

米国のカナダ産軟材に対する ITC 調査 DSU21.5 条手続き  
(WT/DS227/RW 2005 年 11 月 15 日、WT/DS227/AB/RW 2006 年 4 月 13 日)

間宮 勇

## I. 事実の概要

この紛争は、2004 年 4 月 26 日に採択された「米国のカナダ産軟材に対する ITC 調査」パネル報告の基づく DSB の勧告の履行について争われた。原パネルは、USITC による「実質的損害のおそれ」の認定が AD 協定 3.7 条ならびに SCM 協定 15.7 条に違反し、その違反した認定を基礎とする因果関係の分析は、AD 協定 3.5 条ならびに SCM15.5 条に違反すると認定した。

USITC は、ウルグアイラウンド協定法 129 条に基づく再調査を行い、2004 年 11 月 24 日に報告書を公表した。USITC は、原調査の記録に加えて、追加的な情報の収集、米加の生産者に対する質問状の送付、公聴会の開催、および関係者に書面提出の機会を与えた上で、最終的に「実質的損害のおそれ」を認定した。

2005 年 1 月 25 日、米国は、DSB に対して、カナダ産軟材に対する AD 税ならびに相殺関税の賦課命令が新たな認定に基づいて修正され、DSB の勧告および裁定が履行されたと通報した。

2005 年 2 月 14 日、カナダは、DSU21.5 条に基づき、パネルの設置を要請した。DSB は、同年 2 月 25 日の特別会合において本件紛争を原パネルに付託し、当事国は、その会合で標準の付託事項とすることに同意した。中国および EC が第三国として手続に参加することを表明した。

パネルは、2005 年 6 月 28-29 日に当事国と、6 月 29 日に第三国と会合し、同年 11 月 15 日、加盟国に報告書を送付した。

2006 年 1 月 13 日、カナダは、DSB に本件を上訴することを通報し、1 月 20 日、書面を提出した。2 月 7 日に米国および EC が書面を提出し、中国が口頭で陳述することを通報した。

## II. 当事国の主張

### カナダ

1. USITC が引用した諸要素は、輸入が相当に増加するという結論を支えない。
2. USITC が引用した諸要素は、価格に悪影響を与えるという認定を支えない。
3. USITC が引用した諸要素は、米国内産業が脆弱であるという認定を支えない。
4. 因果関係に関する検討は、新たな証拠もなく、当初の調査における認定を繰り返すだけで、原パネルが認定した問題は維持されている。
5. 他の要因（国内産業による過剰生産、第三国からの輸入）が適切に検討されて

いない。

## 米国

1. 21.5 条パネルは、当初の措置ではなく、DSB 勧告に従うための措置を審査するもので、原パネルが当初の措置に適用した審査基準が新しい措置（129 条手続）に適用され、立証責任はカナダにある。
2. 原パネルは、証拠の観点から ITC の説明に焦点を当てたため、129 条手続では、認定を支える詳細かつ十分な説明を提示するという観点から再検討した。
3. 「実質的損害のおそれ」は、まだ発生していない「実質的損害」であり、両者は絡み合うものである。カナダの主張は、輸入増加の可能性のみを検討すべきことを示唆している。
4. ITC は、原パネルの個々の認定に照らして検討した。

## III. 報告要旨

### 1. 審査基準

#### (1) DSU21.5 条パネルの役割

##### パネル

問題とされた措置が被申立国の協定上の義務に合致しているかを検討する。したがって、当初の分析や認定に限定されず、新たな目で新たな決定を検討し、当事国の主張を評価する。21.5 条パネルは、原パネル報告に言及することを期待されるが、新しい決定がなされた場合には、原パネルに類似したものとなる。ここでは、129 条手続による決定の理由と説明を検討することが最も重要であり、当初の決定に対する我々の認定は、ここでの審査にはほとんど説得的効果を持たない。(7.12)

##### 上級委員会

21.5 条パネルの任務は、DSB の勧告および裁定を履行するための措置が関連協定に合致しているか否かの紛争を解決することである。本件で履行のためにとられた措置は、129 条決定である。原決定とは区別されるものであるが、129 条決定は、原決定の多くの部分に言及し、原調査で収集された証拠の多くに依拠している。129 条決定で説明されているように、ITC は、説明や理由付けを追加するだけでなく、原調査の記録に加えて、新たな情報を収集した。カナダは、ITC が諸要素や証拠を全体としてどのように扱ったかを審査することを要求している。このような状況で、パネルが原パネルの判断に拘束されるとはいえない。このことは、21.5 条パネルが調査当局の原決定の理由付けを考慮してはならないということの意味しない。同じ証拠に基づいて異なる結論に達することは、調査当局による評

