

メキシコの米国産高糖度コーンシロップに対するアンチダンピング調査

(パネル報告 WT/DS132/R, 提出日: 2000年1月28日 採択日: 2000年2月24日)

小寺 彰

I. 事実の概要

1. 1997年1月14日にメキシコ砂糖・アルコール組合は、メキシコ通商産業省(SECOFI)に対して、アメリカ産コーンシロップのアンチダンピング(AD)調査を申請した。この申請を受けて、SECOFIは、1997年2月27日にAD調査の開始を公告した。SECOFIの公告では、調査期間は、1996年1月1日から12月31日までとされた。SECOFIは、1997年6月25日に、調査対象のアメリカ産コーンシロップに対して、暫定AD税を賦課する旨の決定を公告した。そして1998年1月23日に、対象産品について、SECOFIは確定AD課税の最終的な決定を公告した。

2. メキシコ政府の、アメリカ産コーンシロップのAD課税の動きに対して、アメリカ政府は、1997年9月4日に暫定AD税についての協議をメキシコ政府に要請した。この要請を受けて、同年10月8日に両国政府間で協議がもたれた。さらに1998年5月8日に、アメリカ政府は確定AD課税を対象にして、AD調査に関する協議をメキシコ政府に要請した。この要請に対して、1998年6月12日に、両国政府間で協議が行われた。これらの協議が妥結しなかったために、1998年10月8日に、アメリカ政府は、WTOに対してパネル設置を要請し、WTOの紛争解決機関(DSB)は、1998年11月25日にパネル設置を決定した。パネルへの付託条項は標準付託条項であった。2000年1月28日にパネルが最終報告を提出し、両国ともにパネル報告を上級委員会に付託しなかったため、同年2月24日にDSBがパネル報告を採択した(その後の経緯については解説の項参照)。

II. パネル報告要旨

本件パネル報告は、先決的判断と本案判断の部分に分かれる。

1. 先決的判断

先決的な争点は4つあるが、すべてメキシコ政府がパネルに持ち出したものであり、パ

ネルはそれらの主張をすべて退けた。

(1) [パネル設置要請中の文言] メキシコ政府は、アメリカ政府のパネル設置要請文書中に、「無効化侵害」または「目的達成妨害」への言及がないことを取り上げ、紛争解決了解 6.2、AD協定 17.4 の要件を満たさないと主張した。紛争解決了解 6.2 は、パネルの設置要請には「申立ての法的根拠についての簡潔な要約」が必要だと規定する。またAD協定 17.4 は、輸入加盟国が確定的なAD税を課した場合に、加盟国が協議を経てDSBに問題を付託できると規定する。

この点について、パネルは、AD協定 17.4 はパネル設置要請に「無効化侵害」等の語を使うことを要求しておらず、またAD協定違反は、紛争解決了解 3.8 によって *prima facie* に「無効化侵害」を構成すると判断した。紛争解決了解 3.8 は、「対象協定に基づく義務に違反する措置がとられた場合には、当該措置は、反証がない限り、無効化又は侵害の事案を構成するものと認められる。」と規定する。

(2) [NAFTAでの主張の証拠採用] メキシコ政府は、当時進行中だったNAFTA紛争解決手続での SECOFI の準備書面にアメリカ政府が言及するが、WTO紛争解決手続においてNAFTA紛争解決手続での準備書面を検討することは許されないと主張した。

この点についてパネルは、紛争解決手続においてどのような証拠を採用するかはパネルが決定することであり、NAFTA手続での言明を排除すべきだとする根拠はないと判断した。

(3) [協議過程での主張の証拠採用] メキシコ政府は、メキシコ政府がWTOでの協議過程で行ったとアメリカ政府が申し立てるメキシコ政府の言明は不正確であるか、または曲解であり、考慮すべきでないと主張した。

この点についてパネルは、WTOでの協議で得られた情報をパネル手続で用いることが協議の秘密性を侵すものではなく許されると判断した。

(4) [暫定措置の取り扱い] メキシコ政府は、アメリカ政府の申立てにおいてメキシコ政府がとった暫定措置が、「ガテマラ・セメント事件」においてAD協定 17.4 が要求するとされた「特定の問題 (specific measure at issue)」としては摘示されておらず、本件

紛争解決手続の範囲外だと主張した。

この点についてパネルは、たしかにアメリカ政府が提訴した問題は「確定的なAD税措置」であるが、そのことを梃子にしてAD協定 7.4 違反を主張することは可能であり、そしてAD協定 7.4 は暫定措置に関係すると判断した。AD協定 7.4 は、暫定措置の最長適用期間（原則的な場合は最長6ヶ月）を規定する。

