

日本の半導体に関する第三国モニタリング措置

(L/6309、1988年5月4日採択：BISD 35S/116)

I. はじめに

1970年代までは米国が半導体の最大の生産国かつ輸出国であったが、1980年代初頭になると、日本の半導体産業がその競争力を増し、1981年に米国の輸出を上回るに到った。そうした状況に対応して、米国半導体産業は、日本市場の閉鎖性と米国市場における日本企業の不公正貿易慣行に対して懸念を表明し、1985年6月14日、1974年通商法第301条に基づく提訴を行った。その後個別企業による日本製半導体に対するダンピング提訴が続き、米国商務省もダンピング調査を開始した。

この問題に関して、日米両国政府間の交渉が行われ、長期の交渉の結果、1986年9月2日に日米間で半導体貿易に関する取極（日米半導体協定）が締結された。この協定は、主に日本市場への外国企業のアクセスを確保すること、そして米国および米国以外の第三国に輸出される日本製半導体のコストならびに輸出価格を監視することが規定されていた。この半導体の二大生産・輸出国による協定、特に第三国向け輸出価格の監視の実施によって半導体の価格が上昇し、その結果、家電製品等の半導体を利用する製品のコストアップにつながり多大な影響を及ぼした。

こうした中で、ヨーロッパ経済共同体（EEC）は、1986年10月8日、一般協定第22条1項に基づく協議を日米両国に要請し、協議によって満足する合意に到達しなかったため、1987年2月19日に紛争処理パネルの設置を申請した。

パネルは、日本市場へのアクセスについては米国のみを優遇する差別的なものでないとしたが、第三国市場向け輸出価格の監視については、一定価格以下の輸出を制限するものであって、第11条1項に違反するとの報告書を提出した。

本稿は、この紛争に関する両当事者の主張およびパネルの判断を検討し、本件の背景および意義を明らかにしようとするものである。

II. 事実の概要

A. 日米半導体協定の概要

問題となった日米半導体協定は三部から構成されている。第一部は、市場アクセスに関する規定で、次の内容を有する。(i) 日本政府は、日本の企業による外国製半導体利用

を奨励し、外国製半導体の日本市場での販売拡大を支援するため、機関の設立および日本の購入者と外国の生産者の長期的関係の促進をはかる。(ii) 米国政府は、米国生産者の販売努力の強化を奨励し、上記機関の活動に支援を与える。(iii) 政府支援による特許に対する外国企業の完全かつ衡平なアクセスを認める。(iv) 両国政府は半導体の生産過剰をもたらす政策をとらない(para. 13)。

第二部は、ダンピング防止に関する規定で、(i) 半導体に関するダンピング調査の停止、(ii) 日本政府による米国向け輸出半導体のコストと価格の監視、企業ごとの構成価格を下回る価格での輸出があった場合の協議、そして監視もしくは協議に基づく日本政府によるダンピング輸出防止措置、(iii) 日本政府による第三国市場向け輸出半導体のコストおよび価格の監視を規定している(para. 14)。

第三部は、定期協議や緊急協議、修正・終了等の一般規定を定め、有効期間を1991年7月31日までの5年間としている(para. 15)。

B. 日本政府による協定の実施措置

日本政府が協定実施のために採った措置は次のようなものであった。

(i) 市場アクセスについては、日本企業に対する輸入半導体購入の増加を要請する書簡を送り、主要な企業の経営者との会合で同様の要請を行った(para. 17)。また、外国企業の販売促進のための活動を行う国際半導体協力センターを設立した(para. 18)。

(ii) 輸出価格監視については、輸出企業に対するダンピング回避の要請（法的拘束力はない）を行った上で(par. a. 20)、1986年11月以降、ココム規制のための外国為替および外国貿易管理法に基づく輸出許可制度を利用して輸出価格の監視を行った。1987年1月には、輸出許可を要する輸出価額の下限を100万円から5万円に引き下げたため、申請件数がほぼ倍増し、審査期間は2週間から数ヵ月に及んだ。なお、審査期間の上限も下限も明記されていない(para. 21-22)。

