

【事実の概要】

1. タイは、1966年タバコ法の下で紙巻きタバコ(cigarettes)を含むタバコの輸出入を政府による許可のある場合を除き禁止していた。1966年以来、タイ・タバコ独占体(Thai Tobacco Monopoly)だけがこの許可を与えられ、この組織は、過去わずかに3回(1968年から70年まで、1976年および1980年)だけ、紙巻きタバコを輸入したことがあった。

さらに、従来から紙巻きタバコには、消費税、事業税及び地方税(municipal tax)が課されていた。消費税に関して、タバコ法は、タイ政府が賦課しうる最大税率を輸入紙巻きタバコについては国産の紙巻きタバコの場合よりも不利に定めていた。しかも、国産の紙巻きタバコに対する実際の消費税については、外国産タバコの混入量に比例して税率が高くなっていた。ただし、本件パネルが設置された後の1990年7月11日、タイは、規則を改正し、すべての紙巻きタバコに一律の消費税を定めた。他方で、事業税及び地方税は、許可を受けた製造業者によって販売されるか、または国産タバコから製造されたものを除くすべての紙巻きタバコに対して賦課されていた。1990年8月18日、タイは、規則を改正し、すべての紙巻きタバコを事業税及び地方税の課税対象から除外した。なお、1982年のタイの加入議定書は、事業税及び消費税をガット3条に可能な限り早急に整合させるタイの意図を定め、1987年6月30日までに締約国団がそれについての審査を行う旨を規定していた。この期間は、その後、締約国団により1990年6月30日まで延長された。

2. 1989年2月5日の二国間協議で満足のいく解決が得られなかった米国は、締約国団に対してパネルの設置を要請し、理事会は、1990年4月3日にパネルの設置に同意した。

3. パネルにおける主要な争点および両当事国の主張は、次のようであった。

(1) タイによる紙巻きタバコの輸入制限は、ガット11条に反し、ガットの例外規定である11条2項(c)(i)によっても正当化されないか。

米国は、紙巻きタバコが11条の意味における農業または漁業の産品ではないこと、当該制限が輸入禁止措置として運用されていること、当該制限が国内の供給制限と関連して

課されていないこと、および当該制限が輸入に対して均衡を失するような影響を及ぼしていることを理由として、11条2項(c)によっては正当化されないと主張した。これに対して、タイは、紙巻きタバコが11条の意味での農業産品であり、行政府がタバコの作付け面積および紙巻きタバコの生産の削減を行っていることを理由として、当該輸入制限が11条2項(c)により正当化されると主張した。

(2) 同輸入制限は、20条(b)によっても正当化されないか。

米国は、タイが行うような輸入制限は人の健康を保護するために必要なものではないから、20条(b)によっては正当化されないと主張した。タイは、喫煙を規制するために、紙巻きタバコの輸入制限が行われる場合にのみ実効的となるような措置が政府によって実施されており、かつ米国产の紙巻きタバコに含まれる化学物質およびその他の添加物はタイ産の紙巻きタバコより有害であるから、当該輸入制限は20条(b)の下で正当化されると主張した。

(3) 同輸入制限は、タイの加入議定書によっても正当化されないか。

米国は、同輸入制限が基礎を置く1966年タバコ法は強制的な輸入制限を課すものではないから、タイの加入議定書は適用されないと主張した。タイは、1966年タバコ法は、1982年のタイのガット加盟に先行し、かつその明示的な意図において強制的であるから、当該輸入制限はタイの加入議定書によって正当化されると主張した。

(4) 紙巻きタバコに対するタイの内国税は、ガット3条に反するか。

米国は、タイの消費税は、紙巻きタバコの輸入が許可される場合に、輸入紙巻きタバコに対して同種の国内産品よりもより高い税率の適用を認めているから、3条1項および同2項に反すると主張した。また、事業税および地方税も、国内産品および国内生産者が輸入した産品にだけ支払が免除されているから、3条1項および同2項に反すると主張した。タイは、これらの内国税はいずれも輸入紙巻きタバコおよび同種の国内産品に同じ程度で賦課されるから、3条には反しないと主張した。

