

【事実の概要】

1. 1986年7月2日、カナダ政府は、特別輸入措置法(Special Import Measures Act, SIMA)に従って、米国産の輸入グリーンコーンに対する相殺関税賦課の審査を開始した。当該コーンに対しては、米国の1985年食糧安全保障法(Food Security Act)に基づいて補助金が支出されていた。1987年3月20日、カナダ輸入審査審判所(Canadian Import Tribunal, CIT)は、この輸入によりカナダの生産者に実質的損害(material injury)が発生し、また今後も発生する恐れがあるとして、相殺関税の賦課を決定する判定を下した。

2. CITの認定事項は以下の通り。

- ・カナダのコーン輸入市場は米国が事実上独占しており、しかも、カナダのコーンに対する関税はごく低率(従価税率2%)であるから、カナダと米国のコーン市場は實際上統合されている。そのため、カナダの国産コーンの価格は米国におけるコーンの国内価格(シカゴ穀物取引所価格)に連動している。
- ・食糧安全保障法に基づく補助金により米国産コーンの国内価格は低下し、それに応じてコーンの国際価格も低下した。そのため、カナダのコーン生産者は国内価格を引き下げざるをえず(price suppression)、この結果として実質的損害が生じた。
- ・実質的損害の認定に当たっては、実際の輸入のみならず、カナダのコーンの国内価格が引き下げられなかった場合に行われたであろう潜在的輸入(potential or likely imports)も勘案される。

なお、CITの判定には、補助金を交付された輸入と実質的損害との因果関係が立証されていないとして、相殺関税の賦課に反対する少数意見が付されていた。

3. 米国はこの判定を不服として、補助金協定16条1項に基づく協議をカナダとの間で行った。しかし、協議が不調に終わったため、1989年10月2日、補助金・相殺措置委員会に補助金協定17条に基づく調停を申請、これの不首尾を承けて、1991年7月8日にパネルの設置を申請した。同月18日、委員会は3名から成るパネルの設置を承認した。その際ECが審理に参加する権利を表明した。パネルへの付託事項は次の通り。

「パネルは、米国によって委員会に付託された事項に関する事実を審査し、それに基づいて、一般協定6条、16条及び23条の解釈適用に関する協定によって解釈適用された一般

協定の関連する条項の下での署名国たる紛争当事国の権利及び義務に関する判定を、委員会に提出するものとする。」

4. 審理における主たる争点と当事者の主張は以下の通り。

〈実質的損害・そのおそれの認定について〉

〔米国の主張〕

・補助金協定 6 条 1・2 項に基づき、相殺関税賦課の前提となる実質的損害の認定には、米国産コーンの輸入量及びカナダ市場におけるシェアの推移、輸入価格の動向及びカナダ産コーン価格への影響に関する実証的な証拠(positive evidence)に基づく客観的な検討が必要であるが、CITはそうした検討を行っていない(3. 2. 1, 3, 10, 25, 27, 29)。

・相殺関税の賦課に当たって考慮することができる「実質的損害のおそれ」は、将来の急迫したかつ確実な(imminent and likely)輸入によって引き起こされるものに限られる。カナダのコーン生産者が価格引き下げを実施しなければ、補助金を交付された輸入が急増したであろうというCITの判断には根拠がない(3. 2. 12-13, 17, 19-20)。

〔カナダの主張〕

・カナダ産コーンの価格は米国産コーンの国内市場価格に連動しており、後者が補助金によって引き下げられた結果としてカナダ産コーンの価格も引き下げを余儀なくされ、これに対応するために、政府の農業支援プログラムの支出も増加した。これらの事実によって実質的損害は立証された(3. 2. 7, 9, 11, 26, 28, 30)。

・カナダのコーン生産者が価格引き下げを実施しなければ、補助金を交付された輸入が急増したことは相当確実であり(highly probable)、このことから「実質的損害のおそれ」は十分に立証されている(3. 2. 14-15, 18, 21-22)。

