

米国の日本製熱延鋼板に対するアンチダンピング措置

(パネル報告 WT/DS184 /R, 提出日:2001年2月28日 採択日:2001年8月23日)

(上級委員会報告 WT/DS184 /AB/R, 提出日:2001年7月24日 採択日:2001年8月23日)

小寺 彰

I. 事実の概要

1. 1998年9月30日に、米国の鉄鋼メーカー12社と2つの鉄鋼労働組合は、日本、ブラジル、ロシア製の熱延鋼板に対してダンピング提訴を行った。提訴を受けて、1999年4月28日に、米国商務省(DOC)は、提訴された熱延鋼板に対してダンピング認定を行い、その後、1999年6月11日には、米国国際貿易委員会(ITC)が国内産業に損害を認定した。そして1999年6月29日にDOCは提訴産品に対して、ダンピング防止(AD)税の最終的な賦課決定を行った。日本産熱延鋼板に対して行われたAD税率は、新日本製鐵:19.65%、日本鋼管:17.86%、川崎製鉄:67.14%、その他:29.30%であった。
2. 上記の日本製熱延鋼板に対するAD税賦課手続について、日本政府は、ダンピング防止(AD)協定違反、GATT10条3項違反を主張して、WTO紛争解決機関(DSB)に申立を行った。具体的には、まず1999年11月18日に、日本政府はアメリカ政府に対して、上記のAD措置およびアメリカ政府によるAD法の運用について協議申請を行った。日米間の協議によって紛争が解決しなかったために、2000年2月11日に日本政府は小委員会(パネル)設置を要請し、同年3月20日にパネルが設置された。

II. パネル判断

本件パネル判断は、①アメリカが提起した先決問題、②審査基準、③日本の主張の審査と④アメリカ政府のAD措置およびAD法のAD協定およびGATT整合性に関する部分の4つに分かれる。

1. 先決問題

先決問題としてアメリカ政府が主張したのは、次の2点である。

1) 調査当局に提出されていない証拠の排除

アメリカ政府は、日本政府がパネルに申し立てた主張の中にはAD手続時にアメリカ政府が入手しえなかったものがあり、パネルはそれらを無視すべきだと主張した。

パネルの判断は、次の通りである。紛争解決了解11条（客観的審査）およびAD協定17.5(ii)によって、AD当局が得られなかった新たな証拠をパネルが採用して、「新規の審査（de novo review）」を行うことはできない。しかし、日本政府は熱延鋼板に関するAD措置とともに、アメリカ政府によるAD法の運用を問題にしており、後者についてはアメリカ政府が排除を要求する証拠は排除されなかった。

2) パネルの付託条項で申立てられていない主張

アメリカ政府は、日本政府が問題にしている、adverse facts available（「知ることができた事実」）に関するDOCの「一般方式（general practice）」は、日本政府がDSBに申し立てたAD措置およびAD法ではなく、パネルの管轄外だと主張した。

パネルは、日本政府の主張する「一般方式」がアメリカの法令や規則等において明示されているものではなく、またたとえそれが特定できるものだとしても、日本政府のパネル設置要請にはAD措置とAD法しか記載されておらず、その中には「一般方式」は含まれないと判断した。

2. 審査基準

審査基準については、事実認定に関するAD協定17.6(i)と協定解釈に関する17.6(ii)が議論された。

事実認定に関しては、日本政府はすべての関係情報をAD当局が考慮したかどうかの問題になるとしたのに対して、アメリカ政府は、事実認定が適切であり、かつ評価が客観的であれば足りると主張した。パネルは、事実認定が適切か否かは、AD当局がすべての関係情報を考慮したか否かを問題にするものではなく、AD当局が適切に事実認定を行い、かつ客観的に評価すれば足りると判断した。

解釈に関しては、日本政府がウィーン条約法条約を適用すれば唯一の条文解釈が導か

れるはずだと主張した。それに対してアメリカ政府は、AD協定17.6(ii)は最善の解釈がある場合であっても、それ以外に許容される解釈がある場合にはそれを許すものと解釈すべきだ反論した。パネルは、AD協定はウィーン条約法条約に基づいて解釈し、その結果複数の解釈が許容される場合には、それらを認めるのが17.6(ii)の解釈だと述べた。(この判断は、日米双方のいずれの議論にも組みしなかったとみるべきである一筆者)

