

EC・GSP 事件

(パネル報告 2003年12月1日 WT/DS246/R, 上級委報告 2004年4月7日 WT/DS246/AB/R)

I. 事件の背景

▶EC の GSP 制度(Council Regulation No.2501/2001)

- (i) 一般特惠制度(非センシティブ品目は無税、センシティブ品目は MFN 税率からの減税)
- (ii) 後発開発途上国(LDC)特別特惠制度(武器以外の全品目無税)
- (iii) 労働基本権保護奨励制度(一定の労働基本権の保護の下に生産された製品であることが証明されれば、特惠税率からさらに減税)
- (iv) 環境保護奨励制度(熱帯雨林製品について、持続可能な資源管理の国際基準に従って生産されたことが証明されれば、特惠税率からさらに減税)
- (v) 麻薬の製造・取引の撲滅に向けた特別制度(Drug Arrangements)(麻薬の不法な製造流通を取り締まる国に対して、特惠税率からさらに減税)

また、GSP 受益資格を一時的に失う場合として、奴隷制・強制労働、中核的労働基準の違反、刑務所労働製品の輸出、麻薬に関する非実効的な税関検査、マネーロンダリング、原産地規則の詐欺、不公正な取引慣行、水産資源の保存管理に関する国際条約の目的の阻害、製品製造に起因する環境への深刻な悪影響が存在する場合。実際に 97 年にはミャンマーの GSP 資格が停止された。

▶本件提訴までは、麻薬対策の見返りとして、11 の中南米諸国が(v)の追加的特惠の対象となっていた。ところが、2001 年にパキスタンの繊維製品が新たに対象に加えられたことに対して、インドが、こうした差別的な追加特惠制度は授權条項(Enabling Clause)に定められた要件に違反するとして WTO 紛争解決手続に付託(2002年3月5日)。

II. パネル・上級委報告の要旨

1. GATT1 条と授權条項の関係、立証責任

▼授權条項は、(i)積極的抗弁(affirmative defense)(=GATT1 条の例外)か、(ii)自律的権利(autonomous right)か。(i)であれば例外を採用する被申立国が立証責任を負い、(ii)であれば申立国に立証責任がある。

▼米国－シャツブラウス事件上級委では、積極的抗弁(例外条項)であるためには、①当該条項が法的義務(positive obligations)を設定するものでなく、②原則的な義務からの限定的な逸脱を許可する、という性格を持たねばならないとされた。

パネル

▶授権条項は、それ自体として法的義務を設定しておらず、GATT1 条から逸脱できる場合を限定的に示すにすぎないため、GATT1 条の例外条項として位置付けられる。それゆえ、授権条項を積極的抗弁として援用し、その要件適合性を立証する責任は、被申立国たる EC にある。

▶**反対意見** 授権条項は締約国の協調行動を要請しており、個別国家が自己判断で利用できる「例外」と解するべきではない。

上級委

▶EC は、授権条項が GSP を積極的に奨励していることから、単なる例外ではなく独立の権利条項と考えるべきだと言うが、ある目的が積極的に追求されることと、それが例外条項で保護されることは矛盾しない。よって、授権条項は GATT1 条の例外規定であるとのパネルの結論を支持する。

▶ただし、立証責任については、WTO における授権条項の機能に鑑みて、特別な考慮が必要である。授権条項に基づく GSP 措置は、必然的に GATT1 条に違反するのであるから、申立国は提訴に際して、GATT1 条違反を主張するだけでなく、当該 GSP が授権条項のどの義務に違反するのかまで特定して主張する必要がある。そのうえで被申立国は、自らの措置が授権条項の要件に適合することを立証する責任を負う。(本件でインドは、EC の授権条項 2 項(a)違反を主張しており、申立国としての責任を果たしている)

2. ECのGSP制度の授権条項適合性

パネル

▶脚注 3 の無差別原則の意味は、授権条項や、その前身である 71 年ウェイバー決定に関する、文脈や起草作業の検討を通じて明らかにされるべき。UNCTAD における交渉では、各先進国が、植民地体制に由来する特惠制度によって特定の途上国を選択的に優遇している状況を改善することが意図されていた。EC の方法を認めれば、そうした従前の状況へと逆戻りすることになる。

