

米国のラインパイプ輸入に係るセーフガード措置

(パネル報告 WT/DS202/R 提出日:2001年10月29日, 上級委員会報告 WT/DS202/AB/R

提出日:2002年2月15日, 採択日:2002年3月8日)

間宮 勇

I. 事実の概要

1. 事実の概要

1999年6月30日、米国国際貿易委員会 (ITC) に対して、ラインパイプの輸入が国際産業に損害を与えているとして、セーフガード措置発動が申請され、同年8月4日、ITC は調査を開始した。同年10月28日、ITC は、損害について委員の投票を行い、その結果、重大な損害および重大な損害のおそれがないとするものが1名、重大な損害のおそれがあるとするものが2名、重大な損害があるとするものが3名となり、ITC は、重大な損害の認定を行い、同年12月8日に、救済措置の勧告を行った。

2000年2月11日、大統領は、3年と1日の期間、関税を引き上げる措置を発表した。この措置の実施にあたり、各輸出国は、9,000 トンまで関税引上が除外され、それを超える輸入に対しては、初年度は19%、2年目は15%、3年目は11%の関税が賦課される。カナダとメキシコは、この措置の対象から除外される。同年2月23日、米国は、この措置をWTOに通報した。

2. 手続の時系列

2000年 6月15日、韓国は米国に対して協議を要請。

7月28日、協議が行われたが、解決に至らず。

9月14日、韓国、パネル設置を要請。

10月23日、DSB、標準の付託事項とあわせてパネル設置を決定。

2001年10月29日、パネル報告。

2002年 2月15日、上級委員会報告。

3月 8日、パネル報告、上級委員会報告採択。

II. 報告要旨

A. パネル報告

1. パネル手続における争点

i. 手続き上の争点

- a. 米国は、すべての秘密情報をパネルに提供することを要求されるか。
- b. パネルは、ITC に提出されなかった証拠および ITC 決定後の事実に基づく情報の不受理と文書からの削除を宣言すべきか。

ii. 措置に関する申立

- a. 米国の措置は、関税引上げか関税割当か。
- b. GATT13 条は、セーフガード措置に適用されるか。
 - 2 項柱書き「期待される取分」の扱い
 - 「輸入許可品の総量を表す割当量」の決定
- c. セーフガード協定 (SA) 5 条、7 条および GATT19 条に基づく申立
 - 関税割当は数量制限か—5.1 条第二文、5.2 条(a)の適用可能性
 - 措置の必要性の説明義務—5.1 条第一文
 - 推論による証拠に基づく申立
- d. SA3.1 条および 4.2(c)条に基づく申立：情報の提供と報告の公表
- e. カナダ、メキシコの除外 - GATT1 条、13 条、19 条、SA2.2 条
 - GATT24 条によって無差別義務を免れるか。
- f. カナダ、メキシコの除外
 - 損害認定の際の検討対象と措置の対象の対応関係 (Parallelism)
- d. SA9 条に基づく発展途上国の除外

iii. 調査に関する申立

- a. 輸入の増加：調査期間の選択、絶対的増加および相対的増加の評価。
- b. 重大な損害：固定費用の配分、産業の状態の一時的下降と回復、損害認定についての適切な説明と正当化。
- c. 重大な損害のおそれ：事実に基づく認定がなされたか。
- d. 因果関係：その他の要因の取り扱い。
- e. 予見されなかった発展の検討がなされたか。
- f. 緊急措置：GATT19 条の表題は、具体的な義務を課しているか。

g. 手続問題：協議の機会と等価値の譲許の維持

2. パネルの判断

i. 手続的問題

a. 秘密情報の提供：韓国が要求するすべての秘密情報の提供は、過度に広範囲で客観的評価のために必要なものではない。しかし、韓国の申立に関連し、パネルの客観的評価に必要な情報の提供を米国に要請する。(7.4)

b. パネルは、韓国が提出した情報を記録から除外しない。この決定は、当該情報をパネルが利用するか、あるいは当該情報が本件に関連を有するかという問題に予断を与えるものではない。(7.14)

ii. 措置に関する申立

a. 措置の性格：GATT13条2項(a)は、13条5項によって関税割当にも適用される。13条2項(a)は、「可能なときはいつでも」と規定し、したがって、総輸入量を決定することが可能でないときがあることを認めている。数量的な制限が(a)総輸入量であれ、(b)総輸入量で各輸出国に配分されているものであれ、(c)総量制限のない輸出国毎のものであれ、低関税が適用される数量を制限する措置は、関税割当の概念に含まれる。したがって、米国のラインパイプに関する措置は、関税割当である。(7.22-23)

b. イ. GATT13条の適用可能性：SAの規定でGATT13条の規定の一部を意図的に削除したことに関する米国の主張は、アルゼンチン履物事件の「予見されなかった発展」に関するパネルの見解と同一である。上級委員会は、そのパネルの判断を覆しており、「意図的な削除」から何らかの結論を引き出す根拠はない。(7.42-44)

ロ. 13条2項柱書き「期待される取分」：韓国の割当は、9,000トンと最も少ない輸出国あるいは輸出のない国と同じ数量が割り当てられ、米国が過去の実績を考慮したことが認められず、したがって、米国の措置は、GATT13条2項に違反する。(7.55)

