



RIETI Policy Discussion Paper Series 19-P-014

【WTOパネル・上級委員会報告書解説②⑥】
EU—家禽肉製品の関税譲許に関する措置(DS492)
—国家実行の支配する分野におけるパネルの法解釈の特質—

平見 健太
東京大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

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

【WTO パネル・上級委員会報告書解説②⑥】

EU一家禽肉製品の関税譲許に関する措置 (DS492)

—国家実行の支配する分野におけるパネルの法解釈の特質—*

平見 健太 (東京大学) **

要 旨

家禽肉製品の輸出を近年拡大させつつある中国が、EU による同製品に関する関税譲許の修正と関税割当の設定を問題視し、その協定整合性を争った事案。国家実行レベルで問題が処理されることの多い GATT28 条および 13 条の解釈が争点となった稀少な事案であり、GATT 期も含めこれまで先例のなかった種々の論点につき、パネルが新たに法解釈を示す機会となった。EU は殆どの論点で違反認定を免れ、敗訴のダメージを関税割当の配分の問題 (13.2 条) に限定することができたが、他方で中国からすれば、同論点につき EU の違反認定を勝ち取ったことで、家禽肉製品の EU 向け輸出を拡大する足掛かりを得ることとなった。しかし EU の本件割当措置は、同じく家禽肉輸出国であるブラジル、タイとの 28 条交渉にもとづく譲許修正と連動して決定されたものであるところ、EU が本件の履行措置として中国に対してのみ割当の再配分を実施すれば、別途ブラジルやタイとの関係で 28 条や 13 条に関する法的問題を生じさせる可能性がある。このように本件の背後に控える利害関係国の存在が、紛争処理のゆくえに影響を及ぼしかねない要因となっている。

キーワード：関税譲許、関税割当、確認書手続、SPS 措置、家禽肉

JEL classification: F13, K33

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 IV 期)」(代表・川瀬剛志) の成果の一部である。筆者の研究報告に対して研究会および PDP 検討会の参加者から多くの有益なコメントを頂戴した。ここに記して感謝申し上げる。

** 東京大学社会科学研究所 (日本学術振興会特別研究員 PD) / hiram@iss.u-tokyo.ac.jp

I. はじめに

本件¹は、家禽肉製品の輸出を近年拡大させつつある中国が、EU による同製品に関する関税譲許の修正と関税割当²の設定を問題視し、その WTO 協定整合性を争った事案である。主たる争点となったのは、関税譲許の修正手続に関する GATT28 条と、関税割当の配分に関する GATT13 条の解釈であり³、今日に至るまで先例のなかった種々の論点につき、規律の明確化がなされた。その結果、一方で輸入国の視点からすれば、譲許修正手続や関税割当の実施に際しての拠るべき行為基準が相当程度明確になったといえ、他方で輸出国の視点からすれば、輸出相手国が関連措置を執った際に、その協定整合性を見極め、場合によっては是正を求めるための判断基準が明確化されたことになる。

また本件紛争は、①家禽肉製品輸入に関する関税政策の転換や②食品安全政策（家禽肉製品に関する SPS 措置）の実施といった EU 側の事情と、③同製品に関する中国の輸出競争力の増大とが重なって生じた紛争であり、農産物に関する EU の矢継ぎ早の制度改正・規制強化が、他国との貿易紛争を招いた典型例といえる⁴。それゆえ、我が国を含む第三国も、問題となる産品は異なれど、将来的に EU との間で類似の貿易紛争を抱えるおそれは否定できず、その意味で本件から学ぶところは大きい。

加えて本件は、既述のとおり、中国が EU を相手取り WTO 紛争処理に申し立てた事案であるが、EU 市場における家禽肉製品輸入に関しては⁵、かねてより、世界の家禽肉生産大国であるブラジルおよびタイが主要輸出国の地位を占めてきた。こうした事情を反映し、本件紛争には紛争当事国以外の第三国（ブラジルおよびタイ）の利害関係が大きく関わっており、このことが、以下で詳述するとおり紛争処理のゆくえ（とくに履行の在り方）にも影響を及ぼしかねない要因となっている。

¹ Panel Report, *European Union – Measures Affecting Tariff Concessions on Certain Poultry Meat Products*, WT/DS492/R, adopted 19 April 2017 (hereinafter, Panel Report, *EU – Poultry Meat (China)*).

² 関税割当 (tariff rate quota) とは、「一定の数量以内の輸入品に限り、無税又は低税率（一次税率）の関税を適用して、需要者に安価な輸入品の提供を確保する一方、この一定数量を超える輸入分については比較的高税率（二次税率）の関税を適用することによって、国内生産者の保護を図る制度である。」筑紫勝磨編『図説 日本の関税』（財経詳報社、改訂版、1995 年）10 頁。

³ 本件にて問題となった関連規定や文書については、本稿の末尾にまとめて掲げた。

⁴ EU の食品安全政策（輸出入政策を含む）の特徴とそこから生じる貿易紛争については、杉中敦「欧州連合の食品安全政策の体系」『フードシステム研究』19 巻 3 号（2012 年）218-219 頁。

⁵ EU の家禽肉製品貿易の特徴については、ハンス・ヴィルヘルム・ヴィントホルスト（杉山道雄・大島俊三・鷲見孝子訳）「EU における家禽肉生産と貿易形態の変容」『畜産の研究』62 巻 12 号（2008 年）1259-1262 頁。

II. 事実の概要

(1) 紛争処理手続の経緯

申立国： 中国

被申立国： EU

第三国： 7か国（アルゼンチン、ブラジル、カナダ、インド、ロシア、タイ、米国）

2015年4月8日 協議要請

5月26日 協議実施

6月8日 パネル設置要請

7月20日 パネル設置

議長：Hugo Cyrus（ウルグアイ）

メンバー：林 正徳（日本）、Penelope Ridings（NZ）

2016年3月22～23日 第1回パネル会合

7月5～6日 第2回パネル会合

2017年3月28日 パネル報告書 加盟国配布

4月19日 パネル報告書 採択

2019年5月30日 「相互に合意された解決」の通報

(2) 問題とされた措置とその背景

申立国である中国が問題視したEUの措置は、EUによる一定の家禽肉製品に関する関税譲許の修正とそれを受けた関税割当の設定（加えてこれら関税措置の実施法たる種々のEC/EU規則）であり、中国はかかる措置が、GATT28.1条、28.2条、13.1条、13.2条柱書、13.2条(d)、13.4条、1.1条、2.1条にそれぞれ反すると主張（paras. 2.2, 2.4, 3.1）。

EUによる以上の譲許修正と関税割当の設定は、GATT28.5条⁶にもとづくブラジルおよびタイとの二国間交渉をふまえて実施されたもので、「第1次修正パッケージ」と呼称される最初の交渉により、EUは3つの関税品目に関して従価税を関税割当に置き換えた。その後、

⁶ GATT28条は譲許の修正手続を定める規定であり、本規定にもとづく譲許修正の交渉は一般に「28条交渉」と呼ばれる。28条交渉には、いわゆる3ヶ年交渉（28.1条）、特別の事情にもとづく交渉（28.4条）、留保された交渉（28.5条）の3つの方式が存在するが、本件で問題とされたEUの交渉は、GATT28.5条にもとづき実施されたものである。

「第2次修正パッケージ」と呼称される2度目の交渉が行われ、EUは他の7つの関税品目に関する従価税を関税割当に置き換えた (para. 2.3)。

各交渉の経緯と結果の詳細は、つぎのとおりである⁷。

第1次修正パッケージに関する事実関係 (paras. 7.50-7.61)

2006年6月7日	EUが3つの関税品目に関する譲許修正の意向をWTO加盟国に通報 → <u>ブラジル</u> 、 <u>タイ</u> が、主要供給国または実質的利害関係国としての交渉権利を留保。EUは両国と交渉を開始し、10月にブラジルと、11月にタイとの間で合意を締結
9月6日	<u>中国</u> がEUに対して交渉を要請するも、 <u>EU</u> は該当品目に関する中国の実質的利害関係を否定し、要請を拒否
2007年6月4日	<u>第1次修正パッケージ</u> にもとづく関税割当の発効
2009年5月27日	EUが28条交渉の終了をWTOへ通報 (2日後に加盟国回覧)
2014年3月24日	確認書手続開始 (本報告書配布時点では終了しておらず)

第1次修正パッケージにもとづく関税譲許の修正 【参照期間 2003年～2005年】

Tariff item number	Description of product	Prior tariff rate	New in-quota tariff rate	New out-of-quota tariff rate	TRQ volume (metric tons)	Allocation (metric tons)
0210 9939	Salted poultry meat	15.4%	15.4%	1,300 EUR/MT	264,245	<u>Brazil</u> : 170,807 <u>Thailand</u> : 92,610 <u>Others</u> : 828
1602 31	Prepared turkey meat	8.5%	8.5%	1,024 EUR/MT	103,896	<u>Brazil</u> : 92,300 <u>Others</u> : 11,596
1602 32 19	Cooked chicken meat	10.9%	8.0%	1,024 EUR/MT	250,953	<u>Brazil</u> : 79,477 <u>Thailand</u> : 160,033 <u>Others</u> : 11,443

(パネル報告書 p. 17 の図表を引用)

⁷ 各関税品目に関する関税割当移行前の従価税率については、第1次および第2次修正パッケージの各図表 (“prior tariff rate”の項目)を参照のこと。

第2次修正パッケージに関する事実関係 (paras. 7.62-7.81)

2009年6月11日	EUが7つの関税品目に関する譲許修正の意向をWTO加盟国に通報 → <u>タイ</u> 、 <u>ブラジル</u> が、主要供給国または実質的利害関係国としての交渉権利を留保。EUは両国と交渉開始
2012年5月9日～	<u>中国の交渉要請と、EUによる拒否が繰り返される</u>
6月	タイ、ブラジルと合意締結（交渉者レベルでは2011年中に妥結）
12月17日	EUが28条交渉の終了をWTOへ通報（3日後に加盟国回覧）
2013年3月1日	<u>第2次修正パッケージにもとづく関税割当の発効</u>
12月19日	<u>中国がEUに対してGATT13.4条にもとづく協議を要請</u>
2014年5月19日	中国とEUの会合（物別れに終わる）

* 報告書発出時点では確認書手続の開始は確認できず

第2次修正パッケージにもとづく関税譲許の修正 【参照期間 2006年～2008年】

Tariff item number	Description of the product	Prior tariff rate	New in-quota tariff rate	New out-of-quota tariff rate	TRQ volume (metric tons)	Allocation (metric tons)
1602 32 11	Processed chicken meat, uncooked, containing 57% or more by weight of poultry meat or offal	867 EUR/MT	630 EUR/MT	2,765 EUR/MT	16,140	<u>Brazil:</u> 15,800 <u>Others:</u> 340
1602 32 30	Processed chicken meat, containing 25% or more but less than 57% by weight of poultry meat or offal	10.9%	10.9%	2,765 EUR/MT	79,705	<u>Brazil:</u> 62,905 <u>Thailand:</u> 14,000 <u>Others:</u> 2,800
1602 32 90	Processed chicken meat, containing less than 25% by weight of poultry meat or offal	10.9%	10.9%	2,765 EUR/MT	2,865	<u>Brazil:</u> 295 <u>Thailand:</u> 2,100 <u>Others:</u> 470
1602 39 21	Processed duck, geese, guinea fowl meat, uncooked, containing 57% or more by weight of poultry meat or offal	867 EUR/MT	630 EUR/MT	2,765 EUR/MT	10	<u>Thailand:</u> 10
1602 39 29	Processed duck, geese, guinea fowl meat, cooked, containing 57% or more by weight of poultry meat or offal	10.9%	10.9%	2,765 EUR/MT	13,720	<u>Thailand:</u> 13,500 <u>Others:</u> 220
1602 39 40	Processed duck, geese, guinea fowl meat, containing 25% or more but less than 57% by weight of poultry meat or offal	10.9%	10.9%	2,765 EUR/MT	748	<u>Thailand:</u> 600 <u>Others:</u> 148
1602 39 80	Processed duck, geese, guinea fowl meat, containing less than 25% by weight of poultry meat or offal	10.9%	10.9%	2,765 EUR/MT	725	<u>Thailand:</u> 600 <u>Others:</u> 125

(パネル報告書 p. 17 の図表を引用)

