

E Uの新バナナ輸入制度

(DS/38R, 1994年2月11日パネル報告)

【はじめに】

本件は、1993年7月に導入されたE Uの新バナナ輸入制度に対し、E Uへの主なバナナ輸出国である、コロンビア・コスタリカ・グアテマラ・ニカラグア・ベネズエラの中南米5か国が、1条1項、2条1項、3条4項等を含む多くの一般協定違反を主張してパネル提訴したという事件である。本件における最大の争点は、E Uがアフリカ・カリブ海・大西洋諸国と締結している第4次ロメ協定が、一般協定24条にいう自由貿易地域にあたるか否か、及びそのことをパネル手続において審査できるかという問題であった。これに対し、パネルは、24条8項及び5項本文の自由貿易協定の要件に当該協定が合致するかをパネル手続で審査できるとした上で、その要件を厳格に解釈し、第4次ロメ協定は自由貿易地域の要件を満たしておらず、24条は援用できないと結論づけた。そこで、以下では、24条に関するパネルの判断を中心に検討することにした。

【事実の概要】

E Uはバナナの世界最大の輸入者であり、E Uで供給されているバナナの2/3は、ラテンアメリカ諸国からの輸入で占められていた。E Uは、アフリカ・カリブ海・大西洋諸国（以下、ACP諸国という）からもバナナを輸入しており、ACP諸国からの輸入は、E Uで供給されたバナナの16%を占めていた。また、E Uで供給されたバナナの19%が、域内で生産されたものであった。E Uは、バナナに対し、1963年に譲許した従価20%の関税を適用していたが、ACP諸国からの輸入については、ロメ協定に基づいて無税による輸入を認めていた。

1993年7月1日の理事会規則404/93によって、E Uは、バナナ市場の共通組織を導入し、その際、従来の従価税に代えて従量税を採用した。具体的には、関税割当制がとられ、その税率は以下のように定められた。まず、ACPの伝統的バナナ供給国からの輸入で、それらの国々に配分された数量の枠内のもの（以下、伝統的ACPという）については、無税とされた。また、ACP諸国からの輸入で、伝統的ACP以外の部分（以下、非伝統的ACPという）及び、第三国からの輸入については、関税割当が適用され、200万トンの枠内のものには、非伝統的ACPは無税とされ、第三国のバナナは100

ECU／トンの関税が課された。他方、200万トンの枠を超える部分については、非伝統的ACPは750 ECU／トン、第三国のバナナは850 ECU／トンの関税が課された。なお、EUは、理事会規則成立後の1993年10月に、締約国団に対し、28条5項の手続に従って、譲許を修正するための再交渉を行なう旨を通告した(paras. 11, 13, 15, 16)。

上述の理事会規則では、低い関税率が適用される200万トンの枠は、域内で設立され、所定のバナナに関する事業をし、一定量以上のバナナを販売している者（オペレーターという）に配分された。オペレーターは3種類に分けられ、第三国又は非伝統的ACPのバナナを販売している者（分類a）には、数量枠の66.5%が、EC産又は伝統的ACPのバナナを販売している者（分類b）には、数量枠の30%が、1992年以降に第三国又は非伝統的ACPのバナナの販売を開始した者（分類c）には、数量枠の3.5%が、それぞれ配分されていた(para. 14)。

上記の理事会規則が、1993年2月のEU理事会で採択されると、直ちにコロンビア・コスタリカ・グアテマラ・ニカラグア・ベネズエラ（以下、中南米5か国という）は、EUに22条1項の協議を申し入れたが、解決に至らなかった為、同年4月28日、23条1項によるパネル設置を要求した。理事会では、同年6月16日に、紛争解決手続の改善に関する1989年の締約国団決定に基づいてパネルを設置し、20日以内に別段の合意がなされなかったことから、標準付託事項が採用された。パネルのメンバーは、事務局長任命により、K. Kesavapany（シンガポール大使）、Thomas Cottier、Ernst-Ulrich Petersmann とされた。

なお、ガット理事会で、Antigua等19か国の政府代表が、パネル手続に参加したいとの希望を表明したため、パネルは、利害関係を有する締約国に対する手続の透明性を高めるため、当事国の同意の下に、このうち13か国の代表をパネル会合に呼び、13か国の代表は当事国の主張書面を受領したほか、口頭で意見陳述をなすよう求められた。

パネルにおける争点と当事国の主張は、おおむね以下の通りである。なお、当事国以外にも、ACP諸国が24条、20条(h)の適用を主張した書面を提出している。

(1) 従価税の従量税への変更 中南米5か国は、譲許された20%の従価税を従量税に変更したことは、譲許表より不利な待遇を与えるものとして、2条1項に違反すると主張した(para. 20)。これに対し、EUは、従価税の従量税への変更は、譲許の安定性をむしろ高めるし、実際の輸入数量は200万トンを下回っており、20%従価税は100 EC

