

【事実の概要】

1. 英国は、1948年6月28日付けの書簡で、「一般協定の暫定適用に関する議定書」第2項⁽¹⁾に基づき、自国が「国際的責任を有する地域」にも一般協定を暫定適用する旨を国連事務総長に通告したが、その際、英国の植民地であったジャマイカは適用除外を希望して認められ、暫定適用から除外された。

2. 1962年7月2日になって、英国はジャマイカに対しても一般協定を暫定適用する旨を国連事務総長及びガット書記局長に通告し(notified)、この通告は議定書第2項及び一般協定第26条5項(b)⁽²⁾に基づき同年は8月1日に発効した。⁽³⁾ 同年8月6日にジャマイカは独立し、英国の提唱(sponsorship)に基づいて新独立国であるジャマイカに一般協定を事実上(de facto)適用することが決定された。⁽⁴⁾ 同時にジャマイカ政府とガット書記局長はガットへの加入方式について協議を開始した。ジャマイカには、(一)旧宗主国の提唱に基づく承継加入(第26条5項(c))、(二)独自の関税交渉に基づく締約国団の決定による新規加入(第33条)の二つの選択肢があった。

1963年に、ジャマイカ政府は前者の方式で締約国となることを回答、これを受けて1963年12月31日に一般協定第26条5項(c)の条件が満たされている旨の確証(certification)が出された。⁽⁵⁾ ジャマイカは1962年8月6日付けで正式の締約国になったことが承認された。

3. ジャマイカ政府は、1947年から独立した1962年までの間に一部の輸入品目について関税率の変更を行ない、若干の品目についてコモンウェルス諸国に適用される特恵税率と最恵国税率との差(特恵マージン)を拡大していた。ガット加入後の1967年6月に、ジャマイカ政府は再び関税率を変更し、以前よりもはるかに多くの品目について特恵マージンを拡大した。米国はこの措置を不服として1970年9月18日、締約国団に提訴し、パネルの設置を求めた。⁽⁶⁾ 付託事項(terms of reference)は、「(一般協定)第23条2項に従い、ジャマイカの特恵マージンに関して合衆国政府が締約国団に付託した件を審査し、それに関して理事会に報告すること」というものであった。1970年9月29日に理事会はパネルを設置し(Pasin委員長、Moerel委員、Samaranayake委員及びSchnebli委員)、先の付託事項を承認した。パネルの審理は1970年10月26日と11月12日の二回行なわれ、米国、ジャマ

イカ両国政府の弁論及び両国の提出した資料を検討した。

4. 本件の法的争点は、特惠マージンの限度を判断する基準時点に関わる。米国はジャマイカが一般協定第26条5項(c)に基づいて承継加入の方式を選択した以上、従属地域であったジャマイカに一般協定が暫定適用された時点(1962年8月1日)に宗主国の英国が負っていた義務をジャマイカ政府も負うことになる、と主張した。したがって、同時点に妥当していた一般協定の第1条4項に基づき、1947年4月10日が特惠マージンの基準時点となると主張した(報告第7節)。これに対して、ジャマイカは、1962年8月1日までジャマイカが一般協定の適用を除外されてきたにもかかわらず、締約国となった結果1947年4月10日時点の特惠マージンへの変更を義務付けられるとすれば、一般協定が遡及的に適用されることになるとして、ジャマイカに最初に一般協定が適用された1962年8月1日を特惠マージンの基準時点とすることを主張した(報告第8～11節)。なお、1967年にジャマイカが実施した特惠マージンの拡大はいずれの基準時点に照らしても違法であり、これを改めることについてはジャマイカ政府も争わなかった(報告第16節)。

【報告要旨】

1. 特惠マージンの基準時点について

ジャマイカは、一般協定第26条5項(c)に基づき、承継加入という方式を選択した。したがって、米国の主張する通り、ジャマイカは加入と同時に、英国の従属地域であった時期に英国がジャマイカについて一般協定上有していた権利義務を引き継ぐことになる。ジャマイカが独立を達成した1962年8月6日の時点で、第1条4項の規定は英国が従属地域であったジャマイカに対して同年8月1日以来暫定適用した一般協定に含まれており、したがって、第1条4項の規定する通り、1947年4月10日が特惠マージンの基準時点となる(報告第13節)。