(3) 中国の主張の特徴：並行的主張 (horizontal arguments)

中国は、既述のとおり GATT の種々の規定にもとづき多数の請求を提起しているが、これら規定にもとづく中国の立論には、規定を跨ぐかたちで著しい重複がみられ、請求の多くは同様の論拠にもとづいている。そこで、中国の請求に通底する3つの基本的主張を以下で概観する (paras. 7.7-7.11)。

- ① 2003 年～2005 年、2006 年～2008 年の各期間を通じて SPS 措置が存在していたことから、EU は、28 条交渉や関税割当の配分に関する種々の決定に際して当該各期間の輸入水準に依拠してはならなかった。
 - 上述の各決定に際して、SPS 措置が存在しないと仮定した場合の中国の輸入シェア推計に依拠しなかったことにより、EU は 28.1 条、28.2 条、13.1 条、13.2 条に違反したと主張。
- ② EU は、第 2 次修正パッケージにおける 28 条交渉や関税割当の配分に関しては、直近の 2009 年～2011 年を参照期間として使用しなければならなかった。
 - これを怠ったことにより、EU は 28.1 条、28.2 条、13.2 条 (d)、13.2 条柱書に違反し、加えて中国による再評価の要請にもとづき再配分を実施しなかったことで、13.4 条にも違反したと主張。
- ③ EU は、「その他すべて」の国々に対して少なくとも 10% のシェアを関税割当の配分として設定しなければならなかった。
 - これを怠ったことにより、EU は 13.1 条、13.2 条に違反したと主張。

(4) 本件における SPS 措置の位置づけ

本件における中国の請求は、EU による多数の SPS 措置 (衛生上の観点から一定の家禽肉製品の輸入禁止ないし輸入制限を実施する措置) とも関連しているが、中国は当該 SPS 措置自体の協定整合性を争っているわけではない。本件にて中国は、EU が以下の 3 つの決定を行うに際して当該 SPS 措置の存在を考慮すべきであったと主張している (paras. 7.82-7.83)。

- ① 第 1 次修正パッケージおよび第 2 次修正パッケージの関税品目に関する主要供給国ないし実質的利害関係国の決定 (GATT28 条の文脈)
- ② 28.2 条における補償の算定 (GATT28 条の文脈)
- ③ 関税割当の配分 (GATT13 条の文脈)

III. 手続上の論点

(1) 第三国権利の拡大要請

本件に第三国として参加したブラジル、カナダ、タイが、それぞれ第三国権利の拡大を要請。これに対して EU は異議を挟まなかったものの、中国が異議を表明 (paras. 7.33-7.36)。

パネルは検討の結果、(1) 第 1 回および第 2 回当事国会合のすべてに出席する権利、(2) 当事国の第 1 および第 2 意見書、パネルからの質問に対する当事国の回答とコメント、ならびに関連証拠を受領する権利を、すべての第三国に認めた (para. 7.37)。

パネル曰く、紛争解決了解 (DSU) 12.1 条にもとづき第三国の権利拡大を認める裁量をパネルが有していることは確立しており、過去のパネルも権利拡大を正当化する特別の事情がある場合には、かかる裁量を行使してきた。そして、こうした特別の事情の 1 つとして、第三国が、問題となる措置によって直接影響を受ける一定の経済的利益を享受している場合が挙げられる (paras. 7.39-7.42)。

本件の事実関係をふまえると、(家禽肉製品の主要輸出国であり EU の本件関税割当措置から一定の利益を享受している) ブラジルとタイがまさにこうした立場にあるため、拡大された第三国権利を付与する特別の事情があるといえる。また、過去の先例⁸との合致および適正手続 (due process) の観点から、同様の拡大された権利をすべての第三国にも付与するものとする (paras. 7.43-7.47)。

(2) 付託事項に関する問題

GATT13 条に関する中国の請求範囲 (paras. 7.105-7.141)

- ① 「その他すべて」のカテゴリーに十分な水準の関税割当のシェアを配分しなかったことにより、EU が GATT13.2 条柱書に違反したとする主張
→ 付託事項の範囲内 ⇒ 本稿 IV. (4) 論点③
- ② 関税割当を決定する際に用いた貿易データを開示しなかったことにより、EU が GATT13.2 条柱書および 13.4 条に違反したとする主張
→ 付託事項の範囲外
- ③ 関税割当のシェアの年次見直しと再配分を怠ったことにより、EU が GATT13.1 条および 13.2 条柱書に違反したとする主張

⁸ 本パネル報告書の脚注 80 には、*EC-Tariff Preferences* 事件パネル報告書などが過去の先例として挙げられている。

→ 付託事項の範囲外

確認書手続に関する中国の請求範囲 (paras. 7.142-7.169)

- ④ 「28 条交渉のための手続」7 項および「譲許表の修正および訂正のための手続」1 項を、EU が尊重しなかったとする主張
→ 付託事項の範囲外
- ⑤ 交渉終了を全加盟国に通報する前に新税率を適用したことから生じる、2007 年～2009 年における EU の潜在的な GATT2.1 条違反の主張
→ 付託事項の範囲外

IV. 実体上の論点

(1) GATT28.1 条に基づく請求

当事国の主張⁹

中国の主張 EU は第 1 次および第 2 次修正パッケージにおける譲許に関して中国が主要供給国および実質的利害関係国であることを承認しなかったことにより、GATT28.1 条に違反したと主張。すなわち、いずれの加盟国が主要供給国ないし実質的利害関係国であるかを決定する際に EU が用いた参照期間は、以下 2 つの理由により GATT28.1 条に不整合的である。第 1 に EU は、中国からの家禽肉輸入を制限する SPS 措置が存在しない場合に生じていたであろう加盟国のシェア推計にもとづかずに主要供給国等の決定を行ったこと。第 2 に EU は、2009 年～2011 年の期間における中国からの輸入増加にもとづき主要供給国等の見直しを行わなかったこと (para. 7.170)。

EU の反論 EU は本件主要供給国等の決定に関して中国が主張するような義務を負ってはならず、EU の決定は GATT28.1 条の要件に完全に整合的であった (para. 7.171)。

パネルは当事国の主張をふまえ、論点を以下の 3 つに整理 (para. 7.185)。

⁹ なお本論点においては、米国が第三国意見書等を通じて GATT28.1 条の司法判断適合性 (justiciability) の問題を提起しているが、パネルは、紛争当事国たる中国と EU の双方が本規定の司法判断適合性を肯定していること等を理由に、この問題に深入りすることなく管轄権を肯定している (paras. 7.181-7.184)。

論点① 本件 SPS 措置は、GATT28.1 条についての注釈における「差別的數量制限」に該当するか

パネルの検討

(本件 SPS 措置の影響を考慮すべきか否かは、当該措置が、GATT28.1 条についての注釈 4 項および 7 項における「差別的數量制限」に該当するか否かにより決定される) 当事国間の見解の不一致は、GATT28.1 条についての注釈の「差別的數量制限 (discriminatory quantitative restrictions)」の用語の解釈に存することから、パネルはまず「差別的」の用語の解釈に取りかかる。「差別」概念に関する過去の上級委員会の解釈¹⁰をふまえると、同概念をより広義に解したとしても、GATT28.1 条注釈 4 項および 7 項の文脈における「差別的數量制限」の用語の通常の意味としては、同様の状況下にある (similarly-situated) 国々からの輸入品間に差異をもたらす數量制限、を含むにすぎない (paras. 7.193-199)。この点、同注釈 4 項および 7 項の文脈においては、「差別的」の用語を広く解釈すればするほど、「差別的數量制限」に該当する措置の範囲が拡大し、その結果必要となる反事実的分析 (counterfactual analysis) がより複雑化することになる。GATT28.1 条の趣旨・目的にかんがみると、こうした複雑性 (complexity) を些細なものともみなすことはできない。以上より、「差別的數量制限」の用語は、同様の状況下にある加盟国からの輸入品に異なる待遇が付与されている状況のみを含むものと結論する (paras. 7.199-7.204)。

以上の一般的な差別概念を SPS 措置に適用すると、衛生状況や衛生リスクに関して同様の状況下にある諸国からの輸入品が同様に制限されていない場合にのみ、GATT28.1 条注釈 4 項および 7 項の意味における差別が存在するものと考えられる。この点中国は、本件において、同様の状況下にある他の国からの輸入品が同様の制限に服していないとする主張を行っていない (paras. 7.204-7.205)。

結論

本件 SPS 措置が「差別的數量制限」に該当することを中国は立証していないと認定し、本件請求を棄却する。その結果、(1) 「差別的數量制限」の射程の問題 (正当化しえない差異のみが該当するのか、正当化しうる差異も含まれるのか)、(2) 本件 SPS 措置が「數量制限」に該当するのか、(3) 2002 年～2008 年の間に SPS 措置がなかったと仮定した場合に期待される中国の輸入シェアについて、更なる分析は不要である (paras. 7.205-7.206)。

¹⁰ ここでパネルが参照したのは、EC-Tariff Preferences 事件上級委員会報告中の「差別」概念に関する説示である。ただし当該事件における上級委員会の見解は、授權条項の脚注 3 の文脈における「差別」概念を念頭に置いたものであった点には注意を要する。

論点② EUは、交渉開始後に生じた輸入シェアの変化を反映させるべく、供給国としての利害関係を有する加盟国を見直す義務を負っていたか

パネルの検討

関連規定（GATT28.1条、28.1条についての注釈4項、28条交渉のための手続、28条の解釈に関する了解）は、加盟国がかかる事後的な再評価を要求されるか否かにつき、何も述べていない。この点、もし加盟国が（通常の決定手続に比して）一層不明瞭な再評価の義務を負っているならば、そのための何らかの指針が関連規定中に設けられて然るべきだが、そうした指針は存在しない。このことは、かかる再評価の要件が存在しないことを示唆している（paras. 7.211-7.213）。

続いて28条の趣旨・目的に着目すると、供給国としての利害関係の有無を決定する際に適用可能な諸規則は、28.1条の注釈に見出される複数の競合する目的同士が両立するように解釈されなければならない。すなわち、28条にもとづく交渉と合意が「不当に困難なもの」とされ、「同条の適用に紛糾を生ぜしめること」を回避し、交渉が「できる限り速やかに終了す」べきことを確保することが重要である一方、主要供給国が「この協定に基づいて享有する締約国としての（契約上の）権利¹¹を保護するための有効な機会をもつ」ことを確保することもまた、等しく重要である。こうした異なる目的間のバランスの必要性に照らして関連規定の沈黙を解釈すると、パネルは条約解釈権者（treaty interpreters）として、本問題に関する一般的規則を定立することができないとの結論に至る（paras. 7.216, 7.218）。

そこで実行に着目すると、EUはもとより、中国やいずれの第三国も、かかる再決定の実行が存在してきたことを示す情報をパネルに対して提示しえなかった。このことから、GATT/WTOの従来の実行は、中国の主張を支持していないように思われる（para. 7.227）。

結論

中国の主張には同意できず、よって本件中国の請求を棄却（para. 7.228）。

論点③ 中国を供給国としての関心を有する加盟国とは認めないとするEUの決定は、中国による請求のタイミングによって正当化されるか

¹¹ この箇所につき、GATT28.1条注釈4項の原文は“contractual right”であるところ、我が国の公定訳では単に「権利」と訳出されており、28条交渉の趣旨を正確に表した翻訳にはなっていない。

パネルの検討および結論

本論点は EU の抗弁として提起されたものであるが、パネルは既に上述の 2 論点に関する中国の主張を退けているため、本論点に関して裁定を下す必要はない (paras. 7.229-7.235)。

本請求全体の結論

EU の GATT28.1 条違反を中国は立証していないと認定 (para. 7.236)。

(2) 「GATT1994 の 28 条に関する了解」6 項と併せて解釈される GATT28.2 条に基づく請求

当事国の主張

中国の主張 第 1 次および第 2 次修正パッケージにおいて交渉された関税割当は、「交渉前におけるこの協定に定められた水準より貿易にとって不利でない相互的かつ互恵的な譲許の一般的水準」(GATT28.2 条)を維持していない。というのは、当該関税割当が「28 条の解釈に関する了解」6 項に従って算定される「将来の貿易見通し (future trade prospects)」を反映していないからである (para. 7.237)。

