

米国の輸出制限を補助金として扱う措置

(パネル報告 WT/DS/194/R, 提出日:2001年6月29日 採択日:2001年8月23日)

佐分晴夫

I. 経過と事実

1. 経過

- 2000年5月19日 カナダが米国にDSU 4条、SCM協定22条により協議申請
 - 2000年6月15日 協議、紛争解決できず
 - 2000年7月24日 カナダがパネルの設置を要請
 - 2000年9月11日 パネル設置を決定
 - 2000年10月23日 パネル構成について合意
- オーストラリア、EC、インドが第三国参加権利留保（オーストラリアは参加せず）

2. 事実

- (1) 米国ではWTO以前に輸出制限を補助金と認定したケースが存在する。この件の主要な背景をなすカナダ軟材に関する事件およびアルゼンチン皮革事件がそれである（Ⅲ. 論点 1. 背景 参照）。つまり、原木や牛革の輸出禁止がそれらの国内価格引下げの「直接的かつ認識可能な効果」をもち、国内加工業者に利益を与えるというのである。紛争は米国の相殺税（CVD）法の下での、このような輸出制限の扱いに関するものであり、カナダが問題とする米国の「措置」は次のものである。
- (2) i. 米国の相殺税(CVD)法である Section 771(5) of the Tariff Act of 1930 は、SCM協定の1.1条の補助金の定義を実施するために Uruguay Round Agreements Act(URAA)Section 771により修正された(2.2)。これが、CVD調査において商務省が相殺可能な補助金を認定する基礎であることは、両当事者間に争いが無い。Section 771(5)(B)の補助金の定義および Section 771(5)(D)の資金的貢献の定義は、いずれもSCM協定の定義の引き写しであり、輸出制限について明示的指摘はない。(8.89-8.92)
- ii. URAA が成立するときに、The Statement of Administrative Action(SAA)が議

会により付与された(2.3)。SAAは、いわゆるファスト・トラック手続きで米議会において検討される貿易協定を実施するために、政府が立法を提案するときに典型的に要求されるものである(8.93)。SAAの性格についての議会側の見解はURAAに表現されている。つまり、「議会で承認された行政行為についてのステイトメントはウルグアイ・ラウンド協定およびこの法律の解釈、適用が問題となるいかなる司法手続きにおいても、解釈、適用に関する米国による権限ある表現であるとみなされなければならない」と(8.94)。行政機関側のSAAについての見解はSAA自身に表現されている。それによれば、このステイトメントは、国際的義務および国内法の両者のために、ウルグアイ・ラウンド協定の実施と適用に関する行政機関の権限ある見解を示しており、将来、行政機関がこのステイトメントに示された解釈と約束を守り適用することを、ウルグアイ・ラウンド協定を実施するときに議会により承認されているので、このステイトメントに含まれる協定の解釈は特別の権威を持つ(8.95)。

iii. SAAは次のように規定していた。「補助金（SCM）協定の下での補助金の決定的要素の一つは（物品またはサービスを含む）協定に定義されているように政府または公的機関による『資金的貢献』の規定である。さらに補助金協定は、「『資金的貢献』が政府によって民間団体に補助金を用意することを委託または指示することを含むと特別に述べている。・・・加えて、1994年のGATT 6条は『直接または間接に』用意された補助金に言及し続けている。したがって、行政機関は『委託または指示』の基準を広く解釈しなければならない。補助金の間接規定が、不公正に取引されたものが米国へ輸入され米国産業に損害を与える場合の抜け穴となることを許さない政策を行政機関は継続する。過去に（商務省は）政府が民間団体を通じて利益を与えるさまざまな計画に相殺税を課してきた（たとえば、カナダ軟材事件、アルゼンチン皮革事件・・・）。政府が調査対象の産業に、認識可能な利益を直接的に与える公式の強制可能な措置を（規則、規制、行政行為を通じて）採った場合は相殺可能な補助金が存在すると認定してきた。カナダ軟材事件やアルゼンチン皮革事件（丸太や皮革の輸出禁止がそれらの国内価格引下の「直接的かつ認識可能な効果」を持ち、国内加工業者に利益を与える）のように政府が民間団体を通じて行動する場合は、前述のパラグラフと矛盾しないようにケース・バイ・ケースで執行されるように法が継続していると行政機関は考える。行政機関の見解では、補助金協定 Article 1.1(a)(1)(iv)と Section 771(5)(B)(iii)は間接的補助金行為を商務省がかつて相

