

【事実の概要】

本件（以下ポーク・ケースと呼ぶ）は、米加自由貿易協定⁽¹⁾発効（1989年1月）後の、同年5月、全米豚肉生産者協会が、カナダ政府はカナダの養豚業者に「違法な」補助金を交付しており、このため米国の豚肉業者は、補助金を受けたカナダからの豚肉の輸入により、不利な競争を強いられ、財政的に被害を受けていると、米政府に訴えたことに始まる。

訴えを受けた米国商務省（Department of Commerce, D O C ）は、補助金の存在を認定。カナダから輸入される豚肉（生、冷蔵、冷凍）に対し補助金率（従って相殺関税率でもある）をキロあたり8カナダ・セント(C\$)と認定。米国国際貿易委員会（U.S. International Trade Commission, I T C）の「実質的損害のおそれあり」との認定を得て89年9月から相殺関税が実際に賦課された。この措置に痛手を被ったカナダ側が、D O C、I T Cそれぞれの米国内機関の認定の当否を争い、米加協定による2カ国間パネル（19章パネル）の設立を要求したものである。数度の差し戻し（remand）を繰り返し、特にI T C関係については、米加自由貿易協定史上はじめて、特別異議申し立て委員会への申し立てまでなされることとなった。

このケースは、ガットのパネルでも審議された⁽²⁾。カナダが1989年10月に求めた協議（一般協定§23-1）が不調に終わったため、同年12月のガット総会でパネル設置が合意され、1990年10月にはパネル報告の検討がなされた。しかし報告が採択されたのは、上記の米加自由貿易協定上の手続がすべてつくされ最終結果がでた後の、1991年7月の理事会においてであった。

【各パネル報告の位置づけ】

1. はじめに：本件は複数のパネル報告からなるが、その各々の位置づけの理解のため、以下の一般的事項を確認しておくことが便宜であろう。第一に、米加自由貿易協定におけるパネル（以下F T Aパネルとする）はガット/W T Oのパネルとは性格が異なるということである。米加のいずれかの貿易関連国内機関の決定に問題があるとされた場合に、その決定を二国間の共同の機関（F T Aパネル）が再審査することによって、決定の透明性・公平性を確保し、両国間の通商摩擦を解消するというのが、この場合のパネルの性格である。第二に、F T Aパネルには、ガット/W T Oパネルのような、救済措置を勧告でき

る権限はない。従ってあくまで、問題となった国内機関に対して決定のやりなおしを命じることができるだけである。そこでのやりなおしが適切でないときは、またF T Aパネルに問題が持ち込まれ、再やり直しが命じられる...という往復運動が繰り返される可能性があることになる。第三に、相殺関税に関しては、米国の国内制度上複数の機関の役割分担があるということである。すなわち、D O C（商務省）が、補助金による利益の事実があるかどうかを認定し相殺関税額の算定をする。これに対し、I T C（米国国際貿易委員会）が実質的損害またはそのおそれの有無を認定する。相殺関税の実際の賦課には、前者の認定だけでは十分でなく、後者I T Cの認定を待たなくてはならない。これは、相殺関税が、「不適切な行為に対する刑罰」ではなく、「破壊されたバランスの回復の手段」と位置づけられていることによる。

2. 以上を念頭において本件を整理すると、各パネルと問題となった米国の国内諸機関の決定の関係は次のようになろう。

(i)米商務省（D O C）関係：

1989/07/24 米商務省原決定①、カナダの18のプログラムにつき相殺関税賦課可能と認定、補助金率をキロあたりC\$0.08カナダドルと決定（以下D O C①）⁽¹⁾。

