

EC の砂糖の輸出に対する補助金

(上級委員会報告 WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, 2005 年 4 月 28 日、

採択日 2005 年 5 月 19 日)

清水章雄

I. 事実の概要

1. 事案の概要

本稿は、EC の砂糖の共通組織(Common Organization(CMO) for Sugar, 砂糖の分野における市場の共通組織に関する理事会規則 No. 1260/2001, 2001 年 6 月 19 日)により砂糖産業へ交付される輸出補助金が農業に関する協定(以下「農業協定」)並びに補助金及び相殺措置に関する協定(以下「SCM 協定」)に違反するというオーストラリア、ブラジル及びタイによるその是正及び廃止を求める申立てについて、EC が譲許表に明記されている予算上の支出および数量に関する約束の水準を超えて輸出補助金を交付しており農業協定 3 条 3 項及び 8 条に基づく義務に違反したというパネルの判断に対する紛争当事国の上訴についての上級委員会の判断を扱うものである。上級委員会は、EC の砂糖レジームが農業協定 3 条 3 項及び 8 条の義務に適合しないというパネルの判断を支持した。

この理事会規則は、砂糖の生産割当、粗糖(raw sugar)及び白糖の介入価格、割当砂糖生産のためのビートの基準価格(basic price)及び最低価格、割当砂糖(A 糖及び B 糖。その割当ては、域内価格支持及び直接輸出補助金の対象となる最大量を構成する。)及び非割当砂糖(C 糖。C 糖には最低保証価格がない。)、輸出入ライセンス、生産者課徴金(producer levies)、特惠輸入、輸出払戻金(export refund)などを定める。輸出払戻金は、砂糖の EC 域内市場価格と世界市場価格の差を補填する直接輸出補助金である。C 糖は次年度に繰り越さないかぎり輸出されなければならない、輸出払戻金の対象とならない(パラ 2)。

本件のパネル手続における申立国であるオーストラリア、ブラジル及びタイ、非申立国である EC のそれぞれが上訴を行っており、バルバドス、ベリーズ、カナダ、中国、コロンビア、コートジボワール、キューバ、フィジー、ガイアナ、インド、ジャマイカ、ケニア、マダガスカル、マラウイ、モーリシャス、ニュージーランド、パラグアイ、セントクリストファー・ネイヴィス、スワジランド、タンザニア、トリニダード・トバゴ及び米国が第三国参加国となっている。本件のディビジョン(Division)は、A.V. Ganesan, Merit E. Janow 及び谷口安平により構成された。

2. 手続の時系列

2004年10月15日	パネルが最終報告を加盟国に送付
2005年1月13日	ECが紛争解決機関に上訴の意思を通知
2005年1月20日	オーストラリア、ブラジル及びタイが紛争解決機関に上訴の意思を通知
2005年1月28日	中央アメリカ砂糖産業協会からアミカス・キュリィ文書を上級委員会が受理。本件のディビジョンは、これを考慮する必要がないと判断した。
2005年3月8,7日	口頭審理が開催された。
2005年4月28日	上級委員会報告が送付された。
2005年5月19日	紛争解決機関が上級委員会報告及びパネル報告書を採択した。
2005年10月28日	紛争解決に係わる規則及び手続に関する了解(以下「DSU」)21条3項(c)に基づき仲裁(WT/DS265/33, WT/DS266/33, WT/DS283/14, 仲裁人 A.V. Ganesan)により、紛争解決機関の勧告及び裁定を実施するための妥当な期間が2005年5月19日から12箇月3日とされた。

II. 判断

1. パネルの付託事項とC糖

パネルの設置要求において、砂糖製造者(sugar producers)へのCビート(C糖を製造するビート)の低価格販売を農業協定9条1項(c)にいう「支払」として申立国が特定して示さなかったため、これがパネルの付託事項に入らないとECは主張した(パラ137)。DSU6条が要求するとおり、そのパネル設置要求は「問題となっている特定の措置」を十分に明示しており、「問題を明確に」提示する申立ての法的根拠を述べており(パラ138)、農業協定3条及び8条に基づく請求について、問題とされる各々の輸出補助金を明示する必要はない(パラ139)と申立国は主張した。

