

植物検疫に関する国際紛争における
制度選択

舟木 康郎
政策研究大学院大学
博士（政策研究）

2016年3月

目次

目次	i
図目次	iv
表目次	v
略語	vi
第1章 理論的枠組み	1
第1節 はじめに	1
第1項 問題意識	1
第2節 関連する先行研究	2
第1項 国際制度に関する一般的議論	2
第2項 複合的国際制度の形成と制度選択に関する研究	3
第3項 ハードローとソフトローの役割の違いに関する研究	6
第3節 本研究の構成	10
第2章 植物検疫に関する国際的枠組みの形成と機能の変遷	13
第1節 本章の分析視角	13
第2節 国際的な植物検疫制度の発展の経緯：17世紀～IPPCの成立	14
第1項 国際的な植物検疫制度の創設の背景	14
第2項 フィロキセラ条約の創設（1878年）	16
第3項 万国植物病虫害条約（1914年）	17
第4項 植物防疫に関する国際条約（1929年）	18
第5項 IPPCの成立と改定	19
第3節 ウルグアイ・ラウンド交渉開始以降の動き	20
第1項 WTO/SPS協定の制定	20
第2項 SPS委員会	21
第3項 貿易に関する紛争解決制度	22
第4項 IPPC（1979）の改正：事務局の設置と国際基準策定機能の付与	23
第4節 CPMの構成と国際基準の作成及びIPPCの紛争解決制度	26
第1項 国際基準策定に関わる組織	26
第2項 国際基準の策定過程	27

第3項	植物検疫上の紛争解決のための規則と手続きの確立.....	28
第5節	IPPC（1997）の概要、IPPC加盟国の増大及び関連制度との関係強化 ...	31
第1項	IPPCの概要.....	31
第2項	IPPCの加盟国数の増加及び関連制度との関係強化.....	32
第3項	IPPCと他の関連制度との関係.....	32
第6節	小括.....	34
第3章	国際的な植物検疫に関する紛争解決制度の分析.....	38
第1節	法化モデルによる制度比較分析.....	38
第1項	分析対象.....	38
第2項	植物検疫に関する紛争解決制度の法化モデル.....	39
第2節	法化モデルによる比較分析の結果.....	42
第1項	法的義務化.....	42
第2項	明確性.....	43
第3項	政治的独立性.....	44
第4項	決定権限.....	46
第5項	制裁措置の権限.....	47
第6項	透明性.....	48
第7項	科学・技術専門家の関与の制限.....	49
第3節	小括.....	50
第4章	植物検疫における国際紛争に関する制度選択の分析.....	54
第1節	制度選択とエスカレーション.....	54
第2節	二国間協議後の紛争解決制度の選択（分析1）.....	56
第1項	対象とするデータセット.....	57
第2項	分析方法.....	58
第3節	統計を用いた分析の結果.....	59
第1項	STCの提起数の経年変化.....	59
第2項	STCの提起国数及び被提起国数の内訳.....	61
第3項	STCの分野毎の紛争解決.....	62
第4項	先進国及び途上国とSTCの解決率との関係.....	64
第5項	品目とSTCの提起、及びWTO紛争解決制度との関係.....	65
第6項	IPPC紛争案件とSTC及びWTO紛争解決制度の活用との関係.....	65
第4節	更なる制度選択とエスカレーション（分析2）.....	67
第1項	対象とする事例.....	67
第2項	分析方法.....	68
第5節	WTOの紛争解決制度が選択され、報告書の公表まで至った事例.....	71
第1項	日米農産物（コドリング）.....	71

第2項	日米りんご（火傷病）	75
第3項	豪 NZ りんご（病虫害）	78
第6節	WTO パネルにおける審議まで至らなかった事例	80
第1項	豪比生果実（病虫害）	81
第2項	豪 EU 検疫制度	83
第3項	米アルゼンチンレモン（病害）	85
第7節	IPPC が紛争解決のための制度として選択された事例	87
第1項	EU 南アカンキツ（黒星病）（公式紛争解決）	87
第2項	EU・米/加木材梱包材（病虫害）（非公式紛争解決）	92
第8節	小活	95
第1項	STC による紛争解決とそのメカニズムの特性	95
第2項	紛争事例における紛争解決制度の利用順序	97
第3項	制度選択のパターン	98
第4項	WTO 紛争解決制度における IPPC での紛争解決事例の活用	99
第5章	結論：国家による制度の選択はいかにして行われるのか	101
第1節	分析結果	101
第1項	SPS 委員会で STC を提起するという選択	102
第2項	WTO 紛争解決制度を活用するという選択	104
第3項	WTO 提訴の後、WTO パネルでの審議に進まないという選択	105
第4項	IPPC の紛争解決制度を活用するという選択	106
第5項	WTO 紛争解決制度と IPPC の紛争解決制度の選択	106
第6項	WTO 紛争解決制度における科学・技術専門家の役割の制限と IPPC の 紛争解決制度の今後の活用の可能性	107
第7項	知識共同体の観点から見た植物検疫上の紛争問題の特徴	108
第2節	結論及び政策的含意	110
第1項	結論	110
第2項	政策的含意	111

図目次

図 1-1	本論文における分析枠組み及び構成（イメージ）	12
図 2-1	IPPC と RPPOs の所在地	24
図 2-2	IPPC における国際基準策定に関わる組織	27
図 2-3	IPPC 加盟国数の推移	32
図 2-4	植物検疫制度の枠組み	33
図 4-1	植物検疫に関する紛争解決の流れ（イメージ）	55
図 4-2	SPS 委員会で提起された STC の全体の件数の推移	59
図 4-3	SPS 委員会で提起された STC 数の先進国・途上国別推移	60
図 4-4	SPS 委員会で提起された STC 数の分野別推移	60
図 4-5	STC（全体）の被提起国の内訳	61
図 4-6	STC（全体）の提起国の内訳	61
図 4-7	STC（植物検疫）の提起国の内訳	62
図 4-8	STC（植物検疫）の被提起国の内訳	62
図 4-9	2013 年までに提起された分野別 STC の解決率	63
図 4-10	2008 年までに提起された分野別 STC の 2013 年における解決率	63
図 4-11	先進国と途上国の提訴・被提訴の組合せの違いによる解決率の差異（～2013）	64
図 4-12	先進国と途上国の提訴・被提訴の組合せの違いによる解決率の差異	64
図 4-13	カンキツ黒星病の病徴	89
図 5-1	植物検疫における紛争解決の流れ（イメージ、再掲）	102

表目次

表 2-1	植物検疫に関する国際制度の策定、紛争解決制度の活用の経緯	37
表 3-1	植物検疫に関する紛争解決制度の法化モデル	40
表 3-2	法的義務化	43
表 3-3	明確性	44
表 3-4	政治的独立性	46
表 3-5	決定権限	47
表 3-6	制裁措置の権限	48
表 3-7	透明性	49
表 3-8	科学・技術専門家の関与	50
表 3-9	紛争解決制度の特徴	51
表 4-1	植物検疫上の紛争における WTO/SPS 協定と IPPC の紛争解決の枠組みの使用	57
表 4-2	品目と STC 提起との関係	65
表 4-3	IPPC に対して支援要請のあった植物検疫上の紛争と STC	66
表 4-4	制度選択における各理論オプション適用の判断の指標	70
表 4-5	EU が輸入するかんきつにおける南ア産の占める割合（2010～13 年）	88
表 4-6	植物検疫上の紛争に係る紛争解決制度の利用	100
表 4-7	植物検疫上の紛争に係る紛争解決制度の選択	100
表 5-1	気候変動問題と比較した場合の植物検疫上の紛争問題の特徴	109

略語

CBS	カンキツ黒星病
CGA	(南アフリカの)カンキツ生産者協議会
CPM	IPPC総会
ECJ	欧州司法裁判所
EFSA	欧州食品安全庁
FAO	国連食糧農業機関
IFQRG	国際森林検疫調査グループ
IPCC	気候変動に関する政府間パネル
IPPC	国際植物防疫条約
ISPM	植物検疫措置のための国際基準
NAFTA	北米自由貿易協定
NAPPO	北米地域植物防疫機関
OIE	国際獣疫事務局
PRA	病害虫リスクアナリシス
PWN	マツノザイセンチュウ
RPPOs	地域植物防疫機関
SBDS	(IPPCにおける)紛争解決に関する下部組織
SPS	衛生植物検疫(措置)
STC	特定の貿易上の関心事項

第1章 理論的枠組み

第1節 はじめに

第1項 問題意識

地球規模の経済的相互依存¹が進むにつれて、国際的枠組みの有り様も変化してきている。具体的には、①国際的枠組みの数が近年大幅に増加していること、②「法化 (legalization)」²の動きがあることなどである。このため、国家間で紛争が生じた場合にその紛争をどの制度の下で取り扱うべきかという「制度選択 (フォーラム・ショッピング)」を行う上で、国家はより高度な戦略性を持った対応を行う必要に迫られている。

このような状況において、国家は実際にはどのように制度を選択しているのだろうか。本研究では、植物検疫³という科学・技術的事項を伴う貿易紛争に焦点を当て、適用しうる複数の紛争解決制度の比較分析と事例研究を行うことにより、国家による制度選択のメカニズムを明らかにする。

植物検疫について言えば、地球規模の経済的相互依存の進展は、まさに国際的枠組みの在り方に大きな影響を及ぼしてきた。具体的には、国際的な交通手段の発達や人の移動及び貿易の増大等により、国境を越えた植物の移動が増大し、その動きはより迅速化・長距離化してきている。これに伴い、侵入病害虫による農業や食料安全保障、生態系等に対する影響への懸念が大きくなっている。FAO (2009) によれば、越境性病害虫による世界全体での作物の損失は潜在的作物生産高の半分以上と推測されており、害虫による作物の損失が15%、病原菌及び雑草による損失が13%、収穫後の病害虫の寄生による損失が10%と見積もられている。このような背景の下、植物病害虫の国境を越えた移動を防ぐために各国には、より一層的確な植物検疫措置の実施が求められてきている⁴。しかし、これは各国の協力体制無しには達成し得ないことである。国際植物防疫条約 (International Plant Protection Convention : IPPC) は、IPPC の前段に記されているとおり、病害虫の各国への侵入防止における国際協力の必要性の認識が共有される中で作成されたものである。

この一方で、農・林産物の貿易の増加に伴い、輸入国の植物検疫措置がそれらの貿易を阻害する不当な非関税障壁として取り上げられ、国家間の紛争案件となる事態も生じてきた。こうした懸念に対応するため、WTO 協定の制定と併せ、同協定の1つとして、衛生植

物検疫措置の適用に関する協定（The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : SPS 協定）が定められ、SPS 協定が対象とする他の 2 分野である食品安全と動物衛生分野とともに国際的な植物検疫政策も新たなフェーズを迎えた。SPS 協定上、衛生植物検疫措置は科学的根拠に基づいて採られなければならないことが明示され、また、関係国間で植物検疫上の貿易紛争が生じた際に使用する紛争解決制度として、法的拘束力のある WTO 紛争解決制度を使用することが規定されたためである。

しかしながら、植物検疫上の貿易紛争に関しては WTO 紛争解決制度が活用された例がある一方で、その前に SPS 協定に基づく SPS 委員会の枠組みで紛争解決が図られてきていることが分かっており⁵、その場合、WTO 紛争解決制度の選択へと収斂することなく解決に至っている。また、IPPC に規定される紛争解決制度については、これまで一度も選択されてこなかったが、最近になり WTO ではなく、この紛争解決制度を選択する国家が現れた。なぜこのような紛争解決制度の並存状況が生じているのか。また、なぜ、今 IPPC の紛争解決制度が選択されるに至ったのか。本論文の目的は、これらの要因を探ることにある。本論文では、植物検疫上の紛争を解決するにあたっての国家による紛争解決制度の選択の問題を取り扱い、関係する複数の紛争解決制度の特性の分析及び事例分析を行う。

なお、本論文で国際的な植物検疫制度と言う場合は、SPS 協定、WTO 紛争解決制度及び IPPC の制度群のことを指すものとする。

第 2 節 関連する先行研究

第 1 項 国際制度⁶に関する一般的議論

国際関係を規制する規則や制度は、かなり古くから存在していたものの、制度の存在が国際的な現象となったのは 20 世紀に入ってからである。こうした国際的な制度の形成は、グローバリゼーションの重要な特徴を表している（Little 2011 : p.296）。国際制度については、Krasner (1983) による以下の定義があり、これが「合意された定義」とされている（山本 2008 : p.35）。

「国際制度（国際レジーム）とは、国際関係の特定の分野における明示的、あるいはインプリシットな、原理、規範、ルール、そして意思決定の手続きのセットであり、それを中心として行為者の期待が収斂していくもの」。

国際制度の役割に関しては、ネオリアリストは懐疑的な見解を示している⁷。例えばネオリアリストである Mearsheimer は、世界は「アナキー（無政府状態）⁸」であり、このため制度は国家の行動に対して最小限の影響しか持たず、世界の安定の促進にも貢献しないだろうとしている（Mearsheimer 1994/1995、Mearsheimer 2010）。

これに対し、制度の役割を重要視するネオリベラル制度主義（neoliberal institutionalism）の Keohane は、著書 *After Hegemony* (1984) において「国際制度の概念は、国際行動が主に

権力や利害関係によって決定されるという見解とは矛盾しないし、権力格差の重要性や洗練された利己主義についての見解とも整合的である。」としつつも、利害関係や権力のみに基づくネオリアリストの理論は、世界政治の理解において十分でなく、国際制度の重要性を強調する理論によって補完される必要があるとの考えを示した (Keohane 1984 : p.14, 70)。このスタンスに依拠し、Keohane and Martin (1995 : p.42) は、上記の Mearsheimer への反論として、Keohane and Martin の依拠する理論は、現実主義 (realism) と同様、功利主義的かつ合理主義的であるとしつつ、その上で、国家は協力することにより共同的に利益を獲得 (jointly benefit) する場合には国際制度の形成を試みることが期待されるとした。

このように、国際制度の役割についてネオリアリストとネオリベラル制度主義学者間の捉え方の隔たりは大きく、議論の収斂を見ていない。しかしながら、*After Hegemony* に示された上記の Keohane の見解は、その後の様々な国際制度形成に関する合理的行為者モデルによる研究等に多大な影響を与えた (Murphy 2000)。これに加え、Keohane らが *International Organization* 誌における特集「法化と国際政治 (Legalization and World Politics)」の中で紹介した国際制度の特徴の明確化に関する法化モデル (legalization model) は、その後の国際制度の司法化に関する研究や、国際制度の特徴がアクターの行為に及ぼす影響に関する研究等のベースの1つとして用いられるようになり、それらの研究に深化をもたらした⁹。

本章第1節で問い立てした「国際的な植物検疫の紛争解決制度については、なぜ複数の制度の並存状況が生じているのか。また、なぜ、今 IPPC の紛争解決制度が選択されるに至ったのか。」の要因を探る上では、まずは、複合的国際制度にはどのような特徴が見られるのか、また、制度選択についてこれまでどのような検証が行われてきたのかを把握しておくことが重要である。また、国際制度は、それらの法的特徴から「ハードロー」と「ソフトロー」に分類されることが分かっており、そうした特徴の違いが制度の選択に影響しそうである。

以上のことから、本研究のテーマである植物検疫に関する国際紛争における制度選択の分析に係る2つの側面、すなわち、①複合的国際制度の形成と制度選択、及び②ハードローとソフトローの役割の違いのそれぞれについて、先行する研究を紹介する。

第2項 複合的国際制度の形成と制度選択に関する研究

第2項-1 複合的国際制度の形成

国際制度は、その数が増加するに従い、制度同士の対象範囲が重なり合う場合が見られるようになってきている。Raustiala and Victor (2004 : p.227) は、植物遺伝資源に係る5つの国際制度の相互関係の分析を行い、部分的に重複する、ヒエラルキーのない制度群のことを「レジーム・コンプレックス (regime complex)」と呼んだ。内記は、このようなアプローチを従来の国際法学的アプローチとは異なる、「レジームの衝突・調整の問題をレジーム間のダイナミズムとして捉える新たなアプローチ」と位置づけている (内記 2008)。

では、なぜレジーム・コンプレックスが形成されるのか。レジーム・コンプレックスに関する研究の多くはこの点、すなわち、レジーム・コンプレックスが生じた原因に焦点を当てている。例えば、Büthe (2008) は、プリンシパル - エージェント (principal-agent : P-A) 理論¹⁰を用いて、WTO 加盟国が国際基準設定作業を WTO・SPS 制度の内側でなく、外側に位置する国際食品規格委員会 (Codex)、国際獣疫事務局 (OIE)、及び IPPC¹¹に委任した原因を分析した。その結果として、国家が同作業を他の機関へ委任する場合や委任を行わずに WTO 内において国際基準をリスト化する作業と比較して、これらの機関への委任の方が費用対効果が高いためであったと結論付けている。

国際制度間の多様な関係に関する初期段階の研究としては、Young (1996) による研究がある。Young は制度間の相互作用を分析視角として用い、制度の類型化を試みた。その結果、Young は「国際社会の基本的な規範・ルールを受けて」具体的制度が形成されるという「埋め込み型制度 (embedded institution)」、より幅広い制度的枠組みの中に位置づけられるという「入れ子型制度 (nested institution)」、複数の制度が組み合わさってクラスター (群化) を形成し、パッケージ化した制度である「クラスター化した制度 (clustered institution)」及び重複した制度 (overlapping institution) の 4 類型を示した (Young 1996、山本 2008 : p.161)。

山本はこうした既存研究¹²を踏まえ、分析枠組みとして①ヒエラルキーについては水平的か垂直的か、②相互関係については相補的か相矛盾するものか、の 2 つの指標を組み合わせ、制度間の相互作用の類型化を試みるという分析枠組みを提示している (山本 2008 : p.142)。

国際制度数の増加は、上記の植物遺伝資源のケースに見られるように国際制度間の対立を生じさせることがあるが、他方で、一見相矛盾するように見える重複的制度であっても、それらが調整され並存状態にある場合もある。例えば足立 (2011) は、対人地雷問題の扱いを巡り、国家安全保障に矛盾しない範囲で非人道的被害を減少させることを目的とした対人地雷使用方法規制である「特定通常兵器使用禁止制限条約 (Convention on Certain Conventional Weapons : CCW) 第 2 議定書」と地雷使用の全面禁止を定める「対人地雷禁止条約」という、真っ向から対立する制度が並存している (ように見える) 理由の関係性を分析した。その結果として、通常であれば重複範囲の大きい制度同士は重複コストが大きくなり制度の並存が難しくなるものの、両者がいずれも支配的になりきれない場合は、かえって強い調整圧力が働くと考えられ、CCW 第 2 議定書と対人地雷禁止条約の関係はその典型例であろうと推察している。

レジーム・コンプレックスについての分析は WTO/SPS 協定と、SPS 協定の関連機関¹³である Codex、OIE、及び IPPC との相互作用についてもなされている。内記 (2008 : p.112-116) は WTO/SPS 協定と、同 SPS 協定の関連 3 機関について、前者を「WTO・SPS レジーム」、後者を 3 つの「国際基準設定レジーム」と呼称し、両制度は水平的次元で混在している (すなわち、上下関係はない) こと、両制度間に双方向的な相互作用が生じていること¹⁴等を明らかにしている。

しかしながら、レジーム・コンプレックスの形成の結果についての研究は多くなく、ま

た、それらに関する利用可能な理論になると更に少ないという (Alter and Meunier 2009)。この「形成の結果」に関連するアクターの主な行為の一つが制度選択である。既に述べたとおり、国家による植物検疫に関する国際紛争における制度選択の要因を探ることが本研究の主題であることから、制度選択に関する先行研究を確認し、以下のとおり整理した。

第2項-2 制度選択

国際制度が増加し、レジーム・コンプレックスが各分野において形成されるようになる、その結果として国家等のアクターにとって制度を選択する必要性が生じる。

例えば、先にレジーム・コンプレックスの一例として示した植物遺伝資源に関する国際的枠組みに関しては、国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO) において、途上国が植物遺伝資源に係る富の再分配についての要望を主張するのに好都合であるフォーラムが早くから存在していたが、WTO 交渉においては、米国や EU の圧力を背景に、より強い知財保護の枠組みである「知的所有権の貿易関連の側面に関する協定 (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights : TRIPS)」が策定された。他方で、生物の多様性に関する条約 (Convention on Biological Diversity: CBD) においては途上国の選好に見合った知財保護の枠組みが生じ、途上国はこの CBD における枠組みの活用をより促進しようとした。このように、国家等のアクターが自己の利益に最も適切な制度を選択することを Raustiala and Victor (2004) は、「制度選択 (フォーラム・ショッピング : Forum shopping)」と呼称した¹⁵。

制度選択の必要性が生じた場合の帰結に関しては、山本 (2008 : p.164) により 2 つの対照的な方向性が示されている。すなわち、一つ目は、多くの分野で国際制度が形成されれば規範もその分共有されるため、国家間の共通の問題解決に大きな貢献がなされるというものである。二つ目は、制度の密度の増加が制度間の非整合性や衝突を生じさせるというものである。後者に関しては、結果として全てのアクターが制度選択に関与するであろうが、実際に制度間に生じる紛争を解決するために必要な能力を有するのは強大なパワーを持つ国家だけであり、そうした場合には力の非対称性に基いたリアリズムの世界へ回帰するといった見解もある (Drezner 2009 : p.67、椋島 2013 : p.9)。

では、複数の国際制度が存在する場合においてどのような要因がアクターの制度選択の選好に影響するのであろうか。Murphy and Kellow (2013) は、制度選択は未だ研究例の蓄積が少ない分野であるとしつつ、国際労働基準、知的財産権及び医薬品へのアクセス、及び国際的な化学物質規制という三つの具体的な制度選択の事例から、制度選択の選好の要因として、①フォーラムのメンバーシップ、②事案に関するマンドート (issue mandate)¹⁶、③政策決定手続き (decision making procedure)、及び④執行能力の 4 つの要因を抽出した。

また、Alter and Meunier (2009 : p.17) は、国際的な規則、協定、及び制度の網は大変複雑になり、全ての制度における変化の経過を追うのは不可能になっているとし、こうした複雑性が、漸進的な政策決定戦略を生じさせ、アクターはリスクを最小限にするためにス

モールステップを踏むとの見解を紹介している¹⁷。

紛争解決制度についても制度選択の観点からの研究がなされている。Busch (2007) は、国際貿易における紛争解決制度に関する制度選択の一例として、WTO と北米自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement : NAFTA) の紛争解決制度を比較し、制度選択のキーポイントはどの制度が提訴国の理想に最も近いかということではなく、紛争の結果として前例が将来的に他の加盟国による提訴を容易にすることなく、当該提訴国による提訴にとってより有益なものになるか否かということであろうと結論付けている。

現在の国際制度研究においては、上記した制度選択を含め、国家による行動が生じる原因・理由を検証することが重要な課題の1つと考えられている (内記 2008 : p.110)。しかしながら、WTO における紛争解決とその代替となる戦略についての制度選択を比較した研究はほとんどなされていない (Davis 2012 : p.15)¹⁸。

ここまで制度選択についての先行研究を示してきたが、本研究においては、WTO 紛争解決制度を選択した際に、当事国による紛争が WTO 紛争解決制度の下での2カ国間協議から WTO パネルへ、さらに上級委員会へと進んで行く、「エスカレーション」と呼ばれる状況の変化についても併せて分析する。エスカレーションとは、決められた手続きの段階を進んで行くことを言うので、「制度選択」とは異なる¹⁹。

制度選択が比較的新しい研究分野であるのに対し、エスカレーションの要因に関しては、様々な研究がなされている。Busch (2000 : p.442) は、GATT の紛争解決制度を用いた紛争案件について統計解析を行い、当事国が高度な民主主義的構造 (democratic dyad) である場合、パネルにエスカレートしやすいと結論付けている。また、Guzman and Simmon (2002 : p.227) は、関税率等の柔軟性をもちうる紛争案件と、健康や安全規制のような二者択一的な (all-or-nothing な) 性質に関する紛争案件を比較し、前者であれば、(例えば関税率との関係で) 当事国同士で調整して妥協しうるが、後者についてはそれができないため、パネルの段階へとエスカレートしやすいとしている²⁰。

これらの他にも、訴訟国が先進国であるか、途上国であるかの違いによるエスカレーションの傾向の違いについても研究がなされている。例えば Bown (2009 : p.89-90) は、WTO 加盟国について、紛争当事国の経済発展の程度と紛争案件がパネルの裁定まで進むか否かについては明らかな関係が見られないが、提訴国と被提訴国の両方が途上国の場合には先進国同士の組合せ等と比較し、パネル裁定の段階に到達しにくいとしている。

第3項 ハードローとソフトローの役割の違いに関する研究

第3項-1 法化モデル

国家による国際制度の選択の要因を調べようとすれば、まず、関係する国際制度がどのような特性を有しているのかを把握する必要がある。この国際制度の特性を把握するために用いられているのが、「法化モデル」である。

前述した *IO* の「法化と国際政治」は、Goldstein や Keohane 等が国際政治学と国際法の学者間の対話を通じることにより国際的枠組みの分析を進めることができるとして、国際的枠組みの法化 (legalization) に関する特集として公表したものである²¹。この特集の中で、Abbott *et al.* (2000) は、「法化」を「制度 (institutions) が有する (あるいは有さない) であろう特徴の特定のセット」と呼び、その特徴は「義務 (obligation)」、「明確性 (precision)」及び「委任 (delegation)」の3つの指標に沿って定義されるとした。Abbott *et al.* は、これら3つの指標を用いて、EC、WTO、世界銀行、G7 等、様々な形態の国際的枠組みの法化の特徴の違いを測定する手法、すなわち、「法化モデル」を開発した (川瀬 2005)。Abbott *et al.* (2000a : p.403) によれば、この法化モデルは、Hart (1961) による「The Concept of Law」の第1次的ルール (primary law) 及び第2次的ルール (secondary law) の概念、すなわち、「第1次的ルールは個人がしなければならない、あるいはしてはならない行為に関するものであって、第2次的ルールは第1次的ルールそのものに関する全てのこと (Hart 1961 : p.92)」との概念に依拠しているところが大きいという。

ここでいう「義務」とは、国家その他のアクターが規則や約束によりどの程度制約を受けるかの度合いであり、「明確性」とはそのルール上で要求され、認可を与えられ、あるいは禁止される行為がどの程度明確であるかの度合いである。また、「委任」とは、第三者機関に規則の履行、解釈や、紛争解決、更なるルール策定の権限をどの程度委ねるかを意味している (Abbott *et al.* 2000 : p.401)。

このうち、義務及び明確性の属性は、行為を規制する国際ルールを意味し、第1次的ルールに関連するのに対し、委任は「その認証、変更及び裁判 ("recognition, change and adjudication") のルール、つまりは第2次的ルールに関する属性」 (川瀬 2005) である。

Keohane *et al.* (2000) は、この「委任」指標をさらに「独立性 (independence)」、「付託の自由度 (access)」、「履行の一体性 (embeddedness)」の3つに区分し、様々な紛争解決制度 (欧州裁判所 (ECJ)、WTO パネル、GATT パネル、国連安全保障理事会等) の委任レベルを測定するモデル (以下、「委任モデル」という。) を開発している。ここでいう「独立性」とは、「個別国家の利害に左右されず、偏重のない判断が下されることが制度的に保証される程度」のことであり、「付託の自由度」とは、「法的には当事者適格を有する主体の、及び政治的には裁判における問題提起を行える主体の多様性」のことであり、また、「履行の一体性」とは、「国際裁判による判決がどの程度国内手続を経ずして自律的に執行されるか」ということである (川瀬 2005)。

Keohane *et al.* (2000) はこのモデルによる分析の結果、ECJ は3つの指標のレベルが全て高く、究極的な法化の理想形となっており、他方で国連安全保障理事会は3つの指標のレベルが全て最も低いことを明らかにした。また、GATT と WTO をこれらの中に位置づけるとともに、GATT と比較すると WTO では「履行の一体性」の向上が見られるとした。川瀬 (2005 : p.120-125) はこの Keohane *et al.* (2000) のモデルを活用し、GATT と WTO の委任レベルを更に詳しく分析し、「独立性」、「付託の自由度」、及び「履行の一体性」の全て

において WTO では委任レベルが向上していると結論付けている。

この Keohane *et al.* (2000) の委任モデル等を参考に Zangl (2008 : p.828-831) は、政治的独立性、法的義務化、決定権限、及び制裁措置の権限の 4 指標で構成される新たな法化モデルを構築し、GATT と WTO の法化の特徴の違いを明確化した上で、その特徴の違いが貿易紛争における米国と EU の行動にどのような変化をもたらすかを分析した。その結果、GATT における紛争解決制度と比較し、法化のより進んだ WTO での紛争解決制度を用いた場合の方が、米国と EU ともにルールを遵守する傾向が高かったという。

このように、法化モデルはそれぞれの紛争解決制度の法化の程度と国家の行動との関係性を評価する際に活用しうる優れた分析枠組みである。

第3項-2 ハードローとソフトロー

上記の Abbott *et al.* (2000) の法化モデルを用い、Abbott and Snidal (2000) は、様々な国際制度の法化レベルの測定を行い、「ハードロー」あるいは「ソフトロー」にはどのような国際制度が含まれるかについて分析を行っている。ここで言うハードローとは、「明確性」が高く、かつ法の解釈及び履行を行うための権限を委任する法的拘束力を有する義務 (obligations) のことを言い、条約等がそれに当たる (Abbott and Snidal 2000 : p.421、424-434)。これに対し、ソフトローとは、「条約というハードローに対峙されるもので、法的拘束力のない合意のこと」を言う (内記 2013 : p.254)。

ハードローとソフトローの比較に関し、Abbott and Snidal (2000 : p.436) は、国際制度全体についてハードロー vs ソフトローの二項対立の軸で論ずることは不適切であることを述べた上で、環境分野をはじめとする様々な分野では、ソフトローのメリット (制度策定のためのコストが低くて済むこと、国家主権への影響が小さいこと、将来の不確実性に対処しやすいこと等) を強調している。また、彼らはソフトローの有用性を述べつつも、貿易分野においては、国家はより高度な法化 (より強力な WTO 紛争解決制度が策定される等) により、より大きな便益が生み出されることを認識しているとしている。また、同様に Davis (2012 : p.281) は、WTO 紛争解決制度は、輸入国側の貿易障壁を変更させ、また、紛争期間を短縮するのに効果的であるとし、弁護士を雇い第三者の判定者の面前で議論することが貿易等²²の国際紛争を解決するための標準的アプローチとなっていると述べている。このように貿易に関する国際紛争においてより高度な法化がなされている制度の活用が優位にある現象は「laissez-faire」に対して「laissez-litiger」とも呼称される (Ostry 1999 : p.174)。

上記のように WTO における紛争解決のツールとして、裁定 (adjudication) が最重要視される議論がなされる一方で、その捉え方に異を唱える議論もなされている。例えば、Wolfe (2005 : p.352-353) は、SPS 委員会における「特別の貿易関心事項 (Specific Trade Concerns : STC)」が SPS 分野での WTO 提訴と比較し、より頻繁に活用されていることを観察した上で、STC のプロセスのうち、特に SPS 委員会の場などにおける関係各国担当職員同士による目に見えない意思疎通 (unobservable interaction) こそが SPS 分野の紛争解決の重要な要

困であるとした。

また、Lang and Scott (2009 : p.575, 614) は前述の Wolfe を除き、ほとんどの研究者が WTO と WTO 紛争解決制度とを同意語として捉えていると指摘し、SPS 分野での SPS 委員会及びサービス貿易分野におけるサービス理事会と下部組織の委員会における活動²³の重要性が未だ WTO 研究者の間で十分な注目を集めていないとして、これらの活動を「WTO ガバナンスの隠された世界 (The Hidden World of WTO Governance)」と呼んだ。しかしながら、この捉え方に対しても批判が存在する。Steinberg (2010 : p.1067) は、WTO の委員会参加者は各国代表であるため、WTO 上級委員会の有するようなエージェントスラック (agent slack) を有さない (すなわち、参加者が自国の方針の制約を受ける) し、また、委員会が法的権限を有していないことから委員会の活動に関する加盟国の遵守を促さないとして、Lang 及び Scott による主張を批判した²⁴。

第3項-3 国際制度の文脈における知識共同体・科学の役割に関する研究

国際制度は多様な分野において形成されており、分野によっては科学・技術的知見が国際制度における国際基準の設定や紛争解決において大きな役割を果たす。Haas (1992 : p.3) は、国際的な政策協調における、知識を基礎とする専門家ネットワークの役割の重要性に着目し、当該専門家のネットワークを「知識共同体 (epistemic community)」と呼び²⁵ 「特定の領域において専門的知識と能力を有し、その領域や分野における政策に関連した知識に対して権威的なクレームを持つ専門家のネットワーク」と定義した。Haas (1992 : p.12) によれば、環境や健康などの国際的アジェンダにおける広範囲な問題は複雑性を増し、かつ、技術的な性質を有していることから、このような状況が政策決定者にとっての不確実性を生じさせるという。とりわけ気候変動問題等の地球環境問題といった高度に専門的で不確実性の高い問題においては、政策決定者がどのような政策を行うことが国益に適うのか判断に迷うという (阪口 2006 : p.35)。そのような不確実性に対応するために政策決定者は専門家に助言を求めるようになる (Haas 1992 : p.13)。

このような政策決定者のニーズに対し、Haas (1992 : p.30) は諮問機関や規制機関への知識共同体の人的配置 (“by occupying niches in advisory and regulatory bodies”) により、専門家の共通認識が政策決定者の共通認識となり、これにより知識共同体による政府機関や国際機関への影響力が発揮される面を強調する。これに対し、上河原 (2011 : p.105) は、知識共同体と制度との間の作用については、制度の下で知識共同体が組織されていく面も認識すべきとしており、「一方通行のものでなく、相互作用として理解されるべき」と指摘する。具体的には、例えば気候変動においては、「気候変動に関する政府間パネル (IPCC)」²⁶が気候変動枠組み条約を支える中核的機関であるが、その IPCC は世界気象機関 (WMO) と国連環境計画 (UNEP) により設立された機関である (上河原 2011 : p.109)。すなわち、気候変動分野においては、各国政府が設立した国際機関の下に知識共同体が作り出され、その知識共同体による知識 (= 特に IPCC による報告書) が各国政府の政策に影響を与える

との相互作用が見てとれる。

本論文で扱う植物検疫に関する国際紛争に対処しうる知識共同体としては、IPPC の各専門家グループ、SPS 委員会に集まる各国専門家、WTO 紛争解決制度の下に設置される専門家パネルなどがこれに当たると考えられる。知識共同体の科学的知見を活用した紛争解決の先行研究の1つとして、Hornsby (2014) による EU と北米間の植物検疫上の貿易紛争についての事例研究がある。Hornsby (2014) によると、EU が病害虫の EU への侵入防止を意図して EU に輸入される木製梱包材の検疫処理方法を強化する措置を取ろうとしたところ、米国やカナダは、科学的根拠が不足しているとして懸念を表明した。しかしながら、その後、WTO パネルによる紛争解決に収斂することなく、EU は、木製梱包材に係る検疫措置を強化する予定を取りやめた。この主な理由として、Hornsby (2014 : p.115) は IPPC の森林専門家グループが政策決定者の知識の醸成に重要な役割を果たしたことを挙げている²⁷。このように、知識共同体の作用による紛争解決に関する先行研究は見られるものの、知識共同体による紛争解決が見込まれる複数の制度における国家による制度選択については未だ研究はなされていない。

国際法の観点からは、WTO・SPS 協定が科学的意思決定モデルを採用した国際法の代表例であるとされることが多い (Peel 2010 : p.7)。このことから、本論文の研究は知識共同体を扱う他分野での研究にも貢献しうるものと考えられる。

第3節 本研究の構成

本研究においては、具体的な制度選択の分析に入る前に、植物検疫に関する国際的枠組みの形成と機能の変遷について確認した。植物検疫に関する国際紛争における制度選択の分析を行う上で、植物検疫制度の存在意義や仕組み、特性等を理解しておくことが前提として必要となるためである。政府間で策定される国際的枠組みは自然に生じるものではなく、常に何らかの必要性あるいは意図や目的があつてある国（あるいは複数国）により提案され、それに対する関係国の協調がなされて形成されていく。したがって、植物検疫制度の存在意義や特性を抑える上では、植物検疫の国際的枠組みの発展の歴史を紐解くことが有効である。

次に、植物検疫に関する制度に含まれる紛争解決制度の特性を押さえるため、法化モデルによる制度比較分析を行った。制度選択の事例分析を行う上では、まず、それぞれの紛争解決制度の特性を抑えておくことが不可欠であるためである。その上で、植物検疫に関する貿易上の紛争問題における制度選択の事例分析を行い、国家による制度選択のメカニズムを明らかにすることを試みた。本事例分析では、植物検疫上の貿易紛争の事例を①SPS 委員会における STC の活用事例、②WTO の紛争解決制度が選択され、パネル報告書の公表まで至った事例、③WTO の紛争解決制度が選択されたものの、パネルによる審議に至って

いない（2015年12月現在）事例、④IPPCが紛争解決のために選択された事例の4つに分類して分析した。

これらの分析方法の詳細については、各章（第3章及び第4章）の冒頭にそれぞれ掲載することとした。

本論文は、5章で構成されている。第1章（本章）は、本論文における問題意識・目的を述べ、先行研究を紹介した上で研究の分析枠組みの概略を提示した。このうち、第2節では、本研究に関連する国際制度の先行研究につき、まず国際制度に関する一般的な議論を俯瞰した上で、近年の国際制度の様々な動きや特性を踏まえ、複合的国際制度（レジーム・コンプレックス）の形成と制度選択（フォーラム・ショッピング）についての先行研究を概観した。次に国家による制度選択に影響すると考えられる国際制度の特徴、とりわけ、ハードローとソフトローの違いに関する先行研究に焦点を当てた。また、植物検疫に関する紛争の内容は、科学的事項に関する輸出国と輸入国の見解の相違である場合が多く、その場合、科学・技術的な知見に基づいた解決が求められることから、国際制度の文脈における知識共同体・科学の役割についても先行研究を確認した。

第2章では、植物検疫制度の国際的枠組みの形成と発展及びそれに伴う機能の変遷について整理した。ここでは、特に、本来、植物病虫害の侵入防止のための国際協力の枠組みとして発展してきたIPPC（及びその前身）の条約本体と紛争解決条項（=紛争解決制度）の発展経緯の相違を分析視角として扱った。

第3章では、国際的な植物検疫に関する制度の特徴を把握するため、法化モデルを用いた比較制度分析を行った。比較に当たっては、植物検疫分野以外の紛争解決制度を比較対象として併せて分析することにより、植物検疫分野の紛争解決制度の特性をより鮮明に描き出すことを試みた。

第4章では、第3章で明確化した植物検疫分野の紛争解決制度間の特徴の違いを踏まえつつ、植物検疫上の実際の貿易紛争事例について分析を行った。

最後に第5章では、第2章～第4章までの分析結果を踏まえ、結論として本研究で解明された、植物検疫に関する紛争解決制度の並存状況及び国家による制度選択の要因を明らかにするとともに政策的含意を述べた。以上を整理したのが図1-1本論文における分析枠組み及び構成（イメージ）である。

【第1章】

本論文における問題意識、先行研究、分析枠組み

【第2章】

植物検疫に関する国際的枠組みの形成と機能の変遷



発展経緯を、第一次的ルールと第二次的ルールに区別することによって整理



WTO紛争解決制度(DS)とIPPC紛争解決制度(DS)の2種類の並存の背景を確認

【第3章】

植物検疫制度に関する紛争解決制度の分析



法化モデルにより比較・分析



WTO DSを「ハードロー」、IPPC DS及びSPS委員会を「ソフトロー」として整理

【第4章】

制度選択とエスカレーションに係る事例分析



国家は植物検疫の紛争事例においてどの制度をどのような順序で、また、どのような理由により選択するのかを確認



国家による制度選択のパターンを特定

【第5章】

結論: 本論文で解明された植物検疫に関する紛争解決制度の並存状況及び制度選択の要因を説明



政策的含意

図 1-1 本論文における分析枠組み及び構成 (イメージ)

第2章 植物検疫に関する国際的枠組みの形成と機能の変遷

第1節 本章の分析視角

国際的な植物検疫制度はどのような理由で策定され、どのように発展して IPPC に至ったのか。また、SPS 協定の策定により、IPPC の役割にどのような変化が生じたのか。これらを Abbott *et al.* (2000) の第1次的ルールと第2次的ルールの概念を用いて整理した。Abbott *et al.* (2000) は、前述のとおり、Hart (1961) の第1次的ルールと第2次的ルールの概念を WTO 協定の制定をはじめとした国際社会での事象の特性を捉えるために応用している。これに関し、川瀬 (2005) は Hart (1961) の概念を国際協定のうち、特に WTO 協定に当てはめると、WTO における諸協定本体は第1次的ルールに当たり、紛争解決制度は第2次的ルールに当たるといふ。本研究における国際制度の整理はこの川瀬 (2005) の解釈と整合的である。具体的には、本研究においては国際的な植物検疫制度のうち SPS 協定の本体及び IPPC (紛争解決制度以外) を第1次的ルールに当たるものと捉え、WTO 紛争解決制度及び IPPC の紛争解決制度を第2次的ルールとして捉えることとする。

さらに、SPS 協定に基づき設置された SPS 委員会における STC の議論を中心とした紛争解決に関連する協議についても第2次的ルールとして取り扱うこととした。その理由は以下のとおりである。

衛生植物検疫上の紛争解決に当たっては、WTO の紛争解決制度を用いることが SPS 協定第11条に記されている (本章第3節参照)。しかしながら、紛争の中には WTO 紛争解決制度に持ち込む前に解決可能と考えられる事例もまた存在する。こうした紛争の初期の段階では通常各国同士の協議が行われるが、それと並行して、あるいは協議が行き詰った場合に SPS 委員会に案件が持ち込まれることも多い。SPS 委員会における具体的な衛生植物検疫上の問題への対処に関しては、SPS 協定第12条2に次のように規定されている。

「(SPS) 委員会は、特定の衛生植物検疫上の問題について、加盟国間の特別の協議又は交渉を奨励し、及び促進する。(以下省略)」

SPS 委員会は、SPS 協定 (第12条1) にあるとおり、協議のための定期的な場を設けるために設置されたものであって、紛争解決を目的とした場として規定されているわけではないし、正式な WTO 紛争解決制度に申し立てをする前に SPS 委員会に懸念を持ち込む必要

が定められている訳でもない (Horn *et al.* 2013 : p.729) ²⁸。

しかしながら、第4章で示すとおり、現実的にはSPS委員会で取り扱うSTCについてはその多くがWTOに至ることなく解決を見ている。このことからHorn *et al.* (2013 : p.750) は、加盟国は法的な形式 (formalism) が無いにもかかわらず、実際にはSPS委員会において貿易紛争問題を解決していると結論付けるのが妥当であろうとしている。同様に内記 (2008: p.35) はSPS委員会における加盟国による相互の懸念表明が正式なWTO紛争解決制度の代替手段となっていると指摘している。これらの議論を踏まえ、本章においては、SPS委員会についても紛争解決機能を有する第2次的ルールとして捉え、他の紛争解決制度との比較対象として取り上げることとした。

なお、WTO事務局は、SPS情報管理システム (SPS Information Management System: SPS-IMS) ²⁹の中でSTCについての議論の状況を「解決 (Resolved)」、「部分的に解決 (Partially Resolved)」、及び「未報告 (Not Reported)」に分類して整理し、STCが解決されたのか否かについて情報公開を行っている。このことから、現実問題としてもSPS委員会におけるSTCの議論を中心とした貿易上の関心事項についての協議は紛争解決制度として位置づけられていると考えるのが妥当であろう。このため、上記の条件設定の下でIPPCとWTO/SPS協定のそれぞれの第1次的ルール同士及び第2次的ルール同士の相互依存関係がどのような特徴を有するものとなっているかを分析した。

なお、SPS協定の設立過程については、Büthe (2008) や林 (2013) が、また、WTO紛争解決制度の設立経緯についてはThomas and Meyer (1997) や津久井 (1997) が詳しい。このため、本研究においてはSPS協定及びWTO紛争解決制度の設立過程についてはこれらの既存文献を参考に概説するに留め、主にIPPCが策定されるまでの経緯につき詳述することとした。

第2節 国際的な植物検疫制度の発展の経緯：17世紀～IPPCの成立

第1項 国際的な植物検疫制度の創設の背景

植物を加害する病害虫が存在することは相当古くから知られていた。しかしながら、病害虫から植物を守る必要性が政府の懸念となったのは、19世紀後半から20世紀の初頭になってからであった (Berg 1991 : p.12)。19世紀半ばまでに陸・海の輸送能力が向上し、人々はより広範かつ迅速に移動できるようになり、植物や植物製品を含む製品の交換も促進されるようになった。また、当時の、特にヨーロッパの農業は、大土地所有と大規模な単一栽培に向かう傾向にあった (Ebbel 2003 : p.12)。ジャガイモは15世紀～16世紀にスペイン人が南米からヨーロッパに持ち帰ったとされる。ジャガイモは寒冷地においてよく生育することから、ヨーロッパにおいて急速に広まり、やせ地の多いアイルランドでは、主食となっていた (白石 2012 : p.8)。

1820 年頃からは、英国の産業の拡大を受けて、アイルランド産業は縮小を余儀なくされ非農業所得が縮小していった。それまではジャガイモは家畜の餌、あるいは飢餓をかううじて避けるために用いられてきていたが、このような状況の中、その効率的な栄養分と面積当たりの収量で養える人数が小麦の約 2 倍であったこと等の理由により、多くの地域において貧しい農家によるジャガイモ栽培による自給自足 (potato subsistence) が開始されていった。また、こうした事情から、アイルランドにおいては、ジャガイモの単作に食料を依存することとなり、今日でさえ行われている病害虫のまん延の防止策の一つとしての輪作 (crop rotation) が行われなかった (Fraser 2003)。

こうした背景の下、ヨーロッパにおいて人類の歴史を変えるほどの大被害が発生した。植物病害虫による大被害の例として最も有名なものの 1 つである、アイルランドにおけるジャガイモ疫病の発生により生じた飢饉である。ジャガイモ疫病は 1845 年 6 月にまずベルギーで発生し、その後北西ヨーロッパに広がっていき、9 月までにはアイルランドに至った (Fry and Goodwin 1997 : p.368)。当時、ジャガイモの普及に伴う人口増加により、人口が約 800 万人を超えていたアイルランドでは、この病害の発生によりジャガイモの収穫量が激減し、飢饉が発生した。飢え、栄養失調、及び疾病の発生により 100 万人もの人が亡くなり、更に 100 万人近くがアイルランドを離れ、1845 年から 1851 年の間だけでアイルランド人口が 21% も減少し (Turner 2005 : p.342)、結果的にはアイルランドから 3 分の 1 もの人口が失われたという。

ジャガイモ疫病の病原菌である *Phytophthora infestans* のヨーロッパへの侵入は自然に生じたのではなく人為的なものであり、メキシコから北米経由でヨーロッパに侵入したのではないかと考えられている (Fry and Goodwin 1997 : p.368、Yoshida *et al.* 2013 : p15)³⁰。このような急速な拡大を見せたジャガイモ疫病であるが、その被害額 (防除費用と減収額) は現在でも EU におけるジャガイモ生産額全体 (約 60 億ユーロ) の 15% を超えるとされる (Haverkort *et al.* 2008 : p.47)³¹。

北米原産のブドウネアブラムシ (学名 : *Viteus vitifolii*、(旧名 : *Phylloxera vastatrix*)) のヨーロッパへの侵入もヨーロッパに非常に大きな被害をもたらした。この害虫のヨーロッパへの侵入は人為的要因によるものであることが判明している。また、ブドウネアブラムシのヨーロッパへの侵入に関しては、以下のとおり他の 2 つの重要病菌の侵入とも連鎖している。

19 世紀半ばにはヨーロッパではブドウ栽培は一大産業であり³²、病原菌への抵抗性を有する等の優良品種を求めた種苗の輸入が頻繁に行われるようになっていた (Ebbel 2003 : p.13)。こうした中、フランスのブドウ産地においては米国からのブドウ品種の輸入に伴って侵入したブドウうどんこ病 (Powdery mildew) の被害が甚大となった。このため、うどんこ病防除のために、同国のワイン商人が米国からフランス南部のローヌにある自分のブドウ園に複数種の抵抗性ブドウ品種苗を輸入した。その結果、1862 年にブドウネアブラムシは、その輸入苗とともに侵入することとなり (Macleod *et al.* 2010 : p.52)、この結果、被害額の算

出は難しいものの、フランスのほぼ全てのブドウ畑に壊滅的被害をもたらされた。この害虫の防除のためにブドウネアブラムシに抵抗性を示すブドウ品種が米国から導入された³³が、その際、ブドウの重要病害であるブドウべと病（Downy mildew）を引き起こす病原菌（学名：*Plasmopara viticola*）もブドウ品種の導入に伴いフランスにもたらされている。この例からも分かるように、当時は植物病虫害に関する十分かつ利用可能な情報が不足していた（Berg 1991：p.13）。ブドウネアブラムシは、その後、ヨーロッパ全土に広がり、さらに、その他の世界各地にも拡散し、甚大な被害をもたらした（Macleod *et al.* 2010: p.52）。

以上、侵入病虫害による被害に関し 2 事例を示したが、この他にも多くの国々で侵入病虫害による農産物への被害が確認されるようになっていった。こうしたことを背景に、各国において植物病虫害の移動を制限するための政府間の自主的な調整や協力の必要性が明らかとなっていった³⁴。

第 2 項 フィロキセラ条約の創設（1878 年）

世界最初の植物検疫制度は、まず、ドイツで整備された。ドイツは隣国フランスでブドウネアブラムシがまん延した状況にいち早く反応し、1872 年に自国へのブドウネアブラムシの侵入を防止する目的で、「ブドウ害虫予防令」を公布し、ブドウ苗の輸入を禁止した（石川及び梅谷 2012：p.326）。その後、世界の先進国を中心に国毎の植物検疫制度が整備されていった³⁵。植物病虫害のまん延を防止するための最初の国際条約についてもブドウネアブラムシの侵入に対応するためのものであった（Macleod *et al.* 2010：p.52）。この害虫に悩まされていたヨーロッパの 6 カ国（オーストリア、スイス、ドイツ、ハンガリー、フランス及びポルトガル）はスイスのベルンに集まり、その会合の結果として、フィロキセラ（＝ブドウネアブラムシ（学名：*Phylloxera vastatrix*））に対してとるべき措置に関する国際条約（以後、「フィロキセラ条約」という。）（International Convention on Measures to be Taken against *Phylloxera vastatrix*）が 1878 年に調印された。この条約は用語の定義が不明確であったこと等から、1881 年に改定され、その後 1889 年に再度改定された³⁶。

フィロキセラ条約における最も重要な項目は、以下のとおりであり、今日の植物検疫においても認識される多くの原則が含まれる（Ebbel 2003：p.14）。

1. 国際的に取引される植物（ブドウネアブラムシの宿主植物）がブドウネアブラムシ・フリーであることの輸出国当局の証明書（assurance under the authority of the country of origin）の発行
2. ブドウネアブラムシをまん延させる可能性のある資材の国際貿易の禁止
3. こうした貿易の管理に責任を有する（各国の）公的部局の指定
4. （輸入国当局による）検査の権限と条約の要求事項を遵守していない品目の是正措置（輸入停止）の権限
5. 関係情報、特に新たな（病虫害の）大発生に係る迅速な情報交換等
6. これらの全ての措置が参加国の国内法において具体化されること

フィロキセラ条約には、締約国同士の協議に関する条項が備わっている。具体的には、「必要と判断される場合、締約国は同条約の履行に起因する問題を吟味し、経験及び科学の進歩に照らして改正を提案するための国際会議（於：ベルン）に代表を送るべき」との条項（第6条）である。

