

4. パネル報告の意義

本パネル報告は、これまでの WTO 紛争に係るパネル報告の中で最も長文となり、多数の論点を含んでいるが、筆者の関心を引いた主要な論点についてパネルの認定を振り返りつつ、その意味するところを考えてみる。

(1) 一般的モラトリアムの性質

一般的モラトリアムの性質に関する認定の部分は、本パネル報告の中で重要な地位を占めている。パネルは、一般的モラトリアムの存在を肯定し、かつ WTO 上異議申立てできる措置であるとしたものの、手続的決定であるという理由で SPS 措置ではないとした。その結果、申立国が請求した 5.1 条等多くの SPS 協定の実体的規定は一般的モラトリアムに適用されないことになり、これらの規定不適合はなかったと結論した。その結果、製品特定の措置についても同様に実体的規定不適合は認定されなかった。

例えばモラトリアムによる手続の遅延が無期限に長引けば、それは実質的に禁止措置に等しいとも思われるのである(para. 7.1359)が、それでも、パネルは手続的決定と実体的決定とを峻別すべきであると考えた。

このパネルの判断の意味を考えてみると、手続を遅延させるという決定は、たとえ実質的に禁止措置に等しい効果があっても SPS 措置ではないので、科学的根拠は必要でないということになる。そして、後述(2)のように、状況によっては予防的アプローチにより慎重な対応をとることによる遅延は不当でない認められることもあり得る。このようにこのパネルの判断は、SPS 措置をとる側からはプラスに評価されるかもしれない。

もっとも、本紛争において、一般的モラトリアムが実体的規定違反(5.1 条等)となろうと、あるいは手続的規定違反(不当遅延)となろうと、EC のとるべき履行措置の内容に大きな違いはないように思える。実体的規定違反なら措置の撤廃又は改正(又はリスク評価に基づかせること等)が必要なものに対して、手続的規定違反(不当遅延)なら個別の申請を遅滞なく処理していけばよいということであろうが、前者であっても、措置(モラトリアム)の撤廃ということは、結局は承認の再開を意味するからである。

(2) 不当な遅延

パネルは、EC が一般的モラトリアムの適用の結果として、SPS 協定附属書 C(1)(a) 第 1 クローズの「SPS 措置の実施を確認し及び確保するための手続」が「不当に遅延することなく行われ、完了すること」という手続規定に適合していない(その結果 SPS 協定 8 条にも適合していない)と認定した。製品特定の措置の 27 件のうち 24 件も同条項に違反したと判断されている。

ここでパネルは、「不当な遅延」について次のような解釈基準を示した。

- ① 「不当な遅延」の問題は、遅延の長さそれ自体ではなく、その遅延にとって正当な理由が存在するかどうかである(para. 7.1496)。
- ② 「不当な遅延」かどうかの決定は、ケースバイケースでなされなければならない。ただし、加盟国は、申請者の作為又は不作為に帰することのできる遅延のように自己に帰することのできない遅延に対しては法的に責任を有しない。(para. 7.1497)
- ③ 承認手続を適用する加盟国は、SPS 要件が満たされているかどうか十分な確信を持って決定する上で合理的に必要な時間をかけることを原則的に許容される。附属書 C(1) (a) 第 1 クローズは、SPS 要件の実施を確認し確保するための必要性を考慮しつつ、加盟国に対してそれらの承認手続を可能な限り迅速に進めることを要求する信義則上の義務である。たとえば、新しい又は追加の情報が承認手続の遅い段階で入手可能になり、そしてその情報が当該 SPS 要件の充足性の決定に潜在的な影響を有すると考えられる場合は、当該加盟国が手続の完了を遅延させ、その情報を評価するために必要な追加的な時間をかけることは正当と認められる(para. 7.1499)。
- ④ 附属書 C(1) (a)第 1 クローズは、GMO のリスク評価・管理において予防的アプローチを適用することを排除していない。申請者に対する追加的な情報の要求は、状況により正当化され得る可能性がある。しかし、予防的アプローチの適用は、合理的な制約に従わなければならない(paras. 7. 1522-7.1523)。
- ⑤ (状況により正当化される遅延について) たとえば、入手可能な科学的証拠と抵触する新しい科学的証拠であってすべてのバイテク産品に直接的に関連するものが明るみになった場合、状況によっては、新しい証拠の適切な評価まで、すべての最終承認を停止することは正当であって、それによる結果的な遅延は、「不当」ではない(para. 7.1532)。

以上のように、パネル報告は「不当な遅延」について解釈基準を初めて示すとともに、状況によっては遅延が正当化される場合があることについて同趣旨の内容を繰り返し表明しているのが注目される。実際、産品特定の措置については、27 件のうち 3 件は「不当な遅延」が立証されていないと判断されている。産品特定の措置の多くでは、審査当局からの追加的情報提出要請による遅延が問題になっている。概して、この要請に対して申請者側が十分な回答を提出しているにもかかわらず当局側が手続を進めていない場合は「不当な遅延」となり、反対に、この要請が科学的見地から正当であるにもかかわらず申請者側が十分な回答を提出していないために手続が遅延している場合においては「不当な遅延」とはいえないと判断されているようである。

ただ、このような追加的情報提出要請が際限なく繰り返されれば、手続は実質的に停止したのも同然と思われるが、どういう場合まで認められるかは、結局はケースバイケースで判断されることになるであろう。

