事項

- i. オーストラリア ;
 - a. 輸入牛肉の小売に課せられた要件は 数量制限として機能し、差別的であり、G A T T 3 条、1 1 条に違反する。
 - b. 牧草飼育牛に対する数量制限となる L P M O により採られた引渡手続きは 2 条 1 項、3 条 4 項、1 1 条 1 項及び 1 7 条に違反する。
 - c. L P M O 牛肉の分配手続きが輸入牛肉の市場への供給を制限し、数量制限を構成し、国家貿易企業により関税外障壁を実効的にし、輸入牛肉を差別し、G A T T 3 条、1 1 条、1 7 条及び農業協定 4 . 2 に違反する。
 - d. 現金支払、記録保管要求を含む L P M O による輸入牛肉販売に関する制限は 3 条 4 項に反する輸入牛肉に対する差別である。
 - e. 韓国が S B S 制度のもとでの輸入牛肉に価格加算をするのは、国内産牛肉には適用されず、2 条、3 条に違反する。
 - f. S B S 制度は輸入牛肉の輸入、供給に制限をし、ラベリング、報告、記録保管を要求し、輸入牛肉を差別し、1 1 条、3 条に違反する。
 - g. 1 9 9 7 年に韓国は国内牛肉産業を最高水準を超えて助成し現行助成合計総量に加算しなければならない。この結果、1 9 9 7 年の韓国の現行助成合計総量はその年の削減約束を超えて、農業協定 3 . 6 条及び 7 条に違反する。
- ii. 米国 ;
 - a. 輸入牛肉は輸入牛肉専門店でのみ販売するという要件、及び、S B S のスーパー・グループ、小売業、顧客、最終消費者による輸入牛肉の再販及び供給を制限する法律及び規制は、3 条 4 項の義務に違反する。
 - b. スーパー・グループ及び L P M O 以外のいかなる組織による牛肉の輸入をも禁じる法律及び規制を含む韓国の自由裁量的輸入制度は、L P M O の輸入最低価格の設定、入札公募と割当配分の遅れとともに G A T T 1 1 条、農業協定 4 . 2 条、輸入輸入許可手続に関する協定 1 条、3 条に違反する。
 - c. 譲許表 L X に用意してない価格加算という形の税または課徴金の賦課は 2 条 1 項の義務に反する。
 - d. 韓国は国内助成削減の約束を達成しておらず、農業協定 3 , 6 , 7 条の下での義務

に反する。

2. 先決的問題

韓国が付託事項の範囲について先決的決定を要求したが、パネルは実体的問題として扱った。(3. vi.参照)

3. 実体的問題

i. 「残存制限」の範囲

a. 韓国：韓国の譲許表では、「1989年のGATT・BOP委員会での協議およびウルグアイラウンドの多数国間貿易交渉の結果に従い、・・・Note (6)に記載された残存制限は・・・2001年1月1日までに廃止するかGATT規定に適合的にする」とある。この(ウルグアイラウンドによる)条約締結時に存続したすべての制限でGATTに適合しないものは「残存制限」で譲許表LXが設定する移行期の恩恵を受ける。申立てられたほとんどすべての措置がウルグアイラウンドのときに存在したので、「残存制限」である。(519)

b. オーストラリア：Noteは数量的な性格のものに限られる。パネルは暫定的に問題の措置がWTOに違反するかを判断してから過渡期の問題を検討すべきである。(521)

c. 米国：国際収支問題を検討したときからウルグアイラウンドまで継続している制限のみが「残存制限」である。(522)

d. パネル：(i) Note 6 (e)は「BOPとの協議およびウルグアイラウンド交渉の結果」に言及している。2つのパネル報告がBOP協議の背景となっていた。1990年のROUは韓国がGATT/BOP委員会の協議の結果に従って残存輸入制限を廃止するための枠組みを作ったのであり、そのROUは1989年協議の結果であり、韓国譲許表のNote 6 (e)の「残存制限」の一般的性格を確定していることは明らかである。(555) 1989年のパネル報告、1989年のBOP委員会報告、韓国と米国・オーストラリア間の牛肉貿易を規律するROUsで言及され、ウルグアイラウンド締結時に存在した措置がNote 6 (e)の意味における「残存制限」である。(564)

ii. 二重の小売制度と関連措置

- a. 両申立国：二重の小売制度と関連措置が、輸入牛肉の小売店を少なくし（国内産を扱う店が45000店に対し輸入牛肉を扱う店は約5000店）、販売機会を少なくした。また、現存の小売店が新しい店を出すための余分の支出を必要とした。さらに、国内産と外国産の牛肉の品質が異なるという意識を拡張させた。これらにより二重の小売制度は輸入牛肉を不利に扱うもので、GATT 3条4項に違反する。(168-178,614)

