

【事実の概要】

1. 本件で問題となったのは、sockeye and pink salmon and herring (以下、「本件サケ・ニシン」という)を未加工のまま輸出することを禁じたカナダの措置である。輸出制限の国内法上の根拠は、カナダの1970年漁業法34条j項の委任に基づいて制定された政令である。それにより、本件サケ・ニシンに関しては、加工し、かつ、法定の検査を受けたうえでなければ輸出してはならないこととなっている(以下、「本件輸出制限措置」という)。

なお、本件サケ・ニシンの漁は、カナダ西海岸の漁業の大きな部分を占めている。本件サケ・ニシンの加工はカナダ西海岸の水産加工業において圧倒的な地位を占めており、ブリティッシュコロンビア州の水産加工業従事者のうち6分の5が本件サケ・ニシンの加工に携わっている。

2. 上のようなカナダの措置について、米国がガットの紛争処理手続にうったえた。23条1項による協議が不調に終わったあと、23条2項に基づいた解決を図るためにパネルが設置された。

争点は、本件輸出制限措置が11条2項(b)あるいは20条(g)に該当するか、という点である。カナダは本件輸出制限措置が11条1項の数量制限禁止規定に該当することを認めているため、それを前提として、11条1項の例外を定めた同条2項とガット全体の一般的例外を定めた20条との解釈が争われたのである。ちなみに、11条2項(b)は「輸入及び輸出の禁止又は制限で、国際貿易における商品の分類、格付又は販売に関する基準又は規則の適用のために必要なもの」を例外としており、20条(g)は「有限天然資源の保存に関する措置。ただし、この措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る。」なる例外を設定している。

【報告要旨】

本件輸出制限措置は、いずれの例外規定にも該当せず、ガット違反である。

1. 11条2項(b)について

(1) 本件輸出制限措置が未加工の本件サケ・ニシンの品質を保つために必要であるとの

カナダの主張は認められない。なぜなら、かりに他の種類の魚(未加工)であれば輸出が認められる程度の品質を未加工の本件サケ・ニシンが有していても、本件サケ・ニシンであるというだけの理由で輸出が認められていないからである(para. 4.2)。

(2) また、本件輸出制限措置が加工済みの本件サケ・ニシンの販売(marketing)のために必要な規則であるとのカナダの主張も認められない。

カナダの主張は、未加工の本件サケ・ニシンの輸出を禁止しなければカナダの加工業者は現在有するほどのすぐれた品質を生み出すことができなかったであろう、というものである。ここで問題となるのは、11条2項(b)の規定との関係で、未加工の本件サケ・ニシンの輸出制限措置が加工済みの本件サケ・ニシンの販売のために必要な規則であるといえるか、という点である。

この点に関する起草者の考え方をひもとくと、「販売に関する規則」というとき念頭におかれているのは、稀少な商品を長期間にわたって少しずつ輸出させるような規則である。このように、起草当時に念頭におかれているのは、A商品の販売のためにA商品の輸出を制限する規則のみであり、A商品の販売のためにB商品の輸出を制限する規則ではない。後者のように広く解釈してしまうと、国内産業を保護して外国での販売を容易にさせるような措置が容認されることになって不都合である(以上、para. 4.3)。

(3) 以上のような理由で、本件輸出制限措置は11条2項(b)が定める例外には該当しない。

2. 20条(g)について

(1) 本件サケ・ニシンが20条(g)にいう「有限天然資源」に該当し、カナダがおこなっている本件サケ・ニシンの漁獲高制限が「国内の生産・・・に対する制限」に該当することについては、争いが無い。そこで問題は、本件輸出制限措置が本件サケ・ニシンの保存に「関する(relating to)」ものであるか否か、生産に対する制限と「関連して(in conjunction with)」実施されているか否か、である。なお、20条(g)が問題となった事例としてはすでに「米国—マグロおよびマグロ製品のカナダからの輸入禁止措置(L/5198)」があるが、この事例では米国が「国内の生産又は消費に対する制限」をおこなっていなかったものであるから、本件との関係では先例的価値はない(paras. 4.4-4.5)。

20条(g)はやや広い範囲の措置を例外と捉えている。なぜなら、20条(g)では文言が「関する(relating to)」となっているに対し、同条(a)、(b)、(d)、(j)では「必要な(necessary)」「不可欠の(essential)」となっているからである。

