

韓国の乳製品輸入に係るセーフガード措置

(パネル報告 WT/DS/98/R, 提出日: 1999 年 6 月 21 日 採択日: 2000 年 1 月 12 日)

(上級委員会報告 WT/DS/98/AB/R, 提出日: 1999 年 12 月 14 日 採択日: 2000 年 1 月 12 日)

【事実の概要】

1996 年 5 月 2 日、全国畜産協同組合連合会 (NLCF) は、脱脂粉乳についてセーフガード措置の発動を申請した。同年 6 月 11 日、韓国貿易委員会 (KTC) は、セーフガード委員会に対してセーフガード協定 (以下協定) 12.1(a) 条に基づく調査開始を通告し、10 月 23 日に調査を終了し、12 月 2 日、乳製品の輸入増加によって国内産業に重大な損害が発生しているとの決定を行った旨、セーフガード委員会に通告した。調査当局の報告書 (OAI 報告書) は、請求に基づき入手できた。韓国政府は、1997 年 1 月 21 日に KTC がセーフガード措置の発動を勧告したこと、同月 31 日には、セーフガード措置の対象から発展途上国を除外する旨を通告した。1997 年 3 月 7 日、韓国政府は、セーフガード措置の発動を決定し、措置は同日発効した。

1997 年 8 月 12 日、EC は、韓国に対して乳製品に関するセーフガード措置について協議を要請した。8 月 25 日に、オーストラリアが協議への参加を要請し、1997 年 9 月 10 日および 10 月 16 日に EC と韓国は協議を行い、オーストラリアは第三国としてその協議に参加した。この協議で満足する解決が得られなかったため、EC は、1998 年 1 月 9 日にパネルの設置を要請した。EC は、1998 年 1 月 22 日の DSB 会合で、パネル設置を当分要求しない旨を通告したが、7 月 10 日の会合で再度パネル設置を要請し、7 月 22 日の DSB 会合で、パネルが設置された。付託事項は標準のもので、パネルの構成は、以下の通りである。

委員長: Mr. Ole Lundy

パネリスト: Ms. Leora Bluberg

Ms. Luz Elena Reyes

パネルは、1998 年 11 月 10・11 日および 12 月 16・17 日に審議を行い、1999 年 3 月 3 日に中間報告を提出した。3 月 29 日、両当事国の要請に基づいて中間報告の検討を行い、4 月 8 日に最終報告書を両当事国に提示した。

本件における争点は、以下の通りである。

1. 手続的問題

- (1) パネル設置要請書はどこまで詳細に問題を特定すべきか (DSU 6 条 2 項)。
- (2) 経済的利益が欠如する場合も提訴が認められるか。
- (3) OAI 報告書英語版の提出の是非
- (4) 協定 3 条に基づく主張のない提訴は認められるか。

2. 立証責任

立証責任は移動するか。

3. 審査基準

客観的評価の意味

4. 一般的解釈原則

5. GATT19 条に基づく請求：「予見できない発展」の解釈

6. 協定 2.1 条に基づく請求：「そのような条件で」

7. 協定 4.2 条に基づく請求

- (1) 重大な損害の存在：韓国は、すべての関係する要因を適切に評価したか。
- (2) 因果関係：輸入以外の要因を適切に検討したか。

8. 協定 5.1 条に基づく請求

損害の救済・防止および調整を容易にするために必要な限度であるか。

9. 協定 12 条に基づく請求

- (1) 通報の内容および通報の時期
- (2) 協議義務の内容：不十分な通報ならびに通報の遅延は、協定 12.3 違反となるか。

【報告要旨】

A. パネル報告

1. 手続問題

- (1) パネル設置要請は、問題となる措置の記述ならびに請求すなわち違反の主張が含まれていれば、十分である。E C のパネル設置要請書には、問題となる措置ならびに違反の主張がふくまれているため、十分なものといえる。(7.5-7)

- (2) 韓国が経済的利益の欠如を主張することによって、何をパネルに求めているのか明確ではないが、韓国の立場が、経済的利益を有することが要件とされ、E C はそれを

充たしていないというものであれば、パネルはこの問題について判断しなければならない。DSU には経済的利益がなければならないとする要件はない。E C バナナ事件で上級委員会は、「法的利益」を必要とする規定が DSU その他の WTO 協定には見出せず、いかなる DSU 手続が意味のあるものであるかは各加盟国が独自に判断しうると述べた。また、DSU 3.8 条で違反が認定されれば、無効化侵害が推定されることも明記する。仮に経済的利益が何らかの意味で要件であるとしても、E C は韓国に対する乳製品輸出国として十分な利益を有している。(7. 12-14)

- (3) 韓国は、第一回会合において韓国語版 OAI 報告書だけを提出したが、証拠は、WTO 公用語のいずれかの言語によって提出されなければならない。パネルの第一回会合の終了時、韓国は OAI 報告書の英語版の提出には、回答および反論の期日を越えた期間が必要であると通告し、パネルは、第一回会合における質問に対する回答の期限である 11 月 20 日までの提出を認め、韓国は 11 月 20 日に英語版を提出した。パネルは、DSU 12.1 条に基づいて採択された手続規則 5 項に従って判断した。(脚注 410: E C は、この問題について韓国がパネルに対して一方的接触(ex parte communications)を行ったと主張したが、そのような接触はなかった。)(7. 16-19)

