

貿易自由化の進展と食品安全事項の国際的調和化 ー アメリカのHACCP（危害分析重要管理点）導入の歴史ー

小山 久美子*

はじめに

本稿は、貿易自由化の進展に伴い、貿易障壁となり得る各国の食品安全政策・基準の違いを軽減していく、つまり調和化を図っていくとする動きが高まっていることに着眼したものである。近年、食品安全は新たな貿易障壁問題の一つとして注目されてきている。そして、国家間の食品安全の政策、基準の違いに関して国際的調和化を進める手段として、HACCP（ハサップ、あるいはハシップとも呼ばれる。Hazard Analysis and Critical Control Point：HACCP、日本語訳は「危害分析重要管理点」という食品安全管理システムが、グローバル・レベルで浸透し、急速にそのプレゼンスを高めてきている。HACCPはアメリカで誕生し、発展したものであり、本稿はアメリカに的を絞り、そのHACCP導入の歴史に焦点をあてる。

食品はグローバルな商品でもあり、ローカルな人間社会の根本的な部分でもあるため、食品のガバナンスは難しいものであるが、貿易自由化の進展と共に「食品安全のグローバル化」が

進んでいるのは事実である。そして、これからますます進むであろう。¹⁾

今や各国の政府と企業は、グローバル・レベルで認められている食品安全政策、基準を軽視しては、時代から取り残されてしまう状況となっている。一般市民の間でも昨今、貿易自由化への議論が盛んとなっているが、議論の際には世界がどのような方向に向かっているのかの現状認識は大切な事であろう。貿易自由化の進展に伴い、実際にはグローバル・レベルでの食品安全政策、基準がその重要性を強めているのであるが、一方で、その研究となると、研究自体が新しく始まったばかりであり、まして歴史研究となると国内外ともほとんどない状況にある。本稿は、アメリカ貿易政策史との関係から、グローバル・レベルでの食品安全事項の調和化動向に注目し、アメリカのHACCP史を考察するものである。

グローバル・レベルでの食品安全政策、基準は、各国の国家レベルの政策、基準に無論、影響を及ぼすが、逆に国際的に影響力のある国の食品安全政策、基準の動向は、グローバル・レベルの政策、基準に影響を及ぼす。本稿は、HACCP史のみならず、アメリカのHACCPがグ

*小山久美子（Kumiko KOYAMA）：長崎大学経済学部准教授。経済学博士。“Trade Institution Handling the Safeguard,” *Annual Review of Southeast Asian Studies*, Vol.54, 2013；「米国農業補助金に関する歴史的検討」『経営と経済』第91巻第1・2号，2011年；“The Passage of the Smoot-Hawley Tariff Act,” *Journal of Policy History* (U.S.A.), Vol.21, No.9, 2009；『米関税の政策と制度』御茶の水書房，2006年，など。

* 本研究は、JSPS科研費23530415の助成を受けたものである。

¹⁾Peter W.B. Phillips and Robert Wolfe, “Governing Food in the 21st Century: The Globalization of Risk Analysis,” in W.B. Phillips and Robert Wolfe eds., *Governing Food: Science, Safety and Trade*, 2002, Canada, p.1.

ローバル・レベルでのHACCPへ与えた影響についても検討する。

本稿の研究史上の特徴は、新しい非関税障壁の一つ、食品安全事項を分析する点にある。アメリカ貿易政策史研究といえば、関税を扱ったものが、国内外を問わず、特に我が国では（これまでの筆者の研究も含め）ほとんどであったが、本稿は関税ではなく、近年重要性が増している新障壁の一つ、食品安全事項を取り上げ、国際的調和化を促進する手段としてのHACCPの歴史に焦点を当てるものである。

次の1節で、本稿の研究史上の特徴について詳しく述べるが、その際、本研究を行うに至った動機に言及しながら、アメリカ貿易政策史も概観する。

1. 本稿の特徴、研究動機、アメリカ貿易政策史概観

前述のように、従前のアメリカ貿易政策史研究は、国内外を問わず、関税を扱ったものが多かった。筆者もこれまでアメリカ貿易政策史を、主に19世紀後半から20世紀前半の関税障壁に焦点を当てて研究を行い、『米国関税の政策と制度』（2006），“The Passage of the Smoot - Hawley Tariff Act”（2009）等により著してきた。²⁾ だが、今や貿易政策の考察には、関税障壁以外の、食品安全といった新しい非関税障壁に目を向け、非関税障壁に関する政府の政策分析を行わなくては、考察が難しくなっている。その理由を以下で、筆者のこれまでの研究内容にも触れつつ、アメリカ貿易政策史の流れを概観することで述べていきたい。

アメリカは建国以来、他国と比べると比較的高い関税を採用していたが、それが特に高くなったのが、19世紀後半であった。アメリカは、南北戦争（1861～1865年）による財政難を補うため課税の一方策として関税引き上げを行ったが、その後もそれが下らず高関税が定着した。当時、アメリカの関税は議会で決定されていたため、政治の影響を強く受けていた。議員が選出地域の産業利害を守るべく議員間で政治的取引を行う、いわゆるログローリング現象によって、関税はアメリカの経済の実態にはそぐわない、必要以上に多品目にわたる、必要以上に高い税率となっていた。

そのようなアメリカの高関税の流れの頂点を成したのが、1930年に成立したスムート・ホーリー（Smoot-Hawley）法であり、同法は大恐慌下のさなかに成立した高関税法として、現在でも悪法としてしばしば引き合いに出される程、悪名高い。だが同法は、筆者の研究では実際には、高関税とは別の側面を有しており、関税決定の場を議会から行政府へ移していこうとする関税改革の条項を含んでいた。条項は、必要以上に高い関税をアメリカ経済の実態にあわせたビジネスライクなものに修正していくため、議会からの権限委譲を目的としたものであり、この権限委譲の動きは19世紀後半以降、断続的、漸進的にはあるが、アメリカ内で進行していた。利害団体としては、主に全国的な企業団体がこのような関税決定方法の改革を支持していた。1930年時の大統領、フーヴァー（Herbert Hoover）がスムート・ホーリー法の法案に署名したのは、関税改革の条項が含まれていたためであった。通説では、フーヴァー大統領は高関税主義者とされているが、高関税主義者ではなく、議会から行政府（大統領）への権限委譲をめざした「行政府（大統領権限）拡大主義者」であったと筆者は捉えている。³⁾ スムート・ホー

²⁾ 小山久美子『米国関税の政策と制度：伸縮関税条項史からの1930年スムート・ホーリー法再解釈』御茶の水書房、2006年；Kumiko Koyama, “The Passage of the Smoot-Hawley Tariff Act: Why Did the President Sign the Bill?,” *Journal of Policy History* (U.S.A.), Vol.21, No.2, 2009. 関税障壁に関するその他の拙稿として、小山久美子「スムート・ホーリー法成立に関する再解釈」『社会経済史学』第63巻第3号、1998年。

³⁾ Koyama, “The Passage,” pp.164,178.

