

ニューカントリー2013年8月号 特集：TPP参加で高まる食の不安
アメリカの要求と遺伝子組換え表示制度
久野秀二（京都大学大学院経済学研究科教授）

本稿のポイント

- ① TPP（環太平洋）とTTIP（環大西洋）のいずれの交渉においても、残留農薬基準や食品添加物の規制、GM作物・食品の表示規制などの非関税障壁の撤廃・整合化が米国の要求事項として重視されている。
- ② 米国のGMO規制（事実上の自主規制）は政府・産業界・推進派科学者によって「健全な科学」に基づくとされているが、国内でもそのあり方に批判があり、未承認GM小麦の混入も偶発的とは言えない。
- ③ 米国内でもGM食品表示を求める世論が急速に高まっており、連邦議会では関連法案の否決が続いているものの賛同議員は増えており、義務表示法案が可決される州も生まれている。

TPP交渉で強まるGMO表示の撤廃要求

参議院選挙が始まって以降も大手マスメディアによる歪曲が続いているが、環太平洋連携協定（TPP）の争点は農産物の関税に限られるわけではない。農業食品分野に限定しても、コメなど一部の高関税品目を含む関税障壁の撤廃に終始しているわけではない。まさに本特集が目指すように、残留農薬基準や食品添加物の規制、遺伝子組換え作物・食品（GMO）の表示規制が、米国政府・産業界から一貫して非関税障壁とみなされてきたし、今回のTPP交渉でも数多くの農業食品関連企業・団体が重視し、その撤廃を要求している事柄である。

とはいえ、日本のGMO義務表示の撤廃については、米国政府・産業界がことさら重要視しているようには見受けられない。これは後述するEUに対する圧力と比べると一目瞭然である。日本の緩やかな表示制度が米国の産業利益を大きく損ねているわけではないからかもしれないし、いわゆる信頼醸成措置として日本政府が率先して受け入れたBSE輸入規制緩和のように、この種の対日要求の実現に最初から困難を感じていないからかもしれないが、それでも21世紀型の「高い水準の包括的な協定」を目指すTPP交渉において、GMO義務表示の問題が見過ごされているわけではない。

今年6月に締め切られた日本の交渉参加に関する米国通商代表部（USTR）公募意見²についてはフォローできていないが、2012年1月に締め切られた最初のUSTR公募意見³や関連する公聴会等での陳述を筆者は詳細に検討したことがある⁴。モンサント等のバイオメジャーが関与する米国業界団体のうち、米農薬工業界は農薬規制の整合化、投資家保護や知的所有権の強化を主眼とし、米バイオ産業協会も医薬品にほぼ限定した意見を述べていた⁵。しかし、例えばモンサントも正会員である全米穀物飼料協会や穀物メジャーのカーギルは、「農業バイオテクの利用促進とバイオテク製品の貿易促進を妨げている」GMO義務表示の争点化を米国政府に要求することを忘れていない。

GMOをめぐる国際情勢

ISAAAのデータによると、2012年、世界全体のGM作物栽培面積は1.7億haに達した⁶。対象作物（大豆、トウモロコシ、綿花、ナタネ）、品種特性（除草剤耐性、害虫抵抗性）、生産国（米国、ブラジル、アルゼンチン、カナダ）の大きな偏りは相変わらずだが、全栽培面積に占めるGM品種の割合は大豆と綿花で81%、トウモロコシで35%、ナタネで30%となっており、その世界的広がりを軽視することはできない。とくに日本が輸入の多くを依存する米国では、大豆とトウモロコシの作付面積の9割がGM品種で占められている。大豆についてはアルゼンチンでほぼ全て、ブラジルでも7割を占めるとされる。ナタネの主要輸入先であるカナダも同様の状況に

ある。日本の総合商社をして非GM品種の調達に苦慮しているのもそのためである。

国際社会は生物多様性条約バイオセーフティ議定書⁷⁾によって、生物多様性に悪影響を及ぼすおそれのある限りでGMOの国際移動を規制できるが、GM作物の主要生産輸出国が未批准であるため十分な効力を発揮し得ない。他方、GMOへの何らかの義務表示規則が日本やEU諸国を含む世界 64 カ国で導入されているが⁸⁾、やはり主要生産輸出国の米国・アルゼンチン・カナダに義務表示規則は存在しない。認可手続きについても、とくにEU諸国と米国の考え方に大きな乖離が存在し、WTO紛争処理案件として取り上げられた経緯がある。TPP、そして米国とEUとの間で交渉が始まった環大西洋貿易投資協定(TTIP)におけるGMO表示規則の争点化の背景にはこのような事情がある。

