

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 —

東京大学大学院総合文化研究科 京極(田部)智子

国際領域上席主任研究官 藤岡 典夫

本稿の詳細については、農林水産政策研究第17号「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」(平成22年1月)を参照されたい。

1 はじめに

ホルモン牛肉紛争は、EC⁽¹⁾の成長促進ホルモンを投与された牛肉の輸入禁止措置をめぐって米国と争われた紛争であり、「大西洋間の食の安全をめぐるすべての紛争の母 (“mother of all transatlantic food safety conflicts”)⁽²⁾」とまで言われたものである。その歴史は長く、1970年代に、EC域内の消費者が家畜への成長促進ホルモンの使用に対して強く関心を持つようになったことに端を発している。これを契機として、1981年以降ECにおいて成長促進ホルモンの使用禁止が強化され、それを使用した牛肉の輸入が禁止されるようになり、最大の対EC牛肉輸出国であった米国をはじめとする各国との貿易問題となった。WTO発足後、米国はWTO紛争解決手続に問題を付託し(EC・ホルモン牛肉規制事件⁽³⁾)、WTO小委員会(パネル)及

び上級委員会(上級委)はいずれもECの措置のSPS協定違反を認定したが、ECは当該措置を撤回せず、米国はWTO紛争解決機関(DSB)の承認を受けてECに対し譲許停止措置を行った。その後ECは、新たに指令を制定し、これをもってEC・ホルモン牛肉規制事件におけるDSBの勧告及び裁定を履行したとしてECに対する米国の譲許停止の解除を求めたが、米国はこれに応じず、ECは米国の譲許停止継続を紛争解決了解(DSU)に違反するとしてDSBに申し立てたのが、米国・譲許停止継続事件⁽⁴⁾である。本件に関しては、2008年11月、パネル及び上級委報告書がDSBにおいて採択されている。

譲許停止継続事件の経緯を概観した後で、これらの紛争におけるパネル・上級委によるSPS協定の解釈・適用を見ていくことにする。ホルモン牛肉規制事件では、SPS協定の様々な条項が問題となり、解釈が行われたが、本稿では、科学的証拠に関する規律、特に、譲許停止継続事件で中心的に議論されている危険性評価(第5条1項)及び暫定的措置(第5条7項)の解釈に焦点を当てることとする。

2 SPS協定とEC・ホルモン牛肉紛争の経緯

EC・米間のホルモン牛肉をめぐる紛争の経緯は第1表のとおりである。2008年11月に報告書が採択された譲許停止継続事件では、紛争の本身としては、DSU第23条や第22条8項等の適合性が争われた。しかし、ECが米国の違反を主張したDSU

本稿では、ホルモン牛肉規制事件及びその他の関連するSPS協定をめぐる紛争における解釈を踏まえ、譲許停止継続事件の概要及びパネル・上級委報告書でのSPS協定の解釈を検討する。まず、ホルモン牛肉規制事件及び

第22条8項は、「譲許その他の義務の停止は、一時的なものとし、対象協定に適合しないと認定された措置が撤回され…るまでの間においてのみ適用される。」と規定されており、そもそもの問題は、新たなEC指令が、ホルモン牛肉規制事件の勧告を本当に実施しているものなのかどうか、すなわち、新指令におけるホルモンの永続的禁止・暫定的禁止が、SPS協定第5条1項及び第5条7項に適合しているかどうかを決定しなければ、米国が当該条項に違反するものかどうかも決定できないことにある。つまり、問題の本質は、ECの採択した新たな措置がSPS協定の「科学」に関する規律に適合するものであったかどうか、であった。

第1表 ホルモン牛肉規制をめぐる紛争の経緯

1970年代	イタリアにおいてホルモン異常の兆候のある乳幼児のケースが報告されたことを契機として、EC域内で家畜に対する成長促進ホルモンの使用について関心が高まる
1981年	EC理事会がエストロゲン (oestrogen) の使用を禁止した指令を採択 (81/602/EEC)
1987年	米国の要請によりスタンダード・コードに基づく協議 (不調に終わる)
1988年	禁止対象を拡大した指令採択 (88/146/EEC) 使用条件を規定した指令採択 (88/299/EEC)
1989年	米国がEC製品に対し100%の報復関税実施
1995年	WTO発足
1996年	ECが上記3指令を統合、新たに合成ホルモンの使用禁止等を規定した指令採択 (96/22/EC)
1996年1月	米国がDSUに基づきECに協議要請
1996年4月	米国がパネル設置を要請 (5月にパネル設置) = EC・ホルモン牛肉規制事件
1997年8月	ECの措置をSPS協定違反とするパネル報告書公表 (ECによる上訴)
1998年1月	ECの措置をSPS協定違反とする上級委報告書公表 (2月採択)
1999年5月	米国による報復措置 (譲許停止) 実施
2003年	新たな指令採択 (2003/74/EC)
2004年11月	ECによる協議要請
2005年1月	ECによるパネル設置要請 (2月にパネル設置) = 米国・譲許停止継続事件
2008年3月	パネル報告書公表
2008年5月	ECによる上訴
2008年10月	上級委報告書公表 (11月DSBにより採択)
2009年1月	米国による制裁措置の強化策発表
2009年5月	EC・米両国による覚書の締結

