

米国によるインドからの熱間圧延鋼板の輸入に対する相殺関税措置

弁護士 末 啓一郎

I. 事実の概要

米国は、インドの熱間圧延鋼板製造者が、①鉄鉱石の供給、②鉄鉱石・石炭の採掘権の付与、③公的機関を通じたローン等により補助金を受けていたとして、2002年1月8日に、インドから輸入された熱間圧延鋼板に対して、相殺関税の賦課を行うことを決定したが、インドは、これに関しての2001年4月20日の米国の仮決定以降、当該賦課決定に至る各種認定・決定並びに2001年4月の行政レビュー、調査対象期間を2004年とする行政レビュー、2007年のサンセットレビュー、調査対象期間を2006年とする行政レビュー、2007年を調査対象期間とする行政レビュー及び2008年を調査対象期間とする行政レビュー等の措置に対し、補助金協定違反等を主張して争った事案

II. 手続きの時系列

2012年4月24日	インドによる協議の申し入れ
2012年5月31日及び同年6月1日	協議
2012年7月12日	パネル設置要請
2013年5月3日	米国による先決的抗弁の提出
2013年7月9日及び同月10日	パネル第一回会合
2013年8月16日	先決的判断の発出
2013年10月8日及び同月9日	パネル第二回会合
2014年4月11日	パネル報告

III. パネル報告要旨

A. 手続事項 先決的判断 (Preliminary ruling)

1. 法的根拠の要約 (DSU第6条2項)

米国は、以下に関して、申立ての法的根拠についての簡潔な要約の提出が行われていないとして、審査対象からの除外を要求した。

(1) 新しい補助金についての調査を行っていないとの主張 (補助金協定11.1)

この点に関してパネルは、インドの設置申立書の中に、調査が行われていないことについての言及があるので、補助金協定11.1の問題であることが示されているので、審査対象とし得るとされた。(1.32)

(2) 国内事業者からの申請における証拠が不十分であるにもかかわらず調査が開始されたとの主張 (補助金協定11.1、11.2及び11.9)

パネル設置申立書において、この点についての具体的な指摘はなく、周辺の事情を踏まえても、補助金協定11.1、11.2及び11.9の違反についての主張であるとは理解できない。インドは、協議における質問内容から義務違反内容が判明すると述べたが、パネルは、協議内容を知り得ないので、そのような主張は認められず、審査対象とはできないとされた。(1.37)

2. 措置の特定 (DSU第6条2項)

米国は、2013年度のサンセットレビューが対象となる特定の措置として明示されていないと主張した。

これに対してパネルは、パネル設置申立書においてインドが、相殺関税の確定的課税措置

以外に、それ以降のサンセットレビュー、修正、変更、実施なども含むものと記載しているので、申立日以降のサンセットレビューである2013年度のサンセットレビューについても、特定の措置として、審査対象に含まれているものと考えられるとした。(1.41)

B.実体事項

1.米国のベンチマークメカニズムについて

補助金協定14条(d)において、補助金による「利益」の算定のために使用するベンチマークとなるべき「妥当な対価」として、米国の351.511(a)(2)(i)-(iii)は、(i)市場価格、(ii)世界市場価格、(iii)市場原理の順で、前者が利用できない場合に後者を使用するものと定めており、さらに同(iv)はそれらの価格として引渡段階の価格を使用するものとしている。

インドは、この351.511(a)(2)(i)-(iv)の米国規定がas suchで補助金協定14条(d)に不整合であると主張した。

(1)利益の算定と妥当な対価の評価との関係

補助金協定14条(d)は、物品または役務が「妥当な対価」より少ない額の対価において提供されるか、妥当な対価よりも多い額において購入されるのでなければ、補助金による利益の認定ができないと規定されている。これとの関係においてインドは、「利益」については、受領者との関係で考え、「妥当な対価」については、提供者の観点で考えるべきであり、両者は異なる概念であるから、まず先に提供者の観点から、「妥当な価格」について決定を行う必要があると主張し、そのように規定していない351.511(a)(2)(i)-(iii)は、as suchで協定不整合であると主張した。

これに対してパネルは、「妥当な対価」も「利益」も、受領者の観点から定められるのであり、補助金協定14条(d)の「されない限り」(unless)との表現は、妥当な対価と利益等を結びつけるものであって、それらを別々に検討する必要はない等として、インドの主張を排斥した。(7.32-7.33)

(2)米国の351.511(a)(2)(i)-(iii)において、(i)市場価格、(ii)世界市場価格のそれぞれに関し、米 国商務省が政府の価格を除外していることの問題

パネルは、米国が、政府の価格がすべての場合に除外されるわけではないと主張していることに対して、インドがこれを争っていないとして、インドは、その主張の前提を失っているとした。(7.38)

なお、インドは、政府の価格を除外することができるのは、政府が市場において支配的な立場に立っている時だけである等と主張したが、パネルは、営利企業と異なり利益の最大化を目指すものではない政府の定める価格は「市場の一般的な状況」(prevailing market conditions)を考える上において、妥当な価格として含める必要は無く、むしろ、政府の価格が支配的な場合については、市場を歪曲して国内価格自体を採用することができなくなるなどと指摘して、インドの主張を排斥した。(7.42)

(3)世界市場価格をベンチマークとして使用することの問題

インドは、上記の米国規定が、国内市場価格が政府の行為等により歪曲されているなどの特別な事情があることを要件とせず、単に第一段階の基準として国内市場価格を使用できない場合に、第二段階の基準として、世界市場価格を使用すると定めていることは、国内市場の一般的な状況との関連で妥当な対価を判断すべきとする補助金協定14条(d)にas suchで