リー法における「行政府（大統領権限）拡大」は、研究史上なおざりにされてきたが、この大統領権限は、次に成立した1934年の互惠通商協定法（以下、1934年法とする）成立の下地ともなり、ひいては第二次大戦後にアメリカが貿易自由化を主導していくことに繋がった極めて重要な事柄であり、看過されるべきではない。さらに以下で述べるように、この大統領権限は、近年のアメリカ貿易政策史を把握する際の重要な鍵を握っている。

アメリカは1934年法を契機に低関税化へ向かった。この低関税化は、議会から行政府（大統領）への権限委譲を意図した条項が成立していたからこそ可能になったといえてよく、1934年法は、それまでの権限委譲を前例としてその権限委譲をさらに押し進めたものであった。⁴⁾ 1934年法下で、関税は議会が決定するのではなく、大統領が二国間交渉で決定する方式に代わった。この大統領の権限は、議会が約3～5年ごとに認めていく更新制であり、この更新制が現在に続いている。

互惠通商協定法下での低関税化のための実験的ともいえる二国間交渉が、1940年代初までに比較的成功を収めたため、アメリカは、今度は二国間ではなく多国間での交渉方式による自由化を主導していくことになった。この多国間交渉方式が、第二次大戦後のGATT（関税と貿易に関する一般協定）において行われたことであった。

アメリカはこのように、かつての高関税化から低関税化へと政策を変化させた。そして自由化を進めるための更新制による大統領権限は、1934年以降長らく途切れることなく更新されてきた。ところが、その大統領権限が1997年以降、何度も失効するようになり、現在も2007年以降失効中である。⁵⁾ その意味で、アメリカの貿易

政策は歴史的にみると、近年になって異例の局面を迎えているといえる。

失効の大きな一因として、このまま貿易自由化が進んでいくことに対して、特に市民層が懸念を抱き、反対していることがある。貿易自由化を妨げる貿易障壁とみなされる対象が、時代と共に変化し、近年は、市民層の生活に密接に関係がある貿易障壁の除去へと向かっている。貿易交渉の際に焦点となる貿易障壁の中身が、かつての「関税障壁」から、まずダンピング、補助金といった「伝統的な非関税障壁」へと移った。⁶⁾ さらに近年は、非関税障壁の中でも、各国間での労働、環境、食品安全等の基準、政策の違いといった「新しい非関税障壁」に移ってきており、これらは市民の生活に直接的な影響があるため、近年は市民層が貿易政策に多大の関心を持ち、貿易自由化を進めていく大統領の権限に対して市民団体を通じて反対の声を上げるようになってきた。⁷⁾ デスラー（I.M.Destler）とバリント（Peter J. Balint）（1999）によれば、労働と環境の団体が特に、国際貿易体制において労働と環境の事を考慮するよう求めており、これらの団体は米国の貿易政策への影響力を行使でき得ると示唆している。⁸⁾ ピアソン（Charles S. Pearson）（2004）は、貿易はますます、労働、環境、競争、知的所有権保護、租税、健康、社会福祉に関する国内の政策、基準により影響を受けるようになり、グローバルな調和化の必要性の問題が出てきたとする。⁹⁾

⁴⁾ 伝統的な非関税障壁を扱った拙稿として、小山久美子「アメリカの反ダンピング法成立に関する考察」『貿易と関税』第52巻第1号、2004年；「米国農業補助金に関する歴史的検討 ―国際貿易問題からの補助金起源の考察―」『経営と経済』（長崎大学）第91巻第1・2号、2011年。

⁷⁾ アメリカでは、貿易自由化に反対の声を上げている代表的な市民団体として、パブリック・シチズンがある（John Braithwaite and Peter Drahos, *Global Business Regulation*, NY, 2000, p.409）。

⁸⁾ I.M.Destler and Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade: Trade, Labor, and the Environment*, Washington D.C., 1999, pp.1-2.

⁹⁾ Charles Pearson, *United States Trade Policy*, Hoboken, NJ, 2004, pp.192-3.

⁴⁾ Koyama, "The Passage," p.180.

⁵⁾ 滝井光夫「大統領の通商交渉権限と連邦議会」『季刊国際貿易と投資』第69号、2007年、28頁。

筆者は、貿易政策史における市民層の影響力や、市民層が力を増してきた歴史的経緯や背景、新しい非関税障壁全般について「米国貿易政策史における社会史的視点の重要性」（2011）で扱っており、本稿では詳述しないが、今や貿易政策の考察には、新しい非関税障壁、及びそれらに関する政府の政策をも考察しなくては、理解が難しい状況になってきている。¹⁰⁾ そこで本稿は、新しい非関税障壁の一つである食品安全事項を取り上げ、アメリカの食品安全政策・規制の歴史に着目して分析を行うに至った。

労働、環境、食品安全の基準、政策に代表される新しい非関税障壁は、我が国でも法学、経済学、政治学等の研究者により、研究が活発化し始めている領域である。注目すべきは、国際経済法学会が2000年に共通論題で「非貿易的関心事項への取り組みとWTOの今後」として、新しい非関税障壁の問題を取り上げたことである。非貿易的関心事項とは、環境、食品衛生、文化、人権等多岐にわたる本来、貿易とは無関係であった貿易障壁を指し、国際貿易体制の歴史の中では新しい問題である。同学会では、非貿易的関心事項の中でも労働基準や、遺伝子組み換えによって生産された農業生産物、食品に関して法的な諸問題を議論の対象とすることが企画され、2001年に論集が刊行された。論集の中で、食品安全事項に関して法学的視点から、松下満雄、大島潔、菊池浩明によりSPS (Sanitary and Phytosanitary: SPS, 衛生植物検疫措置の適用に関する協定)、及びコーデックス委員会 (Codex Alimentarius Commission) に論及がなされている。¹¹⁾ SPSとは、

次節で詳述するものの端的に言えば、1995年のWTO（世界貿易機関）成立と同時に発効した、食品安全基準、政策のグローバルな調和化を進めていくための国際協定であり、コーデックス委員会とは、SPS下で各国がグローバルな食品安全基準、政策として依拠するよう求められている国際機関である。なお、本稿が焦点をあてて分析するHACCPは、コーデックス委員会が勧告している食品安全管理システムであり、同論集では扱われていない。

また、国際経済法学者、小寺彰編の『転換期のWTO:非貿易的関心事項の分析』（2003）では、非貿易的関心事項に関して法学的視点からの諸論考のほか、政治学と経済学の観点から、それぞれ赤根谷達雄、長岡貞男の論考が所収されている。¹²⁾ ただし、これらは非貿易的関心事項全般に関するものであり、特に食品安全を取り上げているわけではない。

