

ウクライナ—乗用車に係るセーフガード措置事件

申立国：日本

被申立国：ウクライナ

パネル報告書：WT/DS468/R, WT/DS468/Add.1

福永有夏（早稲田大学）

I. 事実の概要

2011年6月30日、ウクライナの外国貿易に関する部署横断委員会(Interdepartmental Commission on Foreign Trade)（以下、委員会）は、ウクライナ自動車製造者協会(Association of Ukrainian Vehicle Manufactures “Ukravtoprom”)の申立てを受けて、乗用自動車(motor cars)の輸入に関するセーフガード調査の開始を決定した。調査対象期間は、2008年1月1日から2010年12月31日（ある種の要因についてはさらに2011年上半年まで追加的に評価）と設定された。2011年7月2日、セーフガード調査が正式に開始され、2011年7月13日、その旨がセーフガード協定12条1項(a)に基づきセーフガード委員会に通報された。2012年3月6日、委員会はセーフガード調査期間を60日間延長する決定を承認した。

2012年4月11日、経済開発貿易省(Ministry of Economic Development and Trade)は、日本などの輸出国に対して調査結果に基づく「決定要旨(Key Findings)」を送付した。これによれば、乗用車に6.46%及び15.1%のセーフガード関税を課すことが提案されていた。2012年4月19日、ウクライナは日本と協議を行った。

2012年4月28日、委員会は、乗用車に対してセーフガード措置（エンジン排気量に応じて6.46%または12.95%の特別関税，発動期間3年）の発動に関する決定を行い、2013年3月14日にその旨の「公告(Notice)」を公表した。措置は公表の30日後（2013年4月14日）発効した。

2013年3月21日、ウクライナは、セーフガード協定12条1項(b)，12条1項(c)，9条1項注に基づき、WTOに通報した。

2014年2月12日、委員会はセーフガード措置を漸進的に緩和することを決定し、その決定を2014年3月28日の官報において公表した。本決定は公表と同時に発効し、2014年3月28日セーフガード委員会に通報された。

II. 手続の時系列

- 2013年10月30日 協議要請
- 2014年2月14日 パネル設置要請
- 2014年3月26日 パネル設置
- 2015年6月26日 パネル報告全加盟国配布
- 2015年7月20日 パネル報告採択

III. パネル報告要旨

A. 先決事項

1. 本件対象措置

日本の申立ては、ウクライナの乗用車セーフガードに係る、調査開始決定、調査期間延長決定、措置発動決定、修正決定、漸進的緩和決定を対象とする。本件セーフガードは特別関税(special customs duties)の形をとり、のちに漸進的に緩和された。(paras.7.2-5)

2. 検討基準(standard of review)

DSU11 条に定められる検討基準によれば、パネルは、セーフガード調査を自ら新たに行う(*de novo review*)わけでも、当局の調査結果を完全に受け入れる(*total deference*)わけでもなく、調査当局がすべての関連する事実を調査したか、調査当局が事実に基づき決定をしたことについて合理的で妥当な説明をしているかを評価しなければならない。またパネルは、調査当局によって公表された報告に基づいて検討を行わなければならない。報告が公表された後の「事後的な説明(*ex post explanations*)」は考慮しない。他方で、当局の説明が合理的で妥当かを評価するために必要な場合には、公表された報告以外の証拠も考慮に入れる。(7.22-28)

3. 公表された報告

チリ・プライスバンド事件パネル報告によれば、セーフガード協定 3 条 1 項最終文及び 4 条 2 項(c)の「公表する」とは、「適切な媒体を通じて一般的に利用可能にすること(*to make generally available through an appropriate medium*)」を意味する。本件においては、2013 年 3 月 14 日の公告が「公表された報告(*published report*)」である一方、「決定要旨」は、利害関係者に送付されるのみで一般的に利用可能にはされていないことから「公表された報告」とは言えない。したがって、パネルの検討は「公表された報告」である公告に基づいて行われる。(7.29-37)

B. 実体事項

1. 予見されなかった発展と GATT 上の義務の効果に関する申立て

(1)1994 年の GATT19 条 1 項(a)に基づく申立て

i. 予見されなかった発展や 1994 年の GATT に基づく義務の効果

上級委員会によれば、1994 年の GATT19 条 1 項(a)の「事情の予見されなかった発展の結果及び自国がこの協定に基いて負う義務（関税譲許を含む。）の効果により」は、「1994 年の GATT19 条の規定に適合的にセーフガード措置を適用するために、事実として立証されなければならないある種の状況(*certain circumstances which must be demonstrated as a matter of fact in order for a safeguard measure to be applied consistently with the*

provisions of Article XIX of the GATT 1994)」を示し、「産品が、自国の領域内における同種の産品又は直接的競争産品の国内生産者に重大な損害を与え又は与えるおそれがあるような増加した数量で、及びそのような条件で、自国の領域内に輸入されているときは」の部分で定められている「条件(conditions)」とは区別される。上級委員会は、19条1項(a)の「状況(circumstances)」を「前提条件(prerequisite)」とも呼んでいる。この「状況」が存在していることは、セーフガードを発動する前の段階で、「条件」についての立証が行われるのと同じ報告において立証されなければならない、WTO紛争処理手続において「事後的に説明(*ex post facto explanation*)」するのでは十分ではない。また公表された報告においては、事実に基づく「状況」の存在について合理的かつ妥当な説明が行われていなければならない。この点日本も、「事情の予見されなかった発展の結果及び…効果」を「条件」とみなしておらず、「状況」や「前提条件」という用語を用いている。(7.50-58)

ii. 予見されなかった発展

ウクライナは、2008年の金融経済危機に伴う複合的要因による「最悪の事態(perfect storm)」が予見されなかった発展であったと主張しているが、公表された報告において予見されなかった発展として特定されているのは輸入の相対的増加のみであるし、仮に「決定要旨」を公表された報告の一部として認めたとしても、「決定要旨」は金融経済危機を予見されなかった発展として位置づけていない。いずれにせよ公表された報告に含まれない点は事後的な説明であって、パネルは考慮に入れない。1994年のGATT19条1項(a)は、「状況」である予見されなかった発展と「条件」の一つである増加した輸入とを区別しており、輸入の相対的増加を予見されなかった発展とみなすことはできず、したがってウクライナは1994年のGATT19条1項(a)に違反している。(7.67-84)。

