

第5章 EUにおける遺伝子組換え作物の規制状況等について

鈴木 栄次

1. はじめに

EUでは遺伝子組換え作物（以下「GMO」）に係る食品・飼料については、包括的かつ厳しい法的な規制が敷かれている。GMOに関する法的規制及び政策は、EUで重要視されている予防原則に基づき、環境並びに人及び動物の健康及び安全性への悪影響を防ぐように立案されており、また、懐疑的な消費者、農業者、環境保護者によって表明されている懸念に対処している。

すなわち、EUでは、GMO及びGMOから製造された食品・飼料は、ケースバイケースで行われる厳しい審査と安全性に関する評価を経て、承認を受けた場合にのみ、市場に流通させ、または、輸入することができる。この承認は、欧州委員会から10年間の期限付きで与えられるものであって、EU全体に適用される。具体的には、欧州食品安全機関（EFSA）が必要なリスク評価を行い、GMO、GMOから構成されたまたはGMOが含まれる食品・飼料は、識別番号を与えられ、表示とトレーサビリティを確保して、消費者の選択に資するようにしているのである。

2001年からEUは、GMOの事実上のモラトリアム（承認手続きの停止措置）を実施してきた。しかしながら、2003年9月に、EUの一般裁判所は、欧州委員会は2001年から停止されていたトウモロコシ1507の販売に関する承認の申請を再開すべきであると決定し、モラトリアムが終了した⁽¹⁾。

これと時期が同じになるが、1990年から始まっていたEUのGMOに関する規制について、1999年に欧州理事会から欧州委員会に対して見直すべきことが要請され、2001年から2003年にかけて、その法的な枠組みが改定されたところである。

本稿においては、この新たな法的な枠組みのもとでのEUのGMO規制について整理するとともに、最近の動向として、2015年3月に施行された「加盟国単位でGMOの栽培を拒否できる」という内容の作物環境放出指令2001/18/ECの改正と、2015年4月に欧州委員会から提案された「加盟国単位でGMOの輸入を拒否できる」という内容の規則1829/2003の改正について言及する。次に、GMOと慣行栽培、有機栽培との共存政策について、スペインとイタリアを例にあげて、具体的な共存政策の在り方につき、言及する。最後に、忌避感の強いEUの中にあって、EUのGMOの約9割を生産しているスペインの状況等に関して、筆者が2015年10月19日から23日まで現地にて聴取してきた内容を報告する。

2. EUにおけるGMOの規制状況について

EUにおいては、GMOに関する規制は、1990年から始まる。この年に、閉鎖系使用に関する指令 90/219/EEC 及び意図的な環境放出に関する指令 90/220/EEC が制定されている。承認がなければ GMO の栽培や流通などが禁止される仕組みである。そして、1998 年までに、18 の GMO が 90/220/EEC の下で承認され、EU の市場に流通するようになった⁽²⁾。

しかしながら、1999 年に、欧州理事会は、欧州委員会に対して、

①GMO が市場に出回るためには、より厳しくかつ透明性のあるルールが必要

②表示とトレーサビリティのルールを施行することが必要

として、その必要にこたえるべく規制を見直すことを要請した。

これを受けて、2001 年から 2003 年にかけて、バイオテクノロジーに関する EU の法的な枠組みが改訂されたところである。

(1) 改訂された規制の枠組み

改訂された規制の枠組みは、主として、次の 3 つの指令及び規則から成り立っている。右側に記載したのは、それぞれを所管する部局である。

- ・ GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC 環境総局
- ・ GMO の表示及びトレーサビリティに関する規則 1830/2003 環境総局
- ・ GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 健康消費者保護総局

なお、ここで、「規則」(regulation)とは、EU の加盟国の法令を統一するために制定されるもので、個々の加盟国の国内に効力をもたらしするための国内法を必要とせず、すべての国内法に優先して加盟国内で直接効力を及ぼすものである。これに対し、「指令」(directive)は、規定された目的に即して国内法が制定された(国内法に置き換えられた)ときにのみ各国に効力を有する。なお、国内法への置き換えに際し、加盟国には一定の裁量権が与えられているため、すべての加盟国の法令が完全に同一になるわけではない。

指令は、加盟国に一定の判断権限を与え、緩やかな統合を実現するために適した形態であり、特に、域内市場の分野において多用されている。また、指令は、定められた期間内に対応する国内法に置き換えられなければならないとされている(EC 条約第 249 条第 3 項及び第 10 条第 1 項)⁽³⁾。

(2) GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC⁽⁴⁾

1) 野外試験

研究目的で GMO を閉鎖空間で利用した後、これを市場に流通させる前の段階で、野外試験を行わなければならない。GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC が、その

ような野外試験で GMO が開放された環境に放出される場合に適用される。関係条項は、PartB(第 5 条から第 11 条まで)である。野外試験を行う場合には、加盟国の監督当局に対し、技術的な情報及び環境影響評価などを提出して承認を申請しなければならない。技術的な情報とは、特に、GMO と環境の相互作用、モニタリング、監督、廃棄物の取り扱い、緊急事態の対処方法である。監督当局は、第 11 条に基づき、他の加盟国からの情報も考慮しつつ、申請を審査し、申請から 90 日以内に承認するか、拒否するかを決定しなければならない。申請が承認され、野外試験を実施した場合、申請者は、人間の健康及び環境へのリスクに関連して、放出の結果を監督当局に報告する。意図せざる事態が起きたり、人間の健康及び環境へのリスクに関する新たな情報が出てきた場合には、「予防原則」(第 1 条及び第 4 条で言及されている。)に従い、申請者及び監督当局は、それらのリスクに関する措置を講じたり、適切な改変を行わなくてはならない。さらに、第 9 条に基づき、加盟国は、承認に関するすべての情報を一般に公開しなくてはならず、場合によっては、透明性の観点から、公聴会を開催したり、パブリックコメントを実施しなくてはならない。

このように、強い環境の保護を図っている。また、その手続きについては、加盟国にかなりの権能を与えており、市場に流通させる場合の手続きが EU レベルに重点を置いているのと対照的である。

2) 市場への流通

市場への流通に関する手続きは、予防原則により最も強くコントロールされており、公衆の参加の程度も高い。GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の PartC (第 12 条から第 24 条まで) で規定されており、野外試験として環境に放出する際の手続きとは明確に分かれている。特に、EU レベルでの承認を与えるという手続きになっていることが特徴である。

GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC は、第一に、GMO の潜在的な危険な影響に鑑みて課す要件を強化している。いかなる者(製造業者であれ、輸入業者であれ)も GMO を市場に流通させたいと考えている場合には、最初に GMO が流通する加盟国の監督当局に通知しなくてはならない(第 13 条第 1 項)。通知を受けてから 90 日以内に、監督当局は、評価報告書を作成しなくてはならない(第 14 条第 2 項)。この作業は、第 4 条で規定されている予防原則に従って行うものである。評価報告書には、当該 GMO が市場に流通することに問題がないかどうかを記載し(第 14 条第 3 項)、欧州委員会及び他の加盟国に送付しなくてはならない。報告書を作成した加盟国が市場に流通させても良しとした場合でも、欧州委員会及び他の加盟国は、60 日以内に、理由を付して反対することができる。反対がない場合には、10 年間を期限とする承認を得たことになる。しかしながら、反対された場合には、欧州委員会は、加盟国の代表で構成される委員会に決定案を送付し、審査を求める。同委員会の決定は、特別多数決によるが、同委員会で決定に至らない場合には、欧州理事会が 3 ヶ月以内に決定を下す。それでも決定に至らない場合には、欧州委員会が

提案を採択する。

第二に、リスクに関する新たな情報が発生していないか否かについてモニタリング等を行うことを規定している（第 20 条）。GMO を市場に流通させることについて承認を得られた場合、当該流通させようと考えている者は、モニタリングの報告書を当該国の監督当局、欧州委員会及び他の加盟国の監督当局に送付しなければならない。モニタリングの結果は、透明性の観点から一般に公開しなければならない。さらに、予防原則の観点から、もし人間の健康及び環境に影響を与え得る新たな情報が出てきた場合には、当該流通させようと考えている者は、直ちに必要な保護的な措置を講じ、監督当局に報告し、監督当局は、欧州委員会に伝達しなければならない。そして、承認の条件の改定の手続きが開始されることとなる。

第三に、GMO を市場に流通させる場合には、表示をしなければならない（第 21 条）。ただし、偶発的または技術的に避けられない事情で、承認された GMO が混入する場合で混入割合が 0.9%以下のときは、例外とされ表示の義務はない（第 21 条第 3 項）。

最後に、欧州委員会は、加盟国から提出される報告書を基に、GMO を市場に流通させた経験についての要約を 3 年ごとに発行しなければならない（第 31 条）。

ここで、第 23 条のセーフガード措置について述べておこう。加盟国は、同条に規定されているセーフガードを発動する権利があり、国内における GMO の栽培または使用を暫定的に禁止することができる。セーフガードを発動する場合、加盟国は、当該承認された GMO が環境や人間の健康に脅威をもたらすことを示す新たな又は追加的な情報を提供しなければならない。欧州委員会は、EFSA に対して、加盟国が提供した情報に関する科学的な意見を示すよう、要請することができる。これに対して、EFSA の GMO パネルが、加盟国が提供した新たな情報を評価して、科学的な意見を述べる。セーフガードを発動して、いくつかの EU 加盟国が、承認された GMO または GMO の種子を禁止した。このうち、オーストリア、ハンガリー、フランス、ギリシャ、ドイツ、ルクセンブルグは、GMO のトウモロコシ MON810 の栽培を禁止している。また、ポーランドは、すべての GMO の種子の販売を禁止する法律を施行している。2002 年以降、欧州委員会は GMO の栽培に関するセーフガード措置を取り消すべき、と何度も提案してきたが、いずれも失敗に終わっている。

(3) GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003⁽⁵⁾

第 3 条から第 8 条まで、及び、第 15 条から第 20 条までが、この規則のもとで承認を申請する際の手続きを定めている。これらの条項では、承認は次の場合に求めなければならない、とされている。

- ① 食品・飼料の原料として GMO を使用する場合（例：ミールにして動物の飼料に使用する GMO の大豆）
- ② GMO を含むか、GMO により構成されているか、または GMO から製造された成分を食品・飼料に使用する場合（例：GMO 大豆由来のレシチンをチョコレートバーの乳

化剤として使用する)

- ③ GMO から製造された食品・飼料を使用する場合 (例: GMO トウモロコシから製造された食用油や GMO トマトから製造されたトマトペースト)

承認の対象には、食品・飼料に使用する GMO 作物の栽培も含まれる。承認する場合には、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の下での関係監督当局と協議する必要がある。なお、食品にも飼料にも使用されない GMO 作物の場合には、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC のみが適用される。(例: 工業用デンプンに加工する場合の GMO ジャガイモの栽培)

GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の下で、承認は 10 年間有効であり、更新も可能である。

なお、この規則の下で承認された場合には、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の承認を別途得る必要はない。

