

米加針葉樹製材貿易紛争が提起しているもの

藤原敬（林野庁業務部）

1 はじめに

APECの木材貿易完全自由化の騎手である米国とカナダは、お互いに世界で一番木材貿易が多い関係にあるが、その中でも最も貿易額が多い、カナダから米国に向けての針葉樹製材品は関税割当制度という貿易制限の下にある。即ち、各社に割り当てられた一定の輸出量を越えた場合、越えた分について二段階に分けて関税がかかる仕組みとなっている。1980年代のはじめから続けられてきた米国とカナダ間の針葉樹製材貿易紛争の経緯を踏まえて、96年の春に締結された二国間協定によるものである。

「」のような協定の背景には、天然資源を巡る米議会の保護主義の現れという側面を見ることも出来る。しかしながら、この間、両国間で、あるいは業界と政府間で議論されてきた、「輸出国の立木価格の設定方法や丸太の輸出規制に由来する廉価な木材の輸出が、輸入国の林産業に損害を与える場合、国際法に基づき規制をすることが可能かどうか」というテーマは、政治的な次元を離れた、きわめて興味深い内容を含んでいる。わが国の今後の林産物貿易政策や森林条約などの国際的な議論にも重要な示唆を与えるものである。小論では20年近くにおよぶ議論の概要を紹介し、今後の我が国での議論の発展に資したい。

2 米加針葉樹製材貿易紛争の経緯

1982年3月米国オレゴン州ポートランドにおいて、米国議会の要請により米国国際貿易委員会(ITC) 主催による公聴会が開かれた。米国側のカナダ側の業界代表者21人が「カナダの安い立木価格と輸送費によって米国の業界は重大な被害を受けており、相殺関税を賦課すべし」という米国木材加工業界の主張を巡って2日間にわたって意見を陳述した。この公聴会が長い紛争の始まりとなった。米国の相殺関税手続きは、通常、業界による提訴に始まり、商務省の国際貿易局(ITA) が「外国政府による補助金供与の有無」を、また、独立機関である米国国際貿易委員会(ITIA) が「国内産業の損害の有無」を、それぞれ別個に調査し、両方がク口となった場合発動されることとなっている。米国とカナダが89年に自由貿易協定を締結してからは、この上に同条約による2国間パネルが紛争処理に当たることとなった。15年間の紛争は、主として上記の3つの機関における論争として繰り広げられ、別表の通りその結果各種の報告書が作成されている。この紛争は3期に分けて見る事ができる。³

(1) 第一次米加針葉樹製材紛争

上記公聴会を受けたITCの報告書が積極的に米国業界の損害を認めないものであったため、82年7月米国の業界団体は横断的に公正木材貿易輸入同盟を結成し、正式の相殺関税の提訴を同年10月に行った(資料3)。これに対し、損害の認定を行うITCは同年11月ク口の調査結果を発表した(資料4)が、翌年5月補助金の認定調査

を行ってきた ITA は補助金の認定を行わなかった（資料 5）ため、相殺関税にはいたらなかった。第一次紛争は米国業界の失敗に終わった。業界提訴の論点は、カナダ各州の立木価格が米国の同様の価格に比べて廉価であること、その他、12 の助成プログラムが、相殺可能な補助金であるとするものであった（資料 3）。それに対する ITA の調査結果は、米国関税法に照らして、立木販売が特定の産業を助成するものではない（specificity test）、カナダ国内に比較するべき立木価格が無く立証が困難であり、州有林の立木価格決定のしくみが手続き市場価格を反映したもとなつていていることから、廉価であるとは認定できなく（preferentiality test）として、提訴を退けたものである（資料 5）。

（2）第二次米加針葉樹製材紛争

80年代はメキシコからの石油製品など天然資源の輸入価格を巡って米国内で議論が高まり、1984年相殺関税関係について新たな立法措置がなされた。これらの情勢の中で、86年5月新たに業界（CFIA）が相殺関税調査を提訴し（資料 8）第二次紛争が開始された。調査の結果86年7月ITCは損害を認定し、さらに86年10月ITAは肯定的な仮決定（資料12）を行った。こうしてカナダからの針葉樹製材に15%の相殺関税が課税されることとなった。課税手続の最終段階であるITAの最終決定を前に、96年12月二国間での針葉樹製材合意（MOU）が締結された（資料13）ことで第二次紛争は終結した。（米国業界の一勝一敗）。この結果、カナダからの針葉樹製材品については15%の関税が確定した。仮決定報告書の中で、ITAは一次の決定を覆し相殺可能な補助金の認定を行った理由として、特定性についてはその後の産業構造の精査により、木材産業を中心として特定産業に利益を与えていることが明かとなったこと、特惠性については、その後の他の事案の先例により確立された認定基準により、カナダの立木販売価格が「その調達コストより廉価である」ため、特別の便宜を供与されると認定されること、をあげている。（資料12）。

