

諸外国における農産物セーフガード発動の現状と課題

勝 又 健 太 郎

要 旨

WTO体制下における諸外国のセーフガード(SG)の発動事例について、農産物に関する事例に重点をおいて、発動状況、発動条件の運用実態及びWTOの紛争処理の過程でパネル及び上級委員会により示された発動条件の運用に関する国際規律を整理・分析した。

SG協定発効前後で発動件数は、減少から増加に転じた。全体的に農産物の事例の方が鉱工業製品の事例に比べて、発動手段についてはより数量管理的(輸入数量制限、関税割当)、発動期間についてはより長期の措置となっている。

農産物に関する事例についての発動条件(輸入増加及び損害指標の定量的評価等)の運用実態については、輸入が減少している事例があり、また、全ての損害指標の評価結果が低下している訳ではなく、評価を定性的・間接的・代替的に行った事例がある。

農産物に関する事例の中では、韓国の脱脂粉乳調整品、米国の小麦グルテン及びバラム肉、チリの小麦・小麦粉及び食用植物油の輸入に関する措置が紛争案件となり、パネル及び上級委員会で検討されたが、全てSG協定違反とされた。SG協定の規定に対して厳密な解釈が行われ、各国の事例の実態をパネル及び上級委員会が示した国際規律に照らして判断すると、発動条件を完全に満たすことは困難である。発動の前提として、製品の同種性・直接的競合性の解釈や損害指標の評価手法と因果関係の分析手法の確立が不可欠である。

1. はじめに

我が国において初のセーフガードが、ねぎ、生しいたけ及び畳表という農産物関連3品目について主に中国からの輸入の急増に伴い、関税割当方式により200日間の暫定措置ではあるが、2001年4月23日から発動された。これに対し中国は、日本製の自動車、携帯・車載電話、空調機の3品目に対する特別関税の追加的徴収という対抗措置を同年6月22日から講じた。その後の日中間の協議の結果、両国は、ねぎ等3品目に係る貿易スキームを早急に構築し、農産物貿易協議会を中心として3品目の秩序ある貿易を促進するという事で意見の一致をみて、日本はセーフガードの本発動を実施しないことを、また、中国は対抗措置

の撤廃を決定した⁽¹⁾。このように今回のケースでは、本発動には至らなかったものの、現在行われている世界貿易機関(WTO: World Trade Organization)の農業交渉の結果次第では農産物の一層の関税の引き下げによる輸入増加の圧力が高まる状況にある中で、農産物の輸入に対するセーフガード(以下「農産物セーフガード」という)の発動は、我が国にとってより現実問題化しているといえる。

一方、1995年1月以降のWTO体制の下で、セーフガードの発動によって発動国と発動に係る製品の主な輸出国である被発動国(実質的な利害関係国)の間で紛争案件となり、WTOのパネルや上級委員会においてWTO協定との整合性が検討されたケースを見ると、全て協定違反とされている。農産物セーフガードの事例については、

原稿受理日 2004年2月2日。

後ほど詳細に論じるが、セーフガードは関税及び貿易に関する一般協定（GATT: the General Agreement on Tariffs and Trade）上の義務からの逸脱を例外的に認めるものであるだけに、その発動に対しては、ルールを厳格に解釈して適用していこうとする確固たる姿勢を WTO は示しているといえる。

このような我が国と国際社会におけるセーフガードを巡る状況を前提とすれば、具体的案件について、セーフガードの発動の可否の判断を迫られる行政担当者にとって、当該案件に係るセーフガードの発動条件の状況がどのような場合に、国内及び国際社会において発動することが正当化されるのかについて判断基準を明確に把握していることが必要不可欠である。

本稿は、以上の認識に基づき、我が国における農産物セーフガードの適切な運用の一助となることを目的として、諸外国におけるセーフガードについて発動の現状と課題という形で基礎的な知見を提供するものである。

以下、本稿の構成を述べておくと、まず、2. では、セーフガードの定義、発動条件及び発動状況について概観する。定義及び発動条件については、セーフガードに関する協定（以下「セーフガード協定」という）に規定されている具体的な内容について整理し、発動状況については、諸外国において、どのような品目を対象に、どのような手段によって、どの程度の期間、どの程度発動されてきたのかについて見ていくこととする。

3. では、農産物セーフガードが実際に発動された事例に焦点を絞り、各事例において、セーフガード協定が加盟国に要求する発動条件の状態がいかなるものであったのかということ、つまり、発動条件の運用実態を整理する。

さらに、4. においては、これらの農産物セーフガードの発動が、発動条件を十分に満たし、国際社会において正当化されるものであったのかという問題を考える手がかりとして農産物セーフガードの発動条件に関する WTO のパネル及び上級委員会の判定結果を整理する。このような整理を行うのは、当該判定は、今後のセーフガードの発動に関する WTO 協定との適合性を判定する際に判例的役割を果たすことが予想されること、ま

た、発動条件の運用の妥当性に関する議論で形式的厳密さにおいてこれに勝るものはないことから、セーフガード発動の正当性の判断基準として最も相応しいと考えられるからである。

最後に 5. において、以上の現状を踏まえた上で今後の農産物セーフガードの運用に関する留意点の指摘と WTO のパネル及び上級委員会の判定結果に対する評価を以て今後の課題を提示する。

なお、本稿は図表も含め、セーフガード協定発効後（1995年1月以降）、WTO に通報されたセーフガードの発動に係る各加盟国の報告書、パネル及び上級委員会報告書等の WTO 文書及び参考・引用文献として掲載した既存文献を調査することにより作成したものである。

注(1) 農林水産省〔7〕を参照。

2. セーフガードの定義、発動条件及び発動状況

(1) セーフガードの定義

本稿における「セーフガード」とは、GATT 第19条に「特定の製品の輸入に対する緊急制限措置」として規定されている措置である。具体的には、ある製品の輸入の急増の影響により、輸入産品と同種の又は直接競合する産品を生産する国内産業に重大な損害又はそのおそれが生じた場合に、その損害を防止・救済するために緊急的にとられる輸入制限措置（関税引上げや輸入数量制限）である。

セーフガードは、輸入制限措置という手段で GATT 上の義務から逸脱することを締約国（加盟国）に認めている GATT 創設以来の例外規定の一つであるが、先般のウルグアイ・ラウンド交渉の結果、セーフガード協定が成立し、発動条件等の明確化や輸出自主規制等の「灰色措置」の禁止等セーフガードのより具体的な運用についての規定が整備された⁽¹⁾。

(2) セーフガードの発動条件

セーフガード協定によれば、「WTO 加盟国は、ある産品が、国内産業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、輸入されていることを決定した場合にのみセーフガード措置をとることができる」(第2条)、「加盟国は、権限のある当局が調査を行った後にのみセーフガード措置をとることができる」(第3条)こととなっている。

そして、同協定第4条においては、より具体的に発動条件に関して規定されており、その内容を整理すると以下のとおりである。

① 国内産業の明確化

セーフガードにより救済すべき対象を明らかにすることである。具体的には、輸入産品と「同種の又は直接に競合する産品」の生産者の全体又は相当な部分を占めている生産者である「国内産業」(第4条1(c))を明確にしなければならない。

② 輸入の増加の提示

制限すべき程度に相当な輸入が存在することを提示することである。特に輸入産品の「輸入の増加率及び増加量」と「国内市場占拠率」を客観的かつ数値化して評価することとなっている(第4条2(a))。

③ 販売、生産、生産性、操業度、損益及び雇用の水準の変化

救済すべき程度に国内産業が「重大な損害」(「国内産業の状態の著しい全般的な悪化」と定義(第4条1(a))を被っていることを提示することである。具体的には、「販売」、「生産」、「生産性」、「操業度」、「損益」及び「雇用」についての水準の変化を客観的かつ数値化して評価しなければならない(第4条2(a))。

④ 因果関係の立証及び輸入増加以外の要因の分析

「輸入増加」と「重大な損害」の因果関係を提示することである。具体的には、当該因果関係を客観的な証拠に基づいて立証すること、また、輸入増加以外の要因が国内産業に与えている損害を、輸入増加による損害と見なしてはならないこととなっている(第4条2(b))。

本稿においては、以上の①から④のほか、⑤としてセーフガード協定には規定されていないがGATT第19条にある「輸入の増加は、事情の予見されなかった発展の結果によるものである」と

いう規定についても発動条件の一部として位置づけることとする⁽²⁾。

(3) セーフガードの発動状況

セーフガードは、GATT発効(1948年1月)以来、WTO協定発効前(1994年12月)までの間に150件発動された⁽³⁾。

セーフガード協定発効後(1995年1月以降)2002年12月までに農産物の輸入に対しては20件、鉱工業製品の輸入に対しては26件のセーフガードが発動された⁽⁴⁾。セーフガード協定発効後の本発動事例の発動状況(国、対象品目、開始日、手段及び期間)の概要は、第1表及び第2表のとおりである⁽⁵⁾。

これらについて、発動の件数、発動手段及び発動期間を農工間比較の観点から整理すると以下のとおりとなる。

1) 発動件数の推移

発動件数の1980年以降から2002年12月までの5年間毎の推移については、第1図のとおりである。農産物及び鉱工業製品とも1995年のセーフガード協定発効を境にして、発動件数が減少から増加に転じている⁽⁶⁾。

2) 発動手段及び期間

セーフガード協定発効後の本発動事例について、発動当初に設定した発動手段と発動期間について農産物と鉱工業製品に係る事例を比較すると以下のとおりである。

発動手段については第3表のとおり、農産物に係る発動事例においては輸入数量制限や関税割当という手段による措置が全体の半分を占めている一方で、鉱工業製品に係る発動事例においては4分の3近くが関税引き上げにより措置しており、輸入数量制限による措置は行われていない。

発動期間については第4表のとおり、農産物に係る発動事例においては、セーフガード協定において認められている最長期間である4年の措置が全体の3分の1以上を占め、3年の措置の割合も3割となっている。一方、鉱工業製品に係る発動事例においては、3年の措置が多く、2年以下の措置も4割程度であり、最も長い4年の措置はわずかに1件のみである。

以上のように、農産物に係る発動事例の方が鉱

第1表 セーフガードの発動状況の概要（農産物関係）

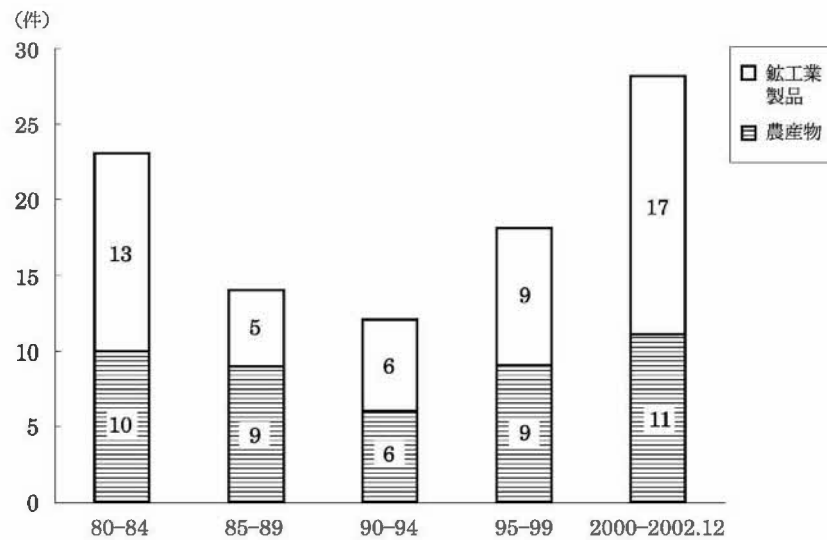
国	対象品目	開始日	手 段	期 間
韓 国	脱脂粉乳調整品	1997. 3. 7	輸入数量制限	4年
米 国	小麦グルテン	1998. 6. 1	輸入数量制限	3年
チェコ	甘蔗・甜菜・蔗糖	1999. 3.12	関税割当	4年
ラトヴィア	豚肉	1999. 6. 1	関税引き上げ	2年半
米 国	ラム肉	1999. 7.22	関税割当	3年
韓 国	ニンニク	1999.11.13	関税引き上げ, 関税割当	3年2ヵ月
チリ	小麦・小麦粉	1999.11.26	関税引き上げ	1年
チリ	砂糖	1999.11.26	関税引き上げ	1年
チリ	食用植物油	1999.11.26	関税引き上げ	1年
チリ	粉乳・UHT牛乳	2000. 7.13	関税引き上げ	1年以内
モロッコ	バナナ	2000. 8.10	関税割当	4年
エジプト	脱脂粉乳	2000. 9.26	関税引き上げ	3年
チェコ	異性化糖	2001. 1.10	関税割当	4年
アルゼンチン	果糖液漬け桃（桃缶）	2001. 1.19	関税引き上げ	3年
スロヴァキア	甘蔗・甜菜・蔗糖	2001. 5. 1	輸入数量制限	4年以内
ヨルダン	ビスケット	2001. 9. 1	関税引き上げ	3年
チェコ	ココアパウダー	2001.11.30	関税割当	4年
リトアニア	非乾燥ペイストリーイースト	2002. 3. 1	関税引き上げ	1年10ヵ月
チリ	果糖・果糖シロップ	2002. 7.30	関税引き上げ	1年
ブラジル	ココナッツ	2002. 9. 1	輸入数量制限	4年

資料：WTOのwebsiteにアクセスし、国別・品目別に文書をダウンロードして筆者が再集計した、
 (http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm に2001年10月から2003年3月にかけてアクセス)、ダウンロードした文書としては、Notifications Pursuant to Article 12.1.c and Article 9, Footnote 2, of the Agreement on Safeguards on Taking a Decision to Apply a Safeguard Measure - Republic of Korea (G/SG/N/10/KOR/2 & Suppl. 1) などがある。

