



RIETI Policy Discussion Paper Series 17-P-023

**【WTOパネル・上級委員会報告書解説①⑨】**

**米国-アルゼンチン産の動物,肉,他の動物性生産品の輸入関連措置(DS447)  
—輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延とSPS協定の規律—**

石川 義道  
静岡県立大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

## 【WTO パネル・上級委員会報告書解説⑱】

## 米国－アルゼンチン産の動物、肉、他の動物性生産品の輸入関連措置（DS447）

## —輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延と SPS 協定の規律—\*

石川義道（静岡県立大学）\*\*

## 要 旨

国内で家畜伝染病が発生しても、その後にワクチン接種等を講じることで国際獣疫事務局（OIE）が当該国の全体又は一部の地域について清浄と認定する場合がある。そこで輸出国は、SPS 措置実施国に対して輸入解禁を要請し、それを受けて輸入国は当該措置の見直し手続（主に危険性評価）を開始することになる。しかしながら、本件のように輸入解禁要請から長期間を経過しても輸入当局が審査手続を完了させない場合（本件では要請から約 12 年間にわたって審査手続が継続）、その間も措置は継続してとられているため、審査手続の遅延は国際貿易に深刻な影響を与える。そこで本稿では、輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延が SPS 協定の手続規定（8 条、附属書 C）に加えて実体規定（2 条、3 条、5 条、6 条など）との関係でいかに規律されるかが検討される。その上で、本件パネル判断が「攻めの農林水産業」への転換を目指す我が国の農業政策にいかなる政策的暗示を含むものであるか、分析を試みる。

キーワード：口蹄疫、国際獣疫事務局（OIE）、輸入解禁要請、農政新時代、裁判外紛争解決手続、TPP 協定

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

\* 本稿は（独）経済産業研究所「現代国際通商・投資システムの総合的研究（第 III 期）」プロジェクト（代表：川瀬剛志ファカルティフェロー）下の「WTO 判例研究会」の成果の一環である。経済産業研究所における 2017 年 1 月 31 日の研究会及び同年 6 月 20 日に開催された検討会において、出席者から貴重なコメントを頂戴している。また本稿は、科学研究費補助金・若手研究(B)「漁業資源の保存管理と WTO：漁業資源管理レジームと国際通商レジームの競合と調和」（平成 27～29 年度、代表：石川義道）の成果の一部である。

\*\* 静岡県立大学国際関係学部講師／e-mail: [y.ishikawa@u-shizuoka-ken.ac.jp](mailto:y.ishikawa@u-shizuoka-ken.ac.jp)

## 目次

I. 事実の概要 .....	3
A. FMD とは .....	3
B. 背景事情 .....	4
C. 問題となる措置 .....	5
D. OIE コード 8.5 章 .....	6
E. 主な手続的経緯 .....	8
II. パネル報告書の概要 .....	9
A. 検討の順序 .....	9
B. SPS 措置を構成するか .....	9
C. 管理, 調査, 承認手続 .....	10
D. 3 条 1 項との整合性 .....	13
E. 科学的根拠 .....	14
F. 適切な保護水準 .....	15
G. 差別の有無 .....	17
H. 地域主義 .....	18
I. 特別かつ異なる待遇 .....	19
J. 結論, 勧告 .....	20
III. 解説 .....	20
A. 履行の状況 .....	20
B. 輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延と SPS 協定の規律 .....	22
C. アルゼンチンの狙い .....	32
D. TPP 協定における規律 .....	34
E. 政策的暗示 .....	36
関連条文 (SPS 協定) .....	45

## I. 事実の概要

2000年から2001年にかけてアルゼンチン国内で「口蹄疫（foot-and-mouth disease: 以下、FMD）」が発生したのを理由に、米国は同国産の生鮮（冷蔵又は冷凍）牛肉、並びに反芻動物、豚及びこれらの動物性生産品の輸入を禁止した。その後、国内でのワクチン接種等の対策を実施し、国際獣疫事務局（以下、OIE）<sup>1</sup>による清浄認定を経て、アルゼンチンは米国に対して、①北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入承認（2002年11月）、②パタゴニア地域のFMD清浄認定及び同地域からのFMD感受性動物製品の輸入（2003年8月及び2008年12月）を要請するも、本件パネル設置（2013年1月28日）の段階に至っても、米国の動植物検疫局（以下、APHIS）はこれらの点について結論を出さなかった。

そこでアルゼンチンは、上記2つの要請についてAPHISによる処理の遅延、そして米国による輸入禁止の採用及び維持について、世界貿易機関（以下、WTO）の「衛生植物検疫措置の適用に関する協定（以下、SPS協定）」<sup>2</sup>との整合性を中心に争った。2015年7月24日にパネル報告書が発出されたが<sup>3</sup>、当事国による上訴は行われず、同報告書は同年8月31日に紛争解決機関（以下、DSB）の定例会合において採択された。

### A. FMDとは

FMDは伝染性の高いウイルス疾病であり、主に偶蹄類（四肢の指の数が2本又は4本で蹄をもつ）の家畜及び野生動物に影響を与える。成畜は一般的に回復するものの、ワクチン非接種の個体群（特に幼若動物）の致死率は極めて高く、病気の症状としては乳量の減少、恒常的な蹄の損傷、慢性乳腺炎などがある。厳格な予防措置が講じられない限り、FMDは容易に清浄な家畜に感染し、一旦それが発生すると地域全体にウイルスが急激にまん延する。FMDウイルスは生体組織、そして感染動物の息、唾液、尿、排泄物にも生息し、特定の環境下では数ヶ月も存在し続ける。牛の場合、ウイルス量や感染経路によって異なるがウイルスの潜伏期間は2～14日間とされる。ウイルスは感染動物から感受性動物（偶蹄動物）への物理的な接触を通じて伝染する。具体的な感染経路には様々な要因が考えられるが、たとえば感染動物の肉、内臓、革を通じた感染が考えられる。またその感染力の強さから、FMD汚染国からの関連製品の輸出は汚染国向けのみ限定されるか、又は加工製品に限定されるのが一般である<sup>4</sup>。

<sup>1</sup> 1924年1月に国際獣疫事務局（Office International des Epizooties: OIE）が設立され、同事務局は2003年5月に「世界動物保健機関（World Organisation for Animal Health）」となったが、現在でも以前の略称が使用される。World Organisation for Animal Health, “About us”, available at <http://www.oie.int/about-us/>. Accessed 22 August 2015.

<sup>2</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Multilateral Agreements on Trade in Goods, Annex 1A of the Agreement Establishing the World Trade Organization, 1867 U.N.T.S. 493, entered into force 1 January 1995.

<sup>3</sup> Panel Report, *United States – Measures Affecting the Importation of Animals, Meat and Other Animal Products from Argentina*, WT/DS447/R and Add.1, adopted 31 August 2015.

<sup>4</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 2.1-2.3.

## B. 背景事情

右の図で示されているように<sup>5</sup>，アルゼンチンは4つの主要部分－①北部アルゼンチン（Rio Negro から北側に位置する肌色の地域），②パタゴニア北部 A（Rio Negro 周辺の深緑色の地域），③パタゴニア北部 B（南緯 42 度と Rio Negro の間の黄緑色の地域），④パタゴニア南部（南緯 42 度以南の黄緑色の地域）－から成る<sup>6</sup>。本件では③と④を合わせて「パタゴニア地域」と呼ばれる。

OIE は 2000 年 5 月にはアルゼンチン全土を「ワクチン非接種 FMD 清浄」と認定した。しかしながら，その 2 ヶ月後の 2000 年 7 月から 2001 年 3 月まで北部アルゼンチンで FMD が発生すると，かかる認定は 2001 年に即座に停止された。

その後，2003 年に OIE は①北部アルゼンチンについて一旦は「ワクチン接種 FMD 清浄地域」と認定したものの，Salta 州（2003 年 9 月）や Corrientes 州（2006 年 2 月）での FMD 発生のために右認定は繰り返し停止された。その後，2007 年 5 月には OIE によって右認定が再度行われ，その後も「ワクチン接種 FMD 清浄地域」との認定が継続している<sup>7</sup>。

これに対して④パタゴニア南部については 1976 年以来 FMD が発生しておらず，2002 年に OIE は同地域を「ワクチン非接種 FMD 清浄」と認定した。他方で③パタゴニア北部 B では 1994 年に FMD が発生したものの，2007 年に④パタゴニア南部の疾病ステータス（ワクチン非接種 FMD 清浄）が同地域にまで延長された。更に，②パタゴニア北部 A では 2001 年を最後に FMD が発生しておらず，OIE は 2014 年に右地域を「ワクチン非接種 FMD 清浄」と認定した<sup>8</sup>。

なお，米国では 1929 年以来約 80 年以上にわたって FMD が国内で発生しておらず，OIE は米国

FMD FREE ZONES IN ARGENTINA

Last update May 2015



Official FMD status in Argentina

The five FMD free zones (with or without vaccination) are covering the whole territory of Argentina

© OIE 2015

<sup>5</sup> OIE, “Foot and Mouth Disease (FMD): List of FMD Free Member Countries”, available at <https://goo.gl/uwJYwt>. Accessed 30 January 2017.

<sup>6</sup> USDA, Animal and Plant Health Inspection Service, 9 CFR Part 94 [Docket No. APHIS-2014-0032] RIN 0579-AD92, “Importation of Beef from a Region in Argentina”, Federal Register, Vol. 80, No. 127 (2 July 2015) at 37936 fn. 3.

<sup>7</sup> 更に OIE は 2011 年 2 月に，ボリビア，パラグアイ，ブラジルの国境沿いに設定された「国境地帯」（上の図の黄土色の地域）について，「ワクチン接種 FMD 清浄地域」と認定した（P: 2.36）。See Merco Press, “Argentina Recovers Free of FMD Status Along the ‘Border Belt’”, 8 February 2011, available at <https://goo.gl/68zpYo>. Accessed 15 January 2017.

<sup>8</sup> USDA, Risk Analysis: Risk of Importing Foot-and-Mouth Disease in Susceptible Species and Products from a region of Patagonia, Argentina (January 2014) at 24-25.

全土を「ワクチン非接種 FMD 清浄」と認定している。

### C. 問題となる措置

本件で問題となる措置は、(1)輸入解禁要請に伴う APHIS による審査手続の実施、加えて(2)北部アルゼンチン及びパタゴニア地域からの生鮮牛肉等の輸入禁止、という 2 つに分類される。

#### 1. 輸入解禁要請に伴う APHIS による審査手続の実施

OIE による清浄認定に基づいてアルゼンチンは、①北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入承認要請を（2002 年 11 月）、そして②パタゴニア地域の FMD 清浄認定及び同地域からの FMD 感受性製品の輸入（2003 年 8 月、2008 年 12 月）を、それぞれ米国に要請した。なお、ここで北部アルゼンチンについては「FMD 清浄認定」を求めているという点に注意を要する。後述するように、APHIS から FMD 清浄認定を受けなくても一定の条件下で生鮮牛肉等の米国への輸入が認められているところ（FMD 発生以前、アルゼンチンはそのような形で米国への生鮮牛肉の輸出が認められてきた）、それはパタゴニア地域についての「FMD 清浄認定を前提とした輸入解禁要請」とは法的根拠を異にする。

これらの要請を受けて APHIS は、9 CFR 92.2 で定められる手続に従って審査を開始した<sup>9</sup>。具体的には、APHIS はアルゼンチン側から提出される証拠と自らが行う現地調査から得られる情報に基づいて、輸入を通じた米国内への病気の侵入、定着、まん延の可能性について、以下の 11 項目を考慮して危険性評価を行うこととされる<sup>10</sup>。その後、結果に対する申請国及び関係国からのコメントを考慮した上で、最終的な決定を行う。

表 1 清浄認定の要請に際して APHIS によって考慮される事項

① 当該地域における獣医局の権限、組織、インフラ
② 疾病ステータス
③ 病原体に関する隣接地域のステータス
④ 当該地域に病原体の存在が確認される場合に、疾病防圧計画(もしあれば)が機能する程度
⑤ 当該地域のワクチン接種のステータス
⑥ 当該地域が物理的又は他の障壁を通じてどの程度高度な危険地域から分離されているか
⑦ 高度な危険地域から動物及び動物産品の移動の管理水準、そしてかかる移動に関するバイオセキュリティ水準
⑧ 当該地域における家畜統計学及び取引慣行
⑨ 当該地域における疾病監視の種類及び程度
⑩ 臨床検査室の能力
⑪ 当該地域における家畜疾病管理のための政策及びインフラ

<sup>9</sup> アルゼンチンの要請が行われた時に施行されていた「9 CFR 92.2 (2002 version)」はその後 2012 年 7 月に改正されたものの、APHIS によればアルゼンチンの要請は引き続き 2002 年版に基づいて審査されることになる。Panel Report, *US – Animals*, ¶ 2.13, fn. 31.

<sup>10</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 2.12, 7.450. たとえば、2014 年 1 月に公表されたパタゴニア地域からの輸入に伴う FMD 侵入の危険性評価でも、これら 11 項目に依拠した検討が行われている（本稿 III.A を参照）。なおパネルは、5 条 6 項及び 2 条 3 項 1 文の文脈でも、かかる 11 項目に基づく検討を行った。本稿 II.F 及び II.G を参照。

FMD 清浄と認定されれば同地域からの関連製品の輸入が認められるが、更に一定の場合は無条件という形ではなく、9 CFR 94.11 が定める条件に服することになる。なお、APHIS による審査基準の実施を巡っては、「具体的な適用 (as applied)」が当事国間で争われた<sup>11</sup>。

## 2. 輸入禁止措置

続いて、北部アルゼンチン及びパタゴニア地域からの関連製品（前者は生鮮牛肉、後者は生鮮牛肉、反芻動物、豚及びそれらの生産品）の輸入禁止が問題とされる。米国では「APHIS が清浄を宣言した地域を除き、すべての地域に牛疫又は FMD が存在するとみなす」とされ (9 CFR 94.1(a))<sup>12</sup>、更に「かかる汚染地域に由来する反芻動物、豚、又はそれらの生鮮（冷蔵又は冷凍）肉の輸入は禁止される」と定められる (9 CFR 94.1(b))。

また、APHIS が清浄を認定していない地域からの輸入であっても、9 CFR 94 が定める「衛生規約」を遵守する限りで認められる。2000 年 7 月から 2001 年 3 月までの北部アルゼンチンでの FMD 発生以前は、アルゼンチン産生鮮牛肉は一定の条件下で米国への輸入が認められていた (9 CFR 94.21)。しかしながら、国内での FMD 発生をうけて、APHIS は「2001 年中間規則」<sup>13</sup>及び「2001 年最終規則」<sup>14</sup>—以下、両者を併せて「2001 年規則」と呼ぶ—を制定し、それを根拠に 9 CFR 94.21 を取り消した。その結果、アルゼンチン全域からの FMD 感受性製品の米国への輸入は、再度 9 CFR 94.1(b)の下で禁止されることとなった (表 2 を参照)。

表 2 本件で問題となる地域(網掛け部分)及び措置

2000 年以前	FMD 発生(2000 年 7 月～2001 年 4 月)以後		
	地域	OIE の疾病ステータス	措置の内容
アルゼンチン 全域	① アルゼンチン北部	ワクチン接種清浄(2007 年以降)	輸入禁止
	② パタゴニア北部 A	ワクチン非接種清浄(2014 年以降)	輸入禁止
ワクチン非接種 FMD 清浄	③ パタゴニア北部 B	ワクチン非接種清浄(2007 年以降)	輸入禁止
	④ パタゴニア南部	ワクチン非接種清浄(2002 年以降)	輸入禁止

## D. OIE コード 8.5 章

本件において「国際的な基準、指針又は勧告 (SPS 協定 3 条 1 項)」と位置付けられるのが OIE コード 8.5 章である<sup>15</sup>。そこでは 8.5.1 条から 8.5.49 条まで規定が設けられているが、その中で輸入条件を勧告するものは 8.5.12 条から 8.5.33 条までである。そこでは「FMD 清浄又は汚染」、「ワク

<sup>11</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 2.16.

<sup>12</sup> FMD 清浄の有無については 9 CFR 92.2 に従って判断される (前述)。

<sup>13</sup> *Prohibition of Beef from Argentina*, 66 Fed. Reg. 29897 (4 June 2001).

<sup>14</sup> *Prohibition of Beef from Argentina*, 66 Fed. Reg. 63911 (11 December 2001).

