

## 豪州-A4 コピー紙に対する AD 措置 (パネル) (DS529)

### キーポイント

北村 朋史 (東京大学)

#### 1. 事案の概要

- ・ オーストラリアが、インドネシア産 A4 コピー紙に対して AD 税を賦課。その際、オーストラリアは、インドネシア政府による原材料の生産に対する支援等によって、原材料費、またそれゆえ A4 コピー紙の国内価格が歪められているとの状況が、「特殊な市場状況」にあたるとして、構成価額を使用し、生産費の算定にあたって、一部原材料費を費用記録ではなく、第三国の輸出価格に基づき算出。
- ・ インドネシアは、①国内価格の無視は、AD 協定 2.2 条に違反し、②費用記録の無視は、AD 協定 2.2.1.1 条に違反し、③第三国の輸出価格に基づく生産費の算定は、AD 協定 2.2 条の「原産国における生産費」の文言に違反すると主張。
- ・ パネルは、上記の①②③について、オーストラリアの AD 協定違反を認定し、オーストラリアに本件措置を AD 協定に適合せざるよう勧告。オーストラリアは、上訴を行わず、本件措置を撤回。

#### 2. 主要論点と結論

- ・ 論点①：輸出国政府の行為によって原材料費、またそれゆえ国内価格が歪められていることを理由として、「特殊な市場状況」に基づき、構成価額を使用することは認められるか。  
パネルは、2.2 条の「適正な比較」は、国内価格と輸出価格の比較を指し、国内販売が「適正な比較を許す」かの決定においては、「特殊な市場状況」がいかに関内価格と輸出価格の比較に影響するかを検討せねばならないと解釈 (7.74-7.76)。オーストラリアは、これを行っていなかったとして、同条違反を認定 (7.87-7.89)。
- ・ 論点②：輸出国政府の行為によって原材料費が歪められていることを理由として、費用記録を無視することは、2.2.1.1 条の「通常」の文言によって、正当化されるか  
パネルは、「通常」の文言によって与えられる柔軟性に依拠するためには、まず記録が 2.2.1.1 条の 2 条件を満たすかを検討し、これらの条件を満たすけれども、なお記録を無視すべき説得的な理由があることを証明せねばならないと解釈 (7.117)。オーストラリアは、これを行っていなかったとして、同条違反を認定 (7.124)。
- ・ 論点③：「原産国における生産費」の算定にあたって、原産国外の情報（第三国の輸出価格等）を用いる際、いかなる情報の使用や調整が求められるか  
パネルは、2.2 条の「原産国における生産費」の文言は、できる限り「原産国における生産費」を使用するとの要求に適合する代替情報を用いることを義務づけていると解釈 (7.159)。オーストラリアは、輸出国政府の行為によって直接的に歪められている木材チップ費用ではなく、パルプ費用を代替していた等の点で、同条に違反すると認定 (7.163)。

### 3. 判断の意義

- ・ 近年、輸出国政府の行為によって原材料費が歪められていることを理由として、構成価額の生産費の算定にあたって第三国の輸出価格等を用いる手法（費用調整方式）が、多く用いられるようになってきている。こうした手法は、中国 WTO 加盟議定書 15 条(a)(ii)が失効し、中国産品に対する NME 方式の利用の適法性に疑義が生じるなか、これに代替する手段を与えるものとして注目を集めてきたが、費用調整方式は AD 協定自体を根拠とする（と主張されている）ため、その射程はすべての加盟国の産品に及びうる。また輸出国政府の行為による競争条件の歪みから国内産業を保護する手段としては、CVD 措置があるが、CVD 措置の対象となる政府の行為は、「特定性」のある「補助金」に限定されるのに対して、費用調整方式に基づく AD 措置には、その対象となる政府の行為を特定する論理が存在せず、不特定多数の企業や産業を裨益する行為や、輸出制限等の「資金的貢献」にあたらぬ行為も対象となりうる。
- ・ 論点①の判断：費用調整方式が認められるためには、その前提として、構成価額の使用が認められねばならないが、先例では、輸入国が通常の商取引における国内販売がないとの理由で構成価額を使用したため、論点①について判断がなされたのは、本件がはじめてである。費用調整方式の趣旨は、国内価格と輸出価格の価格差、すなわち国際的な価格差別の有無にかかわらず、原材料費、またそれゆえ輸出価格が「人為的に低い」ものとなっている場合、「競争市場価格」との差額を AD 税として賦課し、国内産業を保護することにある。したがって、ある状況が、国際的な価格差別の有無や額の決定に影響しなければ、国内価格を無視することはできないとの本件パネルの判断は、費用調整の前提として、「特殊な市場状況」に基づき、構成価額を使用することを不可能にするものと解される。ただし、2.2 条の「適正な比較」が国内価格と輸出価格の比較を指すことは明らかであるように思われ、解釈論としては、妥当なものであったと言わざるを得ないのではないか。
- ・ 論点②の判断：費用調整方式が認められるためには、構成価額の生産費の算定にあたって、費用記録を無視することが認められねばならない。先例は、2.2.1.1 条の第 2 条件は、費用そのものが妥当でないとの理由で費用記録を無視することを認めるものでないと判断した一方で、こうした理由による費用記録の無視は、「通常」の文言によって正当化されることを示唆していたが、同文言に基づきなされた正当化は、「事後の正当化」にあたるなどとして判断を回避してきたため、この論点は、なお未確定の状況にあったと言える。本件パネルは、インドネシアによる「事後の正当化」の主張を退けたが、「通常」の文言に依拠するためには、まず記録が 2.2.1.1 条の 2 条件を満たすかを検討せねばならないところ、オーストラリアはこれを行っていなかったとして、違反を認定したため、同論点の判断は、またもや持ち越されている。しかし、まず 2 条件を検討すべしとの義務は本当に存在するのか、それゆえ同論点の判断を行わない正当な理由があったかは、疑問が残る。
- ・ 論点③の判断：費用調整方式が認められるためには、費用記録に代わって用いられる費用が、2.2 条の「原産国における費用」の文言に適合するものでなければならない。先例は、

生産費の算定にあたっては、国際価格等の原産国外の情報を用いることも妨げられないとしつつ、原産国外の情報は、調整されねばならないと判断したが、これらの事件においては、そうした調整はほとんどまったくなされていなかったため、いかなる調整を行えば「原産国における生産費」を算定したことになるかは、なお不明確であったと言える。本件パネルは、オーストラリアの調整が、全体として「原産国における生産費」を算定したと言えるに十分であったかは判断せず、インドネシアによって提起された個々の代替情報の選択や調整における不備を検討している。何をどこまで調整すれば「原産国における生産費」を算定したことになるかの判別は困難であるため、本件パネルのアプローチは適切なものであったと言える。

## 豪州－A4 コピー紙に対する AD 措置

パネル報告書 (WT/DS529/R)

北村 朋史 (東京大学)

### I. 事実の概要

#### 1. 手続の概要

##### (1) 手続の時系列

2017年9月1日	協議要請
2018年3月14日	パネル設置要請
2018年4月27日	パネル設置
2019年12月4日	パネル報告書配布
2020年1月27日	パネル報告書採択
2020年9月18日	実施通報 (措置の撤回)

##### (2) 上級委員会の構成

Hugo Perezcano Diaz (議長)、Marco Tulio Molina Tejada、Tomoko Ota

##### (3) 紛争当事国

申立国：インドネシア  
被申立国：豪州

##### (4) 第三国参加

カナダ、中国、エジプト、EU、インド、イスラエル、日本、韓国、ロシア、シンガポール、タイ、ウクライナ、米国、ベトナム

#### 2. 紛争の概要

##### (1) 措置の概要

2017年4月19日、オーストラリアが、Indah Kiat 社と Pindo Deli 社の A4 コピー紙に対して、それぞれ 35.4%、38.6%の AD 税を賦課 (その後、前者の税率を 30%、後者の税率を 33%に減じる旨の決定)

