

農業補助金をめぐる WTO 規律 —いわゆる「平和条項」を手掛かりとして—

京極（田部） 智子

1. はじめに：問題の所在

第二次世界大戦後ガットによって規律されてきた国際貿易体制において、農業分野は、その成立当初から「特別」扱いを受けてきた。農産物は、ガット条文上基本的には鉱工業品と同様の規律とはなっていたものの、農業分野に特異な規律も存在し、抜け穴的に農業分野だけが規律から免れている部分も存在していた。これは、農業分野の各国における重要性の証左でもあり、ガットにおけるいわゆる「プラグマティズム」の現れでもあったとすることができる。農業分野が実質的に国際貿易体制の規律に組み入れられたのは、ウルグアイ・ラウンド交渉を経て制定された農業協定からである。しかし、この農業協定ももちろん完全なものからは程遠く、国際貿易体制における農業分野の取り扱い自体も「継続」的な問題と理解され、いわゆるビルトインアジェンダとして、2000年からさらなる改革に向けての新たな次の交渉が開始されていた。しかしながら、本農業交渉が統合され他分野とともに一括受諾として処理されることが前提とされた WTO 発足後初の多角的貿易交渉であるいわゆるドーハ・ラウンド交渉は 2001 年の交渉開始後 13 年たった現在も全くまとまる様相を見せていない¹。したがって、現在においても農業貿易分野における有効な規律は、依然としてウルグアイ・ラウンド交渉において作成された農業協定ということになる。

本稿においては、ウルグアイ・ラウンド交渉の結果成立した初めての農業貿易に関する総体的規律である農業協定における補助金の取り扱いについて検討することとする。補助金については、やはり、ウルグアイ・ラウンドの結果、「補助金及び相殺措置に関する協定（SCM 協定）」が締結されており、通常の補助金は本協定により規律されることとなっている。一方で、農業協定においても「国内支持」及び「輸出競争」についての規律があり、農業関連の補助金についての農業協定と SCM 協定の関係をどのように理解すべきなのかという点は問題となる。農業協定においては、国内助成および農業輸出補助金について一定期間 SCM 協定の適用から除外されるといういわゆる「平和条項」が存在していたが、これは 2003 年末で失効している。以下では、SCM 協定と農業協定におけるそれぞれの規律を概観した後、「平和条項」の失効後の SCM 協定と農業協定における農業補助金の取り扱いをどのように理解すべきなのかについて検討することとしたい。

¹ 2013 年末にバリ閣僚会議において一部分野に関し部分合意がなされたが、それも実質的な実行には移されていない。ドーハ・ラウンドにおける農業交渉について、拙稿「ドーハ・ラウンド：農業交渉の進展と挫折を中心に」(キヤノングローバル戦略研究所 研究論文【農業分野】 2014 No.1)参照。

2. 農業補助金に対する規律の概要

2.1. 補助金協定における補助金規律

ガットにおける補助金規律は、当初は非常に緩やかなものであった。ガット第16条においては、「輸出を増加させ又は…輸入を減少させる」補助金について、書面で通告すること、及び、他の締約国の利益に重大な損害を与えたりそのおそれがある場合には他の締約国から要請がある場合には討議するというこののみが規定されるにとどまっていた²。そして、ガット第6条において、他国の供与する補助金によって自国産業や自国の利益が損害を受けた場合に相殺関税を課すことができるとの規定があるのみであった³。

その後1955年のレビューセッションで16条セクションBが追加された。セクションBでは、輸出補助金の貿易阻害性を認め、1958年1月1日以降の一次産品以外の輸出補助金の許与をできる限り早期に廃止・禁止することを取り決めるとともに、一次産品については、「当該産品の世界輸出貿易における当該締約国の衡平な取分をこえて拡大するような方法で与えてはならない」ことを規定していた⁴。しかし、輸出補助金の禁止については、具体的な廃止の時期が

² ガット16条の規定は以下の通り。

第16条 補助金 A 補助金一般

1 締約国は、補助金(なんらかの形式による所得又は価格の支持を含む。)で、直接又は間接に自国の領域からの産品の輸出を増加させ又は自国の領域への産品の輸入を減少させるものを許与し、又は維持するときは、当該補助金の交付の範囲及び性格について、自国の領域に輸入され又は自国の領域から輸出される産品の数量に対して当該補助金の交付が及ぼすと推定される効果について、並びにその補助金の交付を必要とする事情について、書面により締約国団に通告しなければならない。その補助金が他の締約国の利益に重大な損害を与え、又は与えるおそれがあると決定された場合には、補助金を許与している締約国は、要請を受けたときは、その補助金を制限する可能性について他の関係締約国又は締約国団と討議しなければならない。

³ ガット第6条6項(a)では、「締約国は、他の締約国のダンピング又は補助金の影響が、自国の確立された国内産業に実質的な損害を与え若しくは与えるおそれがあり、または自国の国内産業の確立を実質的に遅延させるものであると決定する場合を除くほか、当該他の国の領域の産品の輸入についてダンピング防止税又は相殺関税を課してはならない」と規定する。なお、相殺関税については、同条3項で、「産品の製造、生産又は輸出について直接または間接に与えられる奨励金又は補助金を相殺する目的で課する特別の関税をいう」と定義される。

⁴ ガット16条セクションBの規定は以下の通り。

第16条 補助金 B 輸出補助金に関する追加規定

2 締約国団は、締約国によるいずれかの産品に対する輸出補助金の許与が、他の輸入締約国及び輸出締約国に有害な影響を与え、それらの締約国の通常の商業上の利益に不当な障害をもたらす、及びこの協定の目的の達成を阻害することがあることを認める。

3 よつて、締約国は、一次産品の輸出補助金の許与を避けるように努めなければならない。ただし、締約国が自国の領域からの一次産品の輸出を増加するようないずれかの形式の補助金を直接又は間接に許与するときは、その補助金は、過去の代表的な期間における当該産品の世界輸出貿易におけるその締約国の取分及びこのような貿易に影響を与えたか又は与えていると思われる特別の要因を考慮して、当該産品の世界輸出貿易における当該締約国の衡平な取分をこえて拡大するような方法で与えてはならない。