- (4) 協定 3 条に基づく主張がないことは、OAI 報告が 3.1 条に適合するという事に同意しただけであって、E C は 4 条に基づく個別の主張を提起する権利を有する。加盟国が個別の要件について WTO 適合性について異議申立てをしようとする場合、報告書の公表についての適合性を争う必要はない。(7. 21-22)

2. 立証責任

本件は、セーフガード措置の WTO 適合性の評価にかかわる問題であり、E C は、韓国のセーフガード措置が協定に違反するという一応の立証をしなければならない。E C ホルモン事件で上級委員会が述べたように、一応の立証がなされた場合、被申立国による効果的な論駁がなければ、申立国に有利な判断が下される。したがって、韓国は E C の証拠および主張を論駁する証拠および主張を提出し、協定に従って措置を発動したことを立証しなければならない。法的な問題として、立証責任は申立国として E C にあり、パネル手続の間、移動するものではない。パネル手続のプロセスの問題としては、E C がその主張を展

開し、韓国がそれに答えて反論し、最後にパネルがE Cの主張に十分根拠があるか否かを判断するため、両当事国の主張を評価する。(7.24)

3. 審査基準

協定では特定の審査基準が規定されていないため、客観的評価を規定するDSU11条が適用される。米国下着事件で述べたように、国内当局の判断に無関心な立場をとるべきではないが、我々の審査は国内調査当局に代わるものではない。客観的評価は、すべての事実を検討したか、事実が全体として決定をどのように支えるのか適切に検討されたか否か、決定が国際的義務に従ってなされたか、を検討することである。E Cは、当初韓国政府の通報に依拠して申立を行ったが、通報は必ずしも完全な証拠となるものではなく、調査当局が実際に行ったことは、OAI 報告書と政府の最終決定を検討することによって判断される。さらに、加盟国は、事実をどのように考え、なぜ適用すべき措置が必要であるとの結論に達したかを説明しなければならない。これは、協定が輸入国に対して特定の方法で資料を収集したり、それを評価することを要求すると解釈するものではない。(7.26-31)

4. 解釈の一般原則

パネルは、ウィーン条約法上約32条・32条に規定される解釈に関する国際法の原則に拘束される(DSU3.2条)。また1947年のGATT締約国団の決定・手続・慣行を指針とすべきことを規定したWTO協定16条1項を想起する。(7.32)

5. GATT19条に基づく請求

GATT19条の「予見されなかった発展」という文言は、協定にはないため、GATT19条と協定の関係を検討する必要がある。WTO協定は、「単一の約束」であり、WTOの義務は一般的に累積的なもので、形式的な抵触がない限り、同時にすべての義務に従わなければならない。しかし、抵触がない場合でも、様々な規定を調和させるために困難な解釈問題が残される。GATT19条と協定2.1条の間に抵触はないため、GATT19条は依然として一般的に適用可能である。したがって、この問題は、GATT19条の文言の通常の意味に従って判断される。(7.36-38)

GATT19条の目的は、輸入の増加によって国内産業に重大な損害が発生した場合にGATT2条と11条の義務を一時的に逸脱することを認めることである。その1項の前半の「予見さ

れなかった発展の結果及び自国がこの協定に基づいて負う義務の結果」という文言は、条件を追加するものではなく、19 条に基づく措置を必要とする理由を説明するものである。

「予見されなかった発展」への言及は、輸入増加を予測した上で(予見された発展)行う交渉を終結するため、そして一定の数量制限が認められるために必要と考えられたのであろう。通商大臣が輸入の増加、したがって重大な損害の発生を予見しながら譲許交渉を行うとするのは論理的でない。この解釈は、GATT の趣旨および目的ならびに 48 年にわたる締約国団の慣行と協定の採択によって確認される。(7. 41-48) (脚注 425 婦人用毛皮帽子事件の解釈)

6. 協定 2.1 条に基づく請求：「そのような条件で」

EC は、調査にあたって、輸入製品の価格について検討しておらず、協定 2.1 条に違反すると主張した。輸入製品の価格は、輸入が国内産業に重大な損害を引き起こしているかを検討するに際して重要な要素ではあるが、協定 2 条には、明示的に価格分析を要求する規定はない。「そのような条件で」という文言は追加的な基準や分析の要求を規定するものではなく、増加した輸入の影響と市場の状況を検討する際に適切な評価を行う輸入国の義務を一般的に述べたものである。(7. 51-52)

7. 協定 4.2 条に基づく請求：重大な損害

(1) 両当事国は、本件における国内産業が原乳および粉乳の生産者であることに合意しており、問題は、この産業の状態を示す客観的かつ数値化できる要素が正しく検討されたかどうかである。協定 4.2 条は、検討すべき経済的要素を規定しているが、そこで規定された要素は、常に検討する必要がある。(7. 54-57)