U／トンの従量税に相当するから、形式だけの変更であり、従来の輸入数量制限の撤廃を考慮すると、提訴国の利益を拡大していると反論した(para. 25)。さらに、E Uは、28条に従って譲許修正の再交渉を行なう旨を通告しているのだから、パネルでこの問題を検討する実益は失われたと主張した(para. 26)。

(2) 関税割当制による事実上の数量制限 中南米5か国は、本件関税割当制は、数量枠を超える場合に禁止的に高い関税を課すこと、輸入許可制によって実施がなされていることから、実際上の効果において、11条1項違反の数量制限にあたると主張した(para. 54)。これに対し、E Uは、起草過程及び11条の文言からいって、条件付の関税に過ぎない関税割当制は、その効果に関係なく、11条の適用を受けないと反論した(paras. 55-56)。

(3) 関税割当の数量枠配分の差別 中南米5か国は、関税割当制の下での数量枠の配分が第三国に不利であり、13条1項に違反すると主張した(para. 64)。これに対し、E Uは、オペレーターは、一旦輸入許可が与えられれば、どの国からでも自由に輸入ができるのであるから、13条1項に違反しないと反論した(para. 65)。

(4) 国産品購入を条件とする関税割当の数量枠の配分 中南米5か国は、低い税率を適用される数量枠の30%が、域内産又は伝統的ACP産のバナナを販売したオペレーターに配分されるため、輸入者は域内産バナナの購入によって、数量枠の配分量を拡大しようと努めることになるから、域内産バナナは競争上有利であり、このような配分は3条4項に違反すると主張した(para. 78)。これに対し、E Uは、当該規則は輸入時点で生ずる事柄に関する法令であり、内国規則ではないこと、輸入者が数量枠の割当を増やすために、域内産のバナナを購入しても、高い域内産バナナの価格が上がるだけであり、第三国バナナの競争関係に不利な影響は生じていないことを挙げて反論した(para. 80)。

(5) 輸入手数料及び手続上の問題 中南米5か国は、輸入許可制の実施過程で保証金が預託され、規則違反があれば保証金が没収される制度は、8条1項(a)に違反し、手続が煩雑なところは8条1項(c)に違反すると主張した(paras. 88, 91)。これに対し、E Uは、保証金は輸入者の義務の履行を確保する措置であって、8条1項(a)に違反しない、8条1項(c)は厳格な義務を課した規定ではない、と反論した(paras. 90, 92)。

(6) 補助金に関する討議 コロンビアは、E Uの生産者に対する補助金により、輸出国の利益に重大な損害が生じているのに、E Uがコロンビアと討議しなかったことは、16条1項に違反すると主張した(para. 93)。E Uは、重大な損害が生じたと考える締約国が

討議を求めるべきであり、E Uに義務違反はないと反論した(para. 96)。

(7) 自由貿易地域による関税差別の正当化 E Uは、本件関税割当制が、A C P諸国産のバナナを第三国産のそれより有利に扱う点で、1条1項に合致しないことは認めたが、これを正当化するために24条を援用した。E Uによれば、E UはA C P諸国と第4次ロメ協定を結んでおり、24条7項では、自由貿易地域の要件を審査する特別の手続が設けられているところ、ロメ協定は自由貿易協定として通告され、既に作業部会で審査を受けているのだから、23条の手続において、協定全体が24条の要件を満たすかどうかを審査することはできないとされた(paras. 45-47)。また、E Uは、24条8項を第4部に照らして読めば、先進国だけが貿易障壁を廃止し、途上国は廃止の義務を負わない条約でも自由貿易地域にあたると主張した(paras. 37, 39)。一方、中南米4か国（ベネズエラは除く）は、パネルは主張された自由貿易地域が24条8項の要件を満たすか否かを審査でき、ロメ協定は、E Uだけが障壁を廃止した非相互主義的協定であるから、自由貿易地域の要件を満たしていないと反論した(paras. 33, 48, 50)。

【報告の要旨】

パネルは、2条1項違反、3条4項違反、1条1項違反の主張を認め、24条と20条(h)による正当化を否定したが、11条1項、13条1項、8条1項、16条1項については、主張された違反はないとした。

(1) 従価税の従量税への変更 28条1項によれば、譲許の修正又は撤回は、関係締約国と交渉した後に初めて効力を発し、再交渉を通告しただけでは、譲許の法的地位に変更はない。よって、パネルは、E Uの通告に関係なく、新しい従量税が2条に違反するかを審査すべきである(para. 133)。

850 ECU/トンの従量税は、現段階で従価税に換算すると、20%をはるかに超えている。100 ECU/トンの従量税も、E Uは、それが従価の20%を超える可能性がないことを示す証拠を提出していない。ゆえに、新しい従量税は、従価20%より現実が高いか、又は高くなる可能性を持つ関税を賦課することになる。譲許税率を超える関税を現実に賦課することは、2条1項違反である。しかし、従量税が、譲許された従価税率を超える可能性があることだけでも、2条1項違反になる。関税譲許においては、その安定性と予測可能性が重要であり、先例でも、従量税から従価税の変更が譲許の修正であると判断されている。従価税から従量税への変更でも、同様に、譲許の修正になる。

