



RIETI Policy Discussion Paper Series 15-P-009

**【WTOパネル・上級委員会報告書解説⑬】
中国—電子決済サービスに関する措置（DS413）
—GATSの規範構造の不完全性を中心に—**

国松 麻季

三菱UFJリサーチ & コンサルティング



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⑬】
中国—電子決済サービスに関する措置 (DS413)
—GATS の規範構造の不完全性を中心に—*

国松麻季（三菱UFJ リサーチ&コンサルティング）**

要 旨

本件は、GATS（サービス貿易一般協定：General Agreement on Trade in Services）の金融サービス分野に関する初めての報告書である。

本件は、中国銀聯（China UnionPay）が世界のクレジット・カード市場で急速に拡大しているなか、「VISA カード 対 中国銀聯カード」という対立の構図が報道されたことなどを背景に注目を集めた。米国は、人民元建てカード決済の銀聯による独占、外資系参入禁止といった中国政府の措置が WTO 違反であると主張したが、パネルはこれらの措置は立証ならずと判断した。中国の WTO 違反が認められたのは、ロゴ表示義務や端末設置義務など、周延的な措置に留まった。しかし、米国は自国の主張が概ね認められたとの発信を続けており、これに対して中国は、パネル判断とは関連しないとの立場をとりつつも、決済事業を含む金融規制緩和策を発表している。

こうした世界のカードビジネスの勢力図や米中政府の思惑とは離れ、本件パネル報告は GATS の法規範のうえで興味深い論点を提起するものであった。第 1 に、GATS16 条と 17 条の関係および 20 条の解釈を通じ、GATS の規範構造の不完全性が改めて認識された。第 2 に、サービスの同種性に関する解釈を深化させることが困難である。第 3 に、対象とするサービスの範囲の不透明性が改めて明らかになった。

キーワード：サービス貿易一般協定（GATS）、電子決済サービス、市場アクセス、内国民待遇、約束表、同種性、国有企業

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。

* 本稿は（独）経済産業研究所「現代国際通商・投資システムの総合的研究（第 II 期）」（代表：川瀬剛志ファカルティフェロー）下の「WTO 紛争判例研究会」の成果の一環である。筆者の研究報告に対する参加者からの貴重なコメントに感謝する。ありうべき過誤は筆者に帰する。

** 三菱UFJ リサーチ&コンサルティング経済・社会政策部主任研究員、中央大学戦略経営研究科客員教授／e-mail: kunimaki@murc.jp

1. はじめに

1. 事案を巡る背景と米中の立場

本件は、GATS（サービス貿易一般協定：General Agreement on Trade in Services）の金融サービス分野に関して初めて出されたパネル報告書¹であり、中国銀聯（China UnionPay）を巡る措置に関する判断がなされたものである。

中国銀聯が世界のクレジット・カード市場で急速に拡大していることもあり、また、「VISA カード 対 中国銀聯カード」という対立の構図が報道²されたことなども背景に、本件は注目を集めた。

中国銀聯とは、2002年3月、中国の中央銀行である中国人民銀行が中心となり政府主導で設立された銀行間決済ネットワーク会社で、約400の金融機関の連合（聯合）組織である³。

中国市場においては、中国人民銀行による1999年銀行カード業務管理規則により、銀行に対してのみ、クレジット・カードの発行が認められている。銀聯カードのみならず、VISAカード、Mastercard等のブランドのカードも発行されているものの、加盟店手数料が安価であるという強みを持つ中国銀聯が中国国内のカード発行枚数の約7割⁴を占めるとされている。また、本件でも争点のひとつとなったとおり、決済業務へのVISAなどの外資系企業の参入を中国政府が認めず、中国銀聯が事実上独占しているという指摘が米国等からなされてきた。

しかしながら、2012年6月、WTOパネルは、「国内取引における人民元建て電子決済サービスは中国銀聯の使用が義務付けられており、中国銀聯が唯一の供給者である」という米国の主張は立証されないと判断した。後述するとおり、パネルがWTO違反と判断した中国の措置は、中国国内で発行する決済用カードに中国銀聯のロゴを表示する義務、中国国内のATM機やカード処理用の端末は銀聯カードを受け入れるものでなければならないという機器に関する要求、香港およびマカオ市場における電子取引には銀聯カードを用いなければならないという義務等に過ぎない。これは、米国がWTO違反であると主張した措置の一部に過ぎず、国内電子決済サービスに比して重要性が低い。こうした「痛み分け」の判断⁵となったため、米国通商代表部（USTR）および中国の対外貿易経済合作部（MOFTEC）

¹ 上級委員会の設置には至っていない。

² 中国商務部も銀聯とVISAの対立問題について2010年から紛糾していると明言している。中国大阪領事館ウェブサイト「商務部、銀聯カードとVISAカードの対立についてコメント」（2011年2月20日）<http://osaka.china-consulate.org/jpn/zgyw1/t801294.htm>。

³ 銀聯ウェブサイト「中国銀聯について」

http://jp.unionpay.com/japaneseintro/japaneseIntroduce/list_japaneseIntroduce.html。

⁴ 日立グループ「中国におけるクレジットカード市場の興隆」（2010年3月）

<http://www.hitachi.co.jp/products/it/finance/insights/essay/1003-china.html>。

⁵ 日本では、米国の主張がほぼ認められたとの報道がなされたが、その認識は不正確である。

の双方が、パネル報告書は自国の主張を支持するものであり、歓迎するとの発表⁶を行う結果となった。その後も両国の主張は紛争解決機関において、実施の有無を巡り平行線を辿っている。

以上のような世界のカードビジネスの勢力図の変遷を踏まえた米中政府の思惑とは離れ、本件パネル報告は、以下 2. に示すとおり GATS の法規範のうえで興味深い論点を提起するものであった。

2. 事案の技術的な論点

本事案は、中国の加盟議定書の一部である特定の約束に係る表（GATS 約束表）に関する判断としては「出版物及び音響製品の貿易権及び流通サービスに関する措置」（以下、「中国出版音響事件」）（2010 年 1 月報告書採択）に次ぐものとなった。GATS 約束表の解釈に関しては、これまで、「メキシコの電気通信サービスに対する措置」（DS204、2004 年 6 月パネル報告書採択）、「米国の賭博サービスの越境移動に関する措置」（DS285、2005 年 4 月パネル・上級委員会報告書採択）において本格的な検討がなされてきた。これらは基本電気通信サービス交渉の成果として 1998 年に発効した電気通信サービスの約束表およびウルグアイ・ラウンドの成果として 1995 年に発効した約束表に関するものであったが、本件は中国の WTO 加盟に際して 2001 年に発効した加盟議定書の一部に関するものである。

本件パネル報告は、GATS の技術的な側面において、複数の興味深い論点を提起するものであった。第 1 に、GATS16 条と 17 条の関係および 20 条の解釈を通じ、GATS の規範構造の不完全性が改めて認識された点である。第 2 に、サービスの同種性に関しての解釈を深化されることが困難であるという点である。第 3 に、対象とするサービスの範囲の不透明性が改めて明らかになった点である。中国の約束表は他国に比して新しく 2001 年に完成したにも拘らず論点となった。以上は GATS の規範それ自体の限界であり、透明性の確保に向けた交渉の進展と、パネル及び上級委員会報告による判断の積み重ねが期待される。

本稿では、パネルと実施状況を概観したうえで、パネル報告書の内容を検討のうえ、考察を行う。

II. パネルの概要

米国は、中国の電子決済サービス（electronic payment services）において一連の法的要求（legal requirements）が課されており（パネル報告書（以下、同） para. 2.4）、これらが GATS16 条 1 項、16 条 2 項(a)及び 17 条に不整合であると主張した（para. 3.1）。一連の法的要求とは

⁶ 例えば、Remarks by United States Trade Representative Ron Kirk at the Coalition of Service Industries 2012 Global Services Summit, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches/transcripts/2012/september/ustr-kirk-remarks-csi-services-summit-2012>.

次のとおりである。

- 全ての国内取引における人民元建て電子決済サービスに関し、中国銀聯(China UnionPay)の使用を義務付けられている、及び／または、中国銀聯を唯一の供給者と定めている(単一供給者要求)。
- 中国で発行される決済用カードには中国銀聯のロゴの表示を義務付けている(カード発行業者要求)。
- 中国における全ての ATM 機、カード処理端末、POS 端末は銀聯カードを受け入れ可能でなければならない(機器要求)。
- 加盟店契約業者(acquirer)は中国銀聯のロゴを掲示し、中国銀聯ロゴが表示された全ての銀行カードを受け入れ可能でなければならない(加盟店契約業者要求)。
- 地域間取引または銀行間取引における中国銀聯以外のカードの使用を禁止している(銀行間取引・地域間取引要求)。
- 香港及びマカオにおけるカードによる人民元建て電子決済、ならびに中国における香港及びマカオで発行されたカードによる人民元建て電子決済は、中国銀聯が扱うことを義務付けている(香港／マカオ要求)。

米国のパネル設置要求を受け、パネルは以下のとおり組成、実施された。

申立国	米国	被申立国	中国
第三国参加	豪・エクアドル・EU・グアテマラ・日本・韓国・印		
協定	GATS16条(市場アクセス)、17条(内国民待遇)		
申立内容	電子決済サービス提供を国内企業にのみ許可している等の措置はGATS違反		
パネリスト	Virachai Plasai(議長・泰)、Elaine Feldman(加)、Martin Redrado(亜)		
手続	2010年9月15日 米国による協議要請 ⁷ 2011年2月11日 米国によるパネル設置要請 2011年3月25日 パネル設置 2011年7月4日 パネル構成 2012年6月16日 パネル報告書の全加盟国への送付 2012年8月31日 パネル報告書採択		
結論	中国の複数の措置の一部についてGATS16条違反、他について17条違反を認めた		

⁷ China – Certain Measures Affecting Electronic Payment Services, Request for the Establishment of Panel by the United States, WT/DS413/2, 14 February 2011.

III. パネルの検討

パネル報告書は、まず、1. 本件で問題となるサービスの範囲を確認し、2. 中国の約束内容に1が含まれているか検討した。そのうえで、3. 対象措置を確認し、4. 対象措置のGATS16条整合性及び5. 17条整合性を検討した。以下はその概要である。

1. 問題となるサービスの範囲

パネルはまず、当事国提出文書に基づき、「決済カード取引 (payment card transactions)」の基本的な様態について検討のうえ、当事国の見解が異なる (a) 「4者モデル」に加え「3者モデル」も本件の対象となるか、(b) 第三者処理業者 (サードパーティプロセッサ) によるサービスも本件の対象となるか、及び (c) 問題となるサービスは個別のサービスか統合されたサービスか、について検討した (para. 7.11)。

(1) 決済カード取引

決済カードは、銀行カード、クレジット・カード、デビット・カード、チェック・カード、ATMカード等、多様な種類があるが、支払いのタイミングによって、①後払いカード (クレジット・カードやチャージ・カード)、②同時払いカード (たとえばデビット・カード)、および③前払いカード (プリペイド・カードや価値保存カード) の3種に大別される (para. 7.12)。

決済カード取引に関わる機関は、カード発行業者 (issuers)、加盟店契約業者 (acquirers)、カード会社 (payment card companies) および決済銀行 (settlement bank) である (para. 7.14)。

カードによる電子決済取引のビジネスモデルは主に、「オープン・ループ」または「4者取引」、「クローズド・ループ」または「3者取引」の2つのモデルがある (para. 7.18)。後者においては、カード会社自身がカードを発行し、加盟店契約を行い、取引処理 (processing of transactions) を行う (para. 7.19)。取引処理には、支払い時の認証と許可を意味する「フロントエンド処理」と、清算・決済を意味する「バックエンド処理」がある (para. 7.20)。

フロントエンド処理において、4社取引モデルでは、まず加盟店からカード会社が取引情報を受けた後に、カード発行業者に対して認証の要求を送り、それを受けたカード発行業者は口座の状況やカード保有者の履歴等を確認し審査したうえで、カード会社取引認証または取引拒否の判断を送る。これをカード会社が自社ネットワークを経由し、加盟店契約業者または加盟店に送り、取引が完結する (paras. 7.21-7.22)。これに対して、3社取引モデルでは、カード会社はカード発行業者と加盟店契約業者をも兼ねるので、カード会社が審査を行い直接加盟店取引認証または取引拒否の判断を送る (para. 7.23)。

バックエンド処理において、4者取引モデルでは、取引記録が加盟店から加盟店契約業者を経由してカード会社に送られる。カード会社は取引記録をとりまとめて、カード発行業

者や加盟店契約業者の純益・負債を日毎に計算する。決済銀行は自社ではデータ処理は行わず、カード発行業者の集計に依拠する。カード保有者とカード発行業者（銀行）、加盟店契約会社、加盟店の送金はこれら関係機関の契約に基づいて行われる。これに対し、3者取引モデルでは、カード会社が自社のネットワークを用いてカード発行業者と加盟店契約業者の役割を併せ持つため、銀行間での決済が発生しない（para. 7.24）。

