

中国 - カナダ産セルロースパルプ輸入に対するアンチダンピング措置  
パネル報告  
(WT/DS483/R 2017年4月25日加盟国配布)

梅島 修(高崎経済大学経済学部国際学科教授)

## I. 本件事案の概略

### A. 本件に至る経緯

- 2013年2月6日 商務部、ブラジル産、カナダ産及び米国産のセルロースパルプに対するアンチダンピング調査を開始。
- 2013年11月6日 商務部、仮決定を公告。
- 2014年4月4日 商務部、最終決定を公告。カナダ生産者1社(マージン率0.7%)にはAD措置を課さないこととし、調査に協力した他のカナダ生産者には13%、その他のカナダ生産者には23.7%のAD税率を課した<sup>1</sup>。

### B. 手続の概要

#### 1. 時系列的経緯

- 2014年10月15日 カナダ、中国に対して二国間協議を要請。
- 2015年2月12日 カナダ、紛争解決機関にパネル設置を要請。
- 2017年4月25日 パネル報告書の加盟国配布。
- 2017年5月22日 紛争解決機関、パネル報告書を採択し、措置を協定に整合するよう是正することを勧告。

#### 2. パネルの構成

Mr. Thomas Cottier (議長)、Mr. Greg Weppner、Mr. Shahid Bashir

#### 3. 第三国参加

ブラジル、チリ、EU、日本、韓国、ノルウェー、シンガポール、ウルグアイ、米国。

---

<sup>1</sup> 2014年4月4日付商務部公告2014年第18号 关于原产于美国、加拿大和巴西的进口浆粕反倾销终裁的公告 (<http://trb.mofcom.gov.cn/article/cs/201404/20140400539841.shtml>、閲覧日2018年3月1日)

## II. パネル報告書の要旨

### A. ダンピング輸入量の考察 (AD 協定 3.2 条)

#### 1. 商務部の事実認定

商務部は、ダンピング輸入は調査対象期間中に絶対量で 43.82%増加したと認定した (7.31)。

#### 2. カナダの主張

ダンピング輸入の数量増は顕著なものではない。商務部は、かかる数量増が、国内需要、国内産業の同種の産品、非ダンピング輸入の傾向など市場の状況に照らして顕著であったか評価すべきであった(7.31)。アンチダンピング協定(以下「AD 協定」という)3.2 条のダンピング輸入の価格効果に関する「著しい」の解釈は、数量増の考察にも同様に適用される(7.44)。

また、商務部は著しい増加があったとする判断について理由ある適切な説明を行うことを怠った(7.52)。

#### 3. 中国の反論

3.2 条第 1 文は、「または」(“or”)、「いずれか」(“either”)との文言を用いている。カナダの主張は、かかる文言にかかわらず、常に絶対量及び相対量の双方を検討する義務があると主張しているものである。商務部は、ダンピング輸入の絶対量の顕著な増加があったと考察したものである。同条は、絶対量の増加を考察するにあたり、関連事実の状況を考慮することを求めている(7.32)。

商務部は理由ある適切な説明を怠ったとのカナダの主張はパネル設置要請及び第 1 回意見書に含まれておらず、よって、本パネル審理の範囲外である。いずれにせよ、商務部の最終決定は、3.2 条に従ってダンピング輸入の数量増が顕著であったと考察した(7.52)。

#### 4. パネル判断

3.2 条第 1 文の要請するダンピング輸入の著しい増加の考察(consideration)と、3.5 条に基づくダンピング輸入量の増加と損害との因果関係の立証(demonstration)とは異なる(7.38)。輸入量の増加、需要の変動を含む全ての証拠の文脈から因果関係を立証することを求めている 3.5 条と異なり、3.2 条は著しいか否かを「立証」することを求めている(7.42)。

同文の“either ... or”との文言から、調査当局は絶対量の増加を考察した場合、かかる増加が相対的に顕著であるかを考察することを要請されていない(7.39)。また、“absolute”(絶対(量))との文言は、他の条件や概念との比較に依存しない。絶対量が著しく増加(significant increase)したか否かは、その増加の程度に基づいて評価できる(7.41)。よって、3.2 条の「著しく」の文言が、同条のダンピング輸入の絶対量の増加が著しいか否かの考察に、他の情報との比較を必要とするものとは思われない(7.42)。相対的増加を考察する場合は、国内生産または消費との関係から輸入数量増が著しいか考察すれば足り、輸入量自体の程度の評価は求められていない(7.43)。

3.2 条第 1 文は、同条第 2 文または 3.4 条とは異なり、ダンピング輸入による「効果」または「影響」の分析を求めている(7.45)。国内の同種の産品の販売数量との関係でダンピング輸入の絶対量の増加が顕著であるか否かは、3.4 条の国内産業への影響、3.5 条の因果関係での分析において求められているのであり、3.2 条第 1 文の問題ではない(7.51)。

商務部は、最終決定において、調査期間中にダンピング輸入が絶対量で 43.82%増加したと認定し、さらに、国内市場占拠率が 1.31%増加したと認定した(7.46)。かかる記述は、商務部がダンピング輸入の絶対量及び相対量が著しく増加したか否かを考察したことを示している(7.48)。

本件のパネル設置要請は、3.1 条及び 3.2 条に基づくダンピング輸入量の分析を争点として挙げている。3.1 条は商務部の説明を含むところから、商務部の説明の適切性はパネル付託事項に含まれている(7.54)。よって、商務部は市場占有率への言及が絶対量の増加をどのように裏付けるか説明していないとのカナダの主張を検討するが、3.2 条は「決定する」(determine)ことを求めているものではないから、調査当局に、ダンピング輸入量の分析について理由ある適切な説明を行う義務はない(7.55)。

