

先進工業諸国⁽¹⁾の輸入制限

(L/1923、1962年11月16日採択：BISD 11S/95)

(L/2074, L/2278、1965年3月3日採択：BISD 13S/35, 45)

【事実の概要】

1. 1961年10月ウルグアイ代表は、マーケティング機会の制約とその生産品価格が満足な水準に維持されないといった、ウルグアイのような温帯一次産品生産者の貿易問題について理事会の注意を促し、これらの問題を克服するためのいくつかの提案をするとともに、19カ国の先進工業諸国で実施されている、ウルグアイの輸出が直面している制限措置の目録を配った。その後、1961年11月の19回締約国団会期で、ウルグアイ代表は15カ国に対して23条に基づく提訴を行う旨を述べた。そして、同会期中、ウルグアイは、すでに1960年には西ドイツと23条1項、1961年にはフランス及びイタリアと22条に基づく協議を行ったこと、さらに、他の12カ国との間で協議を行っていることを締約国団に知らせた。締約国団は、ウルグアイ代表の要請に基づいて、ウルグアイからの申し出がある場合には、23条2項に基づいてウルグアイの提訴を取り上げる権限を代表理事会に与えた。1962年2月ウルグアイは代表理事会に正式の提訴を行い、同月パネルが任命された。パネルの構成は当初7人が予定されていたが、2名が辞退して5名になり、カナダ、スイス及びEECから選ばれたパネリストは、それらの国々の事案の審理には加わらないことが合意された。

2. その設置後、パネルは、ウルグアイ代表に対して、その提訴の対象——締約国、産品及び制限措置——を特定すること、そして、当該制限措置の一般協定との整合性如何、ウルグアイの輸出に及ぼす影響及びウルグアイの一般協定上の利益の無効化または侵害の程度についての意見を提示するように要請した。それに対して、ウルグアイ代表は、自らの申し出は15カ国のすべてに対するものであること、そして、30の産品または産品群に関する12の形態の措置のすべてについてのものであるとの総括ペーパー及び15の個別ペーパーを提出した。これらのペーパーに基づいて、パネルは15の締約国及びウルグアイと協議を行い、それぞれの措置について、一般協定及び関連議定書との関連、並びにその措置によるウルグアイの利益への無効化または侵害の可能性について検討し、主にオーストリア以下7カ国に対してガットに違反する措置の撤廃を勧告する内容の最初の報告書(L/1923)をまとめた。

3. 上記の報告書が1962年11月16日に採択されてから、1963年3月から4月にかけて上記の7カ国は勧告実施状況について報告書を提出した。1963年5月の理事会の会議においてウルグアイは再びパネルの召集を要請し、前回と同じ構成のパネルが召集された。パネルは、上記の7カ国の報告書を審査し、締約国団の勧告の遵守の度合いについての「勧告」を求めるウルグアイの要請に基づいて再び報告書をまとめた。さらに、1964年7月6日にウルグアイの要請に基づいて、上記の締約国団の勧告の遵守状況及びウルグアイの輸出に影響する新たな貿易障壁の検討のために同パネルが召集され、三度目の報告書が提出された。そして、ふたつの報告書は締約国団によって1965年3月3日に一緒に採択された。

