

動	向
解	析

【連載】 食品安全・動植物検疫措置に関するWTO紛争事例の分析

第5回 EC - バイテク産品 (GMO) 事件

藤岡 典夫

本事件は、SPS協定に関する最も新しいケースであり、食品安全性と環境の保護等様々な面で近年話題になることも多いGMO（遺伝子組換え体）がテーマとなっていることから注目されるものであった。

European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products

パネル報告 2006年9月29日（WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R）

採択 2006年11月21日

1. 事実関係

(1) ECのGMO承認制度

EC⁽¹⁾は、1990年に「GMOの環境への意図的放出に関する理事会指令 90/220/EEC」（以下「旧環境放出指令」）を制定し、GMOの市場流通等を規制した。これは、GMOまたはGMOより構成されるか若しくはそれを含む製品の環境放出・市場流通の承認制度を設定するとともに、その承認に当たり人の健康や環境に対するリスクを評価する手続を規定したものであった⁽²⁾。

また、1997年にはGM食品（遺伝子組換え食品）に関して「新規食品に関する理事会規則 258/97/EEC」（以下「新規食品規則」）が制定された。これに規定された承認の手続きは上記旧環境放出指令にほぼ類似していた。

(2) 事実の経過

1) 新規承認の停止

旧環境放出指令は、2001年に「GMOの環境への意図的放出および理事会指令 90/220/EECの廃止に関する欧州議会および理事会指令 2001/18/EC」（以下「新環境放出指令」）に置き換わった（2002年10月17日施行）。新環境放出指令は、旧環境放出指令の基本的

本事件についての詳細は、農業バイオプロジェクト研究資料第1号「EC - バイテク産品 (GMO) 事件WTOパネル報告の内容と意義」（平成19年1月）を参照されたい。

な仕組みを維持しつつ、さらに規制を強化したものであった。

この改正作業の過程で、1999年6月の環境相理事会において、デンマーク、ギリシア、フランス、イタリアおよびルクセンブルクの5カ国グループ（以下「G5」）は、次のような共同宣言を発表した。

「(5カ国の)政府は、GMOの栽培およ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およびGMO由来製品の表示およ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、未然防止原則およ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。」

この宣言の後、ECではGMOの新たな承認は行われず（「モラトリアム」と呼ばれた）、その状態は本パネルの設置時点である2003年8月においても続いていた。（なお、パネルの設置後の2004年5月から、幾つかの申請が承認され始めた。）

2) EC加盟国によるセーフガード措置

新旧環境放出指令および新規食品規則には、既にECレベルで承認されたGMOについて、EC加盟各国が人の健康また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、暫定的に自国領域内においてその使用または販売を制限し、または禁止することができるという規定（セーフガード条項）があった。これに基づき、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）が、1997年2月から2000年8月の間に9件のセーフガード措置（流通または輸入の禁止）をとった。

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、人の健康また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の植物科学委員会（SCP）の意見を求めた。SCPIは、当該産品が人の健康また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SCP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EC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。

3) WTO紛争解決の申立

上記のようなECの対応に不満を持ったGMO輸出大国である米国、カナダおよびアルゼンチンの3カ国は、2003年5月にWTO紛争解決の申立を行い、同年8月に、WTOの紛争解決機関（DSB）はパネルの設置を決定した。

3カ国の申立内容はほぼ同趣旨で、以下の通りであった。

ECは1998年10月以降、バイオテク産品（パネル報告では「GMO」と互換的に使用）の承認に関して一般的モラトリアム（general moratorium）を適用し、SPS協定の関連規定に違反した。

欧州委員会およびEC加盟国は、特定のいくつかの承認申請を検討することを怠り（産品特定の措置（product-specific measures））、SPS協定、GATT 1994およびTBT協

定の関連規定に違反した。

上記6カ国による9件のセーフガード措置によって、SPS協定、GATT 1994 およびTBT協定の関連規定に違反した。

2. パネルの判断

WTOのパネルは、設置後3年余りを経過した2006年9月29日に最終報告を発表した。申立国、被申立国ともに上級委員会への上訴を行わず、同報告は同年11月21日に紛争解決機関(DSB)によって採択された。本パネル報告は、本文だけで1000頁を超える膨大なもので、これまでのWTO紛争に係るパネル報告の中で最も長く、論点も数多い。そのうちの主要事項に絞って、概要のみ以下に紹介する。

