

## 米国の小麦グルテン輸入に係るセーフガード措置

(パネル報告 WT/DS166/R, 提出日: 2000年7月31日 採択日: 2001年1月19日)

(上級委員会報告 WT/DS166/AB/R, 提出日: 2000年12月22日 採択日: 2001年1月19日)

間宮 勇

### I. 事実の概要

1997年10月1日、米国は、小麦グルテンを生産する4社のうち2社が属する米國小麦グルテン産業審議会の申請に基づきセーフガード調査を開始し、10月17日セーフガード協定(以下協定)12条1項(a)に基づいて調査開始をWTOに通報した。

1998年1月15日、米国国際貿易委員会(ITC)は、小麦グルテンの輸入が増大し、国内産業の重大な損害の実質的原因であると認定し、米国は、協定12条1項(b)に基づいてその決定を2月11日付けの文書でWTOセーフガード委員会に通報した。ITCは、3月18日、損害認定と救済勧告を大統領に送付し、3月24日、米国は、協定12条1項(b)に基づいて通報し、あわせてITC報告書を提出した。米国は、構造調整計画による中長期的な競争力の改善について情報を収集し、検討した後、1998年5月30日にセーフガード措置の発動を決定し、その旨を6月4日にセーフガード委員会に通報した。

セーフガード措置は、1998年6月1日から3年と1日の期間適用される数量制限であり、年間6%の増加率が設定された。カナダおよびその他の一定の国は、適用が除外された。数量割り当ては、1993年6月に終了する収穫期から1995年6月までの平均輸入量に基づいて割り当てられた。

1999年3月17日、ECは米国に協議を要請した。4月1日、オーストラリアが協議への参加の希望を通告した。5月3日にECと米国は協議を行ったが、解決に至らず、6月3日、ECはパネルの設置を要請した。DSBは、7月26日の会合でパネルを設置し、10月11日、当事国はパネルの構成に合意した。付託事項は、定型のもので、パネリストは、委員長 Wieslaw Karsz 氏、委員に Usha Dwarka-Canabady 氏と Alvaro Espinoza 氏が専任された。オーストラリア、カナダ、ニュージーランドが第三国として手続に参加する権利を留保した。

ECは、米国のセーフガード措置が、1994年のGATT1条および19条、セーフガー

ド協定2条1項、4条、5条、8条および12条に違反するとの判断を求めたが、本件における争点は、以下の通りである。

## 1. 審査基準

ECの主張：パネルは、新規の (*de novo*) 審査をすべきではないが、米国ITCによる認定および結論が証拠に合致しているか否かを判断すべきである。パネルは、証拠の実質に集中すべきであり、証拠は、現に報告にあるもの、手続において検討されたか、公に入手可能であって検討されるべきであって報告に含まれるべきであったもの、もしくは手続において提出されたものである。(パネル報告パラグラフ 8.2 以下、引用するパネル報告のパラグラフ番号のみを表記)

米国の主張：ECは、ITCによる決定の説明が不適切であったことを立証していない。

ECの主張は、新規の審査を要求するものである。また、国内手続で提出可能でありながら提出しなかった資料をパネルに提出することはできない。(8.3)

## 2. 協定2条1項、4条およびGATT19条に基づく請求

### (1) 秘密情報の扱い (協定4条2項(c)違反)

ECの主張：ITCの判断は、公開された報告から除外された資料に基づいており、検証不能で審査できない秘密資料に基づくものである。具体的な状況の下で個別企業の資料の秘密性が問題となりうるが、個別企業の秘密を保持しながら集積された資料を要約の形で開示することは可能である。(8.13)

米国の主張：公表は、「前条の規定(3条)に従い」なされなければならない、ECが示唆した率や指標を用いた要約は、調査対象企業が少ない場合、秘密情報の開示と同じ問題に直面する。(8.14)

### (2) 輸入の増加

ECの主張：協定2条1項は、輸入増加について「絶対量であるか国内生産量に比較しての相対量であるか…」と規定しているが、ITCは、しばしば取捨選択された絶対量の比較に限定し、資料の端と端の比較に焦点を当てている。(8.27)

米国の主張：ITCは、1993年から1997年までの絶対的増加と同時に国内生産に比較しての相対的増加にも基づいて結論を出した。(8.28)

### (3) 重大な損害

ECの主張：ITCは、協定4条2項(a)に規定されたすべての要素を検討していない。

また、検討した要素についての判断と結論が証拠に基づくものではない。(8.36)

米国の主張：ITCの決定は、協定4条2項(a)に規定されたすべての関係する要素の検討に基づいている。ECは、ITCの要素の評価についての例外を取り上げているが、それぞれの要素をどのように評価するかは調査当局の裁量の範囲内にある。

(8.37)

### (4) 因果関係

ECの主張：重大な損害を示す指標の悪化は、輸入増加の前に発生している(8.92)。「そのような条件で」という文言は、輸入価格の検討を要求している(8.104)。小麦蛋白プレミアム等その他の原因の検討が不十分である(8.119)。米国法は、優越性の基準に基づいて原因の検討を調査当局に義務づけており、損害の責を輸入へ帰している(8.130)。

米国の主張：指標の悪化は、輸入増加後も継続している(8.93-94)。輸入価格は、協定4条2項(a)に列挙された要因ではない(8.105) 手続において、EUの生産者は、小麦蛋白プレミアムの問題を提起していない(8.120)。ITCは、輸入以外の原因についても検討している。因果関係の認定は、協定4条2項(b)に規定されており、因果関係認定の基準を明確にする義務を規定していない。(8.132-133)

