

米国 - 中国からの家禽類の輸入に関する措置事件

パネル報告 (WT/DS392/R、配布日：2010年9月29日、採択日：2010年10月25日)

申立国：中国 被申立国：米国

第三国参加：ブラジル、台湾、EU、グアテマラ、韓国、トルコ

2012年3月5日

東京大学 中川淳司

I. 事実の概要

(A) 手続の時系列

2009年4月17日：中国、協議要請

5月15日：二国間協議

6月23日：中国、パネル設置要請

7月31日：パネル設置

パネルの付託事項：

「紛争当事国が引用した対象協定の関連規定に照らし中国により文書 WT/DS392/2 によって紛争解決機関に付された問題を検討し、及び同機関が当該協定に規定する勧告又は裁定を行うために役立つ認定を行うこと。」

9月23日：パネル構成 (Ole Lundby (Chair), Felipe Lopeandía, Mohammad Saeed)

2010年6月14日：パネル中間報告書配布

7月26日：パネル報告書発出

9月29日：パネル報告書配布

10月25日：パネル報告書採択

(B) 争われた措置

・2009年農業関係歳出法 727 条 (以下「727 条」)

“SEC. 727. None of the funds made available in this Act may be used to establish or implement a rule allowing poultry products to be imported into the United States from the People’s Republic of China.”

農務省が中国からの家禽類製品の輸入に必要な規則を制定しまたは実施するために支出することを禁止。

・本条に付された説明文書 (Joint Explanatory Statement、以下「JES」)

この法案は、中国産の汚染された食品に対するきわめて深刻な懸念が存在するため、農務省食品安全・検査局 (Food Safety and Inspection Service、以下「FSIS」) が中国産家禽類製品の米国への輸入を認める規則を適用するために支出することを禁止するものであると説明。農務省に対して、(i)中国の食品安全法改正の含意について1年以内に議会に報告

すること、(ii)中国産の家禽類製品の安全性を保証するための行動計画（中国の検査制度の体系的な検査、中国が対米輸出を認定する適格加工・屠殺施設の検査、試験施設その他の管理工程の検査、輸入港での高水準の検査、中国から家禽類製品を輸入する他の国との情報共有プログラムの創設などを含む）を議会に提出することを指示（2.3）。

#### (C) 米国の家禽類輸入制度

家禽類製品検査法<sup>1</sup>（以下「PPIA」）およびFSISの関連規則<sup>2</sup>（以下「FSIS規則」）が規定。

##### 第1段階 - 当初の同等性認定

米国へ家禽類製品の輸出を希望する国は、自国の家禽類検査制度が米国の制度と同等であることの認定をFSISに申請する。FSISは書面審査および立入り検査を行って同等性を認定し、結果を官報に公表する。

##### 第2段階 - 適格施設の認定

同等性認定を受けた国は、輸出を希望する自国の施設が適格であることを認定しその結果をFSISに通知する。認定は毎年更新する必要がある。

##### 第3段階 - 継続的な同等性検査

FSISは同等性を認定した輸出国の家禽類検査制度が引き続き米国の制度と同等であることを検査する。

#### (D) 中国の同等性認定申請

2004年4月20日：中国、同等性認定を申請

2005年5月17日：FSIS、第1回同等性審査報告を発出、加工・屠殺施設の不備を指摘。屠殺施設の不備の改善を検査する再検査を提案。

11月4日：FSIS、第2回同等性審査報告を発出

11月23日：FSIS、米国あるいは米国への輸出が認められた他の国で屠殺された家禽類を中国の適格施設で加工したものに限り輸出を承認することを提案

2006年4月24日：FSIS、官報に上記内容を公表

5月9日：FSIS、中国に書簡を送り、(i)適格施設のリスト、(ii)適格施設のラベル、の送付を要請

6月：FSIS、中国国内で屠殺された家禽類に対する検査制度が米国の制度と同等であるとの予備的認定を行うも、認定結果を官報に公表せず

2007年12月20日：FSIS、中国に適格加工施設の年次認定を要請

12月26日：2008年農業関係歳出法発効。733条で、中国からの家禽類製品の輸入に必要な規則を適用するために支出することを禁止

2008年3月12日：中国、適格加工施設のリストを米国に送付

7月23日：FSIS、中国を家禽類加工品の輸出国として承認したリストを公表

---

<sup>1</sup> Poultry Products Inspection Act, as amended (21 U.S. C. § § 451-471).

<sup>2</sup> Parts 300-592, Title 9 of the US Code of Federal Regulations.

2009年2月28日：中国、改正食品安全法を制定

3月11日：2009年農業関係歳出法を制定

9月30日：2009年農業関係歳出法失効するも支出禁止は継続

10月21日：2010年農業関係歳出法発効

(E)違反が申し立てられたWTO協定

GATT1.1条、XI.1条、農業協定4.2条、SPS協定2.1条、2.2条、2.3条、3.1条、3.3条、5.1条、5.2条、5.3条、5.4条、5.5条、5.6条、5.7条、8条。

## II. パネル報告の要旨

### (A) 主な手続事項の争点

#### (1) SPS 協定は付託事項に含まれるか？

(米国の主張)

・中国の協議要請は、当該措置が SPS 措置であるとは考えないが、「もしそれが SPS 措置であることが証明された場合には (if it were demonstrated that any such measure is an SPS measure)」当該措置の SPS 協定適合性に関しても協議を要請するとしていた。中国はこの証明を怠ったので、SPS 協定適合性は協議要請には含まれないことになり、パネルの付託事項には含まれない (7.12-7.14)。

(中国の主張)

・中国は協議要請で SPS 協定適合性を予備的請求 (an alternative claim) として提起したので、これはパネルの付託事項に含まれる (7.17)。

(パネルの判断)

・パネルは、協議要請の文言を全体として、かつ付帯状況に照らして解釈すべきである (7.39)。

・中国の協議要請は、中国からの家禽類製品の輸入に関する措置を対象としている。この措置には 727 条により実施が妨げられている PPIA と FSIS 規則に基づく中国からの家禽類製品の輸入承認手続が含まれる。PPIA と FSIS 規則が SPS 措置であることについては当事国間で争いはない (7.40)。中国の協議要請は、SPS 協定を申し立ての法的根拠として示した (“did ‘indicate’”) と解する (7.43)。<sup>3</sup>

