

# TPP が脅す食の安全

石 原 洋 介

## はじめに

筆者は以前、拙稿「TPP に対する『危惧』——SPS の観点から——」<sup>(1)</sup>において、TPP 協定（Trans-Pacific Partnership、環太平洋パートナーシップ協定）が、日本の食の安全を大きく脅かす可能性を指摘した。また、同論文をもとに各地で講演を行い、TPP の危険性を訴えてきた。幸いにも講演はどこでも好評を博したが、TPP 交渉は前例のないほど交渉過程が秘匿され、交渉担当者と一部の利害関係者以外、詳しい交渉内容を知ることではできなかったため、この問題を語るときには断片的に公表された政府発表や周辺情報からの推定に基づかなければならないもどかしさがあった。

さて、周知のとおり、TPP は、交渉に途中参加した日本も含め交渉参加国数は 12 ヶ国に及ぶメガ FTA（Free Trade Agreement 自由貿易協定）である。交渉課題も関税撤廃にとどまらず、非常に多岐にわたるため、交渉は当初の目論見を大きく超えて難航した。しかし、交渉妥結が繰り返し延期されてきた TPP も、2015 年 10 月 5 日、アメリカ南部のアトランタで開催された閣僚会合において、ついに大筋合意が宣言されるに至った。翌年 2 月 4 日には、ニュージーランドのオークランドにて協定文の署名式が行われている。こうして TPP 発効までのステップとしては、各締結国内での議会批准を残すのみとなった。

TPP 協定は、署名から 2 年以内に交渉参加国である全 12 ヶ国が国内手続きを完了すれば、その 60 日後に発効することになっている。また、2 年目以降でも、12 ヶ国の GDP 総額の 85% を占める 6 ヶ国以上が手続きを終えれば、その 60 日後に発効となる。後者の場合、GDP 総額の 15% 超を占める米国と日本のいずれかが批准しなければ、GDP 基準を達成できないことになる。つまり米国と並び日本は TPP 発効に関して、単独で拒否権を有する国といえよう。

ところが、TPP 交渉をリードしてきたはずの米国で真っ先に雲行きが怪しくなった。2016 年秋の米国大統領選挙では、オバマ政権与党として TPP 交渉に積極的だった民主党陣営も、そして本来新自由主義政策に親和性の高い共和党陣営も、大統領候補がともに現行の TPP 協定に反対を表明するという異例の事態となった。しかも激戦の選挙戦を制した共和党ドナルド・トランプ氏は、11 月 21 日、インターネット動画を通じて TPP を「我が国をぶち壊す可能性がある」と批判し、大統領就任初日に TPP から脱退する考えであることを公表した<sup>(2)</sup>。これを受けて現職のオバマ大統領は、一時期、任期切れ前に TPP の議会承認を模索したようだ

が、議会での多数派工作の見通しが立たず、ついに批准を断念せざるを得ない状況に追い込まれた。こうして現在 TPP の発効はほとんど可能性が失われたと見られている。

しかし、そうしたなか、日本の安倍政権は TPP の批准に一貫して積極的に取り組み続けた。2016 年夏の参議院選挙では TPP に関する話題を封印しておきながら、直後の第 192 回国会（臨時国会）の所信表明演説では TPP 承認を求める議案を早期成立させる方針を表明した。ちょうど米国では大統領選の最中で、米国の TPP 批准が難しくなっていたこともあり、安倍首相は「米国に発効に向けた努力を続けてもらうためにも、日本がこのタイミングで手続きを前進させることが不可欠だ」と米国の背中を押す役割を自ら買って出たかたちになった<sup>(3)</sup>。加えて米国の两大統領候補者が現行 TPP に反対するのは米国の利益が十分反映されていない内容になっていること問題視していたため、米国から TPP の再交渉を求められ、より不利な条件を突きつけられる前に批准してしまおうというのが、日本で早期成立を図る理由とのことだった<sup>(4)</sup>。しかし、現状の TPP 協定は日本にとって決して有利な内容といえるものではなく、米国だけが不利な内容になっているわけでもない。むしろ、後述するように、すべての交渉参加国の国民にとって生命と安全すら脅かされかねない重大な欠陥を含んだ内容なのである。国政を預かる者が、これほど危険な協定に慎重な検討を加えることもなく、早期成立を優先して国会審議を急ぐのは大問題である。

それだけではない。日本政府は秘密交渉であることを盾に大筋合意後も TPP 協定文の公表をしづんでいた。これでは、まともな検討を加えることができないとの声に押されて、はじめに TPP の概要を、そして 2016 年 1 月 7 日になってようやく暫定仮訳を公開した。これにより、従来、推定に基づいて議論せざるをえなかった TPP の検証が、条文に則した、地に足の付けての検討が可能になったのである。しかし、TPP 協定は本文と付属書だけでも 8400 ページを超える膨大な量があり、付属書や二国間交換文書など関連文書すべてが公開・翻訳されているわけではない。日本に関する部分は全て邦訳し公開したとされているが、秘匿されている部分があるかぎり、それが事実なのか検証できない。徹底的な内容の解明と、日本経済への影響に関する本格的な分析は始まったばかりなのである。そうした検討を経た上で、TPP の正体を国民に分かりやすく呈示してからでなければ、批准の議論に入るべきではない。それが民主主義というものではないだろうか。

米国大統領に決まったトランプ氏は、TPP からは脱退すると宣言したが、「代わりに米国に仕事と産業を取り戻す公平な二国間の通商交渉にあたる」とも述べている。途上国も参加する TPP では、低賃金労働に強みを持つ国に米国の雇用が奪われるとの懸念があるからだ。今後は、途上国を排除して日本などをターゲットに米国第一主義の二国間 FTA を持ちかけてくることが予想される。そのとき、日本が TPP を批准していれば、そこが交渉の出発点になる可能性が高く、より大きな譲歩を日本に求めてくることは確実だろう。さらに安倍首相

は TPP の内容がいたく気に入っているようで、仮に TPP が発効できなかったとしても、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）<sup>(5)</sup> など日本が交渉参加するメガ FTA において「日米が主導して決めた TPP がスタンダードになることが望ましい」<sup>(6)</sup> との考えを表明している。

以上のような問題意識と現状認識のもと、TPP 協定の発効の見通しが立たなくなった現状においても、TPP の条文に則して内容を明らかにし、国民生活に与える影響を正しく呈示していくことの重要性はいささかも失われていないと思われる。ことに食の安全に対する危険性を明らかにすることは、これまでこの問題を繰り返し取り上げてきた筆者に課せられた責務であると考えている。法律の専門家ではないため、法解釈には不正確な部分もあるかもしれないが、食の安全は全ての国民に係わる重要な問題である。本稿がこの問題に多くの人が注目し、議論が深まるきっかけになればと願っている。

## 1. TPP の包括性と国会審議の淡泊さ

2010 年 10 月、菅首相（当時）が、臨時国会の所信表明演説で、いきなり TPP 交渉参加検討を口にして日本中を当惑させて以来 6 年以上が経過している。にもかかわらず、いまだ多くの国民の認識としては、TPP の問題とはコメを初めとする農産物の保護関税を維持するか撤廃するかの問題であり、端的に言えば自由貿易を擁護するか保護貿易に回帰するかといった次元で捉えられることが多い。一般に、自由貿易は開放性や経済成長に寄与するというイメージで捉えられ、保護貿易には閉鎖性や戦前のブロック経済を想起させる負のイメージがつきまとうため、内容をよく吟味しなければ TPP は推進すべきものと考え方に陥りがちになる。さらに懸念される農産物価格下落に伴う農家の困窮問題についても、関税に代わって所得補償などで農家を救済すれば痛みは和らげることが可能で、そうすれば自由貿易のメリットを安心して享受できるだろうというのが、大方の国民の意識ではなかろうか。

事実、TPP 承認の早期成立を図るとしている 2016 年秋の臨時国会において安倍首相が所信表明演説で TPP に関連して語ったのは、農政改革を通じて農家の所得を増加させ、日本の農産物を海外へ売り込んでいけるよう生産性向上・経営規模の拡大を支援していくということだけだった<sup>(7)</sup>。TPP で懸念される問題とは、高関税で守られてきた日本の農産物の価格競争力の問題と、関税撤廃で懸念される農家の所得低下の問題だけであり、政府支援でそれらの問題を改善できれば、TPP で失われる国益はもはや存在しないと言わんばかりの内容である。TPP が食の安全や医療、地方自治など生活の様々な面で脅威となり得ることに対する認識もなく、当然、それに対策を図る意思もないことが端的に表わされている。為政者の認識がこのようなものであれば、マスコミ報道を通じて TPP を知る多くの国民が、TPP 参加の是非を農業問題や関税問題を中心に判断してしまうことはむしろ自然と言えるだろう。

しかし、TPP とはそのような単純な内容ではない。TPP がカバーする領域は非常に広く、交渉過程において設置された作業部会は 21 ないし 24 もある（表 1）<sup>(8)</sup>。また、TPP 協定は、

前文と 30 章（表 2）、そしていくつもの附属書及びサイドレターから構成されている。30 の章は作業部会の数を反映し、一部の章を除いて、ひとつひとつが異なる経済分野の取り決めを扱っている。また、サイドレターは「TPP 協定に関連して、我が国と TPP 交渉参加国との間で作成された文書」とされていて、内閣官房がホームページ上で多数公開されている。これだけの条文を読み込み理解するためには、膨大な時間を要することは言うまでもない。TPP の国会批准を急ぐ政府与党や関連官庁の官僚たちの中にも、包括的で多岐にわたる内容を含む経済協定の全体像をきちんと理解できている人間がはたして何人いるのか疑問である。TPP とはそうした広がりと複雑さを内包した協定であるにも拘わらず、政府はなぜか詳細な説明を省き、強行採決を繰り返してまで、批准を急いでいる。なにか時間をかけたくない理由があるのではないかと勘ぐりたくなるのも当然と言えよう。

表 1 21 分野の作業部会一覧

1. 物品市場アクセス	2. 原産地規則	3. 貿易円滑化
4. SPS（衛生植物検疫）	5. TBT（貿易の技術的障害）	
6. 貿易救済（セーフガード等）	7. 政府調達	8. 知的財産
9. 競争政策	10. 越境サービス貿易	11. 商用関係者の移動
12. 金融サービス	13. 電気通信サービス	14. 電子商取引
15. 投資	16. 環境	17. 労働
18. 制度的事項	19. 紛争解決	20. 協力
21. 分野横断的事項		

表 2 TPP 協定の全 30 章とその見出し（附属書は省略）

前文

第 1 章（冒頭の規定及び一般的定義）

第 2 章（内国民待遇及び物品の市場アクセス）

第 3 章（原産地規則及び原産地手続）

第 4 章（繊維及び繊維製品）

第 5 章（税関当局及び貿易円滑化）

第 6 章（貿易上の救済）

第 7 章（衛生植物検疫措置）

第 8 章（貿易の技術的障害）

第 9 章（投資）

第 10 章（国境を越えるサービスの貿易）

第 11 章（金融サービス）

第 12 章（ビジネス関係者の一時的な入国）

第 13 章（電気通信）

第 14 章（電子商取引）

第 15 章（政府調達）

第 16 章（競争政策）

第 17 章（国有企業及び指定独占企業）

第 18 章（知的財産）

第 19 章（労働）

第 20 章（環境）

第 21 章（協力及び能力開発）

第 22 章（競争力及びビジネスの円滑化）

第 23 章（開発）

第 24 章（中小企業）

第 25 章（規制の整合性）

第 26 章（透明性及び腐敗行為の防止）

第 27 章（運用及び制度に関する規定）

第 28 章（紛争解決）

第 29 章（例外及び一般規定）

第 30 章（最終規定）

## 2. TPP 協定と WTO・SPS 協定

### (1) 食の安全に関する政府説明の欺瞞性

まず、本稿の主題である食の安全について、政府や安倍首相は、どのような言葉で国民に説明をしてきたのかを整理しておきたい。食の安全に関する規程は、TPP の第 7 章「衛生植物検疫（＝SPS : Sanitary and Phytosanitary Measures の略称、以下条文の文言以外は略称を用いる）措置」を中心にいくつかの章にまたがっている。なお、SPS とは、外国から輸入される食品が人や動植物の生命や健康にとって有害でないかを検疫することを指し、適切かつ十分な措置が実施されていれば、輸入食品を安心して消費することができる。つまり SPS 措置が規定されている第 7 章は、食の安全を左右する核心部分なのである。

