

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(Ⅲ) 最終回

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)

Ⅲ IPPC (1997) の概要、IPPC 加盟国数の増大及び関連制度との関係強化

1 IPPC の概要

ここで、現在の IPPC (1997) の主な条項を簡単に紹介する¹⁾。

IPPC の目的は、植物及び植物生産物に対する病害虫のまん延及び侵入を防止し、病害虫の防除のための適切な措置を促進するための共同かつ有効な措置を確保することである (第 1 条)。IPPC は締約国における公的な植物防疫機関の主要な責務について定めている。具体的には、それらには植物検疫証明書²⁾の発給、病害虫の発生状況の報告等のための栽培、貯蔵、輸送中の植物等の監視、輸入植物等の検査・消毒等、病害虫無発生地域の指定、病害虫リスクアナリシスの実施等が含まれる (第 4 条)。植物検疫証明書の発給にあたっては、輸出される植物、植物生産物等と証明の内容 (当該植物等に特定の病害虫が付着していないこと等) が合致している必要がある。このため、IPPC では植物検疫証明書の発給のための検査を公的植物防疫機関またはその権限の下においてのみ行うことや植物検疫証明書については、IPPC の附属書のフォーマットの文言のとおりとすること等を定め、締約国に対し信頼性の確保を求めている (第 5 条)。

IPPC は、締約国は同国が規制していない病害虫に対しては植物検疫措置を要求してはならないとする (第 6 条)。また、締約国に規制の主権の権限があるとし、植物検疫措置 (検査、輸入禁止、処理等) をとることができる³⁾と明示した上で、当該措置は植物検疫上の考慮により必要とされ、かつ、技術的に正当なものでない限りとはならないとしている (第 7 条)。国際協力の観点からは、締約国は情報共有のためのコンタクトポイントを指定する必要があり、また、RPPOs の設置のための相互協力を行うものとされる (第 8, 9 条)。

1997 年の IPPC の改正によって、国際基準に関する条

Development of International Phytosanitary Framework. (Ⅲ)

(キーワード: 植物検疫, 病害虫, 国際植物防疫条約, SPS 協定)

文 (第 10 条) が追加された。また、国際基準の策定と採択のために必要な制度上の措置と手続きを制定し、国際基準を採択する CPM 及び同委員会の事務局長の役割に関する条文が追加された (第 11 条及び第 12 条)。IPPC の紛争処理手続きについては、1951 年 IPPC の策定時点から存在したものの、1997 年の改定により、専門家委員会の設置の前に協議プロセスを設ける等、より精緻なものとなった (第 13 条)。

2 IPPC の制度面の整備と加盟国数の増大

国際的貿易制度として 1995 年に WTO が設立されて以降、各国の IPPC への関心が高まった。このことは、IPPC への加盟国 (締約国) 数の増加に如実に表れている (図-1)。IPPC には 1952 年の発効から WTO が設立される前年の 1994 年までの 43 年間に 101 か国が加盟したのに対し、1995～2015 年 (5 月) までの約 20 年間で、81 か国・地域が加盟した。割合で見ると、現在の加盟国の約 45% が WTO 設立後に IPPC に加盟している。この 81 か国中実に 74 か国が途上国 (非 OECD 諸国) である。また、IPPC の改正から発効までのスピードを見ても、WTO 設立以降、IPPC への関心が高まったことは明らかである。すなわち、1979 年の改正 IPPC は発効までに 12 年を要した (発効は 1991 年) が、これと比較すれば WTO・SPS 協定の設立を踏まえた 1997 年の改正 IPPC の発効は 2005 年と、相当短い期間で発効に至っている²⁾。WTO 設立後の IPPC への急速な加盟国数の増加の理由は、SPS 委員会への出席により IPPC がより知られる存在となったこと、IPPC への加盟による技術支援への期待が途上国において高まったこと等、複数の理由が考えられる³⁾。

