

日本の皮革輸入制限

(L/5623、1984年5月15/16日採択)

(1979年11月6日及び1980年11月10日に採択されたパネル・レポートにも言及)

【事実の概要】

1952年から、日本はある種の皮革製品の輸入数量制限を実施し、1963年までは12条に定める国際収支の擁護のための措置としてこれを正当化していた。しかし、日本は、国際収支が改善し、1963年にIMF 8条国となった後も、国内皮革産業の小規模・後進性及び同和問題を理由に、この数量制限を維持し続けてきた。

米国は、日本のこの措置は米国のGATT上の権利を無効化又は侵害するとして、日本と協議をしたが、満足し得る調整が行われなかったため、23条2項に基づきパネルの設置を求めた。理事会は、1978年7月24日、同年9月20日までに両締約国間で満足できる調整ができないときはパネルを設置することを決定。パネルは、両締約国のほか、オーストラリア、カナダ、インド及びニュージーランドから意見を聴取した。しかし、1979年2月23日、日米間で協議が整い（輸入業者及び需要家毎の割当制から国別割当制へ移行）、アメリカは、協議結果の実施が満足し得るものでなければ再度GATT手続に戻ることを留保して、23条2項の提訴を取り下げた。そのため、パネルは以上の経緯を記したレポートを理事会に提出し、理事会は1979年11月6日にこれを採択した(L/4789)。

その直後の1979年11月16日、今度はカナダの要請に基づき、上記の日本の皮革輸入制限措置についてパネルが設置された。パネルは、1980年3月から6月にかけて会合を重ねた。しかし、同年9月22日、カナダと日本との二ヶ国間協議が整い、カナダは再提訴の可能性を留保して提訴を取り下げた。この経緯を記したパネル・レポートは、1989年11月10日に理事会で採択された(L/5042)。

1979年2月23日の上記の日米合意が1983年3月31日に失効するのを控え、日米両国は、協議を続けていたが、日本側が輸入数量制限自体は存続させることを前提にしたのに対し、アメリカ側はこれを拒否し、1983年2月25日、アメリカは再び日本の皮革輸入制限措置についてのパネル設置を求めた。パネルは、同年9月から翌1984年2月までに6回の会合を重ねた。オーストラリア、EC、インド、ニュージーランド、パキスタンが利害関係国として参加した。

パネル手続における両当事国の主張は以下の通りである。

アメリカ側：

(1) 日本の皮革輸入数量制限は11条に反する。日本は、社会政策上の理由をあげているだけであり、これはGATTの認める例外には当たらない。このような問題は各国にそれぞれ存在するのであるから、こういった例外を認めることは貿易秩序を害することになる（E Cの香港からのある製品の数量制限措置に関するパネル・レポート(L/5511(1983年7月12日理事会採択)参照)。

(2) 上記の輸入数量制限のほか、日本が、輸入割当総量、割当ルール、輸入許可証の保有者名を公表していない点は10条1項違反である。

(3) また、輸入割当総量の非公表は、13条3項(b)にも違反する。

(4) 10条3項によれば、締約国は輸入関係規則を「合理的な方法で」実施しなければならない。取引業者にとって重要な輸入割当量、割当量の未消化量、輸入許可書の保有者名などの情報の非公表は、合理的な実施ではない。また、輸入のインセンティブのない皮革製造業者や流通業者に輸入許可証を与え、インセンティブのある新規参入者に与えないことも不合理である。

(5) 日本の措置は、「一応の」無効化又は侵害であるだけでなく、2条に基づく譲許を現実に無効化又は侵害するものである。

(6) 極東アジア諸国へのアメリカからの輸出の伸びと比較すると、日本への輸出の伸びは低い。合衆国の皮革業者は、行政上の障壁のため、輸入割当量を完全に消化することさえができないのである。

日本側：

(1) 本件のようなことは他の先進国もそれぞれ行っていることであり、純粋に法律的観点からのみ判断を下すことは妥当とはいえない。皮革製品は、工業製品としては、唯一日本が数量制限を課しているものであり、この撤廃は社会政策上不可能である。そのような困難にもかかわらず、日本が輸入量の拡大に努力してきたことを評価してもらいたい。アメリカからの輸入は順調に伸びている。GATTの目的は貿易の拡大であり、パネルは非現実的な勧告を出すべきではない。本件の事情は、歴史的に根深いものであり、アメリカが引用している香港対E Cの事件(L/5511)とは異なる。

