

DS413 中国—電子決済サービスに関する措置
パネル報告(WT/DS413/R)

申立国：米国 被申立国：中国

第三国参加：オーストラリア・エクアドル・EU・グアテマラ・日本・韓国・インド
2012年7月16日加盟国配付、2012年8月31日採択

濱本 正太郎（京都大学大学院法学研究科教授）

I. 事案の概要

(A) 手続の時系列

- 2010年9月15日 米国、協議要請
- 2011年2月11日 米国、パネル設置要請
- 2011年3月25日 パネル設置
- 2011年7月4日 パネル構成（Virachai Plasai（長・タイ）・Elaine Feldman（加）・Martin Redrado（アルゼンチン））
- 2012年8月31日 パネル報告書採択¹
- 2012年9月28日 中国、紛争解決機関勧告・決定の履行意思を表明
- 2012年11月22日 米国と中国、履行のための合理的期間を2013年7月31日までの11ヵ月間と通告²

(B) 争われた措置

(1) カード発行業者制限 (issuer requirements)

中国の銀行間における人民元建ての決済を行うために中国で発行される決済用カードには、銀聯ロゴが表示され、銀聯が定める技術基準に従わねばならない [paras. 7.294-7.295]。ロゴ標記については、たとえば証拠文書 Document No. 37 の中国国内立法³ 2条1項(i)が次のように定めている。

All the bankcards issued by Commercial Banks for domestic cross-bank use must bear the “Yin Lian” logo printed uniformly at the designated position on the front of the cards. The RMB credit card limited to domestic interoperable use shall also bear the special anti-counterfeiting mark of the “Yin Lian” at the designated position. However, the “Yin Lian” logo shall not be used on the special usage cards which are limited to use in a certain region or a particular purpose.⁴

¹ WT/DS413/6.

² WT/DS413/8.

³ 証拠文書はパネル報告書 Annex H に添付されているが、そこに翻訳されている国内立法の名称は記されていない。

⁴ WT/DS 413/R/Add. 1, p. H-8. 中国側の翻訳による。

また、技術基準については、証拠文書 Document No. 57 の 3 条が次のように定める。

From the date of issuing this Circular, all bankcards for cross-regional or cross-bank use that are newly issued by commercial banks upon their application, must comply with requirements of the “Business Specifications for Bankcard Interoperability” and other relevant technical standards, and, a sample card that complies with the requirements for the use of the “Yin Lian” logo must be submitted to the People's Bank of China according to requirements of this Circular.⁵

銀聯ロゴは、当該カードがChina UnionPay⁶運営のネットワークにおいて利用可能であることを示す。[para. 7.248]

(2) 機器制限(terminal equipment requirements)

中国内の銀行間取引ネットワークに参加する ATM や POS システムは、銀聯カードを扱わねばならない[para. 7.331]。ATM については、証拠文書 No. 37 の国内立法 1 条 2 項 (i)が次のように定める。

All commercial banks shall complete the transformation of their internal bankcard business processing systems before the end of this year, in accordance with the requirements of the uniform standards and specifications for bankcards, and make technical preparations for accepting cards bearing the “Yin Lian/UnionPay” logo.⁷

POS システムについては、証拠文書 No. 153 の 2 条 2 項が以下の通り定める。

The POS machines placed by merchant acquiring institutions or by third party service providers entrusted by merchant acquiring institutions, shall be in accordance with business specifications and technical standards of networked interoperability, bear the uniform “Yin Lian” logo and be able to accept all “Yin Lian” logo cards. With respect to merchant acquiring institutions that cannot realize the acceptance of all “Yin Lian” logo cards or intentionally set obstacles against bankcards that are not issued by its own bank, customers, merchants and card-issuing institutions have the right to report and complain to the People's Bank of China.

