

多様な農業の共存に向けて



国際農業・食料レター



2016年 **9** 月 (No. 189)

全国農業協同組合中央会

〈今月の話題〉

遺伝子組み換え食品表示を全米で義務化するアメリカ連邦法の成立とその内容

☆国際農業・食料レターのバックナンバーは、下記
インターネットホームページをご覧ください。



＜「国際農業・食料レター」に関する問い合わせ先：J A 全中 農政部 国際企画課
〒100-6837 東京都千代田区大手町1-3-1 JAビル ☎ 03-6665-6071＞
インターネット・ホームページ：<http://agri.ja-group.jp/data/global/news.php>

遺伝子組み換え食品表示を全米で義務化する アメリカ連邦法の成立とその内容

1. はじめに

2016年7月29日、オバマ大統領は、全米で食品の遺伝子組み換え（GM）表示を義務付ける連邦法案に署名し、GM表示が全国レベルで義務化されることとなった。

米国においては、遺伝子組み換え作物（GMO）が広く普及している一方で、GM原料を含む食品について特別な表示を求める連邦法が存在しなかったことから、消費者団体を中心にGM表示の義務化に向けた取り組みが展開されてきた。その結果、これまでコネティカット州、メイン州、バーモント州などで州レベルでの立法が行われてきたが、今回の連邦法の成立により、各州の制度は全国レベルの基準に統一されることとなる。

同法の成立を受け、法案内容の調整に当たったスタビナウ上院農業委員会筆頭理事（民主党）は、「これまでで初めて、消費者はGM原料を含んだ食品にかかる全国的な義務表示を手にすることになった」と立法の意義を強調したほか、農業・食品・小売企業の多くからも歓迎する声が聞こえてきているが、一方で、義務化を求めてきたはずの消費者団体などからは、その内容への批判も聞こえてきている。

そこで本稿では、本法成立までの経緯を簡単に振り返るとともに、今回の連邦法で定められた表示義務の内容を整理し、上記のような各層からの反応の温度差の背景を探ることとしたい。

2. 遺伝子組み換え作物が広く普及する米国

まず本題に入る前に、世界および米国における遺伝子組み換え作物（GMO）の生産状況について概観したい。

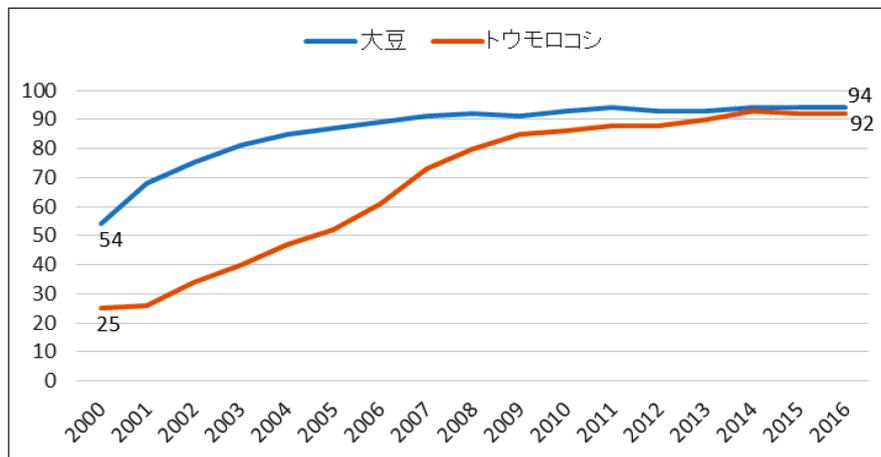
世界のGMOの栽培面積は、商業化され始めた頃の1996年には約170万haであったものの、約20年後の2015年にはその100倍以上の約1億8,000万haに拡大している。このうち、上位3カ国が全体の約8割のシェアを有しており（表1）、中でも米国は、世界の栽培面積の約4割を占め、主要穀物であるトウモロコシと大豆では、国内の生産面積に占めるGMOの割合がそれぞれ約92%、94%に上るなど、世界一のGMO生産大国となっている（図1）。

