

【はじめに】

農業においては、人為的な生産調整に限界があるため生産物の価格変動が生じやすく、しかも生産者の大多数が小規模零細であるため彼らの所得が生産物価格の変動の直接の影響を受けやすいことを理由として、一般的に各国とも国内的な農業保護政策を実施している。さらに、農地の国際的移動が不可能であること、および食糧自給政策や歴史的、社会的背景を理由として農地の流動化が起こりにくいことにより、比較優位理論に基づく国際分業と自由貿易というGATTの基本的理念が妥当しにくい。この結果、GATT体制の下でも、農業貿易に関しては、各国が保護貿易主義から脱しきれず、自由貿易の進展が遅れてきた。

GATTの起草者も、農業のこのような特殊性を考慮して、GATT 11条1項の数量制限の一般的禁止に対する例外を農産物について一定の条件の下に認める規定を同条2項(c)に設けた。しかし、実際には、諸国は次のような理由で農産物に関するこの例外規定を援用する必要性には迫られず、GATTによる農業貿易の規制は次第に形骸化し、非実効的なものとなっていった(注1)。

すなわち、米国以外の多数の締約国は、戦後しばらくの間、GATT 12条の下で国際収支擁護を理由として輸入数量制限を実施することを認められ、多くの農産物がその対象とされた。これらの諸国は、やがて1950年代の終わりから60年代の始めにかけて国際収支が好転するとともに12条を援用することができなくなり、11条1項の下で輸入数量制限を撤廃する義務を負うようになるが、各国とも、すでに既得権化していた輸入数量制限を即時に撤廃することは国内的に困難であった。このようにして、当初11条2項(c)の農産物に関する例外規定を援用することなく導入された多くの農産物の輸入数量制限が、事実上そのまま維持される事態が生じた。11条1項に違反するにもかかわらず、事実上維持されたこれらの輸入数量制限は「残存輸入制限」と呼ばれ、実際にも輸出国側がGATT違反としてGATTの紛争解決手続きに訴えることはほとんどなく、半ば公然と黙認され、農産物に関するGATT規則の形骸化を招く大きな原因となった。他方で、米国自身も、1955年に自国の農産物輸入制限措置についてGATT 25条のウェーバーを獲得しており、やはり11条2項(c)の例外規定を援用する必要がなかった。この

事実は、米国以外の諸国に農産物に関する上述の「残存輸入制限」の早期撤廃の意欲を失しめるように働いた。このほか、欧州共同体（ＥＣ）も、１９６２年から共通農業政策の一貫としてＧＡＴＴ上「灰色措置」と呼ばれる可変課徴金制度を導入し、数量制限とは異なる形式で農産物の輸入制限を実施していた。市場アクセス分野でのこのような状況に加えて、輸出機会についても、米国・ＥＣ間の農産物に対する輸出補助金競争が激化しており、現実の農業貿易は、ＧＡＴＴの意図した規制の枠組みから大きく乖離していた。

そのような状況の中で、米国が日本の残存輸入制限品目である農産物１２品目にあえてＧＡＴＴ１１条１項を実際に適用し、輸入数量制限を即時に撤廃することを要求した本件は、農業貿易に対するＧＡＴＴの実体的規則の実効性を改めて問い直すとともに、ＧＡＴＴの紛争処理手続きがこの種の紛争の解決のために実効的に機能しうるかの試金石となるケースであった（注２）。本件以前にも残存輸入制限の１１条違反を問うケースや農産物についての例外規定である１１条２項(c)の援用を争うケースがいくつか存在したが（注３）、本件のように国内的に重大な影響を伴う多数の農産物が一挙に紛争の対象とされ、また農業貿易に関するＧＡＴＴの実体的規則の適用が全面的に争われたことはなかった。

結果として、本件パネル（注４）は、農産物の輸入数量制限を許容する例外規定である１１条２項(c)(i)の詳細な解釈および適用により、農業貿易にもＧＡＴＴの実体的規則が実効的に適用されることを明らかにするとともに、たとえ国内的に重大な影響を伴う農産物を対象とするものであっても、ＧＡＴＴの紛争処理手続きが有効に機能しうることを証明した。本件以降、多数の農業紛争がＧＡＴＴの紛争処理手続きに付託されるようになり、さらに、ウルグアイ・ラウンドにおける農業貿易の規制強化の契機となったという意味でも、本件は、農業紛争に関するＧＡＴＴのリーディング・ケースである。

本稿では、本件紛争の事実関係、紛争当事国の主張およびパネルの判断を概観し、若干の分析と評価を試みることにする。

【事実の概要】

日本は、主に国内の農業従事者の保護および農産物の価格安定政策の一貫として、多数の農産物およびその加工品について輸入数量割当を維持してきた。１９５５年のＧＡＴＴ加入以来１９６３年まで、これらの輸入割当は、ＧＡＴＴ１２条の下で国際収支擁護のための措置として正当化されていたが、１９６３年以後はいわゆる残存輸入制限として、ＧＡＴＴに通告され漸進的にその撤廃がはかられてきた（注５）。

1981年10月に至り、米国は、初めて日本の農産物の輸入割当の11条1項違反を正式に問題にし、以後、日本の農産物市場の開放問題が日米2国間の懸案事項となった。

1982年の2国間協議においては、日本は、ある種の輸入割当はGATTのさまざまな規定の下で正当化されると反論した。日本は、一定量の輸入割当の拡大を提案したが、近い将来の特定された期日をもってすべての農産物の完全な自由化を主張する米国との間に合意が成立せず、1983年7月、米国はGATT23条1項のもとでの2国間協議を正式に要請した。翌1984年4月、両国は、当時注目されていた最大の貿易額を占める牛肉及び柑橘類の輸入自由化問題について1988年3月末までの解決策に合意すると共に、その他の輸入割当品目については同様に2年間の暫定的な「休戦」に合意した(注6)。

しかし、1986年の「休戦」期間の経過後、再開された2国間交渉が合意をみないまま、米国は、同年6月15日のGATT理事会において、日本の輸入割当品目である農産物12品目(後掲)について23条2項のパネルの設置を正式に要請した。これに対して日本は、2国間協議の継続を希望し、パネルの設置をブロックしたが、10月27日に開催された次の理事会においては、日本もパネルの設置に同意した。1987年2月27日、理事会はパネルへの付託事項と次の3名からなるパネルの構成を通知された(注7)。

議長 Sermet R. Pasin (トルコ、元GATT事務次長)

メンバー Johanes Feij (オランダGATT代表)

Sandor Simon (ハンガリーGATT代表)

本件で問題とされた農産物12品目は、GATTの関税コード(4桁)に従った分類によるもので、次に掲げる品目である。なお、これらの品目をさらに細分化した7桁のコードの分類では約80品目になる(注8)。

04.02 ミルクおよびクリーム(濃縮もしくは乾燥をし、または砂糖その他の甘味料を加えたものに限る。)(粉乳および練乳など)

04.04 プロセスチーズ

07.05 雑豆(アズキ、インゲン豆、ソラ豆など)

11.08 デンプンおよびイヌリン

12.01 落花生

16.02 牛肉調製品

17.02 その他の糖類および糖水(香味料または着色料を加えていないものに限る。)(ブドウ糖、乳糖など)

20.05 フルーツピューレおよびフルーツペースト

20.06 フルーツパルプおよびパイナップル調製品

20.07 非柑橘果汁およびトマトジュース

21.04 トマトケチャップおよびトマトソース

21.07 その他の調製食料品（米調製品および海草を除く）

これらの産品に関する日本の輸入割当制度は、およそ次のようなものであった(注9)。

すなわち、外国為替及び外国貿易管理法52条および輸入貿易管理令によれば、通産大臣は、農林水産大臣の同意を得て、事前の輸入許可が取得されなければならない品目および産品の原産国を指定し、公表するものとされる。輸入割当品目のリストは通産省告示、官報、およびジェトロの通商広報に公表される。輸入承認手続きは、輸入貿易管理規則に定められる。割当方法は、便宜的に一般割当（計画割当）、雑割当、沖縄特別割当およびその他の特定目的割当に区分され、半年ごとに公表される輸入発表は、各品目にいずれの割当方法が適用されるかを明示する。

一般割当は、農産物についてもっとも一般的に利用され、割当規模は、各品目についての需給予測に基づき原則として1年に2回設定される。割当の公表は、需給予測が利用可能な会計年の半年ごとに行われるが、公表の時期は、品目ごとに異なり、同一品でも年ごとに異なる。雑割当は、一般割当の方法が適用できないすべての品目に適用される。すなわち、商品としての種別が十分に確立していない品目で、雑品目とされる広範な品目または輸入数量がきわめて少ない品目に適用される。この割当方法については、単に総額だけが米国ドル建てで公表され、各品目の数量は公表されない。割当の規模は、1年に2回5月と11月に決定されるが、割当中の個別品目についての輸入数量または価額は公表されない。沖縄特別割当は、沖縄県が1972年5月に日本に復帰したという特別の事情に基づき設定され、沖縄の需給状況によって決定される。この割当方法により輸入された産品は、同県で消費されなければならない。その他の特定目的割当には、ホテル用、外航船舶用、国際線航空機用割当があり、国際観光事業の振興に寄与するため外国人の嗜好にあうものの特別の輸入割当である。

さらに、これらの産品については、それぞれについて日本政府による一定の国内生産計画が存在した。また、一部の乳製品および牛肉は、国家貿易品目とされ、畜産振興事業団が輸入を独占していた(注10)。

パネル審理においては、1987年5月7日および8日、6月23日ならびに10月5

日に当事者弁論が行われ、同年5月8日に利害関係国の弁論が行われた。利害関係国として弁論書を提出したのは、オーストラリア、欧州共同体およびウルグアイであったが、いずれも農産物輸出国としての立場から米国の主張を支持する内容のものであった(注11)。

パネルの報告書は、1987年10月30日に紛争当事国に提示され(注12)、11月13日に他の締約国に公表された。報告書が採択のために12月2日のGATT総会に付託されるまでの間、日本は執拗に米国との2国間解決を要請したが成功せず、12月2日のGATT総会においては、報告書の部分採択を主張して結局採択をブロックした。翌1988年2月2日のGATT理事会においては、日本は、パネル報告書に対する若干の反対意見を表明したが、採択には反対せず、パネル報告書はコンセンサスにより採択された(注13)。

その後、日米両国は採択されたパネルの勧告を踏まえ二国間交渉を行い、1988年6月20日、日本は、牛肉および柑橘類の輸入に関する米国との交渉妥結の一貫として、牛肉調製品に関する輸入割当を2年以内に撤廃することに合意した(注14)。さらに、同年8月2日、日米両国は残りのすべての品目について合意に達し、日本は7品目について1990年4月1日までに輸入割当を撤廃すること、および残りの4品目(粉乳・練乳、デンプン、雑豆および落花生)については一括して輸入割当の増加と補償の提供を行うことを約束した(注15)。さらに、これら4品目の輸入割当も、1993年12月のウルグアイ・ラウンド交渉の妥結により日本が「例外なき関税化」を受け入れることになったため、撤廃されることになった(注16)。

【当事者の主張およびパネルの判断】

本件の主要な争点は、次のようであった。

1. 日本の農産物に対する輸入数量制限は、11条1項の例外規定である11条2項(c)(i)によって正当化されるか。
2. 17条および2条4項に規定される輸入独占には11条1項が適用されないか。
3. 輸入独占を通じて実施される輸入制限は、一般的例外規定である20条(d)によって正当化されるか。
4. 日本の輸入制限の運用は10条および13条に反するか。
5. 本件付託事項においてパネルが考慮すべきとされる「すべての関連する要素」にはいかなるものが含まれるべきか。

以下、各争点につき当事者の主張およびそれに対するパネルの判断の要旨を述べることにする。パネル報告は、必要に応じて、問題とされたすべての産品に適用可能な一般的論点と産品別論点を分けて検討している。本稿では、一般的論点の部分を中心に扱うが、産品別論点の部分からも一般的論点に関連すると思われる重要な部分をできるだけ取り上げて全体を要約することにした。

