

米国のドイツ産表面処理鋼板に対する相殺関税措置

(パネル報告 WT/DS213/R 提出日 2002 年 7 月 3 日, 上級委員会報告 WT/DS213/AB/R 提出日 2002 年 11 月 28 日, 採択日 2002 年 12 月 19 日)

阿部 克則

I. 事実の概要

1. 事実の概要

本件で争点となったのは、相殺関税措置のサンセットレビューに関する米国法令それ自体、及び、ドイツ産表面処理鋼板に対する相殺関税措置に関し米国が行なったサンセットレビューの適用である。1993 年 8 月 17 日米国は、5 つの補助金プログラムから従価で 0.60% の利益を得ているとの商務省の決定に基づき、ドイツ産表面処理鋼板に対する相殺関税賦課を決定した。1999 年 9 月 1 日米国商務省は、当該措置に関するサンセットレビューの自動的開始を公告し、2000 年 8 月 2 日当該相殺関税措置を撤廃することが、相殺可能な補助金の存続または再発をもたらす可能性があるとして決定し、撤廃した場合には補助金の規模は 0.54% になるだろうとの決定とともに、米国内閣貿易委員会に送付した。同年 12 月 1 日米国内閣貿易委員会は、当該相殺措置の撤廃によって、合理的に予見可能な期間内において米国産業に対する実質的損害の存続または再発をもたらす可能性があるとして決定した。この決定に基づき、同年 12 月 15 日米国商務省は、当該相殺関税措置の継続を公告した。EC は、相殺関税のサンセットレビューに関する米国の法令等それ自体、及びそれらの本件における適用が SCM 協定に違反すると主張した。

2. 手続の時系列

2000 年 11 月 10 日 EC は、DSU4 条、1994 ガット 22 条 1 項、SCM 協定 30 条に基づき、当該相殺関税措置に関する協議を要請し、2000 年 12 月 8 日協議が行なわれたが相互に満足の行く解決には至らなかった。2001 年 2 月 5 日 EC は、再度米国に対し協議を要請したが、2001 年 3 月 21 日の協議は不調に終わった。2001 年 8 月 8 日 EC は、DSU6 条、1994 ガット 23 条、及び SCM 協定 30 条に基づき、パネルの設置を要求し、2001 年 9 月 10 日 DSB は標準付託事項によるパネルを設置した。2001

年10月26日事務局長はパネリストを決定し、日本とノルウェーが第3国参加の権利を留保した。パネルは、紛争当事国と2002年1月29日及び3月19日に、第3国と同年1月29日に、それぞれ会合し、同年5月14日に中間報告、同年6月14日に最終報告を紛争当事国に送付した。

2002年8月30日米国は、DSU16条4項及び上級委員会検討手続に従い、DSBに対し上訴する旨を通知した。同年9月9日に米国が、同月16日にECが、同月24日に米国・ECが、それぞれ書面を提出し、同年10月11日口頭審理が開催された。上級委員会報告は、同年11月28日に全加盟国に送付された。

II. パネル手続

1. 申立国 (EC) の主張

i. 手続上の主張

ECは、パネルの設置要請の中で、略式サンセットレビューの手続規定を含む米国関税法751条(c)に言及しており、米国の略式サンセットレビューに関するECの申立は、パネルの付託事項に含まれると主張した。(4.4)

ii. 実体上の主張

ECの主張は以下の通りである。①略式サンセットレビューはSCM協定10条及び11条に関連して、21条1項及び3項に違反する。②SCM協定11.6条の当局による調査開始に関して要求される証拠要件は、サンセットレビューの開始に関するSCM協定21.3条にも類推され、すべての既存の相殺措置に関し自動的にサンセットレビューを開始することを要求することは、SCM協定10条及び11条と関連して、21条1項及び3項に違反する。③1%のデ・ミニミス規則を適用しないこと、及び、米国が本件において1%未満の補助金マージンしか認定しなかったにもかかわらず相殺関税措置を継続したことは、SCM協定11条9項及び21条1項に関連して、21条3項に違反する。④サンセットレビュー調査の基準はSCM協定の要件に違反する。(3.1)したがって、相殺関税に関する米国の諸法令は、SCM協定32.5条及びWTO設立協定16.4条に違反する。

2. 被申立国（米国）の主張

i. 手続上の主張

協議要請、協議、及びパネル設置要請のいずれにおいても、EC は略式サンセツトレビュー手続を特定しておらず、したがって当該手続はパネルの付託事項には含まれないと米国は主張した。(4.1-4.2)

ii. 実体上の主張

米国の主張は以下の通りである。①米国商務省による自動的サンセツトレビュー開始を定める米国法令は、SCM 協定に違反しない。②SCM 協定 11.9 条の 1%デ・ミニミス規則をサンセツトレビューに適用しないことは、SCM 協定に違反しない。③ドイツ産表面処理鋼板に対する相殺関税措置に関する米国商務省のサンセツトレビュー決定は、SCM 協定に違反しない。(3.3)

