

インドの農業・織物・工業製品輸入に係る輸入制限¹

(パネル報告 WT/DS90/R, 提出日: 1999 年 4 月 6 日 採択日: 1999 年 9 月 22 日)

(上級委員会報告 WT/DS90/AB/R, 提出日: 1999 年 8 月 23 日 採択日: 1999 年 9 月 22 日)

【事実の概要】

インドは、過去 50 年間にわたり、2714 品目に及ぶ農業、織物、工業製品について、国際収支（以下、BOP）上の理由による輸入制限を適用してきた。その法的根拠として、1950 年から 1957 年までは 1947 年 GATT12 条を、1957 年以降は 18 条 B を掲げている。1957 年以降、インドは 18 条 B に基づく協議を定期的に行ってきたが、外貨準備が涸渇した 1990 年から 1991 年の深刻な危機の後、インドの BOP 状況は徐々に回復し、経済改革や輸入数量の削減を含めた輸入自由化計画を実施してきた。

1994 年の BOP 委員会との協議において、BOP 委員会は「インドの BOP の回復が持続するのであれば、インドは 1996 年または 1997 年までに、環境または安全性上の理由による輸入ライセンス制限以外は行わない体制へ移行しなければならない。」と結論づけた。BOP のメンバーはインドの BOP の著しい回復を評価したが、未だ不安定であることも確認した。（パネル報告 5.5）

IMF は、1994 年 GATT15 条 22 項に従って、1995 年の BOP 委員会との協議に参加し、「慎重なマクロ経済管理を続ければ、数量制限なしの関税ベースの輸入体制への移行が 2 年以内に合理的に達成されるだろう。」と指摘した。しかし、BOP 委員会では、インドの BOP 状況の不安定さともろさから、18 条 B に基づく BOP 上の理由による輸入制限の継続を支持し、輸入制限の段階的廃止に関する計画表の提示をインドに要求する立場と、インドの BOP 状況は十分であり、18 条 9 項にいう外貨保有高の著しい減少の脅威には直面していないことから、BOP 上の理由による輸入制限の維持は正当化されないとする立場とに分かれ、結論を出すに至らなかった。（5.6）

1997 年 1 月の再協議において、BOP 委員会とインドは、年内の協議再開に同意した。そして、1997 年 5 月 19 日、インドは、措置撤回のための 9 年間での段階的廃止計画を通知した。

1997 年 6 月の協議では、1997 年 1 月協議段階のインドの BOP 状況に関する「インドの外

貨準備は不十分ではなく、著しい減少の脅威はない」という IMF の見解に変更がないことを IMF 代表が発表した。インドは、6 年間で段階的廃止を提案したが、BOP 委員会のメンバーの多くは、現行の措置の段階的廃止は 5 年を超えるべきでないとの立場であったため、総会との合意は得られずに協議は終了し、インドの提案に関する合意には至らなかった。(5. 7)

1997 年 7 月 15 日、米国は紛争処理了解 (DSU) に基づいてインドとの協議を要請した。日本は第三国としてその協議に参加した。続いて、オーストラリア、カナダ、EC、ニュージーランド、スイスも米国と同様にインドとの協議を要請した。協議の結果、米国を除く各国とはそれぞれの二国間協議で合意に至った。(上級委員会報告 3.)

1997 年 10 月 3 日、米国は、インドの BOP 上の理由による輸入制限が GATT11 条、18 条 11 項、農業協定 4 条 2 項、輸入許可手続に関する協定 3 条に違反するとしてパネルの設置を要請した。(4.) 1999 年 4 月 6 日パネル報告が出されたが、1999 年 5 月 25 日インドが上訴している。(5., 6.)

【パネル報告²及び上級委員会報告³の要旨】

1. パネルの審査権限

<両国の主張>

インドは、BOP 上の理由による輸入制限措置が GATT11 条違反だとしても、18 条 B によって正当化されるとした。そして、GATT18 条 B に関する審査権限は、1994 年の協定によれば BOP 委員会と理事会の管轄であり、GATT23 条に基づくパネルには審査権限がないと主張した。(5. 22)

これに対し米国は、GATT12 条および 18 条 B は 23 条に基づく紛争処理を禁じていないこと及び、1994 年の BOP に関する了解（以下、「BOP 了解」）の脚注 1 は BOP 上の理由による措置に関する紛争処理を認めていることを主張した。(5. 23)

<パネル報告>

パネルは DSU3 条 2 項に従い、国際法上の慣習的規則に従って当該条文の解釈を行った。まず、WTO 協定以前の GATT における BOP 措置の「監視 (surveillance)」と「審査 (review)」の仕組みと GATT23 条に基づく紛争処理について言及し、次に WTO 協定における適用条項を検討し、最後に 1994 年の了解脚注 1 の解釈を以下のように行った。(5. 24—5. 27)

(1) WTO 協定以前

GATT18 条 12 項の(a) (b)は協議手続を、(c) (d)は紛争処理手続を規定している。ある国の BOP 措置が GATT18 条 B に反する場合、加盟国は(c) (i)に基づきその修正を促すことができる。違反が深刻で貿易を阻害する、またはそのおそれがある場合、(c) (ii)に基づいて勧告を行うことができ、その勧告に従わない場合、被害を受けた国は適当な制限を課すことができる。また、被害国は(d)に基づき協議を要請することができ、協議が失敗に終わった場合には措置の修正や撤廃の勧告をすることができる。その勧告に従わない場合には、対抗措置を課すことが認められる。これらの手続は、1979 年の宣言によって、BOP 委員会の報告を受けて理事会が行うとされている。(5. 29—5. 33)