GMO表示制度の現状

日本の表示規則はEUに比べるとかなり緩いが、それでも法律で義務づけられている以上、米国政府・産業界からの撤廃要求は避けられない。日本では安全性が確認されたGM作物・食品について、2001年4月から「遺伝子組換え」または「遺伝子組換え不分別」表示の義務化が定められている。しかし第一に、植物油や異性化糖などの加工食品には組換えDNAやそれによってつくられるタンパク質が「残らない」という理由で義務表示の対象から除外され、家畜飼料にも表示義務はない。他方、EUではあらゆる食品と飼料に表示が義務づけられている。第二に、任意で「遺伝子組換えではない」表示を行う場合も、「意図せざる混入」が5%まで認められている。EUではこの上限が0.9%、韓国でも3%に設定されている。第三に、今年5月に米オレゴン州で未承認のGM小麦が見つかった際に、農林水産省はただちに販売と入札を停止するとともに、混入の有無を検査する体制を確立し、陰性の結果を確認した上で販売を再開したが、未承認GM作物の飼料への混入については、「我が国と同等またはそれ以上の水準の安全性に関する審査の制度を有すると農林水産大臣が認める外国政府の審査により安全性が確認されている」ことを条件に1%まで許容する方針がすでに存在する⁹⁾。他方、EUではこれを検出限界の0.1%に設定する決定が2011年に欧州委員会を下されたものの、現在まで事実上のゼロ許容量政策が続けられている。米国は未承認GMOの低レベル混入を許容しており、他国にも低レベル混入を輸入禁止の理由としないよう要求しているため、TTIPでも争点の一つとなっている¹⁰⁾。

米国におけるGMO規制

端的に言って、米国にGMOを独自に規制する法制度は存在しない¹¹⁾。GMOは未知の新規生物ではなく、実質的に同等とみなせる従来生物との対比で安全性を評価すれば十分だとされているからであり、そのため既存の作物規制や食品規制がつぎはぎ的に適用されている。高機能性を謳って付加価値を高めたGM品種を別とすれば作物自体に違いはなく、つまり「実質的に同等」だからGMOに表示義務はない。むしろ製法の違いによる「差別」は消費者に無用な混乱を与えるとの理由から、表示自体が制限されている。食品安全性を担当する食品医薬品局(FDA)が独自に安全性評価することはなく、開発事業者による自主規制にほぼ委ねられている。圃場栽培と州間移動については農務省(USDA)が担当するが、ここでも開発事業者による届出制となっており、簡単な審査で認可されたGM作物やそれと類似のGM作物は規制対象から除外され、それゆえ商品化後のモニタリングも実施されることはない。交雑防止の栽培ガイドラインも開発事業者と農業生産者の自己責任である。こうした規制制度の杜撰さは、学術研究会議(2004年)や農務省内部監査(2005年)、会計検査院(2008年)などから再三にわたり改善勧告を受けてきた事実が物語っている。2000年に発覚して世界中を騒がせたスターリンク・コーン事件をはじめ、米国でさえ未承認のGM作物が栽培・流過程に混入する事件が相次いできたのも無理はない。それゆえ今回の未承認GM小麦の発見も偶発とは思えないが、同品種を開発し2004年まで試験栽培していたモンサントは「意図的な行為(妨害工作)」の可能性さえ示唆しているようである。

米国政府・産業界によれば、GMOの安全性は「健全な科学」によって検証されており自明であるという。しかし、そのような立場からは全否定されているものの、「健全な科学」では実施されてこなかった長期飼養実験の結果を踏まえてGMOの食品安全性に疑問を呈する研究も少なくない。そもそも、科学的な安全性評価の「健全性」も定かではない¹²。中立的な研究者が安全性評価試験を実施したくても、GM種子を入手するためには開発企業の事前承諾を得る必要があり、その際に詳細な実験計画を開示しなければならず、研究成果の扱いにも制約が加えられる。もし企業利害と衝突するような結果が出ても、開発企業や推進派科学者からの組織的なバッシングに晒されるリスクを冒してまで公表する勇気をもつ研究者は多くはないだろう。研究者の間で萎縮と自己規制の雰囲気蔓延しているし、逆に、肯定的な結果を示す「健全な科学」の大半が開発企業の影響下で行われたものであるとされる。