(1) 前提的問題

まず上記3種類の措置についての判断の前にパネルが検討した一般的・共通的な問題のうち注目すべき2つの問題を取り上げる。

1) WTO協定の解釈と他の国際法規則との関係

ウィーン条約法条約31条3(c)は、条約の解釈に当たり、文脈とともに「当事国の間の関係において適用される国際法の関連規則」を考慮することを要求している。

ECは、次のように主張した。生物多様性条約とバイオセーフティー議定書並びに予防原則は、条約法条約31条3(c)の意味で本件における争点のWTO協定の解釈に当たり考慮することを要求される「国際法の関連規則」に該当する。また、米国 - エビ事件で、上級委員会は米国が非当事国である条約を参照してWTO規則を解釈した。本紛争においては、生物多様性条約とバイオセーフティー議定書がそのような条約である。

パネルの判断は、以下の通り。

条約法条約31条3(c)の「当事国の間の関係において」とは、「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」を意味するので、この紛争における争点のWTO協定の解釈にあたり考慮することが要求される国際法の規則は、すべてのWTO加盟国の間の関係において適用される国際法の関連規則である。生物多様性条約(米国は非当事国)とバイオセーフティー議定書(米国、アルゼンチンとカナダは非当事国)は、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。

予防原則の国際法上の地位は未解決であり、条約法条約の意味で「国際法の規則」に当たるかどうかの問題についてパネルは見解を表明することを差し控える。

条約法条約の意味で「国際法の規則」に該当しない場合であっても、有益である場合にはWTO協定の解釈にあたり考慮することができるが、本件の場合には必要ない。

2) ECのGMO承認制度へのSPS協定の適用可能性

ECのGMO承認制度（新旧環境放出指令および新規食品規則）は、SPS協定附属書Aに定める「SPS措置」の定義を満たし、SPS協定が適用されるのかどうか、という問題である。

ECは、次のように主張した。ECの承認制度に含まれる生物多様性の保全のような環境保護目的は、SPS協定附属書A（1）に言及がなくSPS協定の範囲外であるので、ECの承認制度はTBT協定の対象となりうる（SPS措置と非SPS措置を兼ね備える）。

パネルの判断は、以下の通り。

環境保護の目的が、当然にSPS協定附属書A（1）の範囲外となるものではない。

新旧環境放出指令の目的は（個別に詳細に検討した結果）、GMOの存在を示す表示の要件を含め、すべてSPS協定附属書A（1）の範囲内である。

新規食品規則の目的は、SPSの範囲内のものとSPSの範囲外のものがある。

結論として、新旧環境放出指令および新規食品規則は、附属書A（1）の意味におけるSPS措置であり、SPS協定が適用される。

パネルは以上を踏まえつつ、争点の3つの類型の措置の検討に入った。

（2）一般的モラトリアム

1) 一般的モラトリアムの存在

申立国は、「一般的モラトリアム」というECの措置が存在したと主張した。申立国によれば、それは、公式のECの行為によらずに、未決のまたは新しく提出されたすべてのバイオテク製品の承認申請に関して最終的な承認決定を事実上停止するものであった。

これに対してECは、一般的モラトリアムというものは存在しなかったと主張した。ECによれば、いくつかの申請が遅延したことは事実であるが、それは「決定をしないという決定」の結果ではない。また、公式・非公式を問わず、モラトリアムという行為はない。

パネルの判断は以下の通りであった。

G5諸国による1999年宣言は、関連の5カ国について、「表示とトレーサビリティに関する新規規則が採択されるまで新たな申請の承認を阻止するために自らの権限の範囲内で行動する」という意図⁽³⁾の直接的証拠を構成する。

EC高官による数多くの公式的および内部的文書およびステートメント並びに個別の承認手続の事実関係は、一般的モラトリアムの存在に関する申立国の主張を裏付けるものである。

以上により、ECは、1999年6月⁽⁴⁾と2003年8月との間において、バイオテク製品の承認について一般的（すなわち、1999年6月と2003年8月の間未決であったすべての申請に適用される）事実上の（すなわち、公式のECの意思決定プロセスを通じて採択されていない）モラトリアムを適用した。

次にECは、「たとえ一般的モラトリアムというものが存在したとしても、それはパネルの設置の日以降に存在しなくなった（2004年に現に2件の申請が承認された）結果、事件性を喪失しているので、パネルはそのWTO適合性について認定をするべきではない」と主張したが、パネルは先例に照らして「たとえパネルの付託事項の範囲内の措置がその後存在しなくなったとしても、パネルは原則としてそれについて認定する権限を有している」とし、ECの主張を退けた。