第2表 セーフガードの発動状況の概要（鉱工業製品関係）

国	対象品目	開始日	手 段	期 間
ブラジル	玩具	1996. 7. 4	関税引き上げ	3年半
米 国	箒もろこし製帚	1996.11.28	関税引き上げ	3年
アルゼンチン	履き物	1997. 2.25	関税引き上げ→関税割当	3年
エジプト	安全マッチ	1998. 8. 8	関税引き上げ	3年
インド	カーボン・ブラック	1998.10. 9	関税引き上げ	5ヵ月
インド	アセチレン・ブラック	1998.12.10	関税引き上げ	2年
インド	フレキシブル・スラブストック・ポリオール	1998.12.24	関税引き上げ	1年半
インド	プロピレン・グリコール	1998.12.24	関税引き上げ	1年半
インド	フェノール	1999. 6.30	関税引き上げ	2年
インド	アセトン	2000. 1.27	関税引き上げ	2年半
エジプト	蛍光灯	2000. 2.27	関税引き上げ	1年
米 国	鉄鋼線材	2000. 3. 1	関税割当	3年
米 国	溶接ラインパイプ	2000. 3. 1	関税割当	3年
チリ	化学合成繊維靴下	2000. 4.27	関税引き上げ	1年
アルゼンチン	モーターサイクル	2001. 6.22	関税引き上げ	3年
フィリピン	陶製タイル	2002. 1. 9	関税引き上げ	3年
インド	ガンマ酸化第2鉄	2002. 1.24	関税引き上げ	1年半
米 国	鉄鋼	2002. 3.20	関税引き上げ, 関税割当	3年
E U	鉄鋼製品	2002. 3.29	関税割当	3年
ヨルダン	磁気テープ	2002. 5. 1	関税引き上げ	3年
ブルガリア	硝酸アンモニウム	2002. 7. 1	関税割当	3年
チリ	鉄鋼製品	2002. 7	関税引き上げ	1年
エクアドル	マッチ	2002.10.24	関税引き上げ	2年
インド	エピクロロヒドリン	2002.10.30	関税引き上げ	1年
中 国	鉄鋼製品	2002.11	関税割当	3年
ブルガリア	王冠コルク	2002.11.19	関税引き上げ	4年

資料：第1表と同じ。



第1図 発動件数の推移

資料：経済産業省通商政策局編（2001）『不正貿易報告書 2001年版』、
本稿第1表及び第2表。

第3表 発動手段の農工間比較

発動手段	農産物関係	鉱工業製品関係
関税引き上げ	10 (50)	19 (73)
関税割当	6 (30)	7 (27)
輸入数量制限	4 (20)	0 (0)

資料：第1表に同じ。

注. 数字は件数, () は全体に占める%。

第4表 発動期間の農工間比較

発動期間	農産物関係	鉱工業製品関係
2年以下	6 (30)	11 (42)
2年半	1 (5)	1 (4)
3年	6 (30)	12 (46)
3年半	0 (0)	1 (4)
4年	7 (35)	1 (4)

資料：第1表に同じ。

注. 数字は件数, () は全体に占める%。

工業製品に係る発動事例より、発動手段が数量管理的（輸入数量制限や関税割当）である事例、発動期間が長期である事例の割合が高いことがわかる。

注(1) いわゆる「GATT体制」は、1947年10月30日付けのGATTが、1948年1月1日から暫定的に適用されることにより始まった（津久井〔8, 10ページ〕参照）。

所謂「WTO体制」は、「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」（WTO協定）の1995年1月1日の発効により始まったが、WTO協定の構成要素の一つである附属書1Aに「1947年10月30日付けのGATT」をその構成要素とする「1994年のGATT」及び「セーフガード協定」が含まれている。また、セーフガード協定の第1条において「この協定は、セーフガード措置の適用のための規則を定める。セーフガード措置とは、1994年のGATT第19条に規定する措置をいうものと了解する」と規定されている。

- (2) 4. で詳述するように、WTO上級委員会において、各国は「事情の予見されなかった発展の結果」について明示しなければならないとされた。
- (3) 経済産業省通商政策局編〔3, 132ページ〕参照。
- (4) セーフガード協定発効後の発動件数は、WTO加盟国のセーフガードの発動に係るWTOへの通報文書を元にカウントした。その際、特定の国内産業に損害を与えている品目グループを単位としてカウントした。なお、チリ的小麦・小麦粉、粉乳・UHT牛乳は、各々1件とカウントした。
- (5) 第1表及び第2表をまとめるに当たっては、経済産業省通商政策局編〔3, 133～138ページ（図表7-3）〕及び国際貿易投資研究所公正貿易センター〔4, 11ページ（表3）〕を参照した。
- (6) 第1図の94年以前の部分については、経済産業省通商政策局編〔3, 133ページ（図表7-2）〕を元に作成した。

3. 農産物セーフガードの発動条件の運用実態

本稿の主たるテーマである農産物セーフガードについて、WTO体制下において本発動された20事例に焦点を絞って分析を行うこととする。2.の(2)において整理した発動条件①から⑤について、それぞれ運用実態を国別に整理したものが第5表である。以下、同表の内容について発動事例を詳しく見ていくこととする。第5表は、WTO加盟国のセーフガードの発動に係るWTOへの通報文書(米国の事例については加えて米国国際貿易委員会(USITC)の報告書)の記載内容を整理したものであり、特に断りのない限り、各国政府の見解を示すものである⁽¹⁾。

(1) 国内産業の明確化

第5表に示した発動条件①の国内産業の明確化に関して、国内生産物が輸入産品と「同種の産品」であるか「直接に競合する産品」であるかの区別を「同種の又は直接に競合する産品」の欄に記載している5事例は、各国のセーフガードの発動に係るWTOへの通報文書において両者の区別や国内産業の定義を明示している事例である(米国の事例については、USITCの報告書において明示している)。その他の15事例については、両者の区別について通報文書において明示されていないため、通報文書の「重大な損害又はそのおそれ」に関する記載内容等から当然に解釈されるものとして筆者が特定し列挙した⁽²⁾。

国内産業を明確にする際に、発動国の多くが主張していることは、輸入品の国内生産者だけでなく、その原料の国内生産者も合わせて国内産業としていることである。たとえば、韓国の脱脂粉乳調整品の輸入に対するセーフガードの事例(以下、当該国と輸入品目の対応を「韓国—脱脂粉乳調製品」と記す。その他の事例についても同様の形で記す。なお、当該国と同種の又は直接に競合する国内産品の対応は、たとえば、「チリ—国内小麦」と記している)では、脱脂粉乳調整品が、加工乳、発酵乳、アイスクリーム、その他乳製品の製造において国産の原乳と粉乳の代替財として利

用されている又は利用可能であることが主張されている。また、国内の最終乳製品生産者が国産の原乳と粉乳の購入を減少させる一方、輸入品の購入を増加させたという理由から、原乳と粉乳を脱脂粉乳調整品と「直接に競合する産品」であり、それらの生産者は「国内産業」とであると位置づけられている。

同様に、「米国—ラム肉」では、輸入品であるラム肉の国内生産者だけではなく、その原材料である子羊の生産者も国内産業として位置づけられている。その他にも、砂糖生産者だけでなく、その原料である甜菜の生産者も国内産業とされている「チリ—砂糖」、「チェコ—甘蔗・甜菜・蔗糖」、「チェコ—異性化糖」及び「スロヴァキア—甘蔗・甜菜・蔗糖」のケースや菜種油生産者と菜種生産者の両方を国内産業の構成者としている「チリ—食用植物油」のケースがあげられる。また、「ラトヴィア—豚肉」では、と畜施設の有無に関わらず(豚肉を生産しているかどうかに関係なく)、豚の生産者が国内産業として位置づけられている。

なお、「チリ—小麦・小麦粉」では、小麦粉の輸入は小麦の輸入の代替方法であるという理由から、小麦粉の輸入に対しても同時にセーフガード措置をとったものであるが、小麦は小麦粉の原料であるから、この場合には輸入品の国内生産者とその原料の国内生産者が一致していることになる。

(2) 輸入の増加の提示

発動条件②の輸入の増加の提示に関する各事例の絶対的輸入量及び国内市場占拠率(輸入シェア)の傾向は第5表のとおりである⁽³⁾。+は増加傾向、-は減少傾向、0は安定又は明確な増加傾向が見られないことを示す(第5表に示したほかの発動条件に関しても同様である)。以下、同表で示された絶対的輸入量の増減に関する指数値の推移や輸入シェアの推移等について見ていくこととする。

1) 絶対的輸入量

絶対的輸入量の増加の程度に応じて、基準年の2倍未満(第2図)、2倍以上5倍未満(第3図)、そして5倍以上(第4図)に分けられ、様々なケースがあることがわかる。調査期間中、必ずし

第5表 農産物セーフガードの発動条件の運用実態

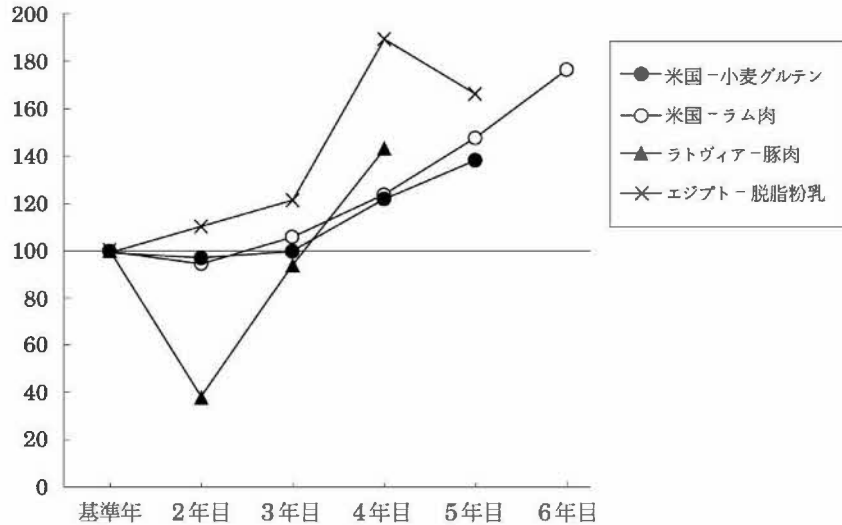
番号	発動国	輸入品	同種の又は直接に競合する産品	国内産業	輸入量	輸入シェア	販売	生産	生産性	操業度	損益	雇用
1	韓国	脱脂粉乳調整品	原乳・粉乳が「直接に競合する産品」	原乳生産者（酪農家、酪農経営乳加工会社） 粉乳生産者（酪農協同組合、乳加工会社）	+	+	+	+	(+)	0(100%)	(-)	(-)
2	韓国	ニンニク	ニンニク	ニンニク生産者	+	+	-	+	+	-	-	(-)
3	米国	小麦グルテン	小麦グルテンが「同種の産品」	小麦グルテン生産者	+	+	-	-	(-)	-	(-)	(-)
4	米国	ラム肉	ラム肉が「同種の産品」	ラム肉生産者（と畜業者、解体業者） 子羊生産者（繁殖業者、肥育業者）	+	+	-	-	(0)	-	-	(-)
5	チリ	小麦・小麦粉	小麦	小麦生産者	-	-	-	-	-	-	-	-
6	チリ	砂糖	砂糖・甜菜	砂糖生産者、甜菜生産者	+	+	-	-	-	-	-	-
7	チリ	食用植物油	食用菜種油・菜種	菜種油生産者、菜種生産者	0	-	-	-	-	-	-	-
8	チリ	粉乳・UHT牛乳	原乳・UHT牛乳	原乳生産者、UHT牛乳生産者	+	-・+	+	0	+	-	-	-
9	チリ	果糖・果糖シロップ	砂糖	砂糖生産者	+	+	-	+	+	+	(-)	-
10	アルゼンチン	果糖液漬け桃（桃缶）	果糖液漬け桃（桃缶）	桃缶生産者	-	-	-	-	(-)	-	-	(-)
11	ブラジル	ココナッツ	ココナッツ	砂糖生産者、甜菜生産者	+	+	-	-	-	-	-	-
12	チェコ	甘藷・甜菜・蔗糖	砂糖・甜菜	砂糖生産者、甜菜生産者	+	+	-	-	-	-	-	-
13	チェコ	異性化糖	砂糖・甜菜	砂糖生産者、甜菜生産者	+	+	-	-	-	-	(-)	-
14	チェコ	ココアパウダー	砂糖	砂糖生産者	+	+	-	-	-	-	-	-
15	スロヴァキア	甘藷・甜菜・蔗糖	砂糖・甜菜	砂糖生産者、甜菜生産者	+	+	-	-	-	+	-	-
16	ラトヴィア	豚肉	豚が「直接に競合する産品」	豚の生産者（と畜施設の有無に関わらず）	+	+	+	+	+	+	-	-
17	リトアニア	非乾燥ベイストリー イースト	非乾燥ベイストリーイーストが「同種の産品」	非乾燥ベイストリーイースト生産者	+	+	-	-	-	-	-	-
18	ヨルダン	ビスケット	ビスケット	ビスケット生産者	+	+	-	-	-	-	(-)	-
19	モロッコ	バナナ	バナナ	バナナ生産者	+	+	+	+	+	-	-	-
20	エジプト	脱脂粉乳	原乳	原乳生産者	+	-	(-)	-	-	-	(-)	-
損害認定の根拠となる符号												

資料：第1表に同じ。

注(1) +は増加傾向、-は減少傾向、0は安定又は明確な増加傾向が見られないことを示す。これらの符号は、各国政府による通報文書の内容を元に行った筆者の判定を示している。

