

米国－トルコのパイプ管製品に対する相殺関税措置（パネル）（DS523）

近藤直生

1. 事案の概要

本件は、米国がトルコから輸入されるパイプ管に相殺関税措置を課したのに対して、トルコが、米国当局の公的機関、利益、特定性、ファクツアベイラブル、損害にかかる各認定は補助金協定に違反するとして、パネル設置要請を行ったものである。

パネルは、米国の補助金協定 1.1 条(a)(1)、2.1 条(c)、2.4 条、12.7 条、15.3 条等の違反を認定した。

2. 主要論点と結論

- ① 本調査で米国商務省は、トルコの鉄鋼会社であるエルデミル社を公的機関として認定した。トルコ政府は同社を直接保有していないが、同政府が同社の支配株主である軍年金基金（OYAK）に「重大な関与」をしており、かつ、OYAK がエルデミル社の支配権を保有することに着目して、同政府が同社に対して「有意な支配」を及ぼしているとした。この公的機関性の認定は補助金協定 1.1 条(a)(1)に整合的か。

結論：エルデミル社が政府権限を保有等していることは認められず、米国は 1.1 条 (a)(1)に違反する。

- ② 補助金を受けた輸入品とダンピングされて補助金を受けていない輸入品による影響を累積的に評価して損害を認定することはできるか。

結論：補助金協定 15.3 条は、相殺関税調査品と、同調査の対象となっていない輸入品の影響を累積的に考慮することを許容しておらず、上記損害の認定は認められない。

3. 本件判断の意義

公的機関性については、中国－AV・CVD の上級委判断に従っているが、政府が株式等を直接保有しない企業の公的機関性について検討したのものとして、事例的意義がある。

損害の累積評価については、米国－炭素鋼（インド）の上級委判断を踏襲している。

以 上

米国－トルコのパイプ管製品に対する相殺関税措置（WT/DS523/R）

（2018年12月18日発出／パネル報告書）

近藤 直生

I. 事案の概要

本件は、米国がトルコから輸入されるパイプ管（油井管（OCTG）、溶接ラインパイプ（WLP）、大口径角形溶接炭素鉄鋼管（HWRP））に相殺関税措置を課したのに対して、トルコが、米国当局の公的機関、利益、特定性、ファクツアベイラブル、損害にかかる各認定は補助金協定に違反するとして、パネル設置要請を行ったものである。

パネルは、米国の補助金協定 1.1 条(a)(1)、2.1 条(c)、2.4 条、12.7 条、15.3 条等の違反を認定した。

II. パネル報告書の要旨

1. 公的機関の認定

(1) 政府コントロールの連鎖

米国商務省は、本調査手続において、トルコの鉄鋼会社であるエルデミル社及びその子会社のイスデミル社を公的機関として認定した。トルコ政府はこれら鉄鋼会社を直接保有していないが、米国商務省は、同政府が同社に対して「有意な支配」を及ぼしているとして、同社の公的機関性を認めた。この有意な支配の認定は、トルコ政府がエルデミル社の支配株主である軍年金基金（OYAK）に「重大な関与」をしており、かつ、OYAK がエルデミル社の支配権を保有することに基づく（7.6）。

上級委（米国－AD・CVD）は、補助金協定 1.1 条(a)(1)の「公的機関」として認められるためには、「政府権限の保有、行使、または付与」が必要とする（7.11）。政府権限の付与は、法令上明示されている場合もあるが、法令上の明確な委任がなくても、「事実上」政府機能を行行使していること、特にそれが持続的、制度的なプラクティスのときは、政府権限付与の証拠となる（7.12）。政府が当該法主体に対して有意なコントロールを行行使していることも、公的機関性の証拠となる。しかし、単に政府が法主体を保有したり、コントロールするだけでは不十分である（7.13）。

トルコは、米国商務省はトルコ政府から OYAK、次いでエルデミル社と、連結する政府コントロールの連鎖を作出してエルデミル社を公的機関と認定しているが、誤った法的基準の適用であり 1.1 条(a)(1)に違反すると主張する（7.15）。

