

グローバルリスクと国際法

——SPS協定を中心に——

竹 村 仁 美

1. はじめに

1.1. 問題意識

リスクとは現代社会を取り巻く様々な脅威、危険性であり、チェルノブイリ原子力発電所事故を契機として「リスク」は1980年代後半以降の社会を象徴するキーワードの一つとなっている¹。同時に、現代社会はヒト・モノ・カネ・サービスが国境を越えて移動するグローバル化の時代でもあり、リスクも国民国家の枠を飛び越え、国民国家だけでなく国際社会自体がリスクにさらされていると捉えられよう。21世紀のグローバル化した国際社会においてはグローバル化するリスクに対処するための地球規模のリスク認識が必要とされているのである²。

今日、国際法は世界法として存在せず、主権国家間の協力の法としての性質を色濃く持つ。主権国家併存の国際社会において、国際法は主権国家を脅かす

1 長谷川公一「リスク社会という現代認識」思想第963号（2004年）6ページ参照。

2 「つまり人類がこれまでその文明活動の諸分野で叡智の比較的良質部分のエッセンスとして醸成されてきたリスク・マネジメントの発想や工夫はそれぞれ、それなりの意義と、文明貢献度が存在するのであるが、二一世紀に向けて未来を展望し、諸国民の認識で明らかに狭く小さくなった宇宙船地球号の乗組員にとって明らかにそれだけでは不十分であり、その根本認識を確立することが合理的な価値順序の上で急務であろう。そうして、そのやり方はセンセーショナルな啓蒙よりはむしろ向後の情報化社会を世界各地の敵意とブロック化を増幅し錯綜させる方向ではなくて、出来るだけグローバルな規模で整合性と調和を保持し未来の人類全体に開かれた方向に育てていく全地球人の意志と決意が重要である。」岡田睦美「地球人類は二一世紀経済の展望を持ちうるか—グローバル・リスク・マネジメントの発想」世界経済評論第28巻2号（1984年）58ページ。

安全保障リスクに対処するための十分な制度的背景を有しているとは言えない。たとえば、周知の通り、国際連合憲章第43条に盛り込まれた国連軍は画餅と帰している。この事実、主権国家を脅かす脅威に対処するには、不完全な国際制度を利用するよりも、主権国家の備える統治機構、統治能力を以って対処するほうが効果的であると国際社会が考えてきた証左であろう。つまり、主権国家間平等から派生する不干渉原則に立てば、主権国家が自国に生じた国土・国民への脅威に対処する権利と責任を有すると考えられる。しかし、その前提が崩れ、主権国家が統治能力を欠く場合には、当該主権国家自身が脅威へ対応することは不可能であるか不十分であることになろう³。また、主権国家を超えた世界を震撼させる脅威に対処する場合には、主権国家自身の対応ではなく世界的な対応、国家間協力が必要となる。こうした点に、グローバルリスク対策と国際法の関連が見出されよう。

リスク評価に関する国際法についての研究及びグローバルリスクマネジメントとしての国際法の存在という視点からの包括的研究がいまだ活発ではないことに鑑みて、本稿はリスク評価に関する国際法の分野について、概観することを目的とする。本来であれば、グローバルなリスクを管理する国際法の諸分野を全般的に紹介することが望ましいけれども、今回は国際法とリスク評価・リスク管理の点で重要な先例を築いているSPS協定に注目し、紹介することとしたい。次節では、国際法によるグローバルリスクマネジメントの対象となるグローバルリスクとは何かを明らかにする。第2章では、国際法を通じたリスクアセスメントの試みとして、SPS協定の枠組みを紹介する。

1. 2. グローバルリスクとは何か

グローバルリスクとは何か。社会学者のUlrich Beckは、グローバルリスクの内容を世界リスク (world risk, global risk) という語を用いながら、従来

3 瀧川裕英「グローバル・リスクと世界秩序」日本法哲学会編『リスク社会と法』法哲学年報 (有斐閣, 2009年)106ページ。

のリスク概念との対比によって説明する。Beckによれば、本来リスクの概念は「決定というものを前提とし、文明社会における決定の予見できない結果を、予見可能、制御可能なものにするよう試みること」である⁴。これに対して、世界リスクは人間の創造した文明社会の決定から派生する、すなわち人災による予測不可能、制御不可能、描写不可能なリスクであり、世界リスク社会は言語と現実が乖離した状態を指す⁵。こうした世界リスクの例として、Beckはチェルノブイリ原子力発電所事故、異常気象、狂牛病、ヒトゲノム論争、アジアの経済危機を挙げている⁶。そして、今般の東日本大震災の場合、元来存在した制御不可能な原子力発電所の技術的リスクが大地震及び津波という自然災害との相互作用によって恐怖を招いたとBeckは述べている⁷。

グローバルリスクの定義について、Beckに従えば、世界リスクというべきリスクは予見不能、描写不可能であり、現代社会は個別具体的な世界リスク、本稿に言うグローバルリスクを叙述するための言語を欠いている。こうしたグローバルリスクの定義の不可能性は、主権国家併存の現代国際社会が世界政府を持たないこと、つまりグローバルリスクを認定する単独の有権機関が存在しないこととも関係している⁸。しかしながら、個別具体的なグローバルリスクに共通する特徴を描写することによって、グローバルリスクの輪郭を描くことは可能であろう。

実際、グローバルリスクの定義について、「グローバル化の深化との関係が深いリスク」という最も簡潔な表現を見出すこともできる。こうして、グロー

4 ウルリッヒ・ベック著、島村賢一訳『世界リスク社会論：テロ、戦争、自然破壊』（筑摩書房、2010年）27ページ。

5 同上、24－28ページ参照。See also Ulrich Beck, 'The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited' *Theory, Culture & Society*, Vol. 19, No. 4 (2002) 41.

6 *ibid* (Beck) 39.

7 Thore Schröder, 'Ulrich Beck, ein Katastrophen- Prophet' *BZ-Berlin* (Berlin, 23 März 2011) abrufbar unter (<http://www.bz-berlin.de/aktuell/deutschland/ulrich-beck-ein-katastrophen-prophet-article1147734.html#bzTAF>) (besucht am 30 März 2011).

8 前掲、脚注3、瀧川、101ページ。

9 清水美香「グローバルリスクと政策知・政策デザイン：パンデミックインフルエンザを事例に」国際公共政策研究第15巻1号（2010年）54ページ。

バルリスクはグローバル化を淵源とする。したがって、世界経済フォーラム (World Economic Forum: WEF) は、2011年のグローバルリスクの状況に関して、「世界が一つに融合していくにつれ、隔たりが大きくなる」という21世紀のパラドックスによって定義されると指摘する。¹⁰ 世界経済フォーラムは民間の非営利団体であり、グローバルリスクが経済に及ぼす影響を測定し、それに対する解決策を提言している。2005年から2011年までの間に、世界経済フォーラムのグローバルリスクに関する研究グループは6つの年次報告書を出している。2010年の第5回報告書ではグローバルリスクの地理的定義がなされ、「グローバルリスクとは、少なくとも世界の二大陸以上の三カ所以上の地域に影響する可能性のあるリスクを指す」とされる。¹¹

2010年、2011年の世界経済フォーラムのグローバルリスク報告書において、グローバルリスクは経済的リスク、地政学的リスク、環境リスク、テクノロジーリスクの5つのリスクに分類されている。ただし、報告書によれば、これらのリスクは相互に関連している。ゆえに、世界経済フォーラムによれば、特に経済格差 (国内及び国家間の貧富の格差と所得格差) とグローバルガバナンスの破たん (脆弱又は不適當な制度、機関、協定又はネットワーク) の2つが、グローバルリスクの諸分野を横断して様々なグローバルリスクの展開に影響を与え、グローバルリスクに効果的に対処しようとする能力を抑制する。¹² さらに、2011年の報告書では、3つの重要なグローバルリスクに焦点が当てられている。第一に、マクロ経済の不均衡問題、第二に、不正取引や組織犯罪などの不正経済問題、第三に、水、食糧、エネルギー問題である。¹³ 2011年の報告書は、これら3つに加えて、「注視すべきリスク」として、サイバーセキュリティ問題、

10 世界経済フォーラム「2011年グローバルリスク報告書、第6回エグゼクティブ・サマリー」(2011年1月12日) 1ページ。

11 世界経済フォーラム『Global Risks 2010 グローバルリスク・ネットワーク報告書』37ページ、(http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2010_JP.pdf) (最終アクセス、2011年10月20日)。