2) SPS協定 5.1 条の適合性

SPS協定 5.1 条は、加盟国に対し「SPS措置をリスク評価に基づいてとる」ことを要求する。ここでの中心的な論点は、「一般的モラトリアムはSPS措置か?」という問題である。

SPS協定附属書A(1)のSPS措置の定義によれば、「SPS措置は、要件および手続を含む。」とされており、ECは、「申立国の言う一般的モラトリアムは、ECの承認手続（これがSPS措置であることは決定済み）の適用の問題であって それ自体がSPS措置を構成するものではない」と主張した。

一方、申立国は、「一般的モラトリアムは、バイオテク産品に対する事実上の流通禁止を課したものである等の理由から、それ自体がSPS措置を構成する」と主張した。

パネルの判断は、以下の通り。

一般的モラトリアムを適用するという決定は、最終的な承認決定を遅らせるという決定であり、流通前承認要件の結果としてすでに存在していた暫定的な流通禁止の期間を延長するという効果を有した。それ自体が新しい事実上の禁止（要件）を課したのではなく、また別の「手続」を創設したともいえない。

したがって、ECの一般的モラトリアムを適用するという決定は、手続の適用または運用に関する決定であり「SPS措置」ではないので、5.1条の規定は適用されず、一般的モラトリアムによるECの5.1条に基づく義務不適合はなかった。

3) SPS協定 8 条および附属書C(1)(a) 第1クローズの適合性

SPS協定 8 条は、加盟国に対して「承認手続の運用において附属書Cの規定を遵守する」ことを要求しており、これに基づき附属書C(1)(a) 第1クローズは、加盟国に対し、SPS措置の実施を確認しおよ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」を確保するよう要求する。

申立国は、「一般的モラトリアムは、ECのバイオテク産品に関する承認手続（これが「SPS措置の実施を確認しおよび確保するための手続」であることは争いが無い）において不当な遅延を引き起こした」と主張した。

一方ECは、次のように主張した。本件においては、いかなる申請も、承認プロセスにおいて停止していなかった。遅延があったとしても、所管当局による正当な追加的な情報提出要請の結果として申請者側の理由で生じた遅延は、「不当」ではない。特に、GMOの

ように新しい技術に基づくものは、慎重と警戒を必要とし、「不当性」を判断するに当たり、予防原則が考慮されるべきである。

パネルの判断は、以下の通り。

遅延の「不当性」は、ケースバイケースに基づいて判断される。

加盟国は、SPS要件の充足について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かけることを原則的に許容される。たとえば、当該SPS要件の充足性の決定に影響を有しうる新情報が承認手続の遅い段階で入手可能になった場合は、手続の完了を遅延させ、必要な追加的な時間をかけることは正当と認められる。

予防的アプローチを適用することは排除されないが、それ自体では、実体的な承認決定を遅らせる根拠とはならない。附属書C(1)(a)第1クローズは、決定に到達する義務を中核的義務として含んでおり、「着陸待ち旋回経路」に入ることはできない。承認手続の1事例について検討した結果、遅延の「不当性」が認められる。

以上により、一般的事実上のモラトリアムの適用の結果として、ECはSPS協定附属書C(1)(a)第1クローズおよび8条の規定に不適合であった。

(3) 産品特定の措置

以上の一般的モラトリアムとは別に、申立国は、産品特定の措置、つまりいくつかの特定された産品に係る申請についての措置(申請の検討の不履行または停止)を問題とした。

1) SPS協定8条・附属書C(1)(a)第1クローズの適合性

パネルは、個別の申請に係る承認手続について、不当な遅延があったかどうかを検討し(全部で27件)、以下の通り結論づけた。

MS8/RF3 oilseed rapeなど24件の措置：

「不当な遅延」があり、SPS協定附属書C(1)(a)第1クローズ・8条の違反があった。

Transgenic potatoなど3件の措置：

最初の所管当局による申請者に対する追加情報の提出要請に対して申請者は十分な回答を提出しなかったこと、専門家によればこの要請は不当なものではないこと等から、「不当な遅延」は立証されていない。よって、SPS協定附属書C(1)(a)第1クローズ・8条の義務違反を認定せず。

