

## 2. 国際社会によるバイオテクノロジー製品の規制<sup>(注)</sup> —— 遺伝子組換え農産物・食品の国際的規制の主役は誰か ——

渡部 靖夫

### 解題

遺伝子組換え (GM) 農産物・食品の規制に関する国際的動向を鳥瞰・分析する研究論文を渉獵していたところ、偶然、農林水産政策研究所図書館の外国雑誌書架から今回翻訳した論文を発見した。原題は“Hot Potato, Hot Potato: Regulating Products of Biotechnology by the International Community”, 執筆者はサスカチュワン大学農業経済学部の Peter W.B. PHILLIPS 教授とオタワ大学法学部の Donald E. BUCKINGHAM 助教授、掲載誌は“Journal of World Trade” (vol.35(1), 2001, pp.1-31)である。

原題中の“Hot Potato”とは、(執筆者は多少意識したのかもしれないが、) GM ジャガイモのことではない。熱すぎて舌を火傷してしまいそうなホクホクのジャガイモ、転じて「厄介な問題」といったほどの意味であろうか。近年、急速な技術進歩によって生産・流通が拡大してきた GM 農産物・食品を国際的にどう規制していくべきか、扱いかねて困惑する各国政府や関係国際機関の様子を彷彿させる洒落たタイトルといえるかもしれない。

さて、GM 農産物・食品については、主にその食品安全性に対する懸念を背景にして、国内外の生産から消費に至るフードシステムのあらゆる局面で摩擦、混乱、疑惑等を生じさせてきた。2000 年秋に米国で発生したスターリンク GM とうもろこしの食品混入事件、2001 年になって我が国でも、安全性未審査の GM ジャガイモのスナック菓子混入事件がマスコミに大きく取り上げられる等により、GM 農産物・食品に対する社会的関心のレベルは高まっている。こうした食品安全性に加えて、GM 農産物の栽培等の環境面への影響も無視できない重要な問題であり、これら GM 農産物・食品を巡る諸問題に対処して、政府としてどのような規制を行うかは、いずれの国でも重要な政策課題となっている。このため各国では、法律やガイドラインによる GM 農産物・食品の安全性、表示、栽培等に関する様々な規制が検討され実施に移されている。我が国において 2001 年 4 月に開始された JAS 法に基づく GM 表示義務化もこうした政策対応の一つである。

しかしながら、このような国内規制の導入に当たって、各国政府は、現在の WTO 体制下では常に「国際的整合性」を国外から求められることに配慮しなければならない。例えば各国の規格・基準に関わる制度については「貿易の技術的障壁に関する協定」(TBT 協定)、植物検疫措置については「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」(SPS 協定)によって、それぞれ国際貿易に対して不必要な障害をもたらすことのないよう通報等の具体的

(注) 本稿は『のびゆく農業』915号を転載したものである。

ルールが定められており、場合によっては WTO に提訴されて紛争解決処理手続きの下でのパネル裁定を仰がなければならないことになるのである。こうした農産物・食品の規制の国際的整合に関わって活動している国際機関は、コーデックス委員会(Codex)、経済協力開発機構(OECD)等数多くあり、また同様に、国際植物防疫条約(IPPC)、バイオセーフティ議定書等の国際協定も重要な役割を果たしている。

ところが、実際の各国における GM 農産物・食品の規制の現状をみると、その原則、方法論、規制レベル等には大きな差異がみられる。とりわけ、これまでも農業分野で鋭く対立してきた米国と EU の GM 農産物・食品に対する規制対応の違いは、最近では深刻な貿易摩擦問題に発展している。GM 農産物・食品の安全性に関する消費者の懸念への対応を重視する EU が、1998 年以降新規の GM 農産物・食品の承認を凍結したり、2001 年 7 月には追跡可能性(traceability)と表示に関する新たな規制案を発表したことに対して、GM 農産物の最大輸出国の米国が激しく反発し WTO 提訴も辞さないとの強硬姿勢をとって対立しているのである。

GM 農産物・食品に対する各国の規制対応の差異は、それぞれの産業構造、食料需給、技術水準、国民意識、果ては歴史・文化といった極めて広範な領域にまたがって根ざしており、その国際的調整は容易ではないことが想像される。

