

カナダの乳製品に係る措置

(パネル報告 WT/DS103/R, WT/DS113/R, 提出日: 1999年5月17日 採択日: 1999年10月27日)

(上級委員会報告 WT/DS103/AB/R, WT/DS113/R, 提出日: 1999年10月13日 採択日: 1999年10月27日)

【事実の概要】

1. カナダは1995年以前、ミルク生産者が支払う賦課金(levies)を原資とする乳製品の輸出補助金制度を有していた。ウルグアイ・ラウンド終結に伴い、農業協定その他の協定との整合性を図るため、この制度に代わって、特別ミルク分類制度(Special Milk Classes Scheme)を導入し、1995年8月1日より施行した。それによると、カナダ国内で生産されるすべての乳製品は、その用途・仕向地に応じて5つに分類される。分類1から4までは国内向けの乳製品、分類5は輸出向け及び国内で輸入品と競合する乳製品である。分類5はさらにその用途・仕向地に応じて5つに分類される。分類5(a)から5(c)までは国内向け及び輸出向けの乳製品、分類5(d)は輸出向けの乳製品、分類5(e)は輸出向けの余剰乳製品を指す。

国営企業(Crown corporation)であるカナダ酪農委員会(Canadian Dairy Commission, CDC)がこれらの乳製品の生産・販売を統括する。まず、CDC、各州のミルク販売協議会(provincial milk marketing board)、連邦及び各州政府の代表が策定する国家ミルク販売計画(National Milk Marketing Plan)に基づいて、乳製品の生産割当が決定される。実際に生産割当を決定するのは、各州のミルク販売協議会と各州政府の代表で構成されるカナダミルク供給管理委員会(Canadian Milk Supply Management Committee, CMSMC)である。

分類1から4までの乳製品の加工業者向け販売価格は各州のミルク販売協議会が決定する。分類5(a)と5(b)の乳製品の販売価格はCMSMCが決定する。分類5(c)の乳製品の販売価格はCMSMCと購入業者との交渉で決定される。分類5(d)と5(e)の乳製品の販売価格はCDCと加工・輸出業者との個別の交渉により、国際価格を考慮して決定される。分類5の乳製品を購入するためにはCDCの許可が必要とされる。ちなみに、1997年1月から6月までを見ると、同種の乳製品の輸出向け価格は国内向け価格のほぼ半額であった。

輸出向け販売収入(主として分類5(d)及び5(e)から成る)のうち、生産割当を超えない部分は、国内向け販売収入(分類1から4まで)とともにいったんプールされる。そして、CDCが決定する目標販売価格との差額調整などの手順を経て、加重平均された額が国内向け・輸出向け乳製品の生産者に支払われる。輸出向け販売収入のうち、生産割当を超える

分については、生産者が直接代金を受け取るが、その価格は、過去3ヶ月の輸出向け余剰乳製品（分類5(e)）の平均価格に基づいてCDCが決定する。

カナダは、WTO農業協定に関連して乳製品の補助金付き輸出量を漸減する約束を行ったが、1995/1996年度、1996/1997年度とも、大半の乳製品に関してこの約束を上回る輸出を達成している。

また、カナダは、WTO譲許表第五部で液体ミルク・クリームに関して関税割当を採用し、64500トンについて低率の関税を譲許したが、追加的な条件として、「この量は、カナダの消費者が国境を越えて輸入する年間購入量の推定値である」と述べていた。ただし、現在、カナダの消費者が外国（米国）で購入し自国に持ち込むミルクについては何の調査も行われていない。なお、64500トンを超える輸入に対しては、国内販売価格と国際価格との差額を考慮して200%を超える高率の関税が課されている。

2. 1997年10月8日、米国はカナダの乳製品に対する輸出補助金及びミルク類の関税割当の運用に関して紛争解決了解4条に基づく協議を要請し、同年11月19日に協議が行われたが解決に至らなかった。同年12月29日、ニュージーランドもカナダの特別ミルク分類制度に関して紛争解決了解4条に基づく協議を要請し、1998年1月28日に協議が行われたが解決に至らなかった。同年2月2日に米国が、そして同年3月12日にニュージーランドがパネル設置を要請した。紛争解決機関(DSB)は同年3月25日、紛争解決了解9条1項に基づいて、両要請を併合して単一のパネルを設置することを決めた。パネルの付託事項は以下の通りである。

「米国・・・とニュージーランド・・・が援用した関連する対象協定の規定に照らして、米国とニュージーランドが・・・申し立てた事項を審査し、DSBがそれらの協定の規定する勧告を行いまたは決定を下すことを助ける判断を下すこと。」

同年8月12日、3名から成るパネリストが決定された。また、オーストラリアと日本が第3国参加した。パネルは1999年2月5日に中間報告を提出し、同年5月17日に最終報告を提出した。

3. パネルの審理における主たる争点と当事者の主張は以下の通りである。

(a) 特別ミルク分類制度の分類5(d)及び5(e)の運用は農業協定9条1項が規定する輸出補助金に当たるか

米国及びニュージーランドの主張—分類(d)及び5(e)の運用は、輸出に関して政府の関

与による利益を供与するものであり、農業協定9条1項(a)及び(c)が規定する輸出補助金に当たる。したがって、農業協定3条3項、8条に違反する。

カナダの主張—分類5(d)及び5(e)の運用は、生産者主導で行われており政府は限定的にしか関与していない。したがって、これはそもそも補助金相殺措置協定1条にいう補助金には当たらないし、いわんや農業協定9条1項の輸出補助金には該当しない。したがって、農業協定3条3項、8条違反はない。