これは、ATM 等において他のカードが扱われないことを意味するものではない。[7.334]

⁵ WT/DS 413 /R/ Add. 1, p. H-11. 中国側の翻訳による。

⁶ <<http://jp.unionpay.com/>>

⁷ WT/DS 413 /R/ Add. 1, p. H-7. パネルが指名した国連ジュネーブ本部専門家の翻訳による。中国語文書の英訳について両当事者が合意できない場合に同専門家の翻訳に依拠することにつき、パネル報告 paras. 1.9-1.12 参照。

(3) 加盟店契約業者制限(acquirer requirements)

カード加盟店契約業者は銀聯ロゴを表示し、銀聯ネットワークに参加し、銀聯ロゴのついたカードによる決済を受け入れなければならない(証拠文書 No. 153 の 2 条 2 項(前掲) など)。[para. 7.354]

(4) 香港／マカオ制限(Hong Kong/Macao requirements)

中国およびマカオ・香港間における人民元建ての取引の一部につき、銀聯のみが清算(clearing)を行うことができる[para. 7.383]。たとえば、証拠文書 No. 16 の 6 条は香港における支払い・引き出しにつき次のように定める。

The clearance of individual RMB bankcards will be organized and handled by the clearing banks and China UnionPay Co., Ltd. Mainland residents may use individual RMB bankcards issued by mainland banks to make payments in Hong Kong for such travelling expenses as shopping, meals and lodging, and may withdraw small amounts of cash in Hong Kong dollars from ATMs in Hong Kong. RMB bankcards issued to Hong Kong residents by participating banks or their subsidiaries may be used to make payments for individual expenses and to withdraw small amounts of cash in RMB from ATMs on the mainland.⁸

マカオについては証拠文書 No. 8 の 6 条⁹が同様の規定を置いている。香港・マカオにおいて発行されたカードにより中国本土で支払いがなされる場合については、証拠文書 No. 254 の 4 条が次のように定める。

Where the RMB bank cards issued by Hong Kong or Macao participating banks are used for paying expenses or withdrawing RMB cash in Mainland China, the issuers shall process the clearing in RMB with the Mainland acquiring banks through the clearing banks and China UnionPay.¹⁰

(5) 銀行間取引・地域間取引制限(sole supplier requirement, cross-region/inter-bank prohibitions)

上記のほか、米国は、銀行間取引・地域間取引においても銀聯カード以外の使用が広く禁止されていると主張し、その根拠として、上記の証拠文書 No. 37 の国内立法 1 条 2 項(i)等を引用した。パネルは、これらは銀聯カードの使用を受け入れることを義務づけているものの、銀聯カード以外のカードの使用を禁止しているとは言えないとし、事実問題として米国の主張を退けている。[paras. 7.491, 7.497, 7.504]

⁸ WT/DS 413 /R/ Add. 1, p. H-4. パネルが指名した国連ジュネーブ本部専門家の翻訳による。

⁹ WT/DS 413 /R/ Add. 1, p. H-3.

¹⁰ WT/DS 413 /R/ Add. 1, p. H-25. 両当事者が合意した翻訳による。

II. パネル報告書の概要

(A) 結論

「香港／マカオ制限」は GATS16 条に違反する。「カード発行業者制限」・「機器制限」・「加盟店契約業者制限」は GATS17 条に違反する。

(B) 前提

カード決済には種々のものがあるが、大きく分けて、クレジットカード（後払い）・デビットカード（同時払い）・プリペイドカード（前払い）の 3 種がある[paras. 7.12-7.13]。

カード決済に関与する者は、カード発行業者（issuer、通常は銀行）・加盟店契約業者（acquirer、通常は銀行）・カード会社・決済銀行である。カード会社は、カード決済に関する規則を策定し、システム全体を運用する[paras. 7.14-7.17]。カード会社は、カード取引を保証し、提供するサービスの対価を得るため、カード取引の当事者である [para. 7.37]。

本件で問題となるサービスは「決済カード取引のための電子決済サービス」である [paras. 7.28]。決済カード取引を細分化し、一つ一つを独立のサービスとみることも可能ではあるものの、全体として機能しなければ一つ一つのサービスも機能しないため、「決済カード取引に関する電子決済サービス」を全体として一つのサービスとして扱う [para. 7.59]。

他方、争いの対象となっていないのは、カード発行者・加盟店契約業者それぞれが提供するサービスである[para. 7.33]。

(C) 争点

(1) 中国が引き受けた義務の範囲——分野

米国は、I.(B)に掲げる諸措置が GATS16 条（市場アクセス）および 17 条（内国民待遇）に違反すると主張する[para. 7.208]。そこで、中国が GATS 約束表で引き受けた義務の範囲が問題となる。