3. パネルの判断

i. 手続上の主張

a. 略式サンセツトレビューと付託事項

米国の略式サンセツトレビュー手続がパネルの付託事項に入っているか否かに関しては、パネルは次のように判断した。DSU6.2 条によれば、パネルの設置要請において「問題となっている特定の措置を明示する」ことが必要であり、標準付託事項は同 7.1 条に基づき、「紛争解決機関に付された問題」を検討することとされる。しかし、EC は、パネルの設置要請において、略式手続を含む米国のサンセツトレビュー規定を概説しているものの、略式サンセツトレビュー手続を「特定の措置」として明示しているとはいえない。(8.5-8.9) また、EC の設置要請では、「ドイツ産表面処理鋼板に対する相殺関税措置を撤廃しないとの商務省の決定を導いたサンセツトレビュー手続のいくつかの側面」と言及されているが、本件レビューは正式レビューであり、略式レビューはここで言及された措置と十分な関連性があるとはいえない。(8.10-8.11) したがって、EC は、米国の略式手続に関してパネル設置要請の中で提示しなかったものであり、当該措置は付託事項には含まれず、米国の先決的抗弁を認容する。(8.12)

b. 「十分な機会の提供」と付託事項

中間報告の段階で、米国は、関連証拠の提出に関する利害関係者への十分な機会の提供という論点に関し、補助金の存続または再発の文脈でしか EC はこの問題を議論しておらず、本件パネルの付託事項外であると主張した。(8.135-8.137)付託事項に関しては、パネル設置要請の段階で、この論点が DSB に付託されたかどうか米国や他の加盟国が合理的に予見できたかどうか第 1 の問題であるが、本件設置要請の中には、当該論点は明示されていない。また、付託事項の中で明確に特定されている措置と問題となっている措置とが十分な関連性をもっているかどうか第 2 の問題であるが、EC の設置要請では、「ドイツ産表面処理鋼板に対する相殺関税措置を撤廃しないとの商務省の決定を導いたサンセットレビュー手続のいくつかの側面」と言及されているのみで、「十分な機会の提供」の問題が「明確に特定されている措置」と十分な関連性を持っているとはいえない。仮にこの点を肯定すれば、「いくつかの側面」という一般的な言い回しによって、サンセットレビューに関する米国相殺関税法令のあらゆる側面が争点となってしまうだろう。(8.135-8.145)

ii. 実体上の主張

a. サンセットレビュー開始を基礎づける証拠に関する米国法令それ自体

パネルの判断は以下のとおりである。EC は、SCM 協定 11.6 条の当局による調査開始に関して要求される証拠要件は、サンセットレビューの開始に関する SCM 協定 21.3 条にも類推されると主張した。SCM 協定 21.3 条には 11.6 条のような証拠に関する明示の規定がないため、条約の解釈規則に従って解釈する。(8.22-8.25)SCM 協定 21.3 条は、11.6 条の証拠要件がサンセットレビューにも適用されると明示的に規定していないが、21 条の他の条項は 12 条や 18 条に明示的に言及している。SCM 協定の起草者は、ある規定に他の規定が準用されることを明らかに認識していたのであって、21.3 条にこのような準用が明記されていないことから、WTO 加盟国が 11.6 条の証拠要件を 21.3 条に類推されないことを選択したとの推測が導かれる。ただし、単に 11.6 条の証拠要件が言及されていないことだけでは結論することはできず、21.3 条の文脈たる SCM 協定の他の規定や同協定の趣旨目的照らして判断しなくてはならない。(8.26-8.30)

よって、SCM 協定の位置及び機能に関する法的枠組をまず述べるのが重要である。ガット 6 条及び SCM 協定注 36 は、「相殺関税とは、製品の製造、生産又は輸出について直接又は間接に交付される補助金を相殺する目的で課する特別の関税をいうものと了解する」と規定しており、SCM 協定の趣旨目的を一定程度示している。また、SCM 協定 10 条及び 19.4 条の規定も考え合わせると、ガット 6 条と SCM 協定第 5 部は、相殺関税措置の目的を説明するだけでなく、相殺関税措置が存在する権利義務の枠組を構成しており、この複雑な枠組は、21.3 条を解釈する上での文脈である。(8.31-8.32)

11.6 条に証拠要件が規定されていることの理由は、根拠のない調査から輸出者を守るためであるが、すでに相殺関税が賦課されている中でサンセットレビューを開始することが、輸出に対して chilling effect があるかどうかは疑問である。サンセットレビューの開始は、相殺関税措置の撤廃ほどではなくとも、貿易にとってはプラスの影響を与える可能性がある。よって、当局による調査開始と、サンセットレビューの開始とを同列に考えることはできない。(8.33-8.38,8.43-44)また、条約法条約 31 条のもとでの条約解釈の目的は条約当事国の共通の意思を確認することであるが、11.6 条と 21.3 条の文言の際立った相違を考慮すると、11.6 条の証拠要件がサンセットレビューに適用されることが「条約当事国の共通の意思」とはいえない。(8.39)さらに、サンセットレビューの開始に関する基準は、サンセットレビューの実質的決定において調査当局が適用する基準を予断するものではなく、EC の主張は、両者を混同したものである。(8.40-8.42)EC は、相殺関税措置の継続に関する 21.3 条は、5 年で失効するという原則に対する例外であるとも主張したが、21.3 条の規定からだけでは、そのような主張は支持できない。(8.45-8.46)

このように条約解釈に関する慣習的規則に従えば、21.3 条は、サンセットレビューの当局による開始に関し、何らの証拠要件も規定していないと結論されるのであって、条約解釈の補足的手段である SCM 協定の起草作業を見てもこの問題に関する指針はえられない。したがって、サンセットレビューの当局による開始に関する米国法令は SCM 協定 21.3 条に合致しており、この争点に関する EC の請求を棄却する。なおこの点に関し、SCM 21.3 条に合致すると判断したため、SCM 協定 32.5 条及び WTO 設立協定 16 条 4 項との整合性については認定する必要がない。(8.47-8.50)

b. デ・ミニミス基準の適用

イ. 米国相殺関税法令それ自体

パネルは以下のように判断した。EC は、調査開始に関する SCM 協定 11.9 条の 1% デ・ミニミス基準が、サンセットレビューに関する 21.3 条にも適用されるため、1% デ・ミニミス基準を適用しない米国法令は SCM 協定 21.3 条に違反すると主張した。この点については、先に検討した証拠要件の場合と同様に、SCM 協定 21.3 条には 11.9 条の デ・ミニミス基準を準用するとの文言はないが、そのことだけを以ってサンセットレビューに デ・ミニミス基準が適用されないとは結論できない。したがって、証拠要件に関する解釈の場合と同じく、21.3 条の文脈、SCM 協定の趣旨目的に照らして解釈を行なう。(8.57-8.58)