ハ. 総量の決定 (GATT13条2項(a))：各国9,000トンの割当にすべての関税地域の数を掛けたものが理論上の上限であるとの米国の主張は、GATT13条2項(a)

の要件を充たすのに十分ではない。総輸入量が理論的に存在するという事実は、「決定する」という言葉によって要求される確実性の程度を充たすものではない。米国は、輸出能力がある国の数が不確定なため総量の決定は「可能」ではないと主張したが、第一に、措置を決定したときに総量の決定が「可能」ではないとの決定を行ったことを示しておらず、第二に、その主張は、循環論法に陥り、説得的ではない。したがって、米国の措置は、GATT13条2項(a)に違反する。(7.60-62)

- c. イ. SA5条1項第二文および2項(a)：関税割当は、「輸入数量を（一定の）水準に減少する」という5条の意味での「数量制限」ではない。また、5.1条第二文を関税割当に対して適用することは、関税割当と数量制限の区別を意味のないものとし、数量制限とよりも制限的ではないと考えられる関税割当を加盟国が利用するインセンティブを減少させる。(7.69-70)

さらに、5.1条第二文は、関税引上げに対して何らの義務を課していない。関税割当に5.1条第二文が適用されるならば、単純な関税引上げと実質的な違いのない割当ゼロとする関税割当が違反となり、そのような結果を起草者が意図していたとは考えられない。韓国乳製品事件の上級委員会も、セーフガード措置は「数量制限、関税もしくは関税割当の形態をとる」ことができると述べ、両者を区別している。(7.71-72)

- ロ. 5.1条第一文：韓国乳製品事件の上級委員会は、最近の代表的な3年間の平均を下回る輸入量に制限する数量制限を採用する場合にのみ、措置の勧告または決定の際にその措置の必要性を説明する義務が生じるとしている。米国の措置は、最近の代表的な3年間の平均を下回る輸入量に制限する数量制限ではなく、したがって、決定の際にその措置の必要性を示すことを要求されない。(7.81)

韓国の必要性に関する主張は、ITCの勧告および申請者の提案との比較に基づいているが、その比較は、それぞれの案が必要性の最大限またはそれを超える場合にのみ意味がある。ITCの勧告は、必要な範囲内であることを示しているだけで、それ以上の措置も必要な範囲内である可能性がある。韓国は、申請者の提案した数量制限と決定当時の輸出国である7カ国（カナダ・メキシコを含む）の関税割当合計とを比較し、数量制限と関税割当の数量の性質に関する基本的な相違を無視している。申請者の提案よりも米国の措置が制限的である

ことを示すためには、措置の適用全体を比較しなければならない。韓国は、そのような比較をしておらず、したがって、米国の措置が申請者の提案よりも制限的であることを立証していない。(7.93-97)

- ハ、「意図された影響に関する推論による証拠」：需要の増加がなければ、輸入品価格の増加にあわせた国産品価格の引き上げは不可能で、さらに割当内の輸入の効果によって、価格引上げが抑制される。以上の検討から韓国は、19%の関税が過大であることを立証していない。(7.102)

輸入統計によれば、措置発動後1年間の総輸入量は64,067トンはである。申請者の提案した数量と措置が発動された後の現実の輸入量を比較しても信頼できる結論は導けない。現実の輸入量の減少は、措置の発動のみが原因とは限らない。提案が採用されても提案された数量が輸入されるとは限らず、その比較は意味がない。(7.104)

経済分析については、米国に決定の際に必要な性の説明をする義務はなく、事後的な説明が認められる。決定時に経済分析をせずに措置が必要な範囲を超えないよう確保することは困難であるが、それをしなかったことは、5.1条に違反しない。(7.106)

- d. 3.1条および4.2(c)条に基づく申立：3.1条および4.2(c)条は、5.1条と不可分の関連を有するものではなく、情報を提供しないことは「報告の公表」(3.1条)や「詳細な分析及び…立証したもの」の公表(4.2(c)条)の義務に反するものではなく、また米国が不利益を被っていないということは、ここでは問題とならないため、付託事項の範囲外である。(7.118-124)

- e. カナダ、メキシコの除外 - GATT1条、13条、19条、SA2.2条

ラインパイプに対する措置は、関税割当であり、GATT24条8項(b)に規定する「関税その他の制限的通商規則」に該当する。カナダ・メキシコの除外は、したがって、NAFTA構成国間の「関税その他の制限的通商規則」の撤廃の一部であり、24条の要件を充たせば、認められるものである。24条の抗弁(限定された例外)を主張するのは米国であるから、要件を充たしたことの立証責任は、米国にある。(7.138-142)

本件手続で米国が提出した情報、NAFTA構成国が地域貿易協定委員会に提出した情報および韓国による有効な論駁の欠如は、NAFTAが24条5項(b)、(c)および

同条 8 項(b)に適合しているという一応の証明がなされたものとする。8 項(b)について、CRTA が最終決定をしていないという事実は、それを覆す十分な反駁とはならない。5 項(b)、(c)について、韓国は、米国が 24 条 5 項による抗弁のために提出した広範な証拠について争わず、NAFTA が規定に適合していないという主張さえしていない。以上の理由から、GATT1 条、13 条、19 条に関する韓国の申立に対して、米国は、24 条に基づく抗弁が認められる。(7.144-146)

