

【事実の概要】

1. ノルウェーにおいては、リンゴとナシの輸入制限が少なくとも1945年以来現在まで存在しているが、現行の制度は、1973年の勅令(Royal Decree)において定められている。この勅令によると、リンゴとナシについては季節的な輸入許可制がとられており、リンゴについては、8月1日から翌年の1月31日までの期間、ナシについては、8月11日から12月19日までの期間は、国内産品が市場に出回ることから輸入が一般的に禁止され、国内生産では需要をカバーできない場合に限り輸入許可が与えられることになっていた。このような輸入許可制がとられた目的は、果物の国内需要をできる限り国内生産によって満たすためであり、輸入制限は、農業を保護する重要な手段と考えられていた。なお、1978年から1987年の間にノルウェーで供給されたリンゴとナシのうち、輸入の占める比率はリンゴで70%、ナシで80%に達しており、輸入の中でアメリカが占める比率は、リンゴで6～12%、ナシで2～24%であった。

かかるリンゴとナシの輸入許可制の根拠として現在用いられている法律は、「国王は、国王が指定した……物品又は商品……について、……当局又はその機関の輸入を承認する旨の書面が税関に示されない限り、後の告示の時まで、その輸入を禁止することを決定できる(can decide)」と規定する、1934年6月22日の法律（以下1934年法という）第1条であった。もっとも、輸入制限が開始された1945年から1958年までは、この1934年法は使われておらず、輸入を一般的に禁止した上で国王に適用除外を付与する権限を与えた1946年の暫定措置法（1945年は臨時オールドナンス）に基づいて、リンゴとナシの輸入制限が実施された。その後、1958年に暫定措置法の適用が終了したため、同年に、1934年法に基づいてリンゴとナシの輸入制限を定めた勅令が出され、これが数次の改正を経て現行の1973年勅令に至ったものである。

2. 1988年になって、米国政府は、締約国団にノルウェーによるリンゴとナシの輸入制限に関する両国間の紛争を審査するパネルの設置を求め、認められた。パネルは、Pierre Pescatore を議長とし、3名によって構成された。パネル手続の中で、ノルウェーは輸入許可制が一般協定11条1項に反しているとの点自体は争わず、輸入許可制の基となった法律は、一般協定の暫定適用に関する議定書(PPA)の「現行の法令」として、ガット第2部

の適用を受けないと主張し、この点が争点となった。

3. PPA の適用に関するノルウェー側の主張は次の通り。(1)1934年法も1946年暫定措置法も、PPA の成立日以前に存在した法律であり、1947年以降に輸入体制に加えられた修正は、すべてガットとの整合性を拡大する方向のものであるから、現在の輸入制限体制は現行法令条項によって正当化される。(2)PPA にいう「法令」は、憲法、憲法原則、法律、準備作業を含み、行政規則もこの中に含まれる。(3)問題となった法律が羈束的なものかどうかは、単にその文言だけでなく、行政権の行使に関する議会の決定は行政府を法的に拘束するというノルウェーの憲法原則からみて、議会での議論を参照し、実際に羈束的かどうかで判定すべきである。本件では、長期的な農業政策を定めた1947年の国家予算をめぐる議会での議論等から、議会には強固で統一的な態度が存在した。行政府はかかる議会の決定を実施するために、1934年法と1946年法に基づいて数量制限をとることを余儀なくされたのであり、当該法律は、実際に(in fact) 羈束的なものであった。

4. これに対するアメリカ側の主張は次の通り。(1)PPA の「法令」とは、法律を指し、行政府の行為は含まれない。(2)「現行の法令」というためには、問題となった「法令」自体が行政府に対し一定の措置を義務付けるものであることを明文で示していることが必要であるが、1934年法の文言を見ると、いかなる輸入を許すかについて行政府に完全な裁量が与えられている。議会は規則によるリンゴとナシの輸入制限を支持し、政府が逆の行動をとれば反対したかもしれないが、これは議会と政府の間の通常の関係を示すに過ぎない。ここで重要なのは、ノルウェー法が何かという問題ではなく、ノルウェーの他の締約国に対する義務という、国際的なルールの問題である。(3)現行法令条項は、一般原則に対する例外として、その適用を主張するノルウェーの側に要件該当性の立証責任があるが、ノルウェーはこの立証責任を尽くしていない。

5. なお、カナダが、リンゴに関しアメリカの立場を支持する意見を述べたほか、EC は、PPA を解釈するにあたっては、ガットの目的が貿易障壁を減らし、全体としての義務の水準のバランスを確立することにあることを考慮に入れるべきである等の意見を述べた。

