

米国によるノルウェー産生鮮・冷蔵鮭に対するダンピング税の賦課

(ADP/87、1992年11月30日パネル報告)

【事実の概要】

1990年2月28日に、米国商務省は「大西洋鮭公正貿易組合（The Coalition for Fair Atlantic Salmon Trade）」が提出したノルウェー産生鮮・冷蔵鮭へのダンピング調査の申請を受理し、3月20日に、相殺関税賦課調査とともにダンピング調査の開始決定を行った。それを受け4月16日に、米国国際貿易委員会（United States International Trade Commission、USITC）は当該產品について損害の仮決定を、また10月3日に、商務省はダンピングの仮決定を下した。

ダンピング仮決定を公示した連邦官報（Federal Register）は、調査対象の8社のうち7社については、正常価額算定にはノルウェーの国内市場は不十分であるとして、仮の正常価額をEEC諸国への輸出価格を基礎に算定した。

1991年2月25日に、商務省はダンピングの最終決定を行った。最終決定を掲載した連邦官報告示では、商務省は、鮭の生産コストと第三国での販売価格を比較した。生産コストは、水産業者の単純平均生産コストと輸出業者の一般管理経費の総和とし、利潤はコストの最低8パーセントとし、また第三国販売価格の90パーセントがこの構成価額より高い場合に構成価額を採用するとした。

商務省は、決定にあたっては、水産業者と輸出業者のいずれを質問状の回答者とするかを検討し、輸出業者を回答者とした。また生産コストの算定に当たっては、ノルウェーの生産構造の複雑さから水産業者の生産コストを調査することにした。ただし、質問状を送付した若干の水産業者が調査開始当時には米国に輸出していなかったために、7水産業者の生産コストを単純平均して生産コストを算出した。

この米国の行動に対して、1991年5月2日に、ノルウェー・米国間で一般協定23条に基づく協議が行われた。両国は、この協議がダンピング防止協定（「防止協定」）15条2項に基づく協議としての性格を同時に有するものと理解した。1991年6月11日にノルウェーが防止協定15条3項に基づく調停を要請した旨がダンピング防止委員会（「委員会」）で回覧され、1991年6月17日に、この問題を検討するために委員会が開催された。委員会は、10月21日にパネルの設置を決定した。パネルの付託事項は、ノルウェーの付託事項を検討し、裁定（findings）を作成する旨の標準的な形式のもので

あった。

ノルウェーはパネルに対して、当初はアンチダンピング税課税命令の取消、またはその命令の防止協定上の義務との整合性の回復の勧告を求めた（請求する勧告の内容は、その後アンチダンピング税課税命令の取消と納付済みのアンチダンピング税の還付に変更された）。ノルウェーが主張のおもな根拠としてあげたのは、（1）ダンピング調査開始手続の防止協定5条1項違反、（2）ダンピング認定の防止協定2条4項、6項、6条1項、8条3項、一般協定3条違反、（3）損害認定の一般協定3条違反、（4）アンチダンピング税課税賦課命令の継続の防止協定9条違反であった。

パネルは、両当事国およびE E C委員会の見解を聴取した後、1992年10月23日に報告書を委員会に提出した。

【報告要旨】

パネル判断は大きく先決的事項と本案に分かれる。

1 先決的判断

1) 協議 (consultation)・調停 (conciliation) 段階でノルウェーが提示しなかった主張の許容性

紛争主題 (matter) は、協議請求段階ではパネル請求段階と同等の特定性を要求されない。調停段階では、紛争の法的検討が行われ、相互に満足できる解決に達することが目指される以上、調停・パネル段階を通じて紛争主題は同一でなければならない。

パネル付託事項は、パネル手続の範囲の画定と被告側当事国および他の利害関係国への通知の機能をもつ。また協議・調停は、争われている事実および議論を確定する機能をもつ。したがって、当事者の主張 (claim) は、パネルの付託事項の範囲内になければならず、また協議・調停手続において確定されたものでなければならない。

ノルウェーの内国民待遇違反の主張は委員会への調停付託文書にはなく、パネルは本案において検討する必要はないが。他方、その余の主張は調停付託文書に掲載されており、これらの点の主張が許容されないと米国の見解は採用しえない。

