

米国のワイン及びグレープ産品に関する「産業」の定義変更

(SCM/71、1992年4月28日採択)

【事実の概要】

EECは、共通農業政策(CAP:Common Agricultural Policy)により、ワインに輸出補助金を与えた。合衆国のワイン生産者はこれに対して何らの対抗策をもとらなかったため、葡萄生産者は独自に相殺関税賦課の提訴を行った。しかし、この提訴は、葡萄生産者はワイン輸入について提訴できる「産業」には含まれないとして、却下されてしまった(USITC Publication No.1502, p.10)(para.3.7)。

そこで、葡萄生産者はロビー活動をした結果、1984年貿易関税法により1930年合衆国関税法が一部改正され、「国内産業への損害」という相殺関税賦課の一要件における「国内産業」の定義に特則が設けられ、1986年9月30日までに提訴又は再提訴される事件についての時限立法として(Section 626(c))、ワイン及び葡萄産品が調査対象となる場合においては、同種の国内産品の主たる原料となる農産物の国内生産者も含まれることとされた(Section 612(a)(1))(1984年10月30日施行)。

その後の経緯は以下の通り(〔GATT〕、〔合衆国〕は、それぞれその場での出来事を示す)。

〔GATT〕 1985年1月23日、EECは、補助金相殺関税委員会に合衆国の1984年貿易関税法によるワイン及び葡萄産品の定義変更をめぐるEECと合衆国との紛争について、パネル設置を要請。

〔GATT〕 同年2月15日、同委員会はパネル設置を決定。

〔合衆国〕 同年9月10日、「公正貿易を目指す合衆国葡萄生産者同盟」は、国際貿易委員会(USITC)及び商務省に対して提訴し、ドイツ、フランス及びイタリア産のある種のテーブル・ワインは補助金を受け、合衆国において公正価格以下で販売されている旨主張。

〔合衆国〕 同日、USITC及び商務省は相殺関税賦課に関する調査開始。

〔GATT〕 同年10月5日、パネルの構成及び付託事項確定。

〔合衆国〕 同年10月28日、USITCは、国内産業への損害を否定する決定を下した(葡萄生産者も国内産業に含めて判断)。これにより、相殺関税賦課の調査は自動的に中止された。

〔合衆国〕 同年11月、「公正貿易を目指す合衆国葡萄生産者同盟」は、USITCの決定を不服として、国際貿易裁判所に提訴。

〔GATT〕 1986年2月26日、パネル・レポート提出。

争点は次の通りである。

(1) 事件性の要件

〔合衆国側〕 EEC主張の点は仮定に基づくものである。確かに、相殺関税賦課を求める提訴がなされた段階では、それ自体では貿易を阻害するものではないものの、紛争は直接的なものであったと認める。しかし、1985年10月28日のUSITCの消極的決定によって調査が自動的に中止されたため（裁判で争われていても同じである）、もはや紛争は仮定上のものになっている。したがって、本案の判断に入るまでもなく、紛争は解消したというべきである(paras. 3.1-3.2)。

葡萄生産者を国内産業に含めしめることによって相殺関税賦課の要件としての損害が認定できるような場合にはじめて現実の紛争があるというべきである(para. 3.3)。

以上により、パネルは手続を停止すべきである。

〔EEC側〕 USITCの消極的決定は、EECの提起した問題を解消するものではない。合衆国への輸出者は、問題の法律の存在によって脅威を受けている。また、本件でも、国際貿易裁判所はUSITCの決定を覆す可能性が大きい(para. 3.5)。

問題の改正は1986年9月30日までの時限立法ではあるが、効力が延長され可能性があり、また、合衆国議会に提出されている法案では、国内産業の定義を一般的に広げることが提案されている(para. 3.6)。

(2) 「国内産業」の定義

〔EEC側〕 補助金コード6条5項によれば、「国内産業」とは、「同種の製品の国内生産者の全体又はこれらの国内生産者のうち当該製品の生産高の合計が当該製品の国内総生産高の相当な部分を占めている生産者をいう」とされており、また、「同種の製品」とは、「同一の製品、すなわち、当該製品とすべての点で同じである製品又は、そのような製品がない場合には、すべての点で同じではないが当該製品と極めて類似した性質を有する他の製品」とされているので、輸入ワインに対する「国内産業」に国内産ワインの原料である農産物の生産者も含めしめる合衆国法はコードに違反する(para. 3.7)。合衆国議会自身

