

韓国による日本産水産物等の輸入規制に対する WTO 裁定の争点と課題

金 成堉*¹

要 旨

福島原発事故（2011年）以来、韓国は一部日本産水産物に対し輸入規制と放射性物質の追加検査を求める規制を行っている。これに対し日本政府は韓国の輸入規制措置がSPS協定2.3と5.6に違反しているとしてWTOに提訴した。第1審のパネルでは日本の主張が受け入れられ、韓国規制措置はSPS協定違反との判断が下された。しかし第二審の上級委員会は、第一審判定には協定2条3項の解釈・適用（日本と第3国と間に同様の条件が存在する）と協定5条6項の適用（韓国規制措置が必要以上に貿易制限的である）にそれぞれ瑕疵があるとし第一審判定を覆した。本稿ではWTO紛争処理機構の判決の主要争点を確認・整理し今後の課題を論じる。

キーワード：WTO・SPS協定 / 食品安全性と貿易 / 日韓水産物紛争

1. はじめに

福島原発事故（2011年）以来、韓国の輸入規制によって日本産水産物の韓国輸出は半減した（図1）。原発事故以前、日本から韓国への水産物輸出額は年間180億円程度で、東北地方のホヤ、スケトウダラなどは、韓国への重要な輸出品であった。事態を打開するため2015年5月、日本政府は韓国の輸入規制の一部に対しWTO（世界貿易機関：World Trade Organization）紛争処理機構に提訴した。WTOパネル（第一審）は韓国の輸入規制が日本産品を恣意的または不当に差別し、必要以上に貿易制限的であることを認め、韓国の規制措置を不当とした（2018年2月）。韓国はこれを不服として上訴（2018年4月）、WTO上級委員会（第二審）は第一審の判断に瑕疵があるとしこれを覆す最終判決を下した（2019年4月）。第二審判定については、日韓関係が悪化するなか、両国からは大きな反響が出たが、中には誤解を含むものも少なくない（川瀬，2019）。WTOパネル及び上級委員会の判定は先例拘束性が強いだけに、SPS協定の解釈やWTO紛争解決に大きな影響を与える。本件の性格と争点を正確に理解することは、今後さらに増える予想さ

*¹ 石川県立大学 生物資源環境学部 生産科学科

れる食品安全性を巡る国際紛争に備える第一歩と言える。

そこで本稿ではまず①SPS協定の枠組及び「食品安全と貿易」との関連で本件の性格を確認した上で、②WTO紛争処理機構の判決の主要争点を確認・整理（注1）し、③「食品安全と貿易」における今後の課題を論じる。



図1 日本産水産物の韓国輸出の推移

2. 韓国の輸入規制措置：検査制度と輸入制限 (1) 韓国の輸入検査制度

以前、韓国側の農水産物・食品に対する放射性物質（セシウムとヨウ素）検査は国境検査のみであった。ランダム抽出された一部ロットを対象とするサンプル検査で、現在も、日本以外の国の産

品に適用されるのは国境検査のみである。しかし福島原発事故後、日本産に対しては輸出前検査が追加され、国境検査もより厳格化された。

①輸出前検査の追加：原発事故以来、一部日本産品（13県の農食品と8県（注2）の水産物）については、セシウム、ヨウ素の輸出前検査書と原産地証明書が求められている（日本の異議なし）。

②検査サンプル数の拡大：原発事故後、日本産品（全ての農食品、水産・畜産物）については、国境検査のサンプル数が拡大された。事故前の一部ロット検査から、全て（出荷1件ごと）のロットから抜き取ったサンプルを検査する「全ロット検査」へ切り替わった（日本の異議なし）。

③追加検査の要求：2011年5月、韓国は日本産の農産食品（水産物・畜産物を除く）について、国境検査でセシウム、ヨウ素が微量でも検出された場合、ストロンチウム及びプルトニウム等の検査書を追加で要求する措置をとった（表1の措置①）。水産物・畜産物の場合は、セシウム、ヨウ素が韓国の基準値（注3）以下であれば、輸入可能であった。しかし2013年9月、この追加検査義務措置が水産物・畜産物まで拡大された（表1の措置④）。

（2）日本産品に対する輸入禁止措置

①産品別禁輸

原発事故直後から始まった日本産農食品に対する禁輸品目は2015年9月（パネル設置）時点で、福島、岩手など13県の27産品（ほうれん草、大豆、茶など）にのぼる（日本の異議なし）。水産物の場合は、2011年4月から2013年8月にかけて、8県（福島、宮城、岩手、青森、群馬、栃木、茨城、千葉）の50魚種が輸入禁止となった。今回、日本はそのうち5県2魚種（スケトウダラ、マダラ）の禁輸措置（2012年）に対し異議を申し立てた（表1の措置②）。

