

カナダの関税再交渉の不調に伴う譲許撤回

(L/4636、1978年5月17日採択：BISD 25S/42)

【事実の概要】

1972年12月、EECは、GATT28条5項により、譲許表の修正権を留保した。

74年12月23日、EECは、ディロン・ラウンドにおいて100kgあたり1.32unitsの従量税とされている未精錬の鉛及び亜鉛(ex 78.01 及び ex 79.01)の関税を従価税に修正するため、利害関係国と協議にはいる意向である旨締約国団に通告した。そして、この修正に関心を表明したオーストラリア及びカナダとの交渉が1975年2月に非公式に始まり、翌3月から11月まで公式交渉がなされた。また、ノルウェー及び南アフリカと協議もなされた。

EECが交渉で最初に提案した数字は、1971-3年の統計を基礎として、鉛と亜鉛について、4.59%と3.55%（カナダには4.46%と3.56%）であったが、その後、1974年の統計も参考にして、4%と3.5%を再提案し、さらに、最終的には、両者とも3.5%を提案した。カナダに対して具体的数字が提案されたのは1975年6月末である。これに対し、カナダは、1975年7月、1974年の統計をベースにして2.5%と2%を逆提案した。

75年12月、EECは、オーストラリアとの交渉は妥結したものの、カナダとの交渉は決裂した旨締約国団に通告した。

76年1月1日、EECは、鉛と亜鉛について3.5%の従価税を新しく導入した。これは、オーストラリアとの間で合意された関税率であった。

76年5月、カナダは、EECが実施に移した最終提案は特に亜鉛について満足できるものではないこと、したがって、GATT28条3項に基づき、缶詰肉、酒類、ベルモット、アペリティフ及びコーディアル・ワインに関する関税譲許を撤回することを締約国団に通告した。もっとも、現実には少なくともパネル報告提出の時点まで関税率の引き上げは実施されなかった。

1976年11月2日、EEC、パネル設置要請、同月12日、パネル設置。

1977年3月2日、パネリスト決定（議長は、日本のH. Ukawa氏）。

1978年5月17日、パネル報告。

争点及び当事国の主な議論は以下の通りである。

(1) 従量税から従価税への変更手続は、通常の28条手続でよいのか？

EEC : (a) 先例 : 1950年代に多くの事例があるが、いずれも同じ手続によっており、その場合、通常の通り過去3年間の統計をベースにしている。したがって、本件では、交渉に際して利用可能であった直近の3年間である1971-73年の統計をベースとした。交渉開始後に利用可能となった統計をベースに組み込んだ先例はない。もっとも、合理的な結果を得るため、1974年の貿易量及び価格の傾向を考慮に入れることにやぶさかではなく、実際、交渉において、そのような配慮をした。しかし、これはGATT上の権利を放棄することを意味するものではなく、あくまでも交渉のベースは1971-73年の統計である(para. 8)。

(b) 実質論 : 1974年の統計が利用可能となったのは1975年の半ばであり、仮にもっと早く利用可能となっていたとしても、1974年12月に締約国団に通告され、1975年3月に貿易相手国との交渉が開始された譲許表変更手続において、1974年の統計が用いられるとは誰も期待しないと考えられる。また、EECの提案した鉛と亜鉛ともに3.5%という提案は、カナダからの1971-74年の輸入統計による鉛3.92%、亜鉛3.28%という数字をもとに貿易量を勘案して加重平均をとったものである(para. 9)。

カナダ : (a) 先例 : 28条手続によることに異論はないが、過去3年間の統計を必ず用いなければならないという規定も先例もなく、事実、EECとカナダとの間の24条6項手続では過去2年間の統計が用いられた。どの期間の統計を用いるかは、一方的に決めて押しつけるのではなく、交渉により合意すべき問題である。過去3年間の統計は、先例によれば、主要供給国や実質利害関係国を決定する際の基準とされてきたものであり、本件ではこの点は争点になっていない(para. 11)。