11.9 条の文言を見ると、補助金の額が デ・ミニミスである場合には、「直ちに(immediate) 手続を取りやめる(shall)」と規定しており、"shall" という義務づけと "immediate" という強い文言は、起草者が、相殺関税調査による無用な妨害を輸出者が受けまいよう意図したものと考えられる。ウルグアイ・ラウンドにおける 1987 年 4 月の事務局ペーパーによれば、デ・ミニミス基準の存在理由は 2 つ考えられ、第 1 は僅少な額の補助金は実質的損害を与えるようなものではないというもので、第 2 は デ・ミニミスな補助金は法的にはそもそも存在しないものと扱われるというものであるが、11.9 条の文言を見る限り第 1 の理由が起草の基礎になっていたと思われる。この点は、11.9 条が規定する他の調査終了事由や 27.10 条の途上国規定における デ・ミニミス基準を考慮しても確認できる。(8.59-8.64)

このような 11.9 条の デ・ミニミス基準を 21.3 条のサンセットレビューに準用しないことは、損害をもたらす補助金を相殺するとの枠組みを提供する SCM 協定の趣旨目的に反するものになる。相殺関税措置が 5 年間続いているからといって デ・ミニミス基準を停止してしまうことは、SCM 協定の根本的な存在理由と一致しない。既に検討したように、条約法条約 31 条は規定の文言解釈(literal reading)だけを要求するものではない。(8.65-8.71) 米国は、サンセットレビューにおいては補助金の額を算定する義務はないと主張したが、損害をもたらす補助金の存続または再発の可能性を検討するというサンセットレビューの目的に照らせば、将来の補助金の額を算定した上で、デ・ミニミス基準を適

用するのが 21.3 条の義務である。米国は、DRAM 事件のパネル報告を引用して AD 協定 5.8 条のデ・ミニミス基準が調査手続以外には適用されないと判示されたと主張したが、この事件では、サンセットレビューにデ・ミニミス基準が適用されるかどうかには何ら触れていない。(8.72-8.78)

以上から、11.9 条のデ・ミニミス基準は 21.3 条にも準用され、デ・ミニミス基準を適用しない米国相殺関税法令は SCM 協定に違反するため、EC の請求を認容する。また、米国法令は SCM 協定 21.3 条に違反するため、同協定 32.5 条及び WTO 設立協定 16 条 4 項にも違反する。(8.79-8.81)

ロ. 米国相殺関税法令の適用

米国は、ドイツ産表面処理鋼板に対する相殺関税措置のサンセットレビューにおいて、0.5%のデ・ミニミス基準を適用したため、この措置は SCM 協定が要求する 1%のデ・ミニミス基準を満たしておらず、同協定に違反する。(8.84)

c. 補助金の存続または再発の可能性

イ. 米国相殺関税法令それ自体

ラム肉事件上級委員会報告及び DRAM 事件パネル報告の関連する判断に基づけば、21.3 条における補助金の存続または再発の可能性を決定するにあたっては、十分な事実的基礎がなければならない(8.89-8.94)このとき当局が分析すべきものの 1 つは、将来ありうる補助金の額であり、具体的には、補助金の当初の水準、補助金プログラムの変化、相殺関税賦課後に導入された新たな補助金プログラム、政策の変更、社会経済的及び政治状況に関する変化を当局は考慮すべきである。(8.95-9.96)

次にこのような 21.3 条の義務に米国法令が合致しているかだが、まず当該米国法令が強制的か裁量的か(mandatory or discretionary)を検討しなければならず、WTO 非整合的な行為を強制するものであれば 21.3 条違反を認定することになり、逆に当局に裁量を与えるものであれば、SCM 協定には違反しないと認定することになる。米国法令を見ると、当初の補助金額とその変化、潜在的な新たな補助金プログラム、将来存続または再発する可能性のある補助金の額を考慮するものとなっている。ただし、「極めて例外的な状況においてのみ」当初決定された補助金額以外の補助金額に基づいてサンセットレビューを行なうという規定もあり、この規程は当局の裁量を大きく限定するもので懸念を示

さざるを得ない。しかし、米国法令は WTO 非整合的な行為を強制するものともまではいえないため、補助金の存続または再発の可能性の決定に関して、米国法令それ自体は SCM 協定 21.3 条に違反するものではない。なおこの点に関し、SCM21.3 条に合致すると判断したため、SCM 協定 32.5 条及び WTO 設立協定 16 条 4 項との整合性については認定する必要がない。(8.97-8.107)

ロ. 米国相殺関税法令の適用

先に判断したように、SCM 協定 21.3 条のもとではサンセットレビューの決定にあたり当局は適切な事実的基礎に基づかなければならず、ドイツ産表面処理鋼板の事件において米国商務省の決定がこのように行なわれたかどうかの問題である。米国商務省の決定の事実的基礎は、当初の補助金額と、相殺関税賦課後に当初の補助金プログラムが終了したことのみに限定されている。米国商務省は、ドイツの輸出業者から提出された補助金算定に関する新たな情報を保持していたにもかかわらず、この情報を全く考慮しなかった。したがって、補助金の存続または再発に関する米国商務省の決定は適切な事実的基礎を欠いており、サンセットレビューにおける米国相殺関税法令の適用は SCM 協定 21.3 条に違反する。(8.112-8.119)