BOP 措置に関する協議は 12 項(b)に基づいて数多く開かれてきたが、実際に 12 項(c) (ii)や(d)に基づく正式な勧告へ発展した例はない。BOP 委員会も GATT18 条違反を明白に示したことはなく、韓国の牛肉のケース⁴で初めて違反の疑いを強く示したにとどまっている。(5. 34—5. 35)

一方、GATT23 条に基づく紛争処理手続は、GATT18 条 12 項(d)と同等のもので、パネルの発展と共に進化した。WTO 協定以前には BOP 措置関連のケースは少なく、唯一正式な報告があるのは韓国の牛肉のケースである。その中でパネルは、BOP 措置に関しては GATT18 条 12 項および 23 条のどちらでも審査できるとし、BOP 委員会の判断を考慮した上で委員会の判断がなされた後のデータも参照し、独自の判断を下した。(5. 36—5. 46)

以上の事実から、パネルは、WTO 協定前の BOP 措置に関する紛争処理としては GATT12 条、18 条、23 条のいずれの手続も有効であったとした。(5. 47)

(2) WTO 協定における適用条項

WTO 協定後も、18 条 B の規定に変更はない。1994 年の BOP 了解も、GATT18 条 12 項(c) (d)の紛争処理手続については触れていない。23 条に関しては、DSU によって詳細な紛争処理手続が示されたが、18 条 B に関連した審査権限の記述は存在しない。そこでパネルが注目したのが、23 条に基づく紛争処理手続と BOP 措置に言及している唯一の規定である BOP 了解の脚注 1 第二文である。(5. 48—5. 53)

(3) 1994 年の BOP 了解 脚注 1 第二文

通常、関連条項の解釈は、WTO 協定の文脈により、かつその趣旨及び目的に照らして与えられる通常の意味に従い行われる。そこでパネルは、文言の解釈を行った上で前後の文脈との関係を考慮し、最後に WTO 協定の目的に照らして解釈を行った。(5. 54)

(a) 文言

文言に関してインドは、脚注にある「application (適用)」という文言と、当該パネルが判断しようとしている「justification (正当化)」は異なり、正当化を判断する権限はパネルにはなく、正当化に関する審査は、GATT15 条 2 項、18 条 B、1979 年の宣言および BOP 了解に基づいて行われるべきであるとした。これに対して米国は、BOP 了解はパネルの権限を限定するのではなく確認するもので、しかも、今回のケースでは度を越えた適用が問題となっているため、パネルには審査権限があると主張した。(5. 55－5. 57)

パネルは、一般的な意味で考えれば GATT18 条 B における適用と正当化との間に相違はないとし、あらゆる事項 (any matters) という文言に注目して、脚注 1 が紛争処理手続の制限ではなく確認の規定であることから、正当化は排除されないとした。また、適用に正当化が含まれないとしても、米国が主張するように限度や範囲の問題として扱うことができる判断した。(5. 58－5. 61)

(b) 文脈

前後の文脈において適用と正当化とに区別が存在するかについて、パネルはまず BOP 了解、GATT18 条 B、および他の GATT の条項における適用の解釈を行い、どの規定においても正当化は含まれるとした。(5. 62－5. 72)

そこでインドは、GATT18 条 B に基づく BOP 委員会と理事会の決定と 23 条に基づくパネルの判断との関係について、BOP 措置の正当性といったデリケートな問題は政治的なコンセンサスの下で判断されるべきであり、BOP 委員会および理事会の決定があるまでは BOP 措置を続行できると主張した。(5. 73)

パネルはこれに対して次のような判断を下した。①BOP 委員会や理事会の決定まで措置を続行して良いという記述は存在せず、措置の修正や撤回の決定がないからといって GATT18 条 11 項違反が許される訳ではない。(5. 76－5. 80)②GATT18 条 12 項(c) (d)は、唯

一の紛争処理手続ではなく、BOP 了解脚注 1 がパネルの審査権限を認めている。(5. 81－5. 85) パネルは IMF のような専門家の意見を考慮しており、加盟国の権利義務を国際法上の慣習的規則に従って明確にする際には政治的にデリケートな問題を扱う可能性が想定されている。(5. 86－5. 87) ③パネルが BOP 措置の正当性を判断したとしても、BOP 委員会が中心であることに変わりはなく、パネルと委員会の手続は性質が異なるため、18 条 12 項も使われ続ける。(5. 88－5. 91) ⑤パネルの判断と BOP 委員会の判断が衝突する可能性については、パネルは BOP 委員会の決定を考慮しており、パネルがある結論を出したとしても、BOP 委員会がそれと異なる結論を出すことはできるとした。(5. 92－5. 94)

最後に WTO 協定の目的と照らして、パネルは、「適用」に「正当化」は含まれるという判断を下した。というのは、BOP 措置の正当性を審査する権限は韓国の牛肉のケースで認められており、条文上の根拠もなくその権限を否定すれば、法の機能は達成されず、WTO 協定の目的に反するからである。(5. 100－5. 103)

以上のことから、パネルは BOP 措置の法的根拠と正当性を審査する権限を有しているが、但し、BOP 委員会や理事会が下した判断を無視することはできないとした。(5. 112－5. 115)

<上級委員会報告>

インドは、GATT18 条 B に基づく BOP バランス上の理由による輸入制限措置の正当性を審査する権限はパネルにはないとの主張を、以下の 3 点から行った。

(1) インドはまず、BOP に関する輸入制限については、GATT18 条 12 項と 1994 年の BOP 了解が BOP 委員会と理事会に審査権限を認めていることから、パネルが BOP 上の理由による輸入制限の正当性について判断する「無制限な(unlimited)」権限を自らに認めたのはおかしいとした。これに対し、上級委員会は、パネル報告書の 5. 114 を参照し、パネルは自らに無制限な権限を認めてはいないとした。報告書は「DSU に基づく権限の範囲内で必要な限り、BOP 上の理由による輸入制限の法的根拠とその正当性を審査する権限を有している」とし、パネルは BOP 委員会と理事会の勧告を考慮して判断を下すとしている。また、パネルが BOP 委員会の代わりを果たすものではないことも明記している。(80-82)