(b) 実質論 : 現実を反映していない過去の統計を現在の譲許の価値の評価のベースとすることは、価格の上昇している状況では譲許の現在価値を過小評価することになり、28条2項の「交渉前におけるこの協定に定められた水準より貿易にとって不利でない相互的かつ互恵的な譲許の一般的水準を維持するように務めなければならない」という義務の違反となるというべきである。1974年の価格をベースにすることが、28条2項の要件をよりよく満たすことになるというべきである(para. 11)。EECの最終提案では鉛については1974年の統計が若干考慮されているが、1974年に亜鉛の価格が上昇したことは全く考慮されていない。鉛に関心を有するオーストラリアが同意したことと、亜鉛にも重大な関心のあるカナダが同意しないこととは同列には論じられない(para. 12)。

(2) カナダの譲許の撤回は適切な程度であったか？

EEC : カナダの譲許の撤回はEECの利益の不当な侵害である。仮に譲許の撤回が許され

るとしても、過大である(para. 10)。

カナダ：カナダの譲許の撤回の程度は、1973-75年のカナダからEECへの亜鉛の平均輸出量に等しいものである。鉛に関しては対抗措置をとっていない。カナダは一定の產品について譲許の拘束力を撤回しただけであり、実際にはいかなる関税率も引き上げていないので、カナダへの輸入に影響はない。亜鉛のように価格に敏感な產品の場合、関税引き上げは実質的な影響を与えるがカナダが譲許撤回の対象としたような製品は差別化されているため価格に敏感には反応しない產品の場合には影響は少ないはずである(para. 13)。

【報告要旨】

28条の手續による。この場合、28条2項の要件具備が重要である(para. 14)。

先例によれば、従量税から従価税への変更についての明確な先例はないが、一般には、直近の3年間の統計を主要供給国や実質利害関係国を決定する場合及び譲許の価値の決定に用いてきた。この点について当事国間で合意ができない以上、通常通り、毎年の変動を平準化するため、直近の3年間の統計を用いるべきである(para. 15)。

EECが締約国団に通告したのは1974年12月23日であり、非公式交渉の開始は1975年2月であるが、具体的かつ実質的交渉の開始はその後であり、カナダに対する具体的提案がなされたのは1975年6月末である。従って1974年が交渉開始の前年である(para. 16)。

資料の利用可能性については、交渉開始の時点ですべての統計が利用可能になっている必要はなく、著しく遅くならない限り、交渉の途中で利用可能になれば足りると解するべきである。1975年6月の時点では、アイルランドを除くEECの鉛及び亜鉛の貿易統計のうち、10月又は11月までのものは利用可能となっていたと認められる。したがって、1975年6月末のEECからカナダへの提案においては、1974年の統計をも考慮すべきであったと解され、結局、1972-74年の統計をベースとすべきであったと解される。そして、国別統計ではなく、全貿易についての統計をベースに適切な換算をすべきであり、亜鉛の従価税については2.64%又はそれを丸い数字にした2.5%とすべきである(para. 17)。

また、1972-74年について鉛と亜鉛とを一緒にして加重平均をとって従価税に換算すると2.97%となり、鉛について既に実施している通り3.5%とすれば、亜鉛については上記の通り2.64%又は2.5%がやはり適当である(para. 18)。

したがって、カナダには譲許撤回の権利がある。しかし、その程度については、(1)EECへの亜鉛の総輸出量の価値を超えてはならず、(2)カナダの被った実際の損害、すなわち

3.5%と2.64%との差に基づいていなければならないが、(3) 鉛の従価税がカナダから輸出している亜鉛に比べて相対的に優遇されていることも併せて考慮すべきである。このような複雑な考慮を要することに鑑み、パネルとしては具体的数字を示すことは回避するが、EECが亜鉛の関税を引き下げるか又はカナダからの他の産品について等価値の関税譲許をする場合には、カナダの行った譲許の撤回は取りやめ、もとの譲許水準に戻すことが望ましい、と判断する(para. 19)。

