

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1回 EC—ホルモン牛肉事件

藤岡 典夫

連載開始に当たり

各国は、自国の人および動植物の生命・健康を保護するため、食品の安全性を確保する措置や動植物の検疫措置（衛生植物検疫措置。Sanitary and Phytosanitary Measures：以下「SPS 措置」）をとっているが、これらは往々にして輸出国との間で貿易摩擦を生む原因となる。今回から5回の連載（予定）で、SPS 措置に関してこれまでに WTO（世界貿易機関）上の紛争となった事例について、どのような措置がどのような点で問題とされ、どのような判断がなされたのかを見ていくこととしたい。SPS 紛争は、つまるところ「自由貿易の促進」と「生命・健康保護のための各国の自律的権利」とのバランスをどのようにとるかという問題である。食の安全や環境保護への関心が高まっている中で、わが国がこうした先例から学ぶべきことは多いのではないと思われる。

第1回は、SPS 紛争に関してリーディングケースとなった EC—ホルモン牛肉事件を取り上げる。（なお、紙幅の制約から、各ケースとも内容を省略している部分があることにご留意願いたい。）

### EC—ホルモン牛肉事件

EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)

パネル報告（WT/DS26/R/USA, WT/DS48/R/CAN）1997年8月18日

上級委員会報告（WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R）1998年1月16日

採択 1998年2月13日

#### 1. 事実関係

（1）EC は、域内の消費者の不安を背景に、成長促進目的の三つの天然ホルモン（エストラジオール、プロゲステロン、テストステロン）および三つの合成ホルモン（ゼラノール、トレンボロンアセテート、メレンゲステロールアセテート（MGA））の牛への使用、

ならびにこれらを使用した牛肉と牛肉製品の流通と輸入を、EC 指令（1981 年および 1988 年）に基づき禁止した。

米国ではこれらの成長促進ホルモンの使用は認められており、米国は、EC 措置の目的が EC 産牛肉の保護にあるとみなし、ガットに提訴した。しかし、当時の紛争解決メカニズムの問題があってこの手続きは進まず、米国は EC に対し一方的制裁を発動した。

（2）ウルグアイラウンドの結果 WTO が設立され、紛争解決メカニズムも整備されるとともに、SPS 協定（衛生植物検疫措置の適用に関する協定）が成立したことを受けて、米国とカナダは EC 輸入禁止措置を WTO に提訴し、1996 年 5 月にパネルが設置された。

申立国の主張の中で主な点は次のとおりであった。

- ① EC の輸入禁止措置はリスク評価に基づいていないので、SPS 協定 5.1 条に違反する。
- ② 衛生上の保護水準についての恣意的・不当な区別による国際貿易に対する差別または偽装した制限をもたらすので、SPS 協定 5.5 条に違反する。
- ③ EC の輸入禁止措置は国際基準であるコーデックス基準に基づいておらず、その乖離は SPS 協定 3.3 条に基づき正当化されないで、SPS 協定 3.1 条に違反する。

## 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。

### （1） リスク評価（SPS 協定 5.1 条関係）

SPS 協定 5.1 条は「SPS 措置をリスク評価に基づいてとる」ことを要求しており、EC の輸入禁止措置がこの要件を満たしているかどうかの問題とされた。この要件は、SPS 協定 2.2 条の「SPS 措置を科学的原則に基づいてとる」という規定を具体化するものであり、SPS 協定における最も主要な規律の一つである。パネルは、次の 2 段階に分けて検討した。

#### 1) EC はリスク評価「の存在」を証明したかどうか

まず、リスク評価が存在するというためには、5.1 条および附属書 A パラグラフ 4 に基づき、①争点のホルモンによって生ずる人の健康に対する悪影響を特定し、そして、②そのような悪影響の発生の可能性（potential）または蓋然性（probability）を評価しなければならない、というツーステップの解釈基準を示した上で、本件において、EC はこれについての証明責任を果たした、と認定した。

