

シリーズ  
地域の再生



9784540092176

ISBN978-4-540-09217-6  
C0361 ¥2600E

定価 (本体 2,600 円+税)



1920361026008

4

# 食料主権の グランドデザイン

村田 武 編著

山本博史 早川 治  
松原豊彦 真嶋良孝  
久野秀二 加藤好一

シリーズ

# 地域の 再生

4

村田 武 編著

山本博史 早川 治 松原豊彦  
真嶋良孝 久野秀二 加藤好一

# 食料主権の グランドデザイン

自由貿易に抗する日本と世界の新たな潮流

- (18) 「ベネズエラ・ボリバル共和国憲法(和訳)」(ベネズエラ憲法翻訳チーム, 2007年3月, 非売品)
- (19) 詳しくは雑誌『農民』農民運動全国連合会, No.61, 2010年4月, を参照されたい。
- (20) Sadie Beauregard, *Food Policy for People: Incorporating food sovereignty principles into State governance*, The Urban and Environmental Policy Institute, April 2009.
- (21) アメリカでCSA運動を推進しているFamily Farm Defendersは「地域で食料主権を推進する20の方法」のひとつに「CSAに参加すること」をあげ、CSAが日本から始まり、アメリカに定着しつつあると注釈している。
- <http://www.familyfarmdefenders.org/pmwiki.php/FoodSovereignty/FoodSovereignty?action=print>
- (22) 食料主権国際フォーラムの「貿易政策と地域市場」分科会での司会者のまとめから。なお、同フォーラムについて、詳しくは『農民』No.58, 2007年5月, を参照されたい。
- (23) たとえば、ハリエット・フリードマン『フードレジーム』(こぶし書房, 2006年10月, 58-61ページ)。また、ハロルド・ブルックフィールド/ヘレン・バーンズ『家族農業経営…その生命力と展望』(農政と公務労働)2008年12月に木島伸三氏による抄訳が掲載されている。
- (24) 詳しくは「農民連の要求と提言」『農民』No.60, 2009年8月, を参照されたい。
- (25) Research Center at Texas Tech University, "Crop subsidies in foreign countries: different paths to common goals", April 2009.
- [http://www.aac.ttu.edu/ceii/NewPolicy/Publications/StaffReports/CropSubsidiesInForeignCountries\\_2009.pdf](http://www.aac.ttu.edu/ceii/NewPolicy/Publications/StaffReports/CropSubsidiesInForeignCountries_2009.pdf)

## 第5章 国連「食料への権利」論と国際人権レジームの可能性

### 1 はじめに

1995年にWTO体制が発足して以来、農業・食料をめぐるグローバル・ガバナンスは新自由主義的な自由貿易レジームによって主導されてきた。その結果、日本をはじめとする食料輸入国はもろん、先進輸出国においても農業構造の再編と家族農業の淘汰が急速に進み、農業経済・農村社会の持続的発展とはほど遠い状況にあることが次第に露呈してきた。途上国農業開発においても、世界銀行・IMFによる経済構造調整プログラムの功罪が議論されるようになっていく。こうしたなかで発生した2007-08年の「世界食料危機」状況と中長期的な食料需給ひっ迫見通しを受けて、国際社会は世界食料サミットなどの場で危機対応を迫られてきた。そこでは、WTOを中心とする自由貿易

レジームの立直しを図る動きと、国連人権理事会「食料への権利」論に象徴される国際人権レジームの構築を模索する動きとのせめぎ合いがみられる。<sup>1)</sup> 2009年11月の「世界食料安全保障サミット宣言」では「進歩は見られたが、これまでの取り組みは全体としてミレニアム開発目標及び世界食料サミットの誓約の達成には不十分である。我々は、このような傾向を反転させ、そして各国の食料安全保障に照らし、適切な食料への権利の漸進的実現の達成への道を切り開くために、共同で歩みを加速しなければならない」などと謳われたが、その一方でWTO現行ルールに固執する姿勢も捨てていない。「食料への権利」とは、すべての人が物理的・経済的にいつでも適切な食料あるいはその入手手段にアクセスできることであり、政府はこの権利を実現させるために政策を立て、また事業を行なうて、人びとが十分な食料を育てる、もしくは買えるように保障する義務を負うという考え方である。それはピア・カンペシーナに代表されるグローバルな小農・市民社会組織が主張する「食料主権」とも相補的である。日本国内ではWTO農業交渉や日豪・日米等のFTA・EPAの行く末が案じられ、そうした文脈で国内農業保護の是非が論じられる向きもあるが、それが一部の農産物輸出大国と多国籍企業に主導されたWTO体制下での農業保護削減・貿易自由化路線を所与とする一面的な政策論であることが、国際人権レジームとの対比によって明らかとなるだろう。

## 2 国際人権レジームの発展

1948年12月10日に国連総会で採択された「世界人権宣言」は、その第1条で「すべての人間は、生まれながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である。人間は、理性と良心とを授けられており、互いに同胞の精神をもって行動しなければならない」とした。そして、第2条では、「すべての人は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上その他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、門地その他の地位またはこれに類するいかなる事由による差別をも受けることなく、この宣言に掲げるすべての権利と自由とを享有することができる」と謳っている。戦争と差別と貧困が続く現実社会を眺めたとき、この宣言の理想の高さゆえ、それが絵空事のようにさえ聞かえるというのも寂しい。なるほど、世界人権宣言は総会決議であり勧告であって、それ自体は条約のような法的拘束力をもたない。しかし実際には、宣言内容を条約化した「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）」（1966年採択、76年発効、2010年8月現在で160か国が批准）と、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）」（1966年採択、76年発効、同上166か国が批准）をはじめ、「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」（1979年採択、81年発効、同上186か国が批准）、「子どもの権利に関する条約」（1989年採択、90年発効、同上193か国が批准）などの主要人権条約の基礎とされ、国連機関の活動方針や加盟国・地域の法制

度にも反映されてきたことから、現在では条約と並ぶ重要な法源である慣習国際法として成熟したとする国際法理論上の見解も広くみられる。<sup>(2)</sup> また、国連加盟国に「人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守」の促進を義務づけた「国際連合憲章」の存在も忘れてはならない。1993年の世界人権会議で採択された「ウィーン宣言及び行動計画」は次のように謳っている。

宣言・第1段落 世界人権会議は、国際連合憲章、その他人権に関わる文書及び国際法に従って、すべての者のためのすべての人権及び基本的自由の普遍的尊重、遵守、及び保護を促進する義務を履行すべきすべての国の厳粛な責務をあらためて確認する。これらの権利及び自由が普遍的な性格を有することは疑問の余地がない。この枠組みにおいて、人権分野における国際協力の強化が、国際連合の目的を完全に達成するために不可欠である。人権及び基本的自由は、すべての人間が生まれながらに有する権利である。それらの伸長及び保護は、政府の第一義的義務である。

こうした国際法体系を本章では「国際人権レジーム」と呼んでいる。ここで用いるレジームとは、特定の問題領域において国家および非国家的主体の行動を制約する原則・規範・ルール・意思決定手続き等の体系を指す国際政治経済学の概念である。<sup>(3)</sup> 「ウィーン宣言及び行動計画」で確認されたように、人権保護義務は本来、より普遍的な適用性（国際法上の優先的考慮）を有するが、一方で気候変動条約や生物多様性条約をはじめとする環境レジームと部分的に重複しながら、他方では覇権的国家が主導する安全保障レジームや多国籍企業の利害を反映する自由貿易レジームと齟齬をきたしながら

併存し、往々にして副次的な扱いを受けてきた。国際人権法の体系化とその実現をめざす具体的制度の流れを国際レジームのひとつとして捉えたのはそのためである。

1948年の「世界人権宣言」や、1993年の「ウィーン宣言」で「すべての人権」と謳われ、後者では「すべての人権は、普遍的、不可分、相互に依存し、関連している」（第5節）ことが強調されているが、実際には2つの国際規約に分けられたように、長い間、自由権の権利は国家権力の行使の抑制を求める権利であるため即時に執行可能であり、司法判断適性を有するのに対して、社会的権利は財政負担を含む国家の積極的な施策を求める権利であるため漸進的実施したがって努力義務とするのがふさわしく、司法判断適性に欠けるとする考え方が支配的であって、社会権の権利の実現に国際社会の関心が十分に向けられてこなかった経緯がある。<sup>(4)</sup> 東西冷戦対立の影響で、市民的・政治的な自由を重視して東側諸国を牽制する西側諸国の思惑も絡んでいた。それでも1990年代以降は社会経済的な公正と発展を重視する南側諸国との対立要素を引き続き含みつつも、また市場メカニズムと慈善事業で十分だとする新自由主義的な考え方も根強いながらも、経済的・社会的・文化的権利の重要性に共通理解が広がってきた。<sup>(5)</sup> その背景に、国連システム改革を契機に「人権の主流化」と呼ばれる動きが強まったことも影響している。コフィ・アナン前国連事務総長は1997年7月の「国連の再生——改革のためのプログラム」や2005年3月の「より大きな自由を求めて——すべての人のための開発、安全保障及び人権」の中で、国連機関が人権に強く関与することの重要性を指摘し、すべての関係機関が人権を各々の責務にに応じて自己の活動や事業の中で主流化するように呼びかけ

