

ＥＣのリンゴ輸入制限

(L/6513、1989年6月22日採択：BISD 36S/135)

【事実の概要】

ヨーロッパ経済共同体（ＥＥＣ）は、共同市場におけるデザート用リンゴの販売を理事会規則1035/72（その他の果物と野菜を含む）に基づいて共通の制度の下に置いている。当該規則は、８月から５月の間、リンゴの基本価格ならびにその40～55%の間に買入価格を設定し、域内市場のリンゴの価格が下落した場合、一定の条件の下で構成国政府による買入もしくは生産者団体による回収を認めている。構成国による買入および生産者団体による回収の両者ともその財源はＥＥＣの基金に依存している。ＥＥＣは、生産者団体による回収を好ましいものとしており、回収されたリンゴは、無料配付、食用以外の利用、飼料、アルコール醸造、工業用加工に回されることになっている。

1988年２月、ＥＥＣは、委員会規則346/88によって、デザート用リンゴの輸入について８月31日まで輸入許可証の発行による監視システムを導入し、さらに４月20日には、一定数量を越える許可証の発行の停止を規定する委員会規則1040/88を採択した。数量は国別に設定されたが、米国の割当は「その他の国」に含まれていた。４月28日、委員会規則1128/88によって「その他の国」に割り当てられた数量の超過を理由に、４月22日以後に「その他の国」原産のリンゴの輸入について申請された許可証の発行を停止した。

これに対して米国は、1988年７月８日、一般協定第２３条２項に基づき、ＥＥＣによるリンゴの輸入数量制限について締約国団に付託した。９月22日の理事会はパネルの設置を決定し、10月20日、パネルの付託事項と構成が通告された。本件は一般協定第１１条２項(c)の適用をめぐる争われ、両当事者が主張した具体的な争点は、以下の通りである。

- (1) 先例の取扱について、特に、チリ産リンゴに関する1980年のパネル報告、トマトに関する1978年のパネル報告ならびに日本の農産物に関する1987年のパネル報告をどのように評価するか。ＥＣは1980年のパネル報告を、米国は1978年と1987年のパネル報告を先例として尊重すべきことを主張した。
- (2) 輸入リンゴと回収されたリンゴは同種の產品とみなされるか。米国は、輸入リンゴが価格・品質ともに回収されたリンゴとは異なり直接競争関係にないため、同種の產品ではないと主張した。
- (3) その任意的性格と生産量への影響という観点から見て、ＥＥＣの介入制度は第１１条

2 項(c)(i)の「販売もしくは生産を許された…国内産品の数量を制限」する「政府の措置」に該当するか。

(4) E E C の輸入規制は、域内の措置を実施するために必要な措置であるか。

(5) 措置の公表との関係で、数量規制の遡及的適用が可能であるか。

(6) 継続的過剰の下での一時的過剰という概念が認められるか。

(7) 輸入の国内生産に対する割合が、規制のない場合に予想されるものより下回っていないか。

【報告要旨】

1. 1980年のパネルが本件と同じ産品で類似の問題を扱った事実注意到し、1980年パネル報告とその採択による正当な期待を考慮するが、同時にその他のG A T Tの慣行や採択されたパネル報告ならびに本件独自の状況をも考慮する。したがって、本パネルは1980年パネル報告の詳細および法的判断に法的に拘束されとは考えない。(5.1)

2. 価格、品種および品質の違いがあっても、それらは基本的な同種性よりも重要ではない。デザート用リンゴは輸入品であれ域内産品であれ、消費者にとっては同様の機能を有し、したがって、同種の産品と認めることができる。(5.7)

3. E E C の措置は公的な要素と私的な要素が組み合わされた混合的な（法的には買入および回収という二つのシステム）ものである。生産者団体による回収システムにおいて公的機関の関与は間接的であるが、制度全体はE E C 規則によって設立され、その運用はE E C の価格の決定および財源に依存し、また回収されたリンゴの処分も規則に従って行われている。したがって、E E C の措置は「政府の措置」と考えることができる。(5.9)

4. 1980年のパネルは、E E C の介入制度によって販売が許される数量を制限していると判断したがその理由をのべていない。また1978年のパネルは同じ規則がトマトに適用された事件で反対の結論を出した。(5.10)

E E C の介入システムの特徴は、市場価格によって実施されたり停止したりする、本質的に価格に関連するものであって、生産者に対しては最低価格を提示するものとなっている。過去の回収においても、生産量もしくは販売量のいずれについても数量的な目標や限界が設定されなかった。回収量は、E E C 機関によってではなく、市場における諸力によって決定される。(5.12) したがって、第11条2項(c)(i)に規定された販売制限が、数量的な限界を設定する措置のみを対象とするのか、あるいは消費者に届く量が減少すれば

