

米国のステンレス鋼管に対するアンチダンピング税

(ADP/47、1990年8月20日パネル報告)

【事実の概要】

1986年11月17日に米国商務省からスウェーデン製のシームレス・ステンレス鋼管について、1930年米国関税法修正732条b項によって、ダンピング課税の調査を開始する旨の告示(notice)が連邦官報(Federal Register)に掲載された⁽¹⁾。この決定は、同年10月17日の特殊鋼管グループ(Specialty Tubing Group)と加盟企業が、シームレス・ステンレス鋼管業界を代表すると称して行った申請に基づく。この申請は、当該シームレス・ステンレス鋼管は、1930年米国関税法修正731条のいう「公正価額」以下で販売され、または販売されようとしており、そして米国において同種の製品を生産する国内企業に重大な損害を与え、または与えるおそれがあると主張した。

同年11月28日、米国国際貿易委員会(USITC)は、予備的調査を行い、調査対象品目には、2種類の同種の製品があり、当該品によって、その同種の製品を製造する国内企業は重大な損害を被ったと認定した。翌2月9日には、米国鉄鋼労連がダンピング申請に新たに加わった。

5月22日に商務省は、当該製品が公正価額以下の販売である旨の仮決定を発表し、税関に対して、当該鋼管消費のための清算(liquidation)停止、予備的に決定されたダンピング・マージンに対応する現金または債券の預託を命じた。最終決定が下されたのは、10月9日である。

11月19日には、USITCが溶接鋼管製造業以外について、重大な損害の発生を認定し、溶接鋼管製造業については、その点を否定した。これを受けて商務省は、ダンピング決定から溶接鋼管を除外した。

この問題についてのスウェーデンと米国の2国間協議が1987年7月14日に持たれたが不調に終わり、スウェーデンの要請に基づいて10月5日にダンピング防止委員会が調停のために開催された。12月1日、スウェーデンは同委員会にパネル設置を要請し、同委員会は翌年1月16日にパネル設置を決定した。パネルへの付託事項は、スウェーデンの委員会付託事項を、「関税及び貿易に関する一般協定第6条の実施に関する協定」(ADコード)の関連規定に照らして検討することであった。なお、カナダは、本紛争について、パネル

へ見解を提出する権利を留保した。

パネルに対してスウェーデン、米国が提出した論点は多岐にわたる。具体的に議論されたのは、パネル付託事項の範囲、パネルの審査方法、ダンピング調査開始手続き、製品の価額差、為替レート変化、価額比較の方法、損害の存在であるが、パネルが判断したのは、ダンピング調査開始手続きのみであり、カナダの主張もこの点についてのものであった。

調査開始手続きについてのスウェーデンの主要な議論は、米国では、調査開始の要請があれば、反証がない限り国内産業のためのものと推定されるが、ADコードは、調査開始の要請には積極的に国内産業の支持が必要であるというものであった。それに対して、米国の議論は、要請に加わっていない事業者には、反対を表明する機会があり、またその後得た資料からも、調査開始時に要請者が国内産業を代表していなかった考えるべきものはないという点を主張した。カナダもスウェーデンと同様の議論を展開した。

【報告要旨】

ダンピング調査の開始は、ADコード5条1項の条件に従わなければならない。同項は、申し立ては、「影響を受けた国内産業からの又は影響を受けた国内産業のための書面による要請」に基づかなければならないと規定する。本件では、要請は「国内産業から」ではなく、「国内産業のため」になされた。

ADコード5条のいう「国内産業」は、ADコード注9によって4条の定義によることになっており、それによれば、「同種の製品の国内生産者の全体」または「国内生産者のうち当該製品の生産高の合計が当該製品の国内総生産高の相当な部分を占めている生産者」のためでなければならない。当パネルは、ADコード5条1項が、調査開始の決定をいずれかの生産者の要請を優先させようとするものでもなく、どちらの要請も5条1項第1文の「通常」の場合と解すべきであり、前者を「通常」の場合、また後者を第3文の「特別な状況」をさすとするスウェーデンの主張はとれない。

「……のために」とは、通常、代理または代表を意味し、ADコード5条1項についても別様に解すべき理由はない。したがって、当パネルは、「国内産業のために」とは、調査開始前に影響を受ける産業の委任または同意がなければならないものと結論する。

5条1項は、調査当局に、調査開始前に、書面による要請が国内産業のためになされたかどうかを確認すべきことを要求している。当事者間には、この点について不一致はないようであるが、この要件をみたすために、調査当局がどのような手続きを採用するべきで

あるかについては不一致が存する。ADコードは、この点について、明確な指針を定めておらず、個々の事情によると解すべきである。

本件についてスウェーデンは、調査開始前に、シームレス鋼管製造業と溶接鋼管製造業を区別すべきであったと主張するが、区別するかどうかで結論が変わるわけではないから、この点の検討は不要と考える。

