

多国間貿易ルールの形成過程とFTA・市民社会  
——WTO動植物検疫衛生(SPS)協定における「科学」概念をめぐる——

横浜国立大学大学院国際社会科学部博士課程後期  
林 正徳

1. はじめに

WTO動植物検疫衛生(SPS)協定に関する論者は、同協定を特徴づける基本的概念を「科学」とする見方をとるもの(Scott, Howse, Echols, Joslingなど)と、「国内措置のハーモナイズ(調和)」とする見方をとるもの(Van den Bossche, 内記, 山下など)に大きく分けることができるように思われる。

SPS協定がいわゆる「食の安全」に関わるものであることから、消費者団体なども関心を寄せ、SPS協定が「科学」一辺倒でその不確実性やその他の要素を考慮していないとの批判や、さらには「予防原則」の見地からの議論もなされている。また、SPS協定によって国内措置が緩い国際基準に「調和」させられ“Downward harmonization”を余儀なくされてしまうといった批判もある。

ここでは、ウルグアイ・ラウンドにおける本協定の形成過程を振り返ることによって、こうした議論に関し整理を試みることにしたい。

2. SPS協定の形成プロセス

(1)ウルグアイ・ラウンドにおけるSPS協定の形成プロセスは、次の四つのフェーズに分けることができる。

(i) 第一フェーズ: 東京ラウンド直後から1982年のガット閣僚会合を経て1986年のプンタ・デル・エステ宣言まで。

ラウンド交渉の開始へ向けての課題整理、交渉の枠組み作りのための準備交渉からラウンド交渉の対象範囲など枠組みを定める宣言文の起草と合意まで。

SPS問題を農業分野の一部として交渉することが決まった。1983年1月に設置された農業貿易委員会で農業補助金や市場アクセス分野のほかSPS分野に関するあるべきルールの内容についても議論されたが、ルールの方向性まで踏み込んだ議論には至らなかった。

(ii) 第二フェーズ: プンタ・デル・エステ宣言から1988年12月のモントリオール中間レビュー閣僚会合を経て1989年4月のジュネーブ高級事務レベル会合での中間レビュー合意まで。

ウルグアイ・ラウンド実質交渉開始のための手続きと交渉の具体的方向性の合意に

至る交渉停滞期。農業分野の交渉は原則論の応酬に止まっていたものの、交渉スケジュール手続きが合意され、SPS協定のキー・ワードである「調和」と「科学」が中間レビュー合意に盛り込まれた。SPS 分野について議論するためのサブ・グループが1988年に設けられた。

(iii) 第三フェーズ: 中間レビュー合意から1991年12月の「ダンケル・テキスト」提示まで。

1990年7月のドゼウ農業交渉グループ議長テキスト、1990年12月のブラッセル閣僚会合を経て、1991年12月に「最終合意案」(“Draft Final Act” 通称「ダンケル・テキスト」)が提示された。SPS 分野については、1989年中に交渉参加国から提出された交渉提案をもとにドラフト交渉が進められ、条文テキストとしての形は整ったものの、協定の適用範囲に関し基本的な対立があったことから、TBT 協定とは異なり、合意に至らなかった。

(iv) 第四フェーズ: 「ダンケル・テキスト」提示から1993年12月の貿易交渉委員会での交渉終了まで。

SPS 分野については1992年12月に米国から条文テキストの「明確化」の提案がなされたことから、少数国による修正検討作業が翌1993年秋にかけて非公式に行なわれた。これをもとにした米国修正案について、同年12月初めに行なわれた関心国による非公式検討の結果、条文テキストが確定することになった。

(2) ここでは、第四フェーズを取り上げる。

「ダンケル・テキスト」は当時のダンケル事務局長・貿易交渉委員会(TNC)議長がウルグアイ・ラウンド合意案のパッケージを「裁定案」として示し、受け入れを交渉参加国に迫るものであった。これ以後のウルグアイ・ラウンド交渉は、このテキストについての交渉参加国による部分的修正、農産物市場アクセスについてはこれによって示されたモダリティを事実上のベースとして二国間交渉が積み重ねられていくプロセスであった(ただし、農産物関税以外の関税交渉分野についてはモダリティ交渉が続けられた)。

SPS協定については、「ダンケル・テキスト」の農業関係部分の一部として示された条文テキストについて、農業交渉を主導してきた米国自身から「明確化」のための修正が提起され、これをどう取り扱うかが第4フェーズの最大の課題となった。合意に至っていなかったとはいえ、対象範囲の問題を除いてはほぼ収束を見たといってもよい条文テキストについて修正が提起されたのは、SPS交渉に強い関心を持つ米国内の消費者・環境団体からの米国政府への強い働きかけがあったこと、「ダンケル・テキスト」提示直前に交渉が終結した北米自由貿易協定(NAFTA)のSPS関連規定との整合性が米国政府内で問題になったこと、そしてこれらがNAFTAの議会承認手続きとも絡んで政治問題化したことが原因であった。

