

## 1. 遺伝子組換え作物を巡る米・EU 貿易摩擦問題について

渡部 靖夫

### 1. はじめに

2003 年 5 月、米国政府は、EU が 1998 年以降遺伝子組換え体 (*Genetically Modified Organism*, GMO) の新規承認を事実上凍結している措置は、世界貿易機関 (*World Trade Organization*, WTO) の諸協定に違反しているとして、その紛争解決手続に委ねることを決定・発表した。その後、当該手続きに則って両者間で協議が進められたが決裂。8 月には、米国等の要請を受けて、パネルの設置が正式に決まった。遺伝子組換え (*Genetically Modified*, GM) 作物を巡る貿易摩擦問題が WTO の場で裁かれることになったのである。

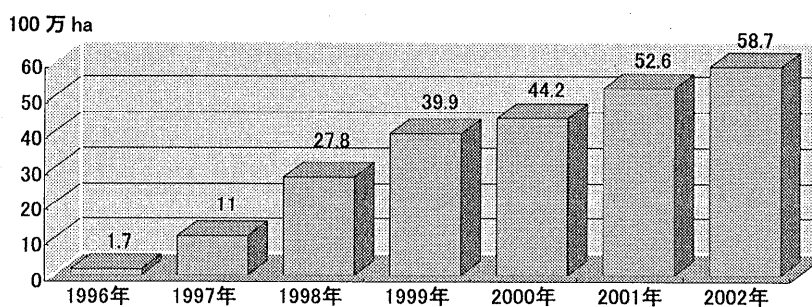
問題がどのように決着するかは、今後の GM 作物・食品の国際動向に重大な影響を与える。そこで、本稿では当該問題発生の背景・経緯と EU における GMO 規制の状況を紹介した上で、WTO パネルの争点等注目すべき点について若干の考察を行い、GM 作物の国際動向の展望に資することにしたと思う。

(注) 本稿は 2003 年 9 月中旬時点の情報に基づいて執筆したものである。

### 2. GM 作物生産動向の概観

まず GM 作物生産の世界的な状況を概観する。

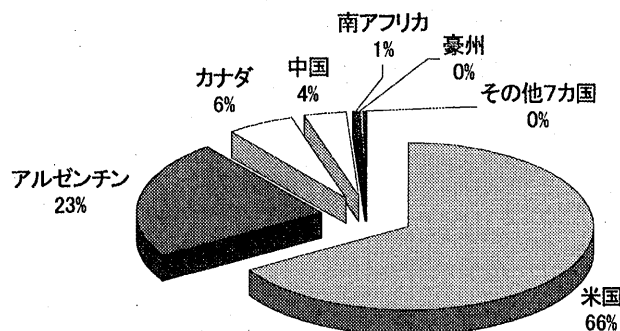
バイオテクノロジーの動向に関する調査活動を行っている米国の民間機関 ISAAA (*International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications*) によれば、GM 作物の商業栽培が認められるようになってから 10 年にも満たないわずかな期間で、世界全体の GM 作物の作付面積は一貫して増加を続け、2002 年には前年比 12% 増の 5,870 万ヘクタールに達したと見込まれる (第 1 図)。



第 1 図 世界全体の GM 作物作付面積の推移

資料: James, C. "Global Status of Commercialized Transgenic Crops 2002"  
ISAAA Briefs, No27 Preview.

国別の作付け状況についてみると、2002年には、世界16カ国でGM作物の商業栽培が行われたが、全作付面積のうち66%は米国によって占められ、アルゼンチンが23%、カナダが6%と続いている。これらアメリカ大陸3カ国のみで世界全体の95%を占める集中状況がみられる（第2図）。



第2図 GM作物の国別作付面積割合（2002年）

資料：前掲図と同じ。

GM作物生産が一部の国とりわけ米国に集中している理由としては、もともと米国のバイオ企業によって開発・普及された経緯があったこと、生産者や消費者がその受け入れに抵抗感を持たなかったこと、政府規制がその開発・普及を阻むような厳しいものではなかったことがあったとみられる。反面、多くの国々、例えばEU諸国では、GM作物導入のための技術的・制度的な条件整備が遅れていたことに加え、消費者の強い懸念に配慮して政府規制とマーケットの両方がGM作物の受け入れに慎重な対応をしてきたことから、その生産はそれほど普及していない。

このように、GM作物生産の国際的構図は、先行突出してGM作物を導入しつつある米国等少数の作物生産・輸出国と、消費者の懸念に配慮して導入に慎重な多数の国々とに二分された状況になっている。GM作物を巡る貿易摩擦の背景には、こうした生産普及状況の違いがある。ちなみに日本では、環境安全性と食品安全性が認められているGM作物であっても、実際には消費者の懸念に対する配慮から、商業栽培は全く行われていない状況にある。

