The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	フォーラムの特徴の違いが多国間交渉の展開に及ぼす影響 : 遺伝子組換え食品にかかわる国際交渉に着目して
Author(s)	姫野, 勉
Citation	国際公共政策研究. 2009, 14(1), p. 31-47
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/3504
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

フォーラムの特徴の違いが多国間交渉の展開に及ぼす影響

― 遺伝子組換え食品にかかわる国際交渉に着目して ―

The Effects of Different Features of Negotiation Forums on the Outcomes of International Multilateral Negotiations

― A Case Study concerning Genetically Modified (GM) Food ―

姫野　勉*

Tsutomu HIMENO*

Abstract

This paper analyzes how different features of negotiation forums affect the outcomes on similar issues. It compares the situations at three forums relating to genetically modified (GM) food, namely the WTO SPS Agreement negotiation, the Codex Alimentarius Commission, and the negotiation on the Cartagena Protocol on Biosafety.

Two kinds of differences in outcomes are examined. One is the relative direction between competing positions for more or less restrictions on GM food, and the other is on how different features of the forums contribute to producing agreements.

Understanding how different international negotiations lead to different outcomes helps one to better prepare for these negotiations and to better understand the mechanisms behind regime complex and forum shopping, and thus to deal with the issues of international regime governance.

キーワード : 多国間交渉、交渉フォーラムの特徴、遺伝子組換え（GM）食品、WTO・SPS協定、コーデックス委員会、カルタヘナ議定書

Keywords : multilateral negotiation, features of negotiation forums, genetically modified (GM) food, WTO SPS Agreement, Codex Alimentarius Commission, Cartagena Protocol

* 青山学院大学WTO研究センター客員研究員、元大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

はじめに

当事国間の利害が対立する中で多国間交渉を通じてどのようにして合意を達成するかというテーマには、対立する立場の間で合意内容がどちらの方向に近いものとなるかという合意内容の方向性にかかわる点と、そもそも合意が達成できるかどうかという合意の成否にかかわる点とがある。本稿においては、以上の二点に関して、関連するそれぞれのファーラムの特徴が及ぼす影響に着目して分析を行う。

上述の二点を分析するに当たって、本稿では、異なる特徴を有するフォーラムでの交渉が行われてきた事例として、遺伝子組換え食品の安全性に関連する交渉を取り上げる。具体的には、1990年代半ばまでに「関税及び貿易に関する一般協定」（GATT）の枠組みの下で行われた世界貿易機関（WTO）関連協定の一部となる「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」（SPS協定）を策定する交渉と、その後、1990年代後半から2003年までの間に並行する形で行われた「生物の多様性に関する条約」（生物多様性条約）の枠組みの下の「バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書」（カルタヘナ議定書）策定交渉及びコーデックス委員会の枠組みの下の一般原則部会での交渉という三つの交渉の展開を比較する。特に、基本的な対立の構図として、遺伝子組換え食品に関する規制を強化しようとするEC等の立場とそれに反対する米国等の立場との間の対立を中心に分析を行う。これらの立場の背景には、食品安全への関心、環境保護への関心、貿易への関心という三種類の関心がある。すなわち、規制強化を求める立場については、食品としての安全性に対する懸念、生態系（環境）への影響への懸念、遺伝子組換え食品の貿易が非遺伝子組換え産品の取引に与える悪影響の懸念がある。規制強化に反対する立場については、遺伝子組換え食品の貿易に関する利益（輸出利益及び輸入利益）がある。このような対立の基本構図がある中で、それぞれの交渉フォーラムの特徴が交渉の展開（合意内容の方向性及び合意の成否）に及ぼした影響を分析する。

本稿の意義として次の三点がある。ひとつには、交渉フォーラムの特徴の違いにより交渉の展開にどのような影響が及ぶかという視点からの体系だった分析を行っている先行研究はないので、そのこと自体に関する研究としての意義がある。次に、種々のフォーラムにおける交渉の展開が相互に作用・反作用を招く状況を視野に入れる「レジーム・コンプレックス」の観点や種々のフォーラムの間でどのフォーラムを選択しようとするかという「フォーラム・ショッピング」の観点を含めて、多極化している国際システムにおいていかにして合意を形成するかというシステムのガバナンスを検討する上で本稿における分析を活用することができる。さらに、遺伝子組換え食品にかかわる異なる場での交渉の展開相互の関係に関する先行研究においては、それぞれの交渉の場の特徴の違いが及ぼす影響が十分に分析されていないので、本稿により、その面での付加価値を提供することができる。

第一節において、本稿における分析の枠組みとして、交渉フォーラムの特徴の違いが交渉の展開に一般に及ぼす影響のメカニズムを説明する。次に、第二節において、遺伝子組換え食品にかかわ

る異なる交渉フォーラムでの交渉の展開の相違点を取り上げつつ、フォーラムの特徴との関係を分析する。

第一節　分析の枠組み

本節において、一般的に交渉の展開に及ぼす要因に関する解説を行った上で、本稿で取り上げる交渉フォーラムの特徴の相違が交渉の展開に影響を与えるメカニズムを説明する。

１．交渉の展開に影響を及ぼす要因

姫野（2007）[1] において示したように、多国間交渉の展開に影響を及ぼす要因に関して、利害関係、力関係、プロセス・マネージメントの３つの視点から分析することが有益である。

まず、利害関係のレベルでの分析とは、政策目的として何を重視するかという次元での各国の選好に関するものである。各国の取っている立場の理由・背景となっている選好を推定し、そして、相互の選好の差異を活用して、力の要素を持ち込むことなく、それぞれにとっての利益を高める統合的（integrative）な交渉を通じて合意可能領域（ZOPA[2]）を見出して合意する局面に着目して、交渉に影響を与える要因を対象とするものである。異なる案件を結び付けて合意のパッケージを作ることで妥結を図るためにリンケージが行われることが多い[3]。経済交渉においても、各国の選好にかかわる要素には、経済的な得失のみならず、国家や国民にとっての安全や国民の精神的な充足感も含まれる。

次に、力関係のレベルでの分析とは、利害関係の調整を行う上で活用することができる手段の次元での要因に着目するもので、他国が進んでは取らない政策を取るようにさせるために活用できる要素としての力を対象とするものである。力関係の要因によって、交渉の方向性が影響を受ける。統合的な交渉においても合意可能領域（ZOPA）の中のどこで合意するかという点に関して力が影響するし、ゼロ・サムの状況の下での配分的（distributive）な交渉において合意を達成するには力が影響する。ある交渉当事国の一定の価値判断基準を前提にして力を行使する場合と当該交渉当事国の価値判断基準自体を変えるべく同国内の意思決定過程に影響を及ぼすために力を行使する場合とがある。ここで取り上げる力は、物理的な力のみならず、経済的な力、理念・アイデアの力、既存のルール・枠組みの力といったものを含むものである。なお、どの程度の力が必要かという点は、合意事項の対象範囲、合意内容に関する拘束力・執行力等、目指す合意の重みによって変わる点に留意が必要である。