2) SPS協定8条・附属書C(1)(a)第2クローズ並びにGATT3.4条の適合性

SPS協定附属書C(1)(a)第2クローズは、加盟国に対し、SPS措置の実施を確認しおよび確保するための手続について、「輸入産品が同種の国内産品よりも不利でない方法で行われ、完了すること」を確保するよう要求する。

アルゼンチンは、次の2つの点から、SPS協定附属書C(1)(a)第2クローズの不適合があったことを主張した。第1に、ECは、バイテク産品を、非バイテク産品に比べて不利に扱った。第2に、ECは、1998年以前には承認を与えた一方で、1998年の一般的モ

ラトリアムの後には承認を与えなかった。

パネルの判断は、以下の通り。

内国民待遇義務に関するGATT3.4条についての先例に照らせば、ある輸入産品に不利な方法において承認手続を実施しまたは完了したということを示すだけでは、もしその行為がその産品が外国産であることに関連しない要因または状況によって説明される場合は、「不利な方法」を立証するのに十分ではない。アルゼンチンは、産品が外国産であることによって待遇が異なったという説明をしていない。よって、その輸入産品と国内産品との同種性の問題を検討する必要はない。

したがって、アルゼンチンは、産品特定の措置が、ECのSPS協定附属書C(1)(a)第2クローズおよび8条の義務不適合をもたらしたことを立証できなかった。

また、カナダおよびアルゼンチンは、GATT3.4条(内国民待遇義務)の違反も提起したが、パネルは、カナダについては訴訟経済を行使して「認定をする必要はない」とし、アルゼンチンについても、上記SPS協定附属書C(1)(a)第2クローズと同趣旨で義務違反を立証できなかったと結論づけた。

(4) EC加盟国のセーフガード措置

1) SPS協定の適用可能性

パネルは、争点の9件のセーフガード措置ごとに個別に検討し、これらは、SPS協定附属書A(1)(a)～(d)に規定される目的に該当することからSPS措置であり、SPS協定が適用されるとした。

2) SPS協定 5.1 条の適合性

申立国は、各セーフガード措置はリスク評価に基づいていないので、SPS協定 5.1 条に適合しないと主張した。

これに対するECの主張とパネルの検討は、次の2段階構成でなされた。

() SPS協定 5.1 条の適用可能性

ECは、まず次のように主張した。セーフガード措置は暫定的措置であるので5.7条(科学的証拠が不十分な場合に一定の要件の下に暫定的措置をとることを許容する規定)の問題である。5.7条は、5.1条の一般的義務からの例外ではなく、独立の権利である。よって、セーフガード措置には5.1条は適用されない。

この点に関してパネルは、5.7条は、5.1条の一般的義務からの例外(exception)ではなく、条件付の免除(qualified exemption)であり、条件付の権利として性格づけるべきであるとした。そのことの意味は、次の通りである。

問題のSPS措置が5.7条に適合する場合には、SPS措置をリスク評価に基づかせるといふ5.1条の義務は当該措置に適用されない。

逆に、5.7 条に適合しない場合には、5.1 条の義務は当該措置に適用される。

問題のSPS措置が 5.7 条に適合しないことの立証責任は、申立国にある。

次に、パネルは 5.1 条適合性の検討へ進んだ。

() SPS協定 5.1 条の適合性

ECは、たとえば、5.1 条が適用されるとしても各セーフガード措置は 5.1 条の意味でのリスク評価に基づいていると主張するとともに、これを補完して次のような主張を展開した。EC-ホルモン事件での上級委員会によれば、主流の科学的意見でなく異なる科学的見解(少数意見)に基づくこともできる。各加盟国は、ECレベルでの元のリスク評価(GMOに肯定的な評価)において反映されている主流の科学的意見とは異なる見解に基づいて行動した。さらに、各セーフガード措置は予防原則に基づいている。

パネルは、5.1 条の要件を満たしているかどうかの分析を 9 件のセーフガード措置ごとに行い、以下の通り結論づけた。

各セーフガード措置の根拠としてECが挙げた証拠は、SPS協定の意味での「リスク評価」の要件を満たしていない(リスクの可能性に言及しているだけで、評価(evaluate)していないこと、「評価」と言っても当該特定のGMOについての評価ではなく、より一般的なGM品種についての評価であること等の理由による)。

各措置(完全な禁止を内容とする)とECレベルでの元のリスク評価(GMOに肯定的な評価を出している)との間に合理的な関係は存在しないことから、各措置はリスク評価「に基づいて」いるとは言えない。