12 同上、1ページ。

13 同上、2ページ。

人口動態の課題、資源安全保障の問題、グローバル化の抑制、大量破壊兵器という5つのリスクを挙げる。¹⁴ 世界経済フォーラムによるこうしたグローバルリスクの鳥瞰図の提示は、Beckの想定する世界リスクを本質的に予見不能であるとみなす立場からすると不十分なものかもしれない。しかしながら、世界リスクを列挙・整理・分類するという最低限の類型化の試みは事前の予防措置を促進するであろうし、より良い国際社会を構築していく上では建設的な試みであるといえよう。

グローバルリスクの発生原因について、世界規模の食糧難、人口問題といった地球物理的及び生態的グローバルリスクとテロ攻撃や軍拡競争のように人為的グローバルリスクとが存在する。¹⁵ ただし、リスクを発生原因で人為的か地球物理的かに分類するとしても、それらの間には相互作用が存する上、いずれも一国や一業種、一専門分野では完全な対策が立てられないという特徴を共有する。¹⁶

グローバルリスクを管理する試み、すなわちグローバルリスクマネジメントはグローバルリスクに対する危機管理であると定義づけられよう。国際関係論、国際政治学で提唱されるいわゆるグローバルガバナンス論が、グローバル化を所与とし、地球規模の課題に対する国際的な統治・管理を行うことを目指しているとするれば、両者が重複する内容を含むことは否定できない。特に、ガバナンス (governance) という語の語源が、古代ギリシア語の「舵手 (kybernes)」に由来し、「操舵すること」を意味していたことを想起すると、グローバルガバナンスという現象も「越境する問題群の操舵、マネジメント」と定義づけられ、¹⁷ グローバルリスクマネジメントの意義と同一視することもできそうである。ただ、グローバルリスクマネジメントはグローバルリスクを対

14 同上。

15 前掲、脚注2、岡田、59ページ。

16 同上。

17 遠藤乾「グローバル・ガバナンスの歴史と思想」遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』（有斐閣、2010年）4ページ。

象とした国際的な統治・管理を行うことを目指す国家間、国際組織における取り組みであるという点で、グローバルガバナンスが対象とする地球規模の課題よりも対象範囲が狭いといえる。もっとも、グローバルガバナンスの言葉の定義自体が定まっていないと評価されているので、¹⁸これをグローバルリスクマネジメントの語と比較する意味は大きくないかもしれない。

2. 国際法に基づくグローバルリスクマネジメントにおける科学の役割

2.1. 国際制度におけるグローバルリスク評価

現代国際法において科学的専門知識によるリスク評価が要請される分野は、特に健康や環境分野であり、換言すれば、健康や環境の分野のリスクは個別国家では十分に対処できなくなっているのが国際的規則や管理を必要とする¹⁹。たとえば、広域感染症・新型インフルエンザなどのようにグローバルな健康リスクをもたらす疫病については、個別国家ではなく国際連合の専門機関である世界保健機関(World Health Organization: WHO)がリスク評価を行い、警戒レベルを設定する。この他、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants: POPs)では、残留性有機化合物(POPs)の製造及び使用の廃絶、排出の削減、POPsを含む廃棄物等の適正処理などが規定されており、条約に追加すべきPOPsたる新規制物質については、POPs検討委員会(POPRC)がリスク評価を行い、このリスク評価に基づいた最終決定が締約国会議で採られるという仕組みが置かれている。²⁰また、環境に関するリスク評価を行う国際的組織として、1988

18 古城佳子「国際経済 経済のグローバル化とガヴァナンスの要請」渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガヴァナンス』(東京大学出版会、2001年)243ページ。

19 Jacqueline Peel, *Science and Risk Regulation in International Law* (CUP, 2010) 36.

20 この委員会は、日本の北野大(明治大学教授)を含む31名の専門家から成っている。環境省ホームページ「残留性有機汚染物質検討委員会第5回会合(POPRC5)の結果について(お知らせ)」(2010年10月22日)(<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=11692>)(最終アクセス、2011年10月20日)。

年に世界気象機関（WMO）と国連環境計画（UNEP）により設立された政府間組織「気候変動に関する政府間パネル（IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change）」は、人為的起源による気候変動に関するリスクに関し、科学的、技術的、社会経済学的な情報に基づいて包括的な評価を行うことを目的のひとつとしている。

他方で、健康及び環境分野の科学的知見に基づくリスク評価が不確実なものであるとすると、国家は当該国家のリスク評価に基づいてとられた規制が、他国の競合産品を除外する作用をもつものであるという告発を受けやすくなる²¹。当該国家が世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）の加盟国であり、他の加盟国によってリスク措置の再検討（review）が申し立てられた場合には、WTOの紛争解決制度が加盟国のリスク措置に対する国際的な再検討の場となるのである²²。国家は、そうしたリスク措置の再評価及びそれに続いて課され得る制裁を避けるため、財政面でも技術面でもWTO規則の要件を満たす国際組織の提供する画一的な基準を採用するほうが楽であると考えようになる²³。国家が、ことリスク評価やリスクマネジメントに関して、「ロー・ポリティクス（low politics）」分野であるとの認識を持っているため、リスク評価やリスクマネジメントは管理的、行政的性質を有するグローバルな組織に移譲されやすいと指摘される²⁴。

WTOの加盟国が、食品安全性のための措置及び動・植物の健康の保護のための措置について、貿易上の保護主義を採用することを防ぐために存在するのがSPS協定（Agreement on the Sanitary and Phytosanitary Measures）である。このSPS協定はリスク評価を採用した主要な国際文書である²⁵。そこで、次節以降では、その紹介及び分析を通じて、国際法とリスク評価、国際法

21 Peel (n 19) 36.

22 *ibid.*

23 *ibid.* 37.

24 *ibid.*

25 *ibid.* 89.

における科学の役割について焦点を当てることとする。ただし、SPS協定の枠組みにおけるWTOによる加盟国のリスク評価の再検討は、加盟国によってリスクと認識された個別国家のリスクを国際組織レベルで再検討するものであり、上で見た狭義のグローバルリスクマネジメントの定義すなわちグローバルリスクに対するグローバルな危機管理という概念には当てはまらず、あくまでも個別国家の認識するリスクに対する国際組織レベルでのリスクマネジメントである点に留意せねばなるまい。この点で、「グローバルリスクと国際法」という本稿の主題にはいささか不適切な副題となっていることを断っておく。それでもなお、本稿がSPS協定を取り上げる主な理由は、SPS協定がリスク評価を取り入れた重要な国際法の一つと考えられるからである。

2.2. SPS協定

食の安全に対する国家の関心及び関与は、科学技術の進展、国際貿易の活発化に伴って益々高くなってきている。就中、日本は農産物の輸入額が大きいため、諸外国から入ってくる様々な農産物・食品の安全に対して日本国民が敏感に反応するのは当然のことと思われる。農林水産省によると、「我が国の農産物輸入額は、円高の進展や世界的な貿易自由化の流れのなか、食生活の多様化等を背景として増加し、2008年には過去最高の5兆9,821億円に達し、大幅な輸入超過となっている。また、多国間交渉等を通じ、農産物貿易の自由化を進めてきた結果、世界最大の農産物純輸入国となっている²⁶」。日本国内においても、2001年9月に国内で初の牛海綿状脳症(Bovine Spongiform Encephalopathy : BSE)感染牛が認定されたことを契機として、2003年5月に食品安全基本法が公布され、同年7月に施行された。この法律の下、食品健康影響評価(危険性評価すなわちリスク評価)を行う機関として、内閣府に食

26 農林水産省『平成20年度 食料・農業・農村白書』第1部第2章(1)イ、(http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h20_h/trend/part1/chap2/tl_02.html) (最終アクセス、2011年10月20日)。

品安全委員会が設置されている。食品安全委員会が省庁の下ではなく内閣府に設置されたのは、当時の政府がEUなどの制度を参考にして、独立性を担保させたためであると説明される。²⁷

欧州社会の貿易と食の安全については、1970年代イタリアにおいてホルモン異常の兆候のある乳幼児のケースが報告されたことに端を発し、その原因が成長促進ホルモンを投与された牛肉（いわゆるホルモン牛肉）にあると考えられたことからECがその輸入禁止措置をとり、欧州とアメリカ・カナダなどの牛肉輸出国との貿易問題へと発展した。²⁸ さらに、1986年にイギリスで初めてBSEが確認され、²⁹ 1996年にはBSEと人の新型クロイツフェルド・ヤコブ病（vCJD）との関連についてイギリス政府から公表があり、食の安全について欧州の関心が一層高まっていく。³⁰

