



RIETI Policy Discussion Paper Series 20-P-025

【WTOパネル・上級委員会報告書解説^{③④}】

中国—ある種の農産物に関する関税割当（DS517）

—中国の加入に関する作業部会報告書の解釈および米中合意との関係—

平見 健太
早稲田大学



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③④】

中国—ある種の農産物に関する関税割当（DS517）

—中国の加入に関する作業部会報告書の解釈および米中合意との関係—*

平見 健太（早稲田大学）**

要 旨

本件は、小麦・コメ・トウモロコシに関する中国の関税割当（TRQ）実施の WTO 協定整合性が争われた事案であり、WTO を舞台とした農産物を巡る米中貿易紛争の第二弾にあたる。本件では中国の加入に関する作業部会報告書 116 項の解釈適用が主たる争点となったが、当該規定に関する WTO 紛争処理先例は従来存在しなかったところ、本件パネルは初めて同規定の解釈を行い、中国が TRQ 実施につきいかなる特別の義務を負っているのか、一定程度明確化することとなった。またパネルは、本件 TRQ 実施のあらゆる側面が作業部会報告書上の義務に反することを認定したが、中国はこうした結論を受け入れつつも、WTO 協定に整合的なかたちで引き続き TRQ 実施制度を運用してゆく意向を表明している。したがって今後の焦点は、中国がいかにして本件裁定および勧告を履行するかであるが、この点本件の履行問題は、米中合意（第一段階）の対象事項にもなっており、今後の動向次第では本件紛争の履行をめぐる WTO の内外で問題が生じるおそれがある。

キーワード：中国、米国、農産物、関税割当、TRQ、作業部会報告書、GATT、米中合意
JEL classification: F13, K33, Q17

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

* 本稿は、（独）経済産業研究所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 V 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。

** 早稲田大学社会科学総合学術院・講師 / k.hirami@gmail.com

I. はじめに

本件¹は、小麦・コメ・トウモロコシに関する中国の関税割当²（以下、TRQ）実施の WTO 協定整合性が争われた事案であり、WTO を舞台とした農産物をめぐる米中貿易紛争の第二弾にあたる³。従来中国では、小麦・コメ・トウモロコシなどの食糧を事実上の国家貿易産品として厳格に管理してきた経緯があり、こうした不透明かつ市場歪曲的な貿易政策につき WTO 加盟国からかねてより懸念が表明されていた。かかる懸念に対応すべく、中国は 2001 年の WTO 加入時に、その加入文書を通じて種々の約束を行ったが、その中には TRQ の実施態様を一定の規律に服せしめる約束も含まれていた。こうした背景のもと、本件申立国である米国は、該当産品に関する中国の TRQ 実施が上記約束を含む WTO 上の義務に違反し、その結果、米国農家の輸出利益が大きく損なわれているとして、2016 年 12 月に中国を相手取り WTO 紛争処理手続を開始したのである。

本件では、中国の加入に関する作業部会報告書 116 項の解釈が主たる争点となり、当該規定との関係で中国の措置は全面的に違反が認定された。この点、上記 116 項に関する WTO 紛争処理先例は従来存在しなかったところ、本件パネルは初めて同規定の解釈を行い、中国が TRQ 実施につきいかなる特別の義務を負っているのか、一定程度明確化することとなった。たしかに、作業部会報告書 116 項は特殊中国的な規定であり、その意味で本件の先例としての意義は限定的である。しかしながら、中国が違反の是正を約束しつつも依然として該当産品を国民経済上の重要品目として位置づけ、TRQ 制度を堅持する方針を示している以上、WTO 加盟国は引き続き類似の TRQ 実施制度に直面する可能性が高い。こうした事情に鑑みれば、本件パネル報告書は中国の TRQ 実施を不断に監視するための準拠枠組を明らかにしたといえ、その意味で WTO 加盟国全体にとって本件の意義は少なくない。

他方、本件 WTO 紛争の履行問題は、WTO の枠外で結ばれたいわゆる米中合意（第一段階）上のトピックにもなっており、今後の動向次第では複雑な法的問題が生じるおそれがある。このように近時の米中摩擦のなかで、本件紛争のゆくえは予断を許さない状況にある。

¹ Panel Report, *China – Tariff Rate Quotas for Certain Agricultural Products*, WT/DS517/R, adopted 28 May 2019 (hereinafter, Panel Report, *China – TRQs*).

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 農産物をめぐる米中紛争の第一弾は、本件に先行してパネル報告書が発出された Panel Report, *China – Domestic Support for Agricultural Producers*, WT/DS511/R, and Add.1, adopted 26 April 2019 である。本件については、関根豪政「中国—農産生産者に対する国内助成（DS511）—国内助成の算定方法—」RIETI Policy Discussion Paper Series（2020 年、近刊）を参照。

II. 事案の概要

1. 紛争処理手続の経緯

申立国：	米国
被申立国：	中国
第三国：	17 か国（オーストラリア、ブラジル、カナダ、エクアドル、EU、グアテマラ、インド、インドネシア、日本、カザフスタン、韓国、ロシア、シンガポール、台湾、ウクライナ、ベトナム）
2016 年 12 月 15 日	協議要請
2017 年 2 月 9 日	協議実施
8 月 18 日	パネル設置要請
9 月 22 日	パネル設置
2018 年 2 月 12 日	パネル構成 議長：Mateo Diego-Fernández（メキシコ） メンバー：Stefán H. Jóhannesson（アイスランド） Esteban B. Conejos Jr（フィリピン）
2018 年 7 月 9～10 日	第 1 回パネル会合
10 月 16 日	第 2 回パネル会合
2019 年 4 月 18 日	パネル報告書 加盟国配布
5 月 28 日	パネル報告書 採択
2020 年 6 月 1 日	RPT の延長（3 度目の延長、2020 年 10 月 8 日に再設定）

2. 申立ての概要

本件において米国が問題視したのは、中国による小麦・コメ・トウモロコシに関する関税割当（以下、TRQ）の実施（administration）であり、米国はかかる措置が、中国の加入に関する作業部会報告書（以下、作業部会報告書）116 項⁴、GATT10.3 条 (a)、11.1 条、13.3 条 (b) にそれぞれ違反すると主張（paras. 2.1, 3.1）。

⁴ 作業部会報告書 116 項における中国の約束は、「中国の WTO 加入に関する議定書（以下、加入議定書）」第 1 部 1.2 項に組み込まれているため、当該約束は加入議定書の一部を構成すると

3. 本件措置の概要：小麦・コメ・トウモロコシに関する TRQ の実施制度

中国において該当製品の輸入に関して TRQ の配分を受けるためには、輸入業者は中国の関係当局から関税割当認証 (TRQs certificate) を取得する必要がある、そのための申請手続や TRQ の配分方法を定めた種々の法令 (2003 年暫定措置や配分・再配分に関する年次告示等) とその実施措置が、本紛争における措置を構成する。当該実施制度は年次ベースで運用されており、その全体像は以下のとおりである。

一次配分プロセス (initial allocation process)

申請期間 (毎年 10 月 15 日～30 日) の 1 ヶ月前に中国国家発展改革委員会 (以下、NDRC) が発出する年次告示 (annual allocation notice) において、申請および配分手続に関する情報が公表される。手続の要点と大まかな流れは以下のとおり。

(1) 申請基準 (申請者が満たすべき 2 つの基準) (paras. 2.8-2.12)

- ① 基本的な適格性基準 (basic eligibility criteria) = 申請のための前提条件
- ② 穀物品種ごとに設定される適格性基準 (grain-specific eligibility criteria)

(2) 申請プロセス (paras. 2.13-2.18)

申請期間：10 月 15 日～30 日 (次年度分の TRQ 認証を得るための申請)

申請フォーム：申請者自身に関する種々の情報提供、供する情報の真正性や関連国内法令に従った穀物輸入業務の遂行を保証すること等を要求。

担当機関：NDRC に授權された 37 の地方機関が、申請の受理、内容確認、認証の発行を担当。受理された申請は 11 月 30 日までに NDRC に送付。

(3) TRQ の配分 (paras. 2.19-2.21)

配分方法：NDRC は適格な申請者を決定後、それらの申請者を対象に配分原則 (申請数、個別申請者の過去の輸入実績や生産能力等の基準に応じた配分) にもとづき割当量の配分を決定。

(4) パブリックコメント・プロセス (paras. 2.22-2.24)

地方機関から申請を受領後、NDRC はみずからの公表する申請者リストと申請者情報の正確性につき、パブリックコメントを募集。寄せられたコメントは、NDRC が申請者の適格性判断と割当量の配分決定を行う際に考慮される。

(5) 配分された TRQ に関する規則および要件 (paras. 2.25-2.33)

ともに、WTO 設立協定の不可分の一部となる。中国の加入文書の構造と法的位置づけについては、荒木一郎・西忠雄 (経済産業省監修) 『全訳 中国 WTO 加盟文書』(蒼蒼社、2003 年) 18 頁を参照。

- ① 国家貿易企業と非国家貿易企業の TRQ 取り分の峻別
- ② TRQ のもとで輸入された穀物に関する用法要件 (usage requirement)

(6) 未使用分の TRQ の返還義務と罰則 (paras. 2.34-2.36)

受領者は、その年に TRQ の未使用分が発生する場合には同年 9 月 15 日までに当該未使用分の割当を NDRC に返還しなければならない。返還しない場合または 2 年連続の返還となる場合には、罰則あり。

再配分プロセス (reallocation of returned TRQs amounts)

返還された未使用分の割当量を、同年中の利用に供するために再配分する手続。

(1) 申請基準 (para. 2.37)

- ① 8 月末までに自らの割当量を費消した者、または、
- ② 上述の申請基準を満たす者であってかつ第一次配分プロセスに未申請の者

(2) 申請プロセス (paras. 2.37-2.38, 2.42)

