

米国によるブラジル産非ゴム履物に対する相殺関税

(SCM/94、1989年10月4日パネル報告)

【事実の概要】

1974年9月12日、米国財務省は、1930年関税法 303条に基づき、ブラジル産非ゴム履物に対する相殺関税(CVD)の賦課を決定した。賦課に当たって損害認定(一般協定6条6項(a))はなされなかったが、これは一般協定の暫定適用に関する議定書(PPA)の祖父条項で正当化された。

1979年12月7日、ブラジル政府は非ゴム履物の輸出に対する工業製品税(IPI)の控除を廃止した。これに従い、米国財務省はCVDの額を算定し直すために同製品に対して清算停止(suspension of liquidation)を決め、停止期間中は1%(CVDの推定値)の供託金の支払いを命じた。

1980年1月1日に補助金・相殺措置協定(以下「協定」と略す)が米国、ブラジルの両国に関して発効した。同日、米国の1979年通商協定法(TAA)も発効した。同法104条(b)は、他の協定署名国に対して、損害認定なしの既存のCVD命令に関する損害のレビューを国際貿易委員会(ITC)に申請する権利を3年間の期限付きで認めた。同条は、損害レビューの申請がITCから商務省に通告されると直ちに既存のCVDは清算停止され、レビューの結果損害なしと認定されればCVD命令は撤回され、申請後に徴収されたCVDは払い戻されると規定した。

1981年10月23日、ブラジル政府はITCに自国産非ゴム履物に関する損害のレビューを申請した。申請は28日にITCから米国商務省(DOC)に通告された。

1982年7月26日、ブラジルは、国産非ゴム履物の輸出に対して8%の相殺輸出税(off-setting export tax)を賦課した。1983年4月22日、ブラジル蔵相は、米国商務長官宛の書簡で、この相殺輸出税は無期限であり、米国のCVDが廃止された後も継続されると述べた。

1983年5月24日、ITCは、ブラジル産非ゴム履物に対するCVDが撤廃されても米国産業は損害を受けないと決定した。この決定に基づき、同年6月15日、DOCは1981年10月29日(ブラジルからの損害レビューの申請がDOCに伝えられた翌日)以降に輸入された同産品に対するCVDを撤廃し、既に徴収したCVDの払戻しを指示した。

1985年4月1日、DOCは1980年1月1日から同年12月31日の間に輸入された同産品に関

するCVDの最終的な算定結果を発表し(8.84%)、清算停止期間中に供託されたCVDの暫定値との差額の徴収を決めた。1987年1月9日には、1981年1月1日から同年10月28日の間の輸入分に関する算定結果が発表され(6.04%)、差額の徴収が決まった。この結果、1980年1月1日から1981年10月28日の間に輸入されたブラジル産非ゴム履物に対して賦課されるCVDの総額は8000万ドル以上に達した。

1988年6月13日、ブラジルは、このCVD賦課を不服として補助金・相殺措置委員会に提訴した(SCM/87)。協定17条に基づく協議は不調に終わり、委員会は同年10月6日にパネルの設置を決めた(SCM/40 and Add.1)。付託事項は以下の通り。

「関税と貿易に関する一般協定6条、16条及び23条の解釈・適用に関する協定の関連する規定に照らして、ブラジルが・・本委員会に付託した事項を審理し、協定署名国である紛争当事国の協定上の権利及び義務に関して本委員会が勧告及び決定を下す助けとなる認定を行なうこと。」

パネルはL.Wasescha(議長)、R.J.Arnett、P.P.T.Cheungの三名で構成された。パネルは1989年の2月から7月にかけて計7回会合を開き、本件を検討した。

主な論点と当事者の主張は以下の通り(カッコ内の数字はパネル報告の見出し番号)。

1. 協定の発効に伴って協定署名国が負う義務の内容

(1) 協定の発効に伴い、既存の損害認定なしのCVD命令が当然に無効になることはないし、米国がこれを直ちに廃止する義務を負うこともない。この点は両当事者とも争わなかった(ブラジル-3.1, 米国-3.17)。

