

EU—鉄鋼製品セーフガード
パネル報告書 (DS595)

関根豪政 (横浜国立大学)

概要

1. 事実関係の概要

- EUによる特定の鉄鋼製品に対する暫定セーフガード措置及び確定セーフガード措置について、トルコが、「関税及び貿易に関する一般協定」(GATT)及び「セーフガードに関する協定」(セーフガード協定)違反を主張した事例。
- EUはトルコからの26カテゴリーの鉄鋼製品について、無税関税割当と枠外25%関税の賦課を決定する確定セーフガード措置を発動していた。

2. 主要論点と結論

- A) セーフガード措置の対象を26の産品全てと設定したことについて
 - 26の産品カテゴリーの全体として、セーフガード措置の適用の前提となる状況と条件が存在することの検証を欧州委員会が行っており問題はない (paras. 7.66-67)
- B) EUの「予見されなかった発展」の認定に誤りがあるか
 - トルコは欧州委員会の認定に誤りがあったことを証明できていない (para. 7.117)
- C) EUは輸入の増加が予見されなかった発展「結果」によることを証明したか
 - 欧州委員会の過剰生産能力とEUへの輸入の増加の連動性についての認定には証拠が示されていない (paras. 7.128-131)。第三国の貿易制限措置がEUへの輸入増加につながったと証拠を提示せずに主張するだけでは、予見されなかった発展と輸入の増加の連結性の証明としては不十分 (para. 7.137)。米国の第232条措置の影響についても、米国の輸入減とEUの輸入増についての推計に依拠するが、それを越えた証拠や詳細な情報を提示していない (para. 7.144)。
- D) GATT第19条1項(a)号でいう「義務の効果」が適切に検証されたか
 - 欧州委員会は公表された報告書で「義務」を特定していない (para. 7.170)
- E) EUはGATT第19条1項(a)号、セーフガード協定第2条1項及び第4条2項(a)号が求める「輸入の増加」を適切に考慮したか
 - 直近の期間における輸入の減少を考慮していない、及び、輸入が十分に突然ではないとするトルコの主張はいずれも支持できない (paras. 7.178-181 and 186-189)
- F) 重大な損害のおそれについて適切に判断が行われたか
 - AD措置及び相殺措置によって「一時的に」回復しているに過ぎないとする欧州委員会の認定は「事実に基づく」決定ではない (paras. 7.217-222)
- G) EUがAD措置及び相殺措置の適用を停止したという事実はセーフガード協定第5条1項でいう「必要な限度」を超えるセーフガード措置とみなせるか
 - AD措置及び相殺措置を停止したことは、セーフガード措置と同じ損害に対処するこ

とを目的としているわけではない。EU の主張をトルコは否定できていない (paras. 7.267-268)

- H) セーフガード措置としての関税割当が適切に配分されているか
→ 関税割当を実施する加盟国に「過去の期間」を選定する裁量が認められており、EU はそれを逸脱していない (paras. 7.208-209)
- I) セーフガード措置の緩和のペースが減少することはセーフガード協定7条4項に違反するか
→ セーフガード協定第7条4項の文言からは、緩和の速度を遅くすることが認められないとは解せない (paras. 7.318-319)

3. 判断の意義

- 事情の予見されなかった発展の「結果…により」の判断（予見されなかった発展と輸入の増加の関係）について、本件パネルは、米国－鉄鋼セーフガード事件で示された二つの分析方法（簡易分析と詳細分析）の使い分けを試みている事例と捉えられる。しかし、これまでの事例を見る限りでは、二つの分析の使い分けの根拠要素は明確とは言えず、結局のところ、事案の状況に応じて分析の詳細さに相違が生まれると把握される。
- セーフガード措置と同時に AD 措置や相殺措置が発動しえる状況では、後者が優先適用されないとセーフガード協定第5条1項でいう「必要な限度」を超えたセーフガードと評価されるとトルコが主張した件については、トルコの主張の前提事実の立証不足ゆえに明確な争点とはならなかったが、前提事実が正しければトルコの主張が認められた余地はある。
- AD 措置等が発動できる状況は GATT 第19条1項(a)号の「義務の結果」の解釈で考慮しえる要素にも思われるが、当該文言の簡素さやセーフガード制度の全体的な構造を踏まえると、ここでいう「義務の結果」は関税の譲許等のセーフガード措置との関連性が強い典型的な義務の結果を示せば十分と捉えられ、AD 措置の発動などの「GATT 上の各義務の十全な履行の結果」でなくともよいと解される。
- 本件で EU が、26 の製品カテゴリーを対象とした措置を一つのセーフガード措置として構成したことは違反とはされなかった。パネルの判断からは、製品の画定に措置発動国の裁量が認められたと理解されるが、同時に、調査と措置の適用までの間で基本的に一貫性が維持される（恣意的に製品の範囲が変更されない）ことが条件になるという指針が読み取れる。
- 本件は、いったん国内産業の状況の悪化が見られた後に、一時的な改善が確認された事例であるため、比較的「重大な損害のおそれ」が認められやすいように思われたが、EU は改善が一時的であることを証明できていないと認定された。重大な損害のおそれの証明は容易ではないことが分かる。

EU－鉄鋼製品セーフガード
パネル報告書（DS595）

関根豪政（横浜国立大学）

I 事案の概要

本件は、EUによる特定の鉄鋼製品に対する暫定セーフガード措置及び確定セーフガード措置について、トルコが、「関税及び貿易に関する一般協定」（GATT）及び「セーフガードに関する協定」（セーフガード協定）違反を主張した事例である。EUはトルコからの26カテゴリーの鉄鋼製品について、無税関税割当と枠外25%関税の賦課を内容とする確定セーフガード措置を発動していた。当該措置は2018年7月に暫定発動後、2019年2月に正式発動されていた（2021年6月末まで¹）。

II 紛争の概要

1. 手続の概要

日程：

- ・2020年3月13日 協議要請
- ・2020年7月13日 パネル設置要請
- ・2021年5月4日～6日 第1回パネル会合
- ・2021年6月22日・23日 第2回パネル会合²
- ・2022年4月29日 当事国に報告書の送付

パネリスト：

Mr William Davey（議長）、Ms Silvia Lorena Hooker Ortega、Mr Marco Tulio Molina Tejada
第三国参加：アルゼンチン、ブラジル、カナダ、中国、インド、韓国、日本、ノルウェー、ロシア、スイス、台湾、ウクライナ、UAE、英国、米国

2. 申立国の主張

トルコは、EUの措置はセーフガード協定第2条1項、第3条1項、第4条1項(a)号、第4条1項(b)号、第4条1項(c)号、第4条2項(a)号、第4条2項(b)号、第4条2項(c)号、第5条1項、第5条2項(a)号、第6条、第7条1項及び第7条4項に違反すると主張した（para. 3.1）。

III パネルの判断

1. パネルの判断の対象となる措置

本件では、トルコが、EUの暫定セーフガードと確定セーフガードの双方を争点としたため、

¹ 後に2024年6月30日まで延長された。

² 第1会合、第2会合ともに、COVID-19の流行に鑑みビデオ会議で実施。

パネルは暫定措置についても判断を行うかについて最初に検討した。

トルコは、暫定措置はもはや効力を有さないことを認めつつも、暫定措置を適用した規則が依然として効力を有している点を指摘して、暫定セーフガードについても判断を行うことを要求したが (paras. 7.5-6)、暫定セーフガードによる関税の賦課が継続することを示す証拠が出されていないことや、トルコの暫定措置に関する主張が確定措置の違反主張の部分集合であることから、パネルは暫定措置については判断する必要はないとした (paras. 7.7-9)。ただし、確定措置についての主張の判断に際して、適切な場合には暫定措置を考慮するともした (para. 7.10)。

2. 産品範囲

トルコは、①EU がセーフガードの対象とした 26 の製品について、個別にセーフガードを適用する状況と条件を満たしていることを検証しなかったこと (ミスマッチの主張)、②調査の段階と措置の適用段階のそれぞれで、対象とする産品の範囲について非一貫的な手法を採用した (内部的非一貫性の主張) と主張した (paras 7.12-13)。これらについて、パネルは最初にトルコの主張の一貫性を検証した上で、個別に判断することとした (para. 7.18)。

