

日本ーリンゴの輸入に影響を及ぼす措置

ーリンゴの検疫措置ー履行パネル (21.5) ー

(パネル報告 WT/DS245/RW 2005年6月23日、採択日 2005年7月20日)

小寺 彰

I. 事実の概要

日本が火傷病の予防のために米国産リンゴに対して実施していた検疫措置について、米国は、2002年3月1日にWTO協定との不整合性を主張してWTO紛争解決手続に提訴した。2003年11月26日に上記検疫措置がWTO協定違反であるとの上級委員会報告が発表され(同年12月10日にDSB採択)*1、2004年2月10日に日米間で同年6月30日までに日本政府が是正措置を実施するとの合意が成立した。

それを受けて日本政府は、同年6月30日に、①10メートルの境界帯に囲まれた輸出園地の指定、②年1回(幼果期)の園地検査の実施、③果実の表面殺菌を、主要な3つの変更点とする措置を施行した。しかし、米国はこの措置に満足せず、同年7月19日にDSBに対して譲許等の停止(リタリエイション)を申請した。日本がDSBに対してDSB勧告・決定の実施を通告したために、米国は7月30日にDSU 21.5条の履行パネルの設置を要求し、DSBは同日、問題を元パネル(original Panel)に付託することを決定した。

パネルは2005年6月23日に下記のような報告を発表し、DSBは7月20日にその報告書を採択した。なお、関係規定は次の通りである。

SPS 2.2

加盟国は、衛生植物検疫措置を、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及び、・・・十分な科学的証拠なしに維持しないことを確保する。

5.1

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生地域の存在、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。

5.6

・・・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措置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。

II. パネル報告の概要

A. 序論

判断の範囲については、訴訟経済を追求するのではなく日本による迅速で完全な履行を促進するような内容の判断を下したい。

B. 取られた措置

1. 日本の立法

日本政府は、2004年6月29日に、「アメリカ合衆国産りんご生果実に関する植物検疫実施細則 (Detailed Rules)」をDSB報告の実施措置としてWTO加盟国に通知し、それを受けて9月13日に「防疫指針 (Operational Criteria)」を制定したが、この「防疫指針」が本パネルの対象とする「措置 (measure)」に当たるかが第1の争点であった。

この点について、米国政府は、当該指針を知ったのは、日本から本件パネルの第一準備書面を受け取ったときであり、本パネルの判断の対象外であると主張した。他方、日本政府は、当該指針は細則を実施するための指針を示したものであって、報告書の実施措置の一環を構成するものと言うことができ、当該指針が2004年9月13日に作成されたものであったとしても、同年6月29日に日本政府がWTO加盟国に通知した細則の具体化と考えるべきものであるから、本件パネルの判断の対象となると主張した。

パネルは、防疫指針に関する米国の先決抗弁が時期に遅れた抗弁として受理されないものではないとしたうえで、防疫指針が法的拘束力があるかないかによって「措置」いかに決まるものではなく、指針が「事実」(DSU 11条)に当たり考慮されても良いと判断した。パネルは、指針を「客観的な評価 (objective assessment of the matter)」の範囲内で検討するとした。

2. 日本の諸措置：何を判断対象にするか。

パネルは、元パネルやその上級委員会も、日本の諸措置を「一つの措置」の

複数の要素と扱ったが、それに倣うとした。

日本政府の措置の諸要素とは次の諸指示をさす。(a) 果実が火傷病が侵入していない園地で栽培されること。(b) 輸出用園地には火傷病に罹っていない樹木だけしか栽培されていないこと。(c) 園地が10メートルの境界帯によって囲まれていること。(d) 園地と境界帯は幼果期に少なくとも1回は検査されなければならない、火傷病に罹った樹木が発見された園地は輸出用園地の資格を失うこと。(e) 収穫されたリンゴは表面殺菌されること。(f) 箱詰め装置の内部は消毒されること。(g) 日本向けの果実は収穫後、他の果物から分離されること。(h) 米国植物保護局の職員は、果実が火傷病に罹っておらず、かつ収穫後に塩素殺菌されたことを検査すること。(i) 日本の職員が米国の検査を確認し、かつ箱詰め施設を検査すること。