EU の反論 当該関税割当の総量は、関連する参照期間および輸入データにもとづき「了解」6 項に規定される 3 つの方式のそれぞれを適用して得られる最大量に等しいか、またはそれを超えるものである。また関税割当の配分は、そもそも 28.2 条または「了解」6 項によっては規律されていない (para. 7.238)。

中国の本請求は複数の異なる論拠にもとづいており、それらは関税割当の総量 (total amount) に関するものと、その配分 (allocation) に関するものとに区別される。以下ではまず総量に関する請求を扱い、続いて配分に関する請求を扱う (paras. 7.247, 7.249)。

論点① 本件関税割当の総量 (total amount) は、「28 条に関する了解」6 項に整合的か

本論点に関する中国の主張は、さらに 3 つの異なる論拠にもとづいているため、以下ではそれぞれ区別して扱う (para. 7.257)。

- (a) EU は、SPS 措置が存在しなかったと仮定した場合の輸入水準の推計にもとづいて、関税割当の総量を算定する義務を負っていたか

パネルの検討

中国は、関税割当の総量を算定するための参照期間が、輸入制限のない場合の中国の「将来の貿易見通し」を表すものでなければならないと主張している。この点、EU の選択した参照期間に SPS 措置が存在していたがゆえに、同期間が総量算定のための代表的期間ではなかったとの判断を下すためには、当該 SPS 措置が、中国のみならず、あらゆる原産地からの家禽肉製品の年間貿易総量を著しく変更したことを認定する必要がある。しかし中国は、かかる認定のために必要な主張を行っていない (paras. 7.258-7.261)。

結論

本論点に関する中国の請求を棄却 (para. 7.264)。

- (b) EU は、28 条交渉の妥結に先立つ 3 年間における輸入水準にもとづいて、関税割当の総量を算定する義務を負っていたか

パネルの検討

「了解」6 項によれば、補償は「直近の (most recent)」代表的な 3 年間または「直近の」年の貿易データにもとづく必要があるが、中国の請求が提起した問題は、これらの文言が、交渉の妥結に先立つ期間または年 (中国の主張)、あるいは交渉の開始に先立つ期間または年 (EU の主張) のいずれの意味に解されるべきかである (para. 7.267)。

この問題について、関連規定の文言からは確たる解釈を導くことはできないが、中国の上記解釈は「了解」6 項および 28.2 条の趣旨・目的と調和しえない。とりわけ「了解」6 項は、補償算定のためのベンチマークを提供することにより 28 条交渉を促進せんとするものであるが、かかるベンチマークを交渉妥結までに年ごとに変更する義務を加盟国が負っているはずがない。不断に動くベンチマークの利用を交渉国に求めることは、交渉を無限に永続化させかねないからである (para. 7.272)。

結論

EU は上述の義務を負っていなかったと結論し、よって中国の請求を棄却 (para. 7.277)。

- (c) EU は、ルーマニア、ブルガリア、クロアチアの EU 加盟以前の年における、これら諸国の家禽肉輸入を考慮する必要があるか

パネルの検討

中国は第1次修正パッケージにおける関税品目160231の関税割当の総量に関して上記問題を提起しているが、この点、ルーマニアとブルガリアは2007年までEUに加入しておらず、クロアチアは2013年まで加入していなかった。しかし、第1次修正パッケージにもとづく28条交渉の開始と妥結は2006年のことであり、また、関税品目160231の割当総量は、2003年～2005年の輸入にもとづき決定されたものである（paras. 7.278-7.283）。

結論

EUが「了解」6項と併せて解釈されるGATT28.2条に反して行動したとする主張は採用しない（para. 7.286）。

論点② 本件関税割当の配分（allocation）は、「28条に関する了解」6項と併せて解釈されるGATT28.2条に整合的か

パネルの検討

ここでの問題は、28.2条および「了解」6項が関税割当の総量についてのみならず配分についても適用されるのかであるが、この点「了解」6項は、配分される関税割当のシェアについては何ら言及しておらず、あくまで割当の総量を算定する基準を設定するものである。こうした理解は、同了解の文脈をなす13.5条および13.2条の用語法によっても確認される（paras. 7.290-7.293）。

つぎに、「了解」6項の文脈をなす28.2条の文言が以上の結論を支持するかどうかを検討する。まず同規定中の、交渉を通じて維持されるべき譲許の「一般的な水準（general level）」という文言は、（譲許修正国が提供する）補償の全加盟国にとっての総体的価値（overall value）と、修正される譲許の全加盟国にとっての総体的価値とが同等であるべきことを示唆している。この点中国は、（28.2条が配分の在り方をも規律するものであると主張する根拠として）28.2条が「相互的かつ互恵的な（reciprocal and mutually advantageous）」譲許の一般的水準の維持に言及するものであることを指摘しているが、かかる主張は、同規定中の「相互的な」の文言に過度な意味を読み込もうとするものである。28.2条の文脈における同文言の使用は、交渉結果としての補償の価値が個々の加盟国との関係で問題とされているのか、あるいは他のすべての加盟国との関係で（一括して）問題とされているのかにつき、何ら光を当てるものではない。（中国の解釈とは反対に）「相互的な」の文言を、譲許を修正する加盟国と他のすべての加盟国との関係に言及するものとして解することもまた可能なのである（paras. 7.296-7.298）。

続いて13.2条に目を向けると、同規定が関税割当の配分を規律する規定であることは紛争当事国の双方が同意するところである。こうした13.2条の存在にかんがみると、もし28.2

条および「了解」6項を割当の配分に関する規定と解した場合には、割当の配分方法に関して相互に抵触しかねない別個の要件が併存することになってしまう (paras. 7.299-7.300)。

結論

28.2条および「了解」6項は、関税割当の配分に関して適用されるものではないと結論。よって、関税割当の配分に関する中国の主張について更なる検討は不要 (para. 7.302)。

本請求全体の結論

EUが「28条に関する了解」6項と併せて解釈されるGATT28.2条に反していることを、中国は立証できていないと認定 (para. 7.303)。

(3) GATT13.2条(d)に基づく請求

当事国の主張

中国の主張 関税割当のすべてまたは大多数を2つの加盟国(ブラジルとタイ)に配分することにより、EUはGATT13.2条(d)に違反した。すなわち、中国は「当該製品の供給について実質的な利害関係」を有しているところ、EUは、実質的な利害関係を有するすべての加盟国との合意を模索することを怠っており、かかるすべての加盟国に対し、当該製品の貿易に影響を及ぼす特別の要因に妥当な考慮を払い、過去の代表的期間中にそれら加盟国が供給した割合にもとづいて割当のシェアを配分しなかったため、13.2条(d)に違反した (para. 7.304)。

EUの反論 中国の請求は13.2条(d)の誤った解釈にもとづくものである。13.2条における実質的供給国の決定に関して、とりわけ28条による関税割当の総量に関する交渉が13.2条(d)による同一の関税割当の配分に関する交渉と同時にされる場合には、両規定の文脈において「実質的利害関係」の用語を異なるものとして解釈する理由はない。そもそも13.2条(d)のもとで実質的供給国を決定する際に「特別の要因」の考慮が要求されるのか疑問であることに加えて、中国の言及するSPS措置は13.2条(d)の意味における「特別の要因」であるとは考えられない (para. 7.306)。

前提的論点① GATT13.2条(d)における実質的利害関係国の決定と「特別の要因(special factors)」の関連性

パネルの検討および結論

GATT13.2条(d)第1文は、実質的利害関係国の決定に際して「特別の要因」を考慮すべきことを(第2文とは異なり)明記していないが、このことは「特別の要因」を無視してよいことを意味しない。仮に無視しうるとすれば、同じく第2文でのみ言及のある「過去の代表的期間」への依拠も不要になるだろう。さらに、割当の一方的な配分の場合にのみ、13.2条(d)がかかる考慮の義務を設定する理由は見当たらない(paras. 7.317-7.328)。

他方、「特別の要因」への言及がない)GATT28条との関係については、本件のように、28条にもとづく関税割当の総量に関する交渉と13.2条(d)にもとづく割当の配分に関する交渉が同時に行われる場合があることにかんがみると、両規定の調和的な解釈がとくに重要となる。ゆえに、13.2条(d)における実質的利害関係国の決定は、大抵の場合、28条の文脈においてなされた決定に依拠することができると考えられる。ただし、13.2条における決定は、「特別の要因」の有無という追加的な検討によって補足されなければならない。こうした解釈は、両規定の調和的な解釈適用を追求するものであると同時に、関連規定の文言に妥当な考慮を払うものである(paras. 7.320-7.322)。

前提的論点② GATT28.1条、28.2条および13.2条(d)にもとづく決定のために、それぞれ異なる参照期間を用いることは可能か

パネルの検討および結論

中国は以上の各規定にもとづく請求において、本質的に同一の論拠にもとづく主張を展開している。しかし、これらの規定はそれぞれ固有の法的基準を有し、異なる主題に適用されるものである。ゆえに、28.1条と28.2条に関する中国の請求を退けたからといって、13.2条(d)上の参照期間に関する中国の主張をアプリオリに排除することはできない(paras. 7.325-7.326)。

論点① EUは、SPS措置が存在しなかったと仮定した場合の加盟国の輸入シェア推計にもとづいて、実質的利害関係国を決定する義務を負っていたか

パネルの検討

(a) 本件SPS措置の存在によって、EUの選定した期間の代表性は否定されるか

13.2条における「過去の代表的期間(previous representative period)」の概念について、ある期間が「代表的」であるためには、当該期間に輸入制限が一切存在してはならないというわけではない。というのは、製品の輸入に関して加盟国の措置が直接・間接的に影響を与え

うるのは何ら異常なことではなく、それゆえ期間の代表性を評価するうえでは、問題となる措置の WTO 協定整合性が一つの考慮要素となる。また 13.2 条には、28 条における「差別的數量制限」概念のような役割を果たす文言がなく、単に「過去の代表的期間」に言及するのみである。さらに本件では、EU の選択した参照期間の前後であっても、問題となる関税品目に関する中国産品の輸入は無視しうる水準か、または継続して輸入禁止の対象となっていた。よって、参照期間の代表性に関する中国の主張を採用することはできない (paras. 7.330-7.335)。

(b) 本件 SPS 措置は「特別の要因」に該当するか

SPS 措置が同様の状況下にあるすべての加盟国からの輸入品に等しく適用される限りは、当該措置を「特別の要因」とみなすことは困難である。WTO 協定整合的な措置が産品の輸入に影響を与えるのは何ら異常でないことは既に指摘した。また、13.2 条 (d) とその注釈の内容をふまえると、割当の配分を規律する諸規則は、政府当局が実行可能な (practicable) 要件を設定するものとして解釈される必要がある。この点、本件 SPS 措置を「特別な要因」として扱うことは、関連規則が実行不可能なものになることを意味する。というのは、中国産家禽肉に影響を与える SPS 措置が存在しない場合の家禽肉輸入を推計することは、高度に推測的な (highly speculative) 評価を伴うきわめて複雑な作業となるからである (paras. 7.336-7.341)。

結論

EU が 13.2 条 (d) に反して行動したことを、中国は立証していないと認定 (para. 7.343)。

論点② EU は、関税割当の配分に関する交渉の開始後に生じた輸入シェアの変化を、実質的利害関係国の決定に際して考慮する義務を負っていたか

パネルの検討

(a) 13.2 条 (d) における実質的利害関係国の決定が、関税割当の発効に先立つ直近の参照期間にもとづかなければならないとする一般規則は存在するか

まず文言に着目すると、13.2 条 (d) 第 2 文は単に「過去の代表的期間」に言及するのみで、この期間が割当の開始に先立たなければならないとの条件を付していない。文脈に目を移すと、既に扱った 28 条における参照期間の理解にかんがみれば、13.2 条に上述の要件を一般規則として読み込むことは、一貫性を欠き实际的でない。そしてかかる解釈は、同じ規定中の「特別の要因」の概念を余分なものにしてしまう。さらに実際問題として、国内批准

手続に時間を要することにかんがみると、合意の批准後はもとより、交渉の妥結後を参照期間とすることも考えられない。よって、上述の一般規則は存在しないと結論する (paras. 7.349-7.353)。

