

米国によるスウェーデン産ステンレス鋼管に対するダンピング税の賦課

(ADP/47、1990年8月20日パネル報告)

I. はじめに

ダンピングは、ガット法上強い関心がもたれている問題の一つである。とくに、日本企業の輸出品がアメリカやヨーロッパでしばしばダンピングと認定されて反ダンピング税が賦課されることから、日本で大きな注目を集めてきている。

ガットの紛争解決手続においてダンピング課税が問題になったことはかつて数件あった⁽¹⁾。しかし、1990年に下された「シームレス・ステンレス鋼管ダンピング課税事件」パネル決定以降計3件のダンピングに関するパネル決定は、いずれも現在までガット理事会で採択されておらず、理事会の審議または関係国間の交渉が続いている。このような事態は、パネルの行った「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)の解釈が問題になったのではなく、紛争当事国に対してパネルおよび理事会の出す勧告内容のあり方、引いてはガットの紛争解決手続のあり方をめぐって意見が対立した結果である。ここでは国際通商紛争におけるガットの解決手続のあり方という理論的問題がまさに問われており、学理的には大変興味ある問題提起がなされたといえることができる。

本稿では、このような一連のダンピング決定の端緒となった「シームレス・ステンレス鋼管ダンピング課税事件」パネル決定をとりあげ、分析・論評することにした。

II. 事実の概要

1. パネル提訴に至る事実経過

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⁽²⁾。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、予備的調査をおこない、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。公正価額以下の販売であるとの商務省の最終的な肯定的決定は、10月9日付けの連邦官報に掲載された。

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日にも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、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。

2. 関係国の法的主張

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。具体的には、パネル付託事項の範囲、パネルの審理方法、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、損害の存在であった。この中でパネルが判断したのは、パネルの審査方法とダンピング調査開始手続きのみであった。

パネルの審理方法についての米国の主張は次のようなものであった。パネルの審理方法としては、個々の事実をパネル自体がいちいち審査し認定する方法(de novo review)と控訴裁判所のように、調査機関の事実認定に合理性を欠く点が示されない限り、パネルが調査機関の判断を尊重するという方法があるが、前者の方法はパネルを超国家的(supra-investigative)な機関とするものであり、一般協定の起草者の意思に反すると考えられ、後者の方法が適当である。これに対して、スウェーデンは、パネルの任務を米国の結論が一般協定の諸条項に合致しているかどうかを分析することと捉え、それゆえに米国当局が

決定の根拠とした事実に関する情報の検討もパネル審理の対象となると主張した。

調査開始手続きについては、スウェーデンは、主に、米国では、調査開始の申請があれば、反証がないかぎ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ると主張した。それに対して、米国は、同一品目についての相殺関税賦課の申請およびその仮決定がそれぞれダンピング課税申請の6週間前および3日後であり、相殺関税賦課調査開始に当たっては該当企業にアンケート調査を行ってデータを得ていたために、通常はダンピング調査開始前に行う該当企業へのアンケート調査は行わなかったと反論する。さらに、このような状況であるために、相殺関税要請に加わっていない事業者は、事件の内容を十分知っており、また反対を表明する機会があったことは明らかであり、またその後に得た資料からも、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。カナダは、スウェーデンに同調して、ダンピング調査開始時に申請者の資格を確認することが重要である点を主張した。

Ⅲ. 報告要旨

1 パネルの審理方法に関する先決的問題についての決定をレポートに含めることは必要ではない。審理方法に関する一般的基準を定めることではなく、紛争における特定の事項との関係で発生する議論及び法的論点について検討し、かつ決定することが適当である。

2 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、申し立てが、「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はなく、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申請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、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、手続き的な要件を定めており、後に遡及的に治癒されるものではない。

3 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。

IV. 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、ダンピング調査手続きに限って判断を示した。

以下では、パネル手続きに関する論点とダンピング調査開始手続きに関する論点に分けて検討することにする。

2 パネル手続きに関してまず問題にしなければならないのは、パネルの審理方法に関するものである。パネルは、米国またはスウェーデンのどちらかの主張を明示的に採用する旨を述べていないが、「紛争における特定の事項との関係で発生する議論及び法的論点について検討し、かつ決定する」と述べたことは、米国の主張するような一般的制限を認めないことを意味し、スウェーデンの議論を採用したと理解すべきであろう⁽³⁾。この点は、「ノルウェー産生鮮・冷凍鮭・ダンピング事件」（1992年11月30日パネル決定、ADP/87）では、明確に肯定された⁽⁴⁾。なお、「ノルウェー産生鮮・冷凍鮭・ダンピング事件」では、パネルが国際組織内の紛争解決手続であるという点から、パネルの事実認定がダンピング防止税賦課当局の事実認定に大きく依拠し、結局、パネルの判断が賦課当局の判断の合理性の有無に事実上限定されざるを得ないという限界を示した点も注意すべきであろう。