三点目のプロセス・マネージメントのレベルでの分析とは、交渉当事国の間の利害関係の調整を通じる合意形成のためのプロセスのマネージメントに着目するものである。多数の交渉当事国の

1）姫野勉「国際交渉に影響を及ぼす要因の分析枠組み　―利害関係・力関係・プロセスの観点からの分析―」『国際公共政策研究』第12巻第1号、2007年9月。
2）英語ではzone of possible agreementと称される。
3）交渉をまとめたくない場合に、相手が受け入れられないと思う案件とのリンケージを行うことにより、交渉全体の進展をブロックするという場合もある。

種々の選好の中で優先度を明確にしつつ収斂させ、合意可能領域（ZOPA）を顕在化させて、その中で合意を達成するための仕組みに関するものである。この関連で重要なものは、少数国による交渉プロセスにおける参加・代表のあり方、段階的意思決定のやり方、期限設定のやり方等がある。

２．交渉フォーラムの特徴が及ぼす影響

上記の要因は、交渉が行われる国際機関等のフォーラムが持つ特徴[4] の違いによって影響を受ける。各フォーラムの特徴については第二節で詳述するが、姫野（2008）[5] で示した視点のうち、本稿で検討対象としている異なる交渉フォーラムの間の相違が大きい点は次のとおりである[6]。

①フォーラムにおいて重視される側面

②交渉のテーマの範囲

③意思決定におけるコンセンサスの重要性

④意思決定における関与のレベルの違い

⑤非政府関係者の参画の違い

これらの特徴の違いが一般的に交渉の展開に及ぼす影響は次のとおりである。（表１参照）

（１）利害関係のレベルでの影響を及ぼす要因

（ア）フォーラムにおいて重視される側面（表１中のtA及びtB）

それぞれの交渉フォーラムにおいてどのような側面（貿易関連利益、食の安全関連、環境関連等）が重視されるかという点は交渉における利害の調整に影響を及ぼす。この点に関連して、当該交渉フォーラムで各国政府を代表する代表団において各国政府内のどの部局が中心的な役割を担うかという点も各当事国が重視する価値の判断に影響を与える要素である。

（イ）交渉のテーマの範囲の広さ（tC）

交渉テーマの範囲の広さは次の二通りの方向での影響を及ぼし得る。

ひとつは、単独のイッシューをめぐっては利害が折り合わない状況でも、イッシュー・リンケージを行ってより広いパッケージを形成することにより合意を達成することができる場合である。逆に、大きな利害の対立がある部分を切り捨てて、より限定的なテーマ設定とすることによって合意を達成できる場合がある。

（ウ）意思決定におけるハイレベルの関与の影響（dmA）

ハイレベルが関与することで国内における利害調整が進み、交渉において確保しなければならない最低限の水準が明確化される可能性がある。このことにより、他の当事国との交渉において、合意可能領域（ZOPA）を見出しやすくなる可能性がある。

4）フォーラムの特徴としては、交渉当事国が選択できる範囲を越えているという意味での構造的な要因を念頭に置いている。そのような特徴をもたらす要素としては、フォーラムにおけるルールに加えて慣行も含むが、さらに、ルールや慣行に至っていないものでも、当事国の選択の幅を規定する構造的な要因となっている状況も交渉の展開に影響を及ぼすフォーラムの特徴に含む。

5）姫野勉「多国間経済交渉の展開に影響を及ぼす要因の分析枠組み　―交渉の場の特徴による影響の観点から―」『国際公共政策研究』第12巻第2号、2008年3月。

6）三つのフォーラムの特徴の違いとしては、科学的・技術的側面の比重の違いもあるが、本稿が取り上げる事例では、科学的側面を重視する程度は、「重視される側面」という項目に含めて扱う。

（エ）非政府関係者の参画の影響（dmB）

非政府関係者が交渉に参画することで、当該非政府関係者の重視する側面が各当事国内における価値判断により大きく反映される可能性がある。

（２）力関係のレベルでの影響を及ぼす要因

（ア）意思決定におけるコンセンサスの重要性（dmC）

力関係に影響を及ぼすフォーラムの特徴として顕著なものの一つは、意思決定方式に関するものである。そのフォーラムでの決定がコンセンサスで行われることになっているような場では、３分の２等の多数決で行われることになっている場と比べて、合意を阻止しようとする少数意見の影響力が強くなる。また、合意案に賛同する国の間のみで合意が成立する場合には、反対派の影響力が制約される。

（イ）意思決定におけるハイレベルの関与の影響（dmD）

中心となって交渉を担う政府内部局の閣僚が取りまとめの役割を果たす場合に、当該部局が重視する方向に力がかかることがある。そのような影響は交渉当事国相互の間にも及び得るもので、多くの閣僚が参加する側面（例えば環境の側面）がより多くの力を得ることがある。

（ウ）非政府関係者の参画の影響（dmE）

非政府関係者が参画することにより、交渉当事国の行動に影響力が及ぶことがある。

但し、非政府関係者には、消費者団体、環境団体、産業関連団体等種々の関心を持つ関係者がいるので、どのような関係者がどの程度参画するかによって影響の方向性は異なる。

（３）合意形成のプロセスのマネージメントのレベルでの影響を及ぼす要因

（ア）意思決定におけるハイレベルの関与の影響（dmF）

対立する当事国間で立場の収斂を実現するというプロセスを考えた場合、通常の交渉の状況とは異なるハイレベルの交渉会合を設定することが期限設定の役割を果たして、合意を促す場合がある。

表１　交渉フォーラムの特徴が利害関係、力関係、プロセス・マネージメントに及ぼす影響

	利害関係	力関係	プロセス・マネージメント
テーマ(t) ①重視される側面 ②範囲の広さ	①中心テーマに沿った利益が重視されて利害調整が行われる(tA) ①政府内の担当部局の差異により重視される利害が変わる(tB) ②範囲が広いほどリンケージが追求しやすく（されやすいく）、狭いとリンケージしにくい（されにくい）(tC)	①テーマの内容に沿っている方が効果的 ①②連合の活動に影響（団結力に影響）	①内容に応じた参加・代表が必要 ①政府内の担当部局との関係での影響あり ②範囲が広いほど参加・代表の面での対応が複雑化する ②範囲によって連合の活動に影響（団結力に影響）