4. デ・ミニミス基準に関する反対意見

パネリストの 1 人は、21.3 条に 11.9 条のデ・ミニミス基準が準用されるとのパネルの多数意見に対して、以下のような反対意見を付した。21 条や他の SCM 協定の規定には、明示的な準用規定があり、起草者はそのような準用を意図していたのであれば、21.3 条にも明示したはずである。ガソリン事件の上級委員会が述べているように、条約法条約の解釈規則の下では、どの文言にも意味があるものとして解釈しなくてはならない。仮にサンセットレビューに対してどのような規定も準用できるのなら、明示的な準用規定は無意味なものになってしまう。(10.1-10.5)

EC の主張は大部分が文脈に依拠するものであるが、ある規定の文脈によって新たな法的義務が創られるわけではない。サンセットレビューに、調査開始と同様のデ・ミニミス基準を採用することが、両者の規律の間に一定のバランスを確保するであろうことには異存はないが、政策的考慮だけでは同一のデ・ミニミス基準を採用するには十分ではない。むしろ起草者が、サンセットレビューと調査とで異なる規則を意図していたと

考えることは不可能ではない。デ・ミニミスの概念は相殺関税措置の賦課の問題の文脈で提示されたのであって、サンセットレビューの文脈ではない。(10.6-10.11)

つまり、SCM 協定 21.3 条の文言をその文脈と SCM 協定の趣旨目的に照らして誠実に解釈すれば、サンセットレビューに関する同条に SCM 協定 11.9 条のデ・ミニミス基準は準用されず、米国法令それ自体は、SCM 協定 21.3 条に違反しない。よって米国法令が SCM 協定 32.5 条、及び WTO 設立協定 16 条 4 項に合致しないかどうか判断する必要はない。したがって、米国相殺関税法令は、サンセットレビューにおいて 0.5% デ・ミニミス基準を採用する点で SCM 協定 21.3 条に合致し、また、米国が 0.5% デ・ミニミス基準をサンセットレビューにおいて適用したことは SCM 協定 21.3 条に違反しないと認定する。

III. 上級委員会手続

1. 上訴国の主張

i. 手続上の主張

米国は、サンセットレビューにおける補助金の存続または再発の可能性の決定に関して、米国法令が SCM 協定に合致しているかどうかという争点が、付託事項に含まれているというパネルの判断は誤りであると上訴した。米国によれば、EC のパネル設置要請は、この点に関し DSU6.2 条の要件を満たしていない。(15-17)

EC は、サンセットレビューにおける証拠の提出機会に関して、米国法令それ自体及びその適用が SCM 協定に合致しているかどうかという争点が、付託事項に含まれていないというパネルの判断は誤りであると上訴した。EC によれば、本件パネル設置要請は、この点に関し、十分に正確であり DSU6.2 条の要件を満たす。(31-33)

ii. 実体上の主張

米国は、サンセットレビューにおいて 1% デ・ミニミス基準を採用しない米国法令が、それ自体及びその適用において SCM 協定 21.3 条と 32.5 条、及び WTO 設立協定 16 条 4 項に違反するとのパネルの判断は誤りであると主張した。米国によれば、パネルは条約解釈の慣習的規則を適切に適用せず、21.3 条に存在しない文言と義務を誤って読み込んだのであり、同条項の文言を文脈及び SCM 協定の趣旨目

的に適切に照らして解釈すれば、サンセットレビューにおいてはいかなるデ・ミニミス基準の採用も要求されていない。(10-14)

EC は、SCM 協定 11.6 条の証拠基準はサンセットレビューにも準用されるのであり、パネルが米国法令のサンセットレビューの開始における証拠基準は、SCM 協定に合致していると判断したのは誤りであると主張した。また、EC は、サンセットレビューにおける補助金の存続または再発の可能性の決定に関し、米国法令それ自体は SCM 協定に違反しないとのパネルの判断は誤りであると主張し、さらに EC は、この争点の判断において、パネルは米国法令の意味を客観的に評価せず DSU11 条に違反したと主張した。(22-33)

2. 被上訴国の主張

i. 手続上の主張

EC は、米国は、サンセットレビューにおける補助金の存続または再発の可能性の決定に関して、米国法令が SCM 協定に合致しているかどうかという争点は、本件パネル設置要請の中で関連する措置や違反する SCM 協定の規定が特定されていることなどから、本件付託事項に含まれていると主張した。(21)

米国は、サンセットレビューにおける証拠の提出機会に関して、米国法令それ自体及びその適用が SCM 協定に合致しているかどうかという争点が、付託事項に含まれていないというパネルの判断は正しいと主張した。米国によれば、本件パネル設置要請は、証拠の提出機会を具体的な措置として特定しておらず、また違反する SCM 協定をも特定していない。(41-42)

ii. 実体上の主張

EC は、サンセットレビューにおいて 1%デ・ミニミス基準を採用しない米国法令が、それ自体及びその適用において SCM 協定 21.3 条と 32.5 条、及び WTO 設立協定 16 条 4 項に違反するとのパネルの判断は正しいと主張した。EC によれば、SCM 協定 11.9 条や 15.3 条を検討すれば、補助金の水準が 1%未満の場合には損害をもたらさないとみなされると解すべきであり、サンセットレビューにおいても同様の考え方がとられなければならない。(18-20)

米国は、米国法令のサンセットレビューの開始における証拠基準は、SCM 協定

に合致しているとパネルが判断したのは正しく、SCM 協定 21.3 条は自発的なサンセットレビューの開始に関する当局の権利を何ら制限するものではないと主張した。また米国は、サンセットレビューにおける決定に関する SCM 協定の義務に、米国法令それ自体は合致しているとのパネルの判断は正しく、EC は強制的(mandatory)か裁量的(discretionary)かの区別を誤って理解していると主張した。(38-40)

