

【事実の概要】

ECでは、加盟各国の付加価値税（VAT）率が異なることから、加盟国の政府調達に政府調達協定の適用対象となるかどうかの基準額の算定に際し、VATを控除する慣行を確立（EC指令に基づく）していた。本件は、ECのこのような措置が、政府調達協定に違反するとして米国により提訴されたものである。

問題の慣行は1976年12月21日のEC理事会指令「政府調達契約入札調整手続」（Council Directive 77/62/EEC of December 21, 1976）により確立されたもので、それによれば、この指令は「VATを除く正味の算定価額20万EUA European units of account 以上の政府調達に適用される」（同5条1項a）。80年の指令（Council Directive 80/767/EEC of 22 July 1980）による改正で、適用基準額は15万SDR相当のEUAにまで引き下げられたが、この数字は依然としてVATを控除した正味の数字である（同2条）。

基準価額との関連で租税をどう取り扱うかという問題は、米国が1981年1月の第1回目の委員会で取り上げて以来1982年2月まで一貫して通常会合の議題であった。

81年10月23日、米国は政府調達コード7条4項にのっとり、ECとの協議を要請。協議は同年12月3日におこなわれたが解決には至らなかった。政府調達コード委員会は82年7月6日および12月15日に、相互が納得する解決を求めて問題を検討したがやはり解決には至らず、翌1983年2月23日パネルの設置を決定した。パネルの構成はK. Berger（委員長）、E. Contestabile、S. Sivam の三氏である。

【報告の要旨】

1. <「契約価額」の自然な解釈> 基準価額決定のための調達契約価額の算定に際しVATを含めるか否かにつき、協定は明示の規定をおいていない（協定の沈黙）。また、協定1条1項bの起草過程でも、この問題は特に論じられていない（交渉歴の不在）。

そこで問題は「契約価額 contract value」という用語の解釈にかかってくる。調達主体と落札業者間の契約の価額に間接税が含まれるか否かは、調達がどのように執行されるかによって一定していない。しかし、調達する政府機関の側にとって重要なのは、当該の

調達物を入手するのに必要な「総額 total price」である。VATの支払が必要であるなら、それも総額の一部である。それはVATが供給者の請求書に含まれていようと、またはその他の方法によって調達機関がVATを支払うにせよ変わらない。

このことと、協定の沈黙とから、契約価額の自然な解釈は、調達主体にとっての総コスト、通常最終価額に入る全ての要素を勘案した価額ということになる。従って、調達主体がVATを免除されない限り、支払うべきVATもそこに含まれる。協定当事国の大半は、基準価額設定に際し、当初よりVATのような間接税を含めていた。

協定の目的に照らすと、この問題について起草者はどのように考えていたか。支払うべきVATが基準価額に含まれるか否かは、協定の対象となる調達契約の数を大きく左右するであろう。協定上の義務は、関連する全ての当事国によって統一的に解釈されるべきであるというのが起草者の意図であったにちがいないと思われる。

2. <交渉時におけるECの立法の存在> 基準価額からVATを控除するというECの立法が、既に協定交渉時に存在したという議論は決定的ではない。交渉相手方がこの事情を知っていたということはあるが、だからといって、全ての交渉相手方が知っていたとか、協定の下でECが基準価額からVATを控除することを予見していたとか承認していたと推定することは合理的でない。

協定はVATの取扱いについて沈黙しているが、EC指令の該当部分は明文でVATの控除を規定している。EC指令のこの規定ぶりは、協定1条1項bにいう契約価額からVATが当然に控除されることにはならないことを示すものとする。

3. <基準価額の本質的不確定性> 基準価額の決定は、その性質上不正確な推定に依拠せざるを得ず、いくつかの一定しない要素が作用することで基準価額に幅が生じる、という議論について。例えば、①15万SDRという数値は年に一回各国通貨に換算されるが、換算率は年間を通じてかなり変動し得る。また②基準価格の推定の正確度は担当する官僚の技術と経験に左右される。

