

# 予防原則と WTO 紛争

## —食の安全に関する貿易紛争について—

菅 麻己子

### 1. はじめに

近年、環境問題は様々な分野で議論されている。それはオゾン層破壊や地球温暖化などの地球環境問題から始まり、現在ではBSE問題をきっかけに“食の安全性”についても議論されるようになった。特に遺伝子組換え体 (Genetically modified Organism : 以下、GMO) 食品の安全性やGM作物による生態系の保護に関する議論など環境問題は複雑化している。科学技術の発展や経済活動のグローバル化に伴い、予測できないリスクが国境あるいは世代を超えて環境や人の健康に悪影響を与えるかもしれないと懸念されている。そういった予測不可能で時には不可逆的なリスクに対し、その悪影響が不確実だとしても予防する“予防原則 (Precautionary Principle)”という概念が生成され、1980年代以降、EUを中心に様々な環境の国際条約や国内法に登場するようになった。特に1992年にリオ・デ・ジャネイロで開催された地球サミットで採択された条約の一つ、「生物多様性条約」は、生物多様性の保全、その構成要素の持続可能な利用などを目的としている。また、それに悪影響を及ぼす恐れがあるとして遺伝子組み換え生物の国境を越える移動について一定の規制が必要である事を決議した「バイオセイフティに関するカルタヘナ議定書」が2000年に採択され、2004年に発効されている。この議定書は、“予防原則”の概念を反映したものになっている。

一方、地球規模の経済活動である国際貿易は、国家間交易の障壁を出来るだけ避け、自由貿易を拡大しようとする活動である。こうした限りない経済活

動が環境に与えるダメージやそのリスクに対し、それぞれの国が“予防する”行為(措置)、つまり輸入禁止措置などの貿易制限が時には国家間紛争に発展することもある。自由貿易の発展を目的とするWTO(世界貿易機関)では、こうした加盟国間で解決できない貿易紛争を、紛争解決機関(DSB)<sup>1</sup>に付託している。WTOはその目標に「自由貿易の拡大」と、その前身であるGATTにはなかった目標「持続可能な開発<sup>2</sup>」との両立を掲げている。従って、WTOの協定(世界貿易機関を設立するマラケシュ協定)にも予防に関するルールが示されている。そこで、食の安全性に関するWTO紛争、ECホルモン事件とECバイテク(GMO)事件を取り上げ、その中で「予防原則」と「WTO協定の予防の概念」がどのように解釈されたかを検討していく。そして、両概念に違いはあるのか、あればどのような違いなのかを明らかにし、現在の予防原則の国際的な位置づけを探っていく。

## 2. 予防原則とは

### 1) 予防原則の歴史

予防原則(precautionary principle)の起源は、1976年、西ドイツ政府が酸性雨や北海汚染といった環境破壊問題に取り組むため、vorsorgeprinzip(事前配慮原則)を制定したことによる。この西ドイツの環境行政法は1950年代以降の経済発展による環境破壊や大気汚染に対して、国際的にも環境保護に取り組もうという考えに影響を受けている。その最初の国際的な取り組みは1972年のストックホルム国連環境会議における「人間環境宣言(以下、ストックホルム宣言)」であった。それは各国が、自国の資源をその環境政策に基づいて開発する主権を有することと、自国の管轄権内(又は支配下の活動)が他国の環境または国家の管轄権の範囲を越えた地域の環境に損害を与えないとすることを確保したものである。この概念は一般に未然防止原則(preventive principle)と呼ばれる。これは、科学的に特定された因果関係・予見可能性・相当の注意義務といった要素から成り、その違反に対して具体的な賠償責任が問われる。しかしこうした地球環境問題は、科学的証明が困難であるため不可

逆的なリスクによる将来世代への悪影響の蓋然性も予測不可能であり、賠償責任で償えるものではない。そのため、環境破壊それ自体を防止することが重要だという認識が高まり、前述の西ドイツの事前配慮原則の考えを基にした予防原則が提唱されることとなった<sup>3</sup>。それ以降、EUでは予防原則に基づいて環境に関する条約や文書が採択されるようになった。

国際レベルの予防原則は、まず1982年の国連総会の『世界自然憲章』の中で、自然に対する悪影響を最小限に留めるためにすべての計画に対して環境影響評価を実施しなければならないと記された。この原則は1992年の地球サミット（前述）の「環境と開発に関するリオ会議」で正式に『リオ宣言』として採択された。予防原則の明確な定義は（次項で説明するが）未だ成されていない。一般的には、このリオ宣言の第15原則が予防原則の概念を示すものだとして多くの公文書や条約や文献に引用されている。第15原則<sup>4</sup>では次のように述べている。

「環境を保護するため、各国はその“予防的アプローチ”をその能力に応じて広く適用しなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害の脅威が存在する場合には、科学的証明が完全になされていないことを理由に、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として使われてはならない。」

国際条約としての出発点は、1985年、「オゾン層保護に関するウィーン条約」とその具体的な取り決めを定めた「モントリオール議定書」（1987年）である。各前文には、オゾン層を保護するために“予防措置”をとることを明言した。しかしこれらは先述の『ストックホルム宣言』による未然防止原則の範囲であった<sup>5</sup>。

科学的根拠が不十分でも規制措置が可能であることを示したのは、1987年の北海の保護に関する第2回国際会議の『ロンドン宣言』であった。有害物質による汚染から北海を守るために「たとえ因果関係が絶対的に明確な科学的証拠によって確立される前であっても、そのような物質が流れ込むことを抑制する行動を要求する予防的アプローチが必要である」とし予防原則の範囲を意味している。続いて1990年、ヨーロッパの持続可能な開発に関する「ベルゲン

宣言」では「予防原則に基づいた政策が必要である」とされ、予防原則という文言が始めて明示された。

しかしこれらは法的拘束力を持たないものであった。“予防原則”が締約国の一般的義務として始めて法的拘束力を持つものになったのは、1992年の「北東大西洋の海洋環境保護条約（OSPAR条約）」である。海洋汚染防止のために有害物質に対する具体的な戦略を示したもので、予防原則について次のように説明している。

「その原則により、海洋環境に直接的又は間接的に持ち込まれる物質又はエネルギーが、人間の健康に危害をもたらす、生物資源と海洋生態を損ない、快適性にダメージを与え、又は海の適正な使用に障害を与えるような懸念についての合理的な根拠がある時には、例えその因果関係の決定的な証拠がなくても、予防的措置がとられるべきである<sup>6</sup>」

さらに同年、欧州連合体の設立に関する条約「アムステルダム条約（EC条約）」の第174条2項では、「欧州連合の環境政策は…予防原則に基づき」とし、EUの環境政策は予防原則に基づくことを明言した<sup>7</sup>。同条約では「健康、安全、環境保護及び消費者保護に関する提案は高レベルの保護を基盤とする<sup>8</sup>」と消費者保護に関しても言及された。これは、1970年代にイギリスで発生し、瞬く間にヨーロッパ全土に広まり人々を震撼させた、狂牛病（BSE）問題が背景にある。もともと食文化が高く、BSE問題をきっかけにさらにその安全性に対して高い意識を持つようになったECの消費者の感情を反映し、食の安全に関する規則が次々と採択され、“EUの予防原則”が展開された。これらが、WTO紛争へと発展する原因となった予防措置である。