### 3. EUのGMO関連規制

米・EUのGMO関連規制の違いが貿易摩擦を引き起こしている。そこで、米国から事実上の輸入障壁になっていると非難されているEU規制の現状について、その概要をみることにする。

#### 一環境安全規制

GMOの規制には、環境安全性と食品安全性に関わる二種類がある。現在、EU域内にお

ける GMO の環境安全性確保のための規制内容は、「GMO の意図的放出に関する欧州議会・理事会指令」(2001/18/EEC) で定められ、加盟各国がこれに応じた国内規制を制定しなければならないことになっている。これによれば、GMO の環境中への放出、例えば GM 作物の栽培や市場流通を行おうとする者は、加盟国当局の環境リスク評価と事前承認を受けなければならない。そして仮に加盟国当局が承認する場合であっても、欧州委員会経由で他の加盟国の同意も得なければならず、異議が出た場合は共同体レベルでの最終判断(理事会又は委員会)が必要とされる。こうした手続きを経て承認された GMO は、EU 全域での環境放出(栽培)や販売ができることとなるのである。

2002 年 10 月に施行された本指令は、1990 年に採択された「GMO の意図的放出に関する理事会指令」(90/220/EEC) の基本的枠組みを引き継ぎながら、市場流通後のモニタリング義務化、トレーサビリティの確保、一般への情報提供義務等の内容を加えて規制を強化した内容となっている。特にこの指令では、旧指令では明記されていなかったいわゆる予防原則(Precautionary Principle)に言及している点に特徴がある。例えば、加盟国の一般的義務の一つとして「加盟国は、予防原則に則って、GMO を環境中に放出又は市場流通させることから生じるかもしれない、人の健康及び環境への悪影響を回避するために、あらゆる適切な手段を講じることを保証しなければならない。」としている他、環境リスク評価の原則としても明記されているのである(ただし、この原則が実際に諸手続のどの部分に反映されているのかは不明。)

旧指令の下では、既に 18 種類の GMO の栽培や流通等の環境放出が認められた。しかしながら、その第 23 条(いわゆるセーフガード条項。新指令では第 16 条)で、「加盟国は、……認可を得ている製品としての……GMO が、人の健康又は環境にリスクを生じると考える詳しい根拠を持っている場合、その加盟国は自国領土内において、……その GMO の使用及び/又は販売を暫定的に制限又は禁止し得る。」とあることから、これに依拠してフランス、オーストリア等 9 カ国が GM なたねと GM とうもろこしの国内販売流通を禁止し、EU 承認は発効していない。なお、これらの措置について、欧州委員会は正当な措置と認めず、早急に是正するよう求めているところである。

また、1998 年以降、加盟国の反対があったり GMO 関連規制のさらなる見直しが進められていることもあって、GMO の新規承認はまったく行われておらず、2002 年 10 月の旧指令廃止時点で 13 本の申請が凍結(モラトリアム)状態にあった。新指令施行後、再申請を含む 20 本の申請(うち 8 本が GM とうもろこし、5 本が GM 菜種等)が新たに各国当局を通じて欧州委員会に提出されたものの、引き続き凍結は解除されていない。

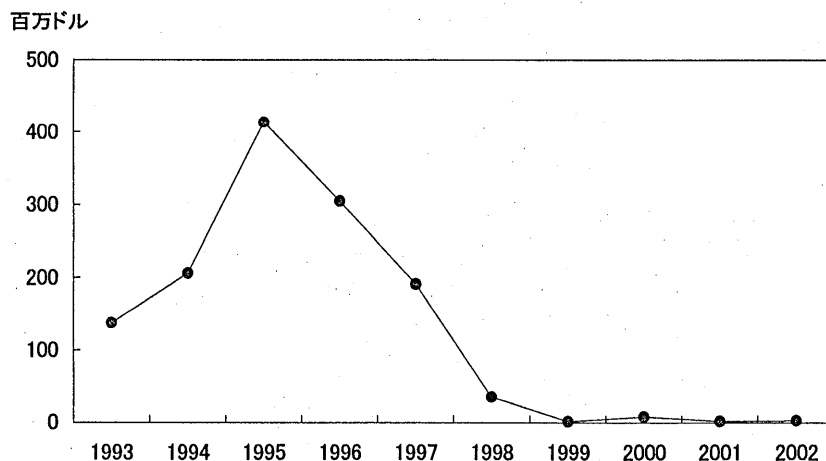
#### 一 食品安全規制

以上のような環境安全性に関する規制に加えて、GM 食品の安全審査や表示義務に関する規制として「新規食品及び食品成分に関する理事会規則」(258/97)が制定され、1997 年から施行されている(「規則」は前述の「指令」とは異なり、自動的に法律として各国に適用される。)。この規則は、GMO を含有したり、それから構成されたり、それに由来したりする食品の承認と表示に関する中心的な規制となっている。GM 表示については、本