経済学的視点からの食品安全に関しては、水野英雄（2007）の論考があり、国家の食品安全基準は安全を確保する一方、国内生産者の保護になっており、消費者ならびに最大の食品需要者である外食産業の経済的損失は大きいと主張している。シェルドン (Ian Sheldon) やスウィネン (Johan F. M. Swinnen) (2011) によれば、経済学者による食品安全の規制、基準と国際貿易の関係に関する研究においては、規制、基準は本質的に保護主義的であるというのが支配的な見解であり、先進国の市場に途上国が参入する場合、先進国の基準、規制が高いため、

¹⁰⁾ 小山久美子「米国貿易政策史における社会史的視点の重要性」『アメリカ研究』第45号、2011年。

¹¹⁾ 松下満雄「製品安全・食品安全とガット/WTOの今後」；大島潔「遺伝子組換え農作物・食品をめぐる状況」；菊池浩明「遺伝子組換え技術とWTO諸協定」（前掲論文はいずれも、日本国際経済法学会編『日本国際経済法学会年報』第10号、2001年所収）。

¹²⁾ 小寺彰編『転換期のWTO:非貿易的関心事項の分析』東洋経済新報社、2003年には、近年、国際政治学において国際市民社会運動の台頭が注目を集めており、その運動がWTOの非貿易的関心事項をめぐる政治にどのように関連しているかの分析を行った赤根谷達雄「非貿易的関心事項の政治学」の論考、経済学の立場からWTO体制が非貿易的関心事項を規制する必要がないと主張する長岡貞男「国内基準と国際競争」の論考が収められている。また、中川淳司、清水章雄、平覚、間宮勇「国際経済法」有斐閣、2008年（初版：2003年）、261～283頁も、法学から非貿易的関心事項の環境と労働を取り上げている。

それらは貿易障壁として機能するとの主張が多い。¹³⁾ その他、我が国における食品安全と貿易に関する研究例として、SPS協定に法学と経済学の両方からアプローチした山下一仁 (2008) や、法学的視点からのSPS協定に関する解釈適用、紛争事例を考察した内記香子 (2008) の研究がある。¹⁴⁾

非関税障壁としての食品安全に関する事項に関しては、国内外とも、SPSやコーデックスに関する考察が、数少ないとはいえ、法学分野を中心に近年なされるようになってきたが、本稿が分析対象としているアメリカのHACCP史は、社会科学分野において国内外ともほぼ論究がなされていない状況にある。本稿は、新しい非関税障壁の一つである食品安全事項を取り上げ、食品安全の調和化を進めていくためのグローバルな手段としてのHACCPに着目して、HACCPをアメリカの歴史的視点から検討するところに大きな特徴がある。

以下、2節でグローバルな食品安全政策、HACCPが重要となってきた経緯を考察し、3節でHACCPの特色を把握した後、4節からアメリカのHACCPシステム導入の歴史的検討に入っていくが、アメリカのHACCP発展は食肉検査の改革と密接な関係があったため、本稿では特

に食肉検査との関係からHACCP史を考察していく。¹⁵⁾

2. なぜグローバル・レベルの食品安全政策が重要となってきたのか

1947年に発足したGATTでは当初、農産物の自由化は慎重を要する課題の一つだった。農産物に関しては、自由化にさほど力が入れられておらず、例外事項となっていた。GATT設立以前に構想があったITO (国際貿易機関) が実際に設立に失敗したのは、ITOが農産物の自由化を含む幅広い問題に対処しようとしたことが一因で、各国からの合意が得られなかったためであり、農産物は長らく自由化の交渉からは除外されていた。¹⁶⁾

しかしながら、GATTにおいて当初の大きな目的とされていた「工業製品の関税の大幅引き下げ」が進むと、その後、1980年代からは農産物の自由化の問題が取り上げられるようになり、以前より自由化が進むようになった。1980年代から始まったウルグアイラウンド (1986年～1994年) では、アメリカは農産物の貿易を重要な交渉分野にのせることを主張した。その背景にはアメリカには、農産物を例外的除外事項とする経済的余裕がなくなってきたこと、1970年代半ば頃からのアメリカの農産物を輸出するアグリビジネスの多国籍企業の成長があり、その

¹³⁾ 水野英雄「食品安全基準と食糧輸入に関する考察」『愛知教育大学研究報告』56号、2007年。Ian Sheldon, “Food Standards and International Trade,” in Jayson L. Lusk, Jutta Roosen and Jason F. Shogren, *The Oxford Handbook of the Economics of Food Consumption and Policy*, NY, 2011, p.395; Johan F. M. Swinnen, “The Political Economy of Food Standards,” in Lusk, *The Oxford*, p.416. また邦語訳のある Tim Josling, Donna Roberts and David Orden, *Food Regulation and Trade*, Washington D.C., 2004 (Tジョスリングほか、塩飽二郎訳『食の安全を守る規制と貿易』家の光協会、2005年) もWTOの協定に関して経済学からアプローチしている。

¹⁴⁾ 山下一仁編『食の安全と貿易 ―WTO・SPS協定の法と経済分析』日本評論社、2008年；内記香子『WTO法と国内規制措置』日本評論社、2008年。また、WTOのSPS協定に関する法学的論考として、島田征夫、皆川誠「WTO体制における食の安全確保の現状と評価」『国際商事法務』40-3号、2012年がある。

¹⁵⁾ アメリカ連邦政府によるHACCP義務付けは食肉・家禽のほか、ほぼ同時期にシーフードに対しても行われたが、本稿はシーフードについては言及していない。シーフード業界のHACCP導入については、それを直接的なテーマとして扱っているわけではないが、アメリカのシーフード・レストラン市場とタイのカニ生産拡大との関連性をテーマにしたフェルトアウルト (Kelly Feltault) (2009) の論及が参考になる。Kelly Feltault, “Trading Quality, Producing Value,” in Warren Belasco and Roger Horowitz eds., *Food Chains*, Philadelphia, 2009, pp.62-83.

