

ECの果物缶詰、ブドウ補助金

(L/5778、1985年2月20日、未採択)

【事実の概要】

ECでは、1977年3月14日のEC理事会規則516/77号により設けられた野菜及び果物の加工産品のための共通市場組織の一環として、1978年5月30日の理事会規則1152/78号に基づき一定の野菜及び果物の加工産品について最低生産者価格及び加工業者補助金からなる生産補助金が交付されている。桃缶詰の生産補助金は理事会規則1152/78号に定められていた。梨缶詰の生産補助金は、1979年7月24日の理事会規則1639/79号により導入された。干し葡萄の生産補助金は、1981年のギリシャのEC加入に伴い同国の補助金政策を受け継ぎ、1981年7月27日の理事会規則2194/81号に定められた。

1981年10月に米国のThe California Cling Peach Advisory Boardが、上記のECの生産補助金は一般協定16条に違反し、EC市場から非EC産品を締め出しているとして通商法301条に基づく申立てを行った。これを受けて米国政府はECと交渉に入り、1982年2月25日に一般協定23条1項に基づく協議を行ったが、問題は解決しなかった。そこで米国は、上記補助金及びフルーツ・カクテル缶詰への補助金により同23条1項(b)のいわゆる無違反の無効化及び侵害(nonviolation nullification and impairment)が米国の利益に対して生じているとし、小委員会の設置を求めた。同年3月31日に理事会は小委員会を設置することに合意した。同年4月21日に干し葡萄についての協議が当事国間でさらに行われたが、満足すべき解決は得られなかったため、当事国は干し葡萄を付託条項に入れることに合意した。1982年6月29～30日の理事会において3名からなる小委員会の構成及び付託条項を理事会議長が報告した。

小委員会の報告は1985年3月12日に理事会に提出されたが、採択されなかった。この報告は未採択のまま当事者間で相互に満足すべき解決が得られたことが1986年2月の理事会に報告され、米国はこの小委員会報告を議題から取り下げること合意した。

【報告要旨】

1. 一般協定の規定に抵触しない措置による関税譲許の無効化又は侵害は、(1)申立国がその措置を当該関税譲許の交渉時に合理的に予見し得なく、かつ、(2)その措置が関係

輸入製品の競争上の地位を悪化させる場合に生ずる。

(1)(a)桃缶詰、梨缶詰及びフルーツ・カクテル缶詰に関しては、これらの製品について譲許の交渉を1973年に行った時に、米国はその生産補助金の導入を合理的に予見することはできなかった。1979年の譲許に関しては、桃缶詰の補助金制度の存在を認識しているべきであったし、この補助金制度がフルーツ・カクテル缶詰の加工業者に利益を与えるのだから、米国はこれを考慮すべきであった。梨缶詰の補助金制度の導入を米国は合理的に予見することはできなかった。

(b)干し葡萄に関しては、ギリシャの生産者及び加工業者が政府機関による価格支持、貯蔵(storage)補助金及び販売価格補助の利益を受け続けることを、関税交渉に際して米国は合理的に予見することができた。E Cの補助金が従前のギリシャの国内補助金を継続する以上のものであり、そしてそれが理由でギリシャ以外のE C加盟国9カ国の市場において米国産干し葡萄とギリシャ産干し葡萄との間の競争関係が狂うことについてのみ、米国はこれらを合理的に予見することはできなかった。

(2)(a)桃及び梨の生産者への補助金は、E C産の桃缶詰、梨缶詰又はフルーツ・カクテル缶詰と輸入されたそれらの缶詰製品との間の競争関係に悪影響を及ぼさない。これらの缶詰の加工業者への補助金は、E C産のこれらの缶詰と輸入製品との間の競争関係を狂わせたので、無効化又は侵害を生ぜしめた。

(b)干し葡萄の加工業者へのE Cの補助金による市場の歪曲は現在までのところ従前のギリシャの国内補助金によるもの以上ではなく、無効化又は侵害はない。

2. 一般協定23条に基づく無効化及び侵害の認定を行うために損害の統計的な証拠を立証する必要はない。

3. E Cは1962年及び1967年の関係4製品についての関税譲許を1973年に撤回したが、1974年又は1979年にそれらの製品について行った関税の上限設定(tariff bindings)が一般協定23条1項にいう米国の「この協定に基づき直接若しくは間接に自国に与えられた利益」を創出した。

4. 無違反の無効化又は侵害の場合の締約国団による勧告は、問題の措置によりもたらされた競争条件の不平等を除去する方法及び手段を被申立国に考慮させるものになる。

【解説】

1. 本件は、一般協定23条1項(b)に基づく無違反の無効化及び侵害の申立てを扱うも

のである(注1)。無違反の無効化及び侵害とは、同項に規定されている「……(b)他の締約国が、この協定の規定に抵触するかどうかを問わず、何らかの措置を適用した結果として、……この協定に基づき直接若しくは間接に自国に与えられた利益が無効にされ、若しくは侵害され」る場合の申立てをいう。この規定は条文で見る限り適用の対象に限定はないが、これまでの適用例は関税譲許に際して生ずる合理的な期待を害する状況にほぼ限られている。