申請期間：9 月 1 日～15 日

申請フォーム：第一次配分プロセスにおけるものと同様

(3) 再配分の方法 (paras. 2.39-2.41)

申請の先着順による配分 (2003 年暫定措置)。ただし、申請数が返還された割当量を上回る場合には、上述の配分原則および配分規則が用いられる (2017 年再配分告示)。

*以上の実施制度のなかで、米国は特に 6 つの側面に着目 (詳細は本稿 III. 1)。

- ①基本的適格性基準、②配分原則と再配分手続、③パブリックコメント・プロセス、
④国家貿易企業と非国家貿易企業の TRQ 取り分の峻別、⑤情報の公表、⑥用法要件

**米国の請求とパネルの認定結果一覧を本稿 19 頁に掲載。

III. パネル判断の概要

1. 作業部会報告書 116 項に基づく請求 (§ 7.1)

1-1. 116 項に関する前提的考察 (§ 7.1.2 & 7.1.3)

116. The representative of China stated that upon accession, China would ensure that TRQs were administered ①on a transparent, predictable, uniform, fair and non-discriminatory basis ②using clearly specified timeframes, administrative procedures and requirements ③that would provide effective import opportunities; that would reflect consumer preferences and end-user demand; and that would not inhibit the filling of each TRQ. ... *太字が本件の争点となる義務

116. 中国代表は、中国が加入と同時に、TRQ が効率的な輸入機会を与えるべく、明確に特定された期限、行政手続および要件を用いて、透明性のある、予見可能な、統一された、公正かつ無差別的なやり方で運用されること、消費者の選好および最終ユーザー需要を反映すること、および各 TRQ 枠の充足を抑止しないことを確保すると述べた。(省略)⁵

(1) 116 項に含まれる義務を 3 つのカテゴリーに分類 (para. 7.6)

- ① TRQ 実施の基礎となる根拠法令等の性質に関するもの
- ② 実施に際して用いられるタイムフレーム・行政手続・要件の明確性に関するもの
- ③ ②の要件等がもたらす効果に関するもの

(2) 116 項の規律対象と義務相互の関係 (paras. 7.7-7.8, 7.14-7.16)

以上の義務は、TRQ それ自体 (2 段階の税率からなる関税措置) ではなくその実施 (administration) を規律の対象とするものであり、本件米国の請求も中国の TRQ 実施の在り方を問題にしている。また、116 項の多様な義務はそれぞれ独立した固有の義務であり、本件ではそれら義務のうち、米国の援用する 6 つの義務のみが問題となる。

(3) 本件で問題となる 6 つの義務の内容 (para. 7.9)

1. 透明性のある方法で TRQ を実施する義務 (カテゴリー①)

→ 申請者等が容易に認識しうる規則または原則に基づいて TRQ を実施すること

2. 予見可能な方法で TRQ を実施する義務 (カテゴリー①)

→ TRQ の実施に関する決定がどのようになされるのかを、申請者等が容易に予見しうるような規則または原則に基づいて TRQ を実施すること

3. 公正な方法で TRQ を実施する義務 (カテゴリー①)

→ 以上の規則または原則が不偏かつ衡平なものであること、および、関係当局が適用可能な規則または基準に従って TRQ を実施すること

4 & 5. 明確に特定された行政手続および要件を用いる義務 (カテゴリー②)

⁵ 邦訳は、荒木・西『前掲書』(注 4) 916 頁を用いた。

→ 平易または明白な表現で詳述された行政手続や要件を用いること

6. 各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務 (カテゴリ③)

→ 以上の要件等が、各 TRQ 枠の充足を制限しまたは妨げるものではないこと

(4) 分析の順序と方法

米国は、中国の TRQ 実施が上記 6 つの義務に反するとの請求を提起しているが、その立証過程では、当該実施制度のうち特に 6 つの側面に焦点をあて、個々の側面ごとに上記義務のいずれかに違反することを主張している。他方で中国は、米国の着目した個々の側面ごとに反論を展開しつつも、中国が最終的に作業部会報告書 116 項に違反しているかどうかは、本件 TRQ 実施制度の全体をふまえて評価されるべきであると主張している⁶。

我々は、説明の便宜と不要な重複を避けるために、措置の各側面同士の連関(interlinkage)をふまえつつ、個別の側面ごとに請求を取りあげて分析し、その後、個々の分析を総合することによって本件請求の総体的評価を行う (paras. 7.11-7.13)

1-2. TRQ 実施の個別的側面に関する評価 (§ 7.1.4)

① 基本的な適格性基準 (basic eligibility criteria) (§ 7.1.4.1)

紛争当事国の主張

【米国の主張】 基本的な適格性基準のうち 4 つの基準は本質的に曖昧であり、このことが、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された要件を用いる義務に反する。加えてこうした曖昧さは、申請者それぞれが基準を異なる意味に解して異なる情報を提出することにも繋がり、結果、NDRC は異なる情報に基づき適格性評価を行いかねない。このことは、公正な方法で TRQ を実施する義務に反する (para. 7.25)。

【中国の反論】 基本的な適格性基準が更新を要するものであることは認める一方、このことは、中国の TRQ 実施制度が作業部会報告書 116 項に反することを意味しない。NDRC はその慣行上、以上の基準すべてを考慮する代わりに、申請者が信用中国 (Credit China) のブラックリストに記載されているか否かを適格性評価の基準としている (paras. 7.21, 7.26)。

⁶ See, Integrated Executive Summary of the arguments of China, WT/DS517/R/Add.1, Annex B-2, paras. 23-28.

パネルの検討

(a) 健全な保全状態 (good integrity situation) と社会的責任 (social responsibility) の2つの基準について、これらの用語が本質的に曖昧であるとする米国の主張に同意する。中国の法的文書ではこの用語は定義されておらず、これら要件との整合性を評価する際に NDRC が考慮する情報の種類についても手引きは存在しない。こうした状況は潜在的な申請者に必要な情報を伏せるものであり、よって上記2つの基準は、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された要件を用いる義務に反する。他方、公正な方法で TRQ を実施する義務については、基準の曖昧さのみでは中国のかかる義務違反を立証するうえで十分ではなく、米国も本件請求の前提となる主張を別途展開している(【米国の主張】参照)。しかし米国はその主張内容を立証してはならず、よって我々は本件請求につき米国が一応の証明を行っているとは考えない (paras. 7.30-7.35)。

(b) 健全な財政状況 (good financial condition) の基準について、申請フォーム内に本基準に関する若干の手引きらしきものは見出せるものの、それらの情報が本基準と関係があるのか否か、また他のいかなる情報が関係しうるのか、中国の法的文書は明確にしていない。こうした状況では、潜在的な申請者等が本基準の意味を知ることは不可能と思われる。よって本基準は、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された要件を用いる義務に反する。なお、公正な方法で TRQ を実施する義務につき、米国は上記2つの基準の場合と同種の主張をここでも提示しているが、既に示した理由より、我々は本件請求につき米国が一応の証明を行っているとは考えない (paras. 7.36-7.38)。

(c) 違反記録の不存在 (no record of violation) の基準について、違反の対象となる規制分野の中に「その他の分野」という記載があり、当該分野の射程に関する手引きも存在しない。こうした無制約なカテゴリーを含めることは、いかなる分野の違反記録であってもそれを理由に申請者が不適格とみなされる事態が生じうる。この曖昧さゆえに、本基準は、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された要件を用いる義務に反する。なお、公正な方法で TRQ を実施する義務につき、米国は上記2つの基準の場合と同種の主張をここでも提示しているが、既に示した理由より、我々は本件請求につき米国が一応の証明を行っているとは考えない (paras. 7.39-7.42)。

最後に、NDRC の慣行に関する中国の陳述(【中国の反論】を参照)について、中国はかかる慣行の存在を主張しながらも、申請者等が当該慣行を知りうる状態にあることを示す証拠を提出していない。ゆえに我々は、当該慣行が容易に認識しえないものであるとする米国の主張に同意する。よって NDRC の慣行は、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された要件を用いる義務に中国が反することを示すこととなっている。また、適格性基準に関する法的文書の記載内容と NDRC の慣行との不一致は、TRQ が適用

可能な規則・基準に従って実施されていないことを示している。よって、中国は公正な方法で TRQ を実施する義務に反している (paras. 7.43-7.46)。

結論

以上の理由と基本的な適格性基準が更新を要するものであるとする中国の自認を考慮し、米国の提起した4つの適格性基準が、透明性のある、予見可能な、公正な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された要件を用いる義務に合致しないことを認定する (para. 7.47)。

② 配分原則と再配分手続 (§ 7.1.4.2)

紛争当事国の主張

【米国の主張】 (a) 配分原則に関して、申請者の「実際の生産および稼働能力」の評価方法と「その他の関連する商業上の基準」という用語の意味につき、中国の法的文書は明確な説明を行っていない。よって配分原則は、透明性のある、予見可能な、公正な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された行政手続を用いる義務に反する。(b) 再配分手続に関して、再配分が上述の配分原則に基づいて行われる以上、再配分手続も明確に特定されていない (paras. 7.52, 7.55)。

【中国の反論】 (a) NDRC の慣行上は、「実際の輸入実績」が最重要視される考慮要素であり、また、新規申請者の場合にのみ生産能力に関する情報が主たる考慮要素になっている。(b) 再配分の過程で配分原則は用いられていないため、米国の請求には根拠がない (paras. 7.53, 7.56)。

パネルの検討

(a) 第1に、配分原則のうち「実際の生産および稼働能力」の評価方法の不明確性について、米国は、作業部会報告書116項が配分時の考慮要素を列挙するだけでなく、各要素の評価方法に関する詳述をも求めていると解しているが、こうした解釈は過度に厳格である。米国は自らの主張を立証するための十分な説明を行っておらず、よって我々は、配分原則の以上の側面が、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された行政手続を用いる義務に反することを米国が立証しているとは考えない。第2に、「その他の関連する商業上の基準」という考慮要素が曖昧で無制約な文言であるとする米国の主張に同意する。この点中国は、こうした残余カテゴリーを含めることが NDRC に必要な裁量を付与するものであると主張するが、作業部会報告書116項は、TRQ 実施に関する当局の無制約な裁量を許容するものではない。「その他の関連する商業上の基準」という曖昧な概念

