

米国の鉄鋼製品に対するセーフガード措置

(パネル報告 WT/DS248、249、251、252、253、254、258、259/R、提出日：2003年7月11日)

(上級委員会報告 WT/DS248、249、251、252、253、254、258、259/AB/R、

提出日：2003年11月10日、採択日：2003年12月10日)

間宮 勇

. 事実の概要

1. 調査および通報

2001年6月28日：USITCは、USTRの要請に基づいて調査開始。

USTRの要請：4つのグループに分類される製品を対象とする。

USITCの調査：4つのグループの製品を33品目に分類。

33品目を生産する27の国内産業を特定。

2001年7月4日：セーフガード委員会に調査開始通報。

2001年10月22日：USITCは、33品目のうち15品目について否定的決定。

1品目については輸入増加を否定。

14品目については損害を否定。

8品目については肯定的決定。(7 = 重大な損害、1 = おそれ)

4品目については表決(3 - 0 - 3、1 - 2 - 3、3 - 0 -

3、2 - 1 - 3)(損害 - おそれ - 損害なし)

2001年10月26日：セーフガード委員会にITC決定を通報。

2001年12月19日：USITCは、救済措置(関税引上げおよび関税割当)を勧告。

(カナダおよびメキシコに対しても一部適用)

セーフガード委員会に補足的通報(2002年1月7日)

重大な損害とのおそれについての決定について。

ITCが勧告した措置を「とろうとする措置」として言及。

2002年1月3日：USTRは、追加的情報をITCに要求。

「予見されなかった発展」「救済措置の経済分析」「カナダとメキシコに適用される製品に関する両国(and/or)以外からの輸入

による損害」に関する情報。

2002年1月9日：ITCは追加的情報（措置の経済分析）を作成。

2002年1月15日：追加的情報の要求をセーフガード委員会に通報。

2002年2月4日：ITCは追加的情報（予見されなかった発展、損害）を作成。

* USTRはTPSCにおいて別途調査。

2002年3月14日：追加的情報について、セーフガード委員会に通報。

2002年3月5日：確定措置発動の大統領布告。

2002年3月12日：確定措置と布告をセーフガード委員会に通報。

ITCが肯定的決定を行った8品目に加え、表決が分かれた2品目を追加。

15の製品に対して適用される11の措置を列挙。

スラブに関税割当(540万トン超に30%)、その他は関税引上(8%~30%)。

2. 措置の除外

i. 除外国：カナダ、メキシコ、イスラエル、ヨルダン

輸入量が個別に3%、総量で9%を超えない途上国

ブラジル、インド、ルーマニア、タイ、モルドバ、トルコ、ヴェネズエラを除外対象から除外。

ii. 製品の除外：要請に基づき USTR の決定によって除外

2002年6月7日：第一除外リスト公表(61製品)

2002年6月17日：第二除外リスト公表(47製品)

2002年6月24日：第三除外リスト公表(116製品)

2002年7月11日：第四除外リスト公表(23製品)

2002年7月19日：第五除外リスト公表(14製品)

3. 手続の時系列

2002年3月7日、ECが、DSU4条、GATT22条1項、セーフガード協定14条に基づく協議要請。日本、韓国、中国、スイス、ノルウェーが、同様の要請。

2002年4月11-12日：ジュネーヴで合同の協議を開催。

2002年5月14・21日：ニュージーランド、ブラジルがそれぞれ協議要請。

2002年6月13日：協議を開催。

2002年6月3日：ECの要請に基づき、パネル設置。

米国、日本と韓国の要請に基づくパネル設置に反対。

2002年6月14日：DSU9.1条に基づいて、単一パネルの設置が決定。

2002年6月24日：中国、スイス、ノルウェーのパネル設置要請について、米国の反対があったが、DSU9.1条に基づく単一パネルの設置が承認。

2002年6月27日：パネル設置要請をした七ヶ国およびニュージーランドと米国との間の手続上に合意が成立。

60日間の協議期間（DSU4.7条）の短縮。

すべての提訴国を含む単一パネルをニュージーランドの設置申請によって設置。

7月15日以前に事務局長にパネリストの指名を要請しない。

意見書の提出期限を長く設定する。

2002年6月28日：ニュージーランドがパネル設置要請。要請は、DSU9.1条に基づいて、前に設置されたパネルに言及。

2002年7月8日：米国はパネル設置要請を受諾。

2002年7月18日：ブラジルと米国の間に手続上の合意が成立。

2003年7月11日：パネル報告。

2003年8月11日：米国はDSBに上訴の意思を通報。

2003年8月21日：米国、申立国意見書を提出。

2003年8月26日：中国、EC、ニュージーランド、ノルウェー、スイスが個別に、ブラジル、日本、韓国が共同で、申立国意見書を提出。

2003年9月5日：各国が被申立国意見書を提出。

カナダ、キューバ、メキシコ、台湾、タイ、トルコ、ヴェネズエラが第三国参加。

2003年9月29-30日：当事国ならびに第三国の口頭審問

．判断

1．「予見されなかった事情の発展」とセーフガード協定（SA）3.1条について

i . 申立国の主張

USITC 報告は、「予見されなかった発展」を検討せず、また(and/or)理由を付した十分な説明が含まれていない。ITC は、事実問題として「予見されなかった発展」の存在を立証していない。利害関係者に対して証拠提出や意見陳述の機会が与えられなかった。

(パネル報告(以下PR)10.32)

ii . 被申立国(米国)の主張

ITC は、東南アジアの通貨危機、旧ソ連地域の問題、米国市場の堅調さとドル高を予見されなかった発展として認定している。(PR10.40)

