

コスタリカ-メキシコ産生アボカドに対する輸入制限措置(*Costa Rica - Measures Concerning the Importation of Fresh Avocados from Mexico*) (DS524)

パネル報告書(2022年5月DSB採択)

【概要】

小林友彦(小樽商科大学)

I. 事実関係

本件(DS524)は、有害動植物(特にASBVd)の侵入等を防止するという観点から生鮮アボカドに対してコスタリカが2015年5月に適用開始した輸入制限措置について、危険性評価に瑕疵がある等としてメキシコがSPS協定との整合性を争った事案である。パネルは2022年4月に加盟国配布した報告書において、危険性評価に瑕疵があったこと等に基づいてSPS協定違反があると認定し、コスタリカに対して是正を勧告した。

II. 主要論点と結論

A. 前提的な論点

1. SPS措置該当性(論点a): 何がSPS措置を構成するか

→上記①輸入規制を設けた2本の決議がSPS措置であるのに対し、②危険性評価を行った2本の報告書はそれ自体で対象産品を保護するわけではないし、③危険性分析マニュアルについては危険性評価や輸入制限措置にどう影響したか申立国が十分に立証しなかった。しかし、上記①の協定適合性審査には上記②と③の検討が必要なため、あわせて検討する。

2. コスタリカ国内ですでにASBVdが存在するとメキシコは示したか

→メキシコの提示した証拠は、分析能力の信頼性、分析結果の正確性や関連性に限界があることから、コスタリカ国内でASBVdが発生している事実を証明するものではない。

B. コスタリカによる危険性評価は適切か(SPS協定2.2条・5.1条・5.2条・5.3条)(論点b)

→コスタリカによる危険性評価のうち、自国内にASBVdが未発生だとの認定については、そもそも一般的な監視制度が不十分であるのに加え、個別の評価においてもサンプリングやラボ分析の能力・方法・検証に瑕疵がある。科学的証拠に基づいていないだけでなく、評価を行うにあたって論証を欠いているため、正当に科学的(legitimately scientific)なものとして客観的に正当化できない。また、有害動植物の侵入等に関して、とりうるSPS措置の選択肢に照らしてどのような蓋然性があるかについても科学的証拠と論証が欠けているため5.1条に違反する。入手可能な科学的証拠の考慮等を怠ったため5.2条にも違反し、関連する経済的要因の考慮を怠ったため5.3条にも違反する。危険性評価にこのような瑕疵がある以上、それに基づいて発動されたSPS措置と危険性評価との間の客観的・合理的な関係も確立できないという点でも、5.1条に違反する。また、本件においては科学的根拠や論証の不備を理由として5.1条・5.2条・5.3条の違反を認定したことから、2.2条にも違反する。

**C. SPS 措置が過度に貿易制制的か (SPS 協定 5.6 条) (論点 c)**

→「最高」(maximum)水準の保護を ALOP として設定したことについて、ASBVd の侵入等を防止するための合理的努力と危険性の最小化のための対応をするものとコスタリカは一貫性をもって説明しており、そのような質的表現を用いた ALOP は 5.6 条の下で十分な正確性を有する。危険性評価における瑕疵が ALOP 設定に及ぼす影響について申立国は十分に立証しなかったし、申立国が提案した 2 つの代替措置は当該 ALOP を達成するものではない。

**D. SPS 措置が恣意的・不当な差別または偽装貿易制限か (SPS 協定 5.5 条) (論点 d)**

→同じ ALOP の下で異なる取扱いをすること自体は禁じられないものの、①ASBVd 発生国産アボカドとコスタリカ産アボカドの間の差異、②メキシコ産アボカドと他の ASBVd 発生国産アボカドの間の差異、③ASBVd 発生国産の消費用アボカドと栽培用アボカド苗の間の差異、という 3 つの状況のうち、上記①については、比較可能な状況での差別または偽装された貿易制限に該当するため **5.5 条と 2.3 条に違反**する。

**E. SPS 措置を取る際に地域的特性に対応した調整を行ったか (SPS 協定 6.1 条) (論点 e)**

→まず、有害動植物の発生の頻度と撲滅等の計画の双方について、原産地 (コスタリカに輸入されたアボカドの生産国) の特性については申立国がパネル設置要請において明示しなかったためパネルの検討事項外である。仕向地 (コスタリカ) の特性の考慮の適切性については、コスタリカによる危険性評価には瑕疵があるものの、それが 6.1 条の義務とどう関わるか申立国は十分に主張立証しなかった。国際機関の指針等についても立証不十分だった。

**F. 国際基準との措置の調和を追求したか (SPS 協定 3.1 条・3.3 条) (論点 f)**

→リスク評価や差別適用に関する主張と重複しており、それらについてすでにパネルは検討・判断済みであるため、訴訟経済の観点から判断を差し控える。

**G. SPS 協定への一般的適合性を満たすか (1.1 条および 1.2 条) (論点 g)**

→上述の通り本件措置の SPS 協定違反を認定したため、その帰結として **1.1 条第 2 文および 2.1 条に違反**すると認定する。

**H. GATT に適合するか (GATT 3 条 4 項・11 条 1 項・20 条 b 号) (論点 h)**

→紛争処理のために不可欠ではないので、訴訟経済の観点から判断を差し控える。

**III. 判断の意義**

- 証拠と論証の双方に基づく「正当な科学」(legitimate science)性が必要とされる点等、多くの論点について先例を踏襲し、条文解釈の整理・確立に貢献した。
- 事実認定として(a)コスタリカ国内に ASBVd が存在するとのメキシコの主張と(b)コスタリカ国内に ASBVd が存在しないとのコスタリカの主張の双方を退けたため、5.1～5.6 条違反の有無に関する多面的検討のための証明責任の配分は変わらなかった。
- ALOP へは相当程度の謙抑が示されており、「最高」水準といった質的表現であっても、それが何を指すのかについて一貫した説明ができれば許容されることが示された。

- メキシコ産アボカドと他の ASBVd 発生国産アボカドの取扱いの差異に関し、証明書を発行しないとメキシコが判断したから違いを甘受すべきだとの姿勢は、「不当な差別」性の観点からは議論の余地がないか。
- 6.1 条に関する検討事項から原産地（メキシコ等の輸出国）の状況が除外されたことは、関心事項について過度に簡略化しないよう注意することの重要性を示唆する。

コスタリカ－メキシコ産生アボカドに対する輸入制限措置(*Costa Rica – Measures Concerning the Importation of Fresh Avocados from Mexico*) (DS524) パネル報告書  
【本文】

小林友彦  
(小樽商科大学)

## I. 事実関係

本件 (DS524) は、有害動植物 (特に ASBVd) の侵入等を防止するという観点からメキシコ産生鮮アボカドに対してコスタリカが 2015 年 5 月に適用を開始した輸入制限措置について、SPS 協定との整合性が争われた事案である。メキシコで ASBVd が発生していたことについて争いはなかったものの、コスタリカが SPS 措置を採用する前提として自国内で ASBVd が発生していないと判断したことの科学的正当化可能性を含む危険性評価の当否や (論点 b)、設定された ALOP の正確性や (論点 c)、異なる状況・状態のアボカドの間の取扱いの差異の当否 (論点 d) 等が問題とされた。

2022 年 4 月に加盟国配布した報告書においてパネルは、危険性評価に瑕疵があったこと等に基づいて SPS 協定違反があると認定し、コスタリカに対して是正を勧告した。事前に MPIA 合意がなされていたものの、本件パネル報告書は上訴されずに DSB で採択された。

## II. 手続の経緯

### A. 手続の経過

<日程>

- 2017 年 3 月 18 日 協議要請
- 2018 年 11 月 22 日 パネル設置要請
- 2019 年 10 月 29-30 日 第 1 回パネル会合
- 2019 年 12 月 18 日 SPS 協定 6.1 条に関する先決的裁定の発出
- 2020 年 5 月 29 日 DSU25 条に基づく仲裁手続合意 (WT/DS524/5) を DSB 通知
- 2021 年 3 月 9-11 日 第 2 回パネル会合 (オンライン開催)
- 2022 年 4 月 13 日 加盟国に報告書の発出
- 2022 年 5 月 18 日 [コスタリカが本件措置を撤廃 (Res. DSFE-004-2022)]
- 2022 年 5 月 31 日 DSB 採択

<パネリスト> (当事国の合意による)

Mr. Gary HORLICK,<sup>1</sup> Mr. Alejandro BUVINIC,<sup>2</sup> Ms. María de Lourdes FONALLERAS

