

# 豪州における遺伝子組換え体諸規制見直しの動向

渡部 靖夫

1. はじめに
2. GMO 取り扱い規制の見直し
  - (1) 規制の変遷
  - (2) 規制見直しの経緯
  - (3) 遺伝子技術法の概要
    - 1) GTR の創設 (25~30 条)
    - 2) GMO 取り扱いの禁止 (31 条)
    - 3) GMO 免許制の実施 (39~72 条)
    - 4) GTR 及び閣僚会議を支える 3 委員会の設置 (99~116 条)
  - (4) 連邦議会審議による修正のポイント
    - 1) 「予防原則」(Precautionary Principle) の趣旨を条文で明示すること
    - 2) GT 社会協議委員会及び GT 倫理委員会を個別免許申請の審査に関与させること
    - 3) GMO 放出によって環境や健康への被害があった場合の補償制度を盛り込むこと
    - 4) 州の独自判断による適用除外を認める条項 (Opt-out Provision) を盛り込むこと
    - 5) 豪州における GM 作物生産の現状
    - 6) GM 作物試験圃場を巡る最近の動き
3. GM 食品の流通販売規制の見直し
  - (1) GM 食品安全性評価規制の現状
  - (2) GM 食品表示規制見直しの経緯
  - (3) GM 食品表示規制の概要
4. GMO 諸規制見直しを巡る情勢
  - (1) GM 作物輸出戦略のジレンマ
  - (2) 規制見直しと対外交渉スタンスの矛盾
  - (3) 我が国にとってのインプリケーション
5. おわりに

## 1. はじめに

近年、米国、アルゼンチン、カナダを中心に遺伝子組換え作物 (GM 作物) の生産が急速に拡大する中で、その環境影響や安全性に対する社会的関心が高まっており、これを受けて各国では、遺伝子組換え体 (GMO) の生産、流通等に対してどのような規制体制をとるべきかが重要な政策課題となっている。こうした情勢の下で、豪州においては、最近、GMO の環境放出等の取り扱いや GMO を利用した食品 (GM 食品) の流通販売に関わる規制が相次いで見直されて新しい体制が発足したところである。

豪州は、従来から WTO 農業交渉等の場で、強硬に貿易自由化を主張しているケアンズ・グループ諸国のリーダーとして、我が国と厳しく意見が対立している。しかし一方で、二国間貿易についてみると、豪州は我が国にとって米国、中国に次ぐ 3 番目の農産物輸入先国として重要な地位を占めている<sup>(1)</sup>。したがって、豪州における GMO 諸

規制見直しの動向は、我が国の輸入農産物や食品にも直接影響を与える可能性があり、正確に把握しておく必要がある。さらに今後、GMO 諸規制に関連する国際交渉に向けた我が国の対応や GMO 諸規制の国内的検討に資するという観点からも、世界有数の農産物輸出国であり国際交渉にも大きな影響力をもつ豪州の動向把握と情勢分析は有益であろう。

そこで本稿では、豪州における GMO の環境放出等の取り扱い規制及び GM 食品の安全性評価・表示規制について、それぞれ規制見直しの経緯及び新規制の概要・特徴点を明らかにし、次いでそれらが豪州の GM 作物戦略や対外交渉に及ぼす影響、さらに我が国にとってのインプリケーションについても若干の考察を行うこととする。

注(1) 財務省「貿易統計」によると、2000 年の農産物輸入総額の輸入先国別割合は、米国 37.7%、中国 11.6%、豪州 8.2%の順となっている。

## 2. GMO 取り扱い規制の見直し

GMO の安全性評価規制は、一般に ① 研究開発（閉鎖系又は野外での実験）から一般放出（栽培等の商業生産）までの取り扱い過程と、② 食品等の製品として流通販売される過程とに区分して実施されている。現在豪州では、①については、2001年6月に施行された遺伝子技術法（*Gene Technology Act 2000*, GT法）に基づく規制、②については食品等の「製品」の安全性確保を目的とした法的規制<sup>(1)</sup>が行われている。そこで、本節では①のGMOの取り扱いに対する新しい規制について、その導入の経緯や概要について述べていくこととする。

### （1）規制の変遷

豪州における、生きて生育可能な（live and viable）GMOの環境安全性評価は、1975年に豪州科学アカデミー組換えDNA委員会（ASCORD）が設立され、同委員会が「組換えDNAに関する技術指針」（ガイドライン）を策定して、これに基づく評価や勧告を試験研究機関や民間企業に対して行ってきたことに始まる。その後1981年には、組換えDNA監視委員会（RDMC）が設立され、「小規模閉鎖作業（small scale contained work, 容量10リットル未満）」、「大規模閉鎖作業（large scale contained work, 容量10リットル以上で通常は商業用）」及び「環境中への生きた組織の意図的放出（野外試験及び一般放出）」に関する3指針を策定してASCORDの活動を引き継いだ。そして1987年には、RDMCに代わって遺伝子操作諮問委員会（GMAC）が設立されてGT法施行直前まで活動を行ってきた。

GMACは、その前身のASCORD及びRDMCと同様に独立の非法定機関であり、前述の諸指針に基づいて豪州における遺伝子操作新技術の開発と利用を監視するため、①試験研究機関や民間企業から自主的に提案されてきた計画が社会や環境に被害をもたらすかどうかをケースバイケースで評価し、②当該提案に対し遺伝子操作生物の適切な安全取り扱い及び封じ込めを勧告するとともに、③関係大臣・関係機関に遺伝子操作技術に関

する技術的・科学的助言を与えてきた。GMACの構成メンバーはバイテク、バイオセーフティ、環境科学、法律等の専門家（大学・試験研究機関からの約20名）であり、同委員会の下には科学小委員会、大規模小委員会、放出小委員会及び広報小委員会の四つの小委員会が設置されていた。

### （2）規制見直しの経緯

1992年、「従来の指針に法的な権限を与え環境放出評価を効率的な法的枠組みの下で行うようにすべき」とした下院産業科学技術常任委員会報告（*Genetic Manipulation : the Threat or the Glory?*）が連邦政府に提出された。こうした提案が行われた背景には、一般情勢として①一層の商業的放出についての産業側からの強い要望とGMOへの国民的関心の高まりがみられるようになってきたこと、②法定5機関によってカバーされない隙間（gap）GMOが増加してきていたことがあった。さらにGMACによる規制については、①法的根拠のある強制的な検査・監視権限がないこと、②違反があった場合のペナルティ賦課等の十分な権能がないこと（違反者名の公表ができるに過ぎない）、③法律に基づく諸手続の期限設定がないこと、義務要件を含めた決定過程の透明性が欠けていること等の問題が生じていたことも法制化の要望が強くなったことの要因であった。

こうした状況を踏まえて連邦政府は、1997年10月、次のような新たなGMO規制導入の方針を発表した。

- ① 遺伝子改変技術研究と一般放出の法的管理のための全国レベルの新法を制定
- ② 既存の法律については所要の修正を行ってその枠組みを維持
- ③ 新法に基づき遺伝子技術の監督等を行う遺伝子技術規制官（GTR）を設置
- ④ GMACの機能を持つ専門的・技術的諮問機関を維持

これに引き続いて連邦政府は、1999年8月、新体制発足まで法案等の策定や遺伝子技術規制局（OGTR）開設の準備を行うとともにGMACと協力しGMOの環境への一般放出等の安全性評価や監視を行う機関として、保健・高齢福祉省（DHAC）内に遺伝子技術規制暫定事務局

第1表 GT法成立までの経緯

1989年	ビクトリア法改正委員会勧告
92年	下院産業科学技術常任委員会報告
93年	豪州科学技術会議報告
94年	連邦政府による法制化検討開始（既存規制との調整）
97年 10月	連邦政府が新たな GMO 規制を導入する方針を発表
99年 8月	遺伝子技術規制暫定事務局（IOGTR）が設置され、遺伝子操作諮問委員会（GMAC）と協力して GMO 取り扱いの監視、GT 法案及び遺伝子規制局（OGTR）設立の準備開始
12月	IOGTR が GT 法案を公表してパブリックコメントを募集
2000年 2-3月	IOGTR が全国 3カ所で公聴会開催 IOGTR が各コメントを踏まえた法案の修正作業を実施
6月	連邦政府が「GT 法案・関連法改正法案パッケージ」を議会に提出
8月	IOGTR が「GT 規則第1次草案」を公表してパブリックコメントを募集
12月	「GT 法案・関連法改正法案パッケージ」一部修正の上議会を通過
12月	英総督署名により成立
2001年 1月	IOGTR が「GT 規則第2次草案」を公表してパブリックコメントを募集
6月	GT 法・規則施行、遺伝子技術規制局（OGTR）発足

（IOGTR）を設置した。

その後、連邦政府は、州政府、関係機関等との意見調整やパブリックコメントの募集を経て遺伝子技術法案（*Gene Technology Bill 2000*）を策定し、2000年6月に連邦議会に提出した。そこでの審議結果を踏まえた修正を経て、2000年12月8日、同法案は議会を通過し、同月21日に英総督の署名を得てGT法が成立した。なお同法施行について、連邦政府は当初2001年1月3日を見込んでいたが、審議延長によって大幅に遅れ2001年6月21日に施行されることとなった。また、同法の施行に伴って必要となる具体的諸事項を定めた施行規則（*Gene Technology Regulations 2000*, GT規則）の第2次草案が公表され、パブリックコメントを求める等により修正の後、GT法の施行に併せて施行された（第1表）。

