

# PDP

RIETI Policy Discussion Paper Series 19-P-034

**【WTOパネル・上級委員会報告書解説<sup>⑳</sup>】**

**インドネシアー野菜等園芸作物及び食肉等の輸入制限措置(D477/478)**

**ー複合的輸入措置における輸入制限効果及び正当化事由の認定、  
並びに農業協定4.2条とGATT11条の関係ー**

清水 茉莉  
経済産業省



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②】

## インドネシア—野菜等園芸作物及び食肉等の輸入制限措置 (D477/478)

—複合的輸入措置における輸入制限効果及び正当化事由の認定、  
並びに農業協定 4.2 条と GATT11 条の関係—<sup>1</sup>

清水 茉莉 (経済産業省) \*

## 要 旨

本ペーパーは、勢いのある新興国であるインドネシアの保護主義的措置の代表例である輸入規制に関し、規制の複合的側面が議論された WTO DS 判断について分析する。本件ではまず、①GATT 第 11 条第 1 項に不整合な「輸入制限」に該当するか否かに関して、パネルは、実施細則のない個別措置についても不確実性・予測可能性を生じさせることを認め、また、多数の個別措置を構成要素とする複合的・包括的な輸入ライセンス規制全体も、相乗効果を持つ独立した措置として認定するなどして、各種措置について広く輸入制限的效果を認定し、同条不整合性を認めた (上訴されず)。判断基準に新規性がない事例判断ではあるが、保護主義的な輸入規制に対する牽制効果を期待しうる。また、②正当化事由について、パネルが、一部措置につき、GATT 第 20 条(a)・(b)・(d)各号規定の規制目的を「達成できないわけではない (not incapable)」という程度の結びつきすら認められないとして各号該当性を否定した (上訴されず) 点も、粗雑な正当化事由の主張を明示的に却下した点で意義がある。最後に、③GATT 第 11 条と農業協定 4.2 条の関係について、上級委員会が、農産品に対する輸入制限措置につき GATT 第 11 条第 1 項と農業協定 4.2 条は同一の義務を規定していること及び GATT 第 11 条第 2 項(c)は農業協定 4.2 条違反に対して主張できないことを明確化した。

キーワード：輸入規制、GATT11 条 1 項、GATT11 条 2 項(c)、農業協定 4 条 2 項、  
正当化事由 (GATT20 条)

JEL classification: K33, K41

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。

<sup>1</sup> 本稿は、独立行政法人経済産業研究所 (RIETI) 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)」の成果の一部である。

\* 経済産業省通商政策局参事官補佐

## I. 事案概要

### 1. 輸入ライセンス制度の概要

インドネシアは、食物法<sup>1</sup>、農家法<sup>2</sup>、園芸法<sup>3</sup>、動物法<sup>4</sup>、及び商業省・農業省所管の各種省令<sup>5</sup>に基づき、野菜等の園芸作物 (horticultural products)<sup>6</sup>及び食肉等の動物・動物製品 (animals and animal products)<sup>7</sup>に関して、それぞれ、輸入ライセンス制度を実施している。2つの輸入ライセンス制度は、共通した特徴を持つが、別個の省令に基づく独立した措置である (P:2.4-2.26)。

まず、両制度に共通する要素として、インドネシアでは、物品の種類にかかわらず、全ての輸入者は、輸入者識別番号 (API) を得る必要があり、また、API には、予定用途により、商業販売目的の輸入者に与えられる API-U (General API) と、自己消費ないし原料使用目的の輸入者に与えられる (輸入後の販売は禁止される) API-P (Producer API) の二種がある (P:2.9)<sup>8</sup>。

また、園芸作物及び動物・動物製品に対する両輸入ライセンス制度は、いずれも、①商業省による輸入者登録、②農業省による登録輸入者に対する推薦 (RIPH または Recommendation) の発出、③商業省による輸入許可 (Import Approval)、という基本的なプロセスをとる。

園芸作物に関する輸入ライセンス制度では、輸入者は、人による消費を用途とする (API-U 保有者) 場合は Registered Importer (RI) として、また、産業上の自己使用用途 (原料等) (API-P 保

---

<sup>1</sup> 食物に関する 2012 年 18 号法 (Food Law)。国内の食物の生産、計画、管理について規律し、食物に関する政策形成における国家主権及び独立性の重要性を強調し、食料の主要供給源として国内生産及び国内備蓄を優先し、食糧不足の場合のみ輸入を検討するものとする。政府は、持続可能性のある農業を支援し、農家と消費者の福利を醸成する食料輸入規制を形成する責任を有する。また、ハラール規制の実施及びモニタリングについても規定している (P:2.4)。

<sup>2</sup> 農家の保護及び強化に関する 2013 年 19 号法 (Farmers Law)。生産・販売上の課題 (インフラ、リスク・マネジメント、能力形成、財政等) に関する農家支援を目的とする。国内農業生産 (及び消費) の十分性及び優先性の原則を反映し、十分性原則を執行するため、国内供給又は政府の食料備蓄が十分であるとみなされる場合は、農産品の輸入を禁止する。政府は、国内産品要件を充足するため、収穫期・国内消費要件を考慮して輸入アレンジメントを計画する必要がある。また、全ての輸入農産品は政府指定港から入国する必要がある。農産品の輸入ライセンス手続や、農産品輸入に関する指定港規制違反及び国内供給十分性規定違反に対する刑事制裁について規定する (P:2.5)。

<sup>3</sup> 園芸に関する 2010 年 13 号法 (Horticulture Law)。園芸作物に関する生産計画、研究開発、金融、投資、マーケティング及び輸入に関する一般的な規律や、国内生産の十分性及び優先性の原則を規定する。本法上、園芸作物の輸入は、国内産品の利用可能性や生産・消費目標といった基準に従う必要がある。また、輸入ライセンス規制 (政府指定の入国地点を利用する義務を含む) についても規定している (P:2.6)。

<sup>4</sup> 畜産及び家畜衛生に関する 2009 年 18 号法 (Animal Law)。動物及び動物製品について、食物法・農家法・園芸法と同様に、食物に関する国家主権、十分性、独立性、衛生等の概念を規定している。食品製造に関して国産原料使用優先を規定し、動物・動物製品の輸入について、国内生産・供給では国内消費を充足できない場合に可能である旨等を規定している。また、中央・地方政府機関は、国産・輸入にかかわらず、全ての動物製品について、サプライチェーン全体を通してハラールであり、品質・衛生性に関する規制を遵守していることを確保しなければならない (P:2.7)。

<sup>5</sup> パネル設置時点において、①園芸作物に関する輸入ライセンス規制は MOT (商業省令) 16/2013 及び MOA (農業省令) 86/2013、②動物・動物製品に関する輸入ライセンス規制は MOT 46/2013 及び MOA 139/2014 で規定されている (P:2.8)。

<sup>6</sup> 園芸作物とは、果物、野菜、薬用野菜、キノコ・地衣類・水生植物を含む栽培植物、植物薬原料、化粧品原料 (aesthetic ingredient) から生じた製品を指す (園芸法 1(1)条及び 1(4)条)。

<sup>7</sup> 動物とは、地上・水中・空中でライフサイクルの全部又は一部を過ごす動物・野生動物 (家畜であるか否かを問わない) を指す (動物法 1(3)条)。動物製品とは、動物 (生鮮か加工されたものかを問わない) から生じた全ての物質で、消費・薬用・養殖その他人間の利益・需要を満たす目的に用いられるものを指す (同 1(13)条)。

<sup>8</sup> MOT 27/2012。

有者)の場合は Producer Importer (PI) として登録する必要がある。このうち、RI については、輸入者は、RI 登録(有効期間は2年間)を得た後、農業省による推薦(RIPH)を取得し、輸入許可を得る必要がある。また、RIは、輸入品を消費者に直接販売できず、流通業者(distributor)にのみ販売できる。他方、PIについては、RIPH取得後にPI登録(有効期間はRIPHの有効期間と同じ)を得る必要があるが、さらに輸入許可を得る必要はない。なお、PIは、輸入後の取引は禁止されている。

動物・動物製品に関する輸入ライセンス制度では、畜牛・牛肉等の輸入者のみ、RI登録(有効期間は2年間)が必要であるが、他の対象産品の場合は、輸入者登録は不要である。ただし、全ての動物・動物製品につき、農業省の推薦及び商業省の輸入許可は必要である(P:2.11-2.27、Annex E-1、E-2)。

なお、パネル設置後、園芸作物及び動物・動物製品のいずれについてもRI・PIの登録プロセスが撤廃されたが、API、農業省の推薦及び商業省の輸入許可は依然として必要である。また、申請期間・有効期間の長さに変更され、80%実施義務が撤廃されるなど、いくつかの措置は修正ないし撤廃された(P:2.28-2.31)。

## 2. 係争措置

申立国らは、インドネシアが、輸入ライセンス制度を利用して下記の3類型、18種の措置を講じ、輸入禁止・輸入制限を行っていると主張した(P: 2.32-2.66、A:1.3)。

### A 園芸作物の輸入ライセンス規制

- ① 推薦(RIPH)及び輸入許可の限定的な申請期間(application window)及び有効期間
  - 推薦及び輸入許可いずれも、有効期間が、固定的な半年間(毎年1月～6月及び7月～12月)に設定されており、申請期間も、各有効期間直前の半月～1ヶ月間(年2回のみ)に限定されている。
- ② 期間限定的かつ固定的な輸入条件
  - 推薦及び輸入許可で認められた輸入条件(輸入品の種類・量、原産国、輸入港等)は、有効期間中修正できず、輸入条件に従わない輸入品は、輸入者の負担により、廃棄ないし送還される。
- ③ 80%実施義務
  - 輸入者は、輸入許可で特定された輸入量の8割を実際に有効期間内に輸入し、かつ、実際の輸入量について毎月の申告する必要がある。これらの義務を履行しない場合、制裁(RI指定の停止・剥奪等)を受けうる。
- ④ 収穫期要件
  - 輸入可能期間が、農業省が作物ごとに決定する収穫期に基づき、当該収穫期の前後ないし期間中の特定の期間に限定される(輸入許可の発行も、収穫期によって制約される)。
- ⑤ 貯蔵庫の所有及び容量要件
  - 輸入者は、輸入許可申請時の申請輸入量全量を収用できる容量を持つ貯蔵庫を国

内に所有する必要がある、RI 指定・推薦取得申請時に、当該要件を満たす旨証明しなければならない。

- ⑥ 輸入品の用途・販売先・流通先の限定
  - 自己使用（原料使用）目的の輸入者は、輸入品を輸入後譲渡することができない。人間による消費用途で輸入する輸入者は、流通業者を介さなければならず、直接消費者・小売業者に譲渡することができない。違反した場合は、RI・PI 指定が剥奪されうる。
- ⑦ 唐辛子及び生鮮エシャロットに対する参照価格の適用
  - 両製品については、国内市場価格が参照価格（農業事業者の営業費や利幅等を考慮して商業省が決定する）を下回る場合は、輸入者が輸入許可取得済みであるか否かにかかわらず、全ての輸入が差し止められる。その際、許可取得済みであっても、差し止め分は次の有効期間にキャリーオーバーされない。
- ⑧ 6ヶ月以内収穫要件
  - 全ての輸入品は、収穫後6ヶ月未満に輸入される必要がある。RI は推薦取得を申請する際に、当該義務を遵守する旨の誓約書を提出する必要がある。
- ⑨ 園芸作物に対する輸入ライセンス規制全体（as a whole）：措置①－⑧に該当する個別要素から構成される輸入ライセンス規制全体。

#### **B 動物製品の輸入ライセンス規制**

- ⑩ 関連省令に基づく輸入可能品目リストに掲載されていない動物及び動物製品の輸入禁止（緊急状況にある場合を除く）
- ⑪ 申請可能期間及び有効期間が限定的であること：A①と同様
- ⑫ 期間限定的かつ固定的な輸入条件：A②と同様
- ⑬ 80%実施義務：A③と同様
- ⑭ 輸入製品の用途・販売先・流通先の限定
  - 「動物」は、遺伝的な品質及び多様性の向上、科学技術の発展等の一定目的のためでなければ輸入できない。
  - 「動物製品」は、産業上使用する場合、ホテル・レストラン・ケータリングにおいて使用・流通する場合等でなければ輸入できない。
- ⑮ 国産品購入義務付け
  - 大型反芻動物の食肉の輸入者は、一定数量の国産牛肉を購入しなければ農業省の推薦を得られない。
- ⑯ 牛肉に対する参照価格の適用：A⑦と同様
- ⑰ 動物・動物製品に対する輸入ライセンス規制全体：措置⑩－⑮に該当する個別要素から構成される輸入ライセンス規制全体。

#### **C 国産品による供給の十分性要件（sufficiency requirement）**

- ⑱ 国産品による供給の十分性要件

- 園芸作物及び動物・動物製品は、インドネシアが、各製品の国内供給が国内需要を満たすに十分である旨を決定する場合は、輸入できない。他の措置と異なり、動物法・園芸法・食物法・農業法の各法律レベルのみで規定されており、省令による細則が存在しない。

## II. 手続の進行等

### 1. 参加国

- 申立国：米国及びニュージーランド
- 被申立国：インドネシア
- 第三国：アルゼンチン、豪州、ブラジル、カナダ、中国、EU、インド、日本、韓国、ノルウェー、パラグアイ、シンガポール、台湾、タイ

### 2. 手続進行

#### (1) パネル

- パネリスト： Cristian Espinosa Cañizares（長：エクアドル）、Gudmundur Helgason（アイスランド）、Angela María Orozco Gómez（コロンビア）
- 日程
  - 二国間協議要請：2014年5月8日
  - パネル設置要請：2015年3月18日
  - 中間報告書配布：2016年7月12日
  - 最終報告書加盟国配布：2016年12月22日

#### (2) 上級委員会

- 担当上級委員： Ujal Singh Bhatia（長）、Thomas R. Graham、Ricardo Ramírez-Hernández
- 日程
  - 上訴：2017年2月17日
  - 上級委員会報告書配布：2017年11月9日
  - 報告書採択：2017年11月22日

#### (3) 履行状況

パネル・上級委員会いずれにおいてもインドネシアが全面的に敗訴し、2017年11月22日にパネル報告書・上級委報告書が採択され、2018年7月22日に履行期間（8ヶ月）が満了した。なお、履行期間満了に先立ち、2018年6月19日、米国及びニュージーランドは、当事国三カ国が、インドネシアがDSB勧告遵守のために国内法令を改正するにはさらに時間が必要である旨合意し、係争措置のうち充分性要件（措置⑱）については、申立国は報告書採択後19ヶ月が経過するまで（2019年6月22日まで）更なる手続を進めない旨、DSBに通知している<sup>9</sup>。

<sup>9</sup> WT/DS477/19, WT/DS478/19

その後、ニュージーランドは2018年8月10日付けでインドネシアとDSU21条及び22条に関するシーケンス合意を締結した旨をDSBに通知した。これに対して、米国は、2018年8月2日、DSU22.2条に基づき対抗措置を申請し、インドネシアの異議を受け、同15日のDSB会合においてDSU22.6条に基づく仲裁が付託された（仲裁判断には至っていない）。

2019年1月17日、インドネシアは、DSBに対して、DSB勧告・判断を履行するための適切な処置（関連省令の改正や制定）をとった旨通知した<sup>10</sup>。以降、インドネシアは毎月DSB会合においてDSU21.6条に基づく履行状況報告を行っているが、本ペーパー作成時の直近の報告（2019年11月12日付）によれば、関連法令の改正を進めており、措置④（収穫期要件）、③・⑬（実施義務）、⑧（6ヶ月以内収穫要件）及び⑦・⑯（参照価格）は既に撤廃され、措置⑱に關しても改正作業を進めており、新法案のドラフトが用意できたところである、としている<sup>11</sup>。