そこで問題となったのが、パネルの審査権限の有無である。権限の有無は、DSU によって補完された GATT23 条と BOP 了解脚注 1 の点から判断されなければならない。そこで

GATT23 条に基づく紛争処理手続が BOP 上の理由による輸入制限に有効か否かという問題に関して、上級委員会は、BOP 了解脚注 1 の第二文がその有効性を認めていることを確認した。(87-88)

(2) インドは、BOP 了解脚注 1 の第二文の「当該適用から発生する事項 (matters arising from the application of)」とは、GATT23 条に基づくパネルが、適用の是非についてのみ判断できることを示しているとし、18 条 B に基づく措置の正当化を判断する権限はないとして、パネルの時と同様の主張をした。(89)

上級委員会は、一つ一つの文言を解釈していくことで結論を導いた。全ての事項 (any matters) という文言は、紛争処理規定が、BOP 上の理由による輸入制限の WTO 協定違反に関する全ての不服を受け付けることができることを、また、「発生する (arising from)」とは輸入制限を設けたことそれ自体、もしくは制限を設けたことで発生する問題に対して手続を発動できることを、そして、「適用」(application) とは、輸入制限を利用することによって生じる全ての問題に手続を発動できることを、それぞれ示すとした。この「適用」という文言は、BOP 了解の第一段落、第四段落や GATT3 条 2・4 項、18 条 12 項、23 条 1 項においても、上述の意味で使われている。(90-92)

そこでインドは、パネルが当該適用から発生する事項という部分だけを取り出して解釈したことは 実効性の原則 (principle of effectiveness) に反しており無効だと主張したが、上級委員会は、効果的に適用されている措置のみを紛争処理手続の対象にするという GATT の伝統的な精神を表していると考え、インドの主張を認めなかった。そして、パネルは WTO 協定の規定を形骸化するような解釈は行っていないとした。

以上の理由から、上級委員会は、BOP 了解脚注 1 により GATT23 条に基づくパネルは正当性について判断する権限を有すると認めた。(93-97)

(3) 法律上の問題に関する主張を補完するために、インドは、WTO 機構上の均衡原則 (a principle of institutional balance) を主張した。パネルは WTO 体制における他の機関の権限を考慮して自らの権限の範囲を決定しなければならず、BOP 上の理由による輸入制限に関しては、BOP 委員会と理事会といった政治的な機関に任せるべきだとした。それにより、WTO における司法と政治の均衡が保たれて WTO の目的が達成されるとし、この原則は、トルコの織物のパネル⁶で認識されたと主張した。口頭審問において、インドは、この均衡

原則が国際法の一般原則ではないことを認めたが、WTO 協定に明白な規定がない以上、WTO にはこの原則が存在すると主張し、その裏付けとして、E C のシトラス⁶とバナナ⁷、そして韓国の牛肉のパネル報告に言及した。(98-100)

上級委員会は、WTO には機構上の均衡原則は存在しないとした。インドが例に挙げた E C のケースはいずれも採択されていない上、地域貿易協定における GATT23 条と 24 条の関係を扱ったもので、当該争点には関係がない。また、韓国の牛肉のケースでは、パネルはインドの主張と反対に、GATT18 条 12 項と 23 条の二本立てというアプローチを採用した。しかも、パネルは BOP 委員会の審議と結論以外に、韓国と IMF のデータなど他の情報を考慮した上で、BOP 委員会とは異なる結論を出している。これらの理由により、インドの主張は支持されなかった。(100)

そこでインドは、パネルが BOP 上の理由による輸入制限の正当性を判断することは、DSU3 条 2 項と BOP 了解脚注 1 の第一文に矛盾すると主張した。DSU3 条 2 項は、「紛争解決機関の勧告及び裁定は、対象協定に定める権利及び義務を追加し、または、減ずることはできない」とし、BOP 了解脚注 1 の第一文は「この了解は、GATT12 条または 18 条 B における加盟国の権利と義務を変更するものではない」としている。インドは、パネルが正当性を判断することは、途上国加盟国の 18 条 12 項と BOP 了解に基づく手続的権利を減少させることにつながると主張した。(101)

しかし、上級委員会は、GATT23 条の紛争処理手続の際に 18 条 12 項と BOP 了解に基づく手続の有効性や有益性は問題にならないとしてインドの主張を却下した。むしろ、パネルが正当性を判断しないことで、GATT23 条と BOP 了解脚注 1、そして GATT18 条 11 項に基づく加盟国の訴訟手続上の権利を減少することになるとした。

上級委員会は更に、GATT18 条 12 項と BOP 了解に基づく BOP 委員会及び理事会の権限と、23 条に基づくパネルの権限は衝突しないとした。但し、韓国の牛肉のパネルと同様、パネルが両者の審議と決定を考慮しなければならないことを認めた。本パネルでは、BOP 委員会とパネルの紛争処理は、その方法、適用範囲、時期、成果が根本的に異なることが指摘されており、上級委員会もそれを支持した。

以上のことから、パネルが BOP 上の理由による輸入制限の正当性を審査することは、DSU によって補完された GATT23 条と BOP 了解脚注 1 に矛盾しないとした。(102-105)

これら 3 つの理由から、上級委員会は GATT の紛争処理は BOP 上の理由による輸入制限に関する全ての問題に対して発動でき、パネルには正当性を審理する権限があるとした当該