さらに、先の「リオ宣言」の国連会議で採択された条約のひとつである「生物多様性条約」では明示的な表現はされていないものの、“予防原則”が説明されている。この条約に基づいた「カルタヘナ議定書」については後で触れることにする。また、このリオ会議で採択された重要な条約のもう一つに、温室効果ガス削減を目標とした「気候変動枠組条約」がある。この条約の第3条3項「原則」では、「締約国は、気候変動の原因を予測し、防止し又は最小限にするための予防措置をとるとともに、気候変動の悪影響を緩和すべきであ

る。深刻な又は回復不可能な損害のおそれがある場合には、科学的な確実性が十分でないことをもって、このような予防措置をとることを延期する理由とすべきではない」と予防原則を説明している。

## 2) 予防原則の概念 (EUとアメリカにおける予防概念の対立)

以上のように、“予防原則 (precautionary principle)” は様々な条約や宣言に登場し、国際的に認知されてきている。しかしこれらの条約や宣言は、予防原則を“予防的アプローチ (precautionary approach)” や“予防措置 (precautionary measures)” といった用語に使い分けている。用語が統一されていないことは、その概念にも統一的なものがないことを示している。一般的に“原則” という言葉は、“アプローチ” という表現よりも厳格さ (予防のレベル) を求められるであろうが、それらは意図的に使い分けられているのであろうか。意図的な使い分けかどうか、予防原則を支持する立場とそうでない立場に立って比較をここでは行う。

まず、EUの予防原則に対する考えを説明するには、欧州委員会が予防原則のガイドラインとして2000年に発表した「*COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on the precautionary principle* (欧州委員会の予防原則に関するコミュニケーション) (以下、COM 2000)」が適当であろう。これによると、EUは「予防原則は今や国際法の一般原則」であり、「EUの環境政策は予防原則に基づく」という立場をとっている。そして“予防原則”と“予防的アプローチ”の用語を区別することなく、すべて同義として捉えていると言える。なぜならば「予防原則は…『リオ宣言』として採択された」とあり、リオ宣言の“予防的アプローチ”と同義として捉えられているからである。さらに、「『気候変動枠組条約』及び『生物多様性条約』の双方は予防原則に言及している」と説明している。前項で示したように、気候変動枠組条約は“予防措置”という表現に留まっているし、また生物多様性条約に至っては“予防”という表現はないが、その前文には「予防原則が以下のように説明されている」としている<sup>9</sup>。「生物的多様性の明らかな減少、又は喪失の恐れがある場合には、完全な科学

の確実性がないことを、そのような恐れを防ぐ、又は最小にするための措置を遅らせる理由にしてはならない…<sup>10</sup>」

つまり、EUは用語に関わらず、環境や人の健康に悪影響を与えるリスクの蓋然性がある場合、たとえ科学的証拠が不十分であっても“予防措置”や“予防的アプローチ”を採ることができるとしている。言い換えると、自国領域内の環境や国民を保護するためには、科学的根拠の有無に関わらず規制を行うアプローチや措置は“予防原則”に基づいていると捉えていると考えられる。

これに対し、アメリカには予防原則が明記された州や連邦政府レベルの法律や政策は存在しない。環境や健康に関する政策決定に予防原則を組み込もうという動きはある<sup>11</sup>ものの、国家レベルでは“予防原則”という用語を使用していない。これまでに“予防原則”が明記された国際条約をみると、ベルゲン宣言やOSPAR条約などEUとその周辺国に限られたものだけであり、国連関連の条文や宣言には、“予防的アプローチ”やどちらとも取れる“予防措置”という表現に留まっている。このように用語があえて使い分けられているのは、“原則”という拘束的なイメージを避けるためではないだろうか。それは予防原則を国際法として認めないアメリカのような国家を出来るだけ多くの環境条約に加盟させたいとするEUの意図が働いていると推測できる。こうした用語の使い分けが予防原則の定義を曖昧にしているのかもしれない。

しかしアメリカが未だに予防原則を認知していないのは、予防原則が科学的根拠の在否を問わない事を問題にしていると考えられる。これは、アメリカ労働省の科学物質の労働環境基準に関する裁判で、「規制する前に顕著なリスクの証明がなくてはならない」という最高裁判所の判例があり、それがアメリカの“科学的証明による規制”の基礎として使われてきたことによる<sup>12</sup>。従って、アメリカは、“科学的知識に基づいた”予防措置であることを要求しているウィーン条約やモントリオール議定書には加盟している。しかし、リオ宣言に賛成はしているものの、それに基づいた生物多様性条約(明示的表現がない)に署名はしたものの加盟はしておらず、カルタヘナ議定書(予防的アプローチ)に至っては、署名さえしていない。これらは前述した通り、完全な科学的確実性を要求していない予防原則を示しているためだと考えられる。従って、アメ

リカは“原則”という表現を認めない上、“予防的アプローチ”や“予防措置”であっても、それらが科学的な因果関係に基づいていることが重要であると捉えていることになる。

アメリカが一貫して“予防原則”を認めないのは、人や動植物の生命や健康を保護するためには、“科学的根拠に基づいた予防的アプローチもしくは予防措置”が保護の適当なレベルであるとしているからであろう。なぜなら“予防原則”が国境を越えて使用される時、環境保護を大義名分として、実際は自国産業の保護として濫用される恐れがあるためである。科学的証明が不十分でも環境保護という名目によって輸入禁止措置を採ってよいとする予防原則は、容易に保護貿易主義を招きやすいという問題点がある。このことは最大の貿易国であるアメリカにとって大きな障壁となってしまふことになる。さらに貿易の自由化を目標とするWTOをも揺るがすことになるかもしれない。

まとめると、アメリカはあらゆる予防的アプローチや予防措置が科学的根拠に基づいているかどうかによって区別しており、リスク証明された予防的アプローチや予防措置が予防のレベルとして適当なものであると認めている。そして、リスク証明がされなかった、もしくは不十分であった予防的アプローチや予防措置は、“保護貿易主義の隠れ蓑”として使用される危険性があり、それらを“原則”として認めることが出来ないとしている（こうしたアメリカの主張は次章のWTO紛争の中で展開される）。

一方、EUも予防原則が持つこの問題点に関して留意をしているが、それは国際的なガイドラインを開発することによって問題を避けることが出来るとしている。さらにWTO協定から生じる義務を回避するものではないともしている<sup>13</sup>。そして予防原則を「国際法の一般原則」と認知させたいEUは、これを国際貿易（WTO）の紛争に持ち込んだ。予防原則を支持するEUと予防原則を認めないアメリカの対立である。それはWTO協定への挑戦でもあった。自由貿易の拡大と持続可能な開発の両立を目指すWTOにおいても予防の概念は存在する。そこに敢えて予防原則を持ち込み、WTOにおける予防のルールと予防原則の整合性を図ろうというのがEUの狙いであったといえるのではないだろうか。COM 2000には、次の様に記されている。

「予防原則はWTO協定の中で、特に『衛生植物検疫措置 (Sanitary and Phytosanitary Measures) の適用に関する協定 (以下、SPS協定)』及び『貿易の技術的障壁 (Technical Barriers to Trade) に関する協定 (以下、TBT協定)』において、この一般原則 (予防原則) が法的な強制力をもつことを確実にするよう、考慮されなくてはならないということである<sup>14)</sup>。」