価の客観性や説明の信頼性に疑問を提起する。同様に、証拠や調査当局の説明に変化がないのに原報告の理由付けと異なる場合、パネルの評価の客観性に疑問が提起される。(102)

したがって、パネルは、ITC の原決定と 129 条決定の両者ならびに／または原パネル報告に言及する必要がある。パネルの「新しい決定がなされた場合には、原パネルに類似したものとなる。ここでは、129 条手続による決定の理由と説明を検討することが最も重要であり、当初の決定に対する我々の認定は、ここでの審査にはほとんど説得的効果を持たない。(7.12)」との記述は、問題であるが、全体の文脈から読めば、明白な誤りを含むとはいえない。(104-105)

## (2) 「損害のおそれ」の認定に適用される審査基準

パネル

事実に基づく予測は、公平で客観的な決定者の結論の範囲外と判断される可能性は低い。「実質的損害のおそれ」の認定は、事実に基づかなければならないが、事実に基づく予測は、公平で客観的な決定者の結論の範囲外と判断される可能性は低い。(7.13)

上級委員会

パネルの「事実に基づく予測は、公平で客観的な決定者の結論の範囲外と判断される可能性は低い」という記述は、一見、証拠の水準が同様の場合、損害の認定よりも「損害のおそれ」の認定が支持される可能性が高いことを示しているように見える。そうであれば、誤りだが、パネルの意図はそのようなものではない。

「事実に基づく予測は、公平で客観的な決定者の結論の範囲外と判断される可能性は低い」という記述については、将来発生する可能な範囲内の一つの合理的予測として明らかにすれば支持されるという見解は誤っている。(110)

## (3) パネルの審査基準：「過度な尊重」か。

パネル

我々は、ITC が事実を適切に確立したか、事実を公平かつ客観的に評価をしたか、そして報告書の説明から、事実に基づき公平で客観的な決定者が到達しうるような結論に到達したか、を検討しなければならない。(7.19)

別の結論が可能な決定の範囲内にあるということだけで、その結論が協定に違反することを示すものではない。(7.28)

上級委員会

パネルの審査基準が誤りだとは考えないが、パネルが「ITC が到達した結論が、

公平で客観的な当局であれば到達しえないということが立証されていない」と繰り返し判断することは、同じ審査基準ではない。同様に、パネルが客観的で公平な当局が特定の証拠によって事実認定が支えられると合理的に判断できるかを決定する際の審査基準を一貫して適用していると考えるが、ITC の結論が「不合理ではない」か、という審査については同じ基準が適用されているとは考えられない。当局の認定が「不合理でない」か、という審査は、認定が推測や可能性の希薄なものではなく、実証的証拠に基づくものかという疑問に対する解答になっていない。(113)

パネルは、別の説得的な説明があるということのみで、自動的に当局の説明を拒否するということを強いられないが、当初理由があり適切と思われた説明が、別の説得的な説明の観点から、もはやそうではないと判断することもできる。(117)

#### (4) パネルによる不適切な審査基準の適用

##### 上級委員会

##### ・損害認定の審査

当事国の主張を記述しながら、パネルの分析は、単一の文(7.42)に限定されている。この短さは、批判的で綿密な分析を行うというパネルの義務と相容れない。パネルは、そこで結論を導く個々の推論を検討することなく、証拠の観点からの推論の適切さを見ることもなく、ITC の説明を受け入れている。(124)

また、証拠が本質的に同じで、説明もなく原決定と大きく異なれば、新決定が理由があり適切であると見ることが困難であるにもかかわらず、パネルは、同じ証拠が原決定とは異なる説明の基礎となる程度についての問題を検討していない。(126)

##### ・因果関係

パネルは、カナダが別の合理的な証拠の解釈を提示したことを認めたが、カナダが、客観的で公平な当局が到達し得ない結論であることを立証できなかったと判断した。これは、申立国に否定を立証するという過度に重い立証責任を負わせるものである。(129-130)

##### ・不帰責

パネル報告 7.73 は、全面的に不適切である。パネルは、単に ITC の説明に言及するだけで、分析がない。(134)

