

ECの油糧種子等の生産者への補助金等

(L/6627、1990年1月25日採択)

「ECの油糧種子等の生産者への補助金等に関するパネル報告」のフォローアップ

(DS28/R、1992年3月31日パネル報告)

The 1989 and 1992 GATT Panel Reports on EC Payments and
Subsidies paid to Oilseeds and Animal-Feed Proteins

- I. はじめに (Introduction)
- II. 事実の概要 (Facts)
- III. 報告要旨 (Summary of Findings)
 - A. 1989年パネル報告
 - 1. 内国民待遇 — 加工業者に対する補助金
 - (1) 一般協定第3条第8項
 - (2) 一般協定第3条第4項
 - 2. 関税譲許の無効化又は侵害 — 生産者に対する補助金
 - (1) 検討の必要性
 - (2) 侵害の有無
 - B. 1992年パネル報告
 - 1. パネルの任務
 - 2. 一般協定第3条第4項
 - 3. 関税譲許の無効化又は侵害
 - 4. 締約国団の行動
- IV. 解説 (Significance of the Reports)
 - A. 国内生産者のみに対する補助金
 - B. 補助金と無違反の無効化又は侵害
 - C. フォローアップ・パネルの利用
 - D. フォローアップ・パネルの勧告
 - E. その後の状況
- V. 結論 (Conclusion)

I. はじめに (Introduction)

本稿で扱う米国とE Cとの間の紛争は、油糧種子と呼ばれる大豆、西洋油菜 (rape), 菜種 (colza), ひまわりの種子並びに大豆からの採油に際して生ずるオイルケーキ (oilcake) の生産に対するE Cの補助金の交付により生じた。油糧種子は、動物用飼料ケーキの生産並びに人間及び動物による利用及び産業用利用のための油の生産に使われる。

E Cの共通農業政策は食料の自給を主たる目的として1962年に合意され、以来、農民の生活水準の維持、市場の安定化、合理的な価格での消費者に対する食料供給の確保等のために様々な施策が講じられてきた。その1つに油糧種子の共通市場組織 (common market organization) があり、これに基づきE Cでは油糧種子の域内生産に関して補助金が交付されている。この補助金制度により一般協定に基づき米国に与えられた利益が無効にされ、又は侵害されているとして、米国大豆協会 (the American Soybean Association) は1987年12月16日に通商法301条に基づき申立てを行った。米国通商代表は1988年1月5日に調査を開始し、米国はさらにガットの紛争処理手続を利用して問題の解決をはかることとした。

1989年12月に提出されたガット紛争処理手続のパネル報告は、E Cの油糧種子加工業者に対する補助金は一般協定第3条第4項に合致しないこと及び生産業者に対する補助金も1962年の関税譲許により米国に与えられた利益を侵害することを認め、E Cにその補助金制度の改正が求められた。E Cは1992年12月にその改正を行ったが、新制度が先のパネル報告により求められた是正を行ったかどうかを判断するために、パネルの委員が再招集され、フォローアップのための報告が1992年3月に提出された。この報告でもE Cは新制度をさらに改正するか又は第28条に基づき油糧種子の関税譲許を米国と再交渉するよう求められた。

本稿は、この2つのパネル報告が作成された背景を概観し、この紛争に関するE C及び米国の主張並びにパネルの判断を解説し、さらにこのパネル報告の意義を検討するものである。

II. 事実の概要 (Facts)

問題の油糧種子等は、E Cの譲許表においていずれも無税となっている (1989 report para. 9)。この譲許はディロン・ラウンド (1960-61年) において一般協定24条6項に基づきE Cの譲許として交渉され、以後、E C加盟国数の増加に伴う同項に基づく交渉後も無税の譲許が維持されてきた (1989 report para. 10)。

E Cでは1966年9月の理事会規則136/66号により油脂市場の共通組織が設けられた(1989 report para. 12-)。同規則は輸入課徴金を定めていないが、E C域内で収穫・加工された油糧種子への補助金(目標価格)⁽¹⁾と算定世界市場価格との間の差の不足払い(搾油業者及び動物飼料製造業者⁽²⁾に対して交付される)制度を定めている。大豆については1974年7月の理事会規則1990/74号により生産補助金が導入され、その後の理事会規則の改正(1614/79号, 1491/85号, 2194/85号, 2329/85号)を経て、指導価格⁽³⁾と世界市場価格との間の差の不足払いが大豆の購入者⁽⁴⁾に対してなされている。豆類については、1978年に理事会規則1119/78号によりえんどう及びそら豆の支持制度が導入され、その後の理事会規則の改正(1431/82号)及びスイート・ルーピンの追加(理事会規則1032/84号)を経て、大豆ケーキの発動価格⁽⁵⁾と平均世界市場価格との間の差の一定の割合(えんどう及びそら豆については45%, スイート・ルーピンについては60%)が補助金として、動物飼料の製造業者⁽⁶⁾に交付される。

