



RIETI Policy Discussion Paper Series 17-P-030

【WTOパネル・上級委員会報告書解説⑳】
コロンビアー繊維・衣類・履物の輸入に関する措置
(WT/DS461/R, WT/DS461/AB/R)
—資金洗浄対策としての貿易措置のWTO協定整合性—

伊藤 一頼
北海道大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

【WTO パネル・上級委員会報告書解説③】

コロンビア—繊維・衣類・履物の輸入に関する措置 (WT/DS461/R, WT/DS461/AB/R)

—資金洗浄対策としての貿易措置の WTO 協定整合性—¹伊藤 一頼 (北海道大学)²

要 旨

本事案では、コロンビアが導入した複合関税制度が GATT2 条違反であると認定されたが、コロンビアは、本件措置は資金洗浄行為（マネーロンダリング）に対抗し、それを通じて麻薬の取引や犯罪団体の活動を抑制することを目的とするものであり、GATT20 条の例外条項において認められた「公徳の保護」のための貿易制限であると主張した。この「公徳」例外は、近年の様々な通商紛争において援用される機会が増加している規定であり、その射程範囲の広さから濫用の危険性も指摘され始めている。本件上級委員会は、何が「公徳」に該当するかについては各国の裁量を広く認めるという従来先例を踏襲しつつ、一方で、当該国が採用した貿易制限措置がそうした公徳の保護を達成するうえで実際の効果を有していなければならないという判断基準を提示した。これは公徳例外の援用可能性に対して一定の制約を課すものであり、同条項の濫用を防ぐ手立てとして注目される判例である。なお、結果として本事案では、コロンビアの措置が GATT20 条の要件を満たすとは認められなかったが、このことは、どのように貿易制限措置を設計すれば GATT 上で資金洗浄対策として正当化されるのかという問題を生み出す。資金洗浄対策は各国が取組みを迫られている課題であり、貿易措置も含めた包括的な規制が求められるところ、WTO/GATT ルールとの整合性をいかにして確保するかは重要なテーマである。この点につき本稿では、GATT の例外条項に関する先例の判断枠組み、および WTO 内外の新たなルール形成の動向などを踏まえながら、資金洗浄対策における合法かつ実効的な貿易規制のあり方について考察を行っている。

キーワード：WTO、GATT、例外条項、公徳の保護、資金洗浄（マネーロンダリング）

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹ 本稿は、独立行政法人経済産業研究所におけるプロジェクト「現代国際通商・投資システムの総合的研究（第 III 期）」の成果の一部である。

² 北海道大学大学院公共政策学連携研究部准教授

I. はじめに

1. 手続の時系列

2013 年 6 月 18 日 パナマが協議要請
2014 年 1 月 15 日 パネル設置
2015 年 11 月 27 日 パネル報告配布
2016 年 6 月 7 日 上級委員会報告配布
2016 年 6 月 22 日 パネル・上級委員会報告採択

2. 紛争の対象となった措置

2013 年 1 月 23 日に発出されたコロンビアの大統領令第 74 号は、ある種の繊維・衣類・履物の輸入に対して「複合関税(compound tariff)」を課すものである。これは、従価税と従量税の組み合わせであり、コロンビアの関税分類において、①第 61～63 章（繊維・衣類）及び 64.06 項（履物部品）に関しては 10%の従価税とキロ当たり 5 米ドルの従量税、②64.06 項を除く第 64 章（履物）に関しては 10%の従価税と 1 足当たり 5 米ドルの従量税、がそれぞれ賦課される。

なお、2014 年 2 月 28 日のコロンビア大統領令第 456 号は、複合関税制度を一部改正し、上記①に関しては、(i)輸入製品の FOB 価格がキロ当たり 10 米ドル以下の場合には従量税はキロ当たり 5 米ドル、(ii)FOB 価格がキロ当たり 10 米ドルより高い場合には従量税はキロ当たり 3 米ドルとなる。また上記②に関しては、(i)FOB 価格が 1 足当たり 7 米ドル以下の場合には従量税は 1 足当たり 5 米ドル、(ii)FOB 価格が 1 足当たり 7 米ドルより高い場合には従量税は 1 足当たり 1.75 米ドルとなる。

II. パネル・上級委員会報告書の要旨

1. GATT2 条 1 項違反の有無

(1) 当事国の主張

複合関税制度は従価税と従量税の組み合わせであるのに対し、コロンビアの譲許税率は従価税の形で設定されているため、複合関税が譲許税率を上回るか否かを判断するためには、複合関税を従価税による表現へと置き換える必要がある。ここでパナマは、譲許従価税率と複合関税を従価税のみの数値へと置き換えた税率とが等しくなる「分岐価格(break-even price)」(キロ当たり)を税率区分ごとに算出した。パナマによれば、もし製品のキロ当たり輸入価格がこの分岐価格を下回っている場合には、そこで課される複合関税

の額はコロンビアの譲許税率を超過することになる(7.43)。

この分岐価格の考え方によると、次の5つの場合に譲許税率を超える関税が賦課されることになる(7.46)。

- (a)第 61～63 章及び 64.06 項の輸入製品に関しては、譲許税率が 40%の製品は分岐価格が 16.67 米ドル、譲許税率が 35%の製品は分岐価格が 20 米ドルであるため、FOB 価格がキロ当たり 10 米ドル以下の製品であればいずれの分岐価格をも下回る。
- (b)関税分類 6305.32 の製品（鞆など）に関しては、譲許税率が 35%、分岐価格が 12 米ドルとなるため、FOB 価格がキロ当たり 10 米ドルを超え 12 米ドル未満の製品が分岐価格を下回る。
- (c)第 61～63 章及び 64.06 項の輸入製品であって、1 回の取引において FOB 価格がキロ当たり 10 米ドル以下のものと 10 米ドルを超える製品が混在している場合、複合関税制度の従量税はキロ当たり 5 米ドルが適用されるため、分岐価格は、譲許税率が 40%の製品に関しては 16.67 米ドル、譲許税率が 35%の製品に関しては 20 米ドルとなる。それゆえ、当該取引のうちキロ当たり FOB 価格がこれを下回っている製品については譲許税率を超える課税がなされることになる。
- (d)64.06 項を除く 64 章の製品に関しては、譲許税率が 40%の製品は分岐価格が 16.67 米ドル、譲許税率が 35%の製品は分岐価格が 20 米ドルであるため、FOB 価格が 1 足当たり 7 米ドル以下の製品であればいずれの分岐価格をも下回る。
- (e) 64.06 項を除く 64 章の製品であって、1 回の取引において FOB 価格が 1 足当たり 7 米ドル以下のものと 7 米ドルを超える製品が混在している場合、複合関税制度の従量税は 1 足当たり 5 米ドルが適用されるため、分岐価格は、譲許税率が 40%の製品に関しては 16.67 米ドル、譲許税率が 35%の製品に関しては 20 米ドルとなる。それゆえ、当該取引のうち 1 足当たり FOB 価格がこれを下回っている製品については譲許税率を超える課税がなされることになる。

コロンビアは、従量税の基準（繊維・衣類はキロ当たり 10 米ドル、履物は 1 足当たり 7 米ドル）以下で輸入されるような作為的に安価な製品は、犯罪組織の資金洗浄に利用されている可能性が高く、かかる安価な製品に対して高い関税を課して取引を抑制しようとするのが複合関税制度の目的であるという。そして、GATT2 条は合法的な取引についてのみ適用されるものであり、国際社会が不法と認めるような取引には譲許税率を上回る関税を課しても問題ないと主張する(7.57-59)。これに対してパナマは、一定の価格以下で輸入される製品が不法なものであるということはコロンビアの措置において立証されていないうえ、不法な取引を GATT2 条の義務から除外できるという解釈上の根拠も存在しない（かかる問題は GATT20 条で扱われるべき）と主張する（7.47-51）。

(2) パネルの判断

(A) GATT2 条 1 項の義務は「不法な取引」に対しては適用が除外されるか

WTO 協定中には「不法な取引」という用語は存在しないが、コロンビアは、国際刑事警察機構 (INTERPOL) による「違法物品の取引」の定義や、世界保健機関 (WHO) のタバコ規制枠組み条約 (FCTC) における「違法な取引」の定義、世界税関機構 (WCO) の報告書における「違法な取引」の説明などを引用し、国際社会において当該概念が確立しているという (7.94-95)。コロンビアによれば、本件で「不法な取引」とされるのはこうした国際社会が関心を持つ重大な犯罪行為 (特に国連組織犯罪防止条約が規律する資金洗浄) のみであり、軽微な違法性は問題としていない (7.98)。

