

連載 植物検疫に関する国際的枠組みの形成と機能の変遷(II)

政策研究大学院大学

/農林水産省農林水産技術会議事務局国際研究課

舟木 康郎 (ふなき やすろう)

II ウルグアイ・ラウンド交渉開始以降の動き

1 WTO・SPS協定の制定

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

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

ガット交渉において実際に衛生植物検疫措置がNTBsの一つとして取り上げられるようになったのは東京ラウンド(1973～79年)以降であった。当初、東京ラウンドで策定された「貿易の技術的障害に関する協定」(Agreement on Technical Barriers to Trade: 旧TBT協定)には、衛生植物検疫措置も対象範囲に含まれていたものの、旧TBT協定策定のための交渉段階において、各国から衛生植物検疫措置へのTBT協定の適用について否定的な意見が出されていた。林(2013)によれば、

各国からは、鉱工業製品と異なり、農産物規格・規制は、各国の自然条件、食習慣、健康・衛生条件等の影響を受けることから、国ごとに異なること、また、特に動植物検疫制度については「それぞれの国の地理的・環境条件、過去の病虫害の発生状況、科学的なアプローチや規格への期待、国民経済での農業の重要性といった条件に適合していること」等から、旧TBT協定の適用には疑問の声が上がっていたという。このような背景からウルグアイ・ラウンド交渉においてはTBT協定から衛生植物検疫措置に関する規律を切り離した形で交渉がなされた。

ウルグアイ・ラウンドの下では、SPS措置に関する交渉は農業分野の交渉の一部として扱われ、SPS協定は、1995年1月、世界貿易機関(WTO)の設立と同時に発効した。

SPS協定の基本的な目的は、「各国政府が適切とみならず(人や動植物の)健康保護の水準を規定する国権を維持しつつ、一方で、このような国権が保護主義目的で乱用されたり、国際貿易に不必要な障壁をもたらさないことを確保すること」とされている(注:カッコ内は筆者が挿入、農水省ホームページ)。SPS協定に従い、協議のための定期的な場として、衛生植物検疫措置に関する委員会(SPS委員会)が設置された。SPS委員会は年間3回、スイス・ジュネーブのWTO本部で開催される。加盟国からの情報提供がなされるとともに、特定の貿易上の関心事項(Specific Trade Concern: STC)やその他の議題について議論される。STCの議題の下では、輸出国が、自国の輸出が輸入国の衛生植物検疫措置により悪影響を受けると考える場合に、その懸念を提起し輸入国側の見解を求めることができる。

また、SPS協定に係るWTO上の正式な協議および紛争解決については、紛争解決手続に関するガット22条、23条の規定を準用することとなった。ただし、実際にはより軽微と考えられる植物検疫上の紛争は、まず、二か国間で協議された後に、SPS委員会でSTCとして提起される。植物検疫に関するSTCの場合、1995年から2015年3月末までに94件が提起され、そのうち、46件

が解決に至っている(2015年3月末時点)。

2 1997年のIPPCの改正：事務局との設置と国際基準策定機能の付与

SPS協定の最も主要な特徴は、衛生植物検疫措置は科学的情報に基づいていなければならないことであり、さらに、同措置を「関連国際機関が作成した危険性の評価の方法を考慮しつつ、」適切な評価に基づいてとることである。

しかしながらIPPCと同様にSPS協定上の国際基準策定機関として位置付けられているコーデックス委員会および国際獣疫事務局(OIE)が独自の事務局を有するとともに様々な基準・コード等を策定していたのと異なり、IPPCはウルグアイ・ラウンド開始時点ではいまだ独自の事務局機能を有していなかったし、国際基準策定機能も有していなかった。このため、IPPCには運営体制の構築が求められていた。

FAOはGATT事務局からの植物検疫の調和などについての支援の要請を受け、1989年9月、第1回地域植物防疫機関間技術協議(Technical consultation between regional plant protection organizations: TC-RPPOs)を開催した。同協議にはガット事務局からも参加があった。

