

米国の酪農品の輸入制限

(L/61、1952年11月8日採択)

【事実の概要】

米国では1930年代から酪農品産業の規制立法が存在する。なかでも1933年農業調整法(the Agricultural Adjustment Act of 1933)及び1937年農業マーケティング協定法(the Agricultural Marketing Agreement Act of 1937)は、加工業者が酪農農家に支払わなければならない牛乳の最低価格を設定する牛乳マーケティング・オーダー・プログラム(Milk Marketing Order Programs)を定め、1949年農業法(the Agricultural Act of 1949)は酪農品価格支持プログラムを定めている。第2次大戦後の農産物過剰生産に際し、種々の農産物の輸入数量制限を規定する1950年防衛生産法(the Defense Production Act of 1950)104条が制定された。そして同条によるチーズを中心とした酪農品の輸入制限措置がガット上の義務に違反することが問題とされたのである。

この問題は、1951年9月の締約国団会議(第6会期)において取り上げられた。同月19日にオランダは文書を提出し、米国の措置による貿易上の損害のデータを記し、他の産業における損害もあること、オランダ産と米国産のチーズの品質の差異による競合の不存在及び輸入チーズの米国市場におけるシェアの少なさを理由に米国の措置が経済的に正当化され得ないことなどを主張した。同月24日の会議では、全締約国の3分の1以上に当たるオランダその他12カ国が米国の措置を非難する発言を行った。米国は反論せず、同国政府の104条の廃止への強い決意を明らかにした。同月26日には「酪農品に対する合衆国の輸入制限」と題する決議(resolution)が採択され、一般協定23条の意味において締約諸国への米国の譲許が無効化又は侵害され、かつ、米国の輸入制限は一般協定11条違反を構成し、さらに損害を受けた締約諸国が23条2項の手段に訴えることが正当化されとの裁定がなされた。同時に、被害国に対し米国に104条廃止のための合理的な期間の時間を与えること及び米国に取った措置の報告を締約国団に行うよう勧告がなされた。

1951年の締約国団会議(第7会期)が始まった時点において、防衛生産法の改正により輸入制限は一部緩和されたものの、104条は廃止されていなかった。同年10月28日の会議において、オランダその他計13カ国が米国を非難する発言を行った。さらにオランダは、米国の小麦粉の輸入を20%縮小するという対抗措置をとることの許可を一般協定23条に基

づき求めた。米国は、譲許の撤回が救済になるものではなく目標は米国の制限措置を撤廃することであるが、一般協定上のバランスを回復するために合理的に必要とされる譲許の撤回を他の締約国が行うことに反対しないことを表明した。但し、米国はオランダの提案した輸入縮小の量には異議を唱え、問題は作業部会に付託された。

作業部会はオーストリアのエマニュエル・トロイ（議長）、ビルマ、ブラジル、西ドイツ、ハイチ、スウェーデン、南ローデシアにより構成された。この作業部会の構成員はすべて係争問題において中立の立場にある締約国であり、第7会期から小委員会という名称が用いられ始めた紛争解決のための第三者機関と同じ内容の機関であった。締約国団は作業部会の報告を1952年11月8日に採択し、同時に「オランダの米国に対する義務の停止措置」と題する決定(determination)が行われた。それにより締約国団は、オランダ政府の提案した措置がその性質において適当であることを決定し、オランダ政府が米国に対する一般協定上の義務の適用を必要な範囲内で停止し、1953年の米国からの小麦粉の輸入に60,000トンの上限を課すること許可した。

【報告要旨】

1. 一般協定23条2項の適用に関して、米国からの小麦粉の輸入制限というオランダ政府の提案した措置は、その性質において適当である。

2. オランダ政府の提案した数量制限の程度がその受けた侵害を考慮すると合理的であるかどうかについては、次の通りである。「当該措置及び対抗措置が影響を及ぼす貿易を計算することが適当であることを認識したが、純粹に統計的な考査のみでは十分ではなく、受けた侵害の査定に入れられるより広い経済的な要素を考慮することも必要であると認めた。」