3 「科学」に関する 規律に係る論点

(1) SPS協定第5条1項の解釈適用… 危険性評価とは何か

SPS協定第5条1項では、①危険性評価⁽⁵⁾がそれぞれの状況において「適切に」なされているかどうか、さらに、②問題となる措置が危険性評価に「基づく」ものかどうか審査される。

危険性評価については、まず、何が「危険性評価」なのか、ということが問題になる。その中には、危険性評価にはどのような過程が含まれるのか、すなわち、いわゆる危険性管理の過程まで含むものなのか、という問題、どの程度のものを行えば「危険性評価」に当たるのか、という問題、さらには、危険性評価を行う際に対象とされる「危険」とはどのようなものを言うのか、という問題が含まれる。それらを踏まえた上で、危険性評価が「適切に」なされているのかどうかを検討される。譲許停止継続事件においては、ECの新指令におけるエストロゲン^{17・β}の永続的輸入禁止措置が問題となった。以下では、本件で問題となった論点について簡潔に検討することとする。

事件では、ECが新指令制定の際に危険性評価として採用したSCVPH⁽⁶⁾による意見が実際に協定に定義される危険性評価を構成するかどうか争われた。パネルは、(a)SCVPHによる意見が関連国際機関が作成した危険性の評価の方法を考慮しているかどうか、(b)第5条2項に挙げられている要素が考慮されているかどうか、(c)附属書Aパラ4の定義が満たされているかどうか、(d)当該意見における結論(=ECが採用した措置)が、評価された科学的証拠によって支持されているかどうか、について検討し(Paras. 742-745)、(c)の審査の際に、(1)問題となっている食物に含まれる添加物等の存在を明示し、(2)人等に対する悪影響は明らかにしているが、(1)によって生ずる(2)の可能性については、「ECは、一般的に、エストロゲンによる悪影響の可能性を評価しているが、成長促進目的でエストロゲン^{17・β}を投与された牛から生産された牛肉及び牛肉製品の消費から生じる悪影響の可能性についての分析は行っていない」として、附属書Aパラ4の危険性評価の定義の要件を満たしていない、とした(Paras. 7521-537)。さらに、ECの危険性評価が参照している科学的証拠によつては、エストロゲン^{17・β}に発ガン性があるとしてその使用を永続的に禁止したECの措置は導かれまいとして、

ECの措置はSPS協定第5条1項を満たさないと述べた(Para. 7.573)。しかし、上級委員は、パネルが危険性評価は十分特定のなものでなければならぬとした点については同意を示したものの、危険性評価の審査の際にパネルがホルモン使用の濫用または誤用から起こる危険を正しく考慮していないとして批判し、濫用や誤用についての証拠を考慮しなければ、牛肉へのエストロゲン残留物の悪影響の可能性について特定のECが評価しなかったかどうかについて決定できると述べ、それをしなかったパネルの議論は早計に過ぎるとし(Para. 547)、結論として、パネルがSPS協定附属書Aの危険性評価の定義及び第5条1項を誤って適用したとした(Para. 553)。

ホルモンの誤用・濫用については、ホルモン牛肉規制事件でも問題となっていた点であり、譲許停止継続事件では、ホルモンの誤用・濫用を考慮して加盟国が危険性評価を構築しているのであれば、それは考慮されるべきものとした。これは、危険性評価には現実社会で起こりうる危険(＝ホルモンの誤用・濫用)も考慮すべきとしたホルモン牛肉規制事件上級委員の判断を踏襲したものと考えられよう。