<sup>15</sup> 本稿 II.D を参照。

チン接種又は非接種」, 「国, 地域又は区画」, そして「対象産品」に応じて, それぞれ輸入条件が勧告されている (表 3 を参照)。

この点, OIE コード 8.5 章では「FMD 汚染国又は地域」に由来する産品についても, 勧告を満たすことを条件に輸出が認められている。故に, OIE コードは「安全な貿易を確保しつつ, 同時に不当な貿易障壁を回避する」ことを目的とするとされる<sup>16</sup>。FMD 汚染を理由とした輸入禁止は, OIE コード下で直ちに正当化されるわけではない。

なお, 本件では「FMD 感染国又は地域からの輸入」は問題とされておらず, むしろ「ワクチン接種 FMD 清浄地域 (北部アルゼンチン)」と「ワクチン非接種 FMD 清浄地域 (パタゴニア地域)」からの関連産品の輸入が問題となる。以上を踏まえると, 本件で特に問題となる条項は 8.5.12 条, 8.5.13 条, 8.5.22 条, 8.5.23 条である (表 3 の網掛け部)<sup>17</sup>。

表 3 OIE コード 8.5 章における輸入に関する勧告一覧

条項	概要	対象産品
8.5.12 条	ワクチン非接種 FMD 清浄国或いは地域, 又は FMD 清浄区画からの輸入	FMD 感受性動物
8.5.13 条	ワクチン接種 FMD 清浄国又は地域からの輸入	家畜の反芻動物及び豚
8.5.14 条	FMD 汚染国又は地域からの輸入	家畜の反芻動物及び豚
8.5.15 条	ワクチン非接種 FMD 清浄国或いは地域, 又は FMD 清浄区画からの輸入	家畜の反芻動物及び豚の生鮮精液
8.5.16 条	ワクチン非接種 FMD 清浄国或いは地域, 又は FMD 清浄区画からの輸入	家畜の反芻動物及び豚の冷凍精液
8.5.17 条	ワクチン接種 FMD 清浄国又は地域からの輸入	家畜の反芻動物及び豚の精液
8.5.18 条	FMD 汚染国又は地域からの輸入	家畜の反芻動物及び豚の精液
8.5.19 条	生体に由来する牛受精卵の輸入に関する勧告	
8.5.20 条	ワクチン非接種 FMD 清浄国或いは地域, 又は FMD 清浄区画からの輸入	試験管内で生産された牛受精卵
8.5.21 条	ワクチン接種 FMD 清浄国又は地域からの輸入	試験管内で生産された牛受精卵
8.5.22 条	ワクチン非接種 FMD 清浄国或いは地域, 又は FMD 清浄区画からの輸入	FMD 感受性動物の生鮮肉又は肉製品
8.5.23 条	ワクチン接種 FMD 清浄国又は地域からの輸入	牛又は水牛の生鮮肉 (蹄部, 頭部及び内臓を除く)
8.5.24 条	ワクチン接種 FMD 清浄国又は地域からの輸入	豚の, そして牛・水牛以外の反芻動物の生鮮肉又は肉製品
8.5.25 条	FMD 汚染国又は汚染地域であって, 牛に対する強制的で計画的なワクチン接種が含まれている公的な防圧計画を有する国又は地域からの輸入	牛又は水牛の生鮮肉 (蹄部, 頭部及び内臓を除く)
8.5.26 条	FMD 汚染国又は地域からの輸入	家畜の反芻動物及び豚の肉製品
8.5.27 条	FMD 清浄国若しくは地域 (ワクチン接種又は非接種) 又は FMD 清浄区画からの輸入	人の消費を目的とする乳及び乳製品並びに飼料への使用又は農業もしくは工業利用を目的とする動物 (FMD 感受性動物) 由来の生産物
8.5.28 条	公的な防圧計画を有する FMD 汚染国又は地域からの輸入	乳, クリーム, 粉ミルク及び乳製品
8.5.29 条	FMD 汚染国からの輸入	血液及び肉粉 (家畜の又は野生の反芻動物及び豚に由来する)

<sup>16</sup> P: 7.248.

<sup>17</sup> ただし 3 条 1 項との整合性を検討する際に, パネルは他の条項も参照している。本稿 II.D を参照。

8.5.30 条	FMD 汚染国からの輸入	羊毛・獣毛・剛毛及び生皮(家畜の又は野生の反芻動物及び豚に由来する)
8.5.31 条	FMD 汚染国又は地域からの輸入	わらと飼草
8.5.32 条	FMD 清浄国又は地域(ワクチン接種又は非接種)からの輸入	FMD 感受性野生動物由来の皮及び狩猟記念品
8.5.33 条	FMD 汚染国又は地域からの輸入	FMD 感受性野生動物由来の皮及び狩猟記念品

## E. 主な手続的経緯

日付	内容
<b>2002 年</b>	
11 月	北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入承認要請
<b>2003 年</b>	
8 月 28 日	パタゴニア地域の FMD 清浄認定及び同地域からの輸入解禁要請
<b>2008 年</b>	
12 月 17 日	パタゴニア地域の FMD 清浄認定及び同地域からの輸入解禁要請
<b>2011 年</b>	
6 月 30 日- 7 月 1 日	アルゼンチンによる SPS 委員会での「特定の貿易上の関心事項 (specific trade concerns : 以下, STC) の提起
10 月 19-20 日	アルゼンチンによる SPS 委員会での STC の提起
<b>2012 年</b>	
7 月 10-11 日	アルゼンチンによる SPS 委員会での STC の提起
8 月 30 日	アルゼンチンによる米国に対する協議要請
10 月 18-19 日	ジュネーブにおいて協議の実施
11 月 28 日	ワシントンにおいて協議の実施
12 月 17 日	DSB 定例会合パネル設置のコンセンサス不成立
<b>2013 年</b>	
1 月 28 日	DSB 定例会合でネガティブ・コンセンサスに基づきパネル設置(豪, 伯, 中, EU, インド, 韓国が第三国参加の権利を留保)
7 月 29 日	アルゼンチンによる事務局長によるパネル構成の裁定の要請
8 月 8 日	事務局長によるパネル構成の決定(メンバーは Eirik Glenne(議長); Jaime Coghi; David Evans)
8 月 30 日	パネルによる検討の日程及び作業手続(Working Procedures)の採択
<b>2014 年</b>	
1 月 28-29 日	第 1 回パネル会合の開催(第三国会合は 28 日に開催)
5 月 23 日	修正作業手続の採択 <sup>18</sup>
9 月 2 日	専門家会合の開催
9 月 4-5 日	第 2 回パネル会合の開催
<b>2015 年</b>	
2 月 24 日	中間報告書の当事国配布
4 月 14 日	パネル報告書の当事国配布
7 月 24 日	パネル報告書の加盟国配布
8 月 31 日	パネル報告書の DSB での採択

<sup>18</sup> 作業手続の修正の背景については, P: 1.10, fn. 6 を参照。

## II. パネル報告書の概要

### A. 検討の順序

先例に従って、まず SPS 協定違反、続いて GATT 違反について検討する。アルゼンチンは、輸入解禁要請の APHIS による処理遅延の問題に加えて、輸入禁止の継続的な維持についても争っている。前者を巡る検討は本件全体に関係することから、まず 8 条及び附属書 C(1)(a)及び(b)について検討を行う。その後で後者の輸入禁止の持続に関して、国際的調和 (3 条 1 項, 3 項), 科学的根拠 (5 条 7 項, 必要に応じて 5 条 1 項・2 項, 2 条 2 項), 適切な保護水準 (5 条 4 項, 6 項), 差別 (2 条 3 項), 地域主義 (6 条 1 項・2 項), 特別かつ異なる待遇 (10 条 1 項), 結果としての違反 (1 条 1 項, 3 条 3 項) について、それぞれ検討を行う (P:7.12-7.19)。

### B. SPS 措置を構成するか

米国の措置が 1 条及び附属書 A(1)の意味での「衛生植物検疫措置 (以下, SPS 措置)」に該当するか、それが国際貿易に直接又は間接に影響を及ぼすかが問題となる (P: 7.30)。

#### 1. 附属書 A(1)の該当性

2001 年規則及び 9 CFR 94 の目的が「FMD の侵入, 定着, まん延から生じる危険から, 米国内の感受性動物 (反芻動物及び豚) の健康の保護」にある事に当事国間で争いはなく, 故に附属書 A(1)(a)が定める目的に合致する<sup>19</sup>。また両者は附属書 A(1)2 文の例示リストに該当することから, 附属書 A(1)の「SPS 措置」に該当する (P: 7.34-7.36)。

また審査手続 (9 CFR 92.2) についても, 附属書 A(1)2 文の「法令」又は「手続」に該当し, その目的も附属書 A(1)(a)に合致するため, 附属書 A(1)の「SPS 措置」に該当する。他方で, ここでは当該手続の「適用」が争われているところ, APHIS による当該手続の「適用」が附属書 A(1)の「SPS 措置」に該当するところでは解される。更に, 包括歳出法 737 節も附属書 A(1)(a)の目的を備える「SPS 措置」に該当する (P: 7.37-7.43)。

#### 2. 国際貿易への影響

輸入禁止はそれ自体で国際貿易に影響を及ぼす。本件で 2001 年規則と 9 CFR 94 が輸入禁止を定めていることに争いはない。また輸入禁止は, 審査手続 (9 CFR 92.2) を通じて「輸入承認」と結論付けられ, 更に農務長官が輸入に伴う国内の動物衛生への影響を審査し, その結果を議会に対して報告するまで継続する。この意味で, 当該審査手続の適用も輸入禁止的效果を備えてい

---

<sup>19</sup> なお米国は, 自国の措置が附属書 A(1)(a)が定める目的に沿ってとられていると認めている (P: 7.28)。

る (P: 7.44-7.47)。以上から、これらの措置は SPS 措置を構成する (P: 7.48-7.49)。

## C. 管理, 調査, 承認手続

ここでアルゼンチンの要請 (①北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入承認, ②パタゴニア地域の FMD 清浄認定) に対する APHIS による審査 (9 CFR 92.2 が定める手続の適用) が, 8 条及び附属書 C(1)(a)が定める「不当な遅延」を構成するかが問題となる (P: 7.50-7.53)。

### 1. 規律内容

第 1 に, 審査手続 (9 CFR 92.2) が両条項のいう「手続 (procedures)」に該当することに当事国間で争いはない。また, 附属書 C(1)は「SPS 措置の実施を確認し確保するための手続」と定められているところ, 当該審査手続 (9 CFR 92.2) は「他の SPS 措置 (9 CFR 94) の実施を確認し確保する」ものである。故に, 8 条及び附属書 C(1)の適用範囲内にある (P: 7.62-7.76)。

第 2 に「行われ, 完了する」(附属書 C(1)(a)) について, 先例及び辞書的意味によれば, 手続の「開始及び完了時」に加え, 「その間のプロセス」をも含むと解される (P: 7.111-7.112)。

第 3 に, 権限ある当局が申請内容について「(手続を) 進めない (inaction or an inability to proceed)」ことも「遅延 (delay)」(附属書 C(1)(a)) を構成すると解される。故にここでは, 審査に要した時間と標準的な処理期間の単純な比較ではなく, 遅延期間が当局による「(手続を) 進めない」ことに起因するかが検討される (P: 7.113-7.114, 7.121)。

第 4 に「不当な (undue)」については「遅延期間そのものでなく, 正当な理由, 又は正当化 (legitimate reason, or justification) が存在するか」が問題となる。EC・GMO 事件パネルによれば, 遅延が正当化される例として, (1)手続実施国に遅延を帰責できない場合, (2)関連する SPS 条項との整合性を確実に判断するのに必要とされる場合, (3)承認手続の最終段階で新たな追加情報が利用可能となり, それが措置国の判断に潜在的な影響を有する場合, を挙げた (P: 7.115-7.117)。

### 2. 北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入解禁要請

アルゼンチンの要請は 2002 年 11 月に行われたが, ここでは特に「2006 年 9 月から 2013 年 1 月まで」(約 6 年半) が「不当な遅延」を構成するかが問題となる (P: 7.121-7.124)<sup>20</sup>。

#### (a) 遅延の内容

2006 年 2 月に北部アルゼンチン Corrientes 州で FMD が発生すると, APHIS は同年 9 月に同地域で現地調査を行うも, その後 4 年間連絡が途絶えた。アルゼンチン農産省国家農畜産品衛生管

---

<sup>20</sup> 2003 年 10 月に APHIS は北部アルゼンチンの Salta 州における FMD 発生 (2003 年 9 月) に関する情報提供を求めたが, SENASA の回答は 2004 年 11 月であった。かかる遅延は SENASA の無為に起因するものであり不当ではない (P: 7.123-7.124, 7.130)。

理機構（以下、SENASA）からの書面を受け、APHISは2010年9月に「輸入解禁に向けた規則を策定中」と回答し、更に2011年6・10月のSPS委員会で米国は「危険性評価は完了した」と述べるも、新たに2012年11月の現地調査を提案するまでの1年以上、手続は停止していた。故に2006年9月からパネル設置時（2013年1月28日）までの期間は「遅延」を構成する（P: 7.125-7.128）<sup>21</sup>。

### **(b) 遅延は不当か**

北部アルゼンチンでの2003年9月（Salta州）及び2006年2月（Corrientes州）のFMD発生（及び2005年のSENASAでのスト）を受け、APHISが情報を要請し、更に一定期間経過後に現地調査を求めるのは合理的である。他方でAPHISは1997年10月の政策文書（62 Fed. Reg. 56027）において「ある地域の危険性の水準を『低く』見積もる場合、FMD発生から調査開始までの期間は1年」と述べている。現在では1997年時点よりも調査技術は発達しており、OIEではFMD発生から疾病ステータスの検討（清浄か否か）までの期間は「6ヶ月で十分」とされている。それらを考慮するとAPHISは2006年2月の時点から「半年～1年」で同地域でのFMD発生状況の審査を開始できたはずであり、故に2007年2月以降のAPHISの無為は不当である。また米国は「2000～2002年までのアルゼンチンによるFMD発生の隠蔽」を根拠に遅延の正当化を主張するが、それ以降の同様の事例を特定できていない（P: 7.132-7.136）<sup>22</sup>。

## **3. パタゴニア地域のFMD清浄認定**

アルゼンチンは2003年8月にパタゴニア南部（1976年以来FMD未発生、OIEが2002年にワクチン非接種FMD清浄に認定）についてFMD清浄認定を申請し、2008年12月にはそれをパタゴニア北部B（1994年以来FMD未発生、OIEが2007年に上記認定を同地域にまで延長）に延長する形でFMD清浄認定を申請した（P: 7.147-7.149）。

### **(a) 2004年3月から2004年11月まで（8ヶ月）**

2004年3月にAPHISはSENASAに情報提供を求めたが、それは2003年8月のアルゼンチン側の要請に瑕疵があったことに起因する。SENASAは2004年11月に回答を行ったが、情報提供の要求が合理的であることから、当該遅延をAPHISに帰責できない（P: 7.150-7.151, 7.163）。

---

<sup>21</sup> パネル設置後の2013年3月にAPHISは北部アルゼンチンでの新たな現地調査を要請し、2013年11月に行われた。それを受けてAPHISは2014年8月29日－第2回パネル会合の数日前－に危険性評価を公表し、右地域からの生鮮牛肉の輸入を認める規則案を公表した（P: 7.126）。

<sup>22</sup> 更にアルゼンチンは、包括歳出法737節のために農務長官は手続の完了を妨げられており、故に右規定が不当な遅延を生み出していると主張するが、根拠を欠く（P: 7.137-7.140）。また米国は2013年11月に現地調査を行うまで危険性評価に必要な情報を備えていなかったと主張するが、APHISのSENASA宛の書面回答やSPS委員会での発言と矛盾する（P: 7.141-7.143）。

#### **(b) 2005年6月から2007年1月まで（1年半）**

SENASA からの情報提供を受けて APHIS は 2005 年 6 月にパタゴニア南部の危険性評価を公表するも、同地域を FMD 清浄と認定して輸入を認める「2007年提案規則」の公表は 2007 年 1 月であった。米国は、この間に各種国内法に基づく手続義務を果たす必要があったと抗弁するも、それを証拠として提出しておらず、かかる義務を果たすべく APHIS が行った事項も説明していない。故に、この期間の遅延は不当である（P: 7.152, 7.164）。

#### **(c) 2007年3月から2008年10月まで（1年7ヶ月）**

規則公表に伴い利害関係者からのコメントを求めたが（2007 年 3 月までに 45 のコメントを受理）、その後も手続は完了することなく、2008 年 10 月に APHIS は再度パタゴニア南部での現地調査を求めた。しかしながらコメント対応に 1 年半も要するのは、APHIS による他の事例での対応と比べても不自然である。また米国は、コメントから「危険性評価が最新の情報を欠く」ことが判明し、既存の情報を「再確認・更新」する必要があったと説明するが、それは APHIS の無為に起因する。故にこの期間の遅延は不当である（P: 7.153-7.154, 7.165-7.166）。

#### **(d) 2009年2月から2013年1月まで（約4年）**

2008 年 12 月のアルゼンチンの「パタゴニア北部 B への FMD 清浄認定の拡張要請」を受けて、APHIS は 2009 年 2 月にパタゴニア全域の現地調査を行った。故にこの期間は不当な遅延ではない。また APHIS は同年 4 月に SENASA に「目下追加情報は不要」と通知すると、その後パネル設置まで追加情報を要請しなかった。また 2011 年 6・10 月の SPS 委員会で米国は「2005 年危険性評価を更新したところ、パタゴニア地域からの輸入に伴う FMD 侵入リスクは無視できる程度」とまで述べた。それにもかかわらず APHIS はパネル設置時まで何ら決定を下さなかった。米国は 2013 年 11 月に危険性評価を行うまで必要な情報を欠いていたと抗弁するも、2009 年 4 月以降 APHIS は情報提供を求めておらず、更に欠いていた情報を特定していない。故に、この期間は不当な遅延である（P: 7.155-7.156, 7.167-7.171）。

## **4. 結論**

北部アルゼンチン：2007 年 2 月からパネル設置時まで（2013 年 1 月）は不当な遅延。

パタゴニア地域：①パタゴニア南部の危険性評価の公表（2005 年 6 月）から 2007 年提案規則の公表（2007 年 1 月）まで、②同規則へのコメント期間の終了（2007 年 3 月）からパタゴニア南部での新たな現地調査の要請（2008 年 10 月）、③パタゴニア全域での現地調査（2009 年 2 月）からパネル設置（2013 年 1 月）までは、不当な遅延を構成する（P: 7.172）。

## 5. 附属書 C(1)(b)との整合性

付託事項との関係で、ここでは附属書 C(1)(b)の第 5 要件についてのみ検討する。SENASA は要請に関する手続の進捗状況について APHIS に繰り返し説明を求めたが、手続の段階は通知されず、遅延の説明も行われなかった。故に当該要件に違反する (P: 7.184-7.196)。

## D. 3 条 1 項との整合性

3 条 1 項との整合性については、仮に問題となる SPS 措置と国際的な基準、指針又は勧告が「互いに矛盾する」場合、右措置はそれらに「基づいて」いるとは評価できない (P: 7.220, 7.233)。なお、附属書 A(3)(b)の規定に加え、両当事国も OIE コード (第 21 版)<sup>23</sup>の 8.5 章が国際的な基準、指針又は勧告であることに合意している (P: 7.224-7.225)。