日本は、予見されなかった発展と輸入の相対的な増加との間の論理的な関係(予見されなかった発展が輸入産品と国内産品との競争関係を前者に不利になるように変更していること)が立証されていないと主張しているが、パネルはすでに、ウクライナが予見されなかった発展について認定しなかったことの違反を認定したので、日本のこの主張については検討しない。(7.85-90)

iii. 1994年のGATTに基づく義務の効果

1994年のGATTに基づく義務の効果として輸入が増加したことを立証するためには、まず、具体的にどの義務のどの効果であるかを特定する必要がある。しかし、公表された報告はGATT上の義務について言及していないし、「決定要旨」は加盟議定書の約束には言及しているが、これをGATT19条1項(a)に基づき立証しなければならない「状況」として言及しているわけではない。したがってウクライナは、1994年のGATT19条1項(a)に違反している。(7.92-99)

1994年のGATTに基づく義務の効果と輸入の相対的増加との間の論理的関係(競争関係)

を立証していないとの日本の主張について、パネルはすでに、ウクライナが 1994 年の GATT に基づく義務の効果について認定しなかったことの違反を認定したので、日本のこの主張については検討しない。(7.100-104)

以上より、ウクライナは 1994 年の GATT19 条 1 項(a)に違反した。(7.105)

(2)その他の規定

上記(1)のように認定したことから、セーフガード協定 11 条 1 項(a)に基づく申立てとセーフガード協定 3 条 1 項及び 4 条 2 項(c)に基づく申立てについては訴訟経済の観点から検討しない。(7.106-114)

2.増加した輸入に関する申立て

(1)セーフガード協定 2 条 1 項に基づく申立て

i. 増加した輸入

上級委員会によれば、セーフガード協定 2 条 1 項は、①「輸入が絶対的に増加したか国内生産との関係で（相対的に）増加したこと(there was either an absolute increase in imports or an increase relative to domestic production)」, ②「輸入の増加が、量的にも質的にも、十分に突然で、急激で、重大であったこと(the increase in imports was sudden enough, sharp enough, and significant enough, quantitatively and qualitatively)」, ③輸入の増加が「十分に最近(recent enough)」であったことの立証を求めている。(7.119-120)

本件において、輸入の相対的増加があったことについては争いがない。(7.121-122)

ii. 中間トレンドの分析

輸入の増加について、過去の高級委員会報告によれば、調査対象期間の始点と終点の 2 つの時点のデータの数的比較をするのみでは十分ではなく、始点と終点との間の輸入の展開、すなわち調査対象期間中に起こった輸入の「中間トレンド(intervening trends)」に関する合理的で妥当な説明を公表された報告の中で行う必要がある。しかしウクライナの公告は、調査対象期間の始点と終点の比較しかしていない。ウクライナは事後的な説明によって公告の問題を修正することも認められないが、いずれにせよ、ウクライナがパネルに提出した調査対象期間中のデータ（調査では利用されず）からも、始点と終点の比較が中間トレンドを十分に反映していないことが明らかである。(7.129-137)

iii. 突然、急激、重大な増加

公告は、始点と終点の比較しか行っておらず、中間トレンドに関する分析を欠いていることから、輸入の「突然、急激、重大な増加」があったことについての合理的な説明を行っているとも言えない。(7.140-148)

iv. 輸入量の分析

調査当局が輸入量に関する分析をしなければならないとの日本の主張については、検討する必要がない。(7.153)

v. 「輸入されている(is being imported)」

本件においては、調査対象期間の終点(2010年12月31日)と2012年4月の決定との間にタイムラグがあるうえ、調査対象期間の終点と2013年3月の措置発動の決定公告との間にはさらに長いタイムラグがあった。

セーフガード協定には許されうるタイムラグの上限を定めた規定はないが、2条1項が増加した数量で「輸入されている(is being imported)」ことを求めていることから、決定を行う日に近い期間について輸入の増加を認定しなければならないし、いったん決定を行えば措置をいつ適用してもよいというわけでもない。ただ、どの程度のタイムラグが許容されるかが決まっているわけではない。(7.163-173)

本件においては、調査対象期間と決定の間に16か月間のタイムラグがあるからといって、調査対象期間中の輸入の増加が十分に「最近」ではないとは言えない。他方で、措置適用までにさらに10.5か月を要していることから、措置適用の時点では調査対象期間のデータは「最近」のデータとは言えなくなっていた。セーフガード協定12条3項に基づき協議の機会を与えなければならないとしても、そのことがセーフガード協定のその他の明示的な義務の違反を正当化するわけではない。(7.174-185)

vi. 「そのような条件で(under such conditions)」

日本は、輸入の増加がセーフガード措置を正当化するのに十分か否かは、輸入の増加が起きている「条件」(輸入産品と国内の同種産品又は直接的競争産品との競争条件)に照らして判断しなければならないと主張しているが、2条1項の「そのような条件で」は、因果関係の問題に関するもので輸入の増加に関する義務ではなく、日本の主張は認められない。(7.186-190)

以上より、ウクライナは増加した輸入に関する決定についてセーフガード協定2条1項に違反した。(7.191-192)

(2)その他の規定に基づく申立て

輸入の増加に関し、セーフガード協定4条2項(a)及び11条1項(a)及びGATT19条1項(a)に違反しているとの日本の申立て、セーフガード協定3条1項最終文及び4条2項(c)に違反しているとの日本の申立てについては、訴訟経済に照らして検討する必要はない。(7.193-200)

