

**衛生植物検疫措置の適用に関する協定（SPS 協定）の成立——多国間交渉における合意形成の一事例の分析**

**Birth of the SPS Agreement**

**A Case Study on How to Reach an Agreement in Multilateral Forum**

横浜国立大学大学院国際社会科学部 林 正徳

目次

A. 論文の構成	2
B. 論文の概要	3
I SPS 協定の特質と本論文の意図(序説第1節)	3
II 交渉理論のウルグアイ・ラウンド SPS 交渉への適用(序説第2節)	10
1. 交渉理論の検討	10
2. SPS 協定の成立過程への交渉理論の適用	11
3. 分析の枠組み	12
(1)交渉の目的と対象	12
(2)交渉の方式——「関税交渉アプローチ」、「ルール交渉アプローチ」、「主導原則」	13
(3)交渉組織の構造——「技術レベル」と「政治レベル」、公式の「場」と非公式の「場」	15
(4)交渉の時間的枠組みとフェーズ——準備交渉プロセス、本交渉のステージ区分	16
(5)交渉の参加者——「交渉プレイヤー」と「交渉アクター」、「連合関係」と「仲介」、「認識共同体」	18
(6)交渉を規定する外的要素	20
III ウルグアイ・ラウンドまでの関税措置についての取組み(第1章、第3章)	20
IV ウルグアイ・ラウンド SPS 交渉の時期区分(第2章)	22
V SPS 交渉史による検証(終章)	26
1. 交渉理論に関連する論点(終章第1節)	26
(1)SPS 交渉の枠組み	26
(2)SPS 交渉の参加者	31
(3)SPS 交渉のフェーズ	40
(4)SPS 交渉の交渉アプローチ	43
(5)SPS 交渉の「主導原則」	44

(6) SPS 交渉を規定した外的要素	57
2. 国際経済法に関連する論点(終章第 2 節)	62
(1) SPS 協定の位置づけ——スタンダード・コード/TBT 協定との関係	62
(2) GATT/WTO の基本原理と原則	66
(3) SPS 協定の交渉経過による SPS 協定関連紛争パネル・上級委員会報告の検討	68
3. 終わりに——SPS 協定の意義(終章第 3 節)	79
(1) 「貿易自由化パラダイム」の終焉	79
(2) 我が国にとっての教訓と課題	86
参考文献目録	90

## A. 論文の構成

序説 多国間交渉における合意形成への接近	
第 1 節 SPS 協定の特質と本論文の意図	
第 2 節 SPS 協定の分析の枠組みと方法	
第 1 項 交渉理論と多国間交渉	
第 2 項 SPS 協定の成立過程への交渉理論の適用	
第 1 章 SPS 協定への 2 つの系譜	
第 1 節 SPS 問題に取り組むための国際的枠組みの形成	
第 1 項 SPS 問題の特質	
第 2 項 SPS 問題への取り組みの国際条約化	
第 2 節 SPS 措置による貿易への影響に対する国際ルールの形成	
第 1 項 輸出入禁止制限撤廃条約	
第 2 項 ハバナ憲章と貿易と関税に関する一般協定	
第 3 項 東京ラウンドとスタンダード・コード	
第 3 節 ウルグアイ・ラウンド当時の SPS 問題	
第 2 章 SPS 交渉の枠組みと時期区分	
第 1 節 SPS 交渉の枠組み	
第 2 節 SPS 交渉の時期区分	
第 3 章 SPS 交渉の「場」の設定——検討の開始からプンタ・デル・エステ宣言まで(1982 年 11 月～1986 年 9 月)	
第 1 節 18 カ国協議グループ(CG-18)での検討	
第 2 節 農業貿易委員会での検討	
第 4 章 SPS 交渉の枠組みの設定——プンタ・デル・エステ宣言から中間レビュー合意まで(1986 年 9 月～1989 年 4 月)	

- 第1節 プンタ・デル・エステ宣言による交渉の枠組み
- 第2節 農業交渉グループ・プロセス
- 第3節 SPS 作業グループ・プロセスへの移行
- 第4節 中間レビュー合意へのプロセス
- 第5節 中間レビュー合意
- 第5章 各国提案の提出と論点の明確化——中間レビュー合意から1990年春まで(1989年4月～1990年4月)
  - 第1節 中間レビュー合意による交渉の枠組み
  - 第2節 各国提案と論点の明確化
- 第6章 SPS 協定の成文化作業——1990年春からダンケル「最終合意案」まで(1990年5月～12月)
  - 第1節 各国提案の「共通の表現」の整理(1990年5月～6月)
  - 第2節 ブラッセル閣僚会合までの成文化作業(1990年6月～11月)
  - 第3節 ダンケル・プロセスと「最終合意案」(1991年2月～12月)
- 第7章 「最終合意案」テキストの「明確化」(1992年12月～1993年12月)
  - 第1節 「明確化」問題とその背景
  - 第2節 「明確化」問題のマネジメント
  - 第3節 「明確化」作業とSPS 協定テキストの確定
- 終章 SPS 協定交渉史による検証
  - 第1節 交渉理論に関連する論点
  - 第2節 国際経済法に関連する論点
  - 第3節 終わりに——SPS 協定の意義
    - 補論1 口蹄疫による内国民待遇の例外についての説明
    - 補論2 SPS 協定に関する紛争処理事案パネル・上級委員会報告における「調和」と「科学」概念関連規定の解釈
    - 補論3 SPS 協定と「予防原則」
    - 補論4 いわゆる「ドラフティング上のミス」について

## B. 論文の概要

### I SPS 協定の特質と本論文の意図 (序説第1節)

GATTウルグアイ・ラウンドの結果成立し発効したWTO諸協定のひとつである「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」(SPS協定)は、動物検疫、植物検疫および食品安全のための諸措置(以下「SPS措置」という。)を対象とする。GATTウルグアイ・ラウンドでの大きな争点のひとつとなった農業分野では、農産物に関する市場アクセス、国内農業補助、輸出農産物補

助および SPS 措置が交渉対象として取り上げられた。ウルグアイ・ラウンド農業交渉の結果、農産物市場アクセス、農業関連の国内・輸出補助についての「農業に関する協定」(農業協定)と、これと一体をなす各国の約束内容を収めた「譲許表」がまとめられ、SPS 措置については対象を農産物に関する SPS 措置に限定しない SPS 協定が成立した。

ウルグアイ・ラウンドは 4 年にわたる準備交渉を経て開始され、開始に当たり合意されたプンタ・デル・エステ宣言では、農業分野については、関税化、ミニマムアクセス、貿易に影響を与える国内・輸出補助の削減などが農業分野に対する GATT の「強化された規律」の選択肢のひとつとされるとともに、SPS 分野については「貿易への悪影響を最小化する」見地から交渉の対象とされた。

しかしながら、SPS 協定の成立に至る交渉(以下「SPS 交渉」という。)については、我が国では通常、ウルグアイ・ラウンド農業交渉の一部であるとは理解されていない。農業交渉の論者にとって、ウルグアイ・ラウンド農業交渉とは、すぐれて農産物市場アクセス、国内農業補助および輸出農産物補助をめぐる交渉であった<sup>1</sup>。

このような実際の交渉内容と交渉内容についての認識の乖離の原因は、当時の日本にとって米国からの米の市場アクセス要求の取り扱いが大きな問題となっていたことをはじめ、農産物市場アクセス、国内農業補助および輸出補助分野とは異なり、SPS 措置については問題の設定や構図についての認識が十分でなかったこと<sup>2</sup>、さらに農業政策研究者がこれまで研究対象としていなかった分野であったことが挙げられよう。

---

<sup>1</sup> ウルグアイ・ラウンド農業交渉・合意をとり上げて論じている服部信司[1990]、大内力[1991]、1994]、並木正吉[1994]、筑紫勝磨[1994]、村田武[1995]、服部信司[2000]、篠原孝[2000]、山下一仁[2000]、遠藤保雄[2004]、本間正義[2010] は、もっぱら国境措置、国内支持、輸出競争の 3 つを取り上げ、SPS 分野について触れていない。このほか、農政ジャーナリストの会[1992]は関税化、ことに米の関税化をとり上げ、高瀬保[1995]は農業分野については米保護の関税化のみをとり上げている。佐伯直美[1990]は農業分野の交渉テーマのひとつが「動植物検疫規則・障害の改善」であることについて触れているものの、もっぱら上記の 3 分野のみを取り上げている(非関税障壁としては国内農業支持、国家貿易、残存輸入制限に触れているが、SPS 措置については言及がない)(170~218、247~255 ページ)。このように SPS 協定が合意されたことは認識しているものの、農産物市場アクセスと農業補助金分野のみをもっぱら取り扱っているものに食料・農業政策研究センター[1994]、日本農業市場学会[1995]がある。数少ない例外として、溝口道郎・松尾正洋[1994]は農業交渉として上記 3 つについて叙述し、「ガット・ルール」のひとつとして基準・認証制度などと並んで「検疫・衛生措置」について触れている(交渉が「農業交渉の一分野として行なわれた」ことに付言している)(146~171、193~197 ページ)。なお、筑紫勝磨[1994]では、「貿易ルール」に関する章においても SPS 協定について触れていない。

<sup>2</sup> 筆者は中間レビュー合意直後の 1989 年 5 月からウルグアイ・ラウンド農業交渉にジュネーブ代表部農務官、次いで 1993 年 5 月から農林水産省の担当課長として携わった。赴任前にその時点までの交渉の状況について国際交渉担当部局から説明を受けたところ、SPS 措置についての交渉はそもそもの交渉に至る経緯、交渉の構図、争点が他の農業交渉分野とは異なり極めて不明確であった。動植物検疫担当部局担当者に直接ヒアリングしたところ、SPS 分野についてはプンタ・デル・エステ宣言の際に一部の国が交渉対象とすることを強硬に主張した結果対象となったに過ぎず、基本的には二国間で処理すべき問題である、また、すでに関連国際機関が存在し機能しており、GATT で改めて交渉対象として取り上げる必要はないとの認識がもたれていた。

ウルグアイ・ラウンド終了後、ウルグアイ・ラウンド農業交渉の帰結である農業協定および SPS 協定を包括した意味付けもなされている。すなわち、両協定は対象範囲、規律の手法などの点が大きく異なっているものの、SPS 協定による SPS 措置に関する国際規律は、農産物に関する市場アクセス分野での輸入数量制限をはじめとする貿易障壁を関税に置き換える「包括的関税化」と対をなし、人、動植物の生命・健康を保護することを口実とした輸入制限・禁止措置として用いられることがないようにされたという意味で、両者はいわば相互補完関係にある、とするものである<sup>3</sup>。

しかしながら、これは結果論である<sup>4</sup>。動物検疫、植物検疫および食品安全のための諸措置は、GATT 上は一般的例外に関する第 20 条 (b) の「人、動物または植物の生命または健康の保護のために必要な措置」として正当化することができる。しかし、ウルグアイ・ラウンド開始までの間、この条項での正当化の可否をめぐるパネルで争われたケースは存在しなかった<sup>5</sup>から、この GATT の条項をめぐる紛争が多発したことから SPS 協定という詳細なルールの必要性が高まったという説明は成立しない。GATT 発足以来の累次のラウンド交渉での中心課題であった関税引き下げ交渉の結果、関税水準が引き下げられてきたことから SPS 措置を含む非関税障壁の存在が問題化するに至ったとする説明も行なわれている<sup>6</sup>。しかしながら、こうした説明は一般的な傾向の説明ではあっても、なぜウルグアイ・ラウンドで、しかも農業交渉の一部として SPS 措置に関する交渉が取り上げられ、SPS 協定が合意されるに至ったのかを説明していない。

SPS 措置については、ウルグアイ・ラウンド開始時点では GATT のほか、東京ラウンドで成立したスタンダード・コードもその対象となっていた。ところが、ウルグアイ・ラウンドでスタンダード・コードをもとに交渉され成立した TBT 協定と SPS 協定との関係性を否定する見解がある。内記[2008]は「SPS 協定は、TBT 協定と並立して取り扱われたり比較されたりすることが多いが、

---

<sup>3</sup> ジョスリンほか[1996]は、「貿易に対する経済的障壁を軽減するための約束は、国内生産者を引き続き保護するために技術的基準を活用しようとする傾向を強める可能性がある。(中略)そこで、SPS に関する新しい約束を市場アクセス、輸出競争、および国内措置の 3 分野における新しい規則と約束を補完する、農業貿易における UR の成果の第 4 の柱として考えることが適当であろう」としている(257 ページ)。

<sup>4</sup> 前掲書は GATT 発足以来の農業分野のルール化の歴史を取り扱っているが、SPS 措置についてどのような取り扱いがなされてきたのか、なぜウルグアイ・ラウンドで農業交渉の 1 分野として取り上げられるに至ったのかについては触れていない。わずかに、ウルグアイ・ラウンド準備交渉で保健衛生措置も取り上げられたことが簡単に触れられているのみである(ジョスリンほか[1996]162～164 ページ)。

<sup>5</sup> 1961 年にウルグアイが先進 15 ヶ国の貿易制限措置を GATT 第 23 条に基づき提訴した案件で、ウルグアイが挙げた貿易制限措置に「健康上の制限」として口蹄疫発生国からの輸入禁止措置が含まれていたが、GATT 第 20 条との不整合を主張したものではない(L/1662)。

<sup>6</sup> 例えば、WTO 事務局のスタントン上級参事官は、2008 年 9 月 26 日に東京で開催された第 35 回コーデックス連絡協議会の際の「SPS 協定に関するセミナー」の講演者として、関税水準と非関税措置との関係を「河川の水位が下がってくると、それまで水面下にあった岩が見えるようになってくる」との例えを用いて説明している。

実はその起源は、TBT 協定の起源と関連するものではない。(中略)TBT 協定と比較されることの多い SPS 協定は、実は TBT 協定から分化したのではなく、「農業」に関する交渉から分化したものである」としている<sup>7</sup>。

SPS 交渉はウルグアイ・ラウンド農業交渉の一分野として位置付けられたが、農業交渉に比べて「目立たない」交渉分野であった。農業交渉における合意の欠如が閣僚会合の失敗をもたらした一方、農業交渉におけるブレークスルーがラウンド交渉終結のきっかけとなった。SPS 交渉については、農業交渉の進展度合いによってその交渉プロセスが規定されたが、その逆はなかった。

ところで、1990年代に入って環境問題についての世界的な関心の一層の高まりやいわゆる「食の安全問題」が大きな社会的関心事となるにつれて、SPS 協定が注目されるようになり、また批判の対象となった。「消費者の安全に関する懸念」を背景にとられた EC でのホルモン剤を使用して肥育された牛肉の禁止措置や、同じく EC による遺伝子組み換え体(GMO)の認証保留措置に WTO の紛争処理手続きが援用され、ともに「敗訴」の結論が出された<sup>8</sup>こともこうした批判のきっかけとなり、また助長した側面があった。反グローバリズムの立場からは、貿易自由化を至上命題とする WTO 制度のもとで SPS 協定によって国民の健康を守るための政府の政策的な裁量が掣肘されることになるばかりでなく、各国の「食文化」の違いを無視するものであるといった批判がなされ、国際経済法の見地からは SPS 協定の「調和」や「科学」に関する規定が論議的となった<sup>9</sup>。

我が国では、SPS 協定について関心もたれるようになったのは同協定の成立以降のことであった。英国で発生していた牛海綿状脳症(BSE)について 1996 年に英国政府が人への感染の可能性を公式に認めたこと、2001年には日本でも BSE 感染牛が発見されたこともあって「食の安全」問題がクローズアップされるようになり、関連する国際機関の活動や SPS 協定についての関心も一層高まることになった<sup>10</sup>。さらに、植物防疫に関する 2 つの紛争事案が

---

<sup>7</sup> 内記[2008]148 ページ。

<sup>8</sup> それぞれ European Communities-Measures concerning Meat and Meat Products (hormones)(DS26, DS48)、European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (DS291,292,293)。「敗訴」は、いわゆるジャーナリズム的な意味で用いている。国際経済法上の論点にはここでは立ち入らない。

<sup>9</sup> ウルグアイ・ラウンド終盤での NGO からの批判や働き掛けは SPS 協定案テキストの一部修正につながった(後述)。Echols[2001]は、SPS 協定が各国の食文化の違いを無視し、食品安全に関する国家の主権を制限すると批判している。

<sup>10</sup> 藤原邦達ほか[1995]は、「SPS 協定は、多国籍企業がその策定に大きな影響を与えている食品の国際規格(コーデックス食品規格)に各国の食品の安全基準などを調和化することを義務付けた」とし、同協定の主眼はこれによって「食品貿易の障壁をなくすことを目的」としたものであるとしている(15、26 ページ)。嘉田良平[1997]は、SPS 協定の問題として①国際基準への整合化を義務付けたこと、②各国の食品安全基準をコーデックス規格で統一し、食品貿易上の障害をなくそうとするものであること、③風土条件や食生活の違いを無視してコーデックスのリスク評価基準に単純に統一することが食の安全性を脅かしかねないことの 3 点を挙げている(150～151 ページ)。

WTO に提起され、ともに「敗訴」したことも SPS 協定についての批判的な見解を助長している<sup>11</sup>。

我が国における SPS 協定に関する言説で興味深い点は、これを「貿易自由化」のための国際規範のひとつの体現者であると単純に規定していること、また輸出国の利益のためのルールであるとしていること、そして「食の安全」の見地から論じていることである<sup>12</sup>。

この半面、SPS 協定に関する批判や論議の興味深い点は、SPS 協定について見るべき修正・改善の指摘が見当たらない<sup>13</sup>こと、実際 WTO においてもその後のラウンド交渉とその準備交渉過程で改正への動きが生じていない<sup>14</sup>ことである。

---

<sup>11</sup> 相原延英[2011]は、三島徳三[2001]が「各国・地域は自然条件を異にしており、存在する植物も病害虫も違う。これを一律な国際基準でハーモナイゼーションすること自体、自然の摂理に背くものである。貿易の論理こそ規制されなければならない」(115 ページ)としていること、小林茂典[2001]が「WTO 体制における自由貿易拡大の名の下に、食品検疫手続きの迅速化・簡素化を図り、国境保護措置のハードルを低くさせようとする輸出側側の背景にあるものは、商品価値実現の「円滑化」の論理である。しかし、この「円滑化」の論理は、輸入農産物・食品を使用価値として消費する輸入側消費者の観点からのものではない」(66 ページ)としていることなどを先行研究として挙げたうえで、「SPS 協定によるハーモナイゼーションが、輸出側に有利に働くことへの批判が一樣になされている」(56 ページ)とし、リンゴ火傷病紛争事案では生産者団体が「敗訴に次ぐ敗訴」により衝撃を受け、失望感や喪失感が生まれることになったとし、WTO のような非公開の当事者不在の裁判手続きの下では十分な情報公開が行われず、当事者である農業者等の意見が反映されないと批判している(59 ページ)。

<sup>12</sup> 例えば、伊庭みか子・古沢広祐[1993]では、「ガットは自由貿易を進める機関」、「ガットのめざす自由で平等な貿易秩序」、「ガットのめざす国際的自由貿易の枠組み」といった形容が頻出し(それぞれ 13、61、80 ページ)、大矢根[2005]は、SPS 協定が自由貿易主義のもと、植物検疫措置の緩和を迫るものであると理解している。彼は、コドリング紛争事案に関するリンゴ生産者団体や農林水産省へのインタビュー調査の結果、「リンゴ生産者団体も、検疫を自由貿易の観点から緩和するような事態は想像だにできなかった。(中略)農水省の担当者もリンゴ産業も、WTO や自由貿易主義は視野の外」に置いていたとしている(148 ページ)。高橋梯二・池戸重信[2006]は、SPS 協定の特色を①措置を科学的原則に基づくものとしたことにより倫理、文化、伝統といった基準が排除されたこと、②国際基準を考慮したリスク評価に基づかせなければならないこととしたこと、③措置の国際調和の基礎を国際機関の規格・基準に求めたこととしたうえで、その最大の問題は輸出側に有利に働くことであるとしている(132～133 ページ)。また、SPS 協定が自由化を志向する農業協定のなかから自然発生的に生まれてきたことが、この協定の性格を規定しているという説明も行なわれている(川瀬ほか[2007]13 ページ)。内記[2008]も SPS 協定の解釈適用を加盟国による正当な政策の追及を妨げないという機能と自由貿易の価値の基づいた WTO 体制による規律を及ぼすという機能のバランスの観点から論じている(142 ページ)。

<sup>13</sup> Echols[2001]は条文解釈についての改善(152～154 ページ)、Prévost & Van den Bossche[2005]は通報と途上国に対する特別かつ異なる取り扱いについての提案を行なうにとどまっている。日本では三島徳三[2001]が「WTO 次期交渉は、EU やアジア諸国と連帯し、SPS 協定の改正を実現するものでなくては意味がない」(128 ページ)としつつ、何ら具体的な改正内容を提示していない。なお、Thomas[1999]は SPS 協定第 5 条 7 項を削除すべきとし(516 ページ)、山下[2008]は同第 5 条 5 項の削除または緩やかに解釈することを示唆している(404 ページ)。これらについては後述する。

<sup>14</sup> シアトル閣僚会合に向け、WTO 協定を構成する各協定に規定されている見直し規定(ビルト・イン・アジェンダ)に基づく諸協定の見直しが準備過程で議論された。しかし、SPS 協定に関しては

SPS 措置の目的である人、動物の生命・健康の保護は主観や価値観が入り込みやすいという特質を持ち、政府が政策判断に基づき輸入禁止措置という強力な貿易制限を行う動機が純粋なものであるかどうかの判定は極めて困難であるという特質を持つ。その意味で SPS 措置についてのルール化の交渉は、市場アクセス機会の程度を決める関税や関税枠の水準についての交渉や政府による支援の程度を決める国内・輸出補助水準についての交渉に比べて、質的にはるかに難しい問題のはずであった。

にもかかわらず、ウルグアイ・ラウンドにおいてなぜ SPS 措置が交渉対象とされるに至り、詳細なルール化が行われたのはなぜだったのか、ルール化のためになぜ「調和」や「科学」概念が必要だったのか、なぜ農業交渉の一部として交渉されたのか、農業分野が政治問題化して難航したなか、SPS 分野については技術レベルによる検討で条約化をなしえたのはなぜだったのか。

本論文は、以上のような SPS 協定の特異性の原因や疑問点を明らかにする見地から、SPS 協定という多国間ルールの形成過程を跡付けることをその内容とする。本論文でいう多国間ルールとは、GATT に代表される権利義務を規定した条約のみを意味するものではない。SPS 措置についてはさまざまな国際条約・組織が存在し、こうした国際機関・組織もまた強制力こそもたなかったものの、程度の差こそあれ何らかの形で実質的な多国間ルールとして機能していると見ることができる。後述するように、SPS 協定はこれらの存在を前提として交渉された。また、形成過程はいわゆる条約締結の準備作業(ドラフティング)に限定しない。国際条約の狭義の「成文化」の過程にとどまらず、問題の発見・特定から、交渉の場の設定、論点整理も含む一連の過程を指している。こうした視点からすると、GATT における SPS 措置の取り扱い・位置づけを分析するだけでなく、おそらくは国家の歴史とともに古い動植物検疫と食品安全措置についての国際ルール化の系譜をまずたどることから始めることが必要と考えられるからである。

こうしたことから、本論文ではまず第 1 章で SPS 措置についての多国間ルールの形成についての系譜をたどることから始めることとする。SPS 協定が対象としている動植物検疫と食品安全措置については、早くから公的な規制措置が行われていた。これらの措置が対象とする問題は一国の領域内にとどまらない広がりを持つことがしばしばあったから、一国のみによる対策には限界があった。また、人の移動、動植物を含む財貨の交易と密接にかかわっていたか

---

途上国に対する特別かつ異なる待遇(S&D)の見地からの配慮事項が中心であり、改正の動きはなかった。また、現在行われているドーハ・ラウンドにおいても、SPS協定の修正は課題となっていない。ドーハ開発アジェンダの枠組みを定めた 2001 年 11 月の WTO 閣僚宣言

(WT/MIN(01)/DEC/W/1)は、「同様の条件のもとにある国々の間で恣意的または不当な差別的なあるいは国際貿易への偽装された制限となるようなやり方で適用されないこと及び WTO 諸協定の規定に反しない限りにおいて」、「いかなる国も人、動植物の生命・健康あるいは環境をその国が適切と認めた水準で保護することを妨げられない」(パラ 7)とした上で、「貿易と環境」の項目で関係する WTO ルールの明確化の必要性の検討を含めた健康を行う際に「既存の WTO 諸協定、特に SPS 協定のもとでの加盟国の権利義務に追加しまたは減少させるものであってはならない」(パラ 32)とされている。

ら、自国民の生命・健康や資産の価値を保護するための制限・禁止措置も行われていた。このような措置は国家の主権的権利の行使として行われ、いったんとられた場合には貿易に大きな影響を及ぼすことになった。こうした事情を背景に、政府による国際的な取り組みには、情報交換と共同行動の国際的枠組みを形成する系譜と、SPS 措置の濫用を防止し、国際貿易への悪影響を最小化するための貿易ルールの形成の系譜の 2 つの系譜があった。前者は国際獣疫事務局、国際植物防疫条約、国際食品規格委員会といった専門国際機関・条約の形成に至るプロセスであり、後者は GATT 第 20 条 (b) のもととなった 1927 年の輸出入禁止制限撤廃条約から東京ラウンドで成立したスタンダード・コードに至る系譜である。この章の最後で、SPS 交渉のいわば背景をなす、ウルグアイ・ラウンド当時に国際的な問題となっていた動植物検疫・食品安全問題について概観する。

次いで、第 2 章から第 7 章まででウルグアイ・ラウンドの準備交渉の開始からラウンド交渉の終結までの間における SPS 措置に関する多国間ルールの形成プロセスの過程を分析する。このプロセスにおける合意形成の分析を通じて、SPS 協定が前述の 2 つの系譜の延長上にあり、これらを貿易政策の観点から統合したものであること、いかにして従来各国のいわば主権的権利としてそれぞれの裁量にゆだねられるべきものとみなされていた SPS 分野について、詳細なルール化が可能となったのかが明らかになるであろう。

終章では、SPS 協定が成立するまでのプロセスの分析結果から、上述のさまざまな論点について、検証を行うこととする。

以上のような分析を行うためには、国際経済法的なアプローチによるのではなく、国際関係論、なかんずく交渉理論の援用によるインターディシプリナリーなアプローチが有効である。次節では、分析の準備作業として多国間交渉の分析のための交渉理論について概観したうえで、ウルグアイ・ラウンドにおける SPS 協定の成立過程への交渉理論の適用の枠組みを作業仮説として提示することとする。

先行研究について触れる。ウルグアイ・ラウンド交渉の通史としては、Stewart[1993]、Preeg[1995]、Croome[1995]、Winham[2005]があり、交渉理論を適用したものとしては Hart[1995]による分析がある。なお、ウルグアイ・ラウンド交渉に関しては大部の Stewart[1993]があるが、取り扱っているのは 1992 年末までの期間である<sup>15</sup>。

このうち、SPS 交渉について触れているものは Stewart[1993]と Croome[1995]である。前者については、交渉参加国の対立点について若干ふれているものの、長期にわたる交渉経過のなかでの SPS 協定の成立過程を知るには簡潔に過ぎ、対立点についての記述に正確さを欠く面があることは否定できない。後者についても、SPS 協定交渉の論点と対立点について交渉初期の段階に関し若干ふれているにとどまっている。

GATT 発足時からウルグアイ・ラウンドまでの間についての農業分野に関する交渉史としてはジョスリンほか[1996]によるものがあるが、SPS 交渉については簡単に紹介するにとどまっ

---

<sup>15</sup> その後追補版が出版されているが、単に交渉記録を取りまとめたものに止まっている。

ている。

SPS 協定に関しては藁田[1999]、内記[2008]、山下ほか[2008]、Prévost and Van den Bossche[2005]、Scott[2007]、Epps[2008]等があるが、通史の記述に依拠しているか、簡単にしか触れていない<sup>16</sup>。

したがって、SPS 協定の成立過程について本格的に取り組んだものはないといってよい。本論文は、SPS 協定の交渉史の単なる叙述を行おうとするものではなく、ウルグアイ・ラウンドという多くの分野を包括的に取り上げた交渉の枠組みのなかで、農業交渉の一環として位置付けられた SPS 分野についてのルール化の合意形成がいかになされていったのかを交渉理論を援用することにより分析したものである。

## II 交渉理論のウルグアイ・ラウンド SPS 交渉への適用（序説第 2 節）

### 1. 交渉理論の検討

ウルグアイ・ラウンドに交渉理論を適用した Hart[1995]の分析を収めた Hampson & Hart [1995]は、交渉理論を概説したうえでハバナ会議やウルグアイ・ラウンド交渉のほか、軍備削減や環境分野における多国間交渉にこれを適用して分析したものである。同書によれば、交渉理論は、国際交渉を「権力」を重視して分析する構造分析(Structural Analysis)アプローチ、効用を極大化するための意思決定モデルにより分析する意思決定分析(Decisional Analysis)アプローチ、および国際交渉が行われるコンテキストが国際交渉への参加者(actor)にどのような影響を与えるのかを検討する過程分析(Process Analysis)に大別される<sup>17</sup>。

そのうえで、Hampson[1995]は多国間交渉のプロセスに着目する。彼によれば、多様な交渉理論はすべて交渉プロセスの理解のために重要な視点を提供しているものの、一般化の程度と経験的な妥当性の程度またはそれぞれのモデルの歴史的な正確さとの間に明確なトレード・オフの関係があり、いかなる分析アプローチもそれ自体で他のアプローチよりもすぐれているということとはできない。多国間交渉は交渉参加者数、利害関係や問題が複雑であることから、交渉プロセスや交渉参加者間の行動規範やルールを二国間交渉と本質的に異なっている。多国間交渉の「場」で統合的な取引上の解決を見出すために、障害を乗り越える戦術的、手続き上、制度的なメカニズムがあるはずであり、交渉手続きと交渉の構造との間に何らかの関係性を見出すことがこのメカニズムの解明の鍵である、と考える。

また、多国間交渉特有の複雑さを軽減するために問題ごとの連合関係が形成される現象がみられることに着目して、多国間交渉の本質とは異なった連合間の取引関係と捉えることができる、とする。換言すれば、多国間交渉とは連合の形成(coalition-building)、連合間の橋渡し(coalition-bridging)、また時には連合の崩壊(coalition-breaking)のプロセスである、とい

---

<sup>16</sup> これらに散見される誤りについては後述する。

<sup>17</sup> Hampson & Hart [1995]6～19 ページ。

うことができるとする。このプロセスにおいて決定的に重要なプレーヤーは専門家、国際官僚、小国の連合である、とされる<sup>18</sup>。

## 2. SPS 協定の成立過程への交渉理論の適用

ウルグアイ・ラウンドにおける SPS 協定の成立過程に交渉理論を適用するに当たって留意しなければならない点は、まず SPS 交渉が非関税措置についての新たな交渉であったということ、および SPS 交渉がウルグアイ・ラウンド交渉の一分野である農業交渉の交渉テーマのなかのひとつに関する交渉として位置づけられたという、「多重構造」を持つ交渉の一構成部分であったことである。

### (非関税措置の「新分野」交渉としての SPS 交渉)

SPS 交渉は、非関税措置の「新分野」交渉であった。非関税措置が組織的に取り上げられ、ルール交渉が行われた GATT 史上初のラウンド交渉が東京ラウンドであった。Winham[1986]は、非関税措置の特質を①GATT 上の見地からは数量制限の禁止義務の迂回であるが、②貿易制限以外の政策上の要請に基づき設けられたものであり、③貿易当事者にとっては不確実性をもたらすとしても、貿易制限効果は本来の政策目的からすれば副次的な効果であり、④関税措置とは異なり影響を計量的に把握することが難しい、⑤政策目的の多様性を反映して多様な形態を持ちしばしば特定が困難であり、こうしたことから⑥その交渉手法も関税交渉のように「分配的」な交渉とは異なり、各国の現行プラクティス同士を調整する (accomodating current national practices) 形をとらざるを得ない<sup>19</sup>、とする。SPS 措置もこうした非関税措置の性格を有しており、これを交渉するためには GATT においてこれまで適用されてきた交渉方式をそのまま当てはめることができるかどうかについての検討が必要となる。特に、SPS 措置のようにこれまでラウンド交渉で取り上げられてこなかった交渉テーマを取り上げるに当たっては、サービス、投資、知的所有権のような新分野と同様、交渉に当たりまず交渉対象の「何を」、「どう」交渉するかを検討することから始めなければならない<sup>20</sup>。

こうしたことから、SPS 協定の成立過程の分析の枠組みとして、まず「交渉の目標と対象」がどのように設定されたのかを検討したうえで、どのような「交渉方式」がとられたのかを検討することが必要となる。

### (ウルグアイ・ラウンド交渉の「入れ子」構造)

SPS 交渉は、ウルグアイ・ラウンドのひとつの交渉分野である農業交渉の中の、そのまたひとつの分野についての交渉という、いわば「入れ子」構造になっているラウンド交渉の一分野にすぎなかった。Hart[1995]が行ったのは、ウルグアイ・ラウンド交渉全体についての交渉理論による分析であり、ラウンド交渉全体の運動法則とその一交渉分野の運動法則はおそらく同じではなく、交渉組織の上下間、交渉分野相互間の複雑な作用関係が存在したであろうことは

<sup>18</sup> Hampson & Hart [1995]19～51 ページ。

<sup>19</sup> Winham[1986]67～68、72～76、86～90、101～102、403 ページ。

<sup>20</sup> Hart[1995]174 ページ。

想像に難くない。こうしたことから、彼の手法がそのまま SPS 交渉に適用できるか否かには慎重さを必要とする。後述するように、SPS 交渉は、形式的には交渉と決定権限を与えられていない作業グループ (Working Group) の場で実質的に行われたことから、そこでの交渉プロセスは、ウルグアイ・ラウンド交渉や農業交渉のそれに規定されつつ、これらとは異なった経過をたどっている。

こうしたことから、SPS 協定の成立過程の分析の枠組みとして、「交渉組織の構造」がどのように設定されたのかを検討したうえで、交渉のプロセスの経過の中で「交渉のフェーズ」がどのように変化していったのか、これらのなかで「交渉のアクター」たちがどのような行動様式をとったのか、また交渉それ自体とは独立した外的な要素が交渉に影響を与えたのか、与えたとすればどのようにして交渉を規定しえたのかを「交渉を規定する外的な要素」として検討することが必要となる。

### 3. 分析の枠組み

こうしたことから、SPS 協定の成立過程の分析のための枠組みを、「交渉の目標と対象」、「交渉の方式」、「交渉組織の構造」、「交渉の時間的枠組みとフェーズ」、「交渉の参加者」および「交渉を規定する外的要素」として整理することとする。ここで「交渉の枠組み」という言葉を用いることとする。これは、交渉が行われるためには、なぜ、何を、いつまでに、どこで、どのように交渉とするのかについて交渉参加者の間に共通の理解を意味する。そのうえで、交渉について参加者の間で共通の理解として持たれた「交渉の目標と対象」、「交渉の時間的枠組み」のもとで、「交渉の参加者」がどのような「交渉の方式」によって合意形成に至るのかを検討することが本論文の目的である。なお、こうした合意形成の過程で、「交渉の参加者」が制御できない「外的要素」が交渉の方向、フェーズ、さらには交渉結果すら影響を及ぼすことがありうるであろう。したがって、このような「交渉に影響を及ぼす外的要素」についても併せて検討を行う。

#### (1) 交渉の目標と対象

交渉理論によれば、本交渉の開始の前に問題を特定し、解決のオプションをサーチしたうえで、本交渉に入ることを合意するための、準備交渉が存在する。

GATT のラウンド交渉が多角的な関税交渉であった間は、交渉対象は自明であったから、ラウンド交渉の開始に当たり「宣言」は必要ではなかった。ラウンド交渉史上初めて非関税障壁を組織的・包括的に取り上げた東京ラウンドがラウンド交渉の目的、対象、交渉終結目標を初めて閣僚宣言の形で合意文書を作成したことは、偶然ではない。

しかしながら、閣僚宣言のテキストとして合意される必要があるのは、交渉対象として「何を」取り上げ、これを「どうする」ことを目標とするのかについての大きな共通認識である。取り上げる問題の範囲、最終的な交渉目標、交渉方式(交渉のフォーミュラ・原則)について、できるだけ方向性を与えつつ、同時に交渉参加者全体の立場を包括する、すなわちいずれの立場

も「害した」(prejudice)と非難されないだけのあいまいさを持つものでなければならない。この意味で、ラウンド交渉の開始に当たっての閣僚宣言文のテキストは準備交渉プロセスにおける検討とデリケートなドラフト交渉の結果であるといえることができる。後述するように、東京ラウンドで検討された非関税措置は農業分野だけでも多様であったから、これらのなかから SPS 措置が交渉対象としてどのようにしてとりあげられるようになったのかが重要なポイントとなる。

## (2) 交渉の方式

交渉対象としての非関税障壁が、その特殊性ゆえに関税交渉とは異なる交渉方式を必要とすることについては、多くの指摘がある。先に挙げた Winham[1986]は、非関税措置の特質を挙げたうえで、「交渉対象となるサブスタンスが交渉方式を規定」するとし、非関税措置に関する「国際交渉は他の手段による政策形成」、すなわち各国間の政策調整を意味し、各国は自国の政策変更のコストを最小化するために自国の政策を国際ルールとして採用するように主張するとした<sup>21</sup>。

また、GATT における交渉メカニズムを論じた Hoekman & Kosetecki[2001]は、GATT 交渉における交渉の基本原則は用いられてきた基本原則は「互惠性」(reciprocity)であると、これを「カウンターパートの行動を条件とする行動をとるという慣習」(practice of making an action conditional upon an action by a counterpart)であると定義する。そのうえで、GATT の関税交渉で適用された原則は①互惠性・相互有利性 (reciprocal and mutually advantageous basis)、②交渉結果の譲許(バインド)、③交渉結果の最恵国待遇での適用の3つであったとする。一方、SPS 措置、表示要件、商品規格のような「付随的に輸入制限をもたらすにすぎない」(only incidentally restrict imports)非関税障壁については、共通の基準に基づく数値化が困難であることから、互惠性の評価が困難であり、この問題は「ルール」について合意しようとする際に特に顕著に表れる、とした。彼は、このような場合には各国間の実行保護の程度の差を狭めるか、あるいは一律のフォーミュラ(across-the-board formulas)を適用する方法が考えられるものの、無差別原則のような基本原則を適用するにしても実際に規制措置そのものの変更を求めることは難しいので、「透明性」のような基本原則(motherhood principle)や「適正な手続き」を求めることが交渉参加者にとってより受け入れやすいであろう、としている<sup>22</sup>。

