

貿易救済措置における原産国認定方法に関する 2019年以降の米国判例の動向

—さらなる検討のための覚書—

小林 友彦*

I. 背景となる問題意識

筆者は、2019年の論考において、アンチダンピング（AD）措置における原産国認定の方法について、近年の米国の動向に変化が見られることを指摘した¹⁾。とりわけ、行政府に属する調査当局が、貿易救済措置の実効性を強化するという目的で弾力的に原産国認定を行うようになったことに注目した。たとえば、すでに発動されて適用中のAD措置の対象国以外の国から当該措置の対象産品が輸入される場合、その目的や態様等を分析した結果、既存措置を不正に免れようとする「迂回」行為だと判断された場合に、迂回防止見直し（anti-circumvention review）や対象範囲確定手続（scope inquiry）のような既存の手段に加えて、そうした産品の原産国認定のための基準を操作することによって、既存措置の適用範囲を拡張するといった運用である。

たしかに、「迂回防止」措置を取ることは、多くのWTO加盟国において、不公正貿易に対抗するために必要な手段だと認識されるようになってきている。というのも、いったん措置が発動された後にバリューチェーンの組み換え等によって原産国や輸出国を変更することは、今日では容易になっている。そ

* 本研究の一部は、日本学術振興会・科学研究費・基盤研究(C)「アンチダンピング迂回防止の国際的規律のための多面的・多段階的規範形成の実証的研究」(19K01310)の助成による。

1) 拙稿「原産地規則とアンチダンピング迂回防止措置に関する規律の整合性確保のための法的対応—米国の最近の行政運用・司法判断に注目して—」『フィナンシャル・レビュー』140号（2019年）、230-248頁。

れゆえ、あらかじめ「製品のクラスまたは種類」(class or kind of merchandise)²⁾によって特定された適用対象から外れるように人為的に操作することを認めれば、貿易救済措置の実効性が損なわれることになってしまうからである。

しかしながら、「迂回防止」措置の運用は、さまざまな面で問題を提起してきた。まず、原則としては、貿易救済措置は、世界貿易機関(WTO)協定に基づいてのみ許容される貿易制限措置として、明確性と予測可能性とを要求される。そのため、いったん発動された貿易救済措置の適用範囲を後から柔軟に変更することには、AD協定との整合性が問題となる。この点については1980年代から認識されており、ウルグアイ・ラウンド交渉やドーハ・ラウンド交渉の一環として議論が続けられてきた。近年では、補助金総裁関税(CVD)措置に関しても同様に「迂回防止」の適用が問題となってきており、貿易救済措置に共通する制度的な課題の一つとなっている。

さて、本稿が目指すような、「迂回防止」目的での原産地規則の操作は、さらに大きな問題を提起している。というのも、原産国認定のための実質的変更基準は、明確性を持ち、機械的に適用されることが想定されてきた。にもかかわらず、同一の貿易救済措置の中で状況に応じて複数の原産地規則を作成して個別に適用するという行為は、既存の貿易救済措置の適用範囲に関する予測可能性を著しく低くし、円滑な貿易活動を不必要に阻害する恐れがあるからである。また、もともと貿易救済措置と原産地規則とは別個独立の制度として設計されてきたものの、1990年代以降、両者の間の整合的な制度間調整についてWTOや世界税関機構(WCO)等の協調の下で作業が進められてきた。貿易救済措置のために原産国認定を弾力的に運用するという形で両者を関連づけることは、この二つの制度間の制度的関係にも、意図せぬ形で影響を及ぼす可能性がある。

とはいえ、米国司法府は、行政判断への謙抑法理に基づいて、こうした運用を許容する判断を示している。中でも、2017年Kyocera Solar事件国際貿易裁判所(CIT)判決、2018年Bell Supply事件連邦巡回区控訴裁判所(CAFC)判

2) 19 U.S.C. § 1677(25).

