

# 研究ノート：WTOとグローバルスタンダード： 多数国間貿易体制における食の安全基準

石川理那・梶浦雅己

## 目 次

はじめに

I. SPS協定の概要

II. 最近の事例：韓国による日本産水産物等の輸入規制

おわりに

## はじめに

2011年3月11日の東日本大震災に伴う福島第一原発の事故発生後、放射性物質で汚染された産品等が自国市場に入ってくるのを回避するために、多くの国が日本からの食料品等に対して輸入規制を開始した。

日本政府は、自ら進んで放射性物質で汚染された可能性のある産品の出荷規制を開始すると同時に、放射性物質に関する様々なデータを公開する一方で、各国が行う輸入規制措置を受け入れた。貿易の自由化を推進するWTOでも、食の安全や人間等の生命や健康を保護するために、加盟国政府が必要な衛生植物検疫措置を採用することを「一般的例外」(GATT第20条)として認めているからである。そして加盟国政府がこうした検疫措置を実施するためのルールを規定しているのが、「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary: 以下「SPS 協定」)である。SPS協定は、加盟国が新規でこうした措置を採用する際や、既存の措置を変更する際には、その旨を公示する形で利害関係を有する加盟国に通達するこ

とを規定している。

またWTOでは、加盟国政府がこうした措置を差別待遇になるような方法で、または国際貿易の偽装された制限となるような方法で適用することは認めていない。さらにこうした措置は、科学的な原則に基づくものであること、および、原則として、十分な科学的証拠なしに維持することはできない。換言すれば、WTOでは、加盟国が自国民の食の安全を確保することを理由として、科学的には証明されていない検疫措置や輸入規制措置を実施・維持することを認めていないのである。

韓国は2011年の福島原発事故発生後、放射性物質の漏出を理由として、同年に福島近隣の農水産物を輸入禁止としたほか、47都道府県からの産品に対して追加検査を実施し始めた。さらに2013年からは、福島と周辺8県産の水産物28品目を輸入禁止としたことに加えて、2011年に導入した追加検査を厳格化させた。これに対し日本は2015年5月、韓国の措置はSPS協定の義務違反であるとして、WTOに韓国を提訴した。そして本事例については、2018年2月にWTOのパネル(紛争解決小委員会)の報告書が発表された。

本稿では、SPS協定について概説したのち、本

事例の経緯とパネルの判断を確認してゆく。

## I. SPS協定の概要

SPS協定は、WTO協定の附属書1の中に入っている協定であり、第14条から成る本体と、AからCの3つの附属書（A：定義、B：衛生植物検疫上の規則の透明性の確保、C：管理・検査および承認手続き）から構成されている。

同協定は、WTO加盟国が食の安全や人間・動植物の生命又は健康を保護するために必要な衛生植物検疫措置（Sanitary and Phytosanitary Measures:以下SPS措置）を採用する権利を認めているが、条件として、同協定に反しないことを挙げている（第2条1項）。

以下では、SPS協定が定める基本的な権利や中心的ルールを概説する。

### 1. 基本的な権利と義務

加盟国はSPS措置を採用できるが、それは、食の安全や人間・動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しなければならない（第2条1項）。つまりSPS措置は、生命や健康の保護目的と比例しなければならず、必要以上の措置は違法となる<sup>1)</sup>。

また、加盟国が採用する同措置は、科学的な原則に基づくものであること、および、原則として、十分な科学的証拠なしに維持することはできない（第2条2項）。

さらに加盟国は、WTOの基本原則である無差別原則を厳守することによって、加盟国が採用するSPS措置に対して恣意的または不当な差別をしないこと、およびSPS措置を国際貿易に対する偽装した制限となるような態様で採用してはならないことを規定している（同条3項）。

### 2. 同等原則

輸出国が自国のSPS措置が適切な保護水準を達成することを客観的に証明している場合、たとえ採用しているSPS措置が輸入国の措置と異なるものであったとしても、輸入国は輸出国のSPS措置を輸入国の措置と同等のものとして受け入れ、輸入規制をしてはならない（第4条）。これを同等（equivalence）原則という。

このため、輸入国には、要請をすれば輸出国側の検疫検査やその他の手続きにアクセスする機会が与えられている。

この同等性決定のために、WTOは2001年10月24日に「SPS協定第4条の実施に関する同等性決定（Decision on Implementation of SPS Agreement Article4<Equivalence>）」を発効させた<sup>2)</sup>。

### 3. 国際基準への調和

加盟国は、SPS協定に基づきそれぞれ異なる態様のSPS措置を採用しているが、各国が採用する措置をできるだけ調和させることを目的として、原則として「国際的な基準・指針及び勧告」（international standards, guidelines or recommendations）に基づいたSPS措置を採用する（SPS協定第3条1項）。この原則は「ハーモナイゼーション」と呼ばれるものであり、WTO加盟各国の食品の安全基準や人間・動植物の検疫基準を「国際基準」に調和させるものである。

附属書A3項は、この「国際基準」として次の3つの規格を指定している。すなわち、食品の安全に関しては、国際食品規格委員会（コーデックス委員会）のコーデックス規格、動物の健康及び人畜共通伝染病に関しては、国際獣疫事務局（OIE）のOIE獣疫規格、そして植物の健康に関しては、国際植物防疫条約（IPPC）のIPPC植物防疫規格、である。

SPS協定第12条は、「衛生検疫措置に関する委員会（Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures）」を設置し、加盟国の措置の国際基準

1) 小室 [2007] ,p.180.

2) WTO [2001].