3. 重大な損害のおそれに関する申立て

(1) セーフガード協定 4 条 2 項(a)に基づく申立て

i. 当局の決定

ウクライナは、公表された報告において、十分に明確に重大な損害のおそれの決定を行っており、重大な損害の決定かそのおそれの決定かが明確でないとの日本の主張は認められない。(7.213-.220)

ii. 重大な損害のおそれの分析

当局は、「国内産業の状態の著しい全般的な悪化(significant overall impairment in the position of a domestic industry)」が「明らかに差し迫っていること(clear imminence)」を立証しなければならない。また、「重大な損害のおそれ」と「重大な損害」の間には、そのような損害が「すでに具体化(already materialized)」しているかという点以外の相違はなく、上級委員会によれば「重大な損害」や「重大な損害のおそれ」として認定される損害はいずれも「非常に程度が重い損害(very high level of injury)」で、後者が前者よりも認定されやすい基準を定めているというわけではない。また、重大な損害のおそれを認定する際には、推測ではなく事実に基づいて、「保護的措置が取られなければ重大な損害が非常に近い将来起こる蓋然性があることを立証(demonstrate, on the basis of facts rather than conjecture, that serious injury is highly likely to occur in the very near future, unless protective action is taken)」しなければならない。当局はまた、セーフガード協定 4 条 2 項(a)に列挙されている要因を含め、すべての関連する損害要因を評価しなければならない。(7.222-.235)

iii. ウクライナ当局による重大な損害のおそれの分析

ウクライナ当局は、2010 年における国内産業の状況を 2008 年における状況と比較しているが、その間のトレンドについては何の分析も行っていない。特に国内市場占拠率について、公告は国内生産のシェアが 2010 年に 2008 年に比べて 35%減少したと述べているが、シェアの減少が輸入製品によって奪われたのか、また近い将来の国内産業にどのような影響を与えるかについて合理的な説明をしていない。また、輸入の増加量は公表されていないし、輸入の増加率についてもそれが国内産業にどのような影響を与えるかの分析が行われていない。主要輸出国の潜在的輸出能力も関連する要因ではあるが、そのような潜在能力があることが直ちに輸入の増加につながるわけではなく、公告は潜在的輸出能力が輸入の増加につながる「蓋然性(likely)」があることを立証していない。生産量や操業度などの国内産業の状況に係る指標について、当局は 2008 年と 2010 年の比較しかしておらず、これらの指標が近い将来どのようなようになるかについての予測も行っていない。またウクライナがパネルに提出したデータからは、いくつかの指標は 2009 年から 2010 年に改善している

ことが読み取れるが、指標の改善にもかかわらず国内産業が悪化する蓋然性があることについての説明が行われていない。(7.243-270)

以上より、ウクライナは重大な損害のおそれに関する決定についてセーフガード協定 4 条 2 項(a)に違反した。(7.271)

(2)その他の規定に基づく申立て

重大な損害に関し、セーフガード協定 2 条 1 項, 4 条 1 項(a), 4 条 1 項(b), 4 条 2 項(b), 11 条 1 項(a)及び GATT19 条 1 項(a)に違反しているとの日本の申立て、セーフガード協定 3 条 1 項最終文及び 4 条 2 項(c)に違反しているとの日本の申立てについては、訴訟経済に照らして検討する必要はない。(7.276, .281)

4.因果関係に関する申立て

(1)セーフガード協定 4 条 2 項(b)に基づく申立て

i. 因果関係が存在することの立証

上級委員会によれば、4 条 2 項(b)第 1 文は、「原因と効果の間の真正かつ実質的な関係(genuine and substantial relationship of cause and effect)」があり、増加した輸入が重大な損害を「もたらしている(bringing about)(producing)(inducing)」ことを立証するよう求めている。また、通常は輸入の「増加傾向(upward movements)」が損害指標の「悪化傾向(downward movements)」と同時に起こっていなければならないが、これらが同時に起こっているからといって因果関係を立証するのに十分であるわけでもない。(7.296-299)

ウクライナ当局は、2008 年と 2010 年を比較したとき、輸入の増加と損害指標の悪化が同時に見られることを根拠に因果関係が存在すると認定しているが、そのみでは十分ではない。またウクライナがパネルに提出した 2008 年から 2010 年にかけてのデータを見ると、輸入の増加と損害指標の悪化が同時にみられない期間もあり、にもかかわらず因果関係が存在することについての合理的で適切な説明が行われていない。「決定要旨」は、国内産業が輸入にシェアを奪われたことに言及しているが、なぜシェアを失ったのかについて説明していない。また公告は、非常に近い将来因果関係が存在する蓋然性があることについて事実に基づく予測を行っていない。(7.300-306)

以上より、ウクライナの因果関係に関する決定はセーフガード協定 4 条 2 項(b)第 1 文に違反した。(7.307)

ii. 非帰責分析

4 条 2 項(b)第 2 文の要件を満たすためには、「増加した輸入による損害効果を、国内産業に同時に損害をもたらしている他の要因の損害効果から分離して区別(separate and

distinguish the injurious effects of the increased imports from the injurious effects of other factors causing injury to the domestic industry at the same time)」することが求められる。上級委員会によれば、当局は、増加した輸入以外で分かっている要因の損害効果の性質と程度を「特定(identify)」するとともに十分に「説明(explain)」し、増加した輸入以外の要因によって生じた損害が増加した輸入によるものとみなされていないことを、合理的で妥当な説明を通じ、明示的に示さなければならない。セーフガード協定は非帰責分析を行うための手段を明記していないが、当局は、自らが選んだ手段によって適切に非帰責分析を行えることを説明しなければならない。特に重大な損害のおそれを認定する場合には、「将来の状況も踏まえた(forward-looking)」非帰責分析を行わなければならない。(7.316-319)