2.1 GATT 第 19 条 1 項(a)号、セーフガード協定第 2 条 1 項、第 3 条 1 項、第 4 条 1 項(c)号、第 4 条 2 項(a)号、第 4 条 2 項(b)号、第 4 条 2 項(c)号適用可能要件

パネルは各関連条文について、次のように確認した。まず第 19 条 1 項(a)は、セーフガード措置の適用対象となる「産品 (any product)」に関して、所定の状況と条件が充足される場合に限り措置の適用を認めているのであり、これは米国－鉄鋼セーフガード事件のパネル判断等にも示されている (paras. 7.21-22)。同様のことはセーフガード協定第 2 条 1 項についても言えると同時に (para. 7.23)、セーフガード協定第 3 条 1 項最終文でいう「事実及び法令に係る…関連する問題」に、セーフガード協定第 2 条 1 項や GATT 第 19 条 1 項(a)号に規定されるセーフガード措置を適用するのに証明されることが必要な状況や条件が含まれると理解される (para. 7.27)。

そしてパネルは、セーフガード協定第 4 条 1 項(c)号については、アルゼンチン－履物 (EC) 事件について言及し、同事件で、アルゼンチンはすくなくとも全ての履物についての損害要素を検討すればよく、同種又は競合産品の各セグメントの損害要素を個別に検討することは求められていないとしたパネルの判断を確認した (paras. 7.28-29)。そしてパネルは、セーフガード協定第 4 条 2 項(a)号ないし(c)号の条文内容について確認し、これらは調査対象の産品の選定についてルールを制定しておらず、ゆえに一定の範囲の産品を単一の調査の対象とすることについて排除しているとは理解できないとした (paras. 7.30-34)。

2.2 確定措置の GATT 第 19 条 1 項(a)号、セーフガード協定第 2 条 1 項等の違反性

2.2.1 ミスマッチの主張

(1) GATT 第 19 条 1 項(a)号及びセーフガード協定第 2 条 1 項

パネルは EU のセーフガード措置が産品のカテゴリーに関係なく一体として適用されること

から、26 の産品を対象とした単一のセーフガード措置であるとした (para. 7. 56-57)。トルコは、欧州委員会が個別の産品カテゴリーにおいても輸入傾向を調査し、一部の産品カテゴリーについてセーフガード措置の適用対処から除外したことが、EU がそれぞれの産品カテゴリーに対応した複数のセーフガード措置を発動したことの証左になると主張したが、パネルは、加盟国が調査を開始した産品の一部についてセーフガード措置を適用しないとする決定することは禁じられておらず、かつ、特定の産品についてセーフガード措置を発動しないとする決定をもって個別の産品カテゴリーにセーフガード措置を発動したと結論付けることはできないとした (para. 7. 58)。またトルコが、関税割当が産品カテゴリーのレベルで導入されたこと、あるいは、EU が特定の途上国をセーフガード協定第 9 条 1 項に基づいて適用対象外とした際に、それを産品カテゴリー単位で検討していたことが、各産品カテゴリーに対して異なるセーフガード措置が適用されたとする根拠になると主張したが、パネルはそれを否定した。これらを経て最終的にパネルは、EU は 26 の産品カテゴリーを統合した単一のセーフガード措置を適用していると認定した (para. 7. 59)。

続いてパネルは、セーフガード措置の適用対象の産品と同一の産品に対して、セーフガード措置の適用の前提となる状況と条件が存在するかについての調査の有無を審議した (para. 7. 60)。この点、パネルは、①欧州委員会は 26 の鉄鋼製品を統合的に検討したこと (para. 7. 61)、②当初の 28 産品カテゴリーのうち 2 種類については輸出の増加が見られなかったことから欧州委員会がそれらを検討対象から除外したことに関して、トルコは当該除外が GATT 第 19 条 1 項(a)号及びセーフガード協定第 2 条 1 項と非整合的であると証明したとは認められないこと (para. 7. 62)、③欧州委員会が世界規模の輸入分析を補完するために 3 つの製品ファミリーの観点から検討したが、かかる検討方法は全体的な分析を行ったという事実を改変するものではないこと (paras. 7. 63-64)、④同じく、重大な損害のおそれの評価において産品ファミリーレベルでそれを行ったことは、全体的な分析を行ったという事実を改変しないこと (para. 7. 65) を踏まえて、26 の産品カテゴリーの全体として、セーフガード措置の適用の前提となる状況と条件が存在することの検証を欧州委員会は行った (すなわち、GATT 第 19 条 1 項(a)号及びセーフガード協定第 2 条 1 項の違反は認定されない) と結論付けた (paras. 7. 66-67)。

(2) セーフガード協定第 4 条 1 項(c)号、第 4 条 2 項(a)号、第 4 条 2 項(b)号

これらの条項違反に関するトルコの主張の前提は上記(1)と同様であるため、パネルは、これらの条項についても違反の証明に成功していないと認定した (para. 7. 68)。

2.2.2 内部的非一貫性の主張

パネルはトルコの主張について、①欧州委員会が調査の対象となる産品を時には統合して、時には個別に、そして時には混合して検討した、②欧州委員会の調査は、増加傾向を見せなかった産品を分析の対象から除去したことでバイアスがかかっている、にそれぞれ整理して検討した (para. 7. 71)。

①の点については、欧州委員会が 26 の産品カテゴリーの全体に対して確定セーフガードを発動したとしても、それは欧州委員会が産品の分析をより細分化された水準で追加的に実施する

ことは妨げないとした (para. 7.72)。また、②についてパネルは、欧州委員会はトルコが問題視する二つの産品カテゴリについて、全ての分析の段階でそれらを除外しており、さらに、セーフガード措置の対象にも含めていない状況下で、トルコは、それらの産品カテゴリを一貫して除外していることがバイアスを生み出しているということを証明していないことから、特定の産品カテゴリを場外する形で調査対象の範囲を変更することがバイアスのかかった結果をもたらす可能性は排除されないものの、本件においてそれが生じているとは証明されていないとした (para. 7.73)。これらに加えて、パネルは、欧州委員会はある程度の詳細さをもって自己の検討手法を説明していることも確認した (para. 7.74)。以上を踏まえ、トルコは欧州委員会の内部的非一貫性が GATT 第 19 条 1 項(a)号及び各セーフガード協定の条文に違反したことを証明してはいないとした認定した (para. 7.75)。

3. 予見されなかった発展

トルコは、予見されなかった発展に関して、①欧州委員会が予見されなかった発展を特定しなかった、②発展を特定していたとしてもそれは予見されないものではなかった、③予見されなかった発展の「結果により (as a result of)」損害を与えるような輸入の増加が発生したことを証明していないと主張した (para. 7.76)。

3.1 GATT 第 19 条 1 項(a)号の適用可能性

パネルは最初に、「予見されなかった発展」とは、進化している状況で新しい段階に入ることを含め、予想ないし期待されていなかった状況が出現ないし露見する出来事や事実、状況を示す (para. 7.81)、また、発展が予見されなかった段階は、関連する義務が発生した時点である (para. 7.82)、そして、実際に発展が予見されなかったか否かの判断は事実背景に依拠するとする判断を、過去の事例を踏まえつつ確認した (para. 7.83)。「結果により」については、過去の判断において、予見されなかった発展と損害をもたらすような輸入の増加との間に「論理的な結合性 (logical connection)」があることと理解されてきたことと、その判断は各事例の事実状況に依拠することを確認した (paras. 7.84-85)。

3.2 「予見されなかった発展」要件の充足性

3.2.1 欧州委員会は「予見されなかった発展」を特定化したか

本件においては、「予見されなかった発展」について、①鉄鋼製品における「前例のない」過剰生産、②第三国における貿易制限措置の一層の拡大、③米国の通商拡大法第 232 条措置が決定要素として認定されていた (para. 7.92)。パネルは、このような EU の認定は十分に明確であり、WTO 協定との用語との一致が完全に見られなくとも、それは問題ではないとした (paras. 7.93-94)。

3.2.2 発展は予見されないものであったか

トルコが、鉄鋼製品の過剰生産は何十年も前から存在したもので予見されないものではないと主張したことに対して、EU は、2011 年以降の鉄鋼製品の生産能力は減少すると経済学的に予