(b) 分類5(d)及び5(e)の運用は、農業協定10条1項が規定する輸出補助金迂回措置に当たるか

米国及びニュージーランドの主張—仮に分類5(d)及び5(e)の運用が農業協定9条1項の規定する輸出補助金に当たらないとしても、それは農業協定10条1項が禁止する輸出補助金迂回措置に当たる。

カナダの主張—分類5(d)及び5(e)の運用はいかなる意味においても輸出補助金には当たらない。したがって、農業協定10条1項には違反しない。

(c) カナダのミルク類に関する関税割当の運用は1994年のガットの2条1項(b)に違反するか

米国の主張—64500トンの低率関税枠の運用は、カナダの消費者が米国で購入する小型容器入りミルク類で1回あたり20カナダドル以下に限られているが、こうした限定条件は譲許表に記載されていないので、譲許表にない条件の追加を禁じた1994年のガット2条1項(b)に違反する。

カナダの主張—譲許表の「条件」で以上の条件は説明されているし、この点はウルグアイ・ラウンド交渉中に米国との間で了解済みである。したがって、1994年のガット2条1項(b)違反の事実はない。

なお、第三国参加したオーストラリアは、分類5(d)及び5(e)の運用が農業協定9条1項(a)の輸出補助金に該当し、同協定3条3項及び8条に違反する、あるいは10条1項に違反すると主張した。また、日本は、同措置が農業協定9条1項(c)の輸出補助金に該当し、同協定3条3項及び8条に違反すると主張した。

[参照条文]

農業協定

3条3項 …加盟国は、自国の譲許表第四部第二節に掲げられている農産品…につ

いて、同節に明記されている予算上の支出及び数量に関する約束の水準を超えて同条1に規定する輸出補助金を交付してはならず、…

8条 各加盟国は、この協定及び自国の譲許表に明記されている約束に従って行う場合を除くほか、輸出補助金を交付しないことを約束する。

9条1項 次の(a)から(f)までの類型に該当する輸出補助金は、この協定に基づく削減に関する約束の対象となる。

(a) 政府またはその機関が、企業、産業、農産品の生産者、協同組合その他の農産品の生産者の団体または販売に従事する機関に対し、輸出が行われることに基づいて直接補助金（現物による支払を含む）を交付すること。

(c) 政府の措置によって農産品の輸出について行われる支払（当該農産品またはその原料である農産品に対する課徴金による収入から行われる支払を含むものとし、公的勘定による負担があるかないかを問わない。）

10条1項 前条1に規定する輸出補助金以外の輸出補助金は、輸出補助金に関する約束の回避をもたらしたまたはもたらすおそれのある方法で用いてはならない。…

【パネル報告要旨】

1. 特別ミルク分類制度の分類5(d)及び5(e)の運用が農業協定9条1項(a)にいう輸出補助金に当たるか。

農業協定は、加盟国の譲許表に記載された額及び量の限度で輸出補助金を認めている。これらを上回る輸出補助金は協定3条3項、8条または10条に違反する(7.20)。

農業協定9条1項(a)にいう輸出補助金は、(i)「現物支払いを含む直接補助金」で、(ii)「政府あるいはその機関によって」供与され、(iii)「企業、産業、農産物の生産者、協同組合その他の生産者団体あるいは販売協議会」に提供され、(iv)「輸出の実行に付随する」ものを指す(7.38)。

分類5(d)及び5(e)の運用においては輸出・加工業者が対象となっており、上の要件(iii)は満たされている(7.39)。また、分類5(d)及び5(e)の対象は輸出向け乳製品に限られており、要件(iv)も満たされている(7.40)。

要件(i)「現物支払いを含む直接補助金」の充足に当たっては、実際に現金が支払われることは必ずしも必要ではなく、何らかの形で利益(benefit)が供与されていればよい。低価格での購入も利益供与に当たる(7.44-45)。ミルクに対する高関税、カナダの再輸出用輸入

プログラムが生乳の輸入には用いられないことを勘案すると、分類5(d)及び5(e)により、加工・輸出業者は国内向けよりもはるかに安価に乳製品を購入することができるだけでなく、他のいかなるルートよりも低価格で乳製品を購入することができる。したがって、これは要件(i)を満たす利益供与に当たる(7.58)。さらに、CDCが直接に輸出販売する乳製品に関しては、加工業者に一定額のマージンが保証されており、これは追加的な利益供与に当たる(7.59-60)。

要件(ii)の充足のためには、利益が政府またはその機関によって供与されていなければならない。輸出向け乳製品の低価格は、国内向け販売と輸出向け販売のプール制により、ミルク生産者によって負担されており、政府はこの補助金に対して資金を拠出していない(7.64)。しかし、この制度は政府機関(agency of government)であるCDC、州ミルク販売協議会、カナダミルク供給管理委員会(CMSMC)によって運営されており、低価格の輸出向け乳製品は政府によって提供されているといえる(7.86)。

以上より、分類5(d)及び5(e)の運用は農業協定9条1項(a)の輸出補助金に当たる(7.87)。

2. 特別ミルク分類制度の分類5(d)及び5(e)の運用が農業協定9条1項(c)にいう輸出補助金に当たるか。

農業協定9条1項(c)にいう輸出補助金とは、(i)「農産物の輸出に対する支払い」であって、(ii)「政府の行為によってまかなわれている」ものを指す(7.89)。

分類5(d)及び5(e)の輸出向け乳製品の低価格販売が利益供与に当たることは既に述べたとおりである。言葉の通常の意味に照らし、また文脈及び農業協定の目的に照らして、9条1項(c)にいう「支払い」は利益供与を含むと解されるから、要件(i)は満たされている(7.101)。