への調和状況を始めとするSPS協定の実施のために必要な任務を遂行させている。同委員会は全てのWTO加盟国が参加できるものであり、日本からは、在ジュネーブ政府代表部、外務省、厚生労働省、農林水産省の職員が参加している。また、オブザーバーとして、上述のコーデックス委員会やOIE、IPPCに加えて、WHOやFAO（国連食糧農業機関）といった国際政府間組織の代表等が参加している<sup>3)</sup>。

#### 4. 国際基準よりも高い保護水準のSPS措置

加盟国は、科学的に正当な理由がある場合、および適切な危険性の評価に基づく場合には、上述の国際基準よりも高い保護水準のSPS措置を採用することができる（第3条3項）。ただし加盟国は、この「科学的に正当な理由」の根拠となる科学的情報を自国にとって都合よく解釈してはならず、SPS協定に従ってその情報を検討・評価しなければならない。

また、ここでの「適切な危険性の評価」とは、加盟国が、例えばコーデックス委員会等の関連国際機関が作成した危険性評価方法を考慮しつつ、食の安全や人間・動植物の生命又は健康に対する危険性を評価することである。

加盟国は、このように自国で「適切な保護水準」(appropriate level of protection: ALOP)を決定する際に、貿易に対する悪影響を最小限にするという目的を考慮しなければならない（第5条4項）、かつ、その保護水準が必要以上に貿易制限的ではないようにすることが求められる（同条6項）。換言すれば、ある国がALOPを達成するのに必要として採用したSPS措置よりも、より貿易制限的ではない代替措置（alternative measure）が存在する場合、当該SPS措置は「貿易制限的である」と判断される。

#### 5. 暫定措置の採用が認められる場合

第5条7項は、次の4つの要件を満たす場合には、加盟国は、暫定的にSPS措置を採用できると規定

している。すなわち、（１）科学的根拠が不十分なこと、（２）入手可能な適切な情報に基づいていること、（３）必要な追加情報を得るように努めること、および（４）適当な期間内に当該暫定措置を再検討すること<sup>4)</sup>、である。

第5条7項の規定は、「加盟国が採用するSPS措置は、科学的な原則に基づくものであること、および、原則として、十分な科学的証拠なしに維持することはできない」というSPS協定の「義務」の例外と位置づけられている。

#### 6. 透明性の確保

透明性の確保は、SPS協定の主要な目的の1つである。自由かつ無差別な貿易が行われるためには、全ての加盟国が、自らの貿易相手国が採用するSPS措置の内容を把握できるようにする必要がある。そのために、第7条は、附属書Bの規定に基づいて、加盟国は自国のSPS措置の変更を通報すること、および自国のSPS措置についての情報を提供することを規定している。

さらに加盟国は、自国のSPS措置が関わる規制を公開する（附属書B1項）。また各国は、利害関係を有する加盟国からの照会に応じるためと、関連書類を提供するための照会所（inquiry point）を用意する（附属書B3項）。

なお、通報に関する手続きは、附属書B5～6項に規定されている<sup>5)</sup>。

## Ⅱ. 最近の事例：韓国による日本産水産物等の輸入規制

2015年9月28日、日本がWTOに対して設置要請を行ってきた、韓国による日本産水産物等の輸入規制措置に関するパネルが設置された。

本件は、韓国が2011年3月11日の福島第一原発

3) 農林水産省 [no date].

4) 第5条7項における暫定措置をとるための4つの要件が示されたのは、「日本・農産物検疫事件」であった。（内記 [2008] p.166.）

5) 松下他 [2009] p.201. WTO Secretariat [2002].

発電所（以下「福島第一原発」）の事故後導入し、2013年9月に強化した日本産水産物等に対する輸入規制措置について、日本がSPS協定を始めとするWTOのルールとの整合性を問題視してWTOの紛争処理機関（DSB）に提訴した事例である。

以下では、日本が提訴するに至った経緯から、2018年2月22日に全加盟国に配布及び公表されたパネル報告書の内容までを確認してゆく。

## 1. 経緯

2011年3月11日に発生した東日本大震災に伴う福島第一原発の事故発生後、日本政府は、国際社会の要請に応え、透明性を確保しつつ迅速かつ正確な情報提供に最大限に努めた。具体的には、放射性物質の基準値を上回る産品の出荷制限を行う一方で<sup>6)</sup>、大気・水・食料品等のモニタリング体制と、空港や港湾での輸出品のモニタリング体制を確立し、その結果を各省のホームページで公表すると同時に、全ての在外公館（大使館・総領事館）でも情報発信をした。その他にも、世界主要都市において在外公館・JETROによる説明会を開催したり、国内でも、福島第一原発を巡るその時々現状や復興状況等について説明し、日本からの輸出品の安全性および日本への渡航等の安全性に対する信頼回復に努めた<sup>7)</sup>。

そしてこうしたモニタリングによる検査結果は、震災後早い段階で各種数値が低減していることを示した。また、事故直後から、幾つかの国際

機関が日本への渡航等の安全性を明示する報道発表を行った。更にIAEA（国際原子力機関）は、日本の原発事故への対応は、取り得る最良のものであったと評価した<sup>8)</sup>。