韓国の重大な損害の決定には三つの問題がある。第一に、操業度や生産性など協定 4.2 条に規定された要素の検討が欠落している。それらの要素を除外した理由についてのパネル手続における韓国の説明は合理的であるように思われたが、OAI 報告書には何も述べられていない。第二に本件における国内産業は異なる二つの分野によって構成されるが、損益、価格、負債率、資本の減少など、説明なく一方の分野の要素だけを検討することは協定の義務を充たさない。第三に、市場占拠率、生産、損益、雇用、在庫などについて、検討に際しての要素の選択理由および損害認定を支える理由が欠如している。

個別要素の検討

輸入増加：ECは、混合品が措置の対象から除外されているのに、輸入量に参入されていることを指摘したが、OAI 報告書の数値からは、それらの輸入は僅少であり、輸入量から混合品を除外しなかったことが不適切であったとはいえない。(7.60-61)

輸入品の市場占拠率：韓国は、乳製品の原料の市場規模にチーズ原料を含めているが、輸入品の占拠率の算定ではそれを除外している。報告書の脚注で除外に言及しているが、その理由が述べられていない。輸入チーズ原料の除外は、乳製品の市場規模を縮小させ、輸入脱脂粉乳の市場占拠率を上昇させることになる。この除外について説明がないため、韓国の輸入脱脂粉乳の市場占拠率に関する検討は不適切である。(7.62-63)

販売：適切に検討されている。

生産：原乳および粉乳の両者について生産は増加している。韓国は、パネル手続でこの要素が国内産業の状態を判断するためには不適切であると述べたが、報告書には何等の説明もなく、したがって、この要素は適切に検討されていない。(7.67)

生産性：OAI 報告書に何等の言及もない。(7.68)

操業度：OAI 報告書に何等の言及もない。(7.69)

損益：畜産協同組合の損益については、原乳の販売だけではなく、加工その他の活動も検討しなければならない。原乳生産者の場合は、協同組合に対する出資だけではなく原乳の販売も検討すべきである。この点について、韓国はパネル手続で資料を提示したが、調査の際に検討はなされていない。韓国は、一部の畜産協同組合だけを検討しているが、その選択について説明がない。粉乳生産者については、2 協同組合と 4 企業だけを検討しているが、その選択についての説明がない。(7.70-75)

雇用：韓国は、原乳生産者については、雇用数ではなく、畜産農家数を検討した。韓国は、パネル手続において、畜産農家が小規模の家族経営であるため、雇用数を検討することは適切ではないと説明したが、OAI 報告書では述べられていない。粉乳生産者に関しては適切に検討されている。(7.76)

在庫：原乳は保存に適さないため、粉乳のみについて検討されている。OAI 報告書は、調査期間中の在庫の蓄積を示しているが、このような在庫の水準が重大な損害の指標であることの理由が説明されていない。(7.78)

価格：協定 4.2 条に規定されていないが、韓国は粉乳の価格を検討した。粉乳の低価格は、粉乳生産業の重大な損害の指標となりうるが、粉乳の価格と産業全体（原乳を含む）の重大な損害の関係について説明がない。粉乳の価格だけの結論では、原乳と粉乳

の両者を含む国内産業全般における価格の検討とはいえない。韓国は、サブミッションで、原乳について正確あるいは適切な取引価格を確認しうる方法がないとしているが、サンプリングなどおよそその価格を確定する方法はありうる。(7.79-82)

負債率および資本の減少：これらのいずれも、協定 4.2 条に規定されていない。これらの要素については、畜産協同組合についてだけ検討されている。国内産業の一部の資料が産業全体の重大な損害の存在を反映するものであることの理由を OAI 報告書には見出せなかった。(7.83)

生産費：畜産協同組合についてだけ検討しており、国内産業の一部だけの検討では国内産業全体の状況の評価することはできない。(7.84)

以上の検討から、原乳および粉乳の国内生産に重大な損害が発生しているという韓国の決定は、協定 4.2 条の要件を充たしていない。したがって、セーフガード措置の発動は当然に 2.1 条に違反する。(7.85-86)

(2) 損害の評価について上述の結論に達したため、因果関係について判断する必要はないが、オーストラリア鮭事件の上級委員会の結論を想起し、本件における因果関係についての一般的なコメントをしておきたい。(7.87)

韓国は、脱脂粉乳の輸入が国内産業に重大な損害を発生させたことを立証しなければならず、また他の要因による損害を輸入に帰してはならない。つまり、輸入脱脂粉乳が国内の同種もしくは競争産品を排除していることを説明しなければならない。例として、1993 年から 1994 年の輸入の増加を見ると、384%と最も増加しているが、OAI 報告書によると国内の需要の増加が認められる。韓国当局は、原乳の需要増加が 9.6%であるのに対して国内生産の増加は 3.2%であるとしている。このことは、国内の需要を充たすため原乳代替品の輸入が必要となったと考えられる。このことは、国内の粉乳の生産ならびに在庫が減少するという効果をもたらした。したがって、少なくとも 1994 年は、脱脂粉乳の輸入は重大な損害を引き起こし得ないことは明らかである。OAI 報告書では、これらの様々な要因の相互関係が分析されていない。しかし、因果関係の評価は損害認定全般に関して行われなければならない。OAI 報告書によれば、原乳の国内需要は、他の要因によっても影響を受ける。たとえばチーズ原料の輸入も国内の原乳消費に直接影響する。同様のことは、その他の乳製品についてもいえる。それらの製品の生産が減少すれば、原乳や粉乳の消費（需要）も減少する。協定 4.2 条に従うならば、脱脂粉乳の