TPP 大筋合意後に日本政府が作成した「環太平洋パートナーシップ協定（TPP 協定）の概要＜更新版＞」<sup>(9)</sup>（2015 年 10 月 5 日作成）を見てみよう。このなかには第 7 章の解説として以下の文章がある。この解説は、食の安全に関する説明を行うに当たり、実に巧妙に練られた文章である。紙幅の都合で検証は省くが、安倍首相をはじめとする政府答弁も基本的に、この内容から一步も踏み出すことがないよう細心の注意が払われていることからそれはうかがえる。

SPS 章は、科学的な原則に基づいて、加盟国に食品の安全（人の健康又は生命の保護）を確保するために必要な措置をとる権利を認める WTO・SPS 協定を踏まえた規定となっており、日本の制度変更が必要となる規定は設けられておらず、日本の食品の安全が脅かされるようなことはない。

第一に TPP の SPS 章は、WTO（世界貿易機関）協定の一部を構成し、「関税及び貿易に関する一般協定」（＝GATT : General Agreement on Tariffs and Trade）の補助協定のひとつである SPS 協定（以下、WTO・SPS 協定と略す）を踏まえた規定であるから、安心だということである。第二に、TPP は日本の制度変更が必要となる規定は設けられていないので、TPP が発効しても食の安全に関する我が国の制度は維持できるということである。そして、以上の理由から日本の食品の安全が脅かされることはないとの結論が導き出されている。国会での答弁でも安倍首相は、これとほぼ同じ事を繰り返し述べ、最後は「安全ではないものが一般家庭に届くことはない」と強調してみせた<sup>(10)</sup>。

このうち第一の点は、もう少し補足説明を加えておく必要があるだろう。食の安全に拘わる SPS 措置についての国際基準となる協定や、遺伝子組み換え作物（＝GMO : genetically modified organism）へのラベル表示などにも拘わる「貿易の技術的障害」（＝TBT : Technical Barriers to Trade）についての国際基準となる協定は、WTO 協定のなかに GATT の補助協定

として存在している。これが WTO・SPS 協定、WTO・TBT 協定である。WTO に加盟する国は、これらの協定を必ず批准しなければならないから、現在 164 (2016 年 12 月 1 日現在) の WTO 加盟国が承認していることになる。日本は WTO が発足した 1995 年以来の加盟国であるため、当然両協定も批准済みである。したがって TPP 協定が WTO・SPS 協定や WTO・TBT 協定の内容を踏まえて、再確認したに過ぎないものであれば、改めて問題にすることは無いというのが政府の言わんとするところである。

その点については TPP 協定の条文にも確かに明記されている。なお、TPP 協定の条文を記載する場合、TPP 協定の表現法に倣い、第 7 章第 1 条を「第 7・1 条」というように表記する。

#### TPP 第 7・4 条 一般規定

- 1 締約国は、衛生植物検疫措置の適用に関する協定に基づく権利及び義務を確認する。
- 2 この協定のいかなる規定も、衛生植物検疫措置の適用に関する協定により各締約国が有する権利及び義務を制限するものではない。

第 7・4 条に出てくる「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」とは WTO・SPS 協定を指す。したがって、この条文を読む限りにおいて、WTO・SPS 協定によって保証されている締約国の権利及び義務は TPP によって制限されることはなく、TPP は「加盟国に食品の安全を確保するために必要な措置をとる権利を認める WTO・SPS 協定を踏まえた規定」という説明は間違いであるとは言えない。しかし、政府の説明にある「WTO・SPS 協定を踏まえた規定」という表現を、WTO・SPS 協定に基づいて我が国が実施している SPS 措置にいつい変更を加える必要がない「現状維持」を意味していると解釈するのであれば、それは正しくない。この点は項を改めて説明しよう。

## (2) TPP の目的

TPP 第 7 章の目的は第 7・2 条に列挙されている。そのなかの (b) を見れば、目的のひとつとして、WTO・SPS 協定を「強化」・「拡充」することがはっきりと掲げられている。

TPP 第 7・2 条 目的 ※ (a) (c) (e) は略

- (b) 衛生植物検疫措置の適用に関する協定を強化し、及び拡充すること。
- (d) 締約国が実施する衛生植物検疫措置が貿易に対する不当な障害をもたらすことのないようにすることを確保すること。
- (f) 国際的な基準、指針及び勧告の作成及び採用を奨励し、並びに締約国がこれらの実施を促進すること。

しかも TPP の目的のなかには、現在「締約国が実施する衛生植物検疫措置」であったとしても、それが「貿易に対する不当な障害をもたらす」ものであれば、それを変更させて「障害」を除去すること（第 7・2 条(d)）や、締約国が現在 WTO・SPS 協定に基づき「国際的な基準、指針及び勧告」を超える基準を採用しているような場合があれば、それを修正して「国際的な基準、指針及び勧告」の採用を促すこと（第 7・2 条(f)）を謳っている項目が存在する。したがって、「日本の制度変更が必要となる規定は設けられておらず、日本の食品の安全が脅かされるようなことはない」という政府の説明も、額面通り受け取るべきではなく、TPP の発効までに国内法を変更して対処することを求められている制度が、食の安全に関しては存在しないというだけのことである。今後、TPP に参加した締約国から、我が国の個別の SPS 措置について変更を求められる可能性を排除できているわけではなく、「現状維持」の保証などどこにもない。だからこそ、政府は TPP が発効しても、SPS 措置は「現状維持できる」とまでは言わない（言えない）のである。

### 3. WTO・SPS 協定は食の安全を守っているか

前節の政府説明によれば、TPP の SPS に関する規定は「WTO・SPS 協定を踏まえた規定」になっていることが、「日本の食品の安全が脅かされるようなことはない」ことの主な理由であった。しかし、これは事実だろうか。この点は前稿でも説明したことでもあるため、以下簡単に記述するに留めるが、WTO・SPS 協定の内容は、決して我々の食の安全を保証するようなものになっていないのが実情なのである。それを端的に示すのが、WTO・SPS 協定を構成する 3 つの中心的概念である。これらは、一見すると至極もったもな内容にも思ってしまう内容ではあるが、内実をよく吟味すれば食の安全を脅かす危険性を秘めていることが分かるし、しかもその内容は TPP にしっかりと引き継がれている。順に確認していこう。

#### （1）科学的根拠

そもそも WTO 及び GATT は自由貿易を促進するための国際機関であり国際協定である。ただし、GATT 第 20 条には自由化の「一般的例外」規定があり、GATT 締約国が自由化に反する措置を採用することが可能なケースが列挙されている。そのなかののひとつに「人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置」があり、加盟国の SPS 措置を採用する権利はこれを根拠にしている。しかし、一般的例外として認められてはいるものの、いかなる SPS 措置でも無条件に採用して良いというわけではなく、採用するに当たり、遵守すべき条件や採用までに採るべき手順などの規定が補助協定という形で整備されることになった。これが WTO・SPS 協定である。国際協定に過ぎなかった GATT が、ウルグアイ・ラウンドを経て 1995 年

に国際機関である WTO に発展した際に WTO・SPS 協定は策定されている。

WTO・SPS 協定は第 2 条において加盟国の「基本的な権利及び義務」を定めている。権利については、「加盟国は、人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な衛生植物検疫措置をとる権利を有する。ただし、衛生植物検疫措置が、この協定に反しないことを条件とする」としている。このように基本的に SPS 措置をする権利を認めているものの、条件付きである点が重要であり、必要以上の SPS 措置を実施することで自由貿易に過度の悪影響が出ないことを繰り返し戒めているのが特徴である。つまり、WTO・SPS 協定の眼目は、人々の生命や健康を護ることよりも、自由貿易への影響を最小限にすることにあると言える。

そして、SPS 措置を必要最小限にするために必要となる最初概念が「科学的根拠」であり、SPS 措置は「科学的な原則に基づいてとること」、さらに一部例外を除き、「十分な科学的証拠なしに維持しないこと」と定めている。また、SPS 措置を採用するときは同じ条件下にある国を差別的に扱ってはならず、「国際貿易に対する偽装した制限となるような態様で適用してはならない」としている。さらに「科学的根拠」を呈示したくても、現在の科学が全ての事象を解明しているわけではないため、科学的根拠を示せない場合でも「暫定的に衛生植物検疫措置を採用する」ことが認められている（WTO・SPS 協定第 5 条 7 項）。その場合においても「加盟国は、一層客観的な危険性の評価のために必要な追加の情報を得よう努め」、「適当な期間内に当該衛生植物検疫措置を再検討する」ことが求められる。

このように SPS 措置の採用・維持には「科学的根拠」が不可欠であるが、それはともすると当然至極のように感じられる。根拠の薄弱な SPS 措置では、国際社会の理解を得られないのはむしろ当たり前ではないかと思う人も多いだろう。ところが、食の安全に関する限り、これは大変危険な考え方である。というのも、特定の食材や添加物が人体に与える影響を正確に測定することは事実上不可能であり、いわゆる「悪魔の証明」に類する事柄だからである。

とりわけ、ある食材や添加物が人体に与える長期的な影響、例えば癌の発生率が上昇するなどの影響を科学的に証明することは、ことの性質上不可能と言ってよい。そのため毎年、多くの薬品や添加物が新商品として開発されて販売されているが、それらは摂取直後のアレルギー反応など短期的な影響を確認するだけで、長期的な影響をきちんと検査することなく流通している。もし、新商品が出るたびに、何十年あるいは何世代もかけて有害性を検査しなければならないとしたら、企業は商品開発にかけた費用をいつまでも回収できず、誰も研究開発に資金を投じようとしなくなってしまうだろう。つまり、長期的な人体への影響を検査しないのは、人間の生命や健康よりも、企業側の事情が優先されているからに他ならない。

かつて EU は、米国等から輸入される牛肉には、肥育の過程で成長促進のために人工ホルモンが投与されていることを理由に輸入を禁止したことがあった。その時点で当該人工ホルモンの有害性が証明されてはいなかったため、米国等は EU の措置を WTO に提訴し、結果的に EU は敗

訴した。しかし、後に EU が禁止した人工ホルモンのひとつに発がん性があることが分かり、EU は WTO が認めた制裁措置を甘受しながらも、今日に至るまで輸入禁止を解いていない。

このように、科学的知見は時代とともに変化するし、現在の知見が全て正しいわけでもない。人々の生命と健康を護るためには、十分な科学的根拠がない場合はもちろん、今日の科学的到達点すら盲信することなく、絶えずこれを再検証し、科学的知見のアップデートを繰り返す慎重さが求められると言えよう。

以上のように、我々が日常的に消費している食品の多くには、安全性が科学的に証明されていないものが含まれている。多くの人々は「科学的に安全が証明された食品」が流通しているのだと信じているし、そうであってほしいと望んでいる。しかし、現実には「危険性が立証されない食品」は流通を認められてしまうというのが、WTO・SPS 協定が提供する世界なのである。多くの犠牲者が出て、特定の食品や添加物との因果関係が立証されてはじめて、その食材の流通を止められる。いわば、世界の消費者は日々、日常生活を送るだけで人体実験に否応なく協力させられているようなものである。