これまでの WTO パネル、上級委で、本件のように、政府と問題となっている法主体との間に政府コントロールの「連鎖」を認定することにより、当該法主体の公的機関性が認められるかとの問題は審査されたことがない (7.16)。本パネルは、一般論として、政府と法主体とを連結させる政府コントロールの連鎖を認定して、当該法主体の公的機関性が認められる可能性があることは否定しない。もっとも、当該法主体の行為を政府のものとして認めるためには、コントロールの連鎖に含まれる法主体の政府的な性格が問題となり、当該法主体による政府的機能の遂行や同機能の遂行権限の付与があるか、政府の当該法主体に対する有意な支配が認められるかが検討される (7.20)。

(2) 米国商務省による公的機関の認定

トルコは、米国商務省による OYAK とトルコ政府との関係に関する分析について、以下のように主張する。①法令上も解釈上も、トルコ政府が OYAK、さらにその先のエルデミル社にコントロールを及ぼすことは認定できない。②トルコ法の OYAK に対する財産及び租税に関する取扱いは、トルコの他の年金基金の取扱いと同じである。③OYAK の参加者による負担は民間からの資金である。④OYAK の運営機関の構成員は、政府職員としてではなく、個人の資格で参加している。⑤米国商務省は、OYAK が自治的な非営利の民間年金基金であり、政府と独立して投資判断をするとの反対証拠を考慮していない (7.24)。

米国商務省は、OYAK がその子会社を通してエルデミル社の過半数の株式を保有することなどを考慮して、同社を公的機関であると認定した (7.27)。OYAK に関し、米国商務省は、トルコ政府の OYAK に対する広範な関与と有意なコントロールを認定した。米国商務省によると、OYAK の設立根拠法である 1961 年年金基金法 (法律第 205 号) は、トルコ政府が OYAK を国家防衛省に関連する組織として設立したと規定し、また、同法は、OYAK の財産に対して国有地と同様の権限と優遇措置を認めており、これにより OYAK は法人税その他の税金から免除され、軍の構成員は法律により給与の一部を OYAK に提供することを義務付けられる (7.28)。

さらに、米国商務省は、OYAK の統治機構に着目し、OYAK の代表会議はトルコ軍の 50 から 100 名により構成され、この代表会議が OYAK の総会の構成員 40 名のうち 20 名を選任し、残りの 20 名のうち 17 名は法令により政府職員があたり、総会の構成員が 8 名の取締役を選任することを指摘する (7.28)。米国商務省は、トルコ経済社会研究基金の論稿に「OYAK の構成員及び管理機構を見れば軍がコントロールすることは明らか」との記述があることも言及する (7.29)。

トルコ政府の OYAK に対する関与がエルデミル社にも及ぶことに関して、米国商務省は、エルデミル社の 2012 年のレポートに、同社が「輸出志向の生産に顧客が従事することを促進する計画を遂行」し、「地域産業の利益となるように、国内で生産された資源を原材料として使用することを支持した」ことが記載され、また 2013 年の同社の年間レポートに、「鉄

鋼の輸出によりトルコ製造業の輸出を押し上げ」、また、「国内生産の原材料使用を増やすことにより、トルコの産業に付加価値を及ぼし続けている」との記載があることを指摘し、これらは、国際収支改善に向けてのトルコ政府の政策と一致すると結論づけた (7.30)。

米国商務省は、エルデミル社の取締役会に OYAK、トルコ民営化局と財務省が参加し、トルコ民営化局が同社の閉鎖、売却、合併、清算の決定に拒否権をもつこと、同社の取締役会構成員の過半数は支配株主の OYAK により決定されることも指摘する (7.31)。

本パネルは、まず、トルコ政府と OYAK との関係について検討する (7.34)。トルコは、OYAK が民間の職業年金基金であり、義務的な公的社会保障システムの一部ではないと指摘する (7.36)。これに対して、米国商務省は、退職・社会保障手当の給付において OYAK が果たす役割が政府機能であることを示していない。OYAK の年間報告書には、OYAK は民間の補助的な年金基金であり、トルコ政府から資金供給は受けていないこと、また OYAK は公的なリソースを使わず、その他一切の公的な支援も受けておらず、かつ政府は OYAK の保有権を有しないことが記載されている (7.37)。

