

植物検疫措置の国際比較－SPS 協定 5 条 5 項、5 条 6 項、2 条 3 項にいう比較または同一・類似の射程

近畿大学准教授 濱田 太郎

1. はじめに

- ・ 二国間合意の WTO 提訴代替あるいは提訴回避的な紛争解決機能
- ・ WTO の紛争解決の「法化」や「司法積極主義的傾向」とは逆
- ・ 先行研究は、WTO 紛争処理手続において S P S 協定の解釈適用に関する紛争（S P S 協定紛争）が少ない理由として、国際基準機関による国際基準の制定や S P S 委員会を通じた情報交換による紛争予防機能を指摘。
- ・ 本研究では、S P S 協定紛争が WTO 紛争処理手続による解決になじみにくい特質を有しているため、その多くが実質的に二国間協定により解決されることを示す。
- ・ しかし、結局、輸入解禁を比較する重要性を説く。輸入国が不適切な保護水準を設定し国際貿易に対する差別あるいは偽装した制限を行っていると考えられる事例が見られる。輸入国が認めた最も貿易制限的ではない輸入解禁条件が 5 条 6 項にいう代替措置に当たる可能性がある。
- ・ WTO 提訴に至らない実際的理由として、①費用・時間が莫大、②二国間合意なら WTO での合意は MFN で他国も同一条件になるおそれ。最初から二国間合意なら他の輸出国を利さない。（実質的な輸入解禁は既に行われている）。
- ・ 二国間合意でも輸入解禁まで費用・時間莫大。WTO 紛争処理手続での立証責任（申立国に立証責任）と二国間合意の立証責任（輸入国に立証責任）で大差。二国間合意では立証のため過剰な証拠提出が義務付けられる。
- ・ パネル及び上級委員会が、保護水準あるいは代替措置について踏み込んだ判断を下し、自ら認めた保護水準あるいは代替措置を履行措置として輸入国に提案する重要性。これによって、二国間協定により不適切な保護水準が設定され差別され貿易が制限された輸出国、より貿易制限的な S P S 措置を取ることを義務付けられた輸出国、二国間協定を締結していない輸出国のいずれもが WTO 紛争処理手続を通じて、輸入解禁の道が開かれる（特に途上国からの貿易を拡大する可能性が高まる）

2. S P S 協定紛争

①リスクアセスメントに基づき、科学的根拠に基づき必要な範囲でのみ S P S 措置をとることができる点、②パネルや上級委員会が加盟国の認定にどの程度依拠すべきであるかの審査基準、③暫定措置と予防原則の関係に焦点。

3. 5 条 5 項あるいは 5 条 6 項による比較

- (1) 5 条 5 項の比較（比較による、不適切な保護水準の認定）

①異なる状況での異なる保護水準、②保護水準の違いが恣意的・不当、③措置が結果として差別または偽装された貿易制限（ホルモン上級委判断）

○オーストラリア・サーモンの事例－WT/DS18 上級委

食用生鮮冷蔵冷凍サーモンと、食用未加工ニシン他、エサ用丸ニシン他、生きた鑑賞魚の輸入を比較、エサ用丸ニシン他はより高いリスクであると認定。ゆえに、5条5項違反

○オーストラリア・サーモンの事例－WT/DS18 21.5 実施パネル

加工済み産品のみでの輸入許可に科学的根拠なし（5.1条=2.2条違反）。

オーストラリアはサーモン以外の検疫条件を強化したので、カナダが5条5項違反を立証していない。

○米国・中国産鶏肉パネル

①異なる状況での異なる保護水準とは、ホルモンでは、同一物質か同一の悪影響。サーモンでは、侵入可能性とその結果のいずれか。サルモネラ、カンピロバクター、リステリアについて、他の加盟国の鶏肉と比較可能。

②保護水準の違いが恣意的・不当。他の加盟国はALOPを満たすSPS措置がとられない限り輸入禁止。中国産はいかなる場合も禁止。中国産がより大きなリスクであることを十分な科学的証拠で立証できず。