このように、第4フェーズでの SPS 協定テキストの変更は、地域的取組みであるNA

FTAの規定との条文上の不整合の米国政府内での問題化、米国の消費者団体・環境団体からの米国政府への働きかけ、そして米国行政の議会対策といった、米国の国内問題に端を発した修正提案をどう取り扱うかの検討の結果であったことに特色がある。

(3)ここでは第4フェーズでの変更のうち、「科学」概念に関する部分を取り上げる。SPS協定の「科学」概念に関する規定のうち、第4フェーズで変更が行なわれたのは基本的権利及び義務に関する第2条2項と調和に関する第3条3項の2ヶ所である。「ダンケル・テキスト」のSPS協定案テキストと現在のテキストとを比較すると、次のような異同がある。

Draft Final Act	Agreement on SPS Measures
Basic Rights and Obligations	
(Paragraph 6) <u>Contracting parties</u> shall ensure that sanitary and phytosanitary measures <u>are</u> applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, are based on scientific principles and <u>are not maintained against available scientific evidence</u> .	(Article 2:2) <u>Members</u> shall ensure that <u>any</u> sanitary <u>or</u> phytosanitary measure <u>is</u> applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and <u>is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5</u> .
Harmonization	
(Paragraph 11) <u>Contracting parties</u> may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of protection a <u>contracting party</u> determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 16 through 23 [paragraphs 1 through 8 of Article 5].	(Article 3:3) <u>Members</u> may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary and phytosanitary protection a <u>Member</u> determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5 ( <u>Note 2</u> ).

	<p><u>Note 2: For the purpose of paragraph 3 of Article 3, there is a scientific justification if, on the basis of an examination and evaluation of available scientific information in conformity with the relevant provisions of this Agreement, a Member determines that the relevant international standards, guidelines or recommendations are not sufficient to achieve its appropriate level of sanitary or phytosanitary protection.</u></p>
--	--

なお、SPS協定付属書Aの対象範囲に関する規定には内容にわたる変更はなされていないが、「科学」に関する議論と密接な関係を持っていることから、第3フェーズ最終局面の経緯を振り返っておく。

第3フェーズにおける大きな争点の一つは、SPS協定の対象範囲に消費者の懸念や動物愛護を含めるか否かであった。これらを含めるべきとするECと、対象とすべきでないとするケアンズ・グループとの対立を反映して、「ダンケル・テキスト」提示直前の1990年11月20日付けSPSドラフトテキスト(MTN.GNG/NG5/WGSP/7)の Annex A Definitions は次のようになっていた。

Sanitary or phytosanitary measures include (...) [measures for the protection of animal welfare and of the environment, as well as of consumer interests and concerns]. Requirements concerning quality, composition, grading, [consumer preferences, consumer information, animal welfare, the environment or ethical and moral considerations] are not included in the definition of sanitary or phytosanitary measures.

「ダンケル・テキスト」農業部分の Part C として示された SPS 関連部分は、これらを対象としないと「裁定」したが、こうした対立があったことを反映してSPS協定条文テキストの前に「健康に関連する消費者の懸念 (consumer concerns) や動物愛護 (animal welfare) についても取り扱うべしとの提案があったが、大部分の交渉参加国は消費者の懸念の一部は対象であるとしても、その他は他の手段 (instruments) で適切に取り扱うことが可能であるとの見解であった」旨のコメントを付した。

### 3. 第4フェーズにおける「科学」関係規定の変更プロセス

#### (1) 全体の経過

ア) 1992年12月の米国提案の交渉参加国への周知とその反応の見極め

12月初め、米国提案はまず首席代表者会合の場に持ち出され、次いで米国が主催した4ヶ国(EC、北欧、カナダ、日本)・事務局との非公式会合の場で「個人の資格」での反応を聞いたほか、米国は他の交渉参加国に個別に接触を行なった。各国とも、SPSテキストはドラフトの過程で議論、交渉、妥協を積み重ねた結果出来あがったものであるとして慎重な態度を表明した。18日のTNCではカナダ、ブラジル(ラテン・アメリカ、カリブ海諸国を代表)およびコスタ・リカ(中米諸国を代表)が米国によるSPS協定、TBT協定などの修正の動きに懸念を表明した。