ここで、地域植物防疫機関(RPPOs)について簡単に説明しておきたい。RPPOsは地域(例えばアジアや

ヨーロッパ)毎に設立されている植物防疫機関の総称である。これらのRPPOsは特に近隣諸国からの病害虫の侵入・まん延を防ぐ必要から、地理的なつながりを有する諸国同士により設立されたものであり、その主な役割は、地域内の調整、IPPC事務局との協力、地域基準(regional standard)の策定等である。現在、RPPOsとしては9機関が存在する(図-1)¹。我が国はAPPPCにオブザーバーとして参加している。

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

なお、SPS協定の前文において国際基準の策定機関として、コーデックス委員会やOIEが明記されているのに対し、植物検疫については「国際植物防疫条約の枠内で活動する関連国際機関及び関連地域機関」と記載されているのは、このような背景によるものとされる。

1989年4月に開催されたウルグアイ・ラウンド貿易交渉委員会中間レビュー会合において、大臣レベルでの作業計画が合意された。その作業計画には、「コーデックス委員会、OIE及びIPPCを含む関係国際機関により

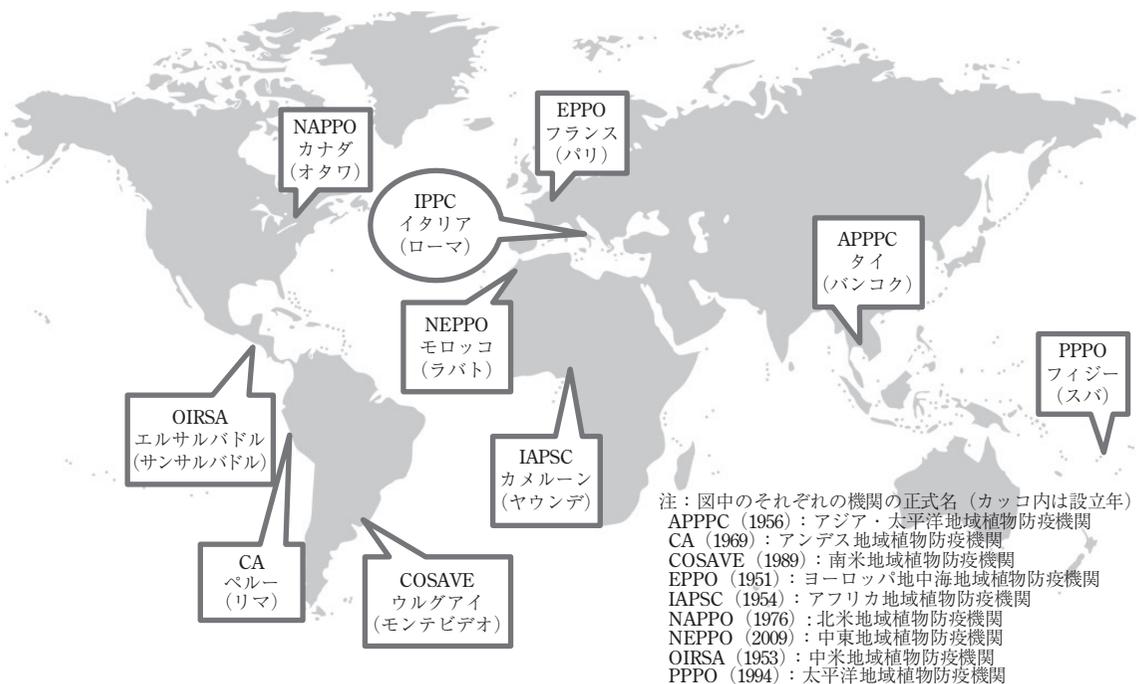


図-1 IPPCとRPPOsの所在地

出典：IPPCのホームページと同ホームページ内に示される各RPPOのリンク先およびFAO(2014)を元に筆者が作成。

策定された適切な基準に基づいて、衛生植物検疫規則及び措置の調和を進展させること」などが含まれた。これを踏まえ、同年の第1回 TC-RPOs においては効果的な地球規模の協力を行うためのより正式な仕組み(arrangement)が必要であるとして、FAO 内に IPPC 事務局を設置することが勧告された。この勧告を受け、同年11月に開催された FAO 総会において、FAO 内に IPPC 事務局を設置することが決定した。同事務局の主な機能は、植物検疫の国際基準を策定することであり、そのほかに情報交換、RPOs 間の調整、および技術支援の機能が付されることとなった。しかしながら、FAO の財政面の制約があったため、IPPC 事務局が実際に設置されたのは1992年になってからであった。IPPC 事務局は IPPC 総会(Committee on Phytosanitary Measures: CPM、ただし、当時は改正 IPPC (1997)の発効前であったため、暫定的植物検疫措置に関する委員会(Interim Committee on Phytosanitary Measures: ICPM)と呼ばれた)の決定事項の実施および IPPC の作業計画の調整に責任を持つこととなった。

