

【概要版】

SACU—EU 産冷凍鶏肉に対するセーフガード措置
(EU-SADC EPA・仲裁パネル報告、2022 年 8 月 3 日発出)

平見 健太（長崎県立大学）

I. 事案の概要

- 2015 年に、南ア鶏肉協会が EU 産冷凍鶏肉の輸入に対するセーフガード措置の採用を求め、南ア国際貿易行政委員会（ITAC）に申請を行った。
- 2016 年 2 月、ITAC は調査を開始。同年 10 月に EU と南部アフリカ開発共同体（SADC）の EPA（EU-SADC EPA）の暫定適用が開始されたことをふまえ、ITAC は、EU 南ア間の協定（TDCA）16 条上の調査を EPA34 条に基づき継続した。
- 2016 年 11 月、ITAC は暫定的セーフガード措置の適用を承認。2017 年 8 月 14 日、ITAC は確定的セーフガード措置の適用が可能であると結論。
- 南部アフリカ関税同盟（SACU）は、EPA34.7 条（a）に基づき貿易開発委員会（TDC）に問題を付託。2017 年 10 月に EU と SACU のあいだで協議実施も合意に至らず。
- 2018 年 6 月 27 日、SACU 閣僚理事会は確定的セーフガード措置の実施を承認。これを受け、2019 年 6 月 14 日に EU は、EPA77 条に基づき SACU との協議を開始。なお、本件措置は仲裁パネル審理中の 2022 年 3 月 11 日に失効し消滅。

II. 主要な論点と結論

セーフガード措置の法的根拠（先決的問題）

【論点】 EPA34.2 条および 34.5 条は、セーフガード措置のためのそれぞれ固有の法的基礎か、あるいは両規定は重疊的に適用され得るのか。

【結論】 EPA34.4 条および 34.5 条の“without prejudice to”という文言の意味や、34 条の内部および他の条文との整合性等に鑑みると、EPA34.2 条および 34.5 条は重疊的に適用され得ると解される（paras. 198-211）。

ITAC による調査の関連性

【論点】 ITAC が調査の基礎を TDCA16 条から EPA34 条に置き換えたことの是非。

【結論】 EPA34 条は、WTO セーフガード協定とは異なり、セーフガード措置の採用前に調査を実施すべきことを義務化していないため、調査の欠如または欠陥それ自体が、条約違反になることはない。よって、仲裁パネルはこの点について判断することができない（paras. 315-317）。→ 請求棄却

調査と措置のあいだの時間的な懸隔

【論点】 ITAC の調査が「より最近の」データに基づくものではなかったことの是非。

【結論】 本件調査から確定的措置に至るまでの時間的な懸隔は過度なものであり、この間に SACU の決定の基礎となった事実状況に変化が生じ、確定的措置の採用時点で EU の輸

入産品がかつてないほどに減少していたことにつき、EU は一応の証拠を提示した。それゆえ本件セーフガード措置は、「輸入されている (is being imported)」産品 (EPA34.2 条) に関連付けられたものとは言えない (paras. 341-342)。→ 請求認容

因果関係

【論点】 SACU が非帰責分析を含め適切な因果関係分析を行っていたかどうか。

【結論】 一方では EU が、因果関係分析における厳密さの欠如を主張することは正当であり、SACU の当該分析が EPA34 条上主張される不帰責分析に合致していないことにつき一応の証明を行っていたかもしれない。他方で SACU は、EU による一応の証明を反証するような主張を提示しているが、上述した厳密さの欠如ゆえ、その反論の確かさについては評価が困難である。いずれにせよ、本請求は紛争の解決にとって決定的ではなく、必要でもないため、訴訟経済を理由に判断を控える (paras. 349-359)。→ 請求棄却

均衡性 (proportionality)

【論点】 本件措置が損害等を救済するために必要な程度を超えていたかどうか。

【結論】 以下の理由より、同要件の不遵守を認定。①調査から措置に至るまでに時間的な懸隔があるが、EU による一応の証明 (調査から措置の採用に至る期間に輸入品の量的水準が実質的に減少していたこと) に鑑みると、本件措置が均衡性要件に合致していたとは言えない。②SACU は適切な帰責／不帰責分析を欠くことにより損害の全コストを EU に押し付ける危険を冒しており、かかる状況は不均衡であるばかりか、不公正でもある (para. 361)。→ 請求認容

