

『海外諸国のGM農産物の動向と政策』

遺伝子組換え食品の表示制度と
WTO協定

● 藤岡 典夫

1. はじめに

遺伝子組換え体（GMO）を巡る問題は、今後の WTO 交渉の争点の一つとなると見込まれる。

WTO 協定の中で、GMO と関係が深いものとしては、TBT 協定（Agreement on Technical Barriers to Trade, 貿易の技術的障害に関する協定）、SPS 協定（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 衛生植物検疫措置の適用に関する協定）および TRIPS 協定（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 知的所有権の貿易関連の側面に関する協定）⁽¹⁾ が挙げられる。安全性や規格・表示の問題で TBT 協定および SPS 協定が、知的所有権問題で TRIPS 協定が関係する。

このうち、遺伝子組換え食品の表示を巡っては、特に EU が 1997 年からの一連の規則により表示義務を課してから、米国等の GMO 輸出国と EU 等との間で対立が先鋭化している。この EU の制度を中心に、遺伝子組換え食品の表示義務制度と WTO 協定、特に TBT 協定との関連について、これまでの国際的論議の現状と論点を以下に整理する。

注(1) WTO 協定（世界貿易機関を設立するマラケシュ協定）は、前文、本文、末文、附属書の一覧表および 4 つの附属書（1～4）から成る。附属書 1 のうち附属書 1A（物品の貿易に関する多角的協定）に、農業に関する協定等と並んで TBT 協定および SPS 協定が含まれ、附属書 1C として TRIPS 協定がある。

2. EU における遺伝子組換え食品の表示制度

EU では、1997 年 5 月に、新規食品規則（Regulation (EC) No.258/97）⁽¹⁾ が施行され、① 組成、栄養素、用途等に関して従来のものと「同等」でないもの、② 従来のものよりアレルギーを誘発しやすい等で特定の人々の健康にとって影響があるもの、③ 動物遺伝子が用いられる等によって倫理的な問題が生じるもの、④ 野菜や果物等生きた遺伝子細胞を含む食品、は表示が必要と定められた。

新規食品規則の施行前に許可されていた遺伝子組換え大豆やトウモロコシから製造された食品については、同規則は適用されないため、この部分について表示義務を課すとともに、表示義務の有無を判断するための「同等性」の判断基準を盛り込んだ規則（Council Regulation (EC) No.1139/98⁽²⁾）が 1998 年 5 月の閣僚理事会で決定された。

この規則は、DNA または新しいタンパク質の存在を基準として「同等性」を判断するものである。従って、組み換えられた DNA およびそれによって生じた新しいタンパク質が加工工程で壊れたり除去された場合は表示義務がない（このため、検査が不要な食品リスト（ネガティブリスト）を現在準備中である）。

ただ、この規則は 1998 年 9 月から施行されたものの、未だにネガティブリストが明らかになっていないこと等から、円滑な実施はされていない。

以上の食品表示規則の流れとは別に、GMO の環境への放出についての規制（審査・承認）を定めた 1990 年の理事会指令（90/220/EEC）があり、この改正作業が現在進行している。2001 年 7 月 25 日、EU 委員会の改正案が発表された。これによれば、生産から流通段階すべてにおいて、GMO、または GMO から製造される食品および飼料すべてについて追跡可能性（トレーサビリティ）を義務付けるほか、組み換えられた DNA およびそれによって生じた新しいタンパク質を含まない食品（精製植物油等）も含め、GMO、または GMO から製造される食品および飼料すべてについて表示を義務付ける等、となっている。

注(1) Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel foods ingredients.

(2) Council Regulation (EC) No 1139/98 of 26 May 1998 concerning the compulsory indication of the labelling of certain foodstuffs produced from genetically modified organisms of particulars other than those provided for in Directive 79/112/EEC.

