

(SCM/42、1983年3月21日補助金相殺措置委員会・小委員会報告、未採択)

【事実の概要】

E Cでは、穀類及び穀類原料製品の共通市場に関する理事会規則2727/75に基づき、小麦粉の輸出者に対して、小麦粉のE C域内価格と世界市場価格の差額が輸出払戻金として共同体の予算（欧州農業指導保証基金(BAGGF)）から支払われていた。これは一般協定16条に違反する輸出補助金であると主張して、1975年に米国の小麦粉生産者を代表するミラーズ・ナショナル・フェデレーションが同国政府に通商法301条に基づく申立てを行った。これを受けて米国政府は一般協定22条及び23条に従ってE Cと協議を行ったが、東京ラウンド交渉開催中であったため協議は延期された。1981年9月に補助金コードに基づき協議が再開されたが問題は解決せず、米国は補助金相殺措置委員会において小委員会を設置することを求めた。1981年12月14日に小委員会を設置することが決定され、1982年1月22日に、米国が付託した問題の事実を補助金コードの関連規定に照らして検討することを付託事項とし、かつ、日本大使の鈴木文彦（委員長）を含む3名が小委員会を構成することが報告された。

なお、小委員会の報告は1983年3月21日に提出されたが、採択されなかった。

【報告要旨】

棄却。

1. E Cの小麦粉に対する輸出補助金はその小麦粉輸出が「世界輸出貿易における衡平な取り分を超える」という結果をもたらしたので補助金コード10条1項に違反するかどうかについては、次の通りである。「小麦粉の貿易の高度に人為的な水準及び条件、相対的重要性を評価することができない数々の特別な要素の相互作用を含む市場の展開の複雑さ、そして最も重要なことに、『衡平な取り分を超える』という概念本来の難しさ」のために結論に達することができなかった。」

また、同輸出補助金が補助金コード10条2項にいう他国の輸出の代替をする効果を有するかどうかについては、次の通りである。「E E Cの輸出の相当な増加にもかかわらず、10条2項(a)の意味における市場の代替は、小委員会の検討した17の市場においては明白で

はなかった。」

2. ECの小麦粉に対する輸出補助金はその輸出小麦粉の価格が他の供給者の価格を相対的に下回るという結果をもたらしたので補助金コード10条3項に違反するかどうかについては、次の通りである。「利用可能な情報によると、明確な結論に達するのに十分な根拠はなかった。」

3. ECの小麦粉に対する輸出補助金は補助金コード8条にいうガットに基づく米国の利益の無効化又は侵害及び米国の利益に対する著しい害を生じさせているかについては、次の通りである。「一定の一次産品に関する限り第三国市場における悪影響の立証について8条の規定は明白さを欠く。この点についての法的不確実性に照らし、小委員会は無効化若しくは侵害又は著しい害の認定を行わなかった。」

4. 小麦粉は一次産品ではなく加工産品であるので、ECの小麦粉に対する輸出補助金は補助金コード9条に違反すると推定されるかどうかについては、次の通りである。「この問題は委員会により小委員会に付託された事項の一部を構成するものではなく、したがって小委員会は関係する実体的な争点を考慮しなかった。」

【解説】

1. ガットにおいては、一次産品に対する輸出補助金は禁止されないものの、その産品の世界輸出貿易における自国の衡平な取り分を超えて(more than an equitable share)輸出が拡大するような方法で補助金を与えてはならないことになっている(一般協定16条3項)。これはハヴァナ憲章28条1項の規定を引き継ぐものである。衡平な取り分を超えるかどうかを判断するのに、過去の代表的な期間についてのその国の取り分及び影響のあった特別の要因(special factors)を考慮することとするのみで、一般協定16条3項の規定は曖昧である。補助金コード10条はこれを幾分明確化したが、解釈の余地は広く残されており、本件においても次のような問題があった。