以上の補助金制度により一般協定に基づき米国に与えられた利益が無効にされ、又は侵害されているとして、米国はE Cに協議を要請した。1987年2月15日及び4月19日に一般協定23条1項に基づき協議が行われたが、満足すべき解決は得られず、米国は同月22日にパネルの設置を要請した。同年5月の理事会ではパネルの設置がブロックされ、一般協定23条1項に基づく協議が再度行われたが、同年6月に理事会はパネルの設置について合意した⁽⁷⁾。1989年6月1日にパネルの付託事項及び構成員3名(Cartland委員長, Nyerges委員及びPescatore委員)が理事会に報告された⁽⁸⁾。

パネルは1989年6月27日及び9月21日に紛争当事国との会合を行い、9月20日にアルゼンチン、オーストラリア、ブラジル及びカナダが第三国として提出した意見を考慮するための会合を行った。パネルの報告は、1989年11月30日に紛争当事国に提示された。

理事会は、このパネル報告が初めて審議された1990年1月25日に同報告を採択した⁽⁹⁾。その際、E Cは採択に関するコンセンサスの形成を妨害しなかったが、パネルの判断への反論を記した文書を提出し、ウルグアイ・ラウンドの結果の実施の文脈においてパネル報告の勧告を守ると述べた。オーストラリアは、ガットとの不整合性を除去する義務がありその義務は進行中の交渉とは無関係であること、及び紛争解決は既存のルールに照らして判断されるのであり、存在することになり得るルールに照らして判断されるのではないことを主張した。その他、スイス、オーストリア、北欧諸国、日本等が報告のなかのいくつかの点について疑問を示したが、採択には反対しなかった。

その後、報告のフォローアップに関する審議が理事会において重ねられたが、ECは1991年10月31日までに油糧種子制度をパネル報告の結論に合致させると発表した⁽¹⁰⁾。しかし同日以前にEC委員会が出した改正案に米国は不満足を表明し⁽¹¹⁾、さらに米国は、1991年10月8日の理事会会合においてECのとうろうとしている措置がEC規則をガットと整合性のあるものであるか及びECの油糧種子の関税譲許の侵害を除去するかについて締約国団が行う判断に役立つように原パネルを再招集することを提案した。1991年12月3日に締約国団は第47会期において、原パネルの委員を再招集することに合意した。

1991年12月12日の理事会規則(BEC) No. 3766/91によりECは、油糧種子生産者への補助金制度を改正した。(1992 report para. 7-)新しい制度では、加工業者への交付金は経過措置を除き廃止され、生産業者は油糧種子の生産量のトン当たりではなく油糧種子生産に向けられた適格土地のヘクタール当たりで利益を得、最大保証面積(Maximum Guaranteed Areas)を越えた作付けはヘクタール当たりの交付金の減少をもたらし、生産業者の受取額(returns)は他の生産業者及び輸入油糧種子との競争でEC市場において得ることができる価格並びに当該地域の穀類(cereals)又は油糧種子の平均産出量という2つの要素により決定され、西洋油菜、菜種及びひまわりの種子については、大豆と同様、市場秩序維持報奨金(an orderly marketing bonus)が支払われ得るとされた。

再招集された委員により構成されたパネル(以下「フォローアップ・パネル」という。)は1992年2月3～4日及び20日に紛争当事国との会合を行い、2月20日の会合では第三国から提出された書面の意見も考慮した。フォローアップ・パネルの報告は、同年3月16日に紛争当事国に提示された。同年4月の理事会においてECはこのパネル報告の採択をブロックしたが、これを受けて、同日、米国は、ECに対して対抗措置をとる意思を表明した⁽¹²⁾。同年6月18日にECは米国の一方的な対抗措置に対しては再対抗措置が正当化されると述べ⁽¹³⁾、翌日のガット理事会において第28条に基づく関税譲許の修正交渉を要求した⁽¹⁴⁾。これを米国は受け入れ、理事会は交渉を開始することを承認した⁽¹⁵⁾。

III. 報告要旨(Summary of Findings)

A. 1989年パネル報告

1. 内国民待遇と加工業者に対する補助金

(1) 一般協定第3条第8項

一般協定3条4項は内国民待遇原則に基づき国内における販売等に関する法令等に関し同種の国内産品よりも輸入産品により不利でない待遇を許与することを義務付けているが、

その例外規定の1つが同条8項(b)である。加工業者に対する補助金は域内油糧種子生産者に転嫁されるのであるから、この一般協定3条8項(b)にいう生産補助金にあたりとECは主張した。ECはさらに次のように主張した(1989 report para. 37)。補助金に関するガットの規律はすべて16条に定められており、そこでは補助金の法律上の受益者ではなく、補助金の効果に関心が払われている。ハヴァナ会議の報告書も8項(b)は16条に優越するものではないことを示している。交付された補助金の真の利益は油糧種子生産者に行くのであるから、本件の補助金は8項(b)にいう生産補助金であり、3条4項又は3条全体に違反するものではない。

これに対して米国は、本件の補助金は生産者ではなく購入者に交付されたのであるから、8項(b)は適用されないと反論した(1989 report para. 38)。米国は、先例としてイタリアのトラクターに関する1958年のパネル報告を援用した。その報告では、農業機械の購入者への融資制度は8条(b)の生産者への補助金と考えることはできないとされた。