2) 米国の調査機関において提示されなかった紛争主題の許容性

国内の調査機関において主張されなかった紛争主題をパネル手続において提示してはいけないという意図を防止協定15条の起草者がもっていたとは思われない。また争点が国

内裁判所において提起されたかどうかが、締約国の権利義務に影響を及ぼすべきではない。

2 本案

A) ダンピング手続の開始

本件のダンピング申請は、関係「産業からの（by）」ものではなく、関係「産業のための（on behalf of）」ものであるとみなされねばならず、調査機関は、調査開始にあたって、申請が関係産業のために提出されたものであることを確認しなければならない。防止協定5条1項は、要請が国内産業のためのものと判断するための手続を特定していない。

商務省は、申請が関係産業のためのものであると判断しており、その取り扱いは合理的であった。

B) ダンピングの存在決定

ノルウェーの主張は、協定の前文単独によってではなく、前文において示される意思を反映した協定本文に照らして、以下のように判断する。

1) 商務省の調査手続－公正かつ衡平な手続によって決定したか。

質問状への回答期限（防止協定6条1項）については、商務省は当初に輸出業者に指示した回答期限とは別に、事実上30日以上の期間を与えており、防止協定6条1項に反しているとは言えない。（質問状への回答期限を30日とした委員会勧告の法的性格について判断する必要はない。）当初に輸出業者に与えた期限の延長申請を輸出業者の要請に委ねたとしても防止協定6条1項に反しているとするることは合理的ではない。

質問状・証明手続の厳格性については、防止協定上規律する規定がなく、また前述の防止協定前文の法的性格に鑑みれば、防止協定上の義務に反しない。商務省の情報への反論の機会供与の問題は防止協定6条1項、2項、3項に関わり、情報へのアクセス制限が防止協定6条2項または3項と抵触する場合にのみ、6条1項違反になると解すべきであるが、ノルウェーは米国の行為が2項または3項に反することを示していない。

2) ダンピング決定の実体的方法

・第3国輸出価格と構成正常価額

米国は、ダンピングの決定にあたって第3国輸出価格ではなく構成正常価額を用いたが、

協定2条4項上どちらかを優先的に用いるべきであるとの規則はなく、米国法上その点について規則があったとしても協定2条4項の義務違反を導出するものではない。商務省が腐敗性产品に関する米国の確立された行政慣行に従わなかったという議論も同様に2条4項違反ではない。

- ・輸出業者の取得価格ではなく水産業者の生産コストに基づく生産コストの算定

協定2条4項が水産業者の生産コストまたは輸出業者の取得コストのいずれをさすかについて、ノルウェーは水産業者が生産者であることを争っておらず、また2条4項が輸出業者の取得価格を用いるべきであると解釈すべき理由を示してはいない。水産業者が鮭の販売地を知らず、また輸出業者が生産コストを知らないことが、2条4項の原産地における生産コストの算定にどのような形で影響するかは明らかではない。

- ・生産コスト調査のための水産業者のサンプリング方法

生産者のサンプリング方法は協定2条4項に照らして審査しなければならない。サンプリング方法は、サンプルとなった水産業者の調査資料が全鮭水産業者の調査資料と大きく異なってはならない。

商務省は7水産業者の生産コストの平均から正常価額を構成したが、商務省はどのようなサンプリングを行えば全水産業者を代表するかについて適切に検討したという証拠はなく、その点で、米国は2条4項上の義務と抵触した。本件において、商務省の決定が2条4項違反である以上、パネルは8条3項違反を認定できない。

商務省が水産業者の規模による分類を行う必要がないと決定したことが合理性を欠くとは言えず、またその点がノルウェーの被告によって問題とされたとする証拠がない以上、この点についての米国の行動は2条4項上の義務と抵触しない。

- ・生産コストの加重平均ではなく単純平均の利用

商務省が単純平均を採用したのは、大多数の鮭の水産業者が同一規模であるとの認識に基づいているが、この認識をノルウェーの回答者が争ったという証拠はなく、またノルウェーの主張する調整を行っても商務省の結論がかわるものではない。

- ・生産コスト計算のための「知ることができた事実（the facts available）」の利用

商務省がX社の回答を拒否してその生産コストを他のデータによって最高生産コストとみなした点の妥当性は、防止協定6条8項で認められている「知ることができた事実」を協定2条4項の原産地における生産コスト計算に使うことができるかという問題である。

商務省は、X社のコストを決めるための「知ることができた事実」の選択がサンプルの結果の代表性にどのように影響するかを考えるべきであったが、商務省がこの点をどのように考慮したかを示す証拠はない。この点で米国は、防止協定6条8項の権利の範囲内で行動したとは言えず、米国の行動は2条4項上の義務と抵触する。