（2）本件で問題となるサービス

米国はパネル設置要請書において「決済カード取引のための電子決済サービスおよびこれらのサービスの提供者に影響を与える、中国によって維持されている特定の制限および要件」に関する紛争であるとしている。米国によれば、「電子決済サービス (electronic payment service)」は、決済カードを用いた取引を行い、関連機関間の資金移動を管理、促進するものである。電子決済サービス提供者は、直接または間接に、5つの要素を含むシステムを提供する。これらは、①処理のインフラ、ネットワークおよびルールと手続き、②取引を承認または否認する処理および調整、③参加機関間における取引情報の提供、④承認された全取引に関する関係機関に対する財務状況 (financial position) の計算、決定および報告、および、⑤関係機関間の決済の促進、管理および／または他の事項への参加である (para. 7.25)。

また、「決済カード (payment card)」は固有の口座番号を有する銀行カード、クレジット・カード、チャージ・カード、デビット・カード、チェック・カード、ATMカード、プリペイド・カードおよび他の類似のカードまたは支払い・送金製品または機器を指す (para. 7.25)。

中国も問題となる措置に関し、「米国の長文に渡る決済カード取引に関する技術的、商業的側面に関する説明に、基本的に反対しない」とする文書を提出した (para. 7.30)。さらに、パネルは、米国が提示したサービスの定義について、中国が特段の削除を求めることもなかったと指摘している (para. 7.32)。なお、カード発行業者と加盟店契約業者がそれぞれ提供するサービスについては本件の対象外である (para. 7.33)。

パネルは、両当事国間で相違があった事項として、①銀行間決済カード取引のみに関わるサービスを問題とすべきか、および②カード会社は決済カード取引の当事者か、という2点を挙げている (para. 7.34)。①について、中国は当初の提出文書のなかで、「カード発行会社がカードをカード保有者に対して発行する行為は、加盟店から決済カード取引を得る金融機関とは関係しない」とし、銀行間の決済が生じる取引のみを対象とすべきとした。すなわち、金融機関間の決済がない3者取引モデルは対象外であるとの中国の主張であるが、パネルはこれを否定し、銀行間決済がない取引形態も対象とするとした (para. 7.35)。②について、中国は、ネットワーク運営者（カード会社）は決済カードサービスの当事者ではないと主張したが、パネルは、カード会社も電子決済サービス提供者の要素を持つとしてこれを退けた (para. 7.36)。パネルはさらに、米国のパネル設置要求によって、本件で問題となるサービスが定義されることを確認し、全ての形態の電子決済サービスを対象とすることを確認した (para. 7.37)。

(3) 3者モデルは4者モデルに加えて本件における問題となるサービスの対象範囲となるか

中国は、米国が提示した電子決済サービスのシステムが有する5要素の中心は、「参加する機関の間」での決済カード取引の認証や支払いであり、これは4者モデルを前提としているため、対象範囲に3者モデルは含まれないと主張した (para. 7.38)。これに対し、米国は、3者モデルにおいても、4者モデルと同様に電子決済サービスのシステムが有する要素に含まれる機能が果たされており、3者モデルも含まれると主張した (para. 7.39)。パネルは、中国は電子決済サービスの5要素には反論しておらず、3者モデルにおいてこれらの要素が含まれることから、米国の主張どおり3者モデルも問題となるサービスに含まれると結論した (paras. 7.42-7.45)。

(4) カード発行加盟店処理業者 (issuer and merchant processors) によるサービスも本件の対象となるか

中国は、カード発行加盟店処理業者は、カード会社や加盟店契約業者に対して外部から技術を提供するものであり、5要素によって定義される電子決済サービスのシステムを提供するものではないことから、本件の問題とするサービスの対象外であると主張した (para. 7.47)。これに対して米国は、カード発行加盟店処理業者は、直接、電子支払い情報を取り扱うことを選択することも可能であると主張した (para. 7.48)。パネルは、カード発行加盟店処理業者、すなわち「第三者処理業者 (サードパーティ・プロセッサー)⁸」について、マスターカードの年次報告書を引用しつつ、サービス提供において幅広い顧客を獲得していると分析している (paras. 7.49-7.50)。そのうえで、第三者処理機関は、カード会社による認証を経て、電子決済サービスの処理に実質的に関わることになることと分析し、さらに、電子決済サービスのシステムの5要素の一部を提供することからも、第三者処理機関によって提供されるサービスは、本件で問題となるサービスの一部であると結論した (paras. 7.51-7.54)。

(5) 問題となるサービスは統合されたサービス (integrated service) か

米国は、電子決済サービスは一体として供給され消費される、統合されたサービスであ

⁸ 米国連邦金融機関監視委員会によれば、サードパーティ・プロセッサー (third party processor. Third party payment processor, non-bank と) は、商業や他のビジネス主体に対して、支払処理サービスを提供する、銀行の顧客。Federal Financial Institutions Examination Council, Third-Party Payment Processors - Overview, available at http://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/pages_manual/OLM_063.htm.

「一般に取引の当事者以外の者で、取引の事務処理を引受ける者 (会社、機関など) をいう。また、VISA ネットやバンクネットに接続し、オーソリゼーション、決済、エンボッシング、利用明細書作成などの処理サービスをメンバーに提供する協会メンバー以外の機関」(日本カードビジネス研究会) との説明がある。

ると主張した (para. 7.55)。これに対し、中国は、単一の統合されたサービスの性質は有しないと主張した (para. 7.56)。パネルは、①問題となるサービスは統合されたサービスか、②問題となるサービスは分類システムにおいて単一のサブセクターの下にあるべきか、複数のサブセクターの下にあるべきか、という関連する2つの論点があることを確認した (para. 7.57)。パネルはまず、①については、システムは5要素に分解されたサービスによって構成されており、これらの一部を個別に提供することも可能ではあるが、電子決済サービスを提供するためにはこれらの全てが欠けてはならず、一体として提供されることが必要であると分析し、米国の主張を認めた (paras. 7.57-7.62)。②については、中国の約束において検討される。

2. 中国の約束内容

(1) 両当事国の主張

米国の主張によれば、中国は、GATS 約束表 7.B 「銀行及びその他の金融サービス (Banking and Other Financial Services)」において、「(d) クレジット、チャージ及びデビット・カード、トラベラーズチェック及び銀行為替手形 (輸出入の決済を含む) を含む全ての支払い及び送金サービス ((d) all payment and money transmission services, including credit, charge and debit cards, travelers cheques and bankers draft (including import and export settlement))」の市場アクセス及び内国民待遇を約束しており、(d)にはクレジットカード、チャージ・カード及びデビット・カードに関連して提供される電子決済サービスも含まれる (para. 7.63)。これに対する中国の主張は、(d)には問題となるサービスは含まれず、清算・決済サービスは、GATS 金融サービスに関する附属書 5(a)(xiv) 金融資産 (有価証券、派生商品その他の譲渡可能な証券を含む。) のための決済及び清算のサービス (Settlement and clearing services for financial assets, including securities, derivative products, and other negotiable instruments) に含まれるが、このサブセクターの下に中国はいかなる約束もしていない、米国による「問題となる全てのサービスは約束表 7.B(d)に含まれる」とする見解は間違いであり、(d)はカード発行サービス及び加盟店契約サービスを指すものであり、これらは本件の対象外であるというものであった (para. 7.64)。

パネルは、問題となるサービスが中国の約束表 7.B(d)に含まれるか否か、ウィーン条約法条約において成文化された国際法解釈のための慣習に則って解釈することとした (para. 7.67)。なお、各国約束表は GATS の不可分な一体を成すものであることから同条約に基づいて解釈されるべきことは、米国賭博事件上級委員会報告 (WT/DS285/AB/R, para. 164) に倣った (脚注 112)。

(2) 分析の順序

パネルは、まず、中国約束表 7.B(d)、または GATS 金融サービスに関する附属書 5(a)(xiv)

のいずれから解釈に係る分析を着手すべきか決定しなくてはならないとした (para. 7.69)。中国は、国連中央生産分類 (Central Product Classification; CPC) の解釈ルールを参照し、本件の問題となる清算・決済サービスについてより特化した記述 (more specific description) を行っている附属書 5(a)(xiv)から解釈すべきであると主張した。米国はこの点に関して特段の主張はしていない (para. 7.70)。パネルは、本件は問題となるサービスを中国約束表 7.B(d) が約束しているかを判断することが論点であり、中国の約束表にない金融サービス附属書から検討を始めることは首尾一貫しないし、約束表 7.B(d)と金融サービス附属書 5(a)(xiv)のいずれがより特化した記述か判断することは容易ではないとし、中国の主張を退け約束表 7.B(d)から解釈することとした (paras. 7.71-7.72)。

(3) 中国約束表 7.B(d)の解釈

パネルは、中国約束表 7.B(d)の解釈を慣習に則って行うこととし、まず問題となるサービスが(d)に含まれるか否か検討すべく、まずは関連用語の「通常の意味 (ordinary meaning)」を明らかにする。そのうえで、文脈の検討を行うが、この際、GATS 本体、金融サービス附属書及び他国の約束表を用いる⁹。最後に、GATS 及び WTO 協定の目的を検討する。

① 通常の意味

中国の約束表「...を含む全ての支払い及び送金サービス ((d) all payment and money transmission services, including ...)」の通常の意味の検討にあたり、まず、payment、money 及び transmission の通常の意味を検討する。パネルは辞書による定義を検討の出発点とした (para. 7.80)。そして、この3用語が組み合わせて用いられる際の意味は、「一般に認められている交換手段の、ある人または場所から他への移転」であり、送金は物品またはサービス、あるいは負債の清算によるものであり得るとした (para. 7.85)。

続いて通常の意味を産業界の情報源 (ソース) によって確認する。米国は、ウィーン条約法条約 31 条の「通常の意味」を確認するために産業界のソースを用いることは適当であり、同ソースは、電子決済サービスは全ての「支払い及び送金サービス」の一つの類型であることを示していると主張した (para. 7.86)。これに対し、中国は、パンフレットや年次報告書、会社のウェブサイトといった産業界のソースには偏りがあり、利己的でもあるため、通常の意味の確認に用いるのは適当ではないとした (para. 7.87)。パネルは産業界のソースについて、中国が主張するとおり偏りがあり利己的なものもあるものの、完全に否定するほどの偏りではなく、辞書による検討を補完することができるならば参照されるべきであるとした (para. 7.89)。パネルは、米国の主張どおり、産業界のソースは自らの電子決済サービスを「支払送金サービス」の一種であると説明していることなどから、辞書によ

⁹ 米国賭博事件上級委員会報告書 para. 178 は、「文脈」は (i) 当該国約束表の他の部分、(ii) GATS の実体規定、(iii) GATS 以外の他の協定の条項及び (iv) 他のメンバーの GATS 約束表であるとしている (注 115)。

る通常の意味と同様、問題となるサービスは中国の約束表(d)に含まれると結論した (para. 7.91)。

(i) 支払い及び送金「サービス」

支払い及び送金 (Payment and money transmission) がサービスと結びついて用いられる際の検討にあたっては、パネルも当事国も、「支払いサービス」及び「送金サービス」を意味するものであるとの理解に立っている (para. 7.92)。米国は、カードを使用する電子決済サービスは、処理を行い、取引に参加する機関の間の資金移動を管理・促進するものであると主張している (para. 7.93)。これに対し、中国は、サービス提供者は支払いサービスを単に「管理」または「促進」しているに過ぎず、サービス提供者自身は支払い手続きの当事者ではない、実際に支払いはしていないことから、支払いサービスを提供するものではないと主張している (para. 7.94)。パネルは、「支払いサービス」は実際に支払いを行うという行為とは異なるものであり (実際に支払うのは買い手)、買い手と売り手の現金以外の取引に支払い手段を提供することが典型的な「支払いサービス」であると考えた (para. 7.96)。したがって、「支払いサービス」を提供する者は「支払い」それ自体を行うわけではない。同様に、「送金サービス」は、送金者から受領者への送金を促進するためのサービスを提供するものであり、送金サービス提供者自体が送金を行うわけではない。支払い送金サービスには、支払いや送金という行為の管理 (manage)、促進 (facilitate) または可能にすること (enable) を含むという米国の主張をパネルは支持した (para. 7.97)。