ECは、これに対して次のように再反論した(1989 report para. 39)。トラクター事件の場合は農業機械の生産又は農業機械の一定の価格を生産者に確保するためのものではないが、本件の補助金の目的は生産者に市場価格よりも高い価格が支払われることを、そのような支払いの結果としての余分な費用を相殺することにより可能にすることである。交付された真の利益は油糧種子生産者へ行く。それぞれの事件で市場に対する影響が異なり、比較できない。

これについて本件のパネルは、「3条8項(b)は国内生産者『のみ』に対してなされる交付だけに適用され、生産者に直接なされない交付は生産者『のみ』になされるものではないと合理的に推定される。」と述べた(1989 report para. 137)さらに、「ECの交付金の生み出す経済的利益の少なくとも一部を加工業者が保持し得る場合は、交付金は3条4項に違反して域内産の油糧種子の購入を条件とする利益を生み出す。以上のような状況の下で、この場合は交付が生産者のみではなく加工業者に対してもなされるので、3条8項(b)は適用されない。」と述べ(1989 report para. 137)、ECの補助金の利益が残らずすべて油糧種子生産者に渡るのではなく、一部加工業者に残り得ることをとらえて、そのような補助金は国内生産者『のみ』へ交付されるのではないから3条8項(b)は適用されないと判断した。

(2) 一般協定第3条第4項

加工業者が実際に生産者に支払う価格と加工業者が輸入油糧種子に支払わなければなら

ないはずの価格との間の差よりも加工業者への補助金の交付額が大きく、これはE C域内産品購入のインセンティブを加工業者に与えることになることが一般協定第3条第4項にいう不利な待遇になると米国は主張した(1989 report para. 40, 41)。

これに対してE Cは、一般協定第3条第4項は国内産品と域内産品に対する同一の待遇を定めるものではないと主張し、米国を含む他の締約国もマーケティングの後の段階で生産補助金を交付していること指摘し(1989 report para. 42, 43)、域内産品購入のインセンティブとなるような追加的ボーナスの支払いのなかったことを統計により示し、規則の改正はなくても実際の運用上は追加的ボーナスが生じないように補助金が交付されていると主張した(1989 report para. 44)。

パネルは次のように認定した(1989 report para. 138, 139)。E C当局が輸入価格として決定する価格は、必ずしも補助金を交付される者が輸入産品ではなく域内産品を購入することに決定する時点での価格ではない。特に菜種の種及びひまわりの種については、交付額の算定の基礎となる世界市場価格は必ずしも常に競争輸入産品の価格と同一ではない。したがって、補助金の交付は、補助金を交付される者が域内産品ではなく輸入産品を購入することにした場合に実際に支払ったであろう価格に基づくことは保証されていない。以上から、E Cの補助金制度は輸入産品に対する差別を生じさせることを可能にするものであるとパネルは判断した。

ただしパネルは、個々の購入例において必ずしも差別が生じるとは限らないことも明らかにしている(1989 report para. 140)。必然的に輸入産品を差別するものではないが、差別することが可能な購入規則が一般協定3条4項に合致するかについては、パネルは次のとおり述べた(1989 report para. 141)。「特定の輸入産品を差別の『リスク』にさらすことは、それだけで、差別の1つの形態である。」「そのようなリスクを生み出す購入規則は3条4項にいうより不利な待遇を与えると考えられる。」したがってパネルは、E C域内産の油糧種子の購入を条件とする加工業者への交付金を定めるE C規則は一般協定3条4項に合致しないと認定した。

E Cは一般協定のルールの違反により利益の無効化又は侵害が推定されることは、当該違反を主張する当事国の違反の存在の立証義務を免除するものではないと主張しており(1989 report para. 52)、この主張によると、個々の購入例において必ずしも差別が生じない場合もあるのなら、差別が生じた、即ち規則違反のあった特定の事例の存在を申立国が立証しなければならないことになる。パネルは差別される可能性があること自体がすで

に差別であるという論法により、具体的な購入例における差別の存在の立証を求めなかった。

2. 関税譲許の無効化又は侵害 — 生産者に対する補助金

(1) 検討の必要性

E Cの油糧種子についての関税譲許により米国に与えられた利益が油糧種子生産者に対する補助金の交付により無効化又は侵害されているという米国の申立てを検討するにあたり、まずパネルは加工業者に対する補助金の交付が一般協定第3条第4項に合致しないと判断したことで関税譲許の無効化又は侵害の検討が不必要になるかを検討した。次のような理由から、パネルはその必要性を認めた(1989 report para. 142)。E Cの補助金が生産者に利益をもたらしている部分については3条違反とはしていないので、E Cはその補助金制度を3条に違反しないようなものに改正し、競争輸入産品を超える価格に生産者価格を維持することで、油糧種子の域内生産を継続させることが可能である。したがって、本件の補助金制度が違反がない場合の無効化又は侵害を生じさせているかどうかの判断が必要になる。

