

アルゼンチンの履物輸入に係るセーフガード

(パネル報告 WT/DS121/R, 提出日:1999 年 6 月 25 日 採択日:2000 年 1 月 12 日)

(上級委員会報告 WT/DS121/AB/R, 提出日:1999 年 12 月 14 日 採択日:2000 年 1 月 12 日)

【パネル報告】

1. 事実

本件は、アルゼンチンの履物、繊維、衣料品その他の輸入品に関する措置についての WTO での紛争(WT/DS56)¹で対象となった特別輸入関税が、同案件についてのパネルの設置直前に履物についてだけ廃止され、それに代えて履物についてはセーフガードが導入されたことに端を発している。本件のセーフガードの特徴は一切の輸入源からの輸入が調査対象とされながら、措置の発動が、メルコスール域外国からの輸入に限定されたところにあった。

日時	立法	事象
93. 12. 31	Resolution 1696/93	特別最低輸入関税を一定の履物について導入 97 年 1 月 7 日に措置の最終的延長がなされている。
96. 10. 4		米国が、「アルゼンチンの履物、繊維、衣料品その他の輸入品に関する措置」について協議要請。その協議要請事項に、履物に関する特別最低輸入関税が含まれていた。
96. 10. 25		アルゼンチン履物産業協会(CIC)が経済・公共事業・公共サービス省(MYOSEP)の外国通商局国家外国貿易委員会(CNCE)に履物に関するセーフガード調査の開始を申請
97. 2. 14	Resolutions 225/97, 226/97	履物に関して、特別最低輸入関税を撤廃 セーフガード調査の開始及び特別最低輸入関税方式での暫定的措置の賦課
97. 2. 21		アルゼンチン政府が、WTO セーフガード委員会にセーフガード調査の開始とその理由並びに暫定的セーフガード措置の適用の意図を通報。
97. 2. 21		暫定的セーフガード措置の発効 米国の要求にかかる、「アルゼンチンの履物、繊維、衣料品その他の輸入品に関する措置」に関するパネルの設置(なお、このパネルでは、2 月 14 日に撤廃された履物に関する特別最低輸入関税については判断しないものとされた)
97. 7. 25		セーフガード委員会に、CNCE の行った「重大な損害」の認定を通報
97. 9. 1		セーフガード委員会に、確定的セーフガード措置の賦課を行う意向であることを通報
97. 9. 9		セーフガード協定 12.3 条に基づく EC とアルゼンチン間の協議

97. 9. 12	Resolution 987/97	9 月 13 日付で発効する確定的セーフガード措置を、履物に関して、特別最低輸入関税の形で導入する。期間 3 年間(2 月 25 日の暫定措置の発効から)。98. 5. 1, 98. 12. 16, 99. 8. 1 に措置の緩和を行うことを規定(前年度に比較して、セーフガード措置の導入後の 1 年の輸入の増加が 30%以上となった場合には、経済公共事業省は、緩和措置を半年間停止し、それとともにセーフガード措置の延長を規定)。
97. 9. 26		確定的セーフガードがアルゼンチン政府とメルコスール議長国のウルグアイによってセーフガード委員会に通報される
98. 4. 3		EC が 22 条協議要請
98. 4. 22		「アルゼンチンの履物、繊維、衣料品その他の輸入品に関する措置」に関して、DSB は、繊維及び衣料品に関して、特別最低輸入関税制度は GATT 第 2 条違反とのパネル報告及び上級委員会報告を採択
98. 4. 24		EC-アルゼンチン間の協議
98. 4. 28	Resolution 512/98	緩和スケジュールを延期する点で確定的セーフガード措置を変更する措置の採択
98. 6. 10		EC パネル設置要請
98. 7. 23		パネル設置決定
98. 9. 15		パネルの構成決定
98. 11. 16	Resolution 1506/98	確定的セーフガード措置の再修正(緩和スケジュールの再延長と関税割当(TQ)制度の導入)
98. 12. 7	Resolution 837/98	上記決定で導入された 3 ヶ月間有効の関税割当の配分の実施に関する決定

なお、本件で問題となった履物の数量別及び価額別輸入動向は以下のとおり(8. 144 及び 8. 151)。

	量(単位百万足)		価額(US\$ millions)	
1991	8. 86	12%	44. 41	11%
1992	16. 63	22%	110. 87	24%
1993	21. 78	33%	128. 76	34%
1994	19. 84	28%	141. 48	36%
1995	15. 07	25%	114. 22	34%
1996	13. 47	19%	116. 61	28%

(%は輸入の対国内総生産比率(輸出入も含む))

また、メルコスール諸国及びそれ以外の国々からの履物の輸入状況は以下の通り。

輸入量

(百万足)	1991	1992	1993	1994	1995	1996
全輸入	8. 86	16. 63	21. 78	19. 84	15. 07	13. 47
メルコスール	1. 90	3. 97	5. 08	5. 83	4. 99	7. 50
第三国	6. 96	12. 66	16. 70	14. 01	10. 07	5. 97

輸入価額

(百万ドル CIF)	1991	1992	1993	1994	1995	1996
全輸入	44.41	110.87	128.76	141.48	114.22	116.61
メルコスール	4.66	18.30	16.87	25.59	24.84	47.48
第三国	39.75	92.58	111.89	115.89	89.39	69.09

2. 当事者の主張

EC が違反していると主張する WTO の規定

GATT 第 19 条 「予見されなかった発展」の不存在

セーフガード協定

2 条 調査に際して、一定の条件が存在していることを認定する要求と無差別義務

4 条 全ての要因を調査する義務と因果関係の存在を立証する義務

5 条 セーフガード措置は重大な損害 (serious injury) を防止し又は救済するためにのみ用いられなければならないとする義務

6 条 危機的な事態 (critical circumstances) に関する証拠の要件

12 条 通報義務

[本稿では、パネルが、主として、GATT19 条及びセーフガード 2 条・4 条に関する判断を行っていることに鑑みて、その余の問題についての判断は省略することとする]

3. パネルの判断

(1) 付託事項及びパネル審理の対象 (確定的セーフガード措置導入以降の事後措置)

<争点> パネル設置要求後に、その対象である確定的セーフガード措置に関する Resolution 987/97 を修正するものものとして導入されたため、EC によるパネル設置要求書には未記載の規則が本件パネルの付託事項に含まれるか。

本件では、三個の Resolutions がパネル設置要求後に導入されているが、それらは当初行われたセーフガード調査に何等の変更を行うものでも、もともになる措置を撤廃したり代替するものでもなく、当初の確定的セーフガード措置に基礎を置きつつ、確定的セーフガード措置の法的形式及び適用形態を変更するものに過ぎない。

EC は、パネル設置要求書において、アルゼンチンの官報に掲載された暫定及び確定的セーフガード措置を課す Resolutions を引用してはいるが、寧ろ、明瞭に、付託事項として暫定的及び確定的なセーフガード措置を特定している。DSU6.2 条の意味において重要な

は、こうした決定の番号や公告ではなく、その実態としての暫定的及び確定的な措置である。

このように考えないと、事後的な決定がパネルの付託事項ではなくなってしまい、かかる帰結は DSU 3.3 条に反する。特に、被提訴国が、実態は同一ながら別の法的措置により措置の法的形式を変更することで迅速な紛争解決の為に DSB に提起された紛争の解決を回避することができることになりかねない。本件では、事後的な Resolutions は、別個の調査に基づく全く新規のセーフガード措置ではなく、単に当初の措置の法的形式の変更でしかないので、事後的な措置をパネルが審理しても、アルゼンチン及び第三国の適切な通知を受ける権利及び due process を何等侵害するものではない。

よって、当パネルの付託事項には、当初の法的形式のみならずその後の修正された適用形式での履物に関する暫定的及び確定的セーフガード措置が含まれる。

(2) 1994GATT 第 19 条に基づく主張と「予見されなかった発展」

＜争点＞ セーフガード措置発動に際して、発動国は、GATT 第 19 条 1 項(a)に基づき、調査対象製品の輸入の傾向が、(a)「予見されなかった発展」の結果であるのか、そして(b)「(関税譲許を含む)『GATT』に基づいて WTO 加盟国が負う義務の効果」であるかの検討を行う義務を負担しているのか。そもそも、かかる要件は、WTO 協定の発効により実効性を喪失したものであるのか。特に、「予見されなかった発展」という要件が、WTO 協定の下で発動されるセーフガード措置にも適用されるか。

セーフガード協定は、一般的に GATT 第 19 条の内容を盛り込み詳細にしたものであるが、セーフガード発動の要件として、輸入の急増が(1)予見されなかった発展の結果であること、及び(2)加盟国が負う義務の効果であること、という GATT 第 19 条中の要件が、同協定中には存在しないという相違点がある(8.51)。

両者の関係について、協定 1 条及び協定 11.1(a)条に一定の記載があるが、その内、11.1(a)条の文言は、GATT 第 19 条の意味でのセーフガード措置の適用には、同協定の発効以降は、同協定の要件及び条件を充足することを必要とすることを示している。即ち、GATT 第 19 条は、セーフガード協定と法的には併存するが、GATT 第 19 条の意味におけるセーフガード措置の実施はセーフガード協定の規定の適用及びそれらの遵守を前提としている(8.55)。

セーフガード協定は GATT 第 19 条にとってかわったり、これを置き換えるものではない

が、GATT 第 19 条中の当初の要件は、その後に交渉され、かつより一層特定のなセーフガード協定中の規定に照らして解釈されなければならない。同協定中のこれらの規定は、新たな WTO の法制度の全パッケージの中に GATT 第 19 条の当初の規定を置くものであり、それを実質的に機能させている (8.56)。

GATT 第 19 条は、WTO 加盟国の全ての権利義務を表明するものとは理解できず、むしろ GATT 第 19 条の規律を適用するものとしてのセーフガード協定は、セーフガードに関する加盟国の権利義務に関する加盟国の直近の意思表示を反映している。同協定はセーフガード措置に関する加盟国の権利義務の全体のパッケージを「定義し、明確化し、そして一定の場合には修正する」役割を果たしているものとして理解されるべきである。また、条約の有効解釈の原則に照らすと、セーフガード協定に「予見されなかった発展の結果として」という要件が「明らかに」省略されていることには、それなりの意味があると考えられるべきである (8.58)。

