

日本の半導体に関する第三国モニタリング措置

(L/6309、1988年5月4日採択)

【事実の概要】

日本の半導体産業は1980年代初頭になるとその競争力を増し、1981年に米国の輸出を上回るに到った。そうした状況に対応して、米国半導体産業は、日本市場の閉鎖性と米国市場における日本企業の不公正貿易慣行に対して懸念を表明し、1985年6月14日、1974年通商法第301条に基づく提訴を行った。その後個別企業によって日本製半導体に対するダンピング提訴が続き、米国商務省もダンピング調査を開始した。この問題に関して、日米両国政府間の交渉が行われ、長期の交渉の結果、1986年9月2日に日米間で半導体貿易に関する取極（日米半導体協定）が締結された。

この半導体協定は三部から構成されている。第一部は、市場アクセスに関する規定で、次の内容を有する。(1)日本政府は、日本の企業による外国製半導体利用を奨励し、外国製半導体の日本市場での販売拡大を支援するため、機関の設立及び日本の購入者と外国の生産者の長期的関係の促進を図る。(2)米国政府は、米国生産者の販売努力の強化を奨励し、上記機関の活動に支援を与える。(3)政府支援による特許に対する外国企業の完全かつ衡平なアクセスを認める。(4)両国政府は半導体の生産過剰をもたらす政策をとらない。

第二部は、ダンピング防止に関する規定で、(1)半導体に関するダンピング調査の停止、(2)日本政府による米国向け輸出半導体のコストと価格の監視、企業ごとの構成価格を下回る価格での輸出があった場合の協議、そして監視もしくは協議に基づく日本政府によるダンピング輸出防止措置、(3)日本政府による第三国市場向け輸出半導体のコスト及び価格の監視を規定している。

第三部は、定期協議や緊急協議、修正・終了等の一般規定を定め、有効期間を1991年7月31日までの5年間としている。

日本政府は、協定実施のための措置をとった。それに対してE E Cは、1986年10月8日に第22条1項に基づく協議を日米両国に要請した。協議によって満足し得る合意に達成しなかったため、1987年2月19日、E E Cは日米半導体協定によって一般協定上の利益が無効化もしくは侵害されたとしてパネルの設置を要請した。E E Cの主張は以下の通りである。

(1)監視措置、特に第三国市場に対する措置は第6条および第11条に反する。

(2)日本市場へのアクセスに関する規定は第1条に反する。

(3)当該問題全体を取り巻く透明性の欠如が第10条に反する。

(4)規定違反がない場合でも、日本の措置はE E Cの利益を無効化もしくは侵害する。

その後、1987年9月16日にカナダによって(1)に関して第1条および第17条1項(c)違反の主張が追加され、E E Cもそれに同意し、パネルに検討を求めた。

1987年4月15日、G A T T理事会はパネルの設置に合意した。付託事項は次のようなものである。

G A T Tの関連規定に照らして、日米間の取極の文脈で日本の半導体貿易に関してE E Cが締約国団に付託した事項を検討し、締約国団が第23条2項に基づき勧告もしくは決定を作成するのに資する裁定を行うこと。

さらに、理事会は、本件の特別な性格を考慮し、米国が手続きに参加するための機会を提供すべきことも合意した。また、10数ヶ国が意見陳述の権利を留保し、5ヶ国が意見を提出している。

【報告要旨】

A. 第三国市場に向け輸出監視

(1) 第11条1項について 先例は、一定価格以下の製品の輸入を制限する場合も第11条1項にいう輸入制限に該当するとしており(BISD 25S/99)、この原則は一定価格以下の輸出を制限する場合にも適用できる。第11条1項は、法令には言及しておらず、法的拘束力ある強制的措置によるだけでなく、非強制的措置による場合をも規律する。同条2項(c)の「政府の措置」に関してではあるが、日本の農産物輸入制限に関するパネル報告(L/6253, BISD 35S/163)が日本の行政指導がそれに含まれるとしたことは、この判断を支持するものである。非強制的措置が第11条1項の措置とみなされるためには、その措置が実施されるのに十分な誘因もしくは抑制が存在することを信じる合理的根拠があること、及びその措置の実施が政府の行為もしくは介入に依存していることが必要である。