・付帯状況として、協議要請後の両国の書簡によるやり取りを検討すると、中国は、協議要請で SPS 協定に言及し、パネル設置要請で SPS 協定に関する請求を行う可能性を述べたというよりは、協議を通じて対象措置に関するより正確な理解が得られ、SPS 協定が本件に関連することになるかもしれないという期待を表明したと解される (7.48)。

・以上から、中国は協議要請で SPS 協定を申し立ての法的根拠として示したと結論する。よって、中国の SPS 協定に関する請求は付託事項に含まれる (7.49-50)。

#### (2) 既に終了した措置 (727 条) は付託事項に含まれるか？

<sup>3</sup> 参照、DSU4.4 条「・・・協議の要請は、・・・申立の法的根拠を示すものとする (and indication of the legal basis for the complaint)。」

727 条が 2009 年 9 月 30 日に終了したことについては当事国の間に争いが無い。

(米国の主張)

・パネルが終了した措置について判断すべきでないとは主張しない (7.51)。

(中国の主張)

・727 条はパネル設置後に終了したので、パネルの付託事項には影響を与えない。このことは多くの先例<sup>4</sup>で確認されている (7.53)。

(パネルの判断)

・パネルが設置され、付託事項が確定した後に対象措置が廃止されたことをどのように勘案するかを決定するのはパネルの裁量事項である (7.54)。

・過去のパネルは、被申立国が対象措置の協定違反を認めず、当該措置がたやすく再導入できる場合には、廃止された対象措置の協定適合性を判断してきた。<sup>5</sup>本件はそのような場合に当たる。歳出法は毎年制定される。727 条は 2008 年包括歳出法 733 条を継承し、2010 年包括歳出法 743 条に継承される。パネルが終了した 727 条の協定適合性を判断しなければ、WTO 違反の可能性がある措置の反復を容認し、中国がこの種の措置の協定適合性を争う機会を奪うことになる (7.55)。

・以上から、パネルは、付託事項に含まれる 727 条の WTO 協定適合性を判断する。ただし、当該措置の是正は勧告しない (7.56-57)。

## (B) 主な実体法上の争点

### (1) パネル審理の順序

中国の請求：1994 年の GATTI 条、XI 条、農業協定 4.2 条、SPS 協定 2.3 条、5.5 条、5.1 条、2.2 条、5.6 条、8 条。

米国：1994 年の GATTI 条、XI 条違反に対する積極的抗弁 (affirmative defense) として XX 条(b)を援用。

(中国の主張)

・SPS 協定は GATT で課されていない特定の義務を規定する。GATTXX 条(b)の抗弁が認められたとしても、SPS 協定に関する中国の請求に対する抗弁としては不十分である (7.61)。

(米国の主張)

・本件でパネルは、1994 年の GATT に関する請求と SPS 協定に関する請求の審理の順序を決める裁量を持つ。ただし、①中国は 727 条を財政措置と主張していること、②SPS 協定に関する中国の主張は GATTXX 条に関する主張の言い換えであること、から、GATTXI

---

<sup>4</sup> 中国はインドネシア - 自動車事件パネル報告 (WT/DS54, 55, 59, 64/R, para.14.9)、米国 - 陸地綿事件上級委員会報告 (WT/DS267/AB/R, fn.214) などに言及した。参照、本件パネル報告注 223、224。

<sup>5</sup> 参照、インド - 追加的輸入税事件パネル報告 (WT/DS360/R) paras. 7-69-70。

条に関する請求から審理を始めるのが適切である (7.62)。

(パネルの判断)

・本件は関連する対象協定の間には義務の抵触があるケースではない。多様な対象協定の規定間で審理の順序を決定するケースに当たる (7.63)。一見すると複数の対象協定の規定が同一の措置に適用される場合は、より特定の詳細な規定を先に適用する (7.64)。<sup>6</sup>SPS 措置に関しては SPS 協定が特別法であり、1994 年の GATT より先に適用される (7.65)。727 条が SPS 措置であるとするれば、SPS 協定適合性の審理が先行する (7.66-67)。

・よって、本件パネルはまず、727 条が SPS 措置であるかどうかの検討から始める (7.68)。727 条が SPS 協定に違反していることが認定されれば本件紛争は明確に解決され、他の請求の審理は不要となるが、米国は 1994 年の GATT と農業協定に関する主張に抗弁の主張を置いているので、適正手続の観点からこれらの協定に関する中国の請求と米国の抗弁についても審理するのが適切である (7.69)。

(2) 727 条は SPS 措置か？

(中国の主張)

・SPS 協定附属書 A(1)は、SPS 措置の定義として、(b)「飲食物又は飼料に含まれる添加物、汚染物質、毒素又は病気を引き起こす生物によって生ずる危険から加盟国の領域内において人又は動物の生命又は健康を保護すること」を目的とする、「関連するすべての法令、要件及び手続」を挙げている (7.76)。<sup>8</sup>米国は第 1 回書面申立と JES で、727 条が中国からの家禽類製品の輸入により生じる人および動物の生命および健康に対するリスクから保護するために制定されたと述べている。よって、727 条は SPS 協定附属書 A(1)(b)を目的とする法令に該当し、SPS 措置に当たる (7.77)。

(米国の主張)

・中国は 727 条が SPS 措置に当たることを立証する責任を負う。中国は、第 1 回書面申立で 727 条は財政措置に過ぎないと主張したが、第 1 回口頭審理で 727 条が SPS 措置に当たると主張を変更した。中国はその理由を述べていないので、SPS 措置に当たることを立証していない (7.79)。

(パネルの判断)

---

<sup>6</sup> この点に関して、パネル報告は EC バナナ事件上級委員会報告 (WT/DS27/AB/R) para.204 を引用した。

<sup>7</sup> この点に関して、パネル報告は EC ホルモン事件パネル報告 (WT/DS26,48/R) paras. 8.41-42 とオーストラリア鮭事件パネル報告 (WT/DS18/R) para. 8.39 を引用した。

<sup>8</sup> SPS 協定附属書 A 定義

1. *Sanitary and phytosanitary measure* – Any measure applied: ...

(b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs; ...