しかしこうした日本政府の取組みにも関わらず、福島第一原発事故直後から、幾つかの国や地域は、対日産品について輸入停止や、放射性物質の検査証明書等の提出要求、あるいは輸入国における検査の強化を行った。こうした国や地域の多くは、上述のように日本政府が出荷制限措置を採用した品目に対して輸入規制措置を実施したものであり<sup>9)</sup>、日本政府が出荷制限を緩和させると、その措置を緩和・撤廃していった<sup>10)</sup>。その結果、最大で54の国・地域が輸入規制措置を採用したが、うち29ヶ国は、これまでに規制措置を完全に撤廃させた。従って現在でも、何らかの形で対日産品に輸入規制措置を実施しているのは、25の国・地域であるが、うち17ヶ国・地域が採用する措置は、「輸入停止」ではなく、一部又は全ての都道府県を対象に検査証明書を要求したり、自国での検査を強化させる形での「輸入規制」である。こうした各国・地域による輸入規制の状況については、表1を参照されたい。

その一方で今回、日本がWTOに提訴した韓国は、福島原発事故が発生した2011年3月に8県（福島、宮城、岩手、青森、群馬、栃木、茨城、千葉）で水揚げされる一部の水産物を輸入禁止としたこ

8) 経済産業省 [2013] ,p.943.

9) 農林水産省の調べによると、2011年3月31日までに、少なくとも15ヶ国・地域が日本産食品の輸入規制を実施していた。この時点では、日本が出荷制限の対象とする福島、栃木、群馬、茨城の4件の他に、千葉、長野、愛媛県産などの食品も輸入制限の対象とされていた。そこで2011年3月29日にジュネーブで開催されたWTOの貿易交渉委員会にて、日本は「不当な輸入禁止などの措置をとらないように願います」と呼びかけた。（『朝日新聞』2011年3月31日夕刊,第2面.）

10) 農林水産省のまとめによると、福島の事故を受け、韓国に加えて各国が福島県産の水産物等に様々な輸入規制措置を実施していたが、アメリカは事故直後から、一部の魚種以外は、アメリカ国内で検査をすることを条件に規制を解いた。またニュージーランド、カナダ、マレーシアは、2011年6月から2013年3月にかけて、完全に規制措置を解除した。さらにEUも、2012年10月に規制対象を減らす等の緩和を行った。（『朝日新聞』2013年9月6日,第1面.）

6) 当時の菅直人首相が規制値を超える放射性物質が検出された農産物について、出荷停止を指示したのは2011年3月21日であった。これは福島第一原発の事故と認定し、原子力災害対策特別措置法に基づいて行われる最初の出荷制限であった。このとき、対象とされた品目は、福島、茨城、栃木、群馬の各県産はうれん草、かき菜と、福島県産の原乳（搾りたての牛乳）であり、停止期間は「当分の間」とされた。ここで出荷停止指示が出されたのは、「（停止となっているもの以外の）流通しているものに健康被害を与えるものはない」ことを明らかにすることによって、少しでも日本の産品に関する風評被害の拡大を食い止めるためであった。（『朝日新聞』、2011年3月22日）。その後も出荷停止を指示する品目は拡大していったが、農林水産省のホームページは、こうした出荷制限要請等が出されている対象地域や対象品目を公表している。

[http://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/s\\_ryutu.html](http://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/s_ryutu.html)

7) 経済産業省 [2012] ,pp.912-913.



表 1：諸外国・地域の食品等の輸入規制の状況

措置の内容（国・地域数）	国・地域名
規制措置を完全に撤廃した国・地域（29）	カナダ、ミャンマー、セルビア、チリ、メキシコ、ペルー、ギニア、ニュージーランド、コロンビア、マレーシア、エクアドル、ベトナム、イラク、オーストラリア、タイ、ボリビア、インド、クウェート、ネパール、イラン、モーリシャス、カタール、ウクライナ、パキスタン、サウジアラビア、アルゼンチン、トルコ、ニューカレドニア、ブラジル
一部の都道府県を対象に輸入停止（8）	韓国、中国、シンガポール、香港、マカオ、台湾、アメリカ、フィリピン（注1）
一部又は全ての都道府県を対象に検査証明書を要求（16）	インドネシア、仏領ポリネシア、オマーン、バーレーン、エジプト、コンゴ民主共和国、モロッコ、EU、EFTA（アイスランド、ノルウェー、スイス、リヒテンシュタイン）、ブルネイ、アラブ首長国連邦、レバノン、ロシア
自国での検査強化（1）	イスラエル

出典：農林水産省食料産業局 [2018]。注1：アメリカとフィリピンは、日本での出荷制限品目を県単位で停止。

とを皮切りとして、2012年にも数度に亘って輸入規制措置を対日産品に対して適用した。さらに、2013年9月には、8都道府県からの全ての水産物に対して輸入禁止措置を発動すると同時に、全水産物と畜産品に対して追加的検査要求をも発動する形で輸入規制措置を更に厳格化させた<sup>11)</sup>。（措置導入の経緯については表2参照のこと）

この措置の厳格化の理由として、韓国側は、（1）福島第一原発事故現場から毎日何百トンの放射性物質を大量に含んだ汚染水が海に流出しているとの報道に対し、国民の懸念が非常に高まっていること、（2）今後も汚染水問題の処理には不確実さが残っていること、（3）日本政府が今まで韓国政府に提供した資料だけでは今後の事態を正確に予測することが難しいこと<sup>12)</sup>、の3点を挙げたが、これらの理由の背景には、福島原発事件後から2013年にかけて何度も発生した汚染水流出問題に対応するためであったと韓国側は説明した<sup>13)</sup>。

こうした韓国側の対応を受けて、日本は韓国側の懸念を払拭するための努力を開始した（表3参

照のこと）。具体的には、日本は韓国と数回に亘り二国間協議を行い、懸念払拭に必要な情報が記された膨大な量の文書を韓国側に提出したり、それに対する韓国側からの質問に対しても、日本は更なる文章を提出する形で何度も回答をした。