1) 非 GMO に偶発的に混入した GMO

第 12 条第 2 項及び第 3 項、第 24 条第 2 項及び第 3 項並びに第 47 条では、規則が適用されるか否かの境目となる GMO の混入割合の閾値を規定する。

閾値には、異なる二つの値がある。一つは、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC やこの規則で承認された GMO に関する食品・飼料に対する重量比で 0.9% という値であり、もう一つは、この規則の適用前 (2004 年 4 月 18 日以前) に EFSA が行ったリスク評価で承認された GMO に適用される 0.5% という値である。

これらの閾値以下の量の GMO が含まれる製品で、それが偶発的又は技術的に避けられないものであることが示される場合には、トレーサビリティや表示を行う必要がない。

(0.5% の場合は、承認も求められない。) しかしながら、意図的な混入の場合には、いかに少ない量であっても、表示をしなければならない。

2) 表示に関する要請

第 12 条及び第 24 条は、また、GMO の食品・飼料の表示に関する要求の範囲を定めている。GMO を含むか GMO で構成されている食品・飼料、GMO から製造された食品・飼料、GMO から製造された成分を含む食品・飼料は、そのことを表示しなければならない。GMO に由来する新たな DNA やタンパク質が食品・飼料に含まれているか否かにかかわらず、表示は必要である。GMO の成分を含まない、ということを表示する義務はないが、GMO や GMO フリー、という表示は、任意で行うことができる。

なお、食品・飼料の製造工程で「加工助剤」として使われるが食品・飼料の中には GMO 由来の物質が含まれないものは、食品・飼料の定義に当てはまらず、この規則の対象ではない。したがって、そのような加工助剤により製造された食料・飼料も規則の対象外である。

例えば、GMO 大豆を飼料の原料に使用する飼料製造業者は、そのことについて承認を受け、表示を行わなければならないが、GMO 飼料を給餌された動物から生産された食肉・牛乳については、承認の対象にならないし、表示の義務もない。

(4) GMO の表示及びトレーサビリティに関する規則 1830/2003⁽⁶⁾

GMO の表示及びトレーサビリティに関する規則 1830/2003 は、市場のすべての段階において、承認された GMO についてトレーサビリティや表示を確保する措置を講ずるといふ、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC による加盟国への要請を詳細にしたものである。各国でトレーサビリティや表示に関する法令の内容が異なっていたことを受けて、EU において統一的なシステムを構築するために、この規則を制定したものである。同規則第 4 条及び第 5 条がトレーサビリティ及び表示に関する規定となっている。

1) GMO で構成されている製品または GMO を含む製品（第 4 条）（例：大豆、花卉）

市場に流通する最初の段階で、当該製品が GMO を含むか GMO により構成されていること及び GMO の種類ごとの識別番号（識別番号は、生大豆のように生きた GMO を含むか構成されている場合に要求されるものであって、製粉や油糧のように GMO から製造されたものの場合は不要である。）を示す書面を作成しなければならない。これを供給チェーンのあらゆる段階に伝達しなければならない。すべての事業者は、製品の供給事業者及び製品の販売先に関する詳細な記録を 5 年間保存しなければならない。

2) GMO から製造された食品・飼料用の製品（第 5 条）（例、なたね油、大豆グルテン飼料、大豆レシチン）

これらの製品については、製造業者・流通業者は、その製品を受領する事業者に書面を伝達しなければならない。各取引において、GMO から製造された食品成分、飼料、飼料添加物、成分リストが存在しない場合には製品が GMO から作成された旨を明示する情報を提供しなければならない。すべての事業者は、製品の供給元事業者及び製品の販売先に関する書類を 5 年間保存しなければならない。

ロット番号などのような特別な特定システムが使用されている場合、GMO の認識番号等とロット番号とが包装に明確に印字されロット番号の情報が 5 年間保存されるのであれば、GMO の認識番号又はどの成分が GMO から作成されかの情報は、事業者が保持する必要はない。

GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の第 12 条、24 条及び第 47 条の閾値は上記の表示義務について適用され、偶発的又は技術的に避けられない事情で閾値以下の量の GMO が混入している場合には、表示は必要ない。

3. GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の改正

現在、EU の域内で栽培が可能な GMO 作物は、1998 年に承認（2009 年 6 月に再承認）されたモンサント社の害虫抵抗性トウモロコシ MON810 のみである。2010 年 3 月 2 日に欧州委員会が栽培承認した BASF 社の工業用デンプン産生 GMO ジャガイモ「Amflora」（アムフローラ）は、2013 年 12 月 13 日に欧州裁判所の裁定により承認が取り消されている。

また、最近では、Pioneer 社と Dow AgroScience 社が 2001 年から栽培承認申請をしている害虫抵抗性トウモロコシ TC1507 の承認手続きが難航した。2014 年 2 月 11 日の欧州理事会による特定多数決による投票では、5 カ国（スペイン、英国、フィンランド、スウェーデン、エストニア）の賛成に対し、19 カ国が反対、4 カ国（ベルギー、チェコ、ドイツ、ポルトガル）が棄権し、賛否とも規定数（加重投票の 2/3）に達しなかった。

この場合、栽培承認することを起案した欧州委員会に差し戻され、承認されるというのが前例だったが、反対に回った 19 カ国中 12 カ国が、2 月 12 日、欧州委員会に対し栽培承認手続案を撤回するよう要求する書簡を発出し、承認手続きは停止してしまった。

GMO 作物の栽培承認手続きを遅延・停滞させている主な原因は、自国内での GMO 栽培に抵抗する 8 カ国（オーストリア、ブルガリア、ギリシャ、ドイツ、ハンガリー、ルクセンブルグ、ポーランド、イタリア）の動きである。GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC は、域内統一市場原理に基づき加盟国政府に対して EU が承認した GMO 作物の栽培を可能とするよう国内法の整備を要求している。これに反論するには、EFSA が認めた安全性を覆すに足る科学的根拠を提示しなくてはならない。上記諸国はセーフガード条項が存在することを根拠として主張したが、EFSA と欧州裁判所によって科学的根拠を欠くと指摘された。

このような状況を打破するために、EU 全体の GMO 作物栽培承認を妨害しない代わりに、加盟国に栽培の可否についての裁量の自由を与えることとしたのが GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の改正である⁽⁷⁾。

2014 年 6 月 12 日に、ルクセンブルグで開催された EU 環境閣僚理事会は、EU が栽培承認した GMO 作物の栽培を各加盟国ごとの判断で、制限又は禁止できるように GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC を改正することで合意し、翌 2015 年 1 月 13 日の欧州議会で、この改正について、賛成 480 票、反対 159 票、棄権 58 票でこれを可決した。欧州委員会は、この改正を 2015 年 3 月 11 日に施行した。

環境閣僚理事会で指令改正が合意されたことを受け、2014 年 6 月 12 日に欧州委員会の Borg コミッショナーが次のプレスリリースを出している⁽⁸⁾。

最初に、この合意により、加盟国が、国内の事情をより適切に勘案して GMO 栽培の可否を判断する余地が、法的にも適切な方法で拡大される。現在、加盟国は、栽培禁止のためにセーフガード条項しか使えない。

第二に、ステップ1：承認前の地理的な範囲制限とステップ2：承認後の禁止—を組み合わせ、手続きなどの順序を明確にすることにより、すべての当事者が必要としている予測可能性がもたらされる。

第三に、仮に加盟国がステップ1：範囲制限の要請を行うと、欧州委員会はその要請を速やかに提示する。申請者が要請に対して行動を起こさない場合は、合意したものと見なされる。

第四に、ステップ2：禁止の選択—として、申請者の見解の如何にかかわらず、選択権を有する加盟国が、GMOを栽培するかどうかの最終決定権を持つ。

新たな客観的な状況が生じたときには、10年間のGMO承認期間中であっても判断を変更して栽培を制限もしくは禁止することを、加盟国の正当な権利として保証することも合意された。

この提案は、EFSAによって実施されるEU全体規模のリスク評価を変更するものではない。同リスク評価は、人間と動物の健康、環境を高水準で保護することを確実にするため引き続き厳格に行われる。

欧州委員会提案が採択されてから4年を経た本日、EUは新しいGMO栽培法制案について政治的合意に到達したものであり、この合意は新欧州議会における建設的な審議への道を開くために重要である。この新しい措置が2015年から実施できるよう欧州委員会は引き続き積極的にサポートする。

改正によって以下の条項が加えられた⁽⁹⁾。

第26条b

1 あるGMOの承認手続きの間、あるいは承認の更新の間、加盟国は、その領域のすべて又は一部を栽培地域から除外するために、同意・承認関係文書の地理的な範囲について変更を求めることができる。この要請は、本指令第14条(2)に基づく評価報告書の回覧開始の日または、規則1829/2003の第6条(6)及び第18条(6)に基づくEFSAの見解を受け取った日から45日以内に、欧州委員会に対してなされなければならない。欧州委員会は、遅滞なく、その加盟国の要請を通知者ないし申請者及び他の加盟国に提示しなければならない。欧州委員会は、要請について電子的手段によって公開しなければならない。

2 欧州委員会が当該要請を提示してから30日以内に通知者ないし申請者は、当初の通知ないし申請の地理的範囲を変更又は維持する主張をすることができる。

維持する主張がなされない場合には、本指令に基づく書面による同意によって、あるいは、該当する場合には、規則1829/2003の第7条及び第19条の下での承認決定又は本指令の第19条に従ってなされる決定によって、通知ないし申請の地理的範囲が変更される。

この指令に基づく書面による同意、あるいは、該当する場合には、規則1829/2003の第7条及び第19条の下での承認決定又は本指令第19条に従ってなされる決定は、通知ないし

申請の地理的範囲を変更したものに基づいて出されるものとする。

本条のパラグラフ 1 による要請が本指令第 14 条(2)に基づく評価報告の回覧開始の日以後、又は規則 1829/2003 の第 6 条(6)及び第 18 条(6)に基づく EFSA の見解を受領した後に、欧州委員会に伝達される場合、本指令第 15 条に規定する書面による同意を出すスケジュールまたは、規則 1829/2003 の第 7 条及び第 19 条に規定する欧州委員会に決定案を提出するスケジュールは、要請を提出した加盟国の数の如何によらず、15 日間の延長が認められる。

3 この条のパラグラフ 1 に従って要請がなされない場合、又は、通知者ないし申請者が当初の通知ないし申請の地理的範囲を維持する主張をした場合にあっても、加盟国は、その領土の全部又は一部において、本指令の第 C 部又は規則 1829/2003 によって承認された、GMO 又は作物ないし形質によって定義される GMO の一群の栽培を制限又は禁止する措置を講ずることができる。その措置は、EU の法令に適合しており、論理的であり、比例的・非差別的であることに加え、次のような要素に関連する十分な根拠に基づくものでなければならない。