【報告要旨】

1. 議定書 1 (b) は、1947年当時、締約国政府に、自国のlegislation をそれに適合させることなく、一般協定第二部の義務を受入れさせるという明確な目的を持つものであった。議定書の起草者は、将来のITO憲章をにらんで、もし現段階で立法の変更を要求すれば、

一般協定の受諾が遅れ、憲章に関する交渉の成果を害するかもしれないという理由で、立法の変更はこの段階で要求されるべきでないと考えた。かかる現行法令条項の当初の意図を超える機能を解釈によって与えることは、妥当でない(5. 5)。

2. 先例では、議定書 1 (b)は、一般協定の完全な適用を推進する方向で解釈されてきた。第一に、現行法令条項は、「その文言又は明示の意思において羈束的な(mandatory)、すなわち行政府に対し行政の行為によって修正できない義務を課す性格の法令」にのみ適用されるとされた。第二に、現行法令条項は、1947年の状態に再び戻る変更も認める双方通行路を開いたものではなく、1947年10月30日の状態から一般協定第二部が要求する状態への変更のみを許す一方通行路であるとされた(5. 6)。

3. 以上から、議定書にいう「現行の法令」といえるためには、

(a) legislation in a formal sense (形式的意味における法律)であること、

(b) 議定書の日付よりも前に存在していること、

(c) その文言又は明示の意思において羈束的な性格をもつこと、

が必要である(5. 7)。

4. 1955年と1958年に、締約国団が議定書の 1 (b)の適用を受ける「法令」を通知するよう求めたことがあったが、ノルウェーは、その際に本件の法律や宣言を通知する機会を利用しなかったことに留意する(5. 9)。

5. ノルウェーが依拠する法律のうち、1946年法の適用は1958年に停止された。そこで、1934年法が輸入許可制の根拠法とされたが、この1934年法 1 条では、文言上、国王は商品の輸入を禁止する裁量権を有しており、1934年法の本文にも、かかる制限の実施を義務づける意図を示すものは何もない。実際に、1958年以前は、リンゴとナシの輸入制限は1934年法に依拠せずに行なわれていた。文言上、1934年法は羈束的ではなく権限授与的(enabling)なものであり、それゆえに現行法令条項によってカバーされない(5. 10)。

6. 1945年の共通政治計画や、1947年の予算採択の際に議会が承認した政府の白書等は、輸入制限それ自体とは関係がなく、リンゴとナシの輸入制限に触れた部分はない。これらは、そこから政治的指針を引き出すことは可能であるが、上の基準を満たすlegislationではない。また、1947年以降の農業政策の展開については、議定書の日付以降に起こったことであるから、現行法令条項の適用に関連性を持たない(5. 11, 5. 12)。

7. 以上から、1947年10月30日以前のlegislation の状態に関してノルウェーが示した証拠は、ノルウェーのリンゴとナシの輸入制限の体制が議定書 1 (b)における legislation

に基づいていたことを立証していない(5.13)。

8. (結論) ノルウェーのリンゴとナシの輸入制限は議定書の現行法令条項によってカバーされない。パネルは、締約国団がノルウェーに対し、リンゴとナシの輸入に関する措置を一般協定上の義務と一致させるよう要求することを勧告する。

【解説】

1. 本報告の意義

一般協定の暫定的適用に関する議定書(PPA)は、一般協定第二部を「現行の法令に反しない最大限度において(to the fullest extent not inconsistent with existing legislation)」適用するとしており(para. 1(b))、PPAの成立当時原締約国に存在した「現行の法令」に対し、一般協定第二部の適用を免除するという特権を与えている。しかし、この「現行の法令」の中にどこまでのものが含まれるのかという点は、従来からしばしば争いの対象となってきた。

この点に関し、第一に、いつの時点で「法令」が存在していたことが必要かが問題となるが、議定書が署名された日である1947年10月30日とすることが、1948年の議長決定⁽¹⁾によって定められている。また、この点に関連して、1947年10月30日時点の「法令」が後に改正された場合でも、なお「現行の法令」としての資格を持つかという問題があるが、1984年の米国著作権法製造条項事件⁽²⁾では、一般協定との非整合性を拡大しない方向での改正のみが許されるという、いわゆる一方通行の理論が示された。第二に、「その文言又は明示の意思において羈束的な、すなわち行政府に対し行政の行為によって修正できない義務を課す性格の法令」のみが対象になるということも、1949年の作業部会の報告⁽³⁾以来確立している。この第二の要件は、PPAの文言からは直接には出てこないが、その後も繰り返し確認されており⁽⁴⁾、異論がない。