	利害関係	力関係	プロセス・マネージメント
意思決定メカニズム(dm) ③コンセンサスの必要性 ④関与のレベル ⑤非政府関係者の参画	④ハイレベルでの調整等により交渉への注目度が高まるとより広い層が関心を持ち各国内の価値判断に影響 ④ハイレベルが関与することで国内における利害調整が進む可能性あり(dmA) ⑤非政府関係者が参画することで各国内の価値判断に影響(dmB)	③コンセンサス方式の方が少数派の抵抗の力が大(dmC) ④高まった注目度により関与する層に影響力を及ぼしやすくなる ④ハイレベルで対応する側の主張の力が増大する(dmD) ⑤非政府関係者の力が当事国の力に影響(dmE)	③意思決定方法を踏まえたプロセスが必要 ④関与のレベルを踏まえたプロセスが必要 ④通常よりもハイレベルの関与による合意形成の選択肢あり(dmF) ⑤関係者の参画に関連するマネージメントが必要

（注）利害関係、力関係及びプロセス・マネージメントの欄の中の①、②、③等は、左側のフォーラムの特徴の欄の番号に対応している。

第二節　遺伝子組換え食品にかかわる交渉の展開の概要及びフォーラムの特徴との関係

本節においては、類似する論点に関する交渉の展開が異なった例として、遺伝子組換え食品にかかわる「予防原則」の位置付け等のリスク管理政策における科学的根拠の重要性に関する交渉を取り上げる。この論点に関する主要な交渉フォーラムとしては、世界貿易機関（WTO）関連協定の一部となる「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」（SPS協定）を策定した交渉フォーラム、コーデックス委員会の枠組みの下の一般原則部会（CCGP）及び「生物の多様性に関する条約」（生物多様性条約）の枠組みの下の「バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書」（カルタヘナ議定書）策定交渉フォーラム関連という三つのフォーラムがある。以下では、これらのフォーラムでの交渉の展開の状況を比較しつつ、各交渉フォーラムの特徴の違いとの関連性を分析する。

１．合意の方向性に関する違い

遺伝子組換え食品の貿易にかかわる主要な交渉のひとつは、WTO設立関連交渉の一環として「関税及び貿易に関する一般協定」（GATT）の枠組みの下で行われた食品の安全性や検疫にかかわる措置と貿易との関係に関するSPS協定を策定した交渉である。SPS協定は1994年に採択されて1995年に発効したが、そこでは、国際ルールを基準にすることと、それよりも厳しい措置を取るには科学的な根拠を示す必要があることが基本として決まり、例外的に、科学的裏付けが不十分な場合にも予防的にとることができる措置はあくまでも経過措置としてのみ認められることとなった[7)]。

7）SPS協定第三条3、同第五条7等参照。SPS協定交渉時には遺伝子組換え食品の貿易はまだ争点となっていなかったが、類似の対立点を含むホルモン牛肉をめぐる米・EC間の対立はすでに存在しており、規制に関する科学的根拠の重要性という論点は認識されていた。そして、ECはSPS協定に消費者の関心や動物愛護を明確に盛り込むよう主張したが成功しなかったという経緯がある（山下一仁「WTO・SPS協定の制定経緯と概要」山下一仁編著『食の安全と貿易―WTO・SPS協定の法と経済分析』　日本評論社、2008年、49ページ参照）。したがって、当時に遺伝子組換え食品の規制をめぐる交渉が行われた場合にも同様の展開となったと考えられる。

SPS協定策定交渉が決着した後の1996年にカルタヘナ議定書交渉が開始されて、2000年に採択され2001年に発効するが、同議定書の下では、「現代のバイオテクノロジーにより改変された生物」（Living Modified Organism（LMO））の輸入を規制するルールが作られ、その中で、科学的根拠が不十分な場合の予防的措置について、経過措置としての限定をつけることなく実施可能との内容になった[8)]。同議定書は、もともとはECが推進したものではなく、開発途上国側からの要求によって推進されたものであるが、1996年以降のBSE問題もあって食品の安全に対する関心が高まり、カルタヘナ議定書交渉において、ECは、SPS協定以上の予防原則を盛り込むとともに、カルタヘナ議定書をSPS協定に優先させることを目指した。これに対し、米国は、科学的な根拠に基づかない規制に反対し、SPS協定以上に例外を認めるべきではないという立場を取っていた。カルタヘナ議定書がWTO協定に優先するという趣旨の規定は米国等の反対により盛り込まれず、両者の間の関係は明確化されないで終わっているので、後に成立したカルタヘナ議定書が直接的にSPS協定の法的効果に影響を及ぼすものではないが、カルタヘナ議定書については、米国等の遺伝子組換え食品の輸出国の多くを含まない形で合意が形成され、EC等の規制強化派の意見が反映された形で、SPS協定よりもより広い例外を認める結果になった[9)]。

SPS協定の下で、コーデックス委員会の基準、指針又は勧告と適合している場合には、SPS協定とも適合していると推定すると規定されたことによりコーデックス委員会の基準等の重みが増したことを受けて、EC等は、コーデックス委員会の場でも自らの立場を反映させようと試みた。一般原則部会（CCGP）を中心に[10)]、カルタヘナ議定書交渉が開始された翌年の1997年に遺伝子組換え食品に限らない食品の安全性に関する予防原則についての検討が開始され、2003年の総会で指針が採択された。その内容としては、科学的なデータが不十分である場合には、規格までは作成せずに、入手可能な科学的な証拠の裏づけがある範囲でコード・オブ・プラクティス等の関連文書の作成を検討することにとどめるという方針には合意したが、予防原則自体を認めるには至らなかった。また、倫理的な問題等の「科学以外の正当な要素」（other legitimate factors（OLF））の位置付けについて、カルタヘナ議定書交渉が始まる前の1995年に合意していたOLFについてのステートメントに関して1998年に見直し作業が始まり、2001年に改定ステートメントに合意したが、OLFを一定の範囲で認めるものの多くの制限がつけられるとともに、ECが求めたOLFの具体的内容のリストアップ作業は米国等の反対で行わないこととなった[11)]。

以上の三つのフォーラムにおける展開を科学重視という米国の立場及び科学以外の要素を重視するというECの立場という対立の構図の中で図示すると図１のようになる。SPS協定策定交渉の結果

8）カルタヘナ議定書10条６項、同11条８項参照。

9）カルタヘナ議定書交渉の最終段階の展開について、Earth Negotiations Bulletin vol.9 No.137, 31 January 2000参照。同報告は、カルタヘナ議定書の採択によって予防原則に実効力を持たせる方向に大きく前進したと評価している（11ページ）。

10）2000年から活動を行った「バイオテクノロジー応用食品特別部会」（CTFBT）という遺伝子組換え食品の安全性に焦点を当てたフォーラムにおいても予防原則及びOLFの問題はEC側から提起されたが、米国等の反対もあり、このフォーラムでは実質的な検討は行わず、一般原則部会の結論を踏まえる対応となったので、同フォーラムにおける交渉の展開については本稿では扱わない。

11）Sara Poli, “The European Community and the Adoption of International Food Standards within the Codex Alimentarius Commission,” *European Law Journal*, Vol.10, No.5, (September 2004), pp.619-625.

