

【事実の概要】

カナダでは国内の原乳の生産規制とともに多数の乳製品の輸入規制が行われていた。国内規制は、飲料用に供される原乳（飲料用原乳:fluid milk）に関する州の措置とその他の乳製品の生産に供される原乳（産業用原乳:industrial milk）に関する連邦と州の共同措置に大別される。飲料用原乳の生産は、各州が毎年初頭に日毎の需給予測に基づいて各農家に生産量を割り当てる。産業用原乳の生産は、毎年初頭に乳製品の国内需要の予測に予定される乳製品の輸出量から輸入量を引いたものを加えた正味の需要を算定し、それを原乳に換算して生産量（MSQ）が決定される。MSQは各州に配分され、それに基づいて各州は各農家に生産量を割り当てる。生産された原乳は、飲料用に充当され、割当を越えた量が産業用として計算され、産業用の割当をも越えた部分は、連邦からの支払いを受けられず、課徴金が課せられる。以上のシステムの枠外での原乳生産は刑事訴追の対象となり、農家は各州の原乳販売を担当する機関を通じてのみ、販売することができる。

カナダは、1988年1月28日、アイスクリームおよびヨーグルトを輸入管理リストに追加し、輸入規制を導入した。同年3月25日のカナダ輸出入許可法に基づく通達によると、アイスクリームおよびヨーグルトの輸入には輸入許可を要し、1988年に輸入許可を求める者は1984年から1987年までの輸入実績を提出しなければならなかった。1988年分については総量が設定されなかったが、許可は、アイスクリームについて3,536トンの申請に対して349トン、ヨーグルトについては2,279トンの申請に対して1,212トンであった。1989年分については、1989年1月17日の通達で、年間輸入総量をアイスクリーム345トン、ヨーグルト330トンとし、数量の配分は主に1985年から1987年までの3年間の実績に基づいて決定され、一部は新規参入者に配分されることになっていた。輸入許可は、オンラインで自動的に発給され、発給の前5日間と後24日間の30日間有効とされた。そして現実に輸入された場合にのみ割当量に換算されることになっていた。

このような状況の下で、米国は、1988年9月および10月、カナダと22条に基づく協議を行ったが解決にいたらず、同年12月8日、締約国団にパネルの設置を要請した。同年12月20日の理事会でパネルの設置が認められ、1989年4月3日にパネルが設置された。

本事例は一般協定11条2項の適用の可否およびカナダの措置の運用の妥当性（10条

および13条との適合性)をめぐる争われたが、具体的な争点は以下の通りである。

①11条2項(c)(i)の趣旨および解釈。米国が本規定の適用を狭く限定すべきであるとするのに対して、カナダは、本規定は過剰生産に対応するため締約国に数量制限を実施する権利を規定するものであると主張した。(paras. 18-19; 以下paras. 省略)

②カナダの措置が原乳の生産を規制する政府の措置といえるか。(25-27)

③輸入規制が輸入の形式のいかんを問わず原乳と同種のまたは直接競争関係にある産品といえるか。カナダは、日本の農産物に関する1987年パネル報告の先例としての価値を否定している。(23, 28-39)

④輸入制限は、国内措置の実施に必要であるか。(40, 41)

⑤輸入許可制度そのものが輸入規制となるか。米国は、輸入許可に有効期限が設定されていること、発給前の5日間しか有効でないことを理由に、輸入許可制度それ自体が輸入制限措置を構成すると主張した。(15-17)

【報告要旨】

(1)例外規定は狭く解釈すべきであり、11条2項(c)(i)の柔軟な解釈は認められないとするのが先例(日本の農産物パネル)である。本条の要件を現実に充たすことが非常に困難であることは認識しているが、立証責任の転換は11条の改正に等しく、関税譲許のバランスに重大な影響を与えるものであり、本パネルの権限の範囲外である。(59)

本規定の焦点は、国内で規制を受ける生鮮品に限定されるものであり、その加工産業を保護するものではない。11条2項(c)(i)が加工品に適用されるのは、国内での制限における生鮮品との関係に基づく場合のみである。(60)

(2)日本の農産物パネルは、本件においても有用であるが、決定的な判断基準となるものではない。本パネルは、適切な先例を考慮しながら、関連する一般協定の規定にてらして本件の問題を検討する。(61)

(3)形式のいかんを問わず輸入される同種の産品。

カナダ国内では飲料用原乳と産業用原乳に区別されているが、それは用途に応じた行政上の区別であり、本質的な違いはない。11条2項(c)(i)は、自然のきまぐれと小規模の組織されない生産者の存在による生産過剰に対応するものであり、国内規制の対象となるのは農家が生産する産品である。したがって、規制を受けるカナダ産の「生鮮品」は、すべての原乳である。(66)

