

遺伝子組換え（GM）作物の規制

—実質的同等性と予防原則—

大塚 善樹（広島経済大学専任講師）

はじめに

遺伝子組換え生物(GMO)に関わる政策についての課題には、研究開発の促進に関わるもの（なぜ米国だけが成功したか?）、および規制や貿易に関わるもの（なぜ今のような対立や混乱が起きたか?）が考えられる。

ただし、両者は独立した問題ではない。前者では、米国の科学技術政策や経済政策（反トラスト法、知的財産法の運用）の影響を受けつつも、遺伝子組換え(GM)作物に限定するならば、世界最大の農産物輸出国である米国の種子・農業産業とその市場の状態が商品開発を促進した。結果として、GM作物の性質やマーケティング戦略は、農業から食料への商品連鎖（農業食料システム）における「川上」に向けられたものとなり、農産物輸入国を含む広い地域の食品産業や流通産業そして消費者などの「川下」への配慮が遅れた。それが、現在のGM作物への消費者の抵抗へとつながっている側面がある。

したがって、GM作物の規制に関わる問題は、部分的には農業問題、貿易問題であるとともに、これらの社会的条件に埋め込まれた初期の研究開発の方向性ももたらした問題でもあったと考えられる。このような観点から、本報告では上述の後者の問題、すなわちGM作物の安全性評価や規制政策を基礎付ける理念の枠組みがどのように形成され対立しているのかを検討したい。その際には、政策の国際比較というよりは、むしろ一つの国際的な農業食料システムのなかでの国家・地域間対立の構図を理解することが重要であろう。というのも、この領域の政策は農産物貿易の問題が絡むため、当初から国際的な枠組みで政策の理念形成や協調が試みられてきたが、それが必ずしも成功していないからである。

安全性評価と規制の現状

GM作物の規制を協議する国際的枠組みには、生物多様性条約締結国会議(CBD)、世界貿易機構(WTO)、およびFAOとWHOの合同委員会であるコーデックス委員会(CODEX)があり、この他にもEUが域内の規制を決定し、OECDとFAOが安全性評価や規制の理念形成や調整に関与している。1995年から交渉が始まり、今年1月に採択されたCBDのバイオセーフティ議定書は、政治的な妥協の産物ではあっても、そのような国際的枠組みの一つの成果である。

議定書の交渉過程で明らかになったことは、GM作物・食品の輸出国（マイアミ・グループとオブザーバーの米国）と、輸入国（EUと発展途上国）の規制に関する考え方の差異である。主要な争点は、食用・飼料用・加工用のGM農産物(コモディティ)を規制(事前承認と記載)対象とするかどうか、予防原則(precautionary principle)を認めるかどうか、の二点に集約される。輸出国側は前者を対象外とすること、輸入国側は後者を議定書に含めることを強く主張し、基本的には両方の主張を認めることで妥協が図られた。

以上の対立には、主要な貿易品であるコモディティを種子と区別する点に現れているように、国内農業の保護や貿易の問題が影響している。しかし、EUを主とする予防原則による規制強化の意見には、消費者のGM作物に対する抵抗と、今までのリスク評価に対する不信が反映されていることも事実であろう。

EU では、「GMO の意図的な環境への放出に関する指令 90/220」に基づき、ほとんどの国で GM 作物を商品化する制度的経路は確保されている。しかし、1998 年からは、「事実上のモラトリアム」と呼ばれる認可停止状態に入っている。国家レベルでも、オーストリアとルクセンブルグは GM 作物の輸入を完全に禁止し、英国は GM 作物の環境への作用と長期的な影響が不明であるとして、1998 年から一時的な停止措置を続けている。フランスも 1998 年に一度は承認した GM トウモロコシを表示規制が困難なことから禁止した。フランス政府は今年に入ってから、GM 品種が混入したまま栽培されたナタネやダイズの廃棄処分を数度にわたって勧告している。予防原則は各国独自の判断に基づくこれらの措置を、不公正な貿易という批判や WTO における紛争処理から守ることになるであろう。

これに対して米国は、今年 6 月に WTO に提出した文書で EU 諸国の禁止措置に科学的な根拠が乏しく不透明であることを問題視し、WTO 加盟国が CODEX で GM 食品の国際基準を作るように呼びかけた。CODEX や OECD で行なわれている GM 作物の安全性評価における国際的な標準化への努力は、実質的同等性（およびファミリーリティ）の原則を援用したリスク評価に基づいてきた。このリスク評価の考え方は、現在でも EU や日本を含む各国の規制に採り入れられている。

しかし、一般的に予防原則は、このようなリスク評価とは相容れない考え方や方法を含んでいる。それにも拘わらず、実際の規制において実質的同等性に基づく国内の法制度とバイオセーフティ議定書で保証された予防原則とが混在する場合が生じているだけでなく、現在の OECD などの国際的な協議の場では、実質的同等性と予防原則が安全性評価の道具として併記されている。

不確実性への対応戦略—実質的同等性と予防原則

実質的同等性の考え方は、化学物質や食品添加物で行なわれた従来の方法で食品をリスク評価することに伴う不確実性を回避するために、既存の食品を比較対照とすることである。その思想は、GM 産物にも対応する既存品と同程度の安全性を求めるということであって、従来型のリスク評価を免除することではなかった。しかし、実際の運用にあたっては、対応する既存品と性質や組成が同じであれば毒性試験は行なわない、という解釈で用いられた。このような運用方法が、科学の「専門家」のリスク評価手法に対する一般の「素人」の不信感を助長したことは否めないであろう。

一方、予防原則は、リスクを伴う科学技術の導入に関係する不確実性に対して、科学的知識が欠如していても何らかの対応をとることを基本理念とする。最終的な運用には、完全な禁止から、代替技術の探索やむやみな使用を避けるといった緩やかな規制までの幅がある。この原則では、科学の社会的構築と限界が明確に意識されている。しかし、同時にこの点は、主観的で非科学的であるという批判の拠り所となってきた。さらに今までの予防原則の運用に多様なヴァリエーションが存在することも、「専門家」を中心とする批判者と「素人」を主とする唱導者の論争における混乱を深めている。

両者の思想や担い手や運用状況は隔たっているが、科学技術とその評価や利用をめぐる不確実性に対処しようとする点から出発している点は同じである。今後は、実質的同等性と予防原則が政策として形成される過程と、それに影響を与えてきた諸条件を明らかにするとともに、不確実性の内実をより深く検討することによって、両者（とくに未だ経験の浅い予防原則）の適用基準や整合性を確立してゆくことが重要な課題になると思われる。