

国際貿易交渉

—1927年の輸出入禁止制限撤廃条約交渉とその今日的意義—

林 正徳 〈早稲田大学 日米研究機構 客員上級研究員〉

〔要 旨〕

- 1 GATTやWTOのラウンド交渉のように大がかりな国際貿易交渉の起源は、1927年に国際連盟のもとで行われた輸出入禁止制限撤廃条約交渉にさかのぼる。この交渉とその結果合意された条約が85年を経た今日なお興味深い点は、①「非関税措置」をとりあげてルール化を行った最初の交渉であったこと、②GATTの基本原則に対する一般的例外を定める第20条のモデルとなったこと、③最も議論を呼んだのが動植物検疫と公衆衛生をめぐる条項をめぐることであったこと、そして④日本が参加した最初の多国間貿易交渉となったこの交渉で「米の例外扱い」が日本政府の最大の交渉目標だったことである。
- 2 この交渉は、国際連盟による第一次世界大戦後の世界経済の復興と国際経済体制の再構築のための取り組みの一つとして行われた。この交渉の特異な点は、準備検討の過程で2回にわたり非加盟国も含めて各国の意見を募ったこと、条約草案とその解説および条約草案についての各国と業界団体の意見が取りまとめられ、交渉会議に先立って有識者による国際経済会議の場で論議されるとともに公表されていたことである。
- 3 条約交渉の結果、すべての輸出入禁止制限措置を撤廃すること、ただし公衆衛生、動植物を疾病等から保護するための措置等は、「同様の条件にある外国を恣意的に差別する手段または偽装された貿易制限となるようなやり方で適用されない」ことを条件に撤廃対象としないことを内容とする条約が締結された。特に動植物や公衆衛生の保護のための措置については、貿易を妨害し差別するための手段として用いてはならないこと、有効性が証明されたもののみを採用し、予想される感染のリスクに比例した厳しさのものとするべきことなどが最終議定書に明記された。

目次

はじめに

1 交渉の発端と準備プロセス

(1) 準備プロセス

(2) 条約草案

(3) ジュネーブ国際経済会議

2 交渉のプロセス

(1) 成文化交渉

(2) 留保品目交渉

3 日本政府の交渉対応

4 条約のその後

5 今日の意義

4 この交渉に臨むに当たっての日本政府の関心は、輸出入の禁止制限のための措置についてどのような国際ルールを作るかだけでなく、どのようにして例外を認めさせるのかにあった。特に米については、国民の主要食料であること、国民の多数が生産に従事していること、そしてわが国民「特異の食料品」であることを理由に、条約の例外とすることを基本方針とした。結局、米は繊維産業にとり重要な染料とともに一時的な留保品目とすることが認められた。

5 ウルグアイ・ラウンドで「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」(SPS協定)が成立したのは、関税水準がしだいに引き下げられてきた結果、「非関税措置」による問題、なかでも動植物検疫や食品安全措置が目立つようになってきたことによるものであるといった説明がなされている。このような理解は、ウルグアイ・ラウンドに60年近く先立つ1927年に、関税措置が大きな問題であったなかで「非関税措置」が国際貿易交渉の対象としてとりあげられ、動植物検疫や公衆衛生分野が論議の的となった事実を看過している。このように早い時点でとりあげられながら、ウルグアイ・ラウンドでのSPS協定の成立までに長い歳月を要したのは、これらの措置については①関税措置に比べ交渉対象とするには難しい分野であったこと、②各国政府の自由度に制限を加えるべきでないとする根強い考え方があったこと、③どのようなルールを作るのかについての有効な手掛かりが見いだせなかったこと、によるものであった。

6 今日、普遍的なルールの必要性は一層高まっているが、貿易ルールだけでなく関連する国際機関による国際基準作成の取り組みとの統合により国際ルールが作り出されるようになってきていること、このような国際ルール形成は単に「貿易自由化交渉」と呼ぶには余りに複雑な様相を呈するに至っていることを認識しなければならない。

はじめに

「国際貿易交渉」のなかでも大がかりで困難なものは貿易ラウンド交渉であろう。来年(2013年)12月で交渉の実質終結から20周年を迎えるGATTウルグアイ・ラウンド交渉は合意までに8年の歳月を要し、WTOのもとで2001年に始められたドーハ・ラウンド交渉はなお終結のめどが立っていない。これらラウンド交渉は「多角的国際貿易交渉」とも呼ばれるが、いつから行われるようになったのだろうか。国際機関が主催して多数の参加国により貿易問題をめぐって行われた交渉という意味では、今から85年前の1927年秋、国際連盟によりスイスのジュネーブで行われた輸出入禁止制限撤廃会議が、最初の多角的国際貿易交渉であると言える。この交渉には35か国の政府代表のほか、国際商業会議所をはじめ業界団体の代表者も参加し、3週間にわたる交渉の結果、「輸出入禁止制限撤廃条約」^(注1)が29か国により調印された。^(注2)20年後のGATTの調印国数が23か国であったから、^(注3)当時としても画期的な国際交渉であった。この交渉は「GATT成立前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」とも、「史上初の貿易ラウンド」^(注4)とも呼ばれている。