### 3. 関連ケース

米国及びニュージーランドは、2013年1月以降、インドネシアの園芸作物及び動物・動物製品に関する輸入ライセンス規制に対して、インドネシアの関連省令が度々改正されるのに応じて協議要請をし直している。本件協議要請（2014年5月）の前に、両国あわせて3回協議要請したが、いずれもパネル設置要請に至らなかった（DS455（米国が2013年1月に協議要請）、DS465（米国が2013年8月に協議要請）、DS466（ニュージーランドが2013年8月に協議要請））。本件（DS477及びDS478）で、輸入ライセンス規制全体（as a whole）を係争措置のひとつとして特定（措置⑨及び⑰）したうえで、ようやくパネル設置要請に進んでいる。

また、本件ケース後の関連ケースとして、ブラジルがインドネシアの他の輸入ライセンス制度について訴えた、インドネシアー鶏肉・鶏製品に関する措置（DS484（2014年10月協議要請））<sup>12</sup>及びインドネシアー牛肉に関する措置（DS506（2016年4月協議要請））がある。前者は、2017年10月（すなわち、本件パネル報告書発出後、上級委員会報告書発出前）にパネル報告書（インドネシア敗訴）が公表され、上訴されずに確定したが、2019年6月13日付けで、ブラジルが、インドネシアがパネルの勧告・判断を履行していないとして、履行確認手続を提起し、履行確認パネル手続が係属している。なお、後者はパネル設置要請に進んでいない。

## III. パネル及び上級委員会による判断の概要

本件の主要な争点は、インドネシアの措置①－⑱がGATT第11条第1項に違反するか（下記3）、また、同条項に違反する場合はGATT第20条(a)・(b)・(d)各号によって正当化されるか（下記4）、さらに、GATT第11条第2項(c)(ii)（措置④・⑦・⑯のみに関して）によって正当化されるか（下記3.(A)）、である。

申立国は他にGATT第3条第4項（ニュージーランドのみが措置⑥・⑭・⑮について主張）、農業協定4.2条、輸入ライセンス協定第2条第2項(a)及び第3条第2項（措置①－⑪について）

<sup>10</sup> WT/DS477/21, WT/DS478/22

<sup>11</sup> WT/DS477/21/Add.10, WT/DS478/22/Add.10

<sup>12</sup> 本ケースパネル報告書の分析については、RIETI Policy Discussion Paper Series 19-P-011 関根豪政【WTOパネル・上級委員会報告書解説⑤】インドネシアー鶏肉及び鶏製品に関する措置（DS484）－ハラル要件と自由貿易の交差－参照。

の各条文に不整合である旨の主張も提起していたが、パネルは、これらの主張については、GATT 第 11 条第 1 項及び第 20 条各号に関する判断によって有効な解決が得られるとして訴訟経済を行使し、判断しなかった (P: 7.833、7.839、7.845、7.850、7.870)。このうち、農業協定第 4 条第 2 項違反については、訴訟経済を行使する前に、GATT 第 11 条第 1 項と農業協定第 4 条第 2 項について義務的な審理順序が認められるかに関して判断しているところ、両条文の関係性に関する興味深い判示を含むため、本稿では当該論点についてもとりあげる (下記 2.)。

また、一定の措置について、私人の意思決定の結果であり、国の措置ではない (パネルの管轄の範囲外である) とするインドネシアの主張に関するパネル判断についても簡潔にとりあげる (下記 1.)。

## 1. 私人の決定の結果か国家に帰属する措置か (管轄)

### (1) パネル判断

インドネシアは、園芸作物に関する措置① (限定的な申請期間・有効期間)、措置② (固定的な輸入条件)、措置③ (80%実施義務)、措置⑤ (貯蔵庫所有・容量要件)、及び動物・動物製品に関する措置⑪-⑬ (園芸作物に関する措置①-③に相当) について、申立国が GATT 第 11 条第 1 項及び農業協定 4.2 条に不整合であると主張する措置は、私人の意思決定の結果に過ぎず、加盟国による措置とはいえない (これらの措置に輸入制限効果があるとしても、私人が自主的に抑制的な輸入条件で申請したためである、等) と主張した (P:7.3-7.4)。

この点、DSU 上、提訴対象となるのは「加盟国による」措置のみであるため、係争措置が民間の行為 (private actions) にあたるか否かは、パネルの管轄に関する核心的な争点であり、パネルは、まず、インドネシアが挙げる上記各措置がパネルの管轄の範囲内であるかについて判断する (P:7.4)。

まず、WTO 紛争解決手続の対象となるためには、措置の種類に関わらず、当該措置は、国家に帰属するものである必要がある<sup>13</sup>。しかし、私人の選択が介在していることのみをもって国家の責任が否定されるわけではない<sup>14</sup>。措置が作出するインセンティブによって、私人が特定の決定をとることが誘導・奨励される場合、当該決定は、措置から独立したものとはいえない (P:7.6)<sup>15</sup>。

インドネシアが国の措置ではないと主張する各措置は、下記の理由から、[申立国が協定違反を主張している内容・側面については、] いずれもインドネシアが採った措置であり、民間主体の独立した決定の結果とはいえないため、パネルの管轄に服する (P:7.26)。

すなわち、まず、措置①・⑪ (限定的な申請期間・有効期間) については、申立国が争っているのは、輸入者が輸入を実現するために遵守しなければならない様々な締切りを課する措置である (P:7.10)。次に、措置②・⑫ (輸入条件の硬直性) については、申立国は、輸入者が設定する実際の (個別の) 輸入条件自体ではなく、輸入者に対して固定的な輸入条件を課するというインドネシアによる規制を問題としている (P:7.15)。措置③・⑬ (80%実施義務) については、申

<sup>13</sup> Appellate Body Report, *Argentina – Import Measures*, para. 5.100.

<sup>14</sup> Appellate Body Report, *Korea – Various Measures on Beef*, para. 146.

<sup>15</sup> Appellate Body Report, *US – COOL*, para. 291.



立国は、インドネシアの措置が、輸入者に対して輸入許可を得るために申請する輸入量を抑制することを誘引し、輸入量の制限を強制している点を問題としている (P:7.20)。最後に、措置⑤ (貯蔵庫要件) については、共同申立国は、インドネシアの当該措置によって、貯蔵庫の容量に関する輸入者の意思決定が左右され、措置の創出するインセンティブによって一定の意思決定をとるように民間主体が誘引されている点を問題としている (P:7.24)。

## (2) 上級委員会判断

本論点は上訴されなかった。

## 2. GATT 第 11 条第 1 項と農業協定 4.2 条の判断順序

### (1) パネル判断

共同申立国は、GATT 第 11 条は農業協定 4.2 条より数量制限に関して特定した内容であること、また、GATT 第 11 条が GATT 第 20 条で正当化されるか否かは (農業協定 4.2 条整合性の判断にも影響し) 紛争解決にとって決定的な判断になることから、農業協定 4.2 条より GATT 第 11 条第 1 項及び GATT 第 20 条を先に判断すべきである、と主張した。これに対し、インドネシアは、農業協定 4.2 条は GATT 第 11 条第 1 項より射程が広いことや効率性の観点から、農業協定 4.2 条について先に判断すべきと主張した (P: 7.28、7.30)。

この点、複数の協定の複数の条文に関する主張の判断の順序について、先例は、「原則として、パネルは、分析の順序を、適切だと考える内容で自由に構成することができる。その際、パネルは、申立国の主張態様の考慮が有用であると判断することもありうる。」<sup>16</sup>としており、パネルには一定の裁量が認められる (P:7.28)。ただし、パネルは、まず、有効解釈の原則上、特定の順序が強制されるべきかを考慮する必要がある<sup>17</sup>、その際、係争措置に関して、より特定され、詳細に規律している協定が先に適用されるべきである<sup>18</sup>。また、審理順序は、訴訟経済の適用可能性に影響しうることも考慮する (P:7.31)。

本件では、18 措置のいずれについても、共同申立国は、数量制限であり、GATT 第 11 条第 1 項及び農業協定 4.2 条の双方に不整合であると主張している。両条文を比較すると、GATT 第 11 条第 1 項は特に数量制限について扱い、農業協定 4.2 条は数量制限以外の態様の措置も禁止しているため、GATT 第 11 条第 1 項の適用範囲は農業協定 4.2 条よりも限定されている。したがって、本パネルは、本件では、GATT 第 11 条第 1 項、次に GATT 第 20 条について判断する。GATT 第 20 条上正当化が認められる場合は、農業協定 4.2 条について検討する必要はない。これは GATT 第 20 条に基づく正当化が認められる措置は、農業協定 4.2 条脚注 1 の規定する「GATT 1994 のその他の農業に特定されない一般的な規定に基づいて維持される措置」に該当し、農業協定 4.2 条の適用対象から除外されるためである (P:7.32-7.33)。

なお、インドネシアは、共同申立国が GATT 第 20 条上正当化できることを示す証拠を示していない (よって共同申立国は農業協定 4.2 条不整合性について *prima facie* に立証できない) と述

<sup>16</sup> Appellate Body Report, *Canada – Wheat Exports and Grain Imports*, para. 126.

<sup>17</sup> Panel Report, *India – Autos*, para. 7.154.

<sup>18</sup> Appellate Body Report, *EC – Bananas III*, para. 204.

べているが、GATT 第 20 条上の積極的防御方法の立証責任は、共同申立国ではなく、防御方法を主張する当事国、すなわち、本件ではインドネシア側にある (P: 7.34)。

## (2) 上級委員会判断

### (i) 判断順序

インドネシアは、GATT 第 11 条第 1 項と農業協定 4.2 条について前者から法的分析を行うとしたパネル判断は、①GATT 第 11 条第 1 項がより数量制限に特定した規定であるという誤った理由に基づいている点や、②農業協定 21.1 条<sup>19</sup>により、GATT 第 11 条第 1 項及び農業協定 4.2 条は、両者の間に矛盾がなくても、*lex specialis* である農業協定 4.2 条のみが適用されるべきだったのに、21.1 条を適用していない点で、法的過誤があると主張した (A:5.5)。

まず、農業協定 21.1 条に照らした GATT 第 11 条第 1 項と農業協定 4.2 条の関係について検討する。農業協定 21.1 条の文言は、農業協定と他の協定との「矛盾」があることが、農業協定が排他的に適用される条件である、と明示的に言及しているわけではないが、*EC – Export Subsidies* ケース上級委員会判断は、農業協定 21.1 条は、加盟国が、農業協定と GATT が矛盾する限度で農業協定が優先することを明示的に規定したものであると判示している<sup>20</sup>。上級委員会は、*EC – Bananas III* ケースでも、「農業協定が同一事項を特に扱う特定の規定を有している場合を除いて」、GATT の規定が農産品に関する市場アクセスに適用されると判示している<sup>21</sup>。同ケースでは、農業協定 4.1 条及び 21.1 条に基づき、農業協定に基づく農産品の市場アクセス約束が、GATT 第 13 条に優先するか否かが争点となり、農業協定が、加盟国に対し、GATT 第 13 条に不整合な行為をとることを明示的に許容しているか否かが問題となっていたので、「農業協定が同一事項を特に扱う特定の規定を有している場合を除いて」という判示部分は、GATT と農業協定に矛盾がある場合を想定したものである。農業協定と他協定に矛盾がなくても、農業協定が排他的に適用されるとするインドネシアの主張する解釈は、これらの上級委判断と整合的ではない (A: 5.9-5.12)。

次に、両条文の内容・関係性に照らして、本件において、両条文は矛盾するのか、それとも重畳適用が許容されるか否かを検討する。農業協定 4.2 条は、GATT 第 11 条第 1 項と比べ、より広範囲な措置に、また、より狭い範囲の産品に適用されるが、いずれの条文も加盟国が農産品に対する数量的輸入制限をとることを禁じている。すなわち、農産品に対する数量的輸入制限措置は、いずれの条文にも不整合であり、同一の履行義務（措置を条文に整合的にする義務）に帰結する（農業協定 4.2 条は通常の開税への転換を前提としているが、譲許税率の制約から限界がある）<sup>22</sup>。また、農業協定 4.2 条脚注 1 の第 2 パートは GATT 第 20 条を組み込んでいるため、両条文は、GATT 第 20 条という同一の例外事由に服し、後述のとおり、第 20 条に関する立証責任 [注：措置国側にある] も同一である (A: 5.15-5.17)。

<sup>19</sup> 農業協定 21.1 条

「1994 年の GATT 及び世界貿易機関協定附属書一 A に含まれている他の多角的貿易協定の規定は、この協定の規定に従うことを条件として適用する。」

<sup>20</sup> Appellate Body Report, *EC – Export Subsidies*, para. 221. (傍線筆者)

<sup>21</sup> Appellate Body Report, *EC – Bananas III*, para. 155.

<sup>22</sup> Appellate Body Report, *Chile – Price Band System*, para. 206.

したがって、GATT 第 11 条第 1 項と農業協定 4.2 条は、本件措置が数量的輸入制限である旨の主張に関しては同一の実体的義務を規定しており、本件では重畳適用される (A: 5.18)。

また、以下の理由から、両条文の審理について義務的順序は存在せず、いずれから審理するかはパネルの裁量事項である (A: 5.25)。すなわち、2 つの条文に矛盾がなくても特定の審理順序が必要な場合としては、審理順序が「分析の実体に悪影響を及ぼすとき」<sup>23</sup>や、審理順序によって実体的結論に差が生じるとき<sup>24</sup>がありうる。しかし、先述のとおり GATT 第 11 条第 1 項及び農業協定 4.2 条上の義務は、本件における主張に適用される限りでは、実体的・手続的に同一であり、審理順序によって異なる実質的結果が生じるとはいえない (A: 5.22-5.23)。また、両条文のうちどちらにより特定性 (specificity) があるかは、対象製品の範囲、対象措置の種類の範囲、条文上の義務の特定性等の異なる基準に与えられる比重次第で異なる結論になりうる。審理順序によって実質的結果・分析の実体には影響が生じないので、両条文の特定性の比較は、本件紛争の解決にとって決定的な要素ではない (A: 5.24)。

インドネシアは、パネルが農業協定 4.2 条の適用可能性について客観的な評価を行わなかったとして DSU11 条違反を主張する。しかし、DSU11 条違反は非常に重大な主張 (very serious allegation) である<sup>25</sup>ところ、インドネシアは実質的に審理順序に関する主張を繰り返しているにすぎないので、同条違反は認められない (A: 5.29-5.30)。

## (ii) 農業協定 4.2 条脚注 1 上の GATT 第 20 条該当性の立証責任

インドネシアは、農業協定 4.2 条脚注 1 の第 2 パート (GATT 第 20 条該当性等) の立証責任は、申立国にあるべきであると主張し、インドネシア側に立証責任があるとしたパネル判断を覆すべきであると主張している (A: 5.33、5.38)。

これに対して、共同申立国は、GATT 第 11 条第 1 項不整合性が認められる限り、農業協定 4.2 条について判断する必要がないので、農業協定 4.2 条脚注 1 の立証責任に関するインドネシアの上訴について判断する必要はないと主張する。しかし、(GATT 第 11 条第 1 項か農業協定 4.2 条かによって) 第 20 条の立証責任に差があるとすれば、両条文の審理順序にも深く関係する (当該差は GATT 第 11 条第 1 項と農業協定 4.2 条の「矛盾」にあたるか、どちらを先に判断するかによって結論に影響が生じるか等の判断に影響する) ので、立証責任についても判断する (A: 5.36-5.37)。

この点、加盟国は、脚注 1 第 2 パートで言及されている「規定」(GATT 第 20 条等) に基づいて維持されている措置でない限り、数量的輸入制限等の脚注 1 第 1 パートで列挙されている措置を維持等してはならない。立証責任は原則として攻撃防御方法を積極的に主張する側に所在し<sup>26</sup>、第 20 条については、積極的抗弁であり、被申立国に立証責任があることは先例で確立されている<sup>27</sup>。先例はさらに、第 20 条は自ら義務を定立する積極的な規

<sup>23</sup> Appellate Body Report, *Canada – Wheat Exports and Grain Imports*, para. 109.