イ) 1993年1月の少数国代表による問題の見極めとハンドリングの方向付け

1月半ばの首席代表者会合の場で、米国の提案する修正が「SPS協定テキストに実質的な変更をもたらすことなしに可能かどうか」を関心国の専門家に「個人の資格で」検討させることとされた。これを受けて6ヶ国(米、EC、北欧、カナダ、アルゼンチン、日本)による非公式会合が数回行なわれた結果、「米国以外の専門家は現在のテキストに満足しており、修正は交渉のリオープン危険がある。しかし、テキストのいくつかの点については『洗練』の余地があり、その検討にはなお若干の時間が必要である」との結論に達した。1月19日のTNCでは参加国の関心は市場アクセス問題とバナナ問題に集中し、ルール関係については「ダンケル・テキスト」をベースとして修正は最小限にすべきというのが共通項であった。

ウ) 1993年春から秋にかけての少数国代表による修正検討

4月と9月の2回、5ヶ国(米国、EC、北欧、カナダ、日本)の専門家による非公式会合が開かれ、米国の当初提案に修正が行なわれた。

エ) 1993年11月から12月にかけての米国の修正提案の「浮上」と「マルチ化」

米国は検討結果を反映した修正案をこれまで検討に参加してこなかった国々を対象に非公式の打診を開始し、12月初めからの8ヶ国(+豪州、NZ、アルゼンチン)、9ヶ国(+タイ)、12ヶ国(+チリ、マレーシア、チュニジア)と参加国を次第に広げた非公式会合でさらに修正検討を行なった結果、12月8日の首席代表者会合で実質的に決着し、12月15日のTNCで終結した。

注:ウルグアイ・ラウンドにおける交渉運営の構造は次のようになっていた。

		交渉分野全体	個別の交渉分野
公式		貿易交渉委員会(TNC)	農業委員会、SPS委員会など交渉分野ごとの委員会
非 公 式	ポリティカル	首席代表者会合(グリーン・ルーム会合)	必要に応じて首席代表者レベルの会合が行なわれる
	テクニカル	なし	参加国に制限のない「関心国会合」、代表国による「少数国会合」、さらに少数の「専門家会合」など

## (2) 米国修正提案とその背景

### 1) 修正提案の内容

米国はSPSテキストの修正を提案した理由として、消費者・環境団体から批判を受けて政治問題化していること、また、テキストに不明確な点があり解釈上問題が発生していることから、紛争処理の際の解釈ガイドラインが必要と判断したこと、を挙げた。

「科学」関係で米国が指摘したのは、次の2点であった。

- ①“scientific evidence”(パラ6、2条2項)と“scientific justification”(パラ11、3条3項)との関係をどう考えるか、
- ②“harmonization”(パラ9～11、第3条1項～3項)と合わせ読んだ場合、国際基準と異なった基準を採用する国が“justify”すべき義務は何か。

1992年12月に米国からSPS協定案の「明確化」のためとして提案された修正案のうち、「科学」関連部分は次の通りであった。

#### (ア) SPS措置をとる際の要件

パラ 6 [Article 2:2] の“shall ensure that sanitary and phytosanitary measures (...) are not maintained against available scientific evidence”の下線部分をパラ11[Article 3:3]の“scientific justification”にあわせて“are not maintained where there is no longer a scientific justification for such measures”に改める。

#### (イ) 国際基準との関係

パラ 11 [Article 3:3]の国際基準と異なる SPS 措置を採用する場合の“scientific justification”について、パネリストへのガイダンスを与えるため付属書 Annex A に次の定義を加える。

8. Scientific justification means a reason based on data or information derived and analyzed using appropriate scientific methods.

### 2) NAFTA関係部分との不整合

米国政府内部での解釈問題が発生した一つの背景には、先に交渉が終結し署名を17日に控えていたNAFTA協定のSPS関連条文テキストとの不整合問題があった。

#### (ア) SPS 措置をとる際の要件

NAFTAでは①based on scientific principles、②not maintained where there is no longer a scientific basis、③based on a risk assessmentとされている(712条第3項)のに対し、SPSテキストでは②がnot maintained against available scientific evidenceとなっている。

(イ) 国際基準との関係

国際基準より高い保護レベルの SPS 措置を導入することができるのは、SPS 協定テキストでは *if there is a scientific justification* の場合であるとされているのに対し、NAFTA ではそのような要件はなく、リスク・アセスメントを行なった結果とされている(712条2項)。