が米国側の立場により近く、カルタヘナ議定書交渉の結果がEC側の立場により近く、そして、コーデックス委員会（一般原則部会）における交渉結果がそれらの間にある。また、SPS協定の合意とコーデックス委員会での合意は米国及びECの双方が合意して成立したが、カルタヘナ議定書の合意は米国にとって受け入れ可能な範囲の外（右側）で成立した。（なお、図１から図６までの合意の方向性に関する図においては、左右の相対的な位置関係を表すことに主眼を置いており、各合意内容や米国及びECの立場の絶対的な位置やそれらの間の距離を正確に表そうとしているものではない点に留意願いたい。）

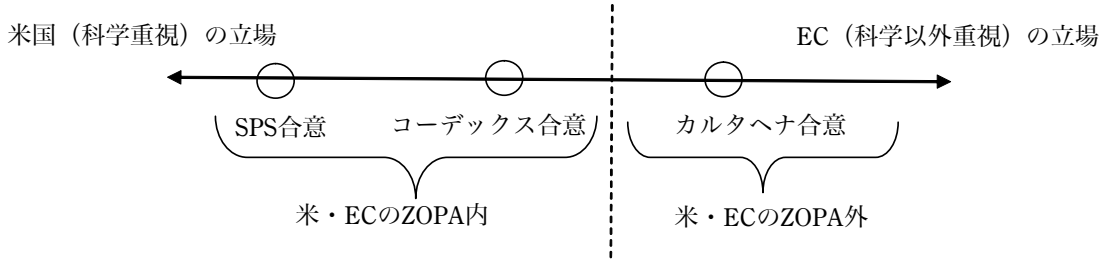

図１

このように類似のテーマに関して異なる交渉結果となった理由を三つのフォーラムの特徴における以下の５点の差異に着目しつつ分析する。これらの交渉フォーラムの特徴については以下の文中で説明するが、まとめると表２のとおりである。

表２　遺伝子組換え食品にかかわる交渉フォーラムの特徴

	WTO・SPS策定	コーデックス（一般原則部会）	カルタヘナ議定書策定
テーマ(t) ①重視される側面 ②範囲の広さ	①衛生植物検疫措置が貿易阻害要因とならないためのルール作成(t1) ①貿易関係者が中心(t2) ②WTO全体としては貿易関連の幅広い範囲；SPS協定も遺伝子組換えに限らない広さあり(t3)	①食品の安全性及び公正な貿易（科学重視）(t4) ①食品安全担当の専門部局が中心だが、食品貿易関係担当者も大きく関与(t5) ②コーデックスでは分野限定的な作業が多いが、一般原則部会の対象は一般ルールとしての広さあり(t6)	①バイオセイフティに関するルール作成（但し生物多様性関連）(t7) ①環境担当部局が中心(t8) ②限定的（遺伝子組換え関連）(t9)
意思決定メカニズム(dm) ③コンセンサスの必要性 ④関与のレベル ⑤非政府関係者の参画	③コンセンサス方式(dm1) ④WTO全体については閣僚レベルでの交渉もしばしば行われたが、SPS交渉では実務レベル(dm2) ⑤原則として交渉への政府関係者以外のオブザーバー参加なし(dm3)	③手続上は投票規定があるが、コンセンサス方式が基本(dm4) ④事務レベル(dm5) ⑤政府関係者以外も参加して発言可能（但し、オブザーバー資格要件が限定的）(dm6)	③コンセンサス方式だが、合意への不参加の選択肢あり(dm7) ④通常は事務レベルだが、閣僚級交渉も実施された(dm8) ⑤政府関係者以外も参加して発言可能(dm9)

（注）右側の交渉フォーラムごとの欄の中の①、②、③等は、左側のフォーラムの特徴の欄の番号に対応している。

（１）重視される側面の影響

まず、本稿で取り上げている三つのフォーラムの間には、それぞれの交渉フォーラム自体において重視される側面の違い、そして、それに関連して、各国政府内で中心となって交渉を担当する部局の違いがある。GATTの下におけるWTO設立交渉の中心テーマが貿易障壁の除去を通じた貿易の拡大にあり（表２のt1)、それと関連して、各国政府の貿易・経済・産業担当部局が中心的な役割を担っている（t2）ことから、GATT/WTO関連交渉では貿易に対する不必要な障壁を設けないという規制抑制側に比較的有利な方向性がある（表１のtA及びtB）[12]。それに対して、生物多様性条約の下にあるカルタヘナ議定書の中心テーマは、遺伝子組換え食品が生態系に与える危険への対処という環境問題であり（t7)、各国政府において交渉を担当する部局も環境担当部局が中心（t8）であるので、カルタヘナ議定書交渉では予防原則という考え方への支持がより強かった[13]（tA及びtB)。コーデックス委員会では消費者の健康の保護とともに公正な食品貿易の確保も主たる目的とされており[14]（t4)、中心的担当部局についても、国連の世界保健機構（WHO）と世界食料機関（FAO）の両機関の下部組織であることから、食品安全担当部局とともに農業省の関係者も中心的役割を果たしている（t5）という違いがある。このことから、コーデックス委員会においては、GATT/WTOよりは規制強化の立場に有利に働き得るが、農産品の輸出入が一定のルールの下で円滑に行われることに対する関心も重視されることが方向性に影響を及ぼす[15]。貿易の自由化か規制かという論点に関する方向性とは別に、コーデックス委員会には科学的な側面を重視するという特徴もある[16]（t4)。

上記の要因の影響は、科学重視という立場の方向に向かう力が及ぶ順序でいうと、SPSで最も強く、次にコーデックス委員会、そしてカルタヘナ議定書交渉という順序になる。このような力は、米国及びECに対して、そして他の交渉参加国に対しても及び、交渉の展開に影響を及ぼす。この状

12）W. Bradnee Chambers, Joy A. Kim and Claudia ten Have, “Institutional interplay and the governance of biosafety,” in Oran R. Young, W. Bradnee Chambers, Joy A. Kim and Claudia ten Have (eds.), *Institutional interplay : Biosafety and trade*, United Nations University Press, 2008, p.11は、WTOでは輸出側からの視点が取られるのに対して、カルタヘナ議定書では予防が重視されるとしている。Heike Schroeder, “Analysing biosafety and trade through the lens of institutional interplay,” in Oran R. Young, et. al. (eds.), *op. cit*., pp.64.は、WTOの全般的な目的が貿易の自由化であるのに対して、カルタヘナ議定書では遺伝子組換え食品からの悪影響を避けるために貿易を規制（regulate）することという違いに注目している。SPS協定交渉の最終段階になって米国側が「科学的に正当な理由がある場合」という文言を削除しようとしたのに対して、「科学的に正当な理由がある場合」にのみ正当化されると考えているEC加盟国があるためにEC側が科学的根拠に関する文言の削除に反対したとされる（外務省経済局国際機関第一課編『解説WTO協定』1996年、146ページ参照)。別のテーマ（遺伝資源関連特許）に関する論文ではあるが、Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization* 58 (Spring 2004), pp.299-300は、WTOが財務大臣や貿易大臣が中心であること等から環境問題よりも特許に関する先進国の利益を重視したとしている。

