

動 向
解 析

【連載】食品安全・動植物検疫措置に
関するWTO紛争事例の分析

第3回 日本 農産物(コドリンガ)事件

藤岡 典夫

本事件は、SPS 協定（衛生植物検疫措置の適用に関する協定）に関する三つ目のケースで、日本の植物検疫措置が問題となった。

Japan - Measures Affecting Agricultural Products

パネル報告（WT/DS76/R）	1998年10月27日
上級委員会報告（WT/DS76/AB/R）	1999年2月22日
採択	1999年3月19日

1. 事実関係

(1) 日本は、植物防疫法および植物防疫法施行規則に基づき、米国等を原産地とする8品目（あんず、さくらんぼ、すもも、なし、まるめろ、もも（ネクタリンを含む）、りんご、くるみ）の生果実（くるみについては、核子を含む）について、日本では存在が確認されていない害虫であるコドリンガ（蛾の一種）が寄生する可能性があるという理由で輸入を一般的に禁止し、一定の基準に従った措置を講ずれば輸入を解禁する仕組みをとっている。その解禁のための措置とは、臭化メチルくん蒸および低温処理による完全殺虫とされ、具体的には、殺虫試験を品種ごとに行ってその効果を確認すること（以下「品種別試験」。たとえば、同じりんごでも、品種が異なれば別個に試験が必要）を輸出国に要求していた。また、この品種別試験の要求は農林水産省のガイドライン（1987年策定）に定められていた。

(2) 米国は、日本の措置（品種別試験の要求）は、SPS 協定 2.2 条、5.1 条、5.2 条、5.6 条、7 条および 8 条に違反するとして、WTO 紛争解決手続に基づく申立てを行った。1997 年 11 月、パネルが設置された。

2. パネル報告

パネルでの主な争点および結論は、以下のとおり。

なお、提出されている証拠が争点の8品目のうちのりんご、さくらんぼ、ネクタリンおよびくるみの4品目（以下「りんご等4品目」）関係のみであることから、パネルは、りんご等4品目に限定して認定を行った。

（1）十分な科学的証拠（SPS 協定 2.2 条関係）

SPS 協定 2.2 条は、SPS 措置を「十分な科学的証拠」なしに維持しないことを要求している。米国は、争点の日本の措置（品種別試験の要求）が十分な科学的証拠なしに維持されており、SPS 協定 2.2 条に違反すると主張した。一方、日本は、品種ごとに殺虫効果が異なる可能性があるという科学的証拠に基づいていると主張した。

パネルは、「2.2 条は、5.1 条とともに解釈されるべきである」、「SPS 措置が 5.1 条に基づくリスク評価に基づいているとするためには、その措置とリスク評価との間に『合理的な関係』がなければならない」という EC ホルモン事件における上級委員会の判断に留意し、2.2 条に基づく「十分な科学的証拠」が存在するとするためには、その措置と科学的証拠との間に「客観的または合理的な関係」が存在しなければならないと考えた。

提出された証拠およびパネルの審議において意見を述べた専門家の意見によれば、品種間の差が検疫措置に影響を与えるとは認められず、パネルは、品種別試験の要求と科学的証拠との間に「合理的または客観的な関係」の存在が証明されなかったと判断した。以上に基づき、パネルは、争点の措置が 2.2 条の意味において「十分な科学的証拠なしに」維持されていると結論した。

（2）暫定的措置としての正当化（SPS 協定 5.7 条関係）

SPS 協定 2.2 条は、SPS 措置を、「5.7 条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ことを確保する」と規定していることから、5.7 条に該当するのであれば、「十分な科学的証拠なし」でも 2.2 条違反が問われないことになる。その 5.7 条は、「関連する科学的証拠が不十分な場合には、入手可能な適切な情報に基づき、暫定的に SPS 措置を採用すること」（5.7 条第 1 文）を加盟国に認める規定である。ただし、「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よう努めるものとし、また、適当な期間内に当該 SPS 措置を再検討する」（5.7 条第 2 文）ことが条件とされている。

日本は、「もしパネルが日本の措置について 2.2 条の意味において『十分な科学的証拠なしに』維持されていると認定する場合は、その措置は 5.7 条に基づき正当化される暫定的措置である」と主張した。

パネルは、まず 5.7 条について次のように考えた。5.7 条第 1 文は、その措置が「関連

する科学的情報が不十分である」状況に関して課され、その措置が「入手可能な適切な情報に基づき」採用される、という二つの要件が満たされる場合に SPS 措置を暫定的に採用することを認める。しかしながら、たとえある措置がこれら二つの要件を満たすとしても、5.7 条第 2 文は、「一層客観的なリスク評価のために必要な追加の情報を得るよう努め」、「適当な期間内にその措置を再検討する」、というさらなる義務を課している。