- (a) 環境政策の目的
- (b) 都市及び地域の計画
- (c) 土地利用
- (d) 社会経済的影響
- (e) 第 26 条 a に関わらず、他の製品に GMO が存在することを回避すること
- (f) 農業政策の目的
- (g) 公共政策

これらの根拠は、措置を適用する加盟国、地方、地域の個別の状況に応じ、(g)を除いて単独で、又は組み合わせて用いることができる。ただし、本指令又は規則 1829/2003 に従って行われた環境リスク評価と矛盾してはならない。

4 本条第 3 項に従って措置を講じようとする加盟国は、最初に、欧州委員会に対し、それらの措置の草案及び根拠を伝達しなければならない。この伝達は、本指令第 C 部又は規則 1829/2003 に基づく承認手続きが完了する前に行うことも出来る。この伝達の日から 75 日間は、

- (a) 関係加盟国は、それらの措置を採用し、実施することを控えるものとする。
- (b) 関係加盟国は、該当する GMO を事業者が作付けしないことを確保するものとする。
- (c) 欧州委員会は、適切と考える意見を述べることができる。

第 1 パラグラフで言及した 75 日間の経過後は、関係加盟国は、承認の存続する全期間について EU の承認が発効した日から、当初提案した形態の措置、または、欧州委員会の述べた非拘束的な意見を考慮に入れて修正した措置のいずれかを講じることができる。これらの

措置は、遅滞なく欧州委員会、他の加盟国、承認を受けた者に通知しなければならない。

加盟国は、これらの措置について、栽培者を含むすべての関係事業者に対し、公開しなければならない。

5 加盟国が、第2項に従い除外された領土のすべて又は一部を、同意・承認の地理的範囲に戻したい場合には、本指令の下で書面による同意を発行した権限のある当局又は当該 GMO が規則 1829/2003 のもとで承認されたものである場合には欧州委員会に、その旨を要請することができる。書面による同意書を出した権限のある当局又は欧州委員会は、同意または承認にかかる地理的範囲を変更するものとする。

6 第5項のもとの GMO の同意・承認の地理的範囲の変更に関して、

(a) 本指令で承認された GMO については、書面による同意を発行した権限ある当局は同意した地理的範囲を変更し、変更を完了したら欧州委員会、加盟国、承認を保有する者に通知するものとする。

(b) 規則 1829/2003 で承認された GMO については、欧州委員会は、同規則第35条(2)に規定される手続きを経ずに、承認の決定を変更しなければならない。欧州委員会は、加盟国及び承認を保有する者に通知するものとする。

7 加盟国は、第3項及び第4項によって採用した措置を取り消した場合、欧州委員会及び他の加盟国に遅滞なく通知するものとする。

8 本条に基づいて採用された措置は、承認された GMO の自由な流通に影響を与えてはならない。

先述した害虫抵抗性トウモロコシ TC1507 を含む各種 GMO の承認手続き等に関して、2015年10月3日が、地理的範囲の変更や国別禁止措置導入に関する申請の期限とされていたところ、19カ国が申請し、栽培拒否権が認められている。ラトビア、クロアチア、フランス、オーストリア、ハンガリー、オランダ、ポーランド、リトアニア、ベルギー、ブルガリア、ドイツ（研究を除く）、キプロス、イギリス（スコットランド、ウェールズ、ノーザンアイランド）、イタリア、デンマーク、スロベニア、ルクセンブルグ、マルタである⁽¹⁰⁾。

EU 域内には今後 GMO 栽培国（おそらくスペインや英国など）と禁止国（おそらくフランスやドイツなど）が併存することになるが、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の今回の改正では、栽培国から周辺非栽培国への GMO 越境による汚染を予防する緩衝地帯設置などに関し、加盟国は十分に注意を払うことを保証すべきという努力目標を掲げただけである。GMO 反対派が望んでいた、汚染が発生した時の経済的損害賠償に

関する具体的制度は盛り込まれなかった。

一方、GMO 推進派からも反対の声が上がり、バイオテクノロジー業界団体 EuropaBio は、加盟国が「科学的ではない根拠によって」GMO 作物に反対することを許すのは、技術の革新・発展を損なうものであるとして改正を批判した。農民は、望みの農作物を自由に栽培できるべきだと主張する。

栽培国と禁止国の混在する状況は、GMO の表示及びトレーサビリティに関する規則 1830/2003 や、慣行、有機栽培、GMO 農作物の共存ガイドライン 2003/556/EC などの実施面や、規制のありかたについての議論にも影響を与えるかもしれない⁽¹¹⁾。

4. GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の改正

1) 規則の改正

欧州委員会が、2015 年 4 月 22 日、加盟国がそれぞれの判断で GMO の輸入や使用を禁止することができるようにすることを提案した。欧州委員会は、現行の EU としての GMO 承認の枠組みを変えることは提案しておらず、EFSA によるリスク評価をパスしたものが欧州委員会で審議されることはこれまで通りである。提案は、EU としての承認を獲得済みの GMO 食品・飼料であっても、リスク評価と矛盾しない範囲で、その輸入や使用について各加盟国が自国の領域内での使用を制限・禁止することを認めようとするものである。

規則の改正提案に付した「考察」のなかで、欧州委員会は、この提案は、EU で承認された GMO の栽培について、加盟国がそれぞれの領域内で栽培を制限・禁止することを認めた、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の改正にならない、その方式を GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 にも拡大するものとしている。

具体的には、GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 を改正して、第 34 条 a として、次を挿入するとの内容である⁽¹²⁾。なお、GMO の栽培については、前節で言及した GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の改正により既に加盟国ごとでの制限が認められているため、この提案では対象としていない。

第 34 条 a

加盟国による制限または禁止

- 1 加盟国は、この規則に従って承認された第 3 条(1)及び第 15 条(1)で言及されている製品の使用について、制限又は禁止する措置を採用することができる。ただし、当該措置は、
- (a) 論理的で、EU の法令に即した十分な根拠に基づくものであり、本規則に従って行われるリスク評価と矛盾するものであってはならず、
 - (b) 比例的で非差別的でなければならない。

2 加盟国が第1項に規定する措置を講じようとする際には、最初に、それらの措置の案とその理由を欧州委員会に提出しなければならない。欧州委員会は、直ちに、他の加盟国に当該案と理由を通知する。加盟国は、第7条及び第19条で規定されている承認の手続きが完了する前に、措置の案と付随する情報を提出することができる。

第1項に従って、措置の案と付随する情報を欧州委員会に提出してから3ヶ月間は、

- (a) 加盟国は、その措置を採用し、実施することを控えるものとする。
- (b) 欧州委員会及び加盟国は、措置の案を提出した加盟国に対して適切と考える意見を述べることができる。

3 本条の第1項に従って採られる措置には、当該措置に関係する、第3条(1)及び第15条(1)で言及される製品の既存の在庫を、当該措置が実施される前に合法的に使い切ってしまうことができるだけの、合理的な猶予期間を設けるものとする。

4 本条第1項に従って採られる措置は、関係する加盟国における、偶発的又は技術的に避けられない事情でGMOを含む食品・飼料で、第12条及び24条で規定する閾値の適用により本規則の表示が義務づけられていないものの使用に影響を与えてはならない。

5 本条第1項から第4項までは、栽培のためのGMOには適用しない。

2) 提案の背景

(i) GMOに対する国民感情とGMO利用の実情

この提案を提出するに当たって、欧州委員会が出したプレス・リリース⁽¹³⁾、ファクト・シート⁽¹⁴⁾ などから、整理してみよう。

提案の背景として、GMOに対する国民感情がまず挙げられる。EUの国民は、2010年に行われた欧州委員会が発表している世論調査(Eurobarometer)では、61%が「GMO食品は安全である」とは認めず、「GMO食品が経済的に良い」との回答は、3分の1以下となっている。このように、EUの消費者の間で、GMOに対する警戒感が強い状況がある。

他方、経済的側面では、畜産の重要性が挙げられる。どの加盟国も、家畜飼料の主要なタンパク源として、大豆ミール(粕)を輸入するか、使用しており、EU全体としては、輸入大豆ミールに大きく依存している。EU内の需要は大豆換算で3,600万トンだが、域内大豆生産量は年間140万トンにすぎず、大豆(1,350万トン)と大豆ミール(1,850万トン)を3,200万トン輸入している(2013年)。大豆・大豆ミールの輸入先は、43.8%ブラジル(89%)、22.4%アルゼンチン(100%)、15.9%米国(93%)、7.3%パラグアイ(95%)、4.4%カナダ(65%)、2.6%ウクライナ(0%)、1.9%ウルグアイ(100%)、1.7%インド(0%)であり(2013年。括弧内はその国のGMO大豆栽培比率)、輸入される大豆・大豆ミールの9割はGMOと考えられる。

このように、EU全体としてはGMOが不可欠なものとなっている実情がある一方で、加盟国によって、畜産の重要度にも違いがあり、上記のような国民の警戒感を背景にして、GMOに否定的な意見を持つ国もある。

(ii) 現行の GMO 承認枠組みとその運営実態⁽¹⁵⁾

そのような状況のもとで、問題となるのが EU における決定の仕組みである。

EU の GMO の規制の枠組みは、第 2 節冒頭で述べたように、三つの規則、指令に基づいてその利用や流通について承認を得ると、EU 市場に GMO 食品・飼料を流通させることができるというものである。

承認手続きの対象となる GMO について、まず、欧州食品安全機関（EFSA）が、各加盟国の科学機関の協力も得ながら、科学的なリスク評価を行う。

その結果、当該物質が、市場に流通する条件の下で、人の健康や環境に悪影響を与えないと評価された場合、欧州委員会は、常設委員会に対して、承認決定案を送付する。

常設委員会において、加盟国の投票結果が「賛成」ならば、欧州委員会は、案のとおり承認を行う。投票結果が「反対」又は「意見なし」（賛成も反対も特定多数（加盟国の 55% 以上かつその人口の 65% 以上）に達しない場合。下記の不服申立て委員会でも同様）であれば、欧州委員会は、決定の草案を上位の機関である不服申立て委員会に送付することができる。不服申立て委員会における投票結果が「賛成」であれば、欧州委員会は GMO を承認し、「反対」であれば、承認しない。投票結果が「意見なし」で差し戻されてきた場合には、欧州委員会は、GMO の法的枠組みに従って判断し、承認を与えることとなる。

GMO 食品・飼料に関する法的枠組みが始まって以来、常設委員会及び不服申立て委員会の投票結果は、ほぼ一貫して「意見なし」である。概して賛成の国の方が多いが、特定多数にまでは達しないため「意見なし」となり、最終的な承認に関する決定は、欧州委員会に委ねられてきた。現行の規制の仕組みでは、欧州委員会が承認を与えると、EU 全体でその GMO の流通を認めることになるので、GMO を忌避する国民感情などを反映して反対投票をしている国は、この状況に不満を抱いていた。これが、加盟国ごとで制限・禁止することを認めるという本提案の背景である。

