

中国の米国産電磁鋼板相殺関税及びAD税
21.5条パネル報告 (WT/DS414/RW、2015年7月31日加盟国配布)

梅島 修(ホワイト&ケース外国法事務弁護士事務所)

I. 本件事案の概略

A. 本件に至る経緯と事案の要点

本件は、2012年11月16日に採択された中国の米国産電磁鋼板(Grain Oriented Flat-Rolled Electrical Steel, 以下「GOES」)アンチダンピング税・相殺関税措置(WT/DS414/R, WT/DS414/AB/R)に対する紛争解決機関の勧告の履行が問題とされた事例である。原審の採択に至るまでの主な経緯は次の通りである。

2010年4月10日 商務部、最終決定を发出。次の税率の最終措置を発動。

	相殺関税率	ダンピング率
AK Steel	11.7%	7.8%
Allegheny	12.0%	19.9%
その他	44.6%	64.8%

2010年9月15日 米国、中国に対して二国間協議を要請。

2012年6月15日 パネル報告書の加盟国配布。

2012年10月18日 上級委員会報告書を加盟国へ配布。

2012年11月16日 紛争解決機関、パネル・上級委員会報告書を採択し、措置を協定に整合するよう是正することを勧告。

- (1) 十分な証拠なく11件のプログラムについて補助金が存在するとして相殺関税調査を開始した。
- (2) 申請書の非秘密要約における開示が不十分である。
- (3) AK Steelの総生産量に対する補助金利用率の認定は証拠に基づいていない。
- (4) ダンピング税及び相殺関税のその他レートについて、利害関係者に何ら通知せずにFAを適用し、決定した。また、その計算に

についての重要事実を開示せず、最終決定においても説明しなかった。

- (5) 損害認定に係わり、国内の同種の製品の価格がダンピング輸入により押し下げられ、上昇を妨げられているとの認定について説得力ある説明をしなかった。
- (6) 国内の同種の製品の価格とダンピング輸入の価格との比較を行うにあたり、比較可能な製品との価格比較を行わなかった。
- (7) 価格効果の認定に誤りがあるところから因果関係の認定も誤りであり、また、国内生産能力の増加による影響等を無視して因果関係を認定した。
- (8) 損害にかかわる重要事実の開示、最終決定書における説明が不十分である。
- (9) 最終決定書において、非調査対象製品の輸入の情報が十分に開示されていない。

B. 手続の概要

1. WTO 紛争解決機関の勧告後、本手続きに至るまでの時系列的経緯

- | | |
|------------|--|
| 2013年2月8日 | 米国、DSU21.3条(c)仲裁を要請。 |
| 2013年5月3日 | 仲裁報告書を発出し、勧告を実施すべき合理的な期間を8ヶ月と15日、2013年7月31日を期限とした。 |
| 2013年6月14日 | 商務部、再調査の開始を公告。(その後、申請者に対し非秘密要約を含め申請書を再提出させ、重要事実の開示、利害関係者の意見提出手続きを行った。) |
| 2013年7月31日 | 商務部、再決定書 ¹ を発出し、次の判断を下した。 |
- (1) 11件のプログラムに基づく相殺関税を撤廃。
 - (2) AK Steel の総生産量に対する補助金利用率を29%と認定して、補助金率を計算。これを Allegheny にも適用。

¹ 「关于取向性硅电钢执行世贸裁决的公告」 商务部公告 2013 年第 51 号 2013 年 7 月 31 日 (2013-8-1 10:57:29) (<http://www.cacs.gov.cn/cacs/newcommon/details.aspx?articleid=115633> as of 15 March 2016)

- (3) その他レートについて、実際に調査した企業の補助金率及びダンピングマージンの平均を適用し、その旨を最終決定で説明。
- (4) 調査対象製品の輸入価格が国内の同種の製品の価格を下回っているとの事実認定を行わなかった。それに代わり、かかる輸入量の増加による 2008 年の価格押し下げ、2009 年第 1 四半期の価格上昇の妨げを認定。
- (5) 価格比較にあたり、中国製 GOES と米国産 GOES は基本的に同一であり、価格比較性があると認定。
- (6) 価格押し下げ、価格上昇の妨げの事実及び規模の経済性享受の妨げから、因果関係を認定。また、国内の生産能力増加、非調査対象製品輸入のいずれも、かかる因果関係を断絶するものではないと認定。

2. 手続の時系列的経緯

2014 年 1 月 13 日	米国、DSU 21.5 条履行パネル設置を要請。
2014 年 2 月 26 日	紛争解決機関、DSU 21.5 条履行パネル設置を採択。
2015 年 4 月 10 日	商務部、当初調査の最終決定に基づく賦課から 5 年を経過したため、本件措置を撤廃。
2015 年 7 月 31 日	履行パネル報告書を加盟国に配布。
2015 年 8 月 31 日	紛争解決機関において、中国、採択に先立ち、本件措置は 2015 年 4 月 10 日をもって終了したため紛争解決機関の勧告について何らの追加行為も要さない旨を発言。同機関、DSU 21.5 条履行パネル報告書を採択。

3. 本件パネルの構成

John Adank(議長)、Anthony Abad, Jan Heukelman (原パネルと同一)