不整合であると主張した。これに対してパネルは、補助金協定14条(d)は、世界市場価格の使用を禁止しているとは考えられず、また、それを使用できる条件として、国内市場価格が政府の行為等により歪曲されている場合などの場合に限定しているとも解されず、さらに、米国の上記規定の(ii)は、世界市場価格が、当該国の市場での価格として利用可能であることを必要としているので、インドの非難は当たらないとしてインドの主張を排斥した。(7.49-7.52)

(4) 米国の351.511(a)(2)(iv)において、引渡価格をベンチマークとして採用していることの問題

インドは、鉄鉱石等は工場渡(鉱山渡)で販売しているので、上記米国規定が引渡価格を基準として使用している事は補助金協定14条(d)に不整合である等と主張した。これに対してパネルは、市場の一般的な状況や、販売の条件といった補助金協定14条(d)の用語は、特定の販売条件を前提としているものではない等として、インドの主張を排斥した。

2. 鉱物開発公社(National Mineral Development Corporation : NMDC)の鉄鉱石供給に関する相殺関税の賦課について

(1) 鉱物開発公社を公的機関と取り扱ったことが補助金協定1.1(a)(1)に違反するか

インドは、米国商務省が、インド政府が98%の株式を保有することだけから、鉱物開発公社を公的機関であると認定したとして、かような認定は協定違反であると主張した。

これに対してパネルは、米国AD及びCVD(中国)(DS379)の上級委員会報告に言及し、公的機関といえるためには、政府の権限を付与されているか否かが問題であり、権限が付与されていると言えるためには政府の支配が有意義なもの(meaningful control)と言える必要があるとして、単なる株式保有だけでは、有意義な支配が行われているとは言えないが、米国商務省は鉱物開発公社の役員が、インド政府により指名されていることも併せ考慮して、有意義な支配があるものとしているとして、インドの主張を排斥した。

インド政府は、証券取引所との上場契約49項により、非政府組織の役員は、独立性が保証されているので政府による有意義な支配があるとは言えないと主張したが、この条項については、webサイトを示しただけで、ハードコピーが提出されていなかったため、有効な証拠の提出があったとは認められないとして、インドの主張は排斥されている。パネルは、むしろ関税賦課申請者の側から、鉱物開発公社が行政的な支配を受けているとの記載が、同開発公社のホームページにあるとして、そのハードコピーが提出されていることが、有意義な支配の間接的な証拠とすることができるとしている。

また、インドは、鉱物開発公社自体が自律性を保証されているとも主張したが、パネルは、そのような自律性は、公的部門が国際的な巨大組織になれるようにするためのものであり、自律性があるということをもって公的機関性と矛盾するものではないとした。

(2) 鉄鉱石供給による補助金の事実上の特定性の有無に関する認定の問題点について

① 特定性に関する規定は定義規定にすぎないか？

米国は、補助金の特定性に関する、補助金協定2.1(a)及び(c)の規定は、単なる定義規定であり、加盟国の義務を定めるものではないと主張したが、パネルはこれに対する不整合が問題にされ得るとして米国の主張を排斥した。(7.118)

② 特定性の認定に関しては検討の順序を踏まえる必要があるのか？

インドは、補助金協定2.1(a)乃至(c)の規定については、この順序で検討をしなければならないと主張したが、パネルは、同条にはそのような検討順序についての指定はなく、最初に(c)の事実上の特定性を検討することも可能であるとした。(7.119)

③ 特定性を認めるためには、一定の企業に対する差別の存在が必要か？

インドは、事実上の特定性があると言えるためには、補助金を受けることができる会社と、そうでない会社との間の差別が存在することが必要であると主張した(7.120)が、パネルは、特定性の議論は差別の概念を必要とせず、補助金を受けることができない会社がどのようなものであるのかに関わりなく、補助金を受けることのできる会社が制限されているということであれば、事実上の特定性は認められるとした。(7.121-7.125)

④製品の性格による固有の制限による場合は事実上の特定性は認められないか？

またインドは、事実上の差別に関する交渉過程から、補助金の対象となる製品の性格から必然的に、その使用が一定の企業に制限される場合については、事実上の差別は成立しないと主張した。(7.127)しかしパネルは、ウィーン条約法条約31条によれば、交渉過程が参考とできるのは、解釈が不明確となる場合や不合理となる場合であるところ、本件はそれには該当せず、仮に該当するとしても、交渉過程で入れられなかった条項の解釈から、インドの主張を導く事はできない等として、米国のカナダからの軟材に対する相殺関税の最終決定(DS257)事件におけるパネル判断にも言及して、インドの主張を排斥した。(7.128-7.132)

⑤補助金が制限された数の企業により使用されていることを示す必要があるか？

またインドは、補助金が限定された数の企業に使用されていることが示されていないと主張したが、パネルは、特定性を論じるために、企業の数に限定されていることを示す義務は無いと判断した。(7.135)

⑥事実上の特定性に関して検討すべき要因が全て検討されているか？

さらにインドは、米国商務省は、事実上の特定性の判断に於いて、「交付当局の管轄の下にある経済活動の多様性の程度」及び「補助金制度を運用している期間の長さ」の2つの要因が検討されていないと主張し、米国は、本件決定以前の手続において、それらについて検討していると主張したが、パネルは、これらの検討をしたことを認める証拠はないとして、インドの主張を認めた。(7.136-7.138)