### 1. 北部アルゼンチンからの輸入禁止

ここで関連する OIE コードは 8.5.23 条と 8.5.25 条である。8.5.23 条ではワクチン接種 FMD 清浄地域からの生鮮牛肉の輸入を一定条件下で認められており、更に 8.5.25 条では FMD 汚染国又は地域であってもワクチン接種が行われていれば、一定条件下で右国又は地域に由来する生鮮牛肉の輸入が認められている。これに対して米国は、北部アルゼンチンがワクチン接種地域であることを認めつつも、同地域を「FMD 汚染」と認定した上でそこからの生鮮牛肉の輸入を禁止しており、故に OIE コードの規定と矛盾する。以上から、9 CFR 94.1 及び 2001 年規則を根拠とする米国の輸入禁止は 3 条 1 項に違反する (P: 7.226-7.241)。

### 2. パタゴニア地域からの輸入禁止

OIE コード 8.5 章では、輸出国が自国内で地域又は区画を設定することを前提に、地域又は区画における FMD ステータスの区分に基づいて輸入条件が勧告される。アルゼンチンが言及するように (fn. 711)、ここでは 8.5.22 条が関連するところ、それによれば輸出国が汚染国であっても、ワクチン非接種 FMD 清浄地域からの輸入が一定条件下で認められる。米国は OIE の疾病ステータスには拘束されないものの、OIE コードに基づくには輸出国が地域又は区画を有することを認識する必要がある。これに対して米国は国単位で関連製品の輸入を禁止しており、故に 3 条 1 項に違反する (P: 7.246-7.251)。なお、パネル設置時に APHIS がパタゴニア地域について危険性評価を完了していなかったが、仮に今後パタゴニア地域をワクチン非接種 FMD 清浄と認定するならば、国単位での輸入禁止は OIE コードに反することになる (P: 7.252)。

---

<sup>23</sup> ここでは本件パネル設置時に施行されていた OIE コード (第 21 版) に依拠する (P: 7.225, fn. 681)。

### 3. 3条3項との整合性

米国は自国の措置が OIE コードよりも高い「適切な保護水準（以下、ALOP）」に基づくと主張するが、3条3項によればそれは「(a)科学的に正当な理由がある場合、又は(b)5条の関連規定に従ってALOP決定した場合」に限られる。既に米国の8条及び附属書C(1)(a)及び(b)違反が認定されていることから、故に3条3項に違反する。なお、アルゼンチンは「5条1項・2項・4項・6項、2条2項・3項、6条1項・2項、10条違反であるが故に3条3項に違反する」と主張しており、これらの検討を行った上で最終的に同条項違反について結論付ける（P: 7.255-7.257）。

## E. 科学的根拠

本件で米国はアルゼンチンの主張に対する正当化として5条7項を援用した<sup>24</sup>。先例によれば5条7項の適用がない場合に5条1項が問題となるため、まず前者を検討する（P: 7.258-7.265）。

### 1. 5条7項との整合性

先例によれば、5条7項に基づいてSPS措置を暫定的に採用・維持するには、①関連する科学的証拠が不十分であること、②入手可能な適切な情報に基づいていることに加え、③一層客観的な危険性評価のために必要な追加の情報を得よう努めていること、④適当な期間内に当該SPS措置を再検討していること、という条件を累積的に満たす必要がある。ここではアルゼンチンの主張に基づき、措置の「維持」に関する③及び④の要件から検討する（P: 7.287-7.293）。

上級委員会によれば、当該要件の前提として「措置国は関連する科学的証拠における不十分性を特定する」よう求められる。ここで米国は6条3項が定める「輸出国の客観的証明義務」が、5条7項の「③輸入国の情報獲得義務」に優先すると主張するが、輸出国からの清浄地域の認定要請によっても輸入国は後者の義務から免除されない、とされる。本件で米国は、更新すべき不十分性を特定しておらず、また2006年9月の現地調査（北部アルゼンチン）、そして2009年2月の現地調査（パタゴニア地域）以降、追加情報を得よう努めなかった（P: 7.294-7.299）。

またEC・GMO事件パネルは5条7項の「④適当な期間」を附属書C(1)(a)の「不当な遅延」と同様に解釈した。前述したように、APHISは北部アルゼンチン及びパタゴニア地域に関する要請について、それぞれ審査手続を不当に遅延した。故に、米国は適当な期間内にSPS措置を再検討しなかったと結論付ける（P: 7.300-7.303）。

以上から、米国による輸入禁止の維持は5条7項で正当化されない。故に、続いてそれが5条1項・2項、2条2項と整合的であるかが問題となる（P: 7.304）。

---

<sup>24</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.2.

## 2. 5条1項との整合性

アルゼンチンは米国の輸入禁止が「採用時（2001年）」及び「維持（パネル設置時まで）」の両方において5条1項が求める危険性評価に基づかないと主張する（P: 7.319-7.326）。

### (a) 輸入禁止の採用時（2001年）

米国は「2001年中間規則」を危険性評価と位置付けているところ、(1)それが「それぞれの状況において適切な」ものか、(2)その結論が科学的に支持されるか、(3)輸入禁止は右危険性評価に基づくかが問題となる。第1に、そこではFMDに関連する標準科学に加えて、アルゼンチン領域に関する情報、そして当該措置の経済的影響について検討している。第2にアルゼンチンからの輸入によって米国へのFMD侵入の重大な危険性を有する事に科学的に争いはなく、第3に輸入禁止は危険性評価と合理的に関連し、またそれを根拠としている。以上から、米国の輸入禁止はその採用時に適切な危険性評価に基づいていた（P: 7.327-7.335）。

### (b) 輸入禁止の維持（2013年1月まで）

5条1項の「それぞれの状況において適切な」という要件は柔軟性を提供している。ここで8条及び附属書C(1)(a)を文脈として考慮すると、ある措置が危険性評価に基づくか否かは、右危険性評価が正当な遅延なしで行われたかという点とも関係してくる（P: 7.342）。これを踏まえると、措置の採用時に根拠となっていた危険性評価の改正又は更新が必要となってくる新たな科学的情報が発生する場合でも、危険性評価に基づいて措置を「維持する」という5条1項及び2条2項の義務違反を直ちには構成せず、その場合に措置国は新たな分析を行うための「一定の合理的な時間枠（certain reasonable margin of time）」を有する（P: 7.343）。本件で米国もかかる時間枠を有していたが、アルゼンチンによる申請の審査において不当な遅延が発生していた。故に、パネル設置段階で適切な危険性評価を実施していても、この事で5条1項違反を免れるものではなく、米国による措置の維持は同条項に違反する（P: 7.344-7.345）。

## 3. 5条2項及び2条2項との整合性

5条1項違反が認定されているため、訴訟経済を理由に5条2項については判断しない（P: 7.320, 7.346）。また5条1項・2項は2条2項が定める基本的義務を具体化したものであり、故に両条項に違反するSPS措置については2条2項違反が推定される（P: 7.359-7.362）。

## F. 適切な保護水準

アルゼンチンは5条4項、同条6項、そして2条2項1文違反を主張しているところ、議論の

前提としてまず米国が設定する ALOP を特定する (P:7.363-7.369) <sup>25</sup>。

## 1. FMD に関する米国の ALOP

米国の FMD に関する ALOP は「あらゆる有害動植物又は家畜伝染病について、米国への侵入又は分布の防止」(7 USC 8303(a)) と定められている。この点、OIE コード 8.5 章で達成される保護水準は「動物衛生安全保障の最適な水準 (optimal level) での動物製品等の貿易」と説明される。従って、上述した FMD に対する米国の ALOP は OIE が達成する水準よりも高く、他方で APHIS は低リスク国又は地域からの右製品の輸入を許可してきたことから、それは「低リスクとゼロ・リスクの間」と位置付けられる (P: 7.377-7.382, 7.387)。

## 2. 5 条 6 項との整合性

ここでは米国による輸入禁止の「維持」が、FMD に対する米国の ALOP を満たすのに必要である以上に貿易制限的であるかが問題となる。なお米国はアルゼンチンが提示した代替措置が合理的に利用可能であり、貿易制限の程度が相当に小さいことを争っておらず、故にここでは「代替措置が米国の ALOP を達成するか」が問題となる (P: 7.429-7.453)。

### (a) 北部アルゼンチン

アルゼンチンは代替措置として<sup>26</sup>、9 CFR 94.22 を満たすことを条件に北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入を提案する<sup>27</sup>。9 CFR 94.22 では、生鮮牛肉の全生産工程を網羅する緩和措置が定められており、輸出国において適切に遵守されれば米国への FMD 侵入リスクは効果的に最小化される。そして SENASA がそれらの緩和措置を適切に履行できないことを示す証拠は存在しない。むしろ北部アルゼンチンには FMD を予防・管理するための獣医能力・インフラを備えている。故に上記の代替措置は米国の ALOP を満たすであろう (P: 7.505-7.510)。

### (b) パタゴニア地域

アルゼンチンは代替措置として、パタゴニア地域を FMD 清浄認定した上で、9 CFR 94.11 を満たすことを条件に同地域からの FMD 感受性動物製品の輸入を提案する。9 CFR 94.11 では、米国への FMD 感受性動物製品の輸入に関して二重の証明要件を課すことで、輸出国での FMD 防止・管理措置の実施が確保されている。それが適切に遵守されれば米国への FMD 侵入リスクは減少

<sup>25</sup> 5 条 4 項によれば、ALOP を決定する際に加盟国は「貿易に対する悪影響を最小限にするという目的を考慮すべき (should)」であるが、EC・ホルモン事件で上級委員会が述べたように同条項は「積極的義務 (positive obligation)」を定めておらず、故にこの点については判断しない (P: 7.396-7.404)。

<sup>26</sup> なお、アルゼンチンは OIE コード 8.5.23 条に基づく代替措置を提案するも、米国の ALOP は OIE コード 8.5 章のそれよりも高いため、右代替措置は米国の ALOP を満たさない (P: 7.500-7.504)。

<sup>27</sup> 本件パネル設置当時、ウルグアイは 9 CFR 94.1(a)に基づいて FMD 清浄とは認定されていなかったものの、同国産の生鮮牛肉の輸入は一定の条件下で認められていた (9 CFR 94.22) (P: 7.579)。

する。また SENASA がこれらの条件を適切に履行できない証拠は存在しない。むしろパタゴニア地域には FMD を予防・管理するための獣医能力・インフラが備わっている。故に、上記の代替措置は米国の ALOP を満たすであろう (P: 7.541-7.548)。

### (c) 結論

いずれの代替措置も米国の ALOP を満たすと考えられ、故に米国の輸入禁止の「維持」は 5 条 6 項に違反する (P: 7.511, 7.548)。

## G. 差別の有無

アルゼンチンは 2 条 3 項 1 文違反に関して 3 つの申し立てを行ったところ、そこでは①対比される加盟国に同一又は同様の条件が存在するか、②措置国と他の加盟国の間で差別が存在するか、③差別が恣意的又は不当であるかが検討される (P: 7.568-7.577)。

### 1. 北部アルゼンチンとウルグアイの差別

米国はウルグアイを FMD 清浄認定することなく、9 CFR 94.22 に基づいて同国からの生鮮牛肉の輸入を認める一方、北部アルゼンチンからの同製品の輸入を禁止している (P: 7.578)。

#### (a) 第 1 要件：同一又は同様の条件

措置の目的（米国内への FMD の侵入防止）を踏まえ、ここでは先例に従って、(1)両地域からの生鮮牛肉の輸入による FMD 侵入リスクの水準、(2)9 CFR 94.22 の下で両地域からの輸入が米国の ALOP を満たすか、という観点から判断する。(1)については、単に FMD の有無や OIE の疾病ステータスの対比ではなく、両地域における FMD 予防・管理措置の信頼性とも関係する。北部アルゼンチンには FMD を予防・管理するための獣医能力・インフラが存在する。(2)については、9 CFR 94.22 下での生鮮牛肉の輸入は米国の ALOP を満たすとされ、また 2002 年に APHIS がウルグアイについて行った危険性評価でも同様の結論が導かれた。故に、両者は同一又は同様の条件下にある (P: 7.579-7.584)。

#### (b) 第 3 要件：差別が恣意的又は不当か

北部アルゼンチンとウルグアイの間に差別があることに争いはなく（第 2 要件）、故にここではかかる区別が措置の目的と合理的な関係を有するかが問題となる。北部アルゼンチンからの輸入であっても 9 CFR 94.22 が定める条件下で行われれば米国の ALOP を満たすことから、ここでの差別は不当である蓋然性が高い。また米国は、パネル設置時に北部アルゼンチンについて危険性評価が完了していなかったと抗弁するが、そこには「不当な遅延」があるため、かかる差別を正当化することはできない。更に米国は、両国の OIE 疾病ステータスが同一であることは FMD

侵入リスクが同一であることを意味しないと主張するが、ここでは北部アルゼンチンの面積、牛の群数、FMD 高リスク地域との国境、衛生当局への信頼などが考慮される。故に、かかる規制区分は正当化されず 2 条 3 項 1 文（その結果として 2 文）に違反する（P: 7.585-7.598）。

## 2. パタゴニア地域と Santa Catarina 州（ブラジル）及びチリの差別

米国は Santa Catarina 州（ブラジル）及びチリを FMD 清浄認定した上で、9 CFR 94.11 の下で FMD 感受性動物等の輸入を認めるが、パタゴニア地域からの輸入は認めない（P: 7.599）。

### (a) 第 1 要件：同一又は同様の条件

パタゴニア地域には FMD を予防・管理するための獣医能力・インフラが存在する。加えて同地域からの 9 CFR 94.11 に基づく FMD 感受性動物等の輸入は米国の ALOP を満たす。更に、APHIS は 2010 年に Santa Catarina 州（ブラジル）についての危険性評価を完了し、そこでも同様の結論が導かれた。チリについても長期間 FMD 清浄と認定し、かかる製品の輸入を 9 CFR 94.11 の下で認めてきた。以上から、これらの地域は同一又は同様の条件にある（P: 7.600-7.604）。

### (b) 第 3 要件：差別は恣意的又は不当か

ここで差別が存在することに争いはない（第 2 要件）。なおパタゴニア地域からの FMD 感受性動物等の輸入は 9 CFR 94.11 の下で行われれば米国の ALOP を満たすため、かかる差別は不当と判断される可能性が高い。米国はパネル設置時にパタゴニア地域については危険性評価が完了していなかったと抗弁するが、そこには「不当な遅延」があるため、かかる差別を正当化することはできない。故に 2 条 3 項 1 文（その結果として 2 文）に違反する（P: 7.605-7.615）。

## 3. 北部アルゼンチン及びパタゴニア地域と日本及び英国の差別

米国は日本及び英国からの FMD 感受性動物等の輸入に関しては要請から約 2～3 年で危険性評価を完了させたが、北部アルゼンチン及びパタゴニア地域については 2001 年以来危険性評価を行うことなく輸入禁止を継続している。そこでアルゼンチンは「過去の FMD 発生」等を理由にこれらの地域について同一又は同様の条件が存在すると主張するが、ここでは各地域からの輸入による FMD 侵入リスクの水準等が考慮されるべきである。アルゼンチンはこの点について証拠を提示しておらず、故にここでは恣意的又は不当な差別は存在しない（P: 7.616-7.623）。

## H. 地域主義

### 1. 規律内容

6 条 1 項・2 項の義務は、必ずしも 6 条 3 項下での輸出国の義務の実施を条件としているわけで

はない。他方で6条1項は包括的な調整義務を定めていることから、場合によっては6条1項の義務の遵守が、自国における地域概念の認識(2項)や、輸出国による3項の手續義務の実施に依拠する場合(3項に基づく証拠提出を欠くが故に6条1項の調整義務を果たせない場合)もある。本件で、米国はFMD無発地域及び低発地域概念を認める規制枠組(9CFR92.2及び9CFR94)を有しており(6条2項1文)、かつアルゼンチンもパタゴニア地域がFMD清浄であることを示す証拠を提出しており(6条3項)、故に6条1項を適用するための2つの前提条件が満たされており、以下では同条項から検討を開始する(P:7.652-7.667)。

## 2. パタゴニア地域のSPS上の特性に対応して措置を調整したか

アルゼンチンによれば、米国はパタゴニア地域を区別せずにアルゼンチン全体から関連製品の輸入を禁止していたところ、米国が同地域のFMD清浄というSPS上の特性に対応して自国の措置を調整しておらず6条1項に違反する。この点、8条及び附属書C(1)(a)の検討で既に確認されたように、2011年のSPS委員会で米国は「パタゴニア地域からの輸入に伴うFMD侵入リスクは無視できる程度」と述べ、その後は情報提供を求めなかった。加えて5条6項の文脈では、APHISが「パタゴニア地域はFMD清浄であり、そこからのFMD感受性動物等の輸入が9CFR94.11に基づいて行われれば米国のALOPを満たす」ことを示す証拠を備えていることが確認された。故にアルゼンチンは3項の客観的証明義務を果たした。他方で米国は審査手続を不当に遅延させ(8条、附属書C(1)(a))、また適当な期間内にSPS措置の再検討も行っていない(5条7項2文)。故に、米国の不作為を正当化する根拠は存在せず、6条1項違反を構成する(P:7.668-7.674)<sup>28</sup>。

## I. 特別かつ異なる待遇

ここでは「積極的義務」を構成する10条1項に基づき、米国がSPS措置の立案・適用に当たりアルゼンチンの特別のニーズを考慮したかが問題となる(P:7.688-7.694)。

