

ブラジル航空機輸出ファイナンス計画

(パネル報告 WT/DS46/R, 提出日:1999 年 4 月 14 日 採択日:1999 年 8 月 20 日)

(上級委員会報告 WT/DS46/AB/R, 提出日:1999 年 8 月 2 日 採択日:1999 年 8 月 20 日)

【事案の概要】

1. 手続の経過

1996 年 6 月 18 日、カナダは、ブラジルに対し同国の航空機輸出ファイナンス計画に関し、補助金協定第 4 条及び紛争解決了解 (DSU) 第 4 条に基づく協議を要請した。同年 7 月 22 日と 25 日の両日、二国間協議が実施されたが、不調に終わった。

同年 9 月 16 日、カナダは補助金協定違反及びガット違反を理由としてパネル設置を要請し、この要請は 9 月 27 日の紛争解決機関 (DSB) 会合に諮られたが、ブラジルが手続上の異議を申し立てたため、10 月 3 日、パネル設置要請の内容を補助金協定違反の主張に限定して再度の要請を行ったが、当該要請を検討するための DSB の会合が開催される前にカナダ側は要請を撤回した。これは、ブラジル提訴に係る「カナダの民間航空機輸出に関する措置」事件(WT/DS70)の進行ともからんで、ブラジル・カナダ両国間で二国間の合意による解決が模索されていたからであろう。¹

しかしながら、結局両国間の話し合いは不調に終わり、1998 年 7 月 10 日、カナダは本件に関しパネル設置要請を行った。7 月 23 日に開催された DSB 会合において、パネル (標準的付託事項による) の設置が決定された。本件パネルには、E C 及び米国が第三国としての権利を留保した。

10 月 22 日、パネルの構成が決定された。これは事務局長による任命であり、パネル議長は Dariusz Rosati (ポーランド)、その他のパネリストは清水章雄 (日本) 及び Kajit Sukhum (タイ) という構成であった。

1999 年 3 月 12 日、パネル報告書が当事国に提出され、4 月 14 日、全加盟国に配布された。

同年 5 月 3 日、パネル報告書の内容を不服とするブラジルは上訴を申し立て、6 月 17 日、上級委員会において口頭弁論が開催された。7 月 23 日には上級委員会報告書が完成し、8 月 2 日には公表された。

1999 年 8 月 20 日の DSB 会合において、本件上級委員会報告書及び同報告書によって修正されたパネル報告書が採択された。

同年 11 月 20 日の DSB 会合において、ブラジルはパネルの勧告に従って当該措置の撤廃を完了したと発表した。カナダはこれに異を唱え、同年 12 月 9 日の DSB 会合において、DSU 第 21 条 5 に基づき、実施の有無を決定するために、原パネルを再招集することが決定された。本稿脱稿時点（2000 年 3 月 15 日）において、このパネルの結論は、いまだ公表されていない。

2. 本件で問題とされた輸出ファイナンス計画の内容

ブラジル政府は、Embraer 社製の短距離輸送用民間航空機（いわゆる regional jet）の輸出に際し、Programa de Financiamento as Exportações (PROEX) と称する公的輸出金融を供与している。PROEX は、ブラジル政府による利子補給（年率 3.8% 相当）である。商業レートで航空機購入資金を融資する市中銀行に対し、ブラジル政府が上記金利分を支払うので、Embraer 機を購入する外国航空会社の負担がそれだけ軽減されることになる（パネル報告書 para. 2.1-2.6, 上級委員会報告書 para. 1-6）。²

3. カナダの主張

カナダは、パネルに対し次のように申し立てた。

- ① PROEX に基づく利子補給は、補助金協定第 3 条の意味における輸出補助金である。
- ② 特定の個別輸出案件についての PROEX 補助金の支出は、補助金協定上禁止された輸出補助金の支出に当たる。
- ③ 補助金協定附属書 1 (k) の第 1 パラは、第 3 条の例外を構成しない。
- ④ 仮に同パラが例外だとしても、PROEX 補助金は同パラの要件を満たさない。
- ⑤ ブラジルは、補助金協定第 27.4 条の要件を遵守していないから、輸出補助金禁止の例外（8 年間の猶予期間）の恩典に浴することができない。
- ⑥ 以上から、補助金廃止に関する特定の履行をパネルが勧告するよう求める（パネル報告書 para. 3.3）。

