

(1993年6月3日パネル最終報告)

【事実の概要】

1. パネル設置に至る経過

カナダケベック州のラクテル(Lactel)社は、1977年以来、プエルトリコ（米国の自由連合州。住民は米国の市民権を持つが、連邦レベルの参政権は持たない。）にUHT（超高温殺菌）ミルクを輸出・販売してきた（3. 6 – パネル報告の該当箇所を指す。以下同じ。）。プエルトリコ政府は、このミルクが、プエルトリコの州保健規則133の定める条件及び基準と実質的に同等の(essentially equivalent)条件、基準に基づいて製造されたものと認定して、輸入・販売を許可してきた（3. 6）。

1989年に、プエルトリコは、米国の州及びその他の地方政府のミルク規制当局で組織される全米州際ミルク取引会議（NCIMS）に加入し、米国連邦食品医薬品局（USFDA）が制定した殺菌ミルク条例（PMO）を、新たに適用することにした（3. 9 – 12）。PMOの11項は、州外から販売のために持ち込まれるミルクについて、この条例と実質的に同等の規則に基づいて製造・加工されたことを要求していた（3. 18）。

1990年12月、プエルトリコ政府は、ラクテル社にPMOの写しを送り、ケベック州がNCIMSに加入しておらず、PMOを適用していない、と指摘した（3. 21）。これに対して、ラクテル社は、1991年1月に、ケベック州の殺菌ミルクに関する基準はPMOと同等あるいはそれ以上に厳格であり、PMO11項を満足している、と反論した（3. 22）。

その直後、USFDAはラクテル社に対して、USFDAはケベック州の基準に通じておらず、実質的同等性を確認できないと回答し、ケベック州がNCIMSに加入することを提案した（3. 31）。同年2月、プエルトリコ農業省は、ラクテル社からミルクを購入しているプエルトリコの業者に対して、PMOの不遵守を理由として、輸入・販売・流通の許可を7月1日付で取り消す旨通告した（3. 23）。この許可は後に同年12月31日まで延長されたが、再延長は認められず、1991年末以来、同社のミルクの輸入は停止された（3. 27）。当該業者は、プエルトリコ行政裁判所に再延長拒否の取り消しを求めたが、1992年10月に、裁判所は拒否処分を支持する決定を下し、業者が行った再審査請求も、同年12月に棄却された（3. 28）。

1991年2月、駐米カナダ大使は、USFDA長官に対して、USFDAがカナダの検査官をPMOに準拠する検査官として認定すること、及び、より長期的な解決策として、ケベック州の基準とPMOの同等性を審査することを提案した（3. 33）。3月に開かれた米加農産物専門家作業部会会合で、USFDAは、カナダ側に対して、(1)ラクテル社がプエルトリコに対してウェーバーを申請する、(2)カナダ国境に近い米国の当局に検査を依頼する、という二つの提案を行うと同時に、カナダ大使の提案の第一は拒絶した（3. 37）。カナダ大使の提案の第二について、米加農産物専門家作業部会は、高温殺菌ミルク小委員会を設立し、1991年3月以来、ケベック州の基準とPMOの同等性について検討を進めた（3. 40-42）。同年11月以降、カナダ、米国の双方から、同等性審査の進め方についてさまざまな提案がなされたが、同意に至らなかったため、同等性審査は行われなかった。（3. 42-50）。

2. パネルの設置と付託事項

1992年9月17日、カナダの国際通商大臣は、米国通商代表に対して、本件に関して米加自由貿易協定1807条2項に基づくパネルの設置を要請した。同年12月12日、付託事項に関する合意が成立し、パネルの設置が決まった（1. 1）。付託事項は次の通り。

- (a) (i)ラクテルグループがケベック州で製造したUHTミルクの、プエルトリコへの輸入・流通・販売を禁じた措置が、自由貿易協定に基づく米国の義務、特に、協定407、501、502、703、708、710条及び第7章の譲許表に反するかどうか、及び、
(ii)当該禁止措置が、自由貿易協定の下でカナダに生じると合理的に期待される利益を無効化・侵害するかどうか、を判断すること。

- (b) 以上に関する判断に照らして、両当事国間の紛争の解決のために勧告すること。

1992年12月10日に、カナダMcGill大学のArmand de Mestral教授を首席とする5名のパネリストが選任され、1993年1月5日に審理が開始された（1. 2-4）。審理は当初の予定より若干遅れたものの順調に進み、同年6月3日にはパネルが最終報告を提出した（1. 5）。

3. 主たる争点と当事者の主張

- i. 輸入・流通・販売に関するプエルトリコのライセンス要求は、ガット11条（米加自由貿易協定407、710条により同協定に編入された）の禁止する数量制限に当たるか。