③措置が結果として差別または偽装された貿易制限。①異なる保護水準の設定が恣意的・不当、②保護水準の相違が大きい、③科学的根拠を欠く、ゆえに、5条5項違反。訴訟経済により中国産の他の産品との比較不要。

（2）5条6項の比較（比較による、より貿易制限的ではない代替措置の認定）

①技術的経済的可能性、②輸入国の適切な保護水準を達成、③貿易制限的でない、の3点を立証しなければならない。

○オーストラリア・サーモンの事例－WT/DS18 上級委

パネルの5条6項違反を破棄。パネルは、違反認定に当たり誤ったアプローチで違反を認定したから（熱処理をSPS措置と扱っている点、正しくは輸入禁止をSPS措置と扱うべき。オーストラリアの適正な保護水準に関する認定を行っていない）。

○日本の品種別試験

パネルの代替措置認定を上級委が破棄。パネル専門家が提案した吸着試験（全品種共通のCT値あるいは品種追加時の吸着水準の検査）は当事国（米国あるいは日本）の主張ではないから、米国は立証義務を果たしていないので、パネルの5条6項違反を破棄

○日本リンゴ－WT/DS245 実施パネル

成熟した無症状のリンゴが代替措置に当たる。

○オーストラリア・リンゴの事例－WT/DS367 上級委

パネルが代替措置（成熟した無症状のリンゴの輸入：日本リンゴの上級委認定）を認めましたが上級委が破棄。パネルが5条6項の認定に当たり誤ったアプローチで違反を認定した

から（5条1項の認定に依拠しただけだから）

○オーストラリア・サーモンの事例－WT/DS18 21.5 実施パネル

カナダが提案したニュージーランドの包装要件はより貿易制限的でない代替措置に当たり、5条6項違反。

（3）比較の意義と限界

5条5項は適正な保護水準を設定。

5条6項は代替措置の認定

すなわち、いずれも①リスクアセスメントに基づき、科学的根拠に基づき必要な範囲でのみSPS措置をとることができる点の検証に類似である。

①上級委員会が結局SPS協定紛争においては措置の廃止（特に①の5条1項＝2条2項違反）に積極的であっても、5条5項あるいは5条6項に基づき特定の措置を義務付けることに極めて消極的である、上級委員会は、5条5項あるいは5条6項の解釈の際に、自ら認めた異なる状況における適切な保護水準あるいはより貿易制限的でない代替措置が自動的に履行措置となるとの解釈をとっていない。②植物輸入解禁条件たる措置の同等あるいは無害無病地域に関する3条及び5条が努力義務である（WTO紛争処理手続で執行できない）、③WTO紛争処理手続では、パネル及び上級委員会が紛争処理機関の勧告を実施しうる方法を提案することができる（紛争解決了解19条1項）が、パネル及び上級委員会がこうした提案を行うことは稀である。WTO紛争処理手続では特定履行を義務付けられないことから、実施段階において、紛争当事国間の協議を通じて、具体的な解決策を合意しなければならない。④WTOでは、紛争当事国以外も、紛争解決の有無や解決策を知りうる。例えば、農産物の輸入解禁に関する二国間協定を例にとれば、他の輸出国は協定の有無やその解決策を知り得ず、協定締結輸出国が輸入国市場を独占できる。

これらの理由により、SPS協定紛争がWTO紛争処理手続による解決になじみにくい特質を有しているため、その多くが実質的に二国間協定により解決される。

（4）実際の植物検疫措置の比較（モモシンクイガ、フィリピンバナナ、台湾産・中国産レイシ、リンゴ）

植物検疫措置の国際比較の研究は前例がない。比較は無意味と考えられている。

病害虫リスクアナリシス（PRA）が公表されていない。公表されていたとしても英語版がない、定性的評価は国際比較できない、定量的評価も主観的評価が含まれており国際比較が難しい、国際植物防疫条約（IPPC条約）に即していない場合もある。つまり、植物検疫措置を比較することは非常に難しい。