分類5(d)及び5(e)の輸出向け乳製品の低価格販売による利益供与は、ミルク生産者によって負担されているが、既に見たとおり、この制度は政府によって提供されているから、要件(ii)も満たされている(7.106)。

以上より、分類5(d)及び5(e)の運用は農業協定9条1項(c)の輸出補助金に当たる(7.113)。

分類5(d)及び5(e)の運用が農業協定9条1項(a)及び(c)の補助金に当たり、該当年度のカナダの乳製品輸出が譲許表の輸出量を上回っていることから、分類5(d)及び5(e)の運用は農業協定3条3項に違反する(7.116)。

3. 分類5(d)及び5(e)の運用は農業協定10条1項に違反するか。

農業協定9条1項と10条1項は相互排斥的な関係にある。9条1項の輸出補助金に当たることが示された以上、10条1項の検討は不要ともいえるが、上級委員会が本パネルの判断を覆した場合、10条1項違反の吟味が必要となる。その場合、事実審の権限を持たない上級委員会は審理不能に陥る。そこでこの事態を避けるため、10条1項違反の吟味を行う(7.119)。

10条1項違反となるのは、(i)「9条1項に列挙されていない輸出補助金」が存在し、それが(ii)「輸出補助金に関する約束を迂回する結果をもたらし、あるいはその恐れがあるように運用されている」場合を指す(7.120)。

10条3項と合わせ読むと、要件(ii)は、当該輸出補助金の運用により、輸出補助金に関する約束を上回る輸出が達成されている場合を指している。本件では、カナダの譲許表における補助金付輸出量の超過が認められているから、この要件は満たされている(7.123)。

要件(i)の意義については、農業協定1条(e)が、『輸出補助金』とは、本協定9条に列挙された輸出補助金を含め、輸出実績に付随して供される補助金を指す」と規定している。

「輸出実績に付随して供される補助金」の意義については、補助金相殺措置協定附属書Iが輸出補助金の例を列挙しており、その中の(d)が本件に最も関係がある。これは、(i)「輸入品または国産品・・・が国内消費向け製品の生産用よりも有利な条件で輸出品の生産に供されていること」、(ii)それが「政府の設定した仕組みに基づいて直接的あるいは間接的に政府または政府機関により」供されていること、(iii)(i)の国内向けよりも「有利な条件」に加えて、国際市場において商業ベースで得られるよりも有利な条件で供されていること、の3要件を満たす場合を指す(7.128)。

分類5(d)及び5(e)の運用が、要件(i)を満たすことについては異論はない(7.129)。要件(ii)についても同様である(7.130)。要件(iii)についても、既に検討したとおり、同制度は他のいかなる手段よりも低価格で加工・輸出業者に乳製品を提供するので、満たされている(7.131)。

以上から、分類5(d)及び5(e)の運用が仮に農業協定9条1項(a)及び(c)の輸出補助金に当たらないとしても、それは協定1条(e)の「輸出実績に付随して供される補助金」に当たり、10条1項に違反する(7.133)。

4. 農業協定8条

農業協定8条は、同協定に適合しない輸出補助金の供与を禁止している。本件では3条3

項または10条1項に違反する輸出補助金の供与が認定されたので、8条違反も認定される(7.134)。

5. 補助金相殺措置協定3条

分類5(d)及び5(e)の運用が農業協定に違反することが認定されたので、農業協定13条(c)(i)が規定する農業協定に適合する補助金に関する補助金相殺措置協定3条(輸出補助金の一般的禁止)の手続(同協定4条)の適用除外は認められない。したがって、本件措置に関しては同協定3条の手続も援用可能である(7.136)。しかし、米国は申立において同協定3条手続を援用していないので、訴訟経済の観点から、同協定3条の適合性の審査は行わない(7.141)。

6. ミルク類に対する関税割当

カナダは輸出入許可法に基づいて、64500トンの関税割当枠内の輸入をカナダ人消費者による20カナダドル未満の個人消費向け容器のミルク類の輸入に限定している。同関税割当に関するカナダの条許表の「条件」は64500トンという割当枠を決定した根拠の説明に過ぎず、関税割当適用される輸入のタイプについての条件を付加するものとは解されない(7.151)。まして、上の具体的な限定条件はこの「条件」には一切述べられていない(7.152)。したがって、カナダによる関税割当の運用は、譲許表にない条件の追加を禁じた1994年のガット2条1項(b)に違反する(7.156)。

7. 結論

以上より、カナダによる分類5(d)及び5(e)の運用は、カナダが条許した補助金付輸血量を超えて農業協定9条1項(a)及び(c)の輸出補助金を供するものであり、同協定3条3項及び8条に違反する。また、カナダによるミルク類に対する関税割当の運用は、1994年のガット2条1項(b)に違反する(8.1)。したがって、一見明白な(prima facie)利益の無効化侵害が認められる(8.2)。本パネルは紛争解決機関に対して、カナダが(i)乳製品販売制度を輸出補助金に関する農業協定の規定に適合的なものに改めること、(ii)ミルク類の関税割当を1994年のガットに適合的なものに改めること、を要請するよう勧告する(8.3)。

【上級委員会報告】

カナダは本件パネル報告を不服として、1999年7月15日に上訴を通告した。9月6日、口頭審理が行われた。カナダはパネル報告のほぼすべての結論に反論を加え、これに対してニュージーランドと米国が反論を提出した。主たる争点は以下の通りである（上級委員会報告パラ83、以下同様）。