公告は、増加した輸入以外の要因の性質や程度を特定も説明もしていないうえ、増加した輸入以外に損害の原因となっている要因があるかについても明確に説明していない。「決定要旨」も、3つのその他の要因を挙げているが、それらを増加した輸入と同時に損害の原因となった要因として位置づけているのか否か明確でない。(7.320-334)

以上より、ウクライナの非帰責に関する決定はセーフガード協定 4 条 2 項(b)第 2 文に違反した。(7.332)

(2)その他の規定に基づく申立て

因果関係に関し、セーフガード協定 2 条 1 項、4 条 1 項(a)、4 条 1 項(b)、4 条 2 項(a)、11 条 1 項(a)及び GATT19 条 1 項(a)に違反しているとの日本の申立て、セーフガード協定 3 条 1 項最終文及び 4 条 2 項(c)に違反しているとの日本の申立てについては、訴訟経済に照らして検討する必要はない。(7.340, .344)

5.漸進的な緩和に関する申立て

(1)セーフガード協定 7 条 4 項第 1 文に基づく申立て

7 条 4 項は、1 年以上適用される予定のセーフガード措置について、一定の間隔で漸進的に緩和することを求めている。ウクライナは、パネル設置の 2 日後(2014 年 3 月 28 日)になって、はじめて緩和の計画(措置発動一年後の 2014 年 4 月中旬と 2 年後の 2015 年 4 月中旬に緩和)を公表した。(7.355-356)

緩和の「計画(timetable)」を事前に示すことは輸出国が 7 条 4 項の義務の遵守を監視するためには有益であるとは考えられるが、7 条 4 項は緩和の計画を事前に示すことは求めておらず、この点について 7 条 4 項に違反したとの日本の主張は認められない。(7.357-361)

「一定の間隔」は「同一の間隔すなわち同じくらいの時間を隔てた間隔(uniform intervals, that is to say, intervals that are equally separated in time)」を意味するが、間隔がどの程度の長さでなければならないかについては定めがなく、ウクライナが 12 か月を「一定の間

隔」としたことは7条4項に違反しない。(7.362-365)

(2)その他の規定に基づく申立て

セーフガード措置を漸進的に緩和しなかったからといて、措置がセーフガード協定5条1項や7条1項で認められた程度を超えたとは言えず、この点についての日本の主張は認められない。(7.373-375)

本件措置の性質や程度、発動のタイミングに関するセーフガード協定5条1項に基づく日本の申立ては、訴訟経済の観点から検討する必要がない。(7.380)

本件措置の発動や期間に関するセーフガード協定11条1項(a)及び1994年のGATT19条1項(a)に基づく日本の申立ては、訴訟経済の観点から検討する必要がない。(7.383)

漸進的な緩和は、セーフガード協定3条1項や4条2項(c)に定められるような調査を必要とする問題とは異なるものであり、3条1項最終文及び4条2項(c)によれば漸進的な緩和の計画も公表された報告に示されていないと日本の主張は認められない。(7.387-390)

「重大な損害を防止し又は救済」するために措置が必要なのはなぜかが説明されておらずセーフガード協定3条1項最終文及び4条2項(c)に違反したとの日本の主張は、訴訟経済の観点から検討する必要がない。(7.391)

6.1994年のGATT2条1項(a)に基づく申立て

日本は、ウクライナが違法なセーフガード措置を通じて譲許表の約束を超えて関税を課すことにより1994年のGATT2条1項(a)に違反したと主張しているが、すでに上記で1994年のGATT19条1項(a)及びセーフガード協定諸規定の違反を認定していることから、日本のこの主張は訴訟経済の観点から検討する必要はない。(7.392-395)

7.調査の実施と調査報告に関する申立て

(1)セーフガード協定3条1項第2文に基づく申立て

3条1項第2文は、「合理的な公告(reasonable public notice)」や「公聴会その他の適当な方法(public hearings or other appropriate means)」によって利害関係者に「手続的権利を保障(procedural guarantees)」しており、利害関係者には輸出者や輸入者のみならず、日本などの輸出加盟国も含まれる。(7.402-404)

i. 合理的な公告

3条1項第2文によれば、当局は、調査開始など、利害関係者が証拠や見解を提出することが予想されるような決定や措置については、必ず利害関係者に通知しなければならない。また、公告が「合理的」であるか否かは、利害関係者が調査の過程で果たす役割に影響を与え得る。本件においてウクライナ当局は、「合理的な公告」といえる通知を行っているし、

3条1項は「合理的な公告」を超える情報の提供を求めるものではなく、この点についてウクライナが3条1項第2文に違反したとの日本の主張は認められない。(7.409-414)

ii. 公聴会その他の適当な方法

3条1項第2文やその他のセーフガード協定の規定は、公聴会の前に利害関係者に実質的な情報を提供することを義務付けておらず、すべての利害関係者に証拠や見解を提示する機会を与えることを求めるにとどまる。ウクライナのセーフガード法は、利害関係者が証拠や見解を提示して調査に参加する機会を定めており、この点についてウクライナが3条1項第2文に違反したとの日本の主張は認められない。(7.422-430)

(2)セーフガード協定3条1項最終文及び4条2項(c)に基づく申立て

ウクライナが認定や分析を含む公告を出さなかったとの日本の申立ては、パネルがすでに検討した他の申立てと重複しており、これ以上検討しない。(7.438)

3条1項は「速やかな」公表は求めておらず、この点についてウクライナが3条1項に違反したとの日本の主張は認められない。他方で4条2項(c)は、増加した輸入によって重大な損害が発生したことについての「速やかな」公表を求めており、決定を行ったら「迅速に遅延なく(quickly and without delay)」公表しなければならないが、どの程度迅速でなければならないかは事例ごとに判断される。本件においては、調査が2012年4月28日に完了しているにもかかわらず、公告は2013年3月14日にしか公表されておらず、ウクライナは4条2項(c)の義務に違反した。(7.439-448)