この交渉とその結果合意された条約が今日なお興味を惹くのは、交渉参加国数の規模だけでなく、①「非関税措置」をとりあげてルール化を行った最初の交渉であった

こと、②この条約が無差別原則、数量制限の一般的な禁止等といったGATTの基本原則の一般的例外を定めるGATT第20条のモデルとなったこと、③この交渉で最も議論を呼んだのが動植物検疫、公衆衛生に関する条項をめぐってであったこと、そして④日本が参加した初の多国間での貿易交渉の場となったこの会議で「米の例外扱い」の確保が日本政府の最大の交渉目標であったことである。

(注1) Convention for the Abolition of Import and Export Prohibitions and Restrictions 外務省条約集に「輸入及輸出ノ禁止及制限ノ撤廃ノ為ノ国際条約」として収録されている。訳文もすべて現代仮名遣い・表記とした。

(注2) 交渉参加国は、ヨーロッパ地域から英国、フランス、ドイツ、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、リトアニア、ポーランド、アイルランド、ギリシャ、ポルトガル、スイス、オーストリア、ハンガリー、チェコスロバキア、ブルガリア、ルーマニア、ユーゴスラビアの22か国、北米からはカナダと米国、南米からキューバ、チリ、コロンビア、アジアからは日本、中国、タイ、大洋州からはオーストラリア、アフリカ・中東からはエジプト、エチオピア、トルコが参加した。米国、エジプト、トルコは非加盟国である。このうち調印したのは、交渉会議終結時点で英国、フランス、ドイツ、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、デンマーク、フィンランド、スイス、オーストリア、ハンガリー、チェコスロバキア、ブルガリア、ルーマニア、日本、タイ、エジプトの18か国。12月中にスウェーデン、翌1928年1月に米国、ノルウェー、ラトビア、エストニア、ポーランド、ポルトガル、ユーゴスラビア、その後6月までにインド、トルコ、チリが署名した。

(注3) なお、国際貿易機関憲章(I TO憲章)が合意されたハバナ会議への参加国は56か国であった。

(注4) 前者はShonfield(1976)45ページ、後者はCharnovitz(1991)4ページ。

1 交渉の発端と準備プロセス

1920年代に入ると、第一次世界大戦直後の混乱が収まり、国際協調の機運が高まりをみせていた。1920年に発足した国際連盟は、世界経済の復興と国際経済体制の再構築のための取り組みを積極的に行っていた。国際連盟は、その規約で「交通および通過の自由ならびに一切の連盟国の通商に対する公平な待遇を確保するための方策」を講じることとしていた。1922年にイタリアのジェノバで開催された国際経済復興会議では、輸出入禁止制限の漸進的な撤廃、輸入制限を行う場合には関税のみにより行うこと、最恵国条項を含む貿易条約に基づく国際貿易関係の回復などが勧告されていた。翌年締結された「税関手続簡素化条約」にも「輸出入禁止制限により生じる国際貿易上の甚大な被害にかんがみ、これらを最小限にするための措置を採択し実行する」ことが規定されていた。

条約化の具体的検討は、1924年9月の国際連盟総会でイタリアからなされた「国際貿易の自由な発展の重大な阻害要因となっている輸出入の禁止制限の最終的な撤廃のための合意が国際連盟加盟国と非加盟国を含めた形で可能かどうかを検討する」旨の提案の採択により開始された。イタリアは第一次世界大戦中に英国、フランス等による資源産品の輸出制限により非常な困難をこうむっただけでなく、大戦後も経済不況により自国産業保護の見地から関税措置に

加えて貿易制限措置を講じる国々が増加していたことから、「持たざる国」として懸念を強めていた。検討作業は国際連盟理事会の下部組織である経済委員会で行われることになった。

(1) 準備プロセス

大がかりな国際貿易交渉が開始されるまでには、長期間にわたる準備プロセスを要する。本交渉で何を目標に、いつまでに、どのような方法で交渉するのかを交渉に参加するであろう国々の間で大枠の合意に至らなければならないからである（これを明文化したのがGATT東京ラウンドの東京宣言、ウルグアイ・ラウンドのプンタ・デル・エステ宣言である）。1927年に行われた交渉の準備プロセスの顕著な特色は、①国際連盟非加盟国も含めて広く意見を募ったうえで条約草案が作成され、この草案について再び広く意見を——政府のみでなく民間業界団体にも——求めたこと、しかも②条約草案と各国政府・業界団体の意見およびこれらをもとにした経済委員会による詳細な説明^(注5)文書が作成され、交渉会議の5か月前に開かれたジュネーブ国際経済会議（後述する）に提出され、しかも公表されていたことである。

条約化の検討開始が決定された翌10月には国際連盟事務局長から加盟国政府と非加盟国政府にあてて意見の提出を求める文書が発出され、28か国から回答が寄せられた。1925年6月、経済委員会は理事会に対し「濫用をもたらしやすく、国際貿易に不確

実性、遅延および不公正な差別といった深刻な害をもたらしている」輸出入禁止制限措置を廃止するか、最小限に減少させることについて十分なコンセンサスがあるとみられると報告した。当時、関税措置も大きな問題であったが、報告は「より一般的で論争の的となる」関税にまで問題を拡大するよりも、国際的な制限を設けることについて時期が熟したと考えられる本件に重点的に取り組むべきであるとした。