ここでコロンビアが引用する各種国際文書は、「違法な (illegal)」活動、すなわち法により禁止される活動を扱うものである。他方、コロンビアの複合関税制度は、対象となる関税分類の輸入産品すべてに適用されるものであり、事前に行政・司法当局によって違法性の認定がなされるわけではない。従量税の基準以下の価格による産品の輸入を禁止するような法令の存在も示されていない (7.105)。複合関税制度は、「不法な取引」と分類される行為に対してのみ適用されるような仕組みになっていない (7.106)。

また、複合関税制度は、コロンビアと自由貿易協定 (FTA) を締結した国からの輸入には適用されず、またコロンビアの「特別関税制度地域」に輸入される物品に対しても適用されない。これらの場合には、複合関税制度の下であれば高関税が課されるような物品も通常かそれ以下の関税で輸入されうるものであり、これはコロンビア法がこれらの輸入を禁止していないことを示している (7.107)。

このように、複合関税制度が「不法な取引」を対象とするものでない以上、「不法な取引」に対しては GATT2 条の適用が除外されるかという問題を検討する必要はない (7.108)。なお、複合関税制度が資金洗浄行為等の防止に寄与するという主張自体は、「不法な取引」の概念とは関係がなく、その問題は GATT20 条の例外規定の下で検討されうる (7.109-112)。

(B) 複合関税制度は GATT2 条 1 項に違反するか

コロンビアの譲許表においては、複合関税制度の対象となる関税分類に関して、以下のような譲許税率が記載されている (7.133)。

譲許税率	関税分類
40%	61～63 章 (6305.32 項を除く)
	6405.20 項
	6406.10 項
35%	64.01～64.05 項 (6405.20 項を除く)
	6305.32 項

アルゼンチン—繊維・衣類事件（DS56）の上級委報告パラ 50 以下が述べるように、従量税の形で賦課される関税には、従価税に置き換えた場合に譲許税率と等しくなる「分岐価格(break-even price)」が存在する（分岐価格を下回る価格の製品には譲許税率を超える関税が賦課されることになる）(7.146-147)。以下、コロンビアの関税分類に従い、複合関税制度の下で賦課される関税が譲許税率を超えるかを検討する。

①61～63 章及び 6406.10.00.00 項。これらに対する複合関税の額は 3 つのパターンがある。

(i) キロ当たり 10 米ドル以下の価格の製品に関しては、10%の従価税およびキロ当たり 5 米ドルの従量税が賦課される。この場合、分岐価格は、譲許税率が 40%の品目（6305.32 項を除く 61～63 章、および 6406.10.00.00 項）についてはキロ当たり 16.67 米ドル、譲許税率が 35%の品目（6305.32 項）についてはキロ当たり 20 米ドル、となる。それゆえ、このカテゴリー（キロ当たり 10 米ドル以下）の製品は必然的に分岐価格を下回り、譲許税率を超える関税が賦課されることになる(7.150-154)。

(ii) キロ当たり 10 米ドルを超える価格の製品に関しては、10%の従価税およびキロ当たり 3 米ドルの従量税が賦課される。この場合、分岐価格は、譲許税率が 40%の品目についてはキロ当たり 10 米ドルとなり、このカテゴリー（キロ当たり 10 米ドル超）の製品は分岐価格を必然的に上回る(7.156)。他方、譲許税率が 35%の品目（6305.32 項）については分岐価格がキロ当たり 12 米ドルとなるため、輸入価格が 10 米ドル超 12 米ドル未満の製品に対しては譲許税率を超える関税が賦課されることになる(7.157-158)。

(iii) 同一の関税分類の製品でキロ当たり価格が 10 米ドル以下のものと 10 米ドルを超えるものが 1 つの取引の中に混在している場合、全体に対して 10%の従価税およびキロ当たり 5 米ドルの従量税が賦課される。この場合、分岐価格は(i)と同じになり、それを下回る価格で輸入される製品に関しては必然的に譲許税率を超える課税がなされることになる(7.161)。

②64 章（64.06 項を除く）。これらに対する複合関税の額は 3 つのパターンがある。

(i) 1 足当たり 7 米ドル以下の価格の製品に関しては、10%の従価税および 1 足当たり 5 米ドルの従量税が賦課される。この場合、分岐価格は、譲許税率が 35%の品目（6405.20 項を除く 64 章）については 1 足当たり 20 米ドル、譲許税率が 40%の品目（6405.20 項）についてはキロ当たり 16.67 米ドル、となる。それゆえ、このカテゴリー（1 足当たり 7 米ドル以下）の製品は必然的に分岐価格を下回り、譲許税率を超える関税が賦課されることになる(7.167-171)。

(ii) 1 足当たり 7 米ドルを超える価格の製品に関しては、10%の従価税および 1 足当たり 1.75 米ドルの従量税が賦課される。この場合、分岐価格は、譲許税率が 35%の品目については 1 足当たり 7 米ドル、譲許税率が 40%の品目については分岐価格が 1 足当たり 5.83 米ドル

となる。よって、このカテゴリー（1 足当たり 7 米ドル超）の産品は分岐価格を必然的に上回り、譲許税率を超える課税がなされることはない(7.172-175)。

(iii) 同一の関税分類の産品で 1 足当たり価格が 7 米ドル以下のものと 7 米ドルを超えるものが 1 つの取引の中に混在している場合、全体に対して 10% の従価税およびキロ当たり 5 米ドルの従量税が賦課される。この場合、分岐価格は(i)と同じになり、それを下回る価格で輸入される産品に関しては必然的に譲許税率を超える課税がなされることになる(7.176-179)。

以上より、コロンビアの複合関税制度は、その課税額がコロンビアの譲許表における譲許税率を超える部分について、GATT2 条 1 項(b)第 1 文の義務に違反する(7.189)。また、これにより自動的に GATT2 条 1 項(a)の違反も成立する(7.192)。

(3) 上級委の判断

パネルは、複合関税制度の下で従量税の基準価格より低い価格での輸入が「不法な取引」であり、それゆえ GATT2 条の適用対象から除外されるというコロンビアの主張を受け、かかる取引が「不法」なものであると立証された場合のみ GATT2 条の解釈を検討するとの方針をとった(5.19)。そして、基準価格を下回った場合の高関税が「不法な取引」と分類されるものに対してのみ適用されることが立証されなかったため、GATT2 条の解釈を検討する必要はないと述べた。しかし、基準価格を下回る輸入のうちの一部は、コロンビアが不法な取引として分類するものを実際を含む可能性があるため、これに関して GATT2 条の解釈を検討しなかったことは客観的評価とはいえない(5.26)。よってパネルは DSU11 条に違反した(5.28)。

そこでこの点について上級委として分析を完遂する。GATT2 条 1 項(a)は、他の締約国の「通商(commerce)」に対して譲許表よりも不利でない待遇を与えるよう定めるが、この「通商」の範囲については、それを合法的取引のみに限定するような文言が同条にあるわけではない(5.34)。同様のことは、GATT2 条 1 項(b)第 1 文の「輸入(importation)」の語についてもいえる(5.35)。また文脈として GATT2 条 2 項は、同 1 項の義務が適用されないケースを 3 つ挙げるが、これは限定列挙であり、これ以外の事由により 1 項の適用が除外されることは想定されていない(5.36)。もしコロンビアが主張するように「不法な取引」が GATT2 条の適用対象から除外されるとすれば、各締約国は国内法により一方的に「不法な取引」を決定することで譲許表の約束から逸脱することができ、譲許の範囲に関する安定性を損なう結果になる(5.41)。以上より、複合関税制度の下で譲許税率を超える関税が賦課される部分については GATT2 条 1 項に違反するとしたパネルの結論は維持する(5.46)。

2. GATT20 条による正当化の可否

(1) 当事国の主張

コロンビアによれば、複合関税制度の目的は、資金洗浄行為に対抗し、それを通じて麻薬の取引や犯罪集団の活動を抑制することである(7.199)。コロンビアは、繊維・衣類・履物を作為的な低い価格で輸入することが資金洗浄の手段として用いられているという事実は、コロンビアの関係当局だけでなく、OECD や金融活動作業部会 (FATF) といった国際機関によっても確認されていると述べる(7.200)。そして、資金洗浄はコロンビア刑法で犯罪とされ、また国際社会でも取り締まるべき行為とされていることから、複合関税制度は「善悪の行為基準(standards of right and wrong conduct)」を定めており GATT20 条(a)にいう公德(public morals)の保護を目的とするものであるという(7.205)。同条の必要性の要件に関しては、(i)麻薬取引により重大な悪影響を受けているコロンビアにとって資金洗浄の防止は死活的重要性を持つ政策目的であり(7.208)、(ii)複合関税制度は作為的な低価格での対象製品の輸入に対して高関税を課すことにより資金洗浄の防止という目的に貢献しており(7.211)、(iii)一般的な市場価格で輸入される製品に対しては低い関税率が適用されるので貿易への影響も小さく(7.215)、よって必要性の要件を満たすと述べる。