【解説】

本件は、EECが鉛及び亜鉛について従量税から従価税に変更するに際して、28条の譲許表の修正手続により交渉を行ったものの、新しい従価税率をめぐって、28条2項の「譲許の一般的水準の維持」のための計算のベースとしてどの期間の統計を用いるかにつき主要供給国の一つのカナダとの間で合意が成立せず、EECが一方的に行った従価税率実施に対抗して、カナダが譲許の撤回を行ったことに端を発し、EECがその撤回の程度は28条3項の「措置と実質的に等価値」を超えて過大なものであるとして提訴した事件である。争点は、第一に、28条2項の「譲許の一般的水準の維持」の計算のベースとしてどの期間の統計を用いるか、第二に、カナダの行った譲許の撤回は28条3項の「措置と実質的に等価値」か、という二点である。以下、この二点について検討し、最後にそれ以外の若干の点に触れることとする。

1. 「譲許の一般的水準の維持」

「譲許の一般的水準の維持」の計算のためにベースとする統計について、二つの問題がある。ひとつは、直近1年の統計を用いるか、3年間の統計を用いるかという問題であり、いまひとつは、直近とは、どの年をいうのかという問題である。

第一点について、カナダは、この点についての先例はなく、価格が上昇している本件の亜鉛の場合、直近の1年の統計によることを主張していた。しかし、パネルは、従量税から従価税への変更についての直接の先例はないものの、一般の28条手続における譲許の価値の決定には直近の3年間の統計がつかわれているので、別段の合意ができない以上、これによるべきこと、及び、実質的な理由付けとして、産品の貿易量及び価格が周期的に変動したり、異常な出来事も生じ得るため、それを平準化するために1年ではなく3年間の統計を用いるべきであるとした。

この点、亜鉛について直近1年の統計が適当か否かはさておき、一般論として、カナダの主張するように產品ごとにベースとなる統計の期間を変えるということも考えられないわけではなく、あるいはその方が具体的妥当性を確保できるとも言えよう。しかし、28条手続についてそのようなケース・バイ・ケースの判断を持ち込むことは、28条2項の要件具備についての合意を困難にし、28条3項の発動に結びつき、再び同項の「等価値」の要件について、ベースとなる期間が異なるために、紛争に発展する虞がある（本件はまさにその例である）。したがって、28条手続についての行為規範を示すという点において、直近の3年間の統計を原則とし、当事者間で別の期間をベースとする合意の余地を認めるという本件パネルの判断は妥当であると解される。

次に、第二点のどの年を直近とするかについては、EECは、締約国団への交渉開始通告が1974年12月23日、非公式交渉開始が1975年2月、正式交渉開始が翌3月、カナダに対する最初の具体的提案が1975年6月末、という本件の場合、遅くとも基点は1975年3月であり、その時点では1974年の統計は利用不可能であったので、その後利用可能となった1974年の統計を事実上参考にすることは否定しないが、法的にはあくまで1971-3年の統計をベースにすればよいと主張した。パネルは、この点、著しく遅くならない限り、交渉の途中で利用可能になれば足りると判断した。具体的には、本件では、カナダに対する最初の具体的提案がなされた1975年6月を基点にしているようである。そして、その時点では1974年の統計のほとんどは利用可能であったとし、結局、1972-4年の3年間を上記の直近の3年間であると判断している。

しかし、既述の28条手続についての判断においては行為規範としての性格を重視すべきであるとすれば、交渉過程において最初の具体的な提案をした時点を基点として、その時に利用可能か否かによって決定することは、基準としては曖昧であり、相当ではないように思われる。できるだけ最近の統計がよいという実質的考慮だけに走ると、交渉終結までに利用可能であればよいというルールになり、そうすると、実際の交渉の場では、前年統計が判明する前に交渉を打ち切るか、判明まで交渉を引き延ばすかという戦術が用いられる結果となってしまう。本パネルは、著しく遅くなる場合は別であるとしているが、これでは曖昧で実際には紛争の種となる虞がある。むしろ、正式交渉の開始時といった明確な時点を基準とする方がよいのではないかと思われる。

2. 「措置と実質的に等価値」

本パネルは、亜鉛について「譲許の一般的水準を維持」した従価税率は2.64%であり、

EECの実施した3.5%の従価税率は高すぎるので、カナダの譲許の撤回権を認めながら、カナダの実施した撤回は過大であると判断した。しかし、パネルは、相当な撤回の程度というために考慮すべき一般的事項は挙げているものの、具体的数字を明示することはせず、その解決方法として、EECの亜鉛関税率の引き下げ、その他の製品の関税率の引き下げを示唆するに止めている。