GATT24 条による抗弁は、注 1 の最後の文によっても確認される。注 1 の最後の文は、24 条 8 項と言及し、8 項には、(a)および(b)が含まれている。したがって、最後の文については、自由貿易地域も対象とするものである。韓国は、注が 2.1 条の「加盟国」につけられたものであることから、2.1 条に含まれるもので 2.2 条の無差別義務に適用されないと主張した。最後の文は、「この協定のいかなる規定も」と述べ、SA 全体に関するものであることを示している。したがって、2.2 条は、GATT24 条 8 項と 19 条の関係について予断を許すものではない。GATT24 条と SA2.2 条が抵触するという問題は、注 1 の最後の文で解決される。(7.151-160)

f. カナダ、メキシコの除外 - 調査対象と措置の対象の対応関係 (Parallelism)

ITC 決定は、注 168 において、カナダ及びメキシコからの輸入を除外しても重大な損害が存在していると述べているが、この記述に対して、韓国は、「法的意味がない」と述べているだけである。注 168 は、公表された ITC 決定の一部であり、なぜ法的意味がないのか理解できない。注 168 は、NAFTA 以外の国からの輸入に関する判断が含まれており、NAFTA 以外の国からの輸入が重大な損害を引起しているとの判断の基礎を含んでいる。米国の小麦グルテン事件の上級委員会報告に従えば、NAFTA 以外の輸入が条件を充たしていることを立証しないでカナダ・メキシコを対象から除外したことを一応立証した場合にのみ、韓国の主張を支持できる。しかし、韓国は、法的意味がないと述べるのみで、実質的な議論をしていない。(7.169-171)

g. SA9 条に基づく発展途上国の除外

9.1 条は、発展途上国に対してセーフガード措置が「とられてはならない」と規定している。ある国に措置が適用されないのであれば、それらの国がその措置から除外されることを明示することが期待される。2000 年 2 月の大統領声明 7274 では、発展途上国に関する言及が見られない。その他の資料も、すべての発展途上国

に対して措置がとられることを示し、あるいは何らの考慮もなされていない。WTO への通報でも発展途上国に適用されないことが明記されていない。したがって、ラインパイプの措置は、発展途上国にも適用され、米国は、9.1 条の義務に反している。(7.175-180)

iii. 調査に関する申立

a. 輸入増加

イ. ITC の用いた方法 : ITC が調査期間を 5 年 6 ヶ月としたことは、協定が調査期間について特定の規定を有せず、ITC が選択した調査期間は、最近の輸入に焦点を当てることを可能にし、輸入増加についての結論を引き出すのに十分な長さであることから、協定 2.1 条および GATT19 条に違反していない。(7.201)

調査期間の分割についても、協定は何も規定していない。ITC が行った 1998 年上半期と 1999 年上半期の比較は、ITC の従来慣行に従ったものであり、客観的で公平な方法である。韓国は、1998 年下半期と 1999 年上半期を比較することが「最近」の輸入増加に関する判断を可能とすると主張しているが、上級委員会が「輸入されている」という文言の解釈で用いた「最近」とは、「not long past; that happened, appeared, began to exist, or existed lately」と定義され、ある種の遡及的分析を意味している。決定の直前の状況を分析することを意味していない。(7.203-205)

ロ. 絶対的輸入 : ITC は、1996 年から 1998 年まで着実に増加していると認定した。1999 年上半期は、1998 年上半期に比べて減少していると判断したが、依然としてかなり高い水準にあると認定している。「最近」とは、現在の分析を意味するものではない。2.1 条は、「増加している数量で」とは規定せず、「増加した数量で」と規定し、「増加した」という文言は、現在もなお増加していることを決定する必要はないことを示している。決定よりも前に増加が収まっても、高い水準で維持されている場合には、なお最近の輸入増加と呼ぶことができる。(7.206-208)

ハ. 相対的輸入 : ITC は、輸入の国産品に対する割合について、1996 年から 1998 年着実に上昇し、1999 年半ばに 1998 年と比較してその割合が最も対水準で上昇したと認定した。韓国は、1999 年上半期が 1998 年下半期と比較して割合が低下していると主張したが、ITC は、そうした比較を義務付けられていない。上述の

ように、1998 年上半期と 1999 年上半期の比較を支持し、韓国がその比較から引き出された結論に異議を申し立てなかったため、その結論は支持され、したがって、ITC による相対的輸入増加の判断も支持する。(7.212-213)

b. 重大な損害

イ. 企業全体の固定費用の配分：韓国は、総売上高を基礎に他の分野の費用をラインパイプに過大に配分していると主張している。SA には、企業全体の固定費用を配分することを排除する規定はなく、また総売上高を基礎に配分することを排除する規定もない。企業全体の固定費用は、産業の利益や損失に関連を有するため、国内産業の状況を評価するために意味を有し、企業全体の固定費用を検討しないことは、経済の現実を無視するものである。費用の配分は、通常総売上高に基づいて行われるが、他の方法もありうる。ITC の配分方法に異議を申し立てるのであれば、韓国は、他の適切な方法を提示すべきであるが、それをしていない。(224-228)

ロ. 個別企業の収益性：この点について、韓国は、ITC 委員の反対意見や企業幹部の証言に依拠しているが、それらの証拠から、一時閉鎖、破産申請、他のラインの費用をラインパイプの費用として不適切に配分しているとの韓国の主張を受け入れる理由を見出せない。(7.234-241)

