

【概要版】

米国－結晶シリコン太陽電池製品の輸入に対するセーフガード措置 (パネル報告 WT/DS562/R、2021 年 9 月 2 日加盟国配布)

伊藤 一頼

I. 事案の概要

- ▶結晶シリコン太陽電池製品（CSPV 製品）に対し、米国が 2018 年にセーフガード措置を発動した（追加関税の賦課）。中国が WTO に提訴するも、パネルは米国の国際貿易委員会（ITC）による本件調査の内容は WTO 協定に違反しないと判断した。このパネル判断は中国により上訴されたが、上級委員会が機能停止状態にあるため、手続が中断している。

II. パネルの主要な判断

- ▶中国の産業政策等により、中国の生産者が CSPV 製品につき過剰生産能力を有するようになり、それが中国ないし中国企業が生産拠点を移転させた第三国から米国へと大量に輸出されたことは、米国にとって「事情の予見されなかった発展」（セーフガード協定 19 条 1 項）に該当する。
- ▶米国の国内産業が被った損害に関する指標のうち、調査期間中に良好な結果を示すものが一部あったとしても、それだけを理由として、輸入増加と損害の間の因果関係を否定することはできない。
- ▶中国は、国内産業の損害は輸入以外の要因によっても引き起こされていると主張したが、かかる要因が調査対象製品の価格下落をもたらしたと主張するにとどまり、損害を引き起こしたという主張を行っていないため、セーフガード協定 4.2 条(b)における不帰責要件の違反を問うには不十分である。

III. 本件の評価

- ▶アンチダンピング措置や補助金相殺措置は特定国に対して発動されるため、当該対象国から第三国へと生産拠点が移転された場合に、措置の効果が迂回される可能性があった。これに対して本件のようなセーフガード措置は、全ての国を対象に発動されるため、生産拠点の移転にも対処するという特徴がある。
- ▶中国の産業政策による過剰生産能力の発生が、他国にとって「事情の予見されなかった発展」に該当すると認められたことは、セーフガードの利用可能性を広げるものである。ただし、本件パネルは、そうした事象が国家間の相対的な競争力にどのような影響を与えたかに関する立証を明確には要求しておらず、先例と比較して、本要件の内容が過度に希薄化した可能性がある。

▶過去の紛争事例において米国のセーフガード措置は、不帰責分析を適切に実施していないという理由で繰り返し協定違反を認定されてきたが、本件で ITC は不帰責分析を行いパネルもそれを協定整合的であると認めた。もっとも、本件で ITC は、輸入以外の要因により価格下落が引き起こされた可能性を一部認めながら、その損害効果を分離・峻別したうえで輸入増加と損害の間の因果関係を立証するという作業を行っておらず、先例に照らして妥当な手法と言えるか疑問もある。

米国－結晶シリコン太陽電池製品の輸入に対するセーフガード措置
(パネル報告 WT/DS562/R、2021 年 9 月 2 日加盟国配布)

伊藤 一頼

I. 事案の概要

1. 本件措置の経緯と措置の内容

本件における調査対象製品は、20 マイクロメートル以上の厚さを持つ結晶シリコン太陽光発電セル (Crystalline Silicon Photovoltaic Cells: 以下「CSPV」という) (モジュール、薄膜、パネル、建築用統合材料を含むがこれに限定されない。また、他の製品に部分的または完全に加工されているか否かを問わない) である。

2017 年 5 月、米国の国内産業を代表する 2 社 (Suniva 社と Solar World 社) の申立てを受けて、米国におけるセーフガード調査当局である国際貿易委員会 (ITC) は本件調査を開始した。利害関係人に対する公聴会などを経て、ITC は 2017 年 11 月 13 日に最終報告書をトランプ大統領 (当時) に送付し、トランプ大統領は 2018 年 1 月 23 日、セーフガード措置の発動を決定した (2 月 7 日より賦課開始)。措置の内容は、対象製品に 1 年目は 30% の追加関税を賦課し、毎年関税率を 5% 減らしつつ 4 年にわたり措置を継続するというものである。なお、各年 2.5 ギガワットまでの輸入は措置が免除される。

CSPV 製品に対する本件セーフガード措置の内容

	1 年目	2 年目	3 年目	4 年目
セーフガード関税	30%	25%	20%	15%
措置免除の範囲	2.5 ギガワット	2.5 ギガワット	2.5 ギガワット	2.5 ギガワット

2. 中国による提訴とパネルの設置

中国は、上記セーフガード措置が GATT 19 条 1 項(a)及びセーフガード協定 2.1 条・3 条・4.2 条(b)に基づく義務と不整合であると主張して、2018 年 8 月に米国に対し協議要請を行った。本件手続の時系列及びパネルの構成等は以下の通りである。

2018 年 8 月 14 日 中国が協議要請
2019 年 8 月 15 日 パネル設置
2021 年 9 月 2 日 パネル報告書配布
2021 年 9 月 16 日 中国が上訴を通知

【パネルの構成】 Guillermo Valles（長）、José Antonio de la Puente León、Chantal Onoraiwu

【第三国参加】 ブラジル、カナダ、EU、インド、日本、韓国、マレーシア、フィリピン、ロシア、台湾

II. パネル報告書の要旨

1. 「事情の予見されなかった発展」及び「協定上の義務の効果」

GATT19 条 1 項(a)第 1 文には、3 つの要件が含まれている。

アルゼンチン履物事件や韓国乳製品事件において上級委は、事情の予見されなかった発展とは、関連する GATT 義務を引き受ける時点で「予期しなかった(unexpected)」発展を意味するとした。そして、米国鉄鋼セーフガード事件パネルや米国ラム肉事件上級委などによれば、この要件は主観的要素（当該状況において交渉者が予見していたか）と客観的要素（当該状況に照らしてそれが予見されるべき（又は予見されえた）ものであったか）の両方を含む（パネル報告書 para.7.15. 以下パラグラフ番号のみにより表記する）。

事情の予見されなかった発展「の結果により(as a result of)」という要件は、米国鉄鋼セーフガード事件上級委において、事情の予見されなかった発展の「効果(effect)または結果(outcome)」として輸入増加が生じていることを意味するとされた(7.16)。