(2) 輸入割当総量の点を除き、日本政府は、10条1項に従い、輸入割当手続をすべて公表している。

(3) 13条3項(a)は、輸入許可証の保有者名の公表を要求してはいない。したがって、日本は、個々の輸入許可量や割当量の未消化量を公表する義務は負っていない。

(4) 現在の輸入割当制度のはそれなりの合理性があり、10条3項に反するものではない。

(5) 本件の対象品目は、関税譲許の対象品目ではないので、2条に違反するものではない。

(6) 極東アジア地域の市場を一体として捉えることは誤りである。各国の市場はそれぞれ異なるのである。日本市場はむしろフランス・ドイツ市場と比較すべきである。いずれにしても、アメリカの業者の努力不足が問題である。

利害関係国として参加したオーストラリア、E C、インド、ニュージーランド、パキスタン、それぞれ日本の措置はGATT違反である旨主張した。

【報告要旨】

(1) 本件におけるアメリカと日本のアプローチは全く異なる。アメリカは法的なアプローチであるのに対し、日本は国内の事情への配慮を求めている(para. 40)。

パネルは、日本の事情は十分に理解する、また、日本が困難な中で輸入拡大努力をしてきたことも評価する(para. 43)。

しかし、輸入数量制限は11条1項違反であり、日本はGATT条文に基づいてその例外に該当するという主張を展開していない。したがって、パネルとしては、このような場合には、GATT上認められた例外によって正当化できるか否かの判断はしない。パネルへの付託事項は、「GATTの関係条文に照らして」判断することにあるので、歴史的、文化的、社会的事情は考慮の外におかれるべきである(para. 44)。

(2) したがって、本件の日本の措置はGATT違反であり、23条の「無効化又は侵害」が「一応(prima facie)」推定される(para. 46)。そして、1979年の「通報、協議、紛争処理及び監視に関する了解事項」ANNEX第5項によれば、一応の推定がなされた以上、無効化又は侵害が現実に生じたという推定を覆すべく反証を挙げなければならない(para. 47)。

(3) この点について、日本は、現実にはアメリカから日本への輸出は阻害されていないと主張している。その根拠として、日本は、アメリカの業者は割当量を消化していないこと、日本の皮革市場は不況であること、アメリカの業者は努力不足であること等を主張

している。

パネルとしては、東アジア市場へのアメリカからの輸出量に鑑みると、輸入数量制限を実施している以上、アメリカの対日輸出は制約を受けている、と判断するのが相当である(para. 53)。アメリカの業者が割当量を消化していない点については、アメリカが他の国へは大量の輸出をしていること、及び、日本へ輸出している他の国もアメリカと同様の主張をしていることから、割当量の未消化にも拘らず、アメリカの対日輸出はマイナスの影響を受けているというべきである(para. 54)。

(4) いずれにしても、数量制限は、それが貿易量に何らかの影響があるからだけではなく、たとえば、そのために、取引のコストがかかり、また、投資計画にマイナスを与える不確実性をもたらすという理由で、無効化又は侵害を引き起こすと推定すべきである(para. 55)。

(5) 以上により、日本の主張は「推定」を覆すには至っていない(para. 56)。

(6) なお、アメリカは、2条、10条1項・3項、13条3項違反の主張をしているが、日本の措置が11条違反である以上、その他の点には触れる必要はない(para. 57)。

(7) 利害関係国が13条1項・2項違反を主張しているが、当事者であるアメリカはこれに言及していないので、本パネルへの付託事項に入らず、したがって、判断は示さない。もっとも、この点の指摘があったことに理事会の注意を喚起する(para. 58)。

(8) 以上により、日本は、輸入制限措置を撤廃すべきことを勧告する(para. 59)。

(9) パネルとしては、理事会に、日本の直面する困難及びこれまでの輸入拡大努力(para. 43参照)に鑑み、本件輸入制限措置の撤廃を漸進的に進めるための時間を与えるか否かの判断を委ねる(para. 60)。

【解説】

1. はじめに

本件は、日本が国内の同和問題を理由にとってきた皮革の輸入数量制限をGATT違反と判断した事例である。このパネル報告に至るまでには、アメリカによる1974年通商法301条に基づく調査を含むいくつかの2ヶ国間貿易摩擦、アメリカ、カナダ、オーストリアとの2か国間取極、途中で取り下げられた2つのパネル紛争解決手続([事実の概要]参照)、などがある。

特に、アメリカでは、本件のGATT提訴の背後で、1974年通商法301条の手続が進行して

いた。すなわち、1977年、アメリカなめし皮協会は、日本の皮革輸入制限は不公正貿易措置であるとして、301条の提訴を行い(Docket No. 301-13)、大統領はこれを受けて、23条の手続に入ったのである。その後、既述の通り、このGATTパネル手続は2ヶ国間合意により途中で取り下げられた(L/4789)。しかし、その後も、通商代表部は2ヶ国間合意の実施成果を監視し続け、その結果、1983年の第2回目のパネル設置となったのである。