米国商務省は、法律第 205 号に OYAK が国家防衛省の関連組織として設立された旨の規定があることや、その税制・財産上の取扱いや統治機構に着目する。一方で、同法第 1 条は、OYAK が財務面・管理面の自主権を有する会社組織であるとも規定する。OYAK がこのような自主権を有することは、OYAK がトルコ政府の指示に従い、その政策目的を実現するため行動するかどうかの分析に有益である。この点、上級委 (米国一炭素鋼 (インド)) も、政府と当該法主体との関係性、特に政府によるコントロールの程度と当該法主体の自主性の程度の検証が必要としている (7.38)。

OYAK の統治機構が軍や政府職員により構成されること、OYAK に対して義務的な資金拠出がなされること、財産・税務上一定の優遇を受けることから、OYAK が政府権限に従って行動し、政府の有意な支配下にあると認めることはできない。上級委 (米国一炭素鋼 (インド)) も、法主体の政府的な性格の評価において、政府が役員を選任権を持つことと、当該役員が独立性を有するかは区別すべき問題としている。OYAK 内の軍や政府職員が、政府の経済政策を実行するため政府の指示のもと動いていたことは証拠上認められない。米国は、トルコ経済社会研究基金の論稿に「OYAK の構成員及び管理機構を見れば軍がコントロールすることは明らか」との記載があることに着目し、OYAK 内におけるトルコ軍の存在を政府によるコントロールと同視するようだが、同論稿には、OYAK の中心的機能は持株会社であり、事業運営における最重要課題は保険数理上の均衡を保ち、構成員に最も高いリターンを提供することとの記載もある。これらの記述は、OYAK の職員が政府の命令に従って行動するとの推論を支持しないものであるが、米国商務省はこれらを考慮していない (7.39)。

米国商務省が依拠した証拠によっては、OYAK がトルコ政府の有意な支配下にあったことや、トルコ政府の一部であったことは認められず、OYAK がエルデミル社に対して行使し得る権限をトルコ政府のものと認定することもできない (7.40)。

米国は、財務省及びトルコ民営化局がエルデミル社の取締役会に参加し、また同局が同社

の閉鎖、売却、合併、清算について拒否権を持つことに着目して、トルコ政府がトルコ民営化局を通して同社の事業運営の重要局面を決定できる権限を有すると主張する（7.41）。

財務省とトルコ民営化局がエルデミル社の取締役会に参加していることは、支配権の形式的な表れにとどまり、トルコ政府の同社に対する有意な支配権を示すには不十分である。米国は、トルコ民営化局が同社の重要事項を決定できる権限を有することを強調するが、同局が拒否権を行使したとか、同社の価格設定、生産、財務面の決定について影響力を及ぼそうとした証拠は示されていない（7.42）。

米国商務省は、エルデミル社が政府政策に従って行動することを示す唯一の証拠として、同社の年間レポートの記載が、国際収支を改善させる政府目標と整合的であることを考慮する（7.43）。しかし、単に同社の事業戦略にトルコ政府の経済政策と合致する内容が含まれるだけでは、同社が政府権限を行使するとは認められない（7.44）。

エルデミル社が政府権限を保有・行使または付与され、補助金協定 1.1 条(a)(1)にいう公的機関にあたりと認定できるに足る証拠はなく（7.49）、米国の同条違反が認められる（7.50）。

(3) エルデミル社の商業的行為に関する証拠の検討

トルコは、米国商務省が、エルデミル社が商業的観点から事業運営を行い、OYAK 及びトルコ政府から独立していることを示す証拠を考慮しなかったとして、これについても補助金協定 1.1 条(a)(1)違反を主張する（7.51）。トルコは、公的機関の認定にあたり調査当局は政府と問題となっている法主体との間の関係性に関する証拠を適切に考慮し、特に当該法主体が商業的な環境において事業を行い、商業原理に従って事業運営を遂行することを示す証拠を考慮しなければならないと主張する（7.52）。

これに対して米国は、商業性は公的機関性の認定に決定的ではなく、むしろ資金的供給の問題と利益の問題を混同するものと主張する（7.55）。しかし、上級委（米国－炭素鋼（インド））が組織の事業運営の商業性は公的機関の検討に有益と示したことに照らすと、米国商務省がこの点を十分考慮しなかったことは、当該法主体の性格を適切に考慮すべき調査当局の義務に違背する（7.61）。この点についても、米国の 1.1 条(a)(1)違反が認められる（7.62）。