原価および輸出価格の報告は、外為法67条および輸出貿易管理令10条に基づいて実施されたが、虚偽の報告等は刑罰の対象にはなるものの輸出許可の拒否や輸出禁止の措置を導くものではない。原価を著しく下回る輸出価格である場合は、その事実と通産省の関心を当該企業に通知する。この通知は法的拘束力を有するものではなく、各企業が、ダンピングの防止とそのための行動が自己の利益であることを理解することが期待されている(para. 23)。輸入国の損害については考慮されていない(para. 24)。

1987年11月10日の外為法の改正で、半導体に関する限り輸出許可を価格監視から切り離れた。

C. EECによる申立とパネルの設置

1986年10月8日、EECは第22条1項に基づく協議を日米両国に要請した。協議によって満足しうる合意に達成しなかったため、1987年2月19日、EECは日米半導体協定によって一般協定上の利益が無効化もしくは侵害されたとしてパネルの設置を要請した。

1987年4月15日、ガット理事会はパネルの設置を決定し、同年6月24日に以下のようなパネルの構成員が発表された。

委員長：J. ラカルテ・ミュロー氏

委員：C. ファルコナー氏

J. グリーンワルド氏

パネルへの付託事項は通常の形式で作成されたが、問題の性質に鑑みて、米国が手続きに参加する適切な機会を与えるべきことが了解された。

III. 当事国の主張

EECの主張は以下の通りである。

(i) 反ダンピング措置は輸入国産業に損害がある場合にのみ採り得る措置であり、その損害の有無を認定できるのは輸入国のみであるため、輸出国が輸入国の同意なく反ダンピング措置を採ることは認められない。また、一般協定第6条の趣旨は、反ダンピング措置の制限であり、輸出国に反ダンピング措置の採用を認めるならば、その適用の要件を規定するはずである (para. 43, 47)。

(ii) 監視措置、特に第三国市場に対する措置は、輸出価格および輸出数量を制限するものであり、一般協定第11条に反する。第11条は、広く解釈すべきであり、問題となるのはその意図する結果であり手段ではない。監視措置は、日米間の国際協定の義務の履行として、また輸出許可制度の枠組みで実施され、目的を達成するのに効果的であった (para. 49, 51)。また、監視措置の対象となる輸入国を16ヵ国に限定しているのは第1条に反し (para. 56)、原価以下での販売を妨げ、輸出数量を減少させることは、企業が商業的考慮にのみ基づき行動することを妨げることになり第17条1項(c)に反する (para. 58)。

(iii) 日本市場へのアクセスについては、取極自体が問題を二国間で処理しようとするもので、また米国を有利に扱っており、第1条に反する(para. 60, 61, 63)。

(iv) 当該問題全体を取り巻く透明性の欠如が第10条に反する(para. 64)。

(v) 日米間の取極は、重要な部品の価格を引き上げる政府間協定であり、そのような協定は、他の締約国の自由貿易の利益を奪い、当然に他の締約国の利益の無効化もしくは侵害を含んでいる(para. 69)。

これに対して日本政府の主な主張は、以下の通りである。

(i) 一般協定第6条は、輸出国による非制限的な措置を禁止していない。ダンピング防止のための監視措置は本条に違反せず、むしろその趣旨に合致している(para. 45)。

(ii) 監視措置は、単に原価と輸出価格を見るだけで、輸出禁止もしくは制限を意図したものではない。監視措置によって、企業はダンピング輸出の回避を奨励されるが、法的拘束力はなく、最終的には各企業の判断によってのみダンピングの回避が行われる。このような企業の自発的な行為は、第11条の規定と関連はない(para. 49)。

当事国の他に、付託事項において参加の機会を与えられた米国(paras. 72-82)および、オーストラリア(paras. 84-86)、カナダ(paras. 87-89)、香港(paras. 90-92)、シンガポール(paras. 93-94)、ブラジル(para. 95)の5ヵ国が意見を提出している。主張の内容は、米国が日本の主張と、他の5ヵ国がE E Cの主張とほぼ同様のものであった。