以上から、商務部のダンピング輸入量の分析は 3.1 条及び 3.2 条に不整合ではない(7.56)。

## B. 価格効果分析 (AD 協定 3.2 条)

### 1. 商務部の事実認定

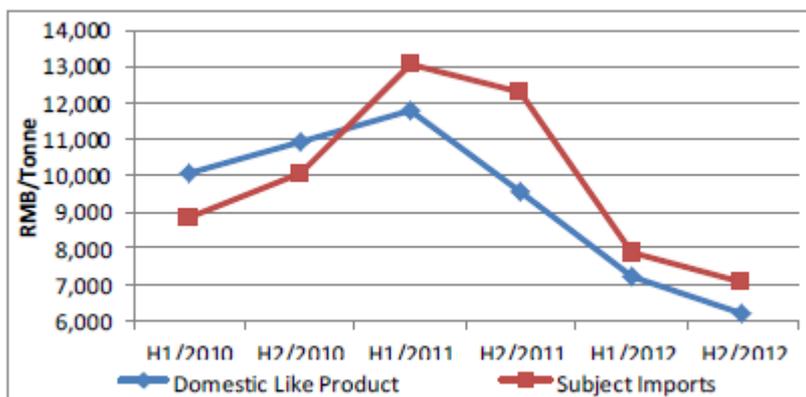
商務部は、次の表に示す状況から、ダンピング輸入の価格と国内の同種の製品の価格とが同様に変動していると認定し (7.72) 、2011 年下半期から 2012 年下半期におけるダンピング輸入の価格下落及び輸入量の急増により、国内産業は価格引き下げを余儀なくされたと判断した (7.69) 。

**Table 1: Trends in average prices of the dumped imports and the domestic like product**

POI	2010		2011		2012	
	H1 2010	H2 2010	H1 2011	H2 2011	H1 2012	H2 2012
Prices of dumped imports (RMB/tonne)	8,819.96	10,050.44	13,040.55	12,313.21	7,877.85	7,024.13
Rate of change		+13.95%	+29.75%	-5.58%	-36.02%	-10.84%
Prices of the like domestic product (RMB/tonne)	10,037.87	10,926.06	11,767.68	9,534.11	7,202.34	6,192.68
Rate of change		+8.85%	+7.70%	-18.98%	-24.46%	-14.02%

Source: Final Determination, (Exhibit CHN-1), pp. 63 and 64.

**Chart 1: Price Trends of Domestic Like Product and Dumped Imports**



Source: Canada's opening statement at the first meeting of the Panel, figure 1j

Table 3: Market shares of the dumped imports and the domestic like product

POI	2010		2011		2012	
	H1 2010	H2 2010	H1 2011	H2 2011	H1 2012	H2 2012
Market share of dumped imports	20.53%	20.88%	18.02%	19.91%	21.45%	22.57%
change from previous		+0.35	-2.86	+1.89	+1.54	+1.12
Market share of the like domestic product	18.00%	21.36%	17.54%	18.64%	26.71%	25.73%
change from previous		+3.36	-3.82	+1.1	+8.07	-0.98

Source: Final Determination, (Exhibit CHN-1), pp. 63 and 64.

## 2. カナダの主張

商務部は2011年下半期から2012年の間にダンピング輸入による国内の同種の製品の価格の顕著な押し下げがあったと認定したが、かかる価格押し下げがダンピング輸入によるものであることを立証していない(7.57)<sup>2</sup>。

商務部はダンピング輸入価格と国内の同種の製品の価格とが並行して推移していたと認定したが、2010年における両者の価格動向は異なっており、また、ダンピング輸入価格の方が低かった。その後、両者の価格とも下落するが、その程度は異なる(7.66)。2011年以降は、ダンピング輸入価格が国内の同種の製品の価格を上回っていた。それら事実にもかかわらず、商務部は、輸入価格が国内の同種の製品の価格を押し下げたとする説得力ある説明を行っていない(7.82)。さらに、ダンピング輸入の市場占有率は調査対象期間全体で2%増とほぼ安定していた一方で、国内の同種の製品の市場占拠率は同期間に7.09%増加している(7.89)。

商務部は、価格に関する書類及び議事録にも依拠しているが、当該書証と他の価格押し下げの欠如を示す証拠との整合性について客観的な検討を怠った(7.57)。

## 3. 中国の反論

商務部の価格効果分析は、ダンピング輸入と国内産業の製品との競争関係、それら価格の並行推移、ダンピング輸入の価格下落と絶対量及び市場占拠率の増加、国内産業の価格設定に関する書類及びビジネス分析会議の議事録等の証拠、その他の証拠全体に基づいており、3.1条、3.2条に整合している(7.58)。

特に、商務部は、調査対象期間全体の価格推移を検討した。並行した価格推移は両者がリンクしていることを示している。さらに、価格関係の書類、議事録はダンピング輸入が国内の同種の製品の価格を引き下げたことを立証している(7.67)。価格押し下げを裏付けるために価格の下回り(price undercutting)の認定は不要である(7.58、7.82)。

商務部は3.2条の価格効果分析において輸入の絶対量の増加に着目したものであるから、市場占拠率まで考慮する法的要請はない(7.90)。

<sup>2</sup> カナダは、3.2条の問題としては非ダンピング輸入の影響を争点としていない。

## 4. パネルの判断

### a. AD 協定上の基準

*China – GOES* パネル及び上級委員会が明らかにしたとおり、3.2 条の価格効果条項に基づき調査当局が行うべき分析として、単にダンピング輸入価格と国内の同種の製品価格とが同時期に低下したとの認定のみでは、ダンピング輸入による顕著な価格押し下げがあったと認定するには不十分である。ダンピング輸入は価格押し下げに「説得力あるもの」(explanatory force)であることを示さなければならない(7.61, 7.68)。

調査当局が、ダンピング輸入及び国内の同種の製品の価格の水準及び推移を検討することは適切な分析方法である。しかし、調査当局は、さらに、国内市場の文脈において当該水準及び推移を検討して、ダンピング輸入の効果が国内価格の程度及び推移についてどの程度説明力があるかを評価しなければならない(7.65)。