明示されていなかったことから、目標の域を出るものではなかった。そこで、1960年の「ガット第16条4項の効力についての宣言(the 1960 Declaration Giving Effect to the Provisions of Article XVI:4)」が1960年のガット総会で採択されたが、輸出補助金の撤廃についてはこの宣言を受け入れた締約国に限られていた⁵。また、「衡平な取分」については、その因果関係を立証することが困難なものとされていた⁶。

このように、ガット設立当初においては、基本的には輸出補助金を禁止することに主眼を置き、国内補助金についてはさほど厳しい規律を課そうとはしていなかったが、禁止しようとしていた輸出補助金も全廃への道筋が明確になっていたとは言い難いことがわかる。また、農業に関連する補助金については、輸出補助金・国内補助金ともに有効性のある規律に服していなかったと言える。

その後、東京ラウンド交渉において初めて具体的に補助金・相殺関税を規律する「ガット第6条、第16条及び第23条の解釈及び適用に関する協定(補助金コード)」が作成された。1964年から3年にわたり行われたケネディ・ラウンドでは、初めて非関税措置についての議論がなされたが、締結された協定はダンピング防止協定のみにとどまり、次の1973年から行われた東京ラウンドでの交渉が初の本格的な多岐にわたる非関税措置についてのものとなった。東京ラウンドでは、補助金コードのほか、ダンピング防止協定の改定、政府調達協定、関税評価協定、貿易の技術的障害に関する協定などが締結され、非関税障壁の軽減・撤廃に向けて大きな一歩を踏み出すものであった。このうち、補

4 さらに、締約国は、千九百五十八年一月一日に、又はその後のできる限り早い日に、一次産品以外の産品の輸出に対し、国内市場の買手が負担する同種の産品の比較可能な価格より低い価格で当該産品を輸出のため販売することとなるようないかなる形式の補助金も、直接であると間接であるとを問わず、許与することを終止するものとする。締約国は、千九百五十七年十二月三十一日までの間、補助金の交付の範囲を、補助金を新設することにより、又は現行の補助金を拡大することにより、千九百五十五年一月一日現在の補助金の交付の範囲をこえて拡大してはならない。

5 締約国団は、この条の規定が、この協定の目的の助長に対し、及び締約国の貿易又は利益に著しく有害な補助金の交付の防止に対し、有効であるかどうかを実際の経験に照らして審査するため、その規定の運用を随時検討しなければならない。

5 GATT, SUBSIDIES IN GATT, CG.18/W/79 (13 March 1974), para. 33, 東京ラウンド研究会編『東京ラウンドの全貌』(昭和55年、日本関税協会)167頁。なお、宣言を受諾したのは、日本、米国、カナダ、西ドイツ、フランス、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ、英国、デンマーク、スイス、オーストリア、スウェーデン、ノルウェー、NZ及びローデシアの17か国であった。

6 ガット第16条に基づき、一次産品に対する輸出補助金が衡平な取り分を超えて拡大するような方法で供与されているとして申し立てられた案件としては、1958年の仏・小麦粉事件(L/924)、1979年及び1980年のEEC・砂糖事件(L/4833, L/5011)であったが、このうち、最初の1958年の仏・小麦粉事件ではその認定がなされたが、EEC・砂糖事件では、EECの砂糖輸出が世界の砂糖輸出貿易における占拠率が増加しているものの、それがEECの衡平な取り分を超えるものと認定できないとされた。濱田太郎「WTO補助金協定にいう補助金による「著しい害」の概念—米国・綿花補助金を中心に—」RIETI Discussion Paper Series 10-J-030 (2010年)5-6頁参照。

助金コードをめぐる交渉については、米国の相殺関税関連の法令⁷の中に損害要件を導入させるための梃子としようとしていた日本や EC 等と、貿易に影響を及ぼす補助金の規律強化を狙っていた米国との間の対立が激しく、なかなか交渉は進まなかったと言われる⁸。そして、締結された補助金コードにおいては、補助金が国内政策上の重要な諸目的を達成するため各国政府によって交付されることを認める一方で、補助金が他の国の貿易に悪影響を及ぼすことがあることも認め、各国はそのような悪影響を回避するよう努めるべきとして(補助金コード前文)、輸出補助金の禁止を明記し及び輸出補助金に該当する措置を例示(同附属書)、一次産品に対する輸出補助金については、ガット 16 条 3 項の規定を再確認し世界貿易に占める自国の取り分を「衡平な取り分を超えることとなる方法で」交付しないこととされた(同第 10 条)。またそれまで特段の規定がなかった国内補助金についても、それが国内政策上の目的を達成するための重要な手段として交付されていることを認め、補助金が競争条件に悪影響を及ぼし他の国の貿易に悪影響を及ぼすことがあることを認め、各国はそのような悪影響が生じることのないように努めることとされた(同第 11 条)。

しかしながら、周知のとおり、東京ラウンドにおいて作成された各種協定については締約国に参加義務がない複数国間協定であり、1980 年に発効した補助金コードの加盟国もわずか 24 か国に留まっていた⁹。したがって、全加盟国をカバーする補助金規律の成立は次のウルグアイ・ラウンド交渉の結果を待たなければならないこととなった。

ウルグアイ・ラウンドにおいて作成された SCM 協定においては、まず、補助金をその貿易歪曲効果の重大さに応じて、交付が禁止される補助金(レッド補助金)、相殺措置の対象となる補助金(イエロー補助金)、相殺措置の対象とならない補助金(グリーン補助金)に分類し¹⁰、それぞれの性質に応じて救済措置を定めている。レッド補助金とされた輸出補助金(輸出が行われることに基づいて交

⁷ 米国の相殺関税に関する規定である 1930 年関税法 303 条には、相殺関税の発動に当たり国内産業に対する損害が要件となっておらずガット規定に合致しないものとなっていたが、いわゆる祖父条項により、違法性は阻却されていた。しかしながら、各国は、米国が頻繁に相殺関税を発動することに反発し、国内法に損害要件を導入することを強く要求していたという。『東京ラウンドの全貌』、前掲注 5、170 頁。

