

『海外諸国のGM農産物の動向と政策』

豪州における遺伝子組換え体諸規制
見直しの動向

● 渡部 靖夫

1. はじめに

近年、遺伝子組換え食品・農産物の開発が急速に進んだ結果、北米地域を中心に組み換え作物の栽培が相当な割合に達しつつある。しかし一方、欧州や我が国では遺伝子組換え食品に対する消費者の警戒心も強い。このような情勢の下各国では、遺伝子組換え体（GMO）の生産、流通等に対してどのような規制を行うかが重要な政策課題となっているが、各国政府のこの問題に対する対応は様々であり、遺伝子組換え食品・農産物を巡る米欧の貿易摩擦、未承認遺伝子組換え作物の食品への混入事件の発生等の諸問題が相次いで生じているところである。

こうした中、豪州においては、最近、GMOの環境放出等の取り扱いやGMOを利用した食品（GM食品）の流通・販売に関わる規制が相次いで見直されて新しい体制が発足した。

豪州は、これまでケアンズ・グループ諸国のリーダーとして、強硬に農産物貿易自由化を主張し我が国と意見が対立する一方、貿易面では、我が国にとって米国、中国に次ぐ第3番目の農産物輸入先国として重要な地位を占めている。こうした豪州のGM作物・食品を巡る動向は、我が国の輸入ビジネス、国内規制検討、国際交渉対応等様々の局面に影響をもたらす可能性があり、注視しておく必要がある。

このような観点から、最近の豪州におけるGMO取り扱い規制とGM食品の流通販売規制の二つの規制の見直しについて紹介し、これが豪州のGM作物戦略や対外交渉に及ぼす影響についても若干の考察を加えることとしたい。

2. GMO 取り扱い規制の見直しと GM 作物生産の現状

(1) 規制見直しの経緯

最近まで、豪州国内のGMOの実験や商業生産（GMO取り扱い）の安全性評価については、人の健康や環境に与える被害を防ぐ観点から、非法定機関である遺伝子操作諮問委員会（GMAC）が、法律に依拠しない自主的な「ガイドライン」に基づいて指導・勧告を行ってきた。しかし、1990年代以降、産業界の積極的なGM作物導入を求める要請や

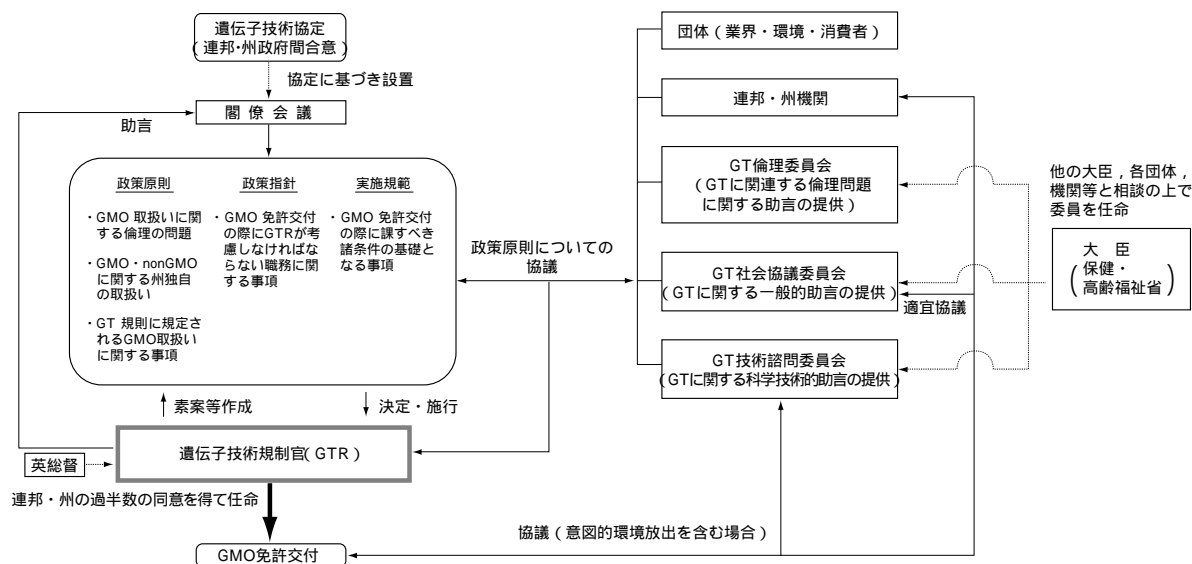
GMO への国民的関心が高まってきたことを背景に、このような規制のあり方を見直すべきではないかとの気運が盛り上がった。とりわけ、GMAC には法的根拠のある検査・監督権限がなく、「ガイドライン」の違反者には氏名公表程度の軽いペナルティしか与えられていなかったこと、既存の制度では対処しきれない多様な GMO が出現してきたこと等が問題視されるようになっていた。