### b. 並行する価格推移

本件調査において、商務部は、2011 年下半期から 2012 年の間に、並行する価格推移とダンピング輸入の数量増がみられたとして価格押し下げ効果を認定している(7.69)。当事国の間に、輸入及び国内の同種の製品に競争が存在し、代替性のあることに争いはない(7.73)。

2010 年末にはダンピング輸入の価格が国内の同種の製品の価格を上回った、また、両者の価格の変動率が異なるという事実は、両者の価格が並行して推移しているという事実認定を損なわせるものではない(7.74-7.76)。しかし、両者の価格が同時期に低下しているからといって、ダンピング輸入が国内の同種の製品の価格をどのように押し下げたのかについて説明なくしては、ダンピング輸入が国内の同種の製品の価格を押し下げたと結論づけることはできない(7.77)。

商務部は、調査対象期間の後半にダンピング輸入の数量及び市場占拠率が継続して増加した一方、ダンピング輸入及び国内の同種の製品の価格が低下したとの事実を特定したのみで、ダンピング輸入の価格と数量がどのように国内の同種の製品の価格に影響を与えたか説明していない(7.79)。特に、セルロースパルプのような市況商品の場合、同一の市場圧力に両者が影響されたとしても驚くべきことではない。両者の価格が並行して推移し、ダンピング輸入の数量が増加したとの記述のみでは、国内の同種の製品の価格の低下はダンピング輸入の効果であることを示すには不十分である(7.80)。

### c. 国内の同種の製品の価格を上回るダンピング輸入価格

*China – Autos (US)* パネルが述べた通り<sup>3</sup>、ダンピング輸入の価格が国内の同種の製品の価格を上回っている状況であっても価格押し下げが存在すると認定することはできる。しかし、かかる状況においては、ダンピング輸入がどのように国内価格を押し下げたかの分析と説明なくしては、調査当局が如何にしてかかる結論に到達したか理解することはできない。特に、本件では、両者は競争関係にあり、代替性があり、国内需要は増

---

<sup>3</sup> Panel Report, *China - Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Automobiles from the United States*, WT/DS440/R and Add.1, adopted 18 June 2014, para. 7.272.

加している。かかる状況で、国内価格はダンピング輸入の価格を下回っており、安定すべき国内価格が下落したという事実のみでは、ダンピング輸入が国内の製品の価格を低下させたという説明の説得力は不十分である(7.86)。

#### d. ダンピング輸入の市場占拠率の変動

3.2条第1文に基づきダンピング輸入の絶対量の増加に依拠したからといって、価格効果分析において検討する証拠の範囲を限定してよいこととはならない(7.91)。

ダンピング輸入の市場占拠率が調査対象期間に2%上昇したという事実から、その市場占拠率は上昇したと認定するか、または実質的に安定していたと認定するかは、調査当局の判断及び解釈の問題であって、事実認定の問題ではない。この点について、商務部がダンピング輸入の市場占拠率が上昇したと判断したことに誤りはない(7.95)。

価格の押し下げは、国内産業の市場占拠率の低下が同時に生じていることを要件とするものではない。商務部は、2011年上半期、国内産業は国内需要の拡大に応じて生産、販売を増加させた一方、ダンピング輸入は市場占拠率を拡大するために価格を引き下げたと分析している。商務部は、また、2012年下半期には、国内産業は市場占拠率をダンピング輸入に0.98%奪われ、それ以上の減少を防ぐため価格を引き下げたと分析している。2012年上半期の市場占拠率の変動については説明していないものの、商務部の価格効果分析は一義的にダンピング輸入の絶対量の増加に依拠している点から、ダンピング輸入の市場占拠率についての記述及び検討は合理的であり客観的である(7.96)。

調査対象期間全体では国内の同種の製品及びダンピング輸入とも市場占拠率を上昇させているが、商務部は、価格効果分析において国内産業の市場占拠率の喪失に依拠しているものではないところから、かかる事実についての分析の欠如は問題とならない(7.99)。

#### e. ビジネス情報の考慮

商務部は、ダンピング輸入による国内価格の効果を検討するにあたり、ビジネス分析会合議事録、価格設定報告書などに依拠した。それら書面の一部は、セルロースパルプ輸入全般との競争関係を述べているものの、ダンピング輸入と非ダンピング輸入とは区別されていないため、証拠としての価値は低い(7.104)。

一部の書面は、ブラジル産、カナダ産及び米国産のセルロースパルプと国内の同種の製品とが競争状態にあることを示している。商務部は、ダンピング輸入の数量及び価格を主たる原因として国内の同種の製品の価格押し下げを判断したものであるが、合理的かつ客観的な当局は、その見解を補強するものとしてかかる書面を考慮することができる(7.105)。

商務部は上述の書面について検証作業を行っていないが、検証は調査当局の義務ではなく、また、カナダからそれらの内容の正確性について疑義が提出されたものではない。よって、検証を怠ったことに問題はない(7.106)。

しかし、本件の状況からすると、それら書面のみでは、ダンピング輸入による国内価格の押し下げ効果を証明するものとしては不十分であると思われる。(7.107)。

## f. 証拠総体としての検討

商務部は、並行する価格推移の役割及び並行して低下した価格とダンピング輸入の数量増加がどのように価格を押し下げたかの説明を怠った。ダンピング輸入と国内の同種の製品との間に激しい価格競争が存在するという事実は価格が並行して推移することを説明するものであろうが、ダンピング輸入が国内産業の価格を押し下げる効果があったことを説明するものではない(7.110)。

もし、調査対象期間の後半においてダンピング輸入の価格が国内の同種の製品の価格を下回っていたのであれば、ダンピング輸入の数量増加に対して国内産業が価格を引き下げることは理性的な対応であろうが、本件は、そうではない。単に、調査対象期間後半にダンピング輸入の価格が引き下げられたとの事実のみでは、国内の同種の製品の価格に与えた影響を説明するものではない(7.111)。