<sup>1</sup> DS366 と DS457 でも、当事国の合意に基づきパネルの長を務めた。

<sup>2</sup> フルーツネクターの輸入に関するグアテマラの SPS 措置をめぐるパナマとグアテマラの間で生じた紛争 (*Guatemala - Procedimientos de Deshabilitación*, MSC-01-16) において、中米経済統合事務局

< 第三国参加 >

カナダ、中国、エルサルバドル、EU、ホンジュラス、インド<sup>3</sup>、パナマ、ロシア、米国

**B. 申立国の主張**

- a. メキシコの付託した文書のすべてが SPS 措置に該当する
- b. 本件措置は適切なリスク評価がなされていないため、SPS 協定 2.2 条、5.1 条、5.2 条および 5.3 条に違反する
- c. 本件措置は過度に貿易制限的であるため、SPS 協定 5.6 条に違反する
- d. 本件措置は差別的に適用されているため、SPS 協定 2.3 条および 5.5 条に違反する
- e. 本件措置は地域的特性に適合させていないため、SPS 協定 6.1 条に違反する
- f. 本件措置は調和義務に適合していないため、SPS 協定 3.1 条および 3.3 条に違反する
- g. 本件措置は SPS 協定との適合性が確保されていないため、SPS 協定 1.1 条および 2.1 条に違反する
- h. 本件措置は GATT3 条 4 項・11 条 1 項に違反する

**III. パネルの判断**

**A. 前提的な論点**

**1. SPS 措置該当性 (論点 a)**

a. 当事国の主張

メキシコは、①対象産品に関する輸入規制を設けた 2 本の決議 (DSFE-002-2018 および DSFE-003-2018) 上の要件、②対象産品の危険性評価を行った 2 本の報告書 (ARP-002-2017 および ARP-006-2016)、および③危険性分析マニュアル NR-ARP-PO-01\_M-01 を一体として (jointly) SPS 措置を構成すると主張した (para. 7.29)。

これに対しコスタリカは、2 本の報告書 (上記②) とマニュアル (上記③) については、SPS 協定付属書 A の 1. にいう SPS 措置の定義に当てはまらないし、国際貿易に影響を及ぼすものだとも示されていないと主張した (para. 7.33)。

b. パネルの判断

第 1 に、メキシコの提起した文書が紛争処理手続上の措置に該当するかが問題となる。「措置」の定義は DSU に明文規定がないものの、本件においてメキシコが特定した文書はパネル設置要請において特定されており、コスタリカの作成したものであるから、紛争処理手続上の措置に該当する (para. 7.45)。このうちマニュアル (上記③) はパネル設置要

---

(SIECA) 仲裁手続の申立国側選任仲裁人を務めた。

<sup>3</sup> 他の多くの第三国参加国と同様に WTO 紛争処理手続での SPS 紛争の経験があるのに加え、特に輸入アボカドに対する SPS 措置について、2014 年 9 月の SPS 委員会でチリから問題提起されたことがある。  
*Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures: Summary of the Meeting of 9-10 July 2014 - Note by the Secretariat, G/SPS/R/75 (18 September 2014), p. 7.*

請時点では失効していたものの、その効果が残存している限り、検討対象から排除されることはない(para. 7.53)。

第2に、パネルはメキシコの主張する措置を個別に分析できるかが問題となる。この点、それぞれがパネルの付託事項に含まれている以上、個別に検討することは妨げられない(para. 7.65)。

第3に、上記措置に対してSPS協定が適用されるかが問題となる。SPS協定が適用されるには、(i)問題となる措置がSPS協定附属書A上のSPS措置に該当すること、および、(ii)当該措置が直接または間接に国際貿易に影響を及ぼすものであることを累積的に充足することが必要となる(para. 7.69)。まず上記②の2本の決議については、有害動植物の害を受けないよう公益の観点から義務的措置をとるものであることから附属書A上の定義に該当するし(para. 7.91)、そこで定められた条件を遵守しない限り輸入が禁止されることから、対象製品の輸入条件を変更する効果を有する点で国際貿易にも影響を及ぼすため(para. 7.102)、SPS協定が適用される。次に、上記②の2本の報告書については、それ自体がSPS措置に該当しうるかが問題となる(para. 7.126)。たしかにコスタリカのSPS政策と密接に関連はしているものの(para. 7.134)、対象製品に関連する有害動植物の危険性評価を行うのみであって、それ自体で対象製品の保護を行うわけではない(paras. 7.135 & 7.142)。しかも、附属書AにおいてSPS措置の定義とは別に科学的評価の定義を設けていること(para. 7.153)、科学的評価が5.1条に基づいてなされたかという問題と科学的評価がSPS措置かという問題は異なることから(para. 7.161)、2本の報告書をSPS措置と捉えることはできない(para. 7.162)。また、報告書そのものが国際貿易に影響を及ぼすわけでもない(para. 7.194)。そして、上記③のマニュアルについては、それが危険性評価や輸入制限措置の決定においてどのように用いられたのかについてメキシコが説明・根拠提示しなかったため(para. 7.210)、SPS措置の定義に該当しないし(para. 7.212)、決議が国際貿易に影響を及ぼしたことを超えて、マニュアルそのものが国際貿易に影響を及ぼしたかについてもメキシコは説明・証拠提示しなかった(para. 7.230)。

第4に、パネルは上記措置をまとめて分析できるかが問題となる。本件でメキシコが提起した文書は一体として条件を設定しているわけではないため、報告書(上記②)とマニュアル(上記③)はそれ自体でSPS措置を構成するわけではない(para. 7.260)。しかしながら、SPS措置を構成する2本の決議の協定適合性を審査するにあたっては、その基礎となった上記の報告書とマニュアルを必然的に検討することとなる(para. 7.264)。それゆえ、それらが決議(上記①)と一体としてSPS措置を構成するわけでもないものの、紛争の明確な解決を確保するという観点から、決議を解釈するにあたって、報告書とマニュアルも合わせ読み、それらについても必要な判断と勧告を行うこととする(para. 7.267)。

## 2. コスタリカ国内でのASBvdに関するメキシコによる証明の成否

### a. 当事国の主張

メキシコは、コスタリカによる危険性評価の瑕疵を主張するのとは別に、コスタリカ国

内で ASBVd が発生していると、事実問題として主張した (para. 7.269)。具体的には、コスタリカ国内の研究機関による分析メモや貿易関係者の陳述書、本件措置発動の前に 20 年以上にわたってメキシコ産アボカドを輸入してきたこと、他の ASBVd 発生国からアボカドを輸入していること等を理由に、コスタリカ国内ですでに ASBVd が発生していると推認できると主張した (para. 7.270)。

これに対しコスタリカは、メキシコの示した証拠は不十分であるのに加え、コスタリカは国内における ASBVd の不存在を積極的に証明できると主張した (7.275)。

b. パネルの判断

メキシコの提示した事実は、分析能力に限界があるとか (para. 7.284)、信頼性に欠けるであるとか (para. 7.287)、分析結果の正確性が確かでないとか (para. 7.294)、関連性が明瞭でないとかの理由から (para. 7.308)、コスタリカ国内で ASBVd が発生しているという事実を証明するものではない。もちろん、これはコスタリカ国内において ASBVd が発生していないか否かの証明 (III.B.2.b で後述：パネル報告書 7.4.5.1 節参照) とは区別される (para. 7.310)。

**B. 危険性評価の適切性 (SPS 協定 2.2 条・5.1 条・5.2 条・5.3 条) (論点 b)**

<p><b>附属書 A 定義 (抜粋)</b></p> <p>4. 「危険性の評価」とは、適用し得る衛生植物検疫措置の下での輸入加盟国の領域内における有害動植物若しくは病気の侵入、定着若しくはまん延の可能性並びにこれらに伴う潜在的な生物学上の及び経済的な影響についての評価又は飲食物若しくは飼料に含まれる添加物、汚染物質、毒素若しくは病気を引き起こす生物の存在によって生ずる人若しくは動物の健康に対する悪影響の可能性についての評価をいう。</p>
<p><b>第 5 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 (抜粋)</b></p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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</p> <p>輸入加盟国の領域における防除又は撲滅の費用</p> <p>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</p>
<p><b>第 2 条 基本的な権利及び義務 (抜粋)</b></p> <p>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、第 5 条 7 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。</p>

## 1. 当事国の主張

メキシコは、コスタリカによる危険性評価が科学的根拠を欠く等の理由で、SPS 協定 5.1 条、5.2 条および 5.3 条に違反すると主張した(para. 7.311)。