米国は、特殊鋼管グループの要請は、直ちに国内産業のためのものであると解することができ、たとえそうではなくとも反対が表明されていない以上はそうのように解することができる。しかし、特殊鋼管グループ6社のうち、4社は溶接鋼管製造業者で、2社のみがシームレス鋼管製造業者であり、特殊鋼管グループが本業界のすべての業者を網羅するものではないこと、グループ所属企業の国内生産シェアも明らかではないこと、また特殊鋼管グループが業界を代表しているという証拠がないことから、特殊鋼管グループの要請が影響を受ける国内企業のためのものであるという証拠はない。また本件において、米国では反対の見解を表明するための措置がとられているが、要請と調査開始決定の間に反対意見が表明される機会が与えられたかどうかは不明である。

本製品については、相殺関税が別途問題になっているが、相殺関税調査が適法に開始されたということがダンピング調査の適法性に影響するものではない。

一般的にも、反対意見が唱えられなかった点をもって、「国内産業のため」と結論することはできない。米国は生産者のダンピング支持のデータを提出したが、このデータが、調査開始前に商務省が利用できるものであり、また検討されていたということを米国は主張していないし、その点を示す証拠もない。

以上、商務省がダンピング調査開始前に影響を受ける国内産業のために要請が行われたことを確認するための措置を構じたとは結論することはできない。

米国は、調査開始後にその点の適法性は確認されたとするが、ADコード5条1項は、手続きの要件を定めており、後に遡及的に治癒されるものではない。

米国は違法な手続によってダンピング課税を行った以上、当該ダンピング課税は違法であり、米国はそれを取り消し、税額は還付しなければならない。

ガット・パネルは、締約国団が勧告をなし、また決定を行うに必要な論点についてのみ決定を行うというのが長年の慣行であり、したがって、米国当局が行ったダンピングと損害の決定については判断しない。

【解説】

1. 本件は、審理段階では、両当事者がダンピングに関する幅広い論点を主張していたが、パネルは、手続き面に限って判断を示した。

2. 第1の論点は、ADコードに示されたダンピング調査開始手続きに関するものである。

ダンピングについては一般協定6条が規定するが、これが概括的な規定にとどまっている一方で、ダンピングが国内産業保護手段として使われる傾向があったために、ケネディラウンドでは非関税障壁撤廃の一環として、より詳細・明確な規制が求められ、作成されたのがADコードである⁽²⁾（その後東京ラウンドで一部改定）⁽³⁾。ADコードでは、ダンピングの要件を細かく定義すると同時に、手続き面の規制を図った。ダンピング調査開始手続きもその一つであった。調査手続きに入ると、調査対象品目の輸出業者には、調査資料の提出等様々なコストがかかり、輸入抑制的に機能するために、安易に調査開始がなされないように「5条 調査の開始及び実施」を設けた。

ダンピングについては、それを肯定する立場を別にすれば、ダンピングを倫理的に非難すべき行為と捉え、公の機関が積極的に排除しなければいけないという立場とダンピングを市場攪乱による他の事業者の主観的な権利・利益の侵害と捉え、その排除は権利者のイニシャティヴに委ねられるべきであるという立場がある⁽⁴⁾。一般協定6条はいずれの立場に立つかを明確にしていない。その結果、ADコード起草時にもこの2つの立場から議論がたたかわされた。本件で問題になったダンピング調査開始手続きもこのような議論がなされた問題の一つである。

ADコード5条1項は、通常の場合は、調査開始は私人のイニシャティヴに委ね、特別の状況に限って、政府当局が私人の要請なしに調査を開始できる旨を定める。すなわち、第2の立場を基本にしながら、ダンピングが倫理的な非難を受けるような特別な場合もありうるという立場を採ったのである。また通常の場合には、主観的な権利・利益が侵害される主体を「国内産業」と規定し、「国内産業からの又は……国内産業のための……要請に基づいて開始する」とした。このADコード5条1項は、一般協定6条に規定されていない調査開始手続きをはじめて規制したものと評価し得るが、1) 何が「特別の状況」か、2) 「国内産業」については、「同種の製品の国内生産者の全体又はこれらの国内生産者のうち当該製品の生産高の合計が当該製品の国内総生産高の相当な部分を占めている生産者をいう」（4条1項）と定義されるが、「国内生産者の全体」による要請の場合を除けば、どのような要件を満たした個人の集団または団体が「国内産業」に当たるかは明らか

ではない。そこで国によっては、国内産業の主要部分が反対しない限り、提訴を認めるというような手続きをとっている。たとえば、本件で問題になった米国では、1930年関税法修正732条b項は、資格を持つ申請権者が、「産業界のために」申請することによって調査が開始されると規定する。

本パネルの判断は、2)の論点の要件を示したものである。パネルは、第1に、調査要請を行った業者が、全業者ではない以上、調査開始時に業界を十分代表していたかどうかを、当該業者の生産シェアが一定以上であったかまたは他の業者が要請を支持していたかどうかによらせるべきとした。また後者の場合については、一般論と断わりながら、単に反対がないことをもって支持とは言えないと明言した。しかし、調査要請時点での他の業者の支持の有無をはっきりさせるための手続きを調査開始前にとる必要があるとまでは言っていない。通常、このような手続きをとらなければ調査要請時点の他の業者の支持の有無はわからないが、政府とは別の機関が他の業者の支持の有無の調査を行っていて、パネルの段階で政府がそれを提出するという場合も考えられる。パネルの判断を読む限り、このようなことを米国が行うことができれば、パネルの述べる要件を満たしたと解釈できる。パネルはむしろ明確に、事前手続きが必要であると言うべきであったのではなかろうか。なお、本パネル後の1990年8月22日に米国国際貿易裁判所は、5社によって構成されるアルミ線業界において1社がベネズエラ企業のダンピング申請を行ったが、1社は反対、他の3社は中立という状況で、商務省が行ったダンピング賦課決定を、過半数の国内産業が要請を支持していなかったとして、賦課決定無効の判断を下した⁽⁵⁾。