### （3） 遺伝子技術法の概要

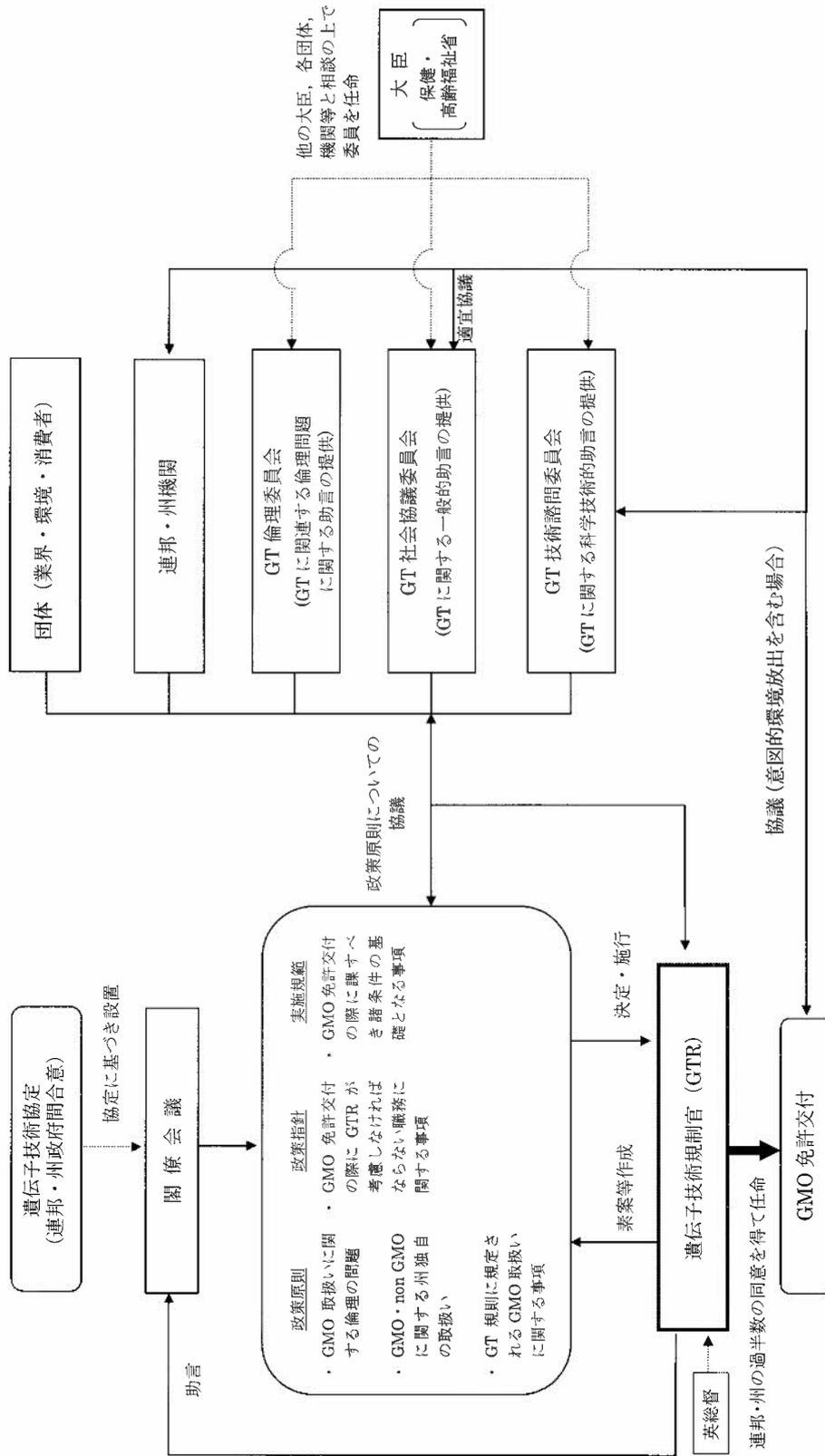
GT法は、遺伝子技術がもたらすリスクを確認して、GMO<sup>(2)</sup>の取り扱いを規制し、それらのリスクを管理することにより、国民の健康・安全と環境を保護することを目的として制定された。GT法の国内法体系上の位置付けについては、1997年に発表された政府方針に沿って、食品安全等既存

の法律による製品ごとの規制制度は若干の調整を除きそのまま維持することとなった他、対応する各州法の存在は認めつつ、州からGTRへの職務や権限の委任を認めること等により、連邦と州が相互補完的に全国一律のスキームを形成するよう意図して制定されている。主な内容は次のとおりである。

#### 1) GTRの創設（25～30条）

新しい規制体制の最大の特徴は、会計検査官と同様の強い独立性と権限をもつGTRが創設されたことである（第1図）。GT法では「本法及び他の連邦法に従い、規制官はその職務又は権限の遂行又は行使において自由裁量を有する。」と規定されている（30条）。またGTR職は、過半数の管轄体（連邦・州）の同意を得た上で英総督によって任命されることとなっており、任期は3～5年間、さらに、その任命前の2年間は「主たる商業活動が遺伝子技術の開発・実施に直接関係している法人」に雇用されていないこと等の資格要件が規定されている（118条）。その具体的な職務は以下のとおりである（27条）。

- i) GT法に規定されたGMO免許関係職務の遂行
- ii) 閣僚会議の要請を受けた政策原則及び政



第1図 豪州の GMO 取り扱ひ規制に関わる諸機関

資料 : Gene Technology Act 2000.  
 注. GT 技術諮問委員会の委員には, 一般人並びに GT 倫理委員会及び GT 社会協議委員会の各委員を必ず含まなければならない。

策指針の草案策定

- iii) GMOに関する実施規範、技術指針及び  
手続指針の策定
  - iv) GMO及びGMO製品について他の規制  
諸機関に対する情報・助言の提供
  - v) GMO規制について国民に対する情報・  
助言の提供
  - vi) GMO規制の法的枠組みの有効性等につ  
いて閣僚会議に対する助言の提供
  - vii) GMOのリスク評価とバイオセーフティ  
に関連する調査の実施又は委任
  - viii) 規制諸機関によるGMO及びGM製品  
のリスク評価の調整促進
  - ix) GMO規制に関連する国際的な動きの監  
視
  - x) 遺伝子技術規制を扱っている国際機関及  
び国外のGMO規制諸機関との連携の維持
- GTRにはこうした職務に加えて、免許保有者・適用者に対する指示権限が与えられており(146条)、これに応じない場合の罰則の適用、GTRの任命する検査官による監視や違反に関する検査の権限についても規定されている(149～177条)。

このように強い権限をもったGTRについては、一部のマスコミから「遺伝子警察(Gene Police)」と揶揄されるほどであったが(2000年12月9日付 *Weekend Australian* 紙)、一般には歓迎する声が強く、連邦議会審議においても設置そのものに反対する意見は出なかった模様である。IOGTRは組織上DHAC内にあり、現在のスタッフがOGTRにそのまま移行して職務を継続することになったとみられる<sup>(3)</sup>。また農林漁業省(AFFA)はこうした規制とは距離を置きながら、専ら農業生産振興の観点からGMOの導入を促進する方針の下で、生産者へのGM作物のメリットに関する知識の啓蒙普及に力を入れている。

2) GMO取り扱いの禁止(31条)

GT法では以下の4つを除き全てのGMO取り扱い(実験、開発、製造、交配、増殖、栽培、飼育等)を禁止している(第2表)。

- i) GTRの交付する免許によって許可されたもの
- ii) 届け出義務のある低リスクの取り扱いと

してGTRに届け出たもの

- iii) GTRの作成するGMO登録簿に記載されたもの
  - iv) 取り扱い禁止の適用除外とされたもの
- これらのうちii)については、GT法において「環境中への意図的放出を伴わないこと」、「GMOが人間の介入がなければ生き延びられない又は繁殖できないように生物学的に封じ込められていること」及び「人の健康・安全にとってのリスクが最小限であること」が条件とされ、具体的内容はGT規則に定めることとされている(74条)。すなわち、そもそも開放された環境の中では生存・繁殖できない性質をもっているためにリスクが極小であるとみられる特定のGMOについては、あらかじめGT規則によって指定し、これらについては、i)の免許申請に比べると簡易な届け出(定められた情報の添付が必要)によって認めて、事務簡素化や取り扱いの円滑化を図ろうとするものである。

iv)についても、似たような趣旨であるがii)の低リスクの場合に比べて監視の程度ははるかに低い。「現行の指針で既に適用除外となっており長期間にわたってリスク発生がなかったこと」及び「意図的放出が含まれないこと」を条件としてあらかじめGT規則による具体的指定を行い、これらについてはGT法に基づく認可等の手続きを不要とするものである。

iii)については、現在免許によって許可されているか、過去に許可された実績のある取り扱いについて、GTRが免許保有者の申し出又はGTR自身の発意をもとにGMO登録簿への記載を決定することとなっている。いったん登録されるとiv)と同様、GT法に基づく認可等の手続きは不要となる。このように意図的放出を伴う取り扱いであっても、免許を受けてから一定期間を経過してリスク極小との確信を得ればGTRの判断によって手続き不要措置がとられることとなっているのである。

以上のように、GT法によるGMO取り扱い規制は後述する免許制によって強化されているものの、一方では一定の安全性評価の実績があれば、いわば「規制対象から卒業する」ようなかたちで緩やかな規制対象に移行する柔軟な仕組みが取り