ハ. 産業の状態の一時的下降と改善：一時的下降について、韓国は、下降中に行われた投資を証拠として提示しているが、ITC 報告は、1998 年の投資が輸入増加以前の分析と決定を反映したもので、この産業の投資計画は、長期の準備期間を必要とすると述べ、1998 年半ばの収益減少によって投資の延期や中止が行われているとも認定している。また、調査期間の末期に需要が増加していたとしても、重大な損害の不存在を示すものとは必ずしもいえない。出荷量の回復も資料からは認められない。価格引上げも産業の状態の改善と確信することはできない。韓国は、その主張を立証しておらず、したがって、その主張は受け入れられない。(7.249-255)

ニ. 適切な説明と正当化—重大な損害とそのおそれ：SA4.1 条によれば、「重大な損害のおそれ」は、「差し迫った重大な損害」と定義され、重大な損害が存在しない場合にのみ生じうる。公表された報告に重大な損害または重大な損害のおそれがあるか否かの判断もしくは理由を付した結論が含まれるという 3.1 条の要件は、「重大な損害もしくはそのおそれ」の認定によって履行することはできず、いずれかの判断を要求している。4.2 条(c)は、3 条に言及していることから、4.2 条(c)は、3

条の観点から解釈すべきであり、したがって、「詳細な分析」には、重大な損害もしくはそのおそれのいずれが存在するかの結論を含む「認定及び結論」が含まれなければならない。ITC の報告には、そのいずれが存在するかの認定もしくは結論が含まれておらず、したがって、3.1 条、4.2(c)に違反する。(7.264-)

c. 重大な損害のおそれ

重大な損害のおそれを認定した二人の委員は、現実の輸入増加に基づいて判断しており、韓国の主張は事実によって裏付けられていない。(7.276)

d. 因果関係

ITC は、輸入以外に多数の要因を確認したが、その中でも、石油・ガスの掘削・生産の縮小による需要の低下について特に注意をはらった。ITC は、国内法に従って、輸入増加よりも重要な要因であるかを決定するという方法を用いたが、この方法が、他の要因による損害の責めを輸入に帰してはならないとする 4.2 条(b)の要件を充たすものであるとは考えられない。ITC は、石油・ガス産業の停滞の効果を区別せず、石油・ガス産業の停滞による損害の性質および程度を検討していない。ITC は、他の要因を区別せず、直ちに因果関係の存否を判断し、その後、他の要因の相対的な重要性を検討している。検討された重大な損害は、他の要因の効果によって「汚染された」ものであり、このような評価によって、「真に実質的な原因と結果の関係」があるか否かを判断することはできない。以上の理由から、4.2 条(b)に違反する。(7.287-290)

e. 予見されなかった発展

「予見されなかった発展」は、措置の発動のために立証されなければならない、また報告書に記載されなければならない(米国ラム肉上級委員会報告)。ITC 報告には、この点に関する記述が含まれていない。米国は、パネル手続において、石油・ガス産業の停滞、東アジアの経済危機などを予見されなかった発展として主張したが、ITC 報告でその点は確認できない。ITC 報告およびその他の資料においても予見されなかった発展を示すものはなく、したがって、米国は GATT19 条に違反した。(7.297-298)

f. 緊急措置

GATT19 条の表題には「緊急措置」という文言が用いられているが、単なる言葉は、加盟国に「緊急性」の立証を要求するものではない。「緊急措置」という文

言は、19条に基づいてとられる措置の性質を記述したものである。SA11.1条の「緊急措置」も同様であり、新たな義務を課すものではない。したがって、SA11.1条およびGATT19条違反に関する韓国の申立は受け入れられない。(7.303-306)

g. 手続問題—協議の機会と等価値の譲許その他の義務の維持

2000年1月24日、米国は、ITC報告の要約と詳細な情報を含む追加的通報を行い、同日、ワシントンで韓国と協議を行った。同年2月11日、米国大統領は、セーフガード措置発動の決定を公告する記者会見を行った。記者会見は、措置の詳細を含み、措置が同年3月1日に発効することを述べていた。(7.310)

韓国は、通報の時期や内容ではなく、12.3条に基づく協議義務違反を申し立てている。12.3条は、協議の目的が、提供された情報の審査、措置に関する意見の交換、そして8.1条に規定された目的を達成するための方法について了解に達することであると規定している。12.3条によれば、協議に先立って十分に詳細な情報の提供がなければ、協議を通して等価値の譲許について交渉するための「適切な機会」を持つことができない(小麦グルテン上級委員会報告)。輸出国は、適切な機会を持つために措置に関する十分に詳細な情報を有する必要がある、記者会見はそれを確保しない。すべての加盟国が記者会見に参加できるわけではなく、そのような記者会見の存在を知らない加盟国すらありうる。したがって、その内容にかかわらず、2000年2月11日の記者会見が、韓国に協議のための適切な機会を提供したとは考えられない。(7.311-314)

韓国の8.1条に基づく申立は、全面的に12.3条に基づく申立に依拠している。上級委員会は、適切な協議の機会を提供しなければ、譲許の適切なバランスを「維持するよう努力する」ことはできないと述べている(小麦グルテン上級委員会報告)。米国は、12.3条の義務を履行しなかったため、8.1条にも違反した。(7.318-319)