またコロンビアは、複合関税制度はコロンビア刑法 323 条及び 345 条（それぞれ資金洗浄及び金融テロリズムを犯罪とする）ないしそれに関連する諸法令の遵守を確保するために必要な措置であり、GATT20 条(d)によっても正当化されると主張する(7.221-224)。

なお、20 条柱書の要件に関しては、複合関税制度はコロンビアが FTA を締結した国からの輸入に対しては適用されないが、コロンビアは、2004 年以降に締結した FTA では相手国との間で税関協力及び情報交換の仕組みを設けているため、複合関税制度からの除外は恣意的または正当化されない差別には当たらないという(7.227)。

パナマは、複合関税制度の目的は国内産業の保護であり、資金洗浄対策という趣旨は大統領令に記載されていないと主張する(7.229-231)。また、必要性要件に関しては、(i)資金洗浄対策自体は重要な政策目的であるが複合関税制度はそれを目的としておらず、(ii)資金洗浄を目的とした輸入があるとしても高関税を賦課するだけではそれを抑止する効果は薄く、(iii)貿易への影響に関しては実際に対象製品の輸入量が減少している、といったことから要件を満たさないと主張する(7.245-248)。

またパナマは、資金洗浄対策のために利用可能な代替措置として、関税評価協定における過少申告の検査制度の活用、国家間における税関協力及び情報交換の仕組みの整備、船積み前検査協定にしたがった輸出国における価格検証の実施、などを挙げる(7.249-252)。

(2) GATT20 条(a)による正当化の可否

(A) パネルの判断

①複合関税制度は「公德の保護」を目的としたものか

諸先例が述べるように、公德とは、ある共同体または国家により維持される、善悪の行動の基準であり、その内容は時代や場所により異なりうる(7.334)。コロンビアは、資金洗浄がコロンビア刑法 323 条において犯罪とされ、また各種の政策文書においても資金洗浄対策が重要な政策目的とされていることを示した(7.335)。また、資金洗浄がコロンビアの社会における麻薬取引や武装抗争の存在と結び付いていることを示す文書も提出された(7.336)。さらにコロンビアは、資金洗浄の撲滅を重要な政策目的として掲げる国際文書として、国連組織犯罪防止条約やテロ資金供与防止条約、および FATF が作成した「資金洗浄及びテロ資金供与対策に関する国際基準 (International Standards on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism & Proliferation)」などを挙げ、またラテンアメリカ FATF (GAFILAT) にコロンビアが参加していることにも言及する(7.337)。これらを通じて、コロンビアの社会及び国家において資金洗浄に関する現実の懸念が存在すること、それゆえ資金洗浄対策はコロンビアにおける公德の保護を目的とした政策であることが示された(7.338)。

それでは、本件の複合関税制度は、資金洗浄対策を目的とした措置であるといえるか。同制度を規定した 2 つの大統領令は、いずれも資金洗浄対策を明確に目的として掲げているわけではない(7.347)。両大統領令が依拠する貿易規制権限に関する諸法令にも資金洗浄対策は言及されていない(7.348-349)。また、措置の設計、構成、顕著な構造という面から見ても、複合関税制度は、低価格の産品に対して、それが実際に資金洗浄を目的として作為的に低い価格付けがなされたものかを検討することなく高関税を賦課している(7.351)。この点、コロンビア側は、産品の価格が複合関税制度における従量税の基準より低ければ、それは資金洗浄目的で作為的に安価な値付けがなされたとみなすことができると主張する。しかし、コロンビアが提出した情報だけでは、従量税の基準が通常の市場条件における価格より著しく低い価格なのか判断が難しい。また、多くの品目について単一の価格基準を設定することが有効である根拠をコロンビアは十分に説明していない(7.355)。さらに、履物に関しては、1 足当たり 7 米ドルという基準は、コロンビア国内の平均生産コスト (6.2 米ドル) や、コロンビアの主要な履物輸入者の輸入価格 (6.9 米ドル) より高い(7.358)。したがって、従量税の基準より低い価格が必然的に市場条件を逸脱した作為的低価格であるという証拠はない(7.359)。仮に従量税の基準より低い価格が作為的低価格であるといえるとしても、それは必ず資金洗浄目的で用いられるとは限らず、課税逃れや資金移転を目的とする場合もある(7.374)。

また、例えば特別関税制度地域や特別輸出入制度の下での輸入に関しては、そこで資金洗浄目的の輸入が行われる可能性がないとはいえないにもかかわらず、複合関税制度の適用が除外されている(7.378-379)。FTA 締結国からの輸入に複合関税制度を適用しないという例外に関しては、コロンビアは、FTA により税関協力及び情報交換の仕組みが整備されていることを根拠に挙げるが、全ての FTA 締結国との間でかかる仕組みが存在するという

証拠をコロンビアは提出しておらず、また適用除外対象を（FTA 締結国から輸出される全ての製品ではなく）FTA 締結国原産の製品のみ限定している点も不合理である(7.382, 7.384)。したがって、これらの例外は、資金洗浄対策というコロンビアの主張する制度目的とは無関係ないし非整合的である(7.388)。

また、本件措置が2年間の時限的なものとされていることも、コロンビアの主張する制度目的との間で整合性を欠く点である(7.389)。加えて、複合関税制度の下では高関税を支払いさえすれば輸入は認められ、何ら追加的な措置はとられないのであり、これも、制度目的が資金洗浄対策であるとすれば整合性を欠く点である(7.391)。

以上より、複合関税制度が資金洗浄対策のために設計されたことをコロンビアは立証できなかった(7.399)。資金洗浄対策がコロンビアにとって「公德」の保護に関わる政策であることは立証されたが、複合関税制度が公德の保護を目的としていることは立証されなかった(7.401)。

②複合関税制度は公德の保護のために「必要」な措置であるか

(i)目的の重要度。コロンビアが措置目的として主張する資金洗浄対策は、コロンビア社会で多くの人の生命を損なっている麻薬の取引を撲滅することと深く関係する取り組みであり、コロンビアにおいて最高度の重要性を持つ政策目的であるといえる(7.404-408)。

(ii)目的実現への貢献。コロンビアは複合関税制度により作為的低価格の輸入が減少したと主張するが、コロンビアが提示するのは輸入価格の一般的な動向に関するデータのみであり、同じ品目の製品に関して価格設定がどのように変化したのかを示すものではない。よって、入手可能な情報からでは、複合関税制度の導入が対象製品の低価格での輸入を減少させる効果があったという一般的結論を導くことはできない(7.422-423)。コロンビアの示すデータでは、確かに複合関税制度の導入後は低価格の製品の輸入が減少しており、輸入価格の上昇も見られるが、低価格の製品が全て資金洗浄を目的として作為的に低い価格を設定されているわけではない(7.429-430)。また、従量税の基準価格より高い価格の製品であっても、本来の価格より作為的に低く価格設定され資金洗浄に利用されている可能性はある(7.432)。さらに前述のように、複合関税制度の下では関税さえ支払えば輸入は認められ、それ以上の取締りは行われない(7.436)。以上より、複合関税制度と資金洗浄防止との間に、目的と手段の真正な関係が存在することをコロンビアは立証できなかった(7.437)。

(iii)貿易制限効果。複合関税制度の下で譲許税率を超える関税が賦課されることは、輸入禁止に比べれば貿易制限効果は小さいが、コロンビア市場における製品の競争力に大きく影響するものであり、それは対象製品の輸入量の減少や価格の上昇という形で実際に表れている(7.440-444)。

以上より、コロンビアは複合関税制度が公德の保護のために「必要」であることを立証できなかった(7.445)。

必要性の立証に成功した場合には、利用可能な代替措置の存否について検討することが

求められるが、ここではその検討は不要となった。しかし、事実認定を尽くすため、以下でパナマが提案する代替措置について検討しておく(7.447)。(i)関税評価協定の規律の利用。同協定では、作為的に価格が低く申告された産品につき個別的に是正することを認めており、パナマはこの方法のほうが正当な低価格品に影響を与えずにすむと主張する。しかしコロンビアは、資金洗浄目的の低価格輸入の規模は大きく、この代替措置では複合関税制度と同等の保護水準を確保することは難しいと述べる。パナマはこれに対する反論を示していない(7.449-458)。(ii)税関協力及び情報交換。実際、パナマとコロンビアの間には、この面での協力を約束した議定書が2006年に締結されている。しかしコロンビアによれば、情報の請求に対するパナマ当局の返答率は低く、また迅速さを欠いており、こうした問題を処理するための紛争解決手続も同議定書には規定されていない(7.459-464)。(iii)船積み前検査協定の規律の利用。この点、コロンビアは、かつて船積み前検査を利用していたが、検査機関の腐敗等により実効性を欠いたと主張する。またコロンビアは、貿易円滑化協定10条5項において船積み前検査の要求の禁止が規定されたことにも言及する(7.465-469)。

