

科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成25年 6月10日現在

機関番号：12601
 研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2011～2012
 課題番号：23730161
 研究課題名（和文）グローバルイシューに対応する国際機関の相互協力を確保する上での課題に関する研究
 研究課題名（英文）How to better achieve mutual cooperation among the international organizations to cope with global issues
 研究代表者
 松尾 真紀子（MATSUO MAKIKO）
 東京大学・大学院公共政策学連携研究部・特任研究員
 研究者番号：40422274

研究成果の概要（和文）：グローバル化が進化した今日、国際政治上の問題解決において複数の国際機関間の調整や連携が求められる局面が増大している。本研究は、国際機関間の相互協力を確保する上では、従来の国際機関ごとに有する利害関係の分析に加えて、個々の国際機関が有する制度設計の分析（意思決定のルール、特に安全性に関しては「科学」と「その他の要素」の位置づけ、組織文化等）も重要な要素であるとの仮説のもと実証的な研究を行った。具体的な事例として、食品・衛生分野（コーデックス（食品規格）委員会等の食品安全にかかわる国際制度）を取り上げた。

研究成果の概要（英文）：There is an increasing demand for enhanced coordination and strengthened cooperation among the international organizations in face of the international issues in this globalized world. The objective of this study is to conduct an empirical case study in the field of food safety and sanitation (namely, Codex Alimentarius Commission and other related international organizations). The study highlights the importance of analyzing institutional factors (ie; the rules of the game/decision making with particular focus on the role of science and "other legitimate factors" etc) in addition to the analysis on their scope/mandate and interest in bringing about the mutual cooperation among the international organizations.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
交付決定額	1,000,000	300,000	1,300,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・国際関係論

キーワード：食品安全、制度設計ガバナンス、政治と科学、国際機関間相互協力・連携、レジーム間相互関係、コーデックス、WTO SPS 協定

1. 研究開始当初の背景

(1) 背景：国際機関間の連携の必要性
 今日のグローバルな問題は多領域を横断

することから、特定の国際機関ないし、単一のレジームによる解決には限界があり、多様な主体間、特に国際機関間での連携・協力の確保が認識されて久しい。本研究が事例とし

て取り上げる食品・衛生分野も例外ではない。多領域の問題が交錯する場であり、そこでは、科学的安全性や衛生上の課題に加え、食糧問題、農業政策、貿易・経済問題など様々な要素を考慮したガバナンスの構築が喫緊の課題となっている。しかし既存の国際機関は、特定の機能やセクターをベースに発展し、かつ、各々制度設計も異なることから、その枠を超えた連携は容易ではない。

(2) 学術的現状

国際機関・レジームの相互作用については、その相互「関係」や相互「影響」に関する理論的整理・研究が行われている (A. ウンダーダール・O. ヤングなど)。ただし、その相互「協力・連携の促進・阻害要因」に焦点を当てて実証的に行われた研究はこれから蓄積が求められるところである。

協力・連携がうまくいかない要因としては、一般に論じられる国際機関内・間の利害・競争関係だけでなく、個々の国際機関が有する国際制度(規範・ルール・制度文化など)も一定の影響を持っていると思われるが、そうした点に焦点を当てた研究は乏しい。

とりわけ、安全性に関する議論においては、国際制度における「科学の位置づけ(組織的・機能的)」や、いわゆる「科学以外の正統な要素(Other Legitimate Factors, OLFs)」や政治との関係性の理解が必要であるが、そうした分析には、科学的議論・知見の解釈等まで深く踏み込んだ理解が必要であるものの、そうしたことは十分にはなされていない。こうしたことから、国際機関間の相互作用のダイナミズムを研究して、具体的な分野における事例の検証と、そこからの理論的な示唆のフィードバックの蓄積が求められているところである。

2. 研究の目的

そこで本研究では、「国際機関間の相互協力・連携を確保する上での課題」を、国際機関間のインターフェースに存在する問題を実証的に分析することにより解明することを目的とした。その際、国際機関内・間の利害関係のみならず、個々の国際機関の「制度設計」、とりわけ「科学」の位置づけに着目して分析した。

具体的には、食品・衛生分野における国際機関として、国際食品基準の策定機関であるコーデックス(食品規格)委員会(以下、コーデックス)とそれに関連する国際機関間として、親組織である国連の FAO(国連食糧農業機関)と WHO(世界保健機関)、貿易問題の観点から WTO(世界貿易機関)、WTO の SPS(Sanitary and Phytosanitary Measures(衛