②包括的禁輸

韓国は、日本政府が福島第1原子力発電所の汚染水流出問題に関して十分な情報を提供していないとし、2013年から上記8県からの全ての水産物を輸入禁止（注4）とした。今回、日本はそのうち8県の28魚種に対し異議を申し立てた（表1の措置③）。

3. SPS協定と「食品安全と貿易」

日本は韓国の輸入規制措置（表1）が日本産品

表1 日本が提訴した韓国の輸入規制措置

規制措置	対象産品	対象都道府県
① 追加テスト要件 (2011.5～)	農産食品（農産物・加工食品・食品添加物・健康食品） (水産物・畜産物を除く)	全都道府県
② 産品別禁輸 (2012.5～) product-specific import bans	スケトウダラ マダラ	福島 青森、岩手、宮城、福島、茨城
③ 包括的禁輸 (2013.9～) blanket import ban	水産物28種類（スケトウダラ、マダラ、キンメダイ、イワシ、クロマグロ、ホタテ、マガキ、マボヤ等等）	青森、岩手、宮城、福島、栃木、群馬、茨城、千葉
④ 追加テスト要件 (2013.9～)	水産物・畜産物	全都道府県

注) 規制措置①と④は、日本輸出前検査及び韓国側の検査で、少しでもセシウムとヨウ素が検出された場合、ストロンチウム及びプルトニウム等の検査証明書を追加で要求するもの。規制措置②は後に③に吸収される形となった。

出典) WTOパネル報告書 (WT/DS495/R) Table 8 (P63) から一部修正。

を恣意的、不当に差別している（SPS協定2条3項違反）、必要以上に貿易制限的である（協定5条6項違反）、透明性が確保されていない（協定7条、附属書Bの8、附属書C違反）としWTOに提訴した。本稿ではとりわけ大きな争点となった協定2条3項及び5条6項を中心に検討するが、まずSPS協定の主要内容を確認し「食品安全と貿易」におけるその性格を確認しておく。

（1）SPS協定とSPS措置

SPS協定（衛生および植物検疫に係る措置に関する協定）とは、食料の国際取引を制限する各国の衛生及び植物検疫措置（本稿ではSPS措置、規制措置と略称）の的確性を判断するとともに食料取引をめぐる紛争解決のための国際的な仕組み（WTOルール）である。なおSPS措置とは、動植物の病害虫、食品添加物、汚染物質等による危害から人・動植物の生命や健康保護のために必要な衛生および植物検疫に係る規制措置であり、安全基準と検疫措置等からなる。

(2) SPS 協定の主要内容

①加盟国の権利と義務 (2条)：協定は加盟国が適正水準の安全性を確保するため、国際基準と異なる SPS 措置をとる権利を認める (1項)。ただ、各国の SPS 措置は、人・動植物の生命や健康保護のために必要な限度においてのみ適用すること、科学的原則に基づくこと、十分な科学的証拠なしに維持しないことが条件となる (2項)。また加盟国は自国の SPS 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、さらに貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用しないことを確保する (3項)。

②国内基準と国際基準との調和 (3条)：関連国際機関の作成した国際的な基準、指針、又は勧告 (以下、国際基準と略) がある場合は、各国の SPS 措置はそれに基づくべきである (1項)。ただ、科学的に正当な理由がある場合、または該当国が協定5条に従って自国における「適正な保護水準」(Appropriate Level of Protection、以下 ALOP と略称) を決定した場合は国際基準に基づく措置によって達成される水準より高い保護水準の SPS 措置の導入も可能である (3項)。

ALOP とは SPS 措置をとる国が自国の人・動植物の生命や健康保護のために「適切と判断する保護の水準」「許容できるリスク水準」である (協定附属書 A の5)。ALOP が目標だとすると、SPS 措置はその目標達成のための手段といえる (A:5.29)。

③同等性の原則 (4条)：輸出国の SPS 措置が輸入国のものと異なる場合であっても、同等の結果 (輸入国の ALOP の達成) をもたらすことを輸出国が立証した場合、輸入国は輸出国の SPS 措置を同等なものとして認めるべきである (1項)。

④リスク評価と「適正な保護水準」(ALOP) の決定 (5条)

- ・各国の SPS 措置はリスク評価に基づくべきである (1項)。
- ・ALOP の決定の際には、貿易への悪影響を最小限にするという目的を考慮すべきである (4項)。
- ・自国が適切であると認める保護の水準 (ALOP) について、恣意的または不当な