(ii) 「全て (all)」の通常の意味

中国約束表 7.B(d)は「全て (all)」から始まるが、これは中国の約束表の金融サービス分野では唯一である。なお、中国はこの部分の約束は、金融サービス附属書 5(a)(viii)を元にしたと述べているが、同(viii)も「全て」で始まっている (para. 7.98)。「支払い送金サービス」に「全て」が付されていることは、同サービスの対象が包括的で全ての範囲に渡るということを強調するものであり、同サービスに不可欠な全てのサービス、支払いと送金の全て的手段 (たとえば紙ベース、カードベースなど)、全ての関連するビジネスモデル (たとえば3者モデルと4者モデル) を含むことを示唆しているとパネルは判断した (para. 7.99)。

② 文脈

ウィーン条約法条約 31 条 2 項に基づき文脈の検討を行うにあたり、上述の米国賭博事件上級委員会報告が示した文脈に加え、中国出版音響事件の上級委員会報告書 paras. 361-372 は、問題となったセクターの見出し、サブセクターの下の市場アクセス、内国民待遇及び追加的約束、隣接するサブセクター及び他の関連セクターの約束内容を、文脈に関する検討対象とした (paras. 7.102-7.103)。本件においてパネルは、(i) サブセクター(d)の他の部分、(ii) 問題となったセクターの見出し、(iii) 問題となったセクターの市場アクセス、内国民待

遇及び追加的約束、(iv) GATS 金融サービス附属書、(v) GATS の構造、及び(vi) 他の WTO 加盟国の約束、を検討対象とすることとした。

(i) サブセクター(d)の他の部分

サブセクター(d)の「全ての支払い及び送金サービス... (all payment and money transmission services, ...)」に続く、「クレジット、チャージ及びデビット・カード、トラベラーズチェック及び銀行為替手形（輸出入の決済を含む）を含む... (... , including credit, charge and debit cards, travelers cheques and bankers draft (including import and export settlement))」について、米国は、クレジット・カード、チャージ・カード及びデビット・カードに明示的に言及していることは、電子決済サービスがこれらのカードの処理と不可分であることと一致する、電子決済サービスなしに、これらの決済カード取引は発生し得ないためであると主張した。中国はこれに対し、文脈によって適切に解釈すれば、(d)における支払いサービスは現金払い以外の支払い方法（であるカード）の発行と受け入れを指すものであり、列挙された各種方法は、製品・サービスの買い手と売り手が使用し得る支払い手段を示すものであると説明した (para. 7.108)。

パネルは、「クレジット、チャージ及びデビット・カード、...」に始まる部分は、サービスではなく支払い送金的手段 (instruments) であり、それらの支払い手段は、「...を含む (including...)」で始まっていることから、中国出版音響事件でも判示されたとおり、網羅的なリストではないと判断した (para. 7.109)。すなわち、「...を含む」以下は、「全ての支払い・送金サービス」の例示であるとした (paras. 7.110-7.111)。

サブセクター(d)には、さらに「(輸出入の決済を含む) ((including import and export settlement))」と書かれている。米国は、この文言は中国がモデルにしたという GATS 金融サービス附属書 5(a)(viii)に書かれておらず、中国が独自に記載したものであるが、決済 (settlement) という単語が明示的に使われていることは、支払いサービスには決済・清算が含まれることを示唆していると指摘した (para. 7.112)。しかし中国は、清算 (clearing) という文言は使っておらず、銀行が提供する信用状 (letters of credit) による支払い仲介サービスを指すものであると述べた (para. 7.113)。パネルは、信用状がサブセクター(d)の列記には含まれていないことから、信用状の支払いに限定することはなく、いずれにしても、「全ての支払い・送金サービス」というより広い概念が含む一つのサービスを明示的に示したに過ぎないと判断した (paras. 7.117-7.119)。

(ii) 中国の約束の他の要素

中国は、自国約束表には、「B. 銀行及びその他の金融サービス（保険及び証券を除く）(Banking and Other Financial Services (excluding insurance and securities))」に続き、副見出しとして「銀行サービスは以下に列挙するとおり：(Banking services as listed below :)」と書かれている点をもって、「銀行サービス」の通常の意味は銀行が提供するサービスであり、

銀行、金融会社及び他の金融機関によって提供されると主張した。さらに中国は、サブセクター(a)から(f)までのサービスは、銀行及び他の金融機関によって提供されるものであって、ノンバンクサービス提供者が提供するサービスは含まない、この文脈のなかで解釈すれば、サブセクター(d)は金融機関による現金以外の決済手段の発行及び受け取りを意味することとなる、他の加盟国の約束には、附属書のサブセクター(viii)が銀行またはその他の金融機関によって提供されるものであるという示唆はない、といった主張を展開した (para. 7.121)。これに対し、米国は、中国による「銀行またはその他の金融機関」の定義は狭すぎるものであり、中国の約束表の市場アクセス欄や追加的約束欄にノンバンクや外国金融機関、外国金融リース会社等が明示されていることとも整合しないと述べた (para. 7.122)。パネルは、「銀行サービスは以下に列挙するとおり：」を含む4つの副見出しはいずれも金融サービス附属書や他の加盟国の約束表にはない記述であることを確認し (para. 7.124)、通常の意味の分析を辞書の定義を引用して行い、銀行サービス (banking service) は必ずしも銀行のみが排他的に行うものではないと結論した (para. 7.125)。さらにパネルは、中国の約束表が列挙する6つの銀行サービスは、通常銀行のみならずノンバンクも提供するものであること (para. 7.126)、中国自身も過去の提出文書でこれらのサービスはノンバンクも提供していると認めていること (para. 7.128)、米国の約束の当該部分に明示的にノンバンクが含まれていること (para. 7.129)、などを理由として挙げ、結論として、歴史的に銀行が提供してきた銀行サービスは、金融会社 (financial companies) や金融リース会社 (financial leasing corporations) 等のノンバンクによっても提供され得るものであり (paras. 7.130-7.133)、これまでの結論を覆すものではない (para. 7.134) としている。

(iii) モード1の下での市場アクセス約束

市場アクセスのモード1は「次を除き約束しない... (unbound except...)」と記載されており、約束の対象となる措置として、「金融情報の提供と移転、その他の金融サービス提供者による金融データ処理及び関連するソフトウェア」及び「諮問、仲介及び信用参照・分析、投資・ポートフォリオ調査とアドバイス、買収・企業再編及び戦略に関するアドバイスを含むサブパラグラフ(a)から(k)に列記した他の補助金融サービス」を明記している (para. 7.135)。この解釈について米国と中国の立場は異なったが (paras. 7.136-7.137)、パネルは、当該記載はサブセクター(d)の解釈に影響を与える文脈の一部ではあるが、これまでの結論と矛盾するものではないと判断した (para. 7.138)。

(iv) 金融サービス附属書

金融サービス附属書は GATS の不可分な一体であるのみならず、中国を含む多くの WTO 加盟国は同附属書 5 項 (定義) を約束表の定義と分類に使用していることから、パネルはこれを「文脈」として検討した (para. 7.139)。

同附属書5(a)(xiv) は、「銀行サービスその他の金融サービス (Banking and other financial

services)」の例として、「金融資産（有価証券、派生商品その他の譲渡可能な証書を含む。）のための決済及び清算のサービス（Settlement and clearing services for financial assets, including securities, derivative products, and other negotiable instruments）」を挙げている（para. 7.140）。中国は、本件で問題となっているサービスはこれに該当し、約束表7.Bにはこのサービスは約束していないと主張した（para. 7.141）。これに対し米国は、中国が定義する「金融資産」は通常の意味とは異なるものであり、問題となっている金融サービスは附属書5(a)(vix)の定義には含まれないと反論した（para. 7.142）。パネルは、支払いカード取引の決済及び清算の分類に争点があると整理したうえで、決済及び清算は中国約束表サブセクター(d)に含まれるものであったとの検討結果を確認しつつ（para. 7.143）、決済、清算及び金融資産（para. 7.145）、有価証券、派生商品及びその他の譲渡可能な証書について「通常の意味」を検討した（paras. 7.152-7.155）。そのうえでパネルは、附属書のサブセクター(xiv)は例示であることは両当事国の意見が一致しているが、同サブセクターは全ての清算・決済サービスを対象としているのではなく、「全ての支払い・送金サービス」という中国約束表サブセクター(d)の方が広範であることを指摘している。さらに、文脈上、附属書のサブセクター(xiv)における「譲渡可能な証書」は全ての譲渡可能な証書を指すわけではなく、有価証券や派生商品と基本的な性格を共有するものを指すと解釈すべきであり（paras. 7.160-7.162）、中国約束表サブセクター(d)に列記されたクレジット・カード等の小売決済手段は、附属書における金融資産ではないと結論した（paras. 7.163, 7.169）。

パネルはまた、同附属書 5(a)(x)が、「(x) 自らの又は顧客のために行う次のものの取引」として「(A) 短期金融市場商品（小切手、手形及び預金証書を含む。）」を挙げているが、この解釈もこれまでの検討結果に影響を与えるものではないと位置付けた（paras. 7.164-7.167）。

総じて、GATS 金融サービス附属書は、パネルによる中国約束表サブセクター(d)に関する結論に影響を与えるものではなかった（para. 7.169）。

(v) GATS の構造

パネルは解釈の「文脈」として、GATS の構造について検討を行った。パネルは、米国と中国の主張を受けて、論点を、①電子決済サービスとの関係における約束表のサブセクター(d)の範囲、②電子決済サービスの異なる要素が異なる提供者によって提供されるという事実は、これらの異なる要素は異なる分類とされるべきことを意味するか、及び③2001年スケジューリング・ガイドライン¹⁰はサブセクター(d)の解釈に如何に影響するか、の3点であると整理した（para. 7.175）。

中国は①に関して、米国による「カードの利用に関わる全てのサービスを含む」とした解釈は広範に過ぎ、約束表の解釈についての確立された原則に一致しないと主張した（para. 7.176）。パネルは、米国賭博事件の上級委員会報告書はサービスの「セクター」に関し、「セ

¹⁰ WTO, Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS) adopted by the Council for Trade in Services on 23 March 2001 (S/L/92), 28 March 2001.

クター及びサブセクターは相互に排他的である」とする考え方を確認し (para. 7.177)、中国出版音響事件のパネルの判断によれば、約束表においてはセクターの範囲内となる全ての活動を列記する必要はなく、それを求めるものでもない (para. 7.178)。このことから、約束表のセクター、サブセクターには、定義が明示的に書かれているか否かに拘わらず、その定義の範囲に含まれるサービスを対象とすることを本件のパネルは確認している (para. 7.179)。パネルはそのうえで、米国が主張するとおり、カードの利用に関わる全てのサービスはサブセクター(d)に含まれると結論している (para. 7.180)。

中国は②に関して、ネットワークや認証といったサービスの要素がしばしば異なるサービス提供者によって提供されていることを挙げ、米国による「電子決済サービスは統合されたサービスとして提供、消費される」という見解は誤りであると主張した (para. 7.182)。これに対し、パネルは、当該サービスは異なる提供者によるサービスの要素から成る場合もあるものの、それを以て各要素を異なるサブセクターに分類すべきことにはならず (para. 7.183)、着目すべきは提供者ではなく、提供された要素が最終的に統合されてひとつのサービスになるか否かであるとし (para. 7.184)、3者モデル、4者モデルも同じサブセクターに分類されるべきであると結論した (para. 7.185)。

③については、中国は、本件で問題となっているサービスは「インプット・サービス」であり、スケジューリング・ガイドラインの解釈では約束対象とならない (脚注 244) といった主張をしたのに対し (para. 7.187)、パネルは、中国は電子決済サービスが「インプット・サービス」であるという証拠を提出しておらず、中国の解釈は採用できないと判断した (para. 7.188)。

結論として、GATS の構造に照らしたサブセクター(d)の解釈は、決済カードを用いた取引に不可欠 (essential) なサービスを含むものであるとされた (para. 7.188)。

(vi) 他の WTO 加盟国の約束

中国は、他の加盟国の約束表のなかでは、金融サービス附属書サブセクター(viii)の提供者を銀行及びその他の金融機関に限定すると考えられていると主張した (para. 7.189)。これに対し、米国は 1998 年の WTO 事務局バックグラウンドノートによれば、WTO 加盟国はクレジット・カードサービスも決済・送金サービスの一部を成すと考えていると解釈できると主張した (para. 7.190)。パネルは、米国賭博事件において、他の WTO 加盟国の約束表は GATS の一部を成すことから、当事国約束表は解釈の「文脈」であるものの、個別の加盟国はそれぞれ固有の内因的な理論を自国約束表に有することから、他国約束表の解釈のために用いることは制限すべきであると中国出版音響事件の上級委員会が述べていることにも留意すべきであり (para. 7.191)、今回の中国の約束表の当該部分は独自性が高いことから、他国の約束表は参照しないとした (paras. 7.192-7.193)。