アジア通貨危機とロシア危機は、一般的には予見可能であるが、その時期、程度、そして鉄鋼市場に対して継続する影響は、予見されなかった。(PR10.76)

iii . パネルの判断

予見されなかった発展は、SA2.1 条で言及された条件と併せて、事実問題として立証しなければならない。(PR10.37)

パネルは、新規の見直しを行わず、ITC が GATT19 条と 3.1 条を含む SA の規定に照らして、公表された報告書において理由を付した十分な説明によって、予見されなかった発展が損害を引起した輸入増加をもたらしたことを立証したかを審査する。その際、パネルは、調査当局が「すべての関連する事実を検討し、それらの事実がどのように決定を支えるかを十分に説明したか」という審査基準を適用する。(PR10.38-39)

予見されなかった発展とは、予測されなかった状況(unexpected circumstance)であり、その法的な基準は、少なくとも部分的には主観的なものである。輸入国にとっての予見されなかった発展は、文脈と状況により様々であるが、その主観性は、理由を付した十分な説明を通して立証されなければならない何かである。さらに、その状況の下で何が予見されるべき、もしくは予見できたはずであったかに焦点をあてる客観的基準もある。これは、特定の交渉者が認識していたものではなく、交渉者が合理的に認識できたはずのものである。(PR10.41-43)

すべての要件が、それぞれのセーフガード措置について充たされなければならないため、予見されなかった発展は、特定の措置の対象となる特定産品に関連するものでなければならない。したがって、予見されなかった発展に関する事実の立証についての理由を付した十分な説明は、個別の措置についての立証を含まなければならない。(PR10.44)

報告公表の要件は、その形式について何も規定せず、SA および GATT19 条の義務に従う限り問題はないという米国の主張に同意する。調査当局の報告は、部分的あるいは段階的に公表しても良いが、GATT19 条と SA の義務を充たす一貫して統一的な説明がなされていなければならない。予見されなかった発展は、セーフガード措置適用の要件であり、措置発動の前に立証されなければならない。(PR10.48-50, 52)

アルゼンチン履物事件、韓国乳製品事件で上級委員会は、「予見されなかった発展とは、関連する関税譲許の交渉の後に生じた発展である」という米国毛皮帽子事件作業部会報告を引用し、韓国乳製品事件の上級委員会は、当該義務の受諾のときに予見もしくは予測されなかった発展と判断している。予見されなかった時点について、当事国は、ウルグアイ・ラウンド終了時であることに同意している。(PR10.70-71, 74)

アジア危機については、最初の報告書では説明がなかったが、追加報告書で説明されており、米国は、アジア危機が予見されなかったことを立証している。(PR10.79-80)

USITC によって認定されたロシア危機についての予見されなかった発展は、それ崩壊の結果生じた 1996 年から 1999 年の財政危機である。よく知られた前にあった事実が予見されなかった発展となることはあり得る。(PR10.84)

USITC 報告によれば、米国市場の堅調さおよびドル高それ自体が予見されなかった発展ではなく、他の市場の混迷との文脈で米国市場を検討しており、その他の予見されなかった発展と区別するのではなく併せて、世界的な出来事の一部として ITC によって検討されている。(PR10.89, 93-94) GATT19 条は、多数の発展を合わせて「予見されなかった発展」として検討することを排除していない。(PR10.99)

予見されなかった発展が輸入増加をもたらしたことの説明は、2 つの事実を並べればよい場合もあれば両者の関係を明確にするための詳細な分析が必要な場合も

ある。事実の性質が予見されなかった発展と重大な損害の関係についての説明の程度を決定する。説明の時期、その程度および質は、理由を付した十分な説明となっているかに影響を与える要素である。(PR10.115)

最初の報告書では、アジア通貨危機やロシア危機に対する言及はあるものの、予見されなかった発展それ自体としては扱われていない。さらに、支えるデータもなしに輸入増加に結び付け、見されなかった発展と輸入増加の関係に関する適切な議論もない。(PR10.116-118)

追加報告では、アジア通貨危機やロシア危機とドル高および米経済の堅調さの全体的影響が他の市場から米国市場へ鉄鋼製品を転換させたと主張している。大量の外国産鉄鋼製品が外国市場から転換されたとしても、米国の輸入増加が予見されなかった発展の結果であることを意味しない。ITCの説明は、鉄鋼市場の転換と具体的な米国の輸入増加を結びつけていない。ITCは、予見されなかった発展の全体が特定(specific)の輸入増加をもたらしたという一般的な主張を支えるいかなるデータも提供していない。ITCの説明は、鉄鋼製品一般に関連するもので問題となる特定の鉄鋼製品の輸入増加について記述していない。(PR10.121-126)

iv . 上訴国(米国)の主張

a . 予見されなかった発展

「予見されなかった発展」は、SA2条、4条に規定された義務とは異なる義務を構成しているため、「理由を付した十分な説明」という審査基準は適用されない。(上級委員会報告(以下ABR)274)

b . SA3.1条

SAは、明示的に説明を要求しておらず、3.1条は、「事実及び法令に関するすべての関連する問題」に関する「理由を示した結論」を要求しているだけである。「理由を示す(reason)」という動詞は、「一貫したもしくは論理的な方法で考える・・・論理的な形で表明する」というものである。(ABR284)

3.1条には、調査当局の説明が「理由を付した十分な」ものであるかについて、タイミングや程度が関連を有しているというパネルの判断の根拠はない。SAは、調査当局の報告について特定の形式を要求していない。(ABR293, 295)