差別をもうけることが、国際貿易への差別や偽装した制限をもたらすことにはならない (5項)。

- ・SPS 措置は、技術的・経済的実現可能性を考慮し、適正な保護水準を達成するために必要な水準以上の、貿易制限的なものにはならない^{注)}。但し、当該 SPS 措置に対して、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であり、適正な保護水準が達成できかつ貿易制限の程度が相当小さな他の代替措置がない場合は、当該 SPS 措置は「必要以上に貿易制限的」でない (6項)。
- ・加盟国は、関連する科学的証拠が不十分な場合、入手可能で適切な情報に基づき、暫定的な SPS 措置をとることができる (予防原則)。しかし、その場合は、適当な期間内に該当 SPS 措置を再検討しなければならない (7項)。

(3) SPS 協定と「食品安全と貿易」

かつて藤岡 (2007, 229) は、「SPS 協定は、安全性の価値を貿易等の経済的価値とバランスさせようとする意図はなく (中略) 生命・健康の価値が絶対的なものという前提で起草された。そのため、SPS 協定は各国に対し ALOP を認めている (中略) ただ、ALOP が適正であるかについては、科学という物差し (リスク評価) で厳格に判断される」と述べ、SPS 協定における「貿易に対する食品安全の優越性」と「科学に基づく規制措置」を強調した。

この点は食品安全関連貿易紛争に対する WTO 紛争処理機構の判定からも確認できる。WTO 発足以来、SPS 協定関連 WTO 提訴で第1審判定が出たのは18件、そのうち第2審まで進んだものは10件 (上級委員会報告書の公表基準、2019年、WTO) (注5) である。中でも最も注目されたのが米国/カナダ・EU 間のホルモン牛肉紛争であり、EU の SPS 規制措置 (成長ホルモン使用が認められている地域からの牛肉輸入の禁止) が適正なリスク評価に基づくものなのか (5条1項)、すなわち規制措置の科学的根拠の是非が争われた。WTO は、EU 規制措置について、国際基準より高い保護水準の SPS 措置の導入・維持は可能だ (2条1項) が、EU の規制措置には適切なリスク評価の手続きが欠如している (2条2項違反) とし、規制措置 (牛肉禁輸) の見直しを勧告した。これに対し EU は、EU のリスク評価は協

定5条7項に反映されている予防原則に基づいてると反論したものの、予防原則の考え方が協定違反のSPS措置までを正当化する根拠にはならないと退けられた。長期にわたり「食品安全と貿易との両立」が問われた当紛争においても、「科学的根拠に基づかない独自の規制措置は認めない」（義務を果たさないと権利も認めない）というSPS協定の精神、WTOの姿勢が確認された（金・大西，2009）。

なおWTOへの提訴こそ回避されたものの大いに注目されたのが、2003年米国牛のBSE発症に端を発した日米間BSE牛肉紛争である。争点は協定4条1項の「同等性の原則」であった。米産牛肉輸入を巡ってより厳格な基準を求める日本とそれに反発する米国との対立であったが、結局、日本側の大幅な譲歩による「同等性の容認」（米国の規準を日本のものと同等であるとみなす）という形で妥結（貿易の再開）された。「同等性」の議論とは別に、「貿易再開」に向けての安全問題への国際政治の介入、不公平性などが大きく浮き彫りになった紛争であった（金・大西，2009）。

以上のことから分かるように、これまでのSPS協定関連貿易紛争では主に「SPS規制措置の科学的根拠（適切なりスク評価）の有無や是非」「同等性」など、食品安全性そのものが争われてきた。これに対し、本件の争点は、食品安全性そのものではなく、SPS規制措置が「不当な差別」「偽装した制限」に相当するか否かである（本件の特殊性）。以下ではその争点を確認する。

4. 争点Ⅰ：韓国の規制措置は「必要以上に貿易制限的」なのか

日本は日本が提案した代替措置（セシウム検査とそれによるセシウム含有量100Bq/kg超の産品の排除）で、セシウム等の放射性核種による韓国の輸入食品汚染は制御でき、食品摂取による追加被ばく線量を1mSv/年以下に抑えるという韓国のALOPはクリアできる、そのため韓国の規制措置（表1）は必要以上に貿易制限的だ（協定5条6項違反）と訴えた。

（1）パネルの検討・判決

争点は日本の代替措置（セシウム検査）だけで韓国のALOPは保証できるかである。これに対しパネルは、①2013年以降、日本産品のセシウム含有量が100Bq/kgを超えたことは一度もなく、ストロンチウムやプルトニウム含有量もコー