パネルは、次に本件について検討し、日本は 5.7 条第 2 文の要件に適合していないと認定した。追加情報の取得が比較的容易に実行できるにもかかわらずそれをしていないこと、また、この措置が 20 年間継続しており、適当な期間内にその措置を再検討しなかった、という理由であった（なお、パネルは 5.7 条第 1 文の要件については審査しなかった）。

以上により 5.7 条によって正当化されないことから、パネルは、日本の措置（りんご等 4 品目に関して）は、2.2 条に違反すると結論した。

（3）必要性・比例性（SPS 協定 5.6 条関係）

SPS 協定 5.6 条は、加盟国に対し、「衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成するため SPS 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 SPS 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」ことを要求している。これは、前号で取り上げたオーストラリア サーモン事件においても問題になった規定で、すでに説明のとおり「必要性の原則」、あるいは「比例性の原則」を規定している。米国は日本の措置（品種別試験の要求）が、日本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あり、5.6 条に違反すると主張した。

ある措置が 5.6 条に違反するかどうかは、以下の三つの要素すべてを満たす他の措置（代替措置）が存在するかどうか判断基準となっている（オーストラリア サーモン事件における判断参照）。

第 1 の要素：技術的および経済的実行可能性を考慮して合理的に利用可能である。

第 2 の要素：衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成する。

第 3 の要素：争点の SPS 措置より、貿易制限の程度が相当に小さい。

本件における日本の措置（品種別試験の要求）の代替措置としては、次のオプションが考えられた。

オプション A（米国提案）：品目ごとに試験を行えば足りるとする方法（品目別試験の要求）。つまり、ある品目のいずれかの品種が解禁されれば、その品目のすべての品種の輸入が許される。

オプション B - 1（専門家提案）：くん蒸中に一定の CT 値が確保されていることを監視する方法。CT 値というのは、くん蒸剤のガス濃度（Concentration）と時間（Time）との積で、くん蒸時間内の有効なガス濃度を示す値である。果実の吸着水準によりその値が異なる。たとえば、ガス吸着性の高い品種をくん蒸する場合は、その低い品種を

くん蒸する場合に比べてくん蒸倉庫内のガス濃度が低下し、殺虫効果が低下する。

オプション B - 2 (専門家提案): ある品目のいずれかの品種が解禁されている場合において、追加される品種のガス吸着水準が既解禁品種のそれを超えないことを確認する方法 (吸着水準の試験の要求)。

パネルは、これらのオプションが上記 3 要素を満たすかどうかを検討し、次のとおり認定した。

オプション A は、上記第 1 および第 3 の要素を満たすが、第 2 の要素については、品目別試験が、品種別試験と同じ保護の水準を達成するという十分な確実性を持っていうことはできず、満たさない。

次にオプション B - 1 は、上記第 1 および第 3 の要素を満たすとの十分な証拠がない。

最後にオプション B - 2 は、第 1 ~ 第 3 すべての要素を満たす。

以上に基づき、パネルは、第 1 ~ 第 3 すべての要素を満たす代替措置が存在することから、品種別試験の要求は、必要である以上に貿易制限的であり、(りんご等 4 品目に関して) 5.6 条に違反すると結論した。

(4) 透明性 (SPS 協定 7 条関係) 等

米国は、日本の品種別試験の要求が公表されていないことについて、SPS 協定 7 条および附属書 B に規定する透明性確保の要求に違反していると主張し、パネルは、これを認め違反を認定した。

なお、5.1 条、5.2 条、8 条および附属書 C の違反の申立てに関しては、パネルは、訴訟経済を理由として審査しなかった。

(5) その他の 4 品目

提出されている証拠が争点の 8 品目のうちのりんご等 4 品目関係のみであることから、パネルは、りんご等 4 品目に限定して 2.2 条および 5.6 条に基づく認定を行い、あらず、すもも、なしおよびまるめろ (以下「その他の 4 品目」) へ、その認定を広げるための証拠は不十分であるとした。

3. 上級委員会報告

日本は、2.2 条、5.6 条、7 条違反とのパネル認定は誤りであるなどとして上級委員会に上訴し、米国もパネル認定のいくつかの点を上訴した。上級委員会での主な争点および結論は、以下のとおり。

(1) 十分な科学的証拠 (SPS 協定 2.2 条関係)