- (a) パネル報告は農業協定9条1項(a)の解釈適用を誤ったか。特に、
 - i) 「現物支払いを含む直接補助金」の意義。
 - ii) 「政府あるいはその機関」の意義。
- (b) パネル報告は農業協定9条1項(c)の解釈適用を誤ったか。特に、
 - i) 「支払い」の意義。
 - ii) 「政府の措置によって行われる」の意義。
- (c) パネル報告は農業協定10条1項の「輸出補助金」の解釈適用を誤ったか。
- (d) 低率の関税割当枠の適用を個人消費用の小型ミルクパックの20ドル未満の輸入に限定しているカナダの慣行は1994年のガット2条1項(b)に違反するとしたパネルの判断は正しいか？

以上の争点のうち、上級委員会は(a)-i)についてカナダの主張を認め、パネル報告の認定を覆したが、(a)-ii)、(b)-i)、ii)についてはパネル報告を支持した。また、(c)については、パネル報告が(a)あるいは(b)の認定が上級委員会で認められなかった場合の代替的な(alternative)認定として判断したものであり、(b)に基づいて本件措置の農業協定9条1項(c)に基づく違反を認定した以上、この点の判断は不要となった（争訟性が失われた(moot)ため）として判断しなかった(124)。最後に、(d)については、パネル報告の認定を部分的に覆したものの、結論としてはパネル報告を支持し、カナダの慣行が1994年のガット2条1項(b)に違反するとした。以下では、上級委員会がパネル報告の判断を覆した(a)-i)と(d)について紹介する。

【上級委員会報告要旨】

1. 農業協定9条1項(a)の解釈をめぐって

カナダ申立—9条1項(a)の「現物による支払いを含む直接補助金」は政府の資金から受益者に対して直接に政府が支払うものをいい、政府が運営する制度を通じて非政府機関が

実施するものは含まない。本件の場合、政府の資金から支出されていないので、「直接補助金」には該当しない(19)。パネル報告は「現物支払い」の事実から直ちに「直接補助金」の存在を認定したが、「現物支払い」が補助金を構成するとは限らない。結果的に「直接補助金」の有無の認定を行っていない(20)。また、パネル報告は「(現物)支払い」と「利益(benefit)」(補助金相殺措置協定1条1項(b))を同一視する誤りを犯している(21)。

上級委員会報告—パネル報告は政府あるいはその機関による現物支払いがあれば、当然直接補助金とみなしている(86)。しかし、現物支払いは経済的価値の移転形態を指す言葉であり、現物支払いがあったから直ちに補助金であるとは限らない。これを(直接)補助金とみなすかどうかについては、支払い側と受け取り側との間でどのような経済的価値の交換がなされたかを吟味する必要があるが、パネル報告はこのような吟味を行っていない(87-88)。また、パネル報告は補助金相殺措置協定1条1項(b)に基づいて「(現物)支払い」と「利益」を同一視しているが、「利益」は補助金の存否を左右する要因であっても、それが直ちに「(現物)支払い」の存在を決定するとは限らない(89-91)。以上から、9条1項(a)の「直接補助金」の存否に関するパネル報告は解釈の誤りを含んでおり、覆される。ただし、9条1項(c)に基づく補助金の存在が認定されるので、9条1項(a)の「直接補助金」の存否に関する判断は改めて行わない(92)。

2. カナダによる関税割当枠の運用は1994年のガット2条1項(b)に違反するか。

カナダ申立—パネル報告は、カナダが譲許表に付した条件を、譲許の範囲を限定する条件という本来の意義に解釈せず、単に関税割当枠の量に関する説明とみなした(38-39)。カナダの付した条件は「カナダの消費者による越境購入」に限定する趣旨であった(40)。交渉過程から、カナダの条件は既存の制限を維持する趣旨であったことは明らかである(42)。

上級委員会報告—譲許表は1994年のガットと不可分の一体をなす条約の一部であり、その解釈に当たっては条約法に関するウィーン条約の規定が適用される(131、参照、EC—コンピュータ機器の関税分類に関する上級委員会報告パラ84)。それによると、条約解釈に当たってはその文脈及び条約の目的に照らして文言の通常の意味を明らかにするのが原則(ウィーン条約31条1項)だが、それで曖昧さが払拭されない場合には、補助的な解釈手段として条約の準備作業や歴史的背景を含む締結時の状況が考慮される(ウィーン条

約32条) (132)。また、条約解釈に当たっては、条約に法的に有効な意義を与えるように解釈をすることが求められる（条約解釈における有効な効果(effect utile)ないし実効性(effectiveness)の原則) (133)。

譲許表に付された条件は、譲許の内容を限定する効果を通常持つ(134)。パネルが条件を単に関税割当量の説明と解釈したのは、条件のこうした効果を否定するものであり、条約解釈における実効性の原則を無視している(135)。カナダの条件は不明確であり、条約の準備作業など、補助手段を用いた解釈が必要である。カナダの譲許表は米国とカナダの交渉がまとまらなかったことを踏まえて作成されたものであり、それは現行の参入機会(current access)の維持を述べたにとどまる(139)。カナダの現行の関税割当枠の運用(General Import Permit No. 1)が譲許表の「条件」と整合的かどうかを検討すると、カナダ人消費者の個人消費に限るという条件は「条件」に含まれているが、1件当たり20ドルを超えないという条件は「条件」には含まれておらず、この点でカナダの現行の関税割当枠の運用は譲許表の「条件」と整合的でない(140-142)。したがって、カナダの措置は1994年のガット2条1項(b)に違反する(143)。