1. 11条2項(c)(i)の適用について

(1) 11条2項(c)(i)の存在理由とそれに対する日本の輸入制限の整合性

米国は、11条2項(c)(i)の起草過程からこの規定の存在理由を導き、日本の輸入制限がこれに整合的でないと、次のように主張した。

11条2項(c)(i)は、一時的な供給過剰問題を扱う手段として意図されたものであるが、本件で問題とされたすべての数量制限は40年間以上にわたり実施されてきた。また、この規定は、国内支持価格を保護するために賦課される数量制限を例外扱いするものではないが、日本は、一定の価格支持水準を設定するというよりむしろ価格を引き上げるために供給を制限し、結果的に価格支持の負担を政府から輸入市場に効果的に転換させている。さらに、11条2項(c)は、農産物の国内加工産業を保護する手段を提供することを意図するものではなく、むしろ多数の小規模未組織の農民および漁民に特有の問題を扱うことを意図している。したがって、この規定は、形式のいかんを問わず輸入された農業または漁業産品に関してのみ、かつ輸入制限が生鮮品に適用される場合にのみ適用可能である(注17)。

これに対して日本は、本件で問題とされた輸入割当が農産物の国内生産者または国内加工産業を保護する目的で維持されているのではなく、農産物の生産または販売に対する制限のための政府の国内措置の実施を確保するために維持されていると反論した(注18)。

パネルは、11条2項(c)(i)の存在理由について、起草過程の文言を引用し、起草者の意図を次のようなものとして確認した。

この例外規定は、「外国との競争に対して国内生産者を保護する手段を提供するものとは意図されておらず、単に適当な場合に農業および漁業の産品の生産および販売に関連する特別の問題によって必要とされる国内的な政府措置の実施を許容することを意図するものである」。また、この規定は「農業または漁業の産品の加工過程を保護する手段として数量制限を利用することを許容するものとして解釈されてはならない」(注19)。

パネルは、11条2項(c)(i)の以上のような存在理由に対して日本の輸入制限が整合的であるかどうかという争点には直接触れず、単に日本の輸入制限に11条2項(c)(i)が適用されるためには、以下に述べる7つの要件の各々のすべてが充たされなければならないとした(注20)。

(2) 11条2項(c)(i)の援用要件と日本の輸入制限

パネルは、最初に11条2項(c)(i)を援用するための7つの要件を一般的に確定し、日本の輸入制限がこれらの要件を充たしているかどうかを製品別に検討した。各要件に関する当事者の主張とパネルの解釈は次のようであった。

a. 「当該措置は輸入制限でなければならない。」

この要件に関する当事者の主張は行われなかった。

パネルは、「米国－カナダ産マグロおよびマグロ製品の輸入禁止」に関するパネル報告(注21)から「11条2項(a)および(b)においては、『禁止および(sic.)制限』という用語が使用されているが、11条2項(c)においては、単に制限だけが述べられている」から、「11条2項(c)(i)の規定は輸入禁止の適用を正当化し得ない」という文言を引用した(注22)。

パネルはさらに、製品別認定の中（ミルクおよびクリーム調製品に関する部分）で、次のように述べた。この関税分類に含まれる一定の製品については、輸入割当がもっぱら沖縄における使用または国際観光ホテルにおける使用及び外航船舶のための輸入の為にのみ実施されている。このことは、日本の一般的関税領域へのこれらの製品の事実上の輸入禁止を生じさせており、11条2項(c)(i)によって正当化することはできない(注23)。

パネルによれば、練乳、プロセスチーズ、およびある種のストレート果汁については、この要件が充たされない(注24)。

b. 「当該輸入制限は農業または漁業の製品に対するものでなければならない。」

この要件に関する当事者の主張は行われなかった。

パネルは、関税協力理事会の分類表第1章ないし第24章に属する産品を原則として農業産品とみなすGATTの慣行に従うこと、それゆえ、本件で問題とされたすべての産品が11条2項(c)の意味における農業産品であると認定した(注25)。

c. 「販売または生産を許可される産品の数量を制限する政府の措置が存在しなければならない」

両当事者は、制限が実効的でなければならないという点については争わなかったが、本

件における日本の生産制限の方法が実効的であるかどうかについては争った。

米国は、12品目の多くについて生産が実効的に規制されてこなかったと主張し、次の点を指摘した。多くの場合、日本の措置は、生産それ自体よりも作付面積の制限に向けられたが、新たな技術、品種改良および気候変動が作付面積の制限にもかかわらず生産水準の変動としばしば増加をもたらした。日本による予想生産高の算定は、生産に及ぼす価格の効果を考慮せず、代替的な生産の可能性を無視し、かつしばしば貿易が制限されていた期間のデータに基づいていた。さらに、日本が維持する「政府措置」は、多くの場合、法的には拘束力のない行政指導であった。制限すべき数量は生産者組織との協力で決定されたが、農民に向けられた具体的なガイドラインとこのガイドラインに従わない場合の特別の制裁は、その存在が認められなかった。そのうえ、輸入制限は40年以上にわたって実施されてきたが、多くの場合、国内生産に影響を及ぼす措置はきわめて最近のものであった(注26)。

日本は、政府の措置が「実効的」である限りで、その措置が義務的であつ制定法上のものであるか否かは無関係であるとして次のように主張した。生産数量を制限するために生産の基本的要素である耕作地を減少させることは十分に実効的であり、日本政府の措置は、地方政府および／または農民組織に対する詳細な命令と指示によって実効的に実施された。それらの措置は、不遵守の場合の適当な罰則に支えられて、農民により、かつ農村社会の自律的な運営を通じて、さらに地方政府および農民組織の全面的な協力により、厳格に遵守された。集権化されたかつ相互に協力的な政策実施の構造は、日本における政府措置の実施における鍵となっていた(注27)。

パネルは、11条2項(c)(i)が政府の措置を要求する以外に生産制限がどのようにして課されるべきかについて明示していないと述べて、起草過程から次のような文言を引用した。「本質的な点は、国内制限の措置が、制限が存在しない場合に得られたであろう水準以下に生産量を実効的に維持しなければならないということである（ハヴァナ・レポート、89頁）。」(注28)

しかし、パネルはまた同時に次のようにも述べている。起草者によれば、価格安定計画を通じて実施される単なる「生産規制」は認められるべき基準ではないとされ、また、補助金が生産制限と必ずしも矛盾するものではないとされた。11条2項末文が輸入品と国内生産の割合は「当該商品の取引に影響を及ぼしたかまたは影響を及ぼしている特別の要因」を考慮して決定されるべきであると規定しているが、この規定についての注釈によれ

ば、「特別の要因」の概念には、明示的に「この協定によって認められない方法で人為的にもたらされる変化」は含まれないとされている。したがって、生産補助金や2条に基づく関税によってもたらされる保護のような合法的な方法で人為的にもたらされる変化は「特別の要因」の概念に含まれる。この結果、パネルは、11条2項(c)(i)の下で適用される生産制限は原則として生産補助金と両立し得るのが明かであるとし、このことは、政府のあらゆる支持が存在しない場合に存在したであろう水準以下に生産の水準を制限する必要はないことを意味すると述べた(注29)。

しかし、パネルは、産品別認定の中(雑豆および落花生に関する部分)で、日本の生産制限の方法に関して次のように述べた。耕作面積に対する制限は、品種改良、肥料の使用の増加、またはその他の投入の増加によってもたらされる収穫の増加が、面積が削減された耕作地からであっても生産量の拡大を生じさせることから、たとえ実効的に耕作面積を削減するものであってもそれ自体としては生産または販売に対する制限とはみなされない。また、当該産品に関する生産制限の実効性を判断するにあたって、パネルは、輸入制限の長期間の適用、生産補助金またはローンの提供、農業生産パターンの変化、ならびに品種、耕作方法および収穫の改良を含む過去および現在の生産高に影響を及ぼす多数の相反する要因に照らして、制限が存在しなかった場合に起こり得たであろう生産水準を客観的に決定することは事実上不可能であるとしたが、短期的にも長期的にも過去の生産における一貫した減少に照らして、過去における日本の措置が實際上生産を制限するのに実効的であったと述べて、この結果、現在の生産措置も生産を実効的に制限し得るものであると合理的に推定されると判断した(注30)。

パネルはさらに、「関連する要素」の検討部分において、政府措置を実施する為に利用される「行政指導」に触れ、次の様に述べた。日本においては「行政指導」の実行が重大な役割を果たしていることに留意する。この実行がコンセンサスと潜在的な圧力に基づく日本政府の政策の伝統的な手段であることを考慮し、パネルは、当初の透明性の欠如にもかかわらず、パネルの判断を当該措置の実効性に基づかせることを決定した(注31)。

パネルによれば、デンプン・イヌリンおよび牛肉調製品については、この要件が充たされない(注32)。

- d. 「輸入制限および国内供給制限は、原則として『同種の』産品(または同種の産品の実質的な生産がないときには直接に代替することができる産品)に適用されなければならない。」

米国は、国内の供給管理体制が輸入制限品目と「同種の産品」に関係するものでなければならぬことを強調し、次のように主張した。ある産品は、単にそれが競争産品であるというだけでは「同種の産品」とはみなし得ないし、また、「同種の産品」は、生鮮一次産品から工業的に加工され、腐敗しない形式で保存される品目を指すものでもない（注33）。

米国はさらに、11条2項(c)についての注釈に照らして次のように主張した。11条2項(c)(i)は、その腐敗性のゆえに農民が自己の生産物を価格が安定しうるまで市場から隔離しておくことを不可能にするような産品を対象としている。新たな冷凍、缶詰、冷凍乾燥およびその他の技術が今や突然の大量の収穫物を間欠的に市場に供給することを可能にしており、従って、政策的観点からは11条2項(c)(i)に基づく輸入制限の正当化の可能性はますます小さくなっている。本件のほぼすべての産品の11条2項(c)(i)の下での正当化は、次のいずれか1つまたはそれ以上の理由により妨げられる。当該産品が加工の初期の段階にないか、または腐敗性のものでないこと、当該産品がその原材料である生鮮品と直接に競争しないこと、加工産品の自由な輸入が生鮮品に対する国内供給制限を損なわないこと、または生鮮品に対する輸入制限がなんら存在しないこと（注34）。

これに対して、日本は次のように反論した。本件の日本のすべての輸入制限は、生産および／または販売制限の下にある生鮮産品との「同種の産品」の関係に基づいて課されている。「同種の産品」の確立した解釈は、いくつかの限定された場合を除きいまだ存在しない。「同種の産品」関係の範囲を判断する際には、立法の精神、ならびに当該産品の使用目的、経済的価値および直接的代替性といった市場の現実が考慮されるべきである（注35）。

日本はまた、11条2項(c)の「形式のいかんを問わず」という文言について、冷凍および冷蔵技術の発展により食糧の保存期間が以前よりも長くなり、かついくつかの加工産品は長期間保存できるようになり、この点で、腐敗性の問題から生じる貿易パターンに対する制約は次第に消滅しつつあることを認めた。しかし、日本は、消費者が長期間保存された産品を低品質のものと考えするため、貿易業者は長期間産品を保存するために高いコストを負わなければならないという意味で、貿易パターンに対する制約が依然として存在するとし、それゆえ、「形式のいかんを問わず」という文言は、貿易に従事する人々が信頼しうる基準に基づいて解釈されるべきであり、単に品質の変化というような機械的な基準によって解釈されるべきではないと主張した（注36）。

同種性の概念について、パネルは次のように述べた。ある製品が他の製品と競争的であるという事実は、それ自体それらの製品を同種の製品とするものではない。11条2項(c)および「形式のいかんを問わず」という文言に関しこの規定を補足する注釈は、(a)国内供給制限に服する製品と同種の製品の輸入に対する制限と(b)国内供給制限に服する製品と同種の製品から加工された製品の輸入に対する制限とに異なる要件を課している。この区別は、原型の製品とその製品から加工された製品が11条2項(c)の意味において同種の製品とみなされるべきであるとすれば失われてしまうであろう。同種の製品ではないが同種の製品から加工された製品については、「形式のいかんを問わず」という文言はまた11条についての注釈の次のような要件が充たされることを条件として輸入制限を許可する。すなわち、(a)製品が加工の初期の段階にあること、(b)依然として保存のきかないものであること、(c)加工製品が生鮮品と直接に競争するものであること、及び(d)自由に輸入されれば生鮮品に対する制限を無効にするようなものであること(注37)。