#### 2) EC は、争点の措置がリスク評価「に基づいて（based on）」いることを証明したかどうか

パネルは、この証明のためには手続的および実体的両要件を満たす必要があるとした上で、各々について次のように判断した。

##### （i）手続的要件

これは「措置国が措置を制定し維持したときに、リスク評価を実際に考慮したという証

拠を提出しなければならない」という要件である。EC は、科学的な研究または結論が権限ある EC の機関によって実際に考慮されたといういかなる証拠も提供しなかったことから、手続的要件を満たしていない。

#### (ii) 実体的要件

これは次の三つのステップから成る要件である。

第1ステップ：EC が言及した研究において到達した科学的な結論を特定する (a)。

第2ステップ：EC 措置において反映されている科学的な結論を特定する (b)。

第3ステップ：(b) が (a) に適合しているかどうかを決定する。

本件においては、(a) は争点のホルモンの使用が“good practice”を前提に「安全である」との結論であるが、一方 (b) は成長促進目的のためのこれらのホルモンの使用がいかなる残留濃度でも人の健康にとって安全でないということであるので、(b) は (a) に適合していない。よって、EC 措置は、5.1 条のリスク評価に基づいていない。

#### 3) 「予防原則」により正当化されるか

EC は、その措置が「リスク評価に基づいている」との主張を「予防原則」(precautionary principle) によっても根拠づけようとした。予防原則は、環境保護の分野では相当程度確立された概念で、「環境と開発に関するリオ・デ・ジャネイロ宣言」第15原則の「重大または回復不可能な損害の恐れがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きな対策を延期する理由として使われてはならない。」に代表される。しかし、その法規範性や意味内容については様々な議論がある。パネルは、この予防原則について次のように判断して、EC の主張を退けた。予防原則は、SPS 協定 5.1 条と 5.2 条の明示的な文言に優越するものではない。予防原則は、すでに 5.7 条（科学的証拠が不十分な場合にも一定条件の下に暫定的に措置をとることができる規定）に現れているが、EC は、この規定を援用していない。

#### 4) 結論

以上により、パネルは、EC 措置は、「リスク評価に基づいて」いないことから SPS 協定 5.1 条に違反すると認定した。

### (2) 「適切な保護の水準」についての整合性 (SPS 協定 5.5 条関係)

SPS 協定 5.5 条は、「衛生上の適切な保護の水準」について恣意的・不当な区別を設けることにより、国際貿易に対する差別または偽装した制限をもたらさないことを要求しており、EC の輸入禁止措置がこの要件（「整合性」または「一貫性」(consistency) と呼ばれる）を満たしているかどうか問題とされた。「衛生上の適切な保護の水準」とは、「受け入れられるリスクの水準」（附属書 A パラグラフ 5）ともいわれ、SPS 措置をとる前提として設定される。この要件は、平たくいえば、同じようリスクに対処する措置であるのに、ある場合は寛容に対処する（保護水準が低い）一方で、別の場合には厳しく対処する（保護水準が高い）というようなことによって、国際貿易に対する差別または偽装した制限をもたらすことを認めないという趣旨である。

### 1) 5.5 条違反成立のための要素

パネルはまず、「適切な保護の水準」に関し、次の三つの要素がすべて満たされれば 5.5 条違反と認定される、との解釈を示した。

第 1 の要素：異なる保護水準が「比較可能な」異なる状況において採用されたこと。「同じ物質」か「同じ健康上の悪影響」が含まれる場合には、状況は「比較可能」といえる。

第 2 の要素：その保護の水準の区別が「恣意的または不当」である。

第 3 の要素：その保護の水準の区別が「国際貿易に対する差別または偽装した制限」をもたらす。

その上で、パネルは、保護水準の相違の重大性（significance）があるときは、第 1 および第 2 の要素が満たされれば第 3 の要素ありと結論することができる、とした。

### 2) 本件について

パネルは次に、本件 EC 措置が上記 3 要素を満たすかどうかを検討し、以下のように認定した。

① EC では、「成長促進目的の天然ホルモン」については「残留を一切許さない」一方で、「食品中の内生天然ホルモン」については「残留限度なし」となっている。このように「異なる保護水準」が採用されており、これは「比較可能な異なる状況」（第 1 の要素）で、「区別が恣意的または不当である」（第 2 の要素）、および「国際貿易に対する差別または偽装した制限」（第 3 の要素）を満たす。