(2) 協定署名国は、既存の損害認定なしのCVD命令に関して損害認定の実施を義務付けられるか。

・ブラジルの主張

一般協定6条6項(a)、協定1条、4条に基づき、米国は損害なしの認定が出されたにもかかわらずCVDを徴収することを禁じられる(3.1)。祖父条項の下でそれまでは損害認定なしに適法に徴収されていたCVDも禁止の対象に含まれる(3.2-3.4)。

・米国の主張

協定1条、2条、19条5項に示される通り、協定に基づく義務は遡及しない(3.18)。協定19条5項は、協定の発効に先立って既存の国内法令を協定に適合するよう再検討し改正することを署名国に義務付けるが、再検討の対象に既存のCVD命令は含まれていない(3.1

9)。したがって、既存のCVD命令のレビューは協定の下で署名国に義務付けられない。しかし、他方で米国は、TAA 104条(b)で、損害認定なしの既存のCVD命令の対象となった協定署名国に対して、1980年1月1日以降、当該命令に関する損害のレビューを申請する機会を保証した。レビューの結果、損害なしとの認定が出されれば、申請時に遡ってCVD命令は撤回され、既に徴収されたCVDは払い戻される(3.20)。この手続に従って直ちに申請すれば、ブラジルは1980年1月1日以降のすべての輸入に関して損害のレビューを受けることができた。

2. 既存のCVD命令に関する損害認定の性格と、認定の法的効果

・ブラジルの主張

ITCが1983年5月に出した「損害なし」の認定の結果、米国は1981年10月29日以降の輸入のみならず1980年1月1日から1981年10月28日の間の輸入に関してもCVD命令を撤回することを義務付けられた(3.9)。

米国は本件損害認定の不遡及を主張するが、認定結果に基づき1981年10月29日以降のCVDを撤回したこと自体、認定の遡及的適用である(3.10)。本件認定と協定4条9項(CVD継続の当否を決定するための損害のレビュー)との類似性は認められない。4条9項の場合、当初損害認定に基づいてCVD命令が出されており、この認定の継続性が審査される。本件認定に関してはこうした前提は妥当しない(3.12)。

・米国の主張

本件の損害認定は、CVDの賦課決定に先立つ損害認定(協定4条4項)とは性格が異なる。前者の場合、レビューの時点で既にCVDが賦課されており、その結果として損害の発生が抑えられている。この場合は、現に損害が生じているかどうかではなく、現行のCVDが廃止された場合に損害が生じるかどうかを検討され(3.23)、むしろ4条9項の場合に類似する。したがって、損害なしの認定が出されても、レビュー申請以前のCVDまで遡及的に廃止することは義務付けられない(3.23)。

3. 本件CVD徴収の性格—暫定措置か確定賦課か

・ブラジルの主張

協定4条は、確定CVDの賦課に先立って損害認定を義務付けている。1980年1月1日以降の輸入に関する損害認定は1983年5月までなされなかった。したがって、本件CVDは協

定5条の暫定措置(provisional measures)にあたる(3.26)。

協定5条6項は、最終的に損害ありの認定が出された場合、決定されたCVDの確定値が供託金を上回っても、差額は徴収できないと規定する。また、5条8項は、損害なしの認定が出された場合、暫定措置として徴収された供託金の払い戻しを義務付けている。本件の場合、損害なしの認定が出されたにもかかわらず、払い戻しはなされず、しかも、供託金を超過する分のCVDが追徴された。これは5条6項及び8項に対する重大な違反である(3.27-28)。

・米国の主張

協定5条は、損害の仮決定から最終決定までの間の暫定措置を規定する。1974年以来の米国によるCVDの徴収はこの意味での暫定措置ではなく確定CVDの徴収である。

1979年のTAAは、CVDの算定に当たって、事後的算定方式(ex post calculation)を採用した。当局が確定CVDを算定するまでは清算を停止し、その間CVDの推定値を徴収し、CVDの確定後に清算する方式である(3.30)。協定の発効に伴い、清算停止中のCVDの推定値の徴収が協定5条の暫定措置に変化したとは考えられない(3.31)。