輸入と損害を発生させるその他の要因との関係も検討しなければならない。以上のことは、本パネルが、協定は資料の収集や評価に関して特定の方法を提示していると解釈したと理解されるべきではない。それらは、それぞれの事例において加盟国が判断すべき事柄である。(7. 89-95)

8. 協定 5.1 条に基づく請求

協定 5 条は、セーフガード措置の適用について一定のルールを確立するものである。これらのルールは、セーフガード措置発動の決定がなされた後に適用されるもので、セーフガード措置発動の決定あるいはその権利に関するものではない。協定 2.1 条は、may を用いて措置の発動についての裁量を認めている。協定 5.1 条は、さらに措置の必要性を正当化する義務を加盟国に課すものではない。しかし、協定 5.1 条によれば、損害の防止・救済および調整を容易にするためのものでなければならず、その目的のために最も適した措置でなければならず、対象品目、形式、期間、水準について、必要以上に制限的でない措置を適用しなければならない。したがって、措置を発動する加盟国は、特定の措置が 5.1 条の要件を充たしていると判断した理由を説明しなければならない。ここで検討することは、韓国の採用した措置が必要以上に制限的であるか否かではなく、韓国がすべての事実を検討し、なぜ結論に至ったかを説明したかである。(7. 97-102)

ここで検討の対象となるのは、KTC による 1996 年 12 月 2 日の「救済措置の決定」である。ここには、措置の選択にかかわる考慮についての議論や分析、さらには結論に至った理由の説明はない。数量制限以外の措置を記述するだけでは十分ではなく、なぜ選択された措置が好ましいのかについての認識可能な理由付けが必要である。韓国の決定には、決定に際して検討された異なる要素が記述されているが、これも単なる記述でしかなく、決定の理由についての説明がなされていない。(7. 103-107)

協定 5.1 条が調整計画の検討を要求していると解釈できないことは明確にしておきたい。協定は、2ヶ所(5 条、7 条)で産業調整に言及しているが、具体的な要件を規定していない。調整の問題は、損害の救済・防止とあわせて調査当局による選択の理由の一部であるべきである。そのような説明は、韓国の決定に見出せない。

9. 協定 12 条に基づく請求

(1) 不十分な通報と通報の遅延

協定 12.1、12.2、12.3 条は、確定的なセーフガード措置が発動される前に、措置の発動を提案する加盟国は、提案する措置ならびの事実に関する適切なすべての情報を通報し、関係加盟国に対して協議の機会を提供しなければならないことを明確にしている。言い換えれば、関係加盟国が発動前に協議できるよう、提案された措置の詳細がその適用前に通報されなければならない。(7.116-120)

調査開始の通報は、調査の開始だけを通報すればよく、また開始前でなくとも開始後直ちに通報すればよい。また、セーフガード措置はMFNベースで適用されるため、個別国家への通報ではなく、すべての加盟国に対する通報である。重大な損害の認定と措置の発動に関する通報は、2 項でその内容に関して一般的及び個別の要件を定めている。そこではすべての関連する情報に言及し、六つの項目が規定されている。「関連するすべての情報」は、3 条に規定する「事実及び法令に係るすべての関連する問題」よりも厳格ではなく、また「情報」は「理由を示した結論の記載のある報告」よりも包括的ではない。透明性を確保するために、12 条は、通報によって、セーフガード委員会を通じて措置を審査することを可能とし、また関係国が輸入国との協議を要請するか否かを決定することが可能となる。国内で公表されるべきものと WTO に通報されるべきものの基準は異なる。通報すべき内容が国内で公表すべきものと同じであるならば、起草者達は、3 条および 4 条の公表義務に言及するだけでよかった。12.1 条は、「直ちに」と規定しているが、具体的な日数を規定していない。このことは、通報すべき情報の最低水準と「直ちに」の要件のバランスを取る必要があることを意味する。より詳細な情報を要求すれば、それだけ通報は遅れる。また、WTO の公用語ではない言語が公用語である加盟国は、通報の準備に時間がかかることを認識している。(7.122-128)

調査開始の通報は手続の始まりであり、反ダンピング協定や相殺関税協定とは異なり、具体的な基準は規定されていない。調査の結果判断すべき要素を要求することは、協定が要求していない義務を課すことになる。韓国の通報が決定の公表から 14 日遅れたことは、通報の内容が最小限であることから、12.1 条の要件を充たしたとはいえない。(7.131-134)

重大な損害の認定の通報は、輸入増加、国産品の市場占拠率の低下、在庫の増加を述べているが、販売、生産等には言及せず、国内での公表に対する参照もない。しかし、通報には韓国が損害の証拠と考える十分な情報が含まれている。協定 12.2 条は、「損害の証拠」と規定するだけで、輸入による損害の発生を説明することを要求していない。