パネルの裁定 (5.114) を支持すると判示した。(107-109)

2. GATT18 条違反

<両国の主張>

米国は、インドの BOP 措置が GATT18 条 11 項違反であると主張した。18 条 11 項は、同条 9 項の状況にある場合に限って BOP 措置の段階的緩和を認めているが、インドはこれに該当するとは言えない。しかも、GATT18 条 B には段階的廃止 (phase-out) という概念は存在せず、BOP バランスの困難という正当化事由がない以上、BOP 措置は撤回されなければならないと主張した。

これに対してインドは以下の反論をした。①BOP 委員会の勧告を受けて理事会が措置の廃止決定を下すまでは、措置を続行する権利がインドにはある。②GATT18 条 11 項注釈では、現時点において同条 9 項の状況になくとも、当該措置を緩和または撤廃することにより数量制限措置の強化や新設がされるような状況が起きる場合には、当該措置の緩和や撤回は要求されない。③BOP 了解と GATT の他の条文によって、輸入制限の段階的廃止は認められている。(5.146)

<パネル報告>

パネルは、まず BOP 措置の WTO 協定上の位置づけについて、GATT18 条 B が BOP バランスの改善を目的に途上国に承認された権利であることは認めたが、それはあくまでも「必要となるかもしれない (may be necessary)」すなわち「常に要求されるとは限らない (might not always be required)」であることを確認した。今回のケースでは、GATT18 条 9 項の状況下においてのみ許されるものであり、18 条 11 項にあるように、状況が改善された場合には緩和もしくは排除することが要求されているとした。(5.152-5.157) 次にインドが GATT18 条 9 項の状況にあったか否かを検討した。その上で、インドが主張する 18 条 11 項注釈による正当化について検討し、更に 18 条 11 項の但し書きによる BOP 措置の続行の正当化を検討し、最後に、段階的廃止の権利の有無を判断した。

(1) GATT18 条 9 項

GATT18 条 9 項にいう BOP 上の困難をインドが経験していたかについては、パネルが構成された 1997 年 11 月 18 日におけるインドの外貨準備をもとに判断した。(5.159-5.163) IMF

によれば、インドの当時の外貨準備は十分な水準にあり、著しい外貨の減少の脅威にも瀕していなかった。(5. 164－5. 166) 米国はこの IMF の報告に加え、1997 年の 1 月と 6 月、更にインド銀行(RBI)の 1996 年 7 月から 1997 年 6 月の年間報告を根拠に、インドの外貨準備は十分な水準にあったと主張した。(5. 168)

これに対してインドは、インド銀行が金融政策を変更したのは外貨準備の著しい減少に瀕していたからであり、IMF とは別の 4 つの基準に従えば外貨準備は十分な水準とはいえないと主張した。(5. 167)

パネルは、インド銀行の金融政策の変更だけでは GATT18 条 9 項の状況にあったことは証明されないとし、IMF の評価とインド銀行の年間報告から外貨準備は十分だったとした。そして、インドが示した 4 つの基準を吟味し、その内の 1 つしかインドの外貨準備が不十分であったことを証明しないことを示した。その上で、その基準が IMF の基準よりも優れているという説明がないこと、理想の外貨準備との差が 10%以下であったこと、そしてインド銀行のアプローチと一致していないことを理由に、インドの主張を却下した。よって、インドは GATT18 条 9 項の状況になく、18 条 11 項によって正当化されることはないとした。(5. 169－5. 184)

(2) GATT18 条 11 項注釈

(a) 前提

パネルはまず、GATT18 条 11 項注釈を解釈する前提として、途上国加盟国が「信号方式 (stop-and-go policy)」を要求されていないことを認めた。但し、18 条 11 項に従って BOP バランスの改善に応じた BOP 措置の段階的緩和がなされていれば、著しい外貨準備の減少や不十分な外貨準備の懸念がなくなるまでには当初の措置の一部しか残っていないはずであり、それを撤回しても廃止の最終段階にすぎず、当該途上国に特に打撃はないだろうとした。(5. 191)

(b) GATT18 条 11 項注釈の適用条件

GATT18 条 11 項注釈の適用条件は、第一に、措置を緩和および撤回することにより同条 9 項の状況が直ちに発生すること、第二に、措置の緩和および撤回とその状況の発生との因果関係があること、の二つである。(5. 193－5. 195) パネルは、“thereupon” という文言を「直ちに(immediately)」と解釈したことに関して、数日間や数週間と捉えるこ

とが非現実的であると認めている。但し、「近い将来の可能性 (some distant possibility)」では不十分であり、スペイン語やフランス語版の協定を参照すれば「直ちに」が最も自然な解釈であると判断した。(5. 196－5. 199)

(c) 1997 年 11 月 18 日時点で、インドは(b)の適用条件をみたしていたか。

IMF によれば、インドはこの適用条件をみたしていなかった。BOP 措置を撤回することで国内産業への問題や外貨準備の減少が起きただろうが、数量制限措置を比較的短期間で(in a phased manner over a relatively short period)排除することで逆に投資歪曲効果が減少し、効率性が促進され、経済の発展に寄与するだろうとした。(5. 203－5. 204)

この点に関して米国は、インド自身、1994 年に「BOP 状況が安定的に改善した場合は、1997 年には輸入許可制度を環境的な理由に基づくものに限定する」と発表していたことを指摘し、更に IMF が 1997 年 1 月および 6 月にはインドの輸入制限は不要だと報告していたと主張した。(5. 202)