## (2) 申立国の主張

- (a) オーストラリアは、「特殊な市場状況」の文言の誤った解釈によって、その存在を認定し、構成価額を使用した点で、ADA2.2 条に違反している。
- (b) オーストラリアは、国内価格と輸出価格の適正な比較が可能であったにもかかわらず、構成価額を使用した点で、ADA2.2 条に違反している。
- (c) オーストラリアは、インドネシアの生産者が保有している記録は、一般的に受け入れられた会計原則に従ったもので、かつ A4 コピー紙の実際の生産費を妥当に反映していたにもかかわらず、これに基づき生産費を算定しなかった点で、ADA2.2 条と 2.2.1.1 条に違反している。
- (d) オーストラリアは、原産国、すなわちインドネシアにおける A4 コピー紙の生産費に基づき構成価額を計算しなかった点で、ADA2.2 条に違反している。
- (e) オーストラリアは、ADA2 条に違反してダンピング・マージンを算定し、実際のダンピング・マージンを超える AD 税を徴収した点で、ADA9.3 条柱書と GATT6 条 2 に違反している。

## II. パネルの判断

### 1. ADC の決定は国内販売を無視した点で ADA2.2 条に違反するか

インドネシアは、(1)ADC (オーストラリア AD 委員会) によって認定された状況は、ADA2.2 条の意味における「特殊な市場状況」ではなかったため、また(2)ADC は適正な価格比較が可能であったにもかかわらず、国内販売を無視したため、その決定は、ADA2.2 条に違反すると主張している (7.7)。

ADC は、木材プランテーションの開発支援や丸太輸出の禁止を通じたインドネシア政府の林業およびパルプ産業への関与によって、A4 コピー紙の国内価格が歪められているなどとして、インドネシアの A4 コピー紙市場には、国内価格を正常価額の決定にふさわしくないものとする市場状況が存在すると結論していた (7.12)。

#### (1) ADC の市場状況の決定は ADA2.2 条に違反するか

インドネシアは、「特殊な市場状況」の文言の適切な解釈によれば、①原材料費が歪められている状況、②国内販売のみに一方的に影響しない状況、③政府の行為から生じる状況は、「特殊な市場状況」から排除されるため、ADC が依拠した状況は、「特殊な市場状況」にあたらないと主張している (7.15)。

ADA2.2 条における「特殊な市場状況」の文言について解釈したパネルまたは上級委報告は存在しないが、東京ラウンド AD コード 2.4 条に関する紛争において同文言を解釈した EEC 綿糸事件のパネル報告は、次のように判断している。「2.4 条の文言によれば、構成価額に依拠するかのテストは、『特殊な市場状況』が存在するか否かそれ自体でないことは明らかである。『特殊な市場状況』は、『販売』を適正な比較を許さないものとするような影響をもたらす限りにおいて、関連性を有する（7.19）。」

本パネルも、EEC 綿糸事件のパネルの見解に同意する。「特殊な市場状況」の文言を調査当局が考慮せねばならない状況に該当する事情または出来事を包括的に特定するものと解することはできない（7.21）。

以下、「特殊な市場状況」の文言の解釈に関するインドネシアの 3 つの具体的な主張について検討する（7.23）。

#### ①原材料費を歪める状況

インドネシアは、「適正な比較を許さない」との文脈によれば、「特殊な市場状況」は、国内価格と輸出価格の適正な比較を妨げうるものでなければならぬが、輸出と国内販売のための生産に同じく使用される原材料が低価格であるとの状況は、国内価格と輸出価格に等しく影響するため、この種の状況のために適正な比較が妨げられることはありえないと主張している（7.25）。

インドネシアが提案する意味を「特殊な市場状況」の文言に読み込むべき正当な解釈上の根拠はない。また国内と輸出市場向けに生産される商品の費用に対する影響が等しければ、必然的に両市場における販売価格も等しく影響されることになるため、国内販売と輸出販売の適正な比較は妨げられないとの主張は、当然には受け入れられない。これらの主張は、「特殊な市場状況」の文言の解釈のための要素ではなく、むしろ国内販売が、適正な比較を許さないかの分析により適したものである（7.28）。

またインドネシアは、AD 協定の準備作業においては、インプット・ダンピングの問題が活発に議論されたものの、これを規制する合意には至らなかった点、これに対して、「特殊な市場状況」の文言については、その導入時を含め、なんら議論がなされてこなかった点を指摘し、これらの交渉史によれば、「特殊な市場状況」の規定を原材料費の歪みの問題を取り扱うために利用できないことが確認されると主張している（7.29）。

準備作業は、解釈に関する一般的な規則に基づく解釈によっては、意味があいまい又は不明確な場合に依拠することができるが、「特殊な市場状況」の語句の意義は、あいまい又は不明確なものではなく、その解釈にあたって準備作業に依拠する必要はない。いずれにせよ、インプット・ダンピングの問題は、輸出品の生産に用いられる材料や部品がダンピング

された価格、または原価よりも低い価格で購入される場合と定義されていたが、これは、本件で問題となっている状況、つまり調査対象製品の原材料費を減じる状況とは異なる(7.31)。

以上から、インドネシアは、国内と輸出市場向けの商品の生産に同じく使用される原料が低価格であるとの状況は、必然的に「特殊な市場状況」に該当しないことを証明していない。したがって、ADCの「特殊な市場状況」の認定が低価格の原材料の存在に基づいていたとの事実は、その認定をADA2.2条違反とするものではない(7.32)。

## ②国内販売のみに一方的に影響しない状況

インドネシアは、「特殊な市場状況」における「市場」は、国内市場を指すため、また国内販売を無視するための他の2つの根拠(通常の商取引外の販売および販売量の少なさ)も、国内市場における販売のみに影響する事情に関わるものであるため、「特殊な市場状況」は、国内販売のみに影響するものでなければならぬと主張している(7.34)。

「特殊な市場状況」における「市場」は国内市場を指すが、だからといって、国内市場で生じ、国内販売に影響し、国内販売を適正な比較を許さないものとする状況が、輸出販売にも影響していれば、「特殊な市場状況」に該当しえないということにはならない(7.37)。また国内販売を無視するための他の2つの根拠も、国内市場における販売のみに影響する事情に関わるとの主張は妥当せず、これらの根拠に依拠した解釈も説得的なものではない。ADA2.2条が国内販売に焦点を当てているのは、この条項が国内販売は正常価額の決定に適しているかに関するものだからであって、背景にある現象の影響が一方的であることを理由とするものではない。(7.39)

以上から、インドネシアは、国内販売のみに一方的に影響しない状況は、「特殊な市場状況」に該当しえないことを証明していない。したがって、ADCの「特殊な市場状況」の認定は、国内販売のみに一方的に影響しない状況に依拠しているため、ADA2.2条に違反しているとのインドネシアの主張を支持すべき理由はない(7.40)。

## ③政府の行為から生じる状況

インドネシアは、オーストラリアの措置は「補助金に対する措置」に相当するとし、「特殊な市場状況」の文言は、「他の加盟国の補助金に対するいかなる措置も、この協定により解釈される1994年のガットの規定による場合を除くほか、とることができない」とするSCM協定32.1条を文脈として、政府の行為から生じる状況を排除していると解釈せねばならないと主張している(7.42)。

SCM協定注56とADA18.1条によれば、SCM協定32.1条は、輸出価格と正常価額の差の原因が補助金にあるとしても、ADAの要件が満たされる限りにおいて、AD措置の適用

を否定するものではないと解される（7.44）。こうした理解は、米国バード条項事件における上級委の説示にも適合する（7.48）。

またインドネシアは、GATT と ADA の下では、明示的な例外を定める特定の規定がある場合を除いて、AD 措置は政府の行為に関連しないとの一般原則があると主張している（7.51）。

インドネシアが提示する一般原則は、ADA または SCM 協定のいかなる条文にも明記されていない。ADA18.1 条および SCM 協定 32.1 条、またこれらの規定の注に関する上記の分析によれば、ADA の適用範囲を限定する効果を有する一般原則が、明文の基礎なく存在しているというのは不合理である（7.53）。こうした理解は、輸出補助金について AD 措置と CVD 措置による「二重救済」を禁止する GATT6 条 5 の規定、またこうした「二重救済」は国内補助金の相殺と NME（非市場経済国）方式の同時適用についても生じうるとした米国・中国製品に対する AD/CVD 税事件の上級委の説示にも整合する（7.54-7.55）。