すべての当事者にみられる一定の誤差要因が存在し、それが基準価額を上下させ得ることは認められる。しかしそれは、当該当事国に関して基準価額を上昇させる効果をもつ、VATのような要素を一方的に控除することが認められることにはつながらない。契約価額の推定や、為替相場の変動に必然的に伴う不確定性も、なんら事情を変えるものではない。

い。また、政府調達協定委員会は81年1月の会合で、為替相場の大幅な変動に起因する、協定適用上の重大な問題について検討することを決定している。

4. < E C加盟国間で異なるV A T率> E C加盟各国間で統一されたV A T率がないことから、V A Tの基準価額への算入はE C加盟国間で差が生じてしまうこと、それをE Cが問題と考えていることは認める。

競争条件の調和をめざすE Cのような共同市場の場合には、V A T控除ルールが望ましいという議論が可能なことは認めるが、協定1条1項bの解釈には影響がないので、そのようなルールの適否の議論にはたちこらない。

E C内でV A T率が異なることは、協定の解釈にとって決定的関連性をもたない。E C以外の本協定当事者間でも、契約の総価額に算入されるV A T率その他の要素は異なるのである。契約総額に算入される要素が、当事国毎に異なるという事実は、ある特定の価額要因を明文の規定なしに控除する理由とはならない。

5. < 結 論> 協定1条1項bにいう契約価額とは、調達主体にとっての総コストと解されるべきであり、それには最終価額に通常含まれる全ての要素が含まれる。従って、調達主体がV A Tの支払を免除されない限り、支払うべきあらゆるV A Tも含まれる。V A Tを控除する現行のE Cの慣行は、調達主体がV A Tを免除されない限り、政府調達協定のこの解釈に反する。

【報告採択後の経緯】

政府調達委員会は、1984年5月16日会合で本パネル報告を検討。まず、当のE Cは、パネルの結論の示唆する方向に否定的見解を述べた。政府調達に影響を与えるような、異なる租税体制や慣行の存在、とりわけ異なった税率の適用ならびに異なった免税規則が存在する場合には、V A Tを基準価額に含めるというパネルの暗示するアプローチは、衡平な解決をもたらすことを不可能ではないまでも困難にしているというのである。そこでE Cは、パネルの解釈に加えて、協定の全署名国にとって利益とコミットメントを均衡させるような様々な途を探索する必要があると主張した。

これに対し米国はパネル報告の内特に、署名国は基準価額の決定に際し契約価額から一方的な減額をできないとする認定を評価。カナダ、そして、フィンランド（ノルウェイ、

スウェーデンをも代表して）は、本報告の採択を基本的に歓迎。ただし、慎重にも、本決定により協定上の権利は何ら削減されてないものとみなすとし、協定上の権利を留保した。

ＥＣは、パネル報告は考慮に値する見解ではあるが最も適切な解決ではない、問題の解決はあくまで再交渉によるべきだとして、当初採択に反対したが、結局妥協が成立。ＥＣはパネル報告採択に反対しないかわりに、その履行につき特定の勧告はしないこととなった。ＥＣは、履行の方向に努力するが、その方法は「柔軟に」行うとした。

その後ＥＣは１９８７年に受け入れ可能な解決を発表。ＶＡＴ控除の慣行自体は継続するが、１５万ＳＤＲというその基準を１３パーセント（＝ＥＣ加盟国の平均ＶＡＴ率と同じ）引き下げるとした（注１）。但し、ほぼ同じ時期に、協定上の基準価額自体は改正により１５万ＳＤＲから１３万ＳＤＲに引き下げられている。