本件の状況は、EC-ホルモン事件上級委員会のいう「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」場合には該当しない。なぜなら、「異なった見解が、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」でなく、またGMOの潜在的なリスクが「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。さらに、予防的アプローチは、リスク評価に基づいて措置をとるとの 5.1 条の要件に従って適用される必要がある。

以上により、各セーフガード措置は、5.1 条の要件を満たしていない。

3) SPS協定 5.7 条の適合性

前述の通り、SPS措置が 5.7 条に適合して採用され維持されている場合には、5.1 条の義務は当該措置に適用されないことになる。パネルは、5.7 条の適合性の分析を 9 件のセーフガード措置ごとに行った。

先例(日本 - 農産物事件上級委員会)によれば、5.7 条には 4 つの累積的要件が存在し、そのうちの 1 つが満たされない場合は 5.7 条に適合しない。4 つの累積的要件とは、その措置が「関連する科学的証拠が不十分な場合」に課されたこと、その措置が「入手可能な適切な情報に基づき」採用されたこと、「一層客観的なリスク評価のために必要な追加の情報を得よう努める」こと、「適当な期間内にその措置を再検討する」こと、

である。本件においてはこのうち、「関連する科学的証拠が不十分である」という第1要件が問題となった。

ECは、各セーフガード措置はこの要件を満たしているとして次のように主張した。5.7条における「科学的証拠の不十分性」は、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。本件セーフガード措置の場合、加盟国の適切な保護の水準を考慮すれば、関連する科学的証拠は不十分であった。また、GMOのリスクは、火傷病のケース（日本・リンゴ事件。「科学的証拠の不十分性」には該当しないと判断された）に比べても高度に不確実で、科学の限界から来る理論的な不確実性以上のものである。

パネルの判断は、以下のとおり。

先例（日本・リンゴ事件上級委員会）によれば、「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条および附属書Aに基づいて要求される十分な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。

追求される保護目的（適切な保護の水準）は、リスクの存在およ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。

輸入加盟国は、リスク評価が不確実性また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もって、5.1条に従ったリスク評価を拒否することはできない。リスク評価における不確実性は、措置の決定にあたり考慮に入れることができる。

ECレベルにおける元のリスク評価および措置採用後の再評価は、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な場合」ではない。

以上により、各セーフガード措置は、5.7条の第1要件を満たしていないので、5.7条に適合していない。

以上の5.7条に関する認定に基づき、パネルは、ECが5.1条に基づく義務に不適合であったと最終的に結論付けた。

（なお、以上で紹介した以外に、一般的モラトリアム、産品特定の措置およびセーフガード措置それぞれについて、SPS協定、TBT協定およびGATTのいくつかの規定の適合性について判断がなされている⁽⁵⁾が、スペースの関係で省略する。）

（5）パネルの結論および勧告

パネルの結論をまとめると、第1表の通りである。

パネルは、これらの結論に照らして、DSU（紛争解決了解）19.1条に基づき次のように勧告した。

一般的事実上のモラトリアムがまだ存在している場合、その限りにおいて、一般的事実上のモラトリアムを、SPS協定に基づく義務に適合させるよう紛争解決機関がECに対して要請すること。

第1表 パネルの結論一覧

関連協定の規定		一般的モラトリアム	産品特定の措置	セーフガード措置
SPS協定	5.1条	×	×	(5.7条不適合)
	2.2条	×	×	(第2・3要件)
	5.6条, 5.5条, 2.3条	×	×	×
	10.1条, 附属書B(1)及び7条	×	×	
	附属書C(1)(a)第1cl及び8条		(24件)	
	附属書C(1)(a)第2cl及び8条		×	
	附属書C(1)(b)(c)(e)及び7条	×	×	
GATT1994	3.4条, 11.1条		×	×
TBT協定	5.1条, 5.2条, 2.1条, 2.2条ほか		×	×

