

## 日本の一般用写真フィルム及び印画紙に関する措置<sup>(1)</sup>

(パネル報告 WT/DS44/R 提出日：1998年3月31日，採択日：1998年4月22日)

### 【事実の概要】<sup>(2)</sup>

本件は、日本の政府が写真フィルム・印画紙の国内流通システムを再編成し、輸入品の国内市場アクセスを阻んだため、国内製品が効果的に競争する機会を制限され、GATTに基づく同政府の義務を怠ったと米国が主張したもので、以下の問題点が争われた。

#### 1. 流通対策措置 (Distribution Countermeasures)

米国は、輸入製品の競争力を恐れた通産省が排他的な流通システム構築のため、以下の三つの方法をとったと主張した。①単一の製造業者の製品を扱う流通業者に有利になるような取引条件(ボリュームディスカウント、リベートなど)の採用を奨励、②写真材料業界に対して倉庫や販売ルート共同利用など、共通の施設と運営体制を取り入れることを補助金などで奨励、③製造業者と流通業者との関係を強化するために、共通のデータベース・受発注システムなどの使用を奨励。これに対し日本は、これらの措置は、日本の流通網を合理化、システム化することであり、決して輸入障壁となるものではなく、逆にその整備は参入障壁を取り除くものであると反論した。

#### 2. 大規模小売店舗に対する制限措置

輸入製品にとって、比較的参入しやすい流通網である大規模小売店について、通産省が1967年から規制を始め、1973年にはついに大店法を制定、大型小売店舗の拡張、輸入製品の参入を阻害していると米国は主張した。これに対し日本は、大店法は56年の百貨店法の制定から始まる長期の政策の一環であり、その目的は、世界の他の国と同様、中小企業の保護であると反論した。大型小売店舗には輸入製品が参入しやすいとする米国の主張については、小売店はその大きさに関わらず、最も収益性の高いブランドを選ぶものであって、小売店の大きさと輸入製品の嗜好とは何ら関係がないと述べた。

#### 3. 販売促進対策措置 (Promotion Countermeasures)

米国は、日本がフィルムと印画紙の流通網の強化のため、不当景品類及び不当表示防止法(景表法)や独禁法に基づく様々な規制を通じ、外国企業の販売促進活動を制限したと

主張した。これに対し日本は、景表法は消費者保護のためであり、価格競争は販売促進活動を過度に制限するものではなく、国内企業と海外企業を差別するものでもないとして反論した。

以上のような主張を基に、米国はパネルに対し、以下の申立を行った。

- (1) 流通対策措置、大規模小売店舗に対する制限措置、販売促進対策措置は、それぞれ、また全体として 23 条 1 項 (b) における利益を無効化又は侵害している。
- (2) 流通対策措置は、3 条 4 項 (内国民待遇) 違反であり、23 条 1 項 (b) における利益を無効化又は侵害している。
- (3) 公正取引協議会と公正取引委員会による法律執行の非公表、大店法その他の規制に基づいて、基準を緩和させた地方自治体は、それぞれ 10 条 1 項 (貿易規則の公表及び施行の透明性義務) 違反であり、同様に 23 条 1 項 (b) における利益を無効化又は侵害している。

### 【パネル報告の要旨】

パネル報告は概ね以下のような内容である。

1. GATT 23 条 1 項 (b) に基づく申立、いわゆる非違反申立は、GATT 2 条に基づく相互関税譲許交渉の過程と結果を保護するためにある (油糧種子事件<sup>(3)</sup>)。しかし、実際には事例も少なく、非違反行為による損害の救済は例外的手段であると位置づけられる。米国の主張は、日本政府の特定の措置が、単独で、又は結合して、GATT のラウンドに基づくモノクロおよびカラーフィルムについての日本の関税譲許によって米国が得るべき利益を無効化又は侵害している、というものである。米国は日本のフィルム市場の構造について証拠を提示しているため、本パネルは日本政府に帰する措置が米国の利益を無効化又は侵害するための構造を作ること、又は維持することに貢献したか否かを判断するものとする。これに際して本パネルは、①措置の適用、②一連の協定に基づき与えられるべき利益の存在、③措置と利益と無効化又は侵害との因果関係、の三要件を検討する。

- ①一般に措置とは、法令もしくは法的拘束力をもつ政府の行為または政府の裏付けのある私人の行為とされるが、本件での問題は日本政府による行政指導が措置にあたるか否かである。本パネルは 23 条 1 項 (b) の規定する「措置」の解釈を一義的に広げるものではないが、法的拘束力のないものも措置に含むと解する。また私人の行為については、直接的な政府の措置とはいえないが、政府の関わりがあればケース・バイ・ケー