また、この制度は20条(d)によっても正当化されない。国産牛肉の同じような状況やしばしば詐欺行為が報告される他の分野においては、このような制度が設けられていないので、二重小売り制度は詐欺的行為を排除するのに「必要」ではない。(649)

- b. 韓国：二重の小売制度は国産、輸入牛肉の両方の店に適用されるので、輸入肉に不利な待遇を押し付けてはいない。輸入牛肉店の数には制限はなく、WTOに適合的な数量制限の範囲内で商業的考慮を基礎に決まっている、GATT 3条の下での申立てを実証するのであれば、韓国の数量制限に加えて、問題の措置がマーケット・アクセスを妨げていることを示さなければならない。数量割当が消化されていれば申立国の権利が妨げられていることはない、消化されていないときにはそれが韓国の小売制度が原因であることをしめさなければならない、1997年、1998年は割当が消化されている。韓国によれば、詐欺的行為を禁止する国内法を実施するのに二重の小売り制度が必要である。したがって、もしGATT 3条4項に違反するとしても20条(d)の適用を受けるべきである。(181-186,189-193,615)

- c. パネル：パネルの一貫した結論は、3条4項は「同じ競争条件を用意すること」である。もっぱら国籍や原産地を基準にした規制の区別は3条に違反する。このように3条4項の目的は輸入産品に有効なマーケット・アクセスを保証することであり、それが国内産品と同じ市場機会を与えられるということである。(627) パネルは、このことは同種の産品は統合された市場の枠内で競争する可能性が与えられるべき事を意味すると考える。(628) パネルは、1990年以来、韓国が輸入牛肉に適用してきた措置は、それ自体異なった(differential)待遇であり、3条4項の下で決定的である。つまり、この異なった待遇が韓国市場では必然的に国内産品よりも不利に取り扱われることになり、輸入産品に不利な結果となる。(630) 規制は

輸入産品を隔離して消費者が比較する可能性を制限して、国産品と直接競争する機会を少なくしている。(631) これは原則として輸入品により大きな負担を課しておりそれはシェアが少ないときに特に深刻である。牛肉にたいする二重の小売り制度はたとえ形式的には国内輸入産品に同じであっても3条4項に整合的とはいえない。全体として、国産牛肉と輸入牛肉の隔離は低価格の輸入産品から高価格の国産品を守る傾向にある。(634) 3条4項は国家の措置に関連しており、私的な会社が国産か輸入牛肉のみを供給することを商業的理由で決定することは出来る。しかし、今回のケースのように政府の規制がそのような選択を強制することは3条4項に反する。(635) このケースでは、輸入数量割当が廃止されつつある時に導入されたことを考えると特に輸入牛肉に不利である。(636)

「輸入牛肉専門店」の表示要求は3条4項違反の二重小売制度に付随し、かつ、原産地表示をこえるものであるから3条4項に違反する。(640-644)

20条(d)号により正当化できるかについては、「この協定の規定に反しない法令の遵守を確保するため」に少なくとも部分的には当たる。必要な措置かどうかについては、他の同様な場合に必要としていない。また、WTOに適合的な他の措置では十分でないことを満足に示していないので、20条(d)で正当化できない。(650-677)

iii. 卸売りレベルでの(LPMO)出荷制度に対する申立

- a. オーストラリアはLPMOによる輸入牛肉の販売に関連する次の様々な要求が輸入牛肉を不利に扱おうと主張する。(a)加工、パックしていない輸入牛肉の卸売り市場での販売制限、(b)卸売市場からの輸入牛肉の輸入牛肉専門店のみへ出荷できるという規制、(c)現金販売、(d)記録保管要求。(678)
- b. 韓国の反論；(a)WTOに適合的な輸入割当のための国内産と外国産の区別が出来ない。(b)二重小売り制度及び分離販売制度はWTOに適合的、(c)現金販売は国内牛のNLCFによる販売にも適用している、(d)これには反論なし。(679)
- c. パネルの評価；(a)二重小売り制度が違反であるから同じ結論、(685) (b)現金販売についてはオーストラリアに挙証責任があるが、出来ていない、(688) (c)韓国は改正されたガイドラインでは保管を要求していないとする。パネルは1999年の5月26日、7月26日の事実と法律の状況を検討する。改正されたガイドラインは