数量制限の撤廃によって2条1項違反が正当化されるかについては、EUの譲許は数量制限を条件としていないことを考慮すると、2条1項違反が、事実上存在した数量制限を廃止したという理由で、正当化されることはない(para. 136)。

(2) 関税割当制による事実上の輸入制限 11条1項は、「禁止又は制限」と「関税その他の課徴金」とを区別し、それらの措置が特定の場合に持つ効果には言及していない。関税率が非常に高く、貿易に不利な影響が及ぶ場合には、関税は数量制限になるという解釈をとった先例はないし、そのような解釈は、11条1項の義務の範囲を予測不可能にしまう(para. 139)。又、本件輸入許可制において、輸入者は、高い関税を支払えば割当数量を超えるバナナを無制限に輸入できるから、非自動的な輸入許可制の存在は、11条1項違反をもたらすものではない(para. 140)。

(3) 関税割当の数量枠配分の差別 13条は関税割当制にも適用されるが、割当量・輸入許可の配分における供給国間の差別を禁止しているだけであり、個々の輸入者に割当量をどう配分するかは、規律されていない。関税割当の配分を受けたオペレーターは、どの国からでも輸入できる以上、13条違反の供給国間の差別はない(para. 142)。

(4) 国産品購入を条件とする関税割当の数量枠の配分 関税割当制において、ある産品を低い税率で輸入する権利を得るには、国産品を購入する必要があるという要件は、3条4項にいう「産品の購入に関する要件」である。3条4項は、輸入品に国産品との実効的な機会の平等を与えることを要求するものであり、当該措置の貿易に対する影響は考慮されない。EUの規則によって生じた域内産品購入のインセンティブが、現段階では域内産品の価格を上げるだけで、第三国によるバナナの輸出を減少させる効果を持たないとしても、違反とは関係がない。したがって、域内産バナナを購入する輸入者への関税割当の数量枠の配分は、3条4項に違反する。同じ理由から、ACP諸国のバナナを買う輸入者への関税割当の枠の優先的な割当ては、1条1項に違反する(paras. 146-147)。第三国又は非伝統的ACPのバナナを購入する事業者に数量枠の66.5%を割当てていることは、関税割当制が3条4項と1条1項に違反することを、相殺したり、法的に正当化したるものではない(para. 148)。

(5) 輸入手数料と手続 輸入許可制の下での保証金の預託と没収の制度は、実施メカニズムの一部であり、輸入に関連して課される手数料ではないから、8条1項(a)に違反しない。また、ECの輸入手続と所要書類が必要以上に複雑であることを示す証拠はないか

ら、8条1項(c)の違反もない(paras. 150-151)。

(6) 補助金に関する討議 16条1項は、補助金について「要請を受けたとき」に討議する義務を課したものであり、そのような要請が提訴国からなされたという証拠はないから、EUは16条1項に違反していない(para. 153)。

(7) 24条による正当化 かつてのロメ協定を審査した締約国団の決定は、ロメ協定に24条7項の手続が必ず適用されるということを確認したものではない(para. 157)。

24条7項は、自由貿易地域又は関税同盟又はそれらのために締結される中間協定についてのみ、締約国団に勧告を行う権限を与えたものであり、締約国団に通告されたすべての協定に適用される手続ではない。したがって、24条7項の手続が23条の手続に優先するかには関係なく、ロメ協定が24条7項の手続が適用される協定であるか否かを、パネルが審査すべきである。そのような解釈をとらないと、24条を援用する締約国は、単に協定を通告するだけで、他の締約国の23条に基づく手続的権利、したがって実体的権利の実効的な保護を剥奪できる結果になってしまう(para. 158)。

自由貿易地域とは、24条8項によれば、制限的通商規則が「その構成地域の原産の産品の構成地域(constituent territories)間における実質上のすべての貿易について廃止されている二以上の関税地域の集団」と定義されており、territoriesという複数形を使用しているから、すべての構成地域の原産の産品について自由化の義務が規定された協定だけが、24条8項の自由貿易地域にあたることは明らかである。ロメ協定では、ACP諸国には貿易障壁を撤廃する義務はなく、EUだけが貿易障壁を撤廃する義務を負っているのだから、ロメ協定は24条8項という自由貿易地域にあたらない(para. 159)。

24条8項の要件を一般協定第4部—特に36条8項—に照らして解釈することは、認められない。なぜなら、36条8項の注釈からすると、36条の規定は、一般協定の手続的枠組みの中の交渉にのみ適用され、その枠外で行われる自由貿易地域の交渉には適用されないと解されるからである。また、先例は、第4部の規定は最恵国待遇の義務を覆すものでないとしており、このような解釈は、第4部の起草過程や、一般特惠制度にウェイバーがとられた事実、一般特惠制度の為に1979年の授權条項が合意された事実から、裏付けることができる(paras. 161-62)。又、仮に、EUの主張するように、24条8項を第4部の規定に照らして読んだとしても、ロメ協定には24条が適用される自由貿易地域ではない。なぜなら、24条5項では「締約国の領域の間」の自由貿易地域だけがカバーされているが、ロメ協定には多数の非締約国が加盟しているからである(para. 163)。