3 本件の最大の問題点は、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、すなわち遡及的な性質をもつ特定行為の履行を求めた点である。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。米国の主張は、遡及的かつ特定の措置を求める勧告が圧倒的多数のガットパネルでは作成されておらず、それが紛争の調停的な解決を目指すガット紛争解決手続の本質であるというものであった。

勧告において、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）⁽⁵⁾に続くものであり、その後の「メキシコ産セメント・ダンピング事件」（1992年9月7日パネル決定、ADP/82）も同趣旨の勧告を採択した。

本件で、スウェーデンが具体的にパネルにおいて求めたのは、米国がシームレス鋼管についてダンピング防止課税をおこなったことがADコードに合致しないこと、及び当該課税がコード上のスウェーデンの利益の無効化又は侵害をもたらすことの確認であった。すなわち、元来スウェーデンがダンピング防止税の還付を求めたのではなかった。もちろん、勧告は紛争解決に資することを目的としており、その判断が当事者の請求内容に限定されないから、パネルに権限踰越の問題が発生するのではない。しかし、パネルがこのような遡及的な特定行為の履行まで要求することが勧告として適切か否かという問題は残る。

パネルが特定履行を勧告することは、ダンピング防止税を実際に課税された企業がパネルの判断によって、当該ダンピング防止税を還付されることに直接的に連なり、当該企業が所属国にパネル提訴を促す契機となって望ましいとする意見⁽⁶⁾がある。また理論的には、「メキシコ産セメント・ダンピング事件」レポートが述べるように、ダンピング調査開始時点におけるダンピング申請支持を確認しなかった点がADコードに反しているのであれば、調査開始時点に遡って支持の有無を調査することが現実にはできない以上、法的にはダンピング防止税還付が瑕疵を治癒するための論理的に唯一の途であること⁽⁷⁾は事実であろう。

しかし、本質的な問題は、パネル決定によって、紛争当事者の政策選択の幅をなくすことが紛争解決、さらにはダンピング法制の適切な実施に資するかという点である。遡及的な特定行為の履行を要求することの理論的な整合性以前に、勧告がこのように具体的な紛争解決条件に立ち入るべきかどうかを検討されなければならない。紛争解決について紛争当事者に選択の余地を残し、かつダンピング防止税還付を解決条件とする可能性をもつ内容を勧告することも論理的には十分可能であった。

米国が特定履行を求めた点を理由として現在にいたるまで本件パネル決定の採択に同意していないことから、本件が理想主義または司法化に過度に走りすぎて、パネル手続の実効性を損なったという見方も現在の時点では可能であろう。他方、最終的には、パネルの勧告が採択され、それによってアメリカがダンピング防止税を還付する形で本件紛争が解決されることになれば、この革新的な勧告は、ガット紛争解決手続の実効性の向上への大きな一歩を刻んだものとして将来記憶されることになるだろう。

4 付随的に論じておくべき点として、パネルが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」として正当化されたことがある。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⁽⁸⁾、一般の訴訟手続きに倣ったものである。ガットでは、対象行為の一つの側面がADコードに反することが決定できれば、当該行為自体がガット法に反することになるというアプローチを、ミニマリスト・アプローチと呼んでいる。

その後起こった「メキシコ産セメント・ダンピング事件」は、本件同様にミニマリスト・アプローチを採用したが、他方、「ノルウェー産生鮮・冷凍鮭・ダンピング事件」は、当事者のあげたすべての論点について、ADコードとの抵触の有無を判断しており、一見対照的である。

