

7 衛生植物検疫 (SPS) 措置

内記香子*

I. 概要#

1. SPS 章 (第 7 章)

A) 定義 (7.1 条) *

衛生植物検疫措置の適用に関する協定 (以下「[WTO/SPS 協定](#)」という。) 附属書 A の定義は、必要な変更を加えた上で、本章に組み込まれる (7.1 条 1)。本章の適用上、「危険性の分析 (risk analysis)」とは、「危険性の評価 (risk assessment)」「危険性の管理 (risk management)」及び「危険性の意思疎通 (risk communication)」の 3 の要素に構成される過程をいう。「危険性の意思疎通」とは、危険性の評価者、危険性の管理者、消費者及びその他の利害関係者の間で行う情報及び意見の交換をいう。「危険性の管理」とは、危険性の評価の結果を踏まえた、政策の代替手段についての比較衡量、並びに、必要であれば、(規制措置を含む) 適当な管理の方法の選択及び実施をいう (7.1 条 2)。

B) 適用範囲 (7.3 条) *

本章の規定は、締約国間の貿易に直接又は間接に影響を及ぼす可能性がある、締約国のすべての衛生植物検疫措置について適用する (7.3 条 1)。本章のいかなる規定も、締約国がイسلام法に基づく食品のハラールのための要件の採用又は維持を妨げない (7.3 条 2)。

C) 衛生植物検疫措置に関する小委員会 (7.5 条) *

衛生植物検疫上の事項について責任を負う各締約国の政府の代表者から成る、衛生植物検疫措置に関する小委員会 (以下、「SPS 小委員会」という。) を設置する (7.4 条 1)。SPS 小委員会は、(a) から (g) のことを行う (7.4 条 3)。SPS 小委員会は、別段の合意をする場合を除くほか、毎年 1 回会合する (7.4 条 5)。

D) 有害動植物又は病気の無発生・低発生地域、その他地域的状況に対応した調整 (7.7 条)

輸入締約国は、輸出締約国が提供する情報が十分であると判断する場合には、合理的期間内に評価を開始する (7.7 条 4)。特定の地域的状況を認定する措置を採用する場合には、輸

* ないき よしこ / 大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授

* = 「2. 解説・コメント」の対象となる条文・記述。

出締約国に書面により通報し、及び合理的期間内に当該措置を実施する（7.7条7）。検討結果認定しない場合には、当該輸出締約国に対し当該決定の理由を示す（7.7条10）。

E) 措置の同等（7.8条）*

輸入締約国は、輸出締約国の要請に応じ、自国の衛生植物検疫措置の目的及び理由を説明し、並びに当該措置が対処しようとする危険性を明確に示す（7.8条2）。輸入締約国は、輸出締約国が提供する情報が十分である場合には、合理的な期間内に当該措置の同等の評価を開始する（7.8条3）。輸入締約国は、決定が同等の認定とならない場合には、輸出締約国に対し当該決定の理由を示す（7.8条9）。

輸入締約国は、輸出締約国が次のいずれかのことを客観的に証明するときは、措置の同等を認定する（7.8条6）。

- (a) 輸出締約国の措置が、輸入締約国の措置と同等の保護水準を達成していること
- (b) 輸出締約国の措置が、輸入締約国の措置と同様に目的を達成する上で同等の効果（the same effect in achieving the objective）を有すること。（注）(b)については、28章（紛争解決）の規定による紛争解決を求めてはならない。

F) 科学及び危険性の分析（7.9条）*

締約国は、自国の衛生植物検疫措置が科学的な原則に基づいていることを確保することの重要性を認める（7.9条1）。WTO/SPS協定5条の規定に基づく危険性の評価に関する締約国の義務を認めつつ、自国の措置が関連する国際的な基準、指針若しくは勧告に適合していること、適合していない場合には合理的に関連する記録された客観的で科学的な証拠に基づいていることを確保する（7.9条2）。（注）この2の規定について28章（紛争解決）の規定による紛争解決を求めてはならない。

本章のいかなる規定も、締約国が適切とする決定する保護の水準を定めること（7.9条3

(a)、あるいは措置を暫定的に採用し、維持することを妨げるものと解してはならない（7.9条3(c)）。締約国は、同一又は同様の条件の下にある締約国の間において恣意的又は不当な差別をしないことを確保する（7.9条4(a)）。締約国は、危険性の分析を行う場合に、技術的及び経済的な実行可能性を考慮し、衛生植物検疫上の目的を達成するために必要である以上に貿易制限的でない危険性の管理手法の選択をする（7.9条6(c)）。

