

## 米国のニュージーランド産及び豪州産ラム肉の輸入に係るセーフガード措置

(パネル報告 WT/DS177/R, WT/DS178/R, 提出日:2000年12月21日 採択日:2001年5月16日)

(上級委員会報告 WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, 提出日:2001年5月1日 採択日:2001年5月16日)

荒木一郎

### I. 事案の概要

#### 1. 手続の経過

1998年10月7日、米国国際貿易委員会(USITC)は、American Sheep Industry Associationほかの団体の要請を受け、生鮮・冷蔵・冷凍ラム肉に関するセーフガード調査を開始した。

1999年7月7日、米国大統領は、本件措置発動を決定した(実施は7月22日から)。措置の内容は3年間にわたる関税割当て、豪州及びニュージーランド(NZ)については国別枠を設け、総枠及び一次枠を徐々に拡大していくとともに、一次税率及び二次税率を漸進的に引き下げるといったものであった。

この措置に関し、まずNZが7月16日に紛争解決了解(DSU)に基づく協議要請を行い、続いて豪州が7月23日に同じく協議要請を行った。協議は米国とNZ・豪州両国との間で8月26日に行われたが、解決が得られなかったため、NZ及び豪州は10月14日にパネル設置を要請し、11月19日に開かれた紛争解決機関(DSB)の会合において本件パネルの設置が合意された。

2000年3月21日、当事国の合意によりパネルの構成が決定した。パネル議長はTommy Koh(シンガポール)、それ以外のパネリストとしてMeinhard Hilf(ドイツ)とShishir Priyadarshi(インド)が選ばれた。

2000年10月24日、米国の措置はWTO協定違反であるとの内容のパネル報告書が当事国に送付され、12月21日には全加盟国に配布された。これに対し、2001年1月31日、米国が上訴を申し立て、5月1日には上級委員会報告書が公表された。上級委員会報告書もパネルの立論を修正し、一部取り消したものの、結論においては米国の協定違反を認定する内容のものであった。

2001年5月16日に開かれたDSB会合において上級委員会報告書及びこれによって修正されたパネル報告書が採択された。9月27日、米国は、本件措置を2001年11月

15日に終了することを DSB 議長に通告し、NZ、豪州もこれを了承したため（翌日付け書簡）、本件紛争はここに決着した。

## II. 報告要旨

### 1. パネル報告書

#### (1) 先決問題

最近のパネル手続の通例にもれず、本件でも当事国は手続的問題を先決問題 (preliminary issues) として争った。具体的には、パネル設置要求の特定性 (報告書パラ 5.15)、付託事項の範囲 (同パラ 5.56) 及び秘密情報の開示 (同パラ 5.62) に関する論点であったが、詳細は省略する。いずれの論点についても、パネルは当事国の要求 (前 2 者は米国の異義申立、後者は豪州の情報開示要求) を却下している。

#### (2) 審査基準 (Standard of Review)

セーフガード協定には、アンチダンピング協定 17.6 条に相当する条文がなく、パネルがいかなる基準で調査当局の調査結果を評価すべきかについての指針が示されていない。本件パネルは、「セーフガード紛争に適用される審査基準は、権限ある調査当局が公表した報告書に反映された証拠についての新規審査 (*de novo review*) を差し控えることを求めている。本パネルの任務は、USITC が行った決定の検討と、公表された報告書において全体としての事実が USITC による決定についての適切な説明となっているか否かの審査に限定される」(パラ 7.3) と述べ、アルゼンティン・履物／韓国・乳製品事件で示された上級委員会の判断を踏襲している。

#### (3) 事情の予見されなかった発展 (unforeseen developments)

セーフガード協定には「事情の予見されなかった発展」への明示的言及がないが、アルゼンティン・履物事件において、上級委員会はこの文言が GATT 第 19 条に残っている以上、セーフガード措置発動のために不可欠の要件であることを明らかにしている。

本件では、NZ・豪州は、ラム肉の輸入増加は予見されなかった進展の結果ではないので、本件セーフガード措置は GATT 第 19 条違反と主張した。

これに対し、米国は、①輸入品の構成の変化 (冷凍物から冷蔵物へ) と②輸入肉

を切り分ける際の精肉の大きさの変化が予見不可能であったと反論した。

パネルは、たしかに報告書には米国の主張するような記載があるが、これらは単に事実を述べたものであり、GATT 第 19 条でいう「予見されなかった発展」についての結論ではなく、セーフガード協定 3.1 条（調査手続）違反を論ずるまでもなく、GATT 第 19 条違反であるとしている（パラ 7.44, 7.45）。

