



世界の農業・農政

オーストラリア各州における遺伝子組換え作物栽培規制の動向

国際領域 上席主任研究官 玉井 哲也

1. はじめに：連邦政府が許可したGMOを州政府が栽培規制

遺伝子組換え作物（GMO）は、北米、南米などの国々で栽培面積を伸ばしてきました。オーストラリアでもGMカノーラやGM綿花が大規模に生産されています。これらは無条件で栽培できるわけではなく、2001年に施行された連邦政府の遺伝子技術法に基づく許可を得る必要があります。2020年7月7日現在、同法に基づき商業栽培を許可された農作物は、綿花、カノーラ、カーネーション、バラ及びサフラワー（工業用油脂成分）で、このうち綿花及びカノーラはその油が人の食用となり得るものです。

綿花及びカノーラのGMOについて最初の商業栽培許可が出たのは、それぞれ2002年9月と2003年7月ですが、GMOの商業栽培に対して消費者の不安があり、農業生産者の一部も海外の輸出先市場からの評価が下がることを懸念したところから、州政府が法律によりGMOの栽培禁止措置（モラトリアム）を導入しました。すなわち、連邦政府が認めたにもかかわらず、州政府が栽培することを禁止したのです。

しかも、モラトリアムは一律ではなく、州・地域によって異なります。クイーンズランド州（Qld）と北部準州（NT）は、モラトリアムを全く行いませんでした。その上、モラトリアムを実施した五つの州と首都特別地域（ACT）でも、法律の対象となるGM作物の範囲、実際に栽培禁止されたGM作物などに、違いがありました。その後、モラトリアム

を解除する州が現れ、今日では栽培禁止の地域や作物は限られています。以下では、州・地域による多様な規制の内容と変遷やその背景を解説します。

2. 当初（2004年頃）のモラトリアム：GMカノーラは栽培禁止

当初のモラトリアムの状況は第1表のとおりです。ニューサウスウェールズ州（NSW）及びACTは、法律の対象を「GM食料作物」として主に食用のものに限り、サウスオーストラリア州（SA）は食料・飼料になるものに限っていました。ヴィクトリア州（Vic）、ウェスタンオーストラリア州（WA）及びタスマニア州（Tas）はGM作物全部を法律の対象としました。命令等で指定したGM作物を栽培禁止とする仕組みはどの州・地域も似通っていますが、具体的には、NSW、Vic及びACTではGMカノーラを特定し、WA、SA及びTasでは法律が対象とするGM作物のすべてという形で指定しました。

このような法律の対象や禁止命令の内容によって、州・地域により栽培禁止となるGM作物はまちまちでした。第1表に示すように、食用にならないGMカーネーション、GMバラは多くの州・地域で栽培が可能でした。また、綿花の生産地はQldとNSW北部にほぼ限られていますが、Qldにはそもそもモラトリアムがなく、NSWでは綿花は法律の対象外なので、GM綿花の栽培は制約されませんでした。GMカノーラについては、モラトリアムのない

第1表 州・地域政府のGMOモラトリアムの枠組み：当初（2004年頃）

州・地域	法律が対象とするGM作物	法の仕組み	命令等による商業栽培禁止の対象	商業栽培可能なGM作物	
				法の対象外なので栽培可能	命令等による禁止がないため可能
ニューサウスウェールズ (NSW)	GM食料植物（主に食用として栽培する植物）	大臣の命令により、指定したGM作物を栽培禁止とする。	GMカノーラを栽培禁止	綿花、カーネーション、バラ、サフラワー	—
ヴィクトリア (Vic)	GM作物（食用か否かを問わない）	大臣の命令により、指定区域で指定GM作物を栽培禁止とする。	州全域でGMカノーラを栽培禁止	—	綿花、カーネーション、バラ、サフラワー
ウェスタンオーストラリア (WA)	GM作物（食用か否かを問わない）	大臣の命令により、指定区域で指定GM作物を栽培禁止とする。	州全域であらゆるGM作物を栽培禁止	—	—
サウスオーストラリア (SA)	GM食料作物（人の食料、動物飼料になり得るもの）	州総督（実質的には大臣）が、対象作物の栽培規制の規則を制定。	州全域であらゆるGM食料作物の栽培を禁止	カーネーション、バラ、サフラワー	—
タスマニア (Tas)	GMO（GM作物だけでなくGM動物も対象）	大臣の命令により、指定区域をGMO栽培禁止とする。	州全域であらゆるGMOを栽培禁止	—	—
首都特別地域 (ACT)	GM食料植物（主に食用として栽培する植物）	大臣の命令により、指定したGM作物を栽培禁止とする。	GMカノーラを栽培禁止	綿花、カーネーション、バラ、サフラワー	—

資料：筆者作成。

注. バラ、サフラワーのGMOは当時、商業栽培の許可は出ていなかったが、当初の枠組みに照らした場合の栽培の可否を示した。

Qld及びNTではカノーラ栽培が行われておらず、他の州・地域ではいずれも栽培禁止とされたので、オーストラリアでは生産できなかったのです。

3. 今日のモラトリアム：栽培禁止措置は実質的にはほぼ全面解除

以上で述べたような状況から、その後のオーストラリアにおけるGMOモラトリアムを巡る議論は、もっぱらGMカノーラの商業栽培解禁の是非を巡って展開されました。世界的にGMO栽培が拡大するなかで、分別流通の仕組みが整っていることからGMカノーラ混入や市場の喪失・価格低下といった懸念は当たらないなどとして、解禁を求める農業生産者の声が強まりました。