Sanitary or phytosanitary measures include all relevant laws, decrees, regulations, requirements and procedures including, *inter alia*, ... testing, inspection, certification and approval procedures; ...

・ある措置が SPS 協定附属書 A(1)にいう SPS 措置に当たるかどうかは、当該措置の目的、法的形式および性格 (the purpose of the measure, its legal form and its nature) に照らして判断されるとの先例がある (7.94)。<sup>9</sup>附属書 A(1)の(a)~(d)は措置の目的を述べている。附属書 A(1)の後半は措置の類型を列挙しているが、これらはすべて措置の形式の例を挙げたと解するのが妥当である (7.100)。措置の性質はその形式に内在する要素と見るべきである。措置を総合的に吟味して、当該措置が附属書 A(1)後段に挙げた類型のいずれかに当たるかどうかを決定する (7.101)。

・727 条自体は歳出を規定するのみであるが、JES その他の補足的な情報を勘案すると、727 条は汚染された家禽類製品が中国から輸入されることに伴うリスクから人および動物の生命および健康を保護することを目的としている。よって、727 条は附属書 A(1)(b)を目的とする措置である (7.115)。

・歳出法である 727 条は、SPS に関わる法令の実施に責任を負う行政府に対して議会が統制を及ぼす手段であり、附属書 A(1)後段に挙げられた類型の措置に該当する (7.120)。

・727 条は FSIS が中国からの家禽類製品の輸入を許可する規則の実施のために支出することを禁じることで、国際貿易に直接または間接に影響を及ぼす措置である (7.123)。

・以上から、727 条は SPS 協定が適用される SPS 措置であると結論する (7.124)。

### (3) SPS 協定の適用条文

(米国の主張)

・727 条は同等性の審査の一環としての手続要件であり (7.126)、SPS 協定 4 条のみが適用される (7.127)。

(中国の主張)

・727 条は FSIS の標準的な同等性評価手続の要件ではなく、FSIS が同等性評価を行うことを禁止する。それは中国のみに適用される適切な保護の水準 (ALOP) を設定する措置であり、SPS 協定のすべての規定に適合しなければならない (7.130)。

(パネルの判断)

・SPS 協定 4 条の文言からも、SPS 委員会が採択した 4 条の実施に関する決定<sup>10</sup>からも、4 条が適用される場合に SPS 協定の他の規定の適用が排除されるとは解されない (7.139)。

・ある措置に SPS 協定のどの規定が適用されるかはケースバイケースで判断される。中国が援用した SPS 協定の規定が適用されるかどうかを検討する (7.140)。

・2.2 条はすべての SPS 措置に適用される。727 条は SPS 措置であるので、2.2 条が適用される (7.144)。

・同様に、すべての SPS 措置に適用される 2.3 条も適用される (7.147)。

・727 条は中国産の家禽類製品の輸入を禁止することで米国が適切な保護の水準を達成する

<sup>9</sup> 参照、EC-GMO パネル報告 (WT/DS291,292, 293/R) paras.7.149, 7.424.

<sup>10</sup> WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, G/SPS/19/rev. 2, 23 July 2004.

ための手段であり、それ自体として実体法上の SPS 措置である。よって、SPS 協定 5.1 条、5.2 条、5.5 条、5.6 条が適用される (7.154)。

#### (4) SPS 協定適合性審査の順序

(中国の主張)

・恣意的または不当な差別を禁じた 2.3 条と 5.5 条適合性→科学的証拠に関する 5.1 条、5.2 条と 2.2 条適合性→適切な保護の水準に関する 5.6 条適合性→管理、検査および承認の手續に関する 8 条適合性 (7.156)。

(パネルの判断)

・5.1 条、5.2 条と 2.2 条適合性→5.5 条と 2.3 条適合性→5.6 条適合性→8 条適合性 (7.157-7.161)。

#### (5) 5.1 条、5.2 条適合性

(中国の主張)

・727 条はいかなる危険性評価にも基づいていないので、5.1 条と 5.2 条に違反する (7.184)。

(米国の主張)

・727 条が危険性評価に基づいていないことについて争わない (7.185)。ただし、GATTXX 条(b)に関する抗弁で、中国産の食品の安全性に対する懸念を表明する国際機関の報告書や農務省の報告書を援用した (7.186-190)。

(パネルの判断)

・米国は、援用した文書が危険性評価を構成するとは主張していない。米国は 727 条が危険性評価に基づいていることを立証していない。よって 727 条は 5.1 条と 5.2 条に違反する (7.192)。

#### (6) 2.2 条適合性

(中国の主張)

・727 条は科学的原則に基づいていない (7.193)。

(米国の主張)

・727 条は米国の適切な保護の水準を決定するための実体法上の措置ではないので、2.2 条の適用対象ではない (7.195)。輸出国の SPS 措置の同等性を評価する手続 (727 条はこれに当たる) と他国からの輸入品に対する危険性を評価すること (2.2 条と 5.1 条の適用対象) は別である (7.195)。

・米国は、中国の鳥インフルエンザ、家禽類密輸、飼料へのメラミン混入に関する多数の新聞記事などの証拠に基づいて、中国からの輸出の安全性を確保する追加的な措置をとった (7.196)。

(パネルの判断)

・5.1 条と 5.2 条が求める危険性評価に基づいていない SPS 措置は科学的原則に基づいておらず、十分な科学的証拠なしに維持されているとの推定を受ける (7.201)。

・米国が援用した証拠は、727 条が対象とする中国産の家禽類製品の消費に伴う危険性を立

証しておらず、十分な科学的証拠とはいえない。よって、727条は十分科学的証拠なしに維持されており、2.2条に違反する（7.202-203）。

(7) 5.5条適合性

（中国の主張）

・727条の下で、中国産の家禽類製品は他国産の家禽類製品よりも厳格な ALOP（ゼロリスク）を求められる（7.209）。

・727条の下で、中国産の家禽類製品は同様の危険性を持つ中国産の他の食品よりも厳格な ALOP を求められる（7.210）。

・異なる ALOP の適用は恣意的であり、差別的である（7.211-212）。

（米国の主張）

・米国は単一の ALOP を適用している。727条は輸入禁止ではなく、中国産食品の安全性の問題を十分検討するための手続に過ぎない（7.213）。

・中国は、中国産の家禽類製品と中国産の他の食品について同じ危険性を持つことを立証していない（7.214）。

・中国は、その主張する ALOP の違いが国際貿易差別を構成することを立証していない（7.215）。

（パネルの判断）

・過去のパネル・上級委員会報告<sup>11</sup>によると、5.5条違反の立証のためには、(i)異なる状況において異なる保護水準を設定していること、(ii)それが恣意的または不当な区別であること、(iii)それが国際貿易における差別または偽装した制限をもたらすこと、のすべての立証が求められる（7.221）。

