

米国のカナダ産骨無し加工牛肉に対する相殺関税

(SCM/85、1987年10月13日パネル報告)

【事実の概要】

1. 1985年10月カナダ歳入省はカナダ牧場主組合の提訴を受けてE Cからの骨無し加工牛肉輸出に対する補助金の損害の有無について「特別輸入措置法」(SIMA=THE SPECIAL IMPORT MEASURES ACT)の31条に基づく調査を開始した。その後、E Cより当該製品の輸出を一定限度に制限するとのアンダーテーキングが行われ、これをカナダ歳入省が受け入れたため、右調査はいったんは中止された。しかし、その後カナダ牧場主組合がこのアンダーテーキングに反対したため、1986年3月に調査が再開されることとなった。その際、補助金交付についての予備的決定がなされると同時に本件はカナダ輸入審判所(CIT=THE CANADIAN IMPORT TRIBUNAL)に送られ、そこでの実質的損害(MATERIAL INJURY)の問題についての決定を待つこととなった。

2. カナダ輸入審判所(CIT)は申し立て者である家畜生産者並びに飼育者が加工牛肉を生産している国内産業の一部(PART OF THE DOMESTIC INDUSTRY)に該当するかどうか、また当該産業に対する物的損害について提訴する当事者適格を有するかどうかとの点につき法的問題を検討した。その結果CITは、カナダ牧場主組合(CCA)は関連を有する国内産業の一部と考えることができるとの結論を出した。

CITはその理由説明の中でかかる結論に至った根拠につき概要以下のように述べている。

- (i)カナダにおける加工牛肉の生産は家畜に始まり、箱詰めされた精肉に終わる継続的かつ連続的な一つのプロセス(A CONTINUOUS AND SEQUENTIAL PROCESS)である。
- (ii)この連続的なプロセスにおいて高い程度の機能上の寄進性(DEDICATION)と経済的依存関係(ECONOMIC DEPENDENCE)が見られる。
- (iii)肉牛の飼育が牛肉を生産するためであることを何人も疑わないし、精肉は牧場主たちによって生産された生産物の一形態にすぎない。
- (iv)加工牛肉の生産過程において、屠殺業者や骨除去作業従事者、さらには酪農業者やパッキング業者などの介在が見られるものの、これら生産連鎖の中の様々な要素が個々別々の産業に分割されるべきとは考えられなかった。

3. 補助金の最終決定は歳入省によって1986年6月になされ、続いて同年7月にはCITが実質的損害の問題について最終決定を行った。CITはカナダ市場における補助金付き牛肉の存在が若干の価格低下を生じさせていることは認めたものの、かかる価格の低下が必ず

しも「実質的損害」とは考えられないとした。しかしながら、CITは損害の恐れ(THREAT OF INJURY)についてはこれを認定した。CITは、もし相殺関税の賦課がなされない場合にはE E Cからの補助金付き牛肉の輸入が再開され、かなりの数量がカナダ市場に流入することになると予想、そうなれば余剰のカナダ産の牛肉が米国市場になだれ込む可能性が大きく、その場合には米国がカナダに対して報復措置を援用する危険性があると考えた。実際に米国の牧場主組合は米国政府に対し米国への牛肉の「仕向先を変更した輸出」(DISPLACED EXPORTS)についてなんらかの措置を講ずるよう求める趣旨の書簡を提出していたし、また米国議会においてはカナダからのかかる輸出がE C産品の米国市場への「裏口からの流入」に当たるとして調査することを要求する法案が出されていたことをCITは承知していた。