【報告要旨】

(1) L/1923

1. 締約国団は、23条1項の手続を踏んでから、23条2項に基づいて付託されたいかなる問題についても審査する権限を有する。
2. 23条の意味における無効化または侵害は、何らかの措置の結果「一般協定に基づいて」締約国に与えられた利益にかかわる場合にのみかかわる。
3. 本件の関係締約国の措置の多くは一般協定の規定に一致したものであるか、他の議定書によって許容されているもので、この点についてはウルグアイも争っていないところである。
4. オーストリア、ベルギー、フランス、西ドイツ、イタリヤ、ノルウェー及びスウェーデンの一定の措置は、一般協定やその他の議定書に適合しているとはいえないので、それらの措置の早急な撤廃を勧告する。15カ国の措置の他のものはウルグアイの輸出に不利な影響(adverse effects)を及ぼすものと推定するアプリアリな根拠があるので、「他の締約国の申し出に対し好意的な考慮を払う」ことになっている22条の規定を思い起こすべきである。
5. 23条を援用する際にウルグアイが言及した、ウルグアイの輸出に影響する制限措置の遍在によって自らが直面している一般的な困難及び温帯ゾーンの一次産品生産者が世界貿易に参加する際の条件における不平等という、大きなイシューは23条の射程をはみでる問題である。しかし、衛生規則や個別報告書のsec. 4(c)でパネルの提案した勧告が実施されるなら、この点についての多くの改善が望まれると思われる。
6. 以前の締約国団における討議で決着のついていない、可変課徴金のガット適合性につ

いて本パネルが判断することは不適切である。E Cの共通農業政策のガット適合性については、それが当初のウルグアイの申し出の正式の部分構成していないこと、及び締約国団によって現在審議中であることから考えると、本件の審議の対象にすることは適切でない。

7. ウルグアイの利益を無効化しまたは侵害しているという認定を受けた締約国は、1963年3月1日までに締約国団の勧告に従うか他の満足しうる調整をしなければならない。その時まで勧告に従わないか、満足しうる調整が行われなければ、23条2項に基づく譲許や他の義務の停止を許可するに値する「重大な」事態になる（二段階手続き）。

(2) L/2074

ウルグアイ代表は、本パネルに上記の7カ国が締約国団の勧告内容の実施の度合いについて「勧告」することを要請しているが、それは本パネルの権限を越える事柄である。というのは、本パネルの権限は、ウルグアイの譲許または他の義務の停止の申し出を審議することに限定されているからである。ただし、本パネルは、ウルグアイからそのような申し出がある場合には、いつでもそれについて審議する用意がある。さらに、上記の国々が実施した緩和措置がウルグアイに対する「満足しうる調整」になっているかどうかについて判断することもできない。ただし、ウルグアイの申し出を尊重して、7カ国の報告書について別紙の通りコメントをすることにした。

(3) L/2278

1. すでに前記の勧告を完全に実施したスウェーデンを除く、他の6カ国の遵守状況について検討した結果、別紙の通り、その進展状況と、遵守の展望についてまとめた。

2. ウルグアイが新たに提出した、前記の国々の新しい措置についての検討及びそれについての勧告の要請については、まず、それらの措置の多くが最初の報告書においてすでに検討したものであり、その他のものについてはウルグアイが無効化または侵害についての立証をしていないために、勧告をすることができない。次に、ウルグアイは22条1項または23条1項に基づく直接交渉による「満足しうる調整」の手続きを経ていない。最後に、いくつかの関係締約国の事態の改善努力に鑑み、ウルグアイは何よりも二国間または多数国間交渉を通じて互いに有益な解決を模索すべきである。以上の三つの理由からウルグアイの申し出を受け入れるわけにはいかない。

3. EECの共通農業政策、通常の変課徴金及び祖父条項に基づく措置については、まずウルグアイの方から正式の提訴の手続きを踏むべきである。

【解説】

本件は、まず、一国が15カ国の30の産品または産品群に関する12の形態の総562の貿易制限措置について申し出を行い、しかも、3回に及ぶパネル報告書が提出されたユニークなケースである。そして、本件は、ガットの紛争解決手続史上発展途上国による最初の提訴であり、1950年代末から1960年代始めにかけて、ガットが「南北問題」への何らかの対応を迫られ、かつ先進諸国の国際収支の擁護を理由とする貿易制限措置の自由化の約束が遅滞していたという時代的な状況の中で、途上国のリーダー格の国がガットにいわば「検察官の役割」を持たせようと試みた、ガットの紛争解決手続史上類比のない「特殊な」ケースであるといえよう。

