

米国のガソリン基準に関するパネル報告及び上級委員会報告

(パネル報告：1996年1月29日、上級委員会報告：1996年4月29日)

1. はじめに

本件は、WTO紛争解決手続が発足してはじめて、小委員会手続、上級委員会手続を経て、WTO紛争解決手続の判断が示された事案である。小委員会手続においても、ガット紛争解決手続とは異なる手続が実施された点で注意しなければならないが⁽¹⁾、もっとも重要なのは、上級委員会手続が実際にはどのようなものかが示された点である。本件判断については、一般的には好意的な評価が多いようであるが、上級委員会の権限上の問題点が一部明らかになった。

事件の実体面では、本件は、現在WTOで注意を集めている「貿易と環境」に関する事件である。WTO諸協定上、各国の環境規律がどのように評価されるを示した点で、「貿易と環境」に関する作業に一定の影響を与えることが予想される。

2. 事実の概要

1990年アメリカ大気浄化法（Clean Air Act）に基づいてアメリカ環境保護庁（EPA）が1993年12月15日に制定した基準証明（baseline establishment）に関する規則（ガソリン規則）について、ブラジル、ヴェネズエラが、1）一般協定1条、3条に反し、2）一般協定20条の例外に該当せず、3）技術的障害（TBT）協定2条に反するとして、またヴェネズエラは、付加的に一般協定23条1項b号の無効化・侵害に当たるとして、WTO・紛争解決機関（DSB）に提訴した。

大気浄化法は、アメリカを汚染地域と非汚染地域に分けて、非汚染地域については、従来型のガソリンを販売することができるが、環境汚染度は、1990年よりを高くしないことが求められた。そして具体的な適用に当たっては、1990年にガソリンを販売していた精製業者等については、その時点のガソリンを基準にすることが認められ（個別基準、individual baseline）、1990年にガソリンを販売していなかった精製業者、混合業者、輸入業者（以下「輸出業者等」）については、統一基準（statutory baseline）を適用することとした。

これを受けたEPAは、国内業者には、個別基準によらせることにし、また外国の精製業者である輸入業者の場合は、1990年に外国の事業所で精製したガソリンの75パー

セント以上がアメリカに輸入されていた場合は、国内業者と同様に個別基準によらなければならないが（75パーセント・ルール）、その他の輸入業者等は、一定の要件を満たさない限り、統一基準によらなければならないこととした。なお、75パーセント・ルールを満たす業者はその旨を政府当局に期限内に申請しなければならなかったが、期限内に申請はなく、75パーセント・ルールは結局適用されず、結局、外国で精製したガソリンはすべて統一基準をみたさなければならなかった。

3. 小委員会判断

1) 一般協定3条

申立国は、外国の精製業者に個別基準を立証する可能性を否定しており、3条（内国民待遇）に反すると主張し、それに対して被申立国は、統一基準が、1990年の個別基準を代表する値であって、3条には反しないと反論した。

この点について、小委員会は以下のように述べて、アメリカの行為が3条に反すると結論した。

- ・3条4項の「同種の産品」については、ガソリンを扱う際の状況を考慮にいれなければならないが、輸入ガソリンと国産ガソリンは同種の産品である。輸入ガソリンは、国産ガソリンと比べて不利な取扱いを受けている。

- ・また3条は、生産者の特性や生産者が有しているデータの性質によって、不利な取扱いをすることを認めていない。

- ・「全体として」不利な取扱いをしていないというためには、一面では不利な取扱いをしながら他面では有利な取扱いをしている場合に、「全体として」不利な取扱いをしていないといえるのであり、本件では当てはまらない。

- ・3条4項の違反を認定した以上、一般協定条項である3条1項の検討は不要。

2) 一般協定1条1項

申立国は、75パーセント・ルールが一般協定1条（最恵国待遇原則）に反すると主張し、それに対して被申立国は、75パーセント・ルールが外国に一般的に適用される以上、1条に反しないと反論した。

この点について、小委員会は以下のように述べて、判断しなかった。

- ・問題とされた75パーセント・ルールは、小委員会の付託事項が確定されたときには、失効しており、またそれが再開される見通しがない以上、75パーセント・ルールを判断する必要はない。