⁸ 『東京ラウンドの全貌』、前掲注 5、170-171 頁。

⁹ 東京ラウンド補助金協定の加盟国は以下の通り。アルゼンチン、オーストラリア、オーストリア、ブラジル、カナダ、チリ、コロンビア、エジプト、EEC、フィンランド、香港、インド、インドネシア、イスラエル、日本、韓国、NZ、ノルウェー、フィリピン、スウェーデン、スイス、トルコ、米国、ウルグアイ。

¹⁰ なお、グリーン補助金については、SCM 協定第 8 条及び 9 条において、一定の研究開発や地域開発援助、環境保護目的の補助金についてイエロー補助金からの除外を規定し、紛争解決手続における協議要請や相殺関税の対象とはならない旨規定していたが、その期間は協定発効後 5 年間とされており(SCM 協定第 31 条)、その延長等については補助金委員会でも失効する 180 日前までに検討することとなっていたが、条項の延長等は合意されなかったため、本規定は 1999 年末をもって失効している。したがって、現在ではこれらの補助金についてもイエロー補助金として協議要請や相殺関税の対象となる。

付される補助金)及び国産品優先補助金(輸入品よりも国産品を優先して使用することに基づいて交付される補助金)については、その貿易歪曲効果が大きいものとされ、その交付先や悪影響の有無にかかわらず交付が禁止されることとなった。そして、このような補助金を供与していると認定された場合には、当該補助金を遅滞なく廃止するように勧告されることとなった(SCM協定4.7条)¹¹。禁止される補助金に該当しない補助金についてはその交付自体は行うことができるが、補助金の交付対象が特定され(SCM協定第2条)、他国への「悪影響」がある場合に、その悪影響の除去や補助金自体の廃止、代替措置を取ることを求められることとなった。具体的には、「悪影響」として、①国内産業に対する損害、②ガットに基づいて与えられた利益の無効化侵害、③「著しい害」があると認定された場合(SCM協定第5条)、当該補助金による悪影響を除去するための適当な措置を講ずるか、または、当該補助金を廃止しなければならないとされた(SCM協定第7.8条)。従来、交付が禁止されていない補助金については、加盟国間で協議を求めることができるのみであったが、SCM協定の成立により、救済措置を求めることができるようになった点において補助金に関する規制が前進しているといえることができる。

2.2. 農業協定における補助金規律

農業分野は、従来より、各国において基礎的産業として発展し、従来から保護の対象とされてきた¹²。その理由として、産業としての特殊性が挙げられる。すなわち、予測不能な生物や自然状況を対象としていること、土地及びその他の自然的社会的条件に依存していること、人類が生きていくのに必要不可欠な食料を生産する産業であること、社会の伝統性の支配を工業分野より多く受けること、である¹³。農業は、他の産業のように、比較優位に基づき、農業部門を廃止して国際分業と自由貿易に依存しようとしても、他産業への転換が容易ではないことから、産業構造調整が困難である¹⁴。また、自然条件に左右されることから人為的な生産調整も難しい上に、その収穫量も自然条件によって大きく変動することから、価格も変動しやすく、その大多数を小規模零細農業者が占める農業部門は、その価格の変動をより直接的に受けることになる¹⁵。政府は、農業者の受ける価格変動の影響を和らげるとともに、消費者に対しても安定的な食料供給を保証しなければならず、そのため保護政策をとらざるを得なくなる。さらに、近年では、食料安全保障の観点、文化・伝統の維持の観点

¹¹ 具体的には3か月以内の補助金の廃止を勧告するケースが多いとされる。経済産業省『2014年版不公正貿易報告書』324頁。

¹² See MICHAEL J. TREBILCOCK & ROBERT HOWSE, THE REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE 252-254 (2nd ed., 1999).

¹³ 日本経済新聞社編『東京ラウンドのすべて：80年代の貿易ルール』(1979年)109頁(以下『東京ラウンドのすべて』)。

¹⁴ 中川淳司・清水章雄・平覚・間宮勇『国際経済法(第2版)』167頁(2012年)。

¹⁵ 同上。

(非貿易的関心事項)からも、農業保護が謳われるようになってきている¹⁶。しかし、農業がこれまでまったくガットの規律の下になかったわけではなく、関税引下げは各ラウンドの交渉を通して行われていた。また、ケネディ・ラウンドでは、農産物を工業品と同様にするために、すべての非関税障壁を関税に置き換え、それを工業品と同様すべて50%引き下げてバインドする提案を米国が行っている¹⁷。

農業補助金については、このような農業の特徴を踏まえて、ガットにおいてそもそも以下のような例外が設けられていた。すでに述べたとおり、ガット16条においては、一般的には禁止されている輸出補助金について、世界貿易の衡平なシェア以上を取得する場合を除いて、一次産品については認めるものとなっていた¹⁸。ガット起草者によれば、農業や漁業は多数の小規模かつ組織化されていない生産者で構成されることに加え、突然の多量の収穫や漁獲、又はその反対などの厳しい自然状況に晒されていることから、政府による介入が不可欠となる。このため、貿易面においては、特別の規定が必要であるとされたのである¹⁹。

ウルグアイ・ラウンドの結果新たに締結された農業協定では、市場アクセス、国内助成、輸出補助金(輸出競争)という3つの柱の下、それぞれの改革が規定された。このうち、国内助成については、国内補助金や価格支持を、「黄」、「緑」、「青」の3つに分類し、価格支持などの貿易歪曲的効果の大きい政策については、「黄」の政策として削減対象とし、その総量を計算し(AMS²⁰)、合意実施期間(1995-2000年)でそれを20%削減することとされた。ただし、「黄」の政策であっても、農業生産額の5%以内の助成額である場合や、品目特定の政策でその助成額が当該品目の生産総額の5%以下である場合には、削減対象から除外するという「デミニミス」が設けられた。一方、生産調整を前提とする直接支払については、「青」の政策として削減対象外とされた。これは、貿易歪曲的な効果はあるものの、生産制限とセットで実施される場合には貿易に与える悪影

