

米国－中国産品に対する確定アンチダンピング税・補助金相殺関税の賦課
(パネル報告 WT/DS379/R、2010年10月22日加盟国配布)
(上級委員会報告 WT/DS379/AB/R、2011年3月11日加盟国配布、2011年3月25日
採択)

静岡県立大学 伊藤一頼

I. 事案の概要

1. 本件に至る経緯と事案の概略

米国は従来、非市場経済国(non-market economies; NME)に対しては、補助金相殺措置を適用してこなかった¹。しかし、近年その方針が転換され、2007年3月に米商務省は、中国産コート紙に関して相殺可能な補助金が存在すると認定した² (ただし本件は国際貿易委員会(ITC)が国内産業の損害を認定しなかったため発動に至らなかった)。これに続き、中国産の4品目(丸形溶接炭素パイプ(CWP)、オフロードタイヤ(OTR)、角形パイプ(LWR)、ラミネート織袋(LWS))について調査が開始され、2008年7月～9月に確定補助金相殺関税が賦課されるに至った。これに対し、中国政府は、本件調査における様々な認定(特に、国有企業が「公的機関」に該当し補助金交付主体たりうるという認定や、補助金利益の有無を算定するための比較基準を中国国内ではなく他国に求めたことなど)がWTO協定に違反するとして、紛争解決手続への付託を行った。本報告書は、これに関するパネル・上級委員会の判断を分析するものである。

なお、本件措置のもう一つの特徴は、補助金相殺関税に加えて、同一製品に対してア

¹ 非市場経済国に対する補助金相殺賦課の申立に関し米商務省が最初の判断を示したのは、1984年5月のチェコスロバキア・ポーランド産カーボン鋼ワイヤロード決定である。ここで米商務省は、市場における資源配分の歪曲として補助金を定義したうえで、中央計画により資源配分が行われる非市場経済国では補助金による市場歪曲を見出すことは不可能であるから、関税法303条にいう相殺可能な補助金は存在しないと説明した。この決定に対しては、米国の国内企業から訴訟も提起されたが、最終的に連邦巡回区控訴裁判所は、商務省の決定を支持する判断を示した。Cf. *Georgetown Steel Corp. v. United States*, 801 F.2d 1308 (United States Court of Appeals, Federal Circuit, September 18, 1986).

² 米商務省は、この方針転換の説明として、中国はアンチダンピング法の文脈では依然として非市場経済国であるが、*Georgetown Steel* 判決で扱われたようなソヴィエト型の経済とはすでに大きく異なっており、ある製品に関して政府が「補助金」を交付しているか否かを特定することは可能であると述べた。Cf. *Countervailing Duty Investigation of Coated Free Sheet Paper from the People's Republic of China – Whether the Analytical Elements of the Georgetown Steel Opinion Are Applicable to China's Present-Day Economy* (March 29, 2007) (“*Georgetown Steel Memo*”), pp.9-10.

ンチダンピング関税も賦課されたことである。特に、本件では調査対象が非市場経済国の企業であったため、中国国内の価格ではなく、第三国のデータから正常価額を導いたうえでダンピングマージンを計算していた。中国政府によれば、このように代替国データを用いて算出された正常価額には、補助金による国内価格の低下分が反映されておらず、他方で正常価額と比較される輸出価格は補助金効果により実際に引き下げられた価格であるから、ダンピングマージンにはダンピング効果に加えて補助金効果も含まれることになる。それゆえ、ダンピングマージンに基づきアンチダンピング関税を賦課したうえで、さらに補助金全額分について補助金相殺関税を賦課すれば、同一の補助金が重複して相殺される恐れがある。こうした二重救済(double remedies)は WTO 協定上禁止されているというのが中国政府の主張であり、本件における重要な争点となった。後述(解説 5(2)参照)のように、最近では EU も中国に対して両措置の併課を開始したところであり、この点に関する WTO の判断は、今後の各国の通商救済法実務にも大きな影響を及ぼすものと思われる。

2. 手続の概要

【手続の時系列的経緯】

- 2008 年 9 月 19 日 中国が協議要請
- 2009 年 1 月 20 日 パネル設置
- 2010 年 10 月 22 日 パネル報告配布
- 2011 年 3 月 11 日 上級委員会報告配布
- 2011 年 3 月 25 日 パネル・上級委員会報告採択

【パネルの構成】 David Walker (議長)、Thinus Jacobsz, Andrea Marie Brown

【上級委員会の構成】Ricardo Ramírez-Hernández(議長)、Lilia R Bautista, Peter Van den Bossche

【第三国参加】アルゼンチン、豪州、バーレーン、ブラジル、カナダ、台湾、EC、インド、日本、クウェイト、メキシコ、ノルウェー、サウジアラビア、トルコ

II. 報告要旨

論点 A. 国有企業(SOEs)・国有商業銀行(SOCBs)が「公的機関」であるとの認定について

1. パネルの判断

(1) 「公的機関」の解釈

中国は、補助金協定 1.1(a)(1)条にいう「政府(government)」と「公的機関(public body)」は機能的に同等であり、政府的機能を果たす権威を付与された主体のみが公的機関たりうると主張する。(パネル報告書 para.8.5. 以下カッコ内は報告書の段落番号を指す)。

まず、「公的機関」の辞書的意味は、中国が主張するような主体に限定されない(8.59)。

次に、文脈を見ると、同条は「加盟国の領域における政府又は公的機関(この協定において「政府」という)」との表現を用いており、中国は、これは公的機関が政府と同様の性質を持たねばならないことを意味するという。しかし、政府と公的機関は「又は(or)」という接続詞で結ばれており、両者は単一・同義の概念というよりも別個の概念として扱われている(8.65)。また、「政府」という総称を用いるのは、単に条文を簡素化するための便法にすぎない(8.66)。さらに、最も重要な文脈上の要素として、同条(iv)号の「民間団体(private body)」がある。辞書的意味からすれば、私的部門と公的部門の区別の基準は、国家の支配(control)の下にあるか否かである(8.69)。また、同条(i)～(iii)号に挙げられる貸付けや物品・役務の提供は、通常は政府ではなく商業的主体の活動であるから、公的機関には政府が支配する企業等も広く含めないと同条の意義が大きく損なわれかねない(8.70)。なお、韓国商用船事件パネルは、ある主体が商業的な原則に基づいて行動しているか否かを考慮することは、公的機関性の判断に利益の概念を持ち込むことになり、「資金面の貢献」と「利益」を独立の要件として扱うブラジル航空機事件上級委の立場に反するとした。本件で中国が、政府的機能を遂行する目的で権威を行使する主体のみに公的機関を限定しようとするのも、主体の性質決定の問題に利益の問題を持ち込むものであるといえる(8.71-72)。

趣旨目的の検討に移る。先例は、協定を過度に狭く解釈して規律の抜け穴をつくることは避けるべきだとしてきた(8.75)。韓国商用船事件パネルは、「資金面の貢献」概念は補助金となり得る行為を広くカバーするのが目的であり、かかる行為が実際に補助金に当たるか否かは「利益」の有無で判別されるべき問題であると述べた(8.77)。よって、ある主体が広義の政府に当たるという認定自体には否定的な意味はなく、次の分析へと進むためのステップにすぎない。それゆえ、政府が支配するすべての主体を公的機関と捉えることが、趣旨目的にも適う(8.78-79)。韓国商用船事件パネルが述べたように、政府の支配は、当該主体が市場条件よりも有利な資金面の貢献を供与する可能性を生じさ

せる(8.80)。政府の支配は、当該主体の行為が政府に帰責されることを意味し、それ以上でもそれ以下でもない(8.81)。

なお中国は、ウィーン条約法条約 31(3)(c)条に従い、公的機関の解釈において他の「国際法の関連規則」を考慮すべきことを求める。第一に、国家責任条文 5 条によれば、国有企業の行為が国家に帰属するのは、法令上統治権能の一部を行使する権限を付与され、かつ特定の事案においてその資格で行動していた場合に限られるという。しかし、先例が国家責任条文に言及してきたのは、協定の通常の意味・文脈・趣旨目的に基づく分析を補完・確認するための概念的指針としてであり、それを置き換えるためではない(8.87)。また、国家責任条文 55 条は特別法(*lex specialis*)を認めており、補助金協定 1.1 条が政府に帰属する行為を規定するのは特別法に当たる(8.90)。第二に中国は、GATS 金融サービス了解に含まれる「公的機関(*public entity*)」の語の参照を求めるが、GATS が異なる協定の異なる文言の解釈にとってどの程度有意であるかは疑問である(8.92)。

以上より、補助金協定 1.1 条にいう公的機関とは、政府によって支配されるあらゆる主体を指すと結論付ける(8.94)。

(2) 国有企業・国有商業銀行を公的機関とする米商務省の決定

米商務省は、政府の過半数所有(政府が過半数株主であるか否か)という基準から、本件の国有企業を公的機関であると認定した(8.99)。

また、国有商業銀行については、米商務省は近時の CFS 紙の調査で、中国の銀行部門は政府が支配的役割を果たし政策目的の追求と結び付けられてきたため、重大な歪曲があり、商業ベースで活動していないと認定し、本件調査時にその状況が変わっていることを対象企業は証明していないとした(8.118, 8.123)。

中国は、米商務省の決定は過半数所有テストからの一義的な(*per se*)結論導出であり、同省が従来適用していた 5 要因分析に従っていないと主張する。しかし、政府の支配を有効に認定するうえで、米国慣行上の 5 要因分析に従う必要はなく、支配を示す十分な証拠に基づく説明がなされていればよい(8.125-6)。