(3) セーフガード措置

1) SPS 協定 5.7 条と 5.1 条の関係

パネル報告は、SPS 協定 5.7 条を 5.1 条(2.2 条)に基づく義務からの例外として（積極的抗弁）ではなく、条件付免除（条件付権利）とした (para. 7.2997)。この点は、従来必ずしもはっきりしていなかったことを明確に示した意味がある。

これによって、問題の SPS 措置が 5.7 条の四要件のどれかに適合しないことの立証責任は申立国が負うことが明確になり、（本紛争では結局は 5.7 条に適合しないとされたもの）SPS 措置国側にとってはいくらか安堵する判断であるといえるかもしれない。

2) SPS 協定 5.1 条の適合性：リスク評価

パネルは、争点の 9 件のセーフガード措置すべてについて、措置（完全な禁止）とリスク評価（肯定評価）との間に合理的な関係は存在せず、リスク評価「に基づいて」いるとはいえないとし、5.1 条の要件を満たしていないと認定した。その際、EC-ホルモン事件において上級委員会が示したこの要件に関する柔軟な見解、つまり「主流の科学的意見でなく異なる科学的見解に基づくこともできる」の場合には本件は該当しないとされた。その理由は、本件は、「異なる見解が、同一のリスク評価の一部として、かつその中において表明されている場合」ではなく、また、専門家の意見によれば今回の争点の GMO によって生じる潜在的なリスクが「生命にかかわるもので、かつ公衆の健康と安全性に明確かつ差し迫った脅威を構成する」と考えることはできないからである (paras. 7.3058- 7.3060)。

今回の争点の GMO に限らず現在商品化されている GMO については、環境・生態系への何らかの悪影響を示す科学的証拠は幾つか発表されてはいるものの、「生命にかかわるもので、かつ公衆の健康と安全性に明確かつ差し迫った脅威」といえるようなものは現れていないと思われ、EC-ホルモン事件における上級委員会の「科学界の少数意見に基づいてもよい」という見解に依拠しての GMO 規制は相当困難であるといえよう。

ただし、パネルはここでは、争点の GMO のリスクが「明確かつ差し迫った脅威ではない」との専門家の意見を取り上げたが、最後の結論部分で、「GMO が一般的に安全かどうかの問題は検討しなかった」(para. 8.3)と述べたのは、パネルが一般論としての GMO の安全性問題に中立的であることを強調したかったのかもしれない。

3) SPS 協定 5.7 条の適合性

パネルは、先例（日本-リンゴ（火傷病）事件上級委員会）に従い、5.7 条の第一要件である「科学的証拠が不十分な場合」とは、「入手可能な科学的証拠が、5.1 条及び附属書 A に基づいて要求される十分な(adequate)リスク評価の遂行を量的にも質的にも許容し

ない場合」であるとした。その上で、本件の場合、SCP のオリジナルのリスク評価も、セーフガード措置採用後の SCP の再評価も、ともに SPS 協定の意味でのリスク評価であることに争いはなく、「入手可能な科学的証拠がリスク評価の遂行を許容する」ので、「関連する科学的証拠が不十分」ではないとし、結論として、各セーフガード措置は、5.7 条に適合していないと認定した。

ここで、解釈上の 1 つのポイントは、「不確実性」の扱いである。日本ーリンゴ（火傷病）事件の上級委員会の審議において日本は、「確かに火傷病に関する科学的証拠は相当存在するが、火傷病の伝搬の一定の局面については依然として不確実性が存在する」として 5.7 条の「関連する科学的証拠が不十分な場合」に当たると主張したが、これに対して上級委員会は、「『科学的証拠の不十分性』が 5.7 条発動の引き金をひくのである。5.7 条は『科学的な不確実性』に言及してはいない。2 つの概念は互換的ではない。」として、日本の主張を退けた。今回の事件で EC は、「GMO 技術は依然として科学のフロンティアにあり、火傷病のようなケースと比べてその将来の結果は高度に不確実であるので、この事件と日本ーリンゴ（火傷病）事件とは区別すべきである。」と主張したのは、「不確実性」をもって 5.7 条を適用させようとする点で日本の主張と共通している。

本パネルは、日本ーリンゴ（火傷病）事件における先例に沿って、「不確実性」と「科学的証拠の不十分性」とは全く区別されるものであるとの考え方をとった。パネルによれば、「輸入加盟国は、リスク評価が不確実性又は制約を示しており、そのゆえに特定の措置がその適切な保護水準を達成するかどうか十分な正確さをもって決定することができないことを根拠として、5.1 条の定義を満たすリスク評価を『状況に適切』ではないとして拒否することはできない」のである。ただ、パネルは次のように付け加えた。「実行したリスク評価の中に科学者の信頼の水準に影響する要因がある場合には、輸入加盟国は、その適切な保護の水準の達成のために適用される措置の決定にあたりこのことを考慮に入れることができる」(para. 7.3244)。これとほぼ同趣旨の表現がモラトリアムの「不当な遅延」関連の認定の箇所にもある。曰く「関連する科学的証拠がリスク評価を遂行するのに十分な場合は、加盟国は SPS 措置をリスク評価に基づいてとらなければならない。もちろん、その関連する科学的証拠がリスク評価を遂行するのに十分であるということは、そのリスク評価の結果及び結論が不確実性から免れているということを意味しない。加盟国は、SPS 措置をとることを決定する際にそのような不確実性を考慮に入れることができるのであり、あるリスク評価は、ある幅を持った措置の根拠となることができる」(para. 7.1525)。