殺したケースを含んでおり、Section 771(5)(B)(iii)の基準を満たす場合はこのような間接的補助金は相殺され続けうる。」(8.102)

iv. URAA実施後に商務省は相殺税規則の改正を行った。この改正過程でコメントに答える形で前文がつけられた。この前文の輸出制限に関する部分は次のように述べていた。「1997年に提案された規則では、間接的補助金については詳しく規定しない。その代わりにSAAが商務省にケース・バイ・ケースで処理するように命じている。・・・『委任または指示』という文言は広範囲な意味に拡大できる。そのようなものとして、こうした規則の目的のために文言に詳細な定義をするのは適切ではないと考える。むしろ、ケース・バイ・ケースで間接的補助金を検討するとするSAAのガイダンスに従うべきだと考える。・・・SAAは商務省が過去に間接的補助金とした多くのケースを列挙しており、それらのケースは、法令が同じ結論に達することを認める状況の例を提供している。・・・(8.115) 輸出制限については、それらが当事者の輸出能力を制限しうるし、一定の状況では、制限された物品を国内消費のために十分な報酬以下で提供するように導きうる。・・・もし、軟材事件や皮革事件で検査されたのと類似の状況を調査することになれば、新しい法令は(商務省が)同じ結論に達することを許すであろう(would permit)。」

3. 当事国の要請

(1) カナダによれば、下に述べる米国の問題の「措置」はSCM協定およびWTO協定に反すると主張される。このような「措置」は、米調査当局により輸出制限が制限された物品の(国内市場への)供給を増やす効果があるとされれば、SCM協定1.1条の「資金的貢献」の定義に合致するものとして輸出制限を扱うことを、米国の約束するものである。したがって、米国の相殺税調査に服すれば、制限品を含んだdownstream物品は(輸出制限が制限品目の価格を下げることになれば「利益」の定義上の要件を満たすとして)資金的貢献の定義上の要件を満たすと米国は考えるであろう。このような輸出制限を資金的貢献とする取扱いはSCM協定違反する。同じ理由で、米国法はWTO協定およびSCM協定に違反する、と(3.1)。

(2) カナダが問題とする米国の「措置」は、

イ. ウルグアイ・ラウンド協定法により修正された1930年関税法 Section 771(5)、

- これが「相殺できる補助金」を定義する米国相殺税法の規定、
- ロ. 輸出制限に関する Section 771(5)を解釈する URAA に付属した行政機関の行為についてのステイトメントの一部、
 - ハ. 輸出制限に関する Section 771(5)および the SAA を解釈し実施する米商務省の規則（とくに前文）の一部、
 - ニ. 輸出制限を「資金的貢献」として取り扱う現に行われている商務省の実行、である(3.2)。

カナダによれば問題の米国の措置は、

- イ. SCM協定 1. 1 条に違反し、1. 1 条の意味での補助金でない措置に対して相殺税を課すことを要求するので SCM協定 10 条（10 条に関連するので 11, 17, 19 条）および 32. 1 条に違反する。
- ロ. 同様の理由で、自国の法、規則、行政手続きを WTO協定の義務と整合させる WTO協定 XVI : 4 および SCM協定 32. 5 条の下の義務に違反する(3.3)。

(3) i. これに対して米国は次のように主張した。

- イ. SCM協定は輸出制限を補助金として取り扱うことを排除していない。
- ロ. 米国法令は商務省に輸出制限を補助金として扱うことを命じていない(3.5)。

ii. さらに、米国は、カナダの意見書提出後、自国の意見書提出前に、先決的裁定の要請のなかで、カナダの申立てを棄却することを次の通りパネルに求めた。

- イ. Section 771(5), the SAA、前文、商務省の「実行」は米国の当局に輸出制限を補助金として扱うことを要求していないので、申し立てられた措置はそれ自体パネルへの要請のなかでカナダによって援用されたいかなる条項の下での米国の義務にも違反していない。
- ロ. 米国の「実行」は過去のものであれ現在のものであれ、将来のものでもこのパネルで扱われるべき措置ではない。
- ハ. カナダは Section 771(5)の下での米国の「実行」を協議要請に含めなかったもので、当事国は米国の「実行」を実際に検討できず、カナダのパネルへの要請は問題の米国の「実行」を十分に同定できず、カナダの米国の「実行」に

関する要請は DSU Article 4.7、Article 6.2 に適合せず、パネルに正しく提出されていない

- ニ. カナダのパネルへの請求が SAA または前文を措置として同定していないので、またいかなる意味でも措置ではないので、カナダが最初の意見書でそれらを別の措置に含めたのは DSU Article 6.2 を構成できず、SAA および前文に関するカナダの請求はパネルの付託事項には含まれない(4.1)。

II. パネルの認定

1. 先決的裁定の要請

米国の先決的抗弁、とくに何が措置であるのか、その措置は申し立てられた輸出制限に関して命令的なものか任意のものかについては、申し立てられた実質問題になるとパネルは考えたので、先決的なものとして扱うのが適当ではなく、実質問題の一部として扱う(8.2)。