4. ブラジルの主張

ブラジルは、パネルに対し「PROEX は、補助金協定第 3 条の下でブラジルが負う義務と不整合ではない」との判断を求めた。

【報告要旨】

1. パネル報告書

i. 手続的問題

a. 先決的抗弁(para. 7.4-7.11)

上記の手続経過から明らかなように、本件の場合、DSU 第4条に基づく協議と実際のパネル設置要請との間に時間的懸隔があり、この間に PROEX に基づいてとられる措置の内容も変化している。ブラジルはこの点をとらえ、協議されていない事項についてパネル設置要請がなされているのだから、このパネル設置要請は不適法であるとの先決的抗弁を提出した。

パネルは、グアテマラ・セメント事件の上級委員会報告等を引用し、本件は標準的付託事項でパネルが設置されている以上、パネルの検討対象はパネル設置要求によって決定されとし、また、協議の対象となったのもパネル設置要請の対象も同じ PROEX に基づく補助金の支出であるとして、結論的にはブラジルの抗弁を退けた。

b. 秘密証拠の取扱い(Annex 1)

本件パネルにおいては、両当事国の合意に基づき、営業上の秘密の取り扱いに関する特別規則(Procedures Governing Business Confidential Information)が定められた。バナナ事件の実施を巡る争いでも用いられた手法であるが、これが慣行として定着したとは言えないであろう。

ii. 実体的問題

a. PROEX に基づく利子補給は輸出補助金か?(para. 7.12-7.14)

当事国間に争いがなかったため、パネルは、PROEX に基づく利子補給は補助金協定第1条にいう補助金に当たり、かつ、第3.1条(a)で規定される輸出補助金に当たると認定した。

b. PROEX に基づく利子補給は、輸出補助金の例示表(k)により「許容」されるか?(para. 7.15-7.37)

パネルは、同項の「政府が輸出信用を供与すること及び費用を支払うことが輸出信用の条件について相当な利益(material advantage)を与えるために行われる場合に限る」

との条件は、当該取引についてその輸出信用スキームがなかったとしたならば得られていたであろう条件よりも有利な条件で輸出信用を供与することをいうとし、ブラジルは PROEX がこの要件を満たさないとの立証に失敗したと認定した。

ブラジルの主張は、①PROEX の制度は、開発途上国であるブラジルに固有の金融リスク（ブラジル・リスク）を打ち消すためのものにすぎず、また、②Embraer 機の競争相手である Bombardier 機の輸出に対してはカナダ政府が輸出信用を供与しているのであるから、それに対抗して供与する補助金は仮にブラジルが OECD 加盟国であったならば輸出信用アレンジメントによって「マッチング」として許容されていたはずであって、いずれにしても「相当な利益」には該当しないというものであったが、パネルはいずれの主張をも退けている。よって、PROEX に基づく利子補給は、輸出補助金の例示表(k)により「許容」されないとの結論が導かれ、ブラジルは補助金協定第3条で禁止されている補助金を供与しているということになる。

c. ブラジルが開発途上国であることにより、同国に輸出補助金禁止の規律は適用されないか？ (para. 7.38-7.93)

イ 補助金協定第27条は、同協定第3条の「特別法」か？ (para. 7.39-)

ブラジルは、開発途上国についての特則を定めた補助金協定第27条は、同協定第3条「特別法」(lex specialis)を構成するから、開発途上国にとって第3条違反の問題はそもそも生じないと論じたが、パネルはブラジルがこの主張を後に撤回して、立証責任の問題であると釈明したと述べ、この問題に直接答えることなく、次の論点への導入部としている。

ロ 第27.4条に関する立証責任の所在(para. 7.42-)

パネルは、第27.4条は、第3.1条(a)との関係において、(GATT第1条、第3条と第20条との間に見られるような)「原則」と「例外」の関係にはないから、ブラジルに立証責任を負わせるのは適当でないとし、提訴国たるカナダは、第27.4条の非該当性につき、主張・立証責任を負うとの結論を導いている。

ハ ブラジルは、第 27.4 条に反し「輸出補助金の水準を引き上げ」たか？ (para. 7.58-)