### 1. 立証責任

ここでの「考慮する」を巡ってアルゼンチンは上級委員会判断—AD協定の損害認定に際して特定要因を「考慮する」義務を果たすには、当局がそれをいかに行ったかを「文書化(document)」しなければならない—に言及するも、かかる議論をSPS協定に単純に移植できない。むしろEC・GMO事件パネルが述べたように、文書化の欠如だけでは10条1項違反を構成しない。また、輸入国は開発途上国の特別のニーズを常に認識することまでは求められず、開発途上国が(1)特別のニーズを輸入国が明確に認識しており、かつ(2)その点の考慮が文書化されてい

---

<sup>28</sup> アルゼンチンは6条2項違反も主張したが訴訟経済を理由に判断を行わない(P:7.675)。

ないことを示せば、立証責任は輸入国に転換する。換言すれば、輸入国がかかるニーズを認識していない場合、同条項違反の立証は困難となる (P: 7.695-7.700)。

## 2. アルゼンチンの特別のニーズの考慮

アルゼンチンによれば、特別のニーズとは(1)先進国に与えられる以上の水準で承認手続きに対して優先的アクセス、また(2)SENASAにおけるFMD管理のための獣医能力の欠如である。第1に、EC・GMO事件パネルは「10条1項下で輸入国は開発途上国のニーズに優先権を常に与えることまでは求められない」と説示しており、故にアルゼンチンの危険性評価を優先的に行わないことは同条項違反を構成しない。第2に、輸出国における獣医能力の欠如は一般に特別のニーズを構成するが、「米国はSENASAに技術支援を行う義務を負う」とのアルゼンチンの主張は認められない。そもそも米国はもちろん、アルゼンチン自身も獣医能力の欠如を特別のニーズと認識しておらず、故に同条項違反は立証されていない (P: 7.701-7.712)。

## J. 結論、勧告

省略<sup>29</sup>。

## III. 解説

本件パネル報告書は2015年7月24日に全加盟国に配布され、その後は上訴手続に進むことなく2015年8月31日のDSB定例会合において採択された<sup>30</sup>。以下では米国によるDSB勧告の履行状況を概観した上で、「輸入解禁要請とSPS協定の規律」を中心に本件パネル判断の政策的意義について検討を行う<sup>31</sup>。

### A. 履行の状況

本件において米国は、パネル手続が終了する前段階から既にアルゼンチンからの生鮮牛肉等の輸入解禁に向けた動きを開始していた点に留意する必要がある。

---

<sup>29</sup> 結果としての違反 (consequential violation) として、第1に、輸入禁止は3条1項、3条3項、5条1項、2条2項、5条6項、2条3項に違反し、更にパタゴニアとの関係では6条1項にも違反することから、故に1条1項にも違反する (P: 7.719)。第2に、既に8条及び附属書C(1)(a)(b)違反を理由に3条3項違反を認定したが、更に5条1項、2条2項、5条6項、2条3項、6条1項、1条1項違反を理由としても、3条3項に違反する (P:7.721)。またGATT違反については訴訟経済を理由に判断しない (P:7.732)。

<sup>30</sup> Dispute Settlement Body (WTO), Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on 31 August 2015, WT/DSB/M/367 (30 October 2015), para. 11.7.

<sup>31</sup> 本件を分析する論考として、たとえば Bown, Chad P., and Hillman, Jennifer A., “Foot-and-Mouth Disease and Argentina’s Beef Exports: The WTO’s *US-Animals* Dispute”, Peterson Institute for International Economics, Working Paper 16-14 (2016)がある。

まず APHIS は 2014 年 1 月 23 日（第 1 回パネル会合の直前）に、パタゴニア地域からの FMD 感受性動物及びその生産品の輸入に伴う米国への FMD 侵入リスクについて、一定条件下であれば「極めて低い（very low）」と結論付ける危険性評価を公表した<sup>32</sup>。同時に APHIS は、同地域を「FMD 清浄」（9 CFR 94.1(a)）と認定するための提案規則を公表した<sup>33</sup>。それを受けて APHIS は同年 8 月 29 日（第 2 回パネル会合の直前）に、パタゴニア地域を FMD 清浄と認定する旨の通知を行い<sup>34</sup>、右認定は同年 10 月 28 日（第 2 回パネル会合から約 2 ヶ月後）に発効した。そして当該 FMD 清浄認定に基づいて、チリ及び Santa Catarina 州（ブラジル）と併せて、パタゴニア地域からの関連製品の輸入が一定条件下（9 CFR 94.11）で認められることとなった<sup>35</sup>。

続いて APHIS は 2014 年 8 月 29 日（第 2 回パネル会合の直前）に、北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入に伴う米国への FMD 侵入リスクについて、一定条件下であれば「低い（low）」と結論付ける危険性評価を公表した<sup>36</sup>。同時に APHIS は、ウルグアイから輸入される生鮮牛肉に適用される輸入条件（9 CFR 94.22）とほぼ同一の条件下で、北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入を認める提案規則を公表した<sup>37</sup>。それを受けて APHIS は 2015 年 7 月 2 日（パネル報告書の加盟国配布（同年 7 月 24 日）の前）に、北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入を許可する規則を提案し<sup>38</sup>、同規則は同年 9 月 1 日に発効した。それにより、北部アルゼンチンは（ウルグアイと同様に）APHIS によって FMD 清浄と認定はされていないものの、同地域からの生鮮牛肉の輸入は 9 CFR 94.29 で定められる条件を満たす場合にのみ認められる（表 4 を参照）。

以上から、①北部アルゼンチンからの生鮮牛肉については 9 CFR 94.29 が定める条件（ウルグアイから輸入される生鮮牛肉に適用される条件とほぼ同一）下で、そして②FMD 清浄と認定されたパタゴニア地域からの関連製品については 9 CFR 94.11 が定める条件下で、米国への輸出がそれぞれ認められることとなった。かかる是正措置の実施を受けて、米国は DSB の勧告及び裁定の実施に関する通報（DSU21 条 3 項）を行っておらず、それ故に勧告実施のための「適切な期間」を巡る当事国間の交渉も行われていない。故に、少なくとも現時点において DSB の勧告実施を巡り当事国間で争いはないと考えられる。

---

<sup>32</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 6.15. USDA, Risk Analysis: Risk of Importing Foot-and-Mouth Disease in Susceptible Species and Products from a region of Patagonia, Argentina (January 2014).

<sup>33</sup> APHIS (USDA), Notice of Availability of Evaluations of the Foot-and-Mouth Disease and Rinderpest Status of a Region of Patagonia, Argentina, 79 FR 3775 (23 January 2014).

<sup>34</sup> APHIS (USDA), Notice of Determination of the Foot-and-Mouth Disease and Rinderpest Status of a Region of Patagonia, Argentina, 79 FR 51528 (29 August 2014).

<sup>35</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.478.

<sup>36</sup> APHIS (USDA), Importation of Beef from a Region in Argentina, 79 FR 51508 (29 August 2014).

<sup>37</sup> *ibid.*

<sup>38</sup> APHIS (USDA), Importation of Beef from a Region in Argentina, 80 FR 37935 (2 July 2015).

表 4 米国への輸出条件 (2017 年 6 月 8 日時点)<sup>39</sup>

無条件で輸入が認められる国	9 CFR 94.11 下で認められる国・地域	9 CFR 94.29 下で認められる国・地域
Barbados, Belize, Bermuda, Canada, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Fiji, Greenland, Guatemala, Haiti, Honduras, Iceland, Jamaica, Marshall Islands, Mexico, Micronesia, Federated States of New Caledonia, New Zealand, Nicaragua, Palau, Panama, Saint-Pierre and Miquelon, Trinidad and Tobago	<u>Argentina (a region consisting of the areas of Patagonia South and Patagonia North B only)</u> , Australia, Austria, Bahamas, Belgium, Brazil (State of Santa Catarina only), *Channel Islands, Chile, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Japan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Namibia (excluding the region north of the Veterinary Cordon Fence), Netherlands, Norway, Papua New Guinea, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom	Uruguay, <u>Northern Argentina</u> , Brazil (only a region composed of the States of Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo, Sergipe, and Tocantins)

## B. 輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延と SPS 協定の規律

国内で家畜伝染病が発生しても、その後にワクチン接種等を講じることで OIE が当該国の全体又は一部の地域について清浄と認定する場合がある。そこで輸出国は、SPS 措置実施国に対して輸入解禁を要請し、それを受けて輸入国は当該措置の「見直し手続」<sup>40</sup>を開始することになる。この点、動物検疫に係る輸入解禁手続はおおむね以下のプロセスに分類される<sup>41</sup>。

- ① 措置国（輸入国）への解禁要請
- ② 措置国による危険性評価の実施
- ③ 検疫条件の協議
- ④ 輸出解禁

しかしながら、本件のように輸入解禁要請から長期間を経過しても輸入当局が審査手続を完了させない場合、すなわち本件のように②の危険性評価の段階で手続に遅延が発生する場合<sup>42</sup>、その間も措置は継続してとられているため、審査手続の遅延は国際貿易に深刻な影響を与える。そこで本稿では、輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延が SPS 協定の手続規定（8 条，附属書 C）に加えて実体規定との関係でいかに規律されるかが検討される<sup>43</sup>。

<sup>39</sup> APHIS (USDA), Foot-and-Mouth Disease, available at [https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalhealth/animal-and-animal-product-import-information/import-live-animals/ct\\_foot\\_and\\_mouth\\_and\\_rinderpest](https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalhealth/animal-and-animal-product-import-information/import-live-animals/ct_foot_and_mouth_and_rinderpest). Accessed 21 June 2017.

<sup>40</sup> たとえば、我が国における「我が国への指定検疫物の輸入に関する要請についての検討に係る標準的手続」を挙げることができる。本稿 III.E.1.を参照。

<sup>41</sup> 農林水産省『資料 4 牛肉等畜産物の輸出について』（2017 年）。

<sup>42</sup> この事は、③検疫条件の協議の段階で遅延が発生する場合を排除するものではない。

<sup>43</sup> 8 条及び附属書 C(1)(a)に服する手続的措置と、2 条及び 5 条による規律を受ける実体的措置の区別については、Panel Report, *US – Poultry (China)*, ¶ 7.141 を参照。仮に本件で手続規定違反のみがアルゼンチンによって争われた場合、DSB 勧告の履行措置として考えられるのは「APHIS が速やかに審査手続を完了させる」というものである。しかしながら、OIE による FMD 清浄認定にもかかわらず、そこで APHIS が「アルゼンチンからの生鮮牛肉等の

## 1. 8条及び附属書 C(1)(a)との関係

本件においてアルゼンチンは、米国に対して①北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入解禁（2002年11月）、そして②パタゴニア地域の FMD 清浄認定及びそこから FMD 感受性動物等の輸入解禁（2003年8月、2008年12月）を要請したものの、そこから APHIS は約 12 年間にわたって審査手続を継続し、本件パネル設置の時点（2013年1月28日）でも当該手続は完了していなかった。このような状況においてまず問題となるのが、「SPS 措置の実施を確認し及び確保するための手続」（9 CFR 92.2 の審査手続）について「不当な遅延」を禁止する 8 条及び附属書 C(1)(a)との整合性であろう<sup>44</sup>。

本件でアルゼンチンは必ずしも「不当な遅延」を紛争の中心に据えていなかった<sup>45</sup>。むしろ 8 条及び附属書 C(1)(a)から検討を開始するようパネルに求めていたのは米国であった<sup>46</sup>。本件パネル判断の意義として後述されるが<sup>47</sup>、アルゼンチンとしてはこれらの手続規定よりも、むしろ履行との関係から、実体規定との関係で違反認定を得ることに主眼があったと考えられる。そしてパネルは、両手続規定を巡る事実認定が本件全体に関連してくるとの理解を前提に、8 条及び附属書 C(1)(a)から検討を開始した<sup>48</sup>。なお、ここでは APHIS による審査手続（9 CFR 92.2）の「具体的な適用（as applied）」が争われた<sup>49</sup>。

本件において APHIS による審査手続の「遅延」については殆ど疑いなく、むしろ問題はかかる遅延が「不当な（undue）」ものと評価されるかという点にあった。先例によれば、この点を巡って「問題となる遅延に、正当な理由又は正当化（legitimate reason, or justification）が存在するか」が検討されることになるが<sup>50</sup>、更に本件パネルは、EC・GMO 事件パネルによって提示された、いわば「8 条及び附属書 C(1)(a)の下で遅延が正当化される指針」を参照した。当該指針の内容は以下のとおりである<sup>51</sup>。

---

輸入に伴う米国への FMD 侵入リスクは引き続き高い」と結論付ける可能性は否定できない。そのような場合、アルゼンチンとしては再度輸入禁止措置と実体規定の整合性について WTO 紛争解決手続の場で争わざるを得ない。そこで原審段階で実体規定についても違反認定を得ておくことで、そのような事態を避ける（そして履行確認手続に進む余地を確保しておく）意図があったと考えられる。

<sup>44</sup> なお、輸入解禁要請と 8 条及び附属書 C(1)(a)の整合性については豪州・リンゴ事件においても争われたものの、この点についてパネルは付託事項の範囲外と判断した（Panel Report, *Australia – Apples*, ¶7.1490）。また上級委員会は当該パネル判断を覆したものの、これらの条項について違反を立証するに足る証拠をニュージーランドが提出していないと結論付けた（Appellate Body Report, *Australia – Apples*, ¶¶ 426, 443）。同事件を分析するものとして、内記香子「【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（2011 年）1-24 頁を参照。

<sup>45</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶7.4.

<sup>46</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 7.5-7.6.

<sup>47</sup> 本稿 III.E を参照。

<sup>48</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶7.17.

<sup>49</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶2.16.

<sup>50</sup> Panel Report, *US – Poultry (China)*, ¶7.354.

<sup>51</sup> Panel Report, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶¶ 7.1497-7.1498.

- (1) 遅延が（審査手続の）申請者の作為又は不作為に起因する場合、手続を実施する加盟国の責めに帰してはならない。
- (2) 相手国による SPS 協定の履行の有無について正確に判断するのに必要となる遅延は、不当とされるべきではない。
- (3) 仮に手続の最終段階で新情報又は追加情報—それが加盟国の決定に影響を与える可能性がある—and合理的に考えられるもの—が利用可能となる場合、それらを検討するための遅延は正当化されうる。

なお本件では、APHIS による審査手続の遅延はその大部分が「不当」と評価されたが、他方で 2 種類の遅延については「不当でない」と判断された。その根拠として、①APHIS による情報提供要請に対する SENASA の怠慢<sup>52</sup>、そして②APHIS による追加情報の要請がもともと SENASA 側の手続上の瑕疵に起因する<sup>53</sup>、という 2 点が本件パネルによって指摘された<sup>54</sup>。

## 2. 5 条 7 項との関係

本件において米国は、アルゼンチンの主張に対する抗弁として 5 条 7 項を援用した上で「本件の核は 5 条 7 項である」と主張してきた<sup>55</sup>。米国によれば、アルゼンチンの輸入解禁要請によって米国がとる既存の SPS 措置は「暫定措置 (provisional measure)」としての性質を備えることになり、故に APHIS による審査手続が継続している間、5 条 7 項下でその維持が正当化されることになる。同条項では「一層客観的な危険性評価のために必要な追加の情報を得よう努めていること」、そして「適当な期間内に当該 SPS 措置を再検討していること」という 2 つの要件を定めているところ、米国によれば、必要な追加情報の収集に努め、加えて妥当な期間内に SPS 措置の再検討を行っていれば、仮に輸入解禁要請が行われる場合であっても、暫定措置として当該措置を維持することが認められる<sup>56</sup>。

以下、この点を巡る米国の主張を更に詳しく紹介した上で、それについて検討を加えたい。な

---

<sup>52</sup> 2003 年 10 月に APHIS は北部アルゼンチンに関する情報提供を求めたが、SENASA の回答は 2004 年 11 月であった。右遅延が SENASA の無為に起因するものであることから、パネルはそれが不当でない結論付けた。Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 7.123-7.124, 7.130.

<sup>53</sup> 2004 年 3 月に APHIS は SENASA にパタゴニア地域に関する追加情報の提供を求め、SENASA の回答は 2004 年 11 月であった。そもそも、そのような要請は 2003 年 8 月のアルゼンチン側の手続上の瑕疵に起因するものであることから、本件パネルは当該遅延を APHIS に帰責できないと述べた。Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 7.150-7.151, 7.163.

<sup>54</sup> 本件パネルによって「正当」と判断された遅延は、(i)北部アルゼンチンに関する約 6 年間にわたる遅延の内 13 ヶ月間、そして(ii)パタゴニア地域に関する約 7 年 8 ヶ月にわたる遅延の内 8 ヶ月間のみであった（遅延全体の約 13%）。

<sup>55</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 7.255, 7.272.