(2) ()は定性的、代替的又は間接的評価を示す。

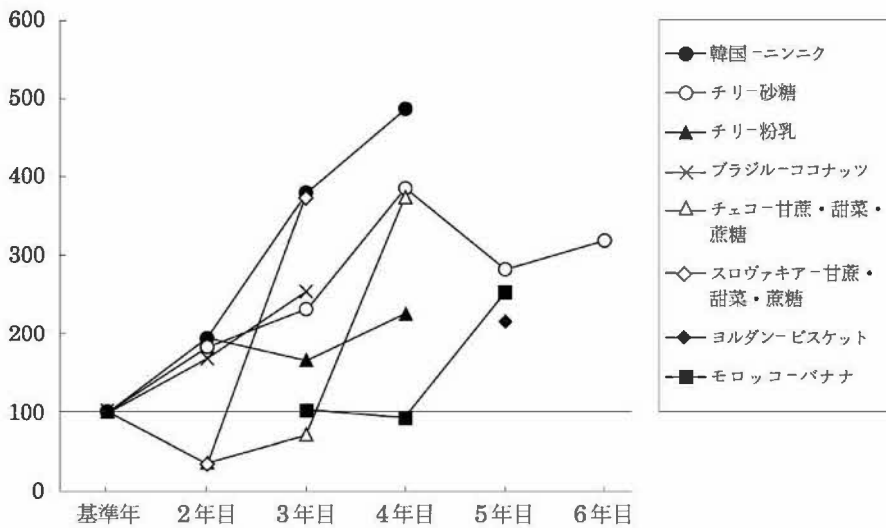
(3) 空欄は評価なしを示す。



第2図 絶対的輸入増加の推移 (2倍未満)

資料: 第1表に同じ。

注. 基準年の輸入量を100とした場合の各年の輸入量の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。



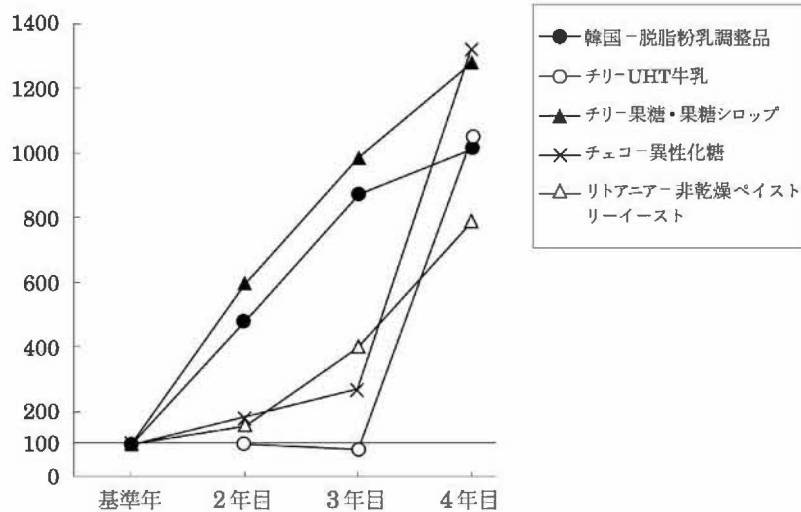
第3図 絶対的輸入増加の推移 (2倍以上5倍未満)

資料: 第1表に同じ。

注. 基準年の輸入量を100とした場合の各年の輸入量の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。

も単調増加を示しているものばかりでなく、たとえば、第2図における「米国-ラム肉」や「ラトヴィア-豚肉」のように、調査期間中に一時的に基準年を下回る減少を示しているも、調査期間全

体の傾向として増加傾向を示していれば輸入増加があるものとされている。なお、図示してはいないが、「チェコ-ココアパウダー」の輸入は3年間で2万倍以上増加している。

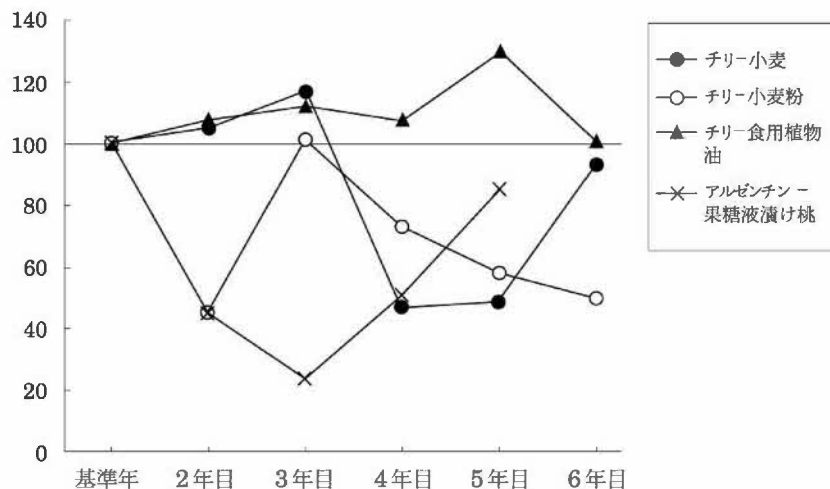


第4図 絶対的輸入増加の推移 (5倍以上)

資料：第1表に同じ。

注. 基準年の輸入量を100とした場合の各年の輸入量の指数をグラフ化。

「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。



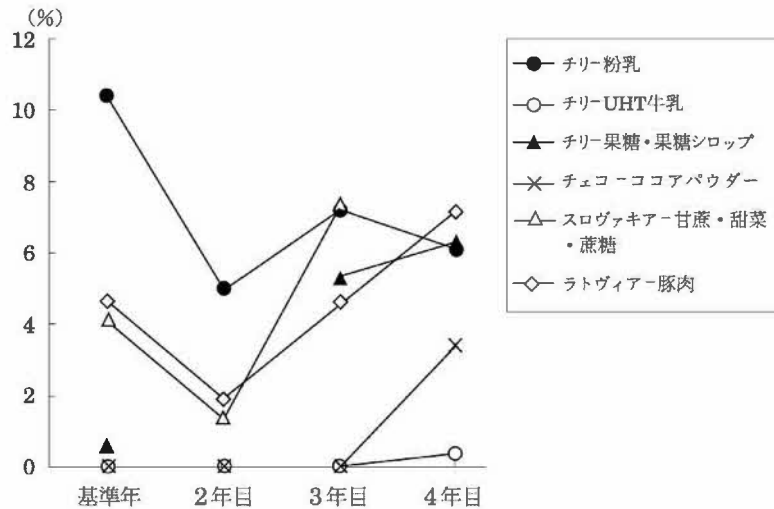
第5図 絶対的輸入増加の推移 (非増加)

資料：第1表に同じ。

注. 基準年の輸入量を100とした場合の各年の輸入量の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。

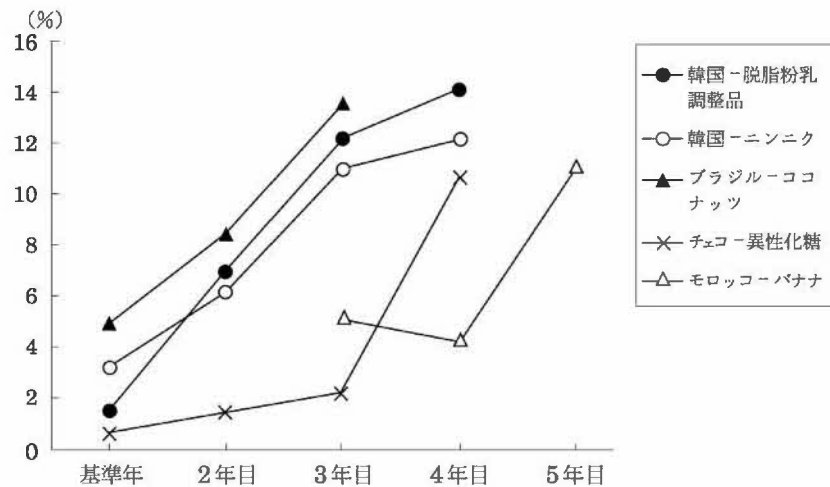
第5図に、調査期間中の絶対的輸入量が増加傾向にあるとはいえない事例を示したが、「チリ-小麦」の輸入については直近の期間に増加を示していることから輸入増加があるとされている。「チリ-小麦粉」の輸入については調査期間後半において単調減少を示しているにも関わらず、先に述べたように、小麦粉の輸入は小麦の輸入の代替方法であるという理由から小麦粉の輸入に対し

でも小麦の輸入と同時にセーフガードが発動された。「チリ-食用植物油」の輸入については直近の期間に減少しているが、これは特殊事情を反映しているためとして、また、「アルゼンチン-果糖液漬け桃」の輸入については基準年から大幅に減少しているが、直近の期間に輸入が増加を示しているために輸入増加があるものとされている。



第6図 輸入品シェアの推移 (10%未満)

資料: 第1表に同じ。



第7図 輸入品シェアの推移 (10%以上20%未満)

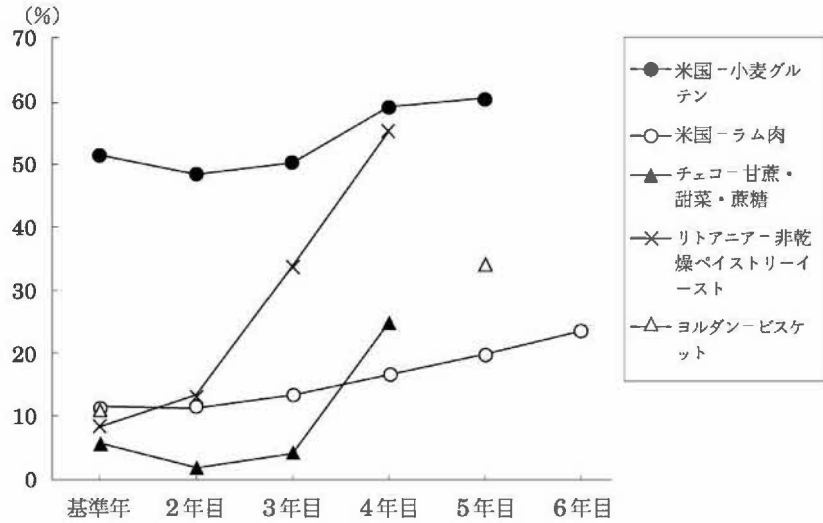
資料: 第1表に同じ。

2) 国内市場占拠率 (輸入シェア)

輸入シェアは、調査最終年において10%未満のもの (第6図)、10%以上20%未満のもの (第7図)、そして20%以上のもの (第8図) まで様々なケースがある。輸入シェアが最大であるのは第8図の「米国-小麦グルテン」の60.2%であり、最小であるのは第6図の「チリ-UHT牛乳」の0.36%である。

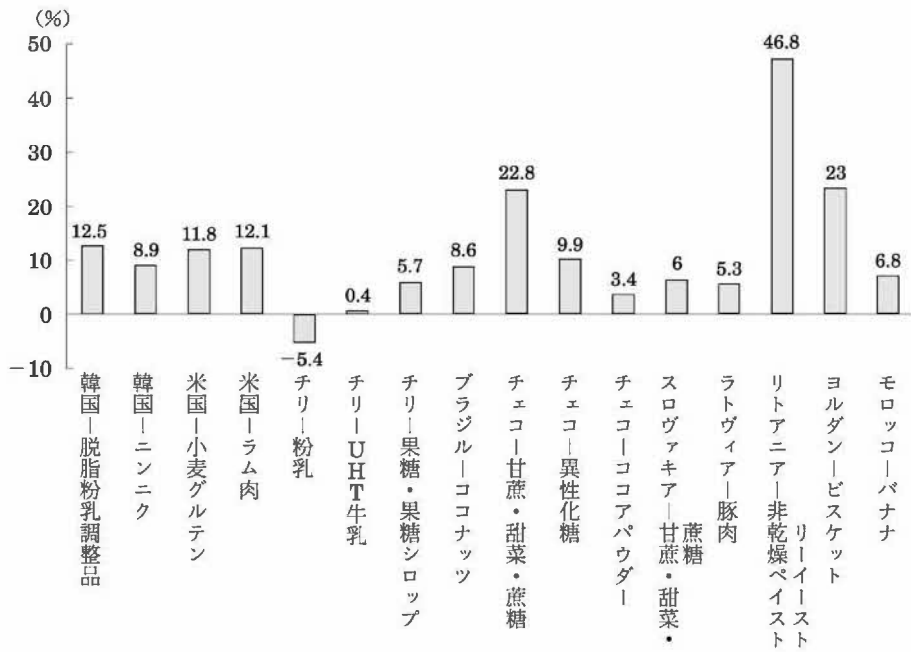
輸入シェアの増加の程度については、まず、輸入シェアの実値の調査期間中の最大値と最小値の差を見ると、第9図に示すように、最大で46.8%

も増加した「リトアニア-非乾燥ペイストリーイースト」の輸入のようなものがある一方で、「チリ-粉乳」のように減少しているものもある。また、輸入シェアの実値が何倍に増加したのかという伸び率 (最大値/最小値) を第10図でみると、もともと輸入シェアがほとんどなかった「チリ-UHT牛乳」の輸入の伸び率が大きく (25.7倍)、輸入シェアが最大の「米国-小麦グルテン」の輸入の伸び率は低く (1.2倍) になっている (「チェコ-ココアパウダー」の輸入は2,500倍近くになっており桁違いである)。



第8図 輸入品シェアの推移 (20%以上)