ITC の国内の過剰生産に関する認定は、国内生産と生産能力および国内生産者が需要に合わせて生産していることを示す証拠の二つを基礎としているが、パネルは、その証拠について審査すべきであったが、していない。(136)

##### ・検討された証拠と要素の全体性

パネルは、カナダが申し立てた様々な認定を個別に検討したが、実質的損害の

認定を支えると考えられる要素や証拠が全体として評価していない。

・ 要約(138)

- i. 客観的で公平な当局が到達し得ないことを立証していないという基準は、これまで上級委員会が表明してきた審査基準に合致しない。
- ii. 不合理でないという基準もこれまでの上級委員会の基準に合致しない。
- iii. 証拠に関する別の説明の説明の観点から、ITC の認定が証拠によって適切に支えられたか、「理由を付した合理的な」ものであったかを検証するため、批判的・探求的な分析をしていない。
- iv. ITC が検討した要素および証拠が全体として損害のおそれの最終決定を支えるかの分析をしていない。

## 2. 審査の完遂

### 上級委員会

#### (1) 損害のおそれ—輸入増加の可能性

カナダは、輸入増加の可能性の検討に当たっては、年ごとのデータに基づいて検討すべきであると主張しているが、AD 協定 3.7(i)条および SCM 協定 15.7(ii)条は、特定の方法を規定していない。カナダの主張は、ITC の証拠の認定にかかわる。(147)

#### (2) 損害のおそれ—価格への影響

AD 協定 3.7(iii)条および SCM 協定 15.7(iv)条は、特定の方法を規定していない。当局が従う方法にかかわらず、規定の文言は、(i)輸入品価格の傾向、(ii)輸入品価格の国内価格への効果、(iii)輸入へのさらなる需要を検討することを要求している。カナダの主張は、ITC の証拠の認定にかかわる。(151-152)

#### (3) 因果関係—累積的不帰責分析

カナダは、第三国からの輸入の累積的效果、第三国からの輸入の累積的效果と国内過剰生産の集合的效果をも検討すべきであると主張した。米国は、第三国の輸入と米国産業の供給過剰のいずれも他の要因ではないと認定したので、そのような集合的分析は、要求されないと主張した。(153)

他の要因の集合的な影響を検討しないことで、調査当局が不適切に他の要因の責をダンピング輸入に帰することになる場合があることを認める。したがって、それが要求されるか否かの問題に答えることは、本件の個別の事実を検討することが必要となる。(154-155)

#### (4) ITC による関連するようその認識—ITC の 129 条決定の審査が可能か

一定の状況の下で、上級委員会が、紛争の迅速な解決のために分析を完遂することが適切でありうることは、先例で述べられている。しかし、そのためには、パネルによる事実認定が当事者に争いのない事実が十分になければならない。カナダは、パネルが適用した審査基準の誤りを主張し、そこには、十分な争いのない事実やパネルによる事実認定があるという主張との矛盾がある。(157)

本件では、ITC による損害のおそれの認定において、いくつかの密接に関連した要素が作用しており、ITC の損害認定を審査するには、輸入量の傾向、SLA とその終了の影響、カナダの生産能力過剰に関する ITC の認定などを検討する必要がある。SLA の影響やカナダの生産能力などは、記録によれば非常に争われた事項である。また、ITC による価格への影響に関する検討を審査することは、極度に詳細な事実問題の検討を要するさらに複雑なものである。(158)

因果関係ならびに不帰責分析においても、争いのある事実があり、審査を完遂することは、高度に複雑で争いのある事実の包括的な検討が必要となる。カナダは、パネルの誤りに関する主張に焦点を当て、審査を完遂するために必要な情報をほとんど提供していない。そのため、われわれは、審査を完遂することはできない。(159-161)

#### IV. 判断

- (a) パネルが不適切な審査基準を表明・適用したことで DSU11 条に違反したことを認定し、129 条決定が AD 協定 3.5 条、3.7 条および SCM 協定 15.5 条、15.7 条に基づく米国の義務に違反しないとしたパネル報告のパラグラフ 7.57、7.63、7.74 および 8.1 を破棄する。
- (b) パネルが DSU12.7 条に違反したかは、検討する必要はないと判断する。
- (c) 129 条決定の審査を完遂することは不可能である。
- (d) したがって、「米国が、措置を協定上の義務に合致することを求めたパネルおよび DSB の決定を履行した」とするパラグラフ 8.2 の結論を破棄する。