3. 上級委員会の判断

i. 手続上の主張

a. 「補助金の存続または再発の決定」と付託事項（米国による上訴）

DSU6.2 条が要求するパネル設置要請における正確さは、付託事項の 2 つの基本的な目的から求められるものである。第 1 に、付託事項は紛争の範囲を確定する。第 2 に、付託事項とパネル設置要請は、案件の性質を紛争当事国と第三国に通知するデュープロセスとしての目的を果たす。パネル設置要請における欠落はパネル手続における主張によって補うるものではないが、とりわけ第 1 意見書はパネル設置要請において用いられた文言の意味を確認する上で参照しうる。また DSU6.2 条の要件を満たしているかどうかは、それぞれの事件の本案との関係で決定されなければならない。(119-127)

本件のパネル設置要請は、サンセットレビューにおける補助金の存続又は再発の可能性の決定義務に明示的に言及し、サンセットレビューに関する米国法令にも具体的に触れている。また SCM 協定 21.3 条に違反しているとも明示しているが、EC の陳述は非常に簡略である。違反しているという条文を挙げることは DSU6.2 条が要求する最低条件であって、それが十分であるかどうかはそれぞれの事件の状況に依存するが、21.3 条は比較的短い規定であり、サンセットレビューにおいてなされるべき決定は同条項の中心的事項である。よって、本件のパネル設置要請は DSU6.2 条の要件を満たしているとのパネルの判断に誤りはないと認定する。この点は、EC の第 1 意見書の検討からも確認できる。以上により、補助金の存続または再発の決定に関する EC の請求は付託事項に含まれるとのパネルの判断を支持する。(128-134)

b. 「十分な機会の提供」と付託事項（EC による上訴）

パネルが認定したように、本件のパネル設置要請には、サンセットレビューにお

ける証拠提出の機会に関しては何ら明示的な言及はなく、「サンセットレビュー手続のいくつかの側面」という文言も、証拠の提出に関する区別された措置に言及したものと解することはできない。したがって、証拠提出に関する事項は、パネル設置要請において DSU6.2 条が要求するように適切に明示されていないので、付託事項外であるとするパネルの認定に同意する。(164-171)また、本件パネル設置要請は、この論点に関しいずれの条文が関係するかをも指摘しておらず、DSU6.2 条の要求する「申立の法的基礎」の最低条件も満たしていない。なお、パネル設置要請において特定されるべき請求(claims)と、パネル手続においてなされる主張(arguments)とは区別されなければならない。よって、サンセットレビューにおいて証拠を提出する「十分な機会」を与えるとの義務について、米国法令それ自体及び表面処理鋼板事件における適用に関してなされた請求は、本件付託事項には含まれないとのパネルの認定を支持する。なお、この点に関し、パネルは DSU11 条の義務にも従っている。(172-175)

ii. 実体上の主張

a. デ・ミニミス基準の準用（米国による上訴）

協定解釈の出発点は、DSU3.2 条に規定されている条約解釈の慣習的規則である。パネルが認定したように、21.3 条には、サンセットレビューにおいてデ・ミニミス基準が採用されることを示す文言はなく、11.9 条のデ・ミニミス基準を準用するとの定めもない。このような特定の問題について、ある条約規定が何ら言及していないことは、何らかの意味を持つはずであるが、だからといって、直ちにデ・ミニミス基準が準用される可能性を否定するものでもない。(58-65)11.9 条は、相殺関税調査に関する 11 条の中の 1 つの条項であるが、同条項のデ・ミニミス基準が調査手続以外にも適用可能であることを示す文言はなく、21.3 条やレビュー手続に対する言及もない。他の条項への言及という技術(cross-referencing)は SCM 協定において頻繁に用いられており、11.9 条も 15.3 条で言及されている。このことは、SCM 協定の起草者は準用規定について意識しており、準用する場合にはそれを明示的行なったのであり、21.3 条に 11.9 条の言及がないことは重要である。(66-69)

21.3 条の文脈を検討すると、21.2 条のレビューの規定はデ・ミニミス基準を明示的には定めておらず、21.3 条の解釈に指針を与えるものではない。他方で、21.4 条

を見ると、サンセットレビューには 12 条の証拠に関する規定は準用されるが、11 条は準用されないと起草者は意図したのではないかと思われる。(70-72)

SCM 協定の趣旨目的に関しては、同協定にはその趣旨目的の確認を導くべき前文が存在しないが、SCM 協定の構造から、同協定の主たる趣旨目的は補助金と相殺関税措置の使用に関するガット規律を改善するものといえる。この点で、パネルが SCM 協定の目的を相殺関税措置に関する権利義務の枠組みを設定するものと認定したことは正しいが、そのことだけでは 11.9 条のデ・ミニミス基準が 21.3 条に準用されるかどうかの解釈を確定できない。(73-74)パネルは、デ・ミニミス基準の存在理由は、僅少な額の補助金は損害をもたらすものではないということだと認定したが、その際に 1987 年の事務局ペーパーに依拠することがなぜ適当なのか説明していない。当該事務局ペーパーは 2 つの存在理由をあげているが、なぜそのうちの 1 つがより重要な存在理由なのか、また、起草者がいずれの存在理由を念頭においていたのか、パネルは説明していない。条約の解釈規則に従って事務局ペーパーに依拠することは可能であるが、選択的にそのような文書に依拠することは適切でない。(75-78)