そこで、WTO設立協定の附属書1A「物品の貿易に関する多角的協定」にあるこの2協定の内容と目的を確認し、予防原則との関係を説明する。

### 3. WTOにおける予防の概念

#### 1) 予防に関するWTO協定

WTO協定において、SPS協定とTBT協定は予防的な措置をとることを認めている規定である。検疫協定とも呼ばれるSPS協定は、加盟国がその領域内の人や動植物の健康と生命を保護するために適当な保護水準を決定する検疫措置を保障しているものである。加盟国がこの主権的権利を有する事を保障した検疫協定は、『関税及び貿易に関する一般協定 (以下、GATT)』に関連している。まずGATT 20条の一般的例外規定 (b) において、締約国が「人、動物または植物の生命又は健康の保護のために必要な措置」をとることを認めている。但し、それらの措置が「任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で適用しないことを条件」としている。この20条 (b) 項が適用されたケースもあったが、例外措置として認められることはなかった<sup>15)</sup>。しかし、例外措置とは何らかに對する例外と判断しなくてはならないのに、その何らかに値する基準が備わっていなかった。そこで、WTO設立にあたって、「国際的な標準、指針、または勧告」すなわち、国際基準を設けることが合意された。そして、その国際基準に関する規定を盛り込んだSPS協定は、GATT 20条 (b) 項の適用条項<sup>16)</sup>であるとされながらも、独立したWTO協定の一協定として誕生した<sup>17)</sup>。SPS措置の適用対象となるリスクは、その附属書A (1) の (a) - (d) として定義されている。それらを大別すると、食品添加物や汚

染物質といった“食品の安全性”に関するリスクと、害虫や病気を媒介する生物の侵入や蔓延といった“生態系や生物多様性の保護”に関するリスクに分けることができる。そして、それらのリスクに対するSPS措置が適当な保護水準であるかどうかについての規定は第3条に盛り込まれた。また、その4項では、国際基準などの関連情報は、『関連国際機関（食品規格委員会（Codex）や国際獣疫事務局（OIE）など）』から得ることを要求し、その基準に基づき他の加盟国の措置と「調和」することが規定されている。そして第5条では、ある加盟国が国際基準よりも高い措置を取る場合は、危険性の評価（リスク評価）を行うことを義務付けている。

要するに、SPS協定は加盟国に国際基準と調和する措置と求める一方で、国際基準よりも高い措置をとる加盟国の主権的権利を保障している。但し、その為にはリスク評価を行うことを義務付けている。それは人や動植物の生命や健康の保護という名目で輸入規制を行い、自国産業を守ろうとする保護貿易主義を防ぐためである。従ってSPS協定は、加盟国の主権的権利を保障するという要請と客観的基準によってその保護貿易主義的濫用を防止するという要請の微妙なバランスの上に成り立っている<sup>18</sup>。これがSPS協定の特徴だと言える。この特徴は、第3条「国際基準との調和」と、第5条「危険性の評価及び衛生植物検疫上の適切な保護の水準の決定」条項に該当し、予防原則との最大の争点になっていると言える。

予防原則が関連するもう一つのTBT協定は、技術的規則あるいは技術的基準におけるあらゆる製品の貿易に影響を与える全ての措置に適用される。但しそれはSPS協定の範囲ではない、と判断された全ての措置である<sup>19</sup>。SPS協定とTBT協定の関係は、WTOのDSBにおいてまだ十分に明らかにはされていないが、ある措置に対して最も特徴的な協定が優先順位を持つような階級的なしくみであると言える。明白なのは、TBT協定はSPS措置には適用しないことを示す一方で、SPS協定もSPS措置の範囲ではないTBT協定に基づく加盟国の権利を脅かさないことを明確にしている<sup>20</sup>。例えば、GMOの貿易において生産方法や表示にTBT協定は適用される。WTOの国際基準では遺伝子組み換え作物（GM作物）は、通常の作物と実質的に同等だと見な

している。つまり、生産過程や生産方法の違いによる輸入規制を容認していない。これはTBT協定の範囲となる。従ってGMOの輸入禁止措置に関するバイテク事件は、このTBT協定も関連していたが、申立内容がSPS措置に適合したため審理にはTBT協定は適用されず、SPS協定が適用された。

またGATT協定に関しては、SPS協定がGATT 20条(b)規定の適用条項であることから、SPS協定あるいはTBT協定への適合が認められれば、自動的にGATTにも適合することを意味している。また、GATTとSPS協定あるいはTBT協定の適用関係は、その本体となっている附属書1A「物品の貿易に関する多角的協定」の一般的注釈には、「GATTの規定とWTO協定附属書1Aのその他の協定(例えばSPS協定)とが抵触する場合には、抵触する限りにおいて、当該その他の協定の規定が優先する」とある。それ故、GATTよりもまずSPS協定やTBT協定を審査することが優先されている<sup>21</sup>。従って、GATTは紛争当事国がSPS協定やTBT協定に加えて彼らの主張の基盤として使うような包括的な協定となっている<sup>22</sup>。

これらの3つの協定においては、SPS協定が最も予防原則に関連していると考えられる。なぜなら、SPS協定の一般規定(第1条1項)には“国際貿易に直接又は間接に影響を及ぼすすべての”措置に関わると明言しており、さらに基本的な権利(第2条1項)として、“加盟国は人や動植物の生命又は健康を保護するために必要な検疫措置をとる権利を有する”とあり、加盟国はこのSPS協定に基づいた検疫措置を採ってよいとしている。それは人や動植物の生命又は健康を保護することを目的としているため、予防原則の目的と一致している。

次にとりあげる事件はSPS協定が初めて適用された貿易紛争である。この事件の中で、EUは予防原則を主張した。WTOがSPS協定の予防のルールに基づいて予防原則をどのように解釈し、紛争を解決したかを振り返ることによって、WTOの予防の概念が明らかになる。そして予防原則の概念との違いを明らかにしてみたい。

## 2) SPS協定を巡る貿易紛争 (ECホルモン牛事件とECバイテク事件)

ECホルモン事件とECバイテク事件は予防原則を支持するEUと予防原則を認めていないアメリカの紛争である<sup>23</sup>。EC<sup>24</sup>は予防原則に基づいて、ホルモン牛肉やGM食品の輸入規制措置をとった。アメリカはこの措置が国際基準や科学的証拠に基づいていないこと、又それによる国際貿易に対する差別又は偽装された制限であるとし、WTOに提訴したのである。ECはその抗弁に予防原則を援用し、それが既に国際慣習法の規則として確立されていると主張した。これらのEC措置はEU領域内の人々の健康や環境を守ることを目的としているので、SPS協定が適用された。ホルモン牛肉に対するEC措置は、附属書A1で定義されたリスク(b)「飲食物又は飼料に含まれる添加物、汚染物質、毒素又は病気を引き起こす生物によって生じる危険」から「加盟国の領域内において人または動物の生命又は健康を保護する」措置に当たる。つまり、「汚染物質」<sup>25</sup>に該当する成長促進ホルモン剤が牛肉に残留しているという“食の安全”に関する予防措置である。またバイテク事件、すなわちバイオテクノロジーによって改変された生物(GMO)の様々なリスクは、(a) - (d)に該当する“食の安全”と、“生態系や生物多様性の保護”に関するリスクであるため、SPS措置であると認定された。ここでは予防原則との最大の争点となるSPS協定の第3条と第5条における解釈について検証し、WTO協定の予防の概念を探っていく。

### ① ECホルモン事件における予防原則との争点

#### ※ ホルモン事件の内容

1970年代以降、イギリスからEC全域に広がったBSE事件や、イタリアでホルモンの異常を訴えた児童の事件などの影響を受け、EC消費者の間で、成長促進ホルモン剤が投与された牛肉の不買運動が展開された。世論の高まりをうけて、EC理事会は予防原則に基づいて、ホルモン剤を使用した牛肉と牛肉製品の流通と輸入を規制するEC指令(81年と88年)<sup>26</sup>を採択した。それに対し、同製品をECに輸出していたアメリカやカナダは1996年、EC措置