¹⁶⁾ T.E. ジョスリン, S. タンガマン, T.K. ワーレイ, 塩飽二郎訳『ガット農業交渉50年史：起源からウルグアイ・ラウンドまで』農山漁村文化協会、1998年、33、37頁 (Timothy E. Josling, Stefan Tangermann, T.K. Warley, *Agriculture in the GATT*, NY, 1996)。

成長を促進しようとする意図があった。¹⁷⁾

農産物の自由化に伴い、農産物・食品の安全問題が顕在化するようになった。食品、動植物、動物製品の国際貿易は病気、化学汚染をも国境を越えて運ぶことを意味した。国家は、自分の国の農民や食品企業を保護する目的から安全性に関して規制や基準を設け、あるいは保護する意図がなくても文化の違いから、国家間で食品規制、基準には違いがあり、違いは貿易障壁となり得た。先進国、途上国では消費者の安全性への期待度が異なる。高い所得層は質の高い消費を選好するがゆえに、概して豊かな国は高めの基準設定が可能となり、貧しい国は低めの基準という図式となる。先進国間でも、政府の安全基準、規制にも違いが存在する。そのため、食品供給のグローバル化の増加は、それまで国家の問題領域であったものがグローバルな問題となることを意味し、政府間の協力が不可欠となってきた。輸入食品の安全性に関して何らかの国際協調が、例えそれが新しく難しい試みであっても、必要となってきたのである。¹⁸⁾

安全性の確保と同時に、各国の食品安全規制の違いが貿易自由化の妨げにならないような解決策が見出されるべく、GATTのウルグアイラウンドにおいて話し合いがなされ、結果としていわゆるSPS (Sanitary and Phytosanitary) 協定が1994年に成立した。SPSは、1995年にGATTを受け継いで新設されたWTO（世界貿易機関）で発効することになった。SPSは日本語訳では「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」

とされているが、検疫措置だけのことを言っている訳ではなく、その目的は各国の設ける食品安全基準が貿易障壁とならないようにすることにあった。¹⁹⁾

SPS協定は、「国家は、人間、動物、植物、動物の健康保護のため、農産物、食品の輸入に制限を設けることができる。とはいえ制限は適切であるべきで、外国生産者にとり差別的であつたり、不必要な貿易紛争を招いたりしてはならない」と規定しており、グローバル・レベルでの食品安全基準の調和化を進めることを企図していた。国際貿易を歪曲させる基準、技術規制があると仮定して、WTO創設にあたりSPSが盛り込まれたのであり、適切な経済的目標達成のため、基準や規制が偽装された国際貿易の制限にならないようにするという考え方が基となっていた。食品安全のこののみならず全般的にウルグアイラウンドでは、新しい貿易障壁に対するチャレンジが急速に行われ、確立された中心的な事柄は、(1)グローバル・レベルでの透明性、均等性を確保すること、(2)今後のWTOの施策は科学を基にしたものにすること、(3)貿易障壁となり得るような基準の調和化を図ることであった。²⁰⁾

¹⁹⁾ Christine Boiserobert, Aleksandra Stjepanovic, Sangsuk Oh and Huub Lelieveld eds., *Ensuring Global Food Safety*, Burlington, MA, 2009, p.80; Jan Sheldon, "Food Standards and International Trade," in Daniel W. Drezner, *U.S. Trade Strategy: Free Versus Fair*, Washington D.C., 2005, p.57; Sheldon, "Food Standards," Lusk, *The Oxford*, p.394; 島田「WTO体制」, 403頁; Tジョスリング『食の安全』, 50-1頁。

²⁰⁾ Peter Oosterveer and David A. Sonnenfeld, *Food, Globalization and Sustainability*, NY, 2012, p.69; Alison Blay Palmer, *Food Fears*, Burlington, VT, 2008, p.38; Ronald D. Knutson, Sharron D. Knutson and David P. Ernstes, *Perspectives on 21st Century Agriculture*, Chapel Hill, NC, 2007, p.118; Richard J. Dawson, "The role of the Codex Alimentarius Commission in setting food standards and the SPS agreement implementation," *Food Control*, Vol.6, No.5, 1995, pp.263,264; Christine Noiville, "Compatibility or Clash? EU Food Safety and the WTO," in Christopher Ansell and David Vogel eds., *What's the Beef?: The Contested Governance of European Food Safety*, Cambridge, MA, 2006, pp.309-11.

¹⁷⁾ Christine E. Boiserobert et al., *Ensuring Global Food Safety*, NY, 2010, p.75; 日本農業市場学会編『問われるガット農産物自由貿易』筑波書房, 1995年, 14-5頁。

¹⁸⁾ Edward O.Nyambok, "United States Import Safety, Environmental Health, and Food Safety in China," *Journal of Environmental Health*, Vol.74, No.6, 2012, pp.28-9; Cary Coglianese et al. *Import Safety*, Philadelphia, 2009, pp.11-2; David Vogel, "Reconciling Free Trade with Responsible Regulation," *Issues in Science and Technology*, Fall 1995, p.74.

なお、アメリカはWTOにおけるSPS成立をかねてより主張しており、SPS成立はアメリカの成功を意味した。SPS導入以前に、アメリカのホルモン牛へのヨーロッパ諸国の輸入禁止が元で、貿易紛争が起こっていた。再びこのような紛争が起きぬようにとの要望をアメリカは持っていた。アメリカがSPSを推進していたのは、「貿易相手国による輸入を阻止するための、だが実証できない言い分を阻止し、かつ同時に食品、動植物（製品）の安全性を保護するような科学的ベースの原則をWTOに導入する」ためであった。²¹⁾

WTOは、食品安全について何を国際基準として調和化を図っていくのかについては、コーデックス・アリメンタリウス・コミッション (Codex Alimentarius Commission, 以下、コーデックス委員会とする) の基準を国際基準として使うよう勧告した。そのような勧告はWTO発足時 (1995年) に行われたものの、コーデックス委員会自体は、それよりずっと以前の1962年に設立されており、1963年に始動していた。コーデックス委員会は、FAO (食糧農業機関, 1945年設立) とWHO (世界保健機関, 1948年設立) により、消費者の健康を守ることと、食品貿易を推進することの両方の両立をめざして1962年につくられた国際機関である。²²⁾

²¹⁾ Braithwaite, *Global Business*, p.402 ; Charan Devereaux et al., *Case Studies in US Trade Negotiation*, Vol.2, Washington DC, 2006, p.57 ; Daniel A. Sumner, *Agricultural Trade Policy: Letting Markets Work*, Washington DC, 1995, p.30. SPS成立後、今度はSPS運用をめぐる、EUは遺伝子組み換え作物 (GM) 輸入をいったん停止する (1998年) 等、農産物バイオ技術がWTOの加盟国間で貿易紛争の中心となっている。Jennifer Clapp, *Food Policy*, Malden, MA, 2012, p.75 ; 島田「WTO体制」, 404頁。

²²⁾ Marsha A. Echols, *Food Safety and the WTO*, Norwell, MA, 2001, p.99 ; Tim Buthe and Walter Mattli, *The New Global Rulers*, Princeton, NJ, 2011, pp.24,70 ; Johan F.M. Swinnen ed., *Global Supply Chains, Standards and the Poor*, London, UK, 2007, pp.281-2 ; Jennifer Clapp and Doris Fuchs, *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, Cambridge, MA, 2009, p.95 ; Bohn R. Lupien and Alan Randell, "Codex," *UN Chronicle*, No.4, 1999, p.66 ; ジョスリング『食の安全』, 54頁 ; David