より重要なのは、SCM 協定においては補助金の交付(subsidization)と損害(injury)とはそれぞれ独立した意味を持つことである。損害は補助金の水準と関連しては定義されておらず、極めて低い水準の補助金でも実質的損害をもたらす可能性は排除されていない。11.9 条のデ・ミニミス基準は、調査手続において僅少な額の補助金が認定された場合には、当局は調査を終了しなくてはならないという合意された規則を定めたに過ぎず、その背後に明確な存在理由があるわけではない。(79-84)

21.3 条の解釈において検討されるべき問題は、当初の調査後、1%未満の補助金水準に低下した場合に、どのような義務がレビューにおいて適用されるものと起草者が意図していたかどうかである。1%未満に補助金の水準が低下したとしても、相殺関税の撤廃が国内産業への損害の存続または再発につながる可能性が依然としてであると当局が決定する場合を、SCM 協定の起草者は念頭においていたと考えることはできる。そのような状況で自動的に相殺関税が終了することが望ましいとは考えられなかったであろう。また、調査手続とサンセットレビュー手続とは、性質が異なるのであり、このこともサンセットレビューにおいてデ・ミニミス基準の採

用を要求されないことを説明しうる。(85-87)

以上から、条約法条約 32 条の解釈の補足的手段を用いることは必ずしも必要ではないが、いずれにしても上記の解釈を確認することになる。調査手続におけるデ・ミニミス基準もサンセットレビューも起草時における極めて重要な問題であったため、11.9 条と 21.3 条は慎重に起草され妥結したものである。また、21.3 条にデ・ミニミス基準を導入することを示す文書は、紛争当事国によって指摘されていない。21.3 条に 11.9 条のデ・ミニミス基準を準用することは、21.3 条に実現された権利と義務の微妙なバランスを崩すものとなり、DSU3.2 条の「新たな権利義務」を追加し又は減じてはならないという要件に反するであろう。(88-91)

したがって、SCM 協定 11.9 条のデ・ミニミス基準は 21.3 条に準用され、米国法令それ自体が SCM 協定 21.3 条と 32.5 条、及び WTO 設立協定 16 条 4 項に違反するとのパネルの認定を取り消す。また、ドイツ産表面処理鋼板に対する相殺関税のサンセットレビューにおいて 0.5%デ・ミニミス基準を適用したことが SCM 協定 21.3 条に違反するとのパネルの認定も取り消す。(92-97)

b. サンセットレビューの開始 (EC による上訴)

21.3 条には、サンセットレビューの開始を制限する文言は存在しない。このことだけでは結論できないが、11.6 条の証拠基準に対する明示的な言及 (cross-reference) もない。21.3 条の文脈である 21.2 条を見ると、利害関係者からの要請に基づくレビューには実証的な情報が必要とされるが、当局自らが開始するレビューには同様の基準は採用されていない。21.4 条には、12 条の調査の「実行」に関する証拠規則は 21.3 条に準用されることが明記されているが、11 条の調査の「開始」に関する証拠規則は言及されていない。22 条においても、22.7 条は 22 条の規定は 21 条に準用すると定めるが、問題となりうる 22.1 条の規定は、それ自体が何らかの証拠基準を定めるものではないため、21.3 条のサンセットレビューの開始に関する証拠基準として準用される性質のものではない。また、文脈としての 11 条を見ても、相殺関税賦課の調査開始のために満たされなければならない証拠要件を規定するだけである。したがって、21.3 条の文脈の検討からは、サンセットレビューの開始に関して何らかの証拠基準が採用されるとの結論は導かれない。(102-116)

以上から、SCM 協定 21.3 条は当局による自動的なサンセットレビューの開始を

禁止するものではなく、米国法令は SCM 協定に違反しないとのパネルの認定を支持する。(118)

c. 補助金の存続または再発の可能性 (EC による上訴)

イ. 米国法それ自体に関する DSU11 条の客観的評価

DSU11 条は SCM 協定第 5 部に関する紛争にも適用され、パネルは提出された証拠を意図的に無視したり歪めたりしてはならず、また肯定的な認定を行なうにあたっては証拠に基づかなければならないが、しかし一般的には、いずれの証拠を認定にあたって用いるかはパネルの裁量の範囲にあり、上級委員会は軽率にパネルの裁量に介入しない。以下、EC が主張している、"Sunset Policy Bulletin" と "SAA" の扱い、米国商務省の「一貫した慣行」の扱い、及び、Section 351.218(e)(2)(i) に関する付加的な事実認定について検討する。(141-143)

第 1 に、パネルは、"Sunset Policy Bulletin" と "SAA" に具体的に言及し、これらは米国の相殺関税法を変更するものでもないと述べた。よって、パネルは EC によって提出された証拠を考慮し、歪めてはいないため、この取扱に問題はない。第 2 に、EC が提出した米国商務省の「一貫した慣行」に関する証拠は不十分なものであり、この点についてもパネルは裁量の範囲内で行動した。第 3 に、Section 351.218(e)(2)(i) における「極めて例外的な状況」という文言については、EC はこの条項をパネルに提示したものの、この条項がどのように米国商務省の決定を SCM 協定 21.3 条に合致しないものとするのかを説明しておらず、EC は十分な立証を行っていない。したがって、パネルは DSU11 条に反して行動したとはいえない。(143-153)

ロ. 強制的・裁量的の区別

EC は、WTO 整合的に法を適用することを許される十分な裁量が当局に与えられている「真に裁量的な法」と、事実上存在しない裁量を見せるために手続の煙幕を張る「故意に複雑で曖昧な諸規定の網」とを区別すべきであり、本件の米国法令は後者に該当し、米国商務省に与えられた裁量は幻想に過ぎないと主張した。(154-155) EC は米国法令が商務省に裁量を与えていないことを、次の 3 点から主張した。第 1 に、補助金プログラムの変更や終了は、既に行なわれたレビューにおいて認定されていない限り、サンセットレビューでは考慮されないと EC は主張したが、米国関税法 Section 752(b)(1) は補助金プログラムの変更をサンセ

