

英国の生鮮バナナに対する特惠関税

(L/1749、1962年4月11日パネル報告)

【事実の概要】

1. ガット発足の時点で英連邦特惠関税制度が一般協定の1条の無差別待遇の原則に対する例外として認められたことは周知のことである。しかし、特惠の限度(margin of preference)についての1条4項の制約のために、英国政府がある品目についてMFN関税率を新設し又は引き上げる際には、英連邦諸国から輸入される同じ品目についても関税を課さなければならなかった。そのために、英国政府は、1953年10月24日にその時点まで譲許をしていない品目について1条4項の制約から逸脱することができるように、締約国団にウェーバーを申請し、一定の条件の下で認められた。そして、1955年3月5日に、1953年のウェーバーは譲許品目にも拡大された(以下、「1953年決定」及び「その改正」という)。さらに、1955年3月5日には、英国政府が国際的責任を有する海外属領(dependent overseas territories)の経済発展及び社会福祉を促進する特別の責任を果たすために、やはり一定の条件の下で、1条4項の規定から逸脱してその海外属領からの輸入に対して特惠待遇を与えることができるウェーバーを締約国団から獲得することに成功した(以下、「1955年決定」という)。

2. その後、英国が国際収支の擁護のための輸入制限(以下、BOP制限という)ができなくなったことによって、英国政府は、英国市場におけるその海外属領であるジャマイカのシェアを確保するために、1961年6月1日自らの生鮮バナナの譲許税率を修正したい旨をガット事務局に通知し、それについて上記の二つの締約国団の決定を援用した。このような英国の行動に対してブラジル政府が協議を申し入れ、両国の間で協議が始められた。

他方で、英国の要請によって、この問題は第9回締約国団会期の議題に乘せられた。しかし、英国がまだブラジルとの28条に基づく再交渉を完了していない上、締約国団の次の日程も確定していなかったために、「1955年決定」上の手続きに基づいて、英国はブラジルとの再交渉が完了するまで問題の解決を理事会に委任することを提案し、締約国団もそれに同意した。しかし、英国とブラジルとの28条上の交渉は合意に達することができず、英国が1962年下旬の理事会の会議にこの問題を持ち込み、理事会によって問題を審議するためのパネルが設置された。パネルは1962年4月2日から4日の間に会合を持ち、紛争当事国からそれぞれの言い分を聞いた上、次のような報告書をまとめ上げた。

【報告要旨】

パネルは、本件において英国が上記の二つの決定を援用することができるかどうかにつき検討した末、それを否定した。

まず、英国が「1953年決定」を援用したことについて、「1955年決定」においても、一定の条件の下で英連邦諸国からの輸入に関税を課することなしに、海外属領に対する特恵の限度を引き上げることができるようになっているので、前記決定の援用は必要がないとした(para. 8-9)。

このようにして、問題の焦点が「1955年決定」の適用可能性に絞られたわけであるが、パネルは、まず、英国の提出した貿易統計を検討した末、英国はその海外属領からの輸出品のすべてを購入していること、及び英連邦特惠地域以外の供給源からの競争は英国市場における海外属領からの輸出に対する真の脅威にはなっていないことを指摘する。そして、英国の当該措置は海外属領に対する即座の救済(immediate relief)を目的としているよりは、英国がドル地域に対する生鮮バナナの輸入制限を全面的に自由化した暁に起こりうる事態に対して海外属領に長期的な保護を与えようとするものと理解すべきである。しかし、英国によるBOP制限の自由化の漸進的な性格から考えると、海外属領の市場シェアを確保するために、近い将来特恵の限度を引き上げる必要があるとは思われないと結論付けた(para. 9-10)。

最後に、英国の措置の有しうる貿易転換の可能性について、パネルは、英国による特恵の限度の引き上げが許されるならば、少なくとも（英連邦諸国でない）南カメルーンについては重大な問題が生じるであろうと指摘した。

【解説】

1. 戦後の国際経済関係の再編成の構想が主に大西洋を缺んだ米英両国間の交渉においてなされたこと、そして、貿易障壁の削減と無差別原則という二つの要素からなる、米国の「世界貿易の多角的システムの再建」という目標が交渉の過程で英連邦特惠関税制度の撤廃に至らず、それを含む既存の特恵関税制度の容認に帰結したのは指摘するまでもないことである。米国は、その代わり、特恵を特に列挙した地域間の、かつ関税率に関するものに限定して⁽¹⁾ 特恵の新設はもちろん、その拡大も認めない一方、特恵のマージンが引き上げられることを防止するために、1条4項を設けて「特恵の限度(margin of preference)」を凍結した。そして、それを確保するために、まず、ガットの譲許表を第1部（最恵