3. WTO / TBT 委員会での論議

WTO 協定のうち表示制度に関係するのは主に TBT 協定と SPS 協定であり（内容は後述）、これらについて協議する WTO の機関として TBT 委員会と SPS 委員会⁽¹⁾がある。

このうち、SPS 委員会では、遺伝子組換え食品の表示問題については、あまり議論されていないので、以下では、TBT 委員会において、これまでどのような議論がなされているかを整理する。

TBT 委員会では、EU が 1998 年 5 月に採択した遺伝子組換え大豆とトウモロコシの強制表示に関する理事会規則（(EC) No.1139/98）に対して、特別に遺伝子組換え食品についての表示義務を課していない米国、カナダ等の国から、強硬な反対意見が述べられている。

(1) 米国等（表示義務付け反対派）の主張

米国の主張については、1998 年 7 月 1 日の TBT 委員会の議事録⁽²⁾ および 1998 年 9 月

15 日の TBT 委員会に米国が提出した文書⁽³⁾ に明らかであり、その論旨を整理すると次のとおりである。

① EU 規則は、正当な目的を達成することにならない。

ア．単に遺伝子組換えによる DNA またはタンパク質が存在するということをもって、従来の食品と同等でないということを証明する根拠はない。なぜなら、それだけでは食品の組成、栄養価・栄養効果、使用方法に関して従来のものと違いはなく、また、従来からある他の技術によっても DNA やタンパク質の変化が生じるにもかかわらず、これには EU 自身も表示を求めていることについて説明がないからである。

イ．食品の表示はその属性や特質に基づいて行われるものであり、属性や特質が従来のものと本質的に違いがないものは表示を要求されない。米国では、成分、貯蔵、調製、使用または安全性の点で重要な変化を表す必要がある場合に表示を要求している。

ウ．消費者に遺伝子組換え食品に関する情報を提供すること自体は賛成だが、それを義務表示という方法で行うことは、消費者に混乱を生み、コストの負担をかけることになる。

② 実施上の問題と遵守上の実際の限界

ア．規則は採択されたものの、組み換え DNA やタンパク質が存在するかを決定するための検出方法および検出限界値（含有量がその値より下であれば表示義務が発生しない）が明らかでなく、検査が不要なネガティブリストも未だ作成されていない。

イ．このことは、事実上、GMO と非 GMO とを貯蔵、輸送、流通において区分させるという非現実的な、非常に負担の重い要求につながる。この規則は、差別なく実行することを保証する手順を確立していない。

ウ．また、現在開発されている DNA 等の検出方法は、研究目的のもので、時間がかかり、コストが高い。

以上① ②から、EU の規則は、米国の輸出に問題を起こし、協定の下で重大な疑問を惹起する、というのが米国の主張である。

また、カナダは、1999 年 6 月 11 日の TBT 委員会で、EU の規則とともに、同様の表示義務を課そうとするオーストラリアおよびニュージーランドの新規則案に対する懸念を表明し、以下の事項を疑問点として挙げている⁽⁴⁾。

- ① なぜ強制規格が必要か。
- ② 同種の製品に対する無差別扱いという国際貿易上の義務とどのようにして両立するのか。
- ③ そのスキームはいかにして証明され、実行されるのか。
- ④ 表示の正確性を確保するため、どのような分析・サンプリングの方法が用いられるか。
- ⑤ 必要なすべての分析方法が、どのようにして、いつできるのか。
- ⑥ すべての分析・サンプリングの方法は、国際的な精査・証明に従っているのかどうか。

(2) EU 等（表示義務付け推進派）の主張

EU は、1998 年 7 月 1 日の TBT 委員会において、次のように主張している⁽⁵⁾。

- ① 消費者表示は、安全性の問題に基づくのみならず、他の正当な目的にも基づきうる。
- ② EU 規則の「同等性」の概念は、「実質的同等性」の概念とは異なる。「実質的同等性」は、OECD によって安全性の評価の手段として開発された概念で、EU の表示目的のための「同等性」の概念は、新規食品と従来の食品との「証明できる相違」の認識に基づいている。
- ③ 遺伝子組換えによる DNA やタンパク質の存在は自然の変異を超えており、証明できる相違、客観的な相違である。

また EU は、1999 年 3 月 31 日⁽⁶⁾ および同年 6 月 11 日の TBT 委員会⁽⁷⁾ で、

- ① 食品およびその成分における DNA またはタンパク質の存在は、GM 由来食品と従来の食品との科学的に証明できる相違を構成し、この考え方は科学的基礎に基づいている。
- ② このアプローチの根拠は、科学的に証明できる基礎に基づく最大限の情報を消費者に提供するということである。
- ③ 米国等から指摘されているネガティブリストや検査方法等の問題については、現在努力中である。

と述べている。

1999 年 6 月 11 日の TBT 委員会では、オーストラリアおよびニュージーランドが、自らの新規則案は健康や安全性への懸念ではなく消費者への情報を理由としている、と説明した。また、ノルウェーが EU の主張に賛同したほか、インドが、遺伝子組換え食品かどうかは表示されるべきで、それはテストのための設備を持っていない国々にとっての利益であるとの考えを表明している。

注(1) TBT 協定第 13 条に基づき貿易の技術的障害に関する委員会（TBT 委員会）が、また、SPS 協定第 12 条に基づき衛生植物検疫措置に関する委員会（SPS 委員会）が設置されており、各協定の実施または目的達成に関する事項について協議することとされている。委員会の議事概要は、インターネットにより入手できる。

(2) Minutes of the Meeting Held on 1 July 1998, G/TBT/M/12, 9 September 1998.