がEC領域内牛肉産業を保護するためのものであるとしてGATTに提訴をしたが、協議はうまく進まなかった。しかしWTO設立に伴ってSPS協定が制定されたことを受けて、アメリカとカナダはECの措置がSPS協定のリスク評価に基づいていないとして申立てを行い、再度パネルの設置を要請した。ECはその抗弁に予防原則を援用し、既にそれが国際慣習法の規則として確立されていると主張した。1997年にパネル報告書が公表されたがECはその内容を不服とし上級委員会に控訴した。1998年に上級委員会にて審理が行われた結果、やはりECのSPS協定違反が認定された。ECはその勧告に従わなかったため、アメリカは1999年、ECに報復措置をとった。しかし上級委員会の報告書は、パネル同様、EC敗訴を認定しながらも、アメリカに優位となったパネル報告書を多方面で修正した内容となった。第3条、第5条、予防原則において両者の解釈の違いを次に説明する。

#### A. 国際基準に関する規定 (第3条：措置の調和)

第3条は、次の3項で構成されている。まず、SPS措置を「出来るだけ広い範囲にわたり調和させるため」国際基準に「基づいてとる」場合とする1項と、SPS協定全体とGATTの関連規定にも適合している場合を国際基準に「適合する場合」とする2項、そして3項は“国際基準に基づかない場合である。3項では「科学的に正当な理由がある場合」、又は『5条の1から8までの関連規定」を充たした場合』とし、その場合には国際基準よりも高い保護水準の検疫措置を導入し維持できる加盟国の主権的権利を認めている。

この“高い保護水準の検疫措置”を認める3条3項において、“予防原則に基づいたEC措置”はどのように解釈されたのだろうか。

上級委員会は、3条の国際基準に関して1項の「基づく (base(d) on)」、2項「適合する (conform to)」、3項の関係はそれぞれ異なる状況を示しており各々が独立した規定であるとした。1項の国際基準に基づいた措置とは、国際基準の要素を“全て取り入れることを要求しておらず、一部の要素を採り入れればよい”とし、2項の国際基準に適合する措置程の厳格さを持っていないと説明し

た。それはパネルが1項の「基づく」と2項の「適合する」を同意ととらえ、1・2項を「原則」とし、3項に適合するケースは、1項の「一般的義務（国際基準に基づいた措置をとること）」に対する「例外（exceptions）」であるとした<sup>27</sup>。しかしこの解釈に対し、上級委員会は「パネルは誤解している」と結論づけた。上級委員会は1項と2項を区別して捉えることによって、3項も対等の関係とし、3項の高レベルの保護措置を加盟国が実施する「自治権」を認め、それは1項に基づく一般的義務からの「例外」ではなく1項の適用範囲から「単に除外している」、と3項の独立性を示した<sup>28</sup>。さらに、パネルが「3項は例外規定であることを正当化するためには措置国（EC）が立証責任を負う<sup>29</sup>」として申立国（アメリカ）の立証責任を措置国に転換してしまったことに対しても批判をした。

3条3項に関する以上の解釈から上級委員会は、SPS協定が前文（6）項に示されている目的「加盟国が人、動物または植物の生命または健康に関する自国の適切な保護の水準を変更することを求められることなく…（略）加盟国間で調和（harmonized）のとれたSPS措置をとることが促進されること」を明確にしているとした<sup>30</sup>。そして、国際基準に基づいていない措置であると判断された（1項・2項違反）場合は、3項の要件を充たしていれば、加盟国が適当だとする保護水準の措置は正当化されるとした。その要件とは、先に示した通り、「科学的に正当な理由がある場合」あるいは「5条1項～8項までの関連規定」を充たす場合のどちらかである。しかし3項との整合性を認めるには、いずれの場合も第5条における要件と「調和（consistent）」していなくてはならないとするパネルの意見<sup>31</sup>を支持した。なぜなら、3項の注釈には「科学的に正当な理由がある場合」とは、「入手可能な科学的情報の検討及び評価に基づいて」国際基準より高い保護水準を決定する場合とあることから、このケースにおいても科学的情報の検討及び評価、すなわちリスク評価（5条1項）が要求されているからである。従って、パネルが国際基準に基づいていない措置として3条1項違反とした措置が3条3項に適合するためには、いずれにしても5条1項のリスク評価に基づいているかが問われることとなった。

## B. リスク評価に関する規定(第5条1項:危険性の評価)

ここでは、5条1項とその定義が記された附属書A4の解釈を検討する。5条1項には「加盟国は関連国際機関が作成した危険性の評価の方法を考慮しつつ…自国の…SPS措置を…とる」とあり加盟国がSPS措置を決定するにはリスク評価を考慮に入れることを規定している。さらにリスク評価については「適用し得る…措置の下での輸入加盟国の領域内における…悪影響の可能性についての評価をいう」とある。

5条1項の規定により、SPS措置とされたECの措置がリスク評価に基づいたものであるかが争点となった。パネルは、5条1項のリスク評価は2条2項の“加盟国の基本的義務”の内容を具体化したものであるとした<sup>32</sup>。これについて上級委員会も、「5条1項は常に2条2項と一緒に読まれるべきである」と認めている<sup>33</sup>。2条2項とは、加盟国が①科学的な原則に基づいた措置をとることと、②十分な科学的証拠なしに措置を維持しないこと定めている<sup>34</sup>。従ってパネルは、SPS措置にはリスク評価の義務が存在することを強調し、①リスク評価の存在を証明することと、②措置がそのリスク評価に基づいたものであるかという2段階方式の審査を行った。まず、①について、附属書A4の「危険性の評価」の定義によると、リスク評価とは“特定のリスクが人や動物の健康に与える悪影響の可能性の評価”とある。これをi)問題となっているホルモンによって起きる人の健康に対する悪影響を特定することと、ii)そのような悪影響が存在した場合の発生の可能性あるいは蓋然性(potential or probability)の評価をすることの2段階に分けた<sup>35</sup>。上級委員会はこの解釈基準について、「蓋然性(probability)は可能性(potential(lity))よりも、リスクの可能性が高い措置を意味するため、(probability)ではなく、(possibility)と解釈されるべきである」とし、パネルがリスクの「数量化」を要求していることを批判した<sup>36</sup>。また、5条2項にはリスク評価を行う際に考慮すべき内容がリストアップされているが、これらに限定されているわけではなく、「実験では調査できないような」ものも含まれている。つまり、「5条1項とは、科学実験室で確定できるリスクだけでなく、人間社会におけるリスク、言い換えれ

ば人々が生活し働き死んでいくという現実の世界において人間の健康に悪影響を及ぼす事実上の可能性のリスク」も含むとしてリスクの概念を広義に解釈した<sup>37</sup>。

続いて②措置がリスク評価に基づいているかの証明をする要件については、パネルが示した実体的要件の3段階審査（〔a〕ECの科学研究による結論、〔b〕EC措置に反映されている科学的結論〔c〕bがaに「合致（conformity）」しているかどうか<sup>38</sup>）という解釈を次のように修正した<sup>39</sup>。「措置がリスク評価に“基づく（based on）”という要件は、措置とリスク評価の間に“合理的な関係（rational relationship）があるという実体的要件である」とし、措置とリスク評価の関係性は、パネルが示す“合致”という絶対的なものではなく“合理的”という、完全な適合性を求めない、ある程度の余地を残した関係性であることを示した。