⑦事実上の特定性の認定に関する実質的な証拠があるか？

またインドは、鉍物開発公社が、鉄鉍石の使用だけにこれを利用させていることについての「実証的な証拠」(補助金協定2.4)がないと主張したが、パネルは、インドが、鉍物開発公社の顧客類型に関する米国認定に関して、具体的に争っていない以上、インドの主張には、事実の裏付けがないとして、インドの主張を排斥した。(7.139-7.140)

(3)利益の存在に関する米国商務省の認定について(補助金協定14条)

①鉍物開発公社に対する対価の妥当性に関する判断について

パネルは、対価の妥当性と利益とを別々に検討する必要がないことについては、as suchについてすでに判断した通りであり、as appliedについても同様であるとした。

②米国の351.511(a)(2)(i)の市場価格の取り扱いについて

(i)タタ社及びインド政府が提出した国内価格を考慮しなかったこと

パネルはまず、国内価格を考慮しなかったことの合理性に関する米国の主張が、事後的(ex post)なものとして、パネル段階での提出が制限されるべきであるかについて検討した。その結果、米国商務省は、タタ社等から国内市場価格が提出されていることを認識していたことが、その仮決定及び最終決定からうかがわれるが、それらの中では、これを使用することを提出者から要求されなかったなどの主張以外に、これを参照せずに世界市場価格を適用した理由についての説明をしておらず、パネル段階で主張している説明は事後的なものであるため、これを考慮することはできないとした。(7.154-7.156)

次に、インドの主張がprima facie caseに至っているかを検討し、国内市場価格は、主要なベンチマークであり、インドの主張は、米国の協定不整合につきprima facie caseに至ってい

るとして、米国の反論が、事後的なものであって考慮することができないため、インドの主張が認められるところではあるが、上級委員会でこの判断が否定されることもあるので、念のために、事後的に提出された理由に関して、さらに検討を行うとしている。(7.157-7.159)

米国の提出した合理性の理由の検討として、パネルはまず、政府が所有する法人の販売価格については除外することができることを認め(7.160)、さらに、調査当時米国商務省は、関連する価格が、私的な法人によるものか、政府所有の法人によるものかを判断する資料を有しておらず、またそれが現実の取引価格であるのか否かについての情報が提出されていない状況において、これについては判断することを要求されていないというべきであるとの米国主張に同意した。しかし、タタ社及びインド政府が提出した価格情報は、米国が使用した現実の日本国内価格と同様に、「鉄鉱石の価格」であるとされているのであるから、日本のものを使用しながら、タタ社等のものを使用しないことについての説明をすることが必要であるとした。(7.162)

但しパネルは、タタ社の提出した価格では、当該鉄鉱石に含まれる鉄分が64%以上であるか、それ以下であるか(ハイグレードかローグレードか)しか示されておらず、鉄鉱石の価格決定において重要である具体的な成分の数値が不明であるので、市場価格の資料として、これを使用することができないだけでなく、鉱物開発公社の価格については提出時に秘密扱いを求めており、インド政府もこれを認めているため、米国商務省はこの価格を使用することができなかったとした。(7.163-7.165)

(ii) その他の生産者に対する国内価格を考慮しなかったこと

パネルは、ESSAR及びJSWに対する価格についても、その秘密取り扱いを求められており、これを使用することは、事実上その開示を行うことにつながるため、補助金協定12.4により、これを使用することができなかったとの米国の主張を認め、鉱物開発公社がこれらの会社に供給した鉄鉱石の価格を米国当局が使用しなかったことが、補助金協定14(d)に違反するとのインドの主張を排斥した。

(4) 引渡価格の使用

インドは、米国商務省が2006年、2007年及び2008年の行政レビューにおいて、鉱物開発公社の価格をオーストラリア及びブラジルからの輸入価格と比較している事について、補助金協定14(d)に違反すると主張した。これに対してパネルは、まず鉱山渡ではなく、引渡価格を使用することができる点については、すでにas suchで判断しているとし、またブラジルの価格については、現実にインドの鉄鋼会社がブラジルからその価格で購入を行っているので、その引渡価格が、市場の一般的な状況を示しているものと考えられるとし、ブラジル及びオーストラリアの価格一般については、鉱物開発公社からの回答において、これらの価格と競合しているとの表明があるため、これらがインド国内における市場の一般的な状況を示しているものと考えられるとして、インドの主張を排斥した。(7.179-7.183)

したがって、これらの価格を使用することによりインドに不利益があるとの主張も同様に排斥している。

(5) 鉱物開発公社の輸出価格の取り扱い

インドは、輸出価格については、政府として他国に利益を与える必要性はないのであるから、政府の関連する取引であっても、当然に除外できるとするものではなく、これを除外するのであれば、補助金協定14条柱書きに基づき、その理由を明示するべきであると主張し、特に2004年の行政レビューにおいて、輸出価格を使用しておきながら、その後のレビューにおいて、輸出価格を使用していないのは不合理であると主張した。

これに対してパネルは、政府の国内価格が使用できないのと同様に、政府の行う輸出価格についても同様の問題があるとした上、2006年以降使用しなくなったことについての説明はされていと認定した。(7.189-7.192)

