

米国のビタミンB12に対する輸入税

(L/5331、1982年10月1日採択)

【事実の概要】

アメリカ合衆国は、1980年6月30日まで、一定の化学製品等の関税評価について、「アメリカ販売価格制度」(A S P System:American Selling Price System)を採用していた。この制度は、輸入產品の関税評価は、当該輸入產品のインヴォイスの価格ではなく、アメリカの同種產品の卸売り価格に基づいて行うというものである。

ケネディー・ラウンドでの譲許の結果、A S P制度のもとで、食用及び薬用のビタミンB12は、分類番号407.85とされ、従量税1.7セント(1ポンドあたり)プラス従価税12.5%(計算上のもの)が課されていた。1976年1月1日から1980年6月30日の期間における食用ビタミンB12の実際上の税額は、1グラムあたり3.45-3.50ドルで、これは約21.4%の税率に相当し、薬用ビタミンB12の実際上の税額は、同11.2ドルで、これは約43.6%の税率に相当していた。

合衆国は、ケネディー・ラウンドで作成された譲許表において、将来A S P制度を廃止する場合には、生じ得る関税額の差額を帳消しにする限度での税率の調整を行う旨の留保を行っていた。そして、1979年3月2日、東京ラウンドでの関税交渉の起訴となる関税率について、合衆国とECとの間で、上記の留保による税率の変更に係る了解(Understanding)が作成された。

1980年7月1日、合衆国は、「ガット第7条の実施に関する協定」(関税評価コード)の国内実施に伴い、A S P制度を撤廃した。そして、食用及び薬用のビタミンB12の分類番号は412.56とされ、従量税1.7セント(1ポンドあたり)プラス従価税40.4%に変更された。

1981年6月11日、パネル設置。同年7月から1982年6月まで9回会合。

ECの主張は次の通りである。

食用ビタミンB12の関税が、A S Pのもとでの実際上の税率21.4%から従量税1.7セント(1ポンドあたり)プラス従価税40.4%に変更されたことについて、A S P制度下での食用ビタミンB12と薬用ビタミンB12との関税の実際上の差は、A S P廃止後も維持されるとの合理的な期待を抱いていた。食用ビタミンB12のECからの対米輸出は順調に増加

し、1979年から1980年7月までに3倍になっていた。しかし、1980年7月から関税が2倍になったため、対米輸出は一時はストップしてしまった。これは、ガット2条1項(a)・(b)及び3項に違反する。

これに対し、アメリカの主張は次の通りである。

1979年7月26日の通商協定法(Trade Agreement Act)によれば、関税の変更は認められず、このことは法律案の段階から明かであり、ECも了解済みであったはずである。1979年6月30日の合衆国の譲許表を受諾する際に、合衆国のビタミンB12についての立場に同意できないのであれば、その旨留保すべきであったのに、ECはそのような留保をしなかった。さらに、食用ビタミンB12の対米輸出に対する影響は、ごくわずかで、かつ短期間のものであった。

【報告要旨】

本件の事情のもとでは、ECが、合衆国の東京ラウンドでの譲許について、ビタミンB12に関して留保をすべきであったとはいえないが、この点は本件の解決には関係ない。

1979年3月2日の「了解」の締結によって、ECは、GATT28条の再交渉を経ることなく、ビタミンB12について東京ラウンドで交渉されるべき関税引き下げのベースとなる関税率について、合衆国の提示する変更後の関税率を受け入れることに同意したというべきである。

「了解」では、合衆国は、ECの提起する問題に対しては、ケース・バイ・ケースで、相互に受け入れられる解決を得るべく調査しすることを約束(undertake)しているが、これは合衆国に対してECの要求を満足させる義務を負わせるものではない。

合衆国は、ASP制度の廃止の際の変更が中立的で、恣意的な関税率の上昇をもたらすものでない限り、食用ビタミンB12と薬用ビタミンB12との関税率の事実上の差を維持する義務はない。合衆国の本件措置は問題ない。しかし、食用ビタミンB12の対米輸出に過度に影響を与えており、このような影響をECが予測できなかったのも無理はない。

パネルは、合衆国はGATTにも「了解」にも違反していないと判断する。しかし、本件の事情の下では、理事会は、輸入食用ビタミンB12が合衆国市場でかつての地位を回復できる限度まで東京ラウンドの譲許の実施を早めることを合衆国に求めてはどうかと考える。