特に(d)の要件に関して、パネルは、産品別認定の中(プロセスチーズに関する部分)で、次のように述べた。ナチュラルチーズの日本への輸入は数量制限には服さず、実質的な数量が実際に輸入されている。ナチュラルチーズは、プロセスチーズの主要な成分であるが、プロセスチーズより加工の初期の段階にあり、加工用生鮮ミルクと直接競争する可能性がより高い。ナチュラルチーズの輸入が加工用生鮮ミルクに対する国内制限を無効にしないのであれば、より高度の加工製品の輸入がそうするとは考えられない(注38)。

パネルによれば、ミルクおよびクリームの調製品、プロセスチーズ、デンブンおよびイヌリン、ブドウ糖・乳糖等、パイナップル調製品、果汁およびトマトジュース、トマトケチャップおよびトマトソース、ならびにその他の調製食料品については、この「同種性」の要件が充たされない(注39)。

e. 「当該輸入制限は国内供給制限の実施のために必要なものでなければならない。」

米国は、輸入制限が11条2項(c)(i)の目的を達成する為に必要な範囲を越えることができないことを強調し、次の様に主張した。この必要性の要件は、下流産品(downstream products)に対する輸入割当の利用を制限する。たとえば、トマトケチャップおよびトマトソースに対する輸入制限は、生鮮品に対する生産規制の実施を確保するために必要な水準を越えている。なぜなら、当該生鮮品の加工の初期の形式の製品に適用される輸入規制がなんら存在しないからである(注40)。

これに対して日本は、加工製品に対する輸入制限は、一次製品の生産または販売を制限

する政府の措置の実施によって実際に必要な制限の水準を越えるべきではないことに同意したが、加工農産物に対する本件の日本のすべての輸入制限は、国内生産に対する実際の制限措置の実施とパラレルな関係にあると反論した(注41)。日本はさらに、生鮮品の輸入が制限されていないにもかかわらず、加工農産物に対する輸入制限が行われている場合に、生鮮品に対する輸入制限が存在しないことは、高い運送料などを理由として当該生鮮品に対する国内生産制限を無効にするものではないと主張した(注42)。

パネルは、数量制限に関する作業部会の報告書(BISD 3S/190)から次の文言を引用した。「11条2項(c)に規定されるような種類の制限が当該製品の国内供給が存在しない一年のある時期に輸入に適用される場合には、そのような制限は、当該国内製品の規制に関連する政府の措置の目的を達成するかまたは実施するのに必要である限りでのみ、同条の規定に合致するものとみなされるであろう。」さらに、「締約国が一次製品の生産又は販売を制限する実際の措置の実施を確保する為に必要なものを越えて加工製品に対して制限を適用しようとするれば、11条2項(c)(i)の下での規定の意図の濫用となるであろう。」

(注43)

さらに、産品別認定の中(特定の加工果物に関する部分)で、パネルは次のようにも述べている。日本で生産される生鮮果物の比率を考慮し、またそれらが収穫直後の時期に生鮮のまま消費されまたは販売されることからして、加工果物は、この短期間を除いて生鮮果物と直接の競争関係にあるとは考えられない。しかし、日本の輸入制限は一年中行われている。したがって、日本の加工用に回される生鮮果物の比率、生鮮果物の輸入に対する制限の不存在ならびに生鮮果物および加工果物の多様な用途に照らして、当該輸入制限は、生鮮果物の生産制限を実行する政府の措置の実施に必要なものではない(注44)。

パネルによれば、フルーツピューレおよびフルーツペースト、フルーツパルプならびにある種の果汁については、この要件が充たされない(注45)。

f. 「各産品に対する割当の総数量または総価額が公表されなければならない。」

米国は、11条2項が、割当によって生じる不可避免的な商業的不確実性とその結果としての貿易に対する損害を最小限にとどめるため、いかなる割当についても事前の公表が行われるべきことを要求すると主張したが、同時に、日本の輸入制限の一部がこの要件と同趣旨の義務を課す10条および13条に違反するとして、次の様に主張した。雑割当の運用がとくに不透明で、申し立ての中の12品目のうち7品目が少なくとも部分的にこの割当制度の下にある。日本は、雑割当の中の個別品目に配分される割当数量の完全なリスト

を公表したことがなく、過去のその様な数量のリストも公表したことがない(注46)。

これに対して日本も、次のように13条との関連で反論を行った。雑割当の下での製品の雑種性を理由としてこの割当を各製品について設定することは不可能であるため、雑割当製品については、価額ベースで割当中に合算される。13条3項(b)は、締約国が「当該製品または当該複数の製品の総量または総額」を公表することを要求し、そのことは日本の雑割当のような複数の製品についての割当の価額の公表を選択することを許容するものである(注47)。

パネルは次のように述べた。11条2項の末段は、締約国が(c)の規定に従って輸入制限を適用する場合には、将来の特定の期間中に輸入することを許可する製品の総数量または総価額およびその数量または価額の変更を公表しなければならないと規定する。この要件は、11条2項(c)(i)の下で割当に服する各製品について数量または価額を明確にする割当だけが適用可能であることを意味する(注48)。

パネルは更に、製品別認定の中(例えば育児用調製ホエイに関する部分)で雑割当について次の様に述べた。単に総額又は総量だけが宣言される「バスケット」型の雑割当を通じて実施される輸入制限は、11条2項(c)の要件を充たすことはできない(注49)。

パネルによれば、ホエイ調製品、特定用途のデンプンおよびイヌリン、牛肉調製品、ブドウ糖・乳糖等、フルーツピューレおよびフルーツペースト、ある種の果汁、ならびにその他の調製食料品については、この要件が充たされない(注50)。

g. 「輸入に対する制限は、輸入の総計と国内生産の総計との割合を、その制限がない場合に両者の間に成立すると合理的に期待される割合より小さくするものであってはならない。」

いわゆる均衡性の要件と呼ばれるこの要件に関して、米国は次のように主張した。この割合を決定するに当たり、過去の代表的期間に存在していた割合と貿易に影響を及ぼすいずれかの特別の要因が適切に考慮されるべきである。日本の措置は相当に長期間実施されてきたために、適切な市場占有率を決定するに当たっては生産者の相対的効率性および他の「特別の要因」(技術進歩、新製品および高品質ブランド製品を含む)が歴史的な実績よりもより重要となる。国内支持価格が世界的な価格水準よりも高い製品については、日本の支持価格と世界価格が収斂するまで日本向けの無制約の輸出の成長が期待できるであろう。その他の農産物に対する日本の輸入割当の撤廃は、輸入の相当の増加を生じさせるであろう。日本の輸入制限は、すべての輸入源からの輸入の割合を制限が存在しない場合に

存在していたであろう水準以下に維持し、したがって、輸入品と国内生産の競争的關係

(11条によって保護される關係)を変化させるものである(注51)。

日本は、問題の輸入割当が日本のGATTへの加入以来維持されてきたことから、輸入の総計と国内生産の総計との割合を、その制限がない場合に両者の間に成立すると合理的に期待される割合と比較して客観的に算定することは不確実でありかつ困難であろうと反論し、さらに次のように主張した。大半の米国製品の競争力の欠如を考慮すれば、日本市場における米国の輸出シェアが、輸入割当が撤廃された場合に意味のある程度まで増加するという証拠はなんら存在しない。事実、自由化によって輸入が減少した多くの産品が存在する。充足されない割当数量の率から明らかなように、問題とされたすべての産品について十分な市場アクセスが提供されている(注52)。

パネルは次のように述べた。11条2項の末段は、締約国が同条の(c)(i)に従って設定しうる輸入割当の最小限の規模を規定する。締約国は、輸入割当の規模を決定するために割当期間に供給制限と輸入数量制限が存在しない場合に国内生産と輸入の量がどの程度あるかを評価しなければならない。一般協定は、この決定をするに当り、締約国は過去の代表的な期間に存在していた割合について、および当該産品の取引に影響を及ぼしたかまたは影響を及ぼしている特別の要因について、「妥当な考慮」を払わなければならないとする。妥当な考慮が払われるべき特別の要因には、相対的生産効率の変化が含まれるが、一般協定の下で許容されない措置から生じる変化は含まれない(注53)。

本件輸入制限に関連しパネルは、日本によって維持される輸入制限が数十年間実施されてきており、それゆえ輸入と国内供給の割合が今日存在するであろう割合に近似していると合理的に推定しうるような、制限が存在しないいかなる過去の期間も存在しないこと、および締約国団が過去の事件において、一般協定に対する例外を援用する締約国は当該例外の要件が充たされていることを証明する責任を負うことを指摘し、次のように述べた。この立証責任のルールの厳格な適用は、制限がきわめて長期間維持されてきたために制限が存在しない場合に存在したであろう輸入と国内供給の間の割合がもはや過去の代表的期間に基づいて決定し得ないような場合に11条2項(c)(i)が実際に援用し得ないという結果をもたらす。それゆえパネルは、そのような場合にもこの規定が援用可能となるように立証責任を変更するのが可能かどうかを検討した。この目的を達成する可能な方法の一つは、割当の規模が輸入国において販売または生産される数量の一定割合に相当するという証明を、均衡性の要件が充たされたことの十分な証拠とみなすことであろう。しかしなが

ら、立証責任のそのような変更の実際結果は、販売または生産される数量の減少に照らして輸入割当の規模を定めるべきとする11条2項(c)(i)の要件を、実際に販売または生産される数量に照らして割当規模を決定すべきとする要件に変えてしまうことである。長期間の輸入および／または供給制限の場合に11条2項(c)(i)を適用可能とするために立証責任の上述のような変更またはその他いずれかの変更は、この規定の改正と同様の効果を持ち、それゆえ、締約国間で交渉された関税譲許のバランスに重大な影響を及ぼすであろう。この文脈において11条2項は、――18条c、28条または19条のような制限的通商措置を許可する一般協定の他のいくつかの規定と異なり――同条の下でとられた措置によって不利な影響を受ける締約諸国に対して補償を規定していない。これらの理由から、均衡性の要件を含めて11条2項(c)(i)のすべての要件が充たされたという証拠を提出する責任が、同条を援用する締約国に依然として完全に負わせられなければならない(注54)。

パネルによれば、雑豆および落花生については、この要件が充たされない(注55)。

2. 輸入独占に対する11条1項の適用可能性

日本は、国家貿易規定の起草経緯に基づき、国家貿易と11条1項の関係について次のように主張した。国際貿易機関（ITO）憲章についての米国草案、並びにロンドン、ニューヨークおよびジュネーブの各草案はいずれも、国家貿易独占が「全ての国内需要を充足するのに十分な数量の産品の輸入」を行うべき義務を規定している。数量制限の禁止を義務づけることよりもむしろ一定水準の輸入を行うことを要求するこの義務を通じて、起草者は、国家貿易独占に服する産品の輸入に対する制限的效果を除去することを意図した。しかし、この規定は、一般協定には編入されなかった。GATTは、私的貿易の場合に数量制限を廃止する義務が規定されているのに対応してITO草案に規定された国内需要を充たすべき国家貿易独占の義務を規定しなかったのであるから、GATT11条1項に規定されるような数量制限の禁止は、国家貿易独占の場合には適用されない(注56)。

これに対し、米国は次のように反論した。日本がハヴァナ憲章の起草経緯を取り上げようとするならば、一般協定29条において、締約国は憲章の第1章ないし第6章および第9章の一般原則を同憲章が受諾されるまでの間行政上の権限の最大限度まで遵守することを約束したこともまた留意されるべきである。したがって、たとえ憲章のいくつかの規定が明示的に一般協定に持ち込まれなかったとしても、これとの関連で29条を通じて適用

される規定の一つは、日本によって示唆された憲章の31条5項である。同規定は、「[輸入独占に服する] いかなる產品についても、当該独占は、この原則が実効的に適用される場合には、かつこの憲章の他の規定に服することを条件として、輸入產品と同種の国内產品の間の当該時点で存在する消費者に対する割合を考慮して、輸入產品に対するすべての国内需要を充足するに十分な数量の產品を輸入しかつ販売のために提供しなければならない」と規定する(注57)。

米国はさらに次のように主張した。「11条、12条、13条、14条および18条についての注釈」は明らかに、国家貿易企業を通じての数量制限の運用は、それを制限ではないとするものでも11条に服さないとするものでもないことを示している。もしこの運用がGATTに整合的であると認定されるとすれば、日本は、畜産振興事業団を通じて、輸入割当によっては合法的になしえないことを行うことができるであろう。引用した注釈は、11条の起草者が国家貿易を通じての11条1項のそのような無効化の可能性を認識し、かつ防止しようとしたことを反映している(注58)。