1. ウルグアイの提訴の仕方とパネルの対応のやり方

ガットの紛争解決手続が通常特定国の特定措置のガット適合性をめぐって争われるのに対して、本件では、先進工業諸国の大量の措置が自らの温帯一次産品の市場アクセスを制限する効果を有するという形で、ウルグアイが自らの一般協定上の利益の「全般的な不均衡(overall balance)」の存在を訴えた点に最大の特徴がある。確かに、ウルグアイは、その提訴の過程で23条1項(c)の「その他の何らかの事態の存在」という請求原因にも言及してはいるが、個別ペーパーを含めてウルグアイの主張を全体的に眺めてみると、本質的にはそれらの措置のガット適合性を問題としない、「無違反(non-violation)無効化または侵害」の申し出を行っているものと思われる。

このようなウルグアイの提訴の仕方は、もともと一般協定の「無効化または侵害」の概念につきまとう二つの流れの緊張関係を「突いた」ことを意味する⁽²⁾。周知のように、一般協定23条は、義務違反の存在ではなく、協定上の利益が無効にされ、もしくは侵害された場合に援用することができるようになっているので、たとえ義務違反がなくても利益の無効化または侵害が認められうることになっている。それは23条の請求原因が非常に広いことに現れ、締約国は、他の締約国の義務違反の場合だけでなく、「他の締約国の何らかの措置を適用した結果として」自国の利益が無効化または侵害された場合、及び「その他の何らかの状態が存在する結果として」一般協定の目的が妨げられる場合にも申

し出を行うことができる。そして、GATT-ITO交渉において、起草者たちは義務違反とその他の請求原因を同列におくことによって、利益の「無効化または侵害」の概念を広くとらえ、本件においてウルグアイの主張する利益の「全体的不均衡」という概念も「無効化または侵害」の概念から除外されていなかったといえる。

しかし、ガット出発後の実際の紛争解決手続においては、いわば「後からの慣行」⁽³⁾によって、「利益の無効化または侵害」の判定が特定の、contract-typeの利益の不均衡に限定され、紛争解決手続は特定の締約国の特定の措置を矯正するものとして展開されてきた。それは何よりも次の二つのことに現れている。まず、ガットの紛争解決手続は、そのほとんどが23条1項(a)の「他の締約国がこの協定に基づく義務の履行を怠った結果として」の無効化又は侵害のケースとして処理されてきたことである。次に、「無違反無効化または侵害」が認められた最初のケースである「オーストラリアの輸入税安に対する補助金」ケース⁽⁴⁾において、一般協定に基づく「利益」の射程が「関税譲許によって設定された外国産品と国内産品との間の競争関係」とされて以来、「無違反無効化または侵害」の判定における「一般協定に基づく利益」が関税譲許と結び付けられて限定的にとらえられてきたことである。

本件において、ウルグアイは、ガットが「南北問題」への何らかの対応を迫られているという時代的な状況を睨みつつ、一般協定の「無効化または侵害」の概念に潜んでいる

「緊張関係」を大胆に突き、先進工業諸国に対する自国の利益の全般的な不均衡の存在を矯正するためにガットの紛争解決手続を用いることを試みたといえる。しかし、問題は、ウルグアイが最後まで自らの申し出についての具体的な法的立場を明確に展開にできなかったことである。つまり、ウルグアイは、パネルの要請に基づく総括ペーパーにおいて、自らの申し出の対象になったすべての措置について「審査(review)」してくれるよう要請したが、自らの申し出の対象であるそれぞれの措置が一般協定のどの条項に違反しているか、あるいは、自らの一般協定上の利益がどのように無効化されまたは侵害されたのかについて具体的な情報やデータを提出しないで、温帯一次産品の生産者としての自国の一般協定上の利益が全般的に損なわれているという当初の主張を繰り返したのみであった。このような状況においては、すでに紛争処理について一定の慣行が蓄積されているガットの現状からすれば、ウルグアイの申し出が受け入れられる可能性は非常に少なかったといえる。