を含めることは、申請者等が容易に認識しえない多様な考慮要素が持ち込まれる点で、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された行政手続を用いる義務に反する。他方、公正な方法で TRQ を実施する義務については、既述の通り、配分原則の曖昧さのみでは中国のかかる義務違反を立証するうえで十分ではなく、我々は本件請求につき米国が一応の証明を行っていないと考える (paras. 7.61-7.66)。

なお、NDRC の慣行に関する中国の陳述（【中国の反論】を参照）について、中国はかかる慣行の存在を主張しながらも、申請者等が当該慣行を知りうる状態にあることを示す証拠は提示されていない。また、中国の説明は、NDRC が年次配分告示に列挙されているすべての要素を考慮しておらず、実際の輸入実績が他のあらゆる要素に取って替わっていることを示唆している。よって NDRC の慣行は、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務に中国が反することを示すこととなっている。また、法的文書の記載内容と NDRC の慣行との不一致は、TRQ が適用可能な規則・基準に従って実施されていないことを示しており、よって中国は、公正な方法で TRQ を実施できていない (paras. 7.67-7.70)。

(b) 再配分手続について、2003 年暫定措置が申請の先着順による配分を明確に規定している一方で、2017 年の再配分告示は先着順の配分方法と配分原則の双方に言及しており、結果として前者の明確性は損なわれている。こうした分析は、再配分手続の詳細が平易または明白なかたちでは規定されておらず、よって、明確に特定された行政手続を用いる義務に反することを示している (paras. 7.71-7.73)。

結論

(a) 配分原則は、透明性のある、予見可能な、公正な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された行政手続を用いる義務に合致せず、(b) 再配分手続は、明確に特定された行政手続を用いる義務に合致しない (para. 7.74)。

③ パブリックコメント・プロセス (§7.1.4.3)

紛争当事国の主張

【米国の主張】 中国の法的文書は、パブリックコメントの評価方法や受領コメントに関する申請者への通知および反論機会の有無を明確にしておらず、このことが、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された行政手続を用いる義務に反する。また、こうした不備のある制度下で得られる情報は偏見や不公平をもたらしかねず、結果として公正な方法で TRQ を実施する義務にも反する (para. 7.78)。

【中国の反論】 作業部会報告書 116 項は当該プロセスに関するあらゆる手続を法的文書で詳述することまでは求めておらず、米国の本件請求は退けられるべきである (para. 7.79)。

パネルの検討

パブリックコメント・プロセスに関して、中国の法的文書は米国の指摘する諸点につき何ら明確な情報を提供していない。この点中国は、NDRC の慣行上、申請者には通知と反論の機会が提供されていると主張するが、かかる慣行の存在を示す証拠は提示されていない。いずれにせよ、当該プロセスに関するこうした明確性の欠如は、適格性基準や配分原則の曖昧さないし無制約性に鑑みると特に問題である。よって、当該プロセスは透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された行政手続を用いる義務に反する。また、競合する利害関係者にコメントの機会を与えながら、申請者の側に当該コメントを把握し反論する機会があるのか定かでない制度が、不偏かつ衡平なものであるとは考えられない。よって、当該プロセスは公正な方法で TRQ を実施する義務にも反する (paras. 7.80-7.84)。

結論

パブリックコメント・プロセスは、透明性のある、予見可能な、公正な方法で TRQ を実施する義務と明確に特定された行政手続を用いる義務に合致しない (para. 7.85)。

④ 国家貿易企業と非国家貿易企業の TRQ 取り分 (§ 7.1.4.4)

紛争当事国の主張

【米国の主張】 (a) 国家貿易企業と非国家貿易企業の TRQ 取り分を峻別する一方で、単一の申請手続しかなく、上記取り分が申請者に配分される方法も不明であることから、中国は、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務、明確に特定された行政手続を用いる義務、各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に反する。(b) 国家貿易企業の TRQ 取り分を非国家貿易企業の受領者が輸入するための手続につき、手続自体の不明瞭さと手続の結果として当該受領者が置かれうる状況に鑑みて、中国は、予見可能な方法で TRQ を実施する義務、明確に特定された行政手続を用いる義務、各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に反する (paras. 7.91-7.92)。

【中国の反論】 NDRC の慣行上、国家貿易企業の全取り分は COFCO に配分され、未使用分の返還も不要である。つまり、非国家貿易企業の申請者は非国家貿易企業の取り分しか受領しない以上、米国の懸念・主張は仮説的なものにすぎない (para. 7.93)。

パネルの検討

(a) 中国の法的文書は、国家貿易企業と非国家貿易企業の TRQ 取り分を峻別しているにもかかわらず、NDRC がこれら 2 つの取り分をどのように配分するのか、また申請者はいずれか一方の取り分に特化して申請しうるのかについて、何ら説明を行っていない。よって中国は、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務、明確に特定された行政手続を用いる義務に反する。また米国は、各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に関して、以上の不明瞭さが TRQ 枠の充足を抑止していると主張する。しかし、不明瞭さの存在だけではかかる義務の違反を立証するのに十分ではない (paras. 7.97-7.99)。

なお、NDRC の慣行に関する中国の陳述（【中国の反論】を参照）について、そもそも中国の法的文書は、国家貿易企業と非国家貿易企業の TRQ 取り分を、国家貿易企業の申請者と非国家貿易企業の申請者の双方に配分可能なものとして規定している。この点中国は、TRQ の実施を通じて申請者も当該慣行に気づくことになると述べているが、かかる主張だけでは十分でない。また、TRQ の未使用分の返還を COFCO には求めている慣行についても、中国の法的文書では、TRQ 配分に申請し受領するすべての者が以上の返還要件に服するものと規定されている。以上から理解されるように、中国の陳述は、NDRC の慣行が法的文書の記載内容とは異なるものであることを示しており、こうした不一致は、上述の 3 つの違反認定を補強することになる。加えて以上の不一致は、適用される筈の規則を NDRC が用いていないことの証左でもあり、ゆえに中国が公正な方法で TRQ を実施する義務に反することを示している。さらに、COFCO については未使用分の返還を不要とする慣行は、非国家貿易企業の申請者が利用しえた筈の一定の TRQ 量を排除する結果をもたらすものであり、ゆえに当該慣行に関する中国の陳述は、中国が各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に反することを示している (paras. 7.100-7.112)。

(b) 非国家貿易企業の受領者が国家貿易企業の TRQ 取り分を輸入するための手続についても、中国の法的文書は不明瞭である。よって中国は、予見可能な方法で TRQ を実施する義務、明確に特定された行政手続を用いる義務に反する。また、該当の受領者は、COFCO と契約できない場合、みずからに配分された国家貿易企業の TRQ 取り分を活用することができず、その結果、再配分の申請ができず、罰則の対象にもなりうる。こうした制約は、各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に反する (paras. 7.113-7.115)。

結論

国家貿易企業と非国家貿易企業の取り分に関する TRQ の実施は、透明性のある、予見可能な、公正な方法で TRQ を実施する義務、明確に特定された行政手続を用いる義務、および各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に合致しない (para. 7.116)。

⑤ 公表 (§ 7.1.4.5)

紛争当事国の主張

【米国の主張】 中国は、(i) 配分された TRQ 総量とそのうち国家貿易企業と非国家貿易企業の取り分がそれぞれ占める割合、(ii) 返還された TRQ 総量、(iii) 再配分可能な TRQ 総量、(iv) 再配分された TRQ 総量、(v) TRQ の配分または再配分を受領する企業の名称、(vi) 各受領者に配分された TRQ 量、および (vii) 各受領者に再配分された TRQ 量を公表しないことにより、透明性のある、予見可能な方法で TRQ を実施する義務と各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に反する (paras. 7.120-7.122)。

【中国の反論】 公表すべき情報の範囲に関する米国の主張は行き過ぎであり、米国の列挙する類の情報は、作業部会報告書 116 項上の義務を果たすうえで必須のものではない (paras. 7.123-7.124)。

パネルの検討

透明性のある方法で TRQ を実施する義務とは一般的性格のものであり、具体的に情報の公表を要求しているわけではない。この点米国は、TRQ 実施の基礎となる規則または原則を申請者等が容易に認識するうえで、自らの列挙する類の情報が必要であることを十分に説明していない。予見可能な方法で TRQ を実施する義務についても、本質的に同様の理由で米国の主張を退ける (paras. 7.127-7.130)。

各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に関して、米国の要求 (配分および再配分結果の公表) には、輸出入業者が関連製品の輸入契約を締結するためにはこうした情報が必須であるとの前提がある。しかし中国の法的文書は、TRQ の受領者がみずからの配分結果を公表したり、輸出業者と契約を締結することを禁じてはいない。また、返還され再配分可能な TRQ 総量が公表されないことは、申請者の消極姿勢を招くと米国は主張するが、この点についても米国は、なぜ、正確な TRQ 総量を知らないことのみをもって申請者が申請を控えることになるのか説明していない (paras. 7.131-7.133)。

結論

米国はみずからの主張につき一応の証明を行っておらず、よって本件請求を棄却する (para. 7.134)。

⑥ 用法要件 (usage requirement) (§ 7.1.4.6)

紛争当事国の主張

【米国の主張】 (a) 小麦とトウモロコシに関する用法要件のもとでは、TRQ 受領者は自社工場で加工していない該当輸入産品を販売することができず、また、多数の工場を保有する企業集団は事業上の必要に応じて自社内の他の工場を用いて加工を行うことができないが、こうした要件は不確実性とコストの上昇をもたらしている。(b) コメに関しても、同様の効果をもたらす用法要件が存在する。これらの要件は罰則の存在と相俟って、TRQ に基づく輸入を制限することに繋がっており、よって各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に反する (paras. 7.120-7.122)。

