韓国の酒税事件に関する上級委員会報告

(上級委員会報告 WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, 提出日:1999年1月18日 採択日:1999年2月17日)

【はじめに】

日本酒税 II 事件パネル報告・上級委員会報告により日本の焼酎課税措置が GATT3 条 2 項違反とされた後(1996 年 6 月 21 日パネル報告、1996 年 10 月 4 日上級委員会報告)、韓国の so ju 課税措置及びチリのピスコ課税措置について同様の紛争が WTO 紛争処理に持ち込まれた。本件は、韓国の so ju 課税措置を同様に GATT3 条 2 項違反としたパネル報告の結論を支持した上級委員会報告である。

結論についても、また、その理由付けについても、特に目新しい点はない。上級委員会はこれまでの上級委員会報告やパネル報告を先例として多く引用し、争点に係る本件パネル報告の部分が先例により確立されたルールをきちんと適用していることを認定して韓国からの上訴を退けている。

以下、上級委員会で判断対象となった論点からみて必要な限度で事実関係とパネル報告の概要を紹介した上で、上級委員会報告の要旨を掲げ、最後に、若干のコメントをすることとする。

【事実の概要】

本件は、1997 年 9 月 10 日にEC及び米国が、韓国の酒税法及び教育税法に基づく 課税措置において韓国の伝統的な酒類である soju に対して同種の産品であるウィス キー、ラム、ジン等に比べて低い税率が適用されていることは GATT3 条 2 項違反であ るとの主張に基づき、パネル設置を要請したことに始まる。

問題となった韓国の酒税法の概要は以下の通りである。すなわち、1949年酒税法は、 蒸留酒をいくつかのカテゴリーに分類し、異なる従価税率で課税し、さらに、1982年教 育税法により、酒税に比例して一定割合の付加価値税を課している。いずれも卸売り段 階での課税であり、メーカー又は輸入の場合には輸入者が納税する仕組みとなっている。

酒税の従価税率および教育税は次の通りである。

<酒税> < 教育税>

希釈化されたsoju : 35% 酒税の10%

蒸留so ju : 50% 同10%

ウィスキー : 100% 同30%

ブランディー: 100% 同30%

ウオッカ、ジン、ラム:80% 同30%

ウィスキー等を含むリカー:100% 同30%

リキュール : 50% 同10%

その他のリカー:アルコール分25%以上:80% 同30%

:アルコール分25%未満:70% 同10%

:20%以上のウィスキーか

ブランディーを含むもの:100% 同30%

【パネル報告の要旨】

パネル手続では、パネル設置要請の特定性など本案前の問題もいくつか争われたが、 上級委員会への上訴対象とはなっていないのでこれらについては省略し、上訴理由と された点と対応する本案判断を要約する(引用はパネル報告のパラグラフ番号)。

A. 直接競争・代替可能か否かの判断に当たっての焦点は、競争の重なり合い具合 (competitive overlap)がどれだけかという量的な点だけではなく、比較の方法論的 基礎に向けられなければならない(10.39)。直接競争・代替可能産品は、消費者が特定の需要や嗜好を満足させるための選択的な方法として考えるようなものか否かでなければならない(10.40)。韓国市場について検討するに、政府の介入により市場が歪められていて、競争の重なり合いを詳細に見極めることは困難である。したがって、直接競争・代替可能か否かの判断に当たっては、量的な比較ではなく、質的比較をすべきである(10.42)。そのためには、物理的特性、最終用途、販売チャンネル及び価格の比較が必要となる(10.43)。交差価格弾力性は重要であるが、唯一の決定的基準ではなく、他の判断基準を排除するものではない(10.44)。

直接競争・代替可能か否かの判断に当たっては、市場ごとに個別に検討しなければならないことはその通りであるが(日本酒税 II 事件上級委員会報告)、しかし、他の国の市場での競争状況に関する証拠は十分に考慮に値する(10.45)。

現実の競争だけではなく、あり得る潜在的競争も考慮すべきである(10.47)。3条が保護しようとしているのは「期待」であるから、現在の情報をもとに近い将来合理的に予測される市場の状況も考慮すべきである(10.50)。

sojuには、蒸留されたものと希釈化されたものとがあるが、直接競争・代替可能か否かの判断に当たっては、両者の違いは重要ではない。パネルとしては、希釈化されたsojuと輸入産品とが直接競争・代替可能であるか否かについて検討する。なぜならば、これが肯定されれば、より輸入産品に近い蒸留sojuについてもそれが肯定されることになるからである。