しかし、日本は、11条についての注釈に関する米国の主張に同意せず、次のように主張した。ロンドン会期における貿易収支に関する議論において、対外的財政状況を擁護するための、私的貿易の下での輸入制限に関する例外は、必要な修正を加えて(*mutatis mutandis*)国家貿易機関による輸入制限にも適用されるべきであることが承認された。

ジュネーブ会期の関税協定委員会は、GATT11条に相当する規定の第3項として、GATT11条についての注釈とほぼ同様の規定を採択した。それが後にGATTの付属書I(注釈および補足規定)に移された。したがって、11条についての注釈は、私的貿易が11条2項の下での理由が存在する場合に11条1項の義務から免除されることを認めるのに対応して、2条4項および17条に規定される規律を越えて国家貿易活動が貿易制限を賦課するための例外を認めようとするものである(注59)。

パネルは次のように述べた。11条1項は、「割当によると、輸入……の許可によると、その他の措置によるとを問わず」いずれかの產品の輸入に対する制限をカバーする。この規定の文言は、包括的であり、したがって輸入独占を通じて実施される制限を含んでいる。このことは、「11条、12条、13条、14条および18条についての注釈」によって確認されており、それによれば、これらの規定を通じて「輸入制限」という文言は国家貿易活動を通じて実施される制限を含む。この注釈の基本的目的は、私的貿易を規律する一般協定の規則を国家貿易にまで拡大し、かつ締約国が国家貿易企業を設立することにより

私的貿易に関する自国の義務を免れえないことを確保することである。もし輸入制限が輸入独占を通じて実施されるだけで11条1項に合致するとみなされるとすれば、この目的は阻害されるであろう。一般協定の2条4項についての注釈は、その規定が「ハヴァナ憲章31条の規定に照らして適用される」ことを明記している。譲許を与えられた産品を輸入する独占の、「当該輸入産品に対する完全な国内需要を充たすに十分な産品の数量を輸入しかつ販売のために提供する」義務は、したがって一般協定の一部である。それゆえ、ハヴァナ憲章31条5項は一般協定に含まれないという推定に基づく日本の主張に従うことはできない。以上の理由から、日本により適用される輸入制限は、それらが割当によるとまたは輸入独占企業によるとを問わず11条に服する(注60)。

3. 20条(d)の適用について

日本は、20条(d)もまた国家貿易活動についての11条に対する例外をもたらすとして、次のように主張した。ハヴァナ憲章のロンドン草案は、数量制限の一般的除去に関する25条に対する例外として明示的に次のように規定した。

「(2)前掲(1)の規定は、以下のものには及ばない。(g)31条、32条および33条の下で運営される国家貿易企業のために新たなまたは既存の貿易独占を設立しまたは維持する目的で私的貿易に対して課される輸出入の禁止または制限。」

ジュネーブ会期において、国家貿易独占の実施のために許容される例外に関するこの規定は、ニューヨーク草案の37条(g)、すなわち現行GATT20条(d)の原型に移された。このような起草過程からすると、20条(d)は、国家貿易企業のために新たなまたは既存の貿易独占を設立しまたは維持する目的の、私的貿易に対する輸出入の禁止または制限が不可避であること、およびそのような禁止または制限がGATTに対する例外として許容されることを確認する規定である(注61)。

これに対し、米国は次のように反論した。20条(d)は、外見上、輸入独占が存在するときにのみ適用され、その他の形式の国家貿易関連の制限には適用されない。さらに、20条(d)は、2条4項に反するようなGATTに反する輸入独占を実施するためには利用され得ない。それ自体がGATTに反する措置を国境で実施するためにこのようにして20条(d)を利用することは、明らかに同条の前文における要件に反している。日本によって主張される解釈を受諾することは、制限が国家貿易企業を通じて実施される限りで、いかなる農業または工業産品の輸出入も制限することを政府に許容するものであろう。米国

は、このような論理に基づく主張をパネルが拒絶するよう要求する(注62)。

パネルは、20条(d)が独占の実施に必要な措置を許容することに留意して、次のように述べた。20条(d)は、独占による貿易の排他的な占有を実施するのに必要な措置、たとえば独占による貿易の規制を侵害する私的輸入を制限する措置を許容する。しかしながら、20条(d)は、もっぱら「一般協定の規定に反しない」法令の遵守を確保するために必要な措置を一般協定の義務から免除するにすぎない。それゆえ20条(d)は、締約国が独占を一般協定の他の規定に反して運用することを許容するものではない。一般協定は、輸入独占による保護的または差別的貿易慣行を排除するよう企図された詳細な規則を含んでいる(2条4項、「11条、12条、13条、14条および18条についての注釈」ならびに17条)。それゆえ、11条1項に反して輸入独占を通じて実施される輸入制限を規定する法令の実施は、20条(d)によってはカバーされない(注63)。

4. 10条および13条の適用について

米国は、付随的に日本が10条1項、10条3項および13条3項の下での利益を無効化または侵害したと主張した(注64)(この点についての両当事国の主張の一部は、すでに上述1-(2)-fにおいて紹介した)。

パネルは単に次のように述べた。これらの規定は、一般協定に整合して適用される割当の運用を扱うものであるから、一般協定に反して維持される数量制限に関してこれらの問題につき認定を行う必要はない(注65)。

5. 「すべての関連する要素」について

日本は、パネルへの付託事項が、パネルはすべての関連する要素を考慮に入れることを要求していることを指摘し、次のように主張した。日本の見解によれば、これらには、GATTにおける歴史的現実とウルグアイ・ラウンドを含んでいる。締約国の大多数が農産物に対する保護的措置を維持しており、それらは各国独自の社会的経済的状況ならびに農業条件および環境に応じて様々である。とりわけ本件で審査の対象とされた多数の産品は、1955年のウェーバーの下で維持される農産物に対する米国の輸入制限に服している。農業産品に対して残存する少数の輸入制限についてこれらの措置の社会的経済的重要性を注意深く考慮することなしに全面的排除を求めることは、一般に受諾されたアプローチとみなされるべきではない。依然として制限に服している産品は、日本の重要な一次産品で

あるかまたは地域的な経済発展を維持するために不可欠な特定の作物である。農業においては、単に経済的効率性によっては規律しえないような正当な「特別の性質」が存在する。これに関して特に関連するのは次のような点である。国際食糧市場における需給状況の変動、一定水準の持続可能な国内農業生産の確保、農村における農業経済の健全な発展、および日本の安定性にとって必要な健全な農村社会。ウルグアイ・ラウンドにおいて農業貿易に関する新たなG A T Tルールを設定しようとする目的は、この分野の状況を反映しており、ウルグアイ・ラウンドの進行状況と最終結果を考慮することなく本件の12品目に対する日本の輸入割当だけを取り上げて法的な判断に付すことは不当である。本件12品目によって代表されるような農業における世界貿易に関する諸問題についての公正かつ現実的な解決策は、本質的に新たなルールの形成を通じて見いだされるべきである。パネルの役割は、特定の紛争の解決を促進することであり、紛争解決手続きの実施がウルグアイ・ラウンドにおける新たなルールの交渉に代替しないように注意する必要がある(注66)。

これに対して米国は次のように反論した。あらゆる産業あらゆる国家がそれ自体の特殊性を有しており、輸入割当にかかわる社会的政治的環境が交渉の脈絡で関連するとしても、過去のパネルは、そのような特別の社会経済的性質は、11条に反する輸入制限の維持を正当化するものではないと決定してきた。そのような社会経済的要素は、本件の問題には関連しない。パネルは、G A T Tのルールを考慮すべきであり、事実を考慮し、かつ事実に対してルールを適用すべきである。米国は、G A T Tの紛争処理がウルグアイ・ラウンドの完了まで延期されるべきであるとするいかなる示唆も拒絶する(注67)。

パネルは、付託事項に示された「すべての関連する要素」を考慮するため、本件に関する理事会における議論、ならびに他の諸国の実行、多数国間交渉の状況および日本の農業の特殊性に関する日本の主張を考慮し、次のように述べた。11条2項(c)(i)の要件は、日本およびその他の締約国により厳格かつ制限的であるとししばしば述べられてきた。これらの要件を充たすことの困難性の故に、多数の諸国は、一般協定の他の例外を援用し、またはウェーバーを求めてきた。11条2項の改正がウルグアイ・ラウンドで提案されており、1986年の閣僚宣言においてウルグアイ・ラウンドの参加者は、一般協定またはG A T Tの枠組み内で交渉された文書の諸規定に反するすべての貿易制限的または歪曲的措置を段階的に廃止し、または整合させることを約束した。この約束または一般協定の規定の交渉過程におけるありうべき改正は、一般協定23条の下での締約国の権利義務を減損

するものではないと一般に理解されている。それゆえ、パネルの結論において適切であるのは、検討の対象となっている措置の一般協定との整合性に関する認定であり、かつ一般協定から生じる利益に対するその効果である。これらの利益は、部分的には一般協定の下で日本によって引き受けられた義務から生じた。したがって、日本の行動はもっぱら一般協定の下での義務に照らしてのみ適切に判断されうるのであり、他国の実行に照らして判断されるのではない。まして、多数国間交渉の結果を予断することは適當ではない。過去のパネルは、日本の農業において果たす本件 12 品目の重要な役割、およびそれらの基礎にある社会的、政治的ならびに経済的背景といった事情が一般協定の下で輸入制限を正当化するものではないことを確立した。それゆえ、他の諸国の実行、多数国間交渉の存在、および日本の農業の特殊性は、本件の状況において考慮すべき「関連する要素」とは思われない(注68)。

結局、パネルは、以上のような判断に基づきその結論において次のように述べた。パネルは、締約国団が、日本が本件申立に服する製品の輸入に対して維持する数量制限を廃止するかまたは G A T T の規定に整合させるように勧告することを示唆する(注69)。

【解説】

本件は、G A T T の法的規制が形骸化しているといわれてきた農業貿易の分野に G A T T の実体的規則を厳格に適用し、G A T T のこの分野における法的規制の実効性を高めた点、および紛争が国内政治上重大な影響を伴う措置にかかわるものであっても G A T T の紛争処理手続きが有効に機能しうるものであることを示した点の 2 点において、G A T T 史上最も重要なケースの 1 つである。以下では、農業貿易に適用される G A T T の実体的規則について本件パネルが提示した解釈を分析し、若干の評価を試みるとともに、G A T T の紛争処理手続き一般にとって本件の紛争処理が提起したいくつかの問題点を考察することにする。

1. G A T T 11 条 2 項(c)(i)について

(1) 本件の意義

農産物の輸入数量制限を許容する例外規定としての 11 条 2 項(c)(i)の適用を争点とする G A T T の紛争事例は、本件〔1987 年設置〕以前には、次の 4 件が存在した。(a) カナダの卵輸入制限〔1975 年作業部会設置〕(注70)、(b) E E C の加工果実および野

菜の最低輸入価格、保証金預託制度〔1976年パネル設置〕（注71）、(c) ECのチリ産リンゴの輸入制限〔1980年パネル設置〕（注72）、(d) 米国のカナダ産マグロおよびマグロ製品の輸入制限〔1980年パネル設置〕（注73）。

これらの紛争事例におけるパネル（または作業部会）報告は、いずれも11条2項(c)(i)の援用要件の一部についての解釈を提示するにとどまり、しかもそれらの中には法論的に必ずしも十分な説得力を持たないものも存在した。このような状況は、GATTパネル手続きのレガリゼーション（司法化）が初期の段階にあったことを反映しているともみられることができるであろう。

本件パネルは、11条2項(c)(i)を体系的に分析して、この規定の援用要件を初めて網羅的に提示すると共に、個別の要件についてかなり厳格な適用を行った。このことは、本件紛争において対象となった品目が多数にのぼったことにもよるが、GATTパネル手続きのレガリゼーションが80年代の後半に相当に進展したことを物語るものであろう。