2. SCM 協定 1 条の下での請求—輸出制限を資金的貢献として扱うことは SCM 協定に違反するか、米国法はそのような扱いを要請しているか

(1) WTO の義務に違反するとされうる立法のタイプ

パネルによれば、GATT/WTO に違反することを命じる立法のみが義務違反と認定されうるという原則が確立しており(8.4)、命令的なか任意のかの区別を”classical test”と呼ぶ(8.6)。カナダもこの基準を認めて、命令的なものとして申し立てている。

(2) この問題が扱われる順序

カナダは、命令的なか任意のかのテストは具体的事件における法的請求のパネルによる検討の一部として提起されるとする。これに対し米国は、立法が結局任意だということになると、WTO の規定の意味に関する実質的裁定は、不適切で許されない「勧告的意見」となるので、先に命令的なか任意のかを判断するべきであると主張する。

パネルは次のように判断した。つまり、実質的な問題を扱う前に入り口の問題として法令が命令的なか任意のかを検討する先例はない。むしろ、GATT/WTO の義務に関する論争を解決してからその認定に照らして被申立国が任意であることを十分に示したかどうかを検討する。命令的なか任意のかのテストは与えられた実質的な文脈

で適用されてきた。このケースでもそのようなアプローチが適当だと考える(8.10-8.13)。

(3) 輸出制限を資金的貢献として扱うことはSCM協定に違反するか

i. 裁定の範囲

輸出制限を資金的貢献として扱うことはSCM協定に違反するか否かを考察する前に、この事件において「輸出制限」という用語をどのように理解するかを明確に示すことが重要である。しかし、SCM協定にない用語を抽象的に解釈することは実践的でもなく望ましくもないが、申し立てられた問題の範囲を明確にすることは必要である。請求の範囲を決定するのは申立国だから、カナダの定義による。すなわち、輸出制限とは、法律や規制という形をとり、明示的に輸出数量を制限したり、輸出が認められる条件を明示する国境措置または、輸出数量を制限するために輸出品に対して政府が課す課徴金や税金という形の国境措置である。(8.16-7)

ii. 条約解釈の諸規則

DSU 3. 2条は紛争解決制度が対象協定の規定を国際法上の慣習的規則にしたがって明確にすることを加盟国が認めることを示している(8.18)。

iii. SCM協定における「資金的貢献」の定義

米国は次のように主張した。つまり、輸出制限は 1.1(a)(1)(iii)and(iv)の意味における政府による委託および政府により指示された物品の規定の形式の資金的貢献となりうる。そこでは、問題の物品の輸出制限やむき出しの輸出禁止は、国内生産者に（以前より圧倒的な割合でまたは排他的に）物品を提供するように民間団体に積極的に指示するのと意味論的な違いにすぎない。つまり、輸出制限は国内に物品を提供するように民間団体に委託もしくは指示するのと「機能的に同等」であると(8.22)。

カナダは次のように主張した。「委託」「指示」という言葉の明確な意味から、物品に関する規定上の政府の委託または指示が存在するためには、政府が明示的かつ積極的に民間団体に物品の提供を命じなければならない。米国の、違いは意味論的の違いにすぎない、というのは説得力がない。なぜなら、輸出制限に直面したら、国内消費のために販売することのみが選択肢なのではなく、たとえば、垂直統合や他のビジネスへの転換もありうるからである(8.23)。

iv. 資金的貢献を定義する要素

パネルによれば資金的貢献は5つの要件から成り立っている。

- a. 政府の委託または指示
- b. 民間団体
- c. (i)から(iii) までに規定するものの一若しくは二以上を遂行すること
- d. 通常政府に属する任務
- e. 政府が通常とる措置と実質上異ならないもの

a. 政府の委託または指示

米国は次のように主張する。輸出制限は **subparagraph (i)-(iii)** に列挙された機能の一つを民間団体が果たすように「活動を規制し」または果たす「原因となり」え、それにより資金的貢献となり得る。もし、輸出制限と制限された物品の生産者の行動の間に直接的因果関係があることを事実上の問題として示すことができれば、輸出制限は国内消費者への物品の提供の指示である。つまり、資金的貢献が存在するためには、輸出制限と民間団体の行動の間の因果関係を示すことが必要である、と。(8.27)。