(注5) League of Nations (1927) この項の記述は、もっぱらこれによっている。

(2) 条約草案

経済委員会は専門家の参加を得て起草した条約草案を1925年10月に関係国政府に送付した。条約草案の主要部分の骨子は、次の通りであった。

(ア) 原則：別に定める例外を除き、一切の輸入禁止制限措置を6か月以内に撤廃する。それまでの間、現行措置を最小限のものとし、新たに措置を導入しない。

(イ) 原則の例外：一定の要件のもとに撤廃の対象外とする。

①通関手続：偽装された禁止または恣意的な制限の手段としない。

②平常時の例外（公安、公衆衛生、動植物を疾病等から保護するための措置等）：同様の条件下にあるすべての外国の国々に等しく適用され、かつ純粋に経済的な目的からの措置を隠すようなやり方で適用しない。

③特別異常時の例外（特別かつ異常な状況に対処し、国家の死活にかかわる経済的・財政的利益を保護するための措置）：例外的に必要な場合に限り、国産品を保護するた

めまたは他国を差別するための恣意的な手段であってはならず、措置が課される期間はその原因・状況の期間に限定する。

例外条項が設けられたのは、貿易の禁止制限措置のなかに必要に迫られてやむを得ずとられるものがあることが認識されていたからである。関税を徴収するための通関手続は当然必要であった。公衆衛生、動植物検疫措置等は「国家にとって不可欠であるとともに自由貿易システムとも両立するもの」として第一次世界大戦前にも一般的に認められていたとして、輸出入禁止制限の撤廃の対象としないことに反対するものはなかった。他方、「検疫や衛生上の理由を口実にこうした措置が貿易制限のためにとられることがあり、この犠牲となった国々には対抗手段がない」ことから、何らかのルールを設けることが必要であると考えられた。特別異常時についての例外は、「極めて深刻な例外的状況」の場合の「一種の安全弁」として設けられた。

条約草案についての意見は36か国の政府のほか、国際商業会議所などから1926年末までに提出された。これらの意見を検討した結果、経済委員会は条約草案についての修正の必要はないと判断し、条約交渉会議を開催することが適当であると理事会に報告した。この会議は当初1927年春に開催することが検討されたが、次に述べるジュネーブ国際経済会議が5月に開かれることとなったことから、秋に開催されることになった。

(3) ジュネーブ国際経済会議

国際連盟は各国が世界経済について論議する機会を持つことができるよう、積極的に活動していた。1927年5月にジュネーブで50か国から300人を超える学識経験者の参加を得て3週間にわたり開かれた国際経済会議は、その代表的なものであった。^(注6)規模もさることながら、国際連盟設立の立役者でありながら議会により加盟が否決された米国や、社会主義国として建国後間もないソ連邦が正式の代表団を派遣したことも注目を集めた。商業、工業、農業の3委員会に分かれて論議を行った結果取りまとめられた「国際経済会議報告書」は、世界経済を運営する上で指針となるべきものとみなされた。^(注7)

会議の中心課題の一つは、大戦前に比較してもより「高率、複雑、不安定かつ多数」の関税措置であった。この当時、関税の設定・変更は政治的に重要な主権問題とみなされていた。^(注8)関税交渉をGATTにおけるラウンド交渉のように多数国間で行うという発想もなかった。報告は、「関税は各国の主権の事項に属するものの純粋な国内的利益の問題ではなく、国際貿易に大きな影響を与える」ことから、今や「関税率の引き上げを停止して削減の方向に進むべき時機が到来したことを宣言」したほか、関税率の簡素化、関税分類の統一などについて触れるにとどまっていた。

輸出入禁止制限措置については、こうした措置とこれに起因する「恣意的な慣行と偽装された差別的措置があらゆる種類の障

壁と相まって慨嘆すべき結果をもたらした」とし、国際連盟経済委員会による条約草案が交渉会議のベースとして満足すべき内容と認められ、これが最大多数の国家間の一般協定として利用されるべきこと、この諸原則が輸出税、数量制限、健康規制、資本の自由な移動に対する制限により覆されないようにすべきこと等を勧告した。

農業分野での最大の課題は農業生産の増大であり、農業協同組合による組織化の推進や農業金融、農業統計の整備などソフト面のインフラ整備がとりあげられた。農産物貿易については、「農産物の自由な流通と貿易に対するあらゆる障害を諸国家と労働者の死活的利益を害さない範囲で除去すること」の重要性が指摘された。関連して、動植物検疫もとりあげられた。報告は、「農業生産を減少させる動植物病害に対しては、国際的な計画と協定に基づき科学的に取り組むべきである」としたうえで、動物検疫について国際獣疫事務局が設置されたこと、植物検疫については万国農事協会により「統一された国際行動」のための国際会議が計画されていることを紹介し、^(注9)「衛生上の取締りに関する国際協定が締約国に十分な保証を与えることにより、主権を侵害することなくこれら衛生取締規則から偽装された保護の疑いを除去するとともに、農業生産を促進する条件の一つである通商関係の安定に資するであろう」とした。