13）脚注12にて引用したW. Bradnee Chambers, et. al., *op. cit*., p.11及びHeike Schroeder, *op. cit*., pp.64.参照。Duncan Brack, Robert Falkner and Judith Goll, “The next trade war? GM products, the Cartagena Protocol and the WTO”, *Briefing Paper No.8*, The Royal Institute of International Affairs, (September 2003), p.5は、バイオセイフティの問題が環境問題と位置付けられたことにより、少なくとも早い段階においては交渉が環境大臣と保健大臣の手に委ねられ、1998年頃までは貿易関心事項は重視されなかったとしている。

14）コーデックス第１条(a)。コーデックス事務局が作成している活動概要説明文書において、公正な食品貿易の確保に関連して、各国の規制のハーモナイゼーションを通じて食品貿易に対する障壁が減ることが農民の利益になるという問題意識が説明されている（WHO/FAO, *Understanding the Codex Alimentarius*, 2006, p.29）。

15）Thorsten Huller and Matthias L. Maier, “Fixing the Codex? Global Food-Safety Governance Under Review,” in Christian Joerges and Ernst-Ulrich Petersmann (eds.), *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, Hart Publishing, 2006, pp. 268-269. はコーデックスが消費者の安全と食品貿易の公正な慣行の確保という対立し得る目標を有している点に注目している。

16）コーデックス事務局が作成している活動概要説明文書においても、コーデックスが科学的側面を重視していることが強調されている（WHO/FAO, *op. cit*., p.21）。

況を図示すると図２のようになる。

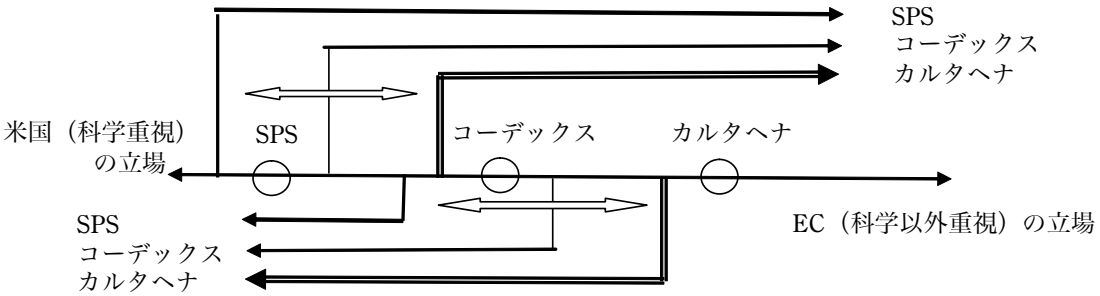

図２：重視される側面の影響

この図において、米国及びECのそれぞれにとって受け入れ可能な範囲を下側（米国）及び上側（EC）に示しているが、米国及びECのそれぞれが選好する方向性に対して、各フォーラムの特徴が及ぼす影響により、米国にとってもカルタヘナ議定書交渉における方がECの立場を受け入れ得る程度が大きく、ECにとってもSPS交渉における方が米国の立場を受け入れ得る程度が大きいということを表している。そして、米国及びEC以外の当事国の立場に及ぼす影響から達成される合意の位置付けが左側のSPS交渉におけるものから右側のカルタヘナ議定書交渉に至るまで違い得ることを表している。SPS交渉の合意点は、ECにとっても受け入れ可能な範囲内にあるが、その内容はECにとってはコーデックス委員会やカルタヘナ議定書の場では受け入れられないものである可能性があることも示している。また、カルタヘナ議定書の合意点は、米国にとっては、例えカルタヘナ議定書というフォーラムの特徴によって米国の受け入れ可能範囲の限界が右に寄っていても受け入れられないものであったことを示している。

（２）テーマの範囲の違いの影響

次に、テーマの範囲の違いにも特徴がある。SPS協定については、検疫問題全般が関係する（t3）ので、EC等の遺伝子組換え食品の貿易規制派も輸入側であるとともに輸出側でもあり、農産品の輸出側の観点に立てば、輸入側での恣意的な対応を抑制する利益もある。この特徴は、消費者の関心や動物愛護といった科学的な根拠以外の理由による制限を認めようというECの主張とは逆方向に働く[17]（tC）。しかし、カルタヘナ議定書の対象が遺伝子組換え食品に限られていた（t9）ので、EC等の規制推進側諸国にとっては輸出関心事ではなく、他の問題とのリンケージによる影響を受けずに規制の推進を行うことができた（tC）と考えられる。規制の抑制・強化という観点からの方向性とは異なるが、コーデックス委員会においては、科学的根拠を重視するという原則の問題は、遺伝子組換え食品をめぐる問題に限らず、コーデックス委員会での作業全般にかかわるものである（t6）ので、遺伝子組換え食品についての規制強化派であってもコーデックス委員会における活動全般に及ぼす意味合いも考慮する必要があった（tC）と考えられる。

以上のような影響は、ECその他の遺伝子組換え食品の非輸出国が科学重視の立場を受け入れる程

17）脚注12で紹介したように、SPS協定交渉の最終段階において「科学的に正当な理由がある場合」という文言を削除しようとした米国の対応に対してEC側が反対したとされる（外務省経済局国際機関第一課編　前掲書、146ページ参照）。

度について、SPS交渉及びコーデックス委員会の場での交渉におけるものと、カルタヘナ議定書交渉における状況とで異なる形で図３の中の⇔のような差として現れると考えることができる。