B. 上級委員会報告

1. 上級委員会における争点

i. 事前の協議のための適切な機会(12.3条)

記者会見での決定の公表の評価—適切な機会といえるか。

ii. 等価値の譲許の水準を維持する努力義務(8.1条)

iii. 発展途上国の適用除外(9.1条)

- iv. 重大な損害または重大な損害のおそれ (2.1 条)
いずれかの認定をしなければならないか。
- v. 調査対象国と措置の適用国との間の対応関係(Parallelism) (2.1 条、4.2 条)
- vi. 輸入増加以外のその他の要因の取り扱い (4.2 条(b))
- vii. 措置の必要性についての明示の正当化と許容範囲 (5.1 条)

2. 報告要旨

序. セーフガード協定の目的とその解釈

GATT19 条とセーフガード協定の存在意義は、疑いなく、貿易自由化にともなって、国内産業を一時的に保護する必要性が生じる異常な緊急時に、効果的な救済を発動する可能性を WTO 加盟国に与えることである。したがって、一方でセーフガード措置を適用する権利の適切で適正な範囲を確定することと、他方で特別かつ一時的な救済を与えるために必要な範囲を越えて「公正貿易」に対してセーフガード措置を適用しないことを確保することとの間の自然な緊張関係が存在する。この緊張関係を調整するために WTO 加盟国が到達した妥協点がセーフガード協定に現れている。この緊張関係は、セーフガード協定の解釈において行われる二つの検討事項、第一に措置を発動する権利が認められるか、第二に、そうであれば、発動される措置が協定の規定する制限の範囲内にあるかという検討事項に内在している。そして、この二つの検討は、別個の区別されたものである。(80-84)

i. 事前の協議のための適切な機会

12.3 条の要件を充たすためには、ITC 報告だけではなく、発動しようとする措置に関する情報が協議以前に提供されなければならない (小麦グルテン上級委員会報告)。本件における協議の基礎となった 2000 年 1 月 24 日の通報は、ITC の提案した措置を記述しているが、その措置は、大統領が公表し最終的に実施された措置とは「実質的に異なる」ことをパネルは認定しており、12.3 条の要件を充たしたとはいえない。

(97-103)

ii. 等価値の譲許の水準を維持する義務

12.3 条に規定する事前協議の機会が提供されなければ 8.1 条に規定する等価値の譲許を維持する努力はなし得ない、という小麦グルテン事件における判断は、本件にも

適用でき、したがって、パネルの判断を支持する。(118-119)

iii 発展途上国に対する措置の適用

9.1 条は、どのように義務を履行するかを規定していないが、僅少な水準である場合には、発展途上国の産品に措置を適用してはならないと規定している。実際に追加関税が実施されず徴収されなくても、産品の輸入に際して条件が付されているのであれば、その追加関税は、適用されている。(128-129)

iv. 重大な損害または重大な損害のおそれのいずれかの認定

ここで重要な点は、「重大な損害を与え又は与えるおそれがある」という文言がどのような意味を有するかである。調査当局がどのようにして決定に至るかということは問題ではない。セーフガード協定は、国内の意思決定過程について何も規定せず、加盟国の主権に委ねている。(157-158)

ここでの問題は、「与え又は与えるおそれがある」という文言の意味が、一方か(与える)他方か(与えるおそれ)のいずれかで、両方ではないと読むのか、一方か他方か、あるいは両方あわせて、と読むのかである。したがって、重要な言葉は、「or」であるが、パネルは「or」について議論せず、「重大な損害」と「重大な損害のおそれ」の定義の相違を指摘し、相互に排他的であると判断している。or の用法は、包括的な意味と排他的意味の両方が認められている。2.1 条は、この点について決定的な指針を示していない。2.1 条の文言が確定的でないため、文脈により解釈しなければならない。(161-165)

パネルが正しく判断した通り、4.1 条は、2.1 条の文脈の一部であり、最も関連を有する。4.1 条は、両者を定義しており、両者は明確に異なるものである。したがって、セーフガード協定が両者を区別しているというパネルの判断に同意するが、その区別のために両者を別のものとして認定する義務が生じるというパネルの判断には同意できない。この二つの定義は、国内産業に生じた損害の現実を反映し、産業が直面する連続した出来事において、最終的に重大な損害と決定しうる損害状況の継続した過程と見ることができる。「重大な損害のおそれ」を「重大な損害」から区別して定義することは、措置発動の権利を確立するための低い要件を設定する目的に資するものであると考える。ここでの検討は、権利の存否であり、「重大な損害のおそれ」

またはそれを超えた「重大な損害」を当局が認定すれば権利が認められるのであり、権利の存否の決定においては、少なくとも「おそれ」がある限り、重大な損害なのかそのおそれなのかは、意味がないように思われる。(166-170)

5.1 条に基礎をおくパネルの判断には同意できない。措置の許容範囲は、輸入増加に帰せられる重大な損害の範囲によって定まるものであり、当局が決定した産業の状況によって定まるのではない。クォータ・モデュレーションについても、「重大な損害のおそれ」を認定した場合には利用できないということである。(172-173)

v. 調査対象国と措置の適用国との対応関係(Parallelism)