このような状況を踏まえて 1997 年、連邦政府は、GMO 取り扱いに関する新たな法的枠組みを構築することを主な内容とする基本方針を発表、その後、州政府や関係機関との意見調整を経て、遺伝子技術法案（*Gene Technology Bill 2000*）を策定し、2000 年 6 月に連邦議会に提出した。そして議会審議を踏まえた修正の後、同年 12 月 8 日に同法案は議会を通過、同月 21 日には英総督の署名を得て遺伝子技術法（*Gene Technology Act 2000*、GT 法）が成立、半年後の 2001 年 6 月 21 日から施行されたところである。

（２） 遺伝子技術法の概要

１） 遺伝子技術規制官の創設

新しい規制体制の最大のポイントは、会計検査官や徴税官と同様の強い独立性と権限をもつ遺伝子技術規制官（GTR）が創設されたことである（第 1 図）。GTR は新制度において、GMO 免許の交付、GMO 取り扱いに関する政策原則の策定、国民への情報提供等の重要業務を担当することとなる。特に、免許保有者等に対して強い指示権限が与えられており、これに応じない場合には厳しい罰則の適用（最高で 5 年の禁固または 22 万豪ドルの罰金）がある。このように強い権限をもった GTR については、一部のマスコミから



第 1 図 豪州の GMO 取り扱い規制に関わる諸機関

資料：Gene Technology Act 2000.

注. GT 技術諮問委員会の委員には、一般人ならびに GT 倫理委員会および GT 社会協議委員会の各委員を必ず含まなければならない。

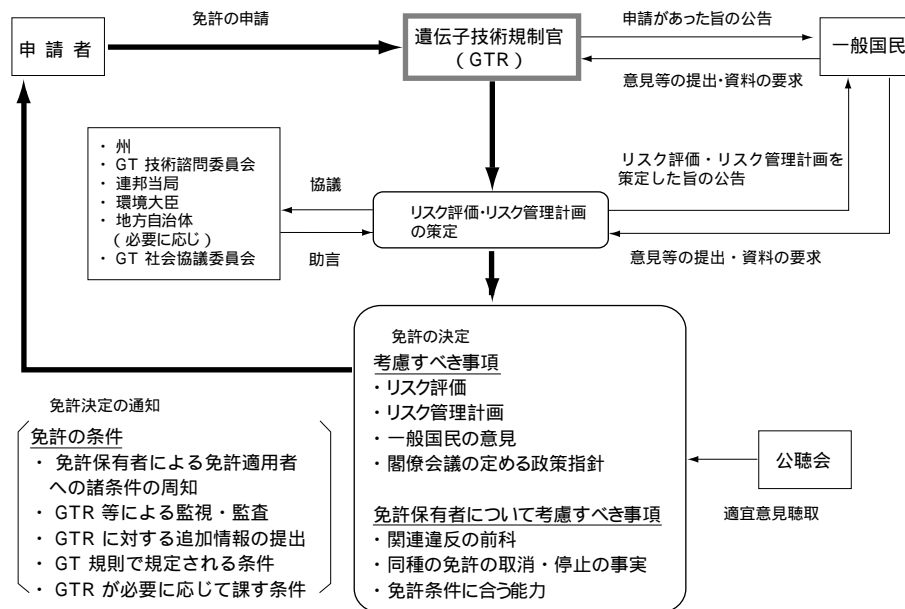
「遺伝子警察」と揶揄されるほどであったが、一般には歓迎する声が強く、連邦議会審議においても設置そのものに反対する意見は出なかった。