また、輸入国が「この協定に基づいて負う義務の効果により」輸入増加が生じたことという要件については、アルゼンチン履物事件や韓国乳製品事件の上級委によれば、輸入国が GATT の下で義務を引き受けたことを示せばよく、譲許表においてなされた譲許や約束は GATT2 条の義務に服している(7.17)。

なお中国は、ITC が事情の予見されなかった発展に関する分析を追加報告書という形で行ったことは不適切だと主張する¹。しかしセーフガード協定は、調査当局の報告書について特定の様式を定めていないため、ITC が公表した最初の報告書と追加報告書が一体としてセーフガード協定 3.1 条にいう報告書を構成するものと解する(7.20)。

(1) 「事情の予見されなかった発展」の存在

ITC は追加報告書において、1947 年 GATT の受諾時、WTO への加盟時、及び中国の WTO

¹ 本件で ITC は、2017 年 11 月 13 日の報告書においてセーフガード発動要件の充足を確認したが、ライトハイザー通商代表からの要請を受けて、同年 12 月 27 日に追加報告書を発出し、「事情の予見されなかった発展」により輸入増加がもたらされていることを説明した（Supplemental Report of the U.S. International Trade Commission Regarding Unforeseen Developments, available at: https://solarbuildermag.com/wp-content/uploads/2018/01/ITC_Report_Suniva.pdf）。

加盟に同意した時点で、米国の交渉者は、CSPV 製品が米国に増加した数量で輸入されるに至る一連の出来事を予見しえなかったと結論した。それは、特に次のような出来事である。

①中国が再生可能エネルギー製品の製造を後押しする一連の産業政策・五カ年計画・政府支援プログラムを実施したこと、②それらの政策の効果として中国における CSPV 製品の生産能力が国内消費の水準を大幅に上回る程度にまで拡大したこと、③この増大した生産の大半が米国等の輸出市場へと向けられ、米国政府が再生可能エネルギー消費を促すために実施したプログラムにより恩恵を受けたこと、④中国からの CSPV 製品の輸入に対し米国が 2012 年以降に 2 度のアンチダンピング・補助金相殺措置（以下「AD/CVD 措置」という）を発動したことで、サプライチェーンや生産過程の急速な変化が起こり、中国以外の国に中国企業が設置した関連会社からの米国への輸入が増加した(7.21)。

中国は、ITC が中国の「産業政策・五カ年計画・政府支援プログラム」を適切に特定していないと主張する。また、国が経済発展やエネルギー安全保障を追求することは予見できないことではなく、また、米国における CSPV 製品の需要が同国の生産能力を上回っている状況で中国に対して AD/CVD 措置を発動すれば、他国からの輸入が増加するであろうことも予見できたはずだと主張する(7.23)。これに対し米国は、予見できなかったのは中国がそれらの政策を実施する規模やスピード、そしてそれにより過剰生産能力が発生し他国への波及効果も伴ったことであると主張する(7.24)。

この点、ITC は、中国 CSPV 製品に対する米国の過去の CVD 措置における認定も参照しながら、中国の産業政策・五カ年計画・政府支援プログラムを特定している。また ITC は、中国の CSPV 生産能力が国内消費を大幅に上回るほどの急速な拡大を遂げたことが、それらの政策と結びついていることを認定した。したがって、米国交渉者にとって予見されなかった発展を ITC が適切に特定していないとする中国の主張は受け入れられない(7.26)。

また、アンチダンピング・補助金相殺措置が貿易転換をもたらすことは一般的に予見可能であったとしても、本件における ITC の認定はより具体的なものであった。ITC は、予想外だったのは、AD/CVD 措置が課された直後の「世界的なサプライチェーンと生産過程の急激な変化」であり、CSPV の生産能力が世界的に大幅に増加したことであったとしている(7.27)。

したがって、ITC が GATT19 条 1 項(a)の意味における「事情の予見されなかった発展」の存在を適切に認定しなかったとは言えない(7.28)。

(2)「事情の予見されなかった発展」と輸入増加との関係性

中国は、①CSPV の生産能力の開発を支援した中国の「産業政策・五カ年計画・政府支援プログラム」の結果として輸入が増加したこと、②AD/CVD 措置の発動後に生じた世界的な生産能力の全体的な増加とサプライチェーンの急速な再編成の結果として輸入が増加したこと、を ITC が適切に証明していないと主張する(7.30-31)。

①に関しては、ITC は、中国が「産業政策・五カ年計画・政府支援プログラム」を採用し、中国国内の CSPV 生産者及び輸出業者に利益をもたらし、CSPV 製品の生産能力及び生産量の大幅かつ急速な拡大につながったことを示す証拠を確認した(7.37)。②に関しては、中国で CSPV 製品を生産する最大手 6 社が調査期間中に世界的に生産能力を増強したことを示す証拠を ITC は示した(7.41)。実際、米国市場への第三国からの輸入が大幅に増加した同じ年に、中国系企業が第三国での生産能力を大幅に増加させたという事実は、これらの動きの間に意味のある関連性があったことを示唆している。したがって、ITC がこの証拠に依拠して、特に 2015-16 年の期間に中国国外に進出した中国系生産者からの世界的な生産能力の増加とサプライチェーンの急速な再編成の結果として米国の輸入が増加したと認定したことは不適切ではない(7.42)。

以上より、ITC が「事情の予見されなかった発展」の結果として輸入が増加したことを適切に証明しなかったとは言えない(7.45)。

(3) 米国による協定上の義務の引受けと輸入増加との関係性

GATT19 条 1 項(a)は、セーフガード措置を実施する加盟国が引き受けた義務の効果の結果として輸入が増加しなければならないと規定している。先例によれば、問題となっている製品の関税を引き上げることが妨げる WTO 義務を当該加盟国が特定した場合には、この要件は満たされうる(7.52)。

ITC は、セーフガード措置の対象となる CSPV 製品が、米国関税表の 8541.40.60 に掲載されており、少なくとも 1987 年以降、一般関税率の下で無税であったとの見解を示し、CSPV 製品に対する米国の国内関税処理を明らかにした(7.53)。さらに ITC は追加報告書において、「中国の WTO 加盟に先立ち、米国を含む WTO 加盟国との間で、WTO の貿易自由化と市場アクセスの恩恵を中国に拡大することに合意するまで、一連の交渉が行われた」と述べ、同記述の脚注で CSPV 製品の関税上の扱いについて言及することで、米国が CSPV 製品の関税を引き上げることが妨げる WTO 義務を黙示的に特定したと言える(7.54-56)。米国が WTO 義務を負う前（すなわち、少なくとも 1987 年以降）にこの待遇を適用したことが、GATT19 条 1 項(a)の意味における関連義務を負わなかったことを意味するとは言えない(7.58)。