パネルは、その多くの判断を「理由を付した十分な説明」の欠如に基礎をおい

ていることから、3.1 条違反があるだけで、2 条や 4 条の違反は認められない。説明の欠如は、当然には、認定に必要な分析を行っていないことを立証しない。

(ABR301)

c. 個別の措置について「予見されなかった発展」を立証する必要があるか。

GATT19 条は、分析の形式について何ら特定しておらず、また個々の製品に関して「予見されなかった発展」を区別することも要求していない。そのような分析をするためには、製品の輸入増加に対する「予見されなかった発展」の影響を確定しなければならず、それは輸入そのものと同様の分析を義務付けることになる。(ABR312)

パネルは、個別製品についての立証を必要と考えたようだが、それは、説得力のある説明を一律に却下できることを意味しない。(ABR320)

d. 一部の資料の関連付け

「予見されなかった発展」に関する ITC の判断を支えるデータは、報告書に含まれている。パネルは、報告書の他の箇所でも ITC が言及しているデータも検討することが要求されている。(EC 鋼管事件) (ABR324,327)

v. 上級委員会の判断

a. 予見されなかった発展

GATT19 条と SA は不可分のものであり、別の異なった審査基準を適用すべきであるとする米国の主張には根拠がない。「理由を付した十分な説明」は、SA4.2 条についてのみ適用されることを意図したのではなく、同様の基準を GATT19 条の義務に適用しない理由は見当たらない。さらに、「予見されない発展」は、SA3.1 条に規定する「事実及び法に關係する」ものであり、権限ある当局の報告は、「認定」もしくは「理由を示した結論」を含まなければならない。(ABR275-277)

b. SA3.1 条

3.1 条の解釈は、米国のように「理由を示す」という一語の意味にのみ基づくのではなく、SA の文脈と趣旨および目的に照らして通常の意味の検討を通して確定されなければならない。「結論」の定義は、「問題についての議論や検討の結果」または「推論によって到達した判断もしくは表明」である。米国が動詞として定義した「理由を示した(reasoned)」は、「結論」を修飾する形容詞として用いられ

ている。したがって、「理由を示した」結論であるためには、「判断もしくは表明」は、一貫したもしくは論理的な方法で到達したもの、あるいは論理的な形で表明されたものでなければならない。3.1 条の「記載のある(set forth)」という語句の定義は、「説明する...(give an account of)」である。パネルは、調査当局が 3.1 条の義務を果たしたかを審査する責任を有するが、事実や資料からの結論の理論的な説明(rationale)があれば良いとするならば、パネルの責任が果たせないとする EC やノルウェーの主張に同意する。また、4.2 条(c)は、「前条の規定に従い」と規定しており、4.2 条(c)は、3.1 条の「理由を示した結論」を具体的に述べたものである。(ABR286-290)

調査当局の報告が 3.1 条に合致している限り、どのような形式を選んでも良いということには同意するが、パネルは、特定の形式を要求したのではない。パネルは、USITC の報告に事実がどのように決定を支えるかについての理由を付した十分な説明が含まれているかを評価した。上述のように、審査基準は、4 条に限定されるものではなく、パネルは、適用すべき適切な審査基準を正しく表現している。(ABR295-297)

米国ラム肉事件で述べたように、パネルが理由を付した十分な説明がないと判断した場合には、パネルは、SA に規定された特定の要件を充たしていないという判断に達したのである。パネルは、新規の見直し(de novo review)ができないため、調査当局の説明だけが GATT19 条および SA2 条や 4 条に合致しているか否かを決定することを可能とする。理由を付した十分な説明がない場合に、パネルは、調査当局が要件を充たしたと判断することができない。(ABR302-303)

c. 個別の措置について「予見されなかった発展」を立証する必要があるか。

19 条 1 項(a)は、明確に、「増加した数量で」輸入された製品に措置が適用されることを要求し、この「増加した数量」は、「予見されなかった発展」の「結果として」輸入されたことを要求している。「結果として(as a result of)」の通常の意味は、「何らかの行為、過程または進展からの効果もしくは結果(an effect, issue or outcome)」であり、したがって、増加した輸入は、「予見されなかった発展」の「効果または結果(effect, or outcome)」でなければならない。したがって、予見されなかった発展は、措置の対象となる製品(the product)の輸入を増加させるようなものでなければならない。(ABR314-316)

アルゼンチン履物事件および韓国乳製品事件で「結果として」の意味を「予見されなかった発展」とその後規定された状況との間に「論理的連関」がなければならぬと規定した。「予見されなかった発展」と措置の対象となる製品との間に「論理的連関」がなければ、その製品の輸入増加が「予見されなかった発展」の結果であると決定できない。(ABR 317-318)

パネルは、一律に却下しているのではなく、ITC が認定した「予見されなかった発展」が製品の輸入増加をもたらしたかを検討している。(ABR 321)

d. 一部の資料の関連付け

パネルは、「表には説明に利用可能なデータが含まれているが、ITC はそれを行っていない」と判断している。EC 鋼管事件の判断は、SA3.1 条に規定される義務に関するものではなく、AD 協定 3.4 条に列挙された損害要因が検討されたか否かに関するものである。個々に要求されているのは、データではなく、それらのデータが結論を支える理由である。(ABR 326,328-329)

