

米国のニカラグアに対する制裁措置

(L/6053、1986年10月13日パネル報告)

【事実の概要】

1985年4月3日レーガン大統領は米国議会に対しニカラグアの民主的反政府勢力に対する新規の援助1,400万ドル（予算要請額は2,800万ドル）の使用許可を要請し、ニカラグアの脅威を説明した国務・国防両省の作成した報告書を提出する等議会工作に努めた。対ニカラグア反政府勢力援助凍結解除の決議案は4月23日の米国議会本会議で審議され、上院では賛成53、反対46で可決されたものの、下院では否決され、結局本件援助の凍結解除は先送りされる事となった。このような事態を受けて、レーガン大統領はニカラグアの反政府勢力に対する援助に代わる措置として同国に対する経済制裁措置を発動するに至る。

1985年5月1日レーガン大統領はニカラグア（以下「ニ」と略す）との貿易の全面的禁止を含む措置に関する大統領令に署名、これが5月7日より発効する旨発表した。右措置は、対「ニ」貿易の全面的禁止を始め、米国と「ニ」間の平和通商航海条約破棄の意図表明、「ニ」籍航空機および船舶の米国への乗り入れないしは寄港の禁止を主たる内容としていた。

このような米国の動きに対し、「ニ」は国連の安保理に働きかける一方で5月6日付けのガット文書（L/5802およびCorr.1）で米国の措置を非難すると共に、これをガット場で検討するために特別理事会を開催するよう求めた。5月29日の理事会で「ニ」は貿易禁止措置の即時撤回を求めたが、米国は右措置は一般協定第21条b項(iii)を援用したものであり、援用理由や措置の内容については援用国に一任されていることからガット場で説明する道理はないとして「ニ」の主張に対し全面的に反論した。同理事会においては結局本件紛争のどのように取り扱うべきかについて理事会議長が関係国と協議することのみ決定した。

その後7月11日付けの文書で「ニ」は米国に対し一般協定第23条1項に基づく協議を要求したが、米国はこれを拒絶した。続く7月17-19日に開催された理事会で「ニ」は本件紛争を検討するためのパネルを設置するよう要求するが、これも米国は拒否し、事態はすっかり暗礁に乗り上げた格好となった。3カ月後の10月10日の理事会において米国がパネル設置に必ずしも反対しないと態度を軟化したことが報告され、ようやく本件に関するパネルの設置が合意された。但し、米国はその条件として21条b項(iii)援用の動機、ガッ

ト上の有効性については検討も判断もパネルは行わないこととし、かかる理解の上に付託事項を作成することとなった。このような経緯から付託事項で合意するのにも時間を要し、これが決定するのは翌1986年3月12日の理事会においてであった。続いて4月4日の理事会でノルウェーの駐ジュネーブ大使Huslidを議長とする3人のパネリストにつき合意が成立した旨報告された。かくして問題発生より約1年を経過してようやくパネルによる本件紛争の審議が開始されたのである。

さて本件パネルは数回にわたり会合した後、1986年10月上旬までに報告書を作成し、同年10月13日付けで締約国団に配布した（L/6053）。その後11月の理事会において同報告書についてパネル議長より報告がなされ、続いて討議が行われたが、「二」は報告書に何等の具体的な勧告も含まれていないこと、米国の貿易禁止を不当としたICJ判決を無視していること等をあげパネル報告を批判し、パネルが妥当な勧告を行い得なかった以上理事会自身が締約国団に代わって(i)米国による貿易禁止の撤回、(ii)米国の措置により損なわれた「二」の利益を補償するために「二」に対し優遇措置を採ろうとする締約国の行動を可能にする一般協定第25条に基づくウェーバー、(iii)21条の解釈明確化のための新たな作業部会（WP）の設置を決定すべきと主張した。これに対し多くの発展途上国は「二」の主張に同情的な立場を表明し、「二」が要求した右三点の内、その全てあるいは一部を支持した。一方米国はパネル報告の穏当性を評価し、国家の安全保障に関する措置という極めて政治的な問題をガットの中で議論しようとする事自体ガット機能を弱体化することにつながるとして、同報告の即時採択を求めた。結局、理事会議長はパネル報告採択のコンセンサスは未だできていないと考えざるを得ないとして、本件を議題に残したまま非公式協議を通して打開の道を探ることとした。しかし、その後も米・「二」間の調整はつかず、本パネル報告は未採択のままになっている。