つまりパネルは、不確実性はリスク評価の存在には影響しないが、リスク管理（ホルモン事件での上級委員会の裁定の影響か、パネルはこの用語を使用していないが、実質的にその概念は認めていると言える）の段階で考慮されたとした。この点は、日本ーリンゴ（火傷病）事件での上級委員会の見解では述べられておらず、これを明確にした意味がある。

2 つ目のポイントは、5.7 条における「不十分な」とは、措置制定者にとって「不十分」であることを意味するとの EC の主張についてである。EC によれば、科学的証拠の十分性は、孤立して検討されるのではなく、措置制定者によって追求される保護の目的（適切な保

護の水準)との関連で検討される必要がある。これに対して、パネルは、「措置制定者によって追求される保護目的(適切な保護の水準)は、とられるべき SPS 措置の決定とは関係があるが、リスクの存在及び大きさを評価する仕事との間に明白な関連は存在しない」として退けた(paras. 7.3241- 7.3243)。適切な保護の水準の決定は、いわゆるリスク管理の段階で行われる仕事であって(やはり、パネルは用語を使用していないが)、リスク評価の実行そのものとは直接関係しないとした。思うに、適切な保護の水準の決定は、SPS 措置とは異なり科学的根拠やリスク評価に基づく必要はないと考えられ、また先例(オーストラリアーサーモン事件上級委員会、日本ーリンゴ(火傷病)事件履行確認パネル)によれば加盟国の専権であって他国がその水準自体を問題とすることはできないのであるから、もし、EC の主張するように適切な保護の水準を高く設定する(つまり、受け入れられるリスクの水準を低く設定する)ことによって「科学的証拠が不十分」となる可能性が高まることになれば、5.1 条の規律が弱体化するおそれも出てくるではなかろうか。そのような配慮がパネルの判断の背景にあったかもしれない。

(4) いくつかの横断的問題

1) SPS 措置と TBT 措置との重複

パネルは、法律又はそれに含まれる要件が SPS 措置と非 SPS 措置をともに具現すると考えることができるとする EC の主張に同意した(paras. 7.162-7.173)。したがって、SPS 協定と TBT 協定との両方が適用される措置もあり得ることになる。

ただ、EC は、このような両方の性格を持つ措置が SPS 協定違反となっても TBT の側面があることを理由に措置を維持できると主張したのであるが、このパネルの判断が、EC の意図したところとなったのかどうかは不明である。というのは、本件では、具体的には新規食品規則について SPS 措置と非 SPS 措置をともに具現するとされた (paras. 7.404-7.416)のであるが、TBT 措置であるとは認定されていない。また、産品特定の措置に関するアルゼンチンの請求は、新規食品規則に基づく申請を含んでいた(カナダの産品特定の措置に関する請求は新旧環境放出指令関係のみ)ので、TBT 協定が適用された可能性はあったのであるが、パネルは、アルゼンチンの TBT 請求が選択的請求であることを理由に「認定する必要なし」とした。したがって、上記パネルの興味深い判断は、本紛争の結論に影響はなかったといえるであろう。

2) WTO 協定と多数国間環境保護条約(MEA)の関連

パネルは、ウィーン条約 31 条(3)(c)を「今解釈されている条約の当事国すべての間の関係において適用される国際法の関連規則」の考慮を要求するものとして解釈し、生物多様性条約とバイオセーフティー議定書は、この紛争における WTO 協定の解釈にあたり考慮

することが要求されるとはいえないとした (paras. 7.74-7.75)。

このパネルの考え方によれば、WTO 協定の解釈にあたり考慮することが要求される条約は、すべての WTO 加盟国が当事国になっている条約に限定されることになる。

一方でパネルは、ウィーン条約 31 条(3)(c)に該当しない場合であっても、他の国際法の関連規則が有益である場合には考慮することができるとした。ただ本件は、他の方法によって確かめることができる場合であり、また EC は、生物多様性条約とバイオセーフティ一議定書の規定がこの紛争の争点の WTO 協定の解釈にどのように影響するかを説明していないため、生物多様性条約とバイオセーフティ一議定書に依拠する必要はないとした。(paras. 7.92-7.96)

WTO 法と多数国間環境保護条約(MEA)の関連をどう考えるかは論争の多い問題であり、本件パネルは上記のような回答を提供したが、EC の主張が具体性を欠いていたため、本件において、以上のパネルの解釈が EC の措置の WTO 協定適合性に関するパネルの結論にどのように影響したのかは不明である。

3) 予防原則・予防的アプローチ

本パネル報告には、予防原則・予防的アプローチに関連する見解が、以下のように幾つかの場面で表明されている。一部前述(3)の 3)と重複するところもあるが、引用する。

①WTO 協定の解釈と他の国際法規則との関係の箇所において、予防原則について、その法的な地位が解決されておらず、承認された一般原則又は慣習国際法かどうかについて一定の立場をとる必要はない、と述べた(paras. 7.76-7.89)。