た。<sup>(6)</sup>この場合、すべての人権の「不可分性」したがって経済的・社会的・文化的権利の重視が念頭におかれていることは、国連システム全体を通じた「人権の主流化」の端緒が1986年12月の国連総会決議「発展への権利に関する宣言」(A/RES/41/28)によって開かれたという事情からも明らかである。こうした人権を重視した国連改革の動きが、本章が取り上げる「食料への権利」の具体化作業の進展にも大きな影響を及ぼしたことは疑いない。なかでも重要な役割を果たしてきたのが、国連人権機構 (U.N. Human Rights Bodies) である。

国連システムは迷宮のように複雑で、それをすぐに理解するのは容易ではない。大枠は国連総会、安全保障理事会、経済社会理事会、信託統治理事会、国際司法裁判所、事務局という6つの主要機関から成っており、国連開発計画 (UNDP) や国連児童基金 (UNICEF)、国連環境計画 (UNEP)、国連貿易開発会議 (UNCTAD) 等の計画基金機関は国連総会の補助機関に位置づけられる。他方、国際労働機関 (ILO) や国連食糧農業機関 (FAO)、世界保健機関 (WHO)、国連教育科学文化機関 (UNESCO) 等の専門機関や各種機能委員会、地域委員会は経済社会理事会の補助機関である。そうした巨大な国連システムの中で「国連人権機構」と呼ばれるのが、国連総会の補助機関である国連人権理事会 (UNHRC)、そのもとで活動する専門家諮問機関や特別報告者、国連事務局の一部である人権高等弁務官事務所 (OHCHR)、そして主要人権条約の事務局委員会である。<sup>(8)</sup>

第一に、国連人権理事会はもともと人権委員会と呼ばれ、経済社会理事会に附属する機能委員会のひとつであったが、2006年に国連総会に直結する常設理事会に格上げされた。扱う問題がセンシティブであるため政治的利害対立は避けられないものの、国連の全加盟国で構成される総会で理事国 (47か国、任期3年) を選出し、報告書の提出を含め総会に対して説明責任を果たすことが求められるなど、その地位は格段に強化された。年3回以上の会期、計10週以上の開催期間も、年1回6週間だけだった人権委員会と比べて機能強化された証である。その意味で、人権理事会の設置は国連の「人権の主流化」に向けた強い意志の表れである。<sup>(9)</sup>

第二に、理事国の政府代表者によって構成される人権理事会に対して、独立専門家として任命された委員で構成されるシンクタンク的な機関が、人権委員会当時の人権促進保護小委員会 (26名) であり、人権理事会移行後の専門家諮問委員会 (18名) である。人権基準の作成やテーマ別調査研究活動に携わるなど、人権理事会の活動に実質的な貢献をしてきた。

第三に、人権条約委員会のひとつに社会権規約委員会 (CESCR) がある。経済社会理事会決議を受けて1987年に設置され、18名の専門家が個人資格で委員を務めている。社会権規約委員会の主要な任務は、締約国が定期的に提出する「社会権に関する報告書」を審査・評価すること、そして規約上の諸権利や締約国の義務について具体的内容や条文解釈に関する見解を提示して権利の実現を促進することである。後者は「一般的意見」と呼ばれ、法的拘束力はないものの、締約国にとって重要な参照点とされている。<sup>(10)</sup>前者について特筆すべきは、1993年以降、市民社会組織からの「代替報告書」を受け入れるようになったことである。国家が義務履行者である以上、第三

者による客観的・批判的な見地からの報告は欠かせない。さらに、長年の懸案であった、社会権的権利を侵害された個人・集団からの通報制度とそれに基づく調査制度を定めた選択議定書が2008年12月の総会でようやく採択された。<sup>11)</sup> これらの手続きによって、社会権規約委員会の機能が飛躍的に向上すると期待されているが、社会的・経済的・文化的権利の司法判断や域外適用に否定的な一部加盟国による非協力的態度も指摘されている。

第四に、1993年の「ウィーン宣言及び行動計画」の勧告に基づき、同年12月の国連総会決議によって創設された国連人権高等弁務官のポストがある。国連事務次長の地位を有しており、これも国連における「人権の主流化」の一環といえる。同弁務官を長とする人権高等弁務官事務所は国連事務局の人権担当部門として、人権理事会の事務局、専門家諮問機関や各種作業部会の事務局、そして特別報告者の支援業務を担当している。

第五に、人権理事会の権限で行なう特別手続きのひとつに特別報告者制度がある。テーマ別・国別に特別報告者が任命され、対象となっている人権問題について調査し、人権理事会と国連総会に報告を行なうことになっている。現在、31テーマ、8か国に対して特別報告者制度が適用されている。このうち「食料への権利」特別報告者は2000年4月の人権委員会決議を経て任命された。2000年9月～08年4月をジャン・ジグレル (Jean Ziegler) 氏が務め、2008年5月からオリビエ・デシュッター (Olivier De Schutter) 氏が引き継いでいる。<sup>12)</sup> また、2005年にはジョン・ラギー氏 (John Ruggie) が「人権と多国籍企業及びその他の企業」特別報告者に任命されている。

### 3 基本的人権としての「食料への権利」

#### (一) 「食料への権利」の具体化

基本的人権のひとつとして食料をとらえる考え方は、こうした国際人権レジームの重要な構成部分として具体化されてきた。<sup>13)</sup>

「社会権規約」第11条は次のように規定している。

第1項 この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める。

第2項 この規約の締約国は、すべての者が飢餓から免れる基本的な権利を有することを認め、個々に及び国際協力を通じて、次の目的のため、具体的な計画その他の必要な措置をとる。  
(a) 技術的及び科学的知識を十分に利用することにより、栄養に関する原則についての知識を普及させることにより並びに天然資源の最も効果的な開発及び利用を達成するように農地制度を發展させ又は改革することにより、食糧の生産、保存及び分配の方法を改善すること。

(b) 食糧の輸入国及び輸出国の双方の問題に考慮を払い、需要 (needs) との関連において世界の食糧の供給の衡平な分配を確保すること。

こうした考え方は、前述の「女性差別撤廃条約」(第12条)や「子どもの権利条約」(第24・27条)以外にも、「障害者の権利条約」(2006年採択、08年発効、第25・28条)等の国際人権条約、「米州人権条約へのサンサルバドル議定書」(1988年、第12条)、「イスラムにおける人権に関するカイロ宣言」(1990年、第17条)、「欧州連合基本権憲章」(2000年、第34条)、「人及び人民の権利に関するアフリカ憲章への女性の権利議定書」(2003年、第15条)等の地域条約にも反映している。さらに、ブラジル、インド、南アフリカ、エクアドル、ボリビアなど約20か国が憲法で、インドネシア、ウガンダ、グアテマラ、マリ、ベネズエラ、モザンビーク、ホンジュラスなどが農業法等の国内法で「食料への権利」を謳っている。

その間、基本的人権としての「食料への権利」の具体化と実施に向けた作業も続けられてきた。とくに1996年の世界食料サミット「世界食料安全保障に関するローマ宣言」および「行動計画」は、その後の「食料への権利」概念の発展・深化に向けて重要な契機となった。同「宣言」は第1段落で「すべての人は安全で栄養のある食料を必要だけ手に入れる権利を有すること、またすべての人は飢餓から解放される基本的権利を有すること」を再確認し、「行動計画」のひとつとして「食料への権利」の具体化作業を国連人権高等弁務官や関連条約事務局等に指示した(誓約7・目的74)。

これを受けて、第一に、国連人権高等弁務官事務所は1997年、98年、01年の3回にわたって専門家協議を実施し、「食料への権利」の国際法上の根拠を確認するとともに、その権利の実現に義務を負う主体(第一義的には国家)とその規範的内容にまで議論が掘り下げられた。第二に、社会権規約委員会が1999年に提示した「一般的意見12号」によって、「食料への権利」の規範的内容が具体的に提示された。第三に、市民社会組織でも活発な動きがみられた。それを代表するのが、ドイツのハイデルベルグに事務局をおく国際組織FIAN(食料第一・情報と行動ネットワーク)が中心となって1997年に策定した「適切な食料への権利に関する国際行動規範草案」であって、「食料への権利」に関する規範的内容、国内的および国際的な次元での国家の義務、国際機関や市民社会組織の責務、多国籍企業等の行動規制などが提案された。こうして相互に影響を与えながら進められたこれら3つの具体化作業を通じて、各国が遵守すべき法的責務と具体的に講じるべき政策枠組みの考え方が国際社会に提示されたのである。<sup>14)</sup>

その後も、国際社会は事あるごとに食料問題が未解決であること、飢餓と貧困の撲滅が喫緊の課題であることを確認してきた。2000年のミレニアム・サミットでは「我々は民主主義を推進し、法の支配並びに発展の権利を含む、国際的に認められた全ての人権及び基本的自由の尊重を強化するため、いかなる努力も惜しまない」(第24段落)と謳った「ミレニアム宣言」が採択された。1990年代を通じて掲げられてきた各種「国際開発目標」と同「宣言」を一つの共通枠組みに統合した「ミレニアム開発目標」は、「極度の貧困と飢餓の撲滅」を第1目標に掲げている。