③趣旨及び目的

中国は、本件における米国の中国約束表に関する解釈は、恣意的で論理性を欠き、予測可能性を減じていることから、GATS の趣旨及び目的に反すると主張した (para. 7.194)。これに対して米国は透明性向上という GATS 前文に掲げられた目的に沿う解釈であると主張 (para. 7.195)、パネルは、中国約束表 7.B のサブセクター(d)にカード決済サービスをひとつのまとまったサービスとして含めることは、透明性向上という GATS の目的に整合性があると結論した (paras. 7.196-7.198)。

④結論

約束表について、ウィーン条約法条約 31 条のルールに基づき解釈したところ、本件で問題となるサービスは、中国約束表 7.B(d)に含まれるものであるとパネルは結論した (paras. 7.200-7.202)。なおこの解釈によって不足点は残らなかったため、ウィーン条約法条約 32 条が定める補足的手段に基づく解釈は行わない (paras. 7.205-7.207)。

3. 対象措置

米国が主張した中国による 6 点の措置 (para. 7.209) に対し、中国は、米国がこれらの措置が GATS16 条及び 17 条に違反すると説明し得ていないとの立場をとった (para. 7.211)。米国はパネルに対し、個別の措置、ならびに措置が互いに関連して全体として GATS16 条及び 17 条に違反するか否かの判断を求めた (para. 7.230)。中国は、米国は各措置が相互に関連することを主張し得ていないと反論したものの (para. 7.231)、パネルは過去の事案からもパネルや上級委員会は個別措置だけではなく、それらが集合的に如何なる機能を持つかを検討してきたとして、中国の主張を退けた (para. 7.232)。パネルはさらに、個別措置は内容に重複があり、とりわけ単一供給者要求は、他の 5 措置のいずれをも包含することから、単一供給者要求の前に、カード発行業者要求と機器要求の検討から着手すべきとした (para. 7.233)。また、単一供給者要求と銀行間取引・地域間取引要求は、全ての取引を銀聯網ワークで行うことを求めているという点で本質的に同じであるとパネルは判断し、銀行間取引・地域間取引要求に関連する措置の分析は、単一供給者要求に係る分析の文脈で行うこととした (para. 7.234)。

個別措置に関するパネルの評価は以下のとおりである(左列は本稿 III.を検討順に再掲)。

表 個別措置の存在の立証に係るパネル判断

措置名	米国が主張する措置概要	パネル判断
カード発行業者要求	中国で発行される決済用カードには中国銀聯のロゴの表示を義務付けている	立証。銀行カード、すなわち決済カードにロゴ表示の義務付がある (paras. 7.239-7.299)
機器要求	全ての ATM 機、カード処理端末、POS システムは中国銀聯カードを扱わなければならない	立証。国内銀行間決済に用いる端末は銀聯カードを扱い得なければならない (paras. 7.300-7.334)
加盟店契約業者要求	加盟店契約業者 (acquirer) は中国銀聯のロゴを掲示し、中国銀聯ロゴが表示された全ての銀行カードを受け入れ可能でなければならない	立証。加盟店契約業者は銀聯ロゴが表示されたカードを扱い得なければならない (paras. 7.335-7.360)
香港／マカオ要求	香港及びマカオにおける中国発行のカードによる取引、および中国国内における香港及びマカオ発行のカードによる取引は銀聯が清算しなければならない	立証。銀聯のみが当該取引を清算できる (paras. 7.361-7.387)
単一供給者要求	国内取引における人民元建て電子決済サービスに関し、中国銀聯を使うことが義務付けられている、及び／または、中国銀聯を唯一の供給者と定めている	米国立証ならず 個別措置として、いかなる法的文書によっても、銀聯が唯一のカードサービス供給者であるとの証明ができ
銀行間取引・地域間取引要求	地域間取引または銀行間取引における中国銀聯以外のカードの使用を禁止している	ならず (paras. 7.476-7.481) 複数の措置を併せて検討した際も、銀聯が単一の提供者であるとは言えない (paras. 7.482-7.507)

4. GATS16 条整合性

(1) 中国の約束内容

米国は、中国による 6 つの要求は GATS16 条 (市場アクセス義務) に不整合であると主張した。中国は、外国電子決済サービス提供者を含む分野においてモード 1 (越境取引) 及びモード 3 (商業拠点設立) を約束しており、外国決済サービス提供者の数の制限を維持しないとしているにも拘わらず、6 つの要求を課すことにより、銀聯を排他的なサービス供給者としていると述べている。さらに、中国の約束表における制限や条件、資格等は 6 要求を正当化するものではなく、中国は 16 条 1 項および 2 項(a)違反であるとしている (para. 7.508)。これに対して中国は、自国約束表においては該当するサービスを約束していないと

主張している (para. 7.509)。

両国の主張を受けてパネルは外国電子決済サービス提供者が約束されているか否か、次のとおり検討した。

まず、モード1に関しては、中国約束表 7.B では、市場アクセス義務について、モード1は「約束しない (“Unbound”）」である。その例外を2点挙げており、1点目は「金融情報の提供と移転、その他の金融サービス提供者による金融データ処理及び関連するソフトウェア (provision and transfer of financial information, and financial data processing and related software by suppliers of other financial services)」であるが、「その他の金融サービス (other financial services)」とは、分野のコラムに挙げられている 7.B(d)などとは別の金融サービスを指す。したがって、本件には関係しない (paras. 7.521-7.522)。2点目は、「諮問、仲介及び...サブパラグラフ(a)から(k)に列記した他の補助金融サービス (advisory, intermediation and other auxiliary financial services on all activities listed in subparagraphs (a) through (k) ...)」であるが、「補助的 (auxiliary)」であることから、(a)から(k)に列挙されたサービスとは別のものを指す。したがって、これも本件には関係しない (paras. 7.523-7.524)。以上から、中国は、約束表 7.B(d)の「全ての支払い・送金サービス (all payment and money transmission services)」の市場アクセスについては約束していない (para. 7.538)。

続いて、モード3に関しては、外国金融業者 (foreign financial institutions) に関して約束していることを中国は争っていないが、それ以外の業者については約束していない (如何なる義務も負わない) と主張した (para. 7.548)。他の WTO 加盟国の電子決済サービス提供者は外国金融業者であり、中国の主張について検討する必要はない (paras. 7.570-7.571)。

(2) 問題となる措置の GATS16 条整合性

問題となる措置は、前述のカード発行業者要求、機器要求、加盟店契約業者要求、及び香港／マカオ要求である。米国は、これらがサービス供給者の数の制限にあたり、GATS16 条 2 項(a)に違反すると主張した (para. 7.576)。これに対し、中国は、当該措置は自国の共通の銀行間銀行カード取引のネットワークを確立するためのものであり、独占的なネットワークにはあたらないと反論した。また、中国は、機器は一定の技術標準を用いる必要があるが、他の技術標準の導入を妨げるものではない点を主張した。さらに、香港・マカオとの協定では、これら関税領域を区別する内容ではないことから、米国の主張に法的根拠がないとも主張した (para. 7.577)。

パネルは既に、単一供給者要求および銀行間取引・地域間取引要求にあたる措置はないと判断したことから、残る4つの要求について検討をすることとした (paras. 7.578-7.579)。続いてパネルは、「中国は 7.B(d)のモード1については市場アクセスを約束していない」と既に結論したことから (para. 7.538)、カード発行業者要求、機器要求、加盟店契約業者要求および香港／マカオ要求はモード1に関し、16条と不整合ではないと結論した (para. 7.580)。

パネルは、中国が 7.B(d)のモード3 について市場アクセスを約束していると結論した

(paras. 7.539-7.575) ことから、カード発行業者要求、機器要求、加盟店契約業者要求および香港／マカオ要求が中国における電子決済サービス提供者の数を制限しているかどうかを検討することとした (para. 7.581)。

このために、パネルはまず、上記要求が GATS16 条 2 項(a)の範囲内であるかを確認したうえで、各措置の整合性を検討し、さらに、措置を一連のものとしてその整合性を検討した。

上記の要求が GATS16 条 2 項(a)と不整合であるとの主張のなかでの範囲内かとの点については、米国は、これらの措置によって、銀聯が 16 条 2 項(a)が意味する「独占的」かつ「排他的」な供給者となっていると主張した。これは、形式的な独占的または排他的な供給者ではなく、実質的に同様の制限が課せられる場合も含むという、米国賭博事件上級委員会報告を踏襲しているものであると米国は述べた (para. 7.582)。これに対し、中国は、同じ米国賭博事件を引きつつ、GATS16 条 2 項(a)は量的または量的に類する措置を対象としており、単にサービス提供者数を制限するというだけの措置は対象にしないと主張した (para. 7.583)。パネルは米国の主張を評価する前に、16 条 2 項(a)の範囲を検討することとした (para. 7.584)。GATS28 条(h)は「独占的サービス提供者」について定義し、さらに、8 条 5 項では「排他的なサービス提供者」について説明している (para. 7.585)。米国、中国はそれぞれこれらの定義の解釈を提出しており、米国は両者の意味には重複があるとしたが、GATS16 条 2 項(a)では両者は区別されるべきものであるとしており、パネルは独占的サービス提供者は 1 者が独占する市場の同 1 者、排他的サービス業者は少数の寡占がある市場における寡占のなかの 1 者であると定義した。しかしパネルは、これらの違いによって結論が異なる点が見出されないとして、16 条 1 項において両者に重複はないものとして扱うこととした (para. 7.587)。

米国は、中国市場において銀聯は単一供給者であり、16 条 2 項(a)が意味する独占である、とりわけ、銀行カードの電子決済サービスにおいて単一供給者であると主張した (para. 7.588)。続いて、16 条 2 項(a)の範囲について、「量的」または「量的な種類の」制限も含まれるか、また、制限の形態は問われるか、効果として同様の制限があることも含まれるかを検討する (para. 7.589)。パネルは米国賭博事件の上級委員会報告書を引用し、形態は問わず、数または量的な制限であるか否かが問題になるとした。すなわち、問題となる措置が、供給者の数を 1 または少数に制限するものであるかを検討することとした (paras. 7.590-7.593)。米国は、中国政府による外国サービス供給者に対するさまざまな制限が、銀聯の優位な地位を確実なものとしている、とりわけ、銀聯以外の企業に対する機器要求やロゴ要求などが経済的な負担となり、経済的に実行不可能だと主張した (para. 7.595)。パネルの判断としては、カード発行業者要求、機器要求及び加盟店契約業者要求については、それらが銀聯カード以外のカードの発行や利用を禁じるものではなく、いずれも銀聯の独占を図るわけではないため、電子決済サービス提供者に対する数量的な制限とはいえないと結論した (paras. 7.600-7.602)。さらに、米国が主張した経済的に不可能との主張について

も、米国が経済的な困難を立証せず、また、パネルも直接の証拠を入手し得なかったため、パネルはこれを退けている (para. 7.603)。結論として、パネルは3つの措置を16条2項(a)に不整合とはみなさないとした (para. 7.604)。

これに対し、香港／マカオ要求は、中国国民が中国で発行されたカードにより香港・マカオで人民元建てのカード決済を行う場合、及び、香港またはマカオで発行されたカードにより香港・マカオ市民が中国で人民元建てのカード決済を行う場合に、銀聯のみが清算 (clearing) を行うことができることを意味する。したがって、この場合には独占という形態で電子決済業者の数に制限が課せられていることとなり、GATS16条2項(a)の違反が認められるとパネルは結論した (paras. 7.621-7.624)。

なお、米国による「6措置は単独で16条違反であるのみならず、相互に関連付けられた際にも違反である」との主張に関して、パネルは、対象範囲が限定的な香港／マカオ要求のみが16条違反であることから、他の措置と関連付けての検討は困難とし、米国の主張を退けた (paras. 7.625-7.627)。

以上のGATS16条整合性に係る検討結果は表のとおり整理される。

表 各措置のGATS16条に関する約束状況

措置名	措置の有無	GATS16条 (市場アクセス) 整合性	
		モード1	モード3
香港／マカオ要求	立証	約束していない	約束している GATS 不整合
カード発行業者要求	立証	約束していない	約束しているが GATS 不整合ではない
機器要求	立証	約束していない	約束しているが GATS 不整合ではない
加盟店契約業者要求	立証	約束していない	約束しているが GATS 不整合ではない
単一供給者要求	立証ならず		
銀行間取引・地域間取引要求	立証ならず		