### (5) 原産に基づく措置の除外（カナダからの輸入の除外）

ECの主張：重大な損害の認定ではすべての輸入を考慮し、措置の対象からNAFTA諸国からの輸入を除外するのは、アルゼンチンの履物事件で承認されたパラレル主義に違反する。(8.156)

米国の主張：ITCの損害認定は、アルゼンチンの履物と異なり、カナダからの輸入に帰すべき影響に基づいていない。協定には、自由貿易地域からの輸入について単独で因果関係を検討することを禁止する規定はない。(8.157-159)

## 3. 協定8条および12条に基づく請求

### (1) 通報の形式と時期

ECの主張：協定 12 条は、直ちに通報することを規定しているが、米国は、調査開始、重大な損害の認定、措置の適用について通報が遅れた。(8.185)

米国の主張：協定 12 条は、決定や認定の後に通報することを規定しており、それに従って通報はなされた。(8.188)

## (2) 協議の適切さ

ECの主張：実際に行われた協議は、協定 12 条 1 項(b)に規定する情報に基づくもので、とろうとする措置の情報に基づく事前の協議とは言えない。また米国は、等価値の譲許を提供する努力をせず、協議および交渉の意味ある機会を提供しなかった。(8.212-213)

米国の主張：協議は、5 月 8 日および 5 月 21 日の書簡でも行われている。また譲許の提供は措置の適用前にされなければならないという EC の主張は拒否すべきである。(8.214)

2000 年 7 月 31 日に出されたパネル報告に対して、EC および米国の双方が上級委員会に上訴した。上級委員会における争点は、以下の通りである。

- (a) 調査当局は、協定 4 条 2 項(a)に列挙された要因とともに、利害関係者によって明確に提起された他の要因を検討する義務を負うか。
- (b) 輸入増加が単独でそれ自体により「重大な損害」を与えるものでなければならないとする協定 4 条 2 項(b)の解釈は正しいか。
- (c) 米国が、重大な損害を検討する際にカナダを含むすべての輸入を調査しながら、セーフガード措置の適用から除外したことは、協定 2 条 1 項、4 条 2 項に違反するか。
- (d) 米国は、協定 12 条 1 項の直ちに通告する義務、同条 3 項の協議の機会を提供する義務、8 条 1 項の譲許を提供する努力義務に違反したか。
- (e) パネルは、ITC の「生産性」および「損益」の取扱いについての判断、EC が提起した小麦の蛋白含有量と小麦グルテン価格との全般的な関係について検討しなかったこと、そしてパネルが要請した秘密情報の提供を米国が拒否したことに対する不利な推論を行わなかったことで、DSU11 条に違反したか。
- (f) パネルが、訴訟経済を理由に、EC の提起した GATT19 条 1 項(a)、協定 5 条および GATT1 条の問題を検討しなかったことは誤りか。

## II. 報告要旨

### A パネル報告

#### 1. 審査基準

新規の審査をすべきでないという両当事国に同意するが、国内調査当局の判断に完全に従うことは、DSU11条の「客観的評価」を確保できないという先例が適切であると考えられる。パネルの審査は、米国ITCが協定4条2項(a)に規定する「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量化されたもの」の評価を含むすべての事実を検討したか、輸入の増加と重大な損害の因果関係を立証し、他の要因による損害を輸入に帰していないか、ITCの記録にある事実が、輸入増加、重大な損害および因果関係に関する結論をどのように支えるかについて、適切で根拠のある合理的説明が、公表された調査報告に含まれているか、である。(8.5)

重大な損害および因果関係を認定するために、資料をどのように収集し、評価するか、そして関係する要素をどのように判断するかは、ITCに委ねられている。新たに資料を収集したり、利害関係者が提出し得たが提出しなかった証拠を検討することはパネルの役割ではない。ECが提出した米国政府（農務省）の月毎の価格に関する統計は、ITCの記録にないが、ECは、政府の統計であることからITCがそれを検討すべきであったと主張した。しかし、その受理可能性は、米国の提出したITC報告から作成した四半期毎の価格に関する資料に、両当事国が言及し、依拠していたことから、判断する必要はない。(8.6)

#### 2. 協定2条1項、4条およびGATT19条に基づく請求

##### (1) 秘密情報の扱い（協定4条2項(c)違反）

協定4条2項(c)は、3条に言及し、一定の情報について秘密性を維持しながら、事例の詳細な分析を公表するよう義務づけている。3条2項は、「秘密」を定義せず、また「性質上秘密」あるいは「秘密の情報として提供された」ものとしての情報の例示はない。秘密として取り扱われるべき情報の定義の欠如は、調査当局に一定の裁量権を認めるものとする。協定3条2項は、秘密の情報を提供したものは、「秘密でない情報を提供するよう又は、当該情報を提供したものが当該情報を要約できないとする場合には、その理由を提出するよう要請されることがある」と規定していることに注意する必要がある。しかし、これは、情報の秘密性を維持しつつ、より一層の透明性を確保する手段であ

る。(8.19-23)

国内産業を構成する企業の数が少ないこと、効果的な調査を確保するために秘密を維持することの基本的な重要性、協定 3 条 2 項で認められる調査当局の裁量、提供者の同意を得ずに情報を開示してはならないという具体的強制的な禁止といった点を考慮するならば、米国が、情報を開示しなかったことによって、協定 2 条 1 項、4 条、特に 4 条 2 項(c)に規定する義務に違反したと判断することはできない。(8.24)