3) 提案に対する内外の反応

上記の欧州委員会の提案に対して、米国、EU 内の各機関等から、次のように、反対の声があがった。

(i) 米国（USTR）

フロマン米国通商代表（USTR）は、2015 年 4 月 22 日に EU が新提案を発表した直後に、次のプレス・リリースを提出している⁽¹⁶⁾。

我々は、本日の EU 側の規則の提案に深く失望している。それは、EU の国際的な義務と両立するのが極めて困難であるように思われる。さらに、ある製品の流通について、EU を 28 の個別の市場に分断することは、域内市場の統合を深めるという EU の目標に矛盾する

のではない。環大西洋貿易投資パートナーシップ (TTIP) 交渉を通じて、EU と米国が成長と雇用の更なる機会を創出しようとしているときに、この種の貿易を制限する行動を提案することは、建設的ではない。

(ii) ヨーロッパバイオ

EU のバイオ産業の協会であるヨーロッパバイオも 4 月 22 日に、反応しており、会長のジェフ・ローベは、次のように述べている⁽¹⁷⁾。

欧州委員会は、安全な製品の輸入を各国ごとで禁止する継ぎはぎ状態にすることを提案をすることにより、域内市場の根本的な原則を犠牲にしようとしている。GMO は、我々の生活と切り離せない一部になっており、ヨーロッパは、貿易を通じてこの技術の恩恵を受けている。我々は、GMO 綿花の服を身につけ、家畜への給餌は GMO 製品に大きく依存している。毎年、EU は、GMO 大豆 33 百万トン以上、域内 5 億人の一人当たりにして 60 キログラム以上を輸入し農業者の生活向上に貢献している。この確立され、成功している貿易を妨げるようなことをすれば、雇用、成長、ヨーロッパの取引先・事業活動場所としての信頼性を損なう恐れがある。この提案は、畜産農家の選択肢を狭め、生活を脅かすものである。EU 全域について承認された安全な製品を否定することは、雇用、成長、技術革新、競争力を損なう。欧州の食品・飼料流通業界ともども我々は、欧州委員会がこの提案を撤回することを望む。

(iii) 産業団体・貿易団体

13 の産業団体・貿易団体 (AVEC, COCRAL, Copa-Cogeca, ESA, EuropaBio, European Flour Millers, EUVEPRO, FEDIOL, FEFAC, Federation of European Rice Millers, Starch Europe, UECBV 及び Unistock Europe) も、4 月 22 日にプレス・リリースを出している⁽¹⁸⁾。

我々は、GMO 食品・飼料の流通の承認を各加盟国に委ねるという本日の欧州委員会の提案を拒否する。

欧州委員会は、現行の流通承認手続きを変えるのではなく、現在の法制が適切に実施されることを確保することを最優先すべきである。

この提案は、経済・社会に悪影響を与える。域内の食品・飼料製品市場を脅かし、承認を否定した国に、大きな雇用喪失と農業・食料チェーンへの投資減退をもたらし、我々の競争力を歪曲するものである。

我々は、欧州議会と理事会に要請する。各国中心の体制に回帰し欧州関税同盟と単一市場によって達成された経済的達成を覆そうとする欧州委員会のこの提案を却下すべきである。

EU の域内市場と関連法令を守り、適切に実施することは、EU の為政者の主要な政治的・行政的・法的責任である。GMO の承認を各国の手に戻し、それにより域内市場での製品の

自由な移動と使用が規制されるのであれば、欧州委員会が「EU 条約の守護者」としての役割と責任を果たしていないことになる。本日の提案は、EU が「雇用と成長」及び「より良き規制」を政治的に優先するつもりがあるのか疑問を抱かせるものである。

なお、この 13 の産業団体・貿易団体は、欧州委員会の提案を拒否すべきとの書簡をすべての加盟国の農業大臣に送付した。その書簡の中で、提案は、域内市場を分断（disrupt）し、EU の貿易相手国との関係を脅かし、現在行われている自由貿易協議も脅かす、と述べている。また、提案は、訴訟を誘発し、競争を歪曲するとも述べている。

（iv）全米大豆協会

副会長のリチャード・ウィルキンソンは、次のように述べている⁽¹⁹⁾。

本日の欧州委員会の決定は、EU 自らの畜産業者及び飼料産業にとって競争力を損なう間違ったものであり、食肉が値上がりすることで負担の増える EU の消費者にとっても良くないものである。EU の飼料及び畜産業界は、畜産業が競争力を失い、EU の貿易と域内市場を攪乱するとして、欧州委員会の行動に対して、強く反対している。現時点で、EU の飼料業界は、畜産飼料用に使う大豆ミールのうち 75%を輸入に依存している。

また、ウィルキンソンは、WTO や米国と EU との間の TTIP 交渉についても言及している。

EU は、迅速で科学的な承認プロセスを行っていないとされ、WTO で敗訴している。加盟国が輸入を制限するに任せるという本日の決定は、新たな WTO 違反を生むことになる。TTIP 交渉の下で、米国・EU 間の貿易障壁を撤廃するという精神とも真っ向から反対するものである。この提案が実現すれば、米国の EU との間大豆貿易に悪影響を与えることは間違いない。

（v）その他

米国の National Corn Growers' Association 及び Grain Council それにブラジルの Abramihó 及び アルゼンチンの Maizar の 4 団体も EU の健康に関するコミッショナーである Andriukaitis に対して、書簡を送付している。同書簡で、そのような動きは、輸入された穀物の市場を分断（fragmented）することになるため、国際的なトウモロコシ同盟（MAIZALL）として 4 月 22 日の提案にきわめて深刻な懸念を有しているとし、GMO の食料・飼料の「使用」の定義をより明確にするよう求めている。

4）関係委員会及び本会議での票決

2015 年 9 月 3 日に行われた欧州議会農業委員会は、EPP(欧州人民党)所属のドイツの議員の「欧州委員会草案は拒否すべき」という意見を投票に付し、投票結果は、賛成 28 票、反対 8 票、棄権 6 票で、可決した。これにより、GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003

を改正する欧州委員会草案は実質的に否決された。

欧州委員会提案に農業委員会が反対する理由は、

- ① EU の統一市場は、一部の恣意的な政治的決定により歪められるべきではない。
 - ② EU は GMO の畜産飼料の輸入に依存しており、それが禁止されれば生き残れない多くの産業分野がある、
- というものである⁽²⁰⁾。

この 9 月 3 日の農業委員会の拒否に続き、本件を主管する欧州議会環境委員会が 10 月 13 日に議決をし、賛成 3 票、反対 47 票、棄権 5 票で反対の議決をした⁽²¹⁾。

このように、EU 統一市場構想を崩すことへの抵抗感は、飼料業界の存立懸念とともに、欧州議会には根強いものがある。

最終的に、この加盟国単位で GMO 食料・飼料の輸入等を禁止することができる、という欧州委員会の提案は、2015 年 10 月 30 日の欧州議会本会議において、投票に付され、大差（反対 577 票、賛成 75 票、棄権 38 票）をもって否決された⁽²²⁾。

5. GMO と慣行栽培、有機栽培との共存政策

EU で栽培が承認されている GMO 作物はわずかであるが、国民の間に GMO に対する忌避感が強いことも背景として、GMO と非 GMO との共存方策の必要性が認識されている。

2003 年 7 月の EU 閣僚理事会で、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の一部改正が行われ、第 26 条 a として、以下の条文が追加された⁽²³⁾。

26 条 a 非意図的な GMO の混入を回避するための措置

1 加盟国は、他の製品への GMO の非意図的な混入を回避するため、適切な措置を講ずることができる。

2 欧州委員会は、EU 及び各国における研究に基づく情報を収集・整理するとともに、加盟国における共存に関する展開を注視し、そして、収集された情報等に基づき、遺伝子組換え作物と慣行栽培作物及び有機栽培作物との共存に関するガイドラインを策定する。

この条項は、GMO をめぐる共存方策の策定については、各加盟国に権限があることを意味し、欧州委員会の役割は、各国の共存政策に関する情報収集とガイドラインの策定に限定されることを示すものである。

同月に欧州委員会から公表された共存に関するガイドラインの主なポイントは次のとおりである⁽²⁴⁾。

- ① EU では、慣行農業、有機農業及び GMO を用いた農業のいずれも排除されてはならない。
- ② 異なる農業生産システムを維持することは、消費者の選択の前提となる。
- ③ 共存は、農業者が、表示の法的な義務に従って、慣行栽培、有機栽培、GMO 栽培のい

いずれかを選択する

- ④ 環境及び人間の健康を保護する共存の措置は、指令 2001/18/EC に従って、承認手続きの最終的な同意に含まれる。
- ⑤ 共存ガイドラインは、GMO 作物と非 GMO 作物との混交による経済的損失に対応するものであり、当該損失を最小限にするためのもっとも適切な管理措置を含む。
- ⑥ EU 内では、農業構造、農法、経済的・自然的条件が極めて多様であり、効率的で費用対効果に優れた共存方策は地域ごとに異なる。
- ⑦ 共存方策は、各加盟国が策定し、実施されるべきものとする。
- ⑧ 欧州委員会は、共存ガイドラインを策定することで、各加盟国の取組を支援する。
- ⑨ 共存ガイドラインは、共存に関する各国の戦略及び最良の方策を展開する一般的な原則と要素を示す。
- ⑩ 本ガイドラインが公表されてから 2 年後に、欧州委員会は閣僚理事会及び欧州議会に対して、各加盟国が GMO 作物と慣行農業・有機農業との共存のために採った施策から得られた経験を報告する。

以下では、EU 主要国の共存政策の状況についてとりまとめている Bodiguel L, et al(2010)の記述をもとにして、スペインとイタリアの例を見てみよう。スペインは、共存に関する法制が整っておらず、該当するものとしては王室令の草案があるのみである。しかしながら、スペインは EU で最大の GMO 作物栽培国であることから、共存政策の必要性や内容については検討が重ねられていると考えられること、王室令草案に共存政策を構成する各種項目が並べられその措置内容もある程度具体的に説明されているとともに、言及されている環境団体等からの評価と合わせて主要な論点が揃っていることから、好例として紹介したい。イタリアは、GMO 作物に反対する地域政府と中央政府との間で厳しい対立が生じており、なお地域（市民）レベルで GMO への抵抗が大きいことを示す事例でもある。

(1) スペイン⁽²⁵⁾

1) スペインの状況

スペインでは、GMO 作物が 1998 年から導入されて栽培が広がっているのだが、現在のところ、農業のバイオテクノロジーを管理する法令は、GMO の閉鎖環境での利用、環境への放出、及び市場での流通について規定する法律と、その実施のための王室令との 2 つだけである。GMO や GMO を含む製品の商業利用の承認、GMO や GMO 由来の製品の輸出入の許可、それらの管理・監督といった事項は、国の行政部局が行い、自治州の役割は、GMO の（市場に流通させることを除く）意図的な環境放出の承認だけとなっている。共存政策について、政府は法制化を図っているが未だ実現しておらず、2006 年にまとめられた王室令の草案が政府の方針を示している。