5. GATS17条整合性

(1) 中国の約束内容

米国は、GATS17条 (内国民待遇) について、6要求のいずれもモード1及びモード3について中国に義務違反があると主張している (para. 7.638)。

本事案では、中国出版音響事件のパネル報告書に従い、当該国が「条件や資格、制限などに関し、該当する分野およびモードにおいて内国民待遇に係る約束をしているか」、当該措置が「当該分野およびモードにおいてサービス提供に影響を与えるものか」および「他の加盟国のサービスまたはサービス提供者への待遇が当該国のそれらに比して優遇されていないか」という3要素を確認する (para. 7.641)。なお、パネルは訴訟経済の観点から、既に16条に基づくモード3の約束と不整合であるとした香港/マカオ要求については検討しないこととした (para. 7.642)。

内国民待遇についての検討にあたっての最初の要素である約束の有無を巡り、モード1について、米国は、中国約束表の内国民待遇欄には「制限なし (None)」と記載されていることから、全面的に内国民待遇を認めていると主張した (para. 7.645)。これに対し、中国は、市場アクセスと内国民待遇の約束の基礎を無視しない限り、GATS16条2項に記載されている措置は、同時に17条の対象とすることはできないと主張した。すなわち、20条2項は、16条を優先すべきであり、潜在的に差別的な措置も含め、16条2項(a)~(f)に記載されている措置の全ての側面は16条によって統治されるとした。16条と17条は相互に排他的であり、それゆえ矛盾を回避するために、中国は内国民待遇のモード1を「制限なし」とせざるを得なかったと主張した (para. 7.646)。

これに対し、米国は、市場アクセスのモード1を「約束しない」とすると内国民待遇の範囲に影響が及んでしまうという中国の主張に反論した。20条2項は、16条と17条のいずれにも整合的ではない措置を記載する場所についてのルールに過ぎず、両者を相互に排他的だとするものではない。したがって、市場アクセスの「約束しない」と内国民待遇の「制限なし」の組合せは、単に数量的制限をカーブアウトするだけであり、外国企業に対する差別を制限するものではないとした (para. 7.647)。

第三国参加の加盟国・地域も意見を提出している。欧州連合は、市場アクセスの「約束しない」という記述は、論理的には加盟国が16条2項に規定されている制限を課す権利を持っていることを意味し、20条2項によれば、こうした制限は、17条に制限が記載されていなくとも、内国民待遇義務にも拡大適用されるとした。日本、豪州およびエクアドルは、中国の市場アクセスが「約束しない」であることは、差別的な市場アクセス制限を保持してよいという中国の解釈に賛成した。グアテマラは、中国が市場アクセスに「約束しない」と記載していることは、17条に基づき中国は内国民待遇を尊重しなければならないことを意味すると主張した (para. 7.648)。

パネルは、中国の内国民待遇のモード1の範囲について見解の一致を見なかった点を確認した。これは、中国の市場アクセスが「約束しない」であることが、内国民待遇の「制限なし」に対して如何なる効果を持つかという点に関する見解の不一致である (para. 7.649)。まず、20条1項に関しては、当該国が保持したい市場アクセス、内向民待遇それぞれの制限について、「制限なし」、「約束しない」、または約束を制限する措置について、スケジューリング・ガイドラインに従って記載することが要求されている (para. 7.650)。「制限なし」

はGATSでは規定されないものの、米国賭博事件によって「全て約束する (full commitment)」を意味することが確認されている。したがって、17条により定義される「サービスの提供に影響を及ぼす全ての措置」について内国民待遇が付与されていると認められる (para. 7.651)。市場アクセスに関しては「約束しない」と記載されている。これもGATSに定義はないが、1994年GATTにも見られるとおり、制限や義務がないことを意味する。また、スケジューリング・ガイドラインにも「市場アクセスまたは内国民待遇と不整合な措置を導入する自由を残したい加盟国は『約束しない』と記載すべし」との指示がある。したがって、中国は16条に基づく市場アクセスに関して義務を負わないが、これは17条が規定する内国民待遇の「サービスの提供に影響を及ぼす全ての措置」にまで拡大されるものではない。16条は、主として量的性質を持つ6カテゴリーの措置に限定される。そこで、この6カテゴリーの措置に関する義務の不在は、市場アクセスのみならず、内国民待遇にも及ぶかということが論点となる (para. 7.652)。この点に関して、米国は、差別的な量的制限は16条2項の対象外であるとの立場をとった。パネルは6カテゴリーに関し、「(f)外国資本の参加の制限」は明示的に外国企業のみに対して適用されており、「(e)合弁企業等の制限」は外国企業のみに対して適用されることが推定できるため、同2カテゴリーは差別待遇を扱うものとみなされる (para. 7.653)。(a)から(d)の4カテゴリーには文言上、外国企業に対する差別待遇を意味するところがないため、20条2項を参照する。同項には16条2項の(e)と(f)のみに関する規定はないため、(a)から(f)の6カテゴリーを区別なく扱われる。この扱いはスケジューリング・ガイドラインにおける同項について一般的に述べている扱いとも同様である。したがって、16条2項の義務は、17条が扱う範囲である差別的な措置にも適用されることとなり、中国の市場アクセスにおけるモード1の「約束しない」が意味するところは、中国は17条が規定する差別的な措置であっても、16条2項の措置は維持または導入し得るとパネルは判断する (para. 7.654)。

しかしながらパネルは、中国のモード1における16条と17条の記載に不明確さがあることを指摘する。一方で、中国の17条の約束を見ると、16条の措置を含む「サービスの提供に影響を及ぼす全ての措置」を約束しているかに見える。他方で、16条で「約束しない」とされている対象は差別的な措置を含むものであり、全てを約束している17条の範囲内であるように見える。米国は、中国は内国民待遇を全て約束していることから、16条と17条のいずれにも不整合な措置は、17条の義務の範囲内であると主張した。これに対して中国は、市場アクセスの約束をしていないことは、市場アクセスの措置は17条におけるいかなる義務も負うものではないと主張した (para. 7.655)。

パネルは両国の見解の相違を解消するために必要なのは16条と17条の対象範囲の不明確性が主要な問題なのではなく、市場アクセスと内国民待遇の双方に抵触する措置に適用される際の、「約束しない」と「制限なし」という記載の不明確性が問題であると捉えた。この問題を解決するのは20条2項である。20条2項は「第16条及び第17条の規定の双方に合致しない場合は、第16条に関する欄に記載する。この場合において、その記載は、第

17条の規定についての条件または制限でもあるとみなす。(Measures inconsistent with both Articles XVI and XVII shall be inscribed in the column relating to Article XVI. In this case the inscription will be considered to provide a condition or qualification to Article XVII as well.)」と規定している (para. 7.656)。20条2項は、16条と17条の双方に不整合であり、かつ、約束表の市場アクセス欄に記載されている措置に適用される制限であり、市場アクセス欄にのみ書かれていても、当該措置は17条に基づく差別的側面および16条に基づく差別的側面を有するものであると言えられる (para. 7.657)。

パネルは20条2項の文言からいくつかの推論を導き出す。第1に、市場アクセスと内国民待遇のいずれの義務にも不整合な措置が存在するという基本的な点である。したがって、中国が主張したように、16条と17条は相互に排他的ではなく、1つの措置が、市場アクセス義務と内国民待遇義務の両者に不整合を生じさせ得る。こうした措置を維持または導入するためには、20条1項の通常ルールに従えば、市場アクセス欄と内国民待遇欄のいずれにも措置を記載しなければならない。しかし、20条2項の特別なルールにより、加盟国は当該措置に関して明示的に市場アクセス欄にのみ記載すればよく、それが内国民待遇の黙示的な制限をも規定することとなる (para. 7.658)。第2に、パネルは、20条2項の文言は、市場アクセス欄に記載される措置が、16条と17条双方との不整合を包含する記載でなくてはならないことを示唆すると捉えた。これにより、16条のみの記載が17条の下の措置をも規定することとなる (para. 7.659)。

米国は中国約束表における市場アクセスの「約束しない」は「措置」の記載とはみなされず、それゆえ20条2項によって17条に関する規定とはみなし得ないと主張した。これに対し、中国は「約束しない」は16条2項に不整合な措置に関し、「現在または将来にわたる全ての措置を記載する省略表現の道具にすぎない」と述べた。パネルはこの点に関し、仮に「約束しない」が16条における6カテゴリーの措置のいずれかまたは全てとは異なる効果を持つことは不相当であると考えた。仮に異なる解釈をとった場合には、実際の約束内容とは異なるものになってしまうためである。したがって、パネルは、市場アクセス欄の「約束しない」という用語は、16条2項の措置を指すものとみなすべきであり、中国の市場アクセス欄の「約束しない」は、すなわち16条2項の全ての措置を記載したものと同等の効果があると解釈した (para. 7.660)。

続いてパネルは、中国の市場アクセス欄の記載が内国民待遇約束に影響を与える効果について検討した。市場アクセス欄の記載は、市場アクセス義務と内国民待遇義務の双方との不整合を包含することから、市場アクセス欄の「約束しない」という記載は、20条2項の規定に基づき、「17条の規定についての条件又は制限である」とみなされることとなり、中国は、16条と17条いずれにも不整合な措置を維持することができることとなる。したがって、中国はサブセクター(d)の市場アクセス欄モード1における「約束しない」との記載と、対応する内国民待遇欄の「制限なし」との記載をもって、16条2項の措置に関しては、それが差別的であろうとなかろうと、維持し得ることを示すものである (para. 7.661)。

米国は「中国の独占は、16条2項(a)と不整合であり、17条の内国民待遇約束違反である」と主張しており、これに対して中国は、自国の約束は20条2項に基づき、16条について「約束しない」と記載しているため、17条についても義務を負っていないと主張してきた。パネルの検討は、この論点に答えるものであり、中国に内国民待遇違反はないと判断した(para. 7.662)。パネルによる市場アクセス欄の「約束しない」に関する検討は、同時に内国民待遇欄の「制限なし」にも一定の意味を与えることとなった。すなわち、内国民待遇の「制限なし」は、16条2項に不整合な措置を除き、全ての措置について内国民待遇を与えなければならないということを意味する(para. 7.663)。

パネルは、16条の「約束しない」の、17条の「制限なし」に対する関係について、加盟国は約束する際に自由な組み合わせを選択し得るとの結論を得た。パネルの結論は、加盟国の市場アクセスと内国民待遇の選択の幅を狭めるものではない。パネルの検討の焦点は、20条2項の約束方法の解釈であり、16条と17条のいずれかが従属するといったことは述べていない(para. 7.664)。以上の検討から、中国の約束表のサブセクター(d)の市場アクセス欄モード1における「約束しない」という記載は、内国民待遇も含め、同サブセクター、同モードにおいて16条および17条に不整合の措置を維持することができると判断した。したがって、モード1に関しては中国に17条違反はない(paras. 7.665, 7.669)。

パネルは続いて、中国はサブセクター(d)のモード3に関し、内国民待遇の約束をしているかを検討した。中国約束表の内国民待遇欄のモード3には、「現地通貨ビジネスの地理的制限及び顧客制限(市場アクセス欄に列記)を除き、外国金融機関は外国投資企業、非中国人の自然人、中国人の自然人及び中国企業に対して、制限やケースバイケースの承認なしにビジネスを行うことが可能である。それ以外の制限なし。(Except for geographic restrictions and client limitations on local currency business (listed in the market access column), foreign financial institution may do business, without restrictions or need for case-by-case approval, with foreign invested enterprises, non-Chinese natural persons, Chinese natural persons and Chinese enterprises. Otherwise, none.)」と記載している(para. 7.671)。米国は、同サブセクター、同モードの内国民待遇制限は地理的制限及び顧客制限以外にはないという意味であり、市場アクセス制限は2006年12月を期限に消失していることから、既に内国民待遇の制限は残っておらず、中国は商業拠点においてサービスを提供する外国電子決済サービス提供者には内国民待遇が付与されなければならないと主張した(para. 7.672)。これに対して中国は、サブセクター(d)、モード3の内国民待遇約束は、同サブセクター、同モードの市場アクセスの約束と同様のものであり、それゆえ、内国民待遇の約束は「外国金融機関(foreign financial institutions)」に限られる。したがって、中国は、商業拠点におけるサービスを提供し得るのは外国金融機関であり、中国のWTO加盟5年後に外国金融機関に対する制限が切れるわけではなく、さらに外国電子決済サービス提供者が外国金融機関であることを米国は証明していないと主張した(para. 7.673)。パネルは、中国の約束の「それ以外の制限なし」