2. 利益

(1) トルコの主張

トルコは、利益の認定に際し物品の提供が妥当な対価より少ない対価で行われたかどうかの判断にあたり、米国商務省は政府が当該物品の市場の過半数か相当部分を保有・支配するとの証拠だけにに基づき、国内価格が歪曲されているかどうかを考慮することなく、国内価格をベンチマークとすることを認めないプラクティスを有しており、当該プラクティスは

それ自体(as such)補助金協定 14 条(d)に違反すると主張する (7.69、7.114)。

トルコは、このプラクティスは米国商務省により相殺関税手続において組織的に明確化され適用されており、as such 違反の対象となる一般的・将来的に適用されるルールにあたりと主張する (7.114)。トルコは、上級委 (米国-相殺関税措置 (中国)) が、14 条(d)のベンチマークの選定にあたり検討すべきは、国内価格の歪曲化の有無であり、当該国内価格が特定の出元 (例えば国有企業) に由来するかどうかではなく、また、政府による企業の保有・コントロールを唯一の根拠として価格の歪曲化は認定できないとしたことから、米国の上記プラクティスは上級委の解釈と as such で適合しないと主張する (7.115)。

(2) パネルの判断

本パネルは、一般的かつ将来的に適用されるルールないし規範として、そのようなプラクティスの存在が認められるかについて検討する (7.116)。一般的かつ将来的に適用されるルールないし規範の協定整合性を問題とする場合は、①当該ルールないし規範が相手国に帰するものであること、②当該ルールないし規範の正確な内容、及び③当該ルールないし規範が一般的かつ将来的に適用されることを示す必要がある (7.118)。本件のように、as such 違反の主張の対象が記述されない措置に関する場合、高い証拠上のハードルを越える必要があり、安易にこのルールないし規範の存在を推認することはできない (7.119)。

これまでの紛争において、違反を主張する国は、書面上の証拠のほか、制度的適用の事例を示す広範囲の証拠を提出して、記述されない措置が一般的かつ将来的に適用されることを示してきた。しかし、本件でトルコが提出した証拠は限られており、本紛争の対象である調査の最終決定に含まれる一文、仮決定、及び、中国からの輸入品に対し相殺関税を認めた 3 つの仮決定だけにとどまる (7.120)。

トルコが依拠する証拠からは、米国商務省がベンチマークとして国内価格とそれ以外の価格のいずれを使用するかについて、政府が市場の過半数または相当部分を保有・コントロールするかという点に関する証拠だけにに基づき、制度的に決定するとは認められない。トルコはその主張する米国商務省のプラクティスの存在を証明するに足りる証拠を提出していない (7.124、7.134、7.136)。

3. 特定性

(1) 当事国の主張及び分析の完成のための検討

トルコは、本調査における米国商務省の「実際上の (de facto) 特定性」の決定は、補助金協定 2.1 条(c)及び 2.4 条に違反すると主張する。トルコは、第 1 に、米国商務省が 2.1 条(c)に定められる「補助金制度」の存在を十分識別し実証化していない点において同条に違反し、

第2に、米国商務省が2.1条(c)の最終文に示された2つの要素(「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」)を考慮していない点でも同に違反すると主張する(7.137)。

これに対して米国は、当該補助金制度を使う産業数または企業数が限定されているため、2.1条(c)の事実上の特定性が認められると主張する(7.138)。

補助金協定は政府が直接または間接に提供する補助金だけを規律するものである以上、2.1条(c)にいう補助金制度は政府が提供する補助金制度を意味する。エルドミル社が公的機関であることが否定される以上、2.1条(c)にいう補助金制度も存在しないことになる。しかし、本紛争の解決のためより完成した分析を提示するため、「制度」の該当性についても検討する(7.145)。

(2) 補助金制度の存在

2.1条(c)の「補助金制度」に関し、上級委(米国一相殺関税措置(中国))は、受領者に対する補助金の提供が何らかの計画またはスキームに基づいてなされたかが検討されるべきであり、法律、規制、その他の公式な書面の形式により補助金交付の基準や条件が定められる場合、制度的な一連の措置により企業に対して資金的貢献が行われる場合があるが、単に一定の企業に対して資金提供がされただけでは、計画あるいはスキームによる資金的貢献を示すには不十分とした(7.146)。