IV. 判断の要旨

A. 第三国市場に向け輸出監視

1. 第11条1項について

先例は、一定価格以下の製品の輸入を制限する場合も第11条1項にいう輸入制限に該当するとしており(BISD 25S/99)、この原則は一定価格以下の輸出を制限する場合にも適用できる(para. 105)。第11条1項は、他の規定と異なり法令に限定せず、より広く措置に言及している。この文言は、法的性質にかかわらず、この規定が輸出を制限する措置に適用されることを示している(para. 106)。

非強制的措置が第11条1項の措置とみなされるためには、i)その措置が実施されるのに十分な誘因もしくは抑制が存在することを信じる合理的根拠があること、ii)その措置の実施が政府の行為もしくは介入に依存していることが必要である(para. 109)。

日米間の交渉から、日本の生産者および輸出者は、日本政府が原価以下の輸出の防止を

米国に約束したこと、そして企業別の価格を確認しうる十分な情報を有していることを十分認識しており、したがってその措置が実施されるのに十分な誘因もしくは抑制が存在することを信じる合理的根拠がある(paras. 110-111)。また、日本政府による措置は、法的に要求された輸出価格に関する情報の提供、体系的な企業別・製品別価格監視、そして需給予測メカニズムの制度化等と組み合わせられた通産省によって繰り返し行われた直接の要請を通して実施された。これら措置の複合は、正式な輸出規制の原理および本質的要素を示しており、輸出価格に関する法的義務の欠如は形式的なものでしかない。これら措置の複合は、企業別の原価で第三国市場に輸出するための販売を制限する一貫したシステムを構成し、第 11 条 1 項に違反する(para. 117)。

第三国向け監視の結果、輸出許可の発給が遅延した点については、5 日後に発給された輸入許可は自動的に承認されたものとみなされ、自動的承認は第 11 条 1 項に違反しないとの先例 (BISD 25S/95)がある。これは、輸出許可についても適用し得るが、輸出許可の発給が最長 3 ヶ月も遅延したのは自動承認とはみなされず、第 11 条 1 項に違反する(para. 118)。

2. 第 6 条について

第 6 条 1 項は、確立された産業に損害もしくはそのおそれを発生させ、あるいは産業の確立を遅らせる場合に非難すべきものと述べ、2 項は、締約国が特定の条件に従ってダンピングされた產品にダンピング防止税を課すことを認めている。この規定は輸出国の行為について何も述べていない。したがって、第 6 条は、第 11 条 1 項に違反する輸出制限のための正当化事由を規定するものではない(para. 120)。

E E C は、第 6 条が輸入国にダンピング防止の排他的権限を与えるものであるから、日本政府の措置は第 6 条に違反する、と主張している。パネルは、第 6 条が、輸入国にダンピング防止税を特定の条件に従って課す権利を認めているが、輸出国の行為については何も述べていないことに留意する。

3. 第 1 条 1 項および第 17 条 1 項(c)について

日本政府の措置が第 11 条 1 項に違反すると判断したため、第 1 条 1 項に違反するか否かを判断する必要はない。先例(BISD 30S/140)も同様の判断をした。第 17 条 1 項(c)についても同様に判断の必要はない。

B. 日本市場へのアクセス

日米半導体協定の内容およびその実施措置としての通産省の指導の内容から米国を優先的に取り扱うという証拠は見出されなかった。貿易統計も米国よりも第三国の対日輸出が増加していることを示している。優遇取扱がなければ二国間協定の必要がないという主張は、無差別取扱を規定する二国間協定が存在することから、採用できない。特別な状況の下で、日本のユーザーおよび輸入業者は、米国製品を優先することを期待されているとの認識を持ち、そのように行動するだろう、というE E Cの主張は証拠としての事実の提示をともしない憶測である。

以上の考慮から、提出された情報は、日本の半導体市場へのアクセス改善措置が、一般協定第1条に違反して、米国を有利に取り扱っていることを示していない。

C. 透明性

本件で問題とされる措置は第11条1項に違反しており、問題となるのは、その公表ではなく、撤廃もしくはG A T Tへ適合させることである。したがって、この点についての判断は必要ない。また、日本市場へのアクセス改善措置に関しては、第10条によって公表を求められる輸入に対する要件、制限もしくは禁止を構成するいかなる措置も特定できなかった。