(B) 上級委の判断

パネルは、措置が公德の保護を目的とするか否かの審査において、「必要性」要件における考慮要素、特に目的実現への貢献の有無と同様の観点から検討を行ったが、目的性の審査と必要性の審査が同じ要素に着目したとしても、それ自体は問題ではない(5.80)。

他方で、パネルが目的性の審査で用いた判断手法には問題がある。パネルは、複合関税制度の下で従量税の基準より低い価格で輸入される産品であっても、それが「必然的に(necessarily)」資金洗浄目的で作為的な低価格を付けられたものであるとはいえないと述べるが、パネル自身も認めるように、それは一部の(some)産品が作為的低価格を付けられ市場条件を反映しないものである可能性をも含んでいる(5.86)。コロンビアの関係当局や、WCO及びFATFといった国際機関も、作為的低価格は資金洗浄の1つの手段であることを認めている(5.87)。パネルが必要性要件の審査で述べたように、複合関税制度の下で全般的に輸入価格の上昇が起こっており、これは作為的低価格を是正し資金洗浄を防止するうえで同制度が有効性を持ちうることを示している(5.88)。このように、本件措置と公德の保護との間に関係性があるにもかかわらず、パネルは、本件措置が資金洗浄防止を目的としたものであることをコロンビアは立証できなかつたと結論し、必要性要件の審査は不要になったと述べた(5.91-92)。それゆえ、本件措置が目的性要件を満たさないとしたパネルの認定、及びそのみに依拠した20条(a)全体に関するパネルの判断を取り消す(5.93)。

以下、20条(a)に関する分析を完遂する。①目的性要件については、パネルの事実認定から、従量税の基準より低い価格の産品のうち、少なくとも一部は資金洗浄目的で作為的低価格が付けられたものであり、それは複合関税制度の下で高関税を賦課されることでインセンティブが削がれる。それゆえ本件措置は、公德の保護との間に関連性(relationship)を有

しており、資金洗浄を防止する効果を持たないわけではない(not incapable)(5.99)³。したがって、本件措置は公徳の保護を目的とするものであるといえる(5.100)。

②必要性要件について。(i)政策目的の重要性。パネルが認定した通り、資金洗浄の防止はコロンビアにとって最高度の重要性を持つ(5.105)。(ii)目的実現への貢献。目的性要件の審査で示されたように、本件措置は資金洗浄を防止する効果がないとはいえず、少なくとも一定の(at least some)貢献をなしうる(5.106)。ただ、どの程度の(the degree)貢献をなすのかについては明確な認定がなされていない。パネルが述べるように、低価格が付けられた産品であっても、それが資金洗浄を目的とする場合もあれば、課税逃れなどを目的とする場合もある。また、資金洗浄を行う方法は、低価格での輸出入以外にも様々なものがある。要するにパネルは、輸入取引のうちいかなる割合が資金洗浄目的で作為的低価格が付けられたものなのかをコロンビアが十分に明確にしていない点を強調している(5.108)。また、本件措置が資金洗浄目的で作為的低価格を利用することのインセンティブを削ぐうえでどの程度の実効性を持つかについても、パネルは明確な認定が難しいとした(5.109)。(iii)貿易制限性。パネルは、本件措置は輸入禁止よりも貿易制限性は低いと述べるが、どの程度の貿易制限性があるのか具体的には認定していない。これは、資金洗浄防止への貢献の程度が不明確であることに対応するものである(5.111)。

なお、利用可能な代替措置の有無に関しては、かかる代替措置は資金洗浄防止に関して本件措置と同等の水準を実現し、かつ貿易制限性がより小さくならないところ、本件措置は、資金洗浄防止に貢献する程度並びに貿易制限性の程度が不明確であるため、提案された代替措置との比較を行いうる基礎が存在しない(5.115)。

以上より、本件措置については、必要性要件に関する諸要素の比較衡量を行ううえで十分に明確な材料が欠如している。よって、コロンビアは、本件措置が公徳の保護のために必要な措置であるという結論を立証できなかった(5.116)。

(3) GATT20 条(d)による正当化の可否

(A) パネルの判断

①複合関税制度は「GATT に反しない法令の遵守を確保する」ことを目的としているか

(i)コロンビアは、複合関税制度により遵守の確保をめざす「法令」として、コロンビア刑法 323 条及び 345 条（資金洗浄罪及びテロ資金供与罪を規定）を挙げているが、345 条については条文をパネルに提示していない。複合関税制度の目的は資金洗浄防止であると

³ 上級委によれば、目的性要件の審査では、措置が公徳を保護する効果を持つかどうか(not incapable)が問われるのに対し、必要性要件の審査（目的実現への貢献度）では、量的及び質的な観点から、措置が公徳の保護の実現に対してどの程度貢献したか(the degree)が問われる(5.103)。

コロンビアが繰り返し述べていることにも鑑みて、ここでは 323 条のみを「法令」として扱う(7.507-508)。

(ii)コロンビア刑法 323 条は、それ自体として GATT の規定に反するものではない(7.511-512)。

(iii)コロンビアは、複合関税制度が資金洗浄罪に関する刑法 323 条の遵守を確保することを目的としていると主張し、GATT20 条(a)に関して主張したものと同様の論拠を提示する。しかし、すでに 20 条(a)について検討したように、複合関税制度は資金洗浄の防止を目的とした措置であることをコロンビアは立証できなかった。同様の理由で、複合関税制度は刑法 323 条の遵守を確保することを目的とした措置とはいえない(7.515-518)。

②複合関税制度は法令の遵守を確保するために「必要」な措置か

(i)目的の重要度。すでに 20 条(a)の審査において、資金洗浄の防止がコロンビアにとって最高度に重要な政策目的であると認定したのと同様の理由で、資金洗浄罪に関する法令の遵守を確保することは極めて重要な政策目的である(7.523-524)。

(ii)目的実現への貢献。これも 20 条(a)に関して認定したのと同様に、複合関税制度は、資金洗浄防止に関する法令（つまり刑法 323 条）の遵守を確保することとの間に、目的と手段の真正な関係を持たず、目的実現に貢献するとはいえない(7.527-528)。

(iii)貿易制限性。20 条(a)に関して認定したように、複合関税制度は現実の貿易制限効果を有する(7.530-531)。

以上より、複合関税制度が法令の遵守を確保するために「必要」な措置であることをコロンビアは立証できなかった(7.532)。

なお、利用可能な代替措置については、パナマは 20 条(a)の場合と同様のものを提案しているため、これに関するパネルの事実認定も 20 条(a)の場合と同様である(7.535)。

(B) 上級委の判断

20 条の(a)と(d)では審査の枠組みは異なるが、本件に関しては、両者において同様の事項が問題となっており、それゆえパネルが 20 条(a)で導いた結論に依拠しながら 20 条(d)の検討を行ったこと自体は誤りではない(5.127)。他方、前述のように、20 条(a)の目的性要件の審査においてパネル判断に誤りがあったことは、20 条(d)のパネル判断にも同様に影響する(5.128)。つまり、20 条(a)で述べたのと同様の理由で、本件措置は、資金洗浄罪を規定するコロンビア刑法 323 条の遵守を確保することとの間に関係性(relationship)を有し、当該法令の遵守を確保する効果を持たないとはいえない(not incapable)(5.131)。したがって、本件措置が 20 条(d)にいう「法令の遵守を確保するため」の措置であることをコロンビアが立証していないというパネルの判断、およびそれのみに依拠して 20 条(d)の援用可能性を否定したパネルの判断を取り消す(5.136)。

以下、20条(d)に関する分析を完遂する。①目的性要件について。コロンビア刑法 323条は GATT に違反しない法令である。また、本件措置は同法令の遵守を確保するうえで効果がないとはいえないため、「法令の遵守を確保するため」の措置である(5.138-141)。②必要性要件について。20条(a)について述べたのと同様に、目的実現への貢献の程度や、貿易制限性の程度を検討するうえで十分に明確な材料が欠如している(5.145-149)。よって、コロンビアは、本件措置が法令の遵守を確保するために必要な措置であるという結論を立証できなかった(5.150)。