・中国産の家禽類製品の輸入と他国産の家禽類製品の輸入は、比較可能な異なる状況である(7.237)。米国が公表しているALOPは単一であるが、<sup>12</sup>727条は中国がこのALOPを満たすかどうかを問わず中国産の家禽類製品の輸入を一律に禁止している。これは中国産家禽類製品に異なるALOPを適用していることを意味する（7.254）。727条は危険性評価に基づいておらず、十分な科学的な証拠なしに維持されているので、異なるALOPを正当化する科学的な根拠は存在せず、恣意的または不当な区別である（7.269）。区別が恣意的または不当であること、区別が実質的に大きいこと、5.1条と2.2条に違反していることに加えて、2006年にFSISが中国の検査制度が米国の制度と同等であるとの予備的認定を行ったにもかかわらず727条がこれを覆したこと、727条が中国産の家禽類製品のみを対象にしていることなどの追加的要素が認められるので、727条は中国に対する差別に当たる（7.293）。よって、5.5条に違反する（7.294）。

・中国は、中国産の家禽類製品の輸入と中国産の他の食品の輸入との関係で5.5条違反が成立することを立証する十分な証拠を提出していない（7.304）。しかし、この点の立証が本

<sup>11</sup> EC-ホルモン上級委員会報告（WT/DS26, 48/AB/R） paras. 214-215.

<sup>12</sup> 参照、PPIA466条。

件紛争の明確な解決に資することが明らかでないので、訴訟経済に基づいてこの点については判断しない（7.305）。

(8) 2.3 条適合性

（パネルの判断）

・5.5 条に違反する SPS 措置は当然に 2.3 条に違反する。727 条は 2.3 条第 1 文に違反する（7.319）。

(9) 5.6 条適合性

（中国の主張）

・727 条より貿易制限的でない代替策として、通常の FSIS の認定手続が存在する（7.321）。

（米国の主張）

・5.6 条は輸入国の ALOP を設定し維持するための実体法上の措置に適用される。同等性評価手続の一部である 727 条には適用されない（7.325）。通常の FSIS の認定手続は 727 条の代替策とはならない（7.328）。

（パネルの判断）

・中国は、①727 条の貿易制限性と②中国産の家禽類製品に対して米国が適用すべきと中国が主張する ALOP の下で求められる措置の貿易制限性、の比較をパネルに求めている。しかし、ある国の適切な ALOP の水準を判断することはパネルの任務として適切ではない（7.334）。727 条は危険性評価に基づいていないため、中国産の家禽類製品の輸入の危険性の水準は不明である。にもかかわらずパネルが適切な ALOP の水準を判断することは、パネル自らが危険性を評価することに等しく、パネルの適切な役割ではない（7.335）。よって、この点については判断を控える（7.337）。

(10) 8 条適合性

（中国の主張）

・727 条は通常の FSIS の認定手続を不当に遅延させており、SPS 協定附属書 C(1)(a)に違反するので、8 条に違反する（7.339）。

（米国の主張）

・727 条は 4 条の適用される同等性評価手続の一環であって、8 条の適用される管理、検査および承認の手続ではない（7.344）。

（パネルの判断）

・727 条は FSIS の同等性評価手続に影響を与える。FSIS による同等性評価は米国が家禽類製品の輸入を承認するための不可欠の条件であり、附属書 C(1)の承認手続に当たる（7.377）。727 条は FSIS による同等性評価の完了を遅延させた（7.384）。米国はこの遅延が正当化される根拠として中国の食品安全に対する懸念を挙げているが、すでに 5.1 条、5.2 条、2.2 条、5.5 条に関する検討で、これらの懸念が正当な根拠とはいえないことは立証されている。よって、727 条は附属書 C(1)の承認手続を不当に遅延させており、附属書 C(1)(a)に違反する（7.392）。8 条違反を認定する（7.396）。

(11) GATTI.1 条適合性

(中国の主張)

・ 727 条は中国を他の WTO 加盟国よりも不利に扱っており、I.1 条に違反する (7.397)。

(米国の主張)

・ 本件の核心は 727 条が人および動物の生命および健康に関する正当な懸念によって正当化されるかどうかである。I.1 条適合性の判断は不要である (7.398)。

(パネルの判断)

・ 適正手続の観点から、I.1 条適合性の判断は不要との米国の主張は採用しない (7.399)。

・ 727 条は I.1 条にいう輸入に関連する規則に当たる (7.410)。FSIS の同等性評価手続をクリアーした場合に与えられる米国への家禽類製品の輸出機会は I.1 条にいう利益に当たる (7.417)。727 条は産品の原産国に基づく差別を行っているので、産品の同種性を仮定した分析 (hypothetical like products analysis) を行う (7.429)。727 条により、中国は他の WTO 加盟国に与えられる利益を即時かつ無条件に与えられていない。I.1 条違反を認定する (7.440-441)。

(12) GATTXI.1 条適合性

(パネルの判断)

・ 米国は XI.1 条違反との中国の主張を争っていないが、問題の客観的な評価のために、中国が XI.1 条違反を *prima facie* に立証したかどうかを検討する (7.445)。

・ 727 条は法律であり、XI.1 条にいう「その他の措置」に当たる (7.451)。727 条は中国からの家禽類製品の輸入を禁止しており、XI.1 条に違反する (7.457)。

(13) GATTXX 条(b)適合性

(米国の主張)

・ SPS 協定は XX 条(b)の文脈を構成することを認める。しかし、文脈は条約解釈で必要な場合にのみ考慮されるべきである (7.462)。

(パネルの判断)