(2) 侵害の有無

パネルはE Cの油脂市場の共通組織の価格メカニズムを分析し、その生産補助金制度が輸入産品の価格変動からE C生産者を完全に保護し、そのことによって域内産品と輸入産品との間の競争関係に対する関税引下げのすべての影響をくい止めていることを認定した。油糧種子について無税というE Cの関税譲許により一般協定2条に基づき米国へ与えられる利益が侵害されていると認めるには、このように関税譲許の価格効果を打ち消す補助金制度をE Cが導入しないことを米国が期待することが合理的かどうかの問題となる(1989 report para. 147)。これが肯定されれば、先例⁽¹⁶⁾にそって、無違反の無効化又は侵害が生じていると考えられることになる。

この様な期待の正当性は、米国がその主張の根拠とした1955年に採択された報告⁽¹⁷⁾のなかで確認されており、本件のパネルも改善された価格競争によるより良い市場アクセスの保証を提供することが関税譲許の本質であり、締約国は関税譲許の価格効果が打ち消されないという期待に関税交渉の基礎を置く と推定されるとした。この点につき本件ではそのような推定を覆す証拠をE Cが提供しなかったとされた(1989 report para. 149)。

さらに、補助金の交付があったにもかかわらず実際にはE Cへの油糧種子の輸入が増加していたことについて、パネルはそれでも米国の利益は侵害されたと認めた。制限的貿易

措置についての一般協定の基本的な規定は競争条件を確立するための規定であるというのが締約国団の一貫した解釈であること及び関税譲許交渉でかわすコミットメントは貿易量ではなく競争条件についてのコミットメントであることをパネルは指摘している（1989 report para 150）。

なお、補助金コード8条4項(b)により、関税譲許により与えられる利益の意味が、競争条件についての期待の保護から貿易量についての期待の保護に変わった（したがって、輸入の増加している油糧種子については補助金が輸入を妨害又は代替させるものでなく無効化又は侵害の原因となっていない）というE Cの解釈は採用されなかった（1989 report para. 154）。

E Cの油糧種子に関する関税譲許はもともとE Cの共通対関税の譲許表の創出のための交渉が行われた1962年になされたので、米国の期待については1962年のものを考えるのか、それとも現行のE Cの譲許表が交渉された1986年のものを考えるのかが問題となる。パネルはこの問題については明示のルールも先例もないとし⁽¹⁸⁾、次のように1962年のものを考えると判断した。

1962年の期待が保護され続けるかどうか問題は、油糧種子についての譲許がE C拡大後の譲許の新しいバランスの一部か、それともE C拡大後の同率の譲許の再設定（reinstitution）であり1962年に交渉された譲許のバランスが継続するのか、による。E C拡大後の交渉ではE Cの既存の譲許も再交渉されたが、そのような改訂は例外的なものであった。明確にそのような改訂が再交渉された場合を除いて、域外締約国はE Cの新加盟国の従前の関税譲許により与えられる利益と新加盟国によるE Cの関税譲許の適用の結果として与えられる利益を比較しさえすれば良いのであって、E C全域におけるE Cの譲許すべての価値の包括的な再評価を行う理由はない。したがって域外締約国は24条6項に基づく後続の再交渉において、そのことを否定するものが示されない限り、E Cによる関税についてのコミットメントを継続するというオファーは以前に得られた譲許のバランスを変更しないというオファーであると推定することができる。油糧種子についてこの推定を破るものは何もないので、油糧種子について1962年に交渉された譲許のバランスは後続の24条6項の交渉において変更されなかった。

なお、E Cがその油糧種子の関税譲許の侵害を除去する方法及び手段を考慮するよう締約国団が提案するようにパネルは勧告した。無違反の無効化又は侵害が存在する場合にこのような結論を出すのは先例⁽¹⁹⁾に従うものである。

B. 1992年パネル報告

1. パネルの任務 (task)

フォローアップ・パネルの付託事項についてE Cは、次のように主張した(1992 report para. 31)。「直接交付金」という新制度が第3条第4項に基づき禁止されるもの以外の「違反」を生ぜしめているか、また1989年パネル報告の結論において「無違反の侵害」になるとされたもの以外の新しい要素を生ぜしめているかは、付託事項に入っていない。さらに立証責任は申立国にあり、新立法が侵害の源となっていないことをE Cが証明する義務を有するものではない。このことについて米国は、次のように主張した(1992 report para. 33)。パネルのマンデートは、E Cの新しい支持制度が関税譲許を侵害し続けているかを判断する権限・責務を定める。マンデートに関する法的な論議は、新しい油糧種子制度の本格的な調査を回避しようとするものである。

パネルは、自らの任務について次のとおりとした(1992 report para. 72)。原パネルの調査した規則を一般協定第3条第4項にE Cが合致させたかを調査すること、E Cの油糧種子の関税譲許の侵害が除去されたか調査すること、1989年パネル報告パラグラフ157の勧告に対し満足すべき対応をE Cの措置がとったかを審査すること及び締約国団の役に立つ認定を行うこと。原パネルの委員は1つの機関として特定の目的のために再招集されたのであり、事件全部を最初から再審査したり、原パネルの理由及び結論と直接に関係のない新しいE Cの支持制度と一般協定の規定との整合性を判断したりするものではないことが明らかにされている(1992 report ANNEX B, para. 3)。立証責任については、パネルはE C側に存するとした。E Cがその規則を一般協定第3条第4項に合致させることについての締約国団が行ったE Cに対する要求及び油糧種子の関税譲許の侵害を除去する方法をE Cが考慮するという提案について本パネルは調査・認定を行うこととされているというのが、その理由である(1992 report para. 4, 5)。

