

論文

WTOの予防原則をめぐる考察

岩田伸人

キーワード

予防原則 (precautionary principle)
貿易と環境委員会 (Committee on Trade and Environment: CTE)
生物多様性条約 (Convention on Biological Diversity: CBD)
コーデックス委員会 (Codex Alimentarius Commission)
JECFA (Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives)
予防アプローチ (precautionary approach)

目次

- はじめに
1. 予防原則とは何か
 2. 予防原則が関わる貿易紛争
 3. WTOでの議論
 4. ホルモン牛肉紛争と予防原則
 5. 科学的証拠がなくても輸入禁止にできるか
 6. SPS協定とコーデックス
 7. コーデックス基準の決定プロセス
 8. コーデックス安全基準策定の問題
 9. 現行コーデックス基準の修正
- 結びに代えて

はじめに

国際貿易は、国々の経済的利害だけでなく、環境や健康の問題にも影響を与えている。特に、環境への影響については、WTO（世界貿易機関）の前身である GATT（関税および貿易に関する一般協定）において、1980年代後半より議論されていた。

GATT 発足から約50年が過ぎた今日、経済的な豊かさに慣れた国々は、国民（生活者）の健康や環境を確保するための新たな方策を模索し始めた。

1995年1月1日に発足した WTO には幾つかの常設委員会が設けられている。自由貿易と環境保全を両立させるための方策は、「貿易と環境委員会」（Committee on Trade and Environment: 以下「CTE」）で議論されている。1990年代初めに発生した米・EC 間のホルモン牛肉紛争は、消費者の食品安全問題への関心の高まりとともに、WTO における予防原則の問題を露呈することとなった（以下本稿では、WTO での慣例に従い、EU を“EC” または“共同体”と記す）。

二国間や地球規模での健康安全や環境保護の問題は、基本的に、WTO 以外の関係国際組織（条約、協定など）で議論されるべきものである。例えば、食品安全の国際的な「任意」基準を定める食品規格委員会（以下「コーデックス委員会」または「CODEX」）では、最近になって、人が遺伝子組換え体（GMOs）を摂取した場合の安全性を科学的に証明するための方策について議論されている。

また、1993年12月に発効した生物多様性条約（Convention on Biological Diversity, 以下「CBD」）は、①生物の多様性の保全、②生物の多様性の持続可能な利用、③生物資源の利用から生じる利益の公正・衡平な配分の三つを目的としている。参加国は2000年現在、173カ国（プラス EC）、である。同条約の下で発効したカルタヘナ議定書では、遺伝子組換え体の安全性が証明できない場合には、当該産品の輸入禁止を認めている。

健康・環境の保護は、貿易利益の真の享受者である“生活者”に不可欠な“食品の安全性確保”が、GATT・WTO ルールの下で、どの程度まで回復・維持されるべきかという問題でもある。

コーデックス委員会は、1962年（昭和37年）に、国連の下部組織である FAO（Food and Agriculture Organization）と WHO（World Health Organization）によって設けられた。正式名称を「Codex Alimentarius Commission」といい2001年現在、165カ国の政府が加盟している。目的は、①消費者の健康保護および公正な食品貿易の確保、②政府間組織および非政府間組織が設けたあらゆる食品基準の調整促進、③食品基準の案やガイ

ドラインの作成、④食品基準の決定、および⑤既に公開された食品基準の修正、の五つとされる¹⁾。コーデックス加盟国の大半は、WTOにも加盟している。EU 各加盟国は、それぞれ一国単位で加盟しており、「EU」という組織体としてはオブザーバーの地位で参加しているにすぎない。コーデックス委員会には、CCRVDF（食品中の動物用医薬品の残留物に関するコーデックス委員会）、動物用医薬品、食品添加物およびその他食品・飲料中の物質に関する科学技術的な分析を行う JECFA（Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives、食品添加物に関する FAO/WHO 合同の専門家委員会）など、幾つかの下部組織がある。

1. 予防原則とはなにか

「予防原則」(precautionary principle)とは、「将来の被害発生を裏付ける科学的な証拠が十分に入手できない現時点で、その被害発生を予防するための暫定的な措置を講ずるべき」とする考え方を指す。

ただし、予防措置に基づく具体的な措置を現時点でとったとしても、将来、発生するかもしれないリスクの根を、現時点で完全にゼロにすることは實際上、不可能である。

「予防原則」の目的は、リスクをゼロにすることではない。もし国々の政府がゼロ・リスク(=リスクのゼロ化)を目的とした措置を講ずるならば、すべての国産品および外国産品の取引は停止してしまい、自由無差別な国際貿易の維持・拡大は不可能になるであろう。