また 12.2 条の最後の文は、追加情報の要求について規定している。通報の目的は他の加盟国が協議要請の権利を効果的に行使するためであるから、韓国の通報は、協定 12.2 条に合致している。通報は、協議の 2 ヶ月前になされたが、国内での公表から 40 日経過している。これは、

協定 12.1 条の要件を充たしていない。(7. 135-137)

採用する措置の通報は、その性質、範囲、期間を含む十分な情報が提供されている。6 週間以上の通報の遅れは、要件を充たしていない。(7. 138-140)

韓国は、関係国との協議およびセーフガード委員会特別会合の後、調査ならびに措置に関して改定された通報を行った。協議後の追加的な通報は、透明性の促進のために有益であり、適切な協議が行われた証拠であり、不完全な通報の修正でもある。しかし、通報が十分であることで EC と韓国の紛争がほとんど解決されたという韓国の主張は受け入れられない。セーフガード措置発動の最終決定の内容は、協定 12.1 条および 12.2 条に合致している。通報の時期について、3 月 1 日の決定が 3 月 24 日に通報されたことは、協定 12.1 条に合致しない。(7. 141-145)

(2) 不適切な協議

協定 12.3 条の協議は、措置の発動に先立って行われなければならない。本件においては、セーフガード委員会の特別会合が 1997 年 2 月 21 日に開催され、EC、オーストラリア、ニュージーランドとの協議は 2 月 4-5 日に行われた。上述のように、韓国の通報の内容は、協定 12 条に合致しており、損害認定や措置の提案に関する通報が不十分であっても、協議は、適切なものでありうる。実際、協議は、それらの通報の審査を目的の一つとしており、協議の中でさらに情報の交換を行っている。多くの紛争処理手続は、合意が達成されなかった協議の後に提起される。韓国は、協議の後に、当初よりも制限的ではない措置を提示しており、EC が満足する合意に達しなかったとしても、この点で確かに協議は実りあるものであった。ここで重要なのは、協議の当事国が非常に効果的に交渉を行ったという事実である。韓国は、非常によくその義務を果たした。(7. 146-153)

B. 上級委員会報告

1. GATT 19 条に関する請求

WTO 協定は、単一の約束であり、加盟国はすべての義務に従わなければならない、というパネルの見解に同意する。さらに WTO 協定 2 条 2 項は、付属書 1、2、3（以下 MTA）は協定と不可分の一体ですべての加盟国を拘束すると規定し、GATT1994 は、付属書 1 A に含まれる MTA の一つである。またセーフガード協定 1 条、11 条の規定から、WTO の下でのセーフガード措置には、GATT19 条およびセーフガード協定の両者が適用される。(74-77)

ここでの任務は、セーフガード協定 2.1 条の解釈ではなく、GATT19 条 1 項(a)の解釈であり、解釈に関する国際法の慣習規則に従う。また条約解釈における有効性の原則も承認する。有効性の原則によれば、すべての条約規定を調和的に意味を持つよう解釈しなければならない。すべての規定に意味と法的効果を与えなければならないとすれば、「予見されなかった発展の結果…」も意味がなければならない。したがって、義務を追加するものではなく、義務からの逸脱が必要とされる一般的な状況を記述したものというパネルの結論に同意できない。(79-82)

「予見されなかった発展」とは、重大な損害が発生するような発展が予期されなかったものでなければならず、「協定に基づく義務の効果」という文言は、単に事実として、輸入国が GATT1994 に基づき義務を負っていることを示さなければならないということの意味する。「予見されなかった発展の結果…」は、第二文に直接つながる従属節であり、独立した条件を確立するものではないが、第一文は、事実として立証しなければならない状況を記述している。この見解は文脈からも支持される。セーフガード措置は、「緊急措置」であり、この文言はセーフガード協定 11 条にも用いられている。セーフガード措置は、緊急の場合にのみ発動が可能であり、義務の受け入れの際に予見されなかった発展があった場合にのみ発動可能である。(83-87)

また GATT19 条の趣旨および目的は、予期されなかった状況に直面した際に、一時的に譲許のバランスを再調整することである。それによって、国内産業が新しい競争条件に対応する時間を与えることを輸入加盟国に認める。我々は、セーフガード措置の発動が「公正」貿易から生じるという事実を忘れてはならない。以上の解釈は、GATT1947 における婦人用毛皮帽子事件 (Hutters' Fur Case) の判断とも合致する。(87-89)

パネルは、この点についていかなる事実認定をも行っていない。この点について、韓国と EC は争っている。パネルの認定と争いのない事実が欠如している場合、上級委員会は、韓国の措置が GATT19 条に合致しているか否かを判断する立場にない。(92)