【解説】

1. 関税譲許とその修正

本件は、アメリカのA S P制度廃止に伴い実施されたビタミンB12に対する関税率の変更が、食用のビタミンB12については実質的に税率の上昇となることが争われた事例である。

G A T T 2条3項によれば、「締約国は、課税価格の決定の方法・・・をこの協定に附属する当該の譲許表に定める譲許の価値を減ずるよう変更してはならない」とされている。すなわち、関税交渉の結果定められた関税率を引き上げてはならないのである。もっとも、セーフガード発動の場合、他の締約国のG A T T違反に対抗するためG A T Tによって認められた報復措置としての場合などは例外とされるとともに、より一般的に、G A T T 28条は譲許の修正・撤回について規定している。

この28条は、関税引き下げについて、後戻りの余地を認めることによって、前進することのためらいをなくすことを目的とするものである。同条によれば、3年ごとに、(1)「譲許について直接に交渉した締約国」及び(2)「主要供給国として利害関係を有すると締約国団により決定された他の締約国」との合意により、又は、合意ができなくても、一方的に譲許の修正・撤回をすることができる(1項)。ただし、上記の合意ができた場合には、合意に加わらなかった(3)「譲許について実質的な利害関係を有すると締約国団が決定する他の締約国」がそれに満足しないときは、当該譲許の修正・撤回を行った締約国と直接に交渉した譲許のうち実質的に等価の譲許の撤回を行うことができ、また、上記の合意ができなかった場合には、上記(1)(2)(3)の締約国は、同じく実質的に等価の譲許の撤回を行うことができる。

2. 本件の場合

さて、本件においては、合衆国は、関税譲許の際に関税評価制度の変更に伴って関税率の変更を行う旨の「条件又は制限」をつけていた。本件パネル報告は、第一に、このような「条件又は制限」を有効と認めた。G A T T 2条1項(b)は、「その譲許表に定める条件又は制限に従うことを条件として」と定めており、譲許に一定の「条件又は制限」を付けることは一般に認められている。ただし、G A T Tの他の条項に反する留保は認められず、(1989年の米国の砂糖輸入制限に関するパネル報告(L/6514)の参照)、また、恣意的な関税引き上げを留保するような「条件又は制限」も、G A T T 2条3項及び28条に照ら

して認められないというべきであろう。本件における合衆国の「条件又は制限」は関税引き上げを意図したものではなく、関税評価に関する技術的変更に伴って生じ得る差額を帳消しにする限度でのものであるので、本件パネルはその限度でそれを有効と認めたものであると理解すべきであろう。

本件パネル報告の第二のポイントは、譲許についての直接に交渉した締約国間で、GATT28条の再交渉を経ないで関税率の変更を受け入れることを事前に同意する旨の「了解」を有効とした点にある。GATT28条に照らすと、「主要供給国として利害関係を有すると締約国團により決定された他の締約国」及び「譲許について実質的な利害関係を有すると締約国團が決定する他の締約国」の権利を害することはできないものの、「了解」の当事国間に関する限り、事前の合意を排除しているとは解されない。本件パネル審理におけるECの主張にもあるように(para. 13)、時間に制約のある関税交渉の実際に鑑みると、このような「了解」を否定することは実際上も現実的ではあるまい。

本件パネル報告は、上記のように関税譲許についての留保及び「了解」を有効と認めた結果、GATT違反はないという結論に至り、また、「了解」の条項に照らしても、合衆国の関税率変更が恣意的な関税引き上げとは認められない以上、合衆国側に違反はないとの判断を示したのである。

しかしながら、パネルは、ECの食用ビタミンB12の対米輸出に対する予期せざる影響を認めた。これは、“NNI”を認めたものであるとのもあり(Hudec, . . . at 109)、ECはそのような理解を後の理事会で表明している。他方、この部分は、傍論であるとの理解も可能である。つまり、その前の部分まで合衆国側の主張を認め、合衆国の違法性を否定したのが本件パネルの結論であるとの理解である。合衆国は後に理事会でこのような理解を表明している。そのいずれであるのか判然としないところに本件パネル報告の欠陥があるというべきであろう。