<sup>56</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 7.272-7.276. ちなみに筆者の調べた限り、「輸入解禁要請を受けることで、既存の SPS 措置は『暫定措置』としての性質を帯びる」という米国の議論の法的根拠を米国の国内法に求めることはできない。故に、かかる米国の主張はもっぱら訴訟戦術に由来するものと考えられる。

お、本件パネルは 5 条 7 項を巡って米国が展開する解釈論—輸入解禁要請に基づく暫定措置への変質—を正面からとりあげることはせず、米国による輸入禁止が先例で確立された 5 条 7 項の諸要件を満たすかについて粛々と検討を行った。

#### (a) 輸出国の情報提供義務

前述したように、輸入解禁要請に基づく輸入当局による審査は、仮にその遅延が輸出国からの情報不提供に起因する場合は「不当な (undue)」遅延とは評価されないとされる。そして、このような考え方は 5 条 7 項を巡る米国の主張においても引き継がれている。米国によれば 5 条 7 項の文脈においても同様に、輸出国が危険性評価に必要な情報提供を行わない限り、既存の SPS 措置は暫定措置として正当化され続けることになる。この点について、米国は次のように主張する。

アルゼンチンが (パタゴニア地域からの) 関連製品の輸入解禁を申請した時から、当該製品に対する既存の輸入禁止は「申請の審査に必要な情報が収集されない限り、(5 条 7 項の下で) 暫定的」とみなされる<sup>57</sup>。

かかる理屈を補強すべく米国は、地域主義について定める 6 条に言及する<sup>58</sup>。この点、輸出国が特定地域についての清浄認定を輸入当局に求める場合、措置国は自国の SPS 措置を当該地域の特性に対応して調整する義務を負う (6 条 1 項)。他方で、ここで当該地域の衛生検疫についての情報を措置国が十分に持ち合わせていない場合があることから、「当該地域が有害動植物又は病気の無発地域又は低発地域であり、かつ、そのような状況が継続する見込みがあること」を証明するのに必要な証拠を提供するよう輸出国は義務付けられる (6 条 3 項)。かかる 6 条の構造に基づいて米国は、5 条 7 項においても同様に、原則としてまず輸出国が証拠を提出する義務を負っており、措置国 (輸入国) が証拠の収集を試みている限りで、かかる暫定的適用が認められる、と主張する<sup>59</sup>。この点について米国はおおむね次のように述べた。

5 条 7 項の規律は、6 条 3 項の義務によって補完される。輸出国によって地域主義に基づく輸入解禁要請が行われるとしても、輸入国は通常、審査に必要なすべての科学的情報を有しているわけではない。それ故に、輸入国がより客観的な危険性評価に必要な追加的情報を輸出国から得よう試みる限り、5 条 7 項の下で暫定的に SPS 措置を採用できる<sup>60</sup>。

<sup>57</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.274. 類似の言及をするものとして、Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 7.303, 7.312 を参照。

<sup>58</sup> この点については、本稿 III.B.4 を参照。

<sup>59</sup> 病気の無発地域として自国領域を認識するよう輸出国からの申請を検討するプロセスに適切な期間輸入国が従事している限り、「既存措置を維持する輸入国の決定に異議申し立てを行う法的根拠は存在しない」と米国は主張する。Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.273.

<sup>60</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.272. See also Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 7.632, 7.650.

換言すれば、本件パネルが指摘をしたように、ここでの米国の主張は「輸出国の客観的証明義務（6条3項）」が「輸入国の情報獲得義務（5条7項）」に優先させるものと理解できるものの、かかる米国の主張については法的根拠を欠くものとしてパネルによって退けられた<sup>61</sup>。とりわけ米国はここで6条3項が定める「輸出国の客観的証明義務」を強調するが、これに対して印・鳥インフルエンザ事件パネルは「6条3項が定める手順の実施は、6条1項・2項の義務発生の前提条件とされない」と述べている<sup>62</sup>。更に上級委員会は、この点について次のように説示することでパネル判断を支持した<sup>63</sup>。

実際の WTO 紛争処理においては、6条1項又は2項違反を主張する申立国（輸出国）は、自らが6条3項の定める手順（客観的証明）を実施したことを示さない限りは、違反認定を得るのは困難であろう。しかしながら、このことは3項下での客観的証明の後でのみ1項の調整義務の違反を問えるという事を意味するものではない<sup>64</sup>。（下線は筆者）

このように、6条の文脈において「輸出国の客観的証明義務（6条3項）は必ずしも同条1項・2項の義務の発生原因ではない」と説示されているのに対して、米国はあたかも「輸出国の客観的証明義務（6条3項）の履行が、5条7項における義務の発生原因である」と主張しているように読める。故に、かかる主張は6条3項における輸出国の客観的証明義務を不当に強調するものであると思われる。

なお最後に、そもそも本件では事実問題として「アルゼンチン側は必要な証拠を提出した（i.e. APHISは審査手続を完了するのに必要な証拠を所持していた）」と認定されており<sup>65</sup>、故に米国による上述した主張の法的妥当性とは無関係に、そもそもそれは事実上の根拠を欠いていたという点を指摘しておきたい。

#### (b) 「適当な期間内」

続いて5条7項の「適当な期間内に措置を再検討する」という要件、その中でもとりわけ「適当な期間（within a reasonable period of time）」という文言の解釈に関して米国は次のように述べることで、8条及び附属書 C(1)(a)との関連性を指摘した。

5条7項における期間の「合理性」の決定は、8条及び附属書 C(1)(a)における遅延が正当

<sup>61</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.297.

<sup>62</sup> Panel Report, *India – Agricultural Products*, ¶ 7.680.

<sup>63</sup> 拙稿「インドー鳥インフルエンザを理由とした特定農産品の輸入禁止(DS430)：地域主義に基づく衛生植物検疫措置の実施に向けて」RIETI Policy Discussion Paper Series (2016年)を参照。

<sup>64</sup> Appellate Body Report, *India – Agricultural Products*, ¶¶ 5.156-5.157.

<sup>65</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 7.671-7.674.

かどうかの決定と類似する<sup>66</sup>。

この点、EC・GMO 事件パネルは既に「適当な期間」（5条7項）と「不当な遅延」（8条及び附属書 C(1)(a)）が同様に解釈されうる旨説示していることから<sup>67</sup>、ここでの米国の主張に新規性はみられない<sup>68</sup>。そして本件パネルも先例に従って、8条及び附属書 C(1)(a)の文脈において既に APHIS による審査手続の「不当な遅延」を認定していたことから、かかる認定を根拠として米国による SPS 措置（輸入禁止）についても「適当な期間内」での再検討が行われていないと結論付けた<sup>69</sup>。言い換えれば、輸入解禁要請に基づく審査手続が「不当に遅延」していると認定される場合、継続して維持されてきた SPS 措置について「適当な期間内に再検討されている」（5条7項）と評価されることは考えにくい。この限りで5条7項と8条及び附属書 C(1)(a)の結び付きは密接であると言えよう。

### 3. 5条1項との関係

輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延によって、見直しの対象となる措置が適切な危険性評価に基づいていると評価されるかが問題となり得る。本件で米国は2001年規則の施行時からアルゼンチン産生鮮牛肉などの関連製品の輸入を禁止してきた。かかる措置の「採用時」は5条1項と整合的であると判断されたものの、他方でかかる措置の「維持」についてパネルは次のように説示した。

5条1項の「それぞれの状況において適切な」という要件は柔軟性を提供するものである。ここで8条及び附属書 C(1)(a)を文脈として考慮すると、ある措置が危険性評価に基づくか否かは、右危険性評価が正当な遅延なしで行われたかという点とも関係してくる<sup>70</sup>。

これを踏まえると、措置の採用時に根拠とされた危険性評価の改正又は更新が必要となる新たな科学的情報が発生する場合に、危険性評価に基づく措置の維持という義務違反が直ちに生じるわけではなく、その場合は新たな分析を行うための「一定の合理的な時間枠（certain reasonable margin of time）」を有する<sup>71</sup>。

<sup>66</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.272.

<sup>67</sup> Panel Reports, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, ¶¶ 7.1495-7.1497, 7.3245.

<sup>68</sup> しかしながら、このように「適当な期間」に「不当な遅延」を結び付ける解釈は当然に米国にとって不利に働くところ、米国がかかる解釈を展開した理由は（APHIS による審査手続が「不当な遅延」を構成するものではないと信じていたという理由以外）明らかではない。

<sup>69</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 7.300-7.303.

<sup>70</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.342.

<sup>71</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.343.

まず、5条1項の「それぞれの状況において適切な (as appropriate to the circumstances)」という要件については、2条2項を根拠に「時間的要素 (例：新たな証拠が後日発見される)」がそこで考慮されることは、先例でも確認されてきたところである<sup>72</sup>。換言すれば、5条1項の下で加盟国は「継続的に SPS 措置を審査し、加えてそれが依拠する危険性評価を更新する」ことが義務付けられる<sup>73</sup>。また当該パネル判断によれば、既存の措置が依拠する危険性評価の結論を揺るがしかねない新たな科学的証拠が発見される場合でも、当局にはそれを分析するための「一定の合理的な時間枠」が認められるのであり、直ちに5条1項違反を構成するわけではない。

これらに加えて当該パネル判断で重要なのは、「それぞれの状況において適切な」という要件において「不当な遅延」(8条及び附属書 C(1)(a))を巡る議論が考慮されうるということが示された点にあらう。すなわち、仮に措置の採用時に5条1項と整合的であるとしても、その後、輸出国からの輸入解禁要請に基づいて措置の見直し(危険性評価の更新)を開始するも手続に「不当な遅延」が生じる場合、そのような状況下で維持される SPS 措置については「それぞれの状況において適切な」危険性評価に基づいていないと判断されうることになる。

他方で、審査手続における「不当な遅延」が常に5条1項違反を導くわけではない、という点にも注意を払う必要がある。手続上の僅かな瑕疵に基づいて「不当な遅延」が8条及び附属書 C(1)(a)の下で認定される場合、事情によっては、それだけを根拠に5条1項違反との結論を導くのが好ましくない状況—直ちに「一定の合理的な時間枠を逸脱する」とは評価されない場合—も考えられよう。なお、「それぞれの状況において適切な」という要件は、必ずしも手続的な状況だけではなく、実体的な状況(例：ある物質に関する危険性の特定が方法論的に困難な場合)をも含むことから<sup>74</sup>、手続が不当な遅延を構成しない場合でも、それとは無関係に当該要件を理由に5条1項違反を構成する場合は当然にありうる。

#### 4. 6条1項との関係

輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延によって、見直しの対象となる措置が(輸出国の)地域における SPS 上の特性に応じて調整されているかが問題となり得る。本件でアルゼンチンは地域主義の適用という形で輸入解禁要請(パタゴニア地域の清浄認定及びそれに基づく輸入解禁)を行ったことから、輸入国である米国が SPS 措置について「産品の原産地である地域の衛生植物検疫上の特性に対応して調整すること」(6条1項)という義務を果たしたかが問題とされた。この点、輸入解禁要請に基づく審査手続の継続中、米国はパタゴニア地域を区別することなくアルゼンチン全域から生鮮牛肉等の輸入を禁止しており、故に1項が定める調整義務を果たしていないことは明白であった。むしろここでの問題は、アルゼンチンが「(病気の無発生又は低発生地域に関

<sup>72</sup> See e.g. Panel Reports, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, para. 7.3031; Panel Report, *Japan – Apples*, para. 7.12; Panel Report, *United States – Continued Suspension*, para. 7.605.

<sup>73</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.339.

<sup>74</sup> E.g. Panel Report, *US – Continued Suspension*, ¶ 7.538.

する)客観的証明義務」(6条3項)を果たさない場合でも、米国は同条1項の調整義務を負うかという点にあった。

先例でも認められているように、ここでは輸入国による調整義務の履行が輸出国による証拠提出・客観的証明を前提とせざるを得ない状況が排除されているわけではない<sup>75</sup>。たとえば本件のように、輸出国によって地域主義に基づく輸入解禁要請が行われる場合、輸入国としては輸出国による証拠提出に依拠せざるを得ない状況があることから(輸出国で現地調査を実施するものの)、まさにそのような状況の1つと考えることができよう<sup>76</sup>。それ故に、仮にアルゼンチンが本件において十分な証拠を提出しなかった場合、米国による国全体に対する輸入禁止措置であっても6条1項の調整義務違反を問われないとの結論が導かれた可能性もあったであろう<sup>77</sup>。

なお、環太平洋パートナーシップ協定(以下TPP協定)においては「輸出締約国から地域的な状況の決定の要請を受領し、当該輸出締約国が提供する情報が十分であると(輸入締約国が)判断する場合」(強調は筆者)において、合理的な期間内に地域的な状況に関する「評価を開始する」と定めている(7.7条4)。これによれば関連する証拠が十分提出されていると輸入国が判断しない限り評価を開始する義務(そしてそれに伴う調整義務)を同国は負担しないこととなる。その意味で、輸入国の調整義務がより輸出国による客観的証明に依存していると評価できる。

更に、輸出国による「客観的証明義務」(6条3項)と手続の「不当な遅延」(8条及び附属書C(1)(a))の問題が関連する場合があることに注意を要する。たとえばアルゼンチン側による証拠提出を理由に「審査手続の遅延は不当」と判断され、同時にかかる事実に基づいて6条の文脈でも「客観的証明義務を果たした」と結論付けられる場合もあろう。他方で、両者がリンクしない場合も考えられる。たとえば6条3項の文脈でアルゼンチンは十分に証拠を提出したと評価される一方で、かかる事実にも関わらず別の理由で手続の遅延が「正当」と評価される場合も考えられる。

## 5. 3条1項との関係

輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延によって、見直しの対象となる措置が国際基準に基づいてとられているかが問題となり得る。本上で検討した5条1項や6条1項については輸入解禁要請をある程度想定した構造となっているのに対して、本件パネル判断において輸入解禁要請と3条1項の間には構造的な問題が生じうる旨が示された。すなわち5条1項には「それぞれの条件において適切な」という要件が含まれており、加えて6条1項では「輸出国が客観的証明義務(6条3項)を果たすことが前提」と理解される場合があるものの、他方で3条1項には類似の文言・解釈が備わっておらず、そのために以下の問題が生じる場合がある。

<sup>75</sup> Panel Report, *India – Agricultural Products*, ¶ 7.676.

<sup>76</sup> 本件パネルも同様の立場をとる。Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.665.

<sup>77</sup> そもそも本件でアルゼンチンはパタゴニア地域に関して必要な証拠を提出したと判断されている。本稿III.B.2.(a)を参照。

たとえばパタゴニア地域について、パネル設置の時点（2013年1月）で OIE は既に同地域を「ワクチン非接種 FMD 清浄（南部は 2002 年以降、北部 B は 2007 年以降）」と認定していたものの、これに対して APHIS はその時点では同地域における FMD に関する危険性評価を完了していなかった。かかる状況下でパネルは次のように説示した。

OIE コード 8.5 章では、輸出国が自国内で地域又は区画を設定することを前提に、地域又は区画における FMD ステータスの区分に基づいて輸入条件が勧告される。ここでは 8.5.22 条が関連するところ、そこでは輸出国が汚染国であってもワクチン非接種 FMD 清浄地域からの輸入が一定条件下において認められる。米国は OIE の疾病ステータスに拘束されないものの、OIE コードに基づくには輸出国が異なる疾病ステータスをそなえる地域又は区画を有することを認識する必要がある。これに対して米国は国単位で関連製品の輸入を禁止しており、故に 3 条 1 項に違反する<sup>78</sup>。（下線は筆者）

ここでパネルはアルゼンチンによる指摘を根拠としつつ<sup>79</sup>、ここで関連する国際基準を OIE コード 8.5.22 条（ワクチン非接種 FMD 清浄国或いは地域、又は FMD 清浄区画から FMD 感受性動物の生鮮肉又は肉製品の輸入のための勧告）と認定した上で、米国のように国単位で輸入禁止措置を実施する場合は 8.5.22 条を含む OIE コードに基づくとはできないとして 3 条 1 項違反を認定した。

かかる結論自体は妥当であるものの、ここでとりわけ問題となるのが「OIE コードに基づくには輸出国が異なる疾病ステータスをそなえる地域又は区画を有することを認識する必要がある」としたパネル判断である。

本件のように輸出国によって地域主義に基づく輸入解禁申請が行われる場合、それに基づいて輸入国（SPS 措置国）は異なる疾病ステータスをそなえる地域又は区画を認識し、それに基づいて措置を調整する義務を負うことになるが（6 条 1 項）、3 条 1 項には「それぞれの条件において適切な」（5 条 1 項）といった時間的要因を想定した要件が含まれていない。すると、前述したように 5 条 1 項の文脈においては「危険性評価の改正又は更新を必要とする新たな科学的情報が発生する場合、適切な危険性評価に基づく措置の維持という義務の違反が直ちに生じるわけではなく、その場合は新たな分析を行うのに必要な一定の合理的な時間枠を（当局は）有する」と解される<sup>80</sup>。他方で 3 条 1 項の文脈ではこのような「一定の合理的な時間枠」が明文の形で当局には認められておらず、輸入解禁申請が行われ、当局による審査手続に「不当な遅延」（8 条及び附属書 C(1)(a)）が生じておらず、更には「一定の合理的な時間枠」（5 条 1 項）であっても、3 条 1 項

<sup>78</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 7.246-7.251.

<sup>79</sup> 関連するアルゼンチンの主張として、Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 2.33, 7.199, 7.247 fn. 711 を参照。

<sup>80</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.343.

との関係では直ちに「地域又は区画を認識していない」ことを理由に OIE コードに基づいていないと判断されてしまう可能性が出てくる。

その意味で筆者の見解では、米国としては 5 条 7 項、5 条 1 項、6 条 1 項の文脈で展開したような「輸入解禁申請に基づく審査手続に必要な証拠を輸出国が提供しない限り 3 条 1 項違反は問われない」等の抗弁が可能であったと思われるが、本件で米国は 3 条 1 項の文脈においてはかかる抗弁を提示していない。

## 6. 3 条 3 項との関係

なお、本件パネル報告書の中でも奇異に映るのが 3 条 3 項を巡る米国の主張（抗弁）及びパネルの結論である。以下、順に論じる。

### (a) 米国の主張・抗弁

本件で米国は、5 条 6 項の文脈では生鮮牛肉の輸入に伴う FMD 侵入に関する自国の ALOP について「OIE コードよりも高い」と明示的に主張しており<sup>81</sup>、また本件パネルも 5 条 6 項の文脈で米国の ALOP を「低リスクとゼロ・リスクの間」と認定しており、それは OIE が定める保護水準（動物衛生安全保障の最適な水準）よりも高いことに疑いの余地はない。そこで米国としては「OIE コードによって達成される水準よりも高い保護の水準をもたらす」として、3 条 3 項を根拠に自国の輸入禁止措置を正当化することが可能であった。しかしながら、本件でアルゼンチンが 3 条 3 項違反を主張すると、それに対して米国は「本件に 3 条 3 項は適用されない」と反論するのみであり、パネルによっても指摘されるように、その論旨は明らかにされなかった<sup>82</sup>。

同条項を巡る米国の曖昧な立場は、以下の事実とその根拠を求めることができよう。後述するように<sup>83</sup>、本件において米国は、たとえば北部アルゼンチンについてはウルグアイと同一又は同様の状況下にあるものの、前者からの生鮮牛肉についてのみ輸入を禁止することでアルゼンチンを恣意的又は不当に差別していると説示された。このような状況で、（一方でウルグアイからの輸入を認めつつ）北部アルゼンチンからの生鮮牛肉については「自国の（高い）ALOP を達成するのに輸入禁止が必要である」という点について、米国が「科学的に正当な理由」を提示するのは極めて困難であったと考えられる。

### (b) パネル判断

なお本件では殆ど検討されていないが、パネルが以下の論拠に基づいて米国による 3 条 3 項違反を認定した点は注目に値する。

---

<sup>81</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.134. 本稿 II.F を参照。

<sup>82</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.255.