2) 共存に関する 2006 年の王室令草案

欧州委員会の 2003 年の共存に関するガイドラインに基づくもので、全 12 条と、付属書から成る。草案の目的は、GMO 作物と非 GMO 作物の混交により生じる経済的影響や波紋に対処し、EU の定める混入の閾値を守るための最も適切な管理を実施することである。スペインでは、自治州が、一般的に農業に関して権限を有するが、草案は、経済的戦略、健康、環境保護に関する大枠を定める法律を作る権能を国家に与えるという憲法第 149 条第 1 項 13a, 16a, 23a に基づき、国として統一された規則を設けるものである。健康等の問題については、その重要性に鑑みて、17 の自治州ごとで異なる制度になることを避ける必要があるためである。

(i) 目的及び範囲

第 1 条は、共存とは、農業者が慣行作物、有機作物、GMO 作物を選択できる可能性を確保することである、と定義する。

第 2 条は、王室令の適用対象を、EU の法令の下で承認され、その生産が他の栽培に影響を与える可能性のある植物品種に限っている。

(ii) 農業者の義務、共存措置、及びそれらの実施

第 3 条は、EU の食料・飼料に関する規則が定める表示の閾値を遵守するとする一方、混入割合が 0.1%未満の場合、「GMO を含まない」と表示することを認めている。なお、EU の有機生産に関する規則 834/2007 は、一般的閾値である 0.9%までの偶発的な混入であれば、承認された GMO が含まれていても、「有機」と表示することを認めている。

第 4 条第 1 項は、共存を保証するため、播種、栽培、収穫、輸送、貯蔵に関して生産上の条件を設けることができること、及び、近隣農家間での協力を規定している。第 2 項は、GMO を生産する農業者は、花粉の飛散を抑制する適切な措置を講じなくてはならない、とする。その措置に関しては、GMO 作物として唯一承認されているトウモロコシについて付属書Ⅱが、別の作物が承認された場合について他の付属書が規定している。第 1 項と異なり、これらの規定は、義務的なものと見られるが、付属書Ⅱが規定する具体的内容は生産者にとってさほど重荷となるものではなく、GMO トウモロコシと非 GMO トウモロコシの間に 220m以上の隔離距離をおくこと、GMO トウモロコシの周囲には少なくとも 4 畝の非 GMO トウモロコシを作付けて緩衝地帯とすること（この非 GMO トウモロコシは、GMO と表示しなければならない）、開花時期をずらすこと、播種中及び播種後に機器を洗浄すること、輸送・乾燥・貯蔵の際に GMO と非 GMO を分別することである。

第 5 条は、共存に関する一般的な義務を規定する。第一に、生産者は、GMO 生産を開始

する1ヶ月前に、書面で隣接の農家及び隔離距離内の農家に通知する。第二に、自治州の監督当局に対して播種の1ヶ月前に通知する。付属書Ⅰは、これらの通知の際に、品種、遺伝子組換えの内容、播種の場所と面積、農業者が共存のために講じる措置のデータを示すものとしている。第三に、農業者は、純度と品質を保証するため、公的に管理されている種子を使用する。第四に、農業者は、種子の包装に付された GMO の表示を5年間保存し、作物の販売先等に、品種、遺伝子組換えの内容、GMO の識別番号を書面で通知する。第五に、適正農業工程を実施する。第六に、農業者は、共存に関する措置の実施に当たって生じた問題を、関係の自治州の監督当局に報告する。最後に、GMO を栽培している農業者は、モニタリングのために必要な査察、管理、サンプル採取、情報収集に、全面的に協力する。

第6条が GMO の種子等を生産、販売する会社や個人に対して規定する義務は、農業者に課された義務とは対照的に、極めて軽い。唯一の義務は、農業者へ販売する際に、EU の法令により義務づけられた共存とトレーサビリティの制度を遵守するために必要な情報を書面で提供することである。

第7条は、GMO 作物の栽培、共存のための行動、表示義務についての知識を高めるために、当局が農業者への相談、教育訓練を行うことを規定している。

第8条は、農業者間の合意について規定する重要な条項であり、スペイン政府の共存枠組みについての考え方を特徴付けている。例えば一定の場所で GMO 作物を栽培しないことを約束するなど、同一の地理的区画内の農業者が共存に関する協定を締結すると、それは、付属書Ⅱが規定するトウモロコシに関する措置に優先し、付属書の各種の義務的措置を回避できる。なお、協定違反の場合に訴訟を起こせるのかといった、協定の法的性格や効力の範囲などが不明確である。また、対立する多様な利害のもと、GMO、非 GMO、有機栽培が混在している地域において農業者間で協定を締結するのは、難しいのが現実ではあろう。

第9条は、トウモロコシについて、隣地が別種の作物の場合と区域内の作物の全部が GMO である場合は、第4条の付属書Ⅱの措置の例外としている。

(iii) 公的機関によるモニタリング及び管理

第10条は、農業・漁業・食料省に、環境省とともに、自治州からの提案も考慮に入れて、毎年、監督・管理計画を策定することを義務づける。国レベルの監督・管理計画に従い、自治州は GMO を播種した圃場を検査しなければならない。この検査で、第一に作物を栽培している間、共存の規則を遵守しているか、第二に収穫段階において、機械の適切な使用と作物の分別が行われているか、について確認する。異なる生産方式のものは貯蔵も取り扱いも別にして、輸送中に交雑が生じないようにしなければならない。監督・管理計画には、適切な管理、試験、GMO 作物の近隣の農地及び耕作されていない土地に GMO が偶発的に混入していないかのモニタリングを行い、共存措置の有効性を評価することも含まれている。

第11条により、自治州は、農業者が提出したデータすべてを、GMO 作物を作付けた土地の台帳に記載するとともに、モニタリングや管理に関する情報及び農業者から報告され

た共存に関する措置の実施に当たって生じた問題の情報と合わせて、農業・漁業・食料省に報告しなければならない。

第 12 条により、食料・漁業・食料省は、環境省とともに、自治州が行ったモニタリングと評価の結果についての年次報告を作成し（この報告書は、欧州委員会に送付される）、自治州からの報告を「国家バイオ警戒委員会」に送付する。

（iv）共存規則の違反

王室令草案自体には強制力のある措置が無く、共存違反についての罰則は、種子・種苗・植物遺伝子の資源に関する 2006 年 7 月 26 日の法律 30/2006 に基づいて科される。ただし、同法の適用範囲は狭く、特に共存規則の焦点である農畜産の行為を対象としていない。

3) 有機団体、環境団体等からの反応

スペインの一部の有機団体、農業者団体等は、王室令草案は、極めて不備だと考えている。

まずは、0.1%か0.9%かを問わず、閾値そのものが共存の仕組みと相容れないという批判である。閾値を容認する王室令草案は、混入の危険を防ぐどころか、慣行農業、有機農業に一定水準の GMO が混じることを問題なしとして許容しているのが問題だとする。しかしながら、欧州委員会の 2003 年のガイドラインは、混入を「必ずしも皆無にする必要は無い」としているのであって、EU が達成することを求めているのは、偶発的混入を特定の許容水準以下にとどめることであるから、王室令草案は EU の法令と整合している。

次に、混入は、すべての食料チェーン（収穫、輸送、貯蔵、加工、販売）に影響を与えるものであり、共存の仕組みが失敗すれば第三者が汚染リスクにさらされるにもかかわらず、農業生産をはじめ各段階において、混入を最小限にする点に関して王室令草案は不十分であるとの批判である。例えば、トウモロコシの場合、トウモロコシの花粉はもっと広く飛散することがあるため、隔離距離を 220m とする草案の既定は不十分と指摘される。付属書 II で、自治州の監督当局が、隔離距離に替えて、隣接するトウモロコシが同時に開花しないように播種の時期をずらす方式をとることを認めていることも、混入リスクを軽減する効果がより小さい措置を許すものとして、批判されている。環境団体は、義務的な規制の範囲が広くないこと、第 8 条で農業者間の協定によって義務的な措置を回避できること、第 9 条により規制の例外を認めていること、を批判し、付属書 II に規定していることをすべて義務化すべきであり、さもなければ、既に野外試験がトウモロコシ、綿花、米、じゃがいも、サトウキビ、トマトと拡大しているスペインで、有機農業を保全するのが困難と考えている。

さらに、草案が、「GMO 禁止」区域について何も言及せず、保全地域やその隣接地域で GMO 栽培を禁止・制限することにも言及していないことが指摘されている。スペインの環境団体は、GMO 禁止区域を設けることを主張している。しかし、欧州委員会は、意図的な環境放出に関する指令の第 26 条 a により、「GMO 禁止」区域は違法である、としており、

欧州委員会の 2003 年のガイドラインも、「そのような措置は、共存を確保し難い特定の作物にのみ適用され、その地理的な範囲は可能な限り制限されなければならない」と規定している。それでも、アストリア、バスク、バレアリックス、カナリーといった自治州は、「GMO 禁止」区域を宣言している状況だが、王室令草案はそのよりどころとはならない。

なかでも、最も批判が強いと思われるのが、慣行農業や有機農業に、許容された閾値を超える GMO が混入することにより損害を生じさせる責任に関して、何も規定されていないことである。草案には、誰が責任を負い、被害を受けた農業者がどのように補償されるかが、全く規定されていない。管理措置により混入が減少しても、混入を完全に無くすわけではないから、損害が生ずるのは不可避であるが、経済的損失の補償についての仕組みは設けておらず、賠償責任保険や賠償基金を要請するような規定もない。環境団体や農業者団体の一部は、意図的に環境に放出する承認を得ている者（種子生産者）に対し、経済的損失や健康や環境への悪影響についての民事上の責任を負わせる仕組みが必要であると訴え、政府に対し、責任に関する規則を草案に盛り込むよう要求しているが、現時点で種子会社は、補償責任を負うことなく、製品を販売して利益をあげ続け、スペインの法令の枠組みはこの問題を解決できていない。

(2) イタリア⁽²⁶⁾

1) イタリアの状況

共存の問題に関しては、中央政府と地域政府との間で権限や法制度を巡る大きな争いが生じ、争いは、共存の原則そのものにまで及んだ。多くの地域政府が、市民間の議論を十分に深めないまま、「GMO 禁止」を法律で宣言して、喝采を受けている。例えば、2005 年の共存に関するフィレンツェ憲章には、エミリア・ロマーニャ地方政府、ラツィオ地方政府、マルシェ地方政府、サルディニア地方政府、トスカーナ地方政府、ボルザーノ州政府が署名した。争いの背景には、共和国イタリアが州、大都市圏など各種の地域政府から成っており、1970 年代以後、徐々に地域政府の力が強まってきたことがある。地域政府はもはや中央政府の出先ではなく、その地域内で完全な効力を持つ法令を制定できる。全部で 20 の地域政府があり、そのうちの五つが特に力が強い。