フィロキセラ条約は、ブドウネアブラムシという特定の害虫を対象にした国際制度であったことから、国内におけるブドウ栽培がほとんど無い国は、この条約に対して最低限の関心しか有さなかった。これに対し、1880年以降はより広い範囲への植物病害の拡大の防止の観点から、国際的な植物検疫制度についての検討が行われるようになった。多くの科学者が、外国から病害虫が侵入してしまった後に圃場レベルで防除を行おうとしてもその効果は限定的であると認識し、病害虫の初期の拡散を防ぐためには国際的な措置の実施が必要であると考えたためである。現実には、フィロキセラ条約の下ではブドウネアブラムシが存在しないことを確保するのみであって、他の病害虫が付着していても植物検疫証明書は当然のこととして発行される状況であった。また、科学者による貿易制限措置への懸念も同制度の検討が進んだもう1つの理由であった。すなわち、仮に検疫規則が経済的な保護主義のために非合法的に使用されることとなれば、農業科学の経験を通して培われた植物防疫の専門性に基づく権威が損なわれる恐れがあった。このため、科学者は国際的次元で病害虫問題を取り扱う国際的な植物防疫に関する条約の制定を強く求めた（Castonguay 2010 : p.48, 51）。

しかしながら、国際的行動に関しては科学者の提言のみでは、実のある成果は得られなかった。国際的行動には植物検疫上の「措置」が必要とされるため、公的機関の積極的関与が必要であったためである。1903年の第7回国際農業会議（International Agricultural Congress）においては科学者（academic scientist）で構成される植物病害虫に対する特別国際委員会が形成されたものの、この時点でもなお、政府職員の出席は得られていなかった（Rogers 1914 : p.113）。

第3項 万国植物病虫害条約（1914年）

最初の政府間における国際的行動のステップとして、1905年に政府間組織としての万国農事協会（International Institute of Agriculture）がローマを本部として設立され³⁷その所掌分野の1つとして植物病害虫が取り上げられた（Rogers 1914 : p.113）。これに続き、1914年には万国農事協会で開催された国際植物病理学会（The International Phytopathological Conference）が開催された。この国際植物病理学会は、フランス政府が主導し、当時のフランス前農業大臣が議長を務めた他、技術的観点からもフランスが大きな役割を果たした³⁸。この会議には、30カ国が参加し³⁹国際的な行動に関する条約のドラフトが行われ、「万国植物病虫害条約」（Act of “Conférence Internationale de Phytopathologie”）が合意された⁴⁰。この条約では、各国に対し、病害虫の付着や罹病の認められない農産品の国際貿易に関する枠組みが提供され

た。具体的には、合意した参加国政府は植物防疫当局（Phytopathological Service）を設置することとされた。この組織の目的は、農業病害虫の国内外へのまん延・拡散の防止措置を講じることであった。植物防疫当局は、研究、法・行政的措置、特に植物検疫証明書の発給に必要な検査と農産品の国際貿易を通じて侵入しうる病害虫の地域的な抑圧を通してこの目的を達成されるとされた。万国植物病虫害条約の下では、苗床、園芸用圃場、及び温室で生育され国際市場に輸出される園芸産品が検査対象とされ、穀物（field crop）は対象外、また、重複の回避の観点からフィロキセラ条約の対象であるブドウについても対象外とされた。さらに、万国植物病虫害条約では、植物検疫証明書があれば、輸入国における検査を受けずに輸入することができることとされた（Castonguay 2010 : p.54-55）。

植物検疫証明書を特定の植物検疫に係る問題に対処する一方で世界共通の統一された標準的様式とすることで、植物検疫は世界的な農産物貿易に負荷を与えることなく各国の生物的、地域的特性に対応しうるものとなった（Castonguay 2010 : p.54-55）。しかしながらこの条約については第一次世界大戦の勃発により少数の国が批准したに過ぎなかった⁴¹。

第4項 植物防疫に関する国際条約（1929年）

1923年以降、万国農事協会により、万国植物病虫害条約を改正するための準備作業が行われ、1929年に「植物防疫に関する国際条約（International Convention for the Protection of Plants）」が締結された（Berg 1991 : p.284）。この条約の批准はローマで行われた。しかしながら、会合への参加国46カ国中、批准したのは12カ国にすぎず、また、第二次世界大戦の勃発を取り巻く状況の中、この条約は有効な文書とはならなかった（Macleod *et al.* 2010 : p.53）。⁴²

植物防疫に関する国際条約には、フィロキセラ条約（1878年）や万国植物病虫害条約（1914年）にも含まれていた重要項目の他にも以下のような特記すべき追加的事項や重要な改正が含まれていた。

1. 万国植物病虫害条約で種苗に限定されていた植物検疫の対象を全ての植物に拡大したこと。
2. 輸入国は輸入植物に植物検疫証明書が添付されている場合であっても輸入国が当該植物を検査する権限や一時的及び例外的に輸入を停止する権限を留保するとし、輸入国が植物検疫を行う権利を認めたこと⁴³。他方で、輸入禁止措置をとる国はその理由を述べなければならないとしたこと。
3. 検査は可能な限り速やかに行われる必要があること。特に生鮮品（perishable produce）については、検査を実施する施設に到着し次第、遅滞無く実施される必要があること。
4. 穀物、果実、野菜、切花等の栽植用途でない植物については、植物検疫証明書の要求回数が最小限となるよう措置を検討しなければならないこと。
5. 各国は防除を行う必要があると考えられ、かつ植物検疫証明書に記載される必要のある病害虫のリストを公表することが求められること（Castonguay 2010 : p.64）。

このように、植物防疫に関する国際条約においては、検疫を強化するための項目と併せてフィロキセラ条約には明示的に存在しなかった、植物検疫による貿易阻害の側面を最小限にするための項目が多く存在した⁴⁴。

これに加え、植物防疫に関する国際条約には紛争解決制度に関する規定が備わった（第16条）。この概要は以下のとおりである。

1. 本条約の条文の解釈等に関する紛争や植物の輸入禁止措置の理由に異議がある場合等に関する紛争が生じた場合、関係国は相手国との合意の下で万国農事協会に対し、調停者（mediator）の機能を果たすよう要請しうる。
2. 当該紛争については、関係国及び万国農事協会がそれぞれ任命した専門家による技術委員会が調査し、その報告書は万国農事協会から関係国に通知される。関係国政府はその後の行動の自由を保留する。
3. 政府は専門家が委託された任務に係る費用を共同で負担する。

このように IPPC の、外交交渉でもなく、また、裁判的な紛争解決方式でもない、科学・技術専門家による技術的側面の審議によって紛争解決を図るというユニークな紛争解決制度の原型は、ここで述べた「植物防疫に関する国際条約」に記載される紛争解決制度に求められると考えられる。

第5項 IPPC の成立と改定

1946 年になって、万国農事協会の業務は 1945 年に新たに設立された FAO に引き継がれた（Ebbel 2003）⁴⁵。1946 年～1950 年の間に FAO 加盟国から国際植物防疫に関する協定についての提案がなされ、提案を踏まえた協定のドラフトに関する協議が 1950 年に FAO とオランダ政府の共催にてオランダのハーグにて開催された。ドラフトは更に米国及びカナダの植物防疫に関する専門家パネルにより検討された後、広く各国に協議された。その結果を受けて、IPPC の最終ドラフトが 1951 年 9 月に合意され、同年 11 月～12 月にかけて開催された第 6 回 FAO 総会において IPPC は承認され⁴⁶、1952 年 4 月に効力を発した（Mulders 1977、Berg 1991）。

IPPC には、「既存条約との代替」との条文が含まれ、これにより、フィロキセラ条約及び植物防疫に関する国際条約は廃止された⁴⁷。本宮（1977：p.247）は、IPPC の策定に至った背景には、第二次世界大戦後、植物及び植物生産物の国際貿易が激増し、また、輸送手段の大型化、スピード化が進み、かつて病虫害の伝播を抑制する役割を果たした自然の障壁（海、山、砂漠等）が容易に乗り越えられるようになったこと、さらに、その結果としてある地域に未発生であった病虫害がその地域で大発生し、農業生産に大打撃を与えるようになったことがあったと指摘している。

IPPC はその後、1979 年及び 1997 年の 2 回、改正が行われた。具体的には、1979 年の改正については、当時第二次世界大戦後の貿易及び輸送方法の変化により、IPPC の植物検疫証明書のフォーマットの変更（再輸出証明書の新たな規定）が喫緊の課題となり、1971 年

の第 16 回 FAO 総会の勧告、それを受けた 1973 年の IPPC 改正のための「国際植物防疫条約に関する特別会議」を経て 1979 年に改正がなされた。この改正においては、植物検疫証明書フォーマットの変更とともに、専門用語のアップデートも行われた。IPPC (1979) は、1991 年に発効した (Erikson and Griffin 2014 : p.29、FAO 1991 : p.1) ⁴⁸。

なお、1979 年の改正により、IPPC の条文において検疫の対象となる病害虫を指す用語として初めて「検疫病害虫 (quarantine pest)」との用語が使用されるようになった (Hedley 2005 : p.6)。

第 3 節 ウルグアイ・ラウンド交渉開始以降の動き

第 1 項 WTO/SPS 協定の制定

第二次世界大戦後、各国の製品の関税率が段階的に引き下げられてきた結果として、非関税障壁 (Non-Tariff Barriers : NTBs) が国際貿易上、最も重要な人為的障害となってきた。このうち衛生植物検疫措置の各国毎の相違は、最も顕著な NTBs として認識された (Büthe 2008 : p.222)。このため、衛生植物検疫措置に対するルール策定に向けての交渉が進んでいった。

WTO の前身として知られる「関税及び貿易に関する一般協定 (GATT)」は 1947 年の成立から 1994 年までの間、国際貿易に関する多くのルールを提供した。このうち、衛生植物検疫措置については一般的例外規定である第 20 条 (b) において加盟国が「人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置」をとることについて認める旨が「ただし、それらの措置を、同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で、適用しないことを条件とする。」との但し書きとともに規定されていた。しかしながら、同措置の必要性等についての判断基準の定義は無く、また、GATT の協定文にはこれらの措置により生じた関係国・地域間の紛争を解決するための手続きも定められていなかった (ジョスリンら 1998 : p.258)。

GATT 交渉において実際に衛生植物検疫措置が NTBs の 1 つとして取り上げられるようになったのは東京ラウンド (1973 年～1979 年) 以降であった (林 2013 : p.59)。まず、東京ラウンドにおいては、「貿易の技術的障害に関する協定」(Agreement on Technical Barriers to Trade : 旧 TBT 協定) が策定された⁴⁹。これはウルグアイ・ラウンド (1986 年～1995 年) 交渉において改定され、WTO の諸協定の 1 つである TBT 協定となった。旧 TBT 協定においては、衛生植物検疫措置も対象範囲に含まれていたものの、旧 TBT 協定策定のための交渉段階から、各国から既に衛生植物検疫措置への TBT 協定の適用について否定的な意見が出されていた。林 (2013 : p.67) によれば、各国からは、鉱工業製品と異なり、農産物規格・規制は、各国の自然条件、食習慣、健康・衛生条件などの影響を受けることから、国毎に

異なること、また、特に動植物検疫制度については「それぞれの国の地理的・環境条件、過去の病虫害の発生状況、科学的なアプローチや規格への期待、国民経済での農業の重要性といった条件に適合していること」等から、旧 TBT 協定の適用には疑問の声が上がっていたという。このような背景からウルグアイランド交渉においては TBT 協定から衛生植物検疫措置に関する規律を切り離した形で交渉がなされた。

ウルグアイ・ラウンドの下では、SPS 措置に関する交渉は農業分野の交渉の一部として扱われ、1988 年には、農業交渉グループの下に SPS 措置についての交渉の場である「SPS 規制・障壁作業グループ」が設置された（藁田 1999 : p.22、林 2013 : p.121）。WTO 加盟国・地域において国際基準を調和させるための各加盟国・地域が受け入れ可能な方法を探すこととなり、同年、SPS の交渉者は GATT 事務局に対して、SPS 規制分野の国際機関の作業及び立場について取りまとめるよう要請し（Winickoff and Bushey 2010 : p.359、GATT 1988 : p.1）、また、その後、国際機関自身も GATT の会合に参加した（林 2013 : p.128）。こうして SPS 交渉の中で植物検疫の分野に関しては IPPC の設立経緯、目的、地域植物防疫機関（Regional Plant Protection Organizations : RPPOs）の役割、IPPC の活動状況等が紹介されることとなった。この結果として IPPC は、コーデックス委員会（CAC）及び国際獣疫事務局（OIE）とともに SPS 協定第 3 条 4 項に記載される国際基準策定のための関連国際機関の 1 つとして指定されることとなった⁵⁰。SPS 協定は、1995 年 1 月、世界貿易機関（WTO）の設立と同時に発効した。

SPS 協定の基本的な目的は、「各国政府が適切とみなす（人や動植物の）健康保護の水準を規定する国権を維持しつつ、一方で、このような国権が保護主義目的で乱用されたり、国際貿易に不必要な障壁をもたらさないことを確保すること」とされている⁵¹。

第 2 項 SPS 委員会

SPS 協定に従い、協議のための定期的な場として、衛生植物検疫措置に関する委員会（SPS 委員会）が設置された（SPS 協定第 12 条 1 項）。SPS 委員会は以下の役割を担っている（WTO 2014a : p.33-34）。

1. 定期的な協議の場の提供
2. 国際的な措置の調和プロセス及び国際基準等の使用に関する監視手続きの作成と関連国際機関との相互協力
3. 食品添加物の使用の承認等のための国際制度と国内制度間の調整及び統合の促進
4. 第 5 条 5 項の規定（人、動植物の生命・健康に関する適切な保護水準（ALOP）についての整合性）の具体的実施を促進するための指針の作成
5. 途上国に対し SPS 協定の義務について特定し、かつ期限付きで免除すること
6. CAC、OIE 及び IPPC 事務局との密接な連絡を維持し、不必要な努力の重複を避けるための、入手可能な最善の科学上及び技術上の助言を確保すること
7. WTO 加盟国の発意に基づいて、特定の国際基準等の検討のため、関連国際機関（及び

補助機関)を招聘すること

8. SPS 協定の運営・実施のレビュー及び条文改正のための提案

9. 加盟国からの新たな検疫措置や規則の採用に先立つ SPS 通報の受理を含めた、透明性の確保

このうち、1.の定期的な協議の場の提供については、SPS 委員会の設置により加盟各国の規制担当官が衛生植物検疫措置に関して生じる特定の懸念事項に関し、定期的に情報交換を行い、問題を協力し合って解決するという場を設けたという点が大きな利点となっている。SPS 委員会でこうした問題を解決する方法には、3つの方法が用意されている (Prévost 2009:p.852、WTO 2007a:p.4)。1つ目は特定の貿易上の関心事項(Specific Trade Concern: STC)であり、SPS 委員会では定例の議題として毎回取り上げられる。2つ目は特別な問題についての議題の SPS 委員会の議題への挿入であり、この議題の下では、SPS 協定の特定の条項の履行に関する問題が議論される。3つ目は、SPS 委員会議長によるグッド・オフィス (Good Office) であり、SPS 委員会の議長が案件に直接関係している加盟国による要請を受けて、当事国による問題解決を支援するというものである。

また、グッド・オフィスについてはこれまで活用事例が少なかったが、この制度の実用性に対する認識が高まったことから、2014年9月から、「加盟国間で SPS 協定第12条2項に沿って特定の衛生植物検疫に係る問題の解決を奨励し、促進するための手続き (Recommended Procedure to Encourage and Facilitate the Resolution of Specific Sanitary or Phytosanitary Issues Among Members in Accordance with Article 12.2) (以下、「グッド・オフィスに関する細則」という。))」が定められ、一層の活用が期待されることとなった (WTO 2014 b)。この調停手続きは、紛争当事国同士が第三者 (通常は SPS 委員会の議長) である調停者の意見を聞く機会を提供するものである。同手続きには法的拘束力はないものの、SPS 委員会での STC の提起と WTO 紛争解決制度の本格的な使用との間を橋渡しする役目を期待されている。

上記のうち、現在、最も頻繁に使用されてきているのが STC である。食品安全、動植物検疫等に関する相手側 (輸入国側) の WTO 加盟国からの要求事項に関する特別な懸念事項について取り上げ、当該相手国側の見解を質することができる。

第3項 貿易に関する紛争解決制度

貿易に関する紛争解決制度としては、WTO の設立前の段階で既にガットの紛争解決制度 (紛争解決手続に関する GATT 第22条、第23条の規定に基づく制度) があった。同紛争解決制度は、GATT 第22条、第23条の規定に関する手続きを詳細に定めた締約国団の諸決定や GATT・パネルの報告等により精緻化されており、比較的有効に機能してきた。しかしながら、1980年代以降の各国間の貿易摩擦の増加に伴い、GATT パネルの人選、パネル報告の採択を巡る紛糾による手続きの遅延や自国に不利な勧告の実施の遅延といった事例が見られるようになっていた (舟木及び齋藤 1996 : p.564)。

この他、1973年-1979年に行われた東京ラウンドの結果としてできたアンチ・ダンピング協定、補助金・相殺措置協定、関税評価協定、スタンダード協定及び政府調達協定の中には、独自の紛争解決手続きが規定されており、これらの分野においては、各国による紛争解決制度に関する制度選択が生じうることも指摘されていた。さらに、米国には、「米国の通商に制限を加えている外国の貿易慣行等について外国政府と協議を行うこと、協議で合意が成立しない場合には関税の引上げ等の対抗措置を一時的に発動することを定め」た米国通商法第 301 条が存在しており、多くの国は米国によるこの対抗措置を封じ込めたいとの意向を有していた（津久井 1994 : p.303, 306, 316）。

ウルグアイ・ラウンドにおいては、上記の観点から 1947 年 GATT 及び東京ラウンド協定の下での紛争解決制度を強化、改善することを目的に交渉が行われた（津久井 1994 : p.317）。

ウルグアイ・ラウンド交渉においては、衛生植物検疫措置に関する紛争処理をウルグアイ・ラウンドの一分野として検討されていた紛争解決制度の枠組みの中で検討するか、あるいは衛生植物検疫措置については SPS 協定の下での特別の協議・紛争処理手続きを設けるかといった議論が進められた。この交渉過程において米国は、IPPC には紛争解決制度が存在するものの活用されていないとして、IPPC の紛争解決制度の無効性を強調している。結果的には、紛争処理に係る交渉グループが検討を進めていた協定横断的な手続きが採用されるに至った。この結果、SPS 協定第 11 条に示されるとおり、SPS 協定に係る WTO 上の正式な協議及び紛争解決については、GATT 第 22 条、第 23 条の規定が準用されることとなった（林 2013 : p.252, 302, 335）。

第 4 項 IPPC (1979) の改正 : 事務局の設置と国際基準策定機能の付与

SPS 協定の最も主要な特徴は、衛生植物検疫措置は科学的情報に基づいていなければならないことであり、さらに、同措置を「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、」適切な評価に基づいてとることである（藤岡 2007 : p.229、Devorshak 2012 : p.32）。以下では、「関連国際機関が作成した危険性の評価の方法」といった国際基準を策定するための IPPC の仕組みの策定経緯と、「関連国際機関が作成した危険性の評価の方法」に関する IPPC の具体的な国際基準、及び現在の IPPC における国際基準の設定の仕組みについて概説する。

上記のとおり、IPPC は SPS 協定の交渉において植物検疫に関する国際基準策定機関の 1 つとして早くから注目された。しかしながら CAC 及び OIE が独自の事務局を有するとともに様々な基準・コード等を策定していたのと異なり、IPPC はウルグアイ・ラウンド開始時点では未だ独自の事務局機能を有していなかったし、国際基準策定機能も有していなかった（林 2013 : p.41）⁵²。このため、IPPC には、運営体制の構築が求められていた（van der Graff 1999 : p.153、FAO 1989 : p.4）。

FAO は GATT 事務局からの植物検疫の調和等についての支援の要請を受け、1989 年 9 月、第 1 回地域植物防疫機関間技術協議（Technical consultation between regional plant protection

organizations: TC-RPPOs) を開催した (van der Graff 1999 : p.153)。同協議には GATT 事務局からも参加があった⁵³。

ここで、地域植物防疫機関 (RPPOs) について簡単に説明しておきたい。RPPOs は地域 (例えばアジアやヨーロッパ) 毎に設立されている植物防疫機関の総称である。これらの RPPOs は特に近隣諸国からの病虫害の侵入・まん延を防ぐ必要から、地理的なつながりを有する諸国同士により設立されたものであり、その主な役割は、地域内の調整、IPPC 事務局との協力、地域基準 (regional standard) の策定等である (IPPC 第 9 条)。現在、RPPOs としては 9 機関が存在する (図 2-1)⁵⁴。我が国は APPPC にオブザーバーとして参加している。

上述のとおり、ウルグアイ・ラウンド開始時点では IPPC はまだ事務局機能を有しておらず、ある意味「条約」という文書に過ぎなかった。このため、当時既に主体的に活動を行っていた RPPOs (例えば EPPO や NAPPO など) が植物検疫の調和作業をリードすることとなった。

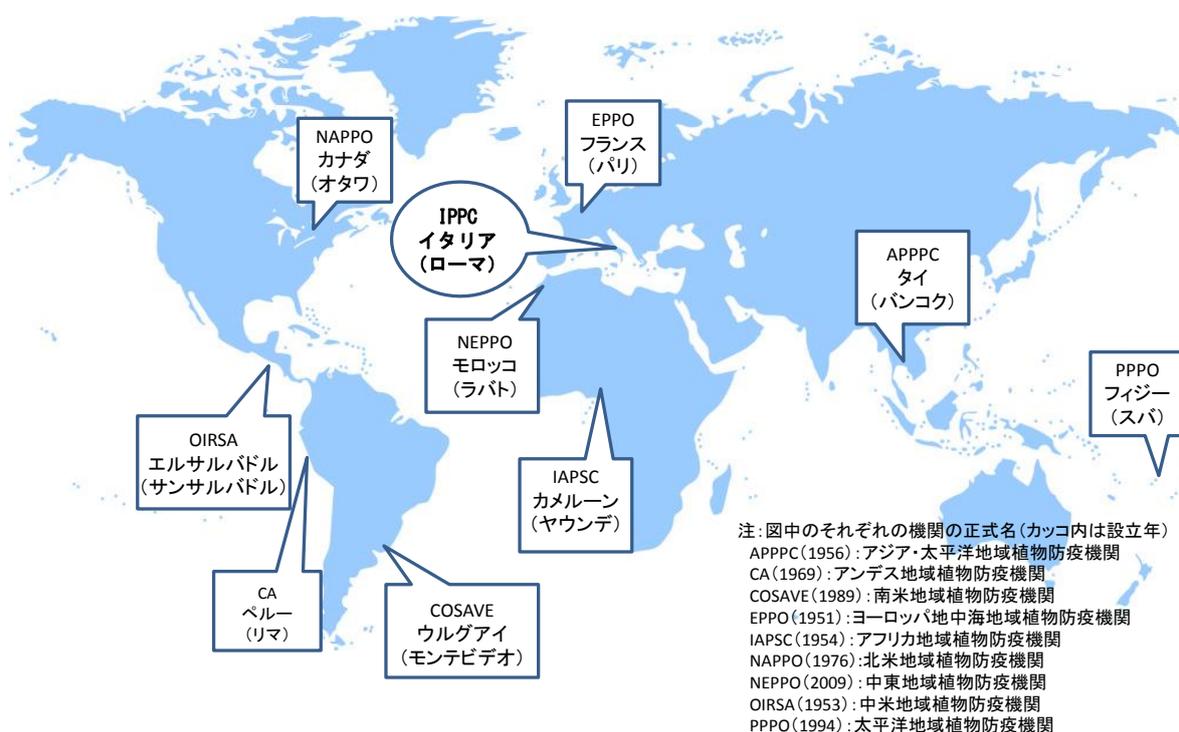


図 2-1 IPPC と RPPOs の所在地

出典: IPPC 及び各 RPPOs のリンク先及び FAO (2014a) を元に筆者が作成。

1989年4月に開催されたウルグアイ・ラウンド貿易交渉委員会中間レビュー会合において、大臣レベルでの作業計画が合意された。その作業計画には、「CAC、OIE 及び IPPC を含む関係国際機関により策定された適切な基準に基づいて、衛生植物検疫規則及び措置の調和を発展させること」等が含まれた。これを踏まえ、第1回 TC-RPPOs においては効果的な地球規模の協力を行うためのより正式な仕組み (arrangement) が必要であるとして、FAO 内に IPPC 事務局を設置することが勧告された (FAO 1989 : Annex1)。この勧告を受け、同年11月に開催された FAO 総会において、FAO 内に IPPC 事務局を設置することが決定した (FAO 1990 : p.1)。同事務局の主な機能は、植物検疫の国際基準を策定することであり、その他に情報交換、RPPOs 間の調整、及び技術支援の機能が付されることとなった (van der Graff 1999 : p.153)。しかしながら、FAO の財政面の制約があったため、IPPC 事務局が実際に設置されたのは1992年になってからであった。IPPC 事務局は IPPC 総会⁵⁵の決定事項の実施及び IPPC の作業計画の調整に責任を持つこととなった。

第1回 TC-RPPOs においては、上述したウルグアイ・ラウンド交渉の作業計画に関連するいくつかの重要事項、特に、①調和した植物検疫原則の策定や②調和した病害虫リスクアセスメントプロセスの策定等の国際基準策定作業への IPPC の対応を支援するため、TC-RPPOs を年1回開催することも勧告された。①についてはFAOが、②についてはNAPPOが主導して会合を開催することとなった (FAO 1990 : Annex 1, 4) ⁵⁶。これらの会合により策定された国際基準のドラフトは、RPPOs や FAO を通じて各国政府への協議に付された。上記①は「国際貿易に関する植物検疫の原則 (ISPM No.1)」として、②は「病害虫リスクアナリシス (PRA) のための指針 (ISPM No.2)」としてそれぞれ1993年、1995年のFAO総会にて採択された⁵⁷。SPS協定では、植物検疫措置は国際基準あるいはリスクアセスメントに基づかなければならないとされたため、ISPM No.2 はその後、各国でリスク評価や植物検疫措置の決定の際に参照される重要な国際基準となった (FAO 1993、FAO 2006)。

この時期の国際基準策定作業は RPPOs における各種の作業グループ、FAO における専門家パネル、FAO や RPPOs による各国協議等を含む、暫定的に創られた手続き規則に基づいて行われていた。しかしながら、1991年までには国際基準の策定と採択をより効果的に実施する必要性から、より正式な手続きが必要であることが明らかとなった。また、この時期の国際基準策定作業を通して、国際的に受け入れ可能な国際基準とするには当該基準が①まず、関心国により作成され、②独立した専門家により評価され、③政府間組織により承認される、というプロセスが必要であることが各国により認識された (van der Graff 1999 : p.154)。

このため、1993年のFAO総会において、国際基準策定のための暫定的な手続き規則が承認された。同時に同総会では、植物検疫措置の国際基準作成のための専門家委員会である、「植物検疫措置に関する専門家委員会 (Committee of Experts on Phytosanitary Measures : CEPM)」の設立が承認された (Ebbel 2003 : p.32) ⁵⁸。

このように植物検疫措置に係る国際基準策定のための体制作りは進んでいったものの、

IPPC（1979）には国際基準、国際基準策定メカニズム、及び事務局機能等に関する条項は含まれていなかった。このため、FAO 農業委員会⁵⁹において、IPPC が SPS 協定に整合的になるよう IPPC を改正する必要性について議論がなされた（FAO 1995 : p.3）。この結果として、国際基準、国際基準策定メカニズム、及び事務局機能等に関する条項が含まれる改正 IPPC が第 29 回 FAO 総会（1997 年）において承認された。

上記したとおり、いくつかの国際基準については、FAO 総会により採択されたが、1997 年の改正 IPPC 承認後からは、国際基準案は、ICPM において検討が行われ採択がなされることとなった⁶⁰。IPPC（1997）は 2005 年に効力を発し ICPM の名称は CPM と変更された。CPM は IPPC の全ての加盟国からなる IPPC の統治組織であり、そこで議論される国際基準案については、コンセンサスにより決定することが CPM の努力義務となっている（IPPC 2013a : p.50）。

CPM の主な任務は以下のとおりである（IPPC 第 11 条、IPPC 2011 : p.31）。

1. 世界における植物防疫の状況のレビュー
2. 新たな領域への病害虫のまん延を制御するための行動を特定すること
3. 国際基準を策定し、採択すること
4. 紛争解決のための規則と手続きを確立すること
5. RPPOs の承認に関する指針を採択すること
6. 条約の所掌範囲にある事項について国際機関と協力すること

このように、CPM は、国際基準策定の必要性から設立されたものであったが、実際には IPPC における管理機関（governing body）として上記のとおり様々な機能を有することとなった。

第 4 節 CPM の構成と国際基準の作成及び IPPC の紛争解決制度

第 1 項 国際基準策定に関わる組織

CPM は年 1 回、FAO 本部のあるローマにて開催され、また、CPM の開催の間には、7 つある地域から 1 名ずつ選出された計 7 名で構成される CPM ビューロー会合が開催されることとなった。ビューローは、戦略の方向性、財政及び運営管理等に関し、CPM へのガイダンスを提供する（IPPC 2011 : p.52）。CPM の作業計画のための基本的資金は FAO の予算及び締約国からの任意拠出金と人的資源により賄われる。この CPM の作業計画における計画と優先順位付けを行うために、戦略計画及び技術支援に関する非公式作業部会（Informal Working Group on Strategic Planning and Technical Assistance : SPTA）が設置されている。

CPM には、基準委員会（Standard Committee : SC）と紛争解決に関する下部組織（Subsidiary Body on Dispute Settlement: SBDS）の 2 つの下部組織が存在する（SBDS については後述）。SC 及び SBDS については、ICPM において設置されたものであったことから、IPPC（1997）

の発効年（2005年）に開催された第1回 CPM において再度設置について議論が行われ、承認がなされた。

SC は基準設定プロセスを監督し、専門家作業グループ（Expert Working Group : EWG）及び技術パネル（Technical Panels : TP）にガイダンスを提供するとともに、これらの作業を監視する役割を果たす（Erikson and Griffin 2014 : p.31-32）（図 2-2）⁶¹。

SC は、各国の植物防疫機関及び RPPOs により推薦された専門家の中から EWG を形成する専門家を選定する⁶²。選定された専門家は EWG として国際基準のドラフトを策定する。

他方、TP は、特別なプロセスの下で基準を策定するために設置されている。現在（2013年12月時点）で、以下の5つの TP が設置されている（IPPC 2013a : p.74）。

1. TP1 : 診断プロトコール（TPDP）
2. TP2 : ミバエ類の病害虫フリーエリア及びシステムアプローチ（TPFF）
3. TP3 : 植物検疫処理（TPPT）
4. TP4 : 森林検疫（TPFQ）
5. TP5 : 用語（TPG）

TP は、広い地理的なエリアを代表する科学的知識を有する専門家からなり、これらの特定の技術領域における国際基準の策定に関し SC を支援する役割を果たす（IPPC 2013a : p.75）。

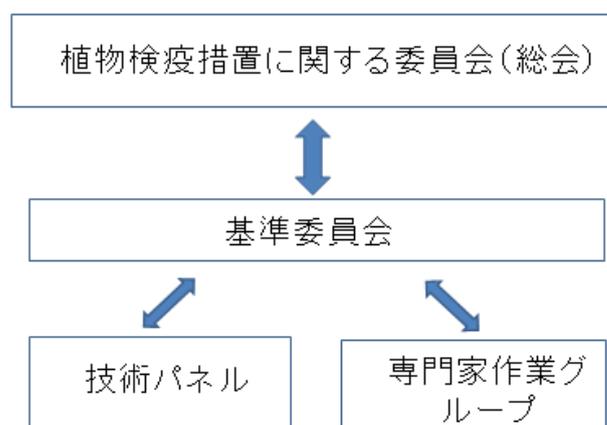


図 2-2 IPPC における国際基準策定に関わる組織

出典 : Erikson and Griffin (2014)

第2項 国際基準の策定過程

国際基準は透明性があり、かつ締約国の参加を得た複数の段階からなるプロセスをとって策定される（Erikson and Griffin 2014 : p.36）。具体的には、国際基準の策定過程は、①国際基準策定のための作業計画の策定（ステージ1）、②国際基準の起草（ステージ2）、③

国際基準案の締約国間での協議（ステージ3）、及び④国際基準の採択と公表（ステージ4）の4段階（stage）で進められる。

まず、ステージ1においては、IPPCのメンバー⁶³及びTPは、IPPC事務局に対して、新たな課題あるいは既存の国際基準の改正のための詳細な提案を行う⁶⁴。IPPC事務局が取りまとめた提案リストはSCに回され、SCが審査した上で優先順位を行う。

ステージ2では、SCがIPPC事務局と協力して課題に関する仕様書を草稿する「スチュアート（Steward）」を任命する。スチュアート及びその補助者により作成された仕様書のドラフトはSCによる審査及び承認を得た後にメンバーへの協議に付される。各メンバーからのコメントはIPPC事務局が取りまとめ国際的な植物検疫ポータル（International Phytosanitary Portal：IPP）に掲載される⁶⁵。その後、SCによって仕様書のドラフトは改定され、承認された後にIPPに掲載される。IPPC事務局が加盟国から国際基準の起草者を募り、SCが当該問題に適任の起草者を選任する。国際基準のドラフトはSCが審査し、承認する。

ステージ3において国際基準のドラフトは各国に協議され、コメントが求められる。集まったコメントはTC等により審査され、必要に応じドラフトが改正された上でSCに提出される。改正されたドラフトはその段階でIPPC事務局によりメンバーへの協議に付され、再度コメントが求められる（この段階では重要な懸念に係るコメントに焦点が置かれる）。その後、スチュアートがコメントを踏まえ国際基準のドラフトを改定し、IPPC事務局に提出する。この改定ドラフトはSC及びメンバーに供される。SCはメンバーからのコメント、スチュアートの回答及び改定ドラフトを審査した上で改定ドラフトをCPMに勧告するか否かを決定する。

ステージ4では、改定された国際基準のドラフトがCPMに提出される。提出されたドラフトに対し、締約国から正当な理由をもって公式に反対の意思表示がなされた場合、当該ドラフトはSCに戻され、再度策定作業がなされるか、将来の作業計画から削除される。国際基準がCPMで採択されれば、IPPに掲載され、公開される（FAO 2011：pp.67-71、FAO 2013b：pp.11-14、Erikson and Griffin 2014：p.p.36-37）。

国際基準の草稿から最終的な承認までには2年以上要することが多く、必要な期間は、優先順位、複雑性、コンセンサスに至るために必要とされるメンバーの能力、IPPC事務局の作業負荷等により異なる（Erikson and Griffin 2014：p.36）。

なお、IPPC自体は法的拘束力のある条約であるが、国際基準については法的拘束力があるものではない（MacLeod 2010：p.53）。

第3項 植物検疫上の紛争解決のための規則と手続きの確立

上記したとおり、今日のIPPCにおける植物検疫上の紛争解決のための規則の原型は「植物防疫に関する国際条約」における紛争解決制度に関する条文に遡る。その後継の条約となったIPPCにおいては、1951年に採択された当初から既に紛争解決制度について成文化されていた（1951年IPPC第9条）。「植物防疫に関する国際条約」における紛争解決制度とIPPC

(1951) のそれとの大きな違いは、前者においては、万国農事協会への要請内容が、(万国農事協会が) 仲裁者として活動することであり、その要請の際には相手国との合意を前提としたのに対し、後者においては、FAO 事務局長に対する要請内容が係争中の問題について審議するための委員会の任命であり、また、その要請の際に相手国との合意を必要としない点である。IPPC (1951) の紛争解決のための規則については、IPPC (1979) の改正時にはほとんど変更がなされなかった⁶⁶。

GATT 事務局からの支援要請を受けて 1989 年から開催された TC-RPPOs では、衛生植物検疫措置に関する紛争解決制度について議論がなされた。第 1 回 TC-RPPOs (1989 年) においては、GATT 事務局は、植物検疫規則がそれまで貿易自由化に対する深刻な問題として認識されたことはなかったものの、関税等の他の貿易障壁が取り除かれれば、植物検疫措置が不公正な障壁としてより多用される可能性があることを憂慮している旨を説明した。また、そうした場合には GATT での紛争解決制度において生じうる技術的問題への助言のために技術的組織 (technical body) に発言を求めたいと述べた (FAO 1989 : p.3-4)。また、GATT 事務局より、植物検疫問題から生じた紛争が IPPC の手続きの下で解決されることに GATT として反対しない旨が示された。これに対し、FAO の法務担当から、IPPC の手続きの下での紛争解決については、締約国からの要請があればいつでも使用可能である旨の説明がなされた (FAO 1989 : p.4)。

第 2 回 TC-RPPOs (1990 年) では、国家間の紛争解決の最初のステップとして IPPC の紛争解決の条項が活用しうるとされた (FAO 1990 : p.7)。さらに、第 3 回 TC-RPPOs (1991 年) においては、GATT 事務局から「IPPC の紛争解決メカニズムが最終的な GATT での紛争解決制度の前段階 (a preliminary) として活用されうることが排除されるわけではない。」との説明がなされた (FAO 1991 : p.14)。

また、「国際貿易に関する植物検疫の原則 ISPM No.1」(1993 年) にも紛争解決に関する原則が含まれることとなった⁶⁷。

こうした経緯を踏まえ、1997 年の IPPC の改正では紛争解決の条項について大きな変更がなされた。

具体的には、以下のとおりである。

1. IPPC (1979) では、植物検疫上の紛争が生じた際には、「・・・FAO 事務局長に対し、係争中の問題について審議するための委員会を任命するよう要請することができる (may request)。」とされていたのに対し、IPPC (1997) においては、この前段階としてまず「・・・関係締約国は、紛争を解決するため、当該関係国間でできる限り速やかに協議しなければならない (.....the contracting parties concerned shall consult among themselves as soon as possible with a view to resolving the dispute)」とされ、協議の実施が義務付けられたこと
2. IPPC (1979) では報告書の作成 (preparation) 及び承認についての手続き規則は無かったが、IPPC (1997) においては、同報告書の作成及び承認は、「委員会⁶⁸によって制定

された規則及び手続きに従って」行われることとなり、精緻化が進んだこと、また、IPPC (1997) では、報告書は、紛争の技術的側面に関する報告書 (“a report on the technical aspects of the dispute”) となり、本紛争解決メカニズムが技術的な解決を目指すものであることが明示的となったこと

3. IPPC (1997) では、報告書は、「要請に応じ、貿易に係る紛争の解決について責任を有する国際機関の権限ある組織にも提出することができる」として、WTO における紛争解決に活用しうる旨を記載したこと⁶⁹
4. IPPC の紛争解決制度と他の貿易問題を処理する国際協定の紛争解決制度との関係が補完的關係であり、また、これらを逸脱するものでないことを示したこと
5. 専門家委員会を設置するに当たっての専門家の費用負担に関し、IPPC (1979) においては、関係締約国が「同等に負担しなければならない (shall share equally)」と記載されていたのに対し、IPPC (1997) では、「同等に」が削除され、途上国のニーズに配慮がなされたこと (Hedley 2005 : p.9)

上記 2. に示した「委員会によって制定された規則及び手続き」の策定等に関する作業のため、1998 年に開催された第 1 回 ICPM において、まず「紛争解決非公式作業グループ」が設置された。紛争解決非公式作業グループからは、1999 年の第 2 回 ICPM の会合に IPPC の紛争解決制度案が提出され、同 ICPM ではこれが修正の上、合意された。また、同会合では、IPPC に関する「一般的考慮事項 (General Consideration)」についても承認された。同「一般的考慮事項」では、IPPC の紛争解決制度の性質は、「貿易に影響を及ぼす植物検疫事項に関する紛争解決制度のオプションを提供することにより、WTO プロセスを補完するものである」旨記された。

紛争解決制度案はその後、公式作業グループ会合 (出席国：ブラジル、フィンランド、NZ、ポルトガル、米国) による更なる精査を経て、FAO の法務当局 (Legal Office) に提出され、その承認を得た後、2001 年に開催された第 3 回 ICPM において合意された (FAO 1999a : p.7、FAO 1999 b、FAO 2001 : p.5、IPPC 2011 : p.177)。

合意された紛争解決制度には、当初 SBDS の設置に係る規定も含まれていた⁷⁰。SBDS は、7 つの FAO の地理的地域からそれぞれ選出された 1 名ずつの、計 7 名の専門家から構成される。SBDS の主な機能は、IPPC 加盟国が適切な紛争解決メカニズムを選択する際の事務局の支援をサポートし、また、IPPC における紛争解決のための協議等を支援する働きを有することである (IPPC 2012 : p.8)⁷¹。

その後、2001 年に補足的手続き事項が追加され、IPPC の紛争解決制度が整備されるに至った。

なお、その後も IPPC の紛争解決制度の活用を支援するための活動は続き、2012 年には IPPC 紛争解決制度の活用を促進するための「IPPC 紛争解決マニュアル」が公表されている。

第5節 IPPC（1997）の概要、IPPC加盟国の増大及び関連制度との関係強化

第1項 IPPCの概要

これまで述べてきたとおり、IPPCは1952年に発効し、1979年及び1997年の2回の改正を経て現在に至っている。ここで、現在のIPPC（1997）の主な内容について整理してみたい。

IPPCの目的は、植物及び植物生産物に対する病害虫⁷²のまん延及び侵入を防止し、病害虫の防除のための適切な措置を促進するための共同かつ有効な措置を確保することである（IPPC第1条）。IPPCは締約国における公的な植物防疫機関の主要な責務について定めている。具体的には、それらには植物検疫証明書の発給、病害虫の発生状況の報告等のための栽培、貯蔵、輸送中の植物あるいは野生植物等の監視、輸入植物等の検査・消毒等、病害虫無発生地域の指定、病害虫リスクアナリシスの実施、混載荷物の再汚染等に係る植物検疫上の安全性の確保、職員の研修等が含まれる（第4条）。植物検疫証明書の発給にあたっては、輸出される植物、植物生産物等と証明の内容（当該植物等に特定の病害虫が付着していないこと等）が合致している必要がある。このため、IPPCでは植物検疫証明書の発給のための検査を公的植物防疫機関またはその権限の下においてのみ行うことや植物検疫証明書についてはIPPCの付属書のフォーマットの文言のとおりとすること等を定め、締約国に対し信頼性の確保を求めている（第5条）。

IPPCは、締約国は同国が規制していない病害虫に対しては植物検疫措置を要求してはならないとする（第6条）。また、締約国に規制の主権的権限があるとし、植物検疫措置（検査、輸入禁止、処理等）をとることができることを明示した上で、当該措置は植物検疫上の考慮により必要とされ、かつ、技術的に正当なものでない限りとはならないとしている（第7条）。国際協力の観点からは、締約国は情報共有のためのコンタクトポイントを指定する必要がある、また、RPPOsの設置のための相互協力を行うものとされる（第8条、第9条）。

1997年のIPPCの改正によって、国際基準に関する条文（第10条）が追加された。また、国際基準の策定と採択のために必要な制度上の措置と手続きを制定し、国際基準を採択するCPM及び同委員会の事務局長の役割に関する条文が追加された（第11条及び第12条）。IPPCの紛争処理手続きについては、IPPCの策定時点（1951年）から存在したものの、1997年の改定で、専門家委員会の設置の前に協議プロセスを設ける等、より精緻なものとなった（第13条）。

その他、IPPCには、補足的協定（地域的な協定や特定の病害虫に関する協定等）に関する事項（第16条）、批准及び加入に関する事項（第17条）、技術援助に関する事項（第20条）、条約の改正に関する事項（第21条）等が含まれている。

第2項 IPPCの加盟国数の増加及び関連制度との関係強化

国際的貿易制度として1995年にWTOが設立されて以降、各国のIPPCへの関心が高まった。このことは、IPPCへの加盟国（締約国）数の増加数に如実に表れている（図2-3）。IPPCには1952年の発効からWTO設立が設立される前年の1994年までの43年間に101カ国が加盟したのに対し、1995年～2013年（5月）までの20年間で、81カ国・地域が加盟した。割合で見ると、現在の加盟国の約45%がWTO設立後にIPPCに加盟している。この81カ国中実に74カ国が途上国⁷³である。また、IPPCの改正から発効までのスピードを見ても、WTO設立以降、IPPCへの関心が高まったことは明らかである。すなわち、1979年の改正IPPCは発効までに12年を要した（発効は1991年）が、これと比較すればWTO・SPS協定の設立を踏まえた1997年の改正IPPCの発効は2005年と、相当短い期間で発効に至っている⁷⁴。WTO設立後のIPPCへの急速な加盟国数の増加の理由は、SPS委員会への出席によりIPPCがより知られる存在となったこと、IPPCへの加盟による技術支援への期待が途上国において高まったこと等、複数の理由が考えられる⁷⁵。

加盟国数

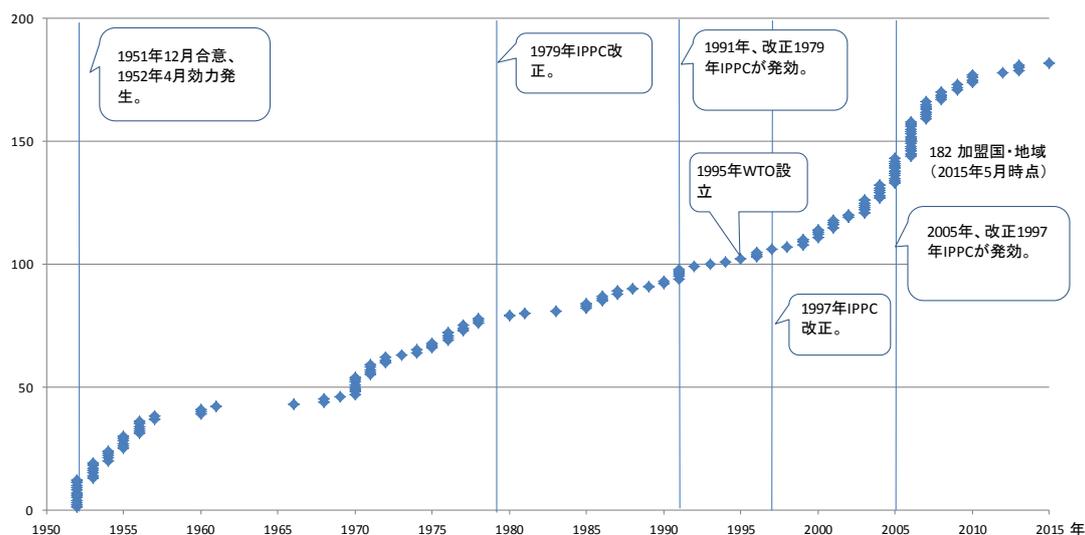


図2-3 IPPC加盟国数の推移

出典：IPPC（2013b）及びIPPC（2015a）を元に作成。

第3項 IPPCと他の関連制度との関係

IPPCは、WTO-SPS協定以外では、特に生物多様性条約（the Convention on Biological Diversity：CBD）及びバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書（the Cartagena Protocol on Biosafety：CP）との関係が深い（Erikson and Griffin 2014）（図2-4）。CBDは1992年に生物多様性の保全を目的に採択されており、締約国に対し生物多様性の保全と持続可能な利用のための国家戦略や計画、プログラムを策定するよう求めている。

また、CBDは締約国に対し、生態系、生息地及び種を脅かす外来種の侵入防止、制御あ

るいは根絶を行うことを求めており、これと IPPC の原則の多くや植物検疫措置の枠組みが重なりうる (IPPC 2011 : p.200、Erikson and Griffin 2014 : p. 40)。双方のマンデートの実施強化の観点から IPPC と CBD の事務局同士の間で更なる協調及び協力分野の決定のための作業グループの設置や協議が進んでいる。

CBD 総会ではバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書が CBD の補足協定として採択され、2003 年に発効している。この議定書は、バイオテクノロジーに起因する遺伝子組み換え生物 (living modified organisms : LMOs) に関連するリスク管理手法の確立を目的としている。カルタヘナ議定書についても、IPPC の枠組みと重なりうるものの、「環境リスク及び改変された生物の解析を含む検疫有害動植物に関する有害動植物リスクアナリシス (ISPM No.11)」に述べられているとおり、LMOs の輸入及び放飼に関しては IPPC の範囲を超えたリスク (すなわち、人間、動物及び環境リスク) の評価が必要な場合もあると考えられている (Erikson and Griffin 2014 : pp. 40-41)。

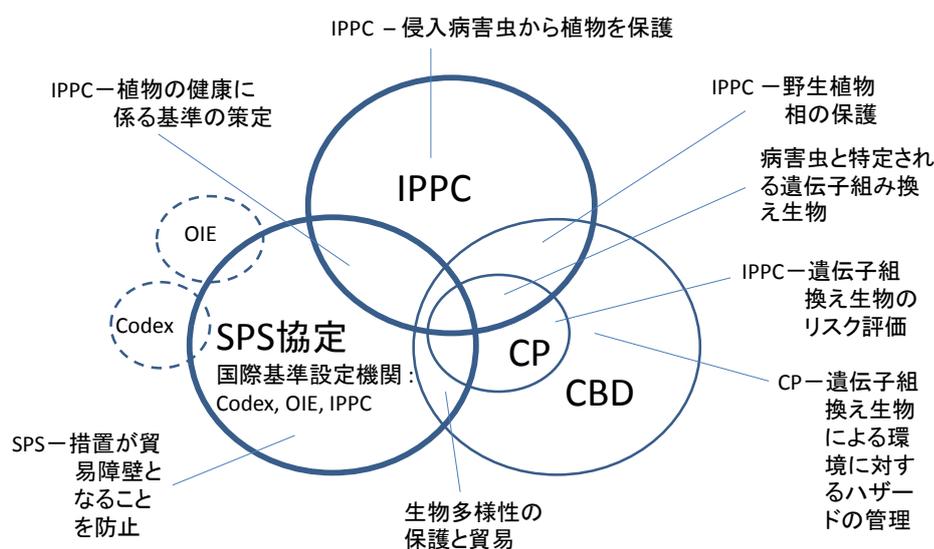


図 2-4 植物検疫制度の枠組み

出典 : Macleod *et al.* を Erikson and Griffin (2014) を参考に改変。

注 : CP=カルタヘナ議定書、CBD=生物多様性条約、OIE=国際獣疫事務局

第6節 小括

これまで見てきたとおり、国際的な植物検疫制度は19世紀後半に創設された後、植物病理学者、昆虫学者等の科学者によるイニシアティブにより徐々に発展し、20世紀半ばになり、IPPCの設立に至った。同条約の創設や改正の過程で常に議論され、また各国の主要な植物検疫措置とされたのは輸出国による植物検疫証明書の発給であり、また、輸入国の主権の下で行われる植物検疫であった。IPPCの創設以降、加盟国の植物検疫措置の調和の推進により、各国による検疫措置の有効性は高まり、同時にそれは植物検疫が農産物貿易の阻害要因となるのを防ぐ役割を果たしてきた。

しかしながら、IPPCが途上国も含め世界的な注目を集めるようになったのは、SPS協定が策定され、同協定内にIPPCが植物検疫の国際基準設定機関として位置付けられることとなった1995年以降と言えよう。本章第2節で述べたとおり、関税率の削減に伴い、NTBsが人為的な障害としてクローズアップされ、1995年にこの状況に対処する目的で衛生植物検疫措置についてのルール、すなわちSPS協定が策定された。食品安全や動物衛生に関する措置と併せて、植物検疫分野も貿易障壁になりうるものとして、SPS協定の対象の1つとされた。各国が植物検疫措置を不当な貿易障壁として使用しないように対処するための規定は既にIPPC(1979)に含まれていた⁷⁶にもかかわらず、このような議論となったのは、各国がIPPCの規定ではこの目的を達成するのに不十分であったと認識したためといえる。

フィロキセラ条約が策定された時代は貿易の拡大により各国とも侵入病害虫の増加が顕著になりつつある時代であって、各国の植物検疫制度自体はなお未発達であった。この条約に植物検疫上の紛争解決制度が含まれない理由としては、本条約の適用範囲がブドウネアブラムシとその宿主植物という極めて特定の範囲に限定されたことが要因の1つであろう。それは、ブドウの輸出入に係る他国の植物検疫措置に対する不平が後になって生じてきたことから推察される。すなわち、フィロキセラ条約に紛争解決メカニズムが含まれない理由は、植物検疫上の国際協調のさきがけとも言える本条約の成立時においては、植物検疫措置が貿易阻害的に働き貿易上の問題になるような事態はまだ少なく、むしろブドウネアブラムシという大害虫の侵入をいかに防ぐかという本来の植物検疫の目的のみが追及されていたためと推察される。