【中国の反論】 (a) 小麦とトウモロコシに関する用法要件と罰則は、TRQ 枠の充足を促すうえで必要なものである。また、NDRC の慣行上は、受領者による用法要件の遵守を日常的に監視しているわけではなく、予期せぬ理由による不遵守の場合には当該要件と罰則を適用しないことになっている。(b) コメに関する用法要件は、TRQ 配分の効率的使用を促し、TRQ 認証の違法販売を抑止するためのものである (para. 7.140)。

パネルの検討

(a) 小麦とトウモロコシに関する用法要件は、TRQ の配分枠のもとで輸入される該当産品を、受領者が最も効率的で商業的にも望ましい方法で利用することを制限しており、その意味で当該要件は、受領者のビジネス上の選択肢追求を妨げるものである。また、用法要件がある以上、申請者は自社工場で加工可能な量の該当産品を輸入することになるが、他方、TRQ 枠の未使用分が発生した場合には罰則（次年度の TRQ 配分の削減）が課せられる。つまり、用法要件は以上の罰則と相俟って、申請する TRQ 量の決定に際して申請者を過度に慎重にさせてしまう。それゆえ本要件は、該当産品に関する TRQ 枠の充足を制限しており、結果、各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に反する (paras. 7.144-7.145)。

なお、NDRC の慣行に関する中国の陳述（【中国の反論】を参照）について、第 1 に、かかる慣行を申請者等が知りうる状態にあることを示す証拠を中国は提示していない。第 2 に、NDRC の慣行上、予期せぬ理由による用法要件の不遵守の場合には当該要件と罰則を適用していないと中国は主張するが、そもそも我々の認定は、用法要件があらゆる場合にもたらす制限的効果に基づいているのであって、以上のような不遵守の場合のみを問題にしているわけではない。よって、NDRC の慣行に関する中国の陳述は上記認定を変更するものではない。また中国の陳述は、申請者等が当該要件の実施方法を容易には予見しえず、そのため NDRC が予見可能な方法で TRQ を実施する義務に反していることを示すとともに、NDRC が明確に特定された行政手続を用いる義務に反することも示している。(paras. 7.152-7.154)。

(b) コメに関する用法要件については、米国の主張全体をふまえても、この要件がいかにして通常のビジネス慣行を制約し、コメの輸入に過度な負担を課すこととなっているのかわからず、明らかでない。米国は、各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務にのみ基づいて本件請求を提起している以上、用法要件が紛らわしく不明瞭であることだけでなく、同要件がコメの TRQ 枠の充足を制限する効果を持つことを立証しなければならないが、この点につき米国は一応の証明を行っていない (paras. 7.155-7.160)。

結論

(a) 小麦とトウモロコシに関する用法要件は、予見可能な方法で TRQ を実施する義務、明確に特定された行政手続を用いる義務、各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に合致しない。(b) コメに関する用法要件が各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に合致しないことにつき、米国は一応の証明を行っていない (para. 7.161)。

1-3. TRQ 実施の総体的評価 (§ 7.1.5)

パネルの検討および結論

ここまで我々は、中国の TRQ 実施の個別的側面に関する米国の請求をそれぞれ検討してきたが、その際には個々の側面同士の関連も併せて強調してきた。こうした認定は、中国の TRQ 実施がプロセスの開始から終了に至るまで法的瑕疵を含んでいることを示すものである (paras. 7.162-7.172)。

以上より我々は、中国の TRQ 実施がその総体として (as a whole)、透明性のある、予見可能な、公正な方法で TRQ を実施する義務、明確に特定された行政手続および要件を用いる義務、および、各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務に合致しないものと結論づける (para. 7.173)。

2. GATT13.3 条 (b) に基づく請求 (§ 7.2)

紛争当事国の主張

【米国の主張】 中国は、一次配分プロセスにおいて実際に配分された TRQ 総量、および、未使用分の返還とその再配分の結果生じた総量の変更を公表していないため、GATT13.3 条 (b) に反する (paras. 7.174, 7.178)。

【中国の反論】 GATT13.3 条 (b) は、当初に決定した (配分可能なものとされた) TRQ 総量の公表と、かかる総量に変更があった場合の公表を要求するものにすぎず、よって米国の請求には根拠がない (para. 7.179)。

パネルの検討

ここでの問題は、「将来の特定の期間中に輸入することを許可する製品の総数量又は総価額……を公表」するという、GATT13.3 条 (b) における第 1 の公表義務の対象事項は何かである (すなわち、配分可能な TRQ 総量かあるいは実際に配分された TRQ 総量か)。この点 TRQ とは、申請者が輸入国法令上の一定の条件を満たす場合に当該申請者に対して配分可能なものであり、換言すれば、配分可能な TRQ 総量を上限として、申請者に一次税率での産品輸入の許可または機会が与えられるのである。このことは、GATT13.3 条 (b) の公表義務が、配分可能な TRQ 総量をすべての申請者に対して公表することを求めるものとして解釈されるべきことを示唆している (paras. 7.188-7.190)。

こうした解釈は、13 条の全体構造や、13.3 条 (b) の公表義務が将来を見据えたもの (forward-looking nature) であることと合致する。また、同規定の起草過程も以上の見解を支持している。すなわち起草過程では、「割当が決定される場合には、当該割当の規模が事前に (in advance) 公表されなければならない」との一般的合意がなされていたが、ここでの「事前に」という文言の使用は、輸入業者が輸入への従事を決定する前に関連情報が公表されるべきであるとする見解を補強している。(他方で) 実際に配分された割当総量の公表は、事後的なもの (ex post) である (paras. 7.191-7.194)。

なお米国は、中国が自らの譲許表で約束している TRQ 総量を、毎年形式的に発表することでは十分でないと主張しており、同様に第三国の EU も、決定された TRQ 総量が中国の譲許表に既に示されている以上、上記解釈は 13.3 条 (b) を無用なものならしめてしまうと主張する。しかしパネルは、以下 2 つの理由よりかかる主張には同意しない。すなわち第 1 に、あらゆる TRQ が加盟国の譲許表に記載されているわけではないこと、第 2 に、13.3 条 (b) は譲許表の内容を超えて TRQ の量や価額を増加させる場合にも公表を求めていることである (para. 7.195)。

以上の検討はすべて、13.3 条 (b) における第 1 の公表義務の対象が配分可能な TRQ 総量であることを示しており、このことから、同規定における変更に関する公表義務も、配分可能な TRQ 総量の変更を指していることが導かれる (para. 7.196)。

結論

GATT13.3 条 (b) は、配分可能な総量とその変更につき公表を求めているものと結論付けられる。よって、米国の本件請求を棄却する (para. 7.197)。

3. GATT10.3 条 (a) に基づく請求 (§ 7.3)

紛争当事国の主張

【米国の主張】 (a) 基本的な適格性基準、(b) 配分原則、(c) 多数の地方機関による基準の運用、(d) パブリックコメント・プロセス、(e) 国家貿易企業と非国家貿易企業の TRQ 取り分の峻別、(f) 必要な情報の非公表といった種々の側面ゆえに、中国は TRQ を合理的な方法で実施できておらず、その結果 GATT10.3 条 (a) に反する (para. 7.203)。

【中国の反論】 米国の主張は、以上の種々の側面が TRQ の実施を必然的に不合理ならしめていることを立証していない (paras. 7.204-7.205)。

パネルの検討

本件措置にとっては、作業部会報告書 116 項の義務が、GATT10.3 条 (a) の義務に比してより具体的なものとなっている。その理由として第 1 に、作業部会報告書 116 項は TRQ の実施に特化した義務であること、第 2 に、同 116 項は中国のみに適用されるものであることが挙げられる (para. 7.209)。

また、本請求を支えるための米国の主張は、その大部分が作業部会報告書 116 項上の義務（とくに TRQ の実施方法における透明性、予見可能性、公正性の義務）に関して提示された主張の繰り返しであり、パネルは以上の義務につき中国の違反を既に認定している。なお米国は、37 の地方機関による不明瞭で漠然とした適格性基準の解釈適用が、中国の TRQ 実施を不合理なものならしめているとの追加的な主張を行ってはいるが、適格性基準に関する認定が既になされていることに鑑みると、当該地方機関による件の解釈適用の WTO 協定整合性を検討することが、必要でありまたは有用であるとも思われない (paras. 7.210-7.211)。

結論

本件紛争の明確な解決を確保するうえで、GATT10.3 条 (a) に基づく認定を行う必要はない (para. 7.213)。*なおパネルは、上級委員会による分析の完了に備えて予備的な事実認定に従事 (paras. 7.214-7.223)。

4. GATT11.1 条に基づく請求 (§ 7.4)

紛争当事国の主張

【米国の主張】 本件 TRQ の実施のうち 2 つの側面、すなわち (a) 国家貿易企業と非国家貿易企業の TRQ 取り分の峻別、および、(b) 用法要件の存在が、該当製品の輸入に制限を課すものであり、よって GATT11.1 条に反する (paras. 7.228, 7.231)。

【中国の反論】 TRQ が GATT11.1 条の適用対象外であるのと同様に、TRQ の実施も同条の適用対象外である。また仮に適用対象になるとしても、米国の提起する 2 つの側面については、NDRC の慣行に鑑みても輸入制限的效果は存在しない (paras. 7.229, 7.232)。

パネルの検討

GATT11 条の義務と作業部会報告書 116 項の関連部分の義務は同一ではないものの、双方共に、措置が輸入に対する制限的效果をもつ局面を取り扱っている。しかしながら本件措置にとっては、作業部会報告書 116 項の義務の態様が GATT11 条に比してより具体的なものとなっている。その理由として第 1 に、作業部会報告書 116 項は TRQ の実施に特化した義務であること、第 2 に、同 116 項は中国のみに適用されることが挙げられる (paras. 7.234-7.236)。