なお、1982年には、アメリカ製靴産業団体からの301条提訴に基づき(Docket No. 301-36)、日本のほか、ブラジル、EC、フランス、イタリア、韓国、スペイン、台湾及び英国のゴム製でない靴の輸入制限措置の調査が行われ、そのうち、日本の皮製靴の輸入制限については、アメリカはGATTの場に持ち出し、本件パネル裁定の結論がそのまま当てはまる旨主張した。

日本は、本件パネル裁定採択の後、速やかに一部の輸入数量制限を撤廃したが、残りの部分の撤廃は困難である旨主張した。

そこで、1985年9月7日、アメリカ大統領は、通商代表部に対し、同年12月1日までに皮革・皮製靴について適当な措置を日本がとらない場合に、日本に対して発動すべき報復措置についての勧告を求めた。このような背景のもとに、同年12月、日本は、アメリカからの対日輸出について2億3600万ドル相当の関税を引き下げることと約束し、他方、アメリカは、日本からの皮革の輸入について、差別的に、2400万ドルの関税を引き上げることと2ヶ国間協議は一応整った(以上、Bello and Holmer, 後掲p. 658-9)。

その後、1986年4月1日、日本は、残存していた数量制限をGATT合法的なtriff quotaに置き換えた。そして、アメリカの差別的関税を問題としたが、それ以上の追及はしていない(L/5978(1986年4月11日))。

以下では、法的に厳格な判断と各国の特段の事情への配慮の対立、「一応」の推定の反証可能性の点を検討し、最後に、本件パネル報告の若干の問題を指摘する。

2. 厳格な法的アプローチと特段の事情への配慮

本件における日本側の基本姿勢は、日本の皮革輸入数量制限が11条に違反するとのアメリカ側の主張に正面から条文を根拠として正当化を試みるのではなく、国内の事情を説明し、純粹に法律的な判断を押しつけるよりも、貿易拡大というGATTの目的を現実的な立場で考えることを主張する、というものであった。パネルは日本の事情及び努力には配慮を

一応示したものの、1983年のECの香港からのある製品の数量制限措置に関するパネル・レポート(L/5511(1983年7月12日理事会採択))を引用しつつ、特段の国内事情による例外を認めるということはしなかった。この先例において、ECは、フランスのSLQ(sans limitation de quantite)ライセンス制度は、長い歴史を有する「残存制限(residual restriction)」であり、GATTがこれについて何らの措置をとってこなかったということは、社会的・政治的必要があるときは、11条1項の黙示の例外として認めていることを意味し、これはGATTの厳格さを緩和する「法創造的事実」であると主張したのであるが、パネルは、GATTは残存制限に対して寛容であるわけではなく、事実として存続していてもGATTの明文の規定を変えることはできない、とし、社会的な事情は11条の適用とは無関係であり、考慮に入れられるべきではない(L/5511, para. 27)、と判断しているのである。

一旦各国の特段の事情を考慮し始めると収集がつかなくおそれがあり、また、パネルは理事会への報告書を作成するだけで、その判断が直ちに法的強制力を持つにいたるわけではないので、通常の裁判所よりもむしろ厳格な法的判断に終始するということがしやすい立場にあるともいえよう。というのは、政治的な微妙な判断は、理事会での扱いに委ね、そこで柔軟に交渉を行う余地が残されているからである。したがって、本件パネルの示した法的に厳格なアプローチは支持されるべきであると解される。

3. 無効化又は侵害の「一応」の推定とそれに対する反証可能性

本件の最大の問題は、一般論として、GATT違反による「無効化又は侵害」の「一応(prima facie)」の推定は、現実には「無効化又は侵害」がないことを立証すれば覆すことができる点にある。具体的には、日本の輸入数量制限が11条違反であるとした上で、GATT違反は23条の規定する「無効化又は侵害」を「一応」推定するが、日本が現実には無効化又は侵害は生じていないことを示せば、この「推定」は覆すことができるとし、結論としては、日本主張の事実では推定は覆らないとされたが、日本の主張する反証を検討したのである。これは妥当であろうか。

まず、GATT違反が立証されれば「無効化又は侵害」の「一応」の「推定」がなされるという解釈は、「先進15ヶ国のGATT23条援用に関するパネル報告」(BISD, 11S/95)(1962年11月16日理事会採択)によって確立されたとされている(小松一郎、後掲306頁)。そして、1979年の「通報、協議、紛争処理及び監視に関する了解事項」ANNEX第5項は、このことを確認している。