〈補助金と実質的損害の因果関係について〉

〔米国の主張〕

・損害の原因は補助金を交付された輸入ではなく国際価格の低下であり、補助金を交付された輸入と実質的損害の間の因果関係は立証されていない(3. 3. 1-2)。なお、E C も、補助金を交付された輸入が実質的損害を導いたという因果関係の立証が必要であり、CITはこの点を立証していないという意見を述べた(4. 1)。

〔カナダの主張〕

・実質的損害の内容は、補助金を交付された潜在的な輸入に起因する国内価格の抑制であるから、輸入量や価格への影響の立証は必要ない(3. 3. 5)。補助金を交付された潜在的輸

入と実質的損害との因果関係は立証されている(3.3.7)。

5. パネルは1991年9月27日と11月4日に会合を開いて両当事国及びECの意見を聴取し、1992年1月13日に報告を紛争当事国に提出した。

【報告要旨】

1. パネルが判断すべき争点

CITの決定が補助金協定6条に合致しているかどうか。つまり、決定が(a)米国からの補助金を交付されたグリーンコーンの輸入量及び当該製品の輸入がカナダの同種の製品の価格に及ぼす影響並びに(b)当該製品の輸入がカナダの同種の製品の生産者に結果として及ぼす影響の双方についての客観的な検討に基づいているかどうか(5.1.3)。

2. 実質的損害の立証に関して

〈輸入量〉

補助金を交付された輸入の量は増加していない(5.2.3)。CITはカナダ産コーンの価格が引き下げられなければ輸入量が増加したであろうという点を根拠に実質的損害を認定した。しかし、これは単なる推測の域を出ない(5.2.4)。この点に関してCITは実証的な証拠を考慮していない(5.2.5)。

〈価格への影響〉

CITは国際価格(world market price)の低下とそのカナダの国内価格への影響、国際価格の低下と補助金の交付との関係を検討している。しかしCITは、補助金を交付された輸入と国内価格の低下及び抑制との因果関係を実証的な証拠を用いて立証していない(5.2.6)。

〈国内産業への影響〉

CITは、国内産業への影響を立証するに当たって、協定6条3項が挙げている大半の指標を検討していない。(5.2.7)。

〈因果関係〉

CITは、実質的損害が米国の1985年法に基づく補助金の交付を主たる原因とする国際価格の急激な低下によってもたらされたものであるとしており、実質的損害が補助金を交付された輸入以外の要因で生じたことを認めている。したがって、CITの決定は、補助金を交付された輸入以外の要因による損害に対して相殺関税を付加することを禁じた協定6条4項に違反する(5.2.9)。

3. 結論

CITの決定は協定6条の要件を満たしていない。本パネルは補助金・相殺措置委員会に対して、カナダに措置の再考を求めるよう勧告する(6.1-2)。

【解説】

1. 実質的損害の立証方法に関する原則

本ケースの中心的な争点は、CITの行った実質的損害の認定が補助金協定6条の要件を満たしたかどうかであった。カナダは、補助金の交付の結果として米国の国内価格（シカゴ穀物取引所価格）が下がり、これが国際価格の低下をもたらした結果、カナダの生産者も国内価格をこれに応じて下げざるをえず(price suppression)、実質的損害が生じたと主張した。これに対して米国は、補助金協定6条は、補助金の交付を受けたコーンの輸入量及び輸入がカナダ産コーンの国内価格に及ぼす影響、輸入がカナダのコーン生産者に及ぼす影響に関する実証的な証拠に基づいて実質的損害を立証することを義務づけており、CITはこの立証を行っていないと主張し、パネルも米国の主張を支持して、CITの決定は補助金協定6条の義務を満たしていないとした。補助金協定6条の解釈として米国が主張し、パネルが支持したのは、以下の二つの原則である。

第一に、実質的損害の認定は補助金を交付された輸入の量及びその価格への影響、当該輸入が生産者に及ぼす影響に関する実証的な証拠に基づく客観的な検討によらなければならないこと、