2. 輸入増加

i. 申立国の主張

アルゼンチン履物事件上級委員会が述べたように、「輸入されている(is being imported)」という現在形の使用は、調査当局が直近まで急激で重大な輸入の増加があることを立証しなければならないことを意味する。(PR7.488)

ii. 被申立国(米国)の主張

上級委員会の判断は、他の判断と合わせて読まなければならない。米国ラム肉事件では、直近のデータに絶対的に依拠してはならないと述べている。(PR7.490)

iii. パネルの判断

a. 「輸入増加」に関する決定のための法的基準

輸入増加の認定は、異なった期間または異なった時点の比較が必要であるが、そのことについて規定は沈黙している。しかし、現在形の使用は、直近の輸入を検討しなければならず、増加が直近であることを示している。輸入増加の判断は、関連する直近の期間の確定と同時にその期間の輸入状況を検討する必要がある。輸入増加は、増減を繰り返しながらの場合もあり、したがって、比較すべき確定

的な期間があるわけではなく、調査当局は、調査期間の輸入動向の分析を量的および質的に行わなければならない。さらに、措置の緊急性を考えると、輸入増加は、直近性、突然性、急激さおよび重大性を示していなければならない。(PR10.158-161, 167)

b. CCFRS

ITC は、1999 年から 2000 年に輸入が減少していることを認識し、2000 年上半期から 2001 年上半期の重大な減少も述べているが、この点を重視せず、それでも調査開始時よりも十分に高い水準にあると結論している。直近の急激で重大な減少を考えると、ITC 報告に理由を付した十分な説明が含まれているとは判断できない。(PR10.181)

c. ステンレス鋼ロッド

ITC は、1996 年から 2000 年の増加、特に 1999 年から 2000 年の増加(25%)に依拠して判断した。2000 年上半期から 2001 年上半期の減少を認識していたが、それにもかかわらず絶対的増加を認定したことについて説明がなされていない。説明の欠如は、減少が 31.3%とその前の増加よりも急激であるため、特に深刻である。(PR10.267)

相対的増加についても、絶対的と同様であるが、さらに、ITC は、依拠したデータを秘密にしており、したがって説明がない。調査当局は、秘密情報を根拠に認定を行えるが、秘密情報を公開せずにできる可能な限りの説明を義務付けられる。(PR10.271-274)

d. 熱延棒鋼

ITC は、1999 年から 2000 年の「急激な増加(rapid and dramatic)」に依拠している。ITC は、2000 年から 2001 年の減少を認識しながら、それでも輸入増加があったと判断したのかについて説明がない。「急激な増加」と表現した 2000 年の増加は 11.9%であるが、2001 年の減少は 28.9%であり、説明の欠如は深刻である。(PR10.204-205)

相対的増加については、ITC が国内生産に対する輸入の割合が 1999 年の 24.9%から 2000 年の 27.5%に増加したことを「急激」と述べながら、2001 年上半期の割合について調査期間の最初の 3 年間よりも高く、1999 年よりも 0.3%低いだけであると述べていることは、理由を付した十分な説明とは考えられない。

(PR10.208-209)

e. ブリキ製品

3人のITC委員が肯定的認定を行っているが、異なった产品分类に基づいている。大統領は、同じ同種の產品定義に基づかない委員の認定に基づいて決定しているのは明らかであるが、この異なる認定は、両立することはできない。關係当事者が、委員の異なる矛盾する認定のうちいずれに基づいて措置が発動されたのかを確認できるということを示すものはない。SAの規定は、異なる両立不可能な説明に基づく決定によって措置を発動することを認めていない。

(PR10.191-195)

iv. 上訴国(米国)の主張

a. 「輸入増加」に関する決定のための法的基準

パネルの「輸入増加が一定の現在性、突然性、鮮明性、重大性を明示する場合にのみ、2.1条に規定する輸入増加の決定をなし得る」という判断は、2.1条もしくはその他のSAの文言に根拠を置くものではない。アルゼンチン履物事件の上級委員会のこの点に関する表明は、調査にかかわる義務の全体に関するものであり、この義務は、その他の分析(損害、因果関係)の検討とあわせて行われる。「...ような増加した数量」は、一般的に輸入水準が調査終了時点でそれ以前の時点より増加していれば良いことを述べているだけである(ABR 341)

b. CCFRS

GATT19条およびSA2.1条は、「増加した数量」と規定し、増加している数量とは規定していない。パネルの判断は、2000年中期から2001年中期の変化に恣意的な重要性を与えている。(ABR 366)

パネルは、絶対的基準は無いとしながら、1998年に生じた輸入増加は、もはや十分直近のものではないと判断している。(ABR 372)

ITCは、1998年の増加の長期的影響を検討している。(ABR 375)

c. ステンレス鋼ロッド

パネルは、恣意的に2001年の減少がそれ以前の2年間の増加よりも重要であると判断した。(ABR 379)

2001年中期に絶対量の減少はあるが、市場占拠率の影響は1999-2000年と本質

的变化は見られない。ITC は、市場占拠率と絶対的輸入量を同視したのではなく、絶対量の減少の重要性をそれ以前の輸入増加と比較している。(ABR 381)

d . 熱延棒鋼

絶対的増加：パネルは、2001 年の減少に小あまりに大きく依拠し、以前の輸入の変化を不適切に無視した。(ABR 386)