利害関係者及び他の締約国に意見を述べる機会を与える態様で、危険性の分析を行う（7.9条4(b)）。（注）この(b)の規定は、WTO/SPS協定の附属書Bに規定する衛生植物検疫措置上の規制に該当する措置の危険性の分析についてのみ適用する。

G) 監査（7.10条）、輸入検査（7.11条）、証明（7.12条）

監査、輸入検査、証明についての条文が個別におかれ、これらを行う場合の輸入締約国の

権利及び義務が定められた。

H) 透明性 (7.13 条) *

まず、(注)がおかれ、本条の規定は、WTO/SPS 協定の附属書 B に規定する衛生植物検疫措置上の規制に該当する措置についてのみ適用される、となっている。

締約国は、他の締約国の貿易に影響を及ぼす可能性がある提案された衛生植物検疫措置 (国際的な基準、指針又は勧告に適合する措置を含む。)を通報する (7.13 条 3)。締約国は、国際的な基準、指針又は勧告に適合しない衛生植物検疫措置を提案する場合には、他の締約国に対し、自国の法令の秘密性及びプライバシーの要件が許容する範囲内で、措置の案の作成に当たり当該締約国が考慮した関連する文書 (危険性の評価、関連する研究、専門家の意見等の当該衛生植物検疫措置に合理的に関連する記録された、客観的で科学的な証拠を含む。)を提供する (7.13 条 6)。

7.13 条 3 の規定に基づく通報を行った後、利害関係者及び他の締約国が当該提案された衛生植物検疫措置について書面による意見を提出するために通常少なくとも 60 日間の期間を置く (7.13 条 4)。また、意見の提出期間中に受領した重要な書面による意見を他の締約国が入手できるようにする (7.13 条 9)。

通報される提案された衛生植物検疫措置、措置の法的根拠、公衆から受領した書面による意見又はその要約を、電子的手段により官報又はウェブサイトにおいて公に入手可能なものとする (7.13 条 5)。最終的な措置については、なるべく (preferably) 電子的手段により官報又はウェブサイトにおいて公告を行う (7.13 条 8)。最終的な措置を公表する日と実施する日との間に 6 か月以上の期間を置くべきである (7.13 条 12)。

I) 緊急措置 (7.14 条)

人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な緊急措置を採用する場合には、他の締約国に対し、連絡部局を通じて、当該緊急措置を速やかに通報する (7.14 条 1)。緊急措置を採用する場合には、6 か月以内に当該緊急措置の科学的根拠について見直し、見直し後に措置を維持する場合であっても定期的に見直すべきである (7.14 条 2)。

J) 協力的な技術的協議 (7.17 条) *

協力的な技術的協議とは、締約国が、本章の規定の下で生ずる事項について懸念を有する場合には、他の締約国の行政上の手続又は二国間の仕組みその他の仕組みを利用した上で、当該事項を解決することとはならない場合に求めることができる協議である (7.17 条 1)。協力的な技術的討議により問題を解決するよう試みることなく、第 28 章 (紛争解決) の規定による紛争解決を求めてはならない (7.17 条 8)。

K) 紛争解決 (7.18 条) *

28 章 (紛争解決) の規定は、7.8 条 (措置の同等)、7.10 条 (監査)、7.11 条 (輸入検査) については、TPP 協定が被要請国について効力を生じた日の 1 年後から適用され (7.18 条 1 (a))、7.9 条 (科学及び危険性の分析) については、TPP 協定が被要請国について効力を生じた日の 2 年後から適用される (7.18 条 1 (b))。しかし、7.8 条 6 (b) 及び 7.9 条 2 については、いずれの締約国も第*28 章 (紛争解決) の規定による紛争解決を求めてはならない、という注がおかれている。本章の規定に基づく紛争においてパネルは、当該紛争に関与する締約国と協議の上選定した専門家からの助言を求めるべきである (7.18 条 2)。

2. 保険等の非関税措置に関する日米書簡 (衛生植物検疫) (以下「日米書簡」という。)