結局上記の補助金並びに実質的損害の恐れについての最終決定に従い、E Cからの加工牛肉の輸入に対し相殺関税(CVD)が賦課されることとなった。

4. これに対しE Cは、E C産の骨無し加工牛肉の輸出に対するCVD賦課につきその申し立てを行う上での当事者適格並びに産業の定義について異議を唱え、ガット補助金委員会に対し本件紛争を審議するパネルを設置するよう1986年10月10日に要求した。これを受けて同補助金委員会は10月29日にパネル設置で合意、翌1987年6月の委員会会合において付託事項並びにパネリストが公表された。パネルは1987年5月から同年9月まで合計9回会合を持ち、報告書(パネル・リポート)を同年10月13日付けで締約国団に配布した。なお、第三国としては米国と豪州がカナダの主張を支持する内容のサブミッションを行った。

5. 本件紛争当事国の主張の要旨は概要以下の通りである。

(1) E Cの主張

(i) 本件につきカナダ当局が調査を開始し、かつCCAを実質的損害認定の目的のために同種の産品の生産者と考えたことはコード第2条第1項並びに第6条第5項のもとでのカナダの義務に違反している。

(ii) 本件紛争の本質は次の一点に尽きる。つまり、CCAがコードのもとで同種の産品の国内生産者とみなされるかどうかという点である。この問に対する答はCCAがCVD賦課の要求を行う当事者適格を有するかどうか(コード第2条第1項)、そして、CCAが損害認定の為の国内産業の一部であると考えられるのか(同第6条第5項)という問題につき決定する上で極めて重要である。

(iii) 本件における問題の核心はいったい誰が同種の産品である骨無し加工牛肉を生産し

たかという点である。生産過程において一連の生産プロセスがあることについては認めるにやぶさかではないが、加工牛肉ができてくるところの投入原材料品（生きた肉牛）をもって骨無し加工牛肉の同種の産品であるとは言えない。なぜなら生牛は明らかに加工牛肉とは物理的に同等の（IDENTICAL）特質を持つものとは言えないからだ。

（iv）コード第6条第5項は同種の産品の国内生産者をもって国内産業を定義している。同条項の中で“SHALL”という書きぶりになっているのはこの定義が強制規定であることを示している。つまり、「生産者」という語は明らかに同種の産品自体を生産した産業にのみ言及するものであり、投入財を生産した産業に言及するものではないのである。この第6条第5項で定義された「国内産業」の概念が第2条第1項における「影響を受けた産業」という語をも規定する。このような正確な定義について新たな解釈を加えることは東京ラウンドにおける困難を極めた交渉の結果である権利と義務のデリケートなバランスを崩すことになる。類似の「生産者」についての解釈は先の「ワイン及び葡萄製品に関する産業の定義をめぐるパネル」の報告（SCM/71）においても受け入れられている。

（v）「生産者」という語についての厳格な解釈はコード第6条第6項の文言によっても確認される。同条項は補助金付き輸出の影響を評価する方法についての正確なルールを規定するものであるが、通常のルールとしては同じ企業によって生産された異なる産品は別々に検討されなくてはならないとされている。このルールの唯一の適用除外は異なる産品について別々の会計システムが存在しないようなケースにおいてである。

この原則を適用すれば、垂直的統合が存在しない場合、あるいは、組織上の構造とは関係無しに別個の会計勘定が存在する場合には、加工工程は別の産業と観念されなければならないということになる。

更に、同条項に同種の産品の国内生産について区別することができない場合には「最小範囲の産品の生産について検討する」となっているのは、個々の生産プロセスが区別できて、かつ当該産業が垂直的に統合されていないような状況においては幅広い解釈を認めないとの趣旨からである。

（vi）カナダにおける加工牛肉の生産において、加工産業は生産プロセス、生産者の売上や利益などの意味において個別的に特定化されうる（COULD BE SEPARATELY IDENTIFIED）。従って、同種の産品の生産者でもなく、同種の産品を生産した産業に統合もされていない家畜生産者について補助金の効果を査定することはコードの第6条第5項並びに同第6項に整合的でない。

