

厚生労働科学研究費補助金（食品の安全確保推進研究事業）  
「国際食品規格策定プロセスを踏まえた食品衛生規制の国際化戦略に関する研究」  
分担研究報告書

「コーデックス一般原則部会における交渉プロセス及びガバナンスの課題分析」

分担研究者 松尾真紀子 東京大学 政策ビジョン研究センター 特任助教  
平成 26 年度 研究協力者

浅田 玲加（東京大学 公共政策大学院 国際公共政策コース）

岩崎 舞（東京大学 公共政策大学院 法政策コース）

鬼頭 未沙子（東京大学 公共政策大学院 法政策コース）

平成 27 年度 研究協力者

江津爽 東京大学公共政策大学院・法政策コース

研究要旨：

本研究は研究期間を通じて以下の二つの目的を有す。一つは、コーデックスの一般原則部会（CCGP）における合意形成プロセスにおける論点・争点を、国際政治学・行政学・公共政策学的観点から分析し、各国のポジションの把握とコーデックスにおけるガバナンス上の課題の検討をすることである。これにより、日本の戦略的なコーデックス対応に資する情報ベースの整理分析を行う。もう一つは、広い意味でのリスクコミュニケーションとネットワーク構築である。これにより、国内外でのネットワークの構築、議論の連携、国内におけるコーデックス活動に対する認識と支持の向上を得る。

上記目的に関して以下の二つの研究を行った。一つ目の CCGP における論点整理については、CCGP における議論を通じてコーデックス全体のガバナンスにかかわるテーマに関して取り組み、とりわけ、総会、執行委員会、CCGP で議論されてきた「コーデックス作業管理及び執行委員会の機能（Codex Work Management and Functioning of the Executive Committee）」の議題についての分析を行った。これはコーデックスにおける作業や、執行委員会の構成や運用に関するルールの見直しを議論するもので、その決定はコーデックスに横断的に影響を持ちうることから大きなテーマであった。結果として 2016 年の総会で作業の中止が決定されたが、ここで取り上げられた問題は必ずしも解決したわけではなく、将来の火種として残っていることから再燃することも考えられる。こうしたガバナンスの議論は極めて政治的であり科学的根拠に基づくものではない。しかしそれゆえに、過去の議論の経緯や合意事項に関する記録をきちんと把握して保持しておくことが、将来的に同種の問題が生じた際の交渉を有利に進めていくうえで重要であり、記録的価値がある。

二つ目のリスクコミュニケーションとネットワーク構築については、各年度国際または国内シンポジウムを開催することで展開した。初年度は国際シンポジウム「食品安全規格の国際調和とその課題 コーデックス委員会の役割」（2014 年 11 月 8 日（土）、東京大学小柴ホール）を、二年目は国際シンポジウム「食品安全国際規格（コーデックス委員会）のあり方-ヨーロッパの視点から」（2015 年 9 月 12 日（土）、東京大学弥生講堂 セイホクギャラリー）を主催、そして最終年度は厚労省が主催する「食品安全に関するシンポジウム～リスク評価の国際的な取組みの紹介」（2017 年 3 月 14 日（火）東京大学弥生講堂セイホクギャラリー）を本研究班が協賛する形で開催した。こうしたイベントの開催を通じて、国際機関の担当者、加盟国のコーデックス担当者、FAO/WHO 専門家会議に参加している専門家等と直接接する機会を提供し、国際食品規格やそのべ

ースとなる科学的アドバイスの重要性認識の向上や課題の共有をすることで、国内における日本の活動に対する理解の増進を図った。

## A. 研究目的

本研究は研究期間を通じて、以下の二つの目的を有す。一つは、コーデックスの一般原則部会（CCGP）における合意形成プロセスにかかわる論点を、国際政治学・行政学・公共政策学的観点から分析し、各国のポジションの把握と論点の整理分析を行うことである。CCGP はコーデックス全般にかかわる手順や一般事項を取り扱う部会であり、昨今ガバナンス上の課題に関する議論が進展していたことから、ここでの議論を中心として、コーデックスのガバナンス上の課題を検討する。これにより、日本の戦略的なコーデックス対応に資する情報ベースの整理分析を行う。

もう一つは、国際および国内のシンポジウム等の開催により、多様な主体との交流の機会を設け、広い意味でのリスクコミュニケーションとネットワーク構築を図ることである。これにより、国内外でのネットワークの構築、議論の連携、国内におけるコーデックス活動に対する認識と支持の向上を得ることを目的とする。

## B. 研究方法

一つ目の CCGP における論点整理については、CCGP における議論を通じてコーデックス全体のガバナンスにかかわるテーマを取り上げた。議事録等の文献調査、テクニカルアドバイザーとしての参加（2014 年第 28 回 CCGP）などにより取り組んだ。とりわけ、総会、執行委員会、CCGP で議論されてきた「コーデックス作業管理及び執行委員会の機能（Codex Work Management and Functioning of the Executive Committee）」の議題についての分析を行った。これは昨今 CCGP が取り組んできた主要な議題であり、この議論