これに対しコスタリカは、メキシコが上記のような協定違反の証明に失敗したと主張した(para. 7.312)。

## 2. パネルの判断

### a. 条文解釈

SPS 措置と科学的根拠の間に合理的または客観的な関係が必要とされるというのは、SPS 協定 2.2 条と 5.1 条と 5.2 条に通底する要請である(para. 7.331)<sup>4</sup>。5.1 条適合性の分析には、5.2 条に列記された要素が考慮されたか否かの評価が含まれる(para. 7.344)。

SPS 協定附属書 A において定義されるところの危険性評価を 5.1 条と整合的に実施するには、以下の 3 段階の要件を累積的に充足することが求められる：①国内への侵入、定着または蔓延（以下、「侵入等」と略する）を防止しようとする病気および病気の侵入等に伴う潜在的な生物学上・経済的な影響を特定すること、②上記の侵入等および影響の蓋然性を評価すること、③とりうる SPS 措置の下での上記の侵入等の蓋然性を評価すること(para. 7.322)。なお、侵入等の可能性があるかと判断するのみでは十分ではなく、蓋然性があるか否かの評価が必要であり(para. 7.323)、その評価に一定の水準の客観性が備わっていることが求められる(para. 7.334)。

パネル自身が危険性評価を行うのでは DSU11 条の権限を逸脱することになるため(para. 7.318)、被申立国による危険性評価が(a)関連する科学的証拠と(b)一貫した論証とに基づいたものであるか、その意味において客観的で正当化可能なものかを審査(review)することがパネルの任務である(para. 7.320)。上記(a)は、必ずしも多数意見でなくとも良いが、必要とされる科学的・方法論的強靭さを備え(para. 7.328)、関連する学術界において正当な科学(legitimate science)だと考えられるような典拠に基づいているかが問われる(para. 7.327)。上記(b)は、十分な科学的根拠によって結論が支持されるか、という意味で危険性評価の理由づけに客観性と一貫性があるかが問われる(para. 7.329)。パネルは、まず上記(a)の条件を満たす正当な科学的証拠があることを確認した上で、それに依拠する際の理由と結論が上記(b)の要件を満たすかを検討する必要がある(para. 7.330)。

次に 5.2 条は危険性評価にあたって考慮すべき要素を列記するものの、それは限定列挙ではなく、入手可能な証拠をそれ以外の要素とともに考慮することを求めている(para. 7.336)。なお、その際は実験室における状況のみならず現実世界における状況も勘案することが必要とされる。けっきょく、5.2 条に適合的に考慮したか否かは、危険性評価の際の結論と科学的証拠の間の関係によって決まる。

---

<sup>4</sup> 先例として引用された豪州りんご(DS367)上級委員会報告書(paras. 203-216)が 5.1 条と 5.2 条に限定して論じたからであって、5.3 条を排除する趣旨とは思われない。本パネルは、5.1 条解釈の一環として 5.2 条と 5.3 条の要素考慮の適否を検討した(para. 7.393)。



これに対して 5.3 条は、危険性評価と措置の決定の両段階において考慮すべき経済的要因を限定列挙する (para. 7.7.346)。ただし、本条に従って考慮した上で特定の行動をとることまでは義務付けられないので、本条の違反があると主張する側が、当該考慮を怠ったことを示す責任を負う (para. 7.348)。

2.2 条は、SPS 措置と科学的証拠の間に合理的または客観的な関係があることを求める (para. 7.367)。同条は、より特定された義務を定める 5.1 条や 5.2 条の規定に依存するため、反証可能な推定にとどまるとはいえ (para. 7.410)、5.1 条や 5.2 条の違反があれば 2.2 条の違反があると推定される (para. 7.364)。

#### b. コスタリカによる ASBVd 不存在宣言についての事実問題としての検討

コスタリカにおいて ASBVd が発生しているか否かは、危険性評価の基礎となる重要な事実であるところ (para. 7.424)、コスタリカがその不存在を主張するのであれば、証明責任はコスタリカ側にある。パネルの任務は、コスタリカによる宣言が正しいか判断することにあるのではなく、それが正当な科学に基づく客観的評価と言えるかどうかについて、DSU11 条によって与えられた権限内で検討することにある (paras. 7.426 & 7.453)。

この点、ASBVd に関するコスタリカの一般的監視活動は、危険性評価の一環としてコスタリカが自国内に ASBVd が存在しないと認定したこと（以下、「ASBVd 不存在宣言」）を正当化するに足るものではない (para. 7.489)。また、サンプリングの方法についても手法が確立していない等の瑕疵が多数見られたし (paras. 7.724, 7.732, 7.738, 7.792 等)、得られたデータの研究分析にも不十分な点があった。それゆえ、コスタリカによる ASBVd 不存在宣言は、科学的信頼性を欠くことから、正当な科学に基づくものではない (para. 7.861)。

#### c. 5.1 条・5.2 条・5.3 条適合性

上述 (III.B.2.a: パネル報告書 para. 7.322 参照) した 5.1 条適合性判断のための 3 段階の要件のうち、第 1 段階 (病気等の侵入等とその影響の特定) については、適切に特定されており充足している (para. 7.875)。次に第 2 段階 (それらの蓋然性の分析) については、危険性分析マニュアルが固定書式を用いており柔軟性に欠けるし (paras. 7.896 & 7.909)、蓋然性の判断について論証 (理由付け) がなされていない (paras. 7.896 & 7.904)。また、危険性評価に大きな影響を与えうる消費生鮮アボカドの目的外使用の実態について (para. 7.935)、適切に証拠収集されておらず (para. 7.958)、目的外使用として想定される規模についての記述がなく (para. 7.986)、収集された資料について適切に反映されていない (para. 7.1037)。同様に大きな影響を与えうる自然発芽についても (para. 7.1072)、想定される規模についての記述がなく (para. 7.1102)、収集された資料について適切に反映されていないし (para. 7.1142)、土壌気候的条件について考慮されていない (para. 7.1168)。さらに侵入の蓋然性については、侵入経路の特定は適切になされていたものの、運搬過程でのウイルスの生存可能性について十分な記録がなされておらず (para. 7.1228)、伝染のしやすさについて透明性のある説明がなされておらず (paras. 7.1239,

7.1241, 7.1250)、他国による規制に関する言及においても十分な比較分析がなされておらず(para. 7.1259)、危険性の段階評価についても、証拠や論証が不十分なために客観的に正当化できない(para. 7.1265)。定着と蔓延の蓋然性についても、科学的証拠と判断の論証の双方において瑕疵がある(paras. 7.1328 & 7.1378)。潜在的な生物学的・経済的影響についても、結論に対して評価や説明がなされていない(para. 7.1407)。コスタリカの依頼した科学的証拠の多くは信頼しうるものであり、関連性や特定性の点でも適切であったものの、それらの質についての分析が欠けていた点で、論証に瑕疵がある(para. 7.1443)。科学的不確実性についても、コスタリカによる危険性評価は不確実性の特定と記録が欠けていた点で瑕疵がある(para. 7.1446)。最後に第3段階については、問題となる危険性に対処しうる複数の措置の可能性について特定して検討することが求められるところ、最終的に採用した措置以外の選択肢を示さず、なぜ最終的な措置を選択するに至ったのかの説明も欠いている(para. 7.1496)。以上より、第2段階と第3段階の要件を充足しない。それゆえ状況に応じた適切な考慮もあり得ないので(para. 7.1513)、5.1条に違反する。

さらに、入手可能な科学的証拠については、5.1条との適合性判断の過程で考慮要素に関して瑕疵があると認定されたことから(para. 7.1611)、5.2条の違反も認定できる(para. 7.1633)。また、関連する経済的要因の考慮を怠ったため5.3条にも違反する(para. 7.1686)。この意味で、本件報告書に示された危険性評価は、5.1条が求める科学的証拠と論証に基づいたものでなく、また、5.2条および5.3条が求める要素の考慮もなされていない(para. 7.1688)。

危険性評価そのものが客観的に正当化できない以上、SPS措置と危険性評価との間の客観的または合理的な関係も確立することはできないので(para. 7.1705)、5.1条の違反がある(para. 7.1706)。同様に、危険性評価の段階のみならずSPS措置の決定の段階においても適切な考慮を行うことを求める5.3条にも違反する(para. 7.1723)。

#### d. 2.2条適合性

本件では科学的根拠や危険性評価者による論証の不備を理由として5.1条・5.2条・5.3条の違反があると認定したことから、2.2条の違反もある(para. 7.1734)。