測され、相応の数の削減対策が行われていたのにも拘わらず増加し続けたことは予見されないものであり、インド鉄鋼製品事件でも生産能力の増大は考慮要素と認定されていたと反論していた。トルコはそれに対して、EUの主張は証拠が提示されずに展開されていると再反論していた (paras. 7.97-99)。この点についてパネルは、欧州委員会は、既に相当の過剰生産が存在している場合に、それが継続するのは経済論理に沿わない、あるいは対策と矛盾するという考えに基づいているのであり (トルコの主張はこの立場と相反するものではない)、パネルとしては、予見できないものであることを特定するのにそれ以上のことが要求されるものではないと判断されたとした (para. 7.101)。

次にトルコは、貿易救済措置の増加は、当該措置が WTO 協定において採用が想定されていることから、予見されないものではないと主張したのに対して、EUは、貿易救済措置の増加自体は予見されない発展を構成しないかもしれないが、その範囲や程度次第では予見されないものになると主張していた (paras. 7.102-106)³。それに対してパネルはまず、WTO 協定が特定の事象を想定していることが、予見されない状況を否定する要因になるとは考えられないとした (para. 7.108)。また、トルコは、EUが貿易救済措置の増加に貢献しているという自身の主張に対して EU から示された、かかる貢献は僅少であるとする主張への反駁を示していないと認定した (para. 7.109)。貿易救済措置の利用にはサイクルがあり、ゆえに措置の増加は予見されたとしたトルコの主張については、パネルは、欧州委員会は特定の状況を具体的に認定したのであり、救済措置の利用の周期性があるという主張だけでは、かかる認定が覆されることにはならないとした (para. 7.110)。そして、欧州委員会はアンチ・ダンピング税の動向について全体的な視点から分析したのであり、一部の数値に異なる傾向が見られたとしても、全体的な結論に影響を与えないとの判断も示した (para. 7.111)。貿易救済措置以外の貿易制限的な措置についても、欧州委員会は前例のない過剰生産の状況や米国の第 232 条措置を踏まえて貿易制限措置の増加を検討しており、それに対してトルコは明確な反論を示せていないとした (para. 7.114)⁴。

第 3 の米国の第 232 条はウルグアイ・ラウンド前から存在しており、ゆえに予見されるものであるとするトルコの主張に対してパネルは、ある加盟国が特定の措置の採用を法令上認めているとしても、常に措置の採用が予見されることになるとは限らないとした上で、本件において欧州委員会は、米国の措置の程度や範囲、違法な措置であることを加味して判断しているのであり、その判断は米国の措置が長年の法令に基づいたものであるという事実のみで誤りがあると認定されることにはならないとした (paras. 7.115-116)。

以上よりパネルは、トルコは発展が予見されなかったとする欧州委員会の認定に誤りがあったことを証明できなかったと判断した (para. 7.117)。

3.2.3 輸入の増加が予見されなかった発展の「結果」によることを証明したか

³ 第三国意見としてブラジルは、貿易救済措置を根拠に予見されない発展を認めるのであれば、それは貿易障壁の引上げを招くリスクがあるとして、否定的な見解を示していた (para. 7.107)。

⁴ なお、第三国参加していた韓国は、政府による制限の採用は鉄鋼製品分野においては現実であり、予見されなかったとみなされる根拠としては疑われるという見解を示していた (para. 7.113)。

トルコが、欧州委員会の認定に対して、①予見されなかった発展が輸入の増加につながったことに対して十分に証明を行わなかった、②欧州委員会の認定は鉄鋼製品一般についてであり、調査対象の特定の製品についてではなかった、③2018年に発動された米国の第232条措置は2013年から2017年までの実際の輸入の増加を招きえなかったという点を提起したため、パネルはそれぞれについて順に判断を行った。

パネルは、予見されなかった発展が輸入の増加という結果に至ったことについてどの程度の証明を求めるかに紛争当事国間に相違があり、トルコは両者の間の「論理的連結性」の「詳細な説明」が必要とされることを主張したのに対して、EUは、関連する事実を「一緒に合わせる」だけで充分であると主張したことを踏まえて (para. 7.120)、EUの各認定について個別に判断した。

まず、過剰生産能力の増加についてパネルは、予見されなかった発展の「結果による」の解釈において、因果関係の分析で求められる場合と同じ程度の証明が必要とは言えないとする自らの解釈を確認し (para. 7.127)、欧州委員会の各認定を肯定的に判断しつつ、かつ、過剰生産能力が輸出圧力になり、それがEUの輸入増加につながることは考えられるとしたものの、最終的に、欧州委員会の過剰生産能力とEUへの輸入の増加の連動性についての認定には証拠が示されていないと認定した (paras. 7.128-131)。かかる認定に際してパネルは、米国-太陽光製品セーフガード措置（中国）事件におけるパネルの判断からは、予見されなかった発展と輸入増加の間に同時発生性が確認される場合には、GATT第19条1項(a)号で求められる論理的連結性が確認されることが示唆されるどころ、本件では当該事件ほど予見されなかった発展と輸入増加の間に密接な関係性が確認されなかったとした (para. 7.132)。

続いて、第三国の貿易制限及び救済措置の増加との関係について、パネルは、過剰生産能力の議論と同様、欧州委員会は十分な証拠を提示していないとした。貿易制限措置や救済措置は特定の国における鉄鋼製品の貿易のみが問題となるものであり、このような事実状況を考慮すると、本件については「より詳細な分析」が必要とされる場面であったと言え、貿易制限措置がEUへの輸入増加につながったと主張するだけでは不十分であるとパネルは認定した (paras. 7.137-138)。

最後に、鉄鋼製品に対する米国の第232条措置について、パネルはやはり、第232条措置は「二種の事実を一緒にする」以上に「より詳細な分析が要求される」事案であり、とりわけこれは当該措置が単独の加盟国によって導入されている措置であることから尚更であるとした (para. 7.143)。しかし、EUの分析はこの要求を充たさない。米国の輸入減とEUの輸入増について欧州委員会は米国の推計に依拠するが、それを越えた証拠や詳細な情報を提示していない (para. 7.144)。また、第232条措置の影響を受ける輸出業者にとってEUの市場が魅力的であることを示す証拠は容易に入手できたのにも拘わらず、欧州委員会はそれらを提示しなかった (paras. 7.145-146)。さらに欧州委員会は、米国への供給者が同時にEU市場への供給者であることに触れるが、それについての証拠を示していない (para. 7.147)。以上よりパネルは、欧州委員会は第232条措置がEUへの輸入の増加につながったことについて証明責任を果たしていないと認定した (para. 7.148)。

なお、パネルは上記の認定を受けて、欧州委員会の認定が調査対象ではなく鉄鋼製品一般に

ついて行ったものに過ぎないとするトルコの主張と、第 232 条措置の発動が輸入の増加後であるとするトルコの主張については、判断する必要はないとした (paras. 7.149-153)。

以上より、EU は、輸入の増加が予見されなかった発展の「結果として」生じたことについて証明できなかったため、GATT 第 19 条 1 項(a)号に違反したと認定した (para. 7.154)。

4. 「義務の効果」

トルコは、GATT 第 19 条 1 項(a)号でいう「義務」を欧州委員会が特定していないこと、そして、その義務の履行が、EU が損害を受けることを防止する能力の妨げになっているかについて説明を行っていないとして、当該条項違反を主張した (para. 7.155)。それに対して、EU は、義務は関連する製品の全ての輸入についての 0%譲許率の維持であるとし、これらの義務は自明であることから追加的な説明は不要であるとした (para. 7.156)。トルコは、かかる EU の主張について、過去の判断を基礎に、当局には説明が求められると再反論していた (para. 7.157)。⁵

4.1 「義務の効果」の意味

パネルは、GATT 第 19 条 1 項(a)号の下では、セーフガード措置の発動に至る状況は、予見されなかった発展と「義務の効果」の組み合わせであり、両者が合わさって輸入の増加をもたらされること (para. 7.162)、また、「結果により」は GATT に基づいて負う義務と損害をもたらすような輸入増加の間を結びつける表現であること (para. 7.163)、そしてセーフガード協定第 3 条 1 項が「すべての関連する問題」についての認定や結論を公表することを求めるところ、義務の効果はセーフガード措置の決定に関連する状況や条件であることから、それらの義務が公表された報告書で特定化されていることが必要ということを確認した上で (para. 7.164)、以下のように判断した。

