

米国の砂糖輸入制限

(L/6514、1989年6月9日パネル報告)

【事実の概要】

1949年のAnnecy Roundで、合衆国は原糖及び精糖について関税譲許を行ったのであるが(Schedule XX)、その際、1948年砂糖法第2編又は実質的にそれに相当する法律の条項に従うことを留保し、この留保は、1979年のTokyo Round後の譲許表に至るまで規定され続けている。

この1948年砂糖法第2編は、農務長官に、毎年の需要見込み決定に基づいて砂糖の輸入割当量及び国内生産量を定めることを求めるものであった。その後、この規定は、砂糖法又は実質的にそれに相当する法律が期限切れになったときには、大統領に砂糖についての関税率及び輸入割当制限の権限を与えるものに改正され、1967年には合衆国関税表(Tariff Schedule of the United States(TSUS))のヘッドノートにおいて規定された。

1974年12月31日に1948年砂糖法は失効し、それに代わる法律は制定されなかったが、大統領は、1974年11月16日の大統領令で、原糖及び精糖について輸入制限を課した。

1982年5月5日、大統領は、上記のヘッドノートの定めに従い、砂糖輸入について緊急輸入割当を実施し、1977年から1981年までの平均輸入量が500万トン余りであったところ、1982年及び83年は、280万トン余りの輸入に制限された。その後も毎年輸入量が制限され、1988年には100万トン余り、1989年には112万トン余りであった。オーストリアからの輸入量は、1982年及び83年には23万トン余りであったところ、1988年には8万トン余り、1989年には10万トン足らずであった。オーストリアのシェアは法律上は8.3%に維持されたが、輸入総量の減少のため大きく減少してしまった(なお、割当が少ない国について定められている最低船積み条件の結果、実際には7.9%のシェアしか確保できていない)。他方、その間に、アメリカの国内生産は順調に伸びている。

1988年6月7日、オーストリアはアメリカと22条協議を行ったが不調に終わったため、同年7月19日、23条2項に基づいてパネルの設置を要請し、同年12月20日までに、Keith Broadbridge氏を議長とし、Elbio Rosselli氏及びWitold Jozwiak氏をメンバーとするパネルが設置された。そして、1989年2月から同年5月まで会合が重ねられた。

なお、アルゼンチン、ブラジル、カナダ、コロンビア、E E C、ニカラグア及びタイは、パネルへの提訴権を留保し、利害関係国として見解を表明した。

パネル手続での両当事国の主な主張は以下の通りである。

オーストリア側：

(1) 本件の輸入制限は11条1項に反する。同条2項(c)(i)などの数量制限を認める例外規定の適用はない。

(2) 2条1項(b)の「条件又は制限」は、GATTの他の規定に違反する措置の実施を正当化するものではなく、また、締約国のGATT上の義務を免除することを認めるものでもない(para. 3. 8)。1955年に締約国団が採択した「貿易の他の障害に関するレヴュー・ワーキング・パーティーの報告書」でも、譲許に条件を付けることは認めているものの、「交渉の結果はGATTの他の条項に反するものであってはならない」としている(BISD, 3S/225)。また、E E Cの譲許表における高級牛肉の譲許についての脚注をめぐるカナダ対E E Cの事件でも、パネルは、GATT 2条1項(b)の「条件又は制限」は、GATTに違反することを認めるものではない旨述べている(BISD, 28S/99)。

関税交渉の際の留保によってGATT違法な条件が付され、それを他の国が争うことができないというのは不合理である(para. 3. 16)。

(3) 1988年にアメリカは、ガイアナが不作のため、国別割当を変更したが、その際、その分をCARICOMの3ヶ国だけに再配分した。これは、数量制限の無差別適用を定める13条2項に違反する。締約国団は、アメリカに、Caribbean Basin Economic Recovery Actに関するウェーヴァーを与えているが、その際の条件として、砂糖の輸入割当についての無差別原則を遵守することに明示的に言及している(BISD, 31S/22)。

アメリカ側：

(1) 本件の輸入制限は、関税譲許の条件に従ってなされるものであり、そのような条件を付けることは、「その譲許表に定める条件又は制限に従うことを条件として」と規定している2条1項(b)によって認められている。そして、関税譲許表はGATTの一部であるから(2条7項)、本件輸入制限はGATT合法的である(para. 3. 7)。オーストリアの主張は、アメリカの譲許を交渉出ではなく、紛争解決手続で変更させようとするものである(para. 3. 14)。

譲許の際の条件がGATT合法的なものだけに限られるのであれば、関税譲許表に条件を付ける必要はなく、自由に条件を実施できるはずであって、2条1項(b)は無意味な規定になってしまう(para. 3. 15)。

(2) オーストリアが引用している1955年の「貿易の他の障害に関するレヴュー・ワーキング・パーティーの報告書」は、そもそもGATT2条は検討の対象外であった。また、仮に2条にも適用されるとしても、それは単なる政策表明でしかなく、法的拘束力はない(para. 3. 11)。

また、同じく、カナダ対E E Cの高級牛肉事件も、譲許の際の留保の内容を問題にしているのではなく、その実施の方法を問題にしているものである(para. 3. 12)。

(3) 13条の問題は、パネル設置の後の事実に関することであるから、本件パネル手続への付託事項に入っていない。

【報告要旨】

(1) 2条1項(b)の「その譲許表に定める条件又は制限に従うことを条件として」という文言の解釈について：

この文言は、「譲許表に定める関税をこえる通常関税を免除される」という文章と一体として解釈されるべきである。そうすると、同条は、譲許表の税率を超える関税を課さないという義務を「条件又は制限」を付けることによって制限することはできるということを定めているのであって、GATTの他の規定による義務を制限することを定めるものではないというべきである(para. 5. 2)。