SPS協定の起源は、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の開始に遡る。³¹ 1986年9月20日、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の開始を表明した「プンタ・デル・エスタ宣言」において「動植物検疫上の規則及び障壁が農産物貿易に及ぼす悪影響を最小限にする」と定められ、SPS協定はWTO農業協定と並んでウルグアイ・ラウンド交渉において交渉された。³² 1994年に妥結したウルグアイ・ラウンド交渉で成立したWTO協定のうちの一つがSPS協定であり、正式には「衛生植物検疫措置の適用に関する規定」という。これに関連して、食品・動植物の輸入を通じた病気や病害虫の侵入を防止するためにとられる措置はSPS措置と呼ばれる。

27 村上良一「食の安全をどう考えるか——食のグローバル化がもたらす現代の食事情」資源環境対策第41巻第8号(2005)32ページ。

28 京極(田部)智子・藤岡典夫「SPS協定の『科学』に関する規律の解釈適用—ホルモン牛肉紛争を中心に」農林水産政策研究所レビュー 第35号(2010)14ページ。

29 筒井俊之「BSEの国際基準とその論点」農業と経済2005年12月号(2005年)

30 山下一仁編著『食の安全と貿易：WTO・SPS協定の法と経済分析』（日本評論社、2008年）i, iii ページ。

31 山下一仁「WTO・SPS協定の制定経緯と概要」山下一仁編著『食の安全と貿易：WTO・SPS協定の法と経済分析』（日本評論社、2008年）47ページ。

32 結果として、WTO農業協定第14条には「加盟国は、SPS措置の適用に関する協定を実施することを合意する」と規定された。同上。

SPS協定の目的は、一方で、衛生植物検疫措置の必要性を認め、他方で、健康保護規制を盾にした保護主義的措置を防止しようとするものである(前文第2文)^{33 34}。したがって、SPS協定自体が「人及び動・植物の健康保護のための加盟国による規制の権限」と「貿易自由化、保護主義の防止」という国家主権の強化と制限という異なる方向を向いた二つのベクトルを目標に掲げていることになる。実際のSPS措置の国内実施及び国際的管理においては、この二つの目的のバランスをいかに調整するかという課題が存在する。とりわけ、途上国から先進国への農産物の輸出の過程において、SPS措置が貿易障壁となることも懸念される³⁵。SPS協定は、国内における人・動・植物健康保護という目的と国際的目標である貿易自由化と保護主義の防止という二つの目標を掲げ、科学という媒介を用い、科学的証拠を要請し、科学に基づいたリスク評価(リスクアセスメント)を求めることで、これらの目標を達成しようとするものである。

2. 3. GATT第20条とSPS協定

国際貿易において、食の安全、動植物の検疫に係わる措置が偽装された保護主義となることを防ぐための規定は、既に、1948年に成立していた多数国間条約、関税及び貿易に関する一般協定(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)において見られる。すなわち、GATT第20条(抜粋)は次のように定めている。

33 「いかなる加盟国も、同様の条件の下にある加盟国の間において恣意的若しくは不当な差別の手段となるような態様で又は国際貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用しないことを条件として、人、動物若しくは植物の生命若しくは健康を保護するために必要な措置を採用し又は実施することを妨げられるべきでないことを再確認し、」とある。

34 藤岡典夫「WTO / SPS 協定による食品安全性をめぐる国際調整の枠組み」農業と経済2010年4月号臨時増刊号(2010年)84ページ。

35 内記香子「SPS協定の一〇年——二大紛争の陰に隠れた歴史」法律時報第79巻7号(2007年)32ページ。

この協定の規定は、締約国が次のいずれかの措置を採用すること又は実施することを妨げるものと解してはならない。ただし、それらの措置を、同様の条件の下にある諸国の間において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する。

(b) 人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置

GATT第20条の規定によれば、これらの措置を導入する国がその措置を正当化する挙証責任を負う³⁶。また、後述SPS協定の第5条7項と異なって、予防原則が採用されていないため、措置発動国は自らの措置を弁護するために十分説得的な証拠を示すことが必要となると解釈できる。

GATT第20条(b)項もSPS協定も人動植物の生命・健康に係わる国際貿易における偽装された保護主義を目的としていることから、SPS協定とGATT第20条(b)項との関係はどのように整理できるかという点が問題となる。SPS協定の前文第8文は、「よって、衛生植物検疫措置をとることに関連する千九百九十四年のガットの規定、特にその第二十条(b)の規定(注)の適用のための規則を定めることを希望して」と定めていることから、SPS協定は、ガット第20条(b)項を具体化・修正したものと理解できる³⁷。

そもそも、GATTの基本原則には、第一に、国家がWTO非加盟国を含む他国に対して与えた特別の待遇は全てのWTO加盟国に及ぶ、という第1条の掲げる最恵国待遇の原則、第二に、輸入品については同種の国産品と同じ条件で取り扱わなければならない、同種の国産品よりも不利な扱いをしてはならないという第3条に定められる内外無差別の原則、第三に、輸入についての調整は関

36 山下一仁「ガット・WTO」山下一仁編著『食の安全と貿易：WTO・SPS協定の法と経済分析』（日本評論社、2008年）10ページ。

37 前掲、脚注28、京極（田部）、2ページ。

税のみによるべきであり、数量制限を行ってはならないという第11条に定められる関税主義などがある。これらGATTの基本原則を満たしている場合には、第20条の規定は問題とはならない。³⁸したがって、第20条はそれらGATTの掲げる基本原則の例外規定であり、措置を採用している国家、すなわち輸入国に挙証責任がある。³⁹これに対して、SPS協定では挙証責任が申立国にある点、措置導入国に有利となっていると評価される。⁴⁰

GATT第20条とSPS協定の最も大きな差異は次の点にあろう。上述の通り、GATT第20条(b)項においては、GATTの基本原則を満たしている場合、措置導入国は人及び動・植物の健康のための検疫措置の正当化をする必要がないのに対して、SPS協定においてはGATTの基本原則に反しないすなわち無差別待遇、最恵国待遇の措置であっても、その措置に科学的根拠がなければ、協定違反になる可能性がある。⁴¹そもそもSPS協定成立の背景には、内外無差別でECの適用していたホルモン牛肉の輸入・流通禁止をアメリカが攻撃しようとしたという経緯がある。⁴²

2. 4. SPS協定の基本構造

2. 4. 1. SPS措置の対象

SPS協定の中で重要な規定は、第2条、第3条、第4条、第5条、付属書B⁴³であるといわれ、中でも各国政府の食の安全に関する規制権限に対するWTOの規律の要となるのは後述SPS協定第2条2項である。⁴⁴加盟国のとり得

38 前掲、脚注36、山下、10ページ。

39 同上。

40 同上、11ページ。

41 Joanne Scott, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: A Commentary* (OUP, 2007) 3.

42 荒木一郎・神田敏子・清水章雄・松下満雄・山下一仁・川瀬剛志「(座談会) WTO体制における食の安全を考える——SPS協定および紛争解決手続を中心に」法律時報第79巻7号(2007年)11ページ。

43 付属書Bは「衛生植物検疫上の規制の透明性の確保」と題され、SPS措置の公表、通報手続等について定める。後述2.4.5.参照。

44 前掲、脚注31、山下、51ページ；伊藤一頼「食の安全の確保におけるWTOの役割——法化・

るSPS措置について、第2条1項は、「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必要な衛生植物検疫措置をとる権利を有する。ただし、衛生植物検疫措置が、この協定に反しないことを条件とする」と規定し、WTO加盟国がSPS協定に反しない限り、人、動物又は植物の生命又は健康を維持するために必要な衛生植物検疫措置をとる権利を有することを明らかにしている。SPS協定の対象となる「衛生植物検疫措置」については、次の通り、付属書Aの1に規定される。

1. 「衛生植物検疫措置」とは、次のことのために適用される措置をいう。

(a) 有害動植物、病気、病気を媒介する生物又は病気を引き起こす生物の侵入、定着又はまん延によって生ずる危険から加盟国の領域内において動物又は植物の生命又は健康を保護すること。

(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ずる危険から加盟国の領域内において人又は動物の生命又は健康を保護すること。

(c) 動物若しくは植物若しくはこれらを原料とする産品によって媒介される病気によって生ずる危険又は有害動植物の侵入、定着若しくはまん延によって生ずる危険から加盟国の領域内において人の生命又は健康を保護すること。