米商務省の認定は、専ら政府の過半数所有を根拠とするが、単に数字上の所有比率から機械的に結論を導いたわけではなく、他のあらゆる証拠の検討も行っている(8.127)。パネルの考えでは、所有は、政府の支配の極めて有力な(時には決定的な)証拠になるため、過半数所有を重視することに問題はないが、政府が所有していても経営に関与せず支配がない場合もありうるので、当局には証拠に基づく事案ごとの決定が求められる(8.134, 8.136)。本件で米商務省は、対象の国有企業が、政府により所有されているにもかかわらず公的機関ではないことを示す証拠を提示されなかった(8.137)。

よって、国有企業・国有商業銀行を公的機関とする米商務省の決定は、協定上の義務に違反しない(8.144)。

2. 上級委の判断

(1) 「公的機関」の解釈

補助金協定 1.1(a)(1)条において、「政府」と「公的機関」が、「政府」という総称の下に置かれていることは、両者の間に本質的性格(essential characteristics)の共通性や重なりがあることを示す(288)。総称の使用は便法にすぎないとするパネルの議論は、条約の実効解釈の原則に反する(289)。「政府」の辞書的意味に従えば、政府と公的機関が共有すべき本質的性格とは、政府的機能の遂行、ないしそのための権威を付与されそれを行使していることである(290)。なお、同様に文脈として重要なのは同条(iv)号であり、「民間団体」に指示・委託を行う「政府」には「公的機関」も含まれるから、指示を発するための権威や、委託すべき責任を有することが、政府と公的機関に共通する性格であるといえる(291-4)。

趣旨目的の検討。先例では、補助金及び相殺関税の規律強化が趣旨目的とされてきたが、これは公的機関の範囲を決定するうえであまり有用ではない。仮にある主体が公的機関ではないとされても、直ちに補助金協定の射程から外れるわけではなく、その行為は指示・委託を通じて政府に帰責されうる。逆に、公的機関を過度に広く解釈すると、当局が指示・委託の分析を省くことが可能になり、補助金協定の繊細なバランスを崩す恐れがある。よって、補助金協定の趣旨目的の考慮は、公的機関の狭い解釈にも広い解釈にも有利に働かない(298-303)。

条約法条約 31(3)(c)条に基づく「国際法の関連規則」の考慮。国家責任条文 5 条のコメントリによれば、同条の対象となる主体の共通の特徴は、特定の政府権威の行使を認められている点であり、政府による資本参加や所有の程度は、帰属の判断にとって決定的な基準ではない(310)。パネルは、先例は単に WTO 協定との比較のために国家責任条文を引用したというが、それが条約法条約 31(3)(c)条の意味における「考慮」に他ならない(313)。また、国家責任条文 55 条は、同一の事項につき特別法がある場合には国家責任条文を「適用」しないとするが、本件で問題となっているのは補助金協定の解釈上「考慮」しうるか否かである(316)。

以上より、「公的機関」とは、政府の権威を保有・行使し、あるいはそれを付与された主体を指す。もっとも、各国の政府が相互に異なるように、公的機関の外延や性格も、国ごと、事案ごとに異なる。公的機関か否かの決定に当たっては、当該主体の中核的な特徴、及び狭義の政府との関係性について、適切な評価を行うことが必要である(317)。同じ主体であっても、公的機関の特徴と民間団体の特徴とを併せ持つこともある。法令上明確な権威の委任がなかったとしても、それは当該主体が公的機関であるという認定を必然的に妨げるわけではない。政府が権威を付与する方法には様々なものがあり、関連する証拠も多様でありうる。政府がある主体およびその行動に対して有意な支配を及

ぼしていることは、ある種の状況では、当該主体が政府権威を保持することの証拠になりうる。しかし、法令上明確な権威の委任がある場合を除けば、単に政府との間に形式的な結びつきがあるだけでは、政府権威の保持の証明として十分とはいえない。それゆえ、政府がある主体の過半数株主であるという事実だけでは、政府による有意な支配があることの証明にはならず、まして、政府の権威が当該主体に付与されていることの証明にはならない(318)。調査当局は、ある主体の性格を決定する際には、単一の特徴のみ排他的かつ不適当に注目してはならず、当該主体の関連する全ての特徴に妥当な考慮を払う必要がある(319)。

よって、公的機関の認定において、政府による支配の有無のみを基準とするパネルの解釈は誤りであり(320)、この点に関するパネルの判断を破棄する(322)。

(2) その他のパネル判断の誤り

パネルが、(i)文脈として「私企業(private enterprise)」や「公的部門(public sector)」という協定上にない文言の辞書的意味を検討したこと(324)、(ii)文脈として先例(韓国商用船事件)を援用したこと(325)、(iii)加盟国が義務の潜脱を目論んでいるという推定を置いて解釈を行ったこと(326-7)、(iv)中国が農業協定 9.1 条における「政府機関(governmental agencies)」の語(西語文では「公的機関」と同じ *organismo público*)と調和的な解釈を求めたことに妥当な考慮を払わなかったこと(328-32)、は不適切であった。

(3) 米商務省の決定の協定整合性

国有企業に関する米商務省の決定は、もっぱら政府による所有を理由としているが、所有それ自体は、政府が当該主体に対して有意な支配を及ぼしている証拠にはならず、当該主体が政府機能の遂行のための権威を付与されていることを立証するうえで不十分である(346)。よって、米商務省の手法は、補助金協定における公的機関の解釈と整合しない(347)。

他方、国有商業銀行に関する決定は、所有・支配以外の要素も検討している。例えば、中国商業銀行法が銀行に対して「国民経済および社会発展のニーズに基づき、かつ国家の産業政策の指針に基づいて貸付け業務を行う」よう求めていることや、中国銀行の文書が「中国商業銀行法は政府のマクロ経済政策を融資決定に際して考慮するよう商業銀行に求めており、それゆえ商業銀行は、関連する政府の政策に従い融資をある種の産業に限定するよう勧奨されている」と述べるのが考慮されている(350)。それゆえ、国有商業銀行が政府の支配を受け、ある種の政府機能を実効的に行使している証拠が示されているため、この点に関する米商務省の決定は補助金協定に違反しない(355-6)。

(4) 補助金協定 10 条および 32.1 条の違反

国有企業を公的機関と認定する米商務省の決定は、補助金協定 1.1(a)(1)条に違反することから、同 10 条および 32.1 条にも違反する(358)。

論点 B. 特定性

1. パネルの判断

(1) 国有商業銀行の貸付けに関する法律上の(de jure)特定性

中国は、補助金協定 2.1(a)条にいう法律上の特定性は、資金面の貢献と利益の双方につき明示的な制限を必要とする主張する。しかし、一方の制限は他方の制限をも意味するので、双方の制限が法律上で明示される必要はない(9.26)。仮に双方につき明示的な制限が必要だとすれば、法律上の特定性を認定できる余地が減り、補助金協定の潜脱を容易にするため、規律の趣旨目的を損なう(9.30)。

次に、同条の「特定企業(certain enterprises)」の語につき、中国は、補助金の受給者がある部門の生産者に限定されている必要があり、中国のプログラムのように受給者が多様な部門にまたがる場合は特定性があるとはいえないと主張する。しかし、協定の文言は部門の違いは問題にしておらず、受給者が同じ部門に集中している必要はない(9.37)。なお、受給者がどの程度特定されていれば「特定企業」に該当すると言えるかは、事案ごとに判断するほかなく、以下本件事案に即して検討する(9.41)。

中国政府の第 11 次 5 年計画及びその実施要綱では、補助金が交付されるべき奨励分野が十分に明確である(9.71)。地方政府が策定した実施計画も、特定産業への融資を確保する政策を具体化するものである(9.95)。よって、補助金協定 2.1(a)条にいう「特定企業」が明確に示されており、米商務省による法律上の特定性の認定は合理性がある(9.106-7)。

(2) 土地利用権の地域的特定性

中国は、補助金協定 2.2 条にいう「特定企業(certain enterprises)」とは、ある地域においてさらに特定された企業のみ補助金が交付されることを要件とする趣旨であると主張する。しかし、文脈として補助金協定 8 条を見ると、8.2(b)条にいう「不利な立場にある地域」に交付される補助金は、8.1(b)条で定義上特定性があるとされる(9.131)。また、地域内でさらに受給者の特定を要するならば、そこではすでに 2.1 条の特定性が認められるはずであり、2.2 条の存在意義が失われる(9.133)。よって、2.2 条にいう「特定企業」とは、地理的に指定された地域内に存在する企業を意味し、それ以上の限定を要しないものと解される(9.135)。

次に、中国は、2.2 条にいう「地理的に指定された地域」とは、行政上・経済上の正

式な地位を持つ単位でなければならないと主張する。しかし、この文言は、領域内のいかなる特定の区域をも含む概念であると解される(9.144)。

さて、本件で米商務省は、新世紀工業団地(the New Century Industrial Park)における土地利用権の供与は、受給者が同地に所在する企業に限定されるため、地域的特定性があると認定した。しかし、土地は本来地理的に特定されているものであり、これだけでは循環論にすぎない(9.158)。さらに、土地が公有の中国では、企業が土地利用権を得る場合、常に政府からの資金面の貢献があることになるが、本件事案の地域における土地利用権の供与条件が他の地域とは異なる固有の仕組み(distinct regime)を構成するという証拠はない(9.159-60)。よって、米商務省による地域的特定性の認定は補助金協定 2 条に違反する(9.161)。