また、本請求を支える米国の主張は、本質的に、作業部会報告書 116 項上の義務 (TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務) に関して提示された主張の繰り返しにすぎない。パネルは上記義務につき中国の違反を既に認定しており、よって、中国による本件 TRQ の実施が輸入を制限しているか否かという問題は既に解決している (para. 7.237)。

結論

本件紛争の明確な解決を確保するうえで、GATT11.1 条に基づく認定を行う必要はない。なお、報告書が上訴され、上級委員会が本件請求に関して分析の完了を要すると考える場合には、本報告書 § 7.1.4.4 および 7.1.4.6 における事実認定が上級委員会の助けとなるだろう (para. 7.239)。

米国の請求とパネルの認定一覧

	中国の TRQ 実施措置 (米国が問題視した側面)						
	基本的 適格性基準	配分原則と 再配分手続	パブリック コメント	STE と非 STE の取り分	公表	用法要件	措置全体
W.P.R. 116 項： 透明な方法	○	○	○	○	×		○
W.P.R. 116 項： 予見可能な方法	○	○	○	○	×	○	○
W.P.R. 116 項： 公正な方法	○	○	○	○			○
W.P.R. 116 項： 明確な行政手続 の使用		○	○	○		○	○
W.P.R. 116 項： 明確な要件 の使用	○						○
W.P.R. 116 項： TRQ 枠の充足 を抑止しない				○	×	○	○
GATT13.3 (b)					×		
GATT10.3 (a)	訴訟経済	訴訟経済	訴訟経済	訴訟経済	訴訟 経済		
GATT11.1				訴訟経済		訴訟 経済	

○=違反認定、 ×=米国の立証失敗、 網掛け=NDRC の慣行にのみ基づき違反認定された論点

IV. 考察

1. 総評 —— 本件の意義

本件は、小麦・コメ・トウモロコシに関する中国の TRQ 実施の WTO 協定整合性が争われた事案であり、WTO を舞台とした農産物をめぐる米中貿易紛争の第二弾にあたる。WTO 加入以前の中国では、小麦・コメ・トウモロコシ等の食糧は国民経済に多大な影響を及ぼす重要産品であるとして、輸入許可制度や指定経営管理制度などを通じた政府の厳格な管理の対象となっており、事実上の国家貿易産品であった。その後、2001 年に中国が WTO に加入するにあたって、農業協定上の「関税化」の要請に対応すべく、上記産品を TRQ の対象とすることが譲許表（加入議定書附属書 8）において約束された。その一方で、小麦・コメ・トウモロコシ等の食糧を中国政府が一定程度管理する必要性にも配慮がなされ、該当産品については国家貿易を継続することも併せて認められた。中国の譲許表には TRQ の割当方式とともに、国家貿易企業による輸入と非国家貿易企業による輸入の割当配分比率が明記され、また、作業部会報告書の 112～120 項では TRQ の実施に関して様々な言及ないし約束がなされているが、こうした一連の対応は、中国の TRQ 実施の透明性や予見可能性を高め、民間企業の参入を促したい輸出関心国（米国・カナダ・オーストラリア等）の要請を中国側が受け入れたものとされる⁷。

かくして WTO 体制下の中国は、以上の WTO 加入時の約束に服しつつ、その国内法令等を通じて該当産品に関する TRQ を実施してきたわけであるが、本件紛争の申立国である米国は、中国の TRQ 実施が WTO 上の義務に違反しており、その結果、米国農家の輸出利益が大きく損なわれているとして、2016 年 12 月に中国を相手取り WTO 紛争処理手続を開始することとなった⁸。

本件にて米国は、以上の TRQ 実施が作業部会報告書 116 項、GATT10.3 条 (a)、GATT11.1 条および GATT13.3 条 (b) にそれぞれ違反すると主張したが、主たる争点となったのは作業部会報告書 116 項の解釈適用であった。後述のとおり、作業部会報告書 116 項は過去の

⁷ この辺りの経緯については、荒木・西『前掲書』（注 4）21-22 頁が詳しい。

⁸ 本件紛争の背後にある米国の関心については、USTR のプレス・リリースにて説明されている。USTR, “United States Challenges Chinese Grain Tariff Rate Quotas for Rice, Wheat, and Corn” (December 15, 2016), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/december/united-states-challenges-chinese#>. また、本件 TRQ 実施制度が米国からの穀物輸入にいかなる歪曲効果を及ぼしているのかにつき、計量分析を行った論稿として、Bowen Chen, Nelson B. Villoria & Tian Xia, “Tariff Quota Administration in China’s Grain Markets: An Empirical Assessment”, *Agricultural Economics*, Vol. 51, No. 2 (2020), pp. 191-206.

WTO 紛争処理事案で扱われたことがなく、それゆえ本件パネルは同規定の解釈を通じて、中国が TRQ 実施につきいかなる特別の義務を負っているのかを一定程度明確化することとなった。他方で、GATT10.3 条 (a) や GATT11.1 条に関する請求は訴訟経済を理由に判断されなかったため、これらの規定が TRQ の実施をいかに規律しうるのか、作業部会報告書 116 項との関係はいかなるものかといった論点が直接明確化されることはなかった。

したがって、本件の先例としての主たる意義は、作業部会報告書という特殊中国的な規定の内容を明確化したことにとどまる。しかし、今日の国際社会に占める中国の位置をふまえるならば、その加入文書上の義務が明確化することは、日本を含む他の WTO 加盟国全体にとって重要な意味をもつ。わけても中国は、依然として小麦・コメ・トウモロコシ等の農産物を重要産品とみなし、政府による管理を不可欠のものとしているところ、本件パネル報告書を通じて TRQ 実施のあらゆる側面が違反と認定されたからといって、それを受けて TRQ 実施制度自体や国家貿易企業への大量の TRQ 配分を廃止するとは到底考えられない⁹。であるならば、WTO 加盟国は、該当産品を含む TRQ 対象産品を中国に輸出しようとする限り、今後も同種の TRQ 実施制度と対峙せざるをえず、したがってかかる措置の WTO 協定整合性も引き続きチェックされなければならない。かような状況に対して本件パネル報告書は、中国の TRQ 実施を不断に監視してゆくための準拠枠組を明らかにしたといえ、中国以外の他のすべての WTO 加盟国にとって資するところは大きいものと考えられる。

2. 個別論点

(1) 作業部会報告書 116 項の解釈

既述のとおり、本件の主たる争点となったのは作業部会報告書 116 項であるが、当該規定に関する WTO 紛争処理先例は従来存在しなかったところ、本件は、TRQ 実施に関して中国がいかなる特別の義務を負っているのかにつき、部分的ながらパネルが新たに解釈を提示する機会となった。

⁹ こうした認識は、本件の第 2 回パネル会合における米国のオーラル・ステートメントにおいても示されていた。Integrated Executive Summary of the arguments of the United States, WT/DS517/R/Add.1, Annex B-1, para. 159. また中国自身も、本件パネル報告書を採択した紛争解決機関 (DSB) 会合において、該当産品に関する TRQ の実施自体は継続してゆくことを強調している。WT/DSB/M/429, para. 7.3.

作業部会報告書 116 項に関するパネルの解釈は本稿 III.1-1 で整理したとおりであるが、ここで改めてまとめると、(a) 116 項は TRQ それ自体ではなくその実施 (administration) を規律するものであること、(b) 116 項はそのなかで、それぞれ関連しつつも相互に独立した多様な義務を設定していること、(c) これらの多様な義務は、その性質上 3 つのカテゴリーに分類されることなどが新たに示された。こうした明確化のうち (a) および (c) は、116 項の規律の性格を理解するうえでむしろ有用な指摘ではあるが、本件の先例としての意義は、パネルが (b) の見解を示し、そのうえで 116 項上の各義務をそれぞれ別個独立のものとして解釈適用していった点にある。

すなわちパネルは、本件紛争で問題となった 116 項の 6 つの義務 (①透明性のある、②予見可能な、③公正な方法で TRQ を実施する義務、明確に特定された④行政手続および⑤要件を用いる義務、⑥各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務) を、それぞれ別個の目的を備えた義務と解し、中国の TRQ 実施の個別的側面ごとに、これらの義務との整合性を逐一評価してゆくという方法を採用した。このことは、中国の TRQ 実施が 116 項上の多様な義務 (上記 6 つの義務はその一部にすぎない) に服することを意味し、そのうち一つの義務との関係でも不整合な側面が見つければ、直ちに 116 項違反となってしまったため、中国にとっては非常に厳しい義務を課す規定として解釈されたことになる。ところが、パネルがこうした解釈を定立するにあたっては、先例のない規定の解釈である割には報告書中でそれほど分量が割かれておらず¹⁰、一見したところ、パネルがなぜこのような解釈を採用するに至ったのか判然としない¹¹。

この点、こうしたパネルの解釈論を下支えしているのは、厳密な論理というよりも、紛争当事国および第三国の法認識であることが、本件手続における議論の中から浮かび上がってくる。すなわち、116 項に関する以上の解釈は申立国の米国によって提示されたものであるが、被申立国の中国は手続の過程でこうした解釈に特段の異を唱えなかったこと¹²、また、第三国参加し見解を表明した 7 か国のうち、5 か国 (オーストラリア、ブラジル、カナダ、EU、日本) が以上の 116 項解釈と軌を一にする解釈を提示していたことが¹³、パネルの解

¹⁰ See, Panel Report, *China – TRQs*, para. 7.8.

¹¹ たとえば後述する GATT10.3 条 (a) は、規定中の似通った文言がそれぞれ異なる義務を設定するものとして先例上解釈されてきたが、解釈に際しては、なぜそのような解釈がなされるべきなのか、また事案によっては各義務が重複しうることなども論じられている。E.g., Panel Report, *Argentina – Measures Affecting the Export of Bovine Hides and the Import of Finished Leather*, WT/DS155/R and Corr.1, adopted 16 February 2001, paras. 11.76-11.101.