<sup>24</sup> Appellate Body Report, *Canada – Renewable Energy / Canada – Feed-in Tariff Program*, paras. 5.8 and 5.5.

<sup>25</sup> Appellate Body Report, *Peru – Agricultural Products*, para. 5.66.

<sup>26</sup> Appellate Body Report, *Wool – Shirts and Blouses*, p.14, DSR 1997:I, p. 335.

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 337.

律ではなく、GATT の他の規定に基づく義務の「例外」であると判示している<sup>28</sup>。そこで問題となるのは、GATT 第 20 条のこのような性質が、同条が農業協定 4.2 条に取り込まれることによって変化するか否かである (A:5.41-5.42)。

農業協定 4.2 条の文言上は、脚注 1 第 2 パートにおいて GATT 第 20 条の立証責任が変更されることを示す根拠は存在せず、積極的抗弁であるという性質を修正するような文言がないことは、被申立国が立証責任を負うことを意味する。これは、農業協定 4.2 条上も、GATT 第 20 条該当性の立証によって利益を得るのは被申立国であるため、立証責任の原則とも整合的である (A: 5.46)。

先例は、特定の協定条文の立証責任は、当該規定の全体的なロジックや、当該規定がどのような機能を持つものとして設計されているかと分けて理解することはできない、と判示している<sup>29</sup>。この点、農業協定 4.2 条も、正当な政策目的を追求する加盟国の権利を、(一定の市場アクセス障壁を通常関税に転換することによって) 貿易を自由化する義務に並置させていることに鑑みると、加盟国の義務と権利のバランスをとるという第 20 条の全体的なロジックや機能は、農業協定 4.2 条の文脈でも変化していない (A:5.47)。

インドネシアは、第 20 条例外は積極的義務に転換されうるとし、TBT 協定 2.2 条及び 2.4 条を例として挙げるが、TBT 協定 2.2 条及び 2.4 条は本論点とは無関係である。まず、両条文は第 20 条に言及していないので、両条文が第 20 条例外を積極的義務に転換したとする文言上の根拠はない。また、両条文は一定の「正当な規制目的」に言及しているが、農業協定 4.2 条脚注 1 上の GATT 第 20 条の立証責任の解釈に関連する文脈には当たらない。すなわち、TBT 協定 2.2 条は自ら積極的に義務を定立する規定であり、同 2.4 条の第 2 パートは保護レベルを設定する加盟国の自主的権利を規定しており、いずれも GATT 第 20 条のような例外規定ではない。結論として、農業協定 4.2 条脚注 1 においても GATT 第 20 条の積極的抗弁という性質は変化していない。よって、農業協定 4.2 条脚注 1 で参照される GATT 第 20 条の立証責任はインドネシア側にあるとするパネル判断に誤りはない (A: 5.48-5.51)。

なお、インドネシアは、パネル判断は脚注 1 上の第 2 パートの立証責任について客観的評価をしていない点で DSU11 条違反であるとも主張しているが、当該主張を裏付ける具体的な議論を提示しておらず、単なる宣言では 11 条違反を認定するには不十分なので、当該主張は認められない (A: 5.54)。

### 3. GATT 第 11 条第 1 項不整合性

#### (1) パネル判断

##### (A) GATT 第 11 条第 1 項の判断基準

##### (i) 輸入制限 (restriction) 該当性

第 11 条第 1 項の輸入制限 (import restriction) は、輸入に対する「制限的効果」(“limiting effect”) を有する措置と解され、制限効果の有無は、措置の設計・構造 (design, architecture,

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Appellate Body Report, *US – Clove Cigarettes*, para. 286.

and revealing structure) の分析によって判断できる<sup>30</sup> (P:7.45)。

制限的効果の有無に関し、過去のパネル判断は、措置によって輸入品の競争機会がなんらか限定されたか否かに焦点を当て、(輸入できるか否かについて) 不確実性が生じたか、投資計画に影響を与えたか、輸入品の市場アクセスを制限したか、輸入ができないほどに (prohibitively) コストを増大させたか、輸入できるか否かが予測不可能となったか、輸入を控える動機 (disincentive) となったか、輸入を拒絶するにあたって無制限の (unfettered or undefined) 裁量があるか等の要素を考慮した<sup>31</sup> (P:7.46)。

(ii) 貿易効果の立証の要否

制限的効果の立証に際して「措置の効果を数量化して示す必要はない」とする *Argentina – Import Measures* ケース上級委員会判示<sup>32</sup>について、インドネシアは、数量制限である以上、貿易フロー (trade flow) に悪影響が生じたことを示す必要があると主張している。

しかし、貿易フロー (への影響) という態様で制限的効果を数量化する必要はなく、制限的効果の有無は、関連する文脈に照らした措置の設計・構造によって立証できる。但し、統計データを証拠として使用することは可能である (P:7.50)。

(iii) 自動輸入ライセンスである旨の抗弁

インドネシアは、本件輸入ライセンス規制は輸入ライセンス協定 2.2(a)条上の自動輸入ライセンスに当たるため、第 11 条第 1 項の適用対象から除外されると主張している。

しかし、第 11 条第 1 項には、自動であれ非自動であれ、輸入ライセンスが適用対象から除外されることを示す文言は存在しない。また、第 11 条第 1 項の分析の本質は、措置がどう呼ばれるか (labelled) ではなく、輸入を制限・禁止しているか否かである。よって、措置が自動輸入ライセンスであることは、第 11 条第 1 項違反の主張において分水嶺 (threshold) にならない (P:7.55-7.56)。

(iv) GATT 第 11 条第 2 項(c)(ii)<sup>33</sup> (国産品の余剰解消) による正当化の抗弁

インドネシアは、措置④ (収穫期要件)、⑦ (唐辛子・生鮮エシャロットの参照価格)、⑩ (牛肉の参照価格) についてのみ、これらの措置は国内市場における園芸作物・動物・動物製品の一時的な余剰を除去するために必要な措置であり、GATT 第 11 条第 2 項(c)(ii)に該当し、第 11 条第 1 項の適用範囲から除外されると主張している (P:7.60)。

<sup>30</sup> Appellate Body Report, *Argentina – Import Measures*, para. 5.217.

<sup>31</sup> Panel Reports; *Argentina – Hides and Leather*, para. 11.20; *Brazil – Retreaded Tyres*, para. 7.370; *Colombia – Ports of Entry*, para. 7.240; *China – Raw Materials*, para. 7.957 (ただし上級委員会において TOR 外であり moot と判示 (Appellate Body Report, *China – Raw Materials*, paras. 234-235) ) .

<sup>32</sup> Appellate Body Report, *Argentina – Import Measures*, para. 5.217.

<sup>33</sup> GATT 第 11 条第 2 項 前項の規定は、次のものには適用しない。

(c) 農業又は漁業の産品に対して輸入の形式のいかなを問わず課せられる輸入制限で、次のことを目的とする政府の措置の実施のために必要なもの

(ii) 同種の国内産品の一時的な過剰、又は、同種の産品の実質的な国内生産がないときは、当該輸入産品をもって直接に代替することができる国内産品の一時的な過剰を、当該余剰を無償で又は現行の市場価格より低い価格で一定の国内消費者の集団に提供することにより、除去すること。

この点、GATT 第 11 条第 2 項(c)は、農産物に関連する措置に関しては、通常の関税措置に転換することが求められるすべての措置の維持・採用・再採用を禁じる農業協定 4.2 条<sup>34</sup>によって、無効化 (inoperative) された。農業協定 4.2 条脚注 1 は、GATT 上の「一般的で農業に特化しない規定」等に基づいて維持される措置のみが、農業協定 4.2 条の適用対象から除外されるとしている。GATT 第 11 条第 2 項(c)は、文言上農業に特化した規定であり、「一般的で農業に特化しない規定」に当たらないことは明らかである。したがって、第 11 条第 2 項(c)(ii)に依拠して、措置④・⑦・⑩を GATT 第 11 条第 1 項の射程から除外することはできない。この理解は、「GATT の規定」(GATT 第 11 条第 2 項(c)(ii)を含む) は農業協定に従うことを条件として適用される、とする農業協定 21 条とも整合的である (P:7.60)。

### (B) あてはめ：各措置の GATT 第 11 条第 1 項整合性

結論としては、いずれの措置も GATT 第 11 条第 1 項不整合である。すなわち、措置①－⑦・⑨・⑪－⑰は、輸入制限的効果が認められ、輸入「制限」にあたる。また、措置⑧ (6 ヶ月以内収穫要件) 及び⑩ (リスト掲載品目以外の輸入禁止) の各措置は、各々対象製品の輸入「禁止」にあたる。さらに、措置⑱ (国産品供給十分性要件) は、as such で輸入「制限」にあたる。各措置が輸入禁止にあたる、ないし、輸入に対する制限的効果を有する具体的な理由は下記(i)-(xi)のとおり。

#### (i) 措置①・⑪ (限定的な申請期間・有効期間)

申請期間が限定されていること、各有効期間の開始時にだけ輸出許可が発出され輸入許可が発出されなければ出荷できないこと、有効期間内に通関を完了している必要があること、及び通常国際輸送自体に必要とされる期間に鑑みると、必然的に各有効期間において、数週間～数ヶ月インドネシアに輸入できない期間が生じる点や、輸入品のインドネシアへの市場アクセスを制限し、輸入者の競争機会を制限している点において、本措置①・⑪はそれぞれ、輸入に対する制限的効果を有している (P:7.86-7.91、7.322-7.326)。

#### (ii) 措置②・⑫ (輸入条件の硬直性)：

有効期間中の修正不可能な輸入枠のように機能し、輸入者から有効期間中の市場環境や外部条件の変化に対応するための柔軟性を奪い、輸入者の輸入機会を制限する点や、措置③・⑤・⑬ (80%実施義務及び貯蔵庫保有要件) との相互作用によって措置②・⑫の制限的効果が増大する点から、措置②・⑫はそれぞれ輸入に対する制限的効果を有しているといえ

<sup>34</sup> 農業協定 4.2 条

2 加盟国は、次条及び附属書五に別段の定めがある場合を除くほか、通常の関税に転換することが要求された措置その他これに類するいかなる措置 (注) も維持し、とり又は再びとってはならない。  
(注)これらの措置には、輸入数量制限、可変輸入課徴金、最低輸入価格、裁量的輸入許可、国家貿易企業を通じて維持される非関税措置、輸出自主規制その他これらに類する通常の関税以外の国境措置 (特定の国について承認された 1947 年の GATT の規定からの逸脱として維持されているものであるかないかを問わない) が含まれるが、1994 年の GATT 又は世界貿易機関協定附属書一 A に含まれている他の多角的貿易協定における国際収支に関する規定その他の農業に特定されない一般的な規定に基づいて維持される措置は含まれない。

る (P: 7.109-7.111、7.346-7.348)。

(iii) 措置③・⑬ (80%実施義務)

本義務そのものが輸入数量を制限するわけではないが、義務違反に対する厳しい制裁規定 (輸入資格の停止等) があることから、本措置は、輸入者にとって、輸入数量を抑制的に (conservative) 見積もる動機となる。また、措置②・⑦・⑫・⑯ (輸入条件の硬直性及び参照価格) により制限的効果が増大する。なお、措置③・⑬は、*India-Autos* ケースの係争措置 (インド政府との輸出約束を履行する義務を負うことによって、輸入者が輸入を制限するよう誘引されたもの) と類似しており、同ケースパネル判断は、商業的な制約以外の理由により、希望するだけの数量を自由に輸入できないことをもって、輸入制限であることを認めている<sup>35</sup>。よって、措置③・⑬はそれぞれ、輸入に対する制限的効果を有しているといえる (P: 7.129-7.133、7.370-7.374)。

(iv) 措置⑥・⑭ (用途制限等)

本措置の直接の効果は一定類型の国内取引の防止だが、遵守しなければ輸入者資格を剥奪されうることから、輸入者・輸入品の競争機会にも影響しうる。本措置上 RI が流通業者を介さなければならない義務は、輸入者のマーケティング・コストを増大させ、事業計画に影響し、競争機会を制限するものである。また、本措置上の PI の自己処理義務は、PI に譲渡を禁じ、自己処理できなかった量については譲渡以外の処理をとることを強制する点で不当な負担を課すものである。*India-Quantitative Restrictions* ケースパネル判断は、実際に輸入品を使用する者のみが輸入できるとする、本措置上の自己処理義務と同様の措置について、仲介者による再販売のための輸入を不可能にするため輸入禁止・制限に当たる旨判示している<sup>36</sup>。よって、措置⑥・⑭はそれぞれ、輸入に対する制限的効果を有しているといえる (P: 7.197-7.199、7.394-7.397)。

(v) 措置⑦・⑯ (参照価格)

本措置上、対象製品の市場価格が参照価格を下回ると、その間輸入が停止・延期されるが、輸入許可取得済み分が次の有効期間にキャリーオーバーされないことに鑑みると、参照価格システムが発動する限り、輸入は「禁止」されている。このような措置は、過去 WTO パネル及び GATT パネルが GATT 第 11 条第 1 項に不整合な輸入制限に当たると認めてきた最低価格要件と類似している<sup>37</sup>が、本措置では、参照価格システムが発動すると、参照価格を下回る輸入品に限らず、全ての輸入が禁じられる点でより絶対的 (categorical) といえる。また、市場価格が参照価格を上回っている場合ですら、輸入を増加すれば市場価格が低下し参照価格を下回り輸入停止が発動する可能性が増加するため、輸入を自主的に抑制する動

<sup>35</sup> Panel Report, *India – Autos*, para. 7.277. (“a manufacture was in no instance free to import without commercial constraint, as many products as it wished without regard to its export opportunities and obligations.”)

<sup>36</sup> Panel Report, *India – Quantitative Restrictions*, para. 7.267.

<sup>37</sup> Panel Report, *China – Raw Materials*, para. 7.1075; GATT Panel Report *Japan – Semi-Conductors* para. 106, 117; GATT Panel Report *EEC – Minimum Import Prices*, para.4.9.

機を与える。さらに、参照価格の設定方法が不透明であり、いつ輸入禁止が発動するか分からないという不確実性（uncertainty）がある。よって、措置⑦・⑯はそれぞれ、輸入に対する制限的効果を有しているといえる（P: 7.219-7.224、7.444-7.449）。

(vi) 措置④（収穫期要件）：

本措置により、政府は特定産物について特定期間における輸入を禁止できるため、輸入「禁止」にあたる。また、該当期間中に輸入が禁止まではされず制限される場合でも、該当期間中に輸入可能な量を制約する点で輸入に対する制限的効果が認められる（P:7.151）。

(vii) 措置⑤（貯蔵庫要件）：

輸入可能な数量が、有効期間中に輸入者自身が保有する貯蔵容量によって制限される点で、輸入に対する制限的効果がある。また、貯蔵庫の貯蔵物が有効期間中複数回ターンオーバーしうることを捨象し、輸入申請時の貯蔵容量しか検討しないため、措置①（申請期間・有効期間の制約）・②（固定的な輸入条件）とあいまって、当該制限的効果が増大する。さらに、本措置上、輸入者には貯蔵施設のリース等が許容されず保有が必要であるため、輸入コストが増加し、輸入可能な数量が限定され、輸入者の商業的機会に影響する（P:7.175-7.177）。

(viii) 措置⑬（国産品購入義務）：

本措置は、インドネシアに牛肉を輸入する条件として、輸入者に国産牛肉の購入を義務づけるもので、その結果、輸入者は、購入した国産牛肉につき、輸入事業の一環として輸入牛肉に代えて販売するか、事業と無関係にその他の用途に使用する必要が生じる。前者の場合は国産品による輸入品の置換がおき、輸入に対する直接的な制限的効果が生じる。後者の場合も、追加的な費用負担・事業計画の変更等を余儀なくされ、輸入の支障となり、輸入制限的効果が生じる（P:7.426）。本措置は *Argentina – Import Restriction* ケースで検討されたローカルコンテンツ要求に類似するが、同ケースパネルは、当該措置は、輸入品置換を強制するよう設計されているため、輸入に対する直接的な制限効果を有する旨判示し、また、当該事業者の事業活動と無関係なコストに帰結しうる点を指摘している<sup>38</sup>。

(ix) 措置⑨・⑰（輸入ライセンス規制全体）

共同申立国の主張によれば、措置⑨及び⑰は、それぞれ措置①－⑧全体又は措置⑩－⑯全体によって構成され、各輸入ライセンス規制に関するその他の要件は含まない。共同申立国は、各ライセンス制度全体（as a whole）は、特定の政策目的達成のためのこれらの構成措置の統合的な効果及び運用（combined effect and operation）に関するものという点で、構成措置（措置①－⑧または措置⑩－⑯）とは区別できる（distinct）、とする。

共同申立国による第 11 条第 1 項不整合性の主張の核心は、異なる要件が組み合わさる

<sup>38</sup> Panel Report, *Argentina – Import Measures*, para. 6.258.