2) GMO 免許制の実施

GT 法では、新規に何らかの GMO 取り扱いを行おうとする場合、極めて低リスクであるとして特別に除外される場合を除き、GTR の交付する免許が必要となる。免許を交付するに当たって GTR は、申請された取り扱いが引き起こすかもしれない健康や環境へのリスクを評価し、このリスクを管理するための計画を策定しなければならない。そして GTR は、そのリスクが重大なものになるかもしれないと判断した場合は、まず申請のあった段階で、官報、新聞、ウェブサイト上で、広く一般国民に対して、当該申請がなされたことを知らせるとともに、申請内容の照会が可能であること、申請についての意見、情報等の提出を求めることを公告する（第 2 図）。GTR は、こうした手続きを経て得られた提出物と関係機関との協議結果をもとに、リスク評価およびリスク管理計画の草案を策定の上、これらを公告して一般国民からの意見、情報等の提出を求める。こうして得られた評価、計画、意見等をもとにして GTR は免許の交付決定を行うが、交付に当たっては、監視・監査のために必要な諸条件を課す。このように免許制の運用に当たっては、国民に対する公開性や透明性の確保にかなりの配慮がなされることとなった。

3) GTR および閣僚会議を支える 3 委員会の設置

GTR が取り扱い免許申請を審査したり、GTR の上位にある閣僚会議が GMO 取り扱い



第 2 図 GMO 取扱い免許制度の概要

資料：Gene Technology Act 2000.

注. 意図的環境放出を含む場合であって、GTR が当該申請取り扱いによって重大なリスク発生があるかもしれないと判断した場合の手続きである。意図的環境放出を全く含まない GMO 取り扱いの場合または含んでも GTR が重大なリスク発生の懸念を持たない場合は、の公告は省略され、の協議は必須ではない。また、公聴会の規定もない。

の政策原則等を策定する際に助言を与えるための GT 技術諮問委員会，GT 社会協議委員会および GT 倫理委員会の 3 つの専門委員会が設置されることとなった。

これまでの GMAC による環境安全性評価・監視体制は，委員会構成メンバーのほとんどが自然科学者であり，専ら自然科学的評価に依拠していた。しかしながら，GMO の社会的受容（パブリック・アクセプタンス）の問題が重要になりつつある最近の社会情勢に配慮し，新しい規制体制では，社会協議および倫理の両委員会を設置してこうした情勢変化に対応することとしたのである。

（３）連邦議会審議による修正

連邦議会上院の社会問題常任委員会における法案審議では，下院に比べて野党の優勢なこともあり多数の修正提案が出され，与野党間の調整を経て修正が行われた。新しい GMO 取り扱い規制を取り巻く諸問題を明らかにするため，その主なものを紹介する。

１）予防原則の趣旨を条文中で明示すること

当初案では予防原則（Precautionary Principle¹⁾を示す文言が全くなかったが，環境と国民の健康を守るためには是非盛り込むべきとの意見が多く出された。これについては，一部の産業側発言者から定義が曖昧であり反対との意見もあったが，多くの議員や関係団体から支持され，目的条文中に付け加えられることとなった。

