

主要国の地域貿易協定におけるSPS条項 ——「グローバル・ルール」と「ローカル・ルール」の重畳化の 事例分析——

国際経済法研究会

2014年1月17日

早稲田大学日米研究機構(日米研究所)

林 正徳

問題の設定

●1990年ごろを境に急激に増加している地域貿易協定における、いわゆる「WTOプラス」条項をどう考えるべきか。

●WTO協定ではまだ取り組まれていない「新分野」の場合とはともかく、WTO協定ですでにルールが定められている分野について、改めて地域貿易協定に規定を置く理由は何か。

(同じ国が締結した地域貿易協定で、ある分野をとりあげているものとそうでないものがあるのはなぜか。)

●そもそも、地域貿易協定を締結する動機は何か。この動機と地域貿易協定であるルールに取り組む理由は同じなのか。

地域貿易協定締結の動機

——経済的というよりも政治的——

- (i) 「マージナル化」の回避 (Marginalization Syndrome)
 - (ii) 経済的手段による「安全保障」の追求
 - (iii) 新たな「安全保障」問題への対処
 - (iv) 交渉力 (negotiation leverage) 強化の手段
 - (v) 国内改革を確固たるものとする (lock-in) ための手段
 - (vi) 多国間交渉より交渉結果を選挙民に「売り」やすい
 - (vii) 多国間交渉より確実性が高く交渉コストが低い
- Damro[2006]

WTO協定と地域貿易協定との関係 ガルシア・ベルセロによる分類

Aタイプ:WTO上の義務からおおむね独立 (WTOにより規制されていない分野など)

Bタイプ:WTO上の義務の確認 (地域貿易協定がWTO上の権利に影響を及ぼさないことを明記)

Cタイプ:WTO上の義務と地域貿易協定上の義務が重なり合う (EU・チリ地域貿易協定のTBT、SPS条項のように地域貿易協定がWTO上の義務を超える (go beyond) ルールを定めるもの)

Dタイプ:地域貿易協定がWTO協定の規定を採録

——Garcia Bercero[2006]

ガルシア・ベルセロによる分類の検証

- EU・チリ地域貿易協定のSPS条項は、協定本文では1条、附属書で18条・付属文書からなる詳細な規定からなる。
 - Aタイプに属する事項(動物福祉)、Bタイプに属する事項(SPS協定の権利義務の確認規定)、Dタイプに属する事項(同等性などSPS協定テキストの再録)を含む。なお、食品・飼料添加物、GMO等は対象から除外されている。
- ⇒EU・チリ地域貿易協定のSPS条項がCタイプ(WTO協定を超えるルールを定める)に属するとは言えない。WTOを「超える」(go beyond)ルールとはどのようなものか検討が必要。

WTO協定と地域貿易協定との関係 作業仮説

●WTO協定でルールがすでに定められている分野について地域貿易協定に規定を盛り込む動機に二種類ある。

○WTO協定のルールに満足している場合：

- (i) 当事国間の貿易関係にとり必要な事項を規定する。
- (ii) その際WTO協定の権利義務・ルールを再確認する。

○WTO協定のルールに満足していない場合：

- (iii) WTO協定のルールの不十分さ・不備を「補完」する。
- (iv) WTO協定のルールの「緩過ぎ」、「厳し過ぎ」部分を適切なものに「代替」する。

(この場合、WTO協定の権利義務・ルールを確認する必要はない。)

WTO協定発効後の地域貿易協定(主要6カ国)