## (2) 輸入の増加

GATT 19 条ならびに協定 2 条 1 項は、輸入の増加についてだけ述べているのではなく、輸入増加の量的および質的な側面についての義務を含んでいる。我々は、輸入増加が、重大な損害を与え又は与えるおそれがあるような、量的および質的に十分に直近で突然の急激なかつ重大なものでなければならぬとするアルゼンチン履物事件の上級委員会の判断に同意する。(8.31)

I T C が言及した資料は、調査期間の初期に輸入の減少を示しているが、その後調査期間の終了までに急激で実質的な増加が認められる。I T C が検討した資料から、この増加は、絶対的および国内生産量に比較して相対的に、直近で突然の急激なかつ重大なものと認められる。したがって、I T C 報告には、適切で根拠のある合理的な説明があり、I T C の判断は、輸入増加の要件に違反していない。(8.32-34)

## (3) 重大な損害

協定 4 条 2 項(a)の文言によれば、列挙されたすべての要因が検討されなければならないとする両当事国の見解に同意する。もちろん、それらの内いずれかの要因が、特定の産業または事例の状況によっては、特定の要因が確認できるものではなく、実際の決定に関連がないということはある。同様に、列挙されない要因であっても「関係」があれば、検討しなければならない。以下で、第一に、I T C がすべての関係する要因を検討したか否か、第二に、I T C 報告で適切で根拠のある合理的な説明がなされているか否かを検討する。(8.39-40)

### —協定 4 条 2 項(a)に列挙された要因—

E C は、列挙された要因の内、生産性および損益について、資料の収集と処理におい

て違反があったと主張している。(8.42)

生産性について、ECは、ITCが産業全体の生産性ではなく、労働生産性のみを検討しており、4条2項(a)に違反すると主張している。4条2項(a)は、「生産性」について正確な定義を有していないが、産業の状態に関係を有するすべての要因…」と規定していることから、産業全体の生産性を示すものと考えられる。ITCは、労働生産性ととも資本投下についても分析している。我々は、ITC報告の「生産性」の検討がより総合的な検討であることを望んだが、資本投下に関する記述とあわせた労働生産性の記述は、ITC報告の全体の文脈から、ITCが、4条2項(a)に規定された産業の生産性を検討したことを示していると考えられる。(8.43-45)

損益について、ECは、収集した資料の範囲と小麦グルテンとその他の生産物との間の利益の配分を問題とした。協定4条1項(c)は、「国内産業」が「国内総生産高の相当の部分占める」国内生産者によって構成されることを認めている。これは、完全な資料の収集が常に可能でかつ要求されているのではないことを意味する。調査の正確さを確保するため可能な限り完全な資料の収集が要求されるが、調査当局がそのような資料を収集できない場合もありうる。本件において、4社の内2社についてしか調査期間の完全な資料が確保されなかったのは、1社が1996年から生産を開始したこと、他の1社については、国内生産に限定した資料が提供されなかったからである。利益性は単位あたりの価格を反映し、ITCは、4社すべての単位価格についての資料を有し、これら二つの要因の一致は、ITCが用いた利益に関する資料が国内生産者を代表するものであるという見解を支持する。(8.54)

利益の配分について、利益に関する資料および配分の方法は、ITCが秘密情報と認定したため、ITC報告では公表されていない。秘密情報を報告から除外することは協定に違反しないが、非開示によって、事実が結論をどのように支えるのかを適切で根拠のある合理的な説明を免れる理由とはならない。ITCは、慎重な検討の結果、配分は適切であると述べているが、米国政府によると、ITCの検査官が最大の生産者の生産活動と会計処理を検討し、現地検査も行った。また、検査官は、配分方法が、従来から採用されていたものであり、本件調査のために変更されたものではないことを確認している。我々は、収集された資料の正確さと費用と収入の配分が可能な限り国内産業の現実を反映することを確保することの基本的な重要性を認める。しかし、協定は、資料の収集と分析に関する詳細な規則を有せず、また財務資料について特定の配分方法を採用

すべき義務も規定していない。ITCは、配分方法の問題に注意し、分離した資料を持たない企業に対しては配分した資料の提供とその方法の説明を要求し、さらに、財務資料の正確さと適切さを確保するために内部での検討や現地査察も行った。我々は、ITC報告書にこれらの手続に関する記述やより詳細な説明を加えうると信じるが、実際に収集され分析された資料、その資料に基づくITCの判断、そしてパネル手続におけるITC報告書に現れたいくつかの要素に関する米国の説明から、配分方法に関するITCの判断の正当性に疑いを持つ理由は存在しないと判断する。(8.59-65)

#### —協定4条2項(a)に列挙されない要因—

ECは、EUの生産者が調査において主張した調査期間中の新規参入／拡大や副産物、そして国内生産者による輸入という「関係を有する要因」を適切に調査しなかったと主張している。米国は、協定4条2項(c)が検討された要因の関連性を示すことを要求しているが、なぜいづれかの要因が関係なく、したがってそれらに依拠しないのかという理由を説明する義務は存在しないと主張した。協定4条2項(a)が列挙された「すべての関係を有する要因」を評価すると同時に、国内における調査の段階で利害関係者から明確に提起された要因という意味で、その他の関係を有するいかなる「要因」をも評価することを要求していることは、既に述べた。協定3条1項は、調査が利害関係者に証拠や見解を提示することを含むと規定しており、このことは、利害関係者が関係を有すると考える要因について調査当局の注意を喚起する機会を認めている。また、協定4条2項(b)は、因果関係の確立なくして(a)の決定をしてはならないと規定し、重大な損害と因果関係の密接な関係を認めている。調査当局はすべての関係を有する要因を検討しなければならないが、協定は、与えられた要因を評価する方法について、一定の裁量を調査当局に認めている。(8.67-69)