よって、商務部の価格効果分析は 3.1 条及び 3.2 条に不整合である(7.122)。

## C. ダンピング輸入の影響分析 (AD 協定 3.4 条)

### 1. 商務部の事実認定

商務部は、国内の同種の製品の市場占拠率について、2010 年に 19.68%であったものが 2011 年には 1.59% 減少して 18.09% となった、2012 年には 8.13% 増加して 26.22%となったが依然として低水準にある、と評価した (7.121)。

また、国内産業全体の評価において、国内産業は国内需要の増加に対応して生産設備を建設、更新しており、その生産能力、生産量、販売量及び販売収入は全て改善傾向を示しており、雇用、労働生産性、一人当たりの給与はわずかに上昇していると説明した (7.130)。

さらに、販売価格の下降率が売上原価の下降率を上回ったため、粗利が減少し、一部の国内生産者は資産を売却し、また、生産設備の休止を余儀なくされた一方、市場占拠率及び稼働率は低水準にとどまっていた、と認定した (7.132)。

### 2. カナダの主張

商務部は、国内産業の市場占拠率を客観的に検討することを怠り、また、国内産業の状況が改善していることを示す要因データを分析、解釈することを怠った (7.113)。商務部は、国内産業の市場占拠率について、調査対象期間に 6.54%も増加しているにもかかわらず、「低水準にとどまっている」と誤った評価をしている (7.122)。

さらに、改善を示している諸要因と悪化を示している要因との関連を説明していない。それらに加え、市場占拠率及び投資・財務能力について適切な評価を怠った (7.127)。

### 3. 中国の反論

商務部は、国内の同種の製品の市場占拠率の推移を検討しておおよそ 4 分の 1 を占めている点を「低水準にとどまっている」と評価しており、何ら不合理ではない (7.122)。

商務部は、いくつかの経済指標は改善傾向にあることを認識しているが、ダンピング輸入により、国内の同種の製品の価格が低下し、利潤、投資収益率、純キャッシュフローが減少したと結論したもの

である。3.4条は列挙されている要因を検討することを求めているが、各要因について、その役割、関連性、重要性を検討することは求めていない（7.128）。

#### 4. パネルの判断

##### a. 市場占拠率の評価

商務部は、国内産業の同種の製品の市場占拠率は低水準にとどまっていると評価した。かかる評価は、国内需要が35.26%も増加している点、国内需要の増加に対応して増強した生産能力の半分程度しか稼働していないこと、などから不合理な評価とは言えない（7.125）。

##### b. 改善を示している経済指標の評価

調査当局は、改善傾向を示している経済指標について、かかる改善傾向にも拘わらず国内産業は損害を被っているとすると、納得せざるを得ない説明（compelling explanation）を行うことを要する（7.129）。

商務部は、一部の経済指標の改善傾向を説明し、さらに、ダンピング輸入による国内産業への悪影響の全体評価を説明している（7.131-7.132）それら検討は、合理的で客観的な調査当局のものと判断する（7.134）。

3.4条は、3.5条の求める因果関係の立証に意味ある根拠を提供するものであって、因果関係の立証を求めているものではない（7.135）。商務部は一部の経済指標の評価を因果関係の説明の中でやっているが、AD協定3条は分析方法、分析フォーマットについて特定しておらず、調査当局はかかる分析方法を採用することの裁量を有する（7.136）。また、3条は損害との因果関係の立証に向けた論理的進展を想定しているところから、因果関係の説明において3.4条の分析がなされることは何ら驚くべきことではない（7.137）。

したがって、カナダの主張にかかわるダンピング輸入による国内産業の状況への影響についての商務部の検討は3.1条及び3.4条に不整合ではない（7.138）。

#### D. 因果関係（AD協定3.5条）

##### 1. 商務部の事実認定

ダンピング輸入の価格が下降し数量が著しく増加したことにより国内の同種の製品の価格が押し下げられ、国内産業の利潤、投資収益率、通常の業務での純キャッシュフローが継続して低下し、調査対象期間の末期には国内の同種の製品の価格が売上原価を下回ったため、国内産業は重大な損失を被った。さらに、国内産業の市場占拠率及び稼働率は低く、在庫は調査対象期間を通じて増加した。このようにして、ダンピング輸入により国内産業は実質的な損害を受けた（7.143）。

調査対象産品であるセルロースパルプの原材料の一つである綿の価格及び調査対象産品の川下製品であるVSF（ビスコス・ステープル・ファイバー）の価格は、2010年～2011年に上昇し、2012年には劇的に下落した。しかし、中国政府が綿市場を保護しているため、中国国内の綿価格は国際価格に

比べ高値で安定していた。また、セルロースパルプの70%は木材及び竹を原料としている。よって、綿価格は国内の同種の产品价格及びVSF価格を決定する主たる要因ではない。(7.156)。

国内のセルロースパルプ需要は力強く、国内産セルロースパルプではかかる需要を満たせなかった。よって、セルロースパルプ価格は、堅調に推移または上昇すべきであったにも関わらず、下落したものである。したがって、VSF価格の下落は、セルロースパルプ価格下落の直接の原因ではない(7.170)。

国内産業の生産設備の増強規模は、国内需要の拡大とほぼ同等であり、重大な過剰生産能力をもたらしたものではない。また、国内産業の生産原価は原料価格の下落により低下しており、在庫の積み上がり及び生産能力の拡大により直接的な影響を受けたものではない。生産設備の増強が国内産業に影響を与えた可能性は排除できないが、ダンピング輸入と国内産業の損害との因果関係を断絶するに十分なものではない(7.173)。

非ダンピング輸入とダンピング輸入とは輸入数量及び価格において大きな差異はなかったが、ダンピング輸入は品質面で優れていた。また、輸入数量の多い南アフリカ産、インドネシア産及びスイス産について検討した。それらに基づき、非ダンピング輸入はダンピング輸入と国内産業の損害との因果関係を断絶しないと認定した(7.186)。