(8) 20条(h)による正当化 政府間商品協定に20条(h)が適用されるには、締約国団に提出されて、否定されなかった基準に協定が合致すること、協定自体が締約国団に提出されて否認されなかったこと、又は協定が国連経済社会理事会の1947年の決議30 IVの原則に合致することが必要であるが、ロメ協定はどの要件も満たしていない。
(para. 166)

【解説】

本件は、1993年に導入されたEUの新バナナ輸入体制に対し、中南米5か国が一般協定23条によって提訴したケースである。もっとも、従来の旧バナナ輸入体制に対しても、中南米5か国が11条1項違反、1条1項違反等を主張して、1992年にパネル提訴し、1993年6月には、未採択とはいえ、中南米5か国の主張を認めたパネル報告が提出された(注1)。この旧バナナ輸入体制においては、構成国であるフランス・イギリス・イタリア等が、自国の属領やACP諸国のバナナ生産を保護するために、輸入数量制限を実施しており、そのために域内市場は分断されていた。しかし、1986年の単一欧州議定書によって、構成国間の自由な流通を認めることが義務づけられたため、数量制限撤廃による影響を緩和する措置として考えられたのが、新バナナ輸入体制であった(注2)。そのためもあって、新バナナ輸入体制では、依然として、一部構成国の属領におけるバナナ生産の保護や、ロメ協定に基づくACP諸国に対する特惠待遇の維持が図られており、域内の消費者の立場からは大きな問題があることが指摘されていた(注3)。また、中南米諸国からも差別的であるという非難が加えられ、制度が導入される否やパネル提訴がなされたのである。

本パネル報告では、当事国の主張が対立している争点について、ほぼ網羅的に判断を加えており、一つの制度について中心的な違反を認めれば、副次的な違反の有無については判断しないというアプローチをとっていない。その意味では、非常にリーガリスティックなパネル報告といえる。そこで、解説においては、パネルの判断が示されているが重要でない点は省略することとし、従価税から従量税への変更は2条1項違反になるか、関税割当制が事実上数量制限効果を持つ場合に11条1項違反になるか、国産品購入を条件として関税割当の数量枠の一部を割当てることが3条4項違反になるか、1条1項に反する関税差別を24条によって正当化しうるか、という四つの問題に絞って検討したい。

1. 2条1項との関連で注目されるパネルの判断は、バインドされた従価税を従量税に

変更することによって、従来の税率を超える関税が賦課される潜在的可能性を生ぜしめたことだけでも、2条1項違反になることを明らかにしたことである。

この点については、先例においても、譲許された関税に対して変更を加える場合、変更の時には他の締約国に不利益を与えない形式的な変更であっても、譲許の安定性と予測可能性を保障するという観点から、譲許の修正として28条の再交渉の手続によるべきであるとする厳格な考え方がとられてきた。すなわち、トルコの譲許表における変更に関する作業部会報告(注4)では、従量税から従価税への変更であっても、「ある場合には他の締約国への譲許の価値に不利な影響を与えうる」から、譲許を修正するための手続によるべきであるとされた。また、E Cの新聞用紙の関税割当制に関するパネル報告(注5)では、E Cが新聞用紙を無税で輸入できる数量枠を削減したことが、E F T Aとの自由貿易協定発効に伴うE F T A諸国からの無税の輸入量を除外したことによるものであり、實際上、第三国には不利でなかったにもかかわらず、2条1項違反であるとされた。本報告は、これらの先例に沿った判断をしたものであるが、従価税から従量税への変更でも2条1項であることを理由を示して明確にしたという点では、重要な先例としての意義がある。

なお、譲許表より不利な待遇を与える行為が、同時になされた輸入数量制限の撤廃という有利な措置によって相殺され、正当化されるかという点に関しては、報告は、数量制限が譲許の「条件又は制限」として明示されていないことを理由に、数量制限の撤廃による正当化の主張を認めなかった。この点に関し、仮に数量制限が条件として譲許表に明示されていれば、最初から数量制限という条件を伴うことを他の締約国は計算に入れているのだから、そのような数量制限の撤廃による利益は、関税引上げの不利益を割引くものとして考慮すべきだという主張が成り立つ。しかし、本件のように数量制限が条件になっていない場合は、他の締約国にとっては、譲許表に明示されていることだけが重要であり、譲許表に記載されていない数量制限は無関係であるから、数量制限の撤廃による利益を考慮に入れるべきでなく、報告の判断は妥当であろう。もっとも、譲許表に数量制限が条件として明示されていたとしても、その数量制限自体が11条1項に違反する場合(注6)は、一般協定に違反する措置はそれ自体として撤廃すべきものであり、違法な数量制限の撤廃による利益を考慮する必要はないと考えられる。