本論文は、こうした国際情勢の中で、カナダ農業食料省(Agriculture and Agri-Food Canada)が、同国内の法律学者、自然科学者、農業経済学者等の共同研究グループに、バイテク製品(GM 農産物・食品と概ね同義)の国際的規制を巡る情勢の分析と同国がとるべき対応方針について諮問したのを受けて執筆・提出されたものである。論文の序章にもあるように、1999 年の諮問以降、三つの論文が提出されており、今回翻訳した論文はその第三番目に当たる。掲載ジャーナルの発行は 2001 年 2 月になっているが、内容から察すると、2000 年夏頃に執筆された模様である。なお、菜種(カノーラ)を中心に GM 農産物の導入に積極的なカナダ国内で執筆された論文ではあるものの、内容は概ね分析的・中立的との印象を訳者は持った。

本論文は、6 章から構成される。第一章では、バイテク製品の規制を巡る米国・EU 対立に関し、「プロダクト」を重視する前者と、「プロセス」も重視する後者との対立と位置付け、前者を「法律尊重型」、後者を「政治統制型」と定義づけている論文も紹介しているのが興味深い。各国間の摩擦は、G8 の舞台にまで駆け上がって問題がエスカレートしていることを指摘している。

第二章では、バイテク規制に関連する国際機関や国際協定について、幅広くその活動内容や性格について紹介している。設置年代順に要領よく整理されたこれらの機関・協定の概要(表 1)は、バイテク製品を巡る国際的規制を鳥瞰するのに役立つであろう。

第三章では、本論文に先立つ二論文がどのような結論を出していたかを紹介している。そこでは、現在、バイテク規制を明確な目的として掲げて設立された国際機関は存在していないことを踏まえ、バイテク製品に関する新たな国際合意のための選択肢としては、分権的アプローチ(decentralised approach)しかない結論づけたとのことである。このアプ

ローチは、国際機関がバイテク規制の様々な局面に関する最小限の基準を提供する一方、各国についてはある程度異なる基準を認めるというものである。しかし、この最小限の基準であっても、例えば前述の「プロダクト」対「プロセス」等の困難な問題があることを指摘している。

第四章では、第二論文が執筆された1999年夏以降の一年間の動きを追っている。バイテク製品規制に関する国際的連携の必要性が一層強く叫ばれる中、シアトル閣僚会合の挫折(1999年12月)に象徴されるようにWTOはその任に堪え切れない状況となっていること、バイオセーフティ議定書は限定的効果しか持たないこと、OECD等におけるハイレベルの国際会合が積極的に本件について提言を始めていることが紹介されている。

第五章では、こうした一年間の動きも踏まえつつ、規制のための具体的アプローチの選択肢について検討を行っている。まず、バイテク製品を巡る諸問題については、科学、政治、社会、倫理、経済等の各般の分野に及び、しかも様相が複雑であることから、包括的アプローチは不可能と断じている。このため、専門的な国際機関が、それぞれの分野で専門性を向上・発揮すること(例えばCodexにおける食品安全性に対する製品別アプローチ、OECDにおけるコンセンサス文書方式等)を奨励している。その他、WTOの紛争解決手続きにおける判例法アプローチ、産業サイドの自主規制アプローチ(ISO, HACCP等)についてもその有効性と限界について検討している。そして最後に、共同研究の結論として、少数の主要品目について、少数の輸出入国間で話し合う、(GATT交渉初期に使われたような)課題別リクエスト・オファー(最恵国待遇)方式によるアプローチを提言している。

最終章では、論文全体を締めくくって、WTOは、バイテク製品の広範な諸問題にかかわるには、制度的限界のあることを改めて強調するとともに、IPPC、国際獣疫事務局(OIE)、Codex、OECD等の食品安全に関する規制活動を評価している。そして、バイテク製品の社会経済的な問題については、新たなフォーラムの創設を提言して、これが引いては、バイテク問題を越えた人類共通の開発、平等、生命倫理等の諸問題に対処するための話し合いの場の先駆けになるかもしれないことを訴えている。最後に、今後の課題として、既存国際機関の活動の隙間や重複を排除して、より効果的な国際規制システムとするための研究を奨励して括っている。

このように、本論文は、GM農産物・食品の国際規制問題について、文字どおり「包括的に」動向を分析し、具体的対処方法を提言している。当該テーマについて考察しようとする者にとっては、現時点で最も貴重な論文の一つではないかと思考しており、拙訳がお役に立てれば幸いである。

なお、末尾ながら、本論文の邦訳を快くお許し頂いたサスカチュワン大学農業経済学部のPeter W.B. PHILLIPS教授とKluwer Law International社に対して心からの御礼を申し上げます。