パネル設置後に適用されている。追加的要求は3条4項に反する。(692)

iv. SBS制度に対する申立

a. 問題の範囲

イ. 両申立国：SBS制度の存在そのもの、輸入できる者の制限、最終消費者とスーパー・グループとのクロス取引の禁止、最終消費者間のクロス取引の禁止が3条4項、11条とその注釈に反する。(693) オーストラリアは「輸入監視」すなわちラベリング、報告、記録保管要求は同様の要求が国産牛肉には課せられていないので、3条4項に違反すると付け加える。(694)

ロ. パネルの評価：SBSの排他的会員制度、スーパー・グループ間のクロス取引の禁止、スーパー・グループと最終消費者との間のクロス取引の禁止、記録保管要求はROUにより設立されたSBS制度の本質的特徴であるので2001年1月1日までは認められる「残存制限」である。(696) しかし、最終消費者間の取引禁止や特定のラベリング要求はROUに言及もなく本質的ではない。

b. 最終消費者間取引制限：韓国は最終消費者間取引制限は今はないと言う。パネルは（パネルが設置された）1999年5月26日、7月26日の状況を検討する。国内産牛肉にはこのような制限がないので、GATT3条4項に違反する。11条と注釈については判断しない。(705)

c. 追加的ラベリング要求：

イ. オーストラリア：追加的ラベリングは国産牛肉には求められない。内容も関係がなかったり、実際的でなかったり、必要以上に制限的である。

ロ. 韓国：国内産にもラベリングは要求している。追加的なものは輸入の円滑化、通関手続き、供給に必要なものである。

ハ. パネル：国産牛に課せられていないものは3条4項違反となる。(710)

v. LPMOの最低卸売価格、入札募集の拒否と遅延、1997－1998年の出荷実行

a. 米国は上記問題（最低入札価格を含む）を含むLPMOの「運営手続」やSBS制度のスーパー・グループごとの割当シェアの留保がWTOに整合的な輸入割当に追加的制限となっていると主張する。(711) オーストラリアはLPMOの最低卸売

価格または最低入札価格の強制実行、月間出荷計画の策定と実行、卸売市場における1日ごとの輸入牛肉出荷のコントロールがWTO協定に違反すると主張する。

(712) 両申立国はこれらは国家貿易であり、GATT11条、11条Note、農業協定4.2条とその脚注に違反すると主張する。オーストラリアはGATT17条、3条4項にも違反すると主張し、米国は輸入許可手続きに関する協定3条に違反すると述べる。(714)

b. 韓国は、輸入数量割当はWTOに整合的なのであるから、両国が違反を立証するためには、数量割当が完全に利用されていないこと並びにそのことが別の禁止または制限が原因で生じていることを証明する必要があるとする。韓国は、割当が完全に利用されているし、両国は申し立てられた制限が合法的に設定された割当実施のための制限に新たな制限を課している事を適切に説明していないと主張する。

c. パネルは、最低卸売価格や最低入札価格は「残存制限」と考える。(719) そこで、LPMOによる毎日、毎月の出荷実行、輸入在庫の保留、輸入入札募集の拒否及び遅延について検討する。ここでは、1997年、1998年に輸入割当は満たされていたか、満たされていなかった場合には、輸入割当未達成におけるLPMOの役割が問題となる。申立国によればLPMOの出荷量が請求量に比べて少ない。韓国によれば請求が満たされないのは提示価格が最低卸売価格より低いからだとされる。①1997年10月から1998年5月までLPMOは請求に答えていないことは韓国も認めた、②1998年のLPMOのストックは1年分の輸入割当に匹敵し、ストックに非常に高い経費が必要であった、③LPMO/NLCFは十分な在庫があるのに販売を拒否した、④輸入牛肉は一般に国産牛肉より安い、という限りで、申立国はとりあえず、LPMOの1997年、1998年における請求に対する遅延または拒否並びにその出荷実行は輸入牛肉割当量の未達成の責任の一端であることを示したとパネルは考える。