憲法第 117 条の制定当時の条文では、農業を、地域政府の権限下に置いているのに対して、（第 9 条で景観の保全を憲法上の基本原則としてはいるものの）環境については、憲法で何ら言及していなかった。ところが、2001 年の大幅な憲法改正により、GMO の規制にも影響が生じた。改正後の第 117 条では、環境の保護は、国が排他的な権力を有する事項に含まれるが、農業は、地域政府が排他的権力を有する事項とされている。GMO の問題は、環境と農業の両者に関係するので、EU の方針に忠実であろうとする中央政府と GMO 禁止を宣言したがる地域政府との間で争いが起こるのである。

2) 地方の法制と憲法裁判所の最初の判断

2003 年の欧州委員会のガイドラインが出ると、法律上の紛争が始まり、いくつかの地域政府が GMO 禁止を宣言した。特に、小規模農家の組合が強いプーリアとマルシェが、違反した場合には農場経営に対する地域政府からの財政的な援助を打ち切るという罰則付きで、GMO 使用を禁止した。中央政府は、これらの地域政府の措置を提訴し、GMO の取引は意図的な環境放出に関する指令の実施の一環として中央政府の権限に服するものであるから、地域政府の措置は憲法第 117 条に違反する、また、ある地域において GMO 全部を禁止することは中央政府の法令と矛盾する、と主張した。これに対して憲法裁判所は形式論による判断を下した。すなわち、地域の措置は、プーリアとマルシェ内に住む業者のみが対象であり農業生産分野に限定されているから、意図的な環境放出に関する指令第 22 条及び第 23 条（市場への流通に関する規定）は提訴の根拠とはならない、としたのである。

3) 国家の法制

憲法裁判所への提訴と同時に、環境大臣ではなく農業大臣の主導で、中央政府は共存の制度を確立することを図った。EU の法令と矛盾する GMO 禁止地域を設ける地域政府の措置が蔓延するのを防ぐことを目的として、国の法律 No279/2004 が提案され、議会で、11 時間の審議を経て大差で可決された。反対派の大部分は棄権し、緑の党のみがもっと規制の強いものにすることを主張しつつ反対を続けた。

この法律の重要な点は、共存のルールを決定する際に、地域政府が大きな役割を果たすことを認めたことである。（フィレンツェ憲章の署名者ではあるが）GMO 禁止地域を宣言しなかったエミリア・ロマーニャ地方政府のような、穏健な地域政府の立場を受け入れたのである。GMO 作物は国内全域にわたり合法と見なされるべきであるが、他の農業形態を侵害すべきではない、という考え方が採られている。政府の法律は、第 1 条で GMO を使う農業を定義し、第 2 条で、GMO の導入により有機農業や慣行農業に損害を生じてはならないという共存の一般的な原則を打ち立て、また、農業者、取引業者、消費者は、GMO と非 GMO の生産を選択する自由を享受すべきであり、したがって、GMO の食料チェーンは完全に分離しなければならないと規定する。第 3 条では、中央政府の定める法的枠組みを地域政府は尊重するものと規定するが、第 4 条では、地域政府には、GMO 作物を一定の境界内に留めるための技術的規則を含む、独自の共存計画を策定する権利があるとしている。他方、共存計画の承認期限は明確に定められていない。中央政府が正式に禁止措置を終結して、以前の状態を継続させるために、意図的に期限をあいまいにしたとも受け取れるのである。

いくつかの地域政府は、この折衷的な法律に反対した。実質的な理由は、GMO には絶対反対であり共存など考慮する余地はないから「GMO 禁止」地域を宣言するしかない、ということである。また、形式的な理由は、議会での法律の審議過程で、議論の大半が農業関係であって、公衆の健康や環境についてあまり注意が向けられなかったことである。農業であ

れば地域政府の権限のもとにあることを、憲法裁判所に提訴する根拠とした。

4) 憲法裁判所の第二の判断

憲法裁判所での最初の争いの際にも主要関係者の一つであったマルシェ地方政府が、新たな法律は憲法違反であると訴えた。前回は被告だったが、今回は、国の法律を無効にすることを求める原告の立場である。提訴の理由は幾つかあり、例えば、憲法に従い、国は地域政府間の合意を尊重しなければならないところ、それを否定するような国の法律を作るとは、権力の濫用であって憲法第 117 条違反になると主張した。さらに、中央政府の法律は、農業に関する法令を作成する地域政府の権限を侵害するとも指摘した。

国の弁護士は、意図的な環境放出に関する指令が、予防原則の措置を講じたうえで GMO を自由に流通させる原則を確立したので、イタリア政府は、環境の保護を目的としつつ、「GMO 禁止」地域を宣言する地域政府の法令の効力を制限する法律を策定する義務がある、と反論した。国は、環境に関し排他的な権限を有しているものであり、また、食料及び健康に関する事項のように、憲法が国と地域政府に同様の権限を付与している場合であっても、国の法律は一般的な法的枠組みを成し、地域政府レベルでの規則はそれを補足するにすぎないことには明らかなだ、とした。

憲法裁判所は、次のような新たな判断を下した。意図的な環境放出に関する指令は GMO の意図的な放出に由来する環境・健康への懸念に対処する規制を行うに当たっての法的な基礎を形成していること、それと対照的に欧州委員会の 2003 年のガイドラインは、前文で「本文書が対象とする共存の問題は、GMO と非 GMO の混交による潜在的な経済的損失及び影響である」としており、経済的な結果を指向していること、が指摘できる。また、中央政府が共存に関する原則を確認する正当な権限を持つことも認められる。しかしながら、その原則を現場に適用する段階での詳細な規則は、農業の管理に関わるものであるため、地域が扱う事項であると考えられる。したがって、中央政府の法律の第 1 条及び第 2 条は合憲であるが、共存管理計画については、地域政府の排他的な権限の下にあるものと認められる。中央政府の法律の問題点は、第 4 条が地域政府の役割を当該地域の管理計画に限定している一方で、第 3 条が中央政府に法的枠組みを作る権限を与えていることである。この 2 条の規定は、憲法がイタリアの地域の多様性を鑑みて地域に独自の農業法令を制定する権利を認めていることと矛盾する。

この判断の結果、法的な混乱が生じている。地域政府は、自らの管理規則を策定できるものの、共存に関する一般的な原則を遵守しなければならず、「GMO 禁止」は規定できないとされた。それでも、いくつかの地域政府は GMO 禁止を主張し続けている。地域政府と中央政府との間で複雑化していく権限争いに対し、一般大衆は興味を失いつつある。今のところ、イタリア政府は、嫌がる地域政府に共存の規制を押しつけることができず、事実上の禁止措置が確立しているが、状況は今後も変わるかもしれない。2010 年 1 月 19 日、国家評議委員会は、決定 No183 により、農業省は、フリウリ地方の農業者が GMO トウモロコシ

を栽培することを 90 日以内に承認すべきであると宣言した。このため、今後、中央政府は農業法典の一部改正法案などを提出するだろうが、議会で可決されるかは定かでない。

6. スペインにおける GMO 生産の状況等について

(1) スペイン往訪

EU は、GMO 食品に対する抵抗感、忌避感が非常に強い地域である。2010 年に 26,671 人を対象に行われた Eurobarometer という世論調査では、EU において遺伝子組換え (GMO) 食品について反対する者が、61%とかなり高い割合となった。また、基本的に自然なものではない(70%)、家族の健康に安全ではない(57%)、将来の世代にとっても安全ではない (58%)、利益を享受する人間もいるが他の人間にリスクを与える(57%)、という回答も過半を占めている。

しかしながら、その中で、スペインは、一カ国で EU 全体の遺伝子組換え (GMO) 作物栽培のうちの 92%を占めている。この背景等をさぐるため、筆者は、2015 年 10 月 19 日から 23 日まで、スペインの政府機関、研究所、種子会社の団体、農協を訪れ、カタルーニャ州のリエダ県にあるトウモロコシ農場を視察した。また、2015 年 4 月 22 日に欧州委員会から提案された「加盟国単位で、GMO 作物の輸入等を拒否できる」という趣旨の GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の改正案をめぐる状況及び加盟国としての反応についても聴取してきた。

(2) スペインの Bt トウモロコシの生産状況等

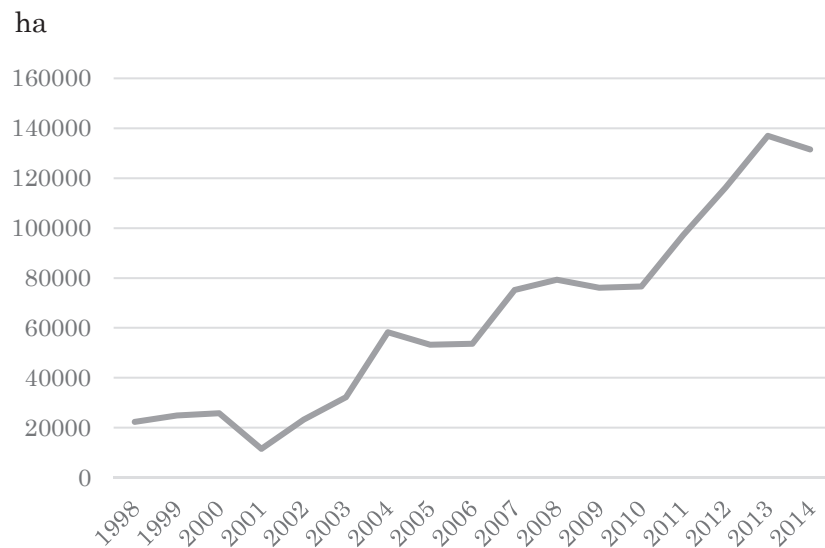
まず、スペインの Bt トウモロコシの生産状況等を概観しておこう⁽²⁷⁾。

EU で栽培することが許可されている GMO 作物の品種は、Bt トウモロコシと言われるもののうち European Corn Borer (アワノメイガの幼虫) という害虫に抵抗性のある MON810 だけであるが、モンサント社が開発したこの GMO 作物がスペインで栽培され始めたのは、1998 年のことであった。米国において GMO 作物が商業化されたのは 1996 年であるから、そのわずか 2 年後のことである。

EU の GMO トウモロコシ (MON810) の生産面積は、143,474ha であるが、このうち、92%をスペインが担っている。スペインは、Bt トウモロコシを 1998 年から 16 年間栽培し続けてきた。当初は、国内のトウモロコシ面積 350,000ha のうち、22,317ha であったが、2013 年には 136,962ha、2014 年には 131,538ha で Bt トウモロコシを栽培している(第 1 図参照)。非 GMO も含むトウモロコシ全体の栽培面積は、2013 年 444,473ha、2014 年の 416, 690ha である。GMO トウモロコシの栽培面積割合は、2013 年で 31%、2014 年が 31.6%である。これらの Bt トウモロコシは人の食用ではなく、飼料用として流通するか、農場で飼料として使用されている。2014 年における Bt トウモロコシの主要な産地は、ア