<sup>83</sup> 本稿 III.C を参照。

米国は自国の措置が OIE コードよりも高い ALOP に基づくと主張するが、3 条 3 項によればそれは「(a)科学的に正当な理由がある場合、又は(b)5 条の関連規定に従って ALOP 決定した場合」に限られる。既に米国の 8 条及び附属書 C(1)(a)及び(b)違反が認定されており、故に 3 条 3 項に違反する<sup>84</sup>。(下線は筆者)

ここで重要なのが、本件パネルが「手続の不当な遅延」(8 条及び附属書 C(1)違反)を根拠として 3 条 3 項違反を認定した点である。輸入国が OIE よりも高い保護水準を設定することで国際基準から逸脱する場合、①科学的正当性、又は②5 条関連条項との整合性(専ら危険性評価)を根拠にそれが正当化されることになる<sup>85</sup>。ここで①と②の関係は先例によっても明らかにされていないが、少なくとも 5 条 1 項に基づく危険性評価を行うことが求められると解されている<sup>86</sup>。

これに対して本件パネルは手続の「遅延が不当」であることを理由に 3 条 3 項違反を認定している。換言すれば、輸出国から輸入解禁要請を受ける場合に、もともと高い ALOP を理由に国際基準から逸脱している(そしてそれに科学的正当性が認められる)場合であっても、措置の見直しの手続に不当な遅延があれば、それを理由に国際基準からの逸脱が正当化されなくなる、という結論が導かれ得る。手続遅延の不当性を巡る認定には科学的な要素は入ってきておらず、その点だけを根拠に 3 条 3 項違反を導く本件パネルのアプローチには疑問が残る<sup>87</sup>。

## C. アルゼンチンの狙い

輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延によって、同一又は同様の条件下にある加盟国からの輸入が解禁されている場合には、両者間での差別の問題が発生し得る。本件でアルゼンチンは、たとえば北部アルゼンチンとの関係では同地域からの生鮮牛肉の輸出が禁止され、他方で APHIS はウルグアイからの生鮮牛肉については輸入を解禁していたことから、この点が問題とされた。

### 1. ウルグアイとの同一の取扱い

ウルグアイについては 1995 年 11 月時点で APHIS によって FMD 清浄と認定されていた<sup>88</sup>。しかしながら、その後アルゼンチンとほぼ同じタイミングで 2000 年 10 月に国内で FMD が発生す

<sup>84</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.257. See also Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.721.

<sup>85</sup> 3 条 3 項では「科学的に正当な理由がある場合」又は「5 条の 1 項から 8 項までの関連規定に従い自国の SPS 上の ALOP を決定した場合」が定められる。

<sup>86</sup> 拙稿「インドー鳥インフルエンザを理由とした特定農産物の輸入禁止(DS430)：地域主義に基づく衛生植物検疫措置の実施に向けて」RIETI Policy Discussion Paper Series(2016 年)36 頁を参照。

<sup>87</sup> 更に本件パネルは「5 条 1 項、2 条 2 項、5 条 6 項、2 条 3 項、6 条 1 項、1 条 1 項違反を認定したことから、3 条 3 項違反について『別個かつ追加的な根拠』が存在する」と述べており、3 条 3 項違反の独立した根拠として 8 条及び附属書 C(1)(a)違反を位置付けている。Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.721.

<sup>88</sup> *Uruguay; Change in Disease Status*, 60 Fed. Reg. 55440 (1 Nov 1995).

ると、APHISは同年12月にウルグアイからの生鮮牛肉の輸入を緊急停止<sup>89</sup>、2001年7月には同国からの生鮮牛肉の輸入を正式に停止した<sup>90</sup>。その後ウルグアイは、OIEによる清浄認定が行われる前の段階で<sup>91</sup>、米国に対して生鮮牛肉の輸入解禁要請を行った。かかる要請に基づいてAPHISは危険性評価を開始したところ、2003年2月の時点で一定条件下での同国からの生鮮牛肉の輸入は安全であることが確認され<sup>92</sup>、FMD発生から約2年半後にあたる2003年5月には同国からの生鮮牛肉の輸入解禁が認められた<sup>93</sup>。そしてパネル設置時点（2013年1月）で、ウルグアイはAPHISによってFMD清浄と認定されていなかったが、一定の条件下で同国産生鮮牛肉の米国への輸入は認められていた（9 CFR 94.22）<sup>94</sup>。

これに対して北部アルゼンチンについては、FMD発生（2000年7月から2001年3月まで）以前は、ウルグアイと同様に一定の条件下で同地域からの生鮮牛肉の米国への輸出が認められていた（9 CFR 94.21）。その後、OIEによって清浄認定が行われると<sup>95</sup>、それに基づいてAPHISに対して生鮮牛肉等の輸入解禁を要請するも、ウルグアイについては直ちに輸入が再開されたのに対して、北部アルゼンチン産の生鮮牛肉については、本件パネル設置時点においても生鮮牛肉の輸出は解禁されていなかった。このような事情を背景に、本件でのアルゼンチンの狙いは「ウルグアイと同等の扱い」、換言すれば北部アルゼンチン産の生鮮牛肉について「FMD発生前のように、一定条件下での輸入を認める状態に戻す」という点にあったと考えられる。それに基づいてアルゼンチンは、以下の2点について申立てを行った<sup>96</sup>。

第1にアルゼンチンによれば、米国が一定条件下でウルグアイからの生鮮牛肉の輸入を認める一方で、同一又は同様の条件下にある北部アルゼンチンからの生鮮牛肉にはかかる待遇を供与しておらず、故にそこには恣意的又は不当な差別が存在し、2条3項違反となる。本件パネルはアルゼンチンの主張を支持したが、その際に両者における「生鮮牛肉の輸入に伴うFMD侵入リスク」が同一であること（両地域におけるFMD予防・管理のためのインフラ等）を根拠に、両者が「同一又は同様の条件下にある」と認定している<sup>97</sup>。

第2にアルゼンチンは、米国による輸入禁止がFMDに対する米国のALOP（低リスクとゼロ・リスクの間）を達成するのに必要以上に貿易制限的であるとして、5条6項違反を主張した。そ

---

<sup>89</sup> *Change in Disease Status of Artigas, Uruguay, Because of Rinderpest and Foot-and-Mouth Disease*, 65 Fed. Reg. 77771 (13 Dec 2000).

<sup>90</sup> *Change in Disease Status of Uruguay, Because of Foot-and-Mouth Disease*, 66 Fed. Reg. 36695 (13 July 2001).

<sup>91</sup> OIEが同国をFMD接種清浄地域と認定したのは2003年5月であった。Report of the Meeting of the OIE Foot and Mouth Disease and Other Epizootics Commission (16, 17 and 22 May 2003) at 2.

<sup>92</sup> *Importation of Beef from Uruguay*, 68 Fed. Reg. 6673 (10 Feb 2003).

<sup>93</sup> *Importation of Beef from Uruguay*, 68 Fed. Reg. 31940 (29 May 2003).

<sup>94</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶¶ 2.7, 7.579.

<sup>95</sup> 本稿 I.B を参照。

<sup>96</sup> 従って本件でアルゼンチンは、①北部アルゼンチンについてはAPHISから「FMD清浄認定」（9 CFR 94.1(a)）を得ることを目的とはしておらず、他方で②パタゴニア地域については「FMD清浄認定」を求めていた。両者の違いは、OIEが前者については「ワクチン接種 FMD 清浄」と認定し、後者については「ワクチン非接種 FMD 清浄」と認定していた点に求められる。

<sup>97</sup> 本稿 II.G.1 を参照。

の際にアルゼンチンは当該 ALOP を達成できるより貿易制限的でない代替措置として「ウルグアイからの生鮮牛肉の輸入を認める条件（9 CFR 94.22）と同一条件下での北部アルゼンチンからの輸入」を提案した。パネルはかかる代替措置を根拠に、米国による 5 条 6 項違反を認定した。

これらのパネル判断を受けて、2015 年 9 月に米国は DSB 勧告の履行措置として「ウルグアイ産生鮮牛肉に適用される輸入条件とほぼ同一の条件下で、北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入を認める」旨の規則を制定した<sup>98</sup>。以上から、本件におけるアルゼンチンの主眼がもっぱら「ウルグアイとの同等の扱い」の達成にあったことは明白であろう。

## 2. 差別の背景事情

本件パネルは生鮮牛肉の輸入に伴う FMD 侵入リスクが、北部アルゼンチンとウルグアイでは「同一又は同様である」と認定したが、両者からの生鮮牛肉の輸入解禁を巡って差別を設けた根拠として米国は、①国土規模の違い、②隣接国数の違い、③家畜の個体数の違い、④FMD 予防・管理設備の違い、⑤FMD 発生数の違い、⑥FMD 発生情報に関する透明性の違い、などの諸点を列挙した<sup>99</sup>。

これらの科学的根拠に加えて、パネル報告書には直接言及されていないが、米国によるこのような異なる取り扱いの背景として両国からの米国市場向け生鮮牛肉の規模にも関係していたと考えられる。中南米で FMD が発生する以前の 1999 年時点においてアルゼンチンから米国への生鮮牛肉（冷凍又は冷蔵）の輸出量は 25 万トンであり<sup>100</sup>、他方でウルグアイからの同製品の輸出量は 2 万トンであった<sup>101</sup>。このように当時ウルグアイの 12 倍以上の生鮮牛肉をアルゼンチンは米国向けに輸出していた。故に、輸入解禁が国内の市場に与える影響を考慮し、北部アルゼンチン産生鮮牛肉の輸入解禁についてはより慎重となったと推察することもできよう。

## D. TPP 協定における規律

SPS 協定とは対照的に、TPP 協定では第 7 章（衛生植物検疫措置）<sup>102</sup>において輸入再開要請に関連する規律が、7.9 条「科学及び危険性の分析」<sup>103</sup>の中で明確な形で設けられている。その中でも 7.9 条 7 は以下のように規定される。

---

<sup>98</sup> 本稿 III.A を参照。

<sup>99</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.559.

<sup>100</sup> USDA, Foot and Mouth Disease, Argentina: Impact Worksheet (August 2000), available at [https://www.aphis.usda.gov/animal\\_health/emergingissues/impactworksheets/iw\\_2000\\_files/foreign/fmd\\_argentina0800e.htm](https://www.aphis.usda.gov/animal_health/emergingissues/impactworksheets/iw_2000_files/foreign/fmd_argentina0800e.htm). Accessed 21 June 2017.

<sup>101</sup> USDA, Foot and Mouth Disease, Uruguay: Impact Worksheet (October 2000), available at [https://www.aphis.usda.gov/animal\\_health/emergingissues/impactworksheets/iw\\_2000\\_files/foreign/fmd\\_uruguay1000e.htm](https://www.aphis.usda.gov/animal_health/emergingissues/impactworksheets/iw_2000_files/foreign/fmd_uruguay1000e.htm). Accessed 21 June 2017.

<sup>102</sup> 本章を概説するものとして、内記香子「衛生植物検疫（SPS）措置 ver.2」『RIETI: Web 解説 TPP 協定』（2016）を参照。

<sup>103</sup> 本章で「危険性の分析（risk analysis）」とは「リスク評価、リスク管理、リスク・コミュニケーションという 3 つの要素から構成される過程」と説明される（7.1 条 2）。

輸入締約国は、輸出締約国の物品の輸入の承認を求める当該輸出締約国からの要請を評価するために危険性の分析が必要となる場合には、当該輸出締約国の求めに応じ、危険性の評価のために必要とされる情報について説明する。当該輸入締約国は、当該輸出締約国から必要とする情報を受領した場合には、当該輸入締約国の手続、政策、資源及び法令に従い、承認を求める当該要請に関する作業を予定することにより当該要請の評価を円滑にするよう努める。

当該規定の内容に関連して以下の点に言及しておきたい。第 1 に、輸入解禁要請を受ける輸入国は、輸出国からの求めに応じて「危険性評価に必要な情報を説明する」義務を負う（第 1 文）。そこで輸入国は危険性評価に際して必要となる情報を特定することが求められており、それは輸出国からの情報提供に「先立って」要求される。そのため、ここでは「輸出国が必要な情報を提供しないため、危険性評価を完了できない」との抗弁が受け入れられる余地は限定的となるであろう。必要な証拠が特定されたにもかかわらず、輸入解禁を求める輸出国があえてそれを提出せず、危険性評価の実施に協力しないという状況は考えにくいためである。

第 2 に、輸入解禁要請の評価に関して輸入国は「円滑にするよう努める」と定められる。ここで「円滑にする (facilitate)」という文言の意味内容について、辞書によれば「promote, help forward (an action, result, etc.)」を意味することから<sup>104</sup>、ここでは SPS 協定附属書 C(1)(a)が定める規律内容「不当に遅延することなく行われ、完了すること」をも含む規律範囲の広い規定と考えることができる<sup>105</sup>。また、ここで輸入国は「円滑にするよう『努める (shall endeavor)』』という努力義務を負うことになるが、たとえば審査手続の遅延が SPS 協定で言うところの「不当」（附属書 C(1)(a)）と評価される状況では、輸入国は円滑な評価に向けた努力を行っていない（7.9 条 7 違反）と判断され得るであろう。

第 3 に、輸入解禁要請の評価の「開始」を巡って、本章では 2 つの異なる規定が重複する場面があり得る。前述したように<sup>106</sup>、地域主義に基づいて輸入解禁が要請されれば、「輸出国から十分な情報が提供された」と輸入国が判断する場合に輸入国は評価を開始すると定められるが（7.7 条 4）、他方で 7.9 条 7 では「危険性評価に必要な情報を輸入国が受領する」という客観的事実に基づいて、円滑な評価—評価の「開始」を含むものと考えられる—が努力義務として求められることになる。仮に輸出国からの情報提供が不十分であると輸入国が判断する場合、前者の下では評価の開始は義務付けられないが、後者の下では引き続き円滑な実施が（努力義務として）

<sup>104</sup> *Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles* (6th edn., Vol. 1: Oxford University Press, 2007) at 916.

<sup>105</sup> なお、本章では SPS 協定の附属書 A（定義）については「必要な変更を加えた上で、この賞に組み込まれ、この章の一部を成す」と定められるが（7.1 条 1）、他方で「不当な遅延」の禁止を含む附属書 C（管理、検査及び承認の手続）については本章の一部を構成しない。

<sup>106</sup> 本稿 III.B.4 を参照。

求められることとなる<sup>107</sup>。

## E. 政策的暗示

### 1. 我が国が輸入解禁を要請される場合

我が国では「家畜伝染病予防法」<sup>108</sup>が定める指定検疫物について輸入解禁要請が行われる場合、輸出国からの右要請を検討するための手続として「我が国への指定検疫物の輸入に関する要請についての検討に係る標準的手続」<sup>109</sup>、及びその「運用指針」が設けられている<sup>110</sup>。この点、我が国も米国と同様に 2000 年から 2001 年までのアルゼンチンでの FMD 発生を理由に、その直後から現在（2017 年 6 月）まで同国からの生鮮牛肉の輸入を停止しているが、その間にアルゼンチンから我が国に対して輸入解禁要請が行われてきた。そこで以下では、我が国に対する輸入解禁要請への対応について、本件パネル判断に基づく政策的暗示を探る。

#### (a) 輸入解禁要請への対応

アルゼンチンは我が国に対して 2003 年 4 月の段階で既に、ワクチン非接種清浄地域（パタゴニア地域）の認定を求めた。しかしながら回答が得られなかったことから、2004 年 3 月にはパタゴニア地域に関する科学的報告書を我が国に提出し、更に 2005 年 6 月には正式な輸入解禁要請を行うべく我が国に使節団を派遣した。アルゼンチンによれば、その際に農林水産省側は①アルゼンチンに専門家を派遣する必要がある、かつ②まずはアルゼンチン側が質問に回答すべきであると回答した。しかしながら、アルゼンチンによれば、①の専門家派遣は 2007 年 12 月ようやく実現し、②の質問状については 2008 年 12 月に初めて受理した。更にアルゼンチンによれば、2010 年 1 月に日本側の質問状に応じて追加情報を提出したものの、その翌年になっても日本側から何ら回答は得られなかった<sup>111</sup>。

そこで OIE による FMD 清浄認定から約 10 年となる 2012 年 7 月に、アルゼンチンは SPS 委員会において「特定の貿易上の関心事項（specific trade concerns：以下、STC）」<sup>112</sup>として我が国に

<sup>107</sup> 他方で地域主義に基づかない形で輸入解禁が要請される場合には 7.7 条 4 は適用されず、故にこのような重複は発生しない。

<sup>108</sup> 昭和 26 年 5 月 31 日法律第 166 号、最終改正：平成 26 年 6 月 13 日法律第 69 号。

<sup>109</sup> 農林水産省訓令第 13 号「我が国への指定検疫物の輸入に関する要請についての検討に係る標準的手続」、available at [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/eisei/sop/pdf/080401sop\\_jp.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/eisei/sop/pdf/080401sop_jp.pdf). Accessed 20 June 2017.