4.2 トルコによる「義務の効果」の証明

まず、欧州委員会が公表された文書の中で関連する義務を特定していないという事実については当事国間で争いはない (para. 7.165)。義務の効果として損害をもたらすような輸入の増加があることは、セーフガード措置の発動のための累積的な要件の一つであり、ゆえにその義務は「事実及び法令に係るすべての関連する問題」として公表された報告書において特定されるべきである (para. 7.167)。EU が主張するように、義務の内容が他者から理解可能であったとしても、その義務の特定作業を他の加盟国に求めることは適切ではない (para. 7.168)。また、EU が指摘する決定書の「無税の割当」の表現の参照も、関連する義務の特定としては十分とは言えない (para. 7.169)。以上より、欧州委員会は公表された報告書で「義務」を特定しておらず、ゆえに GATT 第 19 条 1 項(a)号に違反する。そして、かかる結論により、トルコの追

⁵ 第三国意見として、日本が、「義務」の特定化と説明を公表された報告書の中で実施することを求める意見を、米国が、反義務の効果を証明する義務は負わない（約束の特定で済む）とする意見を表明していた (para. 7.158)。

加的な主張である、義務の履行がどのように輸入増加に結び付いたかについて欧州委員会は説明していないという点については検討しない (para. 7.170)。

5. 輸入の増加

トルコは、特定の製品カテゴリーや製品ファミリーに関するものを含めて、欧州委員会が入の増加の決定に関して理由付きの適切な認定を行っていないと批判したのに対して、EU は、①製品全体としての検討が「関連する決定」を構成する、②製品全体としての検討の結果、2013年から2016年の間に輸入が59%増という急増傾向を見せ、その後も継続的に増加し、最近の期間の終わり(2017年中期から2018年中期)には71%に達したと反論していた(para. 7.171)。

5.1 欧州委員会は最近の期間における輸入の減少を適切に考慮したか

トルコは、欧州委員会は特定の製品カテゴリーについて、調査期間の最初と最後の間の比較しか行っていないこと、あるいは、別の特定の個別の製品カテゴリーについて調査期間の最近の期間に輸入が減少したことを適切には考慮していないことを根拠に、理由付きの適切な説明がされていないと主張したが (para. 7.177)、パネルは、トルコのかかる主張は、特定の製品カテゴリーに限定されたものであるのに対して、欧州委員会は製品全体についての傾向を分析した上で輸入の継続的な増加を認定していることから (paras. 7.178-180)、トルコは理由付きの適切な説明がなされていないことを証明したとは言えないとした (para. 7.181)。

5.2 欧州委員会は輸入が十分に急激、重大、突然、及び最近と証明したか

まずパネルは、申立国が調査当局による輸入増加の認定が十分に突然、重大、急激、又は最近ではないと主張するのであれば、当該申立国が「十分」でないとする標点又はベンチマークを提示する責任を負うとした (para. 7.183)。パネルは、かかる判断は、突然性等の要素は重大な損害の因果関係の文脈において適切に検討される論点であるとする米国—鉄鋼セーフガード事件のパネルの判断と整合的であるとした (paras. 7.184-185)。そして、本件においては、トルコがいくつかの数値に言及し、EU が根拠とした数値が小さいことを指摘したが、パネルは、いずれもその数値が「十分」でないとする証明をできていないと認定した (paras. 7.186-188)。よって、欧州委員会がセーフガード協定第2条1項及び第4条2項(a)号、並びに、GATT 第19条1項(a)号の下で、十分な輸入の増加があることを証明できていないとするトルコの主張は支持できないとパネルは結論付けた (para. 7.189)。

6. 重大な損害のおそれ

トルコは、①明らかに差し迫った国内産業の著しい全般的な悪化が存在すること、あるいは、②近い将来に重大な損害が発生する高い可能性が存在することのいずれも欧州委員会は証明していないと主張したため、パネルはこれらについて判断することとした (paras. 7.191-194)。

6.1 欧州委員会は重大な損害のおそれの決定において理由付きで適切な説明を行ったか

パネルは、トルコによる上記①の主張とEUによる反論について、次のような論点に再整理で

きる、すなわち(i) 調査期間の終わりにかけて国内の産業の業績が改善したことから、国内産業は不安定で脆弱な立場にあるとは言えないか、(ii) 国内産業の改善が短期と見込まれることの適切な説明を欧州委員会に行ったか、(iii) 仮に EU の国内産業の業績の改善が AD 措置や相殺措置に起因するものであったとしても、改善が時限的であるとすると欧州委員会は誤って推定したか、(iv) 他の要素が国内産業の業績改善を説明するか、の4点になるとして、それぞれについて判断した (paras. 7.201-204)。

6.1.1 国内産業の状況改善の基礎について適切に説明を行ったか

パネルは、データが調査期間中にポジティブな傾向を示すと損害のおそれがあると認定してはならないとするルールをセーフガード協定は設けていないとした上で (para. 7.206)、欧州委員会が国内産業の状況改善が重大な損害のおそれを除去しないと適切に説明したか検討を行った。その際、①欧州委員会による国内産業の状況改善の持続性についての認定の内容と、② AD 措置及び相殺措置が国内産業の状況改善に貢献したとする点について検討を行うこととし、①は②の認定に依拠するとして②から検討を行った (paras. 7.207-208)。

欧州委員会は、2013年から2016年にかけて国内産業の状況は「相当に悪化した」が、2017年に「部分的に回復したと認定しており、回復を説明する要素として、(i) 国内消費の増加、(ii) 国内産業の販売量の増加、(iii) 原材料の価格が低い値で推移、(iv) 販売価格の回復、(v) いくつかの製品についての AD 措置及び相殺措置の発動を挙げている (paras. 7.209-210)。しかし、これらに関してパネルは、欧州委員会は (v) の AD 措置及び相殺措置の適用を回復の主たる要因として、そして (iii) の原材料価格も貢献要素であると捉えたが、その他については貢献要素ではなく改善を示す指標としてしか扱っていないと再整理した (paras. 7.211-212)。

それを踏まえて、パネルは上記①の国内産業の状況改善の持続性、すなわち欧州委員会が回復は「部分的」「一時的」そして「可逆的」であり、ゆえに国内産業は引き続き「不安定で脆弱」と認定したことについて検討した (para. 7.213)。パネルは、AD 措置及び相殺措置が EU の国内産業の業績を改善したのは一時的とする分析には、その推定を裏付ける十分な基礎がないとするトルコに賛意を示し、EU の分析は散逸的で不完全であることから重大な損害のおそれは「事実に基づくもの」とするセーフガード協定第4条1項(b)号を充足しないとした (para. 7.217)。また、収益の改善は、AD 措置及び相殺措置の対象となっていない製品カテゴリーにも確認されることを指摘した (paras. 7.218-219)。さらに、競争力の改善についても、やはり他の製品カテゴリーで確認されるとした (para. 7.220)。これらより、AD 措置及び相殺措置以外の要素が競争力の改善に寄与したと推測されること、そして仮に AD 措置等が貢献していると認めたとしても、措置の対象外の製品については何ら説明がなされていないことから、国内産業が今後も輸入に対して「脆弱」と推定することは合理的ではない、ゆえにセーフガード協定第4条1項(b)号でいう「事実に基づく」決定ではないとパネルは結論付けた (paras. 7.221-222)。

6.1.2 AD 措置及び相殺措置による改善は一時的で可逆的と適切に推計したか

パネルは、先述したように、欧州委員会による AD 措置及び相殺措置の効果に関する EU の分析には欠陥があると認定したものの、紛争の効果的な解決のために、AD 措置及び相殺措置によ

るポジティブな効果が一時的で可逆的とする欧州委員会の認定には誤りがあるとする主張についても判断するとした (para. 7.223)。

パネルは、AD 措置及び相殺措置によって国内産業が改善したとする欧州委員会の主張を前提とするのであれば、その改善が否定されるのは AD 措置及び相殺措置以外の他の要素に起因することが説明されるべきであるが、それに際して欧州委員会が提示した理由、すなわち、他の輸入源からの輸入の増加については⁶、それがあっても 2016 年から 2017 年に国内産業の業績が改善したという実績があることから、国内産業が「脆弱で不安定」とする十分な証拠足り得ないと認定した (paras. 7.225-227)。よって、国内産業の状況改善に関する議論と同様に、セーフガード協定第 4 条 1 項 (b) 号が求める「事実に基づく」決定がされていないと認定した (para. 7.228)。