D. 無効化および侵害

第三国に対する半導体輸出に関する日本の措置は、第11条1項に違反しており、G A T Tの慣行に従い、E E Cの利益を無効化もしくは侵害していると推定される(BISD 26S/216)。市場アクセス改善措置については、違反が認定されていないため、E E Cは詳細な根拠を提出することを要求される(BISD 26S/216)。しかし、E E Cの提出した証拠は利益の無効化もしくは侵害の存在を確認させるものではなかった。

V. 解説

日米半導体協定は、自主規制協定の一つと言えるが、通常のものとは違った性格を有している。通常の自主規制協定の場合、輸出国の輸出数量や価格を規制するだけであるが、日米半導体協定の場合は、輸出国市場における外国製半導体のシェアの増加と本件で特に問題とされた第三国向け輸出価格の規制をも含んでいる。従来、自主規制協定は、両当事国のみならず、確立した供給国である第三国にとっても競争制限によって利益となる側面

があり、自主規制協定自体がG A T Tで問題とされることはなかった。

しかし半導体は多くの製品の部品として重要な商品であり、その価格上昇が各国に重大な影響を与えるため、半導体の二大生産国である日米両国が締結した半導体協定は、第三国向け輸出をもその対象としたことによって多数の国の関心を引き起こした。本件パネル手続きで意見陳述の権利を留保した国家の数は、そうした関心の強さを物語っている。

本件パネル報告が詳細に検討し、実質的な判断を下しているのは第11条1項および第6条1項についてであり、この二点について本件パネル報告の認定を見ていきたい。

A. 第11条1項について

本報告は、第11条1項の判断にあたって、一定価格以下の輸出を制限することがそこで規定される「禁止もしくは制限」に該当するか、その措置が法的に強制される必要があるのか、そして非強制的な措置でよい場合、どのような措置がそれに該当するのか、を示している。

第一の点については、一定価格以下の輸入を禁止する措置が第11条1項で禁止する輸入についての禁止もしくは制限に該当するとした先例を引き、一定価格以下の輸出を制限する場合にもこの解釈が適用されると判断した。パネルは、この判断にあたって輸入規制と輸出規制を特に区別していない。またパネルの判断は、第三国向け輸出の規制だからではなく、一定価格以下の輸出を禁止する措置であることを理由としている。したがって、この判断に従えば、輸出数量制限についても同様に考えることができ、通常の輸出自主規制も第11条1項によって禁止される、と解釈されることになる。

第二の点は、第11条1項が、G A T Tの他の規定と異なり、法令（例えば、第3条4項は、「法令及び要件」と規定する）に言及せず、広く「割当によると、…その他の措置によるとを問わず…」と規定していることを理由に、措置の法的性質にかかわらず、したがってその措置が非強制的な措置であっても、輸出を現実に制限するならば本条の適用を認めた。そして価格監視システムが、市場の需給予測などとともに全体として一定価格以下の輸出を制限する一貫したシステムを構成しているとして、第11条1項に規定する措置に該当すると判断した。こうした現実の効果を重視する解釈は、本条の文言および目的から見て妥当であろう。

さらにパネルは、行政指導が第11条2項(c)の「政府の措置」に該当するとした日本の農産物輸入制限に関する先例をその判断を支持するものとして引用している。この引用は、通常の場合に判断の主旨とその出典を記すだけであるのと異なり、当事国のパネルに

おける主張、特に行政指導が「政府の措置」に該当するという日本政府による主張を詳細に引用している(para. 107)。日本の農産物輸入制限に関するパネル報告が、本件パネル手続きと時期が重複し、直前に報告が採択されているという事情もあり、同一の政府が異なる手続きで矛盾する主張を行っているとの認識が、この異例な引用の背景にあった可能性は否定できない。

第三の点については、非強制的措置が第11条1項の措置とみなされるための条件として、(i) 非強制的措置が実施されるのに十分な誘因もしくは抑制が存在することを信じる合理的根拠があること、および(ii) その措置の実施が政府の行為もしくは介入に本質的に依存していることの二点をあげている。