「植物防疫に関する国際条約」では、植物検疫の対象範囲が広がるとともに、植物検疫の貿易阻害的側面に対処する観点から紛争解決制度が加えられ、第2次世界大戦後に設立されたIPPCに引き継がれた。しかしながら、各国の産品の関税率が段階的に引き下げられてきた結果として、衛生植物検疫措置についても重要な貿易障害として捉えられるようになり、これに対処する観点から、1995年のWTO協定設立とともに、SPS協定が成立した。

それでは、その後のIPPCとWTO・SPS協定の枠組みの形成過程において、それぞれの第1次的ルール同士及び第2次的ルール同士の相互関係はどのような進展を見せたのだろうか。

まず、第1次的ルールに関し、SPS協定の策定以降IPPCの役割は大きく変貌した。具体的には、それは科学・技術に基づく植物検疫に関する国際基準の策定作業の開始であり、IPPC事務局の設置、CPMの設立であり、またそれはIPPC締約国数の急速な増加を伴うものであった。IPPCについてはSPS協定において植物検疫関連の国際基準策定機関として記載されることにより、第1次的ルール部分、すなわち紛争解決に係る条項を除く条約本体の全体的な機能強化に繋がり、IPPCのプレゼンスも高まった。

他方、第2次的ルール、すなわち紛争解決制度部分については、SPS協定に係るWTO上の正式な協議及び紛争解決についてはガット22条及び23条の規定を準用することとなり、IPPCの紛争解決制度は使用可能ではあるものの、後にみるように2010年まで正式に活用されることはなく、プレゼンスは低いままとなった。

このように、IPPCとWTO/SPS協定の枠組みの形成過程においては、第1次的ルールと第2次的ルールで全く異なる相互関係の進展を見せた。

本分析により、IPPCの紛争解決制度、SPS委員会、WTO紛争解決制度の並存状況が生じている理由には、歴史的背景が大きく関わっていることが明らかとなった。すなわち、衛生植物検疫措置に関する紛争解決制度をウルグアイ・ラウンドにおいて検討していた頃には未だIPPCの紛争解決制度が活用されていなかったことから、IPPCの紛争解決制度とWTO紛争解決制度の並存状態を気にする国は無かったと推察される。ところが、その後、WTO/SPS協定の成立と併せて行われたIPPC改正の作業の一貫として、植物検疫の専門家（後に紛争解決非公式作業グループ）により紛争解決制度の整備が進められることとなった。その過程でGATT事務局からは、植物検疫に関する紛争案件がIPPCの手続きの下で解決されることに反対しない旨が示され、またその後のIPPCの「一般的考慮事項」の中では、IPPCの紛争解決制度の性質として「貿易に影響を及ぼす植物検疫事項に関する紛争解決制度のオプションを提供することにより、WTOプロセスを補完するものである」旨が示された。こうして、IPPCの紛争解決制度はSPS委員会やWTO紛争解決制度を補完するものとして現在の並存状況に至っている。

次に、山本（2008）の分析枠組みを用いて、WTO紛争解決制度とIPPCのそれとの関係性を解きほぐして見る。第1章で示したとおり、制度間の相互作用を見るには①制度間のヒエラルキー（制度間に上下関係があるか否か）及び②制度間の相互作用効果（制度同士は相補的か、相反的か）の2つを指標として確認する必要がある。第一に、制度のヒエラルキーについてであるが、これに関してはWTO/SPS協定とIPPCの第1次的ルールの双方にヒエラルキーに関する規定はない⁷⁷ことから、両者にはヒエラルキーは存在しないと考えられる。第二に、WTO/SPS協定とIPPCの第2次的ルール間のヒエラルキーに関してであるが、これについてもヒエラルキーは存在しないと考えられる。この理由は、両者の違いがWTO・SPS協定では法的事項を争うが、IPPCでは、技術的事項を集中的に取り扱うという特性の違いによることで説明ができるためである（元IPPC調整官2014年9月のメールインタビュー）。

では、制度間の相互作用効果はどうであろうか。国際基準設定に関する規定を見る限り、WTO/SPS 協定と IPPC との関係は第 1 次的ルール同士では相補的であると考えられる。他方、第 2 次的ルール同士では、今のところ IPPC での紛争解決制度が終了した例がないため判断は難しい。しかしながら、第 2 章で示したとおり、IPPC の紛争解決制度の性質は、「貿易に影響を及ぼす植物検疫事項に関する紛争解決制度のオプションを提供することにより、WTO プロセスを補完するものである」ことから、少なくとも IPPC の紛争解決制度が WTO 紛争解決制度を補完するものと言えよう。

以上の植物検疫に関する国際的枠組みの形成と機能の変遷を取りまとめ、これに第 4 章で取り上げる具体的な紛争事例を合わせて時系列に表したのが表 2-1 植物検疫に関する国際制度の策定、紛争解決制度の活用の経緯である。

表 2-1 植物検疫に関する国際制度の策定、紛争解決制度の活用の経緯

年	条約の制定・改定等	特記事項	第二次的ルール
1845年～ 1862年～	<p>1845年～ アイルランドでジャガイモ疫病が発生し、その後6年間でアイルランド人口が約20%減少した。</p> <p>1862年～ フランスのブドウ産地にブドウネアブラムシ(フィロキセラ)が侵入し、フランスのブドウ畑が壊滅的被害に遭う。</p> <p>これらの結果として、植物病害虫の移動制限のための政府間調整の必要性が明らかとなる。</p>		
1878年 1881年	<p><u>フィロキセラ条約の創設</u> <u>同条約の改正</u></p>	<p>輸出国当局の輸出証明書の発行、ブドウネアブラムシがまん延するおそれのある資材の国際貿易の禁止、発生情報等の交換</p>	
1914年	<p>万国植物病害虫条約の合意、第一次世界大戦</p>	<p>園芸産品一般を対象</p>	<p>2カ国間における紛争解決ルールを策定</p>
1929年	<p>植物防疫に関する国際条約が締結、第二次世界大戦前</p>	<p>全ての植物を対象</p>	<p>国際機関の下に技術パネルを設置</p>
1952年	<p><u>国際植物防疫条約 (IPPC) の発効</u></p>		<p><u>IPPC紛争解決制度の制定</u></p>
1979年	<p>IPPCの改正</p>	<p>植物検疫証明書のフォーマット変更</p>	
1986年	<p>ガット・ウルグアイラウンド開始 (WTO協定、SPS協定の議論開始)</p>		
1995年	<p><u>WTO協定、SPS協定の発効</u></p>	<p><u>SPS委員会の設置(STCの提起開始)、IPPC等の国際機関を国際基準策定機関と指定</u></p>	<p><u>WTO紛争解決手続きの制定、SPS協定の紛争解決制度としてSPS協定に記載</u></p>
1996年	<p>植物検疫に関するSTCの最初の提起(日米農産物)</p>		
1997年	<p>IPPCの改正</p>	<p>事務局の設置、国際基準の策定等の規定の挿入</p>	<p><u>IPPC専門家パネルの対象を技術事項に限定、その後、具体的手続きの策定を開始</u></p>
1997年	<p>米国が日本の植物検疫措置についてWTO提訴(日米農産物)</p>	<p>2001年、解決した旨の報告</p>	
2002年	<p>米国が日本をWTO提訴(日米りんご)</p>	<p>2005年、解決した旨の報告</p>	
2002年	<p>比が豪をWTO提訴(豪比生果実)</p>	<p>パネル審議に至らず</p>	
2003年	<p>EUが豪をWTO提訴(豪EU検疫制度)</p>	<p>パネル審議に至らず2007年に解決</p>	
2007年	<p>NZが豪をWTO提訴(豪NZりんご)</p>	<p>パネル審議されるも未解決</p>	
2010年	<p><u>南アがEUをIPPC提訴 (EU南アかんきつ)</u></p>	<p>2014年、専門家パネル設置準備中</p>	
2012年	<p>亜が米国をWTO提訴(米亜レモン)</p>	<p>パネル設置に至っていない</p>	

第3章 国際的な植物検疫に関する紛争解決制度の分析

第1節 法化モデルによる制度比較分析

第1項 分析対象

本項における法化モデルを用いた分析の対象として、まず、植物検疫に直接関係する紛争解決制度を選定した。これらは、IPPCの紛争解決制度、SPS委員会、WTO及びその前身のGATTの有する紛争解決制度、及び北米地域植物防疫機関（以下、「NAPPO」という。）に含まれる紛争解決制度である。IPPCについては、1997年改正後のIPPC（以下、「IPPC(1997)」という。）と1997年改正前のIPPC（以下、「IPPC(1979)」という。）の両方を分析対象とした。GATTには紛争解決に関する独立した規定は存在しないものの、その中心はGATT第22条（協議）及び第23条（無効化または侵害）である（高瀬 1995 : p.237）ことからこれらを対象とした。

NAPPOは、1976年に設置された、カナダ、米国及びメキシコの3カ国により構成される機関である（NAPPO 2015 : p.4）。NAPPOは、設立当初は紛争解決制度を有していなかったが、加盟国間の植物検疫に係る紛争解決の必要性から2004年に紛争解決制度が策定されるに至った。NAPPOの紛争解決制度ではIPPCのそれと同様に植物検疫案件が扱われ、科学・技術専門家による勧告が行われる⁷⁸。

上記の植物検疫案件を扱う紛争解決制度の法化の程度は多様である。これらとの比較を行う上で、法化のレベルが特に高く、かつ、その法的特性が明らかである紛争解決制度との比較を行えば植物検疫案件を扱う紛争解決制度のそれぞれの法化のレベルがより鮮明に示されることが考えられた。このため、今回の法化モデルの対象として欧州司法裁判所（以下、「ECJ」という。）を加えることとした。ECJは、EUの最高裁判所にあたる組織であり、EU諸国におけるEU法の平等な適用を確保するための最終決定権を有する組織である（ルードルフ 2010 : p.386）。ECJは、Keohane *et al.* (2000 : p.469)の法化モデル分析により、特に法化のレベルが高いことが示されていることから今回の法化モデルに加える対象として適切と考えられた。

これに加え、WTOの紛争解決制度との制度選択のオプションとなりうる紛争解決制度である、北米自由貿易協定（以下、「NAFTA」という。）の紛争解決制度⁷⁹を対象に加えた。

NAFTA はカナダ、米国及びメキシコ間の地域的な貿易協定であり、WTO 協定との比較研究が数多くなされている協定である⁸⁰。

また、SPS 協定の下で IPPC と同様に国際基準策定のための関連国際機関の 1 つとして指定された国際獣疫事務局（以下、「OIE」という。）⁸¹も紛争解決制度を有している。OIE の紛争解決制度については、IPPC の紛争解決制度の特性を明らかにする（すなわち、類似の制度でも同様の特性を有しているか否かを明らかにする）上で有用と考えられたことから、比較対象に加えることとした。OIE の紛争解決制度については、過去 2 回使用されているものの、最近は活用されていない（WTO 2006a）。

第 2 項 植物検疫に関する紛争解決制度の法化モデル

IPPC、NAPPO、SPS 委員会、WTO、GATT、ECJ、NAFTA、OIE に含まれる紛争解決制度について、7 つの指標（①法的義務化、②明確性、③政治的独立性、④決定権限、⑤制裁措置の権限、⑥透明性、及び⑦科学・技術専門家の関与）に関する法化の程度を計測することにより、比較分析を行った。

まず、この分析を行うために、第 1 章第 2 節で述べた Keohane *et al.* (2000) 及び Zangl (2008) の法化モデル及び川瀬 (2005)⁸²を参考に、植物検疫に関する紛争解決制度の特徴を分析するための法化モデルを構築した（表 3-1）。表 3-1 のとおり、この法化モデルでは、紛争解決制度の特徴を①法的義務化、②明確性、③政治的独立性、④決定権限、⑤制裁措置の権限、⑥透明性、及び⑦科学・技術専門家の関与の 7 つの指標により「高」、「中」、及び「低」の三段階に分けて示すこととした。

①法的義務化では、制度を進めるための手続きあるいは紛争解決の結果の法的拘束力の程度を測定する。法的拘束力を有するものを「高」、一部に法的拘束力があるものを「中」、法的拘束力が無いものを「低」とした。②明確性では、行為主体が特定の状況において期待される行動が明確にとれる内容の記載であるか否かを測定する。行為主体が行動を明確にとれる規則となっている場合を「高」、規則の実施にあたり、行為主体にある程度の裁量が残されている場合を「中」、規則はあるものの、行為主体の裁量の程度が非常に大きい場合を「低」とした。

③政治的独立性については、個別国家の利害に左右されず偏重のない判断が下されることが制度的に保証される程度を測定する。具体的には、個別の国家あるいは国家グループが任期の長い裁判官を任命し、紛争の解決を委任する場合には、法化のレベルは高い（「高」と判断され、他方、紛争解決を第三者機関に委任することなく、関係国同士が集まって解決を導こうとする場合には、法化のレベルは低い（「低」と判断され、その間にあるものを中程度（「中」とした（Keohane *et al.* 2000 : p.461）。この政治的独立性については、さらに「中」の中でも独立性の高いものを「中-H」、独立性が低いものを「中-L」とし、その間にあるものを「中-M」として示した。

表 3-1 植物検疫に関する紛争解決制度の法化モデル

指標	指標の内容	程度	それぞれの程度の内容(注)	
法的義務化	制度を進めるための手続きあるいは紛争解決の結果の法的拘束力の程度	高	・手続きに法的拘束力がある ・決定に法的拘束力がある	
		中	・手続きに法的拘束力がない ・決定に一部の法的拘束力がある	あるいは ・一部の手続きに法的拘束力がある ・結果に法的拘束力がない
		低	・手続きに法的拘束力がない ・決定に法的拘束力がない	
明確性	行為主体が特定の状況において期待される行動が明確にとれる内容の記載であるか否か	高	・行為主体が行動を明確にとれる規則となっている	
		中	・規則の実施にあたり、ある程度の裁量がある	
		低	・裁量の程度が非常に大きい	
政治的独立性	個別国家の利害に左右されず、偏重のない判断が下されることが制度的に保証される程度	高	・各国政府から独立した判断を実施	
		中	・国家グループが第三者からなるパネリストの選択をコントロール (「中」の中でも独立性の程度を細分化し、高いものを「H」、中程度のものを「M」、低いものを「L」とした。)	
		低	・各国政府による判断	
決定権限	国際裁判による判決がどの程度国内手続を経ずして自律的に執行されるか	高	・手続き及び/あるいは判決をブロックできない	
		中	・手続き及び/あるいは判決を当事国同士の合意の下でブロックできる(一当事者のみではブロックできない)	
		低	・手続き及び/あるいは判決を一当事国がブロックしうる	
制裁措置の権限	制裁措置の権限の有無と権限がある場合、その権限の程度	高	・制裁措置を行う権限があるか、義務化される	
		中	・制裁措置を行う権限はあるが、一当事国がブロックしうる	
		低	・制裁措置を行う権限の条項が無い	
透明性	紛争解決手続きにおける議論及び/あるいは結果が公表されるか否か	高	・議論は原則公開、結果を詳細に公表	
		中	・議論は非公開(一部公開)、結果は公表	
		低	・議論及び結果ともに原則非公表	
科学・技術専門家の関与	紛争解決手続きにおいて導かれる結論への科学・技術専門家の関与の程度	高	・専門家(あるいは専門家グループ)が報告書を作成し、勧告を行う	
		中	・審議において専門家の助言はなされるが、報告書の作成は、パネルが行う	
		低	・専門家の参加はレポートの提出による	

注1: 法化モデルの分析フレームワークはAbbott *et al.* (2000)、Keohane *et al.* (2000) 及びZangl (2008)の法化モデルを参考とした。

注2: 指標の内容のうち「政治的独立性」に関しては、川瀬(2005)を引用した。

④決定権限は、国際裁判による判決がどの程度国内手続を経ずして自律的に執行されるかを測定するものである。手続き及び/あるいは判決をブロックすることができないものを「高」、それらを当事国同士の合意があればブロックできるものを「中」、それらを一当事国がブロックしうるものを「低」とした。⑤制裁措置の権限については、同権限が第三者機関（すなわち、その制度を有する機関）に付与されているか否か、また、付与されている場合、どの程度の権限なのかを測定する。制裁措置を行う権限があるか、義務化される場合を「高」、制裁措置を行う権限はあるが、一当事国がブロックしうる場合を「中」、制裁措置を行う権限に関する条項が無い場合を「低」とした。

⑥透明性は、紛争解決制度の下での議論や結果が公表されるか否かを測定するものである。透明性は、Keohane *et al.* (2000) あるいはZangl (2008) の法化モデルには含まれていない。しかしながら、国家が紛争の解決にあたり選択する紛争解決制度における議論や結果が公表されるか否かは、制度選択に大きく影響すると考えられる。例えば Busch (2007 : p.743) は、ある紛争解決制度を選択した前例は「両刃の剣 (a “double-edged sword”）」となりうるとした。すなわち、ある提訴国がある紛争解決制度を選択して勝利した前例がある場合、その前例は後にその提訴国（前例の中で提訴を行った国）が他の加盟国を提訴する際に有利に働くかもしれないが、他の加盟国がその提訴国を提訴する際にも有利に働かるといえる。他方、仮にその前例が非開示であるとすれば、少なくとも他の加盟国がその提訴国を提訴する際にその前例が選択されることはなさそうである。この前例と認識されるか否かに透明性は大きく影響する。なぜなら、紛争処理の議論や結果が非公開であれば、その議論や結果は当事国（及び第三国参加国）以外には知ることができず、その場合には当時国（及び第三国参加国）以外の国にとって前例となりえないからである。

パネルや会合等における議論が原則的に公開され、結果についても詳細に公表される場合を「高」、パネルや会合等における議論は非公開（一部公開）であるものの、結果が公表される場合を「中」、パネルや会合等における議論及び結果ともに原則非公表とされている場合を「低」とした。

上記①～⑥の指標に加え、⑦科学・技術専門家の関与についても指標化してモデル内に記載することとした。この理由は、紛争解決の手法として法律家による違法性の判断ではなく、科学・技術専門家による科学・技術的見地からの正当性の判断が尊重される IPPC 等の紛争解決制度の特性を他の制度と対比し、明確化する上で重要と考えられるからである。ここでは、紛争解決制度の選択により導かれる帰結（報告書における勧告等）への科学・技術専門家の関与がどの程度確保されているかを測定した。具体的には、科学・技術の専門家（あるいは専門家グループ）が報告書を作成し勧告を行う場合、すなわち、科学・技術の専門家による紛争処理への参加が主体的な参加である場合を「高」とした。また、審議において科学・技術の専門家の助言はなされるが、報告書の作成は、法律家等により構成されるパネルが行う場合を「中」、科学・技術専門家の紛争処理への参加が限定的に行われる（例えばレポートの提出による参加に止まる場合等）を「低」とした。

なお、⑥透明性及び⑦科学・技術専門家の関与の 2 指標については、これらの高低が必ずしも法化レベルの高低を示すものではない。このため、各制度の法化のレベルの比較を総合的に行う際には、これらの 2 指標を除外して取り扱う必要がある。

第 2 節 法化モデルによる比較分析の結果

第 1 節で構築した法化モデルを用いた、それぞれの紛争解決制度についての分析結果は以下（第 1 項～第 7 項）のとおりである。

なお、本章においては、これ以降、便宜上、それぞれの制度を指す場合に「紛争解決制度」との言葉を基本的に省略した。

第 1 項 法的義務化

法的義務化の程度は手続きの法的拘束力と決定内容の法的拘束力の 2 点により計測される。ECJ については、手続き規則（欧州裁判所手続き規則）に法的拘束力があり、判決にも法的拘束力がある（島野ら 2000 : p.44-45、庄司 2003 : p.69⁸³）。ECJ はさらに、EU の構成国内での強制執行力も備えている（島野ら 2000）。

WTO の場合、当事国の一国でも採択又は承認に賛成する限り、パネルの報告書の採択と対抗措置の承認が行われることとなっており、決定手続きにおける自動性は GATT と比較して格段に向上している（舟木及び齋藤 1996）。川瀬（2005）によれば、「パネル・上級委員会の報告は DSB 採択によって違反措置是正の勧告となるが、この勧告も法的拘束力を有すると理解される。」という。また、NAFTA については、手続きには法的拘束力がある。パネルの結果は連邦政府や政府を法的に拘束しないが、結果に基づいた履行がなされない場合、相手国は報復措置をとりうる（Burfisher *et al.* 2001: p.134、Gantz 1999 : p.1042-1043）。すなわち、ECJ、WTO については、手続きと結果の両方に法的拘束力が認められ、NAFTA の場合、手続き面での法的拘束力に加え、結果についても制裁措置の制度が備わっていることから、法的義務化の程度は「高」と考えられる。

これに対し、GATT の場合、協議やパネルの付託事項の決定等の手続き等、手続きの一部に法的拘束性がある（WTO HP、2014 年 8 月 26 日アクセス）。他方、報告書には法的拘束力は無い。また、IPPC（1997）の場合は、1997 年改正により、正式な紛争解決制度に入る場合、相手国との協議が必須となっており⁸⁴、その部分の手続きに関しては法的拘束力がある。しかしながら、専門家パネルによる勧告には法的拘束力はない。このような特性を有していることから、GATT 及び IPPC（1997）は「中」に分類される。

他方、IPPC（1979）の場合、手続き的面の法的拘束性については条文に記載がない。協議に関しては、締約国は FAO 事務局長に対し協議を要請できる（may request）となっており、強制的なものにはなっていない。決定にも法的拘束力は無い（IPPC 2012 : p.5）。また、

OIE の場合、手続き、決定を含め紛争解決制度は非公式なものである（手続き面には、期限設定がある部分もある）（OIE 2009 : p.35）。NAPPO の場合も、NAPPO の紛争解決制度を使用する場合の手続きや勧告には拘束力はない（NAPPO 2004 : p.3-4）⁸⁵。SPS 委員会については、貿易問題が生じた場合は、WTO 紛争解決制度を開始する前に、できる限り SPS 委員会において議論すべきことが合意されている（WTO 1996 : p.6）。すなわち、SPS 委員会に関する紛争解決に関する規定は、努力規定に過ぎない。このように、IPPC（1979）、OIE、NAPPO、及び SPS 委員会については手続きにも決定内容にも法的拘束力が見られないため、「低」に分類される。これらをまとめたのが表 3-2 である。

表 3-2 法的義務化

法的義務化	それぞれの程度の内容	紛争解決制度
高	<ul style="list-style-type: none"> ・手続きに法的拘束力がある ・結果に法的拘束力がある 	WTO、NAFTA ECJ
中	<ul style="list-style-type: none"> ・手続きに法的拘束力が無い ・決定に一部法的拘束力がある <p>あるいは</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一部の手続きに法的拘束力がある ・決定に法的拘束力が無い 	GATT、IPPC(1997)
低	<ul style="list-style-type: none"> ・手続きに法的拘束力が無い ・決定に法的拘束力が無い 	IPPC(1979)、OIE、NAPPO、SPS委員会

第2項 明確性

明確性は行為主体が特定の状況において期待される行動が明確にとれる内容の記載であるか否かにより計測される。

ECJ の場合、手続きは、210 条からなる「手続き規則（Rules of Procedure）」により詳細に規定されている（EU 2012）。WTO については、手続きは「紛争解決にかかる規則及び手続に関する了解」により詳細に規定されており、手続きの個々のステップを終了する期限がそれぞれ定められている（WTO : HP、2015 年 1 月 30 日アクセス）。また、NAFTA の場合、手続きは、「組織体制および紛争解決制度（第 20 章）」により詳細に規定されており、手続きの個々のステップを終了する期限がそれぞれ定められている（NAFTA : HP、2015 年 1 月 30 日アクセス）。このように ECJ、WTO 及び NAFTA については、行為主体が行動を明確にとれる規則となっていることから、明確性の程度は「高」に分類される。

これに対し、IPPC（1997）の紛争解決制度の詳細については、1999 年に「IPPC 紛争解決制度」として公表され、2001 年には追加的事項が加わり、IPPC の紛争解決制度の詳細が整備された。ただし、これには手続きの日程に関する規定は存在しない（IPPC 2012）。また、NAPPO については、手続きは「NAPPO 紛争解決メカニズム（NAPPO Dispute Settlement

Mechanism)」に記載されている。手続きのスケジュールを含む TOR については、NAPPO 事務局長が紛争当事国から提供される情報を基に作成することとなっているため、期限についての明確性には欠けるものの、紛争処理要請に必要なコスト（5 千ドル）や、独立専門家リストに掲載する専門家の人数、紛争当事国が同リストから専門家の削除を行う期限については明示されている（NAPPO 2004：p.3-4）。このように、規則の実施にあたり、ある程度の裁量があると判断されることから、「中」に分類するのが適切と考えられる。

他方、GATT については、紛争解決制度が第 22 条及び第 23 条に規定されているが、パネルの設置をどのように決定するのか、手続きに期限を設けるのか等といった手続き事項は規定されていない（津久井 2007：p.302）。IPPC（1979）については、紛争解決制度について同条約内に規程があるものの、詳細な手続きは定められていない。また、OIE については、紛争解決制度（OIE Informal procedure for dispute mediation）は OIE の 陸生動物衛生規約（the Terrestrial Animal Health Code）及び水生動物衛生規約（Aquatic Animal Health Code）に規定されているものの、詳細な手続きは定められていない（OIE 2014）。また、SPS 委員会の手続きは、一般理事会（General Council）の手続きを準用することを規定した、「SPS 委員会の会合の手続き規則（Rules of Procedure for Meetings of the Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures）」及び「SPS 委員会の作業手続き（Working Procedures of the Committee）」からなり、ある程度詳細な手続き規則が定められている（WTO 1995、WTO 1997a）。

STC の提起については、特別な手続きは存在しない（WTO 事務局 2014 年 10 月のメールインタビュー）⁸⁶。このように IPPC（1979）、OIE、GATT、及び SPS 委員会については行為主体の裁量の程度が非常に大きいため、「低」に分類される。これらをまとめたのが表 3-3 である。

表 3-3 明確性

明確性	それぞれの程度の内容	紛争解決制度
高	・行為主体が行動を明確にとれる規則となっている	ECJ、WTO、NAFTA
中	・規則の実施にあたり、ある程度の裁量がある	IPPC（1997）、NAPPO
低	・裁量の程度が非常に大きい	IPPC（1979）、OIE、GATT、SPS委員会

第 3 項 政治的独立性

ECJ は各国政府毎に 1 名の裁判官と、裁判官を補佐する 8 名の法務官から構成され、それぞれの任期は 6 年である（出口及び木下 2010、p.386）。裁判官と法務官はその独立性に疑いの無い法律専門家の中から選出されている（出口及び木下 2010、p.386、Keohane *et al.*（2000））。このことから、ECJ の政治的独立性は「高」と判断される。

次に、WTO、NAFTA、IPPC (1997)、NAPPO、GATT、IPPC (1979)、OIE を見ると、いずれも紛争当事国がパネリストの選任に関与していることから明らかなように、これらの政治的独立性は ECJ よりも低いものである。このため、これらの制度については、政治的独立性が「中」と判断される。このうち、WTO の場合は、事務局が 6 名程度のパネリスト候補者の名前と略歴が記されたリストを当事国に対し提示し、当事国が合意すればパネリストが決定する。しかしながら、合意ができない場合でも、パネル設置から 20 日以内に合意できなければ事務局長が当事国等と協議の上、パネリストは決定される。他方、上級委については、常設化している(津久井 2007:p.318-319、経済産業省通商政策局 2010:p.413)。

NAFTA の場合には、当事国がまずパネルの議長に合意し、その後、2 名ずつ相手側当事国の市民の中からパネル委員を選任することとなっている (Burfisher *et al.* 2001 : p.134、JETRO 1993 : p.330)。議長及びパネル委員の選任には期限が付されており⁸⁷、この期限内にそれぞれの選任に紛争当事国が合意できなかった場合には、くじ引き (lot) による選任が行われる。すなわち、当事国の意思が制限されることとなっている。これらの特性から、WTO 及び NAFTA の政治的独立性は「中-H」と判断される。

IPPC 紛争解決マニュアル (2012) を見ると、当事国が各々少なくとも 1 名の専門家を指名する。その他、3 名の独立専門家を CPM あるいは SBDS が IPPC 事務局が提供する専門家名簿 (a roster of experts) から選択することとなっている (IPPC 2011 : p.179)。また、NAPPO の場合には、(独立専門家一人の場合、) NAPPO の事務局長が 3 名のリストを提示し、紛争の当事国が 1 名ずつを削除する方式を取っている (NAPPO 2004 : p.4)。このように、IPPC (1997) については、事務局がパネリストの候補者の一部を独自に選定することができ、また、NAPPO についても事務局が限定的に示したパネリスト候補のうちの 1 名は選任される。したがって、WTO 及び NAFTA ほどではないが、候補者の選任にあたって事務局の力が及ぶことから、「中-M」と判断した。GATT、OIE の場合、事務局側の示すパネリスト候補のリストに当事国同士の合意が必要である (川島 2005 : p.96、OIE 2009 : p.35)。したがって、これらを「中-L」に分類した。

IPPC (1979) については、IPPC 紛争解決マニュアル (2012) のような詳細な手続きは存在せず、他方、FAO 事務局長が関係国政府と協議の上、専門家委員会を任命し、その委員会には関係国政府の代表が含まれるとされる。したがって、事務局が専門家委員会を任命する権限を有するものの、その独立性は確保されていないことから政治的独立性は「中-L」と判断される。

SPS 委員会の場合には、STC の処理やグッド・オフィスでの紛争案件の処理に対処するためのパネリストは存在せず⁸⁸、紛争処理は各国による協議に委ねられる。このため、政治的独立性は「低」と判断される。これらをまとめたのが表 3-4 である。

表 3-4 政治的独立性

政治的独立性	それぞれの程度の内容	紛争解決制度
高	・各国政府から独立した判断を実施	ECJ
中	・国家グループが第三者からなるパネリス トの選択をコントロール	「中-H」 WTO、NAFTA 「中-M」 NAPPO、IPPC(1997) 「中-L」 GATT、OIE、IPPC(1979)
低	・各国政府による判断	SPS委員会

第4項 決定権限

決定権限については、国際裁判による判決がどの程度国内手続を経ずして自律的に執行されるかにより計測される。ECJ の場合、「コミッションの提起した訴訟については、司法裁判所において審理が開始された後も、コミッションは取り下げることができる。当該訴訟は正式に取り下げられない限り司法裁判所は判決まで手続を進行させる。」(Edward and Lane (1995) (庄司克宏訳 1998))。このため、決定権限が「高」に分類されるのが適当である。

他方、WTO については、当事国の一国でも採択又は承認に賛成する限り、パネルの報告書の採択と対抗措置の承認が行われることとなっており⁸⁹、決定手続における自動性が格段に向上している(舟木及び齋藤 1996 : p.566)。また、NAFTA についても、最終報告書は、別段の合意が無い限り当事国に配布され、その後公表される(Gantz 1999 : p.1042)。

このように WTO 及び NAFTA については、一当事者のみではブロックできない仕組みとなっているが、当事国双方の合意があれば、ブロックすることが可能であることから、「中」に分類される。

これに対し、GATT では、当事国はレポートの採択をブロックすることが可能であり、また、報告書に法的拘束力は無い(Jackson 1997 : p.117)。また、IPPC (1979) 及び IPPC (1997) の場合、IPPC (1997) における協議の開始を除き、強制力は無く、いつでもブロックが可能である(IPPC 1979/1997 : 9 条/13 条、IPPC 2012 : p.13)。OIE についても、仲裁は片方の当事者のみの要請で開始することはできない。また、一方の当事国の文書による通知によりいつでも終了できるため、強制的なものになっていない(OIE 2009 : p.31)。NAPPO の場合は、独立専門家の参加を得る前に加盟国による TOR の合意が必要であり、これも強制的なものになっていない(NAPPO : NAPPO 2004 : p.4)。また、SPS 委員会の場合は、本章第 1 項で示したとおり、紛争の処理は紛争当事国による協議に委ねられていることから、紛争の解決にあたっての決定権限は、紛争当事国にある。以上から、GATT、IPPC (1979/1994)、OIE、NAPPO、SPS 委員会については、「低」に分類するのが妥当である。これらをまとめたのが表 3-5 である。

表 3-5 決定権限

決定を行う権限	それぞれの程度の内容	紛争解決制度
高	・手続き及び/あるいは判決をブロックできない	ECJ
中	・手続き及び/あるいは判決を当事国同士の合意の下でブロックできる(一当事者のみではブロックできない)	WTO、NAFTA
低	・手続き及び/あるいは判決を一当事国がブロックしうる	GATT、IPPC(1979/1994)、OIE、NAPPO、SPS委員会

第5項 制裁措置の権限

制裁措置の権限については、その権限の有無及び権限がある場合、その権限の程度がどの程度かによって計測する。ECJの場合、該当する加盟国が判決に従っていないと認められる場合に制裁金を科すことができるとされているとおり（庄司 2003 : p.97）、制裁の権限がある。WTOの場合、当事国のうちの一カ国でも採択又は承認に賛成する限り、パネルの報告書の採択と対抗措置の承認が行われる。また、NAFTAの場合にも結果に基づいた履行がなされない場合、相手国は報復措置をとりうる。このように、ECJ、WTO及びNAFTAについては、制裁措置の権限があることから、制裁措置の権限の程度については「高」に分類される。

他方、GATTの場合、理事会におけるコンセンサス（全会一致）方式による決定が要件とされており、当事国の一国のみでも反対すれば対抗措置の承認は行われぬというルールが採用されている（舟木及び齋藤 1996 : p.566）ことから、制裁措置の権限としては、「中」に分類される。

これに対し、IPPC（1979）、IPPC（1997）については、制裁措置についての記載はない。IPPC紛争解決制度における制裁措置の導入に関しては、IPPC（1997）の紛争解決制度の詳細策定の際に第3回ICPMで議論されたものの、同紛争解決制度は技術事項に関するものであることから、制裁措置を挿入することは不適切と考えられ、導入が見送られた経緯がある（FAO 2001 : p.6）。

OIEについても制裁措置は含まれない。OIEの紛争解決制度はあら探しをするためものではなく、むしろ双方が合意可能な妥協案を見つけることを目的としたものとされている（OIE 2009 : p.31）。NAPPO及びSPS委員会には制裁措置に関する規定は存在しない。これらをまとめたのが表 3-6である。

表 3-6 制裁措置の権限

制裁措置を行う権限	それぞれの程度の内容	紛争解決制度
高	・制裁措置を行う権限があるか、義務化される	ECJ、WTO、NAFTA
中	・制裁措置を行う権限はあるが、一当事国がブロックする	GATT
低	・制裁措置を行う権限の条項が無い	IPPC(1979/1997)、OIE、NAPPO、SPS委員会

第6項 透明性

透明性は、紛争解決制度における議論及び/あるいは結果が公表されるか否かにより計測される。ECJについては、判決内容（主文）がEU官報に掲載され、また判決の全文及び裁判所補佐官の法学的見解が判例集として公刊される（島野ら 2000 : p.42）。また、口頭弁論等は原則公開となっている（川島 1995 : p.103）。このように、ECJについては、協議内容、判決内容ともに高い透明性を有している。また、SPS委員会についても、会合自体が公開されてはいないもののSPS委員会におけるSTCの提起、関心国による発言及び被提起国によるこれらへの回答については全て委員会毎の議事録に記載されている。また、STCのその後の解決の状況についても年次報告書に掲載されている。これらのことから、ECJ及びSPS委員会の透明性の程度については、「高」に位置づけられる。

他方、GATTについては、採択された報告書は公表される（Eckman 2001 : p.95）ものの、審議内容の公開義務は定められていない。WTOについても、パネル及び上級委員会の報告書はWTO加盟国に配布される日に公表される（Eckman 2001 : p.95）が、パネル審議内容は秘密とされている（津久井 1997 p.340）⁹⁰。NAFTAの場合も、最終報告書は公表されるものの、聴聞、評議、予備報告書等は機密扱いとされている（JETRO 1993 p.331、p.333、Gantz 1999 : p.1043）。このため、GATT、WTO、及びNAFTAについては、透明性は「中」とであると判断される。

これに対し、OIEについては、最終レポートを含め議論は全て秘密扱い（confidential）である（OIE 2009 : p.32）。また、NAPPOの場合は、報告書の概要については公表されるが、報告書全文については、紛争当事国のみ配布されるに止まる（NAPPO 2004 : p.6）。したがって、OIE及びNAPPOについての透明性は「低」とであると判断される。

なお、IPPC（1974）及びIPPC（1997）については、紛争解決制度に関する秘匿性について規定されていない。IPPC（1997）の紛争解決制度の詳細を定めたIPPC紛争解決マニュアルにおいては、秘匿性のあり方については、IPPC事務局と関係国で議論することとなっている（IPPC 2012 : p.10）。このような特性であることから、透明性については、ケース・バイ・ケースで決められるものと考えられる。しかしながら、決まりが無い場合、2カ国間の合意が無ければ審議や結果の秘密扱いを求めることが多いと考えられることから、ここで

は「低」の扱いとした。これらをまとめたのが表 3-7 である。

表 3-7 透明性

透明性	それぞれの程度の内容	紛争解決制度
高	・議論は原則公開、結果を詳細に公表	ECJ、SPS委員会
中	・議論は非公開(一部公開)、結果は公表	GATT、WTO、NAFTA
低	・議論及び結果ともに原則非公表	IPPC(1979/1997) ¹ 、OIE NAPPO

注1:紛争当事国が審議や結果の秘密扱いを求める場合として記載。

第7項 科学・技術専門家の関与の制限

科学・技術専門家の関与では、紛争解決制度において導かれる結論への科学・技術専門家の関与の程度を計測する。科学・技術専門家の関与について、ECJ の場合は、専門家のレポートの入手を行うに止まる (EU 2012 : 第 70 条)⁹¹ため、科学・技術専門家の役割は限定的となる。この理由から、科学・技術専門家の関与は相当程度限定されることから、「低」に分類することが適当である。

他方、GATT の場合、報告書はパネルが作成することとなっている⁹²。WTO の場合には、SPS 協定第 11 条において科学・技術的な問題を含む紛争においては、専門家からの助言を求めるべきとなっており、専門家の役割は助言に限定される。パネル報告書は主に法律家や GATT/WTO 担当の実務者等から構成されるパネル (SPS 協定第 11 条⁹³) により作成される。また、NAFTA の場合にも、専門家の助言を受けたり、科学審査委員会 (scientific review board) の報告書を求めたりすることができるが、パネル報告書は、パネルが作成する (NAFTA : 第 2014 条、第 2015 条)。このように、GATT、WTO、及び NAFTA においては、紛争案件に関係のある科学・技術専門家の役割は助言に過ぎず、報告書の作成も科学・技術専門家が行うわけではないことから、科学・技術専門家の関与については、「中」に分類される。

SPS 委員会については、SPS 協定第 12 条 3 項において SPS 委員会は科学・技術上の助言を得るため、関連国際機関と密接な連絡を維持するとされる。事実、過去にはこれらの国際機関が STC の議論の中で専門的知見を提供していること (Lang and Scott 2009 : p.592、WTO 1998 : p.13-14)⁹⁴、また、そうとは言い、STC の紛争解決の主体は当事国であることから、SPS 委員会についても科学・技術専門家の関与については、「中」に分類するのが妥当である。

これに対し、IPPC (1979) 及び IPPC (1997) の場合、科学・技術の専門家からなる専門家パネル (委員会) が勧告等を含む報告書を作成する (IPPC 1979 : 第 9 条、IPPC 1997 : 第 13 条)。また、OIE についても同様であり、科学・技術の専門家が議論を行い、議論における科学・技術面に関する事項の概要と専門家による結論及び勧告を含む報告書を作成する (OIE 2009 : p.32)。NAPPO においても科学・技術の専門家による専門家パネル (委員会)

が勧告等を含む報告書を作成する (NAPPO 2004 : p.5)。すなわち、科学・技術の専門家の意見は、科学・技術専門家ではない法律家や外交官等によって構成されるパネルにより尊重されるのではなく、科学・技術専門家自らがパネルを形成し、その意見がそのまま、見解となり、勧告となる。このことから、IPPC (1979)、IPPC (1997)、OIE 及び NAPPO における科学・技術専門家の関与の程度は、「高」と判断することができる。これらをまとめたのが表 3-8 である。

表 3-8 科学・技術専門家の関与

科学・技術専門家の関与	それぞれの程度の内容	紛争解決制度
高	・専門家(あるいは専門家グループ)が報告書を作成し、勧告を行う	IPPC (1979)、IPPC (1997)、OIE、NAPPO
中	・審議において専門家の助言はなされるが、報告書の作成は、パネルが行う	GATT、WTO、NAFTA、SPS委員会 ¹
低	・専門家の参加はレポートの提出による	ECJ

注 1: SPS 委員会の場合、パネル報告書が作成されるわけではなく、議事録が作成される。

第 3 節 小括

第 1 節での 7 つの指標を用いた法化モデル分析結果から、それぞれの紛争解決制度の特徴を比較できるように整理したのが、表 3-9 である。この表では、①法的義務化、②明確性、③政治的独立性、④決定権限、及び⑤制裁措置の権限の 5 つの指標を用いて、法化のレベルの高いものから順に上から下に配置している。これにより、今回対象とした 9 種類の制度のうち、法化レベルが最も高いことが示されたのが、ECJ であり、これに続き、WTO 及び NAFTA の法化レベルが高く、GATT がこれに続いた。IPPC (1997)、NAPPO、OIE、IPPC (1979) については、WTO、NAFTA、GATT と比較しても法化レベルは低く、SPS 委員会については、9 種類の制度のうち、最も法化レベルが低いことが示された。

なお、この結果のうち、ECJ、WTO、GATT の法化レベルは、Keohane *et al.* (2000 : p.469) の法化モデル分析による分析結果とも一致する。

GATT は関税率引き下げのための、低コストかつ暫定的な枠組みとして採択されたものであり、比較的ソフトな制度として 1947 年に採択された。その後、各国が国際貿易のガバナンスに際し、よりハードな法制化に利点があることを認識してきた (Abbott and Snidal 2000 : p.436) ため、GATT から WTO 体制への移行とともに法化レベルも高まった。この傾向は、WTO 協定及びその付属書に掲げられる各協定本体のみならず、第 2 次的ルールに限っても同様に言えることは、今回の結果からも明らかである。

NAFTA 第 20 章に記載される紛争解決制度は、その対象と管轄（jurisdiction）において WTO の紛争解決制度と類似していると言われており⁹⁵、このことは、今回の法化モデル分析による分析により、7つの全ての指標の法化レベルが NAFTA と WTO とで同じレベルであったことを支持するものである。

「透明性」については、SPS 委員会での議論が ECJ を除き他よりも高い結果となった。他方、WTO では結果が公表されるため、ある案件の紛争処理結果は他の案件の前例となりうるが、IPPC（1997）では公表・非公表の扱いは当事国の裁量に任せられおり、OIE では非公表であることが規定されていることから、これらの紛争解決制度の使用に何らかの影響がありそうである。

科学・技術専門家の関与については、WTO 紛争解決制度と IPPC（1997）、NAPPO 及び OIE の紛争解決制度との間で関与の程度に大きな違いが見られた。具体的には、WTO の場合、パネリストが科学・技術の専門家の意見・助言を考慮して結論を出し、報告書の作成を行うが、IPPC（1997）、NAPPO 及び OIE の紛争解決制度を選択した場合、科学・技術の専門家自らが結論を出し、報告書の作成を行うことである。

これまでに行われた WTO パネルにおける植物検疫の紛争事案の処理結果として、科学・技術の専門家自らが代替案を提出することは制限されてきていると考えられる。例えば、植物検疫での最初の WTO パネル案件であった日米農産物（コドリンガ）⁹⁶の案件では、パネル審議に科学・技術専門家が招聘され、輸入国側の措置及び輸出国側の措置に対する見解に加え、自らの専門的見解として輸入国側の措置の代替案を述べている。

表 3-9 紛争解決制度の特徴

国際的紛争解決制度	紛争解決制度の特徴 ¹						
	①法的義務化	②明確性	③政治的独立性	④決定権限	⑤制裁措置の権限	⑥透明性	⑦科学・技術専門家の関与
ECJ（欧州司法裁判所）	高	高	高	高	高	高	低
WTO	高	高	中-H ²	中	高	中	中
NAFTA（北米自由貿易協定）	高	高	中-H	中	高	中	中
GATT	中	低	中-L	低	中	中	中
IPPC（1997）	中	中	中-M	低	低	低	高
NAPPO（北米地域植物防疫機関）	低	中	中-M	低	低	低	高
OIE（国際獣疫事務局）	低	低	中-L	低	低	低	高
IPPC（1979）	低	低	中-L	低	低	低	高
SPS委員会 ³	低	低	低	低	低	高	中

注1: 法化の程度が高い場合を「高」、中程度である場合を「中」、低い場合を「低」とした。

注2: H、L及びMIは「中」の中でもそれぞれ独立性が高い、低い及び中程度であることを示す。

注3: SPS委員会における「特定の貿易上の関心事項(STC)」等の議論の場を指す。

パネルはこの代替案が存在することを理由に輸入国側の措置を SPS 協定第 5 条 6 項違反であるとした。すなわち、輸入国側の措置でもなく、輸出国側が提案した代替措置でもない、科学・技術専門家の専門的観点からの代替案について WTO パネル報告書に活かしたわけである。しかしながら、これは、上級委員会で輸出国側がこの科学・技術専門家の意見に基づいて *prima facie* ケース（一応の立証）を構築していないことを理由に破棄されている（WTO 1999 : p.36）⁹⁷。そうとは言え、第 4 章で見るとおり、日米農産物（コドリング）の案件では、最終的にはパネル審議で科学・技術専門家が示した代替案をベースとして日米の植物検疫当局同士の話し合いがなされ、結果的にこの代替案に基づいた措置を日本がとることで相互に満足の行く解決（a mutually satisfactory solution）に至っている。

しかしながら、それ以降、植物検疫に関する WTO における紛争解決は 2 件生じている（第 4 章参照）ものの、輸入国側の措置、あるいは輸出国側の措置に関係する知見以外の科学・技術専門家の専門的観点からの知見が採用された植物検疫案件は生じていない。すなわち、現状を見る限り、WTO パネルの場で科学・技術専門家が専門的観点から知見を提供しようとする場合、輸入国側の措置に関連した知見か、あるいは輸出国側の代替案に関連した知見以外の知見の提供は制限されていると言えよう。

今回の法化モデル分析では、それぞれの紛争解決制度を「法化レベルの高いもの」と「低いもの」に完全に分類するような結果は得られなかった。ECJ との比較において、それぞれの制度は、指標毎に法化レベルが「高」であったり、「中」であったりしたためである。このことは、第 1 章で記した、「国際制度全体をハードロー vs ソフトローの二項対立の軸で論ずることは不適切とされる」との Abbot and Snidal（2000）の考え方を支持するものとなった。他方、そうとは言え、法的拘束力のある WTO 及び NAFTA の紛争解決制度は、IPPC（1997）や SPS 委員会といった法的拘束力を有さない制度⁹⁸と比較して法化レベルが極めて高くなっていることは、今回の法化モデル分析の結果で明らかであると言って良い。

WTO 及び NAFTA の報告書には法的拘束力が伴い、また、報告書に記載された勧告等を被提訴国が履行しない場合、制裁措置が認められている。この性質から、WTO 及び NAFTA の紛争解決制度については、「ハードロー（または「裁判型）」と呼ぶことができよう。これに対し、法的拘束力の無い勧告を行うこととなっている IPPC、NAPPO、OIE の紛争解決制度及び SPS 委員会は、「ソフトロー（または「勧告型）」と呼ぶことができよう。

紛争当事国はハードローである紛争解決制度とソフトローであるそれを選択する場合、それぞれのメリット・デメリットを考慮する必要がある。例えば、今回の法化モデルの結果から導き出せることとして、紛争当事国が WTO 等のハードローを選択する場合、手続きにも結果にも法的拘束力があるため、被提訴国は結果を受け止め何らかの対処を行う必要がある。他方、法的な争いであることから、往々にして弁護士等の法律専門家を雇用する必要がある、その分のコストが大きいといったデメリットがある。これに対し、紛争当事国が IPPC 等のソフトローの紛争解決制度を選択する場合は、技術的事項に限定して解決を目指すこととなる。このため、紛争当事国は法律専門家を雇う必要が無く、また、簡便な

手続きで、安価に紛争処理を行うことが可能であるとのメリットがある。その反面、科学・技術専門家の勧告に強制力がないことから、被提訴国に勧告の遵守義務は無く、被提訴国が勧告を履行しないこともありうる。

こうしたハードローとソフトローの特性の違いに留意しつつ、次章以降では、WTO をハードローとして捉え、IPPC（1997）及び SPS 委員会をソフトローとして捉えて議論を進めることとする。

第4章 植物検疫における国際紛争に関する制度選択の分析

第1節 制度選択とエスカレーション

本章では、制度選択とエスカレーションについての分析視角を提示した上で、植物検疫措置に係る紛争の解決にあたり、どのような要因により国家による制度選択が行われ、その結果としてどの紛争解決制度が用いられることとなったかを検証する。また、併せて WTO 及び IPPC の紛争解決制度を選択した事例については、どのような要因によりそれらの紛争がエスカレートしたのかを検証する。図 4-1 は、植物検疫に関する貿易紛争が解決に至る流れを模式的に示している。縦軸は国家が制度選択を行う場合の政治的度合いを表しており、下から上に行くほど政治的度合いが大きい。図 4-1 における政治的度合いの程度については、紛争解決に係る協議等のための会合への出席者の特性により定義した。すなわち、科学・技術者の出席が主体の会合である場合を政治的度合いが低いもの、外交官や弁護士等の法律専門家が主体の会合である場合を政治的度合いが高いものとした。

IPPC の CPM の場合、ほとんどの国において植物検疫当局の責任者レベルが政府代表を務め、植物検疫に関する様々な事項について協議・決定が行われる⁹⁹。すなわち、ここでの議論は技術的なものが多く、政治的度合いは低い。IPPC の紛争解決制度の下での協議についても、IPPC 第 13 条に示されるように、協議の対象となる案件に政治的側面が含まれると問題の解決の可能性は小さくなる (IPPC 2012) ことから、技術的側面を中心とした協議がなされるとものと想定される。このことから、IPPC の紛争解決制度の下での協議の出席者については公表されていないものの、技術的側面に詳しい、科学・技術の専門家が中心となると推察される。このため、政治的度合いは小さいと判断した。IPPC 専門家パネルについては、IPPC 第 13 条に明示されているとおり、「紛争の技術的側面に関する報告を作成する」ことを目的としていることから、やはり、政治的度合いは低い。

SPS 委員会の場合は各国の政府代表は WTO のあるジュネーブ代表部に所属する外交官か各国の関連省庁の専門家が務める傾向にある (Scott 2007 : p.591)。また、関係する分野の専門的知見を有する代表が少なくとも 1 名出席することが重要とされる (Prévost 2009 : p.860)。このことから、IPPC における議論よりも政治的度合いは高いと判断される。

これに対し、WTO 紛争解決制度の下での協議については、WTO の下での 2 カ国間協議であるものの、協議後 60 日以内に解決がなされない場合、提訴国は、パネル設置を要請で

きる。すなわち、WTO 紛争解決制度の下での協議については、後に WTO パネルが控えていることを前提とした協議である。このことから、SPS 委員会における議論と比較し、政治的度合いは高いものと判断される。WTO パネルでは、科学者や規制担当者に代わり、貿易担当の弁護士が中心となる (Wolfe 2005 : p.347)。このため、政治的度合いは高いと判断できる。これらを踏まえ、この図においてはそれぞれの制度においてなされる議論の政治的度合いの小さい順に (すなわち、下から上に向かって)、IPPC の紛争解決制度、SPS 委員会、WTO 紛争解決制度の順に配置した。