2008年の世界食料サミット「世界の食料安全保障に関するハイレベル合宣言」は次のような文言で始まっている。

第1段落 我々は、「世界の食料安全保障に関するローマ宣言」及び「世界食料サミット行動計画」を採択した、1996年の世界食料サミットの結論、及び世界食料サミット5年後会合にて確認された、2015年までに栄養不足人口を半減させることを喫緊の目標としつつ、すべての国において実施中の飢餓撲滅努力を通じてあまねく食料安全保障を達成するという目的、さらにミレニアム開発目標(MDGs)を達成するという公約を再確認する。我々は、食料が政治的・経済的圧力の手段として使われるべきでないことを改めて表明する。我々はまた、「国家食料安全保障の文脈において十分な食料への権利の漸進的な実現を支持するための自主的ガイドライン」を想起する。(以下省略)

ここで言及されている「十分な食料に対する権利の漸進的実現のための自主的ガイドライン」<sup>(15)</sup>は、2002年の世界食料サミット5年後会合でFAO国際作業部会に「食料への権利」実現に向けたガイドラインの策定が指示され、2004年のFAO理事会で187か国の賛成をもって採択されたもので、加盟国が講じるべき具体的政策措置が詳細に示されている。サミット準備過程でアメリカ等の反対により法的拘束力のない自主的ガイドラインにとどまった経緯がある<sup>(16)</sup>。アメリカ政府は「人権としての食料」という考え方に否定的で、ある程度の拘束力をもつ「行動規範」とすることに頑に抵抗した。自主的ガイドラインというのは妥協の産物である。それ自体は国際法の法源とはな

らないが、それでも内容的には国家行動規範であり、中長期的には慣習国際法として定着する可能性があるというのが、国際法専門家の見立てである<sup>(17)</sup>。つまり、「食料への権利」はたんなる抽象的理念にとどまるものではなく、各国・国際機関が法的義務を負って実行に移すべき戦略的な重要課題であることが確認されてきたという点で、ここでは重要である。

## (2)「食料への権利」の法規範的内容

社会権規約委員会「一般的意見12号」を参照しながら、あらためて「食料への権利」の法規範的内容を確認しておきたい。

それによると「十分な食料への権利」は「人間の固有の尊厳と不可分のつながりを持ち、国際人権章典に掲げられた他の人権の実現にとって不可欠」であり、「貧困の根絶とすべての者のためのすべての人権の実現に向けて、国内的及び国際的レベルの双方で適切な経済的、環境的及び社会的政策をとることを要求し、社会正義とも切り離せないものである」と位置づけられ(第4段落)、その内容は次のように整理される。

第6段落 十分な食料に対する権利は、すべての男性、女性そして子どもが、一人で又は他の人と共に、十分な食料又はその調達のための手段への物理的及び経済的アクセスを常に有するときを実現される。従って、十分な食料に対する権利は、これをカロリー、蛋白質及びその他の特定の栄養素の最低限をひとまとめにしたものと同一視する、狭いないし制限的な意味で解釈さ



れるべきではない。(以下省略)

注目すべきは、この権利に関して国家が負う義務内容が明示された点である。権利とは元来、権利主体と義務主体との規範的關係を含蓄する概念であり、社会権的権利が「権利」である以上、権利主体である諸個人が権利の対象を享受できるようにするために、義務主体すなわち国家に相関的義務が生じるのは当然である。<sup>18)</sup> 前述したように、自由権規約との対比で、社会権規約の実施における国家の義務や権利侵害に対する司法的救済措置の是非をめぐって見解が分かれてきた経緯があるが、それゆえ国家の多面的義務枠組みを明示した1990年の「一般的意見3号」は大きな前進であった。「12号」の国家の義務はこれを「食料への権利」に即して敷衍したものである。すなわち第一に、十分な食料へのアクセスを妨げるいかなる措置もとらないことを要求する「尊重 (respect) の義務」。第二に、第三者(企業や他の個人)が十分な食料に対する個人のアクセスを奪わないことを確保する措置を要求する「保護 (protect) の義務」。第三に、十分な食料に対する人びとのアクセスとその利用を強化するために国家が積極的に行動する(「促進 (facilitate) 」)とともに、個人や集団が自らの力を超える理由によって十分な食料への権利を享受できない場合に国家が直接に権利を「供与 (provide) 」するという「充足 (suffice) の義務」を、国家は負っている(第15段落)。

とはいえ、そのために必要な資源と能力は締約国によって差があるし、したがって権利を実施する適切な方法と手段は締約国によって相当に異なるであろう。それゆえ、国家の義務違反となる作為ないし不作為は、それが遵守能力の欠如 (inability) によるのか遵守意思の欠如 (unwillingness) によ

るので区別して判断される。それでも、社会権規約は各締約国に対し、すべての人が飢餓から解放され、できる限り速やかに十分な食料に対する権利を享受できることを確保するために、必要なあらゆる国内的措置をとることを要求している。それにかかわって、第25段落では「国内戦略は、生産、加工、配給、販売、安全な食料の消費、また、保健、教育、雇用及び社会保障の分野での並行的な措置を含め、食料制度のあらゆる側面に関する重要な事項や措置についてとり上げるべきである。全国的、地域的、及び家計のレベルにおける最も持続可能な管理及び天然その他の資源の利用を確保するよう、注意が払われるべきである」とする。

また、たとえば「食料に対する他人の権利を侵害することを防止するため、個人又は集団の行動を規制しない」とか「他の国家又は国際機関と協定を結ぶにあたり、食料に対する権利に関する国際的な法的義務を考慮に入れない」といった不作為が、国家の義務違反とされている(第19段落)。これは、多国籍企業の食料支配に対する態度、あるいはWTO農業交渉での姿勢や世界銀行・IMFの開発援助政策への関与が「人権としての食料」という視点から見直されなければならないことを意味する。これに関連して、次のように明記されている。

第36段落 締約国は、国際協力の不可欠の役割を認め、十分な食料に対する権利の完全な実現を達成するために共同又は個別の行動をとる約束を遵守すべきである。この約束の実施にあたっては、締約国は、他国における食料に対する権利の享受を尊重するため、この権利を保護するため、食料へのアクセスを容易にするため、また、要求される場合には必要な援助を提供するた

め、措置をとるべきである。締約国は、国際協定において関連性をもつときにはいつでも、十分な食料に対する権利に正当な注意が払われることを確保し、また、このためにさらに国際的な法文書を発展させることを検討すべきである。

また、国際金融機関とくに世界銀行とIMFが「その貸与政策及び信用協定、並びに債務危機に対処するための国際的措置において、食料に対する権利の保護により大きな注意を払うべきである」とも述べられている(第41段落)。「一般的意見12号」ではこのように「食料への権利」の国際的次元での実現とそのため義務がやや抽象的ながらも明示されており、グローバル資本主義下の農業・食料問題を考えるうえで重要な示唆を含んでいる。ただし、国家的義務の域外適用可能性や非国家的主体(国際機関、多国籍企業)の義務の法的解釈と具体的な実施方策については今日に至るまで議論が続いている。

### (3) 「食料への権利」と「食料安全保障」

ところで、わが国で食料問題を考え、国内農業保護の必要性を論じるとき、私たちは無意識に「食料安全保障」という概念を使っている。1996年の世界食料サミット「行動計画」では「食料への権利の発効と完全かつ漸進的な実現」が「食料安全保障を達成する手段」として位置づけられていたし、2008年の「ハイレベル会合宣言」でも「食料安全保障の達成」が「目的」とされ、2004年の「自主的ガイドライン」は正式名称に「国家食料安全保障の文脈において」という文言が含まれ

ていた。本書全体の中心テーマである「食料主権」との関係も気になるが、これについてはひとまず、「食料への権利」が国連機関や国際法専門家を中心に議論されている法的概念であり、小農・市民社会組織を中心に議論されている運動論的概念としての「食料主権」とほぼ同一概念であるとしておく。

ここでは「食料安全保障」と「食料への権利」との相違について、若干の説明を加えておきたい。

食料安全保障というのは多義的であり、使用する文脈や使用者の意図によって意味が正反対になる場合もある。市場原理主義的立場からは、自由貿易の推進こそが食料安全保障の要とされる。世界中で問題視されている「農地収奪」も食料安全保障の確保には欠かせない、という論法も成り立つ。国際社会で食料安全保障という用語が使われるようになったのは、1970年代初頭の世界食料危機と、それを受けて1974年に開催された世界食料会議の頃である。それは「増大する食料需要を支え、不安定な食料の生産と価格に対処するために、基礎的食料の世界的供給をつねに安定的に確保すること」と定義されていた。つまり、食料の安定供給とそれを保障する生産の拡大と市場の安定をいかに確保するかが最大の焦点とされていた。その後、1980年代に提示されたアマールティア・センのケイパビリティ・アプローチ<sup>19)</sup>の影響や栄養学分野を中心とする「世帯レベルの食料安全保障」研究の進展もあって、問題の所在が「国家ないし国際的な次元での基礎的食料の十分な入手可能性」ではなく、むしろ「世帯ないし個人の次元での適切な(安全で栄養のある)食料へのアクセス」にあるとの共通理解が広がってきた<sup>20)</sup>。その限りで「食料への権利」概念に接近し

