

米国のカナダ産軟材に対する相殺関税調査開始

(SCM/83、1987年5月25日パネル報告)

米国のカナダ産軟材の輸入に影響を与える措置

(SCM/162、1993年2月19日パネル報告)

【事実の概要】

本稿では2つの小委員会報告を扱うが、いずれも、1980年代はじめから10年越しで続いたカナダからの軟材輸出をめぐる米加間の紛争に関するものである。この紛争には3つの段階にわたる展開があった。第1段階は、米国の公正材木輸入連合（the Coalition for Fair Lumber Imports）による1982年10月7日の相殺関税賦課の申立てに始まるものである。第2段階は、公正材木輸入連合による1986年5月19日の相殺関税賦課の申立てに始まるものである。第3段階は、1991年10月31日の米国商務省による相殺関税賦課手続の自らの発意による開始に始まるものである。

いずれの段階でもカナダの「立木伐採権（stumpage）」プログラムに基づく立木伐採権の料率が行政的に、かつ、人為的に低く設定されていることを補助金であるとして相殺関税賦課の申立てが行われている。この立木伐採権プログラムは、カナダの王領地（Crown lands）の立木を伐採して運び出す権利を個人及び企業が取得する制度である。

紛争の第1段階の相殺関税賦課手続において1983年5月31日に米国商務省は、否定的な最終的決定を下した。立木伐採権が特定の（specific）企業又は産業に付与されておらず、また優遇的な料率（preferential rates）で付与されてもいないというのが主な理由であった。

紛争の第2段階の相殺関税賦課手続における調査は上記の公正材木輸入連合の1986年5月19日の申立てにより開始され、国際貿易委員会及び商務省は肯定的な仮決定を下した。1986年6月26日に米国国際貿易委員会は、この製品の輸入が米国の産業に実質的な損害を与えているという合理的な兆候があるという仮決定を下した（SCM/83 para. 6）。同年10月16日に米国商務省は、立木伐採権の制度は特定のであり、政府が裁量によりそれを運用しており、さらに政府にとっての立木の生産費を優遇の尺度とし、その収支に不足額があったので優遇措置があったと認定した。したがってカナダの軟材の製造者、生産者又は輸出者に相殺関税法上の補助金を構成するような利益が与えられているという仮決定を下し、その補助金を従価税15パーセントにあたると評価した（SCM/83 para. 6, 7）。

カナダは以上の米国の措置に至った相殺関税調査開始の決定についての問題を「関税及び貿易に関する一般協定第6条、第16条及び第23条の解釈及び適用に関する協定」（以下「コード」という。）第17条に基づき調停のために「補助金及び相殺措置に関する委員会」（以下「委員会」という。）に付託したが、調停手続では紛争は解決しなかった。そこでカナダは、1986年7月30日に紛争を検討するための小委員会の設置を委員会に要請した（SCM/83 para. 1）。

委員会は、1986年8月1日の会合において、小委員会の設置について合意し、委員長が付託事項及び小委員会の構成員を決定することを認めた（SCM/83 para. 2）。付託事項の内容は通常のものであり、小委員会は、Michael D. Cartland委員長、Ulrich Mohrmann委員及びLuzius Wasescha委員の3名により構成されることとなった（SCM/83 para. 3）。小委員会は1986年10月10日、11月3日及び12月12日に紛争当事国との会合を開き、さらに小委員会は1986年11月27日及び1987年5月13日に会合を開いた（SCM/83 para. 4）。

この小委員会手続において、カナダは次のように主張した。米国は1982-83年に既にカナダの州の立木伐採権の価格設定について相殺関税調査を行い、米国商務省はそれがカナダの材木生産者への国内補助金又は輸出補助金に該当しないと判断した。米国の相殺関税法には実質的な変更はなく、米国の新たな相殺関税調査の開始を正当化するような補助金の存在に関する十分な証拠はない。したがって米国の2回目の調査の開始は、コード第2条第1項に違反する。さらに、他国の天然資源についての比較優位を相殺するために相殺関税を利用することを許すような一般協定の解釈は締約諸国の意図するところではなく、その第6条に規定する救済の濫用である（SCM/83 para. 5）。