スで措置と認めることにした。また措置自体が期限切れであったり廃止されていたりしても、行政指導による継続の可能性があるため、継続する効果も措置として認められる。

②GATTのもとで与えられるべき利益とは、「合意時に合理的に予想される利益」であり、一連のラウンドに起因するか否か、および利益の断定にどのような要因が考えられるかが問題となる。前者の判断に際しては、合理的期間内であるかが考慮されるべきであり、モノクロフィルムについてはケネディ・東京・ウルグアイの各ラウンドに起因する利益が、カラーフィルムについては東京・ウルグアイの両ラウンドに起因する利益がそれぞれ存在すると解する。後者については、特に予見時期について考慮されるべきであり、利益の予見の可否を交渉締結前後で区別、この場合の締結日は実質的な交渉妥結日であると解される。

③因果関係には四つの論点がある。第一は、示されるべき因果関係の程度があり、これは政府による措置が無効化・侵害にデ・ミニミス以上の寄与をしたか否かが基準となる。(但し、日本政府は措置そのもののみならず、効果までも責任を負うべきである) 第二に、もともと中立な措置であっても無効化・侵害との因果関係は認められ、法律上の差別はなくとも事実上の差別が考慮される。第三に、無効化・侵害の意図について、23条1項(b)上では必要とされていないが、因果関係を導きやすくするものであることを認める。第四に、単独では影響が少なくても、複数の措置で大きな影響があると認めることが可能であることを認める。

以下、それぞれの措置につき、3要件を検討する。

「流通対策措置」についての、米国の主張は、日本政府が行政指導を通してフィルム業界の流通における垂直統合や“単一ブランド流通化”を実現、それによって国産品と輸入品の競争関係を歪曲化し、輸入品に対して差別を図ってきたということである。

まず当該措置が政府の措置か否か(要件①)を判断する際、本パネルはその措置の内容、政府の関わりや承認、措置の適用前後の通産省や事業者の動向などを基準とした。そしてこれらの措置の効果に関しては、その継続が否定されていない事から、現在もその効果があると考えるべきである。

次に一連の協定に基づいて受けるべき利益が存在するか(要件②)について、米国にこれらの措置をケネディー・ラウンド時に予見すべき責任はなく、日本の反論は認められない。すなわち、モノクロフィルムに限り米国が利益の発生を期待するのは正当であることを認

める。しかし、米国が東京、ウルグアイ・ラウンド時にこれらの措置の重要性を予見できなかったとは考えられない。また、場合によってはその潜在的な影響力が長い間確認できないといったケースも考えられるが、米国はそれを裏付けるような正当な理由を示していない。

最後にこれらの措置によって米国の利益が無効化または侵害されているか(要件③)について、米国はこれらの措置が流通の垂直統合や“単一ブランド流通化”の実現を目的として行われている事を証明していない。これらの措置の目的は流通の合理化、効率化であり、この実現は決して輸入品に対して不利ではない。このように一見中立に見える措置が、輸入品に不利に適用される可能性を否定はできないが、そのような事実を裏付けるような証拠は米国からは提出されなかった。また、世界中のフィルム市場で見られる“単一ブランド流通化”現象が何故日本でだけ特殊なのか、そしてこれらの措置以前から日本のフィルム市場において“単一ブランド流通化”が始まっていたことに対する証明および説明が不十分である。

以上の内容から本パネルは、日本の行ってきた措置について、同国の写真フィルム市場における国産品と輸入品の競争関係を歪曲化したことを米国が十分に証明できていないと結論する。

「大規模小売店舗に対する制限」において、本パネルは大店法が23条1項(b)にいう政府の措置に当たることを認める(要件①)。

次に、米国はケネディー・ラウンドの関税交渉の時点で大店法のような措置とその改正を予見できる状態にあったとは言えない。しかし、米国は東京ラウンド終了以前には大店法とその改正を当然に知り得たはずであり、大店法の影響を知り得なかったことの詳細な正当化根拠を提示していない。(ただし、1982年の事前説明を予見し得なかったことは認められよう)。さらに、ウルグアイ・ラウンド時には米国は大店法の主要な内容とそれがフィルム市場に与える影響を当然に知り得たはずである。したがって米国には、上記の範囲内においてのみ得るべき利益が存在したと解される。(要件②)。

米国は、利益侵害と因果関係に関して(要件③)大店法が間接的に国内メーカーが支配する寡占的な流通機構を維持することに寄与したとし、大規模小売店の発展を大店法によって妨げることにより、フィルムと印画紙の輸入品と国産品の競争条件を、輸入品に不利なものにしたと主張している。しかし、大店法は明らかに製品の種類と原産国に対して中立的であり、それがそうでなかったと疑うに足る十分な証拠はない。たとえ米国の主張どお

り大規模小売店の方が輸入フィルムを多く扱う傾向にあったとしても、フィルムは全種並べても場所を取らないため、フィルムの大規模小売店へのアクセスはさほど重要ではないと解する。また、現在の本店法が以前よりも強化されているわけではなく、むしろ90年代初期の規制緩和で休業日数や営業時間については大幅に緩和されている。また、1982年以降、届け出制の導入にかかわりなく、大規模小売店は増加している。こうした有利な変化があるにもかかわらず、米国が23条1(b)のもとの合理的な期待の要求が裏切られたとの主張をしうるかは疑問である。