てきたともいえるが、以下の点で決定的な相違がある。

第一に、食料安全保障アプローチは政治経済的（国民経済的）な視点に立っているが、人権アプローチは食料へのアクセスと利用をすべての人に内在する無条件の尊厳的権利とみなしている。したがって第二に、食料安全保障はそれ自身が政策課題として論じられ、それゆえ国内外の政治経済動向によって容易に影響を受けるが、「食料への権利」は条約や慣習国際法でも承認されており、その実現は法規範的な拘束性（義務、説明責任）をともなっているため、より厳密で普遍的である。第三に、食料安全保障にも概念的拡張がみられ、グローバルからリージョナル、ナショナル、ローカル、そして世帯や個人にまで適用範囲が広がっているが、それゆえ異なる次元間での競合が避けられない。これに対し、「食料への権利」概念が「子どもの権利条約」や「女性差別撤廃条約」にも取り入れられているように、人権アプローチは権利保持者である個人とその主体形成に焦点が当てられている。この違いは重要である。たとえば、国や地域、場合によっては世帯レベルで食料安全保障が確保されても、個人レベルで権利が実現しないことは十分にありうるからだ。人権アプローチはボトムアップでなければならないのである。

以上のことを考えると、「食料への権利」を「食料安全保障を達成する手段」ととらえた世界食料サミット等の宣言文の表現は不適切と言わざるをえない。それは国家間の政治的交渉過程における妥協の産物であり、より普遍的で本源的な法規範的な権利と義務の問題をその時々々の政策論へと矮小化するものではない。逆に、権利アプローチを採用し、食料安全保障問題を国際人権レジーム

の枠組みの中に位置づけるならば、食料安全保障を確保するための政策論を、国内農業・地域農業を守り、安全で安心な食料を消費者に届ける食料主権運動と組み合わせることは十分に可能である。

#### 4 おもな論点と「食料への権利」アプローチ

いわゆる「世界食料危機」の渦中に「食料への権利」特別報告者に任命されて以降、旺盛な活動が続いているオリビエ・デシュッター氏は、世界食料危機の悪化が「食料への権利」実現に否定的影響を及ぼしている事態に警鐘を鳴らした<sup>2008年5月</sup>の人権理事会決議（A/HRC/S/7/L）を受け、同年9月に提出した人権理事会報告書（A/HRC/9/23）の中で、2008年前半に相次いで表明された各国・国際機関の対応に人権アプローチが反映されていない現状を痛烈に批判した。<sup>21</sup>とくに、未曾有の農産物価格高騰やその要因のひとつとされるバイオ燃料増産という「新しい状況」下で国内的・国際的な責務を果たすべき国家戦略のベースに「食料への権利」がおかれるべきことが強調された。2008年10月の国連総会への報告書（A/63/278）では、各国政府による義務の履行を妨げない国際環境の構築が必要であることを強調し、国家の権限行使が他国の義務履行を妨げ、あるいは他国人民の権利を侵害してはならないだけでなく（消極的義務）、より積極的に他国人民の権利を尊重・保護・実現するための方策を講じるべきであること（積極的義務）を確認した。そして、「食料への権利」との整合性についてさらに検討すべき国際問題領域として、①食料援助のあり方、②農

産物貿易自由化のあり方、③食料システムにおける知的所有権のあり方、④多国籍アグリビジネスの事業活動が及ぼす影響に言及した。

本節では、これらの論点を取り上げながら、「食料への権利」アプローチの具体的な内容と構想を明らかにしたい。

### (1) 自由貿易レジームとWTO農業交渉

デシュッター氏は2009年3月の人権理事会への報告書(A/HRC/10/5/Add2)で、WTO農業交渉へのかなり踏み込んだ批判を試みている。同報告書は、現行の農業貿易自由化路線が、各国が国際法で規定された「食料への権利」を遵守する義務と整合的か否かを検証することを目的としており、氏が要約版の表題につけ、記者会見でも語ったように、その要点は「ドーハラウンドが妥結しても食料に関する構造的問題は解決されず、食料危機は再び起こるだろう」という言葉に集約されている。

氏の議論は次のように展開する。

先進国の国内農業保護や輸入障壁が多くの上国に不利に働いているのは事実だが、WTO農業合意が求めるように、単にそれらを是正すれば問題が解決するというわけではない。先進国と途上国の生産性格差をふまえれば、「農業合意に従って農政改革を進めても、途上国の生産者が先進国の生産者と同じ条件で競争できるようにはならない」のは明らかであり、むしろ「食料への権利」に対する深刻な脅威・侵害となる。「食料への権利」アプローチにもとづくならば、第一に、各国の農業政

策・貿易政策は同権利の実現のための国家戦略として措定し直す必要がある。第二に、多国間貿易システムは各国が同権利実現のために負っている国際法上の義務に反するような政策の実施を強要するものであってはならず、そのためにも各国に十分な政策余地を与えるものでなければならぬ。第三に、もっとも脆弱で不安定な社会階層・社会集団が支援対象となり、「食料への権利」が保障されるような政策措置を具体的に講じる必要がある。そして第四に、食料の安全性や栄養・健康的側面、文化的妥当性、持続可能性といった、ほかの一般商品と区別される固有の価値もまた、すべての人に保障されるべき基本的権利であり、そうした非経済的価値への影響如何も貿易交渉に十全に反映される必要がある。

このような観点からすると、現在のWTO自由貿易レジームは次のような問題を孕んでいる。第一に、国際貿易への依存度を高めることで確保される食料安全保障はさまざまな脆弱性をもたらすことになる。第二に、「食料への権利」実現に必要な国家の権限をいっそう弱める一方で、国際農産物貿易で影響力を行使する多国籍企業の市場寡占度をいっそう高め、農業セクターの分極化(多数を占める中小零細農家の排除)を強めることにもつながる。第三に、国際貿易への依存はさらに、食料供給連鎖の長距離化や非持続的生産体制を誘発し、環境や健康に悪影響を及ぼすことにつながる。このように、WTO農業合意にもとづく自由貿易レジームと「食料への権利」を支持する国際人権レジームとの乖離が著しいが、前者には強権的な執行権限(報復措置の許容など)を与えられているため、国内法で後者を尊重しても、その国際法上の扱いが不確定な現状では、各国は前者を

優先的に考えざるをえなくなる。したがって、前者に修正を加えないかぎり、両者のバランス（両立）を図ることはできない、というのがデシュッター氏の結論である。

日本農業新聞等でも「食料への権利」報告にかかわって、「WTO合意拒否を」「WTO至上主義脱却を」といったセンセーショナルな見出しが躍った。現在の国際政治経済力学に照らせば、非現実的でありに挑戦的な主張にさえ聞こえるが、WTO体制下の農業保護削減・貿易自由化路線が機能不全を起していることは誰の目にも明らかである。そもそも、国際人権レジームの観点から経済グローバル化と貿易自由化が批判的に検討されたのは、デシュッター氏が最初ではないし、ジグレル氏を含め、「食料への権利」特別報告者に固有の仕事でもない。

たとえば、社会権規約委員会は1998年5月に発表した「グローバル化と経済的、社会的及び文化的権利」と題する声明の中で、各国政府、UNDPやUNCTAD等の国連機関、世界銀行、IMFやWTO等の国際経済組織、そして国連人権高等弁務官に対して、実効的なモニタリングを含む社会権保障の確保を要請した。これと連動するように、人権促進保護小委員会も1998年8月の決議で「国際及び地域の貿易・投資・金融に関する政策、協定、慣行に人権規範の優位性を反映させるための方法・手段、ならびに国連人権機構が果たしうる中心的役割について作業報告書を提出すること」を2人の専門家に命じた。その報告を受けた人権委員会は、1999年4月の決議(E/CN.A/RES/1999/59)で、人権促進保護小委員会にさらなる調査研究に取り組むよう要請した。他方、国連人権高等弁務官からは、「知的所有権に関する協定」(01年)、「WTO農業合意と農産物買

易自由化」(02年)、「サービス貿易の自由化」(02年)、「投資自由化と民営化」(03年)に関する一連の報告書が提出された。<sup>(24)</sup> 人権高等弁務官はその中で「経済的・社会的・文化的権利の本源的性格をふまえれば、人権の保護促進は貿易自由化の例外ではなく目的として据えられなければならない」と指摘している。また、2003年9月のWTOカンクン閣僚会議には「人権と貿易」と題する報告書を提出し、各国政府関係者向けに貿易に関連する国際人権レジームの考え方を具体的に示した。<sup>(25)</sup> 2005年に発表した報告書「人権と世界貿易協定」では、GATT第20条やGATS(サービス貿易に関する一般協定)第14条に規定されている「一般的例外規定」、とくに「公衆道徳の保護のために必要な措置」や「人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置」を人権の保護・促進のために適用する可能性を検討している。<sup>(26)</sup>

以上のような国連人権機構をあげての検討作業を通じて、国際人権規範の普遍的適用性が明らかにされ、いかなる貿易・投資・金融の制度や政策も人権の尊重に優先されないことが確認されてきた。特別報告者の見解は、国際法上の然るべき手続きをふまえて取り組まれてきた専門的・集団的な労作の成果に依拠しているのである。もちろん、国際人権レジームは経済グローバル化を否定しているわけではなく、むしろ経済的・社会的・文化的権利の実現に貢献すべきものと考えている。だが、そのためにはWTO協定の改定も視野に入れながら、多角的貿易交渉や紛争解決手続きのあり方、それらに臨む各国政府の態度を根本的に見直す必要がある。<sup>(27)</sup> そもそもGATT・WTOは、生活水準の向上、完全雇用の実現、実質所得の向上、環境の保護など、総じて人権保護の促進のた