しかし、SPS措置が輸入禁止から目視検査まで様々なので、仮に比較により、適正な保護水準が設定された場合（過大過ぎるリスク評価を適正にした場合）、あるいは、より貿易制限的ではない代替措置が導入された場合、実際の貿易への影響は大きいはず。輸入条件

が異なるがゆえに、実際上の問題・困難としては、台湾産レイシの品質が中国産に比べると悪くなっているはずだし、処理コストも高いはず。

しかし、実際に現地調査してみると、他国の輸入条件との比較にあまり関心がない。または、現状に満足している。

他国の輸入条件を知らないのか？自国よりも後に解禁された輸入条件は通知する義務はない。仮に他国の輸入条件の方がより貿易制限的でなくても通知する義務はない。

輸出国側の検疫設備上の理由があるわけでもない。

4. 結論的考察－比較による意義（可能性）

SPS 協定 (抄)

第三条 措置の調和

1. 加盟国は、衛生植物検疫措置をできるだけ広い範囲にわたり調和させるため、この協定、特に 3 の規定に別段の定めがある場合を除くほか、国際的な基準、指針又は勧告がある場合には、自国の衛生植物検疫措置を当該国際的な基準、指針又は勧告に基づいてとる。
2. 衛生植物検疫措置は、国際的な基準、指針又は勧告に適合する場合には、人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要なものとみなすものとし、この協定及び千九百九十四年のガットの関連規定に適合しているものと推定する。
3. 加盟国は、科学的に正当な理由がある場合又は当該加盟国が第五条の 1 から 8 までの関連規定に従い自国の衛生植物検疫上の適切な保護の水準を決定した場合には、関連する国際的な基準、指針又は勧告に基づく措置によって達成される水準よりも高い衛生植物検疫上の保護の水準をもたらす衛生植物検疫措置を導入し又は維持することができる(注)。ただし、関連する国際的な基準、指針又は勧告に基づく措置によって達成される衛生植物検疫上の保護の水準と異なる衛生植物検疫上の保護の水準をもたらすすべての措置は、この協定の他のいかなる規定にも反してはならない。

注 この 3 の規定の適用上、「科学的に正当な理由がある場合」には、加盟国が、入手可能な科学的情報のこの協定の関連規定に適合する検討及び評価に基づいて、関連する国際的な基準、指針又は勧告が自国の衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成するために十分ではないと決定した場合を含む。

4. 加盟国は、関連国際機関及びその補助機関、特に食品規格委員会及び国際獣疫事務局並びに国際植物防疫条約の枠内で活動する国際機関及び地域機関において、これらの機関における衛生植物検疫措置のすべての側面に関する国際的な基準、指針及び勧告の作成及び定期的な再検討を促進するため、能力の範囲内で十分な役割を果たすものとする。
5. 第十二条の 1 及び 4 に規定する衛生植物検疫措置に関する委員会(この協定において「委員会」という。)は、国際的な措置の調和の過程を監視する手続を作成し、及び関連国際機関とこの点について相互に協力する。

第四条 措置の同等

1. 加盟国は、他の加盟国の衛生植物検疫措置が、当該加盟国又は同種の製品の貿易を行っている第三国(加盟国に限る。)の衛生植物検疫措置と異なる場合であっても、輸出を行う当該他の加盟国が輸入を行う当該加盟国に対し、輸出を行う当該他の加盟国の衛生植物検疫措置が輸入を行う当該加盟国の衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成することを客観的に証明するときは、当該他の加盟国の衛生植物検疫措置を同等なものとして認める。このため、要請に応じ、検査、試験その他の関連する手続のため、適当な機会が輸入を行う当該加盟国に与えられる。
2. 加盟国は、要請に応じ、特定の衛生植物検疫措置の同等の認定について、二国間又は多数国間で合意するために協議を行う。