(4) GATT20 条柱書の要件の検討

(A) パネルの判断

複合関税制度は 20 条(a)及び(d)の要件を満たさないため、柱書要件の検討は本来不要であるが、分析の完遂のため以下で検討を行う。パナマは、複合関税制度が、(i)FTA 締結国からの輸入を適用対象から除外する点が恣意的または正当化されない差別に当たること、(ii)特別関税制度地域及び特別輸出入制度の下での輸入を適用対象から除外する点が国際貿易の偽装された制限に当たること、を主張する。

(i)FTA 締結国に関する例外。すでに述べたように、コロンビアはこの例外を、FTA 締結国との間で税関協力及び情報交換の仕組みが整備されていることを根拠に正当化しようとする。しかし、FTA 締結国のリストと、実際に税関協力及び情報交換の仕組みに合意した国のリストとが一致するという証拠をコロンビアは提出していない(7.562)。コロンビアは、FTA 締結国に関する例外が資金洗浄防止という目的に関連するものであることを立証しておらず、それゆえ同例外は、同様の状況にある国々に対し恣意的または正当化されない差別を行うものである(7.568-569)。

(ii)特別関税制度地域及び特別輸出入制度に関する例外。前者につき、コロンビアは、同地域への輸入産品は地域内のみで消費されることなどを根拠に正当化しようとするが、同地域への輸入が資金洗浄に利用される恐れはないことを立証していない(7.578)。後者につき、コロンビアは、同制度を利用できるのは登録された企業であり、取引も記録されるため資金洗浄に利用しにくいことを根拠に正当化しようとする。しかし、こうした手続に従いつつ同制度の下での取引を資金洗浄に利用する企業がないとは限らない(7.585-586)。よって、これら 2 つの例外は、恣意的または正当化されない差別を構成し、また本件の事情の下では国際貿易の偽装された制限をも構成する(7.580, 7.590)。

以上より、複合関税制度は 20 条柱書の要件を満たさない(7.591)。

(B) 上級委の判断

コロンビアは、パネルが 20 条柱書の審査において、コロンビアが主張した GATT24 条による正当化の主張を考慮しなかったことは DSU11 条等に違反すると述べる。しかし、柱書に関するパネルの認定は、20 条各号の要件が満たされたとした場合の仮定の議論であり、本上級委もコロンビアの本件措置は 20 条各号の要件を満たしていないと判断したことから、柱書に関するパネルの認定については意見を表明しない(5.152-153)。

III. 解説

1. 本件の位置づけ

(1) WTO の紛争処理における諸先例との関係

本件に先立ちコロンビアは 2007 年に、パナマからの繊維、衣服、履物の輸入に対して、ボゴタ空港またはバランキラ港のみに入港するよう義務づける入港規制を課していた。その理由としてコロンビアは、パナマから輸入される上記製品に関しては虚偽の通関価格申告等の問題が存在し、資金洗浄や脱税と結び付いていることを挙げた。また、すべての国からの繊維、衣服、履物の輸入について指定価格制度を導入し、指定価格より低い価額で通関申告がなされた物品については、申告価額を指定価格に修正し、かつこれに基づき関税及び売上税を支払わない限り、当該物品の輸入は許可しないこととした。コロンビアはその意図として、不当に安い価額を申告することにより関税の負担を回避する行為を取り締まるためであると説明した。こうしたコロンビアの規制措置に対して、パナマは WTO に提訴を行い、その結果これらの規制は、GATT1 条・5 条・11 条や関税評価協定の諸規定に違反すると認定された⁴。その際コロンビアは、これらの違反を GATT20 条(d)の例外規定により正当化しようと試みたが（コロンビア関税法の遵守を確保するために必要な措置であるという主張）、同条項の要件である必要性テストを満たさないと認められなかった。

本件の複合関税制度は、このようにかつて WTO で違反認定を受けた措置と対象品目や規制の趣旨を同じくするところが多く、形を変えて従来の措置の実質を維持しようとしたものと捉えることもできる。ただ、前回の紛争でコロンビアは、GATT20 条の正当化事由のうち(d)号のみの援用を試みたのに対し、本件では(a)号の援用も試みていることが最大の特徴である。コロンビアは一連の措置の目的として前回紛争時から資金洗浄対策（ひいては麻薬取引や組織犯罪への対抗）を挙げているが、本件ではそれが GATT20 条(a)にいう「公徳の保護」のための措置に当たると主張を展開したのである。

GATT20 条(a)は、以前はほとんど援用される機会がなかったが、近年ではこれに依拠し

⁴ *Colombia — Indicative Prices and Restrictions on Ports of Entry, Report of the Panel, 27 April 2009, WT/DS366/R*. 本事件に関する解説として、小林献一「コロンビア—入港規制措置 (WT/DS366/R)—関税評価協定及び GATT 5 条の解釈を中心に—」(独) 経済産業研究所ポリーディスカッションペーパー11-P-010 (2011 年) 参照。

て正当化を試みるケースがしだいに増加している。GATT20 条が列挙する他の正当化事由は、人・動植物の生命健康の保護や、有限天然資源の保存など、対象となる規制目的が比較的特定されたものとなっているが、(a)号における「公德」は非常に抽象的・包摂的な概念であるため、他の正当化事由に含まれない様々な規制目的をカバーするキャッチオール規定として機能する可能性もある⁵。まさに本件でも、コロンビアが資金洗浄対策を「公德」と結び付けようと試みており、(a)号の積極的な活用（もしくは濫用）という傾向の一端をなすものであると言える。

以下で述べるように、本件の上級委は、GATT20 条(a)の解釈に関して、従来先例には見られなかった新たな審査項目を追加している部分があり、本件判断はこの点において重要な先例的意義を有する。これにより、(a)号のやや過剰な援用という傾向に歯止めをかけることができるか否かが注目される。また、世界的に取組みが強化されている資金洗浄対策において、貿易制限という手段を用いる場合に、どのような制度設計であれば WTO 協定に整合的な形で措置を実施できるのかという点についても、本件判断は重要な示唆を与えるものである。

(2) 資金洗浄と貿易との結び付き

ここで、貿易がどのような形で資金洗浄の道具として利用されうるのかについて簡単に説明しておきたい。資金洗浄は従来、専ら金融システムを介在させる手法により行われてきたが、各国が金融取引に対する監視を強化する取組みを進めたことで、この方式による資金洗浄の遂行は極めて困難になった。そこで、これに代わって利用され始めたのが、貿易取引を利用して犯罪収益の偽装と価値移転を図る行為である。FATF は 2006 年の報告書においてかかる事象を「貿易を基盤とした資金洗浄 (Trade Based Money Laundering; TBML)」と名付け、各国の注意を喚起している⁶。

貿易取引を利用した資金洗浄には様々な手口があり得るが、例えばその 1 つとして「過少請求 (under-invoicing)」が考えられる。これは、送り状その他の書類に虚偽の品物の値段（当該物品の実際の価値よりも低い金額）を記載することにより、輸入者が当該品物を転売した時に超過利益を手に入れる仕組みである⁷。本件でコロンビアが取り締まりの対象とした資金洗浄もこの類型であると思われる。つまり、まずコロンビアの犯罪組織が麻薬を他国に持ち出し、そこで麻薬の売却から得られた利益を用いて衣類や履物などの日用品を購入する。そしてそれをコロンビアに向けて実際よりも大幅に低い価額で輸出し、それを受け取った者がコロンビア国内で当該物品を通常の価格で販売することで、その利ざや分が犯罪組織の収益として残るのである。これはもちろん、輸出者側と輸入者側が共謀関

⁵ 経済産業省通商政策局編『不公正貿易報告書（2017年版）』271頁。

⁶ Financial Action Task Force, *Trade Based Money Laundering*, 23 June 2006, available at: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trade%20Based%20Money%20Laundering.pdf>

⁷ *Ibid.*, p.4.