主要国 ()内は協定 数)	地域貿易協定を締結した相手国・地域 (SPS条項を欠くものに下線を付した。()内は調印年)
米国(12)	ヨルダン(2000)、 <u>シンガポール</u> 、チリ(2003)、オーストラリア、モロッコ、中米諸国(2004)、 <u>バーレーン</u> (2005)、オマーン、ペルー、コロンビア(2006)、韓国、パナマ(2007)
EU(26)	<u>トルコ</u> 、 <u>チュニジア</u> 、 <u>イスラエル</u> (1995)、 <u>モロッコ</u> 、 <u>フェロー諸島</u> (1996)、 <u>パレスチナ</u> 、 <u>ヨルダン</u> 、 <u>メキシコ</u> (1997)、 <u>南アフリカ</u> (1999)、 <u>マケドニア</u> 、 <u>エジプト</u> (2001)、 <u>アルジェリア</u> 、 <u>レバノン</u> 、 <u>チリ</u> (2002)、 <u>アルバニア</u> (2006)、 <u>モンテネグロ</u> (2007)、 <u>セルビア</u> 、 <u>ボスニア=ヘルツェゴビナ</u> 、 <u>カリブ海諸国</u> 、 <u>コートジボワール</u> (2008)、 <u>カメルーン</u> 、 <u>パプアニューギニア・フィジー</u> 、 <u>東南アフリカ諸国</u> (2009)、韓国(2010)、コロンビア・ペルー、中米諸国(2012)
オーストラリア(6)	シンガポール(2003)、米国、タイ(2004)、チリ(2008)、ASEAN・ニュージーランド(2009)、マレーシア(2012)
ニュージーランド(8)	シンガポール(2000)、タイ、チリ・シンガポール・ブルネイ(2005)、中国(2008)、ASEAN・オーストラリア、マレーシア(2009)、香港(2010)、台湾(2013)
カナダ(7)	イスラエル、 <u>チリ</u> (1996)、 <u>コスタリカ</u> (2001)、EFTA、ペルー、コロンビア(2008)、ヨルダン(2009)、パナマ(2010)
日本(13)	<u>シンガポール</u> (2002)、 <u>メキシコ</u> (2004)、 <u>マレーシア</u> (2005)、 <u>フィリピン</u> (2006)、 <u>チリ</u> 、 <u>タイ</u> 、 <u>インドネシア</u> 、 <u>ブルネイ</u> (2007)、ASEAN、 <u>ベトナム</u> (2008)、 <u>スイス</u> (2009)、 <u>インド</u> 、 <u>ペルー</u> (2011)

米国による地域貿易協定のSPS条項

- シンガポールとの協定を除きすべてSPS条項を有する。
- SPS協定上の権利義務の確認規定を有する。
- SPS分野に関する協議の場の設置を主たる内容とする（関係当局間の相互理解を増進し、貿易上の問題が発生した場合にはこの場での協議を通じて解決する）。
- SPS条項に関する事項に関しては地域貿易協定の紛争処理条項を援用しない旨明示規定。
- 特定品目の取り扱い等に関し交換公文を交わすことが多い。

NAFTAのSPS条項との比較

●その後締結した地域貿易協定のSPS条項とは対照的。

(1)SPS協定とほぼ同様の詳細な規定を置く(709～724条)。SPS協定とは①「適切な保護水準」の設定権が明記されている、②「調和」の位置づけが弱い、③「科学」に関し異なる表現をとっている(「科学的証拠」(scientific evidence)でなく「科学的根拠」(scientific basis))などの相違点がある。

(2)SPS条項に関する紛争はNAFTAの紛争処理手続の対象。

●NAFTAはウルグアイ・ラウンドの帰趨が明らかでない時点で成文化され締結された(1992年12月)点で、ITO協定とGATTとの関係に類似する。

EUによる地域貿易協定のSPS条項

- 「周辺国」(地中海沿岸諸国や旧東欧諸国)以外の国々との間の地域貿易協定にのみ存在。
- SPS協定上の権利義務の確認規定を有する。
- 一部のラ米諸国(チリ、コロンビア・ペルー、中米諸国)との間で特に詳細な規定を置く(SPS分野に関する協議の場の設置のみならず、地域化、同等性認証、相手国の検査体制の確認、通報・協議、「深刻な懸念」や緊急事態)。
- 紛争が発生した場合には地域貿易協定の紛争処理手続を適用する(韓国との協定のみ例外)。

オーストラリアによる地域貿易協定の SPS条項

- すべての地域貿易協定にSPS条項を有する。
- SPS協定上の権利義務の確認規定を有する。
- 協議の場に具体的な任務が与えられ、同等性、地域化、検査・承認、緊急時の通報・協議に関する詳細な規定が置かれている(米国との協定は例外)。タイとの協定には「適切な保護水準」設定の権利等に関する規定がある。
- SPS条項に関する事項に関しては地域貿易協定の紛争処理条項を援用しない旨明示規定(シンガポールとの協定は例外)。