これに対してインドは、IMF は外貨準備の減少が発生することを認めており、「比較的短期間」で撤回することを支持していると主張した。そして、この主張を補強するため、輸入の急増によって「民間レベルの移転 (private transfer)」や「投資によるフロー (investment flow)」では外貨がまかなえなくなることや、消費財産業が被る打撃、東南アジアの通貨危機や核実験に対する経済制裁の外貨準備に与える影響を強調した。また、IMF の提案はインドに様々な政策改革を求めており、これは GATT18 条 11 項但し書きに該当するが、措置の撤回および修正は要求できないとした。(5. 206－5. 212)

パネルは、まず外貨準備の減少だけでは GATT18 条 9 項に該当しないとし、IMF は撤回に反対しているのではなく、インドの経済全体への影響を考慮して比較的短期間の段階的廃止を提案したにすぎないとした。また、IMF はマクロ経済的政策で外貨準備の減少に十分対応できるとしており、関税化を提案した後に構造改革に言及したにすぎないため、GATT18 条 11 項但し書きには該当しないとした。インド経済への影響に関しては、消費財産業や他のサービス産業への外国資本の流入を考慮すべきことを示し、国内産業の構造修正を理由に輸入制限を正当化することはできないとした。また、通貨危機や経済制裁の影響に関しては 1997 年 11 月 18 日時点では予測できなかった問題として考慮しなかった。(5. 206－5. 215)

以上のことから、インドの輸入制限は、GATT18 条 11 項注釈によって正当化されない

とした。

(3) GATT18 条 11 項但し書きによって、措置の続行は認められるか。

インドは、パネルや IMF が要求する数量制限措置の撤回は様々な政策改革を要求するものであり、GATT18 条 11 項但し書きに該当すると主張した。それに加え、措置撤回による産業生産力の低下と失業の増加は、同規定にある「生産資源の経済的利用」に反すると主張したが、パネルは、インドは主張したような事態が発生することを立証できていないと指摘し、また、GATT18 条 11 項は国内政策に関する文言であり、輸入制限には適用されないとした。(5. 216－5. 222)

(4) 段階的廃止の権利

パネルは、インドの BOP 措置撤回について段階的廃止を認めなかった。まず、GATT18 条 12 項(c) (ii) は、不適切な措置の修正および撤回のために一定の期間を与えるとしているが、当該パネルは GATT23 条に基づくものであって 18 条 12 項(c)によるものではないので、適用されないとした。(5. 224－5. 228) 次に、BOP 了解の第一段落では、段階的廃止の計画を提示する際にはまだ BOP 上の困難が存在することを要求しているため、インドはこれに該当しないとした。更に、同了解の第 13 段落では、BOP 上の困難が存在しない場合でも理事会の裁量で段階的廃止が認められるとされているが、今回のケースでは、インドの提示した計画が理事会に受け入れられなかったという背景があることから、段階的廃止は認められないとした。(5. 229－5. 235)

以上のことから、パネルは、インドの BOP 措置は GATT18 条 B によって正当化されないとした。インドの主張する段階的廃止の権利は、BOP 了解でも認められず、正当化事由が存在しない以上、措置を撤回しなければならないとした。(5. 236)

<上級委員会報告>

(1) GATT18 条 11 項注釈

インドは、パネルが GATT18 条 11 項注釈の “thereupon” という文言を「直ちに」と解釈したことは法的に誤っており、“thereupon” は輸入制限措置と GATT18 条 9 項に示された状況が発生することとの間に「直接的な(direct)」因果関係があることを示すとした。(110)

上級委員会は、措置の撤廃と GATT18 条 9 項に示された「外貨準備の著しい減少の脅威がある場合」、「著しい減少があった場合」、そして「外貨準備が不十分である場合」という三つの状況の発生との間に「ある一定の直接的な因果関係」があることを要求するパネルの裁定を支持し、また、発生の確率が単なる可能性以上のものであることと、その蓋然性が明白であることを要求することも支持した。更に、“thereupon”は、措置の撤廃と 18 条 9 項に示された状況の発生との間の「一時的なつながり (temporal sequence)」を表すとしたことも支持した。

但し、「著しい外貨準備の減少の脅威がある場合」を考えれば「直ちに」と解釈するのが正しいが、他の二つの状況に関してはもう少し長いスパンで捉えるべきだとした。パネル自身、報告書の 5.198 で、「著しい外貨準備の減少」と「外貨準備が不十分な状況」に関しては、数日内もしくは数週間内という意味である必要がないと説明している。すなわち、パネルは “immediately”ではなく “soon after”と解釈しており、そちらの解釈を使うべきだったことを上級委員会は指摘した。しかしながら、「直ちに」と解釈したとしても法律上それ程の間違いとはいえないとし、上級委員会はパネルの裁定を支持した。(111-120)

(2) GATT18 条 11 項但し書き

インドは、「輸入制限を直ちに撤回することにより生じる BOP 問題に対処するため、インドにマクロ経済政策もしくは他の開発政策手段を用いることを要求する」とするパネルの判断は誤りであると主張した。この要求は開発政策の変更に値し、18 条 11 項但し書きに適合しないとした。(121)

上級委員会は、パネルはそのような要求を課していないとし、インドの主張を否定した。それどころか、パネル報告書 5.220 において「インドは、過去に、IMF が指摘したマクロ経済政策手段は必ずしもインドの開発政策を変更するものではないとして、ルピーを守るためにマクロ経済政策手段を用いている。」と指摘していることに言及した。(125) さらに、マクロ経済政策はいかなる開発政策とも関連性がなく、全ての加盟国がその開発政策の類型にかかわらず採っている手段であるとした。したがって、「BOP 上の問題はマクロ経済政策のみで対処できる」とする IMF の見解は、インドに開発政策の変更を課すものではないと判断した。(126)

パネル報告 5.209 において、パネルは「マクロ経済政策は、特定商品の制限の削減や農業改革の推進などの構造措置によって補完されなければならない。」との IMF の見解に言及