したがって、米国が引き受けた WTO 義務の効果により輸入が増加したことを ITC が適切に証明しなかったとは言えない(7.61)。

2. 輸入増加と重大な損害の間の因果関係

中国は本件において、重大な損害に関する ITC の認定を争っておらず、むしろ輸入増加と重大な損害との間に因果関係が存在するという ITC の判断に異議を唱えている(7.66)。ITC

は、そのような因果関係が存在することを、次のような点に基づき認定している(7.67)。

- ①価格と市場シェアの低下。低価格の輸入品が大量に増加していた時期、国内産業は、米国製 CSPV 製品との代替性が高く、一般的に低価格である輸入 CSPV 製品に対抗するため、価格を引き下げたり、発表した値上げを撤回したりしなければならなかった。調査期間中、国内産業の出荷量は増加したが、この全体的な増加は、米国の消費量の増加に比べて小さいものであった。
- ②財務状況の悪化。国内産業の財務状況は、2016 年にかけて輸入がピークに達し市場シェアと価格がさらに低下するなかで劣悪な状態が続き、その結果、相当数の国内生産者が工場や設備の現代化に必要な資金を調達できず、また既存の研究開発費を維持することができなかった。
- ③劣悪な経営指標。CSPV 業界では、規模の経済を実現するために生産能力を高める必要があったにもかかわらず、国内の生産能力と生産量は需要に見合った成長をせず、生産能力の稼働率は低いままで、輸入量が頂点に達した調査期間末期には低下した。その結果、施設の閉鎖、解雇、貿易調整支援の請求の増加などが発生した。

先例では、セーフガード協定は因果関係の有無をどのように判断すべきかについて具体的な方法論を定めておらず、それゆえ加盟国の当局がこの点について裁量を有しているとされている(7.74)。また先例では、セーフガード協定 4.2 条(b)の因果関係の要件が満たされているかを評価する際、特に、①輸入の増加傾向が関連する損害要因の悪化傾向と一致するかどうか(一致しない場合は、なぜ因果関係があると言えるかについて適切な説明がなされたかどうか)、②輸入品と国産品の競争条件が、輸入品と重大な損害との間に因果関係が存在することを示しているかどうか、を考慮している(7.75)。

さらに先例は、調査当局が輸入の増加と損害要因の悪化との一致に因果関係分析を基づかせる場合、「全体的な一致(overall coincidence)」が重要であり、いくつかの要因に関して一致や欠如が示されるかどうかは問題ではないとしている。中国は、本件の調査期間中には良好な結果を示す指標も存在したことを指摘するが、それだけで「全体的な一致」が否定されるわけではない。「全体的な一致」が適切に証明されたかを評価するためには、ITC の因果関係の決定の背景、特に全体的な因果関係に対する特定の損害要因の相対的な重要性を考慮する必要がある(7.76, 7.83)。

(1) 輸入増加と、重大な損害に関する悪化した指標との関係性

(i) 競争関係

中国は、国内産業の規模が比較的小さく、需要が爆発的に増加したことで、輸入量の変化が国内産業に影響を与える力が著しく弱まったと主張する。特に、国内産業が米国市場の住宅・商業分野に重点を置いていたのに対し、需要の爆発的な伸びは公共設備(utility)分野で起

こったため、このような状況になったという。こうしたセグメント化の結果、製品の特徴や顧客の好み異なるため、国内産業は輸入品と代替可能な CSPV 製品を供給できなかったのであり、国内産業が米国市場の成長を生かせなかった理由は低価格の輸入品との競争ではないと主張する(7.89)。

この点、ITC の最終報告書によれば、調査期間中、3つのセグメント全てにおいて、太陽光発電システムの設置数と総ワット数が大幅に増加した。調査期間中、公共設備用が米国市場の最大のセグメントであったところ、2016 年における国内産業の出荷の大部分は住宅・商業施設の設置者向けであり、輸入品の大部分は公共設備分野向けに出荷された(7.92)。

もっとも ITC は、国内の CSPV 製品が公共設備分野の顧客に販売されていることも認定している。この認定は、①同分野は容量 1MW 以上のプロジェクトを対象とし、これらのプロジェクトの調査期間中の中央値は 4.9MW であったこと、②国内産業は 1MW 以上の公共設備プロジェクトに供給する能力があり、実際に参加していたこと、を示す証拠によって裏付けられている(7.97)。調査期間中、国内産業は同分野で通常必要とされるタイプの CSPV 製品 (72 セルモジュール) をも生産していた。かかる調査結果は、国内産業が調査期間を通じて同分野に CSPV 製品を販売した、または販売しようとしたこと、そして同分野で「明らかに競争しようとしていた」という ITC の結論につながった(7.98)。

中国は、ITC が「小型の公共設備分野における競争の限定的な事例」を、国内産業が同分野全体で競争していたという認定の裏付けとして依拠したのは不適切であると主張する。しかし、セーフガード協定 2.1 条は、「産品(product)」に関してセーフガード措置が適用できると規定している。それゆえ、単一の「産品」が調査対象となっている場合、調査当局は単一の因果関係分析を行うだけでよく、個々の市場セグメントに関して重大な損害や因果関係を証明するような細分化された分析を行う必要はない。全体的な競争の状況が分析において適切に説明されているのであれば、特定の市場サブセグメントにおける競争を分析・認定する必要はない(7.100)。本件では、ITC は単一の産品定義を採用しており、中国はこれに異議を唱えていない(7.101)。

また、ITC が国内生産者・輸入者・購入者から得た質問状回答では、その多くが、米国と他国で生産された CSPV 製品は互換性があると考えており、これに基づき ITC は、国産品と輸入品が「高度に代替可能」とであると判断した(7.104)。