ニュージーランドによる地域貿易協定のSPS条項

- すべての地域貿易協定にSPS条項を有する。
- SPS協定上の権利義務の確認規定を有する。
- 協議の場のほか、同等性、地域化、検査・承認、通報・協議に加え、リスク分析、検査体制の確認、輸入検査時の問題発見の際の取り扱い、緊急措置に関し詳細な規定が置かれている(詳細は実施に関する取り決めにゆだねる)。シンガポール、タイとの協定に「適切な保護水準」設定権の規定がある。
- SPS条項に関する事項に関し地域貿易協定の紛争処理条項を適用する(タイ、ASEAN・オーストラリアとの協定は例外)。

カナダによる地域貿易協定のSPS条項

- チリとの協定を除きSPS条項を有する(「SPS協定の定めるところによる」ことのみを規定するものがある)。
- SPS協定上の権利義務の確認規定を有する。
- ラ米との協定はSPS分野に関する協議の場の設置を内容とする(パナマとの協定ではコーディネーターが同様の役割を果たす)。
- SPS分野に関し貿易「問題の発生の回避と解決」に重点。「公式の紛争」に地域貿易協定の紛争処理条項を援用しない旨明示規定(パナマとの協定のみ例外)。

日本による地域貿易協定のSPS条項

- SPS条項を置く協定と置かない協定が混在。
- SPS協定上の権利義務の確認規定を有する。
- SPS分野に関する照会所・協議の場の設置のみを内容とする(スイスとの協定は組織規定を欠き、協議規定のみ)。
- SPS条項に関する事項に関し地域貿易協定の紛争処理条項を援用しない旨明示規定。
- 目的規定を欠くこと、条文テキストが相手国の如何によらず定型的であること等の点で他の主要国による地域貿易協定と顕著な対照をなす。

主要国のSPS条項のパターン

- 主要6カ国がこれまでに締結した地域貿易協定73のうち、SPS条項を有しているのは47。
- それぞれが独自のパターンを有するが、2グループに分かれる。
 - (i) 検討・協議の場の設置を中心とする簡素な規定を持つ/貿易問題に紛争処理条項を援用しない(米国、カナダ、日本)
 - (ii) 検討・協議の場の設置にとどまらず同等性、地域化、通報、検査などに関し詳細な規定を持つ/貿易問題に紛争処理条項を援用するものが多い(EU、オーストラリア、ニュージーランド)
- * 紛争処理条項の適用に関してはオーストラリアは(i)型。

主要国によるパターン発生の原因

●主要国以外の国々・地域が主要国と地域貿易協定を締結した場合、主要国のパターンに「染まる」傾向がある。

●その他の国々による「抵抗」の結果、多少のバリエーションが生じる。

①米国、EUと地域貿易協定を締結した国(ヨルダン、チリ、モロッコ、ペルー、韓国)は、米国とは米国型、EUとはEU型の協定を結んでいる。ただし、韓国は紛争処理の扱いに独自性。

②ASEANはASEANとしておよび加盟国が独自に地域貿易協定を締結。オーストラリアとニュージーランドではオーストラリア型。

●異なるグループ同士は米国・オーストラリアのみ(米国型)。

主要国によるパターンに関する補論

GATT第20条柱書類似規定

- ウルグアイ・ラウンドSPS交渉時に「同じ」条件の意義が不明なことから「同一または類似」に改められた(第2条3項)。
 - EUとニュージーランドの地域貿易協定の一般的例外規定で「似た」(like)に改め、あるいは「同じ」条件云々を削除したものがある。
 - EUの場合、(i)GATT第20条を準用する旨ないし同文(ラ米諸国、韓国)、(ii)「似た」に改める(アフリカ、カリブ、フィジー)、(iii)「同じ」条件云々を削除(地中海沿岸諸国)、(iv)「同じ」条件云々を削除するとともに一般的例外でなく「許可された制限」と位置付ける(旧東欧諸国)パターンが存在。
- ⇒GATTテキストとの「乖離度」は時系列とではなく地政学的近縁関係と強い相関を持つ。

仮説の検証

- 主要国はSPS協定の実施の推進等が目的であるとし（日本を除く）、同協定上の権利義務の確認規定を置く。
- SPS協定に規定のある同等性（第4条）、地域化（第6条）、透明性（第7条、附属書B）については、手続面の詳細化による補完。←SPS交渉時には積み残し
- SPS協定に一見規定がない基本原則、検査体制・実施、深刻な「懸念」や「リスク」の取り扱いについても、通関実務上の取り扱いをさらに詳細・明確化したもの。←SPS交渉ではスタンダード・コードの規定をそのまま条文化