4. 第三国参加

日本、EU、インド、ロシア。但し、インド及びロシアは第三国意見書、パネル会合におけるオーラルステートメントを提出しなかった。

II. パネル報告書の要旨

A. 損害認定に係わる価格効果の分析について

1. 米国の主張

商務部は、調査対象製品の輸入量の増加により国内の同種の製品の市場占拠率が低下し、価格の押し下げ、上昇の妨げ効果があったと認定するが、調査対象製品及び国内の同種の製品の実際の価格を比較することなしに、そのような結論に至ることはできない。

実際の輸入量をみても、調査対象製品の 2008 年第 3 四半期の輸入量に比して、同年第 4 四半期、2009 年第 1 四半期の輸入量は減少しており、商務部の分析は誤りである。むしろ、2008 年第 4 四半期には非調査対象製品が市場占拠率を増加させている。2009 年第 1 四半期の国内の同種の製品の価格低下は、非調査対象製品の輸入量増加に対応したものである。(7.29)

2. 中国の反論

AD 協定 3.2 条、SCM 協定 15.2 条は、調査対象製品の価格と国内の同種の製品の価格を比較することを要求していない。また、商務部の分析は、それら製品が競争関係にあることを説明している。(7.32)

2008 年、調査対象製品の市場占拠率は 5.65% 増加した一方、国内の同種の製品の市場占拠率は 5.56% 減少している。これは、調査対象製品により、国内の同種の製品の価格を引き上げることができなかったこと、また、引き下げることを余儀なくされた証左である。(7.33)

さらに、調査対象製品と国内の同種の製品との同種性、高い代替性、平行する価格、それら使用者の重複、[ロシア生産者の]価格政策声明などの証拠から、それら製品は価格で競争していると判断したものである。(7.34)

3. パネル判断

原審で上級委員会が述べたとおり、AD 協定 3.2 条、SCM 協定 15.2 条は、調査対象製品の輸入の結果として生じた価格効果の分析を求めている。その分析方法について特段の定めはないが、3.1 条、15.1 条が要請する実証的な証拠に基づく客観的な検討によるものでなければならない。(7.41) また、上級委員会は、その他の要因が価格の上昇を妨げ、押し下げているとの疑義を生ずる証拠がある場合、当該証拠を無視してはならないと指摘している。(7.42)

本件の問題は、AD 協定 3.2 条、SCM 協定 15.2 条によって、調査対象製品の価格と国内の同種の製品との価格比較が要求されているか否かではない。調査当局が、価格効果について、理由ある決定を行ったか否かである。(7.44)

商務部は、2008 年、調査対象製品の市場占拠率は 5.65% 増加した一方、国内の同種の製品の市場占拠率は 5.56% 減少した結果、国内の同種の製品の価格とその原価との差が 7% 縮小したとしている。(7.46) また、商務部は、調査対象製品の輸入量が 2008 年に増加し、2009 年第 1 四半期にその価格が 1.25% 下落した結果として、国内産業は市場占拠率を確保するため 2009 年第 1 四半期に国内の同種の製品の価格を 30.25% 引き下げたと認定している。さらに、かかる価格低下により国内の同種の製品の価格と原価との比は 75% 縮小したことから、調査対象製品が価格の上昇を妨げていると認定した。(7.47)

しかし、中国は、国内産業が 2008 年に市場占拠率が減少したことを受け、これに対応するため価格を引き下げたことを示す証拠、その他、調査対象製品が国内価格を押し下げ又は上昇を妨げた程度または様態を示す証拠を特定しなかった。その主張の根拠は、以下で検討する、商務部が示した価格競争に関する結論のみである。(7.49)

AD 協定 3.2 条、SCM 協定 15.2 条は、輸入の数量の影響と価格の影響それぞれについて検討することを求めている。この場合において、輸入の絶対量の増加または相対量の増加を示す市場占拠率の増加が価格を押し下げ、上昇を妨げる影響があったと推定することはできない。かかる推定は、この 2 要件を単に重複したものとしてしまう。(7.50)

a. 2008 年の価格の上昇の妨げについて

四半期毎の市場占拠率の推移

	Q1 2008	Q2 2008	Q3 2008	Q4 2008	Q1 2009	Q1 2009 compared to Q1 2008
国内産業	...	-1.85%	-5.00%	0.39%	7.50%	1.04%
調査対象製品	...	10.28%	4.14%	-4.69%	-8.75%	1.17%
非調査対象製品	...	-8.44%	0.86%	4.30%	1.08%	-2.21%

再決定書に、調査対象製品の輸入量増加により国内産業は 2008 年に価格を引き上げることができなかったとの言及はなく、また、原価上昇を価格に転嫁できなかったとの言及もない。(7.53)

商務部は 2008 年に国内製品の市場占拠率が調査対象製品により奪われたと認定しているが、2008 年の四半期毎の市場占拠率の変動をみると、第 4 四半期に、調査対象製品の市場占拠率は 4.69% 減少する一方、非調査対象製品の市場占拠率が 4.30% 上昇している。したがって、商務部の認定は、市場のダイナミズムを反映していない。中国は、国内産業が価格に

よる対応を開始した時期は 2008 年第 4 四半期で、2009 年第 1 四半期も継続していると主張しているが、その時期、調査対象産品は市場占拠率を減少させている。これら証拠は、商務部の分析に、更なる疑義を生じさせるものである。(7.57)