以上から、インドネシアは、全体的または部分的に政府の行為から生じる状況は、必然的に「特殊な市場状況」に該当しないことを証明していない。したがって、ADC の「特殊な市場状況」の認定が、木材およびパルプ用材に影響をもたらすインドネシア政府の政策に基づいていたとの事実は、その認定を AD 協定 2.2 条違反とするものではない（7.56）。

## **(2) ADC は国内販売が「適正な比較を許さない」ことを適切に決定したか**

インドネシアは、ADC は、国内価格を無視するにあたって、特定の市場状況の影響を受けた国内販売が「適正な比較を許さない（not permit a proper comparison）」ことを決定せず、または適切に決定しなかったと主張している（7.58）。

「適正な比較を許す」に関する当事国間の解釈の違いは、オーストラリアの解釈によれば、国内価格が正常価額の基礎として「ふさわしくない」ことを決定すれば十分であるのに対して、インドネシアの解釈によれば、国内価格と輸出価格の比較が求められるとの点にある（7.59）。

以下では、まず①「適正な比較を許す」の語句は、特殊な市場状況が、国内価格に加え、輸出価格にも影響するかの検討を求めるとのインドネシアの主張について検討し、次いで、②低価格の原材料が国内と輸出市場向けの商品の生産に同じく使用される場合は、いずれにせよそうした検討が求められるとの同国の主張について評価し、最後に③適切な解釈を関連する事実にあてはめ、ADC の決定は ADA2.2 条に違反するかを決定する（7.61）。

### **①特殊な市場状況の輸出価格への影響を考慮する要求**

インドネシアは、「適正な比較」は、2.1 条で規定されるダンピングの決定のための通常の比較、すなわち国内価格と輸出価格の比較を指すとし、適正な比較を許すかは、国内販売

を検討するだけでは決定できないと主張している。インドネシアは、ダンピング調査の目的は、輸出者の価格設定行動による国際的な価格差別が生じているかを決定することであるとし、それゆえ特殊な市場状況が国内価格と輸出価格に等しく影響する場合は、適正な比較は可能であると主張している（7.64）。

オーストラリアは、「適正な比較を許す」の語句の適切な解釈は、ダンピングの有無とダンピング・マージンの決定のための適切で正確な比較を許すかであると主張し、ADA は、正常価額の基礎として国内価格を使用することが、適切で正確な比較を許すかを決定する要因を特定していないと主張している（7.66）。

「適正な比較を許すか」のテストの機能は、ダンピングの存在を識別するために国内価格を輸出価格との比較の基礎として使用しうるかを決定することである。ここには、「適正な比較」の文言は、国内価格と輸出価格の比較を指すことが示唆されている。そのため、ADA2.2 条第 2 節の下での検討の目的は、通常の商取引における同種の製品の国内販売が、特殊な市場状況または販売量の少なさのため、輸出価格と国内価格の適正な比較を許さないかを決定することである（7.74）。「特殊な市場状況のために」の語句によれば、国内価格と輸出価格を適正に比較できるかの検討が、特殊な市場状況がいかに比較に影響するかを焦点とすべきことは明らかである（7.75）。この検討の要点は、比較可能な国内価格があるかを決定することで、この決定は、特殊な市場状況の国内価格と輸出価格に対する相対的な影響を検討することによって、ケース・バイ・ケースでなされるべきである。調査当局が特殊な市場状況のために国内価格と輸出価格の適正な比較が許されないと決定する場合は、理由を付した十分な説明を与えることが求められる（7.76）。

## ②低価格の原材料が国内と輸出市場向けの商品の生産に同じく使用される場合

当事国に次の見解に同意するかを質問したところ、双方とも同意した。「重要な原材料の費用が減少した場合、生産者は種々の市場において製品が販売に供される価格を一部、またはすべて引き下げるかもしれず、あるいはまったく引き下げないかもしれない。製品の実際の販売が種々の市場で供される価格でなされうるかは、それらの市場における市場条件に大きく依存する」（7.79）。原材料費が等しく減少する場合であっても、個々の輸出者の国内価格と輸出価格がこれによっていかなる影響を受けるかは、各市場における競争条件や価格と費用の関係等、多くの要因に依存する。輸出者は、各市場における市場条件に応じて、原材料費の減少をいかに利用するかについて、異なる選択肢を有する（7.80）。

したがって、低価格の原材料が国内と輸出市場向けの商品の生産に同じく使用される場合は、必然的に国内価格と国際価格に同じ影響が生じ、それゆえ適正な比較が許されるとの考えは説得的でない（7.81）。

### ③ADC の決定は ADA2.2 条に違反するか

国内価格との比較の対象となる輸出価格を考慮することなく、国内販売と国内価格のみに焦点を当てた点で、ADC の検討には欠陥がある。特に ADC の検討は、特殊な市場状況の影響にもかかわらず、国内価格は輸出価格と適正に比較できるかという問題を取り扱っていない (7.87)。

オーストラリアは、国内販売が、パルプ費の減少によって影響を受けたとされる国内価格とパルプ費が等しく減少したと推定される輸出品の価格の適正な比較を許すものであったかを検討しなかったと認定する。ADC の決定の審査にあたって、本パネルは証拠の新規の審査を行わず、調査当局の判断を自らの判断によって代替しない。したがって、国内販売が、国内価格と輸出価格の適正な比較を許すかについては決定せず、むしろ ADC は、特殊な市場状況ゆえ、個々の輸出者の国内販売が、国内価格と輸出価格の適正な比較を許さないかを決定するために必要なさらなる検討を行うよう義務づけられていたと結論する (7.89)。

## 2. ADC は生産者の費用記録を無視した点で ADA2.2.1.1 条と 2.2 条に違反するか

インドネシアは、パルプ費に関する生産者の記録は、インドネシアにおいて一般的に認められている会計原則に従ったもので、かつインドネシアにおける A4 コピー紙の生産及び販売に係る費用を妥当に反映していたため、ADC がこれを拒否したことは、2.2.1.1 条第 1 文に違反すると主張している。オーストラリアは、2.2.1.1 条第 1 文によれば、事情が「通常」でない場合は、2.2.1.1 条の 2 条件が満たされているとしても、生産者の記録に基づき費用を算定することは求められないとし、ADC は、生産者に関する事情が「通常」でないと認定したと主張している。これに対して、インドネシアは、ADC は、A4 コピー紙の生産及び販売に係る費用を妥当に反映していないと考えて、記録を無視したのであって、オーストラリアの主張は、事後の正当化にあたるため、検討されるべきでないと主張し、またいずれにせよ、2.2.1.1 条第 1 文の「通常」の文言は、輸出者の記録を無視するための別個の根拠を定めるものではないと反論している (7.93)。

以下では、まず①ADC は、A4 コピー紙の生産及び販売に係る費用を妥当に反映していないためパルプ費の記録を拒否したのか、別の根拠に基づいてこれを無視したのかという事実の問題について検討し、次いで、②その認定に基づいて、インドネシアの請求について評価する (7.94)。

### (1)パルプ費の記録を拒否した ADC の根拠

インドネシアは、パルプ費の記録を拒否した ADC の決定は、ADA2.2.1.1 条第 1 文の第 2 条件と類似の文言で表現されているため、間違いなく同条件に従ってなされたものと主張

している。またインドネシアは、ADC の決定に「通常」という語は現れないため、その決定が、「通常」の文言に基づくものであったはずがないなどと主張している（7.98）。

ADC の決定には「通常」の語が現れないが、このことのみをもって、その根拠が「通常」の文言にないと結論することはできない（7.100）。2.2.1.1 条第 1 文の第 2 条件の文言と ADC がその認定の説明に用いた文言は類似しているが、ADC の決定の根拠は、記録が、A4 コピー紙の「生産に係る費用」を妥当に反映しているかではなく、「生産に係る競争市場の費用」を妥当に反映しているかを焦点としている。そのため、2.2.1.1 条第 1 文の第 2 条件と ADC の認定の文言上の類似は、ADC が、輸出者の記録は「検討の対象となる製品の生産及び販売に係る費用を妥当に反映して（いない）」と考えて、これを拒否したことを示唆しない（7.102）。ADC が「パルプの生産費は競争ベンチマークを大きく下回ると認定した」と述べている点からすれば、輸出者の記録が受け入れられるかの最終的な基準は、輸出者のパルプ費と競争市場ベンチマークの比較にあったのであって、この基準は、記録が実際に生じた費用を妥当に反映しているかとは異なるものである（7.106）。

