

国際法上の論点に関する補論

平成 22 年 6 月 18 日

環境と関税政策に関する研究会

国際法上の論点に関する補論

国際法上の論点に関して、『環境と関税政策に関する研究会』における議論の整理』の本文に記載した事項のほか、次のような議論を行った。¹

1. 輸入者に対する排出枠償却義務がG A T T 2条2項(a)に規定する国境税調整といえるか

輸入品コスト上乘せ方式に関して国境税調整の検討を行う上で、国内排出量取引制度と関連して、輸入者に対し排出枠償却義務等を課することがG A T T 2条2項(a)に規定する国境税調整に該当するかを検討した。(第三章1.(1)参照)

(1) 輸入者に対する排出枠償却義務が「課徴金」に該当するか

まず、輸入者に対し、単なる排出枠の償却義務ではなく、「輸入国政府から直接に排出枠を購入し、償却する」よう義務付けるとした場合、これがG A T T 2条2項(a)の規定する、輸入品に課す「課徴金(charge)」に該当するかが問題となる。

この場合には、輸入者に対し、排出枠の取得と引換えに金銭の支払いを要求することとなり、排出枠に何らかの価値があるとすれば、特定のサービスへの対価と関わりなくされる政府への一方的な支払いという「税」の性格とは異なる性格を有するとも考えられる。しかし、排出枠購入の義務付けがG A T T 2条の「課徴金」に該当するかどうかについては、G A T Tにおける「課徴金」という文言が幅広い意味で用いられていることに鑑みれば²、排出枠購入の義務付けがG A T T 2条2項(a)にいう、輸入者に対する「課徴金」の賦課と考えることも可能であると考えられる。

一方、「排出枠を購入し、償却する」ことの義務付けではなく、「保有している排出枠を償却する」ことの義務付けという形をとった場合、輸入者は必ずしも排出枠を輸入国政府から直接購入するとは限らず、排出枠取引市場において輸入国政府以外のいずれかの者から排出枠を購入することによっても、償却は可能となる。この場合、輸入者は、輸入国政府に直接金銭の支払いをしていることにはならないため、当該排出枠の償却義務付けは輸入国政府が課す課徴金とはいえない可能性がある。課徴金に当たらなければ、G A T T 2条2項(a)における国境税調整として説明することができず、規制として位置付けた上で、W T Oルールとの整合性の検討を行うことになる。ただし、輸入国政府が有償で割り当てた排出枠を輸入者が市場を通じて取得する場合には、輸入者が間接的に輸入国政府へ支払いをすることになるとも言えるため、「課徴金」に該当する可能性もある。

¹ 本論点については、阿部克則「W T Oによる貿易規律と気候変動枠組条約—排出量取引制度の国境調整措置とW T O法—」『国際問題』592号(2010年)を参照。

² G A T T 3条2項においては、「内国税その他の内国課徴金」とされており、課徴金が税を含むものとして扱われている。また、G A T T 2条2項(c)では、「提供された役務の費用に相応する手数料その他の課徴金」とされ、ここでは役務に対する支払いとして課徴金という文言が用いられている。

(2) 国内排出量取引制度が「内国税」に該当するか

GATT 2条2項(a)は、輸入品に「内国税に相当する課徴金」を課すことについて規定している。輸入者に対する排出枠償却義務が「課徴金」であるとした場合、次に検討を要するのが、それに相当する「内国税(internal tax)」の有無である。

GATT上、「税」の定義は存在しないが、租税法では、一般に、租税とは「国家が、特別の給付に対する反対給付としてではなく（租税の非対価性）、公共サービスを提供するための資金を調達する目的で（租税の公益性）、法律の定めに基づいて私人に課する金銭給付である」³とされる。国内排出量取引制度において、仮に排出枠が政府により無償で割り当てられる場合、資金調達の目的があるとは考えにくく、一方、有償で割り当てられる場合には、割り当てられる排出枠に何らかの価値があるとすれば、対価性があると言える可能性があると考えられる。

これらを考慮した場合、GATT 2条2項(a)にいう「内国税」を厳格に解釈すれば、当該国内排出量取引制度は「課徴金」には当たるが「内国税」には当たらない可能性がある。そうであれば、輸入者に対する排出枠償却義務付けという「課徴金」は、それに相当する「内国税」が存在しないことから、GATT 2条2項(a)の国境税調整として説明できなくなる。したがって、GATT 2条2項(a)の国境税調整ということができるかどうかは、「内国税」が柔軟に解釈できるかどうかによって決まる⁴。