めの基礎的条件の実現を目的としており、貿易自由化と無差別待遇の実現はそれらの手段と位置づけられていることを想起すべきである。

## (2) 食料援助と国際開発協力

2009年1月末の「食料安全保障に関するハイレベル会合」へのコメントで、デシュツター氏はパン・ギムン国連事務総長の結語に「食料への権利」アプローチの重要性が反映されたこと、具体的には「危機時における食料緊急支援」と「食料増産のための農業開発投資」という従来の2つの路線に第三の路線 (third track) として「食料への権利」が加えられたことを評価した。<sup>28)</sup> 同時に、彼は同年4月の「グローバル食料危機と食料への権利に関するインフォーマル会合」で行なった基調講演で、「食料への権利への言及は、飢餓と栄養不足に効果的に立ち向かうためには食料の増産や援助の増額だけでは不十分であるということを意味している」と指摘するとともに、「食料への権利」を単なるグッド・ガバナンスに矮小化したり、従来の2つの路線と並列的に扱ったりしてはならないと強調した。<sup>29)</sup> 食料緊急支援も食料増産も、対象とする受益者の基本的人権としての「食料への権利」とその実現に対する国家・国際社会の法的義務の遵守を土台に据えてはじめて十全に追求することができるからである。

食料援助に関連する国際法に、「食料援助規約」(1967年採択、99年改定)と「援助効果に関するパリ宣言」(2005年)がある。後者は122か国の政府、27の国際機関・地域開発銀行、世界銀行、OECD、非政府組織の承認によって採択されたもので、援助国中心の考え方 (donor-driven) から受益者中心の考え方 (needs-driven) へと援助戦略を転換する必要性が謳われている。こうした到達点をふまえ、デシュツター氏は2009年3月の人権理事会への報告 (A/HRC/10/5) の中で、「食料への権利」アプローチにもとづく国際開発協力および食料援助のあり方を次のように整理した。

第一に、援助国の商業的・戦略的な利害から切り離し、「食料への権利」実現の手段として位置づける必要がある。第二に、従来の援助国と被援助国という二国間関係から、最終的な受益者 (被援助者) が積極的役割を果たすような三者関係に転換する必要がある。第三に、援助国と被援助国の政府が「義務履行者」、最終的受益者が「権利保持者」であることを前提にした政策の立案・執行・評価をする必要がある。そして第四に、緊急食料援助の必要性と被援助国における地域食料市場の確立や食料安全保障の促進の必要性とのバランスに鑑み、資金供与を通じた援助食料の域内調達に心がけ、援助依存を回避するための明確な出口戦略を講じることが必要である。<sup>30)</sup>

他方、国際開発協力については、2005年12月の国連総会決議 (A/RES/60/165) で、世界銀行とIMFの責務が初めて明記された。そこでは「世界銀行とIMFを含むすべての関係国際機関が、食料への権利に肯定的な影響を及ぼす政策と事業を促進し、共同事業者が事業遂行において食料への権利を尊重することを確保し、加盟国が食料への権利の達成に向けて講じる戦略を支持し、そして食料への権利の実現に否定的影響を及ぼすいかなる行動も回避するよう要請する」と書かれている。先

に、人権の尊重、保護、促進という国家の義務にふれたが、それにも類似した責務がここに明瞭に述べられている。だが、これら国際経済機関にも国家と同様に国際法人格が与えられているとはいえず、国家とは違って条約等の締結資格は与えられておらず、その目的や活動も各々の定款に規定されているため、国際機関に人権条約上の法的な遵守義務があるかどうかについては専門家の間でも見解が分かれてきた。しかしながら、経済グローバル化が進むなかで国際経済機関や多国籍企業の影響力が国家の規制能力を凌駕するまでに高まり、あるいはむしろ国家の規制能力を剥奪しながら経済グローバル化を推し進め、経済的・社会的・文化的権利の実現に否定的影響を及ぼす場面が増えている状況<sup>31)</sup>を背景に、近年では程度の差はあれ国際機関の国際法上の義務を認める意見が広がっている<sup>32)</sup>。

たとえば、2001～02年に国際法の専門家グループが作成した「世界銀行・IMFと人権に関するティルブルグ指導原則」が興味深い<sup>33)</sup>。世界銀行・IMFは国連憲章にもとづいて国連と協定を結んだ専門機関として組織的に独立した地位を与えられており、それを理由に多くの国連決議や国連勧告から免れていると自ら解釈してきたが、実際には人権を含む国際法や国連憲章から外れて存在するわけではない。同指導原則によれば、人権の究極的な義務履行者は依然として国家にあるが、国際法人格を有する両機関もまた自らの事業や政策の立案・実施にあたって人権を尊重する責務を負うという国際法上の義務を有する。両機関を統治する加盟国は人権を含む国際法上の義務に拘束されるだけでなく、国連機関の一員として人権を含む国連憲章の目的と原則に従うことが求められており、「国連加盟国のこの憲章に基づく義務と他のいずれかの国際協定に基づく義務とが抵触するときは、この憲

章に基づく義務が優先する」(第103条)とされているからである。したがって、両機関はその活動や機能のすべての側面にわたって人権への配慮を組み入れるべきであり、借り手の人権履行を妨げてはならず、したがって加盟国は国内的・国際的な人権義務の遵守・履行を妨げるような措置を両機関が講じることに同意すべきではない、というのが同指導原則の趣旨である。世界銀行・IMFの構造調整プログラムが多くの途上国で引き起こしてきた問題を考えると、このような国際法解釈はきわめて重要である。

### (3) 多国籍企業行動規範とアグリビジネス

経済グローバル化の進展は、一方で国境を越えてグローバルに展開する多国籍企業の事業活動が社会・経済・文化・環境に及ぼす影響力を肥大化させ、他方で新自由主義的イデオロギーの浸透によって国家の規制主体としての影響力を弱体化させている。だが、新自由主義の浸透があるうがなかるうが、国家にその政治的意思があるうがなかるうが、多国籍企業の行動が人びとの社会権的権利の享受に及ぼす否定的影響を規制することには、法制度上の困難がつきまとう。多国籍企業は国家的法的権限が及ぶ管轄権を飛び越えて事業展開を行なうが、それゆえ必要とされる国際的次元での規制枠組みが十分に整備されていないからである。市場制度の整合性(regulation for business)を追求する国際経済法の分野はともかく、それより普遍性を有する人権保障のための多国籍企業規制(regulation of business)に国際法上の執行メカニズムが欠落しているという問題がある。もちろ

ん、民間企業も国家・国際機関と同様に国際人権法上の規範的義務を負っていることを否定する者はいないが、その法的執行メカニズムが不在のもので、民間企業にどこまで、そしてどのように法的義務を負わせるのかについては、専門家の間でもさまざまな議論が交わされてきた。<sup>33)</sup>

たとえば、個別企業や業界ごと・品目ごとに導入されている企業原則や監査報告制度、基準認証制度等の「企業の社会的責任(CSR)」「イニシアチブにみられるような自主的行動規範が主流となっているが、自主規制ゆえの限界は明らかである。<sup>34)</sup> CSRを掲げる多国籍企業が国家的・国際的な規制の届かない途上国の現場で依然として続けている非倫理的な企業活動の例も枚挙にいとまがない。<sup>35)</sup> 他方、国際労働機関(ILO)の「多国籍企業及び社会政策に関する原則の三者宣言」や人権関連条約、経済協力開発機構(OECD)の「多国籍企業行動指針」、あるいは「国連グローバル・コンパクト」など、より包括的な多国籍企業行動規範や諸手続きが存在する。これらも基本的には企業の自主規制に依拠しているため限界性は否めないが、たとえばOECD「多国籍企業行動指針」には企業の不当労働行為や人権侵害に対する申立制度が定められており、労働組合等に広く活用されている。また、国連人権理事会で議論されている「多国籍企業及びその他企業の人権への責任に関する行動規範」にも期待が集まっているが、2003年に小委員会が採択(E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2)されて以降は進展がなく、「企業の社会的責任を促進する努力に水を差すもの」とする国際産業団体からの批判も強いため、今日に至るまで法的拘束力のない象徴的な行動規範にとどまっている。それでも多国籍企業規制の枠組みとその具体化を検討する際に重要な参照点とされている。

これ以外にも、さまざまな方策が検討されている。<sup>36)</sup>

第一に、国別・テーマ別の人権侵害に対して保障されている、人権理事会の申立手続きや社会権規約委員会の個人通報制度の対象を多国籍企業にも広げるという方法である。特別報告者制度の活用も可能かもしれない。ただし、そのためには人権理事会の決議を経なければならず、一部締約国からの抵抗も予想される。他方、現行制度でも、たとえば国別の調査報告において当該国で操業する多国籍企業の人権侵害を告発することは可能である。国連機関のしかるべき場で名指しされ、記録に残るという「不名誉」を別とすれば、多国籍企業の行動を直接に規制する効果は限られるが、グローバル市民社会組織の監視・告発活動と連動すれば、一定の有効性は認められよう。第二に、国家管轄権の域外適用である。これを「域外適用義務」として積極的に支持する国際人権法専門家も少なくない。その根拠は「国連憲章」や「社会権規約」でも謳われている「人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守のための国際協力の義務」に求められる。国家管轄権内で保障すべき市民権との違いから、普遍的な人権の実現を「グローバル社会の義務」ととらえる議論もある。<sup>37)</sup> 人権侵害の現場が多国籍企業の直接投資を受け入れている開発途上国である場合が多いことをふまえれば、多国籍企業の本国である先進国政府にも国際人権法上の義務が問われることになるし、当事国だけでなく国際社会全体がこれに積極的に関与しなければならないということになる。たとえば、アメリカ合衆国には1789年制定の「外国人不当行為責任追及訴訟法(ATCA)」があり、アメリカ籍でなくとも何らかのかかわりのある企業が海外で引き起こした人権侵害や環境破壊に対して、被害者やその代理人が当該企業をア