国関税率表)と第2部(特惠関税率表)の二つの部分に分け、次に、「特惠の限度」は同種の産品に対する最恵国税率と特惠税率との間の絶対的な差(absolute difference)であって、これらの税率の間の比例的な差(proportional difference)をいうものではないことになった⁽²⁾。

このことは特惠制度を認められた国にとって、次のことを意味していた。つまり、特惠供与国が特惠取極によって従来無税になっていた品目の関税を引き上げるためには、特惠取極上の同じ品目に対しても一定の関税を課さなければならなくなった。特に、伝統的に英連邦諸国からのほとんどの輸入(特に、食料品)に無税待遇を与え、その変更には議会の承認の要る関税法の改正が必要な英国にとっては、このことは事実上英国の関税のほとんどすべてが「バウンド」されているに等しいことを意味していた。さらに、「特惠の限度」が絶対的な差で計られるということは、英連邦特惠税率表のように、従量税が多い場合には、インフレの際には特惠の実効性が自動的に失われることを意味していた。しかし、それに対処するために関税を引き上げようとする、上記の「事実上のバウンド」という歯止めがかかってしまう。

このような「特惠の限度」の制約という重大な「見落とし」⁽³⁾に気づいた英国は、1条4項がいよいよ「重荷」になってきた1953年、締約国団に対して自らが置かれている事態への「善処」を申し出たのであった。しかし、当時英国へ農産物を輸出していたヨーロッパ諸国は英国の申し出に対して強く反発した。英国がこれらの国々を納得させるために絞りだした苦肉策は、「実質的貿易の転換(substantial diversion of trade)」という経済的論拠であった⁽⁴⁾。英国は、もし特惠限度の引き上げが実質的な貿易の転換を生じさせなければ、特惠限度を凍結しているガットの目的と両立しようと主張した。つまり、英連邦諸国以外の国々からの輸入に対する関税の引き上げによって、英連邦諸国からの輸入が英連邦諸国以外の国々からの輸入に取って代わることはないということである。もちろん、関税の引き上げが英連邦諸国以外の国々からの輸入を減らし、英国の国内生産を増加させる可能性までは否定できない。これに対する英国の答えは、このことまでもがガットと両立しないというのは、他のガット締約国が非譲許品目については絶対的な裁量を認められていることから考えるならば(「1953年決定」の段階では「善処」の対象は非譲許品目に限られていた。)、英国にとってあまりにも酷な注文であるということであった。

長い議論の末にそれに対する締約国団の答えは、さまざまな条件を課した上、締約国団が

事実上の「拒否権」を留保した「特別ウェーバー」の付与であった（前述したように、このウェーバーは1955年に譲許品目にも拡大される。）。さらに、1955年にその海外属領の特別問題に関する提案の中で、英国政府が、その対外関係について責任を有する海外属領の経済発展のために本国が取り得る措置及び手続きを定める適切な条項の新設を提案した際にも、それを検討した作業部会とその報告書に基づく締約国団の答えは、厳しい条件付の「特別ウェーバー」であった。

さて、「1955年決定」⁽⁵⁾における実体的条件とは、第一に、海外属領の農業部門及び産業を支援するための措置であること、第二に、海外属領の農業部門及び産業がその製品の輸出市場として全面的にあるいはその大きな部分を英国に依存していること、最後に、英国の措置が海外属領以外の他の地域又は英国の農業部門及び産業に実質的な利益を与えるものでないことであった。本件において、パネルは、主に第一の条件の充足の有無を、英国が提出した統計資料と英国による援用が認められる場合英国のとり得るであろう措置の内容から判断して、報告要旨のような判定を下した。パネルの報告書に見られる英国の措置の内容は、向こう3年又は4年の間にドル地域からのバナナ輸入の自由化を行うこと、そして、当面はドル地域からの輸入数量割当を1963年には4千トンから8千トンに、そして、1964年には1万4千トンに増やすとのものであった。パネルは、これくらいの内容、つまり、多く見積っても1961年英国の全バナナ輸入の3.7%に過ぎないような自由化措置では、英国の提案した逸脱を認めるほどの緊急の事態とは認められないとしたのである。

さらに、このことについては具体的に論を展開しているわけではないが、英国による特恵の限度の引き上げが許されるならば、少なくとも英連邦諸国でない南カメルーンについては重大な問題が生じるであろうと言って、英国の措置の有しうる貿易転換の可能性について肯定的な示唆を示した。このことから考えれば、英国のせっかく思いついた「実質的貿易の転換」という苦肉策は、必ずしも英国が望んでいた結果をもたらさなかったことが本件で証明されたと言えよう。

