

EC—バイテク産品（GMO）事件 WTO パネル報告の内容と意義

藤岡 典夫

1. はじめに

遺伝子組換え作物（GM作物）の栽培は、1996年の商業化以来この10年間に急速に拡大してきており、今日、世界21か国で大豆、トウモロコシ、綿花及びナタネを中心に9000万haが栽培されている。主要生産国は、米国、アルゼンチン、ブラジル、カナダなどで、なかでも米国は、世界中のGM作物作付面積の55%を占めている⁽¹⁾。

こうした遺伝子組換え体（GMO）に積極的な立場をとる国がある一方で、EUのように域内・国内の世論等を反映して慎重な立場をとる地域・諸国も多く、GMOに係る政策・制度の内容は、それぞれの地域・国毎に非常に異なった様相を呈している⁽²⁾。こうした制度の相違の結果、米国等GMO輸出国とEUとの間での貿易摩擦が発生し、米国、カナダ及びアルゼンチンは2003年5月に世界貿易機関（WTO）に対して紛争解決手続の申立（いわゆるWTO提訴）を行った。WTOのパネルは、3年余りを経過した2006年9月29日に最終報告書を発表した。

本紛争は、近年WTOにおいて環境保護又は食品安全関連措置が争点となるケースが注目を集める中で、環境保護と食品安全両面を有する措置が争われたという特徴を有しており、また重要な法的論点についての判断及び政策上の影響も含め、大いに注目されるものである。

本稿は、本パネル報告の内容を整理し紹介するとともに、そのWTO法上及び政策上の意義について分析する。

2. 事実関係

(1) ECの承認手続の概要

EC⁽³⁾は、GMOの開発・利用について、1990年代初頭から規制の枠組みを設定してきた。最初に、本紛争において重要な地位を占める基本法令について、以下で概観する⁽⁴⁾。

1) 旧環境放出指令及び新環境放出指令

GMO規制の最初の基本的枠組みを設定したのが、1990年に公布された「GMOの環境への意図的放出に関する指令90/220/EEC」（以下「旧環境放出指令」）である。この指令は、

2001年に公布された「GMOの環境への意図的放出及び理事会指令90/220/EECの廃止に関する指令2001/18/EC」（以下「新環境放出指令」）によって置き換えられたが、これらが規定する手続は、基本的に共通している。

これらの指令は、「人の健康と環境を保護することを目的とし」、GMO（GMOを含む製品が含まれる）の環境放出（市場流通等）についての承認制度を設定し、その承認に当たり段階的プロセスを設定したものである。

GMOを市場流通目的で環境放出しようとする者は、最初に市場流通されるEC加盟国の所管当局（以下「最初の所管当局」）に対し、人の健康及び環境に対するリスク評価を含む所定の情報を添付して申請する。申請を受理した最初の所管当局は、申請者に追加の情報を要求することができ、受理後90日以内（追加の情報を待っている期間は計算に入れない）に審査し、市場流通を認めるべきか否かを示す意見書（評価報告書。オリジナルの評価）を作成することが求められる。

もし、最初の所管当局が、同意が認められないと結論つけるならば、その申請を却下し、その手続を終了する。もし同意が認められるべきであると結論付けられるならば、その手続は共同体レベルに移る。最初の所管当局は、その申請を評価報告書とともに欧州委員会に提出する。

欧州委員会は、上述の書類を受理した場合、他のすべての加盟国の所管当局に遅滞なくそれを送達する。他の加盟国の所管当局は60日以内に申請者に追加の情報を要求し、又は異議を表明することができる。もし、他の加盟国から異議表明がなかったときは、オリジナルの評価を実行した最初の所管当局は、当該GMOを市場流通する同意を与えることができる。その製品はその同意で要求される条件に従い、EU中で流通することができる。

もし異議が表明され、加盟国間の合意が見られなかった場合、共同体レベルで決定が取られる。欧州委員会は、ECの植物科学委員会(SCP)の意見を聞いた上で決定の草案を作成し、加盟国代表から構成される規制委員会に提出する。もし規制委員会が特定多数決によって賛成意見を表明する場合は、欧州委員会はその決定を採択する。もしそうでなければ、欧州委員会は遅滞なく決定の提案を閣僚理事会に提出する。もし閣僚理事会が三カ月以内に特定多数決によって決しないならば、欧州委員会はその決定を採択する。以上による共同体による賛成の決定の場合、最初の所管当局は申請者に同意を与え、使用条件を満たす限りEU全域において当該GMOの自由な流通がみとめられる。