以上の内容から本パネルは、米国は、23条1項(b)のもとで同国が合理的に期待しうる利益を本店法、その改正、関連措置、行政措置が無効化又は侵害したことを証明していないと結論する。

「販売促進対策」に関して米国は、日本が、以下の8つの措置をとることで輸入品を競争上不利な立場に追い込み、23条1項(b)のもと妥当に期待しうる米国の利益を無効化又は侵害した、と主張している。米国によれば、一連の対策により日本政府は、経済的誘因(景品等)及び積極的な広報活動によって写真フィルム・印画紙の販売を拡大しようとする各業者の動きを抑制してきた。これらの措置は国内業者にも適用されるものであるが、日本政府は自由化に伴う輸入品による国際競争に対抗する意図でこれらを課してきた。これに対し、日本は、景表法は、過度な景品に対して制限を課し消費者を誤解させるような広告を規制することにより公正取引を確保し消費者保護を達成するという目的のみをもって設けられており、活発な価格競争、広告競争を妨げるものではない、と反論している。さらに米国は、民間の「公正取引協議会」及び当該協議会が施行する「公正競争規約」の存在・強制力を問題視しているが、日本は、写真フィルムや印画紙に関しては「公正競争規約」も「協議会」も存在しないため問題とはならない、と反論している。

まず、本パネルは、米国政府の主張する8つの措置が、23条1項(b)にいうところの政府措置に該当することを認める(要件①)。日本政府はこれらの措置のうち、特に非政府機関(写真業界団体・公正取引推進協議会等)が行った行為について、それが政府措置にあたらないとの主張を行ったが、本パネルはそれらの期間の背後に政府機関との密接な関わりがあることを認め、当該措置はすべて政府措置と考えるべきだと解する。そしてこれらの措置の効果に関しては、そのほとんどについて継続が否定されていない事から、現在もその効果があると考ええる。

次に一連の協定に基づいて受けるべき利益が存在するか(要件②)について、米国にこれ

らの措置の大部分についてケネディー/東京・ラウンド時に予見すべき責任はない。しかし、米国がウルグアイ・ラウンド時にこれらの措置の重要性を予見できなかったとは考えられない。また、これらの措置がある期間を経た後にしか効力を発揮しないという証拠も米国から示されなかった。よって本パネルは、したがって、ケネディー/東京の各ラウンドについて、米国に期待すべき利益の存在を認め、ウルグアイ・ラウンドについては、その利益は存在しないと解する。

最後にこれらの措置によって米国の利益が無効化または侵害されているか(要件③)については、これらの措置の目的が輸入品に対して差別的な待遇を与えるためでなく、またその運用において輸入品に対して不利に適用された可能性については十分な立証がなされなかったことから、本パネルはその措置と利益侵害の因果関係を確認するには至らなかった。米国が証明し得たのは結果として、個々の公取委告示及び公正競争規約に従った公取委、小売業協議会による執行活動の存在のみであったといわざるを得ない。

これらに対して米国が証明し得たのは、個々の公取委告示及び公正競争規約に従った公取委、小売業協議会による執行活動の存在のみである。

したがって本パネルは、米国が日本政府によるいずれの販売促進対策措置に関しても、それが日本の写真フィルム市場における輸入品と国産品の競争関係を歪曲化するものであるということを証明できていないと結論する。

「上記3措置の結合的効果」に関して米国は、日本の制限的流通構造の中で、「流通対策措置」、「大規模小売店舗に対する制限措置」、「販売促進対策措置」は全体として、米国の利益を無効化又は侵害していると主張している。それに対して日本は、それぞれの措置は個別的に輸入製品が直面する競争条件を変更したり、輸入品に不利に影響するようなものではないから、措置全体としてみても、そのことは同様であると反論している。

本パネルは、たとえ個々の措置が利益を侵害するものでなくとも、全体としてみれば、競争条件に侵害効果を及ぼすことができるというのは、信じ難いことではないと認める。しかし、その様な法的理論が本件において合理性を持つためには、米国は適切な特定の証拠を提示し、本件においてその証拠が如何にこの理論を支持するかということを示す、詳細な正当化を行わなければならない。その意味において、米国は各措置が一体として作用した時に、いかにして利益侵害を引き起こすのかの立証が不十分であると認定する。

米国による結合的効果の理論が本件において適用可能性を持っているかということに関して、本パネルは広範囲にわたる自力による調査を行う義務は負っておらず、当理論の合

理性に関する詳細な証明は、それを主張する米国自身が行わなければならない。本パネルは、米国がその立証を行っていないものと結論する。

G A T T 3 条 4 項（法令、規則及び要件に関する内国民待遇）に関して米国は、23 条 1 項(b)における利益を無効化又は侵害させるものとして引用されてきた「流通対策措置」と同一の諸措置が、3 条 4 項に違反する不利な競争条件を与えるものであると主張している。