3 IPPC と関連制度との関係強化

IPPC は、WTO-SPS 協定以外では、特に生物多様性条約 (the Convention on Biological Diversity: CBD) およびバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書 (the Cartagena Protocol on Biosafety: CP) との関係が深い (図-2)。CBD は 1992 年に生物多様性の保全を目的に採択されており、締約国に対し生物多様性の保全と持続可

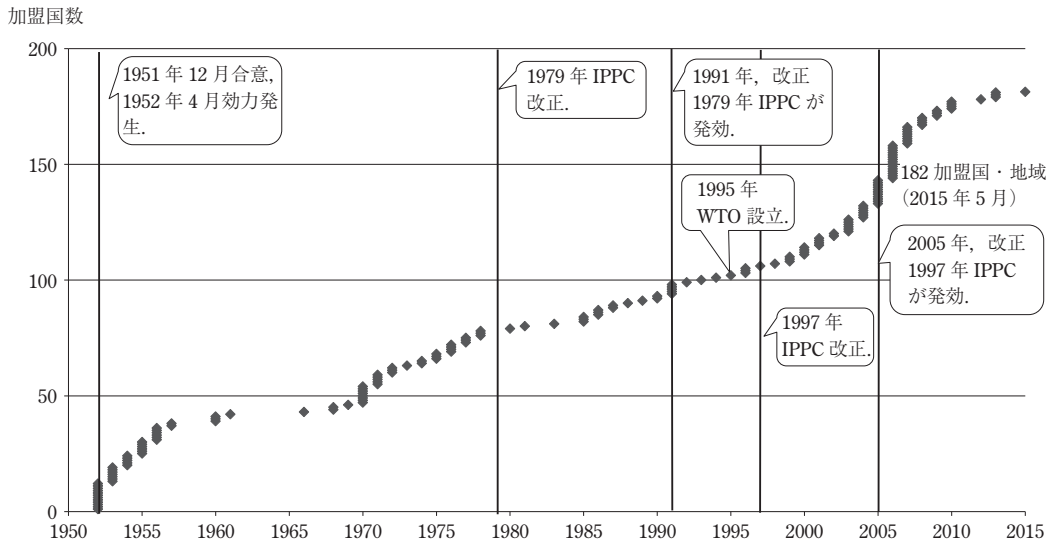


図-1 IPPC加盟国数の推移
出典：IPPIC ホームページを元に作成。

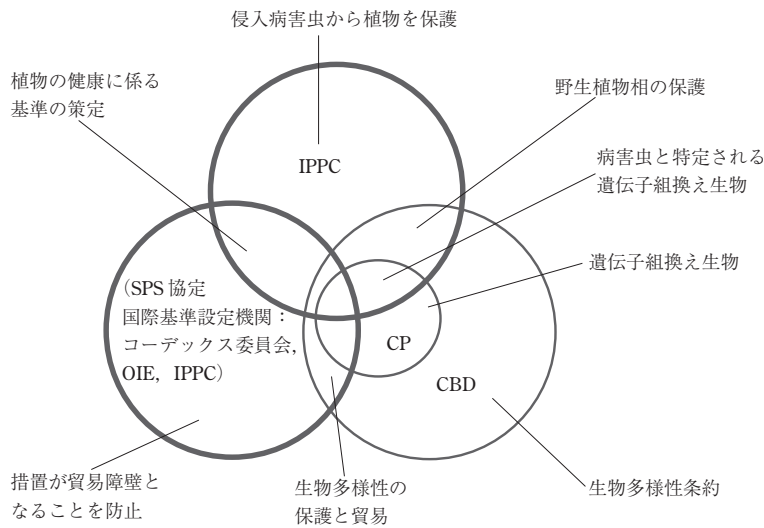


図-2 IPPC と他の国際的枠組みの関係性
出典：MACLEOD et al. (2010) を Erikson 及び Griffin (2014) を参考に改変。
注：CP = カルタヘナ議定書, CBD = 生物多様性条約, OIE = 国際獣疫事務局。