2. 関税割当制が、数量枠外の輸入に対する禁止的な高関税によって、事実上輸入数量を数量枠内に抑える効果を持つ場合に、11条1項違反が成立するかという点については、これまでほとんど論じられることがなかった問題であると言えよう。

この点に関し、報告は、11条1項では、関税その他の課徴金とそれ以外の輸入制限を形式的に区別し、後者だけを禁止しているから、たとえ数量枠を超える輸入を経済的に不可能にするほどの高い関税を課す制度でも、関税である限り、11条1項違反になりえないとした。規定の文言解釈としては、これは当然であるといえる。また、かかる解釈は、関税と数量制限のうち、数量制限のみを一般的に禁止し、関税については交渉による削減と譲許の約束の履行に委ねた一般協定の体系とも合致する。もっとも、何が「関税その他の課徴金」にあたるかの判断は、具体的な制度のあり方によっては困難なことがありえよう。例えば、本件において、仮にEUが数量枠以上の輸入を法的に禁止する一方で、その禁止の義務を確保するために、禁止義務に違反した者から超過数量に応じた額の課徴金を徴収することだけを定めていた場合には、経済的に見れば関税割当制と同じであるとみることもできる。しかし、制度の上では、一定数量を超える輸入を禁止している以上、輸入制限として11条1項に違反するという解釈も成り立ちうる。先例においても、ECの加工果実、野菜に関する最低価格制度に関するパネル報告(注7)においては、最低価格に違反した場合に追加的な課徴金を徴収するという方法によって実施されていた最低輸入価格の制限について、多数意見は、11条1項の輸入制限にあたるとしたが、少数意見は、最低輸入価格を下回る価格での輸入も、法的には課徴金を払えば可能である以上、輸入制限ではなく、2条で規制される課徴金であるとしている。これに対し、本報告は、純粹の関税割当制(ただし、事実としてはこの点は議論の余地がある)(注8)について、11条1項の禁止の対象にならないとしたものであり、法律上は一定数量を超える量の輸入を禁止している場合ではないから、こうした困難な問題について解決する必要はないケースといえよう。

3. 国産品購入を条件とする関税割当の数量枠の配分が3条4項違反になるかという点については、まず、関税割当制自体は国境措置であり、内国措置とはいえないにもかかわらず、3条4項を適用することができるかが争われた。

この点に関して、先例では、制度自体は国境措置であり、内国措置とはいえない場合でも、その制度の中で、国産品を優先的に購入することを条件として、政府が一定の利益を与えるという運用がとられている場合には、その条件の部分が、その製品の国内における購入に関する「要件(requirement)」にあたり、3条4項を適用できるという考え方がとられてきた。例えば、カナダの外国投資審査法に関するパネル報告(注9)では、外国企業の直接投資を許可制とする法律の下で、申請人から国産品を優先的に購入するという約束

がなされることを条件に、許可がなされるという運用が問題とされたが、パネルは、この約束が3条4項の「要件」にあたるとして、3条4項違反を認めている(注10)。本報告も、この先例に従って、関税割当制において国産品を購入した輸入者に数量枠の一定割合を優先的に配分することを定めた部分が、内国での購入に関する「要件」にあたるという理由で、3条4項を適用したものであり、かかる判断は妥当といえよう。

次に、関税割当の数量枠配分を増やすために輸入者が国産バナナを購入しても、実際には、高い国産バナナの価格を上げることによって国産品の競争力が失われるだけで、輸入品にとって不利でないのであれば、3条4項違反にならないとするEU側の主張に対しては、パネルは、仮にそのような事実があるとしても、3条4項とは無関係であるとして、EUの主張を考慮することを拒んだ。このような厳格なアプローチは、3条4項は、輸入産品に国産品との「実効的な機会の平等」を与えることを要求した規定であるとする、米国の1930年関税法337条に関するパネル報告(注11)に基づくものであり、今日では定着した考え方であるといえよう(注12)。本件事案に即していうと、域内産バナナを購入する輸入者には、域内産バナナを扱わない輸入者より、低い関税で輸入できる数量枠を多く配分すること自体が、輸入品に国産品との実効的な機会の平等を否定するものであり、それによる輸入への影響に関係なく、3条4項違反が成立するのである。

また、パネルは、関税割当の数量枠が伝統的ACPのバナナを購入した輸入者にも配分される点について、同様の理由で1条1項違反を認めている。1条1項が内国措置にも適用されることを考えると、これは結論としては支持できる。ただ、提訴国の方は、専ら関税差別の点だけを1条1項違反と主張しているのに、パネルが、提訴国が主張していない関税割当の数量枠配分に関しての1条1項違反を認めるのは、紛争処理パネルのあり方として、踏み込み過ぎではないかという問題があろう。

4. 関税差別の24条による正当化の可否については、第一に、自由貿易地域等については、24条7項により、当事国が締約国団に通告し、締約国団が勧告を行なう手続が用意されている以上、23条のパネル手続において、問題とされた協定が自由貿易地域の要件を満たすかを判断することが適切かという、手続上の問題がある。