このうち、「国際貿易に対する差別または偽装した制限」（第 3 の要素）を満たす理由としては、保護水準の相違の「重大性（significance）」があったことや、成長目的ホルモン使用牛肉の禁止は EC 産牛肉（成長目的ホルモン使用割合が低い）の消費を有利にし、事実上米国・カナダ産牛肉（成長目的ホルモン使用割合が高い）を差別すること等を挙げた。

② 「成長促進目的の合成ホルモン（残留を一切許さない）」と「食品中の内生天然ホルモン（残留限度なし）」との区別についても同様のことがいえる。

③ 「成長促進目的のホルモン（残留を一切許さない）」と「抗菌性成長促進剤（カルバドックスとオラキンドックス。豚の成長促進のために使われる）（残留限度なし）」との区別についても同様のことがいえる。特に、この比較に関しては、EC では牛肉が過剰で供給を抑制したいとの思惑がある一方で、豚肉は過剰ではないという事情があることに注目した。

### 3) 結論

以上のようにパネルは、①～③各々において、EC 措置が第 1～第 3 すべての要素を満たすとし、SPS 協定 5.5 条に違反すると認定した。

### (3) 国際基準との調和について (SPS 協定 3.1 条・3.3 条関係)

#### 1) SPS 協定 3.1 条

SPS 協定 3.1 条は、国際基準が存在する場合には、SPS 措置を国際基準に基づいてとることを要求している。パネルはまず、国際基準「に基づいて (based on)」というのは国際基準「に適合する (conform to)」という意味であり、措置が国際基準「に基づいて」いるためには、その措置は、その基準と同一の (same) 衛生保護の水準を反映しなければならない、と解釈した。

争点の六つの成長ホルモンのうちの五つ (MGA 以外のすべて) については、国際基準であるコーデックス基準が存在する。そのコーデックス基準においては、合成ホルモンについてはある特定の残留基準を定め (つまり、その残留基準値に従っていれば安全性の問題はない)、天然ホルモンについては残留基準を定める必要はない (つまり、安全性の問題はない) との決定がなされていた。一方、EC 措置は、合成であれ天然であれ、成長ホルモンの残留を一切認めないというものであり、よって、コーデックス基準とは「異なる」保護の水準をもたらす、と考えられた。

パネルは、以上により五つのホルモンに係る EC 措置は国際基準「に基づいて」いないとし、3.1 条に違反する、と認定した。

#### 2) SPS 協定 3.3 条

SPS 協定 3.3 条は、①科学的に正当な理由がある場合、または②当該加盟国が 5 条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、関連国際基準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 SPS 措置を導入しまたは維持することができる、と規定する。パネルは、この 3.3 条は、3.1 条の「一般的な義務」に対する「例外」を規定するものと捉え、3.1 条違反を認定された措置であっても、3.3 条の要件を満たせば正当化される、と解釈した。ただし、3.3 条の要件を満たすためには、5 条によって課される要件に適合することが必要であるとした。

本件の上記五つのホルモンに係る措置については、パネルは 5 条の要件に適合していないと認定した (前述) ため、3.1 条違反を 3.3 条によって正当化することができないと結論した。

また、3.3 条による正当化の立証責任については、3.3 条が「例外」を規定することを理由に、被申立国 (措置国) にあるとした。

(このほか、パネルは、SPS 協定上の義務に関する立証責任は措置国にあるという一般的な解釈をした。)

### 3. 上級委員会報告

パネルにおいて敗訴した EC は上級委員会に上訴した (米国とカナダも特定の問題について上訴した)。上級委員会での主な争点および結論は、以下のとおり。

## (1) リスク評価 (SPS 協定 5.1 条関係)

### 1) 「リスク評価に基づいて」いるか

パネルの結論は、EC 措置が SPS 協定 5.1 条のリスク評価に基づいておらず、5.1 条に違反する、というものであった。EC は、本件措置が 5.1 条に適合するとして上訴した。(また EC は、3.3 条の要件を満たすためには 5.1 条によって課される要件に適合することが必要であるとのパネルの判断についても上訴し、本件措置が 3.3 条の要件を満たすので 5.1 条は適用されないとも主張した。この点については (3) で後述。)