▶したがって、授権条項が認める例外を除いて(卒業条項・後発途上国特惠)、特惠供与国は、全ての途上国に対して同一の特惠待遇を供与しなければならない。

上級委

▶「無差別」という文言の通常の意味は、「同様の状況にある全ての受益国に対して同一の特恵関税を利用可能にする」ことである。

▶確かにパネルが述べるように、一般特惠制度の一つの意義は従来の選択的な特惠制度を改めることにあったが、そのためには必ずしも全ての途上国に同一の待遇を与える必要はない。授權条項3項(c)は、特惠供与が途上国の「開発・資金・貿易に関するニーズ(以下「開発ニーズ」)」に対応することを求める。各途上国は、発展段階や国内状況に応じて異なる開発ニーズに直面しているのであり、それに対応して先進国が異なる特惠待遇を与えることも3項(c)は認めている。

▶もともと、これは、いかなるニーズへのいかなる対応をも認めることまでは意味しない。

(i) GSP に対応すべきニーズは「開発ニーズ」に限定され、それは、単に供与国や受益国の主張によってではなく、客観的基準(objective standard)に従って評価されねばならない。WTO 協定や、他の国際組織で採択された多数国間文書によって、ある特定のニーズが広く認識されていれば、それは客観的基準として機能しうる。

(ii) 3項(c)は GSP による開発ニーズへの対応を「積極的(positive)」なものに限定しており、積極的とは、行動や態度が建設的(constructive)であることを意味する。よって、GSP は受益国の開発ニーズに基づく各種の状況を改善するために実施されねばならず、特惠待遇の供与と、開発ニーズの充足可能性との間に、十分な関連性(sufficient nexus)がなければならない。言い換えれば、GSP が対象とする開発ニーズは、その性格上(by its nature)、特惠関税の供与によって実効的に解決可能(effectively addressed)な種類のもでなければならない。

▶したがって、3項(c)が、国ごとに異なる開発ニーズに対応することを求めている以上、GSP が「全ての途上国に対して同一の特惠待遇」を与えていなくても「無差別」たりうる。さらに言えば、各種の特惠待遇は、特定の開発ニーズの解決を目的とし、当該ニーズに直面する全ての受益国に対して利用可能な状態になっている場合に(のみ)「無差別」たりうる。

▶EC の麻薬対策 GSP 制度には、すでに受益している 12 カ国以外に新たな国が受益資格を得るための(あるいは問題が解決した既存受益国を除外するための)手続や基準が存在しない(労働基本権保護や環境保護を対象とする追加的特惠制度には存在する)。したがって、同様の状況にある(不法な麻薬生産・取引の問題に直面している)全ての途上国にとって利用可能な状態になっておらず(closed list)、脚注3の無差別要件に違反する。

3. GATT20 条(b)による正当化の可能性

パネル

▶【目的性】 EC の GSP 規則や欧州委員会の説明には、本件制度が欧州市民の生命と健康

の保護を目的としているとの言及はない。

- ▶【必要性】本件制度が麻薬撲滅という目的に大きく寄与しているとは認められない。また、直接的な技術・資金援助等の、WTO 協定違反の程度がより低い(貿易制限効果がより小さい)代替手段が合理的に利用可能でないことを EC は立証していない。
- ▶【恣意的または正当化されない差別】受益国であるパキスタンよりも麻薬押収量の多い国が対象となっていない。またパキスタンに関しても、受益国となる際に、国内の麻薬押収量等の状況に大きな変化があったわけではなく、EC が適用した基準は客観的なものとは言えない。よって、同様の条件にある国が異なる取り扱いを受けているので、恣意的または正当化されない差別がなかったとは言えない。