セーフガード協定の前文は、同協定の目的として、GATT の規律の明確化、及び強化の必要性があると認識し、特に GATT 第 19 条の規律をここに挙げている。そこでは、必然的に、その規律の強化または修正が予定されている。同協定中に、「予見されなかった発展の結果」という要件が明らかに省略されていることは、そのような、refine 又は修正にあたらう (8.61-62)。更に、協定前文は、セーフガード協定の主要な目的のひとつとして、セーフガードに対する多数国間の管理を再確立し、その管理を回避する措置の撤廃を挙げているが、これは、一定の範囲で加盟国間の権利義務の全体のパッケージを変更するような権利義務の新たな調整(バランス)を予定していることを意味している。即ち、規律強化の意味で、所謂灰色措置の禁止がなされる一方、協定 8.3 条のように、より柔軟な条件を許す規定を導入している。「予見されなかった発展」という要件が、同協定で明らかに排除されている事実は、後者の分類に属することにならう (8.63)。

このような「予見されなかった発展」という要件の省略に関する上記解釈は、1951 年の Hatters Fur 事件以来の本要件に関する紛争解決実務の現状を反映しているものに過ぎないということもできる。同事件での作業部会報告書の解釈は、かかる要件の充足を容易にしたものと言い得る。セーフガード協定がウルグアイ・ラウンドで交渉されていた時点で、「予見されなかった発展」という要件が、実際には強制されていなかった実務が交渉者に知られていなかったと推測することは現実的ではない。「予見されなかった発展」という要件の規律の強化が新セーフガード協定の目的の一であったとすれば、かかる要件は明らか

に省略されるのではなく、詳細な規定がこの要件に関して新協定中に見られたものと思われる(8.64-66)。従って、セーフガード協定が、一切「予見されなかった発展」という要件について言及していないという事実の意味を与えなければならない以上、同協定中に具現化した明示的な要件及び条件の充足により GATT 第 19 条の意味におけるセーフガード措置の発動には充分であると考えられる(8.67)。

なお、本件では、GATT 第 19 条の「予見されなかった発展」という要件が、セーフガード協定 2.1 条またはその他の規定と、相互に排他的で不整合という意味で明らかに抵触しているかという問題を当パネルで扱っているわけではない(8.68)。

以上から、セーフガード協定の要件を充たす WTO 協定発効後に行われた調査及びセーフガード措置の発動は GATT 第 19 条の要件をも充たすものと考えられる。従って、セーフガード協定とは別の GATT 第 19 条に基づく EC の請求には根拠がない(8.69)。

(3) セーフガード協定に基づく主張

(本件ではセーフガード協定 5 条、6 条及び 12 条関係の論点もあったが、2 条及び 4 条関係の論点に限定して検討する)

① 関税同盟の場合のセーフガードの発動

〈焦点〉 アルゼンチンがセーフガード措置の適用に当たり、メルコスール域外国からの輸入のみならず、域内国からの輸入をも調査対象として、輸入の増加、損害及び輸入の増加と損害の因果関係を認定しながら、セーフガード措置の適用を域外国からの輸入のみに限定したことは WTO 協定、特にセーフガード協定 2.1 条脚注により許されるか(8.75)。
さらに、域内国からの輸入に対してセーフガード措置を発動することは GATT 第 24.8 条により禁止されているか。

A. 協定 2 条と協定 2.1 条脚注

協定 2 条と協定 2.1 条脚注によれば、関税同盟が、セーフガードを発動する場合に、1 の単位として又は 1 の構成国の為にセーフガードを発動するという二つの選択肢がある(8.78)。即ち、協定 2 条及び 2.1 条の脚注によると、輸入の増加、重大な損害及び因果関係の認定にあたり、関税同盟全体について検討することもでき、同盟加盟国の各々について検討することもできるが、これらの規定によれば、一加盟国の状

況についてのみ検討する場合に、損害の認定において他の同盟加盟国からの輸入をも検討の対象とできないとの文言はない。従って、アルゼンチンは輸入増加、重大な損害、及び、因果関係の判断において、メルコスールからの輸入を考慮に入れることができる(8.79)。

しかし、逆に、セーフガード措置の適用が非メルコスール諸国からの輸入にのみ限定される場合に、分析の対象はメルコスール以外の国に限定されるべきか(このような主張は、本件では parallelism と称されている)については、同脚注第3文後段の文言によっても明確ではない(8.79)。即ち、2.1条の脚注の文言は、「誰に対して」セーフガードを発動するのかには関係するものではなく、誰によって発動されるかに関するものである。従って、関税同盟加盟国がセーフガード措置を発動する場合、関税同盟加盟国からの輸入をも含め、あらゆる輸入にそれを適用すべきか、又は、関税同盟加盟国を除く域外国からの輸入にのみそれを適用できるかについては、明らかでない(8.83)。

同2.1条及び脚注の文脈を検討するならば、その文脈は最恵国待遇を定める協定2.2条であり、同条は、セーフガード措置は、その輸入源のいかんを問わずに発動されるべきであるとしている。同条の規定は、関税同盟加盟国がセーフガードを発動する場合にも、輸入が同盟加盟国からのものか否かに拘らず、全ての輸入に無差別に適用されるべきことを意味しており、アルゼンチンの主張するように、本脚注を関税同盟に関して2.2条規定の最恵国待遇からの逸脱を認める規定と解する根拠はない。(8.84)

関税同盟自身がセーフガード措置を発動する場合には、当該措置は必然的に域外国からの輸入にのみ適用されることとなる(脚注第2文の場合)のに対して、脚注第3文の場合、即ち、セーフガード措置の調査が関税同盟加盟国のうち一国にのみ限られ、重大な損害は関税同盟加盟国からの輸入及び域外国からの輸入の双方によって生じたと認定される場合に、協定上、関税同盟の内外にかかわらず当該国家が全ての国からの輸入に対してセーフガード措置を発動することを妨げるような規定は存在しない(8.86)。

協定2.1条脚注を2.2条との関連で解釈すると、関税同盟加盟国の一国についてのみセーフガード発動の調査が行われた場合には、セーフガードの発動は最恵国待遇義務に従って関税同盟の内外を問わず全ての国からの輸入に対して適用されるべきであり、関税同盟全般について調査が行われた場合には、発動は域外国の全てからの輸入

に対してなされるべきこととなる(所謂 parallelism を肯定)(8.87)。

従って、全ての輸入源からの輸入が重大な損害、またはそのおそれを生じさせているとの認定を行った各加盟国単位での調査が、第3国の供給源からの輸入のみへのセーフガード措置の発動の基礎とはなりえない(8.91)。

B. GATT24条との関係

＜焦点＞ 協定 2.1 条脚注最終文は「この協定のいかなる規定も 1994 年のガットの第 19 条と第 24 条 8 との関係についての解釈に予断を与えるものではない」としているが、その意味は何か。更に、GATT 第 24 条 8 項(a)(i)又は(b)は関税同盟を結成する場合に域内の通商の「実質上の全て」について域内の関税その他通商制限を廃止すべきとの原則に対する例外を定めているが、この例外に GATT 第 19 条は含まれていないところ、同第 24 条は関税同盟を結成した場合、同盟加盟国が同盟域内国からの輸入に対して、セーフガード措置を発動することを禁止していると解すべきか。

上記の問題について、1947 年 GATT の締約国の実務、及び WTO 加盟国の実務は、関税同盟の構成地域間でのセーフガード措置の発動、または維持の問題に関して確定的ではない(8.96)。GATT 第 24 条 8 項は GATT 第 19 条の措置を域内自由化の例外として明文で認めているわけではないが、この規定は関税同盟加盟国が他の同盟加盟国に対してセーフガード措置を発動することを必ずしも禁止しているわけではない。GATT 第 24 条 8 項は関税同盟の結成に当たって、域内国間の通商の「実質上全て」を自由にすることを要求しているのであって、「全て」を自由化することを必ずしも要求しているわけではない。セーフガードの発動の結果として、この要件が阻害されるか否かは事実問題であるが、この可能性は低い。とすると、GATT 第 24 条 8 項に GATT 第 19 条が挙げられていないからといって、関税同盟加盟国が他の加盟国からの輸入に対して必ずしもセーフガードを発動できないことにはならない。(8.97)

仮に、GATT 第 24 条 8 項の文言を関税同盟加盟国が他の加盟国からの輸入に対してセーフガードを発動することを禁止するものと解したとしても、GATT 第 24 条は関税同盟を直ちに完成させることを要求しているわけではなく、通常 10 年をこえない合理的期間、同盟の漸進的完成に到る中間的な協定を認めている。メルコスールの場合にも、域内でセーフガードが適用される結果、当面域内通商の実質上全てについての自由化が遅れ関税同盟の完成が遅延したとしても、それは同盟完成前の経過措置とし

て許容される。従って GATT 第 24 条は、アルゼンチンに対して第 3 国からの輸入に対してのみ排他的にセーフガードを発動することを強制してはいない。(8. 98)

上記によれば、本件において、第三国及びその他のメルコスール加盟国からなる全ての供給源に対してセーフガード措置を発動することを、第 24. 8 条が禁止しているとアルゼンチンの主張には同意できない(8. 101)。従って、セーフガード協定 2 条及び GATT 第 24 条に照らすと、関税同盟の加盟国が同盟の内外からの輸入に関して輸入急増、重大な損害、因果関係の調査を行いながら、関税同盟域外国からの輸入についてのみセーフガードを発動することは許容されない。(8. 102)

② standard of review

A. no *de novo* review

パネルには国家当局が行ったセーフガード調査について *de novo* review を行う権限はない。寧ろ、損害、及び因果関係の認定を行うにあたってセーフガード協定に基づく多数国間での義務をアルゼンチンが遵守したか否かを認定しなければならない。

(8. 117)

過去の東京ラウンド時代の協定、及びパネルレポート、更に WTO 協定のもとでの繊維のセーフガードに関する 2 件の先例を分析すると、これらのパネルレポートは、各当局によって既に検討された証拠について *de novo* review を行うことを慎んできた(8. 118-121)。