上級委員会はまず、「リスク評価に基づいて」に関し、次のような解釈基準を示した。

- ① 附属書 A のパラグラフ 4 の「リスク評価」の定義の解釈について、パネルの提示したツーステップ・プロセスを基本的には支持するが、第 2 のステップにある「可能性」(potential) は、“probability” よりむしろ “possibility” と解釈されるべきであり、定量的要件を課すものではない (なぜならば、“probability” は、“potentiality” のより高い程度を意味するからである)。
- ② 5.2 条に列挙されている「リスク評価を行うに当たり考慮される要因」のリストは限定列挙でなく、自然科学に関連しない事柄を除外していない。成長ホルモンの投与における濫用の可能性や管理の困難性から生じるリスクも考慮される。
- ③ 5.1 条で用いられている「に基づいて」の解釈について、この用語は、措置に際しリスク評価を実際に「考慮に入れる」べきであるという「手続的要件」を含む、というパネルの解釈は誤りである。「に基づいて」は、二つの要素の間のある客観的な関係のことをいうために用いられる。SPS 措置がリスク評価に基づかなければならないという要件は、その措置とリスク評価の間に合理的な関係がなければならずという実体的な要件である。
- ④ リスク評価は、ある問題に関して「統一的」結論に達することを要求されるものではなく、科学界の多数意見でなくてもよい。政府は、信頼できるものであれば科学界の異なる意見に基づき行動することができる。

上級委員会は、以上のようにいくつかの点についてパネルの解釈を修正したが、これらの基準を本件事実に適用した結果、EC により提出された科学的なレポートが「EC の輸入禁止を合理的に支持しない」こと、それゆえに EC 措置はリスク評価「に基づいて」おらず 5.1 条に違反する、とのパネルの認定を支持した。

### 2) 予防原則

パネルは、予防原則が SPS 協定の特定の規定に「優越」するものではないと判断したのに対し、EC は、予防原則は慣習国際法または法の一般原則となっており、予防原則の適用により EC の措置は SPS 協定 5.1 条その他の要件を満たすとして上訴した。

上級委員会は、予防原則が法の一般原則または慣習国際法として受け入れられたかどうかは「明確ではない」とし、予防原則の法的地位について結論を出さなかった。そして、「予防原則は SPS 協定 5.7 条、前文の第 6 パラグラフおよび 3.3 条において反映されているが、予防原則それ自身では、そしてその効果について明確な文言上の指示なくしては、

SPS 協定の規定の解釈にあたり条約上の解釈の（たとえば慣習国際法の）通常の原則を適用する義務からパネルを解放しない」という見解を示した。

以上により、上級委員会は、この点の EC の上訴を退け、予防原則が 5.1 条の規定に「優越する」ものではないというパネルの判断を支持した。

## （2）「適切な保護の水準」についての整合性（SPS 協定 5.5 条関係）

パネルの認定は、争点のすべての六つのホルモンに関して、EC 措置は「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または不当な区別を設け、国際貿易に対する差別または偽装した制限をもたらす」もので、SPS 協定 5.5 条に違反する、というものであった。EC は、この点を上訴した。

上級委員会は、パネルが示した 5.5 条違反認定のための三つの要素を検討した。検討対象となる「異なる状況」として、

- ① 「成長促進目的の天然ホルモン（残留を一切許さない）」対「食品中の内生天然ホルモン（残留限度なし）」の比較
- ② 「成長促進目的の合成ホルモン（残留を一切許さない）」対「食品中の内生天然ホルモン（残留限度なし）」の比較
- ③ 「成長促進目的のホルモン（残留を一切許さない）」対「抗菌性成長促進剤（残留限度なし）」の比較