相対的増加：パネルは、2001 年上半期より前の輸入の相対的な変化の性格と重要性を不適切に無視し、もっぱら 2001 年の減少に焦点を当てた。(ABR 392)

e . プリキ製品

パネルの判断は、各委員もしくは委員のグループの判断が調和すべきことを要求するものである。異なった製品グループに基礎をおく判断は、本質的に矛盾するものではない。(ABR 404)

v . 上級委員会の判断

a . 「輸入増加」に関する決定のための法的基準

「...ような増加した数量」という語句の“such”という語は、明らかに輸入増加を重大な損害またはそのおそれを引き起こす可能性に関連付けるものである。したがって、アルゼンチン履物事件の表明が調査全体に関するものであり、他の分析とあわせて行われるとする米国の主張に同意する。SG は、緊急措置であるため、その特別な性格を考慮しなければならない。したがって、輸入増加の要件は、緊急措置の特別な性格という文脈で読まなければならないが、そのことは、そうした措置の要件が、本来当然に異常または特別なものであるということの意味しない。(ABR 346-347)

米国毛皮事件の作業部会は、輸入増加が「予見されなかった発展」の結果であり、それが重大な損害またはそのおそれを引き起こしたから輸入増が生じた全体的な状況を「異常」と表現したのである。アルゼンチンは着物事件では、これと同様の判断をしており、したがって、特別な対応は、輸入増加の絶対的あるいは相対適量に依存するのではなく、輸入増加が予見されなかったという事実依存している。さらに、問題となる産品が「増加した数量で、及びそのような条件で」輸入されていることを要件としている。輸入増加の要件が充たされるか否かは、輸入増加が生じた「そのような条件」という観点からのみ回答でき、これらの要

素の重要性は事例毎にことなる。(ABR 348-351)

SA4.2 条は、2.1 条の要件を具体化したもので、2.1 条解釈の文脈を構成する。アルゼンチン履物事件で述べたように、調査当局は輸入の傾向を検討することを要求されており、調査開始時と終了時との比較では不十分である。米国は、パネルが絶対的基準を設定したと主張するが、パネル報告からはそのように理解できない。パネルは、絶対的基準は無いことに明確に同意しており、しかし、絶対的基準が無いことが何らの基準も無いことを意味せず、2つの時点の増加では要件を充たさないと判断している。そして、輸入増加は、抽象的にではなく、具体的に評価することが必要であり、輸入増加の全ての特徴および輸入増加が一定程度最近の急激なものであることについて検討しなければならない。(ABR 353-354, 358))

b . CCFRS

輸入が増加していることは要求されないと言う米国の主張に同意する。また、調査期間の終了時に輸入が減少していることが輸入増加の認定を妨げるものとは考えない。しかし、パネルは、ITC が理由を付した十分な説明をしていないと判断した。パネルの判断は、2000 年中期と 2001 年中期の間に生じた減少の重要性に基づいており、パネルは、それに焦点を当て、または少なくとも考慮すべきであったが、ITC はそれをしていないと判断した。また、米国ラム肉事件で述べた通り、調査期間の終了時のデータは初期のデータよりも相対的に重要である。(ABR 367-370)

パネルは、1998 年の増加が、それ自体とその後の減少を考えると、決定を支える事実の基礎として十分ではないと判断している。要求されているのは、輸入傾向がどのように認定を支えるのかについての説明である。(ABR 373)

輸入増加の影響は、疑いなく、因果関係および重大な損害を分析する際に適切に検討されなければならない。しかし、輸入増加の認定に関連するとは考えられない。(375)

c . ステンレスロッド

CCFR と同様の判断 (説明が必要)。(ABR 380)

輸入が絶対的にもしくは国内生産と比較して増加しているか否かの判断のために、米国の議論がどのように関連するのか理解できない。「国内生産」と米国産業

の「市場占拠率」は、異なる概念である。増加した輸入による市場占拠率増加は、4.2条(a)の下で関連する要素である。(ABR 382)

d. 熱延棒鋼

絶対的増加：CCFRと同様の判断(説明が必要)。(ABR 387)

相対的増加：パネルは、ITCが国内生産に対する輸入増加の割合について説明したことを認めている。したがって、ここでの問題は、説明の十分さである。パネルは、2001年中期の輸入の国内生産に対する割合が、2000年中期より低だけでなく、1999年よりも低く、さらに1998年に近い低さであるため、これらの事実は、輸入の相対的増加という結論を支えないと判断した。しかし、1997年から2000年の間に18.4%から27.5%に増加(9.1ポイント、43.23%増)し、2000年中期から2001年中期の間に27%から24.6%に減少(2.4ポイント、8.88%)している。2001年の減少は、43.23%という文脈で評価すると控えめで、ITCの決定を全面的に損なうとはいえない。この事実から、ITCの結論を支えるものと言うことができるため、パネルと意見を同じくしないが、これはここでの問題ではない。ここでの問題は、ITCが相対的増加について説明をしているか否かであり、この点について、ITCは、調査終了時の減少にもかかわらず、その事実が何故2.1条の意味での「増加した輸入」の決定を支えるか説明をしていないというパネルの判断に同意する。(ABR 393-398)

e. プリキ製品

ここでの問題は、調査当局の決定よりも狭い範囲の製品に措置を適用し得るかというものではなく、ITCの単一の機関決定について理由を付した十分な説明をしているか否かである。パネルは、3人の委員の判断が同一に定義された同種の産品に基礎をおいていないとして、理由を付した十分な説明がないと判断した。(ABR 411-412)

パネルのアプローチには2つの留保を付す。第一に、広い産品分類に基づく判断とその中のある産品に関する判断が、当然に相互に排他的であるとは考えられない。第二に、3.1条は、「理由を示した結論の記載のある報告書を公表する」ことを要求しているが、単一の判断に替えて、複数の判断を出す可能性を当然に排除しているとは読めない。米国ラム肉事件で述べたように、SAは、国内での調査における決定過程について何も規定していない。異なった基礎に基づく判断は、