¹² Panel Report, *China – TRQs*, para. 7.8 and fn. 133. See, Integrated Executive Summary of the arguments of the United States, WT/DS517/R/Add.1, Annex B-1, para. 68.

¹³ Integrated Executive Summary of the arguments of Australia, WT/DS517/R/Add.1, Annex C-1, paras. 4-19; Integrated Executive Summary of the arguments of Brazil, WT/DS517/R/Add.1, Annex C-2, para. 2; Integrated Executive Summary of the arguments of Canada, WT/DS517/R/Add.1, Annex C-3, paras. 12-17; Integrated Executive Summary of the arguments of the European Union, WT/DS517/R/Add.1,

釈に影響を与えたものと思われる¹⁴。わけでも、作業部会報告書が中国のみを義務の名宛人とする文書であることに鑑みれば、当の中国自身が以上の解釈に異論を挟まなかったことは重要である。中国の TRQ 実施を厳格な規律に服せしめたいとする主要 WTO 加盟国の意向に、中国自身が反対しない以上、解釈論上の論理的欠陥がない限りはパネルも上記の 116 項解釈を採用することに躊躇しなかったものと推察される¹⁵。いずれにせよ本件における作業部会報告書 116 項の解釈は、WTO 加盟国のかような法認識に支えられて成立している以上、本件パネルの解釈論がどれだけ簡素であっても、解釈の大枠ないし方向性自体は今後も揺るぎないであろう。

その一方で、6 つの義務それぞれの内容と相互関係の明確化については、今後の紛争処理に委ねられる部分が多い。すなわち本件は、中国みずから一部認めていたようにその TRQ 実施が問題を抱えていたことは明白であって、合法と違法の境界線上に位置するような困難な事案ではなかったと考えられる。そのため、パネルも 6 つの義務の内容を 1 パラグラフでまとめてごく簡単に示しただけで¹⁶、あとはこの解釈に照らして措置の側面ごとに機会的にあてはめを行ってゆくことで問題を処理しているのである。このように本件は、先例のない規定の解釈適用が問題となった割には事例判断の趣を呈しており、その実、各義務の内容が十分に明確化されたとは言い難い¹⁷。

いずれにせよ、116 項に含まれる義務は本件で争われた 6 つの義務に限られず、さらには、中国の TRQ 実施については作業部会報告書の 112～120 項において様々な観点から言及がなされており、そのうち 115～117 項および 119～120 項が加入議定書に組み込まれ、WTO

Annex C-5, para. 3; Integrated Executive Summary of the arguments of Japan, WT/DS517/R/Add.1, Annex C-6, para. 5. 残りの 2 か国（エクアドルとウクライナ）は、116 項の解釈につきそもそも意見を表明していない。

¹⁴ 作業部会報告書 116 項の多様な義務を 3 つのカテゴリーに分類する見解も、紛争当事国ではなく第三国のオーストラリアとカナダが提示したものであった。こうした点にも、パネルの 116 項解釈における第三国意見の影響が現れている。詳細は、Integrated Executive Summary of the arguments of Australia, WT/DS517/R/Add.1, Annex C-1, paras. 4-19; Integrated Executive Summary of the arguments of Canada, WT/DS517/R/Add.1, Annex C-3, paras. 12-17.

¹⁵ このようにパネル・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で WTO 紛争処理の実効性と正当性が担保されてきたと指摘するものとして、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.

¹⁶ Panel Report, *China – TRQs*, para. 7.9.

¹⁷ 本件にて米国は、6 つの各義務に関して相当程度似通った主張を展開していたが、こうした主張が、ある義務との関係では有効とされ、他の義務との関係では不十分と判断された。かような米国の主張に対処したパネルの説示には、6 つの義務同士の関係や各義務につきいかなる主張と立証が要求されるのかを理解するうえで、参考になる箇所がある。

設立協定の不可分の一体をなしている。したがって中国の TRQ 実施は、本件で明確化された以上に広範かつ包括的な規律に服しているものであり、こうした一連の義務がどのような意味を持つのか、また GATT 等の他の対象協定といかなる関係にあるのかといった点が、今後明確化されるべき課題となる。

(2) パネル判断における NDRC の慣行の位置

本件にて注目すべき点の一つとして、中国が米国の主張に反論する際に、関連国内法令の内容とは異なる NDRC の慣行 (practice) を繰り返し持ち出していること、そして当該慣行の存在が却って中国の作業部会報告書 116 項違反の認定を強化していることが挙げられる。そもそも中国がなぜ、本件にて NDRC の慣行を援用することがみずからの反論の助けになると考えたのかは不明であるが¹⁸、こうした点を措くとしても、パネルの違反認定における当該慣行の位置づけについては疑問をなしとしない。

既述のとおり、中国の TRQ 実施措置のほぼあらゆる側面が作業部会報告書 116 項上の義務に違反することをパネルは認定したが、かかる認定のなかで NDRC の慣行が果たした役割には 2 つの場合があるように思われる。すなわち、①慣行の存在が、既に認定済みの 116 項違反を再確認する意味合いをもった場合、あるいは、②慣行の存在がそれ単独で中国の 116 項違反を構成すると新たに認定された場合 (つまり、当該慣行が取り上げられなければ違反認定もなかった論点) である¹⁹。

この点、パネルによる NDRC の慣行の扱い方には不明瞭な点が少なくない。すなわち当該慣行については、その存在を示す証拠が示されていないことが紛争処理手続の過程で問題となっており、そもそも存否自体に疑問が呈されていた²⁰。当の米国も、中国が十分な証拠を提示していない以上、紛争処理手続上は当該慣行の存在も否定されざるを得ず、よって中国の主張するところの慣行は、たとえ米国の主張を利するものとしてもパネルの認定の基礎

¹⁸ 本件では主に、中国の TRQ 実施法令の WTO 協定整合性が争われたが、問題を抱えた法令の内容とは異なる慣行が存在することを主張してみたところで、それは中国の TRQ 実施が国内法令に基づいていないことを示すことになるだけで、結果、作業部会報告書 116 項違反にならざるを得ない。したがって、本件においてかかる反論を行う意義は乏しい。

¹⁹ 詳細は、本稿 19 頁の一覧表を参照。

²⁰ 当該慣行の存否に関しては、パネルも紛争当事国に対して質問を発出していた。See, U.S. Comments on China's Responses to the Panel's Questions following the Second Panel Meeting, paras. 2-4, <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.Cmts.on.Chn.As.Pnl.Qs2.fin.%28public%29.pdf>.

にはなり得ないと指摘していた²¹。そのうえで米国は、あくまで仮定の議論として (*assuming arguendo*)、当該慣行が 116 項上の義務に違反するとの主張を加えていたにすぎない²²。

こうした状況においてパネルは、報告書中の NDRC の慣行を扱った箇所において、慣行に関する証拠が不十分であることを指摘しながらも、しかし同時に、当該慣行の存在を前提としなければ成立し得ないような法的判断を各所で行っている。とりわけ上記②の場合には、違反認定にとって当該慣行の存否は決定的に重要であるにもかかわらず、その存否については触れられていない。およそ立証されていない事実に基づき紛争を判断することは、DSU11 条における事実関係の客観的評価義務との関係で問題を生じさせることになるが、本件 NDRC の慣行に関しては、報告書の関連部分の記述ぶりが曖昧であることも相俟って、パネルの事実認定の適切性とかかる認定を前提とした法的判断の適切性は不明瞭と言わざるを得ず、場合によっては DSU11 条との整合性が問われうる認定のようにも思われる²³。

(3) TRQ の実施に関する GATT の規律

既述のとおり、本件では GATT10.3 条 (a) および GATT11.1 条に関する米国の請求は訴訟経済を理由に判断されなかったため、これらの規定が TRQ の実施をいかに規律しうるのか、直接明確化されることはなかった。本件の被申立国は中国であったため、特殊中国的な作業部会報告書 116 項との整合性を判断することで事足りたといえるが、他方、中国以外の WTO 加盟国の TRQ 実施については、上記 GATT 規定の適用可能性こそが主たる争点になるものと思われる。

この点、本件パネルは、GATT10.3 条 (a) と GATT11.1 条につき訴訟経済行使を正当化する過程で、作業部会報告書 116 項と GATT の両規定とのあいだには内容の重複がありつつも、116 項の方が TRQ の実施を規律することに特化した規定であることを指摘している²⁴。これは裏を返せば、GATT10.3 条 (a) と GATT11.1 条が TRQ の実施を規律する可能性があることをパネル自身が認めたものといえるが、この点につきこれ以上の説明はなされなかった。そこで、TRQ 実施に対する GATT 両規定の適用可能性を簡単に検討してみたい。

²¹ *Ibid.*; Integrated Executive Summary of the arguments of the United States, WT/DS517/R/Add.1, Annex B-1, paras. 65-67.

²² *E.g.*, Integrated Executive Summary of the arguments of the United States, WT/DS517/R/Add.1, Annex B-1, para. 103.

²³ 中国はもとより、かねてより懸念を表明してきた米国も、パネル報告書の結果に鑑みてか最終的にはこの点を問題視しなかったようである。

²⁴ Panel Report, *China – TRQs*, paras. 7.209, 7.236.

