米国の農事調整法２２条（ウェーバー）

（L/6631、1990年11月７日採択）

【事実の概要】

合衆国は、砂糖の国内価格維持のため、ふたつの法律上の根拠に基づく輸入数量制限を行っている。ひとつは、合衆国関税表(TSUS)の註(Headnote)に基づく原糖及び精糖の数量割当であり、いまひとつの輸入数量制限は、農業調整法22条による一定の砂糖含有製品の輸入数量制限及び精糖の輸入に対する課徴金(fee）である。

ＥＥＣは、上記の砂糖輸入制限につき、1988年７月及び９月に協議を行ったが、満足のゆく解決が得られなかったため、同年９月12日、パネル設置を求めた(C/M/224）。

その後、ＥＥＣと合衆国とは、TSUSの註に基づく原糖及び精糖の数量割当は、オーストラリアが合衆国に対して提起したパネル手続の対象となっているので（その後、1989年６月に締約国団が採択したパネル・レポートによりＧＡＴＴ違反とされた）、農業調整法22条に基づく砂糖含有製品の輸入数量制限及び精糖の輸入に対する課徴金のみを付託事項とすることに合意した。そして、ＥＥＣは、合衆国の上記措置はＧＡＴＴ２条及び11条に違反し、ＥＥＣの利益を無効化又は侵害するものであって、Waiverによっても正当化されないと主張し、その認定と暫定的措置として合衆国よる補償措置の勧告を求めた。

なお、1955年、締約国団は、ＧＡＴＴ25条５項により、合衆国が農業調整法22条により行う措置につき、ＧＡＴＴ11条及び２条の義務を免除した(Waiver)。この決定は、Waiverの前文に記録された合衆国の「保証(assurance)」を考慮し、一定の「条件及び手続(conditions and procedures)」を条件とするものであった。

1989年６月、パネル設置。

アルゼンチン、オーストラリア、カナダ、チリ及び日本が意見提出。

【報告要旨】

争点１：ＥＥＣに当事者適格はあるか

Waiverでは、Waiverは影響を受ける締約国がＧＡＴＴ23条に訴える権利を行使することを妨げるものではない、とされていることを根拠に、合衆国は、「影響を受ける締約国」だけが23条手続をとることができ、ＥＥＣはこれに当たらないので、23条手続の当事者となる資格がないと主張している。しかし、「妨げるものではない」とは、23条手続につい

ての締約国の権利を制限しようとするものではなく、その権利を確認するものである。したがって、ＥＥＣはWaiverにいう「影響」の存在を立証しなくても、23条手続を妨げられるわけではない(para.5.6)。

争点２：合衆国の精糖に対する課徴金の賦課はＧＡＴＴ２条違反を構成するか

合衆国は、合衆国の譲許では、1948年砂糖法又はそれに代わる法律が施行されていることが条件とされ、そのような条件は、ＧＡＴＴ２条１項(b)で認められているので、そのような法律が現在施行されていない以上、合衆国の砂糖に関する関税には何等の拘束もないと主張している。

これに対して、ＥＥＣは、ＧＡＴＴ２条１項(b)の「条件又は制限」はＧＡＴＴの他の規定に反するものまでを認めるものではないとした1989年の合衆国の砂糖輸入制限に関するパネル報告を引用し、そのような条件はＧＡＴＴ-inconsistentであり、認められないと主張している(para.5.7)。

合衆国の条件は、合衆国の立法次第というもので国際貿易に不確実性をもたらすものではあるが、ＧＡＴＴ２条を制限する条件にすぎず、ＧＡＴＴの他の規定による義務を減ずるものではないので、許容される(para.5.8)。

争点３：合衆国の砂糖含有製品に対する輸入制限措置はＧＡＴＴ11条違反を構成するか。

合衆国の本件措置はＧＡＴＴ11条に違反する(para.5.7)。

争点４：合衆国の砂糖含有製品に対する輸入制限措置は、ＧＡＴＴ11条違反にも拘らず、Waiverにより正当化されるか。

ＥＥＣは、Waiverでは輸入制限が認められているだけであり、輸入割当をゼロとして輸入を禁止してしまうことはWaiverに反すると主張している。しかし、Waiverで引用されている農業調整法22条は、文言上、ゼロ割当を認めるものである(このことは、Waiver付与の時点では予想外のことであろうが)(para.5.10)。