２）GT 社会協議委員会および GT 倫理委員会を個別免許申請の審査に関与させること

当初案による GMO 免許制度では，関連 3 委員会のうち GT 技術諮問委員会は個別審査の協議先として位置付けられているが，GT 社会協議委員会および GT 倫理委員会は個別案件の審査には関わらないこととされていた。こうした仕組みについては，社会的受容にも配慮したより広い視点からの免許審査が必要との意見が出され，最終的に GT 社会協議委員会が GTR の要請に応じて個別案件協議にも参加することが可能となるよう修正が行われた。

３）GMO 放出によって環境や健康への被害があった場合の補償制度を盛り込むこと

GM 作物生産圃場周辺の nonGM 作物生産者や有機農産物生産者の圃場が「汚染」されて出荷できなくなったり現状復帰のための圃場クリーニングが必要になった場合のコスト負担をどうするかといった問題が取り上げられ，補償基金の創設，保険の適用等の選択肢のいずれが適切かといったことが具体的に議論された。最終的には，GTR が GMO 免許を交付する際の条件として「免許保有者が損害，損傷または傷害に対して十分な保険をかけるよう要求できる」こととなった。

（４）GM 作物生産の現状

世界の GM 作物作付面積に占める豪州の割合は 1 % にも満たず，米国，アルゼンチン，カナダに比べると，「GM 作物後発国」といって良い状況にある（第 1 表）。ただしその原因は，豪州の主力作物である小麦・大麦において未だ GM 技術が実用段階に至っていないことが大きいとみられ，こうした状況がいつまでも続くとは限らない。

第1表 各国における GM 作物の推定作付け面積（2000年）

		単位：百万 ha, %	
国名	作付け面積	割合	
米 国	30.3	68	
アルゼンチン	10.0	23	
カ ナ ダ	3.0	7	
中 国	0.5	1	
豪 州	0.2	< 1	
そ の 他	0.2	< 1	
合 計	44.2	100	

資料：James, C. "Global Review of Commercialized Transgenic Crops" 2000. ISAAA Briefs, No21 Preview.

現在、豪州国内で商業生産が行われている GM 農産物は綿実油の原料となる綿（害虫耐性のあるインガード BT 種・除草剤耐性のあるラウンドアップレディ種・前2種の掛け合わせ）およびカーネーション（改色・日持ち延長）の二つである。このうちインガード BT 種の綿については、豪州綿の害虫が殺虫剤耐性を強めその被害が深刻になったことに対応して 1996 年に導入され急速に普及したものであり、ラウンドアップレディ種については 2000 年 9 月に承認された。それらの生産は、現在全作付け面積の 3 割強を占めるに至っているが、GMAC は、生態系への悪影響を考慮して、現状水準に自主制限するよう農林漁業省を通して指導してきた経緯がある。

（5）GM 作物試験圃場を巡る最近の動き

最近、豪州国内の GM 作物試験圃場を巡り二つの重要な出来事があった。その一つは、GT 法施行を目前にした 2001 年 4 月、タスマニア州内の GM 作物試験圃場で、前述した GMAC の「ガイドライン」の規定に違反する圃場が発見されたことである。

連邦政府の発表によると、タスマニア州内 21 カ所のラウンドアップ種カノーラの試験圃場（アベンティス社 18 カ所、モンサント社 3 カ所）で、「ガイドライン」によって義務づけられている試験栽培終了後の自生植物の除去が行われていなかったことが判明したのである。監査の結果、環境への影響は極めて微少であり、低リスクであることがわかったが、GM 作物の環境影響への国民の関心が高まる中で、こうした杜撰な管理が行われていたことは、豪州国民の GM 作物開発企業に対する不信感をつのらせる一方、新しい GT 法に基づく厳格な規制に対する期待感を高めることになったとみられる。