利害関係者の主張する綿くず<sup>4</sup>の供給不足によりセルロースパルプ生産は制限されたが、その影響は低レベルであった。かかる供給不足は綿を原料とするセルロースパルプ生産設備の低稼働率の原因ではない(7.196)。

## 2. カナダの主張

商務部の因果関係の立証は、誤ったダンピング輸入の数量分析及び価格効果分析に依拠しており、3.5条に不整合である(7.144)。

原調査において利害関係者が主張した通り、綿[の国際]価格が[中国のVSF輸出を介して]VSF価格に影響を与え、VSF価格がセルロースパルプ価格に影響を与えている。セルロースパルプは主にVSF生産に用いられており、商務部は、綿及びVSFの価格下落の影響を検討することを怠った(7.157、7.167)。

商務部は、国内産業に含まれていない国内生産者を含めた国内の生産能力を検討しており、不適切である。また、国内産業の生産設備の過剰増強は需要の拡大をはるかに上回っており、過剰に増強された生産能力による経費増により国内産業の製造原価は上昇していた。この原価上昇圧力の効果を分析するにあたっては、他の原価要素の[低下]効果を合算すべきではない。加えて、過剰生産能力の結果により、稼働率が低下する一方で在庫が増加したものである(7.174)。

商務部は、非ダンピング輸入について、ダンピング輸入との関係のみを検討しており、国内産業への効果について何ら検討していない。また、非ダンピング輸入の数量及び価格データについて何ら検討していない(7.187)。

---

<sup>4</sup> Cotton linter。綿ベースのセルロースパルプの主要原料。

商務部は、綿くずの供給量はセルロースパルプ以外の川下製品生産者の需要を含む総需要を下回っていると報告書を見做して、綿を原料とするセルロースパルプ生産設備の稼働率は綿くずの供給不足によるものではないと結論づけている（7.197）。

### 3. 中国の反論

国内産業は、ダンピング輸入の数量増加及び価格引き下げに対応して、販売量を維持するため国内の同種の製品の価格を引き下げることを余儀なくされ、それにより、利潤率、税引き前利益が急激に減少し、損害を被ったことを、商務部は立証している（7.145）。

商務部が、中国政府が介入している綿の国内価格をベースに、綿価格はVSF価格、セルロースパルプ価格に影響していないと判断したことに誤りはない（7.158）。また、VSFとセルロースパルプとの需給関係を調査し、VSF価格の下落はセルロースパルプ価格の低下の直接の原因であるとは立証されなかった、と認定したものである。VSFの国内生産増加に伴いセルロースパルプ需要が強まっていたところからセルロースパルプ価格は上昇すべきであったにも関わらず、実際には下降したものである（7.168）。

セルロースパルプ価格は国内総需要と国内生産量により変動するものであるから、全ての国内生産者のデータに基づくことが適切である。商務部は、国内産業が生産能力を増強していることを認識したが、調査対象期間を通じて製造原価は減少しており、当該生産能力についての支出は財務業績を悪化させていないことを立証した（7.175）。2012年において、生産設備費用を含む製造費用の上昇は売上総原価の4%を占めるに過ぎない。製造費用のわずかな上昇はダンピング輸入と国内産業の損害との因果関係を断絶するものではない（7.180）。

非ダンピング輸入について、特に、主たる供給国からの価格及び数量とダンピング輸入とを比較し、それらの間に顕著な相違はないものの、ダンピング輸入の品質が優れている、と判断している（7.188）。

綿くずについて、カナダの指摘する報告書は「2012年の供給は比較的十分にあった」としている。綿くずの供給は十分であったとした商務部の判断は、かかる証拠に基づいている（7.197）。

### 4. パネルの判断

#### a. 因果関係の立証

すでに商務部の価格効果分析は3.2条に不整合であると判断した。商務部の因果関係の判断はかかる価格効果分析に依拠したものであるから、3.5条に不整合である（7.146）。2011年上半期にダンピング輸入価格が国内の同種の製品の価格を上回り、その後も上回り続けたにもかかわらず、商務部は、どのように国内の同種の製品の価格を押し下げたか説明していない。商務部の価格効果分析にはかかる誤りがあるところから、商務部は、価格効果によりダンピング輸入が国内産業に損害を与えたことを立証していない（7.147）。

商務部は、ダンピング輸入の価格効果による因果関係の判断においてダンピング輸入の数量増を検討したが、かかる数量増との関係でも、ダンピング輸入と国内の同種の製品の価格が並行して推移する中でどのように国内の同種の製品の価格を押し下げたのか、よって実質的損害に貢献したのか、説

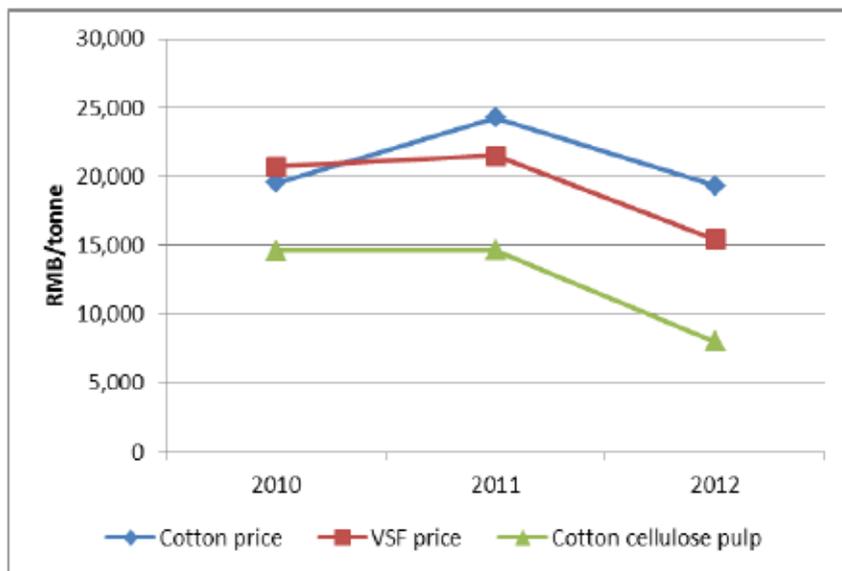
明していない (7.148)。商務部は、ダンピング輸入量が著しく増加し、総輸入量の高い割合を占めたと認定しているが、かかる事実と損害との因果関係について説明していない (7.149)。商務部は、また、市場占拠率についても言及しているが、ダンピング輸入の市場占拠率が 1.3%増加する間に国内産業は 6.5%上昇し、非ダンピング輸入は 6.7%上昇している。合理的かつ客観的な調査当局であれば、非ダンピング輸入の役割について検討することが期待されるが、商務部は、この点について何ら言及していない (7.150)。