したが、この点、上級委員会は、構造措置は開発政策との関係においては、マクロ経済政策とは異なるとした。もしインドが、BOP 上の問題を克服するために避けられない政策変更として、構造措置の実施を要求されているのであれば、当該要求はインドの開発政策の変更を余儀なくするだろうとした。(127-128) しかし、IMF の示したタイプの構造措置の適用がインドの開発政策に変更を要するか否かに対して、パネルはその立場を示していない。もっとも、パネルは明らかに IMF の見解を「構造措置の実施はインドの対外資金状況を擁護するための条件ではない」との趣旨に解釈しており、上級委員会はこの解釈を合理的であると判断した。(129)

以上のことから、パネルはインドに開発政策の変更を要求しておらず、18 条 11 項但し書きに関する認定は誤りでないとした。(130)

3. 举证責任

＜パネル報告＞

パネルは、本件における証拠をどのように評価したかを示した。(5. 116) パネルは本件の举证責任を検討するにあたり、米国の毛織シャツ・ブラウス輸入制限の上級委員会報告⁸、EC のホルモン牛肉に関する措置の上級委員会報告⁹を参照し、各当事国は全ての場合において、自国の主張を裏付けるために証拠を挙げなければならないとした。すなわち、当該ケースにおいては、米国は 11 条 1 項及び 18 条 11 項違反のための証拠を挙げなければならないし、インドも同様に、18 条 B で正当化されるということを立証しなければならない。また、米国は申立国として、インドの BOP 措置が 11 条 1 項及び 18 条 11 項によって正当化されないとの「一応の (prima facie) 推定」をしなければならず、一方、インドはこれに反証しなければならないとした。(5. 119)

本件では、米国が全ての主張に対して、「一応の推定」を提示し、インドはこれに応えた。その後、パネルは GATT15 条 2 項、DSU13 条に基づいて、インドの BOP 状況に関する争点につき IMF と協議した。そしてパネルは米国がその主張を立証できたか否かを検討するために、両国の主張を熟考した。(5. 120) パネルは、米国は 11 条に関して、特定の状況の違反を立証しようとしたが、インドは特にその申立の一部には否定も応答もしていないという事実を考慮するとした。また米国は、18 条に関して、インドがもはや正当化しえない BOP 制限を維持しているとし、18 条 11 項に違反していると主張した。パネルは、もしパネルに示された証拠が米国の立場を支持するのなら、インドの 18 条による抗弁を否認すること

になるとした。(5.121)

<上級委員会報告>

(1) GATT18 条 11 項但書きの挙証責任

まず、インドは、18 条 11 項但し書きに関して、18 条 11 項但し書きは「積極的抗弁 (affirmative defense)」であり、よって、インドに挙証責任がある」とするパネルの結論は誤りであると主張した。(132)

上級委員会は、いかなる政策が但し書きにいう「開発政策」に該当するかという解釈について、挙証責任は問題とならないとした。もっとも、開発政策に関する主張が挙証責任の問題を含む状況が生じる可能性をも排除しているわけではない。申立国が 18 条 11 項と注釈との不適合に対して「一応の推定」をなした場合には、被申立国はそれに反証するか、もしくは但し書きに違反する事実を主張することができる。後者の場合、被申立国は申立国が開発政策の変更を要求してはならないという義務に違反したことを立証する責任を負う。これらの点から、上級委員会は、但し書きについて挙証責任を負うのはインドであるとするパネルの判断に同意した。(136)

(2) GATT18 条 11 項注釈の挙証責任

18 条 11 項注釈に関する挙証責任について、インドは挙証責任がインドと米国のどちらにあるかパネルは判断していないと主張したが、これに対し上級委員会は、パネル報告書 5.202～5.215 において、パネルが米国の主張を検討して判断を行なっていることから、注釈に関する挙証責任は米国に課されていたと理解した。さらに、上級委員会は、「パネルは全ての申立に対して、挙証責任がどちらの当事国にあるのかを明示することを要求されているとは考えない」と述べている。(137) なお、上級委員会は、注釈についての挙証責任は申立国すなわち米国にあるとするパネルの見解を支持している。(138)

インドは、仮に注釈についての挙証責任は米国が負うとパネルが判断したとしても、以下の二つの誤りをしたと主張した。第一に、パネルは IMF の見解を検討する前、またインドに挙証責任が移る前に、米国が「一応の推定」をしたかどうかを分析しなかった。よってパネルは、米国が挙げた証拠を列挙した後に、注釈に関して米国が「一応の推定」を行なったかについて結論を出せなかった。第二に、米国の証拠は、法律の問題として、インドの BOP 上の理由による制限が注釈によって正当化されないとする「一応の推定」をなす

ことができなかった。(139)

第一の誤りについて、上級委員会は、パネルは明示的に判断しているわけではないと述べた。(140) もっとも、上級委員会は、米国が「一応の推定」をしたかを判断する際に、パネルが IMF の見解やインドの抗弁を考慮に入れたことに異議はないし、これによって挙証責任がインドに移ったことにはならないと示した。(142) 第二の誤りについては、EC のホルモン牛肉に関する措置及び韓国の酒税の上級委員会報告を参照し、米国が挙げた証拠を比較検討し、評価することは、上級委員会の審理の範囲外であるとした。(143, 144)

以上の理由により、上級委員会は、18 条 11 項但し書き及び 18 条 11 項注釈における挙証責任割当ておよび適用に関するパネルの判断は誤っていないと結論付けた。(145)