ここでの第一の問題は、G A T T 3 条 1 項に定める「国内産品に保護を与えるように」という要件が、G A T T 3 条 4 項にも当てはまるかどうかである。これについて本パネルは、3 条 1 項に定める内国民待遇に関する一般原則は、4 項解釈の際の指針として用いられるものであると解する。したがって、ここでいう諸措置が、「国内産品に保護を与える」かどうか分離して解釈することを要求するものではない。（バナナⅢ事件<sup>(4)</sup>、日本のアルコール飲料事件<sup>(5)</sup>）

第二の問題は、3 条 4 項にいう「全ての法令及び要件」の内容についてである。この解釈の幅に関して、当事国間の意見の不一致があったが、本パネルは米国から申し立てられた 8 つの措置が 3 条 4 項にいう「全ての法令及び要件」に該当するか否かを検討した。その結果、(1)23 条 1 項(b)の文脈における「措置」に広い解釈が与えられるべきであったことを再確認し、(2)また、この 3 条 4 項にいう「全ての法令及び要件」について、過去のパネルの判断をみても(FIRA 事件<sup>(6)</sup>)それに広い解釈を認めていることを考慮し、(3)さらに 23 条 1 項(b)における「措置」と同様広い解釈を与えられるべきかどうかに関らずとも、本件の分析のためには、それが必要であると解する立場（日本の半導体事件<sup>(7)</sup>と日本の農産物事件<sup>(8)</sup>）から、8 つの措置全てが 3 条 4 項にいう「全ての法令及び要件」に該当すると結論する。

第三の問題は、3 条 4 項にいう「より不利でない待遇」の内容についてである。これについて本パネルは「G A T T 3 条がW T O加盟国に国内産品との関連において輸入産品への競争条件の実質的衡平性を与える事を義務づけている」とした過去のパネル(日本の酒税上級委)における認定を考慮すると、この国内市場における「競争条件の実質的衡平性」の基準は、3 条 4 項の文脈においても特に要求される基準であるとみなされると解する。（米国の section337 事件<sup>(9)</sup>）

本パネルは以上の前提を踏まえた上で、非違反申立との関連において米国によって申立

てられた8つの措置を検討した結果、8つの流通対策措置のいずれも、形式上においても、実質的にも、輸入産品を差別するものでないと判断する。3条4項は一般に「より不利でない待遇」を要求するものであり、23条1項(b)は譲許が与えられた時と現在との間の国内産品と外国産品との間の競争関係の比較を要求するものであることから、2つの基準の間に如何なる実質的区別も見出すことができない。その意味においてこの判断は、本質的に先に検討した非違反申立に関する判断と同一の理由を根拠とするものである。

したがって本パネルは、日本政府によるいずれの流通対策措置についても、米国が輸入フィルムに対して国内産品に比較して「より不利な待遇を付与」するものであるとの立証に失敗し、もって3条4項違反とすることはできないと結論する。

G A T T 10 条 1 項（一般に適用される行政決定の公表）に関して、米国は日本政府による以下の行動がG A T T 10 条 1 項に違反すると主張した。①景表法およびそれに関連する公正競争規約の文脈において、将来の事例に適用できる基準を確立しあるいは修正する公取委の執行活動を公表しなかったこと。②大店法およびそれに関連する地方自治体による地域的措置の文脈において、当局が申請者に対して、行政指導によって、地域の競争者とその申請計画について調整させ、実質的に「事前説明」要件を課し続けることを通じて、その指針の公表を怠ったこと。

本パネルは、まず①について、個々の執行活動のほとんどが公表されていないという米国の申立を認める。しかしながら、米国の申立は、公取委の執行基準を変更するのに影響するような、公表されなかった執行活動を特定化できていない。確かに、執行活動が公表されていないのであれば、特定例を引用するのは非常に困難である。とはいえ米国は、公表されなかった執行基準の存在によって初めて説明しうる特定例を引用すべきであった。その意味で、米国は今後の事例にも適用される基準を確立し、また修正される規則になる行政決定などを証明していないと解する。また②について、すなわち、行政指導によってある基準が確立され、それがひいては規則になっていくという米国の主張を裏付けるだけの証拠は不十分であると解する。

したがって本パネルは、米国が、日本政府による行政決定の具体的内容の非公表を通じて、実質的に同国の写真フィルム市場における輸入用フィルムと印画紙に与えられた利益に影響を及ぼしたとの立証に失敗したものと結論し、10条1項違反とすることはできないと結論する。





## 【解説】

### 1. 行政指導は措置にあたるのか

WTO協定の規定は加盟国政府による措置をその対象としており、民間企業による制限行為はWTO協定の対象外とされている。このため、本パネルにおいて、(1)行政指導が「措置」にあたるか、(2)企業行為を政府が「許容あるいは放置」していたことを政府の責任として構成できるか、ということが争点となった。