アメリカの法廷で訴えることができるようになっていた。アメリカの人権NGOが西アフリカ諸国で児童労働を使って栽培されたカカオの主要取引業者（カーギル、ネスレ、ADM）を訴えた際に依拠したのもこの法律である。第三に、不当行為賠償責任にとどまらず、刑事責任をも多国籍企業に追及する可能性、たとえば、個人の刑事責任に限られている国際刑事裁判所（ICC）の訴追対象を法人企業にまで拡張できるかどうかが議論されている。これとは別に、一部の市民社会組織が、多国籍企業の事業活動にともなう経済犯罪を審議する「国際民衆法廷」とそのための法的拘束力のある企業行動規範の必要性を訴えている。<sup>38)</sup>

2009年12月の国連総会にデシュッター氏が提出した報告書では、そうした国際法理論的検討や法的執行メカニズムに関する具体的提案はあまりなされていない。議論の焦点は、とくに小農や農場労働者の「食料への権利」を含む社会権の権利の実現に及ぼす多国籍アグリビジネスの具体的な影響力と、それを規制するための国家および企業自身の責務に関する提案におかれている。すなわち、国家に対しては、①農業食料部門に関連するILO条約を批准して農場労働者の保護に努めること、②しかるべき措置を講じて労働関連法令の遵守状況を監視すること、③小農の市場アクセスを確保するため、国内および地域市場の強化、協同組合やマーケティング・ボードの設立、公的調達システムの活用、フェアトレードの促進などに積極的に取り組むこと、④寡占的な企業行動によって小農に不当な不利益を与えることのないよう、しかるべき規制措置を講じて小農の市場交渉力を高めること、⑤企業が導入する認証基準等が小農に過度な負担を与えることのないよう、グローバル・フードチェー

ンに対する公的規制を講じること、を勧告している。また、アグリビジネス企業に対しては、①買い手の立場で不当な影響力を行使しないこと、②国際枠組み協約（IFA）の締結やILO基準の遵守に供給業者を支援しながら巻き込み、サプライチェーン全体を通じて雇用・労働条件の適正化に努めること、③食品安全や社会的・環境的な認証基準の策定と遵守に小農を巻き込み、彼らのグローバル・サプライチェーンへのアクセスを確保すること、④契約農業に関する交渉に際しては小農の「食料への権利」を尊重すること、⑤売場確保や情報提供を通じてフェアトレードを促進すること、を勧告している。この報告書を紹介した2010年3月5日のプレスリリースには、「小農とアグリビジネスとの力関係の不均衡は正さなければならぬ」との見出しがつけられている。

#### （4）農業科学技術と種子制度・遺伝資源

ゲイツ財団やロックフェラー財団によって2006年に設立され、アナン前国連事務総長が会長を務めるAGRA（アフリカ緑の革命同盟）は、「食料危機」への対応策としてアフリカにおける農業生産の向上を重視し、品種改良（種子）や土壌改良（肥料）、物流インフラや市場アクセスを含む農業バリューチェーンの向上をめざしたプロジェクトへの支援を進めている。AGRAは「持続可能性」や「農民的知識」などにも言及しているが、その事業がどこまで環境的・社会的な負荷をもたらしてきた従来型の技術移転モデルと生産力主義的開発モデルからの転換をもたらすか、小農・市民社会組織からは疑問視されている。そこでデシュッター氏はマルチステークホルダー会合を2008年12月

に招集し、アフリカ「緑の革命」のあり方を議論した。同会合のポジション・ペーパーに込められたデシュッター氏の主張は明確である。<sup>(40)</sup>アフリカ農業の発展が必要だとしても、それは技術だけの問題ではないということ。アフリカ「緑の革命」をめぐる論争はつまるところ、農業発展モデルの選択をめぐる問題であるということ。ここでも根底に貫かれるべき判断基準は「食料への権利」をいかに実現するかである。すなわち、食料の増産は必要だが十分条件ではなく、アフリカ農業が直面している問題の根本的解決につながる保証はない。農業モデルの選択を誤れば、かつての「緑の革命」がそうであったように環境的負荷や社会的不均衡を招き、「食料への権利」の実現に逆行する事態も予想される。

その際、過去の「緑の革命」からいかなる教訓を引き出すのか、その一方で数々の実績をあげている（にもかかわらず誤解されている）農業生態系利用型の農業モデルをどう受け止めるのが問われなければならない。この点で、デシュッター氏も多くを依拠するように、2008年4月にまとめられた「開発のための農業に関する知識・科学・技術に関する国際的検証（IAASTD）」の成果が参考になる。<sup>(41)</sup>これは国連機関と世界銀行が2002年に発足させた国際的協議プロセスであり、「貧困と飢餓の削減、農村生活の改善、持続的な発展のために、農業に関する知識・科学・技術をよりよく利用するための方策」を、関連学会や市民社会組織、そして民間企業を含め、世界中から400名を超える専門家の参加を得ながら4年近くの歳月をかけて検証してきたものである。本体だけで600ページにも及ぶ同報告書は全体を通じて、持続的で公平な農業開発における小規模生産者の潜在

能力を強く支持する内容となっている。農業科学技術の進歩による収量向上と大規模化による生産性向上への成果を認めつつも、それが一方で大きな環境負荷となり、他方で発展途上国における貧困問題を解決できずに来たことをふまえている。そして、化学肥料や農薬、特許種子等の外部投入財への依存ではなく、多様な農業生態系の理解とその活用、そこで培われてきた農民的知識や農村女性の役割の再評価、それをコミュニティレベルで支援する科学者との協力（たとえば農民参加型育種）や制度・政策環境の整備の必要性を訴えている。

新しい農業技術の可能性を否定しているわけではない。2007年5月の国際会議で報告したFAO担当者は、有機農業等の生態系利用型農業は「伝統的・経験的な農業を改善するために学際的な科学的専門知を活用するという意味でネオトラディショナル・フードシステムである」と喝破したが、IAASTD報告書も同様の立場に立っている。2008年に発表されたUNEPとUNCTADの合同作業部会報告書「アフリカにおける有機農業と食料安全保障」も同様の結論に至っており、農業生態系利用型農業技術とその研究開発と普及支援のための体制づくりを呼びかけている。<sup>(42)</sup>デシュッター氏も、こうした農業生態系利用型アプローチの「食料への権利」実現への貢献可能性に一貫して注目しており、2010年6月には当該テーマについての国際セミナーを招集している。

かつて人権委員会や人権高等弁務官事務所がTRIPS協定に関する報告書を提出したことがあるが、議論の焦点は医薬品分野、とくにHIV/AIDSに苦しむアフリカ等の途上国貧困層が先進国企業による特許戦略によって安価な治療薬にアクセスできない問題に当てられていた。農業分野とく

に種子・遺伝資源をめぐる知的所有権の問題が本格的に取り上げられたのは、デシュッター氏が2009年7月の国連総会に提出した報告書（A/64/L10）が初めてである。氏はその中で「農業分野の研究開発が一般的にそうであるように、種子政策を構築する上で重要なのは、当該技術が農業にもたらしうる便益についての先入観ではなく、それが食料安全保障、とりわけもつとも立場の弱い農民が自らの生計をより良くする能力に及ぼす影響を注意深く検証することである」と述べ、ここでも「食料への権利」アプローチが有効であることを論じている。<sup>45</sup>

国家に課せられた義務は、もつとも貧しく脆弱な部分を含むすべての農民が食料および生産手段（農地、水、そして種子）に物理的・経済的にアクセスできる権利を尊重・保護・促進することである。社会権規約は第15条で「科学の進歩及びその利用による利益を享受する権利」をすべての人に保障している。だが、品種改良や種子生産という営為が農民的生産過程から切り離され、それをかろうじて担ってきた公的試験研究機関の役割も後退し、今日ではバイオテクノロジー等の高度技術を知的所有権によって囲い込む民間種子企業が種子事業を支配しており、その結果、農民の種子へのアクセスが阻害されている。したがって、国家はそうした「商業種子システム」を規制して、すべての農民が利益を享受できるような方向でイノベーションを促していくべきである。同時に、国家は伝統的な「農民的種子システム」を保全・強化して、たとえば伝統的知識と科学的知識を融合させた参加型育種を取り入れながら農民的イノベーションを促すべきである。それは、依然として多くの途上国農民が自家採種や種苗交換に依存しているからという理由だけではない。ますます強まる資源制約のもと