もこのことを認識しているからこそ、定義の拡張をワインに限定するとともに、2年間の時限立法としているのである(para. 3. 8)。

このような定義の拡張は、2つの現実の影響を持ち、これは「公正貿易を目指す合衆国葡萄生産者同盟」による提訴によって現実化している。

第1に、原料である葡萄生産者が輸入ワインが補助金を受けていることを主張して提訴できることになる。

第2に、国内産業への損害の判断にあたって、ワイン生産者にみならず、葡萄生産者への損害も考慮することになる(para. 3. 9)。

問題の改正は、コード19条5項(a)にも違反する。コード違反の合衆国法の存在は、EEC産のワインの輸入者及び輸出者の営業見通しに悪影響を与える(para. 3. 11)。

〔合衆国側〕 葡萄はワインと「同種の産品」か、というEECの問題の立て方は誤りである。問題は、ワイン用の葡萄生産者はワインを生産する産業の一部を構成するといえるか(Section 612(a)(1)はそのように規定している)、というものである。EECの狙いは、合衆国の葡萄生産者に実質的損害を与えるワインへの補助金を、相殺関税の対象外としようとするところにあるが、コードの目的はそのようなことを認める趣旨ではない。GATT 6条6項では、「自国の確立された国内産業に実質的な損害を与える」こと等を問題としており、「同種の産品」という概念は用いられていない(para. 3. 12)。

ワインに使用される葡萄はほとんどそれ専用栽培されているので、ワインと葡萄との関係は直接的である。また、EECでは、ほとんどのワイン生産者が自ら葡萄を生産しているのに対し、合衆国では、ワイン生産者と葡萄生産者とは原則として別であるという違いがあるので、葡萄生産者を「国内産業」ではないとすると、EECにおける損害評価に際しては葡萄生産への影響が考慮され、アメリカでの損害評価に際しては、同じく全面的にワイン生産に依存しているにも拘らず、葡萄生産への影響が無視されるという不均衡が生ずることになってしまう(para. 3. 13)。農産物生産者が加工工程を所有しているか否かで国内産業の範囲を変更することは妥当ではない(para. 3. 15)。

コードでは、農産品について特別の扱いをしている。すなわち、コード9条は輸出補助金禁止の例外として、「一定の一次産品」に対する輸出補助金を禁止の対象から除外している(コード9条注参照)。そして、EECはワインに輸出補助金を与えている。これは、EECが、ワインを、天然の形態の葡萄に「国際貿易における実質的な量の売買に備えるため慣習的に必要とされる加工を加えたもの」(GATT附属書I、GATT16条についての補足規

定2)であると解しているからであると思われる。このようなコードの一次製品の定義は、輸出補助金を与えることのできる製品の生産者の範囲に関するものであると同様、補助金により損害を受けるおそれのある国内産業の範囲にも関するものであるというべきである。一方で、輸出補助金の例外扱いにおいては、ワインを加工された葡萄と扱うことを認めながら、他方で、輸出補助金による損害を受けるおそれのある国内産業の判断においては葡萄生産者を除外せよということは、法的にも衡平の観念からも受け容れ難いことである。

「一次製品」(加工を加えたものを含む)とされる製品に関する限り、相殺関税賦課の要件としての国内産業には、天然の形態の製品の生産者も含まれると解釈すべきである(para. 3. 14)。

〔EEC側再反論〕 合衆国は、国内産業の定義に同種の製品という概念を持ち込むことに異議があるようであるが(para. 3. 12)、1959年に採択されたパネル報告において、「一般的ガイドラインとして、実質的損害の判断は、 - - - 関係する同種の産物(commodity)の国内生産に関してなされなければならない」と述べている(BISD, 8S/150, para. 18)。この考え方が、コードに導入され、かつ、より詳細に規定されたのである(para. 3. 17)。合衆国は、葡萄生産者とワイン生産者との経済的依存関係からの正当化を試みているが、そのような依存関係は多くの産業分野でみられるのであり、にもかかわらず、コードが国内産業を同種の製品の生産者に限定しているのである(para. 3. 18)。このような限定が妥当ではないとしても、解釈でこれを変更できるものではなく、コードの改正によるべきである。本件は、合衆国議会が、コードの規定に代えて自らが妥当であると判断するところに従って国内立法をしたことに起因しているのである(para. 3. 19)。