(d) 有害動植物の侵入、定着又はまん延による他の損害を加盟国の領域内において防止し又は制限すること。

加えて、SPS協定第1条1項は「この協定は、国際貿易に直接又は間接に影響を及ぼすすべての衛生植物検疫措置について適用する。(略)」と定めるので、

立憲化の視点から」法律時報第79巻7号(2007年)28ページ。

SPS協定の対象となり、問題となるのは衛生植物検疫措置の中でも「国際貿易に直接または間接に影響」を与えるものに限られる。

2. 4. 2. SPS協定とリスク評価

SPS協定にリスクマネジメントという文言は見られないものの、SPS措置はリスク評価に基づいて採用されることになる。⁴⁵ SPS協定第2条2項は、「加盟国は、衛生植物検疫措置を、人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な限度においてのみ適用すること、科学的な原則に基づいてとること及び、第五条7に規定する場合を除くほか、十分な科学的証拠なしに維持しないことを確保する」と定め、必要性の原則を要請していることに加え、SPS措置が「十分な科学的証拠」に基づくことを要請する。十分な科学的証拠に基づくとはどのようなことを意味するのか。具体的には、WTO加盟国は、科学的証拠に基づく適切なリスク評価を行った上でSPS措置をとることが求められる。⁴⁶ 第5条1項によれば、SPS措置は適切な危険性評価（リスク評価）に基づいているといえないといけない。第5条1項は「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、自国の衛生植物検疫措置を人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性の評価であってそれぞれの状況において適切なものに基づいてとることを確保する」と定める。この第5条1項の要件がWTOの紛争解決手続で争われる場合、「パネル（小委員会）の権限は、加盟国によるリスク評価が正しいかどうかを決定するのではなく、そのリスク評価が、首尾一貫した理由付け及び相当の（respectable）科学的根拠によって支持され、客観的に正当化できるかどうかを決定することである」（米国議許停止継続事件）。⁴⁷

45 前掲、脚注31、山下、51ページ。

46 端的に、SPS協定の文脈における「危険性評価とは、科学的な調査研究を通じて、ある危険物質や病原体が人体に及ぼすリスクを客観的に明らかにすることである」と定義される。前掲、脚注44、伊藤、28ページ。

47 Appellate Body Reports: Canada/United States – Continued Suspension of

SPS協定第5条1項の要件をまとめると、①リスク評価がそれぞれの状況に応じて「適切」になされているといえ、さらに②問題の措置がリスク評価に「基づく」ものであるといえなくてはならない。これまで協定をめぐってWTOの紛争解決手続に付されたものは20件以上ありながら、そのうち小委員会及び上級委員会の判断が出されたものについては、いずれも第5条1項不整合によって被申立国の措置が協定違反とされている。したがって、これまでのところ、WTO紛争解決手続において食品衛生管理に関する国家の主権的権利は制限的に解釈されているといえよう。

リスク評価の際の考慮要素はSPS協定第5条2項に挙げられている。同規定は「加盟国は、危険性の評価を行うに当たり、入手可能な科学的証拠、関連する生産工程及び生産方法、関連する検査、試料採取及び試験の方法、特定の病気又は有害動植物の発生、有害動植物又は病気の無発生地域の存在、関連する生態学上及び環境上の状況並びに検疫その他の処置を考慮する」と定めている。ただし、ここに掲げられる要素は限定的なものではなく、例示的なものであると上級委員会によって解釈されている。⁴⁸

リスク評価の対象となるリスクについて、上級委員会は「リスクとは確認できるものでなければならず、単なる仮説的な可能性であってはならない」と述べている。⁴⁹ 既述のBeckによるリスクの定義とは対照的に、SPS協定において各国がSPS措置を導入するための根拠とするリスクは理論的に不確実なリスクであってはならないことになる。⁵⁰ さらに、上級委員会によれば、リスク評価

Obligations in the EC – Hormones Dispute, WT/DS320/AB/R, WT/DS321/AB/R, adopted 14 November 2008, para. 590 (‘the review power of a panel is not to determine whether the risk assessment undertaken by a WTO Member is correct, but rather to determine whether that risk assessment is supported by coherent reasoning and respectable scientific evidence and is, in this sense, objectively justifiable’). 前掲、脚注34、藤岡、85ページ。

48 Appellate Body Report, EC Measures Concerning Meat and Meat Products (*Hormones*), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted 13 February 1998, para. 187.

49 *ibid* (*Hormones*) para. 187.

50 前掲、脚注31、山下、75ページ。

の対象となる問題は定量的なものにとどまらず、定量分析に馴染まない問題、定量的でないリスクもSPS措置を採用する際に講じられるリスク評価の対象として排除され⁵¹ない。このように、EC・ホルモン牛肉規制事件における上級委員会の第5条2項の解釈はリスク評価に自然科学以外の要因を含むことも認めるものであったけれども、第5条2項は限定的ではないにしても「無限定ではないのであり、本来リスクマネジメントで考慮すべき社会的・政治的要素等をリスクアセスメントで考慮することは適当ではない」と批判されている。⁵²

SPS協定第5条1項、2項は、SPS措置を科学的な原則に基づかせ、科学的証拠なしにSPS措置を維持しないという第2条2項を具体化した規定であるとみなされる。⁵³ リスク評価を行う主体に関して、上級委員会によれば、SPS措置の根拠となるリスク評価を締約国自身が行う必要はなく、他の締約国や国際組織の行うリスク評価によってもSPS措置を客観的に正当化しうる。⁵⁴ SPS措置とリスク評価に基づく科学的証拠の連関について、上級委員会によれば、SPS措置と科学的な証拠との間には合理的又は客観的な関係性 (a rational and objective relationship) が要請される。⁵⁵

リスク評価を行う時点について、SPS協定第5条1項は「それぞれの状況において適切な」リスク評価を行うことを要請しているものの、その状況がどの時点を示すかは必ずしも自明ではなく、WTO紛争解決機関の解釈を通じて、どの時点でリスク評価が必要とされるかが明らかにされてきた。すなわち、状況の変化がリスク評価の有効性を左右するのであれば、そのようなリスク評価はもはや有効とはいえない。⁵⁶ 小委員会によれば、小委員会設置の日現在、SPS

51 *Hormones* (n 48) paras. 186-187.

52 *ibid* para. 202; 前掲、脚注31、山下、76ページ。

53 前掲、脚注31、山下、82ページ。

54 *Hormones* (n 48) para. 190.

55 *ibid* para. 193; Appellate Body Report, Japan – Measures Affecting Agricultural Products, Report of the WTO Appellate Body, WT/DS76/AB/R, 22 February 1999, para. 84. 「合理的又は客観的な関係性」の訳は前掲、脚注31、山下、64ページに従った。

56 Reports of the Panel, European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WTO Docs WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/

措置がその時点で存在する状況において適切なリスク評価に基づいているかどうかを判断する必要がある。⁵⁷

2. 4. 3. SPS協定と予防原則

上述のとおり、SPS協定はSPS措置を十分な科学的根拠に基づいて採用することを求めつつ、第5条7項において、科学的不確実性を伴うリスクについて加盟国が予防的措置を採用することを明確に認めている。すなわち、第5条7項は「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」と定めている。

この規定に基づいて加盟国が予防原則に基づくSPS措置を採用するに当たり、加盟国は以下の8つの要件すべてを満たす必要がある。⁵⁸ 8つの要件とは、SPS協定第5条7項に従って、①リスクの客観的な評価は「関連する科学的な証拠が十分」な状況で、②「入手可能な適切な情報」に基づいて暫定的にとりうる。③一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、④適当な期間内に再検討を行わねばならない。したがって、予防原則に基づくSPS措置は暫定的なものであり、措置は新しい科学的評価の下、再検討が行われ、その結果によっては廃棄されることもあろう。なお、SPS協定に限らず、⁵⁹ 予防原則に基づく措置は本来的に暫定的なものであるといわれる。第5条7項に基づくこれら4つの要件に加えて、暫定措置は、SPS協定のその他の規定が

DS293/R, 29 Sept. 2006, para. 7.3031.

57 *ibid* para. 7.3034.