またパネルは当事国が言及しなかった立証についても踏み込んだ。すなわち、日本政府がまずアメリカのAD措置のWTO不適合性を一応(*prima facie*)論証し、それを受けてアメリカ政府がそれに反論しなければならず、この応酬のうえでそれぞれの議論および証拠を判断・評価するのがパネルの任務だとした。

3. 日本の主張の審査

日本政府が多岐にわたる主張を展開したが、それに対してパネルは、上級委(サケ事件^{*1})の判断を引用しながら、紛争解決に必要なかぎり判断すべきであり、すべての主張を判断する必要はないとした。

4. ダumpingマージンの計算

1) DOCのダumpingマージンの計算について、DOCが新日鐵および日本鋼管について一部の情報が締切日までに提出されなかったためにDOCが「知ることができた事実に基づく認定」を行ったことが、AD協定6.8に違反すると日本政府は主張した。この主張に対してパネルの行った判断は次の通り。新日鐵等による情報の提出がDOCの設定した締切を徒過したという理由だけで、「知ることができた事実に基づく認定」を行ったことは、AD協定6.8に違反する。また川崎製鉄が、合弁企業であるCSIの資料を出さなかったことは、「協力」しなかったことには該当せず、したがって「協力」しなかったことをもって当該企業を不利に扱ってもよいとするAD協定付属書II第7項を適用するための基礎を欠いており、そのために「知ることができた事実に基づく認定」を川崎製鉄の製品に対して行ったことは、AD協定6.8に違反する。

2) AD協定9. 4は、ダンピングマージンの計算においては「知ることができた事実に基づく認定」分を排除しなければならないと規定する。パネルは、アメリカ関税法735(c)(5)が「知ることができた事実に基づく認定」をダンピングマージンの計算において含むことを要求しており、アメリカ関税法の該当規定がAD協定9. 4に反すると判断した。

3) 正常価額への、子会社販売価格の除外および「川下販売」への代替のAD協定適合性について、パネルは次のように判断した。DOCは、「正常価額」の決定に当たって子会社への販売を除外し、それを「川下」への販売によって代替させているが（独立事業者基準）、この方法で計算される価額は本来の「通常価額」より低額になり、また「川下販売」は子会社の販売価額であって当該企業の「通常価額」には当たらない以上、この方式によって計算したDOC決定はAD協定2条に反する。

4) アメリカ政府の「暫定的な緊急事態決定（preliminary critical circumstances determination）」がAD協定10. 1、10. 6、10. 7に反すると、日本政府は主張した。まず、関税法733(e)(1)がAD協定10. 7に反するという日本政府の主張に対しては、パネルは次のように判断した。法令自身がWTO協定に反するというためには、それが義務的なものであって加盟国にWTO協定違反を命ずるものでなければならないが、関税法733(e)(1)中の証拠の程度を表す表現はAD協定とは異なるが、それによって法令が加盟国にAD協定違反を命じているとは言えず、また当該法令に従えばAD協定違反が常に起こるわけではない。したがって、関税法733(e)(1)はAD協定10. 7に反するものではない。

次に、DOCの決定が「十分な証拠」に基づいておらず、AD協定10. 7の条件を満たさず、AD協定10. 1に反するとの日本政府の主張に対しては、パネルは、DOCの決定は「十分な証拠」に基づいており、AD協定10. 7の条件に合致し、AD協定10. 1と非整合だとは言えないと判断した。