まず、行政指導については、すでに過去のパネルにおいて、それが法的拘束力を有しないものであっても「措置」にあたりとされている。本パネルにおいては、当事者が事実上の拘束力を認識し、政府行為と民間企業行為に関連性が見られれば「措置」にあたりとし、加えて、措置自体が廃止または期限切れであったとしても、行政指導による継続可能性を考慮し、その継続効果も「措置」として認めるとしている。このようなことから、パネルは政府「措置」の解釈について比較的広く解している。

次に、企業行為の政府による「許容あるいは放置」の責任について検討したい。WTOにおいて政府による企業行為の「許容あるいは放置」を規制するとした場合、どのような企業行為を禁止すべきかについて、加盟各国間で了解がなされている必要がある。現在、企業の競争制限行為禁止について、そのような了解は成立していない。したがって、現時点では企業の競争制限行為を政府が規制する責任を、非違反申立条項に負わせることは困難であると思われる。しかし、今後、政府による企業行為の「許容あるいは放置」というものが、結果的に貿易を阻害するという認識が共有されてゆくのであれば、WTOはその問題の解決について検討していかなければならないかもしれない。

### 2. どのような立証が要求されているのか

非違反申立条項は、輸入と直接投資に何らかの悪影響があると認められる国内政策のすべてが、GATT・WTOでの利益を無効化するものとして、本条項の対象とされかねないものであり、解釈によってその適用範囲を限定することが求められている。このような考え方から、WTOではこれまで、その判例において非違反申立ての認定を限定的なものとする傾向がみられた。さらに、DSU(紛争解決に関する規則及び手続きに関する了解)においても、通常の違反申立であれば、違反措置が無効化又は侵害を構成することを推認し、反証の挙証責任が、被申立国のに要求される(注: DSU3条8項において、「...当該措置は、反証がない限り、無効化又は侵害の事実を構成するものと認められる。...この場

合において、違反の疑いに対し反証を挙げる責任は、申立てを受けた加盟国のにあるものとする」と定めている)のに対し、非違反申立においては、その措置が無効化又は侵害を構成することの挙証責任を申立国に要求している。また、さらにWTOでは、こうした通常の意味での挙証責任の転換に加えて、DSU26条1項(a)において、非違反申立を行う「申立国は、当該協定に抵触しない措置に関する申立てを正当化するための詳細な根拠を提示する」ことまでも求められている。

以上の様な前提のもとで、本件においては、実際問題として米国にどの程度の「立証」が要求されるのかが注目された。本件においてパネルは3段階に分けた検討を行い、①政府措置として認められるか、②一連の協定に基づき与えられるべき利益の存在があったか、③措置と利益の無効化または侵害との因果関係が認められるか、について審議した。

結論としてパネルは、①米国から主張されたほとんどすべての措置について、それが政府措置であると認めた。また、②各措置が実質的に各ラウンドの前に行われたものがどうかで利益の存在を判断し、そのほとんどに利益の存在を認めた。しかし③因果関係については、それを全て否定した。

特に③について、その否定の仕方に注目すると、以下の様に分類できる。まず「流通対策措置」に関しては、別表1記載①②⑤の措置について1)因果関係の立証が不十分として因果関係を否定、③④⑥⑦⑧の措置について2)措置の目的(政策目的)から問題がないとして因果関係を否定した。次に「大規模小売店舗に対する制限」に関しては、「大店法は明らかに製品の種類と原産国に対して中立的であり、それがそうでなかったと疑うに足る十分な証拠はないと判断した」として否定。最後に、「販売促進対策措置」に関しては、別表2記載①⑤⑥の措置について1)因果関係の立証が不十分、②⑧の措置について2)競争関係への影響の立証が不十分、③④の措置について3)対象製品が異なる(写真フィルムに対するものではない)、⑦の措置について4)措置の目的(政策目的)から問題がない、としてそれぞれ否定された。

政府と企業の連携関係に基づく政府責任を追及するためには、政府の企業への働きかけが貿易制限に貢献したことを具体的に例証する必要がある。もしそうでなければ、政府・企業の相互関係についての経済制度のしくみ全体を非難する結果になってしまうからである。本件における米国政府の申立は、日本政府の行政指導と審議会の役割を指摘しているが、これらの政府・民間の相互関係は写真フィルム業界に特有のものではなく、日本の全産業に一般的に該当するものである。政府措置によってフィルム市場に直接的影響があっ

たことは、市場シェアの低下等によって示されるが、本件においては、これらの事実は認められなかったとされた。米国の主張は、特定の違反事実を指摘するものではなく、状況の総合的判断によるものであり、本パネルにおいて、米国の指摘する日本政府の措置は「利益の無効化または侵害」を構成するまでには至っていないとされている。

過去において非違反申立条項違反を認定した事例は、わずか8件しか存在しておらず、しかもこのいずれも特定産品への補助金、あるいは関税に関するものであり、パネルは当該条項の適用範囲をできるだけ限定的に捉えようとしていると思われる。