ＥＥＣは、合衆国が精糖に対する課徴金と原糖・精糖・砂糖含有製品の輸入割当制とを併課している点はWaiverに反すると主張している。確かに、農業調整法22条は、課徴金か数量制限かの選択的適用のみを認めているが、原糖及び精糖の輸入割当はTSUSの註に基づくものであり、22条はこのような他の根拠法に基づく措置を禁ずるものではない(このこ

とは、Waiver付与の時点では予想外のことであろうが)(para.5.11)。

ＥＥＣは、Waiverに付けられた条件の第５項では、状況が許せば制限措置を撤廃又は緩和すべきこととされているにもかかわらず、合衆国大統領はその諮問機関の意見を無視して何等の措置をとっていないと主張しているが、Waiverで引用されている農業調整法22条は大統領の判断を最終的なものとしており、問題はない（このことは、Waiver付与の時点では予想外のことであろうが)(para.5.12)。

合衆国がWaiverの条件第６項の年次報告をしていない点については、第６項によれば、これは農産物の余剰問題の解決についての何らかの進展があったときにすればよく、何等の進展もないときにはこの報告は不要である(para.5.13）。

合衆国がWaiverの「保証(assurances)」を満たしていない点について。合衆国は、「農産物の余剰問題の解決のため引き続き努力することが合衆国政府の意図である」旨保証し、締約国団は「この保証を考慮して」Waiverを与えたのである。しかし、「保証」と「条件」とは異なるものであり、後者は拘束力ある約束であるが、前者はそのようなものではない(paras.5.14-15)。

以上により、合衆国の本件措置はWaiverによって正当化される。

もっとも、25条５項は、締約国団にWaiverの撤回又は修正の権限を与えていると解すべきであり、上記のように、合衆国がWaiver付与の当時の予想を逸脱していることは、Waiverの撤回又は修正の際には関係してくることであろう。ただ、この点はパネルの任務を逸脱しているので、これ以上はふれない(para.5.16）。

争点５：無効化又は侵害

ＥＥＣは、1979年の紛争処理に関する了解事項及び1962年に採択されたウルグアイ対先進15ヶ国のパネルレポートに基づき、ＧＡＴＴ11条に違反する合衆国の措置は、たとえそれがWaiverによって正当化されるとしても、ＧＡＴＴ違反の状態であることには変わりがなく、ＥＥＣのＧＡＴＴ上の利益を無効化又は侵害するものであり、合衆国は補償をすべきであると主張している(para.5.17）。

しかし、Waiverが締約国の義務を免除するものである以上、ＧＡＴＴ23条１項(a)には該当しない。確かに、ウルグアイの事件では、「措置の法的地位（すなわち、ＧＡＴＴ違反か否か）は、Waiverの決定によって影響を受けるものではない」とされているが、これは、当該事案の事情に照らせば、Waiverを与えられている措置は必ずしもＧＡＴＴ違反の

措置とはいえず、Waiverを与えられている締約国が23条手続の中で当該措置はWaiverがなくてもＧＡＴＴ違反ではないという主張をすることを妨げるものではないという趣旨である(paras.5.18-19)。

ＧＡＴＴ23条１項(b)は援用できるが、援用する締約国の側で利益が無効化又は侵害されたことの立証を要する。しかし、本件では、ＥＥＣはこの立証を尽くしていない。なお、義務的な補償は存在せず、この点もそれを求める側に立証責任があるが、ＥＥＣはこの立証をしていない。もっとも、以上の判断は、将来、ＥＥＣがこの立証をして再度請求に及ぶことを妨げるものではない(paras.5.20-21)。

パネルの結論

結論は次の通り(para.6.1)。

(a) 精糖に対する課徴金の賦課は、合衆国の現在の譲許関税率を超えるものではない。

(b) 砂糖含有製品の輸入制限はＧＡＴＴ11条１項に反するが、1955年のWaiverの要件に合致するので、ＧＡＴＴ違反を構成しない。

合衆国がWaiver取得の際に与えた「保証」は、Waiver上の合衆国の義務を構成するものではないが、締約国団が当該Waiverを撤回又は修正する旨の決定をする際には関係してくるであろう(para.6.2)。