### C. 過度な貿易制限性の有無 (SPS協定5.6条) (論点c)

#### 第5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 (抜粋)

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。

## 1. 当事国の主張

メキシコは、コスタリカが「最高」(maximum)水準だと主張する ALOP は事実の客観的評価に即していないことから、5.6 条が求める十分に正確性のある ALOP を設定していないと主張した(para. 7.1737)。また、より貿易制限的でない代替手段として、(a)消費アボカドの種を目的外(栽培用)で使用することを防止するための規制を設けることと、(b)ASBVd 症状がないとの運搬証明書を要求することを提案した(para. 7.1738)。

これに対しコスタリカは、質的(qualitative)表現を用いた自国の ALOP が曖昧だとの主張は失当であり(para. 7.1739)、また、メキシコの主張する代替手段はコスタリカが設定した ALOP を達成しうるものではないため不相当だと主張した(para. 7.1740)。

## 2. パネルの判断

### a. 条文解釈

#### (1) ALOP の設定について

先例によれば、5.6 条が求める ALOP は目的を設定するものであって、それを達成するための装置が SPS 措置だと位置付けられる(para. 7.1748)。ALOP を数量的に表現することは求められないものの、どのように適用すべきか決せられないほど一般的・曖昧な表現にすることは禁止される(para. 7.1750)。ALOP を設定するのは各加盟国の専権事項であるものの、SPS 協定に適合的に適用するために十分な正確性を伴うものである必要がある。特定の SPS 措置を適用する前に ALOP が設定されていることが望ましいものの、不明確な場合はパネルが決定することもありうる(para. 7.1753)。パネルは事前に設定された ALOP を尊重することが期待されているものの、完全に謙抑することまで求められているわけではない。ALOP を全体(totality)として解釈・評価するにあたって、実際に適用された個別の SPS 措置を勧告することは妨げられない(para. 7.1756)。

#### (2) 貿易制限性について

5.6 条は、SPS 措置の貿易制限性に対して適切に制約することを目的としており(para. 7.1795)、ある SPS 措置が同条に違反すると示すためには、以下の3つの要素を累積的に満たす代替措置が存在することを証明する必要がある：(i)技術的・経済的な実行可能性を考慮して合理的に利用可能である、(ii)被申立国の ALOP を達成可能である、(iii)問題となっている SPS 措置よりも貿易制限の程度が相当に小さい(para. 7.1800)。なお、代替措置が被申立国において完全に新規な措置であることまでは求められない(7.1799)。

なお、上記の要素(i)については、執行における過誤の危険性を含む、現実世界における実行可能性の評価が求められる一方で(para. 7.1801)、代替措置を取ることによって行政的負担が生じること自体は、当該代替措置の実行可能性を損なうものではない(para. 7.1802)。次に、要素(ii)については、当初の ALOP が達成しようとする保護水準と、例示的に提案された代替措置が達成しようとする保護水準の両方を特定し、それらの比較を行う必要がある(para. 7.1804)。さらに、要素(iii)については、DS495 の上級委員会が解釈

したように補助金協定における「相当」(significance)性の解釈を参照しつつ、「相当に」であるか否かは対象産品に関して十分な規模または程度を備えていることが求められるものの、数量的な指標のみに依拠するのではなく、関係する市場の性質も考慮すべきである(para. 7.1808)。これら3要素のいずれかでも満たさなければ、5.6条の違反に関する主張は退けられる(para. 7.1811)。コスタリカによる ASBVd 不存在宣言に瑕疵があったからといって、この証明責任が転換するわけではない(para. 7.1847)。

#### b. 5.6条適合性

##### (1) 本件 ALOP の設定について

「最高」水準の保護について、ASBVd の侵入等を防止するために取りうる全ての合理的努力をすること、および、有害動植物の侵入等の危険性をできる限り最小化するために必要な措置を取ることを指すとコスタリカは説明しており、そのような質的表現を用いた ALOP は、先例に照らしても 5.5 条および 5.6 条に基づいて十分な正確性を有するものだと考えられる(para. 7.1788)。また、当該 ALOP を達成するための自らの SPS 措置について、コスタリカは一貫性のある説明をした(para. 7.1789)。メキシコは、コスタリカによる危険性評価において ASBVd 不存在宣言に瑕疵があったことを示したものの、それがどのように ALOP 設定の適切性に影響するかについてまでは十分に説明しなかった(para. 7.1791)。それゆえ、「最高」水準として表現される本件 ALOP は十分な正確性を備えている。

##### (2) 貿易制限性について

代替措置が本件 ALOP を達成しうるかが当事国間の争点であるため、まず上記の要素(ii)について検討する(para. 7.1813)。まず、メキシコによって提案された代替措置(a) (目的外使用の規制)については、従来からコスタリカ国内においても消費生鮮アボカドの種を栽培目的で利用することへの規制が推奨されてきたこと自体は代替措置としての的確性を損なわないものの、当該代替措置でもって本件 ALOP を達成するに十分かが問われる(para. 1841)。この点、コスタリカにおいて国境措置と国内措置とは ALOP を達成するために一体として機能することが意図されているところ(para. 7.1857)、国内での ASBVd の存否に関する判断に瑕疵があることから、国境措置なしに目的外使用を規制する国内規制を導入することがどのような効果を有するかについては判断しがたい(para. 7.1862)。しかしながら、証明責任はメキシコが負っている。メキシコはコスタリカ国内で ASBVd が発生していることの証明に失敗した(上述 III.A.2: パネル報告書 7.3 節参照)ことを含め、当該代替措置が本件 ALOP を達成しうることを十分に示さなかった(para. 7.1864)。次に、代替措置(b) (運搬証明書)については、たしかに目視での検品を通して有症状の産品の侵入は防止できるものの、コスタリカの懸念しているのは無症状の産品の侵入であるため(para. 7.1882)、本件 ALOP を達成するものとは言えない(para. 7.1889)。それゆえ、2つの代替措置のいずれについても、要素(ii)を充足しない。

分析の網羅性を確保するという観点から他の要素についても検討したところ(para.

7.1984)、2つの代替措置はいずれも要素(i)を充足し(paras. 7.1905 & 7.1913)、要素(iii)についても充足する(para. 7.1934)。しかし、累積的な要素の1つを満たさないため、結論としてメキシコの主張を退ける(para. 7.1937)。

#### D. 恣意的・不当な差別または偽装された貿易制限 (SPS 協定 5.5 条) について (論点 d)

##### 第 5 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 (抜粋)

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差別を設けることが、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、そのような差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。

##### 第 2 条 基本的な権利及び義務 (抜粋)

3. 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の間(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ことを確保する。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。

#### 1. 当事国の主張

メキシコは、本件措置において(a) ASBVd の発生している国から輸入される生鮮アボカドと、ASBVd 発生国の蓋然性がある(とメキシコが主張するところの) コスタリカ産生鮮アボカドとの間、(b)メキシコから輸入される生鮮アボカドと他の ASBVd 発生国のうち ASBVd 不感染証明書を発行している国(ペルーとグアテマラ)から輸入される生鮮アボカドとの間、(c) ASBVd 発生国から輸入される消費用生鮮アボカドと栽培用アボカド苗との間、の少なくとも3つの比較可能な状況において、それぞれ異なる水準の保護を採用しており(para. 7.1940)、SPS 協定 5.5 条および 2.3 条に違反すると主張した。

これに対しコスタリカは、それらの状況はいずれも比較可能でないと主張した(para. 7.1941)。また、これらの主張はコスタリカ国内で ASBVd が発生しているという前提に全面的に依拠しているので事実として誤りであって、ASBVd が発生しているメキシコと発生していないコスタリカとの間で同様の待遇を保障することは求められないと主張した(para. 7.1942)。

#### 2. パネルの判断

##### a. 条文解釈

##### (1) 5.5 条について

パネルは、以下のように整理した。まず先例によれば、将来において達成すべき目標としての ALOP 概念の適用の一貫性を達成することが 5.5 条の目的なのであって、当該目標を設定するにあたって一貫性が義務づけられるわけではなく、恣意的または不当な非一貫性を避けることが求められるのみである(para. 7.1951)。

5.5 条の違反があるか否かの検討にあたっては、以下の 3 つの要素を充足するかが問題となる：(i) SPS 措置発動国が、複数の状況に対して別異の保護水準を設定したか、(ii) それら複数の保護水準が恣意的または不当な区別(distinctions)を設けるものであるか、(iii) 当該恣意的または不当な区別が差別または貿易の偽装された制限をもたらしている（そのように適用されている）か。これら 3 要素は累積的であるものの、それぞれ個別に検討する必要がある(para. 7.1953)。なお、5.5 条違反を主張する国がこれら 3 要素を全て立証しなければならず、そのうち 1 つでも充足しなければ、5.5 条の違反は認定されない(para. 7.1979)。

