

農産物・食品の地理的表示－省庁間調整による政策決定と新しい政策手段としての意義－
(論文要旨)

2020 年 3 月

内藤 恵久

本研究では、特色ある地域産品の名称を保護する「地理的表示保護制度」の創設に関し、2004 年の制度創設失敗と 2014 年の制度創設の事例を、省庁間調整に着目して分析することにより、政策決定の要因を分析した。また、地理的表示保護制度を「情報」という政策手段として分析し、農政上の意義や政策実施上の課題を検討した。

第 1 章では、問題意識を示すとともに、先行研究を整理した。また、省庁間調整による政策決定について、アイデアを巡る相互作用を中心とした分析枠組みを示すとともに、政策手段としての地理的表示保護について分析の視点を示した。第 2 章では、第 3 章以下の分析の前提として、地理的表示保護を巡る状況を整理し、EU と米国の保護制度の違いの背景にある考え方として、地域環境に由来する特性というテロワールの考え方と、行政関与の品質保証・情報提供の 2 つの要素を抽出した。

第 3 章から第 6 章までは、地理的表示保護を巡る省庁間調整による政策決定を分析した。第 3 章では、2004 年の地理的表示保護制度の創設失敗と翌年の地域団体商標制度創設の経緯を整理し、農林水産省が、商標制度に類似した権利法形式での制度を立案したが、特許庁の反発や内閣法制局の指摘を受けて制度化を断念し、これを受けて特許庁が、地域ブランドを保護する「地域団体商標制度」を創設した経緯を整理した。

第 4 章では、地域団体商標制度導入後の国内的・国際的状況変化について整理し、第 5 章では、地理的表示保護制度の創設が再度検討され、2014 年に制度化に至った経緯を分析した。同制度は、農林水産業の競争力強化の方策として再検討され、両省庁がそれぞれ制度案の研究、検討を進めたが、同時に知的財産に関する連携体制が整備されていた。そのような中で、制度創設に関する研究会等を通じて相互の学習が行われ、一旦は、特許庁に影響の少ない政策案で両省庁の合意がされた。しかし、内閣法制局からの指摘や EPA 交渉における EU の主張を踏まえ、行政関与の品質保証を重視した特別の保護制度案が農林水産省から再度提示され、両省庁の調整の結果、商標とは機能の異なる制度として合意・制度化された。あわせて、特許庁の強い主張を踏まえて、地理的表示と商標との関係について EU の制度と異なる仕組みとなったことを整理した。

第 6 章では、第 3 章から第 5 章までの分析を踏まえ、2004 年の制度創設失敗の事例と 2014 年の制度創設の事例を、両省庁のアイデアを巡る相互作用を中心として比較し、異なる政策帰結をもたらした理由として、農林水産省の政策アイデアの内容とその説得力、政策案の特許庁への影響度合い、両省庁間での討議の場の存在、国内的・国際的な外的状況、内閣法制局の指摘の影響を示した。

第 7 章及び第 8 章では、政策手段としての地理的表示保護について分析した。第 7 章では、これまでの生産性向上施策を中心とする農業施策の経緯等を整理した上で、農業政策

の変化としての地理的表示保護制度の意義を検討した。また、政策手段の類型から見た分析を行い、農業施策を「規制」、「経済措置」、「情報」に3区分した上で、地理的表示保護の「情報」の政策手段としての位置づけ・特徴や官民の役割分担を整理した。加えて、地理的表示保護制度と同様に、「情報」の政策手段である他分野の施策についても、同制度との比較の観点から整理を行った。

第8章では、地理的表示保護制度の実施に関して、登録の現状や効果を整理するとともに、これまでの制度の実施上生じた問題点等を整理し、今後の効果的な制度実施のため解決すべき課題を検討した。制度実施上の課題として、生産地に帰せられる特性との関係で登録に疑問が呈されている登録事例が生じていることや、制度に登録されていることを示すGIマークの使用が任意化され、制度の認知度の向上や情報伝達に悪影響を及ぼすおそれがあることなどの課題が生じていることを整理した。

第9章では、第8章までの分析により明らかになった内容を示すとともに、政策的示唆を検討した。まず、省庁間調整による政策決定については、①公的主体が関与した品質保証により付加価値向上を図るという政策アイディアが、政策変化の大きな要因となった、②この際、議論の場を通じた調整プロセスが重要であった、③ただし、組織には議論により変わりにくい信念があり、これが政策内容に影響を与えた、④内閣法制局の指摘の影響が大きい、⑤政策変化には、国内的状況や国際的状況と政策案が合致することも必要である、ことが明らかになった。また、政策手段としての地理的表示保護については、①これまでの農政の中心が規模拡大等の生産性向上である中で、地域ごとの付加価値向上の取組を支援するという農政の変化を示すものである、②農業施策として多く取られている生産サイドへの「経済措置」や「規制」の政策手段に対し、「情報」により消費者の選択に働きかける点に特徴がある、③本制度における「情報」は、地域ごとの事業者が定めた自主的基準を公的に確認したものであり、民間の取組を官が補完するという特徴がある、④制度の実施面では、制度の認知度の向上が必要であるほか、制度への信頼や情報提供機能の低下の課題に適切に対応する必要がある、ことが明らかとなった。

本研究の政策的示唆は、次のとおりである。まず、省庁間調整による政策決定に関しては、①二省庁間調整の場面、及び内閣法制局との調整の場面の双方において、政策アイディアを十分に深化させることが重要である、②アイディアが十分検討された場合であっても、その内容が、各組織が特に重要と考える内容に関わる場合、政策が変化しにくく、必ずしも合理的でない結果につながる場合があることから、この悪影響を減少させ、調整プロセスを円滑に進めるため、日頃からの連携の強化が有効と考えられる。次に、効果的な政策実施に関しては、①制度に対する認知度の向上を図るため、産地ごとの課題にきめ細かく対応し登録数を増加させるほか、効果的な手法を検討する必要がある、②効果的な情報伝達のため、GIマークの適切な使用のほか、ターゲットとする情報受信者に応じた情報発信を検討する必要がある、③制度への信頼を維持できるよう、テロワール等保護の基礎となる内容を明確化するとともに、異議が示された場合の手続の明確化や、関係者の合意を形成していく手法について検討する必要がある。