C. SPS 協定 2.2

1. パネルのアプローチ

パネルのとるべきアプローチについて米国政府は、日本の履行措置が十分な科学的証拠を欠くと主張した。それに対して日本政府は、(1) 「成熟した病気の徴候のない果実(mature symptomless apple)」(病変のない成果)が感染している可能性があること、および(2) 感染したリンゴからハエを媒介とした感染ルートがあることについて、新たな科学的証拠を得たと反論し、畔上(Azegami)、塚本(Tsukamoto) (a)、塚本(Tsukamoto) (b)、木村(Kimura)の4つの研究を示した。

この点についてのパネルは次のような方法を採用した。科学的証拠の有無については、第1に、火傷病が日本に侵入する可能性が示されているか、また第2には、問題となっている措置の諸要素が科学的な証拠によって裏付けられているかを検討する。また元パネルおよびその上級委が使うことができた科学的証拠が現在でも妥当かどうかを検討する。

2. 十分な科学的証拠の存在

元パネルは、成熟した果実(成果)が火傷病侵入の原因になる可能性があるという十分な科学的証拠はないと判断したが、日本政府は今回の措置について新たな科学的証拠があると主張した。

この点についてパネルは、科学的証拠と危険性の関係が問題であるという一般的なアプローチを示したうえで、次のように判断した。まず科学的証拠につ

いては、日本の研究が病変のない成果がバクテリアを含有しうることを支持するかどうかを検証する必要があるが、含有しうるという畔上の研究は実験室内部での実験であって、自然状況で起こりうることの直接の証拠を示していおらず、またバクテリアが数ヶ月間生き延びることを示すという塚本の研究も、リンゴが販売前に置かれている商業的状況とは異なる状況での研究であって商業的状況での事態を示すものではない。次に刈り取られたリンゴとリンゴの園地との間の侵入経路について、塚本はハエに注目するが、ハエが感染経路を完成するという証拠はなく、また実験状況は自然状態と大きく異なっており、バクテリアの侵入経路を示すものではなく、また木村の研究には十分な科学的証拠はない。

以上の判断の結果、パネルは、日本が提出した新たな研究が自然状態において危険性があるという十分な科学的証拠を提示するものではないと結論した。

3. 履行措置の各要素の審査

(i) 序論

パネルは、米国政府が「病変のない成果」のみを輸出するという提案を行っているが、「病変のない成果」という概念は科学的な妥当なものかを検討するとして、日本政府が採った履行措置の審査をまず行うとする。

(ii) 日本政府の措置の4つの要素

パネルは、日本政府の履行措置を、次の4つの要素によって構成されるとする。(a) 果物が火傷病の侵入していない指定園地で生産される。(b) 輸出用の園地は火傷病に感染した木のないものである。(c) 園地と周辺境界帯は1年に1回幼果期に検査される。(d) 火傷病に罹った木が見つかった園地は輸出用園地としての資格を失う。以下、各要素の検討を行う。

まず、(a)「果物は火傷病の侵入していない指定園地で生産されること」という日本政府の条件について、米国政府は、病変のない成果であれば、火傷病に罹った木から獲られたものであっても火傷病が日本に侵入するリスクがあるという科学的証拠はないと主張した。それに対して日本政府は、火傷病に罹った木から獲られた成果を輸入すれば火傷病が日本に侵入するリスクがあることは明白であると反論した。

この点に関するパネルの判断は次の通り。火傷病に広く汚染された園地から収穫された病変のない成果がバクテリアに感染しているという可能性は証

明されておらず、病変のない成果が火傷病を侵入させるだけの細菌を含有することを示す科学的証拠はない。なお、園地検査は農政上の良き慣行であり、火傷病以外の病害には有効である。

(iii) 10メートルの境界帯

「10メートルの境界帯」を設けることについては、日本政府は、①境界帯が輸出用果物の栽培地を画定して検疫上の要件に従わせるために、また②園地外の木との接触を避けるために必要であると主張した。それに対して米国政府は、日本政府の措置が科学的に正当化されるものではないと反論した。

この点についてパネルは、いかなる科学的データによっても10メートルの境界帯を設けることは正当化できないと述べた。

(iv) 表面殺菌

「成果の表面殺菌」について、日本政府は、表面殺菌が米国の通常の慣行であり、米国輸出者に追加的な負担を課すものではないと主張した。それに対して、米国は、表面殺菌が科学的証拠によって支持されるものではないと反論した。パネルは米国政府の主張に全面的に同意した。