【解説】

１．「契約価額」の解釈：パネルは米国の主張を容れ、契約価額＝購買者の支払う総額とした。そこには当然ＶＡＴも含まれるとする。協定上の明文規定が欠如し、交渉経緯の存在しないところでこのように断定しきれるか、パネルの説明だけでは必ずしも説得的ではないように思われる。むしろ、協定当事国の大半が基準価額の設定に際し、当初よりＶＡＴのような間接税を含めていたという点をもっと強調した方が説得力があったのではないか。また、パネルは言及していないが、米国の主張にある、いわばパッケージ・ディール論も検討に値したのではないか。すなわち「本協定で合意されたルールは、控除も修正もなしの契約の価額という単一の基準価額である。基準価額が一律の定額で定まったからこそ、協定の対象となる調達体リストのオファーについての交渉で、権利と義務の公平なバランスを図ることができた」という議論である。基準価額の設定も、対象となる調達体リストのオファーも、つまるところ対象となる政府調達の範囲決定に帰する問題であり、交渉にあたっては両方の絞りがかけられた上での政府調達の総量が争点になったはずだから、この議論には一定の説得力があるように思われる。

２．交渉時におけるＥＣ立法（慣行）の存在：ＥＣは、ＶＡＴ控除というＥＣ慣行は交渉時に既に存在し、かつＥＣ指令によりよく知られていたから、この慣行の変更を求める明確な要請が交渉の過程でだされなかった以上、他の当事国はこの慣行の継続を予期してい

たはず（注2）と主張したが、容れられなかった。このECの主張に対しては、ECが当然変更すると期待していたとも反論できようが、いずれにせよ、VAT控除の問題を交渉時にはっきり議論しなかったのは、交渉当事国全ての手落ちである。

3. 司法的アプローチと問題の解決：

最後に、本件でパネルがとったアプローチの、問題の解決という観点からの評価について述べておきたい。そもそも本件の実質的問題はどのような性格のものであったと捉えることができるだろうか。問題の実質的焦点は政府調達協定の対象となる調達の、基準価額の面での範囲の決定である。基準価額にVATを含めるかあるいは控除できるかが問題となった。パネルおよび両当事者も認めるように、協定上明示の規定はなく、また東京ラウンドの交渉時にもこの点について交渉が行われた形跡はないという。

ECの外交戦略上の観点からいえば、基準価額にはVATが含まれるかのようにふるまった方が、基準価額が大きくみえて交渉のカードとしては有利である。しかしまた、この交渉当時EC加盟国の中にもまだ、VATを導入していない国もあった（注3）。その意味で当初の交渉時点でVATを含めるか否かについてあまりはっきりさせない方が良いという判断は当然ありえたはずである。他方、当時既にVATを控除するというECの慣行が明らかにあったにもかかわらず、米国その他の国がこの点を交渉でとりあげなかった理由は不明であるが、いずれにせよ、本件で問題となったように両者の見解は潜在的に一致していなかった。VATに関しては同床異夢だったといえそうである。

本件パネルはこの同床異夢から覚めた両者になんとか解決をあたえようとした。しかしそこには明文の規定も交渉歴もない。本件でパネルは、司法的色彩の強いアプローチで対処しようとした。例えば、競争条件の調和をめざすEC型共同市場において、VAT控除ルールが望ましいという議論の可能性は認識しつつも、そうした政策的考慮は本件協定の解釈には影響がないとして、このルールの適否の判断には立ち入らなかった(para. 27)。また一方当事者である米国は、条約解釈について国際法の原則（注4）へ依拠した(para. 12)（注5）。こうして本件パネルでの議論は司法機関における議論としての色彩を帯びたものといえる。本件問題の解決という観点からは、このような司法的アプローチが適切であったかどうか。同床異夢という理解が正しいとすれば、本件の実質的問題は、結局のところ新たな政治交渉で解決されるほかないものであったといえるのではないか。その後の経過はそのような方向に向かったように思われる。但し、本パネル報告採択以前の政治

交渉は、一頓挫していたから、パネル報告採択が再交渉の契機を与えたという点は評価できる（注6）。

既に触れたように、協定上の基準価額自体は1988年から改正により15万SDRから13万SDRに引き下げられた。この引き下げを決めた改正議定書（BISD 34S/12 参照）は1988年2月14日の発効であるが、実質的作成は1986年11月の委員会においてであった。一方、ECの方針変更は翌87年であるから、時期的にはこの改正と殆ど同時といえる。また改正の中身についてみれば、15万SDRを13パーセント引き下げれば、これはほぼ13万SDRとなって、協定上の改正価額とほぼ等しい。つまり基準価額についての協定上の改正とECの方針変更は、改正の時期および数字双方の点ではほぼ一致していたといえる。