ＥＥＣは、ＧＡＴＴ23条１項(b)の調査に必要な詳しい主張をしていないが、改めて詳しい主張をしてくれば、その権利をなお行使することができる(para.6.3)。

【解説】

1．はじめに

当事国の付託事項に関する合意によりこのパネル審理の対象外とされたTSUSのHeadnoteに基づく輸入制限については、オーストラリアの提訴のよってパネルが設置され、1989年6月9日にパネル報告が出されている(L/6514)。そこでは、ＧＡＴＴ２条１項(b)にいう「条件又は制限」とは同条の義務につけられるものでけが認められ、ＧＡＴＴの他の規定に違反するものは認められないとされ、具体的には、ＧＡＴＴ11条に違反する砂糖の輸入数量制限は２条１項(b)の「条件又は制限」を根拠として正当化されるものではないとされている（註１）。

本件の争点２の課徴金賦課の点は、ＧＡＴＴ２条１項(b)の「条件又は制限」として許容されるもののか否かが問題とされており、上記のオーストラリア提訴のケースと同じ論点である。具体的には、本件で問題とされたのは関税率の引き上げであったため、結論としては、譲許自体に関する「条件又は制限」であり、ＧＡＴＴ２条１項(b)のもとで容認された。確かに、パネルの指摘するように、その国の立法次第で自由に引き上げられるという留保は好ましくはないが、パネルの結論通り、そのような条件を認めてでも譲許を引き出そうというのが２条の趣旨であると解するべきであろう。

以下、Waiverとの関連に絞って検討する。

２．合衆国農業調整法22条についてのWaiver

これまでWaiverが与えられたのは約70件であり、このうち、農業分野は６件であるとされている（註２）。合衆国の農業調整法22条についてのWaiverはその中でも、特異なものといわれている。

戦中・戦後の農業増産政策の結果、農産物の余剰問題が深刻化したアメリカは、本来行うべき作付制限が政治的に困難であったため、1951年、1933年の農業調整法22条（この規定は1935年に追加規定）を改正し、ＧＡＴＴ11条２項の例外に該当しない作付制限を伴わない輸入制限を可能とした（註３）。すなわち、議会は22条(f)を、「合衆国がこれまで締結し及び今後締結するいかなる通商協定その他の国際合意も、本条の要件に反して適用されることはない。」と改正したのである（註４）。

このような状況の下で、合衆国は、ＧＡＴＴ25条５項のWaiverを求めたのである（合衆国政府としては、1955年までは農業調整法22条に基づくＧＡＴＴ違反の措置は現実にはとっていないとの建て前であった（註５）。そして、1955年３月５日、締約国団は、農業調整法22条の下で合衆国政府がとるべき行為がＧＡＴＴ２条及び11条と抵触しないようにする必要のある限度で合衆国のそれらの条項による義務を免除することを、賛成24、反対５、棄権５で採択したのである(BISD 3S/32)。

このWaiverは、期間の限定がない点及び対象品目の限定がない点（農業調整法22条の適用を全面的に保証している）で極めて包括的なものである。このようなWaiverが認められた理由として ――

(1) 当時のＧＡＴＴ加盟国が35ヶ国であり、そのほとんどが先進工業国であったこと、

(2) 経済援助を背景としてアメリカの当時の外交力は他を圧倒していたこと、

(3) 他の加盟国も国際収支上の理由から自由化には程遠かったこと（註６）、

(4) このWaiverが与えられなくても合衆国政府としては法律の定めに従いＧＡＴＴ違反の措置をとらざるを得ず、そうすると法としてのＧＡＴＴという建て前が崩れ、さらに場合によっては合衆国のＧＡＴＴ離脱という事態も引き起こしかねないとの判断が他の締約国にあったこと（註７）、

―― などがあげられている。

ちなみに、本件Waiverに付けられている「条件及び手続」は、以下の通りである(BISD 3d/35-6)。

(1) Waiverの対象か否かを問わず、農業調整法22条による措置によって重大な影響を被ったと考える締約国が要請した場合には、合衆国はそのような措置を撤廃又は変更すべき状況の変化があったか否かの決定のためのreviewを速やかに行い、そうである場合には、同条に定める調査を開始する。

(2) 同法に定めるところに従い、大統領が輸入制限措置を撤回・変更・延長・追加するときには、締約国団にその旨通告し、自国の利益が侵害されると考える他の締約国に対し、合衆国法に定めるところに従い、その申立及び協議のため、最大限の通知と機会を与える。

