

## 論文内容の要旨

論文題目：コンセンサスに基づく国際食品安全規格基準の形成-意思決定における考慮事項と交渉プロセス分析

(Building Consensus for International Food Safety Standard - Factors Taken into Account in Decision Making and Analysis on Negotiation Process)

氏名：松尾真紀子

### 1. 本研究の問いと目的

グローバル化と自由貿易の進展により、これまでも増して、国際食品安全にかかわる規格基準の重要性が高まっている。国際的な食品安全規格基準は、国連食糧農業機関（FAO）と世界保健機関（WHO）の下部組織として設置された政府間機関であるコーデックス委員会で策定される。その規格は法的拘束力を持たないが、世界貿易機関（WTO）設立後は紛争処理の際に参照されることとなった。既存研究は、この地位の転換により、基準の強制性と重要性が高まり、コーデックスが「政治化」し、コンセンサスに基づく合意形成が困難となったと論じてきた。確かに現場の議論への貿易的影響が格段に大きくなったことは否定できない。しかし投票にもつれ込むほど「政治化」した事例は、コンセンサスに基づいて策定された規格基準の総数に比すればきわめて少なく、あくまでも「例外」であり、既存研究で支配的な見方とそうした実態との間に乖離があった。

そこで、本研究は、「なぜ結果における利害が大きく、決定の重要性が増したにもかかわらず、これまで数多くの規格基準をコンセンサスに基づき形成できてきたのか」、一方その中で「コンセンサスができない例外事例の要因は何か」との問いを立てた。それらに対し、以下二つの作業仮説を立てた。作業仮説(1)は、意思決定における考慮事項の整理・ルール化が合意形成の阻害要因を減じ、一定の「非政治化」を促している（ただし、「非政治化」の限界要因は残る）。作業仮説(2)は、最終的なコンセンサス形成には、交渉の場の制度的構造要因と議長国によるプロセスマネジメントが寄与している、である。なお、ここでいう「非政治化」とは、政治化して一步の譲歩もしないゼロサムの対立状況と反対に、潜在的な合意可能領域（ZOPA）を模索する議論の状況を指す。これらの仮説に基づき、コーデックス委員会の意思決定における考慮事項の整理・ルール化過程と、具体的合意形成の成功及び失敗事例を検証し、意思決定における考慮事項の中身を明らかにするとともに、制度設計と交渉プロセスのマネジメントへの示唆を得ることを目的とした。

### 2. 分析と結果

コーデックス委員会の意思決定における考慮事項の整理・ルール化過程の分析を、作業仮説(1)に基づき、「科学」の部分と「科学以外の要素（OLF）」に分けて検証した結果、「科学」の部分については、リスク評価における科学的な前提、解釈、専門家の利害等についての実質的なルールが制度化され、これまでの紛争要因（例えば予防原則や不確実性の扱い等）の鎮静化と「非政治化」に一定の寄与をしたことが確認された。一方、いわゆる「科学以外の要素（OLF）」につ

いては、「実行可能性」、「経済利害」や「途上国への配慮」等が考慮事項の対象として明文化され、それらのクライテリアの存在自体が「非政治化」に寄与しうるものの、「非・対象」とされた要素（「消費者懸念・選好」等）は、「非政治化」の限界要因としてとどまった。「非政治化」の限界要因がかかわる問題の解決が困難なのは、それが管理理念に関連し、国により考慮事項としての妥当性が異なるためであり、仮に投票等で強硬に国際基準として採択しても国内にその基準は移転されないことを、前例ともいえる2度目の成長ホルモン牛紛争の顛末から指摘した。更に「非政治化」の限界要因の取り扱いを誤れば、「科学」の「政治化」という別の副次的影響をもたらすことも含意として得られ、これは後のラクトパミンの事例で確認された。

したがって、「非政治化」が困難な問題では、それを交渉プロセスでいかに取り扱うかが肝要となる。その重要なアクターが、議長国である。これは、作業仮説(2)に関連してコーデックス委員会の制度的構造要因の分析から明確化した。コーデックス委員会の部会の議長国は、①(コンセンサス)「判断上のパワー」と②「会議進行上のパワー」を有し、かつ、③部会の議長国は持ち回りでなく固定としていることから、ほかの国際機関に比して相対的に強い権限が付与されていることが指摘できた。