規則以後も具体的規定を盛り込んだ規則がいくつか制定・施行されている。特に、遺伝子操作によって生じた DNA 又はたんぱく質をもとに、GM とうもろこし・GM 大豆由来食品の表示義務要件を定めた規則（1139/98），それ以下であれば GM 表示が必要とされない GM 原材料の非意図的混入の水準を 1% と定めた指令（49/2000）が重要である。

#### 4. 米国による WTO 提訴

前述したように、米国は世界全体の GM 作物栽培面積の 7 割近くを占める一大 GM 作物生産国であり、GM 作物の国内での栽培面積割合は大きい（GM とうもろこしは約 3 割、GM 大豆・綿花は約 7 割）。このため、米国産作物、とりわけ多くの EU 未承認 GM とうもろこしが混入する EU 向けとうもろこし輸出が大打撃を受けることとなった（第 3 図）。米国内の関係業界は、前述の EU による GMO 新規承認凍結措置によって年間輸出額 3 億ドル以上の被害をうけているとして激しく反発し、政府に WTO 提訴も辞さない強い姿勢で凍結解除を迫るよう農業関係議員や農業団体を通して働きかけていた。米国政府は、こうした国内の強い反発に支えられて EU に凍結解除を強く迫ってきたが、EU 側は、環境放出に関わる新指令施行の後もさらに規制の見直し作業続行中であることを理由にこれを受け入れなかった。このため、2002 年 12 月から 2003 年 1 月にかけて米国政府内では、WTO に持ち込むべきとの気運が盛り上がった。しかしながら、当時緊迫していたイラク問題を抱えたブッシュ政権は、欧州諸国への政治的配慮から、結局その問題を一時棚上げするに至った経緯がある。



第 3 図 米国から EU へのとうもろこし輸出額の推移

資料：USDA-FATUS より作成。

しかし、イラク問題の足枷がはずれた米国は、2003 年 5 月 13 日、EU の GMO 新規承認凍結措置を WTO の紛争解決手続に持ち込むことを決断したと発表した（その後の動きは第 1 表を参照のこと）。通商代表部のホームページに掲載されている当日のゼーリック代

表の発言内容は次の通りである。「EUのGMO承認凍結措置はWTO規則に違反している。世界中の人々が何年にもわたってバイテク食品を食べてきた。バイテク食品は世界の飢餓人口を養う助けとなり、より良い健康と栄養のための非常に多くの機会を提供し、土壤崩壊と農薬使用を減らすことによって環境を守る。我々は、慎重なる科学に基づく安全審査を尊重して、EUがWTO規則に従うよう、5年間辛抱強く待ち続けた。EUが一貫してそのWTO義務履行に抵抗することは欧州委員会自らの科学的分析に裏打ちされない貿易障壁を恒久化し、世界中の農業者及び消費者に大きな利益となるであろう技術の地球規模での利用を阻害することになる。」

これに対してEUは同日直ちに反論を記者発表したが、その中でラミー貿易担当委員は「欧州委員会は、この米国の行動が、法的に認められず、経済的に根拠のない、そして政治的に無用のものであることを残念に思っている。EUのGMO承認のための規制システムはWTOルールに即して、明確、透明かつ非差別的である。したがって、WTOで審議する必要のある問題は何もない。米国はいわゆる凍結（モラトリアム）があると非難しているが、実際にはEUは過去GM品種の承認をしたことがあり、現在申請を処理しているところなのである。WTO提訴しようという米国の真の動機は何なのだろうか?」と発言している。

米国は同日、WTOの紛争解決手続きに従い、EUに協議を申し入れた。共同申し入れ国は他にカナダ、アルゼンチンの2カ国（当初申し入れていたエジプトは後に撤回）、それ以外にも、第三国として、豪州、ニュージーランド及びメキシコ、チリ等の中南米各国が協議に加わった。規定では、60日以内に協議で解決できない場合、当該案件がWTO協定に違反するかどうかを審理するためのパネルの設置を申し立てることができることとされている。しかし協議初日の6月19日に、米国は早々とEUとの協議決裂を宣言し、8月18日に開催された（一般理事会に属する）紛争解決機関（*Dispute Settlement Body*, DSB）の会合で、カナダ、アルゼンチンとともに、正式にパネル設置を申し立てたのである（いわゆるWTO提訴）。この会合において設置は認められなかったが、その次の8月29日のDSB会合においてパネルの設置が認められることとなった。