本パネル報告は、これら二つの要件に加えて、「法令」とは legislation in a formal sense でなければならない、という第三の要件を初めて提示したものであり、この点に先例としての意義があるといえる⁽⁵⁾。また、本パネル報告は、「その文言又は明示の意思において、羈束的な」性格の「法令」という要件について、問題となった法律の文言が羈束的かどうかで判断する文理解釈のアプローチを採用したことで注目にも値する。そこで、以下では、「現行法令条項」に関わるこれらの点を中心に検討し、最後に PPAをめぐる最近の動向にも簡単に触れることにしたい。

2. legislation in a formal sense の要件

本報告は、「現行の法令」であるための要件として、legislation in a formal senseであることを要求しているが、これは何を意味するのであろうか。一般に legislationとは、制定法を作る過程又はその結果作られた制定法を意味し、国会ないし議会の立法をさすことが多いが、条例・命令など広く成文法一般をさすこともあるとされている（英米法辞典 510頁(1991)）。しかし、英米では、legislation in a formal sense という言い回しはみられないようであり、その意味は必ずしも明らかではない。思うに、この言葉は、独語の Gesetz im formellen Sinne（形式的意味における法律）から来ているのではないかと推測される。ドイツ法上、「形式的意味における法律」とは、例えば、「立法権を持つ機関による決定で、憲法の定める正式の法律制定手続を経て出され、適法に認証、公布されたもの」と定義されており(vgl. Creifelds, Rechtswörterbuch (6. Aufl. 1981) S. 502))、その中に行政立法を含まないとされている。したがって、もしこの推測が正しいとすれば、委任立法の如き行政立法を「法令」の範囲から外すという点に、かかる要件を課す重要な意味があったということになるろう⁽⁶⁾。

このように、「法令」の中に行政立法を含まないとする立場は、議定書の起草者の意思からも導くことができる。けだし、一般協定第二部の規定を設けるにあたり、そのままでは矛盾する法律を持つ国の立法部が反対するであろうという配慮から、「立法部が動く必要をなくす」ために、現行法令条項が置かれたとされるが⁽⁷⁾、そうであれば、1947当時の行政立法については、立法府が法律改正をするまでもなく、政府の段階で一般協定第二部に適合するよう修正が可能だからである（なお、行政立法を一般協定に適合するように修正することが、法律の委任の趣旨に反するという場合には、むしろ法律そのものが羈束的なのだといえよう）。

もっとも、この点の解釈は従来必ずしも明らかになっていなかったように思われる。例えば、ベルギーの家族手当基金法事件⁽⁸⁾では、一定の除外要件に該当しない輸入産品について、課徴金を課すことを定めた勅令(royal decree)が、「現行の法令」として正当化されるか否かが問題となったが、パネル報告では、当事国がその点を争わなかったこともあって、勅令も「法令」の中に含まれるという前提の下に、それが羈束的か否かを論じている。したがって、この要件を課した趣旨が、今後「法令」には行政立法を含まないことを明確にするという点にあったとすれば、きわめて重要な論点なのであるから、そのことを明確に示すべきであり、legislation in a formal sense という曖昧な表現を使うべき

ではなかったと考える（もしこれが明確になれば、日本語の「法令」という訳についても再考が必要となる）。ただ、本件の事案では、ノルウェーの勅令はそもそも PPA の成立日以降に制定されたものであり、日付の点で要件を満たしていないから、上記のような議論をする必要のないケースであったといえよう。したがって、「法令」には行政立法を含まないという立場がとられたのだと解しても、それは傍論にとどまる。

次に、legislation in a formal sense の要件からいって、議会における議論や文書の類は、たとえ政府に一定の行動をとるよう義務づける内容のものであっても、正式の法律としての形をとらない限り、この要件を満たさないことになる。本件でも、ノルウェー側が予算審議の際に議会で承認された白書等を持ち出して、政府は輸入制限を事実上義務付けられていたと主張したのであるが、パネルは、ノルウェーが提出した文書からは「政治的指針」を引き出すことができて「法令」とはいえないとして、これを退けており、上記の要件が実際に適用されている⁽⁹⁾。もっとも、本件では、ノルウェーの当時の議会での議論や白書等には、特にリングとナシの輸入制限に言及した部分はなかったとされており、そもそも特定の輸入制限を政府に義務付ける内容とはいえなかったのであるから、いずれにしてもノルウェーの主張は認められない事案であったといえる。

