

【事実の概要】

1. スペインは、国産のオリーブ油を保護するため、国内市場で販売される大豆油の内国数量制限を維持していた。スペインは、大豆については5パーセントの関税譲許を行っていたが、大豆油については関税譲許を行っていなかった。スペインによる大豆油の輸入は僅少であるが、大豆の輸入は相当の数量に上っており、輸入後にひき割り及び油に加工された。大豆油の国内販売が制限されていたため、輸入大豆から生産された大豆油の多くは、輸出に向けられることになった。この結果、スペインは世界第3位の大豆油輸出国に成長し、米国は、自国の大豆油の輸出市場を失うというかたちで経済的損失を被ることになった。

2. 1979年11月、米国は、スペインによる大豆油の内国数量制限について、スペインとの間で行った23条1項の協議が満足のいく解決には至らなかった旨を理事会に通知し、23条2項に従ってパネルの設置を要求した。1980年1月29日の理事会は、この紛争についてパネルの設置に同意した。

3. パネルに対して、米国は、スペインによる大豆油の内国数量制限は、(1)国内のオリーブ油産業に保護を与える目的を有するものであることが明かであり、3条1項の原則に反し、したがってまた3条5項の第2文に定められるそのような内国数量制限の禁止に反すること、(2)もっぱら輸入大豆から生産された大豆油を対象としており、国産大豆から生産された大豆油及びその他の野菜油（たとえばヒマワリ油）は、「同種の產品」であるにもかかわらず同様の制限に服していないことから、3条4項に反すること、(3)独占的権限を有する国家貿易企業による購入及び販売の決定を通じて、差別的にかつ商業的考慮に反して実施されており、17条1項の義務に反すること、さらに(4)以上のガット義務の違反により、23条1項(a)の下で、米国のガット上の利益の明白な(*prima facie*)無効化又は侵害を構成すること、を主張した。これに対して、スペインは、内国数量制限の対象である大豆油は、輸入大豆を粉砕することによりスペインで加工生産されるものであるからあくまで国内產品であり、したがって輸入產品にかかわる3条4項は適用されないこと、及びこの制限にはスペインの加入議定書に含まれる「現行法令」の留保（いわゆる「祖父条項」）

が適用されること等の反論を行った。

4. 1981年6月17日のパネル報告は、米国の主張を却け、スペインによる大豆油の内国数量制限のガット違反を認めず、単に23条1項(b)又は(c)の下での米国のガット上の利益の無効化又は侵害の可能性があるとの判断を示した。米国は、パネルの判断が誤りであるとする自国の見解⁽¹⁾を締約国団に回覧し、理事会に対してパネル報告を採択するのではなく、単にこれに「留意する(note)」よう申し立て、1981年11月3日の理事会は、米国のこの申立に従った⁽²⁾。ただし、その際、米国は、スペインに対する本件申立を撤回することを宣言したため、パネル報告を事実上拒否する理事会の票決は、それにもかかわらず、スペインをガット義務違反と認定する意味を持つものではなかった。その後、1983年に、米国は、スペインによる大豆油の輸出について22条の協議を要請し⁽³⁾、スペインもこれに同意したが⁽⁴⁾、その結果は報告されていない。

【報告要旨】

1. 3条1項について

3条1項違反が成立するためには、輸入産品又は国内産品に適用され、かつ国内生産に保護を与えるような法令又は要件が、直接競争関係にあるか又は代替可能な輸入産品に不利な影響を与えるものでなければならない。大豆油に関するスペインの措置は、3条1項に規定される「産品の国内における販売、販売のための提供……又は使用に関する法令」とみなすことができ、また、これらの措置、とくに大豆油の消費数量割当は、オリーブ油の国内生産を保護するものである。しかし、1963年以来、大豆の輸入は実質的に増加しており、スペインの当該措置は、米国産の大豆の輸入に制限的な影響を及ぼすものではなかった。したがって、大豆油に関するスペインの措置は、3条1項の規定に違反するものではない。

2. 3条5項について

3条5項の注釈は、「5の第一文の規定に合致する規則は、その適用を受けるすべての産品の実質的な数量が国内で生産される場合には、第二文の規定に反するとは認めない」と規定している。スペインの当該措置に服するすべての産品、とりわけ大豆油は、実質的な数量が国内で生産されており、さらに、その措置が3条1項に違反しないというのがパネルの結論であるから、スペインの措置は、3条5項の第二文の規定に違反するものではない。

3. 3条4項について

3条4項の違反が存在するかどうかを決定するためには、この規定の中の二つの概念、すなわち「同種の産品」及び「国内原産の」という文言を定義しなければならない。過去のガットの実行においては、「同種の産品」は、「ほぼ同一の産品(more or less the same product)」を意味するものとして狭い定義が与えられてきた。さらに、有権的な原産地に関する国際的規則が存在せず、従来は、各国の原産地規則が適用されてきた。スペインにおいて生産された大豆油は、輸入大豆から生産されたか、国産大豆から生産されたかを問わず、スペイン原産の産品とみなされなければならない。また、国産大豆から生産された大豆油は、輸入大豆から生産された大豆油と「同種の産品」とみなされるが、他の野菜油と大豆油はそうではない。3条4項は、もっぱら輸入品の内国民待遇に関するものであるから、結局、スペインの当該措置は3条4項に違反しない。