パネル認定は、日本の措置 (品種別試験の要求) と科学的証拠との間に合理的または客

観的な関係が存在しないとして、日本の措置が十分な科学的証拠なしに維持されており、SPS 協定 2.2 条違反であるというものであった(ただし、りんご等 4 品目に限定して認定)。日本は、この認定を上訴したが、上級委員会はパネルの認定を支持した。

(2) SPS 協定 5.7 条に基づき正当化される暫定的措置か

パネルは、争点の措置は SPS 協定 5.7 条第 2 文の要件に適合しておらず、「5.7 条によって 2.2 条違反が正当化される暫定的措置」とはいえないと認定していた(なお、パネルは 5.7 条第 1 文の要件については審査しなかった)。

日本は、上訴において、次の 2 点を主張した。

「5.7 条に規定される場合を除いて」と述べている 2.2 条の文言は、5.7 条の第 1 文にのみ言及しているものであり、それゆえに第 1 文のみが要件である(つまり、第 2 文は要件ではない)。

5.7 条の第 2 文の要件に適合していないという認定は誤っている。

上級委員会は、次のように述べて日本のこれらの主張を却下した。

5.7 条については第 1 文だけが要件であるとするアプローチは、5.7 条全体に言及している 2.2 条の文脈によっては支持されない。したがって、5.7 条の第 1 文および第 2 文の要件がともに満たされなければならない。

日本がより客観的なリスク評価のために必要な追加の情報を得よう努めなかったこと、また日本が適当な期間内に品種別試験の要求を再検討しなかったとするパネルの認定に同意する。

以上により、上級委員会は、品種別試験の要求が 5.7 条に基づいて正当化されないとのパネルの認定を支持した。

(3) 必要性・比例性 (SPS 協定 5.6 条関係)

1) 米国側の上訴事項 品目別試験の要求について

パネルは、日本の措置(品種別試験の要求)について 5.6 条違反を検討する際に、米国によって提案された品目別試験の要求(前述オプション A)は、日本の適切な保護の水準を達成しない(第 2 の要素を満たさない)ゆえに日本の措置の 5.6 条違反の根拠とはならないと認定していた。米国はこの認定を上訴した。

上級委員会は、米国の請求はパネルの事実認定に関連し、DSU(紛争解決了解)17.6 条¹⁾に基づく上級委員会の審査の範囲外であるとして、パネルの認定を支持した。

2) 日本側の上訴事項 吸着水準の試験について

パネルは、日本の措置(品種別試験の要求)について 5.6 条違反を検討する際に、専門家によって提案された「吸着水準の試験」という方法(前述オプション B - 2)が、日本の適切な保護の水準を達成し、しかも貿易制限の程度がより小さい代替措置であると認

め、日本の 5.6 条違反を認定していた。日本は、この「吸着水準の試験」という代替措置は米国が提案したものではないことから、「パネルは当事国によって主張または証明されていない事実を認定することはできない」として、この認定を上訴した。

上級委員会は、次のように判断して日本の主張を認めた。立証責任の原則に基づき、5.6 条の代替措置が存在することの一応の証明 (a prima facie) の責任⁽²⁾を負うのは米国である。米国は、吸着水準の試験が 5.6 条の代替措置を構成することを請求 (claim) してさえもないことから、米国は一応の証明をする責任を果たしていなかった。

こうして、上級委員会は、日本が 5.6 条に違反したとするパネルの認定を破棄した。

(4) リスク評価 (SPS 協定 5.1 条関係)

パネルは日本の措置が 2.2 条に違反すると認定したあと、5.1 条の適合性については、訴訟経済を理由として「認定をする必要はない」とした。米国はこの判断を上訴した。

上級委員会は、次のように判断して米国の上訴を認めた。パネルは、2.2 条違反をすでに認定していたことから 5.1 条に基づく認定をする必要はないと考えたのである。しかるに、パネルが 2.2 条違反を認定したのは、りんご等 4 品目だけである。したがって、その他の 4 品目に関して 5.1 条に基づく認定をしなかったことは訴訟経済の原則を不当に適用したものである。

こうして、上級委員会は、パネルの法律分析を完成する必要があるとし、その他の 4 品目に関して日本の措置が 5.1 条に適合しているかどうかを審査した。その結果、日本が引用する「1996 年のリスク評価」は、品種別試験の要求についても、あるいはリスクを減少させるためにとられる他のいかなる検疫措置についても検討していないし、言及さえしていない。よって、この文書は、「適用される SPS 措置の下での」、「コドリングの侵入、定着またはまん延の可能性を評価」していないことから、5.1 条の「リスク評価」とはいえないと判断し、その他の 4 品目に関して日本の措置が 5.1 条に違反すると認定した。

(5) 透明性 (SPS 協定 7 条関係)