### 3. 米国の対応<sup>(10)</sup>

パネルの最終報告が出された後、米国通商代表部は「日本の写真フィルム・印画紙市場に関連する日本政府の公式事実表明」（1998年2月3日）を行った。この中で、米国政府は、日本政府のWTO紛争処理小委員会での事実表明、および公正取引委員会の写真フィルム・印画紙市場における実態調査報告書の公表を公式事実表明とし、これを日本政府の公約とみなすと発表した。えて、米国政府は関係政府機関による監視・執行委員会を設置し、日本政府の事実表明に沿う形で措置が講じられているかどうかを年に2回点検し、その結果を報告するとした。

第1回目の監視報告書は1998年8月19日に発表され、その中で米国政府は上記監視委員会の調査・点検結果から、「非写真専門店では外国製フィルムの取扱程度がここ3年間で倍増した」ことを評価しながらも、「売上高で日本のフィルム市場の約半数を占める伝統的な写真専門店では、外国製フィルムの取扱程度がやや減少した」ことを指摘、「日本政府はフィルム・印画紙分野で市場アクセスを改善し、競争を促進する必要があるという米国政府の見解が確認された」と結論した。より具体的には、「日本政府はWTOでの事実表明を履行するため、以下の大胆な対策を講じ、」通産省や公取委は「①中小店に有利な小売法制度を撤廃する、②写真フィルム・印画紙分野の取引を不当に制限する商慣行を取り締まる」こと等を通じて、「輸入品に対して流通システムをオープンにするべきである」とした。また、第2回監視報告書は1999年初めに発表する予定であるという。

この種の問題は、国内における措置が相手国の輸出に影響を与えるため、米国は日本がWTOの場で行ってきた説明を監視せざるを得ないと判断したのであろう。しかし、仮にパネルにおける政府の事実表明その他が「公約」にあたると解されるならば、今後パネルにおける議論は各国とも相当慎重にならざるを得ない。したがって、このような米国の主

張は今後問題とされるであろう。

#### 4. 貿易と競争<sup>(11)</sup>

米国は今回の報告を受けて、WTOがある国内の競争条件が貿易を阻害している場合を是正するための枠組みとしては、不十分であると結論づける可能性がある。

そもそも、日米フィルム紛争は、米国イーストマン・コダック社が米国通商法 301 条に基づく提訴を、米国通商代表部 (USTR) に行ったことに端を発し、USTR が最終的に行った認定の要旨は、日本国内の市場において、日本政府の諸政策と富士フィルム社の競争制限行為が日本の写真フィルム市場を閉鎖的にし、米国製写真フィルム製品が排除されているというものであった。これを受けて本件は、特に日本政府による諸政策に関する部分について限定する形でWTOのパネルに付託、その結論が出たものである。したがって、これ以外にも米国政府による競争制限的な商慣習に関する2国間協議要請、さらには、日本コダック社による公正取引委員会への提訴(日本の独占禁止法が十分に適用されていないという趣旨で)がなされたことから明らかな通り、米国としては、日本の写真フィルム市場そのものの競争条件・閉鎖性の解決をも求めていたと考えられる。すなわち、米国にしてみると、この2つの側面を有効に取り扱わない限り、米国の期待に沿った回答は得られていないと判断するとも考えられる。

これが、今後米国がWTOで競争法の問題を扱えるようにすべきという主張につながるのか、米国独自で競争法の適用を国際的に要求する主張につながるのか今後の動向を見守る必要がある。

#### 5. その他の手段の可能性

##### (1) GATSによる提訴の可能性

今回のフィルム問題は、すでに以前よりGATSにおいてもGATS 23 条 1 項に基づく協議を行っていた。具体的に米国の主張は、特に大店法・事業革新法・民活法・中小企業事業団法等を通じて行われている日本政府による措置が、GATS 3 条(透明性の確保)、GATS 6 条(サービス貿易の規制に係る合理的・客観的・公平な実施)、GATS 16 条(市場アクセスの確保)、GATS 17 条(内国民待遇)に違反、ないしGATS 23 条 3 項(非違反申立による利益の無効化又は侵害)を構成しているというものであった。しかし、現在においても提訴にまでは至っていない。

これはサービス貿易の問題として、例えば大店法そのものを取り上げることは内外の支持を得ることが困難であると判断されたと思われる。また、GATSは、内国民待遇を一般原則としておらず、市場アクセス拡大のための審査基準を有していないことなどから、GATSによる提訴にそれほど積極的になれなかったとも考えられる。

現在日本では規制緩和が進行中であり、これに伴って大店法も撤廃の方向に向かっているため、ほぼ凍結状態にあるこの手続きが再開されるかどうか疑問である。さらに、近年外資系流通企業の日本市場への参入が活発化してきており、それに伴って新たな紛争が発生する蓋然性も高まってきていると考えられる。大店法に代って新たに施行が予定されている法律の内容やその運用、また分野調整法等による流通・小売業以外のサービス貿易分野に関して、GATS上の問題となる可能性が完全にはないとはいえ、今後の動向への注意が必要といえるだろう。