まず、補助金コード10条2項(c)によれば「過去の代表的な期間」とは最近の3暦年とされているが、その期間に正常な市場条件が存在したという条件が付けられている。本件では、最近の3暦年はECの輸出補助金の激しい利用による貿易パターンの歪曲があり、正常な市場条件が存在していないと米国は主張した。米国は、1962年の共通農業政策(CAP)の確立の前の3年間を検討対象期間とし、加えて1959/60年から1980/81年までの全期間を検討するように要求した。これに対して小委員会は、まず最近の3年間を検討した後、

この期間が輸出補助金及び市場の他の展開により影響されていたので他の期間を検討することの必要性を認めたが、結局は市場の展開の基本的な図式は一貫しているとの結論を出した。そしてE Cが輸出補助金の交付を行っている時は、小麦粉の世界輸出貿易におけるE Cの取り分は大きくなっていることを認めた。

次に、「特別の要因」について、小委員会はいくつかの事項を考慮した。政治的展開により米国の小麦粉輸出が妨害され、E Cとの相対的な市場の取り分(market shares)に影響があったものとして、長期的にアンゴラ・キューバ・ベトナム・北朝鮮の場合及び穀物禁輸が行われた1979/80年と1980/81年のソ連の場合をあげている。小麦粉の非商業的販売についても、小委員会はその商業市場への影響が有り得ること認めているが、その影響は米国の取り分を増加させる方向にも減少させる方向にも働くとしている。中近東・アフリカの小規模市場への輸送については、E C諸国との間に定期航路が存在することがE Cの小麦粉輸出にとって有利になっていることも認めている。市場の取り分の展開に関するその他の要因が存在することも認めているが、輸送費についてはあまり重要性はなく、E Cの小麦粉の品質はE Cの市場の取り分の増加を説明する要素にはならないとした。

以上の検討を行ったにもかかわらず、小委員会は、「衡平な取り分を超えるという概念本来の難しさ」のために結論に達することができなかったのである。小委員会は規定の抽象性のために判断ができないとしてしまったが、妥当な解釈方法によりE Cは衡平な取り分を超えていたか否かを判断することも不可能ではないはずで、そのような判断を下していれば有権的解釈による規定の具体化が進む道が開けたであろう。

市場の代替(market displacement)について、小委員会は、17の輸入国市場における1959/60年から1980/81年の各年度毎のオーストラリア・カナダ・米国・E C・その他の市場の取り分を考慮し、代替があったことを認めなかった。いくつかの市場においては1959/60年からの期間を見ると初期の3年間と最近の3年間における米国とE Cに市場における強さが逆転しているが、このような長期間には市場の規模と性格が相当に変化しており、補助金コード10条2項(a)にいう市場の代替であることは明白ではないとした。しかし、小委員会は、これらの市場の動向を市場の代替とは認められないものの、より一般的なE Cの市場の取り分の増加を示すものとしており、個々の市場の検討によりE Cの補助金が米国の販売機会の減少をもたらした可能性も否定できないとしている。

2. E Cの小麦粉に対する輸出補助金はその輸出小麦粉の価格が他の供給者の価格を相当地に下回るという結果をもたらしたので補助金コード10条3項に違反するかどうかについ

ては、小委員会は、米国の提出した情報ではこれを肯定するのに十分な根拠とならないとした。米国はE Cの価格がより低かった8件のケースを示したが、そのうち3件は推定等によるもので正確さを確かめられないという理由で考慮されなかった。残りの5件についても3つの市場についてはそれぞれ1回の取引のみに関する数字が示され、1つの市場については2回の取引に関する数字が示されたがそれぞれただ1つの米国の価格が出されただけであるので、十分な根拠ではないというのである。米国はまた単位あたりの輸出価格 (export unit values) が証拠となると主張したが、小麦粉の品質に差があること、一定期間の合理的な価格の安定性がないこと、検討対象の輸出国の供給者からの類似の数量の積み出しがないことを理由に、小委員会はこの主張も認めなかった。