一方、②の「基づく」については、「合理的関係」があるかどうか問われる。

ここで問題となるのは、いったいこの「合理的な関係」基準はどの程度のもを指すのかということである。これまでの判断ではケースバイケースとされたが、一方で、既に述べたとおり譲許停止継続事件でも危険性評価が定義を満たしているかどうかの判断の際に危険性評価が十分に特定のでなければならぬとしている点で、非常に厳しく審査している。このように、危険性評価の定義に沿って審査する段階で特定性を要求することで、「合理的な関係」基準において評価されるべき証拠(すなわち危険性評価の内容)を厳しく限定し、結果として、「合理的な関係」を審査する段階では、曖昧な形の審査を可能としているということができるとは考えられない⁸⁾。「合理的関係」についての審査に関しては、これまでの判断で少数意見に基づき措置を採用してもよいことや最小限の危険といった量的要件を要求していないことが示されていることを念頭に置けば、要件として満たしやすいものとも考えられるし、また、加盟国の決定に対する上級委員の配慮とも考えられ、加盟国には、純粋に科学的ではない要素をも考慮して措置を採用しうる裁量があるように思われる。しかし、どのレベルの少数意見なら採用可能なのかについては、具体的には明らかになっておらず、上級委員も「適切かつ信頼しうる情報源」によ

る少数意見ということを述べているにとどまっていることから、実際問題としての少数意見の採用には課題が残されている。

なお、譲許停止継続事件においては、結論として、パネルは、上記のSCV PH意見が危険性評価を構成しないと認める事実認定に基づき、ECの措置は第5条1項の意味における危険性評価に基づいていないとした(Paras. 7.574-576)。しかし、上級委員はパネルは第5条1項の審査基準を誤って適用したとした。すなわち、譲許停止継続事件上級委員は、第5条1項の審査基準として、措置が危険性評価に「基づいているか」どうかを決定するには、加盟国が行った危険性評価が正しいかどうかではなく、当該危険性評価が首尾一貫した理由付け及び相当の科学的証拠によって支持され、客観的に正当化できるかどうかによるとしたのである。この点を踏まえれば、少なくとも、当局の判断をまったく無視した新規の(de novo)審査を行うことができないと考えられる。また、どちらかといえれば、当局の判断を尊重するという貿易救済措置案件における審査基準に近いものが採られているように思われることから、ここには、一定の国内当局の判断が妥当なものである、それについてWTOは何らかの判断を下す立場にはないという上級委員の国家主権に対

する抑制的な態度が表れているのではないかと考えられる。すなわち、国際貿易の自由化の進展に関連するものではあるが主権国家を当事者とする高度に複雑な紛争を取り扱う以上、WTOは新規の審査を極力避けるべきであるという考え方を上級委員は持っているのではないかと考えられる。

(2) SPS協定第5条7項の解釈適用：暫定的措置とは何か

第5条7項の審査においては、①科学的証拠が不十分であること、②入手可能な適切な情報をもとにとられた措置であること、③より客観的な危険性評価のために追加的な情報を得ること、④合理的な期間内に措置の見直しをすること、の4つが第5条7項における暫定的措置をとるための累積的な要件であるとされている。

①については、EC・遺伝子組換え産品規制事件パネル報告書では、非常に厳格に審査され、結果としてその援用の可能性が非常に狭く解された印象がある⁹⁾。同事件においてパネルは、科学的証拠の不十分性は加盟国が設定している保護水準の高さとは関係ないとし、譲許停止継続事件パネルでも、同様の判断を行っている。これは、国際基準や他国よりも高い保護の水準を達成しようとする場合に、国際基準や他国のより低い保護水準の達成のための

措置をとるために行われた危険性評価においては科学的証拠が存在することを理由として、科学的証拠の不十分性が否定されることを意味し、国際基準が存在する場合の第5条7項の援用を実質的に不可能にするおそれがあった。しかし、譲許停止継続事件上級委員は、より高い保護の水準を選択した場合には、その危険性評価には、国際基準決定の際の危険性評価とは異なる要素を含む場合がありうるとして、これらのパネルの判断を否定している。

さらに、譲許停止継続事件パネルは、「決定的十分性」の基準を新たに打ち出し用いた。すなわちパネルは、国際基準が存在する場合には、どの程度のものであれば第5条7項の意味における「関連する科学的証拠が不十分」とされるのかを決定するのが適切であると述べ、この場合、科学的証拠が不十分と考えられるのは、以前あった基本的な見解や証拠が不十分であるとするだけの「新たな証拠または情報が決定的に十分になければならぬ」(“there must be a critical mass of new evidence and/or information”)としたのである (para. 7648)。パネルは、問題とされるホルモンについて個々に検討し、その結果、そのどれもがこの基準には合致しないと、①の要件を満たさないことから、②以降の要件については検討せず、ECの措置はSP