(a) 中国約束表 7.B(d)

中国の約束表 7.B（別添）は、銀行および他の金融サービス(Banking and Other Financial Services)について定めている。その(d)において、中国は、“All payment and money transmission services, including credit, charge and debit cards, travellers cheques and bankers drafts(including import and export settlement)”について市場アクセスと内国民待遇に関する義務を引き受けている。

米国は、本件で問題となるサービスは全てこの(d)に含まれる、と主張する。これに対し、中国は、この(d)はカード発行サービス・加盟店契約サービスを対象とする、と主張する[para. 7.73]。先に述べたように、カード発行サービスおよび加盟店契約サービ

スは本件紛争の対象となっていない。そこで、中国約束表の 7.B(d)を条約法条約に反映されている慣習国際法上の解釈規則に基づいて解釈する[para. 7.67]。

(b) 文言の通常の意味

「通常の意味」の決定のために、その出発点として辞書を用いる¹¹。それによれば、“payment”、“money”、“transmission”が併せて用いられる場合、「一般に受け入れられている交換手段の、ある人または場所から別の人または場所への移転」を意味する[paras. 7.80-7.85]。また、業界での用語法も考慮に入れられるが、本件に関する限り、辞書から得られる結果と大差はない[paras. 7.89-7.91]。

本件で問題になるのは、“payment services”や“money transmission services”のように、“payment”、“money”、“transmission”が“services”と併せて用いられる場合である。GATS の「金融サービスに関する附属書」5 項(a)(viii)は「すべての支払い及び送金のサービス (All payment and money transmission services)」に言及しており、中国の約束表 7.B(d)はこれに基づいていることを中国自身が認めている[para. 7.98]。この 5 項(a)は、「金融サービス」を、「金融の性質を有するすべてのサービスであって加盟国の金融サービス提供者が提供するものをいう」と定義している。つまり、「サービス」の語はサービスの「提供」と「提供者」とに結びつけられている。とすると、“payment services”は、誰か支払いをなす者に対して提供されるものであって、“payment services”を提供する者は、自らが“payment”を行うのではない。したがって、“payment services”には、金銭の支払いまたは送金を管理すること(manage)や、容易にすること(facilitate)、可能にすること(enable)を内容とするサービスを含む[paras. 7.95-7.97]。しかも、「すべての(all)」という形容詞が付されており、支払いおよび送金サービスの全体を包括的に含む意図が現れている[para. 7.99]。

(c) 文脈

通常の意味が決定されたので、次に文脈を検討する。

まず、約束表 7.B(d)の残りの部分を検討する。すなわち、“All payment and money transmission services, including credit, charge and debit cards, travellers cheques and bankers drafts (including import and export settlement)”の下線部である。これは、支払あるいは送金の手段の例示であり、“[a]ll payment and money transmission services”という表現が黙示しているところを明示したに過ぎない[paras. 7.105-7.119]。

次に、約束表の他の部分を検討する。7.B の標題は“Banking services as listed below”である。“Banking services”はノンバンクによっても提供され得、そのことは約束表 7.B に“financial companies”や“financial leasing corporations”が含まれていることから明らかである。したがって、ここまでに得られた結論を左右するものではない[paras. 7.121-7.134]。

¹¹ 米国賭博事件上級委員会報告書 WT/DS285/AB/R, para. 164.

さらに、GATS の「金融サービスに関する附属書」も考慮する。附属書の 5 項(a)(xiv) は、「銀行サービスその他の金融サービス(Banking and other financial services)」の例として、「金融資産（有価証券、派生商品その他の譲渡可能な証書を含む。）のための決済および清算のサービス(Settlement and clearing services for financial assets, including securities, derivative products, and other negotiable instruments)」に言及する。中国は、本件で問題となっているサービスはこれに該当し、約束表 7.B を見ればこれらサービスについての義務は引き受けていないことが判る、と主張する。しかし、クレジットカード等はここにいう金融資産ではない[paras. 7.139-7.170]。

また、GATSの構造も検討する。中国約束表 7.B(d)は「小分野(subsector)」として示されているため、GATS28 条(e)にいう「分野(sector)」「小分野(subsector)」が問題となる。サービスの「分野」は、その分野の範囲内に入るあらゆるサービス活動を含む¹²ため、中国約束表 7.B(d)の“[a]ll payment and money transmission services”は、決済カードを用いた取引に不可欠(essential)なサービスを含む[paras. 7.171-7.188]。