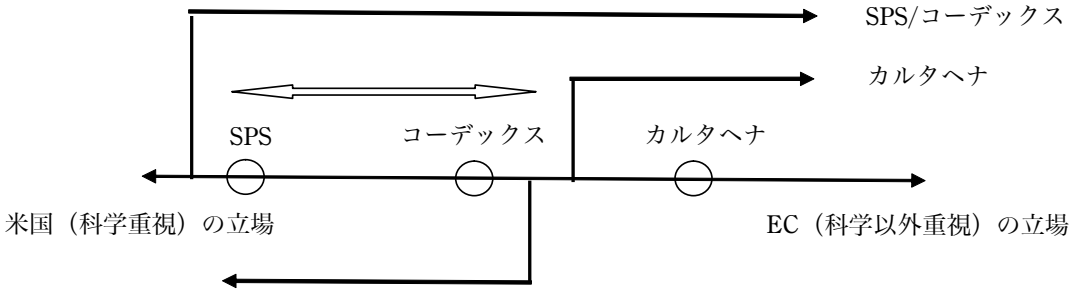

図３：テーマの範囲の違いの影響

（３）コンセンサスの重要性が及ぼす影響

第三の重要な違いは意思決定メカニズムにかかわるコンセンサスの重要性に関する点にある。反対派の同意が必要な状況であれば、反対派にとっても合意可能な領域（ZOPA）まで歩み寄る必要があることになり、反対派の力を強めることになる（dmC）。SPS協定については交渉当事国全部が合意に加わることが前提となっていて、そのために全交渉参加国の間のコンセンサスが必要であった（dm1）。コーデックス委員会でもコンセンサスが追求されることになっている（dm4）[18] ために、反対派の意見を無視した決定はできないという点が影響した（dmC）。他方で、カルタヘナ議定書交渉では、コンセンサスを目指して交渉が行われたものの、最終局面では、国連関係の交渉に一般的に当てはまるように、交渉参加国すべてが採択に加わって合意を批准することが前提とはなっていないので、米国等の遺伝子組換え食品輸出国が参加しない合意の成立という選択肢もあり得た（dm7）ために、米国等の強い反対派との妥協を行わずに合意が達成された[19]（dmC）。

この点は図４のように表わすことができる。

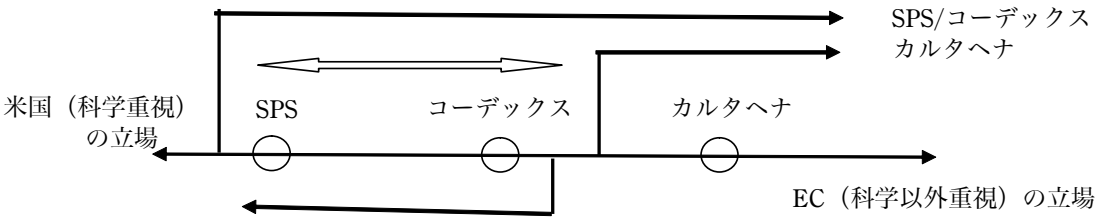

図４：コンセンサスの重要性が及ぼす影響

18）コーデックス委員会において制度上は投票による決定も行うことができるが、基本的にコンセンサスで決定することとされてきており、特にWTO協定の発効とともにSPS協定と関連付けられたことによってコーデックス委員会における基準の重みが増したことにより、コンセンサスを追及する要請が更に強くなった。2003年の総会でコンセンサスによる採択のためにあらゆる努力を払うべきという内容の合意（Measures to Facilitate Consensus）が成立したが、本稿で取り上げている事案が検討された際にすでにこのようなコンセンサス重視の対応が取られていた。

19）カルタヘナ議定書はモントリオール会合においてコンセンサスで採択された（UNDP/CBD/ExCOP/1/3, 20 February 2000, paras.92-96）が、その時点で米国等の主要な遺伝子組換え食品輸出国が参加しないという想定で行われ、米国等もあえて反対という立場を取らなかっただけである。カルタヘナ議定書は50か国の批准で発効することとされ、遺伝子組換え食品輸出国の多くが不参加という状況で発効した。

SPS及びコーデックス委員会においては、米国にとって受け入れ可能な範囲の合意案しか成立しなかったために、ECが左方向に歩み寄る必要があった。しかし、カルタヘナ議定書交渉では米国等の反対派の同意なしでEC側の希望する内容の合意を成立させることが可能であったので、ECは左方向に歩み寄らなくとも良かった。そのように、図の中に⇔で示したような差が生じることになる。

（４）ハイレベルの関与が及ぼす影響

第四の注目点としてはハイレベルの関与の有無が及ぼす影響がある。カルタヘナ議定書交渉においては最終合意が達成された2000年のモントリオール会合においてはEC側を中心として規制推進派側から多数の環境担当大臣が交渉に参加した（dm8）のに対して、反対側の規制抑制派は米国の国務次官が参加したものの閣僚レベルで対抗する体制はとらず、環境保護の価値がより反映されることとなった[20]。ハイレベルの交渉を行う場合、テーマによってどの分野を担当する閣僚が対応するべき場とされているかということもハイレベルの交渉を行うこととする場合にどちらの方向に交渉の展開に影響を与えるかも関係する（dmD）。WTO協定に結びついたウルグアイ・ラウンド交渉では閣僚レベルの交渉が何度も行われたので、SPS協定についても閣僚レベル交渉の対象となり得たが、実際には直接の閣僚交渉の対象にはならなかった。コーデックス委員会は安全性に関して科学的・技術的検討を行う場であり、ハイレベルで政治的に決着をつけるという仕組みがないので、そのような影響は受けないという場の特徴がある（dm5）。

この点を図で表すと図５のようになる。

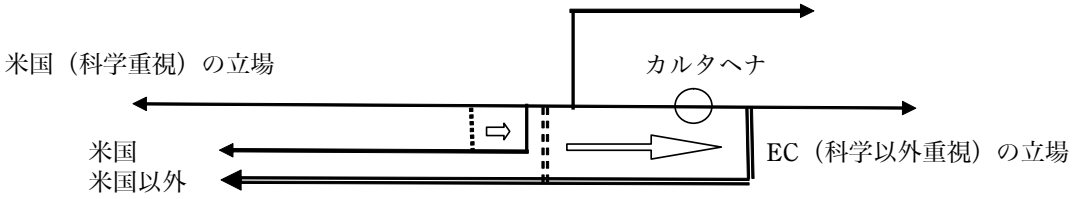

図５：ハイレベルの関与が及ぼす影響

カルタヘナ議定書交渉では、ハイレベルでの力の行使によりECの希望する方向（右方向）に力が加わった。米国については全体としての合意案を受け入れる程度にまでは立場が右方向には変わらず米国は合意に加わらなかったが、全体として右寄りの合意が成立することに結びついた。

（５）非政府関係者の関与が及ぼす影響

第五点目としては、非政府関係者の参画の状況の差異による影響がある。SPS協定交渉の場において、非政府関係者が直接意見を言う機会はなかったし、交渉における交渉当事国の代表団の発言

20）カルタヘナ議定書の交渉経緯に関する経済産業省の資料において、モントリオール会合には46か国（EUからの12名の他、開発途上国及びカナダ）から環境大臣が出席したが、米国からは後半にロイ国務次官が出席したに過ぎないとされている（http://www.meti.go.jp/policy/bio/Cartagena-giteisho-keii.pdf（2009年６月14日アクセス））。