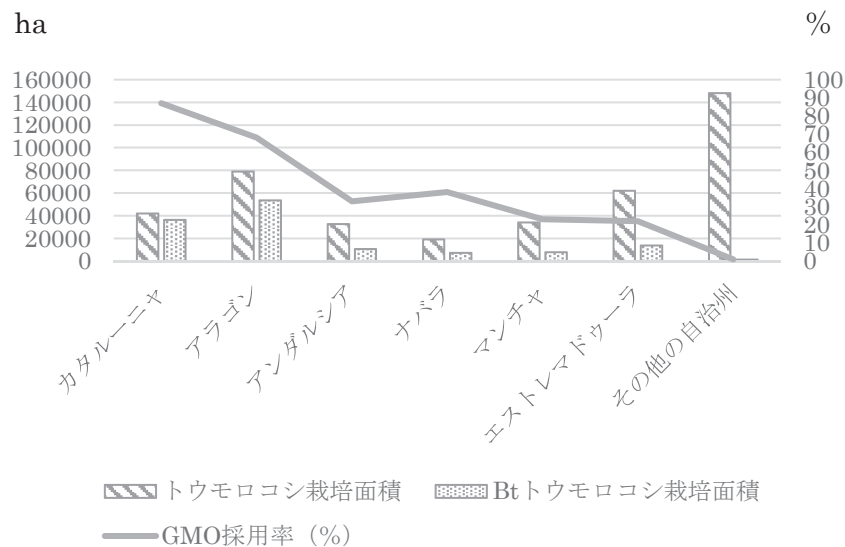
ラゴン州（54,040ha）であり、そこでの栽培面積割合は 68%であった（2013 年は 73%）。次いで、カタルーニャ州（36,381ha）であり、栽培面積割合は、87%（2013 年は 82%）である（第 2 図参照）。

これらの地域は、エプロ地域と言われているが、農業・食料・環境省を往訪し、GMO トウモロコシの生産が盛んな理由を聞いたところ、エプロ地域は昔からアワノメイガの幼虫の被害が多いところであり、この品種を栽培することにより、収穫量が増えることから農業者がこの品種を望んだものであり、それ以外の政治的な理由などはないであろう、との回答であった



第 1 図 スペインにおける Bt トウモロコシの栽培面積

注. James, C. (2014)から筆者作成.



第 2 図 各自治州の Bt トウモロコシ栽培面積等

注. James, C. (2014)から筆者作成.

現在、MON810 の品種で、200 以上のハイブリッドが商業的に栽培されている。2002 年までは、COMPA CB という種類が害虫抵抗性のあるものとして使用されていた。200 種類程度登録されている MON810 のハイブリッドのうち、30 から 40 種類が 2013 年に栽培された。

スペイン政府は、暫定的に、Bt トウモロコシによる農業者の所得の増加を 1998 年から 2013 年までの間に、206 百万ドルと見積もっている。また、2013 年単年では 29 百万ドルと見積もっている。

Bt トウモロコシを栽培するスペインの農業者には、非 GMO トウモロコシ栽培に比べて、平均して 6%の単収増加と ha あたり 112 ドルの粗利益増加が見られる。

スペインでは、Bt トウモロコシは、全体の 3 分の 1 まで栽培面積が増える潜在力があり、国全体では 13 百万ドルから 18 百万ドルまで利益があがると見られている。

2011 年に行われたカタルーニャ州とアラゴン州の農業者 200 人を対象にした調査では、2011 年に GMO トウモロコシを栽培した農業者のうち 95%程度が 2012 年にも再び GMO トウモロコシを栽培すると回答している。また、現在 EU で承認されているのは、害虫抵抗性の 1 種類の形質のものだけだが、農業者は、害虫抵抗性と除草剤耐性の二つの形質のものを望んでいる。2004 年 11 月には、除草剤耐性の NK603 トウモロコシが輸入の承認を受けたが、EU 内での栽培については未承認である。これが栽培承認を受ければ、スペインにおいて広く生産されることが予想される。

スペインでは、飼料が不足しており、そのため、農業者には、革新的でコストの効果があがる技術を用いて、生産性を向上させ、競争力をつけたいというインセンティブがある。スペインにおける GMO トウモロコシの今後の展開は、Bt トウモロコシの栽培面積の継続的な増加、新たな形質のものの承認、特に、共存に関する進歩的かつ寛容な政府の方針にかかっているだろう。スペイン政府は、GMO トウモロコシは、従来のトウモロコシよりも環境に優しいと主張し、農業バイオテクをさらに進めるべきとしているところである。現に、スペインは、GMO 作物の研究・開発においても EU におけるリーダー的な地位にあり、EU 全体のうち、42%の野外試験を行っている。野外試験は、極めて慎重に管理され、国家バイオ安全委員会によって承認のための審査と勧告がなされ、その後、政府による最終的な承認が行われる。

(3) カタルーニャ自治州リエダ県の視察

カタルーニャ自治州のリエダ県にある約 18ha の Bt トウモロコシ畑を現地視察し、この農場を、農家から管理委託されているクパーサという農業サービス会社から説明を聴取した。農家は、GMO、非 GMO の両者を作付けするのが通常だが、トウモロコシの播種は、3 月から 4 月にかけてが約半数、残りの半数は 5 月から 6 月にかけて行っているとのことであった。3、4 月は、害虫が少ないことから播種する GMO の割合は約 30%であり、5、

6 月に播種するのは、害虫が多いことから、ほとんどが GMO であるとの説明であった。

GMO の種子の袋に、適正農業工程 (good practice) のパンフレットが入っており、① GMO を作付けない待避区 (refuge) を設けること、②近隣で非 GMO トウモロコシを栽培しているときには、花粉が飛散する時期をずらすこと、③収穫した機械は洗浄すること、④倉庫に貯蔵するときには、GMO と非 GMO を分別すること等が指導されている。

refuge は、全作付け面積の 20%とされ、これは、①他の作物を汚染しない、②害虫に抵抗力がつかないようにして GMO の効果を維持すること、を目的としている。

種子の価格は、ha 当たり 50 ユーロ、GMO の方が高い一方で、収穫されるトウモロコシの価格は、GMO と非 GMO とではほとんど差はないが、GMO の場合、殺虫剤が不要なので、コスト全体では非 GMO と同じくらいになる、とのことであった。

スペインには、45 の種子会社で構成されている植物育種協会 (ANOVE) という団体がある。種子の袋に入れる good practice のパンフレットは、この ANOVE が作成したものである。good practice には、先に述べた事項以外にも、GMO 畑と非 GMO の畑の距離を 50 m 程度以上離すことや、トレーサビリティ、表示についても定められているとのことであった。これらは、種子業界からの推奨事項であり、義務ではないが、ANOVE では、毎年、監査を行っている。監査人の報告では、90%くらい遵守されているとのことであった。同席していたモンサント社の担当者によると、年に一回、農家にアンケートを行い、EU の栽培許可を担当する部署に報告しており、このアンケートでも、good practice は非常に良く実施されているとのことであった。なお、別途農業・食料・環境省から聴取したところでは、GMO 作物と有機作物との間の距離に関する新たな法規を準備しているとのことである。

また、栽培が開始されて以来 18 年間、GMO に汚染されたなどの訴訟が非 GMO 農家から起きたことは一度もなく、2010 年には環境大臣が国会答弁で共存についての問題が生じていないことを強調したところであって、GMO と非 GMO との共存は実現していると考えている、との回答があったところである。

(4) 欧州委員会の提案

第 4 節で言及したように、2015 年 4 月 22 日に欧州委員会から「加盟国単位で GMO の輸入や使用を禁止できる」との提案がなされていた (GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 の改正案)。EU として輸入を認めた種類の GMO であっても、加盟国がそれぞれの判断で輸入禁止にできるというもので、特に米国から WTO に違反する等として厳しく批判されていたところである。

この提案についてスペイン農業・食料・環境省で聴取したところ、なお、欧州委員会で議論を進めており、まもなく欧州議会で投票にかかるであろう、とのことであった。同省としては、この提案が EU の共通市場化に亀裂を生じさせないかの分析及び WTO 違反の問題がないかの分析を欧州委員会に要求しており、その分析結果をまたなければ、態度を

明らかにできないという立場をとっていた。ただ、スペインとしては、WTO と両立しないものと考えていること、及び欧州議会での投票で拒絶されるであろうとの見方も示された。(実際に、その後、2015 年 10 月 30 日の欧州議会本会議における投票では、大差をもって否決された。)

スペイン植物育種協会においてもこの問題について聞いてみたところ、やはり同様に、輸入について、各国がばらばらの政策をとると、EU としての統一市場が保たれなくなるので好ましいことではなく、また、各国単位で決定できるとなると、政権が変わるごとに変更される可能性がある、との懸念が示されたところである。

(5) 所感

EU 全体の約 92%の GMO を栽培しているスペインの基本的な立場は、「科学的な判断を支持する」であり、この旨、農業・食料・環境省のホームページにも掲載されているところである。政府の研究機関である農業・食料技術研究所のアンケートでも、特にヨーロッパでは、一般国民、農業者とも GMO に対する懸念が強く、85.8%のヨーロッパ人は、科学的に問題がないと証明されない限り、GMO を導入すべきでない、と考えていることが示された。このような市民の心配にこたえて、科学的に問題がないことを証明することが我々の仕事である、との同研究所スタッフの言葉が印象的であった。

また、スペイン農協の担当者からは、個人的な見解と断りつつ、長期的にみて、干ばつに強い品種がでてくることを期待している、水をあまり消費しないトウモロコシ、小麦、大麦の品種が開発されれば、スペインでも導入したいと考えている、しかし、GMO は、過去 20 年以上、イノベーションがなく、停滞してしまっている技術だと思う、との言葉があった。今後、果たして小麦等の人の食用作物での GMO の開発・実用化がどのように進むのか、また、栽培は広がるのか、考えさせられるところがあった。

7. おわりに

EU の GMO に関する規制は、包括的かつ厳しく、その枠組みは、主に三つの指令及び規則からなりたっている。それらは、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC、GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003、GMO の表示及びトレーサビリティに関する規則 1830/2003 である。

GMO の意図的な環境放出に関する指令は、野外試験と市場への流通の各場合の手続きを定めているが、前者には、各加盟国にかなりの権能を与えており、市場への流通の場合の手続きが EU レベルに重点を置いているのと対照的である。

食品・飼料に関する規則では、①食品・飼料の原料として GMO を使用する場合、②GMO を含む、GMO により構成される、または GMO から製造された成分を食品・飼料に使用する場合、③GMO から製造された食品・飼料を使用する場合、に承認が必要とされる。承認

は 10 年間有効であり、更新も可能である。

表示及びトレーサビリティに関する規則は、市場のすべての段階において承認された GMO の表示・トレーサビリティを確保する措置を講ずるという加盟国への要請を詳細にしたものである。

これら 3 つの指令・規則によって、EU の GMO に関する規制の枠組みが構成されているのである。

GMO の規制については、近年、改正の動きがある。2014 年 6 月、EU 環境閣僚理事会は、EU が栽培承認した GMO 作物の栽培を各加盟国ごとの判断で制限又は禁止できるように、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC を改正することに合意し、2015 年 1 月 13 日の欧州議会でその改正について可決した。施行は、2015 年 3 月 11 日である。この改正に基づいて、19 カ国が栽培拒否権を行使した。