米国の小麦グルテンで述べたように、決定の際に含まれた輸入は、措置の適用に含まれる輸入と一致しなければならない。調査対象となる輸入と措置の対象となる輸入がずれる場合は、措置の対象となった輸出国の輸入が条件を充たしていることを明示的に立証した場合にのみ正当化できる。(181)

韓国は、ITC が、調査においてすべての輸入を対象に検討を行ったことを立証し、措置の対象からカナダとメキシコが除外されたことを立証した。これは、対応関係の欠如について一応の証明があったものとするのに、十分であると考え。韓国が、ITC 報告にある情報、特に注 168 について注意を向ける必要があるとは考えない。さらに、それらの情報について論駁することを韓国に要求することは、関連する輸入資料を有しない輸出国に実施不可能な負担を負わせることになる。(186-188)

注 168 は、非 NAFTA 国からの輸入の増加を認定し、その認定を基礎に、非 NAFTA 国からの輸入が重大な損害を与えていると判断した。しかし、注 168 には、非 NAFTA 国からの輸入が単独で重大な損害を与えたことを明示的に立証していない。また、事実がどのようにその判断を支えるのかについて、理由を付した適切な説明もしていない。米国は、NAFTA 国からの輸入について述べている報告の他の部分に言及して、要件を充たしたことを主張したが、それらのページは、理由を付した適切な説明によって、明示的に非 NAFTA 国の輸入が重大な損害またはそのおそれを与えていることを立証していない。したがって、パネルの判断を破棄し、米国は、SA2 条および 4 条に違反したと判断する。(193-197)

GATT24 条が SA2.2 条の例外として作用するか否かという問題は、第一に、措置の対象から除外される輸入が損害認定に際して検討されなかった場合、第二に、除外

される輸入が検討されたが、当局が理由を付した適切な説明によって自由貿易地域以外の国からの輸入が措置発動の要件を充たしていることを立証した場合にのみ意味がある。本件は、どちらの場合にも当てはまらず、したがって、米国が GATT24 条の抗弁を利用できるかを判断する必要はない。また、GATT24 条と SA2.2 条の関係についても判断を求められていない。したがって、パネル報告の 7.135-163 と 8.2(10) に含まれた問題についてのパネルの判断と結論を修正し、それらをムートとし、法的効果がないものとする。(198-199)

vi. 輸入増加以外のその他の要因の取り扱い

4.2 条(b)の要件を充たすためには、輸入増加単独で重大な損害を発生させることを示す必要はないが、輸入増加の影響をその他の要因から区別しかつ分離して検討しなければならない。調査当局は、輸入増加以外の知られた要因による損害の性質と程度を確認し、輸入増加による損害から区別されたことを十分に説明することが要求される。そして、当局は、その他の要因による損害を輸入増加の責めに帰していないことを、理由の付された適切な説明をもって立証しなければならず、その説明は、含意または示唆ではなく、明示的で明確かつ直截な説明でなければならない。(209,215-217)

米国が引用した ITC 報告の一節は、「可能なすべての要因を検討して、当該輸入が他の要因よりも重要な重大な損害の原因であると判断した」と述べている。この引用された一節は、明示的で理由の付された適切な説明ではなく、単なる主張である。(218-220)

vii. 措置の必要性についての明示の正当化と許容範囲

イ. 必要性の立証：5.1 条は、過去 3 年間の平均を下回る量に数量を制限する場合に、明確な正当化要求する特別な手続的義務を規定するが、一般的な説明義務を定めるものではない。米国の措置は数量制限ではなく、したがって米国は、発動の際にその必要性を立証することを要求されない。(234-235)

ロ. 措置の許容範囲：5.1 条の第一文は、セーフガード措置が「重大な損害を防止し又は救済[する]…ために必要な限度においてのみ」とることができるとして、措置の最大限の範囲を設定する。この規定の限定された目的は、「重大な損害」の認定

に基礎をおき、措置が許容範囲内か否かを決定するために中心となるのは「重大な損害」である。(245-247)

協定は、「重大な損害」の定義を一つだけおき、5.1条と4.2条の「重大な損害」を区別していないので、両者は同じものと考えられなければならない。二つの規定が同じ「重大な損害」に言及することは、措置が輸入以外の他の要因によるものを含む「重大な損害」全体に向けることができるということの意味しない。(249)

4.2条(b)の第二文にある帰責に関する文言は、セーフガード協定の構造の重要な一部であり、5.1条の解釈の文脈を提供する。4.2条(b)の第二文は、二つの目的を有する。第一に、当局が他の要因の効果に基づいて因果関係を推論しないようにすること、第二に、損害全体の適切な部分だけを輸入の増加に帰させるための基準である。輸入増加と重大な損害の因果関係をその他の要因に基づかないよう確保することを要求しながら、同時にすべての要因によって発生した損害に向けた措置を認めることは、不合理である。(252)

以上の理由から、5.1条第一文は、措置が輸入増加による重大な損害に向けられる範囲でのみ適用できると解釈しなければならない。この解釈に基づくと、韓国は、米国が4.2条(b)に違反したことを立証したことによって、米国の措置が5.1条に基づく許容範囲内に限定されなかったことを一応立証した。米国の論駁がない以上、米国は、「必要な限度」を越えて措置を適用したと判断する。したがって、パネル報告を破棄する。

