

植物検疫に関する国際紛争解決における制度の選択

平成 28 年 3 月

舟木 康郎

世界的な相互依存が進み国際的な制度の数も増加している中で、国家はどのように制度を選択するのだろうか。本論文は、植物検疫に関する貿易紛争を事例として WTO や国際植物防疫条約 (IPPC) などに含まれる紛争解決制度の比較分析・事例研究を行い、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研究である。

第 1 章では、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、複合的国際制度の形成と制度選択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く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。1952 年に発効した IPPC については 1995 年に発効した 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位置づけられることにより、第一次的ルール部分 (= 条約本体) の機能強化に繋がった。他方、SPS 協定上用意されている第二次的ルール (= 紛争解決制度) は WTO 紛争解決制度であり、IPPC に含まれる紛争解決制度の利用については、SPS 協定上それを妨げないとされるにとどまった。このように、SPS 協定と IPPC の関係性は、第一次的ルールと第二次的ルールとで異なるものとなった。

第 3 章では、国際的な植物検疫に関する紛争解決制度の特徴を把握するため、制度間の法化の特徴の違いを測定するモデル (= 法化モデル) を用い、植物検疫に関する紛争解決制度の比較分析を行った。これにより、WTO の紛争解決制度と比較して IPPC の紛争解決制度は法化の度合いが低く、SPS 委員会は更に法化の度合いが低いフレキシブルな仕組みとなっていることを確認した。この結果を踏まえ、以下の章において WTO の紛争解決制度を「ハードロー」、IPPC の紛争解決制度及び SPS 委員会の紛争解決機能を「ソフトロー」として取り扱うこととした。

第 4 章では、まず、植物検疫上の紛争の解決手段として最も頻繁に活用されている特定の貿易上の関心事項 (STC) に焦点を当て、STC で取り扱われる植物検疫案件について統計的な分析を行った。その結果として、植物検疫分野の STC の解決率は約 6 割と、同じ衛生植物検疫分野である食品安全分野のそれ (約 4 割) と比較して解決されやすい傾向があることが明らかになった。また、STC として提起される植物検疫案件としては、生果実類が最も多く、また、それらの案件が WTO 紛争解決制度に進みやすいことが明らかになった。

次に、IPPC に懸念が持ち込まれた案件 (IPPC 案件) と STC の案件の比較により、IPPC 案件は、SPS 委員会の STC として実際に提起された、あるいは提起されうる案件であると推察された。他方で、IPPC 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ことが示された。

続いて、WTO (6 件) 及び IPPC (2 件) の紛争解決制度の活用事例を分析し、制度選択がどのように行われたのかを確認した。この結果、植物検疫案件については、①WTO 提訴された案件は全てまず SPS 委員会において STC として提起され、リスクを最小限にするために漸進的に手続きが進められていると考えられること、②日米農産物、日米りんご及び豪 NZ りんごという、WTO 上級委員会までに至ったケースでは、結果的に法的拘束力のあるフォーラムが選択されており、案件が技術的内容の協議でも、一般的な通商政策の文脈で判断がなされたと考えられること、③豪比生果実、豪 EU 検疫制度、及び米アルゼンチン・レモンという、WTO パネルの直前で停止した案件については、「法の影での交渉 (Negotiated in law's shadow)」が行われたと考えられること、④IPPC が選択された EU 南ア・カンキツ、及び EU 北米木材梱包材の案件では、友好的な (amicable) な解決が行われるフォーラムが選択されたと考えられること、の 4 つのパターンを特定した。

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。結論に関し、第一に、植物検疫に関する紛争解決制度の並存状況については、IPPC の紛争解決制度が植物検疫案件の技術的側面を扱うこととなり、このため、法的な審議を行う WTO 紛争解決制度との間で対立することなく、並存することとなったと考えられた。第二に、植物検疫では、国家はハードローの前にまずソフトローを選択し、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 (特に SPS 委員会) が紛争解決手段として機能しやすい分野と考えられた。第四に、IPPC の紛争解決制度がこれまで利用されてこなかった理由は、WTO 紛争解決制度が存在するためでなく、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。第五に、EU 南ア・カンキツの案件で IPPC の紛争解決制度が活用された理由は、輸出国 (南ア) と輸入国 (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があるとの 2 つの条件が重なったことにより生じたと考えられた。

最後に、政策的含意として、第一に、科学・技術専門家による勧告による紛争解決を図る IPPC の紛争解決制度の重要性は貿易の更なる増大等により高まる可能性があること、第二に、政府にとっては国際的枠組みの形成への積極的な関与が重要であること、第三に、植物検疫上の紛争問題が生じた場合には、リスクを避ける観点から各国ともまずはソフトローでの解決を追求すべきこと、第四に、科学・技術を伴う紛争の生じうる他分野においても IPPC の紛争解決制度のような特徴を有した紛争解決制度の設立と活用が貿易上の紛争問題の解決の一助となる可能性があること、を指摘した。