

ECのホルモン牛肉に関する措置パネル報告

(WT/DS26/R/USA, パネル報告提出日:1997年8月18日, 採択日:1998年2月13日)

1. はじめに

S P S協定はW T Oの発足に伴い、発効した新たな協定であり、本件は同協定について争われる最初の案件である。これに引き続いて日本の果物の検疫制度が同協定に基づいて争われており（特に林檎の検疫制度）、今後この種の案件が増加する可能性が高い。

なお、米国のパネル設置要請から遅れてカナダもパネルの設置を要請して、本件と同時に同趣旨のパネルの判断が下されている(WT/DS48/AB/R)。

ECはW T O発足以前、米国が本件をG A T Tで取り扱おうとしていたことについてこれを拒絶し続けてきた。これに対して米国は通商法301条を発動しEC産の物資に対する関税を加重してきたが、この点については、ECも米国に対してW T Oでの紛争解決手続きを開始し、米国はその発動を停止した経緯がある。

2. 事実関係

ECは6種類の動物成長ホルモンの牛への利用を禁止すると共に、6種類のホルモンの何れかが施された牛から取られた牛肉の輸入を禁止した。これらのホルモンは、以下の6種類である。(1)エストラジオール-17 β （女性発情ホルモンの一種で更年期障害の治療に用いているとのこと）(2)テストステロン（動物の睾丸から得られる男性ホルモン）(3)プロゲステロン（女性ホルモンの一種で黄体ホルモン、経口避妊薬の成分の一として用いられている）(4)zeranol（エストラジオール-17 β と類似）、(5)trenbolone（テストステロンと類似）、(6)MGA（プロゲステロンと類似）。

この中で、(1)(2)(3)は何れも自然に存在する天然ホルモンであり、残りは合成ホルモンである。

ECの措置は、Council Directive によるもの。これには3種のものがある。(Council Directive 81/602/EEC, Council Directive 88/146/EEC 及び Council Directive 88/299/EEC)

第一の指令は、甲状腺安定作用を有する物質、あるいは、発情性、男性化又は黄体ホルモン作用を有する物質を家畜生産の為に利用すること、これらを用いた動物の出荷及び屠殺、これらを施した動物の食肉の出荷及びこのような食肉を用いた肉の加工及び加工品の

出荷を禁止している。但し、この制限には2つの例外が設けられた。その第一は、治療又は畜産技術等の目的で用いられ、獣医によってまたは獣医の管理の下に利用される場合であり、第2の例外は、エストラジオール-17β (2) テストステロン (3) プロゲステロン (4) zeranol、(5) trenbolone の利用が成長促進のために用いられ、その利用がEC加盟国の内部規則によって管理されている場合である。これらの例外は、これらのホルモンの消費者の健康への影響の検討について結論が出ない状況であったこと、及びECのルールが未採択であったことに因るものであった。EC各国はこれらのその個別の国内規則をEC域内取引に適用されるよりも有利ではない方法で第3国からの輸入にも適用する義務を負担することとされたのである。

第二のものは、上記指令を trenbolone 及び zeranol のあらゆる目的での家畜への利用の禁止、エストロジオール-17β、テストステロン、プロゲステロンの肥育目的での利用を禁止にまで拡張したものであった。但し例外として、獣医による治療目的での利用及び畜産技術目的での利用（但し、摂取後一定期間経過後までの屠殺禁止）を許すなどしていたが、更に、こうしたホルモンを製造する業者に対して、製造量・販売量の記録を維持する事を命じた。更に、輸入家畜及び食肉についても、同様の例外を除いて、このようなホルモンが施されたものについて輸入が禁止される事となった。

第三の指令は、第二の指令の例外要件を明確化したものである。

これら3つの指令は、その後EC指令96/22/ECによって置き換えられている。

これらのホルモンは天然ホルモンとそれと同様の機能を有する合成ホルモンの2種類に分けられるが、米国では、3種類の天然ホルモンについては治療目的に利用されている他に、6種類ともに成長促進目的のために利用する事が認められている。このために、MGAを除く5種類のホルモンは一定の承認された量を混ぜ合わせたカプセルを耳に埋め込む方法で投与されており、MGAは飼料添加物として利用されている。

SPS 協定付属書 A3(a)では、国際的な食品の安全に関する基準を、Codex Alimentarius Commission（食品規格委員会）が制定した基準等であって、食品添加物、動物用医薬品および農薬の残留物、汚染物質、分析及び試料採取方法並びに衛生的な取り扱いに係る基準及び指針に関するものとしている。この食品規格委員会は、FAO/WHOが共同の食品規格計画を実施する為に設立した両者の共同諮問委員会であるが、ここで作られた基準が国際食品規格である。この委員会には幾つかの小委員会がある。なお、獣医用薬品や食品添加物、その他の飼料・飲料中の物質に関する技術的科学的な分析はCODEXが自ら行うのでは

なく食品添加物に関する FAO/WHO 共同専門家委員会 (JFCFA) によって行われており、この委員会は独立の研究者によって構成されている。

なお、Codex の策定する基準については、その受諾は各国の自由意志に委ねられており、これを受諾する事を明示的に意思表示する事も求められてはいない。こうした基準の国内的な実施は専ら加盟国の責任とされている。

Codex の基準では、一般的に動物用の医薬品について、一日摂取許容量 (ADIs) と最大残留許容量 (MRLs) が定められている。本件で争点となっている 6 種類のホルモン中 MGA を除く 5 種類について JECFA はこれまでに勧告を行っており、1995 年に投票によって Codex はそれらについて規格を定立したが、これらの基準は専らこれらのホルモンが成長促進のために使われた場合に、牛、牛肉、牛肉製品に関してのみ適用されるものであった。この中で、3 種の天然ホルモンについては、成長促進のために用いることに由来する残留物が人の健康に危害を及ぼす事は考えられないとして、一日摂取許容量及び最大残留許容量を定める事は不必要であると断じている。他方で、2 種類の合成ホルモンについては、一定の許容量が定立された。これらは何れもかなり保守的な手法に基づき策定されたものであった。