決、2019年Canadian Solar事件CAFC判決は、いずれも、調査当局による弾力的な運用について、適法だとする姿勢を示している³⁾。しかしながら、裁判所による法的理由付けについては、不明瞭な点も多く残されている。本稿は、この問題についての定点観測の一部をなしている。

ちなみに、この問題の射程は米国にのみ局限されるものではない。もともと貿易救済措置の「迂回」に対してどのような対応をとることが認められるかは、WTO協定の文言上は明らかではない。しかし、日本のように伝統的に慎重だった国もある一方で、米国をはじめとして相当数のWTO加盟国が、「迂回防止」のための制度を発展させてきている。ここで、伝統的な「迂回防止」とは異なる形態で、原産地規則の操作でもって実質的に「迂回防止」の効果を上げるような運用が拡大すれば、WTO協定による国際的規律に対して深刻な悪影響が生じることも懸念される。本稿では、こうした問題意識から、引き続き2019年以降の関連する米国判例を分析する。

II. 対象範囲確定手続の運用に関する判例

1. *Aireko Construction LLC v. United States*

対象範囲確定手続とは、既存措置の対象範囲について争いがある場合に、商務省がその解釈を示すための行政手続であり、最後に商務省による対象範囲確定決定 (scope ruling) がなされる。2019年以降の展開として、まずAireko Construction LLC v. United States事件 (以下、Aireko事件) について検討する。これとの関連で、次節においてSunpreme Inc. v. United States事件 (以下、Sunpreme事件) に関するCAFC判決を取り上げる。

商務省は2015年、Aireko Construction社 (以下、Aireko) が米国製セルを使って中国において組み立てた太陽電池モジュールについて、中国製ソーラー

3) 拙稿 (注1) 239-240頁を参照。

パネルに対する第2次AD措置（いわゆる「Solar II PRC」ないし「Solar II China」措置⁴⁾の適用対象となる旨、対象範囲確定決定を行った⁵⁾。この決定における既存措置の対象範囲の解釈を争って、Airekoは商務省を相手取ってCITに提訴した⁶⁾。なお、Canadian Solar事件CAFC判決に連なる一連の訴訟は、Solar II措置において設定された対象範囲そのものの適法性を争ったという点で訴訟物が異なる⁷⁾。

CITは2020年1月のAireko事件判決において、以下の3点を理由として原告の請求を棄却した⁸⁾。第1に、本件原告に対する対象範囲確定決定にあたって採用された判断方法が、商務省が過去にSolar I措置に関して行った対象範囲確定決定と齟齬していると原告は批判する。しかしながら、そもそもそれらの過去の決定は対象範囲に関する文言の妥当性が争われたものであり、本件のように、対象範囲の解釈を争うものではなかったため、本件決定を拘束するものではない。第2に、2019年のCanadian Solar事件CAFC判決は、本件とは訴訟物が異なるものの、原告が行ったのと類似の主張がすでに退けられている。連邦控訴裁判所の判断は、のちに破棄されない限りCITを拘束する。第3に、商務省の判断過程を見ても、対象範囲に関するSolar II措置最終決定文の文言に即して判断したことが実質的証拠によって支持されており、合理的なものだと評価できる。

2. *Sunprime Inc. v. United States*

Aireko事件判決と同様の判断は、2019年5月のSunprime事件CAFC判決でも示されていた⁹⁾。この事件で商務省は、2012年に中国製の結晶シリコン型太

4) 本件AD調査については、拙稿（注1）240-242頁を参照。

5) *SunPower Corp. v. United States*, 179 F. Supp. 3d 1286, at 1293.

6) *Aireko Construction, LLC, v. United States*, 425 F. Supp. 3d 1307, at 1310.

7) なお、原告の求めに応じて、Canadian Solar事件CAFC判決が2019年3月に下るまで本件手続は停止されていた。

8) *Aireko*, at 1311-12.

9) 本判決について、CAFCは別の争点をめぐって2020年1月に大法廷で再審理し、一部破棄自判した。しかし、対象範囲確定決定の適法性に関する上記判断はそのまま維持した。*Sunprime Inc. v. United States*, 946 F. 3d 1300, at 1303.