(vii)コード第6条第5項は、それ自体が一般協定第1条の一般原則に対する例外を構成する一般協定第VI条に由来するものであることから、その解釈も狭くなされるべきである。カナダの言う3つの特別な要因(上記カナダの主張(iv))も同条項における産業の定義に影響を与えるものではない。ある生産者が国内産業の一部であるかどうかを判断する唯一の基準はその生産者が同種の生産品を生産したかどうかである。

(2)カナダの主張

(i)カナダにおける加工牛肉の第一義的な供給源は3つの異なるセクターから成り立っている。それらは雌牛・小牛セクター、飼育場セクター、そして酪農セクターである。これら3つのセクターから供給される加工牛肉の比率は、雌牛・小牛セクターからが36.5%、飼育場からが46.5%、酪農からが17%で、本件でCVD賦課を申し立てたCCAは前2者のセクターにおける生産者を代表している。屠殺の段階で利用可能な畜殺体の内85%は加工牛肉用に、15%はハイ・グレード牛肉用に用いられ、卸売りの段階では加工牛肉を生産するために用いられた生畜の価額は販売される加工牛肉全体の価額の66%に相当する。また、カナダにおいては生畜の供給者と屠殺業者ないしは骨除去業者との間であまり垂直的統合(VERTICAL INTEGRATION)は見られない。さらに、一般的に言って加工用の家畜の供給は価格に対して非弾力的である。

(ii)補助金コード第6条第5項は「産業」を「同種の生産品の国内生産者」と定義しているものの、厳密な意味での「生産者」を定義しているわけではない。この点に関連して、同コードの第6条第6項は産業の定義を明らかにするものと言うよりも、むしろ、輸入の及ぼす影響は同種の生産品(本件においては骨無し加工牛肉)の生産との関連において評価されると規定している。つまり、右条項は同種の生産品の「生産者」を特定化する上での指針を提供するものではなく、同種の生産品の生産が他の生産品の生産と区別して特定化(アイデンティファイ)できない場合において同種の生産品を特定化する上での指針を提供するものである。

また、コードはその他の箇所においても経済的ないしは市場の現実を勘案するために若干の柔軟性をオファーしている。例えば、第6条第7項においては、例外的な状況においては、たとえ国内産業の主要な部分が外国からの補助金付き輸出の損害を被っていないときでも特定の地域の国内生産者の救済を確保するとの観点から産業の地域的コンポーネントへの分離(SEGMENTATION)を認めている。更に、第6条第9項は関税同盟における市場統合を考慮するために関税同盟内の当該産業を一つの産業と取り扱うことによって産業のより幅広い定義を容認している。

(iii)産業の定義についてはガット法の体系や旧アンチ・ダンピングコードの起草過程を見ても実質的損害を評価するという目的に際しては、問題となっている特定の製品の生産を取りまく個々の経済的状況に基づき水平的な関係にある産業の定義に付いてはある程度の柔軟性を認めている。ニュージーランドのフィンランドからの変圧器に対するアンチ・ダンピングの事例においては、問題となった製品について個別の特定化が可能であったにもかかわらず特定の生産ラインに限定した産業の定義はパネルの受け入れるところとならなかった。

旧アンチ・ダンピングコードの起草過程を振り返ってみても、産業を定義する上での唯一のアプローチというものは存在せず、原則的にはそれぞれのケースの経済的現実を踏まえつつ実質的損害を被った産業に対し保護を保証するということであった。