というパネルが検討した三つの比較（パネルは、①～③のそれぞれについて、5.5 条違反認定のための三つの要素すべてを満たすと認定）のほか、

- ④ 「成長促進目的の天然ホルモン（残留を一切許さない）」対「治療または改良目的の天然ホルモン（残留限度なし）」の比較

を追加した。

上級委員会は、①～④のそれぞれについて、「比較可能な状況である」（第 1 の要素）を満たすと認定したものの、①②④については「区別が恣意的または不当」（第 2 の要素）を満たさないとし、また、③については「区別が恣意的または不当」（第 2 の要素）を満たすものの、「国際貿易に対する差別または偽装した制限」（第 3 の要素）を満たさないとした。「保護水準の相違の重大性（significance）があるときは第 1 および第 2 の要素が満たされれば第 3 の要素ありと結論することができる」というパネルの解釈は否定された。

以上により、上級委員会は、EC 措置が 5.5 条に違反するというパネルの結論を破棄した。

（以上の 5.5 条違反に関する要素別の判断について、パネルと上級委員会を比較して第 1 表に整理した。）

## （3）国際基準との調和について（SPS 協定 3.1 条・3.3 条関係）

パネルは、EC 措置が、国際基準に基づいておらず、かつ 3.3 条（3.1 条に対する「例外」とする）によって正当化されないため、3.1 条違反であるとしていた。

第1表 SPS協定5.5条違反に関するパネルと上級委員会の認定（要素別）

比較される「異なる状況」	5.5条違反要素の認定		
		パネル	上級委員会
①「成長促進目的の天然ホルモン」と「食品中の内生天然ホルモン」との比較	第1の要素	○	○
	第2の要素	○	×
	第3の要素	○	—
	結論	○	×
②「成長促進目的の合成ホルモン」と「食品中の内生天然ホルモン」との比較	第1の要素	○	○
	第2の要素	○	×
	第3の要素	○	—
	結論	○	×
③「成長促進目的のホルモン」と「抗菌性成長促進剤」との比較	第1の要素	○	○
	第2の要素	○	○
	第3の要素	○	×
	結論	○	×
④「成長促進目的の天然ホルモン」と「治療または改良目的の天然ホルモン」との比較	第1の要素	○	○
	第2の要素	} 検討せず	×
	第3の要素		—
	結論	—	×

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。

注(1) 比較される「異なる状況」欄の，    の方は本件措置により「残留を一切許さない」，    の方は「残留限度なし」となっている。

(2) 第1の要素とは「比較可能な状況」，第2の要素とは「恣意的または不当な区別」，第3の要素とは「国際貿易に対する差別または偽装した制限」のことである。

(3) ○印は5.5条違反のための各要素が満たされたとの認定，×印は満たさないとの認定の意味である。

ECは、これを上訴した。

上級委員会は、3.1条・3.3条に関して次のように解釈した。

- ① 3.1条の「国際基準に基づいて (based on)」の通常の意味は、「国際基準に適合 (conform to)」とは異なる (より緩い)。国際基準への調和は、拘束力のある義務ではなく、将来達成すべき目標である。
- ② 3.3条は、3.1条に対する「例外」でない。3.1条は、3.3条によってカバーされる種類の状況 (つまり、国際基準に基づく措置によって達成されるよりも高い衛生保護の水準を計画した場合) をその適用の範囲から単に「除外」する。
- ③ 3.3条に基づき、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。

そして、3.1条と3.3条の規定は、各々が別々の状況について対処しており、本件の状況は3.3条の範囲内であるとして、パネルの3.1条違反の認定を破棄した。

もっとも、3.3条に適合するためには、5条の要件に適合することを要求されるとするパネルの判断 (ECは、この判断について上訴していた) を支持した上で、5条違反を認定した (前述) 結果、3.3条に違反するとした。

#### (4) 立証責任等

パネルは、3.1条と3.3条が「原則—例外」の関係にあり、3.3条は3.1条の「一般的な

義務」に対する「例外」として作用するとし、3.3条に基づき例外を正当化する責任は被申立国が負うと結論したが、上級委員会は、このパネル判断を破棄した。

さらに、上級委員会は、パネルが、申立国が一応の証明（prima facie）を行ったかどうかにかかわらず措置を課している当事国として EC に立証責任を負わせたことは誤りである、とした。