第2表 法31条により取り扱い禁止の適用除外とされている GMO の取り扱い

	必要な手続き	適用除外のための法律上の要件
<p>遺伝子技術規制官 (GTR) の交付する免許によって許可されたもの</p> <p>届け出義務のある低リスクの取扱いとしてGTRに届け出たもの (GT規則で規定)</p>	<p>免許の申請 ・取得</p> <p>届 け 出</p>	<p>(法56条)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・GTRが当該取扱いによって生じるリスクについて、人の健康・安全又は環境を守るために管理し得ると確信すること (免許制度の概要は第2図参照)</li> </ul> <p>(法74条)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・環境へのGMOの意図的放出を伴わないこと</li> <li>・GMOが人間の介入がなければ生き延びられない、又は繁殖できないように生物学的に封じ込められていること</li> <li>・病原体又は害虫としてのGMOの特性及びGMOにより生じる蛋白の毒性を考慮した時、GMOの取扱いがもたらす人の健康・安全又は環境にとつてのリスクが最小限であること</li> </ul>
<p>GTRの作成するGMO登録簿に記載されたもの (免許保有者又は自らの発議によりGTRが決定)</p>	<p>手続き不要</p>	<p>(法78, 79条)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・GMO免許によって許可されたことがある、又は現在許可されていること</li> <li>・取扱いによるリスクが極めて小さいこと</li> <li>・人の健康・安全又は環境を守るために、取扱いを行う者が免許を保有したり免許の適用対象になる必要がないこと</li> </ul>
<p>法32条により取り扱い禁止の適用除外とされたもの (GT規則で規定)</p>	<p>手続き不要</p>	<p>GT規則では、現行の指針で適用除外となっていた安全性の高い取扱いをほぼそのまま継続することとしており、その条件は以下の通り。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・長期間にわたって人の健康・安全又は環境に甚大なリスクを与えたことがないこと</li> <li>・封じ込められた施設で取り扱われること (つまり、環境へのGMOの意図的放出を含まないこと)</li> </ul>

資料: Gene Technology Act 2000.

入れられていることに特徴があるといえよう。

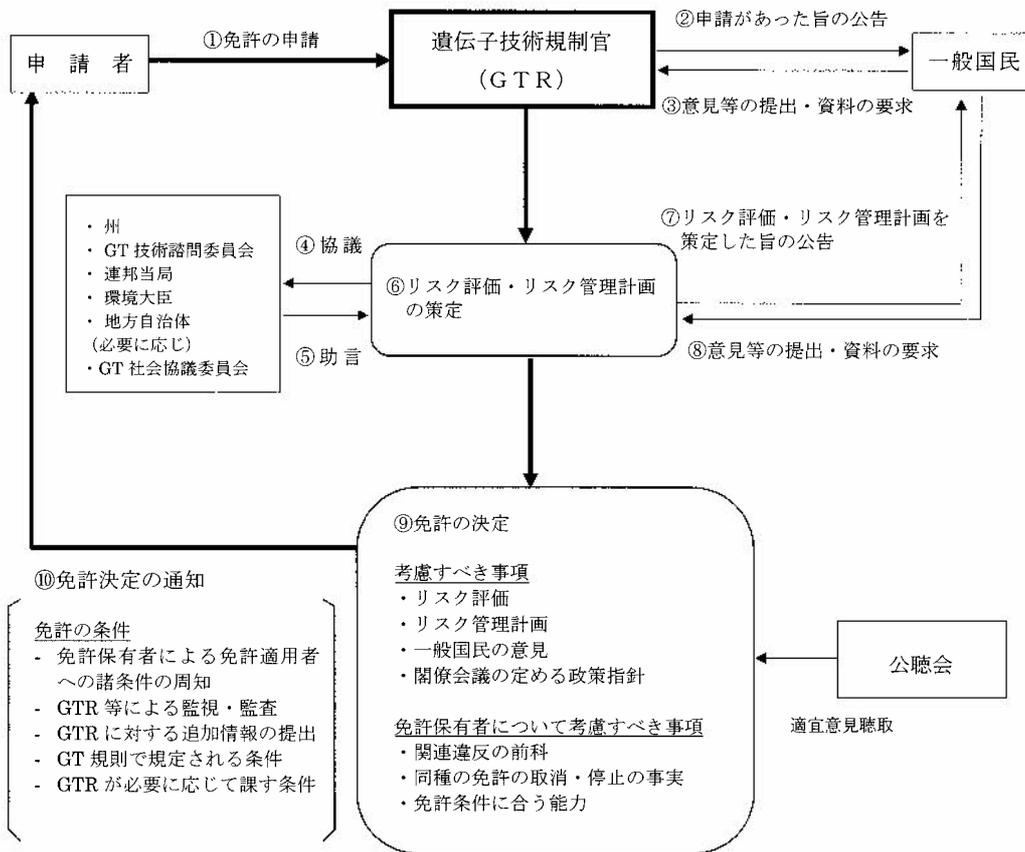
なお、GT法によって認められている以外の方法でGMOを取り扱った場合は、取り扱い禁止規定に違反したとして、最高で5年の禁固又は2000罰則単位 (刑法の規定により個人の場合22万豪ドル、会社組織の場合110万豪ドルに当たる) の罰金が科されることとなっている (32~37条)。

### 3) GMO免許制の実施 (39~72条)

GMO免許制は、GT法による規制の中核をなしている (第2図)。すなわち、新規に何らかのGMO取り扱いを行おうとする場合、免許無しでの取り扱いは前述した ii)~iv) 以外の場合は認められないこととなった。この免許制では、GTRがそれぞれの申請された取り扱いの引き起こすかもしれない健康や環境へのリスクを評価し、当該リスクを管理するための適切な計画を、関係機関等と協議して策定することが交付決定の重要な前

提となっている。

特に、「環境中への意図的放出を含む取り扱いであって重大なリスク発生があるかもしれない」とGTRが判断した場合は、まず申請のあった段階で、官報、新聞、ウェブサイト上で、広く一般国民に対して、当該申請がなされたことを知らせるとともに、申請内容の照会が可能であること、申請についての意見、情報等の提出を求めることを公告することとされている。そして、こうした手続きを経て得られた提出物と関係機関との協議結果をもとに、GTRはリスク評価及びリスク管理計画の草案を策定するが、GTRはここで再度これらを公告して一般国民からの意見、情報等の提出を求める。こうして得られた評価、計画、意見等をもとにしてGTRは免許の交付決定を行う。ただし、免許交付に当たっては、監視、監査等必要な諸条件を課すことができるとされてい



第2図 GMO 取扱い免許制度の概要

資料：Gene Technology Act 2000.

注. 意図的環境放出を含む場合であって、GTR が当該申請取り扱いによって重大なリスク発生があるかもしれないと判断した場合である。意図的環境放出を全く含まない GMO 取り扱いの場合又は含んでいても GTR が重大なリスク発生の懸念を持たない場合は、②・⑦の公告は省略され、④の協議は必須ではない。また、公聴会の規定もない。

る。

このように免許制の運用に当たっては、国民に対する公開性や透明性の確保にかなりの配慮をしていることがうかがわれる。ただし前述したように、一般国民への申請案件の公表に当たっては、「重大な」リスク発生の可能性を GTR が判断して行うこととされており、「重大ではない」あるいは「可能性がない」と GTR が判断した場合にはこうした手続きが省略されてしまうこともあり得るのである。その判断基準については特に明確にされていないことから、GTR の裁量権と責任は大きいのではないかとみられる。

#### 4) GTR 及び閣僚会議を支える 3 委員会の設置 (99~116 条)

GT 法では、GTR が取り扱い免許申請を審査す

るに当たり、あるいは閣僚会議が政策原則、政策指針、実施規範を策定するに当たり、それぞれの要請に応じて助言を与えるために次の三つの専門委員会の設置を定めている (第1図)。

##### i) GT 技術諮問委員会 (Gene Technology Technical Advisory Committee)

従来から GMAC が行ってきた遺伝子改変技術に関する技術的・科学的助言を提供する。委員 (20 名まで) は分子生物学等の自然科学系の有識者から保健・高齢福祉大臣が州、GTR、適切な民間団体及び他大臣と協議して任命する (ただし一般人 1 名、GT 社会協議委員会委員及び GT 倫理委員会委員を含むこととされている)。

##### ii) GT 社会協議委員会 (Gene Technology

Community Consultative Committee)

GMO への社会的不安等の一般的関心事項に関する助言を提供する。委員(12名まで)は環境問題、消費者問題等に関して遺伝子工学に関連した知識や経験のある者から保健・高齢福祉大臣が州、GTR、適切な民間団体及び他大臣と協議して任命する(ただしGT技術諮問委員会委員及びGT倫理委員会委員を含むこととされている)。

iii) GT 倫理委員会 (Gene Technology Ethics Committee)

GMO に関連した倫理問題に関する科学的技術的助言を提供する。委員(12名まで)は倫理、環境等の技能や経験のある者から保健・高齢福祉大臣が州、GTR、適切な民間団体及び他大臣と協議して任命する(豪州保健倫理委員会委員であって医学研究の専門知識を有する者及びGT技術諮問委員会委員を含むこととされている)。

これまでのGMACによる環境安全性評価・監視体制は、委員会構成メンバーのほとんどが自然科学者であること(ただし1名は法律専門家)から明らかのように、専ら自然科学的評価に依拠していた。しかしながら、GMOの社会的受容(パブリック・アクセプタンス)の問題が重要になりつつある最近の社会情勢に配慮し、新しい規制体制では、社会協議及び倫理の両委員会を設置してこうした情勢変化に対応することとなっている。後述するように、両委員会の役割はGT技術諮問委員会と必ずしも同等ではないが、実際の制度運用面でこれらがどういう機能を果たしていくのが注目される。

