

EU 産 X 線保安検査機器に対する中国の AD 措置に係るパネル報告(WT/DS425/R)

第 1 経緯

- 2009 年 10 月 23 日 中国商務部が EU 産 X 線保安検査機器に対する AD 調査を開始
- 2011 年 1 月 23 日 最終決定（応訴企業に 33.5%、その他企業に 71.8%）
- 7 月 25 日 EU が WTO 協定に基づき協議要請
- 12 月 8 日 EU がパネル設置要請
- 2012 年 1 月 20 日 WTO 紛争解決機関会合においてパネル設置の決定
(チリ、インド、日本、ノルウェー、タイ及び米国が第三国参加)
- 11 月 28 日 中間報告発出
- 2013 年 2 月 26 日 パネル報告配布
- 4 月 24 日 DSB におけるパネル報告の採択

第 2 概要

本パネル報告は、米国産電磁鋼板に対する相殺関税及びアンチダンピング案件（DS414）（2012 年 10 月 18 日上級委報告配布）に続く、中国 AD に関する 2 件目のパネル報告案件である。ダンピング輸入による国内産業の価格押し下げ（price undercutting）又は価格上昇妨げ（price suppression）の商務部による分析が不十分であり AD 協定第 3.2 条違反である等の DS414 上級委の判断を承継しつつ、その点に関して新たに第 3.4 条及び第 3.5 条違反も認定し、ダンピングマージンの計算根拠について応訴企業への重要事実の開示が不十分である点について第 6.9 条違反を認定する等、新しい判断も加えている。

第 3 論点

1. ダンピング輸入による価格影響の考慮の要否（AD 協定第 3.1 条及び第 3.2 条）
2. 積極的証拠(positive evidence)の検討(AD 協定第 3.1 条)及びダンピングマージンの大きさ (magnitude of the margin of dumping) の検討（AD 協定第 3.4 条）

3. 因果関係（AD 協定第 3.1 条及び第 3.5 条）
4. 公開版要約の内容が十分であるか否か（AD 協定第 6.5.1 条）
5. 重要事実の開示内容が十分か（AD 協定第 6.9 条）
6. 最終決定の公告内容が十分か（AD 協定第 12.2.2 条）

第 4 パネルの判断

1. ダンピング輸入による価格影響の考慮の要否（AD 協定第 3.1 条及び第 3.2 条）

(1) 論点

被調査産品である X 線保安検査機器のうち、高エネルギーモデルと低エネルギーモデル（EU からの輸入産品は低エネルギーモデルのみ）の違いを考慮せずに、両モデル全体の平均単価(AUV)のみを考慮して損害を認定することの可否（パラ 7.30）

(2) 協定解釈

・ 価格の比較可能性(price comparability)を確保するための調整を考慮しない価格押し下げ（price undercutting）又は価格上昇妨げ（price suppression）の分析は、AD 協定第 3.1 条及び第 3.2 条が要求する積極的証拠(positive evidence)の客観的分析(objective examination)にか欠ける（パラ 7.42）（DS414 上級委報告を引用）

・ 価格の比較可能性の検討の過程において、国内産品価格と「比較されるダンピング輸入による」価格押し下げが検討されなければならない、比較される価格は実際に比較可能でなければならない（パラ 7.47 並びに 7.49 から 7.50；DS414 上級委をそれぞれ引用）。従って、比較対象産品の違いを検討する必要がある（パラ 7.48）

・ なお、この価格比較の方法について、ダンピング計算に関する AD 協定第 2.4 条所定の調整方法に従う必要はない（パラ 7.51）

(3) 事実認定

・ 商務部は高エネルギーモデルと低エネルギーモデルの価格における比較可能性を全く考慮していない（パラ 7.67）。

・ 上記の比較可能性を検討するための証拠が商務部に提出されていた（パラ 7.80）。

・ 高エネルギーモデルと低エネルギーモデルは物理的特性が全く異なる（写真付で解説）

(パラ 7.81～7.86)

・高エネルギーモデルと低エネルギーモデルの用途が違い、顧客の認識も異なり、異なる市場といえる (パラ 7.88)

・商務部はそもそも (損害認定のために) モデルごとの価格データを要求していないので、モデルごとのデータが提出されていないことはモデルごとの価格を検討しなくて良いことの理由とならない (パラ 7.93～7.95)。

(4) 結論

それぞれ異なる比較対象産品 (モデル) の違いを検討せずに価格押し下げ (price undercutting) 又は価格上昇妨げ (price suppression) を認定した商務部の最終決定は、AD 協定第 3.1 条及び第 3.2 条に不整合である。

2. 積極的証拠(positive evidence)の検討(AD 協定第 3.1 条)及びダンピングマージンの大きさ (magnitude of the margin of dumping) の検討 (AD 協定第 3.4 条)

2-1.