カナダ輸入ライセンスは、ガット11条の禁止する数量制限に当たる(4. 3-5)。
米国ライセンス要求は、輸入品と国産品の両方に適用される内国措置であり、ガット11条の適用対象ではない(4. 22)。

ii. プエルトリコのライセンス要求は、ガット3条(米加自由貿易協定501、502条により同協定に編入された)に違反するか。

カナダ輸入ミルクを国産ミルクよりも不利に扱っており、ガット3条4項の内国民待遇義務に違反する(4. 6)。ライセンス要求が、形式的には輸入ミルクを国産ミルクと平等に扱っているとしても、PMOの硬直的な解釈によって、輸入ミルクに履行不可能な条件が課され、実質的同等性を証明する措置の採用も拒否された(4. 7)。これは国産ミルクを保護するものであり、ガット3条1項にも違反する(4. 8-9)。

米国ライセンス要求にはガット3条が適用される(4. 24)。PMOは、輸入ミルクと国産ミルクに等しく適用されており、内国民待遇は保証されている。3条4項には違反しない(4. 25)。ラクテル社は、PMOと実質的に同等の基準に基づいて生産していることを証明できなかった(4. 26-27)。水際検査では、PMOとの実質的同等性は立証されない(4. 28)。なお、実質的同等性の審査は、パネルの付託事項の範囲外であり、パネル自らがこの審査を行うことはできない(4. 29)。

iii. プエルトリコの規制は、米加自由貿易協定703条(農産物の市場アクセスの改善)に違反するか。

カナダ然り。当該規制は新たな輸入障壁を作り出した。プエルトリコは、実質的同等性審査の早急な実施にも協力しなかった(4. 10)。

米国703条は勧告としての効力しか持たず、輸入障壁の廃止や、基準に関する明確な法的義務を課すものではない(4. 30)。

iv. プエルトリコの規制は米加自由貿易協定708条(農産物の基準の調和)に違反するか。

カナダ然り。プエルトリコがケベックの基準の同等性を認めず、また、同等性審査にも協力しなかったことは、同等性の達成を義務づける708条1項(a)に違反する

(4. 11-12)。また、検査官の資格認定手続の同等化を義務づける708条1項(c)に違反する(4. 13)。さらに、通商障壁となる基準の廃止や新たな導入の防止のために協力する義務を規定した708条2項(a)にも違反する(4. 14-16)。

米国－708条は訓示規定である（4. 31）。708条1項は長期的な希望の表明であり、法的拘束力を持たない（4. 32）。708条2項は恣意的な基準の導入を禁じているが、本件の場合、基準導入の目的は正当であり、恣意的とは言えない（4. 33）。

v. プエルトリコの措置はガット20条(b)によって正当化されるか。

カナダ－当該措置は偽装された輸入制限であり、ガット20条(b)によっては正当化されない。また、プエルトリコは、より通商制限的でない他の措置もとり得た（4. 17）。

米国－正当化される。当該措置が最も通商制限的でない措置であることは、必要ではない（4. 35）。

vi. かりに、プエルトリコの措置が、米加自由貿易協定の下での米国の義務に違反しないとしても、協定の下でカナダに生じると合理的に期待される利益を無効化・侵害するか。

カナダ－然り（4. 18）。

米国－カナダは、プエルトリコが規制を引き上げない、という合理的期待をいただくことはできなかった。利益の無効化・侵害はない（4. 36）。

vii. 同等性審査が終了するまでの間、ラクテル社のミルクの輸入を認めるかどうか。

カナダ－認めるべし（4. 19）。

米国－同等性が立証されない以上、輸入を認める必要はない（4. 37）。

【報告要旨】

1. ガット11条（米加自由貿易協定407、710条）について

プエルトリコの措置は、輸入・流通・販売が一体となったライセンスであって、独立した輸入ライセンスを含まない。したがって、これは、ガット11条の対象とする数量制限ではなく、国内措置と見るのが適当である（5. 8）。

2. ガット3条（米加自由貿易協定501、502条）について

PMOはガット3条の適用対象となる内国措置に当たる（5. 12）。3条4項の内国民待遇が保証されたかどうかは、基準に関してガットよりも詳細な規定を設けた米加自由貿易協定に照らして判断するのが妥当である（5. 17）。3条1項の国産品保護禁止義務に関しても、同じく米加自由貿易協定に照らして判断するのが妥当である（5. 20）。

3. 米加自由貿易協定703条について

703条は訓示規定である。誠実に協力することを米国とカナダに要請するにとどまる。違反が問題になるとすれば、米国あるいはカナダが、悪意(in bad faith)により、協力をサボタージュする場合である(5. 23)。しかし、カナダは、米国側にこうした事実があったことを立証していない(5. 24)。