また日本は、両国の専門家たちから構成される会合の開催を韓国側に提案し、2014年12月と2015年12月には、二度に亘り専門家委員会が日本で現地調査を実施した。またこの調査終了後、韓国側からの要請を受けて、日本は韓国と共同で漁業製品と試験結果比較のための海水のサンプリング調査を実施した。これらの共同検査の結果は、漁業における放射性核種のレベルが日本と韓国の閾値を大きく下回り、海水中には微量の放射性核種が存在することを示した。さらに韓国の要請により、2015年4月2日には、日本の技術者が韓国を訪問し、韓国の技術専門家が試験結果に関連して抱く質問に対する回答を行った。

このようなやり取りや動きが両国間で行われたにも関わらず、その後、韓国側は措置の見直しや終了に向けての動きを示さなかった。そればかりか韓国側は、日本が韓国側の懸念を理解することを可能とする十分な情報を日本側に提供するこ

11) WTO [2018②], pp.58-64.

12) 経済産業省 [2015], p.939.『朝日新聞』2013年9月6日（第13面）。『朝日新聞』2013年9月6日夕刊（第1面）。

13) WTO [2018②], pp.96-100.

ともなかった<sup>14)</sup>。そこで日本は、韓国側の措置をSPS協定等の義務に違反するものであるとして、WTOの紛争解決手続きに付託することを念頭において、2015年5月21日に韓国との二国間協議を要請し、同年6月に協議が行われた。

しかし二国間協議では紛争は解決することはなかったため、日本は2015年8月20日にパネル設置の要請を行い、同年9月28日にパネルが設置された。

なお、本紛争には、アメリカ、EU、ノルウェー、ニュージーランド、インド、ロシア、台湾、中国、グアテマラ、カナダそしてブラジルが第三国として参加した<sup>15)</sup>。

表2：韓国による対日輸入規制措置の発動の経緯  
(2011年3月～2013年9月)

発動した日	措置の内容
2011年3月25日	・日本からの全ての食料輸入品に対して韓国でセシウムとヨウ素の検査を開始。
5月1日	・8都道府県（注1）からの全ての水産物に対して輸入禁止措置を発動。 ・全農水産物、加工食品、食品添加物、健康食品は －13都道府県（注2）からのものについて、セシウム等の検査を受けたことを示す輸出前証明の提出を要求。 －全都道府県からのものについて原産地証明の提出を要求。
5月14日	★全都道府県からのものについて、微量のセシウムとヨウ素が検出された場合、放射性核種の追加検査の実施を要求。 ・水産物と畜産物は －13都道府県からのものについては、セシウム等の検査を受けたことを示す輸出前証明の提出を要求。 －全都道府県からのものについて、原産地証明の提出を要求。

2012年4月1日	・日本からの食料輸入品のセシウム許容量を370から100Bq/kgへと低下。
5月2日	★宮城県と岩手県からのマダラに輸入禁止措置を発動。
6月1日	・セシウム検査を受けたことを示す輸出前証明書の提出対象となる都道府県のリストを変更。
6月22日	★福島県からのマダラとスケトウダラに輸入禁止措置を発動。
8月27日	★青森県からのマダラに輸入禁止措置を発動。
10月15日	・セシウム検査を受けたことを示す輸出前証明書の提出対象となる都道府県のリストを変更。
11月9日	★茨城県からのマダラに輸入禁止措置を発動。
2013年9月9日	・韓国における全ての食料品に対するセシウム許容量が370から100Bq/kgへと低下。 ★8県（注3）からの全ての水産物に包括的輸入禁止措置を発動。 ★全都道府県からの水産物と畜産物について、セシウム又はヨウ素が検知された場合には、放射能核種について追加検査の実施を要求。

出典：WTO [2018②] ,pp.54, pp.63-64.

★は日本が本事例において申立てを行った措置。これらの措置の詳細については、表4を参照のこと。

（注1）福島、宮城、岩手、青森、群馬、栃木、茨城、千葉。

（注2）千葉、福島、群馬、宮城、茨城、神奈川、長野、新潟、埼玉、静岡、栃木、東京、山形。

（注3）青森、千葉、福島、群馬、茨城、岩手、宮城、栃木。

本事例においては、日本側や韓国側から提出された食料や環境の汚染状態等の証拠書類等を分析するために、パネルは科学的・技術的な事柄に関して複数の国際機関などに援助を要請した。こうした国際機関とは、コーデックス委員会、IAEA、ICPR（国際放射線防護委員会）、UNSCEAR(原子放射線の影響に関する国連科学委員会)およびJoint FAO/IAEA（食糧・農業における核技術FAO<国連食糧農業機関>/ IAEA 共同事業部）である<sup>16)</sup>。

14) WTO [2015] ,pp.2-3.

15) WTO [2018②] ,p.21.

16) Ibid, p.33.