ットレビューにおいて考慮するよう義務づけており、また実際に米国商務省は、既存のレビューがないにもかかわらず当初の調査で決定された補助金額の修正を行なっている。(156-159)第 2 に、米国法令は相殺関税措置の終了という推定を覆すような仕組みを設定していると EC は主張したが、米国法令は当初の調査と同様の決定をサンセットレビューにおいても行なうよう米国商務省を義務づけるものではない。(160)第 3 に、米国法令は WTO 非整合的な相殺関税の継続を一貫した慣行としていると EC は主張したが、この点について EC は本件サンセットレビューにおける行動のみに基本的に依拠しており、米国商務省の「一貫した慣行」をパネルに認定させるには十分ではない。(161)以上から、EC は、米国法令が SCM 協定 21.3 条に違反するよう米国商務省を義務づけている、又は米国商務省の裁量を 21.3 条に合致しないよう実質的に制限していると立証することができなかった。したがって、サンセットレビューにおいて補助金の存続又は再発の可能性を決定する当局の義務に関し、米国法令が SCM 協定 21.3 条に違反するとはいえないとのパネルの認定を支持する。(162-163)

IV. 解説

1. パネルの付託事項

本件での手続上の論点は、ある具体的な請求がパネル設置要請に基づく付託事項に含まれているかどうかであったが、この点に関するパネルと上級委員会の判断枠組みは基本的には同じである。すなわち、具体的な請求が付託事項に含まれるかどうかは申立国によるパネル設置要請の内容が DSU6.2 条の要件を満たしているかどうかによって存するとの前提にたった上で、第 1 に、「問題となっている特定の措置」が明示されているか、仮に明示されていないとしても他の明示されている措置に付随している措置又は十分な関連性を有する措置であること、第 2 に、当該措置に関する「申立ての法的根拠」が示されていることである。本件では、略式サンセットレビューに関する請求と、関連証拠の提出について利害関係者に十分な機会を提供するという当局の義務に関する請求とは、EC のパネル設置要請の中では、具体的に言及されていなかったため、DSU6.2 条の「特定の措置」として明示されていなかったと判示された。また EC が、ドイツ表面処理鋼板に関するサンセットレビューの「いくつかの側面」との文言をパネル設置要請が含んでいた点を根拠に、上記の 2 つの請求が付託事項であると主張

した点については、「いくつかの側面」という文言の抽象性を指摘し、当該請求の対象となっている措置の付随性又は関連性を肯定できないと判断された。このような結論は、上級委員会が述べた、紛争の範囲の確定と案件の性質の通知という「付託事項の基本的な目的」からすれば妥当な判断といえよう。パネル設置要請の中で明示されておらず、また、明示されている措置に付随ないし十分関連していない措置についての請求をパネルが審査することになれば、上記の「付託事項の基本的な目的」は達成されないからである。

他方で、上級委員会は、パネル設置要請の意味を確定するために申立国の第1意見書をパネルが参照できること、及び、付託事項の問題は純粋な先決的問題ではなく、本案との関係で決定されるべきだとも述べた。これは、申立国の請求内容とその付託事項との関係は、パネル手続の中で確定していく性質があることは否定できない点を指摘したものといえよう。しかし上級委員会は、パネル設置要請において特定されるべき請求(claims)とパネル手続においてなされる主張(arguments)とは区別されなければならないとも述べており、事後的に付託事項が拡大することは認めていない。したがって申立国としては、パネル手続で展開する主張を見通した上で、それに耐えるような具体的なパネル設置要請を慎重に行なうべきであろう。

2. SCM 協定におけるサンセットレビューの位置づけ

本件で最も重要な論点は、SCM 協定におけるサンセットレビューの位置づけである。EC は、相殺関税の賦課後、5 年以内に措置を撤廃することが原則であり、サンセットレビューの当局による開始は、当初の調査開始と同様に厳格な要件に基づくべきだと主張したのに対し、米国は、当局によるサンセットレビューの開始について SCM 協定は加盟国の権利を何ら制限するものではなく、当初の調査開始とは規律の構造が異なると主張した。この点で、特にデ・ミニミス基準の採用の是非に関し、パネルと上級委員会の判断が分かれたことは興味深い。パネルによれば、1%デ・ミニミス基準を満たさない補助金はそもそも実質的損害をもたらさないのであり、実質的損害をもたらす補助金の存続又は再発の可能性を検討するというサンセットレビューの目的に照らせば、そのような補助金に対してはサンセットレビューを開始すべきではないから、SCM 協定 21.3 条にも、11.9 条の当初の調査開始におけるデ・ミニミス基準が準用されると判示した。これに対し、上級委員会は、パネルが指摘したデ・ミ

ニミス基準と実質的損害との関係を認めず、当初の調査手続とサンセットレビューとは性質を異にするとした上で、デ・ミニミス基準の準用を否定した。つまりパネルは、当初の調査手続とサンセットレビューとの共通の基盤を前提に判断しているが、上級委員会はむしろサンセットレビューの独自性を前提にしていたといえよう。