(i)については、日米間の交渉の経過や日本政府の意思表示から企業が当該措置に従う誘因または抑制があることを信じる合理的根拠があるとした。そしてその状況だけでは実施を確実なものとするには不十分で、確実にするために必要なのは政府の追加的措置であるとして、(ii)の条件の検討に移った。(ii)については、日本政府が米国に送った1987年4月のポジションペーパーの記述、日本政府がとった措置の構造と要素、需給予測の作用を検討し、日本政府の行動が、まさに一定価格以下での輸出を止めさせるための私企業に対して最大限の圧力が働く行政機構を造り出した、と結論した。

ここで重要なのは、パネルが検討の対象としたのは、単一の行動や措置ではなく、日米半導体協定実施のための日本政府による一連の行動や措置であった点である。日本政府は、政府の意図自体では第11条1項の措置に該当せず、拘束力ある措置によって実施される必要性があることを主張し、さらに、日本政府のとった措置が拘束力を有するものではなく、原価以下の販売の回避は企業の自主的な判断に基づくものであることを再三述べている。しかし、日本政府の原価以下の第三国向け輸出規制の意図は明確であり、一連の行動や措置がその目的のためにとられたことを考えれば、個々の措置を別個に検討することは無意味であろう。

日本の「行政指導」は、一般に、一定の行政目的の達成のために用いられる法的拘束力を有しない指導、勧告、助言として理解されている。しかし、行政指導と言っても多様で、指導を行う行政官庁が、当該目的を達成するために強制的措置を採る権限を有している場合もあれば、そうでない場合もある。たとえば、日本政府は、対米自動車輸出自主規制を実施する際、行政指導によって日本企業間の輸出枠を決定したが、違反があった場合には輸出貿易管理令に基づく強制措置の発動を考慮するとして、全体として政府による強制的

な措置であることを表明していた。他方、業界団体設立のように、その実現のための強制手段を持たない場合もある。

こうした措置がかなり有効な行政手段として広く用いられる背景に、各行政官庁の有する膨大な許認可権限がある。行政指導は、そうした許認可権限の行使を含めた多様な手段を組合わせて用いられている。そうして、日本の裁判所が行政府の裁量の範囲をかなり広く容認しているため、指導を受ける側の指導に従おうとするインセンティブはそれだけ増大する。さらに指導を受ける側も、過当競争の回避、業界秩序の維持形成、また責任の回避等による利益もあって、積極的に行政指導を受入れる素地があると言われている。行政指導は、それを出す側と受ける側の双方が、そうした事情を認識しつつ、ある意味では一致して目的の実現に向けて協力するために、有効性と実効性を確保しているといえる。こうして、法的拘束力を持たないが、政策目的の多くをほぼ確実に達成しうる日本の行政指導という手法は、まさに一般協定第11条1項にいう「その他の措置による」制限に典型的に該当するものと言うことができよう。

B. 第6条について

パネルは、第6条が輸出国の行為について何も述べていないことから、ダンピング防止のための措置であっても第11条1項に違反する措置は正当化されないと判断した。同時に、ダンピング防止措置が輸入国の排他的権限に属するというE E Cの主張について、第6条は、輸入国にダンピング防止税を特定の条件に従って課す権利を認めているが、輸出国の行為については何も述べていないとして明確な判断を回避した。

もともと第6条が認めるダンピング防止措置は、ダンピングの限度以内のダンピング防止税の賦課であって、輸入国も第11条1項に違反する措置をとりえず、輸出国にも認められないのは当然であろう。したがって、第6条が輸出国の行為について何も述べていないという理由に基づく判断から導き出されるのは、ダンピング防止措置は輸入国の排他的権限に属するものではないが、G A T T規定に違反する輸出国の措置はダンピング防止のためであっても第6条によって正当化されない、というものである。

これは、第6条がダンピングが締約国の確立された国内産業に損害もしくはそのおそれを引き起こし、あるいは産業の確立を遅延させた場合に非難すべきもの、と規定していることと関連する。同条がダンピングそれ自体を非難すべきものと規定し、その防止措置を制裁的なものとして位置づけているならば、輸出国による防止措置もかなり広く認める解

積が可能であろう。しかし、G A T Tは、ダンピング防止措置を例外的・救済的なものとし、ダンピング防止税の濫用を抑制することを優先しているため、一般協定の他の規定に抵触するダンピング防止措置を採る権限を輸出国にまで拡大する解釈を採用することは困難であろう。