B. 関係を有する全ての要因の検討

セーフガード協定 4. 2(a) 条の規定は「関係を要する全ての要因」、特に同条に挙げられた全要因を調査当局が検討することを明示的に要求している(8. 123)。従って、パネルの検討は、DSU 第 11 条に従って、国内調査当局が、4. 2(a) 条に列举された全ての要因の検討を含む関係を有する全ての要因を検討したのか、公表された調査に関するレポート中で事実が認定を如何に裏付けるものであるかについて適切に説明しているのか、そしてその結果として、なされた認定が、協定に基づくアルゼンチンの義務と整合的か否かに限定される。(8. 124)

③ アルゼンチンの調査、重大な損害及びそのおそれ並びに因果関係の認定に関するセーフガード協定 2 条及び 4 条に基づく主張

A. product segments

省略

B. 輸入の増加は、協定 2.1 条及び 4.2(a) 条の意味で存在したのか？

＜争点＞ 協定 2.1 条及び 4.2(a) 条は、セーフガード措置の発動にあたって、当該産品の輸入の増加率及び増加量(絶対量におけるものであるか相対量におけるものであるかを問わない)の双方を検討することを要求している(8.141)。本件でのアルゼンチンへの履物の数量別輸入動向及び価額別輸入動向は前記のとおりであり、かかる統計を基に、アルゼンチンは、1991 年と 1995 年の数値を比較した上で、輸入の増加を認定しているが、かかる二時点間の比較、即ち「エンド・ポイント・ツー・エンド・ポイント」分析は適切な検討方法か、協定 2.1 条が “product is being imported... in such increased quantities...”とあるところ、直近の輸入動向の検討はいかなる意味を有するのか。

本件では、1991 年を base year とした場合にのみ総輸入の絶対量及び相対比の増加が顕著となるが、近年では絶対的輸入量及び輸入品の市場占拠率とも減少傾向にある。このように、どの二時点を比較するかで輸入の増加の認否に決定的な影響が生じることとなっている(8.153-155)。しかし、このように、調査対象期間の始期と終期を何時にするか 1 年変えるだけで、輸入量の比較が増加から減少になるという場合に、そもそも輸入の増加が認定できるかについては疑問が惹起される。(8.156)

輸入増加については、これは時点間での比較による分析と期間による趨勢分析の双方によってこれが裏付けられなければならない。この両者の分析結果は相互に補強しあうべきであって、本件の様に両者が矛盾する場合には、果して協定 2.1 条の意味における輸入増加があったか疑問が生じることとなる(8.157)。特に、本件では、過去 3 年、輸入は減少しており、かかる減少が全体としての輸入の増加の「一時的な」ゆり戻しとみなすことはできない(8.160)。

協定は、単なる輸入の増加ではなく、「重大な損害を与え又は与えるおそれがあるような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(such quantities)」であることを要求しているが、このことは、輸入の増加の有無が全文脈

の中で判断されなければならないこと、特に、4.2(a)条が要求するような増加率及び増加量に関して判断されなければならないことを示している。従って、調査対象期間全体での輸入量の変動状況を検討することが、2.1条の意味で、in such quantitiesでの輸入の増加の判断には不可欠である(8.161)。

1991年から1995年までの期間について輸入の増加を認めることはできず、この期間の最終の2～3年間においては輸入量は逡減している点からみると、この趨勢は輸入急増が一時的に逆転したものとはいえない。セーフガード措置は輸入急増によってもたらされた競争条件の変化に適応するために、国内産業に「息継ぎ」の余地を与えるための制度であり、制限的に適用されるべきものであるところ、調査開始前の数年間輸入が逡減している状況で、その発動を認めることはできない(8.162)。もっとも、当パネルはECがその第1意見書で主張しているように輸入調査期間の最終局面での輸入の急増傾向のみが本要件を充足することができるとの主張に同意するものではない。(8.165)

なお、アルゼンチンによる調査対象期間が長すぎるかについて、パネルは、協定が当該期間に何ら言及していないとのアルゼンチン政府の主張に同意する。過去のデータを調査し何らかの認定を行うにあたって、5年間のデータを調査当局がもつことは極めて有益である。しかしながら、アルゼンチンが1996年のデータを収集したにも拘らず、輸入量の増加の判断にあたって、かかる最新のデータを検討しなかったことには問題があると考え。上述のとおり、1996年における輸入の減少傾向は1993年以降の輸入の減少が一時的という以上のものであることを確認するものだからである。(8.166)

C. 重大な損害

協定4.2(a)条は重大な損害の指標として、(1)生産、(2)販売水準の変化、(3)生産性、(4)操業度、(5)損益、及び(6)雇用を挙げている。当パネルの任務は、第一に、これらの要件をアルゼンチン当局が検討し、これらの要因に関するデータの分析がなされたかを判断するとともに、第二に、認定中の理由、及び結論について、それらが適切に説明され、証拠によって裏付けられているかを評価することである(8.167)。

即ち4.2(a)条は、最低限そこに列挙された各要因が、その他の関係を有する(relevant)その他の全ての要因とともに検討されなければならないとしている以上、

協定中に列挙された全ての損害に関する要件がアルゼンチンによって検討されたか否かを第一に検討しなければならない(8. 206)。しかるに、CNCE による分析は販売、生産、損益、及び雇用に関する分析を含んでいるが、操業度及び生産性に関するデータは不十分であり、CNCE がどのようなデータを実際に充分検討したかを示す証拠はない(8. 209-210)。従って、CNCE がこれらの要素に関するデータを重大な損害の認定の結論に至るにあたって検討しなかったことは明らかである(8. 211)。

次に、調査によって得られた認定及び結論が証拠によって裏付けられているか否かという問題が検討されるべきである。この分析にあたり、パネルでは、直近の 96 年のデータの取扱いの問題、及び検討が end point to end point の分析に専ら依拠していることに関する問題、更に、一連の証拠相互間に存する矛盾点により損害に関する各種の認定のために検討された証拠、及びかかる認定のための理論が十分な補強を欠いているか否かという問題を検討する(8. 212)。

イ. 1996 年のデータの取扱と 2 時点間比較分析

アルゼンチン政府は本件の調査の過程において、直近の 1996 年のデータを収集したにも拘わらず、損害に関する様々な要因に関する判断は 95 年までのデータに基づいて行っている。関係を有する全ての要因(all relevant factors)の検討を要求する 4.2(a)条について判断するに、最も関係を有する(relevant)情報とは、明らかに最も直近の情報であり、従って、セーフガード協定は調査時点で入手可能な最新の情報の検討を要求していると言える。適切な理由もなく、これらの情報を単純に無視することはできない(8. 213)。特に、96 年のデータはいくつかの損害要因が 95 年の水準よりも改善していることを示している以上、かかるデータにも拘わらず、セーフガード措置を発動するには、重大な損害が依然として存在しており、しかも imminent であることを説明する追加的な義務が課せられる。アルゼンチン政府はかかる改善があることを認識しながらも、96 年の改善が 91 年から 95 年のデータを基礎として得た結論に影響しないことを示す必要な説明や文脈を与えていない(8. 214)。

同様に、調査当局が専ら end point to end point 比較に依拠したことに関して、既に輸入の増加に関する分析で当パネルが示した懸念と同様の懸念がここでも存在する(8. 216)。調査対象期間の過程における変更を考慮することは、当該産業が重大な損害を被っているか、重大な損害のおそれのもとにあるのかの判断にあたって不可欠であ

る。傾向の分析を行うことなく、単に二時点間のデータを比較することは、要求されている全ての重要な要因の完全な分析とはならない。(8.217)

ロ. データ相互間の矛盾

本件では多くの場合、説明がなされていない矛盾がデータ相互間に存在しており、また、そのような場合に、何故一連のデータが他のデータに比べて優先的に用いられているかの理由も付されていない。このような説明が存在しない場合、かかるデータに基づく認定及び結論は、3.1 及び 4.2(c) 条に定める意味で理由が付されたものとはならず、それゆえに証拠によっては補強されていない認定となる(8.218)。CNCE の認定は、幾つかのケースの場合、矛盾する一連のデータが作られた基礎、更に、一定の証拠が何故他の証拠に比して最も代表的であるかということに関して、更に、しばしば極めて異なっているデータ間の相違点を、いかに整合的に説明するかということに関してこれを明確にすることを怠っている(8.219)。

ハ. データにより裏付けられていない結論

ある命題についていく組かのデータが存在し、その各々の間に差異があるにもかかわらずその差異や不統一が説明されていない場合には、そのデータから演繹された結論は証拠によって裏付けられたものとはいえない。また、データを提示して、それだけで結論を導くのも正当ではなく、データと結論を「結び付ける」理由が必要である(8.225)。

例えば、アルゼンチンは、産業全体の推計値として、1991 年から 1995 年までの間、生産量は減少を示しているとして、重大な損害の認定を根拠付けているとするが、このデータは、同一期間において、生産価額が増加した(国内産業が高価値製品にシフトしたために国内生産者の製品価格が上昇)ことをも示している。この点で、アルゼンチンは、かかるシフトを損害の兆候と主張する趣旨かと思われるが、この反直感的な見解についての説明をしていない。このようなシフトが重大な損害の文脈でおこり得ないわけではないが、そのような場合には客観的な事実に関する証拠に基づく詳細な説明を要する(8.226)。販売や在庫に関するデータについても同種の問題がある。

D. 因果関係 causation

〈焦点〉 アルゼンチンが行った輸入の増加が、国内産業に対する重大な損害をもたらしたという因果関係の認定を、調査記録中の証拠により適切に説明し、補強しているか。

因果関係の認定にあたっては、以下の各要件が検討されるべきである。

第1に輸入量の増加傾向と損害要因の悪化傾向が同時に発生しているか、そして、そうでない場合には、その点に関して何故データが因果関係を示しているかに関して理由ある説明を行っているか。

第2に、アルゼンチンの履物市場における輸入品と国産品の履物相互間の競争状況が、客観的な証拠に基づいて、輸入と損害との間の因果関係を示しているか否か。

第3に、その他の関係を有する要因が分析されているか、また、輸入以外の要因によって惹起された損害が、輸入に結び付けられないことが確保されているか否か。

(8. 229)

イ. 傾向の同時発生(coincidence of trends)

因果関係の分析及び認定にあたって、4. 2(a) 条は当局に対して輸入量の増加の比率(rate) (すなわち方向及び速度) と量(amount) を検討すること、並びに輸入によって奪われた市場の占拠率及び損害要因の変動状況(changes) (損害の要因とは、販売、生産、生産性、操業度、損益、及び雇用) を検討することを、輸入の増加と損害との間の因果関係に関する結論を導くにあたって要求している(8. 237)。