以上のほか、本件には、SPS 協定と GATT との関係、審査基準（Standard of Review）、パネルが当事国によって提出されていない法的議論に依拠して認定を行えるかという問題等、重要な争点が含まれているが、省略する。

#### 4. その後の状況

以上のように、上級委員会においても EC 敗訴の結論に変わりはない。1998年2月に本報告が DSB（紛争解決機関）によって採択された後、EC が DSB の裁定・勧告を履行するための期間は、仲裁により 15 カ月（1999年5月まで）と決定された。しかし、EC は期間内に履行しなかったため、米国とカナダは、DSB に対し対抗措置の承認を申請し、1999年7月、DSU（紛争解決了解）22.6条に基づく仲裁によりその程度が決定され（米国：1億1,680万米ドル/年、カナダ：1,130万加ドル/年）、米加は対抗措置（譲許の停止。具体的には特定の EC 産品に対する 100%の関税賦課）を実施した。

一方、EC は、リスク評価を実施し直した上で、2003年10月に新たなホルモン牛肉禁止措置（エストラジオールは発ガン性ありとして禁止、その他のホルモンも科学的証拠が不十分として引き続き暫定的に禁止）を施行した。EC は、これにより DSB の勧告・裁定を「履行した」として米加の対抗措置を逆に WTO へ提訴し、2005年2月にパネルが設置され、現在審議中である。

#### 5. 本事件の意義と教訓

(1) 本事件は SPS 協定に関する初めてのケースであり、SPS 協定上の多くの実体的問題および手続的・体系上の問題についてパネルおよび上級委員会の判断が示され、この後のオーストラリアーサーモン事件、日本ー農産物事件（コドリング）および日本ーリングゴ事件（火傷病）においても参照された非常に重要な意義を有する先例である。

本事件では、上級委員会が、パネルの判断を、リスク評価以外のほとんどすべての点で覆したことが注目に値する（主な争点毎のパネルと上級委員会の認定の対比を第2表として整理した）。パネルの判断は、措置国にかなり厳格な義務を課すものであったが、上級委員会は、そのうちの多くを措置国側に有利に変更した。主要な争点、つまり① SPS 措置を国際基準に基づいてとること（3.1条）、② SPS 措置をリスク評価に基づいてとること（5.1条）、③適切な保護の水準について他の場合との整合性（5.5条）、という3点についてみれば、パネルは①～③すべてについて違反を認定したのに対し、上級委員会は①と

第2表 EC-ホルモン牛肉事件 パネルと上級委員会判断の比較 (主要な点)