2. 上級委の判断

補助金協定 2.1(a)条にいう法律上の特定性は、資金面の貢献と利益のうち一方の制限のみが明示されていればよいとするパネル判断を支持する(377)。

中国政府の計画における政策融資の対象は「奨励」産業に明示的に特定されているとのパネル判断を支持する(385)。パネルは米商務省が特定性の認定の根拠とした全ての証拠を適切に分析した(400)。

補助金協定 2.2 条に関するパネル判断につき、中国は、ある地域への補助金が「固有の仕組み(distinct regime)」の下で交付されていれば地域的特定性を認定できるとした点で、理由付けの誤りがあると主張する。しかし、これは傍論として述べられた仮定の議論にすぎないため、これ以上扱わない(421, 423)。

論点 C. 利益の算定におけるベンチマーク

1. パネルの判断

(1) 国有企業が生産した投入財に関する利益の算定 (補助金協定 14 条(d))

米国軟材事件上級委は、補助金協定 14 条(d)に基づく利益の算定において、補助金交付国の民間価格をベンチマーク(比較基準)として用いることを拒否するためには、政府の支配力により当該市場が歪曲されていることを事案ごとに立証する必要があるとした。これに依拠して中国は、調査当局が国内民間価格の使用を拒否するためには、当該市場における政府供給のシェアを見るだけでなく、民間主体の価格付けを政府がコントロールしていることも立証する必要があると主張する。

しかし、同上級委は、供給者としての政府の支配的地位はこの問題に関する主要な証拠であり、民間価格との比較は循環論にしかならないと述べる(10.41-2)。よって、同上級委は、政府が支配的な供給者であることしか有意な証拠がない場合であっても、市場

歪曲を認定し国内民間価格を拒否することが当然に妨げられるわけではない、との立場である(10.45)。

本件調査で米商務省は、熱延鋼(HRS)と二軸延伸ポリプロピレン(BOPP)の国内民間価格を拒否するに際し、それぞれ国有企業が 96.1%, 90%のシェアを持つことを重視したが、他の証拠を拒否したわけではなく、一義的な(per se)結論導出とは言えない(10.54-5, 10.62-3)。

(2) 政府による土地利用権の供与に関する利益の算定 (補助金協定 14 条(d))

米商務省は、土地が公有の中国では、政府の支配力により土地価格市場が歪曲され、さらにこれにより土地利用権の市場価格も歪曲されていることを多くの証拠の分析に基づき認定した(10.78)。それゆえ、国内民間価格の拒否は補助金協定 14 条(d)に違反しない(10.82)。

(3) 政府による貸付けに関する利益の算定 (補助金協定 14 条(b))

補助金協定 14 条(b)が、「当該企業が市場で実際に同等な商業的貸付けを受ける(could)場合に当該商業的貸付けに対して支払う(would)額」というように仮定法を用いるのは、貸付けは個別性が高く、完全に比較可能な商業的貸付けを探すのは困難であるため、ある程度の近似が不可避であることを示唆する(10.117)。もし近似的なベンチマークが実在しなければ、調査当局はそれを構成(construct)することもできる(10.119)。中国は、異なる通貨の下での貸付けはベンチマークになり得ないと主張するが、14 条(b)が政府貸付けと商業的貸付けとの比較を要求する以上、調査対象国に商業的貸付けが存在しなければ他国にそれを求めざるをえない(10.120-1)。米国軟材事件上級委は、14 条(d)における「提供が行われる国(country of provision)」は調査対象国に限られないと述べたが、14 条(b)における「市場(market)」についても、地理的限定が付されていない以上、同じことが言える(10.123)。

本件調査で米商務省は、国有商業銀行による貸付けの利益を算定に際し、中国国内の融資市場は政府の支配力による歪曲が著しく適切なベンチマークが見出せないことを合理的に認定した(10.147)。

(4) 土地利用権に関する代替ベンチマーク

米商務省は、中国の土地利用権供与による利益を算定するためのベンチマークとして、タイのバンコクおよびその周辺における土地・資産価格を用いた(10.165-6)。これに対し、中国は、土地は貿易の対象にならない以上、他国で比較可能なベンチマークを見出すことは不可能だと主張する。しかし 14 条(d)は、他国の土地価格に基づき利益額を算定する余地を排除していない(10.184)。また、中国は、米商務省がタイの土地価格を調

整なしに用いていると批判するが、米商務省はタイをベンチマークとするにあたり、すでに様々な要因を考慮している(国民総所得、人口密度、土地取引の種類など)(10.188)。よって、米商務省による代替ベンチマークの選定は14条(d)に違反しない(10.191)。

(5) 貸付け(人民元建て)に関する代替ベンチマーク

米商務省は、中国の国有商業銀行の貸付けによる利益を算定するためのベンチマークとして、33の低中所得国におけるインフレ調整済み利率の回帰分析により近似利率を構成した(10.193)。

まず、前述のように、構成近似値をベンチマークに用いることは認められる(10.203)。米商務省は、中国国内の利率に調整を施すことで商業的貸付けに近似する可能性も探したが、これはあまりに複雑かつ曖昧で非実用的であるため断念した(10.204)。近似利率の基礎として他国通貨のバスケットを利用したことは、本件事案の下では許容しうる。世銀のグループ分けに従って、一人当たりの国民総所得で中国と同じカテゴリーに入る国々を選定したことも、不合理ではない。米商務省は、利率と所得水準は反比例の関係にあるとの前提から、マクロ経済的な類似性に注目してベンチマークとなる国々を選んだのである(10.207)。よって、米商務省が用いた方法論は14条(b)に違反しない(10.209)。

(6) 貸付け(米ドル建て)に関する代替ベンチマーク

国有商業銀行の米ドル建ての貸付けについて、米商務省はLIBOR(ロンドン銀行間取引金利)をベンチマークとして用いた。それ自体は近似利率として適切であるが、対象貸付けがなされた日のLIBORを使用するよう努めなかった点で、14条(b)に違反する(10.217-9)。

2. 上級委の判断

(1) 補助金協定14条(d)の解釈

米国軟材事件上級委は、政府が当該製品の支配的供給者であるとしても、その事実だけで価格歪曲の認定が正当化されるわけではなく、歪曲の可能性は大きい(likely)事案ごとの分析を要すると述べた(441)。それゆえ、一義的な結論導出は排除されるものの(443)、政府が市場で支配的であるほど価格歪曲の可能性が高いことは明らかである(444)。

ところで、パネルは、「政府が支配的な供給者であることしか有意な証拠がない場合であっても、市場歪曲を認定し国内民間価格を拒否することが当然に妨げられるわけではない」と述べたが、これは、政府の支配的地位を理由とする一義的な結論導出を許容したものではない。むしろ、それ以外の要因も含めた分析を行ったうえで、最終的には

政府の支配的地位という証拠から市場歪曲の結論を導くことも可能である、という趣旨である(445)。

結局、調査当局が国内民間価格の使用を拒否する根拠となるのは、価格歪曲であって、政府が支配的供給者であるという事実そのものではない。価格歪曲はあくまでも事案ごとに立証されねばならず、たとえ政府の支配的地位が明らかな場合であっても、他の証拠の検討が不要になるわけではない(446)。

(2) 熱延鋼(HRS)に関する国内民間価格の拒否

本件で米商務省は、熱延鋼の国内民間価格の使用を拒否するに際し、政府の市場シェア以外の要素を通り一遍にしか検討していない。ただ、その背景には、政府が 96.1%のシェアを持ち市場に圧倒的な(overwhelming)関与をしていたという認定があり、また、輸入製品が 3%のシェアしか持たず市場に与える影響は小さいという分析も行っていた(455)。よって、米商務省による国内民間価格の拒否は 14 条(d)に違反しない(458)。

なお中国は、パネルが、米商務省の決定で採用されていない説明を新たに付け加えたとして DSU11 条違反を主張するが、パネル判断は全て米商務省の決定から導かれている(463)。

(3) 補助金協定 14 条(b)の解釈

パネルは、政府(あるいは政府が支配する民間の貸し手)による貸付けは当然に「商業的(commercial)」ではないと考えたようであるが、これは不正確である。貸し手が政府であるという事実だけでは、当該貸付けが商業的でなくベンチマークとして使用できないことの根拠として不十分であり、むしろ政府の関与が市場の歪曲を引き起こしていることを立証する必要がある(479)。

第三国利子率や構成近似値をベンチマークとして用いることについては、パネルが指摘するように、14 条(b)における仮定法の構文が、調査対象国で実際に利用可能でない商業的貸付けをベンチマークに使用しうる可能性を示唆している(480)。ただし、ベンチマークの選定の際は、調査対象の貸付けと最も条件の近いものから遠いものへと順に進む必要があり、比較可能性を確保するための調整を加えることも求められる(486)。

(4) 貸付け(人民元建て)に関する国内利子率の拒否

パネルは、本件で米商務省が中国国内の利子率の使用を拒否するに際し、市場における政府の支配的地位だけでなく、それが利子率の歪曲をもたらしていることを示す他の証拠も検討していたことを指摘した(504)。各々の要因がどのように利子率の低下につながったかを認定する必要はなく、それらの要因が一体として貸付け市場の歪曲をもたらしたことを立証すれば十分である(508)。よって、米商務省による国内利子率の拒否