(3) Submission by the United States, European Council Regulation No.1139/98 Compulsory Indication of the labelling of Certain Foodstuffs Produced from Genetically Modified Organisms, G/TBT/W/94, 16 October 1998.

(4) Minutes of the Meeting Held on 11 June 1999, G/TBT/M/16, 22 July 1999.

(5) 前掲注 (2)。

(6) Minutes of the Meeting Held on 31 March 1999, G/TBT/M/15, 3 May 1999.

(7) 前掲注 (4)。

(3) 双方の主張の対立点

以上の双方の主張の対立点を整理すると、第1表のようになる。

第1表 米国等とEU等の主張の対立点

	米国等の主張	EU等の主張
1. 遺伝子組換え食品と非組換え食品との相違	●単なる組換えDNA・タンパク質の存在をもって従来の食品と「同等でない」とする根拠はない。(それだけでは組成、栄養価・栄養効果、使用方法において従来の食品と違いはない。他の技術でもDNA等の変更は起こる。)	●組換えDNA・タンパク質が存在すれば、客観的、科学的な相違があるといえる。
2. 表示の目的	●表示は、食品の属性・特質に重要な変化がある場合にのみ行われるべき。 ●過度な表示はかえって消費者に混乱と負担増を引き起こす。	●消費者表示は、安全性だけでなく、他の正当な目的にも基づきうる。 「実質的同等性」の概念は安全性評価のためのもので、一方「同等性」の概念は消費者への情報提供という目的から採用された考え方で、両者は異なる。
3. 表示制度実施上の問題	規則実施上の多くの問題があり、貿易に混乱と障害を生んでいる。 ●DNA等の検出方法、検出限界値、ネガティブリストが未だ明らかでない。 ●GMOと非GMOとの区分流通・管理という非常な負担を強いる。 ●現在ある検査方法では、時間とコストがかかる。	●DNA等の検出方法、検出限界値、ネガティブリストについては、科学的基礎の上に開発・準備中。

資料：前頁注列挙のTBT委員会文書を基に作成。

4. 遺伝子組換え食品の表示制度とWTO協定との関係

遺伝子組換え食品の表示制度と WTO 協定との関係についての論点について、次に整理する。

(1) TBT 協定と SPS 協定

WTO 協定のうち表示制度に関係するものとしては、TBT 協定と SPS 協定があり、まずこれらの適用関係が問題となる。

TBT 協定は、製品の特性を定める規格（包装またはラベル等による表示に関する要件を含む。）およびその認証手続きが国際貿易に対する不必要な障害をもたらさないよう規律するため東京ラウンドにおいて制定されたもので、ウルグアイラウンドの結果、更に規律が強化されている。その内容としては、①強制規格等の無差別原則、②関連する国際規格がある場合は、原則としてこれを基礎とすること、③規格制定時の通報、情報提供等の手続きを定めている。

一方、SPS 協定は、ガット第 20 条（b）において「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」を加盟国がとることが認められていることを受けて、この適用のための具体的ルールとしてウルグアイラウンドの結果制定されたものである。その内容としては、食品衛生、動植物検疫および飼料安全の 3 分野を対象に、① これらの措置が不当な差別とならず、また、国際貿易に対する偽装した貿易制限とならないよう科学的な原則に基づくべきこと、② 国際的な基準がある場合は、原則としてこれに基づくこと、③ 措置の通報、情報提供等の手続き、を規定している。

TBT 協定の適用対象は、強制規格および任意規格（これらの規格には、表示に関する要件を含む。）並びにこれらの適合性評価手続きである（同協定附属書一参照）。一方、SPS 協定の適用対象は、衛生植物検疫措置であるが、これには食品安全に直接関係する表示に関する要件を含む（同協定附属書 A の 1 参照）。