(1) 論点

商務部が最終決定において認定したデータと、国内産業が提出したデータ及び統計データが異なるので、積極的証拠の検討がなされていないのではないか (パラ 7.100～7.104)。

(2) 協定解釈

・事実認定が積極的証拠に基づいたか否かという問題と、積極的証拠が説明又は開示されているのかという問題は関係ない (パラ 7.146, 7.147)。

(3) 事実認定

・商務部が反駁する調整方法にてデータの調整が不可能であったわけではなく、EU は積極的証拠に基づかなかったとの一応の証明 (prima facie) に成功しなかった (パラ 7.149～7.177)。

(4) 結論

商務部がこの点に関して AD 協定第 3.1 条及び第 3.4 条に不整合とは認められない。

2-2.

(1) 論点

AD 協定第 3.4 条により検討が義務づけられるダンピングマージンの大きさを検討しなかったため、商務部は AD 協定第 3.4 条に違反しているのではないかと(パラ 7.105 及び 7.178)。

(2) 協定解釈

・ AD 協定第 3.4 条の諸要因の評価(evaluation)をしたと言えるためには、分析 (analysis and assessment) の過程が必要 (パラ 7.180) (EC-Bed Linen 21.5 パネル報告書を引用)

・ 最終決定にダンピングマージンが記載されているだけでは不十分で、ダンピングマージンの大きさの評価、その関連性の分析並びにダンピングマージンに帰責されるべき大きさについて分析する必要がある (パラ 7.183 及び 7.184)。

・ ダンピングマージンがデミニミスではないという認定は、AD 協定第 3.4 条には関係ない (パラ 7.184)。

(3) 事実認定

商務部はダンピングマージンの大きさを全く評価していない (パラ 7.182~7.184)。

(4) 結論

商務部は、ダンピングマージンの大きさを評価しなかった点において AD 協定第 3.1 条及び第 3.4 条に不整合である(パラ 7.185)。

2-3.

(1) 論点

商務部は、損害認定において、1 つの被調査製品の中の異なるモデル (高エネルギーモデル/低エネルギーモデル) ごとに分析する義務を負うか (パラ 7.186 及び 7.187)。

(2) 協定解釈、事実認定及び結論

・ 熱延等の先例では、①被調査製品全体に対する調査が必要であり、②一部のモデル等に対して分析する場合には残りのモデル等及び被調査製品全体に対する分析もすることが必要である。モデル等ごとに分析しなければならないのかという点は先例がない(パラ 7.187)。

・ 上記 1 の点で既に商務部の損害認定は AD 協定第 3.1 条及び第 3.2 条に不整合と認定されており、この論点はそれと重複する点が多いので、訴訟経済の観点からこの論点について判断しない (パラ 7.189)

2-4.

(1) 論点

商務部は、損害要因のうち、肯定的要因と否定的要因の関係性を適切に評価したか。

(2) 協定解釈

・ 肯定的要因があるにもかかわらず国内産業に損害が何故生じるかという説得力のある説明 (compelling explanation) が必要 (パラ 7.195) (Thailand H-Beams を引用)。

・ 損害要因の全てを評価した合理的かつ十分な説明 (reasoned and adequate explanation) が必要 (パラ 7.196) (EC-CVD on DRAM パネル報告を引用)。

(3) 事実認定

・ 利益に関して、客観的かつ公平な分析をしたと言えるためには、ダンピング輸入なかりせば生じたであろう利益の見積、計算及び説明という定量的分析が必要となる (パラ 7.200)。また、絶対的金額のみならず、金額の推移も検討する必要がある (パラ 7.201)。

・ 商務部は、雇用状況について調査機関の最初と最後の数字のみを比較し、その間の推移を検討していない (パラ 7.204)。

・ 商務部は、国内産業の規模が継続的に発展していると認定しつつ、国内産業の投資能力が減少していると認定しており、矛盾している (パラ 7.207～7.209)。

・ 上記のとおり個別の損害要因について既に協定不整合であるので、各損害要因の総合判断について説得力のある説明が存在したか否かは判断しない (パラ 7.215)

(4) 結論

商務部は関連する損害要因を客観的に評価 (objective examination) しておらず、AD 協定第 3.1 条及び第 3.4 条に不整合である (パラ 7.216)。

3. 因果関係 (AD 協定第 3.1 条及び第 3.5 条)

3-1.