また、セーフガード措置の文脈において、5.7 条の適合性の箇所で、EC がセーフガード措置は予防原則に基づいていると主張したのに対し、ホルモン事件での判断を引用し、予防原則はそれ自体、SPS 協定に適合しない SPS 措置を正当化する根拠とならないと述べた。(para. 7.3220)

これらの箇所は「予防原則」について述べている。パネルも言うようにホルモン事件での判断をそのまま踏襲したものである。

なお、以下②～④は、「予防的アプローチ」について触れている。

②一般的モラトリアムの文脈において、附属書 C(1) (a)第 1 クローズの適合性の箇所で、次のように述べた。

・附属書 C(1) (a)第 1 クローズは、GMO のリスク評価・管理において予防的アプローチを適用することを排除していない。附属書 C(1) (a)第 1 クローズは、加盟国が、関連の SPS 要件が満たされているかどうか十分な確信を持って決定するために合理的に必要な時間をとることを許容している。例えば、別の加盟国にとっては情報が十分と思われる状況において、ある加盟国が慎重かつ予防的なアプローチに従って申請者に一

層の情報を要求しても正当化され得る可能性がある。(para. 7.1522)

・慎重かつ予防的なアプローチの適用は、合理的な制約に従っており、また従わなければならないことは明らかである。(para. 7.1523)

ここでは、予防的アプローチは、実体的な決定の遅延が「不当な遅延」であるとされない場合の考え方として述べられている。

また、同じ箇所パネルは、附属書 C(1) (a)第 1 クローズの解釈とは直接関係ないと思われるにもかかわらず、5.1 条に従って SPS 措置をリスク評価に基づいてとる場合について、次のように述べている。

・関連する科学的証拠がリスク評価を遂行するのに十分な場合は、加盟国は SPS 措置をリスク評価に基づいてとらなければならない。もちろん、その関連する科学的証拠がリスク評価を遂行するのに十分であるということは、そのリスク評価の結果及び結論が不確実性（例えば、リスク評価の遂行の過程においてなされた一定の仮定に関連する不確実性）から免れているということの意味しない。加盟国は、SPS 措置をとることを決定する際にそのような不確実性を考慮に入れることができるのであり、あるリスク評価は、ある幅を持った措置の根拠となることができる。この範囲内で、加盟国は、適切な保護の水準を考慮に入れて、人の健康及び／又は環境の最善の保護を提供する措置を選択する自由がある。・・・(para. 7.1525)

・SPS 協定は、申請に関する実体的決定が申請者に対してストレートな「イエス」又は「ノー」の回答を与える必要があるとはどこにも述べていないので、加盟国は原則として、期間を限定した承認又は他の適切な条件付きの承認を与えることができるし、あるいは、状況（科学的知識の状況を含む）が変化した場合にその決定のレビューの可能性に従って申請を却下する決定をすることができる。(para. 7.1527)

ここでは予防的アプローチに明示的に言及してはいないが、これとほぼ同じ内容の表現が、「予防的アプローチ」と明示して以下の③でも現れる。なお、「加盟国は原則として、期間を限定した承認又は他の適切な条件付きの承認を与えることができる」というくだりは、本件紛争とは直接関係はないが、EC の新環境放出指令が新規承認の有効期間を 10 年に限定していることにお墨付きを与えていると言えるかもしれない。

③セーフガード措置の文脈において、5.1 条の適合性の箇所で、EC が「セーフガード措置は予防原則に基づいている」と主張したことに対して、次のように述べた。

予防的アプローチが、「リスク評価」の要件の適合性に関係があるとの考え方には同意する。加盟国は原則として、実行したリスク評価に科学者の信用性のレベルに影響する要因が存在する場合は、その適切な保護水準を達成するために適用される措置の決定にあたりこのことを考慮に入れることができる。つまり、リスク評価が不確実性又は制約を特定する場合、予防的アプローチに従う加盟国は、・・・他の加盟国が同一のリスクに対処するために適用する SPS 措置よりも厳しい SPS 措置を適用するこ

とも正当化される。しかしながら、その SPS 措置は、リスク評価「に基づく」ことが必要である。予防的アプローチは、5.1 条の要件に従った方法において適用されることが必要である。(para. 7.3065)

ここで、EC は「予防原則」を持ち出しているが、パネルは「予防的アプローチ」と言い換えた上で、SPS 措置の採用の段階で他国などに比べて厳格な措置をとることができる考え方として述べている。それはあくまで、「リスク評価の存在」要件の適合性とは無関係であり、措置の選択にあたって、つまり「リスク管理」の段階で、リスク評価に基づいてとる措置の選択に際して考慮されるとしたのである。

④セーフガード措置の文脈において、5.7 条の適合性の箇所、次のように述べた。

輸入加盟国は、リスク評価が不確実性又は制約を示しており、そのゆえに特定の措置がその適切な保護水準を達成するかどうか「十分な正確さ」をもって決定することができないことを根拠として、5.1 条の定義を満たすリスク評価を「状況に適切」ではないとして拒否することはできない。実行したリスク評価の中に科学者の信頼の水準に影響する要因がある場合には、輸入加盟国は、その適切な保護の水準の達成のために適用される措置の決定にあたりこのことを考慮に入れることができる。(para. 7.3244)

ここではパネルは「予防的アプローチ」に言及していないものの、この表現は上記③でセーフガード措置の 5.1 条の適合性に関して「予防的アプローチ」として述べた内容の繰り返しである。