第二に、以上の検討は義務的な(mandatory)ものであり、これらが検討されない限り6条の要件は満たされないこと。

実質的損害の認定が実証的な証拠に基づかなければならないという原則に関しては先例がある。フィンランド製の変圧器に対するアンチダンピング税の賦課を不服として、フィンランドがニュージーランドを提訴したケースで、1985年7月にパネルは、フィンランドからの輸入が変圧器の輸入全体に占める割合、ニュージーランドの変圧器の国内販売総額に占める割合を検討し、これらがともに低く、これらの実証的な証拠に照らすと、フィンランドからの輸入によって実質的損害が生じたとはいえないとした⁽¹⁾。本件パネル報告はこの原則をより一般的に述べており、実質的損害の立証に当たって考慮すべき証拠の性格に関する補助金協定6条の原則の解釈として先例的価値が認められるだろう。

2. 潜在的輸入と実質的損害

補助金協定6条1項は、実質的損害の決定に当たって、補助金を交付された輸入の量を検討することを要求する。しかし、調査対象となった期間における米国からの輸入は減少傾向にあった⁽²⁾。そこで、CITは、カナダの生産者が国内価格を引き下げなかったならば生じたであろう輸入増を潜在的輸入 (potential or likely imports) として、「補助金を交付された輸入 (subsidized imports)」に含める解釈をとった(2.3.6-7)。この解釈が成り立つとすれば、輸入増が実際には生じていなくても損害が「輸入」によって生じたことが立証され、6条の要件は満たされる可能性がある。

しかし、この解釈には決定的な難点があり、パネルの採用するところとはならなかった。まず、補助金協定6条が要求する「実証的な証拠」を潜在的輸入について示すことは、論理的に不可能である。潜在的輸入は価格抑制によって対応しなかったとすれば生じたであろう輸入のことであるから、本質的に推測ないし仮説の域を出ず、ましてやその量を測定することはまず不可能である。この点はカナダ側も認めている(3.2.18)。したがって、潜在的輸入を「輸入」に含めることを正当化するためには、さまざまな間接的な証拠を動員して潜在的輸入増加が生じる可能性が極めて高いことを証明しなければならない。カナダ側が挙げた証拠は、カナダ市場の開放性、米国産グレーンコーンによるカナダ市場の事実上の独占、グレーンコーンの代替可能性 (fungibility)、米国が輸出向けの大量の在庫を抱えていたこと⁽³⁾であった(2.3.1, 3.2.14)。これに対して、米国は、カナダが基本的にはグレーンコーンの自給国であること、米国産グレーンコーンの輸入量を増加させる契約の締結やカナダ向け輸出用の在庫を増やすといった動きは認められず、米国の輸出拡大能力が証明されていないこと等を挙げて、潜在的輸入増加が生じる可能性を否定した(3.2.17, 20)。これらの反論に対してカナダは有効な反論を行っていない。のみならず、対象時期に輸入が減少傾向にあったという米国の指摘に対して、カナダ側は輸入量はさまざまな要因に左右されると答えている。(3.2.21)これは、補助金の交付が潜在的輸入を増加させるという自らの主張にとってむしろ否定的な議論であり、ここにおいてカナダ側の議論は破綻しているといわざるをえない。

以上から、パネルがカナダは輸入量に関する実証的な証拠を考慮しなかったと結論したのは妥当である。しかし、パネルが潜在的輸入による損害発生の可能性を一切認めないという立場をとったか否かは明確でない。