【解説】

本件は、WTO農業協定の輸出補助金に関する規定の解釈適用が問題となった最初のケースである。これまで農業協定の解釈適用が問題になったケースとしては、ブラジルによるフィリピンからの乾燥ココナツに対する相殺関税賦課が、一定の要件を満たす国内助成措置に対する相殺関税の賦課の自制を規定した協定13条に照らして問題とされた事件¹や、ECのロメ協定に基づくバナナに関する差別的な関税割当制度に1994年のガットXIII条の規定（数量制限の無差別適用）が適用されない根拠として、農業協定4条1項が援用された事件、²ECによる鶏肉の緊急セーフガード措置について農業協定5条1項の要件充足が問題になった事件³などがある。しかし、農業協定の輸出補助金に関する規定の解釈適用が問題になったのは本件が最初である。本件の主たる争点は、カナダの特別ミルク分類制度に基づく一定のカテゴリーの輸出处向け乳製品について低価格での販売を保証した制度が、農業協定9条1項(a)あるいは(c)にいう補助金に当たるかどうかであった。また、カナダの譲許表に基づく関税割当枠の運用が1994年のガット2条1項(b)に違反するかどうかも争われた。

1. 農業協定における輸出補助金規制の構造

WTO農業協定は、特に1980年代以降、農産物貿易を歪曲するとして批判されてきた農産物の輸出補助金について、その削減に向けた規定を設けた。それによると、加盟国は、1986年から1990年の平均を基準として、1995年以降6年間のうちに、金額（財政支出）で36%、数量ベースで21%輸出補助金を削減する（協定9条2項(b)(iv)）。

輸出補助金削減に関する以上の約束を実施するため、加盟国は自国の譲許表第四部に輸出補助金に関する年次約束水準（財政支出及び数量）を記載し、各年次の輸出補助金を原則としてこの水準内に抑える。また、譲許表に掲げられていない農産物について、新たに輸出補助金を交付してはならない（協定3条3項）。

以上の削減の対象となる輸出補助金の意義については、9条1項が規定する。加盟国は、9条1項が規定する以外の輸出補助金を、輸出補助金に関する約束を回避する目的で交付してはならない（協定10条1項）。また、加盟国は協定及び譲許表に従って交付するほか、輸出補助金を交付しないことを約束する（協定8条）。

以上の規定は、一次産品について輸出補助金の交付を容認した1994年のガットXVI条3項の規定を修正したことになる。⁴

当事国間で争いのない事実によれば、カナダは譲許表で約束した大半の乳製品について、1995/1996年度、1996/1997年度とも年次約束水準を上回る輸出を達成した。⁵そこで、この輸出が9条1項に規定する輸出補助金（ないしは10条1項に規定する迂回措置としての輸出補助金）によって達成されたものかどうか争われた。具体的には、カナダの乳製品輸出の大半をカバーする特別ミルク分類制度(Special Milk Classes Scheme)が輸出補助金に当たるかどうか争われたのである。これが9条1項に規定する輸出補助金に当たらないとすれば、年次約束水準を上回る輸出は正当な経済活動の結果であって、カナダは農業協定違反の責任を問われないことになる。他方で、これが9条1項に規定する輸出補助金に当たるとすれば、カナダは年次約束水準を上回る補助金付き輸出を行ったとして、協定（3条3項、8条）違反の責任を問われることになる。

2. 農業協定9条1項(a)及び(c)にいう「輸出補助金」の意義

9条1項は削減に関する約束の対象となる輸出補助金の類型を規定する。(a)は政府またはその機関が交付する「直接補助金（現物による支払いを含む）(direct subsidies, including payments-in-kind)」を、(c)は「政府の措置によって行われる支払い(payments..

by virtue of governmental action)」を規定する。⁶

これらの規定についてまず問題となるのは、両者のカバーする対象の範囲である。(a)は政府またはその機関が生産者・輸出業者などに交付する直接補助金を指すのに対して、(c)は政府の措置によって農産物の輸出について行われる支払いを指すが、後者は支払人、支払い先が特定されていない。政府が自らの措置によって生産者・輸出業者に対して支払う場合には(c)と(a)のカバーする対象が重なることがあり得る。⁷ただし、後者の「支払い」については、様々な形態がありえ、直接補助金に当たらない場合もあり得るから、両者の対象が完全に重なることはないしたがって、本件措置については、9条1項(a)と(c)のいずれか、あるいはその双方に当たるかどうかが問題となる。

次に、9条1項(a)、(c)の各々について、具体的な要件を見てみよう。

9条1項(a)の要件は、(1)政府またはその機関が交付すること、(2)交付先が企業、産業、生産あるいは生産者団体、販売協議会であること、(3)現物による支払いを含む直接補助金が交付されること、(4)輸出に基づいて交付されること、の4つである。他方で、(c)の要件は、(1)農産物の輸出に対して支払いがなされること、(2)それが政府の措置によって負担されていること、の2つである。これらのうち、本件では、輸出・加工業者が低価格での輸出向け販売を認められており、また、それが輸出向け乳製品に限られていることから、(a)の(2)、(4)及び(c)の(1)前段(「農産物の輸出に対する」)の要件が満たされることについては争いがない。問題となったのは、特別ミルク分類制度に基づく輸出向け乳製品の低価格販売が(a)にいう「直接補助金」、また(c)にいう「支払い」に当たるかどうか、そして、それが「政府または政府の機関」あるいは「政府の措置」によるものかどうか、の2点であった。