FAOは、公平かつグローバルな食品流通をつくろうとする使命を持ち、WHOは人間の健康を基本的人権として捉え、それを守るという目的を持っており、コーデックス委員会は両者の目的を合わせた機関である。FAOの本部はローマ、WHOの本部はジュネーブにあるため、2年に1度、ローマとジュネーブで交互に加盟国の会議が開催され、そこで新しい基準の規範等、最終決議が行われている。因みにWTO設立時のコーデックス委員会の加盟国数は163カ国であった。²³⁾

なお、アメリカのコーデックス委員会への関与については、ECが1958年にコーデックス委員会の前身なる組織を設立した際に、アメリカはEC主導の組織がつくられることを危惧し、ECに対抗するために、コーデックス委員会設立を推進し、積極的関与を行った。²⁴⁾以降、アメリカは輸出国、輸入国としての両方の立場からコーデックス基準に強い関心を持ち、設定プロセスに大きく関与してきた。アメリカはコーデックス委員会においても、科学をベースとした基準が国際的な安全基準の基盤となるべきであると主張し、GATT/WTOとコーデックスを結び付けることを推進した主要国であった。²⁵⁾

G. Victor, "WTO Efforts to Manage Differences in National Sanitary and Phytosanitary Policies," in David Vogel and Robert A. Kagan, *Dynamics of Regulatory Change*, Berkeley, 2004, p.234.

²³⁾ <http://www.fao.org> ; William D. Schanbacher, *The Politics of Food*, Santa Barbara, CA, 2011, p.2. コーデックス委員会はすべての加盟国、准加盟国に対して、国家政府、政府から認められた非政府機関が代表として参加できるとしており、政府高官、業界、NGOが関与している。

²⁴⁾ Braithwaite, *Global Business*, pp.400,407,410 ; 亀和田光男ほか編『食の安全と企業戦略』幸書房, 2004年, 16頁 ; Tim Buthe and Nathaniel Harris, "Codex Alimentarius Commission," in Thomas Hale and David Held, *Handbook of Transnational Governance*, 2011, Malden, MA, pp. 219,220,223.

²⁵⁾ Y.H. Hui, *United States Food Laws, Regulations, and Standards Vol.1*, NY, 1986 (2nd ed), p.349 ; John M. Antle, *Choice and Efficiency in Food Safety*, Washington DC, 1995, pp.31-2 ; John S. Eldred and Shirley A.Coffield, "What Every Food Manufacturer Needed to Know: Realizing the Impact of Globalization on National Food Regulation," *Food and Drug Law Journal*, Vol.52, 1997,p.32.

コーデックス委員会設立は、前述のようにWTO設立よりはるかに以前に遡るものの、脚光を浴び始めたのは、WTOがコーデックス委員会の基準を国際基準として勧告するようになってからである。それまでは、コーデックス委員会が提示するコーデックス基準は自発的なガイドラインであった。各国に対して食品安全法に関するモデルを提供するといった役割を果たしてきたとはいえ、基準を強制できる立場になかった。だが、グローバルに貿易自由化を推し進めていくための機関であるWTOにおいてSPSが発効し、グローバルな食品安全基準としてコーデックス基準の活用が勧告されると、コーデックス基準はそれまでの自発的なものから、半ば強制的なものへと変化した。²⁶⁾

半ば強制的になった理由は、GATTの趣旨を引き継いだWTOが、GATTに比しかなり強力な権限を持っており、貿易紛争になった場合、もし加盟国がWTOの下す裁定に従わないならば、加盟国に罰則を課すことができるようになったからである。また1990年代以降（特に2000年代以降）、急速に活発化している地域間貿易協定（Free Trade Agreements: FTA）も、協定に盛り込む食品安全基準をコーデックス基準に依拠する事例が多々あり、コーデックス基準は国際的な貿易協定にせよ、地域的な貿易協定にせよ、各国の異なる食品安全基準が貿易障壁とならぬよう調和化を進める際の中心的な役割を担うようになってきた。そして、さらに特筆すべきは、コーデックス委員会が重要なガイドラインとして、HACCP（ハサップ、「危害分析重要管理点」）を1997年に勧告したことである。²⁷⁾

²⁶⁾Boisrobert, *Ensuring Global*, pp.8,12; Merlinda D. Ingco and John D. Nash eds., *Agriculture and the WTO*, Washington DC, 2004, p.248; Eldred, "What Every Food," p.33; David Vogel, *Trading Up*, Cambridge, MA, 1995, p.190.

²⁷⁾Christine, *Ensuring Global*, pp.10, 37, 40, 42; Red Leonard and Steve Suppan, "Losing Control of U.S.

3. HACCPとは

コーデックス委員会の定義では、HACCPは科学に基づいた体系的なシステムであり、食品の安全性の確保のため、特定の危害の管理のための方法を明らかにするものであり、最終製品の検査に頼るのではなく、防止に焦点をあてて危害を評価し、管理システムを構築するための手段であるとしている。

ここでHACCPをさらに明確に特徴づけてみる。まず前述の通り、HACCPはコーデックス委員会が勧告しており、(1)国際的に認められた食品安全確保のツールといえる。その他、HACCPの中心的な考え方は、生産、加工等において(2)汚染を受けやすい重要管理点、クリティカル・コントロール・ポイント（Critical Control Point: CCP）を設定・確定して、そこを監視していくことである。

なお、危害要因を減少、排除するための重要管理点（CCP）については自らの施設自身が決め、管理することになっている。HACCPの開発当初時は、原材料の受け入れ、調合、加工、包装、出荷等の工程にCCPが設定されることが多かったが、その後よく設定される工程例として、食中毒菌を死滅させる加熱工程、加熱でも死滅しない菌と菌増殖を防ぐ冷却工程、金属異物の混入の除去を目的とした金属検出工程等が挙げられる。²⁸⁾

Food Safety," *Institute for Agriculture and Trade Policy*, 2007, Nov.13; David J. Schaffner et.al., *Food Marketing*, 2nded., NY, 2003 (First ed., 1998), pp.88-90.