日米間の交渉から、日本の生産者及び輸出者は、日本政府が原価以下の輸出の防止を米国に約束したこと、そして企業別の価格を確認し得る十分な情報を有していることを十分認識しており、したがってその措置が実施されるのに十分な誘因もしくは抑制が存在することを信じる合理的根拠がある。また、日本政府による措置は、法的に要求された輸出価

格に関する情報の提供、企業別・製品別価格監視システム、そして需給見通しメカニズムの制度化等と組み合わせられた通産省によって繰り返し行われた直接の要請を通して実施された。これら措置の複合は、正式な輸出規制の原理及び本質的要素を示しており、輸出価格に関する法的義務の欠如は形式的なものでしかない。これら措置の複合は、企業別の原価で第三国市場に輸出するための販売を制限する一貫したシステムを構成し、第11条1項に違反する。

また、第三国向けモニタリングの結果、輸出ライセンスの発給が遅延した点についても5日後に発給された輸入ライセンスは自動的に承認されたものとみなされ、第11条1項に違反しないとの先例(BISD 25S/95)の解釈から、第三国向けの輸出ライセンスの発給が最長3ヶ月も遅延したのは自動承認とはみなされず、第11条1項に違反する。

(2) 第6条について 第6条1項は、確立された産業に損害もしくはそのおそれを発生させ、あるいは産業の確立を遅らせる場合に非難すべきものと述べ、2項は、締約国が特定の条件に従ってダンピングされた產品にダンピング防止税を課すことを認めている。この規定は輸出国の行為について何も述べていない。したがって、第6条は、第11条1項に違反する輸出制限のための正当化事由を規定するものではない。

E E Cは、第6条が輸入国にダンピング防止の排他的権限を与えるものであるから、日本政府の措置は第6条に違反する、と主張している。パネルは、第6条が、輸入国にダンピング防止税を特定の条件に従って課す権利を認めているが、輸出国の行為については何も述べていないことに留意する。

(3) 第1条1項及び第17条1項(c)について 日本政府の措置が第11条1項に違反すると判断したため、第1条1項に違反するか否かを判断する必要はない。先例(BISD 30S/140)も同様の判断をした。第17条1項(c)についても同様に判断の必要はない。

B. 日本市場へのアクセス

日米半導体協定の内容及びその実施措置としての通産省の指導の内容から米国を優先的に取り扱うという証拠は見出されなかった。貿易統計も米国よりも第三国の対日輸出が増加していることを示している。優遇取扱が含まれなければ二国間協定の必要がないという主張は、無差別取扱を規定する二国間協定が存在することから、採用できない。特別な状況の下で、日本のユーザー及び輸入業者は、米国製品を優先することを期待されているとの認識を持ち、そのように行動するだろう、というE E Cの主張は証拠としての事実の提

示をとまなわない憶測である。

以上の考慮から、提出された情報は、日本の半導体市場へのアクセス改善措置が、一般協定第1条に違反して、米国を有利に取り扱っていることを示していない。

C. 透明性

本件で問題とされる措置は第11条1項に違反しており、問題となるのは、その公表ではなく、撤廃もしくはG A T Tへ適合させることである。したがって、この点についての判断は必要ない。また、日本市場へのアクセス改善措置に関しては、第10条によって公表を求められる輸入に対する要件、制限もしくは禁止を構成するいかなる措置も特定できなかった。

D. 無効化もしくは侵害

第三国に対する半導体輸出に関する日本の措置は、第11条1項に違反しており、G A T Tの慣行に従い、E E Cの利益を無効化もしくは侵害していると推定される(BISD 26S/216)。市場アクセス改善措置については、違反が認定されていないため、E E Cは詳細な理由を提出することを要求される(BISD 26S/216)。しかし、E E Cの提出した証拠は利益の無効化もしくは侵害の存在を確認させるものではなかった。