(b) SPS 措置緩和後に増大した中国の輸出能力は、「特別の要因」に該当するか

他方、参照期間後に生じた変化が「特別の要因」と結びつく限りにおいては、直近のデータの考慮が必要となりうる。13.2 条 (d) は、特別の要因として、貿易に影響を「及ぼしている (may be affecting)」要因にも言及しており、このことは、参照期間の終了から割当の配分までの間に生じうる貿易上の進展を考慮すること (consideration of trade developments) を示唆している。こうした理解は、同条の注釈や国際貿易憲章 (ITO 憲章) 22 条の注釈、または 13.2 条柱書の内容とも整合的であり、過去の GATT パネルの解釈とも軌を一にする。また実際の観点から、28 条交渉とは異なる参照期間を例外的に使用することが、不合理で実行不可能とまでは考えられない。(paras. 7.354-7.363)。

本件では、2008 年 7 月の SPS 措置緩和後、2009 年～2011 年にかけて関税品目 1602 39 29 と 1602 39 80 に関して中国からの輸入が著しく増加し、他の供給国と競合するようになったことが確認できる。このように増大した中国の輸出能力は、関連製品の貿易に影響を及ぼす「特別の要因」であったと結論する。そして、(交渉が妥結した) 2011 年 9 月時点で EU が利用しえたデータに拠っても中国の輸入シェア増加は明白であったことから、もし EU がこうした輸入動向を考慮する義務を負っていたとすれば、EU は、上記関税品目に関して中国を実質的利害関係国として認める必要があったであろう (paras. 7.364-7.371)。

最後に、第 2 次修正パッケージに関するタイ・ブラジルとの交渉過程で、EU は上述の輸入シェアの変化を自発的に考慮する義務があったかであるが、以下の理由より、EU はかかる義務を負っていたと考えられる。第 1 に、13.2 条 (d) は、供給国側が実質的利害関係国としての地位を請求することを要件としてはおらず、また 28 条交渉の秘匿性にかんがみても、2012 年 12 月の交渉終了の通報以前には、中国は交渉の進行状況を知る立場になかったと考えられる。第 2 に、「特別の要因」は本質的に動態的な概念 (an inherently dynamic concept) であるため、交渉過程に同要因が進行形で考慮されるのは明白である。第 3 に、既述の通り、中国から再評価の要請がないからといって、EU が輸出動向の変化に気づかなかったはずがない (paras. 7.374-7.377)。

結論

2009 年～2011 年にかけての中国からの輸入増加が「特別の要因」であったことを、中国は立証したと認定。また、関税品目 1602 39 29 と 1602 39 80 に関して中国を実質的利害関係

国として認定せず、関税割当の配分に際して合意を模索しなかったことにより、EU が 13.2 条 (d) に反して行動したと認定 (para. 7.378)。

(4) GATT13.2 条柱書に基づく請求

当事国の主張

中国の主張 関税割当のすべてまたは大多数を 2 つの加盟国 (ブラジルとタイ) に配分することにより、EU は GATT13.2 条柱書にも違反した。すなわち、たとえ中国が実質的利害関係国でなかったとしても、本件関税割当の配分は、ブラジルとタイを除く他の加盟国との関係で 13.2 条柱書の要件に合致していない。およそ 13.2 条にもとづくあらゆる決定は、「特別の要因」に妥当な考慮を払いつつ「過去の代表的期間」に依拠しなければならないが、かかる決定には、実質的利害関係を有するものと認められなかった他の加盟国に対する関税割当の配分も含まれる。本件では、第 1 次および第 2 次修正パッケージに関して、EU は参照期間中に存在した SPS 措置の影響を考慮し、ブラジルとタイ以外の「その他すべて」に対して配分される関税割当のシェアを決定すべきであった。また第 2 次修正パッケージに関して、EU は 2009 年～2011 年の期間における中国産家禽肉輸入の増加を考慮し、「その他すべて」に対して配分される関税割当のシェアを決定すべきであった。最後に、EU はいずれにせよ、少なくとも他の 1 つの加盟国が当該製品の供給に関する実質的利害関係国になることを可能とさせるように、各関税割当について少なくとも 10% 分のシェアを「その他すべて」に対して配分する義務を負っていた (paras. 7.379-7.380)。

EU の反論 中国の言及する SPS 措置は 13.2 条の意味における「特別の要因」ではない。また、第 2 次修正パッケージに関する中国の請求も認められるものではなく、最後の請求に関しては、13.2 条上、中国の主張するような義務はそもそも存在しない (para. 7.381)。

パネルは、中国の請求をその論拠にもとづき以下の 3 つ (下記論点①～③) に整理 (para. 7.386)。

前提的論点 「その他すべて」への関税割当の配分が 13.2 条柱書の一般規則に合致しているかどうかの決定と「特別の要因」の関連性

パネルの検討および結論

13.2 条柱書の義務に合致するためには、「その他すべて」への割当の配分に際して 1 以上の非実質的利害関係国に不当な偏りを生じさせないように、「特別の要因」を考慮しなければならない。こうした解釈は 13.2 条柱書と 13.2 条 (d) の調和的解釈をもたらし、両規定の関係性に関する上級委員会の言明にも一致する。かかる解釈のもとで、13.2 条柱書は非実質的利害関係国の権利と利益の保護に資することになる (paras. 7.393-7.396)。

論点① EU は、SPS 措置が存在しないと仮定した場合の輸入シェア推計にもとづいて、「その他すべて」により大きな関税割当のシェアを配分する義務を負っていたか

パネルの検討および結論

13.2 条 (d) にもとづく中国の並行的請求に関して示した理由付けと結論 (本稿 III. (3) 論点①) を準用し、EU が 13.2 条柱書に反して行動したことを、中国は立証していないと認定 (paras. 7.398-7.399)。

論点② EU は、割当の配分に関する交渉の開始後に生じた輸入シェアの変化を考慮し、「その他すべて」により大きな関税割当のシェアを配分する義務を負っていたか

パネルの検討

13.2 条 (d) にもとづく中国の並行的請求に関して示した理由付け (本稿 III. (3) 論点②) の関連部分は、本論点にも準用されるが、ここでの固有の問題は、第 2 次修正パッケージにおける「その他すべて」への関税割当の配分が、中国産品の輸入動向とその結果としての輸入シェアの変化を示すデータであって、2011 年 9 月に EU が利用しえたであろうものを反映しているか、である。両当事国が提出した貿易統計によれば、関税品目 1602 39 29 と 1602 39 80 に関して、国別シェアを配分されていない諸国からの輸入 (その大部分を中国が占める) が、2009 年～2011 年にかけて著しく増加したことは明らかである。こうした輸入動向の変化は、2011 年 9 月時点で EU が利用しえた貿易統計においても既に明白であった (paras. 7.400-7.405)。

結論

「その他すべて」への関税割当の配分に際して、2009 年～2011 年の中国からの輸入増加を「特別の要因」として EU が考慮すべきであったことを、中国は立証したと認定。また、関税品目 1602 39 29 と 1602 39 80 に関して、「その他すべて」により大きなシェアを配分しなかったことにより、EU が GATT13.2 条柱書に違反したと認定 (para. 7.406)。

論点③ EUは、第1次および第2次修正パッケージにもとづく各関税割当について、少なくとも10%のシェアを「その他すべて」に配分する義務を負っていたか

パネルの検討

過去の代表的期間における実際の輸入シェアを無視して「その他すべて」に充てられる関税割当のシェアを設定することは、「その制限がない場合に諸加盟国が獲得すると期待される取分にできる限り近づくように」関税割当を配分することを定めた、13.2条柱書の一般規則に反する。さらに、実際の輸入シェアとは無関係に「その他すべて」に対して最低限のシェアを配分する義務があるとすれば、それは、実質的利害関係国の供給した割合にもとづいてシェアを配分すべきことを定めた、13.2条(d)第2文にも抵触する (paras. 7.409-410)。

また中国は、*EC – Banana III (Article 21.5 – Ecuador II)* / *EC – Banana III (Article 21.5 – US)* 事件における上級委員会の2つの説示を援用しているが、それら説示はいずれも中国の主張するところの義務の存在を示すものではない (paras. 7.411-7.418)。

結論

EUがGATT13.2条柱書に反して行動したことを、中国は立証していないと認定 (para. 7.421)。

(5) GATT13.1条に基づく請求

当事国の主張

中国の主張 関税割当のすべてまたは大多数を2つの加盟国(ブラジルとタイ)に配分することは、他の加盟国からの同種の産品が「同様に禁止され、又は制限され」ない状況を創り出すことになるため、こうした配分はGATT13.1条に反する (paras. 7.422-7.423)。

EUの反論 13.1条は供給国間における関税割当シェアの配分を扱う規定ではなく、したがって中国の本件請求には根拠がない (para. 7.439)

パネルの検討

13.1条は、各国に様々な数量で関税割当を配分することを認める13.2条から離れて解釈することはできず、それゆえに、13.1条が関税割当の配分上の差異を(差別的なものとして)禁じていると解することはできない。この点、*EC – Banana III (Article 21.5 – Ecuador II)* / *EC – Banana III (Article 21.5 – US)* 事件において上級委員会は、13.1条の義務をつぎのように解釈

している。すなわち、加盟国は、一部の加盟国からの製品の輸入に関して、すべての第三国の同種の製品の輸入について関税割当を同様に適用していない限り、いかなる関税割当も適用してはならない、というものである。かかる解釈のもとでは、ある加盟国の製品に関税割当が適用される一方で、他の加盟国の製品には関税割当が適用されない場合に、13.1 条違反が成立することになる（つまり 13.1 条は、関税割当の適用の有無のみを差別の指標にしており、配分されるシェアの水準には無関心ということ）（para. 7.429-7.433）。

13.1 条に関する中国の主張は、13.2 条柱書に関する請求と本質的に同一の要素にもとづいており、13.2 条とは異なる 13.1 条の違反を立証するために必要な主張を何ら提示していない（paras. 7.434-7.436）。

結論

EU による関税割当の配分が GATT13.1 条に反することを、中国は立証していないと認定（para. 7.437）。

(6) GATT1.1 条に基づく請求

当事国の主張

中国の主張 関税割当のすべてまたは大多数を 2 つの加盟国（ブラジルとタイ）に配分することは、これら 2 か国に付与した待遇を他の加盟国原産の同種の製品に均霑しないことになるため、GATT1.1 条に反する（para. 7.438）。

EU の反論 GATT1.1 条は供給国間での関税割当の配分を規律する規定ではなく、したがって中国の本件請求には根拠がない（para. 7.439）。

パネルの検討

中国の請求とそれに伴う当事国間の主張は、1.1 条と 13.2 条の関係性の問題を提起しているが、1.1 条に関しても、13.1 条の場合と同様、13.2 条から隔離して解釈することはできない。この点につき上級委員会は、*EC – Banana III (Article 21.5 – Ecuador II) / EC – Banana III (Article 21.5 – US)* 事件において、1.1 条と 13 条が相互に固有の（distinct）規定であり、措置の異なる要素（different elements）をそれぞれ規律するものであることを明らかにしている。本件パネルも、関税割当の配分に関する一定の要素が、1.1 条の義務に服する可能性があることを先験的に排除するものではない。しかし中国は、本件関税割当の配分に関していずれの要素が 1.1 条の規律に服することになるのか、何ら同定していない（paras. 7.444-7.450）。

結論

EU による関税割当の配分が GATT1.1 条に反することを、中国は立証していないと認定 (para. 7.451)。

(7) GATT13.4 条に基づく請求

当事国の主張

中国の主張 EU は、中国との「有意味な協議 (meaningful consultation)」の実施を拒否したことにより、13.4 条に違反した。中国は 13.4 条にもとづき両者が 2014 年 5 月 19 日に協議を行ったことは認めるものの (本稿 I. (2)、第 2 次修正パッケージに関する事実関係を参照)、同協議において割当の配分見直しを行われず、したがって協議は有意味なものではなかった (para. 7.452)。

EU の反論 2014 年 5 月 19 日の会合により協議義務を履行したため、13.4 条違反は存在しない。13.4 条は協議のための「手続的義務」のみを規定しており、実質的利害関係国からの要請に応じて関税割当の配分を調整することまで要求するものではない。さらに、中国は 13.4 条にもとづく協議要請に際してみずからが実質的利害関係を有することの主張を行っていない。そしてそもそも 13.4 条は、実質的供給国間での配分が 13.2 条 (d) 第 2 文にもとづき一方的に行われた場合にのみ適用されるものである (para. 7.453)。