は 14 条(b)に違反しない(509)。

(5) 貸付け(人民元建て)に関する代替ベンチマーク

中国は、米商務省による代替ベンチマークの選定に対し、パネルの審査が不十分であるとして DSU11 条違反を主張する。先例では、国内調査当局の決定に対し、パネルは、新規の審査(de novo review)でも単なる追従でもなく、当局の持つ証拠に照らして当該決定が説明のつく十分なものか否かを批判的に分析するのであり、単に当該決定が「不合理でない(not unreasonable)」かどうかという観点から審査するだけでは足りないとされてきた(516-7)。

本件パネルは、米商務省がとった方法論の内在的論理や、そこで依拠されたデータの妥当性を審査するとしたが、問題の客観的評価のためには、方法論自体の合理性を審査する必要があった(519)。パネルは、米商務省が採用した構成近似値は「不合理でない」というが、それだけでは、当該決定が推量ではなく実証的証拠に基づくものかどうかを判断できない(520-1)。例えば、中国が指摘したように、国民総所得よりも国民貯蓄率を基準として比較対象国を選定する、あるいは複数国でなく一国の利率をベンチマークとして用いるといった異なる方法論も考えられた(523)。よって、米商務省の決定を受動的に受け入れるにとどまり批判的分析を試みなかった点で、パネルが依拠した審査基準は不適切であり、問題の客観的評価を求める DSU11 条に違反する(526-7)。

上述のように、代替ベンチマークを選定するための他の方法論の有効性につきパネルは事実認定を行っていないため、法的分析を完了できず、米商務省が採用した構成近似値の協定整合性は判断できない(536-7)。

論点 D. 補助金の利益の算定における「相殺(offset)」の要否について

1. パネルの判断

米商務省は、国有企業によるオフロードタイヤ(OTR)の供給に関して、月ごと、タイヤの種類ごとに分けてベンチマークとの比較を行い、供給価格がベンチマークを下回れば、その差を当該月の利益として認定し、逆にベンチマークを上回れば利益なしとした。これに対して中国は、供給価格がベンチマークを上回る場合は、それをゼロとせず、マイナスの利益として算出し、他の月のプラスの利益と相殺したうえで調査期間全体の利益額を決定すべきだと主張する(11.33-6)。

中国は、GATT6 条 3 項や補助金協定 14 条(d)が「**産品(product)**」「**物品(goods)**」「**利益(benefit)**」の語を単数形で用いることから、産品ごとに調査期間全体の取引を合算して利益を算定する必要があると主張する(11.38-41)。しかし、14 条(d)は、「…でない限り、利益をもたらすものとみなしてはならない」と否定形で書かれており、これは、取

引価格が妥当な対価を下回らない場合には利益はゼロである、と読み替えることもできる(11.47)。また、同条にいう「市場の一般的状況(**prevailing market conditions**)」は時の経過とともに変化しうる以上、ベンチマークもそれに応じて更新せざるをえず、これは中国が主張する調査期間全体での平均をとるアプローチとは相容れない。調査期間は均質であるわけではなく、ある取引ないし取引群における利益の有無と、他の取引のそれとは、相互に独立している(11.48)。さらに、同条が「物品(**goods**)」の語を用いるのは、個々の物品の実際の販売態様に基づいて利益の有無を判断させる趣旨であり、中国が主張する異なる物品間の総計・平均アプローチよりも、各々の取引と適当なベンチマークとの注意深い対応を求めるものである(11.53)。14条(d)は、合算分析よりも分割(**disaggregated**)分析を志向する(11.54)。

なお、14条の柱書が「指針(**guidelines**)」と述べるように、(a)～(d)号は各加盟国に特定の方法論の採用を求めるものではないが、調査当局が方法論上の柔軟性を行使するのは、上述のように解釈された(d)号の趣旨も含む、これら「指針」の範囲内においてである(11.56)。

また中国は、アンチダンピング税に関してゼロイングが協定違反とされたことの類推を唱え、「産品全体(**product as a whole**)」単位での利益計算を主張するが、中国自身も、例えば異なる補助金プログラム間における正負の利益の相殺は必要ないと述べる。ゼロイングの類推は、本論点に関しては適切とは言えない(11.57-8)。

以上から、本件調査で、米商務省が製品の種類ごとに利益を算出したのは妥当であり、また、調査期間の中でも月ごとの利益幅の変動が大きかったことは、中国のいう平均アプローチが妥当ではなかったことを示している(11.65-6)。

よって、米商務省が補助金の利益額をマイナスの利益で相殺しなかったことは、補助金協定14条(d)およびその他の条項、並びにGATT6条3項には違反しない(11.68)。

論点 E. 国有企業が製造した投入財の民間商社による販売

1. パネルの判断

中国は、国有企業が製造した投入財が、中間に民間商社を介して、調査対象製品の製造企業へと販売された事例に関し、米商務省が、国有企業との取引で民間商社が補助金利益を得ていたことを立証せずに、民間商社と川下企業の取引のみを分析して、川下企業に間接的な補助金利益が渡っていると認定したことは、補助金協定1.1(b)条および14条(d)等に違反すると主張した(12.6)。

もし、中間の民間商社が、川下企業からの投入財の発注を受けて、それを国有企業から調達し、そのまま川下企業へと取り次ぐだけであれば、米商務省の方法論でも補助金利益が不当に高く算出されることはない(12.55)。しかし、本件調査で米商務省は、民

間商社が担っていた正確な役割についての分析を行わなかった(12.57)。よって、米商務省の方法論では利益額が過剰に算出された恐れがあり、補助金協定 1.1 条および 14 条(d)に違反する(12.58)。

論点 F. 二重救済(double remedies)

1. パネルの判断

中国は、本件で米商務省が、補助金相殺関税を、非市場経済国(NME)手法で計算されたアンチダンピング(AD)税と同時に賦課したことは、「二重救済」(2つの課税により同一の補助金が2度相殺される)を招いていると主張する(14.5)。

(1) 先決事項

パネルの付託事項はパネル設置要請により決定されるが、一般的に、協議要請がパネル手続の前提条件であり、先例も、協議は両当事国が紛争の射程を明確化する機会を与えると述べる(14.30)。本件で中国は、パネル設置要請の段階で主張を本質的に拡大し、個別適用(as applied)における違反に関する請求を、法それ自体(as such)の違反に関する請求へと転換した(14.34)。よって、後者の請求についてはパネルの付託事項外であると判断する(14.42)。

(2) 二重救済が発生する可能性

NME 手法により計算されたダンピングマージン(構成正常価額と輸出価格との差)は、調査対象企業が行う価格差別(ダンピング)だけでなく、同企業の生産コストに影響する経済的歪曲の効果も反映している。言い換えれば、当該生産者にとっての現実の(補助金を受けた)生産コストではなく、市場条件での(補助金を受けていない)生産コストを用いて輸出価格との比較を行うため、NME 手法により計算されたダンピングマージンは通常よりも一般に高くなる(14.69)。補助金の効果が輸出価格の引下げとして現れれば、構成正常価額と輸出価格との差には、ダンピングに加えて補助金の効果も含まれることになる(14.72)。この場合、交付された補助金額のうちのどの程度が二重救済になるかという問題はあるが、いずれにせよ、次に見るように、中国は二重救済が協定違反になること自体を立証できなかったため、この問題はこれ以上扱わない(14.76)。

(3) 二重救済の協定整合性

中国は、二重救済は、「存在が認定された(found to exist)」補助金の額を超えて相殺関税を賦課することを禁じる補助金協定 19.4 条に違反し、また同 19.3 条が求める「適正な額(in the appropriate amounts)」による賦課にも違反すると主張する(14.104)。

しかし、19.4 条の文言は、AD 税が同時に賦課される可能性について無関心である。それゆえ、ある方法論により計算された AD 税が補助金の全部または一部を相殺する効果を持つか否かに関係なく、補助金の存否は、補助金協定 1 条にいう資金面の貢献と利益の存否によって決まり、その額は、同 14 条にいう市場条件との比較により決まるのである。要するに、19.4 条の規律の射程は狭く、二重救済の状況は扱われていない(14.112)。AD 税と補助金相殺関税の仕組みは、2 つの異なる協定の下に規定されている(14.116)。二重救済を唯一扱うのは GATT6 条 5 項であるが、これは輸出補助金の場合に限られている(14.117)。なお、東京ラウンド補助金コード 15 条は、NME からの輸入に対しては AD 税と補助金相殺関税のいずれかを選択するよう求めていた。それが WTO 補助金協定で削除されたことは、19.4 条が二重救済の可否の問題を扱っていないことを裏付ける(14.119)。

次に中国は、EC のノルウェー産鮭事件パネルに依拠して、補助金協定 19.3 条にいう「適正」とは、税の目的に照らして「当を得た(proper)」「相応しい(fitting)」額を意味すると主張する。しかし、同事件は、19.3 条とほぼ同じ文言を用いる AD 協定 9.2 条に関しての判断である(14.127)。また、同事件の説示に従うとしても、相殺関税は、存在が認定された補助金の額を超えて賦課されない限り、適正な額で徴収されたといえる。NME 手法で計算された AD 税の賦課は、相殺関税額が適正であるか否かの判断に影響しない(14.128)。