このような両者の判断の相違は、SCM 協定における補助金と相殺関税の評価、及びサンセットレビューの位置づけと関連してくる。パネルの立場からは、SCM 協定のもとで相殺関税措置の発動が認められるとしても、それはあくまで補助金の効果を相殺するためであって、その必要性がなければ相殺関税措置は撤廃されるべきものと評価される。したがって、そのような必要性が認められないのにサンセットレビューが開始されてしまうことは、SCM 協定が設定した「権利義務の枠組み」に反することになる。ここでは、補助金よりも相殺関税の貿易への悪影響が関心事項になっている。他方、上級委員会の立場からは、当初の調査開始段階とサンセットレビューの段階では、相殺関税措置の必要性の判断は異なるのであって、いったん相殺関税の対象となった輸入製品に関しては、たとえ補助金の水準が低下したとしても依然として実質的損害を存続ないし再発させる可能性が残るため、サンセットレビューの開始要件はより緩やかになされるべきことになろう。上級委員会は明言していないが、このような解釈は、相殺関税の貿易制限的側面よりも、一度調査対象となった補助金の貿易への悪影響に重きを置く結果となる¹。つまり、サンセットレビューの開始要件の判断は、SCM 協定の趣旨目的が補助金の規制にあるのか、相殺関税の規制にあるのかという根本的な問題に連なるのである。

ここで、パネルも上級委員会も、条約法条約の解釈規則に従い、SCM 協定の文言だけでなく、その文脈と協定の趣旨目的を考慮して解釈を行なうという同様の判断枠組みを採りながら、異なる結論に達していることが注目される。とりわけ上級委員会の解釈については、パネルが指摘したデ・ミニミス基準の存在理由を否定し、形式的に 21.3 条の文言に拘泥して判断したとの批判がありえよう。パネルが、21.3 条に根拠となる文言が全くないにもかかわらず、相殺関税規律の実質論の観点から 11.9 条のデ・ミニミス基準の準用を肯定したのに対し、上級委員会が、21.3 条に準用に関する文言がないことを重要視して準用を否定したのは対照的である。従来から上級委員会は文言解釈を重視する傾向があるが、そのことが結論の合理性を損なうことにならないとも考えられる。

ただし、本件で争われた SCM 協定に関しては、上級委員会も指摘するように協定の趣旨目的を確定する上で重要な前文が、実質的には存在しない²。この前文の欠如は、補助金が輸入国の国内産業に及ぼす悪影響と、それに対する相殺関税自体が貿易を阻害する危険性とをバランスすることが、SCM 協定の起草過程において目指されたものの、問題の複雑さのために、協定全体を統一的に貫く原理について、確固たるコンセンサスが得られなかったことを示しているといえよう³。また、サンセットレビューの規定については、平行して交渉された AD 協定の規定とほぼ同じであるが、サンセットレビューの規定は、AD 税・相殺関税の継続を容易にしたい米国と、逆に制限したい諸国との間で交渉が難航した末に妥結したものである。つまり 21.3 条自体も、確固とした制度趣旨に基づいているとはいいがたく、妥協の産物であるという側面は否定できない。このような SCM 協定とサンセットレビュー規定の性格を考えれば、上級委員会が文言解釈にこだわり、目的論的解釈によってデ・ミニミス基準の準用を認めなかったことは、妥当な判断だったといえよう。DSU3.2 条が定めるように、紛争解決機関の勧告及び裁定は、「新たな権利義務を追加し、又は…減ずることはできない」のであり、上級委員会はこれに従ったものと考えられる。したがって、サンセットレビューをより有効なものとするためには、今後の SCM 協定及び AD 協定の改定交渉の中で、当局の裁量をさらに厳格に規律する新たな規定を盛り込むことが、必要であろう。

3. その後の経緯

2002 年 12 月 19 日の紛争解決機関会合において、上級委員会報告及び上級委員会報告によって修正されたパネル報告が採択された⁴。

V. 参考文献

- Dohlman, Peter A., "Determinations of Adequacy in Sunset Reviews of Antidumping Orders in the United States", *American University International Law Review* vol.14: pp.1281-1333, (1999)
- King, Jennifer Karen, "Notes: In Need of Enlightenment: The International Trade Commission's Misguided Analysis in Sunset Reviews", *William & Mary Law Review* vol.43: pp.2151-2179, (2002)

- McDonough, Patrick J., "Subsidies and Countervailing Measures", *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History(1986-1992) vol.I,(Terrence P. Stewart ed.)*, pp.803-1007, (1993)
- McDonough, Patrick J., "Subsidies and Countervailing Measures", *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History(1986-1994) vol.IV,(Terrence P. Stewart ed.)*, pp.219-421, (1999)
- Moore, Michael O., "Antidumping Reform in the United States: A Faded Sunset", *Journal of World Trade* 33(4): 1-17, (1999)
- Moore, Michael O., "Department of Commerce Administration of Antidumping Sunset Reviews: A First Assessment", *Journal of World Trade* 36(4): 675-698, (1999)
- Stewart, Terence P. & Dwyer, Amy S., "Sunset Reviews of Antidumping and Countervailing Duty Measures: US Implementation of Uruguay Round Commitments", *Journal of World Trade* 32(5): 101-135, (1998)
- WTO Secretariat, *Guide to the Uruguay Round Agreements* (1999)

【注】

¹ このような考え方は、AD協定のレビューの文脈で既に指摘されている。小寺彰「米国による韓国製DRAMダンピング」『ガット・WTOの紛争処理に関する調査報告書X』(2000年)13-20頁。

² SCM協定の前文は、「加盟国は、ここに、次のとおり協定する。」と規定されているだけである。

³ WTO協定本体、及びその附属書の中で、実質的な前文がないものは、AD協定、SCM協定、紛争解決了解の三つだけである。このうち紛争解決了解は第三条の一般規定がその目的などを定めているため、協定に関する基本的な考え方が示されていないのは、ダンピング防止税協定と補助金・相殺措置協定のみといえよう。なお、東京ラウンドで締結された補助金・相殺措置協定では、相殺関税の非関税障壁としての側面を確認する前文が挿入されていた。

⁴ WT/DS213/9