6.1.3 国内産業の脆弱性を示す他の要素が特定されているか

EU は、国内消費の増加や国内産業による販売量の増加等が退行すると主張していたが、パネルは、それらの要素の退行が国内産業だけに影響を与えるとする理由を EU は提示しておらず、これらは国内産業の改善が一時的であるとする欧州委員会の認定の瑕疵を治癒するものではないと認定した (para. 7.229)。なお、これらを通じたセーフガード協定第 4 条 1 項 (b) 号違反の認定を受けてパネルは、実質的に同じ問題を扱うことになる第 4 条 1 項 (a) 号及び第 4 条 2 項 (a) 号についての判断は不要であるとした (para. 7.232)。

6.2 欧州委員会は近い将来に重大な損害が生ずる高い可能性があることを証明したか

トルコは欧州委員会の認定に関して、重大な損害のおそれと輸入の増加のおそれを混同しており、輸入水準の増加が国内産業の地位を相当に脅かすことになることを証明していないと批判していた (para. 7.233)。

かかる主張に対してパネルは、欧州委員会の認定からは、輸入の増加が価格の押し下げと国内産業の収益性の減少につながると見積もったことが明白であるが、これは市場条件が変化しないことを前提としたものである。しかし実際には AD 措置及び相殺措置により輸入の構成は変化しており、ゆえに欧州委員会の決定は正しいとは言えないとした (para. 7.238)。さらに、欧州委員会は輸入増加と国内産業の状況への負の影響についての相関関係を示すデータを提示しておらず、また、欧州委員会の主張する価格の下落傾向は輸入による「新しい価格押し下げ」を意味するとは理解されないとした (para. 7.239)。以上より、パネルは、欧州委員会の重大な損害の恐れに関する決定は「事実に基づくもの」ではないとしてセーフガード協定第 4 条 1 項違反を認定し、結果として生ずると主張された同協定第 2 条 1 項や GATT 第 19 条 1 項 (a) 号違反についての判断は行わないとした (paras. 7.240-241)。

⁶ なお、この主張に際してはトルコから、関連するデータは欧州委員会の決定文書に記載されていないことから、考慮すべきではないと主張があり、パネルもそれに肯定的な姿勢を示したが、データが明示されていたと仮定して議論が進められた。

7. 因果関係

セーフガード協定第4条2項(b)号違反とするトルコの主張についてパネルは、かかる条文は既に否定された重大な損害のおそれの存在を前提としていることから、欧州委員会が当該条項の要件に沿って決定を行ったかという点については独立して判断する必要がないとした (para. 7.244)。

8. 重大な損害を防止するために必要な限度

8.1 セーフガード協定第5条1項違反の主張

トルコが、①欧州委員会が2018年の前半6か月の輸入量を関税割当の規模を決定する際に考慮しなかったこと、②欧州委員会の因果関係分析が第4条2項(b)号と非整合的であったこと、③AD措置及び相殺措置の適用を停止したことで、ダンピング輸入又は補助金を受けた輸入による重大な損害にセーフガードを通じて対処することになった点を理由に、必要な限度を超えて確定セーフガードが適用されたと主張したことについて、パネルは個別に判断を示した (para. 7.247)。

8.1.1 欧州委員会が2018年前半6か月を考慮しなかったとする主張

上記①の主張に関してトルコは、欧州委員会は重大な損害のおそれの判断を2018年の前半6か月における輸入の増加を基礎としていたのにも拘わらず、関税割当の規模の計算において同期間のデータを含めなかったと批判していた (para. 7.253)。それに対してパネルはまず、セーフガード協定第5条1項は、損害分析に用いた期間と同じ期間をセーフガード措置の水準を設定する上で用いなければならないとは規定していないとしてトルコの主張を否定した (para. 7.257)。また、セーフガード協定第5条1項はセーフガード措置が必要な限度であることを求めるところ、損害分析に用いた期間と関税割当の設定のために基礎とした期間とを同じにしたからといって、必ずしもその要件を充足するとは限らないとした (para. 7.258)。加えて、2018年の前半6か月を含めて関税割当を設定することが、重大な損害を防止する上で必要な割当水準と関係性を有することをトルコは証明していないという点も認定した (para. 7.259)。これらより、トルコはEUがセーフガード協定第5条1項に違反したことを証明していないとパネルは結論付けた (para. 7.260)。

8.1.2 欧州委員会が適切に因果関係分析を行わなかったとする主張

パネルはこの主張については、セーフガード協定第4条2項(b)号に付随する主張であり、第4条1項(b)号違反を認定した以上、当該条項やその結果としての第5条1項違反の主張については検討する必要はないとした (para. 7.262)。

8.1.3 AD措置及び相殺措置の適用停止がセーフガード協定第5条1項に違反したとする主張

EUが、セーフガード措置の適用に際して、割当枠外に適用されるセーフガード措置とAD措置及び相殺措置が重複的に適用する範囲において、後者を停止したことに対して、トルコが、ダンピング輸入や補助金を受けた輸入による損害についても確定セーフガード措置で対処して

いるとして第5条1項違反を主張していた (para. 7.263)。この点につきパネルは、EUがAD措置及び相殺措置を停止したのは、それらがセーフガード措置と併せて実施されるとEUの救済措置政策の観点から望ましい水準を超える効果を持つてしまうことが根拠であったことが提示されており、ゆえにセーフガード措置と同じ損害に対処するために停止したわけではないと理解されると述べると同時に (paras. 7.267-268)、トルコ自身がAD措置及び相殺措置を重ねてセーフガード措置を発動できることを認めており、AD措置及び相殺措置を停止したことからセーフガード協定5条1項に違反するという主張は支持することができないとした (paras. 7.269-270)。以上よりパネルは、必要な限度を超えていることの証明がなされていないと認定した (para. 7.271)。

8.2 セーフガード協定第7条1項違反の主張

セーフガード協定第7条1項(及び関連するGATT第19条1項(a)号)違反の主張についてパネルは、EUの措置が他のセーフガード協定の条文に違反していることから、訴訟経済の観点から判断を行わないとした (para. 7.273)。

9. 関税割当における配分の問題

トルコは、EUによる関税割当の国別配分が代表的ではない期間を用いて実施されていること、そして、貿易に影響を及ぼしている特別の要因に妥当な考慮を払っていないことから、GATT第13条2項(d)号、及び、セーフガード協定第5条2項(a)号に違反すると主張した (para. 7.274)。

9.1 GATT第13条2項

確定セーフガードの決定に際してEUは、過去3年の輸入に基づいて配分を行ったが、それに対してトルコが、①当該代表的な期間に最も近い期間である2018年の前半6か月が含まれていないこと、そして②2018年前半に新しい貿易救済措置が発動されたことが「特別な要因」として考慮されていないことから、GATT第13条2項(d)号に違反すると主張していた (paras. 7.276-277)。また、同様の理由から同項の柱書にも違反するとしていた (para. 7.278)。

9.1.1 第13条2項(d)号違反の主張

パネルは、GATT第13条2項(d)号の「過去の代表的な期間 (a previous representative period)」の表現において不定冠詞が用いられていることを受けて、関税割当を実施する加盟国に「過去の期間」を選定する裁量が認められているのであり、過去のパネルの判断例が関税割当の適用の前の「最も近い期間」に限定することを示しているとは理解できないとした (para. 7.288)。よって、調査開始前の最近の3年である2015年-2017年の利用は欧州委員会に認められる裁量の範囲内と言えるとした (para. 7.289)。また、2018年前半にAD措置及び相殺措置が発動されたことは、当該期間を代表的な期間に含める理由になるとトルコが主張した点については、その必要性をトルコは十分に説明していないと認定した (paras. 7.290-291)。

AD措置及び相殺措置の発動が第13条2項(d)号でいう「特別な要因」に該当するとしたトルコの主張に関して、パネルは、代表的な期間外の発展が特別な要因を構成する可能性がある

したものの、トルコはそれらの措置に伴う輸入量の変化についての十分な論拠を提示していないとした (para. 7.294-295)。

9.1.2 第13条2項柱書違反の主張

EUの措置はGATT第13条2項柱書違反とするトルコの主張は同条2項(d)号についての主張と同内容であったため、パネルはそこで示したものと同様の理由から違反の主張を否定した (para. 7.302)。

