

カナダの卵輸入制限

(L/4279、1976年2月17日採択)

【事実の概要】

1975年9月9日にアメリカは、カナダの輸入数量割当がガット第11条に適合するかに関して助言的認定(advisory ruling)を行う作業部会を設立することを要請し、理事会を召集してその適否について討議するよう求めた。そして翌10日の文書においてアメリカは争点を明示し、以下の3つの問題について助言的認定を行うよう求めた。

- (a) カナダの鶏卵の供給管理制度は、第11条の要件に合致するか。
- (b) 輸入数量割当の決定の基礎として用いられたものは、第11条最終段落の要件に適合するか。
- (c) 上記の(a)及び(b)に関する認定の如何にかかわらず、第11条の下におけるカナダの数量割当は、従前の譲許の無効化及び侵害を構成するか。

9月25日の理事会においてアメリカの要請通り作業部会が設置された。作業部会の権限事項は、「カナダ政府(L/4207)によって鶏卵及び卵産物に対して課された輸入数量割当に関してアメリカ合衆国政府(L/4223)が締約国団に付託した問題を検討して、それに関して理事会に報告すること」とされた。

作業部会は、エガート（フィンランド）を議長として、10月に3回、12月に3回、計6回の会合を開き、アメリカが提起した3つの問題に関して次のように回答することを決定した。

【報告要旨】

「(a)の問題については、アメリカを除く作業部会構成国は、カナダによる鶏卵の供給管理計画の適用は、作業部会に対して説明されたところによれば、第11条2項(c)(i)の要件に適合しているとのカナダの見解に同意した。アメリカは、カナダが鶏卵について供給管理制度を有していることには同意したが、現在の制度が国内生産を効果的に統制できるとは考えず、従って、第11条2項(c)(i)には合致しないとの意見であった。」

「(b)の問題については、作業部会は、どの期間を代表的な期間とするのが正しいかについても、カナダが選んだ期間が第11条最終段落の要件に合致するかについても、決定する

ことができなかった。作業部会の他の構成国は、アメリカとカナダが2国間交渉によって実地的な解決に達するよう試みることに及び、鶏卵の貿易における毎年の変動が、適当な均衡を決定するに当たって考慮されるべき特に重要な要素である、という指摘を両国は参考にするべきであると提案した。これらの構成国は、1967年6月1日から1973年5月31日までの期間が合意のための1つの基礎を提供するであろうと示唆した。」

「鶏卵に対するカナダの数量割当の賦課が、第11条の下で従前の譲許の無効化又は侵害を構成するかという(c)の問題については、作業部会は本件においては何らの結論にも達しなかった。」

【解説】

1. ガットと農業

工業国においても農業は小農が支えており、彼らの経済状態は工業に比べて悪い。そこで、工業国は小農の保護を目的とした農業政策をとっており、そのことが農産物の自由貿易に対する障害となっている。また、土地は国際的な移動が不可能なことや、各国固有の歴史的事情により農地の流動化が進みにくいことのために、農業においては比較生産費説が限定的にしか妥当しない。こうした理由で、工業に比べて農業においては自由貿易が実現しにくい。そこでガットは、自由貿易の原則を掲げながら、農産物貿易に関しては様々な例外を設けている。第1に、輸入数量制限の禁止、輸出数量制限の禁止、輸出補助金の禁止については、農産物について例外を認める明文の規定を置いている。第2に、工業品にも適用される一般的な例外規定も、実際には農産物を中心として適用され、事実上農産物に関する例外として機能している。国家貿易の例外、政府間商品協定の例外、及び義務免除（ウェーバー）がそれである。第3に、輸出自主規制や可変課徴金などガットに適合するか否かが不明確な「灰色措置」が、農業の保護のためにも利用されている。そしてさらに第4には、農業についてはガットが厳格に適用されておらず、違法な輸入数量制限が黙認されてきたという事実が指摘できる⁽¹⁾。

輸入数量制限の禁止は、ガットの根幹をなす基本原則の一つであり、第11条がこれを定めているが、同条2項(c)は農業及び漁業の産品に対する数量制限を一定の要件の下に認めている。そして同項の(i)は「販売若しくは生産を許された同種の国内産品の数量……を制限すること」を求めている。同項後段は、当該数量制限は、「輸入の総計と国内生産の総計との割合を、その制限がない場合に両者の間に成立すると合理的に期待される割合よ