他方、外国産品についても個別に判断することを要するわけではなく、分析目的に応じたカテゴリーの線引きをすればよい(10.59)。パネルとしては、証拠の提出されているすべての輸入産品についてまとめて一つのカテゴリーとすることができると判断する。それは、韓国の主張する「西洋的酒類」である。それらの間には物理的特性に違いがあるが、それ故に別のカテゴリーとしなければならないということはないと考える。また、それらの間では価格にも開きがあるが、sojuとの関係ではいずれも相当に価格が高く、別のカテゴリーとする必要はない。また、輸入産品はいずれも同様の経路で同様の目的のために販売されているからである(10.60)。

B. 「国際生産に保護を与えるように」という要件は、措置の構造などの客観的な要素に基づいて判断すべきである。日本酒税II事件のパネル報告及び上級委員会報告では課税の非同一性が著しいことをもって国内生産保護目的を認定するのに十分であるとされている。本件でも課税の差は同様の認定をするのに十分なほど大きいものである(10.101)。

そして、韓国酒税法の構造もこの結論を支持するものである。

C. 輸入産品については、韓国が HS#2208 の産品全部について申立国は証拠を提出すべきであると主張しているのに対して、E C は代表的な産品についてだけ証拠を提出すれば十分であると主張している。この点については、日本酒税 II 事件上級委員会報告は、パネル報告が一部の産品についてだけ判断した点を付託事項のすべてに答えていないと批判して HS#2208 のすべての産品について判断をしているが、そのような判断が可能であることの理由は説明していないため参考にはならない(10.56)。

本パネルとしては、申立国が何らの証拠も提出していない産品について判断がで

きるとは考えない。したがって、本件では、申立国が証拠を提出しているウィスキー、ブランディー、コニャック、ラム、ウオッカ、テキーラ、リキュール、その他の混合酒(ad-mixture)についてのみ判断をする(10.57)。なお、テキーラについては、第三国参加をしているメキシコが証拠を提出しているので、これを含める(しかし、メキシコは mescal についての主張はしているものの、証拠は提出していないので、判断対象とはしない)(10.58)。

【上訴された論点】

上級委員への上訴理由は以下の 5 点である(当事国の主張の内容は上級委員会報告の要旨の中で触れる)。

- A. GATT3条2項第2文に関して付属書Iに規定された「直接的競争産品又は代替可能な産品」について、パネルのした解釈の当否。
- B. GATT3条2項第2文が、「前項に定める原則」に言及することによって組み込んでいる「国内生産に保護を与えるように」という要件についてパネルのした解釈の当否。
- C. 証明責任の分配に関するルールのパネルのした適用の当否。
- D. パネルは DSU11 条により行うべきこととされる付託事項の「客観的な評価」を していないか。
- E. パネルは認定及び勧告をするにあたって DSU12.7 により必要とされる「基本的な理由」の記載を怠っているか。

【上級委員会報告の要旨】

A. 「直接競争・代替可能産品」の解釈について:

日本酒税 II 事件に関する上級委員会に示されているように、内国課税措置が GATT3 条 2 項第 2 文と整合的か否かの判断に当たっては、3 つの点が問題となる。すなわち、(1)輸入産品と国内産品とが「直接競争産品又は代替可能な産品」であるか否か、(2) 両産品に「同様に課税」されていないか、(3)「国内生産に保護を与えるように」適用されているか、以上の 3 点である(107)((2)については上訴事項とされていない。(3) はBで扱う)。

上記(1)の点につき、韓国は、パネルは「直接的」な競争関係ではなく、「潜在的」

な競争関係を考慮していると主張している。しかし、パネルは将来に関する見込みではなく、「現在の」直接的な競争関係の存在を認定している(113)。市場での競争関係の存在が問題なのであり、市場がダイナミックに変化する場である以上、現在の消費者の選好のみによって競争関係を分析すべきではなく、代替可能性があれば競争関係にあるというべきである(114)。特に、規制によって競争が制限されていた市場では、需要が潜在化していることもあり得る(115)。「直接」性の判断に当たって、既存の需要と潜在な需要の双方を考慮することは差し支えない(116)。