また、横軸は時間的経過を表しており、時間の流れは左側から右側に向かって進んでいるものとする。

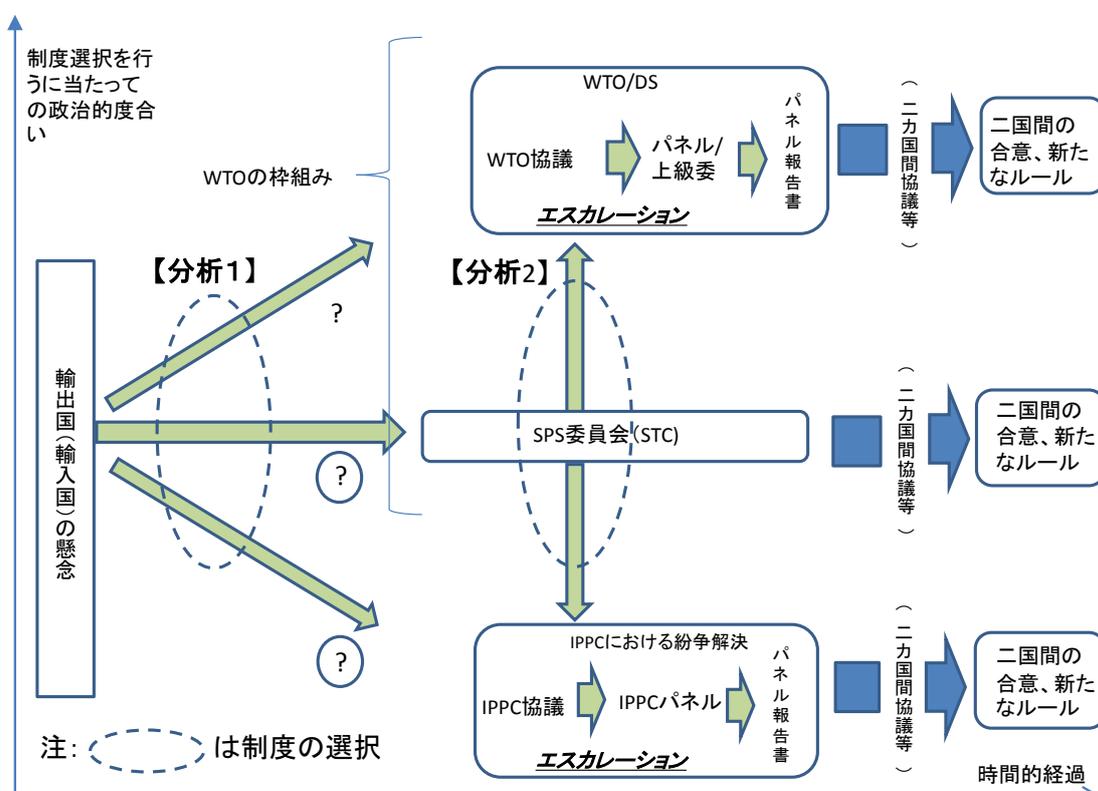


図 4-1 植物検疫に関する紛争解決の流れ (イメージ)

植物検疫に関する貿易上の懸念が生じた際 (主に輸入国側の植物検疫措置に対する輸出国側の懸念が生じた際) は、通常、2カ国間協議がなされる場合が多い。この2カ国間協議は2カ国間の定期協議によってなされる場合もあるが、外交ルート経由で協議がなされる場合や、多国間会議に出席した際にフリンジでなされる場合もあり、その形態は国同士の関係や案件の重要性等により様々である。2カ国間協議で行き詰まった場合や、案件の重要性が高い場合等においては、植物検疫措置による影響を懸念する国 (主に輸出国) から、SPS 委員会において STC の提起がなされる場合がある。また、当事国同士の関係が希薄で

ある場合等、2カ国間協議を経ることなく、影響を懸念する国は直接 SPS 委員会において STC を提起することも可能である¹⁰⁰。他方、SPS 委員会ではなく、IPPC 事務局に対し紛争解決に係る支援を要請することも可能であるし、さらにこうした SPS 委員会での議論や IPPC 事務局への支援要請を経ずして直接 WTO や IPPC の紛争解決制度へと進むことも理論的には可能である。

SPS 委員会における STC の議論の後、影響を懸念する国が WTO 協議への紛争の移行を選択する場合がある。また、SPS 委員会での協議の後、IPPC 協議へと移った紛争案件もある。以上を踏まえ、本研究においては、国家による制度選択として以下の 2 つの分析を行った。

1. 二国間協議後の紛争解決制度の選択（SPS 委員会なのか、WTO あるいは IPPC の紛争解決制度なのか）
2. SPS 委員会の協議の後の更なる紛争解決制度の選択（WTO あるいは IPPC の紛争解決制度なのか）

これに加え、図 4-1 にみるように、WTO 紛争解決制度あるいは IPPC の紛争解決制度において、協議からそれぞれの手続き上規定されている¹⁰¹次のステップ、すなわち WTO パネルあるいは IPPC パネルへの移行をエスカレーションとして取り扱うこととした。以下（第 4 節）で述べるように、WTO 紛争解決制度の活用という制度選択が行われた案件の中には WTO パネルにまで至った案件とパネル設立直前で停止した案件とが含まれる。本分析にエスカレーションの状況を含めた理由は、案件によるエスカレーションの違いを制度選択の違いと併せて分析することにより、国家の制度選択のパターンがより鮮明に浮かび上がると考えられたためである。

第 2 節 二国間協議後の紛争解決制度の選択（分析 1）

SPS 委員会における衛生植物検疫上の紛争解決に当たっては、第 2 章で述べた紛争問題解決の方法、すなわち、STC 及びグッド・オフィスが活用されている。このうち個別の紛争問題の解決のために最も一般的に活用されているのが STC である¹⁰²。実際、表 4-1 のとおり、植物検疫上の紛争を扱う場としての、WTO 紛争解決制度や IPPC の紛争解決解決手続きと比較しても STC ははるかに頻繁に活用されている。STC が同じ案件について複数回提起されていることを踏まえれば、実際の STC の活用頻度は更に高いと言える。

STC は、WTO の公式文書として記録されることから、案件の透明性が確保されると同時に、加盟国が衛生植物検疫措置に関する紛争を正式な WTO の紛争解決制度を用いることなく低コストで解決する手段として活用されてきている（Prévost 2009: p.851）。

IPPC の紛争解決制度の活用については、IPPC 事務局によれば、2013 年までに IPPC 事務局あるいは FAO に対し公式に支援の要請のあった植物検疫上の紛争案件は計 9 件あった。

表 4-1 植物検疫上の紛争における WTO/SPS 協定と IPPC の紛争解決の枠組みの使用

SPS委員会	DS	
・グッド・オフィス (3)	・WTO協議 (6)	・支援要請 (9) ・協議 (2) ¹
・STC (Specific Trade Concern) (89)	・WTOパネル (3) ・上級委員会 (3)	・専門家委員会 (0)

出典：SPS-IMS、IPPC (2013)

注 1：ただしこのうち1件は非公式。

注 2：()内は使用頻度。STC の場合、案件が同じである場合、複数回提起されても1件としてカウントしている。

しかしながら、本章の後半で詳述する EU と南アフリカ間でのカンキツ（黒星病）に関する紛争以外については支援要請に留まり、実際に正式の紛争解決制度の活用には至っていないし、件数を比較しても、STC への提起（89 件）の約 10 分の 1（9 件）にすぎない。

以上を踏まえ、以下では、最も活用のなされている植物検疫上の STC の提起の特徴を統計データにより確認することにより、STC がなぜ用いられ、また、どのような活用がなされているのかについて確認した。その上で、IPPC に対して支援要請のあった植物検疫上の紛争案件（以下「IPPC 紛争案件」という。）と STC の比較を行った。

第 1 項 対象とするデータセット

SPS 協定上の STC については、WTO 事務局の HP 上に設置されている SPS 情報管理システム（SPS Information Management System: SPS-IMS）のデータベースから個々の STC の時期、提起国名、被提起国名、分類（食品安全、動物衛生、植物検疫及びその他の 4 つの分類）、具体的な提起内容、解決に至ったか否か、また解決時期等についての情報の入手が可能である。SPS-IMS のデータベースから 1995 年～2013 年までに STC として提起された件数は、計 368 件あった。今回は、STC の全体における植物検疫分野の有する特徴を明らかにするために、これら全てを対象とした分析を行った上で、植物検疫分野のみを対象に、より詳細な分析を行った。

第2項 分析方法

368 件のうち、植物検疫案件は 89 件であった。この件数の多さは、統計を用いた解析がある程度可能であることを示している。ここでは、SPS 分野全体の STC 及び個別分野毎、すなわち、食品安全分野、動物衛生分野、植物検疫分野及びその他に分類される STC の提起及び解決の状況の傾向を統計データにより把握することにより、衛生植物検疫、特に植物検疫分野における STC の提起に関する特性を確認することとした。

具体的には、STC 数の経年変化（全体、先進国/途上国別、分野別）¹⁰³、STC の提起国数及び被提起国数の内訳、STC の分野毎の解決率、先進国及び途上国と STC の解決率との関係の確認、及び品目と STC 提起との関係の確認を行った。

このうち STC の提起国数及び被提起国数については、1 件の STC に複数の提起国が含まれている場合があることから、そのような場合には、1 カ国毎に 1 件とカウントした（例えば、ある 1 つの STC の提起国が米国とカナダであった場合、米国 1 件、カナダ 1 件とカウントした）。被提起国数についても同様の手法により算出を行った。したがって、STC の提起国数及び被提起国数のそれぞれの総計は、SPS-IMS のデータベースに含まれる STC の件数よりも必然的に多くなる。

植物検疫分野と他の分野の STC の解決率の違いを確認するために、 χ^2 検定を用いて食品安全、動物衛生、及び植物検疫の分野毎の解決率に統計学的有意差があるか否かを確認した。STC の解決率については、以下の式により算出した。

$$\text{解決率 (\%)} = \text{それぞれの分野の解決件数} / \text{同分野全体の件数} \times 100$$

また、先進国・途上国別の解決率については、4 つの組合せ、すなわち、①STC の提起国と被提起国の双方が先進国の場合（以下、「先提-先被」という。）、②提起国が先進国であり、被提起国が途上国である場合（以下、「先提-途被」という。）、③提起国が途上国であり、被提起国が先進国である場合（以下、「途提-先被」という。）、及び④提起国と被提起国の双方とも途上国である場合（以下、「途提-途被」という。）がある。この場合、それぞれのカテゴリーに入る STC の件数が少なく、検定を行うことができないため、解決率の傾向のみ確認することとした。先進国・途上国別の解決率は以下の式により算出した。

$$\text{解決率 (\%)} = \text{それぞれの組合せ毎の解決件数} / \text{同組合せ全体の件数} \times 100$$

品目と STC 提起との関係については、STC として提起された案件が対象としている貿易品目を、「生果実類」、「穀類」、「野菜類」、「花き類」、「木材及び木材製品」、「規制」¹⁰⁴、「その他」の 7 つの項目に分類することにより確認した。

第3節 統計を用いた分析の結果

第1項 STCの提起数の経年変化

1995年～2013年までの19年間に計368のSTCがSPS委員会に提起されている。SPS分野全体としては、いったん2002年にSTCの数がピークに達し、その後減少傾向にあったものの、2007年以降、やや増加基調にある(図4-2)。これを先進国と途上国別に見ると、当初は先進国によるSTCの提起が途上国によるそれを上回っていたものの、2008年からはそれが逆転し、途上国によるSTCの提起が一貫して上回っている(図4-3)。これに関し、植物検疫に関するSTCの提起件数を確認したところ、ほぼ同様の傾向が見られた。このように、最近ではSPS案件全体及び植物検疫案件について途上国によるSTCの活用が多い傾向にあると言える。

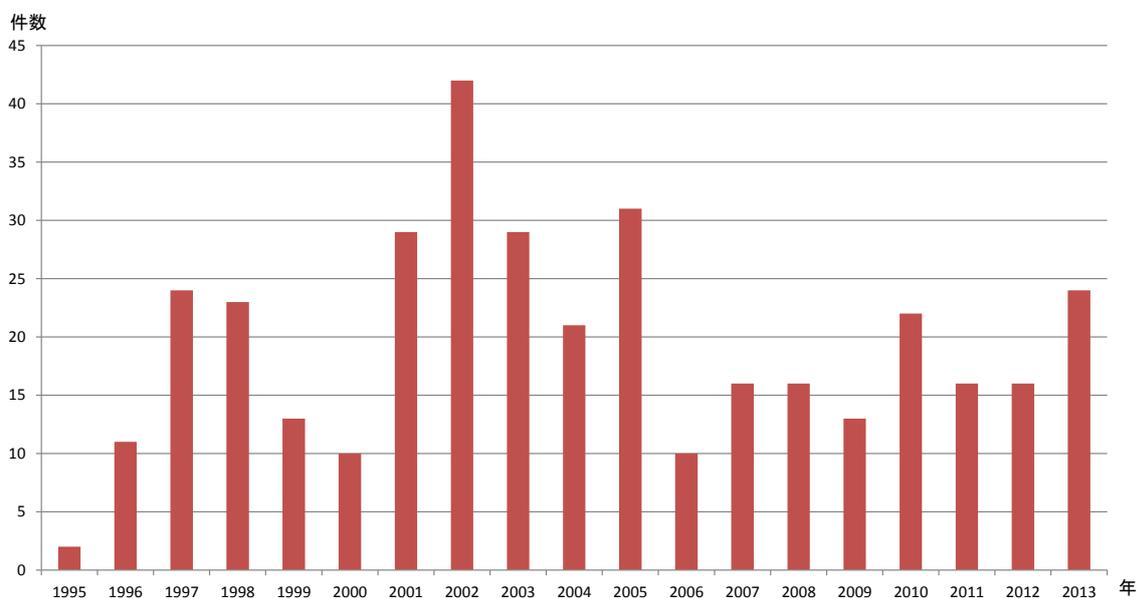


図4-2 SPS委員会で提起されたSTCの全体の件数の推移

出典：SPS-IMS (1995-2013)。

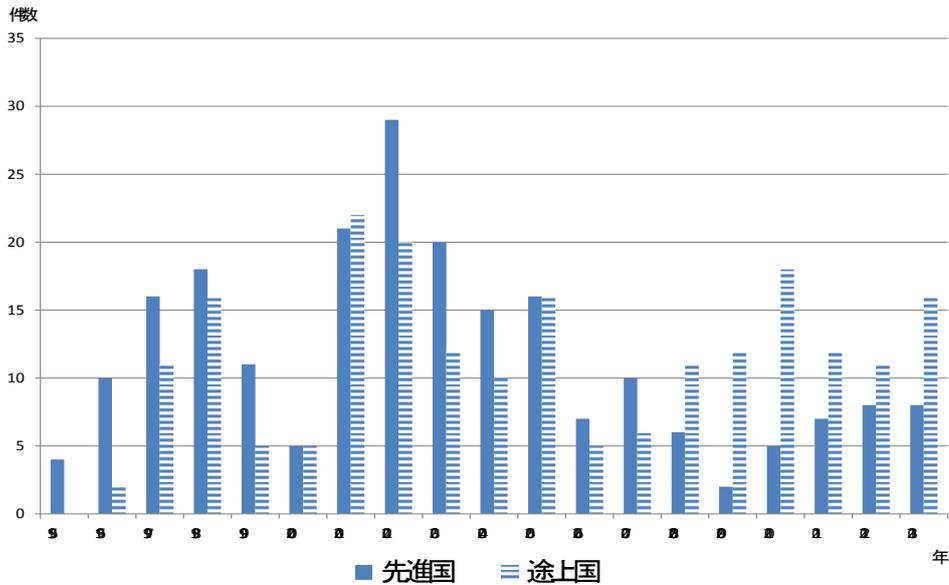


図 4-3 SPS 委員会で提起された STC 数の先進国・途上国別推移

出典：WTO（2014c）。

注 1：途上国には、後発途上国を含む。

注 2：WTO 事務局作成の数値（WTO 2014c：p.7）を使用。先進国と途上国の両方が提訴国となっている場合、それぞれが先進国と途上国に分けてカウントされているため、合計数が STC 全体数を上回る。

次に、SPS 委員会において提起される STC の件数の推移を食品安全、動物衛生、植物検疫及びその他の案件ごとに確認した（図 4-4）。この図から分かるとおり、2002 年の STC のピークは主に動物衛生分野によるものであることが分かり、他方、最近の STC 数の増加基調は主に食品安全案件の増加にあることが分かる。植物検疫案件の STC については、2002 年まで増加傾向にあり、それ以降は減少傾向にある（ただし、最近では増加が見られる）。

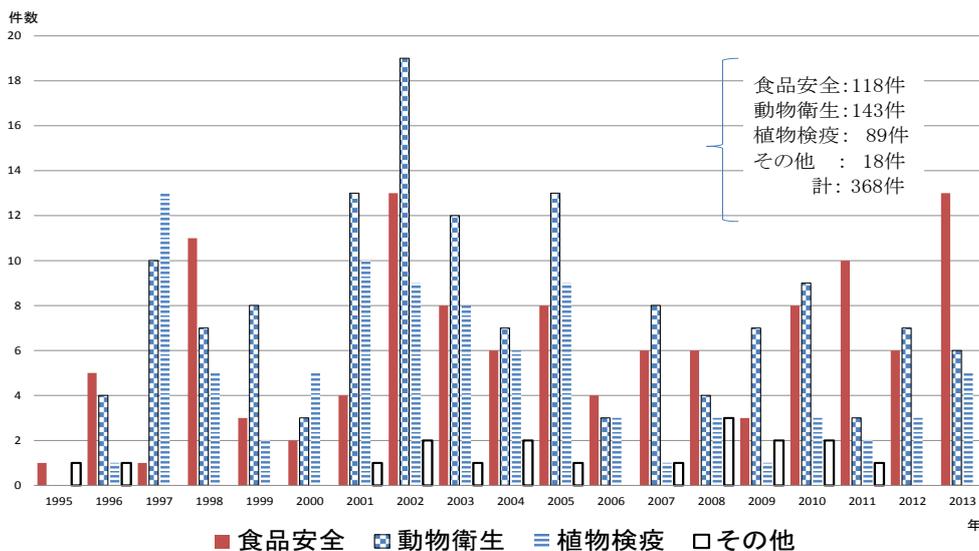


図 4-4 SPS 委員会で提起された STC 数の分野別推移

出典：SPS-IMS（1995-2013）。

第2項 STCの提起国数及び被提起国数の内訳

SPS分野全体のSTCについて提起国を見ると、最も多くSTCの提起を行った国は米国であり、全体の約5分の1を占めている。これに、EU（17%）、アルゼンチン（10%）、中国（7%）、ブラジル（7%）、カナダ（6%）、インド（3%）が続く（図4-65）。このように、米国、EU、中国の他、ケアンズグループ¹⁰⁵がSTCを多く提起していることが分かる。他方、STCの提起を受けることが多い国（地域）を見ると、順にEU（18%）、米国（10%）、日本（7%）、中国（5%）、オーストラリア（4%）、ブラジル、韓国及びインドネシア（3%）の順であった（図4-56）。このように多くの提訴を受ける加盟国には、EU、米国、日本、中国の他、ケアンズグループ諸国であるオーストラリア、ブラジルも含まれる。

次に植物検疫案件のSTCを見ると主な提訴国は米国、EU、アルゼンチン、中国と続き、全体のSTCにおける主要国とほぼ同様な構成であった（図4-7）。他方、植物検疫案件のSTCの提起を最も多く受けた国は米国（19%）であり、これに続き、EU（13%）、日本（10%）、オーストラリア（8%）、ブラジル、インドネシア及びメキシコ（4%）と続き、STC全体の国の構成とやや異なっていたものの、ここでも、ケアンズグループ諸国が被提起国となる割合が相当程度大きいことが分かる（図4-8）。

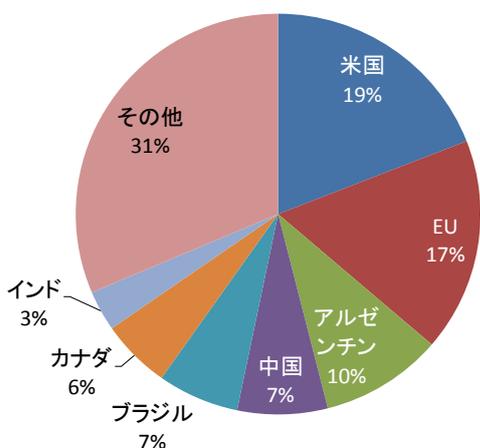


図4-5 STC（全体）の提起国の内訳

出典：SPS-IMS のデータを基に作図。

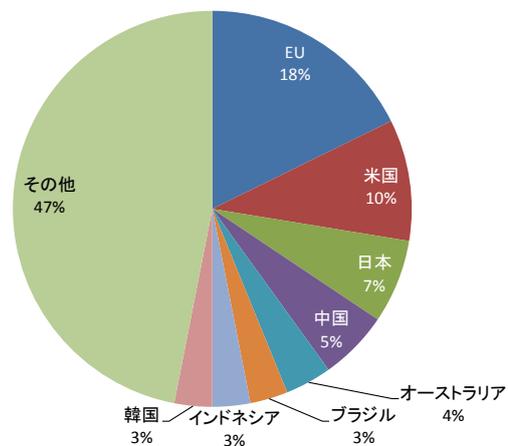


図4-6 STC（全体）の被提起国の内訳

出典：SPS-IMS のデータを基に作図。

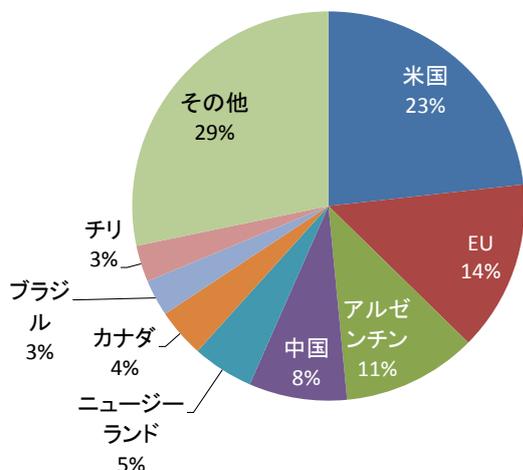


図 4-7 STC (植物検疫) の提起国の内訳

出典：SPS-IMS のデータを基に作図。

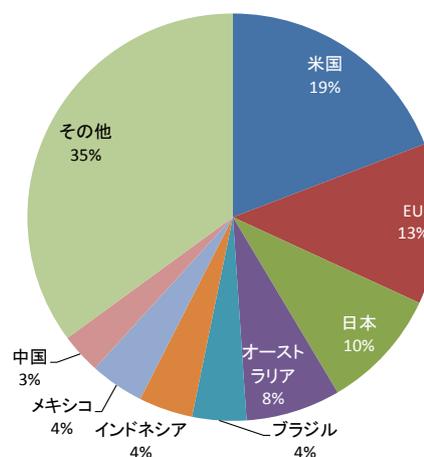


図 4-8 STC (植物検疫) の被提起国の内訳

出典：SPS-IMS のデータを基に作図

第3項 STC の分野毎の紛争解決

STC において紛争解決がなされた案件について統計学的解析を行った。上述のとおり、SPS-IMS のデータベースによれば、STC のうち、1995 年～2013 年までの間に SPS 委員会に対して解決が報告されたのは、141 件であり、解決した STC 案件の全 STC 案件に占める割合（解決率）は STC 全体¹⁰⁶の 38%であった。これに、STC のうち問題提起された案件に含まれる一部の製品について解決がなされた場合や、複数の被提起国（輸入国）のうち、一部の被提起国との間で問題が解決した場合等の部分的解決（partially resolved）案件¹⁰⁷を含めると 47%となった。このように、提起された STC の多くが解決に至っている。これを分野別に分けて更に詳細な分析を行う。

まず、2013 年までに提起された STC の分野別解決率を χ^2 検定（有意水準：0.05）により分析した。その結果、1995 年～2013 年までの部分的解決を含まない解決率を見ると、食品安全分野、動物衛生分野及び植物検疫分野における解決率はそれぞれ、27%、41%及び 51%であり、全分野を合せた解決率は、38%であった。食品安全分野と比較し、動物衛生分野と植物検疫分野では有意に解決率が高かった（図 4-9）。

次に、最近提起された件数が解決率の高低に影響している可能性を排除するため、1995 年～2008 年までの STC の 2013 年末までの解決率について同様の分析を行ったところ、食品安全分野、動物衛生分野及び植物検疫分野における解決率はそれぞれ、37%、49%及び 57%であり、全分野を合せた解決率は、47%であった。食品安全と動物衛生分野間の解決率には有意な差がなく、同様に動物衛生と植物検疫分野間の解決率には有意な差は認められなかったが、食品安全と植物検疫分野の解決率には有意な差が認められた（図 4-10）。

これらの結果から、植物検疫分野の STC は特に食品安全分野と比較し場合、より解決さ

れやすい傾向にあり、動物衛生分野と比較してもややそのような傾向が認められると考えられた。

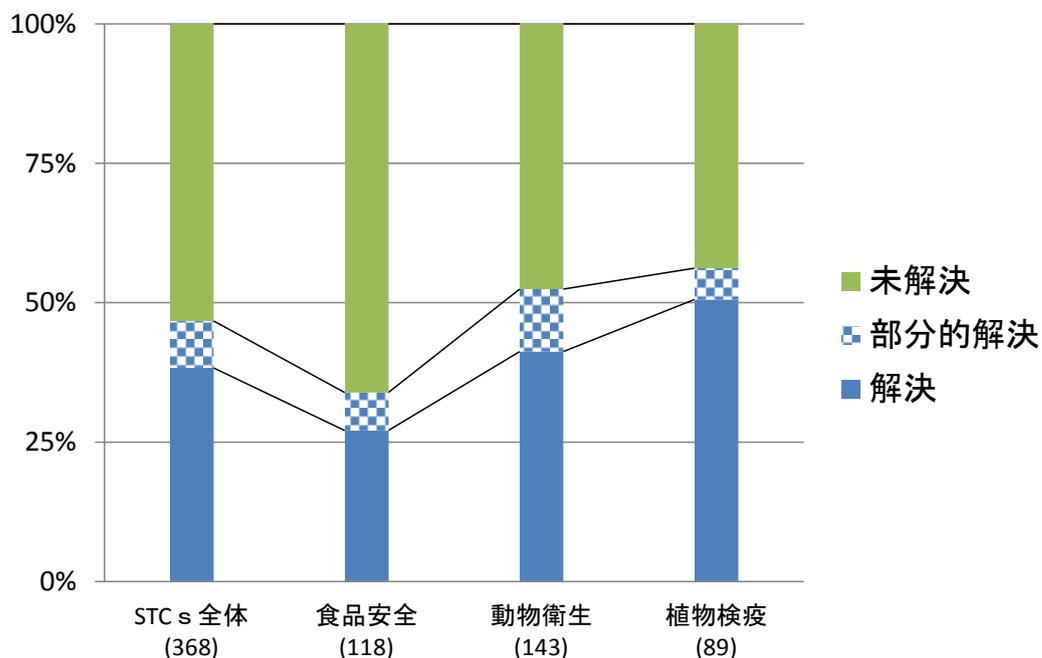


図 4-9 2013年までに提起された分野別 STC の解決率

出典：SPS-IMS のデータを基に作図。

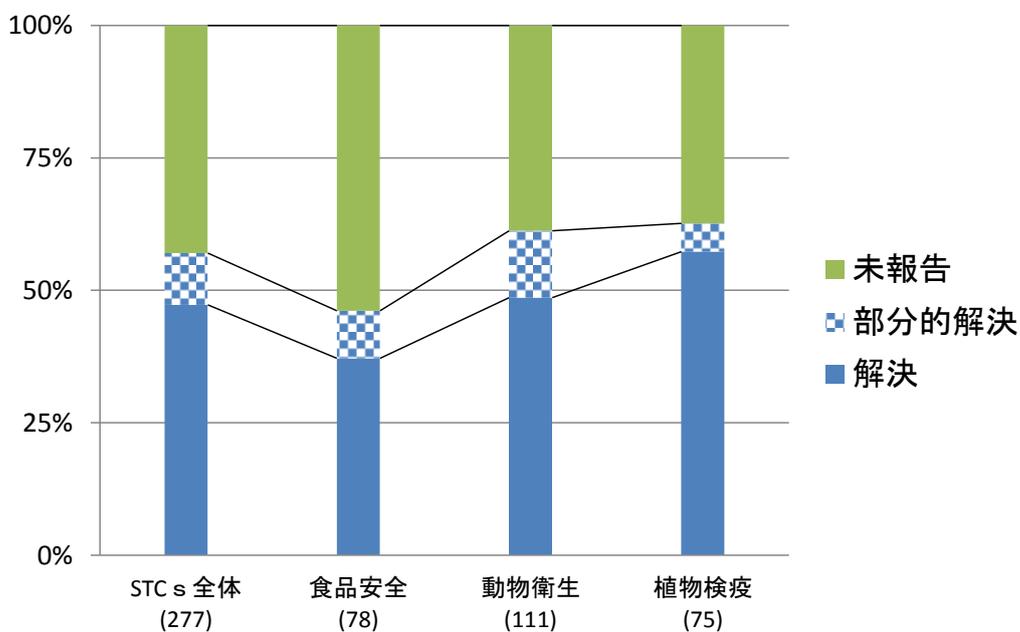


図 4-10 2008年までに提起された分野別 STC の 2013年における解決率

出典：SPS-IMS のデータを基に作図。

第4項 先進国及び途上国とSTCの解決率との関係

次に、植物検疫に関するSTCの提起国及び被提起国が先進国あるいは途上国であった場合のSTCの解決率について確認した。まず、2013年までに提起されたSTCの分野別解決率を確認した。これらの解決率を比較すると、「先提-先被」及び「先提-途被」の解決率が約6割であったのに対し、「途提-先被」及び「途提-途被」の解決率はそれぞれ、40%、36%と低かった。また、部分的に解決した案件を含めた解決率は、「先提-途被」の場合に最も高かった（図4-11）。次に、最近提起された件数が解決率の高低に影響している可能性を排除するため、1995年～2008年までのSTCの2013年末までの解決率について同様の確認を行った。この場合、「先提-先被」及び「先提-途被」の解決率は約6割と変わらなかった。これに対し、「途提-先被」及び「途提-途被」の解決率は若干高くなり、それぞれ50%、45%となった（図4-12）。

しかしながら先述したとおり、各組合せについて統計的分析ができるほどのSTCの個数が無いことから、これらの間に有意な差異が認められるか否かについては明らかでなく、更なる結果の蓄積を待つ必要がある。

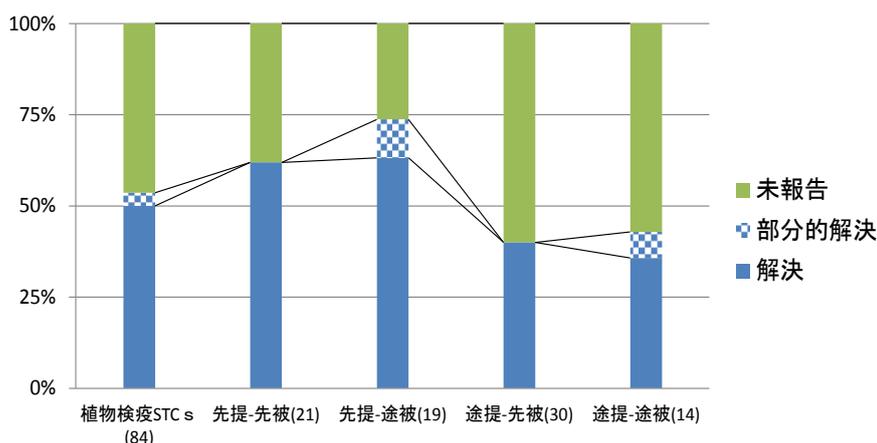


図4-11 先進国と途上国の提訴・被提訴の組合せの違いによる解決率の差異（～2013）

出典：SPS-IMSのデータを基に作図。

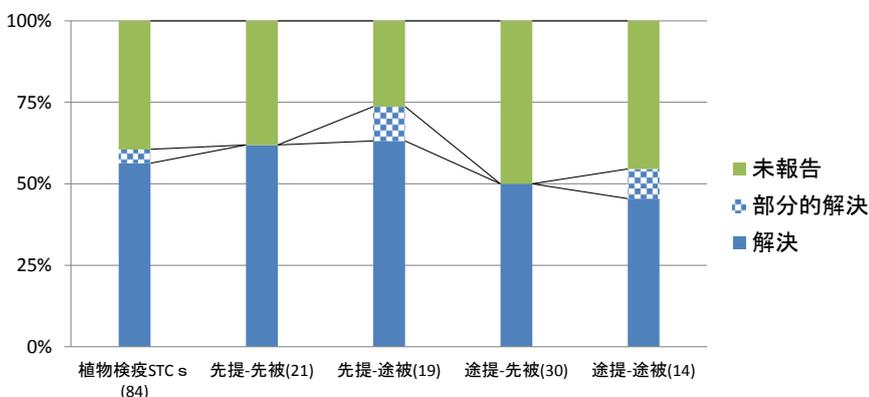


図4-12 先進国と途上国の提訴・被提訴の組合せの違いによる解決率の差異（2008年までに提起されたSTCの2013年における解決率）

出典：SPS-IMSのデータを基に作図。

第5項 品目とSTCの提起、及びWTO紛争解決制度との関係

植物検疫案件のSTCを品目毎に細分化した結果は、表4-2のとおりである。植物検疫案件のうち、生果実類のSTCが36件と、全体の38%を占め最も多かった。このうち、5件がWTOの紛争解決制度と進んだ案件であった。

他方、穀類（8件）、野菜類（12件）、花き類（9件）、木材及び木材製品（12件）、規則一般（15件）及びその他（2件）を合わせると58件あり、このうち、1件（規則一般）のみがWTOの紛争解決制度と進んだ案件であった。このように、生果実類は最も多くSTCとして提起される品目であり、また、WTO紛争解決制度に進みやすい品目でもあることが明らかとなった。

なお、生果実類分野のSTCの解決率とそれ以外のSTCの解決率はそれぞれ44%、52%と大きく変わらなかった。

表 4-2 品目とSTC提起との関係

項目	STC件数	STC合計に占める割合	WTO紛争解決制度が活用された件数	(参考) STCの解決率 (%)
生果実	36	} 38 %	5	44 %
穀類	8		} 62 %	1
野菜	12			
花き等	9			
木材	12			
規則一般	15			
その他	2			
(小計:58)				
合計	94		6	

注1: 小計は、穀類から、その他までの項目に含まれるSTC件数の合計。

注2: STCによっては、上記の複数の項目を含む場合があることから、ここでのSTCの合計は、植物検疫案件のSTCの総数である89件を上回る(計94件)。

第6項 IPPC紛争案件とSTC及びWTO紛争解決制度の活用との関係

既に述べたとおり、植物検疫分野での紛争案件は、SPS委員会のSTCとして計89件提起されているのに対し、IPPCに対して支援要請がなされたのは9件であった（IPPC 2003b）。では、IPPCに支援要請がなされた案件とSTCには何らかの関係性はあるのであろうか。

表4-3には、IPPC紛争案件と、それに類似するSTC¹⁰⁸の関係を示した。IPPC紛争案件の場合、関連の加盟国名が非公開となっていることから、STCの案件の中にIPPC紛争案件と同一と思われる案件が見られた場合であっても、それらが本当に同一の案件であるか否かは明らかでない。その前提の下で、ここではIPPC紛争案件と、対象となる産品と病害虫の組合せがほぼ同一である類似のSTCを抽出した。類似のSTCが複数ある場合には、IPPC

紛争案件について IPPC に支援要請があった時期に近い案件を選定した。

なお、IPPC の紛争案件のうち、「産品・事項名」の欄が「植物検疫証明書」及び「証明手続き」となっている 2 件については、具体的産品名及び対象病虫害が不明確なため、今回の STC との比較からは除外した。

この表による IPPC 紛争案件と STC の比較により、IPPC 紛争案件の中で品目が特定されている案件のうち、少なくともタロを除く 6 件については、類似の案件が STC で議論されていることが分かる。さらに、IPPC 紛争案件のうち、1997 年に支援要請のなされたコメ（病虫害：ヒメアカカツオブシムシ (*Trogoderma granarium*) 及び *Tilletia baclayana* や 1998 年に支援要請のなされたココナッツ（病虫害：Coconut lethal yellows (LYD)）については、全く同じ案件を扱った STC が存在するように見える。また、IPPC 紛争案件にあるカンキツ（病虫害：カンキツ黒星病 (Citrus black spot : *Phyllosticta citricarpa*)）については、本章で後に述べるとおり、同一の案件であることが分かっている。

これら結果から、IPPC 紛争案件と類似（あるいは同一）の紛争案件は、ほぼ SPS 委員会の STC として提起されうると考えられた。

他方、IPPC 紛争案件の品目は「ココナッツ」、「コメ」、「タロ」及び「カンキツ」の 4 品目であり、表 4-2 のとおり、これらの案件は WTO 紛争解決制度が活用された案件には含まれていない¹⁰⁹。

表 4-3 IPPC に対して支援要請のあった植物検疫上の紛争と STC

IPPC紛争案件				類似のSTCの例						
産品・事項名	病虫害	要請時期 (年/月)	解決の状 況(年/ 月)	番号	産品・事項名	病虫害	要請時期 (年/ 月)	解決の状 況(年/ 月)	提起国	被提起国
コブラ (ココナッツ)	Coconut lethal yellows (LYD) ²	1996	不明	46	ココナッツ	Coconut lethal yellows (LYD)	1998	未報告	フィリピン	ブラジル
コメ	ヒメアカカツオブシムシ (<i>Trogoderma granarium</i>) 及び <i>Tilletia baclayana</i> ³	1997	不明	36	コメ	ヒメアカカツオブシムシ及び <i>Tilletia baclayana</i>	1997	2002	タイ	メキシコ
ココナッツ	Coconut lethal yellows (LYD)	1998	1999	46	ココナッツ	Coconut lethal yellows (LYD)	1998	未報告	フィリピン	ブラジル
コメ	ヒメアカカツオブシムシ (<i>Trogoderma granarium</i>)	1999	不明	36	コメ	ヒメアカカツオブシムシ及び <i>Tilletia baclayana</i>	1997	2002	タイ	メキシコ
コメ	ヒメアカカツオブシムシ (<i>Trogoderma granarium</i>)	2005	不明	270	コメ	ヒメアカカツオブシムシを含む複数の病虫害	2008	2010	パキスタン	メキシコ
タロ		2006/4	2007						類似のSTCは無い	
植物検疫証明書		2006/11	2007/3					—		
証明手続き		2007/6	不明					—		
カンキツ	カンキツ黒星病 (Citrus black spot : <i>Phyllosticta citricarpa</i>)	2010/6	継続中	356	カンキツ	カンキツ黒星病 (Citrus black spot : <i>Phyllosticta citricarpa</i>)	20134	未解決	南アフリカ	EU

出典：IPPC (2013c), SPS-IMS (1995-2013)。

注 1：IPPCへの支援要請については加盟国名は非公開。

注 2：ココナッツのファイトプラズマによる病気。

注 3：*Tilletia* は黒穂病を引き起こす病原菌。

注 4：ただし、南アはSTCではないものの、1997年に既にSPS協定において本件に関する懸念を示すステートメントを配布している。

第4節 更なる制度選択とエスカレーション（分析2）

ここでは、第1章第2節で述べた先行研究における見解を踏まえ、これまでに生じた植物検疫上の貿易紛争におけるSPS委員会の協議の後の更なる制度選択あるいはエスカレーションを説明するのに最も適切と考えられる要因の特定を試みた。まず、その前段として、個々の事例において紛争解決制度がどのような順序で選択され、あるいはエスカレートしたのかを整理した。

次に、国家による制度選択及びエスカレーションの要因について特定を試みた。

第1項 対象とする事例

WTO紛争解決制度を選択した事例については、植物検疫案件であることが明らかな6件全てを事例分析の対象とした¹¹⁰。また、IPPCで行われた紛争解決事案に関しては、2事例を取り上げた。

WTOの紛争解決制度が選択され、報告書の公表まで至った事例はこれまで3件あり、それらは、Japan-Measures Affecting Agricultural Products / DS76（以下、「日米農産物」という。）、Japan-Measures Affecting the Importation of Apples / DS245（以下、「日米りんご」という。）及びAustralia-Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand / DS367（以下、「オーストラリア（豪）ニュージーランド（NZ）りんご」という。）である。他方、③WTOの紛争解決制度が選択されたものの、パネルによる審議に至っていない事例については、同様に3件あり¹¹¹、それらはAustralia-Certain Measures Affecting the Importation of Fresh Fruit and Vegetables / DS270、及びAustralia-Certain Measures Affecting the Importation of Fresh Pineapple / DS271（以下、「オーストラリア（豪）フィリピン（比）生果実」という。）、Australia-Quarantine Regime for Imports / DS287（以下、「オーストラリア（豪）EU検疫制度」という。）及び、United States-Measures Affecting the Importation of Fresh Lemons / DS448（以下、「米アルゼンチン（亜）レモン」という。）である。

次に、IPPCが紛争解決のために選択された事例に関し、2事例を取り上げた。1つ目は、IPPCにおける公式な紛争解決案件として唯一公式協議が行われた、南アからのEUへのかんきつ輸入に係る紛争である（以下、「EU南アかんきつ」という。）。また、本事例については最近生じた紛争であり、事例研究は未だなされていないようである（2015年12月1日現在）。これらの状況を踏まえ、本事例については、他事例よりもやや詳細な事例研究を試みた。

2つ目は、実際には公式にIPPCの紛争解決制度が使用された事例ではないものの、科学・技術の専門家グループによる知見が紛争の解決の決め手となった事例である。これは、米国及びカナダからのEUへの木製梱包材輸入に関する紛争である（以下、「EU北米木材梱包材」という。）。本事案は、IPPCの国際基準である「国際貿易における木材梱包材の規制（ISPM No.15）の策定プロセスにおいて生じ、IPPCの場を活用して非公式な協議が行われ、最終的

な決着に繋がった事案である (Hornsby 2014)。IPPC の国際基準の策定に関する紛争については、IPPC が関わって紛争の解決に導くケースはほとんど知られていない¹¹²中で、本事案は IPPC の関与を得た、大きな非公式紛争案件であったと言える。第 1 章においても先行研究として取り上げたが、本事案については、科学・技術に関する貿易紛争における知識共同体の役割の観点から Hornsby (2014) が詳細な分析を行っている。このため、本研究における本事案については Hornsby (2014) を参考としつつ、かつ、Hornsby (2014) 以降に生じた動きに関する情報も加えて概要をとりまとめた。

ここで、NAPPO で処理された紛争案件について簡単に説明する。NAPPO では米国産核果類 (カリフォルニア産核果類) のメキシコへの輸入に関する事案が扱われたことが知られている。本件は、NAPPO の地域植物検疫基準が遵守されていないことに対する北米の産業界のフラストレーションを契機として生じたものである。当時、地域基準の遵守に係る米国とメキシコの 2 カ国間協議は停止していた。しかし、その一方で紛争当事国は NAFTA あるいは WTO の公式な紛争解決プロセスの開始については消極的であったとされる。こうした状況を背景として、迅速かつ低コストな紛争解決制度の設立の可能性が検討され、その結果として 2004 年、植物検疫に係る紛争の技術面を評価することを目的とした紛争解決制度が NAPPO の下に設置されることとなった (NAPPO 2004 : p.2, McDonnell 2005)。

当該紛争の具体的内容は、米国からのメキシコへの核果類の輸入に関し、メキシコが検疫病害虫としている病害虫が実際にメキシコに存在しているか否かについての科学・技術的紛争であった¹¹³。NAPPO の紛争解決制度を用いた結果として、メキシコが示していたいくつもの病害虫は検疫病害虫リストから除外されることとなったという (CGTFL 2008)。

しかしながら、NAPPO の紛争解決制度で扱われる案件の報告書は加盟国間のみで扱われ、公表されるのは概要のみである (NAPPO 2004 : p.6)。このため、入手可能な情報は限定されざるを得ない。このような理由から、NAPPO の紛争解決制度の活用事例については、入手可能な情報が少なすぎるため、本論文における事例研究からは除外することとした。

第 2 項 分析方法

この分析にあたっては、以下のとおり、制度選択あるいはエスカレーションの要因としての 8 つの理論オプションを提示する。それぞれの事例では、当事国、時期、場所、対象となる農・林産物及びそれを宿主とする病害虫がほとんど一致しない。したがって、制度選択あるいはエスカレーションの要因についても様々であると考えられる。しかしながら、そのような場合であっても、想定される理論オプションを用意し、それとの適合性を確認することにより、当該要因が分類・整理されパターン化されることが期待される。本分析は、そのパターンを確認することにより、国家による制度選択及びエスカレーションがどのような要因で行われるのかを明らかにしようと試みるものである。

第一の理論オプションは、提訴国はリスクを最小限にするため制度選択を漸進的に行うというものである。貿易協定等が複雑に入り組んでいる状況は「スパゲッティ・ボール現

象 (spaghetti bowl phenomenon)」と表現される (小寺 2006)。このような状況の下では、複雑性のため、合理的意思決定には限界があり、限定的合理性 (bounded rationality) に基づいた意思決定を行わざるを得ない。経済的相互依存が進む中で、提訴国によるある案件に係る提訴が、被提訴国との間に存在するそれ以外の案件の相互依存関係に何らかの悪影響を及ぼす可能性がある。この理論オプションは、国家がそうしたリスクを最小限にするために、制度選択を行う上で慎重にスモールステップを踏むという考え方である。

第二の理論オプションは、提訴国は法的執行能力、すなわち「提訴者は法的な勝利を得るために法的拘束力のあるフォーラムを選択する。」というものである。法的拘束力のある紛争解決制度での勝利は、必然的に法的拘束力が無い制度での勝利と比較して被提訴国側の判決の遵守につながりやすいと考えられている¹¹⁴。

第三の理論オプションは、提訴国は提訴という「脅し」をしながら、実際には法の影における交渉による解決 (settlements negotiated in the law's shadow) を望むというものである¹¹⁵。提訴という「脅し」によって相手国が譲歩し、提訴国にとっての貿易措置の改善に繋がるとすれば、提訴国は訴訟コストを追う必要がなくなるため、提訴国にとっては非常に望ましい結果と言える (千葉 2005 : p.5)。

第四の理論オプションは、提訴国は紛争の結果としての前例が将来的に他の加盟国による提訴を容易にすることなく、当該提訴国による提訴により有益になるようなフォーラムを選択するというものである。例えば、NAFTA 加盟国が、自らの貿易自由化に関するスタンスによって、案件の紛争処理に NAFTA の紛争解決制度を選択するケース (米国のほうきもろこし箒に対するセーフガード措置に関し、メキシコが米国を提訴したケース) と WTO のメカニズムを選択するケース (カナダによる定期刊行物関連措置に関し、米国がカナダを提訴したケース) のような制度選択のことである (Busch 2007)。

第五の理論オプションは、上記のオプションとは異なり、おそらく途上国に適応可能な考え方である。すなわち、途上国は紛争解決の場として WTO の紛争解決制度を選択したいものの、実際には法的専門能力に欠けること、すなわち、法律の専門家を雇用するための費用が必要なことがその妨げとなっていて、結果的に WTO 紛争解決制度の使用には至らず、そのため低コストなフォーラムを選択するとの理論オプションである。

第六の理論オプションは、当事国間の様々な理由により、より友好的な紛争解決制度を選択するというオプションである。WTO 提訴は、WTO 加盟国の権利であり、また、報復措置は WTO 紛争解決手続に従って行う必要があることが明文化され、一方的措置の禁止が明文化されている (経済産業省 2015 : p.489)。しかしながら、仮に WTO 提訴により相手国との友好関係が崩れるとするならば、様々な場面での貿易促進に困難が伴うと考えられる。本オプションは、そのような事態を避けることを重要視したものである。

第七の理論オプションは、前例として類似のケースがあり、提訴国に有利な判決がなされている制度を選択するというオプションである。あるケースに関し、ある制度の下での紛争解決の結果として提訴国に有利な判決が出ている場合、類似のケースで当該制度の下

での提訴を考えることはありそうである。

第八の理論オプションは、別の案件についての提訴を受けたことへの報復措置として、敢えてより対立的な紛争解決制度を選択するというオプションである。貿易相手国があるケース（ケース A）について WTO 提訴した時点において、被提訴国側が別のケース（ケース B）について当該相手国を WTO 提訴することを考えていた場合には、ケース A に係る提訴がケース B に係る提訴のトリガーとなることは容易に想像しうる。

個々の事例におけるこれらの理論オプションの適合状況を調べることにより、実際の事例における国家の制度選択の要因の特定を試みた。制度選択における各理論オプションの適合状況に関する判断根拠については、表 4-4 のとおりである。例えば、制度選択の要因として、第一の理論オプションである「提訴国はリスクを最小限にするため制度選択を漸進的に行う」が適合しているか否かの判断をするための指標を「政治的度合いの低い制度（SPS 委員会あるいは IPPC）を選択すること」とした。この場合、提訴国が SPS 委員会を選択したことは、SPS 通報文書により（すなわち「発言」により）確認し、また、IPPC を選択したことは関係国の公表文書にその行為が記されていること（すなわち「行動」）により確認した。このように、各国の行為を「発言」あるいは「行動」により確認することにより、どの理論オプションが適合するのかが確認した。

表 4-4 制度選択における各理論オプション適用の判断の指標

制度選択の要因の理論オプション	各理論オプションが適用されるとの判断の指標	備考 発言 ¹ /行動
リスクを最小限にするために漸進的に進む	政治的度合いの低い制度（SPS委員会あるいはIPPC）を選択すること	発言/行動
結果に法的拘束力のあるフォーラムを選択	WTOに対し、SPS協定違反であるとして、協議要請あるいはパネル設置要請や上級委の設置を求めること	発言/行動
法の影で交渉 (Negotiated in law's shadow)	WTO提訴を行ったものの、パネル討議まで至らないこと	行動
その事例が先例になった時に自らにより有利に働く	特定国に有利になる先例が認められること	発言
低コストなフォーラムを選択する	政府あるいは、主要業界により、選択した理由が低コストであるとする発言があること	発言
友好的(amicable)な解決を志向	政府あるいは、主要業界により、友好的な解決を志向するとの発言があること	発言
前に類似の案件があるから選択する	以前から紛争状態にあった案件で、類似の事例で提訴側が勝訴したとの結果が得られた後になってWTO提訴がなされること	行動
あえて対立を志向(他の案件に対する報復を含む)	政府あるいは、主要業界による発言があること	発言

注1: 発言には公式文書(例:WTOへの通報文書)等を含む。

その上で、提訴国の理論オプションの活用に見られるパターンの特特定を行った。本事例分析では、標本数が極めて限られており、パターンの特特定についても定量的分析は難しい。

しかしながら、いくつかの事例において共通の理論オプションの適合が見られれば、制度選択の要因についてのある程度の一般化が可能と考えられる。ここでは、8つの理論オプションのうち、ある理論オプションについて、2事例以上で共通の適合性が見られる場合に、一定のパターンが見られるものと解釈し、パターンを特定を行った。

第5節 WTOの紛争解決制度が選択され、報告書の公表まで至った事例

本章第1節において、SPS委員会という、言わばソフトローとも言えるフォーラムにおいて衛生植物検疫に係る国家間の問題が解決される場合があり、実際にはそうした事例が数多く見られることを示した。これは、WTO紛争解決制度のような準司法的機関(quasi-judicial institutions)に持ち込まれることなく紛争の解決がなされる場合が多く存在することを意味する。しかしながら、SPS委員会における衛生植物検疫措置に関する懸念の表明が必ずしも直ちに解決につながらない場合もまた存在する。こうしたケースの幾つかについてはWTO紛争解決制度に進み解決が図られてきた。

ここでは、まず、WTO紛争解決制度により、WTOパネル報告書の公表まで進んだ3事例を扱う。1つ目及び2つ目の事例は、それぞれ米国産農産物及び米国産りんごの日本への輸入に係る日本側の検疫措置についての紛争である。両方の紛争ともに、上級委による報告書の公表まで進み、結果として日米間で紛争が解決した旨の報告がなされている。3つ目は、ニュージーランド産りんごの輸入に関するオーストラリアの検疫措置についての紛争である。この案件についても上級委の報告書の公表まで進んでいる。しかしながら、WTOに対して最終的な解決がなされたとの報告は未だなされていない(2015年1月24日現在)。

第1項 日米農産物(コドリング)