補助金協定6条1項の注17は、「調査当局は、損害のおそれを決定するため、この条に

規定する諸要因を検討する場合には、・・・補助金により生ずることのある貿易上の影響に関する証拠を考慮に入れることができる。」と述べており、輸入が実際に行われていない状況でも、損害のおそれがある場合には相殺関税を賦課する余地があることを認めている。この規定の類推適用により、潜在的輸入による損害の発生を根拠に相殺関税を賦課する余地が認められるのではないか。論理的には、潜在的輸入により損害が発生した場合と損害の恐れがある場合とは異なった状況であり、この注の規定から直ちに、補助金協定が潜在的輸入による損害の発生を根拠に相殺関税を賦課することを認めていると結論することはできない。しかし、このいずれの場合においても、相殺関税の賦課が正当化されるためには、輸入増加の急迫性と確実性が高いことが立証される必要がある点は共通している。パネルは潜在的輸入を単なる推測の問題と片づけるのではなく、潜在的輸入の可能性の高さを示す証拠を吟味した上でカナダ側の主張の当否を判定すべきではなかったか。もっとも、こうした吟味を行ったとしても、先に指摘した通り、カナダ側の立証は不十分であり、結論は否定的なものとなったであろう。

3. 価格への影響

カナダ側が国内価格の抑制を実質的損害の内容として主張する以上、価格に関する実証的証拠の提示は必須の条件である。しかし、CITが検討したのは、シカゴ穀物取引所価格の低下とそれに対応するカナダの国内価格の低下であり、実際の輸入価格は検討されなかった。これを正当化するために、カナダ側は二つの根拠を挙げた。第一に、シカゴ穀物取引所価格は実際の輸入価格に等しい(3.2.26)。第二に、グリーンコーンのような産品に関しては実際の輸入価格を知ることは困難である。

しかし、いずれの根拠も説得的ではない。そもそも、第一の根拠は実際の輸入価格を見ない限り立証できないはずである。この点についてもCITの立証の不備は明らかである。しかも、米国側が引いているCITのスタッフレポートによれば、具体的な輸入価格の決定に当たってはさまざまな要因が作用し、シカゴ穀物取引所価格はそうした要因の一つに過ぎないとされている(3.2.27)。これは、シカゴ穀物取引所価格が輸入価格に連動しているというカナダ側の主張を否定する議論である。他方で、第二の根拠を正当化するために、カナダ側は、仲買人が介在しないこと、グリーンコーンの代替可能性のためにカナダ産と米国からの輸入品との区別がつけられないこと、取引数がきわめて多いことを挙げている(3.2.28)。しかし、常識的に考えても、実際の輸入価格を調査できないとはとうてい考

えられない。

結局のところ、CITが証明したのは、カナダ側の国内価格の抑制は（補助金に主として起因する）シカゴ穀物取引所の価格（それは事実上国際価格と等しい）の低下に対するカナダの生産者の対応として生じたということである。シカゴ穀物取引所価格が実際の輸入価格に合致することが実証されていない以上、これでは「補助金を交付された輸入による損害」の立証を要求する補助金協定6条の要件を満足させることはできない。この点に関するパネルの判断は正当である。

4. 因果関係

実質的損害の認定のためにCITが援用した「潜在的輸入による価格抑制」の概念が、潜在的輸入の増加可能性の高さの立証、価格抑制が補助金の交付から生じたことの立証のいずれの点でも説得力を欠く以上、因果関係の立証が失敗したのは当然であった。補助金の交付という元々の原因と実質的損害という結果の間に、シカゴ穀物取引所価格の低下－国際価格の低下－潜在的輸入の増加可能性等の要素が介在し、しかも、各々の連関において他の要因の作用が完全に排除されない以上、CITの認定は「風が吹けば桶屋が儲かる」式の議論となってしまった。補助金を交付された輸入と実質的損害との因果関係の立証を求めるパネルの判断は、補助金協定6条4項の解釈として自然であり、こうした「風が吹けば」式の議論を排除する意味でも妥当である。

5. カナダの対応策の示唆

パネルは、最後の部分で、損害が国際価格の低下から生じている以上、カナダは相殺関税の賦課ではなく、関税の引き上げ、あるいは補助金協定13条4項の手続の援用を示唆した(5.2.10)。CITの決定が補助金協定6条に合致しているかどうかの判断を求められたパネルが、カナダとしてとりえた、あるいはとるべき他の対応策を示唆するのはきわめて異例のことであり、パネルに与えられた権限を越えた判断ではないかという印象を受けた。