(3)セーフガード協定3条1項第1文に基づく申立て

日本の3条1項第1文に基づく申立てについては訴訟経済の観点から検討する必要がない。(7.454)

8.通報、協議、譲許の水準に関する申立て

(1)セーフガード協定12条1項に基づく申立て

12条1項は、調査の開始、増加した輸入や重大な損害の認定、措置発動の決定を「直ちに(immediately)」通報することを求めており、上級委員会によれば、「直ちに」はある種の緊急性を示唆しており、セーフガード委員会や加盟国が進行中の調査について十分に検討を行えるようなタイミングで通報を行わなければならない。(7.460-465)

ウクライナは、調査開始の公告から11日後に通報しており、11日の遅れについて十分な正当化もしていないことから、調査開始を「直ちに」通報したとはいえず12条1項(a)に違反した。(7.473-476)

増加した輸入による重大な損害のおそれについては、ウクライナは、2012年4月28日に認定をしたにもかかわらず、2013年3月14日まで公表せず、2013年3月21日に通報

しており、認定を「直ちに」通報したとはいえず 12 条 1 項(b)に違反した。(7.484-494)

措置発動の決定は、2012 年 4 月 28 日の認定ではなく 2013 年 3 月 14 日の公告において行われているとみなされ、ウクライナはその 7 日後の 2013 年 3 月 21 日に通報していることから、この点についてウクライナが 12 条 1 項(c)に違反したとの日本の主張は認められない。(7.495-502)

(2)セーフガード協定 12 条 2 項に基づく申立て

12 条 2 項でセーフガード委員会に提供することが求められる「すべての関連する情報(all pertinent information)」には、12 条 2 項に列挙されている情報のほか、4 条 2 項に列挙されている情報も含まれ、通報がいずれを欠いても 12 条 2 項違反となる。本件においてウクライナは、措置発動前に漸進的な緩和の計画に関する情報を提供しておらず、12 条 2 項に違反した。(7.508-524)

(3)セーフガード協定 12 条 3 項に基づく申立て

12 条 3 項の「事前の協議のための機会(adequate opportunity for prior consultations)」は、措置発動前に行われなければならない、また協議の前に「すべての関連する情報」が提供されていなければならない。本件において、協議は措置発動前に行われたが、ウクライナは「すべての関連する情報」の一つである漸進的な緩和の計画を提供しておらず、12 条 3 項に違反した。(7.526-538)

(4)セーフガード協定 12 条 5 項に基づく申立て

日本は、パネルが 12 条 3 項違反を認定した場合には 12 条 5 項に基づく申立てを検討する必要はないとしていることから、パネルは 12 条 5 項に基づく申立てを検討しない。(7.542-543)

(5)セーフガード協定 8 条 1 項に基づく申立て

ウクライナは、協議に際して漸進的な緩和の計画を提供していないことから、「譲許その他の義務と実質的に等価値の譲許その他の義務を維持するよう努力」したとはいえず、8 条 1 項に違反した。(7.544-553)

IV. 評釈

1. 本件の意義

WTO の統計によれば、1995 年～2015 年 4 月末までにセーフガード調査を行った加盟国は、数の多い順に、インド (39 件)、インドネシア (26 件)、トルコ (21 件)、ヨルダン (17

件), チリ (15 件) などとなっている¹。特に 2010 年以降の調査に限定すれば, インドネシア (21 件), インド (13 件), エジプト (8 件), トルコ (6 件), ウクライナ (6 件) となっている²。

本件において日本は, パネルに対し, DSU19 条 1 項第 2 文に基づきウクライナが本件セーフガード措置の廃止によりパネル勧告を実施するよう提案することを求めていた。パネルは, 本件におけるセーフガード協定及び 1994 年の GATT との不適合の性質及び数に鑑み, ウクライナが本件措置を廃止することを提案した。2015 年 9 月 12 日, ウクライナは, 本件措置を 2015 年 9 月 30 日に廃止することを発表した。本件措置により, 日本から直接輸出される乗用車に限っても年間約 19 億円の追加関税が賦課される可能性があると思込まれており³, 本件により措置が廃止されたことの経済的意義は大きい。

日本の対ウクライナ乗用車輸出台数	
2005 年	18,031
2006 年	35,170
2007 年	56,944
2008 年	91,778
2009 年	7,787
2010 年	17,369
2011 年	26,584
2012 年	20,748
2013 年	19,792
2014 年	10,689

※データソース：日本自動車工業会データベース⁴

また, 新興国によるセーフガード調査及び措置の増加が懸念されるどころ, 本件パネルはセーフガード協定及び 1994 年の GATT の義務を一定程度明確化することにより, 今後のセーフガード調査及び措置が WTO 協定適合的に行われるよう確保すると期待される。なお, セーフガード調査及び措置に関する最近の WTO 事案として, インドネシアの鉄鋼及び鉄鋼製品に対するセーフガード (DS490, 496; パネル検討段階), トルコの綿糸に対するセーフガード (DS428; 協議), ドミニカのポリプロピレン製バッグ等に対するセーフガード (DS415, 416, 417, 418; パネル報告採択) などがある。

¹ WTO, Statistics on safeguard measures, https://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm.

² Id.

³ 経済産業省ニュースリリース「ウクライナの自動車セーフガード措置が廃止されました」(2015 年 9 月 30 日),

<http://www.meti.go.jp/press/2015/09/20150930002/20150930002.html>.

⁴ 日本自動車工業会データベース, <http://jamaserv.jama.or.jp/newdb/index.html>.