- ・冷凍料の構成正常価額への算入

冷凍料は水産業者ではなく、輸出業者が支払うものであるとして、商務省が冷凍料を一般経費としたことが協定2条4項との関係で問題とされたが、商務省が冷凍料を水産業者が支払ったと考えるのは合理的であり、また輸出業者が支払ったとしても、それを構成正常価額に含めることができないということは明白ではない。また生鮮鮭の販売には冷凍料はつきものであり、冷凍料が生鮮鮭の生産コストと無関係と考えることはできない。この点は2条4項上の義務と抵触しない。

- ・鮭の重量による差異

1) 重量によって鮭のキロあたりの値段がちがうことは争われたことはない、2) 第3国輸出価格を採用したものについては、商務省が官報において重量分類に従って比較したと述べた、3) 構成正常価額によったものについては、価格差を反映する他の要素はないと思われる、4) 調査に参加した被告が重量差をどのように勘案すべきかを商務省に示しめしていなかったようである、ということが認定できる。考慮しなければならぬのは、1) 比較される同種の產品は、比較するにあたって差異が影響しないように選択すること、2) 販売条件等の差異に「妥当な考慮を払う」こと（2条6項）である。

米国は輸出価格については重量別のものを使い、構成価額については重量によらない単一のものを使ったことについて何等の説明も行っておらず、この点で米国の行動は2条6項上の義務と抵触する。

- ・平均的な正常価額と個々の輸出価格の比較

防止協定2条6項は輸出価格と正常価額を平均値で比較することを要求していないが、

「公正な比較 (fair comparison)」を要求する。本件において、商務省がおこなった個別輸出価格と平均正常価額の比較が「公正な比較」と抵触することを認める証拠はない。

C) 実質的な被害の存在の決定

1) 調査対象輸入品の量、輸入品の価格効果および輸入品の米国市場への影響

一般論として検討しなければならないのは、次の諸点である。ア) 防止協定3条1項の「客観的な検討 (objective examination)」：調査機関がすべての関連する事実を検討したか、また事実が調査機関が下した決定をどのように支えるかについて合理的な説明が与えられたか。イ) 3条2、3項：事実をどのように検討するか。3条4項：申し立てられているダンピング輸入と損害の因果関係の証明。（3条は挙げられている諸要素の軽重をあらかじめ定めてはいない。）ウ) 3条1項の損害は「実証的な証拠 (positive evidence)」に基づかなければならぬ：調査機関が正しく事実を確定したか、またそれらの事実が調査機関の判断を合理的に支持するか。

・調査対象輸入品の量

U S I T Cは、協定3条2項に要求されている輸入產品の増加の有無を検討しなかったのではなく、増加を実証的な証拠によって根拠づけた。またノルウェーが主張するように、調査開始前に輸入の絶対量の明白な減少があったということはできない。またパネルの任務は、調査機関が諸事実に与えた軽重の正しさを判断するのではなく、調査機関が「客観的な検討」を行ったかどうかを審査することである。米国は、この点について3条1項、2項に反してはいない。

・輸入品の価格効果

U S I T Cの決定は、輸入品による価格低下効果を検討し、かつ実証的な証拠に基づくものであり、防止協定3条1項、2項の義務に抵触するものではない。

国内產品価格が輸入品価格より低いということが、輸入品が相当な価格低下効果を有することを直ちに否定することにはならない。第3国からの輸入品の価格によって影響されたとしても、そのことがノルウェー産品の相当な価格低下効果を否定することにはならない。ノルウェーがプライスリーダーであったかどうか、ノルウェー産品の価格引き下げが価格低下に先行していたかどうかも結論を左右するものではない。

・輸入品の米国市場への影響

U S I T Cは、「すべての経済的な要素及び指標……の評価」（防止協定3条3項）を行った。U S I T Cは、当該産業が重大な損害を被っていることについて合理的な説明を行っており、U S I T Cが「客観的な検討」を行っていないとは言えず、防止協定3条1項、3項の米国の義務に抵触するものではない。

2) ダンピング申立のあったノルウェーからの輸入品と米国国内市場の実質的な損害の因果関係（防止協定3条4項）

・調査対象輸入以外の要素

U S I T Cは、他の要因が損害の一因であることを認識したが、それがノルウェーからの輸入によって実質的な損害が発生したことを否定するものではないとしており、U S I T Cが検討しなかった他の要因があることをノルウェーの被告が提示したことを示す証拠はない。