併せて読むことも調和を求めることもすべきではない。したがって、パネルは、3人の委員が異なった製品の定義に基づいて判断したことを認定した後、3人の見解を別個に検討し、ITCによる単一の機関決定のための理由を付した十分な説明があったか否かを検討しなければならない。パネルは、調査当局による別個の複数の説明が同一に定義された同種の製品の定義に基礎を置かないという事実のみに依拠して、理由を付した十分な説明がないと結論してはならない。(ABR 413-418)

f. 分析の完了

これまでの事例において、それが適切である場合に、紛争の早期解決を容易にするため、法的分析を完了させてきたが、本件では、10品目全部についてGATT19条1項(a)、SA3.1条、また後述のパラレルリズムについて違反を認定したパネル判断を支持しており、分析を完了させる必要はない。(ABR 431)

3. 因果関係

i. 申立国の主張

a. 因果関係の評価基準と立証

因果関係が存在するならば、通常は、輸入増加と損害要因の悪化に同時性がなければならない。同時性は、因果関係の重要な第一の指標であり、調査当局は、この同時性、少なくとも、両者の時間的な相関関係を立証しなければならない。(PR7.835)

ITCは、一部の措置について、輸入動向と損害要因の動向の同時性に関する分析をせず、これは致命的なものである。(PR10.296)

輸入品が国産品よりも高価格で販売されている場合、輸入が損害に責任を有するとは考えにくい。(PR10.322)

b. CCFR

ITCは、輸入増加と損害発生が同時に発生したと主張しているが、証拠は、輸入が減少した後のみ損害が発生したことを示している。上級委員会(の先例)は、同時性が欠如する場合、非常に説得力のある証拠を提示することを要求しているが、ITCは、そのような証拠を提示していない。(PR7.859-860)

c. ブリキ製品

異なった製品分類を基礎になされた認定は、SA4.2(b)の要件を充たさない。また肯定的判断を出した委員は、輸入占拠率が4.9%増加した1999年のそれほど多くはない損失を指摘しながら、輸入占拠率が2.2%減少した2000年の損失を無視している。他の委員もブリキ製品を個別の製品として分析を行っていない。(PR7.921-922)

ii. 被申立国の主張

a. 因果関係の評価基準と立証

(上級委員会の先例における)「実質的な」と「重要な」という文言は、同一の意味であり、他の原因よりも「重要な」原因であることを要求する米国法は、「真の実質的な」因果関係を認定することを確保している。(PR10.291)

b. CCFR

ITCは、国産品と輸入品の競争力に影響を及ぼす要因を明示的に考慮し、輸入増加と産業状況の悪化の明確な相関関係があることを立証した。(PR7.865)

c. ブリキ製品

委員は、2000年に輸入占拠率が低下しているが、価格圧力が継続して存在していることを適格に判断している。(PR7.927)

iii. パネルの判断

a. 因果関係の評価基準と立証

「実質的」と「重要な」という文言の字句上の定義が一般に同じ意味で理解されているということは、必ずしも意味があるものではない。重要なことは、ITCが適用した基準が「真の実質的な」原因と結果の関係が必要であるという要件を充たしたか否かである。(PR10.292)

SA4.2(b)条は、因果関係立証についての特定の方法を規定しておらず、調査当局は適切と考える方法で立証すれば良いが、状況が要求する限りで完全な分析を行わなければならない。その方法は、真の実質的な原因と結果の関係の存否を決定できるものでなければならない。(PR10.294)

先例によれば、輸入動向と損害要因の動向の同時性は、因果関係分析の中心的役割を果たし、通常、調査当局は同時性についての分析をしなければならない。

この同時性は、全体的なものであり、個別の要因について同時性がなくとも、全体的な同時性の認定は妨げられない。また、通常は、因果関係が存在する場合、同時性が見られるが、同時性が見られない場合であっても、十分な説明ができれば、因果関係の存在を認定できる。しかし、同時性についての分析が因果関係を立証するのに不十分であり、さらに立証が求められる場合もある。(PR10.300-305)

同時性が中心的役割を果たすものではあるが、その他の分析方法も役割を果たし得る。同時性が存在しない場合でも、因果関係が存在することの十分説得的な説明を提示するために、輸入産品と国内産品との競争条件に言及することができる。また、同時性を十分に立証できない場合に、競争関係に依拠することができる。(PR10.313-315)

SA4.2(b)条に関する競争条件の分析において検討すべき決定的な要因は、規定されていないが、SA4.2(a)条で言及されているものを含む。また、競争条件の分析において価格は、最も重要でないとしても、重要な要因であるが、輸入産品が国内産品よりも価格が高いか否かは、因果関係の認定において決定的なものとはならない。(PR10.318-322)

帰責の問題について、調査当局は、他の要因による結果を分離して検討し、その損害の性質と程度を評価しなければならない。他の要因による損害の性質と程度を確定する要件は、それら他の要因の全体的な評価が必要となる。個々の要因の相対的な重要性が問題ではなく、すべての「その他の要因」による損害から区別されたものとしての輸入増加による損害を問題としている。ITCが適用した「実質的原因」基準は、他の要因による損害を「分離し区別する」という義務を当然に果たせないものではなく、また、他の要因による損害の性質や程度を検討・評価することを排除するものではない。しかし、ITCが義務を充たしたか否かは、個別のケースにおいて、「理由を付した十分な説明」に基づいて、措置を採用したか否かにかかっている。(PR10.332-334)

b. CCFR

ITCは、需要の減少が調査期間の末期になって生じ、それよりかなり以前から損害の徴候が現れていたと述べているが、損害に対するある要素の寄与が調査期間の最後あるいは比較的短期間に生じていたという事実は、それだけで他の要因の責めを輸入に帰さないことを確保する義務を免れさせるものではない。その要