11条2項(c)の「同種の産品」は、競争関係にある産品とは全く異なるが、日本の農産物パネルは、「形式のいかんを問わず」の文言に関する注釈から、同種の産品の輸入制限と同種の産品の加工品の輸入制限に関する異なる要件を確立し、さらに原料と加工品が同種の産品とみなされるべきであるとすればこの区別はなくなるとした。本パネルは、その見解に同意し、アイスクリーム・ヨーグルトが原乳に対して「形式のいかんを問わず」輸入される「同種の産品」か否かを検討する。11条2項(c)(i)は、生鮮品だけでなくその加工品の制限の必要性を認めているが、その注釈は、「加工の初期の段階」で「保存がきかず」、そしてその原料と「直接競争する」産品で、その産品の自由な輸入が「生鮮品の制限を無効にする」場合に限定している。(67-70)

①加工の初期の段階。すべてのアイスクリーム・ヨーグルトが同じ加工の段階にあるとは言えず、各産品の加工を検討する必要がある。しかし生産方法の多様性および技術の急速な変化がある下で、この概念が11条2項(c)の解釈に資するか疑問である。他の要件に関する判断の観点から、この点について判断する必要はない。(71)

②保存がきかない。米国は、原料よりも保存がきくようになれば、この要件を充たさないと主張したが、注釈は、「その生鮮品と同様に保存がきかない(as perishable as the fresh product)」ではなく、「依然として保存がきかない(still perishable)」と規定していることから、その解釈には同意できない。しかし、この概念については、合意された定義も起草過程において参考にするものもない。「一定の時間の経過により質および価値を減ずるもの」としたパネル報告(E Cの濃縮トマト事件)もあるが、ほとんど全ての農産物は一定の時間の経過により質および価値を減ずるものであるため、十分な定義ではない。本パネルは、①と同様に、技術の急速な変化のため、この概念の実際的な利用について疑問を有する。そして11条2項(c)(i)の援用には、これら全ての条件を充たす必要があることから、本パネルはこの点について判断する必要性を感じない。(72)

③直接競争する。「直接競争する」とは、単に「競争する」場合よりも制限的な要件を課す。その本質は、買手が両者の選択に直面したときに両者の形態の違いに重要性を感じず、その用途の点から両者が代替可能であると見るところにある。アイスクリーム・ヨーグルトと原乳は、その販売をまったく異にし、カナダの主張する競争は、カナダ産アイスクリーム・ヨーグルトの生産に用いられる原乳を転換するという間接的なものである。したがって、アイスクリーム・ヨーグルトと原乳は、直接競争する産品ではない。(73)

④生鮮品の制限を無効にする。制限される前5年間のカナダのアイスクリームとヨーグ

ルトの平均輸入量は、それぞれ国内生産の10分の2%と10分の3%であり、両者の輸入量は原乳生産量の千分の10%に満たず、その原乳生産に対する影響は取るに足らないものである。カナダは、米国の輸出増加の可能性と多様な乳製品輸入の累積的效果の考慮に基づいて正当性を主張している。しかし仮定に基づく将来の状況を主張するだけではカナダの乳製品供給計画を無効にするとの十分な証拠とはならない。(74, 75)

本パネルは、アイスクリーム・ヨーグルトが原乳と直接競争せず、その自由な輸入がカナダの原乳生産に関する措置を無効とするものではないと判断する。したがって、「加工の初期の段階」と「保存がきかない」に関して判断する必要はない。(76)

(4)国内生産を制限する政府の措置。

国内での制限は、特定の方法によるべきことは要求されないが、制限がない場合よりも現実に生産量を減少させるものでなければならない。しかし、この要件は実際に適用するのが困難であり、カナダのように長期間、価格支持その他のインセンティブとともに措置が実施されている場合、制限がない場合の生産水準を決定することは実質的に不可能である。上述(73-76)のように、カナダの措置は11条2項(c)の要件を充たしていないため、この点についてこれ以上検討する必要はない。(77-79)

(5)国内措置の実施に必要。

加工品の輸入規制が問題となるとき、この「必要性」と「制限を無効にする」との区別が困難になる。自由な輸入が政府の措置を無効にする場合、輸入制限が必要ではないと結論することは困難であろう。牛乳のようにほとんど全て加工された形で取引される場合、ある意味で加工品の輸入規制は必要といえるが、それは間接的な効果である。カナダのアイスクリームとヨーグルトの輸入がわずかであり、将来の輸入がカナダの原乳市場に重大な影響を与えると判断しうる十分な証拠がない以上、当該輸入制限がカナダの乳製品に関する制度の実施に必要であるとはいえない。(80, 81)