新規参入／拡大について、EUの生産者は、調査において投資の決定と生産能力の拡大は、国内産業の健全さを反映していると主張した。この点についてITC報告では言及されていない。しかし、操業度の低下の検討において、ITC報告は、生産能力の増加が輸入急増の前に需要の増加を予測して行われたと述べ、さらに「生産能力の増加」は、因果関係の分析において他の原因として検討されている。(8.71-72)

副産物については、我々は、損益について、ITCの取り扱いとITCの検討と説明が適切である理由について議論した。さらに、ITCは、副産物市場についても因果関



係の分析において検討している。(8.74)

国内生産者による輸入の問題は、主に因果関係との関連で提起されており、I T Cは、その文脈で問題に対応している。因果関係の分析においてこの要因を検討している事実は、協定 4 条 2 項違反とはならない。(8.76)

#### —重大な損害の決定全般について—

協定 4 条 1 項(a)は、「重大な損害」を「国内産業の状態の著しい全般的な悪化」と定義している。この「著しい全般的悪化」の存在は、すべての関係を有する要因の観点から国内産業の全般的な状態の評価に基づいてのみ認定できる。また、重大な損害の決定は、直近の過去に関するものでなければならない。このことは、G A T T 19 条と協定 2 条 1 項の文言が「輸入されている」という現在形を用いていることから導かれる。輸入の増加が直近のものでなければならないならば、国内産業の状態に関する決定のいかなる基礎もそうでなければならないのは論理的に必然である。セーフガード措置が直近の期間の重大な損害の決定に基づくものであるならば、現に重大な損害が調査期間の最後まで、そして正に最後の段階において存在することが認定されなければならない。(8.80-81)

重大な損害の認定にあたって、I T Cは、1996 年と 1997 年の個別の傾向に加えて、調査期間の 5 年間全体にわたる傾向を考慮した。1996 年から 1997 年にかけていくつかの指標が上昇しているが、I T Cは、全体の記録から、それらの「僅かな」改善は「孤立」しており、国内産業が 1997 年に重大な損害を被っているという結論を変えることはないと判断した。我々は、すべての検討された要因の否定的傾向が国内産業の状態の著しい全般的悪化に必要であるとは考えない。むしろ検討すべきことは、傾向の全体性とそれらの相互関係である。したがって、多数の要因の上昇は、必ずしも重大な損害の決定を妨げるものではない。証拠の評価と適切で根拠のある合理的な説明をするのは、調査当局である。いくつかの要因は低下していないが、全体としての構図は、「著しい全般的悪化」の状態を示している。我々は、I T C報告がより全面的な説明、特に販売、生産、在庫および操業度についてをなしえたと信じるが、I T C報告は、事実が全体として重大な損害の存在を支持することについての適切で根拠のある合理的な説明を含んでいる。(8.84-87)

#### (4) 因果関係

因果関係の検討に関する審査は、i) 輸入増加の傾向と損害要因の悪化が一致しているか、もしそうでなければ、適切な説明がなされているか否か、ii) 分析された輸入品と国産品の競争の状態が輸入と損害の因果関係を示しているか否か、そして iii) その他の関係する要因を検討したか、輸入以外の要因による損害の責を輸入に帰していないか否か、を検討することである。(8.91)

輸入の動きと損害の動きが一致すれば、因果関係の認定を支持するものと考えられるが、一致がなければ、認定は困難になり、それでも認定する場合は、十分な説明が必要である。I T Cが認定した、全般的な輸入の傾向と国内産業の全般的な状態に関する重大な損害の要因の全般的な傾向見ると、損害要因の傾向と輸入の傾向の間に一般的な一致が認められる。個別の損害要因を孤立させて見ると、そのいくつかは輸入急増の前に悪化しているが、全般的には、輸入の増加傾向と損害要因の否定的傾向は全般的に一致している。(8.95-101)

「そのような条件」という文言は、価格分析を要求するか、その価格分析は、輸入品の一貫した安値販売の証拠を示さなければならないのか、そしてI T Cの因果関係の分析が適切であったか、という問題を検討しなければならない。「そのような条件で」という文言は、輸入の増加、重大な損害そして因果関係に加えて別の分析を要求するものではなく、因果関係の分析の実質内容に言及するものである。協定2条及び4条2項は、「価格」に言及していないが、そのことは価格が関係を有する要因ではないということの意味しない。輸入品は国産品と競争関係にあるが、競争は様々な形でありうる。価格はその一つであるが、唯一のものではなく、また関連性がなかったり僅かであったりもする。価格の関連性は、事例によって異なり、「そのような条件で」という文言は、必ずしも価格の分析を要求するものではなく、また価格分析を行う場合も、一貫した安値販売を示す必要もない。I T Cは、価格分析を行い、結論を支える資料も報告に含まれている。我々は、I T Cがよりしっかりとした説明を提示できたと信じるが、年間平均価格の傾向がI T Cの判断を支えており、I T C報告には適切な説明が含まれていると判断する。(8.106-117)

すでに判断した通り、協定4条2項(a)は、列挙された要因すべての検討と同時に、調査手続の中で明確に提起された要因の検討を要求している。その他の要因について、調査当局は、手続で提起されなかった要因を調査する裁量を有しているが、自らの発意で、