商務部は、調査対象産品、非調査対象産品、国内の同種の産品の価格情報を入手している。合理的かつ中立的な調査当局であれば、それら情報を検討せずに価格効果について結論づけることはできないと考える。(7.58)

b. 2009 年第 1 四半期の価格の上昇の妨げ及び価格の押し下げ

商務部は、国内産業は 2008 年に市場占拠率を調査対象産品に奪われ、更なる市場占拠率の下落を防ぐために価格の引き下げを余儀なくされたと説明している。しかし、この分析において、調査対象産品と国内の同種の産品との価格比較を行っていない。米国政府は 2009 年第 1 四半期の調査対象産品の価格は国内の同種の産品の価格よりも高かったと主張しており、商務部も、その主張を否定していない。この点から、合理的かつ中立的な調査当局であれば、それらの価格レベルについて検討することなく、調査対象産品の輸入量増加により国内産業が被った価格効果について、理由ある適切な結論に至ることはできないと考える。(7.63)

2009 年第 1 四半期の価格の問題は、原審の上級委員会も指摘したところであるにもかかわらず (7.64)、商務部が、この指摘を無視して価格について検討しないことを選択することは理解できない。(7.65) さらに、米国が指摘している通り、2008 年第 3 四半期以後、調査対象産品の輸入量は減少しており、この点からも商務部の結論に疑念が生ずる。(7.66) 合理的かつ中立的な調査当局であれば、それら情報を検討せずに価格効果について結論づけることはできないと考える。(7.68)

以上から、商務部の決定には、その分析について重大な誤りがある。(7.70)

c. 商務部の価格競争の認定について

米国(AK スチール)の主張：

再調査において、AK スチールは、その GOES は高級品であり、中国産業は生産することができないと主張している点について検討する。(7.72)

同社が質問状の回答としてその主張を提出した以降、当該主張を繰り返さなかったからといって、調査当局がその主張を無視してよい根拠とはならない。調査当局は、当該情報を検討する義務がある。(7.76) 商務部は、当初調査で提出され又は商務部が収集した証拠に基づいて再決定をおこなったものである点からも、かかる情報を検討する義務がある。(7.77)

再決定書では、高級品について言及した箇所があるものの、AK スチールの主張をどのように検討したものであるかは判然としない。(7.79)

中国は、本パネル手続きにおいて当該高級品は調査対象製品の輸入量の 10%に過ぎないと反論しているが、かかる情報は価格競争力に関連する情報であり、調査当局が当該輸入について何ら検討しないことは認められない。(7.80)

以上から、商務部の再決定書は、調査対象製品と国内の同種の製品との価格競争に関連して、AK スチールの主張をどのように検討したか説明していない。(7.81)

商務部が価格競争の認定の基礎とした 7 要因

中国は、商務部は調査対象製品の輸入量増加により国内産業が市場占拠率を低下させたことが調査対象製品と国内の同種の製品とは価格競争関係にあることを証明していると認定したものである、と主張する。価格競争の存在は、調査対象製品が国内の同種の製品の価格に影響を与えたか否かの判断に関連する要因である。(7.82)したがって、価格競争を認定する基礎としたと中国が主張する 7 要因の事実関係について検討する。(7.83)

- ・ 同種の製品と累積

商務部は、製品の同種性及び累積評価の基礎として、「基本的に類似している」、「基本的に同じ」と認定しているに過ぎず、調査対象製品と国内の同種の製品の類似の程度は、広い意味での類似なのか、高い代替性があるものであるのか不明確である。GOES の種類によっては全く競合していない製品もあることも考慮すべき点である。(7.85)

- ・ Allegheny Ludlum (AL) の声明

中国製品とは高い代替性があり競争関係にあるとの AL 社の声明は、関連のある証拠である。しかし、AL 社製品の輸出量は AK スチール製品よりも少ない。にもかかわらず、商務部は、AL 社が輸出する製品タイプは調査対象製品の代表といえるか検討せず、AK スチールの意見は検討していない。それらを勘案すると、同社の声明は商務部の価格競争の裏付けにはほとんどならない。(7.88)

- ・ 2006 年～2008 年の並行的価格推移

商務部は、2006 年～2008 年の間、国内の同種の製品と調査対象製品の価格推移は基本的に一致していたと説明し、2009 年第 1 四半期の価格下落率の大幅な相違は市場占拠率の確保のためにやむを得ないものであったと説明しているが、2009 年第 1 四半期の価格下落についての説明は、上述の通り、受け入れられない。(7.90-7.93)

- ・ 顧客の重複

再決定書は、国内生産者及び輸入者の顧客の上位 10 社(数量ベース)のうち 50% は重複しているという事実は両産品が直接競合していることを示す証拠であるとしている。(7.94) しかし、かかる証拠は価格競争が起こっていること、即ち、同一の購入者が同じ用途に使用するため調査対象産品と国内の同種の産品を購入しているものであるか否かについて、なんらの洞察もない。購入者は別途の用途として購入しているかもしれない。その点から、当該証拠は価格競争の裏付けとはほとんどならない。(7.96)

- ・ 市場占拠率の回復

中国は、2009 年第 1 四半期に国内産業の市場占拠率が 5.15%を回復したことは競争状況を示していると主張するが、かかる旨は再決定書に何ら触れられていない。これは、事後の(*ex post facto*)主張であるから、考慮しない。(7.98)