(3) 合衆国は、法律の運用にあたり、より多くの輸入を認めても合衆国の農業政策に悪影響はない旨の申立、新たな輸入制限を導入しなくても画集国の農業政策に悪影響はない旨の申立、輸入割当の決定の際に用いる代表的期間に関する申立などの他の締約国の申立に妥当な考慮を払う。

(4) 農業調整法22条により、大統領が調査に基づき決定を行った場合には、速やかに締約国団及び上記の申立を行った国にその旨通告する。この通告には、輸入制限を強化する決定の場合には、その詳細を記載する。通告があった場合には、ＧＡＴＴ違反の点は免除されるが、その措置はreviewに服し、また、Waiverを与えることは、影響を被ったと考える締約国が23条の適当な手段に訴えることを妨げるものではない。

(5) 合衆国は、輸入制限措置をもはや必要としないか、又は現状のような形で課すことを必要としない状況となったと判断するときは、速やかにWaiverの対象となっている措置を撤回又は緩和する。

(6) 締約国団は、この決定の対象となっている合衆国の措置をreviewし、年次報告書を作成する。そのreviewのため、合衆国は、締約国団に対し、前回の報告書以降実施された制限措置の変更及び撤回、22条による制限措置及びそれが維持されている理由、並びに、

農産物の余剰問題の解決のためにとられた措置を通告する。

本件で問題とされたのは、このうち第５項の義務及び第６項の「並びに」以下の報告義務である（後述）。

３．当事者適格

争点１は、"this Decision shall not preclude the right of affected contracting parties to have recourse to the appropriate provisions of Article XXIII"の部分の解釈の問題である。「影響と受けた(affected)」か否かは、23条における「無効化又は侵害」の問題であり、提訴の資格要件とはいえないという説明も可能であろうが、パネルのいうように、23条手続はＧＡＴＴ違反でない場合も利用可能であるので、そもそもこの部分は、Waiverに関わらず23条の手続をとることができるということを確認したに過ぎず、23条手続の利用を制限するものではないという説明の方が的確であろう。

４．砂糖含有製品の輸入制限措置とＧＡＴＴ11条

争点３は、Waiverがないとすれば砂糖含有製品の輸入制限措置ＧＡＴＴ違反の措置か否かを検討している。それ単独ではＧＡＴＴ11条違反とする結論に異論はなかろう。

５．Waiverによる正当化の可否

上記４により、それ自体としてはＧＡＴＴ11条に違反する農業調整法22条による砂糖含有製品の輸入数量制限措置について、合衆国は上記２のWaiverによる正当化を主張した。

これに対するＥＥＣの反論は、次の５点を主張している。すなわち ――

(1) 輸入割当をゼロにすることまでは認めていない、

(2) 課徴金と輸入割当制の併課までは認めていない、

(3) 状況の変化にも拘らず、なお輸入制限措置を維持していることは条件第５項に違反している、

(4) 条件第６項の農産物余剰問題解決措置についての報告義務に違反している、

(5) 合衆国が与えた「保証」に違反している、

―― 以上の５点である。

このうち、(1)は、本件Waiverが農業調整法22条に基づく措置をすべて容認するものであり、同法上ゼロ割当が認められるのであるから、パネルの判断通り、Waiverの範囲内というべきであろう。

次に、(2)については、確かに、農業調整法22条は課徴金か数量制限かの選択を認めているだけであり、精糖についてその双方を併課している点は問題なる。この点について、パ

ネルは精糖の輸入割当はTSUSの註に基づくものであることを指摘し、農業調整法22条が他の法律に基づく輸入制限を禁止していない以上、問題はないとしている。この判断は、本件パネルに付託された事項が農業調整法22条に基づく措置に限定されたことによる帰結である。既述のオーストラリアが提訴したケースでこのTSUSの註に基づく措置はＧＡＴＴ違反とされているのであるが、Waiverに照らして農業調整法22条による措置に限定してみる限り、パネルの判断する通りであるというべきである。

(3)のWaiverに付けられた条件第５項違反の点も、パネルの判断通り、ＥＥＣの主張には無理があるというべきである。というのは、原文では、"The United States will remove - - - each restriction - - - as soon as it finds - - - "であり、状況に変化があるか否かを判断するのは合衆国であり、同国の法律である農業調整法では、最終判断を下すのは大統領とされているからである。