防止協定3条4項は、損害を惹起した輸入以外のすべての要素を検討する明示的な一般的義務を課すものではなく、どの程度検討するかはケースごとに決められるべきである。3条4項は、他の要因に起因する損害をノルウェーからの輸入に起因する損害から区別すべきことを要求するものではない。U S I T Cは、他の要因を十分検討した結果、ノルウェーからの輸入产品によって重大な損害が発生したという結論に達した。

・「ダンピングの及ぼす影響によ」って (through the effects of dumping) 国内産業に起こした重大な損害の意義

「ダンピング輸入の及ぼす影響 (the effects of dumped imports)」（防止協定3条2項）と「ダンピングの及ぼす影響により」（through the effects of dumping）（3条4項）の関係については、「ダンピングの及ぼす影響により」とは、ダンピングによって損害を起こすのは、3条2項、3項に規定されたダンピングの効果によることを意味する。この解釈によれば、U S I T Cは、防止協定3条4項の米国の義務に抵触していない。ダンピング防止税と相殺関税について、U S I T Cが共同の一の損害決定を行ったことについては、両者を区別することはできず、U S I T Cは、防止協定3条4項の米国の義務に抵触していない。

- ・調査対象輸入が米国の国内大西洋鮭産業に実質的な損害を発生させつづけていたか。
- 防止協定3条4項が「損害を与えている(are …… causing)」ことを要求しているが、損害の決定は既調査データによって行われるべきであり、U S I T Cは、防止協定3条4項の米国の義務に抵触していない。

D) アンチダンピング税課税命令の存続

ノルウェー産鮭が現在では損害を与えていないときに、アンチダンピング税の課税の継続が防止協定9条違反になるかどうかを検討するためには、アンチダンピング税の課税の効果を勘案しなければならない。

3 結論

米国は2条4項、6項に違反した。

- 1) ダンピングマージンの決定に関して、米国によるノルウェーからの生鮮・冷凍鮭の輸入品に対するアンチダンピング税課税命令は、米国の協定上の義務に反する。
- 2) しかし、パネル決定に沿ったダンピングマージンの算定を行った場合には、ダンピングがないというのではなく、むしろ税を異なる率で賦課することになるという推定が成り立つ。したがって、パネルは委員会に対して、米国がアンチダンピング税を撤回し、支払われたまたは預託された税額を還付するように要請することを勧告できない。
- 3) パネルは、委員会に対して、米国がアンチダンピング税の課税命令に関して協定上の義務に合致する措置をとり、かつダンピングの最終決定をパネル決定に沿って再考し、アンチダンピング税課税命令に関して、その再考に照らしてとるべき措置を実施するようによく要請することを勧告する。

【解説】

- 1 本件は、敗訴国である米国がパネル報告の採択に賛成し、逆に勝訴国であるノルウェーがパネル手続の再開を要求して報告の採択に反対するという一見奇妙な状況が起こり、今までパネル報告が理事会で採択されていないものである。これは、本報告が米国のアンチダンピング課税を違法と認定しながらも、ダンピングに対して緩やかな態度をとったためである。本件を審議したダンピング防止委員会でも、米国とともにアンチダンピング課税を頻繁に行っているE Cが採択に賛成し、逆にダンピングのターゲット国であるわが

国や香港がパネル報告に対して批判的な議論を展開している⁽¹⁾。なお、本件パネル報告書の採択がブロックされているため、ダンピングに関する最近のパネル報告3件⁽²⁾がすべてブロックされるという状況になっている。

2 本件は、パネル手続およびダンピング法について、多岐にわたる論点を検討した点で注目に値するケースである。以下では、パネル手続とダンピング法に分けてみていくことにしよう。

3 パネル手続では、一つは、パネル付託前に協議、調停手続で請求された主張との関係で、また一つには、米国の国内裁判手続で展開された主張との関係で、パネル手続で当事者が主張しうる論点に制限が付されるかが問われた。