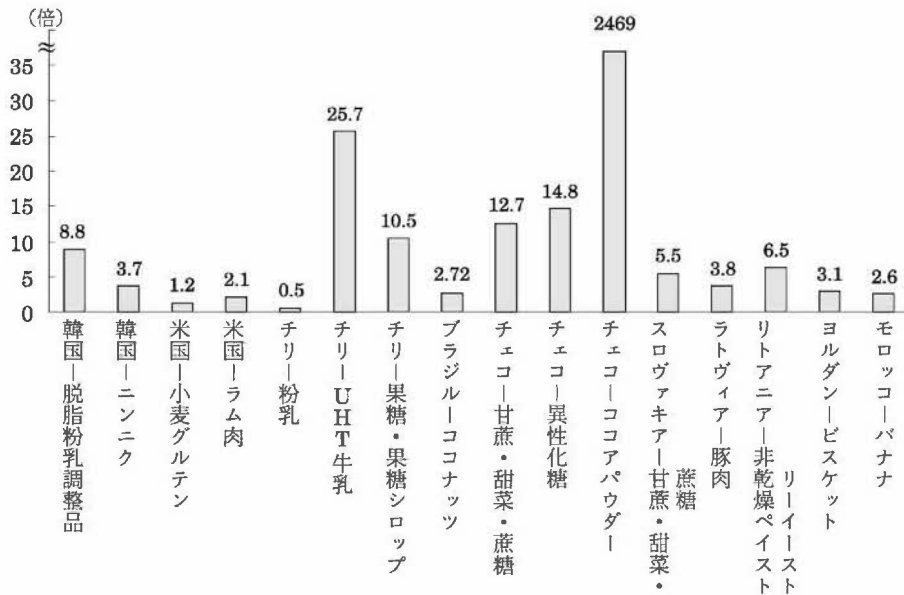
資料：第1表に同じ。



第9図 輸入シェアの最大伸び値

資料：第1表に同じ。

注. 輸入シェアの実値の調査期間中の最大値と最小値の差を「最大伸び値」とした。



第10図 輸入シェアの最大伸び率

資料：第1表に同じ。

注. 輸入シェアの実値が何倍に増加したのか（最大値/最小値）を「最大伸び率」とした。

(3) 販売、生産、生産性、操業度、損益及び雇用の水準の変化

発動条件③として、セーフガード協定によって特に評価する要因とされている販売、生産、生産性、操業度、損益及び雇用の指標についての評価を前掲第5表により見ると⁽⁴⁾ 評価の結果は必ずしも各指標の全てについてパフォーマンスが低下（損害認定の根拠となる符号はマイナス）している訳ではない。また、指標ごとの評価の方法を見ると、評価の根拠となった具体的なデータを示すことなく定性的記述のみで評価されている指標、あるいは、直接指標データを評価せずに他の指標の動向等から推論する形で間接的・代替的に評価されている指標、さらには、評価が行われていない指標もある。指標に対する評価のうち、「損益」及び「雇用」については、いずれの事例ともマイナスを示しており、各国ともこれらの指標を発動基準となる重要な判断材料にしているものと考えられる。

以下、各指標毎に前掲第5表で示された増減の傾向に関する指数値による変動の推移や評価の具体的内容について見ていくこととする。当該推移の詳細については関連する図（第11図から第20図）を参照されたい。

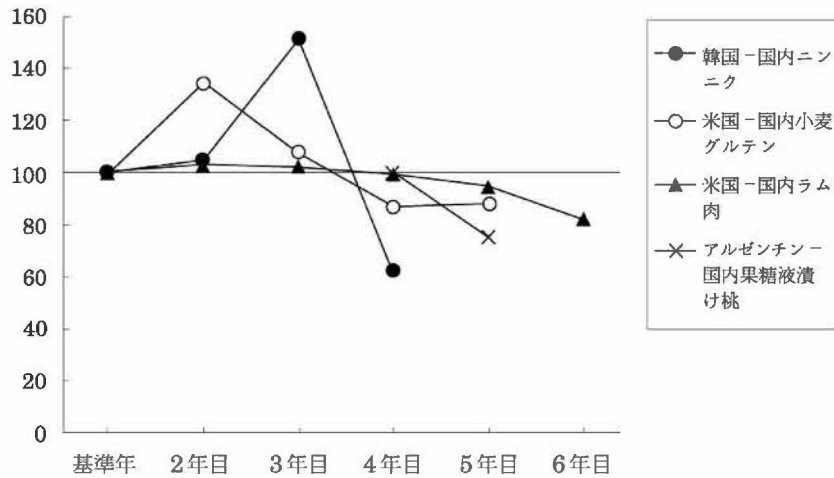
1) 販売

販売の水準の変化が客観的に数値化された事例においては、販売額あるいは販売量について評価が行われている。第11図から第14図において、基準年と比較した販売額又は販売量の推移を示した。なお、第11図と第12図の「米国—国内小麦グルテン」及び「米国—国内ラム肉」については、販売額と販売量ではなく、出荷額と出荷量、第14図の「韓国—国内原乳・粉乳」については消費量の値である。

大半は、第11図のように販売額が基準年より減少傾向にある事例や第12図のように販売量が基準年より減少傾向にある事例に当たり、これらは重大な損害を示すものとして評価されている（第11図の「韓国—国内ニンニク」については、タイムラグがあると説明されている）。

第13図に示した「ラトヴィア—国内豚」や「モロッコ—国内バナナ」では、安価な輸入品の増加に伴い国産品の価格が低下したものの、販売量自体は減少しておらず、販売額が基準年を下回っていない。しかしながら、販売額が減少傾向を示していることから、重大な損害を示すものとして評価されている。

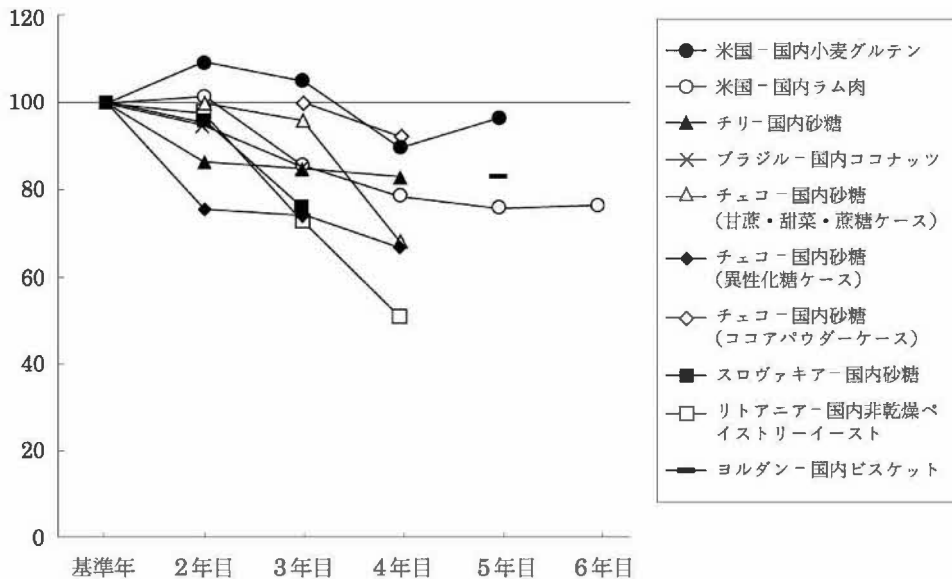
第14図に示すように、販売量が基準年より増



第11図 販売額の推移 (減少)

資料：第1表と同じ。

注. 基準年の販売額を100とした場合の各年の販売額の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。



第12図 販売量の推移 (減少)

資料：第1表と同じ。

注. 基準年の販売量を100とした場合の各年の販売量の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。

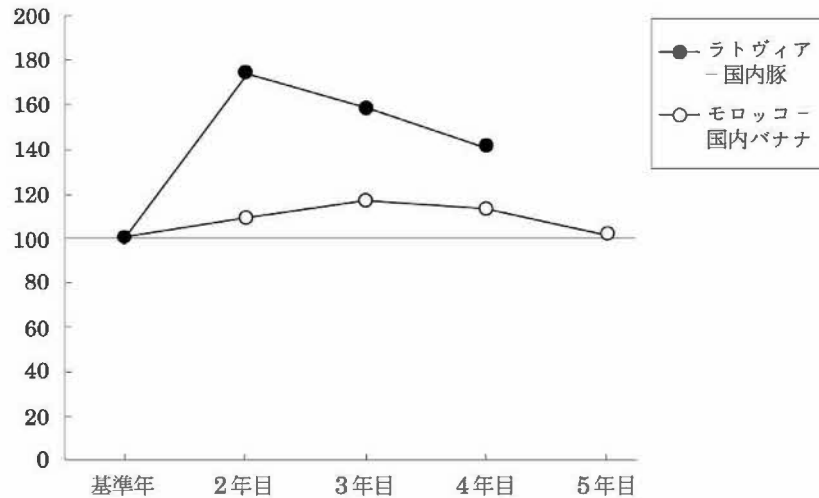
加している事例については、「チリ-国内原乳」の場合、直近の減少傾向に注目して損害を示していると評価されているが、一方で同様の傾向を示している「韓国-国内原乳・粉乳」については損害の決定の根拠として取り上げられてはいない。

なお、「エジプト-国内原乳」については通報文書に「販売収入の相当な減少があった」という定性的評価のみが記載されている。

2) 生産

生産の水準の変化が客観的に数値化された事例においては、生産量の変化によって評価が行われている。

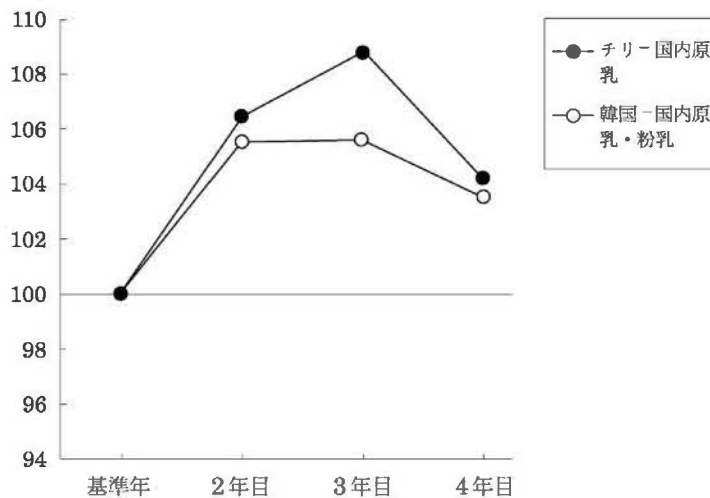
第15図に示すように、生産量が基準年より減少傾向を示している事例は、重大な損害を示すものと評価されている。また、第16図に示すように、基準年より若干増加・安定している事例であ



第13図 販売額の推移 (増加)

資料：第1表に同じ。

注. 基準年の販売額を100とした場合の各年の販売額の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。



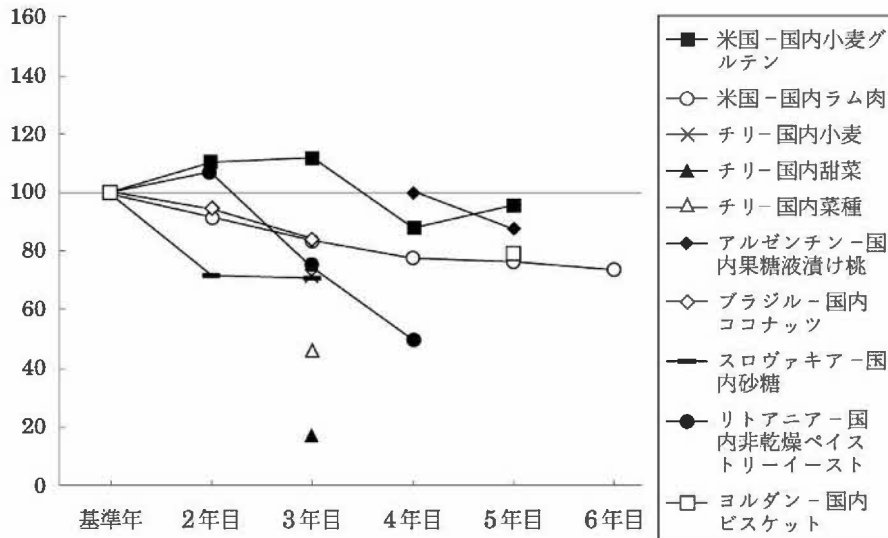
第14図 販売量の推移 (増加)

資料：第1表に同じ。

注. 基準年の販売量を100とした場合の各年の販売量の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。

る「チリ—国内原乳」については従来から続い
てきた増加傾向が直近に反転したと評価され、「チ
リ—国内 UHT 牛乳」については国内産業が生産
レベルを保持するために輸入品の価格水準に合わ
せて価格を低下させた結果、生産量は減少してい
ないものの収入減となったと評価されている。第
17 図に示す基準年よりも生産量が増加傾向を示
している又は直近に増加している事例において

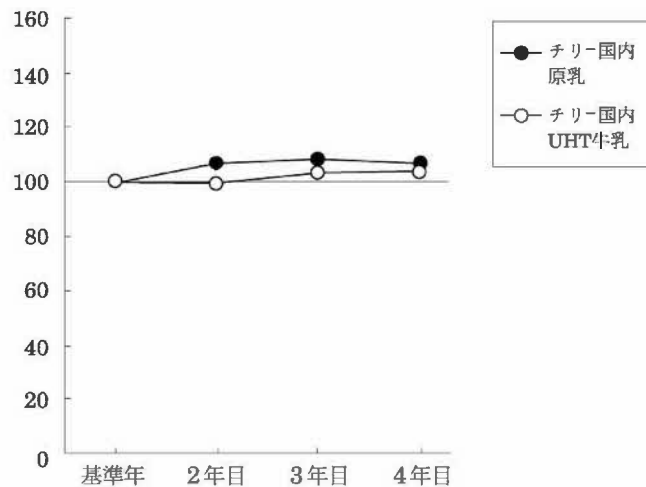
は、重大な損害を評価する適切な要因ではないと
されている。このうち、「韓国—国内原乳・粉乳」
については、市場が拡大したことを反映するもの
ではなく、余剰の原乳を集荷しなければならない
という国内産業の特性によるものとされている。
つまり、余剰の原乳は粉乳化されて在庫となるの
であり、原乳の減産は乳牛の処分によってのみ可
能であるとされているのである。また、「韓国—国



第15図 生産量の推移 (減少)

資料：第1表に同じ。

注. 基準年の生産量を100とした場合の各年の生産量の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。



第16図 生産量の推移 (安定)

資料：第1表に同じ。

注. 基準年の生産量を100とした場合の各年の生産量の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。