これらの理由から、ADC は、検討の対象となる製品の生産及び販売に係る費用を妥当に反映していないためにパルプ費の記録を無視したとのインドネシアの主張に同意しない。そのため、パルプ費の記録を無視した ADC の根拠に関するオーストラリアの説明は、事後の正当化にあたらないと認定する（7.107）。

## **(2)ADC は ADA2.2.1.1 条と 2.2 条に反してパルプ費の記録を無視したか**

オーストラリアは、2.2.1.1 条第 1 文が、同条の 2 条件が満たされていれば、常に記録に基づく費用の算定を求めるものと解釈されるとすれば、「通常」の語が無意味になるため、この語は、輸出者の記録を無視するための別個の根拠を与えるものと主張している。これに対して、インドネシアは、記録を無視することが許されるのは、2 条件のいずれかが満たされていない場合であると主張し、また仮に「通常」の語が生産者の記録を無視するためのさらなる例外を定めるものであるとしても、その例外には限界が存在し、本件の状況はその限界の外にあるため、オーストラリアの決定は、いずれにせよ 2.2.1.1 条に違反すると主張している（7.108）。

「通常」の語は、「算定する」を修飾し、そのため輸出者の記録に基づいて費用を算定する義務を緩和するものである（7.111）。2.2.1.1 条第 1 文の 2 条件が満たされていたら、輸出者の記録を使用しなければならないとのインドネシアの解釈を受け入れたら、2.2.1.1 条第 1 文は「通常」の語の有無にかかわらず同じ意味を有することになるが、これは「解釈は条約のすべての文言に意味と効果を与えねばならない」という原則に反する（7.112）。「通常」の語は、同条の意味に違いをもたらすことを意図して導入されたものと考えられ、単に

2条件を指すものものではない。むしろ「通常」の語は、輸出者の記録が2条件を満たす場合であっても、これを使用する義務から免れうる状況が存在することを示している(7.115)。

輸出者が保有する記録を使用する義務は、2条件が双方とも満たされる場合に作用するものである。したがって、「通常」の文言によって与えられる柔軟性に依拠するためには、記録が2条件を満たすかを検討し、輸出国の一般的に認められている会計原則に従ってもので、かつ検討の対象となる製品の生産及び販売に係る費用を妥当に反映しているけれども、記録を無視すべき説得的な理由があることを証明しなければならない。2条件を検討することなく、「通常」の文言に依拠して記録を無視することが許されるならば、2.2.1.1条第1文の条件は不要ということになる。「通常」の文言に依拠する際は、2.2.1.1条第1文の義務の全体に意味と効果を与えるべきで、そのため、記録が2条件を満たすかを検討し、にもかかわらずなぜ記録を無視すべき説得的な理由があるかを説明すべきである(7.117)。

ADCの最終報告を入念に検討した結果、ADCは、生産者の記録が、一般的に認められている会計原則に適合的で、A4コピー紙の生産及び販売に係る費用を妥当に反映していることを立証しなかったと認定する。ADCは、生産者の記録におけるパルプ費を他の理由によって拒否している。そのため、ADCは、2条件を含む2.2.1.1条第1文の義務の全体に効果を与えていない。以上から、ADCは、A4コピー紙の調査において生産者のパルプ費の記録を無視した点で、2.2.1.1条の義務に違反して行動したと認定する(7.124)。

インドネシアは、生産者のパルプ費の記録を無視したADCの決定は、ADA2.2条にも違反すると主張しているが、2.2条について、2.2.1.1条と異なる別個の根拠を提示していない。したがって、インドネシアの2.2条の主張について認定することは、紛争解決のために必要でなく、司法経済を行使して、裁定を差し控える(7.125)。

### 3. ADCはADA2.2条に違反する方法でA4コピー紙の生産費を算定したか

インドネシアは、ADCが、Indah Kiat社とPindo Deli社のパルプ費の記録をブラジル等の生産者の中国および韓国への輸出価格によって代替したことは、「原産国における生産費」を算定するとの2.2条の要件に違反するとし、具体的には、次のように主張している。①ADCはベンチマークに一定の調整を行ったが、これはベンチマークを「原産国における生産費」とするに十分でない。②ベンチマークはIndah Kiat社とPindo Deli社のそれぞれの状況を反映するため、異なる利潤のレベルに応じて調整されるべきであったが、これがなされていない。③ベンチマークは信頼性を欠くデータに基づいていたため、インドネシアにおける生産費を導出するのにふさわしくない。またインドネシアは、④ADCはパルプ費ではなく、木材チップ費を代替することによって、より貿易歪曲的でないベンチマークを確立することができたにもかかわらず、これを行っていないと主張している(7.128)。

以下では、まず ADC は、インドネシアの生産者の実際のパルプ費を第三国の輸出パルプ価格によって代替することはできるかとの前提問題を取り扱う（7.130）。

#### **(1)ADC はパルプ費の記録を調整された第三国の輸出価格によって代替できるか**

原産国における生産費は、通常は、輸出者自らの記録に基づき算定されるべきだが、EU バイオディーゼル事件の上級委は、「調査の対象となる輸出者又は生産者が保有している記録に基づいて算定するとの 2.2.1.1 条第 1 文の義務があてはまらないか、調査の対象となる輸出者又は生産者からの情報が利用可能でない場合は、調査当局は、代替的な根拠に依拠してそれら費用の全部または一部を算定することができる」と説明している（7.132）。本パネルは、ADC は、Indah Kiat 社と Pindo Deli 社の費用を無視したことによって、2.2.1.1 条第 1 文に違反して行動したと認定したため、ADC は、両社のパルプ費の代わりに第三国の輸出パルプ価格を使用する根拠を欠く。したがって、インドネシアにおけるパルプ費の算定の出発点として、ブラジル等の生産者の中国および韓国への輸出パルプ価格を使用したことは、2.2 条に違反する（7.133）。

パネルは、特定の請求を解決するために必要と考える主張のみを取り扱う裁量を有する。本件では、なぜベンチマークの使用が 2.2 条に違反するかに関してインドネシアが提起したすべての主張を取り扱う必要はない。しかし、異なる利潤のレベルに応じたベンチマークの調整の欠如、および木材チップ費ではなく、パルプ費を代替した ADC の決定に関するインドネシアの主張を取り扱うことは、紛争解決を支援するために有用である（7.134）。

#### **(2)異なる利潤のレベルに応じたベンチマークの調整の欠如は ADA2.2 条に違反するか**

インドネシアは、Indah Kiat 社と Pindo Deli 社の実際のパルプ費を代替するために用いられたベンチマークは、利潤分を含み、「インドネシアの生産者はパルプ生産者と統合され、または提携関係にある」等の各社に固有の事情を反映していないため、不正確であると主張している。特にインドネシアは、Indah Kiat 社については、統合された会社であるため、ベンチマークは利潤を含むべきでないと主張し、Pindo Deli 社については、ベンチマークの利潤分を取り除く、または調整すべきであったと主張している（7.136）。これに対して、オーストラリアは、ベンチマークは、歪められていると認定されていない別の輸出者のパルプ費に適合するものであるため、適切であるなどと主張している（7.137）。

以下では、まず①Indah Kiat 社に関する主張を検討し、次いで、②Pindo Deli 社に関する主張を検討する（7.142）。

#### **①Indah Kiat 社のパルプ・ベンチマーク**

検証報告書によれば、ADC は、Indah Kiat 社の A4 コピー紙の生産工程は統合され、同社の生産部門の間のパルプの移転は利潤を含まず、原価でなされているとの証拠を有していたことが確認される (7.144)。最終報告書は、なぜ Indah Kiat 社のベンチマークから利潤分を差し引かないか、なぜ「ベンチマークは、歪められていると認定されていない別の輸出者のパルプ費に適合する」等の事情によって、調整が限定されねばならないかを説明していない。これらの説明の欠如と上記の調査記録に鑑み、ADC は、Indah Kiat 社のベンチマークに含まれる利潤を調整しなかったため、同社に関する生産費の算定は、2.2 条に違反すると認定する (7.150)。