(4) 連邦議会審議による修正のポイント

連邦議会上院の社会問題常任委員会(Senate Community Affairs Committee)における法案審議では、下院に比べて野党の優勢なこともあり多数の修正提案が出され、与野党間の調整を経て修正が行われた。これらのうち主要なものの論点及び修正内容は次のとおりである(GT法案に関する上院社会問題常任委員会報告(Report on Gene Technology Bill 2000)及びIOGTRからの聴き取りによる)。

1) 「予防原則」(Precautionary Principle)の趣旨を条文で明示すること

当初案では予防原則的な考え方を示す文言が全くなかったことについて、環境と国民の健康を守るためには是非盛り込むべきとの意見が多く出された。これについては、一部の産業側発言者から定義が曖昧であり反対との意見もあったが、多くの議員や関係団体から支持され、目的条文(4条)に付け加えられることとなった。ただし、その表現は同国の環境保護・生物多様性保全法(Environment Protection and Biotechnology Conservation Act 1999)及び環境と開発に関するリオ宣言(1992 Rio Declaration on Environment and Development)における予防原則関連の表現と全く同じものとされた<sup>(4)</sup>。議会報告書は、こうした修正によってGTRに対しGMO免許申請の審査における予防(Precaution)の適用方針を明確に指示できたとしている。ただし、IOGTRの実務担当者は、こうした文言修正は当初案に示された規制のあり方に何ら影響を与えないだろうとの見解を示しており(2000年7月聴取)、GT法において、果たして予防原則の取り込みが実質的にどのような効果を与えたかについてははっきりしない。

2) GT社会協議委員会及びGT倫理委員会を個別免許申請の審査に関与させること

当初案によるGMO免許制度では、関連3委員会のうちGT技術諮問委員会は個別審査の協議先として位置付けられているが、GT社会協議委員会及びGT倫理委員会は、閣僚会議による政策原則の策定の際の協議先としての間接的な関与が規定されているのみで、個別案件の審査には関わらないこととされていた。こうした仕組みについては、より広い視点からの免許審査が必要との意見が出され、最終的にGT社会協議委員会がGTRの要請に応じて行う職務に「本法の適用に関してGTRが特定した一般的な懸念事項に関する助言」を加えることとし、個別案件協議への参加を可能とした(107条)。また、GT技術諮問委員会の委員として、GT社会協議委員会委員及びGT倫理委員会委員を任命することとされ、倫理専門家による個別案件協議への関与もある程度認められることとなった(100条)。

### 3) GMO 放出によって環境や健康への被害があった場合の補償制度を盛り込むこと

当初案では違反があった場合の罰則の適用は規定されていたが、「汚染」があった場合の経済的補償については規定がなかった。このため審議においては、特に GM 作物生産圃場周辺の nonGM 作物生産者や有機農産物生産者の圃場が「汚染」されて出荷できなくなったり現状復帰のための圃場クリーニングが必要になった場合のコスト負担をどうするかといった問題が議論となった。そもそも GT 法のような個別の法律でこのような規定を設けるべきかどうかといった法律論に始まり、規定するとすれば補償基金 (Compensation Fund) の創設、保険 (Insurance) の適用等の選択肢のいずれが適切かといったことまで具体的に議論された。最終的には、GTR が GMO 免許を交付する際の条件として「免許保有者が損害、損傷又は傷害に対して十分な保険をかける」ことを要求できることとした (62 条)。ただし議会証言において、保険業界の代表者は、現段階では GMO のリスクについてははっきりとした予測計算ができないため保険引き受けは困難な状況であると明言しており、どの程度実行可能かどうか先行きは不透明である。

### 4) 州の独自判断による適用除外を認める条項 (Opt-out Provision) を盛り込むこと

離島という地理的条件を生かした「清潔な」農産物イメージで商業上の利益を得てきたとするタスマニア州が、将来においても nonGM 作物生産によるメリットを享受する可能性を残しておく意図から、GTR 決定に対する適用除外の権限を州政府に与えるよう求めた。これに対して連邦機関、他州等からは、特定州の優遇措置は憲法上の疑義や WTO 等の国際協定上の義務不履行といった問題を生じかねず受け入れられないとする反対意見が多数出された。このため結局、タスマニア州が要求する適用除外条項の挿入は認めないとの結論に至ったが、こうした各州の特殊事情に配慮した何らかの仕組みは必要との判断から、最終的には閣僚会議の策定する「政策原則」において州の独自性を認める内容を含むこととされた (21 条)。

### (5) 豪州における GM 作物生産の現状

従来の規制の下で商業生産 (一般放出) が行われてきた食用 GM 作物は、綿 (害虫耐性のあるインガード BT 種, モンサント社) のみである (第 3 表)。このインガード綿は、豪州綿の害虫である *Heliothis* が殺虫剤耐性を強めてその被害が深刻になったことから、1996 年に、5 年間の期限と毎年のレビュー実施の条件付きでクウィーンズランド州南部及びニューサウスウェールズ州地域に限って栽培が認められたものである。また、この綿の作付けは全作付け面積の 30% を限度とするよう GMAC は勧告指導してきたが、これは Bt 遺伝子の土着 *Gossypium* 種への転移の影響及び抵抗性管理戦略の妥当性の判断ができるようになるまでは、こうした制限が必要と判断したことによる (三菱 [4])。ただし実際には、GMAC との協議を踏まえて、種苗取締りの法的権限を持つ農林漁業省国家規制局 (NRA) がモンサント社に対して、GMAC の勧告が遵守されるよう指導していた<sup>(5)</sup>。なお、GT 法施行後は GMAC 及び NRA によるこうした勧告・指導は廃止され、GTR の交付する免許の対象に移行することとなったが、移行措置として、GT 法施行後 2 年間の「見なし」免許が与えられている。

この他、1999 年 11 月、モンサント社から新たに 2 種類の除草剤グリフォサート耐性のある綿 (ラウンドアップレディ種及びラウンドアップレディ種とインガード BT 種をかけあわせたものの 2 種類) について商業生産を認めるよう申請が出され、所定の手続きを経て 2000 年 9 月に生産が認められた。このため、初年度はラウンドアップ

第 3 表 インガード BT 種綿の栽培面積

年 度	単位: ha, %		
	インガード BT 種 (a)	綿全体 (b)	割合 (a/b)
1996/97	30,000	396,100	7.6
97/98	60,000	438,200	13.7
98/99	85,000	561,500	15.1
99/00	120,000	446,400	26.9
00/01	180,000	484,000	37.2

資料: Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics. *Australian Commodity Statistics* 2000.

(a) については、ジェットロ・シドニー事務所調べ。

注. 00/01 年度の (a) には、ラウンドアップ種 14,000ha、ラウンドアップ/インガード BT 種 1,000ha を含む。

レディ綿が約 14,000 ha, ラウンドアップレディ/インガード BT 綿が 1,000 ha, それぞれ作付けられた見込みである (ジェットロ・シドニー事務所調べ)。なお食用作物以外に、カーネーション2種類 (日持ち延長・改色) が栽培されている。

このように現在の豪州における GM 作物生産は、綿栽培に制限的に導入されているに過ぎず、世界農産物市場におけるライバルの米国、アルゼンチン、カナダに比べても大きく出遅れている状況にあるが (第4表), その主な理由には、主要作物の小麦、大麦で遺伝子改変技術が未だに実用段階に至っていないことがある。しかしながら、最近急速に生産・輸出が伸びつつある菜種 (カノーラ) については、既に国内の野外試験圃場全体の2割 (第5表) で試験栽培が実施されており<sup>(6)</sup>, 新たな規制の発足を待って商業生産を開始しようとする動きもみられることから、今後急速に導入が進む可能性もある。

第4表 各国における GM 作物の推定作付け面積 (2000年)

国名	単位: 百万 ha, %	
	作付け面積	割合
米 国	30.3	68
アルゼンチン	10.0	23
カ ナ ダ	3.0	7
中 国	0.5	1
豪 州	0.2	<1
そ の 他	0.2	<1
合 計	44.2	100

資料: James, C. "Global Review of Commercialized Transgenic Crops" 2000, ISAAA Briefs, No. 21 Preview.

