

日本の農産物12品目の輸入制限

(L/6253, 1988年3月22日採択)

【事実の概要】

1) 日本は、主に国内の農産物の価格支持政策の一貫として、多数の農産物及びその加工品について輸入数量割当を維持していた。ガットに加入以来1963年まで、これらの輸入制限は、ガット12条の下で国際収支擁護のための措置として正当化されていたが、1963年以後は、残存輸入制限としてガットに通告され、漸進的にその撤廃がはかられていた。このため、日米間でも、過去四半世紀にわたり日本の農産物市場の開放問題が両国の懸案事項となり、とりわけ最大の貿易額を占める牛肉及び柑橘類の輸入自由化問題が注目されていた。1983年、米国は、日本の農産物の輸入数量割当に関してガット23条1項に基づく協議を開始し、翌年春、両国は、牛肉及び柑橘類に関しては、1988年3月31日までの解決策に合意し、その他の数量割当品目については、同様に2年間の「休戦」に合意した。しかし、1986年の「休戦」期間の経過後、米国は、数量割当品目である農産物12品目（ミルク及びクリーム調整品、プロセスチーズ、雑豆、でんぷん及びイヌリン、落花生、牛肉調整品、非蔗糖製品及びシロップ、フルーツピューレ及びフルーツペースト、フルーツパルプ及びパイナップル缶詰、非柑橘フルーツジュース及び野菜ジュース、トマトジュース、トマトケチャップ及びトマトソース、並びにその他の砂糖調整品及び酪農調整品。なお、これらの各品目はさらに詳細な個別品目に分類される）について、ガットによる紛争解決を求め、パネルの設置を要請した。米国は、これら12品目の中に牛肉調整品を含めることによって、1988年に予定される牛肉及び柑橘類に関する交渉に有利な解決がパネルによってもたらされることを期待した。

2) 1986年10月26日、ガット理事会はパネルの設置を認め、翌年2月27日、パネルへの付託事項とパネルの構成が理事会によって公表された。

3) パネルに対して、米国は、(1)農産物12品目に関する日本の数量制限が11条2項を含むいかなるガット条項によっても正当化されないこと、(2)その運用が10条及び13条に反すること、並びに(3)これらの特定のガット規定の違反が米国の利益の明白な(*prima facie*)無効化又は侵害を構成することを主張した。これに対して、日本は、(1)12品目に適用される数量制限が11条2項及び20条(d)の例外規定により正当化されること、(2)その運用が10条

及び13条に従ったものであること、(3)明白な無効化又は侵害の主張は根拠がなく、さらに、個々の品目について事実若しくは統計による実際の無効化又は侵害の証拠が存在しないこと、並びに(4)他の諸国の慣行及び農業部門の特別の性質を含む他の関連する諸要素が考慮される必要があること等の反論を行った。

4) 1987年11月18日のパネル報告は、翌1988年2月2日に理事会において採択されたが、その際、日本は若干の反対意見を表明した。1988年6月20日、日本は、牛肉及び柑橘類の輸入に関する米国との交渉妥結の一貫として、牛肉調整品に関する数量割当を2年以内に撤廃することに合意した。さらに、同年8月2日、日米両国は、残りのすべての品目について合意に達し、日本は、7品目について1990年4月1日までに数量割当を撤廃すること、及び残りの4品目については一括して数量割当の増加と補償の提供を行うことを約束した。

【報告要旨】

1) 11条2項(c)(i)の適用要件

11条2項(c)(i)が適用可能とされるためには、次の7つの要件がすべて充たされなければならない。

①当該措置が輸入制限でなければならない。したがって、11条2項(c)(i)により輸入禁止の適用を正当化することはできない。

②輸入制限が農業又は漁業の産品に関するものでなければならない。パネルは、関税協力理事会分類表の第1章ないし第24章に属する産品を原則として農業産品とみなすガットの慣行に従う。

③販売又は生産を許される国内産品の数量を制限する政府措置が存在しなければならない。11条2項(c)(i)は、政府の措置を要件とする以外に、生産制限がどのように課されるべきかを特定していない。

④輸入制限及び国内供給制限は、原則として、「同種の」産品（又は同種の産品の実質的な国内生産がないときは、直接に代替することができる産品）に適用されなければならない。同種の産品ではないが、同種の産品から加工された産品について、「輸入の形式のいかんを問わず」という文言は、次のような同条の注釈の要件が充たされることを条件として、輸入制限を認める。(a)産品が加工の初期の段階にあること、(b)依然として保存のきかないものであること（腐敗性要件）、(c)加工産品が生鮮品と直接に競争するものであること、(d)自由に輸入されれば生鮮品に対する制限を無効にするようなものであること。