本件は、WTO設立後間もない、1997年にWTO提訴のあった案件であり、植物検疫としては初めてWTO紛争解決制度が選択された案件である。

米国産りんごの日本への輸入については、りんご等に寄生/感染する病害虫の侵入及びまん延の防止を目的に輸入禁止措置がとられていたが、1994年にりんご2品種の日本への輸入が条件付で認められた。しかしながら、米国はこの条件の一つであるりんごの品種別のコドリング(codling moth)の殺虫試験は過剰であり、品目別の試験をすれば足りるとした。米国はその後、SPS委員会で提起を行った後、WTO提訴を行った。本件は日米間のWTO協議を経た後、パネルの設置に至った。

パネル及び上級委の審議を経て日本の措置は科学的根拠が無いと結論付けられた。上級委による勧告を受けて日本は現行措置を廃止し、米国と再協議を行った。その結果、WTOパネルにおいて専門家から提案のあったCT値を用いた品種別試験を具体化した措置を採用することで日米間の合意形成がなされ、紛争の解決に至った。

第1項-1 日本による米国産りんごの輸入と病害虫リスク（コドリングア）

米国にとってりんごはぶどうとオレンジに続く、3番目に金銭的価値の高い果物である。生産量は1970-1975年には65億ポンドであったのが、1990-96年には104億ポンドでそのうち50億ポンド強が国内向けであった（Dunoff 2006：p.154）。

コドリングア（Codling moth、学名：*Yponomeuta pomonella*）は、羽を広げても2cmにも満たない小型の蛾の一種であり、幼虫がりんご、なし、もも等のバラ科の果実やくるみの生果実・核子を加害することで知られている。元来ヨーロッパ原産の害虫であったが、果実の流通により分布を拡大し、現在では熱帯圏を除き幅広く分布している。日本は全国土がコドリングアの分布適正地に含まれ、いったん侵入し、定着すれば上記の果樹、特にりんごを中心に壊滅的な被害があるとされる（梅谷 2012：p.339、農林水産省 HP）。

第1項-2 紛争の過程

米国産りんごの輸入解禁（～1994年）

1971年に我が国へのりんご輸入はグレープフルーツ等と併せて自由化がなされた（宇野 2007）。しかしながら、我が国では、りんご等に寄生・感染するコドリングアや火傷病等は未発生であることから、これらの病害虫が発生している地域からの生果実の輸入は我が国の植物防疫法により禁止されたままであった。米国には、これらの病害虫が発生していたことから、米国からのりんご等の輸入も禁止されていたが、その後、米国植物検疫当局が日本側当局と技術的協議を行っていき、必要な殺虫技術等が開発された生果実の品種については条件付輸入解禁がなされた。

このうち、りんごについては、1994年に米国産ゴールデンデリシャス種及びレッドデリシャス種の条件付輸入解禁が認められた（WTO 1998：p.14-16）。

日本によるりんご品種別殺虫試験に対する米国の不満の増大（1994年～1997年）

りんご2品種の輸入が解禁され、いったんは米国りんごの日本への輸入に係る紛争は終了したかに見えた（The Associated Press、1995年1月5日付）ものの、米国産りんごの日本への輸入量は極めて少なかった。具体的には、米国のりんごの輸出額約4億ドルのうち、日本への輸出額は0.14%ほどであり、米国としては不満が大きかった（WTO 1998：p.17）。米国は「ふじ」種については日本市場に受け入れられやすいと考え、この品種の解禁を特に求めていた。1995年に米国は日本に対し新たに5品種（ガラ種、グラニースミス種、ジョナゴールド種、ふじ種、ブレイバーン種）の追加解禁を要請した。これに対し、日本はこれまで行ってきたのと同様に、コドリングアに関する品種別の殺虫試験を要求した（Iida 2006：p.75-76）。

しかしながら、米国は、レッドデリシャス及びゴールデンデリシャスの試験データで十分であると考えた。1996年9月に米国通商代表部（USTR）のバシェフスキー代表代理とグリックマン農務省長官が日本政府宛に米国産りんごの品種について植物検疫上の試験を要

求する根拠を十分に示すよう促す共同書簡を発出し、WTO 提訴も視野に入れていることを仄めかした (Iida 2006 : p.76、Inside U.S.Trade 1996 年 10 月 4 日付)。これに対し大原農林水産大臣 (当時) は、りんご及びサクランボの品種ごとの検疫試験要求は実質的な輸入制限でないことを協調した書簡を米側に送付した (読売新聞 1996 年 10 月 9 日付)。

米国は 1996 年 10 月の SPS 委員会において品種別試験の必要性を示す科学的証拠は無いとして、日本の品種別試験要求が不必要な貿易障壁と思われることについての懸念を STC として表明した (WTO 1996 : para.11-12)。これは、SPS 委員会における植物検疫措置に関する最初の STC となった。同年 11 月には、日米の植物検疫専門家同士の協議がなされたものの不調に終わった (Iida 2006 : p.77、Inside U.S. Trade 1996 年 11 月 29 日付)。

その後米国は、1997 年 3 月上旬に予定されている 2 カ国間協議 (於：ハワイ) が不調に終わる場合、日本を WTO 提訴する用意があることを事前に公表したが、ハワイでの同協議は平行線を辿った (Iida 2006 : p.77)。

WTO における紛争処理 (1997 年～1999 年)

USTR は 1997 年 3 月 19～20 日に開催された SPS 委員会で本件を再度 STC として取り上げた。米国は日本側から提供のあった新たなデータについて検討している段階である旨発言した。これに対し日本は、当局として解決に向けて二国間の努力を継続する旨を述べた。しかしながら、米国は 4 月 7 日、本件についてガット第 23 条 (同時に WTO 紛争解決制度第 4 条) に基づく日本との協議要請を行った (WTO 1997b)。協議は 6 月にジュネーブにて開催されたが、これも不調に終わった (Iida 2006 : p.79)。米国からは 10 月に 1 回目の WTO 提訴がなされ、11 月に 2 回目の提訴がなされたため、WTO 紛争解決機関 (DSB) によるパネル設置が決定した (WTO 1998 : p.1)。このケースは、WTO の紛争解決制度における最初の植物検疫案件となった。

コドリングに関する日本の植物検疫措置は以下のとおりである (WTO 1998 : p.6-7)。

1. 日本の措置 1 (ある生果実品目の最初の輸入解禁)
 - (a) 措置は「輸入解禁のための試験ガイドライン」に基づき実施
 - (b) 小規模殺虫試験
 - ・くん蒸に対する供試虫の耐性が最も強いステージ (卵、幼虫、蛹、成虫) を確認
 - ・100%の殺虫率を達成する処理スケジュールを推定
 - (c) 大規模殺虫試験
 - ・代表品種に対する最も耐性の高いステージにおいて 30,000 頭を用い、選択した処理の有効性をテストし、供試虫が死滅していれば有効であったと認定
 - (d) 現地確認調査
 - ・日本側専門家は代表品種について 10,000 頭の供試虫を用いて現地にて確認
2. 日本の措置 2 (追加品種の解禁)
 - (a) 措置は「殺虫率に関する品種比較試験のための試験ガイド」に基づき実施
 - (b) 小規模殺虫試験

- ・最も耐性の強いステージは特定されているため、既に解禁されている品種と、新たに提案された品種の間の比較有効性のみが試験の目的
- ・追加品種における供試虫の反応を異なる処理レベル（くん蒸剤の量、低温処理時間等）で試験
- ・結果の LD50 をプロビット解析により確認し、新品種に対する処理効果が既解禁品種に対する処理効果以上であれば大規模殺虫試験は行わない
- ・もし効果が低ければ新たな処理基準を策定し、大規模試験を実施

(c) 現地確認調査

米国の主張は日本の品種別要求の措置が SPS 協定第 2 条 2 項、第 5 条 1 項、2 項、第 6 項、第 7 条、第 8 条に違反するというものであった。このうち、第 5 条 6 項に関しては、米国は日本の措置が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るとして、品目別の試験を行えば足りるとして代替措置（品目別試験要求）を提案していた（WTO 1998 : p.11, 60）。

1998 年 10 月に WTO パネルの報告書が公表された。報告書は、日本の措置は、十分な科学的根拠に基づいておらず（第 2 条 2 項違反）、代替措置が存在し（第 5 条 6 項違反）、品種別試験要求が公表されていない（第 7 条違反）として、日本の措置に対して SPS 協定違反を認定した（WTO 1998 : p.131）。このうち、第 5 条 6 項部分については、米国が主張した品目別試験要求で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。他方、パネルによる科学専門家との協議において専門家から、以下の 2 つのオプションが示された。（WTO 1998 : p.120-125）。

1. くん蒸中に一定の CT 値¹¹⁶が確保されていることを監視する方法（CT 値モニタリング方式）
2. 既存の解禁品種（基準品種）の CT 値と追加解禁したい品種の CT 値を比較する方法（CT 値比較方式）

このうち、パネルは 2 については、日本の現行措置の代替措置になりうるとして、日本の措置を第 5 条 6 違反と認定した（WTO 1998 : p.127）。これに対し、日米双方とも、認定の誤りを指摘し、上訴を行った。特に、第 5 条 6 項に関しては、日本は CT 値を使用する方法（CT 値比較方式）は専門家が提案したのであって、米国が提案した方法でないことから、この認定では米国が挙証責任を遂行すること（discharging）から不当に免除されてしまうと主張した（WTO 1999 : p.6）。

1999 年 2 月に上級委報告書が公表され、日本の措置については、最終的に第 2 条 2 項、第 5 条 1 項（リスクアセスメントの実施（パネルが第 2 条 2 項違反を認定した 4 品目以外の品目について認定））、第 5 条 7 項及び第 7 条違反と認定された。他方、第 5 条 6 項については日本の主張が認められ、パネル認定は破棄された（WTO 1998）。

日米の再協議と合意（1999 年～2001 年）

上級委の報告は 1999 年 3 月に DSB において採択され、日本に対する勧告が行われた。日

本は、その後勧告実施のための妥当な期間内に品種別試験の要求を廃止するとともに、日米間の協議を行った。他方、WTOにおける紛争解決手続が進行する間にも日米植物検疫当局間でりんごの追加 5 品種についてのデータの検討、協議が行われた。この結果、病害虫の侵入が防止できることが確認できたとして、同月、米国及び関係国に対し輸入を認める方針を通知した（読売新聞 1999 年 3 月 11 日付）。

1999 年 3 月の日米間の協議においては、パネルにおいて専門家が示した 2 つの代替案について技術的協議がなされ、最終的に 2 つのオプションを具体化した形で合意形成がなされ（山本 2001 : p.24）、2001 年 8 月に DSB に対し日米両国名で本件紛争の終了が通知された（WTO 2001a）。

最終的に米国が CT 値モニタリング方式の適用を希望したことから、日本はこの方式の適用を可能とする形で省令改正を行った（山本 2001 : p.24）。

第 2 項 日米りんご（火傷病）

米国は、2001 年、日本が米国産りんごの日本への輸入に際し講じている火傷病侵入防止のための検疫措置（輸出園地に 500m の緩衝地帯の設置、年 3 回の現地検査、果実の表面殺菌等）については過剰であり貿易障壁になっているとして、本件を STC として提起し、2002 年には WTO 提訴を行った。WTO 協議、パネル、上級委へと進み、上級委では日本の措置は SPS 協定違反と認定された。このため、日本は措置の改定のため米国と協議を行ったものの、履行期間内に合意に至らなかったため、輸出園地の緩衝地帯の大幅縮小と検査回数を 1 回に減らすこと等を内容とした検疫措置を決定した。

しかしながら、米国はこの措置が科学的根拠に基づいていないとして履行パネルの設置を要請し、パネルが設置された。履行パネルは、日本の改正措置が科学的根拠に基づいていないとし、他方、米国提案（病徴の無い成熟したりんごの輸入）が代替措置となるとした。この結果を受け、日本は米側と再協議を行い、米国の提案に加え、検査時における果実の成熟検査を導入することで米側と合意し、検疫措置を改正した。

第 2 項-1 日本による米国産りんごの輸入と病害虫リスク（火傷病）

火傷病（fire blight）は火傷病菌（*Erwinia amylovora*）により生じる、りんご、なし等の生産に大きな損害を与える細菌病である。火傷病に罹病すると花腐れや枝枯れが生じ、主枝、幹に広がると胴枯れ、枯死を引き起こす（大村 2005 : p.46）。米国ニューヨーク州のハドソン川流域でクラブアップル、サンザシなどに発生していた風土病とされ、米国では 1793 年に見つかったのが最初と報告されている（畔上ら 2006 : p.28、WTO 2003a : p.2）。火傷病はその後、徐々に発生地を拡大し、北米、欧州、ニュージーランド、中東地域等に発生している（WTO 2003a : p.3）。2015 年 6 月には、韓国においても発生が確認された（農林水産省 2015）。

火傷病は日本には未発生であることから、侵入防止の目的でその発生国（地域）からの

宿主植物の輸入を植物防疫法により禁止している（大村 2005：p.46）。日本ではコドリングと火傷病が発生しているために米国産りんごは輸入禁止対象であったが、コドリング事件の項で述べたとおり、1994年には米側の消毒技術の確立により既に2品種が条件付で輸入解禁されていた。

第2項-2 紛争の過程

米国産りんごの輸入解禁（～1994年）

1994年の輸入解禁に伴い実施した火傷病に関する主な検疫条件は、①周囲500mの緩衝地帯に囲まれた輸出園地の指定、②開花期、幼果期及び収穫期における年3回の園地検査及び③次亜塩素酸ナトリウム溶液による果実の表面殺菌であった。米国は1994年の解禁当初から火傷病に関する当該検疫条件は過剰であるとして、日本側に対し緩和を要請していた（WTO 2003a、大村 2005）。

火傷病に関するりんご輸入解禁条件に対する米国の不満の増大（1994年～2002年）

米国は1995年には、緩衝地帯の緩和や現地検査回数の減少を要請した。1999年には追加要請していた5品種について解禁されたものの、解禁条件は先の2品種と変わらなかった。1999年に、日本は2000年4月～12月の間、米国の園地にて米側研究者と共同で現地試験を行うことを提案した（Iida 2006：p.85）。米国は、この現地試験の結果について、病徴の無い販売用りんご生果実による火傷病の伝染リスクは無視しうるもの（negligible）であるにもかかわらず日本が輸入制限の緩和を行わなかったとして、2001年7月に本件に関する最初のSTCの提起を行った（WTO 2001b）¹¹⁷。この試験結果の評価に関し、2001年10月の第19回日米植物検疫定期協議において合意に至らなかった。このため、米国農務省は通商代表部に交渉を委ねた（大村 2005：p.46）。

WTOにおける紛争処理（2002年～2003年）

2002年3月、米国は日本の措置がSPS協定違反であるとしてWTO紛争解決制度に基づく2カ国間協議を要請した（WTO 2002）。当該協議は4月に行われたものの、合意に至らなかった。このため、米国は協議の際と同様に日本の措置がSPS協定違反であるとしてパネル設置要請を行い、6月にパネルの設置に至った。米国の主な主張は以下のとおりであった。

1. 成熟した病徴の無いりんご生果実は、火傷病に感染しないし、りんご生果実を介した火傷病の伝播経路（pathway）が完結した科学的証拠はない。日本の措置は十分な科学的証拠無しに維持されていることから、SPS協定第2条2項に違反する。
2. また、日本の措置は適切なリスク評価に基づいていないことから、同協定第5条1項に違反する。
3. 日本の措置は適切な保護水準を達成するための措置として必要以上に貿易制限的であるので、同協定第5条6項に違反する（WTO 2003a：p.9-10、藤岡 2007：p.58、大村 2005：p.47）。

2003年7月にパネル報告書が公表された。報告書は、日本の措置は、十分な科学的根拠に基づいておらず（第2条2項違反）、また、第5条1項の意味でのリスクアセスメントに基づいていないとして、日本の措置に対して SPS 協定違反を認定した。更に、日本側が主張していた、暫定措置としての扱い（第5条7項に基づく措置）についても日本は同項に基づき正当化される暫定措置であることを立証できなかつたと認定した（藤岡 2007 : p.61）。

なお、第5条6項部分については、「我々は、ある代替措置について日本の植物検疫措置の目的に合致する一方で SPS 協定に適合するであろうか否かを確認する義務を負っていない（“…we are not mandated to find whether some alternative measure would be compatible with the SPS Agreement while meeting Japan’s phytosanitary objectives.”）」とし、訴訟経済を行使して判断を行わなかつた（WTO 2003a : p.199, 205）。このように報告書の内容は米国の主張を認めるものであったことから、日本側はこれを不服とし同年8月に日本は上級委員会に上訴し、米側も上訴を行った（WTO 2003b : p.3）。

11月に上級委員会報告書が公表され、上級委はパネル報告書を支持するとともに紛争処理機関に対し、日本に措置の是正を求めるよう勧告した。12月には、同報告書はパネル報告書と併せて採択された。この結果として、日本の検疫措置の第2条2項、第5条1項違反との認定が確定するとともに、第5条7項に関する日本の主張は退けられた（WTO 2003b : p.91）。この結果として、WTO は日本の措置を SPS 協定に整合させるよう勧告を行った。

日米間の技術協議から WTO における再度の紛争処理（2004年～2005年）

上級委の勧告を受けて、2004年1月、日本は米国と協議を行い、従来の措置を同年6月末までに SPS 協定に整合した措置に改定することで合意した。しかしながら、その後3回に渡り日米間で技術協議が行われたものの、具体的措置についての合意に至らなかつた。このため、6月末、日本は①10mの境界帯に囲まれた輸出園地の指定、②年1回（幼果期）の園地検査の実施及び③次亜塩素酸ナトリウム溶液による果実の表面殺菌を主とした措置に改定した（大村 2005）。しかしながら、米国はこの措置を不服とし、7月19日に WTO 紛争解決制度に基づき日本への対抗措置を申し立てるとともに、7月末には履行確認パネル設置要請を行った。また、その際、米国は約155億円相当の対抗措置を申請した（大村 2005 : 49）。

再パネルにおいては、日本は、上記改正措置の科学的根拠として、新たな研究内容を用いるとともに、新たなリスクアナリシスの結果を提出した。当該研究内容は、4編の論文から成り、「宿主植物の人口的な移動の結果として、苗木・台木、穂木・芽、果実の順番で日本に火傷病が侵入・定着する可能性があることを示した」ものであり、この結果として、「果実を介した火傷病菌の伝播の可能性は低いが無視することはできない」と結論付けられたものであった。これに対し米国は、これらの研究は、「成熟した、病徴の無いりんご果実が火傷病菌に潜在感染するリスクがあること」及び「りんご果実により日本に火傷病が侵入することを証明すること」に失敗しているというものであり、したがって、日本の改正措

置は十分な科学的根拠に基づいていないとして SPS 協定違反であると主張した。」(大村 2005 : p.48)。

これらについて再パネルは当初パネルと同じ専門家を協議に招き、意見を聴取する等を行い、2005 年 6 月に報告書を公表した。同報告書においては、パネル専門家のコメントをもとに、日本の提出した新たな研究は、日本がこの研究をもって支持しようとしたリスク、すなわち①成熟した病徴の無いりんごに火傷病菌が潜在感染し、②日本国内において捨てられた感染りんご (infested/infected apple) から宿主植物までの感染経路が確認され、日本で火傷病が定着し、まん延するリスクを自然条件化で確立するとする十分な科学的証拠を提供しないとした。結論として改正措置は、科学的根拠に基づかず (SPS 協定 2 条 2 項違反)、また、リスク評価に基づいていない (第 5 条 1 項違反) とした (WTO 2005a : p.130)。また、この報告書では、もし、米国が成熟した病徴の無いりんごのみを輸出するのであれば、それは日本の現行の措置に対する第 5 条 6 項の要求に合致した措置であるとして日本の第 5 条 6 項違反を新たに認定した。

措置の合意 (2005 年)

日本はこの報告書の勧告を受け入れ、上級委に上訴を行わなかった。報告書における判断に基づき、WTO 勧告を実施するため、日本は米国と再度技術協議を行い、緩衝地帯や現地での園地検査の措置を撤廃し、代わりに米国からの輸出検査時における果実の成熟検査を導入することで米側と合意した。2005 年 8 月に検疫措置が改正され、9 月に本件の紛争が終了した旨 WTO に通報された (大村 2005 : p.49)。

第 3 項 豪 NZ りんご (病害虫)

オーストラリアは 1921 年から NZ 産りんごについて火傷病等の侵入防止の観点から輸入禁止としていた。その後 NZ は、2007 年 6 月の SPS 委員会まで再三にわたり本件を STC として提起した。しかしながら、豪が輸入リスク分析の結果として火傷病他の病害虫についてさらに厳格な措置を提示したことから、NZ はそれらが科学的根拠に基づかない不当な措置であるとして、2007 年 8 月に WTO に正式協議を要請した。

2008 年 3 月にパネル設置、2 年後の 2010 年 8 月にパネル報告書が公表、同年 11 月下旬に上級委報告書が公表された。同報告書では、豪の措置は SPS 協定違反と認定されたが、第 5 条 6 項の代替措置については法的認定がなされなかった。豪はその後措置を履行した旨公表したものの、NZ との間で最終合意に至っていない。

第 3 項-1 オーストラリアによる NZ 産りんごの輸入と病害虫リスク

ニュージーランドの園芸農産物の中で、生鮮りんごはキウイに次ぐ重要な輸出品である (WTO 2005b : p.5)。オーストラリアは、1921 年まではニュージーランド産りんごの輸入を認めていた。しかしながら、1919 年にニュージーランドのオークランドに火傷病が侵入し、定着した¹¹⁸。このことを受け、火傷病が発生していないオーストラリアは 1921 年か

らニュージーランド産りんごの輸入を禁止した。Biosecurity Australia (2006) は、火傷病菌がオーストラリアの全ての地域で定着した場合、火傷病の宿主であるりんごやなし等の仁果類の生産における年間の潜在的損失額が 1 億 2 千 5 百万ドル (豪) となり、これは、オーストラリア産のなしの生産額の 37.5% に及ぶ額であるとの研究者の試算を紹介している。

第 3 項-2 紛争の過程

オーストラリアによるニュージーランド産りんごの輸入禁止 (1921 年～)

ニュージーランドは 1986 年、1989 年及び 1995 年に輸入解禁要請を行ったがオーストラリア側はこれを受け入れなかった。このうち、1995 年の輸入解禁要請においては、ニュージーランドは、その時期までに入手可能な科学的文献とニュージーランド国内で行った追加的試験内容について提出し、「(果樹園における火傷病の状況にかかわらず) ニュージーランドの条件下で生産された成熟したりんごを輸出してもそれがオーストラリアへの火傷病の生存可能な侵入経路 (viable pathway) とはならないであろう。」との意見を付していた。しかしながら、オーストラリアは、この条件であればりんごが成熟していて、かつ夾雑物が含まれないとしても、りんごは火傷病の発生樹木からも採取されうること、また、この他のリスク管理措置オプションがニュージーランド側から提供されていないことを問題視し、1998 年に要請の受け入れを拒否した (Biosecurity Australia 2006 : p.7)。

このため、NZ は 1999 年に火傷病のリスクに対処するために用いられる検疫措置に関する、より明確な検討内容を含む輸入要請を再度行った。これに基づき、オーストラリアは輸入リスクアナリシス (Import risk analysis : IRA) を実施した。IRA の第 1 ドラフト (IRA-1) は 2000 年 10 月に作成された。しかしながら、オーストラリアの最終的な IRA (Final IRA) の公表は、2006 年 11 月であった。この理由は、オーストラリア内外の利害関係者 (ニュージーランドの利害関係者を含む) からの IRA-1 への多大なコメント、これを背景として利用可能な科学的専門知識等をより効率的に活用するために行われたリスクアナリシスパネルの設置¹¹⁹、その後 (IRA-2～IRA-4) まで続いた多大なコメントへの対応、及び 2004 年後半に新たに設置されたバイオセキュリティ・オーストラリアへ IRA の実施を引継ぐ必要があったことであった (Biosecurity Australia 2006 : p.7-8)。

オーストラリアによる IRA の実施の遅延とニュージーランドによる STC の提起

このような状況の中、ニュージーランドは 2005 年 6 月の SPS 委員会において、この遅延を不当であり容認することはできないとして本件を STC として SPS 委員会において初めて提起した。この会合において、ニュージーランドは、オーストラリアに対し、次のリスクアナリシス案が公表される時期を質すとともに、次のドラフトが最終的なリスクアナリシスの公表前の最終案であることを確約すること及び最終的なリスクアナリシスが完了する時期を示すことを要求した。また、この要求にあたり、本件の解決にニュージーランドとして更なる選択肢を検討しなければならないことの無いよう、オーストラリア側の対応を求めた。これに対し、チリ、EU、及び米国がこれらの国とオーストラリアの間で同様の問

題を経験したとして本 STC への関心を示した。オーストラリアは最近のオーストラリアにおけるバイオセキュリティの政府機関が変更となった¹²⁰ことがリスクアナリシスの完了の遅延の原因となっていることを述べ、ニュージーランド産りんごに対する科学に基づくリスク評価を早急に行うことを約束するとした (WTO 2005b : p.5)。

ニュージーランドは 2005 年 6 月以降 2007 年 6 月の SPS 委員会まで、計 7 回、本件を STC として提起した¹²¹。

WTO における紛争処理 (2007 年～)

しかしながら、豪が輸入リスク分析報告書において火傷病、がん腫病、リンゴタマバエに関する計 16 種類の厳格な措置を新たに提示したことから、ニュージーランドはそれらが科学的根拠に基づかない不当な措置であるとして、2007 年 8 月に WTO に正式協議を要請した。ニュージーランド貿易大臣及び農業大臣は以下のように述べている。

「我々は本問題を 2 カ国間で解決するために何年もの間努力をしてきた。他方、もし二国間のルートがニュージーランド産りんごについての商業的に意味のあるアクセスをもたらさないのであればその時は WTO 紛争解決制度が残された唯一のオプションとなると述べてきた。残念なことに我々は今そのポイントまで到達してしまった。」 (Australian Financial Reviews、2007 年 8 月 21 日付)。ニュージーランドは、2007 年 12 月に WTO パネルの設置を要求し、2008 年 3 月にはパネルが設置、約 2 年半後の 2010 年 8 月にパネル報告書が公表された (WTO HP、2015 年 11 月 20 日アクセス)¹²²。しかしながら、これに対し、オーストラリアとニュージーランドは報告書の内容を不服として同年 9 月に上級委にそれぞれ上訴を行った。同年 11 月下旬には上級委報告書が公表された。同報告書では、豪の措置は SPS 協定違反と認定された (WTO 2010)。その後、2011 年 9 月にオーストラリアは履行措置を実施した旨を WTO の会合において報告したものの、ニュージーランドは、オーストラリアが WTO 紛争解決制度による勧告と裁定を実施したかについて疑問を呈した (WTO HP、2015 年 11 月 20 日アクセス)。

第 6 節 WTO パネルにおける審議まで至らなかった事例

第 2 節では、WTO 紛争解決制度の活用により WTO パネル報告書の公表まで進んだ事例について記載した。他方で、WTO 紛争解決制度を選択しながらも、WTO パネルの審議に至らなかった事案もある。植物検疫ではそのような事案が 3 事案あり、本節ではそれらを扱う。1 つ目と 2 つ目の事例は共にオーストラリアの検疫措置に関する紛争であり、1 つ目がフィリピン産バナナの輸入に関する事例、2 つ目は、オーストラリアの検疫制度そのものを問題視した EU による提訴事例である。3 つ目は、アルゼンチン産レモンの輸入に関する米国の植物検疫措置に関する事例である。このうち 1 つ目と 3 つ目の事例については、WTO パネルでの審議の直前で手続きが停止したままとなっている案件であり、2 つ目はパネル設

置前に解決に至った案件である。

第1項 豪比生果実（病害虫）

フィリピン政府は1999年に豪に対しフィリピン産バナナの輸入解禁要請を行った。フィリピンの主張は、オーストラリアはフィリピン産バナナに関し、リスクアナリシスを行うことなくWTO協定に不整合かつ厳格な輸入検疫措置を採用しているというものであった。これに対しオーストラリアは、オーストラリアはバナナ生産国であるため、病害虫の侵入による国内バナナ産業への重大な被害を懸念しているとした。フィリピン政府はオーストラリアの措置の科学的正当性に異議があるとして、2002年10月にWTO協議の要請を行った。その後、2003年8月にフィリピン政府はパネルの設置を正式に要請し、パネル設置にまで至った。しかしながら、結果的にパネルにおける討議に至ることなく、現在に至っている（2015年12月1日現在）。

第1項-1 オーストラリアによるフィリピン産バナナの輸入と病害虫リスク

オーストラリアは先進国としては珍しいバナナの自給国である（Fagan 2004）。バナナ生産の9割近くはクインズランド州で行われており、2013年現在もこの傾向に大きな変化はない（Fagan 2004、Hall and Gleeson 2013 : p.29）。フィリピン政府は1995年のWTO設立後にフィリピン産マンゴーについてオーストラリアに対し植物検疫上のアクセスを認めるよう要請を開始したが、1999年にはこの要請をバナナ（キャベンディッシュ・バナナ）に拡大した（Fagan 2004）。

本件でオーストラリア側が問題視した病害虫は、black Sigatoka (*Mycosphaerella fijiensis* による病害)、moko disease (青枯病菌 *Ralstonia solanacearum* による病害)、パナマ病 (Panama disease、あるいは fusarium wilt、*Fusarium oxysporum* f.sp.cubense による病害) その他の外来性病害虫であった (WTO 2000a、DAFF 2004 : p.15-16)。これらは全てオーストラリアに未発生であるが、このうち、black Sigatoka は、2001年4月にオーストラリア国内で発見され、その後、集中的なサーベイランスと根絶プログラムの結果として、2005年になり根絶されている (Henderson *et al.* 2006 : p.181)。また、オーストラリア政府がフィリピン産バナナ及びパイナップルの輸入を認めるとのうわさが立ち、これに対するストライキが生じた (Fagan 2004)。これらのため、オーストラリアにおけるフィリピン産バナナ輸入に関する関心が高まった。

なお、バナナはフィリピンの主要輸出農産物の1つであるが、フィリピンバナナ産業の成長は主に日本からの輸入増加の要求によるものであった (Fagan 2004 : p.216)。

第1項-2 紛争の過程

フィリピンによるオーストラリアへのフィリピン産熱帯生果実の輸入解禁要請

オーストラリアの植物検疫規則では、フィリピンはSPS委員会において2000年3月と6

月の2回に渡り、オーストラリアによるフィリピン産熱帯果実（マンゴー、パイナップル、バナナ等）及びアセアンを代表してその他主要なアセアン諸国からの熱帯果実の輸入制限に関する懸念について STC として提起した（WTO 2000a, WTO 2000b）。このうち、6月の主張は、フィリピンがアセアンを代表する形で行った。フィリピンによる主な主張は、フィリピン産を含むアセアンからの熱帯果実は、厳密な科学的試験の結果、他の輸入国では広く受け入れられているが、オーストラリアはリスクアナリシスも行わずに WTO 協定に不整合な、厳格な輸入検疫措置を採っているというものであった（WTO 2000c）。具体的には、パイナップル、バナナ、ポメロ等については、オーストラリアはリスク評価無しに厳格な検疫措置を講じており、また、マンゴーとドリアンについては、オーストラリアは輸入リスク評価（Import Risk Assessment: IRA）を行うことを約束したにもかかわらず絶えず追加データ要求を行っているため、IRA は遅れているとした。

これに対しオーストラリアは、まず、オーストラリアはバナナ生産国であることが、他の輸入国と異なると反論した。オーストラリアによれば、例えば、バナナ生産の行われていない国では、バナナの輸入に関する植物検疫上のリスクに懸念を有する必要はなさそうであるが、バナナ生産国であるオーストラリアでは、幾つかの病害虫、特に black Sigatoka、moko disease のオーストラリアへの侵入とそれによるバナナ産業への重大な被害を懸念しているということであった。また、オーストラリアは、同国がリスク評価無しに厳格な検疫措置を講じているというのは正しくないとしつつも、貿易相手国から提供される科学的情報に照らし、リスクアナリシスに基づいて措置を改正すべきとの認識があるとし、以下の情報を提供した（WTO 2000d）。

1. フィリピン産マンゴーについては、（オーストラリアは）リスクアナリシスを終了しており、貿易を行うに当たっての条件案を公表した。したがって、貿易を開始するか否かは、フィリピン側の問題である。
2. フィリピン産バナナの評価に関するフィリピンの要請に関しては、既にフィリピン側に示してあるとおり、直ちにリスクアナリシスを開始する用意ができています。
3. パイナップルについては、フィリピン産も含め、リスクアナリシス（Generic Risk Analysis）を数ヶ月以内に開始する用意ができています。

オーストラリアによるリスクアナリシスとフィリピンによる WTO 提訴

その後、2002年7月にバイオセキュリティ・オーストラリアはフィリピン産バナナの検疫措置に関する照会に対する勧告案をパブリックコメントとして公表した。この勧告案の主要なポイントは、フィリピンからのバナナの輸入禁止を継続すべきというものであった（Fagan 2004 p.213）。特に、植物病害である moko についてバイオセキュリティ・オーストラリアは予防原則（precautionary principle）を適用すべきとした（Fagan 2004 p.213）。ABGC¹²³はこの勧告を SPS 協定と合致するものとして歓迎し、主な政党もこの勧告を支持した（Fagan 2004）。

これに対し、フィリピン政府は勧告の科学的正当性に異議があるとして、2002年10月に

生鮮パイナップルの輸入及び生鮮果実と野菜の輸入に関するオーストラリアの措置について WTO 協議の要請を行った¹²⁴。その後、オーストラリア・フィリピン間の 2 カ国間協議は不調に終わったため、フィリピン政府は 2003 年 7 月に 1 回目のパネル設置要請を正式に行った。その後 2 回目の要請が行われ、同年 8 月にパネル設置に至った (WTO HP、2015 年 1 月 24 日アクセス)。しかしながら、その後、フィリピン政府は WTO パネルの仕様書 (Terms of Reference: TOR) を作成せず、パネルにおける討議には至らなかった (Javelosa and Schmitz 2006 : p.61)。

オーストラリアによるリスクアナリシスの改正とフィリピンの対応

その後、バイオセキュリティ・オーストラリアは 2004 年 2 月に、「改正輸入リスクアナリシス案」を公表した。これは、2002 年のドラフトに対する様々な関係者の反応を検討し改正を行ったものであった。バイオセキュリティ・オーストラリアはこのリスクアナリシスの結果として、新鮮でまだ硬い、緑色のままのバナナについては、一定の条件さえ整えば輸入しようと結論付けていた (DAFF 2004 : p.19)。しかしながら、利害関係者等からのコメントを受け、バイオセキュリティ・オーストラリアは 6 月になって同リスクアナリシス案の付属書を公表した。この付属書では、パブリックコメントの期間を当初 2 月からの 60 日からであったものを 6 月から 3 ヶ月の 9 月までに延長した。この改正輸入リスクアナリシス案は、2004 年後半にバイオセキュリティ・オーストラリアにて進行中の全ての IRA の見直しを行うことになったことにより、再度見直しされた。2005 年には、バイオセキュリティ・オーストラリアはフィリピン産バナナの IRA の完了には数ヶ月かかることを公表した。その後、最終的には IRA は 2008 年に終了し、2009 年にオーストラリア植物検疫当局としてフィリピン産バナナ輸入に関する検疫政策を決定した (DAFF 2011)。2011 年 2 月の段階で、フィリピンからバナナの輸入許可申請はなされていない。

第 2 項 豪 EU 検疫制度

EU は 2002 年 11 月及び 2003 年 4 月にオーストラリアによるデンマーク産豚肉及びオランダ産トマト品種の輸入要件について STC として提起した。EU は 2003 年 4 月の STC の提起の直後にオーストラリアの措置について WTO 紛争解決制度に基づく協議要請を行った。協議要請内容は、オーストラリアへの農畜産物のアクセス全体についての不満から、個別品目についてではなく、オーストラリアの検疫制度そのものについてであった。

本件は WTO パネルの設置にまで至ったものの、結果的に WTO パネルによる討議は行われることなく、2007 年 3 月には、オーストラリアとの間で紛争が解決したとして EU から WTO 事務局に報告がなされている。

EU によるオーストラリアの検疫条件に対する懸念

オーストラリアは、デンマーク産を除き、EU 諸国からの豚肉輸入を禁止していた。EU からの豚肉の輸入については、バイオセキュリティ・オーストラリアは 1998 年に豚肉に関する全般的な IRA を開始したが、リスク評価は公表されておらず、また、公表日時も明ら

かとなっていない。2002年になって、リスク評価手法案に関する文書が公表された。本件についてEUは、(オーストラリアが)リスク評価を開始して4年半が経過しているのにこの状況というのは遅すぎるとして疑問を呈した。また、デンマーク産豚肉については輸入が認められているものの、脱骨(deboning)や熱処理等が課されており非常に厳しい制限、言い換えれば不必要な貿易障壁となっているとした(WTO 2003c)。

EUによるSTCの提起とWTO提訴決定のアナウンス

EUは2002年11月1日にオーストラリアによるデンマーク産豚肉の輸入制限をSTCとして提起した。また、EUは2003年4月1日にはオーストラリアによるオランダ産トラス・トマトの輸入要求事項についてSTCとして提起した(WTO 2003c)。その直前の3月31日にEUは「EUはWTOにおいてオーストラリアの保護主義的食料輸入レジームに異議を申し立てる」と題したプレスリリースを公表した(EU 2003)。同プレスリリースにおいて、EUのラミー貿易委員(当時)は、オーストラリアは自らを自由農業貿易の案内役と常に主張しているが、検疫システムは農産物の輸入障壁として非常に効果的であり、WTO規則を著しく侵害しているとした。また同プレスリリースでは、EUはWTOの紛争解決制度に基づく正式協議を求めることを決定したことをアナウンスした。

同年4月2日～3日にかけて開催されたSPS委員会のSTCのセッションにおいては、EUはオーストラリアが高い衛生状態を有していることは理解しているし、自らの保護水準を設定するオーストラリアの権利は認識するとした上で、他方、その結果として適用された規則が何の科学的正当性も無しに何年も貿易を阻害する効果を有していると指摘した。EUによれば、このうち、トラス・トマトについては、オーストラリアは1997年にリスク評価を開始したが、6年経過してもリスク評価は終了しておらず、トラス・トマトはその時点でおお輸入が認められていない状況であったという(WTO 2003c)。

1999年にはオーストラリアの代表団がオランダを訪問し、トマトのリスク評価案についてプレゼンを行ったものの、その後、技術的でない事項(オーストラリアにおける選挙等)によりリスクアナリシスは何度も延期されていた。EUによれば、その間にオーストラリアは、同国産トラス・トマトの輸入を認めたNZに対し、NZ産のトラス・トマトの輸入を認可した。その後、2003年3月になって、バイオセキュリティ・オーストラリアは、トラス・トマトのリスク評価はもはや必要無くなったとしたが、なお、オランダ産トマトについては輸入が認められていない状況であった。EUはこうした懸念から、オーストラリアがIRAを行うのに必要な期間は明らかにWTO加盟国間で差別化が図られているとして、同年4月2日～3日に開催されたSPS委員会においてSTCとして懸念を表明した(WTO 2003c)。

これに対し、バイオセキュリティ・オーストラリアからは、ニュージーランド産トマトとオランダ産トマトでは衛生状態の違いがあり、それを検討段階で考慮する必要があったこと、トラス・トマトについては、ニュージーランド産トマトに対して策定した技術指針を延長として評価を行うことにより(解禁までの)期間短縮に繋がるとした(WTO 2003c)。

WTO 提訴と WTO 協議による紛争の解決

EU は 2003 年 4 月の SPS 委員会の直後の 4 月 9 日、WTO 紛争解決制度に基づく協議要請を行った (WTO 2003d)。要請内容は、個別品目の検疫に関する協議ではなく、オーストラリアの検疫制度そのものについてであった。5 月に協議を行ったものの、オーストラリアへのアクセスの問題は改善されなかった。このため EU は、8 月に WTO パネルの設置を要請し、10 月に 2 回目のパネル設置要請を行った結果、11 月に WTO パネルが設置された (WTO HP、2015 年 11 月 29 日アクセス)。カナダ、チリ、中国、インド、フィリピン、タイ及び米国が第三国参加を行った。

しかしながら、WTO パネルにおける討議は行われぬまま、2007 年 3 月に紛争が解決したとして EU から WTO に報告がなされた (WTO 2007e)。報告内容は、オーストラリアの適切な保護水準を尊重する一方で、EU が特定した問題についてはオーストラリアが対処するという合意に至ったということであり、それには検疫制度の透明性を高めること及び豚肉と鶏肉の貿易について専門家による科学的議論を継続することが含まれていた。

第 3 項 米アルゼンチンレモン (病害)

本件は、長い技術交渉の後に突如 WTO 提訴が行われた案件である。具体的には、もともとは米国へのアルゼンチン産レモンの輸入に係る技術交渉であったが、それが難航し、停滞していたところでアルゼンチンによる輸入制限措置の制度全般に対する米国の WTO 提訴の直後に本件の提訴が行われており、これはアルゼンチンによる報復的行為ではないか、との懸念が生じている案件である。本件は、アルゼンチンが 1 回目の WTO パネルの要請を行ったものの、2 回目の要請は行われておらず、手続きが停止したままとなっている (2015 年 2 月 26 日現在)。

第 3 項-1 米国によるアルゼンチン産レモンの輸入と病害虫リスク

アルゼンチンはレモンの主要産地であり、インド、メキシコ及び中国に次ぐ世界第 4 位の輸出国である¹²⁵。米国が当初から問題視していたのは、アルゼンチンにおけるカンキツかいよう病の発生であった。カンキツかいよう病はカンキツかいよう病菌 (*Xanthomonas citri*) の感染により生ずる細菌病である。伝染力は強く、全てのカンキツ属とカラタチ属を含むミカン科植物に感染する。本病に感染すると円形の病斑を形成するため、果実で発病すると商品価値の低下に直結する。また、激しい感染が生じた場合、樹勢を低下させる場合があり、その場合長期にわたり生産を阻害する (塩谷 2010 : p.1)¹²⁶。

第 3 項-2 紛争の過程

アルゼンチンのカンキツ輸出戦略

アルゼンチンでは、1990 年代まではレモンの産地は北東部にあったが、1990 年代に入り、新たに北西部においてカンキツ生産者、加工業者、輸出業者が北西部アルゼンチン植物検

疫協会を結成し、カンキツの輸出に取り組むこととなった (Romano and Thornsby 2006)。関係者がこの北西部地域を選んだのには理由があった。米国は国内に存在しないカンキツかいよう病がアルゼンチンに発生していることを理由にアルゼンチン産カンキツの輸入禁止措置をとっていたが、この北西部にはカンキツかいよう病の発生がなく、カンキツの輸出戦略を行うのに適していると判断したわけである。(Romano and Thornsby 2006)。

アルゼンチン産レモンの解禁要請

アルゼンチンは 1993 年に米国農務省動植物検疫局 (USDA-APHIS) に対し、アルゼンチン北西部地域からのレモンやオレンジなどのカンキツについて輸入解禁を求めた。1994 年になり米国農務省の植物病理学者がアルゼンチン北西部の現地検査をしたところ、米国未発生のその他の病害 2 種類 (カンキツ黒星病と Sweet Orange Scab) が存在することが確認され、米側はアルゼンチン産カンキツの米国への輸入にあたっての規則 (これら 2 種類の病害に対する措置) を公表した。

米国は、2000 年になって、他の懸念の病害虫の侵入防止措置が確立したとして、アルゼンチン産レモンの輸入を解禁した。これにより 2001 年に初めてアルゼンチン産レモンが米国に輸入されることとなり、2001 年におけるアルゼンチン産レモンの輸出のうち約 7% が米国に輸出されるに至った (その他の輸出先は主に EU とロシア)。

しかしながら、2001 年 3 月、米国産レモン生産の大半を占めるカリフォルニア州 (2007 年時点でレモン生産全体の 87%) 及びアリゾナ州 (同 13%) (Thornsby *et al.* 2007) のカンキツ生産者はこれを不服としてカリフォルニア東部地方裁判所に対し、米国農務省を提訴し、アルゼンチン産レモンの輸入に関する規則の停止と改正を求めた。その結果、同裁判所は、APHIS の行った PRA には欠陥があり、これに基づいて策定された規則は恣意的であること、及びアルゼンチン側当局 (SENASA) の信頼性に懸念があること¹²⁷を主張した原告側を支持し、アルゼンチン産レモンの輸入は再度停止されることとなった。

アルゼンチンと米国の技術協議の停滞とアルゼンチンによる STC の提起

2005 年になり、米国フロリダ州にカンキツかいよう病が定着・まん延したことにより、これがアルゼンチン産レモンの米国への輸出制限の理由とならなくなったことから、2 カ国間の協議が再開された。ところが米国はアルゼンチンに対し、新たに CVC の未発生地生産されていることを輸入の条件とした。アルゼンチンは、レモンの木にはこの病気は発生しないので、病原菌 (細菌) を分離することができないとして 2011 年に米側に報告した。

2012 年 7 月、アルゼンチンは本件 (CVC 未発生地からの輸入条件) について STC に提起した (WTO 2012 : p.8)。

突然の WTO 提訴とその後の経過

同年 8 月 21 日には日本と米国がそれぞれ別個にアルゼンチンが同年 2 月以降採用している輸入制限措置 (アルゼンチンに輸入される全ての品目に輸入ライセンスが必要という措置) に対し、WTO 協議を申し入れた。アルゼンチンによる同措置について EU は 5 月に、また、メキシコは 8 月 24 日に WTO 協議の要請を行っている。アルゼンチンは、米国に対

し、8月31日に牛肉等の輸入制限について、また、9月3日にはレモンの輸入制限に関するWTO協議の要請を行った（日本関税協会 2012）。

このアルゼンチンの動きについて、米国通商代表部は、「WTOの義務に不整合な行為を行った国が逆提訴（Counter-complaints）により対抗するという傾向があることに懸念を有している」旨を述べた。2012年12月、アルゼンチンは本件に関する第1回目のWTOパネルの設置要請を行った。2015年12月1日現在、第2回目のWTOパネル設置要請は行われていない。

第7節 IPPCが紛争解決のための制度として選択された事例

紛争が科学・技術的観点に関するものである場合は紛争のそうした側面に焦点を当てたIPPCやOIEの紛争解決メカニズムの使用がより効果的である可能性も考えられる。本節においては、IPPCが選択された紛争事例を2事例扱う。1つ目の事例は、正式にIPPCの紛争解決制度が選択された事例である。2010年になって南アフリカ共和国（以下、「南ア」という。）が、EUへのカンキツ輸入に係る植物検疫上の紛争に関し、IPPCの紛争解決制度の使用による解決を正式に求めた。これが、IPPCにおける正式な紛争解決制度の初めての選択事例となった。

2つ目は、米国及びカナダからのEUへの木製梱包材輸入に係る紛争である。この事例は、当該木製梱包材に付着した害虫及び線虫のEUへの侵入、まん延の可能性に関するものであり、IPPCの公式の紛争解決制度を用いた紛争ではないものの、IPPCの専門家パネルにおける科学・技術専門家の意見が紛争解決に大きな役割を果たしたケースである。既に述べたとおり、植物検疫に関する貿易紛争に関し、IPPCが関わって紛争の解決が導かれたケースはほとんど知られていない中で、本案件は国家による制度選択を分析する上でも貴重な題材である¹²⁸。

第1項 EU南アカンキツ黒星病事件（公式紛争解決）

EUは、南アフリカ（以下、「南ア」という。）産カンキツのEUへの輸入に関し、カンキツ生果実にはカンキツ黒星病（Citrus Black Spot : CBS）が存在しないことを条件として求めている。しかしながら、南アは、カンキツ生果実はEU域内へのCBSの病原菌であるカンキツ黒星病菌の侵入、定着、まん延等の経路（Pathway）になりえないとして、この措置を緩和すべきと主張してきた。南アは長い間、本件の解決のためEUとの二カ国（地域）間での解決を試みてきたものの、それでは解決が難しいとして、2010年になってIPPC事務局に対し、IPPCの紛争解決制度を活用した協議を申請した。その後、2013年2月には、IPPCの下での二カ国（地域）間での協議が開催、2014年9月にIPPCの下での専門家委員会の設置に向けた手続き（専門家委員会委員の公募）の開始に至った。この案件はIPPCの紛争解

決制度の初めての正式な活用事例となった。

第1項-1 EUによる南アからのカンキツの輸入とCBSのリスク

南アからのEUへのカンキツの輸出量は年間60万トン前後（European Commission 2011：p.4）で推移している。これは南ア産全体のカンキツの輸出量の45%～50%を占めており、南アにとってEUは最も大きなカンキツの輸出市場となっている（DAFF 2013a）。他方、EU側から見た場合、南アはEU全体の主要カンキツの輸入量の約3割を占めている（表4-5）¹²⁹。

表4-5のとおり、EUへの南ア産カンキツとしてはオレンジが最も多く、EUに輸入されるオレンジ全体の約半分を占めている。

本件で問題となったのは、南アから輸出されるカンキツに存在するCBSであった。CBSは、カンキツの生果実及び葉の病害であり、カンキツ黒星病菌（学名：*Phyllosticta citricarpa*）に感染することにより発生する¹³⁰（図4-13）。CBSは南アには発生しているが、EUには未発生である（EFSA 2014）。

サワーオレンジ及びその交雑種以外のカンキツ全てが*P. citricarpa*に罹病し、特にレモンが罹病しやすい。罹病することにより果実表面に褐色、黒色等の病斑を形成し大きな被害が発生することが知られている（横浜植物防疫所 1987、横浜植物防疫所 2010）。この病原菌は収穫後の腐敗を引き起こすことは無いが、病斑の形成により商品の市場価値が失われる。CBSを肉眼で検出するのは困難であり（DAFF 2013a）、信頼できる病原菌の検出と同定には、実験室での試験が必要である（EPPO 2003）。

表 4-5 EUが輸入するかんきつにおける南ア産の占める割合（2010～13年）

		単位：トン		
		2010-11	2011-12	2012-13
EUに輸入される				
南ア産カンキツ	オレンジ	286,400	409,828	424,964
①	タンジェリン	57,940	67,179	80,665
	レモン/ライム	44,342	42,132	28,540
	グレープフルーツ	92,763	76,480	103,611
	計	481,445	595,619	637,780
EUに輸入される				
カンキツ（合計）	オレンジ	764,106	848,427	882,533
②	タンジェリン	341,103	341,658	316,719
	レモン/ライム	427,376	440,458	421,925
	グレープフルーツ	364,838	340,621	336,459
	計	1,897,423	1,971,164	1,957,636
世界全体から				
EUへ輸入される	オレンジ	37.5	48.3	48.2
かんきつに占める	タンジェリン	17.0	19.7	25.5
南ア産の割合（%）	レモン/ライム	10.4	9.6	6.8
（①/②）	グレープフルーツ	25.4	22.5	30.8
	計	25.4	30.2	32.6

出典：USDA（2014）を元に筆者が集計。



図 4-13 カンキツ黒星病の病徴

第1項-2 紛争の過程

EU の統一市場化前までの規則

EU の統一市場化により植物検疫規則が各国から EC（欧州委員会）に移る前までは、各国が独自の植物検疫措置を採用していた。具体的には、スペイン、ギリシャ、イタリアの3カ国はヨーロッパ地域外からのカンキツの輸入を禁止し¹³¹、他方、その他の欧州諸国は CBS の発生国からのカンキツについても CBS に関する植物検疫上の規制を設けずに輸入を認めていた（Barkley *et al.* 2014）。

EU による統一規制の導入とカンキツ黒星病問題の浮上

1992 年、EU が統一市場化し、EU は EU 域内で調和した植物検疫規則を採用した。これによって EU 全域へのカンキツの輸入について CBS に関する規制がかけられることとなった。EU は南アと協議を行い、カンキツ生果実の各荷口に「南アから EU に輸入するカンキツ生果実には CBS が存在しない」旨を付記した植物検疫証明書を添付することを義務付けた（EU 2013）。

WTO 設立後の 1997 年、EU が CBS を含むそれまでの植物検疫措置に修正を加える通知を行った際、南アは SPS 委員会において、カンキツの国際貿易においてカンキツ生果実は CBS の感染源になりえない¹³² との趣旨のステートメントを配布した（WTO 1997c）。