こうして条約草案は「お墨付き」を得た形となったが、本交渉は難航した。

(注6) 日本からは志立鉄次郎(元日本勸業銀行総

裁), 上田貞次郎(東京商業高等学校<現一橋大学>教授), 佐藤寛次(東京帝国大学教授)らが政府委員, 荷見安(農林省農務局産業組合課長)ほかが随員として出席した。肩書は, 出席時点のものである。この会議の状況については外務省による会議報告(外務省(1992a))のほか, 出席者による解説書(上田貞次郎ほか(1927)), 国際経済会議報告書の英文原文と日本語訳(国際連盟協会(1928))が出版された。

(注7) 日本学術振興会(1951) 354~355ページ。日本でも翌1928年1月, この決議の精神を踏まえ, 「独立自主の気魄に乏しく, 官辺に依頼して目前の利益を図る卑屈の風」があるわが実業界に「自主独立の精神を振興し, 経済政策の保護的傾向を阻止し通商の自由を促進する」ことを目的に, 井上準之助, 池田成彬など財界人のほか国際経済会議に出席した志立鉄次郎, 上田貞次郎も参加して「日本自由通商協会連盟」が設立された(1928年1月16日付中外商業新報)。

(注8) 日本が関税自主権を回復したのは1911年のことである。多くの東欧諸国は旧オーストリア・ハンガリー帝国から独立して関税自主権を持ったばかりであり, 中国についてはまだ回復していなかった。また, 米国行政府は関税交渉を行う権限がなかった。

(注9) 動物検疫分野では, ウィルス性の家畜伝染病である牛疫(Rinderpest)への国際的な取り組みの必要から, フランスの提唱で1921年に世界42か国による国際会議が開催された結果, 1924年に「国際獣疫事務局をパリに設置する条約」が調印され, 1927年3月に設立等のための第1回総会がパリで開催されていた(山脇(1939) 592~593ページ)。植物検疫分野については, 1860年代半ばにフランス南部に侵入し, 1880年代にはヨーロッパ全域に蔓延してブドウ産業に甚大な被害をもたらしたフィロキセラ(米国からヨーロッパに輸入されたブドウ苗木に付着していたアブラムシの一種)の対策のためにヨーロッパ7か国により1878年に締結された「フィロキセラに対してとるべき措置に関する国際協定」(International Convention on Measures to be taken against Phylloxera vastatrix)(輸出国による公的な証明書の発行, 病害を伝播する可能性のあるものの貿易禁止措置, 輸入国当局による検査と条約の規定を順守していないものについての輸入差し止め, 廃棄等の措置が定められていた。)をもとに, 1908年にローマで設立された万国農事協会(FAOの前身)が植物防疫条約の制定に取り組んでおり, 1929年に「国際植物保護条約」(International Convention for the Protection of Plants)が締結される

ことになる(Ebbels(2003) 13~14ページ)。

2 交渉のプロセス

条約交渉会議はこの年の10月17日に開始され, 3週間にわたる交渉ののち, 翌11月8日に調印が行われて終了した。

条約草案ができあがっていたから, 修正なしに条約化するのか, 修正するとすればどのようにするかが焦点であった。多数の国々が参加する会議で重要なことは, 民主的ではあるが効率的ではない全体会議の「場」と効率的だが民主的ではない小規模の「場」をいかに賢明に使い分けて合意に導くかの「交渉のマネジメント」である。この会議では, まず全体会議で各国の立場の表明が行われたのち, 条約テキストをグループ分けして小規模の委員会で参加国からの修正提案を検討し, その結果を条文整理委員会で横断的にチェックしたうえで再度全体会議にかけて決定するプロセスをとった。また, 国際連盟事務局は小規模の会議についての詳細な議事録を作成し, 翌日には全交渉参加国に配布することにより, 会議に加わっていない交渉参加国に対して「透明性」を確保する方法をとった。今日, この議事録はジュネーブの国際連盟欧州本部に残されており, これによってこの交渉会議がどのように行われたかを知ることができる。^(注10)

この交渉会議の前半は提案された修正案をもとに論議を行って条約テキストを作成する成文化交渉であったが, 後半は例外条

項では救済できない問題品目についての留保品目交渉となった。

(注10) この交渉会議の議事録等は国際連合欧州本部図書館に所蔵されている。本稿の記述はこれによっている。

(1) 成文化交渉

成文化交渉で最も議論を呼んだのは、平常時の例外条項の動植物検疫・公衆衛生に関してであった。

動植物検疫や公衆衛生のための措置が平常時の例外として認められるのは、無条件ではなかった。経済委員会草案は、①同様の条件下にあるすべての外国の国々に等しく適用され、かつ②純粋に経済的な目的からの措置を隠すようなやり方で適用されない限り、の二つの要件を満たすことを求めている。まず、②の「純粋に経済的な目的」とは何かが議論となり、「偽装された国内保護」を排除することを明確にする見地から「国内生産に有利となるように経済的に保護するようなやり方で適用しない」とすることが考えられたが、国内保護を意図しないが結果的に国内生産が有利となるものもありうることを考慮して「国際貿易に対する隠された形式の制限となるようなやり方で適用されない」とされ、最終的に「隠された」が「偽装された」に改められた。①の「同様の条件下にあるすべての外国の国々に等しく適用され」も議論になった。健康を保護するための措置は、病気が発生した特定の国からの感染の拡大を防止するためにとられるから、異なる外国間の比較だけでなく自国も含めて「同様の条件下に