以上のことから、上級委員会は、EC措置がリスク評価に基づいているかどうかについて、合理的な関係でよいとしたものの、EC措置がECの提出した科学研究によって合理的に考えても支持できないとし、5条1項違反を認定した（従って3条3項には適合しない）。結局、ECの措置はリスク評価に基づいていないため、SPS協定違反が確定した。しかし、WTOの上級委員会は、パネルよりもリスクの概念を幅広く捉え、リスクを数量化すべきでないとし、科学意見が必ずしも多数意見でなくても良いことを明言した。加盟国政府は、信頼できるものであれば、少数意見であってもそれに基づいて予防の行動（措置）をとる事を認めた<sup>40</sup>。但し、その措置とリスク評価が合理的な関係でなくてはならない事も確認された。

### C. 予防原則の解釈

ECが「予防原則が既に国際慣習法の規則又は、少なくとも法の一般原則として確立されている」と主張したことに対し、アメリカは予防原則について「国際慣習法の原則とは捉えることはできず、“原則”というよりもむしろ“アプローチ”である<sup>41</sup>」としており、予防原則を認めていないことを明言した。ア

アメリカはまた、「ECは予防原則がSPSの要件（科学的な原則とリスク評価に基づいた措置で十分な証拠なしに維持してはならないとする措置）にどのように組み込まれているかを説明していない<sup>42</sup>。」とECが予防原則の適用条件を明確にしていないと示した。

パネルは予防原則が国際慣習法であるかどうかについて明言するのは避けたものの、「予防原則は5条1項と2項の明示的文言に優越するものではない。予防原則はすでに5条7項（科学的証拠が不十分な場合でも暫定的な措置をとることを認める規定）に取り入れられ特定の意味が与えられているが、ECはこの規定を援用していない<sup>43</sup>」としてECの主張を退けた。この解釈のポイントは、予防原則が5条1項のリスク評価の義務を免除するものではないとしたことと、ECが5条7項を援用していなかったことにある。

これに対しECは、科学的な原則に基づき、実際にリスク評価を行った上でこの措置を決定していると主張し、5条1項の要件（リスク評価）を充たしているとして上訴した（従って5条7項の暫定措置は適用しない）。そしてリスクの数量化を求めたパネルに対しては、人の健康に対する悪影響の「潜在可能性（potentiality）」があれば足りると反論した。

ECの主張に対する上級委員会の判断は次の通りであった。予防原則の国際慣習法上の位置づけについて上級委員会は、「明確ではない」ため結論を出すことは「軽率である」として避けている。但し、予防原則とSPS協定の関係について、次の4点を指摘した<sup>44</sup>。まず予防原則は、SPS協定の加盟国の義務に反する措置を正当化するための根拠とはなりえない。また2点めは、予防原則は第5条7項の暫定措置だけでなく、国際基準よりも高次の保護レベルを決定できる加盟国の権利を保障する、前文の6項（上記）や第3条3項にも反映されている。3点めは、回復不可能なリスクが存在する場合は、加盟国がそれに対して予防することにパネルは配慮すべきである。最後に、予防原則の適用条件として、（例えば国際慣習法などの）条約上の解釈の通常原則に基づいて解釈することを妨げるものではないとした。従って上級委員会は「予防原則が5条1項・2項の規定を優越するものではないとしたパネルの判断を支持する<sup>45</sup>」とし予防原則の適用を認定しなかった。

以上が上級委員会の予防原則に関する解釈である。要するに、パネルは予防原則が既に5条7項の暫定措置に関する規定に取り入れられているとしたが、上級委員会はそれだけではなく、暫定的な条件を付加していない前文の6項と3条3項にも予防原則が反映されているとした。従って、パネルの解釈よりも予防原則の適用範囲を広く捉えていることが推測できる。さらに予防原則は、SPS協定の要件を果たしていない措置を正当化する根拠にはならないものの、それを絶対的条件としているパネルに対し、回復不可能なリスクが存在する場合は、加盟国が予防原則に基づいた措置を取る可能性を指摘している。これは予防原則を完全に排除した解釈ではないといえる。しかし予防原則が5条1項2項の明示的文言に優越するものではないとし、予防原則の適用によってECの措置が正当化されることは認定できないとした。

## ② EC バイテク事件における予防原則との争点

### ※ バイテク事件の内容

このバイテク紛争は、起こるべくして起こったGMOに関するEUとアメリカの認識の違いによるものである。アメリカはGM作物を通常の作物と同等とみなしており、その利便性<sup>46</sup>、安全性を強調している立場にある。一方、EUの消費者はBSE問題やホルモン牛肉問題をきっかけに食の安全性に関して非常に敏感になっていた。さらに食の問題だけではなく、GMOによって生態系に悪影響を及ぼす可能性も懸念していた。そして1990年以降、ECは一貫してGMOの市場流通に厳しい規制をかけてきた。1990年のGMOの環境への意図的放に関する理事会指令と1997年の新規食品に関する理事会指令は、GMOの環境放出とGM食品の販売に関して、EU構成国とEUの2ステップ方式のリスク評価に基づく承認手続きと表示制度を制定したもので予防原則に基づいている<sup>47</sup>。こうした煩雑な承認手続きを制定したものの、1998年にはその承認手続きを事実上停止（モラトリアム）するに至った。また翌年には、構成国6カ国が、GMOの規制をより強化した新規則が制定されるまで既に承認されているGMOの輸入や流通を暫定的に禁止する措置（セーフガード措置）をとった<sup>48</sup>。2001年には販売後の監視制度（トレーサビリティ）を

盛り込んだ理事会指令を発効したが、それ以降も審査手続きも事実上は停止したままであり、セーフガード措置も続いていた。こうしたEUによる一連のGMO規制により2003年、アメリカを始めGMO生産国の3カ国がパネルの設置を要請した。申立内容は、GMOの承認手続きのモラトリアム措置と、特定の製品の承認手続きを怠った個別製品措置、そして構成国によるセーフガード措置である。この事件のパネル報告書はようやく3年後(2006年)に公表された。今回はこの中で、ホルモン事件でパネルや上級委員会が「予防原則」が取り込まれていると明言した5条7項を検証するため、それが適用された「予防原則に基づくセーフガード措置」に関する申し立てだけを取り上げることにする。なお、ECもアメリカも控訴しなかったため、このパネル報告書はDSBにおいて2006年に採択された。

#### A. 科学的証拠が不十分な場合に関する規定(第5条7項)

##### a) 第5条1項と5条7項の関係性

アメリカは、EC構成国によるこのセーフガードが5条1項のリスク評価に基づいていないと申し立てた。また、ホルモン事件の上級委員会で、5条1項は常に2条2項と一緒に読まれるべきとされたため(前述)、2条2項の「科学的原則」と「十分な科学的証拠」にも基づいていないと主張した。

ECはこれに対し、セーフガード措置は暫定的な措置であることから、「科学的証拠が不十分な場合」の暫定措置を認める5条7項が適用されるべきであるとした。そして「5条7項は、5条1項の例外ではなく除外(exclusion)である<sup>49)</sup>」との考えから、5条7項は加盟国の「自律的な権利」を保障した独立の条項であり、5条1項のリスク評価の義務は適用されないと主張した。その結果、パネルはまず、5条1項と7項の関係性について検証する必要があった。ホルモン事件において、3条1項と3項の関係性について、3項が1項の例外であるとしたパネルはその立証責任を(例外であることを正当化するために)ECに課した。しかし、3項が1項の適用除外であるとした上級委員会によって立証責任は申立国に課せられることが明言された。この考えは、EC特惠

関税事件上級委員会報告書<sup>50</sup>が示した判断基準 (general test) に基づいている。バイテク事件のパネルは、この3条の分析を参考に5条1項と7項の関連性について分析を行った<sup>51</sup>。