<sup>110</sup> 農林水産省消費・安全局「我が国への指定検疫物の輸入に関する要請についての検討に係る標準的手続の運用指針」（平成 22 年 4 月 15 日）、available at [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/eisei/sop/pdf/2010sop\\_jp.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/eisei/sop/pdf/2010sop_jp.pdf). Accessed 20 June 2017.

<sup>111</sup> WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures: Summary of the Meeting of 10-11 July 2012: Note by the Secretariat, G/SPS/R/67 (11 September 2012), paras. 16-17.

<sup>112</sup> 過去の STC の概要をまとめた報告書が SPS 委員会から毎年発出されている。最新のものとしては、WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, “Specific Trade Concerns: Note by the Secretariat: Revision”, G/SPS/GEN/204/Rev.17, 7 March 2017 を参照。

よる輸入禁止措置について提起を行った。続いて 2013 年 10 月に、再度アルゼンチンは当該措置を STC として提起を行ったところ、我が国からは危険性評価（全 12 段階）の第 3 段階目であり、アルゼンチン側からの更なる情報提供を求める旨の発言が会合中になされた<sup>113</sup>。

そして 2014 年 11 月 20 日にアルゼンチンは、再度パタゴニア地域からの生鮮牛肉の輸入解禁を我が国に対して要請すると（FMD に対する地域主義の適用）<sup>114</sup>、それを受けて動物衛生課は標準的手続を開始した。2016 年 11 月には安倍首相とマクリ・アルゼンチン大統領との間で首脳会談が開催され、共同声明の中で「（輸入解禁に関する）協議を進めるため「両国の取組を倍増させる」と述べられた<sup>115</sup>。

2017 年 5 月 12 日に農林水産省の「食料・農業・農村政策審議会第 29 回畜産衛生部会」が開催され、そこで農林水産大臣から食料・農業・農村政策審議会に対して、パタゴニア地域について FMD の地域主義を適用して牛肉を輸入するよう諮問が行われた<sup>116</sup>。そこでは、同省の消費・安全局動物衛生課によるリスク評価案－「パタゴニア地域における口蹄疫の清浄性が維持されていると評価できる」、その上で一定の条件下であれば「パタゴニア地域からの生鮮牛肉及び羊肉の輸入により口蹄疫が我が国に侵入するリスクは極めて低い」との結論－が提示された<sup>117</sup>。その上で、畜産衛生部会は牛豚等疾病小委員会に対して、危険性評価に関する事項の調査審議を付託し<sup>118</sup>、そこでのより専門的・技術的な事項について調査・助言を求めた。

そして 2017 年 5 月 19 日には両国の首脳会談が再び開催されたが、上記の動きを受けてそこでは「アルゼンチン産牛肉の輸入解禁に向けた検討に着手すること」が合意された<sup>119</sup>。更に、同年 5 月 25 日にはアルゼンチンのブルジャイレ農産相が日本経済新聞のインタビューに答えて「今後数ヶ月で最終的な認可を得られると期待している」とも発言している<sup>120</sup>。

## (b) 政策的暗示

現時点で食料・農業・農村政策審議会から答申は出されておらず、アルゼンチンによる我が国に対する最初の輸入解禁要請（2003 年 4 月）から現時点までに既に 14 年以上が経過しているこ

<sup>113</sup> WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures: Summary of the Meeting of 16-17 October 2013: Note by the Secretariat, G/SPS/R/73 (15 January 2014), paras. 3.30-3.31.

<sup>114</sup> アルゼンチン「南パタゴニア及び北パタゴニア B 地域（ワクチン非接種清浄地域）からの生鮮牛肉の輸入解禁要請」（口蹄疫に対する地域主義の適用）（受付年月日：平成 26 年 11 月 20 日，受付番号：41401），available at <http://www.maff.go.jp/j/syouan/douci/eisei/sop/assess/pdf/41401.pdf>. Accessed 20 June 2017.

<sup>115</sup> 外務省「日・アルゼンチン共同声明（仮訳）」2016 年 11 月 21 日，available at <http://www.mofa.go.jp/files/000205413.pdf>. Accessed 25 June 2017.

<sup>116</sup> 農林水産省「食料・農業・農村政策審議会 第 29 回家畜衛生部会 参考資料 1 諮問文」（平成 29 年 5 月 12 日），available at [http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/eisei/bukai\\_29/attach/pdf/index-5.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/eisei/bukai_29/attach/pdf/index-5.pdf). Accessed 22 June 2017.

<sup>117</sup> 農林水産省（消費・安全局動物衛生課）「アルゼンチン・パタゴニア地域（南パタゴニア地域，北パタゴニア B 地域及び北パタゴニア A 地域）からの生鮮牛肉及び羊肉の輸入に係るリスク評価報告書（案）概要」（2017 年 5 月 12 日），available at [http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/eisei/bukai\\_29/attach/pdf/index-3.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/eisei/bukai_29/attach/pdf/index-3.pdf). Accessed 13 June 2017.

<sup>118</sup> 食料・農業・農村政策審議会議事規則（平成 19 年 7 月 12 日 食料・農業・農村政策審議会決定）第 9 条。

<sup>119</sup> 「首相 アルゼンチン大統領と会談 牛肉輸入解禁を検討」『日本農業新聞（朝刊）』（2017 年 5 月 21 日）。

<sup>120</sup> 「牛肉輸入，年内解禁を」『日本経済新聞（朝刊）』（2017 年 5 月 25 日）。

とになる。従って、仮に WTO 紛争解決手続に進む（米国と同様に我が国が提訴される）場合、当局による審査手続について「遅延」（8条1項及び附属書C(1)(a)）が存在すると判断される可能性は高い。むしろ問題はかかる遅延が「不当」と評価されるかにあるが、前述したとおり<sup>121</sup>、ここでは「問題となる遅延に、正当な理由又は正当化が存在するか（遅延がアルゼンチン側の不作為に起因するか等）」が考慮される。この点、上述した経緯（特に2003年から2010年頃）はもっぱらSPS委員会におけるアルゼンチン側の発言に基づくものであるが、仮にそれを前提とするならば、手続遅延の原因はもっぱら我が国の不作為にあると考えられ、ここでの遅延は不当と評価される可能性がある。もちろん実際のWTO紛争解決手続においては、遅延の原因が相手国側にある旨を主張・立証していくことになる。

我が国としては、本件アルゼンチンのように輸入解禁要請を行ってきた国が審査手続の遅延を理由にWTO紛争解決手続に進む場合に備え、仮に審査手続が遅延する場合であってもそれが「不当」と評価されないように、平素から相手方との間で連絡を密にする（連絡不通としない、情報提供要請に適宜応えるなど）ことで、遅延の原因を「解禁要請国側の都合」という形にしておく努力がSPS協定下では求められる。なぜならば、本稿で繰り返し強調してきたように、不当な遅延の認定に伴って他の実体義務（5条1項、6条1項、3条1項、2条3項など）違反が問われる蓋然性も高くなるからである。

また、同一又は同様の条件下にある加盟国との差別という点にも注意を払う必要がある。本件でも問題とされたウルグアイ（2003年5月にOIEによって「ワクチン接種FMD清浄国」と認定）であるが、我が国は同国からの生鮮牛肉についてもアルゼンチンと同時期から輸入禁止を継続している。そこで同国は、アルゼンチンのようにSPS委員会においてSTCとしての提起は行っていないものの、我が国に対して2011年11月に同国産の生鮮牛肉の輸入解禁要請を行った。更に同国は2014年11月20日に、アルゼンチンと同じタイミングで、再度生鮮牛肉の輸入解禁要請を我が国に対して行っている<sup>122</sup>。それを受けて動物衛生課は標準的手続を開始し、2016年3月の食料・農業・農村政策審議会第26回家畜衛生部会において農林水産大臣から同国からの輸入解禁の諮問が行われた際に、「一定の上乗せ措置を講じることについて検討する必要があると考えられた」とする危険性評価の結論が提示された<sup>123</sup>。なお、現時点でも同審議会からの答申は出されていないものの、本件で米国が最終的にはウルグアイから輸入される生鮮牛肉に適用される輸入条件とほぼ同一の条件下で北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入を認めたことを踏まえると<sup>124</sup>、仮に北部アルゼンチンからの生鮮牛肉の輸入を我が国が認める場合、ここで動物衛生課が指

<sup>121</sup> 本稿 III.B.1 を参照。

<sup>122</sup> ウルグアイ「ワクチン接種清浄国からの生鮮牛肉の輸入解禁要請」（受付年月日：平成26年11月20日，受付番号：41402），available at <http://www.maff.go.jp/j/syouan/douci/eisei/sop/assess/pdf/41402.pdf>. Accessed 20 June 2017.

<sup>123</sup> 消費・安全局動物衛生課「ウルグアイからの生鮮牛肉の輸入にかかるリスク評価報告書概要」（2016年3月17日），available at [http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/eisei/bukai\\_26/pdf/data2.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/eisei/bukai_26/pdf/data2.pdf). Accessed 25 June 2017.

<sup>124</sup> 本稿 III.A 及び III.B.7(a) を参照。

摘する「一定の上乗せ措置」の内容及びその科学的根拠が差別を禁止する 2 条 3 項との関係で鍵となるであろう。

## 2. 我が国から輸出解禁を要請する場合

続いて、上述した「我が国が輸入解禁を要請される場合」とは反対に、家畜伝染病の発生を理由に我が国からの関連製品の輸入を禁止する措置国（輸入国）に対して我が国が輸出解禁を要請する場合が考えられる<sup>125</sup>。そこで以下では、本件パネル判断が「攻めの農林水産業」への転換を目指す我が国の農業政策にいかなる政策的暗示を含むものであるか、分析を試みる。

### (a) WTO 紛争解決手続の利用

日本国内での家畜伝染病の発生を理由に関連製品の輸入が停止される場合であっても、国内全域又は一部の地域が清浄化されれば、本件のアルゼンチンと同様、その限りで我が国も措置国（輸入国）に対して輸出解禁を要請していくことになる。前述したように<sup>126</sup>、動物検疫に係る輸出解禁手続のプロセスは一般に、①措置国（輸入国）への解禁要請、②措置国による危険性評価の実施、③検疫条件の協議、そして④輸出解禁に分類することができる。しかしながら、仮にそこでの審査手続—もっぱら②の危険性評価の実施—が不当に遅延する場合には、本件パネル判断によれば、WTO 紛争解決手続の場において手続規定（8 条及び附属書 C(1)(a)）に加えて、解禁対象となる SPS 措置との関係で実体規定（5 条 1 項、6 条 1 項、3 条 1 項・3 項など）との整合性についても争うことが可能となる。

たとえば 2010 年 4 月に宮崎県で FMD が発生すると、我が国は牛肉の輸出を全面停止したが<sup>127</sup>、2011 年 2 月に OIE が我が国をワクチン非接種 FMD 清浄と認定すると、米国については早くも 2012 年 8 月の時点で輸入停止を解除し、同国による輸出停止期間は約 2 年 4 ヶ月にとどまった<sup>128</sup>。

これに対して、2001 年に国内で牛海綿状脳症（以下 BSE）が発生すると（千葉県、北海道、神奈川県、熊本県）、同年 9 月に豪州は直ちに日本産の生鮮牛肉の輸入を全面的に禁止した。その後、我が国は 2004 年 6 月に豪州に対して輸出解禁を要請したが<sup>129</sup>、豪州が最終的に日本産生鮮牛肉の輸入について危険性評価を完了したのは 2016 年 12 月になってからであった（輸出停止から

<sup>125</sup> たとえば我が国では 2016 年末から 2017 年 3 月にかけて宮崎県等の 12 農場で高病原性鳥インフルエンザが発生したが、2017 年 3 月末までに発生農場での防疫措置を終えたところ、約 3 ヶ月後の同年 6 月 28 日には OIE は我が国を清浄国と認定した。そこで農水省は、我が国からの家禽肉等の輸入を停止する国に対して輸入再開に向けた協議を加速させるとしている。「鳥インフル日本清浄化 農水省」『日本農業新聞』（2017 年 6 月 29 日付）。

<sup>126</sup> 本稿 III.B を参照。

<sup>127</sup> 「牛肉輸出を全面停止 農水省、『口蹄疫』で」『日本経済新聞』（2010 年 4 月 20 日付）。

<sup>128</sup> Department of Agriculture, APHIS, Notice of Determination of the Foot-and-Mouth Disease Status of Japan, 77 Fed. Reg. 46016 (2 August 2012).

<sup>129</sup> 農林水産省「我が国の BSE ステータス認定について」, available at [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douci/bse/b\\_status/](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douci/bse/b_status/). Accessed 30 January 2017.

約 15 年 3 ヶ月が経過)<sup>130</sup>。そして 2017 年中にも両国間での検疫条件を巡る協議を終え、同国への生鮮牛肉の輸出再開の目途がたったとされる<sup>131</sup>。ちなみに、2003 年以降に我が国が行った輸出解禁要請に関して、要請から輸出解禁までに要した期間は平均で「約 6 年」とされる<sup>132</sup>。

このような場面における WTO 紛争解決手続の積極的な利用は、2013 年に官邸が策定した「攻めの農林水産業」<sup>133</sup>が定める目標達成にも資するものである。それによれば、農林水産物・食品の輸出額を 2020 年までに 1 兆円に倍増させ、その実績を基に 2030 年に 5 兆円の実現を目標としており、とりわけ牛肉については 2020 年までに「50 億円から 250 億円」に輸出額を増やすことが目標とされている<sup>134</sup>。そこで、「攻めの農林水産業」の具体的な実施計画の中に「輸入解禁要請及び手続遅延に対する WTO 紛争解決手続の積極的な活用」を加えることは、当該プランの目的に資するものと言えよう。同様の点を、2016 年 5 月に官邸が策定した「農林水産業の輸出力強化戦略」との関係でも指摘することができる。そこでは、具体的な戦略としてたとえば「(韓国との関係で) 鶏卵等の輸出解禁に向け引き続き働きかけが必要」と指摘されるものの<sup>135</sup>、それに伴う審査手続が不当に遅延する場合の WTO 紛争解決手続の積極的な活用については散見されない。

#### (b) 中国による米国産生鮮牛肉の輸入解禁

我が国との関係で重要となるのが、日本産生鮮牛肉に対する中国の輸入禁止である。前述したように、豪州は日本産生鮮牛肉の輸入に関する危険性評価を既に終え、同様にマレーシアについても危険性評価を終えており、我が国との間で検疫条件の協議の段階に入っている<sup>136</sup>。更に台湾については検疫条件の協議が既に終了し、最短でも 2017 年 9 月には台湾への牛肉の輸出が解禁される見通しとされる<sup>137</sup>。

これに対して中国は、2001 年からは BSE の発生を理由に、また 2010 年からは FMD の発生を理由に、我が国からの生鮮牛肉の輸入を継続して禁止している。我が国は 2004 年 6 月に輸出解禁要請を行うと、その後も数次にわたってかかる要請を中国に対して行ってきた。また前述したように、2013 年 5 月に OIE は我が国を「BSE 清浄国 (無視できる BSE リスク)」と認定した<sup>138</sup>。現

<sup>130</sup> Australia Government (Department of Agriculture and Water Resources), Fresh (chilled or frozen) Beef and Beef Products from Japan, the Netherlands, New Zealand, the United States and Vanuatu – draft review (December 2016).

<sup>131</sup> 「国産牛肉、年内にも豪に輸出再開：安全問題、解決にメド」『日本経済新聞 電子版』(2017 年 1 月 29 日付)。

<sup>132</sup> 農林水産省・前掲注(41)。

<sup>133</sup> 農林水産省・地域の活力創造本部『農林水産省・地域の活力創造プラン』(2013 年 12 月 10 日決定、2014 年 6 月 24 日改訂)。なお「攻めの農業」の内容及び TPP での位置付けについては、作山巧「TPP による『攻めの農業』の実現可能性」『国際商事法務』第 44 巻 10 号 (2016 年) 1516-1523 頁を参照。

<sup>134</sup> 農林水産省『「攻めの農林水産業」の実現に向けた新たな政策の概要 (第 2 版)』(2016 年) 4-5 頁。ちなみに 2016 年における牛肉輸出額は 135.5 億円 (前年比 23.3%増) であり、このペースで増加をすれば 2020 年には輸出額は 312 億円となる。農林水産省・前掲注(41)。

<sup>135</sup> 農林水産省・地域の活力創造本部『国・地域別の農林水産物・食品の輸出拡大戦略』(2016 年) 33 頁。

<sup>136</sup> 農林水産省・前掲注(41)。

<sup>137</sup> 「台湾、日本産牛肉の輸入 9 月にも解禁 条件を開示」『日本経済新聞 (2017 年 7 月 17 日付)』を参照。

<sup>138</sup> OIE, Certificate: Bovine Spongiform Encephalopathy Status of Japan (30 May 2013), available at

時点では、中国側は日本産牛肉の輸入に伴う BSE 侵入リスクについて評価を実施中とされるが<sup>139</sup>、最初の輸出解禁要請から既に 13 年が経過しており、「不当な遅延」（8 条及び附属書 C(1)(a)）の有無が問われ得る。他方で、我が国は現在まで中国によるかかる輸入禁止措置を STC として SPS 委員会に提起をしていない。

他方で、2017 年 5 月に米中間で貿易不均衡の是正に向けた「100 日計画」が合意されると、その中で 2003 年から BSE 発生を理由に輸入を禁止してきた米国産生鮮牛肉について、14 年振りに中国側が輸入禁止を解除することに両国が合意した<sup>140</sup>。そこで両国は検疫条件（輸入条件）の協議を直ちに終了させると、同年 6 月 20 日に安全基準を満たす米国産牛肉について中国国家質量監督検験検疫総局によって輸入が許可された<sup>141</sup>。この点、OIE は 2014 年に米国の BSE について「無視できる BSE リスク」と認定したものの、中国は 100 日計画の合意まで輸入禁止を温存してきた<sup>142</sup>。なお、これまでに米国は中国の輸入禁止措置を STC として SPS 委員会で提起してこなかった。

このように中国は、一方では米国産生鮮牛肉の輸入を解禁し、他方で日本産生鮮牛肉の輸入については引き続き禁止を維持していることから、本件でアルゼンチンが申立てを行ったように、ここでは 2 条 3 項（差別の禁止）との関係が問題となるであろう。仮に今回の米国産牛肉の突然の輸入解禁が両国間の貿易摩擦を回避するための政治的妥協であるとすれば<sup>143</sup>、日本産牛肉との間の異なる取扱いに正当な科学的根拠が存在するか疑問なしとしない。

### (c) SPS 委員会において STC を提起する意義

本件アルゼンチンのように、WTO 紛争解決手続に進む前にそこで争う予定の措置について SPS 委員会で STC として懸念を提起するのが通常の慣行であるが<sup>144</sup>、とりわけ輸入解禁要請に伴う審査手続の不当な遅延について争う場合には、それが一定の訴訟上の意義を有するという点を指摘しておきたい。

本件でアルゼンチンは 2011 年 6 月に SPS 委員会でパタゴニア地域及び北部アルゼンチンからの生鮮牛肉等の輸入禁止について STC として提起を行い<sup>145</sup>、その後も同年 10 月<sup>146</sup>、そして 2012

[http://www.maff.go.jp/j/syouan/douci/bse/b\\_status/pdf/negligible\\_certificate\\_japan.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douci/bse/b_status/pdf/negligible_certificate_japan.pdf). Accessed 17 July 2017.