デック基準値以下で推移する（P:7.243）（注6）、②関連データによって、「セシウム含有量が100Bq/kg以下であれば、その食品のストロンチウム、プルトニウムなどの放射性核種含有量も韓国や国際基準値以下である（P:7.226, 7.249）」「実際に福島で食べられている食事あるいは全て日本産水産物を使用した食事を食べ続けたとしても、韓国のALOP（線量1mSv以下/年）は達成できる」ことが確認された（P:7.228）ため、③セシウム100Bq/kg以上の食品のみの輸入制限だけで、全て日本産食品を使用した食事を続けるという仮定においても、韓国人の被ばく線量は1mSv以下/年に抑えられる（P:7.244）、すなわち日本の代替措置で韓国ALOPは達成できる、④このような有効な代替措置がある以上、韓国の規制措置①～④（表1）は必要以上に貿易制限的である（注7）（協定5条6項違反）と判定した（P:7.254-7.256, P:8.2）。

（2）上級委員会の検討及び判定

上記のパネル判決に対し韓国は、①パネルは韓国のALOPを的確に把握してない、②それに基づく判定は誤りだとし上訴した。争点は韓国のALOPである。まずその中身を確認・特定する必要がある。ALOPの設定は加盟国の特権でもあり義務でもある（協定3条3項及び5条6項）。ALOPは必ずしも定量的な基準である必要はないが、十分な正確さをもって設定・提示（提示ALOP）しなければならない（A:5.34）。仮に提示ALOPが正確性を欠く場合は、パネルが議論・証拠などの検討を通して該当SPS措置からALOPを特定する必要がある（A:5.24, 5.34）。

1）上級委員会による韓国ALOPの特定

上級委員会は「韓国は食品による放射線汚染に関する自国のALOPを、(a) 通常的环境-原発事故のない環境-における食品放射能レベルに維持すること、(b) 被ばく水準の上限を1mSv/年として、(c) 合理的に達成可能なできかぎり最低限（ALARA：as low as reasonably achievable）に放射能汚染を維持することと提示した（提示ALOP）」とし、韓国のALOPは明確な閾値だけで構成された単純なALOPではなく、3つの要素からなる複合的なものであると認めた（A:5.26）。

2）パネルの誤りを指摘

一方で、上級委員会はパネルによる韓国ALOPの特定・適用には次のような誤りがあつ

たと指摘する。

第1に、パネルも韓国 ALOP の「複合性」を認めていた (A:5.25-5.27) にもかかわらず、日本の代替措置で韓国の ALOP を保証できるかを検討する際、「ALOP のうち定量的要素・数値基準がある場合、それを下回る汚染値は輸入国の ALOP を満たす」「ALOP の定量的要素さえクリアされれば、食品としては安全である」という考えのもと、もっぱら要素 b (1mSv/年) のみに焦点を当てた - 要素 b を決定的要素として捉えた - のは誤りだと指摘する (A:5.31)。

第2に、ALOP の複数要素間の関係についての検討の欠如である。上級委員会は「協定5条6項、附属書 A (5) も複合的 ALOP を否定しない、そのため ALOP の複数要素間の正確な関係の検討が不可欠だが、パネルは ALOP の3要素がそれぞれ独立したものなのか、それともお互い相互作用するものなのか (さらにどのように相互作用するか) についての十分な検討を怠った (A:5.29)」「例えば韓国 ALOP の 1mSv/年基準 (要素 b) が他の2つの定性的要素 (要素 a と c) を完全に内包するのか、すなわち 1mSv/年基準を満たすことが必然的に定性的要件 (a と c) の充足につながるのかについての検討がなされてない (A:5.30)」と指摘する。

第3に、ALOP の定性的要素についての検討がないことである。上級委員会は「パネルは韓国 ALOP の複合性を認めながらも、ALARA 原則などの定性的要素を無視した。定性的要素が ALOP 要素として相応しくない (排除すべきと判断した) - 提示 ALOP と実際に SPS 措置に反映された ALOP が異なると判断した - なら、その理由・証拠を示すべきだった」と指摘した (A:5.24,5.34-5.36)。

3) 上級委員会の判定

上級委員会は、①韓国 ALOP は複合的なものだけに、3要素全てについての検討が必要だが、パネルはもっぱら食品に含まれる放射性物質の量 (要素 b) だけに着目した検討を行い、日本の代替措置で韓国の ALOP は十分達成できると結論づけた、②これは、日本の代替措置で「韓国の提示 ALOP をクリアできる」というより、「1mSv/年以下を著しく下回る被ばく量が保証できる」という判断にすぎない、③そのため日本の代替措置で韓国の ALOP が満たされるかについてのパネル検討は不十分と言わざるを得ない、④不十分な検討分析に基づくパネル判定を破棄すると判定し

た (A:5.32,5.38-5.39)。

5. 争点Ⅱ：韓国の規制措置は貿易に対する「不当な差別」「偽装した制限」なのか

日本は、①日本と第3国との間には、食品内のリスクが同様であるので、食品に関わる "条件" も同様である、②しかしながら、韓国が日本産品のみならず、追加検査を要求するのは、同様の "条件" の下にある加盟国間の恣意的又は不当な差別、貿易に対する偽装した制限を禁じる協定2条3項の違反だと主張する。