さらに、Hart[1995]は、GATT における伝統的な交渉方式は無差別原則と最恵国待遇原則という2つの原則と主要供給国ルールに基づくバーゲニング戦略であり、1970年代までは有効であったが、1980年代に入って国境措置よりも各国の規制(domestic regulation)の領域がより問題化するようになってからは、加盟国に対して国際基準に合致するといった「正の」(positive)義務や貿易救済措置を講じることが要求されるようになってきた、東京ラウンドの諸コ

<sup>21</sup> Winham[1986]58、190～192 ページ。最後の点について、彼は「各国のプラクティスの国際的拡張」と呼んでいる。

<sup>22</sup> Hoekman & Kosetecki[2001]122～135 ページ。

ードにみられるように「ルール化」(rule writing)は貿易自由化を意味するものでも伝統的な譲許の交換に適したものでもなく、規範や基準をめぐる交渉は「市場力」(market power)により決定されるというよりは主要国のそれによって決定される傾向があり、主要国以外の国々は代償措置を期待できず、また「ただ乗り」も困難である、としている<sup>23</sup>。

### （「関税交渉アプローチ」と「ルール交渉アプローチ」）

こうしたことから、以下「関税交渉アプローチ」と「ルール交渉アプローチ」を対比させつつ以下の分析を進めることとする。前者の「関税交渉アプローチ」とは、上述の Hoekman & Kosetecki[2001]と Hart[1995]がいう関税交渉の方式を指し、後者の「ルール交渉アプローチ」とは交渉参加国に対して交渉の結果何らかの権利義務関係や行動についての「ルール」を条文化することを目的に交渉を行う方式を指す。東京ラウンドにおけるスタンダード・コード交渉はこの「ルール交渉アプローチ」が採用された代表例である。

ここで、「関税交渉アプローチ」においても、東京ラウンドにおける「スイス・フォーミュラ」の採用に至る交渉は関税引き上げのための「ルール」交渉ではないかとの議論がありうるであろう。しかしながら、関税交渉におけるこうした引き下げの方式は、あくまでも最終的な合意内容である「譲許表」で確定される関税の引き下げ内容を決めるための交渉の手段に過ぎないことが、「ルール交渉アプローチ」との決定的な相違点である。換言すれば、「ルール交渉アプローチ」においては交渉されるルールは交渉結果において法的拘束力を持つ条約文書として確定されるが、「関税交渉アプローチ」においては交渉される引下げルールは交渉のための手段に過ぎず、交渉が終われば関税引下げ「ルール」はその役目を終える<sup>24</sup>。

### （「主導原則」）

次の問題は、「関税交渉アプローチ」と「ルール交渉アプローチ」が区別されるとして、それぞれにおける交渉で多数の交渉参加国間で合意形成に至る契機はそもそも何か、である。「関税交渉アプローチ」の場合、それは端的には「互恵性」であった。「ルール交渉アプローチ」の場合には、この「互恵性」はそもそも計量可能か否かの問題があるだけでなく、合意形成の契機となりうるだけの理由がない<sup>25</sup>。Hoekman & Kosetecki[2001]がいうような「透明性」や「適正な手続き」を超え、交渉参加国が支持し交渉の結果何らかの義務を負うことを受け入れるためには、提案されたルールの案が GATT の基本原則やプラクティスと整合しているとの正統性(legitimacy)や、共通の認識をもとにした何らかの合理的で説得力のあるフォーミュラであることが必要である。今後の「ルール交渉アプローチ」による分析において、交渉の「場」で大多数の交渉参加国により支持されることを意図し、あるいは支持されるにいたった「ルール」に関する基本的概念・考え方を「主導原則」と呼ぶこととする。この「主導原則」とは、Druckman[1986]が米国とスペインとの軍事基地使用交渉(1975～46年)について行った

<sup>23</sup> Hart[1995]178～179 ページ。

<sup>24</sup> であるからといって「関税交渉アプローチ」におけるモダリティ交渉の重要性が否定されるわけではない。

<sup>25</sup> このことは、他のイシューとのリンケージなどによって交渉参加国が合意の「パッケージ」をそれぞれバランスがとれたものとするように努めることを否定するものではない。

分析において用いた“guiding principle”に準拠している。彼は交渉プロセスにおいては何らかのフォーミュラないし原則を確立するフェーズがあり、これが行われて初めて細部にわたる具体的な交渉が可能になるとした<sup>26</sup>。

SPS 交渉においては、後述するように「透明性」のほか、GATT の「無差別原則」、スタンダード・コードにあった「調和」が主張され、ついで「科学」が主張された（農業交渉における「関税化」も「主導原則」であった）。「ルール交渉アプローチ」における「主導原則」では、「互惠性」によるテストが行われないという点も「関税交渉アプローチ」との決定的な違いである<sup>27</sup>。

### (3) 交渉組織の構造

#### (「技術レベル」と「政治レベル」)

交渉が行われるためには、交渉がどのような「場」で行われるのかについての合意を必要とし、交渉がどのような「場」で行われるのかが交渉の成否を規定する<sup>28</sup>。Winham[1986]は、「大きな交渉においては、作業が特定の個人なりグループにデッドラインを付して公式に託されない限り、何事もなされない」とするとともに、東京ラウンドのような多国間交渉においては、交渉のほとんどが行なわれる「技術的ないしラインのレベル」(technical or line level)と、交渉の方向付けに関与する「政治レベル」(political level)の 2 つのレベルの交渉構造が存在し、前者を性格付けるのはバーゲニングであり、後者については決定であるとして、同ラウンドでのこの 2 つのレベルの交渉プロセスを分析している<sup>29</sup>。彼によれば、実質的に重要な意味を持つのは「技術レベル」(technical level)としての作業グループでの検討である。東京ラウンドでは非関税障壁の検討をはじめさまざまな作業グループ(Working Group)が設置され、GATT 事務局の密接な共同作業により、交渉参加国間の情報の共有化、検討、さらには決定すら行わ

<sup>26</sup> Druckman[1986]329～332 ページ。

<sup>27</sup> このことが、ウルグアイ・ラウンド農業交渉と関税交渉との相違点を明らかにする。農業交渉のうち、「関税交渉アプローチ」が適用されたのは市場アクセスのうちの関税引き下げ交渉のみであり、関税化(農業協定第 4 条第 2 項、同脚注)および国内助成と輸出補助の削減の約束は、「ルール交渉アプローチ」によるものであった。後者については削減のフォーミュラが存在し関税と同様譲許表に記載されているが、関税と異なりその変更は想定されていない。農業・農産物補助に関する削減約束の変更の際に変更内容に見合う「代償」措置を講ずる仕組みを設ける内容の EC 提案(MTN.GNG/NG5/W/200, 11 September 1990)は、採用されなかった。その意味で、農業に関する補助の削減は一種の「カルテル」行為に類似するものといえる。

<sup>28</sup> 姫野[2009]は、同種の問題が異なる特徴を有するフォーラムで交渉が行われた場合には、それぞれのフォーラムの当事国の範囲、交渉対象の範囲、政治力の行使の有無、信頼性のある期限設定の有無により合意形成に貢献した要因が異なるとの指摘を行っている。彼は、SPS 協定の場合、検疫問題全般を交渉対象としたことから、輸入国であるとともに輸出国であった貿易規制派が輸入側の恣意的な対応を抑制し、合意形成に有利に働いたと指摘している(32～47 ページ)。

<sup>29</sup> Winham[1986]90、98、205～207 ページ。

れた<sup>30</sup>。「技術レベル」で進められていたスタンダード交渉は、東京ラウンド交渉終盤で「政治化」することになった。彼は、この「政治化」の原因は、多くの分野にわたる多国間交渉では、交渉の最終段階で異分野間のパッケージ決着(package settlement)がなされざるを得ない状況が発生するからである、とした<sup>31</sup>。

ウルグアイ・ラウンドにおける公式の交渉組織は、貿易交渉委員会(TNC)のもとに、モノに関する交渉グループ(GNG)とサービスに関する交渉グループ(GNS)が置かれ、農業交渉とSPS 交渉を行う場として農業交渉グループ(NG5)が設けられた。農業交渉グループのもとに作業グループとして、SPS 作業グループのほか、助成合計量(AMS)の検討のための技術グループが設けられた。このような SPS 作業グループが上位の交渉組織との関係にあったのか、どのような機能を果たしたのか、に注目する。

#### (公式の「場」と非公式の「場」)

多数の交渉参加者による国際交渉の場では、交渉プレーヤーによる「自発的な」連合関係が形成されるだけでなく、あらかじめ定められた「交渉の枠組み」の下での公式の交渉の「場」とは別に、議長や GATT 事務局担当官も出席して、いわば「管理された」形での非公式の交渉の「場」が設けられることがしばしば見られる。ウルグアイ・ラウンド農業交渉では、当初「モルジュ・グループ」<sup>32</sup>が設けられたが、中間レビュー後はより少数の 8 ヶ国(G8)<sup>33</sup>、この参加国の範囲を拡大して「マルチ化する」必要がある場合には 30 ヶ国(G30)<sup>34</sup>による非公式会合が開催された。また、これらのほかにより「非公式性」の高い形での交渉の「場」が設けられることもあった。

後述するように、ウルグアイ・ラウンド SPS 交渉の「場」は、ラウンド交渉開始当初に設けられた農業委員会から、「技術レベル」である「SPS 作業グループ」に移されることになった。また、ウルグアイ・ラウンド終盤で SPS 協定案テキストの修正の扱いが公式の交渉の「場」ではない、ダンケル GATT 事務局長・TNC 議長が主宰する非公式の「グリーン・ルーム会合」で取り上げられ、技術的な性格を超える問題と化した。本分析では、こうした SPS 交渉の「場」の変更や「政治化」、公式ないし非公式の場での検討が、合意形成にどのような意味を持ちまた役割を果たしたのかに着目する。

#### (4) 交渉の時間的枠組みとフェーズ

---

<sup>30</sup> Ibid., 65~66 ページ。

<sup>31</sup> Ibid., 66 ページ。

<sup>32</sup> 日本、米国、EC、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、フィンランド、アルゼンチン、ブラジル、インドの 10 ヶ国。

<sup>33</sup> 日本、米国、EC、フィンランド(北欧グループ代表)、ケアンズ・グループからオーストラリア、ニュージーランド、カナダおよびアルゼンチン。

<sup>34</sup> G8にその他ケアンズ・グループの 9 ヶ国、韓国、オーストラリア、スイス、モロッコ、エジプト、ナイジェリア、イスラエル、インド、パキスタン、バングラデシュ、メキシコ、ペルーおよびジャマイカ。

国際交渉はプロセスであるとされ<sup>35</sup>、このプロセスはフェーズ単位に分けることができるとされる<sup>36</sup>。ラウンド交渉のような多国間交渉を運営するためには、全体の期限を決めるだけでなく、交渉の内容に応じて段階に区切って「段取り」をつけることが必要となる<sup>37</sup>からである。

### （「交渉の時間的枠組み」と「交渉のフェーズ」）

ここで、「交渉の時間的枠組み」と「交渉のフェーズ」を区別することとしたい。前者は交渉開始の際に「交渉の枠組み」のひとつとして合意され設定された交渉の期限をいう。交渉計画の内容として中間的な期限として設定されることがあり、また、変更が行なわれることもある。これに対し、「交渉のフェーズ」は「交渉の枠組み」のもとで交渉の参加者により行われる交渉ゲームの結果として、あるいは外的な要素によって影響を受けた結果として決定される。いわば前者は計画であり、後者は結果であるということもできよう。

交渉理論は、本交渉に入る前の準備プロセスの重要性を指摘する。この準備交渉では、①問題の特定 (identification of problems)、②オプションのサーチ (search for options)、③交渉することのコミット (commitment to negotiate)、④交渉することの合意 (agreement to negotiate) の 4 つのステージが区別される。

本交渉については、ステージの区分にはいくつかの区分方法が提起されている。これには、交渉フェーズの移行が①アジェンダについての論議 (agenda debate)、②主導原則のサーチ (search for guiding principles)、③問題の定義 (definition of the issues)、④有利な譲歩を求めてのバーゲニング (bargaining for favorable concessions)、⑤実施細目のサーチ (search for implementation details) とするもの (Druckman)、単純に①問題の受け止めまたは定義の共有のための「フォーミュラ・フェーズ」、次いで②フォーミュラに基づいて合意のための詳細を決める「詳細のフェーズ」 (detail phase) に分けられるとするもの (Zartman & Berman)、さらには詳細に①交渉の「場」のサーチ (search for an arena)、②アジェンダの構成と問題の定義 (composition of the agenda and definition of the issues)、③争われている問題の「外縁」の決定 (establishment of maximal limits to the issues in dispute)、④立場の相違の縮小 (narrowing of the differences)、⑤最終バーゲニングのための予備交渉 (preliminaries to final bargaining)、⑥最終バーゲニング (final bargaining)、⑦交渉結果の儀式的確認 (ritual affirmation)、⑧合意の実施 (execution of the agreement) の 8 つのステージに分かれるとするもの (Gulliver) がある<sup>38</sup>。

このほか、Winham[1986]は非関税措置を対象とする場合の交渉の準備作業における「情報の集積」の重要性を指摘するとともに、東京ラウンド初期の交渉プロセスでの「共通の情報ベース」 (common information base) を作り出すうえで GATT 事務局が果たした役割の重

<sup>35</sup> Druckman[1986]329 ページ。

<sup>36</sup> Winham[1986]212 ページ。

<sup>37</sup> Ibid., 102 ページ。

<sup>38</sup> Hampson[1995]25～27 ページ。

要性を指摘している<sup>39</sup>。確かに、非関税交渉のような対象を交渉する場合には、関連する客観的な情報を集積したうえで、これらを整理して交渉対象に関する問題の所在を交渉参加者全体が共有するための手続きが必要であり、その際に事務局がどのような整理を行い、また「段取り」を踏むかは交渉プロセスの観点から重要であろう。

ここでは、分析の枠組みとして SPS 協定合意までのプロセスを準備交渉期と本交渉期に分けたうえで、こうしたフェーズの変更がいつ行われたのかに注意しつつ SPS 交渉の過程を整理することとする。特に、「交渉の方式」に関する2つのアプローチ、すなわち「関税交渉アプローチ」と「ルール交渉アプローチ」との選択がいつどのようにしてなされたのか、また各国の提案でどのような概念が提案され、これらのなかからどのようにして「主導原則」が生まれることになったのかが、ポイントとなる。

### (5) 交渉の参加者

分析の見地から、交渉の参加者を国またはその連合体ないし国際機関である「交渉プレーヤー」とこれらに属し、これらを代表して交渉に参加する人である「交渉アクター」に区別する。交渉グループ、作業グループ議長は後者に属する。

#### (「交渉プレーヤー」と「交渉アクター」)

Hart[1995]は、交渉参加国であるプレーヤー (player)、ケアンズ・グループなど「連合体の形成者」(coalition builder)、GATT 事務局長・事務局、特に交渉の準備過程でのさまざまな意見の供給源として官僚、弁護士・法律家、産業界関係者という「アイデアのブローカー」を区別している<sup>40</sup>。

ウルグアイ・ラウンド SPS 交渉の場合、交渉の「場」に参加するのは同じ参加国であっても、交渉のフェーズにより外交官から関係省庁の担当官へ交代がみられた。こうしたことから、交渉の「場」での参加者の行動を詳細に分析する見地から「交渉プレーヤー」を交渉参加国またはその連合体の意味で用い、交渉参加国またはその連合体の代表、交渉グループなど交渉の「場」をつかさどる議長、GATT 事務局の事務局長や担当部長、担当官を意味する「交渉アクター」として区別する<sup>41</sup>。

#### (「連合関係」と「仲介」)

多国間の交渉においては、多数の交渉プレーヤー間の交渉関係を単純化し、調整コストを引き下げる見地から重要性を指摘されている連合関係 (coalitions) や、交渉をゼロ・サム化した交渉を統合化に向け進展させる仲介 (mediation) が重要であることを交渉理論は指摘していた<sup>42</sup>。

<sup>39</sup> 彼は、交渉の準備作業 (preparatory work)、なかんずく情報の集積はそれ自体が「政治的行爲」に他ならないとしてその重要性を強調している (85~87、99 ページ)。

<sup>40</sup> Hart[1995]180~199 ページ。

<sup>41</sup> 書き分けを行うことがかえって煩雑さを招く恐れがある場合もあることから、コンテキスト上混同の恐れがない場合には国またはそのグループ名を表記する。

<sup>42</sup> Hampson[1995]17~20 ページ。

ウルグアイ・ラウンド農業交渉においては、ケアンズ・グループ<sup>43</sup>と北欧グループ<sup>44</sup>が交渉プレーヤーとして交渉に参加した<sup>45</sup>。これら 2 つのグループが SPS 交渉でどのような機能を果たしていたのか、特に仲介機能を果たしていたのか否かがひとつのポイントである。ケアンズ・グループは通常「補助金で手を汚していない農産物輸出国の連合体」と認識されている<sup>46</sup>が、輸入に際して厳しい動植物検疫をとっているオーストラリアやニュージーランドといった国々と過度な SPS 措置の緩和を要求する国々の連合体であるという側面とともに、先進国と途上国による「南北」縦断的な連合体であるという興味深い 2 つの側面をもっていた。北欧グループの場合は、このような複雑さを持たない小国連合の性格をもっていたが、近い将来での EC への加盟を視野に入れていたという状況にあった。

なお、EC は上記のグループとは性格を異にするが、実態的には EC 委員会と加盟国、また加盟国間で利害を異にする連合体であった。EC 委員会は欧州連合の成立に向け委員会の権限の一層の強化を目指している一方、加盟国においては主要加盟国間、「北」と「南」の加盟国間の利害対立があっただけでなく、EC 委員会への権限の集中に警戒感をもっていた。こうしたことから、EC としての意見集約、ポジション決定に相当の時間と労力を必要とした。こうしたことが、交渉プレーヤーとしての EC、交渉アクターとしての EC 委員会代表者の発言や行動にどのような影響を与えたのか、も興味深い点である。

#### (認識共同体)

認知分析でいう認識共同体(epistemic community)の概念は、ウルグアイ・ラウンド農業交渉と SPS 交渉における GATT 事務局の役割を理解するうえで重要であると考えられる。Haas,P.[1992]による「特定の分野についての専門知識と能力があることを認められ、その分野ないし問題領域内での政策に関連する権威をもつ専門家集団のネットワーク」という定義<sup>47</sup>は、仮説的ながら GATT 事務局の農業交渉・SPS 交渉担当官の性格と GATT 締約国の担当官の関係を理解するうえで鍵となる概念であると考えられる。GATT という「場」は、「GATT 屋」と呼ばれる事務局担当官と締約国の外交・貿易担当部局の担当官により構成されてきたひとつの「世界」であった<sup>48</sup>。ウルグアイ・ラウンドもこうした人々によって開始されたが、後述するように SPS 交渉においてはこれまでのラウンド交渉においては見られなかった、SPS 措置担当部

<sup>43</sup>同グループは当初オーストラリア、ニュージーランド、カナダのほか、東南アジアからインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、中南米からはアルゼンチン、ブラジル、チリ、コロンビア、ウルグアイ、欧州ではハンガリーの 13 カ国から構成されていた。

<sup>44</sup> アイスランド、フィンランド、ノルウェーおよびスウェーデンの 4 カ国から構成されていた。

<sup>45</sup> ウルグアイ・ラウンドにおける連合関係としては、このほか「ドラペ・グループ」(スイス、スウェーデン、ハンガリー、モロッコ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、香港、シンガポール、韓国、パキスタン、ウルグアイおよびコロンビアの 13 ヶ国で構成)や、「ダーティ・ダズン」(日本、米国、EC、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、オーストラリア、スイスおよびハンガリー 12 カ国で構成)があった。

<sup>46</sup> ただし、ウルグアイ・ラウンド当時においてもカナダは日本とともに GATT 第 11 条 2 項(c)の明確化を主張していた点でやや異なる性格をもっていたことは認識されていた。

<sup>47</sup> 同 3 ページ。

<sup>48</sup> Kohane & Nye[2001]は、これを“Club Model”と呼んでいる(264～272 ページ)。

局のエキスパートないし SPS 措置について理解を有する担当官が交渉アクターとして直接参加することになった。また、SPS 交渉を契機として関連国際機関、特に国際食品規格委員会、国際獣疫事務局、国際植物防疫条約の関係者が GATT での交渉の「場」に直接出席し、また GATT 事務局の担当官がこれら国際機関の会合に主席することが定例化するようになった。こうしたことが、GATT という「場」における認識共同体の変化としてとらえることができるのか、また GATT 事務局と関連国際機関の専門家による新たな認識共同体の形成ととらえることができるのかは、興味深いポイントである。

### (6) 交渉を規定する外的要素

交渉理論では、交渉参加者による制御が及ばない、国内的・国際的な外的イベントが交渉プロセスや結果に影響を及ぼしうることが指摘されている<sup>49</sup>。確かに、多国間交渉が交渉の「場」で行なわれることは当然であるものの、外的な要因が重要なイベントとして交渉フェーズを転換させ、あるいは交渉結果に影響を及ぼすことがあることは否定できない。主要な交渉アクターの所属する交渉参加国の国内的な要因や主要な交渉参加国間の貿易問題、さらには世界的な動きによって、交渉フェーズをはじめ交渉過程に影響を受けることがありうるであろう。

知られているように、ウルグアイ・ラウンドにおいては、主要な交渉プレーヤーの国内的要因として、米国における貿易交渉権限授権法、EC では共通農業政策 (CAP) 改革問題があり、これらは交渉フェーズを規定した。また、米国での農業法の制定、EC での共通農業政策 (CAP) 改革、米国とカナダ、メキシコ間の北米自由貿易協定 (NAFTA) 交渉とその締結はウルグアイ・ラウンド農業交渉にも大きな影響を及ぼすことになった。主要な交渉プレーヤー間の貿易問題としては、米国と EC との間のホルモン牛肉問題をはじめとする SPS 問題、油糧種子問題などがあつた。油糧種子問題に関する米国・EC 間の決着はラウンド交渉プロセスと農業交渉結果を規定した。

後述するように、SPS 交渉はホルモン牛肉や BSE 問題という、食品安全問題に関する一般の関心の高まりを背景に行われた。また、ウルグアイ・ラウンド交渉と並行して「貿易と環境」が GATT で取り上げられたことに象徴されるように、世界的な環境問題への関心の高まりも背景にあつた。後者は、ラウンド交渉最終段階での SPS 協定の修正問題につながってゆくことになる。これらがどのように交渉プロセスと交渉結果に影響したのかは重要なポイントである。

## III ウルグアイ・ラウンドまでの SPS 措置を含む非関税措置についての取り組み (第 1 章、第 3 章)

多国間の場で SPS 措置に関するルール化が取り上げられたのは、1927 年に開催された輸出入禁止制限撤廃のための国際会議であつた。これを契機に行なわれた、「GATT 成立前に

---

<sup>49</sup> Druckman[1986]358 ページ。

における国際貿易分野での協調行動のためになされたもっとも野心的な努力」<sup>50</sup>とも、「史上初の貿易ラウンド」<sup>51</sup>ともされる交渉の結果調印された**輸入および輸出の禁止および制限の撤廃のための国際条約(輸出入禁止制限撤廃条約)**<sup>52</sup>は、一定期間内にあらゆる輸出入禁止・制限措置を廃止することを内容とするものであった。ただし、「公共衛生の保護のためまたは病疫、虫類および有害な規制物に対する動物もしくは植物の保護のために課せられる禁止または制限」については、「同一条件のもとにある外国間における専断なる差別の手段または国際貿易上の変装せる制限となるがごとき方法において適用せられざる限り」禁止されないことが規定された。この条約は未発効に終わったが、SPS 措置について無差別的な適用を条件として一般ルールの例外扱いとすることは、ハバナ憲章と GATT の関連規定に継承されることになった。

第二次世界大戦後、多国間貿易ルールとして機能することになった GATT 制度は、「関税その他の貿易障害を実質的に軽減し、および国際通商における差別待遇を廃止する」ことを目的としたが、何よりも関税の引き下げとその結果である関税譲許の利益を守ることが中心的な課題であり、ラウンド交渉も互惠原則に基づく「関税交渉アプローチ」により行われた。しかし、関税引き下げ交渉がある程度の成果を挙げるにつれて「非関税障壁」の取り扱いが大きな課題として浮かび上がってきた。

GATT の場で「非関税障壁」に本格的に取り組まれるようになったのは、東京ラウンドの準備交渉においてであった。この過程で SPS 措置による貿易規制の存在がクローズアップされることになった<sup>53</sup>。しかしながら、この時点では SPS 措置がその性格上交渉可能なものではないとする立場の国々もあったことをはじめ、SPS 措置も関税と同様に互惠原則に基づく「関税交渉アプローチ」により交渉する考え方と、SPS 措置についての行動規範を設ける「ルール交渉アプローチ」の 2 つの考え方があった。東京ラウンド交渉ではこうした立場・考え方の対立を解消することができないまま、東京ラウンドの農業交渉は「関税交渉アプローチ」による農産物関税交渉の場となり、「非関税障壁」に関するルール交渉においては、「貿易に関する技術的

---

<sup>50</sup> Shonfield[1976]45 ページ。

<sup>51</sup> Charnovitz[1991]4 ページ。

<sup>52</sup> Convention for the Abolition of Import and Export Prohibitions and Restrictions 日本はこの交渉に「禁止制限の範囲はできる限りこれを局限するに努める」とともに①国防上の見地、②国家存立の基礎となるべき主要産業の確立のための保護の必要、③「国民の主要食料たる米」について国民の多数が生産に従事していること、我が国特異の食料品であること、「需給関係の円滑を図りかつこの生産の基礎を安固ならしむる」必要性から適用除外とすることを基本方針として臨んだ。最終的に米国がヘリウムガスの輸出、ドイツが石炭、コークス等の輸出入、屑鉄等の輸出、フランスが屑鉄等の輸出、イタリアが鉄鋼・麦類の輸出、日本は染料等の輸出入、米穀の輸出入について留保を行った。

<sup>53</sup> 「農業委員会」で主要な農産物についての非関税措置の調査が行われ、そのひとつに「健康・衛生規制」(Health and Sanitary Regulations)があった。筆者が知る限り、GATT 文書における「動植物検疫・衛生」を意味する“Sanitary and Phytosanitary”の初出は、準備交渉過程での論議と通報データをもとに農業交渉グループでの今後の作業アプローチをまとめた 1974 年 2 月 18 日付の事務局文書(MTN/3E/W/2)である。

障害」全般を対象とするスタンダード・コードが成立したが、GATT 締約国の一部を拘束するルールにとどまった。

東京ラウンド終了とほぼ同時に開始されたウルグアイ・ラウンドの準備交渉でも、農産物貿易に関する検討対象として農産物市場アクセス、国内農業補助、農産物輸出補助と並び、SPS 措置が取り上げられた。ここでも、SPS 措置について「関税交渉アプローチ」と「ルール交渉アプローチ」のいずれの交渉方式を採用するかとの対立があったなか、1986年のプンタ・デル・エステ宣言で「SPS 措置に関連する制度や障壁が農産物貿易に対してもちうる有害な影響を関連する国際的合意を考慮しつつ最小化する」ことを目的に農業交渉分野の一環として交渉されることになった。

#### IV ウルグアイ・ラウンド SPS 交渉の時期区分（第2章）

##### （交渉対象としての SPS 分野の特定）

1982年のGATT閣僚会合で難航の末ようやく合意を見た宣言文のテキスト<sup>54</sup>は、関税分野のみならず非関税障壁、農業分野、繊維分野、サービス分野、セーフガード、紛争処理手続き、東京ラウンド・コードなど多岐にわたる分野をカバーしていた。ウルグアイ・ラウンド交渉の主要な交渉分野のひとつとなった農業分野については、この宣言に基づく「農業貿易委員会」(Committee on Trade in Agriculture)が翌1983年に設置され、農産物貿易に関する問題の洗い出しと検討課題に関する議論が翌年から開始された。

1984年11月のGATT閣僚会合で採択された「農業貿易委員会勧告」<sup>55</sup>は、

- ① 市場アクセスについてウェイバー、国家貿易、可変課徴金、最低輸入価格制、輸出自主規制、非譲許関税を含め、全ての数量制限その他をより強化され、効率的なガット規律の下に置く、
- ② 農業貿易に影響を与える補助金については、従来の規則・規律の強化と一般的な禁止の2つのアプローチが存在する、
- ③ 検疫・衛生措置その他の技術的障壁については、「農業貿易への悪影響を最小限のものとするため、これらに関する手続きを改善する」(sanitary and phytosanitary regulations and other technical barriers to trade, including related administrative requirements, are brought within the ambit of improved procedures aimed at minimizing the adverse effects that those measures have on trade in agriculture.)

<sup>54</sup> 1982年11月29日採択(L/5424)。

<sup>55</sup> Committee on Trade in Agriculture: Recommendations Adopted by the Committee Meeting at Senior Policy Level on 15 November 1984 (16 November 1984, L/5732)

とした。

この農業交渉分野を市場アクセス、補助金および SPS 措置の 3 項目とする柱立ては、2 年後のプンタ・デル・エステ宣言の農業部分で踏襲されることになる。

プンタ・デル・エステ宣言の SPS 措置に関する部分は次のようになっていた；

「(iii) SPS 措置に関連する制度や障壁が農産物貿易に対して持ちうる有害な影響に関連する国際的な合意を考慮しつつ最小化する」(minimizing the adverse effects that sanitary and phytosanitary regulations and barriers can have on trade in agriculture, taking into account the relevant international agreements)

1984 年の「勧告」と比較すると、①SPS 措置が農産物貿易に対して悪影響を「持つ」と断定せず「持ちうる」とし、②「関連する国際的な合意を考慮する」として国際基準との関連性を明記した上で、③「手続き」(procedures)の文言が削除されて交渉対象を手続き面に限定しないこととした一方、スタンダード・コードを想起する「技術的障害」を削除してこれに関する見直しとを区別した点を除き、ほぼ同一内容である。こうしたことから、市場アクセス、補助金および SPS 措置という 3 項目の柱立てのひとつとして、SPS 措置をウルグアイ・ラウンド農業交渉のひとつの分野として次期ラウンドで取り上げるとの方向性とおおよその枠組みは、1984 年の段階で実質的に決まっていたといえることができる。

#### (SPS 交渉の経過)

農業分野に関する交渉の場として農業交渉グループが設けられたが、SPS 措置については市場アクセスや補助金問題に関する論議に埋没した感があった。SPS 措置についての議論が動き出したのは、1988 年 10 月に「SPS 作業グループ」(Working Group on Sanitary and Phytosanitary Regulations and Barriers)が設置され、交渉フォーラムが整備されてからのことである。しかし、プンタ・デル・エステ閣僚会合までの準備プロセスで中心テーマであった SPS 措置に関する協議手続きの改善に関する議論に加え、「科学」と「調和」概念をはじめとする SPS 協定の基本的要素のいくつかが提案され共通認識となったほかは、「中間レビュー」までにルールの枠組みや方向性について大きな進展は見られなかった。

1989 年 4 月の「中間レビュー合意」に基づく作業計画は、年内 12 月までに交渉参加国からの提案を提出したうえで、翌 1990 年末までに長期の改革プログラムに合意する、というものであった。実際には翌年 5 月まで交渉参加国からの提案が提出され、SPS 作業グループでは提出国からの紹介と論議が行われた。条文テキストに向けてのドラフト交渉が開始されたのは、1990 年 5 月に事務局が各国からの提案を主要項目ごとにまとめた「総覧表」(Synoptic Table of Proposals Relating to Key Concepts)<sup>56</sup>を作成してからのことである。

<sup>56</sup> Synoptic Table of Proposals relating to Key Concepts, Note by the Secretariat, Revision (30 April 1990, MTN.GNG/NG5/WGSP/W/17)

SPS 協定の最初のドラフトは 6 月に作成され、12 月のブラッセル閣僚会合に向けて交渉が行われたが、いくつかの論点については未解決のまま残されることになった。これら論点については「ダンケル・プロセス」の中で交渉が行われたが、完全に解決をみることができず、1991 年 12 月に「最終合意案」として SPS 協定案のブラケットのないクリーン・テキストが示されることになった。

その後1年間は動きがなく、1992 年 12 月になって米国から「明確化」を理由とする修正提案が出され、その後1年間にわたり、この提案の取り扱いが焦点となった。SPS 措置に関する交渉では 1988 年に設けられた SPS 作業グループが非公式ながら実質的な交渉の場として機能した。

したがって、SPS 交渉は準備交渉期を含めて次の 4 つのステージに分けることができる；

**( i ) 1982 年 11 月から 1986 年 9 月まで：SPS 措置についての検討の開始からプンタ・デル・エステ宣言まで**

この期間には、農業貿易委員会での検討が中心であった。

**( ii ) 1986 年 9 月から 1989 年 4 月まで：プンタ・デル・エステ宣言から中間レビュー合意まで**  
この期間の途中から SPS 作業グループが設置されたが、SPS 措置に関する議論は農業委員会の場でも行なわれていた。

**( iii ) 1989 年 4 月から 1991 年 12 月まで：中間レビュー合意からダンケル「最終合意案」まで**

この期間での検討は、SPS 作業グループで行なわれた。この期間での交渉は、さらに

- ①各国提案とその明確化のプロセス(1989 年 4 月から 1990 年 4 月まで)
- ②条約テキストのドラフティングのプロセス(1990 年 5 月から同年 12 月まで)
- ③残された論点についての解決のためのプロセス(1991 年 2 月から 12 月まで)

の 3 つのステージに細区分することができる。

**( iv ) 1992 年 12 月から 1993 年 12 月まで：「最終合意案」テキストの「明確化」まで**

この期間では、米国からのテキストの「明確化」のための修正提案の取り扱いが焦点となった。SPS 交渉は「技術レベル」で行なわれてきたが、この修正提案の扱いが「政治レベル」で取り扱われた。

**\* SPS 協定案のテキスト**

SPS 協定案のテキストは、1993 年 12 月 8 日付の最終合意案で実質的に確定する<sup>57</sup>。それまでの過程で、次の 7 つのテキストが存在した。

**( i ) 6 月テキスト：1990 年 6 月 28 日付「衛生植物検疫措置に関する合意の枠組み案」Draft Text for The Framework of An Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (MTN.GNG/NG5/WGSP/W/23, 28 June 1990)**

---

<sup>57</sup> その後、パラグラフ形式から条項形式への変更(およびフランス語・スペイン語テキストの確定)が行われて現行の条文となった。

- (ii) 7月テキスト：1990年7月11日付「衛生植物検疫措置に関する合意の枠組み案」(「ドゼウ・テキスト」の附属書Ⅱとして付されたもの) Draft Text for The Framework of An Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures(MTN.GNG/NG5/W/170, 11 July 1990)
- (iii) 10月テキスト：1990年10月1日付「衛生植物検疫措置に関する締約国団による決定案」Draft Text for A Decision by Contracting Parties on Sanitary and Phytosanitary Measures (MTN.GNG/NG5/WGSP/W/26, 1 October 1990)
- (iv) 10月テキスト改定版：1990年10月29日付「衛生植物検疫措置に関する締約国団による決定案」Draft Text for A Decision by Contracting Parties on Sanitary and Phytosanitary Measures (MTN.GNG/NG5/WGSP/W/26Rev.1, 29 October 1990)
- (v) ブラッセル・テキスト：1990年11月20日付「衛生植物検疫措置に関するテキスト案」Draft Text on Sanitary and Phytosanitary Measures (MTN.GNG/NG5/WGSP/7, 20 November 1990)(ブラッセル閣僚会合に提出された次の文書にこの文書がそのまま収められている) DRAFT FINAL ACT EMBODYING THE RESULTS OF THE URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL NEGOTIATIONS (26 November 1990, MTN.TNC/W/35) Appendix D (p.163-181)
- (vi) ダンケル・テキスト：1991年12月20日付「衛生植物検疫措置の適用に関する締約国団による決定案」Decision by CONTRACTING PARTIES on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures(ダンケル GATT 事務局長・貿易交渉委員会議長による「最終合意案」農業部分のパートC) DRAFT FINAL ACT EMBODYING THE RESULTS OF THE URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL NEGOTIATIONS (MTN.TNC/W/FA, 20 December 1991)
- (vii) 法文化作業グループ・テキスト：1992年6月10日付「衛生植物検疫措置の適用に関する協定案」Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures(ダンケル・テキストについて、同年4月に行なわれた法文化作業グループ(Legal Drafting Group)非公式会合での検討結果を反映した事務局非公式文書) Review of Individual Texts in the Draft Final Act, Informal Note by the Secretariat (Legal Drafting Group, 10 June 1992)
- (viii) 最終合意テキスト：1993年12月8日付「衛生植物検疫措置の適用に関する協定案」Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS 協定案の修正問題に関して実質合意を見た直後に各代表団に配布された非公式文書。カバーノートに「12月15日の貿易交渉委員会での承認が予定される最終合意文書(final negotiated consolidated text)の一部をなすものである」との説明が付されている。)

## V SPS 協定交渉史による検証（終章）

SPS 協定の成立過程に関する分析結果をもとに、交渉理論の SPS 交渉への適用および SPS 協定という国際経済法の性格と内容に関連する論点の検証を行ったうえで、SPS 協定の意義を考察する。

### 1. 交渉理論に関連する論点（終章第 1 節）

#### (1) SPS 交渉の枠組み

##### (SPS 交渉の目標と対象)

準備交渉過程は、①問題の特定(identification of problems)、②オプションのサーチ(search for options)、③交渉することのコミット(commitment to negotiate)、④交渉することの合意(agreement to negotiate)の 4 つのステージに分けられる。ウルグアイ・ラウンド SPS 交渉の場合、①の「問題の特定」が行われたのは 1984 年の農業貿易委員会の「勧告」においてであったこと、このために決定的に重要な役割を果たしたのは「交渉対象の候補に関するデータベースの構築」であったこと、④の「交渉することの合意」が 1986 年のプンタ・デル・エステ宣言においてであったことは明確である。②の「オプションのサーチ」については、1984 年以降の農業貿易委員会での論議でさまざまな示唆がなされたことが該当するといえよう<sup>58</sup>。この「オプションのサーチ」はあくまで探索であり、いずれかに決めること、あるいは選択肢の絞り込みは交渉のコミットないし合意に必須の要件ではないが、検討されたオプションは本交渉の際の検討のベースとなる。ウルグアイ・ラウンド農業交渉の場合も、プンタ・デル・エステ宣言の農業部分の末尾に交渉グループが「1982 年の閣僚会合での作業計画に基づき定められ、1984 年の締約国団総会で採択された勧告を用いるとともに農業貿易委員会で示唆されたアプローチを考慮に入れること」とされているので、この点は宣言上明確に担保されたといえる。③の「交渉することのコミット」がいつであったのかは明確ではない。「勧告」に合意した 1984 年時点ではないにせよ、プンタ・デル・エステの閣僚会合に向けて宣言文の準備プロセスで SPS 分野を農業交渉のひとつとして位置づけることが否定されなかった事実をもってコミットと呼ぶこともできるであろうが、「オプションをサーチ」すること自体、交渉することにコミットしているからであると見ることも可能である。