前者については、本件パネルは、調停に付託される紛争主題（matter）が複数の主張（claim）によって構成されると捉えたうえで、パネル段階で提出しうる主張の範囲は、調停付託文書によって限定されると説く。これは、協議－調停－パネルという紛争解決手続において、法的手続か否かで、協議と調停・パネルで分かつという考え方によ来する。紛争主題がこの一連の過程を流れていくが、精度において協議が他の2つの手続と区別され、また調停手続が「法的主張」とその「法的根拠」を検討する場と見なされたからである。一般に国際法上は調停は政治的な紛争解決手続と性格付けられており、本件の調停の性格付けとは異なる。しかし、本件でも分かるように、ガット東京ラウンドコードをめぐる紛争では、調停手続は実際には行われておらず、調停申請後直ちにパネル手続に移行する。したがって、本件パネルのように、調停手続をパネル手続と一体として捉えることが合理的なのである。

4 逆に、パネルにおける紛争主題が米国の国内裁判所で提議された主張に限定されるとの米国の主張は、防止協定15条の立法者意思と私人の行動がガット締約国の権利義務に影響するのは妥当ではないという理由によって退けられた。国内救済原則をアメリカのような形で主張することは理由がなく、パネルの判断は妥当なものと言うべきであろう。

5 パネル手続に即しては、本件では、先の「米国のステンレス鋼管に対するアンチダンピング税事件」、「米国のメキシコ産セメントに対するアンチダンピング税事件」とは、異なって、当事者が提起した、紛争主題内のすべての論点について、判断が示された。これは、違法が宣言された論点の違い、すなわちアンチダンピング税課税の違法性が事後的に治癒しうるものかどうかの差によると考えるべきであろう。すなわち、本件の勧告を出すためには、論点の網羅的な検討が不可欠なのである。

6 防止協定の解釈については、多くの論点を含むが、ダンピング制度における締約国の解釈権が最大の争点である。ノルウェーが強く批判する、パネルがダンピングと損害の因果関係を緩やかに解したことも、結局この点に行き着く。

本件パネルは、防止協定上の論点について米国の行為の違法性の立証責任をノルウェーに課した。アンチダンピング税課税をガット締約国の権利と見る立場である。逆にノルウェーをはじめ、本件パネル判断を批判する立場の国は、アンチダンピング税課税がガット法の一般原則の例外を構成し、それゆえにアンチダンピング税課税を行う国がその適法性を立証する責任を負うと主張した⁽³⁾。ガット法の本来の精神に立ち返れば、ノルウェーの主張が妥当というべきであろうが、他方で、ガット法の本来の精神に照らせば実質的な合理性を欠くダンピング制度を定着させてきたことも事実である。また、たとえ一般原則の例外であると理解しても、主権国家である締約国の条約解釈権を一般的に否定することはできない。パネルは、ダンピングがガット法の例外であるとの立場を明言せず、締約国の一時的解釈権を幅広く認めた。このようなパネルのいわば抑制的な態度は、パネルの国際機関としての性格または能力からといって止むを得ない点もあり—もちろん、もう少し立ち入ることができたのではという議論を否定するものではないが—、本件の議論によっても米国の行為の違法性が認定された点も見落とすべきではない。

むしろ筆者が理解できないのは、パネルが米国の行為の違法性を認定したのもかかわらず、勧告においてダンピングの推定を行った点である。形式的な立証の有無を重視する立場であれば、あえてダンピングの推定を行うべきではなかった。このような勧告の内容がパネルの展開した論理の妥当性を損なったとの印象をもつのは筆者のみであろうか。

7 ダンピング調査開始手続については、調査機関が「国内産業のための」要請であることを確認し、それに合理性があればよいとした。この点については、調査機関が「国内産業のための」要請であることを、具体的な手続によって確認することまで要求されるものではないとしたことが批判された。「米国のステンレス鋼管に対するアンチダンピング税事件」および「米国のメキシコ産セメントに対するアンチダンピング税事件」では、ともに書面上「国内産業のための」要請であることが確認しうるものではなかったが、今回は一応の確認ができるケースであった。パネルは、さきの両事件の論理とは両立しうる、もっとも緩やかな要件を示したのである。

〈注〉

- (1) Committee on Anti-Dumping Practices, Minutes of the Meeting held on 26-27 and 29 April 1993(ADP/M/40), pp. 29-37.
- (2) 他の2件は、「米国のステンレス鋼管に対するアンチダンピング税事件」(平成3年度報告書、p. 205.)、「米国のメキシコ産セメントに対するアンチダンピング税事件」
- (3) Committee on Anti-Dumping Practices, op. cit., p. 30.

(小寺 彰)