韓国は、付属書 I の 3 条 2 項第 2 文に関する部分で、「競争が行われる(た)場合にのみ(only in case where competition was involved)」と過去形が用いられていることを指摘し、潜在的な競争関係を考慮することは禁じられているはずだと主張している。しかし、"was"とされているのは、その文章が「・・・課税は、・・・合致しないと認める(A tax ... would be considered to be inconsistent with ...)」という文書を受けたものであって、そこに仮定法過去が用いられていることを受けたものに過ぎない。したがって、"was"が用いられているからといって、現実の過去の競争関係だけを指すわけではない(117)。

日本酒税事件上級委員会報告でも判示されたように、3条は平等な競争条件への期待を保護するものである(119)。特に、違法に保護されていた市場においては消費者の選好も歪められているので、潜在的需要を考慮するのは正当なことであり(120)、期待を考慮することも正当なことである(127)。

韓国は、質的比較ではなく量的比較をして直接競争・代替可能性を判断することは「貿易影響テスト」を持ち込むおそれがあるとしてこれを拒否したパネルの判断は「貿易影響テスト」に関する誤解に基づくものであると主張している。しかし、パネルは競争に対する量的な影響の立証が必要であるとすれば、問題の措置がどの程度の額の損害をもたらしたかということになり、それは結局、問題の措置が貿易量にどの程度影響をもたらしたかということの証明を求めることになる点で「貿易影響テスト」になってしまう点を警戒しただけであって、その判断に問題はない(130)。

韓国は、パネルは質的比較という名目において、GATT3 条 2 項第 2 文にはない曖昧で主観的な要素を持ち込んでいると主張している。しかし、競争の量的評価によることは交差価格弾力性を唯一の基準とすることになってしまう点で疑問であり、物理的特性、最終用途、販売チャンネル、価格などの質的要素を考慮する必要があるとする

パネル報告の判断は妥当である(134)。

韓国は、パネルが他の国(具体的には日本)における競争状態も考慮に値するとしている点について、これは複数の市場を考慮することになってしまうので、3条2項第2文に反すると主張している。確かに、消費者の選好は市場ごとに異なるので、問題の市場における競争だけが問題であるが、だからといって、他の国の市場の状況を全く考慮してはならないというわけではない。問題となっている市場の特徴と類似の特徴を有する市場については考慮に値するというべきであり、本件において日本市場の状況を考慮したことに違法はない(136, 137)。

韓国は、パネルが輸入産品について一括して扱っている点について、産品ごとの違いを看過してしまっている点で違法であり、別々に検討すべきであると主張している。これは2つの問題に関係する。第1は、「分析的アプローチ」違反かという問題であり、第2は、本件においてそのようなグループ化したことが適切であったかという問題である。このうち、第1の問題はパネルによる証拠の評価に関わるものであるので、下記D・Eで検討することとし、ここでは第2の問題を検討する(141)。

確かに、3条2項第2文が一定の産品のグループ化を前提としているとしても、韓国が主張するように、個々の産品についての検討をしなくてよいわけではなく、産品のグループ化は個々の産品の特徴を無視し、結果に影響を与えかねないおそれがあるというべきである。しかし、本件においては、パネル判断はそのような弊に陥ることなく処理をしていると評価することができる(142)。パネルは本件輸入産品の物理的特性、最終用途、販売チャンネル及び価格の点で共通する特徴を有することをしており、また、必要に応じて、個別産品についての検討も行っているからである(144)。

韓国は、パネルが蒸留された soju と希釈化された soju の区別は、直接競争・代替可能か否かの判断に当たっては重要ではなく、より輸入産品に近い蒸留 soju について判断しなくても、蒸留 soju よりも輸入品との違いが大きい希釈化された soju と本件輸入産品とが直接競争・代替可能であるか否かについて検討し、これが肯定されれば、両者とも直接競争・代替可能産品であるということができるとした点についても違法であると主張しているが、この判断に違法はない(145)。