## (2) GATT 23 条 1 項 (a) による提訴の可能性

米国は、非違反申立を行わず、より直接にGATT違反を問題にする手段も考えることができた。通常の違反申立の場合、GATT 23 条 1 項 (a) 違反を根拠とする利益の無効化または侵害に対するパネル勧告の内容に関してDSU 19 条に規定があり、そこでは「... 関係加盟国に対し当該措置を当該協定に適合させるよう勧告する...」と規定されている。

これに対して、GATT非違反措置による利益の無効化または侵害に対するパネル勧告の内容に関してはDSU 26 条に規定があり、この場合において小委員会または上級委員会は、当該関係加盟国に対し、相互に満足すべき調整を行うように勧告する...」と定められている。さらに、この勧告内容の実施のための妥当な期間の設定に関して、当事国間において対立が生じた場合の仲裁に関しても、「第 21 条 3 に規定する仲裁は...いずれかの当事国の要請に基づき、無効にされ、または侵害された利益の程度を含むことができるものとし、かつ、相互に満足すべき調整を行う方法および手段を提案することができる...」とされている。

したがって、米国は、23 条 1 項 (a) において仮にGATT違反が認められたとしても、その救済措置は日本政府による特定の措置の撤回・除去が中心となり、期待される効果は得られないであろうと考え、非違反申立によって日本の政府措置の問題に関する根本的解決を望んだのではないだろうか。

米国は政治的配慮、救済措置の内容等を考慮の末、非違反申立を選択したと思われるが、

WTOそのものが非違反申立の認定について消極的であることに加え、本来、富士・コダック間の私的紛争であるものをWTOの紛争処理機関に持ち込むための無理もあり、前二者の手段で訴えることをしなかったことは、結果的にはWTO提訴として最も勝ち目の少ない手段を選んだことになる。

また、GATS規定の限界やGATT非違反申立の立証等の問題により、米国は訴訟手段の選択の幅を狭められた感もあり、本パネル報告の結果は、WTO体制のあり方について新たな問題の提起となり得るであろう。

### 【注】

<sup>(1)</sup> Panel Report on Japan - Measures Affecting Consumer Photographic film and Paper, 31 March 1998, WT/DS44/R、滝川敏明「政府と企業による参入制限とWTO—日米写真フィルム事件を巡って」貿易と関税 1997年10月号、p.38-56、片桐一幸（公正取引委員会事務総局官房国際化課長補佐）「WTOにおけるフィルム問題協議について」貿易と関税 1997年10月号、p.77-57

<sup>(2)</sup> イーストマン・コダック社「保護措置の民営化」、1995年5月 Eastman Kodak Company "Privatizing Protection", May 1995、富士写真フィルム株式会社「歴史の改ざん」、1995年7月、イーストマン・コダック社「日本の消費者向け写真フィルム・印画紙市場における市場障壁」第1巻・第2巻、1995年11月

<sup>(3)</sup> European Economic Community - Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers of the Oilseeds and Related Animal - feed Proteins, 25 January 1990, BISD 37S/86 and DS28/R

<sup>(4)</sup> European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, 25 September 1997, WT/DS27/AB/R

<sup>(5)</sup> Japan - Taxes on Alcoholic Beverages, 1 November 1996, WT/DS8, 10 and 11/AB/R

<sup>(6)</sup> Canada - Administration of the Foreign Investment Review Act, 7 February 1984, BISD 30S/140

<sup>(7)</sup> Japan - Semi - conductors, 4 May 1988, BISD 37S/86

<sup>(8)</sup> Japan - Restriction on Imports of Certain Agricultural Products, 22 March 1988, BISD 35S/163

<sup>(9)</sup> United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930, 7 November 1989, BISD36S/345

<sup>(10)</sup> 米国フィルム監視執行委員会（大統領府・米国通商代表部・商務省）「写真フィルム・印画紙の日本市場アクセス：日本政府によるWTOでの事実表明履行に関する報告書」「日本政府によるWTOでの事実表明履行状況」、1998年8月19日

<sup>(11)</sup> 公正取引委員会「一般用カラー写真フィルム及びカラー写真用印画紙に関する企業間取引実態調査」、1997年7月23日、山田昭典（公正取引委員会事務総局経済取引局寡占対策室長）「一般用カラー写真フィルム及びカラー写真用印画紙に関する企業間取引実態調査について」公正取引 No. 563-1997年9月号、p.28-34