1990/09/28 F T Aパネル決定：対商務省①（以下パネルI -①）⁽²⁾。D O C①に対するカナダ側申し立てによるパネルの判断。

1990/12/07 米商務省再決定②（以下D O C②）⁽³⁾。

1991/03/08 F T Aパネル決定：対商務省②（以下パネルI -②）⁽⁴⁾。

1991/04/11 米商務省再々決定③（以下D O C③）⁽⁵⁾。

ほぼパネル判断に従う。相殺関税率はC\$0.08/KgからC\$0.03/kgへ変更される。

(ii)米国国際貿易委員会（I T C）関係

1989/09/13 国際貿易委員会原決定①（以下I T C①）⁽⁶⁾。

：米国の産業がカナダ産豚肉の輸入により実質的損害を被るおそれありと認定。

1990/08/24 F T Aパネル決定：対I T C①（以下パネルII -①）⁽⁷⁾。

1990/10/23 国際貿易委員会再決定①：（2対1, 残り3は空席）異なる根拠だが、やはり損害のおそれありと認定（以下I T C②）⁽⁸⁾。

1991/01/22 F T Aパネル決定：対I T C②（以下パネルII -②）⁽⁹⁾。

1991/02/12 国際貿易委員会再々決定③（以下ITC③）⁽¹⁰⁾。

1991/06/14 FTA特別異議申立委員会命令(Extraordinary Challenge Committee)

（以下ECC委員会）⁽¹¹⁾。パネルII-②へのクレーム審理。

3. ITCの相殺関税廃止決定（ITC③）後、全米豚肉生産者協会は、決定の撤回を求めてロビー活動を行い、下院議員38名と上院議員51名がブッシュ政権に圧力をかけていた。時あたかもNAFTA構想と、ガットのウルグアイ・ラウンド交渉前夜で、米政府はそのため議会からファストトラック権限の延長承認を早急に得る必要にせまられていた。こうした背景の下、ヒルズ通商代表部（USTR）代表は、ITCを相殺関税廃止決定に至らせたパネル裁定の正統性をめぐって、米加協定で例外的に規定されている（米加自由貿易協定 § 1904-13及び同議定書）「特別異議申し立て委員会 Extraordinary Challenge Committee」の設立を要求した⁽¹⁴⁾。同委員会は結局、19章パネルの裁定支持の決定を行い、米国がカナダからの輸入豚肉に課していた年間1800万ドルの相殺関税の撤廃を求めた。

【パネル決定上の主要論点】

1. 補助金認定段階（対商務省）

：何をどこまで（相殺関税を賦課できる）補助金とみなしうるか。

1-i <上流補助金, Upstream subsidies> パネルI-①pp.11-34.

加工製品の輸出者が、それ自身は補助金を受けないが、重要な原材料への補助金を通じて、内国市場の他の競争者にはないような経費節減の恩恵にあずかっているような場合を上流補助金があるという（米1930年関税法1984年修正第771条A）。この規定そのものはかつて1985年に、同じようにカナダの豚肉業者が補助金から利益を得ているとDOCに提訴された時にも既に存在した。しかし当時DOCはこの条項を適用せず、大半の補助金は豚（養豚業者）に対するものとした。そのような経緯から議会が新たに追加したのが修正第771条B（ボークス修正）である。本件DOC決定では、生きた豚への補助金を豚肉への補助金とみなすのにこの規定が使われた。「豚肉は単に非常に成熟した豚にすぎない」⁽¹⁵⁾という表現が端的にその考え方を示している。

同条は加工農産物について2つの条件が整えば、それは当該加工品の製造、生産、輸出

に関し支払われたものとみなすと規定している。(1)前段階の産品への需要が、後段階の産品への需要に実質的に依存していること（実質的依存）、(2)加工過程が一次産品に限定的な価値しか賦課していないこと（限定的付加）、の2点がそれだが、D O Cは本件の場合はいずれも満たされていると判断、相殺関税賦課に踏み切ったのである。

パネルは、第(1)の条件については、豚の需要が豚肉の需要に実質的に依存しているとD O Cの判断を認め、第(2)の条件についても合致すると認めた。そこで次に生きた豚（養豚）への補助金を、どこまで豚肉への補助金とみなしうるかが問題となる。D O Cはこれを100%とするが、それでは、養豚からの副産物（これもまた補助金を受けている）を無視することになり認められない。そこでこの点についてはD O Cへ差し戻した。

