

国連「食料への権利」論と国際人権レジームの可能性

久野 秀 二

(京都大学大学院経済学研究科・准教授)

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が、その結果として、日本のような食料輸入国はもちろん、先進輸出国においても農業構造の再編（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きている。こうした中で発生した2007～08年の「世界食料危機」状況と中長期的な食料需給逼迫見通しを受けて、国際社会は世界食料サミット等の場で危機対応を迫られてきた。そこでは、WTOを中心とする多国間自由貿易レジームの建て直しを図る動きと、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見られる。後者はまた、ピア・カンパ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. 国連「食料への権利」論の背景

国連人権理事会は、もともと経済社会理事会に附

属する機能委員会の一つ（人権委員会）であったが、2006年から国連総会に直結する常設理事会に格上げされたものである。

基本的人権の一つとして食料を捉える考え方は、「世界人権宣言」（1948年）と、それを条約化した「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、11条）にまで遡り、さらに「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、6条）や「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、12条）、「児童の権利に関する条約」（1989年採択／90年発効、24・27条）、「障がい者の権利に関する条約」（2006年採択／08年発効、25・28条）などの国際条約、「米州人権条約への追加議定書（サンサルバドル議定書）」（1988年、12条）、「イスラムにおける人権に関するカイロ宣言」（1990年、17条）、「EU基本権憲章」（2000年、34条）、「人民及び女性の権利に関するアフリカ憲章への追加議定書」（2000年、15条）など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カ国が憲法で、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」の具体化作業と確認作業も続けられてきた。1993年の世界人権会議「ウィーン宣言及び行動計画」（31節）、1996年の世界食料サミット「世界食料安全保障のためのローマ宣言」（1節）および同「行動計画」（12節）がそうである。後者では「食料への権利」概念

の具体化が国連人権高等弁務官(Mary Robinson)に指示され、1999年に社会権規約委員会で採択された「一般的コメント12号」によって「食料への権利」の規範的内容が確認され、締約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提示された。2000年のミレニアムサミット「ミレニアム宣言」でも再確認された。2002年の世界食料サミット5年後会合では、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「適切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」を187カ国の賛成で採択、加盟国が講じるべき具体的政策措置が提示された。そして2008年、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会合宣言」でも「食料への権利」が再確認されている。なお、FAOの作業過程で、一部の国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り、それゆえガイドライン自体は国際法の「法源」とはならないが、国家行動規範ゆえ、中長期的には国際慣習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。つまり、(その実効性はともかく)「食料への権利」がたんなる規範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政策課題であることが確認されてきたということ、ここで確認しておきたい。

この「食料への権利」の実現に向けて重要な役割を果たしているのが、国連人権理事会の特別報告者である。特別報告者制度は同理事会の権限でおこなう特別手続きの一つで、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うことになっている。「食料への権利」特別報告者は、2000年4月の人権委員会(当時)決議を経て任命された。2000年5月～2008年4月までをジャン・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 DeSchutter)氏が担当

している。「食料への権利」特別報告者の任務は次のように整理されている。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・妨げうる障碍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、それをメインストリーム化していくこと、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すること、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上で、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」実現の促進に関わる国際会議等に積極的に参加し、国際社会に働きかけていくこと、以上である。

3. 「食料への権利」特別報告者の活動経過

紙幅の制約ゆえ、ここではジャン・ジグレル氏の活動については割愛し、いわゆる「世界食料危機」の渦中に任命されて以降、旺盛な活動を続けているオリビエ・デシュッター氏に注目したい。まず、2008年5月の「人権理事会決議」で、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。2008年9月の「人権理事会への報告」では、2008年前半に相次いで表明された国際社会(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批判した。2008年10月の「国連総会への報告」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の必要性を強調し、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」実現との間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、国内問題領域として、土地への権利と女性の権利にも触れている。国連総会での決議は2008年12月に採択された。

その後も数々の国際会合で特別報告者としての発言を繰り返しながら、より具体的な問題に踏み込んできた。例えば、2008年12月「アフリカ緑の革命に関するマルチステークホルダー会合」への報告、WTO農業交渉と食料援助のあり方を検討するため2008年6～10月に関係者・関係機関へ実施したヒアリングと協議の成果を踏まえた2009年2月「人権理事会への報告」、食料緊急支援も食料増産も基本的人権としての「食料への権利」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初めて十全に追求することができると指摘した2009年4月「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」での基調講演などである。最近では、一部の国や多国籍企業がアフリカ等の発展途上国で進めている農地の囲い込みをめぐる問題（2009年6月プレスリリース）、知的所有権による種子の囲い込みと自家採種等の農民的種子システムや生物多様性への影響をめぐる問題（2009年10月「国連総会への報告」補足文書）も取り上げられている。