このような中で、EC は政治的・社会的な圧力(この背景には 1970 年代にフランス及びイタリアで人体に有害な影響を及ぼす恐れがあると報じられたホルモン DES が子牛の生産に成長促進剤として利用されていた事情がある)の下で、厳しいホルモン使用規制及び輸入規制を敷いてきたが、これらの規制については(特に天然ホルモンの利用の規制については) EC 域内の研究者からも疑問の声が出されていた。

3. 手続問題

本件は WTO 発足後、はじめて SPS 協定と各国の検疫措置の整合性が争われた案件であり、パネルはその判断に当たって、SPS 協定 11 条 2 項及び DSU 13 条 2 項に基づいて両当事者と協議の上で、独立の科学専門家の助言を求めており、この手続きの利用も WTO 発足後始めてのものであった。この様な手続が用いられたのは、GATT 時代も含めてタイの煙草事件以来 2 件目である。本件パネルレポートは、専門家の意見を纏めると共に、その専門家の会議での議事録を添付している。

4. 当事者の主な主張

i. 米国の主張

ECの輸入制限措置は、SPS協定との関係で、直接間接に国際貿易に影響を与えるものであり、その措置は危険性評価に基づくものではないので、SPS協定第5条1項に違反するとともに、科学的な根拠に基づくことなく制限を課すものであることから2条2項に違反し、暫定措置として5条7項に基づいて正当化することができるものではなく、科学的な原則に基づかないものである点で2条2項及び5条6項に違反し、人の生命または健康を害することを防止するために必要な範囲でのみ適用されるものではなく、衛生水準の適切な水準を達成するのに必要な以上に貿易制限的であることから2条3項に違反し、更に、2条3項に違反して同等の又は類似の条件下にある加盟国間での arbitrary and unjustifiable な差別であり、更に、2条3項に違反して disguised な国際貿易の制限となっている。また、こうした措置は、国際規格、指針又は勧告に基づくものではなく、このような国際基準からの乖離について、3条3項によっては正当化できないことから第3条1項に違反し、異なった状況で保護水準の恣意的かつ正当化することのできない区別に基づくもので、5条に違反して差別、又は国際貿易に対する偽装された制限となっている。

この他に、米国は、GATT第3条4項、同1条違反及び補充的にTBT協定違反の主張をしているが、パネルはこの点を判断していないので、ここでは言及しない。

ii. ECの主張

- SPS協定整合性の判断はGATT違反の事実が認定された後にこれを行なうべきである。
- GATT第3条4項違反の主張については、ホルモンを施した食肉や家畜とそれ以外のものとは like product ではなく、仮に like product であったとしても、less favourable treatment が輸入品に与えられているわけではない。更に、仮に違反でもGATT第20条(b)で正当化される。
- GATT第1条違反の主張については、パネル設置要請文にも、terms of reference にも無く、仮にこのような手続き問題が解決されたとしても、原産地に基づく差別はなく、第1条違反は構成しない。
- SPS協定についても要件を全て充足しており違反とされる事実は存しない。措置はSPS協定2条2項が要求する科学的原則に基づくものであり、規制措置のための科

学的根拠を定立するための危険性評価も実施している。

- S P S 協定は、各国が適切と判断する保護水準を定める権利を加盟国が有することを認めている。E C は、Codex 委員会がこれらのホルモンについて策定した勧告に従う場合に達成される以上の保護水準の達成を目指している。
- W T O のパネルは、衛生保護水準やその根拠となった科学的証拠を判断する能力はなく、その措置が S P S 協定に違反しているか否かを判断することができるに過ぎない。
- 米国の主張は詰まるところ、措置を批判しているのではなく、自然量以上のホルモンの残留は危険ではないと主張することで、E C が選択した保護水準を批判しているに過ぎない。
- 更に、E C の措置は予防原則に基づくものである。
- また、米国は、E C の措置が、E C の適切な衛生水準を達成することを要求する以上に貿易制限的であることを証明しておらず、証明責任を果たしていない。
- E C の措置は、その原産地を問わず、ホルモンを施した全ての動物及び E C 域内での消費に供される全ての食肉に一律に適用されるものであり、従って、国際貿易における差別をも、disguised restriction をも構成しない。
- 従って、S P S 協定に整合的である以上、G A T T とも整合的と判断され、例え、G A T T の何れかの条文違反が認定されたとしても、X X 条 (b) で正当化されると考えられる。

5. パネルの判断(一般的な論点について)

i. SPS 協定と GATT との関係

両当事者とも、E C の行っている成長ホルモンを投与された牛及び牛肉に対する輸入制限措置が SPS 協定付属書 A に定める衛生措置である事について争ってはいない。更に、この衛生措置が、国際貿易に直接又は間接に影響を及ぼすものである事についても争いはない。

他方で、両当事者は、パネルが GATT と SPS 協定の何れを先に取り扱うかについて見解を異にした(但し、両者ともに、2つの協定の間には抵触があるとしているわけではない)。E C は、SPS 協定は実体規定と手続規定の2つに分ける事が出来るとしつつ、実体規定は単に GATT 第 20 条 (b) の解釈規定に過ぎず、GATT を超えた義務を当事者に課しているのは、手続規定である。従って、GATT 第 20 条 (b) の適用が問題にされる場合(即ち、GATT

違反の事実が認定される場合)に限って、SPS 協定の实体規定について検討が為されるべきと主張した。米国は、衛生措置の認定については、SPS 協定は特別法であり、GATT の検討に先立って SPS 協定との整合性が検討されるべきであると主張した。パネルは、ウィーン条約法条約第 31 条を引用した上で、SPS 協定はその適用について、その 1 条 1 項の 2 つの要件の充足を要求するだけで、GATT 違反の事実が予め認定される必要性について要求していない(8. 35-36)。また、SPS 協定は、GATT 第 20 条(b)の射程をはるかに超えた実体的義務を課しており(例えば、加盟国間で調和の取れた衛生植物検疫措置をとることを促進する義務)、SPS 協定は新たに何等実体的義務を課すものではないとの EC の見解に賛成する事は出来ない(8. 37-38)と判断している。