2. 協定 5.1 に基づく請求

協定 5.1 条が措置を必要な限度で適用するよう加盟国を義務づけ、この義務は措置の形態にかかわらず適用されるというパネルの判断に同意する。またこの規定は、代表的期間の平均よりも低い数量を設定する場合に「明らかな理由」を要求しているが、それは決定の際に、勧告もしくは決定において明示されなければならないというパネルの判断に同意する。しかし、代表的期間の平均よりも低い数量を設定する場合以外にも明白な理由の明示を要求することは、協定 5.1 条には見出せないため、いかなる場合も説明が必要であるとするパネルの判断には同意できない。パネルは、代表的期間の平均について判断しておらず、この点について当事国は争っているため、韓国の措置が協定 5.1 条に合致しているか否かは、判断できない。(96-103)

3. 協定 12.2 条に基づく請求

協定 12.2 条は、いずれかの(any)ではなく、すべての(all)関連する情報を提供することを要求している。この情報には、損害の証拠等を含まなければならない(shall)、それらは、すべての関連する情報に含まれる義務的なもので、通報の最低限の内容を示すものである。

「重大な損害の証拠」は、少なくとも協定 4.2(a)に列挙された要素を含むものであり、通報国が十分と考える情報ではない。以上の結論は、「重大な損害の証拠」がすべての詳細を含まなければならないということの意味するものではなく、調査当局の報告と報告国の裁量によるものの中間に位置するものである。規定に列挙された要素は限定的なものではなく、追加的情報の要求は、列挙された要素以外の情報を求めたり、さらに詳細な情報を得るためのものである。パネルが述べた透明性の確保や協議のためという協定 12 条の趣旨および目的には同意する。この目的は、通報に協定 12.2 条および 4.2 条に規定されるすべての要素が含まれていればよりよく達成できる。以上の検討から、韓国の通報は、すべての要素が含まれておらず、協定 12.2 条に合致しない。(107-113)

4. DSU6.2 条に基づく請求

パネルは、EC バナナ事件の上級委員会報告を引用し、それ以上の議論なく結論を導いた。そこでは、違反が主張される規定の列挙で十分であるとしているが、その後、パネル設置要請を慎重に検討すべきであると述べていることを見落としている。設置要請は、問題を明確にするのに十分でなければならない、違反した規定の列挙は、付託事項を確定し、

被申立国および第三国に提訴を通報するために必要な最低の要求である。ある規定が複数の義務を設定するような場合は、その規定を列挙するだけでは不十分である。単なる規定の列挙がDSU6.2条に違反するか否かは、事例ごとに検討すべきで、その際考慮することは、被申立国の防御を妨げるか否かである。以上の理由からパネルの立場には同意できない。(116-128)

ECは、パネル設置要請で協定2条、4条、5条、12条そしてGATT19条を列挙したが、それらの規定は、複数の条項からなっており、それぞれが少なくとも一つの義務を規定している。パネルは、ECバナナ事件を引用するだけで、この重要な問題を機械的に取扱った。本件においてECの要請は、より詳細であるべきと考えるが、韓国は、防御を妨げられたことを立証しなかった。(129-131)

5. OAI 報告書の取扱い

韓国は、自らの主張を支えるため OAI 報告書を提出した。パネルは、DSU11 条に基づき事実の認定の権限を有し、提出されたすべての証拠を検討して判断するという任務を有する。OAI 報告書の検討にあたって、パネルは、通常と異なることを行っていない。また、違反の主張および議論とそれを立証するための証拠は区別される。パネル報告を検討しても、ECが新たな請求を行っていることを示すものはない。したがって、パネルが、OAI 報告書に基づいて判断したことは誤っていない。(134-141)

6. 立証責任

DSU には、被申立国に証拠提出を要求する前に一応の立証がなされたことを判断しなければならないとする規定はない。韓国は、OAI 報告書のみに基づいて協定4条違反を認定したことが、ECによる立証を推定し、ECの立証を助けたと主張するが、パネルのECに対する質問とそれに対するECの対応から、ECの立証を助けたと判断する根拠を見出せない。

【解説】

セーフガード措置は、GATT19条に規定されているが、その要件が発動国にとっては厳しく、しかし輸出国にとっては輸入国の恣意的運用を抑制するには不十分であるとして、GATT時代にはあまり採用されなかった。そうした状況に対応するため、東京ラウンドでセーフ

ガード協定の作成のため交渉が行われたが、合意が得られず、ウルグアイ・ラウンドでようやく成立した。GATT19 条に基づくセーフガード措置が使いづらいということもあり、多くの輸入国は反ダンピング措置や自主規制を多用したが、セーフガード協定の作成によってそうした状況の改善が期待されたのである。

本件は、WTO セーフガード協定の下での最初の事例であり、パネルおよび上級委員会が協定の適用について全般的に判断している点で注目すべき事件である。以下では、いくつかの問題に焦点を絞って検討したい。

1. 「予見されなかった発展」の解釈

GATT19 条は、「予見されなかった発展」ならびに「協定に基づいて負う義務の結果」輸入が増加し、国内産業に重大な損害が発生した場合に、セーフガード措置の発動を認めている。しかし、協定は、これらの文言を含んでおらず、当初協定草案にあった「予見されなかった輸入の増加」という文言が交渉の過程で削除された。本件では、まず、セーフガード協定からの文言の削除を GATT19 条の文言との関係でどのように理解するかが問題となった。つまり、当初の協定草案にあった「予見されなかった輸入の増加」という文言が交渉過程で削除されたことは、協定の下でその要件はもはや不要となったものと解釈できるのかという問題である。