2. 特殊事情の考慮

しかし、本パネルは一般協定の無理な(strained)解釈を避けると同時に、ジャマイカのケースの特殊性を勘案して、法的に妥当な(legally correct)やり方として、ジャマイカに一般協定が最初に適用された1962年8月1日を特惠マージンの基準時点とすることを認める解決を見出すことが重要であるという点で合意した(第14節)。

ジャマイカ側の主張によると、1948年の時点でジャマイカが一般協定の暫定適用からの除外を求めたのは、当時ジャマイカが工業化と貿易の多角化を開始したばかりであり、一

般協定の適用がこうした動きに対して破壊的に作用することを懸念したためである。1962年に英国に対して暫定適用を申し出るまでの間も、状況は基本的に変わっていない（第8節）。同じ従属地域であっても、旧宗主国の通告によって当初から一般協定を適用される地域と、当初は適用を除外され、後に適用されることになった地域とで、基準時点に関して差異を設けるべきであるとジャマイカは主張した（第9節）。ジャマイカは14年にわたって一般協定の適用を除外され、独立前のわずか5日間旧宗主国によって適用されたに過ぎない。ジャマイカはこの点を特殊事情として主張した（第11節）。それと同時に、ジャマイカは、1947年時点の特恵マージンへの復帰が現時点の貿易パターンにもたらす悪影響を指摘した（第12節）。

3. 結論－基準時点変更のウエーバー

結論として、本パネルは、本件の特殊性に鑑み、一般協定第25条5項に基づいて、ジャマイカに関して特恵マージンの基準時点を経1962年8月1日に変更するウエーバーを認めることを締約国団に提案する（第15節）。この結論は、非公式協議においてジャマイカが米国側に提案した内容（米国にとって特に影響の大きい28品目について1967年に拡大された特恵マージンを1962年時点の水準に縮小する）と基本的に合致する（第12節）。またジャマイカは、仮にパネルの提案する内容のウエーバーが認められた場合、1962年時点の特恵マージンを上回っている全品目についてその水準を1962年時点のそれに縮小することを約束している（第16節）。他方、米国も、この提案を自国の要求に大枠において合致するものと評価した。ただし、米国は、この提案の結果、現時点において1962年時点の特恵マージンを下回っている品目の特恵マージンが、1962年の水準にまで拡大されないことを要求した（第17節）。報告は、締約国団が本報告の結論に沿ったウエーバーを決定する際の便宜のために「決定草案」を添付した。⁽⁷⁾

【解説】

1. 特恵マージンの基準時点について

（1）基本的な考え方

特恵マージンの基準時点について、一般協定の規定は明確である。一般協定第1条4項によれば、特別の合意あるいはウエーバーが存在しない限り、1947年4月10日（国連貿易雇用会議の準備過程で第一回関税交渉が開始された日）が基準時点とされる。本項の趣旨は、一般協定起草当時に存在した特恵の一部を例外的に許容する一方で（同条2項）、そ

の事後的な拡大に歯止めをかけることにあった。なればこそ、関係国の間で関税引き下げのための交渉が開始された日が基準時点として採用されたのである。

ただし、これは、国連貿易雇用会議の準備段階に当初から参加し、第一回の関税交渉にも参加した締約国には受け入れやすい規定であろうが、後になってガットに加入する国や地域には受け入れ難い場合がありうる。特に、一般協定の発効後相当の時間を経て加入しようとする国や地域が、未加入期間中に特惠マージンの拡大を含めた関税率の大幅な変更を行なっている場合には、1947年4月10日時点の特惠マージンへの復帰が實際上困難な場合がありうる。そのため、こうした国や地域は、加入に際して締約国団との交渉により別の日付を基準時点として設定することが認められている（加入議定書に基づく承認）。⁽⁸⁾ また、本件のように、加入後の措置等を契機として別個の基準時点を設ける必要が生じた場合には、ウエーバーによる基準時点の設定が行なわれることがある。⁽⁹⁾