2. 一般協定第3条第4項

1989年パネル報告のパラグラフ155（域内産の油糧種子の購入を条件とする種子加工業者への交付金を定める理事会規則は、国内における購入に関するすべての規則に関し国内原産の同種の産品に許与される待遇より不利でない待遇を許与されるものとする）と規定する一般協定第3条第4項と合致しないとの認定）については、新しい油糧種子支持制度は域内油糧種子を条件とする加工業者への交付金を中止しており、第3条第4項との不整合は除去されたことをパネルは認めた(1992 report para. 73, 74)。

なお、アルゼンチンは、E Cの新規則が域内原材料の加工が輸入産品よりも優遇される可能性を復活させる可能性を指摘した。認定第1購入者（approved first buyers）に関する規定が、追加的交付金の受取りが売却証明を条件とする規定との組合わせで、そのような購入者に取引上のレバレッジを与えるというのである。パネルは、米国はE Cの措置と第3条との整合性については何らの主張もしていないことを確認した上で、新制度が「域内油糧種子の購入を条件とする加工業者への支払いを止めることにより、第3条第4項とのいかなる不整合性をも除去することを意図する」というE Cの表明を締約国団がテーク・ノートすることを提案している。（1992 report para. 75）

3. 関税譲許の無効化又は侵害

米国は、この新しい補助金制度は1989年パネル報告の勧告及び裁定に合致していないとして、次のように主張した（1992 report para. 37）。保証価格制度を基礎とする生産補助金を直接交付金を基礎とする生産補助金に変更しても、生産業者の受取額は世界価格の約2倍であり、域内産油糧種子と輸入油糧種子との間の競争関係における悪影響はそのままであるので、1962年の状況に基づく米国の利益は侵害されたままである。関税の上限についての約束（bindings）を侵害しない義務を履行するために、E Cは1962年に存在した競争条件を回復しなければならず、特に当時よりもより貿易歪曲的な方法で油糧種子生産を補助してはならない。締約国団は、E Cが1962年に存在した競争条件を回復するようその規則を速やかに（expeditiously）是正することを勧告すべきである。

E Cは、次のように反論した（1992 report para. 38）。新立法はヘクタール当たり及び地域の過去の平均産出量を基礎とする所得支持制度（an income support system）であり、生産業者の受取額は市場の価格変動すなわち世界市場価格に影響され、かつ、輸入品の価格から完全には保護されなくなった。したがって輸入油糧種子は、域内産油糧種子と自由に競争することができる。このような状況下で関税譲許の侵害は、除去されている。

パネルは、次のように判断した。1989年パネル報告のパラグラフ156（輸入品の価格の変動からE Cの生産業者を完全に保護するよう機能し、かつ、当該関税譲許が域内油糧種子と輸入油糧種子との間の競争関係へ影響を及ぼすことを妨げる補助金制度の導入の結果、E Cの譲許表の油糧種子の無税譲許（zero tariff bindings）に関して一般協定第2条に基づき米国に与えられた利益が侵害されたとの認定）については、新支持制度に基づく補助金は特定産品生産補助金（product-specific production subsidies）であり（1992 report para. 79）、輸入価格の一般的変動を実際上相殺し、E Cの生産水準を世界市場価

格の動向に対して実質的に非感応的にするものであるので、米国が当該関税譲許に基づき与えられたと合理的に期待することができる利益を侵害し続けている(1992 report para. 83)。

4. 締約国団の行動

1989年パネル報告では、前述のようにE Cがその油糧種子の関税譲許の侵害を除去する方法及び手段を考慮するよう締約国団が提案すること、さらにその間、締約国団が一般協定第23条第2項に基づくさらなる行動をとらないことが勧告された(1989 report para. 157)。これに対しフォローアップ・パネルは、2年間以上という時間の経過と共同体規則の改正という事実があったことで、共同体にその措置を調整する合理的な機会があったとし、新制度をさらに改正するか又は第28条に基づき油糧種子の関税譲許を再交渉するかにより、共同体は関税譲許の侵害除去するために速やかに行動すべきである。どちらかの方法により紛争が速やかに解決されない場合、米国がその旨要求するときは、第23条第2項に基づくさらなる措置を締約国団は考慮すべきであるとした(1989 report para. 87, 88)。

IV. 解説 (Significance of the Reports)

A. 国内生産者のみに対する補助金

1989年パネル報告は、補助金が一般協定第3条第8項(b)に規定する「国内生産者のみに対する補助金」に該当するかどうかを補助金による利益がすべて国内生産者にわたるかどうかにより判断した。本件の補助金は、たとえその目的は生産者の援助であっても、加工業者にもその利益が与えられる可能性があることをとらえてパネルはこれを同項(b)に合致せず、したがってこの補助金制度が第3条第4項に違反するとした。