結論として、ウルグアイ・ラウンドの準備交渉における SPS 交渉分野の場合、①問題の特定(identification of problems)、②オプションのサーチ(search for options)、および④交渉することの合意(agreement to negotiate)の 3 つのステージは明確に確認できた。しかし、③交渉することのコミット(commitment to negotiate)については、上記と一連の、かつ区別された

<sup>58</sup> 農業交渉分野の場合、市場アクセスにおいてミニマムアクセスや関税化を含むさまざまなオプション、輸出補助の場合規律の強化や一般的な禁止ないし削減もオプションとして「勧告詳細化案」に掲げられていたから、該当することはより明確である。

ステージとしては明確には確認できなかった。問題を特定し、この解決のためのオプションをサーチすること自体が交渉することへの暗黙のコミットであると考えれば、交渉することについての③のコミットと④の合意とを必ずしも区別する必要はないともいえる。付言すれば、交渉対象を特定するためにまず行われたことは「データベースの構築」であり、交渉対象として特定されるのは「問題」であって交渉対象の定義である必要はない(なぜなら、それ自体が交渉事項だからである)、オプションについては明確な選択肢として交渉開始に当たり合意されている必要はないが検討結果として正式に認知されることが必要である。

なお、いったん本交渉が開始されると、その過程で交渉の目標と対象を定めたとしても、準備交渉過程におけるほど大きな意味は持たず、交渉結果は本交渉における交渉内容そのものによって規定される。例えば、1989年4月の「中間レビュー合意」のSPS規制に関する分野に関する交渉の長期的な目標や作業計画の諸目標(objectives)は、その後の具体的提案と論議、ドラフトの過程を通じて大きな修正を受けることになった。

#### (SPS 交渉の時間的枠組み)

多国間交渉の時間的枠組みの経験則は、「多角的貿易交渉においては、(交渉の)デッドラインはしばしば米国通商法の産物である」<sup>59</sup>とする。

プンタ・デル・エステ宣言が合意された1986年9月の時点では、ファースト・トラック手続きを初めて導入し東京ラウンド合意実施法をこれに基づき成立させた「1974年通商法」がまだ効力を有していた。しかし、このファースト・トラック手続きは1988年1月2日に失効することが予定されていたから、宣言で定められた4年間のラウンド交渉期間は米国の通商法によって直接的に規定されていたとはいえない。

しかし、1988年8月の「1988年包括通商・競争力法」(以下「88年通商法」という。)の成立以降はラウンド交渉プロセス(の終結予定)と米国通商法に基づく大統領の交渉権限の授権期限との相関度は高くなる。1989年4月の中間レビュー合意の「作業計画」は、1989年12月までの交渉参加国からの提案の提出、1990年末までの長期的な改革計画とその実施計画についての合意、その後速やかに交渉参加国からの約束と実施計画の通報を定め、1990年12月のブラッセル閣僚会合はこの交渉権限を前提に設定された。88年通商法は1991年6月1日前までに合意しなければならないこと、その90日前、すなわち3月1日には合意の意図を議会に通報することを定めていたから、大枠について閣僚会合で合意を見ることができれば、市場アクセス交渉など二国間の交渉に3ヶ月の期間があることを意味していた。したがって、ラウンド交渉のデッドラインは88年通商法における交渉授権期限とも一致していたといえることができる(逆に、88年通商法の授権期限がラウンド交渉の4年間の交渉期間も念頭に定められた面もあったともいえよう)<sup>60</sup>。

<sup>59</sup> Hart[1995]226 ページ。

<sup>60</sup> 88年通商法はウルグアイ・ラウンドとともに北米自由貿易協定(NAFTA)も念頭に置いて定められたといわれる。

ブラッセル閣僚会合が失敗に終わったことは、宣言で定めた4年間の時間的枠組みとともにこうしたシナリオが崩れたことを意味したが、88年通商法は大統領の要請により合意期限をさらに2年間延長することが定められており、この延長手続きは1991年5月に行われた。

ラウンド交渉の再開を確認した1991年2月の貿易交渉委員会(TNC)で、ダンケル議長は「交渉期限を定めることは必ずしも賢明ではない、(交渉終結の)目標期限は交渉過程を通じておのずと浮かびあがるようにすべきである」として時間的枠組みを定めず<sup>61</sup>、4月に交渉組織を再編した際にも時間的枠組みは定めなかった<sup>62</sup>。ところが、ダンケル GATT 事務局長・貿易交渉委員会(TNC)議長は自ら農業交渉プロセスを主宰して精力的に検討を進め<sup>63</sup>、7月には「9月から交渉を加速させ、10月と11月には膨大な交渉努力が必要とされる、ラウンド交渉の「ディール・メーカー」のステージとならなければならない」と発言したうえで<sup>64</sup>、12月20日に「最終合意案」を提示した。さらに「最終合意案」提示を数時間後に控えた12月20日の貿易交渉委員会(TNC)では、市場アクセス交渉分野に関して翌1992年3月1日までのオファーの提出、3月15日までのその調整、3月31日までの確定のスケジュールが予告された<sup>65</sup>。

延長された88年通商法によれば、1993年3月1日が意図通報の期限であるから、こうした日程を通商法の期限だけで説明することはできない。重要な説明要素は、主要な交渉アクターの交代の可能性であった。まずダンケル自身、GATT 事務局長としての任期の更新時期が1992年9月となっていた<sup>66</sup>。また、1992年は米国大統領選挙が行われる年であり、結果いかんによっては通商政策の変更や行政府の交渉チームの異動が考えられた。さらに、EC委員も1993年初めには交代することが予定されていた<sup>67</sup>。自身を含む主要な交渉アクターの交代の可能性を考慮して、ダンケル GATT 事務局長としては1992年の前半までの決着を目指し、これが失敗したとしても自らの任期を容易に延長でき、また主要国の現在の交渉アクターによる決着を1992年末までに行うことができ

---

<sup>61</sup> Trade Negotiations Committee, Fifteenth Meeting: 26 February 1991 (MTN.TNC/19, 1 March 1991)

<sup>62</sup> Trade Negotiations Committee, Sixteenth Meeting: 25 April 1991 (MTN.TNC/20, 7 May 1991)

<sup>63</sup> 1963年以来 GATT 事務局の農業部長を務めていたリュック(Jean-Marc Lucq フランス農務省出身)を更迭した。

<sup>64</sup> Trade Negotiations Committee, Eighteenth Meeting: 30 July 1991 (MTN.TNC/22, 7 August 1991)

<sup>65</sup> Assessment of the Situation in the Market Access negotiations and Modalities for their Completion, Statement by the Chairman of the Negotiating Group on Market Access (MTN.TNC/W/93, 20 December 1991)

<sup>66</sup> ダンケルの GATT 事務局長としての任期は1980年10月に開始し、3年ごとに更新され、1992年9月末が3回目の更新期限であった。

<sup>67</sup> さらに、ECでは単一欧州市場実現に向けての協議が進められていたほか、共通農業政策(CAP)の改革が大詰めを迎えていた。前者は1992年2月にマーストリヒト条約として調印され、後者は5月に合意を見た。特に前者の批准手続きは加盟国にとって大きな政治問題となった。

る可能性があると考えたとすれば、88 年通商法の延長された実質交渉期限とも符合する。実際、1992 年の交渉経過はこのような見方を裏付けるものであった。

ダンケル GATT 事務局長・貿易交渉委員会議長のこうした試みが失敗に終わったのち、ウルグアイ・ラウンド交渉の終結を含む時間的枠組みは貿易交渉委員会 (TNC) の場で決められることはなかった。ウルグアイ・ラウンドは 1993 年 12 月 15 日の貿易交渉委員会 (TNC) で実質的な終結が確認されたが、この交渉期限は新たな「ファースト・トラック」による交渉権限の大統領への授権期限によって規定された。米国では、ファースト・トラック延長法案が 4 月末に議会に提出され、6 月末に通過して 7 月 3 日に成立した。これによる合意期限は 1994 年 4 月 16 日前まで、この 120 日前である 1993 年 12 月 15 日までに議会への意図通報を行うべきこととされていた。この期限は交渉参加国により合意結果の確認を行ったマラケシュ GATT 閣僚会合(1994 年 4 月 12～15 日)とも、またラウンド交渉の実質的な終了が宣言された 1993 年 12 月 15 日の貿易交渉委員会(TNC)と完全に符合する。1993 年においては、ラウンド交渉関係者の関心は貿易交渉委員会ではなく、米国議会にどのような内容のファースト・トラック延長法案が提出されるのか、またそれがいつ成立するかであった。すなわち、ラウンド交渉の期限はこのファースト・トラック延長法により規定された。

結論として、ウルグアイ・ラウンド交渉の時間的枠組みは米国通商法のファースト・トラックに基づく授権期限により規定されたが、当初設定された 4 年後の期限経過後に設定された時間的枠組みはこれのみによって説明できないケースがあった。追加的な説明要素としては主要な交渉アクター(とその交代の可能性)、次いで主要な交渉プレイヤーの重要な政治的イベントであった。

### (SPS 交渉の組織構造)

交渉がどのような「場」で行われるかが交渉の成否を規定することは、東京ラウンドとウルグアイ・ラウンドでの SPS 措置の取り扱いに明確に見ることができる。東京ラウンドで SPS 措置を含む非関税措置が農業分野においても交渉課題の一つとして取り上げられながら、スタンダード・コードが合意されたにとどまり、農業交渉分野では従来のラウンド交渉と同様関税交渉に終わったのは、「非関税障壁」交渉グループ(Group 3(b))と「農業」交渉グループ(Group 3(e))の任務・役割分担が明確でないまま SPS 措置がこれらの両方で取り上げられるという中途半端な位置づけとされたことにより交渉の焦点が定まらなかったことによる面が大きかった<sup>68</sup>。

ウルグアイ・ラウンドの場合、SPS 分野は準備交渉段階から一貫して農業分野の一つとして位置付けられていたが、SPS 作業グループが 1988 年 10 月に設置されるまで、議論の進展がほとんど見られなかった。SPS 作業グループは農業交渉グループの下部組織として位置付けられ、権能・任務の文言上の位置づけは交渉グループではなかったものの、いったん設けられると、この「作業グループ」が交渉の「場」として SPS 協定の成立まで実質的に機能した<sup>69</sup>。

<sup>68</sup> また、米国が農業補助金を補助金交渉グループで取り上げることに固執したことも、ラウンド交渉全体を停滞させる一因となったことはすでに見たとおりである。

<sup>69</sup> すでに見たように、このような位置づけとされたのは、交渉グループとして位置付けることによる

「技術レベル」と「政治レベル」の二重構造は東京ラウンドのみならず、ウルグアイ・ラウンドにおいても顕著に見られた。ウルグアイ・ラウンドにおいて、「政治レベル」として最も重要な役割を果たしたのは事務局長と少数の参加国代表による非公式の会合である「グリーン・ルーム」会合であった。ラウンドの交渉組織で最上位に位置付けられた貿易交渉委員会(TNC)は、「(交渉の)ストック・テーキングのため、交渉の流れを変えるため、あるいは交渉に新たなデッドラインを設けるために、注意深く準備されたセット・プレーのための機会を提供する」<sup>70</sup>ことがその機能であった。ウルグアイ・ラウンド交渉参加国すべてが参加するこの会合で実質的な論議を行うことは実際上不可能であったうえに、交渉参加国の考えや反応をあらかじめサウンドすることなしにこのような会議に臨むことにはリスクがあった。そこでこの議長であったダンケル GATT 事務局長は、貿易交渉委員会(TNC)を開催するには事前にグリーン・ルーム会合を招集して自身の考えについて主要な交渉参加国代表部大使にサウンドする事前の根回しを行った。したがって、公式の貿易交渉委員会(TNC)は、レベルとしては「政治レベル」であったが、重要性は非公式の「グリーン・ルーム」会合のほうが高かった。

「グリーン・ルーム会合」方式はダンケル事務局長が繊維委員会の議長を務めていた際に生み出したとされ<sup>71</sup>、彼はウルグアイ・ラウンドでこれを交渉内容に関する論議の場としても活用した。「ダンケル・プロセス」で自ら農業交渉グループを主宰した際に、20カ国程度の主要交渉参加国の代表者を GATT 事務局の会議室だけでなく GATT 外の場所に集めて非公式の会合を持った。農業交渉の場合、交渉内容が「技術者が取り扱うには余りに政治的で、政治家がその裁量で判断してしまうには余りに技術的な」(*Trop politique pour être traitée par les techniciens; trop technique pour que les hommes politiques puissent à leur discretion en venir à bout*)性格をもっていた<sup>72</sup>から、1991 年末の「最終合意案」農業部分のようなパッケージを作りあげるためには、有効であったといえよう。

しかしながら、「政治レベル」の交渉の「場」を「技術レベル」の交渉の「場」としても活用する方式は、SPS 分野では成功しなかった。ブラッセル閣僚会合失敗後の「ダンケル・プロセス」では、ダンケル事務局長は自ら農業交渉グループ議長を務めたが、SPS 分野については自身が「残されたいくつかの意見の不一致は主として政治的な性格のもの」とした<sup>73</sup>にもかかわらず、会合を自ら主宰することはなかった。これは、農産物市場アクセス、国内支持、輸出補助といった農業交渉分野の膨大な検討作業に専念せざるを得なかったこと、SPS 分野での残された論点が農業分野に比べれば大きなものではなく、また SPS 交渉の「場」はダンケル自らが主催しなくても機能すると判断されたことによるといえよう。

SPS 交渉が「グリーン・ルーム」で取り上げられたのは、1992 年 12 月に米国が SPS 協定案テ

---

交渉組織の再編や議長の選出問題を避けたいという事情があったことから、「場」が公式のものか非公式のものであるかは、その「場」での合意形成にとって重要な意味を持たないといえよう。

<sup>70</sup> Croome[1995]163 ページ。

<sup>71</sup> Hart[1995]204 ページ。

<sup>72</sup> Le Monde (juillet 8, 1992)

<sup>73</sup> 1991 年 6 月 12 日開催の農業交渉グループ非公式会合での発言。

キストの「明確化」を提案した際であった。1992年12月10日、翌1993年1月11日と同月14日の計3回、SPS協定テキストの「明確化」問題が「グリーン・ルーム会合」で取り上げられたが、このうち1回目は問題を浮上させて交渉参加国の反応を見る意味で、また第2回目は非公式にせよ検討の「場」を設けるという意味でそれぞれ重要な「政治レベル」としての役割を果たすものであった。3回目の会合ではダンケルが実質的な内容の議論に立ち入って解決を図ろうとしたが、議論が混乱して失敗に終わった。ダンケル本人を含め交渉参加国の大使レベルの出席者の中に SPS 協定案について議論できるだけの知識を持っている者がいなかったことから議論の体をなさなかったのである<sup>74</sup>。SPS 協定案テキストの修正問題について非公式の検討の「場」を維持すること、これまでの交渉結果をリオープンするのではなく実質的でない事項についての検討を非公式かつ目立たないように(discreetly)行うこととするという重要な決定は、翌日の SPS 専門家による非公式会合で行われた。

結論としては、公式にせよ非公式にせよ、またその権能(Terms of reference)がどのように定められていようと、ある問題を取り扱うための交渉の「場」の設定は、その問題について解決を得るための交渉が行われる必須の要件であるとともに、交渉の成否を左右する。また、交渉について「技術レベル」と「政治レベル」の二重構造が存在することはウルグアイ・ラウンドにおいても確認できた。この二重構造の機能はラウンド交渉の主要アクター(GATT 事務局と議長)の「采配」に大きく依存し、したがってそのパーソナリティや資質に左右されることである。また、「政治レベル」が機能を果たさない場合には、「技術レベル」がこれを補完する(せざるを得ない)場合がある。

## (2) SPS 交渉の参加者

### (SPS 交渉のプレイヤー)

ウルグアイ・ラウンド交渉参加国のなかで SPS 交渉の「場」で提案を積極的に行なったのは、交渉開始から中間レビュー合意までの間、および中間合意後の各国からの提案の提出プロセスのいずれのフェーズにおいても米国、ケアンズ・グループ、北欧グループ、EC であった。SPS 措置のルール化に慎重・消極的な態度をとったのは日本、韓国、オーストリアであった。途上国で農業交渉に関する提案のなかで SPS 措置に触れたのは中間レビュー合意までのフェーズではジャマイカ、エジプト、メキシコ、ペルー、インド、中間合意後のフェーズではブラジル、コロンビア、モロッコ、バングラデシュであった(ただし、SPS 分野を単独に提案で取り上げたものはなかった)。

交渉プレイヤーのうち、米国、ケアンズ・グループ、北欧グループ、EC については、SPS 交渉の「主導原理」となってゆくさまざまな概念を提案し、その詳細なフォーミュラ化の内容も次第に深化を見せていった。一方、慎重・消極的な立場をとる国々の提案内容は、いずれも各

---

<sup>74</sup> SPS 交渉担当官が同席していた国もあったが、その場での「耳打ち」程度では間に合わなかった。出席していたスタントン上級参事官は「全く無用の(useless)会議であった」としている(2009年8月28日のインタビュー)。筆者も全く同じ感想と見解をもっている。

国が置かれた状況の多様性を強調するにとどまり、一般的な立場の表明の域を出ない内容に止まるものが多かった。また、途上国からの提案は、途上国に対する技術援助の重要性と特別かつ異なる待遇の必要性を強調する内容の域を出なかった。

主要なプレーヤーのうち、ケアンズ・グループと北欧グループはそれぞれ性格を異にする「連合関係」であった。前者は、参加国の発言・行動を拘束しない「緩い」連合体であり、構成国が独自に提案を提出することがあった。のみならず、その交渉アクターであるはずのオーストラリアの交渉代表とは別に、カナダ、アルゼンチンなどの代表者が交渉アクターとして発言し行動することがあった。一方、後者については、農業交渉に関しての発言国とされたフィンランドの代表者が常に北欧グループの交渉アクターとして発言し、行動した。また、これら2つのグループは、SPS 交渉で異なった意味で「仲介」の機能を果たした。ケアンズ・グループは通常「補助金で手を汚していない農産物輸出国の連合体」と認識されている<sup>75</sup>が、輸入に際して厳しい動植物検疫をとっているオーストラリアやニュージーランドのような国々と過度な SPS 措置の緩和を要求する国々の連合体であるとともに、先進国と途上国による「南北」縦断的な連合体であるという興味深い2つの側面をもっていた。他方、北欧グループの場合は、このような複雑さを持たない小国連合の性格をもっていたが、近い将来での EC への加盟を視野に入れていたという状況にあった。

なお、EC は上記のグループの意味での「連合体」ではないものの、実態的には EC 委員会と加盟国、また加盟国間で利害を異にする連合体であった。EC 委員会は欧州連合の成立に向け委員会の権限の一層の強化を目指している一方、加盟国においては主要加盟国間、「北」と「南」の加盟国間の利害対立があっただけでなく、主要加盟国は EC 委員会への権限の集中に警戒感をもっていた。こうしたことから、EC としての意見集約、ポジション決定に相当の時間と労力を必要とした。こうしたことが、交渉プレーヤーとしての EC、交渉アクターとしての EC 委員会代表者の発言や行動に影響を与えることになった。

#### (SPS 交渉のアクター)

SPS 交渉は、SPS 作業グループが設置された「1988 年秋が分水嶺」<sup>76</sup>であった。これ以前の農業交渉グループ、さらには準備交渉段階では、農業政策担当部局からの参加はあったものの、GATT についての専門知識を有する外交・貿易担当部局の代表者が主流の「世界」で議論が行われたことから伝統的な GATT の諸原則に即した論議の枠を超えた議論は行われな

<sup>75</sup> ただし、ウルグアイ・ラウンド当時においてもカナダは日本とともに GATT 第 11 条 2 項 (c) の明確化を主張していた点でやや異なる性格をもっていたことは認識されていた。

<sup>76</sup> スタントン参事官(当時)は、1988 年春ごろ国際食品規格委員会の会合にオブザーバーとして出席していた際、オーストラリアとカナダの専門家から GATT で SPS 措置について議論しているようだが、自分たちがこれに参加するためにはどうしたらよいかと質問されたので、自国政府内で出席できるように掛け合うしかないと答えたとのことである。その年の秋には SPS 作業グループが設けられ、専門家が議論に参加できるようになったことをもってスタントン上級参事官は「分水嶺であった」と述懐している(2009 年 8 月 28 日のインタビュー)。このエピソードは、この段階ではオーストラリアやカナダでも政府として SPS 交渉の「落としどころ」の明確なイメージとそのための戦略を持っていなかったことも示唆している。

かった。しかし、SPS 作業グループという交渉の「場」が設けられ、SPS 分野についての専門的知識を有する「専門家」が組織的に交渉に参加したことで、SPS 措置の実際に即した議論が可能となった。SPS 作業グループの設置以降、SPS 交渉の主要プレーヤーで交渉アクターの交代が見られた。

#### (SPS 交渉の主要プレーヤーとアクター)

##### (ア) 米国

ウルグアイ・ラウンド交渉の開始は米国のリーダーシップによる面が大きく、SPS 交渉においても、「調和」や「科学」といった交渉の「主導原則」となる概念を提案し、SPS 作業グループの設立を提案するなどイニシアティブをとった。米国は、農業交渉で農産物輸出国として「貿易自由化」の立場をとったと理解されているが、SPS 交渉においてこのように単純なポジションをとることはできなかった。確かに、EC とのホルモン牛肉紛争は農産物輸出国としての立場から提起されたが、残留農薬許容基準をめぐる欧州産ワインの輸入制限、地中海ミバエの発生を理由とする英国産トマトの輸入禁止、BSE 発生を理由とする欧州産牛肉の輸入禁止、青酸カリが混入されたチリ産ブドウの輸入禁止措置など、農産物輸入国としての SPS 措置が二国間の貿易問題に発展した問題の当事国でもあったことを看過してはならない<sup>77</sup>。

米国のウルグアイ・ラウンド農業交渉における基本的なスタンスは、農産物輸出の拡大であったものの、行政府の交渉関係者は SPS 措置とこれに関するルールがいわば「両刃の剣」であることを当初から理解していた。ラウンド交渉終盤に米国の環境・消費者 NGO が北米自由貿易協定(NAFTA)の米国議会での審議を梃に SPS 協定案テキストを修正するよう USTR に対して圧力を加えたことが米国からのテキスト「明確化」の提案につながったことは事実であったが、この提案は NAFTA、次いでウルグアイ・ラウンド合意実施法案の議会審議を念頭に置いての政治的な考慮からなされた。

SPS 交渉は農務省が主導し、USTR、食品医薬品局(FDA)などと調整しつつ交渉にあたった。交渉アクターは交渉終結まで一貫して農務省海外局(FAS)の担当課長であったが、法務担当官が常にサポートを行い、ラウンド交渉終盤の「明確化」の提案には USTR と環境庁(EPA)がより深く関与し、交渉団のメンバーにも加わった。

##### (イ) EC

ウルグアイ・ラウンド農業交渉についての図式的な理解は、米国対 EC の対立関係のもと、米国は農産物貿易自由化を求める要求者、EC は「ヨーロッパ要塞」(fortress Europe)の防御者として位置付けられる。確かに、EC は農産物市場アクセスや農業補助金分野においては「デマンド」側ではなかった。SPS 分野においては、ホルモン牛肉問題については米国からその禁止措置を問題にされる立場にあった一方、残留農薬許容基準をめぐる欧州産ワインの輸入制限、地中海ミバエの発生を理由とする英国産トマトの輸入禁止、BSE 発生を理由とする欧

<sup>77</sup> 日本では、米国がラウンド交渉終盤に「輸入国としての立場を強め、国際基準よりも厳しい措置をとる権利も主張するようになった」(藁田[1999]23 ページ)といった、事実関係に反する図式的な理解がしばしばみられる。

州産牛肉の輸入禁止問題にみられるように、EC は農産物輸出国として米国の SPS 措置を問題にしていた。米国同様、EC の当局者も SPS 措置とこれに関するルールが「両刃の剣」であることを理解していた。

こうしたことから、EC は適切な SPS 措置を選択し「受け入れ可能なリスク水準」を選択する「主権的権利」を主張するとともに、「科学的証拠がそれ自体相対的な性格を持っている」ことを理由に、「リスク評価」と「地域主義」(病虫害無発生地域・低発生地域)といった重要な概念を提案した。これらの概念はケアンズ・グループによってルールとしての具体化がなされることになる。

EC は GATT の場では「地域」として EC 委員会が単一の交渉参加者の資格で発言することが「慣例」とされており<sup>78</sup>、こうしたことから EC 委員会と加盟国との間の調整がきわめて重要な意味を持ち、加盟国との「技術レベル」の調整の場として 113 条委員会が設置されており、EC と加盟国との間には常に緊張関係が存在した。ひとつは「単一市場」の成立に向けての EC 委員会の権限強化の意図とこれを牽制する加盟国政府との緊張関係があり、いまひとつは共通農業政策(CAP)改革問題をめぐる関係加盟国間と EC 委員会との緊張関係であった。

ウルグアイ・ラウンド当時、EC においては共通農業政策(CAP)改革が財政問題とも密接に関係して目前の大きな課題となっており、さらに単一市場実現、EC 加盟国の拡大が課題であった。1989 年 11 月のベルリンの壁崩壊以降の旧東欧圏諸国の市場経済化と EC 加盟への動きは、一層こうした課題の解決の緊急性を増すこととなった<sup>79</sup>。ラウンド交渉において、EC 委員会と加盟国政府からなる EC の二重構造のもとで、前者が共通農業政策(CAP)改革という内政問題にウルグアイ・ラウンド農業交渉という「外圧」を利用した側面は否定できない<sup>80</sup>ものの、SPS 措置のように輸出国・輸入国いずれにも交渉ポジションを単純化することができない問題については、加盟国間の意見調整を行って EC としての統一ポジションをとることは困難であった。SPS 交渉について EC からの提案が極めて少なかったことの一因は、ここにあった。

ホルモン牛肉問題はウルグアイ・ラウンド開始前から米国と貿易問題化して、新たな紛争

---

<sup>78</sup> あくまでも慣例によるものであることは、油糧種子問題に関して米国からの GATT 第 23 条 2 項要請(L/6628)について GATT 理事会で検討がなされた際、フランス代表が執拗にパネル設置に反対する発言を行った議事録に如実に表れている(1988 年 6 月 16 日理事会議事録(C/M/222) 7~17ページ)。

<sup>79</sup> ウルグアイ・ラウンド交渉期間を通じて EC 加盟国は 12 ヶ国であった。オーストリア、フィンランド、スウェーデンが加盟するのは 1995 年のことである。一方、1992 年 2 月にはマーストリヒト条約が調印され、1993 年 1 月には EC 統合市場が発足し、この年の 11 月には欧州連合条約が発効した。

<sup>80</sup> 篠原[2000]は、農業交渉に関して、表面的には米国がウルグアイ・ラウンドをリードしたように見えるが、EC が「ウルグアイ・ラウンドを外圧として利用しつつ、最後にはウルグアイ・ラウンド自体を CAP 改革に合わせたルールにしてしまった」としている(4 ページ)。しかしながら、EC の共通農業政策改革は、EC 自体の経済統合の深化や EFTA 諸国の EC への加盟ないし欧州経済領域(EEA)による緊密化に加え、1989 年 11 月のベルリンの壁崩壊、1991 年 12 月のソビエト連邦解体による旧東欧圏諸国の EC への参加の可能性という、より大きなコンテクストのなかでとらえなければならない。こうした大きな外部的要素から、EC としてはこうした国々からの農産物輸入の増加ををにらんで、CAP 改革を最優先課題として急がなければならなかったのである。

処理手続きの下で遅かれ早かれ紛争処理事案として提起されるであろうことが予想されていた<sup>81</sup>。EC・ホルモン牛肉事案は、ガルシア・マルケス風にいえば「予告された紛争処理事案の記録」であった。しかし、EC は SPS 交渉の場でホルモン牛肉に関する規制措置を正当化する「仕掛け」を作ることができなかった。また、この紛争事案のパネル審議に EC が提起した「予防原則」が、1992 年末の段階で米国の環境・消費者 NGO から SPS 協定案テキストを修正してこれに盛り込むよう要求されていたことはすでに見たとおりである。これに対して EC として何の動きもとらなかったのは、EC 内での意見調整ができなかったことによるものであった<sup>82</sup>。

EC は EC 委員会農業総局(DG5)の SPS 措置に知識を持つ交渉官が一貫して交渉アクターを演じた<sup>83</sup>。

#### (ウ)ケアンズ・グループ

ケアンズ・グループ<sup>84</sup>は通常「輸出補助金により手を汚していない農産物輸出国」の連合体として理解されていたことから、SPS 交渉についても農産物輸出国連合とみなされる傾向がある。しかしながら、オーストラリアとニュージーランドは世界的にも極めて厳しい輸入検疫措置を実施し、SPS 措置に関する態度は輸出国・輸入国双方の利害を併せ持つものであった<sup>85</sup>。

ウルグアイ・ラウンドにおける「連合」(coalitions)の最も顕著な例は、このケアンズ・グループである。先進国首脳会議や 4 ヶ国貿易大臣会合(Quad)のメンバーではないオーストラリアは、このグループの代表国として発言することにより、そのプレゼンスを向上させることができた。一方、このグループに参加する途上国は、先進国との提案作成のための共同作業を通じて SPS 問題とこれへの取り組みのための手法についての理解を深めることができるとともに、ケアンズ・グループとして統一的なポジションの表明の一員となることによって自身のプレゼンスの向

---

<sup>81</sup> 米国の SPS 交渉担当課長であったグルエフ氏は、ウルグアイ・ラウンド交渉開始時点ではこの問題は多くの SPS 案件のひとつであったが、ラウンド交渉開始以降最重要案件となったと回答している(2008 年 12 月 18 日付メール回答)。

<sup>82</sup> スタントン上級参事官は、このホルモン牛肉問題と協定案テキスト「明確化」問題についての EC の対応についての質問に対して、「EC は委員会内部と加盟国間のいずれにおいてもジレンマに直面していたことから、動くことができなかった。満足できる内容ではなかったにせよ、協定案を『吹き飛ばす』内容でない修正案を見出すことができなかった一方、協定案が EC にとっての貿易問題を解決するうえで有用であることにも気付いたということはある」と答えている(2009 年 8 月 28 日のインタビュー)。

<sup>83</sup> さまざまな農業関係紛争事案を担当したが、もともとは獣医学が専門であった。

<sup>84</sup> 1986 年 8 月にオーストラリアのケアンズでの会合をもって発足したことからこの名がある。当初はアルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、カナダ、チリ、コロンビア、ハンガリー、インドネシア、マレーシア、ニュージーランド、フィリピン、タイ、ウルグアイの 13 ヶ国からなっていたが、後に南アフリカ共和国、ハンガリーが加わった。

<sup>85</sup> このことは、ケアンズ・グループが 1989 年 9 月に SPS 問題に関する提案(W/112)を行った際、ニュージーランド政府が国内向けの文書で「ニュージーランドはオーストラリアと同様、SPS 措置が貿易を阻害している場合の輸出国としての利害と、地理的条件によって与えられたユニークな利点を持った輸入国としての高いスタンダードを維持するという基本的な利益(essential interests)との微妙なバランスを達成しなければならない」と説明していることに如実に表れている。

上に役立ち、また交渉コストの削減になった。ケアンズ・グループの加盟メンバーへの規制は緩く、統一的な提案を提出した場合にもメンバーの一部が別途提案を行い、メンバーの交渉アクターがそれぞれ発言を行うことも許された。それでいて関心の内容、強さが異なる輸出国・輸入国からなり、しかも先進国と途上国の両者が加わったグループで意見調整を行った結果提案をまとめたという事実は、交渉の促進要素としての「連合関係」のモデルにきわめてよくあてはまる。

さらに付け加えれば、厳しい SPS 措置をとるとともに農産物輸出に強い関心を持つ先進国と先進国による過度な SPS 措置による貿易制限を最小化して農産物輸出の拡大を図ろうとする途上国の連合体であったケアンズ・グループの存在は、農業交渉と SPS 交渉を「先進国」対「途上国」という不毛のイデオロギー的な南北対立の場とすることを防止する効果をもったといえる<sup>86</sup>。

ケアンズ・グループは「協議・紛争解決手続き」の改善の充実を主張する一方、米国や EC から提案された「主導原則」を具体的にルール化し体系化するという重要な役割を果たすことになった。例えば、完全な「調和」が困難な場合の「同等性」の概念や、「科学的な証拠」が不十分な場合の「暫定措置」はケアンズ・グループからの提案によるものである。

ケアンズ・グループにおいては、交渉アクターの交代と多様化が最も顕著に見られた。SPS 作業グループ設置のころを境にして、ケアンズ・グループの主要メンバー国であるオーストラリアとカナダについては、SPS 措置の担当部局の専門家がそれまでの貿易交渉担当官に代わり、交渉アクターとなった。この2人がケアンズ・グループ内の意見調整と集約に大きな役割を演じただけでなく、SPS 協定案の成文化のプロセスで大きな役割を果たした。ケアンズ・グループ内での SPS 交渉への活発な参加者は、このほかニュージーランド、アルゼンチン、チリ、タイであった。1990 年春以降の「総覧表」に基づく論議から以降は、特にオーストラリア、カナダ、アルゼンチンの交渉アクターがそれぞれ積極的に発言し行動するようになった<sup>87</sup>。

#### (エ) 北歐グループ

北歐グループ<sup>88</sup>のなかで、農業交渉分野はフィンランドの担当とされ、グループとしての調整会合は行われたが、ケアンズ・グループの場合とは異なり、大筋の方針の決定以降は交渉アクターに交渉を属人的に委任した感があった。北歐グループは相対的には農産物輸入国と

---

<sup>86</sup> 農業交渉においては「食料純輸入途上国」グループが存在したが、「途上国」全体をカバーするグループは形成されなかった。当時の米国政府の交渉官も、「ケアンズ・グループは輸出志向が強い国々のグループであったが、SPS 協定に関しては輸出入国双方の利害のバランスをとるという基本構造に首尾一貫性を持たせる上で大きく貢献した」と述べている(グルエフ氏からの 2008 年 12 月 18 日付メール回答)。

<sup>87</sup> なかでも、カナダの交渉担当官(Randy Benoit 氏。故人)は、適切な保護水準、同等性、途上国の特別待遇といった概念のテキスト化や、暫定輸入制度に関する附属書 B の調停テキストの作成に貢献した。同氏は、SPS 協定のなかで最も重要な条文は適切な保護水準の要件に関する第 5 条 5 項の規定であると述べていたとのことである(2008 年 8 月 28 日の WTO スタントン上級参事官とのインタビュー)。

<sup>88</sup> アイスランド、フィンランド、ノルウェーおよびスウェーデンの 4 カ国から構成された。

しての関心を反映していたが、「仲介者」ないし「調停者」として対立点の解決に建設的な役割を果たした。EC の統合の深化と加盟国拡大のプロセスを見つつ、これへの遠くない将来での加盟を念頭に<sup>89</sup>、統一的な交渉ポジションを定めにくかった EC の立場について、一種の代弁者としての役割を果たしたという面もあったといえよう。

SPS 交渉については SPS 作業グループ設立後に東京ラウンドでスタンダード・コード交渉に携わった担当官<sup>90</sup>が交渉アクターとなり、スタンダード・コードをもとにした協議・通報手続きの作成、「調和」、「科学」概念についての検討の深化とルール化に大きな役割を果たした。

#### (オ) 日本

日本の場合、農業交渉に関して「デマンド」側ではなかったこと、農産物についての輸出関心がほとんどなかったことに加え、農産物市場アクセスや農業補助金に関する交渉の帰趨に重大な関心と注意が払われていたこと、さらに SPS 分野については第1章でみたような貿易ルール化の系譜はもちろん準備交渉プロセスについての「記憶」が国際交渉担当部局においても SPS 措置の担当部局においても継承されなかったこともあって、大きな関心が払われなかった。また、担当部局が農林水産省(農産園芸局植物防疫課、畜産局衛生課)、厚生省(食品衛生課)にそれぞれ分かれていたことから、政府としての統一的な交渉方針の調整に大きな困難があった。SPS 交渉に対しての基本的なスタンスは、安全性・品質に強い関心を持つ農産物輸入国として自己規定したうえで、現在の SPS 規制・措置を維持する立場から、各国ごとの状況の違いを強調し、GATT の場での統一的なルール化には消極的で、それぞれの分野ごとの国際機関での解決にゆだねるべきと主張した。

交渉アクターは、1990 年春頃まで外務省担当官が務め<sup>91</sup>、それ以降は農林水産省出身の代表部農務官が属人的に務めた。

#### (カ) 事務局・議長

GATT 事務局では事務局長がラウンド交渉の交渉アクター、SPS 交渉では農業部(Agriculture Division(当時))員が交渉アクターであった。

ウルグアイ・ラウンドを開始するに当たって大きな役割を果たしたのは、ダンケル(Arthur Dunkel)事務局長であった。東京ラウンド終結直後の 1980 年 10 月に就任したダンケルは、かつて試みられたことがなかった意欲的な包括的ラウンド交渉を開始し、成功裏に終結させるこ

---

<sup>89</sup> 1991年10月に EC と EFTA が欧州経済地域(EEA)創設で合意し、1994年1月に発足した。この年の11月にオーストリア、フィンランド、スウェーデンで EU 加盟が決定し、ノルウェーではこれが否決された。

<sup>90</sup> スタンダード・コード委員会議長も 1984 年から 2 年間務めた。ウルグアイ・ラウンド終了後、1995年から1997年まで SPS 委員会の議長を務めたほか、オーストラリア・サーモン紛争事案のパネリスト、日本・コドリガ紛争事案のパネリスト・議長を務めた。なお、フィンランドの場合、外務省に所属する交渉担当官に SPS 交渉が任され、ウルグアイ・ラウンド交渉終結後に SPS 協定に関する業務が農業省に移管されたとのことである(2008年9月4日のベリホルム氏とのインタビュー)。

<sup>91</sup> ウルグアイ・ラウンドの初期段階では、外務省の担当官が各交渉グループのスピーカーを務めることが原則とされた。

とを自らの課題とした<sup>92</sup>。農業交渉グループの議長でありながら農業部長を更迭してまで「技術レベル」の交渉内容に立ち入る彼の手法は「最終合意案」に結実したものの、主要国に受け入れさせるだけの政治力を欠いた。1993年7月に就任したサザーランド(Peter Sutherland)は、ラウンド終結のための政治的環境作りに努めるとともに、交渉については「決める」ことに徹した。

農業貿易委員会議長、次いで農業交渉グループ議長として7年間携わったドゼウ(Aart de Zeeuw)は、SPS 交渉に関し「仲介者」としての役割を果たさなかった。彼にとって、SPS 分野は農産物市場アクセス、農業関係補助金分野に比べれば2次的な重要性しかもっておらず、透明性や協議手続きに関するルール化で十分であると考えていた。主要な交渉プレーヤーの意図を読み誤っていたといえよう。