本件について米国のヒュデック（R. E. Hudec）は、1983年から1985年のGATT暗黒時代には、米国の5番めの法的失策とされていたが、（1987年の）このECの方針変更により、本件はGATTの法的勝利へと転換した。政府調達という非常に議論のある分野で、GATTが法的規律を貫徹できたと評価する（注7）。しかし法的規律の貫徹という表現を厳密に解するなら、この評価にはいささか疑問がある。確かに、ECが、政府調達の基準価額を15万SDRからEC加盟国のVATの平均である13パーセント引き下げれば、VAT控除分がほぼ相殺されるので、基準価額15万SDRは実質的には維持される。だが、VAT控除の慣行自体は継続されるのであるから、形式的に言えば、協定1条1（b）にいう契約価額には「支払われるべきVATも含む」というパネルの解釈は貫徹されていないといえる。しかしより重要なのは、協定上の基準価額自体が変更されたことである。ECの政策変更が実施され、かつ協定上の基準価額が15万SDRのままであるならば、ECでの基準価額も実質的に15万SDRが維持され、協定の文言上の法的規律は貫徹されたといえる。しかし、88年には基準価額自体が改正されて、このECの13パーセント引き下げた場合とほぼ等しい13万SDRが、協定上の数字となってしまった。その後ECが基準価額をこの13万SDRからさらに13パーセント引き下げたのであれば別だが、もしそうでないならば、この時点で記述の意味での法的規律の貫徹は終了し、それはせいぜい数カ月のものでしかなかったことになる。

<注>

1. GPR/M/25(meeting of 12 February 1987); see L/6177(3 June 1987) as referred to in Robert E. Hudec, *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System* (London: Butterworth Legal Publishers, 1993) p. 162.
2. 同様の抗弁は既にパスタ事件で試みられたが却下された。SCM43。清水章雄「E Cの
パスタ製品の輸出に対する補助金」『ガットの紛争処理に関する調査／調査報告書』
(（財）国際貿易投資研究所公正貿易センター 1991 年) pp. 99-102.
3. 1973年までにE C加盟国となった国は、73年の時点でVATを導入していたが
ギリシャ（81年加盟）、そしてスペイン・ポルトガル（86年加盟）のVAT導入
はそれぞれ87年ないし86年である。橋本徹（編）『欧米諸国の間接税』（納税協
会連合会 1988 年）p. 6、表2 参照。
4. 米国自身は国際法の原則と表現しているが、内容はウィーン条約法条約31条1項の
規定にほぼ等しい。
5. マクガバンも、この点を、GATTパネルの議論が法的性格をおびつつあることの
一例としてあげている。E. McGovern, *International Trade Regulation: GATT, The Unit
-ed States and The European Community*, 2nd ed. (Exeter: Globefield Pr., 1986)
p. 37
6. 国際司法裁判所の事例でいえば、当事者間交渉のいきづまりを解消し、再交渉の契機
となった北海大陸棚事件のいわゆる交渉命令判決の果たした機能に類似するといえる
かもしれない。尾崎重義「北海大陸棚事件」波多野・筒井（編）『国際判例研究・領
土・国境紛争』（東京大学出版会1979年）pp. 369-370. 参照。
7. R. E. Hudec, *supra* note(1), p. 162.

【参考文献】

本件を詳しく論じた文献はさしあたりみいだせなかった。簡単な言及としては
R. E. Hudecの前掲書（*supra* note(1)）pp. 161-162. 及び
P. Pescatore, W. J. Davey & A. E. Lowenfeld, *Handbook of GATT Dispute Settlement*
(Deventer: Kluwer & N. Y.: Transnational Juris Publication, 1991), CS58/1-58/3. 参照。

（宮野 洋一）