しかし、商務部は「多少の」市場占拠率の回復があったと認定しており(7.99)、この点は、競争状況の結論を裏付ける証拠として妥当である。(7.100)

- ・ 価格政策に関する書類

商務部はロシア生産者と中国の顧客の契約書の条項からロシア生産者が低価格政策を採用したと認定しているが、合理的な調査当局であれば当該契約条項をそのように読むことができるとは思われない(具体的な条項の内容は非公開)。(7.103)

当該契約はそれら当事者間の関係を示すものとして競争関係の検討のための証拠となるが、他の調査対象国の輸出者及び他のロシア輸出者と国内産業の関係を立証したものとはいえない。(7.103)

商務部は、2009 年第 1 四半期に米国から輸入された GOES の価格は国内の同種の産品の価格よりも低いと述べた中国購入者(3 グループ(7.108))の交信がかかる価格差を立証しているとしている。当該交信は証拠の一つとはなるものの、「低い」とする中国購入者の記述は、全体について価格競争があったとする商務部の結論を裏付けるものではない。(7.107) それら限定された数量の特定の価格交渉の交信は一定の価格競争が存在したことを示しているが、全体として、国内生産者の当初オファー価格が米国 GOES 価格よりも高かったことを示していると結論づける根拠とはならない。(7.108)

価格競争に関する結論

AK スチールの証拠は GOES 全体において輸入と国内の同種の産品とが競争状況にあったか疑わせる一方、国内の同種の産品の価格引き下げにより市場占拠率を回復したことは、価格により輸入と競争を行っていたと判断する根拠を提供している。(7.110)

価格競争は一方が他方の価格に影響を与えた可能性を示す重要な分析上の道具である。しかし、商務部は、かかる価格競争が、どのように価格の上昇の妨げまたは押し下げとなったものであるか説明していない。両者が価格競争を行っているからといって、直ちに価格の上昇の妨げまたは押し下げがあったものとすることはできない。調査当局は、具体的な事実から、価格競争がどのように価格の上昇の妨げまたは押し下げがあったかを立証しなければならない。(7.111)

したがって、商務部の価格効果に関する結論は、AD 協定 3.2 条、SCM 協定 15.2 条に整合していない。(7.112)

B. 因果関係の分析について

1. 米国の主張

商務部の価格効果の結論は AD 協定 3.2 条、SCM 協定 15.2 条に不整合であるから、当該結論に基づいた因果関係の結論は、AD 協定 3.1, 3.5 条、SCM 協定 15.1, 15.5 条に不整合である。(7.113, 7.121)

商務部は、さらに、調査対象製品の輸入量の増加により国内産業はそのスケールメリット（規模の経済性）を享受できなかったことから損害を被ったと認定しているが、宝山鋼鉄の GOES 生産開始は 2008 年 5 月、武漢鋼鉄の設備増強は 2009 年第 1 四半期であった。これらスタートアップコストと設備過剰の問題から、国内産業に規模の経済性は期待できるものではない。(7.126) 国内産業の損害は、生産設備の過剰、生産過剰による国内生産者間の価格競争から生じたものである。(7.134) また、商務部は、非調査対象製品の輸入が 2009 年第 1 四半期に増加したこと及び輸入の絶対量を注意深く検討していない。(7.146)

2. 中国の反論

商務部は、調査対象製品の輸入数量の増加、国内産業の市場占拠率及びその他の要因から因果関係を立証した。(7.122) 国内産業は、調査対象製品の輸入が増加したため、設備増強により得られるべき規模の経済性を享受できなかったものである。(7.127) 宝山鋼鉄、武漢鋼鉄の設備増強は市場全体の成長を上回っておらず、過剰投資ではない。(7.136)

商務部は、市場占拠率の推移から、調査対象製品、非調査対象製品による国内産業への影響を正しく分析している。(7.147)

3. パネル判断

価格効果分析について

既に判断した通り、商務部の価格効果に関する結論は不適切であるから、価格効果を根拠とした因果関係の認定も AD 協定 3.5 条、SCM 協定 15.5 条に不整合である。(7.124)

規模の経済性について

商務部は、再決定書において、さらに、国内産業が規模の経済性を享受できなかったことが、調査対象産品と国内産業の損害との因果関係を示す証拠であると認定した。しかし、商務部は、どのような経済性が実現できるはずであったかについて何ら検討していない。(7.130) また、その分析は、質的評価のみであり、量的分析を行っていない。(7.131-132) 調査対象産品が国内産業の製造単価にどのように影響したかについても分析していない。(7.132)

よって、規模の経済性の分析は、因果関係を裏付けるものとしては不十分である。(7.133)

国内産業の生産規模拡大と生産量増加について

原審において、国内産業の 2007 年に対する 2008 年の増産量は調査対象産品の輸入増を上回っていると認定した。(7.138)

米国は、本履行パネル手続きにおいて、商務部の原最終決定書及び再決定書に記載された需要、生産能力、生産量に依拠して、原審と同様の主張をしたものである。(7.139) 商務部の再決定書においても、関係データの変化率を開示したのみで具体的な値は秘密であるとして何ら説明していない。中国は、他に追加情報が調査記録に存在することを指摘しなかった。したがって、変化率に基づく米国の主張を正当と認める。(7.140)