4. 利害関係国としてEC（欧州共同体）がパネルに口頭で意見を述べ、米国の主張を支持した。さらに、両当事者間の了解についての覚書に基づき、かつタイの要請に従って、パネルは、世界保健機構（WHO）に紙巻きタバコの使用と消費が健康に及ぼす影響など、本件の専門技術的側面に関する意見の提出を求めた。

【報告要旨】

1. 紙巻きタバコの輸入制限について

タイは、過去10年間紙巻きタバコの輸入許可を与えなかったことにより、ガット11条に反して行動した(para. 67)。

2. 11条2項(c)(i)の適用について

同規定は「輸入の形式のいかんを問わ」ない「農業産品」を適用の対象としている。

「輸入の形式のいかんを問わず」という文言は、11条2項(c)についての注釈において定義されており、「パネルの見解によれば、この注釈における『生鮮品』への言及は、販売または生産の制限に服する農業産品が生鮮品でなければならないことを明らかにする」(para. 69)。したがって、11条2項(c)(i)に関連する唯一の国内的な販売または生産の制限とは、タイが主張する葉タバコの生産に課された制限を指すが、紙巻きタバコに対する制限はこれに含まれない。その結果、11条2項(c)(i)は、「もっぱら(a)国産葉タバコと『同種の』産品及び(b)そのような『同種の』産品を加工した産品で11条2項(c)(i)についての注釈の条件を充たすものに対する輸入制限だけに適用される」(para. 70)。紙巻きタバコは、葉タバコと「同種の」産品ではなく、すでに相当の加工を経ており、これ以上の加工を意図されていないことから、「加工の初期の段階にある葉タバコ」とみなすことはできない。それゆえ、紙巻きタバコは11条2項(c)(i)の下で輸入制限の対象となりうる産品には含まれない(paras. 68-70)。

3. 20条(b)の適用について

パネルは、喫煙が人の健康に対する重大な危険を構成し、したがって、紙巻きタバコの消費を減少させようとする措置が20条(b)の適用の対象となることを認める。しかしながら、ある措置が20条(b)の適用の対象となるためには、それが「必要な」ものでなければならない。タイが課した輸入制限が20条(b)の意味で「必要」とみなしうるのは、もっぱら次のような場合である。すなわち、「一般協定に合致するか、またはそれに反する程度がより少ない他の代替的措置で、タイが人の健康に関する自国の政策目的を達成するために利用するのが合理的に期待されるものが、なんら存在しない場合」である(para. 75)。

自国の輸入制限を正当化するためタイが主張した人の健康に関する主要な政策目的は、輸入紙巻きタバコに含まれる有害な成分から公衆を保護し、タイにおける紙巻きタバコの消費を減少させることである。したがって、本件の輸入制限は、タイにおいて販売される

紙巻きタバコの品質を確保し、数量を減少させることを意図したものとみなしうる。しかしながら、品質の確保については、3条4項に従って内国民待遇の基礎の下に実施される非差別的な規則で、有害物質の禁止とともに成分の完全な開示を要求するものが、一般協定に合致する他の代替的措置となりうる。パネルは、タイが達成しようとする品質に関連した政策目的に対処するため、タイがそのような代替措置をとることを合理的に期待しうると考えた。また、数量の削減については、まず、紙巻きタバコの需要を減少させるために広告を禁止する措置があるが、内外の原産を問わず一般的にすべての紙巻きタバコの広告を禁止する措置は、通常3条4項の要件を充たすものである。さらに、供給を減少させるためには、政府が製品の輸入及び国内販売について政府独占体を維持し、この独占体を通じて紙巻きタバコの全般的な供給量、価格及び小売販売を規制することができる。その際、輸入タバコに国産タバコよりも不利でない待遇を与え、譲許表の下での義務（2条4項）に反しないよう行動すればよい。

要するに、紙巻きタバコの品質と数量を規制するためにタイが合理的に利用することができ、かつ人の健康に関するタイの政策目的を達成することができる措置で、一般協定に合致するさまざまなものが存在する。それゆえ、外国産紙巻きタバコの輸入を許可せずに、国産の紙巻きタバコの販売を許容するタイの行為は、一般協定に反し、20条(b)の意味で「必要な」ものでもない(paras. 72-81)。