パネルは、中国の請求と当事国の議論が以下の 4 つの争点を提起しているとして整理 (para. 7.457)。

論点① 13.2 条 (d) 第 1 文にもとづき関税割当が配分されている場合 (実質的利害関係国との合意によって配分を決定する場合) にも、13.4 条は適用されるか

* 中国の上記請求に対して EU が、13.4 条は 13.2 条 (d) 第 2 文に関してのみ適用されると抗弁したことにより生じた論点。

パネルの検討

13.4 条は、同条が 13.2 条 (d) にもとづいて課される制限に関して適用されると一般的に規定するのみで、第 1 文と第 2 文の場合を何ら区別していない。また、*EC – Banana III* 事

件のパネルも、13.4 条が 13.2 条 (d) 第 1 文の場合にも適用されることを確認しており、13.4 条に関する制限的な解釈を明確に否定している (paras. 7.459, 7.463)。

結論

13.2 条 (d) 第 2 文の場合はもとより、第 1 文にもとづき関税割当の配分がなされている場合でも、実質的利害関係国は 13.4 条にもとづく協議を要請しうると認定 (para. 7.464)。

論点② 中国は、13.4 条にもとづく要請を行った時点 (2013 年 12 月 19 日) で、関連製品の供給に関する実質的利害関係を有していたか

パネルの検討

両当事国が提出した輸入統計によれば、2010 年～2012 年にかけて中国は、関税品目 1602 39 29 については平均 51.8%の輸入シェアを、関税品目 1602 39 85 については平均 47.9%の輸入シェアをそれぞれ占めていた。これらの数字は、中国が 2013 年の協議要請時点で上記関税品目に関して実質的利害関係国であったことを示している (paras. 7.467-7.468)。

また EU は、13.4 条のもとで実質的利害関係国を決定する場合にも、当初の配分を決定する際に加盟国が選択したものと同一の参照期間 (本件では 2006 年～2008 年) を用いることができると主張している。しかし 13.4 条は、より近時の市場推移にもとづき割当配分の再調整を要請する機会を加盟国に提供することをその目的の一部としており、それゆえ、13.4 条における実質的利害関係国の決定に際して、後の変化を考慮せず当初用いた参照期間にもっぱら依拠するということはありえない。さらに、協議要請の可能性を当初の実質的利害関係国にのみ限定する文言は、13.4 条中には見当たらない (paras. 7.469-7.470)。

結論

中国が 13.4 条の協議要請時点で上記 2 つの関税品目に関して実質的利害関係国であったと結論する。参照期間に関する EU の主張には同意しない (para. 7.471)。

論点③ 13.4 条は、実質的利害関係国からの要請にもとづいて関税割当を再配分する義務を課すものであるか

パネルの検討

13.4 条の文言やその文脈が示すところによると、同規定は単に協議の義務を課すだけで、割当の再配分まで行うべきかについては加盟国に一定の裁量が残されていなければならない。

しかし、かかる裁量は、輸入シェアの著しい変化を無視しうるほどに無制約なものではなく、こうした理解は過去のパネルや上級委員会の言明とも合致する (paras. 7.473-7.477)。

ただし 13.4 条は、再配分がいついかなる頻度で行われるべきかにつき何ら言及していないため、再配分の義務が存在する場合であっても、その実施が特定のタイムフレームに服すると考えることはできない。また、割当の配分に際して歴史的な市場シェアを用いることの普及とその中心的役割も、特定のタイムフレームあるいは頻度のもとでの再配分義務が存在しないことを示唆している (paras. 7.478, 7.480)。

結論

2014 年に関税割当の再配分を拒否した際に、EU は 13.4 条には違反しなかったと認定。よって、本論点に関する中国の請求を棄却 (para. 7.482)。

論点④ EU は、関税割当のシェアもしくは参照期間の調整、または特別の要因の再評価の必要性を検討することを拒否したか

パネルの検討

EU と中国間で行われた協議の実質を検討する際には、以下の 3 点が指針となる。第 1 に、両者のやりとりに関してパネルに提供された情報を総合的に検討すること、第 2 に、本論点に関しては中国側に立証責任があること、第 3 に、協議は形だけのものであってはならず、有意義なもの (meaningful) でなければならないということである (paras. 7.483-7.486)。

この点、13.4 条にもとづく中国の協議要請書簡 (2013 年 12 月 19 日付) は包括的な表示方法を採用しており、その要請の基礎となる具体的な関税品目に何ら言及しておらず、13.4 条上のいかなる問題について協議を求めているのかも示していない。さらに、同協議要請にもとづき 2014 年 5 月 19 日に開催された両国の会合以後の出来事については、そもそも当事国間に見解の不一致がある (paras. 7.491-7.493)。

結論

2014 年 5 月の会合で触れられた問題や、その後の当事国間のやりとりに関してパネルに提供された情報が限定的であることにかんがみると、本問題を決定するためには、協議の遂行に関する合意された事実 (agreed facts) が不足している。よって、中国は本件請求に関する証明責任を果たしていないと認定 (para. 7.494)。

本請求全体の結論

EU の GATT13.4 条違反を、中国は立証できていないと認定 (para. 7.495)。

(8) GATT2.1 条に基づく請求

当事国の主張

中国の主張 EU は確認書手続 (certification procedure) を踏んでいないために、その譲許表は本件 28 条交渉以前の状態に留まっており、それゆえ EU による高い二次税率 (out-of-quota tariff rates) の適用は EU の現行譲許税率を超える関税の賦課となり、その結果 GATT2.1 条に反する (para. 7.496)。

EU の反論 確認書手続は 28 条交渉で合意された譲許修正に効力を与えるための法的な前提要件ではないため、GATT2.1 条違反とする中国の主張には根拠がない (para. 7.497)。

パネルは当事国の主張をふまえ、本請求における論点をつぎのとおり整理。すなわち、確認書手続は 28 条交渉にもとづく譲許修正を発効させるための法的要件かどうか (para. 7.508)。

パネルの検討

「28 条交渉のための手続」に着目すると、その 7 項は、合意された変更の効力を加盟国が自由に生じさせることのできる時点 (全交渉の終了が通報された日以降) を主題としており、他方で 8 項は、譲許表上の変更には正式な効力が付与される時点 (確認書手続の完了後) を主題としている。これら各項の文言および双方が同一文書中に並列されているという事実から、各項がそれぞれ異なる問題を扱っていることは明白である。したがって、いついかなる条件のもとで 28 条交渉における変更が発効するのかという問題と、いついかなる条件のもとで譲許表上の変更には正式な効力が付与されるのかという問題は異なる (paras. 7.524-530)。

この点、確認書手続以前に 28 条交渉にもとづく変更が発効可能だとすれば、同手続が無用化してしまうと中国は主張するが、そうではない。というのは、変更を譲許表上に反映させることが、加盟国の実体的権利義務の変更を実現するための法的要件となる場合もあるからである (paras. 7.534-7.536)。

続いて「譲許表の修正および訂正のための手続 (確認書手続)」に目を転じると、その前文、1 項、3 項および 4 項の文言がそれぞれ、確認書手続は 28 条交渉にもとづく変更を実施するための法的要件ではないことを示唆している。また、同文書の歴史に着目すると、現行版 (1980 年版) 以前の過去の文書からも、GATT 締約国が譲許修正の発効と確認書手続を区別していたことが理解される (paras. 7.537-7.548)。

他方で、確認書手続が譲許修正の法的要件か否かにつき、加盟国間の合意を確立する事後の慣行は存在しないように思われる。本問題に関して中国と EU の見解は対立しており、また本件第三国が示した多様な見解も、加盟国間の合意の欠如を示すものである (para. 7.549)。

WTO 法体制における確認書手続の重要性は重々承知しているが、慎重な検討の結果、確認書手続は 28 条交渉にもとづく譲許修正の法的要件であるとは思われない (para. 7.550)。

結論

中国の主張を支持することはできない。なおこの結論に至るに際して強調しておきたいのは、DSU3.2 条にもとづくパネルの任務は、対象協定上の加盟国の権利義務を維持し、これら協定の現行規定の解釈を明らかにする点にある。適用可能な規則や手続が何であるべきか (ought to be) を決定するのはパネルの責務ではなく、それはもっぱら WTO 加盟国の責務である (paras. 7.551-7.552)。

V. 考察

(1) 総評

① 実行 (practice) から法 (jurisprudence) への転換

本件は、紛争処理手続の場で扱われる機会の少ない GATT28 条および GATT13 条の解釈が主たる争点となった紛争であり、GATT 期も含めてこれまで先例のなかった種々の論点につき、パネルが新たに司法的な解釈を提示する機会となった¹²。

個別論点については (2) で触れるが、とくに 28 条や確認書手続のように先例のない論点に関するパネルの解釈論の展開は入念を極めており、文言、文脈、趣旨・目的にもとづく検討といった、WTO 紛争処理において踏襲されてきた定型的な解釈手法にとどまらず、GATT 期以来の国家実行や学術文献¹³に頻繁に依拠し、あるいは第三国の見解を参照したり、加盟

¹² 実際、WTO 事務局の提供する Analytical Index のうち GATT28 条に関しては、記載のあるすべての論点について本件報告書が先例として引用されるようになった。詳細は、World Trade Organization, *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice* (GATT1994 – Article XXVIII (Jurisprudence)), available at: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art28_jur.pdf, last visited 8 July 2019.

¹³ 著作が参照される場合でも、Hoda の著作 (本稿脚注 27 参照) のように GATT 以来蓄積してきた国家実行を確認する意味合いの強いものが参照されており、国家実行への依拠という姿勢においては一貫している。

国政府にとっての実行可能性 (practicability) を慎重に考慮するなど、法解釈を多面的に構築し補強しようとするパネルの姿勢が顕著である。

パネルのこうした解釈姿勢には、本件において検討対象となった条約規定が GATT28 条であったという点が大きく関係しているように思われる。すなわち、関税譲許の修正を規律する 28 条は、紛争処理の俎上にのる機会が減多にないからといって加盟国間での利用実績が乏しいわけではなく、実際には GATT 成立以来、多数の国家実行が積み重なりながら今日まで運用されてきた規定である¹⁴。ゆえに、依拠すべき紛争処理先例のない規定を解釈する際にパネルが直面した課題は、長期に渡って蓄積されてきた国家実行と、客観的な司法的解釈をいかに調和させ、WTO 法としての jurisprudence を発見するか、にあったと思われる。

こうした観点から個々の論点におけるパネルの問題処理を眺めると、国家実行と客観的な法解釈が調和する（換言すれば、法解釈が実行によって支えられる）論点については、比較的容易に結論を出している一方、国家実行や加盟国の見解が収斂していない論点については、無理に解釈を展開せずに当事国の立証責任の問題に落とし込んで処理したり（本稿 IV. (1) 論点②）、あるいはパネルが検討の結果到達した法解釈にみずからエクスキューズを加えるなど（本稿 IV. (8)¹⁵）、対応に苦慮している様をみとることができる。

なお、こうした解釈手法は WTO 紛争処理の文脈ではあまり見られないものではあるが、例がないわけではない。たとえば、紛争処理手続の場で初めて GATT21 条（安全保障例外）の解釈が問題となった、近時の *Russia – Traffic in Transit* 事件（DS512）において、パネルの 21 条解釈には同様の方法論的特徴がみられた。すなわちパネルは、GATT21 条の解釈に際して文言、文脈、趣旨・目的にもとづく定型的な解釈手法に加えて、ITO 憲章の起草過程¹⁶や同起草過程を分析した学術文献¹⁷を頻繁に参照し、さらには GATT 期以来の国家実行¹⁸を包括的に分析することで、みずからの司法的解釈がこれら諸要素と軌を一にすることを巧みに示そうとしたのである。GATT28 条などと同じく、GATT21 条に関しても、紛争処理先例が

¹⁴ GATT 時代の 28 条交渉を一覧にしたものとして、津久井茂充編『ガットの全貌—コンメンタール・ガット—』（日本関税協会、1993 年）757-769 頁。また WTO 移行後の 1995 年から現在に至るまでの 28 条交渉を一覧にしたものとして、World Trade Organization, *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice* (GATT1994 – Article XXVIII (Practice)), available at: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art28_oth.pdf, last visited 8 July 2019.