はコーデックス全体にかかわる問題であることから、総会や執行委員会でも議論されてきた。このため、これまで CCGP の議論に限定せず、関連する総会、執行委員会等の議事録や回付文書等から論点・争点の整理・分析を行うことにより実施してきた。

この課題は、2013 年の第 36 回総会から開始されたが、コーデックスにおけるガバナンス上の課題は、2002 年に実施されたコーデックスの外部評価を受けて展開された一連の改革における積み残しの意味合いも大きかったことから、進展中の議論の整理に並行して、過去の議論の経緯（具体的には 2003 年の第 25 回総会以降議論された各種勧告とその結果講じられた合意内容）についても整理を行った。結果的には 2016 年の執行委員会の提案により、総会で作業の中止が決定されたが、コーデックスのガバナンス上の課題が網羅的に議論されたので、一連の経緯と議論の内容は今後の交渉において記録的価値がある。

二つ目のリスクコミュニケーションとネットワーク構築の目的については、平成 26 年・27 年度はコーデックス事務局や各国のコーデックス担当者を招聘してコーデックスの活動自体の紹介を主眼とするシンポジウムを企画することで実施した。平成 26 年度は、国際シンポジウム「食品安全規格の国際調和とその課題 コーデックス委員会の役割」（2014 年 11 月 8 日（土）、東京大学小柴ホール）を開催することで行った。会議は、本研究班、東京大学政策ビジョン研究センター、公共政策大学院の主催、農林水産省の後援により行った。基調講演者に、コーデックス事務局の Annamaria Bruno 氏と農業コモディティおよび食品規格基準局執行委員会副長官 Mr Pisan Pongsapitch 氏、また、日本からも農林水産省の辻山弥生氏の参加を得て実施した。

平成 27 年度は、国際シンポジウム『食  
品安全国際規格（コーデックス委員会）  
のあり方-ヨーロッパの視点から』を開催  
した。会議は、本研究班、東京大学政策  
ビジョン研究センター、公共政策大学院  
の主催、農林水産省の後援により行った。  
欧州のコーデックスの窓口である、欧州  
委員会 保健衛生・食品安全総局の担当者  
である Ella Strickland 氏および Eva Maria  
Zamora Escribano 氏、在北京欧州連合代表  
部の Jerome Lepeintre 氏の来日の機会をと  
らえて国際シンポジウムの開催をすること  
ができた。

最終年度は、コーデックスに対する科  
学的アドバイスを提供する FAO/WHO 専  
門家会議に焦点を当て、「食品安全に関す  
るシンポジウム～リスク評価の国際的な  
取組みの紹介」（2017 年 3 月 14 日（火）  
東京大学本郷キャンパス、弥生講堂セイ  
ホクギャラリー・東京大学農学部内）を  
開催した。会議は、厚生労働省主催、食  
品安全委員会・農林水産省共催、東京大  
学政策ビジョン研究センター協力で、本  
研究班が協賛した。WHO の食品安全部  
部長の宮城島一明氏ほか、FAO/WHO 専  
門家会議に参加した専門家の参加を得て、  
リスク評価が策定されるメカニズム、将  
来的な人材育成のあり方やリスク評価の  
ベースとなるデータのあり方について議  
論を行った。

## C. 研究結果

1. CCGP における議題分析、「コーデッ  
クス作業管理及び執行委員会の機能  
（Codex Work Management and Functioning  
of the Executive Committee）」の議論を中心  
に

（1）「コーデックス作業管理及び執行委  
員会の機能」に関する議論の経緯と論点

### 議論の経緯

本作業は、2013 年第 36 回総会で日本が  
インドのスパイス部会の設立に際して、  
新規部会の設置における課題や過去に行  
われたコーデックス評価書への言及した

ことを契機として開始された。

翌年の第 28 回 CCGP（2014 年）では、  
日本の討議文書（CX/GP 14/28/10）に基づ  
き議論がなされ、同年第 69 回執行委員会  
と第 37 回総会で、まず、コーデックス  
事務局を主体とした内部評価（必要に  
応じて）外部評価を行う 2 段階の進め方  
に合意した。

翌年第 29 回 CCGP（2015 年）では、コ  
ーデックス事務局がこれまでの議論・論  
点整理を行い<sup>1</sup>、5 つの分野と 18 の提案を  
示したが、会議の直前の回付となったた  
め、決定や勧告はなされなかった。第 70  
回執行委員会では第 29 回 CCGP で事務局  
が提示したまとめ方とは異なる論点整理  
が提示（6 分野を提示）されるなど混乱も  
見られた<sup>2</sup>。結果的に第 38 回総会で議論が  
振り返りに戻り、そもそもこの作業の ToR  
をまずは決める必要があるとして、事務  
局が ToR 案を作成し、次の CCGP で議論  
することとなった。

第 30 回 CCGP（2016 年）では、ToR 案  
（CX/GP 16/30/3）に記載された事項は、  
コーデックス戦略計画（2014-2019）戦略  
目標 4 に関連するので、その中で行うべ  
きとの意見と、そうでないとする意見で