4. 加入議定書の現行法令条項の適用について

タバコ法は、正式な意味での立法であり、タイの加入議定書に先行するものであるが、その文言または明示の意図により、タイの行政当局に対して行政行為によっては変更できないような輸入制限の要求を行うものではなかった。それどころか、タバコ法27条は、タイの行政当局に輸入許可を付与する権限を明示的に与えている。それゆえ、タイの加入議定書における現行法令条項は、紙巻きタバコの輸入制限を一般協定の下でのタイの義務から免除するものではない(paras. 82-83)。

5. 紙巻きタバコに対する内国税について

過去のパネルは、行政当局に対して輸入産品を差別する内国税を賦課することを強制的に要求する立法は、その実際の適用の機会がすでに生じたか否かを問わず、3条2項に反することを認めた。すなわち、行政当局に対して単に3条2項に反して行動する権限を付与するにすぎない立法は、それ自体3条2項の違反を構成するものではない。したがって、差別的な内国税を規定するタバコ法が3条2項に反して適用されるかもしれないという可

能性は、タバコ法を一般協定に反するものとするには十分ではない。

1990年8月18日のタイの新たな措置は、紙巻きタバコを事業税及び地方税の課税対象から除外することにより、国産の紙巻きタバコに対するものを超えて輸入紙巻きタバコに賦課されていた内国税を廃止した。消費税の場合と同様に、タバコ法は、依然として行政当局に対し差別的な租税を徴収する権限を与えている。しかしながら、タバコ法が3条2項に反して適用されるかもしれないという可能性は、それ自体、タバコ法を一般協定に反するものとするには十分ではない(paras. 84-86)。

【解説】

1. 11条2項(c)および同規定についての注釈の解釈

11条2項(c)は、それが適用されるための「農業産品」をなんら定義していないが、過去の関税交渉およびパネルの報告から長期にわたって確立したガットの慣行によれば、関税協力理事会の関税分類表の第1章ないし第24章に含まれる産品が「農業産品」とされてきた⁽¹⁾。したがって、本件で問題とされた紙巻きタバコは、第24章に含まれるから、農業産品ということになる。しかし、本件のパネルは、11条2項(c)(i)の例外規定が適用されるための「農業産品」の概念をさらに限定する解釈を示した。すなわち、まず第一に、11条2項(c)についての注釈における「生鮮品」への言及から、輸入国内で販売または生産の制限に服する農業産品は「生鮮品」でなければならないとし、第二に、許容される輸入制限の対象となるのは、①この生鮮品と同種の産品および②そのような同種の産品を加工した産品で11条2項(c)についての注釈に規定される種々の条件を充たすものに限定されるというものである。この第一の解釈については、本件より約1年前に採択された「カナダのアイスクリーム・ヨーグルトの輸入制限」パネル（以下、アイスクリーム・パネル）の報告⁽²⁾でも同様の解釈が示されている。すなわち、同パネルによれば、一般協定の起草過程においては、11条2項(c)(i)が「……ときには大量の魚や穀物をもたらす自然のきまぐれな賜物……」のゆえに、また「自分達を組織化できない多数の未組織の小生産者……」の存在のゆえに必要であると主張されたという。このことから、同パネルは、「制限に服する国内産品は、農民によって生産された産品でなければならない」と解釈した⁽³⁾。本件パネルは、この点を「生鮮品」という言葉を使ってより明確に示し、さらにその論理的な帰結として第二の解釈をも導いたものといえる。

しかし、上記の第二の解釈に関して、本件の紙巻きタバコが11条2項(c)の下で許容

される輸入制限の対象産品（とくに上記第二の解釈の②）にならないとするパネルの判断は、たとえば上記のアイスクリーム・パネルがかなり慎重な判断を行っている⁽⁴⁾のに比べると、あまりにも簡単すぎ、必ずしも説得的ではないように思われる。すなわち、本件パネルは、単に紙巻きタバコがすでに相当の加工を経ており、これ以上の加工が意図されていないことから「加工の初期の段階にある」ものではないとのみ述べて、直ちに許容される輸入制限の対象産品にはならないと結論づけている。しかし、アイスクリーム・パネルでは、現代の様々な生産方法や科学技術の急速な変化によって、この「加工の初期の段階にある」という概念が相対化し、11条2項(c)の解釈基準としては余り役に立たなくなっていることが述べられており⁽⁵⁾、この基準の検討だけで結論を導いた本件パネルは、やや早急すぎたように思われる。紙巻きタバコの性質からすると、11条2項(c)についての注釈が掲げるその他の基準、すなわち、「保存のきかない（腐敗性）」、「直接の競争」、「（国内）制限を無効にする」などの基準についても十分な検討が行われるべきであったといえよう。

