

E Cの砂糖輸出払戻金

(L/4833、1979年11月6日採択)

(L/5011、1980年11月10日採択)

【事実の概要】

E Cにおいては、E E C理事会規則により砂糖について共通市場組織が設置され、1968年以来、砂糖の単一市場が成立していた。この砂糖に関する共通農業政策の2つの主な目的は砂糖大根及び砂糖キビの域内生産者の雇用及び生活水準を維持すること並びに域内の砂糖の供給を保証することであった。このため域内価格の単一制度による価格支持政策がとられ、かつ、E C域外との共通取引制度の一環として産品の輸出を可能にするために必要な限度で、世界市場価格と域内価格との差をカバーする払戻金が交付された。払戻金が交付されるのは、域内で収穫された砂糖大根及びキビで域内で収穫されたもの又はロメ協定若しくはインドとの協定に基づき輸入されたもので製造された砂糖に交付された。払戻金は政府資金である欧州農業指導保証基金（the European Agriculture Guidance and Gurantee Fund）によりまかなわれた。

1978年9月にオーストラリア政府は、この砂糖輸出に関する払戻金がG A T Tに基づくE Cの義務に合致しないとの申立てを行い、パネルの設置を求めた。同年10月に理事会ではじめてこの件が討議され、その際、多数の締約国がオーストラリアの主張を支持し、ブラジル、インド及びフィリピンはパネルに意見を提出する意図を示した。同年11月6日の理事会でパネルを設置することが合意された。同月14日に議長は理事会へパネルを構成する委員3名を通知した。ブラジルは同年11月10日に別途パネルの設置を求め、締約国団会議第34会期（1978年11月27-28日）でその設置が合意された。1979年1月にオーストラリアの申立てについてのパネルと同一の委員からなるパネルの構成を理事会に通知した。ただし、ブラジル申立てについてのパネルでは、委員1名が途中で他の者と交代している。

オーストラリアの主張は次のとおりである。

(1) E Cの砂糖補助金の総額は1975-78年に急増したが、その結果、E Cの砂糖の世界自由市場における取分は、それ以前7年間の平均と比較し、3倍になった。全世界市場を見てもE Cの取分が増加しており、これにより、E Cは一般協定16条3項にいう世界輸出貿易における衡平な取分をこえる取分を有することとなった。（したがって、砂糖輸出払戻金の制度は同項により課せられる義務に違反する。）

(2) E Cの過度の輸出補助金によりその砂糖輸出が増大した時期に砂糖の世界価格が急落したなどの理由でE Cの砂糖補助金制度は、オーストラリアの利益に重大な侵害又はそのおそれを与えた。

(3) E Cの同制度により、G A T Tに基づきオーストラリアに生じている利益が直接又は間接に無効化又は侵害され、かつ、一般協定の目的の達成を妨げられたとの判断を正当とするに十分な証拠が本件には存する。

「ブラジルの申立て」のパネルにおいてブラジルは上記オーストラリアの主張(1)(2)(3)とほぼ同一の主張に加えて、次の主張を行った。

(4) E Cの同制度は一般協定第4部に基づくコミットメントと合致せず、さらに36条2項、3項及び4項並びに38条1項、2項、2項(a)及び2項(e)に反する結果をもたらした。

オーストラリアに対するE Cの主張は次のとおりである。

(1) 市場の取分は、衡平であると考えられるものを必ずしも上回らずに変化し得る。E Cの取分が1972年の8.8%から1977年の9.6%へ増加したのは、実質的な変化ではない。1972-74年の時期と1975-77年の時期とを比較するとE Cの取分は7.5%から7.4%へ減少している。世界市場におけるE Cの取分には実質的な変化はなく、したがって衡平であると認められるべきである。

(2) オーストラリアは重大な損害を算定するための要素を示さなかったもので、主張された損害の性格を判定することはできない。オーストラリアの利益の重大な侵害の証拠はない。

(3) 検討対象期間中のオーストラリアの砂糖生産及び輸出の増加は顕著であり、無効化・侵害についてのオーストラリアの申立は根拠がない。

ブラジルに対するE Cの主張は基本的にオーストラリアに対する上記の主張(1)(2)(3)と同一であり、さらに次の主張をした。

(4) S T A B E X等による援助政策により、E Cは開発途上国を優遇する努力を行ってきた。36条は原則及び目的を定めており、厳密な特定の義務を確定するとは理解しえない。38条についても同様である。

オーストラリアの申立てについてのパネルの報告とブラジルの申立てについてのパネルの報告は上記のブラジルの申立てに特有の主張に関する部分を除くとほぼ同一である。なお、付託事項の文言は両者で異なり、またその文言は他の事件の標準的な付託事項の文言

とも異なっている。

【報告要旨】

(1) E Cの輸出増加とオーストラリア（ブラジル）の砂糖輸出の推移との間の因果関係を明確に確定することは困難であり、E Cが「当該産品の世界輸出貿易における衡平な取分をこえた」という明確な結論に達することはできない。

(2) E Cの払戻金制度は近年の砂糖の世界価格の低下の一因であったので、オーストラリア（ブラジル）に重大な損害を間接的に生じせしめた。同制度は生産、価格及び輸出払戻金の額に対する事前の実効的な制限を加えるものではなく、世界砂糖市場に恒久的な不確実性をもたらし、損害のおそれをもたらした。