2.1994年のGATT19条1項(a)

1994年のGATT19条1項(a)は、増加した輸入による重大な損害又はそのおそれが、「事情の予見されなかった発展の結果及び自国がこの協定に基いて負う義務（関税譲許を含む。）の効果により」起こっていることを求めている。本件パネル報告は、この規定の意味を一定程度明確したが、残された問題も少なくない。

1994年のGATT19条1項(a)

締約国は、事情の予見されなかつた発展の結果及び自国がこの協定に基いて負う義務（関税譲許を含む。）の効果により(as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement)【以下、「前段】、産品が、自国の領域内における同種の産品又は直接的競争産品の国内生産者に重大な損害を与え又は与えるおそれがあるような増加した数量で、及びそのような条件で、自国の領域内に輸入されているときは【以下、「中段】、その産品について、前記の損害を防止し又は救済するために必要な限度及び期間において、その義務の全部若しくは一部を停止し、又はその譲許を撤回し、若しくは修正することができる【以下、「後段】】。

(1)「状況(circumstances)」、「条件(conditions)」、「前提条件(prerequisite)」

本件パネルは、これまでの上級委員会報告を踏襲し、19条1項(a)前段がセーフガード発動のために立証されなければならない「状況」や「前提条件」であり、19条1項(a)中段に定められる「条件」とは区別されると述べる。しかし、本「状況」／「前提条件」は「条件」とともに公表される報告において立証されていなければならず、「状況」／「前提条件」と「条件」の区別がどのような法的帰結をもたらすのか明らかでない。

これについて、セーフガード協定2条が、GATT19条1項(a)中段に相当する内容を、「条件(conditions)」をタイトルとして定めていることとの関係で、2条がGATT19条1項(a)前段の適用を排除するものではないとの解釈を導くためには、前段を「条件」とは異なる性質のものとして位置付ける必要があったのではないかと推測される。

GATT19条1項(a)前段がセーフガード協定2条と並行して適用されるべき理由として、まず、セーフガード措置の「緊急措置」としての性格を挙げることができる。単に増加した輸入によって重大な損害又はそのおそれが発生したからといってセーフガード措置を発動することは認められず、通常とは異なる（すなわち予見されなかつた）事情の発展がある場合にのみ発動が認められるのである。この点韓国乳製品SG事件(DS98)上級委員会報告は、

safeguard measures were intended by the drafters of the GATT to be matters out of the ordinary, to be matters of urgency, to be, in short, “emergency

actions.” And, such “emergency actions” are to be invoked only in situations when, as a result of obligations incurred under the GATT 1994, an importing Member finds itself confronted with developments it had not “foreseen” or “expected” when it incurred that obligation. (para.86) (強調は執筆者)

と述べている。

GATT19 条 1 項(a)前段がセーフガード協定 2 条と並行して適用されるべきもう一つの理由として、ウルグアイ・ラウンドにおいて、前段が排除されることについての明示的な合意が形成されたわけではないという点が挙げられる。この点アルゼンチン履物 SG 事件(DS121)上級委員会報告は、

We see nothing in the language of either Article 1 or Article 11.1(a) of the Agreement on Safeguards that suggests an intention by the Uruguay Round negotiators to subsume the requirements of Article XIX of the GATT 1994 within the Agreement on Safeguards and thus to render those requirements no longer applicable. (para.83) (強調は執筆者)

と述べている。

以上をまとめれば、特に調査当局の義務という観点からすれば、「状況」、「条件」、「前提条件」の間に相違はない、にもかかわらず用語が使い分けられているのは、19 条 1 項(a)前段がセーフガード協定 2 条と並行して適用されるようにするため、と言える。

(2) 「予見されなかった発展」の意味

「予見されなかった発展」の意味について、韓国乳製品 SG 事件(DS98)上級委員会報告は、

the dictionary definition of ‘unforeseen’, particularly as it relates to the word ‘developments,’ is synonymous with ‘unexpected’. ‘Unforeseeable’, on the other hand, is defined in the dictionaries as meaning ‘unpredictable’ or ‘incapable of being foreseen, foretold or anticipated’. ... “developments which led to a product being imported in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to domestic producers must have been ‘unexpected.’ (para.84)

と述べている。すなわち、GATT 上の義務を引き受けた時点で予見していなかった発展の立証が求められ、「予見し得なかった(unforeseeable)」発展とは区別される。

なお、過去のパネル報告によれば、「発展」を単に予見していなかったと述べるだけでは不十分で、なぜ予見できなかったのかについての説明をすることが求められている。たとえばドミニカのバッグ SG 事件(DS415, 416, 417, 418)パネル報告は、

Technical Report does not analyse or explain why, at the time that the Dominican Republic acceded to the WTO in 1995, it could not have foreseen the

entry of China into the WTO and its effect on international trade. (7.133) (強調は執筆者)

と指摘している。ただ、なぜ予見できなかったのかの説明を求めることは、「予見し得なかった発展」と「予見されなかった発展」との混同につながる恐れがある。

なお本件においては、仮にウクライナ当局が公告の中で「最悪の事態」を「予見されなかった発展」として特定していた場合、「予見されなかった発展」があったと認められる余地があったのではないか。

(3)「この協定に基いて負う義務（関税譲許を含む。）の効果」の意味

19条1項(a)前段の義務は、関税譲許をはじめとする GATT 上の義務の効果により、輸入が増加したことを求めている。この点について韓国乳製品 SG 事件(DS98)上級委員会報告は、

it must be demonstrated, as a matter of fact, that the importing Member has incurred obligations under the GATT 1994, including tariff concessions. (para.84)

と述べている。

本件においてウクライナは、加盟議定書において乗用車についての関税譲許を行っていることとその効果を分析する必要があった。

ただその場合の「効果」が何を意味するのかは明らかでない。というのも、関税譲許の直接的な「効果」は輸入の増加として現れるが、「状況」と「条件」を別個のものとして解する上級委員会報告を踏まえれば、19条1項(a)前段の「効果」と同規定中段の「増加した輸入」と同じとみなすことは認められないように思われるためである。