そこで、韓国がそうすることに経済的正当性があるかどうか問題となる。韓国はこれに対して挙証責任を負う。韓国はこれを、この販売により損失を受けるからとして、1997-1998年の金融危機により正当化しようとする。パネルは2つの時期に分けて検討する。1997年10月-1998年5月について。韓国は次のように主張する。国内需要が落ち込み在庫が拡大したから申請に答えることをLPMOが拒否した、1997年10月までに割当を満たした、ウォンの値下がり

で輸入牛肉価格は急上昇し他方で国内産は値下がりした、と。申立国は、輸入牛肉の消費の落ち込みの原因はLPMOの出荷拒否にある、と主張する。パネルの判断は次のとおりである。韓国はLPMOが損失を出さないように最低卸売価格を設定しているとするが、韓国の資料では販売コストがバラバラで、それらをLPMOの損失、利益算定のための正当なコストとは出来ない。(736) 韓国がいうように輸入価格より高い価格での需要がないのであれば生じえないスーパー・グループによる輸入が1998年にも続いていたことにも注意する必要がある。(737) 韓国は健康恐怖もあったとするが証拠が出されていない。(738) 輸入価格が上昇しても、在庫所有の見通しから、比較するべきは輸入価格と販売可能価格であり、この時期にはLPMOは損失を受ける可能性はなかった。在庫量が非常に多く、商業的に合理的ではない。したがって、韓国の出荷の遅延は商業的に正当化できない。また、この時期の入札(募集)がなかったことも正当化できない。(741)

1998年12月以降については、1998年に入札価格が輸入価格を十分にカバーしなかった例をほんの少量ではあるが韓国が提出したので、韓国が示した数値には留保するが、1998年に輸入牛肉の買い付けの遅れは商業的に正当化できることを受け入れる。

したがって、1997年10月から1998年5月までの入札募集をしなかったこと及び輸入牛肉を出荷しなかった事には経済的理由はない。(742-4) 次に、これがWTOに違反するかの検討が必要となる。

1997年10月から1998年5月までのLPMOによる入札募集の遅延及び拒否並びに輸入牛肉出荷実行、つまりLPMOによる輸入牛肉の韓国市場への供給拒否は牛肉の在庫を重大にし、輸入を削減したので、制限的である。このようなLPMOの実行は輸入牛肉の制限に密接に関連しそれを導くものであり、追加Noteを通じてGATT11条に違反する。(767) したがって、同じ措置が農業協定4.2にも違反する。(768) LPMO/NCLFが韓国輸入牛肉30%の供給に対して完全な管理を及ぼしていないとしても、重大な在庫を持ちながら韓国市場への販売の遅延はLPMOが「民間貿易業者が行う輸入または輸出についての政府の措置に関してこの協定に定める無差別待遇の一般原則に合致する方法で」行動しているとはいえない。したがって、LPMOの1997年10月末以降1998年5月までの出荷実行はGATT17条1項(a)に違反する。同時期のLPMOの入札募集

の停止は追加Noteを通じて適用されるGATT 11条にも違反する。(769)

vi. 韓国の蓄牛産業に対する国内助成

- a. この点については韓国が付託事項の範囲について次のように先決的決定を求めた。米国のパネル設置要請では、韓国の国内蓄牛に対する国内助成が農業協定の下での助成合計量を超えているとされており、韓国の譲許表LXの4部のデータや計算方法やより広い意味でのLXは争われた措置ではないので、韓国が農業協定の下での約束を満たしていないという主張は否定されるべきである。また、米国、オーストラリア両国のパネル設置要請は農業協定の3,4,6条に限られているので、それらの条文のみを検討するとを要求する。しかし、農業協定の下での主張は特定性に欠けており適切に要請が行われていない。さらに、Annex 3は申立国の主張の基礎として特定されていなかったため、これを主な根拠とする主張を認めるべきではない。