4. 米加自由貿易協定708、710条について

708条1項(a)は訓示規定である。一定期間内に一定の結果を保証することを米国あるいはカナダに義務づけるものではない。違反が生じるのは、この条項の規制目的の達成を悪意で妨げる場合である。しかし、米国が、目標達成を不可能とするようなふるまいをしたことを、カナダは立証しておらず、708条1項(a)に対する違反は認められない(5. 28-30)。

708条1項(c)も、同様の訓示規定であって、違反は認められない(5. 31)。

708条2項は、恣意的で不当で通商制限を偽装する新たな基準の導入を禁じる(5. 34)。プエルトリコによるPMOの導入からラクテル社のミルクに対するライセンスの最終的な取り消しに至る一連の事実の経過に照らして、恣意性と通商制限偽装性は認められない(5. 45)。同等性の審査の進め方を協議するに当たっての米国の態度に問題がなかったとはいえないが(5. 48)、708条2項に違反する不当な措置であったとまではいえない(5. 50)。

708条1項付則11(検査体制の同等化)も訓示規定であり、違反は認められない(5. 51)。

5. 無違反無効化・侵害について

無違反無効化・侵害に関する参照条文は、米加自由貿易協定1801条1項と2011条である(5. 54)。その淵源はガット23条1項にあるが、2011条は、ガットにはなかった「生じることが合理的に期待された」利益、という修飾語を付加した。この点は、特に重要な要件として考慮する必要がある(5. 56)。ラクテル社の過去14年間にわたる販売実績、及び、農産物の基準の調和に関して詳細な規定を設けた米加自由貿易協定の締結により、カナダは、ラクテル社のミルクが米国と同等の基準で製造されたことを証明しさえすれば、これまで通り輸出が認められると期待する合理的な根拠があった(5. 58-60)。同等性の審査が完了する前に輸入を禁止したプエルトリコの措置は、カナダが合理的に期待する利益を無効化・侵害した(5. 61-63)。

6. 勧告

プエルトリコは同等性の審査を早急に実施すること。審査はできれば2ヶ月以内に完了すること。審査の結果、同等性が立証されれば、プエルトリコはラクテル社のミルクの輸入を再び許可すること（7. 1）。プエルトリコは、同等性審査の結論を継続的に適用するための手続を検討すること（7. 2）。同等性審査の費用は、米国とカナダが分担すること（7. 3）。以上が勧告された。

【解説】

1. 数量制限、内国措置、基準関連措置

本件で中心的な争点となったのは、プエルトリコが新たに導入した乳製品に関する基準（PMO）の、ケベック州産UHTミルクに対する解釈適用のあり方である。本件は、米加自由貿易協定の下で、基準関連措置（standard-related measures）をめぐって争われた、最初の18章パネルの報告となった。

争点の第一は、本件ライセンスの取り消しが、ガット11条が原則として禁止する輸入数量制限に当たるか、それとも、ガット3条が規律する内国措置に当たるか、という点であった。この点に関して、パネルは、本件ライセンスが、独立した輸入ライセンスではなく、輸入・流通・販売がセットになったライセンスであったことを根拠に、輸入数量制限ではなく内国措置であると判断した。ライセンスの対象と形式を根拠とするこの理由付けは、やや形式主義的であるが、その結論自体は妥当であるとする。ラクテル社に対するライセンスの取り消し措置は、プエルトリコが、自国内で流通・販売される乳製品に対して新たな基準を導入した結果としてなされたものであり、その意味では、輸入品、国産品の区別なく適用される内国措置と見るのが妥当であろう。

パネルは、本件措置が食品に関する基準関連措置であることから、基準関連措置について詳細な規定を置く米加自由貿易協定第7章に照らして当該措置の違法性を判断するとし、ガット3条に照らした適法性の検討を行わなかった。ガット3条（これは米加自由貿易協定501、502条によって協定に編入されている）と米加自由貿易協定第7章は、内国措置、特に基準関連措置に関して、一般法と特別法の関係にあるという解釈が、その前提となっている。この解釈には疑問がある。ガット3条の要求する内国民待遇と国産品保護の禁止という条件は、内国措置一般に適用されるものであり、基準関連措置もその例外ではない。基準関連措置に関する米加自由貿易協定第7章の規定は、この二つの条件についての特別法を定めたものではなく、基準関連措置に固有の問題、すなわち、国家の基

準設定権と、協定の目指す通商自由化という政策目標との調整についての規則を規定するものである。したがって、ガット3条と協定第7章は、異なった観点から、本件措置の適法性を判断する規定であり、パネルはガット3条に照らした適法性の判断を行うべきであった。