で、ある程度の食料増産を達成する必要があるが、増収性の改良品種を導入すれば食料安全保障が達成されるといふ単純な考え方は、経験によっても、近年の科学研究の成果によっても正当性を失っている。各地域の自然的・社会的・文化的な環境に適した在来種を作物遺伝資源として利用し、農業生物多様性として保全していくことによってこそ、とりわけ気候変動下の食料安全保障を確保し、同時に社会権の権利を実現することが可能になる。また、知的所有権で囲い込まれつつある作物遺伝資源の多くは伝統的な「農民的種子システム」が育んできたものである。TRIPSやUPOV等の国際的知的所有権レジームは「農民的権利」を排除する方向に動いているが、法制度上は加盟国の柔軟な対応を認める余地が残されている。食料農業植物遺伝資源条約ITPGRも主要農作物の遺伝資源を公共財化する試みとして有効である。関係する国際機関は加盟国とくに開発途上国が各々の条件に適した種子システムを整備し、作物遺伝資源の保全と利用を図っていくための努力を支援すべきである、等々。デシュッター氏はこのような議論を具体的実践事例も交えながら展開し、イノベーション、食料安全保障、農業生物多様性保全を同時に達成すること、したがってまた「食料への権利」の漸進的実現の義務を履行することを可能ならしめる種子政策の構築と実施を、各国・国際機関に呼びかけている。

## 5 国際人権レジームの可能性…むすびにかえて

本章は国連を中心に議論されてきた「食料への権利」論に着目し、まず第2節で、その背景として戦後国際社会の総意によって形成・発展してきた国際人権レジームの枠組みを整理した。第3節では、「食料への権利」論が国際人権レジームの重要な構成部分として着実に国際社会に浸透し、国際法上の普遍的な概念として具体化されてきたことを、その概念的内容も含め明らかにした。第4節では、国連人権理事会「食料への権利」特別報告者の活動の到達点にも学びながら、「食料への権利」論の具体化作業の過程で取り上げられてきたおもな論点、すなわち①自由貿易レジーム下のWTO農業交渉について、②食料援助および国際経済機関による開発協力のあり方について、③多国籍企業の行動規範、とくにアグリビジネスと小農・農業労働者との非対称な関係について、そして④アフリカ「緑の革命」や国際知的所有権レジーム下の種子システムのあり方についてそれぞれ検証しながら、「食料への権利」アプローチの具体的な内容と構想を明らかにした。

農業・食料のグローバル・ガバナンスにおける原則や規範、政策手続き等の制度化をめぐって、基本的には自由貿易レジームを推し進めるヘゲモニー主体、すなわちアメリカ等の覇権的国家、多国籍企業、世界銀行・IMFやWTO等の国際経済機関が圧倒的な影響力を行使する支配構造が続いている。それは市場での経済的影響力やそれを反映した政治的影響力だけでない。問題となる事象に対

する考え方や規範的信条、科学的知見などが、ヘゲモニー主体によるイデオロギー戦略（同意による支配）を通じて政策形成や支配構造に影響を及ぼすあり方にも注目する必要がある。その意味では、国連機関もそのようなヘゲモニー行使の場であり、人権理事会やFAOもその例外ではない。だが同時に、国際人権レジームの一部を構成する国連「食料への権利」論が、国連総会や人権理事会、各種国際会合、学術専門家組織、メディアといった国際的公共空間を通じて国際社会に浸透しつつあり、ヘゲモニーに対抗するための「場」と「手段」を提供していることが、本章の考察から明らかになった。こうした国際社会での動きが、ピア・カンペシーナ等によって掲げられてきた小農・市民社会運動としての「食料主権」論とも連動しながら、新自由主義的グローバリゼーション（自由貿易レジーム）に対抗しうる強固な国際人権レジームとして確立していくことが切望される。

なお、本章では便宜的に「食料への権利」と「食料主権」を相補的な概念として捉えたが、それは両者が代替可能であることを必ずしも意味しない。他章でも論じられているように、「食料主権」は社会運動の場で提起され、急速に広がりを見せている政治的スローガンであり、その主張には生産と消費の現場から突き上げられたリアルな重みがあるが、それゆえに「食料への権利」に含まれるような法規範的な厳密性と普遍性という点で弱点をもっている。<sup>16)</sup>両アプローチが各々の役割を果たしながら、基本的人権としての「食料への権利」が国内的・国際的な次元での政策形成とその実施を通じてどのように達成されていくのか、いくべきなのかについては、さらなる検討が求められよう。

注

- (1) 久野秀二「食料サミットと国際機関の対応」『農業と経済』74巻14号、2008年、5-18ページ。
- (2) 阿部浩己・今井直・藤本俊明「テキストブック国際人権法(第3版)」日本評論社、2009年、14ページ。
- (3) 山本吉宣「国際レジームとガバナンス」有斐閣、2008年、第1章。
- (4) 申惠丰「人権条約の現代的展開」信山社、2009年、第5章。社会権の扱いについて、日本では1957年の朝日訴訟(生存権裁判)が思い出されるが、労働基準法が適用される労働基本権はまたしも、生存権や健康権等の社会権は今日でも法的権利(司法判断で救済される権利)ではなく行政府・立法府による裁量の問題に矮小化される傾向が強い。
- (5) 申惠丰、同上書、第2章。
- (6) 勝間靖「開発における人権の主流化：国連開発援助枠組の形成を中心として」『広島大学平和研究センター(IPSHU) 研究報告シリーズ』31号、2003年。
- (7) 世界銀行グループや国際通貨基金IMFもここに含まれるが、意思決定メカニズム(投票システム)の違いをはじめ、ほかの国連機関とは性格が大きく異なる。
- (8) S.A. Way, 'The Role of the UN Human Rights Bodies in Promoting and Protecting the Right to Food', in W.B. Eide and U. Kracht (eds) *Food and Human Rights in Development I: Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Intersentia, 2005, pp.205-228.
- (9) 立松美也子「国連人権理事会の成立」『山形大学紀要(社会科学)』第37巻2号、2007年、87-104ページ。

- (10) これまで20本が提出されており、全般的な規則について述べた1号(締約国による報告)、3号(締約国の義務の性格)、9号(社会権規約の国内適用)のほか、4・7号「住居に対する権利」、11・13号「教育に対する権利」、12号「適切な食料に対する権利」、14号「健康に対する権利」、15号「水に対する権利」、18号「労働に対する権利」、19号「社会保障に対する権利」などとなっている。
- (11) 自由権規約について個人通報制度を定めた選択議定書は議定書本体と同じ1966年に採択され、1976年に発効している。ここにも、自由権的権利と社会権的権利との差別的扱いが表れている。
- (12) 2000年9月に「食料への権利」特別報告者に任命されたジャン・シグレル氏の任務は、①「食料への権利」に関する情報を収集し対応すること、②「食料への権利」を促進し効率的に実現するために政府・政府間組織・非政府組織との協力関係を構築すること、③「食料への権利」に関する新たな課題を明らかにすること、④「食料への権利」にかかわって水をめぐる問題にも注目すること、⑤1996年世界食料サミット『行動計画』の実施に向けた中間レビューを行なうこと、⑥ジェンダーの視点を取り入れその主流化を図ること、とされた(E/CN.4/RES/2000/10、E/CN.4/RES/2001/25)。これらの任務に従って、特別報告者は人権委員会(2006年以降は人権理事会)定例会合および国連総会に提出する報告書を通じて、「食料への権利」に関する国別・テーマ別の諸課題を明らかにしながら、同概念の規範的枠組みを強化する作業に努めてきた。氏が取り上げたテーマには、国際貿易(2001年)、農地改革(2002年)、水への権利(2003年)、WTO交渉と食料安全保障(2004年)、多国籍企業の責任(2004年)、先住民の権利(2005年)、国際機関の責任(2005年)、子どもの権利(2007年)、バイオ燃料(2007年)などが含まれる。また、「食料への権利」の司法判断適性(2002年)や域外適用可能性(2005年)といった法理論的な問題にも言及している。彼は任命当時、

ジュネーブ大学の社会学教授だった。弁護士資格をもち、1999年までスイス連邦下院議員も務めていた。現在は国連人権理事会の専門家諮問委員会副議長を務めている。特別報告者の活動成果をレビューした2007年9月の人権理事会決議(A/HRC/6/2)で任務内容が次のように再整理された。①「食料への権利」の完全な実現と国家・地域・国際レベルで講じるべき方策を促すこと、②「食料への権利」の実現を妨げている・妨げうる障害を克服する方法と手段を検討すること、③女性や児童への視点を考慮し、それを主流化していくこと、④ミレニアム開発目標1(極度の貧困と飢餓の撲滅)の実現に資するような提案を行なうこと、⑤各国が「食料への権利」の完全な実現を漸進的に達成するためにとりうる措置を提案すること、⑥これらの任務を遂行するうえで、すべての国家、国家間組織、非政府組織、社会権規約委員会をはじめとする関連組織と連携すること、そして⑦「食料への権利」実現の促進にかかわる国際会議等に積極的に参加して国際社会に働きかけていくこと。2008年5月に着任したデシユッター氏の活動はこれに従っており、とくに⑦での貢献が顕著である。

(13) 1983年に人権促進保護小委員会から調査研究活動を委任されたアズビョーン・マイデ氏(Asbjorn Eide)の1987年報告書が「食料への権利」論のひな形とされている。A. Eide, 'The Importance of Economic and Social Rights in the Age of Economic Globalization', in W.B. Eide and U. Kracht (eds) *op.cit.*, pp.3-40.