B. 「国内生産に保護を与えるように」という要件について:

これは、GATT3 条 2 項第 2 文と整合的か否かの判断における 3 要件のうちの 3 番目

のもの、すなわち、両産品に「同様に課税」されていないことという要件に関する問題である。日本酒税 II 事件上級委員会報告で示されているように、この要件は問題の措置がどのように適用されているかを問題とするものであり、措置の仕組みや構造の包括的かつ客観的分析を要する。ただ、極めて大きな課税上の差異がある場合には、保護主義的な適用の証拠となり得る。

パネルは、上記の指針に従って、韓国税法上の課税格差が極めて大きいことを認定している。その上に、パネルは問題の措置の構造等も検討し、安い税金しか課されていない soju については輸入品はほとんど全くないので、構造上、国内生産に保護を与えることになっていると判断している。これらの判断に違法はない(150)。

韓国は、希釈化された soju と輸入産品の本体価格を比べると、後者は極めて高額であるので、前者への課税に比べて後者への課税が大きいからといって、国内生産に保護を与えるような効果はないと主張している。また、韓国は、希釈化された soju に対する需要は特定のものであって固定化されているので、価格変動によってその需要が影響を受けることはないとも主張している。しかし、この主張は両産品が直接競争・代替可能ではないとの趣旨に過ぎず、その点は既にAで判断済みのことであるので、別の要件に関する議論としては有効ではない(152)。

C. 証明責任の分配について:

韓国は、パネルは証明責任のルールの適用を誤っていると主張している。しかし、パネル報告(paras. 10.57, 10.58, 10.82)は、米国合衆国シャツ・ブラウス事件上級委員会報告で示された証明責任の分配ルールを正しく適用している。すなわち、パネルは、被申立国側が証明責任の点で不利益にならないように、第1に、提出された証拠に基づいて一応の立証ができている産品についてだけ3条2項第2文違反の有無を判断するとし、第2に、HS#2208に分類されたすべての酒類について推論することはできないとしている。具体的には、テキーラについては第三国参加していたメキシコが証拠を提出しているので判断対象とするが、HS#2208に分類された産品のうち何らの証拠も提出されていないmescal その他は判断対象外としている。また、第3に、パネルは韓国が反論段階で提出した証拠の評価もしている(156)。以上のことから、パネルは証明責任のルールを適法に適用しているというべきである(157)。

なお、韓国はパネルが証拠の評価についてダブル・スタンダードを適用しているこ

とも主張しているが、その趣旨は客観的評価に関する問題であるので、次の事項として扱う(158)。

D. 「客観的な評価」(DSU11)について:

韓国は、パネルは十分な証拠を示さず、明白で重大な誤りを犯していると主張している。ホルモン事件(1998年2月13日採択の上級委員会報告)でも判示されているとおり、上級委員会の任務はパネル報告が扱った法的な問題及びパネルのした法的解釈に限定され(DSU17.6)、証拠の評価の問題は任務外であるが、DSU11条で要求されている事実の客観的評価の問題は法的問題である(160)。本件において、パネルが市場調査会社の報告書をいかに評価したかはパネルの裁量に委ねられるべき問題である。もちろん、その裁量は無制限ではなく、客観的な評価義務に反することは許されず、証拠の意図的な無視、歪曲等といった適正手続違反があれば違法となる(162)。

パネルが申立国の提出した証拠に対しては寛大な基準を適用し、被申立国の提出した証拠には厳格な基準を適用したとの韓国の主張は WTO 紛争解決制度に対する重大な疑問を呈するものであるが(163)、そのような過ちをパネルが犯したことを認定することはできない(164)。

E. 「基本的な理由(basic rationale)」(DSU12.7)について:

パネルの示した理由付けは十分に DSU12.7 の要件を満たすものである。

結論:上記のAからEのすべての事項につき、パネル報告の判断を支持する。

上級委員会は、DSB が韓国に対し、酒税法及び教育税法を 1994 年 GATT 上の義務と 整合的にするよう求めることを勧告する。

【コメント】

1. 全体

本上級委員会報告では、先例及び原審のパネル報告からの多くの引用がなされており、先例に照らしてパネル報告に法的誤りはないことを確認しているものである。したがって、特に取り上げることを要する論点は多くない。ただ、以下の2点については注目されよう。その1つは、Aの「直接競争・代替可能産品」の解釈についての判断中の下線部分であり、いまひとつは、Cの証明責任の分配に関する下線部分である。

