

## ECのバナナ輸入制度その後

### —パネル・上級委員会報告書の実施をめぐる仲裁およびパネル報告—

- ①WT/DS27/15 (提出日:1998年1月7日) 仲裁裁定<EC およびラ米のバナナ輸出国双方の申請>
- ②WT/DS27/ARB (提出日:1999年4月9日) DSU 第22条6に基づく仲裁決定<EC 申請>
- ③WT/DS27/RW/ECU (提出日:1999年4月12日) DSU 第21条5に基づくパネル<エクアドル申立>報告
- ④WT/DS27/RW/EEC (提出日:1999年4月12日) DSU 第21条5に基づくパネル<EC 申立>報告

### 【事実概要】

#### 1. はじめに～バナナⅢ裁定・勧告の履行段階をめぐる攻防

- ・ ACP (アフリカ・カリブ・太平洋) 諸国から輸入されるバナナに特惠待遇を与える、EC の 1993 年バナナ輸入制度 (EEC 規則 404/93) は、1997 年 9 月 25 日に採択された WTO パネル及び上級委員会報告 (バナナⅢ決定) でガット等に違反するとされた。ここでとりあげる 4 つの裁定ないし報告は、このバナナⅢ決定でクロと判定された EC の、パネルおよび上級委員会報告の履行をめぐる反応の現在までの軌跡を示すものである。尚、バナナⅡ (1994 年 2 月ガットパネル) の後、バナナⅡ申立国の内、コロンビア、コスタリカ、ニカラグア、ベネズエラと EC 間では、関税割当の増枠に関する合意 (バナナ枠組み協定 1995 年 1 月 1 日より発効) が成立している。
- ・ EC はまず、DSU 第 21 条 3 に基づき WTO の勧告・裁定実施の意思を通報すると同時に、同条にいう実施のための「妥当な期間 the reasonable period of time」について合意を得るため協議を要請したが不調に終わった。そこで両当事者は DSU 第 21 条 3(c) に基づきこの点につき仲裁 (拘束力あり) を求めた (①の裁定)。
- ・ 1999 年 1 月裁定実施のための期限が満了した。EC は 1999 年の年初から新バナナ制度を導入したがこれに満足しない米国 (バナナⅢ申立国のひとつ) は、EC に対する関税譲許及びその他の義務の停止の許可を DSB に求めた。米国はこの停止の水準を 5 億 2 千万米ドル (US\$520 million) と主張したが、EC がこれに異を唱え、その決着を求めて DSU 第 22 条 6 に基づく仲裁を申請した。要するに米国による制裁規

模の妥当性の判断を求めたわけである。同仲裁裁判は結局、停止の水準すなわち米国の被った無効化または侵害の程度とし、これを約 1 億 9 千万米ドル (US\$191.4 million) と決定した (②の決定)。

- ・これより前、1998 年 9 月、エクアドル、ガテマラ、ホンデユラス、メキシコ及び米国は、バナナⅢ裁定の履行に関し E C の新バナナ制度 (EEC 規則 404/93 を同規則 1637/98 により修正したもの) をめぐって E C と協議を始めたが不調に終わった。同 11 月にエクアドルが単独で協議を再要請したがこれも不調に終わったため、エクアドルは DSU 第 21 条 5 に基づき、勧告の実施措置と対象協定との適合性について検討するよう DSB に申請した (③の報告)。
- ・エクアドルの申請と同日、E C も同じ DSU 第 21 条 5 に基づく申請を行った。E C が求めたのは、DSU の適切な手続によって適合性が問題とされない限りは、E C の行った実施措置は WTO 諸規則に合致すると推定されるとの認定であった (④の報告)。
- ・全体を通じて E C は、実施措置を執るための「期間」をもっと長く (①)、米国による対抗的な「譲許停止額」(すなわち制裁として課そうとしている関税額) をもっと低く (②)、「勧告実施措置 (98 新バナナ制度) の法適合性」は推定されるはず (④) と抵抗したが、②を除いてはその主張は容れられなかった。認められた②にしても勧告の満足いく実施がまだなされていないということが前提となっているから、結局 E C は 1998 年の改正新バナナ制度を、さらに改めることを求められる結果となっている。1999 年 4 月に EU 外相理事会は、5 月末までにバナナ輸入制度の見直し案のとりまとめを指示した。その後同年 11 月になってようやく E C は新たなバナナ共通市場機構制度についての提案を行った。内容は、当面は関税割当制度を維持し、2005 年から関税のみの制度に移行するというものだが、米国等提訴国側の納得は得られておらず、履行をめぐる最終決着はついていない。
- ・尚、②～④の決定ないし報告は全て、バナナⅢパネル (原パネル) と同一の 3 人のパネリストによってなされた (DSU 第 21 条 5 参照)。