同等性

EU・チリの場合

- ①認定の要請があった場合には3カ月以内に協議開始
- ②要請国は「客観的な証明」を提出する。
- ③「客観的な証明」は、正規の科学的証拠に基づく基準、これまでの客観的な文書化された経験、SPS措置の法的・行政上のステータス、その実施・強制力の水準など。
- ④被要請国はこの提出から180日以内に評価を行う。
- ⑤被要請国は、認定の拒絶を行った場合には要請国に対し認定のために必要な条件を示したうえで協議を再開する。
- ⑥被要請国は、認定を行った場合には90日以内に法的・行政上の手続をとる。

検査の信頼性の確認 EU・ラ米諸国の場合

相手国検査の信頼性を維持するための確認 (verification)

- ① 確認の要請があった場合には協力しなければならない。
- ② 要請国の担当官が被要請国を訪問し、その検査体制・検査結果に関し、透明性・整合性を持って関連法規、手続、訓練などに関する文書の検討および現地調査を行う。
- ③ 確認実施国は確認結果を被実施国に伝達する。
- ④ 確認の結果、是正が必要とされた事項については被実施国は速やかに是正措置を講ずる。
- ⑤ 確認実施国は是正がなされたことを確認する。

輸入検査時に不適合な積荷が発見された場合の 取り扱い オーストラリア・タイの場合

- ①輸入検査時に基準に不適合な積荷が発見された場合、貿易の停止を避ける見地から輸入国は輸出国に問題の発生原因につき確認し、後続の積荷に影響が及ばないようにする見地から協議を開始する。
- ②輸出国は調査のうえ、矯正措置等につき輸入国に助言するとともに、必要があれば検査承認手続につき共同検討を行う。
- ③調査・検討の結果、「孤立した技術的問題」から発生したものと両当事国が共同して判定した場合には、輸入国は問題となった積荷以外の後続の積荷の輸入を拒否しない。

「深刻な懸念」がある場合の取り扱い EUとコロンビア・ペルーの場合

- 「通報・協議」規定：①食品に関する緊急事態を含む「深刻・重要な公共・動植物の健康に関するリスク」について2日以内に通報し、②「深刻な懸念」がある場合は可及的速やかに協議。
- 「緊急措置」規定：「深刻な公共、動植物の健康上の理由」があれば事前通報なしに「暫定的・経過的措置」をとることができる。この場合、「貿易の不必要な攪乱を避ける」見地から「最適かつ比例的」な解決を検討する。②措置決定後1日以内に通報し、通報から15日以内に協議する。
- 「代替措置」規定：「関連する科学的証拠が不十分」な場合、暫定的にSPS措置をとることができる。この場合、「より正確なりスク評価」を行うための追加的な情報を得るよう努める。

「深刻な懸念」がある場合の取り扱い ニュージーランドとチリ等(TPP)の場合

●「通報・協議」規定：①人、動植物の生命・健康に関する「重大かつ緊急の懸念」がある場合にはただちに口頭で通報するとともに24時間以内に書面で確認し、②生命・健康の「リスクに関する重大な懸念」については13日以内に協議し、貿易の攪乱を避けるためのあらゆる情報の提供と相互に受け入れ可能な解決に向け努力する。

●「暫定措置」規定：①人、動植物の生命・健康に関する「重大な理由」に基づき、これらを保護するための暫定措置をとることができる。②措置をとった場合には24時間以内に通報し、要請があれば13日以内に協議を行う。

EUは地域貿易協定でその主張を実現しようとしているか

- EUはウルグアイ・ラウンドSPS交渉時に「消費者の懸念」と動物福祉を対象とするよう主張し大きな争点となった。その後、紛争事案について正当性の根拠として「予防原則」を主張し、ドーハ・ラウンド準備交渉でも「予防原則」に関するガイドラインの制定を提案した。
 - EUの地域貿易協定に生命・健康上の重大な「懸念」がある場合の規定とほぼ同様の規定はEUと考え方を異にするオーストラリアとニュージーランドの地域貿易協定にもみられ、しかもEUと同様措置をとった場合の手続規定にとどまっている。
 - また、EUの地域貿易協定における動物福祉に関する規定は「検討することについての合意」にとどまっている。
- ⇒EUがこれらに関する国内制度・主張を地域貿易協定レベルで実現したとは結論付けることはできない。

