

【事実の概要】

1982年10月1日、香港は、英国代表を通じて、フランスの輸入数量制限に服している液晶クォーツ時計を始めとする8品目についてGATT規定との適合性の判断を求めてパネルの設置を要請した。

フランスの1944年11月30日の政令は、すべての外国産品の輸入について輸入許可を必要とすること、ならびに一般的な例外が認められることを規定していた。この制度は、数量制限を伴わない制度（SLQ制度）によって修正を受けつつも、1944年以来、法的に維持されてきた。SLQ制度は、数量制限に服する輸入品について、数量もしくは価格のいずれの割当量も設定せずに、申請に基づいて許可する、という制度として説明された。この制度は、厳格な数量制限の停止（暫定的で、いつでも再開できる）と定義しうるものであった。

ECの報告によれば、香港については、8品目すべてが二国間の数量制限もしくはSLQ制度に服している。他の国家については、特定の数量制限もしくはSLQ制度に服している一部の例を除いて、内6品目については特定の国家に対して、2品目についてはすべての第三国に対して、一般的な制限が課されている。

クォーツ時計を除く7品目については、1970年以前に非公式に協議が行われ、クォーツ時計については、数量制限が導入された後に23条1項に基づいて、香港とECとの間で協議が行われた。協議の後、フランス政府は、クォーツ時計と傘を除いた6品目について、香港に対する数量割当の増加、もしくはSLQ制度導入による輸入制度の緩和を一方的に行った。それに対して香港当局は満足せず、23条2項に基づく提訴を行った。

両当事者の主張は、次のようなものであった。

香港：フランスの輸入制限措置は、GATT規定によって正当化されず、数量制限を禁止する11条1項に違反する。またそれらの措置は、香港に対する差別的なものであり、数量制限の差別的適用を禁止する13条に違反する。(para. 11)

EC：当該問題は、「残存輸入制限」という全体的な問題の一部であり、歴史的かつ一般的な要素と同時に個々の分野の個別的な経済社会的状況を考慮しなければならない。当該問題を個別的に扱うのは、GATTの伝統であるプラグマティックなアプ

ローチに反するもので、付託された数量制限を一般協定の規定に基づいて違法と判断することは、不公正である。当該問題は、経済的社会的レベルで取り扱う必要がある。(para. 12)

【報告要旨】

(1) 問題となる措置は、1944年の政令によってそれ以降法的に維持されてきたが、当該政令は、暫定適用議定書の適用を受けるものとして通告されなかった。GATTは数量制限の維持を正当化する規定を有しているが、ECがそのような規定を援用していないため、問題となる措置がGATT規定によって正当化されるか否かを判断することはできない。(paras. 25-26)

(2) ECは、社会的および経済的条件の考慮を主張しているが、その議論を正当化するGATTの関連規定を主張していない。そのような事情はGATT11条および13条の範囲に含まれず、考慮の枠外に置かれる。(para. 27)

(3) 当該措置は、香港による23条の援用もなく、長期にわたって存在していたが、このことは、締約国がGATT規定に基づき受諾した義務を変更するものではない。締約国は、数年来の数量制限に関する議論が措置の法的地位あるいは締約国の権利義務に影響がないことを明確にしており、ある措置が多年にわたって23条の手續に服さなかった事実を締約国による黙示の受諾と解釈するのは誤りである。(para. 28)

(4) 「状況から生み出される法形成力」は、法が存在しない場合にのみ妥当する。(para. 29)

(5) SLQ制度は、厳格な数量制限の停止ではあるが、自動的に許可が発給されるものではなく、数量制限となる輸入許可手續である。当該措置について、GATTに基づく正当化は主張されておらず、11条に適合していない。(paras. 31-32)

(6) フランスの措置は、統一的に適用されておらず、13条違反の問題を生じるが、当該措置が既に11条違反と判断されている以上、この問題に立ち入る必要はない。(para. 33)

(7) 以上の点で一般協定11条に基づく義務の違反が存在し、当該違反は、明白に香港の利益の無効化もしくは侵害を構成する。締約国団は、香港が申し立てたフランスによる数量制限を終了させるよう勧告すべきである。(para. 33)

【解説】

(1) 本事例は、フランスの輸入制限措置に関して香港とECとの間で争われたものである。当該措置の根拠となっているのは1944年の政令であるため、暫定適用議定書1項(b)によってGATTの適用を免れうるか、という問題が生じうる。しかし、ECは、この点を主張しておらず、パネル報告では、その適用を受けるものとして通告されなかったことと随時修正を受けてきたことが述べられているだけである。

本報告で引用された44年政令1条は、いかなる場合にも輸入許可の発給を必要とする旨規定しているが、2条で一般的な除外を認めている(para. 7)。事実の詳細が不明なため必ずしも明確ではないが、暫定適用議定書に基づく適用免除の対象となるのが強行性を有する法令に限られるとされているため、おそらくECは、44年の政令が政府に裁量の余地を与えるものであって、適用免除が認められない、と判断したものと思われる。