陽電池（CSPV）に対してAD措置およびCVD措置を発動した。その対象範囲は広く、太陽電池のセル、モジュール、ラミネート、そしてパネルまでの加工段階の全てを含めており、また、組立によって部分的な他の製品の一部となっている場合も含めていた。ただし、アモルファスシリコン、テルル化カドミウム、またはセレン化銅インジウム・ガリウムを用いて製造された薄膜太陽電池については、当該措置の適用対象から除外されると明示されていた。

Sunpreme Inc.社は、中国で太陽電池モジュールを生産する企業であり、アモルファスシリコンを用いて生産した薄膜を結晶シリコンウエハーの両面に塗布した産品を米国に輸出していた。2012年以降も特殊関税の対象となることなく輸出を続けたものの、2015年初頭になって米国税関（CBP）は、当該産品が上記AD/CVD措置の適用対象となるか否かにつき疑義を提起し、同年4月には当該産品が上記措置の適用対象となると判断した旨Sunpremeに通知し、以後の通関において現金預託を義務付けるようになった。Sunpremeは商務省に対して対象範囲確定決定を行うよう申請したところ、商務省は2016年7月に、当初措置において明示されていた対象範囲とその除外事項の解釈として、当該産品が適用範囲内だと解釈できると決定した。CAFCも、2019年5月の判決においてそれが実質的証拠によって支持されており合理的だと判断した¹⁰⁾。

Ⅲ. 原産国認定の運用に関する判例

1. *Venus Wire Industries Pvt Ltd v. United States*

商務省は、ブラジル・インド・日本製のステンレススチールバー（以下、SSバー）に対して1995年にAD措置を発動したものの、原告であるインド会社 Venus Wire（以下、Venus）の生産するSSバーについては、2011年に条件付きで課税対象から除外した。その後、2016年に商務省は、調査申請企業（米国内産業）からの申請を受けて、Venusが再びSSバーをダンピングしているか

10) *Sunpreme Inc. v. United States*, 924 F. 3d 1198, at 1206-12.

否か、それゆえ同社の生産する産品を再び既存AD措置の対象に含めるか否かに関する事情変更見直しの手続を開始した。なお、VenusがSSバーを生産する際の間接材として使用していた他国製のSSラウンドが既存AD措置の対象内であることは前提である。その上で、Venusが生産するSSバーがインド産だと認定されるか否かが問題となった。

商務省は、2010年にNarrow Woven Ribbons (NWR) 事件で利用した基準（以下、NWR基準）を適用し、間接材から調査対象産品を作る際に追加された原材料及び加工工程が最終産品の物理的性質及び特性に変化を生じさせたかに注目しつつ、提出された証拠の全体および本件に固有の事実を照らして判断を行った。そして、本件においては、VenusがSSバーを生産する過程は6つの本質的物性特性のうち3つにしか影響していないという判断に基づき、Venusは生産者ではない、それゆえ、間接材（SSラウンド）の生産国に対するAD措置が適用されると判断した。結論として、2018年の最終決定において、Venusが生産するSSバーについて、その原料であるSSラウンドに対する既存AD措置の加重平均関税率が適用されると決定した¹¹⁾。

原告は、原産国認定において、確立された行政慣行である実質的変更基準を用いずに恣意的にNWR基準を用いたのは濫用的な措置であり、1930年関税法違反だとしてCITに提訴した。これに対し商務省は、実質的変更基準は原産国認定の際にのみ用いられる基準であるところ、本件は特定の産品の生産者の同定であったために実質的変更基準を用いなくともよいと主張した。しかし、2019年12月の第1次Venus対米国事件判決においてCITは、本件で争点となっているのは特定の国に所在する特定の企業が調査対象産品の生産者であるか否かであり、少なくとも表面的には原産国認定が関係すると指摘した。その上で、間接材と最終製品との間で製品の「クラスまたは種類」が変化していない場合であっても原産国の実質的変更が生じたと商務省が認定したことがあったのだ

11) *Venus Wire Industries Pvt. Ltd., et al., v. United States*, 424 F. Supp. 3d 1369, hereinafter *Venus I*, at 1374-76.