(1) 論点

商務部は、因果関係を客観的に評価せず、AD 協定第 3.1 条及び第 3.5 条に不整合か。

(2) 協定解釈及び結論

・前述のとおり損害認定の文脈において価格影響分析が AD 協定第 3.1 条及び第 3.2 条違反となっているので、損害認定を前提とする因果関係の認定も客観的な評価足りえず、AD 協定第 3.1 条及び AD 協定第 3.5 条に不整合となる。

3-2.

(1) 論点

商務部は、因果関係に関する十分な説明(reasoned and adequate explanation)を怠ったか。

(2) 協定解釈及び事実認定

国内産業の価格がダンピング輸入の価格を下回っているという状況下において、何故それでも国内産業に対して価格上昇の妨げが生じたのか十分な説明がない (パラ 7.244～7.247)。

(3) 結論

商務部は、因果関係について十分な説明をしておらず、AD 協定第 3.1 条及び第 3.5 条に不整合である (パラ 7.248)。

3-3.

(1) 論点

商務部は、知れたる非ダンピング損害要因 (known factors other than the dumped imports) を評価(examine)したか。

(2) 協定解釈及び事実認定

・調査当局は、利害関係者によって提起された全ての非ダンピング損害要因を調査する義務を負わず、そのうち、利害関係者によって関連する証拠が提出された場合にのみ、評価(examine)することが必要となる (パラ 7.267)。利害関係者が提出すべき証拠の十分性の判断では、利害関係者による証拠収集可能範囲も考慮される (パラ 7.291)。

・応訴企業が証拠をもって提起した国内産業による積極的な値下げ戦略、国内産業の低品質及び低技術並びに公平な競争は、知れたる非ダンピング損害要因に該当し、商務部はこれを検討していない (パラ 7.272～7.291)。

・非ダンピング損害要因の全てに明示的に(explicitly)言及する必要はないという Thailand H-Beams パネル報告書の判断は、調査当局が当該要因を黙示的にも考慮する必要がないとまで判断するものではない (パラ 7.279)。

(3) 結論

上記の理由により、商務部は損害の客観的評価を怠ったので AD 協定第 3.1 条及び第 3.5 条に不整合である。とりわけ、国内産業による積極的な値下げ戦略等の非ダンピング損害要因を区別して検討しなかったことは AD 協定第 3.5 条の non-attribution 条項に不整合である (パラ 7.297)。また、損害認定がこのように不整合なので、因果関係についても AD 協定第 3.5 条に不整合となる(パラ 7.298)。

4. 公開版要約の内容が十分であるか否か (AD 協定第 6.5.1 条)

(1) 論点

商務部が開示した、国内産業の回答書に係る公開版要約の内容は、AD 協定第 6.5.1 条、第 6.2 条及び第 6.4 条に不整合か (パラ 7.302)。

(2) 協定解釈

- ・ 秘密情報は、通常、要約可能である (パラ 7.334) (Mexico Oliver Oil パネル報告を引用)。
- ・ 要約は、秘密情報の内容(substance)の合理的な理解 (reasonable understanding) を可能ならしめるものでなければならない (パラ 7.335) (EU-Footwear(China)パネル報告書を引用)。

(3) 事実認定及び結論

・ モデル名が単に Model 1 及び Model 2 とのみ記載されているのは要約に該当せず、AD 協定第 6.5.1 条に不整合 (パラ 7.331～7.337)。

・ 正常価額等の証憑や監査済財務諸表等の附属文書について、国内産業の営業秘密に属するので開示しないとだけ記載しているのは、要約とは言えず AD 協定第 6.5.1 条に不整合(パラ 7.339～7.343)

・ 一般的な yes/no の質問で短い理由で全く情報を開示していないのは、要約とは言えず AD 協定第 6.5.1 条に不整合 (パラ 7.349～7.364)。

・ AD 協定第 6.5.1 条の趣旨は透明性の確保にあるので、秘密保持による非開示の理由は、当局に知らされるだけではなく、公開されなければならない (パラ 7.369)。単に、「空港保安当局による情報であり、空港安全に関する情報」であるという、情報の性質(nature)のみに言及した非開示理由は、不十分である (パラ 7.367 及び 7.368)。

5. 重要事実の開示内容が十分か (AD 協定第 6.9 条)

(1) 論点

商務部の重要事実の開示内容は、AD 協定第 6.9 条所定の「検討の対象となっている重要な事実であって、確定的な措置を採るか否かを決定するための基礎とするもの」の開示として十分か。