<sup>1</sup> CX/GP 15/29/6 = CX/CAC 15/38/9。事務局が、  
執行委員会の効率性や代表性についての論  
点、過去のコーデックス評価書の内容のフォ  
ローアップについて整理した資料。

<sup>2</sup> すなわち、コーデックス事務局が提示した  
潜在的に改善すべき 5 分野が、マニフェストと  
優先順位づけ（作業目的や優先事項の検討）、

コーデックスと FAO/WHO との関係性（親組  
織との連携、予算計画、情報伝達等）、コ  
ーデックスにおける戦略的ガバナンス - 執行  
理事会（Executive Board、CX-EB）設置の検討、

コーデックスの部会構成の見直し（特に新  
規部会の設置や個別食品部会としての super  
commodity 構想等）、コーデックスの作業の  
効率化（投票、コンセンサス、会議運営、作  
業部会の有効性等）であったのに対して、執  
行委員会は、戦略的ガバナンス、新たな  
問題への対応力、コンセンサス、コーデ  
ックスの部会間連携、執行委員会の有効性  
と代表性、執行委員会と総会の効率性、を  
挙げてきた。

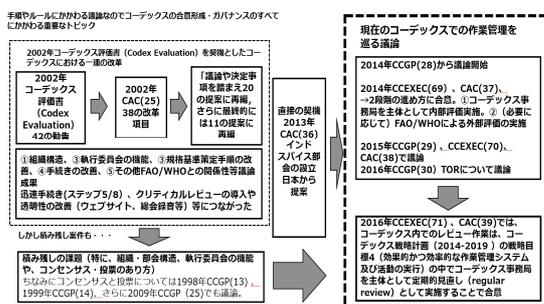
大きな対立があった。レビューの方法、レビューにコーデックスの加盟主体が情報提供する機会を与えられるべき等の点では合意できたものの、コンサルテーションの進め方、レビューの実施主体、予算（およそ10万米ドルとされていた）などについて十分な議論の時間がとれなかった。

第71回執行委員会では、第30回CCGPがToR案に合意することができず、この作業の目的とスコープに関するコンセンサスを得ることは難しいと指摘された。そして、ToRの作業を停止し、コーデックス事務局がコーデックス戦略計画における定期的見直し(regular review)の一環でコーデックス作業管理の作業を行うことを勧告した。なお、外部評価に関しては、FAO/WHOはコーデックスに対する評価が必要と判断した場合はいつでもする権限を持つとも指摘した。

この勧告を受けて、同年第39回総会(2016年)では、コーデックス内でのレビュー作業は、コーデックス戦略計画(2014-2019)の戦略目標4(効果的かつ効率的な作業管理システム及び活動の実行)の中でコーデックス事務局を主体として定期的見直しを実施することとなった。

## 参考：コーデックスにおける議論の経緯

### コーデックス作業管理を巡る議論の顛末



### 議論の論点

上述の通り、結果的には本作業は中止とされたのだが、コーデックス評価以降のガバナンス改革、現在のガバナンス上の課題が網羅的に分析・整理・議論されたので、そこでの論点は十分に把握して

おく必要がある。また、今回掲げられた論点は積み残しの要素も大きいので、今後何らかの問題を契機として再燃する可能性はある。以下、事務局が取り上げた5つの分野： マンデートと優先順位づけ、コーデックスとFAO/WHOとの関係性、コーデックスにおける戦略的ガバナンス-執行理事会(Executive Board, CX-EB)設置の検討、コーデックスの部会構成の見直し、コーデックスの作業の効率化、それぞれの概要について紹介する。

一つ目は、マンデートと優先順位づけについてである。これは、コーデックスの作業目的の範囲や優先すべき事項についての検討である。コーデックス事務局は、コーデックスのリソースがどのように活用されているか、また目的に見合った影響を持っているのか、新たな課題(emerging issue)の特定やそれに対処できるメカニズムを有しているか、等を検討すべき項目として挙げた。

二つ目は、コーデックスとFAO/WHOとの関係性についてである。これは、親組織であるFAO/WHOとの連携のあり方、予算計画のあり方、情報伝達のあり方等についての検討である。

三つめは、コーデックスにおける戦略的ガバナンス-執行理事会(Executive Board, CX-EB)の設置である。これは、過去に行われたコーデックス評価書の中でも提示された提案の再検討である。提案の背景には、コーデックス事務局の現在の執行委員会の機能不全への懸念がある。当時のコーデックス評価書の提案では、管理・戦略の機能と、規格の策定状況の監督、の二つの機能を峻別し、それぞれ、執行理事会と規格管理部会に分けることを提案していた。しかし当時そうした組織改編は急進的過ぎるとされ、支持を得られなかった。他方で議論の過程で、以前はオブザーバーであった地域調整国が執行委員会のメンバーとして追加されたことにより、執行委員会の肥大化を招いたと指摘した。今回、コーデックス事務局は、戦略的な議論についても規

格策定プロセスの管理についても小規模な組織のほうが機動的に対処できるとして、改めて執行理事会（CX-EB）の設置を提案した。そしてそのマニフェスト、組織構成、運用方法について検討をするよう提案した。