【報告要旨】

(1) 米国がガットに基づく義務の履行を怠った結果として「二」のガット上の利益に対する無効化ないし侵害があったかについては、21条(b)項(iii)を援用した事の正当性について検討する権限を本件パネルは与えられていないので、米国が一般協定上の義務をしているともその履行を怠っているとも判断できず、23条1項(a)に照らして結論を出す事はそもそも排除されている。なお、その際「二」より右条項は国際法の原則や国連および国際司法裁判所（ICJ）における決定等との調和を保持しつつ解釈されるべ

きとの主張があったが、パネルとしてはかかる議論に反対するものではないものの、付託事項に「関連するガット規定に照らして」とあることから国連等における決定などはパネルのマンデート外であると考える。(パラ5.1-5.3及び5.15)

(2) 次にパネルは米国の対「ニ」貿易全面禁止措置(以下「エンバーゴ」と呼ぶ)による「ニ」の貿易機会の無効化ないし侵害が23条1項(b)にいう「ニ」の利益の無効化ないし侵害を構成するかどうかについて検討する。しかしパネルは、この問題がいわゆるnon-violation nullification and impairmentの概念に関し根本的な解釈上の論点を惹起し、しかもガットの起草者達によって取り上げられた事もなく、また締約国団としてこの点について決定を行った事もない事から、締約国団が本件について実質的な結論(practical conclusions)を引き出せるような判断を提案する事が唯一妥当な策であると考える。(パラ5.6)

(3) 米国のエンバーゴのガット上の正当性を別として、エンバーゴにより「ニ」の利益が無効化ないし侵害されているとした場合、23条2項の定めるところによれば締約国団は(i)米国がエンバーゴを撤回するように勧告する、ないしは、(ii)「ニ」が米国に対し一般協定のもとでの義務の適用を停止する事を許可することができる。しかし、(i)については23条起草の経緯の中でガット上の整合性のない措置と判断されない限りはこれに関する勧告を受け入れる特別のかつ契約上の義務は当該措置を実施している締約国にはないことが明白になっている。また、1982年の閣僚宣言では紛争処理プロセスは一般協定上の権利及び義務を追加する事も減じる事もできないと記されている事から、本件においても米国のエンバーゴが明確にガット違反と判定されない限り米国としては右エンバーゴを撤回せよとの締約国団の勧告に従うガット上の義務はない。(パラ5.8及び5.9) 次に

(ii)については、エンバーゴが単に「ニ」からの輸入だけを禁止するものではなく、米国から「ニ」への輸出も禁止するものである事から、「ニ」によるガット上の義務の停止も両国の利益の均衡

(balance of advantages)を「ニ」にとって有利な方向へ変えるものではない。以上の考察から、パネルとしては一般協定のもとで「ニ」がエンバーゴに先だって享受していた利益の均衡を再現するようないかなる23条2項上の決定も無しえないと結論せざるを得ない。このような事情に鑑み、パネルは本件において21条のもとでとられた行為がマイナスの影響を受けた締約国の利益を無効化ないし侵害しうるかどうかという基本的問題について判断を提案しない事を決定した。(パラ5.11)

(4) 「二」が要求している25条に基づく対「二」産品特惠供与の為のウェーバーについては、これが紛争当事国以外の第三国の義務に変更を加えることになり、ガットの慣行と手続きに逆行するものとの結論を下した。(パラ5.13及び5.14)