2. GATT 2条2項(a)の文言解釈及び2条2項(a)と3条2項との関係について

GATT 2条2項(a)は、「次条2（3条2項）の規定に合致して課せられる内国税に相当する課徴金」と規定しているところ、GATT 2条2項(a)と3条2項の関係について検討した。（第三章1.（3）ハ脚注55参照）

(1) 「次条2の規定に合致して課せられる」のが「内国税」として解する場合

イ 2条2項(a)の解釈

2条2項(a)の「次条2の規定に合致して課せられる」必要があるのが内国税なのか、それとも輸入品に課せられる課徴金なのか問題となる。これが内国税であるとするれば、輸入品に何らかの課徴金を課す場合、まず、その前提となる内国税自体が、その製品又は材料となる物品について、3条2項に合致して輸入品と国産品を等しく扱っている必要がある。設例として石炭を材料として鉄鋼を製造する場合を考えれば、輸入する鉄鋼に対して何らかの課徴金を課す場合、まず、その前提となる内国税自体が、鉄鋼又は石炭について、3条2項に合致して輸入品と国産品を等しく扱っている必要がある。その際、2条2項(a)の文言上、「又は」となっていることから⁵、鉄鋼又は石炭のいずれか一方が3条2項に合致していれば良く、鉄鋼に

³ 金子宏「租税法（第14版）」（8、9頁）

⁴ GATT 2条2項(a)の引用するGATT 3条2項は、輸入品に対する「内国税その他の内国課徴金」が国産品に対する「内国税その他の内国課徴金」を超えてはならない旨を規定しており、国産品に課されるものを広く捉えている。

⁵ GATT 2条2項(a)は、「同種の国内産品について、又は当該輸入産品の全部若しくは一部がそれから製造され若しくは生産されている物品について次条2の規定に合致して課せられる内国税に相当する課徴

ついて輸入品と国産品を等しく扱っていなくても、石炭について輸入品と国産品を等しく扱っていけば良いと考えられる。したがって、石炭について内国税が課される場合、輸入石炭と国産石炭を等しく扱っていけば、内国税はこの要件を満たす⁶。その上で、石炭に係る当該内国税に相当する課徴金を製品である鉄鋼に課することができると考えられる。

ロ 2条2項(a)と3条2項との関係

① 2条2項(a)を満たす国境税調整についても、3条2項が重ねて適用されると解する場合

3条2項は、輸入品に対する内国税その他の内国課徴金が同種の国産品に対する内国税その他の内国課徴金を超えてはならない旨を規定している。したがって、先の設例でいえば、輸入する鉄鋼に対して内国税その他の内国課徴金を課す場合、これが国産の鉄鋼に対する内国税その他の内国課徴金を超えてはいけないことになる。このため、仮に、輸入する鉄鋼が、製造工程で多くの炭素を排出していることによりその分多くの排出枠償却が義務付けられ、より少ない炭素排出で製造された国産品よりも、その負担が大きくなる場合には、輸入する鉄鋼と国産の鉄鋼とが同種の産品に当たることが否定できないとすれば、結局、3条2項の内国民待遇規則に反することになる。

② 2条2項(a)を満たす国境税調整の場合には、3条2項はもはや適用されないと解する場合

他方、中国・自動車部品事件のパネル報告が、「GATT 2条と3条の境界を尊重しなければならない」としていることに鑑みれば、2条2項(a)を満たす国境税調整の場合には、3条2項の規定は適用されないと考え得る余地がある。この場合、3条2項における内国民待遇規則は問題とならない。したがって、仮に、輸入する鉄鋼が、製造工程で多くの炭素を排出していることによりその分多くの排出枠償却が義務付けられ、より少ない炭素排出で製造された国産品よりも、その負担が大きくなる場合であっても、輸入者に対する排出枠償却義務は2条2項(a)のみに基づいて国境税調整として認められることになる。