協定 4. 2(a) 条は因果関係が存在するとすれば、通常は輸入増加と損害要因の悪化とが同時に発生すべきであることを意味している。かかる同時発生はそれのみで因果関係の存在を証明するものではないが、その一致が全く無い場合には、因果関係が存在に関して深刻な疑問が生じ、これを覆すには非常に説得力のある分析が必要である(8. 238)。

本件で、輸入の増加の有無は、前述の通り、調査対象期間の始期を何時にするかで、輸入品の市場占拠率が増加したか、減少したかに関する結論が全く異なるものになっている(8. 242)。アルゼンチンは、輸入と産業状況に関する 1995 年と 1991 年のデータの比較によって因果関係の立証を試みているが、かかる時点別分析方法が不十分なこ

とは先に分析したとおりである。また、仮にこの方法によっても、輸入傾向と、調査過程で分析された生産、販売、雇用及び損益に関する4種の損害要因の傾向の同時発生を認めることができず、因果関係が十分に立証されているとは言えない(8.243)。

本件では、アルゼンチンは、しばしば、輸入は1991年の水準に比較して高い水準に高止まりしており、1993年以来輸入量の減少にも拘わらず、国内産業に対して損害を生じさせつづけていると判断している(8.245)。しかし、この見解は、輸入の増加がもたらす現在の重大な損害の認定と輸入傾向の顕著なそして継続的な減少傾向を矛盾なく説明するために必要とされる詳細かつ理由のある説明とはなり得ない(8.246)。

ロ. “under such conditions”

セーフガード協定2.1条中の「under such conditions[かかる条件で]」という規定は、ECの主張するような「国内産品と輸入産品の価格の分析」を要求するものではなく(8.247)、「輸入品と国産の同種品または直接競合産品の輸入国国内市場における競争状況の分析」を必要としていることを示している。即ち、輸入の増加が国内産業へ重大な損害を及ぼし、あるいは及ぼす恐れがあるか否かを決定するのは輸入国の市場における競争状況である。別の解釈方法によれば、セーフガード措置発動の為には、調査において輸入の増加が重大な損害を惹起するおそれがあるような輸入国国内市場の競争状況を調査当局が示さなければならない。4.2(a)条は、この解釈を確認し、そして、当局に対して、4.2条の[evaluate all relevant factors of an objective and quantifiable nature *having a bearing* on the situation of that industry]を行うことを要求している。そして、このことは客観的な証拠に基づいて分析がなされなければならないとする4.2(b)条の要件によって更に強化されている。かかる規定は、「under such conditions」という文節に意味を与えるものであり、分析が因果関係の存在を示すためには、特に輸入品と国産品が輸入国の国内市場において、如何なる関係にあるかを特に言及することが必要であるという当パネルの見解を支持するものである(8.250)。

なお、ECが主張するように、アルゼンチンの行った輸入に関する統計及び損害要因の分析は、単にそれらの統計や要因を羅列したものにはすぎない。単なる羅列は、輸入品と国産品との間の競争状況に関する分析にはなりえない。アルゼンチンは唯一、輸入と損害との関係について輸入品の価格に言及して説明をしている。前記のように、

セーフガード協定は価格分析そのものを要求するものではないが、国産品に比較した輸入品の価格に関する文言が、アルゼンチンの因果関係分析において中心的な役割を果たしている以上、本件において価格の検討は重要である。本件で、アルゼンチン政府は、安値輸入が国内産業に影響を及ぼしていると認定しているところ、かかるアルゼンチン政府の認定について記録上の裏付けがあるかが検討の焦点になる(8. 254)。

然るに、本件で、輸入品が高付加価値な製品にシフトしたということは、量ベースと価額ベースでの輸入品の市場占拠率に関するデータ相互間の異なった傾向から明白である。即ち、輸入品の製品構成が高付加価値製品に移行しており、また、輸入品の価格が上昇しているということがデータ上読み取れる(8. 257)。かかるデータから読み取れる輸入品の価格の上昇傾向と、アルゼンチンの公表レポート中にある国内製品価格を下回る安値輸入が国内産業に損害を及ぼしているという認定との間の矛盾を如何に整合的に説明するかパネル手続においてアルゼンチン政府に質問したが(8. 258)、そもそも、国内産品より輸入品がより安価であると文言を補強するような証拠も発見されておらず、更に、輸入品と国産品との価格比較が、調査過程において両者間の平均単価ベースで行われた証拠も存在しない。かかる価格比較すら行われていない以上、安値輸入という認定の事実上の根拠は存在しない(8. 259)。

更に、アルゼンチンの調査レポートでは、輸入品の価格が国産メーカーの価格、及び生産等に対して与えた影響が特定の分析されたことを示す何らの証拠も存在しておらず、寧ろ、そこでは、単に大まかな統計資料が全体的に比較され、単に取り纏め的な文言が用いられているにすぎない。しかしながら、このようなものは2条及び4.2条が求めている競争状況に関する分析ではあり得ない(8. 261)。

従って、アルゼンチンは、その調査において、輸入品が、比較対照可能な国産品よりも低価格であったということを示してはいないし、かかる低価格の輸入が国内産業に対して悪影響を及ぼしたという立証を何ら行っていない(8. 262)。

更に、4.2条が要求する各要件の関連性(relevance)の検討についても、因果関係の分析よりも、輸入に関するデータと損害要因に関するデータの単なる羅列に過ぎないものとなっており、かかる羅列をもって、4.2条が要求するような要因の関連性の実証とは考えられない(8. 263)。

ハ. その他の要因

因果関係分析の第三の要素は、輸入の増加以外の要因が国内産業への重大な損害をもたらしたか、そのおそれを生じさせたかに関する検討である(8.264)。即ち、協定4.2(b)条は、他の要因が国内産業の損害に寄与している場合には、かかる損害を輸入増加に帰してはならないと規定しているところ、かかる要因の存否が問題となる。

ECはアルゼンチンの履物産業が被った損害の原因となる「その他の要因」として、メキシコペソの暴落によってもたらされたアルゼンチン国内の国内景気の後退(テキーラ効果)、産業特化制度の元での輸入の問題(industrial specialization resume)、及びメルコスール諸国からの輸入の問題を挙げている。このうち、アルゼンチンはこれに対して、テキーラ効果は検討したとしつつも、その具体的検討方法は示さず、単に、マクロ経済的に、履物産業と産業全体の指標を比較し、履物産業の落ちこみが経済全体よりも著しかったのは、履物産業の損害の原因は景気後退以上に輸入にあったことを示唆していると判断したとする(8.266)。

a. テキーラ効果

アルゼンチンはCNCEの調査の過程において、テキーラ効果のあらゆる影響を検討し、その結果、たとえマクロ経済的な抑制された経済状況の文脈にあっても、輸入はそれ自身として国内産業に対して深刻な損害を生じさせ続けていることを確認したとするが(8.268)、履物産業と経済全般に関するマクロ経済的な指標の比較では、国内産業に対するテキーラ効果の及ぼす潜在的な損害を実質的に検討したものとはいえない。特に、アルゼンチン自身、国内の景気後退が輸入品、及び国内消費の両方に深刻な悪影響を及ぼしたと認めている以上、景気後退の影響の分離した分析が必要であった(8.269)。

b. 産業特化制度

…省略…

c. メルコスール諸国からの輸入

メルコスール諸国からの輸入及び域外国からの輸入の動向は前記のとおり。ECは、調査対象期間を通じて増加しつづけ、しかもセーフガード措置から除外されているメ

ルコスール諸国からの輸入こそが、アルゼンチンの履物産業への輸入に関連した損害に関して重要な意味を持っているとする(8.272)。なお、セーフガード発動にかかるレポート中の輸入統計では 1993 年以降のメルコスール諸国からの輸入がアルゼンチンへの履物輸入の主要な増加源であったことを示していた(8.276)。

E. 協定 2 条及び 4 条に基づく主張に関する結論

協定 2 条及び 4 条所定の輸入増加に関する要件の充足のためには、調査対象期間全般についての輸入の趨勢を把握する必要があり、単なる二時点間の比較では不十分である。また、一時的という以上の輸入の低下がある中での輸入増加の認定には疑問が生じる。本件においてアルゼンチンは、中間に生じた輸入傾向、とくに 1994 年から始まる輸入の継続的かつ実質的な減少及び調査対象期間の特定の時点の選択がもたらす分析のセンシティブティーについて十分な考慮を払っていない(8.276)。

重大な損害の調査及び認定において、アルゼンチンは協定に挙げられている全ての要因、とりわけ操業度、及び生産性について検討したとはいえない。また直近の 1996 年のデータ(指標の改善傾向を示している)を収集しながら調査・検討の対象とはしなかったことにより、アルゼンチンは協定 4.2(a)条の意味で、「産業の状態に関係を有する全ての要因」を検討したとはいえない。また、二時点間の比較では不十分であり、とくにその間に生じた傾向(趨勢)が産業が重大な損害を被っているのかの判断にあたって重要な関連性を有する場合にはなおさらである。更に、一連のデータ間での矛盾が言及され或いは説明されていないという点で、またその他の主張というものが統計データと関連づけられていないという点で導かれた結論の幾つかは証拠によって適切に支持されていない(8.277)。

輸入増加と国内産業の被っている重大な損害との間の因果関係の存在に関しても、調査は、損害要因と輸入の傾向の同時発生を立証しておらず、輸入品と国産品の競争状況についての分析も適切な説明もは言えない。CNCE が特定したその他の要因も十分に分析されているとはいえない(特にテキサラ効果)。従って、アルゼンチンの因果関係に関する認定及び結論は、適切に説明されておらず、また証拠によって補強もされていない(8.278)。

従って、アルゼンチンの輸入増加、重大な損害、及び因果関係に関する調査及び認定は、セーフガード協定 2 条及び 4 条に適合しない。従って、アルゼンチンの調査は、

本件確定的措置、または、一切のセーフガード措置の適用の法的基礎を提供するもの
とは言えない(8. 280)。

【上級委員会】

1. パネルは付託事項を逸脱してセーフガード協定 3 条について検討をしたのか?