最後に「科学的根拠」の重要性は TPP 協定においても強調されていることを確認しておきたい。

#### TPP 第 7・9 条 科学及び危険性の分析

- 1 締約国は、自国の衛生植物検疫措置が科学的な原則に基づいていることを確保することの重要性を認める。

#### (2) 国際基準への調和

WTO・SPS 協定では、加盟国が SPS 措置を採用する場合、その措置に関する「国際的な基準、指針又は勧告がある場合には、自国の衛生植物検疫措置を当該国際的な基準、指針又は勧告に基づいてとる」(WTO・SPS 協定第 3 条 1) ことを求めている。これは国ごとに異なる基準が採用されれば、商品流通や自由貿易を妨げる非関税障壁になると考えられているためである。同時に、各国が採用する SPS 措置が、「国際的な基準、指針又は勧告」(以下、国際基準)に適合していれば、人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要なものと認定され、GATT や WTO・SPS 協定の規定に適応できるとみなされる (WTO・SPS 協定第 3 条 2)。また、加盟国は、科学的に正当な理由がある場合、または当該加盟国が協定に定める関連規定に従い自国の SPS 上の適切な保護の水準を決定した場合であれば、関連する国際基準に基づく措置によって達成される水準よりも高い保護水準をもたらす措置を導入・維持することができる (WTO・SPS 協定第 3 条 3)。

以上が、「国際基準への調和」の主な内容である。やはり一見もっともな規定のように思われがちだが、ここには大きな問題が隠れている。それは、「国際基準」とは何を指すのか、

そして誰がそれを作るのかという問題である。

WTO・SPS 協定では、同協定の附属書 A において国際基準を次のように明確に定義している。

#### WTO・SPS 協定 附属書 A

3 「国際的な基準、指針及び勧告」とは、次のものをいう。

- (a) 食品の安全については、食品規格委員会が制定した基準、指針及び勧告であって、食品添加物、動物用医薬品及び農薬の残留物、汚染物質、分析及び試料採取の方法並びに衛生的な取扱いに係る規準及び指針に関するもの
- (b) 動物の健康及び人畜共通伝染病については、国際獣疫事務局の主催の下で作成された基準、指針及び勧告
- (c) 植物の健康については、国際植物防疫条約事務局の主催の下で同条約の枠内で活動する地域機関と協力して作成された国際的な基準、指針及び勧告
- (d) (a)から(c)までの機関等が対象としていない事項については、すべての加盟国の加盟のため開放されている他の関連国際機関が定めて委員会が確認した適当な基準、指針及び勧告

このなかから、(a)の食品規格委員会を取り上げてみよう。同委員会はコーデックス委員会<sup>(11)</sup>とも呼ばれている。消費者の健康の保護、食品の公正な貿易の確保等を目的として、1963 年に FAO（国連の食糧農業機関）及び WHO（同じく世界保健機関）により設置された国際的な政府間機関であり、同委員会が定める規格は国際食品規格（コーデックス規格）と呼ばれている。2016 年 7 月現在 187 の加盟国と 1 加盟機関（EU）が加盟国となっていて本部はローマに設置されている（日本は 1966 年に加盟）<sup>(12)</sup>。新たな食品規格・基準等は、同委員会の総会において最終採択される。総会は、以前は 2 年に 1 回の開催だったが、案件数の増加に伴い 2004 年から毎年 1 回開催されている。

コーデックス委員会の各会議には多くのオブザーバー機関が参加している。オブザーバー機関には国際政府間機関(IGO)と国際非政府組織(INGO)があり、これらの組織は討議に参加して発言をし、コメントを提示することが認められている。これらのオブザーバー機関には、製薬企業や食品企業の国際組織が NGO として多数参加し、消費者代表の NGO はほとんど存在していない<sup>(13)</sup>。オブザーバーには最終的な採択における投票権はないものの、実際に添加物や食品開発に携わる企業がもつデータは、基準策定に大きな影響力をもつものと考えられる<sup>(14)</sup>。規制される側が、自ら規制策定に参加できるので、いくら科学的な分析と事実に基づいて作成されたと言われても、甘い国際基準になっているのではないかという疑念を完全に払拭することはできない。

さて、コーデックス委員会は、設立年から分かるように、WTO・SPS 協定がつくられるより 30 年近くも前から活動してきた。しかし、WTO・SPS 協定の成立で、その位置づけは大きく変化した。もともと食の安全に拘わる基準は、それぞれの国で安全性が評価され、承認されてきた。というのも、国ごとに食文化は異なり、摂取する食品の種類や摂取量も異なるからである。コーデックス規格はもともと推奨規格にすぎず、採用するもしないも各国の判断に任されていた。

ところが、WTO 設立とともに WTO・SPS 協定が策定され、WTO 加盟の必須条件として、同協定を承認しなければならなくなった。WTO・SPS 協定は、あくまで自由貿易を促進する GATT の補助協定であるから、安全基準が各国ばらばらという状況は非関税障壁として排除すべきという立場であり、上記のように科学的な根拠がある場合など一部の特別な場合を除いて国際的に統一された基準への調和を強く求めている。これにより、国際基準として名指しされたコーデックス規格は推奨規格ではなく、食の安全に拘わる唯一の国際基準に突然格上げされてしまった。「コーデックスという機関そのものの権威が強まり、又その基準や規格が大変強い拘束力を持つものに変貌した」<sup>(15)</sup>のである。

後でも触れるが、日本では 2002 年からコーデックス規格に調和させるため、国内で未承認の食品添加物を「国際汎用食品添加物」に指定し、我が国独自の安全性評価を省略してまで承認を急ぐようになったと言われている<sup>(16)</sup>。承認されたもののなかには食品衛生法で「原則認めない」としている抗生物質の「ナイシン」や「ナタマイシン」も含まれている。しかも、米国政府はそれでも承認スピードが遅いと圧力をかけ、厚労省はさらなるスピードアップを図るため、政府による規制・制度改革に拘わる方針（2011 年 4 月 8 日閣議決定）に基づき「食品添加物の指定手続きの簡素化・迅速化」措置を決めている。これも食の安全よりも、自由貿易が優先された結果と言えるだろう。

TPP 協定における国際基準への調和に関しては、前節（2）で述べたように、TPP 協定第 7・2 条(f)において、国際基準に沿った SPS 基準の「作成及び採用を奨励し、並びに締約国がこれらの実施を促進する」こととある。しかし、実態としては日本は TPP 協定が発効する以前から、アメリカの外圧に率先して屈し、日本の食の安全基準をなし崩し的に後退させていたのである。

### （3）措置の同等①

WTO・SPS 協定第 4 条 1 において、「措置の同等」は次のように説明されている。

#### WTO・SPS 協定第 4 条 措置の同等

1. 加盟国は、他の加盟国の衛生植物検疫措置が、当該加盟国又は同種の製品の貿易を行っている第三国(加盟国に限る)の衛生植物検疫措置と異なる場合であっても、輸出

を行う当該他の加盟国が輸入を行う当該加盟国に対し、輸出を行う当該他の加盟国の衛生植物検疫措置が輸入を行う当該加盟国の衛生植物検疫上の適切な保護の水準を達成することを客観的に証明するときは、当該他の加盟国の衛生植物検疫措置を同等なものとして認める。(以下略)

つまり、「措置の同等」とは、貿易相手国の SPS 措置が自国のものと異なる様式のものでも、結果的に同程度の安全水準を保証できるのであれば、可能な限り相手国の措置を自国の措置と同等なものとして認めていこうというものである。同じ食品に対して、輸出国と輸入国がそれぞれ SPS 措置を行うのは、二度手間でもコストも時間もかかるので、1 回で済ませるようにしようというわけである。いったん相手国の SPS 措置に措置の同等を認めてしまえば、自国での独自の SPS 措置は省略されることになる。くどいようだが、WTO・SPS 協定は、SPS 措置の必要性は認めるものの、自由貿易をできるだけ阻害しないよう、そうした措置を最小限に抑制する点に力点が置かれていることを思い起こしてもらいたい。

それでは措置の同等の問題点に入る前に TPP 協定の条文上で、措置の同等がどのように規定されているかを見ておきたい。

#### TPP 第 7・8 条 措置の同等 ※2 及び 4～9 は略

- 1 締約国は、衛生植物検疫措置の同等の認定が貿易を円滑にする重要な手段であることとを認識する。締約国は、衛生植物検疫措置の適用に関する協定第四条の規定を適用するほか、実行可能かつ適当な範囲内で、一群の措置又は制度全体に対し措置の同等を適用する。(以下、略)
- 3 輸入締約国は、措置の同等の評価の要請を受領し、輸出締約国が提供する情報が十分であると判断する場合には、合理的な期間内に当該措置の同等の評価を開始する。

まず第 7・8 条 1 を見てみると、第 1 文で措置の同等の重要性を再確認している。問題はつづく第 2 文であるが、上記の WTO・SPS 協定の第 4 条の規定を適用する「ほか」に、「実行可能かつ適当な範囲内で、一群の措置又は制度全体に対し措置の同等を適用する」としている。具体的に如何なる措置や制度に措置の同等を適用しようと考えているのかは、この条文からは分からないが、明らかにこれまで以上に、措置の同等の適用範囲を拡大することが想定されている。政府が説明するように、TPP は WTO・SPS 協定を踏まえたものであることは確かだが、踏まえただけでなく、拡充する意図であることは明確であり、それを国民に説明しないのは問題である。

さらに、第 7・8 条 3 にも気になる表現がある。輸出国も輸入国も TPP 締約国の場合で、

ある食品を輸出する国が輸入国に対し、自国の SPS 措置について措置の同等を承認するよう要請し、承認のための評価に必要となる十分な情報も提供されている場合、「合理的な期間内」に評価を開始するとなっている。「合理的な期間内」がどれほどの長さなのかは定かではないが、ここではその問題には触れない。TPP 第 7・8 条 3 に対応する WTO・SPS 協定の規定は、第 4 条 2 であるが、そこでは「加盟国は、要請に応じ、特定の衛生植物検疫措置の同等の認定について、二国間又多数国間で合意するために協議を行う」となっている。「合意するための協議」であれば、措置の同等に該当するかどうかを評価する前に、自国の事情も説明して措置の同等を認めるつもりがないことを相手国に納得してもらうことも可能かもしれないが、TPP では措置の同等について自動的に評価を開始することになっている。些細な表現の違いではあるが、TPP では措置の同等への圧力がより強く働くようになったと感じるのは気のせいではないだろう。

#### （４）措置の同等②

（３）では TPP 協定の条文を確認したが、その上で、あらためて措置の同等の問題を検討してみたい。ここで強調したいのは TPP 参加国が食の安全にどのようなスタンスを取っている国なのかという点である。すべての参加国が食の安全について日本と同等かそれ以上に厳格な安全基準を遵守しているのであれば、それほど問題ではないのかもしれない。しかし、米国に特に顕著であるが、食の安全よりも多国籍企業の利益が優先されているとしか思えない国が TPP には参加している。TPP が発効すれば、こうした国の SPS 措置に対して措置の同等の承認を迫られることになるかもしれないのである。牛肉を例に考えてみよう。

独立行政法人農畜産業振興機構の畜産に関する統計データ牛肉需給表によれば<sup>(17)</sup>、2015 年度における牛肉の日本国内推定出回り量は 829,353 トンであり、うち輸入品が 500,834 トン（60.4%）、国産品 328,520 トン（39.6%）である。また同年度における牛肉の国別輸入量をみれば<sup>(18)</sup>、総計 487,098 トン<sup>(19)</sup>のうち米国からのものが 163,650 トン（輸入肉の 33.6%、以下同じ）、カナダからのものが 8,621 トン（1.8%）、豪州からのものが 289,232 トン（59.4%）、ニュージーランドからのものが 14,525 トン（3.0%）、その他 11,069 トン（2.3%）となっている。つまり私たちが消費する牛肉の 6 割は TPP 協定に参加している国からの輸入品ということになり、とりわけ豪州と米国がその中心である。

この米国、豪州、そしてカナダでも、畜産の現場では牛や豚の成長促進を図るため、肥育ホルモンやラクトパミンという薬剤が使用されている。早く成長することで飼料の節約や施設の回転率向上に繋がり、生産コストを抑えることができる。加えて、薬剤投与により赤身の多い肉になるということで、そうした肉を好む欧米人には一石二鳥となっている（日本人はサシの入った柔らかい肉を好む人が多いようであるが）。しかし、いっぽうでこの肥育ホ