金」と規定する。

⁶ GATT 2条2項(a)は、「物品について(in respect of an article)」という文言を用いている。仮に、これが「物品に対して(on an article)」という文言であったならば、設例において、石炭に直接課税されていない内国税は除外されるであろうが、敢えて「について(in respect of)」とされている点を重視すれば、石炭に関連して課されている内国税も、GATT 2条2項(a)の対象となりうると考えられ、石炭を燃焼させたときに排出される炭素に応じて課税する場合も、石炭という「物品について」課されていると考え得る。

(2) 「次条2の規定に合致して課せられる」のが「課徴金」とであると解する場合

イ 2条2項(a)の解釈

2条2項(a)において、「次条2の規定に合致して課せられる」のが課徴金であると解する場合には、輸入品に対する課徴金自体が、同種の国産品について、又は材料となる物品について、3条2項の規定に合致していることが必要であることになる。

輸入品に対する課徴金が、同種の国産品について3条2項の規定に合致するとは、輸入品に対する課徴金が同種の国産品に対する内国税と等しいことであると理解できる。先の設例に当てはめれば、輸入する鉄鋼と国産の鉄鋼とが等しく扱われていることが必要である。しかし、これについては、先に述べたように、輸入する鉄鋼と国産の鉄鋼を同種の産品と考える場合には、(1)ロ①のケースと同様の問題が生じることになる。

そこで、2条2項(a)の文言上「又は」となっていることから、これと選択的な要件となっていると考えられる、輸入品に対する課徴金が、材料となる物品について3条3条2項の規定に合致する場合とは、どのような場合かが問題となる。3条2項自体は、輸入品と同種の国産品との比較しか述べていないので、材料となる物品について3条2項の規定に合致するというをどう解釈するのか、なお検討を要する⁷。

ロ 2条2項(a)と3条2項との関係

インド・追加関税事件の上級委員会報告は、GATT2条2項(a)の規定において、GATT3条2項に合致するという要件が、比較の対象となる内国税のみならず、輸入品に対する課徴金にも適用されると解し、「次条2の規定に合致して課せられる」との文言は、課徴金が内国税に「相当する」か否かをGATT2条2項(a)に基づいて評価する上で、その不可欠な一部を構成しているとしている。したがって、この判例に基づけば、輸入品に対する課徴金について3条2項の要件を満たすことは、2条2項(a)の必要条件であると解される。このため、2条2項(a)を満たす課徴金は、3条2項も満たすことになり、3条2項について別途検討する必要はないことになる。

⁷ 3条2項は、輸入品と同種の国産品との比較しか述べていないので、本来は材料となる物品は関係しないはずであるが、敢えて関係づけるとすれば、輸入する製品と国産の製品に課される負担を比較する際に、材料となる物品についてみた場合に、等しく扱われている、つまり、設例に当てはめると、輸入する鉄鋼と国産の鉄鋼とが、製造過程で使用した石炭についてみれば、等しく扱われていると言えないかということになるが、この点についてはなお検討を要する。

3. 排出枠償却義務が規制に該当する場合のG A T T 3 条 4 項とG A T T 11 条との関係

先に述べたように、国内排出量取引制度は、「内国税その他の内国課徴金」ではなく、「規制」であると解釈される可能性もあることから、第三章1.(2)の「輸入品に対する国内規制の適用として許容される可能性」に関し、G A T T 3 条 4 項及びG A T T 11 条の適用条件について検討した。

G A T T の規律対象となる規制には、一定の要件で認められる国内規制 (G A T T 3 条 4 項) と一般に禁止される数量制限 (G A T T 11 条) がある。

G A T T 3 条の注釈 (G A T T 附属書 I) は、「内国税その他の内国課徴金又は1に定める種類の法令若しくは要件で、輸入製品について同種の国内製品と同様に適用され、かつ、輸入の時に又は輸入の地点において徴収され又は実施されるもの」は、「内国税その他の内国課徴金又は1に定める種類の法令若しくは要件とみなすものとし、第3条の適用を受けるものとする。」としている。したがって、3条4項の国内規制として認められるためには、輸入品について同種の国産品と同様に適用されるものでなければならない。

E U の域内排出量取引制度のように、輸入者をE U 域内排出量取引制度に取り込む形で輸入者に対して排出枠の償却義務付けを行う場合には、3条4項の国内規制と認められ易い。また、米国のワックスマン・マーキー法案のように国産品に一定の国内排出枠の償却を義務付ける一方、輸入品には国内制度とは別の国際排出枠の購入を義務付ける場合であっても、一つの制度が輸入品と国産品に等しく適用されているとみなせるならば、若干の問題はあるにせよ、同項の国内規制と認められる可能性がある。