しかし、そうであるとしてもやはり、「関する」の解釈は「おもな目的とする（primarily aimed at）」という程度の絞った読み方をすべきである。なぜなら、20条柱書にもあるように、20条(g)の例外的趣旨が、貿易上の政策目的（trade policy purposes）に資することではなく、有限天然資源の保存を妨げないようにすることにあるからである。以上のことは、「関連して（in conjunction with）」についても同様にあてはまる（以上、para. 4.6）。

(2) このような一般論を本件の具体的事例にあてはめると、本件輸出制限措置は有限天然資源の保存を「おもな目的とする」ものとはいえない。カナダは、本件輸出制限措置によって漁獲高の統計を得やすくなるのであるから本件輸出制限措置は有限天然資源の保存を「おもな目的とする」ものである、と主張しているのであるが、それは認められない。なぜなら、次のような事実が認められるからである。すなわち、輸出制限の対象となっていない種類の魚についても統計は十分に得られており、また他方、未加工の本件サケ・ニシンを買うのを禁止されているのは外国加工業者だけであって国内加工業者は禁止されていないのである（para. 4.7）。

(3) 以上のような理由で、本件輸出制限措置は20条(g)が定める例外には該当しない。

3. 結論

パネルは、カナダが本件輸出制限措置についてガットに合致するべく善処するように勧告することを、締約国団に提案する。

なお、米国は、カナダが同種の効果をもつ他の措置をとらないようにさせることも要求しているが、パネルの権限は現在おこなわれている措置のガット上の評価だけに限られるので、どのような他の措置がガットに合致しないかという点については判断しない。

【解説】

以下でも、11条2項(b)と20条(g)とに分けて検討する。

1. 11条2項(b)について

11条2項(b)についてのパネルの判断は、次の2点に分けることができる。すなわち、第1に、本件輸出制限措置が「基準」の適用のために「必要」か否かを論じた部分であり、第2に、本件輸出制限措置が「販売」に関する規則の適用のために「必要」か否かを論じた部分である。

(1) 「基準」の適用のために「必要」か否か

11条2項(b)にいう「基準」が、本件で用いられているような品質を保証する機能を意味するのか、という点については疑問の余地があるが（「基準」の適用も結局は「販売」の問題ではないか、とも思われる）、その点を措くとする、この部分で争点となっているのは、本件輸出制限措置が品質保証のために「必要」といえるか否かである。

パネル報告は、結局、他の種類の魚については輸出が制限されていないのに本件サケ・ニシンについてのみ輸出が制限されていることをとらえて、本件輸出制限措置が品質保証のための「必要」性を欠くと判断した。すなわち、本当に品質保証のために「必要」であるならば、他の種類の魚についても輸出を制限するはずである、という論理である。

しかし、上のような論理は、「必要」性を欠くことを推定する理由づけとはなり得ても、「必要」性を欠くと断定する理由づけとはならない。カナダが本件サケ・ニシンについてのみ品質保証を特に重視しているということもあり得ないではないからである。

この点は結局、次のように理解すべきこととなろう。すなわち、11条2項(b)の例外が認められるような「必要」性の存在についての立証責任は当該制限措置をとっている側にあり、本件においてその地位にあるカナダが説得的な立証をおこなっていない以上、上のような推定が成立するだけで足りるということであろう。

もっとも、パネル報告を外在的に批判するならば、なぜカナダの立証が説得的でないかということをやより明らかにすべきであるということになろう。この意味で、パネル報告は、「必要」性の欠如を主張する米国の議論をよりフォローすべきであった。すなわち、カナダが、カナダ産未加工魚を使って米国で粗悪な加工をされ、カナダ産未加工魚の評判が落ちてはかなわないという主張をしたのに対し、米国は次のように反論した。米国产の未加工魚を素材として粗悪な加工をし、それでカナダ産の未加工魚に悪評が及ぶこともある。つまり、カナダ産未加工魚を輸出制限したからといって、カナダ産未加工魚の評判低下を避けることはできない。したがって、品質保証のために禁輸が「必要」ということにはならない。以上が米国の主張である。この主張は「必要」性の有無をより直接に取り扱うものであり、より説得的なパネル報告とするのに有益なポイントであると思われる。