本件では、ECが主張しなかったため問題とされなかったが、「強行性を有する法令」については、例外的な適用除外が認められないのか、あるいは認められるとすれば、どの程度まで認められるのか、必ずしも明確ではない。少なくとも、例外が裁量の余地を認めない厳格な要件の下でのみ認められるものであるならば、その法令の強行性を認めることができよう。仮に44年の政令にそうした強行性が認められたならば、SLQ制度は、厳格な数量制限を暫定的であれ停止するものである以上、従来の制度を緩和するもの、つまり自由化の方向での修正として維持することを正当化しえた可能性がある。ただし、SLQ制度を適用したものに再度通常の数量規制を発動することが規制を強化するものとして問題となる可能性も残されている。しかし、本件でそのような正当化が認められた場合であっても、輸入制限措置の差別的適用の問題があり、上述の判断要旨(6)から見て、13条違反の判断が下された可能性が大きい。

(2) 本件パネル報告の結論は、フランスの措置が一般協定11条違反となる、というものである。本報告の結論の中で特に先例の引用はないが、残存輸入制限が11条違反となることは、フランスの残存輸入制限措置に関する1962年のパネル報告(香港の主張において引用、BISD, 11S/94)によって明確にされている。また輸入許可制度については、輸入許可が自動的に発給される場合には11条1項に違反しないことが、ECの加工果物および野菜に関する1978年のパネル報告(BISD, 25S/68)で明確にされており、本パネル報告では、その逆も言えることを明確にした。したがって、11条1項の解釈については、先例に従った順当な判断と言えよう。

(3) 本パネル報告の重要な点は、11条の適用範囲について判断を下した点にある。両当事者の主張から一見してわかるように、香港が一般協定の個別規定への適合性という具体的な法的判断を求めているのに対して、ECはそうした判断を回避しようとしている。香港が、パネルの権限は純粋に法的な検討に限られる、と主張した(para. 13)のに対して、ECは次のように主張した。パネルの任務は、GATTの関連規定のみならず、GATT内において行われたすべての議論をも考慮しなければ遂行できない。パネルの権限は、ほとんど常に一般的な形で構成されている。そして、すべての関連事項を考慮することについて、一般に了解がある。そうしたパネルの権限に関する解釈が認められなければ、今後パネルの権限を決定する際に困難をきたすだろう。(para. 14)

そして、ECの上記の主張の法的論理構成は、次のようなものであった。GATTが一般協定の規定に根拠を持たない数量制限を一連の検討、協議および交渉の対象としてきたことは、それらの問題が一般的な問題となり、交渉の対象となりうる事項として承認されたことを示す。また、フランス政府の措置に対して、香港が当該問題を提訴した1982年に至るまで23条に基づく申立ては行われていない。このような締約国の寛容の態度は、法的問題がなかったことを示し、現状の黙示の承認となる。その結果、11条が残存輸入制限をも禁止するものとは解釈されない。GATTも国際協定である以上、国際法の原則に基づいて解釈されなければならない、この見解は、重要な国際法上の原則である「状況から生み出される法形成力」によって肯定される。(paras. 15, 17)

パネルは、GATTのすべての関連規定および議論の観点から問題を検討する、とした上で(para. 26)、香港の主張を認め、ECが適用除外を正当化する規定上の根拠を示していないことを理由にECの主張を否定した(para. 27)。

(4) 確かに、ECが主張したように、GATTが一般協定に抵触する疑いのある措置に対して寛容な態度を示してきたことは事実である。一般協定は、個別的問題については規定違反の疑いのある措置であっても、原則として、利害関係国の申立てを待って初めて問題に対処するよう規定している。パネルの設置は当事国が反対すれば認められず、その判断も、当事国が同意しなければ締約国団によって採択されることはない。一般協定は、締約国団が違反国に義務を履行させるための強制的な手続を規定せず、締約国団は、関係国が報復措置を採用することを許可するだけである。しかし、この態度は、違反の疑いのある措置を承認するものではなく、そのような措置が広がり、全般的な問題となった場合には、締約国団が自らのイニシアチブで対処してきた。そこでは、問題となる措置の即時の撤廃

が求められることはなく、漸進的な撤廃の方法が検討され、あるいは合意される場合が多い。

これらが、ECの主張するプラグマティックなアプローチである。しかし、これらは一般協定の規定に従った態度とすることができる。というのも、GATTは、その運用に際して、締約国間の協議を優先させ、締約国団の権限についても、多くの場合「……できる」と規定し、幅広い裁量を与えている。換言すれば、締約国団には一般協定の遵守を確保するための義務が課せられているわけではなく、違反措置に対する寛容な態度もその取りうる選択肢に含まれている。