この問題に関して消極的な立場を示したのが、ECの柑橘類の地域特惠に関するパネル報告(未採択)(注13)である。この事件では、ECが地中海諸国に与えている特惠関税の根拠となった、ECと地中海諸国の間の地域取極が、24条8項の自由貿易地域にあたるかをパネル手続で判断するのが適切かどうか争われた。しかし、報告は、当該地域取

極について24条7項の手続により設置された作業部会が、24条の問題について報告を提出し、採択されている（但し、結論は両論併記であった）ことを考慮し、24条の要件を満たすかを締約国の提訴に基づいてパネルが判断することは適切でないとした。一方、この報告は、24条の援用可能性に関する判断を回避したまま、無違反の利益の無効化の主張を認めたことから、EUがその報告の採択をブロックした為に、EUとしては皮肉なことに、自己に有利な先例としてこの報告を援用できないという結果になったのである。

本報告は、24条7項の手続が適用される協定は24条8項と5項本文の要件を満たす関税同盟・自由貿易地域・それらの中間協定に限定されるとし、問題となった協定が24条8項及び5項本文の要件を満たす関税同盟・自由貿易地域・中間協定といえるかについては、パネルが判断すべきであるという解釈を示した。これは、少なくとも24条8項と5項本文の要件（以下、内部要件という（注14））については、パネルによる審理に積極的な立場を示したものであり、注目すべき新解釈といえよう。報告は、このように解しないと、単に地域特惠を与えただけの協定であっても、24条7項によって通告すれば、他の締約国の23条による権利を奪うことができることになり、不当であることを根拠として挙げている。

確かに、24条の関税同盟・自由貿易地域・それらの中間協定については、従来から24条が濫用されてきたという点が指摘されており、24条の要件に合致するか疑わしい協定を結んだ当事国が、24条7項によってその協定を通告すれば、締約国団によって作業部会が設置され、結論の分かれた作業部会報告が採択されると、法的にはともかく、事実上その協定が24条により正当性を承認されたかの様に扱われる事態が、一般化していた（注15）。こうした形での24条の濫用を防ぎつつ、24条7項の手続についてもその存在理由を認めるとすれば、本報告のように、24条8項と5項本文の内部要件については、23条のパネルが判断し、24条7項の手続は、法的には24条8項と5項本文の内部要件を満たす関税同盟・自由貿易地域・中間協定について、締約国団が24条5項(a)(b)の外部要件（中間協定についての5条(c)の要件も含む）との整合性を検討し、勧告するための手続として考えるのが、適切な解決であろう。また、規定の文言上も、24条7項は「関税同盟……に参加することを決定する締約国」に手続利用資格を与えており、24条8項の定義を満たす関税同盟等の当事国であることが、手続利用の要件であると解されることからみて、パネルの解釈は十分に可能であると思われる。

もっとも、本報告のような解釈をとった場合、協定が24条5項(a)(b)(c)の要件を満

たすかについても、パネルが判断できるのか、また、24条7項によって設置された作業部会が、協定が24条の内部要件に合致するという明確な結論を下している場合に、パネルがそれと異なる結論をとりうるのかという問題がある。これらの問題に関して、本報告は明言を避けているが、既に発効したウルグアイ・ラウンド合意文書である、1994 GATT第24条の解釈に関する了解事項12条では、23条のパネル手続は、「24条の関税同盟、自由貿易地域、又はそれらのために締結される中間協定に関する規定から生ずるいかなる問題(any matters)についても利用しうる」としており、24条から生ずる問題全般に対するパネルの管轄を認めている。もっとも、これは23条の手続を利用できることを確認したに止まり、新しい了解事項の下でも、24条5項(a)(b)(c)の要件についてはパネルが判断を回避するという運用や、作業部会が協定の内部要件の充足について統一的結論を出している場合には、パネルは作業部会の報告と異なる判断をしないという運用はありうるであろう。

次に、ロメ協定が自由貿易地域の内部要件に合致するかという問題に関し、本報告はまず、24条8項が「その構成地域(constituent territories)の原産の製品の構成地域間における実質上のすべての貿易について」制限的通商規則を廃止している関税地域の集団を、自由貿易地域と定義しており、「地域」が複数形で使われていることを根拠に、すべての構成地域が自由化義務を負う協定だけが、24条8項にいう自由貿易地域にあたるという解釈をとった。このような解釈は、規定の文言解釈としては議論の余地があるが、1条2項の趣旨に反する地域的な特惠取極が、24条の援用によって自由貿易地域の名の下に正当化される事態を防ぐという点では、望ましい解釈であると思われる。この点に関連して、従来の24条7項により設置された作業部会では、「実質上すべての貿易」とは何を指すかに議論が集中し、協定当事国と第三国の意見が対立する中で、一致した結論が出されないのが一般的であった(注16)。そのような手詰り状況の中で、本報告は、構成地域が複数形になっていることに着目し、一部の構成地域だけが制限的通商規則を廃止する非相互的協定は自由貿易地域にあたらないと明言したものであり、これは、24条8項の解釈に新しい局面を開くものとして重要な意義を持つといえよう。