(1) パネルの検討

ここでは日本と第3国と間に同様 (similar) の "条件" (関連する条件: relevant conditions) が存在するかが焦点となる。パネルの判断基準は、日本と第3国との、①放射性核種による食品汚染への潜在的 가능성이同じ程度か (a similar potential to be contaminated) ②食品汚染レベルが韓国の基準値以下であるかの2つである (P:7.283)。

パネルはまず日本と他国との食品汚染への潜在的可能性を検討し、「過去の放射線事故等によって放出された放射性核種による食品への影響は依然続いている」すなわち「放射性物質による食品汚染への潜在的可能性は世界中どこかの国の食品にもある」(food from anywhere in the world has the potential to be contaminated) とした (P:7.298)。

次に、食品中の実際の汚染レベルについてパネルは、韓国の規制措置①②(表1)の開始時点(2011年)では、データ不足などで、日本産の汚染レベルが韓国の基準値以下であることが立証できなかった (P:7.301 ~ 303)、しかしパネル設置時点(2015)では、日本食品の潜在的セシウム汚染度は 100 bq/kg 以下である (the potential caesium contamination in these products was below the 100 bq/kg tolerance level) ことが確認できた (P:7.306.7.311) とした。

以上からパネルは、①日本産、第3国産ともに食品中のセシウム含有量が 100bq/kg 以下である潜在的可能性が高い (P:7.314) (the majority of both Japanese and non-Japanese products have potential to contain caesium in amounts below the 100 bq/kg tolerance level)、②日本産、第3国産ともに食品中のストロンチウム・プルトニウム含有量が韓国や国際基準値以下である潜在的可能性は同じ程度である (P:7.319) (… have

similar potential for containing …below their respective tolerance levels) とし、日本と第3国との"条件"は同様である(P:7.321-322)、よって規制措置①～④(表1)(注8)は国際貿易に対する「不当な差別」「偽装した制限」に当たる(協定2条3項の違反)と判定した(P:7.360)。

(2) 上級委員会の検討及び判定

上記のパネル判定に対し韓国は、①パネルは食品汚染の潜在的可能性の検討にあたり、もっぱら「産品に内在するリスク」「食品中の実際の汚染水準」のみを"関係条件"ととらえた、②福島事故以降も放射性核種が放出され続けていることを考慮していない、③活発な汚染発生源が日本にある事実だけで、日本の"条件"は他国と異なる、④日本の生態学上及び環境上の状況・要素(領域的条件)を考慮しない(関係ない-irrelevant-かのように扱った)のは間違いだ(A:5.53)とし上級委員会に上訴した。

1) 上級委員会による"関連条件"(relevant conditions)の確認

上級委員会はまず争点である"関連条件"の検討にあたり、関連条件は当該SPS措置の目的とそれと関係するリスクによって定まる、すなわちSPS措置の目的及び関連リスクと関わる条件はすべて"関連条件"である(A:5.59)とした。

さらに韓国が強調する"領域的条件"についても、「パネルも認めた(P:7.270)通り、輸出国の生態系・環境上の諸事情もリスクのタイプによっては関係"条件"となりうる」「協定5条2項もリスク評価の際には各国内の生態系・環境的条件をも考慮すべきと規定している」とし、「生態系・環境的諸事情(領域的条件)が当該SPS措置の目的や関係するリスクに照らして関係するのであれば—食品汚染への潜在的な影響があるかぎり—それら領土的条件をも関連条件に含むべきである。その点において、産品中に顕在化されていないという理由で、領土的条件などを考慮せずに食品中の実際の汚染水準のみを"関連条件"と捉えたパネルの判断は間違いだ(A:5.62-63)」とした。

2) パネルの「領域的条件による汚染可能性の差」の認識

上級委員会は、パネルは随所で「領域的条件がもたらす汚染可能性の差」(territorial differences)を認めていると指摘、その例として、①チェルノブイリ事故も放射性物質による世界規模での食品汚染の主な発生源であるが、特にヨーロッパに大きな影響を与えた(P:7.291)、②福島

事故は放射性物質の海洋への大量流出という点では前例のない事故である、放射性物質の流出は地球全体の汚染につながるが、とりわけ日本に大きな影響を与えている(P:7.291)、③福島事故からの放射性物質は海流に乗って広域に拡散し、北太平洋の汚染レベルをさらに高めた、その一部は福島沖に堆積された(P:7.291)、④発生源に近いところほど、汚染可能性はより大きい(P:7.291、7.314)、⑤特定事故からの放射性物質は世界中に拡散される、ただ放射能拡散は海流、気流、降水や放射性物質の物理的・化学的性質などに影響される(影響は一様ではなく、地理的・気象上の違いによって異なる)(P:7.291)などをあげる(A:5.69-72)。