2. 以上のような英国への厳しい条件付の「特別ウェーバー」の付与とその適用に関する本件パネルの判定というガットの対応について、特恵の運用に対する国際的なコントロールのもっとも望ましい事例であり、英国のような当時の経済的大国でさえもはやこの領域におけるイニシアチブを喪失していることを示しているというカーゾンの指摘⁽⁶⁾はあながち間違いではない。確かに、英国にウェーバーを付与する際に、締約国団は、英国がそれを行行使する際に踏まなければならない非常にきめ細かな手続きを規定した。195

3年ウェーバーの内容を見れば、ウェーバーに基づく措置を取る前のガット事務局への通告義務及び定期的な報告義務、通告後30日以内に利害関係国からの協議の申し出があった場合にはそれに応じる義務、さらに、協議が失敗に終わった場合には英国が締約国団に仲裁を申し出る道が開かれていなければならない(it shall be open to the United Kingdom to seek arbitration by CONTRACTING PARTIES)こと、その結果締約国団には事実上の「拒否権」が与えられていることなどである。1955年ウェーバーの内容もほぼ同じである。

ただし、カーゾンの評価については、以下の二つの留保が必要であろう。一つは、英国のウェーバーのように、ウェーバーの付与の際に詳細な実体的・手続的条件を課することは、ガットにおけるその後のウェーバーの付与の際に必ずしも踏襲されなかったことである⁽⁷⁾。このことは、英国への「特別ウェーバー」が与えられた同じ年に、米国の農業についてほとんど無制限に与えられた「あのウェーバー」のことを思い出せば十分であろう。もう一つは、本件判定が出された1960年代始めには、すでに特惠関係をめぐる大勢は、既存の特惠の拡大から自由貿易地域の形成へと転換している点である。しかも、自由貿易地域の外観を装った多くの特惠取極が24条上の要件を満たさずに、「特別ウェーバー」を獲得していくという形をとった転換であることに留意すべきであろう。その意味では、ダムの言うように、すでに世の流れは1条から24条へと変わり⁽⁸⁾、英国の提起したガットにおける「実質的貿易転換」という経済的論点は、以後24条のレゾン・デートルをめぐり争われるのである。

3. 最後に、本件のガットの紛争解決手続における位置づけについて、一言述べておこう。通常ガットの紛争解決手続は、他の締約国のある措置によって、一般協定上の利益が侵害された国が締約国団に提訴することによって動き出す。それに対して、本件においては、いわば「紛争原因国」である英国が以前付与されたウェーバー上の手続きに基づいて、自らのウェーバーの援用の適合性についての判定を申し出ることによって紛争解決手続が始まったという特徴を有している。確かに、本件の直接対象になっている1955年ウェーバーには、英国がウェーバーの援用の適合性についての判定を申し出ることが規定されているが、利害関係国もその手続きに従って締約国団に事案を付託することができるとされたこと、そして事案が締約国団に付託された場合には、締約国団は適切な対策を講じなければならないと規定されていることから判断した場合、ウェーバー上の手続きは通常の紛争解決手

続とその実体においては同じであるといえよう。従って、本件は、1955年ウェーバー上の手続きに基づいて、しかも、その援用を利害関係国によってブロックされた紛争原因国の提訴によって始まったが、その実体から見た場合、ガットの紛争解決の一例であると言っているのではないかと思われる。

4. 本件においては、紛争当事国が事前にパネルの報告書に従うことに同意したために、理事会は単にパネルの報告書を「ノート」するにとどまった。そして、英国の関税引き上げの提案は、1962年10月24日の第10回締約国団会期において撤回された⁽⁹⁾。

〈注〉

- (1) 但し、14条5項(b)に数量制限についての経過規定がある。
- (2) Kenneth Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, (Univ. of Chicago Press, 1970), 44.
- (3) Gerard Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy*, (Michael Joseph Limitid, 1965), 67.
- (4) *supra* note 2, at 45.
- (5) *BISD* 3th Supp., 21.
- (6) *supra* note 3, at 67.
- (7) ガットにおけるウェーバー付与のあり方については、とりあえず、John Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, (Indianapolis: Bobbs Merrill, 1969), ch. 22を参照。
- (8) *supra* note 2, at 48.
- (9) Robert Hudec, *Enforcing International Trade Law: GATT Dispute Settlement in the 1980's* (1990), Appendix: GATT Legal Complaints No. 55.

【参考文献】

1. *BISD*, 2nd Supp. 20-22.
2. *BISD* 3th Supp., 21-26, 131-141.
3. Gerard Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy*, (Michael Joseph Limitid, 1965)
4. Kenneth Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, (Univ. of

Chicago Press, 1970)

5. John Jackson, World Trade and the Law of GATT, (Indianapolis: Bobbs Merrill, 1969)
6. Robert Hudec, Enforcing International Trade Law: GATT Dispute Settlement in the 1980's (1990), Appendix: GATT Legal Complaints No. 55.

(柳 赫秀)