*

A) 収穫後の防かび剤*

厚生労働省は、農薬及び食品添加物の承認のため統一された要請及び審議の過程を活用することにより、合理化された承認過程を実施する。

B) 食品添加物*

日本政府は、46 品目の国際汎用添加物の 2002 年のリストのうちまだ指定されていない 4 品目全てについて、原則としておおむね 1 年以内に食品添加物として認めることを完了することを決定した [2012 年 7 月 10 日付けの閣議決定](#)¹を誠実に実施することを確認する。

C) ゼラチン・コラーゲン*

厚生労働省は、牛 (米国産牛を含む。) 由来のゼラチン及びコラーゲンの食用としての使用について、食品安全委員会に危険性の評価を実施することを要請し、危険性の評価の報告書を受領した。同報告書は、輸入規制の改正による人の健康に対する危険性は無視できると結論づけ、厚生労働省は、当該報告書に基づき、輸入規制を緩和した。

II. 解説・コメント

1. SPS 章 (第 7 章)

《他協定との比較》日本がこれまで締結した EPA の多くに SPS 章が存在しているが、そ

¹ 「規制・制度改革に係る方針 (平成 24 年 7 月 10 日閣議決定)」(番号 11 食品添加物の指定手続の簡素化・迅速化)。当該決定では、国際汎用添加物のうち未指定の品目について「指定までおおむね 1 年程度を標準とする今後のロードマップを策定・公表し、処理する」とされた。

れない EPA もある（例えば、日シンガポール、日タイ、日フィリピン EPA、日インドネシア、日ブルネイ EPA）。またこれまでの傾向として、TBT 章に比べて、SPS 章の規定内容はシンプルで、「適用範囲」「権利・義務の再確認」「照会所」「小委員会の設置」「紛争解決章の不適用」が一般的な条文内容である。それに対して本章は、通常の FTA/EPA にはない規定があるし、WTO/SPS 協定を超える内容をもつ規定もある。さらに、WTO/SPS 委員会が作成した「関連する指針」を考慮する、としている条文もある。

《紛争解決》 第 28 章（紛争解決）によると、28 章が適用される範囲に本章は含まれていないので（28.3 条 1(c)）、28 章は本章に包括的に適用されることはないが、本章 7.18 条 1 によると、限定的な範囲で適用がなされる（この点は、日本の EPA では SPS 章に紛争解決章が適用されないという状況と異なる）。しかし、28 章の適用を受ける条文の中にも、28 章の適用から除かれる項目もある（7.8 条 6 (b) 及び 7.9 条 2）。

《協力的な技術的協議》 この協議は、「この章の規定の下で生ずる事項について懸念を有する場合」、他の締約国の「行政上の手続」又は「二国間の仕組みその他の仕組み」を利用した上で解決することができないときに要請できる（7.17 条 1）。この 7.17 条 2 以下では、この協議の手続が詳細に規定されている。また 7.17 条 8 では「協力的な技術的討議により問題を解決するよう試みることなく、・・・第 28 章（紛争解決）の規定による紛争解決を求めてはならない」とされており、この技術的協議が紛争解決の前置制度となっている。

《SPS 小委員会の設置》 WTO/SPS 協定では SPS 委員会の規範策定や情報交換等の役割が良く知られているが、本章も 7.5 条が、SPS 小委員会の設置を定めている。小委員会の任務が(a)から(g)まで包括的に挙げられている点が、WTO/SPS 協定 12 条よりも詳細である。

《SPS 協定上の権利義務の組み込み、定義、適用範囲》 本章 7.1 条により、WTO/SPS 協定附属書 A.1 の「衛生植物検疫措置」の定義が本章でも用いられる。WTO/SPS 協定では「危険性の評価 (risk assessment)」という用語だけあったが、本章 7.1 条 2 は、より広い概念である「危険性の分析 (risk analysis)」という用語を使っている。「危険性の分析」とは、「危険性の評価、危険性の管理 (risk management) 及び危険性の意思疎通 (risk communication) の 3 の要素に構成される過程をいう」とされた。さらに適用範囲の中に、「ハラルのための要件を採用し、又は維持することを妨げるものではない」という規定が入った（7.3 条 2）。

《措置の調和と国際基準、指針及び勧告》 WTO/SPS 協定 3 条（「措置の調和」）は国際

基準、指針及び勧告に基づいて措置をとることを定めているが、本章には、同旨の独立した条文はない。代わりに、7.9 条 2 が、自国の措置が国際的な基準、指針若しくは勧告に適合していることを確保する、と規定し、主要条文の中で、国際的な基準、指針及び勧告を考慮する、と規定された (7.7 条 2、7.8 条 1、7.9 条 6、7.9 条 3、7.12 条 3、7.13 条 2)。