4. 17条について

本件措置を実施するためスペイン政府によって設立されたCAT(Commissioner General for Supply and Transport)は、「排他的な若しくは特別の特権」を許与されているものとみなすことができる。しかし、CATが実施する購入又は販売が「輸入又は輸出のいずれか」を伴うことが証明されなかったので、CATは、17条に述べられる種類の企業とはみなせず、したがって、CATの活動には17条が適用されない。

5. 「現行法令」の留保について

過去のガットの実行において、「現行法令」条項は、「ある措置の基礎となる立法が、その文言上又は明示の意思により、義務的性質のものであること—すなわち、その立法が執行当局に執行行為によっては変更できない要件を課すものであることを条件として、当該措置を許容する⁽⁵⁾」ことを意味するものと合意されてきた。本件で問題とされた立法は、CATに、特定の措置を執る権限を与えるだけで、そうすることを要求するものではない。したがって、当該立法には「現行法令」の例外は適用されない。

6. 23条について

スペインの当該措置が本件で援用されたガットの諸条項に違反するとは認められないので、23条1項(a)の下で米国の利益の無効化又は侵害は生じていない。しかし、当該措置が、米国による大豆油の輸出を米国の伝統的な市場から排除するようにスペインの大豆油の輸出に影響を及ぼし、したがって、23条1項の(b)又は(c)の意味で米国の利益を無効化し、又は侵害した可能性を必ずしも完全には排除できない。

【解説】

1. 3条の適用について

本件は、理事会がパネル報告に「留意する」のみで、事実上その採択を拒否した極めてまれなケースであった。理事会が採択を拒否した最大の理由は、パネルが、3条1項違反が成立するためには輸入産品に不利な影響が生じなければならないと判示し、損害要件を課した点にある。理事会においてパネル報告の採択に反対した米国が指摘するように、ガット23条事件の先例（ブラジルの差別的内国税事件⁽⁶⁾、ECの動物資料蛋白に関する措置事件⁽⁷⁾）は、3条1項又は2項違反を認定するに当たり損害の立証を要求していなかったし、また、1979年の紛争処理に関する了解⁽⁸⁾も、ガットの慣行として、ガット規則に違反する措置は通常他の締約国に不利な影響を及ぼすものと推定され、この推定に対する反証は当該措置を維持する当事国の責任であると述べていた⁽⁹⁾。このため理事会では、損害要件を不要とする米国の主張が支持された。もっとも、この当時、上記の了解は、違反国が損害の不存在を反証すれば違反の責任を免れ得る余地を残しており、本件パネルが、スペインの主張を認めて損害の欠如を理由に3条1項違反を否定したとしても、必ずしも誤りとは言えないであろう。しかし、その後、1984年の日本の皮革の輸入に関する措置事件⁽¹⁰⁾及び1987年の米国スーパーファンド事件⁽¹¹⁾を通じて、ガット規則に違反する措置は、ガット上の利益の無効化又は侵害を生じさせるという絶対的推定を受け、この推定は實際上反証できないことがガットの実行において確立してきたと言えよう⁽¹²⁾。

ところで、本件において援用された3条の諸条項の適用について、より決定的な問題は他の点にあったように思われる。すなわち、損害の存否を別にして、はたしてスペインの当該措置が3条の諸条項の違反を構成するかという問題である。3条は、全体として、ひとたび輸入産品が関税を支払って一国の関税領域内に入るときには、それが国内産品と平等の競争的機会を与えられるべきことを確保しようとするものである。したがって、スペインが主張したように、本件措置があくまで大豆油という国内産品の内国数量制限であるとするれば、輸入産品にかかわる3条の適用は当初から問題にならないことになる。それゆえ、ここでの重要な問題は、むしろ輸入大豆から加工生産された大豆油が単純に国内産品といえるのかどうかであり、米国とスペインの主張の本質的な対立点は、まさにこの点にあった。

スペインは、各国がほぼ共通に採用し、スペインもまた採用している原産地規則として

の実質変更基準及び付加価値基準に照らして、輸入大豆から加工生産された大豆油はスペイン原産であると主張したが、パネルは、この主張をそのまま受け入れたように見える。しかし、このように原産地規則を単純に適用すると、場合によっては、3条の適用を免れるための抜け道を作ることになる。米国は、この点を指摘し、本件の輸入大豆と大豆油の関係のように、少なくとも輸入産品が未加工の状態では商業的使用に適さず、加工段階で他の原料の添加が必要とされず、さらに輸入産品の実質的国内生産が存在しない場合には、輸入産品と国内での加工産品を同一に扱うべきであると主張した。このような特殊な事情は、加工産品の内国数量制限が事実上輸入産品の輸入数量制限となっているような場合には、十分に考慮されるべきであり、その場合にはさらに11条違反の可能性も生じてくる。しかし、本件のように、加工産品の内国数量制限が必ずしも輸入産品の輸入数量を制限する効果を持たない場合に、上述の特殊事情を考慮に入れて原産地規則を柔軟に解釈すべきかどうかは疑わしい。損害要件は、この段階で考慮されるべきである。