4. 実施期間について

パネルは、インドの措置は、GATT11 条及び 18 条 11 項に違反し、18 条 B によって正当化されず、また農業協定のカバーする範囲については農業協定 4 条 2 項に違反しており、GATT 及び農業に関する協定の下で米国に与えられた利益を無効にもししくは侵害すると結論し、インドに当該措置を WTO 協定に基づく義務に適合させるよう勧告した。

しかし、インドは、当該措置の撤回に関しては段階的廃止の期間の権利が与えられており、それらを直ちに (immediately) 排除することは要求されるべきではないと主張した。

これに対してパネルは、18 条 B の下では、また、本件の場合、インドに BOP 制限を段階的に廃止する権利、すなわち DSU3 条 2 項に規定されているような紛争解決制度が「維持」しなければならない権利はないとした。もっとも、パネルの認定と勧告は本件の措置が直ちに (instantly) 撤回されなければならないということを意味していないとも強調している。(7.4)

DSU は DSB の勧告の「速やかな実施」を規定しているが、「関係加盟国はその実施のための妥当な期間を与えられる」(21 条 3 項) 場合のように、加盟国が速やかに実施することができない可能性を予期している。

パネルは、18 条 B によって正当化されない輸入制限を撤回するためにインドには妥当な期間が許されることを提案した。仲裁によって決定される場合、通常、パネルの勧告を実施するための妥当な期間はパネル又は上級委員会報告の採択日から 15 ヶ月を超えるべきではないが、これは原則ではなく、「仲裁人に対する指針」であり、「特別の事情があるときは、短縮し又は延長することができる」と DSU21 条 3 項(c)に示されている。

そこで、パネルは本件の「妥当な期間」は、15 ヶ月よりも延長できると判断し、また、DSB に注目して以下の点を指摘している。

第一に、インドが措置を撤廃すべき期間について、BOP 委員会では合意に達しなかったものの、一方で、インドは MFN ベースで措置を徐々に除去していくことを規定した二国間協定を多くの加盟国と結んだ。第二に、18 条 12 項(c)(ii)又は(d)に基づく手続においては、たとえ深刻な状態であっても、合意に達することができなかった場合、措置が規定に従うようにするために特定の期間内に勧告を行わなければならないと規定している。パネルの手続には直接適用できないとしても、適合しない措置でも、即時の (immediate) 撤回が要求されないことは明らかである。第三に、IMF は即時撤回ではなく、比較的短期間の段階的廃止を提示した。インドの BOP 状況がより不確定であった 1995 年に IMF は 2 年間の移行期間を提案した。第四に、WTO 協定発足前後の慣例は次のとおりである。

(a) 1989 年韓国牛肉事件において、事実上、韓国が 18 条に違反 (disinvoke) したのと同時に、パネルは BOP 委員会に続いてタイムスケジュールが定められるべきであると勧告した。

(b) 以降の加盟国が 18 条に違反した多くのケースにおいて、BOP 措置は段階的に廃止された。(7.5)

DSU21 条 2 項は「開発途上加盟国の利害関係に影響を及ぼす問題について、特別の注意が払われるべきである。」と要求しているため、パネルは、以上の点を特別待遇 (special and differential treatment) に照らして、重要視している。(7.6)

結論として、パネルは、当事国で実施・段階的廃止期間を交渉することを提案し、そうすることが両国にとって不可能ならば、前途の要素に照らして、仲裁によって決定される (DSU21 条 3 項(c)) かまたは他の方法によるかを問わず、妥当な期間が設定されることも提案した。(7.7)

しかし、パネルの提案にもかかわらず、1999 年 5 月 25 日にインドが上訴し、今回の上級委員会報告へ至った。なお、本件の勧告の実施については、その後以下のような経緯をたどっている。1999 年 10 月 14 日、DSB の会合において、インドが勧告の応諾と、実施期間を 15 ヶ月以上に設定してほしい旨の意思表示を行った。同年 12 月 28 日、本件の紛争当事国は、勧告の合理的な実施期間を原則として 2000 年 4 月 1 日までとし (expire)、アメリカに対する一部の関税品目については 2001 年 4 月 1 日までを勧告の実施期間とするという内容の合意に達した旨、紛争解決機構に通知した¹⁰。

【解説】

本件は、途上国がこれまで優遇され、争われることがなかった BOP 上の理由による輸入数量制限について、WTO の紛争処理の場で廃止を迫られたケースである。途上国の卒業にかかわる問題は、これまでは政治的に解決されるものと考えられ、本件以前にこのような措置について判断したケースは、GATT 時代に出された韓国の牛肉に関するパネル以外にはない。BOP 委員会において定期的に協議が行われてきたが、ここは政治的な協議の場で、全会一致で行っていたため、途上国の反発があれば問題は解決されなかった。そのため、18 条にも紛争処理規定が存在したが、それが使われることがなかったため、23 条の紛争処理による提訴が行われたのである。そこで本件は、WTO と IMF との関係も浮き彫りにし、また WTO 上の委員会とパネルの関係も問われる興味深いケースとなったのである。本件は国際収支に関する紛争について WTO が下す初めての判断であった。