III. 本件判断の意義

- 本件は自由貿易協定上の初のセーフガード紛争処理事案とされる。EPA 上の紛争とはいえ、関連条文の規定ぶりが WTO セーフガード協定と類似する部分については、関連する WTO 先例が適宜参照されるなど、WTO 法上のセーフガード規律と EPA 上の規律とを調和的に解し、発展させようとする仲裁パネルの姿勢が顕著であった。
- 本 EPA は、一方の当事国 (SADC) における「持続可能な開発」の奨励をその目的としており、仲裁パネルは EPA のかかる性質が条約の規範構造だけでなく規定の解釈にも影響を及ぼしうることを強調した。実際の判断においても、EPA の開発的性質が解釈適用に際して (決定的ではないが) 一定の影響を及ぼした論点が複数見られる。
- 本 EPA における調査義務の不存在が、各論点における仲裁パネルの判断に与えた影響に鑑みると、調査当局の行動を規律するうえでの当該義務の有用性が却って浮き彫りになった。他方、調査義務の有無に関わらず、因果関係や均衡性等の他の要件との関係上、当局の一定の調査は事実上必須であることも確認された。
- 因果関係については、最終的に訴訟経済が行使されたため正確な評価は困難なるも、その判断基準の内容や WTO セーフガード協定上の基準との異同については、十分に明確化されることはなかった。

SACU—EU 産冷凍鶏肉に対するセーフガード措置
(EU-SADC EPA・仲裁パネル報告、2022 年 8 月 3 日発出)

平見 健太（長崎県立大学）

I. 事案の概要

- 2015 年に、南ア鶏肉協会（SAPA）が EU 産冷凍鶏肉の輸入に対するセーフガード措置の採用を求め、南ア国際貿易行政委員会（ITAC）に申請を行った。本件申請は、EU 南ア間の貿易、開発及び協力協定（TDCA）16 条に基づき行われた。
- 2016 年 2 月、ITAC は調査を開始。なお、同年 10 月に EU と南部アフリカ開発共同体（SADC）の EPA（EU-SADC EPA または単に EPA）の暫定適用が開始されたことをふまえ、ITAC は TDCA16 条上の調査を EPA34 条に基づき継続した。
- 2016 年 11 月、ITAC は暫定的セーフガード措置の適用を承認。EPA34.8 条（a）に基づき、2016 年 12 月 15 日より南ア向けの該当 EU 産品に対して暫定的輸入税（従価税 13.9%）の賦課を開始。2017 年 8 月 14 日、ITAC は、EPA34 条の要件が充足され、確定的セーフガード措置の適用が可能であると結論。
- 南部アフリカ関税同盟（SACU）¹は、EPA34.7 条（a）に基づき貿易開発委員会（TDC）に問題を付託。2017 年 10 月に EU と SACU のあいだで協議実施も合意に至らず。
- 2018 年 6 月 27 日、SACU 閣僚理事会は確定的セーフガード措置の実施を承認（2018 年 9 月 28 日開始で 4 年間の期限、35.3%のセーフガード税）。
- 以上を受け、2019 年 6 月 14 日に EU は、EPA77 条に基づき SACU との協議を開始。なお、本件措置は仲裁パネル審理中の 2022 年 3 月 11 日に失効し消滅。

II. 手続の経緯

- 2019 年 6 月 14 日 EU による協議要請
- 2019 年 9 月 13 日 協議の実施
- 2020 年 4 月 21 日 仲裁パネル設置要請
(COVID-19 による中断、仲裁人の選任難航で手続が長期化)
- 2021 年 11 月 29 日 仲裁パネルの設置
- 2022 年 7 月 4 日 中間報告書の送付
- 2022 年 8 月 3 日 最終報告書の発出

¹ 南ア、ボツワナ、レソト、ナミビア、スワジランドから成る関税同盟で、本 EPA の当事国ではないが、一定の場合には EPA 上の紛争処理手続の当事者になることができる。詳細は、本 EPA75.2 条参照。

III. 仲裁パネル判断の概要

1. 先決的抗弁

- SACU は、EU が第 1 意見書にて提起した請求および主張のうち 4 点（後掲の請求 2 の②、請求 3、請求 4 の①、請求 5）が、パネル設置要請上の請求を超えるものであり、よって本件仲裁手続の範囲外にあるとして、管轄権に関する抗弁を提起。仲裁パネルは、4 つの抗弁をすべて棄却（paras. 93-94, 117-129）。