(v) 箱詰機械は消毒されていないなければならない。

「箱詰機械の消毒」について日本政府は、それが商業用の食品製造ラインでは標準的なものであると主張した。それに対して米国政府は、箱詰め場所でリンゴが火傷病に感染するという科学的証拠はないと反論した。

この点についてパネルは、箱詰機械の消毒は商業上の確立された方式かもしれないが、それを義務づけなければならないとする科学的証拠はないと判断した。

(vi) 日本向け輸出品の他の製品からの隔離

日本政府は、日本向け製品の他の製品からの隔離は、火傷病特有の要件ではなく、また多くの輸出業者がそのように処置する能力を有していると主張した。それに対して米国政府は、日本向け製品を他の製品から隔離することに科学的根拠はないと反論した。

この点についてパネルは、日本向け製品を他の製品から隔離することは科学的に支持されないと結論した。

(vii) 米国植物保護局職員 (US plant protection officials) の証明義務

米国植物保護局職員の検疫検査証の発行について日本政府は、それが標準

的な方式であって米国の輸出業者に何らの負担を課すものではなく、手続的なものにすぎないと主張した。それに対して米国政府は、日本政府は科学的な証拠なしに収穫後の措置を要求していると反論した。

この点についてのパネルの判断は次の通り。米国政府に求められている証明は、①輸出用リンゴが火傷病に罹っていないこと、および②輸出用リンゴの表面殺菌が行われたことであるが、双方について科学的に正当化されない以上、米国植物保護局職員の検疫検査証の発行を裏付ける科学的証拠もない。

(viii) 日本政府職員の確認義務

日本政府職員の確認作業について、日本政府は、病変のあるリンゴを誤って輸送することを防ぎ、また輸送中に感染したリンゴを排除するうえで有益であると主張した。それに対して、米国政府は、この処置にはコストがかかると反論した。

この点についてパネルは、日本政府が S P S 協定に則った検査を行う権限をもつとしながら、塩素消毒の確認については塩素消毒が科学的証拠によって支持されない以上、検査自体も科学的証拠によって支持されないと判断した。

(ix) 結論

パネルは、以上の検討を踏まえて履行措置が十分な科学的証拠によって支持されないとの一応の結論に達し、日本政府が、この一応の結論を反証しなかったと判断した。

さらにパネルは、このことが検疫措置が正当化されないことを意味せず、米国が病変のない成果を輸出すると主張しており、日本政府がこれが真実かどうかを検証できると判断した。

D. SPS 協定 5.1

1. アプローチ

パネルは、まず SPS 協定 5.1 条が、①危険性評価 (risk assessment) と②SPS 措置がこの評価に基づかなければならないという 2つの要素を含んでいると整理する。

この前提のうえで、米国政府は、日本が 2004 年 9 月に行った危険性評価が、米国から輸入したリンゴの火傷病の危険性の科学的な分析を行っていないと主

張した。それに対して日本政府は、米国からの侵入経路は実際上のものであり、元パネルおよびその上級委のときに考えていたより危険性が大きいと反論した。

この点についてパネルは、元パネル・上級委が、①危険性評価があるかどうか、②措置と危険性評価の間に合理的な関係があるかどうかを十分に検討したとして日本政府の主張を退けた。

2. 危険性評価の存在

日本政府は、2004年に行った危険性評価によれば米国産リンゴが火傷病の感染経路になりうることを示していると主張した。それに対して、米国政府は、日本政府の2004年の危険性評価が実際の米国から輸出されるリンゴによって行ったものではないから、科学的な証拠を考慮したものとは言えず、それゆえにSPS協定5.1に規定されている危険性評価に該当しないと反論した。

危険性評価の存在について、パネルは、SPS協定5.1を同協定2.2の特別の適用であると位置づけ、危険性評価が科学的証拠によって支えられていなければならないことを指摘する。そのうえでパネルは次のように判断する。病変のない成果にも成長後にバクテリアが侵入しうると日本政府は主張するが、日本政府は、成長後にバクテリアが侵入しうることを現実の園地によって示してはいない。また実験室以外の場所で、リンゴの果実が火傷病の侵入経路になることを日本政府は示していない。この問題を考える上では、「実際の園地の状況」および「非実験室的な状況」で生ずることが重要である。日本政府も、外国の火傷病の専門家の中に、病変のない成果が成長後に火傷病に感染しにくいことに一致があることを認識しながら、実験室の研究（Azegami）によって、成果が火傷病を免れないことの決定的な証拠として依拠したのであり、結局、日本政府が依拠した新たな研究は2004年の危険性評価の結論を支持するものではない。以上の理由によってパネルは、2004年の危険性評価が環境に適合的な危険性評価ではないと結論する。