¹⁶ 日本政府は、新ラウンド交渉に際し、農業分野では、農業の「多面的機能」の重要性を主張している。農林水産省『WTO 農業交渉日本提案：多用な農業の共存をめざして』、同『WTO 農業交渉日本提案の詳細説明：WTO 農業交渉の第2フェーズへの対応』参照。

¹⁷ T. ジョスリン他『ガット農業交渉50年史』71-94頁(塩飽二郎訳、1998年)。しかしながら、ケネディ・ラウンドでは、ECの可変課徴金制度などを変更させることはできなかった。同。

¹⁸ これらは、ガットの起草過程で自国の輸入制限と輸出補助金を維持できるよう、国内農産品の生産制限を効果的に行う場合に他の産品には禁止されていた輸入制限を認めるガット第11条2項とともに、米国が要求して認めさせたものとされる。ジョスリン他、前掲注17、25-30頁。

¹⁹ 山下一仁『詳解 WTOと農政改革—交渉のゆくえと21世紀の農政理論—』74-75頁(2000年)；山下一仁『国民と消費者重視の農政改革』86頁(2004年)。

²⁰ AMS(助成合計量：Aggregate Measurement of Support)とは、農業者の利益となる支持水準の合計で、緑の政策を除くものと定義される(農業協定第1条(a))。その具体的算定方法は、農業協定附属書3に規定されているが、簡単に言えば、価格支持相当額(内外価格差×生産量)と削減対象補助金額の合計額である。

響が小さいと考えられたからである。また、「緑」の政策は、貿易歪曲的な効果が全くないか最小限であり、生産者に対し価格支持効果がないもので、削減対象とはならない補助金である。生産と関連しない直接支払いや研究開発、基盤整備、条件不利地域対策などがこれに当たる。

国内補助金の削減については、以上のように決められてはいたものの、産品ごとの削減ではなかったことから、国内的に重要な農産物に対する補助金については最低限の削減で済んでおり、また、デミニミスや青の政策といった、削減対象から外すことができる道も多く残されており、補助金に対する規律としては完全にはほど遠いものであった。そのうえ、削減数量の基礎として計算された AMS のレベルが非常に高いものであったことから、実施期間終了時の 2000 年の時点において既に削減約束を大きく達成できるものとなっていた。したがって、こうした削減約束が農業補助金に対する有効な規律手段であったかどうかについては疑問が残ろう。

そして、輸出補助金については以下のように規律されることとなった。すなわち、①譲許された農業輸出補助金については、農業協定及び各国の譲許表に従って、ウルグアイ・ラウンド合意実施期間最終年において、金額で 36%、対象数量で 21%削減することとされ、②それ以外の輸出補助金については交付を禁止することとされた（農業協定第 8 条）。輸出補助金については、SCM 協定においてはその供与が禁止されているが、農業協定においては、新規の輸出補助金の供与は禁止されるが、既存のものについては、その削減約束が守られている範囲で現在においても維持することができることとなっているのである。しかし、それも、輸出補助金約束を迂回するような形で適用されてはならず(10 条 1 項)、譲許されていない農産物に対して供与されていたりその譲許約束を超えて譲許されている農産物に対して供与されている場合は、「迂回」とみなされることとなる²¹。

以上を見ると、SCM 協定に比して、農業協定における補助金規律は緩やかなものであったように思われる。さらに、事後の効果のみを見て禁止補助金化相殺可能補助金かを決定する SCM 協定とは異なり、何らの効果が発生する前に補助金の量をそもそも削減していくことを求めているという点において、農業協定における補助金規律は SCM 協定にはない規律の仕方であったということが出来る。一方で、農業補助金も「補助金」の一類型であることを考えれば、問題は、農業補助金に対して SCM 協定上の規律が及ぶのか、及ぶとすればどの程度及ぶのか、ということであろう。農業協定とそのほかの協定の関係については、一般的には、農業協定第 21 条 1 項に「1994 年のガット及び世界貿易機関協定附属書 1A に含まれている他の多角的貿易協定の規定は、この協定の規定に従うことを条件として適用する。」と規定されているように、農業協定と他の協定（補助金協定を含む）との間に齟齬があった場合には、農業協定が優

²¹ *United States – Subsidies on Upland Cotton*, Report of the Panel, WT/DS267/R (8 Sep. 2004)(以下「米国・綿花補助金事件パネル報告書」) paras. 7.875, 7.881.

先して適用されることとなる²²。

それでは実際に農業補助金に関し、農業協定が補助金協定に優先して適用されるという場面はあるのだろうか。この農業協定第 21 条の規定については、いわゆる平和条項を規定する農業協定第 13 条と合わせてどのように解釈するのが問題となることから、次に、平和条項について概観したうえで、農業補助金についての WTO 規律について、補助金協定と農業協定をどのように合わせて解釈すべきなのかについて考えてみたい。

3. 農業協定と補助金協定の関係

3.1. 農業協定における「平和条項」

WTO 農業協定 13 条は、加盟国の国内農業補助金(国内助成)及び輸出補助金について、農業協定及び当該加盟国が行った削減約束を遵守していれば、他の加盟国は、当該補助金について相殺関税の対象としたりできず、紛争解決手続にも訴えることができないことを定めている。本条については、1 条(f)により、通常の実施期間である 6 年間(1995 年～2000 年)よりも 3 年長い 9 年間(1995 年～2003 年)適用されることとなっていた。

ウルグアイ・ラウンド交渉における農業分野の交渉は、さまざまな点で特に米国と EC の利害が対立し、なかなか合意に至ることができなかったが、交渉の最終段階において米国と EC のいわゆるブレア・ハウス合意と呼ばれる妥協を契機として交渉が妥結へと前進したことはよく知られた事実である²³。平和条項もこのいわゆるブレア・ハウス合意の産物である。ブレア・ハウス合意では、その前に出されていたいわゆるダンケル・テキストを修正し、輸出補助金や国内助成についての削減約束をより緩やかにするとともに、そうした補助金が紛争解決手続や相殺関税発動の対象とならないように「平和条項」を設けた。これは、1990 年代初めから共通農業政策を通じて域内の農業政策の改革を行っていた EC がその改革を円滑に進めるためのものであったとされる²⁴。