とはいえ、本件措置の協定第7章適合性に関するパネルの判断は妥当である。米国及びパネルの述べる通り、協定第7章の規定の多くは訓示規定ないし「最善の努力」を求める規定であって、特定の措置、例えば、一定の期間内に基準を調和させることを、命じたり、禁じたりするものではない。そこから引き出される義務としては、せいぜいのところ、信義則に由来する、基準の調和のために誠実に行動し協力する義務であろう。この点に関して、相手方の「不誠実」なり「悪意」を立証することはきわめて困難であり、實際上、協定第7章に照らして違反を立証することは不可能に近いだろう。パネルが、本件措置を第7章に違反しないと判断したのは、第7章の規定の性格から見て、当然の結論であった。

2. 無違反無効化・侵害

パネルは、本件措置がガット及び米加自由貿易協定には違反しないと判断する一方で、本件措置によって、米加自由貿易協定の下で生じることが合理的に期待されたカナダの利益が無効化・侵害されたと判断した。これは、米加自由貿易協定の下で、無違反無効化・侵害を認定した、最初の事例である。

ガット23条2項の無違反無効化・侵害の認定に関しては、(1)他国の措置によって、譲許産品と他の競合する産品との競争関係がゆがめられたこと、(2)申立国の合理的期待が裏切られたこと、(3)関税譲許が合意されていること、の三条件の立証が必要である、と解されている。⁽¹⁾ 本件でも、カナダはこの三条件に言及した(4. 18)。しかし、本件パネルは、無効化・侵害を定義した米加自由貿易協定2011条が「生じることが合理的に期待されている利益」に言及していることを根拠として、三条件のうちの第二の条件、即ち、当事国の合理的期待が破られたかどうか、を専ら検討した(5. 56)。

この点に関して、まず、パネルは、プエルトリコがPMOを採用することは、カナダも予見できたはずだとして、PMOの採用それ自体は、カナダの合理的期待を破るものではないと判断した(5. 57)。他方で、従来の基準の下で、過去14年間にわたってラクテル社のミルクの輸入・流通・販売が認められてきたこと、そして、基準に関して詳細な規定を設けた米加自由貿易協定が締結されたことにより、基準の同等性が認定されれば、輸入・流通・販売の継続が認められると判断する合理的な期待が、カナダに生じたと認定

した（５．５９－６０）。そして、同等性の審査が完了する前にライセンスを取り消したことをもって、カナダが合理的に期待した利益が無効化・侵害されたと判断した（５．６１）。

この判断に関して、まず注目されるのは、「合理的期待」の対象が、PMOの採用それ自体ではなく、プエルトリコ（及び米国）によるPMOの解釈適用の内容でもなく、基準の同等性が認定されれば、輸入・流通・販売の継続が認められることであるとされた点である。これにより、「合理的期待」の範囲に大きなしぼりがかけられている。しかも、同等性審査が完了するまでは、ライセンスが継続されるのが当然であるとはせず、ライセンスの継続いかにんに関しては、関連する諸事情に照らして判断すべきだと述べた（５．６１）。最終的にパネルが下した勧告の内容は、同等性審査完了までライセンスを継続せよというものではなく、同等性審査を早急に実施すること、審査の結果、同等性が立証されれば、輸入・流通・販売を再び許可すること、というものであった（７．１）。ここでは、米国とカナダの双方の言い分のバランスが図られている。以上のパネルのリーズニングに一貫しているのは、基準関連措置という、自由貿易協定の規律が比較的緩やかな分野において、当事国の利害のバランスに配慮しながら、現実的に妥当な解決を示そうという姿勢である。そして、この目的を達成するために、無違反無効化・侵害という制度が、衡平法的に用いられたといえる。

なお、パネルが勧告した、米国及びカナダの当局者による同等性の審査は、１９９５年１０月１７日に完了し、UHTミルクに関するカナダの基準と米国の基準は同等であるという結論に到達し、ラクテル社のミルクの輸入・流通・販売が再び許可されることになった。⁽²⁾

【注】

(1) 岩沢雄司『WTOの紛争処理』（三省堂、１９９５年）８３頁。

(2) BNA's International Trade Reporter, Vol.12(1995), p.1806.

【参考文献】

Frederick M. Abbott, Law and Policy of Regional Integration: The NAFTA and Western Hemispheric Integration in the World Trade Organization System (Dordrecht, 1995)
Andrew D.M. Anderson, Seeking Common Ground: Canada-U.S. Trade Dispute Settlement

Policies in the Nineties(Boulder,1995)

GATT, Analytical Index:Guide to GATT Law and Practice, 6th ed. (Geneve,1994)

Alan O.Sykes, Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets

(Washington, D.C.,1995)

Michael J.Trebilcock and Robert Howse, The Regulation of International Trade

(London and New York,1995)

(中川淳司)