²⁸⁾<http://www.fao.org>; 藤井春雄「食品安全とISO22000の動向」『日本生産管理学会論文誌』第17巻1号, 2010年, 89-94頁; 亀和田『食の安全』, 64頁; Institute of Medicine National Research Council, *Scientific Criteria to Ensure Safe Food*, Washington DC, 2003, p.70; 小久保彌太郎「HACCPシステムの基本と実際」『月刊フードケミカル』2011年8月号, 65頁; 高谷幸「それぞれの製造現場における食品衛生管理システムの適応と効果」『月刊フードケミカル』2011年8月号, 59頁。CCPの具体例は、日本農業市場学会編『食品の安全性と品質表示』筑波書房, 2001年, 101-103頁が詳しい。

またHACCPは、(3)科学をベースとしたリスク分析、評価に基づくシステムであるという点が特徴的である。ここでいうリスクとは、生物学的な(特に微生物の)、あるいは化学物質による、あるいは物理的な危害(ハザード)が引き起こす有害作用が起こる確率と、その作用の程度を関数とした概念である。ハザードを従来のように、慣例から捉えるのではなく、科学的にリスクを分析して、客観的にリスク情報を得て評価し、それに基づき計画的に重要管理点を監視していこうとするのがHACCPの骨子である。HACCPは、(4)従来のような「最終製品の抜き取り検査」に頼るのではなく、食品事故の防止に焦点をあてた予防システムである。重要管理点での監視により、食品危害を最小限にし、大きな問題が起きるのを未然に防ぐことを目的としている。HACCPでは、それぞれの企業が危害の存在を確定し、危害の最小化へ向けて取り組みを行うという、(5)「企業の自主的管理」が重視されている。HACCPにおける政府の役割は、企業のHACCP実施記録を監査したり、企業のHACCP導入、拡充を推進していったりすることであり、HACCPでは企業が大きな役割を担う。²⁹⁾

HACCP導入を進めるということは、食品安全策に関する政府と企業の関係において、企業の役割が大きくなり、両者の関係が変化するということを意味している。なお、企業にとってHACCPを導入するインセンティブは、リスク分析や評価、重要管理点での監視といったコストはかかるものの、後になっての最終製品の廃棄やそれに伴うリワーク、企業へのダメージといったコストに比べれば、そのコストは低く、

よって効率的であるという考え方を前提している。³⁰⁾

4. HACCPの歴史 一食肉検査におけるHACCP導入の経緯一

HACCPは元々、アメリカで誕生し、発展したものである。1959年にアメリカ航空宇宙局、NASA (National Aeronautical and Space Administration : NASA) がパン製造会社であるピルズベリー (Pillsbury) 社に、完全に安全な宇宙食の生産を依頼したことがきっかけとなった。NASAの宇宙飛行士が飛行中に食品による病気にかかってしまうと大変なことになるため、できるだけ完全に汚染されていない食品をつくる必要があった。そのためNASAは、製造工程での品質管理システムの開発の協力を依頼した。

1960年代に安全な宇宙食のための開発が行われ、NASA、ピルズベリー社、マサチューセッツ州にある米国陸軍研究所が共同で食品安全に取り組んだ。そこでは軍で使われていた、失敗領域を突き止めその部分をシステムから除外するというやり方が、食品生産における危害の評価や管理にも適用可能と判断され、まずHACCPの萌芽らしきものが生まれた。食品安全措置を最終検査に頼らず、重要管理点で監視していく方式が取り入れられたのである。宇宙開発競争はアメリカの威信をかけた挑戦であり、アポロ11号は1969年に無事に月面に到着した。³¹⁾

²⁹⁾ Sandra A. Hoffmann and Michael R. Taylor, *Toward Safer Food*, Washington DC, 2005, p.114.

³¹⁾ Carol Wallace, William Sperber, Sara E. Mortimore, *Food Safety for the 21st Century*, Hoboken, NJ, 2011, p.5; Fortin, *Food Regulation*, p. 241; Palmer, *Food Fears*, pp.38-40; Catherine E. Woteki, Margaret O'K. Glavin, and Brian D. Kineman, "HACCP as a Model for Improving Food Safety," in Collin G. Scanes and John A. Mirannowski eds., *Perspectives in World Food and Agriculture*, 2004, Ames, IA, p.107; Joannis S. Arvanitoyannis and Athina Traikou, "Comprehensive Review of the Implementation of HACCP to the Production of Flour and Flour-Based Products," *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, Vol.45, 2005, p.327.

²⁹⁾ Frank Bunte and Hnas Dagevos eds., *The Food Economy*, Wageningen, Netherlands, 2009, p.125; Neal D. Fortin, *Food Regulation: Law, Science, Policy and Practice*, Hoboken, NJ, 2009, pp.241-2; House of Representatives, *Implementation of the Hazard Analysis Critical Control Point System, Hearing before the Subcommittee on Livestock, Dairy, and Poultry*, 105-2nd, May 20, 1998, p.36; 亀和田『食の安全』, 16頁。

ピルズベリー社は、自社の商業用の食品生産にもHACCPの原型を開発し、導入していった。同社でリーダーシップをとったのは、微生物学者のパウマン（Howard E. Baumann）氏であった。当時はまだ、HACCPという用語が使用されていなかった。1971年の「食品保護に関する全米会議」（National Conference on Food Protection）で、ピルズベリー社により、「リスク分析と評価」、「危害の重要管理点の確定」、「重要管理点の監視システムの策定」の3点の重要性が多くの特典を相手に公表され、注目を集めた。³²⁾

特に、米国連邦政府の健康福祉省（HHS）の食品医薬品局（Food and Drug Administration：FDA、食肉、家禽肉、食肉・家禽肉製品、卵以外の食品の安全性を担当）が上記の3点に着目した。1970年から1971年時、幾つかのボツリヌス中毒症事故が低酸度缶詰食品で起きており、微生物が問題視されていた。そのためFDAはピルズベリー社に対して、FDAの検査官のために、缶詰食品の検査に関する訓練プログラムをつくるよう要請した。1972年に、ピルズベリー社がFDAに提示した訓練プログラムが「HACCPを通じての食品安全」（“Food Safety through HACCP”）と名付けられ、ここで初めてHACCPという用語が使われた。さらに1974年には、FDAによる缶詰に対する規制がHACCP導入を義務付ける形で行われることになった。³³⁾

³²⁾ Riswadkar, AV., “An Introduction to HACCP,” *Professional Safety* Vol.45-6, 2000, pp.33-36; Peter W.B. Philips, “Food Safety, Trade Policy and International Institutions,” in Peter W.B. Philips and Robert Wolfe, eds., *Governing Food: Science, Safety and Trade*, Montreal, Canada, 2002, p.42; Fortin, *Food Regulation*, p.241; Senate, *Scientific Base for Food Inspection, Hearing before the Subcommittee on Agricultural Research and General Legislation of the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry*, 100-1st, July 20, 1989, p.55.