なお、2002年10月17日に旧環境放出指令は廃止され、新環境放出指令が施行されたので、旧環境放出指令に基づく申請であって2002年10月17日までに当該指令に基づく手続が完了していないものについては、新環境放出指令の対象となる。そのような未決の申請は、2003年1月17日までに新環境放出指令に従ってその申請の補足を行わなければならない。その場合、新環境放出指令に基づく新しいリスク評価が要求される。

上記手続により共同体レベルで承認されたGMOであっても、加盟国は、それが人の健

康や環境へのリスクがあるという正当な理由がある場合にその GMO について自国領域内での使用や販売を暫定的に禁止することを認めるという、いわゆるセーフガード条項が新旧の環境放出指令において設けられている。この場合、当該ケースは再び共同体レベルで手続がとられることになる。（後述）

2) 新規食品規則

1997年に「新規食品及び新規食品成分に関する理事会規則 No. 258/97」（以下「新規食品規則」）が公布され、遺伝子組換え食品（GM 食品）に関しては、上記の旧環境放出指令ではなく、この規則が適用されることになった。

新規食品規則に関する承認手続は、旧環境放出指令とほぼ同様である。なお、加盟国間の合意が見られず共同体レベルで決定が取られる場合に欧州委員会が意見を聞く相手は、食品科学委員会(SCF)である。

新規食品規則では、GMOに由来するけれどももはやGMOを含んでいない食品であって、組成、栄養価、意図される用途等について既存食品と実質的に同等なものに関しては、簡易手続が定められており、この場合、承認を受けるのではなく通報手続（簡易手続）でよいことになっていた。また、新規食品規則では、一定の場合に（GMO等であること）の表示義務を設定した。さらに、旧環境放出指令と同様、セーフガード条項があった。

なお、新規食品規則は、GM食品の部分に関しては、「遺伝子組換え食品及び飼料に関する2003年9月22日の欧州議会及び理事会規則 No. 1829/2003」によって置き換えられた（2003年10月18日公布、2004年4月18日施行）。この新規規則は、「実質的同等」の場合の簡易手続を廃止するとともに、従来は表示義務のなかった遺伝子組換えにより生じたDNAやタンパク質が存在しない場合及び飼料についても表示を義務づける等規制をより厳しくするものであった。また同時に、「GMOのトレーサビリティと表示ならびにGMO由来食品及び飼料のトレーサビリティに関する欧州議会及び理事会規則 No.1830/2003」が制定された。これは、GMOの流通を追跡できるよう、製品中のGMOに関する情報を取引先等に伝達し、5年間保持するよう事業者には義務づけるものであった。

本紛争における争点の措置が直接関係するのは、新旧環境放出指令と新規食品規則であるが、この2003年の新規規則は、後述するように一般的モラトリアムの認定に関係する。

3) セーフガード条項

共同体レベルで既に承認されたGMOについてのセーフガード措置について、旧環境放出指令16条は、次のように規定した。

「加盟国は、適切に届けられ書面による承認がなされた産品が人の健康又は環境に対するリスクを構成すると考える正当な理由がある場合、自国領域内において使用又は販売を制限し、又は禁止することができる」

新環境放出指令及び新規食品規則にも同趣旨の規定がある。

新環境放出指令の 23 条は、「加盟国は、承認後に得られた環境リスク評価に影響を与える新たな若しくは追加の情報の結果として、又は新たな若しくは追加の科学的知識に基づく既存の情報の再評価の結果として、産品としての又は産品に含まれる GMO が人の健康又は環境に対するリスクを構成すると考える詳細な根拠を有している場合は、自国領域内において、産品としての、又は産品に含まれる GMO の使用及び／又は販売を暫定的に制限又は禁止することができる」と規定する。旧環境放出指令の 16 条に基づき採用されたセーフガード措置は、新環境放出指令の 23 条に基づいて維持され再検討された。

また、新規食品規則の 12 条は、「新たな情報の結果として、又は既存の情報の再評価の結果として、加盟国が、この規則に従う食品又は食品成分の使用が人の健康又は環境を危険にさらすと考える詳細な根拠を有している場合は」セーフガード措置を採用することができる」と規定した。

これらセーフガード措置は、共同体レベルで十分な評価がされるまでの暫定的なものとしてのみ維持することができる。セーフガード措置採用後の手続については、次の通りである。

セーフガード措置を採用する加盟国は、欧州委員会とその他の加盟国に通報し、その理由を示さなければならない。

欧州委員会は、EC 科学委員会の意見を聞いた上で EC 全域にわたる流通承認の修正をするか又はそのセーフガード措置を終了させるかについて、規制委員会又は食品常設委員会（加盟国の代表から構成される）に対して取られるべき決定の案を提出する。