以上より、因果関係分析に影響を与える内外産品間の競争関係や代替可能性の有無に関して、ITC が不適切な判断を行ったとは言えない(7.101, 7.110)。

(ii) 不利な価格条件

因果関係の判断の一環として、ITC は、低価格の輸入品が増加した結果、国内産業が不利な価格条件に陥ったとしている(7.111)。これに対し中国は、購入者が重要な要因として挙げていたのは、価格ではなく品質・性能であったと指摘する(7.114)。また中国によれば、価格の低下は、コストの低下、効率性の向上、技術革新のために起こり、CSPV 産業全体に利益

をもたらした(7.115)。

中国の第1の主張に関しては、中国が言及している証拠は、価格以外の要因が CSPV 製品の購入者にとって有意であったことを示しているが、価格が重要な要因であったことも示している(7.120)。中国の第2の主張に関しては、2015-2016年の期間において、国内産業の単位当たりの純売上高が生産コストよりも高いペースで減少している点に注目したい(7.123)。仮に、国内産業が CSPV の世界的な価格下落を外国の生産者と同程度に生かすことができなかったとしても、それは国内産業の不利な価格条件を輸入の増加に結びつけた ITC の認定を弱めるわけではない(7.125)。

以上より、ITC は輸入の増加により国内産業が不利な価格条件に陥った理由を適切に説明しなかったとは言えない(7.126)。

(iii) 市場シェアの低下

ITC は、国内産業の出荷量は調査期間中に増加したものの、この増加は同期間中における米国の消費量の増加に比べて小さく、国内産業は一貫して増加する低価格の輸入品に市場シェアを奪われたと認定した(7.127)。これに対し中国は、かかる分析は、(a)国内産業が小規模であったために需要の大幅増に応じた供給ができなかったこと、(b)国内産業の公共設備分野への参加の欠如、(c)国内 CSPV 製品の品質・性能・入手可能性に関する欠陥、などを考慮していないと主張する(7.129)。

しかし、仮に国内産業が米国市場の需要増に完全に応じる能力を欠いていたとしても、そのことにより、輸入品との競争が国内産業の市場シェア低下に寄与したという ITC の認定が不適切になるわけではない(7.135)。また ITC は、国内産業は輸入品が増加した結果として、特に公共設備分野において、競争力を高める規模で生産能力を強化することができなかったと認定している(7.139)。

以上より、ITC は輸入の増加によって国内産業が市場シェアを失った理由を適切に説明しなかったとは言えない(7.140)。

(iv) 財務状況の悪化

ITC は、売上高、売上高に対する原価の割合、営業損失、純損失、純利益率など様々な財務指標に基づいて、国内産業が調査期間全体で何億ドルもの損失を被っており、かかる財務状況の悪化は国内産業の価格や市場シェアの低下と同様の傾向で発生したとする(7.141-142)。これに対し中国は、国内産業の財務状況が調査期間中に一部改善したことを ITC は無視していると主張する(7.143)。

しかし ITC は、国内産業の財務状況は AD/CVD 措置が発動され価格が安定したときに改善し、これらの措置の対象外の国から輸入が急増して価格が低下したときに悪化したと認定している(7.146)。加えて、中国は本件において国内産業に重大な損害が発生したこと自体は争っていない(7.147)。

以上より、ITC は輸入の増加によって国内産業の財務実績が悪化した理由を適切に説明しなかったとは言えない(7.148)。

(v) 工場閉鎖

ITC は、調査期間中、国内産業の生産能力は需要の伸びに見合って増加せず、相当数の国内生産施設が閉鎖されたと認定した(7.150)。これに対し中国は、ITC が、(a)工場閉鎖が輸入増加の結果である理由を説明していない、(b)調査期間中に工場が新たに開設された事実を無視している、(c)調査期間後に行われた工場閉鎖にも言及している、などと主張する(7.152)。

しかし、ITC の認定では、工場閉鎖は、国内産業の劣悪な財務状況と、低価格の輸入品に対してより効果的な競争を可能にするために生産能力を高めることができなかったことに関連すると指摘されている(7.154)。また、調査期間開始後に新たな企業が市場に参入したことは、AD/CVD 措置の発動後に国内産業の財務状況が改善し、米国市場が成長したことに対応している。しかし前述の通り、こうした改善は長続きしなかった(7.156)。調査期間後に生じた事象への言及については、セーフガード協定は、当局の記録に証拠が残っており、利害関係者の手続上の権利が尊重されている限り、当局が検討できる証拠の時間的範囲を規律していない(7.158)。

以上より、ITC は国内産業の工場閉鎖が輸入増加の結果である理由を適切に説明しなかったとは言えない(7.160)。

(2) 輸入増加と、重大な損害に関する一見良好な指標との関係性

(i) 生産能力・生産量・出荷量

ITC は、国内産業の生産能力・生産量・出荷量は調査期間中に増加したものの、その増加は米国消費の増加に比べて小さく、その結果、国内産業は市場シェアを失ったとした(7.165)。これに対し中国は、ITC の分析には、国内産業が米国市場の拡大に合わせて成長する権利があるという「暗黙の誤った前提」が含まれていると主張する(7.167)。

この点、ITC は、米国市場の成長との関連で見た場合、調査期間中の国内産業の生産能力・生産量・出荷量の改善の程度が、国内産業が重大な損害を受けたとの認定を裏付けるものであるとした。したがって、ITC の因果関係の判断に関しては、国内産業の業績が向上したかどうかではなく、国内産業が有意に業績を向上させることができなかったのは輸入の増加の結果であるかどうか重要な問題となる。中国の主張は、国内産業の一部の業績指標が期間中に改善したという事実に焦点を絞ることで、存在が確認された重大な損害の性質を無視している(7.169)。前述の通り、ITC は、国内産業が調査期間中に出荷量を増加させたにもかかわらず、低価格の輸入品に売上を奪われ、それが市場シェアの低下につながったと指摘している。これは、ITC が、国内産業は市場の拡大に見合った成長をする権利があるという「暗黙の誤った前提」に依拠していないことを示している(7.170)。

以上より、国内産業の生産能力・生産量・出荷量が増加したにもかかわらず、輸入の増加が国内産業に重大な損害を与えた理由を、ITC が適切に説明しなかったとは言えない(7.171)。

(ii) 雇用

中国は、調査期間中の一時期に国内産業の雇用が改善したにもかかわらず、輸入の増加が国内産業に損害を与えた理由を、ITC が適切に説明しなかったと主張する(7.175)。