中国は、GATT6 条 3 項が「与えられていると認められる(determined to have been granted)」補助金の額に限り相殺関税の賦課を認めていることも指摘するが、上述の補助金協定 19.4 条と同様の理由で、本条の違反も立証されない(14.136)。また、中国は、米国が他国に対する調査においては二重救済を回避しているとして GATT1 条 1 項違反を主張するが、中国が挙げた事例からは、米国が一貫して二重救済を回避しようとしているとはいえない(14.174)。

2. 上級委の判断

(1) 二重救済の協定整合性

二重救済が補助金協定 19.3 条により禁止されるか。同条の「適正」の語の辞書的意味は、「当を得た(proper)」「相応しい(fitting)」「特に適した(specially suitable)」であり、これは絶対的・自律的基準というよりは、他の何かとの関係における評価であることを示す。つまり、個別の状況に対する適応性が重視される。この「適正」の語の状況依存的性格は、隣接する文脈である「それぞれの場合において(in each case)」の語によってさらに強められる(552)。また、同条第 1 文は、補助金の放棄や約束(undertakings)がなされた輸入源は賦課の対象から除くとしており、これも「適正」の基準である。「適正」とは状況に応じて相殺関税額にある種の調整(certain tailoring)を施すことを

示唆するから、同条の無差別性の要件も過度に形式的に解されるべきではないのである(553)。

19.4 条も文脈として重要であるが、「補助金額を超えない」範囲の相殺関税でさえあれば「適正」であるというパネルの解釈は、19.3 条の意義を失わせる点で説得的でない(555)。19.4 条は、補助金額を超える相殺関税は「適正」でないとするにとどまり、補助金額より少ない相殺関税が「適正」でありうる状況が存在するか否かについては述べていない(556)。この点では、むしろ 19.2 条が重要な文脈であり、補助金額より少ない額の相殺関税で損害の除去が可能な場合には、その少ない額の方が望ましいとして、相殺関税額を損害と関連付けることを求めている(557)。

次の文脈として 10 条を見ると、その脚注は、協定第 2 部・第 3 部の対抗措置と、第 5 部の相殺関税のいずれかの選択を求めており、少なくとも協定内部では「二重救済」は禁止されている。また、同じく脚注で、相殺関税とは「補助金を相殺する目的で課する」ものであると定義される。さらに、10 条および 32.1 条は、相殺関税が GATT6 条の規定に合致して課されることを求める。これらはすべて、いかなる相殺関税額が「適正」かに関する文脈を提供する(559-63)。

パネルは、GATT6 条 5 項の二重救済の禁止は輸出補助金のみを対象にしているため、国内補助金に対する二重救済は規律対象外であるとしたが、これは機械的な反対解釈であり問題がある。むしろ、同条の規律の中核は「(ダンピング又は輸出補助金から生ずる)同一の事態(same situation)」に対する二重救済の禁止にある(567)。では、なぜ国内補助金は対象となっていないのか。輸出補助金は、輸出価格の引下げをもたらす一方、当該製品の国内価格には影響を与えないため、補助金額はそのまま価格差別(=ダンピングマージン)の拡大につながり、AD 税と相殺関税の併課は「同一の事態」に対する二重救済となる。これに対し、国内補助金は、国内価格と輸出価格に同様に影響するため、ダンピングマージンは変化しない。この場合、AD 税では補助金分が相殺されないため、補助金相殺関税を併課しても「同一の事態」を扱うことにはならないのである(568)。もっとも、これは輸出国の国内価格を正常価額として用いる場合であり、GATT6 条 1 項や同条への注釈(NME 特則)が認める他の正常価額を用いる場合には、国内補助金であっても二重救済の可能性が生じる(569)。

パネルは、補助金協定 19.3 条・19.4 条は、AD 税が同時に賦課される可能性には無関心であると述べたが、これは、WTO 諸協定のすべての規定は、調和的に意味が与えられるよう、整合的かつ首尾一貫した解釈がなされるべきであるとの考え方に反する³。加盟国は、諸協定の下で義務を累積的に負っている(570)。それゆえ、19.3 条の「適正」の意味は、AD 協定の関連規定を考慮することなしには適切に理解できない。少なくとも

³ ここでは、米国高地産綿花事件上級委 para.549、アルゼンチン履物事件(EC)上級委 para.81 などが引用されている。

も、「適正」とは、調査当局が相殺関税額を決定する際に、当該補助金を相殺するために AD 税が賦課されている事実を無視してはならないことを意味する。AD 協定と補助金協定は、救済の形態や効果が共通であり、双方とも「適正な額」の税賦課を要件としているのである(571)。各々の協定の下で二重救済は許容されているなどという理解は、両者を故意に分離して読んだ時にのみ出てくるものである。両協定を併せ読めば、二重救済は、各々の協定が立てた「適正」さの基準を潜脱するものであることが示唆される。各協定が、賦課しうる税額の上限を規定しているなかで、合算すればダンピングと補助金の額を上回ってしまう 2 つの税の賦課が許容されているとは考え難い(572)。

補助金協定の趣旨目的も、加盟国に補助金相殺の権利を認めつつそれを一定の規律の下に置く点にあり、AD 税で相殺された補助金を考慮して相殺関税額を決定することはこの目的に適う(573-4)。

パネルは、東京ラウンド補助金コード 15 条における併課禁止の規定が WTO 補助金協定で削除されたことを指摘する。しかし、現協定の前身の協定は、条約法条約 31 条にいう文脈を構成せず、せいぜい、同 32 条にいう条約締結の際の事情として、解釈の補足的手段となるにとどまる(579)。本件では、19.3 条の解釈に関して補足的手段に依拠する必要はない。また、併課禁止の規定の削除が、現協定における併課の許容を意味するというのは、機械的な反対解釈である。そもそも、コード 15 条は、同一の補助金が二重に相殺されるか否かにかかわらず、一律に併課を禁止するものであり、二重救済の問題とは射程が異なる(580-1)。

以上より、パネルは 19.3 条の解釈を誤った。二重救済、つまり NME 手法により計算された AD 税を補助金相殺関税と併課することで同一の補助金を 2 度相殺することは、補助金協定 19.3 条に違反する(582-3)。

補助金協定 19.4 条および GATT6 条 3 項に関しても、上記と同様の理由で、AD 税賦課と無関係であるとは言えず、パネルの判断には同意できない。ただ、すでに 19.3 条違反を認定した以上、これらの規定についてはこれ以上検討しない(589-90)。

(2) 米商務省による AD 税と補助金相殺関税の併課の協定整合性

残された問題は、二重救済が実際に発生するのはどのような場合かということである。一般には、NME 手法による AD 税を補助金相殺関税と併課すれば、二重救済になる可能性が高いが、必然的とは言えない。これは、国内補助金がどの程度輸出価格を引下げに反映されているか、そして、調査当局がこの状況に対応して方法論の調整を行ったか否かに依存する問題である(599)。

「適正」な補助金の額を算定する義務は調査当局の側にあり、とりわけ、同一の補助金が 2 度相殺されていないかに関する証拠を考慮する必要がある(602)。米商務省は本件調査において、かかる検討を拒否しており、補助金協定 19.3 条に違反する(603-6)。

このことから、自動的に同 10 条および 32.1 条にも違反する(610)。

論点 G. 補足的な質問書への回答期間について

1. パネルの判断

中国は、本件調査で米商務省が、補足的な質問書に対して少なくとも 30 日の回答期間を確保しなかったことは補助金協定 12.1.1 条に違反すると主張する。

しかし、同条の文脈として附属書 VI の 6 項・7 項を参照すると、ここでいう質問書とは、調査の当初に発出される包括的な質問書を指すと解される(15.27-9)。先例も、同様の規定である AD 協定 6.1.1 条に関し、同協定附属書 I の 6 項・7 項を参照しつつ、同じ解釈を示した(15.31)。趣旨目的から考えても、仮に全ての質問が 30 日ルールの対象となれば、期限内の調査完了が著しく妨げられ不適切である(15.32)。なお、補足的な質問書に対して 30 日の回答期間が確保されないとしても、12 条の他の諸規定により、適正手続の権利は確保される(例えば情報提供上の困難に妥当な考慮を払うことを求める 12.11 条など)(15.35)。

論点 H. 「入手可能な事実(facts available)」の適用について

1. パネルの判断

本件調査の一部で米商務省は、必要とする情報を調査対象者に要求しないまま入手可能な事実を用いた。これは補助金協定 12.7 条が入手可能な事実の使用を許容する状況に当たらず、同条に違反する(16.15-6)。

III. 解説

1. 二重救済の禁止について (論点 F)

(1) 補助金協定 19.3 条の解釈

本件で上級委は、パネル判断を覆し、補助金協定は二重救済を禁止していると判断した。その根拠は、補助金協定 19.3 条が「適正な額」の相殺関税の賦課を義務付けている点にある。上級委は、まず「適正」の辞書的意味と文脈の検討から、個々の状況に適応した相殺関税額を定める必要がある(=補助金全額分を無条件に賦課してよいわけではない)ことを導く。そして、WTO 諸協定の調和的解釈の原則から、補助金協定は、特に AD 協定の関連規定に照らして解釈されねばならず、双方の協定が「適正な額」の税の賦課を定めている以上、AD 税と補助金相殺関税の効果は一体として把握したうえで

各協定との整合性を検討する必要があるという⁴。それゆえ、AD 税によって補助金額の全部または一部が相殺されていれば、それを考慮して補助金相殺関税を「適正」な額に定める必要があり、もし AD 税を無視して同一の補助金を重複して相殺すれば、補助金協定 19.3 条に違反するのである。