・本件措置の性格

ここで、本件措置の内容を確認しておく。特別ミルク分類制度5(d)及び5(e)の乳製品のうち、国家ミルク販売計画に基づく生産割当を超えない部分については、カナダ酪農委員会(CDC)と加工・輸出業者との交渉により、国際価格を考慮して決定される価格で、加工・輸出業者に販売される。販売収入は国内向け乳製品の生産割当内の販売収入と合わせてプールされ、一定の計算方法による調整を経て決定された加重平均の額が生産者に支払われる。生産割当を超える部分については、販売代金はいったんプールされ、過去3ヶ月の輸出向け余剰乳製品(分類5(e))の平均価格に基づいてCDCが決定する販売価格を生産者が受け取る。

この制度の下で、加工・輸出業者は、他の方法（国内向け乳製品の購入、輸入乳製品の購入あるいは再輸出用乳製品輸入プログラムによる購入）よりも安い価格で輸出向け乳製品を購入することができる（国内向け乳製品価格のほぼ半額）。この安価な価格での販売に当たって、カナダ政府あるいはCDCは直接に補助金を支出していない。安価な価格は、生産割当内の乳製品に関しては、輸出向け乳製品の販売収入と国内向け乳製品の販売収入とを加算平均した額が生産者に支払われることにより、生産者全体によって負担されている。生産割当を越えた部分については、これを販売する生産者が直接に「負担」している。ただし、特別ミルク分類制度の下で生産割当の決定、販売価格の決定（生産割当内の販売と割当を越えた販売のいずれも）は、CDC、各州のミルク販売協議会、連邦及び州政府の代表によって行われる。その意味で、この制度は政府及び政府の機関によって運用されているといっていよい。したがって、本件措置は「政府または政府の機関」あるいは「政府の措置」によるものであるといえる。そこで、残された問題は、本件措置が「直接補助金」あるいは「支払い」に当たるかどうかということになる。この点はパネル報告でも最も問題となった。また、パネル報告と上級委員会で判断が一部分かれたところでもある。

・本件措置は「直接補助金」（9条1項(a)）に当たるか。

本件措置において、加工・輸出業者は他の方法よりも安い価格で輸出向け乳製品を購入することができる。それによって加工・輸出業者は利益(benefits)を得ており、政府から加工・輸出業者に対する直接的な富の移転はないものの、政府の機関を通じた利益の供与が輸出に関連して行われている。低価格での販売は現物支払い(payment in kind)に当たる。したがって、ここでの問題は、政府の機関を通じた現物支払いが「直接補助金」に当たるかどうかである。この点に関して、パネル報告は、9条1項(a)が「現物支払いを含む直接補助金」と規定していることから、現物支払いがあればそれは直接補助金に当たるという解釈を採用した⁸。しかし、これは適切ではない。上級委員会報告も述べるように⁹、9条1項(a)の文言からは、現物支払いがあれば必ず直接補助金に当たるという解釈は導かれない。9条1項(a)の文言は、直接補助金が現物支払いの方式をとることがあると述べるにとどまる。直接補助金の有無に関しては別途検討が必要である。ただし、上級委員会報告は、9条1項(c)の輸出補助金を認定したために、直接補助金に当たるかどうかの検討は不要であるとした¹⁰。

上級委員会報告が割愛した、本件措置が直接補助金に当たるかどうかの検討を行ってみたい。この点に関しては、補助金相殺措置協定附属書I「輸出補助金の例示表」が参考とな

る。例示表の(a)は「政府が、企業または産業に対し、輸出が行われることに基づいて直接補助金を交付すること」を挙げる。また、(d)は、「政府または政府機関が、直接または政府が義務づける制度を通じて間接に、…有利な条件で提供すること。」を挙げる。両者を合わせ読めば、直接補助金とは、政府から補助対象者たる企業または産業に対して直接に利益の供与（現物支払いを含む）がなされる場合を指し、間接補助金とは、「政府が義務づける制度」を通じて、利益供与がなされる場合を指す。両者を分けるメルクマールは、利益供与者が政府であるか、「政府が義務づける制度」であるかに求められる。後者の場合、制度の運用者や利益供与主体が民間の主体であっても、利益供与が政府によって義務づけられていればよい。

直接補助金及び間接補助金に関する以上の定義を前提として本件措置を見ると、本件措置における利益供与者はカナダのミルク生産者であるが、利益供与はカナダ政府が義務づける特別ミルク分類制度を通じて行われている。したがって、本件措置は「政府が義務づける制度」を通じて提供される間接補助金に当たり、9条1項(a)にいう直接補助金には当たらないと解するのが適当である。¹¹

ただし、以上の結論は、生産割当内の乳製品については無条件に当てはまるが、生産割当を超える乳製品については、別の解釈が成り立つ可能性がある。本件措置が間接補助金に当たるかどうかの基準は、それが「政府が義務付ける制度」を通じて提供されるかどうかにあった。生産割当内の乳製品の場合には、乳製品の販売価格はCDCと加工・輸出業者との交渉によって決定され、販売収入は国内向け販売収入とともにプールされた後、CDCが決定する目標販売価格との差額調整などの手続を経て加重平均された額が生産者に支払われる。販売価格の決定においても、生産者への払い戻し額の決定においても、政府機関であるCDCが実質的な決定権を持っており、その意味でこれが「政府が義務付ける制度」であることは明白である。