更に、パネルは、SPS 協定第 2.4 条及び 3.2 条を引用し、SPS 協定上の義務の遵守により GATT 上の義務の遵守が推定されるとされていることは、SPS 協定の方が少なくとも同等(おそらく GATT 以上)の義務を加盟国に課していることを示している(8. 40)。更に、SPS 協定は、一切、GATT 違反の認定を SPS 協定の適用に先立って行うよう求めている(8. 41)と判断している。

ii. SPS 協定の構造

米国が、EC の措置についてその適合性を問題としている SPS 協定の条文は、2 条(基本的権利義務関係を規定)、3 条(国際基準に基づく衛生措置の統合を規定)及び 5 条(危険性評価手続及び適切な保護水準の決定を規定)であるが、この中で、3.2 条は、国際的基準等に適合する衛生措置を SPS 協定及び GATT に整合的なものと推定している事から、第一に EC の措置は国際基準に基づくものであるのか(8. 45)、第二にかかる基準があるにもかかわらずこれに基づかない場合には 3.3 条によって、これに基づかない事について例外として正当化する事が出来るのか(8. 46)、最後に、EC の措置について国際基準が全部又は一部について存在しない場合に 2 条及び 5 条と整合的かといった順序で判断すべきとした(8. 47)。

iii. 立証責任(この点については後に上級委員会によって覆されている)

一般的に、立証責任を提訴国と被提訴国の何れが負担するかについて、米・EC 間で争いが見られたが、第一義的には、少なくとも一応の証明(蓋然性証明(*prima facie case* である事の証明))については(即ち、衛生措置が SPS 協定と不整合であることを基礎付

ける事実及び法的主張を行う義務) 提訴国側が負担し、これが果たされた場合には少なくとも SPS 協定に基づき課された義務に関しては立証責任は転換すると解するべきである(8.51)。

このことは、とりわけ、5.8 条が、国際貿易を制限する恐れのある国際基準に基づかない衛生措置を維持する理由について説明する義務を課している事(8.53)、及び、3.2 条が国際基準に適合した措置について SPS 協定及び GATT 整合性を推定している事の反対解釈として、(かかる条件を満たさない場合には) 立証責任は反対当事者(措置を維持する当事者)が負担している事を前提としていること(8.54)から導く事が出来る。

6. パネルの判断(SPS 協定固有の問題について)

i. SPS 協定第 3.1 条

パネルは、第一に SPS 協定附属書 A 第 3 項に定める Codex Alimentarius Commission (食品規格委員会)が定めた基準・指針・勧告からなる国際基準が存在するか否かを検討し、第二に、EC の措置は、かかる国際基準に基づく(based on)ものであるか否かの判断を行った。その結果として、前者についてはその存在を肯定し、後者についてはそれを否定した。

a. 国際基準の認定

パネルは、MGA を除く 5 種類の成長ホルモンについて、ADIs(一日摂取許容量)及び MRLs(最大残留限度)が Codex により定立されている事を確認した。但し、Codex の勧告は例え採択されたとしても加盟国を直ちに拘束するようなものではなく、助言としての性格を有するに過ぎない。

なお、ADIs は、経験的に検出可能な影響が見られない水準に設定されており、他方で MRLs は、ADIs が遵守されていること及び good practice が遵守されていることを確保するために、低い水準に設定されている。

3 種類の天然ホルモンの食肉中の残留物について、Codex は、人の生命健康に危険を及ぼすおそれは殆どないとして ADIs 及び MRLs を設定する必要はないと判断している。このことに関し、Codex が基準定立に当たってその根拠とした JECFA の報告書は、その理由の一つとして、食肉中の残留ホルモンの濃度は体内で生理的に生成されるそれに比べて極めて低く、ホルモンが投与された食肉中の残留ホルモンは何らの有毒効果をもた

らすものではないと考えられるとしている。そして、その一つの根拠として、残留ホルモンについて自然に生成されたものと投与されたものとを判別できない事も挙げている。

他方、zeranol 及び trenbolone については ADI 及び MRL が Codex により定められたが、ADI についてはホルモン効果が生じないレベルに、MRL については JFCFA が安全と考える残留量をはるかに下回る水準で算定されたものである。

EC はこうした Codex の定立した基準について、これは成長促進のために利用する際の基準ではなく単に最大許容残留量を定めただけに過ぎない事、またこの基準も保護水準を定立しただけで措置を定めたものではない事、SPS 協定上、Codex の勧告する保護水準を採択する義務はない事、基準の採択も 33 対 29 という僅差で採択されたものである事、Codex の基準は長期間議論がなされ SPS 協定発効後 6 ヶ月後に発効したものでありその議論の過程で Codex の加盟国もこの基準は勧告に過ぎず SPS 協定により法的拘束力を有する様になるとまでは考えていなかった等と鏝々主張した(8. 66-68)。パネルは、加盟国が SPS 協定 3.1 条に基づき衛生措置を国際基準に基づいて定める義務を負担しているかの判断にあたってパネルに求められているのは、かかる国際基準が存在するか否かのみであり、EC の主張するような事象は本件にとって重要ではないと断じた(8. 69)。

上記 5 種のホルモンに関する Codex の基準は、付属書 A 第 3 項(a)にいう動物用医薬品の残留物に関する基準であり、牛肉及び牛肉製品に適用され、更に、成長促進目的で使われる場合に関するものである。本件で紛争の対象の EC の措置も、成長促進目的のために 6 種の何れかのホルモンが投与された牛に由来する肉及び肉製品への輸入禁止に限定されている。従って、6 種中 5 種のホルモンに関する限り、EC の措置に関する国際基準は存在するとした。

b. Codex 基準に「基づく」衛生措置(上級委員会で破棄されている)

国内衛生措置が国際基準に「基づくもの(based on)であるか否かは」、かかる国内措置の保護水準が国際基準の保護水準と異なっているか同一であるか(conform to)否かで判断される(8. 72)。かかる保護水準は、Codex が行っているように、ADI や MRL といった基準でこれを表示する事が出来るが、このことは、かかる基準自体が衛生措置である事を否定する事にはならない(8. 74)。