生と植物防疫のための措置)協定で同様に参照機関となっている OIE(国際獣医事務局)でのイシューを取り上げ分析を行った。

3. 研究の方法

(1) 文献調査

上述の調査対象の各国際機関一次資料(議事録やホームページの関連資料等)、二次資料(関連する既存研究や新聞記事等)の文献資料調査とともに、国際機関間の連携や調整に関する理論的に関する学術的な既存研究の調査を行い整理した。

(2) インタビュー・海外現地調査の実施

1年目の調査では、国内の食品関連業界・行政関係の実務担当者等へのヒアリングを行った。また、コーデックスの部会に参加する機会を得たのでそこで主要国(米国や欧州)の政策担当者に直接ヒアリングを実施することができた。

二年目には、本研究で海外調査を実施した(2012年11月25日から12月1日に実施)。コーデックスに関連する組織として WTO や OIE を訪問し、制度設計の違い、今後の相互協力の課題について議論した。また、本研究が取り上げたイシューの国際交渉のなかでも重要なアクターである欧州の立場について調査するため、欧州委員会の貿易総局(DG TRADE)と健康保健消費者保護総局(DG SANCO)、EU 理事会を訪問し、担当者と食品安全ガバナンスへの対応等について意見交換を行った。その他、学術関係者(食品リスク規制、EU 法や WTO 法の権威)や業界関係者(動物畜産、農業等)へのヒアリング等も行った。

(3) 研究追行のための研究協力体制

本研究は若手研究ということで、テーマも限定的であり、また予算も限られていることから分担研究者等は設けていないが研究協力者として6人に挙げた研究者から専門的知見の提供、研究協力の支援を得た。特に、欧州や国際機関におけるインタビューの調整は、元欧州委員会の関係者である専門家の人的ネットワークに基づく協力が非常に有効であった。

4. 研究成果

(1) 全体の成果

食品・衛生分野は多領域の問題(食品安全、貿易・経済政策、農業政策等)が交錯する場であり、関連する国際機関(コーデックス、FAO、WHO、WTO、OIE等)間での相互作用・連携・協力が求められる。本研究は国際機関間

のインターフェースにある問題（例えば、国際機関間での共同規格基準策定の可能性の議論、具体的紛争としての成長ホルモン牛事件や遺伝子組換え食品等）に着目し、実証的に調査を行うことで、国際機関間の利害関係、制度（意思決定、特に「科学」の位置づけ）の重要性について明らかにした。

(2) 国際機関間の協力関係の現在と課題：歴史的に構築された制度設計の重要性

上記関連国際機関間では、相互調整や協力についての必要性が認識され、これまで様々な仕組みが構築されてきていることが分かった。例えば、コーデックスでは、およそ5年ごとにその活動に関する戦略を策定するのだが、その中でもこれらの国際機関間との連携の必要性や重複の回避が目標として一貫して掲げられている。また、相互理解を目的としてコーデックスの各部会、総会には、FAO/WHOの担当者はもちろんのこと、WTOもOIEも関連する組織として参加をし、関連する活動の報告を行っている。

しかし更なる連携を深めようとする、個々の国際機関が有する意思決定の仕組みや、透明性、参加メンバーの違いといった、歴史的に構築されてきた要素の違いが課題となり、その摺合せは容易ではないことも明らかとなった。

ひとえに国際規格策定に関連する国際機関といっても、その組織形態や制度設計は非常に多様である。WTOのSPS協定における参照機関である3シスターズ（コーデックス、OIE、国際植物防疫条約IPPC）の中でも、OIEはフードチェーン全体でとらえた場合、BSEのように人畜共通の問題もあり、食品安全とインターフェースを持つ局面が大きく、その意味でもコーデックスとの食品安全上の調整や連携が求められる。そうした認識も背景にあり、OIEの側では2002年にWorking Group on Animal Production Food Safetyを設置し、マンドートの拡大が図られた。特定の問題においては両機関において適切な相互連携がなされている事例もある（肉の衛生規範や動物飼料等）が、さらに踏み込んだ形での連携、例えば、両機関での共同規格基準（joint standard）の策定のようなものを一般的に手順の中に制度化することは困難である。2011年にOIEは、共同規格基準策定の提案をしたが、コーデックスはOIEとは意思決定のあり方や透明性や包括性において違いがあることを指摘し、結果として両機関間の関係は独立・補完的であるべきとの考えを再確認した。現在はそれぞれで策定した規格基準を相互参照（cross reference）できる仕組みについて議論が続けられている。このように、国際組織の構造、ルール形態や意思