ルモンやラクトパミンは、乳がんや卵巣がんなどとの関連を指摘する研究もあり、EU、中国、台湾、ロシアなどでは国内での使用も、それらを使用した牛肉の輸入も禁止している。日本では 90 年代末に使用取りやめ、ホルモン剤の輸入・製造を中止しているが、他方で、こうした薬剤を用いて肥育された牛の肉を輸入することは認められている。

国会でも民進党の玉木雄一郎議員が、衆院の TPP 特別委員会でこの点を指摘し、日本の「ダブルスタンダード」を批判し、日本が米国等から輸入している牛肉に、こうした肥育ホルモンやラクトパミンを用いて肥育された牛がどのくらい占めているのかを政府に聞いた。しかし、政府答弁では、そうした割合は把握されておらず、肥育ホルモンなどは、投与後十分な時間が経過すれば排せつをされ、検出できなくなるため、使用の有無を検証できず、ラベル等での義務表示の対象ともしていないという政府の姿勢を説明することに終始しただけだった。日本では、薬事・食品衛生審議会が、コーデックス委員会が設定した国際基準を踏まえて食品中の残留基準を決めているので、その範囲内での使用であれば、食品の安全性は確保されているからラベル表示等で消費者に注意喚起する必要はないというわけである。

現代の科学的な知見で設けられた基準が絶対に正しいという保証はない。前述のようにコーデックス規格が厳格なものか否かには疑問の余地がある。だからこそ多くの国で、肥育ホルモンやラクトパミンは使用も輸入も禁止されているのである。日本は国内では肥育ホルモンやラクトパミンを安全性に問題があるとして使用を禁止しているにも拘わらず、輸入肉についてはその使用をまったく問題視することなく、ラベル表示すらしないというのは明らかに対応に矛盾している。このように、食の安全に対するスタンスというのは国によって大きく異なる。ことに米国は、他にも日本とはスタンスの異なる手法を「安全」と認めている国であることは注目すべきである。

米国では多くの畜産農家が巨大企業の傘下に組み込まれている。そのため生産現場では上からの指示に従ってコスト削減を強いられ、生産方法の「改善」を強いられてきた。そうしたなかで、米国では安全性が十分確認されているとは言えない多くの手法が研究・実用化されており、巨大企業は末端の畜産農家にその使用を強制してきた。例えば米国では、遺伝子組換え技術を農産物だけでなく、養殖や畜産の分野にも積極的に応用するため様々な研究が進められて、一部は実用化の段階に至っている。

2015 年 11 月 19 日、FDA（米国食品医薬品局）は、マサチューセッツ州に本社を置くアクアバウンティ・テクノロジーズ社が開発した遺伝子組み換え鮭を食品として認可した。遺伝子組み換え動物が食品として認可されるのは、世界でこれが初めてである。この鮭は、栄養成分が自然界の大西洋鮭と変わらない上、少ない餌で天然の大西洋鮭の倍の速さで大きく成長し、食用として生産効率が高いといわれている。また、牛肉でもアメリカ・アイオワ州では普通の牛より 4 割筋肉が多い特殊な体質を持つアメリカン・ブルーという肉牛が遺伝子操

作によって人為的に作られているという<sup>(20)</sup>。

遺伝子組換えだけではない、肉質の良い牛のクローン牛肉も米国では出回っている。ただし、「クローン技術で誕生させた牛には異常が多い」との報告もあるそうだ<sup>(21)</sup>。さらに天笠啓祐氏は「米国産食肉には抗生物質もよく使われる。日本やオーストラリアでは、抗生物質の使用に関しては、規制を厳しくしている。しかし、米国では規制が弱く、そのため抗生物質耐性菌が広がり、治療が効かなくなる人が増え、社会問題化している。さらには大腸菌 O-157 対策や抗生物質耐性菌対策として、食肉への放射線照射が認められた。放射線照射もまた、食の安全を脅かす要因になる」と述べた上で、TPP に参加すれば「抗生物質の幅広い使用承認や放射線照射容認も求められてくることも必至である」と警告している<sup>(22)</sup>。

このように、日本が TPP で協定を結ぶ相手がどのようなスタンスをとる国なのかという点は極めて重要である。米国では、こうした手法を政府が「安全」とであると認めている。もし、この米国の基準に「措置の同等」を認めるよう日本に圧力が加えられたとしたら、どうなるだろうか。要請があれば「合理的な期間内」に安全評価を開始しなければならないが、米国の巨大企業が、遺伝子組み換え技術などに関する情報をすべて公開してくれるとは思えない。自分たちに有利な実験データだけを提供し、米国で実施されている「一群の措置又は制度全体に対し措置の同等」を認めるよう迫ってくるだろう。日本が「措置の同等」を認めない場合でも、説明責任は求められる。日本政府が、相手を納得させられる科学的な材料を揃えて米国の要求を拒絶できる可能性は残念ながらそれほど高いものではないだろう。

## 4. TPP 協定で盛り込まれた新たな危険姓

前節では TPP 協定の内容であっても、もともと WTO・SPS 協定に基づいた規定であるから、TPP が発効しようがしまいが、いますでに存在している危険姓でもある。その意味では、私たちの食の安全を守るためには、TPP のみならず WTO 体制そのものにも批判の目を向ける必要がある。しかし、本稿は TPP に焦点を置いていることから、その問題はこれ以上立ち入らず、次のテーマとして、WTO・SPS 協定にはない規定であり、TPP 協定において登場する新しい問題点について確認していくことにしたい。

### (1) 小委員会

FTA では通常、個別テーマ毎に小委員会を設置し、FTA 締約国がそのテーマに関する協議を行う必要が生じたときは、いつでも話し合いができるよう舞台が整えられている。TPP の場合でも同様で、協定のほとんどの章において小委員会を設置する規定が盛り込まれている。その数は関税に関する小委員会が 2 (物品貿易小委員会、農業貿易小委員会)、非関税障壁に関する小委員会が 19 である。そして、TPP 協定第 27 章では、これらの 21 の小委員やそ

の下に設けられる作業部会等の活動を監督する環太平洋パートナーシップ委員会(以下、TPP 委員会)が設置されている(日本が過去に締結した FTA でも「合同委員会」等の名称で、全ての小委員会の作業を監督・調整するための委員会を設置する例が多い)。

まず、SPS 関連の小委員会に関する規定を確認しておこう。まず TPP 協定 7・5 条において「衛生植物検疫小委員会」の設置が規定され、そのメンバーは「衛生植物検疫上の事項について責任を負う各締約国の政府の代表者から成る」となっている。問題は、この小委員会は何を目的として設置されているのかであるが、TPP 協定では以下のように規定されている。

#### TPP 協定 7・5 条

2 衛生植物検疫小委員会は、次のことを目的とする。

- (a) 各締約国によるこの章の規定の実施を促進すること。
- (b) 相互に関心を有する衛生植物検疫上の事項を検討すること。
- (c) 衛生植物検疫上の事項に関する連絡及び協力を促進すること。

つまり小委員会とは、「国際基準への調和」、「措置の同等」等の規定を含む SPS 章の規定の実施を促進したり、SPS 上の事項を検討したりする場である。TPP が発効すれば、当然、米国政府の代表も参加して委員会が開催される。これまでも米国は日本の SPS 上の諸課題について年次改革要望書等を通じて「改革」圧力をかけてきた国である。年次改革要望書は 2008 年の民主党・鳩山政権時代に廃止されているが、TPP により経済分野ごとの小委員会が設置されれば、米国はこれを積極的に活用し、米国側の利益に沿った「改革」を日本に要求してくる可能性が高い。その意味で、この小委員会は形式的なものではなく、多分に他国への圧力装置として実質的な役割を担っていくものになると推定される。

そうした危惧を深めさせる理由のひとつに、小委員会の開催時期の問題がある。日本が過去に締結した FTA では、全ての小委員会の作業を監督・調整するための「合同委員会」だけは毎年開催するという規定が設けられているものの、各小委員会はせいぜい発効時に一度開催することを決めることがあるほかは、たいてい「両締約国が合意する場所及び時期に」会合するとされていて、必要が生じたときにだけ招集される不定期開催のかたちを取っている。しかし、TPP 協定における小委員会はそうではない。

#### TPP 協定 7・5 条

5 衛生植物検疫小委員会は、この協定の効力発生の日から一年以内に会合し、その後は、締約国が別段の合意をする場合を除くほか、毎年一回会合する。

TPP では、小委員会レベルで原則毎年一回会合することが条文上に明記されている。これにより、TPP 協定参加国は、経済全般にわたり米国と年に一度は、各種問題に責任を負っている政府代表が協議しなければならないのである。その意味では、相互に要望書を交換し合っていた年次改革要望書よりも対日「改革」圧力は増すとみるべきではないだろうか。年次改革要望書の時代ですら、日本政府は多くの要求を受け入れ、「痛み」を伴う「改革」を実施してきた。果たして日本政府は、米国の「改革」圧力に抗して国益を擁護し続けることができるのか。正直言って、甚だ心許ないと言わざるを得ない。

政府は、内閣官房ホームページ上に TPP に関する Q&A を設けているが、その Q6 で「TPP 協定は発効後に見直すことが決まっていて、日本に不利な改正がされることもあるのではないですか？」という質問があり、次のように回答している<sup>(23)</sup>。「TPP 委員会及び協定に基づいて設置される全ての小委員会等の決定は、原則としてコンセンサス方式で行われ」るのだから、「日本が反対すれば日本に不利な形で協定が改正されるような合意がされることはなく、国益に反するような改正が行われることはありません」。本当にそう信じて大丈夫なのだろうか。

#### TPP 協定第 27・3 条 意思決定

1 委員会及びこの協定に基づいて設置される全ての補助機関は、この協定に別段の定めがある場合又は締約国が別段の決定を行う場合（注）を除くほか、全ての決定をコンセンサス方式によって行う。委員会又は補助機関は、この協定に別段の定めがある場合を除くほか、決定が行われる会合に出席するいずれの締約国も提案された決定に反対しない場合には、コンセンサス方式によって決定を行ったものとみなされる。

注 代替的な意思決定に関する締約国の決定は、それ自体コンセンサス方式によって行う。

確かに TPP では小委員会の決定もコンセンサス方式で行うことが明記されている。コンセンサス方式とは、多数決とは異なり、1ヶ国でも決定に対し反対を明確にする国があれば、決定がなされないというものである。また、TPP ではコンセンサス方式に代わる代替的な意思決定をすることを決定することもできるが、そうした決定自体もコンセンサス方式で決定しなければならない。したがって、日本が同意できない事案を、無理矢理受け入れなければならない事態に至ることはないというのが日本政府の回答である。確かに形式上はその通りなのだが、それを言うのであれば、過去の年次改革要望書による要望も拒否できたはずではないだろうか。

## (2) 透明性

通常「透明性」という言葉から連想されるのは、国民に対して意思決定過程や決定内容等の情報が迅速に提供されたり、誰でも情報を閲覧できたりすることだと思うのだが、TPP における「透明性」では、透明性について全く異なる解釈が示されている。SPS 章の「透明性」規定を例にこの問題を見てみよう。

TPP 協定第 7・13 条 透明性 ※2, 3 及び 5 から 13 項は略

- 1 締約国は、自国の衛生植物検疫措置に関する情報を継続的に共有すること並びに提案された衛生植物検疫措置について利害関係者及び他の締約国に対して意見を述べる機会を与えることの価値を認める。
- 4 締約国は、人、動物若しくは植物の生命若しくは健康の保護に係る緊急の問題が生じ、若しくは生ずるおそれがある場合又は提案された衛生植物検疫措置が貿易を円滑にする性格のものである場合を除くほか、(中略) 利害関係者及び他の締約国が当該提案された衛生植物検疫措置について書面による意見を提出するために通常少なくとも六十日の期間を置く。(中略) 当該通報を行った締約国は、意見の提出期間の延長を求める利害関係者又は他の締約国からの妥当な要請を考慮する。