トルコは、米国商務省は単にトルコで当該物品の購入者数が限られることだけに基づき事実上の特定性を決定したものであり、「計画」や「スキーム」、あるいは「制度的な一連の措置」を示す証拠は存在しないと主張する(7.148)。

米国商務省の決定には、「補助金制度」の存在に関する明確な検討や記述は含まれていない(7.151)。米国商務省は調査対象のすべての補助金を一般的に「制度」として言及しており(7.152)、問題となっている補助金がなぜ「制度」に該当するかの理由の説明はなされていない。このように調査対象となった補助金を一般的に「制度」として指摘するだけでは、2.1条(c)の事実上の特定性を判断するための「補助金制度」の認定としては不十分である。客観的かつ公平な調査当局により、何らかの計画またはスキームに基づいて補助金が提供されたことの理由付け説明が必要であり、その上で当該制度に対するアクセスが規制されるかどうかを検討されることになる(7.153)。

米国商務省は「公的機関」について適切な判断を行っていない以上、エルデミル社が補助金を提供したかについて適切な判断はできず、補助金制度についてはなおさらであり、同省は「補助金制度」の存在を適切に示さなかったことに関して2.1条(c)に違反する(7.161)。

(3) 補助金協定2.1条(c)最終文の検討

補助金制度が限定された数の企業だけに使われていたかを判断するため、2.1 条(c)の最終文は、交付当局の管轄下の経済活動の多様性の程度と補助金制度運用の期間の長さを考慮しなければならないと規定する。同条(c)は、調査当局がこれら 2 つの要素をどのように考慮すべきか具体的な指針を示していないが、数ある事実関係があり得る中で、数による特定性の検討において調査当局に一定の柔軟性を認めたものであり、経済活動がより多様化していない場合は限定された数の企業により補助金制度が使用されても特定性に欠ける場合があり得るし、使用した企業数が少なくとも補助金制度の運用期間が短い場合には特定性に欠ける場合があり得ると考えられる (7.163)。調査当局が事実上の特定性を判断する場合、手続に関与する当事者が問題提起するかに関わらず、この 2 つの要素を必ず考慮する必要があり、一方で調査当局はこれら 2 つの要素を明示的に検討する必要はない (7.165)。

米国は、これら 2 つの要素を明示的に検討していないことは認めるが、黙示的に考慮したと主張する (7.166)。経済活動の多様性については、トルコ経済の成長率や失業率などに関する記述は認められるが、米国商務省がトルコにおける経済活動の多様性を積極的かつ有意に考慮したことは認められない (7.168-169)。補助金制度の適用期間については、調査当局は必ずしも補助金制度の持続期間を認定する必要はなく、当該制度の利用者数が限られていることが、持続期間の短さだけにより説明できるものでないことを示すことができれば足りるが (7.177)、米国商務省が補助金制度の運用期間を積極的かつ有意に検討したことを示す証拠は認められない (7.178)。米国は、エルデミル社が 1960 年に設立されたことが考慮されたと主張するが、それはエルデミル社が 1960 年から公的機関として物品を提供してきたことを意味しない (7.179)。したがって、米国は、特定性の判断で 2.1 条(c)最終文所定の 2 つの要素を考慮しておらず、2.1 条(c)に違反する (7.172、7.182)。

4. ファクツアベイラブル

(1) OCTG 調査

トルコは、米国商務省は熱延鋼材 (HRS) の購入価格について提供されたすべてのデータを使用して利益を合理的に算定すべきところ、ボルサン社のエルデミル社からの HRS の購入価格のうち最低のものを選定し、その価格を年間生産可能量全てに適用して利益を算定したものであり、ボルサン社を意図的に懲罰する目的で、上級委の補助金協定 12.7 条の解釈に反して不利益な推認を用いたと主張する (7.200)。

ここでの問題は、客観的かつ公平な調査当局が、米国商務省により選定された事実を欠落した情報の合理的な代替情報として考えるかどうかである。上級委 (米国一炭素鋼 (インド)) は、どの「ファクツアベイラブル」が、12.7 条にいう「必要な情報」にあたるかを確かめるためには、理由付けと評価のプロセスが必要であり、そのようなプロセスなしに欠落した「必要な情報」の代替として合理的かどうか判断することができず (7.205)、そのプロセス