合衆国は、コード9条の一次製品の定義を6条5項の国内産業の定義と結び付けているが、両者は全く異なる目的の下に規定されているのである。すなわち、コード9条は、GATT16条に関するものであり、輸出補助金が禁止されるものとそうでないものの仕訳のための定義である。これに対して、コード6条5項は、GATT6条に関するものであり、相殺関税賦課の要件としての国内産業の定義である。GATT6条は、GATT1条の最恵国待遇の例外をなすものであるので、一般に、狭く解釈しなければならない。いずれにしても、合衆国の解釈は、コード6条5項及び同種の製品の定義に明らかに反するものである(para. 3. 22)。

【報告要旨】

上記の各争点に関するパネルの判断は次の通りである。

(1) 事件性の要件

委員会のパネル設置決定の時点（1985年2月15日）では、合衆国での相殺関税調査は始まっておらず、当然、不服申立もなされていなかった。そのような状況の下で、パネルは、付託事項に明記されているように、EECのパネル設置要請書(SCM/54)において指摘されている問題、すなわち、1984年貿易関税法612条(a)(1)自体が補助金コードの規定に合致しているか否か（19条5項(a)）について審査するよう求められているのである。したがって、パネルとしては、手続を進める以外に選択肢はない。

補助金相殺関税委員会委員長の了解によれば、パネルは、その作業において、合衆国の当局が問題の条項を実際に適用することがあれば、それを考慮に入れることになることとされていた。そして、実際、USITCは、1985年10月28日の決定において、問題の事件における「合衆国の産業」には同種の産品を製造しているワイナリーのみならず、同種の産品に使用される葡萄を生産している葡萄生産者も含まれるとしている。したがって、手続を進めることに問題はない(para. 4. 1)。

(2) 「国内産業」の定義

コード6条5項及び6条1項注2より、ワインと葡萄は同種の産品ではなく、したがって、同種の産品の生産者は、ワイン生産者のみであるというべきである(para. 4. 2)。

では、ワインと葡萄との密接なつながりにより、葡萄生産者をワイン産業の一部ということができるか否かについて検討する。アメリカのワイン生産者と葡萄生産者との分離に鑑みると、所有の形態に係わらず、一般に、葡萄生産とワイン生産を区別することができるというべきであり（コード6条6項）、合衆国にはその2つは別々の産業として存在するというべきである。本件における付託事項に鑑み、他の国の状況及び他の産品の状況については判断しない(para. 4. 3)。

上記の結論は、合衆国における問題の改正前になされたUSITCの決定及び議会での議論でもとられている結論であり、仮に、国内産業に原料生産者も含めるというのがコードの解釈としてできるのであれば、合衆国法の改正は不要だったはずである(para. 4. 4)。

さらに、コード9条の「一定の一次産品」の定義とコード6条5項の「国内産品」との間に何らの関係も見出し得ない。コード6条5項(GATT6条)は、最恵国待遇の例外をなすものであるから、狭く解釈すべきである(para. 4. 5)。

【解説】

本件における主たる論点は、第1に、本案前の手続問題として、ある国内法に基づく具体的な措置がとられていなくても、その国内法のGATT（コード）整合性をパネルは判断することができるか、というものであり、第2に、本案の実体問題として、相殺関税賦課の要件とされる「国内産業への実質的損害」のうち、「国内産業」に、同種の製品の産業に加え、その製品の原料となるものを生産している産業も含めることが補助金コード上許されるか、というものである。パネルは、第1点については、付託条項がそれを命じている以上、判断するとし、第2点については、輸入ワインに対する相殺関税賦課の場合、葡萄生産者も国内産業に含まれると規定する合衆国法は、コードに違反すると判断した。以下、この2点を中心に検討し、最後にその他の若干の点に触れたい。