<p><b>NAFTA</b> Section B – Sanitary and Phytosanitary Measures Article 712: Basic Rights and Obligations</p>	<p><b>Uruguay Round Draft Final Act</b> <b>Decision by Contracting Parties on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures</b></p>
<p><u>Right to establish Level of Protection</u> 2. <u>Notwithstanding any other provision of this Section, each Party may, in protecting human, animal or plant life or health, establish its appropriate levels of protection in accordance with Article 715 [Risk Assessment and Appropriate Level of Protection].</u></p>	<p>(Harmonization) 11. <u>Contracting parties may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of protection a contracting party determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 16 through 23 [paragraphs 1 through 8 of Article 5].</u></p>
<p>Scientific Principles 3. Each Party shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure that it adopts, maintains or applies is: (a) <u>based on scientific principles, taking into account relevant factors including, where appropriate, different geographic conditions;</u> (b) <u>not maintained where there is no longer a scientific basis for it;</u> and</p>	<p>(Basic Rights and Obligations) 6. Contracting parties shall ensure that sanitary and phytosanitary measures <u>are applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health,</u> <u>are based on scientific principles and are not maintained against available scientific evidence.</u> (Assessment of Risk and Determination of</p>

<p>(c) <u>based on a risk assessment, as appropriate to the circumstances.</u></p>	<p>the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection)</p> <p>16. <u>Contracting parties shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations</u></p>
--	---

注:リスク・アセスメントの際に考慮すべき要素は、両者はほぼ同じである。ただし、SPS 協定テキストでは“available scientific evidence”であるのに対し、NAFTA では“relevant scientific evidence”となっている。

### 3) 米国の消費者・環境団体からの批判

米国内の環境団体や市民団体は国際的な環境保護の強化と厳しい国内食品安全基準の維持の見地から NAFTA 交渉やウルグアイ・ラウンドでの SPS 協定交渉に強い関心を寄せ、米国政府や GATT 事務局に対して働きかけを行っていた。

当時、メキシコとのイルカ混獲を理由とするマグロ輸入制限問題があったほか、GATT の場でも「貿易と環境グループ (Group on Environmental Measures and International Trade)」が設けられ、論議が行なわれていたことも、こうした団体の強い関心の背景にあった。

こうした働きかけのうち、SPS協定案修正に関して重要な意味を持ったのは次の二つであった。紹介するのは「科学」関係部分のみである。

#### (a) Public Citizen 1992年12月10付け USTR 大使宛書簡

##### ア) SPS協定における「科学」の位置づけ

「科学」の役割を限定的にし、「予防原則」を組み込むべし。

“Role of science limited: Must be made clear that the role of science is limited. The precautionary principle must be internalized in the Uruguay Round so that countries can ahead of available scientific proof in their environmental and consumer safety measures.”

##### イ) 国際基準の位置づけ

国際基準はSPS措置の下限に過ぎず、上限ではない。

“International standards only as floors, not ceilings and no harmonization downward: (...) Merely being more protective than an international standards cannot be a ground for challenge under UR SPS. Merely failing to use an

international standards cannot be a ground for challenge in TBT. Thus, we feel taking a more protective position must be a right, not an exception legally in the text.”

ウ) SPS協定の対象範囲

環境、動物愛護、消費者の選好も対象に含めるべし。

“The current definition of SPS measures too narrowly defines legitimate objectives of SPS measures. Consumer preference, animal welfare and environmental protection should be legitimate objectives of SPS measures. (...) Such a change would provide some cover for a law such as the Marine Mammal Protection Act (under animal welfare.)”

(b) WWF リポート”The Uruguay Round’s Technical Barriers to Trade Agreement” January 1993

ウルグアイ・ラウンド SPS 合意案には次のような問題がある。

ア) 加盟国が予防的な措置をとる権利を制限してしまう。

[The SPS Agreement] “severely restricts a Party’s right to adopt precautionary measures unilaterally.”

イ) 国際基準に合致しない措置をとる場合の要件が過重である。

[The SPS Agreement requires the application of] “an extremely complex set of provisions” which place a “heavy legal, technical, and administrative burden on those setting national standards.”

ウ) 緊急措置をとる場合が予防的な措置をとるための科学的な証拠が不十分な場合に限られる。

“Given the wording of Article 6 [Article 2:2], it is clear that Article 22 [Article 5:7] only applies to situations where the scientific evidence in favor of taking precautionary measures is insufficient.”