2. 先決的問題

2-1. 審査基準、証明責任、証拠の受理可能性 → 省略

2-2. セーフガード措置の法的根拠

- 本 EPA は、より自由な貿易（freer trade）を目指すだけでなく、この目標を SADC 地域における持続可能な開発（sustainable development）の奨励というより広範な目的のための手段として位置づけている。そして、かかる目的は、EPA 内の多数の非対称的な義務に顕著に表れている。こうした本 EPA の開発的性質（developmental character）は、争点となる規定を解釈する際の文脈の一部をなす（paras. 167-169）。
- 「一般的な二国間セーフガード」に関する規定である EPA34 条は、その 34.2 条～34.6 条において当該セーフガードを採用するための条件（conditions）を定め、34.7 条～34.10 条において手続的要件（procedural requirements）を定めている（para. 193）。
- 両当事国は、SACU のセーフガード措置の法的根拠について見解を異にしており、EU は EPA34.2 条に焦点を当てて一方、SACU は 34.5 条を主張している。かかる見解の相異は、つぎのような問題として要約される。すなわち、EPA34.2 条および 34.5 条はセーフガード措置のためのそれぞれ固有の法的基礎か、あるいは両規定は重疊的に適用されうるのか、である（paras. 149, 194）。
- この点仲裁パネルは、EPA34.2 条および 34.5 条は重疊的に適用されると解する。かかる解釈の採用に際して、仲裁パネルは以下の 5 点を考慮した（paras. 195-197）。
- 第 1 に、34.4 条および 34.5 条冒頭の“without prejudice to”という文言について、規定 X が without prejudice to Y であると述べられる場合、この文言は典型的に、規定 X と Y が共同して適用されるよう意図されているか、X が Y を考慮しつつ機能すべきことを意味する。こうした意味はデロゲーションとは異なる（paras. 198-199）。第 2 に、重疊適用を肯定する解釈は、実効的解釈にも合致する（paras. 203-208）。第 3 に、起草者は、34 条上の一般的なセーフガード制度とは別に、35 条から

38 条に種々の特別なセーフガード制度を設けているところ、もし 34.5 条が真に固有の制度であるならば、別の条文として規定されていたと考えられる (para. 209)。第 4 に、34.5 条を 34.2 条とは異なる固有の救済として解すると、前者に基づくセーフガードには、本 EPA 上負う義務から生じた結果という要件や均衡性要件が要求されないことになるが、かようなセーフガードに起草者が合意していたとは到底考えられない (para. 210)。第 5 に、34.8 条の規定ぶり (and/or という文言の使用) は、34.4 条および 34.5 条上の措置が、34.3 条 (34.2 条に基づく措置の形態を規定) 上の措置と同時に実施されうることを示している (para. 211)。

2-3. WTO 法の関連性

- 仲裁パネルは、EPA92 条が「パネルは協定に定める権利義務に追加しまたは減ずることができない」と規定していることに留意する。他方で同 92 条は、「解釈に関する国際法上の慣習規則に従って」協定を解釈する権限を仲裁パネルに付与している (para. 228)。
- 紛争当事国も、協定上の義務に光を当てるために他の国際機関の決定や実行を参照しており、とりわけ WTO パネルや上級委員会報告書に依拠しまたは批判の対象としている。このことは、国際的な実行や判例の役割に関する両国の立場にそれほど隔たりがないことからすれば、驚きではない (paras. 228-230)。
- また、仲裁パネルが各論点の説得性と関連性の観点から WTO の判例法を議論することは、条約法条約 31 条 3 項 (c) にも合致する (本件 EPA の当事国はいずれも WTO 加盟国ゆえ) (para. 231)。
- さらに、本件 EPA のような貿易協定は、真空状態から発生するものではなく、GATT24 条に照らして多数国間貿易体制との共同関係を深化させようとするものである。国際 (経済) 法の調和的な発展と一貫性は、国際貿易パネルの先例に特別な注意と考慮を払うよう仲裁パネルに要請しており、かかるアプローチは他の国際裁判所の法および実践の扱いにも共通する (para. 233)。

3. 本案

3-1. ITAC による調査の関連性 (請求 1)

- EU は、ITAC が調査の法的基礎を TDCA16 条から本 EPA34 条に置き換えることはできず、よって本件措置も EPA34.2 条に違反すると主張 (paras. 237-240)。

- WTO セーフガード協定とは異なり、本件 EPA34 条は、セーフガード措置の採用前に調査を実施すべきことを要件としては規定していない。とはいえ、このことはセーフガード措置を採用しようとする国に何も期待できないというわけではなく、事実上、EPA 当事国は貿易救済の発動前に事実認定に従事するのが通例となっている (paras. 315-316)。
- セーフガード措置をある種の事実認定に基礎づける当事国は、当該事実認定および結論と関係を断つことはできず、また、その事実認定がセーフガード措置の妥当性と何ら関連がないと主張することもできない。セーフガード措置の妥当性は EPA34 条の実体的要件に基づき評価されるべきであるが、かかる評価においては SACU の依拠した証拠が検討されるべきである。調査の欠如または欠陥のある調査は、それ自体条約違反ではないにせよ、(他の要件との関係で) 措置の EPA34 条整合性に疑義を呈しうる (para. 317)。
- いずれにせよ、本件 EPA は調査に関する明示的な義務を規定していないため、ITAC が調査の基礎を TDCA から本件 EPA に置き換えたことの是非につき、仲裁パネルは判断することができない (para. 318)。
- よって、請求 1 を棄却する (para. 318)。

3-2. セーフガード措置の起源 (請求 2 の主張①)