【①1998 年 1 月 7 日 仲裁裁定<E Cおよびラ米のバナナ輸出国双方の申請>】

「妥当な期間」をめぐる仲裁裁定である。

- ・ E Cは 15 ヶ月より長い期間を、バナナ輸出国側はより短い期間を主張した。
- ・ 単独仲裁人は、特別な事情は認められず、通常の上限の 15 ヶ月（1997 年 9 月 25 日～1999 年 1 月 1 日）とするとの決定を行った。

【E Cの新バナナ輸入制度（1999 年 1 月 1 日発効）の概略】

以下②、③、及び④はいずれも新バナナ制度を判断の対象としているので、まずその骨子を概観しておこう。

<概略表（パネル報告③p. 4., Table. 2）>

バナナ輸入 のカテゴリー	アクセス量	適用関税	変更点
伝統的 ACP バナナ	約 85 万トン	無税	国別割当の廃止
非伝統的 ACP バナナ	255.3 万トン (第三国バナナと共通枠)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 約 24 万トンまで無税</li> <li>・ 越える部分は枠外関税 (現在トンあたり 737→200 ユーロ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国別割当の廃止 (9 万トン相当)</li> <li>・ 無税枠拡大 (9 万→24 万トン)</li> <li>・ 割当枠外分の割引増加 (キロあたり 100→200 ユーロへ)</li> </ul>
第三国バナナ (非 ACP 諸国 から)		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 255.3 万トンまではトンあたり 75 ユーロ</li> <li>・ 4 ケ国についての国別配分&amp;その他カテゴリーあり</li> <li>・ 越える部分は枠外関税(現在トンあたり 737 ユーロ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国別&amp;その他カテゴリーの割当変更</li> <li>・ 未消化の国別割当枠分の譲渡不可へ</li> <li>・ 非伝統的 ACP 供給者への国別割当廃止にともなうアクセス機会の増加(9 万トン→255.3 万トン)</li> </ul>

- ・改正のポイント

## 1. バナナ輸入枠

- ・伝統的 ACP バナナ：無税輸入枠の維持（85 万 7700 トン）
- ・非伝統的 ACP バナナ：輸入枠新設（255 万 3000 トン：第三国バナナと共通）  
（24 万 748 トンまで無税、それ以上は E C のウルグアイ・ラウンド関税譲許表に基づく二次税率 737 ユーロマイナス 200 ユーロ）
- ・第三国バナナ：輸入枠新設（255 万 3000 トン：非伝統的 ACP バナナと共通）  
（一律に E C のウルグアイ・ラウンド関税譲許表に基づく二次税率＝737 ユーロ）