(3) SPS協定案修正の経過

1) 第2条(基本的権利及び義務)2項(パラ6)

- 米国修正案については、少数国による検討の際に「挙証責任は権利を侵害されたと信ずる側がまず負うべきであるのに、輸入国側が現在の措置すべてが科学的に正当化できることを立証する責任が生じてしまう問題がある」との指摘がなされ、米国は“against any piece of scientific evidence”と解されることを避けたいのが真意であると説明した。
- また、「“against”では措置をとる輸入国側への責任が重いニュアンスがある」との指摘も考慮して、少数国専門家による検討の結果、当初の修正案は“is not maintained if its scientific basis no longer exists”と改められた。

- ・「マルチ化」の過程では、この案について「輸出国側のチャレンジが困難となる」とする国があったことから、事務局から“is not maintained against generally accepted scientific evidence”が提案されたが、“generally accepted”が曖昧であるとされ、DFAテキストを“is not maintained against the scientific evidence”と改めることを支持するものと、“is not maintained if it does not have a [valid] scientific basis”とするものに分かれた。
- ・最終局面での調整の過程でパラ22(第5条7項)に“In cases where relevant scientific evidence is insufficient”との表現があることを考慮して“is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 22”とすることで決着した。

## 2) 第3条(調和)2項(パラ11)

- ・米国の提案する定義の追加案については、「“a reason”は“any reason”と解される恐れがある」、「“appropriate”では曖昧である」などの指摘が少数国による当初の検討の過程でなされた。
- ・こうしたことから、付属書に定義を追加するのではなく、次のように脚注を置く案が検討された。

\* In this connection a scientific justification is to provide a reasonable basis for a sanitary or phytosanitary measure by:

- (i) evidence of the existence of the risk and its nature,
  - (ii) scientific evidence and other relevant data collected and analyzed using appropriate scientific principles and methods concerning the risk,
  - (iii) assessment of the acceptable level of the risk for the member concerned,
- and
- (iv) ground for concluding that the measures will reduce the risk that the measure is intended to address.

- ・こうした検討の過程で、そもそも“scientific justification”はリスク・アセスメントの結果導き出されるものであるから、“if there is a scientific justification”を削除しても論理的に説明可能であることが判明した。しかし、科学的正当性に重点を置いているケアンズ・グループがこのようなキー・ワードを削除するような案を受け入れないだろうと考えられたので、説明的な脚注を置く次のような案も検討された。

\* For the purposes of paragraph 11 a scientific justification exists when a Member fulfills the relevant requirements of paragraph 16, 17, 18 and 22 [Article 5: 1, 2, 3 and 7]. It is recognized that under the last sentence of paragraph 11 the other provisions of this Agreement apply to the measure, including paragraph 19, 20, 21 and 23 [Article 5: 4, 5, 6 and 8].

- 米国は、非公式に前者(削除案)を関係国に打診したが、予想通りの反応があったことから、「マルチ化」プロセスでは後者(脚注案)を提案した。しかし、「ダンケル・テキスト」が「AまたはBの条件が満たされれば」と言っているのに対して、この案は「AはBが存在する時である」と言っており、米国自身が条文テキストとして“ridiculous”としていた。
- そこで、非公式会合の場で事務局から次の案が示されたが、「拳証責任が輸入国に移ってしまうとの実質的変更をもたらす」との指摘があった。

\* To provide a scientific justification for the purposes of paragraph 11, a Member must, if requested, demonstrate on the basis of its examination and evaluation of available scientific information in conformity with the provisions of this Agreement, that the relevant international standards, guidelines or recommendations are not sufficient to achieve the level of protection which it has determined to be appropriate.

- このため、事務局は代替案として次の案を示し、大方の支持があったので、若干の修正を経たうえで現在のテキストの形で決着した。

\* For the purposes of paragraph 11, a scientific justification exists if, on the basis of an examination and evaluation of available scientific information in conformity with the relevant provisions of this Agreement, a Member determines that the relevant international standards, guidelines or recommendations are not sufficient to achieve the level of protection which it has determined to be appropriate.

#### (4) SPS 交渉担当者の「科学」認識

##### 1) 「科学的証拠」(scientific evidence) (第2条2項)

- 「証拠」というよりも実験結果、論文などの具体的なものを指し、確立され、抽象的な「科学的な原則」(scientific principles)と区別される。
- 多様性: 多数意見もあれば、少数意見もある。互いに矛盾するものもありうる。availableなもの、relevantなものもあればそうでないものもある。
- 進歩性: ある時点ではvalidであったものがその後そうではなくなることもある。
- SPS措置の根拠とした「科学的証拠」のdeterioration問題: 措置を採用した時には通説であったのがその後の新たな知見や実験結果などによって少数派となったり否定されてしまうことがありうる。
- こうした「科学の限界」を前提としての「予防措置」(5条7項): 2条2項と5条7項との相違は「科学的証拠」がsufficientであるか否か。具体的事例として念頭にあったのは、当時大きな問題になっていたBSE問題であった。

##### 2) 国際基準とこれを採用しない場合の「科学的に正当な理由」(scientific justific

ation) (第3条2項)