農業貿易にもGATTの規則が厳格に適用されることを示した本件を契機として、その後相次いで農業紛争がGATTの紛争処理手続きに付託されることになったが、本件がこれらの紛争処理パネルにとってリーディングケースとなったのは当然であった。しかし、同時に本件パネルは、11条2項(c)(i)の援用要件を厳格に適用することによって、この規定に内在する問題点と限界点を明らかにし、後のパネルに解釈上の問題提起を行った。更にいえば、ウルグアイ・ラウンド交渉において、この規定の改正論議や農産物に関わる非関税障壁の新たな「関税化アプローチ」の採用が議論される契機となったということもできよう。なお、本件以後の11条2項(c)(i)関連のパネル紛争事例としては、次の4件が存在する。(e) ECのリンゴの輸入制限〔申立国チリ、1988年パネル設置〕（注74）、(f) ECのリンゴの輸入制限〔申立国米国、1988年パネル設置〕（注75）、(g) カナダのアイスクリームおよびヨーグルトの輸入制限〔1989年パネル設置〕（注76）、(h) タイのタバコ輸入制限および内国税〔1990年パネル設置〕（注77）。

(2) 残存輸入制限に対する11条2項(c)(i)の援用の適否

本件で問題となった農産物12品目の輸入割当は、日本がIMF8条国に移行する1963年までは、GATT12条の国際収支擁護のための輸入数量制限としてGATT上正当化されていた。しかし、その後は、GATT上何らの正当化もなされないまいいわゆる「残存輸入制限」として存続してきたものであり、GATT事務局にも通報されていた

(注78)。このように日本がG A T T上違法であるという認識の下に事実上維持してきた輸入数量制限に対して、20年余り経過した後に改めて米国からその違法性を主張され、撤廃を求められるに及んで、突如として11条2項(c)(i)による正当化をはかろうとした日本政府の対応には、やはり本件紛争の当初から無理があったように思われる。長期間にわたり違法性を認めていた措置を後の時点で正当化するという対応は、禁反言（エストoppel）の原則に反しないであろうか(注79)。さらに、そもそも残存輸入制限を正当化するために11条2項(c)(i)を援用することが適切であったかは、本件パネルが示したような11条2項(c)(i)の存在理由を考慮すると疑問無しとしない。

すなわち、本件パネルは、G A T Tの起草者の意図から11条2項(c)(i)の存在理由を次のように限定した。

(a)農水産品の生産および販売に特有な問題（自然条件に依存するため、需給調整が困難であること、および未組織の小農が多数生産に従事していること）に対処するための政府措置の実施を許可するにすぎない。

(b)外国との競争から国内生産者を保護する手段を提供するものではない。

(c)農水産品の加工業者を保護する手段として数量制限の利用を許可するものではない（注80）。

(d)通常の条件の下では保存することができない農産物の予期せぬ供給過剰が存在する状況に、市場が改善されるまで政府が介入することを許容しようとするものである（注81）。

本件で問題とされた輸入割当も、導入された当初は上記(a)にいう「農水産品の生産および販売に特有な問題」に対処するためのものであったかもしれない(注82)。もしそうであるとすれば、11条2項(c)(i)によって正当化を行うことも可能であったであろう。ところが、G A T T加入以来1963年までは12条の国際収支例外として正当化されていたわけである。しかし、その時期からさらに20年余りの長期間にわたって維持され続けられれば、このような輸入割当が国内生産者を保護する機能を持つようになり、また加工業者に対する保護の既得権化を進行させるであろうことも想像に難くない。したがって、これらの輸入割当がもはや11条2項(c)(i)では本来正当化しえないような措置に変質していた可能性はきわめて高いように思われる。本件パネルは、11条2項(c)(i)のそもそもの存在理由から本件の輸入割当を評価していれば、より単純に結論を得ていたかもしれない。

同様にして、20年余りにわたって日本の輸入割当を黙認し、1981年10月に至っ

て初めて11条1項違反を主張した米国の行動についても疑問となりうる。しかし、GATTパネルの先例〔「EC－香港からのある種の製品の輸入に対する数量制限」(注83)〕によれば、残存輸入制限については、長期間GATT23条の手続きを援用してこなかったとしても、それがGATT上の義務の変更をもたらすものではなく、とくに「状況から発生する法創造力(law-creating force derived from circumstances)」の原則は妥当しないとされている(注84)。

(3)「当該措置は輸入制限でなければならない」という要件について

本件パネルは、11条2項(c)(i)の援用要件として7つの要件を提示した。その第一のものがこの要件であるが、本件で注目されるのは、日本の輸入割当のうち、沖縄特別割当やその他の特別割当(国際観光ホテル用、外航船舶用および国際線航空機用割当)が「事実上の輸入禁止」を構成するとした点である(注85)。パネルは、これらの特別割当が日本の一般的関税領域への製品の輸入を妨げることをその理由としているようにみえるが、最低限どの程度の輸入数量であれば、「事実上の輸入禁止」ではなく輸入制限となるのかは明らかにしなかった。しかし、「事実上の輸入禁止」と輸入制限の境界がどこであるのかという点は、この規定の援用要件に関する限り、あまり重要ではないであろう。なぜなら、11条2項の末段から本件パネルが導き出したように、輸入制限にはさらに、「輸入の総計と国内生産の総計との割合を、その制限がない場合に両者の間に成立すると合理的に期待される割合より小さくするものであってはならない」という要件(均衡性の要件)が課せられているからである。すなわち、11条2項(c)(i)の規定を援用するためには、最低限この均衡性の要件を充たすような数量の、いわゆる「ミニマム・アクセス」が認められていなければならないのである。したがって、このように考えると、「当該措置は(輸入禁止ではなく)輸入制限でなければならない」という要件は、果たして援用要件の一つとして掲げるほどの意義を持つかは疑わしいといえよう。せいぜい明白な輸入禁止措置を当初から排除するという機能を有するにとどまり、当該措置が輸入禁止であるのか輸入制限であるのかが明確でない場合には、かえって無用の論争を引き起こすことになる。むしろ、問題は、本件のすべての輸入割当が、均衡性の要件を充たすような数量のミニマム・アクセスを認めているかどうかということである。パネルが掲げた最初の要件は、結局、パネルが同じく掲げた最後の要件、すなわち均衡性の要件に抱摂されるように思われるのである。

(4)「当該輸入制限は農業または漁業の製品に対するものでなければならない」という

要件について

この要件も、援用要件の一つとして掲げる必要性があるかは疑問となるところである。

11条2項(c)(i)および2項(c)についての注釈の文言から、輸入制限の対象となる產品は、国内生産制限の対象である「生鮮品」と「同種の產品」かもしくは「直接に代替することができる」產品または2項(c)についての注釈に定められるいくつかの要件を充たす「同一の產品(same product)」でなければならない。したがって、問題は、国内生産制限の対象である產品が「生鮮品」であり、その「生鮮品」との関係で、輸入制限の対象產品が「同種性」、「直接代替性」または「同一性」を持つかということである。出発点は、「生鮮品」という概念であり、パネルが掲げた「農林水產品」でなければならないという要件は、より絞り込みが可能であるように思われる。

(5)「販売または生産を許可される產品の数量を制限する政府の措置が存在しなければならない」という要件について

この要件について、パネルは次の4点を明らかにした。第1に、生産制限が存在するためには、国内生産が「制限が存在しない場合に得られたであろう水準」以下に実効的に維持されなければならない。この場合、「制限が存在しない場合に得られたであろう水準」を確定するためには、生産補助金のようなGATT上合法な方法で人為的にもたらされる変化を「特別の要因」として考慮することができる(注86)。第2に、生産制限の方法に関して、耕作面積に対する制限は、それ自体としては生産または販売に対する制限とはみなされない(注87)。第3に、政府の措置は、法的拘束力を伴う法律に基づく与否とを問わず、產品の生産を実効的に制限し得る限りで生産制限とみなし得る。この点に関連して、本件パネルが日本の行政指導は実効的な生産制限の手段となり得ることを認めたことが注目される(注88)。第4に、「過去の生産における一貫した減少」は、現在の措置が生産を実効的に制限し得るものであることを合理的に推定させる(注89)。

パネルは、上記第1の点に関して、「制限が存在しない場合に得られたであろう(生産)水準」を実際に想定することは種々の要因から不可能であることを認めた。このため、パネルは上記第4の点を示し、起草者の意図を修正した。パネルが示したこの柔軟性は、後述の均衡性の要件に対するパネルの厳格なアプローチと対照的であるようにみえるかもしれない。しかし、ここでの柔軟性は、パネルにとってあくまでも規定の解釈において許容される範囲内のものであったように思われる。これに対して後述の均衡性の要件について、パネルは、規定そのものの適用において柔軟なアプローチをとることは、規定の修正

に等しく許されないものと考えたのであろう。パネルは、結果的に、解釈における柔軟性と適用における厳格性を示したものとみることができるであろう。

(6)「輸入制限および国内供給制限は、原則として『同種の』産品（または同種の産品の実質的な生産がないときには直接に代替することができる産品）に適用されなければならない」という要件について

上記(4)ですでに述べたように、11条2項(c)(i)および2項(c)についての注釈の文言から、輸入制限の対象となる産品と国内供給制限の対象となる産品の間には、「同種性」、「直接代替性」または同注釈の意味での「同一性」が存在しなければならない。しかしながら、文言上、「同種性」の概念と同注釈の意味での「同一性」の概念がどのように区別されるのかは必ずしも明かではなかった。この点について、パネルは注目すべき次のような解釈を提示した。すなわち、これらの規定は、輸入制限の対象となる産品として、(a)国内生産制限の対象となる産品と同種の産品、および(b)この同種の産品から加工された産品を区別して扱っている。そして、2項(c)についての注釈の意味でいう「同一の産品」とは、後者の産品を指し、この産品、すなわち同種の産品ではないが同種の産品から加工された産品について、同注釈がさらにいくつかの追加的要件を課している。

本件パネルは、このようにして「同種の産品」と「輸入の形式のいかんを問わない」「同一の産品」の関係について、両者が区別されるものであることを明らかにした。しかし、その結果、パネルは、11条2項(c)(i)における同種の産品の概念についても、単なる競争産品はこの概念に含まれないとするとともに、さらに、原型の産品とその産品から加工された産品はこの規定上同種の産品ではないという解釈を示した。

しかしながら、原型の産品とその産品から加工された産品の間に常に同種性を否定するパネルのこのような解釈は、やや形式的で狭すぎるようにも思われる。とくに原型の産品から加工された産品が可逆性のあるような場合（たとえば、生乳に初期の加工を施したもので、生乳への可逆性が存在する練乳・粉乳など）には、同種性を認める余地がないとは言いきれないであろう。いずれにしても、本件パネルは、加工産品を一律に同種の産品の概念から排除し、加工産品には同種の産品とは異なるいくつかの追加的要件が課されるものとして扱うことにした。

加工産品についての追加的要件のうち、まず「加工の初期の段階にあること」という要件について、パネルは、産品別認定の中で「一般にそれ以上の加工が意図されていない産品」〔プロセスチーズ〕(注90)、「消費者用食料調製品(Consumer-ready prepared

foods)」〔主に乳製品からなる食料調製製品〕(注91)、「加工産品からさらに加工されるもの」〔グルコースおよびその他の糖製品〕(注92)、または「通常それ以上の加工に付されない……消費者用の産品」〔トマトジュース、トマトペーストおよびトマトケチャップ〕(注93)はこの要件を充たさないと述べている。しかし、消費者が購入できる段階にあってもなお「加工の初期にある段階にある」産品の存在も現実には否定し得ないことから、パネルの示した基準は必ずしも十分なものとはいえないであろう。いずれにしてもこの要件が充足されているかどうかの判断はきわめて微妙であり、後の「カナダのアイスクリームおよびヨーグルトの輸入制限」パネル(注94)（以下、「カナダ・アイスクリーム・パネル」と呼ぶ）は、「現代の生産方法の多様化と急速な技術の変化からすれば、パネルは『加工の初期の段階』という概念が11条2項(c)の解釈について多くの指針を提供するものであるかどうかは疑わしい」と述べて、この要件についての判断を回避した(注95)。この要件の限界を示すものであろう。