すでに述べたように、WTO 協定上、補助金については、通常、SCM 協定において規律されるが、農業関連の補助金については特別扱いとなり、農業協定において国内農業補助金及び輸出補助金について、その削減方法等について上述のように定められていたわけだが、それらの規定は、農業協定第 13 条により、さらに以下のようになっていた。すなわち、「緑」の政策に該当するものは、①相殺関税の対象とならない、②ガット第 16 条、SCM 協定第 5 条及び第 6 条の適用対象とならない (=これらを根拠として紛争解決手続に訴えられることはない)、③ガット第 23 条にいういわゆる非違反措置による利益の無効化又は

²² 外務省経済局国際機関第一課編『解説 WTO 協定』(日本国際問題研究所、1996 年)127 頁。

²³ 農業協定の簡単な交渉経緯については、同上、102-108 頁。

²⁴ See Fabian Delcros, *The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization: State of Play at the Start of Negotiations*, 36 J. WORLD TRADE 219 (2002), 230-231.

侵害の根拠とならないことになり、「黄」及び「青」の政策については、①相殺関税の対象とならず、相殺関税に係る調査の開始については、妥当な自制が示されること、②助成の水準が1992年の水準を超えない場合には、ガット第16条、SCM協定第5条及び第6条の適用対象とならない、③同じく、助成の水準が1992年の水準を超えない場合には、ガット第23条にいういわゆる非違反措置による利益の無効化又は侵害の根拠とならない、とされる。さらに、輸出補助金についても、①相殺関税に係る調査の開始については妥当な自制が示されなければならない、②ガット第16条、SCM協定第3条、第5条及び第6条の適用対象外、とされた。

農業協定第13条(いわゆる「平和条項」)の適用形態

	相 殺 関 税 補 助 金 協 定 (CVDs)	ガット第16条 (補助金)	非違反による 利益の無効化 侵害	
緑の政策 13条(a)	相殺関税の対 象とならない	補助金協定第3 部(相殺措置の 対象となる補 助金)の適用対 象から除外	ガット第16条 の規定の適用 対象から除外	非違反による 利益の無効化 侵害を根拠と して取られる 措置の対象か ら除外
黄色及び青の 政策 13条(b)	・ガット6条及 び補助金協定 第5部(相殺措 置)の規定に従 って損害等の 決定が行われ る場合を除く ほか、相殺関税 の賦課の対象 とならない ・調査開始に当 たって妥当な 自制	特定の産品に ついての助成 が1992年レ ベルを超えな い場合、補助金 協定5条(悪影 響)、6条(著し い害)の適用対 象から除外	特定の産品に ついての助成 が1992年レ ベルを超えな い場合、ガット 16条の適用対 象から除外	特定の産品に ついての助成 が1992年レ ベルを超えな い場合、非違反 による利益の 無効化侵害を 根拠として取 られる措置の 対象から除外
輸出補助金 13条(c)	・ガット6条及 び補助金協定 第5部の規定 に従って損害 等の決定が行 われる場合の	補助金協定第3 条(禁止補助 金)、5条及び6 条の規定の適 用対象から除 外	ガット16条の 適用対象から 除外	(言及なし)

み、相殺関税の
対象
・調査開始に当
たって妥当な
自制

したがって、9年間の実施期間の間は、輸出補助金については、農業協定に合致するものであれば、禁止補助金又は相殺可能補助金とはみなされないが、相殺関税の対象とはなることとなる。しかし、それも、実施期間中は「妥当な自制」が示されなければならないため、実質的に当該補助金について損害を訴えることはできなかった。国内補助金については、「緑」の政策に該当する補助金については相殺可能補助金とみなされず相殺関税の対象とすることはできない一方、それ以外の「黄」・「青」の政策に該当する補助金・デミニミスに該当する補助金については、相殺関税の対象とすることが可能ではあったが、輸出補助金と同様、「妥当な自制」が行われなければならないかつうえに、削減約束が守られている場合には、訴えることができなかった。こうして、「平和条項」の実施期間中は、農業補助金について実質的には紛争解決手続に訴えたり、相殺関税を課したりすることができなくなっており、触れることのできかねる分野となっていたのである。

しかしながら、この平和条項は2003年末に失効していることから、次に、本規定失効後の農業協定と補助金協定における農業補助金の取り扱いがどうなされるべきなのかが問題となる。実際問題として、この平和条項は農業補助金を多く供与していた米国やEUにとって非常に大きな保護となっていた。平和条項失効後は米国やEUの農業補助金の多くが紛争解決手続に訴えられるのではないかとこれを大きな問題ととらえる論者もいた²⁵。しかしながら、それは本当にそうだったのだろうか。次に、平和条項失効後の農業協定と補助金協定の関係について考えてみたい。

3.2. 「平和条項」失効後の農業協定と補助金協定の関係の理解

農業分野における補助金については、農業協定第13条に定められたいわゆる「平和条項」によって、2003年末のその失効までの間、SCM協定の適用から免れてきており、農業協定とSCM協定の農業補助金への適用の様態についてはさほど問題とならなかった。しかし、平和条項が失効した現在において、農業補助金に対する規律はどのように考えるべきなのだろうか。これについては、さまざまな考え方があある。まず第一に、農業協定はSCM協定ほかのWTO

²⁵ See Richard H. Steinberg and Timothy E. Josling, *When the Peace Ends: the Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge*, 6 J. INT'L ECON. L. 369 (2003); Humberto N. Siuves, *The Expiry of the Peace Clause on Agricultural Export Subsidies – The Outlook Post-Cancun*, 31 LEGAL ISSUES OF ECON. INTEGRATION 25 (2004).