この問題は、関税譲許の「効果」として「(通常発生する)増加した輸入」と、関税譲許の「効果」に予見されなかった発展が加わって発生した「(予想以上の)増加した輸入」とを区別することで、一応解消する。すなわち、関税譲許によって輸入が増加するのは通常予想される「効果」であるが、「予見されなかった発展」の「結果」、予想以上に輸入が増加した場合に、セーフガード措置を発動できるとの理解である。

以上のほかの問題として、関税譲許義務が輸入の増加という「効果」をもたらすことは説明可能であるとしても、関税譲許義務以外の GATT 上の義務が輸入の増加という「効果」をもたらしていることの説明は容易ではないという点がある。しかし、多くの工業品について関税が削減される中、関税譲許義務以外の GATT やその他の WTO 協定上の義務の「効果」を説明することが今後求められ得る。たとえば、TBT 協定上の国際規格を「強制規格の基礎として用いる」義務が輸入の増加という「効果」をもたらしていることをどのように（どの程度）説明できるか。また、TBT 協定成立後に国際規格が成立した場合、義務を負ったのはどの時点となるのか。

また、WTO 原加盟国については、「この協定に基いて負う義務」は WTO 協定上の義務

を意味すると解されるが、ウルグアイ・ラウンド終結から 20 年以上たっているにもかかわらず、WTO 協定上の義務の効果を考慮することの問題（限界）もある。たとえば（WTO 協定上明文で許容されている）FTA を複数締結したことによる効果を「この協定に基いて負う義務の効果」として考慮することは認められないのだろうか。この点が認められないとすれば、WTO 協定上の義務の効果と WTO 成立後締結した複数の FTA 上の義務の効果とを区別することも必要となりうる。

(4) 「状況」と「条件」の論理的な関係

上級委員会報告によれば、19 条 1 項(a)前段に定められている「状況」と、19 条 1 項(a)中段に定められている「条件」との間には、「論理的な関係(logical connection)」がある。論理的な関係があるからこそ、「状況」と「条件」は調査当局の同じ報告の中で立証されなければならないとされる（ラム肉 SG 事件(DS177, 178)上級委員会報告）。

この論理的な関係とは、どのようなものだろうか。たとえば、増加した輸入と重大な損害又はそのおそれとの間に存在しなければならない因果関係と同様のものであろうか。これについて米国鉄鋼 SG 事件(DS248, 249, 251, 252, 253, 254, 258, 259)上級委員会報告は、

The increased imports to which this provision refers must therefore be an “effect, or outcome” of the “unforeseen developments”. Put differently, the “unforeseen developments” must “result” in increased imports of the product (“such product”) that is subject to a safeguard measure. (para.315) (強調は執筆者)

と述べており、予見されなかった発展と増加した輸入との間に因果関係が立証されなければならないことを示唆している。このことから、GATT 上の義務の効果と増加した輸入との間にも因果関係が立証されなければならないと推測される。ただ、その因果関係が、増加した輸入と重大な損害又はそのおそれとの間に存在しなければならない因果関係と同じかは明らかにされていない。

これに関連して日本は、

it must be explained how these obligations had the effect of *preventing the Member concerned from taking WTO-consistent measures* in order to prevent remedy the change generated by the unforeseen developments in the competitive relationship between imports and the domestic product. (para.7.101) (強調は執筆者)

などと主張しているが、WTO 協定上の義務の効果と（予想以上の）輸入の増加との間に因果関係がなければならない（WTO 協定上の義務を負わなければ輸入が増加しなかった）ことと、WTO 協定上適切な措置によっては輸入増加を回避できないこととは同じだろうか。たとえば、関税譲許義務の効果によって輸入が増加している（関税譲許義務の効果がない

れば輸入が増加しない) 場合であっても, WTO 協定に適合的な非関税措置を取ることによって輸入の増加を回避しうる場合もあると考えられるが, 日本の主張によれば, そのような場合において WTO 協定上の義務の効果と(予想以上の) 輸入の増加との因果関係が否定されることにならないだろうか。

(5)日本の主張に関する追記⁵

日本は,

it must be explained how these *obligations* had the *effect* of preventing the Member concerned from taking WTO-consistent measures in order to prevent or remedy the change generated by the unforeseen developments in the competitive relationship between imports and the domestic product. (para.7.101) (強調は執筆者)

また,

Article XIX:1(a) clearly requires an explanation as to how the *effect* of these obligations "*resulted*" in the product being imported in such *increased* quantities and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury. Specifically, it must be explained how these *obligations* had the *effect* of preventing the Member concerned from taking WTO-consistent measures, such as an increase in import duties. (Annex B-7, para.39) (強調は執筆者)

と主張している。

これは, (4)の「論理的な関係」に関する主張なのか, (3)の GATT 上の義務の「効果」に関する主張なのか, ここからは必ずしも明らかでない。というのも, 「義務」と「効果」との関係の問題としているのか, 「義務の効果」と「(予想以上の) 輸入の増加」との関係の問題としているのか明確でないためである。

なお上記の日本の主張に対してパネルは, 「論理的な関係」については検討しなかったものの, GATT に基づく義務の「効果」を検討する文脈で,

Moreover, it may be unclear which of several applicable obligations the competent authorities consider to be constraining their freedom of action. It is therefore important for competent authorities to be clear as to which of the applicable obligations they find to have resulted in imports in increased quantities. (para.7.96)