(3) オーストラリアの何の利益が無効化・侵害されたのか、また一般協定のどの目的が妨げられたのかについての詳しい申述がなかったため、この問題は審理しなかった。

(4) 1977年の国際砂糖協定が有効であったにもかかわらず、1978-79年の市場状況において補助金による砂糖の輸出を行った。したがって、E Cは36条に定める原則及び目的を促進するために38条に定めるガイドラインに従って他の締約国と共同して行動しなかった。

【解説】

1. 本件の砂糖輸出払戻金と一般協定16条3項との整合性を検討するにあたり、パネルは同項中の「世界輸出貿易」、「過去の代表的な期間」、「衡平な取分」の各概念の解釈・適用を試みた。

「世界輸出貿易」については、パネルはオーストラリアの主張した「自由市場」を基礎としないで、全世界輸出を基礎とするとした。先例(注1)に従い、かつ、自由市場の取分を考慮する方法上の困難を斟酌したものである。

「過去の代表的な期間」については、これの選択の難しさからいくつかの選択肢を考慮し、一連の比較を行った(注2)。

「衡平な取分」についてはその定義が存在しないことから、顕著な輸出増加のあった年に輸出補助金の交付の効果が他の締約国の輸出との代替(displacement)を引き起こした場合を含むとした。世界市場を、(1)オーストラリアとE Cが直接競争して砂糖を売却する諸国、(2)E Cへのオーストラリアの輸出、(3)オーストラリアの主な仕向国、(4)地中

海地域、中近東及びアフリカ、(5)その他、の5つに分け、それぞれにおいてE Cの輸出の増加がオーストラリアの輸出に相当な程度まで直接に代替したかを検討し、その十分な証拠はないと判断した。したがってE Cの砂糖輸出払戻金制度は、16条3項に違反するものではないことが確認されたことになる。

E Cの輸出増加とオーストラリアの輸出の推移との間に明確な因果関係を確定し、相当な程度までの輸出の代替をパネルは求めているが、輸出補助金は有害な影響を与えるということ及び衡平な取分というものが存在するという前提がある限り、ここまでの限定的な解釈が妥当かどうかは疑問である。

2. パネルはオーストラリア（ブラジル）へ重大な損害が与えられ、かつ、将来もおそれがあることを認めた。一般協定16条1項は、補助金が他の締約国の利益に重大な損害またはそのおそれを与えると決定された場合、その補助金を制限する可能性について討議する義務を定める。このパネル報告には一定の作為義務を課する勧告にあたる部分はないが(注3)、重大な損害及びそのおそれの存在を裁定したことにより、当事国に交渉義務を課している。これを受けてE Cの補助金を制限する可能性について討議するための作業部会の設置を理事会が1980年10月に決定した。作業部会は1981年3月(注4)及び1982年3月(注5)に理事会が採択した2つの報告を作成した。E Cは1980年のE E C理事会規則の改正により、輸出払戻金が欧州農業指導保証基金からの純支出ではなくなったので、締約国が交付する補助金に該当しなくなり、一般協定16条1項の義務は満たされたと主張した。オーストラリア及びブラジルはこれに満足せず、その他の問題を含め、作業部会は紛争を解決できず、その手続を終了した。

3. パネルは、E Cが国際砂糖協定の当事国ではないのでその協定の当事国と同様の義務が課せられることはないことを認めながらも、ブラジル及び他の開発途上国がその協定により砂糖の状況を改善しようとしていたことをとらえ、一般協定38条に定めるガイドラインに従って他の締約国と共同して行動することが適当であるということにより、実質的にはE Cに国際砂糖協定の目的を阻害しないことを求めているかのようである(注6)。

4. 1982年4月には米国が国内砂糖生産者による通商法301条の申立てに基づき、E Cの砂糖補助金について補助金コードの17条の協議を補助金・相殺措置委員会で要求した。E Cはすべての生産国による多数国間交渉が必要であると論じた。それ以上の進展はなかった。同じ時期にアルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、コロンビア、キューバ、ドミニカ、インド、ニカラグア、ペルー、フィリピンの10カ国がE Cの砂糖制度について一

般協定23条1項の協議を求めた。協議が行われ、申立国は不満足を表明したが、それ以上の進展はなかった。以上はE Cを国際砂糖協定の交渉に引き込むことが多分その真の目的であるとされている。のちにE Cはその交渉に参加した(注7)。

〈注〉

(注1) 小麦及び小麦粉の輸出へのフランスの補助に関するパネル(1958年)、BISD 7 S/52.

(注2) BISD26S/308の表2 参照。

(注3) 被申立国の一般協定に基づく義務違反も、申立国の利益の無効化・侵害も認定されなかったのであるから、そもそも勧告の対象となるものがない。

(注4) European Communities Refunds on Exports of Sugar, BISD 28S/80.

(注5) Working Party--Sugar, BISD 29S/82.

(注6) Hudec, GATT Legal Complaints 1948-1989, at 91は、E Cが国際砂糖協定に加わらなかったことがこのオーストラリア・ブラジルの申立ての真の動機であった可能性を指摘している。なお、一般協定38条2項(a)の締約国団の共同行動を参照のこと。

(注7) id., at 122, 123.

【参考文献】

Boger, The United States-European Community Agricultural Export Subsidies Disputes, 16 Law & Pol'y Int'l Bus. 173 (1984).

Estabrook, European Community Resistance to the Enforcement of GATT Panel Decisions on Sugar Export Subsidies, 15 Cornell Int'l L.J. 397 (1982).

Phegan, GATT Article XVI.3: Export Subsidies and 'Equitable Shares', 16 J. World Trade L. 251 (1982).

Smith, EEC Sugar Policy in an International Context, 15 J. World Trade L. 95 (1981)

(清水 章雄)