「依然として保存のきかないものであること」という要件（すなわち、腐敗性要件）については、やはり産品別認定の中で、パネルは、「缶入り、粉末、その他調整されたミルク・クリーム産品」は「生乳を輸送しかつ保存することを可能にする」とし(注96)、また、「デンプンは、保存のきく安定した産品(stable product)である」と述べている(注97)。さらに、いくつかの産品について、缶入りのものは相当長期間保存が可能であり、腐敗性の要件を充たさないと述べている〔パイナプル缶詰、缶入りのトマトジュースなど〕(注98)。しかし、この要件の判断も「加工の初期の段階にあること」という要件と同様にきわめて微妙であり、過去のパネル〔「EECの加工果実および野菜の最低輸入価格、保証金預託制度」パネル〕(注99)は、缶入り濃縮トマトについて一定期間内に品質および価値が減じることを理由に腐敗性のものであるという判断を示している(注100)。さらに、日本は、理事会における本件パネル報告の採択に際して、ミルク・クリーム産品に関して次のような趣旨の意見を表明した。すなわち、無糖練乳、脱脂粉乳、ホエイ・パウダー等のミルク・クリーム産品が生乳に初期の加工を施したもので、生乳への可逆性が存在し、生乳との直接競合性が高く、かつ、それ自体保存のきかないものであることは周知の事実であるにもかかわらず、パネル報告は、粉末または濃縮であるがゆえに保存がきくものであり、したがって生乳と競合しないとするような実態を無視した認定を行っている(注101)。このようにして、腐敗性の要件の判断もきわめて微妙であるが、後のカナダ・アイスクリーム・パネルは、「加工の初期の段階」の概念と同様に、急速な技術の変化の

中で「腐敗性」の概念の適用可能性は疑わしいとして、この要件についての判断も回避した(注102)。この「腐敗性要件」にも限界があることを示すものであろう。

さらに、「自由に輸入されれば生鮮品に対する制限を無効にするようなものであること」という要件については、パネルは、より初期の加工段階にある製品の制限されない輸入が生鮮品に対する国内生産制限を無効にしないのであれば、より後の加工段階にある製品の輸入もそのような効果を持たないとした〔プロセスチーズ、パイナップル缶詰、トマトソース〕(注103)。パネルは、同様に、生鮮品の輸入制限が国内生産制限の実施のために必要でないとみなされているのであれば、加工製品に対しても輸入制限は不必要であるとも述べている〔デンプン〕(注104)。ところで、この点については、日本政府が理事会における本件パネル報告の採択に際して、デンプンに関して次のような趣旨の意見表明を行っている。すなわち、デンプン用原料イモはそのままの形では流通することはなく、常に国際貿易における実質的な量の売買に備えるために慣習的に必要とされる加工を加えたデンプンの形で流通している。したがって、イモおよびイモ・デンプンについての生産制限を実効的に行うためには、デンプン原料用イモそのものの輸入制限よりも、国際貿易における通常の流通形態であるデンプンの輸入制限を実施することが不可欠である(注105)。しかし、本件パネルは、ポテト、コーンおよびマニオックなどのデンプン加工用の生鮮品の輸入が実際には相当量行われていることを認定しており(注106)、この事実からすると日本の上記のような主張は、必ずしも説得力を持つものではないであろう。

なお、この要件については、後のカナダ・アイスクリーム・パネルが、生鮮品の国内生産に対する加工製品の輸入の影響が過去の実績から僅少であると考えられるときには、この要件が充たされないとし、さらに将来の輸入増加の可能性に基づいて輸入制限を行おうとする場合には、輸入国は、国内生産制限を無効にするようなきわめて増加した数量の輸入の急迫した脅威が存在することを立証しなければならないと述べている(注107)。

このほか加工製品についての追加的要件としてパネルが挙げたのは、「加工製品が生鮮品と直接に競争するものであること」という要件(直接競争要件)であるが、本件パネルは、その内容については具体的に何も述べていない。しかし、後のカナダ・アイスクリーム・パネルは、この要件について、「直接競争の本質は、買手が2つの製品の間の選択について基本的に無関心であり、これらの製品がその利用において代替可能性があると考えることである。」と述べている(注108)。したがって、直接競争要件は直接代替性の要件に近いものと思われる。

(7)「当該輸入制限は国内供給制限の実施のために必要なものでなければならない」と

いう要件（必要性の要件）について

上述のように、パネルは、輸入制限の対象となる産品を、国内生産制限の対象となる産品と同種の産品、およびこの同種の産品から加工された産品の2種類に区別した。パネルによれば、この必要性の要件はこれら2種類の産品のいずれにも適用されることになるが、加工産品にこの要件を適用しようとする場合には、實際上、加工産品についての上記の追加要件のうち「自由に輸入されれば生鮮品に対する制限を無効にするようなものであること」という要件と重複することになるように思われる。パネル自身も、加工産品に関する検討の中で、必要性の要件と加工産品についてこの追加的要件を明確には区別していないように見える〔たとえば、パイナップル調製品に関する産品別認定の部分〕（注109）。その意味では、加工産品については、2つの要件を同一のものとして再構成をはかるべきであろう。

とくに国内生産制限の対象産品と同種の産品については、必要性の要件が上述の同種性の要件と、実際の適用上、どれほど異なるのかも問題となり得るであろう。多くの場合に、同種性が認められれば、ほぼ自動的に必要性が認められることが予想されるからである。実際、本件パネルも、雑豆と落花生について、輸入産品と国内産品の同種性または代替可能性を認めることにより直ちに必要性の要件の充足を認めた（注110）。

(8)「各産品に対する割当の総数量または総価額が公表されなければならない」という要件について

この要件については、本件パネルが、複数の産品を一括して価額ベースで割り当てる日本の雑割当はこの要件を充たさないと判断した点が注目されるであろう。日本は、13条3項(b)が「当該産品または当該複数の産品の総量または総額」の公表を要求していることを根拠に正当化を試みているが、11条2項の末段は、締約国が(c)の規定に従って輸入制限を行う場合には、輸入を許可する「産品（単数形）」の総数量または総価額を公表しなければならないと規定している。この「産品」という文言が単数形であることから、パネルの解釈が支持されるであろう。

(9)「輸入に対する制限は、輸入の総計と国内生産の総計との割合を、その制限がない場合に両者の間に成立すると合理的に期待される割合より小さくするものであってはならない」という要件（均衡性の要件）について

パネルは、本件のように11条2項(c)(i)を援用しようとする締約国において輸入制限

が長期間継続し、輸入制限が存在しない過去の代表的期間を想定し得ない場合には、事実上、この締約国は均衡性の要件の立証責任を果たし得ないことになり、結果的に11条2項(c)(i)の援用が不可能になることを認めた。しかし、このような場合に何らかのかたちで立証責任の変更を認めることは、11条2項(c)の規定の修正に等しく、したがって、締約国間の関税譲許のバランスに重大な影響を及ぼすことを理由に、これを否定した(注111)。この結果、本件で日本は本来不可能な立証責任を負わせられることになり、パネルの対応は過度に厳格であるとして批判が向けられるかもしれない。また、上記(5)で述べたように、パネルは、政府の生産制限措置の存在について起草者が意図した立証責任の内容を修正しており、そこで示された柔軟性とは対照的であるようにみえるかもしれない。しかし、そこでの柔軟性は、すでに述べたように規定の解釈において通常許容される範囲の修正であるように思われるのに対して、ここで均衡性の要件の立証責任の内容を変更することは、まさに規定の適用における修正に等しくなるという結果に注意すべきであろう。そのような修正は、例外規定の厳格適用の観点からも、パネルが述べるように認めるべきではないように思われる。さらに、11条2項(c)(i)の機能が、上記(1)に述べたように、生鮮品の予期しない供給過剰が存在する状況に、市場が改善されるまで政府が一時的に介入することを許容しようとするものであるとすれば、本来、輸入制限も一時的なものでなければならず、輸入制限が存在しない過去の代表的期間を想定し得ないほど長期間継続している輸入制限には、そもそもこの規定を援用することはできないとみるべきではないだろうか。

(10) 11条2項(c)(i)の援用要件についての総括

結局、本件パネルは、11条2項(c)(i)の援用要件として、7つ(加工製品についてはさらに追加的要件として4つ)の要件を提示した。この規定を援用しようとする締約国は、これらすべての要件の充足について立証責任を負わねばならない。本件以後のパネルも、本件パネルが提示したこれらすべての要件の充足を援用国に要求しており、その意味で本件は11条2項(c)(i)の援用に関するリーディング・ケースといえる。

しかし、上記に述べたように、パネルが提示した諸要件は、全体として必ずしも整序されているとはいいがたい。いくつかの要件は、過度に広範であり、要件としての意味を持たないように思われる。また、要件相互間の関係も、いくつかの要件は内容的に重複しているように思われる。さらに、いくつかの要件は、現在の技術発展に照らせば、要件として機能し得ないように思われる。

しかも、これらすべての要件の充足について立証責任を果たすことは、援用国にとってはきわめて困難であることが予想され、このことは、實際上、この規定の援用をほとんど不可能にするものと思われる。本件以後、今日までこの規定の援用が争われた4件のパネル・ケースが存在する(注112)が、上記のすべての要件が充足されたと認定されたケースは存在しない。

したがって、11条2項(c)(i)の援用要件は全体として、さらに再構成を行う余地があるように思われる。しかし、それがなされたとしても、この規定が農業貿易に関するGATTの例外規定として、起草者によって意図されたように機能しうるのは疑問である。GATTの規定に従った紛争解決を目指すパネルにとって、規定の柔軟な解釈を通じて現状を打開するには限界があるであろう。また、過度に柔軟な対応を行えば、結果的に規定の修正を行うのと等しく、締約国間の譲許のバランスを損なうばかりでなく、パネルの権限の逸脱を招きかねない。本件パネル報告は、一面で、農産物に関する残存輸入制限問題をGATTの実体的規定に従って解決したという点で意義を持つものであるが、他面で、11条2項(c)(i)に内在していた限界と問題点を顕在化させ、GATTの農業貿易に対する規制の枠組みのウルグアイ・ラウンドにおける改革を促したという点でも重要な意義を持つものといえよう。

2. 国家貿易の規制

(1) 輸入独占に対する11条1項の適用について

本件パネルは、11条1項がきわめて包括的な文言で数量制限を禁止していること、および「第11条、第12条、第13条、第14条及び第18条を通じて、『輸入制限』又は『輸出制限』は、国家貿易の運用によって実施される制限を含む。」と規定する注釈が存在することを根拠に、国家貿易活動にも11条1項が適用されるという解釈を示した。しかし、国家貿易活動、とりわけ本件で問題とされたような輸入独占について、ハヴァナ憲章の起草者は次のような認識を示していた。

「〔輸入〕独占は、国内需要を充たさない場合には、過去に実際そうであったように、数量制限を自動的に適用する立場にたつことになるであろう。それ以上何もする必要はない。したがって、……ある種の数量制限が独占によりほとんど自動的に適用されることを防止しようとするならば、当該独占が国内需要を充たすべきことを規定する必要がある。」(注113)

すなわち、このような認識によれば、輸入独占はその存在それ自体が輸入制限的效果を有するということになるであろう。したがって、もしそうであるとすれば、11条1項の厳格な適用は輸入独占の存在そのものを否定することにもなりかねないという疑問が生じてくる。たとえば、ジャクソンもこの点を次のように指摘している。

「数量割当義務についての注釈により、国家貿易企業に適用されるGATT義務の範囲を確定することは困難である。〔この注釈の〕文言は、国家企業がいかなる方法であれ輸入を制限するためにその購入慣行を利用することを妨げるものであるという主張を行うこともできるであろう。しかしながら、この解釈が正しいとすれば、17条は相対的に不必要になるように思われる。」(注114)

ところが、本件パネルも参照したGATT規定の起草経緯からは、現行GATT法における輸入独占の義務について、むしろパネルの解釈とは若干異なった解釈を導くことが可能である。

第1に、上記注釈の原型である規定は、すでにハヴァナ憲章中に数量制限に関する20条の4項として存在していたが、同時にこのハヴァナ憲章には、輸入独占に関して次のように規定する31条5項が存在していたことが留意されるべきである。

「〔輸入独占に服する〕いかなる産品についても、当該独占は、この原則が実効的に適用される場合には、かつこの憲章の他の規定に服することを条件として、輸入産品と同種の国内産品の間の当該時点で存在する消費者に対する割合を考慮して、輸入産品に対するすべての国内需要を充足するに十分な数量の産品を輸入しかつ販売のために提供しなければならない。」