GATT の事務局員であるとともに SPS 作業グループの議長を務めることとなったスタントン(Gretchen Stanton)参事官は、SPS 分野の専門家ではなかったが、交渉の枠組み作りと運営に「仲介者」として重要な役割を果たすことになった。

#### (キ)国際専門機関

国際専門機関・条約のなかでも、SPS 交渉において特に重要であったのは国際食品規格委員会、国際獣疫事務局、国際植物防疫条約であった。これらの SPS 交渉への対応には大きな相違があった。国際食品規格委員会は、ウルグアイ・ラウンド交渉開始時点から、その国際規格が SPS 措置に関する貿易ルールの制定を通じて強制力を持つことになることに気付き、交渉への取り組みに積極的な態度をとった。国際獣疫事務局は、当初は貿易ルールが制定されることによりその国際基準、特に検討段階にあった動物愛護に関する基準の制定作業が「政治化」することを警戒した。国際植物防疫条約については、1992年まで事務局が存在せず、FAO事務局の担当官がその事務を代行していたに過ぎないという状況にあった。

このように国際条約・機関における態勢や姿勢に大きな相違はあったものの、これらの担当官が SPS 作業グループ会合に常にオブザーバーとして参加していた。こうしたことから、交渉参加者と呼ぶことはできないものの、会合の場でそれぞれの国際機関・基準の状況を説明することによる交渉参加者間の「共通認識・情報の共有化」と、SPS 交渉の状況と方向についてそれぞれの国際機関等に持ち帰ることによる関係国際機関間の「共通認識・情報の共有化」に重要な役割を果たすことになった。

特に最後の点については、関係国際機関事務局担当官による「認識共同体」の形成への契機という点で、極めて重要な意味をもった。

#### (認識共同体)

ウルグアイ・ラウンドへの準備交渉プロセスから SPS 協定の成立までの過程において、GATT

---

<sup>92</sup> ダンケルの前任のロング(Olivier Long, 1968年6月～1980年10月)は東京ラウンド(1973年9月～1979年4月)を、初代のホワイト(Eric W. White, 書記局長(Executive Secretary)としてGATT発足時から1965年3月まで、事務局長として1965年3月～1968年5月)は第1回ラウンド(1948年)からケネディ・ラウンド(1964年5月～1967年6月)をそれぞれ手掛けていた。

の場で「認識共同体」の変質があったといえる。SPS 作業グループの発足までは、SPS 交渉も「GATT に関する専門家集団」という認識共同体の場であった。しかし、1988 年秋に作業グループが設置されて SPS 分野に専門的な知識・経験を持つ交渉アクターが参加するようになると、実態に即した議論を深めることが可能になった。また、国際食品規格委員会、国際獣疫事務局、国際植物防疫条約の関係者が SPS 交渉の「場」に参加するとともに、GATT 事務局の担当官がこれら国際機関の関連する会議に出席するようになったことで、「貿易ルールに理解をもった SPS 分野に関する専門家集団」が形成される契機が生まれることになった。しかも、これまで全く互いに交渉がなかった動物検疫分野、植物検疫分野、食品衛生分野の専門家が、GATT での SPS 交渉によって GATT という貿易ルールの視点から、それぞれの分野の国際機関・国際基準の意味・役割を考え直さざるを得ないこととなるとともに、互いに理解を深めるきっかけを与えることになった。

ウルグアイ・ラウンド SPS 交渉においては、それまでの「認識共同体」の変質があったが、かといって新たな「認識共同体」によってとって代わられたわけではなかった。主要交渉アクターがすべて SPS 分野の専門家に入れ替わったわけではなかったからである。しかし、これらの交渉アクター相互間で交渉の「場」での人的な信頼関係の構築を通じ SPS 協定案テキストを最終的な合意に持っていこうという共通の意識が形成されていたから、最終段階でのテキスト修正問題について「政治レベル」に代わり「技術レベル」により危機を乗り越えることができたといえることができる。

結論として、少なくとも SPS 分野についていえば、GATT でのいわゆる「クラブ・モデル」は、新たなインターディシプリナリーな分野のルール化を取り上げたことにより、すでに 1980 年代末には変質が始まっていたといえることができる。

ところで、SPS 交渉における主要交渉参加国の立場を紹介している諸著作は、SPS 交渉の姿を部分的にしかとらえていない。Stewart[1993]は中間レビューまでの主要国の交渉ポジションとして米国、EC、ケアンズ・グループ、食料輸入国として日本、韓国、さらに発展途上国の提案の主要点を<sup>93</sup>、Croome[1995]は中間レビュー後のプロセスでの米国、EC、ケアンズ・グループ、日本、発展途上国の提案の論点を紹介し<sup>94</sup>、Prévost and Van den Bossche[2005]は SPS 交渉では「主要農産物輸出国が主導的な役割 (leading role) を果たした」としてケアンズ・グループ、米国、EC のみを挙げている<sup>95</sup>。これらのいずれもが多数の提案を提出し、また「仲介者」として重要な役割を果たした北欧グループの存在を無視している。SPS 交渉を農産物輸出国による自由化交渉である農業交渉の一環として単純にとらえていることによるものであろう。

また、途上国が SPS 交渉に「参加していなかった」という見方を示しているものが多い<sup>96</sup>。しか

---

<sup>93</sup> Stewart[1993]172～193 ページ。

<sup>94</sup> Croome[1995]236～237 ページ。

<sup>95</sup> Prévost and Van den Bossche [2005]240～241 ページ。

<sup>96</sup> Prévost and Van den Bossche[2005]242 ページ。Jensen[2002]34 ページ。

し、こうした論考における SPS 交渉での途上国の立場の紹介は、一部の途上国の提案を「つまみ食い」的にとり上げているに過ぎず、体系的でも網羅的でもない<sup>97</sup>。

SPS 作業グループの会合には多くの途上国が出席した。しかしながら、途上国からの提案・発言には従来からの「途上国に対する特別かつ異なる待遇」の供与の域を出る主張がなかった。SPS 問題の内容に立ち入って検討し主張をまとめるだけの人的資源がなかったことも理由として挙げられよう。基本的な理由は、SPS 措置に関する「ルール交渉アプローチ」が先進国・途上国横断的なルール形成を目指すものであったこと、多くの途上国にとって優先度・関心度の高い交渉分野はほかにもあり、SPS 交渉はそれに比べれば目立たないルール交渉分野であったから、こうした途上国の利害を守るためのルール化はケアンズ・グループの途上国メンバーに事実上委ねられ、後者がルール面での途上国の利益をいわば代弁した。その他の途上国は、SPS 交渉に「ただ乗り」(free-ride)したのである。

### (3) SPS 交渉のフェーズ

#### (SPS 交渉のフェーズ)

SPS 交渉は、第 3 章から第 7 章までで見たように、次のような経過をたどった。

- (ア) SPS 交渉の「場」の設定(1982 年 11 月～1986 年 9 月)
- (イ) SPS 交渉の枠組みの設定(1986 年 9 月～1989 年 4 月)
- (ウ) 各国提案の提出と論点の明確化(1989 年 4 月～1990 年 4 月)
- (エ) SPS 協定の成文化作業(1990 年 5 月～12 月)
- (オ) 「最終合意案」テキストの「明確化」(1992 年 12 月～1993 年 12 月)

このうち、(ア)は本交渉に入る前の準備交渉プロセスであり、問題の特定、オプションのサーチと交渉することのコミット・合意の期間であり、非関税障壁としての SPS 措置についての情報の集積が行なわれた。

(イ)の「交渉の枠組みの設定」後、まず行われたのは、こうした情報の集積をもとにした交渉参加者に対する組織的な「教育」ともいえる、「情報の共有化」であった。SPS 分野で何が問題なのかを、加盟国からの通報をもとにした事務局による分析結果、SPS 問題の GATT 上の取り扱いの経緯および SPS 問題に関連する国際機関とその活動状況に関して GATT 事務局は大

---

<sup>97</sup> Stewart[1993]が途上国の提案として紹介しているのは 1988 年 7 月のジャマイカ提案(NG5/W/68)である。中間レビューまでにナイジェリア(NG5/W/57)、エジプト、ジャマイカ、メキシコ、ペルー共同(NG5/W/74)、インド(NG5/W/84)のほか、ジャマイカからその他の提案がなされていた(NG5/W/42、57、68、89)。これらのうち SPS 作業グループで取り上げられたのは 4ヶ国共同提案であった。Prévost and Van den Bossche[2005]が SPS 交渉への途上国の広範な参加がなかったとの論拠としているのは事務局が作成した「総覧表」に収められている途上国からの提案がブラジル・コロンビア共同提案(W/132)およびモロッコ提案(W/121)の 2 つである。中間レビュー後の提案提出プロセスはもとより中間レビューまでのプロセスにおけるその他の発展途上国からの提案については、検討した形跡がない。

部の事務局文書を作成し、農業交渉グループに提出した。これによって、交渉参加国は関連する必要な情報を共有し、これを前提として「交渉の方式」と「主導原則」に関する提案の提出が開始された。主要な交渉プレーヤーからの提案内容には、後に SPS 交渉の「主導原則」となるものも含まれていたものの、SPS 問題を扱う交渉の「場」がなかったこと、交渉アクターが従来「GATT に関する専門家」であったことから、議論が深まらなかった。

この期間の終盤、モンリオール閣僚会合の直前の 1988 年 10 月に SPS 作業グループが設置されたことが、SPS 交渉が進展するきっかけとなった。1989 年 4 月の中間レビュー合意は、プンタ・デル・エステ宣言で設定された 4 年間のラウンド交渉期限末に当たる 1990 年末に向けて、「交渉の時間的枠組み」を設定したことに意味があったから、SPS 交渉にとっての重要な交渉フェーズの変更は SPS 作業グループが発足した 1988 年 10 月に行なわれたことになる。

(ウ)の各国提案の提出と論点の明確化は、中間レビュー合意で定められた通りの 1989 年末までに終了せず、翌 1990 年 4 月まで行なわれた。SPS 分野独自の交渉の「場」の設置とこれに伴う交渉アクターの交代により、実際に即した議論が可能となり、交渉提案の提出と論議の過程で SPS 交渉についての「主導原則」とこれに基づく詳細のフォーミュラ化により、SPS 分野でのルールのイメージが次第に具体的な姿を現してくるようになった。

(エ)の SPS 協定の成文化作業を開始する前提となったのは、1990 年 5 月から 6 月にかけて行なわれた「共通の表現」の整理作業であり、これがドラフト・プロセスへの準備作業となった。「主導原則」を実際に適用するための詳細なルールとして条文テキスト化するためには、まずさまざまな立場や方法論の相違を収束させなければならない。このためにはまず問題を主要な論点に分解し (Issue decomposition)、どの論点についてどのように立場や方法論が相違するのかについて整理し、これをもとに主要な交渉アクターのみならず交渉参加者全体で認識の一致を得なければならない。こうした論点の整理の順番を決め (Issue Sequencing)、「共通の表現」を探ることは、条文のドラフトのための準備作業そのものであった。

1990 年 7 月からのフェーズが狭義の「ドラフト作業」であり、条文化を通じて選択肢により対立点を明確化しつつ合意点に向けてのテキストを作成する作業が行われた。農業交渉では 6 月末の「ドゼウ・テキスト」の提示により農業交渉のフェーズを変更させるための「危機」(Crisis)があったが、SPS 交渉は農業交渉のように国別「約束表」の作成・提示を必要としないテキスト作成交渉であったから、独自のペースで交渉が進められた<sup>98</sup>。

SPS 協定案の成文化作業は、1990 年 12 月のブラッセル閣僚会合を境にフェーズが変更する。閣僚会合までは、SPS 作業グループという公式の「場」でドラフト作業が行われたが、1991 年 2 月からの「ダンケル・プロセス」の開始以降は、非公式プロセスの活用によって対立点の収束が図られることになった。このフェーズではダンケル事務局長が主催する農業交渉グループの下での非公式協議という形をとりつつ、実質的には参加者を限定しない形で SPS 作業グル

---

<sup>98</sup> GATT 文書としては 7 月テキストを取めた文書が「ドゼウ・テキスト」であるが、6 月にドゼウ議長名で配布された文書に SPS 関連部分が付されていなかったことにも、農業交渉と SPS 交渉の違いが表れていた。

ープの非公式会合の場で交渉が行われた。しかし、残された争点はECをはじめとする主要交渉プレイヤー間の対立点をめぐるものであったから、主要交渉アクター間の交渉であった。この SPS 交渉は農業交渉グループでの技術的検討の進展を待つ形で、「最終合意案」提示数か月前の 10 月と 11 月に開催された。交渉の「進度調整」が行われたといえよう。

1992 年 12 月からの(オ)「最終合意案」テキストの「明確化」のフェーズは、「多国間交渉における危機管理」とも呼ぶべきプロセスであった。ウルグアイ・ラウンド交渉にとって外的な要素である北米自由貿易協定 (NAFTA) の締結と米国の環境・消費者 NGO の働きかけを契機に開始されたこと、「政治レベル」であるグリーン・ルーム会合で初めて SPS 協定案が取り上げられたこと、SPS 作業グループの主要交渉アクターが「個人の資格」で「実質的ではない修正」に関与したという点で極めて特異なフェーズであった。

1992 年 12 月は米国と EC との間での農業補助金をめぐる対立が解決した一方、米国を中心とする「最終合意案」についての広範な修正要求から、ラウンド交渉全体にとって危機的な局面を迎えていた。こうした中でのテキストの修正は、それまでの交渉プロセスを通じて SPS 協定の成立それ自体の意義を共有するに至った SPS 作業グループの主要交渉アクターが、SPS 協定案を「救う」ための努力を行ったものであると見ることができよう。

このプロセスでは、こうした少数のアクター間の論議の「マルチ化」、修正提案のうち TBT 協定の関連条文に波及しうる「貿易に対してもっとも少なく制限的」(パラ 21、現行第 5 条 6 項)についての検討を最終段階近くまで遅らせる検討順序の調整 (Issue Sequencing) が行われ、成功した。

以上をもとに、交渉理論によるさまざまな交渉ステージ区分について検討する。

まず、交渉を「フォーミュラ・フェーズ」とこれをもとにした「詳細のフェーズ」に 2 区分すること自体は正当であるが、SPS 交渉についてはさらに複雑なフェーズを経ることになった。SPS 措置については、まず非関税障壁について広範な調査と情報の集積が行われ、そのなかから特定されたことが交渉の発端であった。その意味で「争われている問題の『外縁』の決定」が関連する情報の集積とともに行われ、次いでこれをもとにして「問題の特定と定義」が本交渉ではなく、交渉の準備プロセスで行なわれた。

本交渉としての SPS 交渉は、準備交渉プロセスをもとにした関連する情報の交渉参加者による「共有」がまず行われた上で、「交渉の場のサーチ」、さらにここでの「主導原則のサーチ」が行なわれた<sup>99</sup>。「有利な譲歩を求めてのバーゲニング」ないし「立場の相違の縮小」は「実施細目のサーチ」のなかで並行して行なわれていた<sup>100</sup>。「最終バーゲニングのための予備交渉」と「最終バーゲニング」については明確に区分できない。SPS 協定案テキストはダンケル事務局

---

<sup>99</sup> 交渉の枠組みとして形式的に「交渉の『場』」が設定されても、実質的な「場」が設定されたわけではなかった。

<sup>100</sup> EC が主張した SPS 措置の対象範囲については「実施細目のサーチ」のなかでのひとつの争点となったが、この問題は「最終合意案」で「裁定」されたから、対象範囲の決着を「争われている問題の『外縁』の決定」と見ることは無理がある。この決定は「問題の定義」と「立場の相違の縮小」の間に行なわれることとされているからである。

長による「最終合意案」の「裁定」の形で行なわれ、また「明確化」作業は実体的には協定案のいわば「再読」であったからである。

結論として、交渉の「場」と主導原則のサーチは決定的な重要性を持つことができる。しかし、GATT のラウンド交渉のような多国間交渉の場においては、①関連する情報の集積を通じた問題の所在や交渉対象についての交渉参加者による「共有」が重要な意味を持つこと、②「主導原則」の詳細なルール化と交渉参加者間の対立点の収束方法として、比較表である「総覧表」が条文ドラフト準備作業として重要な役割を果たしたこと、③主要アクター間の合意とそのマルチ化、次いで条文テキストの全交渉参加者による合意に議長が重要な役割を演じたこと、など GATT 事務局・議長が重要な役割を果たした点は、交渉理論のステージ論では指摘されていないことであるが、合意形成の見地からきわめて重要である。

#### (4) SPS 交渉の交渉アプローチ

##### (「関税交渉アプローチ」と「ルール交渉アプローチ」)

SPS 交渉には、GATT の伝統的な「関税交渉アプローチ」と非関税障壁をはじめ新たな問題に対処するための「ルール・アプローチ」があり得た。

SPS 分野については、当初から「ルール・アプローチ」が指向されていたわけではなかった。東京ラウンドの準備交渉プロセスでは、明確に

- ①まず各国の措置をリストアップしたうえで、2 国間または多国間の場で互惠性を念頭に置きつつ「譲許」を交渉するという、「関税交渉アプローチ」、
- ②貿易への有害な影響を可能な限り削減または撤廃する見地から、健康・衛生規制措置の制定・運用に関する行動規範または一般的なガイドラインを制定するという、「ルール交渉アプローチ」

の 2 つのアプローチが交渉参加者により提案されていた。

ウルグアイ・ラウンドに向けての準備交渉プロセスでの論議でも、SPS 措置による譲許の利益の無効化または侵害に対して代償措置を講じるべきとの主張も強くなされており、SPS 問題についても関税交渉と同様二国間ベースで処理すべき問題であるという立場を表明している国も少なくない状況にあった。スタンダード・コードを念頭に SPS 措置についての透明性の向上のための手続きを定める「ルール・アプローチ」も主張され、ドゼウ議長は後者に傾いていたが、委員会としての結論とはならなかった。

プンタ・デル・エステ宣言のテキストは「ルール交渉アプローチ」を念頭に置いたものと読むことは可能であるが、「関税交渉アプローチ」が明確に否定されたわけではなかった。EC などによるアド・ホックの交渉の主張や紛争処理手続きでの途上国の利益の侵害に対する代償の主張は、「関税交渉アプローチ」の考え方に沿ってなされたものと見ることができる。しかし、前者のアド・ホックの交渉については SPS 委員会の機能のひとつとして位置付けられ、後者の途上国の利益の侵害に対する代償問題は横断的な紛争処理手続きの検討のなかに吸収されることにより解決し、「ルール交渉アプローチ」による SPS 措置のルール化が進められてゆくことに

なる。

「ルール交渉アプローチ」の SPS 分野への適用に関して、2つの考え方があった。ひとつはスタンダード・コードをモデルに SPS 措置についてのルール化を図ろうとするものであり、もうひとつは SPS 措置について全く新たなルール化を目指そうというものであった。前者を主唱したのは北欧グループで、この考え方に基づいてスタンダード・コードのテキストをパラフレーズした提案を積極的に行った。ドゼウ議長は準備交渉プロセスでの農業貿易委員会の時点ですでに透明性を基本として通報・協議手続きについての改善を「落としどころ」と考えており、SPS 作業グループ議長も同グループ発足当初の段階ではスタンダード・コードの改善もひとつの選択肢であるとの発言を行った。スタンダード・コードの改善によらず、まったく新しいルールの制定を目指す後者を強く主張したのが米国とケアンズ・グループであった。このような考え方の対立は、北欧グループがスタンダード・コードにおける通報など透明性に関する手続きを採用しつつ、SPS 措置に関して「調和」や「科学」概念を用いて新たなルール化を行うことに同調したことで解決されることになった。

ところで、「ルール・アプローチ」をとる場合には「関税交渉アプローチ」とは全く異なる交渉の手法を必要とする。まず、「何のためのルールか」という交渉目標に関する理念を設定したうえで、その実現手段としての「ルール」を決めなければならない。ここでいう「交渉目標」とは、「農産物貿易自由化」のような抽象的な価値理念などではなく、「ルール」の内容に密接な関連性を持つオペレーショナルな性格のものでなければならない。多国間でのルール交渉では、あるルールを作りたいと考える交渉アクターは交渉の「場」の他の交渉参加者により理解され、支持を得なければならないから、そのルールを正当化するための手段として「主導原則」を必要とする。これは GATT 一般協定で規定されているとか GATT において承認された前例に則っているという、「正統性」の外観を持っていなければならないが、交渉の柔軟性を阻害してしまうことにならないよう、その内容は十分な曖昧さを持たなければならない。

こうしたことから、ウルグアイ・ラウンド SPS 交渉の提案提出フェーズでは、さまざまな概念が提案され、そのうちのいくつかが「主導原則」として支持されることになった。

## (5) SPS 交渉の「主導原則」

SPS 交渉の「主導原則」に関して、準備交渉段階で提案された「互惠原則」と「透明性」、ラウンド開始直後の「無差別原則」と「貿易への影響の最小化」、次いで「調和」、「科学」そして「リスク」概念について検討する。

### (ア) 互惠原則 (Reciprocity)

互惠原則は、GATT における交渉で用いられる基本的な原則のひとつとされ<sup>101</sup>、GATT でのラウンド交渉で用いられてきた「関税交渉アプローチ」においては、これに照らして交渉参加国間の「利益の均衡」が図られてきた。すでにみたように、東京ラウンドの準備交渉過程において

---

<sup>101</sup> Kostecki[2001]は、このように述べたうえで、これを「相手側の行動を条件として行動をとるプラクティスである」と定義している(122 ページ)。

「関税交渉アプローチ」と「ルール交渉アプローチ」のいずれを SPS 措置に関する交渉に適用するかの議論が行われた際に、「ルール交渉アプローチ」における互惠原則の適用に疑問が呈された一方、コードそれ自体のなかで一定の互惠性を実現することが可能であるとする見解や、さまざまな交渉セクター間での互惠性のバランスの達成が可能とする見解が述べられた。この問題は、ウルグアイ・ラウンド準備交渉プロセスで再び論議されることになった。

ここでは、互惠原則は、SPS 措置による譲許の無効化・侵害に対する代償問題の形で提起された。確かに、輸入国が SPS 措置によってある農産物の輸入を禁止すれば、輸出国にとっては輸入国によるその農産物についての関税譲許について、利益の無効化・侵害であると主張することができる。しかしながら、SPS 措置の実際を理解している者にとっては、病虫害や病疫が存在しないステータスを守るために検疫措置を維持し、とることについてウェイバーの適用を求めたり、輸出国への一定のアクセスを保証したり、代償を負担することなどおよそ「ばかげた」(ridiculous)こと以外の何物でもなかった。こうした立場からすれば、「SPS 措置ないし関連する貿易障害の農産物貿易へのインパクトを、実際的かつ現実的な意味で、いかにして最小化することができるのか」<sup>102</sup>が問題であるべきであった。

輸入禁止による代償問題については、準備交渉段階では決着しなかった。しかし、交渉の目的を「貿易への悪影響の最小化」とする SPS 交渉の「場」で、交渉アクターが交代して SPS 措置に関する実際的な知識に基づく議論が行われるようになると、互惠原則は「ルール交渉アプローチ」による交渉の「場」から退場することになる。

互惠原則が SPS 交渉の「主導原則」となることはなかった<sup>103</sup>。

#### (イ) 透明性

SPS 措置に関する「透明性」の必要性については、交渉参加者共通の認識がウルグアイ・ラウンド交渉当初の段階から形成されていた。プンタ・デル・エステ閣僚会合直前の 1986 年 6 月、ドゼウ農業貿易委員会議長の「議長ノン・ペーパー」は、SPS 措置については「協議のための改善された、専門家の出席する場の設置」の必要性が述べられている。

SPS 措置の制定・実施状況についての情報や輸入解禁のための諸手続きの開示の不十分さは輸出国が不満を感じている主な事項のひとつであったから、こうした手続きの透明性の向上については容易に参加国の支持が集まった。しかも、東京ラウンドで成立したスタンダード・コードには、関連する国際機関との関係も含めた具体的なルールのモデルがすでに存在していた。

問題は、これをもって SPS 交渉の結果とすることで満足するのか、SPS 分野についてより強力で実効性のあるルールを導入するかであった。ドゼウ農業交渉グループ議長が前者の考え方をとった一方、主要な交渉プレイヤーは後者の立場をとった。すでに見たように、「ルール

<sup>102</sup> 1985 年 4 月の農業貿易委員会での発言。

<sup>103</sup> EC は個別問題に関するアド・ホック交渉を提案したが、問題とされた措置の緩和・変更が問題であった。途上国から「SPS 措置による輸出国の利益の侵害に対する代償」が提起され、7 月テキストで取り上げられたが、紛争処理に関する横断的問題として整理されることになった。

交渉アプローチ」にはスタンダード・コードをモデルに SPS 措置についてのルール化を図ろうとするものと SPS 措置について全く新たなルール化を目指そうとする考え方の対立があったが、「透明性」に関する限りスタンダード・コードをモデルとすることには後者の考え方をとる米国やケアンズ・グループにも異論はなかった。こうしたことから、スタンダード・コードをモデルとした「透明性」に関するテキストについては成文化作業の初期に確定し、議論の対象にはならなかった。

透明性は SPS 交渉を通じて「主導原則」であったが、主戦場ではなかった。

#### (ウ) 無差別原則

GATT の諸原則のひとつである無差別原則<sup>104</sup>が、「ルール交渉アプローチ」による SPS 交渉の「主導原則」として提起されたのは当然であった。すでに東京ラウンドの準備交渉でも、SPS 措置についての交渉技術・モダリティに関する 1972 年 8 月の GATT 事務局の検討案は、SPS 措置についての「ガイドライン」の内容として、「輸入品と国産品との平等な取り扱い」と「健康・衛生規則が最恵国待遇原則および無差別原則に基づいて適用されること」を挙げていた。

また、GATT 諸原則のうち「互恵原則」が適用できないとしても、「透明性」に代わる、SPS 措置について強力で実効性のあるルールのための「主導原則」としては無差別原則が有力と考えられた。こうしたことから、ウルグアイ・ラウンド開始後の初期のフェーズにおいてなされた提案のうち、ルール化の手がかりとされた概念は「SPS 措置が無差別的に適用されなければならない」という要件であった(米国、北欧提案)。

しかしながら、SPS 措置にスタndsスティル、代償、権利義務のバランス、内国民待遇を適用することは困難であるとの指摘や、「条件付きの無差別ルール」(conditional non-discrimination rules)を定めることの必要性の指摘(EC)がなされ、SPS 措置について無差別原則を単純に適用することについての疑問が共有されるようになった。こうした疑問を背景に 1988 年 10 月、SPS 作業グループ議長は農業交渉グループへの報告で「GATT20 条(b)と同第 3 条(内国民待遇)、第 13 条(数量制限の無差別適用)との間には、ある種の相反関係(a certain conflictual relationship)がある」と述べた。SPS 措置の性格についての議論が深まるにつれて、SPS 措置そのものに必然的に内包される差別を GATT の無差別原則とどのようにして整合化できるのかの問題に直面せざるを得ないことになったのである。

ところで、GATT 第 20 条柱書は差別的な取り扱いがありうることを認めつつ、これに 2 つの条件、すなわち「同様の条件のもとにある」諸国の間で「任意若しくは正当と認められない差別待遇の手段」としないこと、または「国際貿易の偽装された貿易制限となるような方法」で適用しないことを規定していた<sup>105</sup>。

<sup>104</sup> 筆者は論述の便宜上、最恵国待遇原則と内国民待遇原則を合わせて「無差別原則」の語を用いている。

<sup>105</sup> Sykes[1995]は、GATT 第 20 条柱書の要件を「疑似原則」(sham principle)としたうえで、スタンダード・コードの「国際貿易に不必要な障害となるような効果」(the effect of creating unnecessary obstacles to international trade)をもたないよう確保しなければならないとの規定(第 2 条 2.1)は疑似原則と GATT 第 3 条および第 20 条の「最小制限的な手段原則」(the least

この規定を念頭において、成文化の過程では、「基本的な権利義務」のひとつとして無差別原則を規定するとともに、「内国民待遇および無差別」の項を設けて具体的なルール化が模索された。後者については、リスク評価手続きや適切な保護水準の決定を含む取扱いに関し、①同様の条件下にあるか否かを問わず、同種の製品について国内産に比べあるいは締約国間において「不当に厳しい取扱い」を禁止する案と、②輸入締約国を含め同様の条件下の締約国間で「恣意的または不当な差別を行わない」ことを確保する案とが検討された(7月テキスト)。しかしながら、「同種の製品」に着目するこのようなアプローチと、口蹄疫清浄国による汚染国産の牛肉の輸入禁止措置や病虫害フリー国(無発生国)による病虫害発生国からの植物の輸入制限・禁止措置といった動植物検疫における現実のプラクティスとの論理的整合性をつけることは極めて困難であることが明らかになった。

こうしたことから、10月テキストでは「同種の製品」に着目してのルール化のアプローチが放棄され、10月テキスト改訂版で「内国民待遇および無差別」の項目が削除されて「リスク評価・適切な保護の水準の決定」の項で適切な保護水準に関するルール化の要素としての検討が続けられた<sup>106</sup>。結局、ブラッセル・テキストでは適切な保護水準に関して①整合性の要件とともに、②異なった保護の水準の設定が「差別または国際貿易に対する制限」となる場合に「保護の水準の『恣意的または不当』な区別を避ける」ことが義務とするとともに、SPS委員会がこの「指針」を作成すること、その際に「人の健康に対する危険であって人が任意に自らをさらす者の例外的な性質」などを考慮することとなった。既述のように、加盟国がそれぞれ適切な保護水準を設定することは加盟国の権利として交渉参加者に受け入れられつつあり、それだけにこれにいかなる制約要件を課するか(課されることが受け入れ可能か)が交渉の大きな焦点のひとつとなっていた。食品安全分野では、生食の習慣など食習慣の違いによるリスクへの許容度が違うことが知られていたものの、こうした要素を織り込んだ規定化には相当の困難があった。交渉アクターたちは、このような問題にこれ以上深入りせず、新しい「科学」概念などSPS措置に対する規律として実効性が見込まれる「主導原則」の詳細なルール化に論議を集中することとしたといえよう<sup>107</sup>。

ところで、SPS協定に規定された「病虫害無発生・低発生地域」(現行第6条)は、加盟国の

---

restrictive means principle)を受け継ぐものであるが、内国民待遇原則と整合している措置であっても問題とされる道を開くものであるとしている(70~71ページ)。すでに見たように、SPS協定においては「貿易への影響の最小化」は無差別原則とは異なるドラフト経過をたどっており、GATT第20条、さらに第3条が「最小制限的手段原則」を内包するとの著者の理解には無理がある。<sup>106</sup> 「内国民待遇および無差別」のテキストの一部は、「基本的な権利義務」に移動した。SPS分野では各国間で「同一の条件」など存在しないとの指摘を反映して「同一または類似の条件」との表現が採用されていることから、第20条柱書の確認である前文パラ1の表現と齟齬が生じている。なお、公定訳では前文の“the same”を「同様の」、第2条3項の“identical or similar”を「同一のまたは同様の」としている。

<sup>107</sup> EC・ホルモン牛肉紛争事案(DS26,DS48)およびオーストラリア・サーモン紛争事案(DS18)のパネル・上級委員会報告で判断基準が示され、2000年6月のSPS委員会でガイドラインが採択された(Guidelines to further the practical Implementation of Article 5.5 (G/SPS/15, 18 July 2000))。

領域内のみならず、複数の加盟国の領域にわたりうるものとされたことは、加盟国の「産品」間または加盟国間の差別待遇を禁止するこれまでの無差別原則の概念を修正し拡張するものであったが、この点については大きな議論にはならなかった。「病虫害無発生・低発生地域」の存在が交渉アクターにとって、いわば自明のものであったことによるものと考えられる。

無差別原則は、SPS 交渉においても「主導原則」であった。しかし、交渉アクターたちはこれを「基本的な権利義務」に祭りあげるとともに具体的なルール化は適切な保護水準の要件としては「打ち掛け」とし、また病虫害無発生・低発生地域の概念を条文化することによりこの概念について重要な変更を加えたのである<sup>108</sup>。

### (エ) 貿易への悪影響の最小化

準備交渉段階の農業貿易委員会で提示された「貿易への悪影響を最小化する」概念は、SPS 措置が貿易上の効果としては輸入制限や禁止措置そのものであるという現実と、自国民と動植物の生命・健康の保護であるという措置をとる目的とを両立させ、何らかの GATT 上の強化された規律に服させることを目的とする交渉を開始させるためのキー・ワードとして、プンタ・デル・エステ宣言に明記された。その意味で、この概念は、SPS 交渉のスタート段階から、「主導原則」として確立されていたということが出来る。

この概念は、SPS 交渉の過程で①貿易への悪影響の絶対的な最小化(minimize)、②SPS 措置をとる必要との相対的な比例性(only to the extent necessary, not more stringent than necessary, not unnecessarily restrictive to trade)、③貿易への悪影響が最小限のものを選択(the least restrictive to trade, the least degree of trade restriction)という、3つの概念に分化して、ルール化が試みられた。

①の「貿易への悪影響の絶対的な最小化」のテキストは前文に規定されたが、ブラッセル・テキストまでの段階までは本文中には規定されず、ダンケル・テキストで適切な保護水準の設定の際の要件として規定された(現行第5条4項)。これは、要件として「最大限の輸出機会を与える」との文言を加えることに固執したアルゼンチンとの妥協の結果であった<sup>109</sup>。

②の SPS 措置をとる必要性との比例要件については、「基本的権利義務」におかれた“only to the extent necessary”の表現は成文化作業を通じて変更がなかった。一方、SPS 措置が“not more stringent than necessary”または“not unnecessarily restrictive to trade”であるとの要件については、まず紛争処理に関し規定化が試みられ、ブラッセル・テキスト段階では適切な保護の水準についてこのような要件を課すアプローチと、「最大限の貿易機会を与える」ことを要件とするアプローチが対立していた。この対立がダンケル・テキストで①の表現により整理されたことにより、比例要件のテキスト化は放棄された。

---

<sup>108</sup> この意味で、Hudec[2003]が SPS 協定によって伝統的な GATT の無差別原則に新たな基準が持ち込まれたと指摘しているのは正しい。

<sup>109</sup> アルゼンチンは、「貿易への悪影響の最小化の目的」の表現を受け入れるに当たり、考慮することを“shall”とすべきとした。しかし、NAFTA 交渉に関して米国行政府は環境を犠牲にして貿易を推進しているとして NGO による批判にさらされていたことから、米国はこれを拒否して現行のように“should”となった。NAFTA の該当規定(第 715 条 3 項)も同じ文言である。

③の貿易への悪影響が最小限のものを選択は、前文や目的、基本的な権利義務ではなく、SPS 措置の制定に関する具体的なルール化に関して問題となった。原則論として、適切な保護水準の実現のための SPS 措置として、さまざまな選択肢のうちで貿易への悪影響が最も少ないものを採用すべきことに異論がないとしても、この考慮要素として何を許容できるかが焦点となった。「技術的・経済的実現可能性」を考慮することには問題はなかったが、EC のように「真正な消費者の懸念」まで考慮に入れることには強い反対があり、EC 案は結局ダンケル・テキストに採用されなかった。

この「最小制限的」(the least restrictive to trade)の表現については、ラウンド交渉の最終段階で米国から附属書に定義を設けることが提案されることになる。米国から出された修正提案は、このような表現を用いていない NAFTA との整合性、米国・アルコール・モルト飲料輸入制限事案等のパネル報告、さらに TBT 協定案テキストでの「必要以上に貿易制限的でない」(not more trade restrictive than necessary)の要件(現行第 2 条 2.2)を念頭に置き、TBT 協定案テキストの修正とともに提案されたことから、最もデリケートな交渉となった。結局、TBT 協定の表現と類似しないよう、“not more trade restrictive than required”が採用されることになった<sup>110</sup>。

「主導原則」としての貿易への悪影響の最小化は、理念規定として前文、基本的な権利義務および適切な保護水準の設定の際の配慮事項としていわば「祭り上げられ」、実体的なルールとしては SPS 措置の選択の際の基準として EC が当初提案した「貿易への悪影響が最小的なものを選択」が最終的には「要求される以上に貿易制限的でない」(not more trade restrictive than required)とすることで決着した。SPS 交渉にとっては外的な要素であるパネル判断とその表現がテキスト内容に反映した例である。

#### (オ)調和

東京ラウンドへの準備交渉の段階で、SPS措置の制定・運用に関する行動規範またはガイドラインのひとつとして挙げられていた「規制の調和」(harmonization of regulations)は、東京ラウンド交渉の結果、スタンダード・コードに結実することになった<sup>111</sup>。さまざまな規制を「調和」するとの概念は、ウルグアイ・ラウンドへの準備交渉プロセスで再び提起され、ラウンド交渉開始直後の 1987 年 7 月、「健康・衛生規則の調和」として米国から提案された。この概念は、ケアン

---

<sup>110</sup> 公定訳では SPS 協定の“required”、TBT 協定の“necessary”ともに「必要である」と訳し、区別していない。Sykes[1995]は、この規定を GATT 第 3 条および第 20 条、スタンダード・コードにおける「貿易への影響の最小化原則」の延長上に位置付けている(77～85 ページ)が、SPS 協定の成立過程はより複雑な経過をたどったことは既にみたとおりである。この著者は、別の著書 Sykes[2003]で「最小制限的要件」をコスト・ベネフィット分析と同様に適用可能性が高いと評価しているが、すでに論じたように実務上機械的な適用は困難であることから、「科学」概念に比べより有効であるとはいえない。

<sup>111</sup> スタンダード・コード第 2 条 2.3。スタンダード・コードでは国際基準が存在する場合の使用義務が定められていたが、広範な例外事由が認められており(第 2 条 2.2)、しかも措置が国際基準と相当程度異なっていて、貿易に重大な影響がある場合に説明義務が定められていた(第 2 条 2.5)に過ぎなかった。

ズ・グループ、北欧グループ、ECもその提案に採用したことから、「調和」概念は「主導原則」としての地位を得ることになり、1989年4月の中間レビュー合意ではSPS交渉の目的およびそのための手段として位置付けられた<sup>112</sup>。

しかし、これら主要交渉プレイヤーの提案における「調和」概念のニュアンスはそれぞれ異なっていた。米国の場合、SPS措置の調和は「人・動植物の健康・生命に支障が生じない限り」という条件付きであること、換言すればSPS措置の調和が「人・動植物の生命・健康の保護」と両立しえない場合がありうることを含意していた。また、各国のSPS措置を国際基準に基づかせることは「調和」にはかならないが、ことさら区別していた。ECは、各国のSPS措置の国際的な調和の重要性を強調しつつ、「調和」するべきSPS措置とそうでないものを区別する基準に言及し、また「調和」のみではすべての問題の解決にはならないとしてアド・ホックの交渉を行うべきとした。ケアンズ・グループは、「調和」を国際貿易への障害の除去の手段として積極的に位置付けるものの、完全な「調和」は技術的に困難であることを認め、そのような場合には「同等性の原則」のもとで「同じ」措置でなくても「同等」であれば相互に認め合うべきであるとした。北欧グループは「調和」について関連国際機関による国際基準と当該条約・機関との権限関係を強く意識していた<sup>113</sup>。