（3）第三次米加針葉樹製材紛争

その後、91年10月カナダ側がMOUに基づく措置を終結するに及び、米国側は業界の提訴なしに、ITCとITAの調査を開始し、5.5%の課税 ITAの肯定的仮決定 % 税（資料16）、同5月肯定的最終決定の5.5%課税（資料17）となった。今回はその後、カナダの申し立てによって米加自由貿易協定に基づく紛争処理パネルが開かれ、再三米国の決定を差し戻す決定を行ったが（資料21、24など）、米国側はそれに同意せず、最終的に2国間交渉が行われ、96年4月現在有効な関税割当の二国間合意（資料32）を見ることになった。（米国業界の一勝一敗一引き分け）

3 補助金相殺関税の法的根拠

（1）国際協定の中での米国法の位置づけ
「『相殺関税』とは、製品の製造、生産又は輸出について直接又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」である。(1947年ガット6条) 国際法上はWTO協定下にあるガットにその基本的根拠があり、ウルグアイラウンドで締結された「補助金及び相殺措置に関する協定」で、具体的な取り決めがなされている。各国とも国内法でその発動要件などを規定している。

米国の法令で相殺関税を律しているのは、1930年関税法改正済み(以下「関税法」)の該当条文と、ITAなどの過去の決定事例である。もちろん、米国の国内法はガットなど米国が承認した国際協定に規制されるものであるが、米国の関税法の相殺関税関係条文は1947年ガットが締結されるずっと以前97年の相殺関税法に起源を持っている。

WTOの関係協定の条文自体が後に示すように米国の国内法令を起源とするものもある。世界で一番の発動実績と、紛争処理を重ねてきた米国の相殺関税関係の法令は、これまでも国際的なルールをリードしてきたし、今後とも相殺関税の国際的な議論の展開の上で重要な意味合いを持つものである。

(2) 補助金の定義

相殺可能な補助金には、輸出実績に応じて支払われる「輸出補助金」と、それ以外の「国内補助金」があり、本稿と関係のある、国内補助金について、米国の関税法では次の通り定義している。

「政府の政策によって特定の企業・産業、企業・産業グループに支払われる以下の国内補助金で、商品のいかなる形態における段階でも直接間接に支払われるもの

- (i) 商業的に行われるとは違った条件での資本、貸付、又は貸付保証の提供
- (ii) 特惠的料金での商品又は役務の提供
- (iii) 特定産業が被った営業損失を補填するための資本の授与又は負債の免除
- (iv) 製造、生産又は販売の原価又は費用の引き受け
- (v) 1930年関税法改正済み771条(5)、又は合衆国法典第19編1677条の5」

(3) 補助金を判断する二つの基準

この定義から明らかのように、ITAが相殺可能な補助金の有無を判断するには、二つの基準がある。第一に特定の企業・産業、企業・産業グループに支払われるという特定性の基準を満たす必要がある Specificity Test 。これは、米国の関税法が国内補助金が相殺可能かを認定するに当たって伝統的にとっている観点で、一般的なインフラ整備のような産業横断的な政府支出を相殺対象から排除することを意味している。この立場は、ウルグアイラウンドの「補助金及び相殺関税に関する協定」第一条「補助金の定義」に受け継がれている。

相殺可能な補助金を判断する第二の基準は、上記の(4)ivまでの、便宜供与のどれかを与えられているか、という特惠性基準 (Preferentiality Test) である。

(4) 政府が販売する商品の特惠的料金の基準

国内補助金の4つの事例のうち本件と係わるのは、(ii) 特惠的料金での商品又は役務の提供「であるが、どのような場合に特惠的料金と判断するかを、ITAが作成してい

る。

これによると、比較して基準とする価格（Benchmark Price）は、望ましい順に、政府が同一の商品や便益を国内の他のものに販売した価格、政府が類似の商品や便益を販売した価格、他の販売者が同一の商品や便益を販売した額、商品や便益を提供する政府のコスト、当該商品や便益を他国で調達する価格、となっており、この価格と政府の販売額を比較して特惠性を判断することとしている。