否 (内容省略)

2. GATT19 条とセーフガード協定との関係 (「予見されなかった発展の結果」という要件は、セーフガード協定に基づいて発動されるセーフガードには最早適用されないのか? セーフガード協定上の要件を満たすセーフガードは、同時に GATT 第 19 条の要件を充足し、そしてそれ故に、19 条に基づく判断を拒絶しうるのか。)

(EC の上訴理由)

輸入の急増が、「予見されなかった発展」の結果であるという要件がセーフガードの基本的特徴(39)。WTO 協定は single undertaking であるために、かかる基本的特性は、セーフガード協定中に繰り返されなかったに過ぎない(40)。二つの協定間には、4 つの可能性のある関係がある(conflict、overlap、express derogation、complementary)。本件の二つの協定は、そのうちの complementary provisions である。上級委員会は、従前の案件で、GATT と個別の協定は、併せて解釈するべきと判断しているが、この原則をここにあてはめると、両者の規定は抵触するものではなく、併用できる以上、セーフガード協定は GATT の規定を、乗り越えたり、置き換えるものではない(41)。またそもそもセーフガードは予見されなかった突然の緊急事態に対応するものである(43)。更にパネルの Hatters' Fur 事件の解釈も誤り。(42)

これに対して、アルゼンチンは、セーフガード協定 11.1(a)条の文言、立法経緯(予見されなかった増加という要件が削除されたこと)、EC 自身もその規則からこの要件を削除したことから、加盟国の共通の認識として、EC の主張に反対するが(46-50)、第三国参加国である米国もセーフガード協定は灰色措置についての規律を強化する一方で、一定の範囲で規律を緩和した(そして、本要件の削除もこれにあたる)ものであるとして、EC の主張に反対(62 - 63)。

(上級委員会の判断)

ここでは、(i) GATT 第 19 条とセーフガード協定との関係及び(ii) GATT 第 19 条中の「予見されなかった発展」の結果という要件が依然として法的効力を有しつつづけているのかが主たる論点である。

1994 年 GATT は 1947 年 GATT とは同一ではなく (81)、1994 年 GATT とセーフガード協定とはその双方が、マラケシュ協定 2 条 2 項にいう、WTO 協定の不可分の一部 (integral parts of the WTO Agreement) を構成し、全ての加盟国を拘束し、同等に適用され拘束力を有するものである。このような両協定の解釈にあたっては、全ての条項に意味を与えるように調和を持って解釈すべきである (81)。

両協定間の関係は、セーフガード協定 1 条と 11.1 (a) 条において言及されているが (82)、そこでは、GATT 第 19 条の要件はセーフガード協定の要件に包摂されたために、最早不適用になったとはしていない。協定 1 条は、依然として、19 条がセーフガード発動の要件を規定していることを示唆しているし、11.1 (a) 条も通常の解釈によれば、両者の規定の適用が有ることを示しているに過ぎず (83)、セーフガード協定発効後に発動されるセーフガード措置は、これらの双方の規定に合致しなければならない (84)。従って、19 条の要件について EC の主張の検討が為されるべきであった (85)。

パネルは、GATT 第 19 条と協定 2.1 条を比較し、(a) 「予見されなかった発展の結果及び (関税譲許を含む) 『GATT』 に基づいて WTO 加盟国が負う義務の効果により」という要件がセーフガード協定 2.1 条には存在しないことから、この要件は明らかに UR 交渉者により省略されたものであり、この明らかな省略から、省略された用語には法的な意味はないと結論づけたものであるが (87)、かかる解釈は、条約の有効解釈原則に反し、WTO 協定の全ての用語に意味と法的効果を与えることを怠ったものである (88)。また 1 条及び 11.1 (a) 条から、UR の交渉者も、セーフガード協定により GATT 第 19 条を完全に置き換えることを意図していたものではないことが明らかである。寧ろ、抵触の無い限り、両者を重疊的に適用することを意図していたものと思われる。本件で、この双方に抵触が有るとは考えられない (89)。

但し、GATT 第 19 条中の「予見されなかった発展の結果」という文言は、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.” (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、製品が輸入されているという状態をもたらした発展が、「期待されていなかった」ものでなければならない)と解される(91)。また、この文節は、条文中の次の文節に直接関係している。この第二文節は、セーフガード発動のために、三つの要件を課している。即ち、(a)増加した数量で、及びそのような条件で製品が輸入されていること(a product is being imported in such increased quantities and under such conditions)、(b)生じさせていること(as to cause)、(c)国内生産者への重大な損害又はおそれ(serious injury or the threat of serious injury to domestic producers)である。第一文節は、第二文節中の条件に追加されたセーフガード適用のための「独立の要件」というものではなく、セーフガードがGATT第19条に従って発動されるために實際上認定されなければならない一定の「状況(circumstances)」を示すものであると解される。このような意味で第一文節中の状況と、第二文節のセーフガード発動のための条件には論理的な結びつきがある(92)。

上記解釈は、「emergency action」という19条の表題(11.1(a)条中にもあり)(93)、19条の目的(94)、有効解釈の原則(95)、セーフガード協定前文中に現れたreinforce、multilateral controlという交渉者の希望(desire)にも合致すること(95)、さらにHatter's Fur事件にも適合している(96)。

よって、WTO協定発効後は、セーフガード協定の要件を充足するセーフガード措置は必然的にGATT第19条の要件を充足するとの判断及びURの交渉者は、かかる要件を協定2条から「明示的に省略した」とのパネルの判断を破棄する(97)。しかし、本件では、後述のように、別途セーフガードの発動の違法性が認められているのでそれ以上の検討の必要はない(98)。

3. 関税同盟構成国によるセーフガード措置の発動

アルゼンチンは、パネルは2.1条脚注の解釈を誤り、損害の認定にあたって全ての輸入源からの輸入を検討した場合には、関税同盟加盟国に対してもセーフガードの発動を義務づけているが、かかる義務に協定上の根拠はない(12)。特に脚注第4文は、GATT第24条8項とセーフガード協定2.2条の最恵国待遇条項の整合性について、加盟国間で合意が存していないことを示している(13)と主張し、更に、損害の認定とセーフガードの発動との間に平行性(parallelism)を持たせようとするパネルの解釈は協定中の根拠を欠き、解釈を誤ったものであると主張した(14)。

この論点との関係で、第三国参加した米国は、メルコスールはGATT 第 24 条に基づいて通報された関税同盟ではない(enabling clause による)以上、アルゼンチンは、GATT 第 24 条に基づく主張を展開できる立場には無いとして、パネル判断とアルゼンチンの双方を批判した。また、2.1 条脚注は、関税同盟としてセーフガードを発動する EC の状況に適應するように策定されたものに過ぎない(65)と立法経緯も主張した。

(上級委員会の判断)

パネルが、セーフガード協定 2.1 条脚注が本件に適用されることを暗黙の前提として判断を行ったことは疑問である。脚注第一文はその文言上、関税同盟がセーフガード措置を「一の単位として又は一の構成国のために」適用する場合にのみ適用されるものであることが明白である。本件では、アルゼンチン当局が、本件セーフガードを発動しているのであって(106)、メルコスールが、「一の単位としても又は一の構成国のためにも」セーフガード措置を発動している訳ではない(107)。

本件で、アルゼンチン当局が、自国の領域内への履き物の輸入の増加及びかかる輸入の自国産業への影響についての調査にあたって全ての輸入源からの輸入を含めて検討しながら、セーフガード措置の適用にあたって、他のメルコスール諸国からの輸入への適用を排除することが許されるかが問題となっているのであり、2.1 条脚注は本件には適用されない。この点で、パネルは、2.1 条脚注が適用されることを前提とした点で誤ったものであり、この脚注に関するパネルの判断を破棄する。(108)

トルコの繊維製品輸入制限事件において、上級委員会は GATT 第 24 条は一定のその他の GATT の規定と相容れない措置を正当化しうるものと解したが、かかる正当化のためには、措置の発動国が、(a)当該措置が、GATT 第 24 条 8(a)及び 5(a)の要件を完全に充足する関税同盟の形成にあたって導入されたものであること、及び(b)当該措置の導入が許されないとすれば、関税同盟の形成が妨害されたであろう事を立証する必要があるとした(109)。本件の場合、アルゼンチンは、GATT 第 24 条が、GATT の規定違反の認定の抗弁を与えているとはパネルにおいて論じておらず、パネルも、当該措置が、GATT 第 24 条第 8(a)及び 5(a)の要件を完全に充足する関税同盟の形成にあたって導入されたものであるか否かを検討していないのであるから、パネルが、GATT 第 24 条 8 項の検討が、本件のセーフガード措置がセーフガード協定 2 条及び 4 条の規定に整合的か否かの検討にとって重要であると判示したことは誤りであった。従って、GATT 第 24 条に関するパネルの分析は本件では無関係

であり、GATT 第 24 条に関するパネルの認定及び結論をここに破棄する(110)。

次に、セーフガード調査の範囲とセーフガード措置の適用の範囲との間に暗黙の平行関係(parallelism)があるとの認定が正しいか否かを検討するに(111)、協定 2.1 条及び 4.1(c)条は、セーフガード措置発動の要件とセーフガード「調査」の範囲の要件を規定するが、措置の適用範囲については何等問題を解決していない。他方、2.2 条は無差別原則を課している。本件では、当局がアルゼンチンへ輸入される产品及びかかる輸入のアルゼンチン国内産業への影響に関する調査を行ったうえでセーフガード措置を発動している以上、アルゼンチンは、2.2 条に基づき、他のメルコスール諸国からの輸入を含む一切の輸入源からの輸入に、かかる措置の適用を行うことが 2.2 条に基づき要求されていた(112)。アルゼンチンは、かかる調査を行った以上、一切の輸入源からの輸入に対してのセーフガード措置以外に発動し得ず、かかる調査は、セーフガード措置から他のメルコスール諸国からの輸入を除外する根拠とはなり得ない(113)。

従って、上記のとおり、協定 2.1 条脚注と GATT 第 24 条に関するパネル判断を破棄する。その上で、本件の事実関係によれば、アルゼンチンが、他のメルコスール諸国を含む全ての輸入源からの輸入による重大な損害又はそのおそれを認定した調査に基づいて、セーフガード措置をメルコスール以外の国からの輸入にのみ課することは正当化できない。なお、本件で、パネルが、一の構成国の「ために」関税同盟によって発動されるセーフガードとして取り扱ったことには同意できない。ここでは、上訴もされていないので、関税同盟構成国が、他の構成国をセーフガード措置の適用から一般原則として除外することが可能であるかの問題について何らの判断もするものではないことを明らかにしておく(114)。