四つ目は、コーデックスの部会構成の見直しである。そもそも本作業の開始のきっかけとなったのは新規部会の設立（インドのスパイス部会）であった。コーデックス評価書は、過剰な部会の乱立は作業の非効率化や重複に結びつくことから、部会の統廃合も論じていた。とりわけ、個別食品については、すべての個別食品部会を統括する部会の構想を示していた。今回コーデックス事務局は、この Super Commodity 部会の構想は再考に値するとして提案している。

五つ目は、コーデックスの作業の効率化である。コーデックス事務局は、作業の効率化のための提案として、議事録や議事録音のあり方、規格策定ステップの簡素化（現在の8ステップから5に簡素化する）、コンセンサス形成と投票のあり方（現状投票は単純過半数で採択としているが、コンセンサスを原則とする意思決定との兼ね合いで2/3を検討することや、コンセンサス形成が失敗した場合執行委員会が過半数で投票の勧告をすることなどを提案）、部会の議長国に関する地理的配分の見直し（議長国は現状固定であるが持ち回り制や任期制等にする、共同開催を推す等）、物理的作業部会の有効性の検討（特に途上国や事務局の作業負担との関係性）、各部会におけるリスク分析枠組みの利用に関するレビュー、といったことを挙げている。

## （2）CCGPにおけるその他の議論

研究期間中、CCGPで議論されたその他の課題のうち、重要なものについて、

ステップ8で保留された規格案の取り扱い、CCGPの付託事項・ToRの修正、

コーデックスと国際獣疫事務局（OIE）の協調、手続きマニュアルの規則V第1項、を取り上げ紹介する。

ステップ8で保留された規格案の取り扱い

この問題はこれまでも議論されてきたものであるが、再燃したのは、ステップ8で留め置きとなり投票にももつれ込んだ、直近のラクトパミンのMRLの問題が大きな背景要因であった。「コーデックス規格及び関連文書の策定に関する手引き」の第5項ではコンセンサスが十分でない場合「ステップ8で留め置きをできる」とされていたことから、この規定について削除やコンセンサス・投票のあり方、議長のトレーニングなども含めて議論がなされた。CCGPはじめ、第36回総会ではディスカッション・セッション（facilitated discussion）で自由な意見交なされるなどした。しかし、これ以上の議論はしないことになり、結果として今までの「ステップ8」の規定は維持されることとなった。

## CCGPの付託事項・TORの修正

CCGPのToRの見直しでは、第27回CCGPで、「各部会から付託された手続きや一般的事項に関する提案・修正案のレビューと承認（review and endorse）をする」、「総会に対して手続きマニュアルの修正を自ら提案すること」の2つの文言を追記することで合意した。これに対して第28回CCGPでは、WHOの代表・WHOの法務顧問が、この追加文章は、本来総会の機能である手続きや一般事項等の修正に関する新規作業をCCGPが自ら開始できることを意味するため問題があるとの懸念を表明した。それでも第28回CCGPで、そうした意図はないと留意したうえで、上記修正案をそのまま総会に諮ることとしたのだが、第37回総会で再びFAO/WHOから原修正案ではなく、CCGPが「総会から付託された事項の検討すること」を明記する必要性が論じられ、第29回CCGPでそのように合意した。

コーデックスと国際獣疫事務局（OIE）の協調

第 28 回 CCGP が、コーデックスと OIE の協調を強化するため、両者間で相互参照を念頭にしたガイドラインを作ることを議題としたが、これについて WHO の代表から懸念が表された。コーデックスは FAO と WHO の共同プログラムであり、他の国際機関との関係の管理は FAO と WHO の管轄であること、また、コーデックスと OIE の作業調整のメカニズム<sup>3</sup>も、WHO と OIE 間の文書<sup>4</sup>もすでにある。このため、ガイダンスが組織間のやり取りに関する具体的事項を盛り込むことは、親組織の管轄に抵触する可能性があるとの懸念が論じられた。このため、親組織と抵触する可能性がある文言はすべて削除され、また、ガイダンス文書は information document という位置づけにすることで合意した。

手続きマニュアルの規則 V.第 1 項のコーデックス総会議長及び副議長の明確化

第 37 回総会が選挙の年でもあったことから、第 36 回総会で議長及び副議長は、「国の代表 (delegate)」に当たるのか明確化することが求められた。当時手続きマニュアル「規則 V. 執行委員会」第 1 項では「執行委員会のメンバーは同一加盟国から 1 名の delegate まで (2 名以上は執行委員会のメンバーとなれない)」と規定されていた。なお、執行委員会は、議長・副議長と地域調整国、7 名の地域代表から構成される。争点は、役員/officer (議長、副議長) は国の delegate に当たるかということであった。delegate でないとすれば、1 か国から役員と地域代表の両方が執行委員会メンバーになることができ、delegate であるという解釈であれば、1 か国から役員か地域代表のどちらかしか出

<sup>3</sup> 例えば 2005 年の the Guidelines on Cooperation between the Codex Alimentarius Commission and Intergovernmental Organizations in the Elaboration of Standards and Related Texts