（田村 次朗）





(別表1: 米国の主張した日本の流通対策措置に対するパネルの判断)

| 措置  | 措置として認められるか                      | 利益の発生を期待できるか*                             | 利益侵害・因果関係が認められるか   |
|---|----------------------------------|---|--|
| ①「対内直接投資等の自由化について」<br>閣議決定(1967)                  | ○認められる<br>(1980年閣議決定の影響なし)       | ○期待できる(ケネディラウンド)<br>×期待できない(東京・ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(閣議決定に基づく具体的な政府措置・私企業行動の例示の欠如)                            |
| ②「事業者に対する景品類の提供制限」<br>公取委告示第17号(1967)             | ○認められる<br>(1996年に廃止。現在は効力なし)     | ×期待できない(全てのラウンド)                          | ×認められない<br>(当措置は流通分野一般を対象とし、当該製品の影響の立証不足)                            |
| ③「流通近代化の展望と課題」<br>産業構造審議会流通部会第6回中間答申(1968)        | ×認められない<br>(委員会による政府への報告に過ぎない)   | ○期待できる(ケネディラウンド)<br>×期待できない(東京・ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(政府への政策提言に留まり、流通分野全般の効率化が目的)                              |
| ④「流通活動のシステム化について」<br>産業構造審議会流通部会第7回中間答申(1969)     | ×認められない<br>(委員会による政府への報告に過ぎない)   | ○期待できる(ケネディラウンド)<br>×期待できない(東京・ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(政府への政策提言に留まり、流通分野全般の効率化が目的)                              |
| ⑤「取引条件に関する実態調査報告書」<br>通産省(1969)                   | ×認められない<br>(当時の慣行を詳細しているに過ぎない)   | ○期待できる(ケネディラウンド)<br>×期待できない(東京・ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(市場に対する影響を立証していない)  |
| ⑥「写真フィルムの取引条件適正化指針」<br>通産省・取引条件適正化委員会(1970)       | ○認められる<br>(法的拘束力と同等の影響。現在も効力を有す) | ○期待できる(ケネディラウンド)<br>×期待できない(東京・ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(目的は、流通機構の合理化であり、内容は全体的に中立である。また、単一ブランド化は1970年以前から始まっていた) |
| ⑦「流通システム化基本方針」<br>通産省・流通システム化推進会議(1971)           | ○認められる<br>(法的拘束力と同等の影響。現在も効力を有す) | ○期待できる(ケネディラウンド)<br>×期待できない(東京・ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(外形的に製品の産地による差別化を図っていない。また実質的なそれを立証していない)                 |
| ⑧「業種別流通マニュアル(カメラ・フィルム)」<br>通産省・流通システム開発センター(1975) | ×認められない<br>(⑥・⑦と比べ、政府の関与が少ない)    | ○期待できる(ケネディラウンド)<br>×期待できない(東京・ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(目的は、流通の制度化である)   |

(\*注: 各ラウンドにおいて当該措置を予見できたかということ。(・: 当初予想された利益がその措置によって侵害された場合に問題となるから))

(別表2:米国の主張した日本の販売促進対策措置に対するパネルの判断)

| 措置                                       | 措置として認められるか                  | 利益の発生を期待できるか*                             | 利益侵害・因果関係が認められるか                                      |
|--|------------------------------|---|---|
| ①「対内直接投資等の自由化について」<br>閣議決定(1967)         | ○認められる<br>(1980年閣議決定の影響なし)   | ○期待できる(ケネディラウンド)<br>×期待できない(東京・ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(因果関係の立証不十分)                               |
| ②「事業者に対する景品類の提供制限」<br>公取委告示第17号(1967)    | ○認められる<br>(1996年に廃止。現在は効力なし) | ×期待できない(全てのラウンド)                          | ×認められない<br>(過度景品のみを狙ったもので競争関係を覆さない)                   |
| ③「一般消費者に対する景品類の提供制限」<br>公取委告示第5号(1977)   | ○認められる                       | ○期待できる(ケネディ・東京ラウンド)<br>×期待できない(ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(対象は国産品及び輸入品である)                           |
| ④ 常駐販売員の派遣の自主規制設定に関する行政指導<br>公取委(1981)   | ○認められる                       | ○期待できる(ケネディ・東京ラウンド)<br>×期待できない(ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(対象は国産品及び輸入品である。競争関係は覆されていない)              |
| ⑤「取引業者との取引の公正化に関する自主規制」<br>写真業界6団体(1982) | ○認められる                       | ○期待できる(ケネディ・東京ラウンド)<br>×期待できない(ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(これらの条件がVRキャンペーンを大きく妨げた立証が不十分)             |
| ⑥「公正取引推進協議会」設立<br>写真業界6団体(1982)          | ○認められる                       | ○期待できる(ケネディ・東京ラウンド)<br>×期待できない(ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(⑤の措置と共に判断)                                |
| ⑦「現像料金等の表示に関する自主規制基準」<br>公正取引推進協議会(1984) | ○認められる                       | ○期待できる(ケネディ・東京ラウンド)<br>×期待できない(ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(自主規制基準は消費者保護の目的を持つ)                       |
| ⑧ 公正競争規約と小売業公正取引協議会の承認<br>公取委(1987)      | ○認められる                       | ○期待できる(ケネディ・東京ラウンド)<br>×期待できない(ウルグアイラウンド) | ×認められない<br>(公取委及び郵政省によるこれらの行為が競争関係に影響を与えたという心証を得ていない) |

(\*注:各ラウンドにおいて当該措置を予見できたかということ。(\*:当初予想された利益がその措置によって侵害された場合に問題となるから))