よって、商務部は、3.1 条及び 3.5 条に整合的に因果関係を立証することを怠った (7.151)。

**b. その他の要因：綿価格及び VSF 価格のセルロースパルプ価格への影響**

商務部が綿価格のセルロースパルプ価格への影響を検討するにあたり、綿の国内価格を基礎としたことが不適切であったとはいえないが (7.162)、その綿価格は国際価格と同様に変動しており、世界的な綿の供給不足が中国国内価格に影響しているように思われる。しかし、商務部は、綿価格の変動に全く目を向けていない。また、綿の中国国内価格、VSF 価格、セルロースパルプ価格は、次の表の通り、相関関係がみられる。綿価格と VSF 価格との間に関連はないとした商務部の認定はデータと矛盾し、その結論に疑問を生じさせる。それらの相関関係は顕著ではないとは言えない (7.163)。

**Chart 2: Average annual prices of cotton, VSF, and cotton-based cellulose pulp in China**



Source: Final Determination, (Exhibit CHN-1), p. 67.

また、中国産 VSF は輸出を急激に増加させており、その価格は国際的な競争に影響されている。よって、綿の国際価格の変動は中国 VSF 生産者からのセルロースパルプ価格引き下げ要求につながるものと考えられるが、商務部は、この点について一切検討していない (7.163)。セルロースパルプの原料は綿、木材、竹があるものの、いずれを原料としたセルロースパルプも VSF の原材料となるものであるから、綿価格は、それらに対しても一定の影響を与える可能性がある。しかし、商務部

は、これらの点についても考慮しなかった（7.164）。よって、商務部は、綿価格についてその他の要因として適切に検討することを怠った（7.165）。

商務部は、国内の同種の製品の生産量は国内需要を満たせないため、その価格は安定的であるべきであるとの推定を置いているが、これは、著しい輸入量を見逃したものである。また、VSF 価格の下落とセルロースパルプ価格の低下とに相関関係があることについて、何ら説明していない（7.170）。

セルロースパルプ価格の低下が商務部の因果関係の判断の大きな部分を占めているところ、商務部は、以上の通り、利害関係者からの綿価格及び VSF 価格下落の損害への影響についての議論に対して、合理的かつ客観的な調査当局として十分な議論を尽くしたものとはいえない（7.171）。商務部は綿価格及び VSF 価格の効果について適切な検討を怠ったものであり、3.1 条及び 3.5 条の不帰責義務に不整合である（7.172）。

### c. その他の要因：国内産業の生産設備の過剰増強、過剰生産、在庫の積み上げ

国内産業の状況を示すデータは国内産業に含まれる者のデータに限定されるべきであるが、適切な正当理由がある場合、より広い範囲のデータに基づくことができる（7.176）。過剰生産能力がセルロースパルプ価格に与えた影響を検討する上では、国内産業のみならず、その他の国内生産者の生産能力を含めることは不合理ではない（7.177）。

商務部は、国内の生産能力の増強は国内産業に一定の影響を与えていたものの国内の生産能力は常に国内需要を下回っていたとしているが、この説明は国内市場には既に相当量の輸入があることを無視している。かかる状況における生産能力の増強は供給過剰を引き起こし、国内価格に悪影響を及ぼすと思われる（7.178）。

生産能力の増強は生産原価の内訳である製造費用が上昇する原因であろうが、製造費用は生産原価のごく一部であり、調査対象期間を通じて生産原価は減少している商務部が生産原価全体の減少に着目した点に誤りがあるとは言えない（7.181-7.182）。

在庫は生産能力の増強とともに毎年増加している。よって、生産能力の増強は国内産業の損害に一定の役割を果たしていた。商務部は、かかる可能性について検討を怠った（7.184）。

したがって、商務部は国内産業の過剰生産能力、過剰増強及び在庫の積み上がりについて、国内産業に損害を与えるその他の要因として適切に検討することを怠った（7.185）。

### d. その他の要因：非ダンピング輸入の効果

3.5 条は不帰責義務の検討方法について何ら規定していない。よって、非ダンピング輸入をダンピング輸入と比較して検討したからといって、直ちに同条不整合とはいえない（7.189）。

次の表にある通り、非ダンピング輸入の数量はダンピング輸入を上回り、その価格はダンピング輸入よりも低い。本パネル手続きにおいて、中国は品質差により当該価格差が埋められていると主張するが、商務部の最終決定は、かかる競争、価格及び品質の関係について何ら触れていない。したがっ

て、中国の主張は事後説明 (ex post explanation) に過ぎず、本パネルの検討対象とはならない (7.190)。

**Table 9: Volume and prices of dumped and non-dumped imports**

POI	2010	2011	2012
Dumped imports (tonnes)	421,009.93	419,050.31	605,470.23
Non-dumped imports (tonnes)	432,584.92	560,720.54	771,971.03
Prices of dumped imports (US dollars)	1384.05	1946.96	1165.33
Prices of non-dumped imports (US dollars)	1378.17	1721.21	1051.75

Source: China's response to Panel question No. 35, paras. 103 and 105.