4. ブラジルの主張の一貫性について

・米国の主張

ブラジルが協定発効後直ちに損害のレビューを申請しなかったのは、ブラジルの交渉戦術である(3.21)。

ブラジルは、1980年1月1日以降の輸入に関して米国が確定CVDを徴収できることを認めていた。1981年9月28日、ブラジル外相が1980年2月以降の輸入に関して徴収された1%の供託金を確定CVDとする旨提案する覚書を送ったのはその証拠である(3.21, 3.24)。

1983年5月の損害なしの認定に当たって、ブラジルが前年7月に相殺輸出税を賦課し、かつ、CVD廃止後もこれを継続すると約束したことが重要な鍵となった。1980年1月1日から1981年10月28日までの輸入に対しては同様の相殺輸出税は賦課されていなかったから、損害なしの認定の効果をこれに対しても及ぼす実質的な根拠はない(3.21-22)。また、ブラジルが相殺輸出税を賦課したことは、以前の輸出が米国の産業に損害を与えていたとブラジルが認識していた証拠である(3.22, 24)。

・ブラジルの主張

ブラジルは、申請時点が損害認定の法的効果に影響するとは認識していなかった。清算

停止は1980年1月4日以降継続していたし、損害なしの認定が出されれば、供託金が全額払い戻されると判断していた(3.14)。

ブラジルが1981年9月に1%の供託金を確定CVDにすることを提案したのは、純粋に紛争を早期に解決するためである(3.13)。

輸出税の賦課は、ブラジルと米国の間で補助金の削減、相殺をめぐって進められてきた交渉の結果であって、ブラジルが一方的に戦術として決めたことではない(3.14)。

【報告の要旨】

1. 協定の発効に伴って署名国が負う義務の内容

・本件の中核的な争点は、米国が、協定発効に伴い、すべてのCVDに関して損害認定を実施する義務を負うか否かである(4.2)。

・既存のCVD命令に関しては協定の明示の規定がない。そこで、一般協定6条の規定を検討する(4.3)。一般協定6条6項(a)は損害認定なしのCVDの徴収を禁じる。この禁止は本件の場合にも妥当する。その結果、既存のCVD決定が直ちに無効になるわけではない。しかし、既存のCVD決定の実施に当たって、この禁止に妥当な考慮(due regard)を払わなければならない。これは条約の効力の不遡及に関する国際法の原則(条約法条約28条)にも合致する(4.5, 4.10)。

・協定署名国が既存のCVD決定に関して負う上記の義務は、協定の発効と同時に、CVDの対象となった国に対して損害認定を申請する権利を保証することで果たされる。一般協定、協定のいずれも、申請が遅れた場合に協定発効時から申請時まで徴収されたCVDについても損害認定の効果を及ぼすことまでは要求していない(4.6, 4.11)。

・米国が協定実施のために用意した国内法は、ブラジルに対して上記の権利を保証している。ブラジルは、1980年1月1日に損害認定を申請する権利を保証され、調査の結果損害なしとの認定が出されれば、申請の日からCVD命令が撤回されることになっていた。したがって、この手続は米国が一般協定及び協定の下で負う義務に合致する(4.11)。

2. 既存のCVD命令に関する損害認定の性格と、認定の法的効果

・本件の損害認定は、CVDが1974年以来賦課されているため、協定4条4項の意味における損害の認定(新規のCVDの賦課に先立って行なわれる損害の認定)ではなく、協定の発効とともに一般協定6条6項(a)に基づいて米国が負う義務に由来する損害の認定である

(4.9)。本件に関しては、協定4条9項の要件が必要な修正を加えて(*mutatis mutandis*)適用される(4.10)。米国が設けた手続はこれらの規定に合致している(4.11)。