これに対して申立国は、パネルへの付託事項は農業協定3,6,7条のもとでの義務を韓国が満たしているかである。その判断をするには農業協定Annex 3を考慮せざるを得ない、と主張した。(30-47)

- b. パネルは先決的にはこの問題を扱わず、次のように判断した。DSU 6.2によるパネル設置要請の適合性は3つの原則による。「特定の措置」が明確に同定されている。請求が明確に同定されている。この場合に請求と書面で展開できる議論とを区別する必要がある。請求が同定されるためには最低、侵害されたとする条項が挙げられていることを含むがそれで十分でない場合もある。請求が十分に明確かつ詳細であるかを評価するには、防御のために答える可能性が妨げられたかどうかを考慮する必要もある。(798)

もし米国が基礎助成合計総量それ自体を問題にしたいのであれば、米国のパネル設置要請に明示されていなければならないが、そのような申立ではない。問題の措置は韓国の蓄牛産業に対する国内助成のみである。(800) このことは、議論の際に韓国譲許表LXの4部に言及できないということの意味しない。彼らの法的主張は、韓国の現行助成合計総量が、もし蓄牛産業のための国内助成を含むように適切に計算されるならば、韓国譲許表4部で特定される韓国の年間の譲許レベルを超えて、農業協定3条に違反するという結論に導きうるから。(801) 農業協定3条2項によれば「加盟国は、自国の譲許表第四部第一節に明記されている

約束の水準を超えて国内生産のための助成（第6条の規定により削減の対象にならないものを除く）を行ってはならない」。したがって、WTOとの整合性を評価するときには譲許表第四部第一節がパラメーターになる。付託事項は韓国の譲許表のLXを検討することを要請していると判断する。(803) 6条は附属書2、現行助成合計総量に言及しており、1条(a)(ii)の助成合計総量の定義は6条、4部に言及している。6条に含まれる国内助成譲許に照らして現行助成合計総量の構成をはかる有権的方法を附属書3は用意しているとパネルは考える。したがって、3条、6条、附属書3は直接的つながりがあり、3条、6条、7条は韓国の国内助成に関する義務の基礎を用意する。そして韓国の行動はこれらの義務に照らして判断されなければならないので、両国は彼らの議論を支持するために附属書3に依拠する資格があると考え。(817)

- c. 韓国の国内助成についてパネルは次のように判断した。争われている措置は牛肉産業に対する国内助成であり現行助成合計総量の超過をもたらさう。(819) 韓国の譲許表4部の現行助成合計総量には2つの数字が記載されている。パネルは括弧のない方の数字が基礎助成合計総量とリンクしているので現行助成合計総量と考える。(822-3) 韓国により通告された1997年の現行助成合計総量は1兆9369.5億ウォンで、約束基準の1兆6500.3億ウォンを超えており、農業協定3.2条と6.3条に違反している。カッコ内の方を採ると、2兆286.5億ウォンであるが、韓国の牛肉に対する国内助成の計算方法が（管理価格に屠殺料を含まなかったり、起算時期を誤ったりして）農業協定に整合的でない。つまり、韓国は不正確な生産水準を使用して牛肉の市場価格助成を計算し、免除されない助成措置を除去して計算した。したがって、韓国の1997年、1998年の牛肉に対する国内助成は、不正確に計算され、ニュージーランドの計算によれば、農業協定6条に違反して、最高(*de minimis*)水準を越えており、また、韓国現行助成合計総量に含められず、農業協定7.2(a)条に違反している。また、韓国の1997年、1998年の現行助成合計総量は譲許表4部1節の韓国の約束水準を越え、農業協定3.2条に違反する。(844)

Ⅲ. 上級委員会手続

1. この申立てで取り上げられた問題

- (a) 韓国の譲許表 L X および農業協定の付属書 3 の検討はパネルの付託事項の範囲内か。
- (b) 農業協定の付属書 3 に基づく韓国の現行助成合計の計算は誤っているか、現行助成合計総量は 1997 年および 1998 年の韓国の助成合計約束の水準を超えているか。
- (c) 輸入牛肉を専門店で販売することを要求する二重小売制度は 1994 年 G A T T 3 条 4 項に違反するか。
- (d) 二重小売制度は 3 条 4 項に違反するならば 20 条 (d) で正当化できるか。