上級委員会は、パネル設置要求は、全体としてみて、全体の平均生産価格以下のC糖輸出が同項(c)にいう「支払」の形の補助金により可能になっていたと申立国が主張していたことをECに告げていると認め(パラ152)、パネルの設置要求が問題となっている特定の措置を明示するというDSU6条2項の要件をみたしていること及びCビートの低価格販売という農業協定9条1項(c)の「支払」がパネルの付託事項に範囲内にあるというパネルの判断を支持した(パラ155-156)。

2. EC 譲許表第4部第2節の脚注1

「共同体がいかなる削減の約束もしない ACP 及びインド原産の砂糖の輸出を含まない。1986 年から 1990 年までの期間の平均輸出は、160 万トンであった。」(パラ 160) という EC の譲許表の脚注は法的効果がなく、譲許表に定める EC の約束のレベルを変更するものではないとしたパネルの判断は誤りであると EC は上訴した。この脚注の第1文により、EC は ACP 及びインドからのものに相当する砂糖の輸出についてはいかなる輸出補助金の削減の約束もしていないこと、そして第2文によりそのような輸出の補助を基準期間である 1986 年から 1990 年までの補助金付き輸出の年間平均である 160 万トンに限定していると主張した(パラ 171)。申立国は、用語の通常の意味から、ACP・インド原産の補助金の付いた砂糖の輸出は農業協定3条、9条1項、9条2項(b)(iv)条に定められた削減の約束に服さないことを EC が表明していること示しているというパネルの判断は正しかったとし、第2文は単に 1986 年から 1990 年までの期間の平均輸出をしめすだけであると主張した(パラ 172)。

上級委員会は、以上のパネルの見解をほぼ繰り返し、脚注1の第1文が ACP 諸国及びインドからの砂糖の輸入に相当する量の砂糖(以下「ACP・インド相当砂糖」)の輸出を対象とするものであるという EC の主張及び第2文が ACP・インドの砂糖の輸出の補助を限定するという約束を含むという EC の主張を認めなかった。さらに、たとえそのような EC の主張を認めたとしても、脚注1は、ACP・インド相当砂糖に交付される輸出補助金に関する予算の支出についての約束を含まないので、農業協定9条1項に掲げられた輸出補助金の予算の支出及び数量に関する約束の水準を示すことを要求する3条3項に違反していること(パラ 200)、ACP・インド相当砂糖に交付される輸出補助金は9条1項(a)の範囲内にあり、削減約束に服するが(パラ 206)、脚注1は ACP・インドの砂糖に関していかなる削減約束もしないと明示しているため、脚注1は9条1項に適合していないこと(パラ 207)、農業協定21条により同協定の規定は脚注1に優先すること(EC は、加盟国の譲許表における輸出補助金の約束と農業協定との間に優劣はないと主張した)(パラ 222)に加え、脚注1が EC の約束の水準を拡大し又は他の修正を加える法的効果を持たないことについてパネルの判断を上級委員会は支持した(パラ 225)。

3. C ビートの販売と農業協定9条1項(c)にいう輸出補助金

ビート生産者による砂糖製造者への C ビートの販売という形の「支払」が「政府の措置によって行われる」(financed by virtue of governmental action)というパネルの判断について、EC は上訴を行っている(パラ 230)。パネルは政府の措置が単にビート生産者が資金を調達し、かつ、支払を行うことを可能にしているに過ぎないのに「政府の措

置によって行われる」ものとしたと EC は主張した(パラ 232)。「カナダ—酪農品(21 条 5 項—ニュージーランド及び米国)」事件及び「カナダ—酪農品(21 条 5 項—ニュージーランド及び米国)II」事件において上級委員会は「によって」(by virtue of)について「関係」(nexus)又は「明白な関連」(demonstrable link)がなければならないとしたが(パラ 237)、本件パネルの C ビートについての事実の認定(パラ 238)を考慮すると本件の EC の「政府の行為」と支払の資金調達(financing)の間には緊密な関係があると上級委員会は判断した(パラ 239)。問題の「支払」が「政府の行為によって行われ」ていることの証拠のパネルによる評価及び結論に問題はなく(パラ 249)、上級委員会は上述のパネルの判断を支持した(パラ 250)。