ある国々の間での恣意的な差別の手段として適用されるべきではない」とすることが適当であるとされた。

動植物検疫と公衆衛生についての規定は経済委員会草案では別々の号に規定されていたが、条文を簡素化するため「公衆衛生の保護または動植物の病害虫、有害な寄生動植物からの保護のために課される禁止または規制」とされた。表現について問題はなかったが、これらの措置についての考え方に対立があった。一つの考え方は、動植物検疫措置について多くの濫用の事例がみられることから、この条約で政府の行動の自由度に制約を設けるべきであるとするもの、もう一つは動植物の病気から自国を守るための政府の行動の自由は制限されるべきではないとするものであった。この二つの考え方のいずれをとるかについて決着をみないまま上述の要件がまとめられ、交渉会議の焦点はフランス代表が提案した二つの宣言案の取り扱いに移った。

フランス代表は、農業国の一つとして「表面的には健康・家畜衛生上の見地から課される腹立たしい禁止措置」に関し何らかのことをしなければならぬとの見解を共有するとして、「動植物の病気に対する共同行動のための専門家による国際会議への参加」を本交渉会議の勧告として採択することを提案した。この提案は、国際連盟理事会对して、①専門家による国際会議を開催し各国の主権と国際貿易上の利益を考慮しつつ、各国政府に対し共同行動を提案するために可及的速やかに調査を開始する

こと、また②二国間条約による努力が行われていることから、理事会が適切な組織にこれら条約の規定およびその効果につき調査することを勧告する内容の議定書として実現した。興味深いことは、この勧告の前文でこうした措置について、①動植物の保護または有害な食肉・植物の消費による公衆衛生の保護の見地からのみとられるべき、②農畜産物の輸出国の貿易を妨害し差別するための手段として用いられることがあってはならない、③有効性が証明されたもののみを採用し、予想される感染のリスクに比例した厳しさのものとするべき、と明記されていたことである。このほか、議論の過程では、輸入国が措置を検討する際には伝染病の性格と深刻度を考慮し、禁止措置の対象は輸出国の領域全体ではなく、病気に侵されている地域と侵されるおそれのある地域に限定すべきこと、貿易協定を締結する際にはあわせて検疫協定を締結することを義務付けることなども提案された。

フランス代表が持ち出したもう一つの提案は、米国で1919年から実施されている禁酒法制度に関するものであった。フランスは「積年の関心を持つ」国々の代表として米国によるワインの輸入禁止措置が「公衆衛生のための正当な措置」とは認められないとし、この旨を宣言として条約文書に付すことを提案した。この提案は、フランス、イタリア、ギリシャ、チリなど8か国による共同宣言として実現した。

動植物検疫や公衆衛生に関する紛争処理も焦点となった。経済委員会草案では、紛

争の解決が当事国間では困難な場合には国際連盟理事会が任命した「専門組織」が問題の友好的解決のための勧告的意見を出すことができる規定を設けたうえで、法的な性格の紛争については当事国が求めた場合には国際司法裁判所に付託することができることとなっていた。本交渉での結論は、平常時の例外条項や特別異常時の例外条項についての紛争を、こうした手続の適用除外とすることであった。「経済問題に関与せず公衆衛生などに携わる官庁がこうした問題を国際規制のもとにおくことを欲しない態度」をとっており、平常時の例外条項に掲げられている諸措置を強制的な司法解決手続に服させないよう本国政府の正式な訓令を受けている参加国もあったこと等を理由に、時期尚早と判断された。異論もあった。大国と小国間の平等性の担保手段としての紛争処理手続の必要性を指摘するものや、動植物検疫や公衆衛生のための措置などについての紛争に関し「純粹に助言的な手続」の必要性を強調する意見も述べられた。

次いで、交渉の焦点は以上のルールでは救済できない品目を例外として「留保」することをどの程度まで認めるかに移ることになる。

(2) 留保品目交渉

多くの国々が参加する交渉で一つの合意が成立するためには、合意によって何らかの利益が得られるとの期待が満たされ、また自国の抱える問題が何らかの形で解決さ

れるとの認識を、交渉参加国が持つことが必要である。しかしながら、このような必要条件を満たす共通のルールを見いだすことはしばしば困難である。この交渉の場合、主要な交渉参加国が平常時の例外条項で救済できない品目をそれぞれ持っていて、しかもこれを国内的に処理する用意がないことが明らかになった。当時世界最大の貿易国であった英国は、主要産業の一つであった繊維産業にとっての重要な原料である染料を国防の見地から輸入禁止する法律を1921年に制定しており（10年間の時限法であった）、これを変更する用意はないと表明した。ドイツは英国が染料の貿易制限を撤廃しないのであれば、1919年に定めた法律に基づく石炭についての貿易制限を撤廃する用意はないとした。フランスもドイツが石炭を留保する以上、その製鉄業に対する脅威を防止する見地から屑鉄・金属屑の輸出禁止を留保するとした。米国については、軍需品として法律上貿易管理対象とされているヘリウムガスは平常時の例外条項の「軍需用品」に該当すると主張したが、フランスから民間飛行船にも用いられるものであるから該当しないと指摘され、これを留保品目とせざるを得ない立場に追い込まれた。こうして、主要貿易国がそれぞれ留保品目を表明することになった。