4条2項(a)に列挙されず、利害関係者が提起しなかった要因以外の要因を探求し、検討する義務を負っていない。ECが提起したその他の要因の内、1994年以降の小麦蛋白プレミアムについて、米国は、EUの生産者が提起しなかったと述べている。ECの引用した証拠によれば、1993-1994年の価格プレミアムについてはEU生産者によって明確に提起されているが、ECは、1994年以降についてEU生産者が明確に問題を提起していることを事実として示していない。(8.121-126)

前述の通り、協定4条2項(a)と(b)は文言上の関連を有し、加盟国は、輸入の増加と重大な損害の因果関係を立証しなければならず、他の要因による損害を輸入に帰してはならない。加盟国は、輸入増加がそれ自体単独で重大な損害を引き起こしたことを立証しなければならない。多数の要因が総合して「著しい全般的な悪化」を引き起こす場合でも、輸入増加単独では重大な損害を引き起こさないときは、セーフガード措置発動の要件を充たさない。このことは、加盟国が他の要因を評価し、それによる損害を輸入に帰さないことを確保するための特定の方法を義務づけるものではない。しかし、ITCは、方法の選択の自由を有するが、その方法は、単独で考慮した場合に、輸入の増加による損害が重大な損害、つまり「著しい全般的な悪化」であることを確保しなければならない。本件においてITCは、国内産業の損害が輸入増加以外の要因による損害である場合に、輸入増加による重大な損害があると判断しないことを確保しなければならない。加盟国は、個別のその他の要因による損害を正確に数量化する必要はないが、それらの損害を輸入の責に帰さないよう検討を行わなければならない。ITCは、輸入増加が重大な損害の「実質的原因」であるか否か、すなわち輸入が他の要因よりも重要であるかを検討した。その中で、ITCは、少なくとも一つの他の要因（生産能力の増加）が重大な損害の発生に寄与していることを認めている。しかし、ITC報告には、輸入がこの要因による損害について責を負わないという指摘を見出せない。その他の原因となる要因が輸入よりも大きく寄与していないということの指摘は、その要因が重大な損害にまったく寄与していないことを示すものではない(8.138-152)。

#### (5) 原産に基づく措置の適用除外

ITCは、重大な損害と因果関係に関して、すべての輸入品を含めた全体的調査を行った。肯定的認定の後、カナダからの輸入が実質的シェアを有しているか、そして重大な損害に大きく寄与しているかを検討した。したがって重大な損害の認定は、すべての

輸入に基づいてなされている。(8.161-164)

次に、調査対象の範囲と措置の適用範囲に関する協定上の法的義務の性格を検討する。協定 2 条 1 項と 4 条 2 項は、調査対象の範囲と措置の適用範囲の対称性を要求していると考えられる。協定 2 条 1 項は、「ある産品(a product)」と述べ、措置を適用するためには、「当該産品(such product)」が重大な損害を与えるような条件で輸入されていることを要求している。協定 2 条 1 項には、調査対象となる産品と措置の適用対象となる産品を原産地に基づいて区別する基礎が存在しない。同様に、協定 4 条 2 項(a)重大な損害の存否を決定する調査に言及し、(b)では、「関係産品(product concerned)の輸入増加」と重大な損害の因果関係について規定している。協定 4 条 2 項には、因果関係の要因の検討について、原産地に基づく区別を設ける基礎は存在しない。このように、協定は、調査対象となる輸入の範囲と措置の対象となる輸入の対称性を要求しているが、I T C の調査がその対称性を確保したかを検討する。米国は、カナダからの輸入を別途検討していることから、因果関係の認定がカナダの輸入に依拠していないと主張しているが、I T C が、カナダからの輸入が総輸入の実質的シェアを占めているとし、それでも重大な損害に実質的に寄与していないと判断した事実は、カナダからの輸入を除外した輸入が重大な損害を与えていることを立証していない。米国は、すべての輸入に基づいた重大な損害の認定を基礎とするセーフガード措置をカナダなど N A F T A 加盟国に適用しないことを正当化できない。(8.165-177)

G A T T 24 条に基づく正当化は、G A T T 規定ならびに書協定の違反に対する防御を規定する。本件において、米国は G A T T 24 条による 19 条違反の正当化を主張しているが、手続きの中で、「24 条は、協定の規定に対する例外も免除も規定していない」ということを確認している。したがって、G A T T 24 条が協定違反の正当化を規定するかどうかについて検討しない。本件では、一般原則として、自由貿易地域の構成国が他の構成国からの輸入をセーフガード措置の対象から除外できるかという問題について判断を求められており、したがって(検討しないことが) それに対して判断していない、とは考えていない。(8.178-183)

### 3. 協定 8 条および 12 条に基づく請求

#### (1) 通報の形式と時期

協定 12 条は、通報の時期について、二つの異なった時点に言及している。一つは、

決定や認定であり、決定がなされた後、直ちに通報は行われる。第二に、12条2項および3項は、提案する措置について事前の協議を可能とするため、いかなる場合でも措置の実施の前に行われなければならない。韓国の乳製品の事件でパネルは、「直ちに」という文言はある種の緊急性を意味し、通報の内容によって定まると判断した。最小限の情報しかない調査開始の決定は、16日の遅れがあり、要件に合致していない。I T C報告に言及した1頁の重大な損害の認定は、26日の遅れがあり、合致していない。(8.193-199)

とろうとする措置については、協定12条1項(c)に基づき、決定がなされた後、措置が実施される前に通報されなければならない。これは、協定12条3項の協議の基礎を提供するためのものである。米国は、1998年6月1日に措置を適用し、5月30日になされたその決定を措置が実施された3日後の6月4日に通報した。決定の5日後の通報は、直ちにという要件を充たすが、措置が実施された後に通報することは義務に違反する。(8.205-207)