さらにGATTは、上述のような柔軟な運用を認める規定を有するだけでなく、ウェーバーやセーフガード等を始めとして多くの例外規定をも有している。つまり、GATTは権利義務関係を含めた全体として柔軟なアプローチを採用しているのである。例外規定が適用されない場合は、そうした柔軟なアプローチの許容しうる範囲を越えたものであり、したがって、11条を基礎にして判断することが、ECの主張するGATTのプラグマティックなアプローチに反するものと断定することも誤りであろう。

パネル手続においては、従来、一般協定への適合性の判断がパネルの権限とされ、個別の措置に対して規定に基づく判断が下されてきた。GATTの運用における柔軟性は、そうした問題がパネルに付託される前後の処理に際して、あるいは全体の問題として取り扱う場合には見られるが、個別問題に対するパネルの判断そのものについては、一般協定の規定に基礎を置かない要素が考慮されることはない。初期の作業部会報告では、社会的経済的要素に関する検討を明確に排除し、規定の解釈を回避したものもあった(Hatters' Fur Case, GATT/CP/106, 1951)。しかし、近年のパネル判断に関する限り、一般協定の規定への適合性判断にあたって必要な要素を検討し、明確な解釈が行われている。柔軟なアプローチは、判断が出された後の処理、つまり問題の取扱を当事国の協議に委ねる場合などに限定されているのが現状である。

(5) ECの議論は、GATT成立後の慣行、すなわち11条1項が遵守されていないこと、23条に基づく申立がなかったこと、あるいは輸入数量制限の問題を全体の問題として議論・検討してきたこと、を根拠に11条の適用範囲から本件で問題となった措置を除外しようとするものである。しかし、GATTは、締約国の権利と義務を定める国際協定としての性格と同時に通商問題に関する交渉の場としての性格を有していることが指摘されており(O. Long, Chap. 3 参照)、規定の解釈に際して慣行を検討する場合は、そうした性格を

十分考慮する必要があるだろう。交渉の場としての性格は、問題が利害関係を有する当事国間で処理されている場合、ならびに締約国団が問題に対して寛容な態度を選択する場合(上述の運用における柔軟性)に現れる。寛容な態度を取る場合、GATTは、同時にそうした場で行われる議論がGATTに基づく締約国の権利義務に影響がないこと、つまり、権利義務の変更がないことをたびたび明確にしてきた。

条約規定の解釈の指針として締約国間の慣行や議論を参照することは、一般に認められている(ウィーン条約法条約31条3項参照)。しかし、ECの主張する慣行は、権利義務の変更を意図しないことが明確にされた慣行であり、それに基づいて規定の適用を回避し、全般的な問題、あるいはそれらの背後にある要素に基づく検討を主張することは、条約関係の否定につながるものと言えよう。ECの主張は、GATTの交渉の場としての性格を国際協定としてのGATTの解釈の場に持ち込み、GATT全体の性格として拡大しようとするものである。

確かに、GATTシステムは、締約国の権利を擁護し、義務を履行させるという司法的な機能において脆弱である。そうした中で、パネル手続は、GATTが交渉の枠組みを設定するだけでなく、締約国の権利義務を定める協定であることを確認しうる数少ない場であると言える。そして、僅かであってもそうした性格を維持していることは、GATTにおける交渉に積極的な影響を及ぼしているようにも思われる。つまり、一方で当事国が異議を申し立てない限り、場合によっては違反措置をもある程度容認し、交渉によって利害を調整し、円滑に問題の解決を図ろうとするが、他方、利害関係国の異議申立があれば違反の認定が行われる可能性を残すことによって交渉における自由化へのモーメントを維持しうるのである。

パネルが規定に基づいて判断するとしても、規定そのものが柔軟な要素を含んでおり、またパネル手続が交渉を背後で支える機能を有しているという意味で、全体としてのGATTの柔軟性の枠内にあると言えよう。したがって、一般協定の規定上の根拠を示さず、パネルの判断に、さらにECの主張するプラグマティックなアプローチが導入されるとすれば、GATTの目的とする貿易の自由化に対するモーメントは著しく弱められることになる。それは、GATTの柔軟性の持つ意味自体を否定することにつながる。そうした意味で、本件パネル判断が、一般協定の規定に基づかない歴史的、社会的および経済的要因を考慮せず、法的観点からのみ問題を検討すべきことを明確にした意義は重要なものと言えよう。

【参考文献】

- R. E. Hudec, "GATT or GABB? The Future Design of the General Agreement on Tariffs and Trade", *Yale Law Journal*, Vol. 80, 1971, pp. 1299-1386.
- O. Long, *Law and Its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, 1987.
(邦訳 落合・清水訳『ガットと経済摩擦』)
- E. McGovern, "Disput Settlement in the GATT - Adjudication or Negotiation?", M. Hilf, F. G. Jacobs & E.-U. Petersmann eds., *The European Community and GATT*, 1986, pp. 73-84.

(間宮 勇)