り小さくするものであってはならない」とし、「締約国は、この割合を決定するに当たり、過去の代表的な期間に存在していた割合について……妥当な考慮を払わなければならない」と規定する。本件の問題(a)は、カナダの鶏卵供給管理制度が(i)の要件を満たすかを問うものであり、(b)は、カナダの数量割当の決定が第11条最終段落の要件を満たすかを問うものである。

第2次大戦後、第12条（国際収支の例外）によって輸入制限を認められていた国は次々と第11条国に移行し、第11条の要件を満たさない輸入数量制限は法的には許されないことになった。しかし、諸国は特に農業に関して輸入数量制限を撤廃することが困難な状況にあり、そのために多くの国で輸入制限が事実上存続するという事態になった。アメリカは農業の分野での輸入制限につき1955年に義務免除を付与されており、E E Cも1962年に可変課徴金制度を導入し、輸入数量制限とは別の形で輸入制限を行いつづけた。このような状況の下で諸国の輸入数量制限も、「残存輸入制限」と呼ばれて半ば公然と黙認されてきた。ガットは1960年に「残存輸入制限」を撤廃するための手続を定めたが、輸入制限によって影響を受けた国が紛争処理手続を発動することを定めたに過ぎず、しかも残存輸入制限をガット違反とする申立ては実際にはほとんど行われてこなかったのである⁽²⁾。農産物に関する諸国の「残存輸入制限」品目は、1980年の時点でも、ノルウェー48品目、日本22品目（1986年現在）、フランス19品目など、多きを数えている。しかし、1988年の日本の農産物12品目パネル報告に見られるように、最近では農産物に関しても第11条が定める輸入数量制限の禁止はかなり厳格に適用されるようになってきている⁽³⁾。

2. 「誤った申立て(Wrong Case)」

ヒューデックは、法と現実が乖離し遵守されなくなった規則(Inoperative Rules)の厳格な適用を主張する申立てや、法の適用でなく定立を求め紛争処理手続に過重な負担を課する(Overtaxing the Procedure)申立てを「誤った申立て(Wrong Case)」と呼んでいる⁽⁴⁾。（この問題は、特に後者に関しては、従来国際法で論じられてきた「非法律的紛争」「政治的紛争」又は「裁判になじまない(non-justiciable)紛争」の問題と共通する面がある。）「誤った申立て」に対して小委員会は、主として次のような方法で対処している。第1は、当事者の意見を調整し一定の解決案を示唆するなど紛争の調停に努め、当事国に対してさらに一層の協議を勧告することである。第2は、求められた判断を回避することである。第3は、現実に合わせて法を創造的に解釈することである⁽⁵⁾。

アメリカでは1974年に新たに通商法が制定され、外国が不公正な貿易慣行を行っている

場合に私人がアメリカ政府に申立てを行うことを認める301条が創設された。本件は1975年にアメリカの「鶏卵生産者連合」及び「米国農業事務局連盟」が通商法301条に基づいてアメリカ政府に対して行った申立てに起因しており、301条に基づく申立てとしてはごく初期の事例である。アメリカ政府は、私人の訴えに押されてガットに対して本件申立てを行ったといえる。

ガットの条文上からいえば、カナダによる鶏卵の輸入数量制限措置は第11条に反するというアメリカの鶏卵生産者の主張にも、相当の根拠があった。しかし上述したように、当時第11条は農産物に関してはあまり遵守されておらず、現実には農産物の輸入数量制限が横行していた。しかもアメリカは農産物に関して義務免除を与えられており、アメリカだけは合法的に農産物の輸入制限ができる状況にあった。(ヒューデックは、遵守されなくなった規定の例として第11条2項(c)をあげた。)このような状況の下で、カナダによる鶏卵の輸入数量制限のみをガット違反として非難することを求める本件申立てにはかなりの無理があり、ヒューデックのいう「誤った申立て」の例と言える(「時代錯誤的」⁽⁶⁾とも評される)。

アメリカは、「小委員会」の設置は交渉が失敗したという誤った印象を与えるという理由で本件では「作業部会」の設置を要請したが、上記のような事情もこの判断に影響していたと思われる。いずれにしても、本件の「作業部会」は、当事国を含む締約国によって構成されたという点で形式的には確かに「作業部会」だったが、当事国以外の中立国が中心となって法的問題に回答を与えたという点で実質的には「小委員会」に近いものだった⁽⁷⁾。