【解説】

1. 日米半導体協定は、自主規制協定の一種と言えるが、通常のものとは違った性格を有している。通常の自主規制協定の場合、輸出国の輸出数量や価格を規制するだけであるが、日米半導体協定の場合は、輸出国市場における外国製半導体のシェアの増加と本件で特に問題とされた第三国向け輸出価格の規制をも含んでいる。従来、自主規制協定は、両当事国にのみならず、確立した供給国である第三国にとっても競争制限によって利益となる側面があり、自主規制協定自体がG A T Tで問題とされることはなかった。

半導体は多くの製品の部品として重要な商品であり、その価格の上昇が各国に重大な影響を与えるため、半導体の二大生産国である日米両国が締結した半導体協定は、第三国向け輸出をもその対象としたことによって多数の国の関心を引き起こした。本件パネル手続きで意見陳述の権利を留保した国家の数は、そうした関心の強さを物語っている。

本件パネル報告が検討し、実質的な判断を下しているのは第11条1項及び第6条1項に

についてであり、この二点について本件パネル報告の認定を見ていきたい。

2. 第11条1項について

本報告は、第11条1項の判断にあたって、一定価格以下の輸出を制限することがそこで規定される「禁止もしくは制限」に該当するか、その措置が法的に強制される必要があるのか、そして非強制的な措置でよい場合、どのような措置がそれに該当するのか、を検討した。

第一の点は、一定価格以下の輸入を禁止する措置が第11条1項で禁止する輸入についての禁止もしくは制限に該当するとした先例を引き、一定価格以下の輸出を制限する場合にもこの解釈が適用されると判断された。パネルは、この判断に当たって輸入規制と輸出規制を特に区別していない。したがって、この判断に従えば、当然輸出数量制限についても同様に考えることができ、輸出自主規制も第11条1項によって禁止される、と解釈される可能性が高い。パネルの判断は、第三国向け輸出の規制だからではなく、一定価格以下の輸出を禁止する措置であることを理由としているのである。

第二の点は、第11条1項が、G A T Tの他の規定と異なり、法令（例えば、第3条4項は、「法令及び要件」と規定する）に言及せず、広く「…、その他の措置によるとを問わず…」と規定していることから、措置の法的地位にかかわらず、その措置が輸出を制限するならば本条の適用を認める。こうした現実の効果を重視する解釈は、本条の文言及び目的から見て妥当であろう。

さらに、行政指導が第11条2項(c)の「政府の措置」に該当するとした日本の農産物輸入制限に関する先例をその判断を支持するものとして引用している。この引用は、通常の場合に結論とその出典を記すだけであるのと異なり、当事国のパネルにおける主張、特に行政指導が「政府の措置」に該当するという日本政府による主張を詳細に引用している。日本の農産物輸入制限に関するパネル報告が、本件パネル手続きと時期が重複し、直前に報告が採択されているという事情もあり、同一の政府が異なる手続きで矛盾する主張を行っているとの認識が、この異例な引用の背景にあった可能性は否定できない。近年、「行政指導」は、官民一体となって協力する日本経済の強さと日本社会の判り難さを示すキーワードの一つとして国際的な関心を集めている。法的拘束力の曖昧な手段で政策目標の多くを達成しうる日本の行政指導という手法は、まさに「その他の措置による」制限に典型的に該当するものと言うことができよう。

第三の点については、非強制的措置が第11条1項の措置とみなされるための条件として、
(i) 非強制的措置が実施されるのに十分な誘因もしくは抑制が存在することを信じる合理的根拠があること、及び(ii) その措置の実施が政府の行為もしくは介入に本質的に依存していることの二点をあげている。

(i) については、日米間の交渉の経過や日本政府の意思表示から企業が当該措置に従う誘因または抑制があることを信じる合理的根拠があるとした。そしてその状況だけでは実施を確実なものとするには不十分で、確実にするために必要なのは政府の追加的措置であるとして、(ii) の条件の検討に移った。(ii) については、日本政府が米国に送った1987年4月のポジションペーパーの記述、日本政府がとった措置の構造と要素、需給見通しの作用を検討し、日本政府の行動が、まさに一定価格以下での輸出を止めさせるための私企業に対して最大限の圧力が働く行政機構を造り出した、と結論した。