3. 本件CVD の性格

・1980年1月1日以降も1974年のCVD 命令は失効しておらず、したがって、それに基づいて徴収されるCVD は確定CVD であって、5条が規定する暫定措置ではない(4.13)。

【解説】

1. 既存の損害認定なしのCVD 命令に関して協定署名国が負う義務

補助金・相殺措置協定19条5項(a)は、経過規定として、協定発効までに協定と署名国の既存の「法、規則及び行政手続」との整合性を確保するために必要なあらゆる措置をとることを署名国に義務付けた。しかし、既存の損害認定なしのCVD 決定の扱いについては明示の規定を設けていなかった。本件ではこの点が争われた。パネルは、この点に関して、米国が国内法(TAA 104条(b))で設けた方式(当該決定の対象となった輸出国に損害認定の申請権を期限付きで認める)を、一般協定及び協定に合致するものと認めた。本パネル報告はこの点に関する先例としての意義を有する。

以下、(1) 既存のCVD 命令に協定の効力が及ぶか、(2) 義務の内容に分けて、両当事者の主張と報告の理由付けを分析する。

(1) 既存のCVD 命令に協定の効力が及ぶか

米国は、(1) 19条5項が既存の国内法制の再検討を義務付けた中で、既存のCVD 命令が除外されていること、(2) 2条が協定発効後に開始される調査に基づくCVD の賦課(imposition)の手続を規定していることを根拠に、協定は専ら将来に向けて適用されるとして、既存の損害なしのCVD 命令に関して損害認定を実施する義務を否定した(3.17-19)。一方、ブラジルは、明示の規定が存在しない本件の場合にはCVD に関する一般協定及び協定の一般原則が妥当するとして、一般協定6条6項(a)、協定1条及び4条が規定する「損害認定なしのCVD 徴収の禁止」の原則の本件への適用を主張した(3.1)。

パネル報告は、基本的にはブラジルの主張を支持した。報告はまず、協定がこの点に関して明示の規定を欠く以上、一般協定の規定に立ち返って適切なルールの発見に努める必要があるとする。そして、一般協定6条6項(a)の解釈として「損害認定なしのCVD 徴収の禁止」の原則を導く(4.4)。更に、この禁止はCVD 徴収期間を通じて確保されなければ

ならず(an ongoing obligation)、損害認定なしの既存のCVD 命令に一般協定6条6項(a)の効力が及ぶようになった本件の場合にもこの原則が妥当するとした(4.5)。

以下の理由から、ブラジルの主張及びそれを基本的に受け入れたパネル報告の結論に賛成する。第一に、パネル報告が述べる通り(4.10)、報告の結論は条約の効力の不遡及に関する一般国際法のルールに合致する。条約法条約28条は、「条約は、・・・条約の効力が当事国について生ずる日前に行なわれた行為、同日前に生じた事実又は同日前に消滅した事態に関し、当該当事国を拘束しない。」と規定する。1974年のCVD 賦課の命令は「条約の効力が当事国について生ずる日前に行なわれた行為」であり、これに協定の効力が及ぶ(命令が無効になる)とは考えられない。しかし、命令に基づいて1980年1月1日以降に実施されるCVD の徴収は「同日前に消滅した事態」ではなく同日以降も継続する事態であるから、これに対しては条約の不遡及の原則は妥当しないと解するのが妥当である(4.10)。パネル報告(4.10)のみならず米国(3.18)もブラジル(3.5)もCVD の賦課(imposition)と徴収(levy or collection)の区別を強調するが、その意義はこの点に存する。