4. セーフガード協定 2・4 条に基づく主張

アルゼンチンの上訴理由は、錯綜しているが、主として、①パネルは de novo review の意味を誤って捉え、実際に de novo review を行い、自らの判断をアルゼンチン政府の判断に置き換えてしまっている(15)、②パネルは、「輸入の増加」要件についても、定量的というよりも定性的な要件として取り扱い、何等の根拠もなく「輸入の増加」の認定のために克服しなければならない数々の障害を課しているがこれは誤りである(17-18)、③パネルは、「重大な損害」に関する当局の認定の分析においても、4.2(c)条は、単に検討された要因の関連性を示すことを要求するのみで、全ての要因が関連性を有するか否かを検討することまでは求めていないにもかかわらずこれを要求し(21)、また重大な損害に関す

る証拠を誤って解釈したり、不完全な 96 年のデータを検討するように不適切にも要求している(22-)、④「因果関係」要件についても、パネルは、条文上の根拠もなく、その要件をはるかに超えて、輸入の増加と損害要因の“downward trend”が“同時に(coincidence)”発生していることを要求し、“under such conditions”という用語を、アルゼンチン市場で、輸入品と国産品との間の「競争条件(conditions of competition)」が輸入の増加と損害との間の因果関係を示すものでなければならないとし、更に、その他の関連する要因を分析することそして輸入以外の要因によって生じた損害が輸入に結び付けられていないかを検討するべきであるとした(24)というものである。言い換えると、パネルは de facto de novo review を行うとともに、協定自身が沈黙している場合に、一定の方法論を協定に読み込み、それによって、DSU3.2 条に違反して、加盟国に権利及び義務を追加したものである。また、輸入の増加、重大な損害、因果関係に関する 2 条及び 4 条の要件の解釈を誤ったとするものである(115)。

(上級委員会の判断)

a. standard of review

パネルの述べている standard of review の判断は正しいが、そこで、東京ラウンド合意に基づく従前のパネル報告書及び 2 つの繊維案件に関する WTO のパネルが引用されていることは驚きである。WTO 協定では、AD 協定(17.6 条)を除き、DSU11 条が standard of review を定めている(118)。

パネルは、de novo review を行ったものとは考えられないし、自らの分析や結論をアルゼンチン当局のそれらと代替させてはいない。パネルは寧ろ、実際に、当局が全ての関連性のある要件を考慮したか、事実がかかる認定を裏付けているかを適切に説明しているかを検討しているのみである。これら検討は、まさに 4 条の文言から、アルゼンチンによる調査と発動したセーフガード措置が 4 条と整合的か否かを検討するにあたって、不可欠である。(121)

DSU11 条の要求する「問題の客観的な評価」の一部は、「関連する対象協定の適用可能性及び当該協定適合性に関する」評価から成り立っている。そこで、ここではパネルが正しく 2 条及び 4 条の要件を解釈し適用したのかを検討する(122)。

b. 2条及び4条の解釈と適用

① 輸入の増加

セーフガード発動の要件としての輸入の増加は、「単なる輸入の増加ではなく、such ... quantities as to cause or threaten to cause serious injury の増加であるべき」とのパネル判断、「4.2(a)条は、絶対量におけるものであるか相対量におけるものであるかを問わず、輸入量の『rate and amount』を評価することを」要求しているとのパネル判断に同意する。従って、パネルが、調査当局は調査対象期間における輸入の trends を検討することを要求してとした最終結論を論難するものではなく、従って、パネルの結論にも同意する(129)。

但し、パネルが、2.1条の“product is being imported ... in such increased quantities”という要件の適用を誤ったとは考えないが、パネルの要件の解釈は幾分不十分であった。パネルは、この要件について、単に「輸入の増加」と性格付けているが、2.1条及びGATT第19条中の実際の要件は、“such product is being imported ... in such increased quantities” and “under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic industry”ということである。パネルが、輸入の増加とは、単なる増加ではないと判断したことには同意するものであるが、他方で、パネルが、過去の五年間の歴史的な期間の輸入傾向を検討することが合理的であるとしたことには賛成できない。2.1条とGATT第19条の双方で、“is being imported”という現在形が用いられていることは、調査当局が、直近の輸入を検討することが必要であり、単に過去五年間の輸入傾向を或いはその他の数年の期間の傾向を検討することが必要であるとしているわけではない。この「is being imported」という文節は輸入の増加は、sudden and recent でなければならなかったことを含意している(130)。(根拠、GATT19条の as a result of unforeseen development と2.1条の in such increased quantities)

いずれにしても、単にある年の輸入が前年あるいは五年前より多いという言うのみではセーフガード発動の要件としては不十分である。“such increased quantities”というGATT第19条と2.1条の双方に含まれた用語は、セーフガードの発動の要件として、輸入量の増加が「重大な損害を与え又は与えるおそれがあるように、」定量的にも定性的にも recent enough, sudden enough, sharp enough and significantly enough なものであったことを要求しているものと考えられる(131)。

② 重大な損害

「重大な損害」に関して、4.2(a)条の条文上明白な要因が最低限、そしてその他の関連性を有する要因が併せて検討されたか否かを検討する必要があるとし、更に、4.2(c)条は3条の引用により、重大な損害に関するアルゼンチンの認定及び結論が証拠によって支持されているかを検討する必要があるとしたパネルの4.2条(a)の解釈を支持する。即ち、4.2(a)条は同条に明示的に列举された要因を最低限、更に当該国内産業の状態に関係を有する全ての要因を当該当局が評価したことを証明することを要求している。また、かかる要件のうち2つを検討しなかったとのパネルの認定も問題とはしない。1996年のデータの問題及びパネルによるアルゼンチン当局により検討された証拠の評価についてもDSU17.6条によれば上級委員会の権限の範囲外である(136)。従って、アルゼンチンが、4.2(a)条が要求する、当該国内産業の状態に関係を有するすべての要因であって客観的なかつ数値化されたものを評価しなかったとのパネルの認定を支持する(137)。

但し、本件で、アルゼンチンが必要な明示的に列举された全ての要因の検討を行っていないと認定している以上、その必要はなかったが、協定上、4.2(a)条に列举された全ての要因を検討することが、「重大な損害」の認定を正当化するために必要な全ての要因ではない。4.1(a)条の重大な損害は、国内産業の状態の「著しい全般的な悪化」と定義されているが、パネルは、重大な損害の法的な分析において、この定義を用いていない(138)。当該国内産業の状態に関係を有する全ての要因に照らして、国内産業の「全般的な」状態が評価された場合にのみ、国内産業の状態の著しい全般的な悪化の有無を判断できるのである。4.2(a)条は、一定の検討されなければならない要因を技術的に列举しているが、かかる評価が何を実証する必要があるかは示していない。列举された全ての要因の評価において、必ずしもかかる個々の要因が全て悪化していることを示している必要はない。特定の事案において調査当局が全ての列举された要因及びその他の要因を評価したか否かを技術的に評価するのに加えて、「重大な損害」の認定にあたり、協定4.1(a)条中の「重大な損害」の定義を検討することがパネルには必要である(139)。

③ 因果関係

4.2(a)条中の「増加率及び増加量」及び「変化」という用語は、「その絶対的な水準

とともに、損害の要因及び輸入の双方において、傾向」を問題にしているというパネルの解釈に異論はない。更に、「因果関係の分析及び認定において中核とならなければならないのは、輸入(量及び市場占拠率)の動向と損害要因の動向の関係である」とのパネルの解釈にも同意する。輸入の増加と、関係を有する損害要因の悪化との間の同時発生(coincidence)についても、パネルは、因果関係があれば「通常」これらは同時に発生するとしているに過ぎない。即ち、このような同時発生それ自身が因果関係を「立証」するわけではなく、それが存在しない場合には、因果関係の存在に対して重大な疑問を提起するものであり、何故それにもかかわらず因果関係が存在するののかの「極めて」強力な分析を必要とするとしているのに過ぎない。(144)

むしろ、本件では、パネルが、輸入の増加もなく、重大な損害も発生していないと判断していながら、因果関係の分析に更に進んでいることは幾分驚きですらある。発生していない「輸入の増加」と、存在もしていない「重大な損害」との間に「因果関係」を認定することは困難であろう。しかし、パネルが、因果関係要件の解釈や 4.2(b) 条の解釈を誤ったとは考えない。アルゼンチンはパネルの解釈を誤って性格付けしているに過ぎない。従って、パネルの、「輸入品と国産品との間の競争条件(特に価格について)についての分析も適切な説明もなされておらず、調査において CNCE が特定した『その他の要因』、特にテキーラ効果について十分な評価もされていない」との認定を支持する(145)。

以上により、上級委員会は、アルゼンチンの調査、並びに輸入の増加、重大な損害及び因果関係の認定はセーフガード協定 2 条及び 4 条に違反しているとのパネルの結論を支持する。更に、アルゼンチンの調査は、確定的セーフガード措置又は一切のセーフガード措置の適用の法的基礎に何等なるものではないとの最終的な結論をも支持する。(147)

【解説】

1. 本件事案の特殊性・意味

本件は、ほぼ同時期に、パネル手続が進行し、同一日付けで上級委員会報告書が公表された韓国のセーフガード案件²とともに、WTO 設立以降初めてのセーフガードに関する紛争案件となったものである。但し、上級委員会の報告書末尾の署名日付を見る限り、本件判

断が韓国案件に先立ってなされており、本件が韓国案件の上級委員会判断の指導指針になったものと思われる(もっとも、所謂、collegiality 手続によって、上級委員は、事前に意見交換手続を行っており、既に意見の一致を見ていたものと思われるが、少なくとも事前に作成を完了していたアルゼンチン案件と矛盾をきたすことがなき様に、韓国案件の報告書を作成する際にはアルゼンチン案件の報告書を参考に使っていたものと思われる)。

GATT 時代には、セーフガードに関する先例は極めて乏しく、またその発動も、限られたものであったが³、今後は、おそらく本件が端緒となってセーフガード協定に関する解釈及び加盟国によるセーフガード発動の規律が確立して行くことになると思われる。