## 2. 輸入許可証(ライセンス)の発給

1994 年～1996 年の輸入実績に基づいて発給枠再配分  
新規参入者枠 8 %を新設

全体として旧制度より ACP 無税枠を縮小し、税率も下げている。

## 【②1999 年 4 月 9 日 DSU 第 22 条 6 に基づく仲裁決定<E C 申請>】

### 1. 改正された新バナナ輸入制度の下で米国の利益の無効化または侵害はあるか？

- 一般協定 XIII 条：伝統的 ACP バナナに対する約 85 万トンという上限は、関税割当であり XIII 条の適用がある。この約 85 万トンの枠は XIII 条 1 項および 2 項に反する。
- GATS：原パネルおよび上級委員会の報告が認めるように、GATS は法律上(de jure)の差別だけでなく、事実上(de fact)の差別をも対象とする。新制度は、米国の卸売業者に、E C および ACP 諸国の供給者に比べ、ライセンスの割当に関し事実上不利な扱いを与えており、この点で GATS の 2 条(最恵国待遇)及び 17 条(内国民待遇)に違反する。

従って、無効化または侵害ありと認定する。

## 2. 無効化又は侵害の程度の認定—どのような要素が考慮されるべきか

- ・「間接的」利益の問題：米国は、ECに輸出されるはずのバナナ栽培用に、米国が中南米諸国に対して行う輸出（例えば肥料）も算定額にいれるべしと主張した。しかし、栽培の過程および収穫から船積みまでの間に付加されたサービスは除外すべきである。このような切り方はやや恣意的だが、本仲裁の目的には十分である。もともと将来より洗練されたルールを作る必要はあるだろう(6.18)。

### 【③1999年4月12日 DSU第21条5に基づくパネル〈エクアドル申立〉報告】

ECによる勧告・裁定実施措置と協定との適合性に関するパネル判断

#### 1. 一般協定 XIII 条

1-1) 伝統的 ACP 諸国からの輸入割当枠(約 85 万トン)

1-2) エクアドルへの最恵国関税割当

- ・ 伝統的 ACP 諸国からの約 85 万トン枠は数量割当であり、XIII 条が適用される。改正新バナナ輸入制度のもとでのこの割当は XIII 条 1 及び 2 に違反する。エクアドルおよびその他の主要供給者への国別割当は XIII:2 に違反する(6.160)。

#### 2. 一般協定 I 条

2-1) ロメ・ウェーバー

2-2) ロメ協定の要請

2-3) 伝統的 ACP 諸国からの輸入の優遇

- ・ 伝統的 ACP 諸国からの輸入への約 85 万トンの無税枠はロメ協定の要請である。なぜならそれは、1991 年以前の過去の最高輸出に依拠しており、投資のための許容量(allowances for investments)に依拠するものではないとみられるからである。

ロメ協定第 5 議定書により、伝統的 ACP 諸国の供給者へ集合的配分が要請されていると EC が解釈するのは合理性を欠く。よって、個々の伝統的 ACP 諸国の 1991 年以前の過去最高水準を超えて無税輸入を認めることは、ロメ協定第 5 議定書の要請ではない。ロメ協定中に他に適用可能な要請は存在しないので、この超過分はロメ協定ウェーバーによってはカバーされていない。従って、それに関する優遇関税は一般協定 I:1 に違反する(6.161)。

#### 2-4) 非伝統的 ACP 諸国からの輸入への優遇関税

・非伝統的 ACP 諸国に関しては、(i) 関税割当の「その他」のカテゴリー内に於ける非伝統的 ACP 諸国からの無税の輸入、及び(ii) 割当外の輸入についてのトンあたり 200 エキューの関税優遇措置とは、ロメ協定 168 条の要請であるとする E C の解釈は非合理ではない。従って、この部分についての一般協定 I:1 違反はロメ・ウェーバーによってカバーされている(6. 162)。

### 3. GATS

#### 3-1) 輸入許可割当手続

#### 3-2) 「新規参入」ライセンス(輸入許可証)

・「卸売り貿易サービス」の範囲を確定。(i) 修正新バナナ制度上、エクアドルの卸売りサービス供給者は、ライセンス配分の点で E C ・ ACP 諸国の同業者よりも事実上不利な扱いを受けており、この状況は GATS 第 II 条および XVII 条に違反する。(ii) 改正ライセンス発給手続上「新規参入 new comer」の資格を取得する基準によれば、エクアドルのサービス提供者は E C の同業者に比して事実上不利な競争条件を課されており、これは GATS 第 XVII 条に違反する。(6. 163)