こうしたことから、経済委員会草案になかった留保品目条項が新たに設けられ、(i) 3年程度の一時的例外品目または(ii) 貿易に影響がない品目のいずれかに該当するものに留保が認められることとなっ

た。各国別に留保品目として認めるかどうかの「仕分け」が委員会、次いで全体会議の場で行われ、交渉参加国の承認が得られたものについて留保が認められた。

3 日本政府の交渉対応

日本政府がこの交渉でどのような対応をしたのかは、外務省外交史料館により公開されている外交文書^(注11)により知ることができる。これによれば、日本政府の関心は、輸出入の禁止制限のための措置についてどのような国際ルールを作るのかではなく、どのようにして例外を認めさせるのかにあった。

準備プロセスでは、経済委員会草案について「国家存立の基本をなす重要産業の確立のために必要なとき」は条約の適用除外とするとの意見を提出した。しかし、何が「国家存立の基本をなす重要産業」であるのかの検討はされなかった。本交渉では、交渉会議開始の直前になって「国家存立の基礎となるべき重要産業を確立するため相当の保護を加える必要があるのみならず、国民の主要食料たる米は国民の多数が生産に従事し、かつわが国民特異の食料品たるをもって、この供給を円滑にし、生産の基礎を安固ならしむる必要」があり、これらは日本帝国にとって死活問題であることから、このための措置を「本件協約の適用より除外」するため、特別異常時の例外条項に「経済財政上国家の重大利益を保護するため」の措置を追加するよう訓令が發出さ

れた。1918年の米騒動を経験して、米の供給の確保と価格の安定は当時の日本政府にとって政治的にも重要な課題であった。国内生産では需要を満たすことができず、朝鮮半島と台湾地域で米の増産が進められていた。その過不足分は英領インド、タイ、仏領インドシナなどからの「外米」で調節されていた。

しかし、交渉会議での主要国の関心は特別異常時の例外措置の発動をいかに制限するかであり、このような修文提案を出せる雰囲気ではなかった。また、現地の日本政府代表団から本省に打電したように、米の輸出を自由とする一方で輸入のみを禁止することはわが国の利益には合致するものの「多数国の国際会議において到底承認を得がたきことご承知の通り」であった。こうしたことから、米に加えて染料を平常時の例外条項の「軍需用品」として位置付けることが試みられたが、これも米国のヘリウムガスと同様失敗に終わった。残る道は留保品目とすることであった。難航の末、日本は米と染料を一時的な例外品目として留保することが認められた。日本政府は米に関する貿易制限措置は国際貿易に影響を及ぼさないとしたが、この主張が認められなかったことから、一時的な例外品目とせざるを得なかったのである。

今更言っても仕方のないことであるが、主要穀物が重要であるのは日本だけではなかった。この交渉で大きな役割を果たしたフランスでも主要穀物である小麦の国家管理が検討されており、1930年代に入ると多

くのヨーロッパ諸国で穀物の国家管理が導入されることになる。条約草案の平常時の例外条項には国家貿易の対象品目も認められており、本交渉では現在国家貿易品目になっているものに加えて「将来国家貿易の対象とする予定の品目」も追加する修正がなされていた。これらの国々の主要穀物は平常時の例外条項の国家貿易品目に該当したから、わざわざ留保する必要はなかったのである。

日本政府の交渉記録から明らかなことは、交渉が行われることが予定され、交渉される内容が各国政府と民間業界団体の意見とともに明らかになっていたにもかかわらず、自国にとってどのような分野や品目が問題なのか、これらをどのようにするのかについて具体的な検討が行われていなかったことである。また、交渉で何が問題となっているのかを把握することも、交渉がどのようになってゆくのかについて「読み」を行うことなく、関心品目の国際ルールからの適用除外の実現に全力を集中した。本省と現地代表団ともに日本が植物検疫措置を行っていることは認識していたが、動物検疫措置をとっていることについての認識はなかった。交渉の結果勧告された動植物検疫に関する国際会議については、全く報告されていない。冷徹な情勢分析も交渉戦略も^(注12)なかったのである。

(注11) 条約会議の報告書が外務省(1992a)、関係公電が外務省(1992b)に収録されている。

(注12) この交渉会議については、通商自由化の見地から日本はこの条約の趣旨に賛成であったが、各国が留保や条件を多く付した等のこともあり、アド・レフェレンダムで署名し、「その後関係省

庁で審議した結果、条約の内容は甚だ不完全であるが、その主義は日本の主張と一致するものとして参加することとし」たとするもの（鹿島平和研究所（1972）186ページ）、「戦後における世界の経済体制は制限主義に傾き、当初日本が主張したるがごとき無条件に輸出入制限撤廃を規定するがごとき国際条約の締結ははなはだしく困難となった」とするもの（日本学術振興会（1951）348ページ）など、実際の交渉経過とは全く異なる記述を行っているものがある。