2. 20条(b)の「必要性」の要件の解釈

パネルは、一般協定に合致する措置で、タイ政府が採用することを合理的に期待できる他の代替的措置が存在するから、タイ政府による本件の輸入禁止措置は、20条(b)の「必要性」の要件を充たしていないと認定した。その際、パネルが他の代替措置として掲げたものには、需要を抑制するための広告の規制と供給を抑制するための政府独占体の運用がある。しかし、タイが主張するように⁽⁶⁾、米国の巨大なタバコ産業が豊富な資金を用いてさまざまな販売戦略を展開することによりタイの広告規制を容易に逃れうることは十分に考えられることであり、果たしてタイにとって広告規制という手段が他の代替的措置として実効的であったかどうかは疑問が残るところである。

さらに、供給を抑制するための政府独占体の運用にしても、パネルが指摘するようにあくまでガットの規定に従ったものでなければならない。したがって、過去のパネル⁽⁷⁾が判示したように、政府独占体も11条1項の規定に服し、輸入制限を行うことは許されないものであり、また2条4項の規定により輸入差益が生ずるような価格設定を行うこともできないのである⁽⁸⁾。したがって、タイの次のような主張を考えると、このような政府独占体の運用が果たして供給を実効的に抑制しうる措置となりうるかは疑問となるところである。すなわち、タイは、自国の紙巻きタバコの市場開放が競争の激化を招き、それが宣伝広告を含めてさまざまな販売戦略の展開を促したり、製品の広範な入手可能性を高めた

りし、また価格の低下や品質の向上をもたらすことになり、結局、紙巻きタバコの全消費量の増加という望ましくない効果が発生すると主張した⁽⁹⁾。パネルは、明示的にタイのこのような主張は受け入れられないと述べているのであるが⁽¹⁰⁾、上述のようなガットの原則に従った政府独占体の運用が市場開放に伴う競争の激化や価格の低下を必ずしもくい止めることができないとすれば、パネルによるタイの主張の拒絶には理由がないことになる。輸入制限に代わる他の代替的措置がタイの実情に即して果たして実効的なものであるかという点から考えると、パネルの論理は必ずしも説得的ではないであろう。

3. パネルによるWHOの意見の評価

本件では、両紛争当事国間の了解により、パネルが、紙巻きタバコの使用と消費が健康に及ぼす影響などの専門技術的側面に関する意見を世界保健機構（WHO）に求めた。その意味で、本件は、パネルが専門技術的な事項について他の国際機関に意見を求めうることを示した先例的価値を有する。

しかし、本件では、WHOは、単にタバコの人体に対する有害性について意見を述べただけでなく、米国の主張によればWHOが本来権限を持たないような「紙巻きタバコ市場の開放が人の健康に及ぼす影響」についても意見を述べた⁽¹¹⁾。すなわち、WHOによれば、多国籍タバコ企業がタイの国内市場に参入する場合には、タイ政府の財政的には貧しい国民健康政策がこれら多国籍企業の豊富なマーケティング予算に太刀打ちできなくなり、結果的に紙巻きタバコの消費量が増加し、喫煙による死亡や病気の率が高まるとされ⁽¹²⁾、また、ラテンアメリカやアジアの経験によれば、政府独占体によって支配された紙巻きタバコ市場の開放が喫煙の増加を招いたとされた⁽¹³⁾。このような意見がWHOの権限外のものであるかは必ずしも明かではないが、本件の一方の当事国にとってかなり有利な内容となっており、通常の裁判における鑑定意見のような中立性または客観性にやや欠けるのではないかという印象が残った。本件のパネル自身はWHOのこのような意見によってはなんらその結論を左右されているようには見えないが⁽¹⁴⁾、今後、ガットのパネルは、本件のように他の国際機関の専門技術的な意見を求める際には、あくまでその国際機関の権限内の事項に十分に問題を限定して意見を求める必要があるように思われる。その意味で、本件は教訓的であったといえる。