4. 内部相互補助 (cross subsidization) の形による支払と 9 条 1 項(c)にいう輸出補助金

A 糖及び B 糖からの高い収入からの資金的な資源(financial resources)の移転の形による C 糖の輸出向け生産に対する内部相互補助が 9 条 1 項(c)にいう輸出補助金を構成するというパネルの判断(パラ 253)に対し、砂糖製造者に対する資源の移転を伴わないので「内部相互補助」は「支払」とならないこと及び砂糖製造者は C 糖の製造又は輸出を要求されていないので「支払」と主張されたものは C 糖の「輸出について」(on the export)行われたものではないこと並びにパネルは申立国が行いも主張もしなかった請求に関する判断をしたことにより DSU11 条に違反したとして EC は上訴を行った(パラ 254)。

上級委員会は、本件の特定の事情において、9 条 1 項(c)にいう「支払」に 1 つの経済実体の内部の資源の移転をアプリオリに含まない理由はないとした上で、C 糖は全体の平均生産価格をほんのわずかでさえも(even remotely)カバーしない価格で世界市場において販売されおり、本件における「支払」は「単に観念的なものではない」(purely notional)と判断した(パラ 264)。製造者に利益(benefit)を与えるものではないので補助金を交付するとは認められないという EC の主張(パラ 268)については、9 条 1 項に該当する措置は農業協定 1 条(e)にいう輸出補助金とみなされるので利益について別個の検討を要しないと上級委員会は判断した(パラ 269)。

さらに、9 条 1 項にいう「輸出について」という用語は、輸出に「関連して」(in connection with)又は輸出の「利益」(advantage)となるようにではなく、輸出が行われることに「基づいて」(contingent on)を意味すると EC は主張し、砂糖製造者は C 糖を製造しない完全な自由があり、多くは C 糖を製造しないので、本件では「輸出について」という要件は満たされていないとした(パラ 273)。上級委員会は、EC 規則 1260/2001 の 13 条(1)により C 糖は輸出されなければならないので、内部相互補助の形での支払は、定義上、「輸出について」の「支払」であると判断した(パラ 275)。

5. 無効化又は侵害

最近まで C 糖のレジームは輸出補助金を交付するものではないという EC の理解を申立国は共有したので、C 糖の輸出の削減に競争機会の改善についての期待を有していなかったと EC は主張した。オーストラリア及びタイは無効化又は侵害の存在は「正当な期待」に依拠しないと、ブラジルの 4 億 9400 万ドルの損失が 2002 年だけでもあったという主張に EC は反論しなかった(パラ 293)。貿易の損失は DSU3 条 8 項の悪影響の明白な例であり、WTO 違反の輸出補助金の結果として生じる貿易への悪影響がないことを加盟国が示さない限り、申立国の期待が同項に基づく判断に関係があるとは考えられず、同項にしたがっての無効化又は侵害の推定に対する反証に EC は失敗したと上級委員会は判断した(パラ 298)。

6. DSU3 条 10 項と誠実の原則

EC は、主として、その譲許表の基礎となる数量水準に C 糖の輸出を含めない決定をするにあたり、ウルグアイラウンドの全参加国の間の共通の理解に正当に依拠するという主張を中心に、申立国は C 糖に対する請求をエストップされている又は申立国の本件の申立は誠実の原則に反し DSU3 条 10 項に違反したというパネルで行った主張を繰り返した。上級委員会は、まず、WTO の紛争解決手続におけるエストップの原則について消極的な見解を示し(パラ 312)、さらにたとえ議論のために WTO の紛争解決手続において同原則の適用があるとしても、申立国が EC の措置を WTO 適合的であると認めた、又は、EC に対して法的措置をとらない約束したという事実又は申立国の陳述を認定することはできなかったというパネルの証拠に関する判断(パラ 315)及びウルグアイラウンドにおいて EC の譲許表の基礎となる数量水準に C 糖の輸出を含めないというラウンドの全参加国の間の共通の理解についていかなる証拠も見いだせなかったというパネルの判断を引用して(パラ 316)、上級委員会は EC のエストップの主張を認めなかった。