⑤輸入制限は、国内供給制限の実施に必要なものでなければならない。

⑥輸入を許可する製品の総数量又は総価額について公表がなされなければならない。

⑦輸入制限は、輸入の総計と国内生産の総計との割合を、その制限がない場合に両者の間に成立すると合理的に期待される割合より小さくするものであってはならない（均衡性要件）。ガットの例外規定を援用する締約国は、当該例外規定の要件が充たされていることの立証責任を負う。⑦の要件についてもこの立証責任に関する原則が適用される。

2) 輸入独占について

11条は、「割当によると輸入……の許可によると、その他の措置によるとを問わず」あらゆる製品の輸入に対する制限に適用される。この規定の文言は、包括的であり、したがって、輸入独占を通じて実施される制限を含んでいる。このことは、11条、12条、13条、14条及び18条についての注釈によっても確認される。この注釈の基本的目的は、私的貿易を規律するガットの規則を国家貿易にまで拡張し、締約国が国家貿易企業を設立することによって私的貿易に関する自国の義務を免れることができないことを確保することである。輸入制限がもっぱら輸入独占を通じて実施されるという理由だけで11条1項に適合するとみなされるならば、この目的は阻害されるであろう。日本が適用する輸入制限は、輸入割当によると輸入独占企業を通じて実施されたとを問わず、11条に従うものと認める。20条(d)は、独占の実施に必要な措置を許容する。それゆえ、20条(d)は、独占による貿易の排他的な占有を実施するのに必要な措置、例えば、独占による貿易の規制を侵害する私的輸入を制限する措置を許容する。しかしながら、20条(d)は、「[ガット]の規定に反しない」法令の遵守を確保するために必要な措置をガットの義務から免除するに過ぎない。20条(d)は、それゆえ、ガットの他の規定に反するように独占を運用することを締約国に認めるものではない。ガットは、輸入独占による保護的及び差別的な慣行を排除するための詳細な規則を含んでいる。これらの規則は、20条(d)が独占による保護的又は差別的な貿易慣行をガットの義務から免除するとすれば、これらの規則は無意味なものとなるであろう。したがって、11条1項に反して輸入独占を通じて実施される輸入制限を規定する法令の実施は、20条(d)の適用範囲には入らない。

3) 産品別認定

(1) ミルク及びクリーム調整品 特定の品目は輸入独占に服するが、上記2に述べた理由から、11条はそれらにも適用される。ミルク及びクリーム調整品のうち、無糖練乳、加糖練乳は、上記1-①の要件を充たしていない。ホエイは、上記1-⑥の要件を充たして

いない。

(2) プロセスチーズ 上記 1-⑥並びに④-(a)、(b)、(c)及び(d)並びに⑤の要件を
満たしていない。

(3) ラクトース ホエイと同様、上記 1-⑥の要件を満たしていない。

(4) その他の酪農調整品 上記 1-④-(a)、(b)、(c)及び(d)の要件を満たしていな
い。

(5) 雑豆 上記⑦の要件の充足を日本が立証していない。

(6) でんぷん及びイヌリン 上記 1-③、④-(h)、(c)及び(d)、⑤並びに⑥の要件を
満たしていない。

(7) グルコース及び砂糖調整品 上記 1-④-(a)、(c)及び(d)、⑤並びに⑥の要件を
満たしていない。

(8) 落花生 上記⑦の要件の充足を日本が立証していない。

(9) 牛肉調整品 日本は、11条 2 項(c)(i)を援用せず、もっぱら牛肉の輸入独占の運用
のためにこの品目の輸入制限が必要であるとしたが、上記 2 に述べた理由から、11条はこ
れらの牛肉調整品にも適用される。牛肉調整品は、上記 1-③及び⑥の要件を満たしてい
ない。

(10) フルーツピューレ及びフルーツペースト、フルーツパルプ、及び特定のフルーツ
ジュース 特定のフルーツピューレ及びフルーツペースト並びにフルーツジュースは、
1-①の要件を満たしていない。フルーツ加工品は、1-④-(b)、(c)及び(d)並びに⑤
の要件を満たしていない。

(11) パイナップル調整品 上記 1-④-(b)及び⑤の要件を満たしていない。

(12) トマト加工品 上記 1-④-(a)、(b)、(c)及び(d)の要件を満たしていない。

4) 関連する諸要素の考慮について

他の諸国の慣行、多国間交渉の存在及び日本の農業の特殊性は、本件の状況においては、
日本の措置がガットの下での日本の義務に適合しているかどうかを検討する際に、考慮に
入れるべき「関連する諸要素」とはみなしえない。