ことでどのような態様で機能するか、各要件の輸入制限的効果が組み合わせられることでどのように悪化する（exacerbate）か、にある。共同申立国は、各構成措置は、相互作用によって、単に合計された場合よりも累積的に制限的になる（cumulatively more restrictive than the sum of each）と考えている（P: 7.260、7.264、7.468、7.472）。

共同申立国の主張は、輸入者の観点に立つとより理解しやすい。すなわち、輸入ライセンス規制の設計・構造上、輸入者は、輸入に必要な全ての許可・書類を実効的に取得するためには、多数の要件・手続（措置①－⑧又は措置⑩－⑮を含む）を全て遵守する必要がある。つまり、各輸入ライセンス規制を構成する様々な要件・手続は本質的に関連・影響し合っている（intrinsically related and intertwined）。別途検討のとおり、各構成措置は単独でも輸入禁止にあたる、ないし、輸入制限的効果を有するが、システムの一環として相互に関連し合うことで、各措置の輸入制限的効果が悪化する。たとえば、園芸作物の輸入ライセンスに関する措置②・③・⑤（固定的な輸入条件、80%実施義務及び貯蔵庫要件）、措置③・⑦（80%実施義務及び唐辛子等の参照価格）、措置①・⑤（申請期間・有効期間の制約及び貯蔵庫要件）、また、動物・動物製品の輸入ライセンスに関する措置⑫・⑬（固定的な輸入条件及び80%実施義務）、措置⑬・⑯（80%実施義務及び牛肉参照価格）はそれぞれ相互に作用しあい、互いの制限的効果を増幅させている（P:7.265-7.267、7.473-7.475）。

実務上、輸入者は、輸入関連の意思決定に際し、各構成措置の本質的な相互作用による増幅された制限的効果を考慮しなければならない。必然的に、これらの要件の同時適用により、輸入量や輸入に伴う費用に関する重大な制約が生じうる事態となる。措置①－⑧又は措置⑩－⑮によって課されているインドネシアの多数の貿易制限的な要件を遵守しようとすると、輸入プロセスの最終段階では、輸入者の輸入能力が著しく損なわれ、インドネシアにおける事業遂行にとって相当程度支障となる事態になりうることは、合理的に理解できる。この点、インドネシアの各輸入ライセンス規制は、商業的事業者の輸入意欲を強く損ない、輸入者の投資計画に影響を与え、全体的な事業環境として輸入品・輸入者にとって不利であることを特徴としている（P: 7.268、7.476）。

したがって、措置の設計・構造上、措置⑨・⑰を構成する各措置の制限効果は、輸入ライセンス規制全体の一環として本質的に相互作用する結果、増幅・悪化する。よって、措置⑨・⑰はそれぞれ、輸入制限的効果を持ち輸入制限にあたる（P: 7.269-7.270、7.477-7.478）。

**(x) 措置⑧（6ヶ月以内収穫要件）、⑩（リスト掲載品目以外の輸入禁止）**

これらの措置は、各々対象製品の輸入「禁止」そのものである（P: 7.241、7.297）。

**(xi) 措置⑱（国産品供給十分性要件）**

食物法、農家法、園芸法、動物法は、国内需要を満たす十分な国内供給が存在する場合に限って輸入可能である旨を明示的に定めている。これらの法律条項は、食品・農産品の輸入を、国内需要を充足するための国内生産の十分性の決定によって条件づけているため、as such で輸入制限にあたり、GATT 第 11 条第 1 項に不整合である（P: 7.494-7.496）。

なお、措置⑱を構成する法律規定は、国内生産の十分性によって輸入を制限する旨の一

一般的な輸入条件を規定している。インドネシアの輸入ライセンス制度上は、これらの包括的な (overarching) 法律規定は、園芸作物及び動物・動物製品の輸入を規律する商業省・農業省による実施規則の法的根拠となる。この点、インドネシアは、措置⑩を構成する各法律規定は食糧安全保障に関するインドネシアの義務 (commitment) を示す一般的宣言に過ぎないと主張するが、パネルは、それゆえ本措置⑩が GATT 第 11 条第 1 項違反に当たらないとする点には同意しない。各法律は、明示的に輸入を制限し、インドネシアの輸入ライセンス制度を支えており、特定の状況において特定の産品 [の輸入] を直接的に禁止する強制的で (mandatory) で執行可能 (enforceable) な義務を創出している。また、これらの法律規定の義務の文言は、実施細則が欠如しているとしても、輸入者にとって、いつ充分性要件が発動し特定産品の輸入が禁止されるか予測できない、という点で、不確実・予測不可能・不透明なので、輸入制限効果を持ちうる (P: 7.498-7.499)。

なお、上記のとおり、充分性要件を規定する法律そのもの (as such) が GATT 第 11 条第 1 項であると結論づけたことから、園芸作物及び動物・動物製品の輸入ライセンス規制を通して適用される限り (as applied) でも違反であるとする主張については、分析・判断不要である (P:7.501)。

## (2) 上級委員会判断

### (A) GATT 第 11 条第 1 項の判断基準 : GATT 第 11 条 2 項(c)(ii)の有効性 (措置④・⑦・⑩関連)

インドネシアは、GATT 第 11 条第 2 項に該当する措置は、そもそも第 11 条第 1 項上の数量的輸入制限として規律されず、農業協定 4.2 条脚注 1 第 1 パート上の「数量的輸入制限」に定義上該当しない [注 : よって農業協定 4.2 条に違反しえない] し、そのため、農業協定 4.2 条によって GATT 第 11 条第 2 項(c)(ii)が無効化 (inoperative) されたとするパネル判断は誤りであると主張した (A:5.67)。

#### (i) 判断の要否

米国は、インドネシアが、法的分析の完了を要請しておらず、本件措置が第 11 条第 2 項(c)(ii)の要件を充足することを立証しようとししていないことから、第 11 条 2 項(c)の解釈について判断しても本件紛争の解決に資さず、インドネシアの本主張は判断不要であると主張した。しかし、上級委員会は以下の理由から判断を行う。

まず、GATT 第 11 条第 2 項(c)(ii)の法的位置づけに関するインドネシアの上訴は、DSU17.6 条上の「パネル報告書で対象とされた法的な問題及びパネルが行った法的解釈」に関係する。また、DSU17.12 条上、上級委員会は 17.6 条にしたがって提起された法的問題を全て (each of the issues) 取り扱う必要がある。さらに、確かにインドネシアは法的分析の完了を求めているが、問題としているパネルの特定の法的判断は全加盟国に対してシステムチックな意味があることや、GATT 第 11 条第 2 項(c)の利用可能性を維持することはインドネシア政府にとって重要であることから、当該法的判断を覆すことは求めている。また、共同申立国のうちニュージーランドは、第 11 条第 2 項(c)(ii)の本質的要件が充足されないため、

インドネシアの当該上訴は本件紛争の解決にとって重要ではないと述べながらも、パネルの当該判断の維持を求めている。最後に、第 11 条第 2 項(c)(ii)に関する判断は、第 11 条第 1 項に関する DSB 勧告・判断を直接変更するものではないかもしれないが、インドネシアが将来、措置④・⑦・⑩に関する履行措置について第 11 条第 2 項(c)(ii)に基づく正当化・例外を主張できるか否かという問題は、インドネシアが DSB の勧告・判断を遵守しうる履行態様に影響する (A: 5.62-5.64)。

(ii) **農業協定 4.2 条により GATT 第 11 条第 2 項(c)(ii)が無効となるとするパネル判断は誤りか**

GATT 第 11 条第 2 項(c)が列挙する措置は、農業協定 4.2 条上の「数量的輸入制限」の禁止の適用範囲に含まれるか、が核心となる争点である (A: 5.69)。

この点、農業協定 4.2 条脚注 1 第 1 パートにおける「数量的輸入制限」は定義されていないが、文言は、農産品の輸入に関する数量に関連した制限を指すことを示唆している。また、脚注 1 第 1 パートは通常の間税に転換されるべき措置を挙げていることから、「数量的輸入制限」には通常の間税賦課は含まれない。さらに、解釈の文脈として、GATT 第 11 条は数量的制限の削減一般を規律しており、第 1 項は数量的制限削減の一般的義務等を規定し、第 2 項は、第 1 項が第 2 項(a)-(c)に規定する類型の措置には適用されないことを示している。上級委員会は、第 11 条のタイトル内の「数量的な」(quantitative) という文言は、第 11 条第 1 項及び第 2 項上の「禁止」・「制限」の解釈に示唆を与え、よって、第 11 条は「輸入・輸出される産品の数量又は金額に対して制限的效果 (limiting effect) を有する禁止・制限措置」を対象としている、と判示している<sup>39</sup> (A: 5.70-5.72)。

先述のとおり、農業協定 4.2 条及び GATT 第 11 条第 1 項は、農産品の輸入に関しては、数量的制限の禁止規定として本質的に同一なので、農業協定 4.2 条脚注 1 第 1 パートの「数量的輸入制限」は、GATT 第 11 条第 1 項上の「禁止」・「制限」に照らして解釈する必要がある (A:5.74)。

しかし、GATT 第 11 条には、第 11 条第 2 項(c)が、第 11 条第 1 項上の禁止措置に留まらず、農業協定 4.2 条上の禁止措置からの例外 (derogation) でもあることを示す文言は存在せず、逆に、第 11 条第 2 項は第 2 項(a)-(c)の例外は「本条第 1 項に関する」と明確に規定している。また、農業協定 4.2 条及び同条脚注 1 も、同条上の数量的輸入制限の禁止が GATT 第 11 条第 2 項(c)上の例外に服するかについて明示的に規定していない。GATT 第 11 条第 2 項(c)は、適用対象が農産品又は漁業品に明示的に限定された「農業に特定した」規定なので、農業協定 4.2 条脚注 1 上の「農業に特定されない一般的な規定」に当たらない。また、第 11 条第 2 項は、第 11 条第 2 項(c)に該当する輸入制限措置に「第 11 条第 1 項の規定の規律は及ばない」と規定しているが、これらの輸入制限措置が「数量的制限」といえなくなるわけではない。第 11 条第 2 項(c)は、一定の数量的制限措置を第 11 条第 1 項上の「禁止」の対象から外す機能を有するが、これらの措置が数量的制限であるという事実を変えるもの

<sup>39</sup> Appellate Body Report, *Argentina – Import Measures*, para. 5.216.

ではない。この理解は、農業協定 4.2 条脚注 1 上の「数量的輸入制限」は、GATT 第 11 条第 1 項上の数量的（輸入）制限及び同条第 2 項(c)上の「輸入制限」の双方を包含するという解釈と整合的である（A:5.75-5.76）。

インドネシアは、GATT 第 11 条第 2 項(c)は「適用範囲（scope）の制限」であり、農業協定 4.2 条脚注 1 第 2 パートは「例外」であるとして両者を区別するべきであるとし、たとえば、農業協定 4.2 条脚注 1 第 2 パート上の各種措置に該当するのは GATT 第 20 条等の例外規定であるところ、第 11 条第 2 項(c)条は、例外規定ではなく適用範囲を限定する規定なので、脚注 1 の第 2 パートではなく第 1 パートに該当するか否かという問題として検討されなければならないと主張する。しかし、適用範囲の限定か例外かという区別は、本争点の判断にあたって決定的な要素ではない。先述のとおり GATT 第 11 条第 2 項(c)は数量的制限の概念自体を定義するものではなく、農業協定 4.2 条脚注第 1 パートの「数量的輸入制限」は GATT 第 11 条第 2 項(c)上の措置を含むという解釈と合致し、GATT 第 11 条及び農業協定 4.2 条上、GATT 第 11 条第 2 項(c)が農業協定 4.2 条の例外（derogation）に当たるとする文言はない。むしろ、農業協定 4.2 条脚注 1 第 2 パートは、農業に特定した「規定」（provision）に基づく措置は 4.2 条の義務から逸脱できないと規定し、「規定」（provision）という用語は、規定が「例外」か「適用範囲の限定」かという区別をしていない（A:5.77-5.78）。

したがって、農業協定 4.2 条は、GATT 第 11 条第 2 項(c)等の農業に特化した規定による例外を許容しておらず、農業協定 4.2 条上の数量的輸入制限の禁止の規律は、GATT 第 11 条第 2 項(c)によって第 11 条第 1 項の射程から除外される措置にも及び、加盟国は、GATT 第 11 条第 2 項(c)条の要件を充足する農産物の輸入制限措置を、農業協定 4.2 条に違反せずに維持することはできない（A:5.79）。これは農業協定 21.1 条が想定している 2 協定の条文間の矛盾（conflict）に該当し、農業協定 21.1 条上も、農業協定 4.2 条上禁止されている数量的輸入制限に対する正当化・例外として GATT 第 11 条第 2 項(c)条を適用することはできない（A:5.80）。したがって、パネル判断は、農業協定 21.1 条により、農業協定 4.2 条上禁止されている数量的輸入制限措置について、GATT 第 11 条第 2 項(c)(ii)で正当化することはできない、とする限度で誤りはない（A:5.84）。

**(iii) GATT 第 11 条第 1 項不整合性の主張に対しても第 11 条第 2 項(c)は主張できないのか**

パネルは、「農業協定 4.2 条により農産品に関して GATT 第 11 条第 2 項(c)が無効化されるため、インドネシアは、措置④・⑦・⑩につき、第 11 条第 2 項(c)に依拠し、第 11 条第 1 項の適用範囲から除外することができなくなる」と判示しており、「第 11 条第 1 項の適用範囲」に言及していることから、共同申立国の農業協定 4.2 条に基づく主張に限らず、GATT 第 11 条第 1 項違反の主張に対しても、インドネシアは GATT 第 11 条第 2 項(c)に依拠できないと考えたようである。

この点、本件ではインドネシアは本件措置が第 11 条第 2 項(c)(ii)の要件を満たす旨を立証していないので、いずれにせよ、パネルによる第 11 条第 1 項違反の認定は影響を受けない。また、農業協定 4.2 条及び GATT 第 11 条第 1 項は農産品の数量的輸入制限の撤廃に関

しては本質的に同一の義務を規定している。よって、本件措置④・⑦・⑯が第 11 条第 1 項不整合であるというパネル判断は、ただちに、農業協定 4.2 条及び脚注 1 上禁止された数量的輸入制限措置にもあたるという結論に帰結する。また、第 11 条第 2 項(c)は、農業協定 4.2 条上禁止される措置については、正当化の根拠として主張できないので、インドネシアが第 11 条第 1 項と農業協定 4.2 条のいずれに対して第 11 条第 2 項(c)を主張するかにかかわらず、インドネシアは措置④・⑦・⑯を維持・採用・再採用してはならない。また、農業協定 21.1 条は、GATT 第 11 条 2 項(c)が農業協定 4.2 条に限らず GATT 第 11 条第 1 項に対しても依拠できなくなるかという意味での、GATT 内部の第 11 条第 1 項及び第 11 条第 2 項(c)の関係には影響しない。いずれにせよ、インドネシアは農業協定 4.2 条に違反する措置の正当化・例外について第 11 条第 2 項(c)に依拠できない、という上級委員会の当判断は、本件紛争を解決する目的や、インドネシアによる DSB 勧告・決定の履行に関しては、十分な指針を提供する (A:5.81-5.83)。