なお、3条4項の適用に関連して、パネルは、「同種の産品」の概念についても「ほぼ同一の産品」を意味するものとの解釈を示したが、この点についても、理事会において狭すぎるとの批判がなされた⁽¹³⁾。

パネルは、輸入大豆から加工生産された大豆油が国内産品であるか否かという決定的な問題に肯定的結論を導いたのであるから、本件における3条の適用を排除するにはそれだけですでに十分であったはずであり、上述の損害要件の有無及び「同種の産品」の議論は本来傍論というべきものである。パネルがこれらの傍論に言及しなければ、いたずらに理事会の採択拒否を招くこともなかったかもしれない。

2. 17条の適用について

輸入大豆から加工生産された大豆油は国内産品であるとするパネルの判断は、17条の適用についても決定的な意味を持った。パネルは、本件のCATはあくまで国内産品として大豆油を扱うものとみなし、「輸入又は輸出のいずれかを伴う購入又は販売に」従事する17条の国家貿易企業ではないと判断した。パネルが、米国の主張を認めて輸入大豆とそれから生産される大豆油を同一視していれば、CATは17条の意味での国家貿易企業ということになり、同条の最も重要な文言である「商業的考慮」の意味が検討される機会が生じていたであろう。しかし、本件ではそのような結果には至らなかった⁽¹⁴⁾。

3. 23条1項の適用について

パネルは、本件ではガット規則の違反が存在しないから明白な(prima facie)無効化又は侵害は存在しないが、いわゆる non-violation nullification or impairment (以下、NNI) の「可能性」が否定できないと判示した。パネルは、23条1項の(b)及び(c)の下でのNNIに言及するが、(c)の下でのNNIは、客観的な経済情勢の変動等を念頭においたものであり、ガットにおいてこれまで実際に適用されたことはないし⁽¹⁵⁾、本件についても無関係である。したがって、ここではもっぱら23条1項(b)の下で、他の締約国の何らかの措置の適用の結果として生じるNNIが問題となる。このようなNNIは、その本質が利益の均衡の名の下に既存の法関係に変更をもたらすものであるから、主権国家から構成されるガットにおいては、従来きわめて例外的に、かつ厳格な条件の下に認められており、安易にその「可能性」を判示すべきものではない。ガットの先例(1950年のオーストラリアによる硫安に対する補助金事件⁽¹⁶⁾ 及び1952年の西ドイツの鰯輸入事件⁽¹⁷⁾) によると、NNIは、関税譲許時の利益の均衡が合理的に予見不可能であったその後のある措置により覆された場合に限定して認められてきた⁽¹⁸⁾。

本件について検討すれば、スペインは、米国産の大豆については関税譲許を行っているが、大豆油についてはこれを行っていなかった。したがって、関税譲許による米国の期待利益は、あくまで譲許品目である大豆について生じるものであり、実際には米国産大豆の輸入量が増大しているのであるから、スペインの本件措置が利益の均衡を覆すものであったとはいえないであろう。たしかに、大豆油の世界輸出市場における米国とスペインの利益の均衡は、スペインの本件措置によって覆されてはいるが、これはスペインによる関税譲許が米国にもたらす期待利益を損なうものではない。パネルは、NNIの「可能性」を認めるにあたり、米国産大豆について関税譲許がもたらす期待利益と、大豆油について米国の伝統的輸出市場がもたらす期待利益を混同しているように見え、本件で輸入大豆と大豆油を区別するパネルの立場からすると一貫性を欠くことになる。

<注>

- (1) L/5161, 26 June 1981. これに対するスペインの反論については、L/5188, 25 September 1981参照。
- (2) C/M/152.
- (3) L/5509, 24 June 1983.

- (4) L/5519, 12 July 1983.
- (5) BISD Vol.11/62(1952), cited by L/5142, para.4.10.
- (6) BISD Vol.11/181.
- (7) BISD 25S/49, L/4599(1978).
- (8) Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance, Adopted on 28 November 1979, BISD 26S/210, L/4907.
- (9) Id., ANNEX para.5, BISD 26S/216.
- (10) BISD 31S/94, L5623.
- (11) BISD 34S/136, L6175.
- (12) 小松一郎「G A T Tの紛争処理手続と『一方的措置』」国際法外交雑誌 第89巻第3・4号(1990) 44-47頁参照。
- (13) C/M/152; 津久井茂充「コンメンタール・ガット」(連載5) 貿易と関税1990年11月号60頁も参照。
- (14) 17条の解釈については、拙稿「国家貿易とG A T T」貿易と関税1990年2月号26頁以下参照。
- (15) 小松、前掲(注12)論文、48頁参照。
- (16) BISD Vol.11/188.
- (17) BISD 1S/53.
- (18) 小松、前掲(注12)論文、49-50頁参照。

(平 覚)