これに対して、生産割当を超える乳製品の場合、政府の関与ははるかに弱い。生産者は生産割当超過分の乳製品の販売について直接に加工・輸出業者と契約する。その代金はいったんプールされるが、CDCが算定する生産割当超過分乳製品の平均価格によって調整された額が生産者に支払われる。国内向け販売収入との加重平均による調整は行われない。この場合における政府の関与は、（１）生産割当を決定し、その結果として生産割当超過分が発生すること、（２）販売収入に就いて、同カテゴリーの平均価格に基づく調整を通じた支払いを行うこと、の2点にとどまる。他方で、（１）生産割当を超過する量の乳製品を生産

するかどうかは生産者の意思に任せられていること、(2) 販売価格は生産者と加工・輸出業者との直接交渉によって決定されること、(3) 低価格で乳製品が販売されることになったとしても、国内向け販売収入との加重平均による価格調整は行われず、低価格による低収益は生産者が負担すること、を考えると、生産と販売の主導権はあくまでも生産者にあり、これをもって政府の関与による補助金が発生しているとみなすことができるかどうか、疑問なしとしない。

・本件措置は「支払い」(9条1項(c))に当たるか

既に見たように、本件措置において、加工・輸出業者は他の方法よりも安い価格で輸出向け乳製品を購入することができる。通常の価格以下での販売によって利益を得させる行為は現物支払いに当たり、したがって「支払い」に当たることは既に見たとおりである。本件措置の場合、現物支払いによる利益供与のコストを負担するのは、ミルク生産者であってカナダ政府ではない。しかし、現物支払いのコストを負担するのが政府であることはここでの「支払い」に該当するための要件ではない。措置が全体として政府の措置によって行われていればよい。このことは、9条1項(c)が「公的勘定による負担があるかないかを問わない」と述べていることによっても確認される。¹²既に見たように、本件措置は全体として政府及び政府機関によって運営されており、「政府の措置によって農産品の輸出について行われる支払い」に当たる。この点を認めたパネル報告及び上級委員会報告の判断は妥当である。ただし、生産割当超過分の乳製品については、これを「政府の措置によって」行われる支払いに当たるかどうか、疑問なしとしないことについては既に述べた通りである。

・カナダに求められる是正措置

上級委員会報告によって修正されたパネル報告によれば、カナダは、9条1項(c)に定める輸出補助金を交付して、年次約束水準を上回る輸出を達成した。その結果、輸出補助金による年次約束水準を上回る輸出を禁じた農業協定3条3項及び8条に違反した。そこで、カナダは、乳製品の販売レジームを、農業協定の輸出補助金に関する義務に合致するように改めることを求められる。¹³それでは、具体的にどのような措置をとることが求められるか。

これにはいくつかの選択肢が考えられる。第一に、特別ミルク分類制度を見直し、輸出補助金であると指摘された販売制度を廃止するという方策である。具体的には、輸出向け乳製品について、生産割当、価格を政府及び政府系機関が決定する制度を止め、代わって、

生産者が加工・輸出業者と市場で直接取り引きする制度を導入することである。しかし、これは現行制度の根底的な改革を必要とし、その実行は容易ではないだろう。より実行しやすい第二の選択肢として、現行の販売制度は維持しながら、この制度に基づいて輸出される乳製品の量を年次約束水準の範囲内に抑えるという方策が考えられる。そして、年次約束水準を上回る輸出については、現行の販売制度ではなく、生産者が加工・輸出業者と市場で直接取り引きする制度を採用すればよい。本件上級委員会報告に対して、カナダ政府関係者は、現行制度に若干のマイナーな変更を加えればよいだろうとの意見を表明したが¹⁴、これはカナダが第二の選択肢を採用する方向で考えていることを示すものといえる。

3. 関税割当譲許と1994年のガット2条1項(b)

1994年のガット2条1項(b)は、譲許表記載の関税率を越える関税の賦課を禁じると同時に、当該義務が「譲許表に定める条件または制限(terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule)」に従うことを認めた。本件においてカナダは、液体ミルク(HS 0401.10.10)に関して、譲許表第五部で64,500トンについて低率の関税割当を譲許するとともに、「その他の条件(other terms and conditions)」として、「この量はカナダ人消費者が年間に輸入する越境購入の推計量を表す(represents)」と述べていた。そして、実際には、1970年に導入した一般輸入許可(General Import Permit No.1)に基づいて、カナダ人が自家消費用に購入する1件当たり20ドルを超えないミルクで個人消費用の容器に入ったものの輸入のみが認められ、営業ベースの輸入は一切認められてこなかった。カナダに対して液体ミルクを輸出する可能性を持つ唯一の国である米国は、これを不満として申立を行った。申立の根拠は、カナダにおいて、関税割当枠内のミルクの輸入が、譲許表及びそれに付された条件にない要件によって制限されているという点に求められた。

パネル報告は米国の申立をほぼそのまま認め、(i) 1件当たり20ドルを超えないこと、(ii) 個人消費向けの容器による購入であること、の2条件は譲許表に付された条件には含まれていないとして、1994年のガット2条1項(b)違反を認定した。

上級委員会報告はパネル報告の認定を一部覆した。両報告とも、譲許表を1994年のガットと不可分の一体をなす条約の一部とみなし、譲許表に付された「その他の条件」を解釈して、これと実際の輸入制限の条件が合致するかどうかを判断しようとした点では共通している。判断が分かれたのは、第一に、パネル報告が「その他の条件」として記載された内容を64,500トンの関税割当量の説明としてとらえたのに対して、上級委員会報告が、こ