9.2 セーフガード協定第5条2項(a)号

関税割当に対してセーフガード協定第5条2項(a)号が適用されるかについては当事国間で争いがあったが、パネルは、仮に適用されるとしてもトルコの主張の内容がGATT第13条2項(d)号と同一であったため、セーフガード協定第5条2項(a)号違反が否定されるとした (para. 7.307)。

10. 緩和のペースの減少と制限性の増加

トルコは、①EUが関税割当の緩和のペースを最初の2年間の5%から、初回の再審査規則以降に3%に下げたこと、そして②初回と2回目の再審査規則でより制限的となる変更を行ったことがそれぞれセーフガード協定第7条4項に違反すると主張した (para. 7.310)。

セーフガード措置の緩和のペースが遅くなったことを問題視するトルコの主張に対してパネルは、セーフガード協定第7条4項の文言からは、緩和の速度を遅くすることが認められないとは解せないと述べ、かつ、セーフガード措置の後期まで緩和が実施されなかったウクライナ乗用車事件(DS468)と本件とは異なるとした (paras. 7.318-319)。また、同条項の第2文及び第3文も、かかる解釈を変更することにはならないとした (paras. 7.321-322)。

初回と2回目の再審査規則がより制限的な変更を行ったとする点についてトルコは、7つの変更点を取り上げたが、そのうちの5つについては変更の事実を指摘したのみであること、他の1つはすでに失効したものであること、そして最後の1つについては緩和のペースの減少であったため既に否定済みであったことを受け、いずれの主張もパネルは支持しなかった (paras. 7.329-333)。

11. 結論、勧告及び提案の要請

パネルは、トルコは以下の点について立証に成功したとした：

- ① 事情の予見されなかった発展の結果により輸入が増加したことを欧州委員会は特定しなかったことから、GATT第19条1項(a)号に違反する。
- ② 重大な損害のおそれが事実に基づいておらず、セーフガード協定第4条1項(b)号に違反する。

他方で、以下の点についてはトルコが立証に失敗したと認定した：

- ① 欧州委員会の製品の範囲の認定に関してGATT第19条1項(a)号、セーフガード協定第2条1項等に違反する。

- ② 輸入増加の決定に関して欧州委員会に誤りがあり、GATT 第 19 条 1 項(a)号、セーフガード協定第 2 条 1 項及び第 4 条 2 項(a)号に違反する。
 - ③ 欧州委員会が関税割当の規模を決定する際に 2018 年の前半 6 か月を考慮しなかったこと、AD 措置及び相殺措置の適用を停止したこと等はセーフガード協定第 5 条 1 項に違反する。
 - ④ 過去の代表的な期間として 2018 年の前半 6 か月を考慮しなかったことで、EU は GATT 第 13 条 2 項(d)号等に違反する。
 - ⑤ 緩和のペースを下げたことで EU はセーフガード協定第 7 条 4 項に違反する (para. 8.1)。
- 以上よりパネルは、EU に対して措置をセーフガード協定及び GATT に整合的なものとするように勧告した (para. 8.3)。なお、本件ではトルコより、EU のセーフガード措置を撤回することを提案するよう要請されたが、パネルはそれを不要とした (paras. 8.4-7)。

IV. 解説

1. 措置の背景と本判断の意義

本件で争点とされた措置は、2018 年 3 月 26 日から調査が実施されていた。米国の通商拡大法第 232 条措置の発動が同年 3 月 23 日（調査開始は 2017 年 4 月）であったため、まさに米国の措置による貿易転換効果を危惧して EU が発動した措置であった。実際に、調査の対象とされた 28 の製品は第 232 条措置の適用対象と合致する。その米国 232 条措置については、本件申立国のトルコをはじめ各国が WTO 紛争解決手続に付託していたものの、2022 年 12 月までパネル判断が示されなかったため⁷、第 232 条措置の協定整合性の認定に先行して、EU の貿易転換防止策の協定整合性の判断が示されたことになる。複雑で多数の加盟国が参加する手続が遅延することについてはやむを得ない面もあるものの、本件は第 232 条措置の動向に大きく影響されるものであることから、本来的には付託順で判断が示されることが望ましい。

ところで、本件は EU のセーフガード措置に対してパネルの判断が示された最初の事件——これまで協議の対象とされたことはあった——である。もっとも、EU はセーフガード措置に積極的とは言えないため⁸、本件判断の影響はさほど大きくないのかもしれない。とはいえ、米国と同様に EU も「事情の予見されなかった発展」の検討や明記を域内法で定めていない等の事情があるため、本件は EU の今後のセーフガード措置の運用に多少なりとも影響を与えるものと思われる。

2. 「事情の予見されなかった発展の結果…により」

これまで「事情の予見されなかった発展」の文言が解釈されてきた事例のうち、予見されなかったことの証明や表記を怠ったと判断された例が大半であるため、「結果…により」まで判断

⁷ E.g., Panel Report, *US - Steel and Aluminium Products (Turkey)*, WT/DS564/R. 本件は空上訴されている。また、インド (DS547) 及びロシア (DS554) が申立てた案件については協議が進められており、報告書が発出されていない。

⁸ WTO の統計によると、2021 年までに EU が発動したセーフガード措置は 4 件に留まる。WTO, Statistics on Safeguard Measures: by Reporting Member, at https://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm (as of 7 March 2023).

が進んだ例は少数である。実際に判断が行われた事例としては、米国－鉄鋼セーフガード事件、インド－鉄鋼製品事件、米国－太陽光製品セーフガード（中国）事件がある。かかる状況下で本件は、「結果…により」の分析基準として米国－鉄鋼セーフガード措置事件のパネルが示した⁹、「二種の事実を一緒にする」ことで説明が見つ場合と、「より詳細な分析が要求される」場合との使い分けを図ったように見受けられる点に特徴がある。

本件において、EU が事情の予見されなかった発展の「結果…により」輸入の増大が確認されると指摘した要因は、①前例のない過剰生産能力の発現、②他国の貿易制限的な措置の増加、③米国による第 232 条措置発動の三点であった。①について本件パネルは、米国－太陽光製品セーフガード措置（中国）事件におけるパネル判断を引証しつつ、欧州委員会の決定書は、過剰生産能力の程度と EU への輸入の増加を描出するのみで、過剰生産能力と輸入の増加の連動性を支持する証拠を提示していないと認定した（para. 7.130）。しかし、参照されていた米国－太陽光製品セーフガード措置（中国）事件では、パネルは、第三国からの米国の輸入が大幅に増加したのと同時期に中国の関連会社が第三国で生産能力を大幅に拡充させたという事実は、それらの間に有意な連結があることを示唆するとして、予見されなかった発展と輸入増加の連結性を認める肯定的な判断を示していた¹⁰。この二つの事件で判断が分かれた些少な相違は把握しづらい。本件パネルが、過剰生産能力と輸入増加の間に求められる論理的な連結性の証明には綿密な分析が求められているわけではないと確認していること（para. 7.131）等を踏まえると、本件の EU の認定があまりにも「説明下手」だったということだろうか。実際に、EU の決定書では、2011 年から 2016 年の間に過剰生産能力が向上していることと（この事実が予見されない事象であったことはパネルによって肯定されている、para. 7.101）、2013 年から 2018 年前半に輸入の増加があったことが認定されている¹¹。パネルも、過剰生産能力が輸出の圧力となり、それが EU の輸入増加につながるロジックには肯定的である（para. 7.130）。それにも拘わらず、証明責任が果たされていないとされたのは、決定書に過剰生産能力と輸入の増加が連動することを述べる記述が存在しないことに由来するのであろうか。つまり、単に、過剰生産能力の拡充と輸入増加の関係についての説明が同一箇所で分かりやすくされていないということに尽きるのであろうか。また、過剰生産と輸入増加の時期は特定されているため、証拠が足りないということであれば、これ以上に何が必要とされたのであろうか。このように、米国－太陽光製品セーフガード措置（中国）事件と本件パネルの判断の差異は必ずしも明白ではないが、一つ言えることは、本件パネルが二つの事件を踏まえて「幾つかの状況においては、事情の予見されなかった発展と輸入の増加が時間的に合致することを明示することは理論的な連結を証明するのに十分」と評価していることを踏まえると（para. 7.133）、パネルは、過剰生産能力の問題は「二種の事実を一緒にする」ことで証明できる場合に該当すると位置付けたように思われるということである。

⁹ Panel Report, *US - Steel Safeguards*, WT/DS248/R, WT/DS249/R, WT/DS251/R, WT/DS252/R, WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R, WT/DS259/R, para. 10.115.