という文言に着目し、その前の文に示されたもの以外の制限、すなわち、市場アクセス欄に列挙されている制限を除き、義務を負うという規定であり、市場アクセス欄のモード3の例外は2006年12月に終了していることから、現在では内国民待遇のモード3に関する義務には制約がかかっていないと解釈した (para. 7.674)。続いて、他のWTO加盟国の電子決済サービス提供者が外国金融機関に該当するかという点について、パネルは、サブセクター(d)、モード3の市場アクセスについて検討した際と同様、外国金融機関に該当すると推定できるとした (para. 7.675)。パネルは、当該約束において中国は他のWTO加盟国の電子決済サービス提供者は中国において、20条2項に基づき市場アクセスの制限がある場合を除き、内国民待遇の制限なく、カード発行業者、加盟店契約業者、販売業者及びカード保有者に対して現地通貨ビジネスを実施することを約束していると判断した。関連する市場アクセスの制限とは、国内通貨ビジネスを行う外国金融機関に対する資格要件である (para. 7.676)。したがって、パネルの判断によれば、中国は、資格要件に適合した、類似の電子決済サービスおよび電子決済サービス提供者に対して、モード3において内国民待遇を付与しなければならない (para. 7.677)。

内国民待遇のモード3の約束は、中国の要求に該当するかという点については、カード発行業者要求、機器要求および加盟店契約業者要求に関しては、いずれも16条2項に特定されている制限と異なる種類であることから、市場アクセス制限には当たらないと既にパネルは判断している。しかしながら、これらの措置は、電子決済サービスの提供に影響を与える措置であることから、内国民待遇のモード3の対象範囲内であるとパネルは判断した (para. 7.679)。

中国の措置がサービス提供者に「影響を与える (affect)」かという点に関しては、パネルは、ECバナナ事件のGATT3条の解釈を引用し、「規制する」ないし「統治する」という意味より広義であることを確認した (para. 7.680)。そのうえで、パネルは、モード1及び3に関して、中国の措置が他のWTO加盟国の電子決済サービスおよび提供者に影響を与えたか否か検討を進めたが、香港/マカオ要求に関しては、既に17条と不整合な措置により取引に影響を与えたことを確認しているのでこれ以上の検討は行わない (paras. 7.681-7.682)。米国は、これら3措置に関して、中国市場における銀聯の地位を促進するものであり、カード発行業者、販売業者及び加盟店契約業者という電子決済取引の主要なプレーヤーに対して、要求を課していることを主張した。さらに米国は、カード発行業者要求により、中国通貨および2通貨のカードには銀聯のロゴを付さねばならず、他の外国電子決済サービス提供者はこうした特権を持っていないと述べた。同様に、機器要求と加盟店契約業者要求においても、機器は中国銀聯カードを受け入れねばならず、中国の加盟店契約業者は中国銀聯のロゴを掲げ、中国銀聯ロゴが付いている全てのカードを受け入れなければならないとしており、外国企業に同様の特権は与えられていないと米国は主張した (para. 7.684)。これに対して中国は、これらの措置がサービス提供者に影響を与えるか否か意見は述べていない (para. 7.685)。

パネルは、これらの措置についてはカード発行業者、販売業者及び加盟店契約業者に対する要求があるものの、電子決済サービス提供者に対する要求はなく、電子決済サービス提供者のひとつである中国銀聯に関連していると述べた。しかしながら、中国銀聯以外の電子決済サービス提供者を特定する要求はなく、外国電子決済サービス提供者を含む中国銀聯の潜在的競争相手に対して、モード1及び3に関して、17条1項の意味において影響があるものと結論する (para. 7.686)。

パネルは17条の最後の論点として、中国の措置が他の加盟国の提供者による「同種のサービス及びサービス提供者 (like services and service suppliers)」に比して「不利な扱い (treatment less favourable)」か否かを検討した (paras. 7.687-7.689)。

(2) 問題となる措置の GATS17 条適合性

① カード発行業者要求

米国は、カード発行業者要求が中国における現地通貨決済のカードおよび2通貨決済のカードは銀聯のロゴを付すことを義務付けており、他の電子決済サービス提供者で同様の特権を享受している者はないと主張した (para. 7.690)。さらに米国は、同要求および他の措置は、銀聯か銀聯ではないかという1点において待遇を変えている。米国の見解によれば、中国が発表した他の文書において、中国はWTOにおける約束によって、国内電子決済サービスが海外電子決済サービスの競争に晒されることへの懸念を表明しており、国内業者を優遇する差別的な措置となっていることは驚くに値しないとしている。さらにグローバル市場において銀聯は他の電子決済サービス提供者から有力な競合とみなされていること、銀聯の契約文書が示すサービス内容は他の提供者と「同種 (like)」であることを米国は主張し、「同種サービスの提供者 (like service suppliers)」の要件を満たすとしている (para. 7.691)。これに対し中国は、米国の17条に関する主張は、市場アクセスに関する主張との切り分けができていないため却下されるとの立場であり、同種性について反論しなかった (para. 7.692)。パネルは、まずカード発行業者要求が銀聯のロゴを求める点については、銀聯と他の電子決済サービス提供者の間の異なる待遇を確認した (para. 7.693)。さらに、ネットワークに関し、中国国内で発行されるカードは銀聯ネットワークと相互運用性 (interoperability) を持たねばならず、他の電子決済サービス提供者と同様の要件は課されないため、銀聯と他の電子決済サービス提供者の間の異なる待遇を確認した (para. 7.694)。続いてパネルは、中国出版音響事件における、国籍のみが異なる扱いの要因となっているか否かを判断基準とした先例を引きつつ、同種のサービス及びサービス提供者に対する異なる待遇について検討した (para. 7.695)。米国は、本件に関し、カード発行業者要求等の根源は、究極的には原産地であると主張したものの、パネルはこれに説得されなかった。その理由として、中国銀聯のロゴは、企業のロゴというよりも中国国内規模の銀行間ネットワークのロゴといえる点、さらには、待遇の差異は中国の提供者か外国の提供者かではなく、米国も述べているとおり、銀聯かその他かによるという点を挙げている (para. 7.696)。したがって、中

国出版音響事件が「異なる扱いの原因が、サービス提供者の国籍のみではなく、他の要因もある場合には、同種性のより精緻な検討が必要である」としていた状況に本件も該当するとパネルは判断した (para. 7.697)。パネルは改めて 17 条を検討した。17 条は「同種のサービス (like services)」についての内国民待遇を定めるものであるが、1994 年 GATT3 条の分析枠組みをそのまま用いることは適当ではないとの立場をとった。なぜならば、サービス貿易は物品貿易とは異なり、インタンジブルであり、4 つのモードによって提供され、サービス貿易の実施や規制も物品貿易とは異なるためである (para. 7.698)。パネルは、「同種のサービス」、すなわちサービス貿易における同種性は、17 条 3 項の「形式的に同一の又は形式的に異なる待遇により競争条件が当該他の加盟国の同種のサービス又はサービス提供者と比較して...有利となる」という規定から、比較されるサービス相互間の競争関係に基づいて判断されるべきであるとした (para. 7.700)。さらに、17 条は全ての分野、全てのモードに当てはまるものであり、その複雑性から、パネルは、「同種のサービス及びサービス提供者」はケースに応じて特定の状況下で分析されるべき、すなわちケースバイケースで判断されるべきであるとの立場をとった (para. 7.701)。物品の同種性と同様、サービスに係る案件においても、同種性は証拠から総合的に判断される (para. 7.702)。銀聯は他の電子決済サービス提供会社から競争相手とみなされている。また、中国も銀聯が提供するサービスと他の電子決済サービス提供者が提供するサービスとが「同種」ではないと主張してはいない。両者のサービスは「同種」であり、そうである以上、両者は「同種」のサービス提供者であると言える (paras. 7.702-7.709)。

続いて、「不利な扱い」については、他の WTO 加盟国の電子決済サービス提供者は、中国においてカードを発行しようとする場合、銀聯ロゴを付さねばならない。これは、競合相手の銀聯を無料で宣伝する義務に等しく、他の WTO 加盟国の電子決済サービス提供者は、銀聯と比べて不利な待遇を受けていると言える」とパネルは述べた (paras. 7.712-7.713)。

③ 機器要求

機器要求では、中国における電子決済機器は銀聯ロゴのついたカードを扱うことができなければならないとしている。しかし、その他の電子決済サービス提供者のロゴのついたカードを扱うことができなければならないとされているという証拠は提出されていない。このことから、他の WTO 加盟国の電子決済サービス提供者は、銀聯と比べて不利な待遇を受けている」とパネルはみなした (paras. 7.720, 7.725)。

④ 加盟店契約業者要求

加盟店契約業者要求においても、中国においては加盟店契約業者は銀聯ロゴのついたカードを扱うことができなければならない一方、他のロゴのついたカードについて同様の規定はない。このことから、他の WTO 加盟国の電子決済サービス提供者は、銀聯と比べて不利な待遇を受けている」とパネルはみなした (paras. 7.731, 7.738)。

以上のパネルによる各措置に関する検討結果をまとめると以下の表のとおりとなる。

表 各措置の GATS17 条に関する約束状況と整合性

措置名	措置の有無	GATS17 条（内国民待遇）整合性	
		モード 1	モード 3
香港／マカオ要求	立証	約束していない	訴訟経済により検討せず
カード発行業者要求	立証	約束している GATS 不整合	約束している GATS 不整合
機器要求	立証	約束している GATS 不整合	約束している GATS 不整合
加盟店契約業者要求	立証	約束している GATS 不整合	約束している GATS 不整合
単一供給者要求	立証ならず		
銀行間取引・地域間取引要求	立証ならず		

6. パネルの結論

米国が協議要請時に提起した中国の各措置についてのパネルの検討結果は次のとおりである（para. 8.1）。

表 各措置に関するパネルの検討結果

措置名	措置の有無	GATS16 条整合性	GATS17 条 1 項整合性
香港／マカオ要求	立証	モード 1 は約束していない モード 3 は不整合	モード 1 は約束していない モード 3 は訴訟経済により検討せず
カード発行業者要求	立証	モード 1 は約束していない モード 3 は約束しているが不整合ではない	モード 1、3 とも不整合
機器要求	立証	モード 1 は約束していない モード 3 は約束しているが不整合ではない	モード 1、3 とも不整合
加盟店契約業者要求	立証	モード 1 は約束していない モード 3 は約束しているが不整合ではない	モード 1、3 とも不整合
単一供給者要求	立証ならず	検討せず	検討せず

銀行間取引・ 地域間取引要求	立証ならず	検討せず	検討せず
-------------------	-------	------	------

IV. 考察

冒頭「I. はじめに」で述べたとおり、本事案において米国が WTO 不整合を主張した中国の複数の措置のうち、最も重要であったのは、国内電子決済サービスの中国銀聯による独占、すなわち、「全ての国内取引における人民元建て電子決済サービスに関し、中国銀聯の使用義務付け、及び／または、中国銀聯を唯一の供給者として規定（単一供給者要求）」する措置であった。パネルは、単一供給者要求と、「地域間取引または銀行間取引における中国銀聯以外のカードの使用禁止（銀行間取引・地域間取引要求）」を本質的に同じものと位置付けたうえで、米国が提出した証拠によって、これらの措置の存在は立証できなかったと結論している。措置の有無の判断に関連して、世界のカードビジネスにおける中国銀聯の勢力拡大という近年の変遷を踏まえた米中政府の立場の相違に関する議論が展開している。

他方で、GATS の法規範のうえでの論点は、措置の判断が行われた後のパネルによる検討によって提起されたものであった。政治的な思惑とは拘りない次元で GATS の規範それ自体についての検討は深化しているのである。すなわち、本件パネル報告は、GATS の規範それ自体に対する限界を明らかにし、透明性の確保に向けてパネル及び上級委員会報告による判断の積み重ねが待たれるのみならず、サービス交渉の進展の必要性が改めて認識されるものとなった。以下では、こうした GATS の技術的な論点について整理する。