決定手順は、相互連携を実施する上で非常に重要な要素であることがわかる。

(3) 国際機関における「科学」と「その他の要素」の位置づけ：成長ホルモン牛の「その後の顛末」が物語る国際機関の限界

上述のように制度設計が重要との認識のもと、意思決定の手順やルールの中でも「科学」に注目した。食品安全を検討する上では、「科学的安全性」が重要とされるが、それがコーデックスの作業手順の中にきちんと明文化されるのは、欧米間で争われた有名な成長ホルモン牛事件を契機してであった。この紛争は、以下に述べるように、関連する国際機関に「科学」ベースの規格策定の制度化を促し、また、そこに参加するアクターに対しても自らの衛生基準を「科学的根拠」に基づいて説明する必要性を強く認識させた大きな事件であった。

もちろんコーデックスでは誕生以来そのリスク評価機関にあたるFAO/WHOの合同専門家会議の科学的知見に基づき基準を策定してきた。しかし「科学」以外の理由を持ち出された際に、科学が優先的な考慮事項であるとする明確な文書はなかった。少なくとも91年の時点ではコーデックスの部会ではそのように説明されていた。この紛争の過程で米国はコーデックスのリスク評価機関であるJECFAが提示した評価は健康上問題がないとしていることから、欧州の反対は科学的根拠に基づかないと主張した。そして米国は、規格基準の策定は科学的根拠に基づくべきとして、科学の原則に関する文書「コーデックスの意思決定における科学の役割とその他の要因の適用範囲に関する原則」を策定するよう働きかけ、1995年に採択された。その後も、コーデックスの各部会におけるリスク分析の適用の動きや、FAO/WHOの科学的アドバイスのあり方についての議論の動きを通じて「科学」の制度化は進む。

WTOにおいてもSPS協定の発効により、「科学」ベースの原則が謳われるようになり、従来の「無差別」、「最恵国待遇」という原則に新たに「科学」が追加された。同時期、成長ホルモン牛の残留基準値は、コンセンサスベースでの意思決定を重んじるコーデックスでは珍しく投票による基準値の採択が行われ、僅差で採択された。コーデックスの基準の採択を受けて米国・カナダはこの件をWTO紛争に持ち込んだ。その結果欧州は敗訴し、米国・カナダから報復関税を受けることとなった。そして欧州の敗訴の大きな要因の一つが欧州のリスク評価が十分でないことであったことから、基準策定を「科学」に基づかせることの重要性を周知させる事件となった。

しかしあまり知られていないのが、成長ホルモン牛の「その後」の顛末である。欧州はその後 WTO の義務を守るべく、リスク評価を行い、様々なリスクレベルの存在により基準値の設定ができないとした。そして米国・カナダに対して報復関税をやめるよう求めた。しかしそれが受け入れられなかったため、逆に米カナダに対して報復関税の継続をやめることを求める紛争を起こした。この紛争は長期にわたった末、最終的に出た上級委員会の判断は、欧州がおこなったリスク評価に対して WTO が判断する立場にないこと、また三者に対して compliance proceeding の開始を求めるというものであった。その後、欧州と米国（とカナダ）は二国間での利害調整を歩むこととなった。2009 年、欧米は、段階的に、欧州がホルモン不使用高級品質牛に対して関税ゼロの割り当てを設け、米国側も報復関税を見直すという内容の覚書 (MOU) の締結に暫定的に合意した (欧州はカナダとも同様のものを締結する)。

この成長ホルモン牛事件の「その後」は何を意味するのか。これは非常に興味深い問題であることから更なる検討が必要であるが、現段階の暫定的な分析としては以下の点が挙げられる。一つは、「科学」ベースに基づく基準の策定における「科学」ベースとは具体的にどういうことなのか、異なる「科学」が出てきたときに誰がどう判断するのか、という難しい問題を突きつけた点である。第二に、「科学」的に調和が困難な場合は、やはり「政治」的に解決がされるという限界も示している点である。しかもその政治的解決が国際機関とは別のレベル (二国間交渉) による利害調整で、かつ、国際基準とは別の内容で図られたことは、国際規格の存在意義にも関わる。第三に、「科学」の制度化が WTO においてもコーデックスにおいても進む一方、いわゆる「その他の要素、OLF s」についての制度化が規格策定に用いられるに十分でないことも、こうした要素を重視する立場の不満につながっているという点である。欧州では治療目的以外の動物薬 (成長ホルモン等肥育目的) の域内での使用を禁じている。これは欧州が主張する「科学」的根拠をにもとづく安全性への懸念に加え、消費者の嗜好や農業・畜産のあり方に対する考えも含まれるように考えられる。後者の考慮事項は OLF s にも関連すると考えられる。この OLF s はリスク管理措置の段階で検討されるべきものであり、コーデックスでも OLF s のクライテリアに関する文書は存在するが、実際の運用における共通の理解は明確ではない。また WTO の SPS 協定にはリスク評価については記載があるものの、リスク管理については明示的には語っていない (ただしホルモン牛紛争の判決を通じて解釈上の位置けはなされた)。こ