(5) 21条によって正当化されるかどうかは別にして、米国によってとられたようなエンバゴは無差別にしてオープンな貿易政策を推進し、発展途上国の開発を促進するとともに貿易関係における不確実性を減少させるというガットの基本目的に反するものであると結論する。

(6) 21条が関連する紛争案件の取扱い方について将来締約国団が考慮する際には本件パネルが提示した一般的な疑問点を勘案するよう勧告する。

【解説】

本件パネルは一般協定第21条というガットの中でやや特異な例外条項が関連する紛争案件を初めて本格的に審議するものであった。21条は安全保障のための例外 (Security Exceptions) を規定しており、(b) 項で締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める措置をとることを妨げないとして、その一例として(iii)に「戦時その他の国際関係の緊急時にとる措置」を挙げている。21条を正当性の根拠としてとられた措置についての23条(紛争処理規定)の適用性 (applicability) については、1947年のジュネーブにおける起草作業において21条の規定は23条2項の規定の対象となるとされた経緯がある。また、1982年5月に「フォークランド紛争」の関連でEC、豪州、カナダが対アルゼンチン輸入禁止措置をとった際に、アルゼンチンは23条の権利を留保した。しかし、右事例においてはガット理事会で議論されただけで、23条2項に基づくパネル設置までは至らなかった。(Analytical Index, 1989, Article XXI-6, 7&8) 更に、1982年の閣僚宣言においては「フォークランド紛争」の経験を踏まえて21条に関する締約国団の決定が盛り込まれ、その中で「21条に基づく行為がとられたときには、その影響を受けた全ての締約国は一般協定のもとでの完全な権利を保持する」という表現で21条の援用が23条の利用を阻むものではないことを明示している。(BISD 29S/23-24) このような背景から「二」のパネル設置要求は排除されうるものではなく、米国の執ようなまでの反対にも拘らず、結局パネルは設置された。

しかしながら、本件パネルの「勝敗」は既にパネル設置の条件として米国が固執した点、つまり21条援用の動機付けやその正当性についてはパネル審議の中で取り上げないとい

うことが付託事項の中に明記された時点についていたといえよう。米国は当初より21条援用の判断は専ら当該措置を援用した国に委ねられていると主張し、援用の正当性如何については議論を排除してきた。これにより、23条1項(a)にいう権利の無効化ないし侵害は問えなくなり、non-violation caseとして検討するしか道がなくなる。ところが、従来のかかる事例においては提訴された側が問題となっている措置を撤回する方策を考慮するよう勧告されるのが通常のパターンであるが、本件においてはそもそも米国は国家安全保障上の配慮からかかる措置をとったのであり、もし変更が加えられるにしても全く同様の(安保上の)配慮からなされるわけであるから、右のような勧告は適切ではない。結局、本件に関して締約国団にでき得る最大限のことは、いみじくも米国が指摘したように「ニ」がガット上の対米譲許を停止することであるが、これとてもエンバゴが輸出入双方をカバーしているため意味を持たないということになった。(パラ4.9)かくしてパネルとしては、本件21条に基づいてとられた措置が利益の無効化ないし侵害を構成したかどうかについては判定しないと結論せざるを得なくなるわけである。

このように本件パネルは国家の安全保障という極めてデリケートは問題の前には政治の論理と経済の論理の間に明確な段差が存在し、ガット・システムにあっては21条がこれを象徴していることを示唆する結果となった。ただしパネル報告の最後のパラグラフでパネル自身が提起しているいくつかの一般的問題については何らかの回答が求められている。例えば、21条の解釈がこれを援用する国に全く委ねられている場合に、ガット上の全ての義務に対する例外が過度になったり、他の目的のために悪用されないことをどの様に確保するのか、また、締約国団がパネルに対し21条援用の正当性を審議させることなしに21条案件を審議させる場合に、締約国団は被害国の23条2項に基づく審査請求権を制限するのかといった点についてである。

【参考文献】

GATT, ANALYTICAL INDEX, Article XXI

(渡邊 頼純)