<sup>4</sup> Joint development of International Standards relating to relevant aspects in animal production which impact on food safety in collaboration with other appropriate international agencies

せないということになる。北米地域の地域代表は米国とカナダのみなので、この 2 か国は役員を出すと、タイミングと解釈によっては執行委員会に 2 名のメンバーを出せることとなる。過去の事例、特に直近では、delegate に当たらないとの解釈がとられ、2009 年と 2014 年に米国、カナダがそれぞれ議長、副議長と地域代表の 2 名を執行委員会に出している状況があった<sup>5</sup>。第 28 回 CCGP では資料が当日配布されたため十分な検討ができなかったが、第 37 回総会で、FAO/WHO の法務顧問は、「規則 V. 執行委員会」第 1 項の目的は包括的な参加の確保が目的 (重複で代表が入ること等の回避) で delegate は役員 (議長、副議長も含む) との解釈を提示した。総会はこの解釈に合意し、関係性が明確化された。

## 2. リスクコミュニケーションとネットワーク構築の展開

初年度は、国際シンポジウム「食品安全規格の国際調和とその課題 コーデックス委員会の役割」(2014 年 11 月 8 日(土)、東京大学小柴ホール)を行った<sup>6</sup>。国際的な食品規格策定のある場であるコーデックスの認知度を上げるとともに、日本にとってのコーデックスの意義に関して広く一般に周知することを目的とした。

基調講演では、コーデックス事務局のアンナマリア・ブルーノ氏が「Codex Alimentarius Commission (Codex とは)」と題する講演を行った。また、農林水産

<sup>5</sup> しかし、1995 年に米国が副議長に選出された際には、delegate に当たるとの解釈で自ら地域代表を辞退していた。

<sup>6</sup> なお、平成 26 年度の研究報告書とほぼ同内容を結果報告として、東京大学政策ビジョン研究センターのウェブサイトに掲載して結果を広く発信している。

国際シンポジウム『食品安全規格の国際調和とその課題 コーデックス委員会の役割』会議開催報告  
[http://pari.u-tokyo.ac.jp/event/smp141108\\_rep.html](http://pari.u-tokyo.ac.jp/event/smp141108_rep.html)

省調査官・コーデックス副議長の辻山弥生氏は「国際貿易交渉とコーデックス」と題する講演を行った。タイの農業・協同組合省、農業コモディティおよび食品規格基準局執行委員会副長官のピサン氏は「Thailand Experience on Codex Standards Setting and Standards Implementation (タイにおけるコーデックス規格策定及び規格実施の経験)」と題する講演を行った。各部会報告では、農林水産省消費・安全局消費・安全政策課の阪本和広氏が「コーデックス食品添加物部会(CCFA)の動向」と題した報告を行った。最後に、本研究代表の豊福肇氏より「コーデックス食品衛生部会(CCFH)の動向」の報告が行われた。パネルディスカッションでは、いかにして国内意見を集約しコーデックス規格に反映するか、国際レベルでの調和の前提となる国際連携における課題は何かという二つのテーマについて議論がなされた。当日は、130名(産業界、消費者団体、一般消費者、学識経験者、学生等)の参加者があった。

平成27年度は、2015年9月12日(土)東京大学弥生講堂セイホクギャラリー(東京大学農学部内)にて、国際シンポジウム『食品安全国際規格(コーデックス委員会)のあり方-ヨーロッパの視点から』を開催した<sup>7</sup>。本シンポジウムは、日本のコーデックスへの取り組みの検討に資するよう、EUのコーデックス実務担当者から、そのコーデックスへの取り組み等を紹介してもらうことで、コーデックスに関する理解を深めるとともに、議論を共有する場を提供することを目的として開催した。

シンポジウムでは、まず、欧州委員会保健衛生・食の安全総局

(Directorate-General for Health and Food Safety)ユニット G6(多国間国際関係)の次長のMs Eva Maria Zamora Escribano氏より、「EUにおけるコーデックスの活動(Codex activity in EU)」と題する発表がなされた。続いて、欧州委員会保健衛生・食の安全総局(Directorate-General for Health and Food Safety)ユニット長のMs. Ella Strickland氏が、「コーデックスとWTO、EUの視点から(Codex and WTO: an EU perspective)」を発表した。最後に、在北京欧州連合代表部のMr. Jerome Lepeintreが、「国際的な視点から見たコーデックス-現在と将来の課題(Codex from International Perspective - Current and Future Challenges)」を発表した。続くパネルディスカッションは、上記基調講演者に加え、辻山弥生氏(農林水産省調査官、コーデックス副議長)、豊福肇氏(山口大学共同獣医学部教授)がパネリストとして参加し、東京大学松尾真紀子の進行により行った。講演者間での意見交換のあと、国内規制と国際規制のあいだの整合性を図るためのEUにおける対応(科学的エビデンスの確保のあり方)や、食品安全分野における新たな課題におけるコーデックスの役割、コーデックスにおけるコンセンサス形成のあり方等について議論がなされた。会場からも活発な質問があり、時間を延長して議論が行われた。当日は約60名(産業界、消費者団体、一般消費者、学識経験者、学生等)の参加があった。