では、すべての関連する実証化された事実を考慮しなければならないとする (7.206)。

米国は、上記の「最低価格」は、ボルサン社が HRS の購入に実際に支払った価格であり合理的な代替情報であると主張する (7.216)。しかし、当該価格が実際の価格であるとしても、それが必ずしも「合理的な代替情報」になることは意味しない。実際の価格には一定の幅があるため、当該取引の具体的状況を考慮しないで、いずれの実際の価格が 12.7 条の「必要な価格」に合理的に代替するかを確かめることはできない。客観的かつ公平な調査当局は、利害関係者が協力に応じないとしても、不確かな推定や使用可能な最も不利な情報に基づく判断は行わない (7.217)。米国商務省は、ファクツアベイラブルの選定にあたって理由付けと評価のプロセスを行わなかったものである (7.218)。

米国商務省は、ボルサン社のエルデミル社からの HRS の購入量を算定するにあたり、関係する鉄鋼工場の年間生産可能量をそのまま用いているが、記録には当該工場の稼働率も含まれている (7.219-220)。稼働率を考慮せず、年間生産可能量をそのまま使用することについても、米国商務省が理由付けと評価のプロセスを実施した証拠は認められない (7.220)。

以上により、米国商務省は 12.7 条に違反して、ファクツアベイラブルの選定にあたり理由付けと評価のプロセスを実施しなかった (7.223)。

(2) WLP 調査

トルコは、米国商務省がボルサン社に対して、協力企業について認定した最高の補助金率を用いたことは 12.7 条に違反すると主張する (7.246-247)。

記録上、米国商務省がどの事実を使用するのが合理的かについて理由付け及び評価のプロセスを実施したとは認められず、12.7 条違反が認められる (7.250-251)。

(3) HWRP 調査

トルコは、米国商務省は MMZ 社及びオズデミル社を懲罰する目的で、12.7 条に違反して、他の利害関係者またはトルコからの輸入品に関連する他の相殺関税手続における最高の補助金率を使用したと主張する (7.254)。

米国商務省が当該補助金率を選定した方法は、調査当局が選定するファクツアベイラブルは理由付けと分析の結果によるものでなければならないとする上級委 (米国－炭素鋼 (インド)) が示した基準に適合しない。米国商務省が考慮できる他の事実関係がまったく存在しないわけでもないにも関わらず、同省は、どのファクツアベイラブルの使用が合理的かについて十分かつ有意な数量的な評価を行っておらず、12.7 条違反が認められる (7.260)。

5. 輸入品の影響の累積評価

(1) 補助金を受けた輸入品とダンピングされ補助金を受けていない輸入品との累積評価

トルコは、米国国際貿易委員会 (ITC) が AD 調査と相殺関税調査が同じ国からの同じ輸入品に対して申し立てられたときにおいて、損害評価においてダンピング輸入品と補助金を受けた輸入品の影響を累積するプラクティスを採用しており、補助金協定 15.3 条に違反すると主張する (7.267)。

米国は、補助金を受けた輸入品の影響を、ダンピングされた補助金を受けていない輸入品の影響と累積してよいかどうかについて 15.3 条は沈黙しており、同条はかかる累積評価を禁止するものではないと主張する。米国は、この累積評価を禁止した場合、調査当局は、補助金を受けた輸入品とダンピング輸入品の影響とが結合して、同じ国内産業に対して同時に与えている損害をとらえることができないと主張する。加えて、米国は、GATT6 条 6 項は「ダンピング又は補助金の影響が、自国の確立した国内産業に実質的な損害を与え若しくは与えるおそれがあると決定する場合を除くほか」AD 税または相殺関税を課してはならないと規定するが、この規定に含まれる「そのような場合は (as the case may be)」との表現は、調査当局がダンピング輸入品と補助金を受けた輸入品とが与える悪影響を累積的に評価する可能性を想定していると主張する (7.287)。

米国は、米国-炭素鋼 (インド) 事案において同じ主張をしており、加えて本件では、同案件の上級委に依拠することは、AD 協定と補助金協定の累積規定を意図的に分離するものであり、GATT6 条との関係も無視するものであると主張する。本パネルは米国の主張に同意できない (7.288)。