カナダと米国は軟材に関する了解覚書（Memorandum of Understanding）を1986年12月30日に締結することにより紛争の解決を図ることとし、1987年1月に両国は相互に満足すべき解決が得られたことを小委員会に通知した。そこで小委員会はその得られた解決の概要を報告した。

この覚書の主な内容は次のとおりである（SCM/83 para. 9）。米国は、肯定的仮決定に従って提供されたボンドのリリース及び預託金の払戻しを行い、調査終了の公告においてこの仮決定が法的な効果及び効力を持たないことを述べる。カナダは、米国向けの軟材輸出に従価15パーセントの輸出課徴金（export charge）を課す。カナダは、立木伐採権その他の料金（charge）を上げることにより、輸出課徴金を削減することができる。なお、この覚書の署名の直後に、公正材木輸入連合は申立てを取り下げた。

この紛争の第3段階は、1991年9月3日に上記の了解覚書の第9項⁽¹⁾にしたがってカナダが覚書を終了させ、10月4日に輸出課徴金の徴収を止めたことに始まる。同日、米国商務省が自らの発意によりカナダ産の軟材製品に対する相殺関税の調査を開始し、また米国通商代表がカナダ産の軟材製品の通関の清算を停止し又は延期すること及びボンド提供の要求を課すことを米国は発表した（SCM/162 para. 1）。

これに対してカナダは再び紛争をガットに持ち込み、協定に基づき米国との協議及び委員会の調停手続を経て（SCM/162 para. 1, 2）、1991年12月2日に小委員会を設置することを要請した。同月16日に委員会は小委員会を設置し、委員長が当事国と協議し、付託事項及び小委員会の構成員を決定することを認めた（SCM/162 para. 3）。付託事項の内容は通常のものであり、小委員会は、Michael D. Cartland委員長、Luzius Wasescha委員及びDavid Hayes委員の3名により構成されることとなった（SCM/162 para. 4）。小委員会は、1992年3月18～19日、5月20～21日及び6月15日に紛争当事国との会合を開き（SCM/162 para. 5）、1992年12月7日に当事国にその認定及び結論を提示した。小委員会の報告は1993年4月の委員会で審議され、審議を更に継続することを決定した⁽²⁾。

米国は自らの措置について次のように述べた。米国通商代表による措置は、カナダが了解覚書により輸出課徴金を徴収しないことは不合理であり、かつ、米国通商に負担を課するものであり、また補助金に関する仮決定が下されるには時間がかかるので、その間現状を維持するために必要であるとされる（SCM/162 para. 21, 22）。米国商務省は、相殺関税調査の自らの発意による開始にあたり、1986年の相殺関税調査の申立ての取下げ及び終了の基礎となっていた了解覚書のカナダによる一方的な終了は協定第2条第1項にいう特別な状況を構成するとした。また、調査の対象となる「立木伐採権プログラム」は特定のであり、裁量により伐採の権利が付与されており、立木伐採権には優遇的な価格が付けられているとしている（SCM/162 para. 25）。さらに、米国の軟材業界はカナダ産の補助金付き軟材輸入により実質的損害を現在受けており、さらなる一層大きな実質的損害のおそれに直面しているともしている（SCM/162 para. 26）。

以上の米国の措置についてカナダは、次のように主張した。カナダ産軟材製品の通関清算の停止及び担保提供の要求は、暫定的措置は肯定的な仮の認定が行われた後においてのみとることができるという協定第5条第1項に基づく義務と合致しない。協定第4条第6項に規定する約束の違反があった場合の「迅速な措置」の一形態としても正当化されない（SCM/162 para. 30）。これに対して、米国は、その措置が協定第4条第6項に完全に合

致するものであると主張した（SCM/162 para. 31）。相殺関税調査の商務省自らの発意による開始については、カナダは、それが協定第2条第1項の「関係当局は、特別な状況において要請を受けないで調査を開始することを決定する場合には、(a)から(c)までに規定するすべて点について十分な証拠があるときにのみ手続を進める」という義務に合致しないと主張した（SCM/162 para. 32）。これに対し、米国は、それは同項に基づく義務に完全に合致すると主張した（SCM/162 para. 33）。