## (2) 協議の適切さ

協定12条3項に基づきとろうとする措置に関する協議は、必然的にとろうとする措置の通報後、実施される前に行われることになる。米国は、5月30日に措置の適用を決定し、6月1日から実施した。米国とE Cの協議は、重大な損害の認定についての通報に基づいて行われており、とろうとする措置については行われていない。損害認定についての協議は行われたが、米国は、とろうとする措置について適切な機会を提供していない。このことは、必然的に、協定8条1項の義務にも違反する。(8.216-219)

## B. 上級委員会報告

### 1. 協定4条2項(a)

協定4条2項(a)は、もしあるならば、調査当局に「その他の要因」を完全に評価することを要求している。調査当局が特定の「その他の要因」を関係を有するものと考えた場合、提出された証拠が不十分であっても消極的であってはならない。したがって、調査当局は利害関係者が明確に提起した「その他の要因」を検討すれば良いとするパネルの判断に同意できない。しかし、関係を有すると考えられるすべての事実を調査するというあらかじめ限定されない義務を負うという主張も受け入れられない。(上級委員会報告パラグラフ55-56 以下、引用する上級委員会報告のパラグラフ番号のみを表記)

I T Cは、蛋白質の含有量が需要や価格に影響があることを認識していた。しかし、証拠は、それは異常に高いか低い場合にのみ「関係を有する要因」として評価に値することを示している。1993 年は、蛋白質の含有量が異常に高いが、1996-1997 年についてはそのような証拠はない。したがって、理由は異なるが、米国が、蛋白質の含有量と価格の関係を検討しなかったことで協定 4 条 2 項(a)、(b)に違反したとは言えないというパネルの判断を支持する。(58-59)

## 2. 協定 4 条 2 項(b)

パネルは、協定 4 条 2 項(b)を第一に、因果関係の存在が必要であり、第二に、他の要因による効果を区別し、第三に、他の要因による効果を除外し、第四に、輸入増加の効果が単独で重大な損害を与えることが必要であると解釈した。「因果関係」は、単に輸入の増加が重大な損害をもたらしたという原因と結果の関係を意味する。「因果関係」を認定するには、その寄与が明確でなければならないが、協定 4 条 2 項(b)第一文は、輸入の増加が単独の原因でなければならない、あるいは他の要因を除外しなければならないということを示唆するものではない。反対に、他の要因が同時に国内産業の状態に寄与しているとしても、輸入の増加と重大な損害の因果関係が存在しうることを示唆している。(66-67)

輸入の増加に「帰してはならない」という文言は、同時に他の要因が損害を与えている場合のルールを規定する。この過程で重要なのは、損害をもたらす異なる要因による効果の分離または区別である。協定 4 条 2 項(b)は、第一に、輸入増加による損害をその他の要因による損害と区別し、第二に、すべての異なった要因による損害を輸入の増加と他の関係する要因に配分することを予定している。そして最後に、輸入の増加と重大な損害の間に「因果関係」があるか否か、そしてそれはこの二つの要素が真に実質的な原因と結果の関係を含むか否かを決定する。適切な「損害」の配分の必要性は、その他の要因の効果から区別された輸入増加の効果を考慮しなければならないことを意味するが、これらの区別の必要性は、輸入増加がそれ自体で重大な損害を与えることや他の要因による損害を除外しなければならないということの意味しない。(68-70)

この解釈は、協定 2 条 1 項が「そのような条件で」と規定していることから補強される。この「条件」は、当該製品の市場の状態を意味し、国内産業の状態に関係を有するその他の要因にも言及する。したがって、調査当局は、輸入の増加単独ではなく、その他の要因とあわせて重大な損害が発生しているか否かを決定しなければならない。以上の理由

から、パネルの第三および第四段階の推論に同意できず、判断を取り消す。(78-79)

次に、パネルの因果関係の解釈を取り消したため、パネルが認定した事実と争いのない事実に基づいて、本件の法的分析を行わなければならない。その他の要因について、パネルは、特に生産能力と操業度について言及している。口頭弁論において、当事者は、ITCの資料に基づいて二つのシナリオを提示した。生産能力の増加がなければ、1997年の操業度は1993年より僅かに減少しただけである。また輸入の増加が著しく低いものであったとしても、1997年の操業度は、著しく低い。このことは、生産能力の増加が1997年における国内産業の状態に非常に大きな役割を果たしていることを示唆する。ITCが依拠した資料は、生産能力の増加、輸入の増加そして国内産業の状態の関係がITC報告の記述よりも非常に複雑なものであることを示している。我々は、ITCがこの複雑な問題、特に生産能力の増加が輸入の増加と同時に国内産業に損害を与えているか否かを適切に評価したとは認められない。(89-91)

### 3. 協定2条1項について（カナダの除外）

協定2条1項および2項は、「輸入された産品 (product being imported)」という文言を用いており、重大な損害の認定ですべての輸入を対象とし、措置の適用から一部を除外することは、「輸入された産品」という文言に異なる意味を付与することになる。カナダからの輸入を別個に検討したとしても、カナダからの輸入を除外した輸入に関する明確な認定は行われていない。

### 4. 協定8条および12条について（通告と協議）

#### (1) 協定12条1項

協定12条1項の「直ちに」の意味は、「一定の緊急性を意味する」というパネルの判断に同意する。緊急性もしくは即時制の程度は、事例毎の検討によって定まる。即時の通告は、委員会や加盟国がセーフガード調査を検討し対応するための可能な限り十分な期間を確保するためのものである。即時の通告は、加盟国等の実際の利用の仕方に依拠するものでなく、また加盟国が不十分な期間のため侵害されたかの事後的な評価によるものでもない。(105-106)