WTO 協定の「附属書一 A に関する解釈のための一般的注釈」では、WTO 協定と GATT1994 の規定が抵触する場合には、協定が優先することを規定している。韓国は、この注釈を引用しながら、文言の欠如を抵触と理解した上で、協定は、セーフガード措置発動の要件を明確にしたもので、新たな「権利のパッケージ」を創設したと主張した(4. 148, 170-195)。この点については、第三国として手続に参加した米国も、注釈への言及はなかったものの、同様の主張をしている(5. 4-8)。

パネルおよび上級委員会は、GATT19 条と協定の規定に抵触はなく、両者が適用されたとしたが、ともに婦人用毛皮帽子事件(Hutters' Fur Case)言及しながら、GATT19 条の「予見されなかった発展」の文言について異なった解釈を採用した。パネル報告は、この文言を措置の必要性を述べたものであり、独立の要件を規定するものではないとしたのに対して、上級委員会報告は、すべての規定に意味を持たせなければならないという有効性の原則に言及し、「予期(unexpected)されなかった発展」と定義して、独立の要件とする解釈を示した。

この問題は、セーフガード措置の性格を理解する上で重要な点である。というのも、上級委員会が指摘したように、セーフガード措置は、いわゆる「公正貿易」に対抗する措置であるため、厳しい要件が課せられている。その目的は、GATT19条の規定では言及されていないが、構造調整のための時間的余裕を確保することが主要なものとされてきた（協定5.1条、7.1条参照）。つまり、自由化の受け入れは当然に国内産業にとって厳しい結果をもたらすものであるが、その結果を予測した上で、調整政策を策定・実施していくことが前提とされていた。国際競争力を高めることが困難な産業であれば、徐々に他の産業に転換していくことになる。その過程で、当該国内産業に関する経済指標が悪化していくのは当然のことであって、計画通りに調整が進んでいれば何の問題もない。しかし、競争力を高めるための調整政策を実施していたり、産業転換政策を実施しているような場合に、輸入の増加が予想以上に急激であれば、円滑な調整が妨げられるため、輸入規制が認められた。そのために、国内産業に重大な損害を発生させる輸入の増加が、義務の受け入れと予見されなかった発展の結果、生じることが要件とされたのである。したがって、協定成立によってこの二つの要件が削除されたとなれば、こうしたセーフガード措置の性格が変化したと考えることができる。

上級委員会は、以上のセーフガード措置の性格を重視し、「予見されなかった発展」を独立の要件として認めた。両報告が引用した婦人用毛皮帽子事件でも、この要件は詳細に議論された点である。この作業部会報告では、米国が婦人用毛皮帽子の関税引下げに合意した1947年の関税交渉において婦人用毛皮帽子の流行は予見されたが、その貿易への影響は予見できなかったとして、「義務の受け入れ」と「予見されなかった発展」についての米国の主張を認めたのであって、パネル報告が述べるように輸入増加と国内産業の重大な損害の存在があれば、当然それは予見されなかったと判断したのではない。この点、パネルの婦人用毛皮帽子事件の引用は誤っていると言わざるをえない。

2. 重大な損害の認定にあたって検討すべき要素

損害認定に関する判断については、上級委員会への申立はなく、パネルの判断が確定した。パネルは、下着事件やシャツ・ブラウス事件と同様に、規定に列挙された経済的要素の検討が行われたか否かを個別に検討した。そこでは韓国の協定違反が認定されたが、すべての要素を検討したか、そしてその中でも特に、資料の選択とその理由の説明があったかという点で否定的な判断に至っている。ここで注意しておくべきことは、パネル手続の中

で行われた韓国の説明を説得的であるとしながらも、公表された決定の中で十分な説明がなされていないと判断している点である。つまり、客観的な状況の有無を問題にするのではなく、検討すべきことを検討し、説明がなされたか否かという形式的な点を重視しているということである。この点については、後述の審査基準のところでも改めて検討する。また、規定には列挙されていないが、調査当局の報告では検討されている要素についても同様に取扱っている点も注意する必要があるだろう。

この点について、パネルは手続的な側面を重視して検討しているが、その基準はかなり厳しく、セーフガード措置の発動にあたって、国内調査当局はかなり慎重に報告書を作成する必要があるといえる。規定されたすべての経済指標を揃え、それぞれの指標の評価と結論との関連を常に説明しなければならない。また、資料が不足している場合など、サンプリング調査など可能な限り資料収集の努力を行い、かつ資料不足の理由、サンプリング調査に基づく検討の合理性等も説明しなければならない。

しかし、ここまで厳しい基準を設定することは、国内調査当局にかなりの負担を強いることになり、実際にセーフガード措置の発動を困難にする可能性が高い。セーフガード措置の濫用や恣意的な運用を抑制しながら、必要な場合には適切な要件の下で発動を可能とする、つまり、発動するには厄介であるが、恣意的運用を抑制するには不十分と言われたGATT19条を補完するという協定作成の目的を考慮しない態度であるように思われる。