15.3 条の解釈に関し、米国-炭素鋼 (インド) のパネルは、同条と整合的に累積評価を行うためには、複数国からの輸入国が同時に相殺関係調査の対象とされていることが前提条件となるため、相殺関税調査の対象でない輸入品の影響は、同調査の対象である輸入品の影響と累積的に評価できないとする。同パネルは、15.3 条は「交差累積」の許容性に触れていないという米国の主張は同条の文言に整合しないとの考えであり、本パネルも同意する (7.289)。

同事案の上級委も、15.3 条は同時に相殺関税調査の対象である輸入品の累積的评价を認めたものであり、「交差累積」は 15.3 条と整合しないとのパネルの判断を支持した (7.291)。同事案において米国は、15 条は調査当局が国内産業に対するすべての不公正輸入品の影響を考慮することを認めているはずであると主張したが、同条は相殺関税調査の対象である輸入品による損害に関する規定であり、「不公正輸入品」を考慮できるとする文言上の根拠はないとして、パネルと上級委は米国の主張を認めなかった。本パネルも同意する (7.293)。

(2) 累積評価にかかる米国商務省のプラクティスの協定整合性

トルコは、米国 ITC は、相殺関税調査と AD 調査との申し立てか調査開始が同日の場合は、

相殺関税調査対象品と AD 調査対象品とを累積して実質的な損害を評価するプラクティスを採用しており、当該プラクティスはそれ自体 (as such) 15.3 に違反すると主張する (7.301)。

米国 ITC の OCTG、HWRP 及び WLP に関する損害決定には、「米国関税法 771(7)(G)(i)は、実質的損害の認定のため輸入量及び価格の効果を検討するにあたり、同日に申立てがされた輸入品が、相互に、かつ米国市場の国内同種産品と競争関係にある場合、当該輸入品を累積すべきと規定している。」との記述が含まれており、米国 ITC 自身がこのプラクティスは法律が定めるところと認識していることを示している (7.305)。

米国商務省は、本件の OCTG、HWRP 及び WLP の調査において、米国国内法上の累積の要件が充足された後に、補助金を受けた輸入品とダンピングされた補助金を受けていない輸入品とが及ぼす損害的影響を累積している。OCTG、HWRP 及び WLP に関する損害決定における記述は、米国 ITC が、国内法上の要件を充足する場合はいつでも、輸入品の「交差累積」を行うことが義務付けられていると考えていることを示している。この証拠は、米国 ITC が、条件が充足されたときは必ずこのプラクティスに従うことを示唆している (7.308)。

特に、OCTG と HWRP の調査で、米国 ITC は、補助金認定された輸入品とダンピング認定された輸入品との累積を「長年のプラクティス」と述べている (7.309)。米国 ITC 自ら、累積は長年のプラクティスと考えており、トルコが当該プラクティスの存在を示したことが認められる (7.310、7.314)。

以上のとおり、15.3 条は、相殺関税調査品と、相殺関税調査の対象となっていない輸入品の影響を累積的に考慮することは認めておらず (7.315)、したがって、ITC のプラクティスはそれ自体 (as such) 15.3 条に違反する (7.316)。

III. 解説

1. 公的機関の認定について

補助金協定 1.1 条(a)(1)の公的機関性の判断基準は米国－AD・CVD 事案の上級委判断で示され、問題となった法主体が「政府権限を保有し、行使し、またはその付与を受けた」ことが必要とされ、政府が法主体に有意な支配を及ぼしていることは当該法主体が政府権限を保有していることの証拠となる。一方で、政府が単に法主体を支配し、あるいはコントロールを及ぼしているだけでは公的機関性を認定するのに十分ではなく、証拠により政府の支配を示す多数の形式的な徴候が認められ、かつ、当該支配が有意な方法で行使されていることが証拠により示される場合は、当該法主体が政府権限を行使していることが認められるとする。

本件で米国商務省は、トルコ政府が直接的に株式その他の形式的な支配権を有しない鉄鋼会社を公的機関として認定している。その主たる論拠は、トルコ政府は年金基金 OYAK に対して有意な支配を及ぼしているところ、当該年金基金が鉄鋼会社の支配株主であるこ