調査の開始、重大な損害の認定については、パネルの判断が誤りであるとする根拠は存在しない。(112-113, 116)

12条2項は、1項(b)、(c)の通告の内容について規定し、1項は、時期について規定するものであり、通告の異なる側面を規定している。パネルは、加盟国に課せられる別個の義務を混同しており、実施の前に通告しなければならないという別の義務を重ねた。決定から5日後の通告は、「直ちに」の要件を充たしている。(123-129)

## (2) 協定12条3項

協定12条3項違反というパネルの結論は、12条1項(c)違反から直接導かれるものである。この判断が誤りであると判断するため、12条3項違反も誤りであると判断する。(133)

パネルは、協定8条1項との関係で12条3項の問題を扱っている。12条3項は、措置について12条2項によって提供された情報の検討、意見の交換、等価値の譲許に関する合意を達成するために協議の機会を提供することを規定している。そのため、十分な情報と検討のための期間が必要となり、とらうとする措置に関する情報は、協議に先立って提供されなければならない。米国とECの協議は、協定12条1項(b)の通報に基づいて行われており、そこでの措置に関する情報は、ITCの勧告だけでECが措置の影響を検討したり、等価値の譲許について協議するのを可能とする十分に詳細な情報が提供されていない。したがって、パネルの12条3項違反という判断は誤っていない。(136-142)

## (3) 協定8条1項

協定8条は、等価値の譲許を維持する努力を要求している。最初の段階で、事前の適切な協議の機会を提供することなく、等価値の譲許を維持する努力は行い得ない。したがって、協定12条3項違反を認定したのと同じ理由で、米国は8条1項に違反した。(145-146)

## 5. DSU11条について

パネルが「客観的な評価」を行ったか否かは、法的問題である。しかし、パネルによる証拠の評価は、原則として審査機関としてのパネルの裁量に属する。我々の審査は、異なる事実認定に達するかに基礎を置くものでなく、パネルがその裁量を逸脱したか否かである。(151)



生産性について、I T Cが包括的な分析を行ったとするパネルに同意する。パネルが依拠した証拠は限られたものであるが、パネルがD S U 11 条に違反したとする根拠は不十分である。(157)

損益についてのパネルの判断は、I T C 報告のみ、あるいは主に依拠したものではなく、パネル手続における米国の回答にある情報に依拠している。パネルの判断理由の重要な部分は、そうした明確化である。パネルは、パネル手続において米国が補足した情報に大きく依拠しており、D S U 11 条の要求に合致していない。(161-162)

小麦の蛋白質の含有量については、「関係を有する要因」の検討のところで議論した。そこでの判断は、含有量が異常に高いか低い場合に検討する義務があるとし、本件では異常ではなく、検討の義務はないとした。この判断は、D S U 11 条の問題についても妥当する。

秘密情報の保護については、「組織的に重大な問題」が提起されるとするパネルに強く同意する。また、カナダ航空機事件で加盟国は、情報提供の要請に「即時かつ完全に」答える義務があると認めたことを想起する。情報提供の拒否は、パネルがD S U に従った客観的な評価を行う能力を侵害する。カナダ航空機事件で述べたように、推論は、事実を明確にする上で不可欠であるが、パネルは、推論を行う権限と裁量が認められている。D S U 11 条の下で、パネルは、記録されたすべての事実に基づいて推論を行わなければならないが、米国が情報の提供を拒否したことだけで「不利な」推論をしなかったことが誤りであるとするE Cの主張は受け入れられない。ここでは、パネルが裁量を逸脱したかを検討しなければならないが、E Cは、事実の全体を考慮した上で、パネルが裁量を逸脱したことを示さなければならない。E Cは、米国が情報の提供を拒否したこと以外、特定の推論を支持する事実もパネルがすべき推論についても明確にしておらず、パネルが推論において誤ったとする根拠を示していない。(170-176)

## 6. 訴訟経済

米国のシャツブラウス事件で、D S U 3 条 2 項は、特定の紛争を解決するという文脈の外でW T O 協定の規定を明確にすることによって「法を創る」ことを意味していない、パネルは、紛争解決のために扱うべき請求のみを扱う必要がある、と判断した。パネルは、どの請求を扱うべきかを決定する裁量を有するが、無限定ではない。本件においては、理由は異なるが、パネルも我々も、措置が協定 2 条 1 項、4 条 2 項に違反すると判断しており、法的基礎が存在しない。違反の理由によって結論に変わりはなく、パネルがE Cの主張し

た「予見されなかった発展」を検討しないことは、認められる。

### III. 解説

この事件は、韓国の乳製品事件およびアルゼンチンの履物事件に続いてセーフガード措置の協定適合性が争われた事件であり、セーフガード措置発動の要件について全般的に検討している。基本的にはそれら二つの先例に従った判断と言えるが、ここでは、比較的詳細に検討している協定4条2項(a)に規定されない要因の検討、因果関係そしてDSU11条に規定する客観的評価の意味について検討したい。