最後の部分で、パネルは、理事会が合衆国に東京ラウンドの譲許の実施を早めることを求める事を示唆している。この部分は、あくまでも傍論であると解される。このような示唆は、パネルに対する付託事項の範囲内であるとはいえないであろう。このような政治的な解決はまさに理事会の任務であり、三人のパネラーに意見を求めるような性質のものでもないとうべきである。

3. GATT 2条3項違反の可能性

上記のように、本件パネルは、合衆国の措置はGATT違反ではないとしたのであるが、2条3項違反という解釈も不可能ではないように思われる。すなわち、ケネディー・ランドにおいて作成された譲許表は、ビタミンB12については、形式な関税分類ではひとつにくくられ、従量税1.7セント（1ポンドあたり）プラス重価税12.5%ではあったが、ASP制度と合わせてとらえると、現実には、これは、食用ビタミンB12については21.4%、薬用ビタミンB12については43.6%という譲許をしていたと考え、これを、ASP制度廃止の変更に当たり、両者のビタミンB12を実質的にもひとつの関税分類とし、その税額を1.7セント（1ポンドあたり）プラス従価税40.4%に変更したのは、GATT2条3項の禁止する「課税価格の決定の方法を・・・この協定に附属する該当の譲許表に定める譲許の価値を減ずるように変更」したことになるとの解釈である。ECは、この点を、そのような変更はないとの期待を有していたということとの関連で主張したのであるが、この2条3項違反という点は、それだけで直ちに違法というべきものであり、この点に的を絞った主張をしていれば、あるいは異なる結果がでたかもしれない。

4. その後の展開

本件パネル報告を受けた理事会では、既述のように、ECは、本件パネル報告をNNIを認めたものと理解し、補償を認めたものであると主張したのに対し、合衆国は、自国の主張を認めたものであると理解し、これに反対をした。そのため、採択には時間がかかり、この対立点は未解決のまま、1982年10月1日に採択された。

1983年3月9日、ECは、酢酸（アメリカからのみ輸入）に対する関税を5年間、アメリカの食用ビタミンB12に対する関税に対応して引き上げることを発表(C/M/166)。ECは、これはGATT28条3項により与えられている権利であり、このことは上記パネル報告及びその採択の際のECの留保でpreserveされていると主張した（アメリカはこれに反対）。

【参考文献】

日本貿易振興会・米国の79年通商協定法59-69頁、1980年

(道垣内 正人)

EC(仏)の差別的輸入制限

(L/5511、1983年7月12日採択)

【事実の概要】

1982年10月1日、香港は、英國代表を通じて、フランスの輸入数量制限に服している液晶クウォーツ時計を始めとする8品目についてGATT規定との適合性の判断を求めてパネルの設置を要請した。

フランスの1944年11月30日の政令は、すべての外国産品の輸入について輸入許可を必要とすること、ならびに一般的な例外が認められることを規定していた。この制度は、数量制限を伴わない制度(SLQ制度)によって修正を受けつつも、1944年以来、法的に維持されてきた。SLQ制度は、数量制限に服する輸入品について、数量もしくは価格のいずれの割当量も設定せずに、申請に基づいて許可する、という制度として説明された。この制度は、厳格な数量制限の停止(暫定的で、いつでも再開できる)と定義しうるものであった。

ECの報告によれば、香港については、8品目すべてが二国間の数量制限もしくはSLQ制度に服している。他の国については、特定の数量制限もしくはSLQ制度に服している一部の例を除いて、内6品目については特定の国に対して、2品目についてはすべての第三国に対して、一般的な制限が課されている。

クウォーツ時計を除く7品目については、1970年以前に非公式に協議が行われ、クウォーツ時計については、数量制限が導入された後に23条1項に基づいて、香港とECとの間で協議が行われた。協議の後、フランス政府は、クウォーツ時計と傘を除いた6品目について、香港に対する数量割当の増加、もしくはSLQ制度導入による輸入制度の緩和を一方的に行った。それに対して香港当局は満足せず、23条2項に基づく提訴を行った。

両当事者の主張は、次のようなものであった。

香港：フランスの輸入制限措置は、GATT規定によって正当化されず、数量制限を禁止する11条1項に違反する。またそれらの措置は、香港に対する差別的なものであり、数量制限の差別的適用を禁止する13条に違反する。(para. 11)