3.鉄鉱石と石炭についてのキャプティブマイニングプログラムについて

米国商務省は、2006年の行政レビュー以降、鉄鉱石及び石炭についてのキャプティブマイニングプログラムによる採掘権の付与に関しての補助金調査を行い、キャプティブマイニングプログラムに基づき、製鉄メーカーに対して石炭と鉄鉱石のキャプティブマイニング権(ここでは製鉄メーカーが、鉄鉱石及び石炭を自らの使用のために採掘する権利)を与えることにより、法律上の特定性がある石炭についての補助金及び事実上特定性のある鉄鉱石についての補助金を与えたと認定した。

(1)鉄鉱石についてのキャプティブマイニングプログラムの存在(補助金協定12.5)

鉄鉱石についてのキャプティブマイニングプログラムについては、それについての法律上の規定等があるわけではなく、米国は、ダン・レポートなどの各種レポートの記載を根拠として、そのようなプログラムが事実上存在できると主張したが、パネルは、これらにより個別のキャプティブマイニング権が認められていると言う事は理解できるが、これらが何らかのプログラムに基づいているものと認定することまではできないとして、米国商務省の認定は、「自己が行う認定の根拠とするものの正確さについて、調査の過程において十分に確認」しているものではないとして、補助金協定12.5に不整合であるとのインドの主張を認めた。

(2)鉄鉱石のキャプティブマイニングプログラムが事実上の特定性を有するものであるのか?

この点についてパネルは、上記の通り、補助金協定12.5の違反が既に存在している以上、訴訟経済上、事実上の特定性について補助金協定2.1及び2.4の判断をする必要はないとした。(7.218-7.219)

(3)採掘権を与えることを通じて物品を供給していると言えるか?

パネルは、この点についても訴訟経済上判断を省略することも考えられるとしながら、なお検討を行うものとした。(7.220)

パネルは、供給するとは、利用可能とする(make available)ことまたは処分を委ねる(put at the disposal of)ことであり、採掘の権利を与える事は、鉱物の探査の権利を与えることとは異なり、また現に採掘した鉱石に応じた代金を支払うという取扱いがされていることでもあり、本件の採掘権の付与は物品の提供を行うことに該当するとして、補助金協定が規定する物品の供給に当たらないとするインドの主張を排斥した。(7.238-7.240)

(4)タタ社は石炭について、炭鉱国有化法(Coal Mining Nationalization Act)等に基づくプログラムにより、採掘権を与えられていたと言えるか?

パネルは、この点についての具体的な証拠を商務省の記録から示す責任(onus)が米国にあるとし、タタ社の回答では、キャプティブマイニングオペレーションの実態があることが回答されているものの、これが炭鉱国有化法(Coal Mining Nationalization Act)等に基づくプログラムによるものであると判断することができる証拠を米国が示すことができなかつたとしてインドの主張を認め、当該石炭採掘権は、補助金協定1.1(a)(1)(iii)に規定する補助金に該当しないと判断した。(7.246-7.251)

(5) 石炭についての採掘権の付与は、法律上の特定性のある補助金であるのか？

パネルは、上記の違反認定があるので、訴訟経済上この点について判断を行う必要性はないとした。

(6) 石炭及び鉄鉱石に関するプログラムによる利益の付与

この点に関してインドは、上述したところと同様、妥当な価格と利益の判断を個別に行うべきことや、採掘権の付与は物品の供給に当たらないなどとの主張を改めて行っているが、パネルはこれらの主張を、前述したところと同様の理由で排斥している。

また、採掘権の付与による補助金の利益を検討する上においても、国内価格に関し、現実の取引の価格を排斥すべきでないとの主張については、前述したところと同様、インドの主張を認めている。(7.260－7.264)

4. 鉄鋼開発基金(Steel Development Fund)により供給されるローンについての米国商務省判断

(1) 「資金の直接的な移転」が、補助金協定1.1(a)(1)の「公的機関」により行われたと言えるか

① 鉄鋼開発基金は公的機関であるか？

インドは、米国商務省が鉄鋼開発基金の管理委員会(SDF Management Committee)が政府の機関(government body)であると認定し、鉄鋼開発基金によるローンは補助金協定1.1(a)(1)の公的機関によるローンであると認定したことを争った。(7.269－7.273)

これに対してパネルは、政府による株式の保有及び役員を選任による有意義な支配により、鉄鋼開発基金を公的機関とした米国商務省の判断を支持している。(7.275－7.278)

② 鉄鋼開発基金による資金の直接的な移転があったと言えるか？

パネルは、鉄鋼開発基金のローンについては、資金集め及びその資金の配布の日常業務は、Joint Plant Committeeが行うものであるが、鉄鋼開発基金の管理委員会がこれを決定するものであり、同管理委員会はローンの提供に直接的に関わっていると言うことができるとし、またこのような実態から、集められた資金が、鉄鋼開発基金の管理委員会に移転されたものと米国商務省が考えることもできるとした。

③ 鉄鋼開発基金管理委員会のローンに関する決定は、潜在的な直接的基金の移転と言えるか？

この点に関し、パネルは、米国商務省が直接の資金の移転についての証拠を持たずに、facts availableにより、潜在的な資金の移転があったとの認定をすることもできるとした。(7.301)

(2) 利益についての米国商務省の認定

米国商務省は、鉄鋼開発基金のローン金利とプライムレートとを比較して、利益の付与があったか否かを検討した。これに対してインドはプライムレートは銀行間の金利であり、このような場合に使うのは適当ではないと主張したが、パネルは、調査当局は現実の商業的貸付の金利を得られない場合、構成金利(constructed interest rate)によることもできるのであり、米国商務省は、プライムレートを使用することについて、補助金協定14条における「透明性をもって実施し、かつ、適切に説明する」義務を果たしているものといえるとして、インドの主張を排斥した。(7.307－7.310)