それら変化率は国内産業の生産能力及び生産量の増加率が国内市場の拡大率を上回っていることを示している。(7.140) 再決定書は、2007 年の国内総需要は国内生産量のおおよそ 2 倍であり、2008 年の需要は前年比 18.09% 増であったから、国内生産量はおおよそ 36% 増加させる余地があったと思われるところ、実際の生産量は 23.91% 増にとどまった、と述べている。しかし、当該説明は需要及び供給についての比率値から推定したものに過ぎず、本パネルが実際の数値を検証することはできなかった。よって、中国の主張は、原審パネルが行った 2008 年及び 2009 年第 1 四半期の国内産業の生産能力及び生産量の増加の一部は在庫量の増加となったとの判断が誤りであることを示すものではない。(7.141)

商務部は、在庫量について 2007 年を基準年として 2008 年と比較して分析している一方、他の経済指標については 2006 年を基準年として検討している。なぜ、在庫量のみ、他の経済指標と異なる年をベースとして分析を行うべきであったかについて、なんら説明はない。(7.143) また、商務部は、2008 年と 2009 年第 1 四半期の在庫量を検討するにあたり、2008 年

の在庫量増加に焦点を当てて分析しているが、2009年第1四半期の在庫量が急増している一方、調査対象製品の輸入量は減少しているという事実を無視している。(7.144)

以上、需要、生産能力、生産量に関する具体的数値の追加情報がなく、また商務部の在庫量分析は全体の経済指標分析と整合性がないため、国内産業の生産設備増強及び生産増に関する商務部の結論に至ることはできるものではないと判断する。商務部の在庫量分析は、その他の要因による影響を調査対象製品の影響に帰責しないよう検討することを怠っている。(7.145)

非調査対象製品について

非調査対象製品の輸入量は、次の表の通り、2008年で調査対象製品の1.5倍、2009年第1四半期では3倍近くに達している。また、非調査対象製品の2006年、2008年の価格は、調査対象製品の価格を下回っている。(7.149)

調査対象製品と非調査対象製品の輸入量及び価格

	調査対象製品 (トン)	調査対象製品の価格 (人民元/トン)	非調査対象製品 (トン)	非調査対象製品の価格 (人民元/トン)
2006	83,837	25,913	169,846	25,468
2007	84,600	26,684	183,349	28,701
2008	135,900	31,372	213,517	30,999
Q1 2009	19,400	26,673	54,206	32,359

調査対象製品の価格が非調査対象製品の価格よりも高い2008年に調査対象製品の輸入が増加し、その逆のときに輸入量が減少したことは、国内の同種の製品との関係について単純な市場占拠率の変化率のみの比較では十分な分析とならないことを示している。(7.152)よって、非調査対象製品は国内産業の損害の原因ではないとの決定には不備がある。(7.153)

以上から、商務部の因果関係認定はAD協定3.5条、SCM協定15.5条に不整合である。

C. 重要事実の開示について

1. 米国の主張

a. 価格効果の決定に関わる重要事実の開示について

商務部は、調査対象製品と国内の同種の製品の2007年～2009年第1四半期の価格の推移は同様である、と認定したものの、その根拠となる事実は秘密情報にあたるとして開示しなかった。しかし、秘密情報であるからといって重要事実の開示義務から解放されるものではない。(7.161)

商務部は、国内産業は 2008 年に市場占拠率を失ったことから翌期に価格を 30% 以上も引き下げた、との結論を裏付ける事実についても、何ら開示していない。(7.162) 武漢鋼鉄の 2008 年の価格と原価との差異についても、秘密情報であるとして何ら開示していない。これらについても、秘密情報であるからといって重要事実の開示義務から解放されるものではない。(7.163)

b. 因果関係の判断に関わる重要事実の開示について

商務部は、因果関係の決定に関わる重要事実のうち、2008 年～2009 年第 1 四半期の国内産業の経験した「販売の障害」に関する情報、規模の経済を享受できなかったとの判断に関する情報、国内産業の生産能力及び生産量が市場の需要を上回っていないとの判断に関する情報、国内産業の在庫が生じた責任についての情報について、開示を怠った。(7.181-182)

2. 中国の反論

a. 価格効果の決定に関わる重要事実の開示について

再決定手続きの重要事実の開示において、調査対象産品及び国内産業の価格推移を百分率で示している。これは、秘密情報の保護から、適切な公開用要約である。(7.165)

国内産業は 2008 年に市場占拠率を失ったことから翌年第 1 四半期に価格を 30% 以上も引き下げたとの認定の基礎となった事実とは、2008 年の調査対象産品の輸入急増、同年の調査対象産品及び国内の同種の産品の市場占拠率の前年比の変動、2009 年第 1 四半期の調査対象産品の輸入増に対抗して市場占拠率を回復するための国内産業の 30.25% の価格引き下げ、である。これら全ては、再決定の重要事実の開示に記載されている。(7.166)

武漢鋼鉄の価格と原価の差については、公開用要約として同社の粗利の率を開示したもので、秘密情報の開示として適切である。(7.167)

b. 因果関係の決定に関わる重要事実の開示について

再決定の重要事実の開示において、調査対象産品の輸入増、経済規模のメリットの認定理由し、国内産業の生産能力及び生産量の推移を示すデータ、それらが市場の需要を下回っていること、国内産業の在庫の増減と調査対象産品の輸入増との関係の事実を開示している。(7.183)