#### 1. 協定4条2項(a)に規定されない要因

繊維協定に基づく経過的セーフガード措置を含め、重大な損害の認定にあたって、調査当局は、規定されたすべての要因について検討する事が義務づけられている。しかし、本件で問題になったのは、規定されていない要因をも検討する必要があるか否かであった。パネルは、協定4条2項(a)に列挙されない要因であっても「関係を有する」ものであれば検討しなければならないと判断したが、利害関係者が明確に提起した要因に限定した(8.69, 121)。これは、協定3条1項で利害関係者が自己の見解を提示する事ができる旨規定していることから導かれている。これに対して、上級委員会は、利害関係者が提起しなくても、調査当局が「関係を有する」ものと認識していた要因も検討する必要を認めている(55)。これは、協定4条2項(a)が、関係を有するすべての要因の検討を調査当局に義務づけていることから導かれている。本件では、小麦の蛋白質含有量が問題となったが、上級委員会は、報告書の中で説明があると判断して、理由は異なるがパネルの結論を支持している(58, 59)。

この点について、韓国の乳製品パネルは、韓国の調査当局による規定されない要因の取り扱いについても判断を下したが、それ以外の要因についての判断は下していない。本件においては、調査当局が検討しなければならない「すべての関係を有する要因」の範囲が一定程度明確にされたという点を注意しておく必要がある。

#### 2. 因果関係

これは、上級委員会がパネルの判断を取り消した争点である。パネルは、輸入増加以外の要因が損害を与えている場合に、それらの要因による損害の責を輸入増加に帰してはな

らず、調査当局は輸入増加単独で重大な損害を引き起こした事を立証する必要があると判断した(8.138)。これに対して、上級委員会は、協定4条1項(b)の文言が他の要因による損害を除外するものではなく、同時に他の要因が損害を与える場合のルールを規定するものとしてパネルの判断を否定した(67-68)。

パネルが輸入増加単独で重大な損害を与える事を要求したのに対して、上級委員会は、ここでの因果関係を「真に実質的な原因と結果の関係(a genuine and substantial relationship of cause and effect)」と述べている。そこに至る過程で、異なる要因の効果を分離または区別し、損害をそれぞれの要因に配分することが予定されているとする。少なくとも、パネルの輸入増加単独による重大な損害の発生という判断を否定している以上、輸入増加単独で重大な損害を引き起こしていなくとも因果関係の存在を認めるという事であろう。しかし、そのように理解すると「分離と配分」の意味が不明確になる。

本件において問題になったのは、生産能力の増加と操業度であった。上級委員会は、パネル手続における事実認定に基づいて、ITCが適切な評価を行っていないと判断した。因果関係を否定したのではなく、輸入増加以外の要素の適切な評価がないという判断の仕方は、さらに上級委員会判断の理解を難しくしている。つまり、ITCが何らかの「合理的な」説明を加えていれば、因果関係の認定について違反はないという判断も有り得ると考えられるからである。米国通商法201条に規定する因果関係は、輸入増加が実質的要因、つまり他の要因よりも小さくない要因であれば肯定される。この規定に従って、輸入増加と生産能力の増加を分離し、それぞれによる損害を配分した上で輸入増加がより大きな要因であるとの判断をITCがした場合、上級委員会はどのように判断するのであろうか。現時点で、上級委員会の判断から、この点について明確な結論を引き出すのは困難である。ただ、この点についての判断が、「客観的評価」、つまりすべての関連する事実を検討し、それらの事実が結論をどのように支えるのかについての合理的説明があるか、という基準に従ったのであれば、米国通商法201条に規定される因果関係の適合性が認められたと判断する事が可能であろう。

### 3. DSU11条の「客観的評価」の意味：審査基準

最後に、重大な損害の認定にあたって検討すべき要因の評価について述べておきたい。

WTO設立後、米国の繊維製品に対する経過的セーフガード措置、韓国の乳製品やアルゼンチンの履物に対するセーフガード措置に関する事件では、規定に列挙された要因の検

討について、それぞれ信頼できる証拠に基づいて合理的な説明を加える事を要求するかなり厳しい判断が下された。

本件においても、パネルは、個別の要因ごとに検討し、先例に従っているように見えるが、その姿勢が若干異なっているように思われる。というのも、パネルの判断の中でしばしば、I T Cに対して、「より総合的な検討を望む」(8.45)、「詳細な説明を加えうると信じる」(8.64)、あるいは「より全面的な説明をなしえたと信じる」(8.87)、といった表現が目につく。生産性に関する検討については、産業全体の生産性について検討すべきであるとしながら、I T C報告書が労働生産性にしか言及していないにもかかわらず、資本投下に関する記述とあわせて産業全体の検討を行ったと判断した。さらに、損益に関する検討に関して、その他の生産物との間の利益の配分については、パネル手続における米国政府の説明に依拠してI T Cの判断の正当性に疑いを持つ理由はない、と判断した。特にこの点は、韓国の乳製品パネルが、パネル手続における韓国の説明を理解できるとしながら、報告書に記載されていないことを理由に違反を認定したことと対照的である。

パネル手続における米国の説明に依拠した損益に関するパネルの判断は、上級委員会によって覆されたが(161-162)、上級委員会は、その他の点についてパネルの判断を支持している。上記のように、パネルが報告書の記述に不満を表明しながらも、協定適合性を認めたのは、本件の対象となったのが米国の措置であったからなのか否かは不明である。しかし、本件パネルは、韓国の乳製品パネル、アルゼンチンの履物パネルをはじめとする従来の審査基準を採用しながらも、その適用の仕方を緩和したと見ることができよう。

### 【参考文献】

米国の綿・人造繊維下着輸入制限パネル及び上級委員会報告『ガット・WTOの紛争処理に関する調査 調査報告書VIII』平成10年3月

米国の毛織シャツ・ブラウス輸入制限パネル及び上級委員会報告『同上』

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』平成12年3月

アルゼンチンの履物輸入に係るセーフガード措置『同上』