【表 1 世界の遺伝子組み換え作物栽培面積（2015年）】

	国	面積 (百万ha)	全体に占める 割合 (%)	主要品目
1	米国	70.9	39.5	トウモロコシ、大豆、綿花、菜種、テンサイ、 アルファルファ、パパイヤ、カボチャ、馬鈴薯
2	ブラジル	44.2	24.6	大豆、トウモロコシ、綿花
3	アルゼンチン	24.5	13.6	大豆、トウモロコシ、綿花
4	インド	11.6	6.5	綿花
5	カナダ	11.0	6.1	菜種、トウモロコシ、大豆、テンサイ
6	中国	3.7	2.1	綿花、パパイヤ、ポプラ
7	パラグアイ	3.6	2.0	大豆、トウモロコシ、綿花
8	パキスタン	2.9	1.6	綿花
9	南アフリカ	2.3	1.3	トウモロコシ、大豆、綿花
10	ウルグアイ	1.4	0.8	大豆、トウモロコシ
	世界合計	179.7	100.0	—

出典：ISAAA Brief 51-2015：Executive Summary

【図 1 米国における大豆およびトウモロコシの遺伝子組み換え品種栽培面積の割合 (%)】



出典：USDA 「Genetically engineered (GE) soybean varieties by State and United States, 2000-2016」

したがって、米国で生産されているトウモロコシや大豆はほとんどの場合GMOであることとなるが、これらは直接消費されるのみならず、異性化糖等の甘味料やコーンスターチ、食用油等としても利用され、人々の食生活と密接に関わっている。その一方で、これまで米国ではGMOを含むかどうかに関する食品表示は任意であったことから、「消費者に選択の機会を与えるべき」などとする消費者団体等から、表示義務化の必要性が訴えられてきた。

しかしながら、米国食品医薬品局（FDA）が「GM食品は一般的に慣行品種と同様の栄養価がある」¹とし、世界保健機関（WHO）も「現在市場に出ているGM食品は、安全性評価を通過したものであり、人間の健康にリスクを及ぼすことは考えにくい」²などとしている中で、食品業界や農業界を中心に、「非GMのものと栄養学的な特徴に違いがなく、健康リスクが証明されているわけでもないのにGM食品に特別な表示制度を設けることは、安全性に関する消費者の誤解を招く」などとする主張も強く、ビルサック農務長官など米国政府も同様の見解を示してきていたことから、連邦レベルでは表示の義務化が難しい状況が続いてきた。

1 「Questions & Answers on Food from Genetically Engineered Plants」

(<http://www.fda.gov/Food/FoodScienceResearch/GEPlants/ucm346030.htm>、16年8月30日時点での掲載内容)

2 「Frequently asked questions on genetically modified foods」

(http://www.who.int/foodsafety/areas_work/food-technology/faq-genetically-modified-food/en/、16年8月30日時点での掲載内容)

3. 遺伝子組み換え表示を義務付ける州法の相次ぐ成立

その一方で、ここ数年の間、リベラル傾向の強い北東部の州を中心に、州レベルでのGM表示の義務化に向けた取り組みが進んできており、13年12月にコネティカット州で、14年1月にはメイン州で、それぞれ隣接州における同様の法律の発効を条件にGM表示を義務化する州法が成立したほか、14年4月には、同じく北東部のバーモント州で、そうした条件を伴わない州法が16年7月1日を発効日として成立した。

このバーモント州法では、GM原料を一部でも含む場合は、食品の包装上においてその旨を表示することが義務付けられており、違反した場合は罰金が科されることとなっている。したがって、バーモント州に流通する可能性がある食品については、特別な包装デザインの用意が必要となるほか、GM原料含有の有無について把握しなければならないことなどから、農業・食品業界等におけるコスト面での負担が増すことが想定されていた。

【表2 バーモント州「遺伝子工学を用いて生産された食品の表示に関する法律」(概要)】

(1) 表示内容	
個別包装された生鮮農産物	包装に「遺伝子工学を利用して生産」と記載
個別包装されていない生鮮農産物	小売業者が陳列棚等に「遺伝子工学を利用して生産」と記載
遺伝子工学の産物を含む加工食品	製造業者が商品包装に「一部遺伝子工学を利用して製造」、「遺伝子工学を利用して製造された可能性あり」、「遺伝子工学を利用して製造」のいずれかを記載