さらに指摘しておきたいことは、パネルが同様の論理を協定 5.1 条の問題にも適用した点である。この判断は、上級委員会で覆されたが、「説明」の有無をあまりに重視しすぎたために犯した誤りであろう。

3. 審査基準

WTO 設立後のパネル審査においては、DSU11 条で規定された「客観的な評価」が行われてきた。この「客観的な評価」とは、すべての関連事実を検討したか否か、そしてそれらの事実が全体としてどのように結論を支えるのかを説明したか否かを検討することである。本件パネルが引用したように、米国下着事件では、国内調査当局の判断に無関心であるべきではないと述べられたが、これまで調査当局の判断内容に踏み込んだ検討はなされず、形式的審査に止まっていた。国内調査当局に代わって改めて (de novo) 審査を行わないという基本的な態度のためである。

上述の通り、本件パネルも損害認定に関しては、形式的審査を行った。因果関係に関し

ても、従来のパネル判断よりも踏み込んで 1994 年の輸入増加について判断しているようにも見えるが、国内の需給関係と輸入増加の関係等についての分析がないことを指摘しているのであって、調査当局の判断を否定したわけではない。この点について、仮に韓国が何らかの説明を加えていた場合に、パネルがどのような判断を下したか、興味あるところであるが、おそらく説明があったとして容認したであろう。

結局、本件パネルも WTO 設立後の先例に従って検討したが、いくつかの疑問を指摘しておきたい。第一に、韓国の損害認定検討するにあたり、1994 年米国のノルウェー産サケに対する AD 課税事件パネル報告を引用している点である (7.57)。この事件のパネル報告は、当時相殺関税やアンチダンピング税に関する事件で頻繁に用いられた審査基準を採用したものであるが、その審査基準が AD 協定 17.1(i) 条に成文化されたと言われている。とすると、DSU11 条と AD にかかわる紛争の特別規定である AD 協定 17.6(i) 条の関係をどのように理解すれば良いのかという疑問が生じる。現在までのところ AD 協定 17.6(i) 条に基づく判断は出ていないが、両者が異なる基準であるとする、DSU11 条の「客観的評価」よりもさらに国内調査当局の裁量を広く認めるということになるのであろうか。

第二に、協定 4.2 条に規定された要素を検討しなかったことに関する判断において、パネルは、韓国のパネル手続における説明が合理的であるように思われる (seem plausible) と述べながら、調査報告書でその説明がなされていないとして違反を認定している (7.58)。調査当局の判断内容に実質的に踏み込めないというパネルの立場を前提とするならば、やむを得ないことなのだろうが、果たしてそれで良いのかという疑問である。国内調査の手続に形式的な瑕疵があっても、パネル手続において十分納得できる説明がなされるならば、その治癒を認め、要件の充足を認めても良いように思われる。第一の問題とも関連するが、逆にパネルの結論が国内調査当局の結論と異なる場合に、国内調査当局の評価を覆すことも認められるべきであろう。そのように DSU11 条を解釈することによって、初めて AD 協定 17.6(i) 条との違いが意味を持つように思われる。

また、そのように解釈しなければ、実体的な要件の基準が定まらず、輸出国にとっては常に不安定な状況におかれることになる。この点は、上述の損害認定に関する形式的審査の厳格化で問題を回避できると考えることも可能であるが、上述の通り、あまりに厳しい形式的審査は、協定の趣旨を没却することになる。

4. 通報の内容と時期

通報の内容と時期について、これまで必ずしも明確にされてこなかった。本件では、パネルが輸入国政府の裁量をかなり広く認めたのに対して、上級委員会は、調査当局の報告書と通報国の裁量に基づく内容の中間的なものとして位置づけた。通報の目的が、透明性の確保や協議のためであれば、上級委員会の判断が妥当であろう。

時期についても、協定 12.1 条では「直ちに」と規定しており、パネルの判断は、おおむね妥当といえる。しかし、パネル同時に、通報の内容、あるいは通報国の公用語によっては、一定の時間が必要となると述べているが、WTO の公用語と異なる言語を用いる韓国の場合、それがどの程度なのか、一定の基準を提示してもよかったのではなかろうか。

【参考文献】

Hutters' Fur Case, GATT/CP.6/SR 19 (adopted 22 October 1951)

United States – Restrictions on Imports of Cotton and Man-Made Fibre Underwear, WT/DS24/R, 8 November 1996; WT/DS24/AB/R, 10 February 1997.

United States – Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India, WT/DS33/R, 6 January 1997; WT/DS33/AB/R, 25 April 1997.

United States – Imposition of Anti-Dumping Duties on Imports of Fresh and Chilled Atlantic Salmon from Norway, ADP/87, 27 April 1994.

Yong-Shik Lee, Review of the First WTO Panel Case of the Agreement on Safeguard: Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Daily Products and its Implications for the Application of the Agreement, Journal of World Trade, Vol. 33, No.6.

松下満雄「WTOにおけるセーフガード条項の最近の動向」『貿易と関税』2000年2月号
柳 赫秀『GATT19条と国際通商法の機能』1994年

(間宮 勇)