さらに上級委員会はパネルが「領域的条件がもたらす汚染可能性の差」を明確に認めた専門家の見解—「実際、日本食品と第3国食品との間には、セシウム汚染の潜在的 가능성이違う(a dissimilar potential)、セシウム含有量は両方とも100Bq/kgより相当低いレベルではあるが、日本の方が他国産より高い可能性がある」(P:7.313)—を引用したことに注目し、パネルは「食品汚染の潜在的可能性」に影響する領域的条件を十分認識していた(A:5.83-84)とする。

3) パネル検討の論理的矛盾

上述の通り、食品に関わる"条件"が同様かについてのパネルの判断基準は日本と他国との、①汚染の潜在的 가능성이同じ程度か、②汚染レベルは韓国の基準値以下であった。ただ①と②との関係は明確ではなく、パネルの判断は①と②が結合された形で示された—「日本産、他国産ともにセシウム含有量が100Bq/kg以下である潜在的 가능성이高い」「日本産と他国産ともにストロンチウム・プルトニウム含有量が韓国や国際基準値以下である潜在的可能性は同じ程度である」—(A:5.86-87)。なおこの判断に基づき、日本と他国との間には同様の"条件"が存在すると結論づけられた(P:7.321-322)。しかし上級委員会はパネルの判断・結論について次のような論理的矛盾を指摘する。

①パネル結論は「日本産、他国産ともに、セシウム含有量が100Bq/kg以下である可能性(potential)が高い」としたものの、その可能性がそれぞれどの程度なのか、又は少なくともその可能性は同水準なのかについて明確な検討がなされていない(A:5.82、5.85)。両方とも食品中の汚染水準が韓国の基準値以下であるという点で

「同水準の可能性」と解釈したなら、論理的誤謬と言わざるをえない。「両方とも基準値以下である」ことが必ずしも「汚染可能性が同水準である」とは限らない (A:5.89)。

②上述の通り、パネルは「領域的条件による汚染の潜在的可能性の差」を認識していた。にもかかわらず、日本産、他国産ともに食品中の実際の汚染水準が 100Bq/kg より相当低いということを根拠に、食品汚染への潜在的可能性に影響する領土的条件を「関係ない」と捉え、事実上無視したのは矛盾である (A:5.83、5.85)。パネルが検討したのは食品汚染の潜在的可能性 (potential) ではなく食品中の実際の汚染水準 (actual measurements) に過ぎない (A:5.78-79)。

4) 上級委員会の結論 / 判定 (A:5.91-92)

上級委員会は、関連"条件"について、①当該 SPS 措置の目的とそれと関係するリスクに照らして、製品への潜在的な影響があるかぎり、領土的条件などをも関連"条件"として考慮すべきである、②その点において食品汚染の潜在的可能性に影響する領域的条件を認識しながらも、関連条件をもつばら「製品に内在する危険」(食品中の実際の汚染水準)に限定したパネルの検討及び結論は誤りだとし、韓国の規制措置を協定 2 条 3 項違反としたパネル判定を破棄した。

6. まとめと課題

WTO 上級委員会の判定の結果、韓国による日本産水産物の輸入規制は撤廃されず、いまでも続いている。本件は一番パネルの判決が上級委員会で覆されるという極めて稀な逆転敗訴である点でも日本にとっては痛手である。

最後に本件を、日本の WTO 訴訟戦略、WTO の「食品安全と貿易」に対する姿勢、WTO 紛争処理システム改革といった 3 つの観点からまとめる。

(1) 上級委員会の判定を受けて日本政府からは「第 1 審では日本食品の科学的安全性は認められていた」という発言 (注 9) があったが、見ての通り、「日本食品が科学的に安全か否か」は本件の争点ではなく、当然それに対する判断もなされてない。争われたのは、韓国 SPS 措置が貿易に対する「不当な差別」「偽装した制限」さらに「不必要に貿易制限的」であるか否か、すなわち規制措置が過剰防衛 (そこまでやらなくてもいい) ではないか (協定 5 条 6 項違反)、日本だけが差別的に扱われているのではないか (協定 2 条 3 項