また、米国は「調和」に加えて「科学」概念を提案し、①SPS措置の調和の見地から国内措置・規則を国際基準に基づかせること、および②SPS措置を実証可能な科学的証拠に基づくものとすることを提案したことも、「調和」に関する議論を混乱させることになった<sup>114</sup>。

中間レビュー合意以後の提案提出プロセスでは、「調和」の提案国であった米国が「科学」に関心を移す一方、ケアンズ・グループが「調和」に関する論議を主導するようになる。議論の中心は、国際基準よりも厳しい措置をとることが許されるべきか否か、許されるとすればいかなる条件のもとにおいてか、であった。世界的な「調和」が困難であることも認識されていた。ケアンズ・グループは、完全な調和の実現が困難であるとして措置の「同等性」、グローバルな「調和」は困難であるとして地域レベルでの「調和」も提案した。「共通の表現」から協定案テキストのドラフト過程に入り、ECから米国との貿易問題を背景に、国際基準の選別を行う「スクリーニング」や国際基準に適合しているにもかかわらず国内承認手続きを理由に輸入が認められない場合の「暫定輸入制度」が提案されようになると、「調和」は交渉初期段階の「主導原則」とし

---

<sup>112</sup> こうしたこともあって、SPS措置の「調和」がそもそも農業交渉の目的のひとつであったとしているものがある(Stewart[1993]8ページ)。また、Bredahl & Forsythe[1989]のように、もっぱら「調和」の観点でSPS交渉を論じているものもある。なお、スタントンWTO上級参事官は、プンタ・デル・エステ宣言の「関連する国際機関の合意を考慮しつつ」「国際基準を媒介とした調和」が含意されていたと理解していると述べている(2009年8月28日のインタビュー)。

<sup>113</sup> このようなニュアンスの差はあったものの、関連国際機関による国際基準をSPS協定によって「義務的なもの」(mandatory)とする用意はこれらの国々の間にはあった、とされている(2009年3月9日付ベリホルム氏からのメール回答)。

<sup>114</sup> 米国は中間レビュー後の提案と明確化のプロセスで「各国のSPS措置は国際基準と調和させ、適当な国際基準がない場合には実証可能な科学的証拠に基づかねばならない」こと、「国際基準に基づくSPS措置は正当な科学的証拠に基づくものと見なす」としたことで、これを整理した。

での魅力を失うことになる<sup>115</sup>。

そもそも、「調和」の手がかりとなるべき国際機関・基準の実態に問題があった。ウルグアイ・ラウンド交渉当時、「国際食品規格委員会の国際基準は対象範囲こそ広いものの見直しがなされないまま放置され、時代遅れになっているものが多く、国際獣疫事務局による国際基準は良質であるものの対象範囲が狭く、国際植物防疫条約に至っては事務局すらなく国際基準と呼べるものは未制定の状況にあった」<sup>116</sup>。特に国際植物防疫条約においては、地域単位での取り組みがなされていたこともあって「地域レベルでの調和」が検討され、このアプローチは1990年6月の「共通の表現」まで維持された。

中間レビュー合意でSPS交渉の手段であるとともに手段でもあるとして位置付けられた「調和」の成文化のプロセスには、大きく分けて目標規定、国際基準の遵守義務規定、そして国際基準より厳しい措置をとる場合の要件規定の設定へという、3つの流れがあった。

目標規定としては、「調和という長期的目標」が目的規定のひとつとして規定されていたが、目的規定が10月テキストで廃止されたことから前文に「調和されたSPS措置の使用の促進」として規定されることになった。

国際基準の遵守義務については、ドラフト・テキストごとに義務の程度が“should, whenever appropriate, base”(7月テキスト)、“shall, whenever appropriate, base”(10月テキスト)、“shall base (...), where they exist, except (...)”(10月テキスト改定版)と次第に強化されて確定した。

国際基準より厳しい措置をとる場合の要件については、まず基本的な権利義務の問題としてこのような措置を認めるべきか否かという「入り口」論から出発したことから、10月テキスト段階になってからようやく「科学」概念を用いて要件を定める議論が開始された(この論議は次で述べる)。

一方、米国とECとのSPS措置に関する貿易問題を背景とした2つの提案がECからなされていた。そのひとつが国際基準の「選別」(screening)提案であり、もうひとつが「暫定輸入制度」提案であった。前者は説明義務を負う一方で基づかねばならない国際基準の選択を可能にするもので、米国とのホルモン牛肉問題を背景にしていた。後者は国際基準に基づいている食品が国内承認手続きの未了を理由に輸入が認められないプロシミドン残留基準問題が背景にあった。この2つの問題は、国際基準の実態および国際基準と国内承認手続きとの乖離に関する重要な論点を提起するものであった。すなわち、ECは、国際基準を媒介とする「調和」の推進を主導していたケアンズ・グループに対し、実際の国際基準がこうした単純な準拠義務の強化では律することができる実態にないことを浮き彫りにし、また米国の国内手続きが国際基準に適合している産品であっても輸入を認めないものであることを明らかにした。ECの指摘は2国間問題を背景にしていたが、多国間ルールの問題として、実態に合っていない国際基準であってもなくても一律に「基づく」べきなのか、農産物が国際基準を完全にクリアーしてい

<sup>115</sup> 北米自由貿易協定 (NAFTA) では「調和」という言葉は用いられていない。

<sup>116</sup> ベリホルム氏からの聞き取り (2008年9月4日) およびその著書 Bergholm [2006] による。

でも輸入国で未承認である場合には輸入が認められない問題をどう解決すべきか、という「調和」の理念と現実との乖離を指摘していた。これらの問題は、2 大プレーヤーの貿易問題に絡むものであっただけに、曲折を経て前者はSPS委員会の任務(現行第12条4項)、後者は管理、検査および承認手続きに関する附属書C(第1項最終パラ)で「目立たない」形により処理されて決着した<sup>117</sup>。

このようにして、テキスト上「調和」について義務的規定が強化された形で残った一方、「調和」にかかわる実際上の問題については、協定実施後の問題として残されることになった。注意すべきことは、成文化の過程で「長期的な目標としての調和」が「目的」規定の内容として規定されたことはあったが、「基本的な権利および義務」として取り上げられたことはなかったことである。

多国間交渉での合意形成において、「主導原則」は重要な意味を持つが、ある概念が「主導原則」として認知されたからといって、交渉の山場が終わるわけではない。これに続く「実施細目のサーチ」がきわめて重要であるとともにいかに困難を伴うものであるかの好例が、「調和」概念に関する成文化のプロセスであった。しかも、SPS交渉におけるもうひとつの重要な「主導原則」であった「科学」概念との間に論理的な整合性をつけなければならなかったから、困難はさらに大きなものとなった。

#### (カ) 科学

「科学」は、SPS交渉におけるその他の「主導原則」と異なり、ラウンド交渉開始後になってから提起されたものである。「科学」概念は、1988年2月、米国からSPS措置が「正当で実証可能な科学的証拠に基づくこととするよう GATT を強化する」ことが提案された。これは、ECとのホルモン牛肉をめぐる紛争を背景としていた<sup>118</sup>。

SPS協定における「科学」関連規定は、その後の紛争処理事案におけるパネルや上級委員会報告における争点のひとつとなり、また一部のNGOからは「科学至上主義」であるとして批判されることとなった。SPS交渉において、「科学」概念は重要な論点のひとつであったが、注意すべきことは、①米国のみでなくケアンズ・グループ、EC、北欧グループなど交渉主要プレーヤー間に、ニュアンスの違いはあったものの「科学」をメルクマールとすることについては意見の相違がなかったこと、および②「科学」が相対的なものであり、不確実性を伴うこと、科学者の意見にはさまざまなものがあることが当初から意識されていたことである。

---

<sup>117</sup> 国際基準に合致した産品であっても国内承認手続きがなされていないことを理由とする輸入禁止問題は、米国と EC 間の残留農薬に関する現実の貿易問題であり、カナダの「国際基準を考慮する」との調停案によりいわば「打ち掛け」となった。この問題は「調和」の限界を象徴する「灰色措置」であり、米国は EC・GMO 紛争においても EC の国内承認手続きそのものをあえて問題にすることを避けている。

<sup>118</sup> 前年3月、米国はスタンダード委員会に対し、ECの家畜に対するホルモン投与の禁止は科学的基礎を欠き(without scientific basis)、入手可能な科学的証拠(available scientific evidence)には人の健康に危害を及ぼすものはないとして、スタンダード・コードに基づく利益の無効化・侵害であるとして調査を要求していた(TBT/Spec/18)。また、1988年1月には通商法301条に基づく制裁措置を発動していた。

米国からの「科学」概念の提案に続き、ケアンズ・グループはSPS措置の要件とのひとつとして「実証可能な科学的証拠」を挙げるとともに、科学的証拠などをもとにしたリスク評価を行ったうえで決定されなければならないとし(1989年10月提案)、北欧グループもSPS措置は十分なリスク評価に基づくべきこと、その際に「入手可能な科学的証拠」を考慮すること、また「正当な科学的証拠」に反して維持してはならないとし(1989年12月提案)、ECもSPS措置をとる場合には「入手可能な科学的証拠」などをもとに適切な保護水準」を評価すること、またSPS措置が「正当な科学的証拠」に反し提示されないよう、「入手可能な科学的証拠」、特に認知された国際機関から出された科学的証拠を考慮することを提案した(1989年12月)。このようにして、「科学」概念は提案されるとほぼ同時に「主導原則」の地位を得ることになった。

他方、「科学」が絶対的なものではないことは、提案直後の段階で指摘されていた。北欧グループは、①消費パターンを含めた地方的・地域的要素を考慮せざるを得ないこと、②健康・生命へのリスクの相対性、③倫理的価値観に基づく場合など特定の場合には「科学」以外の要素を考慮せざるを得ないことを挙げ、「科学」を絶対的なものとするものの危険性を指摘した(1988年11月)。さらに、翌年の提案でSPS措置を「正当な科学的証拠」に反して維持してはならないとするとともに、科学的証拠が決定的でなくあるいはこれに疑問がある(inconclusive or in doubt)の場合には、挙証責任を転換するとした(1989年12月提案)。このような指摘に対して、「科学」が絶対的なものであるといった反論は行なわれなかった。議論は「科学」の相対性、不確実性を前提としつつ、この概念に関連する「調和」、適切な保護水準、リスクとその評価などといった概念との関係を整理しつつどうルールとして詳細化するかに焦点が移ってゆくことになった。

「科学」概念についての「フォーミュラの詳細化」には、①基本的な義務、②リスク評価の際の考慮要素、③国際基準よりも厳しい措置をとる場合の要件、および④科学的証拠が不十分な場合をそれぞれどう規定するか、の4つの論点があった。

SPS措置についてのルール化を「科学」をメルクマールとして行なうべきことを基本的な義務のひとつとして位置付けることに、交渉参加者の間に異論はなかった。しかし、SPS措置が科学的証拠に「基づくべき」(be based on)とする米国、ケアンズ・グループと、SPS措置が科学的証拠に「反して維持してはならない」(not be maintained against)とするEC、北欧グループが対立し<sup>119</sup>、科学的証拠の内容が多義的であり、多数意見もあれば少数意見もあることを考慮して「認知された科学的証拠との不一致がないよう」(not inconsistent with recognized scientific evidence)確保すると改められるなどの曲折を経たのち、確立された「科学的な原則」(scientific principles)と「入手可能な科学的証拠」(available scientific evidence)を区別し、各国のSPS措置は前者に「基づく」(based on)ものとし、後者には「反した形で維持しない」(not maintained against)ことを義務とすることとした(ブラッセル・テキスト)。この問題はラウンド交渉の最終段階の「明確化プロセス」で再度取り上げられ、「科学的証

---

<sup>119</sup> 前者が輸入国により重い立証責任を負わせたい輸入国の立場を、後者はこの逆の立場を反映していたことはいうまでもない。

拠」については「第 5 条 7 項(暫定措置)に規定する場合を除くほか、十分な科学的証拠なしに維持しない(not maintained without scientific evidence)」とすることで決着した。

「入手可能な科学的証拠」をリスク評価の際の考慮要素とすることには、争いがなかった。これとは対照的に、国際基準よりも厳しい措置をとることについては、議論の焦点のひとつとなった。国際基準が求めるよりも厳しい措置をとることを基本的な権利とすべきとする立場と、そのような措置を禁止すべきとする立場との争点となったからである。この対立は、SPS措置を「合理的な科学的正当化なしに導入または維持してはならない」(10 月テキスト)という形で調整が図られ、次いで 10 月テキスト改定版ではより要件を詳細化して、国際基準により達成されるよりも高い保護水準となるSPS措置については、国際基準と異なる措置を導入または維持することができるのは、①正当な科学的正当化があり、かつ②かかる措置がこの決定(SPS協定案)の適切な保護水準に関する無差別要件の規定に反しない場合であるとされた。ブラッセル閣僚会合の段階では、このテキストとケアンズ・グループの南米を中心とする強硬派が支持する 10 月テキストに近い文言との立場の調整がついていない状況にあった。この対立は、ダンケル・テキストで前者を採用することで解決した<sup>120</sup>が、この条項もラウンド交渉の最終段階の「明確化プロセス」で再度取り上げられることになる。問題は、「科学的正当化」と「科学的証拠」との関係を整理するべきとして提起され<sup>121</sup>、「科学的正当化」に定義を付す、「科学的基礎」に置き換える、あるいは削除するといった選択肢が検討され、結局「科学的正当化」に関する本文の規定はそのままにして、これに脚注を付すことで決着した(現行第 3 条 3 項脚注)。

科学的証拠が不十分な場合についての規定の必要性は、早い段階から認識されていた。これに応える形でフォーミュラを提示したのはケアンズ・グループであった。ケアンズ・グループから 1990 年 4 月になされた提案は 6 月テキストにほぼそのまま採用され、文言上の要件を緩和して 10 月テキスト改定版で確定し、以後修正が施されることはなかった。この規定のテキストについて交渉参加者間で唯一対立があったのは、関連する科学的証拠が不十分な場合に SPS 措置の適用を「一時的に」(temporarily)なものとするかどうかであった。ケアンズ・グループの提案にあるこの表現に対し、北欧グループは「科学的証拠が不十分なのは一時的な状況下とは限らない」としてこの文言の削除を主張し、結局「暫定的に」(provisionally)とすることで決着した。

ところで、国際基準が存在しない場合や国際基準とあえて異なる措置をとる場合に「科学的正当化」が必要であるのであれば、国際基準に基づくことは「科学」に基づくことと同義であるはずである。しかし、「科学」と「調和」の両者の関係をテキスト上明示的に整理することは、成文化プロセスの初期段階で放棄された。「共通の表現」のプロセスで事務局が提示したように、国際基準と一致している SPS 措置は「正当な科学的証拠に基づく」と見なす」(shall be

<sup>120</sup> あわせて、基本的権利義務の「適切な場合には国際基準よりも厳しい措置をとること」が権利として含まれるとの文言が削除され、関連するSPS協定案の規定が適切な保護水準の決定に際しての無差別要件の規定から危険性の評価・適切な保護水準の決定に関する規定へ変更された。

<sup>121</sup> NAFTAのテキストでは「科学的証拠」(scientific evidence)、「科学的基礎」(scientific basis)は用いられていたが、「科学的正当化」(scientific justification)は用いられていない。

deemed to be based on sound scientific evidence)ことは、ひとつの解決であった。この考え方は6月テキストで人、動植物の生命・健康を保護するために必要であるとともに「入手可能な科学的証拠と整合していると推定される」(shall be presumed to be (...) consistent with available scientific evidence)として示されたが、その後のドラフト・テキストではより一般的な表現に拡張されることになった。

このことは、「調和」の手段である国際基準の実態と問題についての認識が広まってゆくとつれて「調和」の主導原則としての地位が低下し、これに代わって「科学」を「主導原則」としてフォーミュラの詳細化が進められていったことを反映しているものといえよう。「科学」は、差別を行なわざるを得ないSPS分野の現実を、どのようなものであれば「正当化でき」(justify)、どのようなものが「正当化できない」(unjustifiable)のかのメルクマールとして重要な手段であると考えられたのである。

### (キ)リスク

SPS分野において各国の措置が異なる措置がとられている背景として、各国政府のリスクに関する判断が異なること、異ならざるを得ないことは、ウルグアイ・ラウンドへの準備交渉プロセスで指摘されていた(1985年10月会合)。その際に提起された概念が「受け入れる用意のあるリスク」(criteria what risk it was prepared to accept, degree of risk that the country concerned were prepared to accept)、気候上、地理的、病害の発生状況などのファクターの相違を背景とした各国ごとの「異なった保護レベル」(different levels of sanitary protection)であった。準備交渉の段階では「リスク」概念についてこれ以上議論が深まることはなかった。ウルグアイ・ラウンド交渉開始後、年末に中間レビュー閣僚会合が行なわれることとなる1988年、ECから各国の主権的権利(sovereign right)としての「健康保護水準」(level of health protection)とともに「リスク評価」の概念が提起され(1988年4月提案)、同年11月には北欧グループから「科学的証拠がそれ自体相対的である」(relative in nature)ことを理由に各国が「受け入れ可能なリスク水準を決定する権利」(right to individually assess the acceptable level of risk)を持つべきことが提案された<sup>122</sup>。

ECや北欧グループからなされた「リスク」とこれに関連する「保護水準」の概念<sup>123</sup>については、議論を深めるだけの時間がなかったこともあって、中間レビュー合意では取り上げられなかった。中間レビュー合意後のプロセスで「リスク」に関する概念、ことに「受け入れ可能なリスク水準」、「リスク評価」、「病虫害無発生地域」についてのルール化の考え方を具体的に整理した

---

<sup>122</sup> このリスクの程度の評価と保護すべき水準とは裏腹の関係にある。ケアンズ・グループは1990年4月の提案の際に、安全性への関心は優先的地位を占めるが、輸入国は同様のリスクがある国よりも厳しい措置をとったのはなぜかという正当化ができるはずであり、その手段が「受け入れ可能なリスク水準」の概念である、これは措置の緩和を意味するものではなく、誤解を招くようであれば“level of negligible risk”あるいは“acceptable level of protection”も考えられる、と発言した。

<sup>123</sup> ECは提案でSPS措置が「理論的なリスク」(theoretical risk)でなく「現実のリスク」(actual risk)を抑制するための必要最小限度のものとする、リスク評価を国単位でなく地域単位で行なうことなどとしており、必ずしも単純な輸入国側の立場をとっていたわけではない。

のはケアンズ・グループであった<sup>124</sup>。ECにとって、この概念はSPS措置による保護の側面のみでなく、近い将来実現を目指す域内市場統合を目指してのEC委員会の権限強化の手段であった<sup>125</sup>。対照的だったのは、米国の対応であった。「科学」概念を提案した米国は、これと密接な関係がある「リスク」に関して、その提案では触れず、かといって反対も行なわなかった。米国は「デラニー条項」に基づき人の健康に関して「ゼロ・リスク」の政策をとっていたことから、行政府としては慎重な態度をとらざるを得なかったものとみられる<sup>126</sup>。

なかでも、「受け入れ可能なリスク水準」は「調和」の代替である「同等性」のルール化も含め、各国政府による政策判断を許容する重要な概念であった。それだけに、この要件をどのように定めるかが大きな争点となった。初め、この水準は①適切なリスク評価を経て特定され、かつ②必要な保護を確保しつつ最大限の貿易機会を確保するものとされていた(6月テキスト)。前者のリスク評価手続きの要件はブラッセル・テキストで削除され、後者の最大限の貿易機会については、「貿易への悪影響を最小化するとの目標を考慮に入れる」ことで決着したことで、この水準は定義上加盟国政府が「適当と判断した水準」であることとなった。さらに、保護水準の決定が各国政府に委ねられたとしても、水準が恣意的に設定されることを防ぐため、適切な保護水準の「整合性」と「無差別原則」を要件とすること、そのためのガイドラインをSPS委員会で検討することでいわば「打ち掛け」とされたことはすでに見たとおりである<sup>127</sup>。

「リスク」概念は、各国の客観的な状況の違いとともに政策判断という主観的要素が存在するというSPS措置のもつ現実と、一般的に適用可能な「科学」との橋渡しとなる、重要な「主導原則」であった。

以上が「主導原則」とそのフォーミュラの詳細化の過程の要約である。SPS協定の交渉経過を取り扱った諸著作は無差別原則、「調和」、「科学」といった言葉の主導原則としての意味を看過し、単に主要国の提案に共通にみられることをもって交渉参加国間の「コンセンサス」と誤解

---

<sup>124</sup> ケアンズ・グループのうち、オーストラリアやカナダにSPS措置の専門家がいたこと、さらに、チリなどの南米のメンバー国も「病虫害無発生地域」の概念のルール化に強い関心があった(スタントンWTO上級参事官とのインタビュー2009年8月28日)。

<sup>125</sup> EC委員会が「病虫害無発生地域」はじめリスク評価の考え方を提案した背景には、加盟国へのグリップを強めたいとのEC委員会の意図があったと見られている(同上)。

<sup>126</sup> 米国政府はウルグアイ・ラウンド終結後、デラニー条項がSPS協定の「適切な保護の水準」の例であると説明している(USTR[1994]94ページ)。また、米国行政府は、並行して行なわれていたNAFTAテキストでは加盟国の基本的な権利に適切な保護水準を定めることができる旨の規定があること(第712条第2項)を承知しつつ、SPS協定でこのような扱いとすることは拒否するとの立場をとった(同上)。

<sup>127</sup> 山下ほか[2008]は、SPS協定のさらなる改善の見地から、適切な保護水準は同様の食品について異なる可能性があることを理由に協定第5条5項を削除するか緩やかに解釈するべきであるとし、Button[2004]も同旨を述べているとしている(404ページ)。しかしながら、同規定は適切な保護水準が「整合性」をもっていることを求めているのであり、同一であることを求めているのではないこと、SPS交渉で各国の適切な保護水準の設定について制約要件を設けないという選択肢はなかったことを考慮すれば、必要性も実現可能性もない提案である。なお、Button[2004](108ページ)が述べているのは解釈の柔軟性であり規定の削除ではない。

している。このような理解では、なぜこれらの概念に関する規定についてドラフト過程でさまざまな曲折を経たのかを説明できない。

SPS 協定の経過について最も詳しく取り扱った Croome[1995]においても、交渉プロセスについての事実関係の叙述が不正確で、交渉経過の認識に誤りがある。同著は、1988 年末の中間レビュー閣僚会合までに①国際基準との調和、②GATT 第 20 条(b)を強化して SPS 措置を「正当な原則と科学的証拠」に基づかせること、③通報・協議手続きの強化について、閣僚レベルでの合意が可能となっていて、1990 年 11 月には SPS 協定のドラフトには「未決定の問題がわずかに残されていた」ものの、ブラッセル閣僚会合での最終的決定の用意ができていたとし、ラウンド交渉の最終段階で NGO の批判を契機に専門家が「目立たない形で」(discreetly)テキストの修正が行われたことに触れている<sup>128</sup>が、「ダンケル・プロセス」に関しては SPS 交渉に全く触れていない。したがって、この著書によれば SPS 交渉はブラッセル閣僚会合までに実質的に終わっており、最終段階で非公式な修正が行われただけということになる。これは明らかな事実認識の誤りである。なお、Prévost and Van den Bossche [2005]は、「調和」に関する主要国の立場について極めて簡単に整理したうえで、無差別原則と偽装された貿易制限の禁止について「一般的な合意」があったとするなど雑駁な記述を行っている<sup>129</sup>。

小寺[2000]が人、動植物の健康状態の向上と国際的調和との間には明らかに緊張状態が存在している等とし、「SPS 協定には緊張関係にある諸要素が混在」している<sup>130</sup>としているのも、SPS 協定テキスト上の主導原則の痕跡と実際の規定内容との関係についての誤解に基づくものといえよう。

さらに、Stewart[1993]は、SPS 交渉の経過はもちろん協定の内容について理解しないまま叙述を行っている。例えば、1990 年 11 月段階(すなわちブラッセル・テキスト)での合意点として、SPS 措置は無差別に適用されなければならない、偽装された貿易制限であってはならないこと、一般的に受け入れられた科学的原則に一致した形で調和しなければならないことを挙げている<sup>131</sup>。

## (6) SPS 交渉を規定した外的要素

SPS 交渉の場合、交渉の内容と結果に影響を及ぼすという意味で重要な外的要素は、SPS 関連の貿易問題、関連するパネル報告、北米自由貿易協定 (NAFTA) の締結、そして環境・消費者 NGO であった。換言すれば、SPS 協定という国際条約の形成には、関係する事件、判例、他の国際規範および一般人による関心が重要な役割を果たしたといえることができる。

### (ア) SPS 関連の貿易問題

ウルグアイ・ラウンド当時の SPS 問題としては、EC・米国間のホルモン牛肉規制問題、米国・

---

<sup>128</sup> Croome[1995]235～236、237～238、375 ページ。

<sup>129</sup> Prévost and Van den Bossche [2005]240～241 ページ。

<sup>130</sup> 小寺[2000]167 ページ。

<sup>131</sup> Stewart[1993]200 ページ。

EC 間のワイン残留農薬承認問題、口蹄疫汚染地域からの食肉輸入制限問題、地中海ミバエの発生を理由とする英国産トマトの輸入制限問題、牛海綿状脳症 (BSE) 問題、チリ産ブドウへの青酸カリ混入問題などがあった。

まず、**EC・米国間のホルモン牛肉規制問題**は、①米国がスタンダード・コードの改善・強化ではルールとして不十分であると判断させることになったこと、②米国が「科学」を SPS 措置の要件として主張する契機となったこと、の 2 点で SPS 交渉の方向と内容を決定づけるものであった。また、この問題のひとつの解決策として国際食品規格委員会の場で牛に使用する成長ホルモンに関する国際規格の作成の検討が行われることになることとともに、次の**米国・EC 間のワイン残留農薬承認問題**から、EC は「調和」に関して 2 つの問題——国際基準のスクリーニングと暫定輸入制度——を提起することになった。前者は国際食品規格委員会の場で EC の主張が容れられずに多数決で定められてしまった国際基準を使用しないことを可能にするものであり、後者は米国では未承認の農薬が使用された飲食料品の輸入を認めないこととされていることを背景に、EC が国際基準に合致しているものであれば暫定的に輸入を認められるようにすることを提案するものであった。こうしたことから、EC は「調和」について原則的には支持しつつ選択的な立場をとり、米国は「科学」にむしろ重心を置く立場をとった<sup>132</sup>。また、EC が「消費者の関心」から SPS 措置をとることを認めることを主張したことが、SPS 交渉の大きな争点のひとつとなった<sup>133</sup>。

**口蹄疫汚染地域からの食肉輸入制限問題と地中海ミバエの発生を理由とする英国産トマトの輸入制限問題**は、リスクを(国単位でなく)地域的に評価する「地域主義」の思想につながった。また、統一市場の形成に向けて準備を進めていた EC では、加盟国の制度の「調和」とともに EC 委員会の権限強化の見地から、このような主張を行ったという側面もあった。

**チリ産ブドウへの青酸カリ混入問題**とこれを契機とする 1989 年 10 月の理事会決定は、SPS 協定の暫定措置のプロトタイプとなった。また、**牛海綿状脳症 (BSE) 問題**は、暫定措置の有効

---

<sup>132</sup> ウルグアイ・ラウンド交渉が開始された時点では、米国政府にとっては EC の牛に対するホルモン投与規制、投与された牛肉についての政策は実質的な貿易障壁としては考えられておらず、それまでに米国の農産物輸出が被ってきた SPS 規制がこの問題を交渉対象として取り上げる主要な動機であった。しかし、ラウンド交渉開始後、この問題をどう扱えるかは SPS 協定が米国農産物の輸出にとって有効なものであるかどうかの重要な判断基準 (the single most important reference point) であると見なされるようになった、とのことである (2008 年 12 月 18 日付グルエフ氏からのメール回答)。

<sup>133</sup> ただし、EC が「科学」や「調和」との関係の説明することも SPS 協定テキスト上どのように表現するのかについても提案ができなかったことは、すでに見たとおり。ベリホルム氏はラウンド交渉の終盤に EC の交渉官に対し、ホルモン牛肉規制の根拠となっている EC 指令は予防的な措置について規定していないことから第 5 条 7 項を援用できないので、前文の「人の健康の保護」を「消費者の関心を考慮し」に改めることにより、「科学」に準拠することを求めない TBT 協定の問題として取り扱われるようにしてはどうかと提案した経緯があるとしている (2009 年 3 月 8 日付メール回答)。また、米国の SPS 交渉官であったグルエフ氏はウルグアイ・ラウンド交渉期間を通じて、EC 交渉官が「予防原則」という言葉を用いたことはない、EC がこれを援用するようになったのはラウンド交渉終了後のことである、としている (2008 年 12 月 18 日付メール回答)。

性についての検証の材料となった。

以上を整理すれば、二国間問題さらには国内問題も多国間交渉とリンケージされる傾向があり、そのことが多国間交渉の結果にも影響を及ぼすことになった。換言すれば、「多国間交渉は他の手段による二国間交渉または国内調整である」ということができる。

なお、SPS 協定の成立についての論考では、ウルグアイ・ラウンド当時の SPS 関連の貿易問題にほとんど注意が払われていない。Echols[1996]は EC・米国間のホルモン牛肉規制問題、米国・EC 間のワイン残留農薬承認問題、チリ産ブドウへの青酸カリ混入問題については触れている<sup>134</sup>が、SPS 協定交渉との有機的な関係性をもつものとしてはとらえていない。また、内記[2008]はホルモン牛肉問題について触れているのみである<sup>135</sup>。日本では BSE 罹患牛の発生を契機に「食の安全」がクローズアップされ、多くの著作がなされているが、牛海綿状脳症(BSE)問題を人の変異型クロイツフェルト＝ヤコブ病との関連を英国政府が公式に認めた 1996 年から始まったものととらえている<sup>136</sup>。また、「予防原則」についても EC・米国間のホルモン牛肉規制問題についての紛争事案パネル・上級委員会報告に関してもっぱら議論されており、ウルグアイ・ラウンド交渉終盤にあった NGO によるこの原則の SPS 協定への書き込み要求はもちろん、事務局による 1993 年 4 月の説明文書の存在にも気づいていない。

#### (イ) パネル報告

立法化の際に判例が参照されることがあるように、SPS 協定の形成過程でパネル報告が参照された例がいくつか存在する。

GATT の紛争処理で第 20 条(b)との整合性が争われ、パネルの判断が示された最初のケースは**タイ・タバコ輸入制限紛争事案**パネル報告<sup>137</sup>(1990 年 11 月採択)であった。パネル報告は同項の「必要性」要件は「GATT と整合した他の代替措置が存在しないか、これとより少なく整合している他の代替措置が存在しない場合にのみ」満たされると判断した(パラ 74、75)。また、「最終合意案」提示の翌 1992 年 6 月に採択された**米国・アルコール・モルト飲料輸入制限事案**パネル報告<sup>138</sup>は、第 20 条(d)に関する判断として、米国がより少なく制限的な措置(less-restrictive measures)がその政策目的のために不十分であることを立証していないこと等を理由に米国の措置が GATT 上正当化しえないとした(パラ 5.26)。

こうした判断は、SPS 協定案テキストの明確化の際の「貿易に対し最も少なく制限的」な要件に関する現行第 5 条 6 項に関する修文内容を決定づけることになった。

SPS 協定の形成過程で最も大きな意味を持ったのは、**米国・マグロ輸入制限紛争事案**につ

<sup>134</sup> Echols[1996]195～197 ページ。

<sup>135</sup> 根拠を示すことなく「農業協定との関連性の他、SPS 協定が起草されるきっかけとして指摘されることは、GATT 時代に生じた米 EC 間のホルモン牛肉規制事件であるとされる」としている(同 149 ページ)。

<sup>136</sup> 嘉田[1997]25～26 ページ、平[2008]319～320 ページ、山下[2008]177～178 ページ。

<sup>70</sup> Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes (BISD 37S/200)

<sup>138</sup> United States-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages (DS23/R, 16 March 1992)

いてのパネル報告<sup>139</sup>であった。この報告がなされたのは、ダンケル・プロセスが行なわれていた1991年9月のことであった。GATT理事会ではこの取り扱いが大きな問題となり、採択に至らなかった。この紛争事案は環境保護とともにイルカについての動物愛護という側面も持ち、これらを目的とする国内法の域外適用の是非が争われた点でGATTの場のみならず一般の関心を集め、環境NGOがGATTとウルグアイ・ラウンドに関心を向けるようになったきっかけとなった。この翌1992年はGATTの場では「最終合意案」の取り扱いが焦点となった年であったが、国際的には環境問題がクローズアップされた年でもあった<sup>140</sup>。

こうした環境問題への関心の高まりの中で、パネルの両当事国とカナダとの北米自由貿易協定(NAFTA)交渉が行われており、これらに深い関心を持つ環境・消費者NGOはNAFTAの米国議会審議を梃子にウルグアイ・ラウンド「最終合意案」、なかんずくSPS協定案、TBT協定案テキストの修正を米国行政府に働きかけることになる。

#### (ウ)北米自由貿易協定(NAFTA)

地域的な取り決めの内容であっても、多国間交渉での交渉結果に影響を及ぼすことがある。北米自由貿易協定(NAFTA)の農業部分に含まれるSPS関連条文は米国農務省も交渉に関与し、SPS協定案テキストとの異同は意図的になされた側面があった。NAFTAはUR終結に先立って合意され、環境・消費者NGOから批判と修正要求を受けた米国行政府は、議会での審議を控えてNAFTAテキストとの整合性を図る方向でSPS協定案テキストの修正を行うことを提案することとなった。米国が多角的貿易機関(MTO)設立やアンチ・ダンピング防止協定などの修正提案を「最終合意案」の提示から1年たった1992年末の時点で行なった理由について、ウルグアイ・ラウンドについての一般向けの解説書である溝口・松尾[1994年]は「いまだに謎である」としているが<sup>141</sup>、ロビイストや議会関係者からの修正の圧力があったことは、当時のラウンド交渉関係者にとって周知の事実であった。これに加え、NGO等からの修正要求をそのままラウンド交渉の場に持ち込んだヒルズ通商代表のパーソナリティも大きく影響した<sup>142</sup>。

ラウンド交渉の最終段階でのSPS協定案テキストの修正提案の名目はNAFTAの関連条文との整合性を図ることであったが、他の当事国であるカナダとメキシコがSPS協定の修正に反対の立場をとったことは象徴的である。二国間条約ないしプルの条約であっても、その当事国が重きを占める多国間条約の内容が当該当事国の国内事情からこれら二国間・プル条約の内容に規定されることがある一例となった<sup>143</sup>。

#### (エ)環境・消費者NGO

<sup>139</sup> United States-Import Restrictions on Tuna and Tuna Products from Mexico (DS/21R, 3 September 1991)

<sup>140</sup> この6月にはリオ・デ・ジャネイロで環境と開発に関する国連会議(UNCED)が開催され、「環境と開発に関するリオ・デ・ジャネイロ宣言」(リオ宣言)、これを実行に移すための行動計画(アジェンダ21)、気候変動枠組み条約、生物多様性条約、森林原則声明が合意されている。

<sup>141</sup> 溝口・松尾[1994年]58ページ。

<sup>142</sup> Hart[1995]235～236ページ。

<sup>143</sup> SPS協定案テキストの「明確化」問題が決着したのは、北米自由貿易協定(NAFTA)の米国議会での成立日と同じ12月8日であった。

1988年12月のモントリオール閣僚会合は、かつてなかったほどのメディアの注目を浴びた貿易交渉会合であり、1990年12月のブラッセル閣僚会合はNGOが参加した最初のGATTないしラウンド会合であった<sup>144</sup>。各種のメディアが主要な会合を中心にラウンド交渉をフォローした結果、次第に多くのNGOが関心を持つようになり、ウルグアイ・ラウンドの最終段階で積極的に働きかけを行うようになった<sup>145</sup>。これに加え、先に述べたような1991年から1992年にかけての環境問題に関連する紛争事案のパネル報告、国際連合の場での環境問題の取り組みも大きな要素であったといえよう。こうしたなかで、尖鋭的なNGOだけでなく広く一般向けに交渉内容についてのアウトリーチを最も必要としていたのは、交渉参加国政府のなかでは米国政府であったといえよう。

### (オ)その他

ウルグアイ・ラウンドの発足の経緯の叙述にしばしば現れるのが「ロイトヴィラー・レポート」(Leutwiler Report)である。ダンケル事務局長のいわば私的諮問委員会としてロイトヴィラー(スイス国立銀行会長(当時))を議長とする政財界・学識経験者7人が集められ、フォード財団他からの寄付をもとに1983年末から検討を開始し、報告書が1985年3月にまとめられた。ウルグアイ・ラウンド準備交渉過程でなされた、この報告書がウルグアイ・ラウンドにとってどの程度の役割を果たしたのかについての見解は一致していない。ラウンド交渉特に農業交渉の方向付けに大きな役割を果たしたとするもの(Stewart[1993]<sup>146</sup>)がある一方、報告内容の大部分は無視されたがラウンド交渉の必要性を確認するものであったとするもの(Hart[1995]<sup>147</sup>)がある。そもそも、この報告書がどの程度注目されたのかについても一致していない。「広く注目された」としているもの(Croome[1995]<sup>148</sup>)がある一方、報告書についてほとんど広報活動が行われず、ラウンド交渉への支持を得る点では「ほとんど影響がなかった」(minimal impact)としているもの(Preeg[1995]<sup>149</sup>)がある。なお、この報告書はラウンド交渉開始の翌年単行本として出版され、その序文でダンケル事務局長自らこのレポートがラウンド交渉について「相当のインスピレーションの源」となり、「大々的に引用されていない場合でも、多くの国々の考え方に影響を与えていることが明らかである」と書いている<sup>150</sup>。

この報告は多国間繊維取り決め(MFA)の廃止、農業分野では輸出補助金への規律の強化、輸出自主規制や差別的な輸入制限のGATT整合化などについて触れていたが、非関税措置では撤廃すべしとするのみでSPS措置については触れておらず、東京ラウンド・コードに

<sup>144</sup> Croome[1995]168～169、276 ページ。

<sup>145</sup> Ibid. 166 ページ。

<sup>146</sup> Stewart[1993]169～170 ページ。

<sup>147</sup> Hart[1995]206 ページ。

<sup>148</sup> Croome[1995]20 ページ。

<sup>149</sup> Preeg[1995]53 ページ。報告書に誤ってGATT文書であるかのように表示してしまったため、ダンケルはラウンド交渉に反対するインドやブラジルを意識して大々的な広報活動を見送ったとされる(同262ページ)。