規制委員会又は食品常設委員会が特定多数決によって欧州委員会の案に賛成すれば、その決定の案を採択する。

そうでない場合又はいかなる意見も提出されない場合は、欧州委員会は遅滞なく、取られるべき決定の案を閣僚理事会に提出する。閣僚理事会が 3 カ月以内に特定多数決によって決定を下さない場合は、欧州委員会はその決定の案を採択する。

(2) 事実の経過

1) EC の「モラトリアム」

旧環境放出指令の施行後、1999 年までに 18 件の承認がなされたが、1990 年代後半以降、欧州ではイギリスでの BSE 事件に影響されて食の安全性への大衆の関心が高まったこと等を背景に、GMO に対する規制強化の声が強くなり、こうした事態に対処すべく、旧環境放出指令の改正作業が開始された。その過程で、1999 年 6 月に環境相理事会で修正意見がまとめられた際に、デンマーク、ギリシア、フランス、イタリア及びルクセンブルクの 5 カ国は、次のような共同宣言を発表した。

「デンマーク、ギリシア、フランス、イタリア及びルクセンブルクの政府は、GMOの栽培及び市場流通に関して授けられた権限を行使するに際して、・・・GMO及びGMO由来製品の表示及びトレーサビリティを確保するための完全な規則案を遅滞なく欧州委員会が提出する重要性を指摘し、そのような規則が採択されるまでの間、未然防止原則及び予防原則に従って、GMOの栽培と市場流通の新規の承認を停止させるための手段をとる(will take steps)。」

この宣言の後、2004年5月19日（つまり本パネルの設置の後）に欧州委員会がGMトウモロコシ Bt11の輸入及び流通を承認するまで、ECではGMOの新たな承認は行われなかった。

2) EC加盟国によるセーフガード措置

また、いくつかのEC加盟国は、既に承認済みのGMOについて、セーフガード措置をとった。本紛争における争点のセーフガード措置は、6カ国（オーストリア、フランス、ドイツ、ギリシア、イタリア、ルクセンブルク）によって1997年2月から2000年8月の間にとられた下記の9件の措置である。（イタリアの措置のみ新規食品規則、それ以外はすべて旧環境放出指令に基づくもの）。

- (1) オーストリア – T25 maize;
- (2) オーストリア – Bt-176 maize;
- (3) オーストリア – MON 810 maize;
- (4) フランス – MS1/RF1 oilseed rape (EC-161);
- (5) フランス – Topas oilseed rape;
- (6) ドイツ – Bt-176 maize;
- (7) ギリシア – Topas oilseed rape;
- (8) イタリア – Bt-11 maize (EC-163), MON 810 maize, MON 809 maize, T25 maize;
- (9) ルクセンブルク – Bt-176 maize.

これらの措置は、それぞれ当該加盟国から欧州委員会に通報され、欧州委員会は、提供された情報が、人の健康又は環境に対するリスクに関連する科学的証拠を構成するのかどうかについて、EC科学委員会の意見を求めた。

EC科学委員会は、当該産品が人の健康又は環境に対するいかなるリスクも提供しないという元のEC科学委員会の評価を再確認した。

しかしながら、その後これらのセーフガード措置に関して共同体レベルでいかなる決定も取られることなく、本パネルの設置時において依然として実施されていた。(paras. 7.2534- 7.2537)

(3) WTO 紛争解決の申立

この事態に対して、2003年5月、米国、カナダ及びアルゼンチンは、WTO 紛争解決の申立を行い、二国間協議を経て2003年8月、WTO の紛争解決機関(DSB)はパネルの設置を決定した。

申立国の請求は、以下の通りであった。

1) 一般的モラトリアム(general moratorium)

米国は、パネル設置要請において次のように主張した。ECは1998年10月以降、バイオテク産品⁽⁵⁾の承認に関してモラトリアムを適用した。モラトリアムに従って、ECはECの承認システムに基づくバイオテク産品の承認申請の検討又は承認の付与を停止した。ただし、米国は、後の提出文書において、1998年にすべての申請がすべての進行を停止したと言っているのではなく、モラトリアムは承認プロセスにおける最終的な決定に持ち込ませないという決定であること、そして承認プロセスにおける一定の前進は、モラトリアムと矛盾するものではない、と説明した。

カナダ及びアルゼンチンも表現は異なるが、ほぼ同趣旨の主張であった。

申立国は、この措置のことを「一般的モラトリアム」(general moratorium)又は「全面的モラトリアム(across-the-board moratorium)」と呼んだ。申立国は、一般的モラトリアムに関して以下の規定の不適合の請求を提起した。

(いずれも SPS 協定。なお、援用条文は、第1回提出文書に記載されているもの)

米国

- (a) 附属書 C(1)(a) 及び (その結果) 8 条;
- (b) 附属書 B(1) 及び (その結果) 7 条;
- (c) 附属書 C(1)(b) 及び (その結果) 8 条;
- (d) 5.1 条 及び (その結果) 2.2 条
- (e) 5.5 条 及び (その結果) 2.3 条.