#### （４）国内産業(domestic industry)の定義

セーフガード協定において、「国内産業」とは、「加盟国の領域内で活動する同種の若しくは直接に競合する製品の生産者の全体又はこれらの生産者のうち当該製品の生産高の合計が当該製品の国内生産高の相当な部分を占めている生産者」と定義されている（4.1 条(c)）。発動の条件を定めた 2.1 条も、国内産業への重大な損害又はそのおそれを中心概念として規定しているから、国内産業の定義は極めて重要な問題である。

NZ・豪州は、米国の調査当局が上流の産物（生きた羊）の生産者も含めて「国内産業」と定義したのはセーフガード協定違反と主張した。これに対し米国は、①一貫した生産工程(continuous line of production)と②経済的利益の実質的同一性(substantial coincidence of economic interest)があれば、原材料の生産者と製品の生産者をともに国内産業と定義してよいと主張した（パラ 7.57）。

パネルは、貿易救済措置に関する過去のパネル報告書（米国・ぶどう、カナダ・牛肉、NZ・トランス）の判断手法を踏襲し、①生産工程で別種の製品に変化したといえるかどうか、②生産工程が垂直的に統合されていて、異なった行程を識別し、分析することが不可能になっているかどうかを重要だとした（パラ 7.95）。パネルは、ウルグアイ・ラウンドの交渉過程でも、これらのパネルの先例をくつがえす結論は得られなかったとしている（パラ 7.114）。結論として、米国の調査当局が上流の産物（生きた羊）の生産者も含めて「国内産業」と定義したのはセーフガード協定 4.1 条(c)及び同 2.1 条に違反するとしている（パラ 7.118）。

#### （５）重大な損害のおそれ

セーフガード協定第 4 条は、重大な損害又はそのおそれの決定に当たって国内調査当局が考慮しなければならない要素を定めている。NZ・豪州は、米国の調査当局による重大な損害のおそれの認定は、「当該国内産業の状態に関係を有するすべての

要因」(all relevant factors)を正しく評価していないので、セーフガード協定 4.2 条違反と主張した。

パネルは、4.1 条(b)（「重大な損害のおそれ」の定義）及び 4.2 条(a)（諸要因を例示列挙したもの）違反の主張については、立証が十分でないとしてこれを退けたが、4.1 条(c)（「国内産業」の定義）違反の主張についてはこれを受け入れ、USITC の決定の基礎となったデータが生産者を十分に代表するものではないとして、米国のセーフガード協定違反を認定した（パラ 7.221）。

#### (6) 因果関係

パネルは、米国・小麦グルテン事件におけるパネル判断を踏襲し、米国の実務である「実質的原因」説を排除し、輸入増加が単独で重大な損害の必要かつ十分な根拠となっていなければならないとして、セーフガード協定 4.2 条(b)及び同 2.1 条違反を認定した（パラ 7.276～7.279）。

#### (7) 結論

以上の検討の結果、パネルは次のような結論に達した（パラ 8.1）。

- ① 米国は、「事情の予見されなかった発展」の存在を立証しなかったため、GATT 第 19 条 1(a)に違反した。
- ② USITC が「国内産業」の定義に上流の生産者を含めた点で、米国はセーフガード協定 4.1 条(c)に違反した。
- ③ NZ・豪州は、USITC が「重大なおそれ」を認定する際のアプローチそのものがセーフガード協定 4.1 条(b)に違反するとするが、その主張には根拠がない。
- ④ 同様に、NZ・豪州は、USITC がセーフガード協定 4.2 条(a)に列挙された諸要因を評価する際の手法を攻撃するが、協定違反を立証したとまではいえない。
- ⑤ USITC の決定の基礎となったデータが生産者を十分に代表するものではないので、この点で米国はセーフガード協定 4.1 条(c)に違反した。
- ⑥ USITC は、輸入増加と国内産業への重大な損害との間の因果関係を立証していないので、この点につき米国はセーフガード協定 4.2 条(b)に違反した。
- ⑦ 上記②、⑤、⑥により米国はセーフガード協定第 4 条に違反しているため、

結果的に同 2.1 条にも違反している。

## 2. 上級委員会報告書

### (1) 審査基準

上級委員会は、パネルが採用した審査基準は妥当だとしつつ(パラ 108)、その具体的当てはめにおいて、国内調査当局の判断を尊重しすぎであるという。国内での調査と WTO での紛争は異なる。まず、当事者が違う(パラ 112, 113)。国内調査当局が場合により当事者の申し立てていない事項について職権調査を行う義務があるのと同様、WTO 紛争処理においても、パネルの審理は当事者が調査当局に申し立てた内容の再審査にとどまらないという(パラ 114)。

### (2) 事情の予見されなかった発展

上級委員会は、当然のことながら、アルゼンティン・履物事件及び韓国・乳製品事件で自らが示した法理を踏襲し、予見されなかった発展と他の発動要件との間に論理的な結合(logical connection)が必要だとしている。本件ではそれがない以上、米国の協定違反は明らかだとしてパネルの結論を支持している(パラ 75)。