さらに、GMO の食品・飼料に関する規則 1829/2003 を改正して、加盟国がそれぞれの判断で GMO の輸入や使用を禁止できるようにすることを欧州委員会が、2015 年 4 月 22 日に提案した。しかしながら、米国等が反対し、また、域内農業団体等からの反対もあり、2015 年 10 月 30 日の欧州議会本会議における投票では、大差をもって否決された。

2003 年 7 月に、GMO の意図的な環境放出に関する指令 2001/18/EC の一部が改正され、加盟国は GMO と慣行栽培、有機栽培との「共存」政策を講ずることができる旨の条項が追加された。欧州委員会の役割は、各国の共存政策に関する情報収集とガイドラインの策定に限定され、共存方策の策定は、各加盟国の権限に委ねられている。

GMO 作物を栽培しているスペインの 2006 年の共存に関する法律草案と、GMO 作物に極めて厳しい態度をとっているイタリアの例は、加盟国によって共存政策が大幅に異なることを示している。

本稿ではまた、筆者が 2015 年 10 月 19 日から 5 日間往訪したスペインでの調査内容についても言及した。

EU におけるリスク評価は、欧州食品安全機関（EFSA）が担当しており、極めて厳しい評価がなされているが、その後の承認に関する加盟国の動きはかなり政治的なものが見られる。科学と政治の関係は EU だけでなく、各国国内、国際交渉・国際機関などにあっても興味深く複雑な問題ではあるが、本稿ではこれに立ち入らず、主として政治的な側面、政策の内容・過程等に主眼を置いた。

注

(1) Law Library of Congress

(2) Karamitsios, Y(2006)

(3) 中西(2012)

(4) この項の記述は、Friant-Perrot(2010)pp.83-87 を参考にした。

(5) この項の記述は、UK Government Guidance Notes pp.6-9 を参考にした

(6) この項の記述は、UK Government Guidance Notes pp.11-12 を参考にした。

(7) この項の記述は、宗谷(2015d)を参考にした。

(8) EC (2014)

- (9) EC Directive (2015)
 (10) AGRA FOCUS (December 2015)
 (11) この項の記述は、宗谷(2015a)を参考にした。
 (12) World Trade Online (2015d)
 (13) European Commission - Press release(2015)
 (14) European Commission - Fact Sheet(2015a)及び European Commission - Fact Sheet(2015b)
 (15) European Commission – Fact Sheet(2015b)
 (16) World Trade Online (2015g)
 (17) World Trade Online (2015c)
 (18) World Trade Online (2015e)
 (19) World Trade Online (2015f)
 (20) 宗谷(2015d)
 (21) 宗谷(2015e)
 (22) AGRA FOCUS (November 2015)
 (23) 立川(2009)
 (24) EC Recommendation (2003)
 (25) Bodiguel L, et al (2010) pp.180-188.
 (26) Bodiguel L, et al (2010) pp.174-179.
 (27) この項の記述は、James, C. (2014)pp.148-152 を参考にした。

[参考文献]

(英語文献)

- AGRA FOCUS (May 2015) No 231, Commission Tables Plan Allowing Countries to Ban Use of GM Animal Fees
 AGRA FOCUS (June 2015) No 232, MEPs join forces against GM feed opt-out plan
 AGRA FOCUS (July 2015), No233, Commission GMO Plan Falls at First Hurdle as ENVI MEPs Prepare to Reject
 AGRA FOCUS (August 2015), No 234, GM Feed Opt-Out Plan Under Attack
 AGRA FOCUS (October 2015), No 236, Nineteen Member States to Apply GM Crop Bans
 AGRA FOCUS (November 2015), No 237, MEPs reject plan to allow national GM feed bans
 AGRA FOCUS (December 2015), No 238, All GM cultivation opt-out bids now granted
 Bodiguel L, et al , Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: National Implementation, in Bodiguel and Cardwell(2010) *The Regulation of Genetically Modified Organisms*, Oxford University Press New York, pp.163-197.
 EC (2009), Coexistence of genetically modified crops with conventional and organic agriculture Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the coexistence of genetically modified crops with conventional and organic farming (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0153:FIN:en:PDF>) (2015年11月26日アクセス)
 EC (2010), Special Eurobarometer:Biotechnology (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_en.pdf)(2015年11月19日アクセス)
 EC (2014), Statement by Commissioner Borg following Council's political agreement to allow the prohibition of GMO cultivation (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-415_en.htm) (2015年11月26日アクセス)
 EC Directive (2001), Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0018>)(2015年11月26日アクセス)
 EC Directive (2015), Directive (EU) 2015/412 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of genetically modified organisms (GMOs) in their territory (<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0412&from=EN>) (2015年11月26日アクセス)
 EC Recommendation (2003), Commission Recommendation of 23 July 2003 on guidelines for the development of national strategies and best practices to ensure the coexistence of genetically modified crops with conventional and organic farming (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003H0556:EN:HTML>) (2015年11月26日

- アクセス)
- EC Regulation (2003a), Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed
(http://ec.europa.eu/food/food/animalnutrition/labelling/Reg_1829_2003_en.pdf)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- EC Regulation (2003b), Regulation (EC) No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 concerning the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC
(<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:268:0024:0028:EN:PDF>)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- European Commission - Fact Sheet(2015a)
Fact Sheet: Questions and Answers on EU's policies on GMOs
(http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4778_en.htm) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- European Commission - Fact Sheet(2015b)
Review of the decision-making process on GMOs in the EU: Questions and Answers
(http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4779_en.htm) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- European Commission - Press release(2015)
More freedom for Member States to decide on the GMOs used for food & feed
(http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4777_en.htm) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- Fernandez-Wulff, Paula (2013), Why and How Spain Became the EU's Top Grower of GMOs
2013・12・19 United Nations University
(<http://ourworld.unu.edu/en/why-and-how-spain-became-the-eus-top-grower-of-gmos>)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- Friant-Perrot,M, The European Union Regulatory Regime for Genetically Modified Organisms and its Integration into Community Food Law and Policy, in Bodiguel and Cardwell(2010) *The Regulation of Genetically Modified Organisms*, Oxford University Press New York, pp.79-100.
- Grossman,M.R., Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: The Community Framework, in Bodiguel and Cardwell(2010) *The Regulation of Genetically Modified Organisms*, Oxford University Press New York, pp.123-162.
- Italian Biosafety Clearing House
(<http://bch.minambiente.it/index.php/en/home/2-non-categorizzato/203-co-existence>)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- James, C. (2014), Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops:2014
ISAAA Brief No.49 ISAAA:Ithaca,NY.
- Karamitsios,Y(2006), EU regulatory framework on GMO
(http://www.ab.gov.tr/tarama/tarama_files/27/SC27EXP_GMO%20legislation.pdf)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- Law Library of Congress, Restrictions on Genetically Modified Organisms: European Union
(<http://www.loc.gov/law/help/restrictions-on-gmos/eu.php>)(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- Lee, M.(2008) *EU Regulation of GMOs, Law and Decision Making for a New Technology*, Edward Elgar Publishing Limited, UK
- McMahon, J. The EC-Biotech Decision: Another Missed Opportunity?, in Bodiguel and Cardwell(2010) *The Regulation of Genetically Modified Organisms*, Oxford University Press New York, pp.337-354
- Rodgers, C. Implementing the Community Environmental Liability Directive: Genetically Modified Organisms and the Problem of Unknown Risk, in Bodiguel and Cardwell(2010) *The Regulation of Genetically Modified Organisms*, Oxford University Press New York, pp.198-224.
- UK Government, The EU regulatory environment for genetically modified organisms
(<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmsctech/328/32807/htm#note162>)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- UK Government Guidance Notes, Guidance Notes from Food Standards Agency and Department for Environment, Food and Rural Affairs
(<http://www.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/gmguidancent.pdf>)
(2015 年 11 月 26 日アクセス)
- World Trade Online (2005a), USTR Expresses Concern over EU Proposal to Allow Member States to Ban the Use of GE Food and Feed Deemed Safe by EU
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285b.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2015b), Reviewing the decision-making process on genetically modified

- organisms (GMOs)(2015)
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285g.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2015c), New Rules on GMO Trade Would End EU Internal Market(2015)
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285c.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2015d), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council(2015), amending Regulation (EC) No 1829/2003 as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the use of genetically modified food and feed on their territory
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285i.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2015e), EU food and feed chain partners reject EU Commission proposal which threatens Internal Market for Agri-food products(2015)
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285k.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2005f), ASA Expresses Concern on EU Action that Would Permit Individual EU Countries to Ban the Import of Food and Feed Containing Biotech Ingredients
(http://insidetrade.com/sites/insidetrade.com/files/documents/apr2015/wto2015_1285l.pdf) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- World Trade Online (2015g), Froman Blasts New EU GMO Proposal As Running Counter To TTIP Efforts (2015)
(<http://insidetrade.com/daily-news/froman-blasts-new-eu-gmo-proposal-running-counter-ttip-efforts>) (2015 年 11 月 9 日アクセス)
- (日本語文献)
- 宗谷 敏(2015a) 『EU の GM 作物環境放出指令改正へのリアクションを読み解く』,FOOCOM.NET (2015 年 2 月 9 日)
(<http://www.foocom.net/column/gmo2/12205/>)
- 宗谷 敏(2015b) 『欧州委員会の GM 上市規制改正案は依然「絵に描いた餅」か?』,FOOCOM.NET (2015 年 4 月 25 日)
(<http://www.foocom.net/column/gmo2/12606/>)
- 宗谷 敏(2015c) 『EU は GM 作物環境放出指令を改正～加盟各国に栽培可・否の自由』,FOOCOM.NET (2015 年 6 月 16 日)
(<http://www.foocom.net/column/gmo2/11211/>)
- 宗谷 敏(2015d) 『GM 栽培には個別禁止を認めたが、さすがに流通までは～欧州議会農業委員会』,FOOCOM.NET (2015 年 9 月 7 日)
(<http://www.foocom.net/column/gmo2/13188/>)
- 宗谷 敏(2015e) 『米国の GM 食品表示と EU の opt-out に関するフォローアップ』,FOOCOM.NET (2015 年 10 月 19 日)
(<http://www.foocom.net/column/gmo2/13311/>)
- 立川雅司(2008) 『第 4 章 欧州委員会における遺伝子組換え作物をめぐる共存政策の動向』
(<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/gm4.pdf>)
- 中西優美(2012) 『EU 法』,新世社
- 農林水産政策研究所 (2006) 「GMO:グローバル化する生産とその規制」,『農林水産政策研究叢書』第 7 号。
- 松本泰久 (2015) 『GMO 作物販売, 加盟国に拒否権』,Agrio, 時事通信社 第 0061 号 (2015 年 5 月 26 日)