一方、EUが従来から主張してきた、第4部の規定に照らして、24条8項の要件を読むと、先進国が発展途上国に対し一方的に貿易障壁を廃止し、途上国に自由化の義務がない協定であっても、24条の要件を満たすとする解釈は、パネルによって採用されなかった。その理由は、第4部―特に36条8項―は、その注釈からみて一般協定の枠組の中で

なされる交渉の原則を定めたものであり、ロメ協定のような一般協定の枠外で交渉された協定には適用されないと解されること、第4部の規定は一般協定上の義務を覆すものでないとするのが先例(注17)であることに求められている。EUの主張は、第4部の精神を強調するものであるが、そもそもロメ協定のような先進国と途上国の間の地域的特恵取極が、第4部の精神に合致するかについて疑問があり、EUの主張は支持し難い。なぜなら、先進国と途上国の間の地域的特恵取極は、途上国間の差別をもたらすだけでなく、しばしば旧植民地の旧宗主国に対する従属関係を維持する機能を持ち、旧植民地の自立的発展につながらないという問題があるからである(注18)。

本報告はさらに、ロメ協定が一般協定の非締約国を当事国に含むことを指摘し、24条5項本文が24条により正当化される協定を「締約国の領域の間で」結ばれるものに限定している以上、非締約国を当事国に含む協定は自由貿易地域ではないとし、24条8項について仮にEUの主張を認めたとしても、ロメ協定は24条が適用される協定ではないと結論づけた。24条5項本文の文言からいえば、これは当然の解釈であるが、24条7項の手續によって設置された過去の作業部会の報告では、この問題に関し一致した結論が出されておらず、非締約国が参加している協定であるのに、24条7項の手續を経れば、事実上その存在を承認されたかのように扱われる事態が一般化していた(注19)。本報告は、このような24条5項本文の趣旨に反する現状を追認することなく、締約国間の協定だけが24条5項による正当化を受けることを確認した点で、重要な意義を持つ。もっとも、本報告のように、非締約国を当事国に含む協定は、全体が24条による正当化を受けることができないとまで解してよいかは、一つの問題であり、理論的には、非締約国を除いた締約国間の協定の部分に限って24条の正当化を受けられると考えることも不可能ではない。しかし、ロメ協定は24条8項の要件を満たしていない以上、いずれにしても本件では24条の援用は認められない。

5. 本報告の提出後の動向について簡単に触れると、EUはその後の理事会で本報告の採択をブロックしており、本報告は現在もなお未採択である。一方、第4次ロメ協定に関し24条7項の手續により設置された作業部会も報告を提出しており、本報告提出後である1994年10月の理事会で採択されている(注20)。この作業部会報告は、ロメ協定は第4部に照らした24条の義務に合致しているとする協定当事国の見解と、ロメ協定は24条及び第4部に反しているとする非当事国の見解の両論併記という従来のパターンに沿った内容であるが、EUは、一般協定に合致するという全員一致の結論が出されなかつ

たことに失望を表明し、A C P諸国への援助はE Uの政治的義務である旨を理事会で述べている(注21)。こうしたE Uの行動や、過去において、E Cの柑橘類の地域特惠に関する報告が採択されないままに終わったことから考えると、本報告が理事会で採択される見通しは決して明るいとはいえない。しかし、未採択の報告であっても、中南米5か国のE Uとの交渉に大きな力を与えるという点では意義がある。又、何より重要なことは、24条に関する従来の実行に存在した現状追認的なプラグマティズムを修正し、少なくとも、24条5項本文と8項の要件については、パネル手続によって法的見地から要件該当性が厳格に審査されるという方向を示している点で、画期的な報告であるといえよう。

【結論】

本報告において重要であると思われる点は、以下の三点である。第一に、23条のパネルが、当該地域取極が24条8項及び5項本文の自由貿易地域の要件を満たすものであるかを判断すべきであるとして、24条の問題について判断することを回避した従来報告(未採択)とは反対の立場を示した点である。これは、24条8項と5項本文の要件については、24条7項の手続が適用されるための前提として、パネルが判断すべきであるという考え方に基づいている。また、第二に、23条8項にいう自由貿易地域とは、すべての協定当事国が制限的通商規則の廃止の義務を負った協定を意味し、一部の当事国が制限的通商規則を廃止しただけの非相互的協定は、24条で正当化されないということを明らかにしたことが挙げられる。第三に、自由貿易地域等は、24条5項本文の文言からして、一般協定の締約国が当事国となっていることを要し、非締約国を当事国に含む協定は24条で正当化されないことを明らかにしたことである。本報告が示したこれらの解釈は、従来の24条に関する実行に存在した現状追認的なプラグマティズムを転換し、少なくとも24条8項と5項本文の要件に関しては、パネル手続によるリーガリスティックな要件審査がなされる方向を示した点で、画期的であるといえよう。

<注>

1. EEC Member States' Import Régimes for Bananas, DS32/R (1994).
2. R. Read, The EC Internal Banana Market: The Issues and The Dilemma, 17 WORLD ECONOMY 219, 225 (1994).
3. Id., at 233.