を直接に確認したり、議論の展開を踏まえて方針を共有する代表団を支援することはできなかった[21]（dm3）。カルタヘナ議定書交渉においては、環境関係のテーマに共通するように、交渉のプロセスに対する非政府関係者の参加条件が緩やかで多数の非政府関係者が交渉の相当部分において会議場に入って活動することができており、環境重視の立場から規制推進を訴える非政府関係者が交渉の多くの部分を傍聴することができるのみならず、発言することができる[22]（dm9）ので、SPS協定交渉と比較して、環境団体及び消費者団体が中間的な立場の国の政府への影響力等を行使し得た（dmB及びdmE）[23]。コーデックス委員会では、GATT/WTOと違って消費者団体や業界団体等の非政府関係者がオブザーバーとして相対的に大きな役割を果たすことができる[24]が、科学的な根拠に基づく主張が重視され、オブザーバー資格が限定的なので、非政府関係者もコーデックス委員会の場に相応しい主張を行うことができる関係者が中心となることで、そのような情報を有している遺伝子組換え食品生産企業関係者の影響力も大きくなる[25]し、消費者の安全側に立った関心を有している非政府関係者も科学的・技術的な検討に参画できるような関係者の関与が中心となる（dm6）ことから、科学的・技術的な側面を重視した検討が行われやすくなっている[26]。そのような状況のもとで、科学的な不確実性があるから規制すべきという方向に議論が進むことが抑えられ、一定の安全性を認める合意が達成されやすくなっている（dmB及びdmE）。

この点を図で表すと、図６のようになる。

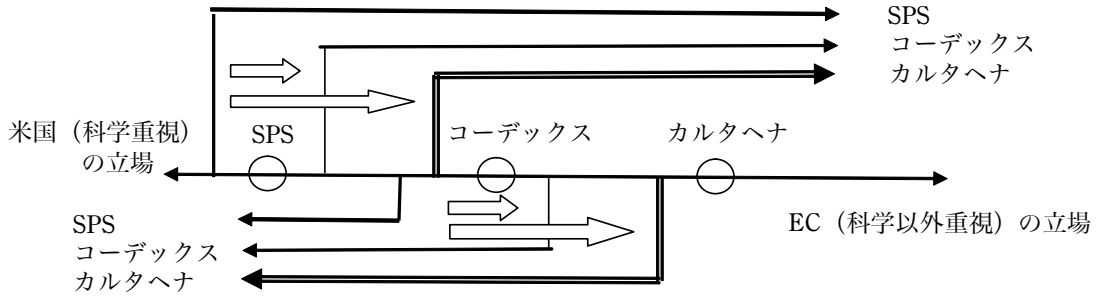

図６：非政府関係者の関与が及ぼす影響

21）WTOにおける交渉プロセスへの非政府関係者のアクセスが極めて制限されている状況について、Jens Steffek and Claudia Kissling, “Civil Society Participation at the WTO,” in Christian Joerges and Ernst-Ulrich Petersmann (eds.), *op. cit.*, pp.150-152参照。WTO協定成立前のSPS協定交渉時においては、非政府関係者のアクセスについてはより制限的であった。

22）カルタヘナ議定書が採択されたモントリオール会合にも非政府関係者が121団体が参加しており、そのうちの多くは環境団体、消費者団体等の規制推進派であった（UNDP/CBD/ExCOP/1/3, 20 February 2000, para.9）

23）グリーンピースは、米国と同じマイアミ・グループに属しながらも環境大臣が交渉に参加したカナダに対して圧力をかけた結果がマイアミ・グループの立場に影響を及ぼすこと等によってNGOがカルタヘナ議定書交渉の成功に貢献したとしている（Louise Gale, “Greenpeace International”, in Christoph Bail, Robert Falkner and Helen Marquard (eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety*, The Royal Institute of International Affairs, 2002, pp.258-261, 参照）。

24）松尾真紀子「食品の安全性をめぐる国際合意のダイナミクス　遺伝子組換え食品の事例」城山英明編『科学技術のポリティクス』東京大学出版会、2008年、203ページ。

25）Thorsten Huller and Matthian Leonhard Maier, *op. cit.*, pp.278-279によると、コーデックス委員会に登録している156の非政府関係団体のうちの100以上が産業関係団体で、消費者・健康・環境関係団体は10団体のみである。

26）*Ibid*. pp.279-280.

SPS協定交渉との対比で考えると、コーデックス委員会の場では、ある程度右方向への影響を受け、カルタヘナ議定書交渉では、より大きく交渉当事国の立場を右方向に引っ張る力がかかった状況にある。

以上で見たフォーラムが持つ特徴のそれぞれの影響をまとめると表３のようになる。SPS協定交渉においては科学重視という米国寄りの左方向の結果となり、カルタヘナ議定書交渉では科学以外の要素を重視するEC寄りの右方向の結果となり、コーデックス委員会においては中間的な結果となる上で、それぞれの場の特徴が及ぼした方向性が見て取れる。

表３　合意の方向性に影響した要因

	SPS協定	コーデックス	カルタヘナ議定書
重視される要素	⇦	⇦	⇨
テーマの範囲	⇦	⇦	⇨
コンセンサスの重要性	⇦	⇦	⇨
ハイレベルの関与			⇨
非政府関係者の影響		⇨	⇨
総合的影響	⇦	⇦	⇨

（注）矢印の大きさについては、総合的影響の欄でコーデックスに関する方向性をSPS協定に関するものよりも限定的なものとして表している以外は比較を表してはいない。

２．合意の成否に関する違い

次に、SPS協定、コーデックス委員会での合意並びにカルタヘナ議定書という三つの合意に関する交渉フォーラムの違いがそれぞれの場における合意達成の成否にどのように影響を及ぼしたかを検討する。

（１）合意当事国の範囲の限定による合意達成

合意を達成するためには反対派の抵抗を乗り越えつつ合意可能領域（ZOPA）で合意を実現する必要があるが、合意を達成するために当事国の範囲を限定するという方法がある。そもそも利害の共通点が大きい有志の間のみでの合意を目指すという方法もあるが、本稿で検討したカルタヘナ議定書に関する合意のように、広い範囲での合意を目指すが、反対派の同意を得るために譲歩しなければならない程度が受け入れ難い場合には参加国の範囲を限定して合意することが選択される場合もある。そのような選択肢があるかどうかというフォーラムの特徴が合意の成否に影響を及ぼす。SPS協定交渉では、交渉当事国のコンセンサスが合意実現のための前提となっている（dm1）ため、合

意に参加する当事国の範囲を限定することによって合意を実現するという展開にはならないし、コーデックス委員会においても、制度上は多数決採択もあり得るが、SPS協定との結びつきができたこともあり、コンセンサスを追求することが大原則となっている（dm4）ので、反対派を含まない合意形成という方法は取り難く、コンセンサスが追求されてきている。しかし、カルタヘナ議定書交渉では、交渉参加国すべてが採択に加わって合意を批准することが前提とはなっていない（dm7）ので、米国等の遺伝子組換え食品輸出国が参加しない合意の成立という選択肢もあり得たために合意が達成された（dmC）。

（２）合意の範囲の拡大による合意達成

合意を達成するための方法には合意案の対象範囲を拡大して、反対派が重視する他の案件とのリンケージを活用する方法があるが、そのような対応ができるかどうかに関する交渉の場の特徴が影響を及ぼす。