**(B) あてはめ：各措置の GATT 第 11 条第 1 項整合性**

本論点は上訴されなかった。

**4. GATT 第 20 条**

**(1) パネル判断**

インドネシアは、各種措置について、(a)号（公德保護）（措置⑤・⑥・⑨・⑭・⑰について）、(b)号（健康保護）（措置④－⑩、措置⑭－⑰について）、(d)号（法令遵守）（措置⑤・⑥・⑨・⑪・⑫・⑬・⑰について）の各号に基づく正当化を主張したが、結論として、いずれについても、各号該当性又は柱書整合性は認められず、各措置の GATT 第 11 条第 1 項不整合性は正当化されない [注：パネル報告書は、措置ごとに各号該当性を順次検討しているが、以下では便宜のため適宜包括して要約する]。

**(A) 措置④－⑦に関して**

措置と各号規定の規制目的との関連性が認められない ((a)号及び(b)号) か、または、(d)号上の遵守すべき WTO 整合的な法令に含まれる規則・義務・要件を特定できていない ((d)号) ため、いずれについても各号該当性が認められない [注：各号の必要性要件や柱書については、判断していない]。

**(i) 第 20 条(a)号及び(b)号**

(a)・(b)号については、第 20 条上の正当化に関する検討の第一段階としては、まず、措置と各号上の規制目的の間に関連が認められるか否かという初期的・閾値的 (threshold) 分析が必要である。この点、措置が公德目的等の各号上の規制目的に明示的に言及していない場合でも、当該措置の構造（期待される運用ぶり等を含む）の検討によって、各号上の規制目

的との関連性が認められることはありうる<sup>40</sup> (P: 7.630、7.656、7.677、7.714、7.737、7.772)。

しかし、本件各措置を規定する実施細則の文言は、各号の規制目的（公德保護や健康保護）やインドネシアが主張する具体的な規制目的に言及していない (P: 7.631、7.657-658、7.678-679、7.715-718、7.738、7.773)。また、実施細則がより一般的な目的（消費者保護、輸入手続の簡素化・効率化等）を規定し、かつ、当該実施細則で言及されている他の国内法令が幅広い事項について規律しているだけでは、当該実施細則は、各措置が、インドネシアが本件で主張する懸念・目的に対応するために講じられたことを示す関連証拠にあたるとはいえない (P: 7.631、7.657-658、7.739、7.774)。

各措置の構造に鑑みても、当該措置が当該目的を「達成できないわけではない」 (“not incapable”) <sup>41</sup>と結論付けられるような結びつき (connection)は、なんら見当たらない。すなわち、措置の目的がインドネシアの主張する懸念に対応することであること（両者の結びつき）を示す証拠が提出されておらず、むしろ、措置に関する証拠からは、インドネシアの主張する目的とは異なる目的（国産品の供給量との調整、輸入品自体の性質（ハラるか否か等）と無関係な条件づけ等）を有する、ないし、主張する目的に反することが認められる<sup>42</sup> (P:7.632、7.659、7.680-681、7.719、7.740、7.775)。

したがって、インドネシアは、各措置が、公德保護又は人間の健康保護という規制目的と関連性を有することを立証できていない (P:7.635、7.661、7.682、7.720、7.742、7.776)。

なお、インドネシアが主張している各措置の具体的な規制目的のうち、措置⑤・⑥の規制目的として主張されているハラルについては、両申立国は、(a)号上の公德保護に含まれることを争っていない (P: 7.653、7.712)。ただし、共同申立国は、園芸作物は本質的にハラルなので、園芸作物に適用されるハラル遵守規制は存在しない [措置⑤・⑥がハラル遵守を規制目的とすることはありえない] と主張しているところ、インドネシアは、(措置⑤によって守られるという) 園芸作物のためのハラル要件を特定できていない（さらに、上記のとおり、措置の設計等に照らしても、関連性は認められない） (P:7.654-7.655、7.712)。

また、措置⑦の規制目的として主張されている食糧安全保障 (food security)（生鮮品の過剰供給による健康被害の防止、極端な価格変動による供給安定性への悪影響の防止）については、共同申立国は、インドネシアは食品の安全性と食糧安全保障を混同しており、後者については、特にインドネシアは国内生産者の保護の意味で使用していることに鑑みても、(b)号の対象であることを立証できていないと主張した。この点、インドネシアは、食糧安全保障目的が(b)号の対象に含まれる旨の説得的な反論ができていない（ただし、たとえ [食糧安全保障目的が(b)号に含まれると仮定し、] 措置⑦と食糧安全保障目的の関連性について検討に及ぶとしても、上記のとおり関連性は認められない） (P: 7.766-7.771)。

<sup>40</sup> Appellate Body Report, *Colombia – Textiles*, para. 5.69.

<sup>41</sup> *Ibid.*, para. 5.68.

<sup>42</sup> 措置⑥（用途制限）と(b)号上の目的との関連性につき、インドネシアは、措置⑥には病原菌を保有する製品の発生源を追跡しやすくする目的があると主張したが、措置⑥は最終的な購買者・最終目的地まで管理できない（一度流通業者を介せば、屋外市場での販売も可能）ため、むしろサプライチェーンを長くし、追跡をより難しくさせ、当該目的に資さない (P: 7.740)。

(ii) **第 20 条(d)号**

(d)号については、まず、WTO 整合的な法令の遵守を確保するために設計されているか、次に、当該措置は遵守確保に必要なか、の検討が必要である。また、前者の主要なステップとして、インドネシアが WTO 整合的な法令を特定できているか、特定できているとしてどれほど正確に特定できているかという分析が必要である（より特定できているほど、当該措置がなぜ・どのように WTO 整合的な法令の遵守を確保するか説明できる可能性がより高くなる）(P:7.570-572)。

インドネシアは、(d)号に基づく正当化を主張した全ての個別措置に対して、(d)号上遵守すべき WTO 協定整合的な法令の規定として、税関、検疫、ラベリング、食糧安全保障等に関する複数の法令を一括して提示した (P:7.572-577)。しかし、遵守すべき法令を特定するためには、被申立国は、当該法令自体に言及するだけでは足りず、該当する法文の文言を証拠又は引用によって提供する必要がある（既にパネルが証拠として有する場合を除く）<sup>43</sup>ため、本パネルは、インドネシアが法令番号しか示していない法令は考慮できない (P:7.581)。

また、被申立国は、(d)号上の遵守対象である WTO 整合的な法令に含まれる具体的な規則・義務・要件 (specific rules, obligations or requirements) を特定しなければならない<sup>44</sup>が、インドネシアは、自身が証拠として提出した法令について、遵守すべき特定の規則・義務・要件を特定できていない (P:7.583-7.584)。WTO 整合的な法令の特定に関するインドネシアの主張は、全関連措置について提起されていたため、上記判断は、措置②・③・⑤・⑥についても妥当する (P:7.594、7.605、7.692、7.750)。

(B) **措置⑧に関して：第 20 条(b)号**

(i) **措置と(b)号上の規制目的の関連性**

措置⑧と目的との関連性に関しては、措置⑧の実施細則の文言は、健康保護等の(b)号が規定する政策目的に言及せず、異なる目的（輸入手続の簡素化・効率化等）が記載されているため、これらの実施細則は、措置⑧が食品の安全性に関する懸念に対応するために講じられたことを示す証拠であるとはいえない (P:7.794)。しかし、提出された証拠から、一定の園芸作物は貯蔵に耐える期間が 6 ヶ月より短いことが認められるため、措置⑧は、人間の消費にとって安全でない園芸作物の輸入を禁止することにより、食品の安全性保護を「達成できないわけではない」（“not incapable”）といえ、措置⑧は健康保護等の目的と関連性を有することが認められる。なお、全ての園芸作物について収穫後 6 ヶ月経てば食品の安全性についてリスクが発生するわけではないが、リスク発生が認められる一定数の園芸作物が存在すれば、関連性を認めるには十分であり、本措置は少なくとも部分的には健康被害防止のために設計されたものといえる (P:7.796-7.797)。

(ii) **規制目的達成に対する措置の必要性**

次に、必要性要件については、目的重要性、措置の目的貢献度、措置の貿易制限度とい

<sup>43</sup> Panel Report, *Argentina – Financial Services*, para. 7. 609.

<sup>44</sup> Appellate Body Report, *Argentina – Financial Services*, para.6.203.

う、総合衡量するべき3つの考慮要素のうち、目的重要性については、インドネシアが措置⑧について主張する食品安全性が重要な目的であることは当事国間に争いが無い。

目的貢献度については、インドネシアは、園芸作物が輸入後国内で6ヶ月以上貯蔵されたいうで消費者に販売されることを許容しているため、措置⑧によって消費者が安全な食品を入手することを確保できるわけではなく、措置⑧には目的に対する貢献が認められない。また、貿易制限度については、輸入禁止はもっとも貿易制限的な態様の措置であるところ、食品の安全性確保のためには、インドネシアは、出荷前検査に基づく安全性証明書の添付等、園芸作物に対する健康保護目的の規制・SPS規制という、代替的でより制限的でない措置を既に講じており、措置⑧がなぜ追加的に必要であるか不明であるとする申立国の主張に対して、インドネシアは反論していない。したがって、措置⑧の目的達成に対する必要性は認められず、措置⑧は(b)号によって正当化できない (P:7.799-7.804)。

### (iii) 柱書

上記のとおり措置⑧は必要性要件を満たさず、インドネシアは、措置⑧が(b)号に基づき正当化されることを立証できていない。したがって、パネルは第20条柱書について判断する必要はない。しかし、本判断が上級委員会に上訴され、上級委員会が柱書に関する主張を検討するための十分な事実認定を必要とする場合のため、パネルは、措置⑧が各号該当上正当化されると仮定して (*assuming arguendo*)、柱書に整合的な態様で適用されているか否かを検討する (P:7.804)。

インドネシアは柱書該当性を主張する際、各措置を区別せず、かつ、(a)・(b)・(d)各号も区別せず、園芸作物及び動物・動物製品に関する輸入ライセンス全体 (*as a whole*) について柱書に整合的な態様で適用されていると主張している。このようなインドネシアの主張態様に鑑みて、パネルは、個別措置を含む輸入ライセンス全体につき、3つの各号全てについて、柱書に整合的な態様で適用されているか否かを検討する (P:7.805)。

GATT 第11条第1項整合性について判断したとおり、各措置は、輸入品に対して不利に競争機会を変更するものである。また、インドネシアは、国産品について同等の措置が存在することを示していない。したがって、各措置の設計・構造及び提出された証拠に鑑みて、各輸入ライセンス規制全体及びこれらに含まれる各個別措置に関して、国産品と輸入品の間に差別が存在する (P: 7.812-7.816)。また、インドネシアは、なぜ上記の差別が(a)・(b)・(d)号上の各規制目的と符合しうるか、ないし、合理的な関連性を有するか (*can be reconciled with, or is rationally related to*) を示していない。また、国産品供給の十分性について規定する各種の包括的な (*overarching*) 法令が存在する等、輸入ライセンス規制の文言・構造・経緯や上記法令の内容に鑑みれば、本件措置の実際の政策目的は、輸入規制によって国産品による自給を達成することであるといえる。本件各措置を所掌する政府高官間の発言 (*correspondence*) (国産品との調整との必要等を考慮していつどのように輸入を規制するかについて言及しているもの) 等の証拠もこれを裏付ける。したがって、上記の差別は、「恣意的で正当化できない差別」に当たる (P: 7.819-7.824)。よって、インドネシアは、園芸作物及び動物・動物製品に関する輸入ライセンス規制全体及びそのなかの個別措置 (措置⑧)を



含む)について、第 20 条柱書に整合的な態様で適用されていると立証できていない(P:7.827-7.828)。

(C) 措置⑨-⑰に関して

措置⑧に関して判断したとおり、園芸作物又は動物・動物製品に対する輸入ライセンス規制全体及びこれに含まれる各個別措置、すなわち、措置⑨-⑰のいずれについても、インドネシアは、第 20 条柱書に整合的な態様で適用されていると立証できていない。柱書を遵守できていない措置は第 20 条に基づいて正当化されえないことに鑑みて、パネルは、措置⑨-⑰についてさらに各号該当性を判断することを控える。したがって、インドネシアは、措置⑨-⑰が第 20 条(a)・(b)・(d)各号によって正当化されることを立証できていない (P: 7.829-7.830)。

(D) その他

措置①・②・⑪・⑫に関する(b)号の主張及び措置④・⑩・⑭に関する(d)号の主張については、インドネシアがパネル第二回会合後のパネル質問に対する回答において初めて明確に主張したところ、共同申立国が反論する機会は、第二回会合後のパネル質問に対するインドネシアの回答に対して、1 週間の期限でコメントをする場だけであった。したがって、パネルがこれらの主張を検討することは適正手続原則に反するため、これらの主張は却下 (dismiss) する。また、たとえ却下しなかったとしても、インドネシアはこれらの主張を裏付ける議論や証拠を何ら示していないので、立証責任を果たしたといえない (P: 7.510-7.512)。

措置③・⑬・⑱に関する(b)号の主張及び措置⑮に関する(a)号の主張については、インドネシアは、各号に言及するのみで、裏付ける議論や証拠を何ら示しておらず、立証責任を果たしていない (P: 7.513-7.517)。

※ 参考：第 20 条各号及び柱書に関する却下・棄却判断の概要<sup>45</sup>

措置類型	(a)に関する判断	(b)に関する判断	(d)に関する判断
園芸作物の輸入ライセンス規制	① 限定的な申請期間・有効期間	[時機を逸した主張として却下 (P:7.512) ]	<インドネシア (以下尼) 主張目的：税関法令等各種法令の執行> →遵守法令不特定 (P:7.585)
	② 輸入条件の硬直性	[時機を逸した主張として却下 (P:7.512) ]	同上 (P:7.594)
	③ 80%実施義務	[何ら議論・証拠の裏付けがなく、凡そ立証できていない (P:7.515) ]	<尼主張目的：税関法令等各種法令の執行>→遵守法令不特定 (P:7.605)
	④ 収穫期要件	<尼主張目的：熱帯気候等起因の生鮮品腐敗による公衆	[時機を逸した主張として却下 (P:7.512) ]

<sup>45</sup> パネル報告書 para. 7.519 掲載表に基づき、パネル判断の理由概要を追記。

			衛生リスク防止 (P:7.627) > →関連性なし (P:7.635)	
	⑤ 貯蔵庫要件	<尼主張目的: ハラル規制遵守 (食品のハラル状態維持) (P:7.651) > →関連性なし (P:7.660)	<尼主張目的: 冷蔵チェーンシステム適切利用による果物・野菜・食肉製品の安全性・品質保持 (P:7.674) > →関連性なし (P:7.682)	<尼主張目的: 税関法令等各種法令の執行>→遵守法令不特定 (P:7.692)
	⑥ 用途等の制限	<尼主張目的: ハラルに関する消費者誤認防止 (表示規制を実施できていないため) (P:7.710) > →関連性なし (P: 7.720)	<尼主張目的: 食品安全性 (病原菌保有製品の発生源追跡による病原菌拡散防止) (P: 7.734) > →関連性なし (P: 7.742)	<尼主張目的: 税関法令等各種法令の執行>→遵守法令不特定 (P:7.750)
	⑦ 参照価格		<尼主張目的: 食品安全性及び食糧安全保障 (P:7.766) > →関連性なし (P: 7.776)	
	⑧ 収穫期要件		<尼主張目的: 食品安全性> → <b>関連性あり</b> (P:7.797) → <b>必要性なし</b> (P:7.804) → <b>規制全体及び各構成措置いずれの適用態様も柱書不整合</b> (P:7.805-7.827)	
	⑨ 規制全体	<b>柱書不整合 (P:7.829) (以下 ※はいずれも同様)</b>	※	※
動物・動物製品の輸入ライセンス規制	⑩ 一定品目の輸出禁止		※	[時機を逸した主張として却下 (P:7.512) ]
	⑪ 限定的な申請期間・有効期間		[時機を逸した主張として却下 (P:7.512) ]	※
	⑫ 輸入条件の硬直性		[時機を逸した主張として却下 (P:7.512) ]	※
	⑬ 80%実施義務		[何ら議論・証拠の裏付けがなく、凡そ立証できていない (P:7.515) ]	※
	⑭ 用途等の制限	※	※	[時機を逸した主張として却下 (P:7.512) ]
	⑮ 国産品購入義務	[何ら議論・証拠の裏付けがなく、凡そ立証できていない (P:7.516) ]	※	