EC：当該問題は、「残存輸入制限」という全体的な問題の一部であり、歴史的かつ一般的な要素と同時に個々の分野の個別的な経済社会的状況を考慮しなければならない。当該問題を個別的に扱うのは、GATTの伝統である pragmatique なアプ

ローチに反するもので、付託された数量制限を一般協定の規定に基づいて違法と判断することは、不公正である。当該問題は、経済的・社会的レベルで取り扱う必要がある。(para. 12)

【報告要旨】

- (1) 問題となる措置は、1944年の政令によってそれ以降法的に維持されてきたが、当該政令は、暫定適用議定書の適用を受けるものとして通告されなかった。GATTは数量制限の維持を正当化する規定を有しているが、ECがそのような規定を援用していないため、問題となる措置がGATT規定によって正当化されるか否かを判断することはできない。(paras. 25-26)
- (2) ECは、社会的および経済的条件の考慮を主張しているが、その議論を正当化するGATTの関連規定を主張していない。そのような事情はGATT 11条および13条の範囲に含まれず、考慮の枠外に置かれる。(para. 27)
- (3) 当該措置は、香港による23条の援用もなく、長期にわたって存在していたが、このことは、締約国がGATT規定に基づき受諾した義務を変更するものではない。締約国は、数年来の数量制限に関する議論が措置の法的地位あるいは締約国の権利義務に影響がないことを明確にしており、ある措置が多年にわたって23条の手続に服さなかつた事実を締約国による默示の受諾と解釈するのは誤りである。(para. 28)
- (4) 「状況から生み出される法形成力」は、法が存在しない場合にのみ妥当する。(para. 29)
- (5) SLC制度は、厳格な数量制限の停止ではあるが、自動的に許可が発給されるものではなく、数量制限となる輸入許可手続である。当該措置について、GATTに基づく正当化は主張されておらず、11条に適合していない。(paras. 31-32)
- (6) フランスの措置は、統一的に適用されておらず、13条違反の問題を生じるが、当該措置が既に11条違反と判断されている以上、この問題に立ち入る必要はない。(para. 33)
- (7) 以上の点で一般協定11条に基づく義務の違反が存在し、当該違反は、明白に香港の利益の無効化もしくは侵害を構成する。締約国団は、香港が申し立てたフランスによる数量制限を終了させるよう勧告すべきである。(para. 33)

【解説】

(1) 本事例は、フランスの輸入制限措置に関して香港とECとの間で争われたものである。当該措置の根拠となっているのは1944年の政令であるため、暫定適用議定書1項(b)によってGATTの適用を免れうるか、という問題が生じうる。しかし、ECは、この点を主張しておらず、パネル報告では、その適用を受けるものとして通告されなかったことと隨時修正を受けてきたことが述べられているだけである。

本報告で引用された44年政令1条は、いかなる場合にも輸入許可の発給を必要とする旨規定しているが、2条で一般的な除外を認めている(para. 7)。事実の詳細が不明なため必ずしも明確ではないが、暫定適用議定書に基づく適用免除の対象となるのが強行性を有する法令に限られるとされているため、おそらくECは、44年の政令が政府に裁量の余地を与えるものであって、適用免除が認められない、と判断したものと思われる。

本件では、ECが主張しなかったため問題とされなかったが、「強行性を有する法令」については、例外的な適用除外が認められないのか、あるいは認められるとすれば、どの程度まで認められるのか、必ずしも明確ではない。少なくとも、例外が裁量の余地を認めない厳格な要件の下でのみ認められるものであるならば、その法令の強行性を認めることができよう。仮に44年の政令にこうした強行性が認められたならば、SLQ制度は、厳格な数量制限を暫定的であれ停止するものである以上、従来の制度を緩和するもの、つまり自由化の方向での修正として維持することを正当化した可能性がある。ただし、SLQ制度を適用したものに再度通常の数量規制を発動することが規制を強化するものとして問題となる可能性も残されている。しかし、本件でそのような正当化が認められた場合であっても、輸入制限措置の差別的適用の問題があり、上述の判断要旨(6)から見て、13条違反の判断が下された可能性が大きい。