7. 訴訟経済

パネルは SCM 協定についての判断を訴訟経済を理由に行わなかったが、SCM 協定に基づき申立国が利用することができる救済をパネルが考慮せずに訴訟経済を利用したことについて、申立国が上訴を行った(パラ 324)。SCM 協定 3 条について申立国に有利な判断をパネルをした場合、申立国は同協定 4 条 7 項にもとづく「遅滞なく廃止する」という追加的な勧告を得ることができる機会を奪われたと上級委員会は判断した(パラ 335)。同時にこのことによりパネルは DSU11 条の「紛争解決機関が対象協定に規定する勧告又は裁定を行うために役に立つその他の認定」を行わなかったとされた(パラ 335)。しかしながら、上級委員会において申立国が SCM 協定 3 条の適用の

問題を十分に取り上げなかったこと(パラ 339)、さらに、特に、SCM 協定 4 条 7 項の廃止の期限を特定するために必要な十分な事実がないことから(パラ 340)から、上級委員会は SCM 協定に基づく申立国の請求の法的分析及び検討を行うことができないとした(パラ 341)。

III. 評価

この上級委員会報告は、譲許表に定める国内助成及び輸出補助金に関する約束は農業協定 3 条 1 項により 1994 年ガットの不可分の一体とされ、さらに 1994 年ガットの規定及び他の WTO 協定附属書 1A に含まれる多角的貿易協定の規定に対する農業協定の規定の優越を定める農業協定 21 条の規定により、農業協定の規定が譲許表の内容、例えば本件で問題となった EC の譲許表の脚注 1 に優越すること(パラ 221,222)を確認したことにその一番の意義が見いだされる。当事国の交渉の結果としてできあがった譲許表の内容であっても、それにより農業協定から逸脱することは許されないことになる。

この判断にあたり、ガット 2 条 1 項(b)はガットの他の規定に基づく義務を限定することを許すものではなく、したがって米国のガットの譲許表の規定が 11 条 1 項に違反する数量制限の維持を正当化することはできないという「米国—砂糖」事件についての 1989 年のパネルの判断を引用されている(パラ 219)。

加えて、SCM 協定にはその紛争解決条項に基づく特別な勧告(同協定 4 条 7 項)が定められており、一般的な紛争解決手続規定のみが適用される他の協定上の問題のみを審査し、訴訟経済を理由にして、SCM 協定 3 条違反の可能性があるのにそれについての判断を行わないことは許されないとの見解を示した点でもこの上級委員会報告には意義がある。

その他の点について、あえて解説を加えるに値する内容はこの上級委員会報告にはないであろう。本件で示されたほとんどの論点について、パネルとほぼ同様の立論及び判断を上級委員会は行っている。これは、上訴の主張内容がこのような結果しかもたらさないものであったからであると考えられる。しかし、そのような上訴でも EC があえて行ったのは、上級委員会によるその WTO 協定違反の認定が長期にわたって継続してきた砂糖レジームの改革についての EC 加盟国の説得材料の 1 つとなることがその理由であると想像することが可能である。

EU の農相理事会は、2005 年 11 月 24 日、最低保証価格の 36%の引き下げを含む砂糖レジームの改革に合意し、砂糖農家の保護が消費者負担によるものから納税者負担を中心とするものへと変更されることとなった¹。2005 年 11 月に改革の合意が必要な理由について、欧州委員会の発行した文書が本件のパネルの判断を 2006 年 7 月までに履行しなければならぬこと及び 2005 年の WTO 閣僚会議での農業貿易交渉における EC の立場を

強化するために改革が重要であることを明記していることが注目される²。

¹ European Commission Press Releases, EU Radically Reforms Its Sugar Sector to Give Producers Long-term Competitive Future, IP/05/1473 24 November 2005. 日本経済新聞 2005 年 11 月 25 日夕刊 2 ページ「EU, 砂糖補助金削減」

² European Commission, The European Sugar Sector: Its Importance and Its Future, Sec.7, page 1 (2005).