第5表 作物別野外試験圃場数

作物	2000年5月29日現在		
	試験圃場数	試験圃場数 (増設)	合計 (%)
綿	34	55	89(42.6)
カノーラ	16	25	41(19.6)
エンドウ豆	8	2	10(4.8)
じゃがいも	6	4	10(4.8)
そ の 他	45	14	59(28.2)
合 計	109	100	209(100.0)

資料: Agriculture, Fisheries and Forestry-Australia. (<http://www.brs.gov.au/agrifood/biotechpub.html>)

### (6) GM 作物試験圃場を巡る最近の動き

2001年6月のGT法施行前後、豪州国内のGM作物試験圃場を巡り二つの重要な出来事があった。その一つは、法施行を目前にした2001年4月、タスマニア州内のGM作物試験圃場で、GMACの「ガイドライン」の規定に違反する圃場が発見された事件である。

連邦政府の発表によると、タスマニア州内21カ所のラウンドアップ種カノーラの試験圃場 (アベンティス社18カ所, モンサント社3カ所) で、「ガイドライン」によって義務づけられている試験栽培終了後の自生植物の除去が行われていなかったことが判明したのである。監査の結果、環境への影響は極めて微少であり、低リスクであることがわかったが、GM作物の環境影響への国民の関心が高まる中で、こうした杜撰な管理が行われていたことは、豪州国民のGM作物開発企業に対する不信感をつのらせる一方、新しいGT法に基づく厳格な規制に対する期待感を高めることになったとみられる。

施行直後のGT法がこうした期待感に応えられようかどうかの試金石となったのが、試験圃場公表問題への連邦政府の対応である。GT法では、人の健康・安全・財産等に重大な被害が生じるとしてGTRが特別に非公表扱いを認める場合以外は、国内のすべての試験圃場について位置等の詳細情報を公表することとしていた。しかし、法施行後ただちに、試験圃場に対する襲撃や圃場周辺農民との軋轢への強い懸念を有する企業、大学等から118カ所の試験圃場について「非公表扱い」を求める申請がGTRに提出された (うち31カ所は途中で取り下げ)。

結局GTRは、これらの申請を精査した結果、重大な被害が生じるケースにはあたらないとしてすべて申請を却下し、GTRのホームページ上で情報開示されることになったのである。こうしたGTRの厳しい対応の背景には、国民がGT法の厳格運用への期待感を高めている中で、GT法施行後早々にかつての「ガイドライン」のような甘い運用はできないこと、GT法において試験圃場に対する破壊行為等の違反に対し厳しい罰則規定を設けていることがあったのではないかとみられる。

注(1) GM 製品の利用目的に応じて評価、承認等を管轄する法定機関は次のとおりである。

- 1) 食品……豪・NZ 食品安全局 (ANZFA)
  - 2) 医薬品……保健・高齢福祉省 (DHAC) 内の治療用品管理局 (TGA)
  - 3) 農畜産用化学品……農林漁業省 (AFFA) 内の国家規制局 (NRA)
  - 4) 工業用化学品……労働衛生委員会の国家工業用化学品評価スキーム (NICNAS)
  - 5) 輸入品……AFFA 内の検疫・検査部 (AQIS)
- (2) GT 法において GMO とは、1) 遺伝子技術により改変された生物、2) 遺伝子技術によって初期生物に生じた特性を引き継いだ生物、又は 3) 規則により遺伝子組換え生物であると公表されたもの若しくはその部類に属するものと規定されている (10 条)。
- (3) こうした GTR 職に就く者について、IOGTR 担当者に「当該役職の具体的な格付けとしては、閣僚あるいは上級官僚のどちらをイメージすればよいか」と訪ねたところ、「省庁の局長クラスを想定してもらえば良い」との回答であった (2000 年 7 月)。その独立的権能と組織トップの格付けからすると、例えば我が国における地検特捜部を想起すれば良いのかもしれない。なお、本稿執筆時点 (2001 年 10 月) において、GTR 職には暫定的に任命された者が就いているが、12 月には、正式な者が任命されるとの発表が連邦政府から行われている。
- (4) GT 法 4 条において、「目的達成のための規制の枠組み」の内容として次の条文が追加されることとなった。

「深刻な又は回復不能な環境被害の恐れがある場合、完全な科学的確実性がないことを、環境悪化防止のために講ずべき費用効率的措置を延期する理由として用いるべきでないとするもの。」

- (5) 2000 年 12 月 15 日付の *The Australian Financial Review* 紙によれば、2000 年秋の作付けに当たって NRA と合意した上限の 165,000 ha を 20,000 ha も上回って作付けが行われていたと報道された。NRA の担当者の説明によると、00/01 年度については、一部地域で水害が発生したため、綿の全作付け面積が当初の見込みより減少したことから、上限比率 30% を超えることになってしまったとのことである (ジェットロ・シドニー事務所聴き取り)。
- (6) 連邦科学産業研究所 (CSIRO) 等の公的研究機関、大学及び民間企業によって試験栽培が行われている野外試験圃場は全国で 209 カ所あり (2000 年 5 月現在)、総栽培面積は約 5,000 ha に達している。

### 3. GM 食品の流通販売規制の見直し

豪州で前節の GMO 取り扱い規制をクリアし GM 作物が栽培できることになっても、実際に食品 (食品原材料を含む) として出荷・販売するためには、食品としての安全性評価規制をクリアし

表示規制にも従わなければならない。そこで、本節ではこうした GM 食品に対する流通販売規制の現状と見直しについて述べていくこととする。

#### (1) GM 食品安全性評価規制の現状

豪州における食品の安全性評価等の規制は、豪州・ニュージーランド (NZ) 共通食品基準規範 (Joint Australian New Zealand Food Standards Code) に基づいて実施されている。この規範に基づいて、食品基準の内容に関する最終決定は、豪州の連邦・州及び NZ の保健担当大臣で構成される豪・NZ 食品基準審議会 (ANZFSC) が行うこととなっているが、その付属機関として豪・NZ 食品安全局 (ANZFA) が ANZFSC の審議に必要な技術的・専門的助言、食品基準案の策定、安全性評価等の規制の実施等を担当している。

このような食品全般に対する規制の枠組みの中で、国内で流通販売される全ての GM 食品の安全性評価及び表示については、1999 年 5 月に施行された A18 と呼ばれる食品基準によって規定されている。

この新基準に基づき、全ての GM 食品は、既に旧来の食品基準で安全性の評価・承認を受けているものも含めて、販売前に ANZFA による安全性評価及びこれをもとにした ANZFSC による最終承認を受けなければならないこととされた。ANZFA は、申請についてケースバイケースで、毒性、アレルギー等健康に対する潜在的なリスクについて審査・評価を行うこととなった。こうした規制見直しを受けてただちに 18 件に及ぶ評価申請が提出されたが、実際には審査が終わるまでの移行措置として、これらのうち ① 1999 年 4 月以前に既に流通していたもので、② 内外の適当な機関等による安全性確認が行われており、③ 安全でないとの証拠がはっきりしないものは暫定的に流通販売を認められることとなった。したがって、A18 施行以前に流通販売されていた GM 食品 (主に輸入品) はそのまま現在でも市場に回っている状況にある。なお、安全性評価申請のあったもののうち、2000 年 7 月にはラウンドアップレディ大豆及びインガード綿 (綿実油の原材料) の 2 種類について ANZFSC による最終承認

が与えられており、他にもラウンドアップレディ綿等の5種類についてANZFAによる安全性確認が終了している。

## (2) GM食品表示規制見直しの経緯

A18によるもう一つの規制対象であるGM食品表示については、豪州国内で大きな議論を巻き起こした。その経緯は次のとおりである(第6表)。

ANZFSCは、A18の施行前の1998年12月、国内消費者を中心にGM食品表示の全面義務化を求める声が強いに配慮して「実質的同等性」を有する食品を含めた全てのGM食品表示を義務化する方針を決定した。ただし、A18の改正・施行手続きが終了するまでの暫定措置として、1999年5月に施行された当初のA18は「当該GM食品が従来の食品と実質的同等性を有しない(not substantially equivalent)場合にはGM表示の義務がある」と規定して、実際には全てのGM食品が表示義務を免れるようになっていた。

ところがその後、農業、食品産業等の国内産業関係者から表示義務化の高コスト負担(初年度30億豪ドル、次年度以降は毎年度15億豪ドルと試算)には耐えられないとして、ハワード首相等の有力政治家を巻き込んだ猛反発が出てきたため、

第6表 GM食品表示規制の検討経緯

1998年12月	ANZFSCがGM食品表示に関する国内消費者の要望に配慮し、実質的同等性を有する食品を含めてGM食品表示の義務化の方針を決定、ANZFAにA18改正案作成を指示
1999年5月	A18施行(当面、実質的同等性を有しない場合のみ表示義務)
8月	ANZSCが再度前年12月の方針決定を確認
10月	産業側が表示に伴う高コスト負担を理由に猛反発したため、規制内容の詳細を決定できず先送り
2000年7月	GM食品の新表示規制案の内容最終決定(安全評価申請2件の承認も決定)
12月	A18改正の官報告示
2001年12月	改正A18の施行

ANZFSCにおいてA18の改正内容に関する最終合意ができない状態が続いた。結局、A18施行後1年以上経った2000年7月になってようやくGM食品表示義務化の内容に関する最終合意が成立したのである。そして同年12月にA18の改正が官報告示され、国内関係方面への周知徹底期間と関連企業の準備期間の必要性を考慮して、1年後の2001年12月から施行されることとなった。