(2) 協定解釈、事実認定及び結論

・第 6.9 条は、判断過程の全ての事実の開示を要求するものではないが、重要な (essential) 事実の開示が要求される。重要な事実か否かは、①確定的な措置を採るか否かを決定するための基礎とするものと、②利害関係者が自己の利益を擁護することを可能ならしめるものであるかによる (パラ 7.399) (DS414 上級委報告を引用)。

・ダンピング輸入の価格影響は、決定する事項ではなく、検討する事項であるが、当該事項の基礎事実も重要な事実該当する (パラ 7.406)。よって、これを開示しないことは AD 協定第 6.9 条に不整合(パラ 7.411)。

・当局によってマージン計算のために用いられた取引別価格及び調整データは、最終決定におけるマージン決定を導くために必要な事実であり、重要な事実該当する。モデル別の全体のデータの開示だけでは不十分である。(よって、これを開示しないことは AD 協定第 6.9 条に不整合(パラ 7.417~7.420)。

6. 最終決定の公告内容が十分か (AD 協定第 12.2.2 条)

(1) 論点

商務部の最終決定は、AD 協定第 12.2.2 条に従って、①最終措置の適用をもたらした事実及び理由に関する全ての関連情報を記載し、かつ、②応訴企業の主張を却下した理由を記載しているか (パラ 7.455)。

(2) 協定解釈

・公告によって開示が要求されるのは全ての事実ではなく、AD 協定第 12.2 条により調査当局が重要と認めた事実に限られる (パラ 7.458 及び 7.459) ・

・AD 協定第 12.2.2 条は、利害関係者が何故自分の主張が却下されたのかを十分詳細に理解できるよう、最終決定にその理由を記載することを要求する (パラ 7.472)

(3) 事実認定

・ダンピング輸入による価格押し下げ又は価格上昇妨げの影響は、最終決定にとって重要であり、その関連情報が公告に記載されなければならない (パラ 7.460)。商務部は、最終決定において、国内産業とダンピング輸入の価格比較や国内産業の価格とコストの比較等

をしておらず、この点について十分な記載をしていない（パラ 7.461）。

- ・ダンピングマージンの計算式及びその基礎データは、AD 協定第 12.2.1 条の反対解釈により関連情報から外れるので、公告が義務づけられているわけではない（パラ 7.464 及び 7.465）（DS414 上級委報告を引用）。

- ・「その他マージン」に関する関連情報の開示が義務づけられるところ、「その他企業は回答書を提出しなかったので FA によりマージンを決定した」というのは何らその他マージン決定の事実関係に関する関連情報の開示といえない（パラ 7.469）。

- ・商務部は、応訴企業の主張を却下した理由を十分に説明していない（パラ 7.473～7.478）。

(4) 結論

- ・商務部は、価格影響とその他マージンの関連情報を開示しなかったため、AD 協定第 12.2.2 条に不整合である（パラ 7.470）。

- ・商務部は、応訴企業の主張を却下した理由を十分に開示しなかったため、AD 協定第 12.2.2 条に不整合である（パラ 7.479 及び 7.491）

第 5 分析

1. 中国 AD における損害認定実務に対する本パネル報告の影響

中国 AD の損害認定は、数多くの先例により蓄積されたノウハウにより、かなり定型化している。損害認定について本件パネルで争われた以下の点は、対日案件の大多数でも共通する論点である：

(1) **ダンピング輸入価格と価格押下げ又は価格上昇妨げへの関連性がほとんど検討されない。**

中国の場合、品質及びブランド力の問題により、又は生産能力の余剰を背景とした値下げ競争により、本件のように国内製品の価格帯が輸入製品の価格帯よりも低いのが通常である。そうすると、価格上昇妨げ（ダンピングなかりせばもっと価格が上昇した）を認定することになるが、中国の従前の実務では、ダンピング輸入の価格により価格上昇妨げがどのように生じたのか、価格を具体的に比較した定量的な分析等はなされていない。

本パネル報告は、ダンピング輸入による価格上昇妨げについて、定量的な分析をも要求し

ており、商務部の AD 実務の変更を迫るものである。

(2) 被調査産品内における異なるモデルが損害認定に考慮されない。

中国の場合、同じ被調査産品であっても、国内産業が製造するモデルと輸入産品のモデルとの間において、価格帯、品質、技術世代、規格及び用途が一致しないことが多い。典型的には、日本企業からは高グレード製品が輸入され、国内産業の低グレード製品とは市場で実質的に競合しないことが多い。従前の AD 実務では、被調査産品全体の損害を検討するという名目により、このような国内産業と輸入産品のモデル構成の違いは無視されていた。