III. 解説

本件パネルおよび上級委員会報告は、これまでのセーフガード措置に関する上級委員会の報告を引用し、それらを確認する判断を下したが、同時に、これまで判断されなかったいくつかの問題点についても判断を下した。それは、関税割当の性格、重大な損害とそのおそれの関係である。ここでは、この二点と、上級委員会がパネルの判断を覆したカナダとメキシコからの輸入を措置の対象から除外した点について検討する。また、当事国の主張の検討に入る前に、序でセーフガード協定の目的とそこから導き出される解釈における検討事項を述べている点にも注意しておきたい。

1. セーフガード協定の目的とその解釈

上級委員会は、セーフガード措置が緊急時にのみ発動しうる特別な救済措置であるとして、セーフガード措置発動の権利の範囲を定めることと、不必要な措置の発動を抑制することの間の緊張関係が存在していると述べた。セーフガード協定は、その緊張関係の妥協点を示すもので、発動の権利の存否と措置の必要性の検討を別個の区別されたものであることを確認している。このことは、当然といえば当然のことではあるが、セーフガード措置の検討にあたっては常に念頭に置いておかなければならないことである。

2. 関税割当の性質

この問題が議論されたのは、米国の措置が輸出国ごとに 9000 トンを超える輸入に対して関税を引き上げるものであり、低関税輸入の総量が確定していなかったためである。米国は、総量枠がないことを根拠に、関税引上げ措置であると主張したようだが、パネルは、低関税が適用される輸入数量の制限が関税割当であるとした。その結果、GATT13 条の適用を認め、すべての輸出国に等しく 9000 トンの数量を設定したことから、過去の実績を考慮したとは認められないとして、「期待される取分」に近づけることを規定する GATT13 条 2 項に違反すると判断した。

セーフガード措置の形態としては、数量制限、関税割当、関税引上が考えられるが、過去の実績に基づいて可能な限り正確に「期待される取分」を設定し、またセーフガード協定 5 条 1 項第二文に規定する過去 3 年間の平均を下回らないようにするためには、数量制限が最も適切な形態であるといえる。実際、ガット時代の国際繊維取極においては、輸入数量を限定するために関税引上よりも数量制限措置が好ましいものとして位置付けられていた。しかし、本件パネル報告で明確にされたのは、数量制限よりも制限的でない関税割当を採用するインセンティブとして、協定 5 条 1 項第二文の関税割当に対する適用を否定したということである。したがって、関税割当の場合は、「期待される取分」を確保することを検討すればよいことになるが、損害を防止し救済するために必要な範囲内に限定する必要があることに注意しておかなければならない。低関税が適用される数量を越えた輸入に適用される関税が禁止的な高関税であれば、実質的には数量制限と同一のものとなるため、協定 5 条 1 項第二文の適用の可能性を検討する必要があるだろう。

3. 重大な損害とそのおそれの関係

損害認定については、パネルが「重大な損害」か「おそれ」のいずれかの認定をしなければならないと判断したのに対して、上級委員会は、少なくとも「重大な損害のおそれ」が認定されれば良いとした。重大な損害とそのおそれは、損害状況の継続した過程であって、重大な損害のおそれは、措置発動の敷居を低くするためのものであるというのが上級委員会の認識である。パネルが、協定 5 条 2 項(b)などに言及していずれかの認定が必要であることの根拠としたのに対して、上級委員会は、5 条が措置の許容範囲を定める規定であって、発動の権利の存否にかかわるものではないとした。

重大な損害のおそれは、「明らかに差し迫った重大な損害」と定義され、重大な損害とは区別される状況であり、この両者を同時に認定することは論理的にありえない。しかし、現実に国内産業の状況を検討する際には、いずれの状況かを判断することが困難な境界事例が存在しうる。両者の違いは程度の問題であると考えることが可能で、そのような場合に、少なくとも重大な損害のおそれを認定することは認められるべきであろう。パネルの判断はあまりに形式的であって、それを覆した上級委員会の判断は妥当である。

しかし、協定 5 条 1 項について、措置の許容範囲が輸入増加に帰せられる重大な損害の範囲によって定まるものであり当局が決定した産業の状況によって定まるものではないとする上級委員会の判断は、疑問である。発動の可否については、重大な損害かそのおそれのいずれかは、重要な問題ではないとしても、措置の許容範囲を確定する際に、損害の程度は重要な意味を有する。それは、まだ発生していない損害を防止する場合、すでに発生した損害を救済するよりは容易であり、したがってより制限的でない措置で対応が可能であるからである。上級委員会が序（上記 1.）で述べたように、発動の権利の存否を検討することと措置の許容範囲を検討することは、別の検討事項であり、パネルの論旨を批判するためには、その旨を指摘するだけで十分であったように思われる。

4. 自由貿易地域構成国の除外

この点について、パネルおよび上級委員会は、二つの問題を検討している。第一に調査と措置の対象の対応（パラレリズム）であり、第二に NAFTA 構成国の除外が GATT24 条によって正当化されるかという問題である。パネルは、第一の問題について ITC 報

告の注 168 に NAFTA 以外の国からの輸入に関する判断が含まれているが、韓国がそれに対する反証を行っていないとして、対応を認めた。第二の問題については、本件関税割当を GATT24 条 8 項(b)に規定される制限的通商規則として認め、NAFTA 構成国間では撤廃すべきものであるとして、米国の GATT24 条に基づく抗弁を認めた。