違反) であった。

では、なぜ日本は、韓国の規制措置に科学的根拠はある (2 条 2 項) のか、より具体的には、規制措置および ALOP (1mSv/年基準など) はリスク評価に基づいている (5 条 1 項) のかなど「規制措置の科学的根拠の有無 / 是非」を争点としなかったのだろうか。本件における日本政府の戦略については「本丸を正攻法で立証せず脇から攻め、裏目に出た印象、王道の議論を避けた時点で勝ち目がなかった」という批判の向き (中川, 2019) もある。ただ日本の訴訟戦略の背景には、①韓国 ALOP の本質は 1mSv/年基準である、そのためこの基準を下回る製品の輸入 (日本の代替措置) さえ認められれば、韓国の規制措置 (日本産品に対する輸入禁止、追加検査要求) は自ずと「必要以上に貿易制限的」となり (協定 5 条 6 項違反)、撤廃できる、②しかも SPS 措置の科学的根拠の立証は困難で長時間の労力が要るので、そもそも無益であり不要だという日本政府の判断があった (川瀬, 2019) ことは言うまでもない。いずれもさらなる検証が待たれる。

(2) 今回、上級委員会は韓国 ALOP の中身として国際基準に依拠する定量的保護水準 (1mSv/年基準) のほか、韓国が独自に設定した定性的保護水準 (通常的环境における食品放射能レベルの維持と ALARA 原則) をも認めた上で、パネルの検討は定性的要素を無視してもつばら定量的要素だけに着目した不十分なものであるとしパネル判定を破棄した。ALOP や SPS 措置に関する加盟国の裁量権 (協定 2 条 1 項、3 条 3 項) を尊重し、それをできるだけ幅広く認めようとする上級委員会の姿勢 (注 10) が再確認できた。ただ上級委員会の「パネルの検討はもつばら定量的要素だけに着目したので不十分」との指摘については釈然としない感じが残る。確かに、韓国の提示 ALOP- とりわけ要素間の関係 - は曖昧で明確ではない。韓国 ALOP の要素間の関係について、パネルが十分に検討したとはいえない。とはいえ、川瀬 (2019) (注 11) も指摘したように、曖昧かつ不正確な提示 ALOP の責任・リスクをすべてパネルに負わせるのはどうも腑に落ちない。

また WTO 上級委員会は協定 2 条 3 項の「関連条件」の検討にあたって、「製品に内在するリスク」のみならず、食品汚染への潜在的可能性に影響する生態系・環境的諸事情 (領域的条件) をも考慮すべきとし、「顕在化されていないリスク」までを考慮するという踏み込んだ判断を下した。

協定2条3項違反（不当な差別）の立証ハードルが一層高くなったと言える。「食品安全と貿易」を巡るSPS協定関連裁定におけるWTOの姿勢、方向性にも注目する必要がある。

（3）WTO紛争処理機構の「機能不全の恐れ」が指摘（注12）されているなか、今回、WTO上級委員会の役目についての批判が高まった。WTO第二審は韓国規制措置の協定違反を認めた一審判定に瑕疵があるとしそれを覆した。しかし韓国規制措置が協定違反か否かについて積極的に判断したわけではなく、「協定違反と認めるには一審の審理検討が足りない」とだけ判断した。これについて日本政府は「上級委は韓国の規制措置の是非について判断せず、紛争解決に資する判断をしなかった」「実際の紛争解決にはつながらない」と批判、2019年4月19日、WTO一般理事会に紛争処理システムの改革案を提出した。①第二審が事実審理・判断ではなく、法理的審理・判断のみを行う、②一審の審議が不十分であれば、差し戻して改めて審議し直すのが筋だが、差し戻しはできない（第二審が最終審となる）などの異議が紛争処理制度改革にどう影響するか、今後の推移が注目される。

注釈

1. とりわけ法学の観点から、本件パネル及び上級委員会の判決を分析した論考としては川瀬(2018、2019)があげられる。
2. 当初16県だったが、そのうち8県(福島、宮城、岩手、青森、群馬、栃木、茨城、千葉)からの水産物が2013年より全面禁輸されたので現在は8県が対象。
3. 2013年9月、韓国国内セシウム基準(370Bq/kg)が日本と同じ100Bq/kgに変更された。
4. 8県以外からの水産物については、国境検査(一部の県は輸出前検査をも)をクリアすれば輸入可能。ただ国境検査で放射性物質が微量でも検出されれば、追加検査証明書が要求される。
5. 主なのは、カナダ・豪州間の鮭検疫問題、米国/カナダ・EU間のホルモン牛肉紛争、日米間の農産物検疫(コドリンガ)及びリンゴ検疫問題、ロシア・EU間の豚・豚肉問題、日韓の水産物規制紛争などである。(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm) (参照2019. 7. 22)
6. パラグラフ引用につき、Aは上級委員会報告書(WTO. 2019)、Pはパネル報告書(WTO. 2018)をそれぞれ表す。例えばP:7. 242はパネル報告書パラグラフ7. 242を表す。なおAとPの日本語訳は基本的に執