このようなウルグアイの申し出に対して、パネルはむしろ23条の請求原因のうち義務違反の有無を中心に問題を処理するという、それまでの紛争処理の慣行に「充実に」従う

立場をとった。まず、パネルは、23条を援用する際にウルグアイが言及した、ウルグアイの輸出に影響する制限措置の遍在によってウルグアイが直面している一般的な困難及び温帯ゾーンの一次産品生産者が世界貿易に参加する際の条件における不平等という、大きなイシューは23条の射程をはみでる問題であるといつて、23条1項(c)の「その他の何らかの事態の存在」に基づく申し出をパネルの審理の対象にすることを拒否した。

そして、パネルは、その要請に基づいて提出されたウルグアイの総括・個別ペーパーに基づいて申し出の対象である措置を個別に検討するという「個別措置別審理」の立場をとり、ウルグアイの主張のように、これらの措置がウルグアイの一般協定上の利益を無効化または侵害しているかどうかを審査するために、これまでガットにおいて蓄積されてきた紛争処理における「後からの慣行」を整理し、「一応の(*prima facie*)無効化又は侵害」の概念を定式化した。つまり、23条の無効化または侵害は単なる何らかの措置の存在だけでは生ぜず、それが「一般協定に基づいて」締約国に生じる利益と関わらなければならない。その際、一般協定の明確な違反が存在する場合には、それは「一応の」無効化または侵害を構成し、その自体によって(*ipso facto*)譲許その他の義務の停止を許可することが正当であるであるほど事態が重大であるかどうかを考慮することが要求される。それに対して、たとえ一般協定の規定の違反がなくても「一応の」無効化または侵害は生じうるが、その際には23条を援用する側が無効化または侵害の存在を立証する責任を負う。従つて、援用する側による詳しい論証が「無違反無効化または侵害」の判定のための不可欠な条件である。

それから、パネルは、ウルグアイの申し出の対象措置について具体的に審査していく。まず、パネルは一般協定やその他の議定書に違反していない措置――その大部分はウルグアイ自身も問題にしなかった――については、無効化または侵害の判定をしなかった。しかし、15カ国のうち、違反を認めた7カ国の一定の措置については、「それらの措置が一般協定の規定や議定書の条件に合致していることが立証されない限り、それらの措置の維持が一般協定に基づいてウルグアイに与えられた利益を無効化または侵害しているという推定の下で審議を進めなければならない」といって、それらの措置の撤廃を勧告した。それに対して、以前の締約国団における討議で決着のついていない問題――可変課徴金やECの共通農業政策――については、それが当初のウルグアイの申し出の正式の部分を構成していないこと、及び締約国団によって現在審議中であることから考えると本件の審議の対象にすることは適切でないといつて審理の対象から除外した。

最後に、「無違反無効化または侵害」の側面については、パネルは、一般協定の特定の条項の違反の如何を問わず、特定の措置が「一応の」無効化または侵害のケースに該当する可能性を一般論として肯定しながらも、ウルグアイがそれについて具体的な立証をしなかったことを理由に無効化または侵害の判定をしなかった。しかし、個別ペーパーにおいては、ガット違反の認められない15カ国のすべての一定の措置がウルグアイの輸出へ不利な影響を及ぼしていることを推定しつつも、それについて具体的な勧告を行わず、主に22条に基づく協議や締約国団による仲介の道を提示している。

このように、ウルグアイの「無違反無効化または侵害」の申し出に対して、パネルが義務違反を中心に判定を行った法技術的な理由としては、まずウルグアイが最後まで自らの申し出についての具体的な法的立場を明確に展開しなかったことがあげられるべきであろう。つまり、ウルグアイは「無違反の無効化又は侵害」の申し出を成功させるための立証責任の負担という手続的なハードルをクリアしなかったといえよう。次には、ウルグアイが温帯一次産品の生産者としての自国の一般協定に基づく利益の「全般的な不均衡」の存在を訴えながらも、ウルグアイが究極的には締約国団に自らの申し出の対象となった措置の除去を各国政府に勧告することを求めていたことである。ガットの紛争解決手続における「義務違反に基づく」無効化または侵害のケースと「無違反無効化または侵害」ケースとのもっとも重要な相違は、前者の場合には、締約国団は通常対象措置の撤廃を勧告するのに対して、後者の場合は締約国団は被提訴国に無効化または侵害の状態を除去するよう適切な方法を考慮することを勧告するに留まる⁽⁵⁾。パネルは、先進諸国による国際収支擁護のための貿易制限措置を自由化する約束の履行が滞っていたという事態を睨みつつ、比較的に違反の事実が明確な対象措置の撤廃を勧告する道を選んだものと思われる。