※ なお、遺伝子工学を利用して生産された原材料を一部でも含む食品については、「natural」、「naturally grown」等の表示や類似の表示は、消費者の誤解を招く傾向にあるため使用を禁止。

(2) 主な例外

- ▶ 遺伝子組み換え工学を用いて生産された飼料・薬品等を与えて飼育された動物であっても、当該動物自体が遺伝子組み換え技術を用いて生産されていない場合は、当該動物由来の原料を含む食品については表示義務から除外。
- ▶ 遺伝子工学により生産された原料の合計が、食品全体の重量の0.9%を超えない場合。
- ▶ レストラン等で提供される、即時消費が想定された食品。

(3) 罰則

- ▶ これらの規定に反した場合、1商品・1日あたり最大1,000ドルの罰金を賦課。

出典：バーモント州法「An act relating to the labeling of food produced with genetic engineering」

バーモント州法の制定を契機として、例えばペプシコーラを製造するペプシコ社等、州間取引が一般的となっている食品ブランドを有する一部大企業などは、包装上の表示変更等の対応を進めてきたが、他州でも同様の州法が制定され、異なる基準が乱立した場合、それぞれの規制ごとに表示を変更しなければならなくなる恐れがあったことなどから、食品・農業業界を中心に、全国一律の基準を設ける必要性を訴える声が高まっていた。

4. 全国レベルで表示義務を課す連邦法の成立とその内容

バーモント州法が16年7月1日をもって発効することが確実となったことで、連邦議会においてもGM表示に関する全国一律基準の設立に対する機運が高まり、上院農業委員会のロバーツ委員長（共和党）とスタビナウ筆頭理事（民主党）が中心となり、16年初頭以降、両党間での協議・調整が活発化した。そして、バーモント州法発効を目前に控えた6月23日、両党間の合意に達し、その内容を踏まえた法案（1946年農産物販売法の一部改正法案）が7月7日に上院で可決（賛成63-反対30）し、その後14日に下院でも圧倒的多数で可決（同306-117）され、7月29日に大統領の署名を経て成立した。

この連邦法では、どの程度の量のGM原料を含む食品をGM表示の対象とするかなど、基準の詳細は成立から2年以内に農務長官が決定することとなっているものの、全国一律GM食品表示基準を設ける旨が定められている。

その大枠は表3の通りとなっているが、表示方法については、GM原料の使用・不使用に関する内容を原則として商品包装に記載しなければならなかったバーモント州とは異なり、そうした商品包装上の文章のほか、遺伝子組み換えに関する情報を掲載したウェブサイトへアクセスできるQRコード等の選択肢も用意され、必ずしも包装上に遺伝子組み換えである旨の表示を行わなくてもよい内容となっている。

また、連邦法と全く同一の基準とする場合を除き、州やそれ以下の政治単位による独自のGM表示基準の制定を禁止するとともに、すでに制定されている基準を無効とする旨が規定されており、7月1日に発効したバーモント州の法律も無効となるほか、各州が新たに独自の基準を制定・実施することもできないこととなった。

なお、バーモント州法では違反した場合の罰則規定が設けられていたが、連邦法ではそうした規定は無いほか、農務長官は基準に違反した食品のリコール（回収）を命じる権限を有さないことが明示的に規定されている。

【表3 連邦法による表示義務等の概要】

(1) 表示内容

- ▶ GM食品については、商品包装上に、①文章、②シンボルマーク、③電子的・デジタルリンク（「さらなる食品の情報についてはこちらをスキャンください」と付記し、情報を掲載したウェブサイトへ誘導するQRコード等）のいずれかを掲載する。
- ▶ どれを掲載するかは食品製造業者等が選択できるが、文章を選んだ場合も、電子的・デジタルリンク（QRコード等）は付記しなければならない。
- ▶ 消費者がGM情報へアクセスするにあたり、QRコード等の電子的・デジタルリンクが十分かどうかについて発効後1年以内に調査し、十分でない場合は、小売・製造業者との協議の上で、追加的な選択肢を設ける。

(2) 対象となるGM食品

- ▶ どの程度のGM原料が含まれている食品をGM食品とみなすかに関する基準や、対象となるGM食品の認定プロセスについては、法成立から2年以内に農務長官が決定する。

(注)