- EU は、輸入増加が本 EPA 上負う義務の結果として生じたものではないために、本件措置は EPA34.2 条に反すると主張 (paras. 278-283)。
- 本件セーフガード措置が EPA34 条に合致するものである限り、当該措置が当初 TDCA のもとで採られた調査に端を発していることは、そもそも無関係である。本件措置が、EPA の暫定適用がなされ、既に TDCA も停止していた 2018 年の時点で採用されたものであることに争いはない (para. 321)。
- 本件 EPA に基づく該当製品の輸入は、TDCA の場合と同一の条件下で実施されていたのであり、それゆえ、ここで問題となる「義務」は、TDCA と本件 EPA のあいだで実質的に継続していたと言える。この点、ある条約上の関税譲許が貿易救済の発動を正当化する根拠になるのであれば、後続する条約上の実質的に同一の譲許も、同様に貿易救済の正当化根拠になりうる (paras. 322-323)。
- また仲裁パネルは、本 EPA の開発的性質に鑑み、過度な形式主義に陥らないよう留意する (EU の立場を徹底すると、SACU のセーフガード採用手続が非常に煩雑になり多大な時間を要することを説示) (para. 324)。
- よって、請求 2 の主張①を棄却する (para. 325)。

3-3. セーフガード措置の地理的範囲（請求4の主張①）

- EU は、本件措置が調査対象（南ア）とは異なる地理的範囲（SACU）に関わるものであることから、EPA34.2 条に違反したと主張（paras. 278-283）。
- 一般的に、セーフガード措置の地理的範囲は損害を被る領域を概ね反映すべきであるとする考えには説得力があり、かかる常識的な理解は、EPA34.4 条および 34.5 条に通底するものである（para. 327）。
- 本件に関して、鶏肉産業については南アが SACU 地域全体を代表しており、そのため南アの被った損害は当該地域を代表するものであることから、以上の原則は満たされていると言える。この点につき EU は、データの扱いや分析手順に関する主張を展開しているが（主張の詳細は paras. 279-283）、SACU 内の全鶏肉生産のうち 95%以上が南アであるとする SACU の主張に反駁できていない。ここでも仲裁パネルは、過度な形式主義が本 EPA およびその開発的性質に合致しないと考える（paras. 328-330）。
- また、EPA34.2 条（a）～（c）は、「国内産業」、「経済セクター」、「市場」といったいわば（生産者の）総計に言及しているところ、関税同盟も、当該地域全体を十分に代表する状況を考慮して措置を採用し得ると考えられる。さらに、SACU が関税同盟としての地位を有し、対外的な共通関税を設定するものであることも、本問題に関連する（paras. 331-332）。
- よって、請求4の主張①を棄却する（para. 333）。

3-4. セーフガード措置の妥当性

(1) 調査と措置のあいだの時間的な懸隔（請求2の主張②）

- EU は、ITAC の調査が「古い」データに依拠し、「より最近の」データに基づくものではなかったために、EPA34.2 条に違反したと主張（para. 245）。
- EPA34.2 条は、セーフガード措置と「増加した数量で……輸入されている」産品を明確に結びつけている。ここでの「輸入されている（is being imported）」という言葉は、動態的なアプローチ、すなわち刻々と変化する状況を考慮しうるアプローチこそが、セーフガード措置を採用する国の意思決定を規律すべきことを含意している。かかる動態的アプローチの妥当性は、34.6 条（a）、34.7 条（e）等、本規定の文脈からも裏付けられる（paras. 337-338）。
- 本件においては、ITAC の調査を経て SACU が暫定的セーフガード措置の採用を決定したが、当該暫定的措置が 2017 年 7 月に消滅してから 11 か月後に確定的措置が採

用され（2018 年 6 月）、当該措置が発効する迄にさらに 3 か月を要した（2018 年 9 月）（para. 340）。

- 調査から確定的措置に至るまでのこうした時間的懸隔は過度なもの（excessive）であり、特に、確定的措置が採用される遥か前に暫定的措置が消滅していた事実は印象的である。基礎となる事実が確定的措置の採用をいまだ正当化するものであることにつき、SACU が確認を試みたことを示す証拠はなく、反対に EU は、かかる事実状況が変化し、確定的措置の採用時点で EU の輸入產品がかつてないほどに減少していたことにつき一応の証拠を提示した。それゆえ、本件における上述の時間的懸隔をふまえると、本件セーフガード措置は「輸入されている」產品に関連付けられたものとは言えない（paras. 341-342, 371）。
- よって、請求 2 の主張②を支持する（para. 347）。