しかし、より根本的にはガットの紛争処理において義務違反に基づかない他の請求原因に基づく判定をためらう傾向の存在があると思われる。「無効化または侵害」の概念は、前述したように、GATT-ITOの起草過程から考えれば、その範囲は非常に広がる可能性があった。しかし、実際の紛争解決手続は、そのほとんどが義務違反のケースとして取り扱われ、作業部会に代わるパネル手続の採用など「司法化(judicialization)」が進み、義務違反を伴わない他の二つの請求原因を事実上去勢してきた歴史であったといえる⁽⁶⁾。もちろん、そもそも23条の歴史的な起源とその広い文言から他の二つの請求原因を完全に去勢するのが不可能であることは、パネルが個別ペーパーにおいては、ガット違反の認められない15カ国のすべての一定の措置がウルグアイの輸出へ「不利な影響」を及ぼし

ていることを推定し、22条に基づく協議や締約国団による仲介の道を提示していることにも現れている。しかし、歴代のパネルは、できるだけ「一般協定に基づく利益」の内容を関税譲許との関連で限定的にとらえ、何が具体的に「無違反無効化または侵害」を構成するのかについても、「合理的期待可能性の否定(frustration of reasonable expectations)」及び「悪影響(adverse effect)」の二つの要素を特定して慎重に操作してきた⁽⁷⁾。本件においても、ヒュデックの指摘のように⁽⁸⁾、パネルが23条1項(c)の「その他の何らかの事態の存在」に基づく申し出をその審理の対象にすることを拒否したことは「間違った(wrong)」判断ではあるにせよ、そこから被提訴国の義務違反として性格づけられる何らかの行為の存在しない場合に「無効化または侵害」の認定をためらうパネルの姿勢が窺える。

2. ガットにおける紛争解決手続の展開という観点からみた本件の位置づけ

1でみたように、先進諸国の大量の貿易制限措置を矯正するために、一般協定の「無効化または侵害」の概念につきまとう二つの流れの緊張関係を大胆についたウルグアイの申し出は、それまでの紛争処理上の慣行に「忠実に」従って、23条の請求原因のうち義務違反の有無を中心に問題を処理するというパネルの対応によって失敗に終わった。その後、ウルグアイは、このような事態を打開するために、ガットの紛争解決手続を用いることから、紛争解決手続そのものの見直しを図る方向へ戦略を転換する。つまり、本件におけるパネルの対応に不満を感じていたウルグアイは、その後「貿易開発委員会」によって任命された「一般協定の法改正に関する特別グループ」において、ブラジルとともに紛争解決手続における途上国の特別な位置の保障を柱とする23条の改正についての提案を行う。その提案の内容をかいつまんでいえば⁽⁹⁾、1)先進国の一定の措置が途上国の貿易や経済繁栄に不利な影響を及ぼし、かつ、その措置の除去、またはそれについての適切な救済が不可能である場合には財政的な性格の損失填補(indemnity)の形での補償がなされるべきであること、2)先進国に対する締約国団の勧告が一定の期限内に実施されない場合には、締約国団はその勧告の遵守を確保するための共同行動を講じることである。

この提案は、「一般協定の法改正に関する特別グループ」においてにおいて審議されたが、1)については、財政的な補償そのものが「まったく新しい概念」であるのみならず、輸出機会の喪失を金銭的に評価することの困難性という実理的な理由に基づく先進国グループの反対によって実現されなかった⁽¹⁰⁾。しかし、2)については妥協が成り立ち、途上