EC の措置は、MGA を除く成長ホルモンの摂取及び残留を認めないもので、既存の国際

基準の保護水準と異なる保護水準を要求しており、国際基準に「基づく」ものとは言えない(8.77)。

ii. SPS 協定 3 条 3 項

WTO加盟国が、国際基準に基づかない衛生措置を取るためには、(i)その独自措置が国際基準よりも高い水準の保護を提供するものであることのほかに、(ii)SPS協定 3 条 3 項の要件を満たす必要があるが、後者を満たすためには、詰まるところ、SPS協定第 5 条及び第 2 条各項の要件を充足することが必要となる(上級委員会でも維持)。

なお、国際基準の存在及び独自措置が国際基準に基づくものではないことを米国が証明した以上、立証責任は転換され、SPS 協定 3.3 条の下でその独自措置の正当性を主張立証する責任はECがこれを負担する(この部分については上級委員会は破棄している)。

iii. SPS 協定第 5 条

a. 危険性評価と危険管理

SPS 協定第 5 条には 2 つの側面がある。第一は、衛生措置が保護しようとしている人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性の評価に関するものである。5.1 条は加盟国に危険性評価に基づいて衛生措置を採る事を求めているが、これは、2.2 条の「加盟国は、衛生措置を、人、動物…の生命又は健康を保護するために必要な限度においてのみ適用すること、科学的な原則に基づいてとること…を確保する」との基本規定の具体的適用である(8.92-94)。尚、この評価はデータの科学的分析と事実の研究によるもので政治的な社会的価値判断に拘わるものではない。

第二は、このように評価された危険に対する加盟国による「衛生上適切な保護の水準」(付属書 A、5 項)の決定及び適用に関するものである。こうした側面は、通常危険管理(risk management)と称される(上級委員会はこうした区別に条文上の根拠はないとしている)。5.4 乃至 5.6 条は保護水準の決定にあたって貿易への悪影響を最小限にする事を規定し、5.5 条は整合的な措置の適用を求めており、他方、5.6 条は必要以上に制限的な措置の適用を禁止している。これらの規定は、基本規定たる 2.2 条(必要な限度でのみの適用を規定)及び 2.3 条(恣意的及び不当な差別並びに国際貿易への偽装した制限の禁止を規定)の具体的適用である(8.95-96)。

b. 危険性評価(5.1乃至5.3条)

本件における危険性評価とは、問題のホルモンが成長促進目的で使用された場合、その食肉及び肉製品中にホルモンが残留する事から生じる「悪影響の特定」及びかかる影響の発生する可能性又は頻度の評価である(8.98)。

尚、衛生措置がSPS協定の発効以前に導入されたか否かは本件にとって重要な意味はない(何故なら、2.2条は、科学的根拠のない措置の維持をも禁止しているからである)(8.99)(上級委員会でも維持)。

イ. 危険性評価にあたって考慮されるべき技術及び要素

危険性評価にあたってここで検討されるべき技術及び要素は(a)入手可能な科学的証拠、(b)当該プロセス・生産方法、及び(c)当該検査・サンプリング・実験方法である(5.2条)。(8.105)。(これらに限定したり、科学的に許容しうる定量的なものに限定されるわけではないとして、上級委員会はパネルの結論に修正を施している。)

ロ. 危険性評価の存在

ECは少なくとも6以上の科学的証拠(文献)に言及しており、危険性評価は実施されたと推定する事が出来る(8.108-111)。

ハ. 危険性評価に基づいて行われるべき衛生措置

5条は如何に衛生措置が危険性評価に「基づいて」採られたか否かを判断するかについて定めていないが、この点については手続的側面と実体的側面の双方での評価が必要(手続的要件については上級委員会で破棄されている)。

(手続要件の充足の評価)

5条が危険評価に基づいて衛生措置を定めるための手続要件を明確に定めてはいないが、5.1条は衛生措置を課している国は、衛生措置が危険性評価に基づいたものであるというためには措置を導入・維持する際に危険性評価を実際に検討した事を示す証拠を少なくとも示す必要があるというべきである(8.113)。

本件紛争で、ECは措置を1981年及び1988年に導入した際に又その後において、その

言及する研究や結論が関係 EC 機関によって実際に検討された事を示す証拠を提出していない(8.114)。

従って、EC は 5.1 条に基づく最低限の手続要件が満たされた事を証明する責任を果たしておらず、従って、EC の措置は 5.1 条に違反する(8.116)。

(実体要件の充足の評価)

仮に手続要件が満たされたと仮定しても、更に実体的に、EC の衛生措置が危険性評価に基づいたものであるか否かについて判断する必要がある。この判断のためには次の 3 種の検討を要する。即ち、①EC の言及する研究において到達した科学的根拠の特定、②争点となっている EC の措置に反映された科学的根拠の特定、③②の科学的根拠が①の科学的根拠と整合的と考えられるかの判断である(上級委員会では、修正が加えられている)。

① 成長促進目的のために用いられる争点の一又は複数のホルモンについて特に言及する EC の指摘に係る研究中の結論

good practice が遵守されるという条件付きながら、EC が指摘する研究の何れも、かかるホルモンの成長促進目的の利用によって認識可能な危険性が生じるとの結論を示唆していない。これらの研究は、MGA を除いて成長促進目的でのホルモンの利用は安全であるとの結論に達している。(8.124)。

② EC の言及に係る当該ホルモンの一又は複数に一般的に関係する研究中で到達した結論

EC は当該ホルモン自体が発癌性を有している事、あるいは有している可能性を指摘する文献を強調するが、これらは、成長促進目的で利用された場合の発癌性及び残留レベルに基づいて判断するものではない。特に、ホルモン残留物の食料(食肉及び肉製品)中の存在が引き起こす危険性(発癌性)を特に研究したものではない(8.127)。

こうした研究自体も、①で指摘した研究では検討の対象とされており、両者は矛盾するものではない(8.129)。

何れにしても、EC の取り上げるホルモンの一般的な危険性(発癌性や遺伝子異常の可能性)を指摘する研究は、何れも成長促進目的でホルモンを利用した場合に人の健康に認知可能な危険を惹起することを示してはいない。またパネルに助言を行った専門家も、このような結論を支持し、かかる目的のための good practice に従ったホルモ