（２）植民地独立に伴う承継加入と基準時点

本件の場合、ジャマイカは独立の直前に英国の通告により一般協定の暫定適用地域に加えられ、独立後、旧宗主国の提唱に基づいて締約国としての地位を承継取得するという方式でガットに加入した（一般協定第26条5項（c））。

【事実】の2. で述べた通り、新独立国がガットに加入する方式としては、この方式（承継加入方式）と、一般協定第33条に基づく新規加入方式の2通りがある。承継加入方式は、簡便な手続により加入が実現するという利点を有し、新独立国の多くはこの方式で加入してきた。反面、新独立国が承継する権利義務の内容は、本件でパネルが認定した通り、独立以前に旧宗主国が当該地域について暫定適用していた一般協定上の権利義務を引き継ぐことになる。この点は、日本に対して一般協定第35条を援用する問題を検討した1961年の作業部会の報告書でも確認されており、⁽¹⁰⁾ ガットの先例上確立していると考えてよい。承継する権利義務の内容が過重であると判断する新独立国は、新規加入方式を選択して、締約国団との間で譲許表その他の権利義務の内容を交渉して決定することができる。過去、例えばザイールがこの方式を選択した。⁽¹¹⁾ ただし、この場合、交渉に相当の時間がかかることを覚悟しなければならない。ジャマイカは、おそらくは加入手続の簡便さを考慮して承継加入方式を選択したのであろう。独立直前に駆け込みで暫定適用地域への編入を求めたことは、この推測を裏付ける。

承継加入方式によった場合、従前の一般協定上の権利義務を承継することになる以上、ジャマイカが新独立国として負う一般協定上の権利義務の内容は、独立前に英国によって

適用されていた一般協定の内容に等しいものとなる。したがって、本来はジャマイカに最初に一般協定が適用された1962年8月1日までに、1947年の特惠マージンに合わせるための調整が行なわれなければならなかったはずである。しかし、ジャマイカ政府はこの調整の必要性を認識していなかったし、ジャマイカ政府の主張するところによれば（報告第10節）、英国もこの点をジャマイカに伝えなかった。また、事実関係から判断すると、本件の原告である米国自身、ジャマイカが特惠マージンを拡大した1967年の時点までは、こうした調整の不備を問題にしたことはなかった。

こうした「不備」が生じ、容認されていたのはなぜか？ 二つの理由が考えられる。第一に、旧宗主国による従属地域への暫定適用にせよ、新独立国による承継加入にせよ、一般協定の適用に際して、当該国、地域が負う権利義務の内容を確認し、必要に応じた調整を促すための手続が存在しなかったことである。従来一般協定が適用されていなかった従属地域に新たに協定を適用するためには、宗主国による通告があればよく、ガット事務局が通告を受諾すると30日後には自動的に適用が開始される。⁽¹²⁾ また、承継加入の場合も、おそらくはそれが従前の権利義務関係を自動的に承継するものであるとみなされるために、当該国が負う権利義務の内容や、それに応じた調整の必要等に関して改めて審査は行なわれない。これは手続面の不備と言わざるをえない。第二に、1947年から1962までの間、ジャマイカは一般協定の適用を除外されており、したがって、「合法的」に特惠マージンの拡大を実施することができた。そして、それを米国を初めとする他国も受け入れてきたという既成事実がある。この既成事実を踏まえると、一般協定の適用と同時に特惠マージンを1947年の水準に戻すという調整は、一般協定の解釈としては正しくても、不自然な措置と言わざるをえない。実体法の問題として、一般協定第1条4項にはこうした不自然な結論を導く不備があった。

以上から、本件の場合、一般協定の厳格な解釈によっては妥当な結論が得られない。第25条5項に基づいて基準時点変更のウェーバーを勧告した報告の結論は妥当と考える。

2. パネル報告と紛争解決の関係について

報告によると（第12節）、ジャマイカは米国との非公式協議(informal consultations)において、米国にとって特に影響のある28品目について特惠マージンを1962年時点の水準に縮小することを申し出ており、これは報告の結論に基本的に合致するものであった。また、報告は、パネルとしての結論（特惠マージンの基準時点を1962年に変更するウェーバ