従って、「衛生植物検疫措置」たる「強制規格および任意規格並びにこれらの適合性評価手続き」については、概念上両協定が重複して適用されることになる。この重複部分を整理するため、TBT 協定第 1 条 5 において、衛生植物検疫措置は TBT 協定の対象範囲外とし、SPS 協定が適用されることとしている⁽¹⁾。

食品の表示に関して言えば、食品の安全性に直接関係したものであれば衛生植物検疫措置であるので SPS 協定の対象であり、そうでないものであれば TBT 協定の対象である。

EU の表示制度は、消費者への情報提供を目的にしているので食品の安全性に直接関係したものではなく、TBT 協定の対象であると考えられる。

(2) TBT 協定上の整合性に関する論点

このうち、TBT 協定との関係で論点となる事柄を次に整理する。

TBT 協定第 2 条第 2 項は、次のように規定している。

「加盟国は、国際貿易に対する不必要な障害をもたらすことを目的として又はこれらをもたらす結果となるように強制規格が立案され、制定され又は適用されないことを確保する。このため、強制規格は、正当な目的が達成できないことによって生ずる危険性を考慮した上で、正当な目的達成のために必要である以上に貿易制限的であってはならない。正当な目的とは、特に、国家の安全保障上の必要、詐欺的な行為の防止及び人の健康若しくは安全の保護、動物若しくは植物の生命若しくは健康の保護又は環境の保全をいう。・・・」

つまり、強制規格が TBT 協定上認められるためには、少なくともその第 2 条第 2 項との関係では、

- ①当該表示制度の目的は、「正当な目的」といえるのか、
- ②「正当な目的」に該当するとしても、その目的を達成する手段として「必要以上に貿易制限的でない」か、

の 2 つの要件を満たす必要がある。

これらを検討する上での主なポイントとしては、

- ①の「目的」については、

ア．規定に明記されている「国家の安全保障上の必要」等の 3 つの目的は、「特に」であるから、これらに限定される趣旨ではないと考えられるが、例えば「消費者の選択権（又は消費者の知る権利）の確保」といった概念がこれらに匹敵するだけの正当性を持つと認められるか。

イ．当該表示制度が、本当に消費者にとって意味のあるものになるのか、消費者のために機能するのか。

- ②の「手段」については、

ア．当該規定の要件、義務内容等の明確性

イ．技術的、経済的な面での当該制度の実行可能性
等があげられよう。

もう一つ問題になるのは、同協定第 2 条第 1 項の

「加盟国は、強制規格に関し、いずれの加盟国の領域から輸入される製品についても、同種の国内原産の・・・製品に与えられる待遇よりも不利でない待遇を与えることを確保する。」

との条項との関係である。これは、いわゆる「内外無差別」を規定したもので、ガット第 3 条第 4 項に一般的規定がある。即ち、EU の制度によって米国産等の輸入品に検査や区分など数々の制限が課されるのは「同種の製品」に対する差別であるとする論である。

ここで、先に第 1 表で整理した米国等と EU 等の主張の対立点（① 遺伝子組換え食品

と非組換え食品との相違，② 表示の目的，③ 表示制度実施上の問題）を振り返ってみると，まさに以上の WTO 協定との関係での論点と符号していることが分かる。

本稿の以上の整理は，EU の現行制度を取り上げたものであるが，先に述べたように，EU では，従来以上に踏み込んだ内容の新制度が準備されようとしている。これは，GMO を含むかどうかではなく，GMO から作られたかどうかを基準にして義務を課するものであり，したがって，どういう技術を使って作られたかという生産工程・生産方法（PPM）の問題を判断基準に持ち込むことになる。おそらく，その点が，同種の産品間の無差別扱いを掲げる WTO 協定との関係で大きな問題になるものと思われる。

注(1) 両協定の適用範囲については，WTO 事務局作成 Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) measures の“Questions and answers”の中で次のような趣旨が記述されている（インターネットにより WTO のホームページから入手可能）。

「SPS 協定は，①食品に由来する危険から人・動物の健康を，②動植物が媒介する病気から人の健康を，③有害動植物・病気から動植物を，それぞれ保護することを目的とするすべての措置をカバーし，一方 TBT 協定は，SPS 協定で定義される衛生植物検疫措置を除くすべての強制規格，任意規格及び適合性評価手続をカバーする。TBT 協定の範囲かどうかは措置のタイプで決まり，SPS 協定に従うかどうかは措置の目的で決まる。」