しかし、ITC は、期間中に国内産業の雇用が増加したにもかかわらず、全体的な雇用データは、「著しい失業及び不完全雇用」という認定を裏付けるものであるとした。中国は本件において重大な損害の存在に異議を唱えていないため、パネルはこの認定を争いのないものとして受け入れる。パネルの見解では、この点は、ITC の因果関係分析における国内産業の雇用指標の改善の重要性を低下させる。なぜなら、セーフガード協定で要求される因果関係は、輸入の増加と、存在すると認定された重大な損害の間にあるからである。したがって、これらの要素の一部が改善したという単純な事実は、輸入の増加と重大な損害との間に因果関係がないことを示すものではない(7.177)。

以上より、国内産業の雇用が調査期間中に改善されたにもかかわらず、輸入の増加が国内産業に重大な損害を与えた理由を、ITC が適切に説明しなかったとは言えない(7.180)。

(iii) 資本支出・研究開発費・生産資産価値

中国は、国内産業の資本支出・研究開発費・生産資産価値が調査期間中に増加しているにもかかわらず、輸入の増加が国内産業に重大な損害を与えた理由を、ITC が適切に説明しなかったと主張する(7.183)。

この点、ITC は、重大な損害の認定の一環として、国内産業の資本支出・研究開発費・生産資産価値の向上は、国内産業全体を代表するものではないと判断した。中国は本件において、重大な損害の存在に異議を唱えていないため、パネルはこの認定を争いのないものとして受け入れる。そうだとすると、先の説明と同様に、国内産業の資本支出・研究開発費・生産資産価値が向上したという単純な事実は、輸入の増加と重大な損害との間に因果関係がないことを示すものではない(7.185-186)。

以上より、国内産業の資本支出・研究開発費・生産資産価値が調査期間中に増加したにもかかわらず、輸入の増加が国内産業に重大な損害を与えた理由を、ITC が適切に説明しなかったとは言えない(7.188)。

ここまでの検討により、中国は、輸入の増加と、調査期間中に存在した重大な損害の負の要因と正の要因との関係性に関する ITC の分析について、誤りを立証できなかったと判断する。よって、米国がセーフガード協定の 2.1 条、3.1 条、4.2 条(b)に基づき、輸入の増加が重大な損害の原因であるかを評価しなかったとは言えない(7.189)。

3. 国内産業に損害を与えたとされる「その他」の要因

米国の国内法は、調査対象となっている製品が、重大な損害またはその恐れの「実質的な原因」、すなわち「他の原因に劣らない重要な原因」となるほど大量に輸入されているかどうかを調査することを ITC に求めている(7.190)。セーフガード調査において回答者は、輸入以外の原因がより重要であり、国内産業への損害を説明できると主張し、そのような原因として、①国内産業の不手際、②輸入以外の要因による国内価格の下落、の2つを挙げた(7.191)。

(1) 国内産業の不手際について

(i) 公共設備分野における競争の回避

セーフガード調査において回答者は、国内生産者は家庭用・商業用分野に重点を置き、公共設備分野が最大かつ最も成長しているセグメントであるにもかかわらず、調査期間の後半になるまで同分野での競争を求めていなかったと主張した。また回答者は、2013 年から 2014 年にかけて公共設備分野の標準となったモジュールを国内生産者は生産できないか、生産能力が不足していると主張した(7.204)。

この点につき ITC は、国内産業も公共設備分野に参入を試みていたこと、それにもかかわらず、輸入品の低価格販売が国内産業の業績に悪影響を及ぼし、国内産業は同分野での競争力を高める規模にまで生産能力を増強することは困難であったことを指摘する。その裏付けとして、ITC は、国内産業と輸入業者が調査期間中に 3 つの市場セグメントすべてに CSPV 製品を販売していたことや、国内産業の出荷の大部分は住宅・商業分野向けであったが SolarWorld と Suniva の 2 社は公共設備分野向けに競争して出荷したことを指摘している(7.207)。これに対し中国は、国内産業には住宅・商業分野に注力するという「意図的な事業選択」があり、この決定の影響について ITC は言及していないと主張する(7.208)。

この点、国内産業が公共設備分野に存在するという ITC の認定を裏付ける証拠があるため、国内産業が同分野での競争を避けるために「意図的な事業選択」を行ったと ITC が結論づけなければならない理由は見当たらない(7.212)。また、前述の通り、輸入の増加によって国内産業が同分野での競争力を高めることができる規模での生産能力の増加を妨げられたという ITC の判断が不適切であったことを中国は証明していない(7.213)。

以上より、国内産業が公共設備分野ではなく住宅・商業分野に重点を置いたことを ITC は適切に考慮していないという中国の主張は受け入れられない(7.214)。

(ii) 品質及び製品タイプの問題

セーフガード調査において回答者は、国内で生産された CSPV 製品には品質や製品タイプに関する問題があり、それが損害の原因になっていると主張した(7.215)。また中国は本件で、国内の CSPV 製品に品質上の問題があったことを示すとされる文書化された苦情等に

言及している(7.218)。

しかし、ITC はある種の製品が外国からしか入手できないことを明確に認識しつつ、これらの製品が全体に占める割合はわずかであると指摘している(7.226)。また ITC によれば、回答した 95 の購入者のうち 19 が「2012 年以降、国内または海外の供給者が製品の品質保証に失敗したか、承認されたステータスを失った」と報告している。この記述は、品質の問題が国内生産者に限定されていないことを示す(7.227)。

以上より、ITC が国内産業の品質や製品タイプの問題を適切に評価しなかったとは言えない(7.231)。

(iii) 国内産業のサービス・配送の問題

セーフガード調査において回答者は、「国内産業にはサービス・配送の問題があり、特定の販売において競争に参加できなかった」と主張した。この点につき ITC は、申立人はこれらの主張に対して詳細な説明を添えて回答していると指摘し、回答者が主張したような広範な問題を裏付ける証拠はないと判断した(7.232)。これに対し中国は、ITC が相反する議論を考慮することなく、申立人の反論のみに基づいて結論を下したと主張する(7.233)。

しかし、ITC は、回答者と申立人の両方の証拠と主張を考慮し、最終的に、国内産業が「広範な」サービスと配送の問題を抱えていないことが申立人の提出物により説得力を持って示されたと判断している(7.237)。