施行直後の GT 法がこうした期待感に応えられるかどうかの試金石となったのが、試験圃場公表問題への連邦政府の対応である。GT 法では、人の健康・安全・財産等に重大な被害が生じるとして GTR が特別に非公表扱いを認める場合以外は、国内のすべての試験圃場（現在 629 カ所）について位置等の詳細情報を公表することとしていた。しかし、法施行後ただちに、試験圃場に対する襲撃や圃場周辺農民との軋轢への強い懸念を有する企業、大学等から 118 カ所の試験圃場について「非公表扱い」を求める申請が GTR に提出

された（うち 31 カ所は途中で取り下げ）。

結局 GTR は、これらの申請を精査した結果、重大な被害が生じるケースにはあたらな
いとしてすべての申請を却下し、国内試験圃場のすべてが GTR のホームページ上で情報
開示されることになったのである。こうした GTR の厳しい対応の背景には、国民が GT
法の厳格運用への期待感を高めている中で、GT 法施行後早々にかつての「ガイドライン」
のような甘い運用はできないこと、GT 法において試験圃場に対する破壊行為等の違反に
対し厳しい罰則規定を設けていることがあったのではないかと考えられる。

注 1) 「将来の被害発生を裏付ける科学的な証拠なしに、その被害発生を予防する暫定的な措置を、今の段階
でとってよい」とする考え方。岩田伸人「予防原則とは何か」(『農林統計調査』2000 年 10 ~ 12 月号)
参照。

3 . GM 食品の流通販売規制の見直し

GM 作物について、以上のような新たな GMO 取り扱い規制の下で商業栽培が認められ
たとしても、実際に食品として販売・流通させるためには、さらに食品としての安全性評
価を受けたり必要な表示義務を果たさなければならない。こうした食品の流通・販売規制
については、豪州連邦政府、州政府および NZ 政府の各保健担当大臣からなる豪・NZ 食
品規格審議会（ANZFSC）が定める豪・NZ 共通食品基準によって規定されており、GM
食品については、A18 と呼ばれる基準が 1999 年 5 月に施行された。

この A18 によって、すべての GM 食品は、ANZFSC の下にある執行機関の豪・NZ 食
品安全局（ANZFA）による安全性評価を受けることとなった。ただし、既に旧食品基準
をクリアーして流通しているものについては、暫定措置として販売・流通が認められるこ
ととなり、実際にはかなりの GM 食品が国内で流通している状況にある。

一方、GM 食品表示については、健康・環境への影響や倫理的・宗教的な問題を懸念す
る消費者等から強い要請があり、A18 施行前年の 1998 年 12 月の ANZFSC において「実
質的同等性（substantial equivalence）¹⁾を有する場合を含めた GM 食品表示義務化の方
針」が決定されていた。しかしながら具体的な表示義務対象が決まるまで、暫定措置とし
て、「当該 GM 食品が対応する従来食品に比べて実質的同等性を有しない場合」のみに表
示義務があることとされた経緯があった。

ところが、食品産業・農業の産業側からは、表示規制の強化によって莫大なコストを負
担しなければならなくなることを憂慮して、有力政治家等を前面に出す等により巻き返し
があった。こうした情勢を背景にして ANZFSC で検討が進められたが、表示規制の内容
に関する最終決定は当初予定より大幅に遅れ、2000 年 7 月にもつれ込むこととなった。
そして同年 12 月に A18 の改正が官報告示され、国内関係方面への周知徹底と関連企業の
対応準備期間の必要性を考慮して、1 年後の 2001 年 12 月に施行されることとなった。

今回の A18 の改正によって GM 食品表示義務が生じる食品（食品原材料を含む）は次
のとおりである。

当該食品が改変された性質を有する場合の食品および食品原材料
 (改変された性質の有無とは関係なく)最終食品中に新規の DNA またはタンパク質
 が存在する場合の食品および食品原材料