ン利用により認識可能な危険性が生じると結論づける事の出来る科学的証拠は存在しないとしている。

③ECの措置に反映された科学的根拠

EC は一切の水準のホルモン残留物も人の健康に安全ではないと考える事を明確にし、保護の水準をゼロに定めた。従って、EC の措置に反映されている科学的根拠は、例え good practice によるものだとしても、成長促進目的でのホルモンの利用は人の健康に認識可能な危険をもたらすと言うものである(8. 134)。

④EC 措置中の科学的根拠と言及されている研究中的科学的根拠との整合性

従って、EC の措置中の科学的根拠（即ち、例え good practice によるものと言えども、成長促進目的でのホルモンの利用は安全ではないとの判断）とこれを安全とする研究中的判断とは矛盾するものである。一切の科学的証拠はその安全性を示しており、EC の提出に係る証拠も、これと矛盾するものではない。5 種類のホルモンとの関係で、EC の輸入禁止措置は、パネルに提出された科学的証拠に裏付けられたものではない(8. 137)。

⑤EC の提起する危険の一般的な分類

EC は 6 分類の危険性の存在を理由として輸入禁止措置を取ったと主張している。しかし、それを裏付ける証拠は提出されておらず、また、ここで指摘されている危険性の幾つかは既に JECFA のレポートで既に検討済みであったり、5.1 条で考慮の対象とする事が出来る内容を超えるものであったりしている。

従って、少なくとも、6 種中 5 種のホルモンを成長促進目的で good practice に基づいて施された動物の肉及び肉製品についての輸入禁止措置は、EC の指摘に係る危険性評価に基づくものとはいえない(8. 148-156)。

従って、EC の措置は、危険性評価に基いて衛生措置を取るための最小限の手続要件を満たすものでもなく、又例え満たしていると仮定しても成長促進目的のために、good practice に従って、5 種の何れかのホルモンを投与した動物の食肉及び肉製品の輸入を禁止する措置も、実体的に危険性評価に基くものとは言えない。従って、EC の措置は 5.1 条の要件と抵触するものであり、既存の国際基準に基かない EC の措置について、5.1 条との適合を要求する 3.3 条に基づいて正当化する事はできない。従って、更に、国際基準の存在する 5 種のホルモンについては、3.1 条の要求にも違反している事に

なる。(上級委員会も結論としてこれを支持)

c. 危険管理(5.4乃至5.6条)(この部分は、上級委員会で大幅に修正を施されている)

危険性の評価は科学的な評価であるのに対して、危険管理は社会的価値判断が伴うものである。危険性が評価された場合、即ち危険性が特定された場合に、その価値判断に基づいて加盟国は適切な保護の水準を決定するのである。この水準の決定及び適用こそが危険管理の一部を構成するのである(8.160)。

付属書A第5項及び5.5条の文言及びSPS協定の目的に照らせば、認識可能な危険性を示す科学的な証拠のない場合には、5.7条に基づく場合を除いて、SPS協定上それに基づいて一定水準の衛生保護水準を達成するために措置をとる根拠は存在しない。そのように解さないと、衛生措置は危険性評価に基くものでなければならないとした5条の義務に反する事になる(8.161)。

ECは先に見たとおり、国際基準の存在する5種類のホルモンがgood practiceに基づいて成長促進目的で施された場合に関して特定可能な危険性を示す証拠を全く提出しておらず、従って、ECは、good practiceに基き成長促進目的で5種のホルモンを用いることを禁止する事は出来ない(8.162)。

しかし、ECの措置が危険性評価に基くものであり、これらの危険に対する適切な保護の水準を決定する事が出来ると仮定とした場合には、更に、かかる保護水準の決定及び運用が5.4乃至5.6条に適合したものであるか否かを検討する必要がある。以下ではこの点を検討する(8.163)。

適切な保護の水準の決定は加盟国の主権行為であるが、こうした主権の行使にあたってはSPS協定の規定、加盟国はとりわけ5.4及び5.5条を遵守する義務を負担している他に、かかる水準を達成するための措置の選択にあたって、2条、5.1乃至5.3及び5.5条を遵守する義務がある。

イ. 5.4条：貿易への悪影響の最小限化

この条文中には、shallという言葉に代えてshouldという言葉が用いられており、5.4条は加盟国に義務を課すものではないと理解する事が出来る。貿易への悪影響を最小限化するとの目的はSPS協定の他の規定の解釈にあたって参照されるべきである(8.166)。

ロ. 5.5 条：保護水準の差別(以下の判断は上級委員会で破棄)

5.5 条は、「各加盟国が、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差別を設ける事が、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、そのような差別を設けることを回避する」とし、同条の基礎たる 2.3 条は「加盟国は、自国の衛生植物検疫措置により同一又は同様の条件の下にある加盟国（自国の領域と他の加盟国の領域との間を含む。）において恣意的又は不当な差別をしない事を確保する。衛生植物検疫措置は、国際貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用してはならない」とする。2.3 条は加盟国間で差別的な措置及び国際貿易に対する偽装した制限となるように適用される措置を一般的に取り扱っているのに対して、5.5 条はより具体的に国際貿易に対する差別又は偽装した制限をもたらす事となるような衛生措置を対象としている(8.167-169)。

5.5 条の上記引用部分が加盟国の義務を構成する。このことは、同条第二文以下で言及される SPS 委員会が策定されるガイドラインが現在までのところ存在していなくとも何等変わりはない(8.170)。

米国は以下の法的取り扱いの差違を EC は正当化しえないと主張する。即ち(i)ホルモンを投与していない食肉や、牛乳、キャベツ、ブロッコリー、卵といったその他の食品に自然に含まれている天然ホルモンの残留量や治療目的や畜産技術目的で投与された場合の残留量について EC は制限を課していないのに対し、成長促進目的で課された場合に天然及び合成ホルモンの投与を禁止すること、及び(ii)豚の成長助長剤として(発癌性のある)carbadox を利用する事を許しているにもかかわらず、成長促進目的で当該ホルモンを利用する事を禁止している事(8.171)。

- 5.5 条の定める 3 要件

5.5 条は次の 3 つの要件の充足を要求している。第 1 は、加盟国が「異なる状況」において、異なる適切な保護の水準を採択する事である、第 2 の要件は、異なった状況下での保護水準の差別が「恣意的又は不当」である事である。第 3 には、保護水準の差別が、国際貿易に対する「差別又は偽装した制限」をもたらすものとなる事である。この全てが認定される事が、衛生措置の協定不整合を認定するためには必要となる(8.174)。