から、なぜ本件でそれを基準としないのか説明する責任があると指摘した。また、実質の変更基準は原産国認定の場合に限られないとした判例にも言及した。そして、本件において実質の変更基準を用いないことを正当化する理由を説明する責任を商務省が負うと判示し、事情変更見直しの最終決定の該当部分を差し戻した¹²⁾。

商務省は、差戻後にあらためて行った見直し判断において、迂回防止調査等で行われる原産国認定と、本件見直し手続で行われる作業との違いを強調した。それによれば、商務省が行うのはAD措置対象産品と「同じクラスまたは種類の間接財を用いて調査対象国において生産された産品の生産者」を決定することだという¹³⁾。つまり、実質の変更基準は、特定の産品が既存AD措置の対象国を原産国とするか否か、もしそうであれば既存AD措置の対象産品の「クラスまたは種類」に含まれるか否かを判断するために行われる。これに対し、NWR基準は、既存AD措置の対象産品が部品として利用された産品の生産者を決定する作業において用いられる。本件では、原産国認定が問題となっておらず、それゆえ「クラスまたは種類」の同定も必要でなかったため、NWR基準を用いたと商務省は説明したのである¹⁴⁾。

CITは2020年8月の第2次Venus対米国事件判決において、行政判断への謙抑の法理に基づいて、この商務省の説明が許容範囲内だと認めた。もともと、Venus側もNWR基準そのものが非合理的だと主張していたわけではなく、それが本件における対象範囲確定決定（scope ruling）等で用いられた分析枠組みと一貫しないと主張していた。しかしながらCITは、それらの決定と本件認定とは表面上は似ているものの性質が異なるので、異なる基準を用いることの妨げとはならないと判断した¹⁵⁾。なおCITは、実質の変更基準とNWR基準との

12) *Venus I*, at 1378-80.

13) *Venus Wire Industries Pvt. Ltd., et al., v. United States*, 2020 WL 4933616, hereinafter *Venus II*, at 5.

14) *Venus II*, at 5-7.

15) *Venus II*, at 8.

使い分けについて完全に明確な説明が与えられたわけではないと指摘した。たとえば、AD措置の対象範囲として「部品を含む」としているような場合は、なぜ実質的変更基準ではなくNWR基準を用いるのかについて、より詳細な説明が求められると付言した¹⁶⁾。とはいえ、本件に関しては、上述の説明をもって許容範囲内だと認定したのである。

2. *TR International Trading Company v. United States*

原産国認定が争点となったものの、手続的理由で却下された事案として、2020年のTR International Trading (以下、TRI) 事件判決がある。インド会社である原告TRIは、インド国内で調達したクエン酸一水和物を用いて生産した無水クエン酸を2017年に米国に輸出するにあたって、中国製クエン酸に対する既存AD措置の対象とならない旨、税関に申告した。しかし税関は、クエン酸一水和物から無水クエン酸への加工工程は実質的変更基準を満たさないと判断したことから、クエン酸一水和物の原産国である中国製であるため既存AD措置の適用を受けると通知した。その後、2018年10月までに通関した製品についてAD税の徴収(AD税分の現金供託要求)を行った。税関は、不服があれば対象範囲確定決定を求めるようTRIに勧めたものの、その時的適用範囲は同年11月以降の輸入分に限られるため、それ以前の通関分については救済が得られない¹⁷⁾。

そこでTRIは、税関によるAD税の徴収行為の違法性を争ってCITに提訴した。その際、原告は、(1)税関は秘密裏に商務省から助言も仰ぎつつAD税額を算定しており、商務省がそのような授権をしたことが権限濫用にあたる、(2)税関が商務省による認定なしに原告の製品について既存AD措置の適用対象だと判断したことは権限踰越である、そして、(3)AD税の徴収にあたって手続的瑕疵がある、との3点の主張を提起した¹⁸⁾。しかし、CITは2020年3月のTRI対

16) *Venus II*, at 9.