【報告要旨】

1. 了解覚書は協定第4条第5項(a)に基づく約束（undertaking）ではなく（SCM/162 para. 309-322），カナダによる了解事項の終了は協定に基づく米国の権利を生じさせるものではないので，その終了は協定第4条第6項に基づく米国の行為の根拠とならない（SCM/162 para. 324）。したがって，1991年10月4日の米国の暫定的措置は協定第5条第1項と合致しない（SCM/162 para. 325）。

2. カナダによる了解事項の終了は例外的なものであり，協定第2条第1項に規定する「特別な状況」の存在が認められる（SCM/162 para. 327）。調査開始時において商務省が依拠した証拠を根拠として，合理的で偏見のない者が，カナダの立木伐採権の価格設定行為に関する補助金について十分な証拠が存在していたとして調査開始を正当化できる（SCM/162 para. 360）。米国の国内軟材産業に対する損害（SCM/162 para. 366-390），損害と補助金付き輸入の間の因果関係（SCM/162 para. 391-392）及びその損害のおそれについても（SCM/162 para. 395-410），同様である。したがって，カナダ産軟材についての調査を開始したことで米国は協定第2条第1項に基づく義務に合致しない措置をとっていない（SCM/162 para. 411）。

3. 1991年10月4日の暫定的措置の適用期間になされた担保提供の要求を終了し，すべての担保を解除し，すべての現金預託を払い戻し，通関清算の停止を終了することを米国に要請するよう委員会に勧告する。

【解説】

本稿の始めにのべたように，米加間の軟材貿易紛争は10年以上継続している。1986年の二国間の取極（了解覚書）により紛争の一応の解決が見られた（その際に出された1987年の小委員会報告は，事実関係及び両紛争当事国が相互の満足すべき解決の得られたことを

通知したので小委員会のマンデートに従った作業は完了したものとされることを述べるだけなので、解説を省略する。)が、その取極の存在意義がなくなったとしてカナダが一方的にこれを1991年9月に終了した⁽³⁾。これに対し、米国が上述の措置をとったので、カナダがガット補助金協定に基づく紛争解決手続を利用したのである⁽⁴⁾。

1993年の小委員会報告は、米国通商代表のとった通関清算の停止及び担保提供の要求という措置と商務省の自らの発意による相殺関税調査開始の2つを扱っている。まず、小委員会報告のなかの米国通商代表の措置に関する部分について述べる。

了解覚書を協定第4条第5項(a)(i)に規定する輸出国政府の同意を示すものと解釈すれば、米国の主張(SCM/162 para. 79)のとおり米国通商代表の措置を同条第6項に規定する約束の違反があった場合の迅速な措置とする可能性があろう。しかし小委員会は、まず当事国が同項(a)に基づいて了解覚書を締結する意思があったのかを探り、米国自身が了解事項を約束として扱ったいなかったこと⁽⁵⁾、1987年に報告を出した小委員会の委員長への書簡においても了解覚書を約束としていないこと(SCM/162 para. 318)等を理由にこれを否定した。次に小委員会は、内容的にも了解事項と約束は異なる点があることを指摘し(SCM/162 para. 321)、これを否定した。

以上のような理由により了解覚書は約束ではなく、米国通商代表の措置を協定第4条第6条により正当化できないと小委員会が判断したことは適切であろう。

次に小委員会報告のなかの商務省の相殺関税調査に関する部分について述べる。これはさらに、協定第2条第1項のなかの「特別な状況」があったかに関する部分、同じく補助金の存在についての十分な証拠に関する部分及びこれに関する勧告の内容の部分に分けられている。

小委員会は「特別な状況」について、協定第2条第1項の規定の主たる目的である通常は要請(申立て)を受けて調査が開始されることの確保に照らして解釈されなければならないとした。そして稀にしか起らない状況であってこの主たる目的が阻害されない場合の自らの発意による調査の開始は第2条第1項の対象となるとし、さらにカナダによる了解覚書の終了は例外的な場合であって、このような状況にあたるとしている(SCM/162 para. 327)。

「特別な状況」があれば要請なしに調査を開始することができるというのが協定第2条第1項の規定であるが、要請がないのに調査の開始が必要とされるケースは2つ考えられる。1つは、損害を受けている産業が何らかの理由で調査開始の要請を行うことができない