第1回 TC-RPOs においては、上述したウルグアイ・ラウンド交渉の作業計画に関連するいくつかの重要事項、特に、①調和した植物検疫原則の策定や②調和した病害虫リスクアセスメントプロセスの策定等の国際基準策定作業への IPPC の対応を支援するため、TC-RPOs を年1回開催することも勧告された。①については FAO が、②については NAPPO が主導して会合を開催することとなった²。これらの会合により策定された国際基準のドラフトは、RPOs や FAO を通じて各国政府への協議に付された。上記①は「国際貿易に関する植物検疫の原則 (ISPM No.1)」として、②は「病害虫リスクアナリシス (PRA) のための指針 (ISPM No.2)」としてそれぞれ1993年、1995年の FAO 総会にて採択された³。特に ISPM No.2 はその後、各国でリスク評価や植物検疫措置の決定の際に参照される重要な国際基準となった。

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

れる、というプロセスが必要であることが各国により認識された。このため、1993年の FAO 総会において、国際基準策定のための暫定的な手続き規則が承認された。同時に同総会では、植物検疫措置の国際基準作成のための専門家委員会である、「植物検疫措置に関する専門家委員会 (Committee of Experts on Phytosanitary Measures: CEPM)」の設立が承認された⁴。

このように植物検疫措置に係る国際基準策定のための体制作りは進んでいったものの、IPPC (1979)には国際基準、国際基準策定メカニズム、および事務局機能等に関する条項は含まれていなかった。このため、FAO 農業委員会において IPPC が SPS 協定に整合的になるよう、IPPC を改正する必要性について議論された。この結果として、1997年に国際基準、国際基準策定メカニズム、および事務局機能等に関する条項が含まれる改正 IPPC (1997)が第29回 FAO 総会において承認された。

上記したとおり、いくつかの国際基準については、FAO 総会により採択されたが、1997年の改正 IPPC 承認後からは、国際基準案は、ICPM において検討が行われ採択がなされることとなった。IPPC (1997)は2005年に効力を発し ICPM の名称は CPM と変更された。

CPM の主な任務は以下のとおりである (IPPC 第11条)。

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

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

¹ 横井 (2015) によれば、各 RPO の活動水準には大きな差があり、活動実績の無い RPOs の在り方については見直しがなされてきた。事実、RPOs の一つであったカリブ海地域植物防疫機関 (CPPC) は、近年の活動実績がほとんど無いことから2014年12月に廃止された。

² 実際には、NAPPO 加盟国である米国が主導した。

³ その後「病害虫リスクアナリシス (PRA) のための指針」は名称変更がなされ、「病害虫リスクアナリシスに関する枠組み」となった。

⁴ CEPM は後に設置される基準委員会 (Standard Committee) の前身となった。