要は事実認定の問題であり、パネルは結論的に PROEX に基づく補助金の交付の結果、輸出補助金の水準を引き上げたと認定している。なお、この結論を導くに当たり、補助金は、予算計上時ではなく、実際の支出時を基準とし、また、算定に当たり、(名目値でなく) 実質ドル換算値を使用するとの計算手法を採用している。

ニ ブラジルは「8 年以内に輸出補助金を廃止する」との条件を遵守したか？ (para. 7.77-)

パネルの認定によれば、PROEX 制度の運用実態を見ると、ブラジルは 2002 年 12 月 31 日以降も利子補給のための債券を発行し続けるであろうから、当該条件は遵守されていない。

ホ ブラジルの輸出補助金交付は「自国の開発ニーズと合致しない」か？ (para. 7.87-)

カナダは、付随的な論点としてこの主張も提出したが、輸出向け航空機産業には国産品使用義務が免除されていることを指摘するのみであり、パネルはこれだけでは立証が不十分であるとして、カナダの主張を受け入れなかった。

d. 以上から、パネルは PROEX に基づく利子補給は補助金協定第 3 条で禁止される補助金に当たり、カナダの補助金協定上の利益を無効化・侵害すると結論づけている。

e. しかしながら、カナダの求める特定の履行の勧告は、パネルにその権限がないとして退けられ、パネルは当該補助金を遅滞なく廃止するよう勧告するのみである。「遅滞なく」とは、本件の場合、90 日以内を意味する。

2. 上級委員会報告書

上級委員会報告書も、結論としてはパネルの判断を妥当としている。

i. 手続的問題

まず、手続的問題に関しては、ブラジルの先決的抗弁を却下したパネルの判断を是認しているが、上級委員会手続においては、秘密証拠に関する特別ルールは不要であるとして、

パネルのような特則を設けていない。これは、事実審ではなく、もっぱらパネルの法的判断の誤りを正すことを目的とする上級委員会においては、そのようなルールは不要と考えられたためであろう。本件パネルが採用した手続自体が問題とされたわけではないことに留意する必要がある。

ii. 実体的問題

- a. 上級委員会は、第 27.4 条に関する立証責任の所在についてのパネルの認定（本件ではカナダが負う）を是認している。
- b. 「ブラジルは、第 27.4 条に反し輸出補助金の水準を引き上げた」とのパネルの認定についても是認されている。各論的にも、①基準時を予算計上時でなく、実際の交付時としたこと、②実際の交付時とは、約束状(letter of commitment)発出時でなく、債券交付時と認定したこと、③実質ドル換算値の使用といった個別の論点について、検討の上、パネルの判断を是認している。
- c. 立証責任論に関して、パネルが第 27.4 条該当性の判断の前に、第 3.1 条(a)の判断を行ったことは適当でない（カナダに立証責任がある以上、まずカナダが第 27.4 条該当性について *prima facie* の立証を行ったかどうかを検証すべき）としつつも、パネルの結論自体は支持している。
- d. PROEX に基づく利子補給は、輸出補助金の例示表(k)により「許容」されるかどうかについてのパネルの判断は妥当でないから取り消す（上級委員会によれば、「相当な利益」の認定は商業利率参照レート（C I R R）との比較によるべきだという）が、ブラジルは(k)ただし書非該当性についての立証を尽くしていないから、結論は同じことになる。
- e. 上級委員会は、90 日以内に補助金を撤廃せよとのパネルの勧告を是認している。

【解説】

1. 補助金協定の解釈

ブラジルは、PROEX に基づく補助金が輸出実績に応じて交付されることは争っていないので、本件における主たる争点は、それにもかかわらず、当該補助金の交付が補助金協定第3条で禁止される輸出補助金ではないと言えるかどうか、すなわち、同協定上の正当化(例外)事由に該当するかどうかという点であった。

ブラジルが正当化事由として提示したのは、①輸出補助金の例示表(k)によれば、輸出信用の供与は「政府が輸出信用を供与すること及び費用を支払うことが輸出信用の条件について相当の利益を与えるために行われる場合」(in so far as they are used to secure a material advantage in the field of export credit terms)に限って輸出補助金とされるのだから、上述のような理由でPROEX 補助金は「相当の利益」を与えておらず、輸出補助金とは言えないという論点と、②ブラジルは開発途上国なのだから、「補助金協定第3.1(a)条の規定はWTO 協定効力発生の日から8年間は開発途上国に適用しない(ただし第27.4条の規定を遵守することが条件)」とする同協定第27.2(b)条の効力により、輸出補助金禁止の義務を免れるとの論点であった。