- 国際基準の不完全性: 国際基準としての成熟度、対象範囲、質がまちまちであるだけでなく、見直しが行なわれていないためout-of-date化しているものすらある。
- 国際基準は、過去のある時点での「科学的証拠」をもとにし、リスク・アセスメントを実施した結果であるという点で各国の措置と同じであり、国際機関の場で加盟国の共同作業の結果として決められたものであるという点が異なるだけである: 各国は、保護レベル水準を高くする意図がなくても、国際基準成立後の新たな知見をもとに既存の国際基準とは異なる内容の措置をとることがありうる。このような場合当該国は自ら行なったリスク・アセスメント結果を示してその理由を説明することは当然であり、これが科学的なものである以上は「科学的に正当な理由」である。
- とはいえ、国際基準との「調和」は貿易制限を避けるだけでなくリスク・アセスメントなど独自に措置をとる場合のコストを不要とするという経済的なメリットがある。

#### 4. SPS協定形成過程から見たケース・ローや各種の論議

##### (1) 「科学的証拠」(scientific evidence) (第2条2項)

- 「科学的証拠」が十分か否かについては、初期のケースでは正面から取り上げられなかった。ホルモン牛肉ケースでは訴訟経済を理由に検討されず、コドリング・ケースでは品種間の差が検疫措置に影響を与えるとは認められないとの専門家の意見をもとに、品種別試験の要求と科学的証拠との間に合理的・客観的関係の存在が認められず、したがって問題の措置が十分な科学的証拠なしに維持されているとして2条2項違反と判断された。
- 科学的証拠の内容に立ち入って判断が行なわれたのはりんご火傷病ケースで、専門家の意見を踏まえ、りんご果実が火傷病の侵入、定着または蔓延のための経路となる可能性があるとの主張には十分な科学的証拠がないとの判断が示された。
- これまでのところ、第4フェーズの過程で心配されたような、SPS措置導入時に基礎とした科学的証拠を覆す科学的証拠の存在を理由にチャレンジされるケースは発生していない。

##### (2) 国際基準を採用しない場合の「科学的に正当な理由」(scientific justification) (第3条3項)

- ホルモン牛肉ケースにおいて、3条3項は同条1項の一般的義務に対する例外であり、3条3項に基づく例外を正当化する責任は被申立国が負うとしたパネル判断を上級委員会が覆し、「3条3項に基づき自国の適切な保護の水準を設定するのは加盟国独自の権利である」としたこと、また上級委員会が「国際基準への調

和は拘束力のある義務ではなく達成すべき目標である」としたことは、適切な保護の水準と挙証責任に関する SPS 交渉担当者の理解に沿ったものであると同時に、国際基準が不十分な実態にあることから見ても適切な判断であったと言えよう。

- 3条3項の規定に関しては、このケースについてのパネリストは注意を払わなかったが、上級委員会は「ドラフトとコミュニケーションにおける明確さの模範ではない」としたうえで、“if there is a scientific justification”を満たすためにはリスク・アセスメントが文理解釈上必要であるとした。この文理解釈の根拠の一つが第4フェーズで追加された脚注であったから、この修正は無駄ではなかったと言うことができよう。

### (3) 暫定措置(5条7項)

- SPS 協定発効後初めのうちは、SPS 交渉担当者が想定したような紛争ケースでは援用されず、想定しなかったケースで援用されることになった。

SPS 協定発効後最初のケースとなったホルモン牛肉ケースでは、ECは恒久的措置であることを理由に、この条項を正当化の根拠として援用しなかった。

コドリンガ・ケースと火傷病ケースで援用されたが、前者については20年間も継続している措置について適当な期間内に再検討していないこと、後者については過去200年以上にわたり科学的研究と経験が蓄積されてきており多くの科学的証拠が入手可能であることを主たる理由として、本条項の要件を満たさないとされた。

GMO ケースに至って、ECはセーフガード措置を暫定的な措置であるとして本条項を援用した。ECが関連する科学的証拠が不十分かつ不確実であるとしたのに対し、パネルはリスク評価における不確実性は措置の決定に当たり考慮することができ、入手可能な証拠によりリスク評価を行なうことができること等から、関連する証拠が不十分であるとは言えず、本条項に適合しないと判断した。

- 「科学的証拠が不十分な状況」は、火傷病ケースでは「リスク評価を行なうために入手可能な証拠が量的・質的にほとんどないか全くない状況である」とされ、SPS 交渉担当者によって意図されたよりも狭く解された。