3. 米国の主張によれば、E Cは一般協定16条並びにコード8条及び10条に基づく義務に違反しており、その結果、米国その他の輸出国の利益を無効化又は侵害し、かつ、悪影響が存在すると推定される。米国はこの主張に当たり、補助金コード8条4項の注に言及している。E Cはこれに反論して、同注は委員会が補助金コード又は一般協定に基づく義務の不履行があったと決定した後に悪影響が存在することが推定され得るとなっていることを指摘した。さらに、「(E Cの) 補助金の交付を受けた輸出が第三国市場において (米国の) 同種の製品の輸出に代替する効果」により米国の利益に著しい害が生じたという米国の主張は補助金コード8条4項(c)に依拠しているが、その条項の注1により一次産品に関する限り第三国市場の問題は専ら10条の規定により取り扱うとされており、一次産品である小麦粉に関する本件には8条4項(c)は適用されないとE Cは主張している。

この点について小委員会は、8条の規定の不明確さを理由に補助金コード10条の意味での悪影響の問題を超えた無効化若しくは侵害又は著しい害についての認定を行わず、結果的には米国の主張を認めなかった。

4. 米国は、小麦粉が一次産品ではなく加工産品であるから補助金コード9条が適用されるという主張を補助金相殺措置委員会への申立ての中では行わず、小委員会での口頭弁論において初めて行った。これに対してE Cは、米国は補助金相殺措置委員会において9条に言及しなかったので、9条が小麦粉に適用されるかどうかは付託条項の内容に含まれていないと主張した。小委員会はE Cの主張を採用したが、付託条項には(補助金コードの)「関連する規定に照らして」とあるのだから、小委員会に紛争が付託された後に新たな法的争点を持ち出すことができないとすることには疑問が残る。小委員会は、小麦粉が一次産品か加工産品かの判断を直接には行わなかったものの、一次産品にのみ適用される

補助金コード10条の適用を検討しているので、間接的には小麦粉は一次産品であると判断したといえよう。

5. 小委員会はE Cの輸出補助金が交付されている時にはE Cの取り分が増加し、米国その他の取り分が減少した事実を認め、さらに、E Cは輸出補助金なしには相当な量の小麦粉を輸出できないのにもかかわらず、世界市場の取り分を増加させ、抜きんでた最大の輸出国となった事実を認めたが、E Cの補助金コード違反は認めなかった。このことに不満を持った米国は、補助金相殺措置委員会の1983年4月の会合において委員会自体が米国の申立てを認容することを提案したが、E Cその他の諸国がこれに反対した。以後、米国はこの小委員会報告の採択をブロックしている。問題を解決するために、本件その他の紛争において争われている補助金コードの義務の解釈について合意を形成する試みが行われたが、成功していない。ウルグアイ・ラウンドにおいては、農業問題の交渉に輸出補助金についての交渉が含まれている。

なお、米国は本件の小委員会の報告が出る前の1983年1月からエジプトの全市場を獲得できる補助金を交付することにより、E Cに対抗している。さらに1985年には小麦・小麦粉の輸出補助金を強化する立法措置を講じている。以後、米国・E C双方がそれぞれの輸出補助金で対抗している（いわゆる補助金戦争）。

本件の小委員会報告はE Cの補助金コード違反は認めなかったが、E Cが小麦粉の輸出について補助金の利用を制限することが望ましいとしている。E Cはこれを受けて、1981/82年に比べて1982/83年の小麦粉の輸出を大幅に減少させている。

【参考文献】

1. GATT Dispute Panel Report on U.S. Complaint Concerning E.C. Subsidies to Wheat Farmers, 18 U.S. Export Weekly (BNA) 899 (March 8, 1983); Final Draft of GATT Dispute Panel Findings on U.S. Complaint Concerning E.C. Subsidies of Wheat Exports, 18 U.S. Export Weekly (BNA) 1047 (March 29, 1983).
(本件の小委員会報告を収録したものである。)
2. Boger, The United States - European Community Agricultural Export Subsidies Dispute, 16 Law & Pol'y Int'l Bus. 173, 208 (1984).
3. Coccia, settlement of Disputes in GATT Under the Subsidies Code: Two Panel Reports on E.E.C. Export Subsidies, 16 Ga. J. Int'l & Comp. L. 1, 7, 11

(1986).

4. Plank, An Unofficial Description of How a GATT Panel Works and Does Not,
Swiss Rev. Int'l Competition L., No. 29, at 81, 120 (1987).

(清水章雄)