ただし、次のものについては対象から除かれることとなった。

新規の DNA またはタンパク質を除去する高度の精製食品

新規の DNA またはタンパク質が最終食品に残らない加工補助剤および食品添加物

最終食品中に 0.1 % 以下濃縮残留する香料

レストラン、ホテル等で提供される食事等直ちに消費されるもの(ただし消費者は GM 食品が含まれているかどうかについて尋ねることができる)。

さらに、新しい表示規制では、「1つの原材料につき当該遺伝子組換え製品の1%までの意図せざる混入は認める」こととされた⁽²⁾。

こうした改正内容について、国内の消費者団体からは GM 食品全面表示義務化を要望する立場から不満が残るとする声がある一方、産業側からは表示コスト負担によって国内産業の輸出競争力低下が懸念されるとの非難の声があがっている。このように、GM 食品表示規制の見直しに当たっては、豪州国内でかなりの摩擦が生じていたのである。

注1) OECD (経済協力開発機構)で議論されている GMO 安全性審査に関する基礎的概念の一つ。ある新規食品を、これに最もよく似ている既存食品と比べて認められる同一性。

(2) EU も同じく 1%までの非意図的混入を認めている。ちなみに我が国の場合、大豆、とうもろこしについて 5%までの非意図的混入を認めている。

4. GMO 諸規制見直しの影響

豪州は 1980 年代から 90 年代にかけて、国内においては「新自由主義の原則」⁽¹⁾に基づいた農政改革(価格支持の削減・撤廃)を強力に押し進める一方で、対外的には、農産物貿易市場の自由化を目指した新たな貿易ルールづくりを提唱して国際交渉をリードした。ところが豪州にとって、近年の GM 作物・食品を巡る内外情勢は、これまでのように単純な価格競争力重視型の政策手法だけでは処しきれない新しい問題を提起している(第 2 表)。

まず GM 作物の生産面では、GM 作物生産先進国の米国、カナダ等をにらみながら、今後生産導入をどのように進め、いかなる輸出戦略をとっていくかが問題になっている。カノーラを例に取ってみると、現在豪州は、その輸出については、nonGM であることによるいわば「後発者利得」を得るかたちで、GM 作物に対する社会不安の強い EU 市場で新規顧客を開拓している状況にある。nonGM カノーラのプレミアムは、豪州の穀物ボード筋によると、トン当たり 190 米ドルの積み出し価格に対して 5 米ドルに過ぎず、それほど大きくはないが、その新規市場開拓メリットは豪州の生産者にとって抗しがたい魅力であり、GM カノーラ導入で大きく水をあけられたカナダを追走するアクセルの踏み込みをやや逡巡させているといえよう。しかし他方で、こうした nonGM カノーラに対する需要が

果たしていつまで持続するのか、このまま競争国に差をつけられた状態で、将来 GM カノラ生産に本格的に取り組まなければならなくなった場合の対応はどのようなのかといった不安も打ち消すことができないのである。このようなジレンマから逃れて、nonGM、GMのいずれの需要にも柔軟に対応できるような生産・流通体制を整えるためには、北米の一