(2) 本件パネル報告の結論は、フランスの措置が一般協定11条違反となる、というものである。本報告の結論の中で特に先例の引用はないが、残存輸入制限が11条違反となることは、フランスの残存輸入制限措置に関する1962年のパネル報告（香港の主張において引用、BISD, 11S/94）によって明確にされている。また輸入許可制度については、輸入許可が自動的に発給される場合には11条1項に違反しないことが、ECの加工果物および野菜に関する1978年のパネル報告（BISD, 25S/68）で明確にされており、本パネル報告では、その逆も言えることを明確にした。したがって、11条1項の解釈については、先例に従った順当な判断と言えよう。

(3) 本パネル報告の重要な点は、11条の適用範囲について判断を下した点にある。両当事者の主張から一見してわかるように、香港が一般協定の個別規定への適合性という具体的な法的判断を求めているのに対して、E Cはそうした判断を回避しようとしている。香港が、パネルの権限は純粹に法的な検討に限られる、と主張した(para. 13) のに対して、E Cは次のように主張した。パネルの任務は、GATTの関連規定のみならず、GATT内において行われたすべての議論をも考慮しなければ遂行できない。パネルの権限は、ほとんど常に一般的な形で構成されている。そして、すべての関連事項を考慮することについて、一般に了解がある。こうしたパネルの権限に関する解釈が認められなければ、今後パネルの権限を決定する際に困難をきたすだろう。(para. 14)

そして、E Cの上記の主張の法的論理構成は、次のようなものであった。GATTが一般協定の規定に根拠を持たない数量制限を一連の検討、協議および交渉の対象としてきたことは、それらの問題が一般的な問題となり、交渉の対象となりうる事項として承認されたことを示す。また、フランス政府の措置に対して、香港が当該問題を提訴した1982年に至るまで23条に基づく申立ては行われていない。このような締約国の寛容の態度は、法的問題がなかったことを示し、現状の默示の承認となる。その結果、11条が残存輸入制限をも禁止するものとは解釈されない。GATTも国際協定である以上、国際法の原則に基づいて解釈されなければならない、この見解は、重要な国際法上の原則である「状況から生み出される法形成力」によって肯定される。(paras. 15, 17)

パネルは、GATTのすべての関連規定および議論の観点から問題を検討する、とした上で(para. 26)、香港の主張を認め、E Cが適用除外を正当化する規定上の根拠を示していないことを理由にE Cの主張を否定した(para. 27)。

(4) 確かに、E Cが主張したように、GATTが一般協定に抵触する疑いのある措置に対して寛容な態度を示してきたことは事実である。一般協定は、個別的问题については規定違反の疑いのある措置であっても、原則として、利害関係国の申立を待って初めて問題に対処するよう規定している。パネルの設置は当事国が反対すれば認められず、その判断も、当事国が同意しなければ締約国団によって採択されることはない。一般協定は、締約国団が違反国に義務を履行させるための強制的な手続を規定せず、締約国団は、関係国が報復措置を採用することを許可するだけである。しかし、この態度は、違反の疑いのある措置を承認するものではなく、そのような措置が広がり、全般的な問題となった場合には、締約国団が自らのイニシアチブで対処してきた。そこでは、問題となる措置の即時の撤廃

が求められることはなく、漸進的な撤廃の方法が検討され、あるいは合意される場合が多い。

これらが、E Cの主張するプラグマティックなアプローチである。しかし、これらは一般協定の規定に従った態度と言うことができる。というのも、GATTは、その運用に際して、締約国間の協議を優先させ、締約国団の権限についても、多くの場合「……できる」と規定し、幅広い裁量を与えていた。換言すれば、締約国団には一般協定の遵守を確保するための義務が課せられているわけではなく、違反措置に対する寛容な態度もその取りうる選択肢に含まれている。

さらにGATTは、上述のような柔軟な運用を認める規定を有するだけでなく、ウェーバーやセーフガード等を始めとして多くの例外規定をも有している。つまり、GATTは権利義務関係を含めた全体として柔軟なアプローチを採用しているのである。例外規定が適用されない場合は、こうした柔軟なアプローチの許容しうる範囲を越えたものであり、したがって、11条を基礎にして判断することが、E Cの主張するGATTのプラグマティックなアプローチに反するものと断定することも誤りであろう。