¹⁵ すなわち確認書手続の法的位置づけに関してであるが、同論点については本稿 V. (2) ②を参照。

¹⁶ Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, WT/DS512/R, paras. 7.83-7.100.

¹⁷ *Ibid.*, paras. 7.89-7.91. パネルが参照した著作は、Kenneth J. Vandeveld, *The First Bilateral Investment Treaties: U.S. Postwar Friendship, Commerce, and Navigation Treaties*, (Oxford University Press, 2017)である。上述した Hoda の著作同様、Vandeveld の著作も起草過程における国家実行ないし国家の法認識を綿密に分析したものである。

¹⁸ Panel Report, *Russia – Traffic in Transit*, paras. 7.80-7.81, and Appendix.

存在しない一方で国家実行は蓄積していたという事情があったことは、以上の考察との関係で注目される。

いずれにせよ本件では、上述の手法を通じて国家実行の集積が司法的解釈に転換されたことで、加盟国は該当規律の運用に関してきわめて明確な指針を得ることになったといえ¹⁹、とりわけ GATT 期以来の慣行を共有していない新規の加盟国にとって、本先例は資するところ大であるように思われる。

② パネル段階での終了

本件はパネル報告書の採択によって司法的手続が終了しているが、なぜ上訴されなかったのだろうか。この点につき確たる理由を指摘するのは難しいが、ここでは本件紛争に固有の事情を指摘しておきたい。

第 1 に、パネル報告書の結論についてであるが、被申立国たる EU からしてみれば、ほとんどすべての論点で違反認定を免れており、敗訴のダメージを 13.2 条の割当の配分に関する論点に限定できたことは幸いであった。他方、中国からしてみれば、紛争提起の主たる目的が自国産家禽肉輸出のための関税割当配分の是正にあったところ²⁰、13.2 条の配分に関する論点で EU の違反認定を獲得できたことは、以上の目的にかんがみて肯定的に評価しうる結果であったといえる。このように報告書の結論が紛争当事国の双方にとって受容しやすいものであったという事情は、パネル段階での解決をもたらした大きな要因であったと推察される。実際、本件報告書を採択した 2017 年 4 月 19 日の紛争解決機関 (DSB) 会合において、紛争当事国の双方ともにパネル報告書の内容を高く評価するステートメントを発出しているという事実は、こうした認識を裏書きするものといえる²¹。

加えて、上記①で考察した、国家実行への依拠や政府当局にとっての実行可能性への配慮によって法解釈を補強しようとするパネルの姿勢は、およそ加盟国にとって受容しやすく、また紛争当事国にとっても反論しがたい法解釈を生み出す要因になっているものと思われ²²、こうした事情が EU と中国の双方にとって上訴のインセンティブを低減させた可能性がある。

¹⁹ WT/DSB/M/396, para. 5.3.

²⁰ E.g., *ibid.*, para. 5.2.

²¹ *Ibid.*, paras. 5.2-5.3.

²² Pauwelyn 曰く、WTO 紛争処理の実効性と正当性は、パネル・上級委員会が加盟国の選好を巧みに読み取り、みずからの判断に反映させることによって醸成されてきたとのことであるが、かかる所見は以上の筆者の考察と重なるところが大きい。Pauwelyn の議論の詳細については、Joost Pauwelyn, “The WTO 20 Years On: ‘Global Governance by Judiciary’ or, Rather, Member-driven Settlement of (Some) Trade Disputes between (Some) WTO Members?”, *European Journal of International Law*, Vol. 27, No. 4 (2017), pp. 1119-1126 を参照。

(2) 個別論点

① GATT28.1 条についての注釈における「差別的數量制限」概念の解釈

28.1 条注釈中の「差別的數量制限 (discriminatory quantitative restrictions)」概念の解釈は、先例の存在しない新規な論点の 1 つである。この点パネルは、同概念の中から「差別」の要素を取り出して解釈し、本件 SPS 措置の差別的性質を中国が立証していないとすることによって、同概念にまつわる複雑な解釈問題への深入りを慎重に回避した。パネルのこうしたアプローチ自体は、本件の紛争処理という観点からすれば巧みといえるものの²³、そこで示された解釈論の先例性を評価するうえでは留意すべき点が存在する。

パネルは上記差別概念の解釈に際して、*EC – Tariff Preferences* 事件における上級委員会の説示を参照し、「同様の状況下にある (similarly-situated) 国々からの輸入品間の差異をもたらす」ものが、28.1 条注釈における差別に該当するとした²⁴。しかしながら、かかる上級委員会の言明が、授權条項という特殊な文脈における差別概念を解釈する過程で示されたものであることを本件パネルは捨象しており、その結果、「同様の状況下にある」という国家同士の類似性に焦点をあてる特殊な同種性要件が、十分な理由付けもなく 28 条の文脈に持ち込まれることとなっている²⁵。およそ平等規範（その裏返しとしての差別）とは、いかなる同種性の判断基準を設定するのかという問題と、個々の平等規範を通じていかなる価値・目的を実現するのかという問題が相互に関連する規範構造を有しているところ²⁶、本件パネルが「差別的數量制限」概念自体を十分検討することなく、文脈の異なる先例の参照を通じて安易に同種性の判断基準を導いている点は、差別概念の実質を左右する価値判断を暗黙裡に行っているに等しく、解釈の導出過程が粗雑と言わざるをえない。それゆえ、導かれた解釈の妥当性と先例としての価値を本件報告書のみから判断するのは困難であり、本論点については今後より丁寧な解釈論の展開が求められよう。

²³ 本件パネルが「差別的數量制限」概念の問題に深入りしない姿勢をとったのは、*Canada – Pharmaceutical Patents* 事件における差別概念の処理方法を参考にしたからであることが、本報告書・脚注 340 の内容から推察される。詳細は、Panel Report, *EU – Poultry Meat (China)*, fn. 340.

²⁴ *Ibid.*, paras. 7.197-7.199, 7.204.

²⁵ こうした解釈を補強すべく、「差別的數量制限」に該当する措置の範囲が広すぎると、実行可能性の観点で問題が生じることを別途説明しているが (*Ibid.*, paras. 7.536)、なぜ国家間の同種性に着目すべきなのかを積極的に説明するものとはいえない。

²⁶ 平等規範の構造的性質については、たとえば、H. Kelsen, “Aristotle’s Doctrine of Justice” in H. Kelsen, *What Is Justice?: Justice, Law and Politics in the Mirror of Science* (University of California Press, 1957), p. 127; H. L. A. Hart, *The Concept of Law* (Oxford University Press, 3rd ed., 2012), p. 159.

② 確認書手続 (certification procedure) の位置²⁷

本件パネルは、GATT上の確認書手続が譲許修正のための法的要件ではないと判断したが、かかる結論に至った直後に、「適用可能な規則や手続が何であるべきか (ought to be) を決定するのはパネルの責務ではなく、それはもっぱら WTO 加盟国の責務である²⁸」との言明を付している点が注目される。以上の言明の趣旨は一見したところ分かりにくいだが、本論点に関するパネルの推論過程にかんがみると、この言明は、パネルの到達した確認書手続の解釈にみずからエクスキューズを付したものと解すべきであろう。

すなわち、① 確認書手続を、文言や文脈、同手続の歴史的経緯、あるいは関連著作をふまえて客観的に解釈した場合、その法的要件性を否定する結論に辿り着かざるをえず、結果的に確認書手続の意義を減殺してしまうこと²⁹、② 以上の解釈の結果導かれる GATT 上の確認書手続の位置づけと、サービスの貿易に関する一般協定 (GATS) 上付与されている確認書手続の位置づけとの間に齟齬が生じてしまうこと³⁰、③ GATT 上の確認書手続の位置づけに関して紛争当事国や第三国間で見解が鋭く対立していること³¹などをふまえると、法解釈論としては以上の結論に至ることが自明であったとしても、そこから導かれる帰結が果たして WTO 法体制の運営にとって望ましいものといえるのか、パネル自身も躊躇せざるをえない結論であったと思われる。本論点の結論に至る直前の箇所、「WTO 法体制における確認書手続の重要性は重々承知するも、しかしながら、……³²」といったかたちで議論を運んでいる点も、パネルのこうした認識の現れといえる。

以上の事情から、たとえ解釈の帰結に問題があるとしても、それは既存の「ある」法自体がそのようなものとして存在しているがゆえに仕方のないことだと示唆することによって、

²⁷ 確認書手続の詳細については以下を参照。Anwarul Hoda, *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO: Procedures and Practices* (Cambridge University Press, 2nd ed., 2018), pp. 177-186; John. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (Bobbs-Merrill, 1969), pp. 236-238; 津久井編『前掲著書』(注 14) 750-751 頁。

²⁸ Panel Report, *EU – Poultry Meat (China)*, para. 7.552.

²⁹ なおパネルは、確認書手続の法的要件性の否定は手続自体が無益であることを意味しないと述べている。Ibid., paras. 7.536.

³⁰ Ibid., paras. 7.532-533. 該当部分では、GATS における確認書手続の位置づけが GATT 上のそれとは異なる理由をパネルが思案する箇所があるが、確たる理由を導き出せないことを確認して検討を終了している。

³¹ Ibid., para. 7.549, fn. 750. 各国の立場をおおまかに整理すると、確認書手続に関してパネルと同様の立場をとるのが、EU、カナダ、タイ、ブラジルであり、それとは反対の立場をとるのが、中国、アルゼンチン、ロシアとなる。米国の立場については同脚注に記された概要から正確に判別するのは難しいが、おそらくパネルに近い立場だと思われる。

³² Ibid., para. 7.550.

パネルはみずからの判断を正当化しようとしたものと思われる³³。いずれにしても、本件パネルの判断を受けて、確認書手続に関する加盟国間の見解の対立がいかに収斂してゆくかが、本判断の先例としての価値を測るための指標になるであろう。

なお、確認書手続や「28条交渉のための手続」については、これら文書自体の法的地位も別途問題になりうるが、本件では付託事項の範囲外の問題とされたため、扱われることはなかった（本稿 III. (2) ④参照）。とはいえ、この問題についても加盟国の見解が鋭く対立していることが本件を通じて明らかになっており³⁴、問題の処理には困難が予想されるが、この点の解明は今後の紛争処理判断に委ねられる。

③ GATT13条の鍵概念—「過去の代表的期間」および「特別の要因」—

割当に関して無差別原則を要求することの趣旨は、各国の有する市場競争力に応じた配分（衡平な配分）を実現する点にあるが、理論的にはともかく、現実の世界でかかる平等をいかにして実現しうるのかが、戦間期以来の大きな課題であった³⁵。というのは、各国の有する本来の競争力を正確に評価するための基準が存在しないからである³⁶。GATT13条はこうした問題に対応すべく、「過去の代表的期間（previous representative period）」および「特別の要因（special factors）」という2つの概念を採用し、これら概念を活用することによって可能な限り正確に各国の競争力を反映した配分を実現しようとする規定となっている。

以上をふまえて本件における両概念の解釈を考察すると、たしかに「過去の代表的期間」についてもいくつかの点で解釈論上の発展があったが³⁷、より注目すべきは、「特別の要因」の概念と「過去の代表的期間」の概念との関係が明確化された点である。「特別の要因」は本件にてEUの13.2条違反を導く際に重要な役割を果たしたが³⁸、その際にパネルは、「特

³³ パネルは、確認書手続に関する解釈に約13頁もの分量を費やしており、苦慮のほどが窺えるが、その一方で関税交渉に関する実行をまとめたHodaの権威的著作は、パネルと同一の結論をわずか2パラグラフで簡明に記述している（Hoda, *supra* note 27, pp. 181-182）。こうした対比は、国家実行を司法的解釈として変換することの困難さを物語っている。

³⁴ 加盟国間の見解の対立については、Panel Report, *EU – Poultry Meat (China)*, para. 7.27, fn. 37-39を参照。

³⁵ League of Nations Economic Committee, “Recommendations of the Economic Committee relating to Tariff Policy and the Most-Favoured-Nation Clause”, League of Nations doc. C.190.M.92.1933.II.B, 16 February 1933, p. 12; Jackson, *supra* note 27, p. 323.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ たとえば、ある期間が「代表的」であるための条件について部分的ながらも論じられ（Panel Report, *EU – Poultry Meat (China)*, paras. 7.330-7.335）、また、13.4条の文脈における代表的期間については、当初設定した参照期間と同一である必要はないことなどが明らかにされた（*Ibid.*, paras. 7.469-7.470）。