すなわち、この規定は、上記のような起草者の認識を反映し、輸入独占に対して「輸入産品と同種の国内産品の間の当該時点で存在する消費者に対する割合を考慮して、輸入産品に対するすべての国内需要を充足するに十分な数量」の輸入を行うことを義務づけるものである。しかし、同時にまた、「国内需要を充足するに十分な数量」を超過する部分については数量制限を行うことを許容するものともみることができであろう。したがって、この点に注意すれば、ハヴァナ憲章においては、数量制限の一般的禁止を規定する20条1項が、輸入独占には必ずしもそのまま適用されず、31条5項による修正を受けていたようにも思われるのである。現行GATT規定についても、輸入独占に関する義務を規定する2条4項の注釈は、その解釈指針としてハヴァナ憲章31条が参照されるべきことを規定しているから、現行GATT法上の輸入独占の義務については、11条1項および上

記注釈だけでなく、2条4項およびこのハヴァナ憲章31条5項の規定も考慮して、全体として合理的な解釈を導くべきように思われる。なお、この31条5項が現行GATTに含められなかったから、国家貿易活動には11条が適用されないとする日本の主張は、若干の論理の飛躍があるといわざるを得ない。

第2に、日本は、上記注釈が、その起草経緯によれば、国家貿易企業に11条1項を積極的に適用することを意図するものではなく、むしろ11条以下に規定される数量制限に関するいくつかの例外を国家貿易企業にも適用することを意図したものであると主張した(注115)。もしこの主張が事実であったとすれば、この注釈は、輸入独占についてもっぱら許容される数量制限の範囲を規定するにとどまる許容規則であって、数量制限の全面的な禁止を積極的に規定する禁止規則ではないと理解することができる。

したがって、このようにみてくると、国家貿易活動、とくに輸入独占は、11条1項により全面的に数量制限の行使を禁止されているわけではなく、「輸入製品に対するすべての国内需要を充足するに十分な数量」を超過する部分については数量制限の行使も許容されるという解釈が可能のように思われる。むしろ、そのような解釈のほうが、国家貿易活動の存在理由を承認するものとして合理的であろう。それゆえ、この解釈が支持される場合には、本件パネルは、むしろ本件の日本の畜産振興事業団による輸入が「輸入製品に対するすべての国内需要を充足するに十分な数量」に達していたかどうかを判断すべきであったということになる。

(2) 20条(d)の解釈

GATT 20条(d)は、本件パネルが述べるように、「『(一般)協定の規定に反しない』法令の遵守を確保するために必要な措置を、一般協定に基づく義務から免除する」ものである。一見して矛盾に満ちたこの規定は、しかしながら、その趣旨および目的に照らして解釈されなければならない(注116)。国家貿易に関しては、20条(d)の起草経緯によれば、この規定はあくまで「一般協定の規定に反しない」国家貿易に関する国内法令の遵守を確保することを目的とし、それに必要な限りで一般協定に反するような私的貿易の制限を許容しようとするものである(注117)。したがって、国家貿易の下にある輸入独占についてこの規定が援用可能であるためには、何よりもまず当該輸入独占に関する国内法令がGATTの規定に反しないものでなければならない。そのような輸入独占が、その運用の必要上GATTの規定に反する措置をとることを許容されるのである。GATTは、輸入独占による保護的または差別的貿易慣行を排除するための明示的規則として2条4項お

よび17条を含んでいるから、少なくとも輸入独占はこれらの規定に従ったものでなければならない。しかし、本件パネルの解釈によれば、「第11条、第12条、第13条、第14条及び第18条について」の注釈から、輸入独占を含む国家貿易の運用にはこれらの規定も適用されるのであるから、輸入独占はまたこれらの規定に従ったものでなければならないということになる。この結果、パネルが述べたように「11条1項に違反して輸入独占を通じて実施される輸入制限を規定する法令の執行は、20条(d)の適用範囲外である」(注118)という結論が導かれることになる。結局、20条(d)の規定は、以上に挙げたGATTの諸規定に従って運用される輸入独占が、その運用の必要上GATTの規定に反する私的貿易に対する制限を行うことを許容するものであると解釈されるのである。国家貿易に関する20条(d)の規定の目的論的解釈として支持できるであろう。

ところで、2条4項や17条がもっぱら国家貿易にのみ適用されるのに対して、11条1項は私的貿易にも適用されるから、上記のようなパネルの解釈によれば、11条1項に従って行動する輸入独占は、20条(d)の下で11条1項に反する私的貿易に対する輸入制限を実施することを許容されることになる。すなわち、輸入独占それ自体の運用における輸入制限と輸入独占の運用に必要な私的貿易の輸入制限は区別され、前者は許容されないが、後者は許容されることになる。もっとも、輸入独占が独占である以上、私的貿易に対する輸入制限が許容されなければならないのはむしろ当然のことであり、20条(d)は、この当然のことを正当化する確認規定にすぎないとみることもできるであろう。したがって、パネルが導いた20条(d)の解釈は、輸入独占に関する限り、この例外規定の存在意義を大幅に縮小するものであることは否定できない。

3. GATTの紛争処理手続に関連する問題

(1) プラグマティズムとリーガリズムの相克

GATTの紛争処理手続は、交渉や調停を重視するプラグマティックなアプローチから、裁判のように客観的な法による解決を重視するリーガリスティックなアプローチへと徐々に発展してきた。本件パネルは、農業貿易という、GATTにおいては従来プラグマティックな紛争処理がなされてきた分野に、GATT法を厳格に適用して紛争処理を行おうとした点で、全体的には顕著にリーガリスティックな傾向を示すものである。とくに、このような傾向は、農業に関する例外規定である11条2項(c)(i)の厳格な解釈や、日本が要求した「すべての関連する要素」の考慮において、他の諸国の実行や、ウルグアイ・ラ

ウンド交渉の存在、および日本の農業の特殊性を考慮の対象外に置いた本件パネルの態度(注119)に現れているであろう。しかし、他方で、パネルは、実際の紛争処理において必ずしも常にリーガリスティックな紛争処理に徹したというわけではない。以下の3点は、リーガリスティックな観点からはパネルに対してやや不満となる点であるが、本件の紛争処理においてもなおプラグマティズムとリーガリズムが相克していることを示すものとして興味深い。

第1に、11条2項(c)(i)の援用が可能となるためには、パネルが提示した7つの要件のすべてが充たされなければならない。したがって、法的には、いずれか1つの要件が充たされなければ11条2項(c)(i)の援用は否定され、パネルはもはやその他の要件の充足を判断する必要はなくなるはずである。しかし、パネルは、そのようないわゆるミニマリスト・アプローチを採用せず、複数の要件について重層的に判断を行った。たとえば、雑割当品目については、品目別輸入数量の公表要件を充たさないと判断したが、単にそれだけにとどまらず、仮に雑割当制度が簡単な運用上の変更によって撤廃される場合に、他の要件が充たされるかという観点から審査を継続した。パネルのこのようなアプローチは、単に二者択一的にGATTの合法性を判断するのではなく、紛争解決のために是正すべき措置について紛争当事国にある程度の指針を与えるものとして、むしろ調停的機能に近いものとみることができるように思われる。

第2に、他のすべての要件を充足しているにもかかわらず、日本にとっては事実上、立証不可能とされた均衡性要件を充たしていない2品目(雑豆および落花生)の輸入制限について、パネルは、「さもなければ11条2項(c)(i)の規定の下で正当化される」(注120)という表現で結論づけている。この表現は、それ以外の10品目の輸入制限について「11条2項(c)(i)の規定の下で正当化されない」(注121)という表現で明確に結論づけているのとは若干ニュアンスを異にしている。このため、しばしば、本件パネルは日本の10品目の輸入制限についてはクロとし、残りの2品目の輸入制限については灰色またはシロの判断を示したものとして理解されることがあるが、そのような理解は適切ではない。厳密に法的論理に従うならば、パネルは12品目の輸入制限全部についてクロの判断を下したものとみるべきものである。パネルが使用した表現の違いにパネル自身の法的一貫性に対する自信のなさを感じるが、パネルは、事実上不可能な立証責任を負わされた日本に対して多少とも同情的であって、このようなケースについては厳格な法的解決よりも調停的解決が望ましいと考えていたようにも思われるのである。

第3に、パネルは、輸入独占にも11条1項が適用可能であるとし、したがって11条2項(c)(i)の援用の可否が問題になることを認めた。このためパネルは、輸入独占による輸入割当品目（一部の乳製品）およびそれに関連する品目（牛肉調製品）についても、11条2項(c)(i)の援用要件が充足されるかどうかを検討し、日本による要件充足の立証責任が果たされていないとして、これを否定した。しかし、もともと日本は、輸入独占による輸入制限には11条が適用されないことを主張し、少なくとも牛肉調製品に関する限り11条2項(c)(i)の援用を行っていなかった(注122)。例外規定は、その援用の主張があってはじめてその可否が判断されるべきものとすれば、パネルは、援用されていない例外規定の適用の可否を自ら検討したことになる。リーガリスティックなアプローチからは疑問となるところである。

(2) パネル報告採択時における日本の行動

本件パネル報告の理事会における採択の経緯については、すでに【事実の概要】において述べたが、採択時における日本の行動は、G A T Tの紛争処理手続きに関連して興味深い2つの問題を提起した。

すなわち、第1の問題は、パネル報告の部分採択の可能性についてであった。日本は、本件では問題とされた農産物12品目について単一のパネルが審理を行ったが、G A T T合法性の判断は品目別に行われたことを理由に、理事会もまたパネル報告を品目別に検討すべきであると主張した。そして、パネルの品目別判断のうち乳製品およびデンプンに関する11条2項(c)(i)の解釈には納得しがたいことを理由に、本件パネル報告のこれら2品目に関する部分の採択には反対するが、残りの10品目に関する部分の採択には同意するとして、パネル報告の部分採択を要求した(注123)。これに対して、多数の締約国はこのような部分採択の先例が存在しないことを理由に反対を表明したが、日本が同意せず、結局、1987年12月の締約国総会における最初のパネル報告の採択審理は、翌年2月の理事会まで延期された。その後、2月の理事会では、日本は、部分採択には固執せず、以下に述べる意見表明を付して、一括採択に同意した(注124)。

G A T Tにおいてパネル報告の部分採択の先例は確かに存在しない。しかし、法的には、部分採択の可能性は必ずしも否定されるべきではないであろう。複数の品目について単一のパネルが設置される場合に、各品目にかかわる政府措置の多様性の程度が高ければ、パネル審理も結局品目別になされる必要性が生じるであろう。したがって、パネルの審理および結論が品目別に行われる程度に応じて、理事会における採択審理も品目別に行われる

必要性も生じると思われる。しかし、部分的採択が許容されるようになると、紛争当事国がパネル報告書の中から自国に有利な部分と不利な部分を選別して、前者の部分だけの採択に応じるなど、理事会における採択の過程にさまざまな政治的要素が入り込むことになるであろう(注125)。したがって、政策的には部分的採択は好ましいものではない。結局、部分的採択の可能性を全く否定するのではないとしても、そのような可能性を極力排除するようにパネル設置および付託事項の作成段階で複数品目の単一パネルによる審理が適切かどうかを十分検討するというのが適当と思われる。

日本が提起した第2の問題は、パネル報告採択時における紛争当事国のパネル報告への異議の効果についてである。日本は、1988年2月の理事会におけるパネル報告の採択に際して、一括採択には同意するが、理事会が日本の次の様な「意見表明(statement)」に留意し、かつ記録にとどめるべきことを要求した。

(1)パネルの解釈には問題があるが、一部の乳製品とデンプンを除く他のすべての品目についてパネルの勧告に基づく適切な措置を可能な限り早急に実施するよう努力する。(2)一部の乳製品とデンプンに関するパネルの11条2項(c)(i)の解釈には同意できない。国内的状況から、そのような解釈に基づくパネルの結論に従ってこの2品目について措置を実施することはきわめて困難である。(3)国家貿易規定に関するパネルの解釈には同意できず、この解釈の将来の利用については日本の立場を留保する(注126)。