以上のようにパネルは、「予防的アプローチ」が SPS 協定において考慮しうるものであること認めつつ、「リスク評価の存在」の要件には関係がないことを繰り返し強調している。

またパネルは、「予防原則」と「予防的アプローチ」という 2 つの用語を明確に使い分けている。「予防原則」は、法規範又は法の一般原則であるかどうかの問題に関わるときに使用し、そしてパネルはそのような意味での「予防原則」についての判断を避け、事実上否定的に捉えている。一方、パネルは「予防的アプローチ」の概念は認めているが、法的な効果をもたらすものとしては使用していないように思われる。「リスク評価における不確実性を SPS 措置の決定に当たり考慮することができる」という同じ内容のことを表現するのに「予防的アプローチ」という用語を使用している場合とそうでない場合とがあることから、このことは推測できる。

(5) GMO 制度への影響及び含意

1) EC の GMO 制度への影響

本パネル報告に対する反応を見ると、まず米国政府は、本パネル報告が申立国側に軍配

を上げたとして、「WTOは、EUにおいて採用されている不当な反バイテク政策でなく科学ベースの政策決定に賛成した」とし、「EUは2003年の本件提訴の後にほんのわずかの申請を承認したが、EUはモラトリアムを完全には撤廃していない」ので、「EUが、不当に遅延することなく、WTO上の義務を完全に遵守してすべての未決となっているバイテク製品の申請を検討し、EU自身の法律に従ってその科学的な価値を評価することを要求する」とするコメントを発表した⁽⁴²⁾。

一方、ECは、「本裁定は現制度の規定にとって影響はない。パネルの設置以降10件の申請が承認されていることから、現在のECの承認制度は機能している。」と述べているとされる⁽⁴³⁾。

パネルの勧告したことは、

- ①一般的事実上のモラトリアムがまだ存在している場合に、その限りにおいて、一般的事実上のモラトリアムをWTO協定に基づく義務に適合させること、
 - ②産品特定の措置をSPS協定に基づく義務に適合させること、
 - ③加盟国のセーフガード措置をSPS協定に基づく義務に適合させること、
- であった。

したがって、まずモラトリアム関連で言えば、一般的事実上のモラトリアムがもはや存在していない場合は、たとえ個別の手續の不当な遅延が残っているとしても①の勧告は当てはまらないことになるであろう。ECは、パネルの審理で主張したように一般的事実上のモラトリアムは（たとえかつて存在したとしても）既に終了したという立場である。したがって、ECは、この勧告で言っていることは既に履行済みとして、たとえ数多くの遅延が残っていても何らの対応（スピードアップ等）もとる必要がないと考えるかもしれない。しかし、米国等からみれば、上記のとおり、いまだに数多くの申請が未決の状態のまま遅々として進んでいないことから一般的事実上のモラトリアムはまだ存在していると映っている。パネルは、一般的事実上のモラトリアムが終了したのかどうかを判断することを避けており、実際終了したのかは、事実上の措置という性格から、明確には分らない。

産品特定の措置も、一般的事実上のモラトリアムを前提として定義されている措置であるから、一般的事実上のモラトリアムが終了したのであれば、これも終了したことになる。

こうしてみると、申立国が一般的事実上のモラトリアムを異議申立ての対象にしたことが作戦上失敗であったといえるかもしれない。もしECの流通前承認制度それ自体を異議申立ての対象にしていれば、その運用の問題として個別の不当な遅延それ自体の解消を勧告に盛り込めたかもしれないからである。いずれにせよ、モラトリアムが終了したとは認定されなかったため、米国等はモラトリアムがまだ存在しているとしてDSU21.5条パネルの設置を要求する余地が残された。

次にセーフガード措置については、上記③の勧告により、ECは、適切なリスク評価に基づいているということを示し直すか、さもなくば撤廃しなければならない。EC自身のリスク評価が肯定的であることから、前者の方法は困難であるように思われる。現に、欧州委員会は、本パネル報告の以前から、関係加盟国に対し撤廃を働きかけ、また、撤廃の

ための手続を進めている。しかしながら、欧州委員会による撤廃提案が閣僚理事会で否決されるなどして進んでいない（欧州委員会が自らの提案を採択できるのは、閣僚理事会で3ヶ月以内に何らの決定もなされない場合である）状況にあり、現実問題として撤廃の道は険しい。

EC内の各国・各機関にはGMOに対して様々な立場があり、パネル報告がEC内でのGMO支持勢力を後押しする効果を有するとしても、以上見たように、既にECはパネルの結論を先取りして行動しており（2004年のモラトリアムの「終了」それ自体も、本件パネルの設置が契機となっている可能性がある）、本件パネルは、最終報告書を待たずにECの政策に影響力を及ぼしていたとも言える。したがって、パネル報告によって今後のECの政策が大きく変化することはないのではなかろうか。

ECの承認制度それ自体（一定の場合にセーフガード措置を課すことを認めていることを含め）については判断されていないので、このパネル報告によって直接的に制度改正を迫られることはない。しかし、これは申立国が問題としなかったからであって、パネルがそのWTO協定適合性を承認したわけではない。さらに、2003年の新しいEC規則によりGMOに対する規制は一層厳しくなっており、米国サイドでは、とりわけトレーサビリティと表示義務に関する厳格な規制に不満があり、紛争の火種は依然として残っている。これについて新たにWTO紛争解決の申立をしようとの動きがあるとも伝えられている⁽⁴⁴⁾。