後者の論点については、立証責任論と関連するので後述することとして、ここでは前者の点についての実体的判断について検討する。パネルは、「相当の利益」に関し前述のようになりに狭い解釈をとったが、パネルの判断に従えば、例示表(k)ただし書に該当するとして輸出補助金性を否定される補助金はほとんどなくなるであろう。この解釈は、補助金に対する規律を強化するものと評価できるが、この立場を徹底すると、およそ例示表ただし書に該当して輸出補助金性を否定される輸出信用プログラムは存在しないということになる。そうすると、同ただし書後段との関係で若干問題が生じることになる。

というのは、同ただし書後段は「もっとも、加盟国が1979年1月1日において少なくとも12の原加盟国が参加している公的輸出信用に関する国際的な約束(又は当該約束を継承する約束であってこれらの原加盟国によって採択されるもの)の参加国である場合又は事実上当該約束における利率に関する規定を適用している場合には、これらの規定に合致する輸出信用の供与は、この協定により禁止される輸出補助金とはみなされない」と規定しているからである。この規定は、東京ラウンドの補助金コードの規定を継承するもので、実際上の機能としては、OECDの輸出信用アレンジメントを遵守している限り、先進国が供与する公的輸出信用は輸出補助金とはみなされず、各国当局は安んじて輸出信用を供与す

ることができるという効果がある。

この規定によって利益を受けるのは先進国だけであるので、不公平だとの批判がある。本件上級委員会報告書は、前段の「相当な利益」の解釈についても、OECD 輸出信用アレンジメントに基づく慣行を参酌することができるとして、この点の不公平性を緩和しようとしているが、これは妥当な試みと言えよう。

なお、例示表(k)により輸出信用アレンジメントに参加している国だけが裨益していると批判は開発途上国の間では相当根強く見られるようであり、1999 年末のシアトル閣僚会議に向けての準備過程で、既存協定の「実施」問題の一環として開発途上国から提案された補助金協定の修正案には、この点の不公平性を解消しようとするものが見られる。³

2. 立証責任論の精緻化

WTO のパネル・上級委員会手続における立証責任論は、「米国シャツ・ブラウス」事件以来、各種の事件において展開されてきた。上級委員会の考え方は、一言でいうと、まず協定違反を申し立てる側に第一義的な立証責任があり、当該国によって協定違反について一応の(prima facie)立証がなされると、それを反駁する責任は相手国側に移る。相手国が十分な反証を行えば、それに再度反駁するのは当初の申立国側である。このように、立証責任の所在は手続の局面ごとにダイナミックに移動すると考えるのである。この点で、過去のガット・パネルにしばしば見られたように、実体規定の条文の構造から、原則規定（例えば数量制限の禁止）を援用する側は当該原則の妥当性について終始立証責任を負い、その原則に対する例外（例えば国際収支擁護のための措置）を主張する側は、当該例外の妥当性について終始立証責任を負うといったスタティックな考え方はとられない。ただし、ガット第 20 条各号妥当性といった肯定的防御方法(affirmative defense)については、当該防御方法を援用する側が当初から立証責任を負うものとされる。⁴

本件において、補助金協定第 27 条の適用可能性について、ブラジルではなく、カナダが当該条項の適用がないことについての第一義的な立証責任を負うとされたことは、この法理を一層精緻化させるものとして評価できる。第 27 条該当性は、一見 affirmative defense のようにも見えるが、ブラジルが第一義的に反証の責任を負うのではないとされた。この点については、パネルの見解も上級委員会の見解も一致しているが、上級委員会は、「パネルは立証責任の分配について正しい判断をしながら、補助金協定第 27 条の適用可能性を審理する前に補助金協定第 3 条についての判断を先に行ったことは結論を先取りするもので、