6. 損害の決定と因果関係

1) 自社消費（キャプティブ生産）

アメリカ関税法771(7)(c)(iv)は、生産物の一部が自社消費される場合

には、それ以外の商品市場にまず焦点を当てて（primary focus）損害を評価することを要求しており、ダンピング輸入と損害に因果関係を要求するAD協定3.5、および国内産業とは国内産業全体をさすとするAD協定4.1に反すると日本政府は主張した。この主張に対して、パネルは次のように判断した。AD協定3.5および4.1は全体としての国内産業に対する損害を評価すべきことを要求しているだけであって、具体的な損害認定方法まで指示しておらず、アメリカ関税法771（7）（c）（iv）が規定上AD協定3条または4条に反するものではない。また本件の熱延鋼板ダンピングのITC損害認定の際にも、ITCは国内産業全体のデータを考慮しており、関税法の運用においてもAD協定3条または4条に反するものではない。

2) ITCの損害及び因果関係分析におけるAD協定3条違反

ITCが調査期間3年のうち2年分しか検討しなかったことは、「すべての経済的な要因及び指標」を検討しなければならないというAD協定3.4および客観的な検討を規定する同3.1に反すると日本政府は主張した。この主張に対して、パネルは、ITCがデータを集めた3年間のうち、ダンピングの影響が顕著に出た2年分について詳細な分析を施したにすぎず、ITCは、全調査期間をカバーするデータを適切に議論し、かつ評価したと捉えることができ、前記諸規定に反するものではないと判断した。

また日本政府は、ITCが、国内産業に影響を与えた他の要素（アメリカ国内産業による供給能力の拡大と供給過剰）を無視し、またこの要素によって発生した損害をダンピングに帰責したとしてAD協定3.5に反すると主張した。これらの諸点についてパネルは次のように判断した。

まず前者については、ITCはこれらの点を考慮しており、AD協定3.5に従っている。また後者については、日本政府はダンピングと損害との因果関係以外に、3.5は、損害と「他の要素」（労働者ストライキや企業間競争の激化）の因果関係を検討することを要求していると解釈するが、この日本政府の解釈は間違っており、3.5ではダンピングと損害の因果関係さえ検討すれば足りる。ITCの検討は、「他の要素」も考慮した上で、ダンピングと損害の因果関係を分析しておりAD協定3.5に合致する。

7. GATT 1994 10条3違反

DOCは日本企業のデータ提出が期限を徒過したり、日本企業が提出することが困難な米国企業のデータを提出しないことに対して厳しく対応し、「知り得た事実に基づく認定」を適用して高いダンピングマージンを算出し、またITCは米国企業が期限を遅れて提出したデータも採用したうえ、日本企業に当該データへの反論機会を与えなかったことがGATT 1994・10条3項に反すると日本政府は主張した。これらの点については、パネルは、ITCの行為でAD協定不整合でないものについて、GATT 1994違反を結論することはできないと判断した。

III. 上級委員会判断

1. 日米両政府の申立て

本件は、日米両政府が、下記の論点についてパネル判断の審査を上級委員会に申立てた。両政府の申立ては次の通りである。

まず、アメリカ政府の申立ては、①「知ることができた事実に基づく認定」がAD協定6.8および付録IIに整合している、②関税法735(c)(5)(A)が、AD協定9.4, 18.4およびWTO協定14.4に整合している、③(i) 関連者向け販売または(ii) 川下の販売を計算の基準にすることがAD協定2.1と整合しているという諸点である。

次に、日本政府の申立ては、①自社消費（キャプティブ）規定がAD協定不整合か、②自国産業の損害の認定に当たって「他の要素」を検討しないことがAD協定3.5に整合しないという主張、および③パネルが判断しなかった論点についての審査を求めるものであった。

2. 上級委員会判断

1) 審査基準

上級委員会は、両政府の申立審査の前提としてパネルの審査方法について議論した。上級委員会は、①AD協定上の審査基準とDSU 11が規定する「客観的検討」の間には矛盾はなく、②AD協定17.6(i)は調査当局の事実認定の適正性の判断を要求し、同(ii)一つの許される解釈を採用したときは協定整合的と判断することを規定するものであるというパネルの判断を肯定した。AD協定17.6はDSU 11に代替するものではなく、それを補完するものだというのである。

2) AD協定6.8

アメリカ政府の申立てに関わるAD協定6.8違反について、上級委員会は次のような判断を下した。情報の提出日に締切を設定することができるが、その延長は認められなければならない、本件では締切の徒過のみによってNSC等の提出データを用いなかったことは、AD協定6.8に反すると結論し、パネルの判断を肯定した。