最終決定書では非ダンピング輸入について南アフリカ産、インドネシア産及びスイス産のみに言及しているが、その他の輸入分析から、商務部は、中国市場の18%から25%を占める非ダンピング輸入全体についても検討したと思われる (7.191)。

中国が提出したデータによると、非ダンピング輸入とダンピング輸入の価格及び数量の推移は類似している。したがって、ダンピング輸入と同様に、非ダンピング輸入も国内産業に損害を与えていると考えられる。非ダンピング輸入量はダンピング輸入を常に上回っており、その価格は2011年、2012年とダンピング輸入価格を下回っていたにもかかわらず、商務部は、何らの説明もなく非ダンピング輸入は因果関係を断絶しないと結論づけており、どのようにしてそれらの影響を分離、峻別したかを説明していない。商務部の結論は、合理的かつ客観的な調査当局が到達できる結論ではない (7.192)。

#### e. その他の要因：綿くずの不足

国内産業は、木材、竹及び綿くずを原料としてセルロースパルプを生産している。調査対象期間の当初は木材及び竹を原料とするセルロースパルプは国内生産の30%を占めるに過ぎなかったが、綿くず不足に対応して木材及び竹を原料とする生産にシフトし、2012年には70%を占めるに至っており、国内産業は綿くずの供給不足に十分に対応している (7.199)。また、綿くずを原料とするセルロースパルプ国内生産設備の稼働率は低下したとはいえ、注目するほどの低下ではない。2011年の同稼働率は国内産業の全設備の稼働率よりも高く、全セルロースパルプ国内生産の過半を占めていた。2012年には綿くずを原料とするセルロースパルプの生産設備の稼働率は低下したが、国内総生産量に占める同セルロースパルプも30%まで低下したことを考え合わせると、2012年に同セルロースパルプの生産設備稼働率の低下が国内産業全体の稼働率を低下させたとは思われない (7.201)。よって、この要因について、商務部は適切な説明を怠ったものではない (7.202)。

### III. 考察

#### A. ダumping輸入量の考慮（AD 協定 3.2 条第 1 文）

本パネルは、3.2 条第 1 文の規定するダumping輸入の絶対量の増加を検討する場合には、市場の他の状況との比較検討は不要である、との判断を示した。

この判断に同意する。本パネルが説明した通り、3.2 条第 1 文は、絶対量の増加を考察する場合について、相対量の増加の場合とは異なり、他の要因との比較を求めている。相対量の増加を考察する場合であっても、同文は国内産業の生産または国内消費との比較から分析することを明示しているもので、他の要因との関係からの相対評価を求めているのである。また、AD 協定 3 条の文脈としても、3.2 条は、3.4 条の国内産業への影響分析及び 3.5 条の因果関係分析に至る過程として、数量の増加の状況を検討することを求めているものであり、その他の要因の影響の検討を含めた因果関係の立証を求めているものではない。

#### B. 価格効果分析（AD 協定 3.2 条第 2 文）

商務部は、ダumping輸入の価格と国内産業の価格とが並行して推移していたこと及びダumping輸入の絶対量の増加を主たる証拠として、ダumping輸入は国内の同種の製品の価格に影響を与えたと結論した。これについて、本パネルは、商務部はダumping輸入がどのように国内産業の価格設定に影響を与えたか説明していないとして、3.1 条及び 3.2 条に不整合であると判断した。

パネルの分析に合意する。*China – GOES* 上級委員会は、3.2 条第 2 文に整合的にダumping輸入による国内の同種の製品の価格の顕著な押し下げまたは上昇の妨げがあると考察するためには、ダumping輸入によるものであることについて説得力ある説明を要することを明らかとしている<sup>5</sup>。*China – GOES* 上級委員会は、さらに、3.2 条は 3.5 条の因果関係の立証のようにすべての要因について検討を求めるものではないが、ダumping輸入と国内の同種の価格との関係の説明が説得力あるものであることに疑義を生じさせる証拠を無視してはならない、としている<sup>6</sup>。

本パネルは、かかる上級委員会の判断を念頭において、単にダumping輸入の数量増加と価格下落があり、同時期に国内の同種の製品の価格が低下した、という事実を並べるだけでは、「説得力ある説明」にならないことを確認した。特に、本パネルは、本件の調査対象製品が市況商品であるがゆえの考察点を指摘している。即ち、ダumping輸入は国内の同種の製品と同様な数量単位で販売され、同一の販売段階で販売され、品質その他の認識できる差異はないところから、両者が同一の市場要因から同様な影響を受けることは当然のことである（7.80）と指摘したのである。

商務部が、ビジネス分析会議議事録、価格設定報告書などから、ダumping輸入による価格押し下げの認定を補強しようとした点は、正しい方法であると考えられる。たとえば、かかる記録に、国内生産者がダumping輸入の価格下落を考慮して自己の製品の価格を引き下げたことを示す具体的な記述が

<sup>5</sup> Appellate Body Report, *China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-Rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/AB/R, adopted 16 November 2012, DSR 2012:XII, p. 6251, paras. 144-145.

<sup>6</sup> See Appellate Body Report, *China – GOES*, para. 154.