第2表 豪州における GM 作物・GM 食品の規制見直しを巡る情勢

	GMO 取り扱い規制	GM 食品表示規制
根拠法規	遺伝子技術法 (GT 法)	豪・NZ 共通食品基準 A18
規制内容	会計検査官と同様の強い独立性と権限をもつ遺伝子技術規制官 (GTR) を創設。GMO 取り扱い免許制を導入。違反者への罰則規定を導入。	実質的同等性を有していても表示義務ありとするが、精製食品等については除外し、非意図的混入は 1% まで許容 (EU も 1%、我が国の場合は大豆、とうもろこしが 5%)
規制担当	遺伝子技術規制局 (OGTR)	豪・NZ 食品安全局 (ANZFA)
施行状況	2000 年 12 月に議会通過 2001 年 6 月に施行	2000 年 12 月に A18 改正官報告示 2001 年 12 月に施行予定
対立構造	法案審議の過程で産業・消費者間の深刻な意見対立はみられなかったが、「予防原則」の明示、社会・倫理関係の委員会の規制関与の強化、GM 作物による「汚染」が生じた場合の補償問題、特定州 (たとえばタスマニア州) に対する規制適用除外権限の付与等を巡って議論。	A18 改正を巡って以下の意見対立が表面化。 ・産業 (農業・食品産業) 消費者 ・産業側政治家 消費者側政治家 ・産業担当省 保健担当省
国内的課題	欧州市場でたまたま nonGM カノラによって享受している (短期的?) メリットをどこまで維持できるか。GM 作物の積極的導入によってこうしたメリットを失ってしまうことへの懸念と、これを行わない場合に GM 作物生産で先行する米加に遅れをとることへの懸念との輸出戦略上の「ジレンマ」。これを解決するための IP ハンドリングの導入。	GM 食品の義務表示を巡って生じた国内的亀裂を今後どう修復していくのか、表示規制の徹底をどう図っていくのかといった国内問題への対処。
対外的課題	「予防原則」を標榜する法律を制定したことで、バイオセーフティ議定書交渉においてマイアミ・グループ (GM 作物輸出国グループ) の一員としてこれに厳しい対応をしてきたこととの「矛盾」。	左と同様にマイアミ・グループの一員として対外的に強硬だったこれまでの交渉姿勢と今回の国内 GM 食品表示規制強化との交渉戦略上の「矛盾」。

部で見られるような IP ハンドリング（生産から最終需要に至る nonGM 作物の分別システム）の確立が重要と考えられているようである⁽²⁾。

先に紹介した GMO の取り扱い規制の見直しは、こうした柔軟対応の下で、カノーラ以外の小麦、大麦等も含めた GM 作物の本格導入に備えた条件整備ともとらえることができる。すなわち、より厳格な法的規制によって GM 作物に対する社会全体の信頼感が醸成され、ひいては GM 作物導入に不安を抱く生産者が安心して生産に取り組む環境をつくることが期待できると、産業側は考えているようである。また GMO 取り扱い規制の国際的状況をみると、豪州および我が国を除くほとんどの主要先進国が法的レベルでの規制体制をとっており、こうしたことも今回の規制強化の動きを後押ししたとみられる。

他方、GM 食品表示規制を消費者配慮の方向で改正する決定は、これまで豪州がバイオセーフティ議定書交渉等の国際的議論の場で行ってきた主張とは矛盾するものである。すなわち豪州は、マイアミ・グループと呼ばれる GM 作物輸出国グループの立場に立って GM 作物・食品貿易の障壁となるような規制強化に強硬に反対してきており、今回の改正を踏まえて国際交渉スタンスに何らかの軌道修正があるのかが注目される。GM 食品表示規制の強化は、豪州の国際交渉ポジションにとってのアキレス腱的意味合いを持つ可能性があると思われる。

注 1) Coleman W.D. and Skogstad G. "Neo-Liberalism, Policy Networks, and Policy Change: Agricultural Policy Reform in Australia and Canada", *Australian Journal of Political Science*, 1995 (木下幸雄訳, 小沢健二解題, 『のびゆく農業』895号)

注 2) 北米地域における IP ハンドリングの実態については、立川雅司・井上荘太郎「北米地域における（非）遺伝子組換え農産物の生産流通動向」(『農業総合研究』54(4), 2000年)参照。

5. おわりに

最後に、世界で最も規制緩和の進んだ国豪州における GMO 諸規制の見直しは、今日、多くの先進国において社会経済の様々な局面で急激な市場原理の導入がみられる中であっても、逆に政府介入を強化すべき領域があることを我々に示唆していることを指摘しておきたい。これまで市場原理一辺倒で疾走してきた豪州が、今後、GMO 問題に限らず、安全、健康、環境に関連する諸問題にどのように対応していくのか、規制の緩和と強化のバランスを考えていく上で興味深い。