たりるのかという問題が生じる。

「販売を許された国内産品の数量」と規定されている以上、何らかの形で効果的な量的限界を含むものと考えなければならない。そうでなければ「許された」という文言の意味がなくなる。市場での効果を重視し、市場での減少で足りるとする解釈も可能であるが、例外規定は狭く解釈するのが法原則であり、柔軟な解釈は認められない。(5.13)

第11条2項末文の規定により、制限された輸入量の国内生産量に対する割合が合理的でなければならないため、輸入規制は、国内生産が減少する範囲でのみ可能となり、したがって、生産減少をもたらす措置でなければならない。2項(c)(ii)は、国内の数量制限について規定しておらず、国内での数量を設定しない措置にも適用しうる。(5.14)

一般協定の基本的機能の一つは、相互の関税譲許のための法的枠組みであり、その機能を阻害するような解釈は認められない。第11条2項(c)(i)は、保護を認める規定ではなく、他の保護措置に見られるような代償措置を規定していない。政府による生産制限措置を伴わずに輸入規制を認めるならば、農業分野における相互の譲許の法的枠組みという一般協定の価値を阻害することになる。(5.15)

起草過程においても、第11条2項の目的は、国内生産者の保護ではなく、単に国内措置の実施を認めようとするもので、本質的な点はその国内措置が生産(output)を効果的に減少させるものでなければならない、ということに合意があった。(5.16)

以上の検討から、E E Cの介入システムは、第11条2項(c)(i)の要件に合致していないと判断した。したがって、その他の要件について検討する必要はない。(5.17-18)

5. 1980年のパネルは、継続的過剰の下での一時的過剰(temporary surplus above the recurring surplus)を認めているが、それは1979年の状況にのみ関連するものである。統計(表I)によれば、1988年までの回収量は年毎に変化しているが、在庫は構造的過剰を示す水準で比較的安定している。継続的な過剰の下で、年毎にその水準が変化するだけでは一時的過剰を認定するのに不十分であり、1988年の過剰は一時的過剰と認めらず、したがってE E Cの措置は、第11条2項(c)(ii)の要件を充たしていない。(5.19)

6. 以上からその他の要件の検討の必要はないが、E E Cの措置の運用について両当事者から提起された数量制限の遡及的適用の問題について検討することは適當である。

第13条3項(b)に規定された「将来の特定の期間」は、本条の数量制限の無差別適用という趣旨ならびに制限の内容の即時の公表の意味から、総量規制および国別割当の両者の要件であると解釈する。したがって、数量制限の遡及的適用は認められない。(5.23)

7. 一般協定の義務の違反があった場合は、明白な無効化・侵害と認められる。また、第11条は、貿易量ではなく、競争条件に関する期待を保護する規定である。したがって第11条違反は、貿易の量にかかわらず利益の無効化・侵害となる。(5.25)

【解説】

1. 本件は、主に一般協定第11条2項(c)の適用をめぐる争われた事例である。なお、本件措置は、パネル設置前に失効している。

本報告では、類似の事例として1978年のECの濃縮トマト事件と1980年のECのチリ産リンゴ事件が言及されている。この二つの報告に関して議論となったのは、「国内の生産または販売を制限する政府の措置」の認定についてであった。この点については、後に述べるように本報告は、1978年報告の「政府の措置」の解釈、1980年報告の「生産または販売の制限」の解釈を変更した（後述4を参照）。

従来、農産物の輸入規制について第11条2項(c)の解釈はかなり緩やかに行われていたが、70年代後半から徐々に要件の精緻化と厳格な解釈が行われるようになってきた。その基礎には補助金付き輸出の増大とその結果として農産物貿易における国家間の対立の激化がある。そのためウルグアイ・ラウンドにおいても農産物貿易の自由化が重要議題となり、さらにラウンドの最終段階で合意成立の最も重大な障害となったのがECと米国の農業問題における対立であったということは、そうした現状を如実に物語っている。本パネルが先例の解釈を変更したことは、こうした状況に対応して、第11条2項(c)の厳格な解釈と要件の精緻化と各国の利益のバランスを考慮した結果と言えるだろう。

2. 本パネルは、第11条2項(c)(i)の要件を、日本の農産物に関するパネル報告と同様に以下のように列挙している。

- ①措置が輸入禁止ではなく輸入制限であること、
- ②輸入制限が農産品もしくは漁業産品に対するものであること、
- ③輸入制限及び国内的措置が形式のいかんを問わず同種の産品、それがいない場合は代替可能な産品に適用されること、
- ④国内措置が販売もしくは生産を許された国内産品の数量を制限する政府の措置であること、
- ⑤輸入制限が国内措置の実施のため必要であること、
- ⑥将来の特定の期間に許される輸入総量もしくは総価額が公表されること、