2. AD調査

(1)〔調査申請のための証拠〕アメリカ政府は、メキシコ砂糖・アルコール組合の申請のAD調査申請は、「実質的な損害を与えるおそれ」について、AD協定 5.2 が要求する「十分な証拠」を備えていないと主張した。AD協定 5.2 柱書きは、AD調査の申請には、「(a) ダumping、(b) この協定により解釈される 1994 年のガット第6条に規定する損害及び (c) ダumping輸入と申し立てられた損害との間の因果関係について証拠を含める。」としたうえで、「関連する証拠によって裏付けられない単なる主張は、・・・十分なものであるとみなすことができない」と規定する。

この点についてパネルは、AD調査申請が備えるべき情報は損害要件の認定を行えるほどのものである必要はないと判断して、アメリカ政府の主張を退けた。

(2)〔調査開始公告〕アメリカ政府は、メキシコ政府のAD調査の開始公告が、次の理由から、AD協定 12.1,12.1.1 を満たすものではないと主張した。第1は、AD協定 12.1.1 によって「損害の申立ての根拠となる要因の要約」を含まなければならないが、「損害の申立ての根拠となる要因の要約」を確定するために不可欠な「関係国内産業」の同定にあたって特定企業を除外し、調査申立て企業が同種の産品を生産していないという、当該除外企業の主張を掲載しなかった。第2に、コーンシロップの大手輸入元を兼ねるコーンシロップ生産企業を関係企業から除外したが、そのことを調査開始公告に明記しなかった。AD協定 12.1 の中で、AD調査の開始にあたって公告義務が課されており、AD協定 12.1.1 は、公告には含まなければならない情報を列挙している。

この点についてパネルは、AD協定 12.1 は、調査開始公告が調査当局の決定の根拠を示す必要はなく、SECOFI の行った公告に適切な情報が含まれていると判断して、アメリカ政府の主張を退けた。

3. 最終的な決定

(1) [損害の最終的な決定] アメリカ政府は、当局の「実質的な損害のおそれ」についての最終的な決定には、AD協定 3.7 のみならず 3.4 が適用されると主張し、AD協定 3.4 が列挙するすべての要因を考慮していない SECOFI の決定がAD協定に反すると主張した。

それに対してメキシコ政府は、「損害のおそれ」の決定にあたっては、AD協定 3.4 のすべての要素を考慮することは要求されておらず、SECOFI は、AD協定 3.4 と 3.7 の双方に挙げられた要素を考慮したうえで、とくに 3.7 の要素を重視したと反論した。AD協定 3.4 は、「ダンピング輸入の関係国内産業に及ぼす影響についての検討は、当該国内産業の状態に関係するすべての経済的な要因及び指標（販売、利潤、生産高、市場占有率、生産性、投資収益もしくは操業度における現実の及び潜在的な低下、資金流入、在庫、雇用、成長、資本調達能力もしくは投資に及ぼす現実の及び潜在的な悪影響、国内価格に影響を及ぼす要因またはダンピングの大きさを含む）について評価を含む。」と規定する。またAD協定 3.7 は、「実質的な損害のおそれの存在に関する決定を行うに当たって」考慮しなければならない要因として、「(i) 国内市場へのダンピング輸入の著しい率による増加であって、輸入が相当に増加する可能性を示すもの」以下 4つの要因を挙げる。ここでの争点は、「実質的な損害のおそれ」についての当局の判断にもAD協定 3.4 が適用されるかどうかであった。

この点についてパネルは、AD協定 3.4 はすべてのケースに適用され、「損害のおそれ」の場合にはAD協定 3.7 が付加的に適用されると判断した。このAD協定 3.4 の解釈に基づいて、パネルは、SECOFI の最終的な決定は、メキシコの砂糖産業の利益、生産性、資本使用、雇用、賃金、生産、資本調達力について有意味な分析を行っておらず、AD協定 3.4 に反すると結論した。

(2) [国内産業の定義] アメリカ政府は、AD協定 4.1 が「国内産業」というためには、「同種の製品の国内生産者の全体又はこれらの国内生産者のうち当該製品の生産高の合計が当該製品の国内総生産高の相当な部分を占めている生産者をいう」と規定しているにもかかわらず、SECOFI がAD調査を行ったのは砂糖産業の一部にとどまっておらず、AD協定 3.1（損害決定の実証的証拠への依拠義務）3.2（ダンピング輸入の増加・価格への影響の決定方法）、3.4、3.7 に反すると主張した。これに対して、メキシコ政