あれば、両者の価格が並行して推移した原因がダンピング輸入であり、ダンピング輸入による価格押し下げがあったことを立証することができるものと思われる。

しかし、本件では、商務部が依拠した、輸入価格を検討したことを示す書証は非ダンピング輸入とダンピング輸入とを区別していなかった。ダンピング輸入を特定していた書面も、それらが国内の同種の製品と競争関係にあったことを示すに止まっていたようである。おそらく、商務部は、並行した価格推移さえ示すことができれば価格効果分析としては十分であると考えていたものであろう。その結果、輸入全般による価格押し下げがあったことを示す証拠以上のものを積極的に調査収集しなかったと思われる。

このパネル判断の背景には、非ダンピング輸入の数量はダンピング輸入を上回っており、かつその価格は2011年、2012年とダンピング輸入価格を下回っていたことを示す証拠が存在していることが関係していると思われる。*China - GOES* 上級委員会は、3.2条の規定は価格抑制効果について「ダンピング輸入なければ生じていた価格上昇が妨げられていた」ものと規定しているように、その他の要因による影響に関する証拠を検討して、将にダンピング輸入が国内の同種の製品の価格に影響を与えていたことを把握 (*understanding*) しなければならないとしている<sup>7</sup>。カナダは非ダンピング輸入による価格効果の分が欠如していることを3.2条の問題としなかったため、本パネルはこの観点からの3.2条整合性を検討してはいない。しかし、本パネルは、かかる非ダンピング輸入の存在により、輸入全般による価格の押し下げについてのビジネス分析会議議事録及び価格設定報告書を根拠とした商務部の判断を、証拠不十分と判断することに何らの困難もなかったと思われる。

### C. 国内産業の経済指標の評価 (AD 協定 3.4 条)

カナダは、3.4条不整合の主張として、国内産業の市場占拠率は低水準にとどまっているという商務部の評価は不適切である、商務部は改善傾向を示す経済指標の評価を怠っているなど、国内産業の経済指標が適切に評価されているかを問題とし、当該指標の変動に対するダンピング輸入の影響が適切に評価されているか否かを争点としなかった。

このため、本パネルも、市場占拠率の評価は合理的ではないといえるか (7.125)、改善傾向を示す指標を評価したか (7.131)、その他の国内産業の状況を示す証拠の評価は合理的で客観的であったか (7.134)、という観点からのみ審理している。本パネルは、3.4条の法的基準はダンピング輸入による国内産業の状況への影響を調査当局が適切に評価しているかである、とは述べている

(7.118) が、それ以上の検討はせずに、商務部はダンピング輸入が価格を下落させ、利潤、投資収益率、純キャッシュフローを低下させたと結論づけているとした中国の主張を紹介するにとどめている (7.128)。

もし、カナダが、商務部は3.4条の求めるダンピング輸入による国内産業への影響を適切に評価していたかを争点としていけば、本パネルも3.4条整合性について異なった結論となったのではないかと思われる。

---

<sup>7</sup> Appellate Body Report, *China - GOES*, WT/DS141/AB/R, paras. 151-152.

#### D. 因果関係 (AD 協定 3.5 条)

商務部の因果関係分析について、本パネルは、*China – Auto* パネルと同様に、価格効果分析が 3.2 条に不整合であったことを根拠として、3.5 条不整合を認定した<sup>8</sup>。また、商務部が示した、綿価格は損害の主たる要因ではない (7.156)、VSF 価格は国内の同種の製品の価格下落の直接の原因ではない (7.170)、生産設備の増強はダンピング輸入との因果関係を断絶しない (7.173)、非ダンピング輸入はかかる因果関係を断絶しない (7.186) との結論について、本パネルは、かかる分析はその他の要因が国内産業に及ぼした影響を適切に説明したものではないとして、3.5 条不整合と判断している。

本パネルの判断は、これまでの上級委員会報告書を踏まえ、本件の事実在即して判断したものと評価できる。調査当局は、3.5 条により、その他の要因による国内産業への影響をダンピング輸入による損害から分離峻別することが要請されている<sup>9</sup>。したがって、その他の要因が国内産業に与えた影響の性質及び程度について満足のできる説明を行い<sup>10</sup>、なぜかかる要因がダンピング輸入と国内産業の損害との因果関係を断絶しないものであるか、個別事例の状況に即して説明する必要がある<sup>11</sup>のである。

なお、本パネルは、3.5 条不整合としてカナダが主張したその他の要因の分析のうち、過剰生産設備の上昇については製造原価全体に与える影響はごく僅かである、綿くず供給不足による稼働率低下について国内産業は適切に対応した、という理由から損害に影響を与えていないとの結論を導いた商務部の分析、説明を受け容れている。「影響を与えていない」要因については、そうであることを証拠に基づき説明できたと判断されたものと言える。

---

<sup>8</sup> See Panel Report, *China – Auto (US)*, para. 7.327.

<sup>9</sup> Appellate Body Report, *United States – Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan*, WT/DS184/AB/R, adopted 23 August 2001, DSR 2001:X, p. 4697, para. 223; Appellate Body Report, *China – GOES*, para. 151; Appellate Body Reports, *China – Measures Imposing Anti-Dumping Duties on High-Performance Stainless Steel Seamless Tubes (“HP-SSST”) from Japan / China – Measures Imposing Anti-Dumping Duties on High-Performance Stainless Steel Seamless Tubes (“HP-SSST”) from the European Union*, WT/DS454/AB/R and Add.1 / WT/DS460/AB/R and Add.1, adopted 28 October 2015), para. 5.283.

<sup>10</sup> See Panel Report, *European Communities – Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea*, WT/DS299/R, adopted 3 August 2005, paras. 7.405, 7.437.

<sup>11</sup> See Panel Report, *European Union – Anti-Dumping Measures on Certain Footwear from China*, WT/DS405/R, adopted 22 February 2012, para. 7.483.

#### IV. 採択後の経過

2017年6月1日、カナダ及び中国は、中国が2017年5月22日から11か月後の2018年4月22日までに履行することで合意した<sup>12</sup>。

2017年8月25日、商務部は、WTO紛争解決機関の勧告を実施するため、再調査を開始している<sup>13</sup>。

以上

---

<sup>12</sup> See WT/DS483/6, dated 7 June 2017.

<sup>13</sup> MOFCOM Announcement No.43 of 2017 – MOFCOM Announcement on the Enforcement of the World Trade Organization Dispute Ruling on “China’s Anti-dumping Measures against Cellulose Pulp Imports Originating in Canada”, August 25, 2017 (<http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/announcement/201708/20170802635315.shtml>, 閲覧日 2018年3月1日)