### ②Pindo Deli 社のパルプ・ベンチマーク

インドネシアは、Pindo Deli 社はパルプを Indah Kiat 社等の提携先から入手し、その入手が通常の商取引における対等な取引としてなされていないとの証拠はないため、オーストラリアは、Indah Kiat 社のベンチマークを使用し、Indah Kiat 社が Pindo Deli 社への販売にあたって原価に上乗せした分につき調整をすべきであったと主張している (7.151)。

インドネシアが、Pindo Deli 社のベンチマークから利潤分を取り除くべきであったと主張しているとすれば、この主張は、Pindo Deli 社はパルプを Indah Kiat 社等の提携先から入手し、その入手が通常の商取引における対等な取引としてなされていないとの証拠はないとの主張に矛盾する。他方、インドネシアが、Pindo Deli 社のベンチマークの利潤分を調整すべきであったと主張しているとすれば、Pindo Deli 社は Indah Kiat 社以外の会社からもパルプを購入しているにもかかわらず、なぜその調整が、Indah Kiat 社が Pindo Deli 社への販売にあたって原価に上乗せした分でなければならぬか不明である (7.153)。インドネシアは、なぜおよびいかに ADC が Pindo Deli 社のベンチマークを調整せねばならなかったかを明確かつ説得的に説明していないため、Pindo Deli 社のベンチマークに関する利潤の調整の欠如が 2.2 条に違反することを証明していないと認定する (7.154)。

### ③ ADC は木材チップ費ではなくパルプ費を代替した点で ADA2.2 条に違反するか

インドネシアは、Indah Kiat 社のパルプ費を代替することは、「特殊な市場状況」の影響を受けていないパルプの製造に係るその他の費用（電気、水等）をも代替することになるため、仮に ADC が歪められた費用を代替する必要があったとしても、パルプ費ではなく、木材チップ費を代替すべきであったと主張している (7.155)。これに対して、オーストラリアは、2.2 条は費用が生産者の記録に基づいて算定されない場合、いかなる証拠に依拠して生産費を算定せねばならないかを特定していないと主張している (7.156)。

EU バイオディーゼル事件の上級委は、調査当局は、一定の状況下では、生産費を算定するために輸出者の記録以外の情報に依拠することができるが、そうした状況下でも、「原産

国における生産費」を導出するという義務に拘束されると説明している（7.158）。本パネルは、2.2条はいかなる証拠に依拠して生産費を構成せねばならないかを特定していないとのオーストラリアの見解に同意するが、「原産国における」との文言は、調査当局の調査の限界を定めている。この要求ゆえ、調査当局は、費用の記録を代替するにあたって、可能な選択肢を検討し、できる限り「原産国における生産費」を使用するとこの要求に適合する代替情報を使用することを義務づけられる（7.159）。

本件の状況下で、ADCは、Indah Kiat社のパルプの生産費をパルプ・ベンチマーク以外の方法で代替する選択肢につき検討するよう求められていたと考えられる。ADCが入手していた証拠や、歪みの原因はインドネシアの木材市場にあるとのADCの認定に鑑み、ADCは、木材チップ費を代替することを検討すべきで、この選択肢に照らして最終的にいかなるベンチマークを選択するかを説明すべきであったと認定する（7.163）。以上から、ADCは、ADA2.2条に違反して行動していたと認定する（7.165）。

## 5. オーストラリアはADA9.3条柱書とGATT6条2に違反したか

インドネシアは、オーストラリアは、ADA2条によって認められるAD税を超える税を算定し、賦課した点で、ADA9.3条柱書とGATT6条2に違反していると主張しているが、これらの主張は、2.2.1.1条および2.2条に関する認定に依存している。したがって、ADA9.3条柱書とGATT6条2の下でのさらなる認定は紛争解決のために必要でなく、司法経済を行使して、裁定を差し控える（7.171）。

## 6. 結論

- (a) インドネシアは、ADCが「特殊な市場状況」の存在を認定した際、ADA2.2条に違反して行動したことを証明していない。
- (b) ADCは、国内販売が「適正な比較を許さない」ことを適切に決定することなく、国内販売を無視したため、オーストラリアの措置は、ADA2.2条に違反する。
- (c) ADCは、「通常」の文言に基づき生産者の費用の記録を拒否した際、ADA2.2.1.1条第1文の2条件が満たされていることを確認せず、同文の義務の全体に効果を与えなかったため、オーストラリアの措置は、ADA2.2.1.1条第1文に違反する。
- (d) ADCは、①パルプ費に関する生産者の記録を不適切に拒否し、輸出パルプ価格を使用する根拠を欠いていたため、②Indah Kiat社は統合された生産者で、パルプを原価で取得するとこの証拠を有していたにもかかわらず、なぜIndah Kiat社のベンチマークから利潤分を差し引かないかについて理由を付した十分な説明を与え

ていないため、③なぜ木材チップ費を代替しないかについて理由を付した十分な説明を与えていないため、オーストラリアの措置は、ADA2.2 条に違反する。

(e) インドネシアは、ADC が Pindo Deli 社のベンチマークの利潤分を調整しなかったことによって、ADA2.2 条に違反して行動したことを証明していない。

ADC は、パルプ費に関する生産者の記録を無視したため、オーストラリアの措置は、ADA2.2 条に違反しているとの主張、ADA2 条によって認められるダンピング・マージンを超える税を算定し、賦課した点で、オーストラリアは、ADA9.3 条柱書きおよび GATT6 条 2 に違反しているとの主張については、決定を差し控える。

DSU19.1 条に従って、オーストラリアにその措置を ADA の義務に適合させるよう勧告する。

### Ⅲ. パネル判断の考察

#### 1. 「費用調整方式」と本パネル判断の位置づけ

ダンピングとは、輸出産品を正常価額よりも低い価額で他国に導入することを指し、これは、産品の輸出価格が、輸出国の国内市場の通常の商取引における販売価格よりも低い場合に生じるとされる (2.1 条)。ただし、(1)輸出国の国内市場の通常の商取引において販売が行われていない場合、または(2)①「特殊な市場状況」のため、もしくは②国内市場における販売量が少ないため、国内販売が「適正な比較を許さない」場合は、第三国への輸出価格か、構成価額を用いることができる (2.2 条)。このうち構成価額とは、「原産国における生産費」に管理費、販売経費、一般的な経費及び利潤としての妥当な額を加えたものを指す (2.2 条)。構成価額の生産費等は、「通常」、調査の対象となる輸出者又は生産者が保有している記録に基づいて算定するが (2.2.1.1 条第 1 文)、その記録が、(1)輸出国において一般的に認められている会計原則に従ったもので、かつ(2)検討の対象となる産品の生産及び販売に係る費用を妥当に反映していることが、条件とされる (2.2.1.1 条第 1 文 2 条件)。

本件は、インドネシア政府による原材料の生産支援や輸出禁止等によって、原材料費、またそれゆえ A4 コピー紙の国内価格が歪められているとの状況が、「特殊な市場状況」にあたるとして、国内価格ではなく、構成価額を使用し、構成価額の生産費の算定にあたって、一部原材料費を生産者の費用記録ではなく、第三国の輸出価格に基づき算出したオーストラリアの措置の協定適合性が争われた事案である。

このように輸出国政府の行為によって原材料費が歪められていることを理由として、構成価額の生産費の算定にあたって第三国の輸出価格等を用いる手法 (費用調整方式) は、オーストラリアが 2005 年に中国の「市場経済国」としての地位を認めて以来、広く用いてき

たものである<sup>1</sup>。中国 WTO 加盟議定書 15 条は、中国産品の正常価額の決定にあたって、中国の国内価格や費用を無視し、第三国の価格や費用を用いる手法（NME 方式）を認めていたが<sup>2</sup>、オーストラリアは、中国の「市場経済国」としての地位を認め、NME 方式の利用を断念する一方で、費用調整方式に依拠して高率の AD 税を賦課し、国内産業保護を図ってきたのである。もっとも、費用調整方式は、NME 方式と違って、AD 協定自体を根拠とする（と主張されている）ため、その利用は中国等の特別の加盟国の産品に限られない。実際にオーストラリアのほか、米国や EU 等も、韓国、アルゼンチン、インドネシア、ロシア等の多様な加盟国の産品にこの手法を用いるようになってきている<sup>3</sup>。