さらに、除草剤耐性作物で顕在化しているように、除草剤耐性雑草の相次ぐ出現が当該除草剤の大量散布や毒性の高い他の除草剤の散布を余儀なくさせ、結果的に生態系や周辺住民の健康に多大な悪影響を及ぼしていることが各地で報告されているし、残留農薬への不安も高まっている¹³。社会経済的側面への影響も無視できない。GMOへの異議申し立てと表示要求の根拠は、推進派が「検証済み」と主張する食品安全性だけに向けられているわけではないのである。

米国でも高まるGM食品表示要求

実は米国でも最近になってGMO表示を求める動きが活発化している¹⁴。昨年11月にカリフォルニア州でGM食品表示法案の是非を問う州民投票が実施された。投票日前の9月下旬に行われた世論調査では法案支持が61%、不支持が25%、態度保留が14%だったが、反対票を組織するためにモンサントやコココーラ、ペプシコ、コナグラ、ケロッグ、ハインツ等の大手農業食品企業が計4600万ドル以上の資金を投入して宣伝攻勢を仕掛けた結果、最終的には支持47%、不支持53%で否決されてしまった¹⁵。それでも、投票者の67%は依然としてGM食品表示を望んでおり、不支持票を投じた有権者の約2割が義務表示の必要性を認めているとのことである¹⁶。

こうした動きはカリフォルニア州だけにとどまらない。連邦上院議会では今年、次期農業法に対して二つの修正案が提出された。そのうちサンダース議員（バーモント州）が提案した「GM原料が含まれる食品への表示を州レベルで許可する」修正案¹⁷は5月に賛成27票、反対71票で否決されたものの、昨年に否決された同趣旨の修正案¹⁸に続き、これまで箸にも棒にもかからなかった義務表示要求に27名もの上院議員が賛成票を投じている事実は重要である¹⁹。また、デファジオ議員（オレゴン州）が「GM食品について知る権利」を求めて下院に提出した連邦食品・医薬品・化粧品法への修正案²⁰には38名の議員が、ボクサー議員（カリフォルニア州）が上院に提出した修正案²¹には11名の議員がそれぞれ共同提案者に名を連ねている。さらに、その認可をめぐる反対世論が強まっているGM鮭についても、FDAが新たに認可した場合にGMO表示を行うための財政支出を上院歳出委員会が6月に決定している。

州レベルでも、6月にコネチカット州議会²²とメイン州議会²³でGM食品表示法案が可決された。その発効と実施には他の数州でも同様の法案が可決される必要があるが、すでに下院で可決され上院の審議待ちとなっているバーモント州など北東部諸州を中心に現在26州でGM食品表示法案が提出されており、州民投票の実施が検討されている州もある²⁴。もともと、連邦議会でも「州レベルでの表示を許可する」修正案が否決されており、モンサント等の利害企業が表示法案を可決した州政府を訴える懸念も取りざたされているため楽観はできないが、TPPやTTIPの交渉に影響する可能性もあり、今後の展開から目が離せない。