上記を踏まえ、同じく「非政治化」の限界要因に関連したにもかかわらず、コンセンサスに基づき合意形成ができた遺伝子組換え(GM)リスク分析のガイドラインの事例と、失敗して投票に至った肥育目的の動物用医薬品であるラクトパミンの残留基準値の事例の分析を行った。前者の事例では、議長国が、交渉プロセスマネジメントを通じて、「非政治化」が難しいと思われる「科学」と「科学以外の要素(OLFs)」の論点を、①知識・利害調整と、②関係性構築に配慮して一つ一つ解消したことがコンセンサス形成の成功に結び付いた。この事例では、作業仮説(1)の「科学」の透明化が「非政治化」を促すとする点が確認されるとともに、「非政治化」の限界要因については、作業仮説(2)のプロセスマネジメントによる対応、すなわち、利害調整の手段(①議題設定の「スコーピング」と、②テクニカルな手段、例えば既存の合意事項の引用や参照、条件付き合意の手段、新たな概念の創出・持ち込み等)を講じることでコンセンサス形成が促されたことが分かった。これに対して、後者のラクトパミンの事例では、交渉過程で、科学的知見等の知識や異なる利害を解消するための利害調整の手段として、脚注等の例外規定を設けることなども提示されたが、そのような手段が活用されなかった。これは利害調整が関係性構築とともに展開されなければ成立しないことを示している。GMリスク分析のガイドラインの事例では、部会の段階で関係性構築のための多様な手段—①「交渉の場」の切り替え、②「機会の公平性」への配慮による「プロセスの公平感」と、③政治的妥結を許容する共通認識や意識形成—が講じられ、それがコンセンサス形成の展望を高めた。議長国の「仲裁機能」は、議長個人の資質による部分もあるが、議長国が対立する双方の争点において中間的ポジションに立ち、上記の交渉者間の関係性構築に配慮しつつ、多様なコンセンサス(すなわち、①フルコンセンサス、②名を捨てて実を取る合意、③実質的に決定をしないことの合意、④実質的に合意できていないことに合意)を踏まえて利害調整の手段・テクニックを講じたことが寄与したと考えられる。これに対して、ラクトパミンの事例では実質的な議論を行う部会において、会議進行・判断上のパワ

一を有する議長国が「先導・推進派」であったこともあり、原則論が貫かれ、「交渉者のジレンマ」を回避できる関係性構築が十分にできず、利害調整の手段が用いられることもなくゼロサム化した。

### 3. 本研究の意義

一つ目の意義は、意思決定における考慮事項の中身を分析し、それらの意味を明らかにしたことである。考慮事項の仕分けが、その後のコーデックス委員会の合意形成の「非政治化」に一定の寄与をしたとの分析を具体的事例に基づいて行ったことは、単に WTO の持つ貿易的影響によって「政治化する」との従来の議論に反して規格基準が数多くコンセンサスで形成されてきた実態との乖離の説明に貢献しうる。そして、実際に「政治化」している問題の明示化（「非・対象」の要素、とりわけ消費者懸念・選好）とその取扱いがもたらす副次的効果についての分析は、将来的に起こりうる紛争（クローン牛やナノテク応用食品等）への対処における検討課題を示唆した。また、大きな文脈でとらえると、「科学」と「科学以外の要素（OLF）s）」の中身の解明は、社会一般の多様な意見が対立する際の意思決定における「非政治化」に寄与する。「科学」の中身については、一定の既存研究があるが、「科学以外の要素（OLF）s）」の内容や位置づけについては、議論や模索がなされていることから、国際レベルでの考慮事項の範囲を明らかにし、それらが合意形成に与える影響やその含意を明らかにすることは、今後のリスク分析の枠組みの精緻化の検討においても必要な作業である。

本研究の二つ目の意義は、国際交渉の場において最終的にコンセンサス形成に寄与する要因として、制度的構造要因と議長国の役割について、実際の事例からプロセスマネジメント上の実践的な教訓も含めて分析をした点である。これまでの国際政治の交渉過程の分析では、制度や議長国の役割の重要性は指摘されてきたが、コーデックス委員会の既存研究でそうした観点から交渉プロセスの分析を行ったものは十分にはない。議長国が有するコンセンサス判断・会議進行における権限や部会の固定制等の制度的構造要因から分析し、その影響を具体的な事例の中で検証することは、コーデックス委員会のガバナンスを検討する上でも、さらに広くリスクガバナンス一般のあり方を検討する上でも、国際組織一般の設計においても重要な示唆を与える。また、具体的な事例から多様なコンセンサスの形態を導出し、それに対して議長国が講じた利害調整のための多様な手段を抽出した。こうした一つ一つの手段は、大きな国際政治の議論の中で分析対象とされることはこれまでほとんどなかったが、現場においては、ZOPA の領域を相当に変える重要な要素と言える。これは、コンセンサス形成を説明する上でも重要であるし、また、コンセンサスの限界要因の今後の取り扱いやプロセスマネジメントにおける実践的含意という意味でも有用である。

こうした分析は、現在コーデックス委員会で展開されているガバナンス改革に関する議論においても有益であり、今後の具体的なテーマにおける合意形成に向けた戦略を考えるうえでも重要である。