うしたことから、規格策定・管理措置の検討における、科学以外の考慮事項として、具体的に何がどう考慮されるのか、また、その位置づけをどう考えるのかについて国際機関間でも十分な議論を行っていくことが改めて必要とされていると考えられる。

(4) 今後の課題・展望

国際機関間の連携の事例を通じ、その連携や調整の実践においては、各国際機関で歴史的に構築されてきた制度設計のあり方も重要な要素であることが分かった。

また、国際機関における「科学」の位置づけは、関連する国際機関間で議論を進めることで共通の位置づけ・理解を検討していく必要性があることも明らかとなった。国際規制による調和の観点から、いずれの国際機関も「科学」を重視するが、その位置づけには微妙な違いがあることが、過去の成長ホルモン牛事件におけるコーデックスの議論や 2 回にわたる WTO 紛争の経緯の分析からわかった。さらにこの事件は、10 年以上の紛争の末、欧州が米国・カナダ各々と MOU を結ぶことにより、国際レベルの議論とは別の形で解決したが、それは国際機関において「科学」の制度化が進む一方で、欧州が主張する「その他の要素、OLF s」の制度化が曖昧なままであることも要因の一つであると考えられた。科学技術の発展に伴い、こうした「科学」と「その他の要素、OLF s」が交錯する問題は今後もとどまり続けることが想定される。実際すでに成長ホルモンに類似する問題として、ラクトパミンやそれに続くジルパテロール塩酸塩等が登場しており、似たような議論が繰り返されている。こうしたことから、関連する国際機関間での「科学」と「その他の要素、OLF s」の概念の役割・位置づけに関する議論と調和が改めて求められている、との重要な示唆を得た。

なお、成長ホルモン牛と同じく欧米間の WTO 紛争に発展した遺伝子組換えについて、コーデックスでは「バイオテクノロジー応用食品のリスクアナリシスのための原則案」等合意形成ができ、これは成功事例と評価できる。この合意文書は、原則やガイドラインであり、成長ホルモンのケースにおける残留値のような明確な基準との違いということも大きい。合意形成の要因として、議長国の役割、特別部会という会議形態といった要素も大きかったといえる。今後、「科学」と「その他の要素、OLF s」が関連する個別事例で得られたインプリケーションを相互比較することで、合意形成ができる場合、できない場合の要素をさらに分析することが有用と考えられる。

本研究で得られた知見の一部については、5. で掲げた論文・学会発表等においてす

に暫定的な結果報告を行っているが、特に、
(3)の内容についてはファクトとしても重要であり、また、今後ともとどまり続ける問題であることが考えられることから、現在論文として取りまとめているところである。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計1件)

- ①岡田祥宏、松尾真紀子、食品安全行政におけるリスクコミュニケーション調整機能とその体制—Institutionalization of “Coordinating Function” for Risk Communication in Food Safety Governance、査読有、日本リスク研究学会誌、22巻、2013、219-228

[学会発表] (計3件)

- ①Makiko Matsuo, Global Food Standards: The Interface of Science and Politics and Its Impact on the International Regime and Its Actors, the International Conference on “Risk, Food and Trade in East Asia” (2012年12月16日、名古屋大学、名古屋市)
- ②松尾真紀子、国際食品安全規制の形成プロセス及びその有効性に関する分析—遺伝子組換え食品を事例に、日本国際政治学会 (2011年11月12日、つくば国際会議場)
- ③松尾真紀子、食品安全制度の現在と課題—制度の国際比較分析から、ILSI Japan 食品安全研究会 食品リスク研究部会「食品リスク評価の国際動向」、招待講演 (2011年7月14日、サントリーホールディングスカトラリーハウス3F)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松尾 真紀子 (MATSUO MAKIKO)
東京大学・大学院公共政策学連携研究部・
特任研究員
研究者番号：40422274

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし

(4) 研究協力者

城山 英明 (SHIROYAMA HIDEAKI)
東京大学・大学院公共政策学連携研究部・

教授

研究者番号：40216205

立川 雅司 (TACHIKAWA MASASHI)

茨城大学・農学部・教授

研究者番号：40356324

マイケル ロジャース (Michael Rogers)

東京大学・大学院公共政策学連携研究部・

特任教授／元欧州委員会 (Bureau of European Policy Advisers)