内ニンニク」の生産量の変化の主な原因は作付面積と天候状態であるとされている。

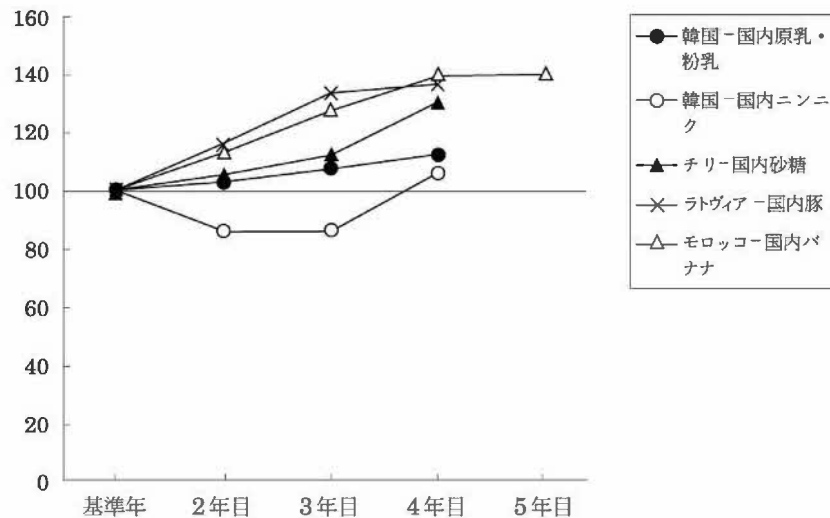
なお、第15図に示した「チリ-国内小麦」、「チリ-国内甜菜」及び「チリ-国内菜種」の生産の評価については、当該生産に関する調査期間中のデータの推移ではなく、セーフガードをとらなかった場合にもたらされたであろう生産の減少率

の予測値に過ぎないものである。

3) 生産性

生産性の水準の変化が客観的に数値化された事例においては、「土地生産性」あるいは「労働生産性」により評価が行われている。

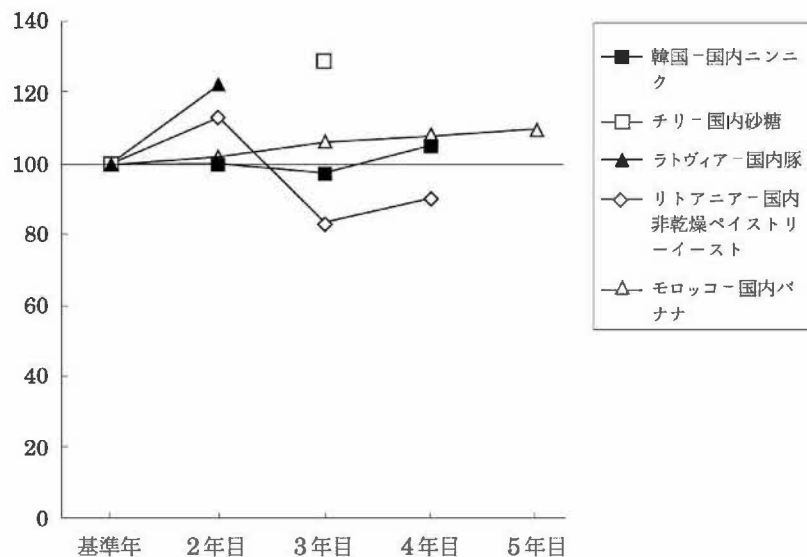
第18図に示すように、「韓国-国内ニンニク」の生産性に関しては「土地生産性 (kg/ha)」で評



第17図 生産量の推移 (増加)

資料：第1表に同じ。

注. 基準年の生産量を100とした場合の各年の生産量の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。



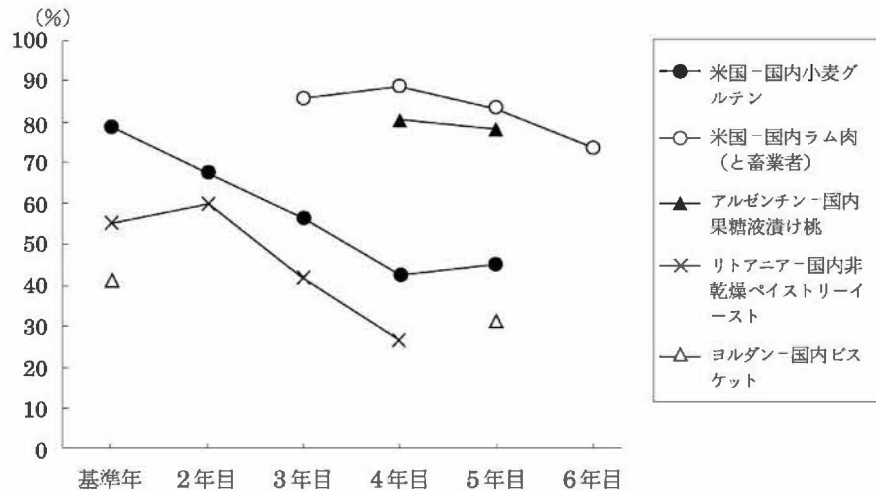
第18図 生産性の推移

資料：第1表に同じ。

注. 基準年の生産性を100とした場合の各年の生産性の指数をグラフ化。「基準年」は、原則として各国の権限のある当局による調査期間の最初の年としている。

値し上昇傾向を示しているが、先に述べたように、生産量は天候状況の影響を受け変動するので(第17図参照)、生産性は損害評価の適切な指標ではないとされている。「チリ-国内砂糖」の生産性に関しては、生産の増加と雇用の減少から「生産性」(つまり、労働生産性)が上昇したとされている。「ラトヴィア-国内豚」の生産性に関しては

「労働生産性」が直近の期間に増加しているが、これは労働力の減少によるものとされている。「リトアニア-国内非乾燥ペイストリーイースト」の生産性に関しては調査期間中の「生産性の変化率」を評価してこれが低下傾向にあり、国内産業の重大な損害の決定の根拠とされているが、「生産性」の定義は不明である。「モロッコ-国内バナ



第19図 操業度の推移 (減少)

資料：第1表に同じ。

ナ」の生産性に関しては「労働生産性 (t/人)」により評価されているが、年度途中で生産を調整することができないので生産性は、損害の決定の根拠として考慮されていない。また、図示はしていないが、モロッコの場合の生産性については「土地生産性 (t/ha)」も同時に評価されているが、調査期間中は安定していた。

また、定性的な評価を記述している事例については、その概要は以下のとおりである。

「米国—国内小麦グルテン」の生産性に関しては、「労働生産性」が調査期間中に低下した。「米国—国内ラム肉」の生産性に関しては、繁殖業者、肥育業者、と畜業者、解体業者毎に「生産性」が評価されているが、比較的安定しており、「重大な損害」の積極的な根拠とはされていない。「アルゼンチン—国内果糖液漬け桃」の生産性に関しては、「労働生産性」が低下したが、これは、販売及び生産の減少を反映したものとされている。

そのほか、韓国については、粉乳の生産性は、生産水準の検討で代替的に評価できるとされており、また、原乳の生産性は酪農家と乳牛の減少と原乳生産の増加から間接的な形で「上昇した」と評価されているが、重大な損害を評価する要因として考慮されていない。

「チリ—国内原乳」の生産性については、畜産部門の市場の分断性のために正確に計測できないという理由から評価が行われていない。

4) 操業度

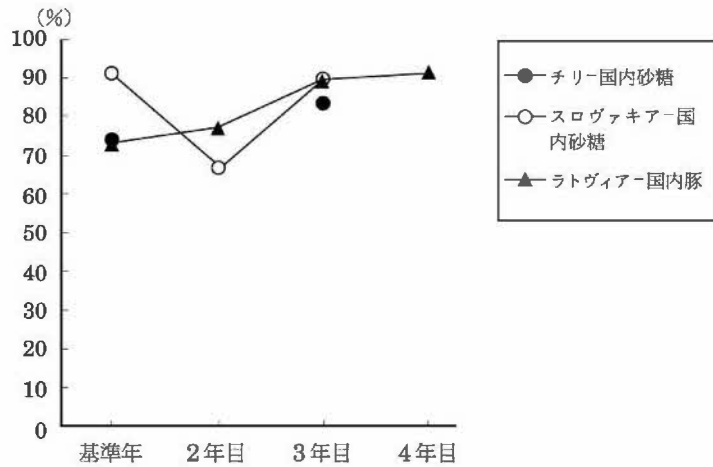
操業度の水準の変化が客観的に数値化された事例には、操業度が減少傾向を示しているもの（第19図）と大幅に増加している期間があるもの（第20図）がある。増加している事例のうち「スロヴァキア—国内砂糖」の生産に関する操業度が第20図のように直近で増加しているのは二つの砂糖工場が閉鎖されたためであると説明されているが、「ラトヴィア—国内豚」の生産に関しては特に重大な損害の根拠として考慮されていない。また、図示はしていないが、「韓国—国内原乳」の生産については乳牛が生産手段であるため操業度は100%と評価されている。

なお、「韓国—国内ニンニク」の生産に関しては操業度の算出が不可能であること、「チリ—国内小麦」、「チリ—国内甜菜」、「チリ—国内菜種」の生産については農産物には関係がない指標であること、「チリ—国内原乳」の生産については、畜産部門の市場の分断性のために正確に計測できないことを理由として評価されていない。

5) 損益

損益の水準の変化が客観的に数値化された事例では、「損失 (額)」や「収益 (率)」により評価が行われており、その概要は以下のとおりである。

「韓国—国内ニンニク」の生産に関しては「単位面積当たりの収益 (ウォン/ha)」により評価が行われ、当該収益は調査期間当初から増加してきた



第20図 操業度の推移 (増加)

資料：第1表に同じ。

ものの、調査期間の最終年に大幅に減少した。これについては、タイムラグを勘案して損害を示すものと評価されている。「米国—国内ラム肉」の生産については「繁殖業者、肥育業者、と畜業者、解体業者毎の財務状況」が評価されており、具体的には、売上額が減少し、調査期間中に損失が生じている。チリについては、「チリー国内小麦」の生産は「純利益マージン」の減少、「チリー国内砂糖」の生産及び「チリー国内食用菜種油」の生産は「産出額の減少」と「損失額の発生」が示されているが、これらは、当該生産に関する調査期間中のデータではなく、セーフガードを発動しなかった場合にもたらされたであろう予測値に過ぎないものである。「チリー国内UHT牛乳」の生産については「産業は収入減を被った」とされている。「アルゼンチン—国内果糖液漬け桃」の生産については「収益率(価格/費用)」が、「ブラジル—国内ココナッツ」の生産については「粗利益」が減少したとされている。「チェコ—国内砂糖・甜菜」(甘蔗・甜菜・蔗糖ケース)の生産については砂糖産業及び甜菜生産者の「実現されなかった販売額」を損失額としているが、これも、セーフガード発動しなかった場合にもたらされたであろう予測値である。「チェコ—国内砂糖」(ココアパウダーケース)の生産については、「輸入増加のために売れなかった砂糖の販売額」を見積もり、それを国内産業の収入源として評価されている。「スロヴァキア—国内砂糖」の生産については「産

業の損失額」が発生したこと、「ラトヴィア—国内豚」の生産については「収益率(利益又は損失額/売上げ額)」が調査期間中に減少しマイナスとなったことが評価されている。

「リトアニア—国内非乾燥ペイストリーイースト」の生産については「損失の変化率」が増加傾向にある。「モロッコ—国内バナナ」の生産については「収益率(利益又は損失額/売上げ額)」が評価されており、調査期間中に減少しマイナスとなった。

また、評価について定性的に記述している事例については、その概要は以下のとおりである。

「米国—国内小麦グルテン」の生産については「国内生産の大部分を占める生産者の財務状況」について評価が行われているが、調査期間中に損失を出すようになった。「チリー国内砂糖」の生産については、コスト以下の価格での販売により「経済的損失」が生じた。「チェコ—国内砂糖」(異性化糖ケース)の生産については、「収入減」があったとし、そのため砂糖会社が甜菜生産者と売買契約をすることが困難になった。「ヨルダン—国内ビスケット」の生産については、「損失が大きくかつ続した」。「エジプト—国内原乳」の生産については、「利益の相当な減少があった」。

そのほか、韓国については、「韓国—国内原乳」の生産の代替的な指標として「畜産協同組合の財務状況」の評価が行われ、経常利益が減少して、調査期間最終年に14協同組合のうち11協同組合

に損失が生じたこと、また、「韓国—国内粉乳」の生産に関しては産業全体を取り上げず「主要な生産者の営業収益」において損失額が増加したことが示された。

なお、「チリー—国内原乳」の生産に関しては畜産部門の市場の分断性のために正確に計測できないため評価が行われていない。

6) 雇用

雇用の水準の変化が客観的に数値化された事例においては、以下のとおり「農家数」や「雇用者(数や増加率)」の低下が損害を示すものとして評価に用いられている。

「チリー—国内小麦」、「チリー—国内甜菜」、「チリー—国内菜種」については「雇用者の減少率」と「生産活動を中止する農家数」により評価されているが、これらは、当該生産に関する調査期間中のデータではなく、セーフガードを発動しなかった場合にもたらされたであろう予測値に過ぎない。「チリー—国内原乳」の生産については酪農業の閉鎖の結果もたらされる「失業者数」の見積もりが示されている。「チリー—国内砂糖」の生産については、「雇用の変化率」が減少傾向にある。「ブラジル—国内ココナッツ」の生産については、「雇用の減少率」が示されている。「チェコ—国内砂糖・甜菜」(甘蔗・甜菜・蔗糖ケース)の生産については、砂糖産業に新たに生じる失業者数の予測値が示され、この結果として甜菜生産における失業率がさらに悪化すると予測されている。「チェコ—国内砂糖」(異性化糖ケース)の生産については、砂糖産業の「雇用者の減少率」が示されている。「スロヴァキア—国内砂糖・甜菜」の生産については「砂糖工場の雇用者数、甜菜生産の雇用者数」が、「ラトヴィア—国内豚」の生産については「雇用者数」がそれぞれ減少した。「リトアニア—国内非乾燥ペイストリーイースト」の生産については「雇用変化率」が減少傾向にある。「ヨルダン—国内ビスケット」の生産については産業の「雇用者の減少率」が示されている。「モロッコ—国内バナナ」の生産については「雇用者数」が直近年に僅かに減少した。

また、評価について定性的に記述している事例については、その概要は以下のとおりである。

「米国—国内小麦グルテン」の生産に関しては、

労働者一人当たりの労働時間の減少等が示されている。「アルゼンチン—国内果糖液漬け桃」の生産については「雇用が減少した」が、これは販売及び生産の減少を反映したものとされている。