2. 付託事項の範囲

韓国はパネルが 2 つの付託事項以外の申立てを裁定したと主張する。

上級委員会はこの点について次のように判断した。両申立国により韓国が違反していると申立てられた農業協定 6 条、7 条はともに現行助成合計または現行助成合計総量に言及している。1 条 (a) (ii) によれば助成合計は、付属書 3 の規定に従い・・・算定される、とあり、1 条 (h) には現行助成合計総量については「この協定（特に 6 条の規定）に従い、かつ、加盟国の譲許表第 4 部においてその記号が示されている補助的文書の表において用いられている基礎的データおよび方法に従って算定される。」とある。これらの 1 条の定義によって付属書 3 は 6 条 7 条の一部となっている。したがって、3 条、6 条、7 条のもとでの申立てを検討するのにパネルは付属書 3 の条件を検討しなければならないのであり(86)パネルは間違っていない。

3. 農業協定の下での国内助成

この点について韓国は次のように申立てた。譲許表の括弧に入っていない方の数字が韓国の約束水準としたパネルの認定は誤りであり、括弧内の方が約束水準である。また、牛肉のための現行助成合計は現行助成合計総量に含まれるべきだというパネルの認定も誤りであり、パネルは牛肉の現行助成合計を計算するのに、1 条の (a) (ii)、1 条 (h) (ii) が要求するとおり韓国の譲許表が用意した「基礎的データおよび方法」ではなく、誤って農業協定付属書 3 に注目した、と。

これに対して上級委員会は次のように判断した。韓国の譲許表L X 4部1節の2つの数字については註に第6表の註参照とある。その註には、米に関する助成合計は、1989-1991年平均の代わりに1993年を基準に市場価格助成を計算する。しかし、2004年の最終約束水準は1989-1991年の基礎的平均総合助成合計から13%削減水準とする、とある。したがって、米以外は1989-1991年平均が基準となる。(99-102)これは後の農業委員会での韓国の発言にも反映している。(103)1995-1998年の国内助成に関する農業委員会への公式な年次報告でも韓国はカッコ内の数字による譲許表の約束水準の数値を用意していた。以上の理由から、韓国の譲許表L Xの4部1節の約束水準の数字はカッコ内のものである。

次に牛肉のための現行助成合計は現行助成合計総量に含まれるか、を検討する。1条の表現から、附属書3のほうが優先される。パネルは附属書3のみに依拠した。譲許表の基礎的データおよび方法がないから附属書3のみで良い。附属書3に従って計算された現行助成合計総量が、所与の、絶対的な数字としてすでに加盟国の譲許表に明示された特定の年の譲許水準と比較されている。(115) 附属書3によれば、市場価格支持は「固定された外部基準価格」と「管理価格」との違いにより算定。固定された外部基準価格は1986-1988年を基準とする。韓国が1989-1991年を基準としたのは誤りであることパネルのとおり。(118) 韓国は「管理価格の対象となる」を実際の購入量で算定するが誤りであることパネルのとおり。(122) パネルは韓国の牛肉の現行助成合計を計算しなおすのに、明確であり単純であるという理由でニュージーランドによる韓国の牛肉の計算に依拠した。しかし、ニュージーランドも韓国と同様に固定された外部基準価格を計算するのに1989-1991年のデータを使用した(1986-1988年を使用するべき)。パネルはこの不適正に気づいていたが、これは韓国に有利と判断した。しかし有利かどうかわからないし、正当性ない。したがって、パネルの「韓国の1997年、1998年の牛肉に対する国内助成は、不正確に計算され農業協定6条に違反して、最高(de minimis)水準を越えており、また、韓国現行助成合計総量に含められず、農業協定7.2(a)条に違反している」という結論を覆さざるを得ない。(126) したがってパネルの「韓国の1997年、1998年の総合国内助成(現行助成合計総量)は譲許表4部1節の韓国の約束水準を越え、農業協定3.2条に違反する。」という認定も覆さなければならない。(127) しかし、牛肉のための現行助成合計が1997年1998年の最高水準を超え

ているか否かを決定する情報が十分でない。韓国が農業協定6条、7.2条に違反しているか否かについて結論に達しない。さらに、牛肉のための現行助成合計なしで現行助成合計総量を決定できないので、韓国が1997年、1998年の総合国内助成（現行助成合計総量）で譲許表4部1節の韓国の約束水準を越え、農業協定3.2条に違反したか否かの結論に達し得ない。