4 条約のその後

以上の交渉ののち、1927年11月8日に条約と関連文書が調印された。しかし、留保品目はとりあえずの暫定的なものとして、交渉参加国に翌1928年2月1日までに留保品目を追加する権利を認めるとともに、これに対する異議申し立てが許された。そのうえで、留保品目の確定と批准条件を決定するための会議が同年7月に開催され、補足協定が調印された。しかし、批准国数が発効要件を満たすことができなかったこと^(注13)から、未発効に終わった。

最大の理由は、世界経済が悪化に向かってゆくなかで、「政治的不安感」がこの条約を実施する意思よりも強かったことにあった。こうした状況は、「各国の保護政策はますます先鋭化し鎖国主義的な色彩が非常に濃厚となり」、「内においては関税引き上げ、輸入割当、為替管理、為替補償税等の実施ないしは金本位離脱または平価切り下げ等により輸入貿易を制限し輸出貿易を助長する措置を講じ、外に対しては右のような輸入制限措置をとる上の障害となる既存通商条約を廃棄して輸出入の均衡を調整し、ま

たはブロック経済の発達を助成するような協定を締結する傾向を生じた」と端的に叙述^(注14)されている。

(注13) 1929年9月末までに少なくとも18か国の批准が必要とされたが、批准国数がこれに達しなかった。日本、米国は批准を行った。

(注14) 来栖三郎（1936）7ページ。日本も外国の措置に対応して貿易の調整・通商擁護を行うため関税の増減または輸出入の禁止・制限を行うことができるようにする「貿易調節および通商擁護に関する法律」を1934年に実施した。

5 今日的な意義

第二次世界大戦後に発足したGATTでの動植物検疫や食品安全措置についてのルールは、1927年の「輸出入禁止制限撤廃条約」の規定をモデルに、①同様の条件下にある諸国間を恣意的ないし正当化できない差別待遇の手段となるようなやり方、または②国際貿易の偽装された制限となるようなやり方で適用しない、というものであった。人や動植物の生命や健康を保護するために必要な措置であれば、この要件を満たす限りGATTの基本原則——無差別、数量制限の原則禁止など——の例外とされた。これは「してはいけない」ことについての一般的なルールであり、「どのようにすべきか」の手掛りを与えるものではなかった。

GATTウルグアイ・ラウンドの結果成立した「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」（SPS協定）は、この分野について初めて具体的なルールを定めるものであった。この分野がこのラウンド交渉でとりあげられ、ルール化がなされた背景について、多

くの論述は、GATTにおいて関税水準が累次のラウンド交渉を通じて引き下げられてきた結果、「非関税措置」による問題がしだいに表面化し、また「非関税障壁」のなかでも動植物検疫・食品安全措置は他の措置が廃止ないしルール化されるにつれて輸入障壁としての問題がより目立つようになってきたことによるものであると説明している。^(注15)

では、ウルグアイ・ラウンドが開始される60年近く前に行われた世界初の国際貿易交渉で動植物検疫や食品安全措置が大きな焦点となった事実はどう説明するのだろうか。また、なぜこれらの分野が国際貿易上の検討課題として認識されながら、SPS協定としてルール化されるまでに長い歳月が必要だったのだろうか。

第一に、動植物検疫や食品安全措置は、交渉対象とするには難しい分野であった。関税のように「小出し」にしたり、「足して2で割る」分配型の交渉は考えられなかった。また関税交渉と違い、交渉結果の金銭的な評価も困難である。1927年の交渉では関税は主権問題にかかわると判断され、交渉対象として「非関税措置」がとりあげられたものの、その実態について十分な検討がなされていたわけではなかった。こうしたこともあって、撤廃する対象を特定するのではなく、撤廃しなくてもよいものをどのような条件で例外として認めるかの「消去法」アプローチがとられた。成文化交渉が各国間の利害調整の「帳尻」を留保品目として認める交渉に転化したのは、いわば必

然であった。また、撤廃された禁止制限措置が高関税によって置き換えられることを防ぐ手段もなかった。まず関税問題を正面からとりあげなければならなかったのである。

第二に、動植物検疫や食品安全措置については、そもそも交渉対象とすべきでないとの考え方があった。1927年の交渉の際には、各国政府の自由度に何らの制約も課されるべきではないとする考え方と、何らかのルールを設けるべきとする考え方の対立があった。「輸出入禁止制限撤廃条約」とこれを承継したGATT第20条の規定は、この二つの考え方の妥協の産物としてのいわば最低限のルールを定めたものであった。GATTの場で動植物検疫や食品安全措置が検討課題としてとりあげられたのは、東京ラウンドへの準備交渉プロセスにおいてで^(注16)あった。アプローチとして、この分野の「各国の措置をリストアップしたうえで関税のように交渉して譲許する」ものと、「貿易への影響をできるだけ少なくする見地から行動規範ないしガイドラインを定める」ものの二つが考えられ、結局東京ラウンド交渉では鉱工業品分野も含めたルールとして「貿易に対する技術的障害に関する協定」(スタンダード・コード)が合意されることになった。ウルグアイ・ラウンドへの準備交渉プロセスでは、1984年にこの分野を農産物市場アクセスや農業補助金とともに農業交渉の対象とすることが実質的に決^(注17)まった後も、同様の議論が繰り返された。