予防原則に基づく措置の一形態に、輸入禁止措置に代表される「予防アプローチ」(precautionary approach)がある。ただし、それは予防原則に基づかない場合もありうる。前者(予防原則)は後者(予防アプローチ)を包含するが、その逆は有得ない。

ホルモン牛肉紛争(当時)において、米国は、予防アプローチを WTO 加盟国が独自の判断にもとづき、国際貿易に悪影響を及ぼさない範囲で適用することに同意しながらも、“予防原則”を WTO 整合的な国際貿易ルールの一つとして認めることには反対する立場を明言していた²⁾。

国々の政府には、自国民の健康安全と国内環境を守る「義務」があると同時に、自国の環境および人・動植物の健康に危険性(リスク)が及ばないようにするため、事前の予防策を講じる「権利」がある。

実際のところ、先進国では、含有成分の安全性が未確認の商品(例えば化粧品)について暫定的な輸入禁止措置を適用したり、あるいは成分安全の科学的証拠が提出さ

れるまで、販売許可の一時的な留保措置を実施している。

これらは、自国民の健康被害を未然に防ぐための措置であり、一種の予防原則に基づく措置（予防アプローチ）と考えられる。後で述べるように、ECは予防原則を適用するために、「リスク・アセスメント」、「リスク・マネジメント」、および「リスク・コミュニケーション」の三つが少なくとも満たされるべきとする文書（以下「EC文書」）をCTEおよびSPS委員会へ提出している。同文書は、ECが主張する国際貿易における予防原則の考え方をまとめたものである。

他方、予防原則に基づく貿易制限的措置を、WTOルールで安易に認めてしまえば、WTOでいう「偽装的な輸入制限」を許してしまうことにもなりかねない。偽装的な輸入制限とは、外国産品の輸入拡大から国内産業を保護することが輸入制限の真の目的であるのに、これを消費者保護のためなどと偽って、輸入を制限することを言う。

確固たる科学的根拠が無いまま、「有害らしい」、または「安全性が確認されていない」というだけの理由で輸入が禁止されてしまうならば、国々の自由貿易は根底から崩壊する。

予防原則をWTOルール下で認めるべきか否かの議論は、米国通商法301条下の措置に代表されるような、輸入国の独自判断で輸入関税の引上げなどを行う「一方的措置」をめぐる議論と似ている。

つまり、一方的措置をWTOルールで認めるならば、WTO加盟国間で報復合戦が始まり自由貿易が歪められてしまうので、認めるべきでないとする論理展開と同じなのである。

他方、世界中に200以上はあるといわれる多数国間環境協定（通称「MEAs」）の中で、バーゼル条約や気候変動枠組条約などは、環境の深刻な悪化が予想される状況に直面した場合、関係国政府が事前に「予防措置」をとるように定めている。

2. 予防原則が関わる貿易紛争

ホルモン牛肉紛争を審理したパネル（一審）は、輸入禁止がWTO整合的であるのは、輸入国側が有害性の因果関係を証明し、かつ有害性の科学的証拠を明示できた場合とした³。

しかし、上級委員会（二審）は、輸入国が有害性の因果関係を科学的に証明できなくとも、SPS協定第5条7項に基づくリスク・アセスメントを行っているのであれば、輸入禁止措置を実施できると結論づけた。すなわち、原因と結果の繋がりが曖昧であっても、SPS協定第5条7項を完全に満たしている限り、（予防原則に基づくか否かと無関係に）輸入制限措置はWTOルール整合的であるというのである。

予防原則が論点の一つとなった貿易紛争は、ホルモン牛肉紛争以外でも、幾つか発生している。

例えば、輸入リンゴなどに対する植物検疫措置をめぐる紛争で、日本政府は、「米（カナダ）・EC間のホルモン牛肉紛争、および豪州のサケ紛争に見られるように、予防原則はWTOで認められており、日本政府が義務づけている植物品種ごとの検疫措置も、予防原則に沿ったものである」と主張した（“WT/DS76/AB/R” p.4. para 10）。上級委員会は、「日本の衛生植物検疫措置はSPS協定第5条7の第2節に定められている“要件”を満たしていない」と結論づけた⁴。すなわち、日本政府は検疫措置による事実上の輸入制限措置を実施している間、有害性を証明するのに必要な科学的証拠を関係国際機関に求める努力を怠ったために、SPS協定第5条7項に違反したというのである。結果は日本側の敗訴となった。