パネルは次のように述べて米国の主張を退けた。「委託」および「指示」の通常の意味では、政府の行為には委任か命令の概念が含まれていることが必要である。したがってそれを実施するためには次の三要素が必要である。イ. 明示的かつ積極的行為、ロ. 特定の団体へ向けられる、ハ. 行為の目的は特定の任務か義務である(8.29)。最初の要素が決定的で他はその側面にすぎない。政府が何らかの方法で市場に干渉し、それが所与の環境と市場の行為者の自由な活動の選択により特定の結果をもたらすとしても、それは政府の委託や指示とは非常に異なる。政府の二つの異なった行為が所与の状況の下で同じ結果をもたらすとしても、行為の性格を変化させるものではない。すなわち二つの行為は効果が同じであれば同一の行為であることを意味しない(8.29-31)。米国のアプローチでは資金的貢献を行為の性格からは決定できない(8.33)。米国の議論の法的根拠は「政府の措置と民間団体の行動との因果関係」のみである(8.36)。効果を基礎とした米国のアプローチでは資金的貢献は意味ある独自の法的要件たり得ない(8.40)。「委託」および「指示」の通常の意味は明示的かつ積極的な委任または命令を必要とする。米国の言う「委託」および「指示」の定義としての「効果」テストは、(協定1条の資金的貢献の条文を有効なものとして読む) 協定の意図された範囲と異なる(8.44)。

b. 「民間団体」

カナダは当初、「民間団体」は組織されたグループまたは集合体を意味するとしており、米国は「民間団体」とは集合体に組織されているか否かに関わらずあらゆる私的存在を指すとしていた。カナダはその後、「組織された」存在という考えを落とした。パネルによれば、政府または公的機関でないいかなる存在も民間団体たりうる。

(8.45-8.49)

c. 「(i)から(iii) までに規定するものの一若しくは二以上を遂行すること(“To carry out one or more of the type of functions illustrated in (i)to (iii)above”)」

「(i)から(iii)までに規定するものの一若しくは二以上」の意味については両当事国に見解の相違があるが、輸出制限が民間団体による物品の提供となりうることは両当事国も認めており、パネルも認める。したがって、輸出制限は(iv)のこの要素を満たしうる(8.50)。しかし、米国の次の主張には合意はない。つまり、タイプという言葉があるのは物事の特別のグループと区別された一般的な形式、構造や性格を意味し、したがってタイプという言葉が入ったことは subparagraph (i)-(iii)に列挙されたのと同様の一般的な形式、構造、または性格の機能は資金的貢献の間接的規定を構成することを示す(つまり、タイプという言葉があるので、(iv)の“To carry out one or more of the type of functions illustrated in (i)to (iii)above”には(i)から(iii)に列挙された機能のみならずそれらと同様の一般的な形式、構造、または性格の機能を含む)。これに対しカナダは次のように考えた。”one or more of the type of functions illustrated in (i)to (iii)above”は(i)to(iii)にあげられた機能のどれか一つを意味するのみであり、したがって輸出制限すなわち輸出しないという指示は国内に物品を提供するようにとの積極的指示と same “type” of function ではない、と。(8.50-8.51)

パネルは米国の読み方を退けて次のように述べた。「機能のタイプ」とは subparagraph (i)-(iii)と同様の物理的機能について述べているのであり、 subparagraph(iv) の意図は政府による subparagraph(i)-(iii)を民間団体を通じて行動することにより迂回することを防ぐことである。 subparagraph(iv) は subparagraph(i)-(iii)でカバーされるものと同じでなければならない。両者の違いは行為者の違いにあるのであり行為の性格の違いにあるのではない(8.53)。

d. 「通常政府に属する任務」「政府が通常とる措置と実質上異なるもの」

カナダによれば、「通常政府に属する任務」「政府が通常とる措置と実質上異なるもの」

ないもの」という言葉も資金的貢献が存在するための法的要件を確立しており、「政府が民間団体に対して…委託し若しくは指示する」場合には、通常政府に属する任務であって政府が通常とる措置と実質上異ならないものでなければならない。つまり、カナダの議論では(iv)でカバーされる行為の範囲は(i)から(iii)によってカバーされる行為の範囲より狭いことを示唆している。米国によれば、subparagraph(i)-(iii)で同定された機能は補助金の政府に関する規定の文脈における「通常の」政府の機能である。つまり、米国によればこれらの要素は、問題の機能に輸出制限の設定を含みうる(8.56-8.58)。