第1表 WTO提訴を巡る米国・EUの主な動き（2003年5月以降）

|       | 米 国                                                                                | E U                                   |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 5月13日 | ・EUのGMO新規承認凍結措置（モラトリアム）についてWTOの紛争解決手続きに持ち込む旨を発表。同手続きに基づき即日EUに協議申し入れ（他にカナダ、アルゼンチン）。 | ・米国の決定を非難する内容の声明を発表。                  |
| 5月21日 | ・ブッシュ大統領が沿岸警備大学卒業式の演説でEUのモラトリアムを批判。                                                |                                       |
| 6月10日 | ・下院が政府決定を支持する決議。                                                                   |                                       |
| 6月19日 | ・米・EUの第1回協議が行われたが、直ちに決裂。                                                           | ・米国との協議でEU規制はWTO規則に違反しないと強調した旨の声明を発表。 |
| 6月23日 | ・ブッシュ大統領が米バイテク産業機構年次総会で再びEU批判演説。                                                   |                                       |
| 7月22日 |                                                                                    | ・GMOのトレーサビリティや表示に関する新規則を理事会が採択。       |
| 8月18日 | ・WTO紛争解決機関（DSB）に正式にパネル設置を申立て。                                                      | ・米国のパネル設置申立てを非難する声明を発表。               |
| 8月29日 | ・DSBがパネル設置を決定。                                                                     |                                       |

## 5. EU の新しい GMO 規制

以上のように、EU の GMO 新規承認凍結問題は、ついに WTO において争われることになったが、このような事態に並行して、EU では、さらに新たな GMO 関連規制の導入が決まった。2003 年 7 月 22 日、欧州委員会が GMO に関する二つの新しい規則（「GMO 及び GMO から作られた製品のトレーサビリティと表示に関する規則」と「GM 食品及び飼料に関する規則」）を採択したのである。これら規則の原案は、2001 年 7 月に欧州委員会が策定し、欧州議会と調整の上で若干の修正の後、欧州議会での採択も経て決定された。

これら規則の目的は、GMO に関する現行規則の隙間を小さくし、域内の一般消費者等の正当な懸念（legitimate concerns）に応えることにあるとされている。このため新たに①すべての GM 作物・食品について、その生産・流通の全段階での追跡を可能（トレーサビリティ確保）とするため、事業者情報に情報の伝達・保持を義務づけること、②GM 表示義務の対象食品について、最終製品中に GM 由来の DNA やタンパク質が残っているかどうかに関係なく、GMO から製造されるすべての食品に拡大し GM 飼料も表示義務対象とすること、③従来、GMO、GM 食品、GM 飼料それぞれが別々に行われていたリスク評価・承認を共同体の統一的なシステムに組み込んで実施すること（ワンドアー・ワンキー手続き）等が新規則に盛り込まれている。

GMO 混入比率の閾値をどうするかは、欧州委員会と欧州議会との間の調整において最も難航した問題であった。規制の実効性にも配慮しなければならない欧州委員会と消費者への政治的配慮を優先する欧州議会との立場の違いがあったからである。第一の争点、「非 GM」と表示する場合に許される承認 GMO の非意図的な混入の許容水準については、欧州委員会提案では現行の 1%維持としていたのに対して、欧州議会側は 0.5%とするよう決議して対立したが（2002 年 7 月の欧州議会第一読会）、結局 0.9%とすることで両者が妥協した。第二の争点となった EU 未承認 GMO の許容混入率についても、欧州委員会提案では 1%としていたのに対し、欧州議会側は 0%、つまりいかなる混入も認めないと決議して対立したが（第一読会）、0.5%とすること（ただし 3 年間）で、これも妥協が成立した経緯がある。

新規則については現時点で施行されていないが、2003 年 9～10 月発行の EU 官報に掲載後、6 ヶ月を経過してから施行される見込みである。そして EU は、こうした一連の手続きが順調にいけば、現在米国が WTO に提訴している事実上の GMO 新規承認凍結措置を直ちに解除し、申請案件の承認手続きを再開すると声明している。

## 6. WTO パネルの注目点

WTO パネルは、原則 3 名の委員によって構成され審理を行い、原則として 6 カ月以内に DSB に報告を行うこととされている。現在、WTO パネルの設置が認められたことを受けて、ジュネーブの WTO 事務局はパネル委員の選考手続きを進めている。人選に当たっ

ては、加盟国が推薦する候補者リストの中から事務局が指名提案するが、当事国（第三国参加国も含む）の国民は委員にはなれない。そして委員決定後、当事国は所定の手続きに従って、訴状や反論書簡の提出さらには口頭陳述が求められることになっている。