一般に AD 措置は、輸出者の価格設定行動による国際的な価格差別から、国内産業を保護する手段として理解される<sup>4</sup>。これに対して、費用調整方式は、国際的な価格差別の有無に関わらず、輸出国政府の行為によって原材料費、またそれゆえ調査対象産品の輸出価格が「人為的に低い」ものとなっている場合、「競争市場価格」との差額を AD 税として賦課し、国内産業を保護しようとするものである。そのため、こうした方式に基づく AD 措置が認められるとすれば、AD 措置は、CVD 措置と同じく、輸出国政府の行為によって生じる競争条件の歪みから、国内産業を保護する手段として機能することになる。ただし、CVD 措置の対象となる政府の行為は、「特定性」のある「補助金」に限定されるのに対して、費用調整方式に基づく AD 措置には、その対象となる政府の行為を特定する論理が存在しない。例えば、エネルギー産業分野の規制等、製品の原材料費に影響を与える政府の行為は、

---

<sup>1</sup> Weihuan Zhou and Andrew Percival, “Debunking the Myth of ‘Particular Market Situation’ In WTO Antidumping Law,” 19 *Journal of International Economic Law* 4 (2016), p.865.

<sup>2</sup> 周知の通り中国WTO加盟議定書15条(d)は、同条(a)(ii)の規定（調査対象となる中国の生産者が、市場経済の条件が普遍的であることを明らかにできない場合は、輸入国はNME方式を用いることができるとの規定）は、中国のWTO加盟後15年の経過（2016年12月11日）をもって失効すると規定しているが、15条(a)(ii)の失効の意味については、見解の対立がある。こうした見解の対立については、梅島修「中国産品輸入に対するAD税賦課：中国WTO加盟議定書15条a項ii号の失効の意味と対応策」RIETI Discussion Paper Series 17-J-041（2017年）、16-34頁。

<sup>3</sup> オーストラリア、米国の関係法令と近年の実行については、例えば、Yu Yessi Lesmana & Joseph Wira Koesnaldi, “Particular Market Situation: A Newly Arising Problem Or a New Stage in the Anti-Dumping Investigation,” 14 *Asian J. WTO & Int'l Health L & Poly* 2 (2019), pp.410-416, EUの関係法令と近年の実行については、例えば、Sherzod Shadikhodjaev, “Input Cost Adjustments and WTO Anti-Dumping Law: A Closer Look at the EU Practice,” 18 *World Trade Review* 1 (2019), pp.84-90.

<sup>4</sup> 例えば、WTO, Technical information on anti-dumping, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/adp\\_info\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_info_e.htm) (accessed on 31 September 2020); Appellate Body Report, US – Final Antidumping Measures on Stainless Steel from Mexico, WT/DS344/AB/R, circulated on 30 April 2008, para.95.

「非市場経済国」であるか否かにかかわらず、無数に存在するが、費用調整方式に基づく AD 措置は、これらの規制の影響を受けるあらゆる製品に適用しうることになりうる<sup>5</sup>。

費用調整方式に基づく AD 措置の協定適合性の判断にあたっては、(1)輸入国は、原材料費、またそれゆえ調査対象製品の国内価格の歪みを理由として、「特殊な市場状況」に基づき、構成価額を使用することができるか、(2)輸入国は、原材料費の歪みを理由として、構成価額の生産費の算定にあたって、生産者の費用記録を無視することができるか、また(3)構成価額の生産費の算定にあたって、第三国の輸出価格等の原産国外の情報をを用いることは、AD 協定 2.2 条の「原産国における生産費」の文言に適合するかとの論点が重要となる。

本パネル報告に先立ち、費用調整方式に基づく AD 措置の協定適合性が判断された例としては、①EU バイオディーゼル事件（アルゼンチン）パネルおよび上級委報告<sup>6</sup>、②EU バイオディーゼル事件（インドネシア）パネル報告<sup>7</sup>、③ウクライナ硝酸アンモニウム事件パネルおよび上級委報告<sup>8</sup>がある。

ただし、①と②の事件においては、EU が、輸出国のバイオディーゼル市場は厳しく規制されているため、国内販売が通常の商取引において行われていないとの理由によって構成価額を使用したため<sup>9</sup>、また③の事件においては、ウクライナが、生産者の費用記録を無視して算定した生産費を基礎として、2.2.1 条の原価割れ販売を認定するとの手法を用いて構成価額を使用したため<sup>10</sup>、上記(1)の論点については判断がなされていない。他方、(2)の論点については、①の事件の上級委が、2.2.1.1 条第 1 文の第 2 条件は、費用そのものが妥当でない（歪められている）との理由で費用記録を無視することを認めるものでないと判断した一方で<sup>11</sup>、こうした理由による費用記録の無視は、「通常」の文言によって正当化される

---

<sup>5</sup> 最近では、中国が、米国産プロパノールを対象とした AD 調査において、米国政府および米国の公的機関による「産業政策」と「補助金」ゆえ、米国の「石油、天然ガス、石炭、電気」等の市場には、「非市場的状况」が存在すると認定した例もある（Henry Gao, “The US is now officially a Non-Market Economy, according to China,” *International Trade Law & Policy Blog*, <https://worldtradelaw.typepad.com/ielpblog/page/2/> (accessed on 31 September 2020)）。

<sup>6</sup> Panel Report, European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina, WT/DS473/R, circulated on 29 March 2016; Appellate Body Report, European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina, WT/DS473/AB/R, circulated on 6 October 2016.

<sup>7</sup> Panel Report, European Union — Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, WT/DS480/R, circulated on 25 January 2018.

<sup>8</sup> Panel Report, Ukraine — Anti-Dumping Measures on Ammonium Nitrate, WT/DS493/R, circulated on 20 July 2018; Appellate Body Report, Ukraine — Anti-Dumping Measures on Ammonium Nitrate, WT/DS493/AB/R, circulated on 12 September 2019.

<sup>9</sup> Panel Report (EU — Biodiesel from Argentina), *supra* note 6, para.7.181; Panel Report (EU — Biodiesel from Indonesia), *supra* note 7, para.7.13.

<sup>10</sup> Panel Report (Ukraine — Ammonium Nitrate), *supra* note 8, para.7.113.

<sup>11</sup> Appellate Body Report (EU — Biodiesel from Argentina), *supra* note 6, para.6.56.

可能性を示唆したが<sup>12</sup>、③の事件においては、同文言に基づくウクライナの正当化が、「事後の正当化」にあたるとして退けられたため<sup>13</sup>、なお未確定の状況にあったと言える。また(3)の論点については、①の事件の上級委が、「原産国における生産費」の算定にあたっては、原産国外の情報をを用いることも妨げられないとしつつ、原産国外の情報はしかるべく「調整」されねばならないと判断したが<sup>14</sup>、これらの事件においては、そうした調整はほとんどまったくなされていなかったため、具体的にいかなる調整を行えば、「原産国における生産費」を算定したことになるかは、いまだ不明確であったと言える<sup>15</sup>。

これに対して、本パネル報告は、上記(1)の論点についてはじめて判断を下し、「特殊な市場状況」に基づく構成価額の使用に関する審査の枠組みを明らかにしたという点で、大きな意義を有する。また本パネル報告は、「原産国における生産費」の算定にあたって、原産国外の情報をを用いる際、いかなる情報を使用し、いかにこれを調整すべきかについて仔細に検討している点で、注目に値する。他方、本件では、オーストラリアによる「通常」の文言に基づく費用記録の無視の正当化は、事後の正当化にあたるとしたインドネシアの主張が退けられたが、原材料費の歪みを理由とした費用記録の無視が、「通常」の文言によって正当化されるかについては、結局判断がなされていない。以下では、これらの論点に関するパネルの判断についてそれぞれ検討する。

## 2. 「特殊な市場状況」に基づく構成価額の使用

「特殊な市場状況のためにそのような販売が適正な比較を許さない場合」との節は、ケネディ・ラウンド AD コードに挿入され、東京ラウンド AD コードを経て、WTO の AD 協定に受け継がれたものである。「輸出国の国内市場における販売量が少ないために」との語句が、2.2 条注を含め、極めて明確に規定されているのに対して、「特殊な市場状況のために」との語句は、いかにも曖昧である。ケネディ・ラウンド AD コードの起草作業をみても、なぜ上記の節が挿入されたのか、またこれによっていかなる問題に対処することが意図され

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.28, n.120.