第1に、貿易規則の実施を規律する GATT10.3 条 (a) は、「各締約国は、1 に掲げる種類のすべての法令、判決及び決定を一律の公平かつ合理的な方法で実施しなければならない (administer in a uniform, impartial and reasonable manner)」と定めており、GATT10.1 条の射程に入る措置²⁵の実施であれば、当然に GATT10.3 条 (a) にも服することになる。この点、まず、関税措置たる TRQ を実施するための国内法令が GATT 10.1 条の適用対象になることは、同規定の文言に照らして明らかであろう。また、*EC-Banana III* 事件や *EC-Selected Customs Matters* 事件において上級委員会が指摘しているとおおり、GATT 10.3 条 (a) は措置の内容それ自体ではなくその実施 (administration) の在り方を規律するものであるところ²⁶、TRQ それ自体ではなく TRQ の実施態様を問題にする限りは、当該 TRQ 実施も GATT10.3 条 (a) に服することになると考えられる。

そのうえで、GATT10.3 条 (a) が TRQ の実施をいかに規律しうかが問題となるが、同規定が貿易規則の実施態様につき一律性 (uniform)、公平性 (impartial)、合理性 (reasonable) を求めているところ、これら3つの要素はそれぞれ法的に独立した義務であり、これら義務のうち1つでも違反があれば GATT10.3 条 (a) 違反を構成することが先例を通じて確認されてきた²⁷。一律性、公平性、合理性の各義務についても、これらが透明性の原則や手続上の公正さ、適正手続の要請を反映したものであることが強調されており²⁸、こうした要請を念頭に各義務は解釈適用され、その内容や義務相互の関係が明確化されてきている²⁹。

²⁵ GATT10.1 条の関連部分はずぎのとおりである。「締約国が実施する一般に適用される法令、司法上の判決及び行政上の決定で、製品の関税上の分類若しくは評価に関するもの、関税、租税その他の課徴金の率に関するもの、輸入、輸出若しくはそれらの支払手段の移転の要件、制限若しくは禁止に関するもの又は製品の販売、分配、輸送、保険、倉入れ、検査、展示、加工、混合その他の使用に影響を及ぼすものは、諸政府及び貿易業者が知ることができるような方法により、直ちに公表しなければならない。……」

²⁶ Appellate Body Report, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/AB/R, adopted 25 September 1997, para. 200; Appellate Body Report, *European Communities – Selected Customs Matters*, WT/DS315/AB/R, adopted 11 December 2006, para. 199. なお上級委員会は、GATT10.3 条 (a) における「実施」を、「10 条に掲げる種類の法的文書に実際上の効果を付与すること、または適用すること」と解釈している。 *Ibid.*, para. 224.

²⁷ E.g., Panel Report, *Thailand – Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines*, WT/DS371/R, adopted 15 July 2011, as modified by Appellate Body Report WT/DS371/AB/R, para. 7.867.

²⁸ E.g., *ibid.*, para. 7.868; Panel Report, *European Union and its member States – Certain Measures Relating to the Energy Sector*, WT/DS476/R and Add.1, circulated 10 August 2018, para. 7.862.

²⁹ 先例を通じた一律性、公平性、合理性の各義務の明確化を簡潔にまとめたものとして、World Trade Organization, *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice* (GATT1994 – Article X (Jurisprudence)), https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art10_jur.pdf, last visited 30 July 2020.

このように GATT10.3 条 (a) は、TRQ の実施についても上記 3 つの義務を通じて規律を及ぼすものと考えられ、その整合性評価にあたっては、TRQ 実施にかかる手続や要件の透明性や公正さの有無が本質的に問われることになるだろう。とすれば、GATT10.3 条 (a) の規律は作業部会報告書 116 項上の一部の義務と相当程度似通ったものになると推察されるが、他方で両者は厳密には規定ぶりが異なり、また作業部会報告書 116 項には TRQ 実施の効果を規律する義務も含まれているため、両者の義務の射程は決して同一ではない。

第 2 に、数量制限を禁ずる GATT11.1 条は、「関税その他の課徴金以外」の広範な輸出入関連措置に適用されるが³⁰、この点 TRQ それ自体は関税措置であるため、当該規定の適用対象外となる³¹。その一方で、TRQ を実施するための種々の行政上の手続や貿易業者に課せられる要件は、それらが輸出入に影響を及ぼしうる措置である限り、GATT11 条の規律に従わなければならない。とりわけ本件のような TRQ 実施制度は、事実上の輸入ライセンスとして機能しており、であるならば当然に 11 条の規律に服するものと思われる³²。

そのうえで GATT11.1 条が、あらゆる条件や負担の設定を禁ずるものではなく、輸出入に対して制限的効果 (limiting effect) をもつ措置のみを禁じていることは先例上確立している³³。したがって TRQ 実施に関しても、問題となる手続や要件が以上の制限的効果を有するか否かが問われることになる。この点、作業部会報告書 116 項における各 TRQ 枠の充足を抑止しないよう TRQ を実施する義務が、同じく実施措置の輸入制限効果に焦点を当てたものであり、本件パネルも同義務の解釈に際して GATT11.1 条を参照している点は注目される³⁴。

(4) GATT13.3 条 (b) における公表義務の射程

³⁰ E.g., Panel Reports, *Argentina – Measures Affecting the Importation of Goods*, WT/DS438/R and Add.1 / WT/DS444/R and Add.1 / WT/DS445/R and Add.1, adopted 26 January 2015, as modified (WT/DS438/R) and upheld (WT/DS444/R / WT/DS445/R) by Appellate Body Reports WT/DS438/AB/R / WT/DS444/AB/R / WT/DS445/AB/R6, paras. 6.246-6.248.

³¹ Appellate Body Reports, *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Second Recourse to Article 21.5 of the DSU by Ecuador*, WT/DS27/AB/RW2/ECU, adopted 11 December 2008, and Corr.1 / *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States*, WT/DS27/AB/RW/USA and Corr.1, adopted 22 December 2008, para. 335.

³² したがってこの種の TRQ 実施措置は、輸入許可手続に関する協定 (ライセンス協定) との整合性も問題になりうる。この点につき、およそ TRQ の実施措置は輸入ライセンスの一種であると指摘するものとして、Petros C. Mavroidis, *The Regulation of International Trade Volume I: GATT* (MIT Press, 2016), p. 91.

³³ Appellate Body Reports, *Argentina – Measures Affecting the Importation of Goods*, WT/DS438/AB/R / WT/DS444/AB/R / WT/DS445/AB/R, adopted 26 January 2015, para. 5.217.

³⁴ Panel Report, *China – TRQs*, para. 7.9, fn. 141.

中国の本件 TRQ 制度は、事前に割当総量のみを設定するいわゆる「グローバル割当(global quota)」と呼ばれる方式を採用するものであり³⁵、その帰結として GATT13.3 条 (b) の公表義務に服する。GATT13.3 条 (b) に関する WTO 紛争処理先例はこれまで存在しなかったところ、本件パネルは同規定に関する解釈をはじめて提示することとなった³⁶。

パネルは、当該規定上の公表義務の対象となるのは、将来の特定期間に配分可能なものとして決定された TRQ 総量であり、すでに配分された実際の TRQ 総量ではないこと、そしてかかる情報を事前に公表することが同規定の求めるところであると解釈した。こうした解釈は、GATT13.3 条 (b) の規定ぶりや起草過程などに鑑みても妥当と評すべきであろう。

この点、こうした解釈自体に異論を挟むものではないが、本件中国の TRQ 実施プロセスのように、実際に配分される TRQ 総量が事前に公表されていた数値とは異なるような場合には、輸入業者等への事前の情報提供の意義は半ば失われてしまい、結果として GATT13.3 条 (b) の趣旨も減殺されかねない。パネル報告書中には明示されていないものの、米国の本件請求の背後には、中国の措置に対するこうした懸念があったようである³⁷。

かような状況に対して WTO 法がいかに対処しうるのかといえ、本件パネルの解釈を妥当なもののみならず限り、この問題はもはや公表義務に関する GATT13.3 条 (b) の領分ではなく、前述した GATT10.3 条 (a) を通じて対処されるべき問題だと思われる。すなわち、上述の公表に関する懸念が本質的には TRQ の実施態様に起因するものであることを主張しうる場合には、GATT10.3 条 (a) 違反を争うことを通じて当該懸念にも対処することができると考えられる。

³⁵ グローバル割当は、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（つまり、GATT13 条の無差別原則の趣旨にもっとも適うものとして）、GATT13.2 条 (a) において明示的に選好されている。グローバル割当については、津久井茂充編『ガットの全貌—コメンタール・ガット—』（日本関税協会、1993 年）412 頁。

³⁶ GATT 時代にも、*EEC – Dessert Apples* 事件においてパネルが同規定の解釈を行っているが、本件 WTO パネルは、以上の GATT 事案を先例としては引用していない。*EEC – Dessert Apples* 事件では、EEC によるデザートりんごの割当について、申立国チリに関する割当が事前情報なく実施され、すでに充足した割当を事後に公表していることが、いわゆる遡及的割当 (back-dated quotas) にあたり、その結果として GATT13.3 条 (b) の公表義務に反すると認定された。以上の GATT パネルは該当規定に関する詳細な解釈こそ展開していないが、関連情報の公表が「事前に」なされるべきであるとの立場を明確にしている点で、本件にとっての先例になるものと思われる。詳細は、GATT Panel Report, *European Economic Community – Restrictions on Imports of Dessert Apples – Complaint by Chile*, L/6491, adopted 22 June 1989, BISD 36S/93, paras. 12.25-12.26.

³⁷ こうした懸念は、米国の第一意見書において若干曖昧ながら表明されている。詳細は、Integrated Executive Summary of the arguments of the United States, WT/DS517/R/Add.1, Annex B-1, paras. 51-56.