これに対して、上級委員会は、第一の問題については、ITC 報告の注 168 が非 NAFTA 国からの輸入単独で重大な損害を発生させたという判断について事実がどのようにその判断を支えるのかの理由を付した説明がないとしてパネルの判断を覆し、第二の問題については、第一の対応関係が認められた場合にのみ GATT24 条に基づく抗弁について検討できるとしてパネルの判断を不必要なものと判断してムートを宣言した。

ITC 報告の注 168 には事実がどのようにその判断を支えるのかの理由を付した説明がないという上級委員会の判断は、妥当であるが、非 NAFTA 国からの輸入が単独で (alone) 重大な損害の原因となっていることを立証する必要があると思わせるような言及(194, 195, 198)がある点は問題となろう。というのも、因果関係における他の要因の検討においては、輸入単独で重大な損害の原因である必要はないと述べており、それとの整合性が問題となりうる。非 NAFTA 国からの輸入についてセーフガード措置を発動するためには、NAFTA 国からの輸入は、その他の要因として検討する必要があるだろう。その場合、NAFTA 国からの輸入による損害と非 NAFTA 国の輸入による損害を区別して検討する必要があるが、非 NAFTA 国からの輸入単独で重大な損害が発生することを立証する必要はない。この因果関係の立証に関する要件と上記の上級委員会の言及を整合的に理解するとすれば、非 NAFTA 国からの輸入は、その他の要件とは別の要素ということになる。

この問題は、第二の GATT24 条の抗弁とも関連する。上級委員会は、この問題について判断する必要があるのは、措置の対象から除外される輸入が損害認定においても検討対象から除外された場合と、検討対象とはなったが、理由を付した適切な説明によって自由貿易地域以外の国からの輸入が単独で(alone)要件を充たしていることを立証した場合のみであると述べている(198)。本件はこのいずれにも該当しないため、この問題について判断の必要がないとして、パネルの判断をムートとした。

この判断は、協定に整合的なセーフガード措置の場合にはじめて GAT24 条の抗弁について検討する必要があるという趣旨であろう。しかし、この問題は、そもそも、自由貿易地域構成国をセーフガード措置の対象から除外しうるかという長く議論されてき

た問題である。訴訟経済を理由に判断を控えるのであれば理解できるが、上記二つの場合以外に判断の必要がないという理由は理解できない。つまり、GATT24 条の抗弁が認められないのであれば、いかなる場合であっても構成国を除外したセーフガード措置は、GATT1 条、13 条、19 条、そしてセーフガード協定 2 条 2 項に違反する。調査対象と措置の適用対象の対応（パラレリズム）が認められたとしても、そのことに変わりはない。したがって、自由貿易地域の構成国がセーフガード措置を発動する場合には、常に問題となるもので、上級委員会が限定した場合にのみ判断の必要があるものとは言えないのではなかろうか。逆の言い方をすると、これまで上級委員会報告がパラレリズムを要求していることは、GATT24 条の抗弁を認めてきたと理解すべきであるように思われる。

上級委員会があげた、判断が必要とされる場合については、第一の因果関係に関する帰責要件との整合性が問題となる。前者の場合に構成国からの輸入を除外して損害認定を行うということの意味が問題となる。非構成国からの輸入のみを検討対象としたとしても、輸入がほとんどない場合を除けば、上記のように、構成国からの輸入はその他の要因として検討する必要があるだろう。また、後者の場合も、その他の要因とは別の検討が必要なのか、必ずしも明確ではない。GATT24 条の抗弁に関する上級委員会の判断は、今後の議論に無用の混乱をもたらすものといえよう。

5. その後の経緯

2002 年 4 月 5 日、米国は、勧告履行の意思を表明したが履行期限の提案がないことに韓国が懸念を表明し、同年 4 月 29 日に履行期限決定のために仲裁を要請した。同年 5 月 23 日に仲裁人指名が指名され、同年 7 月 12 日に裁定が予定されていた。しかし、同年 7 月 12 日、当事国は、仲裁裁定の延期を要請し、協議を継続した結果、同年 7 月 31 日、当事国間で合意が成立した。合意内容は、以下のとおりである。

(1)2002 年 9 月 1 日までに履行する。

(2)措置が撤廃されない場合

2002 年 9 月 1 日－11 月 30 日：17,500 トン

2002 年 12 月 1 日－2003 年 3 月 1 日：17,500 トンプラス前期の残量

以上の数量については、追加関税なし

上記を超える輸入については、11%の追加関税

割当量の増加は、WTO 協定に従って実施される。

(3)割当量の引上げは、勧告実施までの一時的措置である。

いずれにしても、2003年3月1日までにセーフガード措置を撤廃する。

IV. 参考文献

「韓国の乳製品に係るセーフガード措置」『ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 X』平成 12 年 3 月

「アルゼンチンの履物輸入に係るセーフガード措置」『ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 X』平成 12 年 3 月

「米国の小麦グルテン輸入に係るセーフガード措置」『ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 XI』平成 13 年 3 月

「米国のニューゼーランド産及び豪州産羊肉の輸入に係るセーフガード措置」『ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 XII』平成 14 年 3 月

「米国の日本製熱延鋼板に対するアンチダンピング措置」『ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 X』平成 14 年 3 月