但し、本件に関する限り、アルゼンチンが履物についてセーフガードを発動した経緯、即ち、従前履物の輸入について行っていた特別輸入関税に関して、米国によりパネル設置が要求される寸前にこれを撤回し、ほぼ同一の制度をセーフガードの名のもとに導入したという経緯に照らすと、更に、米国の請求により設置されたパネル・上級委員会では特別輸入関税制度が WTO 協定と非整合的であると判断された事実を鑑みると、本件でのパネル判断及び上級委員会の判断はある程度予想できるものであったと言えよう。

2. GATT 第 19 条とセーフガード協定との関係

本件において、GATT 第 19 条とセーフガード協定との関係が、特に、「予見されなかった発展の結果」という GATT 第 19 条中にしかない文言に関して問題となった。従来から、かかる文言の意味に付いては、GATT 時代の先例においても必ずしも明らかではなかったが、同文言が、セーフガード協定中に存在しないことから、本件では、WTO 協定発効以降は、かかる文言の位置付けが、セーフガード協定と GATT 第 19 条との関係と言う意味で問題とされるようになったものと思われる。

因みに、WTO 設立以降の各国の立法例も、かかる文言を国内のセーフガードに関する法制中に含めるものと含めないものがある等、各国の見解も一様ではなかった。そのような中で、本件では、この「予見されなかった発展の結果」という文言の有する意味についてパネルと上級委員会の見解が大きく食い違うこととなった。

おそらく、本件で条文の解釈にあたり、そのそれぞれの文言に可能な限り意味を持たせようとする、あるいはかかる文言の意味を忠実に解釈しようとする上級委員会の従来からの解釈態度に則すれば、本件の上級委員会の判断はある程度予想できたものであり、特に、現実に条文中に存在する文言を明らかに無視する、あるいは、その効力を否定する様なパ

ネルの立場は到底維持されるものではなかったと言えよう。また、上級委員会の 1947 年の GATT と 1994 年の GATT とを峻別する考え方も形式論とはいえ、これに直接反駁することは、困難であると思われる。

しかしながら、本件で、上級委員会は、「予見されなかった発展の結果」という文言をセーフガード発動の要件とは解さず、セーフガードが GATT 第 19 条に従って発動されるために實際上認定されなければならない一定の「状況(circumstances)」を示すものであると解釈した。要件とするか、状況と解するかは差異は必ずしも明確なものとはいいがたいが、かかる判断の背景には、上級委員会にも、「予見されなかった発展の結果」という文言を他のセーフガード発動の要件と同様のセーフガード発動の制約要件と解釈することに対する一種の「ためらい」が存在したのではないかと推測できる。このためらいが、パネル段階では明らかに強かったために、「予見されなかった発展の結果」という文言がセーフガード協定中に「明らかに省略」されているという側面を強調することで、この文言は事実上死文化したものと解するに至ったのではないかとと思われる。

では、その「ためらい」の実態は何であったのかが問題とされよう。第一に、従前から、更に、WTO 協定発効以降、「予見されなかった発展の結果」という一種のセーフガード発動を制限する要件は最早不適用であるとの認識が実務的には各国で広がっていた可能性がある。アルゼンチンも指摘している通り、WTO 協定の発効と時を同じくして、EC 自らも、本要件をそのセーフガードに関する規則から除外している。仮に、かかる文言がセーフガード発動の要件と解した場合には、各国の実務あるいはセーフガードの実施に関する国内規則に大きな影響を与えるのではないかと懸念が、パネルにも上級委員会にも働いた可能性がある。⁴

第二に、パネルと上級委員会との間の対応の差にも関係するが、穿った見方かもしれないが、パネルの審査手続における事務局の関与の問題があるのではないかとと思われる。反ダンピングや補助金案件と同様、セーフガードに関するパネル手続では WTO 事務局のルール部の部員もパネルの審理に際してパネリストを支援するのが通例であるが、ルール部では UR 交渉の過程で各国の意見の取り纏め等に携わっていたためにセーフガード協定の起草の際に、一旦は「予見されなかった発展の結果」という要件がセーフガード協定草案中に盛り込まれながら、これが削除されるに至った経緯に通じていたために、かかる情報をパネリストに知らせめたのに対して、上級委員会委員及びそのスタッフは事務局内で独立した地位を維持しており、かかるインプットを受けにくい立場にいたという可能性も充

分考えられる。

次に、「要件」と「事情」という上級委員会の区別は実質的に、どれだけの差異があるのかについても検討する必要があるものと思われる。上級委員会の判断によれば、かかる「予見されなかった発展の結果」が、他のセーフガード発動要件の存否を判断する際の事情であったとしても、まさに、そのようなものである以上、かかる事情の存在について、調査当局に対して、何等かの認定を要求することになるのではないかと思われる。そうであるとする、実際には、「独立要件」と解するのと「事情」と解するのとで、どれほど大きな差が生じてくるか否かは、今後の実務に委ねられていると言えよう。

いずれにしても、「予見されなかった発展の結果」という文言が「要件」か「事情」かはともかくとして、かかる文言にそれなりの意味を与えようとする上級委員会の立場をとる場合、セーフガードの発動をより制約する方向で機能することは明白である。

最後に、「予見されなかった発展の結果」という文言に絡んで、協定相互間の「抵触」の問題が、本件でも当事国間では争われることになった。この問題については、EC のバナナ事件や、インドネシアの国民車事件でも争われてきたものであるが、義務と義務との衝突が認められるような事例以外に、如何なる状況を協定間の「抵触」と捉え、「付属書一 A に関する解釈のための一般的注釈」の適用があるとするかについて、パネルも上級委員会も一貫して判断を留保してきている。「抵触」の問題に関しては、別稿で論じたところであり、本稿では割愛する。⁵

3. 関税同盟とセーフガード

本件の紛争の過程でもっとも興味深い論点を提供するの、関税同盟とセーフガードとの関係である。しかし、後述するように、上級委員会は、本件の判断で多くの問題の判断を回避したために、それらの解決は、今後の事案に委ねられることになった。

A. メルコスールの位置付け

上級委員会に第三国参加した米国が、正しく主張しているように、メルコスールはそもそも GATT 第 24 条に基づく関税同盟ではなく、所謂 enabling clause に基づき通報がなされた制度である。それゆえに、GATT 第 24 条 6 項交渉なども行われたわけではない模様である。上級委員会は、かかる主張が、第三国参加国であるアメリカから提起されながらも、これについては何等の回答も行っていないが、この沈黙は、その後に GATT

第 24 条との関係で議論を展開していることから、メルコスールを GATT 第 24 条に定める関税同盟と同様に取り扱うこととしたとも解釈できるし、反対に、アメリカの主張を受け入れることによって発生し得る様々な政治的問題を回避するために、紛争の直接の当事国がかかる問題について沈黙しているために、アメリカの主張を敢えて取り上げて、判断することを差し控えたとも考えられる。

純粋に、法律解釈として考えた場合、メルコスールは GATT 第 24 条に定める関税同盟であるとは考えにくく、従って、アメリカの主張するように、そもそも GATT 第 24 条の規定により、セーフガードの差別的発動を正当化する事は困難であったように思われる。しかし、所謂途上国グループが形成する『関税同盟』や『自由貿易地域』は、enabling clause によるものが殆どであり、仮に、米国の主張を採択するとすれば、途上国に大きな影響を与えかねないと判断したために、上級委員会は、敢えて、この問題に取り組まなかったと考えるのが至当であろう。

B. 関税同盟とセーフガード

本件は、トルコの繊維製品輸入制限事件⁶に引き続き示された、関税同盟に関する紛争案件であると考えられる。しかしながら、トルコ繊維事件では、GATT 第 24 条について、5 項の柱書に重点をおいて分析がなされていたが、本件では、上級委員会は、かかるトルコ事件の判断を引用しながらも、トルコ事件と異なり、問題の措置は、アルゼンチンが独自に実施したもので、関税同盟として行われた措置ではないとして、多くの問題の判断を回避している。また、更に一般論として、「関税同盟構成国が、他の構成国をセーフガード措置の適用から一般原則として除外することが可能であるかの問題について何らの判断もするものではないことを明らかにしておく」としてさえいる。後述のように、ここで判断を留保した問題は何かの検討が必要となろう。

上級委員会が正しく指摘するように、本件のセーフガード措置は、EC のセーフガードに関する規則に定められているような、関税同盟がその一加盟国の為に発動するセーフガードではない。その意味では、パネルが、関税同盟加盟国が独自に発動するセーフガード措置を、セーフガード協定 2.1 条脚注に規定された関税同盟がセーフガード措置を「一の構成国のために」発動するセーフガード措置であるかのように捉えて議論を展開したことは明らかに誤りであったと言えよう。その意味で、パネルの判断が破棄されることは当然であった。

ところで、我が国政府は、一般的に、トルコの繊維製品輸入制限事件で第三国参加した際に、特にパネル段階で主張しているように⁷、地域統合は、あくまで最恵国待遇違反を正当化することができるに過ぎないと主張しつづけてきた。しかしながら、本件で、上級委員会は、トルコ繊維事件の上級委員会の「GATT 第 24 条は一定のその他の GATT の規定と相容れない措置を正当化しうるもの」であり、「かかる正当化のためには、措置の発動国が、(a) 当該措置が、GATT 第 24 条 8(a) 及び 5(a) の要件を完全に充足する関税同盟の形成にあたって導入されたものであること、及び(b) 当該措置の導入が許されないとすれば、関税同盟の形成が妨害されたであろう事を立証する必要がある」との判断を引用し、単なる最恵国待遇違反以外の GATT 違反の正当化根拠として GATT 第 24 条が機能することを、ここで再確認している。かかる判断は既に確定したものとなっており、今後は、上級委員会によって確立された 2 つの条件の意味を深化させる努力が必要となろう。

ところで、本件で、上級委員会は、一般論として、「(上訴されていないためとして) 関税同盟構成国が、他の構成国をセーフガード措置の適用から一般原則として除外することが可能であるかの問題について何らの判断もするものではないことを明らかにしておく」としているが、ここで何が留保されたのか必ずしも明らかではない。本件の判断を通じてセーフガード協定等との整合性が明らかになっていない関税同盟に絡むセーフガードの発動が想定される事例、あるいは、上級委員会が判断を留保した関税同盟加盟国が他の加盟国からの輸入についてセーフガード措置の対象から除外する事例には、以下のようなものがあるのではないと思われる。