小委員会は、アメリカの行為の一般協定20条例外該当性を否定した。

3) 20条(b)

- ・ガソリン規則は、20条b号の政策に該当する。

- ・「必要性」の判断においては、アメリカが選択しうる措置であって、一般協定整合的または、抵触性の低いものがあるかどうかのポイントである。小委員会は、そのようなものを想定することができ、またアメリカは、問題となった方式によらなければならなかったことを示していない。

第1に、個別基準を外国ガソリンに適用するためには、原産国を知ることが必要だがそれは困難だとアメリカは言うが、原産地を知ることが特に難しいということはない。

第2に、アメリカのガソリン規制によって、1990年より汚染が改善される保証はない。

第3に、外国精製ガソリンの基準を遵守させるために合理的に使いうる、一般協定3条4項に適合的な、またはより抵触性の低い措置がないことを、アメリカは立証していない。

4) 20条(d)

- ・基準証明方法じしんが、「遵守」が「確保」されるべき法令にあたり、それが一般協定に反するものである以上、20条(d)の適用の余地はない。それゆえ、「必要性」について判断する余地はない。

5) 20条(g)

大気汚染を防止するための政策は、20条(g)の「有限天然資源の保存」のための政策である。しかし、輸入品を国産品から区別する措置は、第1に「有限天然資源の保存」を目的にしておらず、有限天然資源の保存「に関する」措置であるとは言えない。

6) 23条1項(b)

7) TBT協定

- ・ T B T 協定について判断することは必要ではない。

4. 上級委員会申立

小委員会報告が出たあと、アメリカは、小委員会報告のうち、一般協定 20 条（g）の解釈について異議を述べた。アメリカの主張は、ガソリンの「基準証明規則」は、20 条（g）の有限天然資源の保存「に関する措置」ではないという認定は誤っているというものである。それに付随してアメリカは、上級委が小委員会判断を覆したときには、T B T 協定を判断するように求めた。

5. 上級委員会報告

- ・ 「基準証明規則」は、一般協定 20 条（g）の有限天然資源の保存「に関する措置」ではないとした小委員会判断は法的に間違っており、一般協定 20 条柱書きの要件を満たすかどうかを検討しなければならない。

- ・ 小委員会判断の第 1 の問題点は、「基準証明規則」ではなく、輸入ガソリンに対する不利な扱いが大气という天然資源の保存を第 1 の目的としているか否かを検討したことである。

- ・ 小委員会は、20 条（b）の必要性のテストを（g）にも適用しているようである。

- ・ 「基準証明規則」は天然資源保護を第 1 の目的としているものと判断する。

- ・ 小委員会が判断しなかった「この措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る」を検討しなければならない。これは輸入産品と国産品を公平に（even-handedness）扱うことを求めているが、同一に扱うことまで要請していない。基準証明規則は、国産ガソリンと輸入ガソリンの両方に制限を施しており、「この措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る」を満たす。

- ・ 20 条 d の「実施される」は、措置が保存の効果を有することを示すことまで要求しない。

- ・ 20 条柱書きは、20 条の例外の濫用防止である。したがって、柱書きに関する举证責任は、20 条（g）の举证責任より重い。

- ・ 柱書きは「任意（arbitrary）の差別」、「正当と認められない（unjustifiable）差別」または「国際貿易の偽装された制限（disguised restriction）」という 3 つの消極要件を規定する。

- ・アメリカは国産ガソリン、輸入ガソリン相互に個別基準または統一基準のどちらかを適用する途があった。また国内精製業者に個別基準を適用したことについては、国内業者のコストを考慮したが、同様の考慮が外国精製業者に払われた記録はない。
- ・行政上の問題回避の手段の探求を行わなかったこと、また統一基準により外国精製業者のコストを考慮しなかったことは、「基準規則」が、適用において「正当と認められない差別」であり、「国際貿易の偽装された制限」であって、20条によって正当化されない。
- ・柱書きの3要件は、20条例外の濫用や正統性を欠く使用を避ける目的であり、相互に関連する。