正しくない」との判断を示している。

たしかに理屈の上からはそのような批判も可能であろうが、この考え方は、形式論理を重視するあまり、事案の本質を見失っているようにも思われる。というのは、上述のとおり、ブラジルは自らが輸出補助金供与禁止という補助金協定上の義務を免れる理由として、①例示表(k)の解釈と②補助金協定第27条という異なる理由を掲げていたのであり、第27条についての審査を優先させなければならない必然的な理由はない。また、実際問題としても、カナダの申立の順は、①ブラジルは補助金協定第3条に違反しており、②当該違反は例示表(k)によっても正当化されず、③第27条によっても正当化されないというものであったのだから、パネルが補助金協定第3条の審査から始めたことは論理的であった。

3. 事前協議の形骸化

パネルの審査対象はパネル設置要請文書に記載されたパネルの付託事項に限定されるという法理は、「バナナ」事件(WT/DS27/AB/R)以来、上級委員会が明確にしてきたところである。パネル設置要請文書に含まれていない法的主張を後から提起することは、相手方の防御権を侵害するとして、受け入れられない。⁵

それでは、まったく協議の対象となっていない事項をパネル設置要請文書に書き込むことは同様に相手方の防御権を侵害することになるのであろうか。上級委員会によっても肯定された本件パネルの判断を見る限り、必ずしもそうは言えないように思われる。パネルは、事案(matter)が同一である限り、パネル設置要請文書に書かれた事項が厳密に協議の対象となった事項と一致している必要はないとの判断を示した。かつてのガット・パネルの先例には、協議の対象となっていない事項についてはパネルの判断が及ばないとしたものがあるが、⁶これらの先例の価値は今やかなり薄れていると見るべきであろう。

このことは、提訴国側があくまでパネル設置を強く求めている場合はもちろんのこと、本件のように当事国同士が二国間解決を求めて真剣に協議をしたと考えられる場合ですら、後のパネルとの関係では事前協議は単なる形式要件を満たすための(pro forma)行為になっており、実質的に形骸化している現状を反映したものであると考えられる。

4. 補助金協定違反事件の実施問題

最後に、本件パネルが90日以内の補助金撤廃を勧告したことについて触れておきたい。このこと自体は、補助金協定第4.7条に「関係する措置が禁止される補助金であると認め

る場合は、小委員会は、補助金を交付している加盟国に対し、当該補助金を遅滞なく廃止するよう勧告する。この点に関し、小委員会は、当該措置を廃止しなければならない期限をその勧告において特定する」とあるのを受けた措置であり、特に異とするには足りないが、加盟国（本件の場合はブラジル）にとって大きな影響を有する。

最近公表された「豪州・皮革補助金」事件(WT/DS126)の勧告履行を巡る第 21 条 5 項パネルの報告書に関する論争からも明らかなように、補助金の撤廃は、今後も当事国間で大きな問題を起こすことが予想される。本件に関する第 21 条 5 項パネルの結論が待たれるところである。

【参考文献】

Oliver Stehmann, “Export Subsidies in the Regional Aircraft Sector: The Impact of Two WTO Panel Rulings against Canada and Brazil” *Journal of World Trade* 33(6): 97-120, 1999.

Joost Pauwelyn, “Evidence, Proof and Persuasion in WTO Dispute Settlement: Who Bears the Burden?” *Journal of International Economic Law* 1 (1998) 227- 258.

【注】

¹ いったんは両国政府間で調停の試みが行われ、1998 年 4 月には調停案が出されたが、その履行を巡って争いが生じたと言われる。Stehmann, p.97.

² Regional jet 市場においては、ブラジルの Embraer 社とカナダの Bombardier 社が激しい競争を行っていることは、よく知られている。川島委員によるカナダ航空機補助金事件の評釈参照。

³ 例えば 1999 年 10 月 19 日のいわゆる「ムチュモ・テキスト」には”Export credits given by developing countries shall not be considered as subsidies so long as the rates at which they are exported are above LIBOR.”という記述がある。JOB(99)/5868/Rev.1（非公開文書とされているが、Inside U.S. Trade 等の文献で入手可能）。

⁴ 初期の頃の法理の発展については、Pauwelyn 参照。

⁵ 例えば、「インド特許」事件(WT/DS50)における T R I P S 協定第 63 条違反の主張。

⁶ 一例として、United States Imposition of Anti-Dumping Duties on Imports of Fresh and Chilled Atlantic Salmon (BISD 41S/229)。

（荒木一郎）