表3：韓国による日本産水産物等の輸入規制に関するこれまでの主な経緯

年月	内容
2011年3月11日	東日本大震災発生
2013年9月9日	韓国政府による日本産水産物に対する輸入規制強化
11月16日	SPS委員会において、「特定の貿易上の懸念」として表明
2014年3月25日	SPS委員会において2回目の「特定の貿易上の懸念」を表明
7月9日	SPS委員会において3回目の「特定の貿易上の懸念」を表明
8月9日	岸田外務大臣から韓国外交部長官に申し入れ
9月15日	韓国政府が専門家委員会の設置等を発表
9月26日	岸田外務大臣から尹 炳世韓国外交部長官に申し入れ
10月15日	SPS委員会において4回目の「特定の貿易上の懸念」を表明
10月23日	西川農林水産大臣から柳 興洙駐日韓国大使に申し入れ
12月15～19日	専門家委員会による第一次現地調査
2015年1月8日	第13回日韓ハイレベル経済協議にて申し入れ
1月13～16日	専門家委員会による第二次現地調査
2月3～4日	専門家委員会及び原子力規制庁による福島第一原発周辺海水採取
3月21日	岸田外務大臣から尹 炳世韓国外交部長官に申し入れ
3月26日	SPS委員会において5回目の「特定の貿易上の懸念」を表明
5月21日	WTO協定に基づく二国間協議要請
6月24～25日	WTO協定に基づく日韓二国間協議
8月20日	WTO協定に基づくパネル設置要請 (以上の他、外務省・水産庁から様々な機会に説明や要請を繰り返し実施)

出典:外務省[2015].

## 2. 日本が提訴した韓国側の輸入規制措置

表2が示すように、韓国側は、2011年3月から2013年9月にかけて複数の輸入規制措置を対日産品に対して実施したが、日本が問題視したのは、これらの一連の措置の全てではなく、その一部である。そして日本側が問題視した韓国側の措置は、大きく2つに分けることができる。一つが輸入禁止措置であり、もう一つが追加検査要求措置である。これらの2種類の措置の詳細については、表4を参照されたい。

### (1) 輸入禁止措置

韓国が採用した輸入禁止措置は、2つに区別されている。一つが、①特定の県からの特定産品を輸入禁止とする「産品特定型の輸入禁止」(product-specific import ban)であり、もう一つが、②特定の県からの数種類の産品をまとめて輸入禁止とする「包括的輸入禁止」(blanket import ban)である。

①の対象とされたのは、2012年5月から11月にかけて輸入禁止とされた宮城、岩手、福島、青森、

表4：日本が提訴した韓国の輸入規制措置

措置	発動日	対象産品	対象都道府県
追加検査要求	2011.5.1	全農産物、加工食品、食品添加物、健康食品	全都道府県
産品特定型輸入禁止	2012.5.2	マダラ	宮城・岩手
産品特定型輸入禁止	2012.6.22	マダラ、スケトウダラ	福島
産品特定型輸入禁止	2012.8.27	マダラ	青森
産品特定型輸入禁止	2012.11.9	マダラ	茨城
包括的輸入禁止	2013.9.9	水産物28種類 (マイワシ、カタクチイワシ、マアジ、マサバ、ゴマサバ、ブリ、スケトウダラ、マダラ、シロザケ、キンメダイ、クロマグロ、ビンナガ、メバチ、キハダ、マカジキ、メカジキ、カツオ、ヨシキリザメ、ネズミザメ、サンマ、スルメイカ、マダコ、ミズダコ、ヤナギダコ、アワビ、ホタテガイ、マガキ、マボヤ)	青森、千葉、福島、群馬、茨城、岩手、宮城、栃木
追加検査要求	2013.9.9	全水産物と畜産物	全都道府県

出典：水産庁[2018].WTO（2018②），pp.60-61，p.63-64.

茨城からのマダラと、福島からのスケトウダラである。

そして②の対象とされたのは、2013年9月に輸入禁止とされた青森、千葉、福島、群馬、茨城、岩手、宮城、栃木からの28種類の水産物である。

## （2）追加検査要求措置

この対象とされたのは、①2011年5月に採用された措置と、②2013年9月に採用された措置である。①は全都道府県からの全農産物、加工食品、食品添加物、健康食品について、セシウムまたはヨウ素が微量でも検出された場合は、追加でその他の放射性物質（ストロンチウム、プルトニウム等）の検査を要求するものであるのに対して、②はその追加検査の対象を全水産物と畜産物とするものである。

## 3. 日本側の主張と韓国側の主張

日本は、韓国側が採用した輸入禁止措置と追加検査要求措置に関して、主として以下の4つを主

張した<sup>17)</sup>。

（1）韓国が2013年9月に採用した28の水産物に対する韓国の包括的輸入禁止措置および2011年5月と2013年9月に採用した追加検査要求措置は、日本の製品を恣意的かつ不当に差別し、国際貿易に対する偽装された制限を引き起こすことから、SPS第2条3と矛盾する。

（2）（1）の包括的輸入禁止措置および追加検査要求措置は、必要以上に貿易制限的であるため、SPS協定の第5条6と矛盾する。

（3）韓国側政府のウェブサイトに掲載されたプレスリリースによるこれらの包括的輸入禁止措置と追加検査要求措置の実施についての発表が、附属書B(1)の義務を遵守するのに十分でなかったため、韓国はSPS協定第7条と附属書Bのパラグラフ1と3の透明性要件を遵守していない。更に日本からの2つの文書の要求および回答に対する韓国側の「照会所」の回答は、附属書B(3)に基づ

17) WTO [2018③]，pp.4-5.