2. 輸入産品を一括して「直接競争・代替可能」性の判断をした点について

Aの「直接競争・代替可能産品」の解釈について、パネルは、輸入産品について一括して、韓国のいわゆる「西洋的酒類」としてグループ化して扱っている点について、韓国は、産品ごとの違いを看過してしまっている点で違法であり、別々に検討すべきであると主張した。これについて上級委員会は、分析的アプローチがとられているか否かの点では確かに問題があり得るものの、結論としては、パネルは本件では違法な分析方法に陥ることなく巧みに処理をしていると判断し、韓国の主張を退けている(142)。その理由は、パネルが本件輸入産品の物理的特性、最終用途、販売チャンネル及び価格の点で共通する特徴を有することをしており、また、必要に応じて、個別産品についての検討も行っているからである(144)。

3条2項第2文の適用上、なんらかのグループを設定し、そのグループ間で内国民 待遇違反がなされているか否かの検討を行うことは当然の前提であろう。パネルは、 ウィスキーという産品の中に、スコッチ、アイリッシュ、バーボン、ライ、カナディ アンもすべて含まれることを例として挙げていたのであるが(para. 10. 59)、これらを 分けて分析することは手間がかかるだけで、結果としてはすべて同じ結論に至るであ ろう。したがって、効率的な判断をするためにも、一定のグループ化は不可避である (142)。

しかし、そのグループの大きさについては明確なルールはなく、この問題は、当事国の主張立証に解決を委ねるほかないように思われる。当事国としては、GATT 不整合と判断された場合には是正措置をとる必要があり、正確に何と何との間の待遇の違いが問題となったのかは明確にされなければならず、既存の措置には一定の政策目的があるはずであるので、GATT 整合的な是正に必要な程度を越えて政策変更する必要はなく、また、そうすることは妥当ではない。パネルとしては、一応、付託事項で挙げられた産品を出発点として適当なグループ化をし、その大きさの拡大・縮小はそれを望む側の主張立証に委ねるべきであろう。すなわち、グループからはずれた輸入産品についても内国民待遇違反を主張する当事国(輸出国)がそのはずされた産品についても同様の問題があることを立証すればグループに取り込まれ、逆に、グループに含まれた国内産品については内国民待遇違反の問題はないと主張する当事国(輸入国)が当該

特定の産品については異なる事情があることを立証すればグループから外されるということで処理するほかはないように思われる。韓国は、輸入産品中の特定の産品についてグループ内の他の産品とは異なる旨の具体的な主張をすることなく、グループ化自体を争っても、グループ化することが既述のように不可避である以上、その主張が認めらなかったのは当然であろう。

3. 証拠の提出されていない産品についての判断をしなかった点について

本件の原審のパネル報告では、結論としては日本酒税 II 事件と同一であったが、その理由付けにおいては意識的に日本酒税 II 事件上級委員会報告と異なる判断をしていた点があった。

日本酒税 II 事件では、パネル報告の次の点が上級委員会で修正された。すなわち、日本酒税 II 事件パネル報告が、「同種の産品」である焼酎とウオッカについて 3 条 2 項第 1 文違反とし、「直接競争・代替可能産品」である焼酎とウィスキー・ブランディー・ラム・ジン・ジェネヴァー・リキュールについては 3 条 2 項第 2 文違反としたところ、その上級委員会報告では、「パネル報告の結論部分である para. 7.1(i)(ii)の『同種の産品』及び『直接競合・代替可能産品』で挙げられているものは、付託事項に記載されたすべてのアルコール類をカバーしていない。米国は、『HS#2208 のすべての蒸留スピリッツ類及びリキュール』についての判断を求めていたのに、para. 7.1(ii)で挙げられているのは、焼酎、ウィスキー、ブランディー、ラム、ジン、genever、リキュールだけである。付託事項に記載された産品全部についての判断を下していない点は誤りである。」とされ、「HS#2208 に掲げられている他の蒸留スピリッツ類及びリキュール(焼酎を除く。)」が「直接競合・代替可能産品」であるとしたのである。

これに対して、本件韓国酒税事件のパネル報告では、上記の日本酒税 II 事件上級委員会報告は、パネル報告が一部の産品についてだけ判断した点を付託事項のすべてに答えていないと批判してHS#2208のすべての産品について判断をしているが、そのような判断が可能であることの理由を上級委員会は説明していないため参考にはならない(10.56)と批判的に評価した上で、申立国が何らの証拠も提出していない産品について判断ができるとは考えない、と判断したのである。