5) 10条及び13条の適用について

これらの規定は、ガットに従って適用される数量割当の運用を扱うものであるから、
ガットに反して維持される数量制限に関する問題についてパネルが認定を行う必要はない。

6) 無効化及び侵害

11条は、競争条件に対する期待を保護するものであり、輸出数量に対する期待を保護するものではない。それゆえ、11条に反する措置が無効化又は侵害を生じさせるという推定は、輸出数量に関する主張によっては反駁しえないものである。

【解説】

1) 11条2項(c)(i)の適用要件

本件パネル報告は、11条2項(c)(i)の適用要件についてきわめて詳細な分析を行い、重要な先例的価値を存するものである。しかしながら、いかなる法規則も、つねに法的安定性と現実順応性の間のバランスを維持しなければならない。11条2項(c)(i)に関連して、本件パネルは、少なくとも次の2点で前者の法的安定性を重視する傾向を示しているように思われる。

(1)腐敗性の要件について

米国は、冷凍、缶詰、フリーズドライ、その他の新しい技術が、いまや大量の農産物の販売に時間的余裕を与え、したがって、11条2項(c)(i)の下で輸入制限措置を正当化する余地はますます狭められてきていること、さらに、生鮮品の輸入が制限されない限り、腐敗性の加工食品の輸入も制限されないことを主張した。これに対して、日本は、冷凍・冷蔵技術の発達によって加工農産物の長期保存が可能になり、食品の腐敗性から生じる貿易パターンにおける制約が減少しつつあることを認めるが、他方で、消費者が長期の保存食品を低品質の食品とみなすために、貿易業者が食品の長期保存による高コストを被るという意味で、貿易パターンにおける制約がなお存在していること、したがって、腐敗性の基準を機械的に適用するのではなく、より実態に即した農産物貿易の基準を採用すべきであることを主張した。さらに日本は、生鮮品の輸入制限が存在しない加工農産物に対する輸入制限については、生鮮品に対する輸入制限の欠如が高価な輸送経費等によって必ずしも生鮮品に対する国内の生産制限を無効にしないことを指摘した。パネルは、11条2項(c)

(i)の目的の一つが、通常の条件の下では保存がきかない農業産品の予期できなかった過剰が存在する状況に、市場が改善されるまで政府に介入を許すことであり、依然として腐敗性の要件が重要であること、生鮮品又はより初期の加工段階にある加工産品の輸入制限が存在しない限り、加工産品の輸入制限は、国内生鮮品の生産制限を無効にするものではなく、必要ではないとの判断を示したが、形式的で、貿易の実態を考慮に入れないという批判がなされうる点である。

(2) 均衡性要件の立証責任

ガットの実行において、ガットの例外規定を援用する締約国は、当該例外規定の適用要件が充足されていることの立証責任を負うとされてきた。本件パネルは、この立証責任の原則が11条2項(c)(i)の援用国にも適用されるとしたが、この結果、上記⑦の均衡性の要件に関して、本件におけるように、事実上、要件充足の立証が不可能な事態が発生することになった。すなわち、数量制限がきわめて長期間維持されていて、この制限が存在しない場合にあり得たであろう輸入産品と国内産品の比率が過去の代表的な期間に基づいてはもはや決定し得ないというものである。このため、11条2項(c)(i)の援用国がこのような事態に直面する場合には、つねに立証責任を果たし得ず、実際には、この例外規定の援用が不可能になることになる。この点でも、パネルの対応は、現実順応性を欠くものとなった。

2) 輸入独占に対する11条の適用

本件パネル報告は、ガット11条1項がきわめて包括的な文言で数量制限を禁止していること、及び「第11条、第12条、第13条、第14条及び第18条を通じて、『輸入制限』又は『輸入制限』は、国家貿易の運用によって実施される制限を含む。」と規定する注釈を根拠に、国家貿易活動にも11条が適用されるという解釈を示した。しかし、国家貿易活動、とりわけ本件で問題とされた輸入独占は、その存在それ自体が輸入制限的效果を存するとみなすことができるから、11条1項の厳格な適用は、輸入独占の存在そのものを否定することにもなりかねないという疑問が生じる。本件でも参照されたガット規定の起草経緯からは、むしろパネルの解釈とは若干異なった解釈を導くことが可能である。

第一に、上記注釈の原型である規定は、すでにハバナ憲章中に数量制限に関する20条の4項として存在していたが、同時にこのハバナ憲章には、輸入独占に関して「当該輸入産品に対する全国内需要を充たすに十分な数量」の輸入を義務づける（したがって、それを超過する部分については数量制限を行うことを許容する）31条5項の規定が存在していた。この事実はまさに、ハバナ憲章において、数量制限の一般的禁止を規定する20条1項が、輸入独占には必ずしもそのまま適用されず、31条5項による修正を受けていたことを意味するようにもみえるのである。現行ガット規定についても、輸入独占に関する義務を規定する2条4項の注釈は、その解釈指針としてハバナ憲章31条が参照されるべきことを規定しているから、同様の論理が適用可能であるように思われる。第二に、日本は、上記