3. 羈束的性格の判断方法

本件でノルウェー側が最も力を注いだ主張は、法律が羈束的なものを文言だけで決めるのではなく、議会での議論も参照して決めるべきで、議会の意思が行政に一定の措置を義務付けるものであれば、羈束的とみるべきであるというものであった。しかるに、パネルは、1934 年法第 1 条の文言及び 1934 年法全体の文言から、行政府に輸入制限の実施を義務付ける意図が読み取れるかだけを検討し、文言上、権限授与的なものであって、羈束的なものではなかったと結論づけており、議会の意思が実際にどのようなものであったかには立ち入らなかった。

このようなパネルのアプローチは、「法令」が「その文言又は明示の意思において羈束的な」という要件を満たすかどうかの判断を、基本的に「法令」の文理解釈によって決める立場に立つものといえよう。この点に関し、古くは、ノルウェーのような主観的解釈をとるべきだとする見解もなかったわけではないが⁽¹⁰⁾、パネルの見解を支持したい。なぜなら、米国の主張にもあるように、ここではノルウェーの法律のノルウェーにおける解釈を探究することが問題なのではなく、ノルウェーの国際的な義務が問題となっているからである。そして、国際的な法原則が「その文言又は明示の意思」において羈束的な法令を

要求している以上、誰の目にも明確である「法令」の文理によって羈束性を判断すべきであり、議会資料のように他国にとって得難い資料によって決めるのは、他国の合理的期待に反し、妥当ではない。

もっとも、すべてを文理解釈だけで割り切ることができるかは、一つの問題であろう。例えば、前述のベルギーの家族手当基金法事件では、問題となった勅令の文言自体は、家族手当制度について一定の要件を満たさない国からの輸入品の政府による購入の際に、課徴金を徴収するという、文言上は羈束的であるといえるものであった。ところが、当局は、その運用において、勅令の除外要件を完全には満たしていない国からの輸入品にも適用除外を与えていたという理由で、ベルギーは当該勅令が羈束的であるとの立証責任を果たしていないと判定したのである⁽¹¹⁾。そこで、このベルギーのケースをどう位置づけるかが問題であるが、本報告も前提としているように（5.13参照）、ある法令がPPAの「現行の法令」に該当すると主張する側にその立証責任があるのであり、その場合、法令の文言が一見して羈束的であるだけでは不十分で、その後の運用においても実際に羈束的であることを示すことが必要だとする立場をとったのだと解すれば、十分説明が可能である。これに対し、本件のように、法令の文言が行政府に裁量を認めていると読める場合に、議会資料や後の運用を考慮して羈束的であると認めることは、法令の文言に依拠する他国の合理的期待の保護という点で望ましくないものであり、この場合は文理解釈によるアプローチが望ましいといえる。このように考えると、文理解釈のアプローチは、現行法令としての適用除外を認めない方向にのみ働くということがいえるのではなかろうか。

4. その他の論点について

本件では、現在はその適用が停止された1946年暫定措置法を羈束的な法律であるとみる余地がないわけではなく、これを肯定した場合には、次のような疑問が生ずる。すなわち、1958年にこの1946年暫定措置法の適用が停止され、代わって輸入を禁止できるとする1934年法が根拠として復活したのであるから、一般協定に整合的な改正がなされたのと結果的に同じことであり、米国著作権法事件の理論を適用すれば、現在の輸入制限は「現行法令条項」によって正当化されるのではないか（ノルウェー側主張の(1)参照）、という点である。しかし、本パネル報告は、1946年法は適用が既に停止されたことに言及した後、現在の根拠法である1934年法が羈束的か否かのみを判断し、結論的にその羈束性を否定した。このような判断の方法は妥当であろうか。

パネルのアプローチを正当化する一つの理論としては、1947年の時点だけでなく、現在

においても羈束的な性格の法令がなければならないとする考え方がありえよう。この説によれば、1946年法が羈束的だとしても、現在の根拠法である1934年法は羈束的ではないから、現在の輸入制限は現行法令条項によってカバーされないということになる。しかし、このような考え方をとった場合には、原締約国が、輸入制限を命ずる羈束的な法律を、輸入を制限できるとする権限授与的な法律に改正することが難しくなり（改正したとたんに適用除外が認められなくなるため）、かえって厳格な輸入制限をそのまま維持せざるを得ない、という矛盾した結果になる。本報告の判断が、上のように現在の法令における羈束性を要求するものであれば、疑問なしとしない。