⑦輸入総量の総国内生産量に対する割合を、制限がない場合に合理的に期待しうる割合と比較して減少させないこと。

この内、争点とされ報告の結論で議論が展開されたのは、③、④そして⑥の要件であった。①、②については問題なく肯定され、⑤、⑦については の要件を充たしていないため、以下の要件の検討は必要がないとしている。本報告で注目すべき点は、⑥について判断を下し、数量制限の遡及的適用を否定したことである。多くの場合、⑤、⑦と同様に判断を下さないのがパネル報告の通例である。しかし、当事者間で重要な争点となり、実際の規定の運用においても問題となっている点については、規定の解釈の明確化あるいはその後の問題発生防止の観点から積極的に判断を下すことが望ましいといえよう。

3. 「同種の産品」について、米国は、品質、価格あるいは用途の違いを主張したが、意図的か否かは不明だが、多少の誤解があったように思われる。米国は、特に回収されたリングが加工用もしくは飼料に回されることを理由に、デザート用リングとの同種性を強く否定していた。しかし、回収しうるリングは、E E Cの品質分類におけるカテゴリーⅠおよびⅡに限られ、両者とも生食用とされている。したがって、米国の主張には多少無理があったように思われる。ただ、パネル報告ではこの点が必ずしも明確にされておらず、加工用あるいは飼料用に供されるカテゴリーⅢが対象となる場合も「輸入品も域内産品もリングとして販売される」という認定がなされるのかは不明である。

4. 「政府の措置」については、異なる規定に関するものではあるが多数の事例で検討されている。そして本パネルは、財源や政府の行為の範囲によって判断するもの（BISD 9S/188）、日本の行政指導が政府から出され、効果的であることを理由に認めたもの（日本の農産物、BISD 35S/163）、同じく行政指導が十分な誘因もしくは抑制を有していることを理由に認めたもの（半導体協定、BISD 35S/116）を列举し、E E Cの措置が全体としてE E C規則の枠内で実施され、E E C機関の価格決定と財政に依存していることを理由に「政府の措置」と認定した。「政府の措置」が強制的なものである必要がないという解釈は定着したものと思われる。

しかし、米国が強く主張したのは、それが国内生産量を効果的に制限していないという点であった。1978年のパネルは、同じ規則に基づく介入によって販売を許されたトマトの数量を効果的に制限することはできないと判断したが、1980年のパネルは、回収によって販売を許されたリングの数量を制限していると判断した。米国の主張は、この1978年のパネル報告にそって行われているが(3.18)、そもそも、1978年のパネルは、販売を許された

量が制限されないことを含めて、介入システムの任意性を根拠に「政府の措置」であること自体を否定しており、生産制限が必要か否かにまで踏み込んだ判断をしていない。

ここで問題となるのは、第11条2項(c)(i)は、具体的な数量を設定した販売もしくは国内生産量の制限をも要求するか否かである。本パネルは、当該規定の文言、文脈、目的そして起草過程の検討から（報告要旨4. ①～④）、何らかの形で数量的な設定が必要であると判断した。ただ、パネル報告の結論には、米国の主張に対応する形で若干の混乱が見られるように思われる。

それは、第11条2項の末文とハバナ報告において国内生産量についての記述に起因する。第11条2項の末文が輸入制限と国内生産の割合を述べ、ハバナ報告では本条の本質的要素は国内生産（output：E E Cはoutputを販売される量と読み換えている(3.21)）を特定の水準以下に保つことであるとされたため、結果として、第11条2項(c)(i)に規定された「政府の措置」は国内生産を特定の水準まで減少させるものでなければならないと判断したのである。このように解釈すると、同規定が「販売…を許された国内産品の制限」と規定する意味が不明となろう。言い換えれば、販売量を限定した措置の場合、つまりE E Cが回収量を設定した場合、同規定の適用が可能か否かが残された問題となる。

5. 米国が強く批判した「継続的過剰の下での一時的過剰」の概念について、本パネルは、本事例における適用は否定した。しかし、そうした事態がありうること、そしてその場合に第11条2項(c)(ii)の適用がありうることまでは否定していない。同規定の適用に際しては、国内的制限措置の実施が要件とされないため、慎重な検討を要するが、継続的過剰の状態にあっても、一時的に異常な過剰が生じた場合に適用すること自体は、この規定の趣旨に反するとは言えないだろう。ただし、異常な過剰の認定については厳格にする必要がある。

【参考文献】

平 覚 「日本の農産物12品目の輸入制限」 平成3年報告書

平 覚 「E Cの加工果実、野菜に関する最低価格」 平成4年報告書

間宮 勇 「E Cのチリ産リンゴの輸入制限」 平成3年報告書

R. E. Hudec, ENFORCING INTERNATIONAL TRADE LAW: GATT DISPUTE SETTLEMENT IN THE 1980'S, Appendix: GATT Legal Complaints, No. 184.

GATT, GATT Activities 1989, 1990, pp. 82-83

(間宮 勇)