³⁸ 本稿 IV. (3) 論点② (b) および IV. (4) 論点②を参照。

別の要因」が参照期間後の市場の変化を考慮するための動的な (dynamic) 概念であることをたびたび強調している³⁹。このことは、「特別の要因」が各国の現実の競争力をより正確に把握するための概念として、「過去の代表的期間」という静態的な基準のもつ欠点⁴⁰を補完する役割をもつことを明らかにするものであり、13 条の先例として重要な意義をもつ。そのほかにも、「特別の要因」は 13.2 条 (d) 第 2 文にのみ明示されているが、第 2 文に限らず第 1 文や 13.2 条柱書においても等しく考慮されなければならないとする解釈が新たに示されており、13.2 条の趣旨⁴¹にかんがみても肯定的に評価すべきである。

以上のように、本件では「過去の代表的期間」および「特別の要因」の両概念とその相互関係が一層明確化され、13.2 条の今後の運用につき有益な指針を提供することとなったが、とはいえ、現実の世界で衡平な配分をいかにして実現するのかという古くからの課題は、依然として解決していない。13 条の抱えるこうした課題を根本的に解決するためには、問題の性質上、上記概念の法解釈論的分析だけでは限界があると思われ、各国の本来的な市場競争力をより正確に評価することのできる方法論の開発(たとえば、統計学的分析手法の発展)こそが必要になるであろう。

④ GATT13.4 条における交渉義務の意義

パネルは、GATT13.4 条が再配分の要否を判断するための交渉義務を課すにとどまるとしつつも、要否の決定については割当発動国の裁量が無制約ではないこと⁴²、また交渉自体も有意義なもの (meaningful) でなければならないことなどを指摘した⁴³。こうした解釈は 13.4 条に実質的な意味を付与しようとするものであり、肯定的に評価すべきではあるが、かかる解釈がどの程度加盟国の実践を統御することに繋がるのかは不明である。

まず、配分の要否決定に関する裁量は無制約ではないとするものの、実際に裁量の範囲を逸脱した場合の帰結として、13.4 条にもとづき割当の再配分義務まで生じることになるのか、この点に関するパネルの言明は歯切れが悪く明確でない。また、交渉の有意性を評価するた

³⁹ Panel Report, *EU – Poultry Meat (China)*, paras. 7.356, 7.376. 本件パネルはパラグラフ 7.376 において、「特別の要因」を「本質的に動的な概念 (an inherently dynamic concept)」として性格づけている。

⁴⁰ Jackson は 13 条における「過去の代表的期間」の概念について、「この基準の危険性は、貿易パターンが凍結され (frozen)、固定的な (rigid) ものになってしまう点にある」と指摘している。Jackson, *supra* note 27, p. 324.

⁴¹ 13.2 条柱書は、同規定の趣旨が、各国の市場競争力をなるべく忠実に反映する割当方法の実現にあることを明示している。

⁴² Panel Report, *EU – Poultry Meat (China)*, paras. 7.475-7.477.

⁴³ *Ibid.*, para. 7.486.

めの基準も曖昧と言わざるをえない。こうした問題を含め、13.4条に関する違反認定の敷居は高いように思われ、仮に違反認定を得られたとしても、それだけで意味のある履行を獲得できるのか現段階では不明といわざるをえない。したがって実践的観点からすれば、現状では13.4条は13.2条などとセットで申し立てることが必須の規定といえる。

⑤ GATT28条とGATT13条の関係

本件は、28条交渉にもとづく譲許の修正と13条にもとづく関税割当の配分が同時になされた事例であったため、譲許の修正を司る28条と割当の配分を司る13条との関係が種々の論点を通じて問題となった。具体的には、13条に加えて28条も割当の配分方法を規律しているのか否か、また28条と13条に共通して現れる要素（実質的利害関係国の決定や参照期間の選定）同士の関係が論点として浮上した。

この点パネルは、関税割当の設定に関する限り、28条は割当の総量のみを規律するものであり、その配分の在り方は13条に委ねられるとし、両規定をそれぞれ別個のものとして整理した⁴⁴。他方、実質的利害関係国の決定に関しては、本件のように28条交渉と関税割当の配分が同時に行われる場合があるという実態⁴⁵にかんがみて、13.2条における実質的利害関係国の決定は、大抵の場合28条の文脈における決定に依拠しうるとした⁴⁶。とはいえ、当該決定の基礎となる参照期間の選定にあたっては、13.2条には28条とは異なる考慮要素（上述の「特別の要因」概念）が存在するために、28条交渉とは異なる参照期間を使用しなければならない場合もあるとした⁴⁷。かくしてパネルは、28条と13条の機能自体は截然と区別しながらも、両規定中の要素間には連関がありうることを指摘したのである。

パネルのこうした解釈は、これまで不明確であった28条と13条の関係を整序し明確化するものであり、今後の両規定の運用にとって重要な指針を提供するものといえる。しかし他方で、両規定の関係性については依然として不明な点も残されている。たとえば、本件の履行段階においてまさに問題となっているように（下記(3)参照）、13条にもとづく関税割当の再配分は、28条交渉によって設定された関係国間の既存の利益バランスに影響を及ぼすのか否か、という問題がそれである。

⁴⁴ 本稿IV.(2)論点②参照。なお、13条と28条の関係としてではないが、関税割当の総量の問題と配分の問題が別個の問題であることは既に上級委員会が指摘していた。Appellate Body Report, *EC – Banana III (Art. 21.5 – Ecuador II) / (Art. 21.5 – US)*, para. 426.

⁴⁵ カナダの第三国意見書では、28条が利用される場合、28条にもとづく関税割当の設定と13条にもとづく関税割当の配分がしばしば同時に行われてきたことが指摘されている。Panel Report, *EU – Poultry Meat (China)*, fn. 467.

⁴⁶ 本稿IV.(3)前提的論点①参照。

⁴⁷ 本稿IV.(3)論点①および論点②参照。

この問題は詰まるところ、「相互的かつ互恵的な譲許の一般的水準」の維持（28.2条）という、28条交渉における相互主義の要件をいかに解釈するかに懸かっているものと思われる。すなわち本件パネルは、以上の文言を、譲許修正国とその他すべての加盟国全体との関係における譲許利益の相互性を要求するものと解し、28条と13条の棲み分けを導いたが、かかる解釈を前提とすれば、13条にもとづく割当の再配分が総量自体に影響を与えない限り、28条上の問題は生じないことになる（28条交渉によって設定された全体としての譲許利益バランスは維持されるから）。しかし他方で、以下で詳述するとおり、本件紛争に密接な利害関係を有するブラジルおよびタイは、本件の履行措置（13.2条違反の是正＝中国に対する割当の再配分）が28条交渉にもとづく自己の譲許利益を毀損することを強く警戒し、たび重なる牽制を行ってきた。このことは、両国が28条交渉における相互主義を譲許修正国と個々の加盟国との関係で捉えていることを意味する。

そもそも多数国間条約体制たる GATT/WTO においては、1対1の関係における相互主義と1対全体の関係における相互主義とが緊張関係を孕みつつ共存しているため⁴⁸、一般論としていずれか一方の理解が正しく他方が誤りであるとする解釈を導くことは困難と思われる。とはいえ、こと28条の文脈では、同条が主要供給国や実質的利害関係国に交渉上の特別の地位を付与している点にかんがみても、個々の利害関係国間での相互主義の維持に特段の配慮がなされていることもまた否定できない⁴⁹。

いずれにせよ、13条の運用が28条に与える影響については本件パネル報告書で直接的には扱われていない以上、その明確化は今後の紛争処理に委ねられざるをえないが、後述のとおり本件の履行態様に影響を与えかねない要因となっている点で、注目に値する論点である。

(3) 本件紛争のゆくえ

履行を困難ならしめる事情—GATT13条の問題に留まるのか—

上述のとおり、本件にてEUが敗訴したのはGATT13条の一部論点だけであったが、他方で、EUによる本件関税割当の配分が、家禽肉の主要輸出国たるブラジルおよびタイ⁵⁰との

⁴⁸ 詳細は、拙稿「国際経済法秩序の動態と相互主義の論理（2・完）」『早稲田法学会誌』69巻1号（2017年）。

⁴⁹ 28条交渉における相互主義の問題を包括的に論じたものとして、Kenneth W. Dam, *The GATT: Law and the International Economic Organization* (University of Chicago Press, 1970), pp. 82-91.

⁵⁰ 欧州委員会の統計によると、2018年のEUにおける家禽肉輸入総量のうち、ブラジルおよびタイからの輸入が占める割合はそれぞれ38.2%、36.7%となっており、これら2国で全体の75%近くを占めている。詳細は、Committee for the Common Organisation of the Agricultural

28 条交渉にもとづく譲許修正と連動して決定されていたという点は、本件履行を複雑化させる可能性が高い。というのは、本件パネルの整理したとおりに 28 条の問題と 13 条の問題を分離し、関税割当の総量は据え置きのまま、13 条にもとづき配分方法のみを変更するとすると、必然的にブラジルおよびタイの既存の配分シェアを減少させることになり、結果、28 条交渉を通じて達成されていたところの「相互的かつ互恵的な譲許の一般的水準」が、ブラジルおよびタイとの関係で毀損されるおそれがあるからである（28 条交渉における相互主義の問題については上述のとおり）。したがって本件関税割当に関しては、単に EU・中国間で 13 条にもとづき配分方法を調整すれば問題が解決するといった話ではなく、場合によっては EU は、ブラジル、タイ、中国を含む利害関係国との間であらためて 28 条交渉を実施し、関税割当の総量自体を設定し直す必要が生じる可能性もある。

この点実際に、ブラジルおよびタイは、第三国意見書等においてみずからの既存の輸出利益を死守すべく、種々の主張を展開している。ブラジルは、自国が本件紛争の結果に関して重大な利害関係を有しているとしつつ、既存の 28 条交渉を通じて得られた正当な権利が保護されることの重要性を強調している。そして、パネルが 28 条および 13 条を解釈するにあたっては、本件のもたらす影響や第三国の譲許ないし正当な利益を保護する必要性に留意することが不可欠であると釘をさしている⁵¹。またタイも、EU を全面的に擁護する主張を展開し、中国の請求はすべて退けられるべきである旨強調している⁵²。その後も、本件報告書を採択した 2017 年 4 月 19 日の DSB 会合において、ブラジルおよびタイの双方が、EU による履行の態様に関して牽制を行うステートメントを発出している⁵³。このように、本件紛争の背後に控える利害関係国の動向は、本件履行に困難がつきまとうざるをえないことを物語っている（すなわち、13 条の問題として処理しうるのか、あるいは 28 条の問題にまで波及するのか）。

かかる複雑な利害関係を反映してか、EU および中国の間で設定した「実施のための妥当な期間」（履行期限：2018 年 7 月 19 日）経過後も、履行状況については協議中のままとなっていた⁵⁴。

その後、EU および中国の双方から、2019 年 5 月 30 日付で本件紛争に関して「相互に合意された解決（Mutually Agreed Solution）」に至った旨、DSB に対して通報がなされた⁵⁵。通

Markets, “EU Market Situation for poultry”, 20 June 2019, p. 10 を参照。（available at: <https://circabc.europa.eu/sd/a/cdd4ea97-73c6-4dce-9b01-ec4fdf4027f9/24.08.2017-Poultry.pptfinal.pdf>, last visited 8 July 2019)

⁵¹ Executive Summary of the Arguments of Brazil, WT/DS492/R/Add.1, Annex C-2, paras. 1-4.

⁵² Executive Summary of the Arguments of Thailand, WT/DS492/R/Add.1, Annex C-5, para. 1.3.

⁵³ WT/DSB/M/396, paras. 5.4-5.5.

⁵⁴ WT/DS492/8, 17 May 2018.

⁵⁵ WT/DS492/9, G/L/1113/Add.1, 5 June 2019.