このように、上級委の議論の核心は、補助金協定 19.3 条の「適正な額」という語が二重救済の禁止までも意味することを、補助金協定と AD 協定を併せ読むことから導く点にある。しかし、かかる読み方が可能である理由は、WTO 諸協定の調和的解釈の原則という、判例法理としての位置づけや内容がいまだ曖昧な抽象的規範に求められており、法解釈論としては相当に根拠薄弱であると言わざるを得ない。確かに、補助金協定と AD 協定は制度的な類似性が強く、従来紛争解決事例でも、両協定で同一の文言が使われている場合に、一方の協定でなされた解釈をもう一方の協定の解釈に借用する例が見られた。しかし、本件上級委は、そうした解釈の共通化の域を超え、両協定を一体的に扱うという事実それ自体から二重救済の禁止という新たな解釈を導いたのである。こうした、協定間の関係性そのものを利用する解釈手法は、従来類例がなく、その評価は分かれるところであろう。

(2) AD 税と補助金相殺関税を併課する方法の有無

本件上級委は、二重救済になる併課を協定違反としたのであり、二重救済にならないことを調査当局が立証すれば、併課それ自体は協定違反ではない。そこで各国当局にとっては、いかなる状況で、いかなる方法論を用いれば、二重救済にならない形での併課が可能かを探ることが課題となる。

(a) 二重救済が発生するケース

まず、本件上級委が、二重救済が起こる可能性が高いと指摘した、NME 手法による AD 税を補助金相殺関税と併課するケースを考える。例えば、ある生産者が製造する産品 1 単位あたりの生産コスト＝販売額が、補助金を受けない場合に 100 であるとする。ここで、実際には当該生産者は政府から 1 単位あたり 20 の補助金を受けており、かつ輸出に際しては 20 のダンピングを行うとする。この場合、補助金額を全て価格に反映させれば、国内価格は 80、輸出価格は 60 となる。したがって、構成正常価額(100)と輸出価格(60)の差＝ダンピングマージンには、ダンピングと補助金の効果が全て含まれるため、AD 税と補助金相殺関税を併課すれば、相殺関税分は全て二重救済となる。国内価格(80)と輸出価格(60)の差からダンピングマージンを導いていけば、二重救済は生

⁴ なお、「適切な額」の語が初めて現れた時期は各々の分野で異なるため(ケネディラウンドのアンチダンピングコードと東京ラウンドの補助金コード)、この語が両協定を接続する機能は意図されていなかったとの指摘もある。Ahn, D., "United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China," *American Journal of International Law*, vol.105, 2011, p.767.

じなかったはずであるから、確かに構成正常価額を用いることで二重救済が起りやすくなるといえる。

(b) 二重救済にならないケース

しかし、本件で米国が主張し(パネル報告 paras.14.71-3)、上級委も認めたように(para.599)、上記のようなケースで二重救済が発生するか否かは、生産者が補助金額を輸出価格にどこまで反映させるかに依存する。

例えば、上記の設例で、生産者が補助金額(20)を全く価格に反映させなければ⁵、輸出価格はダンピング(20)の効果のみで 80 となる。この場合、構成正常価額(100)と比較したダンピングマージンは 20 であり、ここにはダンピングの効果しか含まれないから、AD 税に加えて補助金相殺関税を賦課しても、二重救済は全く発生しない(国内産業への損害の有無など、相殺関税発動の要件を満たすか否かは別問題であるが)。このように、構成正常価額を用いたとしても、生産者が補助金利益をすべて輸出価格に反映させていない限り、AD 税ではカバーされない(=二重救済にならない)、相殺可能な補助金額が残ることになる。

こうした現象は、アンチダンピングと補助金相殺の方法上のズレに起因している。補助金相殺では、補助金とその利益の存在を認定すれば、それがどの程度販売価格に反映されるかにかかわらず、補助金額全額について相殺関税を課すことが可能である。これに対し、アンチダンピングでは、あくまでも実際の価格の比較から算出したマージンに基づいて税額を決めるため、輸出価格に現れない補助金利益は、AD 税賦課によっても相殺されないまま残るのである。

しかし、こうした理論上の相殺可能な補助金額を実際に算定し、二重救済にならない形で AD 税と併課することは、それほど容易ではない。再び上記の設例で、生産者が補助金額 20 のうち 10 だけを輸出価格に反映させ、ダンピング(20)と併せて輸出価格が 70 になったとする。この時、構成正常価額(100)と比較したダンピングマージンは 30 にとどまり、理論上は補助金相殺関税(10)をさらに賦課する余地がある。しかし、外部からは、ダンピングマージン 30 のうち、ダンピングと補助金の効果がいかなる割合で組み合わせられているのか、正確に判別することは困難である。生産者が、国内価格と輸出価格に同じように補助金効果を反映させていれば、両者の差から純粋なダンピング分のマージンを導くことができるが、補助金が輸出価格の引下げにより重点的に利用されている可能性も否定できない。このように、ダンピングマージンのうち補助金が占める割合を正確に把握できないと、「補助金額のうち輸出価格に反映されていない分(=追加的な相殺関税賦課が可能な額)」も特定することができず、二重救済の可能性を完全

⁵ 生産者が補助金利益を販売価格に反映させない理由は様々ありうる。例えば本件で米国は、補助金が販売価格に反映されず、債務の償還、退職手当、研究開発(R&D)などに使われる可能性もあると述べた(上級委報告書 footnote 521)。

に排除したと言える形で併課を行うことは難しくなるのである。

結局、上級委は、NME 手法により計算された AD 税と補助金相殺関税を併課する余地は認めたが、実際に二重救済の恐れを排除して併課を行うための方法論を構築することは、実務的に見て多大な困難がある。

なお、後述のように(下記 5(1)参照)、米商務省はすでに 2009 年に、二重救済の可能性を確実に排除する方法として、AD 税率と補助金相殺関税率のいずれか高い方から低い方を差し引いたうえで、当該低い方の税率とともに併課するという手法を考案していた。例えば、相殺関税率が 50、AD 税率が 30 であれば、相殺関税率を $50-30=20$ としたうえで、AD 税率 30 とともに併課するのである。このようにすれば、仮にダンピングマージンの中にダンピング分と補助金効果分が混じっていても、それはまとめて補助金相殺関税率から控除されるため、同一の補助金が重複して相殺されることはなくなる。もちろん、この方法では相殺関税率からダンピング分も控除されてしまうため、二重救済の場合とは反対に、救済効果が本来よりも過小になるという欠点がある。また、何よりも、両者の税率を一度相殺したうえで併課するという方法は、實際上、両者のうちいずれか高い方の税率を賦課することと結果的に同一であり、あえて併課という形をとる意味がない⁶。二重救済を確実に回避する方法とは、結局このように、いずれか一方の措置の効果を完全に放棄することと同義になってしまうのが実態である。

(3) 輸出補助金／国内補助金、市場経済国／非市場経済国

GATT6 条 5 項は、輸出補助金の場合には補助金が輸出価格に(必ずではないにせよ)反映されやすいという前提で、そこで起こる二重救済を防止しようとしたものである。本来は、上述の通り、輸出補助金であっても輸出価格に反映されない部分は併課しても二重救済にはならないはずであるが、GATT では本条の存在によりその余地は当初から奪われている。また、国内補助金であっても、国内価格に比べ輸出価格により大きく補助金を反映させれば、同様に二重救済の可能性が発生するのであり、この点で輸出補助金と国内補助金に本質的な違いはない。

また、本件では NME 手法による構成正常価額の使用に伴う二重救済の恐れが検討されているが、当然、二重救済は NME 手法を用いる場合にのみ起こる問題ではない⁷。

⁶ もっとも、措置発動条件が整った時に当局が発動を控える裁量を持たない場合は、両措置を発動せざるを得ないため、このように相互の相殺を経たうえで併課する手法も有効となりうる。また、アンチダンピングと補助金相殺では措置発動要件が異なるため、両者の措置を併課しておくことで、仮に一方の措置が後に発動要件を満たさなくなっても、もう一方の措置を維持できるというメリットはある。

⁷ 本件上級委も、市場経済国の国内補助金に対する相殺関税の賦課に関し、同時に AD 税を賦課し、かつそのダンピングマージンを構成価額または第三国正常価額を用いて計算する場合には、二重救済が発生しうると指摘する(para.543)。

例えば、通常の国内価格を正常価額として用いる手法をとった場合でも、補助金が国内価格と輸出価格に均等に反映されず、輸出価格の方がより引下げられていれば、ダンピングマージンには補助金の効果も含まれる⁸。逆に、NME 手法による構成正常価額を用いる場合であっても、補助金効果が全く国内価格・輸出価格に反映されていなければ、ダンピングマージンに含まれるのはダンピングの効果だけであり、補助金相殺関税を併課しても二重救済は起こらない。結局、NME 手法による構成正常価額の使用は、他の場合に比べて二重救済が起こりやすいものの、それはあくまでも相対的な問題にすぎないのである。