そのほか、雇用に関するデータがないため、「韓国—国内原乳」の生産については「畜産農家数」が単調減少していること、「韓国—国内ニンニク」の生産に関しても同様に「ニンニク生産農家数」が単調減少していることで代替的な評価が行われている。「米国—国内ラム肉」の生産については、子羊の屠殺数と子羊肥育施設数の減少という事実から労働者数や総労働時間のような「雇用」に関する指標の減少を予測する間接的な評価が行われている。

(4) 因果関係の立証及び輸入増加以外の要因の分析

通報文書において発動条件④の因果関係の立証について明確に記載している事例は、「韓国—脱脂粉乳調整品」と「韓国—ニンニク」、「米国—小麦グルテン」と「米国—ラム肉」、「ラトヴィア—豚肉」、「リトアニア—非乾燥ペイストリーイースト」、「モロッコ—バナナ」、「エジプト—脱脂粉乳」である。

最も詳細に因果関係について説明していると考えられる米国の事例においては、輸入増加と重大な損害の指標が悪化した時期が一致していることを論拠とし、低価格の輸入品の急増によって国産品の市場占拠率及び価格が低下し、その結果として国内産業が収入減等による損害を被ったという分析が行われている。また、輸入増加と同時に輸入増加以外の要因が国内産業の損害にある程度の影響を与えていることが認められたとしても、それらは損害の原因としての重要度が輸入増加よりも低いという説明にとどまり、輸入増加とその他の要因の損害に対する影響を明示的に分離した分析は行われていない⁽⁵⁾。

(5) 事情の予見されなかった発展の結果

発動条件⑤のGATT第19条に規定する「事情の予見されなかった発展の結果」について明示している事例は、「韓国—ニンニク」のみである。

韓国は、ニンニク産業の重要性を考慮して市場

開放による国内産業への影響を最小限にするために、ウルグアイ・ラウンド交渉の結果、生鮮及び冷蔵ニンニクに高率関税（396% 及び 1,980 ウォン/kg）を設定して市場開放を行った。一方、冷凍及び酢漬けニンニクについては、貿易量がほとんどなかったため、それぞれ 1997 年と 1993 年に低率の関税を設定して市場開放を行った。しかしながら、ウルグアイ・ラウンド交渉後、外国からの冷凍及び酢漬けの形態でのニンニクの輸出が開始された。このような貿易パターンの変化は、予測することは不可能であったと説明されている。

- 注(1) 農林水産政策研究所〔6, 第2部〕に発動事例ごとの通報文書の内容が記載されている。
 (2) 川瀬〔1, 71~93 ページ(第4章II)〕において同種の産品・直接的競争産品について詳細に検討されている。
 (3) 川瀬〔2, 53~70 ページ(第4章I)〕において輸入増加について詳細に検討され、また、いくつかの事例について「絶対的輸入量の推移」の指数グラフが示されている。
 (4) 間宮〔5, 95~104 ページ(第4章III)〕において重大な損害について詳細に検討されている。

(5) 間宮〔5, 95~104 ページ(第4章III)〕において因果関係について詳細に検討されている。

4. WTO のパネル及び上級委員会の発動条件に関する判定結果

3. において整理した農産物セーフガードの発動事例のうちで、被発動国が、発動国による当該発動は WTO 協定に違反しているとして WTO の紛争処理機関に提訴し、パネル及び上級委員会において WTO 協定との整合性が検討された事例と、これらの事例における上記発動条件①から⑤に関する WTO のパネル及び上級委員会の判定結果は第6表のとおりである。

以下、同表で示した判定結果に関して、WTO のパネル及び上級委員会でなされた議論の内容(論点と結論)を発動条件ごとに整理する⁽¹⁾。

(1) 国内産業の明確化

発動条件①の国内産業の明確化について、「米

第6表 パネル及び上級委員会の判定結果

発動国 (被申立て国)	韓 国	米 国	米 国	チ リ
発動対象品 (輸入品)	脱脂粉乳調整品	小麦グルテン	ラム肉	小麦・小麦粉, 食用植物油
輸出国 (申立て国)	EU	EU, オーストラリア	オーストラリア, ニュージーランド	アルゼンチン
①国内産業			×	(×)
②輸入増加	(○)	(○)		(×)
③重大な損害又は そのおそれの決定	(×)	×	×	(×)
④因果関係	(△)	×	×	(×)
⑤事情の予見されな かった発展の結果	△		×	(×)

資料: “Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products”, Report of the Appellate Body (1999) (WT/DS98/AB/R). “United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities”, Report of the Appellate Body (2000) (WT/DS166/AB/R). “United States-Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia”, Report of the Appellate Body (2001) (WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R). “Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products”, Report of the Panel (1999) (WT/DS98/R). “United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities”, Report of the Panel (2000) (WT/DS166/R). “United States-Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia”, Report of the Panel (2001) (WT/DS177/R, WT/DS178/R). “Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products”, Report of the Panel (2002) (WT/DS207/R)

- 注(1) ○は協定整合的, ×は協定違反, △は判断保留を示す。
 (2) ()はパネル段階で決着したことを示す。
 (3) 空欄は争点になっていないことを示す。

国一ラム肉」に関する上級委員会報告書及び「チリー小麦・小麦粉及び食用植物油」に関するパネル報告書における論点と結論は以下のとおりである。

1) 「米国一ラム肉」のケース

(i) 論点

ラム肉の輸入が増加した状況において、「国内産業」にラム肉の生産者（生きた子羊を加工することによりラム肉を生産すると畜・解体業者）だけでなく、ラム肉の原材料である生きた子羊の生産者（繁殖・肥育業者）を含めたことは、セーフガード協定に適合しているのかどうか。

(ii) 結論

米国は、「ラム肉」を「同種の産品」と認定したうえで、①原材料である生きた子羊から最終生産物（加工品）であるラム肉まで連続的な生産ラインがあること、②原材料生産者と最終生産物の生産者（加工業者）の経済的利益が実質的に一致することを理由として、「国内産業」に加工業者であるラム肉の生産者（と畜業者・解体業者）とともに原材料生産者である子羊の生産者（繁殖業者・肥育業者）が含まれるとした。

しかし、このような米国の「国内産業」に関する解釈にはセーフガード協定上の根拠はない。生産者が「国内産業」に該当するかどうかの根拠は、セーフガード協定の国内産業の定義、つまり、輸入産品と「同種又は直接に競合する産品」の生産者であるかどうかであり、国産品の生産プロセスにおける位置づけによって与えられるものではない。

今回のケースにおいては「国内産業」には、あくまでも「同種の産品」であるラム肉の生産者のみが含まれることとなるので、米国は「国内産業」の概念を拡大解釈したことになる。したがって、米国の国内産業の特定はセーフガード協定に違反している。

2) 「チリー小麦・小麦粉及び食用植物油」のケース

(i) 論点

セーフガード協定に従い、国内産品を輸入産品と同種であるか直接的競合関係にあるかについて特定したのかどうか。したがって、損害のおそれがある「国内産業」を明確化したのかどうか。

(ii) 結論

チリは、国内産業の生産物である小麦、小麦粉及び食用菜種油が、輸入産品と同種であるか、直接に競合しているかについては何も説明していない。特に食用菜種油については、国内産業の損害指標に係るデータが菜種の農業生産に関係するものだけであり、食用菜種油産業に関するデータがない上に、菜種が輸入食用植物油と同種又は直接的競合関係にあるかどうかについて全く説明していない。

したがって、チリは産品の同種性あるいは直接的競合性について適切な認定や合理的な結論を導いていないと考えられる。その結果、「国内産業」をセーフガード協定に適合するには明確化していないのでセーフガード協定に違反している。

(2) 輸入の増加の提示

発動条件②の輸入の増加の提示に関しては、輸入の増加に関する評価方法がセーフガード協定に適合しているのかどうか論点となる。「米国一小麦グルテン」、「チリー小麦・小麦粉及び食用植物油」に関するパネル報告書におけるこの論点に対する結論は以下のとおりである。

1) 「米国一小麦グルテン」のケース

セーフガード協定は、「輸入の増加」の量と質の特性について「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」と規定している。したがって、どんなものであれ、輸入の増加がありさえすれば十分ということではなく、輸入の増加は、重大な損害を与え又は与えるおそれがあるために「十分に、直近、突然、急激、相当」でなければならない。

今回のケースにおいては、米国は、5年間の調査期間中で輸入が38%増加し、その殆どが直近の2年間で起こっていると評価している（前掲第2図参照）。この輸入増加の動向は、「十分に直近、突然、急激、相当」であるという条件を満たしている。

したがって、米国の輸入の増加の評価方法はセーフガード協定に適合している。

2) 「チリー小麦・小麦粉及び食用植物油」のケース

セーフガード協定は、輸入増加が重大な損害を

与え又は与えるおそれがあるために「十分に直近、突然、急激、相当」でなければならないことを要請している。輸入に関するデータがそのような状態に該当するかどうかを評価するに当たっては、直近データは特別に重要であるといえるが、当該データを調査期間全体に関するデータから切り離して評価するべきではない。直近のデータそのものは、調査期間最後の時点での短期トレンドであり、調査期間全体という長期のトレンドの中で評価することにより正しく解釈できる。

チリは、小麦の輸入については、直近の期間(1998/1999年)に急激に増加したと評価しているが、輸入の長期トレンドについては、1993年から1996年まで増加し、1997年に減少したとのみ説明している。この分析だけでは、短期トレンドを調査期間全体という長期のトレンドの中で評価したことには当たらない。事実、急激に増加した1999年の輸入量ですら1995/1996年の輸入量より少なかった。このような状況においては、1999年の輸入量の合理的な解釈は1995/1996年の輸入量との比較分析により行うべきであった。

小麦粉の輸入については、輸入は不安定に変動したとのみ評価しているが、このような説明が輸入の明確な増加傾向を示しているとはいえない。事実、小麦粉は1997/1998/1999年に単調減少している。

食用植物油の輸入については、1998年に増加したが1999年にかなり減少したとしている。そして輸入の長期トレンドについては1993年から1997年にかけては輸入水準は同レベルであったと説明しているのみである。

以上のことから、チリは、これらの製品の輸入増加が「十分に直近、突然、急激、相当」であることを明確に示すことができなかった。

さらにチリは、絶対的輸入量のみを評価し、協定が評価することを規定している国内生産量と比較した「相対的輸入量」について評価しなかった。

また、チリは、独自の輸入製品に関する独自の「価格帯制度」⁽²⁾を制限なしに適用し特別関税を課した結果として、輸入価格が譲許税率とかけ離れて高くなってしまったという事実が、特別関税を課さなかった場合に相当な輸入増加が起こったであろうことを実証しているとしているが、これ

は、協定が要請している実際の輸入増加の評価ではなく仮定的な輸入増加の評価に過ぎないものである。

したがって、チリの輸入の増加の評価方法はセーフガード協定に違反している。

(3) 重大な損害又はそのおそれの決定(販売、生産、生産性、操業度、損益及び雇用の水準の変化について)

発動条件③に関しては、重大な損害又はそのおそれを決定するために行った損害指標の評価方法が、セーフガード協定に適合しているのかが論点となる。「韓国一脱脂粉乳調整品」に関するパネル報告書、「米国一小麦グルテン及びラム肉」に関する上級委員会報告書、「チリー小麦・小麦粉及び食用植物油」に関するパネル報告書におけるこの論点に対する結論は以下のとおりである。

ところで、重大な損害又はそのおそれの決定に関するパネル及び上級委員会の審査の方法に関する基準(スタンダード・オブ・レビュー)は、「紛争解決に係る規則及び手続きに関する了解」(DSU: the Understanding on Rules and procedures Governing the Settlement of Disputes)第11条の規定に基づき「問題の客観的な評価」を行うこととされている⁽³⁾。

DSU第11条に基づきセーフガード協定第4条2(a)に関する申し立て(重大な損害又はそのおそれの指標評価が協定に違反しているという申し立て)について「客観的な評価」を行うとは、各国の調査機関が行った同条に列挙されている損害の各指標の評価について、再度事実関係を審査・検討し直すことではなく、

- ① 列挙された損害指標を調査段階において全て評価しているかどうか
- ② その評価の方法が重大な損害又はそのおそれを立証する合理的な説明になっているかどうか

を審査・検討することとされており、列挙された損害指標のうち評価していないものがある場合や評価方法に合理性がない場合はセーフガード協定違反になることとなる。

上記のスタンダード・オブ・レビューを4ケー

スの損害指標の評価について適用した結果は、以下のとおりいずれのケースも問題があり、重大な損害又はそのおそれの決定はセーフガード協定に違反している。

1) 「韓国一脱脂粉乳調整品」のケース

- ① 韓国は、セーフガード協定で規定されている損害指標のうち「操業度」、「生産性」を評価していない。
- ② 国内産業は原乳と粉乳の2分野から構成され、その各分野も複数構成者により成り立っているため、各分野ごとに全ての構成者に係る全ての損害指標について評価するか、ある指標についてどちらか一方の分野あるいは一部の構成者についてしか評価しない場合には、評価した一方の分野あるいは一部の構成者が産業全体の客観的的代表となっていることを説明しなければならない。しかし、韓国は、損害指標として評価したもののうち「損益」、「価格」、「負債資本比率」、「資本減耗」、「生産コスト」については、何の説明もなしに一方の分野あるいは一部の構成者に関してのみしか評価しておらず、その評価した分野等の産業全体にとっての意味について不明なままにしている。
- ③ 韓国は、損害評価の指標として評価したもののうち「生産」、「損益」、「雇用」、「在庫」の評価に当たっては、評価の算定要素の選択を行っているが、当該選択に関する十分な説明を行っていない。また、各指標が重大な損害の論拠となっていること、あるいは、指標として適切ではないということに関する説明をしていない。

したがって、スタンダード・オブ・レビューの観点から重大な損害の決定はセーフガード協定に違反している。上記②、③において評価の方法が重大な損害を立証する合理的な説明になっていないとされた各指標の具体的なパネルの審査内容は以下のとおりである。

(a) 「生産」

生産が増加していることについて、韓国はパネル審議の段階で、「生産」は国内産業の状態を決定するために適切な指標ではなかったと説明している。しかし、セーフガードを発動するための調査