カナダ

- (a) 5.1 条 及び (その結果) 2.2 条;
- (b) 5.6 条 及び (その結果) 2.2 条;
- (c) 5.5 条 及び (その結果) 2.3 条
- (d) 附属書 C(1)(a) 及び (その結果) 8 条;
- (e) 附属書 B(1) 及び (その結果) 7 条.

アルゼンチン

- (a) 5.1 条 及び (その結果) 2.2 条;

- (b) 5.5 条 及び（その結果） 2.3 条;
- (c) 7 条及び 附属書 B(1)
- (d) 10.1 条

2) 産品特定の措置(product-specific measures)

米国は、パネル設置要請において、欧州委員会及び EC 加盟国による特定のいくつかの承認申請を検討することの不履行を申し立てた。米国は、これらの産品特定の措置を「産品特定のモラトリアム」と呼び、産品特定のモラトリアムは、すべての申請に影響する一般的モラトリアムとは別の措置である、とした。

カナダ及びアルゼンチンも表現は異なるが、ほぼ同趣旨の主張であった。カナダはこの不履行を、「産品特定の流通禁止」と呼んだ。

申立国は、以下の規定の不適合の請求を提起した。 .

米国

- (a) SPS 協定附属書 C(1)(a) 及び（その結果） 8 条;
- (b) SPS 協定附属書 B(1) 及び（その結果） 7 条;
- (c) SPS 協定附属書 C(1)(b) 及び（その結果） 8 条;
- (d) SPS 協定 5.1 条 及び（その結果） 2.2 条
- (e) SPS 協定 5.5 条

カナダ

- (a) SPS 協定 5.1 条 及び（その結果） 2.2 条;
- (b) SPS 協定 5.6 条 及び（その結果） 2.2 条;
- (c) SPS 協定 5.5 条 及び（その結果） 2.3 条
- (d) SPS 協定附属書 C(1)(a) 及び（その結果） 8 条;
- (e) GATT 1994 3.4 条
- (f) TBT協定2.1条, 2.2条, 5.1.2条及び5.2.1条

TBT協定に基づく請求は、SPS協定に基づく請求に選択的又は累積的に提出。

アルゼンチン

- (a) SPS 協定 5.1 条 及び（その結果） 2.2 条;
 - (b) SPS 協定 5.5 条 及び 5.6 条 ;
 - (c) SPS協定附属書 C(1)(a), (b), (c), (e) 及び（その結果） 8条
 - (d) GATT 1994 3.4条
 - (e) TBT協定2.1条, 2.2条, 5.1.1条,5.1.2条及び5.2.1条, 5.2.2条 並びに 12条
- TBT協定に基づく請求は、SPS協定に基づく請求に選択的に提出。

3) セーフガード措置

米国 9件申し立て

これらのセーフガード措置は SPS 協定の範囲内。SPS 協定 5.1 条及び 2.2 条に適合したリスク評価及び科学的原則義務違反。

ギリシアによる Topas oilseed rape に関するセーフガード措置は GATT11.1 条にも違反。

カナダ 5件申し立て

米国主張の上記規定に加え、SPS 協定 5.6 条、5.5 条及び 2.3 条違反、並びに GATT3.4 条違反。

さらに、TBT協定に基づく請求を、SPS協定に基づく請求に選択的又は累積的に提出。

アルゼンチン 6件申し立て

カナダと同様であるが、GATT は 3.4 条のみ。

TBT 協定に基づく請求は、SPS 協定に基づく請求に選択的に提出。

(4) 紛争処理手続の経過

2003年5月13日 紛争解決の申立

2003年8月29日 パネルの設置

2004年3月4日 パネリストの構成を次の通り決定

Chairperson: Mr Christian Häberli

Members: Mr Mohan Kumar, Professor Akio Shimizu (清水章雄教授)

2006年2月7日 パネル中間報告

2006年9月29日 パネル最終報告

(European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R)

2006年11月21日 DSB 採択