<sup>150</sup> Anonymous[1987]1 ページ。

については補助金コードの改善について言及するのみで、スタンダード・コードについては明確なルールが確立されているとして積極的な適用が提言されているにとどまっていた。

ウルグアイ・ラウンド交渉の枠組みと対象を決定づけたのは、このレポートではなく GATT の場での準備交渉作業の結果であった<sup>151</sup>。

## 2. 国際経済法に関連する論点（終章第2節）

SPS 協定という国際条約に関しては、さまざまな国際法上の論点がありうる。ここでは SPS 協定の形成過程から明らかとなった事項に照らして、3つの論点に絞って取り上げる。ひとつは、SPS 協定の性格にかかわる論点として、スタンダード・コードとその延長上の TBT 協定との関係をどう見るべきか、もうひとつは、SPS 協定が GATT レジームに何らかの変更をもたらすものであると見るべきか否か、三つ目は SPS 協定に関する紛争処理パネル・上級委員会報告について SPS 協定の交渉経緯からどのような光を当てることができるのか、である。

### (1) SPS 協定の位置づけ——スタンダード・コード/TBT 協定との関係

#### (SPS 協定の出自)

東京ラウンドの結果成立したスタンダード・コードは、ウルグアイ・ラウンドで修正されて TBT 協定となった。TBT 協定と SPS 協定との関係について、内記[2008]は「SPS 協定は、TBT 協定と並立して取り扱われたり比較されたりすることが多いが、実はその起源は、TBT 協定の期限と関連するものではない。(中略)TBT 協定と比較されることの多い SPS 協定は、実は TBT 協定から分化したものではなく、「農業」に関する交渉から分化したものである」としている<sup>152</sup>。

これは、GATT の「場」における貿易ルールの発展と交渉の「場」との混同から生じた誤解である。すでに見たように、SPS 措置を含む非関税措置についての検討は東京ラウンドの準備交渉プロセスにおいて開始され、ラウンド交渉における検討の場は農業交渉とスタンダード交渉とされたが、前者は「関税交渉アプローチ」による農産物関税の交渉の場に特化し、後者は「ルール交渉アプローチ」によりスタンダード・コードとして結実した。ウルグアイ・ラウンドの準備交渉プロセスにおいても、農業分野の検討課題のひとつとして SPS 措置が検討対象となっていた。この分野について「ルール交渉アプローチ」によるルール化を目指す以上、スタンダード・コードが参照されたのは当然であった。

---

<sup>151</sup> Stewart[1993]は当時まだ現職にあったダンケルとのインタビューに基づいて書かれており、GATT 事務局職員であった Croome はこのロイトヴィラー委員会の事務局としての役割を果たしていた。これらの著作には、こうしたことからくるバイアスがあるように思われる。

<sup>152</sup> 内記[2008]148 ページ。著者は別途同旨を述べたうえで、SPS 協定の重要な目的は SPS 措置が「輸出国にとって貿易障壁となっている状態を低減することにあった」としている(内記[2007]32 ページ)が、この論理を適用すれば貿易に関する技術的障害についても同様のことがいえるであろう。自由化交渉の場である農業交渉の産物であるとして、SPS 協定の性格付けを輸出国寄りであるとする傾向があることは、序説ですでに指摘した。

ウルグアイ・ラウンドにおける SPS 交渉の初期段階では、スタンダード・コードの改正によるルール化と、全く新たなルールを模索する 2 つのアプローチの対立があり、結局「科学」や「リスク」といった、新たな「主導原則」をもとにしてフォーミュラの詳細化が図られることになった。ただし、この場合においても「透明性」に関してはスタンダード・コードのフォーミュラをそのまま採用したこと、スタンダード・コードにおける「調和」は「科学」との関連で新たなルールへ発展を見たことは、看過してはならない重要な点である。

ウルグアイ・ラウンド農業交渉のひとつの分野として SPS 措置を取り上げることとなったのは、東京ラウンド準備交渉段階での非関税障壁に関する包括的な調査の結果、農産物貿易において SPS 措置が問題となるが多かったことにそもそもの起源がある<sup>153</sup>。ウルグアイ・ラウンドにおける準備交渉から本交渉へのプロセスは、この延長上にあった。東京ラウンドとウルグアイ・ラウンドで違っていたのは、ラウンド交渉の開始を主導していた米国が、東京ラウンドでは農業交渉、スタンダード交渉および補助金交渉において農業・農産物貿易問題を取り上げるという三正面作戦を行い、EC からの拒否にあって失敗した経験から、ウルグアイ・ラウンドでは農業交渉に交渉の「場」を集中させたことであった<sup>154</sup>。交渉理論が指摘し、SPS 協定に関する交渉経緯から明らかなように、最も重要なことは適当な交渉の「場」の設定であった。SPS 交渉について新たに交渉の「場」が農業交渉の「場」とは別に設定されたことは、交渉の効率性以上の意味をもっていた。交渉対象の性格、交渉の方式、交渉アクターの相違から、異なる交渉の「場」を必要とした<sup>155</sup>。いったん適当な交渉の「場」が設定されると、交渉の枠組みの中で交渉アクターたちによって外部要因の影響を受けつつ独自の合意形成プロセスをたどることになる。農業交渉の一環として位置づけられた SPS 協定の対象範囲が農産物のみならず農業交渉の対象外である林産物や水産物を対象としているのは、この一例である。

#### （「非関税障壁」についての国際ルール化）

ウルグアイ・ラウンドにおいて、さまざまな分野に関して国際ルールの新たな制定ないし既存のルールの詳細・精密化が行われた。これらは、いわゆる「非関税障壁」を対象とするものが多く、ラウンド終了後さまざまな意味づけが行なわれている。Van den Bossche[2008]は、「各国の規制の調和に向けて」(Towards harmonization of national regulation)の表題のもとで TRIPs協

<sup>153</sup> Van den Bossche[2008]が「WTO 協定の交渉者たちが農産物貿易に密接に関連していることから特別に注意を払った」ことによるものであるとしている(832 ページ)のは、準備交渉の重要性和ラウンド交渉のような多国間の合意形成における「交渉の枠組み」を設定することの重要性を無視しているといえよう。

<sup>154</sup> 米国の農業交渉担当課長であったグルエフ氏は、筆者からの質問に対して SPS 措置のルール化をスタンダード・コードの改正により行うとの選択肢は米国政府内で検討されたことはなく、米国は当初から別個の合意を目指す方針であったと回答している(2008年12月18日メール回答)。

<sup>155</sup> すでに見たとおり、農業交渉グループは農産物市場アクセスと農業補助金という、「関税交渉アプローチ」と「ルール交渉アプローチ」の両方を適用して交渉が行われていたのに対し、SPS 措置については「ルール交渉アプローチ」のみによって交渉することが可能であった。交渉アクターも異なる専門性を必要としたから、交渉の「場」を分けることは交渉を効率化することでもあった。

定、TBT 協定および SPS 協定をとり上げ、これらの協定は「その他の非関税障壁」の貿易に対する悪影響を減少させることに焦点を当てており、その手段として透明性を向上させ、公正で非差別的な適用を確保し、不必要な手続き上の遅延や複雑さを減少させること、ならびに他の国際機関が定めた基準を調和義務の基礎としていることに共通点があるとしている<sup>156</sup>。また、Cottier[2005]は「貿易への障壁」を 3 つの世代に分類し、関税を第 1 世代の貿易障壁、数量制限、技術的規格・基準、表示要件、自主的貿易規制など「灰色措置」を第 2 世代の貿易障壁、そして 1980 年代から見られるようになった第 3 世代の貿易障壁として、国内農業支持、サービス・投資規制、知的所有権保護を挙げたうえで、これら第 3 世代の貿易障壁の共通項はこれらが「各国の国内法制度」の一部をなすものであり、それ自体は国境措置であることを意図せず、したがって古典的な意味での国際貿易制度ではないものの、他の非関税障壁がしだいに廃止されるかルール化されるようになってきたなかで、しだいに市場アクセスへの影響が目立つようになってきたとしている<sup>157</sup>。

こうした説明は、本論文で検討してきた SPS 協定への系譜やその交渉過程から見ると、近似的な説明にはなり得ても SPS 協定がウルグアイ・ラウンドで成立した意義を正確にとらえきれていない。

1927 年の輸出入禁止制限撤廃条約交渉に見られるように、多国間の貿易交渉の場でまず試みられたのは、約 20 年後に GATT 第 20 条各号に掲げられることになる「非関税措置」に関するルール化であった。関税をとり上げることは、当時の主要貿易国政府にとって「センシティブ」な問題であった<sup>158</sup>。GATT の「場」で非関税措置に関するルール化を行なうための最初の組織的・体系的な取り組みが東京ラウンドであり、その準備交渉プロセスで大規模な調査と分析が行われたことはすでに見たとおりである。東京ラウンド本交渉の結果合意されたスタンダード・コードでは SPS 措置に関するルールとして不十分であると認識されたことが、ウルグアイ・ラウンド SPS 協定交渉につながったこともすでに見た。

スタンダード・コード、後の TBT 協定が「貿易に関する技術的障害」全体を対象にする横断的なルールであるのに対し、SPS 協定は SPS 措置をとり上げてその特性を考慮したルール化を行うものであったから、SPS 協定と TBT 協定とでは顕著に相違している点は多い。

まず、対象の相違がある。SPS 協定は人、動植物の生命・健康を保護するためにとられるあらゆる措置を対象とし、目的が限定されている半面、措置については限定がない。これに対し、

---

<sup>156</sup> さらに、これらの協定がその他の WTO 協定とは異なり、通常の貿易自由化ルールを超えて「国境の内側」の規制領域に足を踏み込んだことにより、協定の実施コストや加盟国の規制政策との目的との衝突の問題を生じることになったとしている(741 ページ)。

<sup>157</sup> 知的所有権については、研究開発や投資により差別化された商品が保護の不十分さの結果、フリーライドされた商品により代替されることにより市場アクセスが阻害されると説明し、ただし不適切な保護は自由なモノ・サービスの流れの妨げになることから異なった政策目的間のバランスが真の問題であるとしている(1052~1054 ページ)。

<sup>158</sup> こうした事実関係に照らしても、Cottier[2005]による貿易障壁の世代分類は支持しがたい。

TBT 協定は技術的障害、基準、適合性評価という3つの措置に関する規律であり、これらの措置の目的については限定がなされていない。

次に、判断の基準が異なる。SPS 協定では人、動植物の生命・健康へのリスクについての「受け入れ可能な水準」すなわち「適切な保護水準」を加盟国がどのように定め、これに基づく措置がどのような要件を満たすべきかが中心的な課題であり、その判断基準として「科学」が用いられる。これに対し、TBT 協定にはこのような中心的課題と判断基準がない。

これに関連し、国際基準への整合化の義務の程度がSPS 協定とTBT 協定とでは全く異なる。SPS 協定では措置の国際基準との乖離については、「科学的正当化」が求められる。TBT 協定では国際基準を採用しない理由の説明を求められるのみであり、広い裁量が認められている<sup>159</sup>。

貿易制限に関するルールの構造も異なっている。TBT 協定では貿易制限の程度は正当な目的を達成できないリスクに比例的でなければならない。これに対し、SPS 協定では人、動植物の生命・健康へのリスクは「適切な保護水準」に反映される。そのうえで、この水準を実現するためのさまざまな代替手段のなかから技術的に困難であるか経済的なコストが高いために実際的でない場合を除いて、最も少なく貿易制限的な措置をとることが求められる<sup>160</sup>。

最後に、TBT 協定は無差別原則に基づき構築されているのに対し、SPS 協定はそうではないという根本的な相違がある。そもそも、SPS 協定交渉の眼目は、SPS 分野では差別せざるを得ない現実を前にして、正当化できるものと正当化できないものにどうやって区別できるのかとの問いに回答を見出すことにあった。そのために考え出されたのが「科学」と「リスク」であった。既に述べたように、SPS 協定の形成過程で無差別原則を詳細にフォーミュラ化することは放棄された。基本的な権利義務としては規定されたが、「適切な保護水準」の設定に関する要件のひとつとして規定されるにとどまり、具体化の検討は実施後の問題として先送りされた。その意味で、無差別原則を否定したわけではないものの、これに基づいて構築されているわけではない<sup>161</sup>。

---

<sup>159</sup> TBT 協定に関する紛争件数がSPS 協定と比較して少ない理由を、内記[2008]はTBT 協定とGATT で対象とする措置の重複、TBT 分野ではISO 等民間組織による基準策定が進んでいること、「SPS 協定の紛争は、食の安全など国家の主権に最も関わる性質のものであるため、紛争にエスカレートしやすい一方で、TBT(協定)の問題は工業製品の問題として時にきわめて技術的な問題であり、紛争解決手続きで争うまでに至らないということも考えられる」とし、両協定間の規律内容およびその程度の相違を看過している(187～188 ページ)。

<sup>160</sup> ラウンド交渉最終場面でのテキストの「明確化」プロセスで、「貿易に対し最も少なく制限的」要件の問題として議論の大きな焦点となったことは既述のとおり。

<sup>161</sup> スタンダード・コードとの関連およびTBT 協定との比較については、ベリホルム氏から多大な示唆を受けた(2008年9月4日のインタビュー)。なお、ウルグアイ・ラウンド合意後、米国政府は「TBT 協定は無差別テストに依拠している。SPS 協定は、措置が科学に基礎を持ち、リスク評価に基づいているか否かに依拠している。SPS 措置では、異なったリスクのある外国の諸国からの輸入品について無差別な取り扱いを行うことは困難である。SPS 協定のもとでは、差別は恣意的でないか正当化できないものでない限り許容される」と説明している(USTR, Sense of Administrative Action[1994]86 ページ)。

とはいえ、SPS 協定への系譜と GATT ラウンド交渉での SPS 分野に関するルール形成過程から、SPS 協定がスタンダード・コードで定められた SPS 措置を含む非関税措置に関するルールを強化したものであり、その法規範を発展させたものであることは明らかである。GATT から WTO 諸協定へのプロセスを貿易ルールの進化の過程において、TBT 協定と SPS 協定はともに GATT における非関税障壁とされる分野に関するルール形成の進化の延長上にあり、スタンダード・コードから枝分かれしたものであった。その意味で、SPS 協定は TBT 協定に対して特別法(*lex specialis*)の関係にあるとの Hoekman & Kostecki[2001]の指摘<sup>162</sup>は正しい。

## (2) GATT/WTO の基本原理と原則

GATT/WTO という交際貿易に関するルール体系の根幹をなす基本原則が何であるのかについて、説明する試みがさまざまな論者によって行なわれている。数例を挙げれば、「レジーム」概念<sup>163</sup>によって分析したものとしては赤根谷[1992]や山本[1997]によるものがあり、前者は「狭義のガット・レジーム」の構成要素として自由貿易原則、無差別、貿易上の多角主義、レシプロシティ(Reciprocity)の 4 つを挙げ<sup>164</sup>、後者は比較優位説などに基づく貿易自由化による経済的公正の増大や完全雇用の達成、自由化による利益の平等な分配、メンバー間の平等な取り扱いを原理として、GATT の自由、無差別、多角、互惠原則がうちたてられている、とする<sup>165</sup>。また、Hoekman & Kostecki[2001]は WTO を貿易政策のための行動規範(Code of conduct)であるとし、無差別、相互主義、市場アクセス、公正な競争の 4 つの原則からなっている<sup>166</sup>、とする。また、中川ほか[2003]は「WTO においては、最恵国待遇と内国民待遇という無差別原則と、市場アクセス改善を国際貿易に関する基本的規律としている」としている<sup>167</sup>。本論文の目的は、こうした GATT/WTO に関する諸説の詳細な比較検討に立ち入ることではない。筆者の関心は、これらに諸説にほぼ共通して現れる GATT の基本原則の根幹とされる互惠原則および無差別原則について、SPS 交渉の「主導原則」とフォーミュラの詳細化のプロセスにおいて何らかの変更がなされたのか否か、である。

### (互惠原則(Reciprocity))

SPS 措置を他の非関税措置と同様に交渉の対象とすることが検討されていた時点では、交渉の方式を「関税交渉アプローチ」、「ルール交渉アプローチ」のいずれによるのか自体が検討の対象であったから、互惠原則は GATT 締約国である交渉参加者にとってつねに参照さ

<sup>162</sup> Hoekman & Kostecki[2001]197 ページ。

<sup>163</sup> 山本吉宣[1997]は、Krasner に依拠して「レジーム」概念を「ある一定の問題領域に関して、明示的な、あるいはインプリシットな、原理、規範、(行動)ルール、集団的な決定およびその実行についての手続き、から構成され、それによって、各メンバーの行動がコントロールされ、他のメンバーについての期待が収斂していく、という機能を持つもの」としている(24 ページ)。

<sup>164</sup> 赤根谷[1992]50～56 ページ。

<sup>165</sup> 山本吉宣[1997]24 ページ。

<sup>166</sup> Hoekman & Kostecki[2001]20～32 ページ。

<sup>167</sup> 中川ほか[2003]93 ページ。

れるべき「主導原則」でありえた。しかし、SPS 問題についての実際的な知識をもとにして「ルール交渉アプローチ」が事実上採用され検討が行われるようになると、互惠原則は SPS 措置に関するルール化の詳細なフォーミュラのための「主導原則」としての地位を失うことになった。交渉参加者にとって必要とされていたのは、このような一般的な原則ではなく、ルール化のための SPS 措置の実態に即した具体化が可能な「主導原則」であった。

SPS 措置に関するルール化は、「関税交渉アプローチ」における互惠原則のような単純で容易に計量可能なメルクマールの適用を許さなかった。「農産物輸出国」とされる国も農産物を輸入していることがあり、その逆もあったから、SPS 措置に関しては「農産物輸出国」と「農産物輸入国」の区分は意味を持たず、SPS 交渉の構図は両者の対立関係の調整といった単純化を許さなかった。また、動植物検疫と食品安全という生産者と消費者の双方を保護する措置についてのルール化であったから、農業交渉で「農産物輸出国」に分類される国の政府といえども、「自分の足を撃つ」ことがないように気をつけてルール化を行なわざるを得なかった。交渉参加者の政府は、国内的にも「輸出サイド」と「輸入サイド」、そして「輸入サイド」としては国内生産者のみの視点だけではなく、自国民の生命・健康、すなわち「一般消費者」の保護の観点も含めた、複雑なバランスを考慮する必要に迫られたのである。

こうしたことから、SPS 協定交渉では国際的にも、国内的にも「輸出サイド」と「輸入サイド」双方の観点を含めた、互惠性よりもはるかに広義の「バランス」が問題であった<sup>168</sup>。

#### (無差別原則)

SPS 交渉で「ルール・アプローチ」が採用された時に、まず「主導原則」として提起されたのは無差別原則であった。しかしながら、SPS 措置が本質的に差別的な適用を行うものであったことから、これを「主導原則」としてルールの詳細なフォーミュラ化をすることに行き詰まることになった。

Sykes[1995]は、ある種の SPS 措置は無差別原則の例外として処理する考え方をとる。彼は、口蹄疫を理由とする動物検疫措置を内国民待遇原則の例外として挙げている<sup>169</sup>。しかし、地域ないし国により特定の病気ないし病虫害が存在する場合としない場合があるのは、口蹄疫に限らない。植物防疫の場合の地中海ミバエや火傷病をはじめ、ほとんどの場合が内国民待遇の例外に該当するといっても過言ではない。

こうした SPS 分野の特質を考慮し、SPS 交渉の参加者は、GATT 第 20 条柱書の要件とと

<sup>168</sup> このことは、なぜウルグアイ・ラウンドで「一括受諾」が重要であったかを説明する。

<sup>169</sup> Sykes[1995]118～119、128 ページ。このような場合には「貿易に対して最小制限的」である要件が無差別原則に代わり有効なルールたりうると示唆している。しかし、SPS 措置の運用の実際を考慮すると、この考え方はとれない。植物防疫の要件は、ある種の薬剤で何分間燻蒸処理をしたものという形で定められる。ところで、ラウンド交渉最終局面で米国が懸念していたように、侵入を防止したい害虫が死滅するためのより安価で有効性がある薬剤が開発されるかもしれない。同一の効果がより安価に期待できる方法は「貿易に対してより少なく制限的」である。しかし、政府の規制要件はこうした科学技術の進歩と常に同じペースで変更できるわけではない。「明確化」に関する論議の際に見られたように、このような遅延は「合理的な範囲」内であれば許容されるべきというのが、交渉アクターたちの理解であった。

もに、これを基本的な権利義務として規定し、実効性のあるルールとしては適切な保護水準の設定に関する規律として位置付けることとした。そのうえで、「科学」概念など規律として実効性が見込まれる「主導原則」の詳細なルール化に注力したのである。

これとともに注意すべき点は、「病虫害無発生地域」(現行第 6 条)の概念であった。「病虫害無発生地域」においては、病虫害が発生しないという客観的事実とこれを確保する政策措置の存在の2つの要素をもとに、1国の領域の一部である場合もあれば 2 以上の国の領域の全部または一部をカバーする領域を設定するものであったから、これまでの GATT において前提としていた国境とモノを前提としての内国民待遇原則の概念の考え方に大きな変更が加えられることになった。

SPS 協定が「関税交渉アプローチ」ではなく「ルール交渉アプローチ」に基づくものであった以上、関税交渉でいう狭義の互惠原則に基づき構成されなかったのは当然であった。無差別原則は SPS 協定においても基本原則として継承されているものの、SPS 措置が正当化できるものであるか否かを判定する実効性のあるメルクマールとして用いることは放棄され、「科学」とこれに関連する「リスク」概念などを用いて組み立てられることになった。その結果、差別の事実の有無ではなく、ある SPS 措置についての科学的合理性に関するアカウンタビリティの有無が重要な意味を持つことになったのである<sup>170</sup>。

こうしたことが GATT/WTO の基本原則(ないし「レジーム」)について変化をもたらしたか否かという問いは、基本原則(ないし「レジーム」)の定義によることであり、意味のあるものではない。しかしながら、加盟国の政策措置の科学的合理性についてアカウンタビリティを問われること自体は、大きな含意をもっている。この点については次で論じる。

### (3) SPS 協定の交渉経過による SPS 協定関連紛争パネル・上級委員会報告の検討

これまで SPS 協定に関して紛争処理手続きが援用された案件は、WTO によると 37 件あり、うちパネルが設置され、報告がなされるに至ったのは(さらに上級委員会報告がなされたものを含め) 11 件であった<sup>171</sup>が、実質的には次の 7 件である<sup>172</sup>。

---

<sup>170</sup> Hudec[2003]が指摘しているように、SPS 協定では差別が行なわれていること自体の立証によってではなく、加盟国の規制に関する判断の合理性(rationality)の立証の如何が問題になる(189 ページ)。

<sup>171</sup> WTO のウェブサイト上での検索結果(2011 年 12 月 1 日現在)。

<sup>172</sup> この 11 件のなかには複数の国が訴えを提起しているものがあること、また、**EC・アスベスト紛争事案(DS/135)**はカナダが SPS 協定との整合性も提起したものの、審理では TBT 協定および GATT1994 との整合性が争われたので SPS 協定に関する紛争処理事案とは言い難いことから、これらを除くと 7 件となる。なお、**米国・義務停止継続紛争事案(United States of America-Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute (DS320)** パネル報告2008年 3 月、上級委員会報告2008年10月)は、紛争処理合意および GATT1994 の条項に関して争われた事案であることから WTO の整理では SPS 協定に関する紛争処理事案として扱われていないが、(ア)のホルモン牛肉紛争事案に関する米国の制裁措置の継続が問題にな

- (ア) EC・ホルモン牛肉紛争事案(パネル報告1997年8月、上級委員会報告1998年1月)<sup>173</sup>
- (イ) オーストラリア・サーモン紛争事案(パネル報告1998年4月、上級委員会報告1998年10月)<sup>174</sup>
- (ウ) 日本・コドリング紛争事案(パネル報告1998年10月、上級委員会報告1999年2月)<sup>175</sup>
- (エ) 日本・リンゴ火傷病紛争事案(パネル報告2003年6月、上級委員会報告2003年11月)<sup>176</sup>
- (オ) EC・GMO 紛争事案(パネル報告2006年5月)<sup>177</sup>
- (カ) オーストラリア・リンゴ紛争事案(パネル報告2010年8月、上級委員会報告2010年11月)<sup>178</sup>
- (キ) 米国・鶏肉輸入制限紛争事案(パネル報告2010年9月)<sup>179</sup>

周知のように、交渉の際の提案・議事録を含む条約の準備作業(travaux préparatoires)は、条約規定の意味があいまいまたは不明確であるか、常識に反し不合理な結果もたらされる場合には補足的な手段として援用することとされている(ウィーン条約法条約第32条)。条約の交渉経過の記録にこのような位置づけが与えられた主な理由のひとつは、「条約交渉の記録が多くの場合不完全でミスリーディングである」ことであった<sup>180</sup>。条約法条約の起草時にも条約文と同等の効力を認めるべきとの主張(米国)があった一方、これを全く否定する主張が対立した(英国、フランス)とされる<sup>181</sup>。ここでは条約の準備作業を条文の解釈の補足的な手段としての位置づけ以上の地位を与えるべきか否かの議論には立ち入らない<sup>182</sup>。また、パネル・上級委員

---

ったケースであり、この事案の延長上の問題である。

<sup>173</sup> European Communities-Measures concerning Meat and Meat Products (hormones) (DS26, DS48) 米国とカナダから提起された。報告の引用箇所は括弧内でDS26の報告の paragraph 番号を記した。

<sup>174</sup> Australia-Measures affecting Importation of Salmon (DS18)

<sup>175</sup> Japan-Measures Affecting Agricultural Products (DS76)

<sup>176</sup> Japan-Measures Affecting the Importation of Apples (DS245)

<sup>177</sup> European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (DS291,292,293)この事案は、米国、カナダおよびアルゼンチンから提起された。

<sup>178</sup> Australia-Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand (DS/367)

<sup>179</sup> United States of America-Certain Measures Affecting the Imports of Poultry from China (DS392)

<sup>180</sup> International Law Commission [1996] 220 ページ。

<sup>181</sup> 山本[1994年] 615 ページ。

<sup>182</sup> WTO 協定附属書II紛争解決に係る規則及び手続きに関する了解第3条(一般規定)2項の「解釈に関する国際法上の慣習的規則に従って対象協定の現行の規定の解釈明らかにする」という「解釈に関する国際法上の慣習的規則」とは、「条約法に関するウィーン条約」(第31条から第33条)が基本的に該当するとされる(外務省[1996]574 ページ)。

会の審理の際に実際に交渉経過が参照されたか否かも検討しない<sup>183</sup>。本論文の関心は、これまでの SPS 協定の形成過程に関する検討から明らかにした交渉参加者の意図と、実際の紛争事案に直面したパネル・上級委員会による SPS 協定の解釈とをこれらの報告によって比較検討することである。前者の交渉参加者の意図を何によって把握するのかという問題は、これらの提案とドラフト・テキスト比較、および交渉参加者が念頭に置いていたであろう、第 1 章第 3 節で検討したウルグアイ・ラウンド当時の SPS 問題によって接近することが可能である。こうした問題の解決手段としての協定テキストを、WTO 紛争解決手続きの問題へ発展してしまった紛争処理事案についてのパネル・上級委員会によりどのように解釈されたのかが、ここでの関心事である<sup>184</sup>。

SPS 協定発効後提起された紛争事案の審理の結果、交渉参加者の理解が再確認されることは最も望ましい形であるが、パネルが交渉参加者の理解とは異なる理解を行い、これを上級委員会が修正して交渉参加者の理解を再確認したものがいくつか存在する。また、パネル段階で紛争処理手続きが終結した結果、パネルが交渉参加者の理解とは異なる見解を示したままとなっているものも存在する。以下、これらを検討する。

(上級委員会により再確認されたもの)

(ア)国際基準への調和は達成すべき目標であって加盟国に対する義務ではないこと(第 3 条 1 項関係)

交渉当事者の認識からして理解しがたい結論をパネルが出し、上級委員会がこれを修正したケースがホルモン牛肉紛争事案においていくつか見られるが、これはそのひとつである。

EC によるホルモンを使用している米国産牛肉の輸入を禁止措置が国際基準に基づかないものであるとして問題となったこの事案のパネル報告は、SPS 協定前文に国際基準の使用を促進することが規定されていることを理由に「第3条1項は特に第3条3項などで規定されている場合を除いて措置を国際基準に基づかせることをすべての加盟国に義務付けている」(8.86)とした。これに対し、上級委員会は、SPS 協定における国際基準に基づく調和とは将来時点において実現されるべき目標であることは明白である、パネルの第3条1項の解釈は国際基準を強制規格へと変質させるに等しいが、SPS 協定にはそのような根拠は見当たらない、また主権国家がそのような義務を自らに課したと軽々に断ずることはできないとして(163～165)パネル判断を退けた。

---

<sup>183</sup> WTO 紛争処理手続きにおいて、SPS 協定の交渉経過もパネリストに説明されるが、採用するか否かはパネリストの判断にゆだねられるとのことである(2009年8月28日のWTOスタントン上級参事官とのインタビュー)。

<sup>184</sup> 交渉経過を参照すべきでないとする立場の論者(ベケット)は、交渉記録に裏取引や交渉団代表の非公式の発言が含まれていないことから、交渉参加者の真の期待(genuine expectations)が反映されていないとし、「条約のテキストはいったん調印されるとそれ自身の生命を持つものである(The text of the treaty, when once signed, assumes … a sort of its own life)。交渉中に問題であった事項の半分は大して重要でなかったことが判明し、交渉中にほとんど考えられなかった新たな問題が重要な問題となってくるものである」としている(McDougal, Lasswell and Miller [1994] 131～132 ページ)。

そもそも、ウルグアイ・ラウンド交渉が行われていた当時、関連する国際基準は加盟国に遵守を義務付けられるような内容のものではなかったことは既にみたとおりである。こうした状況であったからこそ、ウルグアイ・ラウンド交渉当時、一部の消費者団体がSPS協定は各国の厳しい措置を低い国際基準に「下方調和」させることになると主張して修正を要求したり、協定そのものに反対したのであった。実際には、国際食品規格委員会による国際基準は、各国の基準に比べてより厳しいものもあればより緩いものもあった<sup>185</sup>こと、右のような国際基準の状況についての認識はSPS交渉参加者に共有されていたから、国際基準に基づくことを一律に義務化する意図はSPS交渉当事者にはなかったといつてよい。

また、SPS 協定の交渉過程での議論から明らかなように、「調和」の実現が容易ではないからこそ、異なる措置であっても同等の効果を達成できるのであれば認めることとする、同等性に関する第 4 条の規定が設けられたのであった。国際基準に基づかせることが義務なのであれば、このような規定がそもそも必要ないか、国際基準が設けられていない場合に限るといった限定がなされていたはずである。第 4 条の規定がなぜ置かれているのかについてパネルが考慮に入れていれば、かかる不合理な解釈が行われることはなかったと考えられる。

さらに、パネルのような解釈をとってしまうと、WTO 全加盟国の衛生・検疫当局は自国の措置すべてについて国際基準に合わせるという膨大な作業を行わねばならないことを意味する。こうしたことがSPS協定で意図されたとは考えられないというのが上級委員会の判断であり、交渉当事者の認識もその通りであった。「主権」以前の問題として、そのような作業のために経費と時間を費やす用意はどの加盟国にもなかったのである。

#### (イ)適切な保護水準を決定することは加盟国の権利であること(第 3 条 3 項関係)

ホルモン牛肉紛争事案では、(ア)の問題に関連して、パネルは SPS 措置を国際基準に基づかせる (based on) とは国際基準に適合する (conform to) ことであり、当該措置が国際基準と同一の (same) 保護水準を反映していなければならないとし (8.72、8.73)、EC の措置は国際食品規格委員会による国際基準とは異なる保護の水準をもたらしていることから、第 3 条 1 項に不整合であるとした (8.77)。すなわち、加盟国には適切な保護水準を国際基準のそれと同一のものとする義務があるとすると、加盟国に保護水準を決定する権利があることを否定するものであった。この見解も上級委員会によって覆されることになる。

上級委員会は、前文第 6 パラの「自国の適切な保護水準の変更を求められることなく」を挙げて、加盟国が自国の適切な保護水準を決定することは重要な独立の (autonomous) 権利であり、パネルがというような第 3 条 1 項の一般的義務からの例外として位置付けられるものではな

---

<sup>185</sup> 国際食品規格委員会の国際基準が米国のような先進国の基準と比べておしなべて低いレベルのものであったわけではない。USTR[1994]は、残留農薬に関するコーデックス基準 1.746 のうち、85%は米国の基準と同レベル(678)ないしより厳しい(820)としている(13 ページ)。日本の玄米へのカドミウム許容基準値は 1 mg/kg とされていたが、2011 年に国際基準値と同じ 0.4 mg/kg に改められた。また、日本では牛のと殺に脊髄破壊法(ピッシング)が 2009 年まで行なわれていた(BSE についての国際基準で脊髄は特定危険部位とされ、その他の部位と接触しないことが勧告されている)。

い、とした(172)。

SPS 交渉の経過から明らかなように、「適切な保護水準」の概念は 1988 年 4 月、EC から加盟国の「主権的権利」(sovereign right)として提案され、これにいかなる要件を課すかが争点となった。「調和」は SPS 措置に関してであって、保護水準の「調和」が主張されたことはなかった。北米自由貿易協定で加盟国の権利として規定されている適切な保護水準が SPS 協定で基本的権利義務として位置付けられなかったのは、米国がこれを拒否したことによるものであることは、すでに指摘した通りである。

#### (ウ) SPS 措置と科学的証拠との間に関係性が存在すること(第 2 条 2 項関係)

SPS 措置をとる場合には科学的証拠に何らかの根拠を有しなければならないという、SPS 交渉参加者の間で当然の前提であった認識は、**コドリガ紛争事案**になって確認されることになった。

第 2 条 2 項との整合性が争われたこの事案で、パネルは十分な科学的証拠「なしに維持されている」とは、措置と科学的証拠との間に「客観的または合理的な関係の欠如」(a lack of objective or rational relationship)が見られることであるとした(8.29)上で、日本の品種別試験の要求とパネルに提出された科学的証拠との間に「実際の因果関係」(actual causal link)が認められないとして第 2 条 2 項に不整合と判断した(8.42～43)。上級委員会も、「十分性」とは辞書的に「量、広がりまたはスコープがある目的・事項に照らし十分であること」であるから「関係的な概念」(relational concept)であるとし、本条項の「十分性」は SPS 措置と科学的証拠という 2 つの要素の間に「十分な関係」(a sufficient or adequate relationship)を必要とするとして(73)パネルの判断を支持するとともに、措置と科学的証拠との間に「合理的な関係」(a rational relationship)があるか否かは措置の性格や科学的証拠の質および量を含め個々のケースごとの状況をもとにケース・バイ・ケースで決定されるべきであるとした(84)。

この「合理的な関係」(a rational relationship)の判断基準は、日本が国内に存在しない火傷病菌の侵入を防止するため、米国産りんご果実の輸入に際して課している検疫要件について米国が提訴した**りんご火傷病紛争事案**でも適用された。パネルは日本の要求する緩衝地帯の要件と園地検査の要件は入手可能な科学的証拠と合理的関係を有していないとし(8.191)、上級委員会もパネル判断を支持した(162)。

このような「合理的な関係」の概念は、交渉時には当然の前提であり、問題は量的・質的な十分性をどう表現するかであった。SPS 措置とこれをとる基礎となった科学的証拠との間に関係性があることは交渉関係者にとって当然の前提であったからこそ、1990 年の成文化プロセスの際に輸入国により重い立証責任を負わせたい米国とケアンズ・グループが SPS 措置は科学的証拠に「基づくべき」(be based on)と主張する一方、この逆の立場から EC、北欧グループは SPS 措置を科学的証拠に「反して維持してはならない」(not be maintained against)との対立があった。また、SPS 協定交渉の最終段階であった 1993 年 12 月、米国からなされた本条項の修正提案は「(当該措置の)科学的基礎がもはや存在しなくなった場合には維持されない」(not maintained if its scientific basis no longer exists)とされていた。ある時点で

採用されたSPS措置の根拠となった科学的証拠を構成する科学的情報の集合が、その後の科学的知見の進歩によって少数意見となった場合でも、科学的情報の集合として存在する限りは、そのSPS措置がチャレンジされることのないようにするというのが、この提案のテキストに込められた意図であった。

**(エ)「科学」には不確実性が存在すること、また科学的証拠には多数意見と少数意見が存在すること(第2条2項関係)**

これも SPS 交渉当時者間で当然の前提であった認識が、後に確認された例である。「科学」概念が提案された当初から、科学的証拠がその性格上相対的なもの(relative in nature)であり、それゆえ異なる状況のもとにある各国は自国が受け入れ可能なリスク水準を決定する権利がなければならないこと(1988年11月)が指摘され<sup>186</sup>、これに否定的な見解が述べられたことはなかった。また、SPS協定の成文化で明らかにしたように、「貿易への悪影響の最小化」の原則の詳細なフォーミュラ化の際に「貿易への悪影響の最小限のもの選択」に関するドラフトに最も注意が払われたのは、「科学」がこれを構成する科学的情報の集合概念であることと、その進歩性についての認識からであった。「科学」が絶えず進歩するものであることから、新たな科学的情報もたらされ、古い科学的情報と置き換えられることによって多数意見と少数意見の関係が逆転し、定説が修正されあるいは覆される可能性が常に存在する。ということは、最新の科学的知見に基づきリスク評価を行って定められた SPS 措置といえども、絶えずチャレンジされる危険があることを意味する。米国が現行第5条6項の「明確化」を提案したのはこうした懸念からであり、制度の安定性と運営コストを考慮すれば理解できるものであった。

ホルモン牛肉紛争事案に関し、上級委員会はリスク評価に関する第5条1項は「関連する科学的コミュニティの多数意見」のみに基づかなければならないことを要求するものではない、科学者間の見解の相違が「科学的な不確実性の状況」(a state of scientific uncertainty)を反映している可能性があること、責任ある政府が信頼できる筋からの少数意見(a divergent opinion coming from qualified and respected sources)に基づき誠実に行動することがありうる、とした(194)。

右の上級委員会の判断は、交渉当時者の理解を再確認するものであった。

**(オ)国際基準より厳しいSPS措置をとる場合に要求される「科学的正当化」は、リスク評価を意味するものであること(第3条3項関係)**

(イ)に関する審理に関連して、上級委員会は、第3条3項の国際基準よりも高い適切な保護水準を設定するためには第5条に定めるリスク評価の要件を満たさなければならないとのパネル判断(8.89)を支持した。ここで問題となったのは、同条項で国際基準よりも高い保護水準を設定する場合の要件として(a)「科学的正当化がある場合」または(b)リスク評価に関する

---

<sup>186</sup> 確定的な科学的証拠(conclusive scientific evidence)がない例として発癌性が挙げられ、各国により許容水準が異なる例としてカドミウム、食品への放射線照射が挙げられた。また、科学的証拠に基づかない輸入禁止措置として倫理的価値観(ethical values)に基づく豚の輸入禁止措置がとられている事実があることも考慮する必要性が指摘された。