まずパネルは、5条1項と2条2項の関連性に加え、2条2項が定める加盟国の義務(科学的原則と十分な科学的証拠)に「5条7項に規定する場合を除く」とあることから、2条2項と5条7項との関係を検証する必要があった。特惠関税事件で示された判断基準において、2条2項がその義務を5条7項の範囲内にある措置(科学的証拠が不十分な場合の暫定措置)に適用しない旨が示されたので、2条2項と5条7項は原則と例外の関係ではなく、2条2項に対し5条7項は独立の条項であると判断された。従って、5条7項における要件(後述)を充たすと、2条2項は適用されないことになる。しかし、5条7項の要件を充たさない場合は、必然的に2条2項が適用される(リスク評価の義務が発生する)ことが明確に示された<sup>52</sup>。

続いて5条1項と7項の分析にも同様の判断基準が採用された。その結果、2条2項との関係と同様に、「5条7項は5条1項に違反する行為を許容している」とし、5条7項の要件を充たす場合にはリスク評価の義務がないことが再確認された<sup>53</sup>。さらにパネルは、前述した通り、2条2項が適用できない状況(5条7項の要件を充たすとき)は、同様に5条1項も適用できないとした<sup>54</sup>。以上のことから5条7項は、1項の原則に対する例外ではなく、加盟国の「権利」を保障した適用除外(exemption)の規定であると判断された<sup>55</sup>。適用除外規定であるならば、ホルモン事件の上級委員会の判断に基づいて、措置国が1項の例外であることを正当化する必要がないため、立証責任は申立国であるアメリカに課せられる事となった。

このことから、まずパネルは5条1項に適合しているかについての審査に進んだ。そして1項と7項はそれぞれ独立した規定であるため、5条1項違反が認定された場合には、その適用除外である7項の審査が行われることになった。

#### b) 5条1項との適合性

ここでは、EC構成国のセーフガード措置が十分なリスク評価を実施してい

るかどうかが問題になる。ホルモン事件と同様、パネルは2条2項の義務規定に基づいて①附属書Aで定義されたリスク評価の証明をすることと、②その措置がリスク評価に基づいたものであるかの審査を行った。しかし、構成国が提出したものには明示的なリスク評価がなかったことから①の要件を充たしていないとされた。また、セーフガード措置は既に承認され流通していたGM産品の輸入をも禁止していることから、リスク評価を合理的に支持していないと判断された<sup>56</sup>。従ってパネルは5条1項違反を認定し、続いて5条7項への審査に移った。

c) 5条7項との適合性

「暫定的」と期間を限定しながらも、リスク評価の義務が除外されるSPS措置は5条7項の要件を全て充たす必要がある。次に示す4つの要件のうち、①②は措置を採用する際の要件であり、③④はその措置を維持するための要件である<sup>57</sup>。

加盟国は、①関連する科学的証拠が不十分な場合には、関連国際機関から得られる情報及び他の加盟国が適用している衛生植物検疫措置から得られる情報を含む②入手可能な適切な情報に基づき、暫定的に衛生植物検疫措置を採用することができる。そのような状況において、加盟国は、③一層客観的な危険性の評価のために必要な追加の情報を得よう努めるものとし、また、④適当な期間内に当該衛生植物検疫措置を再検討する。(5条7項)

構成国のセーフガード措置が5条7項に適合しているかの審査は①の「関連する科学的証拠が不十分な」状況であったのかによる。パネルは、日本りんご事件上級委員会報告書の「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条1項及び附属書A4の要件であるリスク評価の実施を質的にも量的にも不可能である場合」との判断を使った<sup>58</sup>。そしてECのGMO承認手続きが構成国レベルとECレベルの二元式で行われていたことから、リスク評価は質的にも量的にも十分可能であったとし、①の「科学的証拠が不十分な場合」としての要件を充たしていないとして5条7項には適合しないと判断された。

従って、EC構成国によるセーフガード措置の5条1項と2条2項違反が認定された。

## B. 予防原則の解釈とその他の国際法規則との関係性（カルタヘナ議定書）

この事件でECは再び予防原則の国際的な地位について他の国際条約と関連付けて以下のような主張を展開した。

予防原則は「完全に成熟した（fully-fledged）国際法の一般原則であり、『世界自然憲章』、『リオ宣言』や『気候変動枠組条約』及び『生物多様性条約』において成文化されている。さらに近年ではカルタヘナ会議で採択されたバイオセーフティ議定書（以下、カルタヘナ議定書）では科学的不確実性に直面した場合、GMOの輸入を制限あるいは禁止する決定において予防原則が重要な鍵となることを認めている」とした<sup>59</sup>。とりわけ、「生物多様性条約においては、ECはもちろん申立国であるアルゼンチンやカナダも批准しており、アメリカも署名をしている。カルタヘナ議定書に関しては、ECは批准し、アルゼンチンやカナダは署名をしており、アメリカに関しては、議定書11条と20条にある情報交換センター（clearing house mechanism<sup>60</sup>）に参加をしている。従って、議定書が要求するアプローチに異議はないはずである」とし、予防原則に基づいたカルタヘナ議定書の規定を無視することは出来ないことを主張した<sup>61</sup>。ECは、予防原則がすでに他の多数の国際条約に取り込まれていることを関連付け、その国際的な地位をWTOやアメリカに対して訴えたのである。そして、カルタヘナ議定書が示す予防原則（10条6項）<sup>62</sup>とリスク評価（15条）はWTO協定のSPS・TBT・GATTにおいても反映されているとし、そのことからECの措置はWTO協定に適合していると主張した<sup>63</sup>。

一方、アメリカは、「予防原則は統一的に合意された定義がない」として国際法の「原則」ではなく「アプローチ」であることを強調した<sup>64</sup>。そしてカルタヘナ議定書に関しては、次のように反論を展開した。まずアメリカは議定書の締約国ではない。そして議定書の前文には、「現行の国際協定に基づく締約国の権利及び義務を変更するものではない」としている。そして、もし紛争両

当事国が議定書の加盟国であったとしても、WTO協定に議定書を持ち込む必要はないとした。そしてECも未だ、予防原則をWTO協定においてどのように関連づけているかを説明していないとした<sup>65</sup>。アメリカは、ホルモン事件と同様に、予防原則が未だ統一の定義が成されていないとして、“原則”ではなく予防的な“アプローチ”に留まるという考えを貫いた。

カルタヘナ議定書を考慮に入れるべきとするECに対して、パネルは、DSUの3条2項にある「解釈に関する国際法上の慣習的規則に従って」条約法に関するウィーン条約31条3項(c)の規定を適用した。この規定では、条約を適切に解釈するためには、「当事国(the parties)の間において適用される国際法の関連規則」を考慮するとしている。パネルは当事国を紛争当事国ではなく、全WTO加盟国に限定し、紛争の際、考慮に入れられる国際法は、「全WTO加盟国の間において適用される国際法の関連規則」に限定した。従って、アメリカが加盟していないカルタヘナ議定書をSPS協定の解釈に参照することは出来ないと判断した<sup>66</sup>。このパネルの判断は、WTO紛争の際に参照できる国際条約に関して、全WTO加盟国がその条約に加盟していることを要求するもので、その結果WTO協定以外、他の国際法を解釈基準に入れることは殆ど不可能であることを意味している<sup>67</sup>。

そして、予防原則が「国際法の一般原則」という地位であるかどうかについては、ホルモン事件の上級委員会の判断と同様に、「必要とされなければこの複雑な問題を解決しようとはしないほうが良いだろう」とあえて明言することを避けた。