パネルは、subparagraph(iv)の二つの要素の範囲に関する含意についての両国の論争には強い疑念を持つが、この言葉の正確な意味に関して判断することはこの紛争解決に必須ではないと考える。(8.59)。

v. 趣旨および目的

パネルは、ウィーン条約法条約 3 1 条が条約の用語はその条約の趣旨および目的に照らして解釈するものとする、としていることを想起する(8.60)。米国はブラジル航空機事件、カナダ航空機事件のパネルの S C M協定の趣旨および目的に関する叙述を援用する(8.61)。パネルは、両事件の次の見解に賛成。S C M協定の趣旨および目的は一定の形式の政府の行為を統制することにある。しかしこの叙述から、経済理論において貿易を歪曲する可能性のある補助金とみなされるあらゆる政府の干渉が S C M協定上の意味における補助金であるという考えは導き出されない。この考えでは、「資金的貢献」の要件が、問題の政府の行為が貿易を歪曲させる補助金だと共通に理解されるという要件に置き換えられてしまう。しかし、「補助金」という用語の法律上の意味は S C M協定 1 条の条文と文脈の分析から引き出されなければならない(8.62)。

vi. 交渉過程

条約法条約 3 2 条にしたがい、交渉過程も解釈の補助手段として援用できる(8.64)。

a. 「資金的貢献」要件が含まれた交渉経過

1 条の交渉過程はパネルの「資金的貢献」という用語の解釈を肯定する。この点は交渉過程で長く議論され、多くの参加国が一貫して、資金的貢献を形成する政府

の行為のみを補助金と相殺措置の多数国間の規則に服さしめるべきだという考えを維持した(8.65)。GATT、東京ラウンドコードには定義がなかったが(8.66)、特に相殺行為との関係で統一的定義のないことは問題の原因であるからウルグアイ・ラウンドの間に多くの参加国が補助金の定義を発展させることの必要性を強調した(8.67)。1条に含まれる補助金の定義につながる交渉の過程で、政府の行為による「利益」の存在のみを根拠に補助金を定義する立場（米国の立場）と他方で、補助金と考えられうる政府の行為の分野を限定する手段として「政府の資金的貢献」を要求する立場（基本的に他のすべての参加国の立場）の違いがあった(8.68)。最終的に採択された1条は明確に、補助金の必要条件として政府または他の公的機関による「資金的貢献」の要件を含んでいる。つまり、米国により唱道された考え方は拒否されたのである(8.69)。

b. 「資金的貢献」の定義の交渉過程

交渉過程は、(i)から(iv)に規定された「資金的貢献」用語の意味のわれわれ（パネル）の理解をも肯定する。「資金的貢献」要件を主張する交渉参加国は、非政府団体を通じる場合も含めて政府行為の移転を含めるのに「公的勘定からの支払い」「政府の負担」にそれ（資金的貢献）を限定する見解をとっていた(8.70)。

c. 要約

迂回行為防止という明確な機能を果たすために、subparagraph (iv) は（特に、subparagraph (i)-(iii)を超えて拡大するように）資金的貢献とみなしうる行為の種類の種類そのものを変更することはできない、とパネルは再確認する(8.74)。

vii. 結論

以上の理由でパネルは次のように結論づける。この紛争で定義された輸出制限は subparagraph(iv)の意味における物品に関する政府の委任や政府の指示の規定に当てはまることはないので、SCM協定 Article 1.1(a)の意味での資金貢献を構成しない。したがって、輸出制限を資金的貢献として取り扱うことはSCM協定 Article 1.1(a)に違反する(8.75)。

(4) 米国法は輸出制限を資金的貢献として扱うことを要求しているか。

i. 強制的、任意的の区別の適用

米国法が、ある場合にまたは常に輸出制限を資金的貢献として扱うことを要求しているか、われわれ（パネル）の評価にあるように、このような取扱いはSCM協定の違反を構成し、米国はWTO義務に違反するであろう。米国上訴裁判所が1916年法において、命令的および裁量的立法の区別のために、裁量とは行政機関に与えられる裁量であると確認しているのをパネルは想起する。したがって、カナダが確認した措置が米国の商務省に輸出制限を資金的貢献として扱うことを要求しているか否かを検討する(8.77-8.79)。

ii. 措置

パネルは、米国が主張するようにWTO紛争解決のもとで検討しうる「措置」が何であるかを定義する必要はないと考える。もちろん、すべての措置がそれ自体でWTO義務違反を生じさせるわけではない。この事件で問題の措置に係るものは後者の問題、すなわちWTO義務違反を生じさせるか否かである(8.81-8.80)

iii. 「個別」のまたは「一体の」措置

カナダは、援用したそれぞれの要素が個別にもまた一体としても措置を構成しているとする(8.82)。米国は、これに強く反対し先決的抗弁で、SAA、前文および「措置」としての米国の「実行」に関して間違っただけで定義された「措置」を「パッケージ」として分析しようとするのはパネルにとって危険であると主張した(8.83)。パネルは、輸出制限について何か述べている「措置」について、米国国内法の下での地位と効果の両方について最初に別々に分析する。個々の措置が独立してWTO義務違反を引き起こしうるには措置はそれ自体の機能的な力(a functional life of its own)を持った制度でなければならない。措置がそれ自体として機能するかどうかを決定するためにパネルは米国法の下でのそれぞれの措置の地位を考察する。パネルは措置が一体としてどのように機能するかも検討する(8.84-8.85)。(なぜなら、)法令がこの紛争の主題である他の措置と関連して考慮される場合にのみ、輸出制限の申し立てられた（補助金としての）命令的取扱いが明らかであるとカナダは主張しているように思われるから(8.87)。