《措置の同等》 措置の同等については、WTO/SPS 協定の 4 条に規定があるが、本章 7.8 条では、輸入国と輸出国間の手続について、それよりも詳細な規定をおいた。手続的な点だけでなく、本章は同等性の認定基準として、WTO/SPS 協定とは異なる規定をおいた。WTO/SPS 協定 4 条 1 は、輸出国の措置が輸入国の「衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成することを客観的に証明するときは」同等と認定する、と規定しているが、本章 7.8 条 6 は、同等の認定基準として次の 2 つのうちいずれかとし、7.8 条 6 (a) は、WTO/SPS 協定と同じに「同等の保護水準を達成していること」とし、6 (b) は、輸出国の措置が輸入国の措置と同様に「目的を達成する上で同等の効果 (the same effect in achieving the objective) を有すること」とした。

《科学及び危険性の分析》 前述のとおり本章 7.1 条は、「危険性の評価」より広い概念である「危険性の分析」という定義をおき、「危険性の分析」とは「危険性の評価、危険性の管理及び危険性の意思疎通の 3 の要素に構成される過程をいう」と定義した。この点、EC－ホルモン牛肉規制事件における、「危険性評価」と「危険性管理」の議論が思い起こされる。同事件のパネルが 2 つの概念を区別して用いたところ、上級委員会は、「危険性の管理」という用語は WTO/SPS 協定上は使用されていないと述べ、その後 WTO 紛争においては「危険性評価」という概念しか用いられてこなかった。

本条は、WTO/SPS 協定の 3 条及び 5 条に類似した義務をおいているが、新しい点としては、7.9 条 4 (b) が、危険性の分析を行うにあたり「利害関係者及び他の締約国に意見を述べる機会を与える」としており、透明性に関連した規定がおかれた。

《透明性》 WTO/SPS 協定の 7 条及び附属書 B は透明性の確保を規定しているが、本章 7.13 条はそれを上回る詳細な手続をおいている。7.13 条 2 は、締約国は本条を実施するに当たり、WTO/SPS 委員会の関連する指針を考慮する、と規定している²。なお本条も、WTO/SPS 協定の附属書 B にならい、「衛生植物検疫上の規制 (sanitary and phytosanitary regulations)」、すなわち「一般的に適用される法令等 (such as laws, decrees or ordinances which are applicable generally)」についてのみ適用する、としている (前述 7.9 条 4 (b) の注も同じ)。「衛生植物検疫上の規制」と、「衛生植物検疫措置 (sanitary and phytosanitary

² Recommended Procedures for Implementing the Transparency Obligations of the SPS Agreement (Article 7) as of 1 December 2008 – Revision, G/SPS/7/Rev.3, 20 June, 2008.

measures)」という用語の違いについては、これまでも議論がされていたが³、おそらく広い「措置」の一部としての「規制」と理解されているものと思われる。

通報について 7.13 条 3 が、「他の締約国の貿易に影響を及ぼす可能性がある提案された衛生植物検疫措置（国際的な基準、指針又は勧告に適合する措置を含む。）を通報する」（下線筆者）と規定し、国際的な基準等に適合する場合も通報する、とした点が注目される。この点、WTO/SPS 協定附属書 B.5 の通報手続は、「国際的な基準、指針若しくは勧告が存在しない場合又は当該提案された衛生植物検疫上の規制の内容が国際的な基準、指針若しくは勧告の内容と実質的に同一でない場合において当該提案された衛生植物検疫上の規制が他の加盟国の貿易に著しい影響を及ぼすおそれがあるときは」（下線筆者）通報する、としており、国際的な基準等に適合する場合には通報しなくてもよいと解されるような規定となっていた⁴。また、本条においても「他の締約国の貿易に影響を及ぼす可能性がある（that may have an effect on the trade）」という通報条件があるが、貿易に著しい影響を与える（that may have a significant effect on trade）かどうかの判断の基準については、WTO/SPS 委員会の勧告がある⁵。

さらに本条では、国際的な基準、指針又は勧告に「適合しない」措置の提案（7.13 条 6）、提案された措置に関する利害関係者の意見提出（7.13 条 4）、規制の公表（7.13 条 5）、措置の公表日・実施日の期間（7.13 条 12）につき、WTO/SPS 協定よりも詳細化されている。