そこで、この点を本件上級委員会報告がどのように扱うかが注目されていたところ、

上級委員会は、Cの証明責任の配分について判断する中で、パネル報告が証拠の提出されていない産品について判断を行わなかったことは、申立国が問題としている産品と同一の関税分類をされているからといって、その一部の産品について証拠を提出すれば、他の産品についてもGATT不整合であるとの推定が働くとすれば被申立国側に一方的に不利な証明責任の分配となるので、パネル報告の立場は正当であると判断した。日本酒税 II 事件上級委員会報告との関係に触れないままである点は遺憾であるが、結論としては妥当である。筆者は酒税事件パネル報告の上記の部分に部分について、「判断対象について受動的な立場にあるパネルとしては、当然の姿勢であるといえよう。紛争解決制度を実質的に考えても、問題が具体的に指摘された部分についてのみ判断がなされれば、それで一応は、紛争は処理されるのであり、観念的に共通のルールが適用されるからといって、証拠提出のない産品についても具体的審理なしでGATT不整合との判断を下すことは差し控えるべきであると考える。したがって、この点は妥当な判断であると解される。」とコメントしていたところであり、本件上級委員会が黙示的にではあるが日本酒税 II 事件上級委員会の判断を修正したことには賛成したい。

【その後の経緯】

1999年1月18日の上記上級委員会報告の後、同年3月19日、DSBにおいて韓国は上級委員会報告を受け容れる旨表明し、同日、EC及び米国と実施時期について協議を行った。同年4月9日、EC及び米国は、DSU21.3(c)に基づき、実施のための「合理的期間」の決定について判断を求めるため、仲裁申立を行った。

仲裁手続においては、韓国は、1999年12月31日までは実施ができない旨主張した。その理由として、韓国は、第1に、立法作業につき、酒税法等の改正は歳入に影響を与えるため、予算案と一緒に改正法案を国会に提出する必要があり、予算案は9月10日に開会される通常国会で審議されるので(韓国の会計年度は暦と一致)、そうすると、最も早くて9月30日国会提出となること、第2に、国会で改正法が可決されても、施行規則等の作成のための時間を要し、また、公布から30日を置いてから実施することを要するので、可決から5カ月を要することを主張した。これに対し、EC及び米国は、第1の点について、韓国の憲法上、大統領には国会招集権があり、特別国会を開催することができること、したがって、ECは2ケ月、米国は2ケ月から4ケ月で法案の国会可決を得ることができると主張し、また、第2の点については、施行規則等の作成は立法作業と平行して

行うことができ、またそうした前例もあることを主張した。

仲裁判断は1999年6月4日に下された。この仲裁判断は、上記第1点については、できるだけ早い実施義務があることは確かであるが、これは、通常の立法措置ではなく、特別の立法措置を要求するものではないとし、したがって、次期通常国会提出でよく、そうすると、1999年12月31日公布ということになるとした。他方、第2の点については、施行規則等の作成は立法作業と平行して行うべきであるが、公布の日から30日を経て施行することを定める法律との関係上、施行は、さらに30日遅い、2000年1月31日とすることを妥当する旨の判断をした。

これは、上級委員会報告から11カ月と2週間であり、通常は15カ月とするDSU21.3(c) のガイドラインと比べると若干早くなっており、仲裁判断が可能な限り迅速な実施をすることを重視した結果と言えよう。

ただ、予算案と同時施行であれば、施行日を2000年1月1日とすることができたのではないか、そのためには公布を1999年12月1日とするか、又は、公布後施行まで30日とすることを定めるルールに例外が認められているはずであるので、その例外条項を用いることによって、いずれにせよ、この仲裁判断の考え方によれば、2000年1月1日施行とするとの結論も出せたように思われる。もっとも、酒税法の改正が与える影響を緩和するために、韓国としては、何らかの別の措置を講ずる必要があろう。

【参考文献】

GATT3条についての最近の文献として、内記香子「GATT第3条の内国民待遇義務における「同種の産品」の判断基準」国際公共政策研究3巻1号207頁(1998)及びそこに引用されている文献参照。

(道垣内正人)