同紛争を審理した上級委員会は、SPS措置（貿易制限的措置）を暫定的に適用するための“要件”として次の四つをあげた。

第一に、関連する科学的な情報が不十分なこと、第二に、SPS協定に基づく予防的措置は、入手可能な適切な情報に基づくこと、第三に、当該国が一層客観的なリスク・アセスメントのために必要な追加の情報を得る努力を行うこと、第四に、SPS措置を暫定的に実施している際、適当な期間内に再検討を行うことである。上級委員会は、日本政府が1995年1月以来、4年間に渡って当該SPS措置を再検討していないことから、上記の第4番目の要件を満たしていないとしたのであった（SPS協定5条7項参照）⁵。

SPS協定第5条7項

加盟国は、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、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、適当な期間内に当該衛生植物検疫措置を再検討する。

3. WTOでの議論

WTO協定は、基本的に自由貿易の維持・拡大を目的とする多数国間貿易協定であり、環境保護を目的としたものではない。それにも関わらず、予防原則の問題がWTOで議論されるのには理由がある。

第一の理由は、WTO協定が、ルール違反国に対して実効力ある制裁規定を設け

た唯一の国際協定であるためである。特に、「環境問題」と「貿易問題」を分離して処理することが困難な国際紛争の多くがWTOに持ち込まれて処理されてきた（1980年代の「米・タイ間のタバコ紛争」、1990年代の「マグロ・イルカ紛争」、「エビ・カメ紛争」他）。

第二は、ホルモン牛肉紛争に見られたように、WTO加盟の先進国（ECや日本など）および一部途上国の消費者が、国際貿易による輸入食品の安全性に疑問を抱き始めたためである。特に「遺伝子組み替え産品」（以下 GMO）に対する消費者の不信感は根強い。

米国など GMO 支持国は、近い将来、GMO が途上国の人口急増に食糧不足を補う手段として有用という立場である。

4. ホルモン牛肉紛争と予防原則

米（カナダ）・EU間のホルモン牛肉貿易紛争は、GATT ウルグアイ・ラウンド交渉（1986～94年）の頃から続いていた食品安全の問題が絡んだ貿易紛争であり、SPS 協定第5条7項の解釈に大きな影響を与えた。

1) 紛争の発端

同紛争の発端は、ECが科学的根拠の不十分なまま「肥育段階でホルモン剤の投与された牛肉は人体に有害である」として、その輸入と EC 域内での生産・販売を1989年より禁止したことにある（EC 指令「88/299/EEC」）。

米国とカナダは、貿易損失（EC 向け牛肉輸出の減少）を被ったとして、それぞれ別個に苦情を WTO の紛争解決機関（DSB）へ持ち込んだ⁶。

WTO に提出された当時の資料（1988～95年）は、米国産牛肉の EC 向け輸出が1989年から激減したことを示している。下表。

図表—1 米国産牛肉の EC 向け輸出動向（1988～95 年）

	1988 年	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
EC 向け	72557t	8380t	3617t	1156t	6320t	6833t	6594t	8499t

資料：WTO（16 January 1998）“WT/DS26/AB/R” para.4.13.

EC が問題としたのは、米国・カナダで牛肥育を促進するために用いられた 6 種類のホルモン剤であった。これらは、3 種類の天然ホルモンと 3 種類の合成ホルモン剤から成り、うち「MGA」と呼ばれる 1 種類の合成ホルモン剤だけは、安全性確認のための十分な科学的分析結果が出されないまま、WTO の裁定が下された（後述）。

図表—2 問題とされたホルモン剤の種類

(人造ホルモン)	←→	(天然ホルモン)
① trenbolone	←→	④ testosterone
② zeranol	←→	⑤ oestradiol-17β
③ MGA	←→	⑥ progesterone

注) 筆者作成。当時、米国ではこれら全てが、家畜の成長促進目的での使用を認められていた。矢印は、代替可能性を示す。

2) ホルモン剤の国内ルール

当時の米国では、これら6種類のホルモン剤全てが牛肥育用としての使途を認められていた。ただし成長促進で用いる場合には、MGAを除く5種類全てについて球粒(pellets)にして家畜の耳に注入するやり方が認められおり、MGAだけは家畜飼料に混ぜて投与することとされている⁷⁾。

他方、EC域内では1981年よりホルモン剤使用禁止の対象が三期(1981, 1988, 1997年)に分けて次第に強化されていき、1997年末にはホルモン剤6種類の全てが使用禁止とされた。