2. 公的機関（論点 A）

本件上級委は、補助金協定 1.1(a)(1)条にいう「公的機関」とは、政府機能を遂行するための権威を保持・行使する主体であると解釈した。パネルがとった、過半数所有という外形的な基準に比べ、高度に定性的な基準を採用したと言える。解釈手法としては妥当であったと思われるが、各国の調査当局にとっては、「政府機能」や「権威」をどのように定義・測定するのかという、実務上の困難がもたらされることになった。しかも、上級委の説示によれば、公的機関の外延や性格は、国ごと、事案ごとに異なり、その都度、当該主体の中核的な特徴や政府との関係性を適切に評価する必要がある。こうした要素を、具体的な方法論へと組み立てることは極めて困難であり、実際には、上級委が問題なく公的機関性を認定することができるかと述べた「法令上明確な権威の委任」がある場合に適用が限定される恐れもある。もちろん、民間団体と認定された場合であっても、委託・指示を通じて補助金協定の射程に入れることは可能であるが、委託・指示の立証も決して容易ではない以上、やはり「公的機関」に該当するか否かは重要な争点であり、その認定基準は今後の紛争解決事例を通じてさらに明確化・具体化されていくことが望まれる。

もっとも、本件では、中国の国有商業銀行の「公的機関」性が、比較的簡単な証拠によって上級委に認められている(Para.350)。「権威」基準の今後の展開によっては、「公的機関」性を認定できる範囲は、むしろ「所有」基準よりも広がったとの評価もなされ得るかもしれない。

3. ベンチマーク選定における国内民間価格の拒否（論点 C）

⁸ この点、本件上級委は、市場経済国の国内価格を正常価額として用いる場合には、正常価額と輸出価格の両方が国内補助金により引き下げられるため、ダンピングマージンには補助金効果が含まれず、二重救済は起こりにくい(unlikely)と述べる(footnote 519)。ただ、上述のように、補助金効果が国内価格と輸出価格に不均等に配分される可能性もあり、その場合には、国内価格を正常価額として用いていても二重救済は生じうると言えよう。

(1) 補助金協定 14 条(d)

本件上級委は、補助金協定 14 条(d)に基づく利益の算定において、調査当局が補助金交付国の民間価格をベンチマークとして用いることを拒否するためには、単に政府が同国における当該製品の支配的供給者となっていること（つまり市場シェアの高さ）のみから結論を導くのではなく、あらゆる証拠の検討を行い、最終的には「価格歪曲」が存在することを認定する必要があるとした。補助金協定 14 条(d)に関しては、米国軟材事件上級委において、補助金交付国の民間価格を拒否して他国にベンチマークを求めることが解釈上許容されたところであるが、本件上級委は、かかる拒否が可能になる条件をいっそう明確化したものと言える。

もっとも上級委は、本件事案で米商務省が、政府の市場シェア以外の要素を通り一遍にしか検討していないとしつつも、その背景には、政府が 96.1%のシェアを持ち市場に圧倒的な関与をしているという認定があったとして、国内民間価格を拒否する理由付けとしては十分であると述べた。したがって、政府が支配的供給者であるという事実は、それ単独で結論を導きうる証拠ではないとしても、「価格歪曲」の存在を立証するうえで、依然として非常に有力な判断材料としての地位を占めていると考えてよい。

(2) 補助金協定 14 条(b)

本件パネル・上級委は、政府の貸付けという形の補助金に関する利益の算定についても、交付国の国内市場の利子率が歪曲されているときには、国外にベンチマークを求めうることを初めて認めた。これは、結論としては当然妥当であると思われる。ただ、かかる判断を導く解釈上の論拠は、補助金協定 14 条(b)において仮定法が使われていること、および「市場」の語に地理的限定がないことなど、やや技巧的な要素に求められており、必ずしも説得力が十分に高いとは言えない面があった。

なお、本件事案で米商務省は、国外のベンチマークを単一の国に求めるのではなく、33 か国のデータを利用する方法をとった。これについて上級委は、パネルの審査基準が不適切であったため、事実認定の不足により審理を完了できないとした。それゆえ、このように複数国のデータから代替ベンチマークを組み立てる手法が協定整合的であるか否かは、本件では確答が得られず、今後の紛争案件における判断に委ねられることになった。

4. 補助金利益の算定における「相殺(offset)」の要否（論点 D）

本件事案で米商務省は、対象産品を月ごと・種類ごとに分けてベンチマークとの比較を行い、供給価格がベンチマークを上回った月に関しては補助金による利益なしとした。もし、これを「マイナスの利益」として扱い、他の月のプラスの利益と相殺していれば、調査対象期間全体として補助金利益がないという結果になった可能性もある。このよう

に、調査対象を細分化することでマイナスのデータを極力排除し、措置発動に有利な調査結果を導く手法は、AD 調査のダンピングマージン計算における「ゼロイング」と類似する面がある。

本件パネルは、ベンチマークとの比較をなるべく個別的行うことは、むしろ協定の趣旨に適うと述べ、米商務省のかかる手法は補助金協定および GATT に違反しないと判断した(この論点については上訴されなかったため、上級委の判断は示されていない)。しかし、比較を個別に行うということと、そこで「マイナスの利益」が出てきた場合にそれを無視してよいこととは、異なるのではないだろうか。アンチダンピング分野でも、正常価額との比較自体は個別取引ごとに行うことができるが、そこでマイナスのダンピングマージンが出た場合には、それを無視する、つまりゼロイングすることはできないとされている(その根拠は、AD 協定 2.4 条の「公正な比較(fair comparison)」の概念などに求められる)⁹。本件パネルは、補助金利益の算定において「マイナスの利益」を無視してよいとする根拠として、補助金協定 14 条(d)が、「…でない限り、利益をもたらすものとみなしてはならない」と否定形を用いていることを挙げ、これは、取引価格がベンチマークを下回らない場合には利益を「ゼロ」とする趣旨であると言う。しかし、この文言は、ベンチマークとの比較を個別に行うことを必ずしも前提としておらず、むしろ調査対象期間全体の取引価格をベンチマークと比較して利益の有無を判定するという趣旨にも読むこともでき、米商務省が行ったような「分析単位の細分化によるマイナスの利益の無視」を許容しているとは解されない。

なお、アンチダンピング分野では、価格比較を個別取引ごとに行う場合であっても、「ダンピングマージン」の決定は、それらを合算して、輸出者・生産者ごとに算出しなければならない。その根拠は、AD 協定 6.10 条が、「輸出者又は関係する生産者について…ダンピングの価格差を個別に決定する」と規定することなどに求められる¹⁰。補助金協定には、これに類する規定は存在しないのであるが、補助金相殺措置においても、結果的に製品ごとに相殺関税が賦課される以上、やはりその単位で合算して利益の有無を判定すべきではないかと思われる。

5. その後の経緯、および他国の状況について

(1) 本件勧告の履行

本件勧告の履行期限は、2012 年 4 月 25 日までと定められた。本件で協定違反が認定された個別措置(as applied)については、ウルグアイラウンド協定法 129 条(b)に従い、

⁹ Cf. Appellate Body Report, *US – Softwood Lumber V (Article 21.5 – Canada)*, WT/DS264/AB/RW, para.142.

¹⁰ Cf. Appellate Body Report, *US – Continued Zeroing*, WT/DS350/AB/R, para.283.

米通商代表が米商務省に対し当該措置を協定整合的にするよう求め、米商務省が再調査に取り掛かっている¹¹。

他方、二重救済が発生する余地を残す米国の根拠法令それ自体については、中国の *as such claim* がパネルの付託事項外とされたため、米国は本件勧告の履行として法令改正までをも行う必要はなかった。ところが、実はこの WTO の判断に先立ち、すでに米国の国内裁判所において、補助金相殺措置とアンチダンピング措置の併課による二重救済は法令上許容されていないとする判決が出されていた¹²。これを受けて米商務省は、上記 1(2)で紹介したように、AD 税率と相殺関税率を相互に相殺したうえで併課するという方法を考案し、税率の再決定を行った¹³。しかし、これに対して裁判所は、この手法により併課される税率の合計は、結果的に常に当初の AD 税率と同一になるため、併課を行う意味はなく、調査対象企業に 2 種類の調査への応答を要求して不必要に労力や金銭を消費させることは不合理であると指摘した¹⁴。そこで米商務省は、本件で賦課されていた補助金相殺関税をいったん全て撤廃する決定を行ったうえで、この判決を連邦巡回区控訴裁判所に上訴する手続をとった。ところが、控訴裁は、併課による二重救済の問題以前に、そもそも非市場経済国に対する補助金相殺措置の適用自体が米国法上認められていないとする判決を出したのである¹⁵。

こうした事態を受け、米議会では、(i)非市場経済国に対して補助金相殺措置を適用すること、及び(ii)補助金相殺措置とアンチダンピング措置を二重救済にならない形で併課することを、法令上明示的に認める必要があるとの議論が高まり、2012年3月7日、

¹¹ WT/DS379/12/Add.2.

¹² 中国企業 GPX 社等の提訴を受け、国際通商裁判所(U.S. Court of International Trade; CIT)は、NME 手法を使用した AD 税と補助金相殺課税を併課すると高い確率で二重救済が発生すると述べ、米国関税法は輸出補助金の場合しか二重救済の回避を要求していないものの、それは国内補助金の場合の調整を否定する趣旨ではないとした。そして、併課の場合にどの程度の二重救済が発生するのかを判定することが現状で難しければ、新たな方法論ないし立法上の手当てが用意されるまで、商務省は非市場経済国産品に対する補助金相殺関税の賦課を控えるべきであると述べた。Cf. *GPX International Tire Corp. v. United States*, 645 F. Supp. 2d 1231 (Ct. Int'l. Trade, September 18, 2009), Slip op. 09-103 at 16-8.