パネルは、日本の品種別試験の要求が公表されていないことについて、SPS 協定 7 条および附属書 B に規定する透明性確保の要求に違反していると認定していた。日本は、この点を上訴したが、上級委員会はパネルの認定を支持した。

(6) その他の 4 品目 (SPS 協定 2.2 条および 5.6 条関係)

パネルは、SPS 協定 2.2 条および 5.6 条に基づく認定をその他の 4 品目へ広げるための証拠は不十分であるとしていた。米国はこの認定を上訴したが、上級委員会は、2.2 条に関するパネルの認定を支持するとともに、5.6 条に関してはパネルの違反認定を破棄したことから検討する必要はない、とした。

4．その後の経過

1999年3月19日に上記報告のDSB（紛争解決機関）による採択、日本への勧告が行われた後、勧告実施のための妥当な期間は1999年12月31日までとすることで日米間で合意した。日本はその期限の日に品種別試験の要求を廃止し、その後両国間の協議を経て2001年8月、新しい検疫措置を決定した。新措置は、従来の生きたコドリリングを用いた品種ごとの殺虫試験に代わって、明らかにコドリリングを殺虫できるガス濃度を確保する方式（パネル審議において専門家によって提案された二つの代替措置）である。

5．本事件の意義と教訓

（1）本事件はSPS協定に関する三つ目のケースであるが、植物検疫措置に関する初めてのケースで、これにより食品安全（ECホルモン牛肉事件）、動物検疫（オーストラリアサーモン事件）に続いて、SPS協定の3分野がすべて出そろったことになる。

（2）これまでのSPS紛争と同様、「科学的原則・十分な科学的証拠」の要件（2.2条）およびその具体化規定である「適切なりスク評価に基づいてとる」という要件（5.1条）が問題となり、日本の措置（品種別試験の要求）は、この両規定関係でSPS協定違反が認定された。両規定の定める要件は、SPS協定の中核となる規律であり、その重要性が改めて認識された。

（3）本事件では5.7条に関する判断が初めてなされ、科学的証拠が不十分な措置を本規定に基づき正当化しようとする場合の要件が示された。すなわち、5.7条第1文の、その措置が「関連する科学的情報が不十分である」状況に関して課され、その措置が「入手可能な適切な情報に基づき」採用される、という二つの要件、ならびに5.7条第2文の、「一層客観的なりスク評価のために必要な追加の情報を得るよう努め」、「適当な期間内にその措置を再検討する」、という二つの要件であり、これら四つの要件はすべて満たされなければならない、とされた。

（4）5.6条の「必要性・比例性」要件については、オーストラリアサーモン事件で示された判断基準が参照された。

パネルにおいては、米国提案の代替措置（品目別試験の要求）は、「日本の適切な保護の水準」を達成することが証明されていないと判断された。また、パネルでは「日本の適切な保護の水準」を達成すると認められた専門家提案に係る代替措置（吸着水準の試験）についても、上級委員会は、当該代替措置に基づくパネルの5.6条違反の認定を破棄した

表 日本 農産物（コドリング）事件 パネルと上級委員会の認定の比較（主要な点）

	パネル	上級委員会
2.2条 （りんご等 4 品目）	品種別試験要求と科学的証拠との間に「合理的または客観的な関係」が証明されないことから、「十分な科学的証拠」なし。さらに、下記のとおり5.7条によって正当化されないことから、2.2条違反。	パネルの認定を支持。
5.7条 （りんご等 4 品目）	日本は、5.7条の第2文の二つの義務、一層客観的なリスク評価のために必要な追加の情報を得るよう努める、適当な期間内にその措置を再検討する、を怠ったことから、5.7条により正当化できない。（第1文の要件を満たすかどうかは審査しなかった。）	パネルの認定を支持。 5.7条は第1文だけが要件だとする日本の上訴を却下。
5.6条 （りんご等 4 品目）	違反認定のためには次の3要素を満たす代替措置が存在することが必要。 第1の要素：技術的経済的実行可能性を考慮し、合理的に利用可能である 第2の要素：衛生植物検疫上の適切な保護水準を達成する 第3の要素：争点のSPS措置より、貿易制限の程度が相当に小さい 以下のオプションを検討。 A案（米国提案）：品目別試験・・・第2の要素× B-1案（専門家提案）：CT値の監視・・・第1・第3の要素× B-2案（専門家提案）：吸着水準の試験・・・すべての要素 5.6条のすべての要素を満たす代替措置（B-2案）が存在することから、品種別試験要求は、5.6条に違反する。	(1) 米国内上訴：A案（品目別試験）に関する認定 米国の請求はパネルの事実認定に関連することから、DSU17.6条に基づく上級委員会の審査の範囲外である。 品目別試験要求は日本の5.6条違反の根拠とならないとのパネルの認定を支持。 (2) 日本上訴：B-2案（吸着水準の試験）に関する認定 米国は、吸着水準の試験が代替措置を構成するということを請求・主張していなかったことから、立証責任の原則に基づき、日本が5.6条に違反したとするパネルの認定を破棄。
5.1条	2.2条違反を認定したので、訴訟経済から、5.1条について認定を必要はない。	パネルが2.2条違反を認定したのは、りんご等4品目だけであるので、その他の4品目に関して5.1条に基づく認定をしないことは訴訟経済の原則を不当に適用。その他の4品目に関して品種別試験要求が5.1条に適合しているかどうか審査。 日本が引用する1996年リスク評価は、5.1条のリスク評価とはいえない。 よって、その他の4品目に関して5.1条違反を認定。
2.2条, 5.6条 （その他の 4 品目）	その他の4品目に関する米国の証拠は不十分。	2.2条 パネルの認定を支持。 5.6条 りんご等4品目に関して5.6条違反のパネルの認定を破棄したことから、検討する必要はない。