2) GMO 規制一般についての含意

(i) もとより、パネル報告は今回の紛争についてのみ法的な拘束力を有するものであるが、各国のGMO規制にとって「適切なリスク評価に基づいてとる」等のSPS協定の規律を遵守する必要性を再認識させるものと言える。先例として有すると思われる意味の主要な点を以下に整理する。

- ① GMOによって生ずる可能性のある人の健康及び環境への直接的及び間接的な様々な懸念・リスクは、生物多様性に対するリスクのようなものも含めてすべてSPS協定の対象範囲である。また、GMOを原因とする農産物販売の減少のような経済的損害もSPS協定の対象範囲である。したがって、これらの懸念に対処するための措置はSPS措置であり、SPS協定の規律に従う。
- ② GMOの承認手続がSPS措置である場合、「不当に遅延させることなく」行い、完了しなければならないが、遅延が「不当」ではないと認められる場合もある。すなわち、加盟国には要件が充足されているかどうか慎重に検討する権利があり、例えば、審査の過程で新しい科学的証拠が明るみになった等の場合に申請者に追加の情報提出を要求し、提出された証拠の適切な評価まで承認を停止した結果の遅延、あるいは追加情報提出要求に対して申請者が十分な回答を示さない結果の遅延は「不当」ではない可能性がある。いずれにせよ、遅延の不当性は、ケースバイケースの判断になる。

- ③ GMO 規制措置は、SPS 協定 5.1 条に基づき「リスク評価に基づいてとる」の要件を満たさなければならない。まず「リスク評価」の要件をクリアするためには、リスクの可能性に言及しているだけでは不十分で、リスクが発生する可能性を評価(evaluate)することが必要である。また、一般的な GM 品種についての評価でなく、当該特定の GMO についての評価でなければならない。

リスク評価「に基づいてとる」の要件に関しては、EC-ホルモン事件上級委員会報告は、一定の場合に「主流の科学的意見とは異なる少数意見に依拠する」ことができるとしたが、そのためには「異なる見解が、同一のリスク評価の一部として、かつその中において表明されている場合」であることが必要であり、また、GMO によって生じる潜在的なリスクが「生命にかかわるもので、かつ公衆の健康と安全性に明確かつ差し迫った脅威を構成する」ものといえない限り困難と思われる。

- ④ 本件のように所管当局が、GMO が対照物である Non-GMO に比べて大きなリスクを提供しないとの科学的な評価を提出している状況では、SPS 協定 5.7 条の「科学的証拠が不十分な場合」に該当しないので、GMO のリスクに不確実性があることを理由にして、GMO 規制を 5.7 条の暫定的措置としてとることはできない。また、ある加盟国が GMO のリスクについての自国の「適切な保護の水準」を高く設定することが、GMO 規制措置の「科学的証拠が不十分」の要件適合性を容易にするものではない。ただし、5.7 条の要件に適合しないことの立証責任は申立国が負う。

- ⑤ リスク評価が不確実性又は制約を特定する場合、予防的アプローチに従って、他の加盟国の措置よりも厳しい措置を適用することも正当化される。また、リスク評価は、ある幅をもった措置の根拠となることができ、その中から最善の措置を選択できる。また、期限付き承認のような条件付の承認という形式をとることもできる。このように、GMO のリスクに係る不確実性は、リスク評価に基づいてとる措置の決定にあたり考慮することができる。

- ⑥ GMO 規制措置の WTO 協定上の適合性を主張するために、WTO 協定の解釈に当たり生物多様性条約及びバイオセーフティー議定書の規定を考慮することは可能であるが、考慮するよう「要求する」ことはできない。また、予防原則は、WTO 協定に適合しない措置を正当化する根拠とならない。

- ⑦ Non-GMO に比較しての GMO の差別的取扱いは、それ自体では GATT3.4 条等の内国民待遇原則の違反とはならない。内国民待遇原則の違反を立証するには、その差別待遇が産品の原産地の相違によって説明される必要がある。

(ii) 一方で、GMO の安全性そのものの、GMO と Non-GMO とが「同種の産品」かどうか

かという問題、さらに事前承認制度そのものや GMO の存在を示す義務表示制度の WTO 適合性については、パネルは判断を示さなかった。GMO が安全かどうかの問題は、そもそも問題の性質上パネルの決定する仕事ではない上に、申立国からの問題提起がなかった。事前承認制度及び義務表示制度もまた、申立国が問題提起しなかった。

GMOとその対照物であるNon-GMOとがWTO協定上「同種の産品」といえるかどうかは、興味深い問題である。この問題は、本紛争中、産品特定の措置に関する附属書C(1)(a)第2クロウズ及びGATT3.4条適合性、並びにセーフガード措置に関するGATT3.4条適合性の3カ所で申立国（カナダ及びアルゼンチン）によって提起された。これらの箇所、申立国は、GMOとその対照物であるNon-GMOとが「同種の産品」であり、前者を後者に比べて不利に待遇することは内国民待遇原則に反すると主張したが、パネルは、セーフガード措置に関する請求に対しては訴訟経済を行使して認定をせず、また産品特定の措置に関するアルゼンチンの請求に対しては「不利な待遇とされるものが、産品の原産地の相違によって説明されるということが証明されていない」として退け⁽⁴⁵⁾、GMOとNon-GMOとの同種性の問題を判断しなかった⁽⁴⁶⁾。