### (3) 国内産業の定義

上級委員会は、パネルの分析は生産工程にとらわれすぎで、製品そのものの同種性、直接競合性を分析していないうらみはあるが、結論においては妥当であるとし、パネルの判断を支持している(パラ 96)。

### (4) 重大な損害のおそれ

上級委員会は、パネルの事実認定そのものは是認したが、これはセーフガード協定 4.2 条(a)違反を構成するとした(パラ 134)。また、上記審査基準の具体的適用の誤りとも関連して、上級委員会は USITC の報告書の内容を再度吟味し、重大な損害のおそれについての説明が十分でない(the USITC has not adequately explained how the facts relating to prices support its determination ... that the domestic industry was threatened with such injury)として 4.2 条(a)違反を認定している(パラ 161)。

(5) 因果関係

上級委員会は、小麦グルテン事件同様、パネルの判断を取り消し、因果関係の認定には輸入増加と損害（又はそのおそれ）との間に“a genuine and substantial relationship of cause and effect”が存在すれば足りるとした。しかし、本件における具体的結論としては、USITCはこの関係について説得的な説明を行っていないとし、因果関係に関するパネルの最終的結論は支持している(パラ 188)。

(6) 結論

上級委員会は、結論的には、パネルの判断をほぼすべて是認している。パネルのアプローチとの間で決定的な対立があるのは、因果関係の認定に関する部分のみである。

### III. 解説

GATT 第 19 条及びセーフガード協定に関する上級委員会の考え方をよく示す事件である。アルゼンティン・履物、韓国・乳製品、米国・小麦グルテンと続いてきた一連の先例を踏まえ、判断が熟してきていることがうかがえる。その後に公表された米国・溶接ラインパイプ事件の上級委員会判断を加えると、セーフガードに関する「相場観」はほぼ形成されつつあるように思える。GATT1947 の時代には、セーフガードに関する先例といえば「毛皮帽子」事件くらいしかなかったことを思うと、時代は様変わりしたといえよう。

他方で、このように固まりつつあるパネル・上級委員会の解釈に各国の政策当局が納得しているかということ、それが全然そうではないのである。このことは、本件上級委員会報告書・パネル報告書が採択された際の DSB 会合の議事録(WT/DSB/M/105)を読むと一目瞭然である。米国は「事情の予見されなかった発展」についての上級委員会の解釈に強い異義を唱え、また、審査基準についてもこれでは実質的に *de novo review* と同じことだと不平を漏らしている。他方で米国は、因果関係については、上級委員会が小麦グルテンの前例を踏襲し、パネルの判断手法を否定したことについては、これを強く支持している。これとは逆に、日本や香港は、因果関係についての上級委員会の判断手法に疑問を呈している。

報告書採択手続の自動性は、報告書について加盟国が見解を表明する権利を害するものではないとされている (DSU16.4 条、17.14 条)。これらの発言は、徐々に姿を表し

てきた判例の方向性に対する各国の政策当局の不満ないし不安感の表れとして傾聴に値する。他方で、パネルや上級委員会がこれらの声に対する感受性をどこまで備えているかについては、相当疑問である。かくして判例による事実上の法形成が着々と進められていくのである。

WTO の紛争処理制度は、多角的貿易体制に安定性と予見可能性をもたらす中心的要素とされる（DSU3.2 条）。その要素の 1 つとしてこのような法形成機能が想定されていることは明らかであるが、これは同時に実務家・政策当局との緊張関係ももたらす。我が国の当局者の一部には、国内セーフガード法制の整備に当たり「パネルで負けることなど気にせず、日本にとって一番有利な（＝最も保護主義的な）条文の読み方をせよ」などと勇ましいことを言う向きもあるようであるが、各国の当局者が皆これと同じような挙動に出たとしたならば、DSU3.2 条の理想など看板倒れに終わってしまうであろう。

最後に、1 点だけ各論的コメントをしておく。本件で目新しいのは、「国内産業」の定義についての議論が深まったことである。上級委員会は、GATT 第 19 条及びセーフガード協定が輸入品と「同種の産品」の生産者のみならず「直接競合産品」の生産者も国内産業に含めていることを手がかりに、直接競合性をしっかり分析すれば、本件で USITC がしたように上流の生産者を無理やり国内産業に含めるような扱いをしなくてもすむと示唆しているようであるが、この理解は必ずしも正しくないと思われる。生きたウナギと冷凍蒲焼のように、流通のどこかの段階で（現実の又は潜在的な）水平的競争が行われる場合には直接競合性の分析は有用であり、必要不可欠である。しかしながら、流通が完全に垂直的に統合されているような場合には、直接競合性は意味がないのではないか。そして、本件はまさしくそのように直接競合性の分析が意味を持たない事例ではなかったかと思われる。