4. 行政当局に差別的国内税を賦課する権限を与える立法のガット合法性

行政当局に対し単にガットに反する措置をとる権限を付与するにすぎない立法は、それ自体ガット違反を構成しないという見解は、過去のパネル（1987年米国スーパーファ

ンド事件及び1990年のEEC迂回防止税事件)によって採用され、本件パネル報告の要旨5は、これを踏襲したものである。したがって、この見解は、パネルの判例法としてほぼ確立しているといえよう。しかし、必ずしも問題がないわけではない。たとえば、ガットの起草者は、3条4項の適用対象となる法令には、単に販売または購入の条件を直接規制する法令だけでなく、国内市場において国産品と輸入産品との競争条件を後者に不利になるように変更するような法令も含めることを意図していたとされている⁽¹⁵⁾。さらに、本件パネルも、国産品であるか輸入品であるかを問わずすべての紙巻きタバコの広告を一般的に禁止することは、タイの既存の供給者と外国の新規の供給者との間に「不平等な競争機会」を創出し、それゆえ3条4項に反する可能性があることを認めている⁽¹⁶⁾。このように「平等な競争機会」を確保するという観点が、4項と同様に2項においても採用されうると考えれば、単に差別的な内国税が課される可能性があるということさえも、十分問題となりうるように思われる。したがって、パネルは、そのような可能性または蓋然性がどの程度のものであるのか(たとえば、過去の課税実行など)、またそれによって「平等な競争機会」の確保が損なわれないのかを本来検討すべきであって、上記の判例法が確立したとしても、その妥当性はなお再検討の余地があるといえるであろう。

4. その後のタイの実行

ガット理事会によるパネル報告の採択後、タイでは、タバコ法そのものには変化がないが、同法の運用において輸入許可が民間にも与えられるようになった。なお、紙巻きタバコの関税率については、法定税率(1987年 Custom Tariff Decree)が「60%または30 baht/kgのいずれか高いほう」のまま変わっていないが、実行税率は、大蔵省通達(Notification of Ministry of Finance)によって、1989年に「30%または30 baht/kgのいずれか高いほう」に変わり、さらに1991年には「55%または55 baht/kgのいずれか高いほう」に変更されている。この1991年の変更は、紙巻きタバコ市場の開放に対応するためのものであろうか。

<注>

- (1) See, e.g., Report of the Panel on "Canada-Import Restrictions on Ice Cream and Yoghurt", (adopted on 5 December 1989), L/6568, BISD 36S/68, 86, para. 64.
- (2) Id.
- (3) Id., at 86-87, para. 66.

- (4) Id., at 88-90, para. 71-76.
- (5) Id., at 88, para. 71.
- (6) Report of the Panel on "Thailand-Restrictions on importation of and internal taxes on cigarettes", (adopted on 20 February 1990), DS5/R, BISD 37/200, 208, para. 27.
- (7) See Report of the Panel on "Japan-Restrictions on Import of Certain Agricultural Products", L/6253.
- (8) この点について、詳しくは、平「国家貿易とGATT」貿易と関税1990年2月号31頁以下参照。
- (9) Panel Report, supra note 6, at 208, para. 27.
- (10) Id., at 225, para. 79.
- (11) Id., at 2188-19, para. 58.
- (12) Id., at 216-17, para. 52.
- (13) Id., at 218, para. 55.
- (14) パネルの認定の中で援用されたWHOの意見は、タバコ規制戦略の手段としての広告規制や価格規制の実効性(Id., at 224-25, para. 78, 79)に関する点、および発展途上国におけるタバコの輸入制限が国内タバコ産業の保護を導くという点(Id., at 225, para. 80)である。そもそもパネルの結論は、米国に有利な内容であるから、タイに有利な内容を持つWHOの意見は何ら考慮されなかったというべきかもしれない。
- (15) Report of the Panel on "Italian Discrimination Against Imported Agricultural Machinery", (adopted on 23 October 1958), BISD 7S/60, para. 12; Report of the Panel on "United States - Section 337 of the Tariff Act of 1930", (adopted on 7 November 1989), L/6439, para. 5.10.
- (16) Report of the Panel, supra note 6, at 224, para. 78

【参考文献】

Comment U.S. Tobacco Goes Abroad: Section 301 of the 1974 Trade Act as a Tool for Achieving Access to Foreign Tobacco Markets, 14 N.C.J. Int'l L. & Com. Reg. 439. (1989)

(平 覚)