府は、SECOFI が家庭用の砂糖と工業用の砂糖を区別して調査を行い、公表した工業用の砂糖のみならず家庭用の砂糖についても十分な情報をもっており、家庭用の砂糖を考慮しても結論は変わらなかったと反論した。

この点についてパネルは、AD協定 4.1 の国内産業の定義はAD調査を行ううえで重要な位置を占めるものであると、AD協定 4.1 の位置づけをまず行う。そのうえでパネルは、SECOFI の行ったAD調査では家庭用の砂糖が除外されていて部分的な調査であると位置づけ、部分的な調査の場合には、それが全産業を代表することを示さなければならないが SECOFI はそれを行っておらず、AD協定 3.1、3.2、3.4、3.7 に反すると判断した。

(3) [輸入量の増加の可能性] アメリカ政府は、SECOFI が、精製業者と飲料業者間のアメリカ産コーンシロップの使用抑制の協定を考慮しておらず、したがってAD協定 3.7(i)が考慮することを義務づけている「輸入が相当に増加する可能性」を示していないとして、AD協定 3.7(i)に違反すると主張した。それに対してメキシコ政府は、当該協定の証拠はADの最終的な決定の後に提出されたものであり、またAD措置の最終的な決定に当たってこのような消費抑制の可能性は考慮したと反駁した。

この点についてパネルは、当該使用抑制協定の効果を SECOFI が評価したか否かがポイントであり、SECOFI のこの点に関する考慮は不適切だと判断し、AD協定 3.7(i)違反と結論した。

(4) [暫定措置期間] アメリカ政府は、SECOFI が適用した暫定措置が6ヶ月を越えたことが、暫定措置の最大期間を6ヶ月と規定するAD協定 7.4 に反すると主張した。それに対して、メキシコ政府は、暫定措置の適用が6ヶ月を越えても正常な貿易への障害を築いたとは言えないと反駁した。

この点についてパネルは、アメリカの主張通りだとして、SECOFI の措置のAD協定 7.4 違反を結論した。

(5) [AD課税の遡及] アメリカ政府は、AD課税を暫定措置のとられていた期間について遡及するためには「損害のおそれの最終的な決定であって暫定措置がとられなかったとしたならばダンピング輸入の及ぼした影響により損害の決定が行われたであろう」

(AD協定 10.2) ことを決定しなければならないが、このような決定が行われていない以上、遡及課税はできないとして、したがって供託に係る現金・債券を還付しなければならないと主張した。それに対してメキシコ政府は、AD協定 10.2 に従って遡及課税した以上、供託に係る現金・債券の還付は不要と反論した。

この点についてパネルは、アメリカの主張通りだとして、メキシコ政府が供託に係る現金・債券を還付しないことは、それらの還付を義務づけるAD協定 10.4 に反すると判断した。

(6) [最終的な決定の公告] アメリカ政府は、SECOFI が最終的な決定の公告に遡及課税を基礎付ける事実認定および法解釈を示しておらず、また最終決定に係わる要素をすべて示していないことは、それらを要求するAD協定 12.2 (最終的な決定の公告) ,12.2.2 (確定的な税の賦課の公告) に反すると主張した。これに対して、メキシコ政府は、SECOFI の決定を基礎付ける事実認定および法解釈は適切に公告したと反駁した。

この点についてパネルは、SECOFI がAD協定 10.2 について適切な決定を行っていない以上、その点を最終的な決定の公告に記載することはできず、その結果AD協定 12.2.2 に反したと結論した。

4. 結論および勧告

パネルの結論および勧告は次の通りである。

- ・メキシコ政府の措置はAD協定 5.2,5.3,5.8,12.1,12.1.1(iv)に反する。
- ・パネルは、紛争解決機関に対して、メキシコがAD協定上の義務に整合する措置をとるよう要請することを勧告する。

III. 解説

1. 従来は、アメリカやE Cが開発途上国産品についてAD手続を発動することが多かったが、1990年代半ばを境目にして、開発途上国が先進国産品に対してAD手続を発動することが増え、その割合も増えている(通商産業省通商政策局編『2000年版不公正貿易白書』[2000],p.496.参照)。本件もこのような開発途上国のAD手続発動のケースである。開発途上国がAD手続を発動する場合は、AD協定上の手続規制を十分理解しているとは思えないような形で明白に違反するケースが多い(上記パネル判断の3.(4)、(5)はまさに