とに求められる。

これに対してパネルは、トルコ軍あるいは政府関係者が総体として OYAK の役員選任権を有しているとしても、軍や政府職員がトルコ政府の指示を受けて行動しているとか、OYAK の役員の独立性が損なわれている事情は認められないため、トルコ政府の OYAK に対する有意な支配は認められないとした。したがって、トルコ政府が OYAK を通してエルデミル社を有意に支配していることは認められないことになるが、加えて、パネルはトルコ政府がエルデミル社を直接支配することも否定している。この点、政府機関であるトルコ民営化局はエルデミル社の重要事項について拒否権を有するが、同局が拒否権を行使したり、拒否権を通して影響力を及ぼそうとしたような事情は認められないため、公的機関性の認定には、形式的な支配権だけでは足りず、支配権の有意な方法での行使を必要とする上級委（米国－AV・CVD）の判断に従えば、民営化局の拒否権によるトルコ政府の有意な支配も認められないことになる。

本パネルは、政府が問題となっている法主体を保有していない場合において、「政府支配の連鎖」の認定により公的機関性が認められるかどうかを検討した初めてのケースであるという。もっとも、当該法主体の公的機関性が認められるかどうかは、結局のところ政府の当該法主体に対する有意な支配が認められるかどうかにより決せられることになるため、あえて「政府支配の連鎖」という特別のカテゴリーを設ける必要はないように思われる。

2. 累積評価について

補助金を受けた輸入品とダンピングされた輸入品による損害を累積的に評価できるかどうかについて、本パネルは、米国－炭素鋼（インド）事案における上級委判断に全面的に依拠して、同上級委判断と同様に、かかる累積評価は補助金協定 15.3 条に違反すると判断した。

米国－炭素鋼（インド）事案において、米国は、AD 調査対象産品か CVD 調査対象産品のいずれかだけに限って影響を評価することは、両方の不公正輸入品が国内産業に対して同時に損害を与えているときにおいて、調査当局全ての不公正輸入品の影響を十分考慮することを必然的に妨げ、損害分析は不確実なものとなると指摘した（4.587）。

これに対して上級委は、補助金協定 15.3 条は、同時に CVD 調査の対象となった輸入品の影響を累積的に評価することを認めたものであり、この評価には CVD 調査の対象ではない産品の影響は含まれてはならず、同条と整合的に累積的評価を行うためには、輸入品が同時に行われる CVD 調査の対象であることが前提条件であるとした（4.589）。加えて、上級委は、15.1 条、15.2 条、15.4 条、15.5 条が一貫して「補助金を受けた輸入品」との用語を用いることからしても、損害評価の対象は「補助金を受けた輸入品」に限られ、補助金を受けていない輸入品は損害評価の対象から除外すべきとする（4.591）。

さらに、同事案において、米国は、補助金協定 15 条は、調査当局によりすべての不公正

輸入品が国内産業に与える影響を考慮できることを認めるはずであり、AD 調査と CVD 調査が同時に行われるときは、両調査の対象となる輸入品が「不公正輸入品」として損害評価の対象とできるはずであると主張した (4.594)。しかし、上級委は、15 条は、「不公正輸入品」やそれに類する用語は使っておらず、その他「不公正輸入品」を考慮できるとする条文上の根拠は認められないとして、米国の主張を排斥した (4.594)。

補助金協定 15 条の解釈としては、上級委が示したとおり、累積評価が認められるのは補助金を受けた輸入品だけであり、ダンピングされているが補助金を受けていない輸入品による影響をも累積して考慮することはできないと解さざるを得ないと考える。

もつとも、これまで米国が主張し、本件において日本も指摘するとおり、補助金を受けた輸入品による影響とダンピングされた輸入品による影響とを区別することが困難である以上、これら輸入品による損害的効果を統一的に考慮できないとすると、結局、いずれの輸入品の及ぼす影響も適切に考慮できなくなる懸念がある。本パネルも、上記のような実際的問題があることについて理解は示している (脚注 508)。

この問題にどのように対処するかは難問であり、補助金協定 15 条と AD 協定 3.3 条のそれぞれの文言を重視した上級委の判断内容は、他の解釈の余地を残さないものであり、現行協定下でかかる累積評価を協定整合的に行うことは難しいように思われる。

以 上