時においてこの指標が重大な損害の決定に関係ないということについて全く分析していない。

(b) 「損益」

原乳生産の損益について、畜産協同組合は、原乳生産者から構成されておりその利益を各構成員に分配するから、畜産協同組合の損益は原乳生産者の収入と直接的に連動していることになるという理由で畜産協同組合の損益を評価した。しかし、第1に畜産協同組合の損益は、組合活動のうち原乳部門だけでなく原乳加工製品の生産等その他部門活動についても反映している。第2に原乳生産者の損益は、畜産協同組合への出資からのみではなく、原乳の組合への販売からも生じる。第3に全ての畜産協同組合ではなく一部分の組合を選択して評価しているが、当該選択の理由について説明はないため、選択された組合は産業全体の客観的的代表になっているのか判断できない。

また、粉乳生産の損益について、二つの畜産協同組合と四つの牛乳加工会社のみについてだけ調査しているが、これらの組合や会社が産業全体の客観的的代表となっている理由について説明していない。

(c) 「雇用」

原乳生産の雇用については、畜産農家数の減少を分析している。韓国はパネル審査の段階で、畜産農家の構成員が原乳生産のために何時間費やしたかということについて把握することは不可能であるという理由で代替的に評価したという説明をしているが、セーフガードを発動するための調査時においてこのような説明はなされていない⁽⁴⁾。

(d) 「在庫」

韓国は粉乳の在庫量について記載しているが、そのような在庫水準が重大な損害の指標となり、国内産業に悪影響を与えている理由については全く説明していない。

(e) 「価格」

韓国は、原乳価格については調査せず、粉乳の価格についてのみ評価した。そのため、粉乳価格の低下が粉乳産業の重大な損害の指標であることは示していると考えられるが、粉乳価格の水準と国内産業全体の被っている重大な損害との関係について全く説明がない。粉乳価格に関する結論は、原乳と粉乳の2分野からなる国内産業全体の

価格の評価とはなり得ない。韓国は産業の一分野についてのみ考慮しているため、当該価格の評価は不完全である。

(f) 「負債資本比率」と「資本減耗」

韓国は、畜産協同組合の一部分のみに関して「負債資本比率」と「資本減耗」を評価したが、これらのデータが原乳と粉乳の2分野からなる国内産業全体の状態を反映しているかどうか評価することは不可能である。

(g) 「生産コスト」

韓国は、粉乳生産をしている畜産協同組合の生産コストを調査し、粉乳生産コストと販売価格の差(負の値)が拡大していると評価したが、これらのデータが原乳と粉乳の2分野からなる国内産業全体の状態を反映しているかどうか評価することは不可能である。

2) 「米国—小麦グルテン」のケース

小麦グルテンの国内産業(生産者)は、小麦と小麦粉を原料として小麦グルテンを生産しているが、同一の生産過程で小麦スターチ、アルコール等の副産物も同時に生産しているため、国内産業の「損益」を評価するためには、各生産者の総収入と総支出を小麦グルテン分野と小麦スターチ等その他の生産物分野との間で分配しなければならない。

小麦グルテン産業の損益の評価結果は、この分配方法により変化することとなるため、小麦グルテンの生産に関する損益の評価が合理的な説明となっているためには、この分配に関する方法論がいかに適切であるのかについての具体的な説明が必要となる。しかしながら、米国は各生産者の行った当該分配方法は適切であったとのみ報告し、方法論の適切性の根拠について具体的な説明を行っていない。

したがって、スタンダード・オブ・レビューの観点から重大な損害の決定は協定に違反している。

3) 「米国—ラム肉」のケース

米国は報告書において「国内産業の財務状況の悪化の大部分の原因はラム肉の価格下落である」と述べた。米国は、1998年の価格と1996/1997年の価格を比較して価格が「下落」したと決定した。しかし、調査期間中のいつの時点の価格を価格動

向を評価するための適切な判断基準として利用すべきかという問題がある。1996/1997年の価格は1993年の価格より30%も高く、調査期間中の最高値であるという事実からこの疑問は生じている。このような状況下では、1993/1994/1995年の価格より1996/1997年の価格の方が適切な判断基準である理由を説明していなければならなかったと考える。しかし、そのような説明は与えておらず、1996/1997年の価格が適切な判断基準であると決めてかかっているだけである。つまり、1998年の価格の意義を評価するために1996/1997年の価格が適切な判断基準であったという判断(価格動向の評価の、したがって、国内産業の財務状況を説明するカギである判断)を正当化していない。

また、米国は、「価格は1998年9月を通じて抑制されていたままである」という結論を十分に説明していない。なぜなら、1993/1994年の価格水準と比較して、1998年9月の価格水準は明らかに高く、抑制されていなかったからである。つまり、1993年と1998年間の全般的な価格の上昇が自らの結論に関係がない理由を説明しそこねている。

さらに、ラム肉の価格は調査期間の最後の2、3カ月に急上昇しているが、米国は「1998年に価格はある程度回復したが、1998年9月を通じて抑制されたままである」という観察を行っているのみである。1998年の価格の上昇の国内産業に対する重要性についてさらに詳細に論じることはせず、また、この価格の上昇の観点から将来の価格の動向についての説明もしていない。1998年における価格の上昇は、価格データが、国内産業に重大な損害のおそれがあるという決定を論拠付けているという結論と矛盾している。つまり、通常は価格の上昇は産業に利益をもたらす。したがって、現在、まだ産業が重大な損害を被っておらず、最近において価格上昇の状況を享受している場合は、産業が近い将来に重大な損害を被る可能性が高いかどうかは疑問である。このような状況においては明らかな矛盾を説明することに特に注意を払うべきである。米国はそのような説明を与えていない。

したがって、スタンダード・オブ・レビューの

観点から重大な損害のおそれの決定は協定に違反している。

4) 「チリー小麦・小麦粉及び食用植物油」のケース

チリは、国内産業の損害のおそれの決定の根拠として、もし独自の「価格帯制度」の制限的適用を行い関税が譲許税率の範囲内であったならば、低価格での輸入増加により引き起こされたであろう国内産業に係る生産や雇用の減少や損失の増加の定量的な予測値を示しているが、

- ① セーフガード協定で規定されている損害指標のうち「販売」、「操業度」、「生産性」（食用菜種油に関しては加えて「雇用」）について評価を行っていない⁽⁵⁾。
 - ② 損害のおそれの決定は、事実に基づくものでなければならず、単なる申し立て、推測又は可能性の希薄なものに基づくものであってはならないが、調査期間中で最も直近のデータが、当該決定が基づく事実として国内産業の起こりえる将来の状態に関する最も有力な指標であると考えられる。その意味で直近のデータは特別に重要であるといえるが、調査期間全体に関するデータから切り離して評価すべきではない。直近のデータは、調査期間最後の時点での短期トレンドであり、調査期間全体という長期のトレンドの中で評価することにより、直近データの正しい解釈ができる。そうしなければ、国内産業の実態を誤った形で把握するかもしれない。
- チリは、損害指標の予測値の基礎としたデータや調査した期間についての情報を示しておらず、単に仮定的な損害指標の変化率について言及しているだけで、当該指標の直近の実際の値がどれくらいだったのかについて明らかにしていない。したがって、チリは、直近のデータに基づいて損害のおそれの決定をしたとは考えられない。また、そのようなデータを調査期間全体にわたる文脈においても評価していない。
- ③ チリは、もし独自の「価格帯制度」が制限なしに適用されていなかったならば、重大な損害のおそれが生じた。したがって、「価格帯制度」の適用により課される関税のうち譲許

税率を超過する部分に等しいセーフガードを発動する必要があったとしている。つまり、チリは、損害のおそれの決定を既存の事実のトレンドにではなく、セーフガードを撤廃した場合にどんな状況が生じるのかという仮定的分析に基づいて行ったこととなる。このような分析によりセーフガード発動を正当化することはできない。

以上のことから、スタンダード・オブ・レビューの観点から重大な損害のおそれの決定はセーフガード協定に違反している。

(4) 因果関係の立証及び輸入増加以外の要因の分析

発動条件④に関しては、輸入増加と国内産業の損害又はそのおそれの間の因果関係の分析方法が、セーフガード協定に適合しているかどうか、特に輸入増加と輸入増加以外の要因による損害の責めを輸入増加に帰していないという条件が満たされているかどうか論点となる。「米国—小麦グルテン及びラム肉」に関する上級委員会報告書及び「チリー小麦・小麦粉及び食用植物油」に関するパネル報告書におけるこれらの論点に対する結論は以下のとおりである。

1) 「米国—小麦グルテン」のケース

セーフガード協定は、以下のことを前提としている。つまり、因果関係分析は、まず、輸入増加による損害の影響とその他の要因による損害の影響を区別する（第1段階）。次に、そうすることによって、全ての要因による損害の責めを、一方で輸入増加に、他方でその他の要因に帰すことが可能になる（第2段階）。そして、このような方法で最終的に、輸入増加と重大な損害の間の因果関係が存在するかどうか、また、輸入増加と重大な損害が真正かつ実質的な原因と結果の関係を有するものであるかどうかを決定する（第3段階）。

このケースにおいて、米国は、輸入増加以外に国内産業の状態に関係する四つの潜在的な原因（①副産物市場、②投入コストの増加、③国内生産者による小麦グルテンの輸入、④生産能力の拡大による「操業度」への影響）を認定している。

このうち生産能力の拡大による操業度への影響について見ると、米国は、ある仮定のもとにおい

て、もし輸入の増加がなければ、国内産業の平均生産能力の増加にも関わらず操業度が61%（調査期間の初期の合理的利益水準である操業度に近い水準）であったろうとし、生産能力の拡大は、輸入増加よりも重大な損害の重要な原因ではないと結論している。

しかし、生産能力の増加と操業度の国内産業の状態への重要性を、上級委員会が二つのシナリオで検討した結果は、①もし、国内産業の平均生産能力が一定であれば、輸入増加にかかわらず、操業度は78.4%という高い水準であったであろうし（第1のシナリオ）、②国内産業と輸入製品の市場占拠率が変わらない場合（つまり、輸入増加が現実起こったものの半分であった場合）でも、操業度は、54.2%まで低下したであろう（第2のシナリオ）ということであった。

このことは、国内産業の平均生産能力の拡大が国内産業の状態に対して重要であったかもしれないということを示唆している。生産能力の拡大、輸入の増加及び国内産業の全般的状態の関係は米国が示しているよりずっと複雑であったということである。

米国がこの問題の複雑さ、特に生産能力の拡大が国内産業の重大な損害の原因であるかどうかについて、十分に評価したとは考えられない。

したがって、米国は生産能力の拡大による損害の責めを輸入増加に帰していないということを十分に立証していないため、セーフガード協定に違反している。

2) 「米国—ラム肉」のケース

複数の要因が同時に損害の原因となっている状況においては、輸入増加による損害の影響に関する最終的な決定は、全ての他の要因による損害の影響を区別し、分離してはじめて行うことができる。そうすれば、因果関係の最終的決定は、輸入増加と重大な損害の間の真正かつ実質的な原因と結果の関係に基づくこととなる。

米国は、輸入増加以外に国内産業の状態の悪化の原因であると申し立てられた六つの要因（①ウール法に規定する支払の廃止、②その他の肉製品との競争、③投入コストの増加、④長期間にわたる肥育、⑤と畜部門の集中、⑥需要促進事業の非実施）を認定し、これらの各要因が輸入増加よ

りも「重大な損害のおそれ」についての「より重要な原因」であるかどうかを検討し、輸入増加がより重要な原因であると結論している。しかし、米国は輸入増加とそれ以外の各要因の影響を分離したプロセスについては全く説明しておらず、このため、他の要因による損害の影響が輸入増加による損害の評価に含まれていないことを説明できていない。

したがって、米国はその他の要因による損害の責めを輸入の増加に帰してはならないという義務を果たしていないため、セーフガード協定に違反している。

3) 「チリ—小麦・小麦粉及び食用植物油」のケース

チリは、輸入増加と国内産業の重大な損害のおそれとの因果関係については、輸入価格は国際価格と密接に関係しており、国内価格は輸入価格と同様の傾向を示すと説明した部分で行っていると主張しているが、そもそもチリは、

- ① 輸入増加と国内産業の重大な損害のおそれの各々について適切に立証していないのだから両者の因果関係は存在しえないこと。
- ② また、チリの因果関係分析は、国際価格、輸入価格及び国内価格の低下の関連にのみ限定されているが、因果関係分析においては、国内産業の損害のおそれは国際価格低下によってではなく、輸入増加により引き起こされたということを分析しなければならないこと。
- ③ さらに、輸入増加以外の関係のある要因の国内産業への影響（たとえば、小麦に関しては1999年の輸入増加はチリにおける極端な干ばつが原因ではないかと言われていること等）について分析していない。

したがって、チリは輸入増加による損害のおそれへの影響を直接的に分析していない上に、その他の要因に関する損害のおそれへの影響についても考慮していないため、セーフガード協定に違反している。

(5) 事情の予見されなかった発展の結果

発動条件⑤に関しては、GATT第19条のみに規定され、セーフガード協定に規定されていない

「事情の予見されなかった発展の結果」について明示したのかどうか論点となる。「米国ーラム肉」に関する上級委員会報告書及び「チリー小麦・小麦粉及び食用植物油」に関するパネル報告書におけるこの論点に対する結論は以下のとおりである。

1) 「米国ーラム肉」のケース

GATT 第 19 条とセーフガード協定の規定は単一の協定である WTO 協定の規定であり、両者を整合的に不可分のものとして解釈しなければならない。つまり、セーフガードは、セーフガード協定だけではなく、GATT 第 19 条にも適合しなければならない。このため、調査機関は、「事情の予見されなかった発展の結果」について報告書に明示しなければならない。

米国は、パネル審議の段階で、ラム肉の輸入における二つの変化（①冷凍に比較して生鮮・冷蔵の比率が増加したこと、②カットサイズが大きくなったこと）が、「事情の予見されなかった発展の結果」に該当すると主張している。確かに米国は、セーフガード発動の決定時においてこれらの変化に言及しているとは言え、この変化が「事情の予見されなかった発展の結果」に該当する理由について全く説明を与えていないので、米国は「事情の予見されなかった発展の結果」について明示していないと考えられる。