能な利用のための国家戦略や計画，プログラムを策定するよう求めている。また，CBDは締約国に対し，生態系，生息地および種を脅かす外来種の侵入防止，制御あるいは根絶を行うことを求めており，これと IPPC の原則の多くや植物検疫措置の枠組みが重なりうる。双方のマニフェストの実施強化の観点から IPPC と CBD の事務局同士の間でさらなる協調および協力分野の決定のための作業グループの設置や協議が進んでいる。

CBD 総会ではバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書が CBD の補足協定として 2000 年に採択され，2003 年に発効している。この議定書は，バイオテクノロジーに起因する遺伝子組換え生物 (living modified organisms : LMOs) に関連するリスク管理手法の確立を目的としている。カルタヘナ議定書についても，IPPIC の枠組みと重なりうるものの，「環境リスク及び改変された生物の解析を含む検疫有害動植物に関する有害

動植物リスクアナリシス (ISPM No.11)」に述べられているとおり、LMOsの輸入及び放飼に関してはIPPCの範囲を超えたリスク(すなわち、人間、動物および環境リスク)の評価が必要な場合もあると考えられている。

おわりに

これまで見てきた通り、国際的な植物検疫制度は19世紀後半に創設された後、植物病理学者、昆虫学者等の科学者によるイニシアティブにより徐々に発展した。しかしながら、植物検疫は行政的な措置を伴うため、国際的の制度の策定には、各国政府の積極的な関与が欠かせないものであった。行政部門と研究部門の協働(co-production)が実現したのが、万国植物病虫害条約の作成に向けた、1914年の国際植物病理学会であった。このように、各国において行政部門と研究部門が協力して国際的な植物検疫の枠組み作りやその進展に対応していくという体制の原型はこのころに遡ると言えよう。

20世紀半ばになり、IPPCの設立に至った。しかしながら、IPPCが途上国も含め世界的な注目を集めるようになったのは、SPS協定が策定され、同協定内にIPPCが植物検疫の国際基準設定機関として位置付けられることとなった1995年以降と言えよう。これにより、世界全体をカバーする植物検疫についての国際的枠組みは、それぞれの目的は異なるとはいえ、IPPCとWTO・SPS協定の二つの並存状況となり、相互作用を有する「レジーム・コンプレックス (regime complex)⁴」を形成することとなった。

これらの枠組みは時代の要請を受けたものであるものの、枠組み作りの作業は各国が参加して行っているものであることに改めて留意したい。

2014年春、「The Handbook of Plant Biosecurity」という植物検疫に関する国際的枠組み、侵入病虫害への対処の考え方や実践、病虫害リスクアナリシス、サーベイランス、同定、気候変動との関係等、非常に多岐に渡る内容を含む書籍が出版された。編者は米国及び豪州の植物防疫担当であるが、これらの国のほか、中国、ニュージーランド、英国、南ア、カナダ等の執筆者が含まれる。このような非公式なネットワークによって紹介される枠組みが将来のデファクト・スタンダードになっていくことは、植物検疫に限らず様々な場面で生じてきている。我が国においてもこのようなネットワークへ参画しうる環境整備や注意深い情報収集は今後とも不可欠であろう。

なお、最後になったが、本稿の見解は、筆者個人のものであり、必ずしも筆者が属している組織の公式見解で

はないことを付け加えさせていただく。

¹ ここで記載するIPPCの概要については、本稿の趣旨に沿って筆者の責任で取りまとめたものである。IPPCの正確な内容あるいは本稿で触れていない条項等については、IPPCのホームページに掲載されているIPPCの原文を確認されたい。また、農水省ホームページには、IPPCの和文も掲載されているので併せて参照されたい。

² IPPCの改正には、加盟国の3分の2の受諾が必要である。

³ 元IPPC事務局調整官へのインタビューによる。

⁴ 「部分的に重複するヒエラルキーのない制度群」のことをいう(Raustiala 2004)。

引用文献 (6月号I~8月号III)