資料： パネル報告に基づき筆者作成。

注： 不適合(違反)を認定

×：不適合(違反)を認定せず

空欄：申立国の請求なし

産品特定の措置を，SPS協定に基づくその義務に適合させるよう紛争解決機関がECに対して要請すること。

加盟国のセーフガード措置を，SPS協定に基づくその義務に適合させるよう紛争解決機関がECに対して要請すること。

なお，当事国の主張とパネルの判断の対比(主な点のみ)を第2表に掲げた。

3. パネル報告の意義と影響

(1) パネル報告の主要な含意

本パネル報告は，日本 - リンゴ(火傷病)事件に続いて，十分な科学的証拠および適切なリスク評価に基づきSPS措置をとるというSPS協定の基本的原則の厳格性を改めて認識させるものである。先例に比べても特に，リスク評価に含まれる不確実性，あるいは科学以外の政策的配慮(その結果としての高い「適切な保護の水準」の設定)をもって，この規律を曲げることは許されないことをより鮮明にしたといえる。

個別に主要な論点ごとの意味を整理してみると，以下のようになろう。

GMOによって生ずる可能性のある環境および人の健康への直接および間接的な様々なリスクは，SPS協定の対象範囲であることを明確にした。

承認手続の「不当な遅延」(SPS協定附属書C(1)(a))の解釈基準を初めて示し，遅延が「不当」でない場合の事例を明らかにした。

SPS協定5.7条の性格について，5.1条(2.2条)の例外(exception)ではなく，条件付き免除(qualified exemption)であって独立の権利であるとの判断を初めて示した(立証責任の点で重要)。

先例を踏襲し，リスク評価に含まれる不確実性は，SPS措置をとる段階で考慮される問題であって，SPS措置をリスク評価に基づいてとる5.1条の義務に影響しないこと

第2表 当事国の主張とパネルの判断の対比（主要な点のみ）

	申立国の主張	ECの主張	パネルの判断
一般的モラトリアム	ECは、一般的モラトリアムという措置をとった。	一般的モラトリアムは、存在せず。	申立国に同意。
	「リスク評価に基づいて」いないので、5.1条等に違反。	一般的モラトリアムが存在したとしても、SPS措置ではないので、5.1条等は適用なし。	ECに同意。 5.1条等違反を認定せず。
	承認手続における「不当な遅延」があり、附属書C(1)(a)及び8条違反。	遅延があったとしても、「不当」ではない。	申立国に同意。 附属書C(1)(a)及び8条違反を認定。
産品特定の措置	上記に同じ。	上記に同じ。	上記に同じ。
	上記に同じ。	上記に同じ。	27件のうち24件について、附属書C(1)(a)及び8条違反を認定。 3件について、違反を認定せず。
	輸入バイテク産品は、同種の国内産非バイテク産品よりも不利に扱われており、SPS協定8条・附属書C(1)(a)第2クローズ並びにGATT3.4条(内国民待遇原則)違反。	原産地に中立的であり、内国民待遇原則違反はない。	ECに同意。 違反を認定せず。
セーフガード措置	「リスク評価に基づいて」いないので、5.1条・2.2条に違反。	5.7条は、5.1条・2.2条とは独立した権利。 暫定的措置に適用されるのは5.7条であって、5.1条・2.2条ではない。	5.7条は、5.1条・2.2条との関係で条件付の権利。
		5.1条が適用されるとしても、「リスク評価に基づいて」いる。	「リスク評価に基づいて」いないので、5.1条・2.2に不適合。
		5.7条に適合している。	5.7条の第1要件「科学的証拠が不十分な場合」に当たらない。 最終的に申立国に同意。

資料： パネル報告に基づき、筆者作成。

注： 協定名のない条項番号は、SPS協定のもの。

を確認した。また、「科学的証拠の不十分性（SPS協定5.7条）と措置国の定める「適切な保護の水準」の高さとは関係がないことを初めて明確にした。

輸入産品を国内産品よりも不利な方法において扱うことそれ自体ではSPS協定附属書C(1)(a)第2クローズ違反ではないとする、SPS承認手続における内国民待遇に関する初めての判断を示した。

WTO協定の解釈にあたり考慮することが要求される条約（ウィーン条約法条約31条(3)(c)）を、「すべてのWTO加盟国が当事国になっている条約」に限定する初めての判断を示した。ただしそれに該当しない場合であっても、有益である場合には考慮することができるとした。

先例を踏襲し、「予防原則」が法規範または法の一般原則であるとは認定しなかった。一方で、承認手続において合理的に必要な時間をかけて決定でき、また、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できるという意味で、加盟国は「予

防的アプローチ」を採用することができるとした。

以上のように、本パネル報告は、争点のECの措置のみならず各国のGMO規制を含む食品安全政策および動植物検疫政策にとっても重要な意義を有すると言えよう。

わが国の現在のGMO制度は、今回パネルが示した判断に照らしてみてもSPS協定整合的にとられており、直接的な影響を受けるものではないと考えられるが、食品安全・動植物検疫関係の政策各々について、本パネル報告が示した科学的原則に関する厳格な解釈その他各種論点についての判断に照らし進めていく必要がある。