(d) 趣旨目的

GATS の目的として前文に挙げられているものの中に、透明性がある。パネルが示した解釈は、中国約束表 7.B(d)という一つの小分野の中に、カード決済サービスという一つのまとまったサービスを含めるものであり、透明性という目的と整合的である[paras. 7.194-7.199]。

(e) 結論

本件で問題となるサービスは、中国約束表 7.B(d)に含まれる。カードを POS 機器で用いて支払を行う場合も、ATM で用いて現金を引き出すために用いる場合も含まれる[para. 7.204]。条約法条約 31 条に基づく解釈で曖昧な点が残らないため、補足的手段による必要はない[paras. 7.205-7.207]。

(2) 中国の措置は GATS 16 条に違反しているか

(a) 中国による義務の引き受け

米国は、モード 1（越境取引）・モード 3（商業拠点設立）について中国に違反があると主張している。そこで、中国がモード 1・モード 3 についてどのような義務を引き受けているかを検討する。

(i) モード 1

中国約束表 7.B では、市場アクセス (GATS16 条)につき、モード 1 に関しては “Unbound”

¹² 米国賭博事件上級委員会報告書 WT/DS285/AB/R, para. 180、中国出版物事件パネル報告書 WT/DS363/R, para. 7.1014.

と記されている。“Unbound”とは、義務を一切引き受けないことを意味する¹³。その例外として（すなわち義務を引き受けるものとして）、第一に“[p]rovision and transfer of financial information, and financial data processing and other financial services”が挙げられているが、この“other” financial servicesとは、分野の欄に挙げられている先の7.B(d)などとは別の金融サービスを指す。したがって、本件には関係がない[paras. 7.521-7.522]。第二の例外として、“[a]dvisory, intermediation and other auxiliary financial services on all activities listed in subparagraphs (a) through (k)...”が挙げられている。“[A]uxiliary”であるので、(a)から(k)に列挙されたサービスとは別のものを指す。したがって、これも本件には関係がない[paras. 7.523-7.524]。すなわち、中国は、約束表7.B(d)の“[a]ll payment and money transmission services”については、市場アクセスについて義務引き受けをしていない [para. 7.538]。

(ii) モード3

モード3に関しては、外国金融業者(foreign financial institutions)について義務の引き受けをしていることについては中国も争っていない。中国は、それ以外の業者について義務引き受けをしていないと主張する[para. 7.548]。しかし、他のWTO加盟国の電子決済サービス提供者は外国金融業者であり、中国の主張について検討する必要はない[paras. 7.570-7.571]。

(b) 問題となる措置のGATS16条適合性

問題となる措置は、上記の、カード発行業者制限・機器制限・加盟店契約業者制限・香港／マカオ制限である。米国は、これらがGATS16条2項(a)に違反すると主張する[paras. 7.579-7.582]。検討すべきは、これら措置が中国における電子決済サービス提供者の数を制限しているかどうかである[para. 7.593]。

カード発行業者制限・機器制限・加盟店契約業者制限に関する限り、それらが銀聯カード以外のカードの発行や利用を禁じるものではないため、電子決済サービス提供者の数を制限しているとは言えず、16条2項(a)の違反はない[paras. 7.597-7.605]。

これに対し、香港／マカオ制限は、中国国民が香港・マカオで人民元建てのカード決済（中国で発行されたカードを用いる）を行う場合、および、香港・マカオ市民が中国で人民元建てのカード決済（香港またはマカオで発行されたカードを用いる）を行う場合に、銀聯(China UnionPay)のみが清算(clearing)を行うことができることを意味する。したがって、この場合には電子決済業者の数に制限が課せられており、GATS16条2項(a)の違反が成立する[paras. 7.621-7.623]。

¹³ Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS), Adopted by the Council for Trade in Services on 23 March 2001, S/L/92, para. 46.