(4)の通告義務違反の主張に対するパネルの判断も正当であると評価できる。

最後に、(5)の「保証」違反の点も、パネルの判断通り、本件Waiverでは、"in consideration of the assurance recorded above, - - -
subject to the conditions and procedures set out hereunder"と「保証」と「条件及び手続」とを明確に区別し、「保証」は単なる動機のひとつであって、拘束力のある条件ではないと解される。したがって、「保証」の内容と一致しないからといって、Waiver違反とはならないのは当然であろう。

ところで、本件パネルは、上記の(1)から(3)の判断において、法的には合衆国の措置は問題ないとしつつも、合衆国の措置はWaiver付与の時点では予想されていなかったことであることを指摘し、締約国団がWaiverの撤回又は修正の際にはこの点が関係してくる旨言及している。パネルの任務を定める付託事項では、「ＧＡＴＴの関係条文に照らしてＥＥＣから締約国団に付託された事項を調査し、締約国団がＧＡＴＴ23条２項に定める勧告又は決定をするにあたり助けとなる認定をすること」を求められているだけであるから、このような認定は管轄を越えるものというべきであろう。実質的にみても、その内容はいわずもがなである。

６．無効化又は侵害

上記のように、Waiverにより本件の合衆国の措置に対するＧＡＴＴの適用が免除される以上、ＧＡＴＴ23条１項(a)を援用することはできない。ＥＥＣの引用する先例は適当なものではない。

もちろん、ＧＡＴＴ23条１項(b)の援用は可能であるが、ＧＡＴＴ違反でない措置を問題とする場合には、既述のウルグアイ対先進15ヶ国パネルによれば、「第２３条を援用する締約国に当該援用の根拠を示す(demonstrate)責任がある。したがって、同条の下で判断が行われるためには当該締約国による詳細な資料提出(submission)が不可欠である。」とされている。したがって、本件パネルのいうように、ＥＥＣがその立証を尽くしていない以上、ＥＥＣの補償の要求は認められないというほかない。そして、これもパネルのいうように、このことは、再度の請求を妨げるものではないというべきである。

７．ウルグアイラウンドの成果

最後に、ウルグアイラウンドにおいて、1991年12月20に公表されたいわゆるダンケル・ペーパー(DRAFT FINAL ACT OF EMBODYING THE RESULTS OF THE URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS (MTN.TNC/W/FA, 20 DECEMBER 1991))におけるWaiverの扱いについて触れておく。

農業分野に関するテキスト(L)のPART B(AGREEMENT ON MODALITIES FOR THE ESTABLISHMENT OF SPECIFIC BINDING COMMITMENTS UNDER THE REFORM PROGAMME)に付けられたAnnex 3(MARKET ACCESS:AGRICULTURAL PRODUCTS SUBJECT TO BORDER MEASURES UNDER THAN ORDINARY CUSTOMS DUTIES)のpara.1において、関税化の対象はすべての国境措置を含み、それがWaiverで正当化されているか否かを問わないとされている(原文では、Waiverという文言ではなく、"country-specific derogations from the provisions of the General Agreement"とされている(L,p.25)。つまり、「例外なき関税化」策の一環として、合衆国の農業調整法22条についてのWaiverは姿を消すことが予定されているのである。

また、一般に、既存のWaiverは、延長措置がとられない限り、一定期間内に失効することが予定されている(V,p.1)。

【参考文献】

註に引用のもの。

＜註＞

(1) このケースについては、道垣内・平成3年報告書190頁参照)

(2) 佐伯尚美・ガットと日本農業87頁[1990])

(3) 同時に、1950年合衆国防衛生産法(United States Defence Production Act of 195

0)を改正して、酪農製品等の輸入割当制も導入した。そして、これに対しては、オランダのＧＡＴＴ23条提訴があり、オランダに対抗措置の発動が認められた(L/61)。これについては、清水章雄・平成3年報告書26頁参照。

(4) ＧＡＴＴが動きだした直後の1948年の改正では、これとは逆に、22条(f)として、「この法律による大統領令は、合衆国がこれまでに締結し又は今後締結する条約その他の国際合意に反して実施することはできない。」と規定されていたのであるが、これを逆転させた訳である(J. JACKSON, WORLD TRADE AND THE LAW OF GATT, at 733-4(1969))。

(5) J. JACKSON, supra note 4, at 735, n.11.

(6) 以上、佐伯・前掲註(2)90-1頁。

(7) J. Jackson, supra note 4, at 735.

（道垣内　正人）