(2) パネル報告の影響

EC内では、GMOに前向きな欧州委員会と、慎重派の幾つかの加盟国との対立が続いてきているが、パネル報告は、EC内でのGMO支持勢力を後押しする効果を一定程度有するであろう。ECはパネルの結論を見越してか2004年からGMO新規承認を再開していることから、最終的な結論が出たことによってECのGMO政策が劇的に変化することはないであろうが、ECは着実なGMO承認手続の進行を迫られることになる。また、加盟国のセーフガード措置についても撤廃を迫られる。欧州委員会は、パネルの結論をバックにこれらの点について一層の前進を図るものと見られる。ただし、新規承認がどの程度スピードアップするのか、加盟国のセーフガード措置が実際に撤廃されるのかは不透明な部分が多い⁽⁶⁾。現に、パネル報告がDSBによって採択された後の2006年12月のEC環境相理事会において、欧州委員会によるオーストリアのセーフガード措置の撤廃の提案が特定多数決によって否決された。このように今後の展開は予断を許さないものの、今後のEC内でのGMO論争の中心は、「GMOに対してYESかNOか」という問題から、「GMOと従来の作物とがいかに共存するか」という問題へ移っていくのではなからうか。

また、パネル報告は、米国等が今後GMOの普及を望んでいるEC以外の国（開発途上国を含む）に対しても、安易な禁止措置の導入を抑止する効果を持つ。ただし、GMOの事前承認制度自体や、表示義務制度等は今回のパネルの判断の対象外であり、こうした規制をとる各国の権利が否定されたわけではない（肯定もされていない）こと、またGMOが一般的に安全か否かについて判断されたのではないことに留意する必要がある。米国サイドはECが2003年に制定した新規則に基づいてとっているGM食品に関するトレーサビリティと表示義務の制度に不満があり、紛争の種は依然として存在する。いずれにせよ、GMO貿易紛争は、今回のパネル報告で終わりにはならないであろう。今後のECの対応および米国等の動きが引き続き注目される。

注

- (1) 国際法人格を有するのは、今日においてもEUではなく、EC（European Community）であるので、法的にはECと表記するのが適切である。
- (2) 旧環境放出指令に定める承認手続の概略は次の通りであった。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、人の健康および環境に対す

るリスク評価を含む所定の情報を添付して申請する。最初の所管当局は、申請を審査し、市場流通に同意すべきか否かを評価報告書としてとりまとめる。同意しない場合は手続は終了するが、同意すべきであると考えられる場合は、その手続はECレベルに移り、その申請は評価報告書とともに欧州委員会に提出される。欧州委員会は、他のすべてのEC加盟国の所管当局に遅滞なく受理した書類を送達する。他の加盟国から異議表明がなかったときは、元の評価を実行した最初の所管当局は市場流通の同意を与え、当該GMOはEC中で流通することができる。もし他の加盟国から異議が表明され、加盟国間の合意が見られなかった場合、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（Regulatory Committee）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。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3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。

- (3) パネルは、G5の1999年宣言の意味について次のように考えた。G5諸国は、規制委員会または閣僚理事会において、申請承認に必要な特定多数決（86票のうち62票必要）を阻止するために十分な投票権を持っていた（5カ国合計で30票）。G5諸国は、規制委員会および閣僚理事会による決定のレベルにおいて最終的な承認に対する“blocking minority”が1999年宣言によって形成されたという重要な信号を他の加盟国および欧州委員会に対して送った。
- (4) 申立国の主張する1998年10月からではない。
- (5) 第1表を見て分かるように、モロトリアム関係（一般的モロトリアムと産品特定の措置）に関しては、SPS協定の手続的規定の違反のみが認定され、申立国の請求した多くの実体的規定違反は認定されなかった。これは、一般的モロトリアムおよび産品特定の措置が「SPS措置」ではないと判断されたためである。
- (6) 米国等はECの履行措置の内容に不満があれば、DSU（紛争解決了解）21.5条に基づく履行確認パネルの設置を要求することができる。

なお、今回をもって、5回にわたって連載してきた「食品安全・動植物検疫措置に関するWTO紛争事例の分析」を終了します。