(3) 中国の措置は GATS 17 条に違反しているか

(a) 中国による義務の引き受け

ここでも、米国はモード1およびモード3に関して中国に違反があると主張している。

(i) モード1

中国約束表の内国民待遇（GATS17条）のモード1欄には“None”と記載されている。しかし、まずはGATS20条2項を見る必要がある。同条は、以下の通り定める。

第十六条および第十七条の規定の双方に合致しない場合は、第十六条に関する欄に記載する。この場合において、その記載は、第十七条の規定についての条件または制限でもありとみなす。

Measures inconsistent with both Articles XVI and XVII shall be inscribed in the column relating to Article XVI. In this case the inscription will be considered to provide a condition or qualification to Article XVII as well.

したがって、16条（市場アクセス）について“Unbound”と記載している場合、17条についても義務の引き受けがないことを意味する[paras. 7.656-7.661]。約束表の内国民待遇欄に“None”と書かれていることは、市場アクセスを義務履行としてではないにせよ認める場合に意味を持つこととなる[para. 7.663]。したがって、モード1に関しては中国に17条違反はない[paras. 7.665, 7.669]。

(ii) モード3

中国約束表の内国民待遇のモード3欄には、次の記載がある。

Except for geographic restrictions and client limitations on local currency business (listed in the market access column), foreign financial institution [sic] may do business, without restrictions or need for case-by-case approval, with foreign invested enterprises, non-Chinese natural persons, Chinese natural persons and Chinese enterprises. Otherwise, none.

すなわち、市場アクセス欄に列挙されている制限を除き、義務を引き受ける、という規定である。市場アクセス欄のモード3欄の例外は2006年12月に終了しているため、結局のところ、内国民待遇のモード3に関する義務引き受けには制約がかかっていない[paras. 7.671-7.678]。

(b) 問題となる措置の GATS17 条適合性

(i) カード発行業者制限

17条は「同種のサービス (like services)」についての内国民待遇を定める。サービス貿易と物品貿易とは大きく異なる——例えば、サービス貿易は無形である——ため、ここにいる同種性は、GATTにいう同種性と同様ではない[para. 7.698]。サービス貿易にお

ける同種性は、比較されるサービス相互間の競争関係に基づいて判断すべきである。銀聯は他の電子決済サービス提会社から競争相手と見なされている。また、中国も銀聯が提供するサービスと他の電子決済サービス提供者が提供するサービスとが「同種」ではないと主張してはいない。両者のサービスは「同種」であり、そうである以上、両者は「同種」のサービス提供者である[paras. 7.702-7.708]。

他の WTO 加盟国の電子決済サービス提供者は、中国においてカードを発行しようとする場合、銀聯ロゴを付さねばならない。つまり、競争相手である銀聯の宣伝を無料でしなければならないのである。すなわち、他の WTO 加盟国の電子決済サービス提供者は、銀聯と比べて不利な待遇を受けている[para. 7.212]。

(ii) 機器制限

中国における電子決済機器は銀聯ロゴのついたカードを扱うことができなければならないとされている。他方、それ以外の電子決済サービス提供者のロゴのついたカードを扱うことができなければならないとされているという証拠は提出されていない。すなわち、他の WTO 加盟国の電子決済サービス提供者は、銀聯と比べて不利な待遇を受けている[paras. 7.720, 7.725]。

(iii) 加盟店契約業者制限

加盟店契約業者についても同様である。中国において、加盟店契約業者は銀聯ロゴのついたカードを扱うことができなければならないとされている一方、それ以外のロゴのついたカードについてそのような規定はない。すなわち、他の WTO 加盟国の電子決済サービス提供者は、銀聯と比べて不利な待遇を受けている[paras. 7.731, 7.738]。

III. 評釈

本件の中心は中国の約束表 7.B の解釈問題であり、それ自体として汎用性のある問題ではない。本パネル判断の中で本件固有の処理を超えて一般性を持ち得る要素としては、GATS17 条における「同種性」の判断のあり方(A)と、約束表の解釈手法(B)があると考えられるが、これらについても本件パネル判断により特別の進展が見られるというわけではない。以下、これらにつき簡単に解説を加えた上で、最後に、本件紛争のその後について触れる(C)。

(A) GATS17 条における同種性

ECバナナ事件（エクアドル申立）パネル報告では、バナナ卸売業につき、ECおよび伝統的ACP産バナナの卸売業とそうでないバナナの卸売業とがGATS17条における意味