## (3) GM食品表示規制の概要

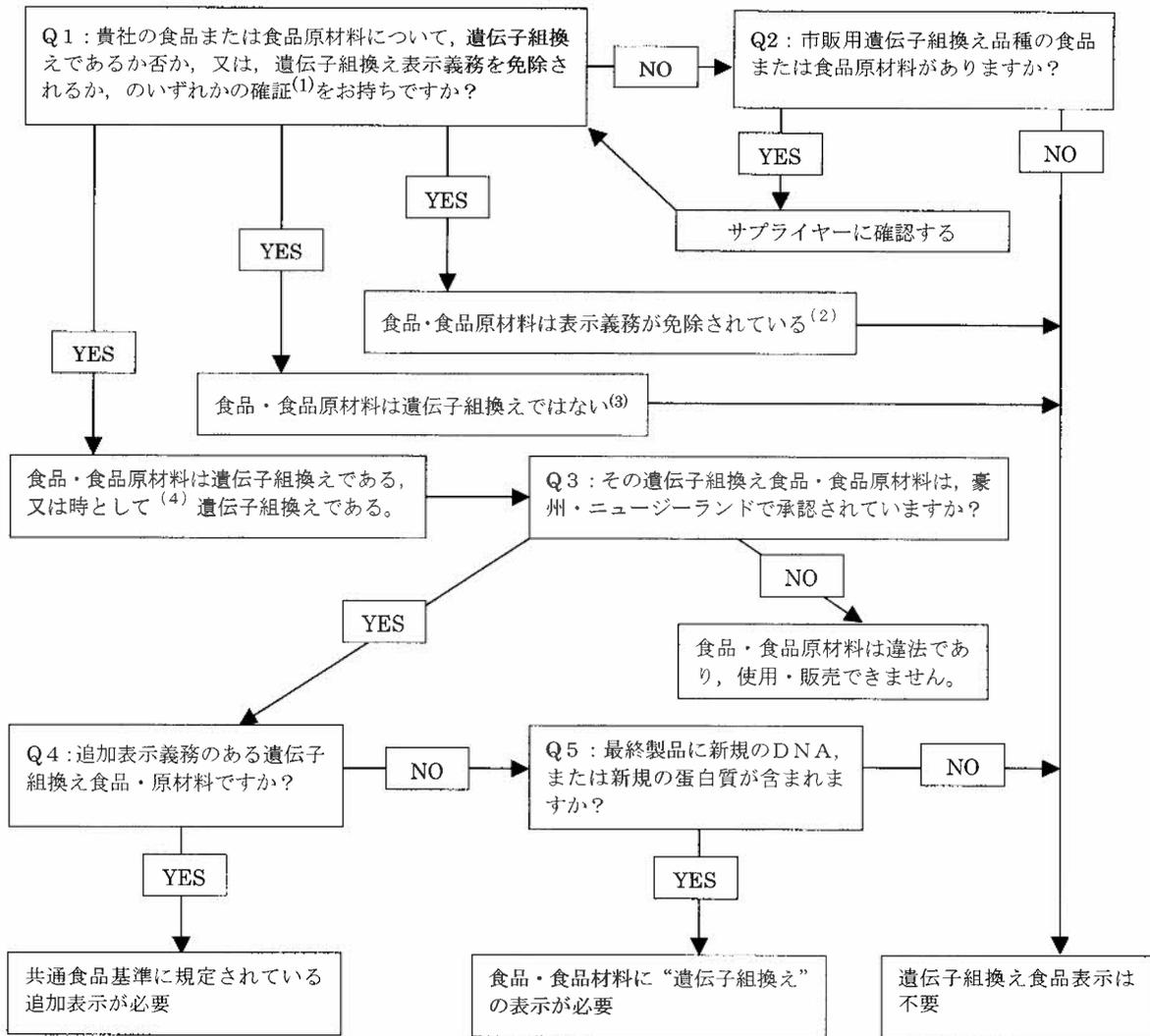
今回のA18の改正によってGM食品表示義務の生じる食品(食品原材料を含む)は次のとおりである(第3図)。

- ① 当該食品が改変された性質を有する場合の食品及び食品原材料
  - ② (改変された性質の有無とは関係なく)最終食品中に新規のDNA又はタンパク質が存在する場合の食品及び食品原材料
- ただし、次のものについては対象から除かれることとなった。

- ① 新規のDNA又はタンパク質を除去する高度の精製食品
- ② 新規のDNA又はタンパク質が最終食品に残らない加工補助剤及び食品添加物
- ③ 最終食品中に0.1%以下濃縮残留する香料
- ④ レストラン、ホテル等で提供される食事等直ちに消費されるもの(ただし消費者はGM食品が含まれているかどうかについて尋ねることができる。)

さらに、新しい表示規制では、1つの原材料につき当該遺伝子組換え製品の1%までの意図せざる混入は認めることとされた。

こうした改正内容について、国内の消費者団体からはGM食品全面表示義務化を要望する立場からは不満が残るとする声がある一方<sup>(1)</sup>、産業側からは表示コスト負担によって国内産業の輸出競争力低下が懸念されるとの非難の声があがっている<sup>(2)</sup>。一部の報道によれば、産業側に立つハワード首相は2000年7月のANZFSC会合に先立ち「1%までのGM原材料の製品混入については、意図的混入あるいは非意図的混入を問わず、全て表示義務を課さない」といった具体的な調停案を示してANZFSCの決定に干渉しようとしたが成



第3図 GM 食品表示義務の確認フロー（業者用）

資料：ANZFA. *Compliance Guide to Standard A18*.

注(1) 確認とは、過去に溯って立証できる証拠書類や、新規の DNA または新規の蛋白質の検出試験から得られるものである。

(2) 以下のものは表示を免除される。

- 香料として使用され、最終製品での残留が 1g/kg 以下 (0.1%) の場合。
  - 高度に精製された食品 (新規の DNA または新規の蛋白質が除去されたもの、例：精製糖、油など)、ただし追加表示義務がある場合を除く。
  - 添加物、加工補助剤 (新規の DNA または新規の蛋白質を含まない)。
  - 調理後直ちに消費される食品 (レストラン、テイクアウトなど)。
- ただし、表示義務を免除される食品・食品原材料でも、共通食品基準に基づく通常の承認は必要である。

(3) 遺伝子組換え食品・食品原材料不使用を目指しているが意図せざる混入があった場合は、一つの遺伝子組換え食品原材料につき 10 g/kg (1%) まで許容される。

(4) 供給が断続的でばらつきがある、又はこれに類する場合である。

功しなかった模様である（結果的には非意図的混入のみ適用除外が認められた）。このように、GM食品表示規制の見直しに当たっては、かなりの国内的な摩擦が生じていたのである。

- 注(1) 新しいGM食品表示規制に対するシルヴァン豪州消費者連合（ACA）会長の発言。「ハワード首相が主張していた『1%以下のGM含有はすべて表示不要』とする案に比べて前進したことを評価する。ただし、引き続き適用除外のあることには失望。我々は単に安全上の問題のみでGM完全表示を要望してきたのではない。倫理上、宗教上の理由からたとえわずかな量であってもGM食品を食べたくない人もいることを踏まえて、およそ製造者・提供者が知る限りは除外規定なく情報を提供すべきであると主張してきたのである。」（2000年7月聴取）
- (2) H.G. タンプリング上院議員の発言。「新しい表示規制は産業側にDNA残留判定費用等の多大な経費負担と輸出競争力の低下を強いると同時に、消費者にもコスト負担を生じるものとなり不満。また、ANZFAの安全評価プロセスは世界最高水準であるのだから義務表

示は不要。問題は、倫理、宗教、貿易といった次元にまで広がり、相当複雑になっている。信頼できるシステム作りのために関係者とよく連絡を取り合って対処していきたい。」（2000年7月28日付けの同議員によるMedia Release）

#### 4. GMO 諸規制見直しを巡る情勢

豪州は、1980年代から90年代にかけて、国内においては「新自由主義の原則」（Coleman〔7〕）に沿った農政改革（価格支持の削減・撤廃）を徹底して進める一方で、対外的には新たな国際貿易ルールを通じた農産物貿易市場自由化を積極的に主張する姿勢で、様々な国際交渉に臨んできた。しかしながら、近年のGM作物及びGM食品を巡る内外の情勢は、こうした従来の対応姿勢だけでは処しきれない課題を豪州に投げかけている（第7表）。これまで産業重視型だった政策形成や

第7表 豪州におけるGM作物・GM食品の規制見直しを巡る情勢の総括

	GMO 取り扱い規制	GM 食品表示規制
根拠法規	遺伝子技術法（GT法）	豪・NZ 共通食品基準 A18
規制内容	会計検査官と同様の強い独立性と権限をもつ遺伝子技術規制官（GTR）を創設。GMO 取り扱い免許制を導入。違反者への罰則規定を導入。	実質的同等性を有していても表示義務ありとするが、精製食品等については除外し、非意図的混入は1%まで許容（EUも1%、我が国の場合は大豆、とうもろこしが5%）。
規制担当	遺伝子技術規制局（OGTR）	豪・NZ 食品安全局（ANZFA）
施行状況	2000年12月に議会通過 2001年6月に施行	2000年12月にA18改正官報告示 2001年12月に施行
対立構造	法案審議の過程で産業・消費者間の深刻な意見対立はみられなかったが、「予防原則」の明示、社会・倫理関係の委員会の規制関与の強化、GM作物による「汚染」が生じた場合の補償問題、特定州（例えばタスマニア州）に対する規制適用除外権限の付与等を巡って議論。	A18改正を巡って以下の意見対立が表面化。 ・産業（農業・食品産業） ↔ 消費者 ・産業側政治家 ↔ 消費者側政治家 ・産業担当省 ↔ 保健担当省
国内的課題	欧州市場でたまたま nonGM カノーラによって享受している（短期的？）メリットをどこまで維持できるか。GM作物の積極的導入によってこうしたメリットを失ってしまうことへの懸念と、これを行わない場合にGM作物生産で先行する米加に遅れをとることへの懸念との輸出戦略上の「ジレンマ」。これを解決するためのIPハンドリングの導入。	GM食品の義務表示を巡って生じた国内的亀裂を今後どう修復していくのか、表示規制の徹底をどう図っていくのかといった国内問題への対処。
対外的課題	「予防原則」を標榜する法律を制定したこと、バイオセーフティ議定書交渉においてマイアミ・グループ（GM作物輸出国グループ）の一員としてこれに厳しい対応をしてきたこととの「矛盾」。	左と同様にマイアミ・グループの一員として対外的に強硬だったこれまでの交渉姿勢と今回の国内GM食品表示規制強化との交渉戦略上の「矛盾」。