く韓国の義務を満たしていない。

(4) 韓国側の追加試験要求措置は、SPS協定第8条との附属書Cの1(a)、1(c)、1(e)および1(g)と矛盾している。

すなわち、日本は、韓国が2013年に採用した包括的輸入禁止措置と、2011年と2013年に採用した追加検査要求措置が、日本の製品を恣意的かつ不当に差別し、国際貿易に対する偽装された制限を引き起こすものであること、必要以上に貿易制限的であること、韓国側が包括的輸入禁止措置と追加検査要求措置を採用する際に、透明性の確保が十分ではなかったこと、および韓国が追加試験要求措置を実施するための手続きに問題があったこと、を主張したのである。更に日本は、パネルが韓国側に対して、輸入規制措置と追加試験要求措置をWTO協定に一致するものとするように勧告することを求めた<sup>18)</sup>。

これに対して韓国側は、パネルが日本による全ての要求を却下することを求めるとともに<sup>19)</sup>、韓国側が採用した全ての措置は、SPS協定第5条7の「暫定措置」であると主張した<sup>20)</sup>。

パネルは2017年8月23日に中間報告を発表<sup>21)</sup>した後、2018年2月22日に200ページ以上に亘るパネル最終報告書を配布した。

#### 4. パネル報告書の内容

パネルは、表4記載の韓国側の措置の全てが、SPS協定第1条1と附属書A(1)(b)が規定する「SPS措置」であるとした上で、これらの措置について次のような判断を下した<sup>22)</sup>。

(1) 韓国側の措置は暫定措置と位置づけられるか。

上述の通り、加盟国が暫定措置を採用するためには、①科学的根拠が不十分なこと、②入手可能な適切な情報に基づいていること、③必要な追加情報を得るように努めること、および④適当な期

間内に当該暫定措置を再検討すること、の4つの要件を満たさなければならないが、パネルは①に関しては、2011年の追加検査要求措置は科学的根拠が不十分であった一方で、韓国が日本が2012年の製品特定型の輸入禁止措置と、2013年の包括的輸入禁止措置、および2013年の追加検査要求措置については、いずれも科学的根拠が不十分であるとは認定できない、という判断を示した。

パネルが2011年の追加検査要求措置について科学的根拠が不十分であったと判断したのは、韓国がこの措置を導入したのは、2011年3月に日本政府が実施した出荷制限等の国内規制に対応するものであったが、この国内規制は、緊急時対応として「危険性評価」を欠いて実施されたものであると判断したためである<sup>23)</sup>。また2012年の製品特定型の輸入禁止措置については、韓国は、それを採用した理由として、日本の食品安全委員会が出した評価に基づき日本政府が実施した国内出荷規制に対応するためである説明したが、その際、日本政府が規制を実施するという結論を信用したと韓国自らが述べたことから、パネルは科学的根拠が不十分であるとは認めなかった。また2013年の包括的輸入禁止措置と追加検査要求措置については、韓国は2013年7月に公表された汚染水問題に対応するためであることを理由として挙げた上で、現在だけでなく将来（再度事故が発生する等による）の汚染の可能性についての科学的根拠の不十分さをも理由として言及した。しかしパネルは、汚染水や食料品に関するデータは幾つかあり、次に汚染水問題が発生しても日韓両政府は適切な対応ができるようになっていること、そしてこうした将来の汚染というリスクという「何かに固有かつその何かが永遠に抱える不確実性」(inherent and permanent uncertainty)は、福島第一原発だけが抱えるものではなく、いかなる核施設もがいつも抱えるものであり、SPS協定第5条7が対処するものではないという判断を示した。その上でパネルは、もし次の事故が起きた場合には、韓国

18) Ibid, p.64.

19) Ibid.

20) Ibid, p.92.

21) WTO [2018②], p.65.

22) Ibid, pp.213-214.

23) Ibid, p.96.

は自国の権限内でその事故によって汚染された食料品によるリスクを再評価し、適切なSPS措置を採用すればよい、とした。

②に関しては、2011年の追加検査要求措置と2012年の産品特定型の輸入禁止措置は入手可能な適切な情報に基づいているとした上で、2013年の包括的輸入禁止措置と2013年の追加検査要求措置については、韓国は入手可能な適切な情報に基づいていることを証明できなかったとした。

2011年の追加検査要求措置と2012年の産品特定型の輸入禁止措置は入手可能な適切な情報に基づいていると判断されたのは、これらの措置は、2011年3月に日本政府が採用した国内規制措置に対応する形で発動されたものであり、韓国が2012年に日本からの食料輸入品のセシウム許容量を370から100Bq/kgへと低下させたことも同じ理由からであること、また韓国は、その他の放射能核種についてもコーデックス規格に規定されているガイドラインレベルを利用していることが考慮されたためである<sup>24)</sup>。

その一方で2013年の包括的輸入禁止措置と2013年の追加検査要求措置については、韓国はこれらの措置を発動する根拠となるいくつかの情報について言及したが、これらのうちコーデックス規格以外のものは、韓国が措置発動の根拠とする情報について言及していないとした上で、コーデックス規格は、輸入禁止措置の発動を要求するものではなく、むしろ食品が安全に貿易されるように政府が介入するレベルを設定することを要求するものであることから、包括的輸入禁止措置の根拠とはならないと判断した。また追加検査要求措置については、措置自体に関してコーデックスによって承認されたガイドラインレベルに言及している部分はあるが、これらのレベルがどのように「微量のセシウムとヨウ素が検出された場合」に、韓国が追加検査措置を要求する根拠となるのかを韓国は証明しなかったと判断された<sup>25)</sup>。

また④に関しては、韓国は措置の再検討に必要な

追加的情報の収集をしていた事実はある一方で、適当な期間内に措置の再検討をしなかったという見解を示した<sup>26)</sup>。

つまりパネルは、表2が示すいずれの措置も、上記の4つの要件を満たしていないことから、これら一連の措置は、SPS協定第5条7が規定する暫定措置とは認められない、という判断を示したのである<sup>27)</sup>。

