

トルコ - 米の輸入に関する措置

(パネル報告書 WT/DS334/R, 提出日: 2007年9月21日、採択日 2007年10月22日)

間宮 勇

. 事実の概要

トルコの米の譲許関税率は45%であるが、モミについては34%、玄米については36%、精米については45%の従価税が適用されている。米の輸入には、農業省から管理証明 (Certificate of Control) の発給を受け、税関に提出することが必要とされた。

トルコは、1995年4月30日の命令95/6814(輸入監視およびセーフガード措置ならびに数量制限および関税割当の処理)で、外国貿易次官(FTU)に関税割当の手続および原則を決定する権限を付与している。この命令に基づいて、2004年4月20日から8月31日(命令2004/7135)、2004年11月1日から2005年7月31日(命令2004/7756)、2005年11月1日から2006年7月31日(命令2004/7333)の間、関税割当を実施した。2005年11月1日から2006年7月31日の割当は、精米換算で300,000t、関税率は、モミ20%、玄米25%、精米43%であった。割当は、トルコ穀物公社(TMO)または生産者等から国産米を購入した企業または個人に、購入量に応じて割り当てられることとされた。(2.84)

この間、たびたび、農業省の保護管理局長から大臣に対する書簡(letters of acceptance)によって管理証明の発給停止が要請された。それらの書簡は、在庫量(2004年1月23日付107号書簡)、生産者保護(2004年6月28日付905号書簡)などを理由に管理証明の発給を停止するよう要請していた。2004年12月30日付の1795号書簡は、国産米を購入しない者に対して管理証明を発給しない慣行を継続すべきであると述べている。

2006年3月24日付書簡(番号不明)は、米国の提訴を受けて、関税割当制度の実施が困難になったことを述べ、4月1日からの管理証明発給を勧告している。トルコの国務大臣は、米国通商代表に対する2006年3月24日付書簡で、管理証明が2006年4月1日から発給される旨を通知した。

関税割当とそれに付随した国産米購入要求は、2006年7月31日に終了した。

手続の時系列

2005年11月2日: 米国は、トルコに協議要請。

2005年11月16日: オーストラリアとタイが協議への参加要請。

2006年2月6日: 米国は、パネル設置を要請。

2006年3月17日：パネル設置。

2006年7月20日：米国は、事務局長にパネリストの選定を要請。

2006年7月31日：パネリストの選定。

2006年11月8・9日：第一回会合。

2007年1月17・18日：第二回会合。

2007年5月3日：中間報告

アルゼンチン、オーストラリア、チリ、エジプト、EC、韓国、パキスタン、タイが第三国参加の権利を留保。

本件における争点は、以下の通りである。

1. 管理証明を発給しなかったことが農業協定4.2条に違反するか。
2. 国産米の購入要求は、GATT3条4項に違反するか。
3. 違反措置が終了した場合、DSBに対して勧告を提案できるか。

・パネル報告要旨

1. 管理証明の不発給は、「通常に関税に転換することが要求された措置」であるか？

(1) 数量制限

トルコは、相当の管理証明が発給されているという主張を裏付ける証拠を提出しなかった。多数の管理証明が発給されているとしても、時に、関税割当外の管理証明を発給しないという決定が採用された事実は、否定されない。トルコ当局の資料からは、米の輸入量を限定するために管理証明の発給が停止されたことは明らかである。(7.117)

トルコの管理証明不発給の結果生じる「透明性の欠如と予見可能性の欠如」は、チリのプライス・バンド制度で上級委員会が検討したものと類似している。組織的な意図がないとしても、輸入量を制限するものとなっている。(7.20) 管理証明不発給を数量制限と性格づけるのに十分な証拠があると考える。

(7.21)

(2) 裁量的な輸入許可

トルコの管理証明不発給を数量制限と性格づけたため、それが裁量的な輸入許可であるかを検討する必要はないが、米国は、農業協定4.2条の下で、数量制限であると同時に恣意的な輸入許可制であると明確に主張していたので、この問題も検討する。(7.122)

措置が輸入許可といえるか検討する際、特定の証書や要件の表明された目的がどのようなものかは主要な問題ではない。管理証明の目的の如何にかかわらず、その発給停止は、貿易を管理する手段として機能してきた。(7.129) 産品