輸出戦略に、「消費者の GM 作物・食品に対する不安」が無視できない社会的要因として影響し始めているのである。そして GMO 諸規制の見直しは、豪州の今後の GM 作物戦略や対外交渉に影響を与えるとともに、我が国にも何らかのインプリケーションを与えるものとみられる。

### (1) GM 作物輸出戦略のジレンマ

一般放出を含む GMO 取り扱いの規制見直しについては、必ずしも消費者への配慮という観点のみから企図されたものではなかったが、社会・倫理面でのチェック体制を組み込んだり、連邦議会審議によって「予防原則」を前文に挿入する修正を行ったことにみられるように、徐々にこうした配慮が重視されるようになった経緯がある。こうした国内対応に加えて、豪州が今後の GM 作物輸出戦略をどう構築していくか検討する上で、国外の消費者の GM 作物に対する需要動向が重要になっている。

例えばカノーラを例に取ってみると、豪州は、たまたま GM 作物の開発普及の出遅れが幸いするかたちで、カナダ産カノーラの輸入禁止措置をとっている EU 市場において nonGM カノーラの新規顧客を獲得するといった「後発者メリット」を得ている状況がみられる。豪州の穀物ボード筋によれば、nonGM カノーラのプレミアムは、トン当たり約 190 米ドル台半ばの積み出し価格に対して 5 米ドル程度に過ぎず、それほど大きいものではなかった(2000 年 8 月 18 日付け *Ag BioTech InfoNet* 情報)。しかし、これによる新規市場開拓は、GM カノーラ生産で大きく水をあけられたカナダを追走する豪州にとって魅力的である。

他方、豪州の生産者にとっては、こうした nonGM カノーラに対する需要が果たしていつまで持続するのか、このまま競争相手国に差をつけられた状態で、将来 GM カノーラ生産に本格的に取り組まなければならない場合の対応はどうするのかといった不安も打ち消すことができないのである。このような「ジレンマ」に陥りながら、穀物ボードでは、nonGM、GM のいずれの需要にも柔軟に対応できるような生産・流通体制を整える必要があると考えている<sup>(1)</sup>。そしてそのためには、技術面において IP ハンドリング(生産か

ら最終需要に至る nonGM 作物の分別システム)の確立が急務であるとしているのである(北米地域における IP ハンドリングについては立川・井上 [8] を参照)。生産・流通を独占管理する穀物ボードの機能は、このような食料生産システムの垂直的調整=農業の工業化(Urban [9])への即時かつ柔軟な対応に有利に働く可能性があり注目される。

なお Foster [10] は、OECD の開発した世界農産物需給動学モデル AGLINK を用いて、豪州において除草剤耐性の GM カノーラが、カナダの作付け比率とはほぼ同じ 5 割に導入されたと仮定した場合の市場影響評価を 2010 年を目標年にして行った。これによれば、GM カノーラの収量増加と除草経費節減によって豪州全体のカノーラ生産量が 8.7%、輸出量が 11.8% それぞれ増加すると見込んでいる。そして、もし豪州が現状のまま全く GM 作物を導入しないで同水準の生産量を実現するためには、nonGM カノーラのプレミアムとして少なくとも 10.4% が必要になると予想している。また、輸出向けカノーラについて国外の nonGM 需要に応じて IP ハンドリング(10% のコスト増加)が必要になると追加的に仮定した場合、豪州全体のカノーラ生産量は 1.2%、輸出量は 2.3% それぞれ減少すると見込んでいる。このような予想では、前提となる IP ハンドリングコスト、nonGM プレミアム等の変数の水準をどうみるかによって振れが大きく、特に消費者意識が反映される nonGM プレミアムの水準は、今後の GM 作物市場の構造を決定する重要な要因である。

そして以上の文脈でみていくと、今回の GMO 取り扱い規制の見直しは、豪州の生産者が、市場に適応した GM・nonGM 作付けの柔軟対応を進めていくための条件整備=規制強化として必要不可欠な政策変更であったと位置付けることができるのである。

### (2) 規制見直しと対外交渉スタンスの矛盾

GM 食品表示規制について、倫理感や宗教にまでスコープを広げて強化を望む豪州の消費者の反応は、自然科学的評価を重視する米国、カナダ等他の新大陸諸国の消費者の反応とは異なってい

る。これには、従来から厳しい検疫体制をとっていることにもみられるように、そもそも農産物や食品の品質問題に対する豪州の国民的意識が高いことに加え、文化的背景として「白豪主義との決別（1973年）後の多文化政策・主義」（竹田〔11〕）によって培われた社会的土壌（多宗教、多価値観への配慮）が影響していることも見逃せないであろう。

しかしながら、こうした消費者の要望に配慮する方向で行われた今回のGM食品表示規制の見直しは、これまで豪州政府代表がバイオセーフティ議定書交渉等の国際的議論の場で行ってきた主張とは矛盾するものである。豪州政府は、マイアミ・グループと呼ばれるGM作物輸出国グループの先頭に立ってGM作物・食品貿易の障壁となるような規制強化に強硬に反対してきた（田部井〔12〕）。にもかかわらず、今回の表示規制の強化によって豪州が国内において「実質的同等性がある場合でも表示義務を課す」のは、同じマイアミ・グループの米国、カナダの表示規制が「実質的同等性がある場合には表示義務はない」とする内容とは距離をおくものであり、むしろEUや我が国の表示規制に近いものとなったのである。また、表示規制以外でも、GT法において「予防原則」を明記したり、社会・倫理面でのチェック体制を敷いたりしてかなり消費者の意向に配慮していることも同盟国の米国やカナダにとっては理解し難いのではないだろうか。こうしたことから、今後、豪州の国際交渉スタンスが微妙に変化したり、マイアミ・グループ各国と亀裂を生じることも考えられる。

### （3）我が国にとってのインプリケーション

豪州におけるGM作物及びGM食品に対する規制見直しの動きは、我が国において同様の規制のあり方や運用を考える上で次のような示唆を与える。

第1に、2001年6月に豪州GT法が施行されたことにより、主要先進国中で、GMOの環境放出等の取り扱いに対する環境安全性評価を法律でなく指針（ガイドライン）に依拠して行っているのは、我が国だけになった。このような国際情勢の下で、仮に我が国においてもGMO取り扱い規制

の法制化を検討する場合、こうした直近の豪州の例は参考にするべき点を多く含んでいる。もちろん、物資所管省庁ごとに指針を策定・指導している我が国の現状からすると、GT法によって創設されるGTRのような物資横断的かつ独立的な権限をもつ機関を創設することは現実的ではないかもしれない。しかしながら、一般国民への情報の開示、パブリックコメントの募集、社会・倫理面への配慮、適切な監視・監査体制の確立、「汚染」発生時の費用負担等は、いかなる法的枠組みであっても、考慮しなければならない重要事項である。米国、EU等の制度との比較検討も行いつつ、我が国に適した法的規制のあり方を考えなければならない。

第2に、ANZFAが、改正GM食品表示規制を施行するにあたってその遵守のためにどのような取締りをするのか、ほぼ同時期に新制度を施行した我が国として参考にするべきところがある。例えば、非意図的GM原材料の混入について、我が国の場合は大豆、とうもろこしについて5%まで認めることとしたが<sup>(2)</sup>、全てのGM食品についてこれを1%までしか認めない豪州が、この水準を遵守させるため技術的・制度的にどのように対応するのか、我が国の検査体制と比較してどうなのかといったことは注目される。

注(1) ローレンス・ニューサウスウェールズ穀物ボード理事長（当時）の発言。「現在カノーラについては、nonGMOしか生産しておらず、これがかえって短期的には新しい市場開拓に役立っている。ただし、プレミアムはそれほど大きくない。現在多くの消費者がGMOに神経質になっていることは事実だが、時間が経てば需要も変わり得る。その時になってから対応したのでは遅いので、生産者がGMOの新技術にアクセスできるようにしておく必要がある。顧客の望むいかなる需要にも応えられる柔軟な体制を作っておくことが重要で、将来国内でGM作物が栽培されるようになった時に備えてボードとしてIPハンドリングの準備を進めている。」（2000年7月聴取）

(2) 「遺伝子組換えに関する品質表示基準の施行について」（平成12年6月10日付け12食流第1775号農林水産省食品流通局長通達）を参照。

## 5. おわりに

2000年9月に米国で起こったスターリンク

GM とうもろこしの食品混入事件は、消費者の GM 食品に対する不安を増幅させることになった。この事件は、折から豪州連邦議会で行われていた GT 法案審議にも微妙な影響を与えたと言われている。前述した消費者配慮型の議会修正がそれを示している。GM 食品表示義務についても、豪州国内消費者の声が産業側の圧力を跳ね返して、従来の産業重視型政策とは異なる展開を見せた。こうしたことから、各国における GMO 諸規制と比較してみると、豪州の規制は、米国やカナダよりも EU によく似た枠組みをとっている（各国における GMO 取り扱い規制については三菱〔4〕、GM 食品表示規制については食品表示問題懇談会遺伝子組換え食品部会報告（1999 年 8 月）を参照）。しかし一方で、豪州は、輸出総額全体に占める農産物輸出額の割合がおおよそ 2 割を占める農産物輸出国として、米国やカナダに比べて出遅れた遺伝子組換え技術の農業分野への導入に強い関心と期待を抱いている。本稿ではこうした豪州のおかれている特殊な状況＝ジレンマについて、最近の規制見直しの動向を紹介しながら明らかにした。米国・カナダと EU との間であって揺れ動く豪州の存在は、GMO を巡る国際情勢全体を観察するための浮標としてとらえることができるともみられ、今後とも引き続いてその動向を追っていくこととしたい。