	⑯ 参照価格		※	
	⑰ 規制全体	※	※	※
共通	⑱ 十分性要件		[何ら議論・証拠の裏付けがなく、凡そ立証できていない (P.7.517) ]	

(2) 上級委員会判断

(A) 措置⑨-⑰について各号該当性の検討が欠けている点

インドネシアは、パネルが、措置⑨-⑰について、各号該当性について判断することなく柱書該当性を判断した点について、第 20 条に関する義務的な判断順序（各号→柱書）を守らず、分析の実体に影響を与えており、誤った判断であるとして、措置⑨-⑰の GATT 第 20 条該当性全体に関する結論を覆すよう求めている (A:5.86, 5.91)。これに対し共同申立国は、各号該当性について先に判断することなく柱書該当性を判断した場合も、それ自体が覆すべき瑕疵に該当するものではなく、パネルの結論を実質的に誤らせた場合にのみ覆すべきであると主張する (A:5.92)。

第 20 条柱書は、各号に該当する措置が、第 20 条例外の濫用となるような方法で適用されることを防止する機能を持つ<sup>46</sup>。柱書と各号の関係から、GATT 第 20 条によって措置が正当化できるか否かの決定については、①各号該当性→②柱書該当性の 2 段階テストが導き出されている。このシーケンスにより、パネルは、まず各号該当性を検討することによって、柱書について評価するために必要なツールを得ることができる（特に、各号該当性の検討により、柱書該当性の検討にも必要な規制目的を特定することができる）。上級委員会は、*US – Gasoline* ケース<sup>47</sup>以降当該シーケンスを繰り返し用い<sup>48</sup>、当該シーケンスは、「不注意や偶然ではあく、第 20 条の根本的な構造とロジックを反映している」と判示している<sup>49</sup>。第 20 条上の特定の例外事由の濫用・誤用の防止のために柱書を解釈する作業は、まず濫用されているおそれのある特定の例外事由を特定・精査した後でなければ、非常に困難である<sup>50</sup>。特に、各号において検討する措置の規制目的は、柱書上差別が恣意的か正当化できないものかを検討するうえでも関連する。<sup>51</sup>この点、*EC – Seal Products* ケース上級委員会判断は、「恣意的または正当化できない差別に当たるかを検討するうえでもっとも重要な要素のひとつは、当該差別は、第 20 条各号のひとつに基づき措置が暫定的に正当化されると判断された政策目的と合致するか、または、合理的に関連するかである」<sup>52</sup>、また、各号の認定内容は柱書の検討に必要な各国の状況 (conditions) の認定に関連する文脈に当たると判示している<sup>53</sup> (A:5.96-5.99)。

<sup>46</sup> Appellate Body Report, *Brazil – Retreaded Tyres*, para. 277 (referring to Appellate Body Report, *US – Gasoline*, p.22, DSR 1996:1, p21).

<sup>47</sup> Appellate Body Report, *US – Gasoline*, p.20.

<sup>48</sup> Appellate Body Reports, *US – Shrimp*, para. 118; *Dominican Republic – Import and Sale of Cigarettes*, para. 64; *Brazil – Retreaded Tyres*, para. 139; *EC – Seal Products*, para. 5.169; *Colombia – Textiles*, para. 5.67.

<sup>49</sup> Appellate Body Report, *US – Shrimp*, para. 119.

<sup>50</sup> Ibid. para. 120.

<sup>51</sup> Appellate Body Report, *Brazil – Retreaded Tyres*, para. 227.

<sup>52</sup> Appellate Body Report, *EC – Seal Products*, para. 5.303.

<sup>53</sup> Ibid. paras. 5.300-5.301.

当事国が防御方法をどのように提示したか等、個別事案の状況次第では、第 20 条の分析のシーケンスを遵守しなくても、パネルが、柱書の要件を評価に関連する各号の要素を特定し、分析することが可能な場合もありうる。パネルが、柱書の要件の分析に関連する各号上の要素を認定する限り、シーケンスから乖離しても、その事由だけをもって、覆しうる法的過誤を構成するわけでは必ずしもないかもしれない (might not necessarily)。しかし、前述のとおり、第 20 条例外の濫用を防止するための柱書の検討は、パネルがまず関連する各号について特定・精査していなければ困難になる。第 20 条の通常分析のシーケンスを守ること、パネルは柱書の要件の評価に必要なツールを得ることができる。また、各号を充足していないと判断されたか、または、柱書を充足していないと判断されたかによって、履行に対するインプリケーションは異なりうる (A:5.100-5.101)。

インドネシアは、パネルの事実認定が不足しているため、上級委員会は、措置⑨-⑰が GATT 第 20 条(a)・(b)・(d)各号に基づき正当化されるか否かについて法的分析を完了できないと主張している。また、インドネシアの要求を受け入れ、措置⑨-⑰に関する GATT 第 20 条各号に基づく正当化について、法的分析を完了することなくパネルの結論部分を覆したとしても、これらの措置が GATT 第 11 条第 1 項不整合であるというパネルの判断は、影響を受けずに維持される。したがって、上級委員会は、本件紛争を解決する目的からは、第 20 条に関するインドネシアの上訴の主張について判断する必要はないと考える。よって、インドネシアの第 20 条に関する上訴主張については、上級委員会は判断を拒否し、「インドネシアは措置⑨-⑰について第 20 条(a)・(b)・(d)号の各号上正当化できることを示すことができなかった」とするパネルの認定 (パネル報告書 para.7.830) について、無効 (moot and of no legal effect) である旨宣言する (A: 5.102-5.103)。

## IV. 本件の意義

### 1. GATT 第 11 条と農業協定 4.2 条の関係

#### (1) GATT 第 11 条第 1 項と農業協定 4.2 条の関係

農産品に対する輸入制限措置について、GATT 第 11 条第 1 項整合性及び農業協定 4.2 条整合性の双方を何らかに関連づけて検討したパネル判断はいくつかある<sup>54</sup>が、上級委員会が両条文の関係性を明確に整理したのは本件が初めてである<sup>55</sup>。本件上級委員会判断は、GATT 第 11 条第

<sup>54</sup> Panel Reports, *EC – Seal Products*, paras. 7.664-665 (GATT 第 11 条第 1 項違反を認めず、かつ、同判断に依拠し農業協定 4.2 条違反も認めず) ; *US – Poultry (China)*, paras. 7.484-487 (GATT 第 11 条第 1 項不整合認定により、農業協定 4.2 条不整合の主張は判断不要とする) ; *Korea – Various Measures on Beef*, paras. 759-769 (国家貿易企業による農産品関連措置について、GATT 第 11 条第 1 項及び *Ad Note* 不整合認定により当然、農業協定 4.2 条及び同脚注違反にも該当するとする) ; *India – Quantitative Restrictions*, paras. 5.238-242 (GATT 第 11 条第 1 項違反措置が BOP で正当化されない場合は農業協定 4.2 条違反にあたる) 。

<sup>55</sup> *Indonesia – Chicken* パネル (DS484) は、GATT 第 11 条第 1 項及び農業協定 4.2 条につき、GATT 第 20 条の立証責任に差はないため、この点に起因する矛盾は生じず、農業協定 4.2 条は GATT 第 11 条第 1 項の適用を排斥しない、として、本件上級委員会判断と同旨の判断をしている (なお、審理順序については、数量制限という実体的義務の性質に鑑みると GATT 第 11 条第 1 項が農業協定 4.2 条より特定のであることや、インドネシアの防御方法における GATT 第 20 条の重要な役割を考慮し、第 11 条第 1 項整合性について先に判断した) (Panel Report, *Indonesia – Chicken*, paras. 7.60-7.76)。

1 項と農業協定 4.2 条は、農産品の数量的輸入制限について同一の義務を規定していること、また、少なくとも、農産品の輸入制限措置である本件措置に適用される限りでは、両条文は矛盾関係になく重畳適用されることを明確にした。

また、本件パネルは、GATT 第 11 条第 1 項が農業協定 4.2 条より数量制限に特化している点でより特定性が高いという理由で、GATT 第 11 条第 1 項から先に審理しており、両条文間には GATT 第 11 条第 1 項を先行させるべき義務的な審理順序があると考えたようにも読める（ただし、義務であるとの明確な言及はない）のに対して、上級委員会判断は、いずれの条文がより特定性を有するかは、検討事項（対象産品の範囲、対象措置の範囲等）によって異なりうるため決定的な考慮要素になりえないことを適切に指摘し、義務的な審理順序の先後関係も存在しない旨を明示した。

なお、上級委員会のこの判示は、インドネシアの上訴主張のうち、GATT 第 11 条第 1 項が農業協定 4.2 条より特定性が高いとする点でパネル判断は誤りであるという理由部分については、実質的に認容したといえる（GATT 第 11 条第 1 項を先に判断した点を誤りとする結論についてパネル判断に誤りはないため、パネル判断は覆していない）。

また、本件上級委員会判断は、農業協定 4.2 条脚注 1 を判断する際、GATT 第 20 条の立証責任の所在は、GATT 上の各措置国・被申立国に所在するという規律から特段変更されない旨も明確化した。この点、上級委員会が検討したとおり、加盟国の権利義務のバランスをとるという GATT 第 20 条自体の性質に鑑みれば、変更されないという解釈は合理的である。また、実務上も、措置に関する事実関係をより丁寧に把握しうるのは措置国・被申立国側であること、立証責任を負うのが措置国・被申立国側なのか申立国側なのかによって同じケースで同じ措置について GATT 第 20 条上の正当化事由の成否が異なる可能性があるのは妥当とは思われなことに鑑みると、適切であり、実務上も有意義な判断であったといえる。

## （２） GATT 第 11 条第 2 項(c)と農業協定 4.2 条脚注 1 の関係

本件は WTO 紛争解決手続において GATT 第 11 条第 2 項(c)の解釈が判示された初の事案である。従来から、GATT 第 11 条第 2 項(c)は、農業協定 4.2 条脚注 1 第 2 パートの「その他の農業に特定されない一般的な規定に基づいて維持される措置」に含まれず、農業協定の成立に伴って効力を停止した旨の指摘はあった<sup>56</sup>ところ、本件パネル判断は、簡潔に、GATT 第 11 条第 2 項(c)は、農業協定 4.2 条によって「無効化 (inoperative)」したと判示した。パネルは、inoperative（無効化）という絶対的失効と解される表現を用い、また、「第 11 条 1 項の適用から」除外される旨も明記することで、第 11 条第 2 項(c)は、同条第 1 項の正当化事由・例外としても主張できない旨を明確に示したといえる。

これに対して、上級委員会判断は、ほぼ同趣旨ながら、GATT 第 11 条第 2 項(c)は「農業協定 4.2 条の正当化事由・例外として主張できない」という結論に留め、GATT 第 11 条第 1 項と同条第 2 項(c)の関係については明示的に判断を避け、パネル判断を維持する範囲を農業協定 4.2 条との関係性に限定した点に留意が必要である。

<sup>56</sup> GATT 第 11 条第 2 項(c)(i)に関して、山下一仁「詳解 WTO と農政改革 — 交渉のゆくえと 21 世紀の農政理論」p.144（2000 年 財団法人食料・農業政策研究センター）。

すなわち、本件上級委員会判断後も、GATT 第 11 条第 2 項(c)を GATT 第 11 条第 1 項に対する正当化事由・例外として主張できるか否かは明確ではない。GATT 第 11 条第 1 項に対しては正当化事由として主張できるのであれば、GATT 第 11 条第 1 項に基づく主張か、農業協定 4.2 条に関する主張かによって、最終的な協定整合性の結論に差が生じる可能性がある。

しかし、特に農産物の数量制限について両条は同一の義務を規定しているとされたことに鑑みれば、両条の間で、最終的な協定整合性の結論に差が生じる事態は実質的な妥当性を欠くと思われる。この点、本上級委員会判断と整合的で、かつ、両条文間で結論に差が生じない解釈としては、①第 11 条第 2 項(c)は第 11 条第 1 項に対しても無効化されるという本件パネルが採った解釈の他に、②第 11 条第 2 項(c)は第 11 条第 1 項に対しては正当化事由として主張できるものの、第 11 条第 1 項違反が第 11 条第 2 項(c)によって正当化される場合、GATT 第 11 条第 1 項及び第 2 項(c)の適用結果（正当化され協定不整合性なし）と、農業協定 4.2 条の適用結果（協定不整合性あり）に矛盾が生じ、農業協定 21.1 条に基づき農業協定の適用が優先されるという解釈がありうる。本件上級委員会も判示したとおり、農業協定 21.1 条は農業協定と GATT の関係を規律したものであって、GATT 内の 2 条文（GATT 第 11 条第 1 項と同条第 2 項(c)(ii)の関係）は規律していないこと、GATT 第 11 条第 2 項(c)が失効する旨を示唆する規定はいずれの協定にも存在しないことから、②の解釈が適切と思われる。

いずれにしても、本件パネル・上級委員会判断によれば、農業協定 4.2 条脚注 1 が、文言上明確に、農業協定 4.2 条に違反しない措置を、GATT 上の例外に該当する措置に関しては、「農業に特定されない一般的な（"general, non-agricultural"）例外に基づくものに限定していることから、農産物を対象とする GATT 第 11 条第 2 項(c)は実質的に死文化し、同項(c)(ii)に基づき、国産農産物の一時的な過剰供給が生じた場合に、余剰解消のために価格引き下げ措置等を講じることはおよそ許されない、ということになる。この点、実質論として、生産量が天候に左右されやすい、需要の弾力性が低い、生鮮品が多く保存に限界がある、小規模生産者が多い、等の農産物の特質に鑑みると、イレギュラーで極端な供給過多が生じた場合に、価格急落による小規模生産者の倒産や、場合によっては公衆衛生の悪化等を防止するために、生産制限・消費促進とともに輸入制限措置を講じることは、客観的で適切な条件に基づく限り一定の正当性はあるとも思われる<sup>57</sup>。農業協定 4.2 条上も、譲許税率内での関税引き上げによる輸入量の調節は許されているが、既に実行関税が譲許税率である場合はこの手段は活用できない。しかし、上記解釈は、「農業に特化していない」もののみ例外として許容される旨の農業協定 4.2 条脚注 1 の明確な文言、また、全ての国境措置を関税に転換し、非関税障壁を認めないこととした農業協定 4.2 条の趣旨（関税化の原則）とは整合的といえる。この点、GATT 第 11 条第 2 項(c)(i)に関する GATT パネル（*Japan – Agricultural Product I* ケース）が、同条による正当化について、①措置が輸入制限に該当すること、②輸入制限の対象が農産品・水産物であること、③販売・生産が許されている製品の数量を制限するように機能する政府措置が存在すること、④輸入制限とともに国産供給制限が同種産

<sup>57</sup> GATT 第 11 条第 2 項(c)(i)につき、制定に至った根拠として、農産品や水産品には、①自然環境の急変による収穫の急増で価格が急落するリスクがあることや、②小規模で組織化されていない生産者が多く、政府が介入して組織化し、あわせて輸入も制御する必要があると認められうることを指摘するものとして、GATT Panel Report on *Japan – Agricultural Product I*, para. 5.1.2, 松下満雄・米谷三以「国際経済法」（東京大学出版会 2015 年）p.649, 659.