諸協定に対して「特別法」の存在であり、平和条項が失効した現在においても、農業関連の補助金については、SCM 協定やガットは適用されることはない、とするものである²⁶。これは、先にも触れた、農業協定第 21 条の規定を根拠とする。すでに述べたとおり、農業協定第 21 条においては、「1994 年のガット及び世界貿易機関協定附属書 1A に含まれている他の多角的貿易協定の規定は、この協定の規定に従うことを条件として適用する。」と規定されており、一見、農業協定がガット及びそのほかの WTO 諸協定よりも優先して適用されることとなるように理解できる。確かにこのような理解の仕方は、農業協定がウルグアイ・ラウンド交渉において他分野とは独立して議論され、補助金についても、SCM 協定とは別途規律を置いているという、農業分野は国際貿易体制において特別な位置であるという考え方には合致するものである。なお、EC・バナナ輸入制度事件上級委員会は、「同一の事項について具体的に対処している特定の条項を農業協定が含む場合を除いて(“except to the extent that the AoA contained specific provisions dealing specifically with the same matter”)」SCM 協定が農業補助金にも適用される、と述べている²⁷。しかしながら、一方で、ブラジル・乾燥ココナツ CVD 事件においては、WTO 関連諸協定はウルグアイ・ラウンド交渉において一括受諾されており、農業協定、SCM 協定、ガットは重疊的に適用されると述べている²⁸。そして、農業協定第 21 条 1 項は、そうした重疊的な適用を前提として、農業協定の優先性を規定しているといえる。したがって、問題は、農業協定と SCM 協定において、「同一の事項について具体的に対処する条項」が農業協定に存在するかどうかということになる。

そして、ここでもう一つ考慮すべきは、平和条項の性格である。平和条項は、その条文をよく読めば分かる通り、単に、実施期間中は農業協定によって規律される農業補助金が SCM 協定上相殺可能なものとはならず、また、紛争解決手続にも訴えられることは、「妥当な自制」を考慮しなければならないことから、事実上ないというものであり、農業補助金の違法・適法性を規定するものではなかったということである。すなわち、平和条項の起草者は、農業協定における農業補助金がすべて SCM 協定から除外されると考えていたわけではなく、むしろその逆で、農業補助金に SCM 協定が適用されうるからこそ、一定期間その適用から保護し、その間、各国において農業に対する補助金政策を含む農業政策の改革を促す、という効果を狙っていたものと考えられるのである。

農業補助金は、平和条項失効前もちろん、失効後は、農業協定上適法とされる農業補助金であったとしても、SCM 協定上、他国の産業に何らかの損害

²⁶ Didier Chambovey, *How the Expiry of the Peace Clause (Article 13 of the WTO Agreement on Agriculture) Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO*, 36 J. WORLD TRADE 305 (2002), 309.

²⁷ EC – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Report of the Appellate Body, WT/DS27/AB/R (9 September 1997), paras. 155.

²⁸ Brazil – Measures Affecting Desiccated Coconut, Report of the Appellate Body, WT/DS22/AB/R (21 Feb. 1997), p.13, 15-16.

を与えることがあったとするならば、それは、SCM 協定の規定に従って、相殺可能補助金に分類され、相殺関税を課されたり、紛争解決手続に訴えられてその是正を勧告される（もちろん問題となる補助金によって何らかの損害が認められたのちに、ということではあるが）、というであったと言える。すなわち、WTO 協定上（この場合は、農業協定であるが）の違法・適法性と、相殺可能となる・紛争解決手続に訴えることができる、ということは、明確に異なる問題だということに注意を要する。

次に、補助金を、国内補助金と輸出補助金に分けて、それぞれについて SCM 協定との関係を考えてみたい。SCM 協定においては、第 3 条 1 項(a)で輸出補助金を、(b)で国内産品優遇補助金の供与を禁止している。そして、2 項で、これら補助金を交付し又は維持してはならない旨規定している。まず、輸出補助金についてだが、平和条項失効後は、農業輸出補助金は SCM 協定第 3 条の対象となることから、一切禁止されることとなるという考え方がある²⁹。すなわち、農業協定上輸出補助金の削減約束を守っていたとしても、SCM 協定に従えば輸出補助金とみなされるものであれば維持することはできないという考え方である。この場合、SCM 協定第 3 条にある「農業協定に定める場合を除くほか」という文言については、単に平和条項のみを指していると解釈していると考えることができる。平和条項は明示的に実施期間における農業協定に合致している農業輸出補助金についての SCM 協定第 3 条に基づく訴えから除外している。したがって、平和条項が失効した以降は、本規定は意味がないものと考えていると理解することもできる。この考え方に関連し、カナダ・乳製品事件パネルは以下のように述べている。「農業協定第 13 条(c)(i)により (by virtue of)、農業協定に合致する輸出補助金については、実施期間中は、SCM 協定第 3 条に基づく行為からは除外されることになる。³⁰」しかし、これに対し、同事件履行確認手続上級委員会は、農業輸出補助金についてはまずその適法性について農業協定において検討されなければならないとだけ述べ、アプリオリに SCM 協定第 3 条の適用から除外することには暗に難色を示しているように思われる³¹。

次に、SCM 協定第 3 条と農業協定第 8 条をリンクさせて理解するという考え方がある。農業協定第 8 条では、「各加盟国は、この協定[農業協定]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」と規定されている。この場合、上記とは逆に、農業協定第 8 条に合致する輸出補助金、すなわち、譲許表に明記され、協定整合的

²⁹ D.E.McNiel, *Furthering the Reforms of Agricultural Policies in the Millennium Round*, 6 MINN. J. GLOBAL TRADE 41 (2001), at 72.

³⁰ Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products, Report of the Panel, WT/DS103, 113/R (17 May 1999), para. 7.21.

³¹ Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products, Recourse to Article 21.5 of the DSU by New Zealand and the United States, Report of the Appellate Body, WT/DS103, 113/AB/RW (3 Dec. 2001) (以下「カナダ・乳製品事件履行上級委報告書」), paras. 123-124.