1 - ii <特定性テスト> パネル I - ①、p. 40ff. I - ②

両当事者は、政府の援助プログラムが一般的に利用可能な場合には相殺関税の対象にならないことには同意。しかし具体的なプログラムが「特定性」テストに合致するか否かの認定方法について意見を異にする。

例えばカナダ農業安定化法の下での三者合同（連邦、州、生産者による）援助プログラム（Tripartite Benefit Programs under the ASA）について、カナダ側は、一般的に利用可能であり相殺できないと主張。D O Cは、理論的ないし法文上は一般に利用可であっても、事実上は養豚業者を含む少数の生産者にしか利用されておらず「特定性」テストに合致すると判断。その主たる根拠は、単に9つの産業しかこのプログラムから援助を受けていないという点にあった。パネルは、法文で一般的に利用可とされている以上、事実上特定されていることの举证責任はD O Cにありとした上で、証拠不十分として差し戻した。

（パネル I - ①pp. 40-54.）。パネル I - ②では、D O C②の挙げる証拠が十分であるとして、Tripartiteプログラムは特定性をもつとの判断を支持した。D O C②は、まず、同プログラムの潜在的利用者（産業、産品の範囲）が百以上であることを示した。つまり9つの産業というのがいったいどの程度の割合なのかが示された。これだけで、表見的には、事実上特定された補助金の可能性が十分にある。それに加えてD O Cは、その内で養豚業者が全政府援助の50%以上、補助金支給の30%以上を得ている等々さまざまな証拠を挙げた。パネルは、意図的ないしその属性として特定性をもったプログラムと、ある産業や産品をおそった単に予測不能な経済変動により、ある特定の1年か2年の間だけ特定のみに見えるプログラムとを区別することのできる、明確で規律ある法規範を設定するD O C

の努力は、まだ不十分であるとしながらも、本件の特定性の立証は十分と認めた（パネル I-②、p. 2-12.）。

2. 損害認定段階（対 ITC）：どのような証拠があれば損害のおそれがあるといえるか。

全般的にいて、ITCによる損害の（おそれの）認定についてはお粗末なところが目立つように思われる。たとえば、ITC①では、カナダの豚肉生産と豚肉消費の統計の読み方（増加したとみられていたのが実は計算方法の変化によるものであった）、カナダから日本へ輸出していた分が事情の変化で米国に振り返られるであろうという誤った推測、米国の豚肉消費量減少認定（一人あたりのそれは減少しているが、人口増加を考慮すれば実は全体の消費量は増加していた）など、いずれもお粗末である（それぞれパネル II-①の pp. 16-18., pp. 25-27., pp. 27.）。他の点でもかなり強引な主張がみられ、基本的にいずれもパネルにより退けられた。

2-i <輸出産品移行 Product Shifting、豚サイクル Hog Cycle>

ITC②でのNewquist、Rohr両委員の理由づけである。ITC①での損害のおそれの認定は、いずれも実質的証拠が十分でないとして差し戻された。ITC②で多数派を形成する両委員は、「カナダの養豚業者への補助金増加→米による豚への相殺関税増加→カナダの豚対米輸出減少→カナダの豚肉輸出増加」という図式でもって、再び損害のおそれを主張する。つまり、カナダの養豚業への補助金増加が、豚から豚肉への産品移行をもたらすはずであるから、ここに侵害のおそれがあるというのである。パネルはDOCの資料に依拠して、そのような産品移行は実際にはなかったとして、この主張を退けた（パネル II-②pp. 21-34.）。実はこのDOCの資料は後に新たに出てきたものであり、それに依拠したパネル自身、2-iiにみる適法手続の点で失策をおかしていた。但し、この失策はパネル判断に影響を与えるものではなかった。さらにそれには、ITC②の主張が同じく証拠を欠くことを浮き彫りにする効果があった。

豚サイクルも基本的には生産移行論と同じような構造の議論である。つまり、需要の減りつつある米市場への豚肉の供給過剰→カナダ産豚肉の価格引き下げの可能性がある、従って、損害のおそれがあるというものである。これも支えるべき実質的証拠が出されたわけではない。結局、因果関係を示す証拠がないから、理論を持ちだしてくるのだと判断された。