このような解釈は、国際基準が存在する場合についての最近の判断により、現実的なものに修正された。ホルモン牛肉ケースの上級委員会報告後の2003年、ECは一部ホルモンについて暫定措置としての輸入禁止措置を導入し、米国・カナダの制裁措置をWTO提訴した。パネルは5条7項の援用に関し、「国際基準が存在する場合には、これまで十分とされてきた知見を覆す新たな証拠・情報のクリティカル・マスがなければならぬ」との判断を行なったが、上級委員会は「パラダイム・シフトに相当するような科学的知見の進歩を求めるのはあまりに柔軟性に欠ける」とするとともに、「国際基準より高い保護レベルを採用する場合の科学

的証拠の不十分性に関する法的テストはより厳しいものであってはならず、それ自体の価値において判断されねばならない」とした。

#### (4)「予防原則」

- SPS協定に関連して「食の安全」問題を取り上げる場合、具体例としてホルモン牛肉問題、BSE問題、GMO問題を挙げることが多いが、SPS協定成立後に問題化したのはGMO問題だけである。

- SPS協定の成立過程全体を通じて、交渉担当者の念頭にあったのはBSE問題であると言ってよい。

SPS協定成立過程の第1フェーズは、英国で次第に発症頭数が増加し、羊に見られる同様の病気と同じ病変が見られることが確認された時期と一致する。飼料として与えられた「肉骨粉」が原因であることが突き止められ、英国産牛肉の輸出禁止措置がとられたのは中間レビュー会合があった1988年である(第2フェーズ)。年末にブラッセル閣僚会合が行なわれることになる1990年半ばには、猫で発症事例が確認されたことをきっかけに英国の学校給食で英国産牛肉の使用禁止が広まるなど大きな社会問題化し、また、この年には英国の牛肉輸出禁止措置を解除する可否かをめぐって EC 内で大きな問題となった。こうした社会・経済問題を背景に、SPS 協定がその姿を現わしつつあった(第3フェーズ)。この時点ではBSEがヒトに感染することは確認されておらず、これを懸念する消費者・マスコミに対し、英国政府とEC委員会は安全であるとの説明を行っていた。当時ECでは家畜輸送・と畜時の取扱いも問題になり、マスコミでも大きく取り上げられていたから、「消費者の懸念」や「動物愛護」は現実の問題であった。

- BSE問題の経過を振り返ると、ヒトへの感染の可能性に関する消費者の懸念には「科学的合理性」があった一方、政府の安全であるとの説明は首尾一貫せず、「科学的合理性」があったとは言いがたかった。英国政府は「予防的に」と畜処分を行なったが、その理由は明確にされなかった。

- SPS協定は「科学」を基本的概念として構成されているが、BSE問題を念頭に置き、「現時点における科学的知見の限界」を認識した上で、救済措置として暫定措置の規定を用意した。「科学的証拠」が不十分な場合の典型的な例として考えられたのがBSEであった。「発症メカニズムは明らかではないものの、ある種の飼料とBSE発症との因果関係がはっきりしている」ので、5条7項を援用して輸入禁止措置をとることができる」というのが、第4フェーズで「科学的証拠」の不十分性が議論された際の交渉担当者の共通認識であった。

- ところで、「予防原則」はECがホルモン牛肉ケースとGMOケースにおいて援用したことから、SPS協定に関しての書き物の主なトピックの一つとなった。

- 「予防原則」がウルグアイ・ラウンド後に大きく問題化したとして、「予防原則」からS

PS協定を論ずるものが多いが、事実認識に基本的な誤りがある。米国の有力消費者・環境団体は「予防原則」をSPS協定に導入すべきである、SPS協定では予防的措置をとることが困難となるといった主張を行ない、米国政府や議会関係者に働きかけを行なった。しかし、これら団体の主張する「予防原則」の意味内容が明確でなかったうえに、この原則をもとにSPS協定が「科学」を基礎とすることに反対する主張を行なったが、すでに見たようにSPS協定は科学万能の立場をとっていないので、「消費者の懸念」対「科学」といった対立の構図は全くの誤解である。

・とはいえ、こうした消費者・環境団体の批判や働きかけがウルグアイ・ラウンドでのSPS協定の成立に悪影響を及ぼすことが懸念されたことから、GATT事務局は1993年春、SPS協定案についてのバックグラウンド・ペーパーを作成・配布した。このなかで、加盟国政府が科学的証拠が不十分な場合にも十分な予防的措置をとる(take adequate precautions)ことができるかどうかについて、①リスク・アセスメントの際にセーフティ・マージンを考慮できること、②社会的・文化的関心を考慮して適切な保護レベルを決定できること、③科学的証拠が不十分な場合には緊急措置をとることができることが挙げられている。