このような論点)。WTO発足直後はAD手続に関する紛争がWTO紛争解決手続に申し立てられるケースは少なかったが、最近AD手続に関する紛争付託が増えているのは、本件のような開発途上国のAD手続違反が多いことも一因となっている。

本件のパネル判断採択後、メキシコ政府はパネルの勧告の履行方法を検討するとの意向を示した。米墨両政府間で合意した履行期限前に、メキシコ政府は、一方では暫定措置に関連して調査対象企業が行った供託を還付しながら、他方で2000年9月20日に再びアメリカ産コーンシロップに対するAD措置の最終的な決定を行った。メキシコ政府はこの最終的な決定はパネル勧告に沿ったものだとして主張したが、アメリカ政府は、当該措置が依然としてAD協定に不整合だと主張し、同年10月12日に、紛争解決了解21.5に基づいて是正措置のAD協定整合性を判断するパネル設置を要求し、DSBは同年10月23日に原パネルへの問題付託を決定した（2001年1月末現在パネル審理中）。

2. 本件パネル報告のAD手続上の意味は、①AD調査手続と②最終的な決定についての判断にある。

まずAD調査手続については、AD協定5.6は国内産業等がAD調査の開始を申請する際には、「調査の開始を正当とする十分な証拠」を要求する。そこで「十分」と言い得るためにはどの程度の証拠が必要かが問題となる。パネルはそれがAD課税を正当化する程度のもので要求していないとの判断を示した。AD課税を実施するにあたっては、当局による調査が実施され、その調査の過程でAD課税の適否が判断される。アメリカ政府の解釈をとれば、AD調査はAD申請の適否を審査する手続ということになるが、パネルは、AD調査開始申請を当局がAD調査を開始するきっかけでしかないと判断したのである。調査開始要件の規定は、まったく根拠がないにもかかわらずAD調査を行うのは調査対象企業に対するハラスメントに他ならず、それを防ぐことを目的としているとの立場である。ダンピングの有無を正確に決定するためには調査対象企業の内部資料を得る必要があり、調査対象企業ではない申請者が得られる証拠には自ずと限度がある以上、パネルの示した判断は合理的なものと言えるであろう。

3. 最終的な決定については、2つの重要な判断が示された。第1は、「損害のおそれ」によってAD措置をとる場合に、AD協定3.4が、AD協定3.7に加えて付加的に適用されることが明確化になった点である。従来少数説ながら、損害発生によってAD措置を発

動する場合にはもっぱらAD協定 3.4 が、また損害のおそれの段階でAD措置を発動する場合にはもっぱらAD協定 3.7 が適用されるとする見解があった。この見解では、損害が発生した場合よりも「損害のおそれ」によってAD措置を発動する方が、要件が緩やかになるという矛盾が存在した。本パネルは、「損害のおそれ」の段階でAD措置を発動するためには、考慮要因が加重されることを明らかにし、「損害のおそれ」の段階でAD措置を発動することが損害発生後に発動する場合よりも難しいことをはっきりとさせた。「損害のおそれ」の段階でAD課税を行う以上、損害が発生した場合より要件が重くなるのは当然であろう。

第2に注目しなければならないのは、AD協定 4.1 の「国内産業」の定義である。AD協定 4.1 は、「国内産業」と言いうるためには、原則として、①「同種の製品の国内生産者の全体」または②「当該製品の生産高の合計が当該製品の国内生産高の相当な部分を占めている生産者」をいうと規定する。ただし、AD協定 4.1.(i)、(ii)、4.2 にこの例外が規定されている。パネルは、AD協定 3 の各項に規定されている「国内産業」に対する調査とは、AD協定 4.1 の「国内産業」の定義にある全生産者を対象に調査である必要はなく、生産者の一部に対する調査であってもよいが、「国内生産者の全体」を代表するものでなければならないと判断した。SECOFI の調査はこの要件を満たすものではないという判断であった。AD協定 4.1 の「国内産業」の要件が、調査に関するAD協定 3 の各項については、文字通り「同種の製品の国内生産者の全体」等を調査しなければならないという解釈と比べると、AD発動当局に課される義務がより緩やかだという判断である。

第3に、SECOFI が判断しなかった点が問題とされた、コーンシロップの使用抑制協定について一言しよう。この使用抑制協定は競争法の観点からは数量カルテルだとして問題にされうるものである。このような競争法上問題視されうる協定によって、AD措置要件である損害がなくなる可能性が指摘されたことは、AD制度と競争法の間を物語るものとして興味深い。