因が国内産業に大きな損害を与える場合もありうるが、ITC は、その可能性を検討していない。(PR10.387)

ITC は、何らかの損害を引起していると認識した要因について重大な損害の原因ではないと無視したが、個々の要因の累積的效果を検討しないとすれば、このアプローチは問題である。CCRFs について、ITC は、個別の損害要因を除外することで、他の要因の性質と程度を区別し評価していない。(PR10.409)

c. ブリキ製品

輸入増加に関する認定でも述べたように、製品分類について ITC 委員の意見が分かれ、大統領は、決定の基礎となる委員の判断を示していない。この点について、輸入増加について述べたように、異なる製品を基礎とする説明に基づいて措置をとることは許されない。(PR10.420-422)

iv. 上訴国の主張

a. 因果関係の評価基準と立証

その他の要因による損害を合わせて評価すること (collective assessment) を要求することは、SA4.2(b)の文言に反すると同時に上級委員会の判断に反する。さらに、合わせて評価することは、個別に評価するよりも不正確である。(ABR36)

b. CCFR

同時性の分析において、パネルは、ITC の理由を付した結論を見ずに、自らデータを用意して新規の見直しを行った。また ITC は、その他の要因 (生産能力、平均単価、小規模製鉄所のコスト優位性) を適切に区別し、検討している。(ABR37-40)

v. 被上訴国の主張

a. 因果関係の評価基準と立証

パネルは、累積的評価が個別のすべてのケースで必要であるとはせず、個別の相対的な基礎に基づく評価が不十分である場合に要求されるとしている。(ABR108)

b. CCFR

パネルの詳細な分析は、ITC の結論が理由を付した十分なものであるかを検証

することを可能にするものである。また、ITC はその他の要因（生産能力、平均単位価格、小規模製鉄所のコスト優位性）について、「分析が単純すぎる」、あるいは「適切な帰責分析ではない」として正しく評価している。（ABR110-111）

vi . 上級委員会の判断

a . CCFR

すでに GATT19 条 1 項(a)、SA2.1 条、3.1 条、4.2 条違反を認定しており、ITC が因果関係の存在を立証していないというパネルの判断が正しいか否かを判断する必要はない。したがって、7 品目に関する因果関係についてのパネルの判断を検討せず、破棄も支持もしない。（ABR 483）

b . プリキ製品およびステンレス鋼線材

因果関係についての理由を付した十分な説明がないというパネルの判断は、ITC 決定が委員の異なった認定によって支えられるものであるため、措置の適用が認められないという判断に基づくものである。この判断は、すでに破棄された。したがって、因果関係に関するパネルの判断も破棄する。このことは、因果関係が立証されたと判断したということではない。（ABR 492-493）

. 解説

1 . 「予見されなかった発展」の要件について

「予見されなかった発展」という要件は、韓国乳製品事件およびアルゼンチン履物事件において、ほぼ同時に議論され、同様に判断された。そこでは、「予見されなかった発展」とは、独立の要件ではなく、第二文節に規定された要件に加えて、事実として（as a matter of fact）証明しなければならない一定の状況（circumstances）を記述したものとされた。本件において、上級委員会は、その他の要件と同様に「理由を付した十分な説明」が必要であるとしたパネル判断を支持し、さらに、個別の措置について、予見されなかった発展によって輸入が増加したことを検討する必要があるとしたパネル判断も支持した。

一見すると、本件上級委員会判断は、「予見されなかった発展」について、輸入増加や重大な損害と同様の要件として扱い、輸入増加の原因として因果関係の立証を要

求しているように思われる。そのように理解すると、韓国乳製品事件やアルゼンチン履物事件における上級委員会の判断との整合性が疑問となる。しかし、本件上級委員会は、先例に依拠しつつ判断し、従来の判断を修正・変更することを明示せず、また先例と明白に矛盾するとも言えないため、これらの判断を整合的なものとして解釈することが必要となろう。このように考えると、他の要件と同様に「理由を付した十分な説明」が要求されるとすれば、「独立の要件ではない」とはどのような意味か、「事実として証明しなければならない状況」とはどのようなもので、どのような証明が必要になるのか、という点が問題となる。

本件で問題となった点は、ロシア危機、アジア通貨危機、そして米国内経済の状況が輸入増加にどのような影響があったのかということであった。この点についてパネルおよび上級委員会は、ITC の決定に「事実が結論をどのように支えるのか」について説明がない、と判断した。ITC 報告では、上記の状況が一般的な形で言及されているだけで、個々の製品の輸入増加にどのように影響したのかの説明がないという判断である。

立証しなければならない以上、その決定が事実を基礎にして、その事実がどのように結論を支えるかの説明が必要となる(DSU11 条における客観的評価)。したがって、本件のパネル・上級委員会の判断は、その限りで適切である。しかし、パネルが、ITC 報告では、予見されなかった発展の全体が特定 (specific) の輸入増加をもたらしたという一般的な主張を支えるいかなるデータも提供していないと判断したことが、個別の措置について、予見されなかった発展と輸入増加の因果関係を厳密に立証することを要求していると解釈すると、独立の要件ではないという先例との整合性が問題となる。この点については、パネル判断から結論を引き出すことはできないが、先例との整合性を確保するならば、原因と結果の関係が示されれば良く、帰責の問題等を含めた厳密な因果関係の証明までは要求されないと解釈するのが妥当であると思われる。