(iv)国内産業の特定化のプロセスは同種の製品を生産している産業は容易に見つけ易いということがあり、一般的には簡単である。しかし、このことは以下のような特質を有する産業においては必ずしも該当するものではない。(a)単一の原材料のみを用いて、最終製品になる以前に比較的僅かの加工工程でその最終製品の価額の相当部分を占めるような製品を作る継続的かつ連続的生産プロセスを有する産業、(b)投入用の原材料がただ一つの最終製品の製造の為に機能的に使用され、かつ他に経済的に利用可能性がないような場合、(c)最終製品の生産者が補助金付き輸入との競争の結果として生ずる価格の低下を投入財の生産者にパス・バックできるような経済的相互依存がある場合、の三つの状況である。カナダにおける骨無し加工牛肉の生産プロセスはまさにこの3条件を満たすものである。従って、もし家畜生産者を加工牛肉を生産している産業に含めないとしたら、外国からの補助金付き輸出の被害をもっとも受け易い産業部門に対する保護を否定することとなり、これはかかる産業部門に対する保護を確保するとのコードの原則にはずれることになる。

【報告要旨】

1. 本件パネルで決定されなければならない中心的イシューはコード第2条第1項にいう当事者適格の認定と同第6条に言う「損害」の評価の目的のために、カナダ牧場主組合(CCA)によって代表される家畜業者並びに飼育業者をコード第6条5項にいうところの「国内産業」の一部と考えることが可能かどうかという点であり、この点については紛争当事国のあいだでも争いはない。

コード第6条第5項は関係を有する「国内産業」を「同種の製品の国内生産者」と定義

しており、また「同種の産品」についてはコード第6条第1項の脚注18に以下のように記述されている。

「（同種の産品とは）同一の産品、すなわち、当該産品とすべての点で同じである産品または、そのような産品がない場合には、すべての点で同じではないが当該産品と極めて類似した性質を有する他の産品をいうものと解する。」

以上に照らしてパネルは本件にいう「同種の産品」とは生鮮ないしは冷凍の加工牛肉であり、家畜業者や飼育業者によって生産される生畜(LIVE CATTLE)は上記の定義から外れる異なる産品であると考える。またこの点については両紛争当事国とも異論はない。従って、家畜業者並びに飼育業者をもって「国内生産者」の一部と考えられるかどうかという問題はそれらの業者が加工牛肉の「生産者」とみなされ得るかという問題になってくる。

(PARA5. 1)

2. コード第6条第5項は「生産者」の定義を含むものではないが、この語の一般的な使われ方としては、財を実際的に作って販売するもののことを言い、原材料を生産するもののことをその最終製品の「生産者」とは通常言わない。(PARA5. 2)

また第6条第6項は「生産者」という語の通常の意味に従った解釈を支持するような原則を表明している。同条項は生産のプロセスをより正確に定義するものであり、補助金の交付を受けた産品の輸入の及ぼす影響を評価する際には、かかる評価は同種の産品自体の生産に用いられた生産プロセスに限ってなされるべきと規定している。

このように第6条第6項は損害の分析を同種の産品それ自体を作ることに関わっている生産資源に対する損害の分析に限定(NARROWING)するアプローチをとっている。

(PARA5. 3)

3. 以上の考察から、コード第6条第5項並びに同第6項の文言に示されている「生産者」の通常の意味においてはCCAによって代表されている家畜業者は加工牛肉の生産者とは考えられない。家畜業者が実際に生産している財、つまり家畜はそれ自体加工牛肉の

「同種の産品」ではなく、家畜飼育の作業はその後の加工牛肉を生産する加工工程とは明らかに区別される。しかも實際上それら全ての工程は異なる所有権のもとで行われている。

(PARA5. 4)

4. 次にパネルはカナダが主張し、豪州と米国によって支持された一定の投入財の供給者を「生産者」に含める解釈論につき審議する。カナダが挙げた3つの基準（上記カナダの主張(iv)参照）は補助金を交付された財の輸入により被る不利な経済的影響の全てないし

はその殆どが原材料供給者に集中するような状況を特定化していると思われる。カナダはかかる状況においては原材料供給者に然るべき保護を政府が与えることができるようコードを解釈する上での十分な柔軟性を調印国は意図していたとした。カナダはその根拠としてコードの前文に「補助金の交付によって悪影響を受けた生産者を．．．救済することを確保する」とあることを挙げたが、他方では前文の同じパラグラフに「相殺措置が国際貿易を不当に妨げない」ことを確保するよう調印国が希望し、かつ生産者への救済が「権利及び義務に関する合意された国際的な枠組みにおいて」なされるべきとある。