第一に、セーフガード協定 2.1 条脚注に定めるように、関税同盟が一の構成国の為に、かかる国に限ったセーフガード措置をとる場合(関税同盟の他の加盟国からかかる一の構成国への輸入を、セーフガード措置の対象とすることを除外することができるのか)。

第二に、関税同盟加盟国が、独自の措置として、調査を関税同盟域外からの輸入についてのみ行い、措置の発動を域外からの輸入に限定する場合(かかる措置は、セーフガード協定 2.2 条と整合的か)。

第三に、関税同盟加盟国が、独自の措置として、調査を関税同盟域内外からの全輸入について行ったにも拘らず、措置の発動を域外からの輸入に限定することがトルコ繊維事件で確立された基準で正当化される場合。

本件は、関税同盟の一加盟国が独自の措置として、セーフガードを発動する場合には、原則としてはセーフガード協定 2.2 条に定める最恵国待遇義務に基づき、関税同盟域内

外からの全輸入について調査をしながら、措置の発動を域外国からの輸入に限定することが許されないとしたものに過ぎず、今後は、上記のような残された問題が検討されることになるだろう。

4. セーフガード協定第2条及び4条

A. Standard of review

本件を通じて、パネルによる各国のセーフガード措置に関する standard of review の問題が展開されている。パネルも上級委員会も、何れもパネルは所謂 *de novo review* を行うものではないとしているが、むしろ本件及び韓国のセーフガード案件を通じて、パネルが行わないとする *de novo review* の内容とは何かがある程度明確になってきたものと思われる。

本件で、パネルは次のような内容の審査を行っており、かかる審査方法は、上級委員会の是認するところとなった。

第一には、関係を有する全ての要因を実質的に調査当局が検討したか否かの審査がある。この中でも、セーフガード協定中に規定された要件に関する検討の有無とそれ以外の要因の検討の有無とに分かれる。セーフガード協定中に列挙された各要件の審査の有無については形式的な判断に近いが、それ以外の関係を有する要因については、そもそも関係を有するか否かは事案の実質にも係わる問題であり、従って一定の価値判断が介入することになるだろう。更に、セーフガード調査の過程で、認定された、あるいは調査すべきであった、各種の事実の中で、何を特に検討すべきかは、すぐれて価値判断に拘る問題であるとも言えよう。

第二には、より実質的に、パネルの言葉によれば、公表されたセーフガード調査に関するレポート中で、如何に事実が調査当局の認定を裏付けているかについて適切に説明しているかの審査である。この第二の審査に付いては、パネルが積極的に各種の証拠に基づいて実際にセーフガード発動要件の有無を独自に判断しないということまでは明らかであるが、それ以上に、どの水準の審査を行うことが許されないかは一般論としては必ずしも明確ではない。

本件で実際に行われたパネルの審査方法、更にはパネルの審査方法を基本的には是認した上級委員会の判断に照らすと、おそらく、今後のパネルの審査においては、具体的には下記の各審査を行うことが許されよう(括弧内は、本件で実際に行われた判断例)。

- ① セーフガード協定中に列挙された各要件が形式的にでも検討されたか否かの審査
- ② ①の審査が、実質的なものであったか否か(例：因果関係認定の際のその他の要因としてのテキーラ効果の検討の有無)
- ③ 調査当局は、関係する要因を適切に選択して検討したか否か(例：最新の情報の検討の有無)
- ④ ③との関連で、認定された事実の検討方法が適切であったか否か(例：特定の二時点間のデータの比較ではなく、調査対象期間を通した傾向の分析を行うべきとした判断)
- ⑤ セーフガード調査に関するレポート中で、如何に事実が調査当局の認定を裏付けているかについて適切に(矛盾なく)説明しているか否か。
 - a) データが、調査当局の認定を裏付けているか。
 - b) 相互に矛盾するデータがある場合、その相違を矛盾なく説明できるか。一方のデータを優先して利用する理由を適切に説明しているか。
 - c) 調査当局の認定と相容れないデータが存在する場合、かかるデータを用いない理由を適切に説明しているか。(上記 b) と重なる部分もある)

以上の各種の検討は、所謂 *de novo review* には該当しないとして、今後のパネルにおける、各国のセーフガード調査の審査にあたっても行われることになると思われる。しかしながら、本件では、実際には、証拠の選択方法や証拠価値に関する判断についての議論をパネルは展開しており、せいぜい、実施することができない *de novo review* とは、証拠を個別に検討しそれらに基づいて事実認定を独自に行うことでしかなく、その範囲はかなり限定されていると思われる。このように考えると、パネル手続では、極めて広範な審査を行い得ると評することも可能であろう。

B. セーフガード協定整合性の判断

本件の案件と並行して手続が進行した韓国のセーフガード事件とともに、本件はセーフガードの発動に、極めて高いハードルを課し、先進国よりもむしろ十分な調査スタッフ及び調査能力を欠いた途上国がセーフガードを発動することを著しく困難にしたとも

充分評し得よう。

しかし、先述のとおり本件は、WTO において協議が行われていた特別輸入関税制度の代替として急遽導入されたものであり、損害調査にあたり、全ての輸入源からの輸入を基準にセーフガード発動要件を認定しながらセーフガードの発動をメルコスール外からの輸入に限定した点で、そもそもその合理性が当初から疑われるような案件であった。しかも、輸入増加について特定の二時点間のみをとって比較することで、それ以外の時点間の比較では認定できない輸入の急増を認定するなど、恣意的とも思われる認定もなされており、これを正当化することは、極めて困難な案件であったといえよう。従って、この判断だけで、セーフガード協定が定立した規律は、事実上 WTO 加盟国がセーフガードを発動すること著しく困難としたものと評することはできないであろう。

いずれにしても、本件の判断を通じて明確となった、セーフガードの発動にあたって、調査当局が行うべき審査方法には以下のものが挙げられよう。

- ① セーフガードの要件としての輸入の増加及び損害の調査にあたって最も重要なデータは直近のデータであり、過去、数年にわたるデータの検討のみでセーフガード発動要件を認定することはできない。
- ② 輸入の増加の認定にあたっては、それが量的にも質的にも、重大な損害又はそのおそれを惹起するのに十分なほど、recent, sudden, sharp, and significant であることを実証しなければならない。
- ③ 輸入の増加や重大な損害にあたっては、単に二時点を比較するのではなく、調査対象期間を通じた傾向の分析が必要である。
- ④ 損害の認定等にあたって、単にデータを羅列するのではなく、データ及びデータをもとに認定された事実が、如何に損害認定を根拠付けているか合理的な説明をしなければならない。この意味で、データの収集・記録・分析は実質的なものでなければならない。
- ⑤ 複数の矛盾する事実・データがある場合には、あるいは認定事実と相容れないデータが存在する場合には、調査当局には、より高度の説明義務が課せられることになる。
- ⑥ 損害認定にあたっては、4.2 条に列挙された要因を含む関係を有する全ての要因の検討を必要とするが、それらの全ての個々の要因が悪化傾向を示している必要はない。寧ろ、当該国内産業の状態に関係を有する全ての要因に照らして、国内産業の著しい「全般的な」悪化を認定する必要がある。
- ⑦ 因果関係の認定にあたっては、輸入の増加が国内産業へ重大な損害を及ぼし、ある

いは及ぼす恐れがあるか否かを判断するためにも、輸入品と国産品の競争状況の検討を行う必要がある。

- ⑧ 因果関係の判断にあたって、輸入の増加以外の要因が国内産業への重大な損害をもたらしたか、そのおそれを生じさせる可能性がある場合、かかる他の要因が国内産業の損害にどの程度寄与しているかを、マクロ経済的に分析するのでは不十分であり、かかる他の要因毎に個別に分析しその寄与度を検討する必要がある(但し、この寄与度が、例えば 50%と判断した場合に、どのようなセーフガード措置をとりうるかは、本件の判断を通じて必ずしも明白ではない)。

これらの審査を行った上で、セーフガードの発動を行うには、十分な知識を有するスタッフが相当な調査を実施する必要があることは明らかであろう。このようなパネル及びそれを是認した上級委員会の判断の背景には、おそらく、セーフガードが、そもそも例外的な「緊急措置」であり、それ故に、その発動を制約的に解釈しようとする思想があったことは明らかであろう。

5. まとめ

本件は、前述の通り、WTO 協定発効後にはじめて下されたセーフガードに関する判断であり、本件が、今後の各国の実務に与える影響は大きいものがあると思われる。特に、本件判断は、現行のセーフガード協定の下でセーフガードを発動するために調査当局が乗り越えなければならない条件・ハードルが相当に高い、少なくとも反ダンピング手続の発動に比してかなり高度なものであることを示したものと思われる。このような意味で、国内産業保護の為に、国内調査当局は、今後セーフガードよりも反ダンピングの発動に WTO 加盟国が傾いて行く可能性は相当高いものと思われる。

【注】

¹ ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 IX(平成 11 年 3 月) 195 頁以下(平覚)参照

² Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products (WT/DS98/R, 21 June 1999, WT/DS98/AB/R 14 December 1999) 本報告書所収の間宮報告書(149 頁以下) 参照。

³ Analytical Index – Guide to GATT Law and Practice Volume 1 at 539- に一覧表があるが、GATT 時代には、世界的には 150 件程度の発動例しかなかった模様である。

⁴ 実際にも、米国の担当官は、本件の「予見されなかった発展の結果」という概念を、米国の通商法 201 条の発動に際して立証しなければならない要件としてではなく、本上級委員会の判断にある文言を引用して、各案件の事実を通して各国が立証すべき状況 (circumstances) と考える旨発言したとのことであり、特段、従来の実務に変更を加えるものではないとしている模様である。(Inside U.S. Trade - January 7, 2000, at 15)

⁵ 「抵触」概念の問題に関しては、ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 IX(平成 11 年 3 月) 65 頁以下(川合弘造)参照

⁶ 本報告書所収の岩沢報告書 (125 頁以下) 参照

⁷ Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, Report of the Panel (WT/DS34/R) at 7.20 to 7.22.

(川合弘造)