最終年度は、2017年3月14日(火)東京大学本郷キャンパス、弥生講堂セイホクギャラリー(東京大学農学部内)にて、「食品安全に関するシンポジウム~リスク評価の国際的な取り組みの紹介」を本研究班が協賛する形で開催した。国際規格基準のベースとなるリスク評価の形成メカニズムや課題、関与する専門家さらに将来的な人材育成のあり方を議論することで、日本の国際的な食品規格に対する貢献の向上を目的として、WHOの食品安全部長や、微生物、食品添加物、農薬等に関するFAO/WHO専門家会議に実際に

<sup>7</sup> 平成27年度に記載した報告書とほぼ同様の内容を、東京大学政策ビジョン研究センターのウェブサイトを通じて広く周知した。国際シンポジウム『食品安全国際規格(コーデックス委員会)のあり方-ヨーロッパの視点から』開催報告  
[http://pari.u-tokyo.ac.jp/event/smp150912\\_rep.html](http://pari.u-tokyo.ac.jp/event/smp150912_rep.html)

参加した専門家を招き企画した。

基調講演は、「FAOとWHOが合同で運営する専門家会議の役割、日本への期待」(“Scientific Advice for Codex and Member States”)と題し、WHO 食品安全部 部長の宮城島一明氏よりなされた。その後の特別講演は、「食品のリスク評価に関するFAO/WHO 合同専門家会議に参加して日本が貢献出来ること」をテーマとして、東京農業大学 応用生物科学部 生物応用化学科教授の五十君静信氏(「FAO/WHO 合同専門家会議に参加して」)、国立医薬品食品衛生研究所 食品添加物部 客員研究員の河村葉子氏(「FAO/WHO 合同食品添加物専門家委員会 JECFA」)、国際食品安全コンサルタントの山田友紀子氏(「食品・飼料中の残留農薬基準値の国際的な設定- Global Perspective -」)、食品安全委員会 委員 吉田緑氏(「Joint FAO/WHO Meeting on Pesticide Residues (JMPR)に参加して」)から発表がなされた。後半は、国立医薬品食品衛生研究所 所長 川西徹氏の進行により、上記講演者に加えて、国立医薬品食品衛生研究所 安全性生物試験研究センター 病理部 第一室長 梅村隆志氏及び、山口大学 病態制御学講座教授 豊福肇氏が参加し、パネルディスカッションを行った。当日は84名の参加があり、補助席を出すほどの関心の高さであった。また、会場からも活発な質疑応答が行われた。

## D. 考察

1. CCGPにおける議題分析、「コーデックス作業管理及び執行委員会の機能の議論を中心に

「コーデックス作業管理及び執行委員会の機能(Codex Work Management and Functioning of the Executive Committee)」については、2014年以降、内部評価の実施を念頭にして、コーデックスの作業管理と執行委員会のガバナンス上の包括的な見直しについて、様々な意見や議論がなされてきたものの、2016年の総会で、実

施そのものに対する意見集約ができず、現段階では、課題の網羅的・包括的な見直し作業は中止することとなった。

ガバナンス上の課題の特定と改善は、コーデックス戦略計画の中で通常定期的の実施するモニタリングとして、コーデックス事務局が実施主体となっていくこととなる。その結果、作業は当初事務局が提示した潜在的な課題や改革の草案に比して、非常に縮小された形となっている(例えば、現在、定期的な見直しの一環として行っているのは、電子作業部会の運営に関するレビューである、CL2017/35)。

ただし、今回実施が見送られたのは、2段階で進めるとされていたコーデックスの作業管理の見直しのうち、コーデックス内で行う内部評価に関する議論の顛末である。(必要に応じてされるとされていた)親組織であるFAO/WHOによる外部評価の取り扱いについては何も議論されていないので、将来的にはFAO/WHOによるレビューはあるかもしれない(ただし現在のところそうした動きは見られない)。

また、C.1.(1)で述べたように、いずれに問題も積み残しの要素があり、今回の議論を契機に、2002年のコーデックス評価以降の改革とその後の課題について網羅的に整理・分析・議論したことは意義がある(特に問題が再燃した際には)。

C.1.(1)の論点からさらに重要と考える点について以下論じる。まず、コーデックスの部会・組織構成については、コーデックス評価報告書では、過剰な部会はコーデックス全体の効率性を損ねるので、部会構成そのものも含めて見直すべきとしていた。こうした元々の問題意識があったことは、2013年のスパイス部会の新規部会の設置との兼ね合いで重要な意味を持つ。また、現在のコーデックスの手続きマニュアルには、新規部会の設置についての記載がなく、特別部会の設置についての記載があるのみである。手続きマニュアルでは新規部会の必要性が認められた場合、まずは特別部会の設置をす

べきとしている（Rule XI.1(b)(i) in Criteria for the Establishment of Subsidiary Bodies of the Codex Alimentarius Commission）。こうしたことを踏まえて、現在・将来的コーデックスのニーズなどを視野にコーデックス部会、組織構造のあり方を考えなければならない。