3. パネル判断

a. 価格効果の決定に関わる重要事実の開示について

商務部は、調査対象産品及び国内産業の加重平均価格を比較して、それらが上昇し、下降するという同じ傾向にあるところから、調査対象産品による国内の同種の産品の価格への影響及び国内産業の損害との因果関係を認定したものである。(7.170-171) 国内生産者の加重平均価格は秘密情報であるとして、中国が本パネルに提出した、当該価格の数値を変動させた(レンジした)数値情報(変動幅は機密)は、調査記録に含まれているものであるが、再決定のための重要事実の開示には含まれていなかった。これは、協定の開示義務に従っているとはいえない。(7.172) 重要事実の開示は、秘密情報の開示を求めているものではないが、変動させた数値情報を開示しなかったことは AD 協定 6.9 条、SCM 協定 12.8 条に不整合である。

国内産業が 2008 年に市場占拠率を失ったことから翌年第 1 四半期に価格を 30% 以上も引き下げたとの商務部の結論について、中国が説明した 3 要因は理由であって事実ではないと米国は主張するが、かかる 3 要因は事実であると認められ、重要事実として開示されている。よって、米国の主張を却下する。(7.176-7.177)

価格と原価の差について、米国は、同社の粗利の開示はなぜ重要事実の開示として不十分であるのか説明していない。よって、米国の主張を却下する。(7.180)

b. 因果関係の決定に関わる重要事実の開示について

本パネル手続きにおいて、中国は、再決定書で述べた「販売の障害」とは調査対象産品の輸入増を指していると説明したが、再決定の重要事実の開示において、調査対象産品の輸入増の情報が因果関係の立証を構成する「販売の障害」の根拠であることを示していない。調査対象産品の輸入増の情報は重要事実の開示に含まれているが、それらを結びつける記述はない。よって、重要事実の開示要件を満たしていない。(7.185)

規模の経済性について、商務部は、需要、生産能力及び生産量の実事のみから結論に到達したものである。(7.187) 当該結論を裏付ける証拠は不十分であるが、商務部が検討した全ての重要事実は開示されているところから、重要事実の開示としての不整合はない。(7.188)

国内産業が 2008 年に市場占拠率を失ったことから翌年第 1 四半期に価格を 30% 以上も引き下げたとの商務部の結論についても、商務部が検討した事実は開示されているところから、重要事実の開示としての不整合はない。(7.190)

国内産業の在庫増についても、商務部が検討した事実は開示されているところから、重要事実の開示としての不整合はない。(7.192)

D. 公告について

1. 米国の主張

再決定書は、調査対象産品と国内の同種の産品の価格の傾向に関する情報を含んでいない。(7.202) また、再決定書において、商務部は、規模の経済性を享受することを調査対象産品により妨げられたこと、国内産業の生産能力及び生産量が市場の需要を上回っていないこと、調査対象産品が「販売の障害」であることについて説明していない。(7.203)

2. 中国の反論

米国は、説明がなかったと主張する事実が事実関係を理解するために重要なものであったことを立証していない。(7.204) また、商務部は、米国の主張する事実について、再決定書において十分に説明している。(7.204-205)

3. パネル判断

再決定書における説明が不十分であることを根拠として、商務部の価格効果及び因果関係が実体規定に不整合であると判断した事項については、訴訟経済 (judicial economy) により、AD 協定 12 条、SCM 協定 22 条不整合は検討しない。(7.200) EC ベッドリネンパネル²が説示したとおり、実体規定に不整合な決定について、公告の整合性を審理しても無意味である。(7.201)

米国が主張した事項はいずれも実体規定に不整合であると判断された事項である。よって、訴訟経済から、AD 協定 12 条、SCM 協定 22 条不整合は検討しない。(7.208)

² EC – Bed Linen パネル報告書 WT/DS141/R (12 March 2001), para. 6.259.

III. 考察

A. 履行手続きの適切性について

1. 再決定手続きについて

是正を求められた本件措置の再決定手続きで、商務部は改めて事実調査を行うことはせず、国内産業に公開用要約版を含め変更した申請書を提出させた後、直ちに重要事実の開示を行い、利害関係者に意見の機会を与えた後、再決定を行うことにより、再調査開始から終了まで、僅か1.5ヶ月で完了している。これは、相殺関税措置のうち、原審において調査開始手続きに不備があるとされた11件の政府支援プログラムに基づいて補助金を認定した部分は撤廃することを前提とすることにより、それらに係わる質問状発出・回答・検証等の調査手続きを全て省略することとしたために可能となったものである。

その他レートについては、調査対象とした2企業の補助金率、ダンピングマージンの加重平均値を採用した。これは、米国商務省の相殺関税及びダンピング関税の認定実務とほぼ同様の方法を採用することにより、本件におけるその他レートの認定手続きの適否について米国と議論とならないよう配慮したものである。

再決定では、補助金率について、11件の政府支援プログラムに基づく補助金を計算から除外した他、AK Steelの総生産量に対する補助金利用率について、米国主張の29%を受け入れ、再計算した。その結果、補助金率は、AK Steelについて3.456%、Alleghenyについて3.379%となった。また、その他レートは、それらの平均値とした。以上から、相殺関税率は次の通り変更された。