したがって、ITC が国内産業のサービスや配送に関する問題を指摘した回答者の主張を不適切に退けたとは言えない(7.240)。

(2) 輸入以外の要因による国内価格の下落について

(i) 政府のインセンティブプログラムの利用可能性の変化

セーフガード調査において回答者は、政府の奨励プログラムの減少が、「CSPV 製品の価格下落と国内産業の状況」を説明する輸入以外の要因の 1 つであると主張した(7.244)。この点、ITC は、①これらのプログラムが通常はシステム所有者に利益をもたらすものであり、CSPV 製品の生産者に向けられたものではないこと、②調査期間中には政府のインセンティブが失効するものもあれば継続するものもあったこと、③政府のインセンティブが減少しても、米国の CSPV 製品の消費量は減少しなかったこと、などを指摘した(7.245)。これに対し中国は、奨励策の減少の結果、CSPV 生産者は競争力を維持するために低価格を提供せざるを得なくなるのであり、ITC が奨励策の終了・減少の影響を詳細に分析しなかったことは不適切であると主張する(7.246)。

しかし、ITC が提示した事実は、中国が主張したような動きが調査期間中に起こったことを示していない(7.250)。

したがって、ITC が政府の奨励プログラムの減少を損害の発生原因として適切に処理し

なかったとは言えない(7.258)。

(ii) 原材料費の低下と生産効率の向上

セーフガード調査において回答者は、「CSPV 製品の価格下落と国内産業の状況」は輸入量の増加ではなく、原材料費の低下が原因であると主張した(7.259)。これに対し ITC は、CSPV 製品の主要な原材料の価格は調査期間中で全体的に下落したが、それと並行して国内産業の売上高の減少も起こり、調査期間全体で大幅な損失が生じたと指摘する(7.260)。これに関し中国は、ITC が CSPV 製品の価格下落における原材料費の役割を検討したことは認めたものの、かかる価格下落が輸入品との価格競争ではなく、原材料費の低下にどの程度起因するかを明確にしなかったと主張している。また中国は、CSPV の価格下落に寄与したであろう生産効率の向上に関する証拠を ITC は検討していないと主張する(7.261)。

この点、中国の主張は、原材料費の低下がそれ自体として損害を引き起こしたというのではなく、ITC が輸入増加に帰責しようとした価格の下落は原材料費の低下によって説明できるというものである(7.263)。他方、セーフガード協定 4.2 条(b)における不帰責要件は、輸入の増加と同時に国内産業に損害を与えている「その他の」要因に関するものである。中国は、原材料費の減少と生産効率の向上が、それ自体として国内産業に損害を与える「その他の」要因であることを主張していない。また、ITC は原材料費の低下を、国内産業の状況を改善すべきポジティブな要因として効果的に扱っている(7.264-265)。

よって、ITC が原材料費の低下や生産効率の向上という要因を不適切に排除したとは言えない(7.264)。

(iii) 他の電力源とのグリッドパリティ(grid parity)の必要性

セーフガード調査において回答者は、他の電力源とのグリッドパリティ（再生可能エネルギー源による発電コストが、グリッド上の従来型エネルギー源による発電コストと等しくなる点）を達成する必要性が、「CSPV 製品の価格下落と国内産業の状況」の理由でもあると主張した(7.266)。これに関し ITC は、従来型エネルギーの価格動向は、一部の年における CSPV 製品の価格下落を部分的に説明しているかもしれないが、2012-16 年の間に一貫して観察された価格下落を説明するものではないと指摘する(7.267)。これに対し中国は、従来型エネルギーの価格動向が「価格下落の一部を説明している可能性がある」という ITC の見解は、競合するエネルギー源によって引き起こされる損害の性質と程度を十分に説明していないと主張する(7.268)。

この点、天然ガスの価格は 2012 年後半から 2013 年にかけて上昇し、2014 年 2 月にピークに達し、2016 年 3 月に最低レベルまで下落したが、その後上昇したのに対し、CSPV 製品の価格は、2012 年に急落した後、2014 年まで上昇を続け、2016 年の第 1 四半期に下落に転じた。このように天然ガスと CSPV 製品の価格動向に相関性がないことから、調査期間中に天然ガス価格が CSPV 製品に直接的な価格下落圧力を与えたかどうかについては合理的な

疑いがある。この証拠に基づき、ITC が、グリッドパリティを達成する必要性は調査期間中に観察された一貫した価格下落を説明しないと判断し、これを「その他」の損害要因として扱わなかったことは、不適切であるとは言えない(7.278)。

以上の理由から、ITC が、国内産業の不手際や、価格下落をもたらす輸入以外の要因による損害に関して不帰責要件を満たさなかったことにより、セーフガード協定 4.2 条(b)後段に違反したという中国の主張は受け入れられない(7.287)。

4. ITC による秘密情報の取り扱い

中国は、ITC が秘密情報に関する秘密でない要約を公表するのが遅れたため、利害関係者が抗弁を行う十分な機会が与えられず、また当該要約は合理的に抗弁を行えるようなものではなかったとして、セーフガード協定 3 条の違反があったと主張する(7.299, 7.313)。

この点、公表時期に関する中国の主張は、調査当局がそのような中間決定文書を利害関係者に提供する義務があることを前提としている。しかし、セーフガード協定にはそのような義務は含まれていない。3.1 条第 3 文は報告書の公表を想定しているが、その報告書には「事実及び法令に係るすべての関連する問題に関して得られた認定の記載及び理由を示した結論の記載」が含まれていればよい。中間的な所見や結論を含む報告書を公表することは要求されていない(7.308)。また、調査当局はセーフガード協定 3.2 条の下で、秘密でない要約を報告書に含めることを選択できるのであり、それが義務づけられているわけではない(7.316)。

したがって、ITC が利害関係者に秘密情報の要約を提供する際にとった手続は、セーフガード協定に違反するものとは言えない(7.318)。

III. 解説

1. 本件の位置づけ

本件で米国は約 16 年ぶりにセーフガード措置を発動した。中国からの輸出攻勢に対し、米国や EU はこれまで専らアンチダンピング及び補助金相殺措置を賦課することで対抗してきており、本件で問題となった CSPV 製品についても米国は過去 2 度にわたりこれらの措置を発動していた。