しかしながら、このような南アの主張にかかわらず 2000 年、EU は EU 加盟国が EU 以外の国からのカンキツの輸入を行う際に、以下の 4 つのいずれかを採用するよう義務付けた（EC 2000）。

1. *P. citricarpa* の発生がない国からの輸入
2. *P. citricarpa* の発生がないことが証明された地域（Pest Free Area）からの輸入
3. 前回の収穫開始以降に *P. citricarpa* の発生がなく、また、近接地域でも発生のない果樹園から収穫した生果実であって、適正な公的検査によってそれらの生果実に *P. citricarpa* の病徴が認められない場合の輸入
4. *P. citricarpa* に対する適切な処理（殺菌剤噴霧等）がなされた果樹園から収穫した生果

実であって、適正な公的検査によってそれらの生果実に *P. citricarpa* の病徴が認められない場合の輸入

同年、南アは EU に対して、気象モデルを用いた病害虫リスクアセスメントの結果として、EU 内のカンキツ生産地域は CBS が定着するのに適した気候ではなく、また、*P. citricarpa* がカンキツ生果実の輸入を通して *P. citricarpa* の未感染地域に侵入することは考えにくい (“considered to be a very unlikely pathway”) とし、EU に対して上記措置の再検討を要請した。EU 側はそうした証拠、及びその後南アから提出された追加資料を踏まえて病害虫リスクアナリシス (PRA) を欧州食品安全庁 (EFSA) に要請した。しかしながら、PRA の結果は *P. citricarpa* が侵入すれば EU 内のカンキツ生産地域への定着はありうるというものであった。このため EU は、2000 年に導入した措置を継続することとなった (EFSA 2008)。

この EU の措置の継続の判断に南アは納得できないとして、2010 年、EU の植物検疫における CBS の扱いについて IPPC に対し IPPC の下での EU との協議を要請した (EU 2013)。この事案は、IPPC の正式な紛争解決制度の初めての活用事例となった。南アのカンキツ生産者協会 (Citrus Growers' Association : CGA)¹³³ のチャドウィック CEO は、南アが紛争解決のフォーラムとして IPPC を選んだ理由として、①IPPC は技術的問題を協議する場であること、②WTO による紛争解決はより経費が掛かり、小国には手が出ないであろうこと、及び③WTO の場はより対立的であることの 3 点を挙げている (Agritrade 2013)。

IPPC での協議と南ア産カンキツに対する EU による植物検疫措置の強化

2011 年 6 月、EU は、EU 向け南ア産カンキツの CBS 制御の状況の確認のため監査を行い、改善点を指摘した (EC 2011)¹³⁴。しかしその後も南アから輸入されるカンキツには植物検疫証明書が添付されているにもかかわらず、年間 30 件以上もの CBS が検出された。このような状況を踏まえ、2012 年 10 月、EU は 2013 年産の南ア産カンキツに関し、CBS の検出が年間 5 件に達した場合には南ア産カンキツの輸入を禁止する等の措置をとり得る旨の規則を実施する意向を公表した (EU 2013、DAFF 2013b : p.2)。

2013 年 2 月になり、IPPC の下での南アと EU の協議が行われた (IPPC 2013d)。南ア政府によれば、2010 年に IPPC における協議要請をしてから、実際の協議の実施までに数年かかったのは、IPPC のキャパシティの制約によるものであるという (DAFF 2013a)。CGA のチャドウィック CEO によれば、南アとしては IPPC の下での協議を行わずに直接専門家委員会の設置に進みたかったが、EU 側がこれを拒否した結果として、この協議が行われることとなったという。さらに、同 CEO によれば、同協議においても EU は IPPC における専門家委員会の設置に合意せず、病害虫リスクアナリシス (PRA) の実施を優先させるとしたことから、南ア農林水産省 (DAFF) は EU による PRA が終了するのを待つことに合意したという (Agritrade 2013)。

IPPC における協議では、両者により以下が合意された (EC 2013)。

1. CBS の検出による輸入停止措置については、欧州委員会は南アに対しその都度報告する。CBS の検出が 5 件に達した場合、EU は措置をとる前に、南アに協議する。

2. EFSA は再度開始した CBS に関する PRA に関し、文書のドラフトが作成された段階で全ての利害関係者にオープンな協議の場を設ける。
3. 双方が CBS についての PRA を調査するまでの間、全ての議論と紛争解決措置を停止する。

2013 年の 6 月、南アは SPS 委員会の場で、CBS の感染した南ア産カンキツに対する EU の輸入検疫措置を STC として取り上げた (FAO 2014c)。同年 2013 年 7 月、EFSA は当該 PRA のドラフトを公表した。その主な内容は、葉の付いていないカンキツ生果実からの *P. citricarpa* の侵入、定着及びまん延のリスクはそれぞれ「中程度に起こりうる (moderately likely)」というものであった。これに対し、同年 9 月、南アは同国に加え、ブラジル、アルゼンチン、米国、豪州の計 30 名以上の専門家 (植物病理学者等) で構成される専門家パネル (以下、「南ア等 CBS 専門家パネル」という。) を自主的に形成し、EU の PRA のドラフトに対し南ア等 CBS 専門家パネルとしてのコメントを行った。主なコメントは、「カンキツ生果実は、CBS が EU に侵入、定着、まん延し、重大な経済的影響を与える現実的な経路 (a realistic pathway) とはならない。」というものであった (CBS Expert Panel 2013)。

2013 年産の南ア産カンキツから CBS が検出され、カンキツの輸入停止措置がとられたケースは 36 件に上った。こうした状況を踏まえ、同年 11 月、EU の植物衛生常任委員会 (Standing Committee on Plant Health)¹³⁵ は、2013 年産の南ア産カンキツについては、南アの CBS 無発生地域で生産されたもののみを輸入することを勧告した (EC 2014、DAFF 2013c)。

EU による南ア産カンキツに対する植物検疫措置の更なる強化

2014 年 2 月、EU は CBS の最終 PRA 結果を公表した (EFSA 2014)。主な内容はドラフトと変わらず、葉の付いていないカンキツ生果実からの *P. citricarpa* の侵入、定着及びまん延のリスクはそれぞれ「中程度に起こりうる (moderately likely)」というものであった。5 月下旬になって、EU は、2013 年における南ア産カンキツからの CBS の検出件数の多さと PRA の結果を踏まえ、南ア産のカンキツ生果実に対する規制を更に強化する旨をプレスリリースした (EC 2014)。その主な内容は、①収穫前後の農薬処理状況を記録すること、②パッキングハウスの登録の義務付け、③果樹園における公的な現地検査の実施、④30 トンのうち、少なくとも 600 個について南ア当局が CBS の病徴の有無を検査すること、等であった。これに対し、CGA は、DAFF のゾクワナ大臣 (当時) は EU との CBS 紛争については、迅速かつ友好的 (amicable) な解決を優先させるべきと指摘した (Bloomberg、2014 年 5 月 28 日付)。

EU のカンキツ関係業界の反応

この EU 当局の措置の強化に対する EU のカンキツ関係業界の反応は以下のとおりであった。英国のカンキツ供給業界は、EU が南ア産カンキツ生果実の輸入を完全に禁止しなかったことを賢明な結果だと評価した。生鮮品理事会のニジュール・ジェニー CEO は、「これで英国が南ア産カンキツの輸入を続けることができる。」とした。また、同 CEO は加工用カンキツを特例扱いにすると提案が受け入れられなかったのは残念であるとした。

他方、欧州農業者機関の Copa-Cogcea のペッカ・ペソネン事務局長は、これまでより厳格な措置を採るよう求めてきていた。同事務局長は、この EU の措置について、前年に CBS の汚染に関する非常に高いリスクに直面していることから、2014 年には輸入地点においてより厳しい措置をとるべきであり、この追加措置ではいまだ不十分であると述べた (The Grocer、2014 年 5 月 30 日付)。

IPPC による専門家パネルの設置

2014 年 7 月、EU はこの新たな規制強化について、SPS 通報を行った。

同年 8 月、南ア等 CBS 専門家パネルは、前年の同パネルによるコメントがほとんど反映されていないとして、再度、EFSA の PRA 最終結果に対するコメントを行った (CBS Expert Panel 2014)。また同月、CGA のチャドウィック CEO は、IPPC に対し、IPPC 専門家委員会の設置を求めていると公表した (Bloomberg、2014 年 8 月 27 日付)。

同年 9 月になって、DAFF は引き続き EU において南ア産カンキツから CBS が検出されている事態を憂慮し、CBS の無発生地域以外からの EU へのカンキツの輸出を自主規制した (DAFF 2014)。同月、IPPC によって専門家委員会の設置に向け、専門家をノミネートするための手続きが開始された (IPPC HP)。

その後、南アは 2014 年 10 月及び 2015 年 7 月の SPS 委員会において、本件を STC として取り上げ、南ア産カンキツに対する EU による輸入検疫の要求事項が、技術的に正当化される以上に厳しい措置であることを再度表明した。このうち、2015 年 7 月の SPS 委員会においては、EU より IPPC 事務局から提案された専門家委員会の取決事項 (Terms of reference) 案¹³⁶ へのコメントを提出する意向が示された。他方、IPPC 事務局からは、CBS についての中立的な科学的専門家を探す上で困難に直面しているとの説明がなされた (WTO 2014d、WTO 2015a)。また、この間の 2015 年 2 月～3 月にかけて EU の監査チームが南アに赴き、EU 向けカンキツの CBS の制御及び証明状況について確認を行い、同年 8 月には南ア側の措置が EU の要求事項を満たしているとの報告書を公表している (EU 2015)。

第 2 項 EU・米/加木材梱包材 (病虫害) (非公式紛争解決)

木材梱包材は輸出入される貨物の輸送に多く用いられるが、これに森林害虫が付着していると、それらの害虫の輸入国への侵入経路となりうる。この状況に対処するため、IPPC は 1999 年から ISPM No.5 「国際貿易における木材梱包材の規制」の策定作業に入った。いったん 2002 年に採択された ISPM No.5 はその後数度の改正を経て現在に至っている。この ISPM No.5 の策定及び改正の過程において、EU が害虫等の寄生の可能性から EU へ輸入される木材梱包材に使用する木材について樹皮の剥離を輸入検疫の条件としようとしたところ、主に米国・カナダから貿易の木材、特に木材梱包材の輸出の大きな障害になると指摘され、貿易紛争問題となった。本件は、この紛争が IPPC の専門委員会による科学・技術的知見を得ることによって、解決に至った案件である。

第2項-1 EUによる北米産木材梱包材の輸入と害虫のリスク

世界の貿易を往復ベースで換算した場合、約2,000兆円となり、その約半数に何らかの梱包材が使用され、そのほとんどが木材梱包材であるという¹³⁷。したがって、木材梱包材の輸入規制は多くの貿易国にとって大きな問題である。

マツノザイセンチュウ (Pinewood Nematode (学名: *Saphelenchus xylophilus*) : PWN) は、アカマツ等の感受性の高い松を急激に枯死させることで知られている。EUでは、PRAの結果EU域内にPWNの生息が確認されていなかったこと、EU地域はこの線虫の定着に適していること、この線虫に対する感受性の高い宿主が存在すること、及びこの線虫はEU域内において潜在的な経済的重要性を有していることから、本線虫を検疫対象として扱ってきた (Mota *et al.* 1999 : p.728)。また、EUはツヤハダゴマダラカミキリ (Asian Longhorned Beetle (学名: *Anoplophora glabripennis*)) をはじめ、木材を食害する多くの害虫を検疫対象としている (Macleod *et al.* 2002 : p.635)。

このような背景の下、EU当局は1992年以降、北米産木材梱包材の輸入にあたり、PWNの侵入を防止するために熱処理やくん蒸処理を義務付けてきた (Hornsby 2014 : p.106)。

第2項-2 紛争の過程

EUによる新たな規制措置案の提示と実施の延期 (2000年~2001年)

1998年、1999年と輸入木材梱包材からPWNが検出された (WTO 2001 : p.6)。これを受け、EUは2000年7月に、EUに輸入される全ての木材梱包材について、①最低30分間、56°Cで熱処理し、湿度を20%以下に保つか、あるいは②薬剤の圧力注入 (impregnated) 処理をするかのいずれかの処理がなされるよう、2001年1月から義務付ける旨をSPS通報した (WTO 2000e)。

これに対し、同年11月に開催されたSPS委員会においてカナダが本件をSTC (STC81)として提起した (WTO 2001)。カナダは、こうした材については植物病虫害のリスクについて広く配慮されると認識しているものの、梱包材については国際貿易において大量の産品に用いられており、カナダに関しては、今回提案された措置はEU向け輸出の69%を占めるというものであった。このため、カナダは、EUに対し一方的な行動を採るのを控え、当時行われていたIPPCにおける国際基準 (ISPM-15) の策定作業を注視するよう求めた¹³⁸。これに関し、米国、韓国、日本及びチリもカナダの懸念を共有する旨を表明した。中でも米国は、EUがSPS通報の中で言及した期限内にEUの要求事項を実施することは困難であろうとした。EUはこうした発言を受け、同SPS委員会において提案している措置の実施を延期し、本件に関する2カ国間及び多国間協議を継続する旨を表明した (WTO 2001 : p.6)。

しかし、木材梱包材の消毒基準であるISPM-15の策定作業が遅延してきたため、それまで樹皮下の侵入病虫害に対する懸念をIPPC交渉で述べてきたEUには不満が高まっていった (Hornsby 2014 : p.109)。実際にカナダ、日本、及び米国からEUに輸入される木材梱包材からPWNが何度も検出されたことから、欧州委は延期していた上述の措置を採る旨を

2001年3月に欧州委決定(2001/219/EC)として公表した(EU 2001)。

これに対し、米及び加政府は、業者に対しEUの措置の実行がEUの求める期限内に可能であるかを確認したところ、業者が否定的見解を示したことから、EU側と2カ国(地域)間協議を開催し、EUに対してIPPCのプロセスを継続するよう促した。また、EUに対して米及びカナダ(政府)は業者と密接に作業を行い、国際基準の策定を待つことなく、必要な熱処理、くん蒸、及び検査プログラムを確実に行うとした。その結果、EUは、同措置の延期に同意した(Hornsby 2014 : p.110)。

EUによる木材梱包材の樹皮の剥離の義務付け(2002年~2004年)

2002年3月に開催されたIPPCの第4回ICPMにおいては、検疫措置は適切な科学的正当性を有する、リスクに基づいたものであるべきとの一般的なコンセンサスがなされた。また、樹皮の剥離(debarking)が技術的に正当化されるか否かについては加盟国間で意見が分かれた。結果として、樹皮の剥離については承認される措置からは除外されることとなったが、技術的に正当化される場合には輸入国が要求しうるものとされた。ISPM15はこのICPMで処理に関する技術的データをそれより1年間検証し、第5回ICPMにおいて再検討することを条件として採択された。これにより、ISPM15で認められた木材梱包材の措置は、

1. 熱処理(最低30分間、最低温度56°Cで熱処理)
2. キルンドライ、薬剤の圧力注入(impregnated)処理等
3. 臭化メチルによるくん蒸処理

と定められた(FAO 2002)。

しかしながら、EUは、2004年10月5日、欧州委指令 Directive 2004/102/EC を発出した。この欧州委指令では、輸入梱包材に対する ISPM-15 に記載されていない木材梱包材の樹皮の剥離の義務付けを2005年3月から行うことが記載されていた(EC 2004)¹³⁹。

これに対し、Directive 2004/102/EC 公表前の2004年10月1日、米国は本件をSTCとしてSPS委員会事務局に連絡、同月後半に行われたSPS委員会において懸念を表明した。米国は、樹皮の剥離については、IPPCにおけるISPM-15の策定過程において検討されたものの、この措置を追加的なリスク管理措置として要求することを正当化するための証拠が不十分と結論付けられたはずであると主張した。米国農務省によれば、EUに輸出される計約800億ドルの農業及び商業貿易で木材梱包材が使用されており、これらが混乱に陥るという(WTO 2005c : p.6、USDA 2006)。

カナダ及び米は熱処理及びくん蒸で十分としたのに対し、EUは25平方センチメートル以上樹皮が残っていれば病害虫の生存あるいは再定着する可能性があるとした(Hornsby 2014 : p.110)。この議論に関しては、同SPS委員会において、ニュージーランドがEUの立場に一定の配慮を示した一方で、カナダ、アルゼンチン、チリ、中国等、計8カ国が米国を支持する旨を表明した。この議論の結果を受けてEUは表皮剥離の措置を一年遅らせ2006年3月からとする旨を公表した(WTO 2005d : p.12)。

本件に関する米国やカナダの STC の提起はその後 2005 年 3 月及び 6 月の SPS 委員会において表明された。6 月の SPS 委員会では、米国からは、EU による措置実施の延期について謝意を示しつつも、改めて同措置の実施による、EU 諸国に輸出される米国の農業及び商業製品への多大な影響について懸念が表明された。他方、カナダは IPPC の委員会の 1 つである国際森林検疫調査グループ (International Forestry Quarantine Research Group: IFQRG) が本措置について検証し、評価を終えるまで措置の延期が継続されることを望む旨発言しつつ、他の加盟国に対し、この IPPC の検証プロセスを支持するよう働きかけた。これに対し、EU からは、IPPC-IFQRG に対し EU から技術面に関する文書を提出する予定である旨発言があった (WTO 2005b : p.16)

2005 年～2009 年 IPPC 専門家グループの報告書

熱処理あるいは臭化メチルくん蒸処理後の木材梱包における樹皮の検疫リスクについては、樹皮剥離に関する専門家作業グループにより取りまとめられ、その結果が 2005 年 11 月末～12 月初旬にかけて行われた IFQRG 会合において議論された。

同会合においては、EU のスタンスについて、部分的に正当性が立証されたといえる。具体的には、例えばオーストラリアでは、ISPM-15 に基づいて処理が行われた木製梱包材の 0.5% から植物検疫上懸念のある病害虫が検出されたとき、EU はそれが 0.3% であったとした。カナダからもそれらと多くの共通点のある統計が報告された (IFQRG 2006、Hornsby 2014 : p.112)。IFQRG の見解は、「ISPM-15 に基づく処理 (すなわち、熱処理等) の後に病害虫の寄生が生じたのか否かについて、これらの情報では不確実であるため、樹皮の存在と ISPM-15 の処理を遵守した材への病害虫の寄生 (infestation) との間の因果関係を決定付けることはできない」というものであった (IFQRG 2006)。

EU はこの IFQRG のポジションステートメントを受け、木材梱包材の樹皮剥離の措置を科学的に正当化することが難しくなったことから 2009 年 1 月まで延期した (WTO 2006a : p.14)。その後、2008 年には措置の履行を同年 7 月まで延期することを公表した (EC 2008) が、その後、剥離措置についてはより決定的な結果が生じるまで履行しないこととした (Hornsby 2014 : p.112)。その後、WTO 事務局から、本件については、2013 年に解決した旨の公表がなされた¹⁴⁰。

第 8 節 小活

第 1 項 STC による紛争解決とそのメカニズムの特性

本章では、まず SPS 委員会による植物検疫上の貿易紛争及びその解決に係る特徴を確認した。ここでまず、強調すべきなのは、食品安全、動物衛生及び植物検疫を含む STC 全体及び植物検疫に関する STC の一連のデータから、衛生植物検疫措置に関する STC 提起を巡る協議は、主要輸出国が輸入国に対して輸入障壁の撤廃を求めるという、関税率等を巡る

WTO の農産物自由化交渉とは構図を異にすることである。すなわち、衛生植物検疫措置に係る紛争案件は、農産物の輸出国 vs 輸入国の対立の図式には必ずしも当てはまらない。

例えば、既に見てきたように、SPS 委員会においては、オーストラリアの措置に対し、多くの STC の提起が各国からなされている。林（2013：p.89）は、1983 年のウルグアイ・ラウンド開始準備交渉における各国の SPS 措置のレビューの際に、既にオーストラリアが、「地理的位置から動植物の病気・害虫が存在していないので厳格な衛生植物検疫措置をとらざるをえない」旨述べたとしており、こうしたオーストラリアの厳格な検疫措置の考え方及びその実施に対して各国から多くの懸念が表明されたものと考えられる。

SPS 委員会は公式には各国の衛生植物検疫措置についての情報を共有するための加盟国のフォーラムにすぎない。それにもかかわらず、各国の衛生植物検疫措置に関する懸念事項については、WTO の紛争解決制度を頼ることなく SPS 委員会の STC として処理され、その多くが解決しており、とりわけ植物検疫措置については STC として提起された案件の半数以上が解決に至っている。これらのことから、SPS 委員会における STC の提起の仕組みは紛争解決制度として相当程度機能していると言え、植物検疫分野において特に効果的に機能しているといえるであろう。

ただし、この結果の解釈の際には、以下の 3 点について留意しておくべきであろう。

1 点目は、実際には解決がなされていてもその解決が SPS 委員会に報告されない案件が未解決案件、あるいは部分的解決案件のカテゴリーに含まれている可能性があることである。それらの可能性を考慮に入れると、各分野における実際の解決率はさらに高いものになりうる。

2 点目は、WTO 事務局による、STC の各分野への分類についてである。WTO 事務局は STC を食品安全、動物衛生、植物検疫、及びその他の 4 分野に分類している。しかしながら、ほとんどの STC については、どの分野の案件であるかが、明確かつ簡単であるものの、幾つかのケースでは、STC を提起する加盟国から提供される情報が不明確なものであることから、懸案となっている措置が例えば食品安全のためのものなのか、あるいは動物衛生のためのものなのか不明確な場合もあるという¹⁴¹。実際、情報不足のため WTO 事務局によって植物検疫案件として分類提起されていても、後に別の分野であることが判明した STC などもわずかながら見られた¹⁴²。したがって、STC を分野別に分類し、さらに厳密な統計学的分析を行おうとする場合、個々の STC 案件の内容を十分に精査し、必要に応じある分野で不適切と考えられる STC を適切な分野に分類し直す、あるいは分析から除外していくといった補正が必要であろうと思われる。

今回の分析では、品目別には生果実類に関する STC が最も多いこと、また、他の分類と比較して生果実類に関する STC がとりわけ多く WTO 紛争解決制度へと進んでいることが明らかとなった。このように生果実の輸出が紛争案件となりやすい理由としては、様々な要因が考えられる。その 1 つには利益団体からの強い働きかけが考えられる。例えば、米国の場合、個別作物ごとに利益団体が形成されており、強い政治力を有している（福田

2008 : p.52)。りんごについて言えば海外市場へのプロモーション活動を行っている団体はワシントンりんご委員会と米国りんご協会参加の米国りんご輸出協会であり（プロマージャン 2010 : p.1)、こうした団体は米国政府と協調して日本に対する輸入解禁要請を行ってきた。しかしながら、米国には穀物輸出系では、米国穀物協会、米國小麦連合会等もあることから、利益団体の存在あるいはそれらの力の強さが生果実類を植物検疫上の紛争案件とする要因の全てと考えることができないのは明らかである。むしろ、生果実類が他の品目と比較して植物検疫上の紛争案件になりやすいのは、生果実類の重要病害虫が各国全てに存在するわけではなく、世界各地に偏在していることが大きいと考えられる。例えば、コクゾウムシ (*Sitophilus zeamais*) は穀類の貯蔵害虫として知られ、穀類等を食害するが、我が国及び世界各国に存在することからコクゾウムシを原因として穀類に関する植物検疫上の紛争問題が生じることは考えにくい。例えば、コクゾウムシは我が国では植物検疫の対象病害虫となっていない（全国植物検疫協会 2012 : p.68)。これに対し、コドリリングアや火傷病菌は生息地域が限られていて、我が国には存在しない重要病害虫であるため、その宿主の輸入は禁止されている。こうした病害虫が侵入した場合、根絶が難しい。とりわけ、果樹の場合、侵入病原菌に感染すれば、その果樹については伐採措置が必要になる等厳しい措置がとられることとなり、かつ、次の植栽から生果実の収穫までには数年かかることから、農家の損失は莫大となる。こうしたことが、輸入国側の病害虫リスクアナリシスにおける経済学的評価に反映されていることも考えられる。これに加え、第 2 章で述べたとおり GATT 交渉により、各製品の関税率が段階的に引き下げられた結果として、衛生植物検疫措置の相違が最も顕著な NTBs として認識されるようになってきたことが相俟って生果実類の植物検疫案件が尖鋭化するようになったと考えることも可能かもしれない。しかしながら、生果実類の STC が多い要因を正確に特定するためには、個別の STC の提起がなされた背景を詳細に把握する必要がある。したがって、この点に関しては更なる分析が必要である。

SPS 通報は、紛争解決に重要な役割を果たしていると考えられる。なぜなら、措置の開始前に輸出国は近い将来採られ得る輸入国の措置を事前に把握することができ、また、必要に応じコメントする機会も与えられるからである。本研究では、SPS 通報と紛争解決における解決率との関係については分析していないものの、両者の関係性については今後分析すべき重要な課題であろうと考えられる。

第 2 項 紛争事例における紛争解決制度の利用順序

本章では WTO 案件と IPPC 案件の計 8 件の事例につき詳述した。ここでは、これらの事例間で紛争解決制度がどのような順序で使用されたかを確認した。8 件の事例で使用された紛争解決制度を整理したのが表 4-6 である。この表から分かるとおり、WTO 紛争解決制度に進んだ案件も IPPC の紛争解決制度に進んだ案件も、まず、SPS 委員会において STC として提起されている。WTO 提訴がなされた 6 案件については、STC の提起後 WTO 提訴が

なされ、そのうち 3 件が上級委員会までエスカレートした。また、その他の 3 件のうち 2 件は WTO パネル審議の前に手続きが停止し、1 件は WTO パネル審議の前に行われた協議の段階で紛争が解決した。他方、IPPC の紛争解決制度が正式に選択された EU・南アカンキツの案件では、IPPC 協議から IPPC パネルの設置の決定へとエスカレーションが生じた。また、IPPC が非公式に紛争処理として選択された EU 北米木材梱包材の案件では、IPPC 専門家グループにより科学・技術的観点からの報告が提出され、これが EU の措置の変更につながった。

第 3 項 制度選択のパターン

これらの制度選択及びエスカレーションが生じた要因を特定するために、第 1 章で述べた 8 つの理論オプションの適合状況を整理したのが、表 4-7 である。この表に見られるように、理論オプションの適合状況には、4 つのパターンが特定された。

1 つ目のパターン（パターン I）は、WTO と IPPC の紛争解決制度を用いた全ての案件で、国家はリスクを最小限にするために漸進的に制度選択を行っていたというものである。

2 つ目（パターン II）は、日米農産物、日米りんご及び豪 NZ りんごのケースに共通するものであり、制度選択とエスカレーションの両方で法的拘束力のあるフォーラムを選択したというものである。Davis（2012：281）は、民主主義国家、とりわけ、米国の場合、行政府が輸出業界からの圧力を受けた議会の影響を受けると WTO 提訴に結びつきやすいとしており、本パターンはこの仮説により説明できるかもしれない。

3 つ目（パターン III）は、豪比生果実、豪 EU 検疫制度、及び米亜レモンに共通して見られるパターン、すなわち、制度選択では法的拘束力のあるフォーラムの方を選択したが、エスカレーションは生じなかったというパターンである。豪比生果実及び豪 EU 検疫制度については、パネル設置に至ったが審議に至らなかったケース、米亜レモンのケースは、パネル設置要求までで止まったケースであり、いずれも WTO パネルの審議に進むとの印象を相手国に与える、「法の影での交渉」が用いられたと考えられる。

最後の 4 つ目（パターン IV）は、低コストなフォーラムの方を選択し、また、この選択の判断として友好的な（amicable）な解決の志向が見られたというパターンである。パターン IV においては「低コストなフォーラムの選択」と「友好的な解決を志向した選択」との 2 つの要因が含まれるが、低コストであることと友好的関係を維持することとの間には、相関関係があると考えられる。何故なら低コストな制度（IPPC パネル）では、技術的レベルでの解決を目指すことになるため、WTO 提訴と比べプレゼンスが低く、そのことが敵対的な雰囲気を回避し、友好的な関係の維持を図ることに繋がると考えられるためである。特にアフリカ諸国は未だ EU を WTO 提訴した経験が無い¹⁴³ため、南アは慎重な対応を行っているようにも見える。

なお、上記のパターンのうち、パターン I とパターン IV は類似しているとの見方も可能である。すなわち、両パターンともに、リスクを最小限に留めたいという同じ理由により

選択された結果とも考えることができる。

今回の事例では、「その事例が先例になった時に自らにより有利に働く」との理由により制度選択を行った事例は見当たらなかった。この理由としては、WTO 加盟国数と IPPC 加盟国数がともに多く、今回の事例に現れる全ての国が両方の枠組みに加盟していたため、国家としてどちらかを選んだ場合に自らの国のみに有利に働くことは考えにくかったものと思われる。

第4項 WTO 紛争解決制度における IPPC での紛争解決事例の活用

本章では、植物検疫上の紛争に関し、WTO 及び IPPC の紛争解決制度が活用された計 8 事例につき、どのような要因により国家による制度選択が行われ、その結果としてどの紛争解決制度が用いられることとなったかを検証した。

第1章で述べたとおり、「ほとんどの研究者は WTO を紛争解決制度のための新方式と同意語として捉えている」との指摘がある。このことはすなわち、ほとんどの研究者が貿易問題の紛争案件は WTO 紛争解決制度によって解決されるものと考えていることを意味する。例えば、WTO 事務局法務部長や多くの WTO パネルのパネリストを務めた Davey は以下のとおり述べている。

「WTO の活動にとって、実効性のある紛争解決制度の存在は不可欠である。何年もかけて国際通商協定の詳細なルールを交渉したとしても、当該ルールが無視されるのでは、そもそも交渉をする意味がない。したがって、ルールを実効性あらしめるための制度が必要となる。WTO においてこの機能を果たしているのは、DSU (=WTO 紛争解決制度)¹⁴⁴である。」(Davey 2005 : p.2)。

このことが大きな理由と考えられるが、第1章で指摘したとおり WTO における紛争解決とその代替となる戦略についての制度選択を比較した研究はほとんどなされていない。しかしながら、本研究で扱ったとおり、貿易上の紛争を扱うフォーラムは、とりわけ植物検疫の分野においては少なくとも WTO 紛争解決制度が全てでは無い。第3章において述べたとおり、このことは動物衛生分野における紛争においても同様なことが言える。ただし、OIE の紛争解決制度と WTO の紛争解決制度との制度選択を分析した事例研究は見当たらない¹⁴⁵。この意味で WTO の紛争解決制度と IPPC の紛争解決制度との間での制度選択について分析した本事例研究は、現時点では前例の無い最先端の研究であるといえ、通商政策研究の分野に新たな知見を提供しうるものと考えられる。

IPPC が紛争解決のための制度として選択された事例のうち、公式に選択された事例は、今のところ (2015 年 12 月 1 日時点)、EU 南アカンキツの事例だけである。本事例については専門家パネルの設置に向け、専門家をノミネートする手続きが 2014 年 9 月に開始されたものの、未だ専門家パネルの審議に至っていない。Foltea (2012 : p.158) が指摘しているように、専門家パネルの最終報告書 (approved report) は当事国のみに開示しうるものであるが、WTO 事務局が要請すれば WTO パネルや上級委でも利用可能になると考えられる (IPPC

2011 : p.180)。Foltea (2012 : p.158) によれば、IPPC での紛争解決事例及び技術的解釈は WTO での植物検疫案件の解決に非常に役に立つと考えられるという。こうした観点からも、本事例の今後の動きが注目される。

表 4-6 植物検疫上の紛争に係る紛争解決制度の利用

	紛争解決制度の種類					
	SPS 委員会 ¹	WTO		IPPC		IPPC 専門家 グループ ²
		WTO協議 →	WTOパネル →	WTO 上級委員会	IPPC協議 →	
WTO案件						
日米農産物(コドリノガ)	1	2	3	4		
日米りんご(火傷病)	1	2	3	4		
豪NZりんご(病害虫)	1	2	3	4		
豪比生果実(病害虫) ³	1	2				
豪EU検疫制度 ³	1	2				
米亜レモン(病害) ⁴	1	2				
IPPC案件						
EU南アカンキツ(黒星病)	1				2	
EU北米木材梱包材(病害虫) ⁵	1					2

出典:筆者による。

注1:SPS委員会における提起は複数回なされる場合もあるが、1回目の提起と他のフォーラムへの提起の順番を比較した。

注2:IPPC専門家グループは、国際森林検疫調査グループを指す。

注3:WTOパネルは設置されたものの、議論には至らなかった。

注4:パネル設置要請が1度なされたが、再要請はされなかった。

注5:IPPCの公式な紛争解決手続きではないものの、IPPCの下での専門家の意見を踏まえた解決がなされている。

表 4-7 植物検疫上の紛争に係る紛争解決制度の選択

	制度選択 ² の要因の理論オプション							
	リスクを最小限にするために漸進的に進む	結果に法的拘束力のあるフォーラムを選択	法の影で交渉 (Negotiated in law's shadow)	その事例が先例になった時に自らにより有利に働く	低コストなフォーラムを選択する	友好的 (amicable) な解決を志向	前に類似の案件があるから選択する	あえて対立を志向(他の案件に対する報復を含む)
WTO案件								
日米農産物(コドリノガ)	F	F•E						
日米りんご(火傷病)	F	F•E						
豪NZりんご(病害虫)	F	F•E					F	
豪比生果実(病害虫)	F	F	E					
豪EU検疫制度	F	F	E					F
米亜レモン(病害)	F	F	E					
IPPC案件								
EU南アカンキツ(黒星病)	F	F•E						
EU北米木材梱包材(病害虫) ³	F	F						

出典:筆者による。

注1:Fは制度選択(Forum Shopping)、Eはエスカレーション(Escalation)を指す。

注2:各案件において提訴国がWTO及びIPPCのそれぞれの紛争解決手続きに提訴した際の制度選択とWTO提訴からパネル設置へのエスカレーションを含む。

注3:IPPCの公式な紛争解決手続きではないものの、IPPCの下での専門家の意見を踏まえた解決がなされている。

第5章 結論：国家による制度の選択はいかにして行われるのか

第1節 分析結果

ここまで見てきたように、本論文ではまず国際的な植物検疫制度の形成過程につき、Abbott *et al.* (2000) の概念に基づき第1次的ルール（協定・条約本体）と第2次的ルール（紛争解決制度）に分けて整理した（第2章）。その結果として、現在の国際的な植物検疫制度の中心となっている IPPC と WTO/SPS 協定は第1次的ルールと第2次的ルールとは異なった関係性を有していることが明らかとなった。すなわち、第1次的ルールについては、IPPC が SPS 協定上、植物検疫に関する国際基準策定機関として規定されることによりその重要性を増し、また、加盟国数が急増する等国際的プレゼンスも高まっていった。他方、第2次的ルールについては、SPS 協定上、WTO 紛争解決制度が準用される旨規定され、IPPC の紛争解決制度については、SPS 協定との関係が明示的に規定されることなく、その重要性、プレゼンスがともに低い位置に留まった。また、SPS 協定に基づき設置された SPS 委員会が STC の議論を通じて第2次的ルールとして機能することについても確認された。

次に、法化モデルを用いて、これらの紛争解決制度の特性を分析し、その結果明らかとなった制度の特性の違いを踏まえ、法化の進んでいる WTO の紛争解決制度をハードローとして、また、法化レベルの低い IPPC (1997) 及び SPS 委員会をソフトローとして捉えることができることを示した（第3章）。

その上で、植物検疫に関する実際の紛争事例を植物検疫における紛争解決の流れ（図 5-1）に沿って確認することにより、国家による紛争解決制度の選択の要因の理論オプションにつき複数のパターンを特定した（第4章）。本章では、国家による制度の選択がなぜ、どのように行われているかについて図 5-1 に沿って、

- ①SPS 委員会で STC を提起するという選択
 - ②WTO 紛争解決制度を活用するという選択
 - ③WTO 提訴に至った後、WTO パネルでの審議に進まないという選択（エスカレーションしないという選択）
 - ④IPPC の紛争解決制度を活用するという選択
- の順に考察を行った。

その上で、一般に知られている紛争解決と植物検疫上の紛争解決の相違をより明確化するために、植物検疫問題と同様に科学・技術的事項を扱う地球環境問題のうち、特に気候変動問題との比較を行うことによる考察を試みた。

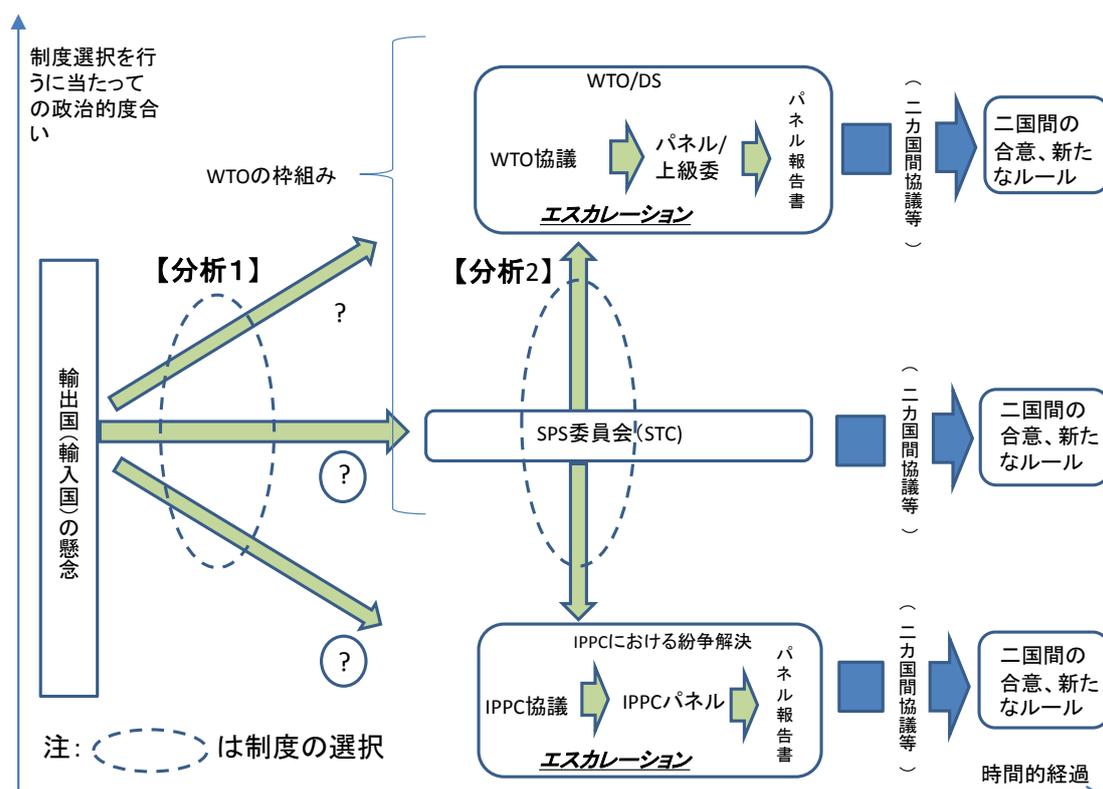


図 5-1 植物検疫における紛争解決の流れ (イメージ、再掲)

第 1 項 SPS 委員会で STC を提起するという選択

第 4 章で確認したとおり、植物検疫案件については、ほとんどの案件が SPS 委員会において STC として提起され、特に WTO 提訴がなされた案件は全て STC として提起されている(パターン I)。SPS 委員会が設立された初期の議論で、加盟国に対して「衛生植物検疫に係る貿易問題については、WTO 紛争解決制度に提訴する前に可能な限り SPS 委員会において議論すること」を奨励することが合意されている (WTO 1996)。この合意には、法的拘束力が無いものの、これが遵守されていることから推測すれば、衛生植物検疫に関する貿易問題については、まず SPS 委員会で議論することにより紛争の解決を目指すべきものの加盟国間の共通認識が醸成されたものと考えられる。

また、第 4 章で確認したとおり、実際に衛生植物検疫問題のうちの約半数、植物検疫分野のみでは約 6 割が解決に至っている。これらのことから推察すれば、初期の段階では、各国とも新たに制定された SPS 協定上の仕組みに期待感があり、試験的に STC 提起の選択

を行った可能性がある。その後は徐々に STC で提起された問題の多くが解決に至ることが明らかになり、各国とも WTO 紛争解決制度と比較すればコスト・時間をかけずに問題を解決できる STC をまず選択するという判断に至ったのではないだろうか。

日米農産物（コドリンガ）、日米りんご（火傷病）及び豪 NZ りんご（病害虫）については、WTO 上級委員会まで進んだケースで極めて解決の難しかった案件と言える。こうしたケースも含め、まず STC の提起が選択されていることから、各国はリスクを最小限に抑えるために漸進的に制度選択を行っていると言えよう。

他方、IPPC の紛争解決制度の活用については、1995 年から 2013 年までの間に 9 件について支援要請があったが、これは STC の活用の数の 10 分の 1 に過ぎない。また、IPPC に支援要請がなされた案件は、STC に提起された案件と類似の案件がほとんどであった。このことから、上記のとおり初期の段階では SPS 委員会での STC としての提起の仕組みに関する期待により、また、その後は STC 提起が機能するようになったことにより、植物検疫上の紛争案件はまず SPS 委員会に持ち込まれるようになり、他方、紛争解決実績も明らかでない IPPC の方は選択されなかったものと推察される。

これに対し、表 4-2 及び表 4-3 から明らかなように、IPPC 紛争案件は WTO 紛争解決制度の活用された案件に含まれていない。したがって、IPPC の紛争解決制度が用いられない理由は、WTO 紛争解決制度が存在するためではなく、むしろ SPS 委員会における STC の提起が機能しているためと考えるのが妥当であろう。

Horn *et al.* (2013 : p.730) が述べているように、「なぜ SPS 委員会において多くの紛争が解決するのか」という問いに答えることは難しい。しかしながら、Lang and Scott (2009) が述べた 3 要因のうちの 2 要因、すなわち、触媒としての機能及び輸入国側に案件の重要性を認識させる機能（アウェアネス機能）については植物検疫案件についても当てはまる。

このうち、触媒機能は SPS 委員会に特別な機能ではない。例えば IPPC の各種会合でも非公式な二国間協議が行われている¹⁴⁶。特に IPPC 総会では、各国の植物検疫の責任者レベルが出席するため、意思決定が行われやすく、紛争案件の解決に繋がりやすい場合もあると考えられる。また、多くの国では植物検疫に関する 2 カ国間協議を設けている。したがって、STC の解決には、Wolfe が特に注目している SPS 委員会の「場」を利用した意思疎通のみでなく、IPPC の会合のフリンジにおける非公式・公式の 2 カ国間協議や外交チャネルを通じた意思疎通等を組合せた技術交渉が行われることが寄与しているものと考えられる。

これに加え、Lang and Scott (2009) が指摘しているとおり、法的拘束力のある WTO 紛争解決制度が整備されていることも STC が機能している理由の一つであろう。例えば、メキシコによるタイ産精米の輸入禁止にかかるタイによる STC 提起の事例（STC36）においては、タイは、実に 15 回も STC を提起し案件の解決に結び付けている。タイは他の適切な手続きを使用する WTO の下での権利を保留するとして、WTO 提訴を示唆する発言を行っており、こうした発言が、タイ・メキシコ間の当局同士の二国間協議の実施につながり、結果的に解決に至った可能性がある。

STC 提起により解決した案件を見ると、1 回の提起の後、解決に至っているものや複数回の提起の間に技術的協議が進んでいるものがある。このように STC 提起がなされたが、WTO 提訴まで行かなかった案件は案件そのものが軽微であったか、技術的協議に進展のあったものが多いようである。

以上をまとめると、SPS 委員会で STC 提起するという選択が行われた主要な理由は以下のとおりと推察された。

- ①各国は初期の段階では、試験的に STC 提起の選択を行い、その後はコスト・時間をかけずに問題を解決できることが判明した STC 提起をまず選択するという判断に至った。
- ②国家は解決が難しい案件であってもリスクを最小限に抑えるため紛争解決制度を漸進的に選択している。
- ③植物検疫案件で STC 提起が機能している理由は、STC 提起による触媒機能とアウェアネス機能に加えて、STC 提起と並行的に行われる IPPC の場の活用を含めた非公式の 2 カ国間協議等による技術的協議の実施が寄与していると考えられる。
- ④法的拘束力のある WTO 紛争解決制度が整備されていることも STC 提起が機能しているもう一つの理由である。
- ⑤WTO 提訴まで行かなかったのは、案件が軽微であったか、技術的協議に進展がある場合が多い。
- ⑥IPPC の紛争解決制度が用いられない理由は、WTO 紛争解決制度が存在するためではなく、STC の提起が機能しているためと考えるのが妥当であろう。

第 2 項 WTO 紛争解決制度を活用するという選択

日米農産物（コドリング）、日米りんご（火傷病）及び豪 NZ りんご（病害虫）は、SPS 委員会における協議でも事態の改善に至らなかった事例であり、提訴側は SPS 協定違反を指摘していることから、WTO における紛争処理という WTO の一般的文脈で制度選択がなされたと考えられる。そうした場合には、法律的事項に関する WTO 紛争解決制度の GATT 時代からの進化が考慮されると考えられる。すなわち、Iida (2006) が指摘しているとおり、輸出国側が *prima facie* ケースを一旦提出すれば立証責任が輸入国側に移ることにより、一般に輸出国側にとって GATT 時代よりも有利な条件（逆に輸入国側にとっては不利な条件）設定となったと考えられる。また、第 3 章で示したとおり、WTO 紛争解決手続きには手続き面と結果の両方に法的拘束力がある。このため、個別案件の紛争の解決に焦点を絞って結果を追求する場合には、法的に考えれば *prima facie* ケースによる立証責任の輸入国側への転嫁の制度や、法的拘束力の無い IPPC の紛争解決制度の利用はほとんど考えられないと言ってよい。

そうとは言え、衛生植物検疫に係る科学・技術的内容を伴う紛争は、必ずしも法的に処理できるとは限らないであろう。主に法律家や外交官で構成される WTO パネルのパネリストが本当に病害虫のリスクを正しく評価できるのか、との懸念は以前から示されている¹⁴⁷。

豪 EU 検疫制度については、EU はオーストラリアの検疫制度全般を EU にとっての非関税障壁と捉え、オーストラリアの検疫制度全般に対する反感を有していた。このオーストラリアの検疫制度全般への反感が WTO 提訴へと繋がった。

米アルゼンチンレモンについては、国がアルゼンチンによる輸入制限措置（全ての品目に対する輸入ライセンスの要求）に対し WTO 提訴を行った直後にアルゼンチンから米国に対し提訴がなされた案件であった。すなわち、WTO 紛争処理手続を経ない一方的な制裁措置の発動の可能性が示唆された。

以上をまとめると、WTO 紛争解決制度を活用するという選択の主要な理由は以下のとおりと推察された。

- ①WTO 紛争解決という制度が選択されたのは、案件が技術的内容の協議であっても、一般的な通商政策の文脈で判断がなされた結果である。
- ②その中には、輸入国の検疫制度全般への反感や他事例への報復の可能性も含まれる。

第3項 WTO 提訴の後、WTO パネルでの審議に進まないという選択

豪比生果実（病害虫）の事例では、フィリピンは WTO 提訴に当たり ACWL¹⁴⁸を活用した（Javelosa and Schmiz 2006 : p.65）。このことから分かるように、フィリピンには WTO パネルまで進むための法的な専門性や資金が欠如していたと考えられる。このことがパネル審議に至らなかった、すなわち、エスカレーションしないという選択に至った主要因ではないかと考えられる。では、そのような状況の中、なぜフィリピンは敢えて WTO 提訴を行ったのか。一つの理由としては、フィリピンは他の近隣の途上国と比較し WTO 提訴件数が多いことで知られている（Davis : 2012 p.19）ことから、豪比生果実（病害虫）についても WTO における紛争処理という WTO の一般的文脈で制度選択がなされたと考えられる。その上で、Javelosa and Schmiz（2006 : p.72）が指摘しているように、フィリピンはパネル設置要求を、WTO の正式な決定無しにオーストラリア側に果実及び野菜の輸入の自由化を行わせるための「脅し戦術（threat tactic）」として用いた、すなわち、「法の影の交渉」を行ったと考えられる。

米アルゼンチンレモン（病害）の事案については、アルゼンチンによる WTO 提訴が米国に対する報告措置の意味を有するとすれば、提訴自体に意味があることになる。そのため、アルゼンチンは WTO パネル審議までは視野に入れていなかった可能性が考えられる。

以上をまとめると WTO 提訴に至った後、WTO パネルでの審議に進まないという選択の主要な理由は以下のとおりと推察された。

- ①WTO 提訴に至った後、WTO パネルでの審議に進めないという制度選択上の制限要因は、提訴側における法的能力及び資金の欠如という2つの要因によって生じている。
- ②他方、WTO パネルでの審議に進まないという制度選択上の理由は国家による「法の影での交渉」を行うため、及び WTO 提訴を相手国への圧力（報復）の手段として活用するためであった。

第4項 IPPCの紛争解決制度を活用するという選択

EU南アカンキツ（黒星病）については、南アにとっては案件がSTCではとても解決できるような内容でない一方で、科学・技術専門家の知見を活かすことができる案件であった。同時に、手続き及び結果に法的拘束力のあるWTO提訴を行うには、コスト面が制約要因となった案件でもあった。

仮にWTOパネルでEUの措置のSPS協定違反が認められても、EUがそれを遵守する保証はなく、また、EUが遵守しない場合に制裁措置を実施しても影響力が小さいことから、EUが措置を是正するかは不明であった。さらに、WTO提訴によりEUとの関係が悪化するおそれがあった。このような理由から、科学・技術の専門家グループの知見を十分に活かして比較的友好的（amicable）に紛争解決を行う手立てとしてIPPCの紛争解決制度の利用が選択されたと推察される。

EU北米木材梱包材（病虫害）についてもやはりSTCのみでは解決に至らない一方で、科学・技術専門家の知見を活かすことができる案件であった。このため、比較的友好的に紛争解決を行う手立てとしてIFQRGの判断結果を待つという、WTO紛争解決制度を活用しないとの制度選択が行われた。ただし、南アとは異なり北米は先進国であってリソースの問題は特段生じていない。

以上をまとめるとIPPCの紛争解決制度を活用するという選択が行われるのは、以下の複数の要因が重なって生じた場合であると推察された。

- ①紛争解決が、輸出国にとって非常に重要性が高い一方で、貿易の相互依存があるため、相手国（地域）と友好的な関係を維持する必然性があった。
- ②科学・技術的な内容に関する紛争であった。
- ③SPS委員会のSTCの提起では解決しそうになかった。
- ④（提訴国側が途上国である場合）WTO提訴を行うにしてもリソース（資金面、法的能力面）の面から難しかった。

第5項 WTO紛争解決制度とIPPCの紛争解決制度の選択

第1項から第4項までそれぞれの制度が活用される、あるいは活用されない要因を述べた。以下では、どのような場合にWTO紛争解決制度が選択され、どのような場合にIPPCの紛争解決制度（非公式ではない、正式な制度）が選択されるのかという点に焦点を絞って、より深い考察を試みた。

これまでに明らかなように、植物検疫に関する紛争案件はまず、SPS委員会のSTCとして提起される（図5-1）。第2項で示したとおり、WTOの一般的文脈で制度選択がなされる場合には、GATT時代よりも有利な条件設定となったと考えられるWTO紛争解決制度が選択されると考えるのが妥当であろう。そもそも、WTO紛争解決制度は、Davey（2005）が指摘するとおり、WTOの「ルールを実効性あらしめるための制度」として制定されたも

のであるからである。これは、豪比生果実の事例でも明らかなように、フィリピンのような途上国にも適用しうる¹⁴⁹。

これに対し、IPPCの紛争解決制度が活用されるのは、EU南アカンキツ（黒星病）（及び非公式な活用としてEU北米木材梱包材（病害虫））の事例分析から、第4項で示した①から④の要因が重なって生じた場合と推察された。