<sup>139</sup> 農林水産省・前掲注(41)。

<sup>140</sup> USDA, “U.S., China Finalize Details to Send U.S. Beef to China”, Press Release No. 0057.17 (12 June 2017), available at <https://www.usda.gov/media/press-releases/2017/06/12/us-china-finalize-details-send-us-beef-china>. Accessed 25 June 2017.

<sup>141</sup> 「米国産牛肉の輸入許可：中国、外交・安保対話にらむ」『日本経済新聞（朝刊）』（2017年6月21日付）。

<sup>142</sup> この点、中国は「実は昨秋に禁輸措置を解禁済みで、首脳会談まで温存していただけ」との指摘もある。「すれ違う米中（下）虚構の『100日計画』」『日本経済新聞（朝刊）』（2017年7月12日付）。

<sup>143</sup> U.S.-China 100-day plan focused on beef, poultry, biotech, epay issues, 35(20) Inside U.S. Trade (2017) at 1, 18-19.

<sup>144</sup> なお WTO 提訴された案件はすべて事前に STC として提起されている。舟木康郎『植物検疫に関する国際紛争における制度選択』（博士論文、2016年）102頁。もちろん SPS 委員会での STC との提起は WTO 紛争解決手続に進む際の法定な前提条件ではない。

<sup>145</sup> WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, “Summary of the Meeting of 30 June – 1 July 2011: Note by the Secretariat”, G/SPS/R/63, 12 September 2011, paras. 17-18.

<sup>146</sup> WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, “Summary of the Meeting of 19-20 October 2011: Note by the

年7月にも続けて提起を行った<sup>147</sup>。その後、2012年8月30日に米国に対してDSUに基づく協議要請を行うと、この問題はSTCとして提起されなくなった。そして、本件では以下の文脈において「SPS委員会での米国の発言」がパネルによる事実認定の際に証拠として考慮された。

- (1) 2011年のSPS委員会で米国は「パタゴニア地域からの輸入に関する危険性評価は完了した」と発言しつつも、新たに2012年11月の現地調査を提案するまで1年以上手続を停止しており、それが「遅延」(8条及び附属書C(1)(a))を構成する根拠の1つとされた<sup>148</sup>。
- (2) 2011年のSPS委員会で米国は「危険性評価を更新したところ、パタゴニア地域からの輸入に伴うFMD侵入リスクは無視できる程度」と発言したものの、そこからパネル設置時まで何ら最終的な決定を下しておらず、それが「遅延」を構成する根拠の1つとされた<sup>149</sup>。
- (3) 2011年のSPS委員会で米国は「パタゴニア地域からの輸入に伴うFMD侵入リスクは無視できる程度」と述べ、その後アルゼンチン側に情報提供を求めなかったことを根拠の1つとして、アルゼンチンが6条3項の「客観的証明義務」を果たしたと認定された<sup>150</sup>。

このように、本件パネルはSPS委員会での米国の発言を証拠の1つとして「遅延(8条及び附属書C(1)(a))」や「客観的証明義務(6条3項)の実施」を認定しており、この意味でWTO紛争解決手続に進む前にSPS委員会においてSTCとして懸念を提起することには一定の(訴訟上の)意義を有していると言えよう<sup>151</sup>。

#### (d) 裁判外紛争解決手続の利用

最後に、輸入解禁要請に伴う審査手続に遅延が発生する場合の対応方法として、輸出国がWTO紛争解決手続とは別に、WTOにおける「裁判外紛争解決手続(以下ADR)」を利用する可能性について検討する。

輸出国は一般的にOIEによる清浄認定に基づいて輸入解禁要請を行うところ<sup>152</sup>、OIEはFMD

Secretariat”, G/SPS/R/64, 17 January 2012, paras. 96-97.

<sup>147</sup> WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, “Summary of the Meeting of 10-11 July 2012: Note by the Secretariat”, G/SPS/R/67, 11 September 2012, paras. 43-44.

<sup>148</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.125.

<sup>149</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.156.

<sup>150</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.671.

<sup>151</sup> 農林水産省 HP「特定の貿易上の関心事項」, available at <http://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/wto-sps/stc.html>. Accessed 25 June 2017. そこでは「WTOの会合で提起することにより、同様の問題意識を持つ国の支持を受けたり、同席するコーデックス委員会、OIEやIPPCと情報を共有したりすることができ、SPS措置に関連する貿易問題の解決促進の場として利用されています」と説明されている。

<sup>152</sup> 輸入解禁要請はOIEによる清浄認定を条件とするものではなく、認定が行われる前段階に要請を行うことは何

と BSE を含む 6 種類の疾病について加盟国及びその地域のステータスを公式に認定するが、そこでは「加盟国の申請に応じ、提出された資料を専門家（アドホックグループ及び科学委員会）が評価し、加盟国にコメントを求めた上で、総会で採択し、その国又はその一部地域にステータスの認定証が交付されることになる<sup>153</sup>。すなわち、OIE による疾病ステータスの認定は客観的な科学的評価に基づいており、OIE 自身も「OIE による FMD 清浄認定は、当該国が OIE コードに含まれる基準を満たしたことの確認である」と述べる<sup>154</sup>。従って、本件のように OIE による清浄認定に基づいて輸入解禁が要請される場合、そこで実質的に争われているのは「それにもかかわらず輸入を解禁しない正当な理由は何か」であり、それを科学的に説明するのは輸出国に（OIE によっても認識されなかった）特殊な事情が存在しない限り、容易ではない<sup>155</sup>。換言すれば、このような状況下での審査手続の遅延を巡る紛争は（後述するようにとりわけ先進国間では）極めて「ルーチン」な側面を有しており、手続の終了まで時間を要する WTO 紛争解決手続に紛争を付託することが常に最善の選択肢であるとは限らない<sup>156</sup>。

そこで、かかる類型の紛争の迅速な解決を試みるという点から ADR の 1 つとして 12 条 2 項の下で認められる「SPS 委員会議長による斡旋手続」を通じた紛争処理も選択肢の 1 つにしておくべきであろう。2014 年 7 月に SPS 委員会で、斡旋手続をより詳述化するための諸提案が採択された<sup>157</sup>。そこでは、当該制度の利用状況について SPS 委員会議長に対する報告義務が事務局に課されているが<sup>158</sup>、現時点でそれが利用された事例は報告されていない<sup>159</sup>。

同様に TPP 協定においても「協力的な技術的協議」（7.17 条）として、締約国は一定の条件下でかかる協議を相手国に求めることができ、「要請から 180 日以内に解決を目的として」、要請か

---

ら妨げられない。たとえば我が国は、2001 年の BSE 発生を理由に生鮮牛肉の輸入を全面禁止していた豪州に対して 2004 年 6 月に輸出解禁を要請したが、OIE が我が国を「BSE 清浄国（無視できる BSE リスク）」と認定したのは 2013 年 5 月であった。

<sup>153</sup> 農林水産省「OIE が行う特定疾病のステータスの公式認定」, available at <http://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/wto-sps/oic6.html>. Accessed 2 July 2017.

<sup>154</sup> Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.232 fn. 696.

<sup>155</sup> なお、本件でアルゼンチンは OIE による疾病ステータスの認定が 3 条でいう「国際的な基準、指針又は勧告」を構成すると主張し、米国はこれに反対したものの、本件パネルはこの点について判断を行わなかった（OIE コードとの関係で既に 3 条 1 項違反が認定されたため）。Panel Report, *US – Animals*, ¶ 7.241.

<sup>156</sup> パネル設置から上級委員会報告書の採択までに平均して約 1 年 10 ヶ月とされる。WorldTradeLaw.net, “Time between Panel Establishment and Adoption of WTO Panel/AB Reports”, available at <http://www.worldtradelaw.net>. Accessed 2 July 2017.

<sup>157</sup> WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, “Procedure to Encourage and Facilitate the Resolution of Specific Sanitary or Phytosanitary Issues among Members in Accordance with Article 12.2: Decision Adopted by the Committee on 9 July 2014”, G/SPS/61, 8 September 2014. この点について包括的な検討を行う論考として、Park, Nohyoung, and Chung, Myung-Hyun, “Analysis of a New Mediation Procedure under the WTO SPS Agreement”, 50(1) *Journal of World Trade* (2016) at 93-116 を参照。

<sup>158</sup> Paragraph 4.1.

<sup>159</sup> WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, “Annual Report on the Use of the Procedure to Encourage and Facilitate the Resolution of Specific Sanitary or Phytosanitary Issues among Members in Accordance with Article 12.2 (G/SPS/61): Note by the Secretariat, G/SPS/GEN/1457, 8 October 2015; WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, “Annual Report on the Use of the Procedure to Encourage and Facilitate the Resolution of Specific Sanitary or Phytosanitary Issues among Members in Accordance with Article 12.2 (G/SPS/61): Note by the Secretariat, G/SPS/GEN/1513, 5 October 2016.

ら 30 日以内に協議を実施することが義務付けられる（7.17 条 4）。本件のような輸入解禁要請に伴う審査手続の遅延についてもかかる協議制度を利用した解決も考えられるが、他方でその困難性が指摘される場合もある<sup>160</sup>。

更に、かかる類型の紛争の迅速な解決を目指す動きは、2016 年 5 月に官邸が策定した「農林水産業の輸出力強化戦略」の中でも確認できる。そこでは輸出環境の整備の一環として「家畜疾病発生による畜産物輸出の即時全面ストップを回避するため、相互に輸入停止を発生地域に限定して輸出を継続できるシステムの構築（アメリカ、EU と協議中）」に言及がされている<sup>161</sup>。これによって「家畜疾病の発生による輸入の全面禁止→輸入解禁要請→審査手続の実施」というプロセスを回避することができことから、ここでは更に一歩進めて「紛争の予防」が念頭に置かれている。

(2017 年 7 月 18 日脱稿)

---

<sup>160</sup> 作山・前掲注（133）1520-1521 頁。

<sup>161</sup> 農林水産業・地域の活力創造本部『農林水産業の輸出力強化戦略』（2016 年 5 月）10 頁。

## 関連条文（SPS 協定）

### 2 条

2 加盟国は、衛生植物検疫措置を、人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な限度においてのみ適用すること、科学的な原則に基づいてとること及び、第五条 7 に規定する場合を除くほか、十分な科学的証拠なしに維持しないことを確保する。

3 加盟国は、自国の衛生植物検疫措置により同一又は同様の条件の下にある加盟国の間（自国の領域と他の加盟国の領域との間を含む。）において恣意的又は不当な差別をしないことを確保する。衛生植物検疫措置は、国際貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用してはならない。

### 3 条

1 加盟国は、衛生植物検疫措置をできるだけ広い範囲にわたり調和させるため、この協定、特に 3 の規定に別段の定めがある場合を除くほか、国際的な基準、指針又は勧告がある場合には、自国の衛生植物検疫措置を当該国際的な基準、指針又は勧告に基づいてとる。

3: 加盟国は、科学的に正当な理由がある場合又は当該加盟国が第五条の 1 から 8 までの関連規定に従い自国の衛生植物検疫上の適切な保護の水準を決定した場合には、関連する国際的な基準、指針又は勧告に基づく措置によって達成される水準よりも高い衛生植物検疫上の保護の水準をもたらす衛生植物検疫措置を導入し又は維持することができる（注）。ただし、関連する国際的な基準、指針又は勧告に基づく措置によって達成される衛生植物検疫上の保護の水準と異なる衛生植物検疫上の保護の水準をもたらすすべての措置は、この協定の他のいかなる規定にも反してはならない。

（注）この 3 の規定の適用上、「科学的に正当な理由がある場合」には、加盟国が、入手可能な科学的情報のこの協定の関連規定に適合する検討及び評価に基づいて、関連する国際的な基準、指針又は勧告が自国の衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成するために十分ではないと決定した場合を含む。

### 5 条

1 加盟国は、関連国際機関が作成した危険性の評価の方法を考慮しつつ、自国の衛生植物検疫措置を人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性の評価であってそれぞれの状況において適切なものに基づいてとることを確保する。

4 加盟国は、衛生植物検疫上の適切な保護の水準を決定する場合には、貿易に対する悪影響を最小限にするという目的を考慮すべきである。

6 第三条 2 の規定が適用される場合を除くほか、加盟国は、衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成するため衛生植物検疫措置を定め又は維持する場合には、技術的及び経済的実行可能性を考慮し、当該衛生植物検疫措置が当該衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成するために必要である以上に貿易制限的でないことを確保する。（注）

（注）この 6 の規定の適用上、一の措置は、技術的及び経済的実行可能性を考慮して合理的に利用可能な他の措置であって、衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成し、かつ、貿易制限の程度が当該一の措置よりも相当に小さいものがある場合を除くほか、必要である以上に貿易制限的でない。

7 加盟国は、関連する科学的証拠が不十分な場合には、関連国際機関から得られる情報及び他の加盟国が適用している衛生植物検疫措置から得られる情報を含む入手可能な適切な情報に基づき、暫定的に衛生植物検疫措置を採用することができる。そのような状況において、加盟国は、一層客観的な危険性の評価のために必要な追加の情報を得よう努めるものとし、また、適当な期間内に当該衛生植物検疫措置を再検討する。

## 6条

1 加盟国は、自国の衛生植物検疫措置を産品の原産地又は仕向地である地域(一の国の領域の全部であるか一部であるか又は二以上の国の領域の全部であるか一部であるかを問わない。)の衛生植物検疫上の特性に対応して調整することを確保する。加盟国は、地域の衛生植物検疫上の特性を評価するに当たり、特に特定の病気又は有害動植物の発生 の程度、撲滅又は防除の計画の有無及び関連国際機関が作成する適当な規格又は指針を考慮する。

2 加盟国は、特に、有害動植物又は病気の無発生地域及び低発生地域の制度を認める。これらの地域の決定は、地理、生態系、疫学的な監視、衛生植物検疫上の防除の有効性等の要因に基づいて行う。

3 自国の領域内の地域が有害動植物又は病気の無発生地域又は低発生地域であると主張する輸出加盟国は、当該地域が有害動植物又は病気の無発生地域又は低発生地域であり、かつ、そのような状況が継続する見込みがあることを輸入加盟国に客観的に証明するため、その主張についての必要な証拠を提供する。このため、要請に応じ、検査、試験その他の関連する手続のため、適当な機会が輸入加盟国に与えられる。

## 8条

加盟国は、添加物の使用の承認又は飲食物若しくは飼料に含まれる汚染物質の許容限度の設定に関する国内制度を含む自国の管理、検査及び承認の手続の運用に当たり附属書 C の規定を遵守するものとし、これらの手続がこの協定の規定に反しないことを確保する。

## 10条

1 衛生植物検疫措置の立案及び適用に当たり、加盟国は、開発途上加盟国(特に後発開発途上加盟国)の特別のニーズを考慮する。

## 12条

2 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。委員会は、国際的な基準、指針又は勧告がすべての加盟国において用いられることを奨励し、これに関し、食品添加物の使用の承認又は飲食物若しくは飼料に含まれる汚染物質の許容限度の設定のための国際制度と国内制度との間及び国際的な取組方法と国内の取組方法との間の調整及び統合を進めることを目的とする技術的な協議及び研究を支援する。

## 附属書 A

1 SPS 措置とは、次のことのために適用される措置をいう。

(a)有害動植物、病気、病気を媒介する生物又は病気を引き起こす生物の侵入、定着又はまん延によって生ずる危険から加盟国の領域内において動物又は植物の生命又は健康を保護すること。

3「国際的な基準、指針及び勧告」とは、次のものをいう。

(b) 動物の健康及び人畜共通伝染病については、国際獣疫事務局の主催の下で作成された基準、指針及び勧告。

## 附属書 C

1 加盟国は、SPS 措置の実施を確認し及び確保するための手続について、次の(a)から(i)までに規定することを確保する。

(a)手続が、不当に遅延することなく、かつ、輸入産品が同種の国内産品よりも不利でない方法で、行われ、完了すること。

(b)次のことを行うこと。...申請者が、その要請により、手続の段階を通知され、及び遅延があればその説明を受けること。