第 1 の要件については、EC が同一の残留物に拘わる場合又は健康への悪影響が同一の

異なった残留物についての「異なった状況」のみをいうと解するのに対して、米国は、comparable situation のことであると解している(8.175)。いずれにせよ、両者とも、「異なった状況」の範囲について、同一の残留物に拘わる又は健康への悪影響が同一の異なった残留物にかかわる状況を含むと言う点では差違はないので、このような「異なった状況」をここで比較する事とする。尚、便宜上、本件ではこのような状況を「比較可能な状況」と称する事とする(8.176)。

第2の要件について、米国は異なった保護水準を選択する事を説明する原則や基準が缺欠している場合を「恣意的又は不当」と解するのに対して、ECは5.5条は、明示的にこうした措置が差別又は偽装した制限をもたらす事となる場合に限り「恣意的又は不当」な区別は回避されるべきであると規定されていると主張する(8.178)。

第3の要件について、米国は緩やかな解釈を採るのに対して、ECは衛生措置が輸入に影響を与えているとの事実のみでは貿易を制限し更に差別しているというには不十分であると主張する(8.180)。

第3の要件については、2.3条の文言及びGATT第20条柱書で類似の用語が用いられている事を想起すべきである(8.181)。ガソリン事件で、上級委員会は、「恣意的又は不当な差別」及び「国際貿易に対する偽装された制限」というGATT第20条柱書の文言について検討を行っている。それによれば、これらの措置は相互に関連しているが、「偽装された制限」とは、GATT第20条に挙げられた例外条件に形式的には該当する措置を装って取られる国際貿易の恣意的又は不正な措置となる制限を含むものと解されている。また日本の焼酎パネルでも幾つかの要素が認められる事がso as to affordの認定に必要な事があるとしている。

これらの上級委員会の報告は5.5条の3要件の関係を考える上で重要であり、これらは相互に補完関係にあるが、これら全ての要件に意味を与えるためには、また本規定及び文脈に完全な意味を付与するには3要素を区別し別個に検討すべきであろう。但し、一定の場合には、比較可能な状況下で異なった保護水準を反映する衛生措置を加盟国が定めた場合において、その恣意性と結びつく形で保護水準の差違が顕著な事が「国際貿易に対する差別又は偽装した制限」をもたらしていると判断するのに充分と言う場合もある。

上記のような一般論の後に、パネルは、次の3種の比較を行っている。

A 食肉やその他の食品中において①自然に生成・存在しているホルモン及び②治療又は畜産技術目的に用いられるホルモンと対比される成長促進目的に用いられる天然ホルモン

B 天然(自然生成)ホルモンと対比される成長促進目的で用いられる合成ホルモン

C Carbodox と対比される本件ホルモン(MGA を除く)

そして、これらの比較にあたり、先の一般論で 5.5 条違反の認定に必要と判断した 3 つの要件を分析している。即ち①異なった衛生保護水準と比較可能な状況、②衛生保護水準の「恣意的又は不当」な区別、及び、③「国際貿易に対する差別又は偽装した制限をもたらす」区別からなる 3 要件の充足である。パネルは、上記の比較に当たり、これらの 3 つの要件の存在を肯定し、従って、5.5 条違反を認定した(上級委員会では、上記比較 A 及び B について「恣意的又は不当な」区別とは言えないとし、上記比較 C については、正当化できる区別ではないとしつつも、それは「国際貿易に対する差別又は偽装した制限をもたらす」ものではないとしている)。(パネルの判断の要旨は以下のとおり)

－ 食肉やその他の食品中において①自然に生成・存在しているホルモン及び②治療又は畜産技術目的に用いられるホルモンと対比される成長促進目的に用いられる天然ホルモン

ア) 異なった衛生保護水準と比較可能な状況

発生源及び利用目的によって異なる状況にある同一の物質(3種の天然ホルモン)の保護水準に関して、EC は発生源の差違はこれらのホルモンを異なったものとするが、両者間に質的な差異は存在せず、仮に差違があったとしても、その差違は、ホルモンの悪影響を何等もたらすものではない以上、両者は対照可能な状況(comparable situation)と言う事が出来る(8.187)。

更に、EC は、自然に存在する水準以上の天然ホルモンに消費者を晒す事は、添加部分は健康に危害を及ぼす可能性があるので危険であり受け入れられないとする一方で、自然に生成する食肉又はその他の食品中の天然ホルモン及び治療目的又は畜産技術目的で施される天然ホルモンについては制限を定めていない。

従って、ECの保護水準は、これら3種の天然ホルモンについて成長促進目的で用いられる場合とそれ以外の場合とは異なっていると認める事が出来る。

イ) 衛生保護水準の「恣意的又は不当」な区別

① 食肉又はその他の食品中の自然生成のホルモンと成長促進目的で用いられるホルモンとの間で区別を行う理由について、ECは合理的根拠を提出していない。特に、成長促進目的で施されるホルモンが自然生成のホルモンに比して高度の危険と関連しているかについて何らの根拠も挙げていない。ECは成長促進目的で投与されたホルモンの検出の困難性をあげているが、そもそも品質的に両者は同一でありそもそも判別は出来ないのである(8.195)。

更に、何らかの正当化根拠を見出せるとしても、成長促進目的で投与される場合にはゼロレベルの保護水準、食肉その他の食品中に自然生成的に存在する場合には無制限と言う保護水準の顕著な相違までも正当化する事は出来ない(8.196)。

従って、両者間の保護水準の区別については、「恣意的又は不当」なものと考えられる(8.197)。

②成長促進目的で用いられる天然ホルモンと治療又は畜産技術目的で用いられるホルモンとの差違について、パネルは、両者間の差違を正当化する事が出来るかについて疑義を示しながらも、既に①で、成長促進目的の利用について正当化できない事が示されているとして判断を行わなかった。