このようなアプローチの差は、パネルの採択した勧告の内容と密接に結びついていると考えるべきである。「ノルウェー産生鮮・冷凍鮭・ダンピング事件」では、ミニマリスト・アプローチを採用せず、ダンピング防止税の税額決定において一部違法があると判断しながら、ダンピング防止税の賦課決定の取り消し・税額の全額返還ではなく、税額の是正を勧告した。この事件ではADコードとの抵触が認定されたのはダンピング防止税の賦課手続ではなく、課税額であったため、本件のように事後の瑕疵の治癒が論理的に不可能な事例ではない。その意味では、本件や「メキシコ産セメント・ダンピング事件」と「ノルウェー産生鮮・冷凍鮭・ダンピング事件」は事件の性質が異なる。すなわち、両パネルの態度は矛盾したものとして捉えられるべきではなく、ともに結論に必要な限りで論点の検討を行ったと考えるべきである。

5 次にダンピングに関する論点に移ることにしよう。

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⁽⁹⁾（その後東京ラウンドで一部改定）⁽⁷⁾。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、調査資料の提出等さまざまなコストがかかり、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⁽¹⁰⁾。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。しかし、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、資格をもつ申請権者が、「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、一般的には、単に反対がないことがさまざまに解釈しうるから、反対の表明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い、パネルの段階で政府がそれを把握している場合も考えられる。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。また、パネルは、反対表明がなければ支持であるとは言え

ないとするが、他方、支持を、反対の意見の表明の機会が与えられても反対表明がなかった状態と捉えており、一面では支持を緩やかに解している点にも留意しておくべきであろう。

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⁽¹¹⁾。

第2に、パネルは、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。文字どおり、調査開始前に要請の支持があることを調査当局が確認すべきだというのである。

わが国では、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うるものを、「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⁽¹²⁾。50パーセントもの生産高の割合をもつことを申請資格とする法制をとる国では、本件のような問題は起こらない。他方、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、反証がなにかぎり国内産業の支持の調査は行わないという制度を採用している⁽¹³⁾。この法制では、本パネルの説く要件に違反する場合がありますと考えられる。

ADコード5条1項の「特別の状況」について、パネルが、「同種の製品の国内生産者の全体」のために行われる場合を「通常」に、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を「特別な状況」に当たるとの解釈を退けた点にも注意しておくべきであろう。ただし、何が「特別な状況」なのかの判断は示されていない。

V. 結論

本件パネル決定は、ウルグアイラウンドにおける紛争解決手続の司法化の文脈に沿ったものである。しかし、あらゆる分野において紛争解決の司法化が望ましいかどうかは、さまざまな考慮を要する問題である。とくにルールの内容について広範な合意が成立しているかどうかは重要である。ダンピングは、詳細なコードを備え、その意味では他の分野と

比較するとガット加盟国間で比較的広範な合意が確立している分野である。本件以下の3つのパネル決定がどのような形で処理され、その背景をなす紛争がどのような形で収拾されるかが、ガットの司法化の将来を占う意味をもつとみてよいと思われる。

注：

- 1 Ernst-Ulrich Petersmann, "GATT Dispute Settlement Proceedings in the Field of Antidumping Law," *Common Market Law Review*, Vol.28(1991), pp.71-94.
- 2 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；公正貿易センター編著『米国アンチダンピング規則解説』参照。
- 3 cf. Andrew W. Stuart, " 'I Tell Ya I Don't Get No Respect! ' ; The Policies Underlying Standards of Review in U.S. Courts as a Basis for Deference to Municipal Determinations in GATT Panel Appeals," *Law and Policy In International Business*, Vol.23(1992), pp.776-790.
- 4 ADP/87、p.142.
- 5 BISD 32S/55.
- 6 ADP/82、p.79.
- 7 Petersmsnn, op. cit., p.113.
- 8 Cf. Edmond McGovern, International Trade Regulation, 2nd edition(1986), p.38.
- 9 Cf. John B. Rehn, "Developments in the Law and Institutions of International Economic Relations," *AJIL*, 62(1968), 427-434.; Gilbert R. Winham, International Trade and the Tokyo Round Negotiation(1986), pp.353-354.
- 10 Robert E. Hudec, "United States Compliance with the 1967 GATT Antidumping Code," *Michigan Yearbook of International Legal Studies*, 1(1979), 206-208.
- 11 United States Court of International Trade, Court No.88-09-00726
- 12 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。
- 13 Jean-François Bellis, "The EEC Antidumping System," in John H. Jackson et al ed., Antidumping Law and Practice(1989), p.86.

参考文献：

注に掲げた諸文献

(小寺 彰)