「第5条1項から8項までの関連規定に従い自国の適切な保護水準を決定した場合」と規定されている、(a)と(b)のいずれかを満たしていればよいと解するのか否かであった。上級委員会は、この規定について「明らかに起草と伝達の明確さの模範ではない」(evidently not a model of clarity and communication)としつつ、第3条3項末文がこの保護水準に基づく措置は「この協定の他のいかなる規定にも反してはならない」としていること、およびその脚注の「科学的正当化」の定義がリスク評価に基づいてなされたものとされていることを挙げて、この(a)と(b)の要件の相違は実質的というよりも文言上のもの(more apparent than real)であるとした(175)<sup>187</sup>。

すでに明らかにしたように、この部分こそラウンド最終段階の「明確化」のプロセスで問題になった個所のひとつであった。米国から提出された「科学的正当化」に関する定義を附属書Aに設ける提案についての検討の過程で、「科学的正当化」はリスク評価の結果導き出されること、したがって「科学的に正当な理由がある場合」の文言をテキストから削除しても論理的に成立することが判明した。しかしながら、このような議論は「技術レベル」では共通の理解とはなり得ても「政治レベル」の理解を得ることは期待できなかった。米国にとっては、北米自由貿易協定(NAFTA)では用いられていないこの文言などない方が国内的にも説明が容易になるというメリットがあった一方、高い保護水準を設定してSPS措置をとることを容認せざるを得なかったラテンアメリカのケアンズ・グループのメンバー国にとっては、許容の要件である「科学的正当化」の文言を削除することは問題外であった。こうしたことから、第3条3項に脚注を設けて、(a)は(b)に等しいことを同義反復にならないようにいかに表現するかが焦点となったのである<sup>188</sup>。

#### (カ)リスク評価は加盟国それぞれが実施することを求められているわけではないこと(第5条1項関係)

交渉当事者の認識からして理解しがたい結論をパネルが出し、上級委員会がこれを修正したもうひとつのケースである。

ホルモン牛肉紛争事案に関するパネル報告は、協定第5条1項は「最低限度の手続き要件」(minimum procedural requirement)として、「加盟国がその措置を危険性評価に基づいてとみなされるためには措置を実施するに当たりリスク評価を少なくとも実際に考慮した(actually took into account)という証拠を示さなければならない」との判断を行った(8.113)。

---

<sup>187</sup> Scott[2007]は、この解釈から、国際基準が存在している場合であってもSPS条約の他の規定特にリスク評価に関する第5条1項を満たしていればそのSPS措置を国際基準に基づかせないことができ、したがって高い保護水準を設定することについて第3条1項は追加的な義務を負わせるものではない、と結論付けることができるとしている(254～257ページ)。

<sup>188</sup> 外務省[1996]は「ダンケル・ペーパー作成後に、米国は、国内消費者団体等の意向を受けて「科学的に正当な理由がある場合」の文言削除(それが認められないのであれば脚注による意味の明確化)を主張した。その意味は、科学的な証拠なしでも(独自の危険性評価に基づき)国際基準よりも厳しい国内規制を維持することを可能にすることにあつた模様」(146ページ)としているが、提案の意図と内容および交渉経過について誤解があるように思われる。このような解説をもとにして、SPS交渉が「調和」に傾きつつあつたのを米国が最終段階になって厳しい措置を導入できる権利を主張したといった説明がなされている(是永[1999]12ページ)。

これに対し、上級委員会は第5条1項の危険性評価は、措置をとる加盟国自身が行わねばならないことは要請されておらず、他の加盟国や国際機関が行ったリスク評価をもって自国の措置を正当化してもよいとした(190)。上級委員会は、パネルのような解釈を採用してしまうと、WTO 協定発効時点で存在し、その後維持されている WTO 加盟国すべての措置について大きな問題が発生すると指摘した(190)。先進国といえどもこのようなリスク評価をすべての措置について行うことは困難であり、まして加盟国の大多数を占める途上国にとってこのような要求は不可能に近いことは明らかであった。ウルグアイ・ラウンド交渉での大きな問題のひとつは途上国に対する「特別かつ異なる待遇」をそれぞれの協定においてどう具体化するかであったから、途上国としては新たな義務を課されることにはどのようなものであれ反対の立場をとった。先進国の交渉当事者としても、自国はもちろん途上国に対して既存の措置についてリスク評価を求めることはまったく想定していなかった。ウルグアイ・ラウンド交渉時の議事録にも、リスク評価に関して「小国の場合は実際上米国や EC の措置をコピーすることがしばしばであり、措置の導入について説明することはできても科学的証拠を提出することは困難である」旨の発言が記録されている<sup>189</sup>。このような他国の措置のコピーは、単なる模倣というよりは、輸出国としては主要な輸入国の基準に合わせざるを得ないという現実的な側面も大きかった。

少なくとも、加盟国がSPS措置を導入する場合のリスク評価についての実際的な知識があれば、このような不合理な判断が行われる余地はなかったと思われる<sup>190</sup>。

#### (キ) SPS 協定はいわゆる「予防原則」に基づく措置も想定していること(前文第7パラ、第3条3項、第5条1項、7項、附属書Aパラ5関係)

「予防原則」<sup>191</sup>は、ホルモン牛肉紛争事案において EC が自己の措置を正当化する根拠として援用したことで、「食の安全」のための理念としても広く知られるところとなった<sup>192</sup>。

パネル報告は、①予防原則が慣習国際法の一部となっており、リスク評価に関する SPS 協定第5条1項および2項の解釈にあたりこれを考慮すべきであるとのECの主張について、予

<sup>189</sup> 1990年6月会合議事録(MTN.GNG/NG5/WGSP/W/24, 2 July 1990)3ページ。

<sup>190</sup> 第5条1項の規定は措置がリスク評価に基づくことを「確保する」(shall ensure)ことを求めており、リスク評価を行わなければならない(shall assess the risks)とは規定されていないので、パネルの判断は条文解釈上も問題があった。

<sup>191</sup> 「予防原則」は、1970年代にドイツの環境政策において生まれ、1980年代には環境保全と経済発展の両立のための基本原理として確立し、1992年6月のリオ宣言の原則15の「予防的アプローチ」(precautionary approach)をはじめ、同年の気候変動条約、生物多様性条約などの国際条約で採用されることになり、さらに「その適用領域も環境法の枠を越え、遺伝子組み換え作物やBSE規制等の食品衛生、HIVや肝炎汚染の恐れのある血液製剤の規制など医事法の領域など、人間の生命や生活にかかわる広範な領域に広がりつつある」とされている(中山竜一[橋木ほか2007]106ページ)。18世紀初めから行なわれている家畜伝染病発生地域からの家畜の移動禁止、り患した可能性のある家畜の隔離、と殺処分とこれを食物連鎖に入れないための焼却処分等の措置(第II部第1章参照)を「予防原則」に照らしどう見るべきかの検討は行われていないようである。

<sup>192</sup> 「予防原則」はSPS措置の正当化の根拠としてコドリンガ紛争事案およびGMO紛争事案でも援用された(補論3参照)。

防原則は第 5 条 7 項に「組み込まれ特定の意味づけを与えられている」(incorporated and given a specific meaning)が、EC はこの条項を援用していない、②予防原則は危険性評価を義務付ける第 5 条 1 項および同 2 項の明示的規定に優先しない、として EC の主張を退けた(8.157～8.158)。

この判断について、EC は予防原則について第 5 条 7 項にのみ関連しているとしたのは誤りであり、予防原則が国際法の一般的慣習法ないし少なくとも法の一般原則となっていると主張して上級委員会で争った。上級委員会は「予防原則」それ自体については「重要ではあるが抽象的な問題について判断することは不必要であり、また不用意であろう」としつつ、①予防原則が SPS 協定に不整合な措置を正当化する根拠として協定の中に書き込まれていない、②予防原則は第 5 条 7 項だけでなく、前文 6 パラおよび第 3 条 3 項にも反映されている、③パネルは加盟国がある措置について「十分な科学的証拠」があるか否かを検討する際には当然、責任ある、代表制のある政府ならば通常、人の生命にかかわるリスクが関係している場合には慎重さと予防(precaution)の見地から行動するであろうことを念頭において行なうだろうしそうすべきである、④予防原則はテキスト上の明示的な指示なしにそれ自体ではパネルが SPS 協定の条文の解釈に当たって通常の慣習国際法の原則を適用することから解放しない、とした(120～125)。

確かに、「予防原則」が第 5 条 7 項にのみ関係しているとのパネルの指摘は誤りであった。SPS 協定案の「明確化」のプロセスにおいて、GATT 事務局が 1993 年 4 月 16 日付の文書で SPS 協定案には次の 3 つの「予防的措置」が用意されているので、各国政府が必要な場合には禁止措置をとる能力に何ら影響を及ぼすものではない旨が明確に述べられていたからである。

- ①リスク評価と受け入れ可能なリスク水準の決定のプロセスのなかで、健康を守るための十分な予防(adequate precautions)を確保するためのセーフティ・マージンを得ることができる。
- ②自国の受け入れ可能なリスク水準を決めるに当たり、必要な予防(necessary precautions)に関する社会的・文化的懸念(social and cultural concerns)に応えることができる。
- ③安全性に関する最終的な決定を下すことができるほど十分な科学的証拠がないと判断された場合に予防的な措置(precautionary measures)をとることや緊急事態(emergency situations)の際にただちに措置をとることが許されている。

すでに明らかにしたように、この説明文書は一部の NGO からの積極的な SPS 協定案に「予防原則」を組み込むべきとの働きかけを背景にして、主要交渉参加者への事前の調整を経た

うえでなされたものであった<sup>193</sup>。

(再確認されていないもの)

**GMO 紛争事案**は上級委員会への上訴が行われず、パネル報告のみで紛争処理を終えた案件である。このパネル判断には、SPS 協定の交渉経緯と明らかに矛盾する判断が含まれている。パネル報告は、EC 規則・指令のセーフガード条項に基づき加盟国が GMO の禁止措置をとっていることを暫定措置に関する第5条7項の規定に基づき正当化できるか否かの問題についての見解で、同条項が「性格上一時的なもの(temporary in nature)として意図されている(meant)」とした(7.2971)。パネル報告は、このような判断を行うに当たり、第5条7項第1文が措置を「暫定的」としていること、**リンゴ火傷病上級委員会報告**が措置の暫定的性格を強調していることを挙げている(脚注 1828)。ところで、このリンゴ火傷病上級委員会報告は第5条7項の要件について、措置が「維持される」ものであること、「暫定的」であることが規定上強調されていると述べているにすぎない(脚注 318)。ここで、「維持される」は決め手にはならない。第2条2項で SPS 措置はそもそも「十分な科学的証拠なしに維持しない」とされており、SPS 措置は第5条7項に基づくものであろうとなかろうと「維持される」ものだからである。

第5条7項に関する提案と成文化のプロセスですでに明らかにした通り、この条項は「一時的に」(temporarily)とられる措置としてケアンズ・グループから提案され、初期段階のドラフトに反映されたが、その後一時的な措置にとどめるべきではないとの北欧グループからの主張を受けて「暫定的に」(provisionally)とられる措置と改められたものであった。言葉の通常の意味においてこれらの表現の意味が異なると認識されたからこそ、このような文言上の変更が行われた。こうしたことは、公開されている1990年における各ドラフト・テキストの該当部分を比較するだけで容易に理解できたはずである。

このような解釈は、第5条7項で規定された暫定措置の趣旨・性格を不当に狭く限定するものである。

---

<sup>193</sup> EC が「予防原則」を正当化の根拠としたのは、SPS 交渉の過程でホルモン牛肉についての禁止措置を正当化できるようなフォーミュラを作りこむことができなかつたこと、紛争処理手続きの結論が出た後の実質的な解決に向けての交渉のためにはできるだけ世間の耳目を集めやすい「主導原則」が必要だったからである。既にみたように、EC は自ら提案した「消費者の懸念」についての具体的なルールを提示することができず、また不利な国際基準を使用しないことを可能とする「スクリーニング」提案については支持を得られなかつた。米国の NGO からの「予防原則」の提案に乗ることは、EC にとっても利用価値のある SPS 協定案を吹き飛ばしてしまうことになりかねなかつた。第5条7項の暫定措置を EC が援用しなかつたのは、EC の措置が確定的な(definitive)措置だったからという以上に、「予防原則」を持ち出すことがはるかに大きなインパクトが期待できるという、戦術的な見地から意味が大きいと判断されたことによるものと見ることが至当である。EC は提案で SPS 措置は理論的なものでなく現実のリスクに対応したのものとするべきと提案している(1988年4月)ことも、注意すべき点である。なお、1993年4月16日付の事務局文書は、若干の変更を加えられて現在 WTO のウェブサイトに掲載されている。興味深いことに、この掲載文書の日付は1998年5月、ホルモン牛肉紛争事案の上級委員会報告採択の数ヵ月後となっているが、この「予防原則」に関する説明テキストは1993年4月のもので全く同文である。

EC・ホルモン牛肉紛争事案は、SPS 協定に関する最初の紛争処理手続き事案となることが SPS 交渉時点から予想されていた。にも拘わらず、パネルがこのように問題の多い判断を行った理由としては、パネリストに SPS 交渉に関係した者がおらず、SPS 分野と SPS 協定について十分な知識がなかったこと、こうしたこともあって、これまでの GATT における紛争処理案件のように基本原則に対する例外条項を被提訴国が援用しているか否か、その場合に举证責任を果たしているか否かといった、単純な判断方式を適用したことに原因があったと考えられる。その後の紛争事案についてのパネル報告にこの事案のパネル報告ほど問題のある判断が行われた例が見られなくなったのは、SPS 交渉に関係した者をパネリストに加えるなどの改善が行われたことによるものとみられる。

ただし、パネル・上級委員会による判断の傾向として、SPS 協定の実施に従事する WTO 事務局の担当部局の補佐を受け、科学的専門家の意見を聞いて審理が行われることから、SPS 問題の実際的な情報に接する機会が多いはずのパネルよりも、法律問題の検討に任務が限定されている<sup>194</sup>上級委員会のほうが SPS 協定形成過程での交渉当事者の理解に近い、実際的な判断を行っているように見受けられる<sup>195</sup>。このことは、次に述べるような重要な意味を内包しているように思われる。

#### (リーガリズムとプラグマティズム)

周知のように、GATT は国際機関として発足せず、貿易紛争の解決手続きも整備されていなかったことから、問題の現実的解決を図りつつ紛争処理手続きを徐々に整備してきた。これはウルグアイ・ラウンドの成果のひとつとして「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解」(DSU)に結実した。しかしながら、問題はこれをもって WTO におけるパネル・上級委員会の判断が「司法」判断として執行(enforce)可能なものとなったといえるのかどうか、である。

SPS 協定に関する最初の紛争事案となった EC・ホルモン牛肉紛争事案は、EC の措置の「科学」性という、新しい概念をめぐる争われたこともあって、多くの議論を呼ぶことになった。しかしながら、GATT/WTO 制度の観点からのより本質的な問題は、GATT/WTO の主要な加盟国がパネル・上級委員会報告で出された結論を実施する気がない場合に、その結論の執行を担保できるのか否か、執行できなかった場合に制度そのものの信頼性が確保できるのかどうかということであった。この事案では、まさにこの問いが提起された。

Hudec[1971]は、東京ラウンド開始直前の時点で、GATT のルールの一層の強化と司法化を目指すリーガリズムと、国際貿易関係を現実的かつ賢明に取り扱うことに重点を置くことを重

<sup>194</sup> WTO 協定附属書 II 紛争解決に係る規則及び手続に関する了解第 17 条 6 項。

<sup>195</sup> EC・ホルモン牛肉紛争事案についてのパネルと上級委員会の判断のみでなく、この延長上にある紛争事案である義務停止継続紛争事案で問題となった、国際基準が存在する場合の「関連する科学的証拠が不十分な状況」について、上級委員会がパネルのように「知識や証拠の基本的な教えを覆すだけの十分な量の新たな証拠・情報がなければならない」とすることは、パラダイム・シフトに相当するような科学的知見の進歩を求めることに等しくあまりに柔軟性に欠け、国際基準より高い保護レベルを採用する場合の第 5 条 7 項の科学的証拠の不十分性に関する法的テストはより厳しいものであってはならないとした(699~712)ことが挙げられる。

視するプラグマティズムを対比検討したうえで、伝統的な「法的義務」(legal obligation)の概念は GATT 法の本質である「外交官による判例法的なもの」(the sort of diplomat's jurisprudence)を適切に表現できず、GATT ルールは「法的義務」というよりもいわば「合意された行動規範」(agreed standards of good behavior)として、機械的な基準によってではなく実際の貿易上の効果をもとにして形作るべきである、と指摘している<sup>196</sup>。また、この著者は、後に GATT はそのルールを文字通りに執行できない問題を「柔軟性」(flexibility)によって解決してきたとするとともに、紛争処理手続きを強化する場合においてもこうした「柔軟性」を完全に手放すことはできないであろう、と指摘している<sup>197</sup>。

SPS 協定に関する紛争事案についての上級委員会の判断の傾向は、すでにホルモン牛肉紛争事案においてこの GATT プラグマティズムへの回帰の方向を指し示しており、その後の紛争処理事案においても維持されていると見ることができる。この新しいプラグマティズムによって、単なる柔軟性のみではなく、より実際的な見地の考慮を行った結果、SPS 交渉時の交渉参加者の理解に沿った判断を行うことになった。

また、WTO 制度においては、SPS 分野における貿易上の問題についての紛争処理プロセス以外の早期解決のための「場」として、SPS 委員会が設けられていることも重要な点である。SPS 委員会においては「特定の貿易関心事項」(Specific Trade Concerns)として、関心国が特定の貿易措置を委員会の場で取り上げ、いわば「ピア・プレッシャー」により解決を図る手続きが用意されている。SPS 措置の対象となる商品はしばしば保存がきかず高額でないことから、紛争処理手続きを援用すること自体が人的・費用面のコスト・パフォーマンスだけでなく時間的にも実際的でないことを、国際経済法の見地のみからの論者は看過する傾向があるように見受けられる<sup>198</sup>。SPS 委員会における「特定の貿易関心事項」(Specific Trade Concerns)に関する検討を通じて、多くの途上国が低コストで主要国の貿易措置を問題にすることを通じて、多くの問題が解決されていることが WTO 事務局の報告書によっても明らかにされている<sup>199</sup>。

---

<sup>196</sup> Hudec[1971]1368～1377 ページ。

<sup>197</sup> Hudec[1990]294～297 ページ。

<sup>198</sup> 内記[2008]は、1980年代に GATT の「外交から司法へ」の転換があったとし(4 ページ)、SPS 委員会の機能について簡単に紹介したうえでパネル・上級委員会による判断の遵守確保の多様化の観点からのみ評価している(197～212 ページ)。Dunoff[2005]や Scott[2007]は SPS 委員会の機能により積極的な位置づけを行っている(それぞれ 32～35 ページ、48～75 ページ)。  
<sup>199</sup> 1995 年以降 2007 年までの「特定の貿易関心事項」に関する SPS 委員会での検討状況について、272 ページにわたる報告書が出されている(Specific Trade Concerns, Note by the Secretariat, Revision (G/SPS/GEN/204/Rev.8, 27 March 2008))。オーストラリアとニュージーランドが 1995 年に生乳から製造されたチーズの輸入禁止措置を導入したことについて、1998 年にスイスと EU が問題として取り上げ(製造方法の安全性の「同等性」が問題となった)、2000 年にスイスから相互に満足すべき解決に至ったと報告された事案は著名な一例である。

### 3. 終わりに——SPS 協定の意義（終章第 3 節）

#### (1) 「貿易自由化」パラダイムの終焉

##### (GATT の「貿易自由化」理念)

序章で見たように、GATT とその後継である WTO 制度を「貿易自由化」のための国際規範としてとらえ、SPS 協定もこれを体現したものとして理解されている。筆者は、こうした所説に共通する通念を「貿易自由化」パラダイムと呼ぶこととする<sup>200</sup>。

周知のように、第二次世界大戦直後に貿易制度についての包括的な国際機関とルール作りが試みられ、これが失敗して組織制度と貿易ルールのいずれにおいても不完全な GATT 制度が発足することになった。GATT においても貿易ルールは存在したが、その基本的な命題は関税譲許の利益の保護であった<sup>201</sup>から、GATT ラウンド交渉は「関税交渉アプローチ」のみにより行われてきた。しかしながら、GATT においては組織制度と貿易ルールの充実強化、さらにはルールの適用対象範囲の拡大への動機が存在した。貿易ルールの充実強化と適用対象範囲の拡大への取り組みはケネディ・ラウンドのころに始まり、東京ラウンドの準備交渉プロセスにおいて本格的に着手された。ルール化の未開拓分野は包括して「非関税措置」と呼ばれたが、これらについての情報が集積され解明されるに従い、その内容や性格に応じて取り組みのアプローチを変えざるを得ないことが明らかとなった。しかし、東京ラウンドではスタンダード・コードなど限定された形でしかルール化は成功しなかった。ウルグアイ・ラウンドの結果、GATT のプラクティスをもとに組織整備がなされ、モノの分野で詳細なルール化がかなりの程度成功するとともに、モノ以外の分野においても新たにルール化を行い得たことは、戦後の世界経済における経済関係の多様化と相互依存関係の深化からの要請が背景にあったとはいえ、GATT 発足以来の貿易ルールとしての体系化と詳細化への自己運動の帰結であると見ることができる。

ウルグアイ・ラウンドの過程で明らかになったことは、「関税交渉アプローチ」ではなく、「ルール交渉アプローチ」のみによってのみ交渉と合意が可能な分野が存在すること、GATT においてこれまで基本原則とされてきた互惠原則や無差別原則では実効性のあるルール化が困難な分野が存在することであった。

その代表的な分野が SPS 分野であった。SPS 措置は貿易上輸入禁止ないし制限措置であり、関税譲許の無効化または侵害にほかならない。また、病虫害や疾病のリスクのある国とそう

---

<sup>200</sup> 「パラダイム」(paradigms)の用語は Kuhn[1962]により提唱された。著者はこれを「法則、理論、適用、計測などの総体である、受け入れられた実際の科学的プラクティスであって、そこから生まれる特定の首尾一貫した科学的研究の伝統のモデルを与えるもの」と定義している(10 ページ)。

<sup>201</sup> 何が「無効化または侵害」を構成するのかの実質的なガイドラインが存在せず、「罪を探す罰」(“punishment in search of sins”)に等しいとの指摘が ITO 憲章の起草過程でなされたことは、ルールの設定ではなく関税譲許とその利益の保護が中心課題であったことを如実に表している(Hudec[1990]39～42 ページ)。

でない国(厳密には地域)を差別することは SPS 措置の本質であった。SPS 分野における基本的命題は、正当なものか否かを何によって判断するのかであった。このためのメルクマールは「共通の言語」を必要とし、これによって制度や措置の正当性を説明できるアカウントビリティが重要な意味を持つことになった。SPS 分野についての「共通の言語」は「科学」であった。SPS 措置に関する貿易ルール、すなわち国家にとっての行動規範が定められたことにより、各国の政府はその SPS 措置について「科学性」に基づき説明責任を果たさなければ、その正当性についてのクレディビリティを持ちえないことになった<sup>202</sup>。このことは、国家の規制・措置に関するこれまでの裁量の余地が大きく狭められることになったことを意味した。

ところで、GATT のルールの充実強化とルールの適用対象範囲の拡大の担い手は、GATT 事務局と締約国政府の貿易担当官僚という、「クラブ・モデル」<sup>203</sup>と呼ばれるにふさわしい「GATT サークル」であった。しかしながら、非関税障壁についての検討が進められ、その性格に応じた交渉方式を適用せざるを得ないことが明らかになり、それぞれの分野に応じた交渉の「場」が設定されるようになると、GATT 官僚のみでなく関連する国際機関事務局官僚の参加と、各国の交渉アクターとして貿易担当官僚に加えて SPS 分野に知識と理解をもつ官僚の参加が必要となったのである。

SPS 交渉は、3つの意味で「クラブ・モデル」の変質を生み出した。ひとつは、GATT という国際経済法を専門としつつそのプラグマティズムによる解決を目指す GATT や加盟国の貿易担当官僚のみの閉ざされた世界<sup>204</sup>から、他の関係国際機関官僚との横のつながりを持つ、インターディシプリナリーな「認識共同体」に変質せざるを得なかった。各国政府においても、貿易担当官僚のみでなく SPS 分野を担当する担当部局の官僚という、これまでとは全く異質の官僚が参入することになった。次に、他の関係国際機関においても、これまでのように専門家によるサークルで加盟国政府を拘束しない国際基準を作れば済んでいた状況から、その国際基準が SPS 協定を媒介として措置の正当性を判断する基準としての意味を持つようになってきたことで、貿易政策上のインプリケーションの観点からより重い責任を負わざるを得ないことになった<sup>205</sup>。GATT のみならず、関連国際機関でも「クラブ・モデル」が崩壊することになったの

---

<sup>202</sup> Hudec[2003]185～195 ページ。この著者は、SPS 協定のもとでは差別が存在しない場合であっても問題になる場合がありうることを正当に指摘している。

<sup>203</sup> Keohane & Nye [2001] 264～291 ページ。1999 年のシアトル閣僚会議の失敗以降の「クラブ・モデル」の崩壊に関する議論は GATT/WTO 制度の「司法化」を前提としているように思われる。

<sup>204</sup> 農業関係の紛争処理は、従来 GATT 農業部が処理していたが、WTO 発足後は法律部が主体となって処理することになった。この時期は GATT の発足当時の知識と経験を持った事務局員から、このような歴史にとらわれない職員への世代交代が行われた時期でもあった。

<sup>205</sup> SPS 協定成立後、関連専門機関においては国際基準制定の検討がしばしば政治化し、また輸出国と輸入国の対立が目立つようになってきたという指摘がある (Poli[2004]、筒井[2005])。すでにウルグアイ・ラウンド交渉当時、国際食品規格委員会では食肉中へのホルモン、ワインへの残留農薬基準の設定、国際獣疫事務局でも BSE 発生国からの牛肉の輸入要件などの国際基準の制

である。最後に、SPS 分野について一般の人々が関心を持ち、国際機関の活動について透明性を要求するようになったことから、GATT/WTO およびこれら関係国際機関の「認識共同体」は閉鎖的なクラブであることを許されなくなった。知識と情報を独占するのではなく、一般の人々との間に知識と情報の相互供給関係にある、開かれた「認識共同体」へと変化せざるを得なくなったのである。

SPS 協定の「科学」概念は大きな論議を呼ぶこととなった。この概念を貿易ルールの基本的な要素とすることの有効性をめぐってなされたものや<sup>206</sup>、Dunoff[2004]のように国際貿易システムが経済的考慮からでなく政治的な考慮から、関税その他の貿易障壁を削減するのみでなくさまざまな例外によって他の政策目的の実現を可能とする「埋め込まれた自由主義」のモデルとしてできあがっていたのに対し、SPS 協定が特異なルールを持ち込んだことにより、このモデルと深刻な緊張関係を作り出すことになったと論じるものもある<sup>207</sup>。

また、SPS 協定について国際条約による国家主権の制限の問題として論じるものも多い<sup>208</sup>。

---

定に取り組みされていたことはすでに見たとおりである。何らかの重要な問題が検討される限り、対立や政治化が生じることは避けられない。筆者は 1970 年代に国際基準関係の部署で勤務したが、その時点でも国際基準の検討・制定は関連業界の利害も関係する一種の交渉であった。しかし等質的な参加者による、外部への透明性がほとんどない、しかも遵守が強制されない国際基準の制定が任務であったから、このような国際機関は、遅かれ早かれその存在意義自体が問われることになったであろう。SPS 交渉で「調和」や「科学」概念が提起され「主導原則」として受け入れられた背景には、関連する国際機関におけるルール形成の成熟があった。SPS 措置についての国際的な枠組みが整備され、国際基準も作られるものが出てきていたから、これらとの関連においてルール化が検討されたことはいわば必然であり、こうした枠組みや国際基準の存在が貿易ルールの形成を可能とした。この点、1927 年や 1947 年当時とは状況が大きく変化していたのである。

<sup>206</sup> Walker[2003]は科学の価値中立性に疑問を提起し、Goh[2006]は科学による紛争処理の限界を指摘する一方、Christoforou[2000]は紛争処理パネルが一層科学性を持った判断を行う必要性を指摘し、Thomas[1999]は科学を判断の基本的なメルクマールとして確立し、その一環として暫定措置に関する第 5 条 7 項は削除すべきとした(この著者は 2000 年の EC による BSE を理由とする貿易制限措置を問題にしており、それ以前に米国が貿易制限措置をとったことを忘れている)。Roberts[1998]は、SPS 協定における科学性の要件が悪名高い保護主義的な SPS 措置について、「説明」の代わりに「宣言」を繰り返す戦術をとる道を封じ、限られた利益集団に応じて SPS 措置を不誠実な貿易制限の手段として用いる自由度を明らかに制約することになった、と評価した。

<sup>207</sup> Dunoff[2006]24~28 ページ。この「埋め込まれた自由主義」(embedded liberalism)の概念は、Ruggie[1982]によっている。

<sup>208</sup> 内記[2008]は、国家がさまざまな価値に基づいた政策目的を実現するために自律的な規律権限を有している一方、WTO 法は、自由貿易の価値の実現のためにその国家の規律権限に対して規律を加えているとし、条約がどの程度国家に従来の国内政策の変更を求めているのかの問題として SPS 協定を分析している(1~2 ページ)。また、山下[2008]は、ガットがあえて踏み込まなかった国内規制措置の内容まで規制する国際規律の強化がガットから WTO への移行の本質的な点

SPS 協定をはじめ、WTO 諸協定のなかに各国の規制領域に関する明示的かつ実効性のあるルールが設けられたことが、各国政府の行動・判断の領域を制約するだけでなく、そのことが各国の主権を制限することになること、したがって「貿易自由化」と各国の主権が両立困難ではないかとの指摘もなされている<sup>209</sup>。

こうした論議は、「貿易自由化」パラダイムによる貿易ルール観の限界を示すものである、ということができる。

今日世界が直面しているグローバリゼーションは、企業活動や金融・投資分野に限らず、相互依存関係の緊密化から各国の政府に広汎な政策調整の必要を迫るものとなっている<sup>210</sup>。このような要請は、すでに東京ラウンドに向けての準備プロセスの際に気づかれていた。Winham[1986]は、このラウンドに向けて「非関税障壁」に関して包括的な準備作業がなされ、そのうえでこの分野を取り上げる試みがなされるに当たり、「より自由な貿易」(freer trade)とともに「より公正な貿易」(fair trade)が強調されたのは、「非関税障壁」と呼ばれる措置においてみられる各国政府の恣意性(すなわち裁量の余地が大きいこと)からであった、としている<sup>211</sup>。この著者は、さらに「経済システムにおいては、政府の規制は既得権益を作りだす傾向を持つ」ものであるとし<sup>212</sup>、「国際的な政策形成の演習」(an exercise in internationalized policymaking)であった東京ラウンドにおいて、ルール交渉のいかなる争点も官僚組織による抵抗にあわなかったものではなく、この点はいかなる国も例外ではなかった、と述べたうえで「今日の貿易交渉では、保護主義的圧力の主要な源泉として、各国政府の官僚組織が経済的な利益集団にとってかわる」<sup>213</sup>と結論付けた。

ウルグアイ・ラウンドは、東京ラウンドよりもはるかに意欲的な取り組みであっただけに、こうした問題が一層先鋭的な形で表れることになった。Hart[1995]は、各国は国内的にも現行制度・規制の維持(regime maintenance)と縄張り意識(turf considerations)の要素から難しい国内調整が必要となるとともに、ラウンド交渉の場は「新たな交渉課題について、最も適切

---

であるとしている(52 ページ)。

<sup>209</sup> Lebonet[2004]は SPS 協定のリスク評価は市民や輸入国よりも生産者や輸出国に有利となるものであること、TBT 協定と SPS 協定が健康や環境分野について政府の政策判断の余地を貿易ルールによって制約するものであるとし、Sykes[2002]は、特に SPS 協定に基づく適切な保護水準の整合性要件をクリアーすることの困難性を指摘したうえで、科学に不確実性が伴うなか、国家の主権と深刻な緊張関係を生み出すことになったとしている。

<sup>210</sup> Winham[2005]18～23 ページ。著者は、グローバリゼーションの定義として Ostry(1997)の「貿易、次いで金融、さらには最近の外国投資による絶えず強化されより複雑化する国民国家間のリンケージが、国際舞台での多国間企業の権力と偏在性を増すことになった。こうした世界経済の統合の深化は、継続する情報・通信技術革命により助長さらには導かれて国境内における貿易政策へのシフトと制度システム間の調和(system harmonization)への潜在的な圧力を強化することになった」を引いている(同 22 ページ)。

<sup>211</sup> Winham[1986]68 ページ。

<sup>212</sup> Ibid., 299 ページ。

<sup>213</sup> Ibid., 392 ページ。

な国内のおよび多国間での交渉ストラテジーの実験の場」であったとしている<sup>214</sup>。

こうした変化は、諸国間の経済的な依存関係の緊密化によって、各国間の政策や制度間の調整を行わざるを得なくなったこと<sup>215</sup>、GATTラウンドもこれに応じて各国の国内制度にわたるルール形成の場へと変化を迫られることになったことを意味していた<sup>216</sup>。今日の世界では各国の政府による制度は複雑であり、これが意図せざると否かを問わず何らかの貿易への制限効果をもつことは事実である<sup>217</sup>。他方、経済的相互依存性が深まる中で国家間の「規制上の相互依存性」(regulatory interdependence)、と国内的・国際的両面にわたる規制制度の再構築が避けられないものとなっていることも事実である<sup>218</sup>。こうした規制制度の調整と再構築には、その複雑性と利害を熟知した「技術レベル」の新たな国際的「認識共同体」に属する国際機関と各国政府の官僚によるネットワークが、事実上重要な役割を果たすようになってきた<sup>219</sup>。したがって、今日経験されつつある状況は主権の侵害というよりも、各国政府による主権の一部の委託であると見ることができる<sup>220</sup>。

---

<sup>214</sup> Hart[1995]194 ページ。

<sup>215</sup> ウルグアイ・ラウンド農業交渉は、日本のジャーナリズムによってことさらに米国と EC 二大国間の対立関係としてことさらに強調されて報道されたきらいがある。客観的に見れば、農業協定の国内支持の仕分けと削減対象補助の AMS ベースでの削減や輸出補助の削減は、先進主要国による「政策の失敗」を修正するための共同行動をルール化したものである。

<sup>216</sup> Hart[1995]は、ウルグアイ・ラウンドは、グローバルな貿易制度を活性化する経済的必要性と一層グローバルな統合への不安という政治的コストのなかで、現在のレジーム(GATT)を統合し強化すると同時にこれを近代化し刷新するという、2つの互いにトレード・オフ関係にある要請にこたえようとするものであり、そこに困難なプロセスをたどった原因とかつてなかったほどの政治化の契機があったと指摘している(179 ページ)。

<sup>217</sup> Sykes[1999]は、規制制度がいわゆる保護目的ではない正当な規制目的からなされ、また差別的でないように設計されたとしても、保護的な効果を持つことがあるとしている。Winham[1992]が指摘するように、今日必要なのは新たな状況に適合するようにこれまでの国際的・国内的な規制ルールを適合させる“reregulation”であるということができよう(128 ページ)。

<sup>218</sup> Jackson[1996]は、こうしたことからさまざまな分野で規制の競合(regulatory competition)、透明性を含む手続き要件(due process)、補完性(subsidiarity)や主権(sovereignty)、国家間の規制の調和などといった問題に直面せざるを得ないことを指摘している(21～26 ページ)。

Winham[1992]は、世界がさまざまな社会の集合体からひとつの社会としての様相を呈し始めている今日、必要なのは新たな状況に適合するようにこれまでの国際的・国内的な規制ルールを適合させる“reregulation”であるとしたうえで、こうしたことから貿易交渉も国家の権利に関するバーゲニングから、国際貿易の安定性と予見可能性を増進するために一層複雑なルール化を目指すものとなっている、と指摘している(122～131 ページ)。

<sup>219</sup> Hart[1995]は、こうした問題に関する「政治レベル」と「技術レベル」の関係について、「決定するのは大臣であるが、提案するのは官僚であり、今日のような複雑な多国間交渉においては、その結果は何が提案されたのかに決定的に依存する」(Ministers dispose, but officials propose, and when the issues are as complex as a modern multilateral trade negotiation, outcomes are critically dependent on what is proposed.)と指摘した(199～200 ページ)。

<sup>220</sup> Slaughter[2001]は OECD などにおける「政府間の規制ネットワーク」(transgovernmental regulatory network)がグローバルなガバナンスにおいてしだいに重要な役割を果たすようになってきていることを指摘し、また今日の相互依存関係が深化した国際社会では「自治制としての主

GATT 発足以来の GATT 法の発展過程は、関税・非関税措置を問わずおよそ貿易障壁と考えられるものの削減ないし撤廃という、GATT 発足以来の一貫した「貿易自由化」原理の実現に向けての努力であったと説明することは可能である。紛争処理手続きの整備・強化もその一環であったということもできる。しかし、その規律する領域が各国の国内制度に関するルール化にわたるものになってくると、各国間の制度調整が問題となるようになってきていることは否定できない事実である。この制度間調整の目的と方法論はそれぞれ固有の問題内容により定まるものであり、「貿易自由化」は制度間調整のいわば副産物としてもたらされる<sup>221</sup>。また、紛争処理手続きが整備されたとはいえ、国家を司法的な意味で裁くことの限界が依然として存在し、プラグマティズムを適用せざるを得ない<sup>222</sup>こと、ことに SPS 分野においては「認識共同体」の場でピア・プレッシャーによる方が多くの場合より早期に低コストで問題の実質的解決を見ることが可能であることが、しだいに明らかになってきている。

こうした状況は、ちょうど太陽系を構成する惑星についての知見が次第に増えてゆくにつれ、それまでのプロトマイオスの宇宙観では説明が極めて複雑で困難となり、ついに合理的に説明可能なコペルニクスの宇宙観により置き換えられるようになったことに似ている。今日、貿易ルールの適用範囲の一層の拡大と深化が一層必要とされているなか、これらを安易に「貿易自由化」で説明することはもはや困難なのであり、ここに「貿易自由化の大義」によるラウンド交渉のような取り組みに一般の人々からの支持と理解が得られにくくなってきている大きな原因があるといえよう<sup>223</sup>。

今日直面している問題は、崩壊しつつある「貿易自由化」パラダイムに代わるパラダイムがまだ生まれていないこと、および国際ルールが一層複雑さを増し、その検討と運用に「技術レベル」の「認識共同体」の重要性が増す中、これに対する有効なガバナンスの手法がまだ見出されていないことである。