第五条 危険性の評価及び衛生植物検疫上の適切な保護の水準の決定

1. 加盟国は、関連国際機関が作成した危険性の評価の方法を考慮しつつ、自国の衛生植物検疫措置を人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性の評価であってそれぞれの状況において適切なものに基づいてとることを確保する。
2. 加盟国は、危険性の評価を行うに当たり、入手可能な科学的証拠、関連する生産工程及び生産方法、関連する検査、試料採取及び試験の方法、特定の病気又は有害動植物の発生、有害動植物又は病気の無発地域域の存在、関連する生態学上及び環境上の状況並びに検疫その他の処置を考慮する。
3. 加盟国は、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性の評価を行い及びこれらに対する危険からの衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成するために適用される措置を決定するに当たり、関連する経済的な要因として、次の事項を考慮する。
 - 有害動植物又は病気の侵入、定着又はまん延の場合における生産又は販売の減少によって測られる損害の可能性
 - 輸入加盟国の領域における防除又は撲滅の費用
 - 危険を限定するために他の方法をとる場合の相対的な費用対効果
4. 加盟国は、衛生植物検疫上の適切な保護の水準を決定する場合には、貿易に対する悪影響を最小限にするという目的を考慮すべきである。
5. 人の生命若しくは健康又は動物及び植物の生命若しくは健康に対する危険からの「衛生植物検疫上の適切な保護の水準」の定義の適用に当たり整合性を図るため、各加盟国は、異なる状況において自国が適切であると認める保護の水準について恣意的又は不当な区別を設けることが、国際貿易に対する差別又は偽装した制限をもたらすこととなる場合には、そのような区別を設けることを回避する。加盟国は、この5の規定の具体的な実施を促進するための指針を作成するため、第十二条の1から3までの規定に従って委員会において協力する。委員会は、指針の作成に当たり、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ものの例外的な性質を含むすべての関連要因を考慮する。
6. 第三条2の規定が適用される場合を除くほか、加盟国は、衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成するため衛生植物検疫措置を定め又は維持する場合には、技術的及び経済的実行可能性を考慮し、当該衛生植物検疫措置が当該衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成するために必要である以上に貿易制限的でないことを確保する。(注)
 - 注 この6の規定の適用上、一の措置は、技術的及び経済的実行可能性を考慮して合理的に利用可能な他の措置であって、衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成し、かつ、貿易制限の程度が当該一の措置よりも相当に小さいものがある場合を除くほか、必要である以上に貿易制限的でない。
7. 加盟国は、関連する科学的証拠が不十分な場合には、関連国際機関から得られる情報及び他の加盟国が適用している衛生植物検疫措置から得られる情報を含む入手可能な適切な情報に基づき、暫定的に衛生植物検疫措置を採用することができる。そのような状況において、加盟国は、一層客観的な危険性の評価のために必要な追加の情報を得るよ

う努めるものとし、また、適当な期間内に当該衛生植物検疫措置を再検討する。

第六条

有害動植物又は病気の無発生地域及び低発生地域その他の地域的な状況に対応した調整

1. 加盟国は、自国の衛生植物検疫措置を産品の原産地又は仕向地である地域(一の国の領域の全部であるか一部であるか又は二以上の国の領域の全部であるか一部であるかを問わない。)の衛生植物検疫上の特性に対応して調整することを確保する。加盟国は、地域の衛生植物検疫上の特性を評価するに当たり、特に特定の病気又は有害動植物の発生の程度、撲滅又は防除の計画の有無及び関連国際機関が作成する適当な規格又は指針を考慮する。
2. 加盟国は、特に、有害動植物又は病気の無発生地域及び低発生地域の制度を認める。これらの地域の決定は、地理、生態系、疫学的な監視、衛生植物検疫上の防除の有効性等の要因に基づいて行う。
3. 自国の領域内の地域が有害動植物又は病気の無発生地域又は低発生地域であると主張する輸出加盟国は、当該地域が有害動植物又は病気の無発生地域又は低発生地域であり、かつ、そのような状況が継続する見込みがあることを輸入加盟国に客観的に証明するため、その主張についての必要な証拠を提供する。このため、要請に応じ、検査、試験その他の関連する手続のため、適当な機会が輸入加盟国に与えられる。