その点はさておき、報告が示唆した他の対応策について簡単に検討する。まず、関税の引き上げであるが、この場合、一般協定28条に基づき、譲許表の修正のために最大の利害関係国である米国と交渉することが必要となる。交渉次第で関税引き上げを打ち止めることは不可能ではないが、そのためには他の産品に対する補償的調整等の犠牲を払うことになる。次に、補助金協定13条4項は、他国の補助金の交付により国内産業が損害を受け、

あるいは一般協定の下で得た利益の無効化または侵害を被り、あるいはその利益の深刻な損害を被ったとする協定署名国が補助金を交付した署名国を相手取って損害の回復を求めるための手続である。本件のようなケースで、13条4項を援用するための実体法上の根拠は、補助金の交付が他国にそうした損害を与えることを回避するよう努力すること(seek to avoid causing such effects)を求める補助金協定11条2項にある。しかし、この義務はきわめて曖昧であり、実際にこれに基づいて補助金を交付した国が義務違反に問われたケースはない。いずれの対応策も、カナダにとっては相殺関税の賦課以上に有利な結果をもたらす可能性は低いといわざるをえない。

以上以外に援用する可能性があるのは、一般協定19条のセーフガード措置の発動であろうが、この場合、輸入量の急増が立証される必要があるから、輸入の急増が認められず、また「潜在的輸入」の立証も十分に行われていない本件の場合、この対応策の実行もきわめて困難であろう。

6. その後の経過

本報告は3月26日の補助金・相殺措置委員会で採択され、補助金協定の下で委員会が採択した最初のパネル報告となった。カナダは採択をブロックしなかった理由として、本件相殺関税が1992年3月で期限切れになること、相殺関税の廃止による経済的影響が軽微であること、ウルグアイ・ラウンド交渉において、相殺関税やアンチダンピング税の賦課やセーフガードの発動に関して、因果関係の厳格な立証を要求する主張を行っており、それとの整合性を持たせる必要があることを挙げた。3月以降は相殺関税の再度の賦課は行われていない。

〈注〉

- (1) ニュージーランド：フィンランドからの変圧器の輸入に関するパネル報告（1985年7月18日）、BISD 32S/55.
- (2) CITによれば、輸入量は1980/81年の136万4千トンピークとして、減少傾向にあり、米国の補助金が交付される前年の1984/85年には61万2千トン、交付後の1985/86年には41万6千トンであった（2.3.2）。
- (3) カナダによれば、1985-86年度末の米国のグリーンコーンの在庫は、当該年度の世界全体の輸出量の2倍に達していた（SCM/140, p. 11, n. 1）。

【参考文献】

- ・ R. J. Bertrand, "The Canadian Import Tribunal and Contingency Protection", (1986)
(公正貿易センター『カナダ・アンチダンピング法』下巻に再録)
- ・ *GATT Analytical Index*.
- ・ R. E. Hudec, *Enforcing International Trade Law: GATT Dispute Settlement in the 1980's* (to be published), Appendix: GATT Legal Complaints, No. 203, 205.
- ・ J. H. Jackson, *The World Trading System* (1989), pp. 217-273.
- ・ 公正貿易センター『カナダ・アンチダンピング法』 (1987年)
- ・ E. McGovern, *International Trade Regulation* (Exeter, 1986), pp. 311-345.
- ・ 松下満雄『国際経済法』 (有斐閣、1988年) 第3章III, IV, VIII節
- ・ P. Pescatore *et al.*, *Handbook of the GATT Dispute Settlement* (1991), Pt. 1, pp. 48-57.
- ・ 津久井茂充「コンメンタール・ガット その7-9 (第6条)、19-20 (第16条)」 (『貿易と関税』掲載)

本評釈の作成に当たり、石毛博行通商産業省通商関税課長に多々御教示いただいた。記して感謝する。

(中川 淳司)