ウ) 「国際貿易に対する差別又は偽装した制限をもたらす」区別

本件比較では、残留量ゼロと残留量無制限と言う顕著な差違があり、本件でECはその差違についての、説得力のある正当化根拠を一切提出していない。更に、この保護水準の差違は輸入禁止をもたらしており、国際貿易の制限となっている。従って、ECの規制は、この3種類の天然ホルモンについて、国際貿易に対する差別又は偽装した制限をもたらしていると言えよう。

こうした認定には更に2つの追加的な要素もある。第一はECの措置はその目的としてEC域内の規制の差違を統一化し共同体内での貿易競争上の差違を除去するとともに牛肉の消費を増加させ、余剰牛肉を削減し域内の牛肉により有利な取り扱いを与える事をあげていた点である。第2に、ECの使用禁止措置が導入される以前において、成長ホル

モンの利用率は米国に比べて欧州の方が低かったと考えられるところ、ECの措置は域内の牛肉の消費を有利に取り扱うものであり、事実上の差別となるものであった。

● 従って、ECの措置は、3種の天然ホルモンについて、成長目的での利用の場合と、自然生成により食肉やその他の食品中に存する場合とで残留物に関する保護水準について区別をしている事について正当化する義務を果たしておらず、ECの措置は、この3種の天然ホルモンに関する限り5.5条の義務に反するものと言える。

－ 天然(自然生成)ホルモンと対比される成長促進目的で用いられる合成ホルモン

ア) 異なった衛生保護水準と比較可能な状況

異なった物質でも同一の健康に対する悪影響が関与している場合には、5.5条で言う「異なる状況」(即ち比較対照可能な状況)があると考えべきところ、zeranol と trenbolone の2種の合成ホルモンは oestradiol- β と testosterone に夫々類似の機能を有し、同一の健康に対する悪影響即ち発癌性という同一の影響が関係していることから、両者は比較対照可能な状況と考えるべきである(8.209)。

更に、先に検討したとおり、食肉及び他の食品中の自然生成したホルモンについては無制限の残留を認める一方で、MGA以外の2種の合成ホルモンについては、残留を全く認めないとの保護の水準を定めており保護の水準に相違があると考えられる(8.212)。

イ) 衛生保護水準の「恣意的又は不当」な区別

ECは合成ホルモンが天然ホルモンに比して生来的に危険であるとの説得力のある証拠を提出していない。合成ホルモンは天然ホルモンに比べて検出が容易であり、この2つの合成ホルモンについてADIとMRLとが定められていることは何等合成ホルモンが危険である事を示すものではない。何とならば国際基準は同等の保護水準のレベル即ち検知可能な危険の無い水準に設定されているからである。仮に相違する取り扱いを正当化する有効な理由が仮に存在したとしても、残留量ゼロと残留量無制限といった顕著な保護水準の相違を正当化する根拠をECは何等提供しておらず、更に、そもそもECはgood practiceに従ったこの2種の合成ホルモンの利用が危険であり、Codexの基準に代えて残留量ゼロの基準を採択することを正当化する証拠も提出していない。

従って、この保護水準の相違は、「恣意的又は不当な」区別と考えられる。

ウ) 「国際貿易に対する差別又は偽装した制限をもたらす」区別

本件では、ECの保護水準の区別は顕著な者であり、この区別の説得力のある正当化根拠をECは提出していない事、この相違は輸入禁止をもたらしている事に鑑みて、国際貿易に対する差別又は偽装した制限をもたらすものと認定できる。

● 従って、ECはこの2種の合成ホルモンの保護の水準と、食肉や他の食品中の自然生成にかかる対応関係にある2種の天然ホルモンの保護の水準との相違を正当化する責任を果たしていない。よって、この2種の合成ホルモンに関して、ECの措置は5.5条の要件に適合していない(8.218)。

- Carbadox と対比される本件ホルモン(MGAを除く)

(carbadoxは抗菌及び成長の助長のために豚肉生産のために食品添加物として用いられる物質である。)

ア) 異なった衛生保護水準と比較可能な状況

ここで比較しているのは異なった物質であるが、ここで比較されている状況については同一の健康に対する悪影響(即ち発癌性)が関係している(8.220)。

成長促進目的でこれらのホルモンが利用される場合の保護の水準とcarbadoxの保護の水準とは異なっており、前者についてはゼロリスクとしているのに対して、後者についてはその利用及びその利用を行った動物の肉の販売及び消費を認めている事から当該ホルモンに比べてより厳格ではない保護の水準が選択されている。

従って、保護水準は異なっていると認められる。

イ) 衛生保護水準の「恣意的又は不当」な区別

ECは、carbadoxはホルモンではなく、抗菌効果を有し予防医療効果を有している事、商業的に入手可能な唯一の飼料であること、同一の医療効果を有する物質が存在しない事、使用方法が厳格に設定されている事、使用量も限られており残留量もほぼゼロである事等を正当化根拠として主張したがパネルはこの何れをも正当化根拠とは認められな

いとした。その上で、保護の水準の差違を正当化する責務を EC は果たしておらず、更に、残留量ゼロと無制限という顕著な水準の差違を正当化する義務も果たしていないと認定し、従って、保護水準の差違は「恣意的又は不当」な区別に該当すると認定した。

ウ) 「国際貿易に対する差別又は偽装した制限をもたらす」区別(上級委員会はこの点を破棄している)

保護水準がゼロ残留量と無制限という顕著な差違がある事、この差違について説得力のある正当化が EC によってなされてはいない事、こうした差違は国際貿易の制限となる輸入禁止をもたらしている事に鑑み、国際貿易に対する差別又は偽装した制限をもたらすものである(8. 241)。またこの認定は、先に天然ホルモンについて行った2つの事実の認定によって補足される(8. 204-205 の部分参照)。

更に、他の要素として、問題のホルモンが EC がその供給を抑制する事を望んでいた恐れ、またおそらく国際競争力については関心が薄かった牛肉の生産にあたって利用されていたのに対して、使用が認められている carbadox は EC にとって国内生産余剰はなく国際競争力が最大の優先事項である豚肉の生産に用いられている事が認定される(8. 243)。

- 従って、EC は、成長促進目的で用いられる5種類のホルモンと carbadox の保護水準の違いについて正当化義務を果たしておらず、従って EC の問題の措置は 5.5 条に違反するものである(8. 244)。