6. コメント

1) 本件では、上級委の権限に関する問題点が明らかになった。第1に、上級委は「小委員会の報告において対象とされた法的な問題及び小委員会が行った法的解釈」を取り扱う権限をもつ（紛争解決了解17条12項）。ところで、上級委は、アメリカの措置が一般協定20条柱書きの消極要件を満たさないと判断したが、その材料となる事実の認定は小委員会が行ったものではなく、上級委が行った。これは、前記紛争解決了解17条12項に反するかという点が問題になる。一つは、上級委は小委員会がアメリカの行為について認定した事実を根拠に、上記の判断をしたから問題はないという考え方であろう。しかし、「上級委員会への申立ては、小委員会の報告において対象とされた法的な問題及び小委員会が行った法的解釈に限定される」（17条6項）、すなわち事実認定を上級委に持ち込むことはできないが、上級委の権限は「それを取り扱う」ことである以上、その判断に必要な限りは、上級委が事実認定に踏み込むことは問題はないと考えるべきであろう。この点に関連して、上級委判断の決め手となった一般協定20条柱書きの解釈は上級委申立国が主張しなかった点であることも問題になりえようが、申立国が行った申立てを取り扱うためには、上級委が申立てになかった法的解釈を行わざるを得ない場合があるということで正当化できよう。

第2に、上級委が小委員会判断を覆す場合に、TBT協定を判断するように求めたアメリカの主張の取扱いである。小委員会が一般協定違反の判断を覆したとき、上級委は小委員会がまったく判断しなかったTBT協定抵触性の是非を判断できるのか。

これについては、小委員会に差し戻すか、上級委自身が判断するかを選択肢を想定することができる。上級委の権限が「小委員会の取り扱った問題についての申立て」（17条

1 項)である以上、実質的に小委員会が審理していない問題を上級委が審理することには疑問がある。したがって、法理的には、小委員会に差し戻すべきであり、たとえ紛争解決了解上そのような規定がなくとも、法的には上級委の「固有権限 (inherent power)」によって正当化しうる。また事実上は小委員会が解散したとしても、その活動を再開することに法的な障害はない。ただ、小委員会に差し戻すと、再び小委員会の審理が始まり、そして場合によっては再度上級委に申立てが行われることになり、WTO 紛争解決手続の主要な改善点である手続終結の期限を守ることができない。この点は、立法的な解決が望まれる。

2) 一般協定の解釈に即せば、3 条 4 項については従来判断を踏襲したが、20 条について新たな先例を記したという点が重要である。第 1 は、上級委がアメリカの行為が 20 条 g 号の要件を満たすとした点である。b 号の「人、動物又は植物の生命又健康の保護」によって正当化するためには、そのために「必要な措置」である、すなわち代替措置がないことを証明しなければならないが、g 号の「有限天然資源の保存」によって正当化するためには、「必要」よりは緩やかに当該措置がそれを第 1 の目的としていれば足りると判断した。しかし、「人、動物又は植物の生命又健康の保護」と「有限天然資源の保存」を一般的に比較した場合に、後者が前者に優先するというのは、常識に合致しない。「貿易と環境」として、環境規律の WTO 諸協定上の位置づけが再検討されなければならない所以は、この点からも窺われる。

一般協定 20 条との関係で上級委は、柱書きの消極要件を解釈したが、上級委の解釈は、本件アメリカの行為が、「正当と認められない (unjustifiable) 差別」であり、また「国際貿易の偽装された制限 (disguised restriction)」であるとして、具体的な事実を特定していずれの要件に当たるかを示さなかった。確かにどの要件を満たすかを判断すれば、事後の判断を拘束するという点はあるが、アメリカがどのような措置をとればよいか、さらには 20 条柱書き要件の内容の特定が WTO 加盟国の予測可能性を増大させるという点からは、やはり本件で、どのような点がどの消極要件を満たすかを明示すべきであったと思われる。

とくに 20 条 g 号の解釈について、上級委は、輸入産品と国内品を同一に扱う必要はないと判断した以上、この点の要請は一層強いものとなる。この点に関連して、アメリカが大気浄化法の目的を達し、かつアメリカが一般協定整合的な措置であることを条件とした場合、外国製ガソリンについて個別基準を撤回する以外の途があるかも興味を引く論点で

ある。

【注】

(1) Cf. Gustavo Nogueira, "The First WTO Appellate Body Review," *Journal of World Trade*, Vol.30(1996), pp.9-10.

(小寺彰)