まず、1981年交付のEC指令「81/602/EEC」では、家畜(主に牛)を肥育する段階での数種類の物質(thyrostatic, oestrogenic, androgenic, gestagenic,)の投与禁止、およびそれらを投与した家畜の出荷・屠殺・肉加工の禁止、さらに、当該牛肉製品の出荷も禁止とした(ただし、専門家が家畜の治療又は動物学上の研究目的で使用する場合、およびEC各加盟国内の強制規定に沿って使用する場合の二つは例外として認め、後者は内国民待遇原則に基づき、第三国からの輸入品にも適用されるとした。)

次に、1988年交付のEC指令「88/146/EEC」では、禁止事項がさらに拡大されて、MGAを除く二種類(①, ②)の人造ホルモン、および三種類(④, ⑤, ⑥)の天然ホルモンも、家畜の成長を促進させることを目的としたEC域内での使用が禁止された。

さらに同年交付のEC指令「88/299/EEC」では、EC域内産のホルモン剤を投与した家畜および肉のEC域外向け輸出が禁止された。

1997年7月1日になると、それら三つのEC指令が統合されて、「96/22/EC」となり、例外として認められていた実験目的でのホルモン剤投与もすべて禁止されることになった。

3) 米・ECの主張

米国は、国々の政府が予防原則にもとづく措置を自国内だけで実施するのは問題ないとしながら、予防原則が国際貿易の分野で適用されることには反対した。

他方、ECは、貿易によって環境や人・動植物の健康に関わる問題が発生した際の留意点として次の5点をあげた、第一に、当該国は科学的証拠（分析データを含む）が不十分ならば、予防原則に基づく措置を実施してよく、このことはSPS協定第5条7に明記されていること⁸、第二に、実施される予防措置は、「暫定的」（provisionally）な措置でなければならないが、「暫定的」とは、時間的な期限を設けることではなく、“明確な科学的証拠が得られるまで”，という意味であること、第三に、予防原則に基づいてECが実施したホルモン牛肉の輸入禁止措置は、WTOルール整合的であること、第四に、予防措置の実施期間中も、継続的に科学的証拠の入手努力を継続すべきであること、第五に、ホルモン剤は“無害”と判断したコーデックスの決定そのものが科学的証拠に基づいていないことである。

4) パネル・上級委員会の結論

ホルモン牛肉紛争を審理したパネル（一審）および上級委員会（二審）の結論は、「ECの輸入禁止措置が、当該ホルモン剤の有害性を科学的に証明しないまま実施されており、（危険性評価について定めたSPS協定第5条などを含む）SPS協定への違反措置であるので撤廃すべき」という主旨であった⁹。

だが、その一方で上級委員会は、「予防原則はSPS協定の第5条7項に既に組み込まれている」¹⁰として、ECによる同様の主張を認めながらも、ECが、SPS協定という予防原則の条件を満たすための一連手続き、すなわち輸入禁止の暫定期間内に、一層客観的な危険性の評価に必要な追加の情報を得る努力を怠ったために、SPS協定に違反するとした。

これはWTOのSPS協定（前文および5条1項）において、食品の安全基準については、コーデックス委員会の定める基準・指針・勧告に基づくのが望ましいとしていることにかかわる¹¹。

コーデックス委員会の関連組織であるJECFA（ジェクファ）が独自に出した結論もまた、パネルおよび上級委員会と同じく、「当該ホルモン剤は人体に無害」とするものであった。

5. 科学的証拠がなくとも、輸入を禁止にできるか

輸入国の政府には、当該産品の有害性を証明する科学的証拠が十分に得られていない段階で、暫定的なSPS措置（実質的な輸入制限的措置）を講じることが、WTO協定（SPS協定）で認められるのであろうか。

この問題は、先に述べた予防原則に基づく輸入制限的措置がWTOルールで認められるか否かと同義である。

SPS 協定によれば、加盟国は、人、動物又は植物の生命又は健康を保護するためにのみ、SPS 措置をとる権利があり、その措置は科学的な証拠に基づかねばならないとされる(SPS 協定第2条1 & 2)。だが、第5条7項によると、関連する科学的証拠が不十分であっても、本稿の第2節で述べた4つの条件を満たせば、加盟国は暫定的 (provisionally) に SPS 措置を適用することができる。

6. SPS 協定とコーデックス

以上のように、WTO に持ち込まれた幾つかの貿易紛争ケースを審理した上級委員会は、それらの報告書の中で、SPS 協定の中の第5条7項に予防原則が反映されている旨を、明確に述べている。しかしながら、5条7項によっても未解決のまま残る問題が2点ある。第一は、輸入国が予防原則にもとづいて輸入禁止的な措置を導入した結果として、輸出国に貿易損失が生じてしまった場合に、これをどうするかという問題である (非違反申し立て)。