れを関税割当に関する譲許の制約条件としてとらえたためである。上級委員会は、自らの判断の根拠として、条約解釈に当たっては、条約の一部を無意味にするような解釈をとるべきではないという原則（実効的解釈の原則principle of effectiveness）を挙げた。そして、「その他の条件」から、カナダ人消費者が個人消費用に購入し輸入するミルクに限定されるという条件を引き出した。¹⁵ただし、上級委員会は、1件当たり20ドルを超えないという条件は、「その他の条件」には含まれないとして、結論としてはパネル報告と同じく1994年のガット2条1項(b)違反を認めている。

本件では、関税割当枠の設定及び割当枠内での商業ベースの輸入を認めるかどうかをめぐって、ウルグアイ・ラウンド交渉中に米国とカナダの間で交渉が行われたが、結局決着を見なかったという事情がある。そして、その結果として、カナダが従来から行ってきた一般輸入許可1号に基づくカナダ人消費者の個人消費用ミルク輸入のみが認められてきた。ただし、実際には、こうした個人消費用ミルク輸入については輸入許可手続はとられておらず、1件当たり20ドル未満という制限についても取り締まりは行われていない。また、個人消費用ミルクの輸入に対しては、関税割当枠内の税率17.5%の賦課徴収も行われていない。つまり、カナダは、液体ミルクに関して、関税割当枠を越える輸入については禁止的な高関税を課して商業ベースでの輸入を事実上不可能とする一方、関税割当枠内の輸入については何の規制も行わず、カナダ人による個人消費用の輸入を放任してきたのである。1994年のガット2条1項(b)は、譲許の価値を確保するため、譲許表及びそれに付された条件以外の制限を譲許の実施に当たって付さないことを加盟国に義務づける。実際の運用はともかくとして、運用に関する国内の根拠法である一般輸入許可1号は、譲許表に付された条件以外の条件を課しており、2条1項(b)違反は明らかである。

・カナダに求められる是正措置

2条1項(b)違反が認定されたため、カナダは現行措置を2条1項(b)に適合的なものに改めるよう求められることになる。¹⁶それでは、どのような是正措置が必要となるのか。カナダは関税割当の枠内で米国からの商業ベースでの輸入を認める必要はない。上級委員会報告が認定したように、譲許表に付された「その他の条件」は、関税割当枠がカナダ人消費者の個人消費用の輸入に限られることを規定しているからである。他方で、1件当たり20ドル未満という上限の設定は「その他の条件」には含まれないので、撤廃されなければならない。結論として、カナダ政府は、64,500トンという関税割当枠が、カナダ人消費者の個人消費用の輸入に充てられることを確保するための措置をとることを求められる。

具体的には、国境でカナダ人消費者の個人消費用の液体ミルク輸入を検査・把握し、総量が64,500トンに達するまでは無税、64,500トンを越えれば譲許の範囲内での実行税率で関税を賦課するという措置を講じることが必要になるだろう。

【その後の経過】

紛争解決機関（DSB）は1999年10月27日の会合で上級委員会報告と上級委員会報告によって修正されたパネル報告を採択した。カナダ政府は両報告に従って特別ミルク分類制度及び関税割当制度を是正する旨表明した。¹⁷その後、1999年12月にカナダは乳製品の補助金付き輸出の量を段階的に削減する是正策を提案し、米国、ニュージーランドはこの決定を歓迎する旨表明した。¹⁸

【参考文献】

今村奈良臣他『WTO体制下の食料農業戦略』農山漁村文化協会、1997年。

佐伯尚美「WTO農業協定と農産物貿易 上・下」『貿易と関税』1997年8月号58-69頁、9月号42-53頁。

Brazil – Measures Affecting Desiccated Coconut, Report of the Panel (17 October, 1996), Wt/DS22/R

【注】

¹ *Brazil—Measures Affecting Desiccated Coconut*, Report of the Panel (17 October, 1996), Wt/DS22/R.

² *European Communities—Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, Report of the Panel (22 May, 1997), WT/DS27/R.

³ *European communities—Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products*, Report of the Panel (12 March, 1998), WT/DS69/R.

⁴ Michael J. Trebilcock & Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, 2nd ed. (Routledge, 1999), p.262.

⁵ 参照、パネル報告 7.115 の表

⁶ ちなみに、9条1項で挙げられている他の輸出補助金の類型は、(i)政府による非商業在庫の低価格輸出向け販売（1項(b)）、(ii)輸出販売経費の補助（1項(d)）、(iii)国内輸送コストの補助（1項(e)）、(iv)輸出産品の一部を構成する農産物に対する補助（1項(f)）である。

⁷ この点は本件の当事者双方及びパネル報告も認めるところである。参照、パネル報告 7.35。

⁸ パネル報告 7.43。

⁹ 上級委員会報告 paras. 87-91。

¹⁰ 上級委員会報告 para. 92。

¹¹ この結論は、第三国として意見を述べた日本政府の見解に合致する。参照、パネル報告 5.20-5.30。

¹² 同旨、パネル報告 7.120。

¹³ 参照、パネル報告 8.3。

¹⁴ “WTO Appellate Body Upholds Most of Ruling By Panel Against Canadian Dairy Subsidies,” 16 *International Trade Reporter* 1711 (Oct. 20, 1999), at 1712.

¹⁵ 上級委員会報告 para.136。

¹⁶ 参照、パネル報告 8.3。

¹⁷ “WTO Appellate Body Upholds Most of Ruling By Panel Against Canadian Dairy Subsidies,” 16 *International Trade Reporter* 1711 (Oct. 20, 1999), at 1712.

¹⁸ “U.S., New Zealand Approve Canada’s Plan To Comply With Recent WTO Dairy Ruling,” 17 *International Trade Reporter* 15 (2000).

(中川淳司)