(2) 韓国側の措置は、日本の製品を恣意的かつ不当に差別し、国際貿易に対する偽装された制限を引き起こすものであるかどうか。(SPS協定2条3)

パネルは、2013年の追加検査要求措置と、同年の8都道府県からの27の水産物を対象とする包括的輸入禁止措置と、福島県と茨城県からを除く6都道府県からのマダラに対する包括的輸入禁止措置の採用は、日本の製品を恣意的かつ不当に差別し、国際貿易に対する偽装された制限を引き起こすものであると判断した。更にパネルは、産品特定型の輸入禁止措置と包括的輸入禁止措置および日本産品に対する2011年と2013年の追加検査要求措置の維持についても、同様の判断を示した。

パネルは、福島第一原発事故の前にも、核兵器の実験やチェルノブイリ原発事故などの人為的な放射性核種の大放出は起きていることから、日本だけでなく世界中の食品が汚染されている可能性があるとした上で、日本産の食品とその他の諸国産の食品が含むセシウムやストロンチウム等の量は同じレベルである一方で、そのレベルはいずれも低いと判断した。韓国は、食品中の基準値を超える放射性核種から国民を守ることを一連の対日輸入規制措置実施の目的であるとしたが、パネルは、日本産食品が含むセシウム等の量がとても低いレベルであるのに2013年には包括的輸入禁止措置を実施したのに対して、日本以外の諸国からの食品に対しては、同様の輸入禁止措置を実施していないことは、一連の規制を実施する目的と2013年の包括的輸入禁止措置との間に合理的な関連を

24) Ibid, p.103.

25) Ibid, p.104.

26) Ibid, p.106.

27) Ibid, pp.92-107.

見いだすことはできないとした。故に2013年の包括的輸入禁止措置は恣意的かつ不当に差別的である、と判断した。

パネルは2013年に追加検査要求措置が採用されたとき、2011年と2013年の追加検査要求措置が維持されたことについても同様の見解をしめした。すなわち、日本産食品にのみセシウムとヨウ素が0.5Bq/kg以上検出されたら追加検査が実施されるのに対して、他の諸国産の食品については100Bq/kgまでは追加検査をしないのは、一連の規制を実施する目的と上記の追加検査要求措置の採用・維持との間に合理的な関連を見いだすことはできないため、これらの措置の採用・維持は恣意的かつ不当に差別的である、と判断した<sup>28)</sup>。

(3) 韓国の措置は貿易制限的であるかどうか。

(SPS協定第5条6)

パネルは、2011年の追加検査要求措置と2012年の産品特定型の輸入禁止措置は、それが採用された時には必要以上に貿易制限的ではなかったが、パネルが設置された時には、必要以上に貿易制限的であったと判断した。

また2013年の追加検査要求措置は、その採用も維持も必要以上に貿易制限的であったと判断した。

さらに2013年の包括的輸入禁止措置の採用は、福島県と茨城県からのマダラを除いては、必要以上に貿易制限的であったことに加えて、その措置の維持は、必要以上に貿易制限的であったと判断した。

このようにパネルは、2013年以降の韓国の措置は必要以上に貿易制限的であったという判断を示したが、それはパネルが、韓国の「適切な保護水準」(ALOP)として認定した線量1mS/年は、日本が提案した「代替措置」(韓国はセシウムが100Bq/kgを超える産品は輸入しない)によって達成できることを認めたことに加えて、この代替措置は技術的・経済的に実行可能であり、韓国が対日産

品に対して適用した一連の措置よりも貿易制限的ではない、と判断したためである。

しかしその一方で、韓国が2011年に追加検査要求措置を、そして2012年に産品特定型の輸入禁止措置を採用したときには、この代替措置では韓国のALOPを達成していなかったとして、これらが採用された時点では、必要以上に貿易制限的ではなかった、と判断したのである<sup>29)</sup>。

(4) 韓国側の措置は、透明性の確保が十分であったかどうか。(SPS協定第7条および附属書C)

パネルは、韓国側の全ての措置に関して、利害関係を有する加盟国が知ることができるよう速やかに公表することを確保する義務に整合していないこと、および、韓国側の照会所は日本側からの確認のための質問等に回答することに失敗した、と判断し、韓国側の措置は透明性の確保が十分ではなかったと判断した。

(5) 韓国が追加試験要求措置を実施するための手続きに問題があったかどうか。

パネルは、2011年と2013年の追加試験要求措置の採用および維持について、日本は韓国の手続きに問題があることを証明できなかった、と判断した。

## おわりに

SPS協定では、WTOの加盟国が、食の安全を確保し、人間・動植物の生命又は健康を保護するために検疫措置を導入することを許可しているが、その一方で、その措置は科学的根拠に基づいていること、あるいは適正な危険評価に基づくものであることを要求している。さらにその措置は、国際貿易に対する不当な差別や、偽装した制限となってはならず、不必要に貿易制限的であってもならない。更に透明性を確保するために、自国の

28) Ibid, pp.152-179.

29) Ibid, pp.115-151.