最後に、世界で最も規制緩和の進んだ国豪州における GMO 諸規制の見直しは、今日、多くの先進国で社会経済の様々な局面で急激な市場原理の導入がみられる中であっても、逆に政府介入を強化すべき領域があることを我々に示唆していることを指摘しておきたい。これまで市場原理一辺倒で疾走してきた豪州が、今後、GMO 問題に限らず、安全、健康、環境に関連する諸問題にどのように対応していくのか、規制の緩和と強化のバランスを考えていく上で興味深い。

（原稿受理日 2001 年 10 月 30 日）

#### 〔主要組織の略称一覧〕

GMAC (*Genetic Manipulation Advisory Committee*)……遺伝子操作諮問委員会  
GTR (*Gene Technology Regulator*)……遺伝子技術規制官

OGTR (*Office of the Gene Technology Regulator*)  
……遺伝子技術規制局  
IOGTR (*Interim Office of the Gene Technology Regulator*)……遺伝子技術規制暫定事務局  
AFFA (*Agriculture, Fisheries and Forestries-Australia*)……豪州農林漁業省  
ANZFSC (*Australia New Zealand Food Standards Council*)……豪・NZ 食品基準審議会  
ANZFA (*Australia New Zealand Food Authority*)  
……豪・NZ 食品安全局

#### 〔参考文献〕

- 〔1〕 Commonwealth of Australia. *Gene Technology Act 2000*.
- 〔2〕 IOGTR. *Gene Technology Regulations 2000 (Draft)*.
- 〔3〕 GMAC. *Annual Report 1998-99. Canberra 1999*.
- 〔4〕 三菱化学安全科学研究所『海外諸国における組換え体の利用状況と規制体制の調査』（2000 年 3 月）、80～92 ページ。
- 〔5〕 出倉功一「オーストラリアー将来の生産でジレンマ」（『ジェトロセンサー』2000 年 9 月号）、34～35 ページ。
- 〔6〕 ANZFA. *Annual Report 1998-99. Canberra 1999*.
- 〔7〕 Coleman W.D. and Skogstad G. “Neo-Liberalism, Policy Networks, and Policy Change : Agricultural Policy Reform in Australia and Canada”, *Australian Journal of Political Science*, 1995 (木下幸雄訳、小沢健二解題、『のびゆく農業』895 号)。
- 〔8〕 立川雅司・井上荘太郎、「北米地域における（非）遺伝子組換え農産物の生産流通動向」（『農業総合研究』54 (4), 2000 年)。
- 〔9〕 Urban T. “Agricultural Industrialization : It's Inevitable”, *Choices*, 1991 Fourth Quarter, pp. 4-6 (立川雅司訳・解題『のびゆく農業』894 号)。
- 〔10〕 Foster M. “Commercialising GM crops” *Agriculture and Regional Australia. Outlook 2001 conference* : ABARE, 2001, pp. 177-185.
- 〔11〕 竹田いさみ『物語オーストラリアの歴史』（中公新書、2000 年 8 月）。
- 〔12〕 田部井豊「バイオセーフティ議定書について」（『輸入食糧協議会報』2000 年 4 月）、9～14 ページ。

## 〔要 旨〕

## 豪州における遺伝子組換え体諸規制見直しの動向

渡 部 靖 夫

我が国にとって米国、中国に次ぐ三番目の農産物輸入先国である豪州において、最近、遺伝子組換え体（GMO）に関わる諸規制の見直しが相次いで行われた。豪州のこのような動向は、我が国の輸入農産物や食品にも直接影響を与える可能性があり、正確に把握しておく必要がある。また今後、GMO 諸規制に関連する国際交渉に向けた我が国の対応や国内の GMO 諸規制の検討に資するという観点からも、世界有数の農産物輸出国であり国際交渉の場でも大きな影響力をもつ豪州の動向把握と情勢分析は有益である。そこで本稿では、豪州における GMO の環境放出等の取り扱い規制及び GM 食品の安全性評価・表示規制について、それぞれ規制見直しの経緯および新規制の概要・特徴点を明らかにし、次いでそれらが豪州の GM 作物戦略や対外交渉に及ぼす影響、さらに我が国にとってのインプリケーションについても若干の考察を行った。

豪州国内の GM 農産物を含む GMO 全体の試験、環境放出等の取り扱いについては、これまで連邦政府の遺伝子操作諮問委員会（GMAC）が法的根拠のないガイドラインに基づく指導、勧告等によって規制してきた。しかし、今後増大すると見込まれる GM 農産物の商業的生産要望に対応するとともに、その環境や健康に与える影響評価をより適切に行う必要があること等を考慮し、新たに遺伝子技術法を成立させ、同法は 2001 年 6 月に施行された。この法律の最大の特徴は、GMAC に代わって、査察権限等の強力な法的権限を与えられた独立性の強い遺伝子技術規制官（GTR）を新たに設置して取締りを行わせる等、規制の強化が行われたことである。本法においては、低リスクであるとしてあらかじめ規制対象から除外されたもの以外のすべての GMO 取り扱いについて、GTR の厳格な審査に基づく免許が必要とされ、これに違反すると最高で 5 年の禁固または 22 万豪ドルの罰金（個人の場合）が科されることとなっている。

一方、GM 食品の安全性評価及び表示については、豪・NZ 食品安全局（ANZFA）が豪・NZ 共通食品規則 A18 に基づいて規制を行っている。このうち GM 食品表示については、2000 年 7 月の豪・NZ 食品規格審議会（ANZFA の上位にある連邦・州の保健相レベル会合）において、「実質的同等性を有していても、新規の DNA やタンパク質が存在する GM 食品については、原則表示義務を課すこと」が決定され（ただし 1% までの非意図的混入は許容する等の例外措置がある）、EU 並の厳しい規制となった。この新しい表示規制は、2001 年 12 月に施行される。

現在、豪州国内で商業生産されている食用の GM 農産物は綿のみであり、世界市場では、米国やカナダといった「GM 農産物先進国」に比べて出遅れている状況にある。上述した環境放出規制強化の背景には、こうした状況を打開するため、生産者が積極的に GM 農産物を導入できるような体制を整備しようとの政策的意図があったとみられる。今後は、新体制の下で、GM カノーラ（菜種）や（研究開発が進んで実用段階に至れば）小麦、大麦等の豪州の主力穀物においても、一挙に GM 農産物が増産される事態が起り得る。一方、GM 食品表示規制の強化は、FAO/WHO 合同食品規格委員会（Codex）等の国際的な議論の場で、従来豪州がとってきた「表示等の規制強化は貿易歪曲につながる」との強硬な立場とは矛盾を生ずる。今後、豪州の交渉ポジションに何らかの変化があるかどうか注目される。

# Regulatory Reforms for GMOs in Australia

Yasuo WATANABE

## Summary

Australia, the third largest agricultural exporter to Japan, has recently reformed its national regulatory schemes for genetically modified organisms (GMOs). Some genetically modified crops (GM crops) have already been grown on trial sites and might be commercialized soon under the new regulating schemes, which may affect Japan's imports from Australia. In addition, Australia, as a leading country of the Cairns Group, is one of the key players in international agricultural negotiations, where regulating GMOs has become a hot issue. Therefore, it shall be useful for Japanese authorities, traders and consumers to investigate details of recent regulatory reforms for GMOs in Australia.

In this context, firstly, this report explores the recent regulatory reform of GMO dealings. For the past 13 years, the Genetic Manipulation Advisory Committee (GMAC) has overseen the use of gene technology. However, the system supervised by GMAC has no legislative backing ; compliance with GMAC guidelines and GMAC recommendations was voluntary. This meant that there was no legally enforceable way to audit or monitor the use of gene technology or to penalize breaches. But, the range of GMOs is being developed rapidly and some GMOs do not fall neatly within the existing regulations. Also, more GMOs are approaching the commercialization stage. In response to this situation, in December 2000, the Federal Government passed the Gene Technology Act 2000 (GT Act). The legislation came into force on 21 June 2001. The predominant feature of the GT Act is to establish an independent statutory office named the Gene Technology Regulator to administer the legislation and make decisions (e.g. risk assessments) under the legislation.

The regulatory reform of labelling genetically modified food (GM food), as reviewed in the second chapter of the report, was another notable development in Australia. Food Standard A18 approved by the Australia New Zealand Food Standards Council (ANZFS) regulates GM food labelling in Australia and New Zealand. On 28 July 2000, ANZFS agreed in principle to new labelling requirements for GM food. ANZFS formally approved the revised standard on 24 November 2000. It was gazetted on 7 December 2000 and comes into effect on 7 December 2001. The new standard requires all GM foods and ingredients to be labelled where they contain novel DNA and/or novel protein in the final food or have altered characteristics. It means that some GM foods are required to be labelled even though they are substantially equivalent to conventional foods. However, as defined in A18, GM food labelling requirements have some exemptions such as the unintentional presence of a GM food not more than 1%. The revised GM food labelling standard will be almost as rigid as the EU standard.

Finally, this report concludes with some expectations. Australia is lagging behind key trading rivals such as US, Canada and Argentina in the GM crop field. It seems that Australia has established a solid legislative basis, i.e. the GT Act, for the future commercialization of GM crops to catch up with its rivals of the world grain market. On the other hand, the revised GM food labelling standard might put Australia into a difficult position because the country has strongly accused such a rigid GM food standard as disguised protection against trade liberalization. Australia may change its strategy in future international negotiations for GM food standard.