また、2条の表題は「譲許表」であって、「譲許」とは与えるとか、譲るという意味である。したがって、GATTで与えられている権利を「譲許」することはできても、GATT上の義務を「譲許」することはできないというべきである(para. 5. 2)。

さらに、GATTの目的に照らしても、2条1項(b)の「条件又は制限」がGATT上の義務を減ずることを認めるものであるとの解釈は妥当ではないというべきである(para. 5. 3)。

17条3項の「注釈及び補足規定」(付属書I)によると、「締約国が3の規定に基づいて行うことに同意する交渉は、輸入及び輸出に対する関税その他の課徴金の引き下げ又はこの協定の規定に合致する相互に満足しうる他の取極の締結を目的として行うことができる」と規定している。「この協定の規定に合致する相互に満足しうる他の取極」という部分は、他の場合にも妥当するというべきである(para. 5. 4)。

1955年に締約国団が採択した「貿易の他の障害に関するレヴュー・ワーキング・パーティーの報告書」でも、譲許に条件を付けることは認めているものの、「交渉の結果はGATTの他の条項に反するものであってはならない」としている(BISD, 3S/225)。締約国団は、2条1項(b)の「条件又は制限」がGATTの他の規定に反する措置を認めるものとは考えていなかったというべきである(para. 5.5)。

起草過程に照らしても、アメリカの主張は支持できない(para. 5.6)。

以上により、2条1項(b)はGATTの他の規定に反する「条件又は制限」を許容するものではなく、アメリカが譲許の際付けた条件による砂糖の輸入制限は11条違反であって、許されない。

(2) 1988年にアメリカがカリブ海諸国だけに割当を再配分したことについて：

アメリカは、このことは、パネル設置の後の事実に関することであるから、パネルへの付託事項外であると主張している。

思うに、紛争解決手続では、GATTに照らして判断するだけではなく、第三国の権利の保護も考えなければならない。「紛争解決に関する了解事項」第15項によれば、「パネルに付託されている事件に実質的な利害関係を有する締約国であって、このことを理事会に通告した締約国は、パネルで意見を述べる機会が与えられる」とされている(BISD, 26S/210)。したがって、理事会によってパネルが設置されたときに、利害関係国が手続で扱われることを合理的に予測できた問題のみがパネルへの付託事項であると解するべきである。

(3) 以上により、パネルは、理事会が、合衆国に対し、本件の輸入制限措置を撤廃するか、又はそれをGATTに合致するように改正することを求めることを勧告する。

【解説】

1. はじめに

本件は、アメリカが、関税譲許の際に付けていた条件である砂糖の輸入数量制限立法に基づいて実施した輸入制限を、GATTに反するものであると判断した事例である。このパネル報告書の理事会採択後、アメリカは数量制限を廃止している。しかし、それに代わって、関税割当の導入を検討中とのことである。

本パネル報告は妥当なものであって、問題点は少ない。

2. GATT 2 条 1 項(b)の「条件又は制限」

この点についてのパネルの判断は妥当であると解される。条文の文言解釈として、パネルのいうように、「条件又は制限」が許されるのは、譲許表を超える関税を課さないという義務についてのみであるというべきである。実質的に考えても、GATT違反の「条件又は制限」が認められるようでは、関税譲許交渉は、貿易障壁の削減の場ではなく、貿易障壁を作り出す場になってしまうであろう。

アメリカの主張の中で、譲許の際の条件がGATT合法的なものだけに限られるのであれば、関税譲許表に条件を付ける必要はなく、自由に条件を実施できるはずであって、2 条 1 項(b)は無意味な規定になってしまう(para. 3. 15)、という主張が注目されるが、関税譲許について細かな条件を付ける必要が生じ得るのであって、その主張には無理があるというべきである。

3. パネル設置後の事情

本件のパネル設置は1988年12月20日以前（この日は理事会への報告日）であり、アメリカがカリブ海諸国に優遇的な輸入際割当を行ってのは1988年9月である。そのため、この点が13条違反であるとのオーストリアの主張についての判断を下すか否かが問題となった訳である。

通常の民事訴訟であれば、事実審の口頭弁論終結時までの事実は判断の基礎とされるのに対して、本件パネルはこれについての判断をしないとの結論をとった。このことは、パネルによる紛争解決手続についてのある考え方を示しているというべきである。つまり、パネル手続が当事国の間の紛争の解決のみを目的とするのであれば（自由に和解や取り下げができるという点では、このことは第一義であるはずである）、民事訴訟における扱いになるはずである。また、そのことは、紛争解決手続の能率的運用の観点から、是認される。ところが、本件パネルは、パネル手続というものは、他の締約国の利害にも配慮しなければならないというのである。

理論的に考えれば、たとえ利害関係国の予想範囲を超えた問題（そのため、利害関係国は自己の意見を述べる機会を失った問題）についてパネルが判断を示したとしても、締約国間で採択されたそのパネル報告の効力は当事国にしか及ばないはずであり（ただ、その

「及ぶ」という「効力」自体問題である)、改めて自己がパネル設置を申し立てればよいはずである。したがって、理屈としては、利害関係国に不利益を及ぼすものではなく、当事国間で主張が展開されれば判断を示して差し支えないとも解される。もっとも、GATT紛争解決手続においては、事実上の影響を考慮する必要があるともいえ、一概に理屈だけで批判することも躊躇される。

【参考文献】

なし。

(道垣内正人)