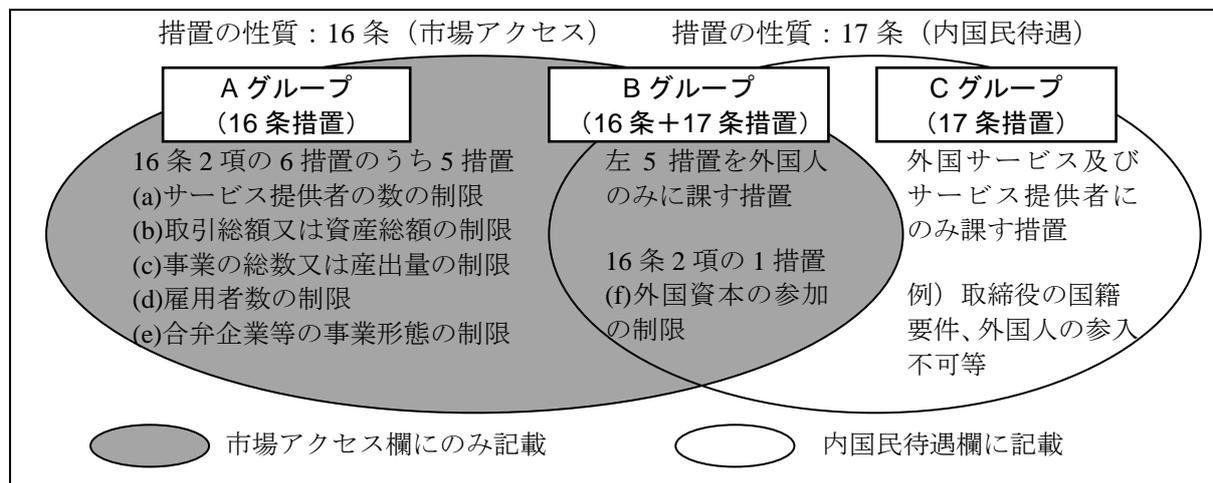
1. 16 条と 17 条の重複（overlap）問題

GATS の規範としての問題点の 1 点目は GATS16 条と 17 条の関係である。本稿「III. パネルの検討、5. GATS17 条整合性」においても述べたとおり、16 条と 17 条の規律対象が不明確で重複があるほか、約束表の市場アクセス欄と内国民待遇欄に記載すべき措置や、記載内容を受けて約束内容を確定する際に重複があり不透明である。

市場アクセスを規定する 16 条は、サービス提供者の数の制限や、サービスの取引総額又は資産総額の制限等、主として量的性質を持つ 6 カテゴリーの措置に限定されている。それらの措置の対象は外国人に対して差別的なものではある必要はなく、内外無差別だが数量制限等がある措置について約束表に記載しなければならない。内国民待遇を規定する 17 条は、自国のサービス及びサービス提供者に対して与える待遇に比して、他国の同種のサービス及びサービス提供者に与える待遇が差別的であってはならないと規定している。差別的な措置がある場合には約束表に記載しなければならない。さらに、20 条 2 項は「第 16 条及び第 17 条の規定の双方に合致しない措置は、第 16 条に関する欄に記載する。この場合において、その記載は、第 17 条の規定についての条件又は制限であるものとみなす」と規定している。

したがって、例えば、外国人についてのみ数量制限を課す措置については、16条と17条の双方に不整合といえるが、市場アクセス欄にのみ記載する。また、16条2項(a)-(e)に規定されている5カテゴリーの措置は内外のサービス提供者のいずれにも当てはまる措置だが、6カテゴリー目の(f)「外国資本の参加の制限(外国の株式保有比率又は個別の若しくは全体の外国投資の総額の比率の上限を定めるもの)」はそもそも内外差別的な措置であるが、これも市場アクセス欄にのみ記載する。しかし、市場アクセス欄にのみ記載されたある措置が、同時に内国民待遇においても制限を課するものであるか判断ができない規律の構造となっている。「図：措置の性質と約束表記載の方法」のとおり、16条と17条の重複部分の措置(図中「Bグループ」)は、約束表の記載では16条にのみ記載されることから、約束表には16条にのみ記載された措置は、実際には16条のみに係る措置(図中「Aグループ」)であるか、16条と17条の双方に係る措置(図中「Bグループ」)に係る措置か判断できない。

図：措置の性質と約束表記載の方法



こうした両条項の重複や不透明性の問題はかねてより指摘がなされてきた。古くは、GATSに関する紛争処理事案のなかでの検討を待たず、GATS発効間もなくその問題点が指摘されていた。Mattooは、17条の内国民待遇に関する規定が内包する3点の問題点の1点目は、とりわけ16条の市場アクセス規定との関係において、17条の射程が明確にされていないことであるとしている¹¹。そのうえで、16条との関係で17条の領域を明確にしない限り、GATS約束表の正確な解釈は困難であり、解決方法として、①内国民待遇は全ての差別的な待遇を対象にすると確認する、または、②設立後(post-establishment)に内国民待遇の対象を限定する、との2つの選択肢を示し、前者は現在の条文から妥当な解釈であるが、後者は16条と17条の規律の境界線をより明確にするるとともに、一部加盟国の約束表の現行の記述にも適合しているとした。17条の規範を明確にしない限り、内国民待遇の約束の価値

¹¹ Mattoo, Aaditya (1997), *National Treatment in the GATS; Corner-Stone or Pandora's Box?*, *Journal of World Trade* 31(1): 107-135.

が損なわれると懸念を示しつつも、いずれかの選択肢への指向は示していない。

Pauwelyn は、国内規制（GATS6 条）と市場アクセスに関する論考のなかで、市場アクセスと内国民待遇の関係についても議論を展開している。すなわち、16 条と 17 条の重複があり、その適用は相互に排他的ではない点を、GATS20 条の規定も引用しつつ説明している¹²。

Delimatsis は、先行研究を踏まえ、より包括的に、GATS16 条と 17 条の重複の問題と、その解決方法の選択肢を提示している¹³。重複の問題については GATS20 条の解釈に触れつつ、16 条と 17 条の双方に含まれる「差別的量的制限 (discriminatory quantitative limitations)」は、約束表の市場アクセスの欄にのみ記載されることで、内国民待遇の条件や資格としても解釈され、言い換えると、市場アクセス欄にのみ書かれた措置は、16 条に対してのみ不整合のものと、16 条・17 条双方に対して不整合なものが含まれると確認した。すなわち、16 条が「約束しない」、17 条が「制限なし」の場合、16 条に記載された措置が 16 条のみに関するものか、16 条・17 条双方と不整合のものか判断ができない。17 条を記載どおり「制限なし」と解するか、「約束しない」と解するかが不明確なことは、実務上の問題ともなる。とりわけ、商業拠点を通じたサービス貿易（モード 3）は、設立前・設立後のいずれをも対象とするため、制限の有無は重大である¹⁴。そこで、Delimatsis は、解決策の選択肢とその問題点を次のとおり提示している¹⁵。

(i) 16 条を 17 条の特別法と位置付け、17 条 2 項(a)-(f)に規定された措置は、差別的であったとしても、17 条の適用範囲外として扱う方法。但し、16 条と 17 条について GATS の条文にはない階層を設けることとなってしまう。また、16 条(f)は既に差別的措置を内包しているので手当てが必要となる。

(ii) 16 条では、16 条 2 項のうち、非差別的な様態の措置のみを対象とする。それゆえ、全ての差別的措置は 17 条の管轄となる。但し、16 条 2 項(e)の合弁形態による進出要求や、(f)の外資出資比率規制があることから、条文修正が必要となる。

(iii) 「約束しない」という記載を優先し、重複部分についての不整合措置の導入は認める。市場アクセスは「制限なし」、内国民待遇は「約束しない」との記載であった場合、16 条 2 項の措置も含めて差別的措置の導入が認められ、16 条と 17 条のいずれにも不整合な措置も認められる。

(iv) 上記(iii)とは反対に、重複部分に関して、記載された約束が「約束しない」という記載に優先する。この選択肢は、約束の価値を守り、漸進的自由化というサービス貿易の理念に則しても好ましい。

(v) GATS の条文の修正を前提とせず、加盟国がそれぞれ透明性を高める記載を約束表上

¹² Pauwelyn, Joost (2005), *Rien ne va Plus? Distinguishing domestic regulation from market access in GATT and GATS*, World Trade Review 4: 131-170.

¹³ Delimatsis, Panagiotis (2008), *International Trade in Services and domestic Regulations: Necessity, Transparency and Regulatory Diversity* (International Economic law Series), Oxford University Press, pp. 141-147.

¹⁴ *Id.*, p. 144.

¹⁵ *Id.*, pp. 145-146.

で行う。例えば、内国民待遇欄に「制限なし」と記載した場合、重複部分を明確化するために、市場アクセス欄に「17 条を除き約束しない」と記載するという方法である。個々の加盟国に委ねる方法であるために、重複問題の全体を解決することとはならないが、透明性を高めていくという意味はある。

今回のパネル報告書では、16 条と 17 条の関係に関連し、20 条 2 項が初めて解釈¹⁶された。すなわち、20 条 1 項が一般規定であるのに対し、20 条 2 項は特別規定であるという位置付けを確認し、さらに、20 条 2 項が適用される条件として、(a)16 条および 17 条の規定の双方に合致せず、(b)加盟国の市場アクセス欄に記載されている措置に適用されるという 2 つの要件を挙げ、これを満たす場合、「16 条と 17 条に抵触する措置を市場アクセス欄にのみ記載」していることとなり、内国民待遇の欄に「制限なし」と記載されていたとしても、16 条の措置については制限しているものとみなす、とした。

本事案によって、現行の 16 条と 17 条の関係を 20 条の解釈も含めて確認されたのは一定の成果ではあるものの、米国および第三国参加を行った各国の主張は分かれており、約束表の理解が困難であるということに変わりはない。また、Delimatsis らが提起した解決の方向性に何らかの示唆があったとも言い難い。

GATS 条文の変更よりも容易と思われる、技術レベルでの透明性向上を目指して、本件パネル報告書のなかでも複数回にわたり参照されているスケジューリング・ガイドラインの明確性を高めるための拡充作業や、その内容の周知（新規加盟国や既存加盟国である開発途上国等に対する技術移転を含む加盟国の約束表レベルでの明確化の努力）を行うことも一案となろう。

2. 同種性（like service, like service suppliers）の解釈

GATS の規範としての第 2 の問題点は、サービスの同種性に関する解釈を深化させることが困難であるということが改めて明らかになった点である。本パネルは、物品との違いを若干検討したものの、結果的には、証拠をベースとしたケースバイケースでの検討を行うべきとの従来の理解に留まる判断を示したに過ぎなかった。

Mattoo は、17 条の内国民待遇に関する規定が内包する 3 点の問題点のうち最も複雑な問題が「同種のサービス（like service）」および「同種のサービス提供者（like service suppliers）」

¹⁶ 米国の賭博サービスの越境移動に関する措置（DS285）において、GATS20 条に関しては、約束表の法的位置付け、CPC 番号の解釈について論じているものの、16 条と 17 条の関係について 20 条の解釈は行っていない。また、同パネルは 16 条 1 項不整合を認めた後については訴訟経済を理由に 17 条に関する判断は行わず、上級委員会報告書も 17 条について検討していない。この点については、17 条についての検討がなされ、内国民待遇義務との抵触があったか検討されて然るべきであったとの見方がある。Irwin, Douglas A., and Joseph Weiler (2008), *Review Article, Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services (DS 285)*, *World Trade Review* 7: 71-113.

の定義についてであるとしている¹⁷。規制当局による規制対象を設定する自由と、自由な貿易環境の維持の間でバランスを図ることは、物品貿易に比してサービス貿易の方が難しいと述べ、その理由として、GATS の下の内国民待遇の規律は、加盟国の規制当局に自由裁量が残されているため、物品貿易と異なり加盟国やサービス分野によって市場の状況が大きく異なり、同種のサービスの概念について一般化できないことを挙げている。

Trachtman は、物品貿易の規律である GATT、SPS 協定及び TBT 協定から得た教訓をサービス交渉に活用すべく、同趣旨の規律を比較検討する論考のなかで、サービス貿易における同種性の判断においては、同種ではないサービス提供者によって同種のサービスが提供されること、越境取引と商業拠点という異なるモードを包含することなどから、物品貿易よりも一層、定型化しにくく、物品貿易の紛争処理でもケースバイケースで判断している現状から、サービス貿易について物品以上に一貫性あるアプローチは望めないとしている¹⁸。

さらに、Diebold は、同種のサービスおよび同種のサービス提供者を明確化するための政策の選択肢を提示しており¹⁹、本パネル報告書を含む具体的な事案に照らしたさらなる検討が必要である。

但し、本パネルにおいては、本稿「III. パネルの検討、5. GATS17 条整合性、(2) 問題となる措置の GATS17 条適合性」で見たとおり、米国はグローバル市場において銀聯が他の電子決済サービス提供者から競合とみなされていること、銀聯の契約文書に示されたサービス内容が他の提供者によるサービスと同種であることを根拠に同種性を主張し、これに対し、パネルは中国出版音響事件を含む従来の報告書を越える判断は行っていない。

3. 対象サービスの範囲

GATS の規範としての第 3 の問題点は、対象とするサービスの範囲の不透明性が改めて明らかになった点である。中国の約束表は他国に比して新しく 2001 年に完成したにも拘らず論点となった。本稿「III. パネルの検討、2. 中国の約束内容」で概観したとおり、「電子決済サービス」を中国が約束しているか否かが争点であり、中国は、約束表 7.B 「銀行及びその他の金融サービス」のなかの「(d) クレジット、チャージ及びデビット・カード、トラベラーズチェック及び銀行為替手形（輸出入の決済を含む）を含む全ての支払い及び送金サービス」を約束しており、パネルは電子決済サービスがこれに含まれると結論した。両国の主張や検討過程において特に新たな解釈や検討手法は見られず、ウィーン条約法条約に基づき、文言の通常の意味を検討のうえ、米国賭博事件および中国出版音響事件の上級委員会報告書にならって文脈に係る検討を行った。

¹⁷ Matoo (1996).