2. 輸入増加について

輸入増加については、従来から”recent”, “sudden”, “sharp”および“significant”であることが必要であると判断されてきた。実際には、調査期間の末期に減少が見られる場合など、“recent”の基準をめぐって議論されることが多く、その結果、他の基準がどのように扱われるかという疑問が生じる。“recent”と“sudden”、“sudden”と“sharp”あるいは

“sharp”と“significant”など、これらの基準は、必ずしも明確に区別できるものではない。先例によれば、輸入増加の認定は、調査期間全体の傾向を考慮しつつ、全体として判断すべきことが要求される。以上のことを考えると、「輸入増加」は、個別の基準に沿って検討をしながら、全体的な傾向の評価を通じて認定すべき要件ということになる。その際、個別の基準は、独立のものというよりは、全体的な傾向を判断する際の基準として相互補完的に適用可能であると考えるのが妥当である。

3．因果関係について

パネルは、その他の要因による影響の評価を累積的に行うべきことを要求した。これに対し、上級委員会は、他の要件違反を認定していることを理由にパネルの判断が正しいか否かを判断する必要がなく、パネル判断を支持も破棄もしないと述べた。

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ならば、重大な損害またはそのおそれが引起されたことを認定する際に、輸入増加以外の要因による影響を区別する必要がある。他方で、米上級委員会は、国小麦グルテン事件で、輸入増加が単独で損害を引起したことまでは必要としないと述べた。その判断に従えば、その他の要因によるすべての損害を除外し、輸入増加による損害が重大な損害といえるか否かを検討することは、要求されないため、累積的な評価を行う必要がないようにも思われよう。

しかし、多数のその他の要因が国内産業の状況に影響を与えているような場合に、輸入増加の影響を相対的に検討した結果、輸入増加が最も重大な原因であると認定された場合であっても、輸入増加と損害の間に「真に実質的な原因と結果の関係」が認められないというケースも想定される。たとえば、損害全体に対する寄与率が、多数のその他の要因は、それぞれ10%以下であるが、累積的に見ると70~80%ほどで、輸入増加は最も重大なものであるが、20~30%程度であるというような場合である。

他方で、輸入増加単独で重大な損害を引起していない場合でも、個別にも累積的にもわずかである複数のその他の要因による影響の結果(つまり最後の一押し) 重大な損害にいたるというケースもあり得るだろう。このような場合、たとえば輸入増加の重大な損害に対する寄与率が80~90%で、その他の要因の寄与率が10~20%程度といった場合(つまりその他の要因による最後の一押し) 「真に実質的な原因と結果の関係」が存在すると言えるのではなかろうか。このように考えると、その他の要因の影響

響を検討する際に、累積的な影響も評価すべきであるという判断は、妥当であろう。

もっとも、上述のように、このパネル判断は、上級委員会によって支持も破棄もされていない。そのため、パネル報告も DSB で採択されてはいるが、この判断の効力については注意を要する。当該判断について上訴されない、もしくは上訴されたが上級委員会によって支持された場合、DSB での採択によって DSU に基づく DSB の勧告・裁定としての効力を有する。ところが、この判断は、上訴されたが、上級委員会によって支持も破棄もしないと明確に述べられた。合わせて採択された上級委員会報告で支持されないことが明示されている以上、DSU に基づく勧告・裁定としての効力を認めることは困難であろう。したがって、パネル・上級委員会で認定された他の協定違反が是正された場合でも、この点についてのパネル判断については、妥当なものであるとしても、再度争いになる可能性は否定できない。

4．訴訟経済について

3 で述べた上級委員会の判断回避は、訴訟経済に基づくもので、これまでの紛争事例においてもしばしば見られた。訴訟経済といった場合、通常は、当該事件における効率性、つまり一つの争点において協定違反が認定されれば、その他の争点について判断する必要がない、といった意味で用いられてきた。たしかに、当該手続自体は、効率的に終了できるかもしれないが、上述のように、同じケースで再度別の争点に基づいて手続が開始されることを防ぐことができない。このことは、逆に紛争処理手続全体の中での効率性の確保を阻害しているとも言える。

WTO の紛争解決制度が、「多角的貿易体制に安定と予見可能性を与える中心的な要素である」(DSU3 条 2 項)とするならば、当事国が提起するすべての争点について明確な判断を示すことが好ましいことのように思われる。しかし、WTO 発足以来、紛争解決手続の利用は膨大な数に上り、さらにほとんどの事例で上級委員会へ上訴されている現状を見ると、7 名の委員によって定められた期限に事件を処理するためには、当該事件における効率性を確保することも必要になっているように思われる。確かに、当該問題の勧告・裁定の後の対応やその後の協定の運用を考えると、すべての争点について判断を示すことが好ましいことではあるが、現状では、当該事件における効率性を確保するために、一定の裁量を上級委員会に認めざるをえないだろう。

[参考文献]

「韓国の乳製品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』

公正貿易センター平成 12 年 3 月

「アルゼンチンの履物輸入に係るセーフガード」

『ガット・WTOの紛争処理に関する調査 調査報告書 X』

公正貿易センター平成 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』

公正貿易センター平成 13 年 3 月

「米国のニュージーランド産及び豪州産ラム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』

公正貿易センター平成 14 年 3 月

「米国のラインパイプ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 XIII』

公正貿易センター平成 15 年 3 月