資料：パネル報告、上級委員会報告およびWorld Trade Law. net Dispute Settlement Commentary等をもとに作成。

(次の(5)参照)

これらの結果として、本件では日本の措置(品種別試験の要求)の5.6条違反は認定されず、「加盟国の適切な保護の水準を設定する権利」が尊重されたといえよう。

「適切な保護の水準」については、SPS協定附属書Aにおいて「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」(傍点は筆者)と定義され、SPS協定前文第6パラグラフは「加盟国は・・・自国の適切な保護の水準を変更することを求められない」ことを確認している。これに関連して、ECホルモン牛肉事件上級委員会は、「加盟国は国際基準によって達成される保護の水準よりも高い適切な保護の水準を自ら設定する独立の(autonomous)権利を有する」という見解を示し、さらにオーストラリアサーモン事件上級委員会は「適切な保護の水準の決定は加盟国の特権(prerogative)である」、また「適切な保護の水準とSPS措置とは明確に区別されなければならない」と述べた。これらの先例の見解からすると、適切な保護の水準(言い換えれば、受け入れられるリスクの水準)の決定は、科学的根拠およびリスク評価に基づくことが要求されるSPS措置とは異なり、各国がそれぞれ自国の様々な事情、社会・文化的関心なども考慮してその水準の高さを決定できるのであり、他国はその水準の高さ(厳しさ)を問題にすることはできない、ということの意味すると考えられる(もとより、恣意的・不当な区別を禁止するSPS協定5.5条の「整合性」要件や5.4条の要件には従わなければならない)。

この「加盟国の適切な保護の水準を設定する権利」は、措置国(輸入国)に多くの規律を課しているSPS協定の中にあつて、措置国(輸入国)にとって重要な意義を持っている。本事件における5.6条の「必要性・比例性」要件に関する上述の認定によって、この意義が確認されたといえよう。

(5)パネルが、5.6条違反の判断に当たり、米国の主張にはなかった代替措置(吸着水準の試験)を基礎としたことに対し、上級委員会が、「当事国が主張していない事実をパネルが認定するのは、立証責任のルールに反する」としてパネル認定を破棄したのは、法律問題として重要な点である⁽³⁾。上級委員会は、パネルの認定が当事国の請求(claims)および主張(arguments)の中に少なくとも何らかの根拠を有しなければならないことを明確にした。

(次回は、日本りんご(火傷病)事件の予定)

- 注(1) DSU 17.6 条は、「上級委員会への申立ては、小委員会の報告において対象とされた法的な問題及び小委員会が行った法的解釈に限定される。」と規定する。
- (2) WTO の紛争解決手続における立証責任のルールについては、一般に、協定違反を主張する方がその根拠となる事実について立証責任を有し、一応の証明 (a prima facie) に成功すれば、相手国に立証責任が移動するものとされている。
- (3) 上級委員会はこの問題を「立証責任」の問題として扱っているが、米谷(2004)は、むしろ「主張責任」の問題であると指摘している。

【参考文献】

- 米谷三以(2004)「WTO の紛争解決手続き」, 松下満雄編『WTO の諸相』, 南窓社。
- 清水章雄(2000)「日本の農産物に係る措置」『ガット・WTO の紛争処理に関する調査 調査報告書 IX』, 公正貿易センター。
- World Trade Law.net Dispute Settlement Commentary (online), <http://www.worldtradelaw.net/>
(2005. 11. 17 アクセス)