パネルは、「国内生産者のみに対する補助金」を国内生産者に直接交付される補助金に限定せずに以上のような判断を下した。これは、たとえマーケティングの他の段階で活動する者に補助金が交付されても、その利益がすべて国内生産者に帰着することが保証されていれば第3条第8項(b)の対象となることを意味している。それでもパネルによるこのような解釈は狭すぎると批判された。たとえば、1990年1月25日の理事会においてスイスの代表は、これを行き過ぎたリーガリズム (excessive legalism) とし、パネルは経済的な考慮を十分にはらうべきであると述べている⁽²⁰⁾。

しかしながら第3条第8項(b)は「国内生産者のみに対する補助金の交付」を許すのであり、「交付」という文言を重視するならば、およそマーケティングの他の段階で活動する者に補助金が交付された場合は、たとえその利益がすべて国内生産者に帰着する場合で

も第3条第8項(b)の対象外であると解釈することも可能である。ウルグアイ・ラウンドで農業補助金を削減するにあたり、農業生産者に対して直接交付されるディカップルされた補助金を活用することが提案されていたことを考慮すれば、「生産者のみに対する補助金」を厳格に解釈することが当然求められる。

B. 補助金と無違反の無効化又は侵害

2つのパネル報告の主たる意義は、一般協定のいずれの規定にも違反しないところのない補助金が、その補助金の対象となっている特定の産品が関税譲許の対象となっているために、その関税譲許による他の締約国の利益を無効化又は侵害することが確認されたことである。

今日の国際通商紛争にはガット・ルールに違反してはいない国内措置について争われているものが少なくない。ガット・ルールに合致していても他の締約国に不利益を被らせるような国内措置や、そもそもガット・ルールとの合致が問題にならないが他の締約国に不利益を被らせるような国内措置が存在するからである。このような国内措置であっても、一般協定上の利益を無効化又は侵害する場合は一般協定第23条の規定では紛争処理手続の対象とすることができることになっている（いわゆる無違反の無効化又は侵害）。

1989年パネル報告では油糧種子補助金が加工業者に関する部分で一般協定第3条に合致しないことを認定した上で、さらにこの補助金が生産者に関する部分でその対象品目についてのECの関税譲許という米国の利益を侵害していること認定した。フォローアップ・パネルはECの規則改正後の補助金制度もこの関税譲許についての米国の利益を侵害していることを確認した。無違反の無効化又は侵害についての先例が少ないなかで、一般協定に違反していない補助金であっても関係品目が関税譲許の対象となっていれば紛争処理手続を利用してこれにチャレンジすることができることが明らかになったことにはそれなりの意義が認められる。

同じく関税譲許後の生産補助金による利益の無効化又は侵害を認定した缶詰フルーツ事件のパネル報告⁽²¹⁾は理事会により採択されていないのに対し、1989年パネル報告は前述のようにECが積極的に賛成しなかったものの理事会により採択されているので先例的価値は高いと思われる。缶詰フルーツ事件の報告は、当該パネルが無違反の無効化および侵害の認定に貿易上の被害の証明を必要としないとしたことを理由に、ECはその採択に賛成しなかった⁽²²⁾。本件油糧種子事件においても、ECはパネルが推定（assumptions）の多用を非難したが⁽²³⁾、その報告の採択をブロックしなかった。既に推定の利用による

判断がかなり確立しているのではと考えられ⁽²⁴⁾、また本件では補助金の利益がすべて生産者に帰着する場合はそのガット・ルール違反が否定されとの解釈が示されたのであるから、ECはその報告の採択に反対しないことが得策であったのであろう。

しかしながら、油糧種子については特別な経緯が米国とECの間に存していたことに注意すべきである。そもそもECが1960年代に共通農業政策をとり始めた際に生じた米国とECとの摩擦への対応策の1つとして、ECは油糧種子の関税の無税譲許に合意した⁽²⁵⁾。その後ECの油糧種子市場はかなり拡大したが、ECが油糧種子へ補助金の交付したので域内の油糧種子生産が保護され、米国のECへの輸出が影響を受けた。無違反の無効化又は侵害の救済は、関係国の合理的な期待(reasonable expectations)を保護することを目的とする。この経緯を考えれば油糧種子関税の無税譲許に対する米国は期待は特に大きく、米国は無違反の無効化又は侵害の救済を執拗に求めたからこそ、本件のパネルは補助金の交付による無違反の無効化又は侵害の存在を認定するに至ったと考えられる。

なお、一般協定第23条第1項(b)の文言を見る限り、無違反の措置について争おうとする場合、関税譲許の行われた品目に無効化又は侵害が生じたときだけに同条の援用が限定されることはない。関税譲許の行われていない品目についての何らかの措置についても、ガットの利益が無効化又は侵害されたことを立証することができれば、同条の援用は可能なのである。一般協定のいずれかの規定の対象となる品目について、何らかの措置が国内産品と輸入産品の競争条件を阻害する場合は、同条の対象となり得ると考えられるとすれば、第23条の手続の対象範囲はかなり広くなる。