同項(a)に規定されている「他の締約国がこの協定に基づく義務の履行を怠った結果」の場合は、利益の無効化又は侵害の発生が推定される(*prima facie*のケースとされる)ことが確立している(注2)。これに対して無違反の無効化及び侵害の発生の举证責任は、申立国の側に課せられる(注3)。証明する必要があるのは、先例によれば(注4)、[1]申立国がその措置を当該関税譲許の交渉時に合理的に予見し得なかったこと(注5)、及び[2]その措置が関係輸入製品の競争上の地位を悪化させたことである。本件の小委員会はこの先例に従い、問題の製品について関税譲許の交渉時にE Cの生産補助金の導入又は増大について米国が合理的に予見可能性を有していたか、そしてE Cの補助金制度がE C市場における輸入桃缶詰、梨缶詰、フルーツ・カクテル缶詰及び干し葡萄の競争的地位を悪化させたかを判断した。

両紛争当事国とも、1974年に米国が桃缶詰及び梨缶詰について関税譲許を受けた時に補助金の導入を合理的に予期し得たとは主張しなかった。1979年の譲許に関しては、補助金の導入時とジュネーブ関税議定書の締結時の前後関係を比較し、桃缶詰(及び桃を主成分とするフルーツ・カクテル缶詰)については補助金導入が議定書締結に先行するので予見可能性があったと小委員会は判断した。梨缶詰については、両当事国とも関税譲許交渉時に補助金導入を米国が合理的に予見し得たとは主張しなかった。干し葡萄について米国はギリシャ国内補助金がE C補助金により代替されることを合理的に予期すべきであったと小委員会は判断したが、その理由としては、1974年及び1979年の干し葡萄についてのE Cの関税譲許以前にギリシャが補助金を交付していたこと及び少なくとも1974年以降ギリシャの生産者は無税でE Cに輸出していたことが挙げられている。

問題の果物缶詰への補助金は、最低生産者価格及び加工業者への補助金という2つの要素から成る。最低生産者価格は生鮮果実の生産を刺激したとしても、生鮮果実の供給状況とは関係なく加工業者は最低価格を生産者に支払わなくてはならないので、これはE C産缶詰製品と輸入缶詰製品との間の競争関係を狂わせることはないというのが小委員会の判

断である。加工業者への補助金の目的は、最低生産者価格とそのような価格補償がない場合に加工業者が払ったであろう価格の差を補償することである。しかしE E C農業価格統計(EEC Agricultural Statistics)は、加工業者への生産補助金が生鮮果実の最低生産者価格により増加する費用のすべてを補償するために必要な額を常に超えていることを示していた。さらに生産補助金はE C製品の価格と域外諸国からの製品の価格との差を補填するので、E C内で外国製品の競争力は決して向上することはない。そして生産者補助金はE E C算定価格と輸入製品の無税価格との差として計算されるので、関税がE C製品のための絶対的保護マージンとなり、外国競争者のいかなる費用価格優位をも打ち消してしまう。少なくとも以上3つの点で、生産補助金は競争関係を狂わせていると小委員会は判断した。

干し葡萄については、従前のギリシャの国内補助金による市場の歪曲と現在のE Cの補助金による市場の歪曲を小委員会は次のように比較した。数年において、ギリシャの補助金に基づく最低生産者価格の年間増加率は、E Cの補助金に基づくものよりもかなり大きい。1981年以来の最低生産者価格と平均輸出価格の差のかなりの増大については、ギリシャの補助金でも同様であったであろう。少なくとも1974年以来ギリシャの輸出業者はE Cへの無税輸出の利益を得ていた。E Cの補助金が一年毎に決められるのはギリシャの場合より柔軟性を欠くが、このことが現在のところ追加的な競争の歪曲にはなっていない。補助金の資金がギリシャからE Cの予算に変わったことは、ギリシャの干し葡萄がいずれの制度の下でも補助金を受け、世界市場及びE C市場において競争的価格で販売される事実に影響しない。したがって小委員会は、E Cの補助金の導入がE C 9カ国における米国産干し葡萄とギリシャ産干し葡萄との間の競争関係をより一層狂わせてはいないと判断した。

なお、国内補助金の導入又は増加については、関係関税譲許の無効化又は侵害が推定されるとする余地があるが、本件では推定を行わずに無効化又は侵害の存在が立証されたので、E Cの生産補助金制度が無効化又は侵害を生じさせるかどうかの検討は小委員会の結論に関係ないとされた。