以上のように、本紛争の対象となった措置自体の行く末が不透明であるほか、義務表示やトレーサビリティ制度の WTO 適合性など新たな論点が生じているので、GMO 貿易紛争は、このパネル報告の採択で終わりにはならないであろう。今後の EC の対応及び米国等の新たな動きが引き続き注目される。

注

- (1) ISAAA（国際アグリバイオ事業団）による 2005 年の数値。<http://www.isaaa.org>（2006.11.20 アクセス）
- (2) GM 作物をめぐる主要な国際情勢、主要各国の政策及び生産・流通動向については、藤岡・立川（2006）参照。
- (3) 法的主体を表す場合は EC、それ以外の場合は EU を使用する。
- (4) EC の承認手続の概要に関する本節の記述は、本パネル報告のほか、EU のホームページにある Q&A など参考に筆者の責任で整理したものである。
- (5) 原文は“biotech products”であるが、バイオテクノロジーのことを「バイテク」と略称することがわが国で広く行われているため、本稿では「バイテク産品」とした。

また、本パネル報告では、「バイテク産品」と「GMO」とは互換的に使用されている。さらに、本紛争における GMO は、GM 植物又は GM 植物由来製品である。(paras. 7.1- 7.2)
- (6) 米国－エビ事件において、上級委員会は、問題のウミガメが GATT20 条(g)の「有限天然資源」に該当するとの判断を下すに当たり、これらのウミガメが「絶滅に瀕する野生動植物の種の国際取引に関する条約」(CITES)の附属書 I に掲げられていること等を理由に挙げた。(同事件上級委員会報告 paras. 128-132)
- (7) SPS 協定の“risk”の公定訳は「危険性」となっているが、“risk”の概念には「危険性」という用語には含まれない要素があり、また「リスク」という用語も一般的に広く使用されているため、本稿ではそのまま「リスク」とした。

- (8) "pest"の公定訳は当初から「有害動植物」となっている。
- (9) 特定多数決の方法では、構成国によって異なる票数が割り当てられており、決定案が採択されるためには一定数以上の賛成票が得られることが必要となる。EC 条約 148 条 2 項によれば、閣僚理事会において特定多数決による議決を行う場合、全体の投票数 86 票のうち少なくとも 62 票の賛成が必要である。5 カ国に割り当てられている投票数は合計で 30 票となるので、決定案が採択されるのを阻止するのに十分な数である。(footnote 580)
- (10) G5 宣言と同様に 1999 年 6 月の閣僚理事会において発表された 7 カ国（オーストリア、ベルギー、フィンランド、ドイツ、オランダ、スペイン及びスウェーデン）による類似の宣言について、パネルは、次のように評価した。G7 宣言は、旧環境放出指令の改定が施行されるに先立って、GMO の表示とトレーサビリティに関する規定の事実上の施行を要求している。G5 諸国は、これでは不十分であると考え、さらに進んで、欧州委員会が遅滞なく新規則を採択することを望んだ。(paras. 7.484-7.486)
- (11) 米国－炭素鋼事件上級委員会報告 para. 81
- (12) 日本－半導体事件パネル報告 para. 117
- (13) 次の 2 つを引用した。
- インド－自動車事件パネル報告
- 「WTO パネルは一般的に、その設置の時に存在する措置を検討する権限がある。この権限は、検討の対象となる措置がその後撤回され又は効力が少なくなったことだけを理由にして必ずしも影響されるものではない」(para. 7.26)
- インドネシア－自動車事件パネル報告
- 「ガット WTO の先例において、付託事項に含まれる措置がパネル手続の開始の後に終了し又は改定された場合に、パネルはそれにもかかわらずその措置に関して認定をしてきた。」(para. 14.9)
- (14) 次の 4 つを引用した。米国－EC 産品事件において、上級委員会は「DSB が米国に対しパネルがもはや存在しなくなった措置を適合させるよう要請することを勧告することにおいてパネルは誤った」と述べた。(para. 81)
- カナダ－小麦輸出及び穀物輸入事件においては、パネルは、パネルの手続の進行中に改正された WTO に適合しない措置に関して勧告をすることを差し控えた。(paras. 6.258-6.259, 7.3, 7.6)
- ドミニカ共和国－タバコ輸入販売事件において、パネルは、タバコのための課税ベースの決定に関する WTO に適合しない措置に関して、その措置はパネル設置後に行われた改正の結果として「もはや実施されていなかったことから、勧告をすることを「適切」であるとは認定しなかった。(para. 7.363)
- 同事件において、上級委員会は、WTO に適合しないと認定したドミニカ共和国の納税印紙の制度について、パネルの最終報告書後に改正されたことに合意があることを認識し、「納税印紙の制度の改正がまだなされていなかった場合に、その限りにおいて、」一般協定に適合させるよう勧告した。(para. 129)
- (15) 米国－EC 特定品目事件上級委員会報告 para. 81, para. 271
- (16) アルゼンチン－繊維アパレル事件パネル報告 para. 6.15
- (17) 米国－ガソリン事件パネル報告 para. 6.19
- (18) EFSA は、SCP 又は SCF に代わって 2002 年に設立されたリスク評価機関で、2003 年 5 月から活動を開始した。GMO について環境安全性及び食品安全性の両面で評価を行う。
- (19) 新規の非バイテク産品とは、これまでに食経験のない新規食品で GM 食品以外のものを指していると思われる。