4. 「食料への権利」アプローチとWTO農業交渉

とくに重要なのが、「食料への権利」論とWTO農業交渉との整合性である。「食料への権利」アプローチに基づく多国間貿易システムのあり方について、デシュッター氏は次のような見解を述べている。①各国の農業・貿易政策は「食料への権利」実現のための国家戦略として位置づける必要がある。②多国間貿易システムは、各国が「食料への権利」実現のために負っている国際法上の責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

ならない。③もっとも脆弱で不安定な社会階層・グループが支援対象となり、「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。④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、他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、それらの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多国間貿易レジームは次のような問題を孕んでいる。①食料安全保障を確保するために国際貿易への依存度を高めることによって、さまざまな脆弱性をもたらすことにつながる。②それはまた、「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ることにつながる。他方で、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。③国際貿易への依存はまた、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。④WTO農業合意に基づく国際貿易レジームと「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る傾向にある。それゆえ、前者に修正を加えない限り、両者のバランス（両立）を図ることはできない、等々。このため、一部の新聞報道では「WTO合意拒否」や「WTO至上主義脱却」を求めたものとしてセンセーショナルに取り上げられた。

5. 「食料への権利」アプローチと国際開発協力・食料援助

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、デシュッター氏はパン・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3の路線（third track）として「食料への権利」を加えたことを評価した。

食料援助に関連する国際法に、「食料援助規約」（1967年採択／99年改訂）と「援助効果に関するパリ宣言」（2005年）がある。後者は122ヵ国の政府、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、donor-drivenからneeds-drivenな援助戦略への転換が謳われている。こうした到達点を踏まえ、「食料への権利」アプローチに基づく国際開発協力・食料援助のあり方は、①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。②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。③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④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。

これに関連して、2001～02年に国際法の専門家グループによって検討された「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。世界銀行・IMFは国連憲章に基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、法人格である両機関もまた自らのプロジェクトや政策の立案・

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。なぜなら、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」（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（出資国）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。世銀・IMFの構造調整プログラムが多く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。

6. 「食料への権利」アプローチと アフリカ「緑の革命」

ド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価値連鎖の向上を目指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。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」——改めて指摘するまでもなく、それは十分な食料を得るだけでなく、そのための物理的・経済的な手段にもアクセスできる権利、そのための意思決定に参加できる権利を指している——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か、これまで十分に検討されてこなかったが、現在では、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）」の成果に依拠することができる。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、「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、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。デシュッター氏はIAASTD報告書でも積極的に評価された「農業生態系利用型アプローチ」——伝統的システムに学び、農業生態系の管理に関するローカルな知識を利用するだけでなく、農業技術を含む近代科学の成果にも学ぶもの——の、「食料への権利」実現に向けた貢献可能性に注目している。

7. おわりに

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（国際レジームの形成）をめぐる、基本的にはヘゲモニーを握る主体（多国籍企業、米国等の覇権的国家、世銀・IMF・WTO等の国際経済機関）が政治的・経済的・イデオロギー的に圧倒的な影響力を行使する支配構造が続いている。国連もまたそのようなヘゲモニー行使の場であるが、同時に、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、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も、以上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、ビア・カンパシーナ等によって掲げられてきた市民社会レベルでの「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。

（本稿は、拙著「国連『食料への権利』報告と求められる農政改革」『農業と経済』75巻6号、2009年5月、を加筆修正したものである。）

— ひさの しゅうじ —

1968年大阪府生まれ、東京都出身。京都大学大学院経済学研究科博士後期課程中退、北海道大学大学院農学研究科助手、オランダ・ワーヘニンゲン大学社会科学部客員研究員を経て、2005年3月より現職。博士（農学、北海道大学）。

主要著作

『アグリビジネスと遺伝子組換え作物：政治経済学アプローチ』日本経済評論社、2002年

『Reconstructing Biotechnologies: Critical Social Analyses』（共編）Wageningen Academic Publishers、2008年

『グローバル資本主義と農業』（共著）筑波書房、2008年
『Food for the Few: Neoliberal Globalism and Agricultural Biotechnology in Latin America』（共著）University of Texas Press、2008年