また、インドは、鉄鋼開発基金のローンを受けるためには、費用が必要であるところ、米国商務省はこれを考慮していないと主張したが、パネルは、この費用は消費者に転嫁することができるものであり、また、補助金協定14(b)は金利の差額を問題としており、ローンを受けるための費用については規定をしていないので、これに反するとのインドの主張は認められないとした。

(7.311-7.312)

5. 米国商務省による損害の評価について

(1) 相殺関税課税決定における累積的评价について

米国法 § 1677(7)(G)の規定では、ダンピング輸出及び補助金輸出による損害について、累積的な評価を行うものとしており、本件では、10カ国の輸出国の内、5カ国については、補助金輸出と同時にダンピング輸出についても調査が行われていたが、残る5カ国については、ダンピング輸出についてのみ調査が行われていた。(7.322-7.323) インドは、これらの国々からの輸入損害に関する累積的评价は、補助金協定15.3に違反すると主張するとともに、それらの分析の方法に関連して、補助金協定15.1、15.2、15.4及び15.5に違反すると主張した。

① 相互累積(cross cumulation)を行うことは、補助金協定15.3に違反するか

パネルは、補助金協定15.3は補助金輸出の効果の累積的评价ができる場合について規定をしているが、これらは、補助金輸出についての累積的评价が可能であるとの規定であり、補助金輸出以外の輸入との間での累積的评价はできないとするのがその前提であるとされた。(7.341)

② 補助金協定15.3の文脈

この点に関連して、米国は、ガットVI:6(a)の規定は、(it determines that the effect of the dumping or subsidization, as the case may be)と規定しており、補助金輸出とダンピング輸出の双方について損害に関する言及を行っているのであるから、補助金協定15.3は、これとの関係で、累積評価を認めていると解釈されるべきであると主張したが、パネルは、ダンピング輸出と補助金輸出とが、orで接続されていること及びas the case may beと規定されていることなどから、この規定が相互累積を認める根拠とはならないものとした。(7.345-7.350)

また米国は、累積的评价に関する補助金協定15.3は、同じく累積的评价に関するアンチダンピング協定3.3の観点から考慮して解釈するべきであると主張したが、パネルは、そのいずれも、「不公正輸出」(unfairly traded imports)などの(アンチダンピングや補助金輸出の双方を含む)用語を使用しているものではないのであるから、これらが相互累積を認めているとの解釈をすることはできないとした。(7.351)

③ 補助金協定の趣旨・目的

米国はまた、EUのブラジルからの可鍛鉄管継手に対するアンチダンピング措置(DS219)における上級委員会報告及び米国のアルゼンチン産油井管に対するアンチダンピング措置のサンセットレビュー(DS268)の上級委員会報告に言及するなどして、補助金協定の目的から、相互累積が認められると主張したが、パネルは、これらはいずれも、相互累積に関するものではなく、従って根拠とならないとして米国の主張を排斥した。(7.352-7.354)

(2) 補助金協定15条はサンセットレビューに適用されるか

インドは、米国法 § 1675a(a) (7) 及び § 1675b(e) (2) の規定が、サンセットレビューにおいて相互累積を行うことができるとの規定となっているため、両者について、補助金協定15条との関係でas suchの違反があるものとし、後者については、as appliedの違反があるものと主張した。

パネルは、§ 1675a(a) (7) がサンセットレビューに関する補助金協定21.3に不整合であるか否かについては、審査の対象とされていないものとした上で、米国のアルゼンチン産油井管に対するアンチダンピング措置のサンセットレビュー(DS268)の上級委員会報告に言及して、アンチダンピング協定11.3と補助金協定21.3は実質的に共通の規定であり、この上級委員会報告

における判断と同様に、サンセットレビューに関する補助金協定21.3は、補助金協定15条の適用を受けるものではないとした。

インドは、EU－中国からの革靴の輸入に対するAD措置(DS405)に言及して、因果関係に関する補助金協定15.5に関する判断の誤りはサンセットレビューに影響するとの判断から、補助金協定15条とサンセットレビューとの関係を主張したが、パネルは、これは、もともとの違反がサンセットレビューに影響することを述べるものであり、補助金協定15条がサンセットレビューに適用されることを述べるものではないとして、このインドの主張を排斥した。

(3) 損害の認定において、米国商務省は補助金協定15.1及び15.4に列挙された要因を検討していない

米国熱延鋼板の事件において、上級委員会は、アンチダンピング協定3.4に列挙された要因の検討が必要であるとしており、同様に、補助金協定においても、15.4に列挙されている要因の検討が必要であるところ、本件では成長、投資収益、資本調達能力についての検討がされていないので、米国の決定はこの協定に違反するとインドは主張したが、パネルは、米国商務省の報告書に基づき、これらについての直接の言及はなくても、実質的な検討はなされているものと認定して、インドの主張を排斥した。(7.398-7.408)

6.facts availableの使用について

インドは、米国法 § 1677e(b)及び同351.308(a),(b),(c)について、as such及びas appliedで補助金協定12.7に不整合であると主張した。

(1) facts availableに関する米国の規定は、補助金協定12.7にas suchで不整合であるといえるか
①米国の規定では、最も適切かつ妥当な、利用可能な情報であるような最善の情報を選択するための比較検討を行うことなくfacts availableを使用できるとしている事