以上のように、パネルはアメリカの主張を取り入れ、予防原則が盛り込まれたカルタヘナ議定書を関連づけることを否定し、予防原則の適用を認定しない判断を下した。そしてこのパネルでは、「予防的アプローチ」という言葉を用いて「予防原則」と使い分けて5条7項を説明している(モラトリアムの審査時)。このことはWTO、そしてSPS協定において採ることができる予防措置は「予防的アプローチ」に基づいている措置であり、「予防原則」に基づいた措置ではないことを意味している。

### 3) まとめ：SPS協定の予防の概念

ホルモン事件の上級委員会によって、SPS協定の予防ルールが①前文6項と②第3条3項と③第5条7項に反映されていることが明確にされた。前文はSPS協定の目標として掲げられている。第3条3項は、3条1項の「国際基準に基づいている措置」の適用除外の規定として、「高次の保護レベルの措置」をとる加盟国の権利を保障したものである。そして、3条3項が適用される2つのケースは、まず「科学的に正当な理由がある場合」であり、5条1項の「リスク評価」とその際に考慮する内容を示す5条2項を示している。またもう一つのケースは「5条1～8項までの要件を充たす場合」であり、これも5条1項を含んでいるため、いずれのケースにもリスク評価が必要となる。そのため、5条1項のリスク評価は、3条3項に適合する「国際基準より高次の保護レベルのSPS措置」を採る加盟国に義務付けられ、そのSPS措置がリスク評価と合理的な関係を持っていることが明確にされた。また、5条1項は、2条2項の「科学的な原則に基づく」事と「十分な科学的証拠」の確保という権利義務と常に一緒に読まれるべきだとし、5条1項の適用には必ず2条2項の適用が不可避であるとされた。

また、リスク評価の定義において、リスク発生の可能性は、potentiality あるいは possibility で足りるとし、科学的意見が少数意見であっても信頼できるものであれば加盟国が措置をとることを認めるなど、予防の適用範囲を広くしたと考えられる。しかし結局、予防原則は5条1項・2項のリスク評価の義務を優越するものではないとされ、予防原則の適用は否定された。

そして、5条7項についてはECバイテク事件でその解釈が明らかにされた。

5条7項は、「科学的証拠が不十分な場合」に、「入手可能な適切な情報に基づいて暫定的なSPS措置を採用できる」としている。また、その暫定措置をとった際には、「一層客観的なリスク評価のための追加情報を得る」ように努力し、「適当な期間内にSPS措置を再検討する」という厳しい要件を充たす必要がある。

まず、ホルモン事件でSPS措置はリスク評価に基づくことが明確にされた

が、7項の「科学的証拠が不十分な場合」は、5条1項及び2条2項の「十分な科学的証拠」の義務違反を示している。しかし2条2項には「5条7項に規定する場合を除くほか」とあり、5条1項、2条2項と5条7項が並列した関係にあることが明確にされた（適用除外の関係）。従って5条7項とは、2条2項の「十分な科学的証拠」と、5条1項の「リスク評価」の義務が免除された加盟国の自律的な権利を保障したものであると示された。しかし5条7項に適合する場合には上記4つの要件を全て満たす場合に限定された。

従って、SPS協定における予防措置というのは、3条3項あるいは5条7項に適合する場合であることが明確にされたものの、両事件はそれに適合せず、結局認定されなかった。

#### 4. おわりに

2つの事件から、WTOは「予防原則」を国際慣習法としては認めていないことが明確にされた。しかし、「予防的アプローチ」として、SPS協定にも予防原則が取り込まれていることは認めている。それらはSPS協定の第3条3項と第5条7項（及び前文6項）であり、それぞれの1項の義務規定の例外ではなく適用除外の並立関係にあることがわかった。これは例外措置を措置国が正当化する必要がないため、立証責任は申立国に課せられることを示しているため、措置国の負担は大きく軽減されることになった。両規定は、SPS協定の前文（6）に掲げられた目標を具体的にした規定であり、各加盟国が自国領域内の人や動植物の健康や生命を保護するための「自律的権利」を保障された規定であるというSPS協定において重要な役割を果たしていることが示された。

予防原則と比較すると、3条3項にはリスク評価が義務付けられているが、措置の期間は限定されていない（恒久的である）。その点では期間を規定していない予防原則に近いアプローチである。5条7項については、期間を暫定的として規定しているが、リスク評価の義務付けが免除されている。その点で予防原則に近いといえる。2つの事件はどちらのケースにも適合せず、結局は

3条1項違反、5条1項違反が認定された。従って、このどちらかに適合する場合は、よほどリスクの「科学的根拠が明白な場合」か「リスク評価が殆ど不可能な場合」ということになる。前者の場合は、通常そのまま紛争に持ち込まれることはなく、安全性が確認されるまで予防措置が採用されるだろう。そして後者の場合は、GMOという非常に科学的証明に時間を要するものであっても質的にも量的にも「科学的証拠が十分」可能であると判断されたことから、証拠が「不十分」と認定されることは非常に稀である（あるいは証拠が不十分であることを示すのが困難を伴う）ことがわかる。このことから、WTO協定はリスク評価の義務を避けることを殆ど不可能な状態にしていると言える。

このことからEUは、COM 2000の中で、「予防原則は、リスク評価、リスク管理（政策決定）、リスク・コミュニケーション（表示制度やトレーサビリティ）の3要素からなるリスクの分析に対する構造的アプローチの中で検討されるべきである」として、予防原則に基づく措置が必ずしもリスク評価だけから決定されるべきでないとしている。

今のところSPS協定にはリスク分析の概念はない<sup>68</sup>。しかしホルモン事件の上級委員会は、国際基準に対して、「合致」ではなく「調和」を目標とする解釈を示したり、バイテク事件のパネルが立証責任を申立国に課すとしてEUの予防措置に理解を示す姿勢もある。但し、バイテク事件において、WTO協定と他の国際法との関連性を殆ど絶ってしまうような解釈になったことはWTOの国際性を否定しているようでもあるし、“持続可能な開発”という目的から外れていることを示している。

そして、予防原則がWTO協定において国際慣習法として認められるのは非常に困難な道ではあるが、今後もECは予防原則を適用していこう。そして予防原則に基づいた措置がWTO紛争上で今後何度か解釈されることによって、WTO協定の予防の概念にも大きな影響を与えるであろう。そして未だ曖昧な予防原則の概念も、徐々に明確で実用性のあるものへと形成されていくであろう。