---

権」(sovereignty-as-autonomy)は意味を失い、問題領域ごとの政府組織間の国際的ネットワークが重要な役割を果たすようになってきたとして、これを「分解した国家機能と国家主権の構成組織への一部委譲」(disaggregating the state and granting at least a measure of sovereignty to its component parts)と呼んでいる(Slaughter[2004]266~271 ページ)。Kingsbury[2008]も司法機能に関して同様の指摘を行っている。

<sup>221</sup> Hart[1995]は、ルール化(rule writing)が必ずしも自由化を意味するわけでも伝統的な譲許の交換を許すものではないことは東京ラウンドの経験から明らかになったとしている(179 ページ)。

<sup>222</sup> Hudec[2001]は、「クラブ・モデル」を論じた Keohane&Nye[2001]についてのコメントで、新たな WTO がガバナンスに関する全く新たな制度であるとの見方に疑問を呈し、本質的に加盟国による構成体であることを指摘している(295~300 ページ)。

<sup>223</sup> Finger[1991]が、GATT の歴史を通じて関税引き下げによる貿易自由化を実施するためのルールは有効であったものの、貿易自由化のためのルール交渉は有効でなく、非生産的でしたと指摘しているのは、「ルール交渉アプローチ」による交渉の困難さとともに「貿易自由化」パラダイムに基づく今日の多国間貿易交渉の限界を表すものであるといえよう(22 ページ)。

## (2) 我が国にとっての教訓と課題

我が国は、ウルグアイ・ラウンド農業交渉のみならず SPS 交渉にも積極的にかかわった。にもかかわらず、ラウンド交渉当時には SPS 協定に関する紛争処理案件に発展すると予想されていた案件が2つ提起されたことの意味をはじめ、SPS 協定が成立したことの本質的な意味はあまり問われていないように思われる。この検討には、まず日本における植物防疫制度の実際についての理解が必要である。

### (植物防疫制度の実際)

ウルグアイ・ラウンド当時、農林水産省の二国間貿易案件で最も大きなウェイトを占めていたのは、植物防疫に関する輸入解禁要請であった<sup>224</sup>。こうした案件の特徴は、「専門技術的であると同時に政治的」な性格を有することである。「専門技術的」とは、ある農産物の輸入解禁ないし検疫要件の緩和には、まず要請国からの所要のデータ提出が前提で、そのうえでこれに基づく検討と可否の判断を植物防疫担当部局が行わなければならないからである。「政治的」とは、当該農産物の輸入解禁要請が首脳会談レベルすなわち「政治レベル」で取り上げられることがしばしばであることによる。ただし、このような「政治レベル」では二国間にとって当該問題が優先順位の高い案件であることを伝達・確認することは可能であるが、問題そのものを解決することはできない。

植物検疫は、国内に存在しない病害虫の侵入を未然に国境で阻止することを目的に行なわれるから、そのキャリアーとなりうる農産物の輸入を禁止するか、薰じょう等の措置をとることを条件として輸入を認めることが行われる。この点で、一定の農薬残留や食品添加物の使用基準が守られていることを前提に、輸入時に抜き取り検査を行なう食品安全措置とは異なる。

ところで、植物検疫分野は、動物検疫と比べても国際機関の成立と防疫手法の国際的な標準化が最も遅れた分野であった。このことは、植物防疫担当部局の性格と行動様式を規定する。国際機関を媒介とした国際的な植物防疫担当部局間の「認識共同体」が成立せず、「内向き」になりやすい。国内的には、輸入解禁・検疫要件の緩和について困難な立場にある。そもそも、問題があるかもしれないとの立場の人々に対して問題がないことを立証することは困難である。植物検疫担当部局の本来の意図とは無関係に、関係する農業生産者や団体は植物検疫措置が当該分野の生産者の保護手段として機能することを期待するかもしれない。こうしたなかで、輸入解禁や検疫要件の緩和を行なっても問題がないのであれば、なぜ今までそのような措置をとってきたのか、新たな科学的知見が見出されたことによるのか等の説明責任を果たさなければならない。以上から、植物検疫当局としては極めて慎重な立場をとらざるをえないであろう。

農林水産省の二国間貿易担当部局の役割は、「技術レベル」と「政治レベル」との仲介機能にある。検討と決定は植物防疫担当部局にゆだねなければならないが、優先順位が高い問題であること、遅延することがどのような問題を惹起しうるかを伝え、解決のための環境を作る努

<sup>224</sup> これは筆者が1993年5月から農林水産省貿易関税課(当時)でウルグアイ・ラウンド関税交渉とSPS交渉に従事する傍ら農林水産省の二国間貿易問題を担当した経験に基づいている。

力を行うことはできる。また、輸入解禁要請とその植物防疫担当部局内での検討から、突然首脳レベルの二国間貿易問題に発展してしまうことがないように進行管理を行なうことも重要である。この意味で、植物防疫問題が WTO 紛争処理案件に発展することは、「外交の失敗」を意味する。

日本が SPS 協定に関する 2 つの植物防疫案件の被提訴国となった理由は、ひとつには日本の植物防疫に関するシステムが SPS 協定に対応できていなかったこと、さらには日米両当事者間で合理的解決に向けての信頼関係が構築できなかったことにある。SPS 協定の成立により、各国はその SPS 措置について、導入に当たりリスク評価を行い、そのうえで科学的証拠に基づいて定められたものであることを要求されれば立証しなければならないことになった。しかしながら、「WTO 上問題になる可能性がある」ことを理由に国内規制や措置を見直し、要すれば変更を行うだけの人的・予算上の措置を講じることは困難であった。目前にあったさまざまな懸案事項に比べ、優先順位が高くなかったのである。日米両国の検疫担当部局間の「技術レベル」で問題が解決できず、USTR が取り上げる事項になってしまうと、この組織が問題の実質的な内容を理解して行動する農務省とは異なり「自由貿易の戦士」として行動するだけに、WTO 紛争処理手続きを援用する以外に方法はなかった。

#### (2 つの紛争処理案件における日本政府の主張の特徴)

**コドリガ紛争事案**と**リンゴ火傷病紛争事案**における日本政府の主張を特徴づけるのは、現在の制度を維持することを優先するあまり、SPS 協定におけるもっとも基本的な要請である措置の科学性に関する立論が矛盾することも辞さなかったことである。

**コドリガ紛争事案**におけるパネル審理では、日本政府はその措置が十分な科学的証拠に基づくものであり(4.60)、総合的なリスク評価を行った(4.145)と主張する一方、品種別テストは暫定措置であると考えられることができるとした(4.187)。すなわち、日本政府は論理的に両立不能なはずの SPS 協定第 2 条 2 項と第 5 条 7 項のいずれでも正当化できると主張した。暫定措置としての正当化がパネルにより「30 年以上継続しているにもかかわらず追加的な情報を求める努力を行っていない」として否定された(8.57)のち、上級委員会で日本政府は「予防原則」を援用した(10)。**リンゴ火傷病紛争事案**についても、同様であった。日本政府は、パネルに対して措置が科学的証拠により支持されており、措置を科学的証拠との間に合理的・客観的関連性があるとする(8.72)とともに、パネルが科学的証拠不十分と判断した場合には日本の措置は暫定措置として考えることができるとした(8.203)。パネルにより「火傷病に関する知見が過去 200 年間蓄積されている」ことを理由に本件が第 5 条 7 項の問題ではないとされた(8.219)ことから、日本が上級委員会で科学の「不確実性」を提起することになったことはよく知られている。

この科学的不確実性はさまざまな論議のテーマとなったが、もっとも重要なことは日本政府が「科学的証拠」に基づくのか否かという基本的な点について、論理的に両立しえない立場をと

ったことである<sup>225</sup>。このような「訴訟戦術」は、制度のアカウンタビリティ、さらにはそのクレディビリティを危険にさらす可能性があったが、このようなリスクを冒しても現行制度をあくまで維持するとの意思が優先したのである<sup>226</sup>。

### (日本の農業分野における交渉態度の特質)

農産物分野に関する貿易交渉に臨む我が国の基本的態度を特徴づけるのは「例外」と「多様性」の主張であった。この方針は、史上初の多国間貿易交渉であった 1927 年の輸出入制限禁止撤廃条約交渉会議の際に表明され、その後 GATT ラウンド交渉では「農業分野の特殊性に基づく例外的な取り扱いの必要性」として主張されてきた。こうした交渉態度は、多国間交渉の場でどのような交渉アプローチがとられるかにより、異なっていた。

「関税交渉アプローチ」では、関税の引き下げ・撤廃のフォーミュラを見出すことが交渉内容であり、その際に除外・緩和を認めない(ゼロ・ベース)のか否か、認めるとして対象品目タリフラインを全体の何パーセント以内とするかといったことが焦点となる。

「ルール交渉アプローチ」においては、交渉の基本的性格が定性的なルールの設定を目指す点で、定量的な「関税交渉アプローチ」と異なる。ルール化の初期段階では「関税交渉アプローチ」と同様、除外ないし緩和を認める貿易ルールとなることが少なくない<sup>227</sup>ものの、貿易ルールとしてより精緻で実効性のあるものを目指すようになると、ルールはその内的整合性を保つ必要から協定加盟国と規律対象への一般的適用性を持たざるを得なくなる<sup>228</sup>から、貿易ルールは除外ないし緩和を認めないか、厳しい条件のもとに認容するという形がとられることになる<sup>229</sup>。このような貿易ルールの形成過程においては、交渉参加者により支持され受け入れられる「主導原則」を確立し、そのもとで詳細なフォーミュラ化を行なうことが鍵となる。

このような例外・特殊性の主張を核とする交渉方針によれば、「関税交渉アプローチ」においてはセンシティブな品目(群)を引き下げ・撤廃の対象から除外するといった形で例外扱いを求め、「ルール交渉アプローチ」ではセンシティブな分野について「状況の違い」を主張することになる。しかし、一般的に適用可能なルール化を目指す進化したルール交渉においては、「多様性」やこれを背景とした「特殊性」は、各国それぞれが置かれているであろう状況の説明以上のものではないことから、意味を持たない。すなわち、「例外」ないし「多様性」を強調する

---

<sup>225</sup> また、リスク評価らしい評価を行っていない点でも後のオーストラリア・リンゴ紛争事案と著しい対照を見せている。

<sup>226</sup> コドリング紛争事案でなぜ最終的に専門家の意見を採用することになったのかも容易に理解できる。米国提案を採用することも自らの代替案を作る選択肢も国内説得を考慮すれば、ありえなかった。第三者が案を出し、最終審まで争った結果であるという事実が必要であった。

<sup>227</sup> 1927 年の輸出入禁止制限撤廃条約のほか、ウルグアイ・ラウンドにおいてはじめて成立したサービス貿易協定が、規律の対象分野をポジティブリスト方式で各国が約束する方式をとったことも、この例として挙げられよう。

<sup>228</sup> ウルグアイ・ラウンドにおいて途上国に対するルールの適用除外がきわめて限定的であった理由もここにあったといえることができる。

<sup>229</sup> 農業協定附属書 5 の関税化の特例措置は、この代表例であるといえよう。

交渉方針をとる限り、ルール交渉を主導できる契機は存在しない<sup>230</sup>。

ウルグアイ・ラウンドの結果 SPS 協定が成立したことによって、農林水産省の SPS 関係業務にもたらした最も顕著な変化は、その「透明化」であった。SPS 協定は、SPS 措置の検討・導入・変更に関する手続きを詳細に定式化し、通報・協議の対象としたこと、場合によっては SPS 委員会で取り上げられる可能性が生じたことにより、農林水産省内での担当部局と国際担当部局との間の情報共有の程度、さらには一般国民に向けての情報の公開が飛躍的に改善することになった<sup>231</sup>。官僚組織の運営、さらには制度についての一般国民の理解を得るうえで、このような変化の重要性はいくら強調しても強調しすぎることはない。また、SPS 協定が動物検疫、植物検疫、食品安全措置といった全く異なった分野について共通の枠組みを設け、これら異分野の専門家に SPS 委員会という、共通の「場」を提供する画期的な意味を持った。これによって新たに成立した国際的な「認識共同体」は、単に情報の共有や国際的な協力関係の構築のみならず、紛争発生 of 未然防止のために大きな役割を果たすことが期待される。しかしながら、自らを今日の多国間、地域レベルでの新たなルール形成の枠外に置くようなアプローチをとり続けければ、こうした「認識共同体」で主導的な役割を果たすことはもとより、十全な形での参加の道をも狭めることになる。

今日、政策や制度については、そのアカウンタビリティとこれによるクレディビリティがきわめて重要な意味を持つようになっている。こうしたなか、国際的な政策と制度間の調整と協調の必要性に真剣に向き合って国際的なルール形成に参加するとともに、開かれた「認識共同体」の一員として一般国民に対して直面している問題について正確に伝えることが求められている。これに代えて、「特殊性」に関する一連のドグマを固守しすりこみ続けるとすれば、その代償は非常に大きなものになるといえよう。

---

<sup>230</sup>我が国においては「多様性・特殊性」が繰り返し強調されているが、これを包含するルールについて具体的な提示がないことに特徴がある。例えば、篠原[2000]は、世界には多様な国、価値観、制度があり、農業の多様性と制度の多様性を抹殺するグローバリゼーションは危険であるとし、WTO が「多様な価値観やそれに基づく諸制度を認めたいうえで、新しい世紀にふさわしい新しいルール作りに取り組む必要がある」としているが、どのようなルールとすべきかには触れていない(314 ページ)。Echols[2001]は SPS 協定の適用において「食文化の役割と重要性」を認知すべきとしているが、なぜ多様とされる食文化を国境の単位で、しかも固定的に考えなければならないのかについて説明していない(13~28、152~153 ページ)。

<sup>231</sup> 現在、農林水産省のホームページでは、関連国際機関とそこでの国際基準の内容、さらには国内説明会の概要も公開されている。

参考文献目録（GATT および WTO 文書は本文の脚注で示した。）

- 相原延英「火傷病リスクにおけるリスク・コミュニケーションの在り方に関する一考察」『農業市場研究』(2011年3月号)
- 赤根谷達雄『日本のガット加入問題——《レジーム理論》の分析視角による事例研究』(東京大学出版会、1992年)
- アダムソン、D.「TPP と動植物検疫・食品安全問題」ケルシー、J.編『異常な契約——TPP の仮面を剥ぐ』(農山漁村文化協会、2011年)原著 Adamson, D., “Quarantine and Food Safety Issues in a TPPA,” in Kelsey, J. (ed.), *No Ordinary Deal: Unmasking Free Trade and the Trans-pacific Partnership Agreement* (Bridget Williams Books, 2010)
- 荒木一郎「多角的貿易体制の維持・強化」『ファイナンシャル・レビュー』(2005年2月号)
- 伊庭みか子・古沢広祐編著『ガット・自由貿易への疑問』(1993年、学陽書房)
- 岩田伸人『WTO と予防原則』(2004年、農林統計協会)
- 大矢根聡「国際規範の遵守と国内政治—コンストラクティヴィズムによる日本・農産物検疫事件の分析—」川瀬剛志・荒木一郎編『WTO 紛争解決手続きにおける履行制度』(三省堂、2005)
- ウィルソン、B.『食品偽装の歴史』高儀進訳(2009年、白水社)(原著 Wilson, B., SWINDLED, From Poison Sweets to Counterfeit Coffee---The Dark History of the Food Cheats(2008))
- 英国政府:『BSE 調査報告』(フィリップス委員会報告書)(2000年)(抄訳) at <http://www.alic.go.jp/consumer/livestock/bse-report02.html> 原文 The Inquiry into BSE and variant CJD in the United Kingdom at <http://collections.europarchive.org/tna/20090505194948/http://bseinquiry.gov.uk/report/index.htm> (as of 31 July 2011)
- 遠藤保雄『戦後国際農業交渉の史的考察——関税交渉から農政改革交渉への展開と社会経済的意義——』(お茶の水書房、2004年)
- 大内力編集代表『ガット農業交渉と日本農業』日本農業年報 37(農林統計協会、1991年)
- 大内力編集代表『総括ガット・UR 農業交渉』日本農業年報 41(農林統計協会、1995年)
- 大阪朝日新聞「条約草案成る——輸出入禁制撤廃会議」(1927年11月5日付)神戸大学電子図書館システム、新聞記事文庫 24(145-10580)
- 大沼保昭『国際法』(東進堂、2005年)
- 大矢根聡「国際規範の遵守と国内政治—コンストラクティヴィズムによる日本・農産物検疫事件の分析—」川瀬剛志・荒木一郎編『WTO 紛争解決手続きにおける履行制度』(三省堂、2005)

- 外務省通商局編『現下の我が通商問題』(日本国際協会、1936年)
- 外務省『日本外交文書 昭和期国際連盟経済会議報告書集 第一巻』(外務省外交史料館、1992年)
- 外務省経済局国際機関第一課編『解説 WTO 法』(日本国際問題研究所、1996年)
- 嘉田良平『世界の食品安全基準』世界の食料・世界の農村 26(農山漁村文化協会、1997年)
- 川瀬剛志ほか「《座談会》WTO 体制における食の安全を考える——SPS 協定および紛争解決手続きを中心に」『法律時報』79 卷 7 号(2007年6月)
- 京極(田部)智子、藤岡典夫「SPS 協定の『科学』に関する規律の解釈適用:ホルモン牛肉紛争を中心に」『農林水産政策研究』No.17(2010年)
- 来栖三郎「本邦通商政策の基調」『ニッポン・ツレード・ガイド』(1935年5月)外務省通商局編『現下の我が通商問題』(日本国際協会、1936年)
- 小寺彰『WTO体制の法構造』(東京大学出版会、2000年)
- 小林茂典「輸入農産物・食品の検疫制度」日本農業市場学会編『食品の安全性と品質表示』(筑波書房、2001年)
- 是永東彦「EU のホルモン使用牛肉の輸入禁止問題と WTO・SPS 協定——ハーモニゼーションの義務と国家主権をめぐる——」『食料政策研究』6・59(1999年4月)
- 佐伯尚美『ガットと農業交渉』(東京大学出版会、1990年)
- ザートマン、I.W.編『多国間交渉の理論と応用——国際合意形成へのアプローチ』(慶応大学出版会、2000年)原著 Zartman, I. W. (ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity* (Jossey-Bass, 1994)
- 篠原孝『EU の農業交渉力——WTO 交渉への戦略を練る——』(農山漁村文化協会、2000年)
- 食料・農業政策研究センター編『1994(平成 4)年度版食料白書 ガット農業合意と食料・農業問題』(農山漁村文化協会、1994年)
- シヨステット、G.「ガット・ウルグアイラウンド交渉の経緯」I.W.ザートマン編著碓氷尊監訳『多国間交渉の理論と応用——国際合意形成へのアプローチ』(慶應義塾大学出版会、2000年)原著 Zartman, I.W.(ed.) , *International Multilateral negotiation, Approaches to the Management of Complexity* (Jossey-Bass Inc., 1994)
- ジョスリン、T. E.、タンガマン、S.、ワーレイ、T.K.『ガット農業交渉 50 年史——起源からウルグアイ・ラウンドまで——』(農山漁村文化協会、1998年)原著 Josling, T.E., Tangermann,S., Warley, T.K., *Agriculture in the GATT* (Macmillan Press, 1996)
- ジョスリン、T.、オーデン、D.、ロバーツ、D.『食の安全をめぐる規制と貿易——これからのグローバル・フード・システム』(家の光協会、2005年)原著 Josling, T., Roberts, D. and Orden, D., *Food Regulation and Trade* (Institute for International Economics,

2004)

ストレンジ、S.『国際政治経済学入門』(東洋経済新報社、1994年)原著 Strange, S., *States and Markets, An Introduction to Political Economy*, 2<sup>nd</sup> ed. (Pinter Publishers, 1994)

平覚「日米 BSE 問題と SPS 協定」山下一仁編『食の安全と貿易——WTO・SPS 協定の法と経済分析』(日本評論社、2008年)

高瀬保編著『増補 ガットとウルグアイ・ラウンド』(東洋経済新報社、1995年)

高橋梯二・池戸重信『食品の安全と品質確保——日米欧の制度と政策——』(農山漁村文化協会、2006年)

筑紫勝麿編『ウルグアイ・ラウンド——GATT から WTO へ——』(日本関税協会、1994)

筒井俊之「BSE の国際基準とその論点」『農業と経済』(2005年12月)

東京ラウンド研究会編『東京ラウンドの全貌』(日本関税協会、1980年)

内記香子「SPS 協定の 10 年——二大紛争の陰に隠れた歴史」『法律時報』79 卷 7 号(2007年6月)

内記香子「SPS 委員会の機能と役割」山下一仁編『食の安全と貿易——WTO・SPS 協定の法と経済分析』(日本評論社、2008年)

内記香子『WTO 法と国内規制措置』(日本評論社、2008年)

中川淳司、清水章雄、平覚、間宮勇『国際経済法』(有斐閣、2003年)

並木正吉「ウルグアイ・ラウンド農業合意の背景と要点」食料・農業政策研究センター『1994(平成6)年度版 食料白書 ガット農業合意と食料・農業問題——日本と世界の対応』(農山漁村文化協会、1994年)

日本農業市場学会編『問われるガット農産物自由貿易 ウルグアイ・ラウンド協定と日本農業』(筑波書房、1995年)

農政ジャーナリストの会編集『揺れ動く農産物貿易交渉』日本農業の動き 102(農林統計協会、1992年)

農林水産省「消費・安全」 at <http://www.maff.go.jp/j/syouan/index.html> (as of December 1, 2011)

農林水産省「植物検疫に関する情報」 at <http://www.maff.go.jp/j/syouan/syokubo/keneki/index.html> (as of December 1, 2011)

農林水産省「家畜の病気を防ぐために(家畜衛生及び家畜の感染症について)」 at [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku\\_yobo/](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/) (as of December 1, 2011)

林 正徳『ジュネーブの食卓——ルソーの時代の食料・農業・農村と食料安全保障』(農林統計協会、2005年)

服部信司『ガット農業交渉』(富民協会、1990年)

服部信司『WTO 農業交渉——主要国・日本の農政改革と WTO 提案』(農林統計協会、2000

年)

- 姫野勉「フォーラムの特徴の違いが多国間交渉の展開に及ぼす影響——遺伝子組み換え食品にかかわる国際交渉に着目して——」『国際公共政策研究』14 巻 1 号(2009 年 9 月)
- フィッシャー、R.「チリにおける貿易自由化、発展、政策」西島章次、細野昭雄編著『ラテンアメリカにおける政策改革の研究』(神戸大学経済研究双書 62 号、2003 年 2 月) at <http://www.rieb.kobe-u.ac.jp/~nisijima/ERCh11.pdf> (as of May 14, 2009)
- 藤岡典夫『食品安全性をめぐる WTO 通商紛争—ホルモン牛肉事件から GMO 事件まで』(農山漁村文化協会、2007 年)
- 藤原邦達監修『よくわかる食品衛生法・WTO 協定・コーデックス食品規格一問一答』(合同出版、1995 年)
- ベックマン『西洋事物起源』(二)特許庁内技術史研究会訳(岩波書店、1999 年)原著 Beckmann, J., *Beyträge zur Gechichte der Erfindungen* (1780-1805)
- 本間正義『現代日本農業の政策過程』(慶応大学出版会、2010 年)
- マックス、D.T.『眠れない一族——食人の痕跡と殺人タンパクの謎』(紀伊國屋書店 2007 年) 原著 Max,D.T., *The Family That Couldn't Sleep, A medical Mystery* (Random House, 2006)
- 三島徳三『規制緩和と農業・食料市場』(日本経済評論社、2001 年)
- 溝口道郎・松尾正洋『ウルグアイ・ラウンド』(日本放送出版協会、1994 年)
- 村田武「ウルグアイ・ラウンド農業合意と我が国の農産物市場」日本農業市場学会編集『問われるガット農産物貿易——ウルグアイ・ラウンド協定と日本農業』(筑波書房、1995 年)
- 山下一仁『詳解 WTO と農業改革——交渉の行方と 21 世紀の農政論——』(農山漁村文化センター、2000 年)
- 山下一仁編『食の安全と貿易—WTO/SPS 協定の法と経済分析』(日本評論社、2008 年)
- 山内一也『史上最大の伝染病牛疫——根絶までの4000年』(岩波書店、2009 年)
- 山本草二『国際法(新版)』(有斐閣、1994 年)
- 山本吉宣『国際的相互依存』(東京大学出版会、1989 年)
- 山本吉宣「国際レジーム論から見た GATT/WTO」佐々波楊子・中北徹『WTO で何が変わったか——新国際通商ルールとは』(日本評論社、1997)
- レーシー『狂牛病——イギリスにおける歴史』淵脇幸一訳(緑風出版、1998)原著 Lacey, R.W., *Mad Cow Disease, The History of BSE in Britain* (Samara Publishing, 1994)
- 藁田純「WTO/SPS協定の制定と加盟国の衛生検疫措置に及ぼす影響」『貿易と関税』(1999 年 2 月号)
- IPC 編『ウルグアイ・ラウンド農業合意——その国際的評価』吉岡裕監訳(農林統計協会、1995 年)

- Anonymous, *Trade Policies for a Better Future, the 'Leutwiler Report,' the GATT and the Uruguay Round* (Martinus Nijhoff Publishers, 1987)
- Bergholm, K., "Sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)," in Björklund M. & Puustinen S. (eds.), *Maaailman kauppajärjestö WTO (World Trade Organization)* (Taloustieto Oy, 2006)
- Bossis, G., *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire, Rapports croisés et perspectives d'harmonisation* (Bruylant, 2005)
- Bredahl, M. and Forsythe, K., "Harmonizing Phyto-sanitary Regulations," *The World Economy*, Vol. 12, No. 2 (June 1989)
- Büthe, T., "The Globalization of Health and Safety Standards, Delegation of Regulatory Authority in the SPS Agreement of the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization" at <http://www.law.duke.edu> (as of May 27, 2010)
- Button, C., *The Power to Protect, Trade, Health and Uncertainty in the WTO* (Hart Publishing, 2004)
- Charnovitz, S., "Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX," *Journal of World Trade*, Vol. 25, (1991), available in [www.charnovitz.org/JWT.htm](http://www.charnovitz.org/JWT.htm) (as of April 1, 2010)
- Christoforou, Th., "Settlement of Science-Based Trade Disputes in the WTO: A Critical Review of the Developing Case Law in the Face of Scientific Uncertainty," *New York Environmental Law Journal* 8 (2000)
- Cottier, Th., "The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights," in Macrory, P.F.J., Appleton, A.E. and Plummer M.G. (eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Volume I (Springer, 2005)
- Croome, J., *Reshaping the World Trading System, A History of the Uruguay Round* (World Trade Organization, 1995)
- Donnery Jr., J. D., *The Great Irish Potato Famine* (Sutton Publishing, 2001)
- Druckman, D., "Stages, Turning Points, and Crises, Negotiating Military rights, Spain and the United States," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.30 No.2 (June 1986)
- Dunoff, J. L., "Lotus Eaters: Reflections on the Varietals Dispute, the SPS Agreement, and WTO Dispute Resolution," *Institute for International Law and Public Policy White Paper Series* No. 2006-1 (2004)

- Ebbels, D.L., *Principles of Plant Health and Quarantine* (CABI Publishing, 2003)
- EC Commission, *1988 List of U.S. Trade Barriers Published by European Community, E.C. Releases 1989 Report on U.S. Trade Barriers, Report on United States Trade Barriers and Unfair Trade Practices 1990, Report on United States Trade Barriers and Unfair Practices 1991, Report on United States Trade and Investment Barriers 1992 and 1993, Problems of Doing Business with the US* (Services of the Commission of the European Communities) at <http://aei.pitt.edu> as of 30 November 2011
- EC Commission, *Communication from the Commission on the precautionary principle*, Brussels, 2.2.2000 COM(2000) 1 final
- EC Commission, *Food Safety, Note by the European Communities*, Brussels, 20 July 2001 D(2001)(DIVERS/500186ur)
- Echols, M. A., *Food Safety and the WTO, The Interplay of Culture, Science and Technology* (Springer, 2001)
- Echols, M.A., "Sanitary and Phytosanitary Measures," in Stewart, T. (ed.), *The World Trade Organization ---The Multilateral Framework for the 21<sup>st</sup> Century and U.S. Implementing Legislation* (American Bar Association, 1996)
- Epps, T., *International Trade and Health Protection, A Critical Assessment of the WTO's SPS Agreement* (Elgar International Economic Law, 2008)
- FAO; Understanding the Codex Alimentarius – Revised and Updated, Origins of the Codex Alimentarius at <http://www.fao.org/docrep/008/y7867e> (as of 18 May, 2010)
- Ferrières, M., *Histoire des peurs alimentaires, Du Moyen âge à l'aube du XXe siècle* (Éditions du seuil, 2002)
- Finger, J.M., "That Old GATT Magic No More Casts Its Spell (How the Uruguay Round Failed)," *Journal of World trade* 25, No.2 (April 1911)
- Fiorentino, R.V., Verdeja, I. and Toqueboeuf, Ch., *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update, Discussion Paper No 12*, at <http://www.wto.org> Regional Trade Agreements Gateway (as of March 24, 2011)
- Garrier, G., *Le Phylloxera, Une guerre de trente ans 1870~1900* (Albin Michel, 1989)
- Goh, G., Tipping the Apple Cart: The Limits of Science and Law in the SPS Agreement after Japan-Apples," *Journal of World Trade* 40, 4 (August 2006)
- Haas, E.B., *When Knowledge is Power, Three Models of Change in International Organizations* (University of California Press, 1990)

- Haas, P.M., "Introduction: epistemic communities and international policy coordination," in *International Organization* 46, 1 (Winter 1992)
- Hampson, Fen Osler with Hart, Michael, *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade and Environment* (John Hopkins University Press, 1995)
- Hart, M., "The GATT Uruguay Round, 1986-1993: The Setting and the Players" and "The GATT Uruguay Round, 1986-1993: The Negotiations," in Hampson, Fen Osler with Hart, Michael, *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade and Environment* (John Hopkins University Press, 1995)
- Hocking, B., "Changing the terms of trade policy making: from the 'club' to the 'multistakeholder' model," *World Trade Review* 3:1 (2004)
- Hoekman, B. M. and Kostecki, M. M., *The Political Economy of the World Trading System, The WTO and Beyond* (Oxford University Press, 2001)
- Hudec, R.E., "GATT or GABB? The Future Design of the General Agreement on Tariffs and Trade," *The Yale Law Journal* Vol.80, No.7 (1971)
- Hudec, R.E., *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 2nd ed. (Butterworth Legal Publishers, 1990)
- Hudec, R.E., "Comment by Robert E. Hudec" (on Keohane, R.O. and Nye Jr., J.S. "The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic legitimacy") in Porter, R.P. et al. *Efficiency, Equity, and Legitimacy, The Multilateral Trading System at the Millennium* (Brookings Institution Press, 2001)
- Hudec, R.E., "Science and 'Post-Discriminatory' WTO Law," *Boston College International and Comparative Law Review* 26 (2003)
- International Law Commission, *Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries* (Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II) at [http://www.untreaty.un.org/ilc/texts/.../commentaries/l\\_1\\_1966.pdf](http://www.untreaty.un.org/ilc/texts/.../commentaries/l_1_1966.pdf). (as of July 20, 2010)
- IPPC; About the International Plant Protection Convention, Historical Background at <https://www.ippc.int/index>. (as of 1 February, 2007)
- Jackson, J.H., *World Trade and the Law of GATT* (The Michie Company, 1969)
- Jackson, J.H., "The Uruguay Round and the Launch of the WTO: Significance & Challenges," in Stewart, T.P. (ed.) *The World Trade Organization, The Multilateral Trade Framework for the 21<sup>st</sup> Century and U.S. Implementing Legislation* (American Bar Association, 1966)
- Jackson, J. H., *The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations* (The MIT Press, 1997)

- Jensen, M.F., “Reviewing the SPS Agreement: A Developing Country Perspective” (2002) Working paper presented at the workshop held at the Center for Development Research (Copenhagen, August 2001) and at the workshop ‘WTO Negotiations and International Trade Liberalization: What’s at Stake for the Developing Countries?’ (Copenhagen, October 2001), at <http://www.foi.life.ku.dk/English/Publications/~~/media/migration%20folder/upload/foi/docs/publikationer/working%20papers/2002/1.pdf.ashx> (as of August 13, 2011)
- Josling, T. and Roberts, D., “Tracking the Implementation of Internationally Agreed Standards in Food and Agricultural Production,” and “Measuring the Impact of SPS Standards on Market Access,” (Background papers for a conference on Non Tariff Measures in Food and Agriculture: Which Road Ahead? organized by International Food & Agricultural Trade Policy Council (IPC) and the OECD in Paris on September 13, 2011) at <http://www.agritrade.org/Publications/SPSandNonTariffMeasures.html> (as of July 19, 2011)
- Keohane, R.O. and Nye Jr., J.S., “The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy,” in Porter, R.P. et al. *Efficiency, Equity, and Legitimacy, The Multilateral Trading System at the Millennium* (Brookings Institution Press, 2001)
- Kingsbury, B., “Global Administrative Law: Implications for National Courts,” in Geiringer, C. & Knight, D. (ed.) *Seeing the World Whole: Essays in Honor of Sir Kenneth Keith* (Victoria University Press, 2008)
- Kuhn, T.S., *The Structure of Scientific Revolutions* (The University of Chicago Press, 1962)
- Labonte, R., Globalization, “Health, and the Free Trade Regime: Assessing the Links,” *Perspectives on Global Development and Technology*, Vol.3, issue 1-2 (2004)
- Lachiver, M., *Vins, vignes et vigneron, Histoire du vignoble français* (Fayard, 1988)
- League of Nations, *Abolition of Import and Export Prohibitions and Restriction, Commentary and Preliminary Draft International Agreement drawn up by the Economic Committee of the League of Nations to serve as a Basis for an International Diplomatic Conference* (League of Nations, 1927)
- Le Figaro, “Vache folle : les victimes attaquent l’Etat”, “Ministres et conseillers embarrassés depuis 1990”(27 novembre 2001), “Les vraies fausses raisons de

- l'embargo sur le boeuf britannique”(5 avril 2002)
- Le Monde, “Le mystère de la vache folle “(30 mai 1990), “Les ministres européens tentent de trouver un compromis dans l'affaire des « vaches folles »”(8 juin 1990), “Le Royaume-Uni va pouvoir reprendre ses exploitations de boeuf”(9 juin 1990), “L'énigme des vaches folles”(30 septembre 1992)
- McDougal, M. S., Lasswell, H. D. and Miller, J. D., *The Interpretation of International Agreements and World Public Order, Principles of Content and Procedure* (New Heaven Press, 1994)
- OECD, *Food Safety and Quality, Trade Considerations* (OECD, 1999)
- OIE, A Brief history of the World Organization for Animal Health (OIE) at <http://www.oie.eahilconfcluj.ro/docs/1d/TEISSIER-M.doc> (as of September 25, 2009)
- Poli, S., “Adopting International Food Standards: Euro-American Conflicts within the Codex Alimentarius Commission,” in Snyder, F. (dir.) *International Food Security and Global Legal Pluralism* (Bruyant, 2004)
- Preeg, E.H., *Traders in a Brave New World, The Uruguay Round and the Future of The International Trading System* (The University of Chicago Press, 1995)
- Prévost, D. and Van den Bossche, P., “The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures,” in Macroy, P.F.J., Appleton, A. E. and Plummer, M. G. (eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, Volume I* (Springer, 2005)
- Roberts, D., “Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Trade Regulations,” *Journal of International Economic Law* (1998)
- Roessler, F., “Diverging Domestic Policies and Multilateral Trade Integration,” in Bhagwati, J. and Hudec, R.E. (eds.) *Fair Trade and Harmonization, Prerequisite for Free Trade?* (The MIT Press, 1996)
- Ruggie, J.G., “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order” *International Organization* 36 (2) (1982)
- Shonfield, A., “International Economic Relations of the Western World: An Overall View” Part I in Shonfield, A. (ed.) *International Economic Relations of the Western World 1959-1971* (1976, Oxford University Press)
- Scott, J., *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, A Commentary* (Oxford University Press, 2007)
- Slaughter, A.-M., “The Accountability of Government Networks,” *Indiana Journal of*

- Global Legal Studies* Vol.9 (2001)
- Slaughter, A.-M., *A New World Order* (Princeton University Press, 2004)
- Stewart, T. P., *The GATT Uruguay Round, A Negotiating History (1986-1992)* (Kluwer Law & Taxation, 1993)
- Sykes, A.O., *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets* (The Brookings Institution, 1995)
- Sykes, A.O., "Regulatory Protectionism and the Law of International Trade," *The University of Chicago Law Review* Vol.66, Nr.1 (1999)
- Sykes, A.O., "Domestic Regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements, A Pessimistic View," *Chicago Journal of International Law* 3. (2002)
- Sykes, A.O., "The Least Restrictive Means," *University of Chicago Law Review* Vol.70 Issue 1 (Winter 2003)
- Thomas, R.D., "Where's the Beef? Mad Cows and the Blight of the SPS Agreement," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 32 (1999)
- USTR, *Sense of Administrative Action* (The Office of the U.S. Trade Representative, 1994)
- USTR, *Report on U.S. Food Safety and the Uruguay Round, Protecting Consumers and Promoting U.S. Exports* (The Office of the U.S. Trade Representative, 1994)
- Van den Bossche, P., *The Law and Policy of the World Trade Organization, Text, Cases and Materials* (Cambridge University Press, 2008)
- Walker, V.R., "The Myth of Science as a 'Neutral Arbiter' for Triggering Precautions," *Boston College International and Comparative Law Review* 26 (2003)
- Warley, T.K., "Western Trade in Agricultural Products," Part III in Shonfield, A. (ed.) *International economic Relations of the Western World 1959-1971* (1976, Oxford University Press)
- Winham, G. R., *International Trade and the Tokyo Round Negotiation* (1986, Princeton University Press)
- Winham, G.R., *The Evolution of International Trade Agreements* (1992, University of Toronto Press)
- Winham, G.R., "An Interpretative History of the Uruguay Round Negotiation," in Macrory, P.F.J., Appleton, A.E. and Plummer M.G. (eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Volume I (Springer, 2005)

- Wirth, D.A., "The Role of Science in the Uruguay Round and NAFTA Trade Disciplines," *Cornell International Law Journal* 817 (1994)
- WTO, *Guide to GATT Law and Practice* (WTO, 1995)
- WTO, Disputes by Agreements, the SPS Agreement at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_agreements\\_index\\_e.htm?id=A19#selected\\_agreement](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A19#selected_agreement)( as of December 1, 2011)
- q WTO, Analytical Index, Sanitary and Phytosanitary Measures at [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/sps\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/sps_e.htm) (as of October 1, 2011)
- WTO; Regional Trade Agreements Gateway, Understanding the WTO Agreements on Sanitary and Phytosanitary Measures (dated May 1998) at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm) as of April 21, 2011
- WTO, Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures at [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsund\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm) (as of July 1, 2010)