4. BISD 3S/127 (1954).
5. BISD 31S/131 (1984). この報告については、白石忠志「E Cの新聞用紙の輸入制限」ガットの紛争処理に関する調査／調査報告書 69頁(1992) 参照。
6. 米国の砂糖の輸入制限に関するパネル報告(BISD 36S/331 (1988))においては、譲許表に条件として明示されていることは、11条1項違反の数量制限を正当化するものではないとし、数量制限を一般協定と整合的にするよう求めている(道垣内正人「米国の砂糖輸入制限」ガットの紛争処理に関する調査／調査報告書190頁(1991)参照)。
7. BISD 25S/68 (1976). この報告については、平覚「E Cの加工果実、野菜に関する最低価格」ガットの紛争処理に関する調査／調査報告書 13頁(1992)参照。
8. Read, *supra* note 2, at 226-27 は、E Uのバナナ輸入制度を数量割当制(quota)であるかのごとく記述しているが、これが果たして事実なのかは明らかでない。
9. BISD 30S/140 (1984). この報告については、間宮勇「カナダの外国投資審査法(FIRA)」ガットの紛争処理に関する調査／調査報告書90頁(1991)参照。
10. 同旨のパネル報告として、E Cの部品ダンピング規則に関する報告(BISD 37S/132 (1990))では、課税当局が、部品課税の調査対象企業から外国製部品の使用を制限するという約束がなされることを条件に、調査を停止するという運用がなされていたが、そのような条件が3条4項の「要件」にあたるとされた(岩沢雄司「E Cの部品ダンピング規則」ガットの紛争処理に関する調査／調査報告書 196頁(1991)参照)。
11. BISD 36S/345 (1989). この報告については、平覚「米国の1930年関税法 337条」ガットの紛争処理に関する調査／調査報告書 175頁(1991)) 参照。
12. 同旨の先例として、米国のアルコール飲料販売規制に関するパネル報告(DS23/R (1992))がある(岡田外司博「米国のアルコール飲料販売規制」ガットの紛争処理に関する調査／調査報告書 24頁(1993)参照)。
13. L/5776 (1984). この報告については、渡辺頼純「E Cの柑橘類地域特惠」ガットの紛争処理に関する調査／調査報告書96頁(1991)参照)。
14. 内部要件(internal requirement)と外部要件(external requirement)という区別は Y. Devuyst, GATT Customs Union Provisions and the Uruguay Round: The European Community Experience, 26 J. W. T. vol.1, 15, 19 - 20 (1993) による。
15. 24条 7項の下での実行において、要件該当性に疑いのある協定に対しても勧告がなされず事実上容認されてきた経緯については、例えば、Hüber, The practice of GATT

- in examining regional arrangements under article XXIV, 19 J. of COMMON MARKET STUDIES 281 (1981)参照。邦語文献としては、間宮勇「G A T T体制における地域経済統合」法学論叢62巻4・5・6号 239頁(1990)、佐分晴夫「地域統合の国際法学」貿易と関税1989年 1月号18頁参照。
16. 間宮勇・前掲注15. 参照。
17. 例えば、ノルウェーの香港産繊維製品に対する輸入制限に関するパネル報告(BISD 27S/119 (1980))では、ノルウェーの輸入数量枠の配分の方法が第4部の精神に合致することは認めつつ、そのことは13条違反を正当化しないとした。この報告については、柳赫秀「ノルウェーの香港産繊維製品に対する輸入制限」ガットの紛争処理に関する調査／調査報告書 29頁(1992)参照。
18. かかる見地に立った途上国の研究者によるロメ協定の批判として、例えば、P. K. Kiplagat, Fortress Europe and Africa Under the Lom Convention: From Policies of Paralysis to a Dynamic Response, 18 N.C.J. INT'L L. & COM. REG. 589 (1993)を参照。
19. 例えば、E F T Aに関する作業部会報告(BISD 9S/70 (1958))、L A F T Aに関する作業部会報告(BISD 9S/87 (1960))、E E Cとチュニジア・モロッコの間の連合協定(BISD 18S/149 (1970))参照。
20. GATT FOCUS No.111 at 4.
21. Id.

【参考文献】

注に掲げたもの以外では、次を参照。

K. Dam, Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception, 30 U. CHI. L. REV. 615-663 (1963).

F.A. Haight, Customs Unions and Free-Trade Areas under GATT, 6 J. W. T. L. 391 (1971).

F.M. Abbot, GATT and the European Community: A Formula for Peaceful Coexistence, 12 J. MICH. INT'L L. 1 (1990).

P. LORTIE, ECONOMIC INTEGRATION AND THE LAW OF GATT (1975).

(岡田 外司博)