インドは、米国が、適切な比較検討をしないまま、不利益なfacts availableを使用しており、補助金協定12.7に不整合であると主張した。しかしながら、パネルは、中国－米国産冷間圧延珪素鋼に対する相殺関税及びAD措置(DS414)のパネル報告及びメキシコの牛肉及び米に対するAD措置(DS295)の上級委員会報告に言及し、facts availableの使用については事実に基づくこと(must have a factual foundation)及び利害関係者が提供できなかった情報を合理的に代替(may reasonably replace)することができるものであることを必要とするものの、最も適当であるとか、最も妥当であるということまでは必要とされないとした。そして、特にメキシコの牛肉及び米に対するAD措置において、補助金協定には、アンチダンピング協定の付属書IIIに相当する規定がなく、したがって、補助金相殺関税については、調査当局は、利害関係者から提供されたすべての関連する要因を考慮に入れ、不足する情報を合理的に代替することができる事実を利用することができるのみであるとして、インドの主張を排斥している。

②不利益な結論

この点についてインドは、最善の情報を選択する必要があると主張しているが、パネルは、EUの韓国産DRAMチップに対する相殺関税措置(DS299)のパネル報告に言及し、facts availableを処罰として使用する事はできないことを指摘はするが、上に述べたところと同様、最善の情報を選択することが義務であるとはまでは言えないとして、インドの主張を排斥した。(7.440-7.444)

(2) 米国のfacts availableの適用は、補助金協定12.7にas appliedで不整合であるといえるか

インドは、407ヶ所のfacts availableの適用について、as appliedの違反を主張している。

① 僅少でない最も高い補助金レートの使用について

インドは、230ヶ所のfacts availableについて、僅少でない最も高い補助金レートの使用が行われているとして、このようなfacts available使用の、事実上のルールに対してas suchの違反を主張するとともに、as appliedの違反を主張したが、パネルは、そのような適用が不相当であるかはケースバイケースで判断すべきであり、それらの個別の問題点についての立証をインドが行っていないため、インドの主張は認められないとした。(7.447-7.450)

② JSWの鉱物開発公社からの鉄鉱石の購入について

この点についてインドは、2006年行政レビューにおけるひとつのfacts availableについて、事実の裏付がないと主張し、パネルは、これについてのprima facie caseを認め、米国の反論がないとして、インドの主張を認めた。

③ SGOKによるKIP補助金プログラムの下でのVMPLの利益について

この点についてインドは、2006年行政レビューにおける4つのfacts availableについて主張し、これらの点に関してパネルは、そもそも、VMPLがKIP補助金プログラムを利用して利益を得ているとの点について、米国が証拠を示せなかったとして、インドの主張を認めた。

④ MMLのJSWに対する補助金について

この点についてインドは、米国商務省が、MMLが公的機関であり、MMLが、妥当な金額以上の金額で購入を行ったとの認定を行ったことについて、2つのfacts availableの適用の誤りがあると主張した。しかしパネルは、この点について米国は、facts availableによる認定をしていないと判断し、インドの主張を排斥した。

⑤ SGOJによるプログラムからのタタ社の利益について

この点についてインドは、2008年の行政レビューの文脈で、13ヶ所のfacts availableについて、米国のfacts availableの使用は、事実に基づかないと主張し、パネルは、8つのfacts availableについて米国商務省の判断は、不足する情報について合理的に代替できるものであり、インドの主張は認められないとして、インドの主張を排斥したが、残りの部分については、インドの主張を認めた。

⑥ SGOG, SGOM, SGOK, SGAP及びSGOCによるプログラムからのタタ社の利益について

これについてインドは、2008年の行政レビューの文脈で、55ヶ所のfacts availableについて事実に基づかないと主張した。パネルは、米国がこれらの事実に基づくとの証拠を提出できなかったとして、インドの主張を認めた。(7.466-7.468)

⑦ GOIによるプログラムからのタタ社の利益について

これについてインドは、2008年の行政レビューの文脈で、9つのfacts availableについて、インドが提出した証拠を無視し、事実に基づかないfacts availableを使用したと主張した。パネルは、このうち、(i) 鉱物開発公社からの高級鉄鉱石の購入、(ii) MDA及びMAIプログラム及び(iii) SEZ法による6つのサブプログラムのいずれについても、米国はその主張を裏付ける証拠を提出できなかったとして、インドの主張を認めた。

⑧ 鉱物開発公社のローンを、潜在的な基金の移転であるとした点について

これについてインドは、2008年の行政レビューの文脈で、1つのfacts availableについて、記録に基づかないものであると主張し、パネルはこのインドの主張を認めた。

⑨ 2013年のサンセットレビューについて

これについてインドは、2013年のサンセットレビューにおける米国商務省の決定について、92ヶ所のfacts availableに関し、懲罰的な態様で使用したものであるため、補助金協定12.72不整合であると主張したが、パネルは、それぞれのfacts availableについて、懲罰的な態様であることに関する具体的な立証を欠いているとして、インドの主張を排斥した。(7.478)

7.行政レビューにおける新しい補助金の検討の可否

ここで対象となる措置は、補助金協定21条に基づく行政レビューである。これに対してインドは、新しい補助金についての判断は、改めて補助金協定11.1、13.1、22.1及び22.2の規定に基づいて行われるべきであると主張した。