(1) 事件性の要件

パネルの判断は、具体的事件が発生していない段階でパネル設置が決定され、付託事項は合衆国法と補助金コードとの整合性という抽象的問題の審査とされているので、パネルとしてはこの付託事項に答えるべく手続を進めてゆく以外の途はない、というものである。これは、事件性の要件についての判断を放棄したものであるということができよう。そして、この論理からは、パネルの事物管轄(subject matter jurisdiction)の有無や、当事者適格などの手続を進めるにあたっての前提問題（国内民事訴訟法でいえば、訴訟要件の問題）は、パネルとしては判断しないということになろう。パネル設置と付託事項の決定は理事会（補助金コードの場合は委員会。以下同じ）事項であるので、結局、前提問題についての争いは理事会で処理をすることになる。現に、合衆国は委員会審議において既にこの論点を主張していた(para. 3. 1)。

この問題は、パネルの位置づけ、さらにはGATT紛争解決制度の目的に係わる問題である。

パネル設置の目的は、理事会での決定の参考とするため、紛争についての中立的な第三者の勧告を得ることにあるはずであり、前提問題についてならば理事会自体で処理できるという保証はない。つまり、前提問題という法技術的な問題についてパネルが判断をしないということの合理性には疑問があるといわざるを得ない。前提問題についても、パネルは自らの判断を示すべきではなかろうか。

事件性の要件が必要か否かは、GATT紛争解決制度の目的に係わる。それが、提訴によって手続は開始するものの、本来、制度監視的なものであるとすれば、具体的な事件の発生

は不用であろう。しかし、具体的紛争解決を重視する制度であるとすれば、具体的な紛争がなければ、そもそも手続の発動は必要がないというべきである。もっとも、この問題は、GATTにおける事件性とは何かという定義次第ともいうことができ、貿易取引においては予見可能性が不可欠であって、貿易障害となる虞があるというだけで、貿易にマイナスの影響が生じることに鑑み、法律の存在だけで既に事件が発生しているということができれば、全く仮定的な模擬提訴でない限り、そもそも事件性のない場合はないということになるからである。

思うに、事件性の要件は、実体要件としての無効化・侵害の要件とオーバーラップするものであり、また、国家の紛争処理制度ではそれをいかなる場合に利用させるべきかという制度の側からの絞り込みの必要があるが、GATT紛争処理制度ではそのような絞り込みをすることの正当化が困難であるというべきであり、本案から切り離して、事件性の要件を前提問題とする必然性に乏しいと言うべきではあるまいか。

なお、事件性の要件についてのパネルの判断のうちの後半部分、すなわち、1985年10月28日にUSITCは問題の条項を実際に適用しているという点と、事件性の要件についてはパネルは判断しないという前半部分とのつながりははっきりしない。付加的な理由付けであるとするれば、かえって前半の議論を弱めている。予備的な理由付けであるのであれば、そのことを明確にすべきであろう。

(2) 国内産業の定義

輸出補助金禁止の例外が認められる「一次産品」の定義において、ワインが葡萄に「国際貿易における実質的な量の売買に備えるため慣習的に必要とされる加工を加えたもの」(GATT附属書 I、GATT16条についての補足規定2)とされ、ワインへの補助金が認められるのであれば、その輸出によって輸入国の国内産業に損害が発生しているか否かの判断の際にも、ワイン生産者のみならず、ワインの原料である葡萄の生産者も含めるべきであるとの合衆国の主張は(para. 3. 14)、反論しにくいものである。EECは、コード9条と6条5項とは目的を異にしていると反論し(para. 3. 22)、パネルはその反論をそのまま認めているが(para. 4. 5)、それだけでは、単に条文が異なるというだけに過ぎず、有効な反論とはなっていない。また、EECは、6条5項は、自由貿易の例外をなす相殺関税賦課の要件に係わるものであるので、狭く解釈すべきであると主張し(para. 3. 22)、これもパネルはそのまま採用しているが(para. 4. 5)、コード9条も、輸出補助金の一般的禁止の例外をなす