58 高村ゆかり「国際環境法におけるリスクと予防原則」思想第963号（2004年）73ページ。

59 松井芳郎『国際環境法の基本原則』（東信堂、2010年）143ページ。

求める以下の4つの要件に合致しなくてはならない。すなわち、SPS措置は、⑤「当該衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成するために必要である以上に貿易制限的でないことを確保」(必要性テスト、均衡性の原則、第5条6項)し、⑥人、動植物の生命または健康に対するリスク評価に基づかなければならず(第5条)、SPS措置とリスク評価の間には客観的又は合理的な関係がなければならぬ。⑦同様の条件の下にある加盟国間で恣意的又は不当な差別をしてはならない(無差別原則、第2条3項)。⑧付属書Bにしたがって、自国の措置の変更の通報と情報の提供を行わなければならない(第7条)。

そもそも、予防原則(precautionary principle)とは、科学的な不確実性を伴うリスクについて、科学的に十分な証拠が得られてからでは環境への脅威に十分効果的に対処できない場合もありうるという認識から、国家がそのようなリスクに対し未然防止措置をとることを国際的に認める原則である。国際法上、予防原則の概念を初めて承認した文書は1982年に国連総会で採択された世界自然憲章の第11原則であると言われる⁶⁰。その後、科学的な不確実性を前提とする予防原則は、1987年の「北海の保護に関する第2回国際会議」で採択されたロンドン宣言において初めて予防的方策(precautionary approach)という用語で取り上げられ⁶¹、3年後に開催された第3回会議はハーグ閣僚宣言を採択し、一歩進めて予防原則を採用した⁶²。その後、1992年6月に開催された環境と開発に関する国連会議において採択されたリオ宣言の第15原則で宣明された⁶³。予防原則の概念は、オゾン層保護のためのウィーン条約前文、国連気候変動枠組条約第3条3項、生物多様性条約前文、同条約カタルヘナ議定書前文・

60 World Charter for Nature, UN Doc. A/RES/37/7 (28 October 1982); 前掲, 脚注58、高村、63ページ; 大塚直「未然防止原則、予防原則・予防的アプローチ(1)―その国際的展開とEUの動向」法学教室第284号(2004年)71ページ。

61 London Declaration, Second International Conference on the Protection of the North Sea (London, 24-25th November 1987).

62 岩間徹「国際環境法上の予防原則について」ジュリスト第1264号(2004年)55ページ。

63 1992 Rio Declaration on Environment and Development, UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I) / 31 ILM 874 (1992).

第1条・第10条6項など、SPS協定以外にも多くの環境保護条約、海洋環境保護条約に現れている。⁶⁴

SPS協定においては、食品の安全性に関する科学の不確実性に鑑み、予防原則が導入されている。また、第5条7項の下で予防原則に基づいて暫定的に採用しうるSPS措置を「入手可能な適切な情報」に基づけば良く、「入手可能な科学的情報」に基づかせる必要がないと解釈するのであれば、これは予防原則すなわち国家の裁量、国家主権に有利に働き、自由貿易にとっては制限的に働くことになろう。⁶⁵しかし、実際のところ、SPS協定の紛争において、加盟国の主張する予防原則が有利に展開しているという事態は見られない。SPS協定上の予防原則に対するWTO紛争解決機関による消極的評価の理由として、後述のとおりSPS協定における予防原則に関するリスク評価の手続の厳格性が挙げられる。こうした手続的困難に加え、「WTO紛争解決機関における諸事件では、(…)WTOにおいては加盟国の共通利益とみなされている自由貿易に対して、ある意味では個々の加盟国の個別利益であるその国民や動植物の健康を守るという文脈で予防原則が援用された。したがってこれらの事件では、予防原則の主張が優越する可能性は元々大きくなかった」と指摘される。⁶⁶すなわち、ここで予防原則が対象とする危険性（リスク）は、WTOにとっての加盟国の共通利益に係わるリスク、いわばグローバルリスクではなく、加盟国のリスク評価に基づくリスクとして認識されており、ゆえに、リスク評価の審査が国際的レベルでなされるとしても、リスク自体はグローバルなものとして認識されていないが故、予防原則の展開が制限的になっているのであろう。

ところで、予防原則が慣習国際法上確立した原則であると言えるかどうかについては争いがある。⁶⁷つまり、現時点で予防原則が慣習法性を認められてい

64 前掲、脚注62、岩間、61ページ。

65 前掲、脚注42、荒木他、12-13ページ参照。

66 前掲、脚注59、松井、134ページ。

67 様々な分野において、EUは予防原則を慣習国際法であるという立場を採っているのに対し、アメリカは自国の同意する条約を離れて予防原則が国家関係一般に適用される法原

ると断言することは不可能であると評価され、「国際社会における行動規範として確実に浸透しつつある」と評価されるにとどまる。⁶⁸ WTO法の紛争解決機関である上級委員会は、EC・ホルモン牛肉規制事件において、予防原則が法の一般原則または慣習国際法として受け入れられたかどうかは定かではないとし、第5条1項のリスクアセスメントを、予防原則を以って覆すことはできない、と判断している。⁶⁹ SPS協定は、一律の衛生植物検疫上の保護水準を国家に強制するのではなく、「リスクに照らして予防原則に基づく措置の合理性または客観性、リスク評価の要請、決定における透明性の確保といった手続的要請が、重要な役割を果たしている点が注目される」⁷⁰。

とはいえ、SPS協定は衛生植物検疫措置を無制限に国家の裁量に委ねているわけではなく、各国は原則として国際基準に基づいた措置をとることが求められており⁷¹、その意味で、SPS協定は国際的協調を重視している。したがって、次節では、SPS協定の枠組みにおける国際基準と国内基準の調和（ハーモナイゼーション）の仕組みを簡単に紹介、検討したい。

さて、予防原則に関するSPS協定のリスク評価にまつわる手続は「健康や環境への潜在的リスクに対処しようと措置をとる国に対して厳し過ぎないか、恣意的な貿易制限措置を撤廃するものとして評価しうるものなのか、論者によって意見は分かれている」とされ、SPS協定が予防原則に対して偽装された保護主義への配慮から強く牽制を行っているよう思われる。このようなSPS協定の規定ぶり、またWTO紛争解決機関の態度は、SPS措置に基づく予防原

則とみなされることはないとの立場を採っているとされる。高村ゆかり「国際法における予防原則」植田和弘・大塚直監修『環境リスク管理と予防原則：法学的・経済学的検討』（有斐閣、2010年）173-174ページ参照。

68 同上、高村、174ページ。

69 *Hormones* (n 48) para. 187.

70 前掲、脚注67、高村、169ページ。

71 SPS協定第3条1項「加盟国は、衛生植物検疫措置をできるだけ広い範囲にわたり調和させるため、この協定、特に3の規定に別段の定めがある場合を除くほか、国際的な基準、指針又は勧告がある場合には、自国の衛生植物検疫措置を当該国際的な基準、指針又は勧告に基づいてとる。」参照。

72 前掲、脚注67、高村、169ページ。

則が加盟国の自国貿易保護にとって有利に働き、予防原則がむしろWTO法の保護する自由貿易にとっては不利に働くことと深く関係しよう。つまり、国際環境法における予防原則の場合、予防原則に基づく措置をとることが当該環境法に拘束される国家にとっては経済的側面などで負担となるのに対し、一般に予防原則に基づいてSPS措置を採用することは却って自国産品保護、自国経済に有利に働くという背景事情がある。国際環境法上の予防原則に基づく措置も、予防原則に基づくSPS措置のいずれも、ヒトや環境へのリスクを回避するためにとられるものであるにもかかわらず、自由貿易の障壁となりかねないSPS措置については予防原則が抑制的に作用する可能性が指摘できる。

また、WTOの紛争解決機関である小委員会に対する上級審に当たる上級委員会は「法律、国際貿易及び対象協定が必要とする問題一般についての専門知識により権威を有すると認められた者」によって構成され、日本からも国際経済法の専門家や外交官が選出されているので、WTOの上級委員会の委員がリスク評価に対して科学的検証を行う能力に乏しいことも、WTO体制の中で予防原則が抑制的に展開する原因の一つと考えられる。⁷³

ただし、特に非貿易的な専門分野が関係する紛争事例については、とりわけWTO紛争解決手続のいわば第一審に当たる小委員会の段階において、適当な専門家や専門機関から意見が聴取されることがある(紛争解決手続了解第13条2項)⁷⁴。特に、SPS協定の第11条2項は、紛争解決手続了解第13条2項の文言よりも強めの規定ぶりです。「科学的又は技術的な問題を含むこの協定に係る紛争

73 上級委員会は7名の委員で構成され、日本からは過去に松下満雄、谷口安平といった経済法、民事訴訟法の研究者が選出され、2011年現在、平成20年からの4年任期で元外交官の大島正太郎が委員を務めている。