(6)輸入許可制度。

本件における数量制限が正当化されない以上、この輸入許可制度が数量制限の実施のための制度であるかぎりでは正当化されない。また、数量を設定しない輸入許可制度は、1988年限りの例外的措置であり、継続されていない。したがって、その運用についてこれ以上検討する必要はない。しかし、本パネルは、恣意的な輸入許可が11条2項(c)の輸入許可数量の事前の公表の要件に合致しないと判断する。(83)

【解説】

1. 本件は、一般協定11条2項(c)(i)の適用、特に加工品の輸入制限をめぐって争われた事例である。本パネルは、過去のパネル報告（日本の農産物：1987年、E Cのリンゴ輸入制限：1989年）と同様に、11条2項(c)(i)の要件を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輸入制限が農産物もしくは漁業産物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物、それがいない場合は代替可能な産物に適用されること、
- ④国内措置が販売もしくは生産を許された国内産物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、報告で判断が下されたのは、③、⑤についてであった。①、②については問題なく肯定され、④、⑥については③の要件を充たしていないため判断の必要がないとし、⑦についてはまったく触れていない。本報告で注意すべき点は、この判断を回避しながらこの要件の適用が困難であると述べている点である。このような議論は、③の要件を検討する際に、「加工の初期の段階」および「保存がきかない」という要件の検討にあたっても述べられている。これは、過去のパネル報告や作業部会等で出された基準の有効性に疑問を提示するものであるが、實際上適用が困難または不可能、あるいは11条2項(c)の解釈の基準を提供しうるか疑問であると述べてしまうと、これらの要件の存在意義が問われることになろう。このような言及が適切であるかは、疑問が残る（後述4参照）。

2. 本報告が詳細に議論を展開しているのは、「形式のいかんを問わず輸入される同種の産物」か否かである。「形式のいかんを問わず」は、E Cの濃縮トマトパネルでは、農産物であるか否かの判断に際しての基準として検討されていたが、本パネルは、日本の農産物パネルに倣って、国内産物と輸入品との同種性を検討する際の基準とした。農産物であるか否かは、ラウンド交渉での取り扱いに合わせてCCCNの分類に従って機械的に判断している。注釈の文言からは、「形式のいかんを問わず」は制限を受ける国内産物との関係を重視していることは明らかであり、最近のパネル報告も、同様に判断している。

ここで注意しておくべき点は、「同種の産品」の概念について、本パネルの見解は、日本の農産物パネルとは若干異なる点である。日本の農産物パネルは、同種の産品ではなくとも、注釈に規定された要件を充たせば、その加工品も輸入規制の対象となしうると述べて、加工品と生鮮品の同種性を否定している。それに対して、本パネルは、「形式のいかんを問わず輸入される同種の産品」と述べ、加工品も「同種の産品」とみなしている。実際の適用にあたって異なる結果を導くものではないが、「同種の産品」の概念を理解する上では注意を要する点であろう。

いずれにせよ、本パネルは、日本の農産物パネルと同様に、加工品の輸入規制が11条2項(c)によって正当化されるためには、注釈に規定された基準（報告要旨(3)①～④）を充たさなければならないとした。本パネルで明確にされた点は、「直接競争性」と「制限の無効化」の要件である。「直接競争性」については、国内の加工品の生産が減少し、その結果原料となる生鮮品の需要が減少するのは間接的な競争であるとして、要件の充足を否定した。これは、ECの濃縮トマトパネルの判断を踏襲したもので、その用途の点からの代替性を基準に判断している。

「制限の無効化」については、輸入量がわずかであることを理由に要件の充足を否定している。カナダが主張した将来の輸入増加の可能性については、現実の輸入急増のおそれを立証すべきことを要求した(75)。日本の農産物パネルは、これと異なり、プロセスチーズについて、その前段階の加工品であるナチュラルチーズが輸入規制を受けていない以上、プロセスチーズの輸入が原乳の国内的制限を無効化するとは考えられないとした。したがって、無効化の判断は、輸入量ならびにその他の関連する加工品輸入をも含めて、問題となる産品の輸入をとりまく状況を広く検討して行われることになる。

3. 輸入規制の必要性についても、主に輸入量の少なさを理由に要件の充足を否定しているが、カナダの規制の必要性は間接的であるとも指摘している。パネルは、加工品が問題となる場合、無効化の要件との区別の困難さを指摘しているが、さらに直接競争性との関係も示唆したものといえる。言い換えれば、直接競争性が認められれば、原則として規制の必要性が認められ、輸入量が少ない場合には必要性が否定されることもあり得ると解釈することが可能となろう。逆に直接競争性が認められない場合でも、そもそも要件を充足できないため実質的意味はないが、輸入量が少なく、将来の輸入が重大な影響を与えることと判断する証拠がないとしていることから、輸入量が多く、重大な影響を与えることが証明されれば、必要性の要件は充足されることが考えられる。