<sup>13</sup> Panel Report (Ukraine – Ammonium Nitrate), *supra* note 8, para.7.80.

<sup>14</sup> Appellate Body Report (EU – Biodiesel from Argentina), *supra* note 6, para.6.70.

<sup>15</sup> なお、本パネル報告の配布後、費用調整方式に基づく AD 措置の協定適合性が判断されたさらなる例として、EU コスト調整方法事件パネル報告が配布されている (Panel Report, EU – Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia (Second complaint), WT/DS494/R, circulated on 24 July 2020)。ただし、同事件においても、(1)の論点については判断がなされておらず、費用記録の無視を「通常」の文言によって正当化できるか、「原産地国における生産費」を原産国外の情報をを用いて算定する際、いかなる「調整」が求められるかも、明らかにされていない。

ていたのかは分からず、この節がその後の交渉において取り上げられたこともなかったようである<sup>16</sup>。

本件において、インドネシアは、「適正な比較を許さない」との文脈や AD 協定と SCM 協定の役割分担等の理由を挙げて、国内販売のみに一方的に影響しない状況や政府の行為から生じる状況等は、「特殊な市場状況」からカテゴリカルに排除されると主張したが、パネルは、「特殊な市場状況」の文言を調査当局が考慮せねばならない状況を特定するものと解することはできないなどとして、インドネシアの主張を退けている。

あえて「特殊な市場状況」という曖昧な文言が用いられていることや、いかなる問題に対処することが意図されていたかが不明確であることに鑑みれば、起草者は、国内販売が、通常の商取引において行われているけれども、「適正な比較を許さない」場合がありうるとの一般的な認識の下で、そうした場合を生じる状況を包括的に捕捉しておくことを意図していたものと推察される。そのため、「特殊な市場状況のためにそのような販売が適正な比較を許さない」かの検討は、ある状況が「特殊な市場状況」にあたるかではなく、ある状況のために国内販売が「適正な比較を許さない」かを焦点とするとのパネルの判断は、妥当なものと言える。

パネルは、続いて、国内販売が「適正な比較を許さない」かの検討の中身について分析し、その検討の目的は、国内販売が、特殊な市場状況のために国内価格と輸出価格の適正な比較を許さないかを決定することであると、その決定においては、特殊な市場状況が、いかに国内価格と輸出価格の比較に影響するかを検討せねばならないと判断している。

既述の通り費用調整方式に基づく AD 措置の趣旨は、国内価格と輸出価格の価格差、すなわち国際的な価格差別の有無にかかわらず、原材料費、またそれゆえ調査対象製品の輸出価格が「人為的に低い」ものとなっている場合、「競争市場価格」との差額を AD 税として賦課し、国内産業を保護することにある。したがって、ある状況が、国際的な価格差別の有無や額の決定に影響しなければ、国内価格を無視することはできないとのパネルの判断は、費用調整の前提として、「特殊な市場状況」に基づき構成価額を使用することを不可能にするものと解される。輸出国政府の行為によって生じる競争条件の歪みから国内産業を保護する手段としては、CVD 措置が存在するが、CVD 措置の対象となる政府の行為は、「特定性」のある「補助金」に限定される。こうした CVD 措置の限界を補完する機能を AD 措置に期待する者にとって、上記のパネルの判断は、受け入れ難いものであろう。

しかし、パネルの判断は、解釈論としては、妥当なものであったと言わざるを得ないように思われる。第 1 にオーストラリアは、国内販売が「適正な比較を許さない」との条件は、

---

<sup>16</sup> Zhou and Percival, *supra* note 1, pp.873-878.

国内価格が正常価額の基礎として適切でないことが決定されれば満たされると主張したが、なぜそのような解釈が可能であるかは、もとより明らかではない。他方、EU等は、「適正な比較」における比較とは、政府の行為等によって歪められていないという意味での「正常価額」と輸出価格の比較を指すと主張していたが<sup>17</sup>、2.2条は、2.1条の定める国内価格と輸出価格の比較が適正に行えない場合の比較の方法について定めた規定と考えられ、ここで言う比較が、国内価格と輸出価格の比較を意味することは明らかであるように思われる。第2に競争条件に歪みを生じる政府の行為は無数に存在するが、GATT・WTOにおける補助金規律の発展は、これらの行為のうち、何をアクションナブルな行為とすべきかを厳密に特定していく作業であったと言える。そうしたなか、実はAD措置を通じてアクションナブルな行為が多数あったと解することは、加盟国の意思に反するよう思われる。CVD措置が、輸出国政府の行為によって生じる競争条件の歪みから国内産業を保護する手段として、不十分なものであるとしても、何がアクションナブルな行為かの判別は、AD協定の解釈適用ではなく、加盟国間の交渉に委ねられるべき問題であろう。

他方、パネルは、こうして国内販売が「適正な比較を許さない」かの検討においては、特殊な市場状況が、いかに国内価格と輸出価格の比較に影響するかを検討せねばならないと判断した一方で、低価格の原材料が国内と輸出市場向けの商品の生産に同じく使用される場合は、必然的に適正な比較が許されるとの主張は退けている。

しかし、この判断には、疑問が残る。というのは、パネルは同判断にあたって、原材料費が等しく減少する場合であっても、輸出者の国内価格と輸出価格がいかなる影響を受けるかは、各市場における競争条件等に依存し、輸出者は、原材料費の減少をいかに利用するかについて、異なる選択肢を有するとの理由を述べている。けれども、ダンピング調査の目的が、輸出者の価格設定行動による国際的な価格差別が生じているかの決定にあるとすれば、原材料費が等しく減少するにも関わらず、輸出者が、各市場における市場条件に鑑みて、国内価格と輸出価格を差別しているならば、それは、まさにこれらの価格の比較によってダンピングの有無を決定すべき場合ということになるはずである。パネルは、2.2条の文理解釈に基づいて、国内販売が「適正な比較を許さない」かの検討においては、特殊な市場状況が、いかに国内価格と輸出価格の比較に影響するかを検討せねばならないと判断することによって、ダンピング調査の目的は、「競争市場価格」と輸出価格の価格差の決定を含むとの理解を結果的に否定したと考えられる。しかし、比較が適正であるかの判断は、もとより比較の目的を同定することなしに行いえない。上記のパネルの判断は、ダンピング調査の目的

---

<sup>17</sup> Panel Report, Australia – Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper: Addendum: Annex C-2: Integrated executive summary of the argument of the European Union, WT/DS529/R/Add.1, dated on 4 December 2018, pp.67-68.