ものである、同じく狭く解釈すべきであり、これも両者の違いの説明とはなっていないように思われる（ただ、こちらについては、補助金が一般には禁止されず、輸出補助金が以外的に禁止されていると考えれば、コード9条の一次産品への輸出補助金は例外の例外であって、必ずしも狭く解釈すべき筋合いであるともいえない。この点、留保しておきたい）。

EEC側も、結局、現行のルールが妥当であるとの理論的根拠は示すことができず、実質的な根拠に触れることは「パンドラの箱」を開けることであるとし、仮に現行法が妥当でなくとも、解釈ではなく改正によって是正すべきであると述べるにとどまっている（para. 3.19）。

いずれにしても、実質的な議論をせず、形式的な解釈問題として処理するというのがパネルの立場である。これは、解釈の限界をわきまえたものとして、妥当であると評価できよう。この立場に立つ限り、合衆国の主張が認められる余地はない。

では、パネルとは離れて、立法論としての妥当性はどうであろうか。たとえば、同種の産品の国内生産者が輸出者と資本関係にあり、輸入による実質的損害があっても相殺関税賦課の提訴をしないような場合、その国内生産者に原料を供給している国内生産者（こちらは、経済的弱者である場合が考えられる）として、輸出補助金付きの産品の輸入に対して自ら相殺関税賦課の提訴をしたいと考えるのは当然であろう。

この点はウルグアイ・ラウンドにおいて議論されたが、その詳細は明かではない。ダンケル・ペーパーによると、I文書16条で「産業の定義」が規定されているが、1項は、コード6条5項に、2項はコード6条7項に、3項は、コード6条8項に、4項は、コード6条9項に、それぞれ対応している。つまり、コード6条6項は脱落している。このことが、国内産業の定義の拡張をある程度は認める趣旨か否かが問題となろう。

(3) その他

1) パネル判断の抑制

本件パネルは、本件における付託事項に鑑み、他の国の状況及び他の産品の状況については判断しない、と述べているが（para. 4.3）、本件の判断に必要な限度でこれらの点について判断することはむしろ当然であり、判断しないことの理由を付託事項に求めることは正当とはいえないように思われる。

2) 当事国の国内での機関の判断及び議会での議論

パネルは、議論の補強として、USITCがパネルと同じ判断をした例があり、また、合衆国議会における議論もパネルの結論と一致することを指摘している(para. 4. 4)。しかし、このような事情に触れることはかえって混乱を招くだけである。合衆国国内でとられた措置のGATT適合性を議論しているのであるから、あくまでも規範は合衆国の外に求めるのが筋である。おそらく、パネルも、合衆国内での事例がパネルと逆の結論であれば無視したはずであり、たまたま同じ結論をとった事例があるからといって、そのことはパネルの議論の補強材料にはならないはずではあるまいか。もっとも、この点に関しては、国際法上の判断の際の資料として、国内措置を参照することはそれ自体としては問題ないはずであるとの指摘もあったことを付記しておきたい。

3) その後の経緯

1986年4月22-3日の委員会において、合衆国は、EECが「パスタ事件」(調査報告I、p. 99)のパネル報告の採択をブロックする限りは、この事件のパネル報告の採択もブロックすると表明した。また、「骨なし加工牛肉事件」(カナダの牛肉生産者がEECからの骨なし加工牛肉の輸入について、相殺関税賦課の提訴をし、牛肉生産者への実質的損害が認められて相殺関税が賦課されたところ、EECは、牛肉生産者は骨なし加工牛肉と同種の製品の産業ではないと主張してパネル提訴。パネルは、同種の製品の産業ではないと判断し、EEC勝訴。1987年10月13日)について、カナダ、オーストラリア、合衆国、ニュージーランドは、国内産業の定義が狭すぎるとして、採択をブロックしている。

その後、本件で問題となった合衆国法の部分が失効したこともあり(予定通り、1986年9月30日失効)、合衆国は、1992年4月に至って、もはやブロックしておく実質的意味はなくなったことに理由に本件パネル報告の採択に応じている。ただし、上記のパスタ及び骨なし加工牛肉のパネル報告はパネルされたままである。

【参考文献】

なし。

(道垣内 正人)