C. その後の経過

パネル報告の採択を受けて、日本政府は、1989年6月1日に輸出価格の資料収集を製品の輸出後に改め、需給予測委員会を廃止した。なお日米両国は、協定が終了する1991年以降も協定を延長している。日米間では、1986年協定で公表されなかった日本市場における外国製半導体のシェアに関する数値目標の性格について、それを協定上の義務とするか単なる目標とするかで議論となったが、1991年協定でも1993年3月までに日本市場における外国製半導体のシェアを20%とする目標を設定し、これが公表された。この目標は達成されたが、依然としてその性格については日米間で認識が一致していない。

半導体協定の数値目標の達成に力を得た米国は、日米交渉の他の分野においても数値目標の設定を強く要求している。特に自動車に関する数値目標について米国製品のシェアを明示すべきであるとの主張も米国議会内に出ているとも言われ(International Herald Tribune, October 29, 1993, p.15)、その管理貿易的手法が差別的な形をとって広がる可能性を孕んでいる。本件パネル報告は、日本市場へのアクセスについて米国製品が優遇された証拠がないとしてE Cによる最恵国待遇原則違反の主張を退けたが、そのような主張の存在が事実であり、それが現実のものになれば、当然に最恵国待遇原則との抵触が問題となろう。このような経過を見ると、E Cが指摘した二国間協定の問題性が現実のものとなる可能性を否定することはできない。

VI. 結論

本件パネル報告で最も重要な点は、輸出自主規制協定が第11条1項違反とされた点である。もちろん、協定当事国間で問題となる可能性は非常に低く、本事例において判断の対象となったのも第三国向け輸出の自主規制であり、協定当事国間の輸出規制ではない。しかし、本件パネルの判断理由それ自体は、当事国間の自主規制についても適用しうるものである。したがって、第三国の利害が関係してくる場合には当事国間の自主規制協定が

GATT違反とされる可能性も十分あることを認識しておく必要がある。

また、行政指導のような法的拘束力のない措置であっても、第11条1項が禁止する措置に該当する場合があることを明確にしている。本件パネル報告で最も詳細に論じているのは、日本政府による日米半導体協定の実施措置が第11条1項に規定する「輸出の制限」にあたるか否かであった(paras. 99-119)。そして、判断の根拠として特に重視されたのは、実施措置の法的性質よりもその効果、つまり日本政府の採った措置が現実には輸出を制限するものであったか否かであった。その意味で、本件パネルの最も重要な争点は、行政指導が有している効果をどのように理解するかという事実認定であったといえる。これまで国際的なルールによって規律されていなかった国内の様々な問題が取り上げられる傾向が強まる中で、行政指導が大きな位置を占める日本の国内行政の有り方にも重大な問題を提起していると言えよう。

最後に、E E Cの第6条の性格に関する主張に注目しておきたい。それは、第6条はダンピングそれ自体を非難しておらず、ダンピングに対抗する措置を制限する、というものである(paras. 43, 47)。これに対して、日本や米国は、E E Cの主張がダンピングによる安値での購入の権利を主張するものとして反論している(paras. 71, 75)。第6条の理解としては、E E Cの主張が一般的であるが、各国の反ダンピング制度の運用はダンピング自体を貿易を歪曲する不公正なものとして扱い(本件における米国の主張に典型的に現れている: para. 75)、さらにそうした正当化の陰でセーフガード措置の代替として機能している。そうした反ダンピング手続きの対象となることの多い日本としては、本件でのE E Cによる主張を活かすような対応が望まれるだろう。

〈参考文献〉

公正貿易センター『米国通商法301条及びE C通商規則2641/84とその運用—
不公正貿易に対する報復措置—』1987年

新藤宗幸『行政指導—官庁と業界のあいだ—』1992年

松下満雄「日米半導体協定と管理貿易への動向」『ジュリスト』873号 1986年

同上 「米国通商法301条とガット」『ジュリスト』889号 1987年

山手治之「日米半導体紛争」齊藤、坂野、林 編『経済摩擦と調整』1989年

吉原 勇「日米半導体摩擦と通商法発動の経緯」『ジュリスト』889号 1987年

(間宮 勇)