パネル報告に不服な当事者はさらに上級委員会に上訴できる手続きがある。パネルから最終的に違反ありとの報告がなされた場合、DSB は、採択の上で WTO 全体の決定として当事国に是正措置をとるよう勧告する。そして仮に当事国が勧告に従わなかった場合は、申立国は対抗措置（例えば報復関税）をとることができる。したがって、こうした一連の手続きを踏まえると、本件の決着までには、おそらく1年半以上かかるのではないかとの見方がもっぱらである。

今回の案件に関し注目すべき点は次の三つである。

第一は、パネルの争点である。WTO のホームページに掲載された米国のパネル設置申立ての内容を見ると、米国が提訴の対象としているのは、主に①新規承認申請したにもかかわらず、共同体レベルで環境安全性審査や食品安全性審査が事実上凍結されている措置と②共同体レベルでの審査はクリアしたにもかかわらず加盟国独自の判断で国内の販売や輸入が禁止されている措置の二つである。後者については、前述したように欧州委員会も違法な措置であり是正するよう各国に働きかけており、EU が米国に積極的に抗弁するかは疑問である。したがって、議論は EU が1998年以降とっている事実上の新規承認凍結措置に集中することになるだろう。

米国は、このような措置は、「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」(SPS 協定)、「1994年の関税及び貿易に関する一般協定」及び「貿易の技術的障害に関する協定」(TBT 協定)の各協定に違反するとしているが、個別案件が具体的にどの条項に違反するかといったことは現段階では明らかではない。今後米国がどういった内容で EU を攻めるのか注目したい。

なお、今回の案件に類似したケースとしては、1996年～1998年に争われた「EU のホルモン牛肉輸入制限措置」に関する WTO パネルが参考になるかもしれない。EU が最終的に破れたものの勧告に従わず、米国による制裁措置が発動されるまでにこじれている案件である。その争点は、EU の措置が SPS 協定でいう「科学的な原則」に基づくものか否かという点にあった。ただし、今回の案件で米国は、これまでのところ EU の新規承認「凍結」措置という、いわば手続面が WTO ルールに違反していることを問題にしており、EU の規制内容そのものに異議を唱えているようにはみえない。やや状況の異なるところである。

第二は、EU が再三言っているとおり仮に新規規制の施行に伴って新規承認凍結が解除された場合、このパネルはいったいどのような取り扱いになるかという点である。米国が提訴を取り下げるのか、引き続き加盟各国の販売・輸入禁止措置を主な争点としたパネルとして維持していくつもりなのか、今後の事態の推移が注目される。

第三は、近いうちに施行される EU 新規則への米国の対応である。前述したように、この新規則は、GMO の表示義務化やトレーサビリティ確保を打ち出して明らかに GM 作物

の輸入規制を強化する方向に動いている。とりわけ問題になると思われるのは、表示義務の対象を GM 由来の DNA やタンパク質が全く残っていない食用油や人間が直接消費しない GM 飼料にも拡大することであろう。その「科学的根拠」を追求する米国と消費者の「知る権利」に応える義務表示の必要性を訴える EU との厳しい対立が予想される。そして、このように EU 規制の全容が定まった時点で、米国がそれらを WTO 協定に違反しているとして、パネルに持ち込む事態が起こるのかどうか、注目されるのである。現在進行中のパネルの結果は、その時点での米国の出方にも微妙な影響を及ぼすことになるだろう。

## 7. 米国の GM 作物交渉戦略

以上、WTO 提訴に至った米・EU の GM 作物を巡る貿易摩擦について述べてきた。

最後に、今なぜ米国が本件を WTO に提訴したのかを、やや広い角度から考えてみよう。米国の動きの背景には、EU 規制による被害を訴えている国内業界からの要請の他に、例えば以下のような事情や戦略的意図が影響を及ぼしていたのではないかとみられる。

### ①一国主義的な外交姿勢と反 EU (特に反仏) 意識の高揚

イラク戦争時の対米強硬派フランスは GMO 規制強硬派でもあり、米国の反発は強い。

### ②別件で WTO 協定違反裁定されたことへの対抗措置

2002 年 1 月、米国の輸出企業優遇税制について、WTO 上級委員会は WTO 違反との最終判断を下し、2002 年 8 月には EU の主張する約 40 億ドルの制裁金額を認めたが、これへの対抗措置を必要としていた。

### ③現在進行中の WTO 交渉スタンスの強化

WTO カンクン閣僚会合は失敗に終わったが、引き続き交渉ポジションを強化するため EU に対する「攻め」の材料が必要である。

### ④GM 作物普及をテコとする発展途上国の抱き込み戦略

WTO カンクン閣僚会合の失敗にも見られるように、発展途上国のプレゼンスの高まりが無視できない。米国は「GM 作物生産の普及は世界の飢餓人口救済のために必要であり、EU 規制はそれを妨害している。」と EU を非難し、発展途上国の抱き込みを図っている。