³³⁾ Institute of Medicine, *Scientific Criteria*, pp.70-1; Greg M. Bunham, “Risk assessment and HACCP for

以上、HACCPは1960年代～1970年代、宇宙食の開発や低酸度缶詰食品業界への導入による缶詰の食中毒の劇的な減少において成功を収めた。また1980年代初、デリで販売されていたレア・ローストビーフから食中毒が発生したため、農務省（USDA、食肉、家禽肉、卵、関連製品の安全性を扱う）がローストビーフ製品の料理、取り扱いに関して、HACCPに着目した食品安全管理方法を発表した。³⁴⁾

以下では、HACCPについてさらに詳しく考察していく。アメリカでHACCPは連邦政府の食肉検査の問題をめぐり、1980年代からHACCP導入義務付けの議論が行われるようになり、一層発展、定着したため、食肉検査におけるHACCP導入の経緯を歴史的に遡り検討することで、HACCP史の考察を深めていく。

アメリカにおいて連邦政府レベルで、食品安全に関して初めて政策が施行されたのは1906年であり、食品への偽表示、混ぜ物の禁止を主目的とした「純正食品医薬品法」（Pure Food and Drug Act）が成立した。同法成立については、幾つかの詳細な研究がなされているが、シンクレア（Upton Sinclair）の書いた『ジャングル』（Jungle）という本が（同書は規制導入を意図したわけではなかったものの）、食品が不衛生な状況で、いかに食品が消費者を欺いた形で生産、加工されているかを描き、大きな世論を巻き起こしたことが規制開始の直接的な契機であったという点は、研究者間で概ね共通の見解である。アメリカでは19世紀半ばまでには都市化が進み、食品取引は全米化し、加工食

ready-to-eat foods,” in Andy Hwang and Lihan Huang eds., *Ready-to-eat foods: Microbial concerns and control measures*, NY, 2010, p.231.; Woteki, “HACCP as a Model,” p.108.

³⁴⁾ Senate, The Federal Meat Inspection Program, *Hearing before the Subcommittee on Agricultural Research and General Legislation of the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry*, 100-3rd, Feb.10, May 24, Aug12, 1994, p.94.

品が増え混入物が増加していた。³⁵⁾

「純正食品医薬品法」とあわせて1906年には、特に衛生上の問題発見のため、食肉生産の工場の現場検査を連邦政府が日常的、継続的に行うことを定めた「食肉検査法」(Meat Inspection Act)が成立した。食肉検査法は、農務省の担当者が、屠畜場の絶え間ない日々の検査を、五感を使って問題発見のため行うことを規定していた。³⁶⁾

だが、この1906年の食肉検査体制では、特に第二次大戦後、安全性に関して対応が難しくなっていた。1950年代には食肉工場が数、規模とも急成長した。新しい成分が使われ、技術が進み専門性が増すと、生産、加工の場での複雑性も増した。工場は小規模から大規模となり、ハイスピードで生産、加工が行われるようになった。1957年には、家禽生産の増加を受けて、検査対象を家禽にも拡大した「家禽製品検査法」(Poultry Products Inspection Act)が成立した。³⁷⁾

1960年代末までには、実際の家畜生産、食肉加工・流通プロセスにおいて様々な点で変化が起きていた。例えば、大規模に一か所で家畜飼付けが行われるようになり、多数の生産・加工工場が新しい場所にどんどんつくられ、そこで

は高度に機械化された方法が採用されるようになっていた。また輸送面では冷蔵設備が進み、流通の迅速化、長距離化が可能になっていた。コスト削減のための集中的な動物農業飼育が、人体に影響のある新病(後述)が出現してきた一因であった。また流通システムが複雑化、広範化し、汚染された食品、飼料がすぐに拡散し、危険はフードチェーンのどの点からでも入り、悪化する可能性が出てきた。適切でない食肉が、人間が消費する食品に入らないように防ぐには、1906年の立法ではもはや対応が難しく、新法が必要な状況になっていた。³⁸⁾

1970年代～1980年代、ハイスピードの大量生産・加工はさらに進んだ。食品による病気のほとんどは食肉、家禽、卵、ミルク、シーフード(貝・甲殻類)に原因があった。それらは、生産、加工後、数時間で全米の至るところへ大量に輸送され、また海外とも取引された。いったん食品事故が起されば、被害は広範囲にわたり、被害者も多くなり得る状況にあった。

1982年に米国中西部の幾つかの州でハンバーグによる食中毒が発生し、この時、これまでとは異なる新しい食中毒原因菌であるO157(腸管出血性大腸菌157)が初めて特定された。O157は、分割増殖する中で強い毒素を持つ赤痢菌遺伝子を生成した細菌であり、赤血球を破壊し出血性下痢や腎不全を起こす。死亡率は約5%である。熱に耐性を持つため、O157の場合、すべての菌を殺せる程の高温処理が必要である。1980年代初までは添加物や農薬が、食品安全に関して市民が最も恐れていたものだったが、脅威はO157のような新種の細菌にとって代わられた。宿主となるのは主に反芻動物であるが、その他、鳥、羊、ヤギ等も宿主になることがあり、O157に罹っても病気に罹っている

³⁵⁾ Lorine Swainston Goodwin, *The Pure Food, Drink, and Drug Crusaders, 1879-1914*, Jefferson, NC, 2009; Marc T. Law and Gary D. Libecap, "Determinants of Progressive Era of Reform," in Edward L. Glaeser and Claudin Goldin eds., *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*, Chicago, 2006; Clayton A. Coppin and Jack High, *The Politics of Purity*, Ann Arbor, MI, 1999, pp.319-341; 折原卓美「1906年純良食品・薬品法と連邦規制権」『名城論叢』第8巻第3号, 2007年, 15-40頁; 竹中動「アメリカにおける医薬品市販前規制制度の歴史的展開」『神戸大学教養部論集』第32号, 1983年, 47-50頁。

³⁶⁾ House of Representatives, *Report No.4935*, 59th., 1st Sess., June 14, 1906, p.1.

³⁷⁾ House of Representatives, *Compulsory Inspection of Poultry and Poultry Products, Hearing before the Subcommittee on Poultry and Eggs of Committee on Agriculture* 85th 1st, March 6, 7, 8, 15, 1957, p.1.

³⁸⁾ Ken Midkiff, *The Meat You Eat*, NY, 2004. p.11; Nina E. Redman, *Food Safety*, Santa Barbara, CA, 2007, p.77.