筆者自身による翻訳である。

7. パネルは、規制措置①②の開始時点において、日本の代替措置の有効性は確認できなかった(P:7.242)ので、措置①②が「不必要に貿易制限的」とは言えない、しかしパネル構成の時点(2015年)では既に代替措置の有効性が確認できたので、措置①②がまだ維持されていたこと、措置③(福島、茨城県産のマダラを除く)、措置④が加えられたことは、協定違反であるとした。
8. パネルは、規制措置①②の開始時点では日本産の汚染レベルが韓国の基準値以下であること(同様条件の存在)が立証できなかったので、措置①②が貿易に対する「不当な差別」「偽装した制限」とは言えない、しかしパネル構成の時点(2015年)では既に同様条件の存在が確認できたので、措置①②がまだ維持されていたこと、措置③(福島、茨城県産のマダラを除く)と④が加えられたことは、協定違反とした。
9. 菅官房長官は「敗訴の指摘は当たらない」と主張し、その理由に「日本産食品は科学的に安全であり、韓国の安全基準を十分クリアするとの第一審の事実認定は維持されている」と発言。
10. 上級委員会は従来判例においても、仮に加盟国の提示ALOPが正確性を欠く場合は、(それをただちに退けるのではなく)パネルに該当SPS措置からALOPを特定するよう求める(Schebesta, Sinopoli, 2018)など、加盟国の裁量権をできるだけ幅広く認めようとした。
11. 川瀬は、そもそもパネルがALOP探しの必要に迫られるのは、韓国ALOPが必ずしも明確とはいえないからである。SPS措置を取る国がALOPを明確に設定する義務を果たさずに、そのリスクをパネルおよび他の加盟国に負わせるのは不合理で、ALOP設定の権利に偏りすぎる上級委員会の判断には同意できないとする。
12. 2016年以降米国が上級委員会の委員任命を拒否していることに伴い、定員7人の委員が現在3人しかいない状況が続いている。

引用文献

- 川瀬剛志. 2019. 韓国・放射性核種輸入制限事件再訪－WTO上級委員会報告を受けて－. 経済産業研究所. https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/105.html(参照2019.7.10)
- 川瀬剛志. 2018.「3.11」と国際通商における「食の安全」－WTO韓国・放射性核種輸入制限事件を振り返る－. 経済産業研究所. https://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0494.html

- (参照2019.7.10)
- 金成埠・大西千絵. 2009. WTO体制における食品安全と国際貿易の課題－牛肉安全をめぐる国際紛争を事例として－. 農業市場研究. 18(3):13-24.
- 中川淳司. 2019年4月23日. 科学的根拠 立証避けて裏目. 朝日新聞記事.
- 藤岡典夫. 2007. 食品安全性をめぐるWTO通商紛争. 農山漁村文化協会. 229
- Schebesta,H.,Sinopoli,D. 2018. The Potency of the SPS Agreement's Excessivity Test: The Impact of Article 5.6 on Trade Liberalization and the Regulatory Power of WTO Members to take Sanitary and Phytosanitary Measures. Journal of International Economic Law. 21(1):134-135.
- WTO. 2018. The panel report of Korea –import bans, and testing and certification requirements for radionuclides. WT/DS495/R.
- WTO. 2019. The appellate body report of Korea – import bans, and testing and certification requirements for radionuclides. WT/DS495/AB/R.
- WTO. The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS協定、英語と日本語の併記).
- <http://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/wto-sps/attach/pdf/index-15.pdf>(参照2019.7.10)

Japan's WTO case against the Korea's import control measures on some fishery products and its implication

Kim, Sunggak (Department of Bioproduction Science, Ishikawa Prefectural University)

Abstract

Korea has imposed import control measures including import bans and additional testing requirements for radionuclide content on some Japanese fishery products after the Fukushima nuclear power plant accident in March 2011. Japan challenged Korea's import control measures as being inconsistent with provisions of the SPS Agreement relative to: discrimination (Article 2.3) , more trade restrictive than required (Article 5.6) ,etc. The Japan's claims were supported by WTO panel report released in 2018, but the WTO Appellate Body (2019) reversed the Panel's finding that Korea's measures were inconsistent with Article 2.3 & 5.6. with the conclusions that the Panel erred in (1) its interpretation and application of Article 2.3 in finding that similar conditions prevail between Japan and other Members, (2) in its application of Article 5.6 and assessment of whether Korea's measures are more trade-restrictive than required. The purpose of this paper is to examine the findings of the WTO dispute Panel & Appellate Body and discuss some issues on food safety and free trade.

Keywords: WTO・SPS Agreement / Food safety & Trade / Japan・Korea dispute over fishery products trade bans