### 4. 履行のための示唆(6. 155～6. 159)

DSU 第 19 条 1 に提案できるとの規定あり。あまりその例はないが、既に履行の試みが一旦なされているのであるから本件では提案するのが適当である。E C には少なくとも以下の三つの選択肢があり得る。但し輸入許可配分については特定の提案をしない。

- ・ 選択肢(1)「関税のみの制度+関税割当枠なし」。これは、ACP 諸国への優遇関税を含み得るが、その場合はウェーバーの取得が必要。
- ・ 選択肢(2)「関税のみの制度+ACP 諸国への関税割当枠(但しウェーバー必要)」
- ・ 選択肢(3)「基本的に現状制度」。ただし、i) 国別割当を行わないか、ii) 一般協定 XIII:2 柱書きに合致するような形で、全ての実質的バナナ供給者と協定で割当を決める。

WTO の基本原則と WTO ルールは発展 (development) を促進するためにあるのであって、決してこれを阻害するためにあるのではない。上記提案にも示されるように、WTO に合致する貿易措置及び非貿易措置を通じて、バナナの生産及び販売に大幅に依拠する諸国を含め、各国の非常に多様な状況の中で、適切な政策的対応をとること可能にするほどに、WTO 体制は柔軟である。(6.164)

#### 【④1999 年 4 月 12 日 DSU 第 21 条 5 に基づくパネル<E C 申立>報告】

E C による勧告・裁定実施措置と協定との適合性に関する. パネル判断

##### 1. 実施措置の適合性

###### ・ E C の主張 :

原申立国のいずれも DSU 第 21 条 5 にもとづく手続を執っていないのであるから、これら諸国は、現在 E C が DSU の裁定・勧告実施のために執った措置に満足しているとみなされるべきである。

DSU の適切な手続によって適合性が問題とされない限りは、E C のとった実施措置は WTO 諸規則に合致すると推定される。

###### ・ パネル判断 :

WTO の紛争処理システムでは加盟国の措置に対する非合致の推定は一般的でない。しかし、ある時点で申立国側が他国の措置に異議を唱えていないことが、その申立国が当該他の加盟国の措置を WTO 協定に合致しているものとして承認していると推定する解釈も執り得ない。本件提訴資料にもとづいて E C 措置の WTO 適合性を判断することは、提出された議論不十分につきできない。

##### 2. DSU の第 21, 22, 及び 23 条の関係

###### ・ E C の主張 :

DSU の 23 条は WTO 紛争処理メカニズムの要である。それは、締約国が DSU の定めるルールと手続の外で執るいかなる決定や措置も拒否するという基本原則に基づくものである(2.20)。本件で問題とされた旧バナナ輸入制度は既に撤回され、妥当な期間の終了時に新制度が導入された。その結果、ガテマラ、ホンジュラス、メキシコ及び米国は、DSU のルールと手続の外で救済を求めることはできない。また、DSU

第 23 条 2 によらずに、侵害の発生を決定したり、DSB の勧告と裁定に合致する措置を執り得ていないと決定したり、さらに利益の無効化・侵害を認定することはできない。

・パネル判断：

本パネルのメンバーは DSU 第 21 条 5 のパネル(③=エクアドルによる E C の措置の適合性判断申請)、第 22 条の仲裁(②=米国による制裁のレベルの認定)をも任務としている。仲裁の任命の際の「DSB 議長発言」によれば、パネルと仲裁の調整の問題は残るが、本件ではいずれも同一のチームが担当しており、彼らは論理的な前進方法(logical way forward)を見いだすだろう、とのことであった。こうした情況に鑑みれば、E C の主張するように措置の整合性判断のためには唯一の手続(21 条 5 の手続)しかない、と判断するのは適当でない。むしろ特定の主張がある手続でなされ得るかどうかは、その手続にまかせるのが最良である(4.16)。