本パネル報告は、このモデルの違いも価格の比較可能性において考慮しなければならないと判断したため、商務部としては、今後はモデル構成の違いの影響についても検討しなければならない。

(3) AD 協定第 3.4 条所定の各損害要因について、調査期間の始点—終点のデータ、傾向及び絶対値のうち、いずれか都合の良いデータを重視し、その重視する理由が説明されていない。

本パネルは、各損害要因について、例えば調査期間の始点—終点のデータの比較のみで損害を肯定するようなやり方を否定し、推移等も考慮することを要求している。従って、商務部は、従前のように、都合の良いデータのみ理由なく重視するという方法を採用しにくくなるといえる。

(4) 各損害要因について、列挙した上で、損害を認める方向の要因のみ重視し、その重視する理由が説明されていない。

中国 AD では、各損害要因の検討を列挙しつつ、最後は、詳細な理由も述べずに、損害認定に向かう要因のみを重視して、損害を認定することが多い。本パネル報告は、各損害要因の認定自体に AD 協定不整合が認められたことを理由に、その総合的判断の方法の適否については判断しなかった。この点は今後の案件によって解決されるべき問題といえる。

(5) 国内産業による急激な生産拡大等の非ダンピング損害要因の帰責事由が十分に考慮されない。

中国 AD の場合には、国内産業が急激な生産拡大をしていることが多く、輸入製品の増加よりも国内産業の生産拡大による値崩れが国内価格の下落に寄与していることが多い。しかし、中国 AD 実務では、これらの要因に触れはするものの、それを却下する理由はほとんど記載されないことが多い。

本パネル報告は、この理由について十分に記載することを要求するものであり、商務部の損害認定実務の変更を迫るものである。

2. 公開版要約の論点追及のデメリット

中国 AD の初期においては、公開版要約というのは社名や所在地等の一般情報以外は全て墨塗りのものであったが、各国の批判を受けて、最近では徐々に詳細な要約の作成が求められるようになった。本パネル報告においても、国内産業の申請書の公開版要約について、いくつかの点において内容が不十分であると判断された。透明性の確保という観点からは望ましい判断といえる。

しかしながら、実務的には、公開版要約の内容の詳細化は、応訴企業の応訴負担の増大をもたらすことにも留意すべきである。公開版要約を作成するのは、当局ではなく、主張及び証拠を提出する利害関係者である。従って、応訴企業も公開版要約の詳細化による作業量の増大と、概要を通じた秘密情報開示のリスク増大のデメリットを受けることになる。しかも、応訴企業の場合には、提出期限がない国内産業の申請と異なり、回答書の提出期限である 37 日の間に公開版要約の作成も完了しなければならないので、それだけ秘密保持版の作成にあてられる人的資源及び時間が減っていくことになる。

3. 産品(product(s))とモデル

本パネル報告においては、上記第 4、1 の論点において、例えばパラ 7.48 のように、モデルの違いの分析について複数形の産品(products)という用語をあてていたり、被調査産品とモデルの概念を少なくとも用語の上では多少混同しているようにみうけられた。

また、高エネルギーモデルと低エネルギーモデルの物理的特性、用途、及び顧客の認識

の違い等を上記第4、2の論点において分析しているが、そもそも全く異なる市場であれば、モデルの違いというよりも産品として違うという解釈すら成り立つのではないかと思われる。産品が異なるということであればそれぞれの産品について個別のAD税が認定されることになるので、モデルの差異とは別次元の話となる。本パネル報告では、産品とモデルの切り分けがやや曖昧な部分もあるのではないかと思われる。

4. 損害要因の検討の有無と最終決定での記述の有無

本パネル報告は、上記第4、2-1において、事実認定が積極的証拠に基づいたか否かという問題と、積極的証拠が説明又は開示されているのかという問題は関係ない（パラ 7.146, 7.147）と判断している。しかしながら、本パネル報告は、その他の損害認定の適否の論点に関して、最終決定において記述が無いことを主な根拠として事実認定が存在しなかったと認定しているのではないかと思われる（例えば上記第4、2-2）。EUとしては、手持ちの証拠は限られているので、最終決定及びその他の開示に記載が無いことを主な根拠として主張を展開せざるを得ず、上記第4、2-1のアプローチが浸透するのは、商務部が後出しで「実はこうだった」という反論を展開することが可能となり、提訴国側としては不利となるろう。

以上