	パネル	上級委員会
立証責任	<ul style="list-style-type: none"> <li>SPS協定における立証責任は、措置を課している加盟国(被申立国)が負う。</li> <li>3.3条は3.1条に対する「例外」を構成し、3.3条の立証責任は被申立国にある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>パネル判断を破棄。</li> <li>パネルが、申立国が一応の証明を行ったかどうかにかかわらず、措置国たるECに立証責任を負わせたことは誤り。</li> <li>3.1条は、3.3条の状況を適用対象から単に「除外」。</li> </ul>
予防原則	<p>予防原則はSPS協定の規定に優越するものではない。</p>	<p>パネル判断を支持。</p>
3.1条 (3.3条の場合を除くほか、SPS措置を国際基準に基づいてとる)	<p>EC措置は国際基準に基づかず、また3.1条の例外規定である3.3条により正当化されない(下記)ので、3.1条に違反。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>パネル判断を破棄。</li> <li>国際基準への調和は、義務ではなく、将来目標。</li> <li>3.3条は3.1条に対する「例外」でなく、加盟国は国際基準よりも高い適切な保護の水準を設定する独立の権利を有する。本件の状況は3.3条の範囲内であった。</li> </ul>
3.3条 (科学的に正当な理由がある、または5条により適切な保護の水準を決定した場合、国際基準より高い保護水準をもたらし措置をとることができる)	<p>3.3条によって正当化されるためには、5条の要件に適合することを要求される。</p> <p>下記のとおり、5.1、5.5条違反なので、3.3条によって正当化されない。</p>	<p>パネル判断を支持。</p> <p>(下記のとおり、5.1条違反を認定して、3.3条違反を認定。)</p>
5.1条 (SPS措置をリスク評価に基づいてとる)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「リスク評価」の要件</li> <li>(1)悪影響を特定し、そして、(2)そのような悪影響の発生の可能性(potential)または蓋然性(probability)を評価しなければならぬ。</li> <li>「に基づいて」の要件</li> <li>リスク評価「に基づいて」というためには、「手続的」および「実体的」要件を満たすことが必要。EC措置はリスク評価「に基づいて」でない。したがって、SPS協定5.1条に違反する。</li> </ul>	<p>パネルの5.1条違反との最終結論は、支持。</p> <p>ただし、以下のよりに解釈を修正。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「リスク評価」の要件</li> <li>パネルのツールステップ・プロセスを基本的には支持。ただし、第2のステップにある「可能性」(potential)は、“probability”ではなく“possibility”と解釈されるべきで、定量的要件ではない。</li> <li>「に基づいて」の要件</li> <li>手続的要件を含む、というパネルの認定を破棄。措置とリスク評価との間に合理的な関係があるという実体的要件である。</li> </ul>
5.5条 (適切な保護の水準について恣意的または不当な区別を設け国際貿易に対する差別または偽装された制限をもたらしこと回避する)	<ul style="list-style-type: none"> <li>5.5条の要件</li> <li>第1の要素：「比較可能な」異なる状況における保護水準の相違</li> <li>第2の要素：保護の水準の区別が「恣意的または不当」</li> <li>第3の要素：「国際貿易に対する差別または偽装した制限」</li> <li>保護水準の相違が重大である場合、第1・第2の要素があれば、第3の要素ありといえる。</li> <li>本件について</li> <li>①内生天然ホルモンと成長目的天然ホルモンとの比較、</li> <li>②内生天然ホルモンと成長目的合成ホルモンとの比較、</li> <li>③抗菌性成長促進剤と成長目的ホルモンとの比較、</li> <li>に關して、これら第1～第3の要素すべてを認定。よって、EC措置は5.5条に違反する。</li> </ul>	<p>パネル判断を破棄。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>5.5条の要件</li> <li>保護水準の相違が重大である場合に第1・第2の要素があっても、第3の要素ありとはいえない。</li> <li>本件について</li> <li>①と②：第1の要素認められるも、第2の要素のパネルの認定を破棄。(このほか、治療・改良目的ホルモンと成長目的天然ホルモンとの比較も追加)</li> <li>③：第1・第2の要素を認めるも、第3の要素のパネルの認定を破棄。</li> </ul>

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。

③については違反を問わず、②については違反を認定したものの相当柔軟な解釈基準を示した。

(2) 本事件から、政策当局者が SPS 措置をとる際に留意すべき幾つかの教訓を得ることができる。

1) 最も重要なポイントは、「SPS 措置を適切なリスク評価に基づいてとる」(5.1 条) ということである。EC が示した証拠は客観的にどう見てもこの点において不十分であった。

この「リスク評価」要件、ひいては「科学的原則・十分な科学的証拠」の要件 (2.2 条) は、「生命・健康の保護」と「国際貿易の促進」との利益のバランスをとるために置かれた、SPS 協定の要ともいえる部分である。しかし、「科学」といっても答えは常に一つではないし、「科学」が答えを出せないことも多く、この要件を満たしているかどうかは複雑微妙な問題である。

この点に関し、上級委員会は「信頼できるものであれば科学界の少数意見でもいい」という、相当柔軟な判断を示した。上級委員会はまた、パネルが行う事実認定に関する審査基準 (Standard of Review) は、「新たな審査 (de novo review)」でもないし、当局判断に対する「全面的な尊重 (total deference)」でもなく、「事実の客観的な評価」であると述べたが、これは、パネルの事実認定においては措置国の判断が相当程度尊重されることを意味する。ということは、措置の採用前の段階において信頼できるリスク評価を実施し、客観的に合理的と認められるような根拠を得ておけば (さらにはその後も見直しを行っておけば)、たとえ輸出国と見解の相違があったとしても、パネルで十分に戦えるといえる。