品に適用されること、⑤輸入制限が国産供給制限の実施に必要であること、⑥各製品の総数量枠又は総額枠が公告されること、及び⑦輸入制限は、国内生産総額に対する輸入総額の比率を、輸入制限がない場合に合理的に期待できる両者の比率よりも減少させるものではないこと、の全てを充足する必要があると判示しており<sup>58</sup>、特に⑦を課す点で厳しい条件を付したため、実務上同条の活用の可能性は決して高いわけではなかったことも考慮する必要があるだろう。また、農業協定6条・7条上、食糧安全保障目的の備蓄、国内食糧援助、自然災害に対する補償等のための国内助成（補助金）は、一定の制約のもと許容されているので、農業協定は、農産品の特殊性に鑑みた救済措置として、国境措置ではなく補助金をとることを選択しているともいえる。ただし、該当する事例は非常に限定されるとしても、少なくとも、インドネシアが本件でやや粗雑ながらも展開したように、国内供給過多が極端なレベルに達し、公衆衛生に著しい悪影響を及ぼしうる場合には、GATT第20条(a)号（公德）や(b)号（人の健康）に基づく正当化が許される可能性はなお残されていると思われる。

また、インドネシアが、本件上訴において、第11条第2項(c)に該当する措置は、そもそも「数量的輸入制限」に当たらないと主張したため、上級委員会は、GATT第11条第1項及び農業協定4.2条上の「数量制限」・「数量的輸入制限」概念の関係も検討することとなり、両者は同一である旨を判示している。インドネシアの主張は、第11条第2項(c)に該当する措置は、第11条第1項上の「数量制限」に該当しないため、農業協定4.2条脚注1の第1パート（禁止措置）の対象から外れ、その結果、脚注1第2パートの例外に該当するか否かはそもそも判断する必要がない、というものであった。この解釈によれば、GATT第11条第2項(c)に該当する措置は、およそGATT第11条第1項違反にも農業協定4.2条違反にも当たりえないことになる。しかし、第11条第2項は、同条項に該当する措置について、第1項の規律が及ばない（the provisions of paragraph 1 ... shall not extend）と規定しているのであって、数量制限に当たらないと規定しているわけではないため、第2項に該当する場合は第1項（及び農業協定4.2条）の「数量制限」概念自体が縮小するというインドネシアの解釈は、条文文言上手がかりがなく、困難であり、その旨の上級委員会判示は妥当と思われる。

本論点に関する上級委員会による判断抑制については、下記4.(1)を参照。

## 2. GATT 第11条第1項「輸入制限」の基準に関するルール形成

### (1) 輸入制限的効果（limiting effect）の判断基準

GATT第11条第1項不整合な輸入「制限」にあたるか否かの判断基準については、措置が制限的効果（limiting effect）を有する必要がある、かつ、同条が「数量」制限というタイトルであることに鑑みれば、数量に影響するような制限的効果である必要がある、とする先例が確立している<sup>59</sup>。

本件パネル判断（上訴されず）は、GATT第11条第1項上の制限的効果の解釈に関しては、輸入品の競争機会を制約するものを広く捉えるべきとし、かつ、制限的効果の有無は、貿易フロー等によって影響を数量化する必要はなく、措置の構造・設計から検討するべきである旨を判示

<sup>58</sup> GATT Panel Report on Japan – Agricultural Product I, para. 5.1.3.

<sup>59</sup> Appellate Body Reports, *Argentina – Import Measures*, para. 5.217; and *China – Raw Materials*, paras. 319-320.

したうえで、判断基準を本件各種措置にあてはめる際、制限的效果を広範囲に認定し、本件係争措置全てについて輸入制限ないし禁止にあたと結論づけている。たとえば、措置③・⑬（80%実施義務）等については、措置自体が数量を直接的に制限するわけではなくても、輸入者が輸入を抑制する動機を創出する場合は制限的效果が認められるとし、また、措置⑱（国産品供給十分性要件）に関しては、法律は存在するが、実施細則がない状態であったところ、法律の規定によって強制的で執行可能な義務が生じており、また、いつ輸出が制限・禁止されるか分からないという不確実性・予測不可能性が生じているため、制限的效果が認められるとし、as such 違反を認定した。

上記判断は、判断基準やあてはめに関して、基本的に従来先例を踏襲しており、特段新規性があるわけではないと思われる。ただし、本件の係争措置は、過去先例で争われてきた多様な種類の輸入制限措置を異なる複数の個別措置として包含し、かつ、それらの個別措置全てから構成される輸入ライセンス規制全体も独立した措置と構成しており（この点は(3)で取り上げる）、ある種総論的な内容である点で特徴的である。本件パネル判断は、このような事例においても、個別措置ごとに、先例に沿って、各措置の構造・設計を踏まえながら輸入制限的效果を認定し、措置の規模や組み合わせに関わらない本論点に関する DS における判断の安定性を示した点で、事案としての意義はあろう。

特に、措置⑱（国産品供給十分性要件）に関しては、関連法令は、法律の規定が実際に適用される際には、当該法律に基づく実施細則が制定される、という構造をとっているにもかかわらず、実施細則が整備されていない法律の規定に関して、①法律規定自体の内容が明確であること、②輸入ライセンス制度の直接的な法的根拠となっている（underpin）法律であること、③いつ発動されるか分からないという不確実性・予測不可能性があることを実質的な根拠として、制限的效果を認めている。実施細則の整備を前提とした法構造の場合、実施細則が不備であるということは、措置として成熟度が低く、まだ詳細な内容を十分に特定できない段階であることも意味する。本判断が、実施細則の不備について、むしろ不確実性・予測不可能性がある（上記③）として制限的效果を認める方向に積極的に評価した点は、発展途上国・新興国では、多様な法律が頻繁に制定・改正され、実施細則の制定が大幅に遅れることも多々あることに鑑みると、実施細則の整備が未了である早い段階でも、違反認定を得て、それ以上の制度整備の進行を止められる可能性があることを示した点で意義がある。ただし、前提として、いわば制度としては未成熟な段階でも、措置の内容が判断に足りる程度明確化し特定されている必要はあり、そのため、本パネル判断も、法律規定自体が明確であること、また、法令と措置に直接的な関連性があることを認定し、「強制的で執行可能な義務」という状態に至っていると評価している。

なお、措置国インドネシアは、措置⑱に関する法律規定は宣言に過ぎないと主張していたため、パネルは、インドネシア自身による国内法の解釈を受け入れなかった、ともいえる。この点、パネルによる国内法の解釈については、先例は、WTO 協定整合性判断のために必要な事実認定の範囲では、パネル及び上級委員会による国内法令の内容の検討は許容され、むしろ必要（essential）であり、また、国内法令の文脈や意味の認定に際して、法令文言の検討のみで足りる場合もあれば、行政機関による適用ぶり、国内裁判所による判示、著名な研究者の見解などの証拠を検討する必要がある場合もあり、いずれにせよ関連証拠全ての包括的な（holistic）検討が



必要である<sup>60</sup>としている。また、パネルは措置国の主張する解釈をそのまま受け入れなければならないわけではないが、自国の法令に関する解釈は相当程度尊重される (*considerable deference*) とも判示されている<sup>61</sup>。本件の措置⑩ (充分性要件) に関しては、問題とされている各法律の条文はいずれも、国内需要を国産品でまかなえない場合に限って輸入が可能であるという直接的な輸入制限 (ないし内外差別) 自体を規定しているため、実施細則で規定される詳細如何にかかわらず、GATT 第 11 条第 1 項 (ないし第 3 条第 4 項) 違反の判断には支障がない程度に、措置内容ないし措置の基本的構造が明確化・特定されていたといえる。一般的には、特に正当化事由を満たすか否か (措置の貿易制限度、目的貢献度等) を判断するためには、細則や適用ぶりを含めた措置の細部の検討まで要することが多いと思われるが、本事案では、措置⑩に対するインドネシアの GATT 第 20 条(b)号の主張は何ら議論・証拠の裏付けがないと判示されており (下記 3. 参照)、インドネシアが、実施細則やそれに基づく適用の検討が必要となりそうな徴表を何ら示せなかったことが、措置内容は既に明確化しているとするパネルの結論に影響しているように思われる。

## (2) 輸入制限的効果の閾値・抗弁について

本件パネル手続では、各措置は輸入制限的効果を有し GATT 第 11 条第 1 項違反に当たるという共同申立国側の主張に対し、被申立国が、自動輸入ライセンス (輸入ライセンス協定 2.2 条 (a)) であるため、制限的効果としての閾値に達しないという趣旨の抗弁を主張したが、パネルは、自動輸入ライセンスであることは GATT 第 11 条第 1 項に対して抗弁として成り立たない旨の一般的な判示を行った。

この点、*Argentina – Import Measures* ケースでも、アルゼンチンが、GATT 第 11 条第 1 項と同 8 条 (輸出入に関する手数料及び手続) は相互に排他的な関係にあり、また、両条の調和的な解釈上、通常の輸入手続・要件に伴う貿易制限効果は、GATT 第 11 条第 1 項に違反する輸入制限効果には当たらない、という趣旨の主張を行った。しかし、上級委員会は、(GATT 第 11 条第 1 項違反は、いかなる条件づけについても認められるわけではなく、措置の設計・構造上輸入制限的効果が認められるものに限定されるとしつつも、) アルゼンチンの主張はいずれも条文の根拠を欠くとして否定している<sup>62</sup>。このような輸入手続・要件に通常伴う貿易制限効果は、第 11 条第 1 項に違反する輸入制限的効果にあたらぬ (第 11 条第 1 項に違反する輸入制限的効果であるか否かの判断には、輸入手続・要件に通常伴う貿易制限効果であるか否かという閾値 (*threshold*) がある) という主張は、措置国が途上国の場合、行政リソースの限界を理由に、先進国よりも閾値を高く解すべきというインプリケーションを含めて主張される可能性もある。

しかし、両ケースで判示されているとおり、閾値を設ける解釈には、条文文言上の根拠が存在しない。また、実質的にも、正当な輸入ライセンス手続に通常伴う合理的な範囲の貿易制限的効果であれば、GATT 第 20 条(d)号 (税関行政法令等の WTO 協定に反しない法令の遵守確保に必要な措置) によって正当化されうる。すなわち、正当な輸入ライセンス制度に通常伴う合理的

<sup>60</sup> Appellate Body Report, *US – Shrimp II (Viet Nam)*, paras. 4.31-4.32 (Appellate Body Reports: *US – Carbon Steel (India)*, para. 4.445, *US – Countervailing and Anti-Dumping Measures (China)* paras. 4.98, 4.101 などを引用)。

<sup>61</sup> Panel Report, *US – Section 301 Trade Act*, para. 7.19.

<sup>62</sup> Appellate Body Report, *Argentina – Import Measures*, paras. 5. 217, 233-237, 245-246.

な範囲の輸入の遅れ・コストが許容されるべきだという結論に異論はないとしても、その点を GATT 第 11 条 1 項上輸入制限に当たるか（輸入制限効果の有無）で考慮するか、それとも、（輸入制限には当たると整理したうえで）GATT 第 20 条(d)号で正当化されるかで考慮するかという問題であるところ、規制目的との関連性や規制目的に照らした必要性を分析的に検討する判断枠組みを備えている第 20 条(d)号で考慮するほうが適切と思われる。したがって、GATT 第 11 条第 1 項の輸入「制限」(restriction) に当たるための制限的效果について、輸入品の輸入機会を制限するものは幅広く含まれるという先例の傾向は、基本的に望ましいといえる。

### (3) 複数の措置から構成される輸入ライセンス規制全体 (as a whole) に関する判断

本件では、申立国が、輸入ライセンス規制に含まれる各種の要素（措置①－⑧、⑩－⑯）と、それらの要素から構成される輸入ライセンス規制全体 (as a whole)（措置⑨・⑰）とを、それぞれ独立した別個の措置として主張したところ、パネルは、輸入ライセンス規制全体についても、構成要素が本質的に相互作用する結果、各構成要素の制限効果が増幅・悪化し、各措置を単に合計した場合よりも悪化する旨を認定し、独立した措置として別に GATT 第 11 条第 1 項不整合性を認定した。

WTO 紛争解決手続において審理対象となりうる「措置」(measure) に関し、先例は、WTO 加盟国に帰責しうるいかなる作為または不作為も、紛争解決手続上、当該加盟国の措置としてとらえることができ、また、措置の存在を立証するために必要な要素は、申立国が当該措置をどのように説明し、性格づけるかによって決まる（措置をどう構成するかは加盟国の裁量である）と判示している<sup>63</sup>ことからすれば、このような複数措置から構成される包括的措置を観念することは一義的には否定されない。

しかし、包括的措置を認めることにはどのような意義があるのか、まだどのような条件で認められるのか。本件の措置⑨・⑰は、①複数の異なる内容の措置によって構成されていること、②同じケースで別途独立した措置として争っているもの「のみ」から構成されている点、③各構成措置が単体でも協定違反に当たると認定されている点が特徴的であるところ、以下ではこれらの要素を軸に、他の DS ケース判断も参照しながら、GATT 第 11 条第 1 項の文脈における包括的措置の意義・条件について検討したい。

#### (i) 包括的措置の必要条件：措置としての一体性

複数の要素・措置から構成される包括的措置はどのような場合であれば措置として構成することが認められるのか。この点、*Argentina – Import Measures* 上級委員会判断は、輸出入均衡要求、輸入量制限・輸入品の価格引き下げ要求、海外送金停止要求、対内投資要求、ローカルコンテンツ要求という 5 つの異なる貿易関連要求から構成される明文のない単独措置 (single measure)<sup>64</sup>について、申立国が主張する内容の措置、すなわち、輸入代替及び貿易赤字削減目的を迫及するために相互に関連しあう (interlinked) 態様で機能する複数の要素によって構成される単独措置で、かつ、システムチックかつ継続的な適用が認められる措置として認められる旨を判示した

<sup>63</sup> Appellate Body Report, *Argentina – Import Measures*, paras. 5.106 and 5.108.

<sup>64</sup> Ibid. para.1.3.

本件の包括的措置は、各構成要素が明文ある措置である点は *Argentina – Import Measures* ケースと異なるが、包括的措置そのものに関する明文規定がない点、また、包括的措置が複数の異なる要素で構成されている点（上記特徴①）は共通しており、複数の異なる要素から構成される横断的・包括的な単独措置が認められるか否かという点に関しては本質的に同じ検討を行っているといえる。この点、*Argentina – Import Measures* 上級委員会判断は、措置の単独性を認めたパネルの認定が適切であったことの理由として、各要素の統合的な（combined）適用・機能から各要素とは区別しうる（distinct）内容が認められること、すなわち、単独措置は、管理貿易政策を実施するためのツールとして個別要素を統合的に機能させるものであり、各要素単体では管理貿易政策を実施するには不十分なので、この点で単独措置は各要素から区別できること、また、各要素は単独措置の一部として相互関連・共同機能し、管理貿易政策が修正・撤廃されるまで将来にわたって適用されることを強調している<sup>65</sup>。すなわち、同上級委員会判断は、複数要素から構成される単独措置を認めるにあたり、より高次の目的によって統合された各要素の相互関連性・一体性を重視しているといえる。

本件の後続の同種事案である *Indonesia – Chicken* ケースでも、申立国（ブラジル）が、個別措置の複合的な相互関係から派生する包括的な措置として「一般禁止」も措置としてとりあげたところ、パネルは、各要素の相互依存性、関連性、一括的機能等が認められないことから、各構成要素が独立的に運用されていることを超えて単一の措置を認定することができず、また、ブラジルが主張する横断的な政策目的と措置との結びつきが示されていないとし、措置として存在していることを認めなかった<sup>67</sup>。また、*Russia – Railway Equipment* ケースも、申立国が、3つの要素（証明書の停止、証明書の却下、他国発行証明書の不承認）から構成される単独措置として、システマチックな輸入妨害措置が存在すると主張したのに対して、パネルは、これらの要素が独立した措置を構成するように設計されたこと、ないし、これらの要素がウクライナ製品の輸入を妨害するための計画等の一部を構成していることは証明できていない、として、やはり措置の存在を認めなかった<sup>68</sup>。これら2判断は、*Argentina – Import Measures* 上級委員会判断と同様、高次の政策目的によって統合された構成要素の相互関連性や一体的機能を重視しているといえる。

これに対して、本パネル判断は、共同申立国の主張に沿ったものではあるが、累積により制限的効果が増幅・悪化するといえるか、すなわち、結果として相互作用により貿易制限的効果に差が生じるか、という観点にやや偏っている。この点、独立に運用されている措置について結果的に相互作用が認められることのみをもって単独措置と認めると、措置の協定整合性の検討を分析的に行えず判断が粗雑になり、また、履行確認手続や対抗措置の射程を必要以上に広げるおそれもあるため、適切ではない。本パネル判断も、より措置の設計（結果として相互作用するかではなく、そもそも相互作用するように設計されているか）に焦点をあてて検討すべきであった

<sup>65</sup> Ibid. paras. 5.117 and 5.146.