74 前掲、脚注44、伊藤、29ページ。

75 紛争解決手続了解第13条2項「小委員会は、関連を有するいかなる者に対しても情報の提供を要請し、及び問題の一定の側面についての意見を得るために専門家と協議することができる。小委員会は、一の紛争当事国が提起した科学又は技術上の事項に関する事実に係る問題については、専門家検討部会からの書面による助言的な報告を要請することができる。専門家検討部会の設置のための規則及び同部会の手続は、附属書四に定める」。

において、小委員会は、小委員会が紛争当事国と協議のうえ選定した専門家からの助言を求めるべきである。このため、小委員会は、適当と認めるときは、いずれか一方の紛争当事国の要請により又は自己の発意に基づいて、技術専門家諮問部会を設置し又は、関連国際機関と協議することができる（強調筆者）」と規定する。そして、「こうした専門家の意見は助言的な性格にとどまるものの、SPS規則では（…）危険性評価の『科学的』な信頼性が紛争の焦点になる場合が多く、それゆえ実際には専門的意見がパネルの事実認定に反映される可能性は高い」という⁷⁶。しからば、少なくともWTO紛争解決手続の第一審に当たる小委員会段階においては、科学に関して専門家の意見が紛争解決手続過程において積極的に活用されることが期待されており、予防原則に則った措置に対する小委員会の評価も専門家の意見を反映し、客観的なものとなることが期待される⁷⁷。

この小委員会の専門家からの意見聴取の方法については、今までのWTO紛争解決手続の実行上、個々の科学者に助言を求めているという形式がとられ、SPS協定の問題について紛争解決手続了解第13条2項及び付属書4の定める「専門家検討部会」、SPS協定第11条2項の定める「技術専門家諮問部会（an advisory technical group）」が小委員会に設置されたことはない⁷⁸。こうして、SPS措置という高度に科学的な問題を取り扱うにもかかわらず、SPS協定に

76 前掲、脚注44、伊藤、29ページ。

77 Cf 前掲、脚注42、荒木他、12ページ参照、「ホルモン事件もパネルは科学偏重でやったのですが、『科学的意見といっても、少数の意見でもいいですよ』とか、上級委員会はかなり柔軟な解釈を取った。紛争処理手続の観点から、かなり実際の消費者団体の懸念に応えるような運用をしてきていると思います。」との山下一仁氏の発言からも、小委員会（パネル）と上級委員会との科学的意見に対する態度の差が実際にも存在するよう思われる。

78 Catherine E Foster, *Science and Precautionary Principle in International Courts and Tribunals: Expert Evidence, Burden of Proof and Finality* (CUP, 2011) 166; Eric Gillman, 'Making WTO SPS Dispute Settlement Work: Challenges and Practical Solutions' (2011) 31 *Northwestern Journal of International Law & Business* 439, 468; Joost Pauwelyn, 'The Use of Experts in WTO Dispute Settlement' (2002) 51(2) *International and Comparative Law Quarterly* 325, 328.

関する紛争解決において、科学者集団に小委員会が諮問するという形式がとられていないことについては、そもそもWTOの紛争解決手続了解、SPS協定が想定するように科学者集団を専門家集団として設置するという構想自体、制度設計上の難点があるとの指摘もある一方で、科学者集団ではなく科学者個人にアプローチするという小委員会の実行を批判し、部会を設けるべきだとする声も上がっている。まず、制度設計の難点には、完全に紛争当事国のコントロールが及ばない形で独立した専門家検討部会を設けることは加盟国の強い反発を受けるのではないかという危惧がある⁷⁹。また、個人の科学者に対する諮問ではなく科学者集団に科学的問題について議論をさせ、報告書を提出してもらうとなると時間もかかる。他方で、科学者集団に科学的問題に対する答えを議論させた方がより正当性の高い結論に達するという考え方がある⁸⁰。すなわち、科学者個人の意見は、同様の分野について研究している科学者集団の意見と比較した場合、現在の科学的知見を十分に反映するものとは言い難いというべきである⁸¹。現在のように小委員会が科学者一人一人に対して同一の質問をしてそれぞれから異なる意見を得た場合であって、たとえば被申立国の根拠としている科学的データが正規の信頼できる情報源に基づくものであるかどうかについて専門家である科学者から異なる意見を得た場合には、小委員会は科学的に高度な知見を必要とする問題を突きつけられることになり、どの専門家の判断に重きを置くかという大きな問題に直面することになる⁸²。

つまり、科学者集団としての専門家検討部会の設置の根拠は以下のようにまとめられる。第一に、自然科学の研究者は集団で研究することに慣れているといえるし、第二に、科学者が集団となって討論することにより特定の問題についてコンセンサスを形成することが可能となるといえるし、最後に、科学者集

79 前掲、脚注42、荒木他、17ページ。

80 Gillman (n 78) 468-469.

81 ibid 469.

82 ibid 468.

団を利用することにより、小委員会が相反する科学的意見に直面することが減ると想定され、小委員会の委員自身が科学的判断を行う必要性も減少する。⁸³ 確かに、締約国のコントロールの及ばない独立した科学者集団をSPS協定の枠組内で制度化することについては、締約国の反発を生むかもしれない。しかし、SPS協定の紛争解決において最終的に専門家の意見を汲み取るかどうかという問題は結局小委員会の裁量に委ねられているのであり、科学者集団がSPS協定の枠組みの中で制度化され、常設したとして常に小委員会の決定へ影響を及ぼす存在足り得るかと尋ねれば、現在のSPS協定上、あくまでも小委員会は専門家から「助言を求める」(第11条2項)のであるから理論上は否であろう。また、常設される科学者集団である専門家検討部会の意見を小委員会が斟酌するほうが、小委員会によって当該紛争解決のためにアドホックに選任された個人の科学者の意見を斟酌するよりも、締約国にとって、より高度な客観性、予測可能性をもたらすと考えられる。

2.4.4. 国際基準と国内基準の調和（ハーモナイゼーション）

1960年代までに関税撤廃の目標を達成したガット締約国にとって、1970年代以降の課題は貿易制限効果を含み持つ国内規制（非関税障壁）の国際的調和（ハーモナイゼーション）であった。⁸⁴ こうした国際的調和の動きは、WTOの導入したSPS協定において、食の安全に関する規制権限の配分という形で表出し、具体的には、WTOと締約国政府との「垂直的な関係」、およびWTOと他の専門的国際組織との間の「水平的な関係」での調和が問題となりうる。⁸⁵

SPS協定第3条は「ハーモナイゼーション（調和）」について定める。すなわち、第3条1項は、「加盟国は、衛生植物検疫措置をできるだけ広い範囲にわたり調和させるため、この協定、特に3の規定に別段の定めがある場合を除

83 ibid 469.

84 前掲、脚注44、伊藤、27ページ。

85 同上、28ページ。

くほか、国際的な基準、指針又は勧告がある場合には、自国の衛生植物検疫措置を当該国際的な基準、指針又は勧告に基づいてとる」と定め、各国は原則として国際基準に基づいて措置を定めることが要請されており、国際的協調がSPS協定の一つの大きな柱となっている。⁸⁶ 第3条2項は、「衛生植物検疫措置は、国際的な基準、指針又は勧告に適合する場合には、ヒト、動物、又は植物の生命又は健康を保護するために必要なものとみなすものとし、この協定及び千九百九十四年のガットの関連規定に適合しているものと推定する」と規定する。第3条1項の「国際的な基準(…)に基づいてとる(強調筆者)」の文言は、第3条2項の「国際的な基準(…)に適合する(強調筆者)」とは区別され、自国のSPS措置が100%国際基準と同一である必要はないとEC・ホルモン牛肉規制事件の上級委員会は判断している。⁸⁷ 第3条1項に従って、国際的基準に「基づいた」SPS措置をとる国は、国際的基準に100%適合する(conform to)措置をとる国が第3条2項の下で受けるようなSPS協定に合致しているという合法性の推定を受けないけれども、挙証責任を負うことはなく、すなわち国際的基準に「基づく」措置に不満を抱く申立国の方に国際的基準に基づいていないことを証明する挙証責任がある。⁸⁸

なお、国際的基準に従うことを求められるのは、あくまでもSPS措置(measures)であって、SPS措置を決定する前提となる「衛生植物検疫上の適切な保護の水準(ALOP: appropriate level of sanitary or phytosanitary protection)」ではないことに注意する必要がある。⁸⁹ SPS協定第3条3項によれば「加盟国は、科学的に正当な理由がある場合又は当該加盟国が第五条の1から8までの関連規定に従い自国の衛生植物検疫上の適切な保護の水準を決定した場合には、関連する国際的な基準、指針又は勧告に基づく措置によって達