C. フォローアップ・パネルの利用

1つのパネル報告に基づくガットの勧告にそった国内措置の改正が行われたかどうかを原パネルの構成員がもう1度検討するための機関を構成するというフォローアップ・パネルが本件において初めて利用された。このパネルは、1989年4月12日に採択された「ガット紛争解決手続の規則及び手続の改善」(Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures)パラグラフI.3に従って締約国団が勧告及び裁定の実施の監視を行うために、原パネルの構成員を再招集という形をとっている(1992 report para. 3)。

共同体は本パネルをアドホック・グループとしたが、パネル自体は原パネルとは異なった1つの機関であると解釈した。さらに、締約国団からの特定のマンデートがありパネルとしての機能を遂行することを要求されてとし、確立したパネル作業慣行により手続が進

められた(1992 report ANNEX B para. 3)。そのようにして作成された報告も通常のパネル報告とほぼ同一のスタイルをとり、裁定及び勧告を行っている。通常、ある締約国によるパネル報告の勧告内容の早期の実施を促すため又は不完全な実施をより完全なものすることを促すためには、他の締約国が問題について理事会において発言しその意見を理事会がテーク・ノートするということが行われる。本件では、フォローアップ・パネルに完全な実施があったかを判断させ、さらに勧告を出させることによって紛争の解決を促進することが新しく試みられた。なお、ウルグアイ・ラウンドのいわゆるダンケル・テキストの紛争解決手続に関する部分には本件のフォローアップ・パネルと同じ様な手続が規定されており⁽²⁶⁾、本件はその規定の実施を先取りしたことになる。

D. フォローアップ・パネルの勧告

前述のように、通常、無違反の無効化又は侵害が存在するとされた場合には、被申立国が申立国の利益の無効化又は侵害を除去する方法及び手段を考慮するよう締約国団が提案するようにパネルは勧告する。しかし、本件のフォローアップ・パネルは、ECに新たな支持制度を修正するか又は第28条に基づく油糧種子の関税譲許の再交渉により利益の侵害を除去することというより具体的な勧告を行った。

一般協定第23条の紛争処理手続では、一般協定の規定に違反する国内措置については、それにより生じた不利益の代償を提供させることよりも、それを規定に合致するよう改正させることが最終的な目標として追求される。したがって、本件においてはECの補助金の廃止が望まれるところであった。しかしながらこのフォローアップ・パネルは、一般協定の規定に違反していないが他の締約国の利益の無効化又は侵害を引き起こしている国内措置については、その措置を改正することにより利益の無効化又は侵害を除去するという紛争の解決策だけではなく、その措置をそのままにしておいて関税譲許を再交渉するという代償の提供による他の解決策への道を開いた。理事会はこのフォローアップ・パネルの報告自体を採択してはいないが、前述のように、ECが第28条に基づく再交渉を開始することを認め、米国もこれに応じている。ここに、無違反の無効化又は侵害についての紛争の処理についての1つの先例が作られた。

しかし、この処理方法ではそもそも無効化又は侵害をもたらした補助金制度を維持することが許されることになる。ECにおける油糧種子の輸入市場は補助金の存在により開放的でない状況が続き、米国の本来求めていた油糧種子に関する輸入産品と域内産品の競争条件の歪曲の除去は、必ずしも達成されないことになる。また、補償を提供すればECは

補助金制度を廃止しなくて良いことになる。そもそもE Cの当初の関税譲許が過度であってそれが一時的ではない困難をもたらしたのであったなら、その困難に気がついた時点で第28条交渉を行うべきであったのであり、E Cが補助金の交付によりこれに対処したことはガットの関税譲許交渉の仕組みにそぐわないことを考えると補助金を維持できるような解決策は必ずしも好ましいものではないかもしれないが、無違反の無効化又は侵害についての救済は現時点においてはこれが限界であろう。

E. その後の状況

第28条の手続による交渉はウルグアイ・ラウンドの農業交渉と関連付けられて難航した⁽²⁷⁾。1992年10月の理事会会合において、米国はE Cに対する10億ドル相当の対抗措置の許可を要請し、E Cは第28条に基づく交渉に関する技術的な問題の解決を要請したが、いずれの主張についてもコンセンサスは形成されなかった⁽²⁸⁾。2国間の交渉が続けられ、同年12月の締約国団会議第48会期においてE C及び米国は「ブレアハウス合意」⁽²⁹⁾により第28条第4項の交渉が完了したことを発表した⁽³⁰⁾。

V. 結論 (Conclusion)

第28条に基づく再交渉は、ウルグアイ・ラウンドの農業問題に関する米国とE Cとの間の交渉とからめて行われ、結局はE Cが油糧種子の補助金及び生産を削減することに合意したので、第28条に基づく関税譲許に関する再交渉が完了して問題は解決することとなった。このような結果が出たのは米国とE Cとの間の政治的な交渉の成果なのであろうが、フォローアップ・パネルの勧告内容であった関税譲許の再交渉が成功し、同じくE Cの支持制度の修正も実施されることになったのは確かである。このことをもって、無違反の無効化又は侵害の場合にも第23条に基づく紛争処理手続が有用であることが示された考えることができる。