(2) 因果関係 （請求 3）

- EU は、SACU が因果関係分析において他の要因を適切に考慮しなかったことにより、EPA34.2 条に違反したと主張（para. 278）。
- EPA34.2 条（a）～（c）において 3 つの異なる損害要件が列挙されているが、いずれの規定が本件を規律するものなのか、そして本件措置が関連する要件を充足していたのかといった問題を確認するうえで、いずれの当事国も有益な議論を展開しておらず、このことが仲裁パネルの任務を困難にしている（para. 349, fn. 691）。
- いずれにせよ、輸入増加と重大な損害（serious injury）／混乱（disturbance）またはそのおそれとのあいだの相関関係が、34.2 条の因果関係要件に内在するものであることには争いがない。この点、仲裁パネルの審査基準のもとでは、利用可能なデータは、EU 產品の輸入増加と重大な損害／混乱の証拠となる諸要因の悪化とのあいだに相関関係があることを、因果関係要件を充足する程度に十分示している（para. 350）。
- また EU は、SACU が不帰責分析を怠ったと主張している。この点、不帰責分析は因果関係要件に内在するものとも言えるが、その一方で当該分析は、WTO セーフガード協定では明文で要求されながらも、EPA34 条の文言上は明らかに欠如している。しかしながら、仲裁パネルは EU の懸念を共有する。すなわち、ITAC は他の諸要因の役割を認識していながらも、結局それらの要因が因果関係を損なうものではないと判断したことにつき、何ら具体的な説明を提示しておらず、その点で ITAC の分析の説明力は乏しい（paras. 351-353）。
- このように、一方では EU が、因果関係分析における厳密さの欠如を主張することは正当であり、SACU の当該分析が 34 条上主張される不帰責分析に合致していないこ

とにつき一応の証明を行っていたかもしれない。他方で SACU は、EU による一応の証明を反証するかのようにみえる主張を提示しているが、上述した厳密さの欠如ゆえ、その反論の確かさについては評価が困難である (para. 357)。

- 結局、請求 3 は本件紛争の解決にとって決定的ではなく必要でもないため、訴訟経済を理由に判断を控える。よって、請求 3 は棄却する (paras. 358-359, fn. 705)。

(3) 均衡性 (請求 4 の主張②)

- EU は、本件措置が損害等の救済または抑止のために必要な程度を超えるものであるために、EPA34.2 条に違反したと主張 (para. 278)。
- EPA34.2 条最終文の “shall not exceed what is necessary to ~” という文言は、セーフガード措置と救済を図ろうとする状況とのあいだの均衡性 (proportionality) の要件を具体化するものである (para. 360)。
- この点仲裁パネルは、2つの理由により同要件が遵守されていなかったと認定する。第 1 に、SACU のセーフガード措置と救済を図ろうとする状況とのあいだには時間的な懸隔があるが、EU による上述の一応の証明 (ITAC の調査から措置の採用に至る期間に輸入品の量的水準が実質的に減少していたこと) に鑑みると、本件措置が均衡性要件に合致していたとは言えない。第 2 に、ITAC は EU の輸入品以外の要因が損害に寄与していることを認めながらも、このことが因果関係を損なうものではないと結論づけていた。(ITAC の認定に依拠した) SACU は、適切な帰責／不帰責分析を欠くことにより損害の全コストを EU に押し付ける危険を冒しており、かかる状況は不均衡であるばかりか、不公正でもある (para. 361)。
- よって、請求 4 の主張②を支持する (para. 363)。

3-5. EPA34.7 条 (c) に基づく SACU の手続的義務 (請求 5)

- EU は、SACU が TDC へ必要なデータを提供しなかったことにより、EPA34.7 条 (a) ~ (c) に違反したと主張 (paras. 295-296)。
- 本 EPA は、協力のための動的な義務 (dynamic obligations to cooperate) に関する考慮に貫かれているが、かかる文脈のもと、EPA34.7 条 (c) は、TDC の主催下で紛争当事国を合意に至らせるための手続的義務を包容している。本規定の鍵をなすのは、TDC における紛争当事国間の協力と礼讓 (cooperation and comity) である (para. 366)。
- 本争点につき仲裁パネルは、つぎの通り認定する。すなわち、SACU が TDC に特定の情報を提供しなかったとされる点につき、当時 EU が申立てを行ったという事実は証

明されていない。また、上述した同規定上の義務の動態的かつ協力的性質に鑑みると、当時 EU が特定の情報を SACU に要請していなかったという事実は、SACU が当該情報の提供を強いられなかったことを意味する。よって、SACU が TDC における交渉の趣旨目的を害するために当該情報を意図的に差し控えたと主張する根拠はない (para. 368)。

- 以上より、請求 5 を棄却する (para. 369)。
- なお、TDC その他における当事国間の交渉は、本 EPA およびその開発的性質の成功にとっての鍵である。仲裁パネルは、両当事国が EPA の開発目的を達成するための誠実な協力と努力を継続することを期待する (para. 370)。

3-6. 認定および勧告

- (請求 2 の主張②および請求 4 の主張②の認容により) 本件セーフガード措置は、EPA34 条に違反したと結論する (para. 371)。
- 本件セーフガード措置が既に消滅していることに鑑みて、仲裁パネルは一切の勧告を行わない。しかし、もし同一措置の更新があるとすれば、本報告書の認定に従ったものとなることを期待する (para. 372)。
- なお、仲裁パネルの権限等の観点から、支払済のセーフガード税の償還を SACU に勧告することはできない。また、(EU の立証不足により) 仲裁パネルがかかる勧告の効果と影響を評価する基礎を持たない以上、本 EPA の開発的性質に鑑みても、この種の勧告は望ましくない (para. 373)。