- a. 法令： ウルグアイ・ラウンド後はURAAによりWTO協定を実施することになっており、SCM協定 Article 1.1 の補助金の定義は関税法の修正 Section 771(5)によって実施される。補助金の定義は Section 771(5)(B)にあり、資金的貢献

の定義は Section 771(5)(D)にある。

イ. 米国内法上の地位：Section 771(5)が米国のCVD行動のための「補助金」の定義を含む基本的な米国CVD法令の規定である。そのようなものとして、相殺可能な補助金を商務省が認定するための基礎であることは両当事国の間に争いはない。商務省はこの法令に規定された基準を満足させるように法的に拘束される。したがって、法令はそれ自体機能的力(operational life)を有することは明らかである。

内容は、SCM協定の定義の引き写しで輸出制限についての明示的指摘はなく、これ単独では輸出制限の扱いについては何も明らかではない(8.88-8.92)。(I. 経過と事実、2. (2) i. 参照)

b. The Statement of Administrative Action (SAA)

イ. 米国内法上の地位：SAAは、いわゆるファスト・トラック手続きで、米議会において検討される貿易協定を実施するために、政府が立法を提案するときに典型的に要求されるものであり、先に行政機関と議会との間で合意され、URAA立法提案の承認を求めるときに大統領により議会に提出されるものである(8.93) (I. 経過と事実、2. (2) ii. 参照)。カナダは、SAAそれ自体のステイトメントおよびURAA中のそれにより、SAAが米国におけるURAA解釈において支配的かつ決定的な法的地位を有することは明らかであると主張した(8.96)。これに対して米国は、SAAが権威ある解釈道具であることは認め、SAAおよび前文を米国内法上の問題として Section 771(5)の意味を明確にする解釈の源と考えることに反対はしないと述べた(8.97)。パネルは次のように認定した。URAAがSAAにURAAの権限ある解釈としての特別の法的地位を与えていることは明らかであり、SAAが米国の国際的義務および国内法の両方のための権威ある解釈であることを肯定している。それは米国裁判所も考慮しなければならない。米国自体も、SAAが権限ある解釈手段であることについて当事者間の意見の相違がないことを認めている。法令の意味づけについて立法過程でSAA以上に権威あるものがないことも明らかである、と(8.98)。

ロ. 輸出制限に関する内容

SAAの具体的規定についてはI. 経過と事実、2. (2) iii.を参照。

パネルは次のように認定した。法令は輸出制限について何も述べていないが、

SAAはそうではない。問題は輸出制限を含む間接的補助金に関するコメントが命令的性質のものかどうかである(8.103)。二つの命題の間の緊張が現れている。一方では、輸出制限が利益を与え特定性があれば相殺可能な補助金としてきた商務省の実行が継続されることを示す部分と、他方で、新しい条件が満たされた場合のみにこれが有効であるとする部分である。すなわち後者では、Section 771(5)(B)(iii)の下での基準が満たされたと商務省が考える場合のみ実行が継続されるのであり、Section 771(5)(B)(iii)は資金的貢献となる民間団体への委任および指示を含む新しい条件を規定しているので、過去の実行が修正なしに継続し得ないのは明らかである。WTO以降商務省は、以前にはなかったSection 771(5)(B)(iii)を満たしているかという問いをしなければならない。この問いが肯定的に答えられる場合に補助金の存在が認定されうる(8.104)。SAAはURAAの下での補助金の定義と矛盾しない範囲でのみ行政機関の実行が将来も継続されると正しく示している(8.105)。したがって、SAAは商務省に輸出制限が資金的貢献として扱われるように法令を解釈することを要求していないと結論付ける(8.106)。

c. 米相殺税規則の前文

イ. 米国の国内法における地位

前文の内容についてはI. 経過と事実、2. (2) ivを参照。

カナダによれば規則は行政手続法にしたがって出されており、それは連邦政府に規則制定とともに規則制定過程を明らかにすることを要求しており、それは規則の根拠と目的およびコメントへの機関の理由をつけた見解を述べた前文を含む。前文は規則の不可分の一部であり裁判所でもそのようなものとして認められているとカナダは主張した(8.109-8.110)。これに対して米国は、規則に法的効力があるのであり、前文に商務省を拘束する効力はないと反論した(8.111)。