「透明性」として最初に掲げられているのは、SPS 措置を提案したときに、「利害関係者及び他の締約国」に対して意見を述べる機会を保障することの重要性である。ここで「利害関係者」として想定されているのは、SPS 措置により経営に大きな影響を受ける食品関連の大企業であろう。無論、一般市民も「利害関係者」に含まれ得るだろうが、SPS 措置の妥当性をめぐる議論では、科学的根拠に基づくことが必要であるため、焦点になっている食品や添加物等に関する科学的な知識に基づいた意見でなければ、いくら市民がそうした食材に対する不安や規制の必要性を訴えても議論で採り上げてもらえないに違いない。

現実に食品について「科学的な」知識を独占しているのは、その食品に用いられている食材の製造企業に限られる。つまり、この「透明性」規定とは、巨大薬品メーカーや遺伝子組換え等の研究をしている多国籍企業（あるいはその意を受けた政府）が、自分たちが保有している開発データや実験データを盾に、ある国が導入しようとしている SPS 措置に対して、真っ向から反対する論陣を張ることを保障するものである。「利害関係者」には緊急性の高い SPS 措置や従来の措置が緩和されるような場合を除き、新たな SPS 措置に対して書面で意見を述べる時間として、60 日間若しくはそれ以上の期間が与えられることになっている。多国籍企業は自らの利益を優先するあまり、都合の悪いデータを秘匿・改ざんして意見を提出することも可能であろう。そうした悪質な意見に対する歯止めも罰則もない。もともと交

渉過程も国民に対し秘密なら、締結後 4 年間は内容が秘匿される予定であった TPP だけに、この問題は TPP が誰のための協定かということを、はっきり印象づけるものとなっているように思われる。

なお、「利害関係者」が介入できる場面は他にもある。例えば TPP 締約国は SPS 措置が科学的な根拠に基づいているかについて、SPS 措置がなかった場合の危険性の評価・分析をしなければならないのだが、下記のようにそこでも「利害関係者」に意見を述べる機会が保障されている。このように TPP 協定では、SPS 章に限らず各処で「利害関係者」の意見を反映させることを保障する内容が盛り込まれているのが大きな特徴である。

#### TPP 協定第 7・9 条 科学及び危険性の分析

4 各締約国は、次のことを行う。 ※(a)項は略

- (b) 自国が決定する態様により、記録され、かつ、利害関係者及び他の締約国に意見を述べる機会を与える態様で、危険性の分析を行うこと。

### (3) 協力的な技術的協議

10 月 31 日の衆院 TPP 特別委員会で民進党の玉木雄一郎議員が、食の安全に関する質問を行った際に、最後に安倍首相が答弁に立ち、TPP の内容は WTO と同様で我が国が必要と考える制度の変更に新たな制約を加えるものではないと、前述の政府答弁の雛形に沿った回答をしたのに対し、それなら「違いを一つ紹介しておきましょう」と指摘したのが、TPP 第 7・17 条に規定されている「協力的な技術的協議」の存在だった<sup>(24)</sup>。このような協議の場合は、WTO・SPS 協定には登場しない。TPP 協定独自の規定である。

TPP 第 7・17 条では、最初に、「他の締約国との間でこの章（SPS に関する章―著者）の規定の下で生ずる事項について懸念を有する場合」、その事項を解決するために、まずは当該他の締約国の行政上の手続きや、締約国間で当該問題に対処する仕組みがある場合にはその仕組みを利用するよう努力するよう求めている。その上で、締約国は、それらの手段を通じても解決することにはならないと認める場合には、「いつでも」「協力的な技術的協議」を求めることができることになっている。つまり、見解や方針が対立し、コンセンサス方式の小委員会での討議では円満な決着がつけられないと見込まれる場合には、いつでも「協力的な技術的協議」を求め、協議の場を移すことが可能になるものと考えられる。

#### TPP 協定第 7・17 条 協力的な技術的協議

- 2 一又は二以上の締約国（以下この条において「要請国」という。）は、他の締約国（以下この条及び次条（紛争解決）において「被要請国」という。）との間でこの章の規定の

下で生ずる事項であって要請国が自国の貿易に悪影響を及ぼすおそれがあると認めるものについて討議するため、被要請国の主たる代表に対して要請を送付することにより、協力的な技術的協議を開始することができる。当該要請は、書面によって行われるものとし、当該要請の理由（当該事項についての要請国の懸念の説明を含む。）を特定するとともに、当該事項に関連するこの章の規定を記載する。

TPP 協定第 7・17 条 2 にあるように、他の国が行っている SPS 措置で「自国の貿易に悪影響を及ぼすおそれがあると認めるもの」について討議するする場合こそ、「協力的な技術的協議」の内実であり、協議を要請する国が、書面にて要請を送付するだけで一方的に協議が開始されることになっている。被要請国は原則として 7 日以内に要請を書面により確認し（同条 3）、要請から 180 日以内に解決することを目的として、確認日より 30 日以内に当該要請において特定する事項を討議するために会合することになっている。その場合、会合は対面又は電子的手段によって開催される（同条 4）。

#### TPP 協定第 7・17 条 協力的な技術的協議

6 協力的な技術的協議における協議国間の全ての連絡及び当該協議のために作成される全ての文書は、この協定、世界貿易機関設立協定又は締約国が締結しているその他の国際協定に基づく締約国の権利及び義務を害することなく、協議国が別段の合意をする場合を除くほか、秘密のものとして取り扱う。

先の玉木議員が質問の最後に怒りを込めて指摘したのが、第 7・17 条 6 に関する部分である。「黒塗りで、これまでもいろいろなことが秘密でしたけれども、これから、我々の、国民の健康や安全に関することも、秘密裏に闇の中で決まったりやめられたりすることが TPP の中では条文上可能になっている」<sup>(25)</sup>との指摘は、TPP における食の安全の危険性に関する核心部分に切り込んだ発言と言えるだろう。惜しむらくは、玉木議員は質問を全て終えた後、締めくくりのコメントとして上記の指摘を行ったため、これに関して政府側から何の答弁もなかったという点である。

TPP 協定 SPS 章では、「自国の貿易に悪影響を及ぼすおそれがあると認めるもの」については「協力的な技術的協議」において問題解決を図ることが想定されていて、この協議を飛び越えて、TPP の紛争解決規定（TPP 第 28 章）を用いることは戒められている。しかし、要請を確認するまでに認められた 7 日と会合開催までの猶予期間の最大値である 30 日を合計した 37 日を超えても「協力的な技術的協議」の会合が開催されない場合や、あるいはいったん会合が開催されてしまえば、いつでも要請国は協力的な技術的協議の手続を停止し、紛

争解決規定による問題解決を図ることができる」とされている。つまり、「協力的な技術的協議」は当事国同士の話し合いで当該問題を解決する最後の機会であり、そこで解決できなければ紛争解決メカニズムによる解決に至らざるをえないという状況を背景に要請国が強く圧力をかけることができる場となっている。同時に、要請国が話し合いでは自国に有利な決着が図れないと判断した場合に紛争解決メカニズムへと移行させるため、経ておかなければならない通過儀礼と言っても良いだろう。

#### （４）税関における物品の引き取りは物品の到着後 48 時間以内

前項までで TPP 第 7 章（SPS 章）の問題点は一通り指摘したが、食の安全に関わる問題として、もうひとつ指摘しておきたい点がある。それは TPP 協定第 5 章の「税関当局及び貿易円滑化」に関する章にある規定である。TPP 協定第 5・10 条 2(a)に「自国の関税法令の遵守を確保するために必要な期間内（可能な限り物品の到着後四十八時間以内）に物品の引取りを許可することについて定めること」という規定がある。税関の迅速化を図るための規定であるが、「可能な限り」との留保付きであるとは言え、到着後 48 時間以内という具体的な数値目標を掲げて物品の引き取りが可能になるような手続きを採用し、また維持することを要請している。これは、日本の食の安全確保にとって如何なる意味を持つのであろうか。

我が国では TPP とは関係なく長年にわたり税関手続きの迅速化を図る努力を追求してきたことは事実である。また 1991 年以降、1～3 年に一度の頻度で「輸入通関手続の所要時間調査」が行われてきた。最新の第 11 回調査は 2015 年のものである。このうち食糧輸入に関わる海上貨物の所要時間を見ると、貨物全体の総所要時間は 1991 年の第 1 回調査の 168.2 時間（約 7 日間）から徐々に短縮されていき、第 11 回調査では 59.5 時間（約 2.5 日）にまで短縮されている。ただし、これは動植物検疫などを行わない貨物も含まれた数値であり、検疫を必要とする他法令該当貨物においては 2015 年時点でも 85.6 時間（約 3.5 日）を必要としているのが現状である。これを TPP 協定では 48 時間以内に短縮するよう求めているわけであるから、当然、検疫体制の抜本的な改善がなければ、検疫を簡素化したり検査率を大幅に下げたりするなどの措置を講じなければならなくなるだろう。

10 月 18 日の衆院 TPP 特別委員会では、日本共産党の斉藤和子議員がこの問題を取り上げ、警鐘を鳴らしている<sup>(26)</sup>。そのなかで明らかになったのは、我が国の輸入食品に対する検査率の低さと、検査を担う食品衛生監視員の絶対的な不足という現状であった。

全国の空港や港では、食品添加物、残留農薬、遺伝子組み換え食品等を検査するために、まずサンプルをとって行うモニタリング検査が実施され、その結果、食品衛生法違反の可能性が高いと判断される食品を対象に、輸入者の経費負担で全量がとどめ置かれ、違反リスクに応じた検査をしている。斉藤議員が紹介し、政府も認めた 2015 年度の数値ではモニタリン

グ検査の実施は輸入食品の 2.5%、検査率は 1965 年の数値公表以来、過去最低の 8.7%にまで落ち込んでいる。つまり、91.3%の輸入食品が無検査の状態で輸入されているのである。

背景にあるのは食品衛生監視員の絶対的な不足である。輸入の届け出は 225 万件で毎年増加傾向にあるのに対し、これを全国でわずか 408 名の監視員が対応しているそうである<sup>(27)</sup>。斉藤議員は現場の声として「以前から、三千人体制ぐらいないと輸入食品の安全性を確保できない」<sup>(28)</sup>という要望を紹介した上で、2016 年度に食品衛生監視員を何人増員したのかを問いただした。これに対する政府の説明では、2015 年度に 7 名、2016 年度に 2 名を増員した実績と、2017 年度には厚生労働省から 19 名の増員要求が出ていて、どこまで増員を認めるか検討中というものであった<sup>(29)</sup>。こんなことでは、現在必要とされている 3,000 人体制に到達するまでに数百年かかりかねない。

しかも、現行のモニタリング体制では食の安全確保に重大な欠陥があり、食品衛生法違反とされた輸入食品でも、税関をすり抜けて全量消費されてしまった食品が存在している。斉藤議員が厚労省から資料を提出させて紹介した 2014 年度の数値をあげると<sup>(30)</sup>、残留農薬違反の生鮮トマトが 8.4 トン余り、一人当たり 150 グラム消費したと仮定すると実に約 5 万 6 千人がこれを消費した計算になる。同様に、残留農薬違反の生鮮キャベツが 800 人分、残留農薬違反の生鮮マンゴーが 5 千人分超、残留農薬違反の生鮮青トウガラシが 9 千人分超、食中毒菌の汚染がある冷蔵むき身アカガイが 300 人分、これらが全量消費ないし全量販売されてしまっていて、これら以外にも一部消費済みのものが存在するという。

こうした食品衛生法違反の食品が流通してしまうのは、過去の検査結果などから違反の可能性が低い食品について、検査終了を待たずに国内流通を認めてしまうからである。塩崎厚労大臣は、これは「米国あるいは EU などの諸外国においても広く行われている」措置であり、「従来からの国際的な共通ルールであります WTO の食品の安全に関する協定、いわゆる SPS 協定に基づく対応」であることを認めている。そして、「農薬などの食品中の残留基準は、人がある物質を一生にわたって毎日摂取し続けても健康への悪影響がないと推定される一日当たりの摂取量、それから、基準値を著しく超過したものでない限り、当該食品を摂取しても直ちに健康被害が発生する可能性は低いと考えられる」と、まるで何が問題なんだと言わんばかりに開き直って見せた<sup>(31)</sup>。