一) を述べた後に、ジャマイカ、米国両政府がこの結論に基本的に同意している旨述べている(第16、17節)。非公式協議の内容に留意していることといい、報告の結論に対する当事者の同意を審理の過程で予め確認していることといい、紛争当事者に受容され、紛争を最終的に解決する結論を導くよう努力するというパネルの姿勢が顕著に示されている。

他方で、パネルはあくまでも一般協定の規定に照らして正して判断を下すことを求められる。本件の場合、紛争を最終的に解決するための妥当な結論と一般協定の規定に照らして正しいとされる結論が一致しなかった。そこで、一般協定の規定を反古にすることなしに紛争解決重視の姿勢を貫徹する手段としてウエーバーが用いられた。言い換えれば、ウエーバーは本件の紛争解決において合法性と現実的妥当性は架橋する役割を果たした。

もっとも、ウエーバーによる解決がいつも可能とは限らない。本件の場合、(一) 一般協定の規定に照らして正しいとされる結論(1947年時点の特恵マージンへの変更)が、かなり不自然な結論であった。(二) 米国も1967年時点までジャマイカの特恵マージンにクレームをつけなかった、(三) 1947年から1962年までの間に実施された特恵マージンの拡大は、1967年の拡大に比べるとはるかに小規模のものでしかなかった、といった事情が、基準時点を1962年に変更するウエーバーについて、当事者の同意をとりつけることを容易にしたと言える。その意味で、本件が特恵マージンの基準時点変更のウエーバーに関する先例として有する意義はかなり限られていると考える。

<注>

(1) 「一般協定の暫定適用に関する議定書」第2項

「(本議定書第1項に掲げる)前記政府は、本土領域以外のいかなるその領域に対しても、1948年1月1日あるいはそれ以後に、国連事務総長への通告後30日を経た日から、一般協定を暫定適用することができる。」

(2) 一般協定第26条5項(b)

「(a) のただし書に基づいて同書記局長に前記の(適用除外の)通告を行なった政府は、自国の受諾が、除外された独立の関税地域のいずれかについて適用される旨をいつでも同書記局長に通告することができ、その通告は、同書記局長がそれを受領した日の後三十日目に効力を生ずる。」

(3) L/1809

(4) L/1823

- (5) L/2111
- (6) L/3440
- (7) 締約国団は「草案」をそのまま採用してウェーバーを認める決定を下した (L/3503 (1971年3月2日))。
- (8) カンボジア (1960年9月1日 (BISD, 11S/13)) とアイルランド (1967年6月30日 (BISD, 15S/42)) がこの方式を採用した。
- (9) ジャマイカ以外の例として、オーストラリア (ローデシア製品に関して、1959年11月20日 (1960年11月19日決定、BISD, 9S/46))、ローデシア (1955年12月3日 (1960年11月19日決定、BISD, 9S/46))、南ア連合 (ローデシア製品に関して、1960年6月30日 (1960年11月19日決定、BISD, 9S/46)) がある。
- (10) 「(一般協定) 第35条の日本への適用」に関する作業部会報告書 (1961年12月7日採択、L/1545, BISD, 10S, pp. 69-74)、73項。
- (11) 1971年8月11日加入決定 (BISD, 18S/22)
- (12) 「一般協定の暫定適用に関する議定書」第2項 (前掲注(1)) を参照。

【参考文献】

津久井茂充「コンメンタール・ガット 第一部 第一条 一般的最恵国待遇」『貿易と関税』1990年8月号 32-51頁。

山手治之「GATTにおけるメンバーシップ問題 I、II」『貿易と関税』1990年1月号 46-50頁、2月号 63-74頁。

R. E. Hudec, The GATT Legal System and World Trade Diplomacy, 2nd ed. (Salem, NH., 1990), p. 256

(中川 淳司)