前文にあるこれらの目的規定は相殺措置法による救済が正当な国際貿易を妨害するようなコストと不確実性を課すものであるとの認識を表明するものである。この点についてのパネルは、コードの全般的目的は救済されるべき損害とかかる救済を与えることによって引き起こされる損害との間の均衡をとることにあると判断する。かくして補助金がある特定の損害を引き起こしたかもしれないという事実が即かかる損害に対する救済をコードが提供するということにはならない。(PARA5.6)

5. コード第6条第7項から「国内産業」の定義について解釈上の柔軟性が読めるとのカナダの主張であるが、同条項も読みようによってはカナダの理解とは反対のことを意味していると解釈することも可能である。つまり、コード調印国は普通ではない状況をわざわざ明白な例外とすることによって取り扱おうとしたのであり、また地域産業についての例外が盛り込まれているのに、投入財供給者についての例外が明示されていないことは投入財供給者に関しては何も意図されていないということを示唆しているとも解釈できるのである。(PARA5.7)

6. 更にパネルとしては調印国の意図を知る手がかりとしてコードの規定の交渉の歴史に格別の重要性を置いた。交渉史を見る限り、一般的には経済的な判断を求める基準よりもむしろ客観的な基準を用いた法的規範の方を選んだことが分かる。換言すれば、コードを起草した各国政府は法的規範を作るために経済的正確さをある程度犠牲にしたと思われるということである。そのような法的規範の方がより大きな確実性をもって適用することができるし、全てのケースについていちいち完璧な調査を実施する不確実性と費用をかけるよりも疑わしい申し立てについては最初の段階でこれを終了させるべく運用することができるからである。(PARA5.8)

このような考え方はコード第2条第1項にいう申し立てを行う上での当事者適格についても当てはまる。この条項は1967年アンチ・ダンピングコードの交渉の中でできたもので

あるが、その時各国政府は大変な議論の末申し立ては通常関連を有する産業全体としてこれを代表して行われなければならないことで合意した。これは米国やカナダが主張するように自らが損害を受けたと考える関係者誰でもが提訴できるというのとは異なっている。コード起草の歴史を見る限り当事者適格はかなり限定的に考えられていたのである。(PARA5. 9)

7. パネルはまた第6条第5項にいう「国内産業」概念の交渉史においても同様に客観的な基準を選択する傾向を看取するものである。現行コードの右条項は1967年アンチ・ダンピングコードから主要な用語をとっているが、その最終テキストは「同種の製品」概念に基づいた「国内産業」の狭義の定義を採用している。また現行コードでは第6条第6項にはいっているが、損害は入手可能な生産データのある最も狭い製品グループ(THE NARROWEST PRODUCT GROUP)について査定されなければならないとなっている。更に、この狭義の定義は強制的(MANDATORY)な規定とされたのである。(PARA5. 11)

8. 以上の考察から、コードの規定の文言及び交渉の歴史を見る限り、経済的な状況が妥当するときには投入財の生産者を同種の製品の「生産者」として取り扱うことを許す十分な柔軟性をもって「国内産業」の概念を解釈することを各国政府が意図していたというカナダの主張は不可能になる。従って、パネルは本件におけるカナダの「生産者」の解釈はコードの規定に整合的ではないと判断する。カナダのこのような解釈が採用されるための唯一の方法は交渉によって新たにコードを修正することしかない。(PARA5. 13)

9. 以上の判断に基づきパネルは以下のように結論する。

(i) コード第6条第5項にいう「生産者」という語は加工牛肉の「生産者」としてのCCAによって代表される家畜生産者を含むものとは解釈されえない。

(ii) 従って、CCAによって代表される家畜生産者は第2条第1項にいう申し立ての為の当事者適格、並びに第6条の物的損害の決定の為の「国内産業」の一部とはみなされない。