(14) W.B. Eide and U. Kracht, 'The Right to Adequate Food in Human Rights Instruments: Legal Norms and Interpretations', pp.99-118 in W.B. Eide and U. Kracht (eds) *op.cit.*

(15) 日本語訳として「十分な食料」が一般に使われているが、原文は「adequate food」である。社会権規約委員会「一般的意見12号」でも指摘されているように、それは量的に十分であるだけでなく、質的にも十分であること、さらに食料調達手段への物理的・経済的アクセスにも及ぶ概念であることをふまえると、日本語の語感として「程度問題」に矮小化されかねない「十分な」という訳はあまりふさわしくないと言及されているが、「適切な」という訳も、ほかの文脈で使われる「appropriate」と区別できないため、本章では便宜的に「十分な」という訳を採用した。

(16) A. Oshaug, 'Developing Voluntary Guidelines for Implementing the Right to Adequate Food: Anatomy of an Intergovernmental Process', in W.B. Eide and U. Kracht (eds) *op.cit.*, pp.259-282.

(17) S. Solher, 'The "Breakthrough" of the Right to Food: The Meaning of General Comment No.12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food', *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 11, 2007: pp.391-415. また、「自主的ガイドライン」に限らず、国際社会の法規範的な信念の表明として積み重ねられてきた数々の国連総会決議等は、個別的であれ国家の継続的慣行によって補強されるならば、「食料への権利」を慣習国際法として成立させる根拠となりうるとの意見もある。松隈潤「人間の安全保障と国際機構」国際書院、2008年、第4章。

(18) 中恵丰、前掲書、第5章。

(19) センは飢饉の分析を通じて、飢饉は食料不足ではなく貧困と不平等から生じることを明らかにした。そして、貧困は低所得に由来するのではなく、資源や機会へのアクセスないしエンタイトルメント(社会成員として原初的に所有する権利によって獲得しうる財やサービスの組合わせ)が剥奪され、個人の能力ないし潜在的な能力(ケイパビリティ)を発揮しえない状態としてとらえた。この考え方から、開発の目的はすべての人々が自らの能力を高め、さまざまな領域で能力を発揮できる機会を拡大することであるとすると、国連開発計画UNDP等の「人間開発」論が発展してきた。西川潤「人間のための経済学

- 開発と貧困を考える』岩波書店、2000年、第12章。
- (20) K. Mehlum, 'Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations', *European Law Journal*, Vol.10, No.5: pp.631-648, 2004; W.B. Eide, 'From Food Security to the Right to Food', pp.67-97 in W.B. Eide and U. Kracht (eds) *op.cit.*
- (21) 国連事務総長を座長とする2008年4月に発足したグローバル食料危機ハイレベル作業部会が提示した2009年11月の「進捗状況報告書」で改定(強化)が提起された「包括的行動枠組み(CFA)」に対して、デシュッター氏は2010年4月、「食料への権利」の枠組みと原則を組み込むための「5つの提案」を行なうこと。O. De Schutter, *Five Proposals for a Genuine Integration of the Right to Food in the Revised Comprehensive Framework of Action*, April 10, 2010.
- (22) この報告を受けた国連総会決議(A/RES/63/187)は2008年12月に採択されたが、その中で「知的所有権の貿易関連の側面に関する協定(TRIPS協定)」をめぐる問題が初めて言及された。
- (23) デシュッター氏はヘルギー・ルーヴァン大学とヨーロッパ大学院大学で国際人権法の教授を務めているが、ニューヨーク大学でも教授職を兼務していた。2006年に『多国籍企業と人権』と題する編著書(O. De Schutter (ed), *Transnational Corporations and Human Rights*, Hart Publishing, 2006)を刊行している。
- (24) Reports of the High Commissioner for Human Rights, The Impact of the TRIPS Agreement on the Enjoyment of all Human Rights (E/CN.4/Sub.2/2001/13); Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights (E/CN.4/2002/54); Liberalization of trade in services and human rights (E/CN.4/Sub.2/2002/9); Human rights, trade and investment (E/CN.4/Sub.2/2003/9).
- (25) OHCHR, Human Rights and Trade, a report to the 5th WTO Ministerial Conference, Cancun, Mexico, 10-14 September 2003.
- (26) OHCHR, Human Rights and World Trade Agreement: Using general exception clauses to protect human rights, HR/PUB/05/5, 2005.
- (27) A. McBeth, *International Economic Actors and Human Rights*, Routledge, 2010, Chapter 4.
- (28) O. De Schutter, Taking the Right to Food Seriously: Analysis by Special Rapporteur on the right to food on the High-Level Meeting on Food Security for All, issued on 31 January 2009.
- (29) O. De Schutter, Statement by Special Rapporteur on the right to food at the Interactive Thematic Dialogue of the UN General Assembly on the Global Food Crisis and the Right to Food, New York, 6 April 2009.
- (30) ハッパで思い出されるのが、2002年のアフリカ南部飢饉に際してアメリカ政府と欧州諸国との間で露呈した、食料援助に対する考え方の違いである。詳しくは、久野秀二「世界の食料問題と遺伝子組換え作物」大塚茂・松原豊彦編著『現代の食とアグリビジネス』有斐閣、2004年、第10章。
- 2003年に勃発した米欧間の論戦は、遺伝子組換え作物・食品(GMO)の受容に消極的なアメリカ諸国とその背景にある欧州GMO規制を、アメリカ政府が食料援助と絡めて批判したことに端を発する。それは、欧州のGMO規制をめぐるアメリカ、カナダ、アルゼンチンがWTO紛争解決機関に提訴して始まったGMO紛争とも軌を一にしていた。アメリカ食料援助の受入れを拒否したアフリカ諸国の主権的判断を支持し、食料援助規約に従って食料の域内調達への資金援助を行なうとともに、自国の余剰穀物(GMTウモロコシ)の流用にこだわるアメリカの食料援助政策を批判した欧州諸国の側に道

理があったの言うまでもない。アメリカの姿勢は一向に変わっていない。たとえば、2003年に導入された「HIVエイズ・結核・マラリア対策グローバル・リーダーシップ法」(2008年に改定)、および2009年に提案され最終審議中(2010年10月末現在)の「Lugar-Caseyグローバル・フードセキュリティ法」は、開発途上国への医療・農業開発支援とGMOの受容・推進を抱き合わせる内容を含んでおり、多くの市民社会組織から批判されている。

- (13) A. McBeth, *op.cit.*, Chapter 5.
- (14) Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights, published as part of W. van Gennipen, P. Hunt and S. Mathews (eds), *World Bank, IMF and Human Rights*, Wolf Legal Publishers, 2003, pp.247-255.
- (15) A. McBeth, *op.cit.*, Chapter 6; O. De Schutter (ed), *op.cit.*; M. Brady, 'Holding Corporations Accountable for the Right to Food', in G. Kent (ed), *Global Obligations for the Right to Food*, Rowman & Littlefield, 2008, pp.89-120.
- (16) 久野秀二「多国籍アグリビジネスとCSR——社会・環境基準の導入と普及をめぐる問題点」『農業と経済』74巻7号、2008年、15-28ページ。
- (17) Christian Aid, 'Behind the Mask: The real face of corporate social responsibility', January 2004.
- (18) A. McBeth, *op.cit.*, Chapter 6.
- (19) G. Kent (ed), *op.cit.*
- (20) C. Olivet, 'Towards an International Tribunal on Economic Crimes: Bi-Regional proposals for regulation of TNCs', July 2007, available on the website of Transnational Institute.

(39) 労働組合の国際産別組織が多国籍企業や産業団体と締結するもので、企業側に中核的労働基準(ILO条約のうち最低限の国際労働基準として、結社の自由及び団体交渉権、強制労働の禁止、児童労働の廃止、雇用及び職業における差別の禁止など4分野8条約を指定)の遵守を確認し、原料供給業者も共同監視の対象に含めるもので、農業食料関連産業ではカルフォル、チキータ、ダノン等の多国籍アグリビジネスが国際食品労組(IFO)と協約を結んでいる。

- (40) O. De Schutter, 'The Human Right to Food and the Challenges Facing an African 'Green Revolution': Position Statement of Special Rapporteur on the right to food, presented at the Multistakeholder Consultation, Luxembourg, 15-16 December 2008.
- (41) IAASTD, *Agriculture at a Crossroads Volume 1: The Global Report / Volume 7: Synthesis Report*, Island Press, 2009.
- (42) 最終報告書の提出を間近に控えた2008年1月、農業業界の国際産業団体 CropLife InternationalのメンバーとしてIAASTDに参加したモンサントやシメンタの関係者が「産業界の視点を報告書草案に反映させるのが不可能である」などを理由に脱退したことが報じられた。
- (43) N. Scialabba, 'Organic Agriculture and Food Security', a paper presented at the International Conference on Organic Agriculture and Food Security, OFS/2007/5, May 3-5, 2007.
- (44) UNEP-UNCTAD Capacity-building Task Force on Trade, *Environment and Development, Organic Agriculture and Food Security in Africa*, UNCTAD/DITC/TED/2007/15, UN Publication, 2008.
- (45) 報告書の詳細版を、O. De Schutter, 'Seed policies and the right to food: Enhancing agrobiodiversity, encouraging innovation, Background document to the report (A/64/170) presented by Special



Rapporteur on the right to food at the 64th session of the UN General Assembly (October 2009), June 2009. <http://www.unhcr.org/refugees/refugees.html>.

(9) H.M. Haugen, 'Food Sovereignty: An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?' *Nordic Journal of International Law*, 78: 2009, pp.263-292.