IV. 考察

1. はじめに

- 本件仲裁パネルによれば、本件は本 EPA における初の仲裁事案であると同時に、自由貿易協定上の初のセーフガード紛争処理事案とされる²。
- 自由貿易協定上の紛争とはいえ、条文の規定ぶりが WTO セーフガード協定と類似する部分については、関連する WTO 先例が適宜参照されるなど、WTO 法上のセーフガード

² Final Report of the Arbitration Panel, *Southern African Customs Union - Safeguard Measure Imposed on Frozen Bone-In Chicken Cuts from the European Union*, 3 August 2022 (hereinafter, Arbitration Panel Report), para. 89.

規律と本 EPA 上の規律とを調和的に解し、発展させようとする仲裁パネルの姿勢が顕著であった³。

- しかしながら、セーフガードに関する本 EPA34 条の規定は、WTO セーフガード協定と比較すると規定ぶりや規律の密度等が異なっており、加えて、後述のとおり本 EPA が通常の自由貿易協定等とは異なる性質を備えているといった事情もあった。
- こうした一連の事情が、本件紛争に固有の解釈問題を生じさせており、翻って本件仲裁パネル判断の特徴にもなっている。

2. 本 EPA の開発的性質が解釈適用にもたらした影響

- 本 EPA は通常の自由貿易協定とは異なり、一方の当事国（SADC）における「持続可能な開発」を奨励することを目的としており、自由貿易はかかる広範な目的のための手段として位置づけられている。仲裁パネルは、EPA のこうした開発的性質が EU と SADC 諸国間の規範構造だけでなく、関連規定の解釈にも影響を及ぼすことを強調し、実際の解釈適用に際しても、EPA の開発的性質が一定の影響を及ぼしたと思われる論点が複数見られた。
- 本件紛争当事国の SACU も、そのプレスリリースにおいて、「パネルが本 EPA の開発的性質を強調し、紛争の分析に際してこうした根本的な目的を考慮したことは、今後の EU-SADC EPA の適用に法的な確実性をもたらす⁴」と高く評価している。
- それでは本 EPA の開発的性質は、実際の解釈適用に際してどのような意味を持ったのだろうか。報告書で確認しうる限り、本件ではセーフガード措置の起源⁵（本評釈 III. 3-2）、セーフガード措置の地理的範囲⁶（本評釈 III. 3-3）、SACU の手続的義務⁷（本評釈 III. 3-5）、遡及的な救済勧告の可否⁸（本評釈 III. 3-6）といった論点において、仲裁パネルによる本 EPA の開発的性質への言及が見られた。
- いずれの論点においても、EPA の開発的性質が関連規定の解釈適用の内容や方向性を決定するほどに重要な影響を及ぼしたとまでは言えないが、総じて、厳格な解釈または適用を緩和するリーズニングの補強材料としてこの開発的性質が持ち出されており、結果的に SACU 側の主張に資するかたちで作用したものと評価できる。

³ *E.g.*, *ibid.*, paras. 228-233.

⁴ Southern African Customs Union, “Press Release: EU-SACU Poultry Safeguard Measure Arbitration”, 3 August 2022, para. 5, available at: <https://www.sacu.int/docs/arbitration/2022/Press-Release-EU-SACU-Poultry-Safeguard-Measure-Arbitration-03082022.pdf>.

⁵ Arbitration Panel Report, para. 324.

⁶ *Ibid.*, para. 330.

⁷ *Ibid.*, para. 370.

⁸ *Ibid.*, para. 373.

- むろん、本件におけるこうした解釈上の結果は、そもそも本 EPA が途上国側の「持続可能な開発」を奨励するという非対称的な構造を持つことや、関連規定の簡素さ、曖昧さといった事情にも支えられたものと考えられるため、本件から直ちに「持続可能な開発」を主目的に据えた条約一般に対する示唆を導くことは早計である。しかしいづれにしても、条約の持つ開発的性質が、開発という目標や結果を志向するあまりに、個別規定の解釈適用の過程で義務の内容を過度に相対化させかねないことには注意を要するだろう。