こうして、2008年にNSWとVicが、2010年にはWAがGMカノーラの商業栽培を認めるに至りました。2020年にはSAにおいてもモラトリアムがほぼ解除され、域内全体でのGM作物の商業栽培禁止を維持しているのは、Tas（あらゆるGM作物を禁止）とACT（GMカノーラを禁止）のみです。

この規制緩和の方法も、州により大きく異なります（第2表）。NSWは、GMカノーラ商業栽培を解禁しましたが、法律は栽培禁止を原則とし許可を得たGM作物のみ栽培を認める仕組みに改めました。ただし州政府からの許可は品種を特定することなく連邦政府から商業栽培許可が出されたGMカノーラ全般を対象としたので、その後新たに連邦政府から許可された品種のGMカノーラも自動的に商業栽培が可能となります。Vicでは禁止命令が失効したことにより解禁となりましたが、モラトリアム法は存続しています。WAは2016年に法律を廃止しました。

WAは法律廃止に先立ち2010年に例外許可により解禁していたため、SAは10年間にわたりGMを認めない唯一のカノーラ主要生産州でした。そのSAでも2019年後半以降、モラトリアム解除を図る政府と野党等反対派の間で対立し、政府側が法案を出しても否決されるといった状況が続きました。2020年4月、妥協が成立し、改正後の法律は、カンガルー島については法律そのものによってGM食料作物の商業栽培を禁止し、その他の場所でも自治体からの

申請に基づき自治体の区域単位でモラトリアムを指定することがあり得る、という、他に例のない仕組みとなりました。この指定は2020年11月15日までに行われる予定です。

4. おわりに

このような変遷を経て、現在、連邦政府の許可を得たGM作物の商業栽培が禁じられているのはSAのカンガルー島、Tas及びACTに限られますが、カンガルー島では綿花栽培、ACTではカノーラ栽培が行われていません。モラトリアムはほぼ全国で解除された状態と言えるでしょう（カンガルー島及びTasの土地面積はオーストラリア全体の1%弱です）。今日、オーストラリアで栽培される綿花のほぼ全部がGM綿花で、カノーラのGMO割合は2割を超えるとされています。

ただし、以上で見てきたように、オーストラリアでは州・地域によって対応が様々であることを考えると、今後出現する新たなGM作物への対応は予断できません。例えば医薬用のGMケシが連邦政府の許可を得た場合は、食用ではないのでTasを除く州・地域では栽培可能となるでしょう。食用のGM小麦が連邦政府から許可されたと仮定しても、TasとGM食料植物を原則禁止としているNSWを除いて、栽培が認められることとなりますが、人が直接口にする作物となると、州・地域政府の対応は異なってくる可能性が大きくなります。法律が存続しているVic、SA、ACTは命令を変更することによりモラトリアムを復活ないし追加することが可能ですし、モラトリアム法の存在しないQld、NT及びWAでも改めて法律を制定する動きが生じるかもしれません。GMOの新品種の開発などに対応して、今後の動向が注目されるところです。

注. 本稿は、当研究所のプロジェクト研究資料〔主要国農業戦略横断・総合〕第12号、平成30年度 カントリーレポート：メキシコ、ブラジル、アルゼンチン、オーストラリア（2019年3月）の第4章（オーストラリア）に、その後のSAの動向などを加えてまとめたものです。（https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/190300_30cr12_04.pdf）

第2表 州・地域政府のGMOモラトリアムの枠組み：現在（2020年7月）

州・地域	モラトリアム解除等の経緯	商業栽培禁止のGM作物	
		当初（2004年頃）	現在（2020年7月）
ニューサウスウェールズ（NSW）	2007年に法律改正し、GM食料植物の商業栽培を原則禁止、大臣の許可を得たもののみ栽培可とした。2008年3月にGMカノーラを許可。	カノーラ	—
ヴィクトリア（Vic）	州全域でGMカノーラを栽培禁止としていた命令が当初の期限（2008年2月末）で失効（法律は存続）。	カノーラ	—
ウェスタンオーストラリア（WA）	2009年にオード灌漑地域のGM綿花、2010年に州全域のGMカノーラを、例外として商業栽培許可。2016年に、法律を廃止。	あらゆるGM作物（綿花、カノーラ、カーネーション、バラ、サフラワー）	—
サウスオーストラリア（SA）	2020年に法律改正し、カンガルー島のモラトリアムを法律で規定。	あらゆるGM食料作物（綿花、カノーラ）	カンガルー島での綿花、カノーラ
タスマニア（Tas）	（モラトリアム解除せず） 法律の期限を2029年11月まで延長。	あらゆるGM作物（綿花、カノーラ、カーネーション、バラ、サフラワー）	あらゆるGM作物（綿花、カノーラ、カーネーション、バラ、サフラワー）
首都特別地域（ACT）	（モラトリアム解除せず） 法律に期限は無い（大臣の終了通知により失効）。	カノーラ	カノーラ

資料：筆者作成。