と述べている。したがってパネルは, 上記の日本の主張に依拠しつつ, GATT に基づく義務と「効果」との間にも「論理的な関係」の存在を求めているように思われる。

日本の主張に関するもう一つの追記として, 日本は, 予見されなかった発展や GATT 上

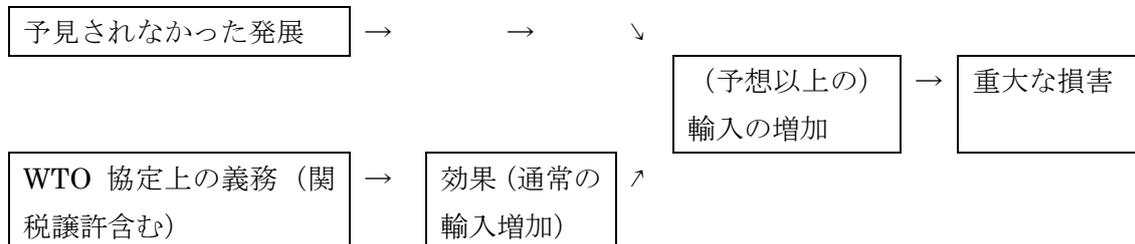
⁵ 日本がパネルに提出した書面等は公表されておらず, ここでの議論はパネル報告附属書に要約された日本の主張に依拠している。

の義務の効果により、輸入産品と国内産品との競争関係が前者に不利になるように悪化し、その結果として輸入が増加したことが立証されなければならないと主張している。たとえば、

Even if the “global economic crisis” had been recognised by the authorities as the “unforeseen development”, *quod non, it must still be demonstrated that the crisis caused a change in the competitive relationship between imported and domestic products to the detriment of the latter, thereby resulting in a sharp and sudden increase in imports*. Ukraine does not demonstrate such “logical connection”. In fact, the contraction in demand resulting from the global crisis cannot constitute the reason why imports increased in relative terms during 2010. (Annex B-6, para.29) (強調は執筆者)

しかし、競争関係が不利に変化しなくとも輸入が増加することはありうると考えられ、なぜ日本が、競争関係が不利に変化したことの立証を求めているのかここからは明らかではない⁶。競争関係の変化は、輸入国の国内産業の状態を示している可能性があり、したがって重大な損害の指標とはなりうるかもしれないが、競争関係の変化は4条2項(a)に列挙された指標に反映されると考えられる。なお、この点についてのパネル認定はない。

【19条1項(a)前段及び中段まとめ】



3. 輸入の増加

調査対象期間の始点と終点を比較するのみでは不十分で、中間トレンドを分析しなければならぬと指摘された。

4. 重大な損害のおそれ

調査対象期間の始点と終点を比較するのみでは不十分で、中間トレンドを分析しなければならぬと指摘された。

⁶ これに関連して、毛皮帽子事件 GATT パネル報告において、単に帽子のファッションが変わったことだけではなく、帽子のファッションの変化が予見されない程度に「競争状況を変え」てはじめて「予見されなかった発展」と認められるとの認定があり、これに依拠したと推測される。ただ、このパネル報告は、「予見されなかった発展」自体の意味に関する認定であるし、すべての「予見されなかった発展」が競争状況の変化に係るものとは限らない。

また、重大な損害と重大な損害のおそれとの間に、損害の程度に関する差はなく、後者は単に重大な損害がまだ具体化していないことを意味することが明らかにされた。同時に、重大な損害のおそれを認定する際には、事実に基づき将来についての予測をしなければならないとも指摘された。

5.因果関係

調査対象期間の始点と終点を比較した際の輸入の増加傾向と損害指標の悪化傾向が同時に起こっているのみでは不十分であるし、特に重大な損害のおそれを認定する場合には事実に基づく推測を行わなければならないと指摘された。

非帰責分析については、これまでの上級委員会報告を踏襲し、増加した輸入による損害効果を他の分かっている要因の損害効果から分離して区別しなければならず、特に重大な損害のおそれを認定する場合には非帰責分析についても事実に基づく推測を行わなければならないと指摘された。

非帰責分析を具体的にどのように実施すべきかについては、本件においても十分明らかにされなかった。たとえば本件の「決定要旨」は、金融経済危機をその他の損害要因として挙げていたが、金融経済危機は「予見されなかった発展」と位置付けられる余地もあった。経済の現実からすれば、金融経済危機は、(予想以上の)輸入の増加をもたらした「予見されなかった発展」であるのと同時に、国内産業の重大な損害の原因となっている「その他の要因」でもあるのだろうが、一つの要因を「予見されなかった発展」であるのと同時に「その他の損害要因」とみなすことがセーフガード協定上許容されるのかは、検討の余地がある。

なお、本件において、因果関係について別個の分析が必要であったかには疑問がないわけではない。すなわちパネルは、輸入の増加と重大な損害のおそれの認定に関してすでにそれぞれ2条1項と4条2項(a)違反を認定しており、ウクライナの因果関係に関する認定は当然に4条2項(b)に違反していると考えられる。

6.漸進的な緩和

漸進的な緩和の計画の公表が遅れたことについて、7条4項には計画公表のタイミングに関する義務は定められていないものの、利害関係国との事前協議の前に漸進的な緩和の計画を公表しないことは、12条3項及び8条1項の違反となることが明らかにされた。

なお、漸進的な緩和は、5条1項及び7条1項の「重大な損害を防止し又は救済し、かつ、調整を容易にするために必要な限度においてのみセーフガード措置をとる」義務とは独立の義務と解される。すなわち、重大な損害を防止又は救済するための必要性が下がった場合に漸進的な緩和を求められるわけではなく、重大な損害を防止または救済するための必要性の程度に関わらず、措置を漸進的に緩和することが求められる。

7.調査と措置発動との時間差

本件の大きな特徴の一つは、本件措置の調査対象期間が2008年から2010年に設定され、2012年4月には調査が実質的に完了していたにもかかわらず、2013年3月まで決定が公表されず、2013年4月になって措置が発動されたという点であろう。これについて、特に調査と措置発動の時間差を明示的に定めた規定がないにもかかわらず、本件パネルが、時間差が大きくなることが、「最近の」輸入の増加認定を求めたセーフガード協定2条1項に違反すると認めた点が注目される。