¹⁰ Panel Report, *US - Safeguard Measure on PV Products (China)*, WT/DS562/R, para. 7.42.

¹¹ Commission Implementing Regulation (EU) 2019/159 of 31 January 2019, imposing definitive safeguard measure against imports of certain steel products, OJ L 31, 1.2.2019, paras. 27-47, 52.

それに対して、上述の②と③について本件パネルは、ともに「より詳細な分析」が必要な場面であるとした。この二つの分析方法の選択について、米国－鉄鋼セーフガード事件のパネルは「事実の複雑さを含む事実の性質」に依拠するとしており¹²、かかる判断を踏まえると、本件の②と③は「複雑な事案」に該当することになる。実際に、パネルは②に関して、貿易救済措置等は特定の国における鉄鋼製品の貿易のみを問題とするため、それが輸入の増加につながっていることには詳細な分析が必要とする。また、③についても、第 232 条措置が単独の加盟国の措置であることが詳細な分析が求められる理由として指摘されている。このように見ていくと、直感的には大規模な輸入の増加を引き起こさない事象が、例外的に増加を招いているような場合に詳細分析が求められると整理できるかもしれない。

もっとも、米国－太陽光製品セーフガード措置（中国）事件においても、先で記した米国における第三国からの輸入増加の根底には米国による AD 税や相殺関税の発動が存在している¹³。その結果としての第三国での生産能力の増強と輸入の増加が「二種の事実を一緒にする」分析に分類されるのであれば、AD 税や相殺関税の影響はどのように捉えられるのであろうか。

結局のところ、本件は「二種の事実を一緒にする」と「より詳細な分析が要求される」とに分類して判断するような姿勢を示しているが、過去の事例との整合性の把握が難解なことや、両者の峻別が外形からは判断しづらいこと、さらには、過去の事例ではかかる分析方法が厳密には用いられていないこと等を踏まえると、形式的な二分論的な分析方法として捉えることは不要のように思われる¹⁴。基本的には、事案の状況に応じて判断することになるという理解、そして、「結果…により」の証明には理由付きの適切な説明と一定の証拠による裏付けが必要という認識で十分ではないだろうか。

3. セーフガード措置の「必要な限度」

本件においてトルコは、EU がそれまでに導入していた AD 税及び相殺関税を停止し、代わりにセーフガード措置を導入したことは、「必要な限度」を超えるセーフガード措置の発動を意味し、セーフガード協定第 5 条 1 項違反を構成すると主張した。この点についてパネルは、欧州委員会は AD 税及び相殺関税とセーフガード措置の組み合わせが救済政策の観点から望ましい水準を超える効果を持つと認定しただけであり、トルコは、AD 税及び相殺関税で対処すべき損害を EU がセーフガード措置で対処しているということを証明していないとして、トルコの主張を退けた (paras. 7.267-268)。ここにおける議論は次のように整理できる。

例えば、ダンピング輸出に伴う輸入増加が輸入国に対して A という損害をもたらしているとする。そこで、A を解消するために AD 税を賦課したとする。しかし、それにより B の分は損害が解消されたが、依然として C というセーフガードの発動が認められうる十分な損害が残存し

¹² Panel Report, *US - Steel Safeguards*, *supra* note 9, para. 10.115.

¹³ Panel Report, *US - Safeguard Measure on PV Products (China)*, *supra* note 10, paras. 7.39-42.

¹⁴ インドー鉄鋼製品事件のパネル報告でも、インドが、主たる鉄鋼の輸入国が輸入鉄鋼への需要を減らしたことでインドへの貿易転換が発生した旨を主張したが、裏付けが存在しないと認定されている。Panel Report, *India - Iron and Steel Products*, WT/DS518/R, para. 7.113. この判断からも、データを提示すれば証明責任を充足するのか、更なる詳細な分析が必要かは明らかとは言えない。

ている場合に、それをセーフガード措置で対処することは考えられ、実際に米国－洗濯機セーフガード事件では、そのようなセーフガード措置を認めるパネルの判断が示されている¹⁵。問題は、B の損害分についてもセーフガード措置で対処できるかという点である。本件は一見するとこの点が争われているように思われるが、B について AD 税及び相殺関税を停止してセーフガード措置に代替したとトルコが証明しきれていないため、トルコの主張が認められなかった。よって、パネル報告書からは、EU が B についてセーフガード措置で対処したかの真偽は定かではないが、仮にトルコの主張が事実であれば、EU の行動は第 5 条 1 項違反を構成する可能性がある。そのように言えるのは、セーフガード協定第 4 条 2 項 (b) 号に定める不帰責性の考えを前提にすると、ダンピング輸入による損害をセーフガード措置の適用対象となる損害に含めることを認めていないと解せるためである¹⁶。たしかに、セーフガード協定第 4 条 2 項 (b) 号における「輸入の増加」に「ダンピング輸入の増加」が含まれないことは明示されていないが、関連する規定と位置付けられる¹⁷AD 協定第 3 条 5 項は「ダンピング価格によることなく販売されている輸入の量」をダンピング輸入による損害の要因として認めはならないことを定める¹⁸。この反射的な効果として、セーフガードにおける損害の認定においては「ダンピング価格によって販売されている輸入の量」はセーフガード協定でいう「輸入の増加による損害」として認めてはならないことになる。そうであるならば、上記の例でいう B の損害をセーフガード措置で対処することは「必要な限度」を超えることになり、第 5 条 1 項違反を構成すると思われる¹⁹。

なお、本件は AD 税や相殺関税が先行していたため、それをセーフガード措置に切り替えることは不合理と捉える余地があるが、現実問題として、輸入の急増に直面している状況で、「ダンピング輸入の増加」を切り分けて AD 税を先行適用し、それでもなお重大な損害が存在する場合に限ってセーフガード措置を適用するきめ細やかな運用を強制するのは、過度に形式的とする主張も首肯できる²⁰。

4. AD 措置等が発動可能な状況における「義務の結果」

上述の「必要な限度」と同様に、GATT 第 19 条 1 項 (a) 号における「義務…の効果により」の文脈においても、AD 措置や相殺措置との関係が問題となり得る。当該条項は、予見されなかった発展に加えて、「この協定に基いて負う義務（関税譲許を含む。）の効果」によって輸入増加

¹⁵ Panel Report, *US - Safeguard Measure on Washers*, WT/DS546/R, paras. 7.234-235.

¹⁶ セーフガード協定第 4 条 2 項 (b) 号と第 5 条 1 項の連動性については、Appellate Body Report, *US - Line Pipe*, WT/DS202/AB/R, para. 252.

¹⁷ *Ibid.*, para. 214.

¹⁸ ダンピング価格によることなく販売されている輸入についての分析が不帰責性要件違反とされた事例として、Panel Report, *China -Cellulose Pulp*, WT/DS483/R, para. 7.192.

¹⁹ これは、ダンピング輸出に対するいかなる措置も AD 協定に基づくことを求める AD 協定第 18.1 条とも一致する（補助金については SCM 協定第 32.1 条）。

²⁰ 宮岡邦夫「[インド] 熱延コイルに対するセーフガード調査における損害・因果関係の認定」国際商事法務 45 巻 6 号（2017 年）851 頁。その意味では、最初はセーフガード措置の発動を認めるものの、事後的に AD 措置等の適用が確定できる場合には、切り替えの義務が生ずると捉える方が現実的と言えよう。ただし、現行のセーフガードの枠組の下では、このような運用を認める根拠を見出すことは難しい。

が発生することを求める。仮に、輸入増加に対して AD 措置や相殺措置での対処が可能であれば、「義務の効果」による輸入増加や損害は軽減されるため、セーフガード措置に依拠する根拠が消失するのではないかという議論が想起される²¹。以下、この点について論ずる。