2. 日米書簡

《交渉の背景》 衛生植物検疫措置について、非関税措置の一つとして日米交渉を TPP 交渉と並行して行うことには、日本の TPP 交渉参加時点で合意があった⁶。その交渉の結果として、法的拘束力のない「日米書簡」の中に「収穫後の防かび剤」「食品添加物」及び「ゼラチン・コラーゲン」に関する合意が入った。これらは、米国が日本に非関税措置として懸念を示してきたもので、2015 年の米国通商代表（USTR）の「外国貿易障壁報告書」⁷においてこの 3 項目が言及されている。

《収穫後の防かび剤》 いわゆるポストハーベスト農薬については、前述の「外国貿易障壁報告書」によれば、米国は、日本の審査プロセスの簡素化を要求していた。日本では、収

³ Joanne Scott, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: A Commentary* (2007), pp.195-197.

⁴ *But see*, Recommended Procedures, *op.cit.*, para.8 (“Members are encouraged to notify all regulations that are based on, conform to, or are substantially the same as an international standard, guideline or recommendation...”)

⁵ Recommended Procedures, *op.cit.*, para.10.

⁶ 「[日米間の協議結果の確認に関する佐々江駐米大使発書簡](#)」（平成 25 年 4 月 12 日）。

⁷ [USTR, 2015 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers](#), pp.211-212.

穫前の防かび剤については農薬として扱われるが、収穫後の防かび剤は食品の保存の目的のために使われることから食品添加物にあたる。よって、使用が認められるためには、食品安全委員会が添加物としてのリスク評価をした上で厚生労働省の薬事・食品衛生審議会・食品衛生分科会添加物部会が審議をする⁸。さらに食品添加物は、食品衛生法上、表示義務があり、その表示基準については、消費者庁の消費者委員会が審議をする。こうした手続について、日米書簡では、厚生労働省は「農薬及び食品添加物の承認のため統一された要請及び審議の過程」の活用により、「合理化された承認過程」の実施を約束した。

《食品添加物》 米国は、前述の「外国貿易障壁報告書」によれば、米国やその他の市場で広く使用されている多くの添加物の使用が日本では認められていないことを懸念する。日米書簡では、上記 I. 2. B) のように、国際汎用添加物のうち未指定の 4 品目について、日本政府による 2012 年 7 月 10 日付け閣議決定の誠実な実施を確認した。国際汎用添加物とは、「(1) FAO/WHO 合同食品添加物専門家会議 (JECFA) で一定の範囲内で安全性が確認されており、かつ、(2) 米国及び EU 諸国等で使用が広く認められていて、国際的に必要性が高いと考えられる添加物」とされ、それらについては「企業からの要請がなくとも、指定に向け、個別品目毎に安全性及び必要性を検討していく」とされている⁹。未指定の 4 品目¹⁰については、食品安全委員会のリスク評価を受けてから指定されることになる。

《ゼラチン・コラーゲン》 日本は、牛海綿状脳症 (BSE) 対策として米国の牛由来のゼラチン・コラーゲンの輸入を禁止していたが、TPP 合意の前、平成 27 年 3 月に当該規制の見直しがなされており¹¹、日米書簡には輸入規制緩和という結果が記載された。

III. 備考および更新情報

v.2: 日米並行交渉文書 (衛生植物検疫) について I. 2、および II. 2 に追加した。

⁸ 厚生労働省ホームページ「[厚生労働省の取り組み 7 食品添加物の安全確保](#)」参照。

⁹ 厚生労働省ホームページ「[国際汎用添加物の指定](#)」参照。

¹⁰ アルミノケイ酸ナトリウム、ケイ酸アルミニウムカルシウム、カルミン、酸性リン酸アルミニウムナトリウム。厚生労働省「[国際汎用添加物 \(45品目\) の指定等の状況 \(平成27年9月18日現在\)](#)」参照。

¹¹ 厚生労働省「[と畜場法施行規則及び厚生労働省関係牛海綿状脳症対策特別措置法施行規則の一部を改正する省令及び食品、添加物等の規格基準の一部を改正する件について](#)」(平成 27 年 3 月 27 日)。「[牛の脊柱を含む食品等に係る基準に関する Q&A](#)」(最終改正:平成 27 年 3 月 27 日)も参照。