- ・ ここで、連邦法におけるGM食品とは、「in vitro（試験管内など各種の実験条件が人為的に管理された環境）においてDNA組み換え技術を用いて調製された遺伝的産物を含む食品」と定義されている。一般的に遺伝的産物とは、組み換えDNA及びそれを基に作られるタンパク質のことを指すことから、それらが含まれない形での加工食品は、GM食品とはみなされない可能性がある。

(3) 主な例外

- ▶ 遺伝子組み換え原料を含む飼料を給餌された動物由来というだけでその食品をGM食品とみなすことは禁止。
- ▶ レストラン等で提供される食品は対象外。
- ▶ 小規模の製造業者等については実施までに追加的な猶予が与えられるほか、極めて小規模な事業者については対象から除外。

(4) 州等による独自の規制を禁止

- ▶ 州間流通する食品のGM表示については、連邦法の表示義務と全く同一のものでない限り、いかなる州や州以下の政治単位も独自の基準を設けてはならない。

(5) 罰則等

- ▶ 違反した場合の罰則規定は無いほか、農務長官はGM食品としての開示を行うべきかどうかという観点から、違反した食品のリコール（回収を）命じる権限も有さないことを明示的に規定。

5. 連邦法の内容に対する評価・反応

連邦法の意義について、上院農業委員会のロバーツ委員長およびスタビナウ筆頭理事は、農業・食品業界および消費者双方の主張を踏まえた、米国で初めてのGM表示を義務づける法律であると強調するとともに、全国一律基準の設立により州法の乱立を防ぎ、企業等のコストも低減できるなどと力説しており、多くの食品・小売企業や、そうした食品の原料を供給する役割を担う農業団体もこうした主張に賛同し、州ごとの制度の継ぎはぎではなく、全国一律の制度ができた成果を評価する考えを表明している。

一方で、消費者・農業・市民団体の中には、①連邦法はバーモント州法と異なり、商品包装にGM原料を含むどうかを直接明記せず、QRコードなどで代用する選択肢がある、②GM表示に関する州の主権を侵害している、③表示義務に違反した者に対する罰則がないなどと指摘し、その内容に強く反対する主張も見られている。

【表4 連邦法に関する議会および業界の主張・反応】

<議会>

ロバーツ 上院 農業委員長 (共和党)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 州間通商における混乱を防ぐため、消費者と生産者の双方にとって、全国レベルの基準が必要。 ➤ スタビナウ筆頭理事との協議の中で、30年以上に渡って証明されてきたバイオテクノロジーの安全性を認識するとともに、消費者が食品に関する情報を得られるものとなるよう努力した。 ➤ (連邦法は) サプライチェーンを揺さぶる破壊的な結果を招くバーモント州法よりもはるかに優れたアプローチ。
スタビナウ 上院 農業委員会 筆頭理事 (民主党)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ この超党派の法案は、消費者…にとっての勝利。消費者は初めて、GM原料を含んだ食品にかかる全国的な義務表示を手にする。 ➤ 「バイオテクノロジーは安全」という科学的なコンセンサスを認識したものとなることを確保しつつ、食品に何が含まれているかに関する消費者の知る権利を確保しようと努めた。さらに、州ごとの継ぎはぎからなる基準による混乱を防止しようとしてきた。この法案はそれらの目標を達成した。

<農業・食品・小売業界、消費者団体等>

1,100以上の農業・食品・小売業界の企業・団体等 ³	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 消費者や農業者、ひいては食品バリューチェーン全体に直接影響を与える州法の継ぎはぎによるコストを避けることができるようになる。
米国ファームビューロー連盟	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 本法律により、有害な州ごとのGM表示義務の継ぎはぎに終止符を打ち、消費者にバランスの取れた正確な情報を提供する、統一的な全国レベルの開示の仕組みが導入される。
シエラクラブ、食品安全センターなど79の消費者・環境・農業・市民団体	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 連邦法は実際には「義務表示法案」という衣を被った「非表示法案」。QRコードへのアクセスは地方や低所得者などで制限がある。 ➤ 連邦法はGM食品表示に関する州の主権を侵害するものである。また、法に違反した者に対する罰則もない。

3 大豆・トウモロコシなどの品目団体や全米農業協同組合協会（NCFC）などの生産者団体のほか、モンサント、デュポン、カーギルなどの農業企業、ペプシコやネスレなどの食品企業、コストコ（米Costco）やウォルマートなどの小売企業、全米商工会議所などが名を連ねている。