86 前掲、脚注29、筒井、69ページ。

87 *Hormones* (n 48) para. 165；前掲、脚注31、山下、104ページ。

88 *Hormones* (n 48) para. 177；前掲、脚注31、山下、105ページ。

89 前掲、脚注31、山下、104-105ページ。

成される水準よりも高い植物検疫上の保護の水準をもたらすことができる」とされ、各国は科学的な根拠を示すあるいはリスク評価を通じ、国際基準を上回る水準を採用する権利を有している。すなわち、保護の水準が異なればSPS措置も当然異なってくることになり、結局、第3条3項の下、国際的協調は緩和され、各国は国際基準を上回る水準に従った措置をとることを認められていることになる。

さらに、第3条3項の注には「この3の規定の適用上、『科学的に正当な理由がある場合』には、加盟国が、入手可能な科学的情報のこの規定の関連規定に適合する検討及び評価に基づいて、関連する国際的な基準、指針又は勧告が自国の衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成するために十分ではないと決定した場合を含む」と書かれている。これはSPS協定第5条7項と並び、予防原則に基づいて挿入されたものであるといわれる。⁹¹

SPS協定の起草段階においても、国際的協調はアメリカの消費者団体の声を反映していくらか薄められることとなった。そのひとつが、前文第6段の「加盟国が人、動物又は植物の生命又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」という文言である。⁹² この文言は、アメリカの高い消費者保護の基準をコーデックス(Codex)の低い水準に合わせられるのではないかとアメリカ消費者団体の懸念を反映している。⁹³ こうして、アメリカ消費者団体のいう下方ハーモナイゼーション(downward harmonization)、すなわちSPS協定によってアメリカの高い消費者保護の国内基準が下げられるのではないかと不安は相当程度拭かれることとなったのではないかと指摘される。⁹⁴

アメリカ消費者団体が懸念したコーデックス委員会(Codex Alimentarius

90 前掲、脚注31、山下、105ページ。

91 *Hormones* (n 48) para. 124; 前掲、脚注31、山下、107ページ。

92 前掲、脚注42、荒木他、12ページ。

93 同上。

94 同上。

Commission) とは何かというと、日本語では一般に食品規格委員会と呼ばれ、1962年に国連の世界食糧機関（FAO）と世界保健機関（WHO）の合同機関として、食品の公正な貿易の確保、消費者の健康の保護を目的として設置された政府間国際組織であり、184ヶ国と1加盟政府間組織（欧州連合：EU）を擁し、日本は1966年から加盟国となっている。⁹⁵

SPS協定の付属書Aの3は、SPS協定の要請する調和の「国際的な基準、指針及び勧告」の定義を置く。

3. 「国際的な基準、指針及び勧告」とは、次のものをいう。

(a) 食品の安全については、食品規格委員会が制定した基準、指針及び勧告であって、食品添加物、動植物用医薬品及び農薬の残留物、汚染物質、分析及び試料採取の方法並びに衛生的な取扱いに係る規準及び指針に関するもの

(b) 動物の健康及び人畜共通伝染病については、国際獣疫事務局の主宰の下で作成された基準、指針及び勧告

(c) 植物の健康については、国際植物防疫条約事務局の主宰の下で同条約の枠内で活動する地域機関と協力して作成された国際的な基準、指針及び勧告

(d) (a) から (c) までの機関等が対象としていない事項については、すべての加盟国の加盟のため解放されている他の関連国際機関が定め、て委員会が確認した適当な基準、指針及び勧告

こうして、SPS協定によってWTO加盟国の安全基準が標準化されることとなり、食品の安全については食品規格委員会（コーデックス委員会）、動物の

95 農林水産省ホームページ参照（<http://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/codex/index.html>）（最終アクセス、2011年10月1日）；山浦康明「食の安全とコーデックス委員会」日本の科学者第42巻7号（2007年）36ページ。

健康及び人畜共通伝染病については国際獣疫事務局(OIE: the International Office of Epizootics)、植物の健康については国際植物防疫条約事務局(IPPC: the International Plant Protection Convention)が国際基準を制定する国際組織として正式に位置づけられることとなった。

2. 4. 5. SPS委員会の役割

SPS協定第12条1項に従って、SPS協定の履行確保のために設置されたSPS委員会は、同条4項の下、国際基準の使用のモニタリングの任を負っている。すなわち、SPS協定第12条1項は「協議のための定期的な場を設けるため、この協定により衛生植物検疫措置に関する委員会を設置する。委員会は、この協定の実施及びこの協定の目的の達成(特に措置の調和に関するもの)のために必要な任務を遂行する。委員会は、コンセンサス方式によってその決定を行う」と定める。さらに、同条2項によれば「委員会は、特定の衛生植物検疫上の問題について、加盟国間の特別の協議または交渉を奨励し、及び促進する。委員会は、国際的な基準、指針又は勧告がすべての加盟国に於いて用いられることを奨励し、これに関し、食品添加物の使用の承認又は飲食物若しくは飼料に含まれる汚染物質の許容限度の設定のための国際制度と国内制度との間及び国際的な取組方法と国内の取組方法との間の調整及び統合を進めることを目的とする技術的な協議及び研究を支援する」と規定される。したがって、SPS委員会は、情報交換及び規範の精緻化という主に二つの目的のために組織される政府間ネットワークであるといえる。⁹⁶ こうして、委員会は加盟国間の紛争解決において重要な役割を果たし、締約国に対して規則の学習や規則への順応を促している。⁹⁷ この点、SPS委員会において、加盟国はSPS協定に関する貿易上の懸念を表明することができ、正規のWTO紛争解決手続の代替手段となっ

96 Scott (n 41) 4.

97 *ibid.*

ている。⁹⁸そして協定のガイドラインを作成し、締約国の義務の明確化に寄与しているという意味で委員会は準立法的機能を果たしている。⁹⁹準立法作用に関連し、SPS協定第12条4項は「委員会は、国際的な措置の調和の過程及び国際的な基準、指針又は勧告の使用を監視する手続を作成する。このため、委員会は関連国際機関と共に、委員会が貿易に重大な影響があると決定した衛生植物検疫措置に関する国際的な基準、指針又は勧告についての表を作成すべきである（後略）」とし、必要に応じ、協定のガイドラインの作成を委員会に義務付けている。こうして、委員会は国際的な措置の調和を推進するため、また「この協定の運用のために入手可能な最善の科学上及び技術上の助言を確保することを目的とし、並びに活動における不必要な重複を避けることを確保するため、衛生植物検疫上の保護の分野における関連国際機関、特に食品規格委員会、国際獣疫事務局及び国際植物防疫条約事務局との密接な連絡を維持する」ことが義務付けられている（SPS協定第12条3項）。

情報交換の機能については、SPS協定の付属書Bの5が加盟国に対してSPS措置を導入する際に通報するよう義務付けており、SPS委員会はこの通報手続の利用の改善について勧告を行っている。¹⁰⁰

国際的な基準、指針若しくは勧告が存在しない場合又は当該提案された衛生植物検疫上の規制の内容が国際的な基準、指針若しくは勧告の内容と実質的に同一でない場合において、当該提案された衛生植物検疫上の規制が他の加盟国の貿易に著しい影響を及ぼすおそれがあるときは、

98 内記香子「SPS委員会の機能と役割——WTOにおける遵守確保の多様化にむけて」山下一仁編著『食の安全と貿易：WTO・SPS協定の法と経済分析』（日本評論社、2008年）205ページ。

99 Scott (n 41) 4.

100 前掲、脚注98、内記、204ページ。

(b) 提案された規制が対象とする産品を、当該提案された規制の目的及び必要性に関する簡潔な記述と共に事務局を通じて他の加盟国に通報する。その通報は、当該提案された規制に対する修正を行うこと及び意見を考慮することが可能な早い段階で行う。

既に指摘した通り、加盟国は通報によって知らされた措置、既存の措置に対して自国の貿易に著しい影響があると考えるときには、SPS委員会において「特定の貿易関心事項 (specific trade concerns)」として懸念を表明し、輸入国の見解を求めることができる。¹⁰¹ 以前は先進国が先進国に対して懸念を表明することが多かったけれども、最近では先進国が途上国の措置に対して懸念を表明することが多いと指摘される。¹⁰² たとえば、第47回SPS委員会会合 (2010年3月開催) においては、カナダが台湾のBSE措置に関する問題点を提起し、ブラジルはマレーシアの植物及び植物製品の輸入規制に関する問題点を提起している。提起された案件が解決したときには、提起国がSPS委員会に対し、解決したことを報告することになっており、案件が解決しない場合、提起国は、懸念が解決されるまで何度でも同じ案件を提起できる。¹⁰³