4. 二重小売制度

- i. 二重小売制度：韓国は、二重小売制度それ自体が輸入牛肉に国産牛肉より不利な待遇を与えるわけではないと主張する。また、輸入牛肉と国産牛肉との小売段階での分離は完全な対称であり、そして一方の小売から他方の小売に移るのになんら制限がないので、二重小売制度は文面上も事実上もGATT3条4項に違反しないと述べる。(131)

上級委員会はこの点に関し次のように判断した。パネルは、もっぱら国籍や起源に関する基準によるいかなる規制的区別も3条4項違反となるとするが、当該条項は輸入品に国産品よりも不利でない待遇を与える措置を要求しているだけである。待遇が異なるだけでは必ずしも3条4項違反とはならない。(135) したがってパネルは、一般的解釈で誤っている。(138) しかし、パネルは競争条件の検討もしている。究極的にはパネルと同じだがパネルの結論に問題もある。たとえば、二種類の産品を比較する可能性の制限は、国産品と「直接的に」または「同じ条件で」競争する機会を必ずしも制限するものではない。(141) 韓国の国産牛肉と輸入牛肉の形式的な分離販売措置はそれ自体としては輸入牛肉に不利な待遇を与えることにはならない。輸入牛肉の待遇が不利であるかどうかを決定するためには、輸入牛肉の韓国市場における競争条件が不利にされているかどうかを調査しなければならない。(144) 韓国は1990年に牛肉の二重小売制度を公表した。現存した小売業者はいずれか一方を販売することを選択せざるを得なかった。圧倒的多数が国産牛販売を選んだ。これにより輸入牛肉は大量の販売ルートを失ったのであり、国産牛販売店45000に対して輸入牛肉販売店はせいぜい5000店であった。(145) 牛肉の二重小売制度の結果、それが完全な対称性であるにもかかわらず、消費者へのアクセスが制限され、競争の機会が減少し、それは韓国への外国産牛肉の実際の輸入数量が限定されていることの機能でもないことに注目する。WTOに整合的な割当が

完全に利用されていることは、二重制度により限定された競争条件が平等でないということの意味を減じない。したがって、二重小売制度により輸入牛肉に与えられた待遇はGATT 3条4項に違反する。(147-8) 二重小売制度が法律や政府の規制で強制されず、私企業のコストや利益の計算の結果であればGATT 3条4項違反だとは考えない。(149)

輸入肉専門店の表示義務は二重小売制度に本質的に付随的であるので、そして二重小売制度が2条4項違反なので、表示義務も同じである。(150) しかし、独立に取り上げる必要はない。(151)

ii. GATT 20条(d)で正当化できるか

韓国は、二重小売制度は20条(d)で正当化できると主張し、「必要な」を関連する産物の分野で採られた措置との一貫性を要求するパネルの解釈は間違いであり、パネルは執行のレベルを考慮することを無視したとする。(154) 韓国は、求められる強制的レベルにパネルが注意していないため20条(d)の適用を誤ったと主張する。韓国によれば代替措置は合理的に利用可能なだけでなく、求められる実施のレベルを保障しなければならず、二重小売制度については、牛肉小売市場では詐欺行為の廃止である。調査は事後にのみ詐欺行為をなくす方法であり、二重制度は事前に詐欺行為と戦いうる。調査は韓国が選んだ実施レベルを保障しないし、監視は合理的に利用できるとは考えられない。何千という店を監視する資金がないと韓国は考える。(175)

上級委員会は次のように判断した。二重小売制度は不公正競争法の遵守を確保するために必要な措置かを考える。「必要な」は「不可欠な」と「資する」の間だがここでは「不可欠な」に近い。他の代替措置について、同様の違法行為に対する加盟国によるWTO整合的な強制措置の適用は、合理的に期待できる他の代替措置が存在することを示唆する。上級委員会は二重小売制度の設立で韓国が不正競争法で用意した禁止をより高いレベルで確保するように意図したことはありうる、と考える。しかし、韓国が小売で販売されている牛肉の原産地について詐欺を完全になくすところまで保護基準を確立しようとしたとは考えられない。したがって、韓国はかなりの程度まで詐欺を減らそうとしたと考える。同じ結果を達成するために他のWTOに整合的な措置は合理的に期待できないか。調査について、パネルは記録を保管することにより有効な調査ができると考えた。監視についてもコストが高すぎるこ