しかし、パネル報告および上級委員会報告いずれを見ても、18 条および BOP 了解の解釈・適用に重大な影響を及ぼすような見解が示されているわけではない。これは、全般的に見て、インド側の提示した主張内容が、法的論点として必ずしも洗練されたものとはいえないことによるといえる。例えば、BOP 了解の脚注が、国際収支を理由とする輸入制限により生ずる問題について、18 条 B の紛争処理手続のほか、1994 年 GATT22 条、23 条も適用できると記述していることをとらえ、この「適用 (application)」には、「正当化 (justification)」は含まれないと主張する点、WTO における均衡原則 (a principle of institutional balance) からみて国際収支に関する問題は政治的に解決すべきであるから、法的な解決機関であるパネルや上級委員会に審査権限はないと主張している点などである。これらは、法的主張としてはかなり無理があるものである。まず前者の場合、「適用」と「正当化」を区別するという区分けの仕方が WTO の諸協定の解釈に照らし合わせてみても異質であること、このような権限の縮小が認められれば、結果的にパネルの審査能力が大きく損なわれることなどから、およそ認められる余地がないものである。また、後者についても「均衡原則」という概念それ自体についても明確なものとはいえず、また仮に均衡原則が働くとしても、なぜ国際収支の紛争が法的にではなく政治的に解決されなくてはならないかが、インドの主張では明らかでない。WTO 発足以降今日まで法志向的な運用が重視されている現在の状況から見ても、違和感のある主張である。

事件の中心的な争点は、11 条 1 項に違反するインドの数量制限措置が、18 条に規定され

る国際収支に関する例外措置として正当化されるのかどうかというシンプルなものである。すなわち、インドから見れば、本件は「勝訴」の見込みがほとんどなかったため、無理な主張を行ったものともいえる。しかし、本件は、ある意味では錯綜した議論に答えることによって、WTO の紛争処理システムに関し、興味深い問題点のいくつかを浮き彫りにしているように思われる。

まず、パネルの審査権限という視点から見ると、18 条 B が独自の紛争処理手続を持っているという点に注目する必要がある。この 18 条 B12 項の規定は、22 条、23 条とほぼ同一の内容を有する。おそらく GATT 成立当時、18 条 B12 項と 22 条、23 条とは、並列的な扱いとされたと思われる。しかし、18 条 B12 項の紛争処理とは異なり、22 条、23 条を中心とする紛争処理システムは、作業部会（working party）の設置、パネルの誕生を経て、現在のパネル・上級委員会システムにまでその後大きな発展を遂げることとなる。さらに、東京ラウンド以降、アンチダンピングや補助金、政府調達協定など独自の紛争処理システムを持つ諸協定の誕生によって発生した紛争処理手続きの細分化の弊害を除去するため、WTO では、紛争解決機関（Dispute Settlement Body）の元で紛争を一元化している。このように WTO での紛争は、22、23 条に基づくパネル・上級委員会システムでの処理が通常のものとなりつつある。さらに、今回、インドがパネルの審査権限をめぐり、均衡原則なる概念まで持ち出して争った経緯は、1992 年のエアバスに関する外国為替保証制度事件¹¹を想起させる。このケースでは、当時、紛争処理手続きが細分化されている状況下において、EC とアメリカが補助金委員会と民間航空機委員会のいずれにパネルを設置させるかをめぐり、激しく争った。このようないわゆる紛争処理機関あさり（forum-shopping）が紛争解決を長引かせるという反省から現在の紛争処理手続きの一元化が実現したのである。このような経緯を踏まえると、本件の争点となった 18 条 B の紛争処理手続は、無論 BOP 了解において現在においても 22 条、23 条に基づく紛争処理手続きの道が開かれてはいるものの、22、23 条への統合などを視野に入れた見直しの時期にきているともいえよう。

次に、DSU21 条 3 項(c)に規定される勧告の実施期間に関する規定の解釈について検討する。ここでパネルは、勧告の実施期間について、勧告の採択日から 15 ヶ月を超えない範囲で決めるという DSU21 条 3 項(c)第二文の規定は、仲裁人に対する示唆であり原則ではないので、事情に応じて 15 ヶ月以上の実施期間の設定も認められるとしている。確かにそ

の点では、パネルの判断は妥当なように思われる。しかし、そもそも WTO 発足当時、紛争処理手続きが迅速に行われること、そして、これまで勧告内容の実施および代償交渉の不透明な部分を明確にし、勧告内容の速やかな実現を加盟国に求める体制を構築した成果である紛争処理了解の解釈とするならば、DSU21 条 3 項(c)二文等の 15 ヶ月の意味合いをより原則に近いものとしてとらえるべきではなかろうか。もし、15 ヶ月以上の実施期間が、安易に認められるようになれば、せつかくクロス・リタリエーションという強力な代償措置によって勧告内容の実施を間接的に強制するという現在の紛争処理システム全体に悪影響を及ぼす恐れもあり得る。

以上、本件パネル・上級委員会の判断は、今後の紛争処理の運用に直接重要な影響を及ぼすものではないといえる。しかし、本件を契機として、多くの途上国を抱えている WTO が、国際収支に関する諸規定の見直し、勧告の実施に関するさらなる規定などの整備に向けた議論を行なうことが期待される。

【注】

¹ India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products, WT/DS/AB/R, 23 August 1999

² India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products, WT/DS90/R, 6 April 1999

³ India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products, WT/DS/AB/R, 23 August 1999

⁴ Republic of Korea – Restrictions on Imports of Beef, complaint by Australia, adopted 7 November 1989, BISD 36/202-234, Republic of Korea – Restrictions on Imports of Beef, complaint by New Zealand, adopted 7 November 1989, BISD 36/234-268, Republic of Korea – Restrictions on Imports of Beef, complaint by the United States, adopted 7 November 1989, BISD 36/268-306

⁵ L/5776, 7 February 1985, unadopted

⁶ DS32/R, 3 June 1993, unadopted

⁷ WT/DS/34/R, circulated 3 May 1999

⁸ WT/DS33/AB/R 1997 年 4 月 25 日提出、1997 年 5 月 23 日採択

⁹ WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R 1998 年 1 月 16 日提出、1998 年 2 月 13 日採択

¹⁰ *Overview of the State-of-play of WTO Disputes*, (26 February, 2000)

<http://www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm>

¹¹ SCM/142, 4 March 1992, unadopted

(田村次朗)