い場合である。カナダが主張したように（SCM/162 para. 326），関係国内産業が小規模のあまり組織化されていない多数の生産者から成り立っている場合が典型的な例である。もう1つは，損害を受けている産業が調査開始の要請をあえてしないのかかわらず，政府が政策的な見地から調査を開始する場合である。「特別な状況」の有無はただ単に例外的な出来事の有無で判断するのではなく，以上のどちらかの場合にあてはまるか否かで判断すべきである。

十分な証拠という基準についてどのように判断すべきかについて，小委員会は調査開始のための十分な証拠があったかどうかを決定するのではなく，国内当局が協定の関連規定に従って開始決定を行ったかを審査するのであり（SCM/162 para. 334），小委員会は米国の当局が依拠した証拠の新たな審査を行うのではなく，また特定の証拠が十分なものかどうかの判断を小委員会の判断で置き換えるのでもなく，合理的で偏見のない者が米国の依拠した証拠を基礎として補助金，損害及び因果関係の存在を調査開始を正当化することができるよう認定し得たかどうかを小委員会は審査すると明示したのは（SCM/162 para. 335），注目に値する。国内当局の収拾した証拠に基づく国内当局の決定をガットの小委員会のような機関が審査する場合においては，以上のような考え方をとることが妥当であろう。

この考え方に基づけば，補助金の存在（SCM/162 para. 351-360），実質的な損害の存在（SCM/162 para. 366-386），因果関係（SCM/162 para. 387-392）及び実質的な損害のおそれ（SCM/162 para. 395-410）に関する小委員会の判断は適切であろう。

最後に，小委員会は通常の勧告のように義務違反の国内措置の是正方法を当事国に任せるのではなく，特定の方法を要請する勧告を行うことを要請したこと（SCM/162 para. 415）に注目すべきである。その根拠として，本件では是正方法が1つしかないこと（SCM/162 para. 413）及びそれぞれ反ダンピング税及び相殺関税の還付を勧告した2つの小委員会報告がガット締約国団により採択された先例があることをあげている。このように特定履行を求める勧告が，ガットの紛争処理手続により出される勧告として適当なものがどうかについては議論の余地が残る。

〈注〉

1. 同項は次のように規定されている。Either Government may terminate this Understanding at any time upon thirty (30) days written notice.

2. Focus GATT Newsletter, No. 98, April 1993, at 8.

3. その前にカナダは、米国の木材販売プログラム情報報告システム (Timber Sales Program Information Reporting System) の会計システムを使って政府の林野収支を検討し、林野支出を大幅に上回る収入を政府が得ていたことが判明したので、1986年から状況が実質的に変わっており、軟材生産に対する補助金は存在せず、了解覚書はもはや何の目的も果たさないとの結論を出していた。Ministry of Industry, Science and Technology and Minister for International Trade News Release, No. 107, May 6, 1993.

4. この事件で問題とされた相殺関税について、1992年5月28日に米国商務省が、同年6月25日に米国国際貿易委員会が、それぞれ肯定的な最終決定を下している。カナダは、これらの決定について米加自由貿易協定第19章に基づく小委員会の審査を求めた。商務省の決定については1993年5月6日に報告が出され、商務省の決定のある部分については認容され、その他の部分については差し戻された。United States-Canada Free Trade Agreement Article 1904 Binational Panel Review U.S.A. -92-1904-01, In the Matter of Certain Softwood Lumber Products from Canada, Decision of the Panel (May 6, 1993).

5. 委員会への半年毎の報告においてその旨の通知をしていなかったし、(SCM/162 para. 315), 連邦官報においても約束の受諾では言及されていない(SCM/162 para. 317)。

【参考文献】

Holmer & Bello, The U.S.-Canada Lumber Agreement: Past as Prologue, 21 Int'l Law. 1185 (1987).

Michael B. Percy & Christian Yoder, The Softwood Lumber Dispute & Canada-U.S. Trade in Natural Resources (1987).

United States-Canada Free Trade Agreement Article 1904 Binational Panel Review U.S.A. -92-1904-01, In the Matter of Certain Softwood Lumber Products from Canada, Decision of the Panel (May 6, 1993).

(清水 章雄)