しかし、本件は、正確に言えば、羈束的な法律を権限授与的なものに改正したのではなく、羈束的であると見える法律の適用を停止し、代わりに権限授与的な1934年法を援用したという事案であり、一つの法律の改正が問題となった米国著作権法製造条項事件の理論は、本件には適用がないという見方も成り立つ。さらにいえば、1946年暫定措置法は、国際収支の均衡の考慮から設けられた一般的な法律であり（3.4 参照）、PPA が元来想定していたような種類の法律ではなく、むしろ12条の適用対象であると考えれば、1946年法はそもそも「現行法令条項」の適用対象外であるといえる。したがって、結論的には、本報告のような判断でよかったと思われるが、パネルはそうのように解する理由を何ら述べておらず、ノルウェーの主張に正面から答えた形にはなっていない。

5. 報告後の展開

本報告の採択後、直ちにノルウェーはリンゴとナシの輸入制限体制を修正したといわれている⁽¹²⁾。なお、スウェーデンとフィンランドでも、リンゴとナシに関する同様の輸入制限があり、これらに対し米国によって23条の手續が進められていたが、スウェーデンは、パネル設置の要求に対応して輸入制限の関税化を行ない、フィンランドも輸入制限を修正したとされている⁽¹³⁾。

6. 現行法令条項に関する最近の動向

PPA の「現行法令条項」に対しては、原則的にこれを廃止し、一般協定の確定的な適用への道を開こうという提案が何度かなされてきた。最近のものとしては、ECが1977年に、一般協定を締約国の国内法に完全に組み込むことを提案するという形で確定的適用を目指したことがあるが、失敗に終わった⁽¹⁴⁾。ECがこのように「現行法令条項」の廃止に熱心なのは、少なくともEC成立後のEC法については、「現行法令条項」の利益を受けることができないことが関係している。ウルグアイ・ラウンドでも、ECの提案に基づき、

「現行法令条項」のような一般的な適用免除は、これから定められる日を境に効力を失うという草案が、交渉グループ7の手によって一旦はまとめられた⁽¹⁵⁾。しかし、この草案は、米国の反対⁽¹⁶⁾によって、結局ダンケル・ペーパーには盛り込まれなかった。現在、「現行法令条項」の問題は、MTO設立協定をめぐる交渉の中で議論されているが、日本とECは、一般協定の確定的適用により「現行法令条項」の主張はもはや認められないと主張する一方、米国は、現行ガットのstaus quoとして「現行法令条項」は維持されると主張しており（カナダも基本的に米国を支持）、今後の交渉の帰趨が注目されるところである。

〈注〉

- (1) BISD II/35 (1952).
- (2) BISD 31S/74 (1984). これについては、道垣内正人「米国の著作権法」（ガットの紛争処理に関する調査－調査報告書 112頁（1990））参照。
- (3) BISD II/49, 62 (1952).
- (4) 同旨を確認したいくつかの報告があり、これらは、BISD 7S/105 にまとめて収録されている。
- (5) Knobl, GATT Application: Grandfather is Still Alive, 25 J. W. T. vol.4, 101, 107 (1991).
- (6) id., at 108-109.
- (7) Roessler, The Provisional Application of the GATT, 19 J. W. T. L. 289, 290 (1985)..
- (8) BISD 1S/59 (1952).
- (9) Knobl, supra note 5, at 107 n.70, 112.
- (10) Jaenicke, Das Allgemeine Zoll-und Handelsabkommen, Archiv des Völkerrechts (1958/59), 7, 372 ff.
- (11) なお、ヒューデックは、法的にみる限り、すべての場合に羈束的でないと割り切ることは困難である旨を示唆している（R. E. HUDEC, THE GATT LEGAL SYSTEM AND WORLD TRADE DIPLOMACY 142-143 (2nd ed. 1990)）。
- (12) Nordgren, The GATT Panels During the Uruguay Round : A joker in the Negotiating Game, 25 J. W. T. vol.4, 57, 69 (1991).

(13) *id.*, at 59.

(14) Roessler, *supra* note 7, at 291.

(15) Knobl, *supra* note 5, at 116.

(16) 米国はジョーンズ法を維持したいために反対しているといわれる。

【参考文献】

〈注〉に挙げたもの以外では、次のものを参照。

- ・ Hansen & Vermulst, The GATT Protocol of Provisional Application: A Dying Grandfather?, 27 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 263 (1989).
- ・ Comment, Validity of the Manufacturing Clause of the United States Copyright Code as Challenged by Trade Partners and Copyright Owners, 18 VAND J. TRANSNAT'L L. 577 (1985).
- ・ W. Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus Völkerrechtlicher Sicht (1990), 99 ff.
- ・ 山手治之「ガットの暫定的適用の効果」貿易と関税1990年9月号30頁。

(岡田 外司博)