新規食品規則は、これまでに食経験のない新規食品を対象としており、GM食品に限定されていない。

- (20) EC-アスベスト事件上級委員会報告 para.100
- (21) ドミニカ共和国-タバコ輸入販売事件上級委員会報告 para.96
- (22) 日本-リンゴ（火傷病）事件上級委員会報告 para.179
- (23) 日本-リンゴ（火傷病）事件上級委員会報告 para.184
- (24) EC-ホルモン事件上級委員会報告 para.180 を引用した。
- (25) 日本-農産物Ⅱ（コドリング）事件上級委員会報告 para.89
- (26) EC-関税特恵事件上級委員会報告 para.88
- (27) EC-ホルモン事件上級委員会報告 para.104
- (28) 日本-農産物Ⅱ（コドリング）事件上級委員会報告 para.80
- (29) EC-関税特恵事件上級委員会報告 para.88
- (30) EC-イワシ事件上級委員会報告 para.275
- (31) 日本-リンゴ（火傷病）事件上級委員会報告 脚注 316
- (32) EC-ホルモン事件上級委員会報告 para.180
- (33) EC-ホルモン事件上級委員会報告 para.190
- (34) オーストラリア-サーモン事件上級委員会報告 para.121
- (35) オーストラリア-サーモン事件上級委員会報告 para.124
- (36) EC-ホルモン事件上級委員会報告 paras.193-194
- (37) 日本-農産物Ⅱ（コドリング）事件上級委員会報告 para.89
- (38) EC-ホルモン事件上級委員会報告 para.124
- (39) 日本-リンゴ（火傷病）事件上級委員会報告 para.179
- (40) 日本-農産物Ⅱ（コドリング）事件上級委員会報告 para.89
- (41) 日本-リンゴ（火傷病）事件上級委員会報告 para.318
- (42) United States Trade Representative (online) “U.S. Trade Representative Susan Schwab and U.S. Agriculture Secretary Mike Johanns Announce Favorable Ruling in WTO Case on Agricultural Biotechnology,” http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/September/Section_Index.html (2006年11月27日アクセス)
- (43) Inside US Trade (online) “EU DECIDES AGAINST WTO GMO PANEL APPEAL; U.S. PRESSES FOR APPROVALS, 2006/11/24,” <http://www.insidetrade.com/secure> (2006年11月27日アクセス)
- (44) Inside US Trade (online) “U.S. SOYBEAN PRODUCERS EXPLORE POSSIBLE SECOND GMO CASE AGAINST EU, 2006/10/27,” <http://www.insidetrade.com/secure> (2006年10月30日アクセス)
- (45) ある国が Non-GMO に比較しての GMO の差別待遇（例えば、厳格な要件を課す事前承認制度や義務表示制度）を問題としようとする場合に、GATT3.4 条などの内国民待遇原則の違反を立証するには、本文で述べたようにその差別待遇が製品の原産地の相違によって説明される必要があり、制度的に内外無差別の場合はその立証はそう簡単ではないと思われる。内国民待遇原則の違反ではなく、SPS 協定 5.5 条に基づき、適切な保護の水準についての整合性の要件を問題とする方法もあり、こちらでは原産地による差別を立証する必要はない。本件紛争においても、申立国は EC の問題の措置について SPS 協定 5.5 条の不適合を請求したが、一般的モラトリアム

及び産品特定の措置に関しては「SPS 措置」ではないという理由で「不適合でない」、セーフガード措置に関しては「裁定の必要なし」として、いずれも実質的な判断はなされていない。今後、新たな紛争において、Non-GMO と GMO とを区別する制度そのものが争点の措置となった場合には、GATT3.4 条とともに SPS 協定 5.5 条に関する本格的な判断がなされるかもしれない。適切な保護の水準の決定は、SPS 措置とは異なり科学的根拠やリスク評価に基づく必要はなく、また先例（オーストラリアーサーモン事件上級委員会、日本ーリンゴ（火傷病）事件履行確認パネル）によれば加盟国の専権であって、他国がその水準自体を問題とすることはできないので、この整合性の要件の適合性が重要な争点となる。

- (46) GMO の食品安全性に関して「実質的同等性」という概念がある。これは OECD が提唱した概念で、GM 食品の安全性を評価するために従来の Non-GM 食品を比較対象として食品構成成分等を検討し、当該 GM 食品が従来の Non-GM 食品と全体として同等性を失っていないと判断できれば「実質的同等」と考えるもので、世界的に広く承認されている。「実質的同等」と判断されてもそれ自体で当該食品が安全であることを意味するものではなく、さらに必要項目について個々に評価されることになる。もとより「実質的同等」であることと WTO 協定上の「同種の産品」とは全く別物であるが、もし「同種の産品」の判断が行われる局面があれば、関連性が論議されるであろう。

参考文献

藤岡典夫・立川雅司編著（2006）『GMO：グローバル化する生産とその規制』農林水産政策研究叢書第7号