とを韓国は示していないと述べていた。このような理由でパネルは、韓国はWTOに整合的な代替措置が合理的に利用できないことをパネルに十分説明していない、と。(179) われわれはパネルの結論と同意見である。(180) 韓国はもっと牛肉の分野にのの実施の努力に資源をつぎ込めば、WTOに整合的な実施手段を用いることにより不正競争法の望ましい実施基準を達成できないとは考えられない。韓国の不正競争法のような法律や規制の違反は、日常的な調査とよく目的を定めた検査とで取り除くことができる。韓国の方法は取締りのコストのすべてまたは大半をを輸入牛肉に振り向けてしまった。これに対してWTOに整合的な措置ではこのような実施のためのコストの移転はない。(181) これらの理由でわれわれは、韓国は牛肉の小売部門における詐欺を発見し取り締まるWTOに整合的な措置が合理的に利用できないことを立証していないというパネルの結論を支持する。したがって20条(d)では正当化できない。

なお、韓国は「輸入牛肉専門店」表示義務が20条(d)で正当化できるとする。パネルが言うようにこれは二重小売制度の付随物である。別に判断する必要はない。要するに、3条4項に違反する二重小売制度は20条(d)によって正当化できない、というパネルの結論を支持する。

IV. 解説

1. このケースでは、韓国がウルグアイ・ラウンドで2001年1月1日から廃止することをすでに約束している牛肉に関する輸入制限・輸入割当に関して、1997-1998年の金融危機で輸入割当量の輸入が実現されなかったことに関連して争われた。最大の論点は、二重小売制度に関する問題と考えられる。
2. 韓国の採った輸入牛肉と国産牛肉を販売する店舗を区別する又は、売り場を隔離する規制は、韓国が主張するとおり、輸入牛肉、国産牛肉のいずれにも適用されるもので対称的であり、また、届出だけで他方の牛肉を販売する専門店に移行できるという意味でも対称的である。パネルはもっぱら原産地に関する基準による規制的区别も3条4項違反となるとしたが、上級委員会は、単に待遇が異なるだけでは3条4項違反にはならず、競争条件が不利になっているか否かを調査する必要があるとした。このケースで認定されたのは、政府がとった規制そのものに差別があるのではなく、その規制に基づいて市場において私人がとった行動により結果として店舗の数に違いが

生じたことである。パネルも上級委員会も純粋な私人の行動による不利益は問題とはならないとしているので、政府の採った措置とそれによる私人の行為との関係が問題となることになる。しかし、本件のように輸入数量の制限が合法的である場合には、国産牛肉と輸入牛肉とのシェアの違いはほぼ所与のものと考えられる。私人の市場における行動によってもシェアの多い、少ないに本来的に伴う有利、不利が存在する。これと政府の措置の効果とをどのようにして区別するのか微妙な問題があると思われる。また、同一の措置がシェアの少ないほうに不利に働くことは一般的にありえ（たとえば、排気ガス規制でもボトルのリサイクル規制などでもありうる）、したがって政府が一定の措置を採る場合に、シェアの異なる競争者間に与える影響をどこまで考慮する必要があるのかも問題となる。

3. 本件で問題とされた措置のうちいくつかは、紛争処理手続中に廃止され、韓国は廃止により取り扱う必要なしと主張したが、パネルはパネル設置時を基準として、その後廃止された措置のWTO協定整合性も判断した。このことは、WTO紛争処理手続が、原則として過去の損害を問題とはせず、将来に向かって違法な措置を是正させることを目的としていることからすると、奇異な感じがしなくもない。もちろん、紛争処理手続後に生じた事態を考慮することは、紛争当事者の防御機会の保障の観点からも無理がある。また、すでに廃止された措置であっても、それがWTOに違反すると判断することは同種の措置の復活を防止する意味があることは理解できる。しかし、この場合は紛争解決機関の決定に先例効が否定されていることから、その効果については慎重に考える必要があると思われる。