附属書A 定義^(注)

注 この定義の適用上、「動物」には魚類及び野生動物を、「植物」には樹木及び野生植物を、「有害動植物」には雑草を並びに「汚染物質」には農薬及び動物用医薬品の残留物並びに異物を含む。

5. 「衛生植物検疫上の適切な保護の水準」とは、加盟国の領域内における人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために衛生植物検疫措置を制定する当該加盟国が適切と認める保護の水準をいう。

注釈 多くの加盟国は、この意義を有する用語として「受け入れられる危険性の水準」も用いている。

SPS協定紛争

- | | |
|---|--|
| <p>1. オーストラリア・サーモン WT/DS18
 パネル 5.1=2.2, 5.5=2.3, 5.6
 上級委 5.1=2.2, 5.5=2.3, 5.6×
 21.5実施パネル 5.1, 5.6</p> <p>2. EC・ホルモン WT/DS26
 パネル
 上級委 3.1×, 3.3, 5.1, 5.5×</p> <p>3. 日本・農産物 WT/DS76
 パネル 2.2, 5.6, 5.7×, 7
 上級委 5.1=2.2, 5.6×, 5.7×, 7</p> <p>4. 日本・リンゴ WT/DS245
 パネル 5.1=2.2, 5.7×
 上級委 5.1=2.2, 5.7×
 21.5実施パネル 5.1=2.2, 5.6</p> <p>5. EC・GMO WT/DS292
 パネル 5.1=2.2, 5.5=2.3, 5.6</p> | <p>6. オーストラリア・リンゴ WT/DS367
 パネル 5.1=2.2, 5.2, 5.6
 上級委 5.1, 5.2, 5.6×</p> <p>7. EC・譲許停止 ホルモン(2)
 パネル 5.1, 5.7
 上級委 5.1×, 5.7×</p> <p>8. 米国・中国産鶏肉 WT/DS392
 パネル 5.1=2.2, 5.2, 5.5=2.3</p> <p>【総括】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パネルが5.6条違反認定しても上級委が棄却する(1回も認定されたことがない) ・21.5実施パネルで認定2回 ・上級委は5.5条違反1回のみ認定 |
|---|--|

同一病害虫でも輸入国毎にSPS措置は異なる
 —モモシクイガの事例

ニュージーランド	台湾	米国	オーストラリア
・園地検査・指定、選果施設登録 (ミバエのモニタリング) ・封印・表示 ・輸入時検査	・園地、選果施設登録 ・栽培地での防除選果 ・植物防疫官の派遣 (35万5000円) ・封印・表示 ・輸入時検査	・園地検査・指定 ・低温処理(生果実中心温度1.1℃以下、40日) ・燻蒸(生果実中心温度10℃以上38g/m ³ 、または、15℃以上48g/m ³ で2時間) ・合同輸出検査 (345万円) ・封印・表示 ・輸入時検査	・生産地指定 ・選果施設登録 ・低温処理(生果実中心温度1℃以下、40日) ・燻蒸(生果実中心温度10℃以上15℃未満48g/m ³ 、または、15℃以上38g/m ³ で2時間) ・合同輸出検査 ・封印・表示 ・輸入時検査
PRA?	PRA?	PRA?	PRA実施済

栽培地での防除、目視検査で良い輸入国もあれば、低温処理と燻蒸を必要とする輸入国もある。
 同一の病害虫でも輸入国毎にSPS措置が異なるのは、保護水準(ALOP)が異なる、すなわち許容できるリスクが異なるからだ。本当か？