係にある場合にのみ成り立つ手法である。同じように輸出者側から輸入者側へと利益を移転させる方法としては「過大出荷」（売主が送り状に記載されたよりも量の多い、または質の高い品物を出荷すること）などがあり得る⁸。

こうした貿易取引による資金洗浄の活発化を受け、すでに各国は様々な対策に乗り出している。例えば、米国の国土安全保障捜査局は 2004 年に貿易透明性ユニット（Trade Transparency Unit）を設立し、パートナー諸国（アルゼンチン、ブラジル、コロンビア、パラグアイ、メキシコ、パナマ、エクアドル等）と貿易取引に関する価格情報などを交換・分析することで資金洗浄に関わる取引の検出に取り組んでいる⁹。シンガポールの金融監督当局も 2015 年に、金融機関がトレードファイナンスにおいて資金洗浄への対策を強化するよう指針を発表した¹⁰。日本では『犯罪収益移転危険度調査書』が「危険度の高い取引」として、貿易取引を介した資金洗浄の可能性を指摘しており¹¹、犯罪収益移転防止法において、為替取引を行う金融機関等に対して各種の防止義務が課せられている¹²。

このように、日本も含め幾つかの国では、貿易に伴う為替取引に着目して、それに携わる金融機関に資金洗浄防止のための対策を取らせるという方法が導入されている。もっとも、金融機関が個別の貿易取引を詳細にチェックすることには限界があり、また取引価格の妥当性についての確かな判断が下せるだけの情報や能力を持たないことも多い。それゆえ、為替取引の側面からだけでなく、物品それ自体の通関の場面において資金洗浄対策の規制を課すという手法も考慮に値することになる。本件でコロンビアは、複合関税制度がこの

⁸ 逆に輸入国側から輸出国側への価値移転を図りたい場合には、「過大請求」ないし「過少出荷」といった手段を使うことになる。

⁹ Asia/Pacific Group on Money Laundering, *APG Typology Report on Trade Based Money Laundering*, 20 July 2012, p.32. なお、犯罪収益の移転に関わった者に対して刑事罰を科す法制が各国で整備されている。米国の愛国者法（Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act; PATRIOT Act）、英国の犯罪収益法（Proceeds of Crime Act; POCA）、日本の犯罪収益移転防止法などを参照。

¹⁰ Monetary Authority of Singapore, *Guidance on Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism Controls in Trade Finance and Correspondent Banking*, October 2015. また香港でも、金融監督当局の指示に基づき銀行協会が TBML 対策を強化するための指針をまとめている。The Hong Kong Association of Banks, *Guidance Paper on Combating Trade-based Money Laundering*, 1 February 2016.

¹¹ 「特に外国との為替取引は、銀行間におけるコルレス契約に基づいて支払委託が行われることが一般的で、(中略)コルレス業務においては、金融機関は取引を行う立場により送金依頼人等と直接の取引関係にない場合があるため、コルレス先におけるマネー・ローンダリング等防止のための体制が不十分である場合には、マネー・ローンダリング等に巻き込まれるおそれがある。(中略)貿易取引を偽装することにより、容易に送金を正当化できるほか、実際の取引価格に金額を上乗せして支払うなどして犯罪による収益を移転することが可能となる」。国家公安委員会『犯罪収益移転危険度調査書』（平成 28 年 11 月）52 頁。

¹² 外国所在為替取引業者とコルレス契約を締結するに際して、当該外国所在為替取引業者の体制の確認等を行う義務や、他の金融機関等に外国に向けた支払に係る為替取引を委託する場合に当該他の金融機関等に顧客（送金依頼人）の本人特定事項等を通知する義務が課されている（犯罪収益移転防止法 9 条・10 条）。

趣旨の規制であると主張したのであるが、それが GATT の下で許容されるのか、許容されないとすれば代わりにどのような規制手段があり得るのかについて、以下で順次検討していきたい。

2. GATT2 条における非貿易的な政策目的の扱い

(1) 分岐価格概念の利用

本件で申立の対象となったコロンビアの複合関税制度は、従価税と従量税を組み合わせる方式のものであった。他方、コロンビアが GATT2 条の下で行っている関税譲許は、従価税の形で譲許税率を約束するものであったため、複合関税制度はそのままでは譲許税率を上回っているかどうかの判断ができない。そこでパナマは、複合関税を従価税のみの数値へと置き換えた税率が譲許税率と等しくなる「分岐価格」を算出し、もし対象製品の輸入価格がこの分岐価格を下回っていれば、そこで課される複合関税の額はコロンビアの譲許税率を超過することになると主張した（1 品あたりの価格が安いほど、価格に対する従量税の比率が高くなり、従価税に置き換えた場合に譲許税率を超えやすくなる）。この分岐価格を使用して GATT2 条違反の有無を審査する方法は、すでにアルゼンチン—繊維・衣類事件(DS56)で上級委が認めたものであり、本件パネルもこれに依拠して、コロンビアの複合関税制度が譲許税率を超過することになる品目・価格の帯域が存在することを認定した。

(2) 非貿易的な政策目的の位置づけ

上記の分岐価格概念の利用により、コロンビアの複合関税制度が GATT2 条 1 項に違反することが示されたが、これに関してコロンビアは、複合関税制度は国際社会が不法と認めるような取引（つまり犯罪組織の資金洗浄に利用される作為的な低価格の取引）を抑止することが目的であるため、GATT2 条 1 項の適用対象から除外されると主張した。

これに対してパネルは、コロンビアの複合関税制度は、対象となる関税分類の輸入産品すべてに適用されるものであり、事前に行政・司法当局によって違法性の認定がなされるわけではないため、そもそも「不法な取引」(のみ)を対象とするものとは言えないとした。それゆえ、「不法な取引」が GATT2 条 1 項の適用対象から除外されるかという解釈問題について判断を示す必要はないとした。GATT20 条に関して後に詳しく述べるように、本件でコロンビアは、従量税の基準以下の価格で輸入される産品は資金洗浄に利用される可能性が高い(high risk)ということしか主張せず、複合関税制度において高関税が不法な取引のみに適用されるという仕組みをとっていなかったため、パネルはその点を問題視し、GATT2 条の解釈に踏み込む前に、措置の構造の不合理性だけから結論を導くことにしたものと考えられる。

しかし上級委は、複合関税制度が不法な取引のみを対象とするとは言えないとしても、

高関税が課される製品のなかには不法な取引が一部含まれている可能性もあるため、その部分に関してパネルが GATT2 条 1 項の解釈を示さなかったことは誤りであると述べた。そのうえで上級委は、GATT2 条 1 項には、その適用範囲を合法的取引のみに限定するような文言はなく、文脈を考慮しても、コロンビアが主張するような解釈は採り得ないと判断した。これは、GATT2 条 1 項の違反の有無は、譲許税率を超える関税が賦課されたか否かという形式的な基準のみをもって決定され、かかる高関税の背景にある政策目的等は考慮しないという姿勢を示したものである。すでに GATT1 条（最恵国待遇原則）や GATT3 条（内国民待遇原則）といった規定に関しては、差別の背景にある非貿易的な政策関心は解釈上考慮せず、GATT20 条の例外規定にその扱いを委ねるというスタンスがとられてきた。本件における上級委の判断も、こうした他の原則規定の解釈方針と平仄を合わせる形で GATT2 条 1 項における非貿易的な政策目的の扱いを定めたものであり、妥当な処理であったと言える。

3. GATT20 条(a)における「公德」例外の審査枠組み

(1) 目的性テスト

GATT20 条(a)の例外を援用するためには、まず、当該措置が公德(public morals)の保護を目的としたものであることが条件となる。この目的性テストに関し、本件パネルは、①当該措置が目的として掲げる政策目的が「公德」に関わるものであるか、②当該措置の内容がその政策目的と関連性を有しているか、という 2 段階からなる審査を行った。GATT20 条(a)に関するこれまでの先例では、目的性テストはもっぱら①の要素を検討し、②の要素は後述する必要性テストにおいて扱われてきた。しかし、近年の傾向として、GATT20 条で例外事由として認められた政策目的との関連性を著しく欠くように見える措置についても、GATT20 条を援用して正当化を図る例が増えており、パネル・上級委としても、そうした場合には措置の具体的な効果を必要性テストで分析する以前に、当該政策の実現を目的にしているとすら言えないという理由で GATT20 条の援用を否定する姿勢を打ち出そうとしているように思われる¹³。それゆえ本件上級委も、パネルが示した上記の 2 段階審査の枠組みを肯定している。そこで以下では、この 2 段階審査が本件でどのように実施されたかを具体的に見てみたい。

¹³ 例えば、GATT20 条(b)においても、貿易制限措置が「人、動物又は植物の生命又は健康の保護」を目的としているかがまず問われるが(目的性テスト)、その審査枠組みとしては、人や動植物の健康が損なわれるリスクが存在することの立証に加えて、当該貿易制限措置がかかるリスクの低減という目的に向けて設計されているかが問われる。もちろん、当該措置が具体的にどの程度までリスクの低減に寄与しうるかについての分析は必要性テストのなかで行われるが、もし貿易制限措置が保健衛生等の目的とはほとんど結びつかない形で設計されていれば、それはそもそも目的性要件すら満たさないものとして扱われる。*China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum, Report of the Panel*, 26 March 2014, WT/DS431/DS432/DS433/R, paras.7.159-7.171.