3. 調査義務の不存在

- 調査に関する義務は、調査当局の行動に透明性と適正手続に関する規律を導入するという点で、WTO セーフガード協定上も重要な規定として位置づけられている⁹。しかし本 EPA34 条は、こうした調査義務に関する規定を何ら有しておらず、このことが本件紛争の処理に関しても少なからぬ影響を及ぼしている。
- 調査義務の不存在が結論に直接影響を及ぼした論点が、ITAC の調査に関する EU の請求である（本評釈 III. 3-1）。本論点では、ITAC の調査の法的基礎が TDCA16 条から本 EPA34 条に置き換えられたことの是非が争点となったが、仲裁パネルは調査の重要性に留意しつつも、本 EPA における調査義務の不存在を理由に、調査の欠陥それ自体は条約違反ではないとして、EU の請求を棄却せざるを得なかった¹⁰。
- また、セーフガード措置の地理的範囲に関する論点においても（本評釈 III. 3-3）、調査で用いられたデータの範囲に関する EU の主張が、調査義務の欠如を理由に考慮されなかった¹¹。
- 因果関係の論点に関しては（本評釈 III. 3-4 (2)）、そもそも SACU は本 EPA34.2 条 (a) ～ (c) の損害要件のうち、いずれが本件措置を規律するものなのかを同定することなく措置を採っていたが¹²、もし調査義務が存在していたとすれば、このこと自体が当該義務の違反を構成するのではないかと考えられる¹³。さらに、EU は因果関係分析の欠陥を指摘する際に、調査当局の調査・分析の仕方に関わる主張も行っていたが、こうした主張も調査義務の欠如を理由に深掘りされることはなかった¹⁴。

⁹ E.g., Fernando Piérola-Castro, *WTO Agreement on Safeguards and Article XIX of GATT* (Cambridge University Press, 2022), pp. 76-77.

¹⁰ Arbitration Panel Report, paras. 315-318.

¹¹ *Ibid.*, para. 329.

¹² *Ibid.*, para. 349, fn., 691.

¹³ ITAC は、損害／混乱の実態については調査・分析しているものの、その実態が EPA34.2 条 (a) ～ (c) のうちどの損害要件に該当するのかについて、明確な性格付けを行っていなかったようである。

¹⁴ Arbitration Panel Report, para. 353.

- このように、調査義務の不存在が各論点における仲裁パネルの判断や問題処理に与えた影響に鑑みると、調査当局の行動を規律するうえでの当該義務の有用性が却って浮き彫りになったと言える。他方で、調査義務の有無に関わらず、因果関係や均衡性等の他の要件との関係上、当局による一定の調査と認定は、手続の透明性や適正さとはともかくとして、事実上必須であることも確認された。

4. 因果関係

- 因果関係については、最終的に訴訟経済が行使されたため正確な評価は困難なるも、その判断基準の内容や WTO セーフガード協定上の基準との異同については、十分に明確化されることはなかった。
- そもそも EU は、WTO の先例を参照しつつ、EPA34.2 条上必要とされる因果関係分析が相関要件と不帰責要件から成るとし、後者の不帰責分析については、セーフガード制度の自明の論理 (plain logic) として生じる義務であると主張した¹⁵。他方で SACU は、セーフガード協定 4.2 条 (c) に明文上の基礎をもつ不帰責分析は本件には適用されず、本 EPA34 条が求めるのは単なる contributory cause test であって、WTO 法上の substantial cause test ではないと反論した¹⁶。
- 仲裁パネルは、相関要件については因果関係分析に内在するものとしてその必要性を認めた一方、不帰責分析の要否については、双方の主張に理解を示しつつも、明確な立場を示すには至らなかった¹⁷。とりわけ、セーフガード協定 4.2 条 (b) とは対照的に、本 EPA34 条には不帰責分析に関する明文の根拠が存在しないことが、仲裁パネルを躊躇させた要因の一つと考えられる。
- その結果、本 EPA34 条における因果関係要件に関しては、不帰責分析の要否を含め、どの程度の因果関係分析が必要となるのかは不明瞭なまま残された。
- なお、報告書中の均衡性要件の文脈では、本件セーフガード措置が同要件に合致していないことの理由の一つとして、適切な不帰責分析の欠如が挙げられている¹⁸。セーフガード制度全体の中で均衡性要件が担う役割からすれば (後述)、不帰責分析の実施は同要件の充足にとっても必要になると思われるが¹⁹、であるならば、明文上の基

¹⁵ *Ibid.*, paras. 268-271. そのうえで EU は、ITAC が単に相関関係を確認したにすぎず、不帰責分析を怠ったことにより因果関係の存否までは確認しなかったと主張。

¹⁶ *Ibid.*, paras. 272-277.

¹⁷ *Ibid.*, paras. 351-353.

¹⁸ *Ibid.*, para. 361.

¹⁹ WTO セーフガード協定の文脈においてはああるが、因果関係要件 (とくに不帰責分析) と必要性要件 (本件の均衡性要件に相当) の密接不可分な関係性を分析したものとして、Piérola-Castro, *supra* note 9, pp. 173, 200-202.