3. 措置は危険性評価に基づくか？

日本政府の措置が危険性評価に基づくかどうかという点について、米国政府は、2004年6月の日本政府の措置が同年9月の危険性評価に基づいているとは言えないと主張した。それに対して日本政府は、2004年9月の危険性評価が同年の6月半ばには利用可能な状況にあり、6月のものと9月のものの違いは形式的なものにとどまると反論した。

この点についてパネルは、2004年6月版と9月版は実質的な違いはないとして日本政府の主張を支持した。

4. 結論

SPS 協定 5.1 に関する結論として、パネルは米国政府が立証した一応の結論を日本政府は覆すことができなかつたと判断した。

E. SPS 協定 5.6

1. アプローチ

SPS 協定 5.6 については、パネルは、「オーストラリア・サーモン」ケースに倣って、①「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」、②「貿易制限への程度が・・・相当に小さい」および③「衛生植物検疫上の適切な保護の水準」の達成の3点について検討するというアプローチを採用する。

そこでまず、①「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」の点について検討する。この点について米国政府は、輸出品を成果に限定していることは、「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」ものであると主張した。それに対して日本政府は、米国政府がテスト方法を示しておらず、成果が「病変のない成果」であるという証拠はないと反論した。

この点についてのパネルの判断は次の通り。リンゴを成熟した病変のないものに限ることは、それが病変のない成果が果樹園を感染しないという証拠に基づくものである限り検疫措置である²。また米国から提出された証拠が示すことは、米国のリンゴの品質管理が輸出品を成熟していて病気の徴候のないものとするを合理的に確保するものである。また日本政府は、感染したリンゴが火傷病を日本にもたらす感染源になるということについて十分な証拠を提出しなかつた。

次に、②「貿易制限への程度が・・・相当に小さい」という論点に移る。この点について米国政府は、日本の仕組みが米国の生産者の日本への輸出意欲を殺ぐものであると主張した。それに対して日本政府は、米国の主張する「病変のない成果」という概念が具体的なスペックを示していないと反論した。

この点についてパネルは、「病変のない成果」という基準を「貿易制限への程度が・・・相当に小さい」ものであると判断した。

③「衛生植物検疫上の適切な保護の水準」の達成については、米国政府が「病変のない成果」という基準は、日本の「衛生植物検疫上の適切な保護の水準」

の達成に十分なものであると主張した。それに対して日本政府は、日本の提出した新証拠が病変のない成果によっても火傷病が侵入するという可能性を示すと反論した。

この点についてパネルは、輸出品を「病変のない成果」に限ることを代替的な検疫措置と考えることができると結論した。

F. 1994GATT 11 条

GATT 11 条違反の有無について米国政府は、日本の措置が GATT 11 条に違反すると主張し、それに対して、日本政府は、日本の措置は SPS 協定に合致しているために GATT 20 条(b)によって正当化され、GATT 11 条違反の問題は起こらないと反論した。パネルは、この点の判断を訴訟経済を理由に控えた。

G. 農業協定 4.2 条

さらに米国政府は、日本の措置が農業協定 4.2 条に反すると主張し、それに対して日本政府は、日本の措置が SPS 協定に合致している以上、農業協定 4.2 条違反とはならないと反論した。

この点についてパネルは、日本の措置が S P S 協定に反していると判断したことを根拠に農業協定 4.2 条の判断は控えた。

III. 解説

1. 本件は日本が 21.5 条パネルに訴えられた初のケースである（日本が 21.5 条パネルに訴えた例もない^{*)}）。パネル報告採択後の経過は次の通りである。本パネル判断を受けて農水省は、2005 年 8 月 25 日に、①果実の成熟検査の追加、②輸出園地の指定、園地検査および果実の表面殺菌の廃止、③カリフォルニア州の輸入解禁対象地域に追加を実施した。これは、検疫措置を①のみに限定した、すなわちパネルが支持した米国の主張を全面的に採用したことを意味する。当然のことながら米国はこの措置に同意した。
2. 日本政府が米国に WTO 紛争解決手続に訴えられて敗訴し、その履行措置として従来のリンゴの検疫措置を緩和した措置を提示したが米国はそれに満足せず、米国が訴えた 21.5 条パネルで、履行措置が再度 SPS 協定 2.2、5.1 および 5.6 に反すると判断された。パネルの判断がこのようなものになった原因は、日本政府が提示した証拠が、実験室でのものであって実際の状況についての研究結果ではなかったことである。これは、「オーストラリア・サーモン」ケースの「可能性