17) *TR International Trading Company v United States*, 433 F. Supp. 3d 1329, hereinafter *TRI*, at 1337-39.

18) *TRI*, at 1332-33.

米国事件判決において、事項的管轄権が欠けていることを理由として請求を却下した。原告には税関への不服申立や確定措置発動後の司法的救済の道が開かれており、対象範囲確定決定の手續が原告にとって早期に利用可能であったしこれからも利用可能であり、いずれの手段についても特段の不都合がないことが、その理由である¹⁹⁾。

IV. 暫定的な分析：結論に代えて

近年の判例の寛容な姿勢を踏まえて、商務省は貿易救済調査において「迂回防止」の観点から柔軟な運用を進めている²⁰⁾。これに関連して、本稿（前掲Ⅱ. およびⅢ.）で触れた判例がどのような影響を持ちうるかにつき以下で若干の分析を加える。

まず、過去の対象範囲確定決定等を援用する等して、一貫性がないであるとか確立した行政慣行と異なるとかを理由として商務省の裁量を制約しようとする試みは、成功する見込みが小さい。Aireko事件（上述Ⅱ. 1参照）の原告は、Solar II措置においてSolar I措置とは異なる原産地規則を用いて対象範囲を設定したこと自体については争わなかった。それゆえ、CITの判断は、当該対象範囲の解釈を行った商務省の判断に通常の謙抑を示すこととなった。この判断は、Sunpreme事件CAFC判決（上述Ⅱ. 2参照）の判旨に沿ったものである。

他方で、実質的変更基準の位置付けをめぐっては、さらなる展開が見られる。

19) *TRI*, at 1341-46.

20) 2018年Bell Supply事件CAFC判決を引用しつつ、迂回を実効的に防止するためには実質的変更基準も柔軟に調整していくことが必要だとする商務省の見解の一例として、Issues and Decision Memorandum for the Anti-Circumvention Inquiries Involving the United Arab Emirates on the Antidumping Duty and Countervailing Duty Orders on Certain Corrosion-Resistant Steel Products from the People's Republic of China, 85 ITADOC 41957 (July 13, 2020)参照。特に、「VIII. DISCUSSION OF THE ISSUES」の「Comment 1: Whether the Orders on Chinese CORE have been Circumvented」のうち、「Pattern of Trade/Evasion」に関する商務省回答（同報告書の脚注64対応部分）を参照。

とりわけ、Venus事件判決（上述Ⅲ．1参照）では、結論としては商務省による柔軟な基準設定・運用が認められたものの、商務省の裁量が制約される場面を例示した点を看過すべきではない。本稿の脚注16に対応する箇所でも触れたように、CITが実質的変更基準とNWR基準との使い分けについて、商務省が少なくとも追加的な説明責任を負う場合があると指摘した。今日、AD措置の対象範囲として「部品を含む」とする例は多く、そのような場合になぜ実質的変更基準ではなくNWR基準を用いるのかについて、より詳細な説明が求められる。また、TRI事件（上述Ⅲ．2参照）は実体判断なく終結したものの、いまなお流動的な重要な法的論点を含んでいる。たとえば、伝統的には、原産国認定について商務省と税関とでは別個の運用を行ってきた。しかしながら本件では、両者の運用上の調整のあり方が争点となっており、今後別訴によって実体問題の審理がなされれば、さらなる明確化に資すると予想される。

さしあたりまとめると、「迂回防止」調査や対象範囲確定手続といった、「迂回」に対抗するための伝統的な手続に加えて、それ以外の方法を活用しようとする米国調査当局の姿勢は明白であり、引き続き注視を必要とする。こうした運用が、貿易救済措置と原産地規則に関わる国際的規律の実効性にどのような影響を及ぼすか、そして2つの制度間の関係を国内的・国際的にどのように調整していくかについて、包摂的な観点からの研究が求められる。

以上