商務部が認定した相殺関税率

	<u>当初調査</u>	<u>再決定</u>
AK Steel	11.7%	3.4%
Allegheny	12.0%	3.4%
その他	44.6%	3.4%

ダンピング関税率については、原審でその他レートについて履行が求められていたのみであったため、個別企業レートに変更はなかった。その他レートは、調査した2企業のダンピングマージンの平均値とすることとし、13.8%に変更された。

このようにして、中国は、仲裁パネルが示した履行期間の終期である2013年7月31日を遵守したものであるが、そもそも仲裁パネルは、勧告を実施すべき期間として8.5ヶ月を認定したものである。その点からすると、仲裁パネルにおける中国の主張に正当性があつたものであるか、疑問が生ずる。

2. 本履行パネル報告書の履行について

中国は、当初調査の最終決定から5年後の2015年4月10日、国内産業からの請求がなかったとして、サンセットレビューを行わず、本措置を終了した。

中国は、その事実を中間報告書に対する意見書において本履行パネルに提出し、本履行報告書では何らの勧告も行わないよう求めた(6.20)。これに対し、パネルは、中間報告書の手続きを定めるDSU15.2条は、中間報告書の正確性についての意見の提出を認めているものであって、新規の証拠を提出する機会を与えるものではないとして(6.21)、本措置は終了したという証拠を認識しないこととし(6.22)、中国の請求を退けた(6.25)。しかし、パネルは、実際に本措置が終了したものであるならば、中国はさらなる履行義務を負わない、とした(6.25)。

これを受け、中国は、本パネル報告書を採択する2015年8月31日の紛争解決機関会合において、本件措置は終了した旨を報告し、さらなる履行義務を負っていないことを通知した³。本履行パネル報告書の採択は、当該通知の後に行われており、結果として、中国にさらなる履行義務はないことを確認したかたちとなった。

このように、本件措置は、結局、サンセットするまでの5年間、発動されたこととなる。これは、一連の本件WTO紛争により、サンセットレビューによる本件措置の延長が阻止されたことを示している一方で、紛争当事国がWTO紛争手続きを最大限利用して履行を引き延ばした場合、根拠の薄い貿易救済措置であっても5年間発動しておくことが出来ることを示す結果となった。

B. 損害認定に係わる価格効果の分析

当初調査において、商務部は、製造原価の上昇が販売価格に反映されていなかったことを根拠として、国内の同種の製品の価格の押し下げ及び上昇の妨げ効果があったと認定していた⁴。原審における上級委員会は、かかる認定に対し、AD協定3.2条は価格効果分析として調査対象輸入の価格又は数量との関係で国内の同種の製品の価格に対する効果を分析することを求めているとし⁵、商務部の価格分析は調査対象輸入による影響を検討しておらずAD協定3.2条に不整合であると判断したものである⁶。このように、原審の上級委員会は、調査対象輸入による国内の同種の製品への影響分析が必要であると指

³ *Minutes of Meeting held in the Centre William Rappard on 31 August 2015*, WT/DSB/M/367, paras. 12.3-12.4.

⁴ *China – GOES* パネル報告書、パラ 7.546。

⁵ *China – GOES* 上級委員会報告書、パラ 138。

⁶ *China – GOES* 上級委員会報告書、パラ 200。

摘するれば十分であり、かかる分析をどのように行うべきかまで踏み込む必要はなかった。

商務部は、この判断を奇貨として、当初調査の認定に最低限の変更を加えて再決定を行ったように思われる、即ち、「調査対象製品の数量」として2008年に市場占拠率の増加があったこと及び2009年第1四半期に国内の同種の製品の価格が引き下げられたことを証拠として、数量による価格の押し下げ、上昇の妨げの価格効果があったと認定したものである。結論は、当初調査から変更はなかった⁷。

本パネルは、商務部のかかる分析を踏まえ、AD協定3.2条、SCM協定15.2条が求めている価格分析を明らかにした。即ち、単に輸入量の増加があったからと言って国内の同種の製品の価格に影響があったものと推定することはできず(7.50)、調査対象製品が国内の同種の製品の価格を押し下げ又は上昇を妨げた程度または様態を示す証拠を特定しなければならないことを明確とした(7.49)。さらに、3.1条、SCM協定15.1条により調査当局に課せられた実証的な証拠の客観的な検討義務から、調査当局は、調査対象製品、非調査対象製品、国内の同種の製品の価格情報を入手しているのであれば、それら情報を検討せずに価格効果について結論づけることはできない、との判断を示した(7.58)。

これら判断は、原審において上級委員会が踏み込むことのできなかった、AD協定3.2条、SCM協定15.2条の求める価格分析の要件を明確にしたものである。特に、3.2条の文言は輸入製品の価格と国内の同種の製品の価格とを比較することを明示的に義務づけていないものの、実質的に、調査対象製品、非調査対象製品、国内の同種の製品の価格比較が不可欠であることを明確とした点は、高く評価できる。ダンピング調査では、ダンピング調査期間における調査対象製品のダンピングマージンを計算する。したがって、調査当局は、全ての調査において、調査対象製品の輸出価格情報を入手している。また、調査当局は、3.4条の要請により、全ての調査において、国内産業の損害の状況を分析するため、国内の同種の製品の販売、生産、市場占拠率など、国内の同種の製品の販売量及び金額の情報を入手している。よって、調査当局は、全ての調査において、調査対象製品及び国内の同種の製品の価格情報を入手しているのである。したがって、3.1条の要請から、調査当局には、実質的に、調査対象製品の価格と国内の同種の製品の価格とを比較して、3.2条の価格分析を行う義務が課せられているものである。