上記の要素(i)の検討にあたっては、①異なるが比較可能な複数の状況について、②異なる複数の ALOP が存在するかどうかが問われる(para. 7.1954)。この点、上記①にいう比較可能性を示すためには、比較可能性をもたらすに「十分な何らかの共通の要素」(some common elements sufficient)が存在する必要がある。先例においては、同一または類似の有害動植物の侵入等の危険性や、同一または類似の潜在的な生物学上のまたは経済的な影響の危険性があれば、比較可能となることが示された(para. 7.1957)。また、上記②にいう異なる ALOP とは、措置発動時に措置発動国が適当だと判断したものであれば足りるのであって、それに先立ってリスク評価を行っておくことまでは求められていない(para. 7.1959)。次に見る要素(ii)の検討の結果として恣意的または不当な区別があると認定されれば、それに付随して、上記②にいう異なる ALOP の存在も認定されるだろう(para. 7.1960)。

上記の要素(ii)にいう「恣意的または不当な」の解釈にあたっては、2.3 条解釈にあたって関連するとされる GATT20 条における用語の通常の意味の解釈を指針として、措置の目的との間の合理的関係があるかが問われる(paras. 7.1963 & 7.2070)。異なる待遇や異なる ALOP の適用を正当化するには、それが危険性への対処という目的と適合的(reconcilable)でありかつ科学的根拠を有するものであることが必要となる(para. 7.2073; →paras. 7.2089, 7.2100 & 7.2109)。なお、要素(ii)を充足すれば、それは実際的な効果として次に見る要素(iii)を充足する見込みへの警告信号の一つとなるものの、それでも要素(ii)と要素(iii)についてはそれぞれ検討を要する(para. 7.1966)。

上記の要素(iii)については、実際に SPS 措置が適用されるにあたって差別または偽装された貿易制限を構成するかが問題となるのであって、要素(ii)を充足したとしても、それは間接的な証拠の一つとなるにすぎない(para. 7.1969)。個別事案ごとに判断することになるものの、そのための 3 つの警告信号が先例によって示された。それは、(ア)保護水準の違いが恣意的または不当な性質(character)を有すること、(イ)保護水準の違いがかなり実質的(rather substantial)なものであること、および、(ウ)問題となる SPS 措置が 5.1 条および 2.2 条に違反していること、である(para. 7.1972)。なお、リスク評価が皆無であったり不十分であったりした場合は、当該措置は偽装された貿易制限であることが強く推認される。さらに、2 つの補助的な要素も先例によって示された。それは、①決定文の草案と最終版との間における、実質的であるにもかかわらず説明のない変更(substantial

but unexplained change)があること、および、②対象産品の国内移動に対する規制の不存在、である(para. 7.1974)。

(2) 2.3条について

2.3条は、恣意的または不当な差別をしないよう求める第1文と、偽装された貿易制限が行われないよう求める第2文からなる(para. 7.2144)。2.3条の義務は「基本的な権利及び義務」を定める2条の一部であり、そのうちALOPの適用に関しては5.5条が詳細に規定している(para. 7.2170)。

第1文の義務は、①異なる国の中で差別があるか、②当該差別が恣意的または不当であるか、③比較される国は同一または同様の条件にあるか、の3要素からなり(para. 7.2147)、それらについての検討は相互に関連してなされる(para. 7.2148)。「同一又は同様の」条件が何についてかは個別事案ごとに特定する必要があるものの、問題となるSPS措置が追求する目的や対応すべき危険性に関連するすべての条件を検討する必要がある。差別については、GATT1条1項や3条4項に加えて、20条柱書の解釈が有益な指針となり、目的との間の合理的連関(rational connection)の有無が問われるものの(para. 7.2153)、例外条項である20条と積極的に義務を課す2.3条とで法的性質の違いがあることには留意が必要である(para. 7.2155)。また、SPS協定5.5条における差別の解釈も指針となる(para. 7.2154)。

第2文にいう「国際貿易に対する偽装した制限」についても、同様にGATT20条柱書と類似に解釈することがありうる(para. 7.2157)。5.5条と2.3条とは同じ目的を有するという意味で密接な連関(close link)があり、5.5条の違反が認定されれば当然に2.3条第1文または第2文の違反が含意されるものの、5.5条の違反とならなくても2.3条第1文にいう恣意的または不当な差別を構成することはありうる(para. 7.2159)。

b. 5.5条適合性

表 5.5条違反が生じるか否かのチェックリスト

	(i)比較可能か	(ii)不当な区別か	(iii)差別・偽装か
(a) 墨とコスタリカ	✓	✓	✓
(b) 墨とペルー等	(✓)		
(c) アボカド種と苗	✓		

(1) ALOPが設定された状況の比較可能性(要素(i))

第1に、上述(III.D.1:パネル報告書 para. 7.1940参照)の問題状況(a)(ASBVd発生国産アボカドとコスタリカ産アボカドの間)については、本件措置の対象である生鮮アボカドは、ASBVd発生国産のものであろうとコスタリカ産のものであろうと、ASBVdの宿主となりうる点に違いはないし、ASBVdがいったん侵入等すれば同じ結果が生じる。それゆえ、これらは異なるものの比較可能である(para. 7.2007)。次に、ASBVd発生国に対して輸入規制しているのに対して、ASBVdに関してコスタリカ産アボカドに対しては何の規制もないという点で、両者の間では保護水準が異なる(para. 7.2013)。なお、メキシコが主張するよう

なコスタリカ国内での ASBVd の発生の有無は、要素(ii)に関わる問題である(para. 7.2015)。

第2に、上述の問題状況(b) (メキシコ産アボカドと証明書発行国産アボカドの間)については、これらのアボカドの間には証明書が発行されているか否かの違いがあるのみで、ASBVd の侵入等があれば同様に影響を受けるという点で、異なるが比較可能である(para. 7.2027)。次に、コスタリカは両者について植物検疫上の「最高」水準の保護という同じALOP を設定していると説明しており、そこに差異は見受けられないものの、メキシコは、証明書発行国産のアボカドについては緩和されたALOP を適用していると主張している。このような争いがあるため、先例に従い、要素(i)については判断を差し控えて要素(ii)の検討に移る(para. 7.2033)。

第3に、上述の問題状況(c) (ASBVd 発生国産の消費生鮮アボカドと栽培用アボカド苗の間)については、どちらも ASBVd の宿主になりうるし、感染した種を通じて伝染させる可能性がある。消費アボカドについては目的外使用または自然発芽がなされることが条件となるものの、いずれにせよコスタリカ自身がどちらも ASBVd の侵入経路になりうることを認めている点で、両者の危険性の水準が同じであるか否かにかかわらず、両者は異なるものの比較可能である(para. 7.2048)。次に、メキシコは栽培用の苗の方が危険性は大きいはずだと主張したものの、その理由は説明しなかった(para. 7.2050)。たしかにコスタリカは消費アボカドと栽培用アボカド苗とで異なる SPS 措置を取っており、後者のALOP は明示されていない。しかし、パネルの見解としては、コスタリカは両者について同一またはごく類似したALOP を設定しており、このことはメキシコも認めているように見受けられる(para. 7.2056)。

## (2) 恣意的で不当な区別の存否 (要素(ii))

第1に、上述の問題状況(a) (ASBVd 発生国産アボカドとコスタリカ産アボカドの間)については、取扱いが異なることをすでに確認した。メキシコはコスタリカ国内で ASBVd が発生していることの証明に失敗したものの(para. 7.2080)、コスタリカによる ASBVd 不存在宣言についても、科学的根拠を欠くものと認定された(para. 7.2090)。5.5 条の定める要素(ii)に違反しないためには上述のように目的整合的でありかつ科学的根拠を有することが不可欠であるため(para. 7.2089)、ASBVd が不存在とのコスタリカの主張も科学的根拠を欠き正当化できないのであれば(para. 7.2090)、恣意的または不当な区別が存在すると言える(para. 7.2091)。