このように TPP 協定以前に WTO・SPS 協定において、食の安全は著しく軽んじられているのであり、政府が繰り返し主張するように TPP は WTO・SPS 協定を踏まえた内容だから安心という主張には、まったく根拠がないと言えよう。ちなみに、税関を 48 時間以内に通過させるという TPP の規定については、TPP 協定第 5・10 条 1 の中に、この規定は「引取りのための要件が満たされていない場合において物品の引取りを許可することを要求するものではない」とあることから、検査が終了していない食品の引き取りを認めることは求められて

いないと政府は繰り返し説明している<sup>(32)</sup>。つまり 48 時間以内というのはあくまで努力目標であり、必ずしも遵守しなくても構わないのだという立場である。

しかし、斉藤議員の質問によって、厚労省内では検査の簡素化に関する議論が進められていることが暴露された<sup>(33)</sup>。厚労省は TPP で規定された 48 時間以内という文言と検査の簡素化の検討は無関係と主張しているが、協定に具体的な数値目標を書き込まれている以上、政府としてはそれに向けての対応を迫られるものと考えべきであり、現状では検査体制の強化ではなく、検査の簡素化や検査率の低下によって、つまり食の安全を犠牲にすることによって時短が図られる可能性が高い。

## 5. 遺伝子組み換え食品（GMO）について

TPP 協定と食の安全に関連する諸問題の中で、GMO に対する懸念は日本人の間でとりわけ強いように思われる。米国の圧力により GMO ラベル表示が禁止されたり、規制を強化することが難しくなったりするのではないかという懸念である。TPP は GMO に関する条項を盛り込んだ協定であり、これを確認することでこうした懸念を検討してみよう。

### （1）TPP における GMO の位置づけ及び GMO の定義について

日本人にとって GMO 問題は、食の安全に関わる主要テーマのひとつである。しかし、TPP において GMO は食の安全に関わる第 7 章（SPS 章）ではなく、第 2 章（内国民待遇及び物品の市場アクセス）の第 C 節（農業）の部分で扱われている。つまり、食の安全の問題ではなく、農産物貿易の問題に属すとの位置づけなのである。

米国ではすでに GMO は広く栽培され、政府は GMO と非 GMO との実質同等性を認めている。つまり、遺伝子組み換え技術を用いて栽培された作物であろうが、遺伝子組み換え技術を用いない既存の作物であろうが、見た目や栄養素において実質的な違いはなく、GMO に導入された遺伝子が生成する蛋白質の安全性を調べて安全性が確認されれば、食品としての安全性は既存の農作物と同等であると判断を下すというものだ。そして、同等な食品であれば、その一方に GMO であることをラベル等で表示するよう強制することは、競争上不当な差別になるので許されないというのが米国の立場である。近年は、米国内にも GMO へのラベル表示を求める運動が盛んであり、米国の姿勢には一定の変化もあるが、少なくとも TPP では GMO 問題を食の安全の問題としては位置づけないという米国の立場に沿った形で扱われていることが分かるだろう。

さて、TPP 協定では、GMO を定義するに当たり、まず「現代のバイオテクノロジー」を「自然界における生理学上の生殖又は組換えの障壁を克服する技術」と定義し、その上で「現代のバイオテクノロジーによる生産品」との名称を用いて GMO を定義している。この定義もな

なかなか興味深い。

#### TPP 協定第 2・19 条 定義

(略)「現代のバイオテクノロジーによる生産品」とは、現代のバイオテクノロジーを用いて作り出された農産品並びに魚及び魚製品をいい、薬剤及び医療用の生産品を含まない。

「現代のバイオテクノロジーによる生産品」には農産品だけでなく、「魚及び魚製品」までもが含まれることになっている。前述したように、TPP が大筋合意された直後、FDA (米国食品医薬品局) は遺伝子組み換え鮭を食品として認可している。遺伝子組換え動物を食品として認可するのは世界で初めてである。TPP はこの認可を見越して、米国の要望でわざわざ「魚及び魚製品」を書き加えたことは間違いない。遺伝子組換えの魚は世界で米国企業だけが商品化しているものなのだから、これは疑いようもない。しかし、この鮭は米国では農産物の GMO 以上に大きな問題になっていて、食の安全や環境の観点から問題があるとして、コストコ、ウォルマート、アルバートソン等の一部スーパーを除く 9,000 以上のスーパーが販売しない旨の宣言をしているほどである<sup>(34)</sup>。

また、細部の表現にこだわるようだが、TPP 協定第 2・27 条 2 では、GMO の貿易について WTO 設立協定 (=マラケシュ協定) 又はこの協定の他の規定に基づく措置の採用を妨げないとしているが、食の安全という面でもっとも関係が深いと思われる SPS 協定の名をあげるのをあえて避け、「この協定の他の規定」という表現で十把一絡げにして言及している。これも、GMO は安全であるという米国の立場に配慮した表現になっているように思えてならない。

#### TPP 協定第 2・27 条 現代のバイオテクノロジーによる生産品の貿易

2 この条のいかなる規定も、締約国が世界貿易機関設立協定又はこの協定の他の規定に基づく自国の権利及び義務に基づいて措置を採用することを妨げるものではない。

#### (2) LLP (Low Level Presence) の発生と GMO 承認申請の奨励

TPP 協定では、締約国が GMO に対する規制を実施することを容認し、既存の規制や政策に修正を迫るものではないことが明記されているため、日本の GMO ラベル表示が禁止されたり、なし崩し的に GMO の承認がなされたりすることはないのだと、安心する向きもあるが果たしてそうだろうか。

#### TPP 協定第 2・27 条 現代のバイオテクノロジーによる生産品の貿易

3 この条のいかなる規定も、締約国に対し、自国の領域において現代のバイオテクノロ

ジーによる生産品を規制するための自国の法令及び政策を採用し、又は修正することを求めるものではない。

上記 TPP 協定第 2・27 条 3 につづく同条 4 では「可能な場合には」と前置きしつつも、3 つのものを利用可能にすることを締結国に求めている。「現代のバイオテクノロジーによる生産品の承認のための申請を完了させるための書類に係る要件」、「危険性又は安全性の評価であって現代のバイオテクノロジーによる生産品の承認をもたらしたものの概要」「自国の領域において承認された現代のバイオテクノロジーによる生産品の一覧表」の 3 つがそれぞれある。GMO 承認の「要件」を明確化し、過去の安全性評価の例を参照可能にした上で、承認の実績を一覧にするのだから、今後 GMO 承認を申請する側から見れば、どのような準備をすれば承認されるのか、おおむね事前に知ることができるし、承認を与える側から見れば過去と同レベルの要件を満たした案件を拒否するのが難しくなる。しかし、過去の評価では安全と見なされても、その後の科学の発達で危険性が指摘されるような場合もあるだろう。そうしたケースにおいて、申請者が過去の評価例との比較から当然承認されると思っていた期待が裏切られた場合に差別的な扱いを受けたと訴えたり、そうなるリスクを恐れて科学的に危険な食品を厳格に評価できなくなったりしなければよいのだが。

TPP 協定第 2・27 条はさらにつづけて LLP の発生への対処について詳細に規定している。「LLP の発生」とは、組換え DNA による植物性の材料であって、その利用が輸出国において承認されているが輸入国においては承認されていないものが植物又は植物性生産品の貨物に不注意によって微量に混入することをいう。輸入国で承認されていない GMO が微量でも混入していることが判明すれば、輸入がストップしてしまう。そこで、事前にそのような混乱を減じるための対処法を規定しているのである。

TPP 協定第 2・27 条 現代のバイオテクノロジーによる生産品の貿易 ※(b)は略

8 LLP の発生による貿易の混乱の可能性を減ずるため、

- (a) 各輸出締約国は、自国の法令及び政策に従い、技術開発を行う者に対し、現代のバイオテクノロジーによる生産品（植物及び植物性生産品であるもの）の承認のための申請を締約国に提出することを奨励するよう努める。

「LLP の発生」とは、輸入国で未承認の GMO が貨物に混入することで発生するのだから、これを回避するために当該 GMO を相手国に承認させればよい、というのがここで示されている「対処法」である。そのために、各締約国は GMO の開発企業に対して当該 GMO の承認申請を他の TPP 締約国に提出するよう奨励することが規定されている。先に承認申請に必要な

な情報を利用可能にすることを締約国に求めているのも、これを促し、手続きを容易にするためではないかと思われる。TPP では「LLP の発生」による「混乱」回避を梃子として、GMO 承認申請を企業に奨励しているのである。なお、ここでの GMO は「植物及び植物性製品」に限定されているため「魚及び魚製品」は除外されている。

TPP 協定第 2・27 条では、さらに「LLP の発生」の混乱を減ずるためとして、TPP 締約国には GMO の「承認のための申請の提出及びその審査を年間を通じて認める」ことや、GMO の「新たな承認に関する締約国間の連絡を増進する」よう努力することを要請する規定が続く（TPP 協定第 2・27 条 8(b)、条文記載は略）。このように TPP では GMO を食の安全とは切り離して扱うだけでなく、農産物貿易における「LLP の発生」の混乱を回避するために、GMO 承認を促進することを締約国に求める協定であることは明白であり、著しく米国 GMO 産業を利する内容になっている。

### （３）現代バイオテクノロジー生産品作業部会

前述のように TPP ではあらゆる協力分野で小委員会の設置が規定されており、合計 21 の小委員会が設置されることになっている。このうち、「農業貿易に関する小委員会」の下には「現代バイオテクノロジー生産品作業部会」が置かれることが規定されている。これは TPP 協定の条文において唯一、設置することがあらかじめ定められている作業部会である。

同作業部会は、締約国の政府の代表者によって構成され、それらの締約国は、「農業貿易に関する小委員会」に対して同作業部会に参加する旨を書面により通報し、自国政府の代表者を 1 名ないし 2 名以上指名する必要がある。つまり、政府の代表者により構成されるが、その代表者とは政府が指名した者を指すということのようである。GMO やそれに関する国内政策に通暁した者を代表者とするための措置なのかもしれない。また、作業部会に参加する意思がなければ、「農業貿易に関する小委員会」に通報しなければよいということのようだが、それはこの作業部会の果たす役割と大いに関係がある。

この「現代バイオテクノロジー生産品作業部会」の役割は以下のように規定されている。

#### TPP 協定第 2・27 条 現代のバイオテクノロジーによる生産品の貿易

10 現代バイオテクノロジー生産品作業部会は、次のことのための場を提供する。

- (a) 締約国の法令及び政策に従うことを条件として、現代のバイオテクノロジーによる生産品の貿易に関連する事項（効力を有する法令及び政策並びに法令及び政策の案を含む。）について情報を交換すること。
- (b) 二以上の締約国間において、現代のバイオテクノロジーによる生産品の貿易について相互に関心を有している場合には、協力を更に促進すること。

作業部会の役割は大きく2つあり、ひとつは GMO 貿易に関連する情報交換であるが、もうひとつは、GMO 貿易についての協力促進である。後者は、締約国の少なくとも2カ国が相互に関心を有していれば作業部会の議題にできるため、当事国だけで作業部会を開催し、協力促進を議論できるようになっているのだろう。しかし、この条文における協力の範囲はまったく無限定であり、その内容は解釈次第でいくらかでも拡大しうるものになっている。この作業部会が、GMO の承認に消極的だったり、GMO ラベル表示の義務づけなどの措置を採用したりする国に対して、米国が個別に圧力をかける舞台として機能する可能性は高いのではないだろうか。