#### V. 解説

1. 本件は、米国 ITC による軟材に対する AD 税および相殺関税賦課のための損害調査に関する DSU21.5 条に基づく案件である。カナダ産軟材に対する米国の AD 税および相殺関税の賦課は、長年にわたって両国間で争われ、軟材に関する取り決め (SLA) の締結で、とりあえずの解決をみた。しかし、DSU 適合性に疑義のあった SLA の廃止にともなって、米国が措置を発動したため、再び両国間に紛争が生じた。2004 年 4 月に出された原パネル報告では、AD 協定 3.7 条および SCM 協定 15.5 条違反が認定された。米国 ITC は、ウルグアイラウンド協定法 129 条に基づく再調査を行い、勧告を履行した旨の通報を行ったが、この再調査について、カナダが協定

違反を申し立てたのである。

本件で問題とされたのは、パネルによる「損害のおそれ」についての審査基準とパネル報告を破棄した後の上級委員会による審査の完遂の可否であった。上級委員会は、基本的に、これまでの上級委員会の報告を引用しながら、審査基準や審査の完遂について、より詳細に説明している。

2. 審査基準について問題となったのは、パネルが適用した審査基準と、その具体的な適用の適否である。上級委員会は、将来発生しうる範囲内の合理的予測であるということだけでは、協定適合性を認められないと判断した(110)。そして、パネルが、「別の結論がありうるということだけで協定に違反することを示すものではない(7.28)」と判断したのに対して、別の結論がより説得的な説明ができる場合には、調査当局の結論が不合理であると判断される場合がありうることを述べ、パネルの判断を破棄している。ここで明確にされたのは、事実に基づく予測の可能性が複数ある場合、当局の結論がそのいずれかであっても、協定適合性が認められるわけではないという点である。上級委員会は、パネルの審査が、*de novo* ではないが批判的かつ綿密(*critical and searching*)でなければならないと述べている(93)。つまり、他の可能な結論がより説得的なものであるかどうか、十分に検討することが必要であり、もし説得的であれば当局の結論の説得力は失われ、公平で客観的な決定者の結論とは言えなくなるとしたのである。

以上のような審査基準を踏まえ、上級委員会は、パネルの審査が十分なものではないと認定した。損害認定については、パネルが証拠の観点から推論の適切さを見ることなく、ITCの説明を受け入れているとし(124)、因果関係については、パネルが、カナダが別の結論の可能性があることを示しただけで、ITCの結論が不合理であることを立証していないとしたのに対して、その判断は、申立国に否定を立証する過度に重い立証責任を負わせるものであるとして(129-130)、不帰責については、ITCの説明に言及するだけで分析がないとして(134)、パネル判断を破棄した。

3. カナダは、上級委員会に対して、ITCによる129条決定の審査の完遂も要求した。上級委員会は、法律審であり、事実認定の権限を有していない。したがって、当事者間に争いのない事実やパネルによる事実認定が十分になれば、審査を完遂することはできない。上級委員会は、当事者間に事実について多くの争いがあり、パネルの事実認定も十分ではないとして、審査の完遂ができないと判断した(159-161)。

上級委員会がパネル判断を破棄した場合、事実認定が十分でないときには、問題とされた措置の協定適合性に関する判断が下されないことになる。本件において、ITCの129条決定が協定にDSB勧告の履行といえるかを明確にするためには、改めてパネル設置を要請するほかはない。この問題は、WTO発足直後から指摘されており、制度上の欠陥といえるが、依然として改善されていない。上級委員会に破棄自判もしくは差し戻しの権限を付与することが望まれるであろう。

4. 米国とカナダは、2006年9月12日に、包括的な軟材協定(SLA)の締結によって、問題の解決に合意した。その概要は、米国はAD税および相殺関税の賦課を終了し、カナダは、輸出数量や価格に応じて、輸出課徴金を徴収するというものである。カナダは、地域ごとに一定の数量を設定し、それを超えると輸出課徴金を割り増し徴収するという規定(8条)も置かれている。紛争解決手続きを経ており、輸出数量規制とは異なる取り決めであるため、直ちにDSU23条違反とされる輸出自主規制とは言えないが、WTO協定の趣旨からは、好ましくない取り決めである。

[参考文献]

「米国のカナダからの軟材に関するITC調査」

『ガット・WTOの紛争処理に関する調査 調査報告書XV』

公正貿易センター平成17年3月