しかし、アンチダンピング措置や補助金相殺措置は特定の対象国に向けて賦課するものであるため、相手の企業が生産拠点を他国に移し、そこから輸出してきた場合には、措置を迂回することが可能になってしまうという難点がある。サプライチェーンのグローバル化が進展する現代において、この点はアンチダンピング・補助金相殺措置の実効性を低下させ

る大きな原因となっている。一方、セーフガード措置は、対象国を特定せず全ての国からの輸入に対して賦課することが原則であるため、企業側が生産拠点を移動させても影響を受けない。この「無差別適用」の原則は、かつてはセーフガード措置を使いにくくするデメリットとして認識されていたが、現代ではそれがむしろメリットにも転化しうることを本件措置は示している。

もっとも、以下で述べるように、セーフガードに関する米国の国内法令は必ずしも WTO 協定の規律を正確に反映した内容になっておらず、過去に米国が発動したセーフガード措置も、次々と WTO に提訴され協定違反が認定されてきた。それ以降も米国の国内法令には根本的な改善は加えられていないが、本件では、ITC が追加報告書の作成という応急的な処置をとったことや、申立国の主張が効果的なものではなかったこともあり、結果として米国の協定違反は認定されなかった。しかし、米国のセーフガード調査の手法には依然として問題点は残されており、今後セーフガードの利用を米国が拡大しようとするれば、必然的にそれが WTO 紛争において争点となってくるであろう。

2. 「事情の予見されなかった発展」について

(1) 米国内法令上の位置づけ

GATT19 条 1 項はセーフガードの発動要件の 1 つとして、「事情の予見されなかった発展」により輸入増加がもたらされたことを求めており、同要件を明記していない WTO セーフガード協定の下でもこれを遵守する必要がある²。また、輸入増加は予見されなかった発展の「結果」として起こっている必要があり、また輸入増加それ自体も予見されなかったものでなければならない³。

他方、米国におけるセーフガード措置の根拠法令である 1974 年関税法には、「事情の予見されなかった発展」の要件が規定されておらず、そのため ITC も従来、セーフガード調査において同要件の検討を省略してきており、この点はすでに WTO において協定違反を認定されてきた⁴。にもかかわらず、本件においても ITC は最終報告書において同要件の検討を行わず、国内法令上の要件を満たすことでセーフガード措置の発動が可能であるという結論を示した。これは、WTO の先例において「事情の予見されなかった発展」要件の充足が必要であるとの解釈が確定した後も、米国がそれに対応した国内法令の改正を行ってこなかったためである⁵。もっとも、本件措置は WTO への提訴が予想されたため、ライトハイザ

² *Argentina – Footwear (EC)* 上級委 paras.78-98.

³ *US – Steel Safeguards* 上級委 paras.315, 350.

⁴ *US – Steel Safeguards* 上級委 paras.269-280.

⁵ ITC としては、法令上の根拠がない要素を考慮すれば、セーフガード調査の申立人等から違法性を指摘されるリスクもあるため、従来の検討手法を踏襲せざるを得なかった面もあると思われる。

一通商代表の要請により「事情の予見されなかった発展」要件に関する検討が追加的に行われることになり⁶、WTO 規律との整合性を確保する姿勢が見られた。本件パネルも、こうした事後的な補完による同要件の検討は許容されると述べた。

これは従来の米国の姿勢から一歩前進が見られた点であるが、こうした場当たりの対処により今後も同要件の検討が十分に確保されるのかは注視していく必要がある。また、仮に ITC が検討した結果、同要件を満たさないという結論が導かれた場合、かかる判断の国内法上の位置づけや効果はなお不明確であろう。

(2)「事情の予見されなかった発展」の判断基準

ITC によれば、本件における予見されなかった発展とは、中国政府が再生可能エネルギー関連製品の生産を奨励する産業政策や支援プログラムを実施し、その結果として中国生産者が過剰生産能力を持つに至り、低価格輸出によって米国国内産品との競争関係を変化させたという点にある。ここで ITC は、中国が WTO 加盟交渉においてなされた約束に反してこうした政策をとったことが「予見されなかった」理由になりうるとも述べている。しかし、中国の WTO 加盟議定書において、かかる産業政策を実施することが明確に禁止されたわけではなく、少なくともそれを根拠に予見可能性を否定することは難しいであろう。ただ他方で、WTO 諸協定の規律に違反しない範囲の政策であれば、それによりもたらされた結果は全て予見可能であったと考えることも、セーフガードの利用の余地を大幅に狭めるものであり、適切ではない。

予見可能性は、関税譲許をはじめとする WTO 義務を受諾する段階において存在した、当該国にとっての輸入品と国内産品の相対的な競争関係という事実上の状態を 1 つの基準として、そこから大きく逸脱する変化が生じた場合には、その原因となる行為が WTO 協定違反であるか否かにかかわらず、予見されなかった発展として認めるべきであろう⁷。そのような立場をとれば、本件において、中国の生産者の過剰生産能力や第三国への生産拠点の移転という事象を、予見されなかった発展として位置づけることも十分合理性があると考えられる。

もっとも、本件パネルは、こうした「相対的な競争力への影響」という要素に明確に言及

⁶ 米国通商法 203 条(a)(5)は、大統領が ITC に対して追加的情報を要請する権限を認めており、通商代表はこの大統領権限の委任を受けている。

⁷ *US-Lamb* パネル paras.7.23-24 は、GATT 時代の先例である米国—毛皮フェルト帽子事件 (CP/106, 1951) において、ファッションの流行変化といった現象がそれ自体として「予見されなかった発展」に当たったわけではなく、むしろそうした流行変化が競争上の状況(competitive situation)にどの程度の影響を及ぼしたかが重要であるとされたことに注目している。これはつまり、「予見されなかった」事情とは、あくまでもそれが国際的な競争関係に重大な変化を生じさせたか否かを基準として認定すべきものであるという趣旨であろう。

することなく米国の説明を受容している。競争力の変化という基準を用いなければ、現代に生起するほとんどの出来事が、WTO 義務の受諾時には予見できなかった発展に該当することとなり、要件の意味をなさなくなると思われる。