日本の GMO ラベル表示は、含有量の多い上位3品目で、かつ原材料の総重量に占める割合で5%以上使用している場合にのみ（ただし水を除く）義務づけられ、大豆油やコーン油などの食用油や醤油、砂糖、コーンフーク等は組み込まれた DNA や、それによってつくられるタンパク質が製品中に残らないことから表示免除になっている。その結果、日本では GMO 由来の添加物が多く用いられていながら含有量が少ないためほとんど表示対象にならず、多くの日本人は知らず知らず GMO を大量摂取している。さらに家畜飼料や外食産業も表示の対象外であるため、抜け道の多い制度となっている。

欧州では、GMO を使用した最終製品ならば、DNA またはタンパク質が検出されるかどうかにかかわらず、表示義務の対象となる<sup>(35)</sup>。そのため、遺伝子組換え大豆等のような GMO から、直接製造された添加物や香料も表示対象となっている。また、最終消費者向けだけでなく、「食事施設 (mass caterer)」(レストラン・カフェ、病院、学生／社員食堂など) 向けの食品も表示の対象に含まれている。GMO 飼料で飼育した動物から生産された食品（食肉、牛乳、乳製品、卵など）は表示対象になっていないものの、日本に比べて格段に厳しい内容になっている。

食の安全を守るという立場に立てば、せめて EU レベルの GMO ラベル表示は必要であろう。しかし、GMO は食の安全に関するテーマではないとの立場に立つ TPP の枠組みの下で、日本がラベル表示の強化を目指すことは果たして可能であろうか。むしろ、米国の圧力でなし崩し的に GMO の承認が進められ、国産の食材に代わり輸入 GMO が急増し、ラベル表示すらも撤廃させられて、安全な食材を選択する権利も奪われていく、TPP を通じて、そんな未来に向かって舵を切ろうとしているのではないかと危惧されてならない。

## 6. 具体的な要望はサイドレターの中にある

TPP 交渉では並行して二国間協議も精力的に行われ、TPP 協定に関連して、我が国と他の交渉参加国との間で約束された内容は「TPP 交渉参加国との間で作成する文書」（いわゆる

サイドレター、以下サイドレターと呼称) という形でまとめられている。内閣官房のホームページ上で確認できるものだけでも、「1. 国際約束を構成する文書」として8つ、「2. 国際約束を構成しない（法的拘束力を有しない）文書」として9つのサイドレターが翻訳・公開されている。このうち後者の最後に登場するのが、「日米並行交渉に関する文書」であり、この文書はイロハ順にイからホまでの5つの書簡から構成されている。最初の4つの書簡は自動車に関連する内容であるが、5つめの「ホ 保険等の非関税措置に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の書簡」には、食の安全に関わる具体的な約束が含まれている。日本政府は、TPP では食の安全に関して制度変更が必要となる規定は設けられていないから大丈夫という説明を繰り返していることを最初に述べたが、TPP 協定本体ではなく、サイドレターでそのような約束をしているのである。政府の説明の欺瞞性は明らかであろう。

しかも、2016年12月16日の参議院 TPP 特別委員会において日本共産党の紙智子議員が「アメリカのトランプ氏は TPP からの離脱を表明したということでは、これ発効の見通しがないわけですが、このサイドレターは生き続けているのでしょうか」との質問を行った。これに対し、岸田文雄外務大臣は書簡の内容に法的拘束力がないことを認めた上で、書簡に含まれた約束事項は「既に我が国が行っている取組、そして今後我が国として、我が国の企業等に対する利益など、そういった観点も総合的に勘案して自主的に行う内容、これを取りまとめた」ものなのだから、「廃止するということはないと思っておりますし、自主的にこれから行う」つもりであるという考えを示したのである。つまりサイドレターは生きることが明らかになった<sup>(36)</sup>。サイドレターは TPP 本体とは切り離されているが故に、TPP が発効できなかったとしても、またそれ自体に法的拘束力がなかったとしても、日本政府は企業利益を考えて、約束事項を自主的に履行しようとしている。では、その内容を確認してみよう。

### （1）収穫後の防かび剤（ポストハーベスト）

「ホ 保険等の非関税措置に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の書簡」との名称から、この書簡のメインは保険にあると思われがちだが、保険以外にも広範囲の約束が含まれている。それらの分野を列記すれば、保険、（審議会・諮問委員会の）透明性、投資・企業等の合併及び買収、知的財産権、規格・基準、政府調達、競争政策・手続の公正な実施、急送便、そして衛生植物検疫（SPS）である。ここでは本稿のテーマである SPS に関するもののみを取り上げる。

最初の約束は収穫後の防かび剤、いわゆるポストハーベストに関わるものである。

米国等から輸入される輸入農産物は、長距離を長時間かけて船舶で輸送されるため、腐敗やカビ発生など品質劣化のリスクが存在する。そのため、米国等では酸化防止剤、防カビ剤

などの農薬を収穫後に散布することが行われている。

日本では食品の安全性を損なう可能性があるとしてポストハーベスト農薬の使用は禁止されているが、米国から輸入される穀物・果実等で使用されるポストハーベスト農薬は一定基準以下であれば使用を認めている。しかし、基準値を上回るものが検査で見つかることがあるため、これを解決する方法として米国は残留農薬の基準緩和を求めてきた。また、柑橘類で使われる防カビ剤は表示義務がある食品添加物として認めているが、米国は表示義務のない農薬としての使用認可を求めている<sup>(37)</sup>。

サイドレターでは「厚生労働省は、収穫前及び収穫後の両方に使用される防かび剤について、農薬及び食品添加物の承認のための統一された要請及び審議の過程を活用することにより、合理化された承認過程を実施する」となっている。日本では、新たに薬品を承認する際、農薬としての安全基準（農水省所管）と食品添加物としての安全基準（厚労省所管）があり、二重の審査が必要となっていた。しかも、それぞれの審査に約1年間の時間がかかるため、新たに商品として販売するまでに2年間で費やすことになる。これを「薬事・食品衛生審議会における審議の過程においては、農薬・動物用医薬品部会及び添加物部会が合同で審議を行う」ことで、早期承認を可能にするというのが、日本が米国にした約束の内容である。合同で審議をするからといって、それが審査の簡略化にただちに結びつくわけではないだろうが、ことは食の安全、日本人の命と健康に関わる問題である。外圧でこうした審査の迅速化が促されることに危惧の念を抱かざるを得ない。

## （2）食品添加物

前掲書簡の SPS に関する 2 つめの米国への約束は食品添加物に関するものである。ここでの内容は「日本国政府は、46 品目の国際汎用添加物から成る食品添加物 2002 年のリストのうちまだ指定されていない 4 品目全てについて、（中略）原則としておおむね一年以内に食品添加物として認めることを完了することを決定した 2012 年 7 月 10 日付けの閣議決定を誠実に実施することを確認する」<sup>(38)</sup>というものである。

やや過去にさかのぼって経緯を説明すれば、2002 年 6 月、中国製の鯖の加工品などに日本では未指定の食品添加物フェロシアン化物が使用されているとの照会があり、食品業界において回収騒ぎが発生した。このフェロシアン化物は、食塩の固結防止のために諸外国で広範囲に使われていたため、日本が食品添加物として認可しなければ、中国製に限らず多くの外国製の食品が日本に輸出することができなくなってしまうことから、当時米国大使館などからも早期解決の要請がなされた。

これに対し厚生労働省食品保健部は、2002 年 7 月 12 日に「指定外添加物（フェロシアン化物）を使用する食塩及びその食塩を使用し製造した食品への対応」<sup>(39)</sup>を発表し、「食塩に

使用されるフェロシアン化物は、国際的な専門家会議（JECFA：FAO/WHO 合同食品添加物専門家会議）で安全性が確認されており、また、米国、EU 諸国等においてこれまで長く使用されてきており、安全性には問題はない」とその安全性を強調し、フェロシアン化物の食品添加物指定を急ぐとともに「国際的に汎用され、安全性が確認されている食品添加物の中で、各国での使用実態から指定の必要性の高いと思われるものについては、指定の方向で検討する」との方針を発表した。

政府もこれを受け、「米国及び EU 諸国等で使用が広く認められていて、国際的に必要性が高いと考えられる添加物（国際汎用添加物）については、企業からの要請がなくとも、指定に向け、個別品目毎に安全性及び必要性を検討していく」との方針を決定した<sup>(40)</sup>。食の国際化が進展する中で、日本の食品添加物の基準も対応を迫られることになったわけである。

こうして日本は、国連が安全性を確認した食品添加物 99 品目のうち、国内で未承認の 46 品目について順次認可されていくことになったわけであるが、その後も欧米からは認可のスピードが遅いと繰り返し指摘されてきた。2012 年段階でも 15 品目の添加物が日本で認可されていない状況だったため、翌 2013 年までにそれらの承認手続きを完了することを閣議決定している。しかし、閣議決定は遵守されず現時点でも「カルミン」などアルミニウムを含む 4 品目が添加物として指定されていない。TPP の並行交渉で米国が求めたのは、これら指定が遅れている 4 品目の食品添加物指定の早期実現である。日本は、サイドレターの中で 2012 年の閣議決定を「誠実に実施」という表現を用いて、米国の要望に応えることを約束したのである。

しかし、食品添加物に関する国際摩擦問題が発生した 2002 年以降、「カルミン」などアルミニウムを含む添加物の安全性には重大な疑義が生じている。2006 年の FAO（国連食糧農業機関）/WHO（世界保健機関）合同食品添加物専門家会議では、アルミニウムについて従来の摂取量基準 7mg/kg 体重/週以下の用量で生殖系および神経発達に影響を与えることが判明した。さらにその後、水腎症などの泌尿器病変などの影響も判明し、2011 年に基準を 2mg/kg 体重/週にしている<sup>(41)</sup>。

日本でも一部の菓子パン（メロンパン等）や焼き菓子（スポンジケーキ等）、揚げ菓子（ドーナツ等）、蒸し菓子（小麦饅頭等、蒸しパン）などに使われるベーキングパウダーに硫酸アルミニウムカリウムが使われているが、6 歳以下の子供では基準を超えるアルミニウム摂取のおそれがあるため、2013 年に厚生労働省はパン業界や菓子業界に使用量の低減を要請している<sup>(42)</sup>。こうした中、米国では安全とされているとはいえ、米国基準を盲信し、アルミニウムを含む添加物の指定を安易に約束することは、日本の食の安全に大きな影響を与えかねないあまりに拙速な行為といえるだろう。

米国が認可しているが、日本では認可されていない食品添加物は他にもある（無論、逆に

日本で認可されていて、米国でされていないものもあるが、数の上では米国での添加物に指定されている数の方がずっと多い<sup>(43)</sup>。今後もこうした添加物の承認に向けた圧力は高まるであろうし、WTO・SPS 協定や TPP で謳われている「国際基準への調和」や「措置の同等」は、そうした承認圧力を側面支援するための規定と言えるだろう。

### (3) ゼラチン・コラーゲン

前掲書簡における最後の SPS に関する項目は、ゼラチン・コラーゲンに関する規制緩和を米国に報告する内容になっている。それには、「厚生労働省は、牛（米国産牛を含む。）由来のゼラチン及びコラーゲンの食用としての使用について、食品安全委員会に危険性の評価を実施することを要請し、2014 年 10 月に食品安全委員会から危険性の評価の報告書を受領した。同報告書は、厚生労働省が提案した管理措置がとられることを条件として、ゼラチン及びコラーゲンの輸入規制の改正による人の健康に対する危険性は無視できると結論付けた。厚生労働省は、当該報告書に基づき、ゼラチン及びコラーゲンの輸入規制を緩和した」とある。

ゼラチンは牛の骨から作られ（一部は皮からも作られる）、コラーゲンも牛の皮から作られるものがあるため BSE が発生した米国産の輸入は制限されていた。これを緩和したことを米国に報告したのである。詳しくは前稿<sup>(44)</sup>に譲るが、BSE 問題に関しては、TPP 交渉に日本が途中参加する以前に、「自主的に」輸入牛の月齢制限の緩和や、事実上の全頭検査の撤廃などを実施することで米国の要望に応えている。これに加えて、ゼラチン・コラーゲンについても要望に応えたわけである。