4. 同種性の判断において、「加工の初期の段階」および「保存性」の要件については判断を回避したが、そこでは従来から用いられてきた基準に疑問が提示されている点が問題となる。「加工の初期の段階」について、カナダは、起草者が例にあげた燻製ニシンに対応させ、単純、直接そして継続的な加工の過程にあるものと主張した。米国は、アイスクリーム・ヨーグルトがその段階で販売し、消費者の用に供することができるため、加工の最終段階であると主張している。本パネルは、各製品の加工を検討する必要があるとしながら、判断を回避した。日本の農産物パネルは、プロセスチーズについては何段階かの過程があることを理由に、その他の酪農製品については消費者に供することができることを理由に、否定している。

「保存性」について、米国は、起草過程での議論と日本の農産物パネル報告で指摘されたこの要件の趣旨、すなわち予測できない一時的過剰に対応するためのもので貯蔵可能な産品を除外するものであると述べ、原料よりも保存性が改善されればこの要件を充たさないとした。それに対してパネルは、保存性は原料となる生鮮品より改善されても否定されるものではないとして、米国の主張を否定した。同時に、カナダの主張したE Cの濃縮トマトパネルの見解である「一定の期間の経過により質および価値を減ずる者」という基準も適用を否定している。その理由として、ほとんど全ての農産物が一定の期間の経過によって質および価値を減ずることをあげている。日本の農産物パネルは、日本への輸送が困難であることから、保存性のないものが輸入されることは考えにくいとしている。

日本の農産物パネルは、一般的な解釈を展開した後に、個別産品毎に詳細に検討している。本パネルが上述のような疑問を提示するのであるならば、各製品の加工を検討してより詳細な基準を提示し、「一定の期間」を何らかの形で限定する責務があるのではなかろうか。そうでなければ、従来の基準自体の適切さを否定したのか、あるいはその基準を前提により精緻なものにすることを認めるのか、議論の余地を残すことになる。つまり、このパネル報告が従来の基準を否定する論拠となる可能性を否定できない。

パネル報告は、第三者の専門家による客観的な判断であるが故に重要な意味を有する。この疑問を提示した部分は、いわば判決の傍論ともいえる部分であるが、もともとパネル報告は法的拘束力を有しておらず、本論と傍論の区別自体あまり意味がない。そうした意味で、後に問題を残すような言及は避けるべきであり、精緻化を認めるのであれば、進んで判断を下すか、あるいはそのような疑問に言及すべきではないように思われる。

5. 本件では、E Cと日本が意見を述べている。E Cの見解は、アイスクリーム・ヨー

グルトと原乳が同種の産品でないこと、アイスクリーム・ヨーグルトの国内規制が行われていないこと、輸入量も少なく、規制の必要がないことを理由に、カナダの輸入規制の正当性を否定している。日本は、日本の農産物パネルの見解を不適切として、酪農製品貿易の特殊性（生乳はほとんど全て加工品として取引される）や一部の製品はミルクに還元しうることなどを理由に同種性を主張し、また保存性についても、原料となる生鮮品との比較で決定すべきでないと主張した。

理事会では、カナダが、いかなる国の酪農製品に関する制度も11条の例外に該当しないのではないかと懸念を表明し、ウェーバーによってアイスクリームとヨーグルトの輸入を規制している米国がウェーバーが認められていない他国を提訴することの不衡平を訴え、ウルグアイ・ラウンドでの権利義務の衡平なバランスの回復の必要性を主張した。これに対して、EC、ニュージーランド、オーストラリアが米国のウェーバーに関する議論に賛意を表明し、これらの国に日本、フィンランドが加わり、カナダに時間的余裕を与えることを支持した。カナダは、ウルグアイ・ラウンドの農業交渉の結果を待ってパネル報告の履行を行うとした。それに対して米国は、1990年6月に23条2項に基づく報復措置の承認を求める意思を表明し、1991年2月に対象産品の準備リストの用意が完了した旨の通告を行った。

【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 「EC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 「ECのチリ産リンゴの輸入制限」 平成3年報告書

間宮 勇 「ECのリンゴ輸入制限」 平成5年報告書

R. E. Hudec, ENFORCING INTERNATIONAL TRADE LAW: GATT DISPUTE SETTLEMENT IN THE 1980'S, Appendix: GATT Legal Complaints, No.195.

GATT, GATT Activities 1989, 1990, pp.78-80.

GATT Activities 1990, 1991, p.65.

GATT Activities 1991, 1992, p.69.

(間宮 勇)