「誤った申立て」に対する対応には上述のように3つの方法があるが、本件はこの3つの方法が併せて用いられた例として注目される。第11条2項(c)(i)は、輸入数量制限が違法とされるための要件として、同種の国内産品の数量を制限することを求めている。ところが、カナダの供給管理制度が数量制限の経済効果をもつかは不確かで、それは第11条で想定された直接の数量制限にはほど遠いものであった。それにもかかわらず作業部会は、カナダの制度は2項(c)(i)の要件を満たしているとした。これは現実に合わせて法を創造的に解釈した例と見ることができよう⁽⁸⁾。そして作業部会は、カナダの数量割当の決定が、締約国は輸入の総計と国内生産の総計との割合を決定するに当たり、「過去の代表的な期間に存在していた割合について妥当な考慮をはらわなければならない」と規定する最終段落の要件を満たすかについては「決定することができなかった」。また、カナダの数

量割当が第11条に反しているかいないかにかかわらず、アメリカの利益を無効化又は侵害したか、という問題についても、「何らの結論にも達しなかった」。これは求められた判断を回避した例と言える⁽⁹⁾。そしてさらに作業部会は、カナダが選んだ期間が第11条最終段落の要件に合致するかについて、「アメリカとカナダが2国間交渉によって実質的な解決に達するよう試みることを促した。これは一層の協議を勧告したものと言える。そしてその際、「1967年6月1日から1973年5月31日までの期間が合意のための1つの基礎を提供するであろう」と「示唆」した。作業部会は、これによって実質的にはアメリカに与えられる数量割当を拡大するよう提案し、紛争の調停に努めたのである⁽¹⁰⁾。

この3つの方法のうち「判断の回避」は、ガットの紛争処理に対する信頼を損なう危険性をはらんでおり、「誤った申立て」に対する適当な対処方法かには疑問がある⁽¹¹⁾。

「判断の回避」の方法が用いられた最近の例として、1981年の小麦粉輸出補助金事件がある。本件では、E E Cが小麦粉に対する輸出補助金を当該産品の世界貿易におけるE E Cの「衡平な取分をこえて」拡大するような方法で与えたかが焦点となったが、小委員会は「衡平な取分をこえて」という概念が不明確なことなどを理由として、E E Cの小麦粉輸出の拡大が「衡平な取分をこえ」たかどうかは判断できないとした。この報告は法的救済の拒否だと批判され、採択されずに今日に至っているのである⁽¹²⁾。「誤った申立て」に対する対処方法として「判断の回避」を提唱したヒューデックも、その後見解を変えている。このように概念がきわめて不明確な場合に、小委員会が一定の解釈を打ち出すと、政治的現実に対し緊張を生む可能性はないとはいえない。しかし、それをきっかけに実質的な規則の見直しが進むこともあり得る。あいまいな判断によってガットの紛争処理に対する信頼が損なわれることの方が損失は大きいと言うべきであろう⁽¹³⁾。

〈注〉

- (1) ガットと農業につき一般的には、佐伯尚美『ガットと日本農業』（1990年）71-105 頁など参照。
- (2) 本件以前の例としては、輸入制限、11S/94がある位である。
- (3) 農産物の輸入制限、35S/163。その他、デザート用りんごの輸入制限、36S/93；りんごの輸入制限、36S/135 なども見よ。
- (4) Hudec, GATT Dispute Settlement after the Tokyo Round: An Unfinished Business, 13 Cornell Int'l L. J. 145, 159-166, 185-197 (1980).

- (5) Cf. *id.*
- (6) R. Hudec, *Adjudication of International Trade Disputes* 19 (1978).
- (7) *Id.* at 19 n. 45.
- (8) 創造的解釈の例として他に、第19条の措置における「重大な損害」、GATT/1951-3; 加工果物及び野菜の最低輸入価格、許可、及び保証金、25S/68 など。See Hudec, *supra* note 4, at 192-197.
- (9) 判断回避の例として他に、第23条の援用（一次産品）、11S/95, 13S/35, 45 など。See Hudec, *supra* note 4, at 189-192.
- (10) 一層の協議を勧告した例として他に、ドル地域割当、20S/230, 236 など。See Hudec, *supra* note 4, at 189.
- (11) Coccia, *Settlement of Disputes in GATT under the Subsidies Code: Two Panel Reports on E.E.C. Export Subsidies*, 16 Ga. J. Int'l & Comp. L. 1, 21 (1986)
- (12) 小麦粉に対する輸出補助金、SCM/42 (未採択)、reproduced in 18 U.S. Export Weekly 1047 (1983).
- (13) See Hudec, *Reforming GATT Adjudication Procedures: The Lessons of the DISC Case*, 72 Minn. L. Rev. 1443, 1472 n.95 (1988).

(岩 沢 雄 司)