(i) 「公德」 該当性

GATT20 条(a) (及び GATS14 条(a)) における公德 (ないし公の秩序) の概念は、諸先例において、「ある共同体または国家により維持される、善悪の行動の基準であり、その内容は時代や場所により異なりうる」ものであると解釈されてきた¹⁴。これは各加盟国に相当広範な裁量の余地を認めるものであり、パネル・上級委は各国の倫理的価値判断それ自体を審査対象とすることは慎重に避けてきたと言える。実際、これまでの紛争事例において被申立国が主張した事由が「公德」に該当しないと判断されたケースは1つもない¹⁵。

本件においてコロンビアが複合関税制度の目的として掲げた「資金洗浄の防止」は、コロンビアの一般の人々の公德意識とどのように関係するのか直ちには理解しがたい面もあるが、コロンビアは、資金洗浄が同国の社会における麻薬取引や武装抗争の存在と密接に結び付いて公德上の問題を引き起こしていると主張し、パネルもこれを認容した。またコロンビアは、資金洗浄に関する現実の懸念が存在することの証拠として、資金洗浄の撲滅を目指す各種の国際文書を挙げており (国連組織犯罪防止条約やテロ資金供与防止条約、および FATF が作成した国際基準など)、こうした国際的な関心の存在を指摘することは、公德該当性をパネルに認めさせるうえで有効な材料になると言える。

(ii) 措置と目的の関連性

本件パネルは、コロンビアの複合関税制度を規定する大統領令が資金洗浄対策という目的を明確に掲げていないことに加え、措置の設計・構造に関しても、資金洗浄対策と有機的に結び付いているとは言えないとした。特に、多くの品目について一律の価格基準を設定し、輸出品価格がそれより低ければ資金洗浄目的であるとみなす手法はあまりに形式的であり、資金洗浄以外の目的で (例えば課税逃れや資金移転など) 低価格を付けているケースとの区別もできないと指摘する。パネルは、このような制度設計では、資金洗浄の取り締まりを明確に目的とする措置とは言えないとして、複合関税制度は目的性テストを満たさないと判断した。

これに対して上級委は、複合関税制度における基準以下の価格で輸入される産品が全て資金洗浄目的であるとは言えなくとも、少なくともその一部は資金洗浄目的である可能性を含んでおり、パネルの判断基準は過度に厳格であると述べる。そして、複合関税制度の

¹⁴ その嚆矢となったのは、米国—越境賭博規制事件のパネル判断である。 *United States — Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, Report of the Panel, 10 November 2004, WT/DS285/R, paras.6.461, 6.465.

¹⁵ これまでの先例で争われた措置とその規制目的は次のようなものである。米国—越境賭博規制事件(DS285)では、ギャンブル依存の防止や組織犯罪対策を目的としたインターネット賭博サービスの規制措置が争われた。中国—出版物・オーディオビジュアル製品事件(DS363)では、有害表現の取締りを目的とした出版物等の検閲措置が争われた。EC—アザラシ製品事件(DS400/DS401)では、アザラシの動物福祉に関する EC 市民の公德心の保護を目的としたアザラシ製品の輸入禁止措置が争われた。

下で高関税を賦課されることでそれらの資金洗浄目的の取引はある程度インセンティブが削られるため、本件措置が資金洗浄を防止する効果を持たないわけではなく (*not incapable*)、目的性テストでは措置と目的との間にこの程度の関連性があれば十分であると述べた。これは非常に緩やかな審査基準であり、措置と目的との間に何ら関連性が見出せないという場合でない限り、この要件はクリアできることになると考えられる。後述のように、政策目的の実現にとって当該措置が具体的にどの程度の効果を持つかは、必要性テストで分析される事項であり、その意味で本件パネルが用いた基準は目的性テストと必要性テストの重複を生じさせる内容を含んでいたと言える。目的性テストの段階では、措置と目的の関連性という要素は、あまりに強引な例外条項の援用に対する足切り基準として理解すべきであり、それ以上の具体的な効果の分析は必要性テストの中で行うべきであろう。したがって、本件上級委が示した審査基準は妥当なものであると思われる。

ただし、このような緩やかな基準であっても全く意味を持たないわけではない。実際に、最近のインドネシア—輸入許可制度事件では、インドネシアによる野菜等の園芸作物や食肉等の動物製品に対する輸入許可制度に関し、これを GATT20 条(a)で正当化しようとするインドネシアが試みたが、パネルは、当該措置が公徳の保護（ハラル遵守）に対して「効果を持たないわけではない (*not incapable*)」と言えるような結び付きさえ存在しないと判断した¹⁶。前述のように、近年ではこうした政策目的との関連性が極めて薄い事案についても例外規定を援用しようとするケースが目立つため、本件で上級委が示したようなミニマルな審査基準であっても有効に機能する機会が増えていく可能性がある。

(2) 必要性テスト

ある貿易制限措置に依拠することが目的達成にとって「必要」であるか否かは、複数の検討項目からなる比較衡量のプロセスによって審査される。すなわち、①当該措置によって追求される目的の重要度、②当該措置が目的の実現にどの程度貢献しうるか、③当該措置がもたらす貿易制限性の度合い、という3つの指標について検討したうえで、それぞれにおける評価を総合的に衡量して「必要性」の有無を判断する¹⁷。こうした判断枠組みのうち、しばしば結論に重大な影響を与えるのは②の指標であり、一般に、措置が目的実現

¹⁶ *Indonesia — Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products*, Report of the panel, 22 December 2016, WT/DS477/DS478/R, para.7.632.

¹⁷ *Korea — Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, Report of the Appellate Body, 11 December 2000, WT/DS161/AB/R, para.164. こうした分析を通じて当該措置の必要性について肯定的な結果が出た場合は、最後の審査項目として、「当該措置と同程度に目的を達成でき、かつ貿易制限性のより小さい代替手段」が存在するかどうかを検討される。もし貿易制限措置の違法性を主張する側の国が、かかる代替手段の存在を立証できなければ、当該措置の必要性が最終的に認定されることになる。この点、本件では、複合関税制度が資金洗浄防止に貢献する程度が不明確であるため（＝必要性が十分に立証されていない）、代替措置との比較を行いうる基礎が存在しないとされた（上級委報告 para.5.115）。なお、本件で申立国パナマが提案した代替措置のうち、関税評価協定の規律を利用するという手法の有効性に関しては、後に別途分析する。

に実質的に貢献しうることを立証するためには、十分な証拠によって支えられた一連の仮説に基づく定性的な論証（もしくは定量的な分析）が必要だとされる¹⁸。したがって、貿易制限の導入が政策目的の実現に結びつくまでの因果関係が分析されることになる。

こうした審査枠組みに当てはめて考えると、コロンビアの複合関税制度は、輸入製品の価格が一定の基準より高いか安いかに応じて関税率を変えるというものであり、パネルや上級委が指摘するように、その基準より安い価格の製品が資金洗浄を目的とするものではなかったり、逆にその基準より高い価格の製品が資金洗浄を目的とするものであったりするケースが当然あり得る。上級委は、こうした一律の基準により取り出される取引群のうちどれほどの割合が資金洗浄目的であるか（すなわちこうした制度が資金洗浄の抑止にどの程度の効果を有するか）を立証する責任は、例外規定を援用する被申立国の側にあり、本件でコロンビアはこの点に関する十分な証拠を提出していないと述べた。

必要性テストにおける貢献度の検討は、前述の目的性テストにおける措置と目的の最低限の結び付きを確認する審査とは異なり、具体的に当該措置が目的の実現にどの程度まで貢献するかを1つの変数として分析する審査であるため、かかる分析を可能にする証拠を提示することが求められる。そうだとすれば、本件の複合関税制度のように、固定的な基準を設定して機械的に関税率を振り分ける方式では、そこに含まれる取引のうちどの程度の割合が資金洗浄対策として効果を発揮しているのか、具体的な証拠を示すことは一般に難しいと思われる。この点は、現実にもどのような貿易制限措置であれば資金洗浄対策としてGATT20条の下で正当化しうるのかという問題に関わるため、後にあらためて検討する。

もっとも、必要性テストはあくまでも上記のような3つの要素（変数）を束ねて分析する総合衡量の形をとるため、措置と目的との対応関係が一定程度まで説明できれば、仮に完全な水準の貢献度がなかったとしても、他の要素との兼ね合いにおいて結論的に必要性が認められることはあり得る。その意味で、目的への貢献度という指標は絶対的なものではなく、措置の性質に応じて柔軟な考慮がなされうる点に留意すべきである。

(3) まとめ

以上のように、GATT20条(a)に関する本件上級委判断の最も重要な意義は、貿易規制措置が公徳の保護に対して「効果を持たないわけではない（not incapable）」とさえ言えないような、政策目的との関連性が極めて薄い事案について、それを目的性テストの段階で不適合とする新たな審査基準を導入したことである。もっとも、政策目的の実現に対する効果がそれほど薄いものであれば、たとえ目的性テストを通過したとしても、次の必要性テストを満たせない可能性が高いため、GATT20条(a)全体として見れば審査基準が従来より厳しくなったとは言えないのではないか、との疑問もあり得よう。しかし、上述のように、必要性テストでは3つの要素を総合衡量する手法が用いられるため、仮に政策目的への貢

¹⁸ *Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, Report of the Appellate Body, 3 December 2007, WT/DS332/AB/R, para.151.