これに対しパネルは、新しい補助金についての検討を、行政レビューで行うことができるか、これを行うことはできず、改めて補助金協定11.1以下の規定で調査を行わなければならないのかの問題を検討するとし(7.501)、補助金協定21.1及び11.2に規定される「補助金」に、新しい補助金プログラムを含むことができないと考える根拠はないとした。(7.503)

これは、米国のドイツからの鉄鋼板に対する相殺関税措置(DS213)のパネル報告に沿うものであり、(7.504)したがって、補助金協定11.1以下の規定についての検討をするまでもなくインドの主張は理由がないとした。

8.相殺関税手続きの公告について

インドは、米国の公告内容は、補助金協定22.5に不整合であると主張したが、パネルは、アンチダンピング協定12.2.2に関する中国－EUからのX線安全検査機器に対するアンチダンピング税の賦課(DS425)及びEU－中国からの革靴の輸入に対するAD措置(DS405)の各パネル報告に言及し、公告は、最終決定において重要(material)であると考えられる調査当局の事実認定並びに事実及び協定に関する結論の記述を含むべきものであるとする。その上で、個別のインドの主張について検討し、①鉍物開発公社の徴収について、適切な説明があるとして、インドの主張を排斥したが、②鉍物開発公社の鉄鉍石の販売により与えられた利益の評価のためのベンチマークの拒否については、十分な説明が与えられていないとして、インドの主張を認めた。また、③キャプティブマイニングプログラムによる石炭の採掘権付与についての米国商務省の決定及び④キャプティブマイニングプログラムによる鉄鋼の採掘権付与に関しては、米国商務省の決定自体が協定に不整合であることから、訴訟経済上判断を行わないものとした。さらに、⑤鉍物開発公社の輸出価格に関しては、米国の説明によりこの価格が採用されないことが明らかとなるのであるから、協定違反は存在せず、インドの主張は認められないものとされた。

9.補助金協定10条、19.3、19.4、32.1及び32.5並びにGATT:VI及びWTO協定XVI

これらについては、その他の規定の違反の結果として、違反が成立するとされているものであり、訴訟経済上判断を行わないとされた。

VI 評釈

1.キャプティブマイニング権の付与と補助金

本件パネル判断の中では、当該事業の主要原材料を、その採掘権付与を通じて供給したことが、公的機関による補助金の付与に該当するとして、相殺関税を賦課したことに係る協定整合性が検討されている点が特徴的である。

まず、採掘権の付与といっても、すでに開発された鉄鉍石や石炭の鉍山において採掘権を付与することは、それらの物品自体を供給することと同義であるとされている点は極めて常識的である。しかし、それらを直接供給する場合とは異なり、その採掘権を付与することが特定性のある補助金と言えるために、どのような条件が必要であるかの議論は、若干複雑である。

(1)パネル判断

本件で米国商務省は、鉄鉍石に関するキャプティブマイニング権付与について、それが法律

等に規定されていないものの、製鉄メーカーに対して利用できるプログラムとして確立されていたとして、事実上特定性のある補助金であると判断したのであるが、インドは、そのようなプログラムによるとの米国の判断について、「自己が行う認定の根拠とするものの正確さについて、調査の過程において十分に確認」(補助金協定 12.5)したとは言えないと主張し、パネルは、本件における証拠を検討して、インドの主張を認め、採掘権の付与による鉄鉱石の「供給」が「事実上特定性のある補助金」と言えるか自体の問題については、訴訟経済上の理由で、その判断を行わないとした。

次にタタ社に対する石炭に関するキャプティブマイニング権付与について米国商務省は、これが炭鉱国有化法(Coal Mining Nationalization Act)に基づくプログラムによるものであるとして、事実上特定性のある補助金であるとしたが、インドはこれを争い、パネルも、米国は、そのように判断することができる証拠を、その記録の中から示すことができなかつた等としてインドの主張を認め、当該石炭採掘権は、炭鉱国有化法に基づくものとは言えないので、補助金協定 1.1(a)(1)(iii)に規定する補助金には該当しないと判断し、鉄鉱石の場合と同様、採掘権の付与による石炭の「供給」が「法律上特定性のある補助金」と言えるかについては、訴訟経済上の理由で、その判断を行わないとした。

これらは、米国がその主張を根拠づけることができなかつた結果であると考えれば一見明確であるが、立証が不十分であることがどのような意味をもつのか、さらに言えば米国主張が立証できていたと仮定した場合、どのように「特定性のある補助金」があるとの結論を導くことができるのかについては、このパネル報告の履行とも絡んで、慎重な検討が必要である。

(2) 石炭に関するキャプティブマイニング権付与について

石炭採掘権についてインドは、英国からの独立以前の大地主である Raja of Ramgarh からタタ社が採掘権を得ていたものであるとしている(7.243)。この点に争いは無いようであるが、するとこの採掘権は、インドの何らかの「措置」に基づくものではなく、日本において江戸時代から認められている入会権のように、インド独立以前から、タタ社固有の権利として認められていたものであると考えられる。すると、そもそも補助金としてみとめられる資金面の貢献も利益の付与もないといえるように思われるが、米国は、これが炭鉱国有化法により認められたものであり、したがって法律上特定性のある補助金であると主張した。