(2) 「販売」に関する規則の適用のために「必要」か否か

この部分について本件で問題となったのは、「販売」なる概念の意味内容である。

カナダが、未加工の本件サケ・ニシンの輸出制限措置は加工済みの本件サケ・ニシンの「販売」のために必要である、と主張したのに対し、パネル報告は、輸出制限措置の対象となる製品と「販売」の対象となる製品とは同じでなければならない、という解釈でカナ

ダの主張を退けた。

その理由づけにおいてパネル報告は、起草者の考え方を援用している。ところが注意深く読むと、その論理は2段構造となっている。すなわち、①起草者は稀少産品を少しずつ輸出するよう制限する措置を念頭においている、②そうすると、起草者は、輸出制限措置の対象となる産品と「販売」の対象となる産品とが異なる場合を決して念頭においていない、という2段構造である。

本件のこの部分では、未加工の本件サケ・ニシンと加工済みの本件サケ・ニシンという異なる産品が問題となっているから、本件の結論を導くためには上記②が成立すればそれでよいということになる。換言すれば、本件パネル報告の先例的価値は、11条2項(b)の「販売」云々の例外規定の対象が上記①のような稀少産品云々に限定されるか否かについてはあまりなく（そもそも、「稀少」云々は20条(g)の問題ではないか、という疑問もあり得る）、産品が異なる場合には11条2項(b)の対象とならないということが確認された点だけに求めるのが無難である、ということになる（稀少でない産品の「販売」のために当該産品の輸出制限をおこなう例としてどのようなものがあるかはさておく）。

ここで、起草者の見解が実際の解釈運用においてどれほどの影響力をもっているかという点が問題となる。本件パネル報告は、上の②の結論を導くために、産品が異なる場合にまで適用対象を広げると国内産業保護政策に手を貸すことになるという点も指摘している。すなわち、パネル報告は、起草者の見解を引用しつつも、ガットの根本精神のごときものにも依拠した上で判断をおこなっているのであるから、本件パネル報告をもって、ガットの規定の解釈において起草者の考え方がすべてを支配しているとまで断定することは許されない（そのことは、本件パネル報告が、起草者の見解通りの上記①をふりかざすのではなく、それよりもより精度の粗いルール（上記②）の宣明のみで自重した点にもあらわれているといえなくもない）。

2. 20条(g)について

20条(g)について問題となったのは、そこにおける「関する」「関連して」なる文言の解釈である。すなわち、当該措置が、有限天然資源の保存に「関する」ものであるか、国内の生産又は消費に対する制限と「関連して」実施されているか、という場合に要求される関連性の強弱である。

パネル報告の立場は次のようなものである。すなわち、20条の他の項のような「必要な」「不可欠の」なる文言が用いられていないから強い関連性を要求することはできない

が、規定の趣旨からみて、弱い関連性しかないのでは足りず「おもな目的とする」という程度の関連性は必要である、というものである。その理由づけは、20条(g)の規定の趣旨が、有限天然資源の保存を妨げないことにあるのであって、「貿易上の政策目的」に資することにはない、という点に求められている。この部分に照らせば、パネル報告が「必要」「不可欠」までは要求しないが「おもな目的とする」までは要求していることを翻訳すると、当該措置をおこなっている理由が種々あることはかまわないが、それらのうち最も大きな理由が有限天然資源の保存という政策目的になればならず、それがとりわけ「貿易上の政策目的」よりも小さくてはならない、ということになる。

ところで、本件では、「関する」「関連して」の解釈について上のような一般論を展開せずとも、本件の具体的事案の検討に示されている諸点からみて、本件輸出制限措置はまったく関連性を有しないと断じることにも不可能ではなかったと思われる。もっとも、パネル報告がかくも明確に一般論を展開したのであるから、本件の解決のために不要ではないかという疑念があるとはいっても、この一般論は今後無視し得ないものであるといえよう（もっとも、「関する」などについて20条柱書の趣旨を以上のように読み込まなくとも、柱書の趣旨はまた別途考慮することも条文の構造上可能であるはずであり、以上のような議論をすることにどれほどの意味があるのか疑わしいという疑問はあり得る）。

（白石 忠志）