(iii) 以上からCCAの申し立てによるCVDの賦課、及びCCAに代表される家畜業者に対する損害の恐れ決定に基づくCVDの賦課はコードのもとでのカナダの義務と整合しない。

よってパネルは補助金委員会がカナダにECからの加工牛肉に対するCVDの賦課命令を撤回し、かつ徴収されたCVDを返還するよう勧告することを提案するものである。

(PARA5. 17)

【解説】

本件の争点は紛争当事国双方、そしてパネルが認めているようにCCAに属している家畜生産業者や飼育業者など牧場に働く者を加工牛肉の「生産者」と見なすことができるかどうかという点であった。しかしながら、同種の産品そのものを生産する生産者のみを第6条でいう「生産者」と定義するコードの原則の前では、加工牛肉と生牛とが明白に同質（IDENTICAL）の産品でない以上カナダの主張に勝ち目はなかった。

本件において本質的に問われている問題は補助金を交付された産品（就中、農産物加工品）の輸入による損害に対する救済可能性の問題であり、言い換えれば救済対象となる輸入国における産業の範囲である。本件パネルの結論による限りいずれについても限定的ないしは制限的なアプローチしか現行コードのもとでは許容されないことになった。救済を求める当事者適格がまず同種の産品の生産者に限られるし、生産過程が会計勘定上区別可能であれば各加工工程は別個の産業と見なされるからである。本件パネルにおいてカナダ側はほぼ全面的に敗訴したことになるが、その意味するところは単にカナダ一国に留まらず、ECの補助金付き農産物加工品輸出に悩む米国や豪州にとっても大きかったことは容易に想像できる。

本件パネル審議の構図としては、上記の「同種の産品」原則のハードルを克服するためにカナダが投入財をも一定の条件のもとに含める解釈上の「柔軟性」原則を主張したのに対し、パネルはコードの規定を厳格に字義に即して解釈する方をとったということになる。

また、救済という点に焦点を当てれば、補助金付き輸出による損害があった場合には輸入国の国内生産者を救済する働きがコード自体にあるとする「救済重視型」のカナダや米国に対し、かかる救済による損害の有害性をあげ、コードの全般的な目的は必ずしもカナダのいうような救済にはないとする「損害のバランス重視型」のパネルがもう一方に対じするという構図であった。

更に、カナダが供給の価格弾力性が小さい場合には最終製品の生産者が投入財の生産者に価格の低下分をパス・バックするような状況を挙げ、経済的依存関係に根ざした「経済的正確さ」（ECONOMIC PRECISION）を主張したのに対し、コードの起草過程を参照しつつパネルは当時の政府はこの「経済的正確さ」を犠牲にしてでも法律的規範の方を優先したとして法的客観性に軍配を上げたのである。このような構図の中ではカナダの主張が受け入れられるためには、まさにパネルが言うように新たな交渉によりコードを書き換えるより

他に方法はなかったであろう。

実際にウルグアイ・ラウンドの補助金交渉においては以下のような提案が出ていると言う。

「一つの継続した生産の流れで、農産物から製造され得る加工農産物にかかる相殺関税調査の場合で、農産物の生産者または栽培者と加工業者の経済的利益が一致するときは、農産物の生産者または栽培者も加工産品を生産する産業の一部とみなすことができる。」

（津久井茂充、「コメンタール・ガット」、『貿易と関税』1991年3月号、79-80ページ参照）

このような提案の行方が注目されるところである。

【参考文献】

- (1) John H. Jackson, "The Perplexities of Subsidies in International Trade",
The World Trading System, The MIT Press, 1989, pp.249-274.
- (2) GATT Secretariat, GATT ACTIVITIES 1987, pp.78-79.

（渡邊 頼純）