第2に、上述の問題状況(b)については、同じく ASBVd 発生国であっても証明書発行国から輸入されたアボカドの方が緩い水準で規制されているとメキシコは主張したものの、メキシコ産のアボカドに対しても同一の措置・同一の輸入条件(証明書が付されていれば輸入可)が適用されているのであって、それに対して(ペルーやグアテマラと異なり)証明書を発行しないと判断したのはメキシコ自身である(para. 7.2101)。それゆえ、恣意的または不当な区別があるとは言えない(para. 7.2102)。



第3に、上述の問題状況(c)については、栽培用の苗の方が消費用の果実より危険性が大きいということはコスタリカも認識しており、前者について後者よりも厳しい輸入制限措置を適用していた。5.5条は異なる危険性に対して同一のALOPを設定することを禁じておらず、ALOPを達成するという目的に照らして取られる措置が異なるものとなることもありうる(para. 7.2112)。消費生鮮アボカドについてコスタリカによる危険性評価(ASBVD不存宣言)に瑕疵があると認定したとはいえ(para. 7.2113)、コスタリカが栽培用の苗と消費用の果実に対して同一またはごく類似した保護水準を設定すること自体は5.5条によって禁止されるものではない、また、実際に苗に対しては果実に対するよりも厳しい輸入制限措置が取られている。それゆえ、恣意的または不当な区別があるとは言えない(para. 7.2114)。

### (3) 差別または偽装された貿易制限の存否(要素(iii))

前節で見たように、差別に関してメキシコが提起した3つの問題状況のうち、問題状況(b)および(c)については恣意的または不当な区別の存在が示されなかったため、さらなる検討は必要ないはずである(para. 7.2117)。しかし、分析の網羅性を確保するため、この論点について、特に3つの警告信号に関して、問題状況(b)と(c)についてのメキシコの主張も検討対象とする(para. 7.2118)。

第1に、(ア)保護水準の違いにおける恣意的または不当な性質については、問題状況(b)および(c)についてはそもそも恣意的または不当な区別が存在しない。これに対し、問題状況(a)については、コスタリカによる危険性評価が正当な科学性を有しないと認定したことを踏まえて、科学的に正当化し得ない不当な区別がある(para. 7.2135)。第2に、(イ)保護水準の違いがかなり実質的(rather substantial)なものであるか否かについては、前節で見たように、問題状況(a)においてのみそのような違いが存在する(para. 7.2136)。第3に、(ウ)問題となるSPS措置が5.1条および2.2条に違反していることについては、上述のように、5.1条・5.2条・5.3条および2.2条の違反を認定する(para. 7.2137)。

それゆえ、上述の問題状況(a)については、3つの警告信号の全てが点灯していると判断できるため(para. 7.2138)、5.5条の違反があると認定する(para. 7.2139)。逆に、問題状況(b)と(c)については、メキシコが証明責任を果たさなかったため、その主張を退ける(para. 7.2140)。

### c. 2.3条適合性

5.5条におけるのと同じ理由で、上述の問題状況(a)については、2.3条第1文が禁止するところの恣意的または不当な差別があると認定する(para. 7.2174)。また、同条第2文が禁止する偽装された貿易制限は、同様に恣意的または不当な差別を伴う措置を含むものと読みうるため、上述の問題状況(a)については偽装された貿易制限だと認定する(para. 7.2175)。しかし、問題状況(b)および(c)についてはメキシコの主張を退ける(para. 7.2176)。

## E. 地域的特性に対応した調整 (SPS 協定 6.1 条) について (論点 e)

### 第 6 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 (抜粋)

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。

#### 1. 当事国の主張

メキシコは、以下の 2 点で SPS 協定 6.1 条の違反があると主張した：(1) 本件措置を取るにあたってコスタリカは、6.1 条第 2 文が求めるところの①自国または自国にアボカドを輸出する国における有害動植物の「発生の程度」(level of prevalence)の考慮、②「撲滅又は防除の計画」(eradication or control programmes)の有無、および、③関連国際機関が作成する「適当な規格又は指針」(appropriate criteria or guidelines)の考慮を適切に行わなかった；(2) 6.1 条第 1 文が求めるところの、自国または生産元国の地域的特性に対応して調整される(adapted)ことを確保することを怠った(para. 7.2180)。

これに対しコスタリカは、以下のように反論した：(1) メキシコの主張は主として ASBVd がすでにコスタリカに存在することを前提としたものであり、事実認定に誤りがある；(2) コスタリカは地域的特性について考慮した上で、ASBVd が不存在だとの認定の下に、調整は不要だと判断した(para. 7.2181)。

#### 2. パネルの判断

##### a. 条文解釈

まず 6.1 条の構造として、SPS 措置を取るにあたって対象産品の原産地または仕向地の地域的特性に対応した調整を確保するよう義務付ける第 1 文は、特定の地域の地域的特性を評価するにあたって有害動植物の発生の程度や撲滅・防除計画の有無や国際機関の規格・指針を考慮するよう義務付ける第 2 文よりも一般的な性質を有する(para. 7.2193)。第 2 文に従って要素の評価を行った上で第 1 文に従って調整を行うことが求められる(para. 7.2194)。第 1 文に定める義務を遵守するために第 2 文に定める考慮が義務付けられているのである(para. 7.2203)。6.1 条が課すのは継続的義務である一方で、どのように調整を確保すると決めるかについて、加盟国には一定の裁量が認められる(para. 2.2197)。

なお、第 2 文は関連するすべての要素の考慮を求めるものの、必ずしもその結果を具体的に反映させることまでは求められない(para. 2195)。また、6.1 条に基づく評価と 5.1 条から 5.3 条に基づく評価との間には重複が存在し、後者の作業の一部として前者の作業がなされる場合がありうる(para. 7.2196)。

##### b. 6.1 条第 2 文適合性

まず 6.1 条第 2 文について見ると、上記①(「発生の程度」)に関し、原産地(コスタリ

かに輸入されたアボカドの生産国)における地域的特性についてはパネルの検討事項外である。なぜなら、パネルは 2019 年 12 月 18 日の先決的裁定において(para. 1.33; see Preliminary Ruling of the Panel, WT/DS524/R/Add.1, Annex D-1)、メキシコがパネル設置要請の中で仕向地(コスタリカ国内)の状況についてのみ言及して 6.1 条を援用したことから、原産地の状況については請求から除外されたと判断したからである(WT/DS524/R/Add.1, Annex D-1, para. 3.18)。仕向地に特定して言及したのは請求(claim)ではなく主張(argument)として行ったものだとメキシコの主張に対してパネルは、詳細な理由づけなしに特定の瑕疵について言及しただけでは主張と捉えることはできないし(Ibid, para. 3.15)、コスタリカにとっての予期可能性もないとして(Ibid, para. 3.17)、退けた。なお、6.1 条第 1 文が単一の義務からなるか 2 つ(原産地と仕向地)の異なる義務であるかについては、判断する必要がないとした(Ibid, para. 3.14)。そのため、パネルの検討対象は、仕向地(コスタリカ国内)における地域的特性の考慮の適切性に限定される(para. 7.2214)。

コスタリカ国内での ASBVd 不存在宣言が国際基準に則ったものであったか否かはさておき、国際基準に則っていなかった場合に自動的に 6.1 条違反となるのかについてメキシコは説明しなかったため(para. 7.2217)、「発生の程度」について一応の証明を行ったとは言えない(para. 7.2219)。

次に、上記②(「撲滅又は防除の計画」)に関しても、同様に原産地については検討事項外である。コスタリカ国内において撲滅・防除計画が欠如していたことを考慮すべきだったとメキシコは主張したものの、詳細な説明は行わなかった。この主張はコスタリカ国内における ASBVd の存否と関係しているところ、上述の通りメキシコはコスタリカ国内で ASBVd が発生していることを積極的に示さなかったため、一応の証明を行ったとは言えない(para. 7.2228)。さらに上記③(「適当な規格又は指針」)に関しても、メキシコは WTO、IPPC および RPP0 の指針を考慮すべきだったと主張しつつも<sup>5</sup>、SPS 委員会が採択した 2008 年指針に言及するのみで、それが本件とどのように関連するのかを示さなかった(para. 7.2237)。以上より、6.1 条第 2 文の義務に関するメキシコの主張を退ける(para. 7.2239)。

#### c. 6.1 条第 1 文適合性

上述の通り、原産地における地域的特性についてはパネルの検討事項外である。コスタリカ国内における地域的特性への調整の適切性に関するメキシコの主張はコスタリカ国内において ASBVd が発生しているとの主張を前提としていたところ、上述(III. A. 2: パネル報告書 7.3 節参照)の通りその証明に失敗した。たしかにパネルは、ASBVd が不存在だとコスタリカの判断は十分な科学的根拠を欠くものと認定した(III. B. 2. b: パネル報告書 7.4.5.1 節参照)ものの、それがどのように本条の義務違反に結びつくかをメキシコは示さなかったため(para. 7.2253)、6.1 条第 1 文の義務に関するメキシコの主張を退ける