・ SPS 協定は SPS 措置に関して XX 条(b)の規定をより詳細に規定したものである (7.479)。SPS 協定 2 条と 5 条に違反する SPS 措置は XX 条(b)によって正当化できない (7.481)。727 条は SPS 協定 2.2 条、2.3 条、5.1 条、5.2 条、5.5 条に違反するので、XX 条(b)によっては正当化できない (7.483)。

(14) 農業協定 4.2 条適合性

(中国の主張)

・ 727 条は中国産の家禽類製品の輸入を禁止しているので、米国は農業協定 4.2 条に違反して輸入数量制限を維持している (7.484)。

(パネルの判断)

・ GATTXI.1 条違反を認定したので、司法経済の観点から、この点については判断しない (7.486)。

### (C) 結論と勧告

- ・ 727 条は SPS 協定 5.1 条、5.2 条、2.2 条、5.5 条、2.3 条第 1 文、8 条に違反する (8.1)。
- ・ 727 条の SPS 協定 5.6 条適合性については判断しない (8.2)。
- ・ 727 条は GATTI.1 条、XI.1 条に違反する (8.3)。
- ・ 727 条は GATTXX 条(b)によっては正当化されない (8.4)。
- ・ 727 条の農業協定 4.2 条適合性については判断しない (8.5)。
- ・ 上記違反により、米国は中国の対象協定上の利益を無効化または侵害したと認定する (8.6)。
- ・ 727 条は失効しているので、これを対象協定に適合させることは勧告しない (8.7)。

## III. 評釈

### (A) 手続上の論点

#### ・ 協議要請とパネルの付託事項

中国は当初の協議要請では、727 条を SPS 措置とは考えないが、これが SPS 措置であることが立証された場合には措置の SPS 協定適合性に関する協議を要請すると述べていた。<sup>13</sup> 米国はこの点をとらえて、中国の協議要請は 727 条の SPS 協定適合性を代替的請求 (alternative claims) として提起しておらず、727 条が SPS 措置であることが立証された場合には、という将来の条件にかからしめていると主張した。米国によれば、パネルはこの立証を行う主体ではない。仮にそうであるとすれば、中国の協議要請の範囲 (すなわちパネルの付託事項) はパネルの判断に依存することになり、パネルが自らの付託事項を変更することになると主張した。

中国はこれに対して、DSU は請求の法的根拠が協議中に発展し明確化することを想定していると主張した。そして、中国は協議要請で 727 条の SPS 協定適合性という申立ての法的根拠を示すという要件を満たしたと主張した。

この問題について、パネルは、中国の協議要請における条件構文の表現は巧みではないが (is not the most artful)、この表現のみをとらえて判断するべきではなく、協議要請を全体として検討し、かつ、協議前の両当事国の書簡によるやり取りも付帯状況として考慮すべきであるとした。そして、以上の検討から、中国は米国が 727 条は SPS 措置であると主張した場合を想定して、727 条の SPS 協定適合性を代替的請求として提起したと解されるところとして、727 条の SPS 協定適合性は中国の協議要請に含まれており、したがってパネルの付託事項に含まれると結論した。

パネルの付託事項を直接に決定するのは申立国のパネル設置要請であり、<sup>14</sup>DSU6.2 条は

<sup>13</sup> WT/DS392/1, para.6.

<sup>14</sup> このことは、DSU7.1 条に挙げられた標準的な付託事項が、パネル設置要請の文書番号を明記することを求めていると解されていることから明らかである。参照、David Palmeter and Petros C. Mavroidis, *Dispute Settlement in the World Trade Organization: Practice and Procedure*, 2<sup>nd</sup> ed., Cambridge University Press, 2004, p.19.

パネル設置要請に申立ての法的根拠についての簡潔な要約を付すること (provide a brief summary of the legal basis of the complaint) を求めている。これに対して、DSU4.4 条では、協議要請に申立ての法的根拠を示すこと (an indication of the legal basis of the complaint) を求めている。申立ての法的根拠についての 4.4 条と 6.2 条の文言が異なることは、協議要請段階では明確でなかった申立国の請求の法的根拠が被申立国との協議を通じて明確になることを想定しているためである。<sup>15</sup>中国は協議要請で、条件構文ではあるが 727 条の SPS 協定適合性を示しており、DSU4.4 条の要件を満たしていると解するのが妥当である。この点に関するパネルの判断を支持する。

・なお、この論点はパネルの付託事項をめぐる単なる手続問題ではなく、本件紛争の帰趨を制するきわめて重要な争点であった。SPS 協定適合性がパネルの付託事項に含まれないとされた場合、727 条の WTO 協定適合性は、中国が協議要請で主たる請求として挙げている GATTI.1 条、XI.1 条適合性と XX 条(b)による正当化可能性をめぐって争われることになったであろう。米国は 727 条が GATTI.1 条、XI.1 条に違反することについては積極的に争わず、XX 条(b)による正当化を積極的抗弁として主張するという方針を採用しており、主たる争点は 727 条が XX 条(b)によって正当化されるかどうかになったであろう。しかし、727 条の SPS 協定適合性がパネルの付託事項に含まれるとされたため、727 条の WTO 協定適合性に関する審理では、まず特別法 (*lex specialis*) である SPS 協定適合性が判断されることになった。もちろん、その前提として、727 条が SPS 協定の適用対象である SPS 措置に当たることが立証される必要がある (後述(B)(1)を参照)。しかし、本件の事実関係から見て、727 条が SPS 措置に当たることが認められれば、それが SPS 協定に適合しないことは比較的容易に認定される。そして、SPS 協定と GATTXX 条(b)の関係 (後述(B)(3)を参照) から、SPS 協定に違反する SPS 措置を GATTXX 条(b)で正当化することはできないとされ、米国が積極的抗弁として援用した GATTXX 条(b)による正当化可能性についてパネルが実質的な審理を行う必要はなくなる。以上の帰趨が予想されたからこそ、米国は中国の協議要請における曖昧な表現をとらえて 727 条の SPS 協定適合性をパネルの付託事項から除外することに執着したといえる。

## (B) 実体法上の論点

### (1) 727 条は SPS 措置か? (SPS 協定附属書 A(1))

727 条は 2009 年農業関係歳出法の規定である。(A)でも見たように、中国は当初これを中国産家禽類製品の輸入禁止をもたらす財政措置 (a budgetary measure) ととらえており、727 条を SPS 措置とはみなしていなかった。協議要請の条件構文はそのことを示している。また、パネル設置要請でも、中国の主たる請求は 727 条の GATTI.1 条、XI.1 条適合性であり、SPS 協定適合性に関する請求には、対象措置の全部あるいは一部が SPS 措置を構成す

---

<sup>15</sup> 参照、メキシココーンシロップ事件 21.5 条手続上級委員会報告 (WT/DS132/AB/RW) para.54; メキシコメ AD 事件上級委員会報告 (WT/DS295/AB/R) para.138.