2-ii<証拠についての適法手続 due process of law>

原決定（ITC①）での、証拠不十分をいわれたITCは、ITC②の決定に先立ち、原決定の基礎となった記録を「3つの限定された点についてのみ」追加可能（open）として、関係者に追加記録を招請した。ところがその後ITC自身、この3点以外の新たな資料（特にカナダ政府の統計）に依拠した判断を行った。この点がカナダ側より適法手続に反す（3点以外への記録の拡張は、当事者には通知もなければコメントする機会も与えられなかった）として問題とされた。記録を追加のため再開放する権限があるかどうかは米国の行政法上の論点であり、50年前の米連邦最高裁判決（Pottsville事件）で権限ありと認められていた（パネルⅡ-①pp. 8-21）。パネルは、自由貿易協定による差し戻しの場合には、ITCの権限は異なりうるとした。主な理由は、差し戻し後のITCの再判断のパネルによる再審には90日しか猶予がなく、新たな問題、新たな証拠について何らかの限定がなければこのタイムリミットは遵守し得ないという点である（パネルⅡ-②p. 19）。また、いずれにせよ、公示した3つの点を超えて記録を追加したことはフェア・プレイの原則と適法手続から許されないとした（パネルⅡ-①p. 20.）。

3. 特別異議申し立て段階

米加自由貿易協定では、特別の理由があるときは、パネル判断に対して特別に異議を申し立てることができることになっている（同協定第1904条13項、手続は同Annex 1904.13に規定）。ポーク・ケースは、この手続が初めて利用されたケースである。

5点について、パネルⅡ-②の判断について異議が出されたが、とりたてて論じる内容でもない。米側の、なんとか強引にでもパネル決定をひっくり返したいという雰囲気を伝えるために一点だけ簡単に紹介しておきたい。ITCがその通告した範囲を超えて行政記録の追加を行ったことを批判された（適法手続に反すとされた）点について、米側は、カナダ国民は米憲法修正5条（適法手続の保障）の保護を受けないはず、パネルは適用すべき米国法とは別に適法手続原則を「創設」した、とまで非難した。ECC委員会は、自由貿易協定第1911条により、適法手続は法の一般原則として明示的に協定の一部となっておりとしてこの異議を一蹴した（ECC委員会. pp. 16-17.）。

【解 説】

各パネル判断は、おおむね適切で、客観的判断を採求する姿勢に満ちている。しかし、主要な論点について、まだ必ずしも明確なルールを打ち出すには至っていないように思われる。そこで、パネル判断の中身については上記の記述にゆずり、ここでは若干の外在的論点を検討しておきたい。

1. <間接的補助金の算定方法とガット一般協定>

間接的補助金の算定方法について、本パネル（パネルⅠ－①）とガット・パネル⁽¹⁶⁾での検討を比較してみよう。まずガット・パネルの場合である。間接的補助金について、ガット一般協定第6条3項は、「...間接に与えられていると認められる...補助金..の推定額に等しい金額をこえる相殺関税を課せられることはない」とするのみで、補助金交付の有無の認定につきなんら特定の方式を定めていない。米国はここから、米関税法第771条Bの基礎となっている方式も一般協定6条3項の目的に合致していると主張した。ガットパネルは、同条にいう「認められる」とか「推定された」という文言や各国の慣行に照らし、補助金が存在するか否かの決定は関連するあらゆる事実を検討した結果によるべきであると判断。771条Bの2条件に合致しているということだけで、一般協定6条3項の要件を満たすために必要なあらゆる事実を考慮に入れたことになるかどうかを検討した。原材料生産者（この場合養豚業者）への補助金の、原材料売り渡し価格（豚肉業者の購入額）への影響は、製品に占める原材料の割合や付加価値の割合のみによって決まるわけではないので、771条Bの2条件のみで、カナダの豚肉生産者の支払金額が下がっており、かつその引き下げ額は養豚業者への補助金の全額と等しいとの結論を下すことは正当化されないとの結論を出した。