S協定第5条7項の要件に合致しないと結論した (paras. 7831-837)。しかし、この「決定的十分性」の基準については、上級委員があまりに柔軟性に欠けるアプローチであり高すぎるハードルとして否定している。

以上のことに鑑みれば、第5条7項の援用について、少なくとも、非常に高いハードルが設けられているということではないことを示していると言える。このように、譲許停止継続事件上級委員は、従来の判例の上に立ちつつ、措置採用国に有利な判断を追加しており、注目に値するものである。

第5条7項の措置については、暫定的に行われるものであり、同項を簡単に援用して保護主義的な措置を見逃す可能性をなくすためにも、第5条1項よりも厳しい審査にすべきという見方がある。一方で、危険の現れる可能性が低く(しかし生じる危険のレベルは大きいものと考えられ)かつ科学的証拠が不十分な場合に援用したいのだから、厳しい審査では第5条7項の意味がなくなるのではという懸念もあろう。これらのバランスをどう取るかが問題になる。しかしながら、これまでの実行とSPS協定の起草目的に照らせば、第5条7項の援用は、あくまでも「暫定的な救済措置である」ということを念頭に行われるのが適当であろう。

4 おわりに

級委員はそうした姿勢を崩しているわけではないところに注意する必要があるだろう。

そもそもSPS協定の起草目的は、各国のとする保護主義的な衛生植物検疫措置の撤廃であった。これを、客観的な「科学」を梃子として見つけ出し、修正・廃止させ、各国の衛生植物検疫措置の調和を図っていくことを目標としていたことは、起草過程からも明らかである。しかし、それが、「食の安全」や「環境」といった問題や、国家主権とWTOの権限の配分問題、WTOの正統性との問題と結びつくことによつて、当初想定されていたものよりも複雑な問題状況になってしまったと言える。WTOの発足に伴い、非貿易的関心事項や貿易促進と国内管轄事項とのバランスなどの議論がより重要視されるようになったことにより、より複雑に協定が理解されることになり、最終的判断を委ねられたパネル・上級委員、特に上級委員は、そうした問題に配慮することになったように思われる。譲許停止継続事件で上級委員が示した審査基準についての考え方は、まさにそのような上級委員の配慮を示していると言える。しかしながら、危険性評価はあくまでも科学的なプロセスであつて、危険性評価が適切に行われたかどうかについては、その科学性に依拠して判断されるものであるという点については、上

級委員はそうした姿勢を崩しているわけではないところに注意する必要があるだろう。

米国・譲許停止継続事件では、上級委員は、EC指令によりECがDSU第22条8項の意味における実質的な遵守を行っている(したがって、米国は譲許停止の継続を解除する必要がある)かどうかについての分析を完了することができなかつたことから、EC・ホルモン牛肉規制事件における勧告及び裁定が依然として有効であるとし、米国及びECに対し、DSU第21条5項パネル手続を開始するように勧告している。このため、今後、第21条5項パネルにまで発展するのかがどうか、パネル設置まで発展した場合に、第21条5項パネルにおいてどのような判断が出されるのかが注目されるであろう。しかしながら、2009年5月13日に、米・EC間で覚書が交わされ、本件については、当分の間WTO紛争解決手続には訴えないことが合意された⁽¹⁰⁾。この結果、本件に関する最終的なSPS協定の解釈が将来的に示されるかどうかは定かではない。

このように覚書が交わされたことにより、両当事国の間でこの件に関しては政治的かつ実地的 (practical) な解決がなされたとも言える⁽¹¹⁾。本件は、いかにWTOに「強力な」紛争解決手続が整っているといえども、高度に政治

的になってしまった紛争については、その手続に則って解決されないことがあるということを示す好例なのではないかと考えられる。このことは、WTOの紛争解決機関としての限界を示しているように思われる一方で、いまだ主権国家が構成単位である国際社会においては、そのような考え方が当然であるともいえるし、また、WTOという機関に対してそこまでの過大な期待は寄せるべきではない、ということでもあろう。しかし、このようなWTOにおける紛争処理システムの性格と限界さらには、WTOという国際機関自体の性格と限界については、昨今盛んに行われていたWTO立憲化の議論⁽¹²⁾等も踏まえ、その他のWTOにおける紛争解決事例を詳細に分析する必要があることから、今後の研究課題としたい。

注① ECについては現在一般に欧州連合(European Union)と呼ばれるが、WTOにおいては、欧州共同体(European Communities)として加盟国の資格を有していることから、本稿ではECで統一している。

(2) Josling et al. (1999, p.1)