また川崎製鉄が合弁企業の情報を提出しなかったことをもって川崎製鉄が「不協力」だと判断したが、この判断は合理的な理解を越えているとし、パネルの判断を肯定した。

3) AD協定9.4

AD協定9.4は、「他のすべての」輸出者に適用すべきダンピング率の天井を計算するための規定であるが、その計算の際に「知ることができた事実」を含んではいけないという規定は、すべてのダンピングマージンが「知ることができた事実」によっている場合に限られるとアメリカ政府は主張した。それに対して上級委員会は、「知ることができた事実」を含んではいけないという場合をこのように限定する謂れはなく、ダンピングマージンの算定は、調査によって確定したダンピングマージンのみによるべきだと判断した。

4) 「通常の商取引」

アメリカ政府が申し立てた「独立事業者基準」について、上級委員会は次のように判断した。AD協定2.1は、調査当局に「通常の商取引」ではない取引の価額を正常価額の算定の際に算入しないことを要求している。DOCは「独立事業者テスト(99.5パーセントテスト)」によって低価格の販売を除外したが、他方、「通常の商取引」から除外されるべき高価格の販売は除外しておらず、低価格で販売されたものと高価格で販売されたものを平等に扱っておらず、したがって「独立事業者基準(99.5パーセントテスト)」はAD協定2.1に反する。

他方、「川下販売価格」については次のように判断した。AD協定2.1は正常価額を算定する際に、①取引が「通常の商取引」でなければならないこと、②同種の産品でなければならないこと、③産品が輸入国で消費されなければならないこと、④価

格が比較可能なこと（comparability）を要求していて、誰が取引の当事者でなければならぬかは要求していない。「川下価格」を使うことは価格が比較可能か否かに関わっていて「川下価格」であることを理由に正常価額の算定に使ってはいけないわけではなく、本件では日米両政府とも「川下価格」が「通常の商取引」価格だったことを認めており、したがってアメリカ政府の措置はAD協定2.1に整合的である。この判断に基づいて上級委員会は、この点に関するパネル判断を取り消した。

5) 自家消費規定

日本政府が申し立てた「自家消費」規定のAD協定不整合については、上級委員会は次のように判断して、パネルの判断を覆した。ダンピングによる損害認定は「客観的な検討に基づいて行」（AD協定3.1）わなければならないが、①関税法中の自家消費（キャプティブ）規定は調査当局に適切な評価をさせない可能性をもつものと考えられる以上、自家消費規定自体がAD協定3.1に違反し、さらに、②I T Cが自家消費市場を検討しなかったことに対してI T Cが適切な説明を行っていない以上、I T Cの措置がAD協定3.1、3.4に反する。

6) 因果関係

日本政府の主張したダンピングと自国産業の損害の因果関係について、上級委員会は次のように判断した。AD協定3.5は日本政府が主張するように、「他の要素」がダンピングに寄与しているか否かを分離して判断することを要求しており、それを要求しないとされたパネル解釈は間違いだとした。ただし、アメリカ政府の措置がAD協定3.5に反しているか否かについては、事実関係が不明瞭なので判断できない。

7) その他

パネルが訴訟経済に基づいて判断しなかった諸点（「知ることができた事実に基づく認定」や独立事業者基準）について判断を求めた日本政府の申立について、上級委員会は次のように判断した。上記の主張のうち上級委員会がパネル判断を覆した場合に解釈が必要な諸点については、問題の解釈を覆していない以上判断は不要である。

他方、「川下の販売」に関するAD協定2.4適合性については、判断の材料がないとして実体的な判断を控えた。

IV. 解説

1. 本件の重要性

本件は、アメリカ政府が日本の鉄鋼企業に対して行ったダンピング認定をめぐって、日本政府がアメリカ政府をWTO紛争解決手続に訴えた事案である。内容的にはAD協定に関するきわめてテクニカルな解釈上の対立として争われた。しかし、実態はアメリカ政府によって執られたダンピング手続の「不公正感」を、現行AD協定を手がかりにして日本政府が戦いを挑み、実質上勝利を収めた事案である。アメリカのダンピング手続の「不公正感」は一目でAD協定に反するとは言えないために、「不公正感」をどのようにAD協定上位置づけるかは困難な仕事であったと想像される。