パネル手続においては、従来、一般協定への適合性の判断がパネルの権限とされ、個別の措置に対して規定に基づく判断が下されてきた。GATTの運用における柔軟性は、こうした問題がパネルに付託される前後の処理に際して、あるいは全体の問題として取り扱う場合には見られるが、個別問題に対するパネルの判断そのものについては、一般協定の規定に基づかない要素が考慮されることはない。初期の作業部会報告では、社会的経済的因素に関する検討を明確に排除し、規定の解釈を回避したものもあった (Hatters' Fur Case, GATT/CP/106, 1951)。しかし、近年のパネル判断に関する限り、一般協定の規定への適合性判断にあたって必要な要素を検討し、明確な解釈が行われている。柔軟なアプローチは、判断が出された後の処理、つまり問題の取扱を当事国の協議に委ねる場合などに限定されているのが現状である。

(5) E Cの議論は、GATT成立後の慣行、すなわち11条1項が遵守されていないこと、23条に基づく申立がなかったこと、あるいは輸入数量制限の問題を全体の問題として議論・検討してきたこと、を根拠に11条の適用範囲から本件で問題となった措置を除外しようとするものである。しかし、GATTは、締約国の権利と義務を定める国際協定としての性格と同時に通商問題に関する交渉の場としての性格を有していることが指摘されており (O. Long, Chap. 3 参照)、規定の解釈に際して慣行を検討する場合は、こうした性格を

十分考慮する必要があるだろう。交渉の場としての性格は、問題が利害関係を有する当事国間で処理されている場合、ならびに締約国団が問題に対して寛容な態度を選択する場合（上述の運用における柔軟性）に現れる。寛容な態度を取る場合、GATTは、同時にそうした場で行われる議論がGATTに基づく締約国の権利義務に影響がないこと、つまり、権利義務の変更がないことをたびたび明確にしてきた。

条約規定の解釈の指針として締約国間の慣行や議論を参照することは、一般に認められている（ウィーン条約法条約31条3項参照）。しかし、ECの主張する慣行は、権利義務の変更を意図しないことが明確にされた慣行であり、それに基づいて規定の適用を回避し、全般的な問題、あるいはそれらの背後にある要素に基づく検討を主張することは、条約関係の否定につながるものと言えよう。ECの主張は、GATTの交渉の場としての性格を国際協定としてのGATTの解釈の場に持ち込み、GATT全体の性格として拡大しようとするものである。

確かに、GATTシステムは、締約国の権利を擁護し、義務を履行させるという司法的な機能において脆弱である。こうした中で、パネル手続は、GATTが交渉の枠組みを設定するだけでなく、締約国の権利義務を定める協定であることを確認しうる数少ない場であると言える。そして、僅かであってもこうした性格を維持していることは、GATTにおける交渉に積極的な影響を及ぼしているように思われる。つまり、一方で当事国が異議を申し立てない限り、場合によっては違反措置をもある程度容認し、交渉によって利害を調整し、円滑に問題の解決を図ろうとするが、他方、利害関係国の異議申立があれば違反の認定が行われる可能性を残すことによって交渉における自由化へのモーメントを維持しうるのである。

パネルが規定に基づいて判断するとしても、規定そのものが柔軟な要素を含んでおり、またパネル手続が交渉を背後で支える機能を有しているという意味で、全体としてのGATTの柔軟性の枠内にあると言えよう。したがって、一般協定の規定上の根拠を示さず、パネルの判断に、さらにECの主張する pragmatiqueなアプローチが導入されるとすれば、GATTの目的とする貿易の自由化に対するモーメントは著しく弱められることになる。それは、GATTの柔軟性の持つ意味自体を否定することにつながる。こうした意味で、本件パネル判断が、一般協定の規定に基づかない歴史的、社会的および経済的因素を考慮せず、法的観点からのみ問題を検討すべきことを明確にした意義は重要なものと言えよう。

【参考文献】

- R. E. Hudec, "GATT or GABB? The Future Design of the General Agreement on Tariffs and Trade", *Yale Law Journal*, Vol. 80, 1971, pp. 1299-1386.
- O. Long, *Law and Its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, 1987.
(邦訳 落合・清水訳『ガットと経済摩擦』)
- E. McGovern, "Disput Settlement in the GATT - Adjudication or Negotiation?", M. Hilf, F. G. Jacobs & E.-U. Petersmann eds., *The European Community and GATT*, 1986, pp. 73-84.

(間宮 勇)