報内容によると、本件の解決のために EU は、下記 3 つの関税品目にかかる家禽肉製品について、関税割当のかたちで新たに市場アクセスを認めることとなった。

第 1 に、関税品目 1602 39 29（第 2 次修正パッケージの交渉対象品目、本稿 5 頁の図表参照）に関しては、従来の関税割当総量に 6060 トンを追加し、そのうち 6000 トン分を中国に配分し直した（残り 60 トンを「その他すべて」に追加配分）。第 2 に、関税品目 1602 39 85（第 2 次修正パッケージにて交渉対象となっていた関税品目 1602 39 40 および 1602 39 80 を統合したもの）に関しても、従来の関税割当総量に 660 トンを追加し、そのうち 600 トンを中国に配分し直した（残り 60 トンを「その他すべて」に追加配分）。第 3 に、関税品目 1602 32 19（第 1 次修正パッケージの交渉対象品目、本稿 4 頁の図表参照）に関しては、新たに 5000 トンのいわゆるグローバル割当⁵⁶を設定している。

EU による以上の履行措置に関して注目すべきは、EU は中国に対する割当の配分を大きく増加させるにあたって、各関税割当の総量自体も純増させている点である⁵⁷。この点、既存の主要輸出国たるブラジルおよびタイとの関係では、いずれの関税品目に関してもこれら諸国の割当配分については一切変更されていないところ⁵⁸、要するに今回の履行措置は、これら 2 つの加盟国の市場アクセスを完全に維持しつつ、他方で新興の輸出国たる中国にも新たに市場アクセス権を付与する方策をとった、ということになる。その意味で、EU は家禽肉輸出にかかわる主要な利害関係国それぞれに慎重な配慮を示し、本件履行措置を実施したものと推察される。

こうした履行措置を法的観点からみれば、上記関税品目に関しては関税割当の総量自体が変更されている点でもはや GATT13 条の問題にはとどまっておらず、28 条の観点からの評価も別途必要になるものと思われる。しかし、本件履行措置に至る経緯は公になっていないため、EU と中国の間で、さらには EU とブラジル、タイとの間で、両規定上の問題がいかに整理されたのかは不明である。

いずれにせよ本件紛争では、中国の多岐に渡る請求はほとんどすべての論点で退けられ、わずかに GATT13.2 条 (d) および 13.2 条柱書に関する論点でその請求の一部が認められたにすぎない。しかし以上のとおり、結果として中国は EU 市場における中国産家禽肉の輸出

⁵⁶ GATT13.2 条 (a) にもとづく割当方法は、一般的にグローバル割当 (global quotas) と呼ばれる。この方法は、国別の割当配分を行わずに割当の総量のみを設定するもので、当該総量の枠内では自由競争が行われることになるため、各国の市場競争力をもっとも反映する割当方法として 13.2 条において明示的に選好されている。

⁵⁷ EU による本件履行措置の全体像については、[Commission implementing Regulation \(EU\) 2019/398 of 8 March 2019](#) amending Regulation (EC) No 616/2007 as regards some additional tariff quotas in the sector of poultry meat and derogating from that Regulation for the quota year 2018/2019, *Official Journal of the European Union*, L 71, 13 March 2019, pp. 18-23 を参照。

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 22-23 参照。

シェア拡大に成功しており、その意味で本件紛争は中国側に大きな勝利をもたらしたものと評価することができるだろう。

(了)

関連規定一覧

GATT13.1 条

締約国は、他の締約国の領域の製品の輸入又は他の締約国の領域に仕向けられる製品の輸出について、すべての第三国の同種の製品の輸入又はすべての第三国に仕向けられる同種の製品の輸出が同様に禁止され、又は制限される場合を除くほか、いかなる禁止又は制限も課してはならない。

GATT13.2 条

締約国は、製品に対して輸入制限を課するに当たり、その制限がない場合に諸締約国が獲得すると期待される取分にできる限り近づくようにその製品の貿易量を配分することを目標としなければならない。

(a) 可能なきはいつでも、輸入許可品の総量を表わす割当量（供給国間に割り当てられているかどうかを問わない。）を決定し、かつ、その総量を 3 (b) の規定に従って公表しなければならない。

(b) 割当量の決定が不可能である場合には、割当量を定めない輸入の許可又は免許によつて制限を課することができる。

(c) 締約国は、(d) の規定に従つて割り当てられる割当量を実施する場合を除くほか、当該産品を特定の国又は供給源から輸入するために輸入の許可又は免許を利用することを要求してはならない。

(d) 供給国間に割当量を割り当てる場合には、制限を課している締約国は、割当量の割当について、当該産品の供給について実質的な利害関係を有する他のすべての締約国と合意することができる。この方法が事実上実行不可能な場合には、関係締約国は、その産品の供給について実質的な利害関係を有する締約国に対し、その産品の貿易に影響を及ぼしたか又は及ぼしているすべての特別の要因に妥当な考慮を払い、過去の代表的な期間中にその締約国がその産品の輸入の総数量又は総価額に対して供給した割合に基づいてその産品の取分を割り当てなければならない。いずれかの締約国が前記の総数量又は総価額のうち自国に割り当てられた取分の全部を使用することを妨げるような条件又は手続は、課してはならない。ただし、輸入が当該割当量に関する所定の期間内に行われることを条件とする。

GATT13.4 条

2 (d) の規定又は第十一条 2 (c) の規定に基づいて課せられる制限に関し、産品に関する代表的な期間の選定及び産品の貿易に影響を及ぼしている特別の要因の評価は、当該制限を課している締約国が最初に行わなければならない。ただし、その締約国は、その産品の供給について

実質的な利害関係を有する他の締約国又は締約国団の要請を受けたときは、決定した割当若しくは選定した基準期間の調整の必要について、関係のある特別の要因の再評価の必要について、又は適当な割当量の割当若しくはその割当の無制限使用に関して一方的に設定した条件、手続その他の規定の廃止の必要について、当該他の締約国又は締約国団と直ちに協議しなければならない。

GATT28.1 条

締約国（以下この条において「申請締約国」という。）は、この協定に附属する該当の譲許表に含まれる譲許を、その譲許について直接に交渉した締約国及び主要供給国としての利害関係を有すると締約国団により決定された他の締約国（これらの二種類の締約国は、申請締約国とともに、以下この条において「主要関係締約国」という。）と交渉し、かつ、合意することにより、及びその譲許について実質的な利害関係を有すると締約国団が決定する他の締約国と協議することを条件として、千九百五十八年一月一日から始まる各三年の期間の最初の日（又は締約国団が投票の三分の二の多数決により定めるその他の期間の最初の日）に、修正し、又は撤回することができる。

GATT28.2 条

前記の交渉及び合意（他の産品に関する補償的調整の規定を含むことができる。）において、関係締約国は、その交渉前におけるこの協定に定められた水準より貿易にとって不利でない相互的かつ互恵的な譲許の一般的水準を維持するように努めなければならない。

GATT28.5 条

締約国は、締約国団に通告することにより、千九百五十八年一月一日前に、又は1にいう期間の満了前に、該当の譲許表を、次の期間中、1から3までに定める手続に従って修正する権利を留保することができる。いずれかの締約国がこの権利を留保するときは、他の締約国は、当該期間中、その締約国と直接に交渉した譲許を、同一の手続に従って修正し、又は撤回する権利を有する。

GATT28.1 条についての注釈（4 項および 7 項の抜粋）

4. 譲許について直接に交渉を行つた締約国のほか、主要供給国としての利益を有する締約国の交渉への参加に関する規定を設ける目的は、譲許の対象となつた産品の貿易において譲許について直接に交渉を行つた締約国より大きい取分を有する締約国が、この協定に基いて享有する締約国としての権利を保護するための有効な機会をもつことを確保することにある。一方、交渉の範囲を広げて第二十八条の規定に基く交渉及び合意を不当に困難なものとし、又は同条の規定に基く交渉の結果たる譲許に対する同条の規定の将来の適用に紛糾を生ぜしめることを意図するものではない。したがつて、締約国団は、締約国が、交渉前の相当の期間にわたり申請締約国の市場において譲許について直接に交渉を行つた締約国より大きい取分を有していたとき、又は、申請締約国が差別的な数量制限を維持しなかつたならば、そのような取分を有したであろうと締約国団が判断するとき限り、当該締約国が主要供給国としての利益を有するものと決定するものとする。よつて、締約国団が、二以上の締約国又は関係国間に近似性がある例外的場合において三以上の締約国が主要供給国としての利益を有すると決定することは妥当ではない。

7. 「実質的利益」という表現は、正確に定義しえないものであるから、締約国団に困難を与えるかもしれない。しかし、譲許の修正若しくは撤回を求める締約国の市場において、相当の取分を有する締約国又は、自国の輸出に影響を与える差別的な数量制限がなかつたならば、相

当の取分を有したであろうと予想することが妥当である締約国にのみ適用するものと解することが意図されている。

GATT1994 の第 28 条の解釈に関する了解（6 項を抜粋）

6. 関税割当てが適用数量に制限のない関税譲許に代わる場合には、提供される補償の額については、譲許の修正によって実際に影響を受ける貿易の額を超えるものとすべきである。補償の算定のための基礎については、将来の貿易の見通しが当該関税割当ての水準を超える額を用いるべきである。将来の貿易の見通しの算定は、次のいずれか大きい方に基づくべきであると了解する。ただし、いかなる場合にも、加盟国の補償についての責任は、譲許の完全な撤回によって課される責任を超えてはならない。

(a) 直近の代表的な三年間の平均年間貿易量に、当該貿易量に同一の時期の輸入の平均年間成長率又は十パーセントのいずれか高い方を乗じたものを加えたもの

(b) 直近の年における貿易量にその十パーセントを加えたもの

28 条交渉のための手続（7 項および 8 項を抜粋）

7. Contracting parties will be free to give effect to the changes agreed upon in the negotiations as from the first day of the period referred to in Article XXVIII:1, or, in the case of negotiations under paragraph 4 or 5 of Article XXVIII, as from the date on which the conclusion of all the negotiations have been notified as set out in paragraph 6 above. A notification shall be submitted to the secretariat, for circulation to contracting parties, of the date on which these changes will come into force.

8. Formal effect will be given to the changes in the schedules by means of Certifications in accordance with the Decision of the CONTRACTING PARTIES of 26 March 1980.

譲許表の修正および訂正のための手続（確認書手続）

Recalling that the CONTRACTING PARTIES established on 19 November 1968 a procedure for the certification of changes to Schedules annexed to the General Agreement;

Considering the importance of keeping the authentic texts of Schedules annexed to the General Agreement up to date and of ensuring that they tally with the texts of corresponding items in national customs tariffs;

Considering that, in consequence, changes in the authentic texts of Schedules which record rectifications of a purely formal character or modifications resulting from action taken under Article II, Article XVIII, Article XXIV, Article XXVII and Article XXVIII shall be certified without delay;

The CONTRACTING PARTIES decide that:

1. Changes in the authentic texts of Schedules annexed to the General Agreement which reflect modifications resulting from action under Article II, Article XVIII, Article XXIV, Article XXVII or Article XXVIII shall be certified by means of Certifications. A draft of such change shall be communicated to the Director-General within three months after the action has been completed.

2. Changes in the authentic texts of Schedules shall be made when amendments or rearrangements which do not alter the scope of a concession are introduced in national customs tariffs in respect to bound items. Such changes and other rectifications of a purely formal character shall be made by means of Certifications. A draft of such changes shall be communicated to the Director-General where possible within three months but not later than six months after the amendment or rearrangement has been introduced in the national customs tariff or in the case of other rectifications, as soon as circumstances permit.

3. The draft containing the changes described in paragraphs 1 and 2 shall be communicated by the Director-General to all the contracting parties and shall become a Certification provided that no objection has been raised by a contracting party within three months on the ground that, in the case of changes described in paragraph 1, the draft does not correctly reflect the modifications or, in the case of changes described in paragraph 2, the proposed rectification is not within the terms of that paragraph.

4. Whenever practicable Certifications shall record the date of entry into force of each modification and the effective date of each rectification.

5. The procedure of Certification under this Decision may be applied for the establishment of consolidated Schedules or of new Schedules under paragraph 5(c) of Article XXVI, wherein all changes are modifications or rectifications referred to in paragraphs 1 or 2.
6. This Decision supersedes the Decision of 19 November 1968.”

DSU3.6 条

対象協定の協議及び紛争解決に関する規定に基づいて正式に提起された問題についての相互に合意された解決は、紛争解決機関並びに関連する理事会及び委員会に通報される。いずれの加盟国も、同機関並びに関連する理事会及び委員会において、当該解決に関する問題点を提起することができる。