は、輸出者の価格設定行動による国際的な価格差別が生じているかの決定にあるとの理解にも反しているように思われ、パネルが、ダンピングをいかなるものとして理解しているかは不明である。

### 3. 「通常」の文言に基づく費用記録の無視の正当化

既述の通り EU バイオディーゼル（アルゼンチン）事件の上級委は、2.2.1.1 条第 1 文の第 2 条件は、費用そのものが妥当でない（歪められている）との理由で費用記録を無視することを認めるものでないと判断した一方で、次のように指摘していた。「EU 当局は、…アルゼンチンの生産者が保有する記録を無視するにあたって、ADA2.2.1.1 条第 1 文の第 2 条件に明示的に依拠していた。…したがって、この紛争を解決するために確認されるべきは、この条件の意味であって、『通常』、調査の対象となる輸出者又は生産者が保有している記録に基づいて算定するとの 2.2.1.1 条第 1 文の義務が適用されないこととなるその他の状況はあるかではない<sup>18</sup>。」このことは、上級委が、費用そのものが妥当でないとの理由で費用記録を無視することは、「通常」の文言によって正当化される可能性を示唆したものと解しうる。しかし、ウクライナ硝酸アンモニウム事件においては、ウクライナが、同文言に依拠して費用記録の無視を正当化したものの、パネルが、ウクライナ当局による認定が、第 2 条件に類する国内法令に依拠してなされていたことなどをもって、この正当化は「事後の正当化」にあたるとし、検討を行わなかったため<sup>19</sup>、こうした正当化が認められるかは、なお未確定の状況にあったと言える。

本件においても、インドネシアが、オーストラリアによる「通常」の文言に基づく正当化は、事後の正当化にあると主張したが、パネルは、これを退けている。パネルによれば、ADC の認定は、第 2 条件に類する文言でなされていたものの、その根拠は、費用記録が実際の費用ではなく、競争市場の費用を妥当に反映しているかを焦点としていたため、ADC が、第 2 条件が満たされていないと考えて、費用記録を無視したとは言えないからである。

もっとも、ウクライナ硝酸アンモニウム事件においては、ウクライナ当局の認定が、第 2 条件に類する文言でなされていたことをもって、「通常」の文言に基づく正当化は、事後の正当化にあると判断されていたのであって、本パネルの判断は、これと矛盾するように思われる。また ADC の認定が、第 2 条件の正しい解釈（記録が「費用を妥当に反映している」かは、記録が競争市場の費用ではなく、実際の費用を妥当に反映しているかを指すとの解釈）によれば正当化されないことをもって、同条件に依拠していたことが否定されるなら

---

<sup>18</sup> Appellate Body Report (EU – Biodiesel from Argentina), *supra* note 6, p.28, n.120.

<sup>19</sup> Panel Report (Ukraine – Ammonium Nitrate), *supra* note 8, para.7.80. ウクライナは、このパネルの判断について上訴を行っていない。

ば、ウクライナ当局の認定も、第2条件に依拠していたとは言えないはずであろう。そもそも WTO 協定は、加盟国に対して WTO 協定を直接適用することを義務づけておらず、国内法令やその解釈実行に照らした国内法上の理由づけと WTO 協定やその解釈実行に照らした WTO 協定上の理由づけが異なることは当然に起こりうる。こうした場合になぜ後者の理由づけが事後の正当化として排斥されねばならないか、また事後の正当化か否かをいかに判別しうるかは明らかではなく<sup>20</sup>、本パネルの判断は、事後の正当化なる法理を実質的に緩和または修正したものとも解しうる。

ただし、パネルは、費用そのものが妥当でないとの理由で費用記録を無視することが、「通常」の文言によって正当化されるかについては、結局判断していない。パネルによれば、「通常」の文言によって与えられる柔軟性に依拠するためには、調査当局は、まず記録が2条件を満たすかを検討し、これらの条件を満たすけれども、記録を無視すべき説得的な理由があることを証明せねばならないが、ADC はこれを行っていなかったからである。

しかし、「通常」の文言に基づいて費用記録の無視を正当化する場合は、まず2条件を検討せねばならないなどとの義務は存在するのだろうか。パネルは、こうした義務の存在を述べるにあたって、調査当局が2条件を検討することなく「通常」の文言に依拠して記録を無視することが許されるならば、2条件は不要になると指摘している。これは、「解釈は条約のすべての文言に意味と効果を与えねばならない」との原則（実効性原則）を述べたものと解されるが、「通常」の文言に依拠する場合は、なぜある状況が費用記録の無視を正当化するかについての説得的な理由を示すことが求められるのに対して、2条件が満たされない場合は、当然に費用記録を無視することが認められる。したがって、2.2.1.1条はまず2条件を検討することを求めていると解釈しなければ、これらの条件の意味が失われるということにはならないはずである。

本パネルは、国内販売が「適正な比較を許さない」かの分析において、原材料費、またそれゆえ調査対象製品の国内価格が歪められていることのみをもって、構成価額を使用することはできないと判断している。これに対して、原材料費が歪められていることのみをもって、費用記録を無視することができるのであれば、通常の商取引における国内販売が十分にある場合は、もとより構成価額を使用できないため、費用調整もできないが、通常の商取引における国内販売が十分でない場合は、費用記録を無視し、第三国の輸出価格等を用いて生産費を算定しうることになる。しかし、通常の商取引における国内販売が十分にある場合とない場合とで、費用調整ができるか否かを区別すべき理由はないように思われる。そのため、

---

<sup>20</sup> 例えば、梅島修「DS493: ウクライナ硝酸アンモニウム AD に関する措置」WTO パネル・上級委員会報告書に関する調査研究報告書 2019 年度版（2020 年）、24-25 頁。

原材料費が歪められていることのみをもって、構成価額を使用することができないのであれば、費用記録を無視することもできないと解するのが妥当であろう。

費用調整の論争性に鑑みれば、パネルが、本件においても「通常」の文言に基づく正当化の可否について判断を回避したことは、なんら驚くべきことではない。しかし、判断の回避を可能とする合理的な理由があったとは考えられず、またその判断においては、国内販売が「適正な比較を許さない」かの判断と統合的な判断がなされるべきであったと言える。

#### 4. 「原産国における生産費」と原産国外の情報の使用

既述の通り EU バイオディーゼル事件の上級委は、構成価額の生産費の算定にあたっては、国際価格等の原産国外の情報を用いることも妨げられないとしつつ、そこで算定されるべきは「原産国における生産費」であるため、原産国外の情報は、「原産国における生産費」の決定に適したものとなるよう調整されねばならないと判断していた<sup>21</sup>。ただし、本事件やウクライナ硝酸アンモニウム事件においては、国際価格から FOB 費用を除いただけの額や、第三国への輸出価格から輸送費用を除いただけの額が用いられ、原産国外の情報を調整したか、そうした調整が十分であったかの説明もなされていなかったことをもって、「原産国における生産費」が算定されていないと判断されていた<sup>22</sup>。そのため、具体的にいかなる調整を行えば、「原産国における生産費」を算定したことになるかは、不明確なままに残されていたと言える。

本件において、インドネシアは、オーストラリアによる第三国の輸出価格の使用について、次のような主張を行っていた。①ADC はベンチマークに一定の調整を行ったが、これはベンチマークを「原産国における生産費」とするに十分でない。②ベンチマークは各生産者の状況を反映するため、異なる利潤のレベルに応じて調整されるべきであったが、これがなされていない。③ADC はパルプ費ではなく、木材チップ費を代替するべきであったが、これを行っていない。パネルは、このうち①については判断せず、②と③についてのみ判断している。パネルによれば、オーストラリアは、2.2.1.1 条に違反して費用記録を無視していたという点で、そもそも第三国の輸出価格を使用する根拠を欠いたため、パネルは、すべての主張を取り扱う必要はなく、紛争解決のために有用と考える主張についてのみ判断すればよかったからである。

パネルは、なぜ②と③の判断は紛争解決のために有用だが、①の判断はそうでないかを述べていないが、こうしたパネルの選択の背景には、次のような事情があったと推察される。

---

<sup>21</sup> Appellate Body Report (EU – Biodiesel from Argentina), *supra* note 6, para.6.70.

<sup>22</sup> *Ibid.*, para.6.81; Appellate Body Report (Ukraine - Ammonium Nitrate), *supra* note 8, 6.122.

すなわち、先例では、原産国外の情報がほとんどまったく調整されておらず、調整をしたか、調整が十分であったかも説明されていなかったことをもって、「原産国における生産費」が算定されていないと判断されていたが、本件で、オーストラリアは、第三国の輸出価格に一定の調整を施し、その説明も行っていたとの事情である（本件パネル報告 7.138-7.141）。

今後、仮に原材料費の歪みを理由とした費用記録の無視が、2.2.1.1 条の「通常」の文言によって正当化されることとなれば、パネルや上級委は、2.2 条の「原産国における生産費」の要件の検討を通じて、費用調整の具体的な中身の当否について判断することとなる。もっとも、輸入国が、原産国外の情報に一定の調整を施し、その説明も行っている場合は、それらの調整によって、「原産国における生産費」を算定したことになるかを二者択一的に判断することは困難で、むしろ輸出国に具体的な調整の不備の指摘を求め、その当否につき判断を行うとした方が、有用な判断となろう。その意味で、この点に関する本件パネルのアプローチは、妥当なものであったと言える。