上記の対抗措置の許可の要請をする前にも米国は対抗措置をとることを明らかにしていたし、米国が対抗措置をガットの許可なしに一方的にとるおそれもあった⁽³¹⁾。一般国際法においてはたとえば自助 (self-help) その他の対抗措置の許される場合が多々ありうるが、ガットの法的枠組みは、それが明示的に許される場合を限定している。ガットにおける対抗措置が円滑に行われれないという事実があるせよ、そのことが直ちに枠組みから外れた一方的な対抗措置を正当化することにならない。それを許すことは法的枠組み自体を否定することになる。本件において米国の一方的措置が実行される事態に至らずに紛争についての一応の決着がついたのは幸いであった。

〈注〉

- (1) Target price. 共同体の生産を必要な水準に保つための必要性を考慮し、生産者にとって公正な水準で共同体が定める価格。
 - (2) これらの者がE C原産の油糧種子を加工したことを書面により立証する場合に限る。
 - (3) Guide price. 目標価格と同義。
 - (4) 購入者は、少なくとも最低価格（市場変動及び産地から利用地までの輸送費を引いた指導価格にできるだけ近い価格）に等しい価格を支払わなくてはならない。
 - (5) 油性ケーキとの公正な競争条件の下でえんどう、そら豆及びスイート・ルーピンが動物飼料に使われることを可能にし、かつ、生産者に公正な報酬が保証される水準で決められる。
 - (6) 生産者が少なくとも最低価格以上を受け取ることを保証するものに限られる。
 - (7) 6月の理事会において、E Cの加盟国であるフランスの代表が発言し、フランスはパネルの設置に賛成することはできないとした。しかしながらE Cの代表はパネルの設置に賛成し、パネルは設置された。GATT Doc. C/M/222.
 - (8) パネルのメンバーの選出に1年近くを要したが、米国はこれをE Cの妨害によるものとして、他の事件（United States - Restriction on the Importation of Sugar and Sugar-containing products Applied under the 1955 Waiver and under the Headnote to the Schedule of Tariff Concessions）のパネルの設置を約9ヶ月間ブロックしてこれに対抗した。Robert Hudec, Enforcing International Trade Law 567 (1993).
- なお、Pescatore委員はE C加盟国の国民である。「通報、協議、紛争解決及び監視に関する了解事項」（1979年採択、BISD 26S/210）の第11項では、紛争当事国の国民はパリストにならないことが了解されている。これにもかかわらず、相手国が反対しなかったので紛争当事国の国民がパネリストとなった例を本件の場合を示している。
- (9) Focus, No. 81, May-June 1991, at 12; GATT Doc. C/M/238.
 - (10) Focus, No. 82, July 1991, at 3; GATT Doc. C/M/250.
 - (11) Focus, No. 85, Oct. 1991, at 2; GATT Doc. C/M/252.
 - (12) US set to spill beans on its EC oilseeds 'retaliation,' Financial Times, May 27, 1992.
 - (13) EC threatens to counter-retaliate in subsidy dispute, Financial Times, June 19, 1992.

- (14) EC seeks oilseeds subsidy compensation talks, Financial Times, June 20, 1992; GATT Doc. DS28/2.
- (15) Focus, No. 90, May-June 1992, at 1; GATT Doc. C/M/257.
- (16) オーストラリア補助金事件, ノルウェー鰯事件, フルーツ缶詰事件及び柑橘類事件。
- (17) "Other Barriers to Trade," Report adopted on 3 March 1955 (BISD 3S/222, 224).
- (18) フルーツ缶詰事件及び柑橘類事件において同様の問題を扱ったパネルは, 本件のパネルと異なった結論を出している。
- (19) オーストラリア補助金事件, ノルウェー鰯事件及びフルーツ缶詰事件。
- (20) GATT Doc. C/M/238.
- (21) E E C - 桃缶詰, 梨缶詰, フルーツカクテル缶詰及び干し葡萄に対して交付される生産補助金, L/5778, 1985年2月20日。
- (22) Hudec, *supra* note 8, at 157.
- (23) GATT Doc. L/6636, at 3.
- (24) 米国は, 同国の通商法337条に関するパネル報告をその例としてあげている。GATT Dco. L/6638, at 2.
- (25) Hudec, *supra* note 8, at 245.
- (26) GATT Doc. MTN. TNC/W/FA, at S.16, para. 19.5.
- (27) Focus, No. 94, Oct. 1992, at 2.
- (28) Focus, No. 95, Nov.-Dec. 1992, at 2.
- (29) E C内の油糧種子耕作地の面積及び補助金の制限が含まれている。EC would cut oilseeds hectares to 5.13 million-sources, Reuter, Nov. 20, 1992.
- (30) Focus, No. 96, Jan.-Feb. 1993, at 4.
- (31) Brand, Competing Philosophies of GATT Dispute Resolution in the Oilseeds Case and the Draft Understanding on Dispute Settlement, J. World Trade, Dec. 1993 at 117, 131.

(清水 章雄)