3. 「協定に基づいて負う義務の効果」による輸入の増加

本要件につき *Ukraine—Passenger Cars* パネル para.7.96 は、関連する義務の具体的な特定が必要であると述べていた。本件において ITC の調査報告書は、かかる義務の特定を一見行っていないように見えた。しかしパネルは、ITC 報告書の抽象的な記述（「貿易自由化と市場アクセスの恩恵を中国に拡大する」）と、その脚注における CSPV 製品の関税上の扱いへの言及により、黙示的ながら関連義務の特定がなされていると判断した。こうした読解の仕方には疑問もあるが、いずれにせよ本要件を充足することはさほど困難ではない。ただ仮に、譲許税率よりも実行税率を低く設定した状態で輸入の急増が生じたような場合には、説明が難しくなる可能性がある。

4. 輸入増加と重大な損害の間の因果関係について

(1) 重大な損害に関する良好な指標の位置づけ

本件で中国は、国内産業の生産能力・生産量や雇用に関する指標が調査期間中に良好な結果を示している点を捉えて、輸入増加と重大な損害の間の因果関係が十分に立証されていないと主張した。しかしパネルが述べるように、因果関係の有無は、輸入増加と、存在すると認定された重大な損害の間で問題になる。損害に関する指標の考慮は、損害の有無を検討する段階においてなされる作業であり、因果関係の分析がなされる段階では、すでに各指標が示すネガティブな結果とポジティブな結果とが総合されたうえで損害の存在が認定されている状態である。中国は本件で、重大な損害の存在じたいは争わないというアプローチをとったが、その結果、中国側にとって有利になりえた損害指標を証拠として使うことが論理的な意味で難しくなったと言える。因果関係分析の射程が、損害分析の内容によって規定されるという関係にあることを改めて認識する必要がある。

(2) 輸入増加以外の損害発生原因（不帰責分析）

セーフガード協定 4 条 2 項(b)は、「輸入の増加以外の要因が同時に国内産業に損害を与えている場合には、その要因による損害の責めを輸入の増加に帰してはならない」と定める。先例によれば、本規定は調査当局に、輸入増加以外の要因によりもたらされた損害の性質と範囲を特定し、輸入増加による損害効果と他の要因の損害効果とを分離・峻別する(separate

and distinguish)ことを要求する⁸。しかし、これまでの米国のセーフガード調査では、こうした形の「不帰責分析」が適切に行われず、この点につき WTO において繰り返し協定違反が認定されてきた。

本件で ITC は、輸入増加以外の損害発生原因として利害関係者が主張した内容について報告書で言及し、データに基づく反駁を加えている。これは従来の ITC の手法から改善が見られた点であり、このように「他の要因」の候補につき言及したうえでそれを採用しない理由を説明すれば、不帰責要件違反を認定される可能性は低くなるだろう。

他方で、例えば、従来型エネルギーの発電コストが低下したことにより太陽光発電にも価格下落圧力が働いたというグリッドパリティの主張については、ITC は、ある時期に関してはその説明が確かに当てはまる（ただし調査期間全体には当てはまらない）と述べている。そうであるならば、まず当該要因による損害効果と輸入増加による損害効果とを分離・峻別したうえで、輸入増加と重大な損害との間に真正かつ実質的な原因と結果の関係が存在することを立証する必要があったように思われる。

また、原材料費の低下に関しては、中国はそれが CSPV 製品の価格下落につながったことしか主張しておらず、それ自体として国内産業に損害を与える「その他の」要因であることを主張していないとパネルは述べる。しかし、価格下落は国内産業の損害を説明する最も重要な指標の1つであり、価格下落に寄与する他の要因があれば、それは不帰責分析において当然考慮されるべきであろう。パネルは申立国の主張に含まれる表現を、過度に形式的に捉えているように思われる。（上記のグリッドパリティに関する議論も、直接的には価格下落への影響を主張するものであったにもかかわらず、パネルはそれを問題視することなく、実質的な影響の有無について検討しており、一貫性を欠く。）

5. 輸入産品と国内産品の競争関係の有無について

本件で中国は、CSPV 製品の市場を構成する3つのセグメントのうち、調査期間中に市場が大きく成長した公共設備分野に米国の国内産業がほとんど進出しておらず、この点で輸入産品と国内産品の競争関係が希薄であると主張した。これに対してパネルは、調査当局が単一の「産品」を調査対象として定義している場合、当該産品の個々の市場セグメントごとに細分化された損害・因果関係分析を行う必要はないと述べている。これに従えば、調査当局が調査対象産品を恣意的に広く定義することにより、国内産品とは直接の競争関係を持たない輸入産品をも、重大な損害の認定根拠として用いることができってしまうように見える。しかし、パネルは上記の言明に続けて、「全体的な競争の状況が分析において適切に説明されているのであれば、特定の市場サブセグメントにおける競争を分析・認定する必要はない」とも述べている。実際、本件で ITC は、米国の国内産業も公共設備分野への参入を企

⁸ US — Wheat Gluten 上級委 paras.67-69; US — Lamb 上級委 paras.184-185; US — Line Pipe 上級委 para.215.

図していたものの、輸入の増加により損害を被り十分な設備投資ができなかったため参入が阻害されたと主張しているのであり、同分野における内外製品間の競争の不在は、輸入増加以外の損害発生要因というよりも、まさに輸入増加による損害発生の結果として生じた事態だとされるのである。このように、あるセグメントにおける潜在的な競争可能性が、輸入増加により損害が発生した結果として国内産業から奪われたと言えるのであれば、当該セグメントを含む形で調査対象産品を定義したとしても、それは「全体的な競争の状況」を適切に説明したと評価しうるのであろう。逆に言えば、そのような機序の説明もないまま調査対象産品を広く定義している場合には、セグメントを跨いで因果関係が存在することの立証が十分になされていないと判断される可能性があるだろう。

なお、本件パネルは上記のような ITC の主張を受け入れたが、輸入増加により損害が発生したことと、内外製品間の競争関係が希薄であることのいずれが先に生じたのか、実際には判別が付きにくい場合も多いと思われる。「輸入増加により損害を受けたので市場に参入できなかった」という論理が安易に用いられれば、そもそも競争が成立していなかった部分について人為的に損害を創り出すことになりかねない。それゆえ、国内産業が当該市場セグメントに参入する蓋然性が実際にどれほどあったのか、また、参入が実現しなかった原因は輸入増加にあるのか、といった点は特に厳格に審査することが求められよう。