<sup>5</sup> なおコスタリカは、そもそも ASBVd が不存在であるため考慮が不要だと主張した(para. 2235)。

(para. 7.2256)。

#### F. 国際基準との調和 (SPS 協定 3.1 条・3.3 条) について (論点 f)

##### 第 3 条 措置の調和 (抜粋)

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。

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。

#### 1. 当事国の主張

メキシコは、本件措置が IPPC の関連基準に則っていないために 3.1 条に違反しており、本件措置は国際基準を上回る水準の保護をするための科学的正当性を欠くために 3.3 条にも違反すると主張した(para. 7.2259)。

これに対しコスタリカは、アボカドの ASBVd に特化した国際基準は存在しないと主張しつつ、仮にメキシコが援用した IPPC 基準が関連する国際基準だったとしても、コスタリカはそれを考慮した上で本件措置を発動したと主張した(para. 7.2260)。

#### 2. パネルの判断

3.1 条および 3.3 条に関するメキシコ的主張は、リスク評価や差別適用に関して別の箇所で行われた主張と重複しており、それらの点についてすでにパネルは検討・判断済みである (paras. 7.2283 & 7.2284)。それゆえ、訴訟経済に基づき判断を差し控える(para. 7.2286)。

#### G. 一般的適合性 (1.1 条および 1.2 条) について (論点 g)

##### 第 1 条 一般規定 (抜粋)

1. この協定は、国際貿易に直接又は間接に影響を及ぼすすべての衛生植物検疫措置について適用する。衛生植物検疫措置は、この協定に従って定められ、適用されるものとする。

2. この協定の適用上、附属書 A に掲げる用語の意義は、同附属書の定義に従う。

#### 1. 当事国の主張

メキシコは、本件措置に対して SPS 協定の違反が認定されたことをもって 1.1 条第 2 文

および 2.1 条の違反が生じると主張した(7. 2287)。

これに対しコスタリカは、同国の SPS 措置は SPS 協定に従って定められ、適用されており、SPS 協定の他の条文の違反もないことから 1.1 条第 2 文および 2.1 条の違反はないと主張した(7. 2288)。

## 2. パネルの判断

1.1 条第 2 文は、SPS 協定が適用される全ての SPS 措置が SPS 協定と整合的であることを求めており、何らかの SPS 協定違反が認定されれば、その帰結として 1.1 条違反を認定することがありうる(para. 7. 2294)。2.1 条但書部分は加盟国に対して SPS 協定が定める全ての義務を遵守するよう求めており、こちらも、なんらかの SPS 協定違反が認定されれば、2.1 条違反を認定することがありうる(para. 7. 2297)。

本件において、パネルは上述の通り本件措置の SPS 協定違反を認定したので、その帰結として 1.1 条第 2 文および 2.1 条の違反を認定する(para. 7. 2319)。

## H. GATT に適合するか (GATT3 条 4 項・11 条 1 項・20 条 b 号) (論点 h)

### 1. 当事国の主張

メキシコは、本件措置がメキシコ産アボカドとコスタリカ産アボカドを差別する点で GATT3 条 4 項に違反し、輸入数量制限である点で 11 条 1 項に違反すると主張した(7. 2307)。

これに対しコスタリカは、メキシコが証明責任を果たしていないことに加え、予備的主張として GATT20 条 b 号を援用した(7. 2308)。

### 2. パネルの判断

紛争処理のために不可欠ではないので、訴訟経済の観点から判断を差し控える(para. 7. 2319)。

## I. 結論

パネルは、コスタリカの本件措置について以下のように認定した。

- a. 2 本の決議のみが SPS 措置に該当するものの、紛争の明確な解決を確保するという観点から、他の文書についてもそれらと関連する範囲で対象とする
- b. 本件措置は適切なリスク評価がなされていないため、SPS 協定 2.2 条、5.1 条、5.2 条および 5.3 条に違反する
- c. 本件措置は差別的に適用されているため、SPS 協定 2.3 条および 5.5 条に違反する
- d. 本件措置は過度に貿易制限的であるため、SPS 協定 5.6 条に違反する
- e. 地域的特性への調整に関する SPS 協定 6.1 条には違反しない
- f. 調和義務に関する SPS 協定 3.1 条および 3.3 条との適合性については、判断しない
- g. 本件措置は SPS 協定との適合性が確保されていないため、SPS 協定 1.1 条および 2.1 条に違反する

h. GATT3 条 4 項、11 条 1 項及び 20 条 b に関する主張については、判断しない

#### IV. 判断の意義と論点

- 証拠と論証(reasoning)の双方に基づく「正当な科学」(legitimate science)であることの要請については、先例を踏襲しつつ解釈の整理・確立に貢献した。論証の重要性については、すでに指摘されている通り<sup>6</sup>。
  - 緊急措置として本件措置が発動されたことからすれば、5.7条による正当化もありうるように思われるが、本件でコスタリカは本条を援用しなかった。
- サンプルングの方法や信頼性について詳細に分析したことが、アンチダンピング(AD)調査時のサンプルングの評価等、他分野における行政行為の規律にどのように影響するかは今後の論点となりうるか。
  - 直接それに関わる言及ではないものの、危険性評価マニュアルの性質について検討した箇所において、米国の AD マニュアルが措置として検討対象となったことについて本件パネル報告書でも言及がある(fn839)。
- 事実認定として(a)コスタリカ国内に ASBVd が存在するとのメキシコの主張と(b)コスタリカ国内に ASBVd が存在しないとのコスタリカの主張の双方を退けたため、5.1～5.6 条違反の有無に関する多面的検討のための証明責任の配分(paras. 7.10, 7.348, 7.1847, 7.1853, 7.1912, 7.2079, 7.2218, 7.2228, 7.2252 等)は変わらなかった。
  - 危険性評価をパネルが審査するに当たっては他段階的・多様な要素の総合判断が必要となるため、危険性評価の基礎となる ASBVd 不存在宣言の科学的正当性が否定されたからといって、直ちに危険性評価の全てについて科学的正当性が否定されるわけではない(例えば、上記概要 III.C.2.b.(2)の para. 7.1864 対応部分参照)。
  - 他方で、コスタリカ産アボカドと ASBVd 発生国産アボカドの間で取扱いの差が存在するとパネルが認定した場合、それを正当化するのはコスタリカの責任であるから、ASBVd 不存在宣言の科学的正当性が否定されたことを理由として、コスタリカの主張が退けられた(上記概要 III.D.2.b.(2)の para. 7.2090 対応部分参照)。
- ALOP の設定の仕方については、事前に示されていなかったり事前に示されていても内容が不明瞭であったりした場合に介入できるとは述べつつも、先例に沿って引き続き相当程度の謙抑が示されており、「最高」水準といった質的表現であっても、それが何を指すのかについてパネル手続の過程で一貫した説明ができれば許容される。ここでも、説明責任を求めることが濫用防止のために期待されている。

---

<sup>6</sup> 邵洪範「【WTO パネル・上級委員会報告書解説 39】コスタリカ産生鮮アボカドの輸入に関する措置(DS524)：SPS 協定における適切な審査基準と加盟国の説明義務」RIETI Policy Discussion Paper Series 22-P-029, p. 81.