の輸入に必要な書類の発給もしくは発給拒否を貿易管理の手段として裁量的に用いる場合、農業協定 4.2 条の注 1 に規定される裁量的輸入許可といえる。(7.133) トルコの管理証明不発給は、裁量的慣行と性格づけられ、この慣行によって、トルコは管理証明の発給を停止した。輸入者が要件を充たしているとしても、輸入のためには管理証明を取得しなければならないという事実を考えると、この慣行は、効果的に貿易を管理する手段となっている。(7.134)

2. 国産米購入要求

国産米購入要求が、関税割当（低関税の輸入）による利益を（国産米のために）補償する目的のためであるとしても、輸入米と国産米の競争関係を変更するのであれば、国内での販売等に影響を与えないと見ることは困難である。国産米購入要求は、輸入米と国産米の競争関係に影響を及ぼし、したがって、輸入米と国産米の購入に関する業者の決定に影響を及ぼす。(7.225) 最も重要なことは、国産米購入要求によって、国産米の購入は、業者に低関税率で輸入米を購入する権利が認められ、輸入米の購入にはそれが認められないということである。その事実それ自体が、競争条件を変更する利益である。このことは、業者が関税割当制度の下で米を輸入することを有利であるか否かにかかわらない。(7.238) したがって、国産米購入要求は、GATT3 条 4 項に違反する。(7.241)

3. 終了した違反措置に関する勧告

アルゼンチンの繊維・衣服事件でパネルが述べたとおり、パネルは、WTO 加盟国が、WTO 協定と国際法によって要求されているように、条約上の義務を誠実に履行するものと推定しなければならない。(7.268)

米国が引用したドミニカのタバコ輸入・販売事件で、上級委員会は、勧告をしなかったパネル判断を破棄したのではなく、措置が上級委員会手続の間に修正されたため、パネルが異なった措置に対してなした判断を修正したのである。これは、問題の措置が失効し、被申立国に再度導入する意思がない場合には、一般に勧告の必要性がないということをサポートする。トルコの国産米購入要求は、失効しており、トルコが再度導入しないことを宣言したことから、DSB に勧告する必要性を認めない。(7.271-272)

. 解説

1. 輸入管理証明の制度とその運用

(1) 数量制限

本件で問題となったのは、輸入管理証明の制度運用が数量制限あるいは裁量

的輸入許可といえるかという点であった。トルコの主張によれば、管理証明は、要件を充たせば自動的に発給され、不発給の大部分が記載事項の不備または誤りである、というものだった。しかし、実際には、農業省保護管理局長から農業大臣に宛てられた書簡で管理証明の発給停止が勧告され、それに応じて管理証明の発給停止が行われていた。

そこで、この書簡の法的性格がパネル手続において争点となった。米国は拘束力があるとし、トルコは行政機関相互の連絡手段に過ぎず、管理証明の不発給とは関連がないと主張したのである。パネルは、トルコが、相当な量の管理証明が発給されていることを立証していないとして、輸入を制限するために管理証明の発給を停止したと認定した。チリのプライス・バンド制度の上級委員会判断を引用し、「透明性の欠如と予見可能性の欠如」があり、組織的意図がなくても輸入量を制限するものと判断した。ここでは、書簡の法的性格ではなく、その結果生じた実際の慣行に基づいて数量制限と認定したのである。

この管理証明の不発給は、輸入業者によって国内裁判所に提訴されたが、その訴えは、退けられている。この国内裁判所の判決について、トルコは、誤った判決であると主張したが、国内の司法判断についてそのような主張が受け入れられるものではない。

(2) 裁量的な輸入許可

トルコの管理証明不発給について、パネルは、農業協定 4.2 条に規定する裁量的輸入許可にも該当すると判断した。管理証明がなければ、輸入者が要件を充たしていても輸入が認められない。そしてトルコの発効停止は、裁量的な慣行であり、それによって貿易を管理していると認定したのである。

この点について、パネルは、管理証明の発給停止を数量制限と認定しているため、検討する必要はないとしながら、米国が明確に主張しているため検討すると述べている。通常であれば、申立国が明確に主張していても、訴訟経済に基づいて判断を控えるところであるが、本件パネルは、判断した。