仮説の検証結果

- 現時点までに締結された主要国の地域貿易協定を見る限り、
 - ①主要国はSPS協定のルールに基本的な不満を持っているわけではない。
 - ②SPS条項を置く積極的意義は「場」の設置による当事国間の相互理解と問題解決であり、SPS協定を地域レベルで「補完」するものと言える。一部に見られる詳細な規定も、実務的な観点からのルールの手続面での詳細化による「補完」と言える。
- 以上は、WTOのSPS委員会での検討の状況とも符合する。

WTO協定と地域貿易協定との関係についての国際経済法上の主な論点

- WTO協定より後に締結された地域貿易協定が「後法」としてWTO協定に優先するか。
- WTO協定よりも詳細な規定を定めた地域貿易協定が当事国間で「特別法」として「一般法」であるWTO協定に優先するか。
- 多数国間協定であるWTO協定を一部の加盟国間の地域貿易協定により実質的に修正することができるか。
- 紛争処理手続がWTOのほか地域貿易協定にも設けられている場合に、同様の事案に異なった判断がなされうる問題をどう取り扱うのか。

ローカル・ルール形成による問題 SPS条項の場合

●無差別原則の「迂回」問題の深刻化

調和や「地域化」は無差別原則を「迂回」する手段となりうる。「特惠」的な取り扱いが不透明な形で拡大する。

●多国間での貿易問題の早期解決機能の弱体化

地域貿易協定に基づく協議により不透明な形で実質的な解決がなされた結果、WTOのSPS委員会でのピア・レビューはもちろん紛争処理手続の援用に至らない。

* SPS協定に関し貿易問題となった300件余の事案のうち、紛争処理手続が援用されたのは1割、パネル報告が出されたのはこの2割に過ぎない。

●主要国による「囲い込み」手段化

主要国の立場・考え方に沿った協定内容とし、WTOや関連国際機関の場における「連合体」形成の手段として機能する。

ローカル・ルール形成による問題 その他の分野の場合

●WTOでは容認されにくい制度のローカル・ルールでの認知

WTOで農業協定に不整合とされた「二重価格システム」を認知している地域貿易協定がある(TPP、カナダ・チリ、日本・ペルー)。

* 変動為替制度のもとでの「関税による保護」の原則をどう考えるか。

●WTOで対立がある事項のローカル・ルールでの実現

地理的表示制度の保護の拡大(ないし強化)を行っているものがある(EU・韓国、スイス・日本)一方、先に登録された商標の優位を明記するものがある(米国・韓国、米国・チリ)。⇒異なるアプローチをとる国との間で矛盾した条約上の義務を負うことにならないようにし、また国内で整合的に履行しなければならない。

●グローバル・ルールでのみ実現可能な事項の「置き去り」

農業分野への国内補助金について規定した地域貿易協定はない(ただし、輸出補助金については規定したものがある)。

地域貿易協定の今後の展望と日本

●最近の特色は、異なるパターン同士の組み合わせによる交渉が開始していること(TTIP、TTP、RCEP、日EUなど)。

⇒主要国のパターンのグループ分けがそれぞれの固有の考え方・アプローチの反映であるとするれば、これまでとは別次元の(多国間交渉と同様の)困難性が予想される。

●参加国数が増加するほど交渉は複雑化し、WTOの場での交渉に類似する。しかし、地域貿易協定交渉の場合、多国間交渉を円滑化させる「仲介」機能や、「連合体」が期待しにくい。

●日本の場合、理念や意図が不明確なうえに、一貫性がない。検討・協議の「場」の設置や通報による行政コストの増加についての配慮もない。「何のために」「どのようなローカル・ルールが必要か」についての組織的な検討が必要。

参照文献・条約テキスト

Damro, Ch. “The Political Economy of Regional Trade Agreements”

Garcia Bercero, I. “Dispute Settlement in European Union Free trade Agreements: Lessons Learned?”

ともにBartels, L. and Ortino, F. (ed.) *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System* (2006, Oxford) 所収。検討対象とした地域貿易協定(1995年1月1日から2013年12月1日までの間に締結され発効しているものは、WTOウェブサイトのRTA Gateway掲載の英文テキストを参照した(締約国政府のウェブサイトとリンク)。