礎があるかどうかに関わらず、EU の主張するようにセーフガード制度の論理的帰結として、本 EPA の因果関係要件上も不帰責分析は必須のものと解するのが妥当ではないか。

5. 均衡性

- 本 EPA34.2 条最終文に基礎づけられる均衡性 (proportionality) の要件は、本仲裁パネルの取り扱い方を見る限り、WTO セーフガード協定 5.1 条における必要性要件と本質的には同じ機能を果たすものと考えられる。すなわち、セーフガード措置の「最大限許容しうる程度」を設定するものであり、その限度においてのみ措置を採用しうることになる²⁰。
- また、かつて WTO 上級委員会は、セーフガード協定 5.1 条上の必要性要件と同 4.2 条 (b) 上の因果関係要件（とくに不帰責分析）の密接不可分な関係を指摘したが²¹、上述のとおり本仲裁パネルも、均衡性要件の判断に際して不帰責分析の欠如を考慮しており²²、こうした点からも判断枠組みの共通性を窺うことができる。

6. 本 EPA 仲裁パネル手続のタイムフレームと手続の長期化

- 本件紛争は、EU の協議要請（2019 年 6 月 14 日）から報告書発出（2022 年 8 月 3 日）までに 3 年超を要しており、その間に請求の対象となったセーフガード措置も消滅している（2022 年 3 月 11 日）。
- このように本件は手続が長期化した事案であるが、そもそも本 EPA は、紛争処理手続の全過程に渡ってタイムフレームを設けており、たとえば協議の実施 (EPA77.3 条)、仲裁パネリストの選任 (EPA80.2 条～80.4 条)、中間報告書の発出 (EPA81 条)、最終報告書の発出 (EPA82.2 条) などについて細かく期限が設定されている。ただし、紛争当事国の合意があれば各期限は修正可能とされる (EPA96.2 条)。
- こうした規律が存在するにも関わらず本件手続が長期化した理由については、パネル設置前と設置後の事情に分けて考えることができる（パネル設置日は 2021 年 11 月 29 日）。まず、パネル設置前段階における時間の消費は、COVID-19 の影響やパネリスト 1 名の個人的事情による辞任など、主に不測の事態に拠るところが大きい²³。他方でパネル設置後のスケジュール遅延は、同じく不測の事態の影響がありながらも

²⁰ Appellate Body Report, *US - Line Pipe*, WT/DS202/AB/R, para. 246.

²¹ *Ibid.*, paras. 252, 261.

²² Arbitration Panel Report, para. 361.

²³ *Ibid.*, paras. 7-12.

(COVID-19 による口頭聴聞スケジュールの延期)、本 EPA の構造に由来する問題が原因にもなっている。すなわち、本件においては事務局の不存在ゆえに口頭聴聞の議事録作成を紛争当事国に大きく依存していたところ、議事録の完成と提出までに時間を要したこと等により、当初のタイムフレームでは報告書を発出することができず、EPA96.2 条に基づき度重なる延期を余儀なくされたという事情が存在した²⁴。

- このように、パネル設置前の手続遅延は不測の事態に拠るところが大きく、他方でパネル設置後の遅延は、不測の事態と本 EPA 紛争処理手続の制度設計に由来するものであった。不測の事態については本 EPA に限らず他の紛争処理制度でも生じうることであり、如何ともし難い。他方で本 EPA の構造に由来する問題は、その問題の性質ゆえに将来の紛争事案においても同様に手続の遅延を生じさせるおそれがある。

【追記】 本 EPA における仲裁パネリストの選任方法

- 本 EPA における仲裁パネリストの選任方法は、EPA80 条に規定されている。80.2 条によれば、紛争当事国がそれぞれ 1 名ずつパネリストを選任し、選任されたパネリスト 2 名が、議長役を務める第 3 のパネリストを選任することとされている。
- なお、80.3 条によれば、パネル設置要請の受領日から 20 日以内に 3 名のパネリストが選任されない場合、もしくは、第 3 のパネリスト選任から 10 日以内にいずれかの紛争当事国がパネリストの構成について TDC に異議を申し立てる場合には、紛争当事国は TDC に対して新たにパネリスト 3 名（あるいは両紛争当事国の合意の得られたパネリストを除く、残りのパネリスト）の選任を要請することができるとされている。そのうえで 80.4 条は、かかる要請を受領した TDC が、5 日以内にパネリストを選任しなければならないことを規定している。
- 本件では、SACU 側のパネリスト選任プロセスの遅延と、議長役のパネリスト選任につき紛争当事国間に見解の不一致が生じたことにより、最終的には EPA80.3 条および 80.4 条に基づき、議長役を務める第 3 のパネリストが TDC によって選任された²⁵。
- 本件にて選任されたパネリストは、議長：Makane Moïse Mbeugue（TDC による任命）、Hélène Ruiz Fabri（パネリスト辞任後、EU が新たに任命）、Faizel Ismail（SACU による任命）の計 3 名である。

（了）

²⁴ *Ibid.*, paras. 29-42.

²⁵ *Ibid.*, paras. 9-12.