### ⑤カルタヘナ議定書等の多国間環境協定に対する牽制

2003 年 9 月 11 日、「生きたバイテク製品」の国境間移動を規制するカルタヘナ議定書が発効することになった。米国は、そもそも議定書の基となる生物多様性条約に署名しておらず、その取り決めには参加しない。米国はこうした多国間協定に強い警戒感をもっている。

米国が今後どのような戦略構想をもって臨んでくるのか、EU はこれにどう応えていくのか。GM 作物を巡る国際問題を理解するためには、こうしたより多角的かつ複眼的な視点からの情勢分析も必要であろう。



## 8. おわりに

GM 作物の研究開発が依然として急速な勢いで進んでいる。国際社会はこれをどう受け入れていくのだろうか。2003 年 7 月にはコーデックス委員会総会で GM 食品のリスク分析原則が採択され、9 月には GMO の国境間移動を規制するカルタヘナ議定書が発効した。GM 作物の国際的枠組みづくりは次第に整いつつあるように見える。しかしながら、今回の米国による WTO 提訴は、一方で GM 作物を巡る対立の溝が深まっていることを示している。

WTO カンクン閣僚会合決裂の後、世界の自由貿易体制の行方が不透明感を増してきている中で、GM 作物・食品を巡る貿易摩擦はそれに拍車をかける新たな不安定要因となるのであろうか。今後の動向を注意深く見守って行く必要がある。

### 〔参考文献〕

- 〔1〕 The European Commission “Questions and Answers on the Regulations of GMOs in the EU” (2003 年 7 月)。
- 〔2〕 松下満雄他「ケースブック・ガット・WTO 法」(有斐閣, 2000 年 4 月)。
- 〔3〕 経済産業省通商政策局編「2003 年版・不公正貿易白書」(2003 年 3 月)。

## (補論) GM 作物・食品問題への国際政治経済学的接近について

GM 作物・食品を巡る国際的な問題を解明するためには、いくつかの社会科学研究領域が分析手法を提供すると考えられる。そこで以下では、このような中から、近年注目を浴びつつある国際政治経済学 (*International Political Economy*, IPE) による本問題への接近が可能かどうかについて、若干考察してみたい。

### 1. IPE とは何か

#### ー基本的枠組み

IPE は、経済的事象と政治的事象を別個のものとして分析するのではなく、お互いに影響又は関連し合うものとしてとらえ、そうした観点から国際動向を分析する学問である。しかし、IPE の歴史はそれほど長くない。「ごく最近まで、経済学と政治学はお互いに相手を研究することに無関心であった」が、「このような知的分業体制では、もはや現実を十分に説明できないとの認識が強まり、『国際政治経済学』という新たな分野を開拓する努力が、1970 年代ごろから始まった」のである (野林 [1])。すなわち、従来、国家間の軍事的力関係に焦点をおいてきた国際政治学及び比較政治学が、1970 年代以降の「経済の政治化」現象に伴って、経済の要素とりわけ国家間の経済的相互依存 (economic interdependence) に焦点を当てる研究に取り組み始めた。これが、国際政治経済学と総称され「国際関係における政治と経済の関連を考察する研究分野」となったのである (古城 [2])。

そして近年では、「経済の国際化・グローバル化」が進展する中、その国際関係に及ぼす影響について益々関心が高まっており、研究領域としての IPE が次第に注目されるようになってきているのである。

#### ー主な分析アプローチ

IPE の主要な分析アプローチは、大芝 [3] によれば、概ね以下の三つに分けられる。

##### ①リアリズム

主権国家を国際関係における最も基本的なアクターととらえ、その国益追求行動を重視するアプローチ。

重商主義モデル：自国企業の国際競争力強化のために保護主義に走る各国政府に注目。

覇権安定論：覇権国の存在を重視し、その盛衰によって国際関係秩序の変容を説明。

##### ②リベラリズム

国家間の相互依存状況の深化を重視するアプローチ。

機能主義：非政治的な領域での国家間協力 (例えば技術的な国際組織設立) を重視。

国際的相互依存論：NGO、多国籍企業等の様々なアクターの国際関係への影響を重視。

国際レジーム論：様々な問題領域における国際レジーム (体制) が国家の行動を制約。

ネオリベラル制度論：国益追求行動する主権国家が主要アクターであるが、国際制度

も自律性を持って国家行動を制約。リアリズムとリベラリズムの折衷論。

### ③マルキシズム

政治よりも**経済の優位性**を重視するアプローチ。

従属理論：政治と経済の相互作用について経済の優位性を強調し、世界経済の階層性と収奪を重視。

なお最近では、比較的国家間の相互関係を重視する IPE に代わって、国際社会を非国家的な組織（例えば NGO 委、多国籍企業等）も広く包含するネットワークととらえて論ずる GPE (*Global Political Economy*) という呼称が使われる場合がある。