輸入品に係る措置がG A T T 3 条の対象となる国内規制に当たるかどうかの判断基準については、米国・キハダマグロ事件のパネル報告書が、G A T T 3 条の対象となる国内規制は、製品それ自体に適用されるものであり、製品の製造工程に適用されるものは含まないとの判断を示している。この判断に従えば、輸入者への排出枠償却義務付けは、輸入品の製造工程において排出される炭素について適用されるものであり、製品それ自体に適用されるものではないことから、G A T T 3 条ではなくG A T T 11 条の対象となり得ると解釈される。他方、当該報告書は未採択のものであり、当該パネルが判断した他の事項に関する解釈の中には、その後の事件の上級委員会で変更されたものもある⁸。

4. G A T T 3 条 2 項及び4項の同種の製品の範囲

第三章1.(3)への「同種の製品の判断基準」に関し、G A T T 3 条 2 項及び4項の同種性について検討した。

G A T T 3 条 2 項における「同種性」と同条4項における「同種性」には若干の差異がある。内国税について規定しているG A T T 3 条 2 項においては、第1文が同種の産

⁸ 例えば、G A T T 20 条(g)の「に関する」という文言は「主要な目的とする」との意味であるとパネルは解釈したが、後の米国・エビ海亀事件の上級委員会は、「実質的な(substantial)関係を持つ」ことで足りると解釈した。

品間での課税の差に関して規定しており、同項第2文が直接競争・代替可能産品における課税の差に関して規定している。したがって、輸入者に対する排出枠償却義務が3条2項に合致しているかを検討する際には、対象となる輸入品と「同種の」国産品との関係が問題なのか、あるいは対象となる輸入品と「直接競争・代替可能な」国産品との関係が問題なのかを、区別する必要がある。

他方、国内規制について規定しているGATT3条4項においては、同種の産品についてしか述べていない。EC・アスベスト事件では、GATT3条4項の同種の産品が問題になっており、3条4項の同種の産品は3条2項第1文の同種の産品より広い概念として扱われている。GATT3条4項には直接競争・代替可能産品という概念はないので、同事件における上級委員会の見解では、3条4項でいう同種の産品は3条2項第1文よりは広いが、同項第2文よりも広いとはいえないとの判断をしている点に留意しなければならない。輸入者に対する排出枠償却義務を国内規制と捉え、3条4項に合致しているかを検討する際には、3条2項とは異なる判断枠組みがとられるので、「同種性」の議論も区別する必要がある。

5. GATT20条の適用

GATT20条の適用について、GATT20条と他の条約との関係及びGATT20条の他のWTO協定への適用の可否について検討した。(第三章1.(4)参照)

(1) GATT20条と他の条約との関係

米国・エビ海亀事件の上級委員会は20条柱書の解釈をするに当たり、1992年の国連環境リオ宣言中の環境の原則を参照している。こうした他の条約等の一般原則をGATT20条の解釈に際して今後も参照するということとなれば、途上国が、国連気候変動枠組条約における先進国と途上国の「共通だが差異ある責任」という原則がGATT20条の解釈に反映され、炭素削減の責任は主として先進国にあり、途上国に同一の基準を適用することは不当であるとの主張をする可能性があり、輸入者に排出枠償却義務を課す場合もその点を考慮する必要がある。⁹

(2) GATT20条の他のWTO協定への適用の可否

補助金協定等、他のWTO協定において正当化されない措置が、GATT20条の規定により正当化され得るかについては、GATT20条はGATTのみに係る規定であるため、他のWTO協定の正当化に用いることはできないとする見解がある。他方、経済的な側面のみで正当化できない措置であっても、経済的な価値以外の価値から正当化すべき場合もあると考えられ、両者のインターフェースを維持する観点から、他のWTO協定において、経済的価値以外の価値について明示的に言及していない場合は、GATT20条が当然に当該他のWTO協定に適用され得るとの見解もある。

⁹ 国連気候変動枠組条約やその議定書に、国境調整措置をとることを認める旨の規定が設けられた場合、それにどの国が加盟するかによって、GATT20条の解釈が影響を受けることとなる。