な輸出補助金であれば、平和条項の有無にかかわらず、SCM 協定第 3 条の適用対象から除外されるということになる³²。

第三に、これら二つの考え方の中間的なものがある。すなわち、平和条項というのは、単に、補助金について、訴えられないということの規定しただけであって、補助金の適法・違法性については何らも触れておらず、したがって、平和条項失効後は、農業協定に合致している輸出補助金は、農業協定上適法ではあるが、相殺可能補助金として、相殺関税の対象や損害の補償などの対象となりうる、という考え方である³³。このことについて、カナダ・乳製品事件履行確認手続上級委員会は、農業輸出補助金については、まずその適法性について農業協定上検討されなければならない、このことは、農業協定第 13 条(c)(i)によって実証されている(borne out)とだけ述べており³⁴、農業輸出補助金が SCM 協定によって禁止されるということを明言しているわけではない。したがって、農業協定に合致する輸出補助金は SCM 協定によって禁止されているわけではない。しかしながら、悪影響が生じている場合には、相殺関税の対象とすることができることとなると考えられる。

農業輸出補助金が問題となったケースに、米国・綿花補助金事件がある。本件は、米国の綿花ほかの農業保護政策に対しブラジルが農業協定・補助金協定違反を申し立てたものである。綿花は開発途上国においては貴重な外貨獲得手段である一方、主要な輸出国は米国であり、その保護政策により綿花の制価格が下落し、発展途上国の綿花輸出及びその経済発展を阻害してきたと非難されていた。本件においては、1996 年農業法及び 2002 年農業法に基づき米国が行っていたさまざまな国内助成、輸出補助金、輸出信用保証などの農業保護政策について、ブラジルが訴えていた。このうち、ブラジルは、綿花生産者に対して供与されるステップ 2 支払いが農業協定第 9 条 1 項(a)にリストされていない輸出補助金であり、農業協定第 3 条 3 項及び 8 条、また、SCM 協定第 3.1 条及び 3.2 条に違反すると主張した。パネル及び上級委員会は、米国の農業協定違反を認定するとともに、当該支払いが SCM 協定第 3.1 条(a)及び 3.2 条違反であることを認定している。本件の判断からは、農業協定に違反する輸出補助金は、SCM 協定上も違反と認定されることを示している。しかしながら、農業協定に合致する輸出補助金がどのような扱いを受けるかまでは明確にはなっていない。条文からは、「農業協定に定める場合を除くほか」とあることから、農業協定に合致する輸出補助金は、少なくとも、SCM 協定第 3 条の適用を受けない、すなわち供与を禁じられる禁止補助金とはみなされない、と考えられるのではないだろうか。

³² Jan Wouters and Dominic Coppen, *An Overview of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – Including a Discussion of the Agreement on Agriculture*, in Kyle W. Bagwell *et.al* eds., *LAW AND ECONOMICS OF CONTINGENT PROTECTION IN INTERNATIONAL TRADE* (2009).

³³ *Ibid.*

³⁴ カナダ乳製品事件パネル履行上級委報告書 paras. 123-124.

次に、国内補助金については、以下のように考えられる。まず、SCM 協定第 3 条 1 項(b)が規律する国産品優遇補助金であるが、これについては、先にもあげた米国・綿花補助金事件において以下のように判断されている。ブラジルは、国内向けステップ 2 支払いは国産品優遇補助金であり、SCM 協定第 3.1 条(b)及び 3.2 条に違反すると主張していた。これに対し、米国は、同支払いは農業協定第 6 条 3 項に規定する国内助成であり、SCM 協定は適用されないと主張していた。この問題について、パネルは、まず、SCM 協定第 3.1 条(b)と農業協定との関係について検討し、それらの間には抵触は存在しないとした上で³⁵、国内助成削減約束について規定する農業協定第 6 条 3 項の遵守は、そのほかの適用されうる WTO 条の義務を遵守していることを保証するものではなく、したがって SCM 協定第 3.1 条(b)の義務を免除するものでもない³⁶と述べた。さらに、農業協定第 6 条 3 項の国内生産者のための(in favor of)助成は、国産品を輸入品に優先して購入することを義務づける(require)ものでもないし、許可する(authorize)ものでもないとし³⁷、農業協定附属書 3 も単に AMS の計算方法を規定するのであって国産品優先補助金を交付する権利を与えるものではなく³⁸、国内使用者向けステップ 2 支払いは、国産の綿花を購入することを条件として交付されるものであることから、SCM 協定第 3.1 条(b)に違反する国産品優遇補助金であるとした³⁹。そして、著しい害があると認定した。上級委員会もパネルの判断を支持している。その際、農業協定と SCM 協定の関係については、農業協定は SCM 協定よりも優先されるが、農業協定において SCM 協定第 3.1 条(b)と同様の内容が規定されているかどうかが問題であるとし⁴⁰、米国が附属書 3 パラ 7 は SCM 協定第 3.1 条(b)の国産品優遇補助金の禁止の例外にあると主張していることについて、同項は、国内助成の助成合計量(AMS)の算定方法について規定しているのであり、国産品優遇補助金について規定しているわけではないこと⁴¹、国産品優遇補助金と同項に言う「基礎農産品の生産者に利益を与える」「農産品の加工業者についての措置」にあたる場合はありえるが、そのような措置で国産品優遇補助金にあたるものが、SCM 協定第 3.1 条(b)の禁止から除外されることを規定しているわけではないこと⁴²、また、農業協定第 6 条 3 項は国産品優遇補助金も含めて加盟国の国内助成の総量についての制限を規定するものであり、国産品優遇補助金の交付を認めることを規定しているわけではないこと⁴³、農業に関する国産品優遇補助金を禁止補助金か

³⁵ 米国・綿花補助金事件パネル報告書 para. 7.1058.

³⁶ 米国・綿花補助金事件パネル報告書 para. 7.1058.

³⁷ 米国・綿花補助金事件パネル報告書 para. 7.1060.

³⁸ 米国・綿花補助金事件パネル報告書 para. 7.1061.

³⁹ 米国・綿花補助金事件パネル報告書 para. 7.1088.