このうち、EU南アカンキツ（黒星病）については、①の要因が特に大きかったものと考えられる。第4章の小括（第8節）で既に述べたとおり、アフリカ諸国は未だEUをWTO提訴した経験が無く、WTO提訴を行った後のEUとの関係性の変化が見通せないことが、南アを慎重にさせていた可能性が考えられる。これに加え、南アは、米国、豪州といった先進国の植物病理学者を含めた南ア等CBS専門家パネルにより、カンキツ生果実はCBSが侵入して重大な経済的影響を与える現実的経路（a realistic pathway）にならないとの評価結果を得ていた。さらにWTO紛争解決制度の活用には、リソースの問題もあった。これらの状況から、南アによる制度選択は、科学・技術的解決手段としてのIPPCの紛争解決制度の活用を強く求めて行く方向に収斂していったと考える。より一般的に言えば、国家は、農・林産物輸出の観点から植物検疫上の科学・技術的問題をどうしても解決する必要がある場合であって、科学・技術的な解決に勝算がある場合には他の分野のWTO紛争案件と同様にWTO紛争解決制度を活用するが、その場合に相手国と友好的な関係を維持することが必要であり、かつ、さらにリソースの問題がある場合にはWTO紛争解決制度ではなく、IPPCの紛争解決制度の活用が重要な選択肢となると考えることができる。

第6項 WTO紛争解決制度における科学・技術専門家の役割の制限とIPPCの紛争解決制度の今後の活用の可能性

第三者の科学・技術専門家による見解の提供には、以下の3点の機能があると考えられる。

①輸入国のリスク評価とリスク管理（措置）を評価すること

②輸出国が提案するリスク評価とリスク管理（措置）を評価すること

③第三者の意見として科学・技術専門家の立場から、輸入国と輸出国の双方が受け入れ可能なリスク評価及びあるいは措置を提示すること

このうち、①と②については、2カ国間協議で輸出国と輸入国の間で協議を行うことが可能である。しかしながら、①と②についての判断について第三者の科学・技術専門家の意見を求めても、妥協点、すなわち、輸入国が病害虫侵入リスクに係る保護水準（Appropriate Level of Protection : ALOP）を確保し、かつ、輸出国の負担が少ない措置の妥協点を得ることが難しいことは、これまでのWTOでの紛争処理結果を見ても明らかである。この点からは、③の輸入国と輸出国の双方が受け入れ可能な措置が第三者の科学・技術専門家から提示することができれば、日米農産物の件で明らかなおおりに、輸入国と輸出国の妥協点を見出すための貴重な見解となりうる。したがって、この③こそが科学・技術専門家の見解の

最も重要な機能と考えられる。

しかしながら、WTO 紛争解決制度では、第 3 章で述べたとおり、③の機能が事実上制限されている¹⁵⁰。他方、IPPC の紛争解決制度では科学・技術専門家が輸入国と輸出国の両者が妥協可能な代替措置の提案を勧告として発出する。そもそも WTO 紛争解決制度は、輸入国と輸出国の主張の是非の正しさを判断するためのものではなく、貿易上の紛争を解決し、輸出入の円滑化を目指すことを意図して設立されたものであることを踏まえれば、この点にこそ、IPPC の紛争解決制度の存在価値が見出せると言えるのではないだろうか。

第 7 項 知識共同体の観点から見た植物検疫上の紛争問題の特徴

第 2 章及び 3 章から明らかなように植物検疫上の紛争問題の場合、知識共同体の役割が非常に大きい。では、知識共同体の役割が大きい点で類似する他の紛争問題の場合、植物検疫上の紛争問題から得た結果は適用できるのであろうか。第 1 章第 2 節第 3 項-3 では、気候変動問題等の地球環境問題における知識共同体の働きについて述べたところである。ここでは、一般的に知識共同体の役割が各国の政策決定に大きく影響すると考えられているこの気候変動問題と植物検疫上の紛争問題とを比較する。

気候変動問題は、「人間活動の国境を越えた外部効果、すなわち温室効果ガスの排出によって引き起こされる地球環境問題」であり、対応には多国間の協力が欠かせない（山田 2011：p.68）。気候変動問題の議論の中心的フォーラムは、国連気候変動枠組条約締約国会議（COP）であり、首脳会合を含めたハイレベルでの交渉が続けられてきた。2015 年 12 月の COP21（於：パリ）において世界共通の長期目標として気温上昇を 2 度未満にとどめる 2°C 目標のみならず 1.5°C への言及、主要排出国を含むすべての国が削減目標を 5 年ごとに提出・更新すること等を含む「パリ協定」が採択された（環境省 HP、2015 年 12 月 19 日アクセス）。

しかしながら、1997 年の京都議定書の採択以降、主要排出国（米国、中国等）の参加を求めた議論が収斂し、「パリ協定」が採択されるまでには、非常に長い期間が必要であった。それでは、なぜ気候変動問題の解決は困難であって、植物検疫上の紛争問題の場合には一部の問題—例えば、第 4 章で述べた、WTO 上級委で審議されるような問題—を除き、解決が比較的容易なのか。この問いについて両者の特徴を踏まえた上で考察を試みた。

表 5-1 気候変動問題と比較した場合の植物検疫上の紛争問題の特徴

		気候変動問題	植物検疫問題
全般	利害関係者の数	締約国数が国連加盟国数(193カ国)を上回る195カ国と非常に多い。	ある品目の輸出入に関係する利害関係者は比較的少ない。
リスク評価	評価の実施	評価報告書を作成するためのレビューに世界中から2000人を超える研究者や政府関係者が参加しているため、評価結果に対する紛争は生じにくい。	輸入国側が行ったリスク評価結果に対し、輸出国側から科学的正当性を問われることがある。
	因果関係	行為と悪影響の因果関係を明確に立証することが困難である。	病害虫のリスクと結果の因果関係が明確な場合が多い。
リスク管理(措置)	措置の実施	先進国と途上国、また、原因への寄与度等の観点から措置の合意が難しい。また、利害関係国及び利害関係者が多岐に渡り、費用負担配分の決定が難しい。	輸入国側が行ったリスク管理措置に対し、輸出国側から科学的正当性を問われることがある。費用負担配分の決定は容易である。

気候変動問題と比較した場合の植物検疫上の紛争問題の特徴を比較したのが表 5-1 である。気候変動問題の場合、地球温暖化枠組条約の締約国数は、国連加盟国数を上回る数となっている (UNFCCC HP、2015 年 12 月 1 日アクセス)。また、利害関係者は、消費者から産業界まで多岐に渡る。これに対し、植物検疫上の紛争問題については、基本的に輸出入国の 2 カ国間問題であることが多いため、利害関係者は非常に限定的となる。

地球環境分野でのリスク評価、すなわち気候変動の科学的検証は IPCC (=ここでの知識共同体) が担っており、IPCC の報告書を参加国が承認する形をとっている (高橋 2007:p.16)。この際に非常に多くの研究者・政府関係者が作業に参加する。このため、気候変動問題に関してはリスク評価が各国間で承認されているため、リスク評価内容についての紛争は生じにくい。しかしながら、単独の原因行為とそれによる気候変動 (及びそれによる気象への影響) との因果関係を立証するのが極めて困難である (前田及び日引 2008 : p.6)。

これに対し、植物検疫分野のリスク評価は、国際基準を踏まえ各国が個別 (病害虫別あるいは経路別) に行う。したがって、輸出国側と輸入国側の科学・技術者 (=ここでの知識共同体) の科学・技術的見解が一致しない場合には輸出入国間でリスク評価内容についての紛争が生じうる。ただし、輸出国側の知識共同体と輸入国側の知識共同体との科学・技術的意見・情報交換により解決する場合も多い。また、輸入農作物に寄生 (付着) する病害虫のリスクとその侵入・定着・まん延、及びそれに伴う被害の因果関係の科学的立証・推定等は気候変動問題と比較すれば容易であることが多いと考えられる。

リスク管理 (措置) については、気候変動分野の場合、先進国と途上国の対立問題 (共通だが差異ある責任 (common but differentiated responsibilities : CBDR) 問題) やこれとも関係する費用負担の配分の問題があり、措置を合意するのが極めて難しい。これに対し、植物検疫分野の場合、輸入国がリスク評価に基づき、輸出国と 2 カ国間協議を行い、個別に措置を採用する。また、費用負担問題については輸出入 2 カ国の政府及び利害関係者間の

問題であるため、調整は気候変動問題と比べれば難しくない。したがって、輸入国側のリスク管理措置について輸出国側から科学的正当性を問われた場合でも 2 国間で協議するため、気候変動問題と比較すれば解決がなされやすいと考えられる。

このように、広く一般に知られている地球環境問題と比較れば、植物検疫分野の紛争は利害関係者数が少ないため、科学・技術的な問題が解決しさえすれば、費用負担問題を含めた関係者間の調整は比較的しやすく、言い換えれば、知識共同体の共通認識が醸成されればそれがより紛争解決に反映されやすいものと推察される。

第 2 節 結論及び政策的含意

第 1 節では、第 3 章及び第 4 章の分析を下に紛争解決の流れに沿って考察を行い、制度選択の要因について明らかにした。本節では、これらを基に本論文における結論とともに、政策的含意を述べることとする。

第 1 項 結論

第一に、IPPC の紛争解決制度、SPS 委員会、WTO 紛争解決制度の並存状況の理由についてである。この並存状況が生じている理由には、歴史的背景が大きく関わっていることが明らかとなった。IPPC 紛争解決制度は IPPC の制定当初（1952 年）から既に存在していたものの、活用されていなかった。このため、衛生植物検疫措置に関する紛争解決制度がウルグアイ・ラウンドにおいて検討される頃に IPPC の紛争解決制度と WTO 紛争解決制度の並存状態を気にする国は無かったが WTO/SPS 協定の成立と併せて行われた IPPC 改正の作業の一貫として、IPPC 事務局や関係する各国の植物検疫の専門家の熱意により紛争解決制度の整備が進められた。その過程で GATT 事務局からこれに反対しない旨が示されたこともあって、技術的側面について科学・技術の専門家により審議を行う IPPC の紛争解決制度と、協定との整合性といった法的な審議を行う WTO 紛争解決制度との両者が並立するという、現在の状況に至っている。

第二に紛争解決におけるソフトローとハードローの選択の順序についてである。植物検疫分野では、全てのケースにおいてハードローにおける紛争解決の前にまずソフトローを選択することが確認された。これにより、国家はリスクを回避するため漸進的な制度選択を行うものと考えられた。

第三に、植物検疫に関する紛争解決におけるソフトローの重要性についてである。植物検疫上の紛争解決は、ハードロー（WTO 紛争解決制度）の利用が効果的とは必ずしも言えず、むしろソフトローが紛争解決手段として機能しやすい分野であると考えられた。第 1 章第 2 節に記載したとおり、「弁護士を雇い第三者の判定者の面前で議論することが貿易の国際紛争等を解決するための標準的アプローチとなっている」との捉え方が一般的であるかもしれない。しかしながら、実際には、衛生植物検疫分野においてはここでいう「標準的アプローチ」にあたる WTO 紛争解決制度に至る前にソフトローの舞台上で議論がなされ、

相当高い程度（STC として提起された案件のほぼ半数）で解決がなされている。特に今回の分析により植物検疫分野における STC では、食品安全分野よりも高い解決率が得られることが明らかになったことは、植物検疫分野における紛争解決手段としてのソフトローの機能の重要性を示していると言えよう。

第四に、IPPC の紛争解決制度がほとんど利用されていない理由に関してである。上記の第二で述べた「標準的アプローチ」の考え方を鑑みれば、多くの研究者は貿易問題に関しては WTO 紛争解決制度が存在するので IPPC の紛争解決制度が利用されないのは、当然のことであると考えのではないだろうか。しかしながら、本研究の結果からはそうではないと考えられる構図が明らかとなった。すなわち、第 4 章で明らかとなったように、IPPC の紛争解決制度が用いられない理由は、WTO 紛争解決制度が存在するためではなく、むしろ SPS 委員会における STC の提起が機能しているためと考えられた。ただし、STC の提起による輸出国と輸入国との協議には、STC で解決されない場合には WTO 紛争解決手続きに進むという「法の影における交渉」という性質が常に付帯していることから、IPPC の紛争解決制度が用いられない理由として WTO 紛争解決制度の存在が全く除外される訳ではないことには留意しておくべきであろう。

第五に、第四とは逆に IPPC の紛争解決制度が活用されるに至った理由に関してである。EU 南アカンキツの事案においては、輸出国（南ア）と輸入地域（EU）の双方が技術的解決を望む意思があり、かつ、輸出国側が WTO 紛争解決制度を活用しにくい事情（コスト、政治経済的状況）があるとの 2 つの条件が重なった。このことにより IPPC の紛争解決制度の活用に至ったと考えられる。

第 2 項 政策的含意

第 2 項-1 IPPC の紛争解決制度の活用の可能性

植物検疫の紛争の内容が技術的な内容になることに疑いは無い。そうとは言え、その紛争を扱うフォーラムの選択には政策的判断が伴う。例えば、相手国との関係をあまり気にしなくても良い大国（米国等）であれば、WTO 紛争解決制度を多用できるかもしれないが、相手国との友好的関係を重視する国（途上国等）の場合には、SPS 委員会における STC の提起については行いうるが、WTO 紛争解決制度による紛争の解決は求めにくい。このような状況が存在することについては、植物検疫政策上理解しておく必要はあろう。したがって、第 1 節 4 項①～④に示したような条件下にある国にとっては、IPPC の紛争解決制度が活用可能なオプションとなる。では、IPPC の紛争解決制度はそのような場合にしか活用できないのであろうか。

現状では、SPS 委員会における STC の提起が植物検疫案件について機能しているため、IPPC の紛争解決制度はほとんど活用の見込みがないと考えられるかもしれない。しかしながら、Fisher *et al.* (2012) が指摘しているとおり、今後は、貿易量の増大のみならず、気候

変動も侵入病害虫による影響を増大させるリスクと考えられている。このことから、科学・技術に基づく PRA についてはこれらの要因を考慮しつつ、より精度を高める必要がある。このためには、各国の植物検疫当局者同士の情報・意見交換等が極めて重要となる。

植物検疫における第 1 次的ルールに関する作業の重要なものとして、植物検疫に関する国際基準の策定作業があることは、第 2 章で述べたとおりである。これらの作業には、各国から植物検疫に関する科学・技術分野の専門家が参画し、ルール（＝国際基準）を決めている。このような会合への参加等を通じて植物検疫当局者同士のネットワークが強っていけば、植物検疫に関する第 2 次的ルールに関しても、法律家や外交官の判断に依存せず、科学・技術専門家による勧告による紛争の解決を図る IPPC の紛争解決制度の重要性は高まっていくかもしれない。したがって、途上国でなくてもこの制度の活用機会が出てくることは十分考えられる。

こうした観点からは、既に述べたとおりであるが、当面は EU 南アカンキツ問題がどのような帰結を迎えるか、また、その過程はどのようなものであるか、情報収集を行っておくことが必要であろう。

第 2 項-2 制度選択：国家はどのように制度を選択すべきか

本論文の先行研究の紹介の項（第 1 章第 2 節第 2 項）で述べたとおり、国家は様々な場面一例示しただけでも植物遺伝資源に関する国際的枠組みへの対応、国際労働基準、知的財産権及び医薬品へのアクセス、国際的な化学物質規制、WTO と NAFTA で国際制度の選択に関する判断を求められてきた。Alter and Meunier (2009) が紹介している見解、すなわち、「国際的な規則、協定、制度の網は大変複雑になり、全ての制度における変化の経過を追うのは不可能になっているとし、こうした複雑性が漸進的な政策決定戦略を生じさせ、アクターはリスクを最小限にするためにスモールステップを踏む」との見解は、本研究により比較的シンプルなレジーム・コンプレックスである国際的な植物検疫制度における制度選択の場合にも当てはまることが確認された。国際制度の選択を行う上では、まずは「スモールステップを踏む」ことが重要である。

2015 年 10 月 14 日にナイジェリアがメキシコの植物検疫措置に関し、本論文第 2 章第 3 節第 2 項に記載した SPS 委員会におけるグッド・オフィスに関する細則に基づく仲裁措置を求めている。具体的には、メキシコがハイビスカスの花の荷口に対し求めている植物検疫証明書の検証についてナイジェリアがこの仲裁措置の下での解決を求めたものである (WTO 2015b)。これに関し、メキシコは、ナイジェリアによる偽物の証明書が検出されたことを同措置を採っている理由としている。現時点 (2016 年 2 月 6 日時点) では、その後の進捗について公表はなされていない。本論文第 2 章第 3 節第 2 項に記載したとおり、グッド・オフィスに関する細則には法的拘束力はない。しかしながら、SPS 委員会での STC の提起が交渉的側面が強いのに対し、グッド・オフィスは仲裁の側面が強く、また、当事者間の合意があれば科学・技術の専門家の意見のインプット等を得ることができるとされ

ている。したがって、この制度は、科学・技術専門家の関与の観点から、STC と比較すれば IPPC の紛争解決制度により近い制度といえる。この活用事例についても今後は植物検疫上の紛争解決オプションとして重要となってくる可能性がある。

また、同様に本論文で触れていないものに、環太平洋パートナーシップ協定（TPP 協定）がある。TPP については、2016 年 2 月 4 日、参加国 12 カ国による署名が行われた（外務省（2016））。この協定には、衛生植物検疫措置に関する章（第 7 章）や紛争解決に関する章（第 28 章）が含まれる。

TPP 発効後は、TPP 加盟国にとって TPP 協定内の第 7 章や第 28 章が制度選択のオプションの一つとなることが想定される。TPP 協定は、現時点（2016 年 2 月）では、各国による署名が行われたばかりであり、かつ、未だ発効していない状況であることから、本論文での分析対象として取り上げていないものの、特に TPP 加盟国に関しての今後の制度選択研究における重要な対象となると考えられる。

第 2 項-3 国際的枠組みの形成への政府の関与

本論文では植物検疫に関する国際的な枠組みの形成過程を検証した（第 2 章）。これにより、国際的な枠組みを形成するには、各国とも自国の制度との関係を確認しながら、時には会合を主催する等によりプレゼンスを高めつつ議論に積極的に参画していることが明らかとなった。このような動きを欧米諸国は植物検疫分野だけでも約 100 年前から行ってきたことは注目すべきであろう。

このアプローチが重要な理由は、既存の国内制度が存在する場合に、国際的な枠組みが形成されることにより当該国内制度を改正・変更を余儀なくされるようなことが生じれば、当該国内制度の改正・変更には多大なコストがかかるためである。それらのコストには、新たな国際的枠組みへの対応のための数次に及ぶ政府の検討会の開催と具体的な改正・変更案の作成、パブリックコメントの募集・及びその反映、法改正が必要な場合には立法府との調整、法案提出、法改正後の国民への周知等が含まれる。

多くの国内政策において、国際約束との整合性が必要とされるのは論を待たないが、国内の既存政策が国にとって必要十分であると認められる場合には、我が国としても国際的な枠組みの形成により、国内政策についての本来不必要な改正・変更を求められることの無いよう、十分注意する必要がある。そうした場合、上記のような積極的な国際会合への参画のアプローチが重要となる。

国際的な相互依存が進む中で、例えば、国際貿易制度だけを取り上げても、二国間や地域の経済連携協定等、新たな国際的枠組みが数多く創出されてきており、今後もその傾向は続くと見られる。植物検疫分野に限らず、新たな枠組みの形成の動きがある場合には、状況を見極めつつ、場合によっては議論をリードしていけるような体制づくり（国際機関への人材の派遣や、各種委員会の委員となりうる専門家の育成等の国際ネットワーク作り・人材育成）、さらにはそのような戦略を立てるための日頃の情報収集を行っていくこと

が重要であろう。

第2項-4 今後の科学・技術専門家委員会の活用の可能性

これまで貿易問題の解決には WTO 紛争解決制度が機能し、多くの研究者は「WTO=WTO 紛争解決制度」と認識してきた。しかし、本研究で見えてきたとおり、科学・技術を扱う紛争解決制度で IPPC の紛争解決制度を活用する動きが出てきた。IPPC の紛争解決制度は、法律の専門家を必要としない紛争解決制度であるため、費用がかからず、さらに友好的な解決が目指せる制度である。

動物衛生分野においては、OIE に IPPC と同様の紛争解決制度が存在し、その機能は IPPC のそれと類似している。このような科学・技術の専門家による紛争解決制度自体の機能による紛争案件の解決や、科学・技術の専門家による紛争解決事例及び技術的解釈を WTO で衛生植物検疫分野の解決に役立てることが期待される。また、科学・技術を伴う紛争の生じうる他の分野（例えば TBT 協定の分野）においてもこのような特徴を有した紛争解決制度の設立と活用がなされるのであれば、今後更に相互依存が進んで各国との安定的な関係が一層重要視されると予想される中で、貿易上の紛争問題の解決の一助となる可能性があるのではないだろうか。

【注釈】

- ¹ 相互依存とは「システム内の異なる部分に存在する主体なり事象が相互に影響し合っている状況のこと」(Nye and Welch 2013)。
- ² Abbott *et al.* (2000) は、「法化 (legalization)」を「制度 (institutions) が有する (あるいは有さない) であろう特徴の特定のセット」のことであると見た。
なお、「legalization」の日本語訳には、他に「法制度化」(川島 2005) や「法制化」なども存在する。ここでは、川瀬 (2005) に準じ「法化」と訳出する。)。
- ³ 本論文では、「植物防疫」と「植物検疫」との用語を使用する。一般に「植物防疫」は「植物検疫」よりも広い意味を有している。例えば、FAO が 1984 年に公表した植物防疫関連規則に関する文書では、植物検疫は植物防疫の一部の側面に過ぎないとされる (FAO 1984)。我が国の植物防疫法においても、同法の目的に植物検疫と病害虫防除等が含まれている。これに関し、IPPC の対象範囲は「植物防疫全般」である。過去の IPPC の改正交渉において、IPPC の対象範囲を「植物防疫」全般とするのか、あるいは「植物検疫」に絞るのかについて、少なくとも 2 度議論されている。1 度目は、1979 年の改正に向けての作業における議論であった。この条約改正に関する政府間協議 (1976 年) に出席した当時のソ連代表から以下の発言がなされている。
『防疫』と『検疫』とは同意語ではなく、『検疫』は…『防疫』の一部門であるから、現在の条約名を改正して“International Convention on Plant Protection and Quarantine”としてはどうか。』
しかしながら、この案に対しては、「検疫」に限定した語を条約名に入れなければならない理由がなく、また、既存の条約名が多くの人になじまれているため改正するまでもないとの意見が多かったため、改正案は否決されている (本宮 1977 : p.249)。
また、1997 年の IPPC 改正に向けた 1996 年の条約改正専門家協議においても IPPC の対象範囲を「植物検疫」に限る必要性について議論された。しかしながら、この時も、同様に植物検疫に限定する案は否定されている (FAO 1997 : p.1)。
日本語表記の「植物検疫」に対応する英語表記は「plant quarantine」である。例えば、農林水産省消費・安全局植物防疫課に所属する「検疫対策室」の英語表記は Plant Quarantine Office である。しかしながら、我が国では SPS 協定の日本語訳にあるとおり「phytosanitary measure」に対し「植物検疫措置」の日本語訳を当てている。IPPC の植物検疫用語集 (International Standards for Phytosanitary Measures : ISPM No.5 2013) では「quarantine」が「規制される品目を観察及び調査、あるいは更なる検査、テストや処理のために公的に閉じ込める (confinement) こと」であるのに対し、この phytosanitary measure の定義には、証明書の発行やサーベイランスも含まれる (Devorshak 2012 : p.20)。IPPC ISPM No.5 において「phytosanitary measure」は「検疫病害虫 (quarantine pests) の侵入あるいは蔓延を防止する、あるいは規制される非検疫病害虫の経済的影響を限定するための目的を有する法律、規則あるいは公的な手続き全て」とされているとおり、証明書の発行やサーベイランスも含まれる。したがって厳密には「plant quarantine」と「phytosanitary」は異なるが、我が国の日本語表記では、上記のとおり「plant quarantine」と「phytosanitary (実際には「phytosanitary measures」)との用語の一部としての「phytosanitary」)の両者とも公的に「植物検疫」との言葉を当てている。本論文においてもこれに従い、英文における「plant quarantine」と「phytosanitary」の両方を「植物検疫」と訳出した。他方、英文表記で頻繁に使用される「plant health」については、IPPC の ISPM No.5 において定義付けがなされていない。他方、SPS 協定の和文においては、「plant health」を「植物の健康」と訳出しており (SPS 協定付属書 A 定義 3 (c))、この表現が本来の英語「plant health」の意味に最も近いものと考えられる。しかしながら、「植物の健康」については、我が国では今なお一般的に使用されている表現ではないように思われる。このことから、本論文においては、英文の「plant health」についても便宜上、「植物検疫」と訳出することとした。
- ⁴ そうとは言い、越境病害虫の中にはサバクトビバッタやジェット気流により飛来するウンカ類のように植物検疫により対応できない類が存在し、それらへの対応もまた重要であることは論を待たない。
- ⁵ 例えば、Scott (2007)。
- ⁶ 国際関係を規定する規則や制度を簡便に表す用語としては、「国際制度 (international institution)」が用いられる場合と「国際レジーム (international regime)」が用いられる場合が多い。「国際制度」と「国際レジーム」の用語の厳密な差異について、山本 (2008) は以下のとおり解説している。
「・・・本書『国際レジームとガバナンス』ではレジームと制度は同義のものとして考える。ただ、もし違うところがあるとすれば、制度の方がレジームよりも広い可能性があるということである。すなわち、制度＝レジームということとともに、制度はレジームを超え、国際組織の面を持つとされることがあり (制度＝レジーム＋国際組織)、あるいは制度は特定の問題を超えたものと考えられていることもある (制度＝レジーム＋複数のレジームの相互作用＋特定の問題を超えた一般的な規範やルールのセット)。」

本研究においては、山本（2008）に従い、「国際制度」と「国際レジーム」を同義のものとして互換的に用いることとする。その上で、「レジーム・コンプレックス」等、既にレジームを用いた表現が定着している使い方が存在する場合等を除き、主に「国際制度」の用語を用いることとする。また、本研究の主要テーマである「制度選択」は、英語表記では「forum shopping」と呼ばれることがあり、これに対応した日本語訳としては「フォーラム・ショッピング」が用いられることもある。本論文では、「制度選択」と「フォーラム・ショッピング」の表現を互換的に用いることとするが、既にフォーラム・ショッピングと日本語で記載されている文献を引用する際を除き、主に「制度選択」の用語を用いることとする。

⁷ 山本（2008：p.9）によれば、ネオリアリズムは極めて定義付けすることが難しいとして、仮にネオリアリズム＝ウォルツとすれば、以下のような説明になるとしている。

「国際政治は、『無政府状態』にあり、それゆえに各国は、自己の生存を目的とし、自力救済（自助）が行動原理となる。したがって、国家（＝大国）は、均質なものとなり、国際政治は、それらの国家がその目的を達成するために相互作用をする世界と観ぜられる。そのような相互作用においては、勢力均衡による安定メカニズムが働き、そのもととなる力の分布が国際政治の構造を表す。国際政治の安定は、二極体系のとき最も安定する。」。石黒（1998）によれば、ネオリアリズムは、「たとえ共通の利害関係が存在したとしても、無政府状態のもとでは主権国家間の協調は困難であるという悲観的見解」を主張する学派であるという。

⁸ ここでいうアナキーとは、無秩序に特徴付けられるシステムを意味するものではなく、「国家の上に位置付けられる中央集権的な権力者あるいは究極の調整者が存在しないこと」を意味する（Mearsheimer 2010：p.79）。

⁹ Keohane らの研究結果をベースとした研究としては、例えば、川島（2005）、川瀬（2005）、Zangl（2008）。また、川瀬（2005：p.120）は、この特集において、Abbott *et al.*（2000）による法化モデルが制度の法化レベルの評価軸として頻繁に援用されていることを指摘している。

¹⁰ 国家が自らの権威や権限の一部を国際機関に委託する場合に、国家のような行為主体をプリンシパル、国際機関のような委託の受け手側をエージェントとして捉える（山本 2008：p.50）。

¹¹ IPPC 自体は条約であり、国際機関そのものではない。それを理解した上で、ここでは、多くの研究者と同様、便宜的に IPPC を国際機関を指すものとして使用した。

¹² Young（1996）は、それまでの単一制度の分析では国際社会における制度的取り決めがうまく機能していることを説明するには限界がある旨、及び今後の国際社会のガバナンスを考える上では、制度間の連携上の課題が益々大きなものとなる旨を指摘している。制度間相互作用の分析枠組みを示したものとして、他に Oberthür and Gehring（2006）。

¹³ これらの3機関は、SPS 協定付属書 A に国際基準の設定機関として扱う旨記載されている。

¹⁴ WTO/SPS 制度とコーデックス委員会の関係に関し、コーデックス側で策定された国際基準が、WTO 紛争解決制度における議論に影響を与え、その議論の結果がコーデックス側の議論に影響を与えるという双方向に影響しあう関係となっていることを指している。

¹⁵ さらに、Helfer（2004）は、同様の知財保護の国際的議論に関し、制度選択に近い概念として、「条約交渉、立法のイニシアティブ、あるいは基準設定の活動を1つの国際的議論の場から他の議論の場に移すことによりこれまでの状態を変更する試み」のことをレジーム・シフティングと定義した。これに関し、内記（2008：p.119）は、レジーム・シフティングには法学上のフォーラム・ショッピング（＝法廷地漁り）の意味に加え、交渉の場の選択と規範・制度の変更までも含むことが意図されていると説明している。また、足立（2011：p.13）は、レジーム・シフティングは現状に不満なアクターが現状の変更を目的として、懸念となっている問題を別のレジームで扱おうとすることを指すとしている。

¹⁶ 国際労働基準に関し、WTO や世界銀行等は国際労働機関（International Labour Organization）に代わり途上国政府の ILO 基準への遵守を強化すべく議論を行った。Murphy 及び Kellow はこの理由の1つとして、WTO や世界銀行の事案に関するマנדート（issue mandate）が ILO と異なることを挙げている。すなわち、WTO 等の動きは ILO と異なり、貿易上の利益と結びついた議論であるとした。詳細は、Murphy and Kellow（2013：p.142-143）。

¹⁷ Alter and Meunier（2009）は、組織ダイナミクスの研究に関する Jones *et al.*（2006）による見解としてこれを紹介している。

¹⁸ 第2章で述べるように、貿易の枠組みにおいては、ガット・東京ラウンド（1973年-1979年）においてアンチ・ダンピング協定等に紛争解決制度が設けられたため、東京ラウンドの下で策定されたこれらの協定とガットの紛争解決制度との間でレジーム・コンプレックスが形成されていた。これにより、制度選択の可能性が生じた。この問題については、津久井（1996）が指摘しているように既に顕在化していたとは言え、通商政策における制度選択についての研究が進んだのは WTO 協定の制定された1995年以降であると見られる。

- ¹⁹ エスカレーションの用語の使い方については、例えば大矢根（2005）。
- ²⁰ Guzman and Simmon（2002）の議論は、単に紛争案件が柔軟性をもちうるから調整しやすいというのではなく、取引費用との関係で議論している。これについての解説は、千葉（2006）を参照。
- ²¹ Goldstein *et al.*（2000 : p.388）によれば、それまでは国際法学者が国際社会における「法への動き（"move to law"）」を記録し、類型化するアプローチをとってきたが、概してその試みはうまく行かなかったという。
- ²² Davis（2012 : p. 256, 281）は、貿易の他に領土問題の国際紛争を挙げている。
- ²³ 両委員会における情報交換及び基準の精緻化や、科学的知見が重要視される SPS 委員会における STC の議論等を指す。
- ²⁴ Steinberg はその他、Lang 及び Scott（2009）において SPS 委員会に関するインタビュー調査が行われていないとする批判も行っている。Steinberg によるこれらの批判に対する Lang and Scott の反論については、Lang and Scott（2010）を参照。
- ²⁵ “epistemic community”については、阪口（2006）及び山本（2008）に準じ「知識共同体」の訳を当てる。「認識共同体」と訳出される場合もある。
- ²⁶ IPCC は、「人為起源による気候変化、影響、適応及び緩和方策に関し、科学的、技術的、社会経済学的な見地から包括的な評価を行うことを目的として、1988年に世界気象機関（WMO）と国連環境計画（UNEP）により設立された組織」である（気象庁 HP、2015年3月13日アクセス）。
- ²⁷ 本件の詳細については、本論文第4章参照。
- ²⁸ ただ、そうとは言え、SPS 委員会設置の初期段階（1996年）において、貿易問題が生じた場合は、WTO 紛争解決制度を開始する前にできる限り SPS 委員会において議論すべきことが合意され、また、こうした目的のため STC を SPS 委員会の議題に常に含むようにすることが併せて合意されている（WTO 1996 : p.6）。このように、STC の活用については努力義務としての合意はなされている。
- ²⁹ WTO 事務局に提出された SPS 関連文書や記録等を含むデータベース。WTO 事務局のホームページ上に設置されている。
- ³⁰ Bourke（1964）は、1840年代には南米諸国からヨーロッパへの肥料用グアノ（guano）（海鳥糞等が堆積して化石化したもの）の貿易が拡大しており、南米産ジャガイモも併せて運ばれたことから、この経路によるジャガイモ疫病菌の侵入可能性を指摘している。しかしながら、最近の系統地理学的解析によれば、メキシコを起源とする説がより有力視されている。詳細は Goss（2014）参照。
- ³¹ 但し、現在の系統は後にヨーロッパに侵入したジャガイモ疫病の別系統と考えられている（Yoshida *et al.* 2013）。
- ³² 例えば、フランスのボルドーでは、1855年にナポレオン3世の命に従いボルドー商工会議所が地区別のワインの格付けを行い、同年パリで開催された万国博覧会で展示をした。この格付け自体がボルドーワインの繁栄を象徴している。また、この後、ボルドーにおけるワイン用ブドウの生産量は1863年から継続的に増加し、74年と75年に19世紀で初めて5億リットルを超え、未曾有の繁栄の時期を迎えていた（安田 2011 : p.104-105）。
- ³³ 北米系のブドウ品種はブドウネアブラムシに耐性があることが知られている。
- ³⁴ 当時は、この他にも、侵入病害虫が大きな被害をもたらしたケースが各国で見られている。詳細については、Berg（1991）を参照。
- ³⁵ 各国の植物検疫制度が整備されるに至った理由は、様々である。例えば、フランスは、ブドウネアブラムシの侵入により同国のブドウ園が壊滅的被害を受けたにも拘らず、それだけで植物検疫制度の整備には至らなかった。フランスで同制度が整備され、植物防疫に関する法律が発効したのは、米国からのコロラドハムシの侵入（1922年）の直後であり、既にジャガイモがん腫病が西ヨーロッパ中に広まってしまった後の1923年になってからであった。各国の植物検疫制度の整備については、Ebbel（2003）、Berg（1991）を参照。
- ³⁶ 林（2013）は、国際的な取り組みの開始時点に関し、Ebbel（2003）が1878年（フィロキセラ条約）、IPPC ウェブサイトが1881年（改定フィロキセラ条約）、また、Gruszczynski（2010）が1951年（国際植物防疫条約）から説明を始めていることから、植物検疫に関する国際的な取り組みの開始時点の認識はまちまちであるとしている。これに関し、Macleod *et al.*（2010）は1881年の改正フィロキセラ条約は明らかに1878年の同条約の改正であることから、最初の国際的な取り組みの開始時は1881年ではなく、1978年であるとしてEbbel（2003）と同様の立場をとっている。本論文では、Ebbel（2003）及びMacleod *et al.*（2010）に従い、国際的な植物防疫協定の設立は、フィロキセラ条約の成立した1878年であると捉えることとする。
- ³⁷ 万国農事協会の主な機能は、作物の病害の発生に関する情報の収集と普及、技術的知識の普及、及び需給や作柄等に関する統計情報の収集と提供であった（城山 2013 : p.49-52）。

- ³⁸ 1912年にパリで開催された比較病理学国際大会（The International Congress for Comparative Pathology）の決議により、フランス政府に対し国際植物病理学会の招集のイニチアティブをとることが要請されていた（Rogers 1914 : p.113）。
- ³⁹ 我が国からも当時の農商務省農産課長が出席した（本宮 1977 : p.36）。これに対し、米国は本会合に代表団を送らなかった。この理由は、この会合の名称である「国際植物病理会議（The International Phytopathological Conference）」にあった。当時のヨーロッパにおいては、害虫による被害も病原菌による被害も両方とも被害であることに変わりはないことから、両方を併せて植物病害（"plant disease"）と呼称していた。このため、植物防疫当局（plant protection service）のことを「植物病理機関（phytopathological organizations）」、病虫害を扱う国際会議のことを「国際植物病理会議（phytopathological conference）」と呼称していた。これに対し、米国農務省（USDA）においては、病虫害の原因に基づいて権限が与えられていた。当時 USDA では害虫当局（Bureau of Entomology）と植物産業当局（Bureau of Plant Industry）との間で主導権争いが生じていたため、植物病理学者がこの会合への出席を検討していたにも拘らず、害虫当局からの圧力を受けた結果として、米国からのこの会合への出席は見送られたという。米国害虫当局は第一次大戦後に万国農事協会を説き伏せ、当時存在した「植物病害専門家委員会（Comission of Experts on Plant Disease）」の名称を、活動範囲を狭く扱いすぎるとして「植物防疫専門家委員会」に変更させている（Castonguay 2010 : p.53）。
- ⁴⁰ なお、当時は同条約は「ローマ条約（Rome Convention）」と呼ばれていた（Buttler 1917 : p.27）。同条約の日本語表記については、本宮（1974）による。
- ⁴¹ スペイン、イタリア、フランス、アルジェリア及びモロッコであった（Castonguay 2010 : p.61）。
- ⁴² 我が国、米国、豪州、カナダ等は参加しなかった。八木（1952）はこれらの国々が参加しなかった理由として、フィロキセラ条約及び「植物防疫に関する国際条約」はともに陸を接する特定の国々のみを対象としている等、参加するメリットに欠けていたことを挙げている。
- ⁴³ 植物検疫証明書の添付がある場合に輸入国の検査が制限されるとの万国植物病虫害条約の規定については多くの国から自らの国の主権が制限されるとして反対意見が上がっていた。
- ⁴⁴ 植物検疫措置の実施による貿易阻害の観点については、1914年の国際植物病理学会において既に議論されており、そうした懸念が「植物防疫に関する国際条約」に反映された形となっていると考えられる。
- ⁴⁵ FAO 第1回総会において活動を FAO に一元化するために万国農事協会の業務を終了させた（FAO 1945）。FAO の成立過程については、イエーツ（1959）を参照。
なお、FAO は設立当初、本部を米国のワシントン D.C.においたが、1951年にイタリアのローマに移動した（FAO HP, 2015年12月20日アクセス）。
- ⁴⁶ FAO が、食料及び農業に関連する問題についての条約や協定を承認する権能を有していることは、FAO 憲章第14条に明記されている。
- ⁴⁷ IPPC（1951）第10条（IPPC 1997 第14条）。
- ⁴⁸ 条約改正交渉の詳細については、本宮（1977）及び Berg（1991）を参照。
- ⁴⁹ 旧 TBT 協定は、スタンダードコードとも呼ばれる（林 2013、山下 2008）。
- ⁵⁰ SPS 協定第3条4項では、「加盟国は、関連国際機関及びその補助機関、特に食品規格委員会及び国際獣疫事務局並びに国際植物防疫条約の枠内で活動する国際機関及び地域機関において、これらの機関における衛生植物検疫措置のすべての側面に関する国際的な基準、指針及び勧告の作成及び定期的な再検討を促進するため、能力の範囲内で十分な役割を果たすものとする。」と記載されており、植物検疫の国際基準設定機関としては、IPPC の他に RPPOs が指定されている。これは、ウルグアイ・ラウンド交渉における SPS 協定の最終合意文書案が作成された 1991年12月時点では未だ IPPC には事務局が正式に設置されていなかった一方で、RPPOs が実質的に機能していたことが反映されたものである（林 2013 : p.312）。
- ⁵¹ WTO HP（農林水産省によるその和訳 HP）。本文のカッコ内は筆者が挿入。しかしながら、SPS 協定の策定理由を考慮すれば、その主たる目的は、Burgman *et al.*（2014）が述べているとおり、動植物及び人の健康を保護する目的のために、国際通商に対し政府が適用する措置が合理的かつ科学的に支持できる根拠を有することを確保することにより安全な貿易を促進すること、と言い換えた方がより妥当であろう。
- ⁵² 当時、IPPC に関する業務は FAO の職員が兼務し、片手間の業務として行っていた（林 2013 : p.41）。
- ⁵³ GATT 事務局からは、その後開催された第2回及び第3回 TC-RPPOs にも引き続き参加があった。
- ⁵⁴ 横井（2015）によれば、各 RPPO の活動水準には大きな差があり、活動実績の無い RPPOs の在り方については見直しがなされてきた。事実、RPPOs の1つであったカリブ海地域植物防疫機関（CPPC）は、近年の活動実績がほとんど無いことから、2014年12月に廃止された（FAO 2014 a）。
- ⁵⁵ Committee on Phytosanitary Measures: CPM。ただし、当時は改正 IPPC（1997）の発効前であったため、暫

- 定的植物検疫措置に関する委員会（Interim Committee on Phytosanitary Measures : ICPM）と呼ばれた。
- ⁵⁶ 実際には、NAPPO 加盟国である米国が主導した（NAPPO 1993）。
- ⁵⁷ その後「病害虫リスクアナリシス（PRA）のための指針」は名称変更がなされ、「病害虫リスクアナリシスに関する枠組み」となった。
- ⁵⁸ CEPM は後に設置される基準委員会（Standard Committee）の前身となった（IPPC 2013a : p.45）。
- ⁵⁹ FAO の技術委員会の 1 つ。同技術委員会としてはこの他に商品問題委員会、林業委員会、水産委員会がある（FAO 2014b）。
- なお、FAO は FAO 憲章第 14 条に基づいて、条約・協定を採択しうることとなっており、IPPC は同条の適用を受けて採択されている。IPPC に関する事項は FAO 内では農業委員会の所掌事項となっている。
- ⁶⁰ IPPC は IPPC 締約国のうち 3 分の 2 の締約国が受諾後 30 日目から効力を発する（20 条）とされ、効力を発する 2005 年までの間は、植物検疫措置に関する委員会（Committee on Phytosanitary Measures : CPM）は、暫定的（Interim）な委員会として扱われ、名称も ICPM とされた。
- ⁶¹ SC は FAO の 7 地域（アフリカ、アジア、ヨーロッパ、ラテン・アメリカ及びカリブ地域、近東、北米及び南西太平洋の各地域）から選出された計 25 名で構成される（IPPC 2011 : p.100）。また、SC 自体は国際基準のドラフトは行わない。
- ⁶² 選定に当たっては、専門家のリストについて CPM ビューロー及び IPPC 事務局の確認を受ける（IPPC 2013b : p.68）。
- ⁶³ IPPC メンバーには、加盟国、各国の植物防疫機関、RPPOs、関係国際機関が含まれる（FAO 2013b : p.11）。
- ⁶⁴ 提案に際してメンバーは、ドラフトの仕様書、文献レビュー及び提案した課題、及び CPM で承認した課題の基準に合致しているとの正当な理由の添付をすべきとされる（IPPC 2013b : p.11）。
- ⁶⁵ IPPC HP。コメントは各国植物防疫機関、RPPOs 及び IPPC 事務局から公的に任命された個人しか提出できないし、閲覧できない。
- ⁶⁶ IPPC (1951) では、「締約国政府（“contracting Government”）」とされた記載が「締約国（“contracting party”）」とされたこと等の微修正のみが施された。
- ⁶⁷ ISPM No.1（1993 年）においては、二国間の植物検疫措置に関する紛争は “at a technical bilateral level” での解決が望ましいとされ、植物検疫当局同士の 2 カ国間協議を重視する表現がとられていた。しかしながら、IPPC（1997）の発効後、その内容を踏まえて ISPM No.1 も改正され（最終改正は 2006 年），“at a technical bilateral level” との表現は削除されている。
- ⁶⁸ CPM を指す。
- ⁶⁹ ここでいう国際機関は通常は WTO SPS 委員会である（Ebbel 2003 : p.34）。
- ⁷⁰ SBDS は後に IPPC 手続きマニュアル（2011）に見られるように、CPM における紛争解決制度の管理機関として、紛争解決制度自体とは切り離れた形で記載されることとなった（IPPC 2011 : p.187）。
- ⁷¹ 第 2 回 ICPM 及び第 3 回 ICPM で合意された IPPC の紛争解決制度については、IPPC 手続きマニュアル（Procedure Manual）に掲載されている（IPPC 2011）。
- ⁷² IPPC の植物検疫用語集（“Glossary of Phytosanitary Terms（ISPM, 2013）”）において “pest” は “Any species, strain or biotype of plant, animal or pathogenic agent injurious plants or plant products.” とされていることから、我が国における “pest” の正式な和訳は「有害動植物」である。しかしながら、本論文においては便宜上、より一般的に用いられる「病害虫」を使用することとした。
- ⁷³ ここでは非 OECD 加盟国とした。
- ⁷⁴ そうとはいえ、IPPC（1997）は発効までに 8 年も要しているとの見方もある。IPPC（1997）が発効するまでの期間が長かったとすれば、上記したとおり、IPPC の下での国際基準の設定業務等については、IPPC 改正前に IPPC 事務局が設置されたため作業を進めることができた上、植物検疫に係る最初の国際基準については、IPPC の上部機関である FAO の総会により承認することが可能であったため、各国により必ずしも IPPC の発効が必要とされなかった等の理由によるものであろう。
- ⁷⁵ 元 IPPC 調整官（2014 年 9 月のメールインタビュー）。
- ⁷⁶ 例えば、1979 年の IPPC の改正においては、検疫の対象となる病害虫は、「国際貿易に重大な影響を及ぼす病害虫」から、「輸入国に未発生かもしくは発生していたとしても局地的であり、かつ、検疫規則の対象として防除している有害生物」に改められている（本宮 1977 : 248）。
- ⁷⁷ SPS 協定第 3 条 4 項において IPPC が国際基準設定機関として指定されているものの、ヒエラルキーについての記載は無い。
- ⁷⁸ この他、アジア太平洋地域植物防疫委員会（Asia and Pacific Plant Protection Commission : APPPC、1956 年設立）や近東植物防疫機関（the Near East Plant Protection Organization : NEPPO、2009 年に発効し、2012 年に IPPC の RPPOs の 1 つとして認定）にも紛争解決制度の条項が存在するものの、実際に紛争解決メ

カニズムとして機能してきたのは NAPPO の紛争解決制度のみである (McDonell 2005、元 IPPC 調整官 2014 年 9 月のメールインタビュー)。こうした状況を反映してか、NAPPO の紛争解決制度以外では紛争解決制度に関する詳細な実施細則は定められていない。

- ⁷⁹ ここでは、植物検疫上の貿易紛争を対象範囲に含む NAFTA 第 20 章を指す。これまで (2015 年 12 月 1 日現在) NAFTA 第 20 章が植物検疫上の貿易紛争の紛争解決のために選択された事例は無い。
- ⁸⁰ このうち、紛争解決制度を扱った比較研究には、例えば第 1 章で述べた Busch (2007) やその他に Gants (1999) がある。
- ⁸¹ OIE は世界の動物衛生の向上を目的とし、動物衛生や人獣共通感染症に関する国際基準の作成等を行っている政府間機関である (OIE 2015)。
- ⁸² 指標の内容のうち「政治的独立性」に関しては、川瀬 (2005) を引用した。
- ⁸³ 島野ら (2000 : p.44-45) によれば、ECJ は「・・・金銭上の義務を課せる理事会または委員会の決定は執行力を有し、それに基づき構成国内で強制執行が実行される。・・・欧州司法裁判所の判決もまた・・・執行力を有し、構成国で執行される旨を規定している。」。また、庄司 (2003 : p.69) によれば、「司法裁判所の判決は既判力を有し、加盟国はそれに従うために必要な措置をとらなければならない。」。
- ⁸⁴ 具体的な IPPC 第 13 条における記載は、“...the contracting parties concerned shall consult among themselves as soon as possible with a view to resolving the dispute.” である。
- ⁸⁵ 独立専門家の参加を得る前に関係当事国間で TOR の合意をすることとなるが、“will prepare TOR” との表現であり、手続的にも法的拘束力は無い。
- ⁸⁶ WTO 事務局によれば、SPS 委員会の議題案の回付の締め切りが 10 日前であることから、STC を議題案に掲載するためには加盟国は SPS 委員会の 10 日前までに STC の提起を議題案に入れるよう WTO 事務局に対して要請する必要がある。それが行われない場合 (例えば、委員会直前に提起されるような場合) は、その STC の提起は議題案の「STC」のセッションではなく、「その他」の議題に含まれるよう、SPS 委員会の議長は主張してきている。しかしながら、その場合であっても STC の提起ができない訳ではないという。
- ⁸⁷ 議長選任についてはパネル設置要請後 15 日以内、パネル委員の選任については、議長選出から 15 日以内と規定されている (JETRO 1993 : p.330)。
- ⁸⁸ グッド・オフィスの場合には、通常、SPS 委員会議長がファシリテーターとなる。この場合でもファシリテーターが何らかの裁定を行うわけではない。
- ⁸⁹ ネガティブコンセンサスと呼ばれる。
- ⁹⁰ DSU 第 13 条、第 14 条及び付属書 3。
- ⁹¹ 少なくとも規則上はこのように記載されている。
- ⁹² GATT 第 22 条及び第 23 条には科学・技術専門家の関与についての記載は無い。
- ⁹³ パネルの委員にどのような者が選任されるのが適切かについては、岩沢 (1995) を参照。
- ⁹⁴ しかしながら、公式な制限は存在しないものの、最近では SPS 委員会においてオブザーバー参加している国際機関の職員が専門的発言を行うことが難しい状況にある (IPPC 事務局へのインタビュー)。
- ⁹⁵ 例えば (Gantz 1999 : p.1029)。
- ⁹⁶ 第 4 章参照。
- ⁹⁷ ここで述べた *prima facie* ケースについては、第 5 章において議論する。
- ⁹⁸ ただし、既に示したとおり、IPPC (1997) については、協議 (consultation) のみ法的拘束力がある。
- ⁹⁹ これについては、IPPC 総会の報告書 (例えば IPPC 2015b) に含まれる参加者リストを見れば明らかである。
- ¹⁰⁰ しかしながら、植物検疫に関する STC の提起に関する WTO 事務局の議事録を見る限り、二国間協議無しに直接 STC の提起が行われたと明確に言える案件は多くは無さそうである。
- ¹⁰¹ WTO 紛争解決制度については、WTO 協定付属書 2「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解」、IPPC 紛争解決制度については IPPC 第 13 条及び「IPPC 手続きマニュアル (Procedure Manual)」にそれぞれ規定されている。
- ¹⁰² STC は 1995 年から 2013 年までの間に 368 の案件が上げられたのに対し、グッド・オフィスが活用されたのは、3 件のみである。このグッド・オフィスの対象となった案件のうち、2 件が植物検疫に関する案件であった。1 つが欧州委員会の採っていたカンキツかいよう病に関するカンキツへの植物検疫措置に対するアルゼンチン、チリ、南ア及びウルグアイによる懸念について、もう 1 つが、ポーランドが小麦及び油糧種子について維持していた措置 (雑草種子の混入に対する許容率) に対する米国の懸念であった。

なお、特別な問題の考慮については、個別案件についてではなく、プライベートスタンダードへの対処等、SPS 協定の特定の条項に関する議論が必要な際に加盟国の提案を受けて議題設定がなされるもの