パネルは次のように認定した。前文が、規則に関する機関の解釈についての見解表明であり、法令の解釈基準を提供しうると考える。規則から分離された独立の機能は持たないが、Section 771(5)(B)(iii)にしたがった米国の補助金調査における輸出制限についての可能な解釈基準としての検討を排除しない、と。

ロ. 輸出制限に関する内容

相殺税規則の前文は輸出制限に関して次のように述べていた。「1997年に

提案された規則では、間接的補助金については詳しく規定しない。その代わり SAA が商務省にケース・バイ・ケースで処理するように命じている。・・・『委任または指示』という文言は広範囲な意味に拡大できる。そのようなものとして、こうした規則の目的のために文言に詳細な定義をするのは適切ではないと考える。むしろ、ケース・バイ・ケースで間接的補助金を検討するとする SAA のガイダンスに従うべきだと考える。・・・SAA は商務省が過去に間接的補助金とした多くのケースを列挙しており、それらのケースは、法令が同じ結論に達することを認める状況の例を提供している。・・・(8.115) 輸出制限については、それらが当事者の輸出能力を制限しうるし、一定の状況では、制限された物品を国内消費のために十分な報酬以下で提供するように導きうる。・・・もし、軟材事件や皮革事件で検査されたのと類似の状況を調査することになれば、新しい法令は（商務省が）同じ結論に達することを許すであろう(would permit)。(8.116)」

これについてパネルは次のように判断した。would permit という言葉は明らかに要請を表してはいない(8.116)。確かに、前文は商務省が輸出制限を資金的貢献となると認定しうる軟材事件および皮革事件と類似の状況があるという見解を表明している。皮革事件の基本は (rationale)、それは軟材事件でも採用されたのだが、補助金が存在するためには特定性と利益という二つの要件が満たされなければならないということである。これらの事件では、現在では必要な資金的貢献があったか否かを考慮する必要がなかったが、SCM協定の1.1条のもとでの「補助金」ではこれが必須の要素である(8.117)。パネルは、前文が間接補助金と輸出制限に関するSAAの解釈基準について言及していることを重視する。(SAAが二つのケースのような間接的補助金はSection771(5)(B)(iii)の基準を満足する限り相殺できると述べていたので)SAAは正当にも資金的貢献のテストを含むSection771(5)(B)(iii)に優位を与えているとわれわれは結論する。つまり前文はSAAと同様に、商務省が資金的貢献テストを適用することを保証する(8.118)。したがって前文によって商務省は米国法の下で輸出制限を資金的貢献と扱うことを求められてはいない(8.119)。

d. 米国の「実行」

カナダは、米国の「実行」を、宣言された解釈や累積した決定に反映された方法論に従うという制度的約束と定義する。カナダは、輸出制限をSCM協定の「資金

的貢献」要件に合うものとして扱う米国の行政慣行があると考え。パネルは、申し立てられたものは米国の実行というよりはSAAや前文の一部に過ぎないとし、SAAや前文に伴う過去の実行はSAAや前文と独立の存在ではなく、WTO違反を引き起こすような独立の機能的地位にないと判断した(8.126)。

e. 結論

したがって、SAAおよび前文に照らして読むことを含めて、法令は輸出制限を資金的貢献として扱うこと（この扱いはSCM協定違反となる）を命じていないとパネルは結論付ける。したがって、関税法のSection771(5)(B)(iii)はそれ自体SCM協定に違反しないのでパネルはカナダの申し立てを退ける(8.131)。

3. 結論と勧告

以上の理由でパネルは次のように結論づけた。

イ. この紛争で定義された輸出制限は政府の委任や政府の指示を構成しないので、SCM協定1.1(a)の資金的貢献を果たしえない。

ロ. SAAおよび米相殺税規則の前文に照らして読まれたSection771(5)(B)(iii)はSCM協定1.1の意味における補助金ではない行為に対して相殺税を課すことを要求しておらず、SCM協定1.1条と矛盾することはない。

それ以外のカナダにより申し立てられた点は、訴訟経済の観点から、認定する必要もなくそうすることが適当でもない(9.2)。したがって、SCM協定およびWTO協定の下での米国の義務に関して勧告することはない(9.3)。

III. 論点

1. 背景¹

(1) 1980年代の初めから、カナダからの軟材輸出をめぐる米加間の紛争があった。その主な論点は相殺可能な補助金が存在するか否かであった。その第1段階は1982年1月の米議会の指示による国際貿易委員会の調査から始まり、同年10月には材木業界団体による相殺関税賦課申請が行われ、商務省は83年5月に否定的結論を出した。