SPS協定及びコーデックス委員会一般原則部会合意においては交渉の検討対象が遺伝子組換え食品の問題に限定されず（t3及びt6）に、科学的な判断を重視することに対するEC側の利益にも大きくかかわっていたので、EC側が一定の妥協を受け入れたことが合意達成に結びついた（tC）が、そのような効果はカルタヘナ議定書交渉（t9）においては生じる状況になかった[27]。

（３）政治的な力の行使または制限による合意達成

政治的な力を行使して反対派の抵抗を切り崩して合意を実現する方法として、ハイレベルでの交渉や非政府関係者の関与を活用する方法があり、そのような影響力を行使しやすいかどうかというフォーラムの特徴が合意の成否に影響を及ぼす。力を活用することによる合意の達成に関連しては、カルタヘナ議定書交渉において、閣僚レベル交渉を行って（dm8）EC側の主張の反映につなげたのは、反対派の抵抗への力による対処の例である（dmD）。非政府関係者の関与が合意実現を容易にするかどうかは、どのような非政府関係者がどのように関与するかによって異なるが、カルタヘナ議定書の合意達成に当たっては、環境派を中心とする非政府関係者が参画したこと（dm9）が反対派の反対を和らげた面がある（dmB及びdmE）[28]。

なお、ハイレベルの関与及び非政府関係者の関与による政治的な力の行使は、対立を先鋭化させて合意の達成をより困難とする場合もある点に留意する必要がある。コーデックス委員会においては、科学的・技術的なアプローチで合意を達成するという基本姿勢（dm5及びdm6）によって、非政府関係者の関与が政治的な対立を増大させて合意達成を困難にすることを抑制している面がある（dmB及びdmE）。

27）但し、逆に、カルタヘナ議定書交渉においては、フォーラムのテーマの対象範囲の限定という特徴から合意の対象を限定することにより合意が比較的達成し易くなるという展開が見られた。規制を推進する立場を取る当事国の中には広範囲な遺伝子組換え食品について厳しい規制を適用しようとする国もあったが、カルタヘナ議定書が生物多様性条約の枠組みの下に位置付けられる議定書であるという交渉対象の特徴により、対象が「生きている（living）」遺伝子組換え食品であるLMOに限定され、また、焦点が消費者に対するリスクという問題ではなく生態系に対するリスクに限定された。

28）脚注 23）参照。

（４）信頼性のある期限設定による合意達成

政治的な力を通じる合意形成のプロセスとの関係で、当事国が決着をつける意思と能力を持って交渉に臨むようにするために、信頼性のある期限設定を行うことができるフォーラムかどうかという点がプロセス・マネージメントの観点から合意の成否に影響を及ぼす。カルタヘナ議定書交渉が最終的に妥結したモントリオールでの交渉が異例の形態として閣僚レベルで行われたことにより、モントリオール会合では決着をつけるという期限設定の効果が対立する双方の関係者との関係であった[29]（dmF）。そして、規制推進派側にとっても、この機会に決着をつけるために、確保すべき合意内容に優先度をつけ、実現できないものについては先送りするという判断も政治レベルで行うことができた（dmA）ことにより決着がついた[30]。

上記の観点を総合すると、それぞれの交渉フォーラムにおいて合意の達成に貢献した要因は表４のようにまとめることができる。SPS協定交渉やカルタヘナ議定書交渉のようないわば政治的なアプローチにて合意を形成するフォーラムにおいては、SPS協定交渉のように、合意内容の範囲を広くとらえることがコンセンサスの成立に寄与するし、カルタヘナ議定書交渉のように、限定的なテーマのもとで交渉当事国間の対立が大きい場合には、ハイレベルの関与や非政府関係者の関与を活用して政治的に妥結を図るとともに、それでも全当事国間での合意が達成できないときには賛同する国の間だけのものとして合意を達成するという方法がある。他方で、コーデックス委員会のように、政治的な力の影響を限定して、科学的根拠に基づく技術的なレベルでの交渉を通じた合意形成が目指すアプローチが結果を生む場合もある。

表４　合意の成立に貢献した要因

		SPS	コーデックス	カルタヘナ
当事国の範囲の限定				○
合意の範囲の拡大		○	○	
政治的な力との関係	力の行使			○
	力の制限		○	
信頼性のある期限設定				○

29）カルタヘナ議定書の交渉経緯に関する経済産業省の資料において、モントリオール会合には、政治的なレベルでの最終的な解決を図るために、46か国（EUからの12名の他、開発途上国及びカナダ）から環境大臣が出席し、後半には米国からロイ国務次官が出席する等、政治的決着を生む環境が形成されたとされている（http://www.meti.go.jp/policy/bio/Cartagena-giteisho-keii.pdf（2009年6月14日アクセス））。

30）カルタヘナ議定書交渉の最終段階の展開について、Earth Negotiations Bulletin vol.9 No.137, 31 January 2000参照。但し、ここ数年のWTOの閣僚レベル交渉の結果が示すように、閣僚レベル交渉が繰り返されても合意を生まないこともあり得る。閣僚レベル会合が合意に結びつくには期限の信頼性が必要である。また、閣僚レベルでの交渉の設定は、その前には事務レベルでは妥協しないことになるリスクがあり、準備不足で閣僚レベル交渉に臨むことは合意の達成に結びつかないなり場合がある。

おわりに

本稿において、遺伝子組換え食品にかかわる交渉を題材にとり、対立する立場の間で合意内容がどちらの方向に近いものとなるかという合意内容の方向性にかかわる点と、そもそも合意が達成できるかどうかという合意の成否にかかわる点という二つの観点から、類似するテーマについて異なるフォーラムで行われる交渉が異なる展開を遂げるメカニズムの分析を行った。グローバリゼーションの進展とともに、国際的な対応を必要とする政策課題が増えてきているが、国際システムが多極化する中で多国間交渉をまとめること自体が困難となっている。そのような状況下において、本稿における分析が国際的なシステムのガバナンスの改善に貢献することを願うものである。また、遺伝子組換え食品にかかわる異なる多国間交渉の展開の背景にある要因の明確化を行うことにより、遺伝子組換え食品に関連する種々の場における今後の取り組みに当たって参考となると考える。

本稿には以上のような意義があると考えるが、交渉の展開に影響を及ぼす要因としては、フォーラムの特徴という構造的なもののみならず、主要交渉当事国の事情の変化というものもあるので、どの程度がフォーラムの特徴自体が及ぼす影響かについての分析を深める必要があると考えている。また、遺伝子組換え食品にかかわる多国間の交渉については、本稿で取り上げた以外のフォーラムで行われているものを含めて他の論点もあるので、それらも視野に入れた分析を行う必要があると考えている。今後これらの課題に取り組んでいきたい。

（以上）