SPS委員会はジュネーブのWTO本部で年に3回ほど会合を開催する。¹⁰⁴ SPS協定第12条7項の下、「委員会は、世界貿易機関協定の効力発生の日の後三年で及びそのあとは必要に応じ、この協定の運用及び実施について検討する」ので、SPS協定の運用及び実施に関する検討の結果、1999年3月にSPS委員会は報告書を発行している。¹⁰⁵ 2001年のWTOドーハ閣僚会議では委員会が少なく

101 農林水産省ホームページ、〈<http://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/wto-sps/stc.html>〉 (最終アクセス、2011年10月1日)；前掲、脚注98、内記、205ページ。

102 同上、農林水産省ホームページ。

103 同上。

104 WTOホームページ、SPS Agreement Training Module 〈http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_agreement_cbt_e/c4s1p1_e.htm〉 (last accessed, 1 October 2011)。

105 Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures 'Review of the Operation and Implementation of the Agreement on the Application of Sanitary and

とも4年に一度協定の運用及び実施について検討することが合意されている。¹⁰⁶

SPS協定は貿易自由化という国際的な共通価値の実現と国内の人・動植物の保護という国家的利益の相克を背景に成立している。SPS協定の下に設立された委員会が、国際基準と国内基準の調和のためにガイドラインを作成することでソフトローに関与し、また懸念の表明の場の提供や会合を通じて加盟国間の対話、非公式協議を促し、正規のWTO紛争解決手続外の解決を達成する構図は、おそらく国際社会の共通利益と国家主権の相克が顕著に表れる国際環境法分野でソフトローが重要であると同様の流れであろう。こうして、準司法的、準立法的力を行行使するSPS委員会の役割はSPS協定関連の紛争において大きなものとなっている。今日、「SPS協定の世界は、成立から12年が過ぎて、司法的な解決だけに頼らない制度構築を推し進めているということができよう」と評価される。¹⁰⁷換言すれば、WTO紛争解決手続と比べ、多分に政治的なフォーラムであるSPS委員会には交渉・話し合いを通じ、柔軟で持続しうる紛争解決を促すという強みがある。

とはいえ、SPS委員会がWTO紛争解決手続にとって代わることはできない。既述のとおり、他国のSPS措置に対する懸念がSPS委員会の会合、それに続く二国間協議を通じて解決しなかった場合には、加盟国はなおWTO紛争解決手続を利用可能であり、二国間交渉の後の司法的解決としてWTO紛争解決手続はセイフティーネットの機能を持つ。ただ、SPS委員会がガイドラインを策定する際にWTO紛争解決機関の決定を参照しようとする姿勢は見られるものの、逆に、WTO紛争解決機関の実行は一貫せず、SPS協定の解釈に当たり、SPS委員会の実行に本質的に依拠した例は見られないと指摘される。¹⁰⁸そし

Phytosanitary Measures: Report of the Committee' G/SPS/12 (11 March 1999).

106 WTO ホーム ページ, SPS Agreement Training Module (http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_agreement_cbt_e/c4s1p1_e.htm) (last accessed, 1 October 2011).

107 前掲, 脚注98、内記、212ページ。

108 Scott (n 41) 72; Peel (n 19) 190.

て、現在に至るまで、SPS委員会はSPS協定の科学的証拠やリスク評価の要件に関して何ら規範精緻化機能を果たしていないと指摘される¹⁰⁹。したがって、SPS協定の定める科学的要件を理解するに当たっては、WTO紛争解決機関である小委員会や上級委員会の決定が主要な実質的法源とみなされよう¹¹⁰。

終わりに

近年の日本食ブームを背景に、日本の農林水産物・食品の輸出は増加傾向にあるといわれ、2006年の輸出額は3,739億円と5年前に比べ5割の増加となっていた¹¹¹。だが、2011年3月11日には東日本大震災が起これ、福島原子力発電所の一部が地震・津波により壊滅的な状況となったことを受け、ここに来て食品衛生管理措置に基づく日本の食品に対する輸入規制が強くなっている。たとえば、インドでは、日本の原子力発電所からの放射能の放出を理由として、2011年4月より三ヶ月間の日本食品全面輸入禁止措置が採られることとなったと伝えられる¹¹²。EUでは、2011年3月24日に日本の一定の地域からの食品および飼料の輸入規制（欧州委員会規則）を決定し¹¹³、放射性物質の許容基準を日本の基準に合わせて引き上げる措置が採用された。今まで日本はどちらかといえば、外国からの輸入食品の安全性を心配する立場にあったといえよう。しかし、東日本大震災を契機として、SPS措置による貿易障壁の事態は今や日本にとっても対岸の火事として傍観してはられない状況となっている。と同時に、EUによる放射性物質の日本の設定する許容基準への調和に見られるように、グローバルリスクと食の安全、貿易について、様々な基準の一層のハー

109 Peel (n 19) 189.

110 *ibid*190.

111 農林水産省『平成18年度 食料・農業・農村白書』（2007年5月）12ページ。〈http://www.maff.go.jp/j/wpaper/w_maff/h18/index.html〉（最終アクセス、2011年10月20日）。

112 Banikinkar Pattanayak & Dilipp S Nag, 'India Bans Japan Food Imports' *the Wall Street Journal* (Mumbai, 5 April 2011).

113 Regulation (EU) No 297/2011 (25 March 2011).

モニタリングが進行すれば、WTOの紛争解決手続に掛けられる可能性も低くなるのではないか。この点で、SPS委員会の場におけるWTO締約国同士の対話を通じたSPS措置の調和、他国のSPS措置に対する懸念の解消など、SPS委員会の果たす役割に今後一層注目していきたい。

本稿は、リスク評価に関する国際法の枠組みを考察する一視座としてSPS協定を紹介し、若干の考察を行った。リスクに効果的に対処しつつ自由貿易を確保するには、国際法と国内法との調和や自然科学に基づくリスク評価が重要となる。今日、多数者の人命・人権にかかわる原子力の安全性について、科学的合理性・不確実性を踏まえ、リスク評価を行い、どの程度の安全性を十分とみなすかという政策決定をする際には、その決定に民主的正統性を持たせる必要が説かれる。¹¹⁴ 斯様な民主的正統性確保の一手段として、リスク・コミュニケーションの概念が挙げられる。リスク・コミュニケーションとは、リスクに関する情報を社会に伝え、論争を喚起し、それによって人々の合意形成を可能にすることであると定義される。¹¹⁵ こうしたリスク・コミュニケーションをグローバルリスクに応用することは、そもそも国際組織について従来から懸念される民主主義の赤字の問題が存在するので、国内のリスク・コミュニケーション以上の社会構造上の困難を伴うであろう。ただ、たとえばNGOをグローバルリスク評価の過程に積極的に取り入れるなどしてグローバルリスク評価、評価に基づく政策決定を民主化していくことも今後期待されよう。

なお、2011年の年末に向かう現在、日本においても加入の是非が議論されているTPP (the Trans-Pacific Partnership Agreement/ the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: 環太平洋戦略的経済連携協定) においても、第7章にSPS措置の規定が置かれている。TPPは第7条3項の2で「本章と実施協定がSPS協定の加盟国としての権利と義務を制限しない」

114 下山憲治「原子力事故とリスク・危機管理」ジュリスト第1427号(2011年)101ページ。

115 たとえば、鈴木秀美「リスク・コミュニケーションへの課題」ジュリスト第1427号(2011年)60ページ。

と確認している。したがって、TPPに入ると食の安全が脅かされるのではないか、という懸念はこの規定により一定程度解消されよう。とはいえ、TPP上の協力義務がSPS協定上認められたリスク評価に対してどのような影響を及ぼし得るか、未知数である上、特に農産物輸入国にとっては重大な関心事である。

本研究は、グローバルリスクの意義についてもSPS協定についても、先行研究に依拠するところが多い。今後、グローバルリスク及びグローバルリスクマネジメントについて、国際法との係わりを視座に明確にしていくことが期待される。

謝辞 本研究は九州国際大学社会文化研究所のリスクマネジメントに関する共同研究の一環として執筆したものである。社会文化研究所による研究支援に心より感謝する。

(法学部 准教授)