(3) ECのホルモン牛肉輸入制限についてはカナダも訴えているが、パネル報告書はほぼ同じもの、上級委報告書は米国のものと合体されて1つのものが出されていることから、本稿では便宜的に米国のもののみを扱っている。また、本件については、その紛争の発端からWTOパネル・上級委の判断に至るまで、様々な文献において紹介・分析さ

れているが、例えば、高島(2003)、岩田(2004、第3章)、藤岡(2007、第1部第1章)(Vogel(1999) Pawelczyk(1999)、Hurst(1999)等を参照のこと)。

(4) ECに対する議許停止の継続については、カナダも同時に訴えられているが(DS321)、内容はほぼ同じであり、本稿では米国に対する訴え(DS320)を取り扱うこととする。

(5) 「危険性評価(risk assessment)」は「一般的には「リスク評価」とされるが、本稿では、SPS協定における公定訳が「危険性評価」となっていることから、「危険性評価」を用いることとする。

(6) 公衆衛生に関する獣医学的措置に関する科学委員会(The Scientific Committee on Veterinary Measures relating to Public Health)の略。ECにおける消費者の健康及び食品の安全性などに関する科学関係の助言委員会の一つ。

(7) 以下本稿の()内の番号は、パネル報告書または上級委報告書におけるパラグラフ番号。

(8) Hurst(1999, p.19)

(9) 内記(2008、167頁)。

(10) 覚書の内容の詳細については「EU Press Release(2009)」、USTR Press Release(2009)参照。覚書では、①ECが段階的に成長促進ホルモンを使用していない牛肉に對する無税の関税割当を米国に与える一方で、②米国は新たな制裁を科さないこととし、③WTO申立てについても一定期間内は行わない、などが決められた。

(11) ゴー(GoH)は、科学や法、正統性の問題が複雑に絡む紛争においては、紛争解決のコストや既に規制が(国際規律などに反して)強く課されておりそれを解除することが政治的に容易でないこと等を考慮し、法的解決よりもpragmaticな政治的解決を目指しが



ちびやせると型をいふ。Goh (2006, p. 678-680).

(12) WTO体制における立憲化の議論を整理したものに、西元(2003)、『伊藤(2005)』、Krajewski(2001)などがあふ。

【引用文献】

伊藤一頼(2005)「市場経済の世界化と法秩序の多元化—グローバル部分システムの形成とその立憲化をめぐる議論の動向—」『社会科学研究』第57巻第1号。

岩田信人(2004)『WTOと予防原則』、農林統計協会。

高島忠義(2003)「ECホルモン牛肉輸入制限について—WTOにおける自由貿易と健康保護—(一)・(二)」『法学研究』第76巻2号、3号。

内記香子(2000)『WTO法と国内規制措置』、日本評論社。

西元宏治(2003)「国際関係の法制度化現象とWTOにおける立憲化議論の射程」『シナリスト』12514号。

藤岡典夫(2007)『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。

Bloche, M. Gregg(2002)“WTO Deference to National Health Policy: Toward an Interpretive Principle”. Journal of International Economic Law 5.

Goh, Gavin(2006)“Tipping the Apple Cart: The Limits of Science and Law in the SPS Agreement after Japan-Apples.” Journal of World Trade 40.

Hurst, David R.(1999)“Hormones: European Communities- Measures Affecting Meat and Meat Products.” available at Ecolomics-international.org

/biossa_hormones_1998_david_hurst_ejil.rtf.

Josling, Timothy E., Donna Roberts and Ayesha Hassan(1999)“The Beef-Hormones Disputes and its Implications for Trade Policy.” working paper, FSI Stanford Publications.

Krajewski, Markus(2001)“Democratic Legitimacy and Constitutional Perspectives of WTO Law.” Journal of World Trade 35.

Pauwelyn, Joost(1999)“The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures as Applied in the First Three SPS disputes: EC-Hormones, Australia-Salmon and Japan-Varietals.” Journal of International Economic Law 2.

EU Press Release(2009)“Memorandum on Beef Hormones dispute signed with the United States.”13 May 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/239&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (visited May 19, 2009).

USTR Press Release(2009)“USTR Announces Agreement With European Union In Beef Hormones Dispute”
05/13/2009.http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2009/May/USTR_Announces_Agreement_With_European_Union_In_Beef_Hormones_Dispute.html (visited May 19, 2009).

Report of the Panel: United States-Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute, WT/DS320/R(31 March 2008).

Report of the Appellate Body, United States-Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute, WT/DS320/AB(16 Oct. 2008)