4 カナダ産針葉樹製材相殺関税の主要論点

三次にわたる論争の集約は第三次紛争の、米国際貿易局（ITA）と、自由貿易協定二国間パネルの議論に集約されている。これに基づき、米国内法の解釈を中心に議論を見て行くことにしたい。

A 立木価格問題

(1) 特定性

「各州による州有林の立木販売の廉価販売があったとすれば、それは木材業界を特定して補助を与える仕組みである。」というほぼ自明と思われる米国側の議論だが、カナダ側は、木材業者以外にも恩恵を被るものがある、結果的に一部の産業に恩恵が偏るが、それはカナダ政府が意図したものでない、など特定性を否定する主張をした。ITAは第二次紛争以降特定性を認める立場の判断を下したが、三次紛争の二国間パネルの判断は、特定性を認めるITAの判断を差し戻すものとなった（資料24）。

(2) 特惠性

カナダ各州の州有林の立木販売が米国際貿易法（「特惠的料金での商品又は役務の提供」に当てはまるかどうか、この点が全体の最も重要な焦点となる問題であった。

第一次、第二次紛争を通し、米国業界サイドは国境を挟んで同種の森林について立木価格の比較し、カナダの立木価格が米国のものより安いという結果を提出し（資料3、8）、（米国の価格を基準価格に設定、Preferentiality Appendix）カナダ側の廉価販売を主張してきた。シンブルで理解しやすい議論であるが、一般的に、外国の価格を基準価格とすることについては、他の条件の同一性を証明することが困難であることから、米国内部でも否定的な見解が強い（Preferentiality Appendix において、国際的な価格を基準とすることは、他の手段が全くない場合の手法として位置づけられている。）。相殺関税を肯定した、第二次紛争の国際貿易局（ITA）の決定は、即ち、「政府の調達価格」を基準とし、州政府が経済林を育成するコストより立木販売価格が安いことをもって補助金と認定している（資料12）。

第三次紛争では、米国の国際貿易局（ITA）は、少量の競争入札による販売事例（小規模林産業振興計画（SBIEP）を基準として（上記基準の）、この価格より通常の販売価格が安いことをもって補助金とみなし相殺関税を肯定している（資料17）。

三次紛争の二国間紛争処理パネルでは、カナダ側は仮に廉価で販売されたとしても、林産物の場合生産量はほとんど変化せず市場を歪曲することが無いため、補助金としての役割

を果たさないという議論を展開した（新たに Market distortion test を導入）。パネルの多数もそれに同調し、補助金認定の米国側決定を差し戻す決定がなされた（資料12）。

B 丸太輸出規制

(1) 特定性

立木価格問題とほぼ同じ展開となった。

(2) 特惠性

丸太輸出規制が政府による特惠的な料金での商品の提供に当たるとい主張は、第三次紛争になって米国業界が初めて持ち込んだ主張であった。

ITVAは、申し立てられていた4州のうちBC州の丸太輸出のみ相殺可能な補助金の効果を認めて、カナダ国内の流通丸太価格と、輸出統計に現れる丸太価格（例外的に認められた輸出丸太の価格）の差が、輸出規制の結果による丸太価格の廉価販売の額であるとして、従価税の相当だと決定した（資料17）。二国間紛争処理パネルも基本的な支持を表明した（資料24）。

5 今後に残された議論

経緯から解るように、第一次紛争が米国の行政機関によって相殺可能な補助金がないとの最終的な判断が示されて決着したのを例外として、第二次紛争、第三次紛争とも最終的な行政的決着をつける前に、二国間交渉によって政治的に決着がつけられている。その意味で、本稿で素材とした各種の報告書は中間段階のものであり、何か法的に確定したものであるとして今後の判断の材料となるという側面に欠けるところがある。また、カナダのケースは、カナダの森林のほとんどが州有林でその価格を州政府のインシアティブで決定することができること、丸太の輸出が原則として禁止されており、国際マーケットと隔離された形で価格形成が可能であること、という特殊な条件で問題が拡大していることに、留意する必要がある。

しかしながら、冒頭でも述べたように、世界で最も貿易量の多い（もちろん我が国に対しても大量に輸入されている）木材品目を対象とした紛争であり、しかも、国際貿易秩序を構築する上で最も大きな影響力を持つ米国の主張による貿易規制論議であることなど、今回、提起された問題は今後の貿易秩序を作る上で重要な観点を含んでいるといえる。APEC、WTOの中での林産物貿易の議論、森林条約を巡る貿易と環境の議論など国際的な議論に対応するため、必要な我が国内でのこれらの議論の発展のため、小論の最後に問題点の整理をしておくこととしたい。