DSB でこの問題につき議論があることは承知しているが、その最良の解決の場合は、パネル手続(1ヶ国のみ出席し、原申立国側は参加していない。第三国の意見表明もわずか)においてではなく、進行中の DSU 見直し作業の場であろう(4.17)。

(以上の判断は、日本が第三国としてとして述べた意見 3.10~3.14 にほぼ沿ったものとなっている)

【コメント】

- ・本件は、ガット時代を含めれば既に三度争われて、改正もされてきた E C のバナナ輸入制度が、いまだ十分 WTO 整合的なものとして紛争当事国および関係国間で納得のゆく形に落ち着いていないことを示すものとなっている。

手続法的側面についていえば、違反国に対する制裁が WTO の正式の承認を得て実施された初めての事案である。そして、この制裁をめぐる攻防の中で、種々の問題点が表面化してきている。

まず、DSU 第 22 条の定める譲許の停止という自力救済的制裁措置と、DSU 第 21 条 5 のいう適合性判断手続のつながり(先後関係)が、規定上明確でないことが明確になった。その解決は、技術的にはパネルもいうように立法的に行われるべき問題である。実際にも、その後 DSU 見直し作業の中で改正草案がまとめられ採択を待



っているとのことである(WTO Ministerial Conference, "Proposed Amendment of the Dispute Settlement Understanding", WT/MTN(99)/8, 22 Nov. 1999 参照)。

また、制裁(譲許その他の義務の停止)は、「同一の分野に関する」それができないか効果的でない場合には「同一の協定のその他の分野に関する譲許その他の義務の停止を試みることも許されている(DSU22条3(b))。いわゆるクロス・リタリエーションであるが、本件では米国はまさにこれを行った。バナナとは全く関係のない物品のEU側の輸出業者、米国側の輸入業者および消費者にとっては寝耳に水の措置であり、場合によっては死活問題である。制度としてクロス・リタリエーションを認めている以上、このような事態は政府レベルでは読み込済みのはずではある。また、そのようにして被害をうける業界なりが、自国政府に働きかけ、WTO 整合的な措置を間接的に強制する、というのがその基本的力学ではあろう。逆に、政府の側がそれら業界に補助金等を出すことで制裁に抵抗するということもありうるのかも知れない。そうであったとしても、いかに荒っぽい制度であるか、改めて実感させられることであった。

本件の余波で、ECが米国の制裁の根拠となった通商法301条制度のWTO整合性について改めてパネル判断を求め既に報告は出された。また、ECが行った新たなバナナ共通市場機構制度についての提案は、米国等提訴国側の納得は得られておらず、履行をめぐる最終決着はついていない。WTOの紛争処理制度の行く末について、本件がなげかけた問題はまだまだ目を離せない状況にあるといえよう。

## 【参考文献】

- ・『朝日新聞』「バナナの仇討ち、ロウソクで？」1999年3.17付朝刊
- ・荒木一郎「パネル・上級委員会報告書の実施をめぐる問題点「EC・バナナ」事件 上・下」『時の法令』1602号 pp.39-46., 1608号 pp.45-53.(1999年)
- ・岡田外司博「ECの新バナナ輸入制度」『ガットの紛争処理に関する調査・調査報告書V』(公正貿易センター1995)pp.157-172
- ・中川淳司「ECのバナナ輸入制限上級委員会報告」『ガット・WTOの紛争処理に関する調査・調査報告書VIII』(公正貿易センター1998)pp.77-103.
- ・Salas, M. & J.H. Jackson, "Procedural Overview of the WTO EC --Banana

Dispute", 3-1 Journal of International Economic Law(2000)pp.145-166. 未見

- WTO Ministerial Conference, "Proposed Amendment of the Dispute Settlement Understanding" , WT/MTN(99)/8, 22 Nov.1999

(宮野洋一)