## 2. IPE 的接近の可能性

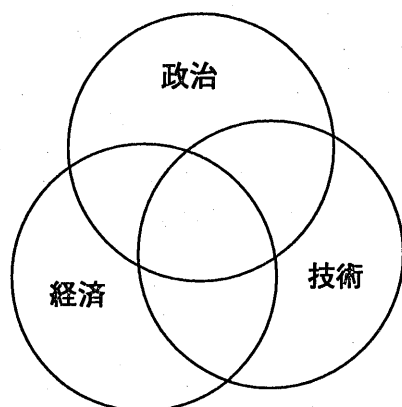
以上の IPE の手法によって GM 作物・食品問題に接近することが可能かどうか、可能であるとすればどういった分析アプローチが考えられるのかを考察してみよう。

### ー基本的枠組みの適用可能性

GM 作物・食品問題の政治的側面は、食品安全問題に根付いている。ここ 10 年足らずの間に BSE 問題をはじめとする食品安全問題が欧州や我が国において次々に発生し、消費者の警戒感が急速に強まっていることから、規制当局としては、GM 作物・食品の健康や環境面への影響について、必要以上に慎重にならざるを得ない。EU では、いわゆる予防原則的な立場から、現行の科学水準では見通せない GM 作物・食品のリスクと消費者の知る権利を重視する「政治的」対応を行っている。反面、こうした対応が対外的に貿易摩擦の原因ともなっているのである。

一方、GM 作物・食品問題の経済的側面は、農業経営面でのメリット・デメリット、農産物貿易市場における評価、開発・販売している多国籍企業の動向、発展途上国の飢餓問題解消の可能性等にみられるように多様である。とりわけ、GM 作物・食品が農産物貿易全体に与える影響については、GM 作物生産を先行して積極導入している米国等と慎重な EU 等に二極分化した国際情勢の中、まったく不透明である。GM 作物割合の高い米国にとって、その帰趨は、今後の農産物輸出戦略上極めて重要である。

このように、GM 作物・食品の問題領域は、消費者不安への対応という政治的事象と世界農産物貿易への影響という経済的事象とが絡み合った領域にあり、まさに IPE による接近の可能性と妥当性が十分にあるのではないかとみられる。ただし、本問題に関しては、今後さらなる発展が見込まれるバイオテクノロジーの影響という技術的な側面も併せて重要である。したがって分析対象としては、政治、経済及び技術の三つが錯綜又は重複する領域に注目していくことが重要ではないかと考えられるのである（第 1 図）。



第1図 GM作物・食品問題分析の基本的枠組み

### —主な分析アプローチの適用可能性

GM作物生産対応について、これまでの各国におけるGM作物生産や規制の対応動向を表にまとめた(第1表)。あくまでも大まかな目安に過ぎないが、いくつかの特徴を指摘することができる。GM作物生産が一部先進国に集中していること、新大陸諸国と旧大陸諸国の立場の違いがはっきりしていること、多くの発展途上国が態度を決めかねていること等である。

現在、GM技術に関する国際評価基準は少しずつ整備されてきているが、包括的かつ統一的な基準は確立されていない(後述)。このため、GM作物・食品の貿易にとって、各国の規制アプローチの差異が重要な意味を持ってくる。例えば、GM表示の義務が発生するGMO重量比率の閾値や新規承認手続きの差異が、当事国にとって貿易障壁となり得る。今日のように問題解決のためのしっかりした国際レジームが存在しない中で、最重要アクターは、政治的・経済的利益を追求する各主権国家であり、こうした各国の動向を重視した現状分析を行うことが有効とする考え方も取り得る。IPEにおけるリアリズム的アプローチの適用である。

第1表 各国のGM作物生産対応状況

|    | 先進国                          | 発展途上国                   |
|----|------------------------------|-------------------------|
| 積極 | 米国(66)<br>カナダ(6)<br>南ア共和国(1) | アルゼンチン(23)<br><br>中国(4) |
| 中間 | 豪州<br><br>ニュージーランド           | 中南米諸国<br>アフリカ諸国         |
| 慎重 | EU, 日本, 韓国                   | ブラジル<br>ASEAN 諸国        |

注. これまでの各国情報をもとに作成。( )は世界のGM作物作付面積に占める割合。

他方、カルタヘナ議定書の発効、コーデックス委員会におけるバイテク製品リスク評価ガイドラインの採択、WTO パネル設置による紛争解決等、GM 作物・食品に関係する国際レジームが徐々に整備されつつある状況を重視して、その各国への影響を重視する分析の視点もあり得よう（第2表）。リベラリズム的アプローチである。