第二に、米国が根拠として挙げた協定2条は、協定発効以後の調査に基づく新規のCVD の賦課の手続を規定するものであり、本件には無関係である。

(2) 義務の内容

損害認定なしの既存のCVD 命令に協定の効力が及ぶことを肯定するとして、米国はいかなる内容の義務を負うか。この場合、以下の選択肢が考えられる。

- 1 既存のCVD 命令を1974年に遡って失効させ、徴収したCVD を全額払い戻す。
- 2 既存のCVD 命令を協定発効日に失効させ、以後に徴収したCVD を全額払い戻す。
- 3 協定発効と同時にITC が職権で既存のCVD 命令に関する損害認定を行ない、損害なしの認定が出されれば徴収したCVD を全額払い戻す。
- 4 協定発効と同時に既存のCVD 命令の対象国に損害認定の申請権を賦与し、損害なしの認定が出されれば協定発効日以降に徴収したCVD を払い戻す。
- 5 協定発効と同時に既存のCVD 命令の対象国に損害認定の申請権を賦与し、損害なしの認定が出されれば申請日以降に徴収したCVD を払い戻す。

以上のうち、1と2はブラジルも主張しなかった。既に述べた通り、1は条約の効力の不遡及原則からみて無理がある。1930年関税法と協定を比較した場合、協定が新たに付け加えたのは損害認定の実施義務であるから、2は協定の効力を越える義務を課すことにな

り、これも不適切である。ブラジルが主張したのは4、米国がTAA 104条で（米国はこれは協定に基づく義務の履行ではないと主張したが）設けたのは5である。パネル報告は3をとりうる選択肢の第一として挙げる一方（4.6）、5も許容されるとした。

4を主張するに当たって、ブラジルはTAA 104条の解釈を誤った節がある。104条(b)は損害なしの認定が出された場合、申請日以降に徴収したCVDを払い戻す旨明記しており、この規定からは5以外の結論は導かれない。ただし、104条は申請と同時に清算が停止され、損害なしの認定が出されれば清算停止期間中の供託金を払い戻す旨規定していた。本件の場合、たまたまブラジルの補助金の変更（1979年12月7日）に伴って1980年1月4日以来清算が停止されていた。そのため、ブラジルは、この清算停止を104条の規定する申請に伴う清算停止と混同したのではないかと（cf. 3.8）。ブラジルが、主張の冒頭で「DOCが・・・自国の法の効力を恣意的に制限したこと・・・」を問題にすると述べた（3.1）のはこの推測を裏付ける。ブラジルが問題にすべきは、104条の解釈として当然に導かれる選択肢5の協定整合性であった。

5を採用した場合、申請が遅れば、損害なしの認定が出されても、協定発効日以降申請日まで徴収されたCVDの払い戻しは受けられなくなる。本件ではこの結果として、ブラジルが8000万ドルを越えるCVDの支払いを命じられた。この帰結の正当化として、米国は、ブラジルは協定発効と同時に損害認定を申請することもできたのであり（3.20）、申請を遅らせたのはブラジル自身の責任であったと主張し（3.21）、パネルもこの主張を基本的に認めた（4.6）。この結論は「権利の上に眠る者は保護に値せず」というローマ法以来の原則によって正当化される。それと同時に、米国は104条と協定4条9項（CVD継続の当否を決定するための損害のレビュー）の類似性を根拠に挙げ（3.20）、パネルもこの主張を基本線で認めた（4.4）。ただしパネルは、4条9項の類推としてではなく、一般協定6条6項(a)の解釈として5を導いた。米国及びパネルのこの理由付けには、本件の損害認定の性格に関連して疑問がある。

2. 本件の損害認定の性格

米国（3.23）及びパネル（4.9）が述べる通り、協定は（一）CVDの賦課に先立って行なわれる損害認定（4条4項）と（二）CVD継続の当否を決定するための損害のレビュー（4条9項）を区別している。前者は補助金によって損害が生じているか否か（現在の損害の有無）の判定であり、後者は現在のCVDを廃止した場合に損害が生じるか否か（将来の損