ここで重要なのは、パネルが検討の対象としたのは、単一の行動や措置ではなく、日米半導体協定実施のための日本政府による一連の行動や措置であった点である。日本政府は、政府の意図自体では第11条1項の措置に該当せず、拘束力ある措置によって実施される必要があることを主張し、他方、日本政府のとった措置が拘束力のないものであることを再三述べている。しかし、日本政府の原価以下の第三国向け輸出規制の意図は明確であり、一連の行動や措置がその目的のためにとられたことを考えれば、個々の措置を別個に検討することは無意味であろう。

日本政府は、対米自動車輸出自主規制を実施する際、行政指導によって日本企業間の輸出枠を決定したが、米国独禁法の適用を排除するため、場合によっては輸出貿易管理令に基づく強制措置の発動をも考慮するとして、全体として政府による強制的な措置であることを示していた。行政官庁の裁量権が広く認められている日本の実情を併せて考えると、それが国際的に広く認識されるようになれば、今後行政指導自体も拘束力のある強制的な措置であるとみなされる可能性も否定できない。

3. 第6条について

第6条が輸出国の行為について何も述べていないことから、ダンピング防止のための措置であっても第11条1項に違反する措置は正当化されえず、同時に、ダンピング防止措置が輸入国の排他的権限に属するというEECの主張について、第6条は、輸入国にダンピング防止税を特定の条件に従って課す権利を認めているが、輸出国の行為については何も

述べていないとして退けている。

もともと第6条が認めるダンピング防止措置は、ダンピングの限度以内のダンピング防止税の賦課であって、輸入国も第11条1項に違反する措置をとりえず、輸出国にも認められないのは当然であろう。したがって、第6条が輸出国の行為について何も述べていないという理由に基づく判断から導き出されるのは、ダンピング防止措置は輸入国の排他的権限に属するものではないが、G A T T規定に違反する輸出国の措置はダンピング防止のためであっても第6条によって正当化されない、というものである。

これは、第6条がダンピングが締約国の確立された国内産業に損害もしくはそのおそれを引き起こし、あるいは産業の確立を遅延させた場合に非難すべきもの、と規定していることと関連する。同条がダンピングそれ自体を非難すべきものと規定し、その防止措置を制裁的なものとして位置付けているならば、輸出国による防止措置もかなり広く認める解釈が可能であろう。しかし、G A T Tは、ダンピング防止措置を補償的なものとし、ダンピング防止税の濫用を抑制することを優先しているため、ダンピング防止のための権限を輸出国にまで拡大する解釈を採用することは困難であろう。

4. まとめ

本件パネル報告で最も重要な点は、輸出自主規制協定が第11条1項違反とされた点である。もちろん、協定当事国間で問題となる可能性は非常に低く、本件事例において判断の対象となったのは第三国向け輸出の自主規制であったため、当事国間の輸出規制には本件判断が適用されない可能性もある。しかし、本件パネルの判断理由それ自体は、当事国間の自主規制についても適用しうるものである。したがって、第三国の利害が関係してくる場合には当事国間の自主規制協定がG A T T違反とされる可能性も十分あることを認識しておく必要があろう。

また、行政指導のような法的拘束力のない措置であっても、一定の条件の下では第11条1項が禁止する措置に該当することを明確にしている。日米構造協議を始めとして、今後ますます国内の様々な問題が取り上げられる傾向が強まる中で、日本の国内行政の有り方にも重大な問題を提起していると言えよう。

【参考文献】

松下満雄「日米半導体協定と管理貿易への動向」『ジュリスト』 873号 1986年

同上 「米国通商法301条とガット」『ジュリスト』 889号 1987年

吉原 勇「日米半導体摩擦と通商法発動の経緯」『ジュリスト』 889号 1987年

山手治之「日米半導体紛争」齊藤、坂野、林 編『経済摩擦と調整』1989年

公正貿易センター『米国通商法301条及びE C通商規則2641／84とその運用 —

不公正貿易に対する報復措置 —』1987年

(間 宮 勇)