- 1 貿易紛争の原因となる制限を設けた措置国に対し、意義を唱える申立国がパネル（小委員会）の設置をDSBに要請し、パネルが審理を行うが、紛争当事国がその判断に不満がある場合はさらに上級委員会に申立てをする。
- 2 GATTの前文には「資源の完全な利用を発展させ」という表現があるが、WTO協定においては、「環境を保護し及び保全し…（略）持続可能な開発の目的に従って、世界の資源を最も適当な形で利用すること」とあり、環境保護も視野に入れていることがわかる。
- 3 藤岡典夫『食品安全性をめぐるWTO通称紛争』農山漁村文化協会（2007）p. 206-210
- 4 UN: A/CONF.151/26 (Vol. I): *Principle 15*.
- 5 モントリオール議定書の前文には、「オゾン層を保護するための措置が、技術的及び経済的考慮を払ったものであり、かつ、関連のある科学的知識に基づいたものであるべきことを認識し…」と科学的根拠に基づくことを示している。
- 6 オスパール条約（又はオスロパリ条約）2条2項a
- 7 1986年の旧マーストリヒト条約130R条2項で「未然防止原則、発生源対策原則、汚染者負担の原則」がECの環境政策とされたが、1992年の改正ではさらに予防原則に基づくことが追加された。（国際環境法上の予防原則について）
- 8 マーストリヒト条約95条3項（旧100a条3項）
- 9 COM2000(1). p.11, para.2.
- 10 生物多様性条約 前文第9項
- 11 1998年ウィスコンシン州で環境NGO団体が、「予防原則を実施する必要がある」とするウィングスプレッド声明をまとめた。
- 12 大竹千代子/東賢一《<http://www.ne.jp/asahi/chemicals/precautionary/history.html#5>》
- 13 COM2000(1). p.9, para 4.
- 14 *Ibid.*, p.11, para.4.
- 15 GATT時代、米・タイのタバコ紛争（米産タバコが人の健康被害を招くとしてタイによる輸入制限措置）のケースでは、タバコの健康被害がパネルによって認められ20条（b）が適用された。しかし米産のタバコがタイ産のものより有害な化学物質や添加物が含まれるとするタイの主張には科学的根拠がなく、米産タバコだけが規制されるのは差別待遇の手段であり、タイの主張は正当化されないとして20条（b）項違反とされた。
- 16 SPS協定の前文に「衛生植物検疫措置をとることに関連する1994年のGATTの規定、特にその20条（b）の規定の適用のための規則を定めることを希望してここに次のとおり協定する」とある。

- <sup>17</sup> WTO 設立協定の附属書 1 A 「物品の貿易に関する多角的協定」の 20 協定のうちの 1 つである。
- <sup>18</sup> 高島忠義「E C のホルモン牛肉輸入制限事件について (1)」『法学研究』慶応義塾大学法学研究会 (2003) p.30-31.
- <sup>19</sup> T B T 協定第 1 条 1 項 (5) : この協定の規定は、衛生植物検疫措置の適用に関する協定附属書 A に定義する衛生植物検疫措置については適用しない。
- <sup>20</sup> S P S 協定 1 条 4 項 : この協定は、その適用範囲外の措置について、貿易の技術的障害に関する協定に基づく加盟国の権利に影響を及ぼすものではない。
- <sup>21</sup> E C ホルモン事件では G A T T と S P S 協定が抵触すると紛争当事国が考えていなかったことを理由に挙げて、この内容を適用せず、審理の効率性から S P S 協定を先に先行審理した。高島『前掲書』 p.35-36.
- <sup>22</sup> "An Explanatory Guide to the Cartagena Protocol on Biosafety, Appendix: Cartagena Protocol and World Trade Organization", IUCN(Environmental Law Centre), p.230 (866).
- <sup>23</sup> ホルモン事件の場合、カナダも申立国である。バイテク事件に関しては、カナダ、アルゼンチンも含む。申立内容がアメリカと殆ど変わらないので、アメリカの申立に関する紛争内容にとどめておく。
- <sup>24</sup> 紛争当事者は E U (欧州連合) ではなく E C (欧州共同体) である。
- <sup>25</sup> 附属書 A (定義) の注釈に、「汚染物質には農薬及び動物医薬品の残留物並びに異物を含む」とあり、この場合は、動物用医薬品の残留物に該当している。
- <sup>26</sup> 81/602/EEC, 88/146/EEC
- <sup>27</sup> *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Panel Report(WT/DS26/R, WT/DS48/R), para.8.80.
- <sup>28</sup> *EC (Hormones)*, Appellate Body Report (WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R), para.104.
- <sup>29</sup> *EC (Hormones)*, Panel Report, para.8.88.
- <sup>30</sup> *EC (Hormones)*, Appellate Body Report, para.162-166., para. 169-172.
- <sup>31</sup> *EC (Hormones)*, Panel Report, para.8.83.
- <sup>32</sup> *Ibid.*, para.8.93.
- <sup>33</sup> *EC(Hormones)*, Appellate Body Report, para.180.
- <sup>34</sup> ただし、2 条 2 項には “5 条 7 項に規定する場合を除くほか” とある。
- <sup>35</sup> *EC (Hormones)*, Panel Report, para.8.98.
- <sup>36</sup> *EC(Hormones)*, Appellate Body Report, para.184.
- <sup>37</sup> *Ibid.*, para.187.
- <sup>38</sup> *EC (Hormones)*, Panel Report, para.8.117.
- <sup>39</sup> *EC(Hormones)*, Appellate Body Report, para.193.

40 *Ibid.*, para.194.

41 *Ibid.*, para.43.and 122. 但し、アメリカはリオ宣言第 15 原則が予防原則に盛り込まれていることを認めている。

42 *Ibid.*, para 43.

43 EC(Hormones), Panel Report, para.8.157.158.

44 *EC(Hormones)*, Appellate Body Report, para.124.

45 *Ibid.*, para.125.

46 GM作物の利便性として、害虫に強い作物を作ることによる農薬の削減や生産性の向上、また食品に栄養素を加えることによって途上国の人々の栄養不足を改善できることをあげている。

47 90/220/EEC, 258/97/EEC

48 セーフガードを発動した構成国は、フランス、オーストリア、ドイツ、ギリシャ、イタリア、ルクセンブルクの 6 各国である。

49 *EC Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products(Biotech)*, Panel Report WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (2006), para. 2923.

50 WT/DS246/AB/R

51 *EC(Biotech)*, Panel Report, para.7.2963-3966.

高島忠義「E C バイテク事件について」慶応義塾大学法学研究 (2007) p.119-123

52 *EC(Biotech)*, Panel Report, para.7.2974.

53 *Ibid.*, para.7.2993.

54 *Ibid.*, para.2996.

55 *Ibid.*, para.2997.

56 *Ibid.*, para.3028.

57 高島忠義 (2007) p.123.

58 WT/DS245/AB/R(2003)

59 *EC(Biotech)*, Panel Report, para.7.78.

60 クリアリングハウスとは、「生物多様性条約」に基づく国際的な生物多様性に関する情報交換の仕組みである。日本では、環境省（「生物多様性センター」）が窓口になっている。

61 *EC(Biotech)*, Panel Report, para.7.53.

62 10 条 6 項：「改変された生物が輸入締約国における生物多様性の保全及び持続可能な利用に及ぼす可能性のある悪影響（人の健康に対する危険も考慮したもの）の程度に関し、関連する科学的な情報及び知識が不十分であるために科学的な確実性のないことは、当該輸入締約国がそのような悪影響を回避し、又は最小にするため、適

当な場合には、当該改変された生物の輸入について、3に規定する決定（a. 条件付又は無条件で輸入を承認すること b. 輸入を禁止すること c. 追加の関連情報を要請すること d. 起源を特定の期間延長することを報告すること）を行うことを妨げるものではない」この内容は予防原則そのものを示していると EC も認めている。

<sup>63</sup> *Ibid.*, para.7.55.

<sup>64</sup> *EC(Biotech)*, Panel Report, para.7.81.

<sup>65</sup> *Ibid.*, para.7.56.-59.

<sup>66</sup> *Ibid.*, para.7.94-95 このケースの場合は、“当事国”が紛争当事国と判断されていたとしても、アメリカがカルタヘナ議定書に署名さえもしていないことから、同じ結果になった。

<sup>67</sup> 高島 (2007) p.124-126.

<sup>68</sup> ホルモン事件のパネルは5条1項の審査の際、リスク評価とリスク管理に分けて評価したが、上級委員会はこの区別を否定している。しかし、上級委員会は非科学的な報告書や、科学的少数意見でも良いとしていることから、全くリスク管理の概念を否定しているわけではないといえる。