第二は、当該製品の危険性あるいは安全性についての科学的情報を、どこに求めるべきかという問題である。通常は、輸入国の政府がしかるべき機関に依頼して、当該製品について危険性の評価を行ない、科学的情報が不十分ならば、客観的なリスク・アセスメントを行うのに必要な情報を入手する努力を行わねばならない。2000年1月29日に採択されたカルタヘナ議定書 (バイオセイフティに関するカルタヘナ議定書) では、遺伝子組換え体の越境移動に関連して、輸入国は輸出国にリスク・アセスメントを要請することが認められている¹²。SPS 協定によれば、食品安全基準についてはコーデックス委員会 (既述) の定めた食品安全基準を参考にせねばならない。しかし、コーデックスの食品安全基準は、常に科学的証拠に基づいて決まるのではない (下記)。

7. コーデックス基準の決定プロセス

コーデックスにおける国際的な安全基準が確定するまでの手続きは、基本的に次の8段階から構成される。

第一段階では、「コーデックス委員会」(Codex Alimentarius Commission: 以下「CAC」) が当該物質について「安全基準」を設ける決定を下し、その作業を担当する小委員会が設置される。「安全基準」とは、健康な人間が一日あたりに摂取可能な量として、CAC が定めた基準値のことである。例えば、食品安全基準ならば「JECFA」、残留農薬の安全基準ならば「JMPR」へ委ねられる。

第二段階では、CAC 事務局が、「仮の安全基準案」(proposed draft standard)

の作成準備に入る。なお、家畜治療薬の健康上安全な“最大残留値”（MRL）案の作成は、CAC内部のJECFAに委ねる。

第三段階では、CAC事務局が、“仮の安全基準案”をコーデックス加盟国および関係国際機関へ送付し、コメントを求める。

第四段階では、CAC事務局が、加盟国および国際機関から受けたコメントをコーデックス内部の小委員会、例えばCCRVDF（「食品中の家畜治療薬残留値に関するコーデックス委員会」）などで検討し、必要であれば“仮の安全基準案”を修正する。

第五段階で、CAC事務局が、“安全基準”を採択するために設けた“仮の安全基準案”をコーデックス委員会へ提出する。

第六段階では、採択された“安全基準案”について、コーデックス事務局が全てのコーデックス加盟国および関係国際機関へ送付し、コメントを求める。

第七段階になると、上で得られたコメントは、コーデックス事務局により、CCRVDFへ送られる。CCRVDFはコメントを検討して、必要あれば“安全基準案”を修正する。

第八段階で、“安全基準案”は、CAC事務局により、コーデックス委員会へ提出され、“コーデックス基準”とするか否か採択される。採択は通常、「コンセンサス方式」で行われるが、必要であれば過半数の「投票方式」で決定される。

以上のように、コーデックス基準の決定までの手続きは、CODEX委員会による「仮の基準案」作成⇒修正⇒コーデックス加盟国による「コーデックス基準」の決定、という三つの手続きに分かれる。ホルモン剤の有害性をめぐる米国とEU間の貿易紛争の論点は、ホルモンの安全基準が科学的根拠にもとづいて正しく決定されたのかどうかという点であった。

SPS協定の第3条によれば、WTO加盟国が設けた衛生検疫措置の保護水準が国際的な保護水準よりも高くても、科学的に正当な理由があれば、それがWTO整合的として認められる（つまり、自国の国内基準を国際基準の水準まで下げる必要はない）。

牛の肥育段階で投与されたホルモン剤をめぐって、EUは自ら導入した高い保護水準（＝輸入禁止措置）の科学的根拠を示すことができなかったが、相対的に低い水準のコーデックス基準（WTOで言う「国際基準」）も、下述のように、科学的根拠に基づいて決定されたとはいい難いのである。

8. コーデックス安全基準策定の問題

ホルモン剤の安全性をめぐり、ECは、次の四点を指摘して、コーデックス基準を批判した¹³。

第一に、EC域内で当該ホルモン剤の使用禁止を定めたEC指令「88/146/EC」が採択された当時（1989年1月1日）、ホルモン剤に関するCODEX基準は存在しなかったこと、

第二に、CODEX委員会は、人造ホルモン剤「MGA」の科学的分析を行っていないこと、つまりMGAの使用に関するコーデックス基準は採択されていないこと、

第三に、ホルモン剤（MGAを除く5種類）の採択の仕方に問題があること。というのも、「5種類は無害」とするCODEX原案に対して、投票に参加したCODEX加盟国総数69カ国のうち33カ国が賛成、29カ国が反対、7カ国が棄権した。つまり投票に参加した総数69カ国のうち半数以下の33票しか賛成しなかったのである。ちなみにCODEX加盟国の総数は、1995年6月31日時点で151カ国¹⁴、2000年1月時点で165カ国である。