一般的に、第 19 条 1 項(a)号でいう「義務」は基本的には同協定第 2 条 1 項の譲許関税の適用義務であり、本件も同様に関税譲許の結果として輸入の増加が生じたとされている(ただし、EU は義務が関税譲許であることを明記していないとして違反を認定された²²)。また、数量制限の禁止も「義務」に含まれると言える。問題は、この関税譲許の結果としての輸入増加に AD 措置や相殺措置が採用可能な場合に、それらがセーフガード措置に優先されることになり、その結果、「義務の効果」が軽減され、セーフガード措置の適用の余地がなくなるのではないかという点である。「義務の効果」という簡素な文言を見る限りでは、関税譲許を行った(あるいは数量制限的措置の撤廃の)効果として輸入増加が発生していれば十分で、その対処に GATT 整合的な手段がある場合にはそれを優先して利用すること(つまり AD 措置等の採用)までを求めているとまで読み込めるかは疑わしい。ここでいう「義務の効果」は「GATT 上の各義務の十全な履行の結果」に近く解することは、当該文言に多くの意味を含めすぎると言える。また、義務の「効果」と表現されていることから、ここでいう義務は何らかの効果をも有する義務であることが求められ、AD 措置や相殺措置に関する義務はこの文脈には合致しづらい²³。

この点、因果関係について規定するセーフガード協定第 4 条 2 項(b)号について上級委員会は、輸入の増加が重大な損害の唯一の原因である必要はないとする²⁴。つまり、輸入の増加以外の要因によって損害が生じていたとしても(今回に当てはめると、AD 措置を発動できるにも拘わらず発動していないことで損害が生じていたとしても)、そのことのみではセーフガード協定の発動自体は否定されないということである。実際の措置発動に際しては、不帰責性(セーフガード協定第 4 条 2 項(b)号)と先で述べた「必要な限度」(同第 5 条 1 項)を通じて、輸入の増加とそれ以外の要因が切り分けられて、輸入の増加に起因する損害に対してのみセーフガード措置が適用されることになるのである。このように、ダンピング輸入に対して AD 措置を発動していないことが重大な損害を招く一因となっても、セーフガード措置の発動自体は認められる²⁵ことを踏まえると、GATT 第 19 条でいう「義務」に AD 措置等の発動が含まれないと解すること(つまり、AD 措置等を発動していなくともセーフガード措置の発動条件が充たされるとすること)との間に一貫性が保てると理解できる²⁶。

²¹ 本件における日本の主張、para. 7.158。また、「義務」の考慮に際して、セーフガード措置の発動に際しては WTO 協定整合的な手段がある場合にはその利用が求められることを加味すべきとする主張として、平家正博「セーフガード協定の適用範囲及び GATT19 条の解釈の明確化」国際商事法務 48 号 12 号(2020 年)1724 頁。

²² 本件、para. 7.170 参照。

²³ GATT 第 19 条 1 項(a)号の第 1 文における「義務」と、第 2 文の「その義務」の関係も考慮する必要があるだろう。

²⁴ Appellate Body Report, *US - Wheat Gluten*, WT/DS166/AB/R, para. 67; Appellate Body Report, *US - Lamb*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, para. 166。

²⁵ 繰り返しになるが、ダンピング輸入に対してセーフガード措置を適用することはセーフガード協定第 5 条 1 項を根拠に認められない。

²⁶ より WTO 整合的な代替措置の適用を求めるための根拠を必要性要件(セーフガード協定第 5 条 1 項の「必要

5. 製品の範囲

本件においては、26の鉄鋼製品という大きい数の種類の製品がセーフガードの対象とされたため、次のような点に疑問が生ずる。第一に、このような多種の製品が一つの措置として認められる場合に、その限度や条件上の制約が存在するのであろうか。この点につき本件パネルは、多くの製品が一つの措置として認められる条件や状況などに一切触れずに肯定的な判断を示していることから、製品の範囲画定について特段の制約はない（ただし、後述のように、調査から発動までに一貫性は求められる）という立場にあると理解される。製品の範囲が無限に認められると推定することは行き過ぎとしても、輸入国側にはセーフガード措置の対象産品を自由に画定する裁量が広く認められると言える²⁷。第二に、製品の画定に自由裁量が認められる前提として、調査と措置の適用までの間で一貫性が求められる（例えば、調査の各段階で検討対象とする製品の範囲を変えることは認められない）と理解されるが、製品範囲が広いとその分、一貫性の確保が難しい。この点、どの程度までの柔軟性が許容されるのであろうか。本件では、欧州委員会が追加的に産品を細分化して分析を行ったこと自体は問題ないとされ、トルコもそれが問題であることを証明しきれていないと認定された。また、本件では、当初は28の産品で調査が開始されたが、途中で2種類減らされて、確定措置に関する最終決定では26が適用対象となる変更が見られた。この点については、除外された産品が、除外後は一貫して分析や措置の対象から除外されたままであったことで違反性が否定された。ただしパネルも、「特定の条件を個別に充たさない産品カテゴリーを除外する形でセーフガード措置の調査対象の範囲を変更することが、…バイアスのかかった結果をもたらす可能性は排除されない」と認めているように（para. 7.73）、産品の選定が歪曲した結果をもたらすのであれば、許容されないことになろう。歪曲された事実を導かない範囲での産品画定の自由が措置発動国に認められるということが、本件パネルの判断から導かれる指針と言える。

6. 重大な損害のおそれの認定

「重大な損害のおそれ」については、それが将来的な要素で、推計を含むことからその認定について慎重になることが求められ、ゆえにセーフガード協定第4条1項(b)号は、その決定が「事実に基づくもの」であることを求める。

この点、本件においては、2013年から2016年までは国内産業の相当の悪化が確認され、2017年に改善が見られた状況下で、「損害のおそれ」が存在するか否かが争点とされた。悪化傾向が見られた中で一時回復が確認された状況であったため、比較的「おそれ」が認められやすいような状況であったと思われるが、パネルは、改善傾向が一時的であることをEUは証明できてい

な限度)に求めることは、これまでのWTOにおける必要性の概念とも親和的と考えられる。

²⁷ See also, Panel Report, *Dominican Republic - Safeguard Measures*, WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R, WT/DS418/R, para. 7.181. もっとも、この考えでは、輸入が増加している産品とそうでない産品を併せて、全体として増加していると認定することができてしまう。Fernando Piérola-Castro, *WTO Agreement on Safeguards and Article XIX of GATT: A Detailed Commentary* (Cambridge University Press, 2022), p. 42. それでも、全体として増加していればいと判断されるのであろうか。

ないとして、「事実に基づく」証明がされていないと認定している。「重大な損害」又はその「おそれ」の決定に際しては、パネルはそれらの用語によって導かれる非常に高い損害の基準に留意しなければならない」とする過去の上級委員会の判断にも示されているように²⁸、この発動条件を充足するとされるのは容易ではないと言えよう。

7. 上訴の回避と解決への道筋

本件は上訴されず、パネル報告書は2022年5月31日の紛争解決機関会合において採択されている²⁹。「事情の予見されなかった発展の結果…により」輸入の増加が生じたこと、そして、「重大な損害のおそれ」の認定についてEUに違反が認定されたため、EUにとっては必ずしも会心の結果と思われぬが、採択に際してEUは「全体的に満足」という見解を表明している³⁰。そして、2022年8月5日には、履行期限を2023年1月16日とする合意が両国間から通報され³¹、実際にその日に改正された新規則³²も通報されている³³。なお、EUによる鉄鋼のセーフガードについては、2022年3月にロシアとベラルーシ原産の製品を輸入禁止としたことを受けて輸入割当の再配分が行われるという経緯もあった（同年4月1日から適用）³⁴。本件は、このような地政学的な動向や、第232条措置を巡る状況の変化が関連する事案であり、WTOがそれらも含め全般的な紛争解決に貢献しうるか注目される。

²⁸ Appellate Body Report, *US - Lamb*, *supra* note 24, para. 126.

²⁹ 本件ではパネル報告書が当事国に配布された後で、各加盟国に回付される前にDSU第25条仲裁を上訴先とすることが合意されたが（WT/DS595/10）、実際には利用されなかった。

³⁰ WT/DSB/M/465, p. 8.

³¹ WT/DS595/13.

³² Commission Implementing Regulation (EU) 2023/104 of 12 January 2023, amending Implementing Regulation (EU) 2019/159 imposing a definitive safeguard measure on imports of certain steel products following a report adopted by the World Trade Organization's Dispute Settlement Body, OJ L 12, 13.1.2023.

³³ WT/DS595/14.

³⁴ European Commission, *EU Adjusts Steel Safeguard Quotas Following Import Bans*, 16 March 2022, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-adjusts-steel-safeguard-quotas-following-import-bans-2022-03-16_en.