なお、こと中国に関しては、作業部会報告書 116 項上の一部の義務（透明性のある、予見可能な、統一された、公正かつ無差別な方法で TRQ を実施する義務）が、GATT10.3 条 (a) の内容と一部重複しつつも³⁸、より具体的に中国の TRQ 実施態様に制約を設けている。よって、本件のように対中国で同様の懸念が生ずる場合には、GATT13.3 条 (b) や GATT10.3 条 (a) ではなく、作業部会報告書 116 項を援用して多面的に TRQ の実施態様を問題にするのが得策であろう³⁹。

3. 本件紛争のゆくえ——米中合意（第一段階）との関係

本件パネル報告書は 2019 年 5 月 28 日の紛争解決機関（DSB）会合にて採択されたが⁴⁰、その後の当事国間の合意によって、2019 年 12 月 31 日が履行のための妥当な期間（RPT）の期限として設定された⁴¹。しかし、本件の RPT は 2020 年 8 月時点で都合三度も延長されており⁴²、最新の延長合意では 2020 年 10 月 8 日が履行期限として設定されている⁴³。他方、中国のステータス・レポート（2020 年 2 月 18 日付）によれば、中国自身は本件にかかる履行措置を 2019 年中に既に実施済みであるとしており、RPT の延長は、以上の履行措置を評価するための追加的な時間を米国に提供するためのものであると説明している⁴⁴。

それではなぜ米国は、RPT を再三にわたって延長しつつ、中国の履行措置を慎重に見極めようとしているのだろうか。こうした紛争のゆくえを占ううえで鍵をなすと思われるのが、2020 年 1 月に締結された、いわゆる米中合意（第一段階）である⁴⁵。本合意は、近時の米中摩擦を背景に WTO の枠外で結ばれた二国間の経済条約であり、米国の抱える膨大な対中貿易赤字の削減が主たる関心事であることを反映し、総じて中国側の片務的な内容の合意とな

³⁸ See, Integrated Executive Summary of the arguments of Canada, WT/DS517/R/Add.1, Annex C-3, para. 14.

³⁹ この点、作業部会報告書 116 項に基づく米国の請求のうち、情報の公表に関する請求がすべて退けられている点には注意を要する。このことはすなわち、GATT を用いるにせよ作業部会報告書を用いるにせよ、不透明性の懸念に対処するためには TRQ の実施態様の観点から主張を構成するほかないことを示唆している。

⁴⁰ WT/DSB/M/429, paras. 7.1-7.5.

⁴¹ WT/DS517/10.

⁴² WT/DS517/11, WT/DS517/13 and WT/DS517/14.

⁴³ WT/DS517/14.

⁴⁴ WT/DS517/12.

⁴⁵ Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China (Phase one), signed on January 15, 2020, https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf

っている⁴⁶。合意内容は多岐にわたるが、農産物貿易に関する第3章のうち、その附属書14がTRQに関する規律となっており、ここに本件紛争との接点を見出すことができる。

附属書14の内容は以下のとおりである。

Annex 14. Tariff Rate Quotas

1. China shall ensure that, from December 31, 2019, its TRQ measures for wheat, rice, and corn are in conformity with the Panel Report in China-Tariff Rate Quotas for Certain Agricultural Products and the WTO agreements, including China's commitments under the Protocol on the Accession of the People's Republic of China to the WTO and China's Schedule CLII, Part I, Section 1(B).

2. The entirety of China's TRQs for wheat, rice, and corn (WRC TRQs) for each year shall be allocated by January 1 of that year to end-users. China shall ensure that it does not inhibit the filling of its WRC TRQs.

3. China's requirements for WRC TRQ eligibility, allocation, return, reallocation, and penalties shall not discriminate between State Trading Enterprises (STEs) and non-STEs and shall apply equally to the STE share of the WRC TRQ and the non-STE share of the WRC TRQ. For the purposes of China's WRC TRQ administration measures, "end-users" and "enterprises" include STEs when allocated a WRC TRQ.

4. China shall reallocate all unused and returned WRC TRQ amounts, including all unused and returned amounts allocated to STEs or designated as part of the "STE share," by October 1 of each year. Only new applicants and entities other than those returning unused quotas shall be eligible to receive reallocated WRC TRQ amounts.

5. China shall make all WRC TRQ allocations in commercially viable shipping amounts.

6. China shall clearly specify and publish all eligibility criteria for its WRC TRQs and all allocation principles for its WRC TRQ administration, and the allocation principles shall be relevant to the importation, processing, or sale of the commodity subject to the WRC TRQ. China shall ensure that a sufficient number of STE and non-STE entities, including new quota applicants, are eligible to receive WRC TRQ allocations, and that the full utilization of its WRC TRQs is not inhibited.

⁴⁶ 米中合意では、“China Shall …”の文言が97回出てくるのとは対照的に、“the United States’ shall …”の文言は5回しか出てこず、こうした点に本合意の片務的性格が現れている。米中合意に関する詳細は、平見健太「米中合意（第一段階）に潜む法的問題」国際ビジネス法エグゼクティブ・サマリー No. 26（2020年2月3日）。

7. Consistent with China's WTO obligations, at the request of the United States, China shall provide the relevant WRC TRQ allocation and reallocation information requested.

8. Each Party shall make available on a public website existing laws, regulations, and announcements on its administration of WRC TRQs, if any, and publish any change to them in a timely manner. Upon request of a Party, the Parties shall hold consultations on TRQ administration pursuant to the Bilateral Evaluation and Dispute Resolution Chapter.

附属書 14 は、小麦・コメ・トウモロコシに関する中国の TRQ 実施を対象としたものであり、その第 1 項は、以上の措置が本件パネル報告書および WTO 協定に合致することを確保する (ensure) 義務を、中国に課している。続く第 2 項以下では、本件紛争で問題となった TRQ 実施の個別的側面ごとに、パネルの認定を再確認するかたちで中国の義務を設定しているが、そのなかには、パネル報告書の射程を超えると思しき義務を設定する規定もみられる (たとえば、第 4 項における国家貿易企業と非国家貿易企業の差別の禁止、第 6 項における配分原則の内容の特定など。また、本件紛争の経緯をふまえると今後米中間で見解の不一致が生じかねないものとして、第 7 項の公表義務)⁴⁷。そして第 8 項では、中国の TRQ 実施が米中合意第 7 章の紛争処理条項の対象になることが規定されている。

こうした概観が示すように、米中合意においては、本件パネル報告書の履行という WTO 法上の義務が、ほぼそのまま米中合意上の義務としても設定されており、その結果中国は、本件 TRQ の実施に関して 2 つの異なる条約上の義務を重畳的に負うこととなっている。このことは、本件紛争が本来的には WTO 法上の問題であるにもかかわらず、他の条約上の問題としても構成されうる状況を生み出しており、それゆえに本件紛争の履行問題を一層複雑化させているといえる。

さらに、本件紛争を泥沼化させかねない要因として、上述した紛争処理条項の存在がある。米中合意上の紛争処理制度は、もっぱら当事国間の協議に依拠するものであり (7.4.1 条～7.4.4 (a) 条)、客観的かつ公平な第三者による司法的な紛争処理手続は存在しない。そして、段階的な協議を通じて申立国の懸念が解決されない場合には、申立国の側が一方的に対抗措置 (米中合意上の義務の停止または均衡の取れた救済措置を含む) を発動できることとなっており、それに対して被申立国の側は、当該対抗措置が誠実に (in good faith) 執られたものか否かをみずから判断し (consider)、肯定される場合には報復的措置を控え、否定される場合には本合意から脱退しうるとされている (7.4.4 (b) 条)。

⁴⁷ 米中合意にて本件パネルの認定を超える義務を設定することは、DSU 上被申立国の裁量事項であるはずの履行態様の選択を、事実上、制約する意味を持つことになる。

このように米中合意上の紛争処理手続は、協議段階はもとより対抗措置の発動や当該対抗措置への反応に至るまで、ことごとく当事国の主観的評価に委ねられており、場合によっては問題の政治化・激化を招きかねない制度設計となっている⁴⁸。こうした紛争処理条項の射程に本件 WTO 紛争の履行問題が含まれているということは、当該履行問題が WTO の枠外で政治化する可能性を示唆しており、そのような場合には現在危機にある WTO 紛争処理制度の実効性・信頼性がますます毀損されるおそれもなしとしない⁴⁹。

いずれにせよ米国は、WTO の場で RPT を再三にわたって延長することにより、中国の本件履行措置が米中合意の内容にも沿っているかどうかを見極めようとしているものと思われる。このように本件 WTO 紛争は、「法の支配」に根ざした WTO 紛争処理制度のもとでいわばビジネス・アズ・ユージュアルに処理される事案かと思われたが、その履行をめぐることは、米中合意のもとで「力の支配」に根ざした問題処理がなされかねない状況にあり、その意味で本件は、現在進行中の米中摩擦問題に翻弄されている事案といえるだろう。

(了)

⁴⁸ 同じく紛争処理条項の問題性を指摘するものとして、David A. Gantz, Sergio Puig & Jingyuan Zhou, “The Scorecard of the Phase One Trade Agreement”, EJIL:Talk! (February 14, 2020), <https://www.ejiltalk.org/the-scorecard-of-the-phase-one-trade-agreement/>.

⁴⁹ なお、本件履行問題が米中合意上の紛争処理手続に服するとしても、元来 WTO 協定上の問題である本件紛争が DSU の規律に服さなければならないことは言うまでもない。すなわち、米中合意を用いた上述の問題処理は DSU23 条に整合的か否かといった問題や、当該合意が本件問題に関する米中間の WTO 紛争処理手続の利用を排する効果を持つかなどの問題が、今後の動向次第では浮上する可能性がある。わけても後者の問題は、米中合意が DSU3.7 条における「相互に合意された解決 (mutually agreed solutions) に該当するか否か」という問題として構成されうるが、かかる問題を検討するうえで有用な指針を提供する WTO 先例として、Appellate Body Report, *Peru – Additional Duty on Imports of Certain Agricultural Products*, WT/DS457/AB/R and Add.1, adopted 31 July 2015, paras. 5.25-5.28. また、FTA を念頭にこうした問題を一般論として検討したものとして、Hirami Kenta, “FTAs in WTO Dispute Settlement”, *Public Policy Review*, Vol. 15, No. 2 (2020), pp. 1-18.