での「同種」であると判断されている¹⁴。その前提には、同条は競争条件の同一性を確保するための規定であるから、同種性判断はサービスの競争関係によって判断すべしとの理解¹⁵があり、同事件において上記バナナ卸売業はバナナの産地以外に区別できないから同種である、と結論づけられている。カナダ自動車事件パネル報告では、同一のサービスを提供する者は同種のサービス提供者であると簡単に述べられるのみである¹⁶が、同趣旨と解される。

本件でも、比較されるサービス相互間に競争関係があるかどうかを基準に判断がなされている。もっとも、本件は同種性が自明の事例であり、中国も同種性を争っておらず、GATS17条における同種性の解釈の深化にどれほど資するものであるか、疑わしい。

(B) 約束表の解釈手法

本パネルは、条約法条約に反映されている慣習国際法上の条約解釈規則に則ると言いながら、必ずしもそうでない解釈手法を採用しているかのようである。すなわち、WTOパネル／上級委員会や投資仲裁廷にしばしば見られる手法であるが、「用語の通常の意味」「文脈」「趣旨目的」等をばらばらに切り離して議論しようとしているのである。これは、本件パネルを含むWTOパネル／上級委員会によく見られる辞書重視¹⁷とも関連している。

よく指摘されるように、条約法条約は単一の解釈規則を定めている。「用語の通常の意味」と「文脈」と「趣旨目的」とは別々に確定されるものではない。条約法条約 31条 1項が定めるように、用語の通常の意味は、「文脈によりかつ [当該条約] の趣旨及び目的に照らして与えられる」ものである。つまり、まず「用語の通常の意味」を暫定的にせよ確定し、その後それを文脈あるいは趣旨目的に照らして検証する、という方法は、条約法条約の解釈手法によるものとは言えない。

実際、文脈等と切り離して「用語の通常の意味」を確定する方法はおよそ不可能である¹⁸。本パネルも、文脈と切り離して「用語の通常の意味」を論じるとしながら、実際には他の語との結びつきの有無が「用語の通常の意味」の確定に影響することを認め、また、たとえば「金融サービスに関する附属書」を考慮して「用語の通常の意味」を確定している。つまり、文脈と切り離すと言いながら、実際には文脈の中で「用語の通常の意味」を確定しているのである。

¹⁴ EC バナナ事件 (エクアドル申立) パネル報告書 WT/DS27/R/ECU, para. 7.322.

¹⁵ EC バナナ事件 (エクアドル申立) パネル報告書 WT/DS27/R/ECU, para. 7.302. See also Nicolas F. Diebold, *Non-Discrimination in International Trade in Services: 'Likeness' in WTO/GATS*, Cambridge, Cambridge Univ.Pr., 2010, pp. 123-124.

¹⁶ カナダ自動車事件パネル報告書 WT/DS139/R, WT/DS142/R, para. 10.248.

¹⁷ もちろん、本パネルも、最近の WTO 上級委員会の判断に沿って、辞書の使用により直ちに結論が得られるわけでないことを一応強調している。Para. 7.80.

¹⁸ 参照、酒井啓亘ほか『国際法』(有斐閣、2011年) 286頁。

(C) パネル報告後の展開

本パネル報告配付後、米国は「自国勝訴」¹⁹、中国は「パネル報告を歓迎」²⁰との発表を行った。米国にとっては自国カード会社の参入が容易になること、中国にとっては銀聯カードネットワークの維持それ自体は否定されていないこと、が要因と思われる。

もっとも、外国カード会社の参入が容易になるとはいえ、中国が外国カード会社の取り扱いを義務づけることは考えにくく、外国カード会社は自力でネットワーク構築をすることができるというにとどまるとと思われる。もっとも、これは、2013年7月末までに発表されるはずの中国の対応を見なければ判らないことではある。

¹⁹ Office of the United States Trade Representative, “United States Wins Electronic Payment Services Dispute with China”, 16 July 2012,

<<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2012/july/us-wins-services-dispute-with-china>>;

²⁰ Ministry of Commerce, “MOFCOM Spokesman Comments on WTO Panel Report on China’s Electronic Payment Services”, 18 July 2012,

<<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/201208/20120808279384.shtml>>