- 従って、EC の問題の措置は、国際基準の存する MGA を除く2種の合成ホルモン及び3種類の天然ホルモンに関する限りは 5.5 条の要件に整合的ではない。従って、国際基準に基かない本件措置は 3.3 条によっては正当化する事は出来ず、それゆえに、国際基準の存在する5種類のホルモンに関しては 3.1 条の要件にも整合的ではない事になる(8. 245)。

ハ. 5.6 条 (適切な保護水準達成に必要である以上に貿易制限的でない措置)

既に、5.5 条違反が認定されているので、5.6 条との整合性を判断する必要はない。

d. 5.7 条（暫定的衛生措置）

EC は本件措置については暫定措置であるとは主張しておらず、パネルとして本条項を検討する必要性はない。

iv. MGA

MGA については国際的な基準は定立されていないが、基本的にパネルは他の 5 種類のホルモン（特に他の 2 種類の合成ホルモン）に関する SPS 協定第 5 条との整合性についての判断を踏襲して MGA に関する EC の措置は、5.1 条及び 5.5 条の要件に整合的ではない（8.270）と判断した。

v. SPS 協定第 2 条

既に、SPS 協定 3 条及び 5 条違反が認定されているので更に、EC の措置が 2 条に違反するか否かを判断する必要性はない。

6. コメント

i. 一般論

本件のような紛争は、今後とも頻繁に提起される可能性がある。

このパネル報告書の論旨に従えば、今後は、国際基準によるものではない独自の国内基準を維持・導入する場合には、(i) 導入の理由となった科学根拠を証拠として多数維持すると共に、(ii) その根拠を現実に検討したことを示す証拠を用意し、更に、(iii) 科学的な根拠と国内措置との間の整合性を示す必要が出てくることになる。上級委員会によって、このうち少なくとも (ii) の部分については破棄されているが、何れにしても、貿易制限的な衛生措置・検疫措置・技術的規制を維持する場合には、科学的根拠を常に用意するとともに、このような根拠と国内措置との整合性を合理的説明する事が WTO 加盟国・地域に求められる事になると思われる。（(ii) に関しては、パネルは手続的側面を強調しすぎた嫌いがある。現実には何らかの貿易制限措置を導入・維持するのに際し、如何なる科学的根拠をどの様に検討したかを証拠として提出するという事は、一部の WTO 加盟国以外に対してはかなり困難な要求と考えられる。）

この意味で、欧米が極めて強い影響力を有する国際標準化運動のなかで、多くの独自の基準を有するそれ以外の国々は、国際基準とは異なった独自の貿易制限効果を有する

行政措置についてその根拠の收拾・整理を不断に行なうことが求められることになる。

更に、パネル報告書の論旨、特に SPS 協定 5 条 5 項の解釈によれば、こうした措置において例外が定められているような場合や、類似の物質や類似の影響をもたらす物質について別異の取り扱いを行なっている場合に、こうした例外又は別異の措置についての正当化根拠を常に用意すると共に、相当性についても根拠を常に用意しておく必要がある。もっとも、この点については、既に上級委員会でその要件は大幅に緩和されているが、少なくとも、問題とされる措置と異なる措置を一部例外としてとることについて合理的な説明が可能になるような準備をすることが求められることになる。

ii. 個別的論点

a. S P S 協定と G A T T との関係

本件は、少なくとも提訴国の主張の構成のためかとも思われるが、第 1 に S P S 協定との整合性を判断した。もっともパネルは、米国の主張するような一般法・特別法といった単純な理由を明示的に肯定したためではなく、寧ろ E C の主張を否定しているに過ぎない。唯一の理由としてあげられているのは、少なくとも S P S 協定の方が、G A T T 以上の義務を加盟国に課している点であろう。これが特別法・一般法と同様の見解によるものであるかを更に検討する必要がある。

なお、ガソリンパネルでは、T B T 協定と G A T T という 2 つの協定違反が争われていたが、その場合には、T B T 協定違反の認定に先立って G A T T 違反が検討され、その違反が認定されたがその理由は不明である。但し、ガソリンパネルでは、国際基準と言った問題が中心とはなっていなかったからかも知れない。

b. 立証責任

立証責任について、ドイツ法でいう表見証明及び英米法で言う一応の証明の双方の何れをイメージして、*prima facie case* という言葉を用いているのかは定かではないが、特別立法以前の製造物責任訴訟のような場合に、原告側の立証責任の負担を軽減するための手法である表見証明とは異なり、寧ろ条文解釈そのものから立証責任の分配を導いたところに本パネル判断の特徴がある。しかし、この点は上級委員会により異なった判

断がされている。

c. 協定違反の判断の手法

従来のパネル先例であれば、措置全体のWTO協定整合性をいずれかの面で否定する認定に至った場合には、その段階でそれ以上の協定違反の事実を認定することを差し控える傾向が屢々見られてきたが、本件では、更に進んで、仮にECの主張が認められたとしたらとして仮定的に更に議論を進めてWTO協定違反の事実を認定している。これは、(i)破棄差戻の出来ない上級委員会の審理を前提としている意味では当然のことであると共に、(ii)ECの是正措置が例えば中途半端な是正措置(例えば手続要件の充足のみで留まるような場合)で済ませることを防止する意味がある。パネルが前者に意を払ったのか、後者が主要な関心事項であったかが注目されるところであろう。

(本項脱稿後に上級委員会報告書(WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R)に接した。上級委員会報告については来年度のパネル研究会で検討されるものと考えられるために、本稿では、若干の論点を除いて特段の言及を行わなかったが、特に重要な点は、立証責任の分配についてパネルの判断を破棄した点、危険性評価を行ったことを示す証拠の提出義務を最低限の手続的義務としてSPS措置を導入維持する国に課したパネルの判断を覆した点、更にSPS協定5.5条違反を認定したパネルの判断を覆した点である。これらのうちで前二者は、先に言及したとおり、SPS措置を導入維持する国にパネルが課した負担を軽減するものであると理論的には考えられるものの、他方で、實際上、この判断の下でどの程度SPS措置を導入維持する国が負担を免れる事になるかは必ずしも明らかではなく、その点については今後の展開に委ねられたと言えよう。)

(川合弘造)