III. 事件の意義

▶パネルと上級委の解釈スタンスの違い

▶特惠供与における条件設定(conditionality)の許容性を判断する権限を誰が持つのか

- (i) 供与国の国内政治過程に委ねる(政策的価値や国益に関する各国の判断権を尊重)
- (ii) 供与国は卒業条項についてのみ自律的判断権を持ち、その他の追加的な条件設定の許容性は、その都度、ウェイバーや授權条項改正などの多数国間政治過程に委ねる
- (iii) 追加的な条件設定の許容性に関するガイドラインを示し、個別の事例に関する疑義は WTO 紛争解決手続を通じて判断する

(i)→途上国が意思決定に参加できず、ニーズや受益国の決定においてバイアスや二重基準が入り込みやすい。先進国の主観的価値の受け入れを迫られることで、WTO 体制に対する途上国の信頼が低下する恐れ。

(ii)→無差別原則による多数国間コントロールを強めすぎると、GSP 供与のインセンティブ自体を失わせるリスク。あるいは、先進国がそうした威嚇を背景に無差別原則の改正を迫り、それが実現すれば、(i)と同様に権限配分が大幅に供与国に偏る。

また、貿易以外の政策的価値の支持者が、WTO への信頼を失う恐れも。

▶GSP の受益国間での差別的扱いが認められるためのガイドライン

- (i) 特定の正当な(条約等で客観的に確定された)開発ニーズの充足を目的とすること
- (ii) 特惠供与が当該ニーズに対する積極的対応である(実効的な解決をもたらさう)こと
- (iii) 当該ニーズに直面する全ての国に対して利用可能な状態になっている(受益資格を得るための基準や手続が明確である)こと

⇒ 客観的基準に基づく開発ニーズの実現を目的とし、公正な手続を備えていれば、GSP を利用して特定の政策的価値を一方的に途上国に求めることも、それ自体としては協定違反ではない。

- ▶「客観的基準に基づく開発ニーズ」の意味。
多様な開発ニーズのうち、GSP に対応すべき開発ニーズを選択する権限の所在。
- ▶コンディショナリティの許容性の基準をめぐり、WTO の正統性が疑問視される恐れ。
- ▶客観的基準の内容を、国際社会の規範意識の発展に委ねるという方法の是非。
- ▶途上国間の分裂を強める可能性。

IV. 現在の GSP 制度

▼EC の GSP 制度(Council Regulation No.980/2005) (2005 年 7 月 1 日～2008 年末)

- (a) 一般特惠制度
- (b) 後発途上国特別制度
- (c) 持続可能な開発と良き統治のための特別制度

(“special incentive arrangement for sustainable development and good governance”)

▶以前の GSP 制度における特別制度(労働基本権保護・環境保護・麻薬対策)は廃止され、麻薬対策の追加特惠を受けていた国は、パキスタンを除いて全て新たな追加的特恵の受益国となった。新たな追加的特恵は、経済成長を促進し、持続可能な開発のニーズに積極的に対応する(respond positively)ために設計された(前文第 7 項)。欧州委員会は、追加的特恵と持続可能な開発の促進との間の関連性を評価する(同第 9 項)。

▶追加的特恵の受益条件と手続

- (i) 05 年 10 月末までに人権・労働基本権に関する 16 の国際条約を批准し、実効的に実施する。また、良き統治に関する 11 の国際条約のうち、少なくとも 7 つは 05 年 10 月末までに批准実施し、残りは 08 年末までに批准実施する。これらの条約の批准と国内実施措置を将来も維持することを約束し、条約に規定された通常の履行監視制度を受け入れる。条約の履行状況は欧州委員会が監視し、各種条約機関による勧告等と合わせて欧州理事会に報告する。人権・労働基本権に関する条約の重大かつ継続的な違反があった場合や、条約の国内実施が不十分な場合には、受益資格が一時的に停止される。
- (ii) 受益国は「脆弱 vulnerable」でなければならず、その基準は、①貧しさ(過去 3 年間、世銀の区分で高所得国ではない)、②輸出品の非多様性(上位 5 品目で、EC への GSP 対象輸出品のうち 75%以上を占める)、③EC の全 GSP 輸入額における当該国のシェアが 1%以下。