注釈が、その制定経緯によれば、国家貿易企業に11条1項を積極的に適用することを意図するものではなく、むしろ11条以下に規定される数量制限に関するいくつかの例外を国家貿易企業にも適用することを意図したものであると主張したが、もしこの主張が受け入れられるとすれば、この注釈は、輸入独占についてもっばら許容される数量制限の範囲を規定するにとどまる許容規則であり、数量制限の禁止を積極的に規定する禁止規則ではないということになる。

したがって、このようにみてくると、国家貿易活動、特に輸入独占は、11条1項により全面的に数量制限の行使を禁止されているわけではなく、「輸入産品に対する全国内需要を充たすに十分な数量」を超える部分については、数量制限の行使も許容されるという解釈が成り立つことになる。むしろ、この解釈のほうが、国家貿易活動の存在理由を承認しやすいように思われる。パネルは、ガット規定の起草経緯から導かれるこのような解釈がなぜ排斥されるのかの理由を十分に示すべきであったであろう。もっとも、「輸入産品に対する全国内需要を充たすに十分な数量」の輸入を義務付けることは、實際上、輸入国が国内産業を保護することを不可能にし、結局、そのような解釈も輸入自由化義務を課すに等しいという反論があり得ることは認めざるを得ない。

なお、この点に関連して、ハバナ憲章31条5項が現行ガットに含められなかったから、国家貿易活動には11条が適用されないとする日本の主張は、若干の論理の飛躍があるように思われる。

3) 20条(d)の解釈

20条(d)に関するパネルの解釈は、せいぜい次のことを意味するようにみえる。すなわち、たとえば最初にガットの規定に反しない法令により設立された輸入独占が、その運営上の必要から後に数量制限措置を導入する場合には、ガット上正当化されるが、輸入独占が最初から数量制限を導入する法令により設立された場合には、ガット上正当化されないということである。言い換えれば、輸入独占を運営するための手段としての数量制限措置は許されるが、数量制限を目的とする輸入独占は許されないということである。もしそうであるとするならば、パネルは、本件で問題とされた数量制限が、前者の場合であったのか、または後者の場合であったのかを十分に検討しなければならなかったであろう。この点で、パネルは、性急にすぎるが、「輸入独占を通じて実施される輸入制限を規定する法令」そのものがガットに反しないことを要求される「法令」とし、輸入独占に関する「法

令」の「遵守を確保するために必要な措置」とはみなさなかったのであるから、上記の後者の場合と判断しているように見える。しかし、ガット上の正当化の判断基準を、このように数量制限の導入の時間的な前後関係に求めることにどれだけの意味があるのであろうか。さらに、別の言い方をすれば、数量制限を手段とする輸入独占と、数量制限を目的とする輸入独占を区別することが果たしてどの程度の意味をもち、実際可能なのであろうか。パネル自身、「法令」と「措置」を十分に区別しておらず、混同のそしりは免れない。

さらに、そもそも数量制限を最初から導入するか、又は目的とする輸入独占が、輸入独占について定めるガット規定に反するものであるのかは疑問である。輸入独占について規定するガット規定は、2条4項、17条及び上記11条に関する注釈であるが、これらの規定は、確かにパネルが述べるように、輸入独占による保護的、差別的貿易慣行を排除するための規則を含んでいる。しかし、輸入独占による数量制限が禁止されるという明示的な規則を含んでいるわけではない。したがって、これらの規定に従って設立された輸入独占が、数量制限を目的としていたとしても、輸入独占それ自体は依然としてガット規定に反するものではないと言えよう。

輸入独占を運営するために数量制限の維持が必要であるとする日本の主張は、パネルが輸入独占を設立する法令をガットに反しない「法令」とし、数量制限を「措置」と理解していれば、十分認められる余地があったように思われる。

【参考文献】

Porges, Introductory Note on General Agreement on Tariffs and Trade:

Dispute Settlement Panel Report on Japanese Agricultural Import Quotas
("GATT-12") and Japanese-U.S. Exchange of Letters on Beef and Citrus,
27 I.L.M. 1539(1988).

Jackson, WORLD TRADE AND THE LAW OF GATT, Chapter 14, pp.329-364(1969).

Dam, THE GATT: LAW AND INTERNATIONAL ECONOMIC ORGANIZATION, Chapter 18,
pp. 316-332(1970).

拙稿「国家貿易とGATT」貿易と関税1990年2月号26頁以下。

(平 覚)