日本が行った緩和の内容は以下のとおりである。2014 年、それまでは米国牛を原料としたゼラチン・コラーゲンを原料にした製品を輸入することは一切認めていなかったものを、頭部皮を特定部位の範囲から除外し、一定の製造基準さえ満たせば 30 ヶ月齢以下の牛のすべての部位を原料とした製品の輸入を認めることになった。また、30 ヶ月齢以上でも頭の骨と脊柱を除くすべての部位を原料とした製品について、BSE 発生国やその周辺地域からの輸入を認めることになった<sup>(45)</sup>。

米国はこれまでの BSE 発生件数は過去 3 件<sup>(46)</sup>と少ないが、検査率が全体の約 1%程度しかなく、顕在化していない BSE 牛の存在の可能性が指摘されている。特定危険部位等から作られたゼラチンが本当に安全なのか、また定められた製造基準が米国で守られるかについても疑問は残る<sup>(47)</sup>。食品安全委員会は一定の条件下で「危険性は無視できる」と結論づけているが、これが将来の科学の発展によって覆らなければよいと切に願うばかりだ。

## まとめ

このように政府が言う WTO・SPS 協定を踏まえた内容だから問題ないとか、TPP 協定には日本の制度変更が必要となる規定は設けられていないのだから、食の安全が脅かされること

がないといった説明が詭弁であることはご理解いただけたと思う。

TPP は WTO・SPS 協定を強化・拡充するための協定であり、それ以前に WTO・SPS 協定それ自体が、食の安全を守るために存在するのではなく、自由貿易を促進するための協定であるため、食の安全性確保という観点から見ると全く不十分な内容になっている。さらに TPP は将来、日本に制度変更を迫る舞台を整えるための協定であり、今後、米国や多国籍企業が関心を抱くさまざまなテーマで日本に外圧を加えたり、口出しをしたりすることが容易になる。食の安全に関する米国や多国籍企業の要望は、現行の日本の安全基準を著しく押し下げる可能性が高いものばかりである。日本政府がこれを毅然とはねのけられるのか、今後試される機会が飛躍的に増えていくであろう。しかし、残念ながらサイドレターで示している姿勢を見れば、日本政府はすでに米国の要望に沿った規制緩和を約束ないし実施済みであり、今後も食の安全に関して防波堤になってくれる見込みは薄いことが分かるだろう。

政府がどのように言い繕おうとしても、TPP は明らかに食の安全にとって大変驚異となる協定である。幸い米国のトランプ大統領は就任後 TPP 脱退を表明したため TPP 発効は絶望視されているが、日本政府はそうした中、2016 年 12 月 9 日、参院本会議で自民、公明、維新などの賛成多数で TPP 承認案を可決・成立させた。トランプ次期大統領が、TPP に代わり日本との二国間 FTA 締結の呼びかけを匂わせる中での TPP 承認は、次の日本側の交渉の出発点は TPP 基準であることを自ら売り込んだようなものであり、さらなる譲歩を米国に期待させることになりかねない。

繰り返して述べるが、TPP は決して世界標準になるような優れた協定ではない。多国籍企業に著しく有利で、現状でも十分とは言えない日本の食の安全基準をいっそう低い方へと押し下げるための強力な推進力をもつ最悪の協定である。それは過去の日本が締結した FTA と比較しても突出した特長である。

そして、より広い視点でこの協定を評価するのであれば、新自由主義をこれまでよりさらに一步先に推し進めるための協定であるということも可能だろう。これまでの新自由主義は「政府からの自由」、「小さな政府」をスローガンに、政府が企業活動に口出しすることを排除し、自由な企業活動を実現することに主眼が置かれていた。ところが、TPP が目指すものとは、従来の目的を含みそれを高度に完成させることを目指しながらも、それに加えて企業が政府の政策に口出ししたり、横槍を入れたりする権利を認めさせようとするものである。いわば、多国籍企業は各国政府の上に聳え立つ存在になろうとしている。本稿で指摘した「透明性」や小委員会の機能、そして、本稿では扱いきれなかった ISDS 条項がそれを保障するための武器になる。このような協定を認めれば、食の安全というデリケートな問題は、たやすく企業の利益の前に犠牲にされてしまうだろう。そんなことは、決して許してはならない。本論文を通じて、TPP の本質への理解が少しでも広がることを願ってやまない。

## 参考文献

- ・天笠啓祐『TPP の何が問題化』緑風出版、2014 年。
- ・石原洋介「TPP に対する危惧——SPS の観点から——」『三重法経』第 143 号、三重短期大学法経学会、2014 年。
- ・清水徹朗「TPP と食品安全性—制度化される規制改革と懸念される食品リスク増大—」『農林金融』2016 年 4 月号、農林中金総合研究所、2016 年。
- ・堤未果『(株) 貧困大国アメリカ』岩波新書、2013 年。
- ・日本貿易振興機構（ジェトロ）「遺伝子組換え食品規制調査 EU」2016 年。
- ・安田節子「米国基準を押しつけられる TPP で続々入ってくる危険輸入食品」『月刊農業』2016 年 7 月号、農山漁村文化協会、2016 年。
- ・山田正彦『アメリカも批准できない TPP 協定の内容は、こうだった！』サイゾー、2016 年。

## 注

- (1) 石原 [2014]。
- (2) 2016 年 11 月 22 日付け日本経済新聞夕刊。
- (3) 2016 年 9 月 28 日付け中日新聞朝刊。
- (4) 「国会で TPP 協定が承認され、そして整備法案が成立をすれば、再交渉はしないとの立法府も含めた我が国の意思が明確に示されることになります。このまま無為に時を過ごせば、むしろ再交渉を求められる事態を引き寄せることにもなりかねない、このように憂慮しているところであります」2016 年 10 月 31 日 TPP 承認案を審議する参院特別委員会における安倍首相の発言。公明党の中川康弘衆院議員の質問に答えて。
- (5) RCEP は ASEAN10 ヶ国に日本、中国、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドの 16 ヶ国が交渉参加するメガ FTA である。
- (6) 2016 年 11 月 16 日付け中日新聞朝刊。11 月 15 日の TPP 承認案を審議する参院特別委員会における安倍首相の発言。
- (7) 首相官邸 HP、第 192 回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説参照。  
[http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement2/20160926shoshinhyomei.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement2/20160926shoshinhyomei.html)
- (8) 政府作成「TPP 交渉の分野別状況」2 ページ。分野の数が 2 通りあるのは、24 の作業部会のうち「首席交渉会議」のように特定の分野を扱わないものや、「物品市場アクセス」（工業）、「物品市場アクセス」（繊維・衣料品）、「物品市場アクセス」（農業）のように、分野としては一つに括りうるものも含まれている」からである。このような会合を整理すると、交渉分野としては 21 分野となる。
- (9) 内閣官房 HP、「環太平洋パートナーシップ協定（TPP 協定）の概要＜最新版＞」

[http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/10/151005\\_tpp\\_gaiyou\\_koushin.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/10/151005_tpp_gaiyou_koushin.pdf)

(10) 2016 年 10 月 31 日の衆院環太平洋経済連携協定 (TPP) 特別委員会での安倍首相の発言。

(11) コーデックスの名は、「コーデックス・アリメンタリウス (Codex Alimentarius) というラテン語からきた言葉で、食品規格という意味」。公益社団法人日本食品衛生協 HP より。

[http://www.n-shokuei.jp/eisei/codex\\_sec01.html](http://www.n-shokuei.jp/eisei/codex_sec01.html) (閲覧日 2016 年 12 月 13 日)

(12) 農林水産省 HP より。

(13) 「(コーデックス著者) 委員会に代表を出すことを許されている団体の半数以上は多国籍製菓企業で、消費者側の代表は国際消費者組合 (International Consumer Union) だけです。一般市民は会議には参加できません」。堤 [2013]、p. 118。

(14) 食品添加物、汚染物質、動物用医薬品、農薬、有害微生物の安全性の評価については、コーデックス委員会から独立した専門家会合で検討されている。これらには、専門家が個人として参加している。

(15) 天笠 [2014] p. 34。

(16) 前掲書、pp. 35-37。

(17) 独立行政法人農畜産業振興機構 HP より。

[https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05\\_000073.html](https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05_000073.html) (閲覧日 2016 年 12 月 16 日)

(18) 国別の輸入量は生鮮肉と冷凍肉の合計。

(19) 2015 年度の牛肉の輸入総量より推定出回り量に占める輸入品の量が多いのは前年まで輸入牛肉の在庫が用いられたものと推定される。

(20) 2015 年 1 月 24 日放送 NHK スペシャル「ネクストワールド 私たちの未来 (第 3 回) 人間のパワーはどこまで高められるのか」より。

(21) 天笠 [2014]、p. 51。

(22) 前掲書、pp. 50-51。

(23) 内閣官房 HP より。「TPP に関する Q&A 全体版」(2016 年 11 月、内閣官房 TPP 政府対策本部作成)

URL : [http://www.cas.go.jp/jp/tpp/qanda/pdf/161102\\_tpp\\_qanda\\_zentai.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/tpp/qanda/pdf/161102_tpp_qanda_zentai.pdf) (閲覧日 2016 年 12 月 26 日)

(24) 衆議院 HP より。

URL : [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/030519220161031010.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/030519220161031010.htm)  
(閲覧日 2016 年 12 月 27 日)

(25) 注 24 と同じ。

(26) 衆議院 HP より。

URL : [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/030519220161018004.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/030519220161018004.htm)  
(閲覧日 2016 年 12 月 27 日)

(27) 齊藤議員の質問によれば、食品衛生監視員の 65% が若い女性によって担われていて、業務は、検査によっては休日出勤だとか深夜になることもある、大変な職場になっているとのことである。出典

は注 26 と同じ。

(28) 注 26 と同じ。

(29) 齊藤議員に対する塩崎厚労大臣の答弁によれば、食品衛生監視員の増員についてはもともと 2015 年度に 18 人、2016 年度に 12 人の増員を厚労省から要望したが、定員合理化の減で 7 人と 2 人になったとのことである。出典は注 26 と同じ。

(30) 注 26 と同じ。

(31) 注 26 と同じ。

(32) 衆議院 HP より。2016 年 10 月 28 日の日本共産党の齊藤和子議員の質問に対する政府答弁より。

URL : [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/030519220161028009.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/030519220161028009.htm)

(閲覧日 2016 年 12 月 27 日)

(33) 注 32 と同じ。

(34) URL : <http://www.foe.org/news/news-releases/2014-03-kroger-safeway-join-trend-away-from-gmo-food>

(閲覧日 2016 年 12 月 27 日)

(35) ジェトロ [2016] 参照。

(36) 参議院 TPP 特別委員会 2016 年 12 月 8 日議事録参照。

(37) 清水 [2016] pp. 7-8。

(38) 「ホ 保険等の非関税措置に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の書簡」、p. 30。ただし、読みやすいように数字は漢数字をアラビア数字に変換した。

(39) URL : <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/07/h0712-4.html> (閲覧日 2017 年 1 月 13 日)

(40) Business Journal 2015 年 12 月 23 日、小倉正行「危険なアルミニウム食品添加物が野放し！菓子パンや菓子、生殖器官や神経に悪影響」参照。

URL : [http://biz-journal.jp/2015/12/post\\_12991.html](http://biz-journal.jp/2015/12/post_12991.html) (閲覧日 2017 年 1 月 13 日)

(41) 注 40 と同じ。

(42) 注 40 と同じ。

(43) 日米における添加物指定数の違いは石原 [2014] を参照。

(44) 石原 [2014]。

(45) 安田 [2016] 参照。

(46) 農林水産省作成「世界における BSE 発生頭数の推移」参照。なお、米国で発生した 3 件の中には米国内で BSE が確認されたカナダ産牛 1 頭は含まれていない。米国で最後に BSE 牛が確認されたのは 2012 年である。

URL : [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/bse/pdf/bse\\_world\\_graph.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/bse/pdf/bse_world_graph.pdf) (閲覧日 2017 年 1 月 13 日)

(47) 注 45 と同じ。