

食品規制の国際的合意形成過程に関する分析

コーデックス・バイオテクノロジー応用食品特別部会（CTFBT）を事例に

Setting International Food Standards:

The Codex Ad Hoc Intergovernmental Task Force on Foods Derived from Biotechnology

松尾真紀子

Makiko Matsuo

I. 研究の背景

遺伝子組換え(以下 GM)作物は、96 年に世界で初めて商品化されて以来、毎年栽培面積を拡大している。その一方で、国家によって GM 技術に対する社会的受容や科学的不確実性の解釈は異なる。こうしたことに起因する規制の相違が非関税貿易障壁となっており、03 年のアメリカ・カナダなどによる WTO での EU 提訴に見られるような大きな国際問題を引き起こしている。

GM 作物は生産・加工の各段階において常に混入の可能性があるため、また検知方法も完全には確立されていないため、貿易が浸透し、相互依存の進展した今日、GM 食品の規制は一国で対処することは困難である。

以上の事情から、国際社会においては規制の国際的調和にむけてさまざまな努力が行われている。しかし、99 年のシアトルでの WTO 閣僚会議での決裂に象徴されるように、この問題において合意を形成することは容易ではなかった。

II. 研究対象・CTFBT

興味深い点は、上記のような動きとは対照に、国際的食品安全基準を策定しているコーデックス（食品規格）委員会（Codex Alimentarius Commission 以下、コーデックス）において、アジア初の議長国として日本が開催した「コーデックス・バイオテクノロジー応用食品特別部会（Codex Ad Hoc Intergovernmental Task Force on Foods Derived from Modern Biotechnology

以下、CTFBT）」でわずか 4 年(2000－2003 年)の間に「モダン・バイオテクノロジー応用食品のリスク分析のための原則案」を含む 3 つの合意が形成された点である。コーデックスの基準は法的拘束力を持たない国際的基準である。しかし、食品貿易に関する紛争処理において強制管轄権を持つ WTO 判決の根拠の一部として参照されることが SPS 協定（衛生植物検疫措置の適用に関する協定）によって規定されているため、任意の基準以上の重要性を持つとされる。このような認識に立てば、前述の国際環境において、コーデックスでの合意形成は困難なものであったにもかかわらず、合意が実現できたということは画期的なことと言える。CTFBT においては、「なぜ、いかにして合意形成が可能であったのか」という疑問が本研究に取り組んだ大きな動機であった。

III. 問いと議論の展開

1. 問い・調査方法

本研究の問いは、「食品規制の国際的合意形成を決定・促進する要因は何であるか。それはいかに作用したのか」である。調査方法としては、国際的合意形成過程に関する既存研究及び CTFBT に関する 1 次資料・2 次資料の文献調査と、国内外 CTFBT 関係者（議長、政府関係者、業界・科学者・消費者 NGO 関係者や、EU・アメリカなどの関係者）への面談及びメールによるインタビューである。

2. 分析の範囲と本研究のアプローチ

国際的合意形成過程のアプローチとしては、

様々なものが考えられるが、合意形成の諸段階(①イシューに関する認識の形成、②問題の顕在化、③議論の場の選定、④課題設定、⑤討議、⑥合意の実現)の中でどの段階を研究対象とするかにより、有用なアプローチは異なる。そこで、本研究では合意形成の諸段階の中でも「会議」(④から⑥までの段階)に分析のスコップを限定した。そして、この段階では「議長国のリーダーシップ」と、「交渉の場」の構造的要因が重要であったという作業仮説を検証した。

IV. 結論

1. 議長国の仲裁的リーダーシップ

「議長国の仲裁的リーダーシップ」においては次の点が重要な構成要素であった。

(1) 会議運営能力：課題設定と会議進行

第1に、課題設定においては、各争点を合意文書全体の中でどのように位置づけるかが重要であった。議長国はサーキュラーレターにより、事前に各アクターのポジションを把握・分析した上で、会議の準備や起草を行う。これにより議長国は、落としどころを的確に判断し、科学的議論と、政治的争点とのバランスをうまく調節することが可能であった。第2に、議長の会議進行能力も会議における合意形成の促進要素としては非常に大きな要素であった。これは、発言者の時間を限定する2分ルールなどによる「時間的なコントロール」と、既存の合意を引用することで議論の重複や脱線を防ぐ「議題のコントロール」により発揮された。会議全体の規格を策定しようという認識の形成においても議長の果たした役割は大きかった。

(2) 国家の争点におけるポジション・能力

第1に、日本のように輸出国「でない」という立場にあり、かつ、焦点となった争点で中間的な立場にあることが、重要な要素であった。また、第2に、コーデックスの部会に要する資金は議長国によって賄われるので、資金力も合意形成の促進要素といえる。

2. 「交渉の場」の構造的要因

議長国の「仲裁的リーダーシップ」は、以下に述べる「交渉の場」の持つ構造的要因により、効果的に発揮された。

(1) 組織の運営に関する明文化された手続き

第1に、コンセンサス重視の制度に、特別部会の4年という時限性が加わり、双方のメリットが活かされた迅速な合意形成が促された。第2に、NGOに発言権のあるオブザーバー・ステータスを与えるコーデックス特有の制度により、NGOの行動に変化がもたらされ(批判活動でなく意見の反映を目的にする)、結果として会議における国家とNGOの協調関係が生まれた。

(2) 歴史的に制度化された組織の体質

第1に、科学的根拠に基づく規格策定を行うという組織体質が、極端に政治的議論に偏ることを防ぎ、FAO/WHO合同専門家会議の提出する科学的知見に基づいた科学的議論を可能とした。また、第2に、会議参加者の間で長年培われてきた、規格策定のためには政治的妥協を許容するという共通認識が、構造的要因として政治的妥結を可能とした。

V. 考察

以上の結論から、本研究からは次のようなインプリケーションが得られた。第1に、仲裁的リーダーシップの発揮には、議長国が「交渉の場」に適合した課題設定を行うことが合意の形成を促進する上で重要である。第2に、今日のように個別分野で特定の問題において規制の策定が進展すると、合意形成を促進する要因は、リンケージや国力やマーケットパワーといった要素ではなく、むしろその国際機関の制度が持つ作用であると思われる。マーケットパワーが合意形成過程において果たす役割は限定的で、アクターの発言力に必ずしも大きな影響力を及ぼさない。③国際機関毎に一方向的な分業化が進行し、レジーム内やレジーム外との相互作用は進んでおらず、齟齬や乖離も生じている。