ウルグアイ・ラウンドにおけるSPS協定形成の全過程を通じて、交渉参加国から「予防原則」について言及がなされたことはなかった。SPS交渉担当者達は「予防原則」が想定しているような事態を想定して上記のような規定を用意していたから、「予防原則」なる概念を必要としなかったとも言えよう。

・ホルモン牛肉問題やGMO問題は、WTO紛争案件としてはEU特有の意思決定プロセスと措置が問題になったという意味で、本質的には米国・EU間の二国間問題である。これに対し、BSE問題では輸入禁止措置をとった国の範囲が極めて広範であったが、WTO紛争案件に発展することはなかった。この事実の持つ意味を十分考慮する必要があると思われる。

## 5. 結論に代えて——今後の検討課題

### (1) 第4フェーズでの「科学」論議は何であったのか

政府間交渉であるGATTラウンド交渉において、消費者・環境団体という「市民社会」の圧力が、NAFTAの関係部分との不整合問題を媒介にして、交渉が実質的に終了していたSPS協定テキストについての一部修正を実現させることになった。消費者・環境団体の主張は広範にわたり、誤解に基づくものもあっただけでなく、米国行政府の立場と一致しないものもあり、米国行政府は議会对策という政治的考慮から一部修正を持ち出すことにしたものの、修正箇所はNAFTAの関係条項との不整合部分に限定した。

SPS協定テキストは、第3フェーズ終了までの間に交渉参加国の間の主張を組み込んだ精密なモザイクとなっていたから、「明確化」を理由とした第4フェーズでの

修正も権利義務関係の変更を伴わない限定的なものにならざるを得なかった。とはいえ、NAFTAとのテキスト上の不整合は視覚的には解消されるか、少なくとも説明可能となった。

一方、第4フェーズでの修正は形式的には消費者・環境団体の要求の一部に応えたものに過ぎなかっただけでなく、消費者・環境団体側も運動論として「科学万能批判」や「予防原則」の主張を修正することはなかった。

## (2) 今後の検討課題

### 1) 紛争処理報告に基づくSPS協定理解の限界

SPS協定についての解説や論議はもっぱら紛争処理パネル・上級委員会報告に基づいて行なわれている感があるが、

- ①協定の規定がどのような意図から書かれ、どのような状況のもとで成立したのかについて十分注意が払われていない、
- ②紛争案件となった事案そのものの性格、経済的利害や政治的意図の見地からの吟味が十分なされていない(例えば、法的手続きに持ち込むことをこれらイシューの解決の手段として意図したのかなど)、
- ③紛争処理手続きに至る前に解決できた問題についての視点が欠落している(SPS協定は紛争処理手続きに至る前に問題を解決する場を設けることを大きな目的の一つとしていた)

ように思われる。

### 2) 「国際規範」の体系化の媒介者としてのSPS協定

SPS協定はTBT協定よりも厳しい国際基準との調和義務や調和のモニタリングを規定することによって、OIE、IPPC、FAO/WHO Codex AlimentariusといったWTOとはまったく別個の国際機関の場での国際基準の制定、改廃活動を活性化し、また透明化させることになった。SPS協定によって、WTO加盟国はこれら国際機関が定める国際規格を使用することについて、従来よりも強い義務を負うことになったから、国際基準の品質向上へのインセンティブが生まれることになった。

SPS協定関係国際機関が定める国際基準とその体系を「国際規範」と呼ぶことができるのであれば、SPS協定は「国際規範」の体系化とその遵守を確保させるための媒介者と呼ぶことができよう。

### 3) WTO紛争処理手続きの限界と「食の安全」問題の本質

「食の安全」問題が「消費者の懸念」を理由に政治問題化される限り、WTOの紛争処理手続きに訴えたとしても解決することは困難であろう。

「食の安全」問題の例としてしばしば引き合いに出される成長ホルモン、BSE、GMO問題は、いずれも「食品の安全性」に限らない、より広いコンテキストでとらえるべき問題であること、また、本質的には経済問題であることに注意する必要がある。

これらは、先進国における農産物過剰問題を背景にした、

- ① 生産性向上・コスト削減のための手段の副次的効果・外部性をどこまで考慮するのか、
- ② 考慮した結果、選択する手段とその内容に制約を設けることにするのか、
- ③ 設けるべきとすれば誰が、どのような手続きで、どのような内容に決めるのか、の問題である。したがって、これらの問題に対しては、まず国民(消費者)に関連する情報が開示されたうえで、とるべき政策と措置が明らかされなければならない。

多国間貿易ルールとしても、SPS協定だけでなくTBT協定や知的所有権協定の領域に属する問題としても取り組むべき問題である。しかし、Codex AlimentariusやOIEでの国際基準・ガイドラインの設定を伴わない限り、根本的な対応にはならないであろう。