6. おわりに

今回成立した連邦法により、全国一律のGM表示義務を設けることが定められたことで、各州等による異なる基準の乱立は未然に防がれ、食品・小売企業や農業者に対する更なるコスト増や流通の混乱についても避けることができるものと期待される。

他方、必ずしもGM食品である旨を商品包装上に記入しなくてもよい選択肢が設けられ、実質的にQRコード等の掲載のみとなることも認められたことや、連邦基準と異なる州独自の基準が既に成立しているものも含めて禁止されたこと、また違反者に対する罰則もないことなど、バーモント州並みの基準を求めていた消費者団体等にとっては不満の残る結果となっていると思われる。

今回の連邦法は制度の大枠を定めるに留まっており、まだGM表示義務をめぐる議論が収束したわけではなく、今後、どの程度のGM原料を含む食品をGM食品とみなすかなどの根本的な考え方を含め、具体的な基準の詳細について2年間をかけて検討していくことになる。他方、オバマ政権に残された時間は5カ月足らずであり、米国農務省では、体制、予算が不十分にもかかわらず、早期完了にむけた検討が始められている模様である。制度の大枠に関しても賛否両論があるなかで、双方の利害関係者の主張を踏まえ、米国政府がどのような調整を図っていくかについて、引き続き注目していく必要がある。

【参考：我が国のGM表示制度の概要】

(1) 対象

- 大豆、とうもろこし、ばれいしょ、菜種、綿実、アルファルファ、てん菜およびパパイヤの8種類の農産物と、これを原材料とし、加工工程後も組み換えられたDNA又はこれによって生じたたん白質が検出できる加工食品33食品群及び高オレイン酸遺伝子組換え大豆及びこれを原材料として使用した加工食品（大豆油等）等。

(2) 表示方法

① 義務表示

- 従来のもとの組成、栄養価等が同等である遺伝子組換え農産物及びこれを原材料とする加工食品であって、加工工程後も組み換えられたDNA又はこれによって生じたたん白質が、広く認められた最新の検出技術によってその検出が可能とされているものについては、「遺伝子組換えである」旨又は「遺伝子組換え不分別である旨」の表示が義務付け。

② 任意表示

ア) 油やしょう油などの加工食品

- 油やしょう油など、組み換えられたDNA及びこれによって生じたたん白質が加工工程で除去・分解され、広く認められた最新の検出技術によってもその検出が不可能とされている加工食品については、遺伝子組換えに関する表示義務はない。
※任意で表示することは可能。

イ) 非遺伝子組換え農産物及びこれを原材料とする加工食品

- 分別生産流通管理が行われた非遺伝子組換え農産物及びこれを原材料とする加工食品については、遺伝子組換えに関する表示義務はない。
※任意で「遺伝子組換えでない」旨の表示をすることは可能。

(3) 留意事項

- 遺伝子組換え農産物が主な原材料（原材料の上位3位以内で、かつ、全重量の5%以上を占める）でない場合は表示義務はない。
- 分別生産流通管理が適切に行われた場合でも、遺伝子組換え農産物の一定の混入は避けられないことから、分別生産流通管理が適切に行われていれば、このような一定の「意図せざる混入」がある場合でも「遺伝子組換えでない」、旨の表示をすることができることとされている。なお、この場合、大豆及びとうもろこしについて、5%以下の意図せざる混入が認められている。
- 従来のもとの組成、栄養価等が著しく異なる遺伝子組換え農産物（高オレイン酸遺伝子組換え大豆等）及びこれを原材料とする加工食品については、JAS法に基づき、組み換えられたDNAやたん白質が検出可能であるか否かにかかわらず、「高オレイン酸遺伝子組換え」である旨又は「高オレイン酸遺伝子組換えのものを混合」したものである旨の表示が義務付けられる。
- 現時点で厚生労働省による安全性審査の手続きを経た8つの遺伝子組換え農産物以外の農産物（例えば、米や小麦など）及びその加工食品については、当該農産物に遺伝子が組み換えられたものが存在すると誤解させるのみならず、優良誤認を招く可能性があるため、「遺伝子組換えでない」などの表示はできない。