- Berg, George H. (1991). *Plant Quarantine Theory and Practice*, San Salvador, OIRSA.
- Burgman Mark, Bill Roberts, Claire Sansford, Robert Griffin and Kerrie Mengersen (2014). *The Role of Pest Risk Analysis in Plant Biosecurity*. In *The Handbook of Plant Biosecurity*, edited by Gordon Gordh and Simon McKirdy, New York, Springer.
- Büthe, Tim (2008). "The Globalization of Health and Safety Standards: Delegation of Regulatory Authority in the SPS Agreement of the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization." *Law and Contemporary Problems*, 71.
- Castonguay Stéphane (2010). "Creating an Agricultural World Order: Regional Plant Protection Problems and International Phytopathology, 1878-1939." *Agricultural History*, 84 (1).
- Devorshak, Christina (2012). *International Legal and Regulatory Framework for Risk Analysis*. In *Plant Pest Risk Analysis: Concepts and Application*, edited by Christina Devorshak, Oxford, CABI.
- Ebbels, David L. (2003). *Principles of Plant Health and Quarantine*, Oxford, CABI Publishing.
- Erikson, Lottie and Robert Griffin (2014). *The International Regulatory Framework*. In *The Handbook of Plant Biosecurity*, edited by Gordon Gordh and Simon McKirdy, New York, Springer.
- European Union (2013). *Press Release of EU Delegation to South Africa: SA-EU citrus trade stays in the limelight*, Pretoria, European Union.
- FAO (1989). *Technical Consultation between Regional Plant Protection Organizations*, Rome, FAO.
- FAO (1990). *Second Technical Consultation between Regional Plant Protection Organizations*, Rome, FAO.
- FAO (1991). *Report of Third Technical Consultation among Regional Plant Protection Organizations*, Rome, FAO.
- FAO (1995). *Seventh Technical Consultation among Regional Plant Protection Organizations*, Rome, FAO.
- FAO (2014). *Report of the Council of FAO, Hundred and Fiftieth Session, CL 150/REP*, Rome, FAO.
- 藤岡典夫 (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まで』農文協.
- Fry, William E. and Stephen B. Goodwin (1997). "Resurgence of the Irish Potato Famine Fungus: After 150 years, the late blight fungus is again menacing farmers." *BioScience*, 47 (6).
- GATT (1988). *Sanitary and Phytosanitary Regulations: Role and Status of Work of Selected Organizations - Note by the Secretariat*, MTN.GNG/NG5/W/54, Geneva, GATT.
- Goss, Erica M., Javier F. Tabima, David E. L. Cooke, Silvia Restrepo, William E. Fry, Gregory A. Forbes, Valerie J. Fieland, Martha Cardenas, and Niklaus J. Grünwald (2014). "The Irish potato famine pathogen *Phytophthora infestans* originated in central Mexico rather than the Andes." *PNAS*, 111 (24).
- 林正徳 (2012) 『多国間交渉における合意形成プロセス—