(1) 原料の輸出規制の補助金認定

カナダを含めて世界の各国が、木材の原材料輸出規制をしており、当の米国も西部の連邦有林に限るといふ限定つきながら輸出規制をしている。これらの行為が、GATTの「数量制限の一般的禁止」（1947年のガット11条）という原則に照らして問題であるという主張は一般になされている。しかし、「原材料の輸入規制が人為的に産地国の

加工業者に対する原材料価格を低位に維持する仕組みになっており、相殺可能な補助金である。¹と、米国業界側が第三次紛争で提起した論点は、同じ、ガットという協定に根拠を持つ議論ではあるが、政治的な意味合いが大きく異なっている。すなわち、世界中で輸入国が少数で輸出国が多数であるような林産物の場合、輸入国の権利として一方的に（輸出国の合意なしに）行使できる相殺関税条項の適用は、格段に輸入国にとって有利な立場を確保しうるのである。第三次紛争での判断当事者であるITA、自由貿易協定紛争処理パネル双方とも、法的に（*de jure*）はともかく事実上の（*de facto*）補助金認定の方向の一致が示された。木材以外の天然資源の原材料の輸出規制（例えば、アルゼンチンが皮革製品の原料となる原皮の輸出禁止措置）が相殺可能な補助金と認定される先例などが、重視されたのである。結局、最終的に二国間の政治的な妥協に至ったため、輸出規制問題の法的な決着がつけられたわけではないが、輸出規制が引き起こす補助金効果についてはこれを契機にその他の場でも国際的な議論が展開されるようになってきている。²我が国としても、原料輸出を規制している多くの輸出国の原料価格の実態を精査し、検討を深める必要がある。

（２）廉価販売の基準

国有林・州有林の加工業界に対する木材の販売価格が廉価販売と認められる場合、相殺可能な補助金に認定されるとして、その基準価格（Benchmark Price）をどのように設定すべきか、小論で主としてフオローしてきた事項である。本事案では、米国の国内手続きの先例によるものに基づきに照らした、論争が繰り広げられた。すなわち、政府が同一の商品や便益を国内の他のものに販売した価格、政府が類似の商品や便益を販売した価格、他の販売者が同一の商品や便益を販売した額、商品や便益を提供する政府のコスト、当該商品や便益を他国で調達する価格である。このうち、を除外項目は、市場に流通している価格を適正価格とし、その比較が最もしやすい形態を順に提起していると考えることが出来る。現在のガットが規定する法体系の中で、現実的な規定である。このような点から、我が国としても我が国に輸入される林産物について、輸出国の原材料価格の評価を行く必要があるだろう。

また、将来の議論として「現在、国際的に流通している価格体系自体が歪曲されている」という前提に立つ場合（例えば、「林産物価格に森林の再生費用を加えた『環境価格』」³を適正価格とする、という概念を導入しようという場合）市場価格は適正価格というこれらの立場では不十分となる。すなわち、の「商品に便益を提供する政府のコスト」という概念がきわめて重要な役割を担う可能性がある。既にOECDや地球サミットでコンセンサスとなっている「環境コストの生産者負担」という考え方を踏まえ、持続可能な森林経営を行う前提で政府の立木の調達コストをどう積算するか、同種の産品を差別しないという建前の現行WTO協定との整合性をどうはかるか、など、今後の検討課題である。

¹ FAO, "Forest Products Yearbook 1995", p375

² Michael B. Percy, Christian Yoder, "The softwood lumber dispute and Canada-U.

S. trade innaturalresources" 1987年4頁

³ 米加自由貿易協定二国間パネル、「1983年12月20日開催 Panel on Remand」
照

⁴ ITA, "Preferentialty Appendix, Carbon Black From Mexico: Preliminary Results of Countervailing Duty Administrative Review", Federal Register Vol. 51, No. 75, 1986年4月

⁵ 産業構造審議会「1997年版不公正貿易報告書」1997年3月

⁶ Gareth Porter, "Natural Resource subsidies, Trade and Environment: The Cases of Forests and Fisheries", APEC and the Environment Library, 1996年10月

⁷ 島本美保子、「世界の造林・育林費」林業経済2010 1998年4月、「林産物の世界貿易モデルによる森林の持続可能性と環境価格形成の分析」環境経済・政策学会97年大会報告書