第2表 GM 作物・食品の貿易を規制する国際機関（協定）の状況

| 機関名                | 設立年           | 活動対象の範囲             | 加盟国数                         | 紛争解決                      | GM 作物・食品への対応                          |
|--------------------|---------------|---------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| 国際獣疫事務局 (OIE)      | 1924          | 動物及び動物製品の伝染病及び病原体   | 162                          | なし。<br>ただし、その基準を WTO が利用。 | 検疫及びワクチンを含む動物関連措置の国際基準を創設。            |
| GATT/WTO           | 1947/<br>1995 | すべてのモノとほとんどのサービスの貿易 | 146                          | 拘束。                       | TBT 及び SPS 協定を通じた透明性及び紛争解決のためのルールを創設。 |
| 国際植物防疫条約 (IPPC)    | 1952          | 植物及び植物製品の伝染病及び病原体   | 120                          | 非拘束。<br>その基準を WTO が利用。    | 検疫を含む植物関連措置の国際基準を創設。                  |
| 経済協力開発機構 (OECD)    | 1961          | 国際的な規制要件、基準及び政策の統一  | 30                           | なし。                       | 特定品種の遺伝子組成と政策展開に関するコンセンサス文書。          |
| コーデックス委員会 (Codex)  | 1962          | 食品の組成、衛生要件及び表示の発達   | 163                          | なし。<br>ただし、その基準を WTO が利用  | 組成及び表示を含む国際食品基準を創設。                   |
| 地域取り決め (TEP: ECTI) | 1990 年代       | 規制に関する科学の統一         | 二国間                          | なし。                       | 地域協定、相互承認合意、公式対話及び共同研究。               |
| バイオセーフティ議定書 (BSP)  | 2003 (発効)     | 遺伝子改変生物の国境間移動       | 署名103カ国、批准73カ国 (2003年11月現在。) | なし。                       | 遺伝子改変生物の国境間移動が起こる前に輸入国の同意が必要。         |

資料：Donald E. BUCKINGHAM and Peter W.B. PHILLIPS "Hot Potato, Hot Potato: Regulating Products of Biotechnology by the International Community" Journal of World Trade vol.35 (1), 2001.

渡部靖夫訳「難題：国際社会によるバイオテクノロジー製品の規制」(『のびゆく農業』農政調査委員会、第915号、2001年、10ページ)。

ただし、加盟国数については2003年5月現在で修正。

ただし、米国はカルタヘナ議定書を批准していない、コーデックスには強制力がない等の問題点があり、重複、間隙もあって、国際的規制はいわば「つぎはぎ」状態にあるとの指摘がある (BUCKINGHAM [4])。こうした過渡的状況の下では、「国益を追求行動する主権国家が主要アクターであるが、国際制度も自律性を持って国家行動を制約する」とするネオリベラル制度論的アプローチが有効かもしれない。あるいは、GM 作物の研究・開発・販売の主体となっている多国籍企業、GM 作物・食品に反対する NGO 等の非国家組

織の活動を重視して分析するアプローチもあり得よう。

なお、こうした分析を進める上で、先に指摘したように、技術的側面を経済と政治の相互関連領域においてどのように位置づけるかということは極めて重要である。この点で、「科学技術社会論」(STS)は科学技術と社会との接点で生じる問題を研究領域としており参考になる。分析対象を「科学技術と国際社会との接点で生じる問題」に置き換えることができるのではないか。

### 3. 今後の課題

以上、IPEの概要を紹介し、GM作物・食品問題への適用可能性についての考察を行った。今後、本問題の多様な側面を実証的に分析するにあたり、こうした理論的枠組みが有効に機能するかどうか、さらなる検証が必要になってこよう。経済的事象としての貿易問題、政治的事象としての規制問題、技術的事象としての研究開発問題等、解明すべき問題は多い。

#### 【参考文献】

- [1] 野林健「国際関係における『経済』の論理と『政治』の論理」(『国際政治経済学・入門』, 有斐閣アルマ, 2003年)。
- [2] 古城佳子「国際政治経済学の動向(上)——『経済のグローバル化』と国家, 国家間協調の分析視角」(『国際問題研究』No.456, 日本国際問題研究所, 1998年)。
- [3] 大芝亮「国際政治経済の見方」(『国際政治経済学・入門』, 有斐閣アルマ, 2003年)。
- [4] Donald E. BUCKINGHAM and Peter W.B. PHILLIPS "Hot Potato, Hot Potato: Regulating Products of Biotechnology by the International Community" *Journal of World Trade* vol.35 (1), 2001.