2. 一般協定23条に基づく無効化及び侵害の認定を行うために損害の統計的な証拠を立証する必要はないことについては、先例がある(注6)。このことについて小委員会は次のような理由付けを行った。「2条に基づき上限の定められた関税譲許から生ずる利益は、将来の貿易機会を含む。したがって、無効化及び侵害に関する締約国の申立ては、いまだ

貿易上の損害の統計的な証拠がない場合にも許容される。」

3. 米国は1962年及び1967年の関税譲許の無効化又は侵害も主張したが、小委員会は1973年にE Cが関係4製品の譲許を撤回したことに着目し、1974年以降の譲許が無効化又は侵害の判断に関係するとした。E Cの加盟国増加に伴う譲許の全面的変更前の譲許から他の締約国に生じていた利益がそのような譲許の変更後に無効化又は侵害の対象として考えられるかについて、否定的な見解を示したものである。この問題について後の小委員会には、同じく否定的であるもの(注7)と反対に肯定的であるものがある(注8)。

4. 小委員会は先例に従い(注9)、無効化又は侵害と関係したE C産品と輸入米国産品との間の競争関係を回復させる方法及び手段をE Cに考慮することを勧告することを提案した。この勧告においては、域内生産補助金を除去又は削減する法的な義務をE Cに対して設定することはできないし、また補償を与えることのようなその他の紛争解決方法又は最終的な手段としての譲許の停止の許可の要求を排除しないことを強調した。

5. この報告は、次の点を不満とするE Cにより採択がブロックされた。(1)貿易上の悪影響の証明を要求しなかったこと。補助金コード8条4項ではこれが要求されている(注10)。(2)米国はギリシャ産の干し葡萄に関する関税譲許を与えられておらず、ギリシャの生産者に対する補助金の制限を期待する根拠を持たない。これら2点を訂正した上で、小委員会報告の採択をE Cは提案したが、米国はこれを拒否した。

米国が対抗措置をとることを警告した後、E Cは次のことに同意した。(1)梨缶詰に関しては、過去3年間にすでにE Cが自主的に行ってきた生産補助金の削減及び補助金適格産品の数量割当による制限。(2)桃缶詰については、1986-87年度の生産補助金を前年度より25%削減する約束。(3)以後、桃缶詰及びフルーツ・カクテル缶詰の加工それ自体を補助しないように補助金を設定するという保証。1988年8月に米国政府はE Cがこれらの内容を含む1985年米国E C果物缶詰協定に違反していること通告した。1989年5月には、米国通商代表(USTR)は、自らの発意により、このことについて通商法301条に基づく調査を開始した。同年6月にE Cが桃缶詰及び梨缶詰の生産補助金を削減することに同意し、同年10月に通商代表は301条調査を終了した。

(注1)申立国(米国)が問題のE Cの補助金が一般協定の特定の規定に違反すると主張しなかったため、小委員会はそれらの補助金制度と一般協定の規定との整合性は判断しなかった。

(注2)「ウルグアイによる23条の援用」小委員会報告、BISD 11S/95 (1963)、100頁。

「通報、協議、紛争解決及び監視に関する了解事項」附属書5項、BISD 26S/210 (1980)、216頁。

(注3)「了解事項」同上。

(注4)「硫安に対するオーストラリアの補助金」作業部会報告、BISD 11/188 (1952)、193頁。「ドイツの鰯輸入の処遇」小委員会報告、BISD 1S/53 (1953)、58頁。

(注5)本報告において、関税譲許は最恵国待遇を基礎として適用されなくてはならないのであるから、無違反の申立てを行うのに申立国が当該関税譲許に関して「当初の交渉権」(initial negotiating rights)を有していたことは必要とされないとされた。

(注6)「ドイツの鰯輸入の処遇」、前掲(注4)、パラグラフ9。

(注7)「一定の地中海諸国からの柑橘類産品の関税待遇」小委員会報告(未採択)、L/5337 (18 June 1982)。

(注8)「油量種子及び動物飼料タンパク質に対する支払い及び補助金」小委員会報告、L/6328 (22 April 1988)。

(注9)「硫安に対するオーストラリアの補助金」作業部会報告、前掲(注4)、195頁。「ドイツの鰯輸入の処遇」小委員会報告、前掲(注4)、59頁。

(注10)米国の申立ては一般協定23条に基づくものであり、補助金コードの規定は援用されていない。

【参考文献】

1. GATT Panel Report on EC Subsidies on Raisins and Canned Fruit, 20 U.S. Export Weekly 1028 (1984). (本件の小委員会報告を収録したものである。)
2. E. McGovern, International Trade Regulation 38 (2nd ed. 1986).
3. GATT, GATT Activities 1985, at 45 (1986).
4. USITC, Operation of the Trade Agreements Program 41st Report 1989, at 95 (USITC Pub. 2317, 1990).

(清水章雄)