る限りにおいてという条件が付されていた。<sup>16</sup>中国はパネルに提出した第1回意見書でもこのとらえかたに基づいて727条のGATT.1条、XI.1条適合性を主たる請求として展開した。しかし、中国は2009年12月15日-16日の第1回口頭審理でこの立場を変更し、727条をSPS措置であると主張した。その根拠として、727条は中国の家禽類製品の輸入に伴うリスクから人および動物の生命および健康を保護することを目的としており、SPS協定附属書A(1)(b)に該当する法令であって、国際貿易に影響を与えること、を挙げた。

ここでの問題の核心は、それ自体としてはSPS措置の体裁をとっていない歳出法の規定をSPS措置と認定できるかどうかにある。727条によって歳出が禁じられた行政府の措置（中国産家禽類製品の米国への輸入を認めるための同等性評価手続の実施）がSPS措置であることは米国も争っていない。行政府によるSPS措置の実施のための歳出を禁じた歳出法の規定もSPS措置といえるか？

米国も認めているように、歳出法で行政府の機関による特定の業務実施のための支出を禁じることは、米国議会が行政府の活動を監視するための通常的手段（a normal act of congressional oversight）であり、2009年農業関係歳出法には727条以外にも同様の規定が多く盛り込まれている。<sup>17</sup>ここでのポイントは、米国議会が727条を通じてFSISの活動を監視しようとした目的は何かということである。この点に関して、中国は727条に付された米国議会両院協議会の説明文書（JES）を援用して、727条は中国の家禽類製品の輸入に伴うリスクから人および動物の生命および健康を保護することを目的としていたと主張した。JESが当該法案の趣旨・目的を示す立法資料であることは一般に認められており、<sup>18</sup>この点は米国も争っていない。<sup>19</sup>パネルが以上を前提として、米国の国内法である727条の目的を解明するための文脈ないし付随的な情報としてJESを参照し、<sup>20</sup>この点について中国の請求を認容したのは妥当である。

なお、この論点に関連して、パネルは先例であるEC-GMO事件パネル報告が採用した3要素テスト（措置の目的、形式、性質を勘案する）を斥け、措置の目的と形式のみを勘案する2要素テストを採用した。措置の目的がSPS協定附属書A(1)第1節の(a)から(d)に挙げられているとする点で、パネルはGMO事件パネル報告の解釈を踏襲する。解釈が分かれたのはSPS協定附属書A(1)第2節の以下の箇所である。

「衛生植物検疫措置には、関連するすべての法令、要件及び手続を含む。（Sanitary or phytosanitary measures include all relevant laws, decrees, regulations,

---

<sup>16</sup> 参照、WT/DS392/2, paras. 11-12.

<sup>17</sup> 例えば参照、2009年農業関係歳出法729条（農務省検査局が特定地域の危険性評価に関する情報を議会に提出するまで、当該地域の危険性評価を実施するための支出を禁止）、737条（アルゼンチン産の牛肉および豚肉の輸入に係る検査のための支出を禁止）。

<sup>18</sup> 参照、Christopher M. Davis, “Conference Reports and Joint Explanatory Statements”, *CRS Report for Congress*, 7-5700, 10 May 2011, pp.1-2.

<sup>19</sup> 参照、本件パネル報告注304。

<sup>20</sup> 参照、同前 para.7.109。

requirements and procedures ..)」

GMO 事件パネル報告はこのうち「法令 (laws, decrees, regulations)」が措置の形式を、「要件及び手続 (requirements and procedures)」が措置の性質を指していると解釈した。<sup>21</sup>しかし、本件パネル報告が指摘するように、SPS 協定附属書 A(1)第 2 節の文言を見る限り、「法令」と「要件及び手続」はいずれも SPS 措置の類型 (形式) の例として挙げられていると解するのが文言の通常の意味の解釈として妥当であろう。

「法令」と「要件及び手続」を別個のカテゴリーとしてとらえる GMO 事件パネル報告の解釈は、あらゆる SPS 措置が法令の形式をとることを前提として、そのうちで「要件及び手続」の性質を持つもののみを SPS 措置ととらえ、SPS 措置の範囲を「法令」からさらに絞り込むという考え方に立っている。その意図は、EC が GMO 食品の認可を事実上停止した (*de facto moratorium*) ことを SPS 措置から除外することにあつたと思われるが、<sup>22</sup>GMO パネル報告は、認可の事実上の停止を SPS 協定附属書 C(1)(a)の手続の不当な遅延をもたらした要因としては考慮しており、<sup>23</sup>認可の事実上の停止は結果的には SPS 協定違反として判断されている。この点に鑑みると、「法令」と「要件及び手続」を別個のカテゴリーとしてとらえる GMO 事件パネル報告の解釈の法律構成にはやや人工的な印象を持つ。

## (2) 同等性認定と SPS 協定 4 条

米国は、727 条は同等性認定手続の文脈でとられた議会による行政府の監視行為であり、同等性認定手続の一部を構成すると主張した。そして、同等性認定手続については SPS 協定 4 条のみが適用されると主張した。中国はパネル設置要請で 727 条の SPS 協定 4 条適合性に言及していなかったため、この問題はパネルの付託事項に含まれず、米国のこの主張が認められれば、パネルは 727 条の SPS 協定適合性について判断できないことになる。

SPS 協定 4 条は、輸出国の SPS 措置が輸入国の SPS 措置と異なる場合であっても、前者が後者の適切な保護の水準を達成することを客観的に証明するときは、前者を後者と同等なものとするを輸入国に義務づける。輸入国が適切な保護の水準を決定する権利を持つことを前提として、輸出国に対して、自己の SPS 措置が輸入国の適切な保護の水準を達成することを客観的に証明することを義務づけるとともに、輸入国に対して、右の証明がなされた時は輸出国の SPS 措置を自己の SPS 措置と同等なものとするを義務づける。

I.(C)で見たように、PPIA と FSIS 規則が家禽類の米国の輸入に関わる同等性の認定の手続について規定しており、727 条は FSIS がこれに従って中国産家禽類製品の輸入を認める前提となる同等性を認定するための支出を禁じたものである。しかし、727 条が同等性認定

<sup>21</sup> 参照、EC-GMO 事件パネル報告 (WT/DS291, 292, 293/R) para.7.149.