(likelihood)』では足りないとした判断が受け継がれたものとみることができる。本パネルの争点は、SPS協定によって要求される科学的評価がどのようなものでなければならないか、具体的には、実験室のもので足りるか、実際の商業的な場面への適用可能性を明確に示すものまで要求されるかに尽きる*4。

元パネル・上級委は、検疫措置をとる日本側が科学的証拠を提示する責任があるとして米国を勝訴させたが、科学的証拠がどのようなものでなければならないかは示さなかった。日本政府は実験室のデータをもって科学的証拠足りうと考えて、その実験結果に基づいて新たな検疫措置を採用したが、21.5条パネルはそれでは科学的証拠とは言えないと判断した。農産物の検疫措置において「科学的証拠」が何を指すかを判示した点において重要であると捉えることができる。

しかし、環境法では事前に予防的措置を講ずることを認めるとの予防原則乃至予防的アプローチの採用が強く主張され、一般的な支持を得ている状況である。そういう状況のなかで、実験室の中とはいえ、火傷病の感染の可能性が示されたにもかかわらず、それが実験室内のものにすぎないとして科学的証拠には当たらないとしたことは、火傷病が環境上のインプリケーションを持つことを考えると、少し厳しすぎるような感じもする。

他方、パネル報告では実験室内でのものであることが科学的証拠に当たらない理由とされたが、日本政府が推薦した専門家も含めて、パネルが科学面での鑑定を依頼した専門家全員が日本政府の提示した研究結果を一顧だにしなかったのは、実際には研究の質に問題があったと見なされた可能性がある。日本政府の挙げた研究がすべて日本国内で日本人によって行われたものであり、しかも国際的な学術評価システムをパスしていないものがほとんどであるという指摘が（5件中1件のみ、その1件も国際基準のpeer reviewにさらされていない）報告書中に記載されているのは、このような点を示唆しているのかもしれない。少なくとも履行措置を科学的に裏付ける研究が日本だけではなく、外国でも実施されていれば、判断が異なった可能性があるのではないか。

この点は2つの問題に関わる。第1に、本パネルが、実験結果が実験室内のものだけでは足りず、実際の商業上の状況のものでなければならないと述べたことはそれほど大きな意味がないと解されるかもしれない。通常、実験室内で実施された実験結果でも、調整を施すことによって実際の商業的な状況への適用可能性が証明されうると考えられる。このような見方が可能であれば、本パネルの判示の意味はそれほど大きくないことになる。

第2に、日本の研究成果が科学的証拠として承認されなかったことが、研究の

質の低さに起因しているとするれば、このような研究態勢を組んだ農水省の責任は重大であるといわなければならない。本パネルは、病変のないリンゴの成果であれば火傷病細菌の侵入経路になるとすること等について科学的証拠がないと言っただけで、このようなリンゴによって火傷病細菌が侵入することはない等と判断したわけではない。本パネル報告後に日米間で合意された措置によってでは火傷病菌が侵入する恐れが否定できないとの評価が散見される*5。もしこの評価が真実であり、実際にも火傷病が日本に侵入するような事態になれば、国際的な支持を獲得できないような研究態勢を組まなかった農水省の責任は大きいと言わなければならない。

<参考文献> 注に掲げたもの。

*1 公正貿易センター『ガット・WTOの紛争処理に関する調査XIV』(2004)199頁以下(平覚執筆)参照。

*2 日本政府は元パネル・上級委で「病変のない成果」かどうかは主観的判断にすぎないと主張した。

*3 21.5条パネルに関する問題点については、Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law*(2003), pp.188-196. 参照。

*4 この点に関しては、Theofanis Christoforou, "WTO Panels in the Face of Scientific Uncertainty," in Friedl Weiss, *Improving WTO Dispute Settlement Procedures*(2000), pp.243ff参照。

*5 <http://www.toonippo.co.jp/shasetsu/sha2005/sha20050828.html>