第三に、動植物検疫や食品安全措置につ

いては、どのようなルールを作るのかの具体的な手掛りが容易に見いだせなかった。「輸出入禁止制限撤廃条約」の「恣意的な差別」や「偽装された制限」の禁止、さらにGATTで加えられた「正当化できない差別」の要件と、病虫害の発生状況等によって輸入禁止制限措置をとらざるを得ない現実との接点を見いだしたうえで、ルールとして定式化する「鍵」が容易に見いだせなかったのである。その答えがSPS協定の基本概念である「調和」と「科学」であった。^(注18) SPS協定は、GATTという貿易ルールと関連する国際機関によって形作られてきた国際基準などの国際的な枠組みの二つが統合されたものである。1927年当時も、ジュネーブ国際経済会議報告でこの分野についての専門国際機関による「科学的な取り組み」の重要性が期待されていたものの、この当時は動物検疫に関する国際機関が設立されたばかりであった。ウルグアイ・ラウンドが開始された時点でも関連国際機関の発達度に差はあったものの、GATTの場で動植物検疫や食品安全措置の分野のルール化がとりあげられ、関連する国際機関とその国際基準の重要性が認識されることにより、後者の活動も一層活発化するようになった。

国際社会がますます相互依存関係を深めるなか、世界共通の普遍的なルールの重要性は一層高まってきている。貿易分野のルール形成の場は国際貿易交渉であるが、SPS協定に象徴されるように貿易ルールのみによってではなく、関連する国際機関に

よる国際基準作成の取り組みとの統合により国際ルールが作り出されるようになってきていること、このような国際ルール形成は単に「貿易自由化交渉」と呼ぶには余りに複雑な様相を呈するに至っていることを認識しなければならない。

(注15) 例えば、Van den Bossche (2008) は関税、数量制限がWTOのもとでより効果的に規律されるようになってきたことから、スタンダード、動植物検疫・衛生措置のような“residual”な「非関税障壁」の重要性が増し、関税・数量制限よりも国際貿易においてより問題化するようになったとしている(461, 741ページ)。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年代からみ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、他の非関税障壁が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(741ページ)。この分類法によればSPS措置は第3世代に属する。

(注16) 1974年2月18日付のGATT事務局文書(MTN/3E/W/2)で初めて“Sanitary and Phytosanitary”の表現が用いられた。

(注17) Committee on Trade in Agriculture: Recommendations Adopted by the Committee Meeting at Senior Policy Level on 15 November 1984 (L/5732) 直後に開かれたGATT閣僚会合でこの勧告が採択され、新ラウンドでの農業交渉に向けて準備作業が本格化した。

(注18) これらの概念がどのようにウルグアイ・ラウンドSPS交渉のなかで成文化されていったのかについては拙稿(2012a)、SPS協定発効後の紛争事案の紛争処理パネル・上級委員会報告でこれらの概念に関する規定がどのように解されたのかについては拙稿(2012b)を参照されたい。

<引用文献>

- ・ Charnovitz, S. (1991) “Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX,” *Journal of World Trade*, Vol. 25, available at www.charnovitz.org/JWT.htm (as of April 1, 2010)

- ・ Cottier, Th. (2005) "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
 - ・ Ebbels, D.L. (2003) *Principles of Plant Quarantine*, CABI Publishing
 - ・ League of Nations (1927) *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)
 - ・ Shonfield, A. (1976) "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*, Oxford University Press
 - ・ Van den Bossche, P. (2008) *The Law and Policy of the World Trade Organization, Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press
 - ・ Winham, G.R. (1992) *The Evolution of International Trade Agreements*, University of Toronto Press
- ・ 上田貞次郎, 志立鉄次郎, 佐藤寛次, 成瀬義春, 高島誠一, 倉橋藤治郎 (1927) 『国際経済会議と其問題』 同文館
 - ・ 外務省 (1992a) 『日本外交文書 昭和期国際連盟経済関係会議報告書集第1巻』 外務省外交史料館
 - ・ 外務省 (1992b) 『日本外交文書 昭和期 I (昭和2年～6年) 第2部第2巻 (国際会議関係)』 外務省外交史料館
 - ・ 鹿島平和研究所 (1972) 『日本外交史 第14巻 国際連盟における日本』 鹿島平和研究所
 - ・ 来栖三郎 (1936) 「本邦通商政策の基調」 外務省通商局編 『現下の我が通商問題』 日本国際協会
 - ・ 国際連盟協会 (1928) 『国際経済会議の決議』 国際連盟協会
 - ・ 日本学術振興会編・外務省監修 (1951) 『条約改正関係日本外交文書 別冊——通商条約と通商政策の変遷』 世界経済調査会
 - ・ 林 正徳 (2012a) 「WTO衛生植物検疫措置の適用に関する協定 (SPS協定) における『科学』と『調和』概念の形成について」 『横浜国際社会科学研究』 第16巻第4・5号, 1月
 - ・ 林 正徳 (2012b) 「WTO衛生植物検疫措置の適用に関する協定 (SPS協定) に関する紛争事案パネル・上級委員会報告における『科学』概念関連規定の解釈について」 『横浜国際社会科学研究』 第17巻第2号, 8月
- (はやし まさのり)