従来アメリカ政府等がダンピング手続を進めていく際に対象となった日本企業も持つ「不公正感」はAD協定の改正によって正すほかないという気持ちをもつ関係者も多かった。しかし、本件において多くの論点でWTO紛争解決手続が日本政府の解釈に軍配を上たことによって、AD協定が實際上規制しうる範囲が相当に広範囲に及んでいることが明らかになった。つまりAD措置発動の濫用がダンピング規制の最大の論点であるが、本件は現行AD協定がこの面で相当な規制力を持つことを明らかにしたものであり、この点が本ケースにおいてもっとも注意すべき点であろう。

この点は具体的には、①アメリカのAD調査手続における締切後に提出された情報の取扱や、②「知ることができた事実 (adverse facts available)」、③正常価額認定における子会社分や④損害認定における自家消費分の扱いに見られる。

たとえば情報提出の締切日については、アメリカのAD調査手続ではデータ提出についてアメリカの提訴企業に対しては締切日を大目に見て締切日後のデータも受理したのに対して、提訴された日本企業に対しては締切日後に提出されたデータは受理せず、そのデータに代えて「知ることができた事実」を用いるという、いわば「不公平」があった。この問題に対して、日米企業間の差別という切り口ではなく、合理的な期間内に提出されたデータであれば締切日後であっても受理する義務が生ずるという形でアメリカ政府の「不公平」をAD協定に照らして断罪した。「知ることができた事実 (adverse facts available)」の安易な採用を否定させたことも同様の文脈から理解できる。

2. AD協定17.6—審査基準

本件で総論的な意味をもつものとして注目に値するのは、AD協定17.6（審査基

準)とDSU11の「客観的審査」の関係が議論された点である。AD協定ではWTO紛争解決手続について特別の審査基準が設けられたが、当初期待または危惧された効果は発生せず、パネルも上級委員会も一般の紛争処理案件と同様のアプローチをとることが多かった。アメリカ政府はこのような態度を嫌い、いわばAD協定17.6がDSU11に置き換わると考えるような主張を行った。それに対してパネルはアメリカ政府の主張を支持するとも、また支持しないとも言えない、形式的な判断を下した。それに対して、上級委員会は一步踏み込んで、ダンピング案件でもあくまでDSU11が適用されるのであって、AD協定17.6はそれを支えるものだという理論的な整理を行い、原理的にはアメリカ政府の主張を退けた。ただし、AD協定17.6がDSU11を支えるということが何を意味するかは、本件では明らかになっていない。

3. 因果関係の認定における「他の要素」

ダンピング認定において、ダンピングと損害との因果関係をどのように特定するかは難しい問題である。通常、ダンピングが問題になる状況では、そもそも製品市況が悪化して国内産業に損害が発生すると同時に、輸出側も安値で輸出せざるをえない状況に追い込まれていることも多い。むしろダンピングと評価される安値輸出は、製品市況の軟化によって引き起こされたものであり、製品市況こそが国内産業の損害の原因であることも多い。そこでダンピングと国内産業の損害との間の因果関係の認定が重要になる。

この点についてパネルは、ダンピングと国内産業の損害の因果関係が認定されれば、国内産業の損害に「他の要素」がどのように働いているかを検討する必要はないという立場を採った。それに対して上級委員会は、国内産業の損害に「他の要素」がどのように働いたかを個々に取り出して分析しなければならないと判断した。パネルの判断も上級委員会の判断も、結局はダンピングと国内産業の損害の因果関係を認定することを求めていることにほかならないが、上級委員会の立場は、ダンピングと国内産業の因果関係の認定をより慎重に行うことを求めたものと言える。

【注】

*1 Appellate Body Report, Australia-Measures Affecting Importation of Salmon, WT/DS18/AB/R, adopted 6 November 1998