撤回の程度決定のあたって考慮すべき事項には異論はないところであろう。ただ、本件で、鉛と亜鉛との従量税をそのまま従価税に換算すると鉛の税率が高くなるべきところ、両者が同じ従価税率とされ、実質的に鉛が優遇されているということも考慮してよいとされているが、そのためには、鉛と亜鉛とが市場において競争関係にあること等の認定が前提となるはずであり、また、この点を譲許の撤回にあたって考慮するとしても、正確な判断ができない事項であるだけに、この点の言及はもっと慎重になされるべきではなかったかと思われる。結局、そのような考慮事項を列挙しておくだけで、実際には直接の判断をしなかっただけに、このような考慮が実際にどのように運用されることになるのか、不明である。

3. その他

(1) 事件性

カナダの関税譲許の撤回は、拘束をなくす宣言だけで、実際には関税引き上げは実施されていない(para. 7)。本件では全く争われていないが、先例上、行政府にGATT違反の行為をする権限を与えるだけの立法であれば、それ自体としてはGATT違反ではないとされていることとの整合性はどのように考えるべきであろうか。

ひとつの考え方としては、カナダとしては、いつでも関税を引き上げることができる状態にあるものの、実際には引き上げをしていないのであるから、事件自体が存在しないともいえるのではなかろうか。そして、実際に関税引き上げを実施した段階で、それが28条3項では正当化されず、2項3項違反となるのではないかという形でGATT提訴されることで足りるのではないかということである。GATT違反により「一応(prima facie)」無効化・侵害があるとされているため、GATT違反の判断の段階で、実施されていないのでGATT違反でないといわない限り、実施されていないので無効化・侵害はないという争いはできない状況にある。このことをもあわせ考えると、上記のような考えは一応あり得るというべきであろう。

他方、GATTにおいては、実効税率如何ではなく、譲許税率のみが問題であり、実際に税

率を引き上げたか否かではなく、一部の産品について譲許を撤回したこと自体を問題にすべきであるとの議論もあろう。数量制限を行うことを可能とする国内法を制定し、実際には実施していない状況であれば、GATT上は問題としないということはあっても、関税譲許というものは、まさに譲許表に書かれていることのみが問題なのであるという点で異なるのだという議論である。

いずれにしても、本件においてこの点の争いが全くないことは筆者としては理解しかねるといわざるを得ない。

(2) 和解の試み

本パネルは、審議の過程で紛争当事国間の和解を試みている(para. 5)。これをいかに評価すべきであろうか。形式的にみれば、パネルへの付託事項は、事案の調査をし、締約国団がGATT23条2項の勧告又は決定をすることを助けるべく、その認定を締約国団に報告することである。そうすると、パネルが和解を試みることは付託事項外のことであり、出すぎたことということもできよう。もっとも、1979年の「紛争解決に関する了解」(BISD 26 S/210)のpara. 16によると(この「了解」自体は本件パネル報告の後のものであるが、パネルについての考え方としてはそれ以前にも、少なくとも本件のようにその直前の事件には適用できると考えられる)、パネルは紛争当事国と定期的に相談し、相互に満足のゆく解決に至るように適当な機会を与えることとされている。そうすると、このような和解の試みを行うことは、付託事項には明記されていなくても、本来的なパネルの役割であることができる。この点は、GATT紛争処理制度を全体としてどのようにとらえるかというという基本問題にも関わる問題であり、ここでは以上の指摘にとどめることとする。

4. その後の展開

このパネル報告は、1978年5月17日に採択された(C/M/125)。EECは、亜鉛の関税率引き下げは行わず、カナダに対してパネル報告に沿って譲許の撤回の程度を縮小するように求めた。これに対してカナダは、締約国団としては本パネル報告の採択により、EECに対して積極的な行動を義務づけているのであると反論した(C/M/126-8)(1978年6月6日及び10月18日の理事会)。その後この問題をめぐっての議論はなされていないようである。

【参考文献】

なし。

(道垣内 正人)