パネルは、この反証可能性を肯定する根拠としても、この1979年の「了解事項」ANNEX第5項を挙げている。しかし、この解釈は、その後、「アメリカの石油及び特定の輸入品に対する課税に関するパネル報告」(スーパーファンド事件)(BISD, 34S/136)(1987年6月17日理事会採択)によって否定されている。詳しくは、同報告の解説に譲るが、そこでは、同ANNEX第4項において、「締約国団の第1の目的は通常、GATT違反があるときには、その違反する措置の撤回を確保することである」とされ、貿易に影響があるときといった条件は付けられていないことから、貿易への影響とは無関係にGATT違反を処理する趣旨であり、また、同5項が、反証に言及しているのは、「無効化又は侵害」があるとされた後、補償措置を認めるか否かの判断においてであって、補償措置を認めるほどには事態は重大ではないことを立証できれば、補償措置を許可されないというコンテキストである、とされているのである。

23条の規定の仕方は、文言上は、反証の余地があるはずであるが、その後の慣行をまとめた1979年の「了解事項」ANNEXの解釈としては、「無効化又は侵害」の「一応」の「推定」は反証を許さないものであると解釈する「スーパーファンド」パネル報告の方を正当というべきであろう。この問題は、そもそも、通常法律用語としては反証を許すべき「一応(prima facie)」の推定という文言を不用意に用いてきた点にあるというべきである。

4. その他の若干の問題点

なお、このパネル報告は、以下のように、若干論理的に弱いところがあるように見受けられる。

たとえば、第1に、11条との関係で日本は条文に基づく主張をしていないので「GATT上正当化の余地があるか否かの判断はしない(The Panel decided that in such circumstances it was not for it to establish whether the present measures would be justified under any GATT provision or provisions)」と述べた少し後で、「GATTの規定は輸入制限を正当化するものではない(these provisions did not provide such a justification for import restrictions)」という判断を下している箇所である(para. 44)。

第2に、数字をあげてアメリカの対日皮革輸出が伸びていることを認定しながら、「それでも、アメリカからの輸入を含めて、輸入を制限するために輸入制限が維持されている

という結論からのがれることはできない(However, the Panel could not escape the conclusion that the import restrictions were maintained in order to restrict imports, including imports from the United States)」とトートロジー的な結論をまず述べ、その理由としては、日本市場と東アジア市場と完全に同一視することはできないとしても、東アジアへのアメリカの輸出に関する数字は日本の輸入制限がアメリカの対日輸出を制限しているとの見方を支持するとしている箇所である(para. 53)。これでは、理由になっていないというべきであろう。貿易の数字は単に羅列しているだけで、理由付けには全く生かされていない。

第3に、para. 54において、アメリカの業者が輸入割当量を消化していないことは輸入制限措置の貿易に対するマイナスの影響がないことを示すことになるか、という問題を扱っているが、本来ならば、日本の数量制限をめぐる情報の非公表や、数量制限の持つ貿易萎縮効果などを理由として、未消化部分があるからといって輸入割当が貿易を阻害していないとはいえない、といった判断をすべきであると思われる。しかし、このパネル報告は、この点をめぐる両当事者の相対立する主張について判断を下すのは難しいけれども、アメリカの他地域への輸出量の多さ及び他の国々がアメリカの主張を支持しているという2つの事実は、輸入制限の存在がアメリカからの輸出に悪影響を与えているという推定を支持する、と判断しているのである。そもそも、この主張の対立についての判断が特に困難なわけではないはずであり、また、パネルの挙げている理由はこの点についての理由にはなっていないと解される。なお、より、根本的問題に連なるが、利害関係国の主張が一方の当事者と同じであることは、本来、パネルの判断に直接の影響を与えるべきではないと思われる。というのは、パネルへの付託事項は、本件パネルも述べているように、GATT条文に照らしての判断であり、多くの国が主張していること自体は法的正当性を保証しないからである。多数決原理はここでは何らの意味もないというべきである。

さらに、第4に、paras. 53及び54に続くpara. 55の書き出しは、「いずれにしても(In any event)」である点も、このパネル報告の論理的弱さを露呈しているというべきである。para. 55で述べている数量制限の存在は取引コストを増大させ、その不確実性のために投資計画にマイナスを与えるという点は極めて重要な指摘であるにもかかわらず、「いずれにしても」という形で他の部分と切り離され、しかも、ごく簡単に言及するだけにとどめられていることは遺憾である。

【参考文献】

- Bello and Holmer, Section 301 of the Trade Act of 1974: Requirements, Procedures, and Developments, 7 Northwestern J. of Int'l Trade 633(1986)
- 小松一郎「GATTの紛争処理手続と『一方的措置』」国際法外交雑誌89巻3・4号299頁(1990)

(道垣内正人)