【解説】

1. 1947年4月から10月にかけて開催された国連貿易雇用会議準備委員会第2会期において、23条2項に基づく義務の停止は制裁や懲罰でないし、23条の本質的な目的は刑罰を課することではなく義務の再検討を許すことであると述べられた。また、23条の目的は種々の規定に基づく締約国の権利と義務との間の利害のバランスを維持することであり、利益の侵害の場合は、締約国の負う義務の補償的な調整を規定することによりこのバランスを回復することであると述べられた。これに相当するハヴァナ憲章の95条3項の規定は、

適当であり、かつ、補償的である限りにおいて、かつ、そのような条件で、影響を受けた構成国は義務を免除されることができると規定している。1947年11月から1948年3月にかけて開催された国連貿易雇用会議（ハヴァナ会議）の第6委員会の報告書でも、条文は与えられる救済の性格が補償的であり懲罰的ではないことを規定しており、条文中の「適当である」という語は補償を超えた救済を規定していると解されるべきではないと述べられている。

本件ではオランダ政府の提案した措置が、以上のように解釈される23条2項に規定されている対抗措置として適当かどうかについての判断が求められた。作業部会は、その判断を行うには、(1)当該状況下において、提案された措置がその性質において適当かどうか、(2)オランダの受けた侵害を考慮するとオランダ政府の提案した数量制限の程度が合理的であるかどうか、の2つの観点から考慮されるべきであるとした。

作業部会は以上の2つの観点を指摘したが、(1)の観点からの検討については報告に何の記述もない。オランダの提案した措置は米国のみを対象とする差別的輸入数量制限であったが、そのことを米国も作業部会も問題にした形跡はない。可能な措置としては関税引上げもある。関税引下げという譲許を相互に行うことより達成された利益のバランスが相手国の措置により崩され、バランスを回復するために補償的に義務の停止が許されるのが23条2項に基づき許可される対抗措置であることから、関税の再引上げが対抗措置としてよりふさわしいとも考えられるが、本件では輸入数量制限が認められた。さらに被害国の利益のバランスの回復を目的とするならば、対抗措置が紛争の相手国を対象とするものに限られる差別的なものである必要もないと考えることもできる。本件ではそのような考え方はとられず、差別的な数量制限が認められた。ガット上の利益のバランスを関税譲許に関するものとそれ以外のものも含めた権利義務全体が構成していると考えたと、そのバランスを回復させるには関税譲許以外の義務の停止も妥当である。さらに、23条の紛争解決の最終的な目的は問題とされる措置の撤回であり、これを促すための圧力となる対抗措置としては、対象を相手国に限る差別的なものの方がより効果的であると考えられる。

対象品目としてオランダ政府が小麦粉を選択したことも問題とされていない。酪農品の輸入規制に対抗するものであるから、同じく農産物であり、かつ、重要物資である小麦粉を選択したと想像される。しかし、たとえばサービス貿易のように一般協定とは関係のない分野での対抗措置は当然23条2項の許可の対象とはならないが、対抗措置の対象品目を紛争の原因となった措置の対象品目と同一産業又は関連産業の品目に限ることは要求され

ないのである。

1952年8月の決定により対抗措置をとることを認められたのは1953年の1年間である。この間の米国からの小麦粉の輸入に60,000トンの上限を課することをオランダは許可された。

(2)の観点、具体的な補償の算定の合理性という難しい問題に関するものである。作業部会も提案された措置がどの点から合理的でなくなるかを確定することの困難さを認めている。算定の出発点としてまず考えられるのが、米国の輸入制限によりオランダから輸出され得なかった酪農品の総額である。この額について、ヒューデックはその著書の中でオランダの貿易上の損失はかなり不明確であるとしながらも、数量制限により影響を受けた最も重要な産品であるエダムチーズ及びゴードチーズに関して約250,000ドルという数字を算出している。そして、オランダが輸入削減を望んだ小麦粉15,000トンが1,300,000ドルから1,400,000ドルであったことは国際小麦粉理事会の出版物を引用した上で明確であるとしている。作業部会が提案し締約国団が採択した数字は12,000トン（約1,100,000ドル）である。この数字は、オランダのチーズ輸出についての損失額をかなり上回るものである。その差の説明として、他の商品の対米輸出促進努力に対する重大な影響及び国際収支上の困難克服の努力に対する影響というオランダの主張を作業部会は受け入れている。