次に、執行委員会の機能・組織構造の点については、ガバナンスの観点からすると、執行委員会の機能が十分に果たされているのか、また、現在の拡大された執行委員会のメンバー構成とそれぞれの役割は適切なのか、という点が課題である。事務局案では過去にコーデックス評価書で提案された執行理事会（CX-EB）の構想を再度検討するように提案していた。これは、執行委員会の現在のメンバー構成が大きすぎ、また、本来執行委員会が果たすべき戦略的機能や規格策定プロセスの監督機能が十分に果たされていないとの認識の為である。規格策定の勧告について、評価書ではどのような規格も5年以上要すべきでないとしているが、これまでクリティカルレビューで作業の中止等の判断がなされたことはない（注意はある）。その結果、加盟国が求めれば何年も議論が継続し、例えば、遺伝子組換え表示の場合は1993年～2010年まで議論がなされた。さらに現在の会議開催のタイミングが総会直前であることから、結果として総会のアジェンダの単なる重複になってしまうという問題もある。事務局案（CX/CAC 15/38/9）では、かなり具体的な案を提示した。執行理事会（CX-EB）は現在の執行委員会の機能をほぼすべて引き継ぐような形で、構成メンバーの縮小を求めた（地域を代表する10名以下とすることを提案しており、メンバーが個人として参加するか、国の代表として参加するかを検討を求めている）。他方、過去の案では戦略的機能を担う小規模の執行理事会（CX-EB）と規格策定を担う規格策定委員会を別に設置することも議論されて、その場合、後者は各地域から選出された20名のメンバーで持ち回り制とし、総会開催の6週間以上

前に規格策定のプロセスについての会議を行ったうえで総会に報告を行うとしていた（ALINORM 03/26/11 Add.3 para.18）。これはしかし、包括性と閉鎖性、迅速・効率性と透明性の問題を呈することから、バランスを要する課題である。今後執行委員会はこうした問題をはらんでいるということ踏まえたうえでその活動を注視していく必要がある。

その他、再燃が予想される課題としては、コンセンサスと投票の問題が挙げられる。今回、コンセンサス形成ができなかった際に、総会で留め置きできるという「ステップ8問題」の規定が保持されることとなったことは、コーデックスの意思決定の柔軟性を保持する上でも重要であろう。ただ、「ステップ8問題」の本質は、コンセンサス形成の失敗への対応であり、そもそもコンセンサスが難しい問題にどう対処するかということについての回答は結局得られていない。コンセンサスと投票の問題はこれまで何度も議論がなされているが、欧州などは基準採択のルールを現在の単純過半数でなく、OIEやIPPCなどと同様2/3にすべきとの主張を繰り返している（2/3にすべきの点はコーデックス評価書の勧告にもあった）。コンセンサス形成のための方策は、FAOなどでも使われているFOC（Friends of the Chair）アプローチの試行や、議長のガイダンスの作成など継続的に試みがなされている。日本は、IPPCやOIEでも調停機能を制度化しているため、ある種の協議メカニズム（Consultation Mechanism）を検討してはどうかと論じている。組織によってマンドートやコンテキストが異なることから、ほかの国際機関で導入されている手法等をそのまま採用は難しいにしても、それが有用かを積極的に検討していくことが必要であろう。

また、CCGPにおけるその他の議論（C.1.(2)で整理したもの）からもいくつかの発見があった。特に、第28回CCGPに参加して発見した重要な点としては、CCGPの組織としての位置づけの理解の必要性である。会議の冒頭でもWHOの

担当者から指摘があったが、CCGP はあくまで、親組織の FAO/WHO のプログラム（下部組織）のコーデックスの、部会であることである。コーデックスの最高意思決定機関は総会でその次に執行委員会が補助として存在する。そうしたことを十分に認識せずに、第 28 回 CCGP では、ToR の修正において自ら新規作業を開始できる項目を追加したり、あるいは他の国際機関である OIE との連携関係構築にかかわる文書の作成をしたり、コーデックス全体にかかわる作業見直しを開始したり、といった作業を行おうとしていた。

新規作業の発議は必ず執行委員会のレビューと総会の承認を得なければならない。CCGP が自ら手順の修正や承認の開始をできるような ToR を追加することは、総会の機能と重複した機能を持つことになる。また、同様に、OIE との関係は、更に上位のレベルで議論されないといけない。コーデックスは FAO/WHO の親組織の下にある下部組織だが、OIE は独立した国際機関である。従って、コーデックスが OIE との関係で正式な文書を作成しようとする、それは国際機関間の問題となり、コーデックスではなく、FAO/WHO の管轄となるということだ。つまり、CCGP はあらゆる手順上の問題や一般的な問題を議論できる部会であるが、提案・勧告をすることはできても、基本的には、総会・執行委員会ないし他の部会からの照会・付託に基づき作業を行うので、自らの判断で新規作業を開始することは権限を越えてしまうということであった。