(iii) 適用を受けようとする国は、05年10月末までに、諸条約の批准や国内実施に関する包括的情報を記載した書面を欧州委員会に提出することによって申請する。委員会は当該申請を、関連国際組織の意見・評価等を考慮しながら審査する。受益資格がないと判断された国に対しては、その理由を求めに応じて説明する。

▶受益条件として批准・実施が求められる条約

Core human and labour rights UN/ILO Conventions

1. International Covenant on Civil and Political Rights
2. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
3. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
4. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
5. Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
6. Convention on the Rights of the Child
7. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide
8. Convention concerning Minimum Age for Admission to Employment (No 138)
9. Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour (No 182)
10. Convention concerning the Abolition of Forced Labour (No 105)
11. Convention concerning Forced or Compulsory Labour (No 29)
12. Convention concerning Equal Remuneration of Men and Women Workers for Work of Equal Value (No 100)
13. Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation (No 111)
14. Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise (No 87)
15. Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain Collectively (No 98)
16. International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid.

Conventions related to the environment and governance principles

17. Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer
18. Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal
19. Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants
20. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
21. Convention on Biological Diversity
22. Cartagena Protocol on Biosafety
23. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change
24. United Nations Single Convention on Narcotic Drugs (1961)

25. United Nations Convention on Psychotropic Substances (1971)
26. United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988)
27. United Nations Convention against Corruption (Mexico).

▼米国の GSP 制度

(1) 一般特惠制度

▶受益資格が認められない場合

①共産主義国、②世界経済に損害を与える国際カルテルの一員、③逆特惠、④米国民資産の収用、⑤仲裁判決の不実施、⑥国際テロリズムへの関与、⑦労働基本権の不十分な保護、⑧児童労働の禁止の不徹底。(ただし④～⑧は大統領の判断により受益国として認定も可能)

▶受益資格の認定にあたり考慮すべき要素

①当該国の受益の意向、②経済発展の水準、③他国が GSP を与えているか、④米国に対する市場や資源の開放度、⑤知的財産権の保護水準、⑥投資やサービスに関する規制の削減、⑦労働基本権の保障に向けた措置。

(2) 地域的特惠制度

(a) アフリカ成長・機会法(African Growth and Opportunity Act)

▶受益資格の決定にあたり考慮される事項 (GSP の受益国であることが前提条件)

(i) 以下の事項が確立している、又は確立に向けた継続的な改善がみられること。①私的所有権に基づく市場経済、②法の支配・政治的多元主義・公正な裁判等、③米国に対する貿易・投資障壁の撤廃、④貧困削減・保健衛生・教育機会、⑤腐敗対策(例えば、国際商取引における外国公務員に対する贈賄の防止に関する OECD 条約の批准実施など)、⑥労働基本権の保護(最低賃金・労働時間・労働安全衛生の問題も含む)。

(ii) 米国の安全保障・外交政策を損なう行為がないこと。

(iii) 人権侵害やテロ支援がないこと。

▶受益国からの輸出品は原則無税。対象国はサブサハラ・アフリカの 38 カ国。

(b) 米国・カリブ海貿易法(United States-Caribbean Basin Trade Partnership Act).

▶受益資格の決定にあたり考慮される事項

①WTO 協定義務の受諾、②FTAA 実現に向けた交渉への参加、③TRIPS 協定に定められた、あるいはそれ以上の知的財産権保護水準、④労働基本権の保護(最低賃金・労働時間・労働安全衛生の問題も含む)、⑤児童労働禁止、⑥麻薬対策、⑦米州腐敗防止条

約への参加の取り組み、⑧WTO 政府調達協定に従った透明・無差別・競争的な政府調達手続。

▶受益国からの輸入品は原則無税。対象国はカリブ海沿岸の 24 カ国。

(c) アンデス特惠貿易法(Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act)

▶追加的特惠供与の目的

正当な産業の発展・強化を支援することで、麻薬の生産・流通対策を進める。

▶受益国からの輸入品は原則無税。対象国はボリビア、コロンビア、エクアドル、ペルー。