確かに、個別の手続の中では、ある特定の規定（本件では GATT11 条 1 項）の違反が認定されれば、その他の申立（本件では農業協定 4.2 条）についての判断を控えることにより、手続を迅速に終結させることが可能となる。しかし、ある措置が、いくつかの協定の規定に違反する可能性がある場合、すべての規定について判断した方が、その後の協定運用の指針として有用であろう。個別のケースの合理的処理と協定全体の円滑な運用のいずれを重視するかの問題である。これまでのパネル・上級委員会は、どちらかといえば、前者を重視していたように思われるが、個別ケースの争点となる規定の性格に応じて、本件パネルのような態度を採用することも必要であるように思われる。

2. 国産米購入要求

トルコの関税割当の運用において、割当の枠を用いて低関税の輸入をするためには、一定量の国産米の購入が義務付けられていた。トルコは、低関税の輸入米に対して国産米に与えられる補償措置であると主張した。輸入米は、低関税での輸入が認められるという利益があるので不利になるわけではない、という主張である。

パネルは、国産米購入要求を GATT3 条 4 項違反と認定したが、このような主張が退けられたのは、当然である。輸入品は、国内市場に置かれたときに国産品と対等な待遇が与えられなければならない。譲許税率を下回る関税を賦課する場合であっても、例外ではない。国産品購入要求は、カナダ外国審査法(FIRA)事件パネル報告(L/5504、1984年2月7日、BISD 30/140)で、内国民待遇違反が認定されている。FIRAは、投資を承認する要件として、カナダにとって利益となることを要求していた。そのため、投資者が様々な約束をして投資の条件とされたが、他の約束とともに、国産品が競争的である場合の購入約束が、内国民待遇違反とされたのである。この約束によって、投資者が、競争力が同様あるいは輸入品が若干優る場合であっても、国産品を優先的に購入する可能性が高く、輸入品と国産品との間の競争関係を歪める、というのが理由である。

トルコの国産米購入要求に関する慣行は、国産米を購入しない者に対して管理証明を発給しないというものである。つまり、米を輸入しようとする者は、必ず国産米を購入しなければならない、明らかに競争関係を歪めるものである。低関税による輸入が認められることが輸入品にとって利益であることは確かであるが、このような主張が認められるなら、関税や関税交渉の意味がなくなってしまうだろう。

3. 失効した違反措置に関する勧告

米国は、国産米購入要求を導入する基礎となった法制度は、依然として有効であるため、協定に適合させるよう勧告すべきであると主張した。国産米購入要求は、パネル設置前に失効しており、トルコが再導入をしない旨宣言をしたため、パネルは、DSB に勧告しなかった。このようなケースで勧告しないことは、合理的であるようにも思われるが、問題がないわけではない。失効した措置を再導入しないという宣言がなされても、その後、再導入した場合、対抗措置を発動することができるか、という問題である。

DSU22 条 1 項は、対抗措置が「勧告および裁定が妥当な期間内に実施されない場合に利用することができる一時的手段」と規定している。勧告がなければ、その実施もない。規定の文言からは、DSU の手続が終了した後に、違反を認定された措置が再導入された場合に、実施すべき勧告がないため、対抗措置をと

ることができないと解釈しうる。そのように解釈するならば、違反措置が再導入された場合、改めて協議からパネル手続を経て、ということになるが、それは妥当ではないだろう。

措置の違反が認定されながら勧告がなく、当該措置が再導入された場合、DSB に対抗措置の承認を求めることができるとするならば、勧告しないことも合理的である。しかし、そうでないならば、違反と認定された措置が失効していても、通常の勧告をすべきであろう。この点は、制度の運用上の問題であり、どちらの方法でも良いように思うが、DSU の解釈からすれば、失効した措置についても勧告する方が疑義がないように思われる。

4 . WTO 提訴の戦略的利用

本件においては、パネル判断とは別に、手続の遂行において興味深い点がある。それは、米国が提出した証拠である。米国は、トルコが発給した管理証明や不発給にかかわる書類等を証拠として提出している。これは、トルコ国内の輸入業者から入手したものであり、それら輸入業者の協力を得ていることを示している。

輸入制限措置による不利益は、輸出者だけではなく、輸入業者にも及ぶ。したがって、貿易相手国の輸入救済措置を抑制するためには、相手国の輸入業者との信頼関係を築き、協力を得ることも重要であることを示しているといえよう。

以上