第2段階は1986年5月に再度、相殺関税賦課申請が行われことに始まる。今度は商務省が同年10月にカナダの立木制度は約15%の相殺税法上の補助金が与え

られていると認定した。カナダは米国の相殺関税調査の開始を問題とし、GATTにパネルの設置を要請し、同年8月に設置が決定された。その後、米加はカナダが15%の輸出課徴金を徴収することを内容とする了解覚書を12月に結んだ。²

(2) 1991年にカナダが前記覚書の規定にしたがい覚書を終了させると、米国はカナダ産軟材の通関手続きを停止または延期し、担保の要求を課す措置をとり、第3段階を迎える。そして商務省は相殺関税調査の開始を宣言した。カナダはこれらの措置を問題とし1991年12月にGATTにパネルの設置を請求し、設置されたパネルは1992年12月に前記通関手続きの停止・延期、担保要求を違法と認定した。³ その後も相殺税が継続され、2国間の自由貿易協定によるパネルでの検討も行われるなど紛争は続いた。

(3) 1994年に両国間で協議が行われ、1996年5月にカナダが軟材の輸出制限をし、米国は相殺関税賦課手続きをとらないことを主な内容とする米加軟材協定を締結した。この協定は期間を5年とし延長可能なものであった。カナダはこの協定の延長をしない方針をとり、米国内における、カナダの原木輸出制限を補助金と認定しようとする動きなどを牽制するために、この事件がWTOに持ち込まれたと考えられる。

(4) その後米国は、カナダの(軟材の)立木伐採権に「資金的貢献」ありと認定したのに対し、2001年8月にカナダは、協議を申し入れ、それが不調に終わると同年11月にパネルの設置を申請し⁴、12月5日に設置が認められた⁵。このように、このケースの背景には一連の軟材に関する紛争が存在し、今なお解決されていないのである。

2. 論点

(1) 検討の順序：米国は先決的抗弁として、問題とされる措置の特定とその措置が米当局に義務を課しているか(命令的か)を先に判断するべきだとした。上記の通りパネルはそれを退けた。これについては、当該法令の規定が命令的か否かは実質判断となるためパネルの見解は肯首できると思われる。しかし、先にSCM協定の補助金の要件と輸出補助金との関係を検討し、その後に米国の「措置」の命令性を否定した本件では、米国が問題とするように(4.3)、パネルは抽象的に輸出制限がSCM協定1条

の補助金とならないと判断したこととなり、紛争解決機関の権限の問題として注目して良いであろう。

(2) したがって、このケースではSCM協定1.1の補助金の定義が明確にされた点が注目される。とくに「資金的貢献」の意義および「民間団体」に対する「委託」、「指示」の解釈である。その結果、輸出制限を補助金とみなすことはSCM協定に違反すると認定された。

(3) 補助金の定義をめぐるのは、農業協定の関連でカナダ・ミルク事件⁶も米国との間で長らく争われてきたが。依拠する条約の違いはあるが(ミルク事件ではSCM協定も問題とされてはいるが)、補助金問題として今後、ブラジル航空機事件、カナダ航空機事件をも含めて相互の関連を検討する必要があると思われる。

(4) 本件では米国の国内法制度(法令のみならずSAAおよび「前文」の法的資格についても)についての判断がなされたが、これらは補助金問題だけではなく、ダンピング問題など米国国内法制度が問題とされるケースにも影響を与えると考えられる。

(5) パネルは、条約解釈の方法として条約法条約31条の一般的な規則に言及しながらも、「資金的貢献」の解釈では32条の補足的手段を援用して、積極的に条約交渉過程を検討している。GATT時代には交渉過程の議論が重視されてきたのに対し、WTOになり条約法条約にいう「用語の通常の意味」が重視されるようになってきた流れからすると、注目する必要があると思われる。

【注】

¹ 清水章雄 「米国のカナダ産軟材に対する相殺関税調査開始、米国のカナダ産軟材の輸入に影響を与える措置」松下満雄、清水章雄、中川淳司編『ケースブック ガット・WTO法』有斐閣、2000年、132—136頁参照。

² United States- Initiation of a Countervailing Duty Investigation into Softwood Lumber Products from Canada, SCM/83, BISD, 34S/194(25 May 1987).

³ United States- Measures Affecting Imports of Softwood Lumber from Canada, SCM/162, BISD 40S/358(19 February 1993).

⁴ WT/DS236/2 (26 October 2001)

⁵ WTO NEWS: <http://www.wto.org/>

⁶ Canada-Measures affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products, Report of the Panel: WT/DS103&113/R(17 May 1999), Report of Appellate Body: WT/DS103&113/AB/R (13 October 1999), Recourse to Article 21.5 of the DSU by New Zealand and the United States, Report of the Panel: WT/DS103&113/RW (11 July 2001), Report of the Appellate Body: WT/DS103&113/AB/RW (3 December 2001).