¹³ *Final Results of Redetermination Pursuant to Remand* (Dep't Commerce, April 26, 2010)(Docket No.292). この再決定で商務省は、例えば Starbright 社の AD 税率 29.93%と相殺関税率 14.00%について、AD 税率から相殺関税率を差し引いて 15.93%としたうえで、併課を継続した(合計税率は 29.93%)。

¹⁴ *GPX International Tire Corp. v. United States*, 715 F. Supp. 2d 1337 (Ct. Int'l. Trade, August 4, 2010), Slip op. 10-84 at 9. 裁判所は、商務省に残された選択肢は非市場経済国産品への補助金相殺措置の適用を放棄することしかないと述べて、再び本件措置を差し戻した(*Ibid.*, at 11)。なお、本判決の論理にはやや疑問がある。というのは、AD 税率と相殺関税率のどちらがより高くなるかは調査の結果次第であるため、対象企業に 2 種類の調査への応答を求めることは、必ずしも不必要な負担を強いているとは言えないからである。

¹⁵ *GPX International Tire Corp. v. United States*, 666 F.3d 732 (United States Court of Appeals, Federal Circuit, December 19, 2011).

関税法改正法案が可決された（3月13日大統領署名）。

この改正により、まず、非市場経済国に対しても補助金相殺措置を適用しうることが明記された¹⁶。また、補助金相殺措置とアンチダンピング措置を併課する際に二重救済が発生することを避けるための規定が設けられた。その関連部分を抜粋すれば、以下の通りである。

(f) ADJUSTMENT OF ANTIDUMPING DUTY IN CERTAIN PROCEEDINGS RELATING TO IMPORTS FROM NON-MARKET ECONOMY COUNTRIES.—

“(1) IN GENERAL.—If the administering authority determines, with respect to a class or kind of merchandise from a nonmarket economy country for which an antidumping duty is determined using normal value pursuant to section 773(c), that—

“(A) pursuant to section 701(a)(1), a countervailable subsidy (other than an export subsidy referred to in section 772(c)(1)(C)) has been provided with respect to the class or kind of merchandise,

“(B) such countervailable subsidy has been demonstrated to have reduced the average price of imports of the class or kind of merchandise during the relevant period, and

“(C) the administering authority can reasonably estimate the extent to which the countervailable subsidy referred to in subparagraph (B), in combination with the use of normal value determined pursuant to section 773(c), has increased the weighted average dumping margin for the class or kind of merchandise,

the administering authority shall, except as provided in paragraph (2), reduce the antidumping duty by the amount of the increase in the weighted average dumping margin estimated by the administering authority under subparagraph (C).

これによれば、補助金効果によりダンピングマージンがどの程度増加したかを調査当局が合理的に推計できるときは、その分だけAD税の額を減らすことが求められる。つまり、上記1(2)の設例で説明した通り、補助金効果のうち特に輸出価格の引下げに反映される部分は、純粋なダンピング分に上乗せしてダンピングマージンを増加させることになるため、このダンピングマージンに基づいてAD税を賦課したうえでさらに補助金

¹⁶ 従来米国において非市場経済国に対する補助金相殺措置の適用を否定する理由となってきた、政府と市場の未分化ゆえに「補助金」を特定できないという状況は、本改正法では「例外」として位置づけられ、原則的には非市場経済国であっても補助金を特定しうるものとされた。

全額について相殺関税を賦課すると、ダンピングマージンに含まれた補助金効果の部分が二重徴収になってしまう。これを避けるため、ダンピングマージンのうち補助金効果による部分を除外し、純粋なダンピング分だけについて AD 税を課すことで、それと同時に補助金全額について相殺関税を賦課しても二重救済が発生しないようにしたのが、本改正の趣旨である¹⁷。

かかる二重救済回避策の問題点は、上記 1(2)でも述べたように、ダンピングマージンのうち補助金効果により増加した部分を、ダンピング分と区別して正確に把握することが、実際には極めて困難であるということである。米改正法は、調査当局がそうした補助金効果による増加分を「合理的に推計(reasonably estimate)」できれば、AD 税の減額による調整を行うとするのであるが、かかる合理的推計を可能にする具体的な方法論を行政が構築できるのかは、まったく定かではない。二重救済を回避するための仕組みを他国に先駆けて示したという点で、本改正法は重要な意義を有するが、その実用性・実効性の有無については、今後の動向を踏まえて評価する必要がある。

なお、本改正法のもう一つの問題は、二重救済回避策の対象を、非市場経済国への調査に限定している点である。上記 1(3)で述べた通り、二重救済は、確かに NME 手法を用いてダンピングマージン計算を行う際に比較的発生しやすいが、市場経済国に対する調査であっても状況によっては発生しうる。その意味で、本改正法は、二重救済が起こりうる場面を漏れなくカバーするものとは言えず、協定整合性を確保するうえで不十分な面を残す形となった。

(2) 他国の状況

2010 年に EU も、中国産コート紙に対し、初めてとなるアンチダンピング・補助金相殺の同時調査を開始し、2011 年 5 月 14 日に両者について確定措置を賦課した¹⁸。米国同様、EU でも、かつては非市場経済国に対して補助金相殺措置を適用していなかったが、本件調査でその方針が転換されたことにより、AD 税との同時賦課（そして二重救済）の可能性が生じることになった。

なお、EU の調査では損害マージン(injury margin)が利用される。これは、ダンピングまたは補助金を伴う輸入がなかったとすれば国内産品が設定できたはずの価格を仮

¹⁷ なお、上記 1(2)の設例では、二重救済の回避策として、米改正法とは逆に、ダンピングマージン全部につき AD 税を賦課したうえで、ダンピングマージンに含まれなかった補助金分について相殺関税を課すことを考えたが、これは AD 税で調整するか相殺関税で調整するかの違いだけであり、意図するところは同一である。

¹⁸ Council Implementing Regulation (EU) No 451/2011 Imposing a Definitive Anti-dumping Duty and Collecting Definitively the Provisional Duty Imposed on Imports of Coated Fine Paper Originating in the People's Republic of China; Council Implementing Regulation (EU) No 452/2011 Imposing a Definitive Anti-subsidy Duty on Imports of Coated Fine Paper Originating in the People's Republic of China, *Official Journal of the European Union*, L/128 (May 14, 2011), pp.1-75.

定的に算出し、その価格と輸入品価格との差を損害マージンとするものである。言い換えれば、損害マージンを輸入品価格に上乘せすれば、国内産業への損害を払拭するうえで十分な価格になる。ダンピングマージンや補助金マージンが輸出者側の事情に着目した概念であるのに対し、損害マージンは輸入国側における損害の除去という観点から価格差を計算するのである。こうして EU は、ダンピングマージンや補助金マージンに加えて、損害マージンも算出し、いずれか低い方を採用して AD 税率や相殺関税率を決定している。これは、ダンピングマージンや補助金額よりも少ない額で国内産業の損害の除去に十分であるときは、その少ない額を用いることが望ましいとする、レッサー・デューティー・ルール(AD 協定 9.1 条、補助金協定 19.2 条)に従った方法論であると言える。

それでは、アンチダンピング・補助金相殺の同時調査においては、損害マージはいかなる機能を果たすのか。この場合の損害マージンとは、ダンピングによる価格低下と補助金による価格低下の両方を受けたものとなる。EU は、両措置を併課する場合の合計税率の上限をこの損害マージンに一致させることで、二重救済の可能性を排除できるという立場をとる。具体的に言えば、上記の中国産コート紙事件において、EU は下表のように税率を算定した。

	補助金マージン	ダンピングマージン	損害マージン	補助金相殺関税率	AD 税率
企業 A	12%	43.5%	20%	12%	8%
企業 B	4%	63%	39.1%	4%	35.1%

本件では、損害マージンは、補助金マージンより高く、ダンピングマージンより低い。そこで、まず相殺関税率を補助金マージンに従って決定し、AD 税率は、損害マージンから相殺関税率を差し引いた値とする、というのが EU の説明である¹⁹。ただ、この場合、損害マージンの全額を AD 税として賦課しても結果は同じであるから、あえて併課の形をとる意義はあまりない²⁰。

また、両措置の税率の合計が損害マージンを上回らないからといって、二重救済が発生しないわけではない。例えば、損害マージンが 50、ダンピングマージンが 40、補助金マージンが 30 という場合を考える。このとき、上記の EU の方法によれば、相殺関税率 30、AD 税率 20 を賦課することが可能であろう。しかし、前述のように、NME

¹⁹ *Ibid.*, p.16, para.164.

²⁰ 前出註 6 でも述べたように、調査の結果、両方の措置の発動要件が満たされている以上、効果の上では一方の措置のみを発動する場合と違いがなくとも、あえて両措置を発動するという判断はありうる。

手法等で計算されたダンピングマージンには、補助金効果が含まれていることもある。仮に、補助金全額が輸出価格に反映されていれば、ダンピングマージン 40 のうち純粋なダンピング分は 10 しかないことになり、AD 税率 20 を賦課すれば二重救済が発生してしまう。合計税率の上限を損害マージンの範囲内に抑えれば、確かに損害の除去という面では二重救済は起こっていないと言えるが、だからといって、その税率が、ダンピング分と補助金効果分の合計を超えていないとは言えないのである。結局のところ、損害マージンとは、ダンピングマージンや補助金マージンとは異なる観点から導き出される数値であり、ダンピングマージンや補助金マージンがもともと含んでいた相互の重複という問題を本質的に解決するものではない。