第四に、ホルモンの最大残留値（MRL: Maximum Residue Limit）、いわゆる「コーデックス基準」の最終採択に「賛成票」を投じた国々は、牛主の輸出国であり、「反対票」を投じた国々は、EU14カ国を含めた牛肉の輸入国であったというのである。

つまり、コーデックス基準は、科学的分析の結果ではなく、国々の恣意的な思惑によって決定された可能性がある。

9. 現行コーデックス基準の修正

現行コーデックスによる安全基準の策定プロセスには、三つの問題がある。これらを改善するための措置として、下記のような提案が考えられる。

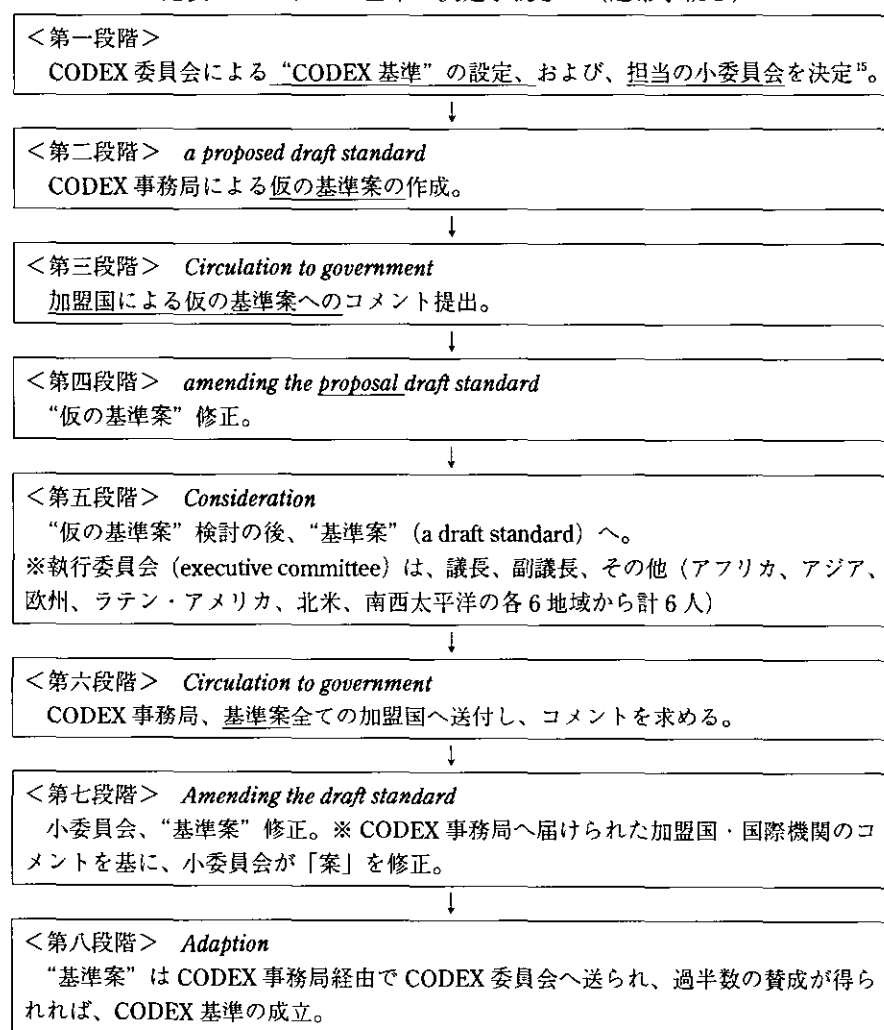
第一は、WTOパネルにおける専門家検討部会（expert review group）を設置する提案である。

ホルモン紛争では、結局、パネルが専門家検討部会を設けずに、GATT時代の紛争処理ケースに似た形式で対処した。すなわち、パネルは、独自に選択指名した複数の（「個人の立場」で参加した）専門家グループに、ホルモンの有害無害の科学的分析を依頼し、その結果を参考に“ホルモン剤は無害”との判断を下した。

しかし、この“無害”という結論は、実際にはCODEXの「通常手続き」（formal procedure）に基づく投票（過半数）による採択で決められたものに大きく影響されていた。このことは、個人の立場で科学的分析を行った専門家（expert）の意志とは、かけ離れたところで、判断が為されたことを意味している。

また、「個人の立場」に置かれた専門家達は、実際には組織としてのCODEXが下した判断をパネルに呈示する役割しか担っていなかったため、彼らの責任の所在は曖昧になってしまったものと推測される。