<sup>22</sup> 参照、本件パネル報告 para.7.85. 同じく参照、Joanne Scott, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures* (Oxford University Press, 2007), pp.23-25.

<sup>23</sup> 参照、EC-GMO 事件パネル報告 (前掲注 17) paras.7.1550-1568.

手続の一環を構成することと、727条についてはSPS協定4条のみが適用されるということとは別である。同等性認定手続では輸入国による適切な保護の水準の決定が前提となる。また、適切な保護の水準の決定に当たっては危険性の評価が前提となる。これらには2条、5条を初めとするSPS協定の他の規定が適用される。また、同等性認定を含む管理、検査および承認の手続にはSPS協定附属書Cおよび8条の規定が適用される。<sup>24</sup>同等性認定に関する4条がSPS協定の他の規定の適用を排除するとの米国の主張は根拠を欠いており、SPS協定を全体として調和的に解釈するという一般的な要請に反する。パネルの結論は妥当である。

### (3) SPS協定とGATTXX条(b)の関係

本件では、パネルが727条がSPS協定の5.1条、5.2条、2.2条、5.5条、2.3条、8条に違反することを認定した上で、米国によるGATTXX条(b)による積極的抗弁をどう扱うかが問題となった。ここでのポイントは、SPS協定が認定されたSPS措置がGATTXX条(b)によって正当化される余地があるかどうかである。

SPS協定は前文で、協定がSPS措置に関するGATTXX条(b)の適用のための規則を定めることをうたっている。ECホルモン事件パネル報告は、SPS協定2条がGATTXX条(b)を詳細化したものであることを認めた。<sup>25</sup>その他にも、本協定に適合するSPS措置は1994年のGATT、特にXX条(b)に適合しているものと推定すると規定する2.4条、国際的な基準に適合するSPS措置は1994年のGATTに適合しているものと推定すると規定する3.2条、GATTXX条柱書の「恣意的または不当な差別」、「国際貿易に対する偽装した制限」を戒めるSPS協定2.3条、5.5条の規定がある。

パネルはSPS協定の以上の規定およびSPS協定の起草過程の分析から、SPS協定がSPS措置に関してGATTXX条(b)の規定を詳細化している (elaborates) と判断した (7.479)。そして、そのことから、SPS協定の規定に違反するSPS措置はXX条(b)によっては正当化できないと結論した (7.481)。

このパネルの結論には若干の疑問がある。2.4条はSPS協定に適合するSPS措置はGATTXX条(b)に適合しているものと推定すると規定する。しかし、この反対解釈、すなわちSPS協定に適合しないSPS措置はGATTXX条(b)に適合しないと推定されることには当然にはならないのではないか。

ただし、パネルは、SPS協定がSPS措置に関してGATTXX条(b)の規定を詳細化したものである、言い換えれば、SPS協定はSPS措置を対象を限定してのGATTXX条(b)の特則

---

<sup>24</sup> パネル報告が援用した4条の実施に関するSPS委員会の決定(G/SPS/19/Rev.2)も随所でSPS協定の他の規定を援用している。SPS委員会の決定は4条に関する有権的な解釈とはいえないが、4条とSPS協定の他の規定の関係に関する加盟国の理解を示す証拠としては意味がある。参照、本件パネル報告 para.7.136。また、同等性認定がSPS協定附属書Cの「認定の手続」に当たる点につき、参照、同前 para.7.377。

<sup>25</sup> 参照、ECホルモン事件パネル報告 (WT/DS26, 48/R) paras.8-38-40。

であると性格付けた。この性格付けを前提にすると、SPS 措置に関する XX 条(b)の特則である SPS 協定に違反する SPS 措置は当然に XX 条(b)によっては正当化されないことになる。このことは、SPS 協定が科学的根拠の具備その他、XX 条(b)では明記されていない追加的な要件を SPS 措置に課しており、SPS 協定は XX 条(b)よりも厳格であると考えられることから正当化されるように思われる。<sup>26</sup>

#### (4) 終了した措置に関するパネルの勧告

本件では、パネル手続係属中の 2009 年 9 月 30 日に 727 条が失効した。中国は、後継の 2010 年農業関係歳出法 743 条をパネルの付託事項に加えることをせず、ただし、将来同様の措置がとられた場合には別の協議要請を行うとした。<sup>27</sup>

歳出法のように 1 年程度の短期間で終了する措置によって WTO 協定違反の措置が繰り返される場合、パネル手続係属中の当該措置が終了したことを理由にパネルが審理をしないことは、「紛争に関する明確な解決を確保すること」という紛争解決制度の目的 (DSU3.7 条) に合致しない。被申立国は、恒常的な法令に代えてこのような短期間で終了し反復する措置をとることで、対象協定違反の措置を容易に存続させることができるからである。パネルの付託事項に挙げられていた措置がパネル手続係属中に終了した場合であっても、紛争の明確な解決を確保するために必要であればパネルはその対象協定適合性を判断できることは、過去のパネル報告や上級委員会報告でも認定されており、<sup>28</sup>本件パネル報告の判断は妥当である。

727 条がパネル手続係属中に終了したため、パネルは結論で対象措置の是正を勧告すること (DSU19.1 条) はしなかった。しかし、パネルは、結論で、727 条に関するパネルの認定は将来の同一ないし類似の事案に関する予測可能性を与えると述べるとともに、727 条の後継である 2010 年農業関係歳出法 743 条が 727 条とは異なる文言を採用していることを指摘した。IV で見るように、743 条は、農務省が中国産の家禽類・家禽類製品を輸入するために必要な措置をとることを歳出の条件として規定しており、本件パネル報告で指摘された 727 条の対象協定不適合性は 743 条によって是正されたと考えられる。そのことは、743 条が末尾で「本条は米国が国際貿易協定で負っている義務に適合する方法で適用される」と規定していることにも示されている。

#### IV. その後の経過

---

<sup>26</sup> 参照、Gabrielle Marceau and Joel P. Trachtman, “The TBT, SPS and the GATT: A Map of the World Trade Organization Law of Domestic Regulation of Goods”, 36 *J.W.T.* 811 (2002), reprinted in Joel P. Trachtman, *The International Economic Law Revolution and the Right to Regulate* (Cameron May, 2006), pp.73-160, at 152-154.