- 1 事実、米国の首席農業交渉官はモンサントの前ロビイストである Islam Siddique 氏であると報じられている。
- 2 原文は www.regulations.gov で「USTR-2011-0018」を検索すればすべて入手できる。
- 3 同上、「USTR-2013-0022」で入手できる。
- 4 久野秀二（2012）「米国農業関連業界は TPP に何を求めているか： 議会公聴会・USTR 公募意見で明らかになった問題点」『農業と経済』78 巻 6 号／2012 年 5 月号（特集：見えてきた TPP の本質）、58-74 頁
- 5 米バイオ産業協会（BIO）はマレーシアが TPP 交渉に参加するに際して、同国の GMO 規制に注文をつけ、とくに生物多様性条約やバイオセーフティ議定書に積極的だった同国の環境影響規制を牽制し、GMO 規制は米国と同じく「健全な科学」に基づくべきであるとする意見書を 2010 年 11 月に提出している。TTIP に関わっても、EU の GMO 規制を支える「予防原則」を非科学的で政治的であるとして非難する意見書を提出している。
- 6 ISAAA（国際アグリバイオ事業団）は産業界の支援を受けた「NPO」で、そのデータの真偽は確かめられていないが、現在入手しうる唯一の国際データである。
- 7 2000 年に成立し、遺伝子改変作物（LMO）の国境移動に関わって事前通告と事前影響評価に基づく合意ルールを定めたバイオセーフティ議定書（通称カルタヘナ議定書）に加え、2010 年 10 月に名古屋で開催された締約国会議（MOP5）では、LMO の越境移動に伴う生態系へのダメージ（遺伝子汚染）に対する責任企業への損害最小化・拡散防止・原状回復などを義務づけ、各国に補償内容を含む国内法を整備することなどを定めた「責任及び救済についての名古屋・クアラルンプール補足議定書」が採択されている。
- 8 TPP 交渉参加国では、オーストラリア、日本、マレーシア、ニュージーランド、ペルー、ベトナムが GMO 義務表示制度を導入している。それ以外に、東・東南・南アジアでは中国、インド、インドネシア、韓国、スリランカ、台湾、タイが含まれる。
- 9 2011 年 9 月 1 日農林水産省告示第 1674 号「飼料及び飼料添加物の成分規格等に関する省令別表第 1 の 1 の（1）のシ但し書の規定に基づき、組換え DNA 技術によって得られた生物を含む飼料の安全性の確保に支障がないものとして農林水産大臣が定める基準に定める件」
- 10 2013 年 3 月 4 日付で、米国の農業食品関連 64 団体の連名書簡が USTR ロン・カーク代表宛に出され、さらに 5 月 20 日付で 47 団体の連名書簡が 6 月に次期 USTR 代表に任命されていた国際経済担当大統領副補佐官のマイケル・フロマン氏宛に出された。そこでは、米国と EU の SPS 関連措置に大きな非難をもたらしている EU の「予防原則」を「消費者の安全性志向に名を借りた保護主義」として非難し、TTIP が TPP と同じく包括的かつ例外を認めない交渉枠組みに基づくように要求している。また、それに先だって、上院財政委員会のマックス・ボークス委員長および野党主席メンバーのオリン・ハッチ委員が USTR カーク代表に米欧自由貿易協定（現 TTIP）の優先的交渉項目として、①米国産農畜産物の市場アクセスを筆頭に、②知的所有権保護強化、③サービス貿易の促進、④規制の整合化と遵守、⑤紛争処理メカニズムの確立を提示している。①では主として SPS 措置に関わる非関税措置を問題視し、GMO 規制、成長ホルモン使用牛肉規制、食肉抗菌処理規制、飼料添加物規制など「非科学的」規制措置の撤廃を要求している。なお、規制制度の整合化と環大西洋貿易の円滑化という点で、これら米国からの要求は EU 側の食品産業団体（FoodDrinkEurope）やバイオ産業団体（EuropaBio）から支持されている。
- 11 久野秀二（2011）「GMO をめぐるポリティクス」、池上甲一／原山浩介編『食と農のいま』ナカニシヤ出版、81-98 頁。
- 12 同上。
- 13 久野秀二（2012）「誰がタネを制するか？ 種子ビジネスの現状と対抗運動の可能性」、『農業と経済』78 巻 12 号／2012 年 12 月号（特集：知っておきたいタネの世界）、5-21 頁。例えば、トウモロコシの除草剤使用量は、除草剤耐性品種導入前の 1995 年に 236 万ポンドだったグリホサート（ラウンドアップ有効成分）がスタック品種を含む除草剤耐性品種の普及率が 7% だった 2000 年に 440 万ポンド、同じく 26% だった 2005 年に 2297 万ポンド、70% に達した 2007 年に 5754 万ポンドに急増した。大豆についても、やはり除草剤耐性品種導入前の 1995 年に 632 万ポンドだった同除草剤が普及率 54% の 2000 年に 4185 万ポンド、89% に達した 2006 年に 8890 万ポンドへと急増している。その背景に指摘されている除草剤耐性雑草の出現と拡散状況については、Food & Water Watch (2013) Superweeds: How Biotech Crops Bolster the Pesticide Industry, Washington DC, に詳しい。他方、散布除草剤による健康被害については、とくにブラジルやアルゼンチン、パラグアイ等の南米諸国（いわゆる大豆共和国）で社会問題化し、一部は裁判で争われている。
- 14 GMO 義務表示を求める運動の中心になっているのが、食品安全センター（Center for Food Safety; CFS）で、①GM 作物に関する訴訟活動や請願活動などの法的取り組み、②地方議会・州議会・連邦議会でロビー活動を通じて立法化を図る取り組み、③企業への働きかけや消費者向けの啓発活動を含む市場での取り組みを展開している。市民・消費者団体としては「Just Label It!」や「Moms Across America」が全国的なキャンペーンを展開し、認証団体の「The Non-GMO Project」は Whole Foods 等の自然食品小売業者を巻き込みながら、非 GM 食品の普及に力を入れている。例えば、Helena Bottemiller (2013) “With Recent Victories, Movement to Label GMOs Gain Steam”, Food Safety News, June 27.
- 15 上位出資者は①モンサント 881.3 万ドル、②デュボン 540 万ドル、③ペプシコ 248.5 万ドル、④食料雑貨製造業協会 200.2 万ドル、⑤クラフトフーズ 200 万ドル、⑥ダウ・アグロサイエンス、シンジェンタ、バイエル、BASF がそれぞれ 200 万ドル、⑩コココーラ 117.4 万ドルなどとなっている。http://votersedge.org/california/ballot-measures/2012/november/prop-37/funding
- 16 Center for Food Safety (2013) “Post-Prop.37 Poll Shows Strong Public Support for Future GE Food Labeling” CFS Press Release, January 9.
- 17 S.Amdt.965 (113th Congress, 2013-2014), Amendment to S.954, aimed to permit States to require that any food, beverage, or other edible product offered for sale have a label on indicating that the food, beverage, or other edible product contains a genetically engineered ingredient. Sponsored by Senator Bernard Sanders [VT]. Submitted on May 21, 2013. Co-sponsored by 4 other senators. Voted and not agreed to by Yea 27-Nay 71, on May 23, 2013.
- 18 S.Amdt.2310 (112th Congress, 2011-2012), Amendment to S.3240, aimed to permit States to require that any food, beverage, or