私的な所有権を否定する純粋な共産国までを考えると、資本主義国における所有権そのものも、国家の法律により一定の(政策的)目的により、私人に付与された利益であるということもでき、それが、具体的に明確な政策目的をもって、特定の産業や企業に対して、国有化の例外として私的所有権を与えたということであれば、これを補助金協定にいう、資金面の貢献や利益の付与と言うこともできないわけではないと考えられる。しかし、具体的に、どのような社会体制において、どのような法律による権利の付与や免除がこれに該当するのかは、個別に検討すべき課題である。そしてこれについては、WTO 協定(補助金協定)の規律の下で、そのような資金面の貢献や利益の有無については、第一義的に相殺関税賦課についての調査を行う当局が判断を行い、この判断が協定に整合的であるかをパネル・上級委員会が DSU11 条により検証することとなる。

なお、この点に関連して、パネルは、石炭についてのキャプティブマイニングプログラムについての米国商務省の記録の中にあるはずの証拠を、特定する負担(onus)が米国にあるとしている(7.250)が、この点は、DSU での立証責任について考える場合に興味深い論点である。当該関税措置が WTO 協定に違反することについての prima facie case については、インドが立証する負担を負っていることが明らかであるが、まさに、補助金の成否に関する認定判断に関わる事項について、それを裏付ける証拠を指摘する onus が米国にあるとの議論は、その立証の一部について、米国に負担があることと同義であるように見える。すると、相殺関税措置の審理における立証責任との関係において、一部について立証責任の転換があったように見えるということである。

また、この(課税当局の記録の中に、その判断を裏付ける「証拠」を特定するとの負担が措置発動国にあるとの)議論を拡大していけば、(それが正当であるか否かについては別に議論すべきことであるが、)当該措置がWTO協定に整合的であることの立証の負担を課税措置を行う側が負うべきとの結論が導かれかねない。

しかし、申立国に prima facie case までの立証責任があることは、パネル・上級委員会の一貫した考え方であり、上記の証拠に関するパネルの見解は、意図せずに、それからはずれてしまっただけに過ぎず、立証責任について、新たな判断を示すものではないと考えられる。

(3) 鉄鉱石に関するキャプティブマイニング権付与について

鉄鉱石の採掘権についてインドは、業者の業務内容(製鉄メーカーか鉱山事業者か等)に関係なく、応募の順番に a first-come first-served basis で機械的に採掘権を認めているとしている。(7.201)このことは、石炭の場合とは異なり、採掘権自体は、政府が、その定める一定の方針(ここでは機械的応募順)で付与しているというのである。この採掘権の付与が、経済的な有利性を有するものであるとすれば、それが資金面の貢献及び利益の付与として、補助金に該当すると判断すべきであると考えられるのであるが、そのような補助金を a first-come first-served basis で機械的に付与しているのか、それとも、特定の産業なり、企業なりに、一定の政策目的を持つなどして、付与しているのかは、補助金性の有無の問題ではなく、補助金の「特定性」の有無の問題である。

本パネルはしかし、本件が米国の主張するような何らかのプログラムによるものではないことから、米国は補助金協定 12.5 に違反しているとして、補助金の「事実上の特定性」については検討しないものとしているのであり、この点において、補助金協定の適用におけるキャプティブマイニングプログラムの意義について、誤解をしているように思われる。この点は、立証責任についての上記問題と同様、米国の履行方法においても改めて問題になり得るところであると考えられる。

2. 損害の累積的な評価について

本件では、補助金輸出とダンピング輸出による累積的な損害の評価が可能であるか否かが議論されている。それぞれの制度において、複数の国からの輸入がある場合に、累積的な評価を行う事は協定上認められているものの、補助金輸出とダンピング輸出が同時に存在した場合に、損害の認定において相互累積(cross cumulation)することが可能か否かについては、協定上認められないとの結論が示されている。この点については、すでに AD 事件の中で議論されており、パネルの中で言及されている協定の解釈は妥当なものであると考えられる。そして累積的な評価により、単独では損害を生じさせる程度では無い、本来課税対象と成り得ない輸出についても、課税対象となる可能性が生じることを考えれば、実質的にも、このような結論が妥当であると考えられる。

米国は、これらの影響の切り分けの困難さを主張したが、パネルは、これらの不公正輸出と併存する正当な輸出によっても、国内産業の不利益な影響は生じ得るところであり、その部分を切り分ける事を協定が要求している以上、不公正な輸出による損害の間の切り分けを、困難又は不可能とする主張が認められないのは当然であるとした。

3. facts available について

インドは、米国の facts available の主張について、その適用が懲罰的であるなどとして、その運用に関し as such の違反を主張したが、パネルは、as such での違反は認定できないとして、個別の facts available の適用の当否についてケースバイケースでの議論が必要であると結論している。その結果、インドは 407 個もの facts available の使用が協定に不整合なものであるとして、as applied での主張を行ったが、その多くのものについて、立証が不十分であるとしてインドの主張は

排斥されている。

この点に関して、パネルの検討は荒いものである。これに対して、本件の上級委員会では、熱延鋼板において、focus primarily についてのパネル判断を覆した際の姿勢に言及して、さらに詳細な検討を行っているが、それでも、米国の運用において、かかる懲罰的な運用に至る規定や practice は見出されないとしており、この点は、現行制度下の限界であると考えざるを得ない。

国内裁判においては、一貫した不適當な取り扱いが多数継続する場合において、事実上の推定がなされる余地があるものと考えられるが、パネル・上級委員会の審理においては、そのような事実上の推定の入る余地はなく、一貫した不適當な取り扱いを継続することができるという問題が避けられない。この点については、提訴の方法などにより乗り越えることも困難であると考えられ、立証責任の轉換などの協定上の対策が必要ではないかと考えられるところである。

以上