であるため (WTO 2014b)、ここでは取り上げない。

- ¹⁰³ 先進国と途上国の分類は、SPS-IMS の分類に準拠した。
- ¹⁰⁴ 品目を絞らずに相手国の規制内容についての懸念を提起している案件をこのカテゴリーに分類した。
- ¹⁰⁵ 輸出補助金を交付しない、主だった農産物輸出国で構成されるグループ。2014年10月30日現在で、アルゼンチン、オーストラリア、ボリビア、ブラジル、カナダ、チリ、コロンビア、コスタリカ、グアテマラ、インドネシア、マレーシア、NZ、パキスタン、パラグアイ、ペルー、フィリピン、南アフリカ、タイ、ウルグアイ、ベトナムの20カ国で構成される (The Cairns Group 2014)。
- ¹⁰⁶ 食品安全、動物衛生及び植物検疫の3分野及びこれらに含まれない「その他 (“other”)」の分野を含む。
- ¹⁰⁷ 部分的解決案件の定義については、SPS-ISM の記載を参照。
- ¹⁰⁸ ここで述べている類似の案件とは、紛争の対象となっている品目が同一であり、対象病害虫が同一あるいは同一の対象病害虫が含まれている場合を指す。
- ¹⁰⁹ 後に述べるとおり、WTO 紛争解決制度が活用された品目として IPPC に支援要請のあった案件にも含まれるカンキツの一つであるレモンがある (米アルゼンチンレモン)。しかしながら米アルゼンチンレモンの案件での対象病害虫はカンキツかいよう病 (細菌病) であり、カンキツ黒星病 (糸状菌) とは異なる。したがって、ここでいう類似の案件には該当しない。
- ¹¹⁰ 但し、第4章で詳述するとおり、このうち、豪 EU 検疫制度の案件は、動物衛生案件を含む、オーストラリアの検疫制度へのアクセス全体についての EU の不満から生じた紛争案件である。
- ¹¹¹ 以下に示す DS270 及び DS271 はいずれもフィリピンがオーストラリアを同じ日に WTO 提訴した案件であり、両者は関連性が非常に強いことから、便宜上、併せて1件とカウントした。
- ¹¹² IPPC への参加者へのインタビュー。
- ¹¹³ ある病害虫が国内に存在しており、また、同国において公的防除の対象となされていない場合、検疫病害虫とは見なされない。
- ¹¹⁴ 例えば Zangl (2008)。
- ¹¹⁵ 法の影における交渉による解決というのは、裁判において提訴がなされても、本格的な裁判や裁定に至る前に交渉によって解決するという意味で用いられる (Shaffer 2004 : p.471)。
- ¹¹⁶ CT 値とは、くん蒸中のガス濃度 (Concentration (単位 : mg/l)) とその濃度のガスに被くん蒸物が暴露されている時間 (Time) を掛け合わせた上で、くん蒸開始からくん蒸終了まで足し上げた値である (山本 2001)。
- ¹¹⁷ 米国はその後 2001年10月、2002年3月、及び2002年6月に SPS 委員会において、本件を STC として提起した。これに対し日本側は、米国から本件の解決に向けた技術的データの提供がなされていない旨反論を行っている。
- ¹¹⁸ 米国以外の地域での最初の発生がニュージーランドであったとされる (CABI HP, 2015年2月27日アクセス)。
- ¹¹⁹ オーストラリア上院地域事務運営委員会及び運輸規則委員会 (The Senate Standing Committee on Rural and Regional Affairs and Transport Legislation Committee) の勧告 (Senate Rural and Regional Affairs and Transport Legislation Committee 2001 : p.203) に対応したもの。AQIS が IRA-1 の送付先を AQIS に対し登録した利害関係者に限定したことから、手続きの透明性に対する懸念が高まっていた (Higgins 2011 : p.398)。
- ¹²⁰ 1999年のニュージーランドによる輸入解禁要請の時点では、IRA の実施機関は豪州検疫査察庁 (Australian Quarantine and Inspection Service : AQIS) であったが、その後の組織改偏により、2005年時点では IRA の実施機関はバイオセキュリティ・オーストラリア (Biosecurity Australia) に変更がなされていた。すなわち、この組織改偏により 2005年時点ではリスク評価とリスク管理とがそれぞれ別の機関で行われた (Beale *et al.* 2008 : p.31 参照)。
- ¹²¹ ニュージーランドは本件に関し、2005年6月、2005年10月、2006年3月、同年6月、同年10月、2007年2~3月、同年6月の7回に渡り STC を提起した (WTO SPS-ISM)。
- ¹²² 同パネル報告書及び上級委報告書の詳細については内記 (2011) を参照。
- ¹²³ ABGC は、オーストラリアにおける最大の商業的バナナ生産者組織である (ABGC HP, 2015年1月24日アクセス)。
- ¹²⁴ 前者は、フィリピン産のみでなく、ソロモン諸島産、スリランカ産及びタイ産の生鮮パイナップルの輸入に関する協議であった。
- ¹²⁵ FAOSTAT (2012~2013)。ただし、FAOSTAT の数値はレモンとライムを併せた数値となっていることに留意する必要がある。
- ¹²⁶ この他、Citrus Variegated Chlorosis (CVC) についても米国の懸念の一つとされていた。
- ¹²⁷ 本件に先立ち SENASA はアルゼンチン国内で口蹄疫が発生した事実を数ヶ月隠蔽していたとされる

(Roman and Thornsby 2006 : p.3)。

- ¹²⁸本件については、俯瞰的にみれば国際基準を巡る多国間の争いであるため、第1次的ルールの下での紛争、すなわち、国際基準の設定に係る紛争とも捉えうる内容である。しかしながら、米・加とEUの争いに限定した場合、暫定的であるにせよ当時存在した国際基準へのEUの措置の整合性が問われる内容であったのは疑いの無い事実である。この観点から、本件については、米加とEU間の争いであって、後に述べる国際森林検疫調査グループの判断を非公式な紛争解決制度、すなわち第2次的ルールにおける判断であると解釈し、事例研究を進めた。
- ¹²⁹表2のデータに関し、USDA (2014) は Global Trade Atlas のデータを使用。
- ¹³⁰子の菌に属するカビの一種であり、以前は有性時代の学名である *Guignardia citricarpa* と無性時代の学名である *Phyllosticta citricarpa* の学名が使用されていた。しかしながら、2011年に国際植物学会議 (International Botanical Congress) で最も古くから用いられている学名を用いることとなり、現在は、*Phyllosticta citricarpa* のみが用いられている (EFSA 2014)。
- ¹³¹イタリアはグレープフルーツの輸入については許可制の下で認可していた。
- ¹³²南アはその理由として、以下の5点をあげた。
- ①CBSの主要な感染源は子の胞子 (ascospores) である。子の胞子は枯死した感染葉には形成されるものの、感染した果実には形成されない。
 - ②分生子 (picnidiospores) は、特に果実の病斑部分に形成される分生子殻に生じる。分生子は成熟するとゼラチン上の粘塊の中に押し出され、水滴が跳ね上がることによってしか拡散しえない。
 - ③分生子の生存能力は急激に減少する。
 - ④果実への感染には感染源 (inoculum)、果実 (fruitlet) 上の8時間の自由水の存在、果実が発育上の感受性のステージにあることの3つの要素が必須である。
 - ⑤地中海の降雨地域においてCBSの発生は認められていない。果実が感受性となるのは気候条件としては通常乾燥状態である。
- ¹³³CGAは南アでの1997年に設立された、南アにおける輸出用カンキツの利益を代表する団体であり、約1400の生産者からなる (生産者にはジンバブエ及びスワジランドの生産者も含まれている) (CGA HP, 2014年10月31日アクセス)。
- ¹³⁴EUは南アによるCBSの制御状況を把握するため、1998年に第1回の監査を行い、その後南アはCBSに汚染された産品に対処するための行動計画を実施した。その行動計画に対する監査がその後2009年及び2011年に実施された (EU 2013)。
- ¹³⁵欧州委員会における常任委員会 (Standing Committee) は、欧州委員会が企画している措置に関する作業に対し意見を提出することとなっている。常任委員会は、食料・飼料の安全性、動物衛生、植物検疫 (Plant Health) 等、14分野に分かれている (2014年11月現在)。常任委員会はこうしたそれぞれの分野においてEUの決定や規則が実践的かつ効果的であることを確保する上で重要な役割を果たしている。常任委員会はEU加盟国からの代表により構成されている (European Commission HP, 2014年11月10日アクセス)。
- ¹³⁶2015年2月にIPPC事務局が南ア及びEUの両者に対し送付した (IPPC 2015c)。
- ¹³⁷農林水産省による「第4回国際植物防疫条約に関する国内連絡会」の議事録。
- ¹³⁸ISPM-15は、木材こん包材に係る検疫害虫の侵入・拡大のリスクを低減するための検疫措置について記載している国際基準である。
- ¹³⁹この欧州委指令の発出に関し、Hornsby (2014 : p.110) は、ALBが2001年にオーストリア、2003年にフランスで初めて発見され、さらに根絶の努力にも拘らずPWNがポルトガルで継続して検出される等の事態が生じていたことを背景として述べている。
- ¹⁴⁰SPS-IMS (2015年12月1日現在) 上では、本件 (STC199) について2013年10月に解決が報告されている。
- ¹⁴¹WTO事務局職員へのメールインタビュー、2014年10月。
- ¹⁴²例えば、STC92は、エクアドルがトルコによるバナナの輸入制限に関する措置について提起を行ったものであり、植物検疫の分野に分類されている。しかしながら、後のSPS委員会のSTCのセッションにおけるトルコの説明によれば、それは、植物検疫ではなく、税関手続き及び食品安全のための分析に関する文書提出の要求であったことが判明している (WTO 2001 : p.9)。したがって、STC92については、正しくは食品安全に分類すべきであったと考えられる。本分析においては、こうした案件を他分野に移すことはせず、事務局の分類にしたがって分析を行っている。
- ¹⁴³WTO HPを確認したところ、2015年12月1日現在、WTO提訴を行ったアフリカ諸国は存在しない。
- ¹⁴⁴カッコ内は筆者が挿入。
- ¹⁴⁵第3章で述べたOIEの紛争解決制度を用いた2件の場合にもWTO紛争解決制度との間で制度選択の問題が生じていた可能性は十分考えられる。しかしながら、OIEの紛争解決制度の場合には、最終レポー

トを含め議論が全て秘密扱いである（第3章参照）。OIEの紛争解決制度とWTO紛争解決制度との間での制度選択についての分析が少なくとも公開情報として見当たらないのは、これらに関する情報量が少なすぎるのが一因ではないかと推察される。

¹⁴⁶ IPPC 会合関係者へのインタビュー、2014年9月。

¹⁴⁷ 例えば Harlow (2004)。

¹⁴⁸ 途上国に対し WTO 法に関する助言や WTO 紛争解決手続きの支援等を行うために設立された公的な、WTO からは独立した国際機関。2001年に設立 (Javelosa and Schmiz 2006 : p.65)。

¹⁴⁹ ただし、そうとは言え、Guzman and Simmons (2005 : 557) や Kim (2008 : 657, 680) が指摘しているとおり、途上国の場合には人的リソースや資金的欠如等により、先進国と同じように WTO 紛争解決制度を活用することは難しいと考えられる。

¹⁵⁰ より具体的には、日米農産物案件では、パネルにおける科学・技術専門家の代替措置案が上級委で否決された。日米りんご案件では、訴訟経済により、第5条6項の検討がなされなかった。また、豪 NZ りんご案件では、第5条6項の代替措置の法的認定ができない事態となった (内記 2013)。このように、第三者の意見として科学・技術専門家の立場から、輸入国と輸出国の双方が受け入れ可能な措置を提示することが事実上制限されている。

参考文献

【外国語文献】

- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal (2000). "Hard and Soft Law in International Governance." *International Organization*, 54(3).
- Abbott, Kenneth W., Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter and Duncan Snidal (2000). "The Concept of Legalization." *International Organization*, 54(3).
- ABGC (Australian Banana Growers' Council) —. About us: Who we are, 2015 年 1 月 24 日アクセス : <http://abgc.org.au/about-us/who-we-are/> .
- Agritrade (2013). Dispute settlement procedures raise serious issues for South African citrus exporters, Wageningen, The Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA) .
- Alter, Karen J. and Sophie Meunier (2009). "The Politics of International Regime Complexity." *Perspectives on Politics*, 7(1).
- Australian Financial Review (2007). Kiwis invoke WTO in apple war, August 21, 2007.
- Barkley, P. (Broadbent), T. Schubert, G.C. Schutte, K. Godfrey, V. Hattingh, G. Telford, G.A.C.Beattie, and K. Hoffman (2014). Invasive Pathogens in Plant Biosecurity. Case Study: Citrus Biosecurity. In *The Handbook of Plant Biosecurity*, edited by Gordon Gordh and Simon McKirdy, New York, Springer.
- Beale, Roger, Jeff Fairbrother, Andrew Inglis and David Trebeck (2008). *One Biosecurity: A Working Partnership*, Commonwealth of Australia.
- Berg, George H. (1991). *Plant Quarantine Theory and Practice*, San Salvador, OIRSA.
- Biosecurity Australia (2006). Final Import Risk Analysis Report for Apples from New Zealand, Canberra, Biosecurity Australia.
- Bloomberg (2014). South Africa Says EU Citrus Black-Spot Measures Unsustainable, 2014 年 5 月 28 日付。
- Bloomberg (2014). South African Citrus Growers Seek Panel on EU Black-Spot Dispute, 2014 年 8 月 27 日付。
- Bourke, P. M. Austin (1964). "Emergence of Potato Blight, 1843-46." *Nature*, 203.
- Bown, Chad P. (2009). *Self - Enforcing Trade: Developing Countries and WTO Dispute Settlement*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Burfisher, Mary, Terry Norman and Renée Schwartz (2001). NAFTA Trade Dispute Resolution: What are the Mechanisms? In *Proceedings of the Sixth Agricultural and Food Policy Systems Information Workshop*, edited by R.M.A.Loyns, Karl Meilke, Ronald D. Knutson and Antonio Yunez-Naude., Winnipeg, Texas A&M University/University of Guelph/El Colegio de México.

-
- Burgman Mark, Bill Roberts, Claire Sansford, Robert Griffin, Kerrie Mengersen (2014). The Role of Pest Risk Analysis in Plant Biosecurity. In *The Handbook of Plant Biosecurity*, edited by Gordon Gordh and Simon McKirdy, New York, Springer.
- Busch, Marc L. (2000). "Democracy, Consultation, and the Paneling of Disputes under GATT." *The Journal of Conflict Resolution*, 44(4).
- Busch, Marc L. (2007). "Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade." *International Organization*, 61(4).
- Büthe, Tim (2008). "The Globalization of Health and Safety Standards: Delegation of Regulatory Authority in the SPS Agreement of the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization." *Law and Contemporary Problems*, 71.
- Butler, E. J. (1917). The Dissemination of Parasitic Fungi and International Legislation, Memoirs of the Department of Agriculture in India. *Botanical series*. vol. 9. no. 1. , Calcutta, The Imperial Department of Agriculture in India.
- CABI —. Invasive Species Compendium, Datasheet *Erwinia amylovora* (fireblight), 2015年2月27日アクセス : <http://www.cabi.org/isc/datasheet/21908#20083014933> .
- California Grape and Tree Fruit League (CGTFL) (2007/2008). *The Annual Report*, Fresno, CA.
- Castonguay Stéphane (2010). "Creating an Agricultural World Order: Regional Plant Protection Problems and International Phytopathology, 1878-1939." *Agricultural History*, 84(1).
- CBS Expert Panel (2013). Comments on: EFSA Panel on Plant Health, 2013. Draft Scientific Opinion on the risk of *Phyllosticta citricarpa* (*Guignardia citricarpa*) for the EU territory with identification and evaluation of risk reduction options.
- CBS Expert Panel (2014). Comments on the European Union Food Safety Authority's Pest Risk Assessment for *Phyllosticta citricarpa*.
- Citrus Growers' Association (2014). About us, 2014年10月19日アクセス : <http://www.cga.co.za/pages/4289>.
- DAFF (2013a). Briefing Document to Parliamentary Portfolio Committee No. 5.3.4.2, Pretoria, DAFF.
- DAFF (2013b). SPS news, June 2013, Pretoria, DAFF.
- DAFF (2013c). Media Release: Reports of a ban of exports of fresh citrus fruit to the European Union due to Citrus Black Spot, Pretoria, DAFF.
- DAFF (Australia) (2011). Biosecurity policy determination for bananas, Canberra, DAFF.
- DAFF (Australia) (2004). Importation of Fresh Bananas from the Philippines: revised Draft IRA Report, Canberra, DAFF.
- Davis, Christina L. (2012) *Why Adjudicate? : Enforcing Trade Rules in the WTO* Princeton

University Press.

- Devorshak, Christina (2012). International Legal and Regulatory Framework for Risk Analysis. In *Plant Pest Risk Analysis: Concepts and Application*, edited by Christina Devorshak, Oxford, CABI.
- Drezner Daniel W. (2009). "The Power and Peril of International Regime Complexity." *Perspectives on Politics*, 7(1).
- Dunoff Jeffrey L. (2006). Lotus Eaters: Reflections of the Varietals Dispute, the SPS Agreement and WTO Dispute Resolution. In *Trade and Human Health and Safety*, edited by George A. Bermann and Petros C. Mavroidis., New York, Cambridge University Press.
- Ebbels, David L. (2003). *Principles of Plant Health and Quarantine*, Oxford, CABI Publishing.
- Eckman, Charles (1997). *International Information*, Volume 2: Documents, Publications, and Electronic Information of International Government Organizations, Second Edition, Englewood Colorado, Libraries Unlimited, Inc.
- EFSA (2008). "Scientific Opinion of the Panel on Plant Health on a Request from the European Commission on *Guignardia citricarpa* Kiely." *EFSA Journal*, 925.
- EFSA (2014). Scientific Opinion on the Risk of *Phyllosticta citricarpa* (*Guignardia citricarpa*) for the EU Territory with Identification and Evaluation of Risk Reduction Options. *EFSA Journal*, 12(2:3557).
- EPPO (2003). "Standards: diagnostic protocols for regulated pests; PM 7/17 *Guignardia citricarpa*." *EPPO Bulletin*, 33.
- Erikson, Lottie and Robert Griffin (2014). The International Regulatory Framework. In *The Handbook of Plant Biosecurity*, edited by Gordon Gordh and Simon McKirdy, New York, Springer.
- European Commission (2000). "Council Directive 2000/29/EC of 8 May 2000 on protective measures against the introduction into the Community of organisms harmful to plants or plant products and against their spread within the Community." *Official Journal of the European Communities*, L169.
- European Commission (2001). "Commission Decision of 12 March 2001 on temporary emergency measures in respect of wood packing comprised in whole or in part of non-manufactured coniferous wood originating in Canada, China, Japan and the United States of America (2001/219/EC)." *Official Journal of the European Communities*, L81.
- European Commission (2004). Commission Directive 2004/102/EC of 5 October 2004, amending Annexes II, III, IV and V to Council Directive 2000/29/EC on protective measures against the introduction into the Community of organisms harmful to plants or plant products and against their spread within the Community.
- European Commission (2011). Final Report of an Audit Carried Out in South Africa from 07 to 17

-
- June 2011, DG(SANCO)2011-6070-MR Final, Brussels, European Commission.
- European Commission (2013). Import Into the EU of Citrus Fruits from South Africa, Brussels, European Commission.
- European Commission (2014). European Commission DG Health and Consumers HP, 2014 年 10 月 22 日アクセス : http://ec.europa.eu/food/plant/standing_committees/index_en.htm.
- European Commission (2015). Final Report of an Audit Carried Out in South Africa from 24 February 2015 to 06 March 2015 in order to evaluate the system of official controls and the certification of citrus fruit for export to the European Union, Brussels, European Commission.
- European Union (2012). "Rules of Procedure of the Court of Justice." *Official Journal of the European Union*, L265.
- European Union (2013). Press Release of EU Delegation to South Africa: SA-EU citrus trade stays in the limelight, Pretoria, European Union.
- Fagan Robert (2005). Globalization, the WTO and the Australia-Philippines 'banana war'. In *Cross-continental Food Chains*, edited by Niels Fold and Bill Pritchard.
- FAO (1945). Report of the Conference of FAO, First Session, Rome, FAO.
- FAO (1984). Plant Protection Legislation, Legislative Studies, Rome, FAO.
- FAO (1989). Technical consultation between regional plant protection organizations, Rome, FAO.
- FAO (1990). Second technical consultation between regional plant protection organizations, Rome, FAO.
- FAO (1991). Report of the Third Technical Consultation among Regional Plant Protection Organizations, Rome, FAO.
- FAO (1993). ISPM 1: Principles of Plant Quarantine as Related to International Trade (1993), Rome, FAO.
- FAO (1995). Seventh technical consultation among regional plant protection organizations, Rome, FAO.
- FAO (1997). Revision of the International Plant Protection Convention, COAG/97/7, Rome, FAO.
- FAO (1999a). Second Interim Commission on Phytosanitary Measures, Rome, FAO.
- FAO (1999b). Items Arising from the First Session of the Interim Commission on Phytosanitary Measures: Report of the Informal Working Group on Dispute Settlement Procedures, Rome, FAO.
- FAO (2001). ICPM 01/Report: Report of the Third Interim Commission on Phytosanitary Measures, Rome, FAO.
- FAO (2002). Fourth Interim Commission on Phytosanitary Measures, Appendix IV, Rome, FAO.
- FAO (2006). ISPM 1: Principles of Plant Quarantine as related to International Trade, Rome, FAO.
- FAO (2009). Transboundary animal and plant pests and diseases, How to feed the world in 2050, Rome, FAO.

-
- FAO (2013). International Standards for Phytosanitary Measures: No.5 Glossary of Phytosanitary Terms, Rome, FAO.
- FAO (2014a). Report of the Council of FAO, Hundred and Fiftieth Session, CL 150/REP, Rome, FAO.
- FAO (2014b). Governing and Statutory Bodies Website, FAO HP, 2015 年 9 月アクセス : <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/gsb-home/en> Rome, FAO.
- FAO (2014c). Activities of the SPS Committee and other relevant WTO activities in 2013, Prepared by the WTO Secretariat, CPM 2014/INF/03, Rome, FAO.
- FAO —. A short history of FAO, 2014 年 6 月 19 日アクセス : <http://www.fao.org/UNFAO/histo-e.htm>
- Fisher, Matthew C., Daniel. A. Henk, Cheryl J. Briggs, John S. Brownstein, Lawrence C. Madoff, Sarah L. McCraw & Sarah J. Gurr (2012). "Emerging fungal threats to animal, plant and ecosystem health." *Nature*, 484.
- Foltea, Marina (2012). *International Organizations in WTO Dispute Settlement: How Much Institutional Sensitivity?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fraser D.G. Evan (2003). "Social Vulnerability and Ecological Fragility: Building Bridges between Social and Natural Sciences Using the Irish Potato Famine as a Case Study." *Conservation Ecology*, 7(2):9.
- Fry, William E. and Stephen B. Goodwin (2013). "Resurgence of the Irish Potato Famine Fungus: After 150 years, the late blight fungus is again menacing farmers." *BioScience*, 47(6).
- Gantz, David A. (1999). "Dispute Settlement Under the NAFTA and the WTO: Choice of Forum Opportunities and Risks for the NAFTA Parties." *American University International Law Review*, 14(4).
- Goldstein, Judith, Miles Kahler, Robert O. Keohane, and Anne-Marie Slaughter (2000). "Introduction: Legalization and World Politics." *International Organization*, 54(3).
- Goss, Erica M., Javier F. Tabima, David E. L. Cooke, Silvia Restrepo, William E. Fry, Gregory A. Forbes, Valerie J. Fieland, Martha Cardenas, and Niklaus J. Grünwald (2014). "The Irish potato famine pathogen *Phytophthora infestans* originated in central Mexico rather than the Andes." *PNAS*, 111(24).
- Gruszczynski, Lukasz (2010). *Regulating Health and Environmental Risks under WTO Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Guzman, Andrew and Beth A. Simmons (2002). "To Settle or Empanel? An Empirical Analysis of Litigation and Settlement at the World Trade Organization." *Journal of Legal Studies*, 31(1).
- Guzman, Andrew T. and Beth A. Simmons (2005). Power Plays and Capacity Constraints: The Selection of Defendants in World Trade Organization Disputes, *Journal of Legal Studies*, 34(2).
- Haas, Peter M. (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination."

-
- International Organization*, 46(1).
- Hall Howard and Joan Gleeson (2013). Value of the Australian Banana Industry to Local and National Economies (Project BA 11013), Milton, CDI Pinnacle Management.
- Harlow, Siobán D. (2004). "Science-Based Trade Disputes: A New Challenge in Harmonizing the Evidentiary Systems of Law and Science." *Risk Analysis*, 24(2).
- Hart, H.L.A. (1961). *The Concept of Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Haverkort, A. J., P. M. Boonekamp, R. Hutten, E. Jacobsen, L. A. P. Lotz, G. J. T. Kessel, R. G. F. Visser and E. A. G. van der Vossen (2008). "Societal Costs of Late Blight in Potato and Prospects of Durable Resistance Through Cisgenic Modification." *Journal of the European Association for Potato Research*, 51.
- Hedley John (2005). *The International Plant Protection Convention*, East Lansing, Michigan State University.
- Helfer, Laurence R (2004). "Regime Shifting: The TRIPS Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking." *The Yale Journal of International Law*, 29(1).
- Henderson, J., J. A. Pattemore, S. C. Porchun, H. L. Hayden, S. Van Brunshot, K. R. E. Grice, R. A. Peterson, S. R. Thomas-Hall and E. A. B. Aitken (2006). "Black Sigatoka disease: new technologies to strengthen eradication strategies in Australia." *Australian Plant Pathology*, 35.
- Higgins Vaughan and Jacqui Dibden (2011). "Biosecurity, trade liberalisation, and the (anti)politics of risk analysis: the Australia-New Zealand apples dispute." *Environment and Planning*, 43.
- Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis and Erik N. Wijkström (2013). "In the Shadow of the DSU: Addressing Specific Trade Concerns in the WTO SPS and TBT Committees." *Journal of World Trade*, 47(4).
- Hornsby David J. (2014). *Risk Regulation, Science, and Interests in Transatlantic Trade Conflicts*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- IFQRG (2006). 3rd Meeting of the International Forestry Quarantine Research Group Meeting Mexico Room, FAO, Rome Italy, Rome, FAO.
- Iida Keisuke (2006). *Legalization and Japan: The Politics of WTO Dispute Settlement*, Cambridge, Cameron May.
- Inside U.S. Trade (1996). U.S Presses Japan to Ease Barriers for Apples, Other Fruits, 1996年10月4日付..
- Inside U.S. Trade (1996). U.S Considering WTO Talks on Japanese Barriers to Apples, 1996年11月29日付.
- IPPC (2011). 2011 Procedure Manual, Rome, FAO.
- IPPC (2012). IPPC Dispute Settlement Manual, Rome, FAO.
- IPPC (2013a). 2013 Procedure Manual: Standard setting, Rome, FAO.
- IPPC (2013b). *International Plant Protect Convention: Parties to the Convention: 181*, Rome, FAO.

-
- IPPC (2013c). Update on the IPPC Dispute Settlement System Review and the Ninth Meeting of the SBDS, Rome, FAO.
- IPPC (2013d). The IPPC Dispute Settlement System: consultation between EU and SA, Rome, FAO.
- IPPC (2015a). Welcome to The Democratic Republic of the Congo (DRC) as the 182nd contracting party to the IPPC, 2015年11月7日アクセス：
<https://www.ippc.int/en/news/welcome-to-the-democratic-republic-of-the-congo-drc-as-the-182nd-contracting-party-to-the-ippc/>
- IPPC (2015b). Tenth Session of the Commission on Phytosanitary Measures, 16-20 March, 2015, Rome, FAO.
- IPPC (2015c). Dispute avoidance and settlement cases, Agenda item 16.2, Prepared by the IPPC Secretariat, Tenth Session, Commission on Phytosanitary Measures, Rome, FAO.
- Jackson, John H. (1997). *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, The MIT Press.
- Javelosa, Josyline and Andrew Schmitz (2006). "Costs and Benefits of a WTO Dispute: Philippine Bananas and the Australian Market." *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 7(1).
- Jones, Bryan D., Graeme Boushey, and Samuel Workman (2006). "Behavioral Rationality and the Policy Processes: Toward A New Model of Organizational Information Processing. In *The Handbook of Public Policy*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre.
- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press. (石黒馨、小林誠訳、1998『覇権後の国際政治経済学』晃洋書房)。
- Keohane, Robert O. and Lisa L. Martin (1995). "The Promise of Institutional Theory." *International Security*, 20(1).
- Keohane, Robert O., Andrew Moravcsik, and Anne-Marie Slaughter (2000). "Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational." *International Organization*, 54(3).
- Kim, Moonhawk (2008). Costly Procedures: Divergent Effects of Legalization in the GATT/WTO Dispute Settlement Procedures, *International Studies Quarterly*, 52(3).
- Koreta, Akira (2006). What is the "Spaghetti Bowl Phenomenon" of FTAs? The Research Institute of Economy, Trade and Industry.
- Krasner, Stephen D. (1983). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In *International Regimes*, edited by S. D. Krasner, Ithaca, Cornell University Press.
- Lang Andrew and Joanne Scott (2009). "The Hidden World of WTO Governance." *European Journal of International Law*, 20(3).
- Lang Andrew and Joanne Scott (2010). "The Hidden World of WTO Governance: A Rejoinder to Richard H. Steinberg." *European Journal of International Law*, 20(4)
- Little, Richard (2011). International Regimes. In *The Globalization of World Politics: An*

-
- Introduction to International Relations*, 5th edition, edited by John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens, Oxford, Oxford University Press.
- Macleod, A., H. F. Evans and R. H. A. Baker (2002). "An analysis of pest risk from an Asian longhorn beetle (*Anoplophora glabripennis*) to hardwood trees in the European community." *Crop Protection*, 21.
- Macleod, Alan, Marco Pautasso, Mike J. Jeger and Roy Haines-Young (2010). "Evolution of the international regulation of plant pests and challenges for future plant health." *Food Security*, 2.
- McDonell, Ian (2005). *The IPPC and Regional Plant Protection Systems*, East Lansing, Michigan State University.
- Mearsheimer, John J. (1994/95). "The False Promise of International Institutions." *International Security*, 19(3).
- Mearsheimer, John J. (2010). Structural Realism. In *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, edited by Tim Dunne, Milja Kurki and Steve Smith b, Oxford, Oxford University Press.
- Mota, Manuel M., Helen Braasch, Maria Antonia Bravo, Ana Catarina Penas, Wolfgang Burgermeister, Kai Metge and Edmundo Sousa (1999). "First report of *Bursaphelenchus xylophilus* in Portugal and in Europe." *Nematology*, 1(7).
- Mulders, J.M. (1977). "The International Plant Protection Convention - 25 Years old." *FAO Plant Protection Bulletin*, 25(4).
- Murphy, Graig N. (2000). "Global governance: poorly done and poorly understood." *International Affairs*, 76(4).
- Murphy, Hannah and Aynsley Kellow (2013). "Forum Shopping in Global Governance: Understanding States, Business and NGOs in Multiple Arenas." *Global Policy*, 4(2).
- NAFTA —. Chapter Twenty: Institutional Arrangements and Dispute Settlement Procedures, 2015年12月1日アクセス：
<https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Legal-Texts/North-American-Free-Trade-Agreement?mvid=1&secid=ed3bd8c9-2d73-45fb-9241-d66364f8037a>.
- NAPPO (1993). "International Approaches to Plant Pest Risk Analysis: Proceedings of the APHIS/NAPPO International Workshop on the Identification, Assessment, and Management of Risks due to Exotic Agricultural Pests." *NAPPO Bulletin*, 11.
- NAPPO (2004). A Dispute Settlement Mechanism for NAPPO countries: NAPPO Executive Committee Decision Sheet, Ottawa, NAPPO.
- NAPPO (2011). Guidelines to understanding NAPPO, Ottawa, NAPPO.
- Nye, Joseph S. and David Welch A. (2013). *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History*, 9th edition, Person Education Inc. (田中明彦、村田晃嗣

-
- 訳、2013『国際紛争（原書第9版）-理論と歴史-』有斐閣）。
- Oberthür, Sebastian and Thomas Gehring (2006). Conceptual Foundations of Institutional Interaction. In *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*, edited by Sebastian Oberthür and Thomas Gehring Cambridge, The MIT Press.
- OIE (2009). "Relations between the OIE and the WTO-International Trade: rights and obligations of OIE Members." *OIE News*, 2009(4).
- OIE (2014). Terrestrial Animal Health Code, 2015年3月2日アクセス：
<http://www.oie.int/international-standard-setting/terrestrial-code/access-online/> .
- OIE (2015). About us: The World Organisation for Animal Health (OIE), 2015年2月20日アクセス：
<http://www.oie.int/about-us/>.
- Ostry Sylvia (1999). The Future of the World Trade Organization, in *Brookings Trade Forum*, 1999, edited by Susan M. Collings and Robert Z. Lawrence., Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Peel, Jacqueline (2010). *Science and Risk Regulation in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Prévost, Marie Denise (2009). *Balancing Trade and Health in the SPS Agreement: The Development Dimension*, Nijmegen.
- Raustiala, Kal and David G. Victor (2004). "The Regime Complex for Plant Genetic Resources." *International Organization*, 58(2).
- Rogers, A.G.L. (1914). "The International Phytopathological Conference." *Annals of Applied Biology*, 1(2).
- Romano Eduardo and Suzanne Thornsbury (2006). "Institutional Uncertainty at Home and Away: The Case of Lemons from Argentina." *Choices*, 21(3).
- Scott, Joanne (2007). *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press.
- Senate Rural and Regional Affairs and Transport Legislation Committee (2001). The Proposed Importation of Fresh Apple Fruit from New Zealand-Interim Report, Canberra, Commonwealth of Australia.
- Shaffer Gregory (2004). "Recognizing Public Goods in WTO Dispute Settlement: Who Participates? Who Decides? : The Case of TRIPS and Pharmaceutical Patent Protection." *Journal of International Economic Law*, 7(2).
- Steinberg, Richard H. (2009). "The Hidden World of WTO Governance: A Reply to Andrew Lang and Joanne Scott." *The European Journal of International Law*, 20(4).
- The Associated Press (1995). First U.S. Apples Arrive for Sale in Japan, 1995年1月5日。

-
- The Cairns Group (2014). Member Countries website, 2014 年 10 月 30 日アクセス :
<http://www.cairnsgroup.org/Pages/map/index.aspx>.
- The Grocer (2014). Citrus suppliers welcome decision not to ban South African fruit, 2014 年 5 月 30 日.
- Thomas, Jeffray S. and Michael A. Meyer (1997). *The New Rules of Global Trade: A Guide to the World Trade Organization*, Ontario, Carswell.
- Thornsbury Suzanne and Eduardo Romano (2007). Linking Risk and Economic Assessments in the Analysis of Plant Pest Regulations: The Case of U.S. Imports of Argentine Lemons, GII Working Paper No. 2007-1, Report prepared for USDA.
- Turner, R. Steven (2005). "After the famine: Plant pathology, *Phytophthora infestans*, and the late blight of potatoes, 1845-1960." *Historical Studies in the Physical and Biological Sciences*, 35(2).
- UNFCCC (2015). Parties to the Convention and Observer States, 2015 年 7 月 30 日アクセス :
http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/items/2352.php.
- USDA (2006). GAIN Report: EU-25 Trade Policy Monitoring EU Votes to Delay Debarking Requirement for Wood Packaging Material 2006, Washington D.C., USDA.
- USDA (2014). GAIN Report: EU-28 Citrus Semi-annual 2014, Washington D.C., USDA.
- van der Graaff, Niek A. (1999). *The International Plant Protection Convention*. In *Plants and Politics*, edited by Gerrit Meester, Reinout D. Woittiez, Aart de Zeeuw., Wageningen, Wageningen Pers.
- Winickoff, David E. and Douglas M. Bushey (2010). "Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius." *Science, Technology, & Human Values*, 35(3).
- Wolfe Robert (2005). "See You in Geneva? Legal (Mis)Representations of the Trading System." *European Journal of International Relations*, 11(3).
- WTO (1995). Working Procedures of the Committee, G/SPS/1, Geneva, WTO.
- WTO (1996). Summary of the Meeting Held on 8-9 October 1996, G/SPS/R/6, Geneva, WTO.
- WTO (1997a). Rules of Procedure for Meetings of the Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, Geneva, WTO.
- WTO (1997b). Japan - Measures Affecting Agricultural Products, Request for Consultations by the United States, WT/DS76/1, Geneva, WTO.
- WTO (1997c). Statement by South Africa at the Meeting of 1-2 July 1997, G/SPS/GEN/26, Geneva, WTO.
- WTO (1998). Japan - Measures Affecting Agricultural Products, Report of the Panel, WT/DS76/R, Geneva, WTO.
- WTO (1999). Japan-Measures Affecting Agricultural Products, WT/DS/AB/R, Geneva, WTO.
- WTO (2000a). Summary of the Meeting Held on 15-16 March 2000, G/SPS/R/18, Geneva, WTO.

WTO (2000b). Summary of the Meeting Held on 21-22 June 2000, G/SPS/R/19, Geneva, WTO.

WTO (2000c). Australia's Import Restrictions on Tropical Fresh Fruits, G/SPS/GEN/194, Geneva, WTO.

WTO (2000d). Australian Response to Joint ASEAN Statement on Tropical Fruits, G/SPS/GEN/189, Geneva, WTO.

WTO (2000e). Notification: G/SPS/N/EEC/93, Geneva, WTO.

WTO (2001a). Japan – Measures Affecting Agricultural Products Communication from Japan and the United States-, WT/DS76/12, Geneva, WTO.

WTO (2001b). Summary of the Meeting Held on 10-11 July 2001, G/SPS/R/22, Geneva, WTO.

WTO (2001c). Summary of the Meeting Held on 8-9 November 2000, G/SPS/R/20, Geneva, WTO.

WTO (2002). Japan – Measures Affecting the Importation of Apples: Request for Consultations by the United States, WT/DS245/1, G/L/520, G/SPS/GEN/299, G/AG/GEN/50, Geneva, WTO.

WTO (2003a). Japan - Measures Affecting the Importation of Apples: Report of the Panel, WT/DS245/R, Geneva, WTO.

WTO (2003b). Japan - Measures Affecting the Importation of Apples: Report of the Appellate Body, WT/DS245/AB/R, Geneva, WTO.

WTO (2003c). Summary of the Meeting Held on 2-3 April 2003 G/SPS/R/29, Geneva, WTO.

WTO (2003d). Australia-Quarantine Regime for Imports, WT/DS287/1, Geneva, WTO.

WTO (2004). A Handbook on the WTO Dispute Settlement System, Cambridge, Cambridge University Press.

WTO (2005a). Japan-Measures Affecting the Importation of Apples, WT/DS245/RW, Geneva, WTO.

WTO (2005b). Summary of the Meeting Held on 29-30 June 2005, G/SPS/R/37/Rev.1, Geneva, WTO.

WTO (2005c). Summary of the Meeting held on 27-28 October 2004, G/SPS/R/35, Geneva, WTO.

WTO (2005d). Summary of the Meeting Held on 9-10 March 2005, G/SPS/R/36/Rev.1, Geneva, WTO.

WTO (2006a). OIE Dispute Mediation Process, G/SPS/GEN/731, Geneva, WTO.

WTO (2006b). Summary of the Meeting of 24 October 2005, Resumed on 1-2 February 2006, G/SPS/R/39, Geneva, WTO.

WTO (2006c). Summary of the Meeting of 29-30 March 2006, G/SPS/R/40, Geneva, WTO.

WTO (2006d). Summary of the Meeting of 27-28 June 2006, G/SPS/R/42, Geneva, WTO.

WTO (2007a). Ad hoc consultations and resolution of trade concerns-Note by the Secretariat, G/SPS/GEN/781, Geneva, WTO.

WTO (2007b). Summary of the Meeting of 11-12 October 2006, G/SPS/R/43, Geneva, WTO.

WTO (2007c). Summary of the Meeting of 28 February – 1 March 2007, G/SPS/R/44, Geneva,

-
- WTO.
- WTO (2007d). Summary of the Meeting of 27-28 June 2007, G/SPS/R/45, Geneva, WTO.
- WTO (2007e). Australia-Quarantine Regime for Imports, WT/DS287/8, Geneva, WTO.
- WTO (2010). Australia-Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand, Report of the Appellate Body, Geneva, WTO.
- WTO (2011). SPS Committee: Summary of the Meeting of 20-21 OCTOBER 2010, G/SPS/R/61, Geneva, WTO.
- WTO (2012). Summary of the Meeting of 10-11 July 2012, G/SPS/R/71, Geneva, WTO.
- WTO (2014a). WTO E-Learning: Sanitary and Phytosanitary Measures, Geneva, WTO.
- WTO (2014b). Proposed recommended procedure relating to the implementation of Article 12.21, G/SPS/W/259/rev.7, Geneva, WTO.
- WTO (2014c). Specific Trade Concerns, G/SPS/GEN/204/Rev.14, Geneva, WTO.
- WTO (2014d). Summary of the Meeting of 15 and 17 October 2014, G/SPS/R/76, Geneva, WTO.
- WTO (2015a). Summary of the Meeting of 15-16 July 2015, G/SPS/R/79, Geneva, WTO.
- WTO (2015b). Nigeria to request mediation to resolve friction over plant health certificates, 2016 年 2 月 6 日アクセス : https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/sps_14oct15_e.htm.
- WTO - . SPS Information Management System: SPS-IMS) website : <http://spsims.wto.org/>
- WTO - . Decision of 5 April 1966 on procedures under Article XXIII 2014 年 8 月 26 日アクセス : http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/a2s1p1_e.htm.
- WTO - . Dispute Settlement: Dispute DS270
Australia - Certain Measures Affecting the Importation of Fresh Fruit and Vegetables, 2015 年 1 月 24 日アクセス : http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds270_e.htm.
- WTO - . Dispute Settlement: Dispute DS367
Australia - Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand, 2015 年 11 月 20 日アクセス : https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds367_e.htm.
- Yates P. Lamartine (1955). *So Bold an Aim-Ten Years of International Cooperation toward Freedom from Want* (国際食糧農業協会訳、1959 『この大いなるもの-FAO の理念と実践-』), Rome, FAO.
- Yoshida, Kentaro, Verena J Schuenemann, Liliana M Cano, Marina Pais, Bagdevi Mishra, Rahul Sharma, Chirsta Lanz, Frank N Martin, Sophien Kamoun, Johannes Krause, Marco Thines, Detlef Weigel, Hernán A Burbano (2013). "The rise and fall of the *Phytophthora infestans* lineage that triggered the Irish potato famine." *eLife*, 2013(2:e00731).
- Young, Oran R. (1996). "Institutional linkages in International Society: Polar Perspectives." *Global Governance*, 2(1).
- Zangl, Bernhard (2008). "Judicialization Matters! A Comparison of Dispute Settlement Under GATT and the WTO." *International Studies Quarterly*, 52.

【日本語文献】

- IPPC (2012) 60周年を迎える国際植物防疫条約 (IPPC) 2014年9月2日アクセス：
<http://www.fao.or.jp/detail/article/767.html>, Rome, FAO.
- 畔上耕児 (2006) 「ニュージーランドにおける火傷病の発生生態と防除」『植物防疫』60(3)。
- 足立研幾 (2011) 「重複レジーム間の調整に関する一考察」『立命館国際研究』23(3)。
- 石川光一及び梅谷献二 (2012) 『植物防疫所と輸入植物の検疫 梅谷献二編』『原色図鑑：外来害虫と移入天敵』(株)全国農村教育協会。岩沢雄司 (1995) 『WTO (世界貿易機関) の紛争処理』三省堂。
- 石黒馨及び小林誠 (1998) 『訳者あとがき、『覇権後の国際政治経済学』(コヘイン著『After Hegemony』の翻訳書)』晃洋書房。
- 岩沢雄司 (1995) 『WTO (世界貿易機関) の紛争処理』三省堂。
- 宇野忠義 (2007) 『リンゴ農家の経営危機とリンゴ火傷病の検疫問題』弘前大学出版会。
- 梅谷献二 (2012) 『原色図鑑：外来害虫と移入天敵』(株)全国農村教育協会。
- エドワード デイヴィッド及びロバート・レイン (1998) 『EU法の手引き 庄司克宏訳』国際書院。
- 大村克己 (2005) 「アメリカ合衆国産りんご生果実に係る火傷病検疫措置の改正について」『植物防疫』59(11)。
- 大矢根 聡 (2005) 「国際規範の遵守と国内政治」川瀬及び荒木編『WTO紛争解決制度における履行制度』三省堂。
- 椛島洋美 (2013) 「重複レジームの中のTPP」『横浜法学』22(2)。
- 上河原献二 (2011) 「〈研究ノート〉アーンスト・ハースの知識共同体論と地球環境条約制度」『地球環境学』6。
- 川瀬剛志 (2005) 「ドーハ・ラウンドにおけるWTO紛争解決了解の「改善と明確化」-より一層の司法化の是非をめぐって-」『日本国際経済法学会年報』14。
- 川島富士雄 (1995) 『第7章 手続の透明性：NGO等の手続参加 公正貿易センター編』『ガット/WTOの紛争解決における手続法上の諸問題』(財)国際貿易投資研究所公正貿易センター。
- 川島富士雄 (2005) 「WTO紛争解決手続における司法化の諸相-DSU運用の10年を振り返って-」『日本国際経済法学会年報』14。
- 環境省 (2015) 国連気候変動枠組条約第21回締約国会議 (COP21) 及び京都議定書第11回締約国会合 (COP/MOP11) の結果について 2015年12月19日アクセス：
<http://www.env.go.jp/earth/cop/cop21/index.html>。
- 外務省 (2016) 環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定の署名 2016年2月6日アクセス：
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_002911.html。

-
- 気象庁－IPCC（気候変動に関する政府間パネル）気象庁 HP 2015 年 3 月 13 日アクセス：
<http://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ipcc/>.
- 経済産業省通商政策局（編）（2010）『不公正貿易報告書』。
経済産業省通商政策局（編）（2015）『不公正貿易報告書』。
- 小寺 彰（2006）FTA の「スパゲティボール現象」とは？、経済産業研究所。
阪口功（2006）『地球環境ガバナンスとレジームの発展プロセス』 国際書院。
塩谷 浩（2010）「カンキツかいよう病菌 *Xanthomonas citri* subsp. *citri* 農業生物資源研究所編『微生物遺伝資源利用マニュアル（29）』 農業生物資源研究所。
島野卓爾、岡村 堯、田中俊郎（2000）『EU 入門：誕生から、政治・法律・経済まで』 有斐閣。
JETRO（1993）『NAFTA を読む』 ジェトロ（日本貿易振興機構）。
庄司克宏（2003）『EU 法 基礎編』 岩波書店。
（社）全国植物検疫協会（2012）『資料 検疫有害動植物：輸入植物検疫の対象となる有害動物・有害植物について』（社）全国植物検疫協会。
白石友紀、秋光和也、一瀬勇規、寺岡 徹、吉川信幸（2012）『新植物病理学概論』 養賢堂。
城山英明（2013）『国際行政論』 有斐閣。
高橋潔（2007）「ここが知りたい温暖化」、地球環境研究センターニュース, 2007(12)。
T.E.ジョスリン、S.タンガマン、T.K.ワーレイ（1998）『ガット農業交渉 50 年史（塩飽二郎訳）』 農文教。
ディヴィー ウィリアム・J（2005）『WTO 紛争解決手続きにおける履行問題-問題の所在と解決方法-（荒木一郎訳） 川瀬剛志及び荒木一郎編『WTO 紛争解決手続きにおける履行制度』 三省堂。
千葉大奈（2005）「WTO 体制下の米欧通商紛争：訴訟か交渉か」 『一橋法学』 4(3)。
千葉大奈（2006）「国際協定遵守問題の計量分析：WTO 紛争における裁定履行の事例」 『一橋法学』 5(3)。
津久井茂充（1997）『WTO とガット：コンメンタール・ガット 1994』 日本関税協会。
内閣府（2015）環太平洋パートナーシップ協定（TPP 協定）の概要。
内記香子（2008）「「貿易と環境」問題とレジーム間の相互作用-WTO と国際基準設定機関の関係から-」 『国際政治』 153。
内記香子（2011）「「WTO パネル・上級委員会報告書解説④」オーストラリア-ニュージーランドからのリンゴの輸入に関する措置（WT/DS367/R, WT/DS367/AB/R）- 科学的基礎を求める SPS 協定第 5 条 1 項の義務の射程を中心に-」 『RIETI Policy Discussion Paper Series』 11-P-015。
内記香子（2013）「第 10 章 国際法学との対話－WTO と遺伝子組み換え産品をめぐって－」

-
- 大矢根聡編『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣。
- 日本関税協会 (2012) アルゼンチンの輸入制限措置に対して日、米が WTO 協議を申し入れ (WTO)、2012 年 9 月 6 日付。
- 農林水産省 (2009) 第 4 回 国際植物防疫条約に関する国内連絡会 議事録。
- 農林水産省 (2010) 第 7 回国際植物防疫条約に関する国内連絡会速記録。
- 農林水産省 (2015) 韓国における火傷病の発生に伴う宿主植物の輸入停止措置について、農林水産省 HP 2015 年 9 月 26 日アクセス：
<http://www.maff.go.jp/j/press/syouan/keneki/150601.html>。
- 農林水産省 (2015) 国際植物防疫条約 (IPPC) について、農林水産省 HP 2015 年 11 月 7 日アクセス：<http://www.maff.go.jp/j/syouan/syokubo/keneki/ippc.html>。
- 林正徳 (2013) 『多国間交渉における合意形成プロセス—GATT ウルグアイ・ラウンドでの SPS 協定の成立と「貿易自由化」パラダイムの終焉』 農林統計出版。
- 舟木良恵及び齋藤幸司 (1996) 「紛争解決に係る規則及び手続に関する了解 外務省経済局 国際機関第一課編『解説 WTO 協定』」 日本国際問題研究所。
- 福田竜一 (2008) 「近年のアメリカの自由貿易協定に対する農業利益団体の見解」『農林水産政策研究』14。
- 藤岡典夫 (2007) 『食品安全性をめぐる WTO 通商紛争: ホルモン牛肉事件から GMO まで』 農文協。
- プロマージャパン (2010) 平成 21 年度農林水産物等輸出促進支援事業のうち農林水産物等輸出課題解決対策「日本産農林水産物・食品の総合的輸出拡大戦略」追加資料 1。
- 前田征児及び日引聡 (2008). 「地球温暖化問題に対するサステナビリティサイエンスの研究動向: -IPCC 第四次評価報告書に対する日本の貢献度から見た課題-」『科学技術動向研究』 レポート 1。
- 本宮義一 (1977) 「国際植物防疫条約改正に関する政府間会議」『植物防疫』 31(6)。
- 八木次郎 (1952) 「国際植物防疫条約加入に際して」『植物防疫』 6(2)。
- 山田高敬 (2011) 「<特集>ミネルヴァ環境ガバナンス叢書書評論文集(中) 新澤秀則編著『温暖化防止のガバナンス』ミネルヴァ書房、2010 年 気候変動のグローバル・ガバナンス論: 規範的空間と調整コスト」『財政と公共政策 = Public finance and public policy, 49.』
- 安田まり (2011) 「フランスワインにおける「オペレーション・ドリジーヌ・コントロレ」の意義の変化。」『明治学院大学法律科学研究所年報』27。
- 山下一仁 (2008) 『食の安全と貿易: WTO・SPS 協定の法と経済分析』 日本評論社。
- 山本昭夫 (2001) 「WTO 勧告に伴う新検疫措置の導入について」『植物防疫』 55(12)。
- 山本吉宣 (2008) 『国際レジームとガバナンス』 有斐閣。
- 横井幸生 (2015) 「国際植物防疫条約(IPPC)の役割と機能および関連貿易紛争の概観」『国連研究』16。

横浜植物防疫所 (1987) 「主な未侵入病害虫の解説：カンキツ黒星病」 『植物防疫所病害虫情報』 22号。

横浜植物防疫所 (2010) 「海外のニュース 米国で発生したカンキツ黒星病 (Citrus black spot)」 『植物防疫所病害虫情報』 91号。

読売新聞 (1996) 「植物検疫・検査は輸入制限ではない」 大原農相、米へ説明文書、1996年10月9日。

読売新聞 (1999) 米国産リンゴの「ふじ」など輸入解禁へ、1999年3月11日。

ルードルフ ティーネル(2010) 「欧州司法裁判所 (欧州連合司法裁判所) の組織と機能：特に先決裁定 (preliminary rulings) 手続を中心に 出口雅久及び木下雄一共訳」 『立命館法学』 2010年3号 (331号)。

藁田純 (1999) 「WTO/SPS 協定の制定と加盟国の衛生植物検疫措置に及ぼす影響」 『貿易と関税』 1999年(2月)。