別の見方をすれば、一般協定では義務履行の方法が特定されていないが、米関税法771条Bは特定の方法を規定しており、米国はそれさえ守れば一般協定に合致すると主張しているのである。これは明らかにおかしい。なぜなら、一般協定はいわゆる「結果の義務」⁽¹⁷⁾を定めているのに対し、米関税法は、自前の「方法の義務」を設定しその遵守でこと足れりとしているが、ここでは、その自前の「方法の義務」がむしろ「結果の義務」を緩くしてしまう働きをしているからである。通常「方法の義務」がいわれる場合には、単に一定の結果を達成すればよい（結果の義務）だけでなく、その結果を達成するやり方も一定のものでなければならないという、より厳しい義務（本来の方法の義務）を意味する。しかしこの場合には逆に結果の義務の履行を緩くしてしまっている。つまり方法の「義務」

どころか、むしろ一種の免罪符となっている。771条B立法のねらいもその辺にあったようなニュアンスがうかがえる（パネルI－①, pp. 17-20.）。カナダ側は同条の廃止をも求めていたが、ガットパネルはこの点はマンドートでないと判断しなかった。

他方、米加自由貿易協定の第19章パネルでは、輸入国の国内法（本件の場合米国法）が審査の基準となる（米加自由貿易協定第1904条3項、1922条）。19章パネル（パネルI－①）は米関税法第771条Bの一般協定との整合性の問題について触れてはいるが、この点は、771条Bの解釈に必要でないと判断をしなかった（同pp. 22-23.）。ここにおいて、ふたつのパネルの性格の違いが浮き彫りにされる。ガット・パネルは一般協定を中心とする国際基準でもって、場合によっては各国の通商措置、通商法そのものの当否にまで踏み込んだ判断を下せる。ところが、米加自由貿易協定の19章パネルの場合には、あくまで輸入国の国内法が大前提であり、ただその解釈適用の仕方について当否を判断するにとどまる、ということである。この点は次の論点とつながってくる。

2. <2国間審査手続＝パネルの性格>

2国間で問題を審査すれば、通商法の実体法的問題について、これまで以上のコンセンサスが形成されるのではないかという期待が一部にある。しかしこれまでのところ協定上のパネルは輸入国（この場合米国）の国内法の解釈に専念し、その法の理念そのものは問題にしてきていない。つまり、既存法の運用が適切であるかは問うが、既存法そのものがどれだけ健全なものであるかは問わないできている。例えば、米国法（通商法）の定める「特定性」テストはどこまで合理的か？ 米国の豚肉生産者が、実際に損害を被っている場合には、問題の政府援助プログラムが、カナダにおける豚の飼育業者だけでなく、羊や牛の飼育業者にも開かれているかどうかとどれほど意味をもつのか、などといった点について。こうした問題は、将来同種の相殺関税問題がもっとパネル審査の対象となって積み重なってくれば、パネルで審査されるようになるのかどうか。これまでのいくつかのケースからは必ずしも肯定的な方向は見えていないように思われる。

3. <特別異議申し立て制度の利用>

この制度は、協定上次のいずれかの場合に利用できるとされている。すなわち、(1)パネルリストが重大な過誤、偏見、深刻な利益の衝突により有責とされるか、実質的に行動規範に違反した場合、(2)パネルが基本的手続規則に大幅に違反した場合、(3)パネルが、

本条の規定するその権限、権能、管轄権から明らかに逸脱する場合で、それが、パネルの判断に実質的な影響を与え、2 国間パネル審査手続の完全性（integrity）を害するおそれのあるときである（米加自由貿易協定1904条13項(a)、(b)）。通常のパネルが計315日の作業日程を認められている（協定1904条14項）のに比べ、この委員会は決定をだすのに通常30日の猶予しかない（協定 Annex 1904.13.2）ことや、規定ぶりそのものからみても、この制度が上級審パネルとして設置されているのでないことは明らかである。にもかかわらず本件ポーク・ケースではあたかもそのように利用された感があり、このような形での制度のいわば「濫用」が懸念されなくもない。世銀のいわゆる投資紛争解決センター（ICSID）の場合には、まさに同じ様な状況でセンターの仲裁判断の無効取り消し請求が相次ぎ運営上問題が生じた⁽¹⁸⁾が、それと同じ懸念がある。