パネル報告の理事会における採択に際して、締約国が当該パネルが行った規定の解釈について異議を申し立て、自国が将来その解釈に拘束されないことを宣言することはしばしばみられる。このような宣言は、採択されたパネル報告が法的には当該パネル・ケース限りでの「既判力」しか持たず、先例拘束の原理が働かない(注127)ことに対応するもので、それ自体は問題がない。しかし、本件で日本が行った上記(2)のような宣言は、その効力について問題を提起するものである。日本の宣言は、要するに2品目については本件パネルの勧告内容の実施に従えないというものであり、採択されたパネル報告が「勧告」としての法的効力を持ち、一定の実施義務を生じさせるものであるとすれば、日本はこの実施義務を「留保」という趣旨のものである。本件パネル報告の採択時にも、若干の締約国が日本のこの「留保」の効果についての疑問を提起したが(注128)、問題は、このような「留保」が日本をパネル勧告の実施義務から免除するような効果を有するかということである。日本は、当該2品目に関する部分を含めてパネル報告の一括採択に同意したのであるから、パネルの勧告の全体について一定の実施義務を負っているとみるべきであり、

上記のような「留保」は明らかにこの義務を免除するような効果を持つものではない。しかしながら、実際には、この「留保」という言葉が一人歩きし、少なくとも日本国内ではこの「留保」により日本は2品目についてパネル勧告の実施義務を免れたという誤解が一般化したように思われる。さらに、日本政府自身も、1991年2月にGATT理事会において本件パネル勧告の不実施が問題とされた際に、日本のこの採択時の「留保」に言及し、ウルグアイ・ラウンドの農業交渉の終了まで実施義務の履行を拒否した(注129)。ここでは、改めてこのような「留保」が何の効果も生じず、日本のパネル勧告の実施義務がなんら変更されていないことを確認しておく。

【結論】

米国は、農産物12品目に関する本件紛争を、日本の農産物市場開放問題ではより重要な牛肉および柑橘類（オレンジなど）の自由化のための前哨戦と考えていた(注130)。米国は、本件パネル報告を踏まえて、その採択直後から牛肉および柑橘類に対する日本の輸入制限について理事会に新たなパネルの設置を要求し、1988年5月に理事会はパネルの設置に合意した。しかし、その後の2国間交渉の過程で、日本が1991年4月までに牛肉および柑橘類の輸入割当制度を撤廃すること、またそれまでの期間にこれら2品目の輸入数量を大幅に拡大することで両国に合意が成立し、米国はパネルに対する申し立てを取り下げた(注131)。牛肉および柑橘類の市場開放問題のこのような決着に本件パネル報告が大きな影響を与えたことは否定できない(注132)。

また、本件パネル勧告の実施については、同年8月までに日米2国間に合意が成立し、日本は、結局、8品目について輸入割当を撤廃することになり、残りの4品目（粉乳・練乳、デンプン、雑豆および落花生）については、輸入割当の拡大と補償の提供を行うことを約束した(注133)。

このようにして、本件は、牛肉および柑橘類を含めて日本の国内においては社会経済的にもまた政治的にも重大な影響を伴う多数の農産物の自由化の実現を達成したという点において、GATTの紛争処理手続きがこの種の紛争の解決にも有効に機能することを証明した。これによってGATTの紛争処理手続きに対する信頼性が相当に高められたことは間違いない。同時にまた、本件は、従来GATTの規制が形骸化していると考えられてきた農業分野においてGATTの実体的ルールの厳格な適用を確保することによって、この分野におけるGATTルールの実効性を回復することに貢献した。本件を契機として、そ

の後相次いで農業紛争がG A T Tの紛争処理手続きに付託されたのは、それらのことを物語っているといえよう。

本件パネルの最大の貢献は、農業貿易に関するG A T Tの例外規定である11条2項(c)(i)の体系的な解釈を試み、その援用要件を明確にした点に求められるであろう。しかし、本件は、同時にこれらの援用要件の一部が实际的ではなく、なによりも援用しようとする締約国に過重な举证責任を課し、事実上、農業貿易の例外規定としては十分に機能しないという問題と限界点を明らかにした。

ところで、この点に関しては、1993年12月に妥結したウルグアイ・ラウンドの農業合意(注134)が実質的な解決をもたらした。それによれば、この農業合意の当事国は、農産物に関しては、輸入数量制限や国家貿易企業を通じて実施される非関税措置を維持し、または新たに発動することはできず、従来のそれらの措置はこれを関税化しなければならないこととされた(注135)。したがって、今後は、農産物に関する限りでG A T T 11条2項(c)(i)の例外規定は死文化することになり、この規定が含む問題点は実質的に解消されたといえることができる。ただし、この農業合意は規制対象産品から水産漁業産品を除外しており(注136)、11条2項(c)(i)の規定は、これらの産品に関してはなお有効であり、今後も援用される可能性があることに注意しなければならない。

いずれにしても、本件は、ウルグアイ・ラウンドにおける農業合意において農業貿易の自由化原則の強化をはかる契機になったという意味でも、重要な意義を有するものといえるであろう。

<注>

1. See, e.g., Stefan Tangermann, Proposals for a "Rule-Oriented" Liberalization of International Agricultural Trade, THE NEW GATT ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS(ERNST-ULRICH PETERSMANN AND MEINHARD HILF EDS.) 246-49(1988); ROBERT E. HUDEC, ENFORCING INTERNATIONAL TRADE LAW: THE EVOLUTION OF THE MODERN GATT LEGAL SYSTEM 214(1991).

2. G A T Tの紛争処理手続きとの関連で本件を分析したものとして、次のものがある。Erwin P. Eichmann, Procedural Aspects of GATT Dispute Settlement: Moving Towards Legalism, 8 INTERNATIONAL TAX & BUSINESS LAWYER 38(1990).

3. 後述解説1-(1)参照。

4. Japan-Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products, Report of the Panel adopted on 22 March 1988(L/6253), BISD 35S/163(1989) [以下、注においては、“GATT-12 Panel”と表記する。] .

5. たとえばこの点について、津久井茂充 『ガットの全貌 〈コンメンタール・ガット〉』 (日本関税協会、1994年) 381頁以下参照。

6. この間の経緯については次のものを参照。Eichmann, supra note 2, at 42-45; Amelia Porges, Introductory Note on General Agreement on Tariffs and Trade: Dispute Settlement Panel Report on Japanese Agricultural Import Quota(“GATT-12”) And Japanese-U.S. Exchange of Letters on Beef and Citrus, 27 I.L.M. 1539(1988).

7. GATT-12 Panel, supra note 4, paras. 1.1-1.2, at 163.

8. Id., para. 2.1.1, at 164.

9. Id., paras. 2.1.2-2.1.9., at 164-166.

10. Id., paras. 2.2-2.9.3., at 168-183. なお、本件12品目の1つは、牛肉調製品であり、牛肉そのものではなかった。

11. Id., paras. 4.11-4.3, at 219-20.

12. Id., para. 1.3, at 163.

13. See Eichmann, supra note 2, at 61-65.

14. L/6370, 8 July 1988.

15. L/6389, 12 September 1988.

16. 朝日新聞1993年12月8日朝刊11面。

17. GATT-12 Panel, supra note 4, para. 3.2.2, at 185.

18. Id., para. 3.2.4, at 186-87.

19. Id., para. 5.1.2, at 222.

20. Id., para. 5.1.3, at 223.

21. United States-Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada, Report of the Panel adopted on 22 February 1982(L/5198), BISD 29S/91(1983).

22. GATT-12 Panel, supra note 4, para. 5.1.3.1, at 223.

23. Id., para. 5.3.1.2, at 230-31.

24. Id., para. 6.4, at 244.

25. Id., para. 5.1.3.2, at 223.
26. Id., para. 3.2.5, at 187-88.
27. Id., para. 3.2.6, at 188.
28. Id., para. 5.1.3.3, at 223.
29. Id., para. 5.1.3.3, at 223-24.
30. Id., paras. 5.3.5.1 and 5.3.8.1, at 234-35 and 236-37.
31. Id., para. 5.4.1.4, at 242.
32. Id., para. 6.5, at 244.
33. Id., para. 3.2.7, at 188.
34. Id., para. 3.2.3, at 185-86.
35. Id., para. 3.2.8, at 188.
36. Id., para. 3.2.4, at 186-87.
37. Id., para. 5.1.3.4, at 224-25.
38. Id., para. 5.3.2.2, at 232-33.
39. Id., para. 6.6, at 244.
40. Id., para. 3.2.9, at 188-89.
41. Id., para. 3.2.10, at 189.
42. Id., para. 3.2.4, at 186-87.
43. Id., para. 5.1.3.5, at 225-26.
44. Id., para. 5.3.10.3, at 238-39.
45. Id., para. 6.7, at 244.
46. Id., para. 3.5.1, at 215.
47. Id., para. 3.5.2, at 215-16.
48. Id., para. 5.1.3.6, at 226.
49. Id., para. 5.3.1.3, at 231.
50. Id., para. 6.8, at 245.
51. Id., para. 3.2.11, at 189.
52. Id., para. 3.2.12, at 189-90.
53. Id., para. 5.1.3.7, at 226-27.
54. Id.

55. Id., para. 6.9, at 245.
56. Id., para. 3.3.3, at 191-92.
57. Id., para. 3.3.6, at 193.
58. Id., para. 3.3.4, at 192.
59. Id., para. 3.3.5, at 192-93.
60. Id., para. 5.2.2.2, at 229.
61. Id., para. 3.3.7, at 193-94.
62. Id., para. 3.3.8, at 194.
63. Id., para. 5.2.2.3, at 229-30.
64. Id., paras. 3.5.1-3.5.5, at 215-217.
65. Id., para. 5.4.2, at 242.
66. Id., para. 3.6.1, at 218.
67. Id., para. 3.6.2, at 218-19.
68. Id., paras. 5.4.1-5.4.1.5, at 240-42.
69. Id., para. 6.10, at 245.
70. Canadian Import Quotas on Eggs, Report of the Working Party adopted on 17 February 1976(L/4279), BISD 23S/91(1977).
71. EEC--Programme of Minimum Import Prices, Licences and Surety Deposits for Certain Processed Fruits and Vegetables, Report of the Panel adopted on 18 October 1978(L/4687), BISD 25S/68(1979).
72. EEC Restrictions on Imports of Apples from Chile, Report of the Panel adopted of 10 November 1980(L/5047), BISD 27S/98(1981).
73. Supra note 21.
74. European Economic Community--Restrictions on Imports of Dessert Apples Complaint by Chile, Report of the Panel adopted on 22 June 1989(L/6491), BISD 36S/93(1990).
75. European Economic Community--Restrictions on Imports of Dessert Apples Complaint by the United States, Report of the Panel adopted on 22 June 1989(L/6513), BISD 36S/135(1990).
76. Canada--Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt, Report of the Panel

111. Id., para. 5.1.3.7, at 226-27.
112. 前掲注(74)から(77)までのケースを参照。
113. GATT-12 Panel, supra note 4, para. 3.3.3, at 191.
114. JOHN H. JACKSON, WORLD TRADE AND THE LAW OF GATT 316(1969).
115. GATT-12 Panel, supra note 4, para. 3.3.5, at 192-93.
116. 条約法に関するウィーン条約 31 条参照。
117. たとえば、起草経緯については、日本の主張 (GATT-12 Panel, supra note 4, para. 3.3.7, at 193-94) を参照。
118. Id., para. 5.2.2.3, at 230.
119. Id., paras. 5.4.1-5.4.1.5, at 240-42.
120. Id., para. 6.9, at 245.
121. Id., paras. 6.5-6.8, at 244-45.
122. Id., para. 5.3.9, at 237-38.
123. C/M/217, at 17, 8 March 1988.
124. Id.
125. See Eichmann, supra note 2, at 61.
126. C/M/217, at 17-18, 8 March 1988.
127. もとより採択されたパネル報告は、GATT 23 条の意味での「勧告」としての法的効力しか持たないが、この「勧告」の不履行が他の締約国に制裁の権利を生じさせることもあって、GATTにおけるこれまでの実行では、一定の履行義務を生じさせるものと理解されている。
128. たとえば、オーストラリア、ASEANを代表して意見を述べたタイ、アルゼンチンなどがこの疑問を表明している。C/M/217, at 20-21, 8 March 1988.
129. GATT ACTIVITIES 1991, at 67.
130. Porges, supra note 6, at 1539.
131. GATT ACTIVITIES 1988, at 80-83.
132. Porges, supra note 6, at 1540-41.
133. Supra notes 14 and 15.
134. Agreement on Agriculture, FINAL ACT EMBODYING THE RESULTS OF THE URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS, MARRAKESH, 15 April 1994.

135. Id., Article 4, para. 2 and n.1.

136. See id., Article 2 and Annex 1.

(平 寛)