図表-3 CODEX 基準の決定手続き…（通常手続き）



他方、“無害”との判断を下したコーデックス委員会も、パネルからの依頼を受けて判断を下したと見られてしまうのを避けようとした結果、科学的分析の内容に対する責任の所在も曖昧になってしまったのではないか。

つまり、パネル、専門家グループ、CODEX の三者それぞれが、ホルモン剤の科学的分析に対する責任を明確にしなかった。特に、専門家グループは、パネルと CODEX の中間に位置付けられてそれら両者の繋がりを弱めるための“バッファー”（緩衝帯）のような役割を果たすことになった。

このような事態を再発させないためには、科学的分析を行う専門機関に対して明確な責任の付与が望ましい（当然ながら、パネルに科学分析の能力をも期待するのは無理である）。

そのためには、まず GATT 時代の慣習から脱却し、DSU に明記された専門家検

討部会 (expert review group) を設置することが望ましいと考えられる¹⁶。専門家検討部会の責任は重大となるが、それによって慎重な判断が下されるに違いない。

提案の第二は、コーデックス委員会による予防原則または予防アプローチの適用をルール化することである。

工業製品の貿易分野において、ISO規格を取得した企業は、同種製品 (like products) の中で、ISO規格に合致する製品は輸入するが、ISOに合致しない製品は輸入しないことが日常的に行われている。ISOの取極めが、民間組織 (いわゆる NGO) の定めた任意取極めであるので差別的であっても WTO 違反とならないのである。

同じように、CODEX加盟国間の中で予防原則がルール化されれば、同時に WTO でもルール整合的となるはずである。

すなわち、SPS協定で食品安全の「国際基準」の一つと認知されている CODEX の一連の検疫手続き、すなわち「危険性の評価」→「リスクマネジメント」→「リスクコミュニケーション」の過程において、予防原則 (または予防アプローチ) に基づく衛生植物検疫措置 (= 輸入規制措置) は第二段階に含まれる。よって、第二段階に至るためには、第一段階を踏まえねばならない。つまり、CODEX の定めた予防原則または予防アプローチを順守した上での輸入規制措置であれば、WTO 整合的となるはずである。そのためには、CODEX 内部において予防原則 (または予防アプローチ) をルール化することが望まれるのである。

提案の第三は、CODEX における食品安全基準の決定手続きの改善案である¹⁷。

現在、コーデックス基準の決定手続きには、過半数の賛成票が得られれば成立する「通常手続き」 (uniform procedure) と、三分の二の賛成票が得られれば成立する「緊急手続き」 (accelerated elaboration procedure) がある。

前者は、基本的に国々の強い反対意見がなく、科学的証拠も入手しやすいケースを前提にしている。他方、後者は、近い将来に新たな科学的証拠や新たなデータが入手できる可能性があるにも関わらず、基準設定を急がねばならない場合を想定している。

ホルモン剤の安全性の有無をめぐる問題は、それらいずれの手続きにも馴染まないものであった。その理由は、次の三つである。

第一に、ホルモン剤 (特に MGA) の安全性は、CODEX (JECFA 分析) で科学的証拠が得られておらず、「通常手続き」の適用が困難であったはずであること、第二に、ホルモン剤の安全性をめぐる議論は、1980年代後半から約10年間以上も未解決のままであったことから、「緊急手続き」の適用も困難であること、第三は、「通常手続き」の下で、採択に必要な獲得票を過半数 (majority) でよいと定めているのは、参加国間の意見の強い対立を想定していないためであり、「緊急手続き」の下

で、三分の二以上と厳しくしているのは、当該問題を十分に検討する期間を設けられないためである。

今後、ホルモン牛肉紛争のようなケース、すなわち、十分な科学的証拠はないが有害性ありと輸入国が主張するケースが発生した場合には、既存の手続き（二つ）に加えて、第三番目の手続き（本稿では「予防原則手続き」と仮称）をルール化することが望ましいと考えられる。

「予防原則手続き」の大きな特徴は、採択に必要な投票数を「三分の二」にする点である¹⁸。この「予防原則手続き」を適用するための必要条件として、第一に、危険性の評価が行われていること、第二に、その結果として危険性の発現（暴露）の可能性を認めるに足る証拠が得られたこと、の二点を含めるべきであろう。これら二点は、①リスクの評価、②リスク・マネジメント、③リスク・コミュニケーション、のうち、①リスクの評価、に相当するものである。「三分の二」の投票数で採択された場合には、次に「リスク・マネジメント」の段階となり輸入規制措置を実施することが可能となろう。