¹⁸ Trachtman, Joel P. (2003), “Lessons for the GATS from Existing WTO rules on Domestic Regulation”, Aaditya Matoo and Pierre Sauve eds., *Domestic Regulation & Service Trade Liberalization*, World Bank.

¹⁹ Diebold, Nicolas F. (2010), *Non-Discrimination in International Trade in Services; ‘Likeness’ in WTO/GATS* (Cambridge International Trade and Economic Law), Cambridge University Press.

各国の約束表は数 10 年前の分類表を基本として作成されている。また、WTO 原加盟国の約束表においては、金融、基本電気通信といった継続交渉の対象となったセクター以外は 1995 年の発効後 20 年を経ていることから、当事国が必ずしも意図しないサブセクターの約束が含まれている可能性が多々あり、現に米国賭博事件においても意図せざる約束の存在が明らかになった。しかし、継続交渉の対象となってサブセクターの緻密化が図られた金融、基本電気通信セクターの約束表や、加盟交渉を経て最近作成された新規加盟国の約束表に関しても、ひとたび紛争の俎上に乗ると、しばしば約束の有無や対象範囲の解釈において議論となる要素が含まれている。サービス分類の精緻化や現代化については累次の自由化交渉のなかで進展が期待されるものであるが、サービス理事会の下の特定約束委員会など、専門家レベルでの作業成果の蓄積を以って、約束表の透明性や法的安定性の向上が期待されるところである。

4. 国有企業の規律

世界のクレジット・カード市場で急速に拡大している中国銀聯は中国の国有金融機関である。

中国銀聯は、2002 年 3 月、国務院の許可を得て、中国の中央銀行である中国人民銀行が中心となり政府主導で設立された銀行間決済ネットワーク会社で、約 400 の金融機関の連合（聯合）組織である²⁰。2005 年 12 月からは米国、日本、ドイツなどの欧州主要国でサービス展開を開始し、現在、世界で 1,000 万店が銀聯カード取り扱い加盟店（中国国内 300 万、海外 700 万）²¹、141 カ国で使用可能、発行枚数は 2014 年 6 月末時点で約 45 億枚²²となっている。2010 年時点でその発行枚数は VISA カードを抜いて世界最大²³のカード会社となったとされる。日本においても、ここ数年、中国人観光客等をターゲットに、赤・青・緑の 3 色に「UnionPay 銀聯」と描かれた取り扱い加盟店の表示が急速に増えたほか、クレジット・カードの展開も行われるようになり、2007 年 12 月に三井住友銀聯カード、2010 年 3 月に三菱 UFJ ニュース銀聯カードの発行が開始された。

本稿「I. はじめに、1. 事案を巡る背景と米中の立場」でも述べたとおり、中国市場においては、中国人民銀行による 1999 年銀行カード業務管理規則により、銀行に対してのみ、クレジット・カードの発行が認められている。銀聯カードのみならず、VISA カード、Mastercard 等のブランドのカードも発行されているものの、加盟店手数料が安価であるとい

²⁰ 銀聯ウェブサイト「中国銀聯について」

http://jp.unionpay.com/japaneseintro/japaneseIntroduce/list_japaneseIntroduce.html。

²¹ 銀聯ウェブサイト「銀聯ニュース」

http://jp.unionpay.com/japaneseNewscenter/japaneseNews/file_89546791.html。

²² クレジット・カードのみではなく、デビット・カードも含む。

²³ ニューサーチャイナ（2011 年 8 月 20 日）。

う強みを持つ中国銀聯が中国国内のカード発行枚数の約7割²⁴を占めるとされている。また、本件でも争点のひとつとなったとおり、決済業務への VISA などの外資系企業の参入を中国政府が認めず、中国銀聯が事実上独占しているという指摘が米国等からなされてきた。このように、国有企業による独占は、国内措置に拠る場合のみならず、外国企業を含む他企業が新規参入できないという事実上の独占の場合も含め、中国市場の閉鎖性をもたらすものであり、WTO 整合性が問われる要因となっている。中国出版音響事件においては、中国が出版物、音響フィルム等の輸出に関する貿易権を国有企業のみを与えていることが問題のひとつとされたが、その措置が WTO 不整合だと判断されたことを受けて、履行期限までに、法令を改正し、国有企業による独占を排している²⁵。

中国は 2001 年 12 月に足掛け 15 年に渡る交渉を経て WTO に加盟したが、その交渉過程では国有企業についても協議がなされた。加盟国側が、中国政府が国有企業の活動に対して影響力を行使し続けるのではないかと、国有企業の調達を WTO 協定上の政府調達とみなし内外無差別原則に基づかないのではないかとといった懸念を有していたためである。これに対し、中国政府は、国有企業も市場経済のルールにしたがって運営され、政府は事業活動の管理をしていないとの立場であると説明するとともに、国有企業改革に取り組んでいる点を強調しつつ、「中国政府は国有企業の商業上の決定に影響を及ぼさず」、「国有企業による調達は（中略）GATS2 条、16 条、17 条および 1994 年ガット 3 条の規定による」旨を加盟作業部会報告書（paras. 46-47, 49）において約束していた²⁶。このように、加盟時の約束で、サービス分野の国有企業の活動に対して中国政府が与える影響を抑制する約束がなされていたものの、中国出版音響事件や今次の電子決済サービスに係る事件が発生しているのが現状である。さらに、中国は加盟議定書のなかのサービス約束表において、本事件で問題となった金融サービス分野のみならず、流通、通信、建設及び関連エンジニアリング、海上輸送等について自由化約束を行っている。例えば、通信サービスにおいては、基本電気通信及び付加価値サービスの地理的制限は加盟 2 年後に撤廃し、外資制限も 50% 以下までの自由化を認めている。しかしながら、通信分野では国有企業のシェアが高い状況が続いており²⁷、WTO における紛争の萌芽があると見ることができる。

2015 年に入り進展を見せている環太平洋経済連携協定（TPP）や、その他の新たな自由貿易協定締結に向けた交渉、さらには新サービス貿易協定（TiSA）交渉等に関する情報は必

²⁴ 日立グループ「中国におけるクレジットカード市場の興隆」（2010 年 3 月）

<http://www.hitachi.co.jp/products/it/finance/insights/essay/1003-china.html>。

²⁵ 川島富士雄「【WTO パネル・上級委員会報告書解説③】中国－出版物等の貿易権及び流通サービスに関する措置（WT/DS363/R, WT.DS363/AB/R）－非 GATT 規定違反の GATT20 条正当化の可否を中心に－」RIETI Policy Discussion Paper Series 11-P-013, p. 28.

²⁶ 中国の WTO 加盟に関する日本交渉チーム『中国の WTO 加盟－交渉経緯と加盟文書の解説』137-138 頁（蒼蒼社、2002 年）。

²⁷ Szamosszegi, Andrew and Cole Kyle, *An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China*, U.S.-China Economic and Security Review Commission, October 26, 2001, available at http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/10_26_11_CapitalTradeSOEStudy.pdf.

ずしも公表対象とはなっていない。しかしながら、WTOにおける中国出版音響事件及び今次の電子決済サービスに係る事件を踏まえると、通商に係る国際ルールにおいて、国有企業に関する規律のみならず、国有企業が多く存在するサービス分野の自由化約束が、国有企業のプレゼンスが大きい締約国に対する紛争事案の要因となる可能性もあるといえる。各協定のテキストやサービス約束表に基づく精査が待たれるところである。

5. WTO 紛争処理制度の履行

本件は履行の問題も未解決である。

本稿に見たとおり、本件パネル判断は、人民元建て電子決済サービスが中国銀聯の独占状態になるという米国の主張を却下し、機器要求や香港／マカオ要求等、相対的に重要性が低い点についてのみ WTO 違反とした。こうした「痛み分け」の判断となったため、米南通商代表部（USTR）および中国の対外貿易経済合作部（MOFTEC）の双方が、パネル報告書は自国の主張を支持するものであり、歓迎するとの発表を行う結果となった。

その後も両国の主張は紛争解決機関において、履行の有無を巡り平行線を辿っている。履行期限が過ぎた 2013 年 9 月以降、紛争解決機関において、米国は、中国市場に対する外国企業の市場アクセスが認められるべきと主張し履行を求めている。これに対し、中国は、パネル判断で電子決済サービスの措置変更が求められたのは香港、マカオ市場に関してのみであり、パネル判断の結果は履行済みであるとの立場をとっている。

パネル報告書採択後の実施状況を巡る米中両国の立場等は以下のとおりである。

2012 年	
9 月 28 日	中国が紛争解決機関勧告実施の実施意思を表明
11 月 22 日	米国と中国が、勧告・決定実施のための妥当な期間を 2013 年 7 月 31 日までの 11 ヶ月間と通報
2013 年	
7 月 23 日	紛争解決機関会合において中国は実施を完了したと報告。これに対し米国は不賛成の立場を表明のうえ、中国の行為を審査すると発言
8 月 19 日	中国と米国は紛争処理機関に対し、21 条及び 22 条手続に入ることを通報 ²⁸
9 月 23 日	紛争解決機関会合において、米国が、妥当な期間を過ぎたにも拘らず中国の実施努力が足りないと発言。中国は勧告・決定は実施済みであるとの 7 月の紛争解決機関における発言に言及するとともに、米国に対してパネル報告書の市場アクセスに関する記述の精読を促した。さらに中国は、パネルの決定以外の点についても米国との対話に応じる準備があると発言 ²⁹³⁰
10 月 22 日	紛争解決機関会合において、米国が中国の不実施に強い懸念を表明。中国は実施完了を主張するとともに、二国間専門家協議においても説明したと述べた。以降、紛争解決機関会合で同様の主張が交わされる
12 月 26 日	米国 USTR 発表の年次報告書において、DSU21.5 条に基づく手続き開始の可能性も示しつつ、本件の実施を求めた
2014 年	
10 月 29 日	中国国務院は、海外の電子決済サービス提供者の参入を認めるための規制を速やかに発出すると発表
11 月 18 日	紛争解決機関会合において、米国が「中国は国務院の 10 月発表を受け、WTO パネル判断と整合的な規制の導入を急ぐべし」と発言。これに対して中国は、「パネル報告書による義務は実施済みであり、国務院発表はこれとは無関係」と主張 ³¹
12 月 30 日	米国 USTR 発表の年次報告書において本件の実施を再度求めた

2014 年 10 月、中国国務院は、外国カード会社に対しても人民元による電子決済サービスに対する海外サービス提供者の参入を認めるという規制緩和策を発表し、さらに、同年 12 月には上海でのみ認めていたクロスボーダー人民元取引の解禁を他の地区にも拡大する決

²⁸ China – Certain Measures Affecting Electronic Payment Services, Understanding between China and the United States regarding Procedures under Articles 21 and 22 of the DSU, WT/DS413/10, 21 August 2013.

²⁹ WTO: 2013 News Items, 25 September 2013 Dispute Settlement.

³⁰ U.S., China Clash on Chinese Market Access Obligations in EPS Dispute, Inside U.S. Trade – October 4, 2013.

³¹ Inside U.S. Trade – November 21, 2014, Vol. 32, No. 46.

定を行うなど規制緩和を進めている³²。米国は、こうした規制緩和策を WTO パネルの成果と位置付けている³³のに対し、中国は WTO とは無関係としており、中国の措置に関する WTO パネル判断の効用についての両国の立場は依然として異なるものとなっている。しかし、電子決済サービスそれ自体の WTO 違反は認められていなかったことから、米国の主張は説得力に乏しいといえよう。

こうしたなか、2015 年 4 月に中国政府は国務院決定としてカード決済事業への参入を認めると発表した。6 月より、中国人民銀行の参入許可管理の下、一定の基準に適合する機関は銀行カード決済機関としての申請が可能となり、中国銀聯による独占に終止符が打たれる方向である³⁴。WTO 履行問題とは離れ、中国の金融分野の規制緩和策は引き続き注視が必要である。

以上

³² 経済産業省通商政策局編『不公正貿易報告書 2015 年版』49 頁（2015）。

³³ United States Trade Representative, 2014 Report to Congress on China's WTO Compliance, p. 134, available at <https://ustr.gov/sites/default/files/2014-Report-to-Congress-Final.pdf>.

³⁴ 中国網（China Internet Information Center）（2015 年 4 月 23 日）
http://japanese.china.org.cn/business/txt/2015-04/23/content_35401197.htm。