したがって、米国は GATT 第 19 条に違反している。

2) 「チリー小麦・小麦粉及び食用植物油」のケース

チリは、パネル審議の段階で、一時的とは見なされない期間にわたる輸入産品に係る国際価格の著しい低価格の継続という特殊な状況が「事情の予見されなかった発展の結果」に相当するとしている。確かにチリは、セーフガード発動の決定時において、輸入産品の国際価格が相当かつ急激に減少した時に輸入増加とさらなる増加の可能性がおきたと言及しているとは言え、この国際価格の急落が「事情の予見されなかった発展の結果」に該当する理由について全く説明を与えていないので、チリは「事情の予見されなかった発展の結果」について明示していないと考えられる。

したがって、チリは GATT 第 19 条に違反して

いる。

注(1) 4. の内容は、上級委員会報告書（WTO〔9〕～〔11〕）及びパネル報告書（WTO〔12〕～〔15〕）を元に整理した。また、農林水産政策研究所〔6、第2部〕にもこれらの報告書の概要が掲載されている。

(2) チリは輸入産品に関して独自の価格帯制度を設けているが、今回のケースでは、当該制度の適用により輸入価格が譲許税率を超えてしまうことになったので、その超過部分をセーフガードの発動による特別関税として設定した。

(3) 柳〔16、225～226 ページ〕の「スタンダード・オブ・レビュー」の説明を参照。

(4) 粉乳生産の雇用については、当該生産過程がオートメーション化されて雇用者数が減少しており、現在、常時雇用されているのは非常に少ない人数だけであり、粉乳生産において必要が生じたときに一時的に他の乳製品部門の労働者を雇う状況であることから、雇用は粉乳生産の経営にとって重要な要因ではないと説明しているが、パネルは、この説明は協定に適合する説明であるとしている。

(5) チリは、菜種の生産に関しては雇用の評価を行っているが、食用菜種油については評価していない。

5. おわりに

以上に整理してきた農産物セーフガードの現状に基づき、今後の発動に当たり、発動条件の運用に関して留意すべき事項等を指摘することにより本稿のまとめを行う。

(1) 「同種の又は直接に競合する産品」及び「国内産業」の明確化に関して

今後、特に留意すべき点は、救済産業の特定に当たっては、国内産業の生産する産品と輸入産品との間の確固とした同種性または直接的競合性の解釈が要求されるということである。

セーフガード協定においては、「同種の産品」及び「直接に競合する産品」の具体的定義は規定されていないが、「同種の産品」における同種性は、「米国ーラム肉」のケースから判断して、外観、物理的特性、需要の用途や流通経路における同一性であると解釈して差し支えないであろう。

また、「直接に競合する産品」における「直接的競合性」は、国内産業の特定について争われていない「韓国ー脱脂粉乳調整品」のケースから判断

して、「同種」とは言えないが、市場において同一の需要者にとって代替性が認められることであると解釈して支障はないであろう。

以上の解釈を前提とすれば、農産物の加工品の輸入が増加している状況において、たとえ、加工品生産者に原材料を提供している原材料生産者が、加工生産者と生産プロセスにおける連鎖関係を有しているために、何らかの形で損害を被っていたとしても、その損害がセーフガードの発動の根拠になりえない。輸入品が加工品である限り、あくまでも、同種の又は直接に競合する産品である加工品の生産者となりうる食品メーカーの損害如何が、セーフガード発動の根拠である。

発動事例のうち、「ラトヴィア豚肉」のケースは、輸入品である豚の加工品としての「豚肉」と国内産品である「生きた豚」は、同一の需要者にとって互いが代替財となり得ないことから、直接的競合性を有しているとはいえず、協定違反となる懸念がある。

(2) 輸入の増加

1) 輸入量の増加

上級委員会の判定から判断すれば、最近3年から5年間の輸入量の増加傾向を示すことさえすれば、「輸入量の増加」の条件をクリアしたものと考えられ、また、諸外国の事例をみても立証困難なものではないことから、セーフガードの発動に当たって特に問題はないものと考えられる。「米国小麦グルテン」に関する上級委員会の判定の結果において確認したとおり、セーフガードについて当事国間で紛争となった場合にも、増加傾向を示していれば、この点について協定違反となることはないものと考えられる。

しかし、「チリー小麦・小麦粉及び食用植物油」に関するパネルの判定で確認したとおり明らかな輸入増加の傾向を示していない場合は、協定違反となる懸念がある。

2) 輸入産品の国内市場占拠率

輸入品の国内シェアは、特別な事情がない限り、輸入増加と正の相関をもつことが予想されることから、輸入増加と同様にセーフガード措置の運用に当たって特に問題はないものと考えられる。

また、セーフガード協定においては、絶対的に輸入数量が増加していれば、国内生産量と比較しての相対的輸入量が減少している場合も輸入増加として扱われていることから、国内シェアについても必ずしも増加していることは要求されていないものと考えられる。

(3) セーフガード協定で規定されている販売等の水準の変化の評価について

パネル及び上級委員会の審査において示されたスタンダード・オブ・レビューから明らかなように、まず、全て数値化した形で評価しているかいないかという評価の形式面が、損害の認定の正当性を保証する上での必要条件となっている。「韓国一脱脂粉乳調整品」のケースで見たように、たとえ評価した指標が損害を示していると考えられる場合でも、部分的に評価指標に欠落がある場合は、協定違反となってしまうこととなる。そのため、輸入増加が見込まれる産品に係る国内産業の損害指標に係るデータについて普段からの地道な収集・整理が必要である。

次に、評価の内容面については、調査機関の指標の評価方法が損害根拠の説明として非合理でない限り、その判断自体については尊重されることとなっている。換言すれば、指標の具体的な数値に関して、それが重大な損害に該当するのかどうかという判断については、各国の判断に委ねられていることとなっている。たとえば、ある指標の水準の変化が悪化(＝マイナス)傾向を示していても、損害の指標として適切ではない、あるいは、損害の指標として影響が少ないことを合理的に説明できれば損害の存在を決定することが可能となる。実際、各国の発動事例では、必ずしも全ての指標がマイナス傾向を示しているわけではない。このため、指標の変化の評価に当たっては、個別指標毎の説明で終わらせることなく、個別に評価した上で各指標を組み合わせる産業の状態を総合的に評価する手法の確立が望まれる。さらにその際には、損害の存在の説明の補強材料として、セーフガード協定で規定されている評価指標のみならず、国産品の価格、在庫、投資の状況を併せて評価することも考慮すべきである。

(4) 因果関係分析について

輸入増加以外のその他の要因による国内産業の損害への影響の大きさを明示的に示すことが必要条件となっていることから、国内産業の損害を輸入増加が原因となっている損害部分とその他の要因がもたらした損害部分とに分離することを可能とする計量的な手法を確立しておく必要がある。

(5) 「事情の予見されなかった発展の結果」について

セーフガード協定には規定されていないが、GATT 第 19 条を根拠として、各国が示す必要のあることが明らかにされた。このため、技術開発等の貿易環境や国内環境に変化をもたらす要因を多面的に把握しておくこと、さらにその要因の予見不可能を立証する手法を確立しておく必要がある。

(6) パネル及び上級委員会の判定結果についての評価

パネル及び上級委員会の判定結果は、「国内産業の明確化」、「重大な損害の認定のための指標の評価」及び「因果関係」等について、セーフガード協定の規定に対して非常に厳密な解釈が行われていることを示しており、運用の協定整合性への要求水準はかなり高い。各国の発動事例の実績から判断して、発動条件を完全にクリアすることはかなり厳しいものであると言える。

「国内産業の明確化」については、「国内産業」の範囲に輸入産品と同種の又は直接に競合する産品の国内生産者のみを含み、当該産品の原材料の生産者が排除されている。しかしながら、たとえば、加工食品の輸入増加から、当該加工食品の原料農産物が売れなくなる可能性がある。この場合、営業活動の一部として当該加工食品を製造している食品会社は、セーフガードの発動がなくとも、加工をとりやめ製品輸入に切り替えることにより会社全体としては損害を免れることは現実的に可能だが、原料農産物生産者はそのような対応をすることは不可能である。このため、輸入産品と同種の又は直接に競合する産品の国内生産者の損害のみにセーフガード発動の根拠を限定してしまうことにより、輸入増加により現実に損害を

被っている産業を救済する政策ツールとしてセーフガードを利用することができなくなってしまう可能性がある。このような観点から、今後は、「国内産業」の解釈の緩和の方向について検討すべきである。

損害指標の評価については、まず、形式的な側面（全ての指標を数値化して評価しているかどうか）が強調されているため、突発的な貿易環境の変化により、従来から想定し得なかった品目の輸入増加が発生した場合に、部分的なデータの不備という点だけで、国内産業の損害を認定し得ない事態に陥る可能性が高い。農産物セーフガードの発動事例においては、特に「生産性」、「操業度」の評価の欠落が目立っていたが、今後は、形式的側面の緩和の方向について検討すべきである。

また、因果関係については、輸入増加とその他の要因による損害への影響を分離することを要求しているが、現実問題としてこれは果たして可能なのか。厳しい要求をする一方で、分離方法についての具体的な情報は示されていない。

「事情の予見されなかった発展」に関する条件には、予見できる変化に伴う輸入の増加には、国内産業があらかじめ対応することができ、輸入制限は必要がないという前提が見て取れる。しかしながら、予見できることと、各産業に特有の産業調整スピードの限界とは別問題であると考えられることから、当該条件により輸入制限による救済措置の正当性を区別することには疑問が残る。さらに予見不可能性について立証することが果たして可能なのかという問題もあり、現在、WTOにより示されているセーフガードの運用に対する国際規律は改善の余地があるものと考えられる。

【参考・引用文献】

- [1] 川瀬剛志 (1999) 「GATT 19 条/WTO セーフガード条項における『同種の産品又は直接的競合産品』の概念」、財団法人国際貿易投資研究所公正貿易センター『セーフガード措置等の国際的運用実態研究委員会報告書』。
- [2] 川瀬剛志 (1999) 「GATT 19 条/WTO セーフガード条項における『輸入増加』の概念」、財団法人国際貿易投資研究所公正貿易センター『セーフガード措置等の国際的運用実態研究委員会報告書』。

- 書』。
- [3] 経済産業省通商政策局編 (2001) 『不公正貿易報告書 2001 年版』。
- [4] (財)国際貿易投資研究所公正貿易センター (1999) 『セーフガード措置等の国際的運用実態研究委員会報告書』。
- [5] 間宮勇 (1999) 「GATT19 条/WTO セーフガード条項における「重大な損害」と「因果関係」」, (財)国際貿易投資研究所公正貿易センター 『セーフガード措置等の国際的運用実態研究委員会報告書』。
- [6] 農林水産政策研究所 (2002) 「WTO 体制下における農産物セーフガードに関する調査資料」, 行政対応特別研究 [野菜] プロジェクト研究資料第 1 号。
- [7] 農林水産省 (2001) 「ねぎ等 3 品目セーフガード日中協議結果」, 農林水産省ホームページ (<http://www.maff.go.jp/work/kanwari/011225/press011225-kanwari.pdf>)。
- [8] 津久井茂充 (1993) 『ガットの全貌』。
- [9] WTO (1999) “Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products”, Report of the Appellate Body (WT/DS98/AB/R).
- [10] WTO (2000) “United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities”, Report of the Appellate Body (WT/DS166/AB/R).
- [11] WTO (2001) “United States-Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia”, Report of the Appellate Body (WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R).
- [12] WTO (1999) “Korea-Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products”, Report of the Panel (WT/DS98/R).
- [13] WTO (2000) “United States-Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities”, Report of the Panel (WT/DS166/R).
- [14] WTO (2001) “United States-Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia”, Report of the Panel (WT/DS177/R, WT/DS178/R).
- [15] WTO (2002) “Chile-Price Band System and Safeguard Measures Relating to Certain Agricultural Products”, Report of the Panel (WT/DS207/R).
- [16] 柳赫秀 (1994) 『ガット 19 条と国際通商法の機能』, 東京大学出版会。

〔付 記〕

本稿執筆にあたり、レフェリーをはじめ、編集委員会各位から多くの有益なコメントを頂戴した。本稿に残されているであろう誤謬の責任は、すべて著者に帰するものである。

Investigation and Analysis Regarding Safeguard Measures on Agricultural Products Applied by Other Countries

Kentaro KATSUMATA

Summary

The objective of this research is to organize and analyze actual safeguard measures applied by other WTO member countries and relevant findings made by panels and the Appellate Body in the WTO.

The number of safeguard measures applied by WTO member countries per five years continued to decrease from 1980 to 1994, but began to increase from 1995 to 2002. Twenty safeguard measures on agricultural products were applied after 1995 when the Agreement of Safeguards (AS) came into effect.

According to the AS, a WTO member may apply a safeguard measure to a product only if the member has determined that such product is being imported in such large quantities that it may seriously impact the domestic industry that produces similar or directly competing products. In addition, before making such a decision, the WTO member must evaluate all relevant factors of an objective and quantifiable nature that have a bearing on the situation of the domestic industry.

In some agricultural product cases, the rate and amount of the increase in imports or the share of the domestic market taken by imports decreases. Other factors do not necessarily decrease concomitantly, and some factors are evaluated not quantitatively but only qualitatively. Moreover some factors are not evaluated at all.

In agricultural product cases, four safeguard measures were discussed at panels and the Appellate Body, and they found all the measures to be inconsistent with the AS. The measures are applied on imports of certain dairy products by Korea, wheat gluten and fresh, chilled or frozen lamb meat by the USA, and wheat, wheat flour and edible vegetable oils by Chile.

Judging from the findings made by panels and the Appellate Body, and the actual situation of the relevant factors evaluated by WTO members, before applying safeguard measures, it is essential to establish strict interpretations of similar or directly competing products and also to establish methods of quantitatively evaluating the relevant factors and of assessing the effects of increased imports.