結びに代えて

健康被害や環境破壊には非可逆的な特徴があるために、危険性（リスク）が暴露した時点で予防原則に基づく措置（貿易制限措置）を実施しても、事態の回復は不可能である。

国際貿易（WTO体制）の下で、予防原則に基づく輸入規制措置を適用するためには、科学的なリスク評価（リスク・アセスメント）を行っていることが最低条件である。そうすると科学的なリスク評価に要するコストを負担できる先進国と、それが出来ない途上国との間に不公平感が生まれる。生物多様性条約に基づくカルタヘナ議定書（既述）の発効はそれを補う効果があるものと思われる。予防原則に基づく措置として、輸出国との間に合意なして輸入禁止措置を行使すれば、輸出国側に貿易上の損失が発生し、貿易紛争に発展する。EUと米国間の牛肉ホルモン紛争はその一例であった。

注

- 1 FAO/WHO(1997) "CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION Procedural manual" pp.3-4.
- 2 WTO "WT/DS26/AB/R" p.18, para.43.
- 3 WTO(16 January 1998) "WT/DS26/AB/R·WT/DS48/AB/R2" para.98.
- 4 "even if the varietal testing requirement were considered to be a provisional

- measure adopted in accordance with the first sentence of Article 5.7, Japan has not fulfilled the requirements contained in the second sentence of Article 5.7 of the SPS Agreement". WTO(22 February 1999) "WT/DS76/AB/R".
- 5 "since 1 January 1995, we agree with the Panel that Japan has not reviewed its varietal testing requirement within a reasonable period of time. WTO(22 February 1999)" WT/DS76/AB/R", para.93.
 - 6 "In 1989, when the ban went into effect, US export plummeted to nearly zero." Cf: WTO(1997)" WT/DS26/R/USA" ,p.17. para.4.10.
 7. WT/DS26/R/USA,p.4, para.2.10.
 - 8 SPS 協定第5条7項には, "予防原則" の用語が明記されていない。
 - 9 WTO(16 January 1998) "WT/DS26/AB/R・WT/DS48/AB/R" para.100. & WTO(18 August 1997) "WT/DS26/R/USA" para.227-228.
 - 10 WTO(16 January 1998) "WT/DS26/AB/R・WT/DS48/AB/R" para.48
 - 11 外務省経済局監修 (1995) 【WTO】国際問題研究所, p.142.
 - 12 Biosafety Protocol, Article15.2. "The Party of import shall ensure that risk assessments are carried out for decisions taken under Article 10. It may require the exporter to carry out the risk assessment."
 - 13 "WT/DS26/R/USA" p.39.
 - 14 資料: CODEX 委員会 (1995年) pp.165-167.
 - 15 FAO と WHO の合同。FAO/WHO(1995) "*CODEX Alimentarius Commission*" pp.27-31.
 "CODEX Standards" の決定手続きには, 通常手続き (uniform procedure) と緊急時手続き (uniform accelerated procedure) とがあり, いずれも "原案" (draft standard) を投票で決定する。前者では「過半数」, 後者では「3分の2」の賛成が得られれば, CODEX 基準 (CODEX Standards) となる。なお, 緊急時 (urgency) とは, 「近い将来, 新たな科学的情報が得られる可能性がある場合」を指す (Ibid.,26)。
 - 16 参照: DSU "Appendix 4"
 - 17 2000年3月14日から17日まで千葉で開催された「バイオテクノロジー特別部会第1回会合」で, 「CODEX 基準の採択 (adoption) は, コンセンサス方式により行うべきことが CODEX 総会で採択された」旨の報告があったとされるが, 科学的証拠の入手が困難な貿易紛争が発生した場合は, 牛肉ホルモン紛争ケースと同じく, CODEX としての見解はコンセンサスではなく「投票」で採択されたものが, WTO のパネルに提出されるべきと思われる。コンセンサス方式で決まるもののならば, 貿易紛争は発生しないはずだからだ。オーストラリア代表は, CODEX 会合の場で, 「コンセンサスを得易くするために, CODEX 委員会の執行部 (Executive Committee) の利用, および各部会の議長による非公式会合を活用すべき」と提案しているが, これは透明性を欠くやり方であり, 望ましいとは言えない。資料: CODEX (April 2000) "*Distribution of the Report*

of the 15th Session of the Codex Committee on General Principles” p.9.

- 18 客観的な危険性の評価 (objective assessment of risk) を行った結果、十分な科学的証拠は得られず、安全性が確認できない場合には、採択条件を通常手続き (=過半数) よりも厳しくして、「3分の2」とする案である。