SPS措置の内容を利害関係のある諸国に適切な形で開示することを要求している。

すなわちSPS協定は、次の二つを大きな命題として掲げている。それは、WTOの加盟国が、食の安全を確保し、人間・動植物の生命又は健康を保護すること、および、こうした安全の確保、生命又は健康を保護するための規定が、国内の生産者や消費者等を保護するための口実として利用されないこと、である。

そしてこのまさにこの命題を具現化しているのが、暫定措置に関する規定であると言えよう。(1) 科学的根拠が不十分なこと、(2) 入手可能な適切な情報に基づいていること、(3) 必要な追加情報を得るように努めること、および(4) 適当な期間内に当該暫定措置を再検討すること、の4つの要件を満たさなければ暫定措置としてもSPS協定は認めないのである。

今回取り上げた事例でも、韓国は、日本が問題視した一連の対日輸入規制措置を実施した目的は、食品中の基準値を超える放射性核種から国民を守ることと主張したが、SPS協定は、これらの措置を暫定措置として認めなかった。更に韓国が言及した福島第一原発による将来の汚染リスクについては、汚染に関する入手可能なデータが幾つか存在しており、万一、韓国が指摘したような将来の汚染リスクが発生した場合であっても、日韓両政府が対処可能であることを指摘した上で、これは福島第一原発を始めとするいわゆる「核施設」ならばいつでもどこでも生じうるリスクであるとして、暫定措置について規定するSPS協定第5条が対処するものではないと断定した。その上で、一連の韓国側の措置は、日本の製品を恣意的かつ不当に差別し、国際貿易に対する偽装された制限を引き起こすものであること、必要以上に貿易制限的であること、および透明性の確保に欠けるとし、韓国に対して一連の措置の是正を勧告した。

その一方で韓国は、このWTOの決定を不服とし、2018年2月23日に上級委員会に上訴する旨を発表した。福島第一原発の事故収束作業はまだ続

いており、状況に変化がないことをその理由として挙げた上で、韓国は、第二審となる上級委員会での紛争解決手続きが終わるまで、既存の対日輸入規制措置を継続するとした。

2018年4月9日に韓国は上訴したのち、同年同月16日に日本も上訴した。原則では、上級委員会に申立後60日以内に検討が行われるが、すでに上級委員会は、その他の案件を幾つか抱えていること等を理由として、WTOの紛争処理機関に対して60日以内では報告書を提出することができない旨を伝えている<sup>30)</sup>。本事例については、今後も行方を注意深く見守ってゆきたい。

#### —日本語文献—

- ・外務省 [2015], 「韓国による日本産水産物等の輸入規制に関するこれまでの主な経緯」, Retrieved on December 31, 2018 from <http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kakou/pdf/150820-01.pdf>
- ・外務省 [no date], 「SPS協定の概要」, Retrieved on November 1, 2018 from <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000221824.pdf>
- ・経済産業省 [2012], 「東日本大震災後の輸出と日本政府の対応」, Retrieved on October 15, 2018 from [http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004532/pdf/2012\\_00\\_04.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004532/pdf/2012_00_04.pdf)
- ・経済産業省 [2013], 「東日本大震災後の輸出と日本政府の対応」, Retrieved on October 15, 2018 from [http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004532/pdf/2013\\_05\\_01.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004532/pdf/2013_05_01.pdf)
- ・経済産業省 [2015], 「東日本大震災後の輸出と日本政府の対応」, Retrieved on October 15, 2018 from [http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004532/pdf/2015\\_05\\_01.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004532/pdf/2015_05_01.pdf)
- ・小室程夫 [2007], 『国際経済法 (新版)』, 東信堂.
- ・水産庁 [2018], 「韓国による日本産水産物等の輸入規制に関するWTOパネル報告書の公表について」, Retrieved on November 7, 2018 from <http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kakou/180223.html>

30) WTO [2018③].



- ・内記香子 [2008], 『WTO法と国内規制措置』, 日本評論社
- ・中川淳司 [2008], 『経済規則の国際的調和』, 有斐閣.
- ・農林水産省 [no date], “SPS委員会,” Retrieved on November 1, 2018 from <http://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/wto-sps/sps-committee.html>
- ・農林水産省食料産業局 [2018], “原発事故による諸外国・地域の食品等の輸入規制の撤廃・緩和 (平成30年11月30日時点),” Retrieved on December 25, 2018 from [http://www.maff.go.jp/j/export/e\\_info/pdf/gaiyo\\_1811.pdf](http://www.maff.go.jp/j/export/e_info/pdf/gaiyo_1811.pdf)
- ・藤原典夫 [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事件まで』, 農文協.
- ・藤原邦達 [1995], 『よくわかる食品衛生法・WTO協定・コーデックス食品規格一問一答』, 合同出版.
- ・松下満雄・清水章雄・中川淳司編 [2009], 『ケースブックWTO法』, 有斐閣.

#### —外国語文献—

- ・Scot, S. [2009], *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, Oxford.
- ・WTO [2018①], “Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures,” Retrieved on September 15, 2018 from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsund\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm)
- ・WTO [2018②], “Korea – Import Bans, and Testing and Certification Requirement for Radionuclides,” WT/DS495/R (22 February 2018), Retrieved on November 9, 2018 from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/495r\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/495r_e.pdf)
- ・WTO [2018③] “DS495 Korea — Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides, Summary of the dispute to date (up-to-date at 27 June 2018),” Retrieved on October 21, 2018 from <https://www.wto.org/>

[english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds495\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds495_e.htm)

- ・WTO [2015], “Korea-Import Ban, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides, Requested for the Establishment of a Panel By Japan,” WT/DS495/3.
- ・WTO Secretariat [2002], “How to Apply the Transparency Provision of the SPS Agreement,” Retrieved on November 5, 2018 from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spshand\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spshand_e.pdf)
- ・WTO [2001], “SPS Committee’s Decision on Equivalence,” Retrieved on December 31, 2018 from [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/equivalence2001\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/equivalence2001_e.htm)