献度が乏しかったとしても、他の要素のあり方しだいでは必要性テストを満たす可能性がないとは言えない。その意味で、本件上級委が目的性テストの段階で、措置と政策目的の間に最低限の関連性が存在することを足切り基準として採り入れたことは、やはり従来に比べ GATT20 条(a)の援用のハードルを上げるものとして理解すべきであろう。

4. GATT20 条(d)の審査枠組み

本件でコロンビアは、複合関税制度は資金洗浄罪を規定するコロンビア刑法 323 条の遵守を確保するための措置であるため、GATT20 条(d)により正当化されると主張した。同号を援用するための要件としては、(a)号と同様に、目的性テストと必要性テストがある。このうち目的性テストに関して、本件上級委は(a)号の目的性テストについて展開した解釈論をそのまま当てはめ、問題となる措置が、法令の遵守を確保する効果を「持たないとは言えない (not incapable)」という程度に関係性を有しているかを審査するとした。そして、コロンビアの複合関税制度は、同国刑法の遵守を確保するうえで効果がないとは言えず、それゆえ目的性テストを充足すると判断した。なお、結果的には複合関税制度は必要性テストを満たさないため(d)号による正当化はできないとされており、この点も(a)号の結論と同じである。

このように、GATT20 条(d)においても、目的性テストの構成要素として、措置と目的との間に最低限の連関を求めるという姿勢が示されたことが本件の意義の 1 つであると言える。これは、目的性テストに関しては 20 条の各号で一貫した審査枠組みを適用するという態度のあらわれであり、(b)号などに含まれる目的性テストにおいても今後同様の審査枠組みが用いられることになろう¹⁹。

5. 資金洗浄対策としての貿易制限措置のあり方

本件では、コロンビアの複合関税制度は GATT20 条の要件を満たすとは認められなかったが、貿易制限措置をどのように設計すれば WTO 協定上合法的な資金洗浄対策として認められるのであろうか。今日、多くの国が資金洗浄対策に取り組んでおり、貿易制限措置もその重要な一手段であると考えられるため、この問題に関する現時点の知見を整理しておくことは有益であろう。

まず、本件でコロンビアが行ったように、一律の固定的な価格基準を設定し、それを下回る取引に関しては資金洗浄目的であるとみなして高関税を賦課するといった手法が考えられる。これは、一定の基準を機械的に適用する単純な措置であるため、最も実施が容易であるが、その代償として、かかる一律の基準により捕捉した取引群の中に実際には資金

¹⁹ 註 13 で述べた通り、すでに中国—レアアース事件のパネル判断ではそうした方向性が示されている。

洗浄とは無関係の取引も多数含まれるというリスクが生じる。したがって、本件で上級委が述べたように、かかる措置が資金洗浄の抑止に何らかの効果を有するとまでは言えても、具体的に当該措置の対象となった取引のうちどれほどの割合が資金洗浄に関連するのか、また資金洗浄に関わる取引全体のうち当該措置はどれほどの割合を捕捉できているのか、といった実効性の度合いに関するデータは得られにくいという難点がある。また、同じく本件上級委が指摘したように、高関税を賦課するだけでは、資金洗浄に関連する物品も当該関税額を支払えば輸入できてしまうため、十分な抑止効果を持ち得ないという問題もある（一律の基準の下では対象となる取引数が多いため輸入禁止などのより厳しい措置をとることも難しい）。

それゆえ、こうした措置が WTO に提訴された場合、それを GATT20 条例外により正当化することは、特に必要性テストにおいて目的実現への貢献度に関する証拠を揃えにくいという点で、成功する見込みが低いと言わざるを得ない。また、もし一定の価格以下の安い輸入品には高関税を課すという手法が認められると、国内産業の保護という副次的な効果を狙ってそうした措置を濫用する国が増えることも予想される。したがって、政策的な見地からも、かかる手法が WTO 協定上で許容されないという帰結は望ましいものであると思われる。

別のアプローチによる資金洗浄対策としては、疑わしい輸入取引を特定して個別の検査を行うという方法がある。これは、一律の基準を用いる場合に比べ、資金洗浄に関連する取引のみを捕捉できる確率が高まるため、措置の実効性・貢献度は確かなものとなり、また資金洗浄とは無関係の取引を巻き込まないという点で、貿易への悪影響の度合いも最小限に抑えることができる。実際、こうした個別の取締りの方法は、本件において申立国パナマが、コロンビアの複合関税制度に対する合理的な代替措置の 1 つとして提案したのもでもあった。

その際にパナマが指摘したように、WTO の関税評価協定では、取引価格が不正確に低く申告された疑いのある商品につき、輸入国の税関当局が検査する権限を持つことを認めている²⁰。この仕組みを用いれば、各加盟国は、取引価格の妥当性に関する検査を WTO 整合的に行うことができ、資金洗浄の抑止策となり得る。もっとも、こうしたアプローチの難点は、本件でコロンビアがパナマに対する反論として述べたように、検査の対象とすべき低価格取引の数が極めて多い場合に、その全てを検査するためには膨大な行政資源が必

²⁰ 関税評価協定 17 条は次のように規定する。「この協定のいかなる規定も、関税評価のために行われた陳述若しくは申告又は提出された文書が真実を述べたものであるかないか又は正確なものであるかないかについて検討する関税当局の権利を制限し、又はこの権利について疑義を差し挟むものと解してはならない」。なお、関税評価協定は GATT7 条の明確化を図る趣旨の協定であることから（関税評価協定前文「1994 年のガット第 7 条の規定の重要性を認め、また、その実施に一層の画一性及び確実性を与えるように、同条の規定の適用のための規則を詳細に定めることを希望し」）、関税評価協定に適合する措置は GATT とも整合的であると解される。

要となり、結果として対応が追いつかず取締りが不十分になるという点である。これは特に行政資源の乏しい発展途上国にとって深刻な問題となる。

ただ、近年の税関実務では、輸入時に個別取引ごとの検査を行うのではなく、通関後に輸出入業者の帳簿・記録を検査する方法が重視されており²¹、これにより行政負担を軽減できる可能性がある。また、どの業者に対しどの程度の検査を実施するかを決める際には、リスク評価 (risk assessment) に依拠すべきことも指摘されており²²、税関当局は各業者の過去の行動などからリスク履歴 (risk profile) を作成して疑わしい取引を効率的に特定できるよう取組みを進めている²³。もちろん、こうした絞り込みを行うことで、取り締まりの網から漏れてしまう事案も発生しうるが、それは行政資源の有限性との折り合いをつけるうえで避けられない帰結であろう。

このように、WTO 整合的な資金洗浄対策としては、リスクの所在を絞り込む手法を伴った個別検査体制を整備していくことが適切な方式であると考えられる。こうした方式を導入することは、特に発展途上国にとっては技術的・財政的に困難を伴う面もあるが、資金洗浄対策の実効性を高めるためには世界全体で規制網を構築する必要があるため、発展途上国への技術支援も含めた国際協力の枠組みを充実させていくことが不可欠である²⁴。

²¹ Sheri Rosenow and Brian J. O'Shea, *A Handbook on the WTO Customs Valuation Agreement* (Cambridge University Press, 2010), p.144.

²² See, e.g., World Customs Organization, *Kyoto Convention: General Annex Guidelines*, Chapter 6 "Customs Control."

²³ なお、2017年2月に発効したWTO貿易円滑化協定も、こうした考え方を取り入れた規定を設けている。まず同協定7.4.3条は、危険度の高い貨物に税関管理を集中させ、危険度の低い貨物の引取りの許可を迅速に行うことを義務付ける。また7.4.4条は、危険度に応じた管理手法を、適当な選定の基準による危険性の評価に基づいて適用することとし、当該選定の基準には、特に、統一システムコード、物品の性質及び品名、原産国、仕出国、物品の価額、貿易業者の遵守に関する記録並びに輸送手段の種類を含めることができる。また、通関後の監査についても、危険度に応じた方法によって対象となる者又は貨物を選定するものとし、当該方法には、適当な選定の基準を含めることができる(7.5.2条)。貿易円滑化協定を受諾した加盟国はこれらの規定に従って税関業務を行うことが求められる。

²⁴ 例えば、前註で言及したWTO貿易円滑化協定は、第21条においてキャパシティ・ビルディングのための国際的な援助の提供について規定しており、これは発展途上国への技術支援に関する重要な枠組みの1つになり得るだろう。