第2に、調査開始前にこの点が不明な場合には、後に治癒されるとした米国の主張を退けたのである。調査開始手続きは慎重でなければならないという趣旨である。

ところで本件は、1)の論点である「特別の状況」についても若干の示唆を与える。本件は、米国が「特別な状況」に当たると主張することが形式的には可能な状況であり、またパネルもそのように認定することができたはずである。しかしパネルは、「同種の製品の国内生産者の全体」のために行われる場合が「通常」、また「これらの国内生産者のうち当該製品の生産高の合計が当該製品の国内総生産高の相当な部分を占めている生産者」のために行われる場合が「特別な状況」に当たるとの主張を退けただけで、調査当局主導の場合については何らの言及も行っていない。パネルは、5条1項の「特別な状況」を非常に狭く捉える、または国内手続きが国内産業の要請による場合とまったく別のものとみるかのいずれかを前提にしているのであろう。

我が国では、ダンピング調査開始要請に該当する不当廉売関税賦課申請をなし得るものを、「当該輸入貨物の同種の貨物の本邦における総生産高に占める生産高の割合が相当の割合以上である本邦の生産者」（不当廉売関税に関する政令3条1項、なお関税定率法9条1項参照）とし、「相殺関税及び不当廉売関税に関する手続等についてのガイドライン」1.(3)は、「相当の割合」を50パーセントとしている⁽⁶⁾。50パーセント以下でも「相当な割合」となることには国際的なコンセンサスがあるようである⁽⁷⁾。本件の判断に従えば、要請に加わらなくても支持する業者を加えて50パーセント未満の一定の割合を越えれば調査開始要請となりうるわけで、我が国の要件は、割合の高さと支持を加えないという2点において、ADコードより厳格というべきであろう。

なおECでは、シェア50パーセント以下の事業者の調査要請も認め、反証がない限り国内産業の支持の調査は行わないという制度が採用されているが⁽⁸⁾、これによると本パネルの説く要件に違反する場合もでてくる。

3. 第2、第3の論点はパネル手続きに関するものである。第2の論点は、パネルが米国に徴収したダンピング防止税の還付を求めた、すなわち特定行為の履行を求めた点である。ダンピング防止税の還付を求めたのは、「ニュージーランドのトランスフォーマー輸入制限事件」（1985年7月18日採択）に続くものである。本パネル報告が現在まで理事会で採択されていないのは、この点に米国が反対しているためである。パネルが特定行為の履行まで要求できるという実行が確立するかどうか、今後の成行きを見守らなければならない。

4. 第3の論点は、パネルは決定に必要な限りの判断を行い、両当事者が主張するすべての論点について判断する必要があることが、「長年の慣行」として正当化されている点である。当事者が援用した複数の論点についてすべて答えるのではなく、パネルの決定に必要な限りで判断を示すということはかつても行われてきたし⁽⁹⁾、一般の訴訟手続きに倣ったものである。「日本の皮革輸入制限事件」（1984年採択）⁽¹⁰⁾では、「主要な論点」と「補助的な論点」に分けて、前者を優先的に判断し、それによって「無効化又は侵害」の決定を示しうる場合には、補助的な論点については判断しないとされた。本件で調査開始手続きだけで違法の判断を示したのはパネルが調査開始手続きを主要な論点とみなしたためと考えるべきであろうか。この点はかならずしも明らかではない。

<注>

(1) 米国のダンピング手続きについては、松下満雄『国際経済法』、pp. 88-102. 参照。

- (2) Cf. John B. Rehn, "Developments in the Law and Institutions of International Economic Relations," AJIL, 62(1968), 427-434.
- (3) Cf. Gilbert R. Winham, International Trade and the Tokyo Round Negotiation(1986), pp.353-354.
- (4) Robert E. Hudec, "United States Compliance with the 1967 GATT Antidumping Code," Michigan Yearbook of International Legal Studies, 1(1979), 206-208.
- (5) United States Court of International Trade, Court No.88-09-00726
- (6) わが国のダンピング手続きについては、松下前掲書、pp.115-119. 参照。
- (7) 公正貿易センター『比較主要国アンチダンピング法』（1989）、pp.30-31.
- (8) Jean-Francois Bellis, "The EEC Antidumping System," in John H. Jackson et al ed., Antidumping Law and Practice(1989), p.86.
- (9) Cf. Edmond McGovern, International Trade Regulation, 2nd edition(1986), p.38.
- (10) BISD 31S/94(1985), para. 57.

(小 寺 彰)