- GATT ウルグアイ・ラウンドでの SPS 協定の成立と「貿易自由化」パラダイムの終焉』農林統計出版。
- 19) Haverkort, A. J., P. M. Boonekamp, R. Hutten, E. Jacobsen, L. A. P. Lotz, G. J. T. Kessel, R. G. F. Visser and E. A. G. van der Vossen (2008). "Societal Costs of Late Blight in Potato and Prospects of Durable Resistance Through Cisgenic Modification." *Journal of the European Association for Potato Research*, 51.
 - 20) Hedley John (2005). *The International Plant Protection Convention*, East Lansing, Michigan State University.
 - 21) 石川光一及び梅谷献二 (2012) 『植物防疫所と輸入植物の検疫 梅谷献二編『原色図鑑：外来害虫と移入天敵』(株) 全国農村教育協会。
 - 22) IPPC (2011). 2011 Procedure Manual, Rome, FAO.
 - 23) IPPC (2012). IPPC Dispute Settlement Manual, Rome, FAO.
 - 24) IPPC (2013). 2013 Procedure Manual : Standard Setting, Rome, FAO.
 - 25) Macleod, Alan, Marco Pautasso, Mike J. Jeger and Roy Haines-Young (2010). "Evolution of the international regulation of plant pests and challenges for future plant health." *Food Security*, 2.
 - 26) McDonell, Ian (2005). *The IPPC and Regional Plant Protection Systems*, East Lansing, Michigan State University.
 - 27) 本宮義一 (1977). 「国際植物防疫条約改正に関する政府間会議」植物防疫, 31 (6).
 - 28) Mulders, J.M. (1977). "The International Plant Protection Convention - 25 Years old." *FAO Plant Protection Bulletin*, 25 (4).
 - 29) NAPPO (1993). *International Approaches to Plant Pest Risk Analysis : Proceedings of the APHIS/NAPPO International Workshop on the Identification, Assessment, and Management of Risks due to Exotic Agricultural Pests*, Bulletin, 11.
 - 30) 農林省 (1964) 『日本の植物検疫』植物検疫 50 周年記念事業協賛会。
 - 31) 農林水産省消費・安全局植物防疫課 (2014). 「日本の植物検疫 (植物検疫 100 周年)」植物検疫制度 100 周年シンポジウム (平成 26 年 11 月 17 日), 東京。
 - 32) Raustiala, Kal and David G. Victor (2004). "The Regime Complex for Plant Genetic Resources." *International Organization*, 58 (2).
 - 33) Rogers, A.G.L. (1914). "The International Phytopathological Conference." *Annals of Applied Biology*, 1 (2).
 - 34) 白石友紀, 秋光和也, 一瀬勇規, 寺岡 徹, 吉川信幸 (2012) 『新植物病理学概論』養賢堂。
 - 35) 城山英明 (2013) 『国際行政論』有斐閣。
 - 36) T.E. ジョスリン, S. タンガマン, T.K. ワーレイ (1998) 『ガット農業交渉 50 年史 (塩飽二郎訳)』農文教。
 - 塚本和彦 (1995). 「植物検疫を巡る国際情勢」植物防疫, 49 (6).
 - 37) Turner, R. Steven (2005). "After the famine : Plant pathology, Phytophthora infestans, and the late blight of potatoes, 1845-1960." *Historical Studies in the Physical and Biological Sciences*, 35 (2).
 - 38) Van der Graaff, Niek A. (1999). *The International Plant Protection Convention*. In *Plants and Politics*, edited by Gerrit Meester, Reinout D. Woittiez, Aart de Zeeuw, Wageningen, Wageningen Pers.
 - 39) 藁田純 (1999). "WTO/SPS 協定の制定と加盟国の衛生植物検疫措置に及ぼす影響." *貿易と関税*, 1999 (2).
 - 40) Winickoff, David E. and Douglas M. Bushey (2010). "Science and Power in Global Food Regulation : The Rise of the Codex Alimentarius." *Science, Technology, & Human Values*, 35 (3).
 - 41) WTO (1996). *Summary of the Meeting Held on 8-9 October 1996, G/SPS/R/6*, Geneva, WTO.
 - 42) WTO (1997). *Japan - Measures Affecting Agricultural Products, Request for Consultations by the United States, WT/DS76/1*, Geneva, WTO.
 - 43) WTO (2014). *WTO 事務局 SPS 情報管理システム (SPS Information Management System : SPS-IMS) ホームページ*, 2015 年 3 月 31 日アクセス。
 - 44) 八木次郎 (1952). 「国際植物防疫条約加入に際して」植物防疫, 6 (2).
 - 45) 横井幸生 (2015). 「国際植物防疫条約 (IPPC) の役割と機能および関連貿易紛争の概観」国連研究, 16.
 - 46) Yoshida, Kentaro, Verena J. Schuenemann, Liliana M. Cano, Marina Pais, Bagdevi Mishra, Rahul Sharma, Chirsta Lanz, Frank N. Martin, Sophien Kamoun, Johannes Krause, Marco Thines, Detlef Weigel and Hernán A. Burbano (2013). "The rise and fall of the *Phytophthora infestans* lineage that triggered the Irish potato famine." *eLife*, 2013 (2).

訂正

第 69 巻第 6 号 402 頁連載 (I) の表-1 中, 「1879 年 フィロキセラ条約の創設」とあったのは, 「1878 年」でした。お詫びして訂正いたします。