こうしたことを認識せず OIE との連携に関する文書を電子作業部会で 4 回にわたるやり取りに加えて、本会議の事前にも物理的作業部会をするなどした結果、上記指摘の結果無駄になってしまった課題もあった。このような基本的な組織構造のあり方については、作業を行う事前に周知がなされるべきだったとの指摘が会議でもなされたが、今回の経験を踏まえて、参加主体からも今後はとりかかろうとしている作業がそもそも CCGP の掌

握範囲の作業かどうか指摘や提案ができるように、ルールの認識をしておくべきと考えた。

## 2. リスクコミュニケーションとネットワーク構築の展開に関して

広い意味でのリスクコミュニケーションとネットワーク構築に関して、初年度と 2 年目に主催した国際シンポジウムでは、コーデックス事務局の担当者や、アジア（タイ）・欧州のコーデックスの担当者から直接それぞれのコーデックスの活動について具体的に論じてもらった。アンケートでもこのように直接現場のコーデックスの担当者から規格策定の実態や課題について話を聞ける機会は有益という声が多く寄せられた。

最終年度は、コーデックスに対する科学的アドバイスを提供する FAO/WHO 専門家会議に焦点を当てた。このテーマも、募集してからすぐに申し込みが上限に達したことから、こうした活動に対する関心が非常に高いことは発見であった。シンポジウムでは、主として人材育成とデータ構築に関して活発な議論があった。人材育成に関しては層の厚い専門家を国内に保持する必要が認識された。リスク評価の人材に求められる資質には、専門性に加え、国内外の食品安全を取り巻く全体像を俯瞰できることが重要である。そのためには、多様な組織間で流動的に経験を積むことも大事であるとされた。さらに、英語力も必須であるが、ネットワークングやコミュニケーション能力も重要である。そのためには専門家が継続的に経験を積み重ねられるようなバックアップの仕組みの検討が必要である。データに関しては、日本からのデータの提供がより積極的に行われる必要性が認識された。そのためには、日本国内にあるデータの把握、構築すべきデータについての検討を行わなければならない。その際に、データの科学的な品質をきちんと担保し、英訳など国際的に利用可能な形で提供できる仕組みも併せて考えなければな

らない。

## E. 結論

日本の発言を契機として2014年から議論された、「コーデックス作業管理及び執行委員会の機能 (Codex Work Management and Functioning of the Executive Committee)」は、2016年に作業の中止が決定された。一連の議論の中で事務局が整理した様々な課題は、前回のコーデックス評価書でも提起され、議論されたものの、積み残された問題も多くある。現状維持を求めるものからすると受け入れがたいものや(執行委員会の構成・役割等)長年にわたって議論しても着地点が見いだせなかったような、「パンドラの箱」のような問題(コンセンサスや投票に関するルール等)もあるが、他方で、今後コーデックスが健全に運営されていくためには、きちんと議論して確認しあっておくべき問題もあった。例えば、日本が提起した新規部会設置に関する手続きについては、今後部会の議長国をしていない新興国が自らの関心やプレゼンスの向上のために手を上げ始めた場合、限られたリソースの中で過剰に部会が乱立してしまう懸念が残る。

こうしたガバナンスの議論は極めて政治的であり科学的根拠に基づくものではないが、それゆえに、過去の経緯や合意事項に関する記録をきちんと把握して保持しておくことが、今後の議論や交渉を有利に進めていくうえで重要である。交渉の場で議論するためには、過去の経緯(何が問題であったのか、どのような点がすでに議論されたのか、当時どのような論理で合意されなかったのか)を十分に理解することが将来的な議論の重複や無駄な議論の省力化につながる。その意味で、煩雑さを伴うものの、本研究で取りまとめた、議論の経緯と論点整理の参

考資料は非常に重要である。諸外国では長年継続的にコーデックスに出席して議論の記憶を有する専門家が多数存在するが、昨今世代交代の波も押し寄せており、組織の歴史(Institutional memory)を今後どう引き継いでいくのかが重要な課題となる。特に日本のように人事制度上担当者が数年単位で変わる国にとってはこうした記録を常に俯瞰している機能を担保できるような仕組みを考えておく必要がある。

また、毎年取り組んだ、国内・国際シンポジウムについては、参加者からも非常に良い反響があったことから、今後も国内外の政策担当者やステークホルダーを巻き込んだイベントを実施していきたい。国際シンポジウムについては、コーデックスや食品行政に関する行政担当者の来日の機会をとらえて、これまで実施したコーデックス事務局、EUやアジアの担当者のみならず様々な国の取り組みを紹介する機会を設けることが重要であり、そのためには、早くからそうした担当者の来日の情報が得られるよう、行政担当者や研究者に働きかけをしなければならない。また、最終年度に実施したイベントのように、科学的基盤にかかわる人材育成やデータ構築のようなテーマについても地道に実施し、そこで得られた示唆を政策・社会にも還元していくことが肝要である。こうした活動を継続的に展開し、コーデックスに対する理解の増進と日本全体としての食品安全にかかわる活動の強化に結びつけていきたい。

## F. 健康危険情報

該当なし

## G. 研究発表

特になし