<sup>27</sup> 参照、本件パネル報告 para.2.29 and fn.62.

<sup>28</sup> 例えば参照、インドネシア自動車事件パネル報告 (WT/DS54, 55, 59, 64/R) para.14.9 ; チリの農産物価格帯制度およびセーフガード措置事件パネル報告 (WT/DS207/R) para. 7.112-115 ; 米国陸地綿事件上級委員会報告 (WT/DS267/AB/R) fn.214.

・パネル手続係属中の 2009 年 10 月 21 日に発効した 2010 年農業関係歳出法の 743 条は、中国産の家禽類製品の輸入に関して、農務省が議会に以下を通告することを歳出の条件として規定した。

1. 米国への中国産家禽類・家禽類製品の輸出許可申請にいかなる特恵的な配慮もしないこと；
2. 中国の施設が米国に家禽類・家禽類製品を輸出する資格があることを認定する前に、中国の検査制度の検査、屠殺・加工施設、検査施設などの審査を実施し、必要に応じてそれ以降も毎年少なくとも 1 回は検査・審査を行うこと；
3. 輸入港において高水準の検査を実施すること；
4. 中国から家禽類・家禽類製品を輸入している他の国との間で公式かつ迅速に情報共有の体制を構築すること；
5. 本法定から 120 日以内に、中国の米国への家禽類・家禽類製品の輸出を許可する家禽類検査規則の発布または実施について上下両院歳出委員会に報告し、以後は 180 日ごとに報告すること；
6. 中国の家禽類検査制度が米国と同等の衛生保護基準を達成しているかどうかを決定するために農務省が検査および審査を行った場合、決定の遅くとも 30 日前までに検査・審査の報告書を公表すること；
7. 家禽類・家禽類製品の米国への輸出を認められた中国の施設のリストを公表し、その数が 10 を超える場合には上下院の歳出委員会に通報すること。

最後に、同条は米国が国際貿易協定で負っている義務に適合する方法で適用されると規定した。

・FSIS は、中国の家禽類の屠殺検査制度と加工検査制度について、中国から提供された資料の審査に続いて 2010 年 12 月に現地検査 (on-site audit) を実施し、検査結果を 2011 年 10 月 6 日に公表し、<sup>29</sup>屠殺検査制度、加工検査制度のいずれについても米国の検査制度との同等性は認められないと結論した。この結果、中国産の家禽類・家禽類製品は依然として米国への輸入が認められないことになった。

・中国は 2010 年 9 月 27 日に、米国産のブロイラー製品に対するアンチダンピング税と相殺関税の調査を開始し、2010 年 2 月 5 日にアンチダンピング税を暫定賦課、<sup>30</sup>同年 4 月 28

---

<sup>29</sup> FSIS, *Final Report of an Audit Conducted in the People's Republic of China, December 1-21, 2010, Evaluating the Food Safety System Governing the Production of Slaughtered Poultry Intended for Export to the United States of America*, 6 October 2011.

<[http://www.fsis.usda.gov/OPPDE/FAR/China/China2010\\_Poultry\\_Slaughter.pdf](http://www.fsis.usda.gov/OPPDE/FAR/China/China2010_Poultry_Slaughter.pdf)> ; FSIS, *Final Report of an Audit Conducted in the People's Republic of China, December 1-21, 2010, Evaluating the Food Safety System Governing the Production of Processed Poultry Intended for Export to the United States of America*, 6 October 2011.

<[http://www.fsis.usda.gov/OPPDE/FAR/China/China2010\\_Poultry\\_Processing.pdf](http://www.fsis.usda.gov/OPPDE/FAR/China/China2010_Poultry_Processing.pdf)>;

<sup>30</sup> 参照、G/ADP/N/202/CHN/Rev.1, 4 November 2011, p.4.

日に相殺関税を暫定賦課、8月29日に確定賦課した。<sup>31</sup>米国はこれらの措置が対象協定に違反しているとして2011年9月20日にDSBに協議を要請した。<sup>32</sup>

## V. 参考文献

Lukasz Gruszczynski, “United States: Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China – Just Another SPS Case?”, 2(3) *European Journal of Risk Regulation* 432 (2011).

Brendan McGivern, “WTO Panel Report: United States – Poultry from China”, 4 October 2010.

<[http://www.whitecase.com/files/Publication/76702638-6bd6-4da9-9s0f-fefd971df892/Presentation/PublicationAttachment/bcb92415-b1fc-4cf7-b9e9-03cab1216600/Article\\_WTO\\_Panel\\_Report\\_United\\_States\\_Poultry\\_from\\_China.pdf](http://www.whitecase.com/files/Publication/76702638-6bd6-4da9-9s0f-fefd971df892/Presentation/PublicationAttachment/bcb92415-b1fc-4cf7-b9e9-03cab1216600/Article_WTO_Panel_Report_United_States_Poultry_from_China.pdf)>

Gabrielle Marceau and Joel P. Trachtman, “The TBT, SPS and the GATT: A Map of the World Trade Organization Law of Domestic Regulation of Goods”, 36 *J.W.T.* 811 (2002), reprinted with revisions in Federico Ortino and Ernst-Ulrich Petersmann eds., *The WTO Dispute Settlement Systems 1995-2003* (Kluwer Law International, 2004) and Joel P. Trachtman, *The International Economic Law Revolution and the Right to Regulate* (Cameron May, 2006).

Joanne Scott, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures* (Oxford University Press, 2007).

---

<sup>31</sup> 参照、G/SCM/N/219/CHN, 29 April 2011, p.2.

<sup>32</sup> 参照、WT/DS427/1, 23 September 2011.