オランダの提案した措置の規模より小さい規模の措置を作業部会は勧告したが、このことについて作業部会議長は締約国団会議において次のように説明している。「より小さい数字の方が、真の目的である米国の措置の撤回の達成のためにより良い。23条の『適当である』という語は、単に合理的であるという以上の意味を持ち、そのことにより、目的を達成するために当該状況下において計算される最善のものに対抗措置を限定することが望ましいということを作業部会が考慮することが要求される。」以上の議長の説明のほかに、一般的に言えることとして、当事者の要求とは違った額を勧告することが作業部会自体の存在を強調し、また、作業部会が独立した第三者としての判断を下したことの証左として映るという意義が考えられる。このことにより、当事者間では相手国と妥協することができない何らかの事情がある場合でも、作業部会の判断を受け入れるという形で実質的には当事者間の妥協が実現することすらあり得よう。

2. 1953年にオランダはガットより許可された輸入数量制限の国内実施措置をとった。

しかし同年、米国は、防衛生産法104条を失効させたものの、農業調整法22条によりほぼ同一の輸入制限を継続させた。そこでオランダ政府は対抗措置の許可の延長を求め、前回と同一の輸入制限措置をとることが1953年10月13日の締約国団決議により許可された。翌年も米国の輸入制限は続き、1954年11月5日の決議によりオランダの対抗措置が再々度許可された。

1955年3月5日には、米国農業調整法22条（連邦農務省の農産物価格支持プログラムを損なうような輸入を制限することを大統領に義務づけるもの）に基づき行われる輸入制限に対して一般協定25条5項(a)のウェーバーが締約国団の決定により認められた。このウェーバーは農業調整法22条による輸入制限のすべてを対象とするものであったが、他の締約国の一般協定23条を援用する権利を害するものではないことが明示されており、オランダの対抗措置も1959年における輸入制限を許可する1958年10月20日の決定まで1年毎に認められていた。

1959年秋に米国大統領が同国関税委員会にエダムチーズ及びコーダチーズの輸入数量制限緩和の可能性の調査を命じた機会を捕らえ、オランダは自由化が期待できるとして、対抗措置の継続を求めないことを発表した。このようなことで対抗措置の不継続を決めたのはオランダが米国の小麦粉の輸入制限を必ずしも本当に望んでいなかったからであろう。前述のヒューデックによれば、対抗措置のとられていた1953年から1959年までの間、実際にオランダは上限とされていた60,000トンを超える量の小麦粉を常に米国から輸入していたのである。

一般協定第23条2項に基づく対抗措置が締約国団により許可されたのは、現在(1991年3月)までのところ本件が最初で最後のものとなっている。本件の対抗措置は、問題とされる措置の撤回を促すというその本来の目的を考えると、7年間も続いてしまったのであるから、成功したとは言いがたい。本件の対抗措置が成功しなかったことに加え、ガットにおける対抗措置はそれが補償的であるとされていても実際は輸入制限を増やすことにより対抗措置をとっている国の国民経済が損失を受けることや、対抗措置はガット本来の目的である貿易障壁の削減とは逆の方向に向かうものであることなどが対抗措置が消極的に扱われてきた理由であると説明されている。

なお、最近では米国を中心にガットによる許可を受けずに一方的に対抗措置がとられる例があるのでそれを防止するためと、ガットの紛争解決手続の強化のために、ウルグアイ・ラウンドにおいて対抗措置の検討が行われている。

【参考文献】

GATT, Analytical Index, Article XXXIII-76 (1989).

R. Hudec, The GATT Legal System and World Trade Diplomacy, 165 (1979).

USTIC, The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints, Phase II:
Agricultural Products and Natural Resources, USITC Publication 2314, at
3-1 (1990).

(清水章雄)