- 本件では、被申立国が真摯な説明を行ったかが主として問われ、申立国の側でできることは限定的だったように見受けられる。
- 5.5 条との関連でメキシコが提起した問題状況(b)（メキシコ産アボカドは輸入禁止だが、個別に ASBVd 不存在証明書を発行した他の ASBVd 発生国（ペルーやグアテマラ）産アボカドは輸入可能であること）についてパネルは、証明書を発行すれば足りるのだから不当な差別だとは言えない（自業自得だ）と判断したようにも読みうる（上記概要 III. D. 2. b. (2): para. 2101 対応部分参照）。これは、「不当な差別」性の観点からは議論の余地がないか。
  - 証明書発行には不必要なコストがかかり経済的に不合理であるし、ALOP の達成に資しないとメキシコが主張したと、脚注 3220 で付言されている。
  - ペルーやグアテマラにとって受容可能な負担がメキシコにとって過剰かは定かではないものの、これらの国の間で全く同じ要件を設けることについて、説明なしに正当化されるのか。
  - たとえば、世界最大のアボカド輸出国(para. 7.1547)として多数のアボカドを多数の仕向地に輸出するという状況において、例えば中米の複数国向けの商品が混載されるような場合に、コスタリカ向けのアボカドのみ証明書の携行を義務付けられるとすれば、途上国の当局または輸出者にとっては相当の負担が生じるものと考えられる。
  - 5.5 条解釈にあたって重要な典拠として脚注 3194 で引用された EC アザラシ事件上級委員会報告書の参照元である米国エビ(DS58)上級委員会報告書は、同じ漁法で漁獲されたエビであっても、それが米国によって認証された国で取られたか否かによって取扱いが変わることをとらえて、国ごとの状況の違いを考慮しないことをもって不当な差別だと認定した(“We believe that discrimination results not only when countries in which the same conditions prevail are differently treated, but also when the application of the measure at issue does not allow for any inquiry into the appropriateness of the regulatory program for the conditions prevailing in those exporting countries.” WT/DS58/AB/R, para. 165)。
  - とすると、本件パネルのように同じ措置で同じ輸入条件だから良い、という論理で即断できるか。
- 先決的裁定によって 6.1 条に関する検討事項から原産地（メキシコ等の輸出国）の状況が除外されたのは、請求の特定の仕方によるものであった。引き続き、申立国としては、関心事項について過度に簡略化しないよう注意することの重要性が示唆された。
- 論証の適否の判断には専門家証人の役割がさらに重要になると想定されること、証人の選定基準や正統性の確保だけでなく、途中で交代（本件の場合急死）した場合の補充・証拠認定の手續等についても備えておくことの重要性が示唆された。

- SPS 協定の解釈において (paras. 7.140, 7.177, 7.1577, 7.1929, 7.2069, 7.2187)、スペイン語正文についてスペイン語辞書を主として用いて用語の通常の意味を解釈した。複数の正文間の比較を行う場合 (DS544 における GATT21 条解釈等) や、英文正文の解釈を行う際に補助的に西文正文の解釈を行う場合 (para. 7.692) とは異なる。おそらく DS453 と DS457 が嚆矢であり、ここ 10 年以内の現象だと思われる。もちろん手続法上はどの正文を主として使っても問題ないものの、新たに解釈が争点となる条文があるような場合、日本が第三国参加する場合に追加的な負担が生じうることに留意は必要か。
- MPIA 不上訴の理由として、パネル判断の質の高さ・説得性のみならず、国内行政訴訟での国側敗訴、ホンジュラスとの同種の紛争、USMCA 加入申請等も背景にあるか？
  - 2015 年の発動から 7 年を経過しており、輸入代替が進むのであれば十分な期間か<sup>7</sup>
  - 逆に、メキシコ産の禁輸後、他の中南米諸国からの輸入が増加したものの<sup>8</sup>、本件措置発動後のアボカドの市場価格の高騰を受けて、密輸が増加したとの報道がある<sup>9</sup>。メキシコ産アボカドへの需要が引き続き大きく、消費者の利益にかなうのであれば、本件措置を撤廃することへの政策的な障害は大きくなかったか。
  - 2020 年には本件措置による価格高騰で損害を被ったと主張する輸入業者団体の訴えが行政裁判所で認められたとの報道がある<sup>10</sup>。
  - コスタリカの現職大統領は、政権交代により 2022 年 5 月 8 日に就任したばかりであったため、他党の前々政権において発動された措置を撤廃しても政治的に支障は少なかったか。
  - 2021 年 5 月には、2016 年以降に輸入額が急増したホンジュラス産アボカドに対しても同様の理由で輸入制限措置 (024-2021-NR-ARP-SFE) を発動したところ、ホンジュラス産アボカドの 98% がコスタリカ向けに輸出されていたことから、同様に通商紛争に発展する恐れがあるとの報道がある<sup>11</sup>。

<sup>7</sup> アボカドの商業栽培において、接木苗によって 3~4 年で結実するとされる。

<sup>8</sup> “Aguacate: Unos pierden, otros ganan”, *CentralAmericaData*, 10.09.2019: [https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Aguacate\\_Unos\\_pierden\\_otros\\_ganan](https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Aguacate_Unos_pierden_otros_ganan)

<sup>9</sup> “Más proteccionismo, más contrabando,” *CentralAmericaData*, 19.04.2018: [https://centralamericadata.com/es/article/home/Ms\\_proteccionismo\\_ms\\_contrabando](https://centralamericadata.com/es/article/home/Ms_proteccionismo_ms_contrabando)

<sup>10</sup> Johel Solano, “Condenan al Estado por prohibir importación de aguacate durante Gobierno de Solís”, *CRHoy.com*, 06.02.2020: <https://www.crhoy.com/economia/condenan-al-estado-por-prohibir-importacion-de-aguacate-durante-gobierno-de-solis/>; “El Gobierno de Costa Rica tendrá que indemnizar a los importadores de aguacate”, 07.02.2020: [https://www.mapa.gob.es/images/eu/\\_bne44220costarica-ag-fryh-c-i-ex-leg\\_tcm35-525861.pdf](https://www.mapa.gob.es/images/eu/_bne44220costarica-ag-fryh-c-i-ex-leg_tcm35-525861.pdf)

<sup>11</sup> “Temor por posibles represalias comerciales”, *CentralAmericaData*, 31.05.2021: [https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Temor\\_por\\_posibles\\_represalias\\_comerciales](https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Temor_por_posibles_represalias_comerciales;); “Costa Rica impone requisitos al aguacate hondureño”, *CentralAmericaData*, 26.05.2020:



- MPIA に付託する最初の事例として目立つことや負担が重くなることを避けた可能性や、予測可能性が小さいことを不安材料として消極的になった可能性等も考えつくところであるが、詳細は不明である。
- その後、コスタリカは2022年12月に、USMCA への加入希望を表明した。ここでのメキシコとの政治的軋轢を避けようとしたというのも考慮要素の一つだろうか。いずれにせよメキシコは、USMCA はあくまで北米3か国間での体制を想定したものだとして慎重姿勢を取っていると見られる<sup>12</sup>。

---

[https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Costa\\_Rica\\_impone\\_requisitos\\_al\\_aguacate\\_hondureo](https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Costa_Rica_impone_requisitos_al_aguacate_hondureo)

<sup>12</sup> Brett Fortnam, “Cassidy, Touting Forthcoming Legislation, Backs Costa Rika’ s USMCA Bid,” *Inside US Trade*, Vol.40, Issue. 51 (December 23, 2022), 2022 WLNR 41656511.

DS524 パネル報告書第7章の章立て

節		内容	主たる結論
7.1		審理に関する一般論	7. 28
7.2		審理対象に関する一般論	7. 268
7.3		コスタリカ国内での ASBVd 発生証明	7. 310
7.4		<b>【危険性評価】</b>	
	7.4.1	導入	
	7.4.2	関係条文	
	7.4.3	審査基準	
	7.4.4	分析の構造	
	7.4.5	<b>【危険性評価についての分析】</b>	
	7.4.5.1	コスタリカによる ASBVd 不発生宣言の正当性	7. 861
	7.4.5.2	5.1 条が求める 3 段階 1	7. 875
	7.4.5.3	5.1 条が求める 3 段階 2	7. 1468
	7.4.5.4	5.1 条が求める 3 段階 3	7. 1497
	7.4.5.5	5.1 条にいう「状況において適切」性の検討	7. 1556
	7.4.5.6	5.1 条にいう国際機関の方法の検討	7. 1592
	7.4.5.7	5.2 条に例示列挙された要素を考慮したか	7. 1633
	7.4.5.8	5.3 条に限定列挙された要素を考慮したか	7. 1686
	7.4.5.9	7.4.5 節についての結論	7. 1688
	7.4.6	SPS 措置が危険性評価に基づいていたか(5.1 条)	7. 1706
	7.4.7	措置決定にあたって 5.3 条の要素を考慮したか	7. 1723
	7.4.7.1	措置決定にあたって 2.2 条の要素を考慮したか	7. 1734
	7.4.8	7.4 節についての結論	7. 1736
7.5		5.6 条にいう過度に貿易制限的か	7. 1937
7.6		5.5 条・2.3 条にいう差別や偽装貿易制限があるか	7. 2178-79
7.7		6.1 条にいう地域的狀況を考慮したか	7. 2256
7.8		3.1 条・3.3 条にいう調和義務に適合するか	7. 2286
7.9		1.1 条・1.2 条への一般適合性があるか	7. 2319
7.10		GATT3 条 4 項・11 条 1 項に適合するか	