この要件に関連して、「予防原則」それ自体でもって、リスク評価・科学的根拠の不十分さを正当化することができないことが明確となったことも重要な点である。

2) 次に、3.1 条および 3.2 条の文言から当然ともいえようが、コーデックス基準等の国際基準の重要性が明白に示されたことである。米国は、ホルモン牛肉に関して、まずコーデックス委員会で自国に有利な基準が採択されるよう総会、部会等における議論をリードし、総会で投票によって基準が採択された後に WTO 提訴に持ち込むという戦略をとって、パネルでは思惑とおり EC 措置の 3.1 条違反を認めさせた。

ただし、上級委員会が「3.1 条の定める国際基準への調和は拘束力のある義務ではなく、将来目標である」という考え方を示した上で、パネルの「国際基準より高い保護の水準をもたらす措置を定める場合の正当化に関する立証責任は措置国にある」という判断を破棄したことによって、国際基準の持つ意味は、パネル判断におけるそれよりはかなり減殺された。SPS 協定については、「国際基準への調和を要求し、本来任意基準であるコーデックス基準等を事実上の強制基準に変えるものだ」という見方をされることがある。しかし、本事件で上級委員会が示したこの判断を見る限り、現行 SPS 協定においても各国が国際基準とは異なる SPS 措置をかなり柔軟にとることが可能であるといえよう (もとより、「リスク評価に基づく」等の要件を満たしていることが前提である)。

とはいえ、国際基準が SPS 協定上重要な意味を持つことには変わりはなく (注、3.2 条に

より国際基準に適合する措置は SPS 協定適合性が推定される), 国際基準の制定過程で自国の意見を反映させていく努力が必要である。

3) 三つ目のポイントは、「適切な保護の水準」についての整合性を図ること (5.5 条) である。「適切な保護の水準」に関しては、各国は「自国が適切と認める水準」を設定することができ、他国はその水準の高さ自体についてとやかくいうことはできないのではあるが、5.5 条の整合性要件には従わなければならない。この整合性要件について、本事件において、「比較可能な異なる状況」(第 1 の要素)、「区別が恣意的または不当である」(第 2 の要素)、および「国際貿易に対する差別または偽装した制限」(第 3 の要素) という三つの要素から成る判断プロセスが示され、それぞれの判断基準もある程度明らかになった。措置国はこれらを踏まえて「適切な保護の水準」および措置を定める必要がある。

なお、前述のとおり、本事件は未だに解決を見ておらず、今後の帰趨が注目される。

(次回は、オーストラリアーサーモン事件を取り上げる予定)

(注) パネル、上級委員会および DSB (紛争解決機関) の三者の関係について概略を説明しておく。

パネルは、紛争案件ごとに設置される。その任務は、付託された問題の事実関係、関連する対象協定の適用可能性および当該協定との適合性に関する客観的評価、ならびに DSB が勧告または裁定を行うために役立つその他の認定を行って DSB を補佐することとされており、これらを内容とする報告を作成する。

このパネルの報告にある法的な問題・法的解釈について、紛争当事国は、上級委員会へ上訴を行うことができる。上級委員会は、パネルとは異なり常設機関である。上級委員会は上訴内容を検討し報告を作成する。

以上のパネルおよび上級委員会の報告は、すべての加盟国の代表により構成される DSB によって採択されて初めて効力を有することになる。この採択により、パネルおよび上級委員会の報告内容が DSB の勧告および裁定となる。つまり、加盟国に勧告を行うのは DSB であって、パネルおよび上級委員会は DSB から検討を委嘱されているという関係にある。

#### [参考文献]

World Trade Law.net Dispute Settlement Commentary (online) “EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)”, “Appellate Body Report” and “Panel Report”,  
<http://www.worldtradelaw.net/> (2005.08.18 アクセス)