other edible product offered for sale have a label on indicating that the food, beverage, or other edible product contains a genetically engineered ingredient. Sponsored by Senator Bernard Sanders [VT]. Submitted on June 11, 2012. Co-sponsored by 2 other senators. Voted and not agreed to by Yea 26-Nay 73, on June 21, 2012.

¹⁹ もう一つの次期農業法修正案はボクサー議員（カリフォルニア州）が提案した S.Adm.1025/1026, Amendment to S.954. Sponsored by Senator Barbara Boxer [CA], submitted on May 21, 2013. Co-sponsored by 6 other senators. Text is not available as of July 13, 2013.

²⁰ S.1699 (113th Congress, 2013-2014). Sponsored by Rep Peter DeFazio [OR4], introduced as Genetically Engineered Food Right-to-Know Act on April 24, 2013. Co-sponsored by 38 other representatives. Referred to the Subcommittee on Health.

²¹ S.809 (113th Congress, 2013-2014). Sponsored by Senator Barbara Boxer [CA], introduced as Genetically Engineered Food Right-to-Know Act on April 24, 2013. Co-sponsored by 11 other senators. Referred to the Committee on Health, Education, Labor, and Pensions.

²² Ken Dixon (2013) "House, Senate reach deal on GMO bill", ctpost.com, June 2.
(<http://www.ctpost.com/local/article/House-Senate-reach-deal-on-GMO-bill-4568913.php>)

²³ Center for Food Safety (2013) "Maine Legislature Passes Center for Food Safety Supported GE Labeling Law", CFS Press Release, June 12.

²⁴ Center for Food Safety, State Labeling Initiatives
(<http://www.centerforfoodsafety.org/issues/976/ge-food-labeling/state-labeling-initiatives>)