害の有無）の判定である。本件の損害認定の場合、既にCVDが賦課されている以上、損害認定は現在のCVDを廃止した場合に損害が生じるか否かの判定として行なわれる。したがって、4条9項の類推を認めることには一応の合理性がある。しかし、両者の間には重大な相違が存在する。4条9項の場合、当初のCVD賦課に際して損害認定がなされており、したがって、損害のレビューの申請が出される前のCVD徴収に関しては「損害あり」の推定が成り立つ。これに対して、本件の場合、当初のCVD賦課に際して損害認定はなされておらず、損害認定の申請が出される前のCVD徴収に関しては「損害あり」との推定は成り立たない。この相違点を重視すれば、当局に協定発効後直ちに損害認定を実施することを義務付ける方式（本解説1(2)で挙げた選択肢の3）が最も適切な選択肢といえるのではないかと。もっとも、本件の場合、仮に3を採用して、協定発効と同時に損害認定が行なわれたとすれば、損害ありの認定が出た可能性が高く（最終的に確定されたCVDが8.84%、6.04%であったことを想起せよ）、ブラジルはCVD賦課は免れなかったであろう。

3. 本件CVDと暫定措置（協定5条違反の有無）

協定5条にいう暫定措置は、新規のCVDの賦課に当たって、仮決定から最終決定までの間に国内産業に損害が生じることを防止するために必要と当局が判断した場合に実施されるものである。本件における供託金の徴収は、ブラジルの補助金の変更に伴いCVDの額を算定し直すためにとられた清算停止措置に基づいて実施されたもので、5条にいう暫定措置とは異なる。米国及びパネルの論旨は妥当である。

4. ブラジルの主張の一貫性について

訴訟戦略の観点から見て、ブラジルの主張には幾つかの疑問がある。

第一に、米国の国内法（TAA 104条）は協定の下での米国の義務には反しておらず、この規定に基づく当局の措置が米国の義務に反しているという主張（3.1）。本解説1(2)で述べた推測が当たっているとすれば、これはTAA 104条の解釈及び本件清算停止措置の意義の誤解に基づく主張である。この誤解が「申請時点を問わず協定発効時以降の全CVDが撤回の対象となる」というブラジルの主張を導いたともいえる。

第二に、米国が指摘するブラジルの「交渉戦術」（一旦は清算停止中の供託金を確定CVDとすることを提案したこと、ITCの損害認定が出される直前に、輸出税の継続を通告したこと）と、損害なしの認定が出されれば協定発効後の全CVDが撤回されるというブラジ

ルの主張とは整合性を欠いている。パネルはこの点について言及していないが、この点はパネラーの心証形成に影響を与えたのではないか。

5. その後の経過

ブラジルは、パネル報告後に開催された補助金・相殺措置委員会の会合において、本報告には重大な法的誤りがあるとして採択をブロックした（1989年10月26-27日、1990年4月24日、10月25日、BISD, 37S(1991), p. 315）。

6. 関連する先例

米国は、既存の損害認定なしのCVD 命令に関して損害認定を申請する権利を、原則として協定の署名国であって米国と同等の協定上の義務を負う国（Countries under the Agreement）に限っている（19U.S.C. § 1671）。そして、これら以外の国に対して適用されるCVD 命令に関しては損害認定の申請権を認めていない（いわゆる協定の選択的適用）。この点に対しては協定非署名国から強い反発があり、かつて、インドは二度にわたりこの選択的アプローチが一般協定1条のMFN 原則に違反するとしてガットに提訴した（1980年9月29日、1982年4月22日）。いずれの場合も米国が譲歩して紛争解決が図られ、提訴は取下げられた。この問題（選択的アプローチの一般協定との整合性）に関するパネルの正式の判断は出されていない。

【参考文献】

- E. R. Easton & W. E. Perry, "Countervailing Duty Investigations," in C. R. Johnson ed. Law & Practice of United States Regulation of International Trade, 1989-2 (New York, 1989).
- R. E. Hudec, "The legal Status of GATT in the Domestic Law of the United States," in M. Hilf et al. eds., The European Community and GATT (Deventer, 1986), pp. 187-249.
- J. H. Jackson, The world Trading System (Cambridge, Mass., 1989), pp. 249-273.
- 津久井茂充「コンメンタール・ガット 第9回」『貿易と関税』1991年3月号80～82頁

（中川 淳司）