同一病害虫でも輸入国毎にSPS措置は異なる ーフィリピン産バナナの事例

日本	台湾	中国	オーストラリア
moko × black sigatoka × Freckle ×	moko × black sigatoka ○ Freckle ×	moko ? black sigatoka ? Freckle ?	moko × black sigatoka × Freckle ×
輸入許可 未成熟バナナのみ	輸入禁止	輸入許可 条件は？	輸入禁止
PRA未実施	PRA？	PRA？	PRA実施済
<p>いずれもバナナ生産国 確かに、SPS措置をとる主権的権利あり。各国は、リスクアセスメントを行ったうえで、適切な保護水準(ALOP)を決定し、科学的根拠に基づき、必要な範囲でSPS措置を取る自由 しかし、SPS措置があまりにも違い過ぎるのでは？ ALOPが高すぎる(リスクが過大なのか？例えば、病害による生産販売減少、防除・撲滅費用等) 未成熟バナナ輸入により、これらの病害が日本に侵入した形跡はない 国内生産の規模+輸入国内のバナナ生産者の反発が強さなどが実際の理由か？</p>			

輸入許可に関する二国間合意ー台湾産と中国産生鮮レイシの事例

日本の輸入条件(違いはなぜ?)	
台湾産生鮮レイシ	中国産生鮮レイシ
ミカンコミバエ種群	ミカンコミバエ種群
①蒸熱処理 生果実中心温度を30℃から41℃まで直線的に引き上げ、その後46.2℃で20分 ②低温処理 生果実中心温度を2℃、42時間。ただし、蒸熱処理後6時間以内に2℃に引き下げる	①蒸熱処理 生果実中心温度を46.5℃とし、その温度以上で10分間 ②低温処理 生果実中心温度を2℃、40時間。ただし、蒸熱処理後6時間以内に2℃に引き下げる
解禁: 1980年4月、1988年3月	解禁: 1994年4月
台湾産は、蒸熱処理の温度が0.3度低い、10分長い 台湾産は、低温処理の時間が2時間長い	
オーストラリアの輸入条件(違いはなぜ?)	
低温処理	①蒸熱処理 ②低温処理
台湾産は、低温処理のみ 中国産は、生鮮レイシだけでなくリュウガンも対象	

日本の輸入許可とWTOーリンゴの検疫条件の違い

米国産リンゴ(ワシントン州、カリフォルニア州のみ、ハワイ諸島を除く)	ニュージーランド産リンゴ	オーストラリア産リンゴ(タスマニアのみ)
コドリンガ 火傷病	コドリンガ 火傷病	コドリンガ
(1)低温処理 生果実中心温度2.2℃、55日間 (2)燻蒸(①または②) ①56g/m ³ で、生果実中心温度10℃以上、燻蒸時間2時間、果実の容積比50.9%以下 ②(全品種共通)56g/m ³ で、生果実中心温度10℃以上、燻蒸時間2時間、濃度と時間の積(CT値)85.5以上	(1)低温処理 生果実中心温度2℃、25日間 (2)燻蒸(①または②) ①24g/m ³ で、生果実中心温度12℃以上、燻蒸時間2時間、果実の容積比40%以下 ②(全品種共通)24g/m ³ で、生果実中心温度12℃以上、燻蒸時間2時間、濃度と時間の積(CT値)34.2以上	燻蒸(①または②) ①48g/m ³ で、生果実中心温度17℃以上、燻蒸時間2時間、果実の容積比53%以下 ②(全品種共通)48g/m ³ で、生果実中心温度17℃以上、燻蒸時間2時間、濃度と時間の積(CT値)76.4以上
1994年8月、1999年7月、 <u>2001年10月</u> (下線はWTO裁定に基づく)	1993年5月、2007年7月	1998年12月、2006年7月
低温処理や燻蒸処理の条件が違うのはなぜか？ 火傷病は生果実から感染しない。 低温処理はなぜ必要なのか？(リンゴは低温処理に弱いし、コドリンガは燻蒸処理で殺虫できるのでは？)		