国と先進国間の協議が満足な解決に至らなかった場合の事務局長の職権による周旋(good offices)及び紛争手続の諸段階についてのタイムリミットの設定などを盛り込んだ、1966年4月5日に「23条に基づく手続きについての決定」⁽¹¹⁾が締約国団によって採択された。

このように1961年のガット提訴に始まるウルグアイによる対先進工業諸国の貿易制限措置へのアタックは、締約国団の上記決定の採択によりともかく一定の「成果」をあげたわけであるが、それは「先進国のある措置が途上国の貿易や経済繁栄に不利な影響を及ぼしている場合に」その措置の除去、または適切な救済を得るためにガットの組織的な対応を求めるというウルグアイの要望とはいずれにしても程遠いものであった。ウルグアイの度重なる試みにもかかわらず、「利益の無効化または侵害」の判定を特定の、contract-typeの利益の不均衡に限定し、紛争解決手続を特定の締約国の特定の措置を矯正するものとして発展させてきたガットの「後からの慣行」はあまりにも確固たるものになっていたのである。

〈注〉

- (1) 但し、ウルグアイの申し出の対象の中にはチェコが含まれている。
- (2) Robert E. Hudec, "Retaliation Against 'Unreasonable' Foreign Trade Practices: The New Section 301 and GATT Nullification and Impairment", 59 Minnesota Law Review (1975), 497.
- (3) 条約法に関するウィーン条約31条3項(b)
- (4) このケースについての詳しい解説としては、染谷 雅幸、「オーストラリアの輸入硫安に対する補助金」、『ガットの紛争処理に関する調査調査報告書』（1991年3月、公正貿易センター）、1-16頁を参照。
- (5) Armin von Bogdandy, "The Non-Violation Procedure of Article 23:2, GATT", 26-4 Journal of World Trade(1992), 109.
- (6) Kenneth W. Dam, The GATT: Law and International Economic Organization(1970), 356-364.
- (7) Ibid., at 102-105. 確かに、最近のパネルの報告書においては、従来の関税譲許との関連なしに、「無効化または侵害」の判定がなされた例が見られるが、それらの報告書はまだ締約国団によって採択されるに至っていない。例えば、「ECの柑橘類地域

特惠」ケース(L/5776)において、米国が一般協定の1条の利益の無効化の場合も「無違反無効化または侵害」の申し出の対象となりうると主張したのに対して、パネルは、一般協定の交渉の歴史から考えた場合、23条1項(b)は2条から生じる利益だけでなく、一般協定に基づくいかなる利益にも適用されうるといって、ECによる地域的協定に基づく地中海地域の国々への特惠はガット上不適法ではないが、米国の輸出に「実質的な悪影響」を生じさせ、米国の1条に基づく利益を無効化していると判断した。締約国団がこの報告書を採択しなかったのは、「無違反無効化または侵害」の判定に際しての「利益」の射程をこのように広くとられることへのためらいの現れであるといえよう。

(8) *supra* note 2, at 499.

(9) BISD 14th Supp., 139.

(10) 詳しいことは*supra* note, at 368-373を参照。

(11) BISD 14th Supp., 18-20.

【参考文献】

- 1) BISD 14th Supp., 18-20, 129-144.
- 2) Robert E. Hudec, "Retaliation Against 'Unreasonable' Foreign Trade Practices: The New Section 301 and GATT Nullification and Impairment", 59 *Minnesota Law Review* (1975), 461-539.
- 3) Armin von Bogdandy, "The Non-Violation Procedure of Article 23:2, GATT", 26-4 *Journal of World Trade* (1992), 95-111.
- 4) Kenneth W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization* (1970), ch. 20.
- 5) 染谷 雅幸、「オーストラリアの輸入疎安に対する補助金」、『ガットの紛争処理に関する調査調査報告書』（1991年3月、公正貿易センター）、1-16頁。

(柳 赫秀)