さらに、本パネルは、調査対象製品と国内の同種の製品の価格推移に相関関係があったからといって、直ちに国内の同種の製品の価格に影響を与えていると認定することは適切で

⁷ 2009年第1四半期に、調査対象製品の価格は1%余りしか引き下げられておらず、さらにその輸入量は減少しているという状況において、なぜ国内生産者は3割も価格を引き下げなくてはならなかったのかという点について、原審で問題とされていたにもかかわらず、再決定でも説明されていなかった。

はないことも明確とした。また、それらの間に価格競争がみられるからといって、直ちに価格の上昇の妨げまたは押し下げがあったものとするはできないことも指摘した。即ち、それらの分析に加え、調査対象産品が国内価格を押し下げ又は上昇を妨げた程度または様態を示す証拠を特定することが求められること(7.49)、また、価格競争がどのように国内の同種の産品の価格に影響を与えたかを説明する必要があることを明確とした(7.111)のである。

この判断の正当性は、その後に出された *China – HP-SSST (Japan)* 上級委員会⁸の判断に裏付けられている。同事例における上級委員会は、因果関係分析について、調査当局は調査対象産品と国内の同種の産品との価格に相関関係があると認定したのみでは足りず、調査対象産品の価格が国内の同種の産品の価格にどの程度の影響を与えたものであるかについて説明し、証拠により裏付ける必要があるとの判断を示している。

C. 因果関係について

本パネルは、商務部の価格分析が不適切であるから、かかる価格分析に基づく因果関係の認定も協定に不整合であるとした上で、さらに、国内産業は規模の経済性を享受できなかったことにより損害を被ったとの認定についても、協定整合性を検討している。商務部の後者の認定は、再決定において新たに行われたものである。このため、パネルは、この点について訴訟経済を適用することは不適切と判断したと思われる。

この認定について、本パネルは、商務部が2007年と2008年のデータを比較して在庫量が大幅な増加しているところから規模の経済性を享受できなかったと認定した点を疑問視して、他の経済指標を2006年–2008年・2009年第1四半期のデータに基づいて分析しているところ、在庫量のみ別途の期間について分析する正当理由が示される必要があることを指摘した。これは、調査当局が、損害データをチェリーピッキングして損害認定を行うことに対して警告を発したものと見えよう。

D. 重要事実の開示について

本パネルは、調査対象産品の輸入増の情報自体は開示されているものの、重要事実の開示文書において、調査当局は、当該情報が因果関係の立証を構成する「販売の障害」が根拠とする重要事実であることを示していないとしてAD協定6.9条に不整合であるとの判断を示した。

⁸ *China – HP-SSST (Japan)* 上級委員会報告書、WT/DS454/AB/R (14 October 2015), para. 5.256.

この点についてのパネル判断はわずか1パラグラフと極めて簡潔であるため、なぜ重要事実の開示文書において「販売の障害」の根拠説明をしなければならないものであるかまで説明していない。この点を推察するに、本パネルは、「販売の障害」は因果関係を立証する事実であり、重要事実の開示は、原審で上級委員会が指摘した通り、利害関係者が決定の基礎とした事実について理解出来る程度まで詳細でなければならない⁹ところから、当該「販売の障害」の内容について、利害関係者が理解できる程度の詳細を開示されなければならない、と考えたものではないか。

しかし、本件では、「販売の障害」という事実の詳細である、調査対象製品の輸入増の情報は重要事実として開示されていた。不足していたのは、それらを結びつける説明である。この点から考察すると、重要事実の開示では、単に最終決定の基礎となる重要な事実を羅列したのみでは不十分であり、当該事実がどのように最終決定の基礎となるものであるかまで説明する必要があるとしたこととなる。したがって、調査当局は、重要事実の開示文書において、開示する事実を、ダンピング、損害、因果関係の各項目を構成する事実別に整理して、重複する場合にはそれぞれに記載して、最終決定の各構成要素の立証をどのように行おうと考えているかまでの説明を開示しなければならないこととなる。過去のパネルでは、重要事実の開示では最終決定における「理由」まで開示することは求められていないと解釈されている¹⁰が、本パネルは、利害関係者の反論の機会を提供するという観点から、6.9条は、純粋な「事実」の羅列に止まるものではなく、当該事実が最終決定のいずれの構成要素を裏付けるものであるかという説明義務まで課していることを示したものと思われる。

確かに、最終決定において基礎とする重要事実を羅列されたのみでは、利害関係者としては、当該事実が最終決定においてどのように利用されるものであるか理解出来ず、よって、十分な反論ができないこととなろう。その点から、本パネルの判断は支持できる。他方、本件パネルの判断は、調査当局に対して、結局のところ、重要事実の開示として、最終決定のドラフトを開示せよとしたに等しいと思われる。

以上

⁹ *China – GOES* 上級委員会報告書、パラ 240。

¹⁰ *US – Oil Country Tubular Goods Sunset Reviews (Article 21.5)* パネル報告書、パラ 7.148 (“The text of Article 6.9 clarifies that this obligation applies with respect to facts, as opposed to the reasoning of the investigating authorities.”)