<sup>66</sup> Ibid. paras. 130-131. また、上級委員会はさらに、「パネルは、各要素の適用や機能の評価によって、単独措置が、管理貿易政策の裏付けのもとで構成要素が連関・相互作用する包括的措置であり、各要素とは区別されることが認められる理由について、より明確に示すべきであった」とも述べている（同 para.132）。

<sup>67</sup> Panel Report, *Indonesia – Chicken*, paras. 7.669-672, 7.683.

<sup>68</sup> Panel Report, *Russia – Railway Equipment*, paras. 7.990-7.991.

と思われる。

なお、本件では包括的措置の構成要素が他の係争措置と完全に重複している（上記特徴②）が、この点はどのような意義を持つか。*Argentina – Import Measures* ケースのように、単独措置を構成する複数の要素について、一部ないし全てを個別に独立した措置と構成しうる場合であっても、措置として取り上げるか否かは申立国の自由であるから、複数要素からなる包括的措置・単独措置の存在が認められるかは、構成要素が他の係争措置と重複するかとは本質的に無関係である。ただし、構成要素が独立した措置として存在していると認められる場合、どちらかといえば、当該要素は単独で措置として完結していると評価されやすくなり、他要素との相互依存性・相互関連性や一体性（すなわち包括的措置・単独措置の存在）は認められにくくなるように思われる。

#### (ii) 正当な措置を包括的措置から隔離する必要性

本件の包括的措置は、いずれの個別要素についても個別に協定違反性が認められている（上記特徴③）ところ、このような場合、包括的措置について違反判断が得ても得なくても、被申立国が各個別措置を撤廃する必要があるという基本的効果は変わらない。包括的措置に関する違反判断による追加的効果は、（問題の全体像・実態を示す他、）相互作用による増幅効果が積極的に認定されることから対抗措置の規模が拡大しうることもありえよう。

他方、個別要素を別途係争していない場合や、係争しているが協定違反が認められなかった場合は、包括的措置について違反判断を得ると、当該措置要素を含めた全体について撤廃する必要が生じるため、撤廃すべき措置の範囲という意味で、具体的な履行範囲に有意な効果の差が生じることとなる。

しかし、構成要素がひとつの独立した正当な措置といえる場合（係争しており協定違反が認められなかった場合は勿論、係争していない場合も含む）、基本的には、包括的措置が違反と判断され、正当な構成措置までもが（包括的措置の一部として）撤廃義務の対象となるという結論は妥当ではない。よって、構成要素がそれ自体正当な独立した措置といえる場合（実務上は、措置国によるその旨の抗弁をうけてそう判断される場合）は、たとえ他の措置や要素との相乗効果が認められるとしても、包括的措置に組み込まれて評価されること自体を否定する必要がある。このような場合は、*Argentina – Import Measures* 上級委判断の提示した判断要素でいえば、当該要素自体が措置として完結しているため、高次の目的のもと他の要素と統合的・一体的に機能しているとはいえない、と評価することが可能なように思われる。

### 3. GATT 第 20 条（正当化事由）について

#### （1） 本件の事案的特徴：正当化事由の主張の粗さ

本件パネルは、結論として、措置①–⑩に関するインドネシアの第 20 条(a)・(b)・(d)各号の主張をいずれも認めなかった。本件上級委員会判断が言及しているとおおり、GATT 第 20 条該当性の判断枠組みについては、まず、暫定的に各号該当性を判断した後に、柱書該当性を判断するという順序が先例上確立している。この点、本パネルは、措置①–⑧については、この枠組みを外れず判断している。すなわち、措置①–⑦については、(a)・(b)号について措置と規制目的の関

連性、(d)号について遵守すべき法令の特定性という、暫定的な各号該当性判断のうちの入り口の要件を充足していないとし、以降の判断に進まなかった。次に、措置⑧については、暫定的な各号該当性のうち必要性要件を充足していないと判示した後に、上訴で当該判示が覆るときのために柱書について判断を進め、柱書に整合的な態様で適用されているとはいえないと判示した。

他方、本パネルは、措置⑨-⑱に関しては上記判断枠組みを明確に外れた。すなわち、まず措置⑧に関して柱書該当性を判断する際に、両輸入ライセンス規制全体及び全ての構成措置（措置⑧に限られない）について包括的に判断し、この全措置共通の柱書に関する包括的判断を踏まえ、措置⑨-⑱については各号該当性判断をまったく行わなかった。

本件パネルがこのようにやや異例な判断過程をとった背景には、インドネシアの第20条各号及び柱書に関する主張が相当程度粗かったという事情もあると思われる。インドネシアの正当化事由の主張の粗さは、本件パネル判断において、他にも以下のような場面で顕在化している。まず、インドネシアの第20条に基づく一部の主張（上記 III.4.(D)参照）は、時機に遅れた主張ないし議論・証拠の裏付けが一切ない主張として実質失当扱いされている。

次に、上述のとおり、措置①-⑦については、実質的に、インドネシアが主張するような規制目的を各措置が有していたことを示す証拠がない（各措置と第20条各号が規定する規制目的との結びつきが何ら示されていない）という理由で、暫定的な各号該当性判断のうち、入口的要件の充足が認められていない。

また、措置⑧に関する柱書判断において、措置⑧に限らず係争措置全てに関して、かつ、(a)・(b)・(d)各号を区別せずに包括的に柱書判断を行った点についても、パネルは、インドネシアが各措置・各号を区別せずに包括的に柱書規定の適用態様である旨主張したことに呼応したものと説明しており、かつ、柱書不整合であるとの結論の主な理由として、各措置上存在する国産品・輸入品間の差別について、インドネシアが、各号上の規制目的との合理的な関連性を示せていないことを挙げている。

このように正当化事由の主張が粗かった理由としては、本件措置が明確に国産品保護を目的として設計されたがために後付けで説得的な主張を組み立てるのが困難であった可能性もある。

しかし、本パネル判断が、措置⑨-⑱について何ら各号該当性を検討していない点は、当該判断が実質的には措置①-⑧各号該当性判断や全措置に関する柱書該当性判断と相当程度重複する可能性があることを差し引いても、各措置の目的の特定や各措置と各号規制目的の関係性といった、柱書該当性の基礎となる検討すら欠いてしまう点で、インドネシアの主張に呼応したという程度を超えて粗雑であったといえ、当該パネル判断を無効とした上級委員会の判断は、実体的には妥当であったと思われる。ただし、上級委員会が、訴訟解決手続の必要性等に照らして判断不要としつつもパネル判断を無効とした点の妥当性については、下記 4.(2)を参照。

## (2) 暫定的な各号該当性要件中の「設計」要件について

先例は、(a)号上、暫定的な各号該当性判断のうち、必要性要件の検討の前段階として、措置が各号規制目的のために設計（design）されているかという、措置と各号規制目的の最低限の結びつきを確認するためのステップをおき、そのための具体的な判断基準として、措置が各号の規

制目的を達成しえないわけではない (not incapable of) といえるか、というきわめて緩やかな内容を示している<sup>69</sup>。実務上はほぼ常に充足していると評価されてしまうようにも思われたが<sup>70</sup>、上記のとおり本ケースのパネル判断は、(a)・(b)号双方について同基準の充足を否定しており、同基準の充足を否定した初めての判断例であり、同基準が保護主義的措置に関する粗い正当化事由の主張に対して実効的に機能する場があることを示した。

ただし、後続の同種ケースである *Indonesia – Chicken* ケースパネルでは、インドネシアの正当化事由に関する主張のうち、暫定的な各号該当性判断の入口的要件 ((a)・(b)号上の設計・関連性要件、(d)号上の遵守法令の特定性要件) を否定された措置はない<sup>71</sup> (結論としては、次のステップである必要性要件を充足せず、各号該当性を否定されている)<sup>72</sup>。両パネルの結論の差については、係争措置自体が異なり (*Indonesia – Chicken* ケースの係争措置は鶏肉・鶏製品の輸入ライセンス規制に関する措置)、かつ、当事国間の具体的な争点も異なるため、安易な比較は避ける必要がある。しかし、たとえば、(d)号該当性判断の入口的要件である「設計」要件に関して、本パネル判断は、インドネシアが主張する遵守対象法令に、係争措置の間の関連性を示す文言上の手がかりがないことを重視して、遵守対象法令が特定されていないとして要件充足を否定しているのに対して、*Indonesia – Chicken* パネル判断は、係争措置がインドネシアが主張する遵守対象法令の掲げる目的を達成する機能に欠けているとはいえない (not incapable といえる) として要件充足を肯定しており<sup>73</sup>、比重をおく要素の差が結論の差に影響した可能性もあるように思われる。入口的要件としての「設計」要件の判断の相場が安定するには、さらに判断例の積み重ねを待つ必要がある。

#### 4. 上級委員会の判断抑制

##### (1) GATT 第 11 第 2 項(c)(ii)条に関する判断の要否

本件上級委員会は、GATT 第 11 条第 1 項と同第 2 項(c)(ii)の関係について判断しない理由として、本件紛争解決の必要性という観点から判断を抑制する旨強調しているが、紛争解決の必要性という観点からは、本件パネルはそもそも農業協定 4.2 条について訴訟経済を行使して判断していないため、実体的判断に至った GATT 第 11 条第 1 項について同第 2 項(c)(ii)との関係を判断するという考え方もありうるように思われる。

この点、そもそも本件上訴では、インドネシアは本論点に関して上級委員会に法的判断の完了を求めているため、共同申立国が主張したように、インドネシアの本論点に関する上訴自体が狭義の紛争解決には不要という整理もありうるどころ、上級委員会は、(本件紛争に限らず)

<sup>69</sup> Appellate Body Report, *Colombia – Textiles*, paras. 5.67-68

<sup>70</sup> *Colombia – Textiles* ケースでは、パネルは、係争措置 (複合関税制度) が(a)号上の規制目的のために設計されたとはいえないとして両者の関連性をおよそ否定したのに対して、上級委員会は、“not incapable” 基準を提示し、係争措置は公德を保護できないわけではない (not incapable) であるとして、当該パネル判断を覆した(Appellate Body report, *Colombia – Textiles*, paras. 5.89-90.)。本ケースパネル報告書及び上級委員会報告書の分析については、RIETI Policy Discussion Paper Series 17-P-030 伊藤一頼【WTO パネル・上級委員会報告書解説②】コロンビアー繊維・衣類・履物の輸入に関する措置 (WT/DS461/R, WT/DS461/AB/R) – 資金洗浄対策としての貿易措置の WTO 協定整合性 – 参照 (特に 19-20 頁)。

<sup>71</sup> Panel Report, *Indonesia – Chicken*, paras. 7.128, 131-133, 222, 250, 419.

<sup>72</sup> Ibid. paras. 7.157, 240, 258, 428.

<sup>73</sup> Ibid. paras. 7.131-133.

インドネシア政府が自国にとって GATT 第 11 条第 2 項(c)(ii)の利用可能性を維持することは重要であると主張していること、本論点の判断はインドネシアの将来の履行措置の態様に対して影響しうることを、全加盟国に対してシステムチックな意味があることを説明したうえで、本論点の判断に及んだ。(特定の案件解決に限られない) 中長期的な広義の紛争解決の必要性を考慮するにしても、GATT 第 11 条第 1 項違反認定に対するインドネシアの将来の履行措置の態様を考慮するにしても、第 11 条第 1 項との関係性についても判断するほうが論理一貫性はあったようにも思われる。

## (2) GATT 第 20 条正当化事由各号該当性判断をスキップした柱書判断の妥当性

パネルが措置⑨-⑩について各号該当性判断を省き柱書について判断した点につき、上級委員会は、明示的に、覆しうる法的過誤にあたるわけではないとし、かつ、紛争解決のために必要でないのでインドネシアの上訴について判断を拒否する旨判示しながらも、関連するパネル判断は無効 (moot and of no legal effect) であると判示した。結果として、措置⑨-⑩については、正当化事由が成立しない旨の判断は無効となるが、GATT 第 11 条第 1 項違反判断は残るため、結論として GATT 第 11 条第 1 項違反であることは変わらない。

本件では最終的な結論に影響しないため、実務的には議論する意味が薄いですが、上記判断は、パネル判断は法的に無効である<sup>74</sup>とする結論と、法的過誤を構成しない・判断しないという理由づけが整合していない。結論としてパネル判断を覆さずに注意喚起に留めるか、または、少なくとも本件におけるパネルの判断態様は覆すべき瑕疵にあたるとしたうえで法的に無効であると結論づけるか、いずれかの判断が妥当だったのではないかと。

## 5. インドネシアの保護主義的措置 (特に幅広い物品を対象とする各種の輸入ライセンス制度) に対する牽制効果

インドネシアは、近年、幅広い物品に対して、本件措置と同様の設計の各種の輸入ライセンスを設定しているが、手続の複雑さや輸入許可本体や推薦状発出の際に様々な条件を課しやすいことから、輸入制限にあたる懸念があるものも多く、2012 年 6 月以降、WTO 物品理事会では、「インドネシアの輸出入制限政策及び実行」が継続的に議題としてとりあげられ、各国が懸念を表明し続けている。また、WTO TRIMS 委員会でも、2009 年 6 月委員会でインドネシアの電気通信分野に関するローカルコンテンツ要求が取り上げられたのを端緒として、漸次インドネシアのローカルコンテンツ要求措置 (鉱物資源、石油・ガス、小売、4G 携帯、医薬品等) に関する議題が増加し続けており、2019 年 6 月委員会では「ローカルコンテンツ要求の包括的レビュー」という議題に一本化された<sup>75</sup>。輸出入制限及びローカルコンテンツ要求がいずれも包括的に取り上げられ、長期化している点で、インドネシアはやや突出しており、同国が経済成長に伴い、

<sup>74</sup> なお、“moot”自体は、「議論の余地がある」、ないし、「実務的な重要性がない、仮定的、学術的」であること (Black’s Law Dictionary) を指すため、必ずしも法的に無効であることの意味は持たないという考え方はありうるが、本条上級委員会判断は、パネル判断の該当部分につき、moot であることに加え「法的効果がない」ことも明示している。

<sup>75</sup> 経済産業省通商政策局編不公正貿易報告書でも、国別の懸念措置の記載が導入された 2002 年以降常に何らかのインドネシアの輸入制限措置がとりあげられている。

ないし促進するために多様多数な保護主義的措置を導入していること、また、各国のインドネシア市場に対する関心の高さも示しているといえよう。

本件輸入ライセンス規制について、全体としても個別の要素についても WTO 協定不整合である旨の明確な判断が得られたことは、他の類似するインドネシアの輸入ライセンス制度についても協定不整合である可能性が高いことが示されたことを意味し、日本企業が制度改善を求めるうえで有益と思われる。この点に関連して、本件パネルが、本件の係争対象となった園芸作物及び動物・動物製品に対する輸入ライセンス規制全体について、全体として輸入事業を抑制する動機を与えるもので輸入品・輸入者にとって不利な事業環境である、実際の政策目的は輸入規制によって国産品による自給を達成することである、等やや踏み込んだ認定を行っていることも注目される。