4. <GATT/WTOと地域的貿易協定上の紛争処理の競合>

WTOの紛争処理手続においては国内救済完了の原則は認められていない。そこで、輸入国の裁判所において相殺関税等に関する決定を争う事件が継続中であっても、輸出国はその問題をWTOに持ち出すことは可能。（米加自由貿易）協定の決定審査手続は国内審査手続に代わるものであるので、同様に、決定審査手続が進行中であっても、WTOの紛争処理手続を開始することは妨げられないと解される（岩沢1995 p.72.）。条文上も協定19章には、20章（国家間紛争処理一般手続：§2005-6）のような、協定とWTOの紛争処理手続の一方が開始されたら他方を利用することはできないという規定はない。そして実際、協定とガットの双方に紛争を持ち込んだのがこのポーク・ケースの場合である。

本件の場合、米国は協定手続の完了を優先させ、実際ガットパネル報告の採択を引きのばした。協定の方で、いわば特別な控訴にあたる特別異議申立まで行い、そこで実質的な損害が生じていないという認定が確定したのを受けて相殺関税措置を終了させ、事件がムートになった後ようやくガットのパネル報告の採択に同意したのであった。このような競合を許す状況をどう評価すべきか。一方でいわば国際的な訴訟経済の観点からは、このような事態は一般的には望ましいとはいえないだろう。他方、とにかく紛争を終結させることが第一であるという観点からは紛争解決システムの門戸は広く開いておく方が良いともいえよう。WTO協定で、国内救済完了の原則が認められていない理由や、米加協定19章（20章との対比で）の規定ぶりの背景など、この観点から検討しておくことも必要かも知れない。

- 『E S P』1992年4月号pp. 72-77、5月号pp. 88-91.
- ――「米加自由貿易協定と対米関係」『外交時報』1284号(1991年9月号)pp. 49-62.
[岩崎1991]
- ――「加米自由貿易協定－公正貿易の追求と国家主権の問題－」『カナダ研究年報』9号
(1989) pp. 1-15.
- 岩沢雄司『W T Oの紛争処理』（三省堂1995）pp. 71-73, 122, 144. [岩沢1995]
- 平 覚「北米自由貿易協定（N A F T A）の紛争処理手続」『国際経済法学会年報』3号
(1994)pp. 107-123.
- 渡邊頼純「米国の豚肉相殺関税措置（DS7/R）1991/3/8決定」『ガットの紛争処理に関する調査・調査報告書Ⅱ』（公正貿易センター, 1992）pp. 113-118. [渡邊1992]
- Graham, W. C., "Dispute Resolution in the Canada-United States Free Trade Agreement
One Element of a Complex Relationship", 37 McGill Law Review(1992)544-573.
- Horlick, G. N. & F. A. DeBusk, "Dispute Resolution Panels of the U. S. Canada Free Trade
Agreement: The First Two and One-Half Years", 37 McGill Law Review(1992)574-596.
- Lowenfeld, A. F., "Binational Dispute Settlement Under Chapter 19 of the Canada-
United States Free Trade Agreement: An Interim Appraisal", 24 N. Y. Univ. J. of
Int'l Law & Politics(1991)269-339.
- Lowenfeld, A. F., "The Free Trade Agreement Meets its First Challenge: Dispute
Settlement and the Pork Case", 37 McGill Law Review(1992)597-624. cite as
[Lowenfeld 1992]
- United States General Accounting Office, Briefing Report to Congressional Requesters: U. S. -CANADA FREE TRADE AGREEMENT-Factors Contributing to Controversy in
Appeals of Trade Remedy Cases to Binational Panels (GAO/GGD-95-175BR) (June
1995)

(宮野洋一)