⁴⁰ United States – Subsidies on Upland Cotton, Report of the Appellate Body, WT/DS267/AB/R (3 March 2005) (以下「米国・綿花補助金事件上級委報告書」)para. 533.

⁴¹ 米国・綿花補助金事件上級委報告書 paras. 539-540.

⁴² 米国・綿花補助金事件上級委報告書 paras. 539-542.

⁴³ 米国・綿花補助金事件上級委報告書 paras. 544-545.

ら除外するのならばそのように明確な規定を農業協定に置くことができたであろう⁴⁴と述べて、農業協定と SCM 協定との抵触はないことを示している。農業協定はあくまで他の WTO 協定と抵触する場合に優先的に適用されるのであり、そうした抵触がない限り、農産品にも SCM 協定を含む他の WTO 協定が適用される、そして、国産品優遇補助金については、農業協定においてより具体的かつ特定のそれを規律する条項がないことから、農業協定及び SCM 協定においては「同一の事項」を規律しているとはいえず、したがって、この場合も問題となった補助金について SCM 協定が適用されることになったということになる⁴⁵。

次に、国産品優遇補助金ではない国内補助金について、農業協定の分類に沿って考えてみる。まず、「緑」の政策に該当する補助金に関しては、平和条項の失効により、相殺関税の対象となり、SCM 協定第 5 条に基づき相殺措置の対象となりうるものとなりうることになるが、「緑」の政策の性格上、こうした措置の対象にはなりにくいものと考えられる。すなわち、「緑」の政策に該当する補助金は、農業協定に規定されている通り、貿易と生産に対する影響が全くないか又はあるとしても最小限である国内助成であることから、加盟国の利益に悪影響を与えるものとは考えにくいからである。一方、それ以外の国内補助金（「黄」・「青」の政策に該当する補助金、デミニミスに該当する補助金）については、平和条項の失効により、当該補助金が農業協定の規律を遵守しているかどうかにかかわらず、相殺可能補助金として加盟国は訴えることが可能となるが、当該訴えは当然 SCM 協定の規定に従ったものでなければならない。SCM 協定第 6 条は他の加盟国の利益に及ぼす悪影響のうち、「著しい害」について規定しているが、第 6.9 条で、「この条の規定は、農業に関する協定第 13 条に規定する農産品に関して維持される補助金については、適用しない」と定めている。本規定は、農産品に関する補助金が他の加盟国に対して「著しい害」を及ぼす可能性があると考えられていたから故に、平和条項の適用期間中はその適用から免れることとしたものと考えするのが自然であろう。こうしたことから、農業補助金は、永久に SCM 協定の適用から除外されるのではなく平和条項の適用期間においてのみ除外され、当該期間において各国が補助金の見直しを含む農政改革を積極的に行うことが期待されていたと考えられる。

3.3. 小括

平和条項失効後の農業補助金についての農業協定と補助金協定の理解は、まとめると、以下のように考えられよう。輸出補助金については、平和条項失効後も、農業協定を引用する SCM 協定第 3 条の規定に鑑みれば、農業協定の規定を遵守している輸出補助金であれば「禁止補助金」という評価がされること

⁴⁴ 米国・綿花補助金事件上級委報告書 para. 547.

⁴⁵ しかし、こうした農業協定の解釈は、ウルグアイ・ラウンドにおける交渉担当者が意図したものとは異なるものであるという議論がある。中川他『国際経済法(第 2 版)』、前掲注 14、180-181 頁。

はない。しかしながら、当該補助金の他国の利益への影響如何によっては、相殺可能な補助金として分類される可能性がある。一方、国内補助金については、農業協定上適法であったとしても、相殺可能(actionable)なものであり、やはり、悪影響が生じている場合には、SCM 協定の規律に従って相殺可能となると考えられる。

結局、平和条項は、一定の実施期間においてのみ、農業補助金を SCM 協定の規定上の相殺関税の対象としたり紛争解決手続に持ち込むことから除外するという機能があっただけであり、そもそも、農業補助金も SCM 協定の対象となるものと当初から考えられていたのではないかと理解できる。

4. おわりに

結局、農業補助金については、ウルグアイ・ラウンド交渉における各協定の起草当初から、それを別段特別な存在と考えていたわけではなく、農業補助金も通常の補助金と同様 SCM 協定の規律に服しうると考えていたからこそ、「平和条項」のようなものが設定されたのだと考えることができる。一方で、農業補助金の規律には、SCM 協定にはない規律、すなわち、数量の削減、が含まれているという点で、通常の補助金に対する規律とは決定的に異なる。しかし、実施期間が終了していることからすでに削減自体は行われており、その意味で、理論上は、現存する各国の農業補助金は、農業協定に合致する「適法」なものと考えることができる。その上で、農業協定からは離れて、補助金として、SCM 協定と照らし合わせて、それが他の加盟国に悪影響を与えるものなのかどうか、したがって、相殺可能なものなのかどうか、ということが検討される、ということになる。

そもそも、補助金政策については、様々な考え方がありうる。すなわち、補助金の供与自体、貿易を歪曲するものであり、極力禁止されるべきものといった考え方がある一方で、補助金政策は産業育成や産業保護の有効な手段であり、節度を持って供与されるものであれば、他の国がとやかく言う必要のない純然たる国内政策の一つである、という考え方もあろう。しかし、農業補助金については、米国・EU が多く利用してきたことにより、他の国、特に途上国がその主力(輸出)産業である農産品の市場における競争力を阻害され損害を被ってきたという歴史もあり、途上国をはじめとする多くの国々が、先進国の更なる農業補助金の削減と途上国に対する特別扱いを主張して、ドーハ・ラウンド交渉に臨んでいる。加えて、農業協定にある通り、農業貿易分野の改革が今後も続くことを考えれば、農業補助金については、今後も、農業協定で独自に規律され続けていくべきなのだろう。一方で、たとえ、そのような「特別の地位」にある農業補助金であっても、他国に損害を与えるようなものであれば、SCM 協定の規定に従って何らかの対応がなされるということは当然であると考えられる。