ようにみえないため、発見が困難である。また本来、糞を堆肥化する過程で発する熱で細菌は死滅するが、生産の集中飼育化に伴い大量の糞が堆肥化されず肥料として使われると、穀物、野菜、果物等までが汚染されるという二次汚染も起きてしまう。³⁹⁾

連邦政府の検査官による食肉用の個体検査の難しさは強まり、検査に要する連邦政府のコストも増加していった。このため農務省(USDA)は食肉検査の調査実施を決定し、同省の食肉検査担当局である食品安全検査局(Food Safety and Inspection Service: FSIS)が、民間のリサーチ機関で科学の専門家を有する「全米科学アカデミー」(National Academy of Science: NAS)に調査を依頼した。そして全米科学アカデミーの内部の「全米学術会議」(National Research Council: NRC)が1984~1985年にかけて行った食肉検査に関する調査結果を1985年にレポート「食肉・家禽検査：全米プログラムの科学的基礎」(“Meat and Poultry Inspection: The Scientific Basis of the Nation's Program”)として提示した。⁴⁰⁾

全米学術会議(NRC)のレポートには、農務省による食肉、家禽製品への検査は科学的リスクを基にしたシステムによりなされるべきであり、食品安全管理の方法としてはHACCPが最良であるとの主張がなされていた。レポートは、1971年に公表されたHACCPシステムを食品企業が取り入れるように、食品の微生物学的危害の管理を担当する政府機関は適切な規制を行うべきだと述べていた。またレポートは、食品企業のHACCP導入への意欲が欠けているの

は、連邦政府の規制機関と食品業界との協力関係が欠如しているからだと指摘していた。1987年にも全米科学アカデミー(NAS)のNRCは、HACCP推進を主張したレポート「食肉・家禽検査：リスク評価アプローチのための基礎」(“Poultry Inspection: The Basis for a Risk-Assessment Approach”)を提出した。⁴¹⁾

このような全米学術会議(NRC)の見解に対して農務省の食品安全検査局(FSIS)は、リスク評価は規制を決定する際に重要な要素になりつつあり、FSISはHACCPを信頼しているとして、NRCの見解を支持した。そして全米科学アカデミー(NAS)は1987年に、農場から食卓までの食品の安全性を確保するため、中立的、科学的なアドバイスを連邦政府機関に行う組織、「米国食品微生物基準諮問委員会」(National Advisory Committee on Microbiological Criteria for Foods: NACMCF)の設立を提案し、NACMCFがつくられた。農務省のFSISと健康福祉省のFDAは、全米科学アカデミーの見解を支持し、以降、FSISが行う食肉検査と、FDAの担当する食品の安全プログラムは、NACMCFの勧告を通じて、強化、拡充されることになった。特筆すべきは、NACMCFがHACCP原則の形成の役割も担ったことである。NACMCFは、HACCPは連邦政府の規制機関とアメリカの食品業界の両方に受け入れられるべきだと主張した。⁴²⁾

農務省は1989年に次のような見解を示した。農務省の副長官であり、マーケティング&検査を司っていたスミス(Ann R. Smith)氏は、以下のような趣旨の主張を行った。

農務省は過去15年間にわたり、食肉・家禽検査の現代化を検討してきており、1985年の

³⁹⁾ Marion Nestle, *Safe Food*, 2nd ed. Berkeley, 2010 (First ed., 2003), pp.40-42 (マリオン・ネッスル、久保田裕子、広瀬珠子訳『食の安全』岩波書店、2009年、42~44頁)。

⁴⁰⁾ Senate, *Scientific Base*, 100-1st, 1989, p.53; Antle, *Choice*, p.21.

⁴¹⁾ Senate, *Scientific Base*, 100-1st, 1989, pp.53-58; Marion Nestle, *Safe Food*, 2nd ed. Berkeley, 2010 (First ed., 2003), pp.70-71.

⁴²⁾ Senate, *The Federal Meat*, 103-2nd, 1994, p.31.

NASのレポートが提案されて以来、その提案に近い、科学をベースとした検査システムへの移行プログラムを進めてきたし、今後も引き続き進めていく。

アメリカの83年間の食肉検査史において、食肉業界の業務の場は、かつての単純でローカルな屠畜場から、ハイテク、大量生産の場へと変わった。現在、食肉業界は、変化する大衆健康のリスクへの対応という試練に迫られている。当初は、検査の焦点は病気を見つけるためであったが、今や主要なリスクは目に見えない危害である。それは現代的な実験能力を必要とする危害であり、科学的リサーチがもっとも求められる領域である。農務省は我々の職員、大衆、業界との強力な関係にコミットし、食品保護プログラムの維持に必要なイニシアティブ的役割を引き続き行っていく。⁴³⁾

また、農務省食品安全検査局 (FSIS) のクロフォード (Lester M. Crawford) 局長 (administrator) は、「我々は幾つかの品質管理プログラムを持っているが、約8年前からHACCP原則に着目してきた。HACCP原則は、ゆくゆくはすべての食品に適用されるだろう。我々はHACCPプログラムを信じており、HACCP原則の実行のために、HACCPを開発した主要人物であるバウマン氏〔前述〕を最近FSISのコンサルタントに加えた。(中略) 我々は現在、1年半前にFDAと共に設立した米国食品微生物基準諮問委員会 (NACMCF) を迅速に活用している最中である。食肉・家禽、シーフード分野におけるHACCP推進を浸透させるために、NACMCFに、我々は何をすべきか、そしてそれをどのようにしてすべきかの諮問を定期的に要請している」と述べた。農務省のFSISは、

食肉業界とともにHACCPを自発的な協力工場で試験的に試みることを1989年に決め、特定工場において1991～3年にHACCPが試されることになった。⁴⁴⁾

アメリカで食肉検査は最終的にはどうなったのかの結論を先に述べるならば、1996年以降、食肉業界に段階的にHACCPが義務付けられることになった。食肉検査は、従来の農務省の検査官が感覚に頼って最終製品の検査をする方式から、検査官が工場のHACCP実施の記録を監視するというように大きく検査方式が変わった。⁴⁵⁾ 企業と政府の役割が変化したのであり、政府の役割は、HACCPが企業において適切に行われているかの確認作業となった。⁴⁶⁾

このような食肉検査の変革は、食肉業界内の変革への強い支持、企業と行政の協調があったからこそ可能になったことはいうまでもない。さらに当時、市民団体も変革を支持した。変革の直接的な契機は、後述するように、1992年末の食肉から発生した大きな食品事故であるが、上記のように連邦政府 (農務省) はそれ以前よりだいぶ早い時期の1980年代よりHACCPへの移行の必要性を十分に認識していた。以下では、変革を支持した企業団体、続いて市民団体の見解について考察する。

5. 企業団体の見解

食肉業界の一部からも、農務省と同じく早い時期からHACCPが支持され、農務省にHACCP

⁴³⁾ Senate, *Scientific Base*, 100-1st, 1989, pp.9,16-17.

⁴⁴⁾ Institute of Medicine, *Scientific Criteria*, p.23; Woteki, "HACCP as a Model," p.109.

⁴⁵⁾ 1980年代半ばから始まった食肉検査におけるHACCP導入の動きは、食品安全管理において政府の機能が直接的規制から、企業のHACCP実施を推進、監視する間接的規制へと移行することを意味しており、規制緩和の動きでもある。アメリカで1970～80年代に経済政策に関する経済的規制緩和の波が高まったが、HACCPの場合は社会的規制 (健康、安全、環境、消費者保護に関する規制) の緩和といえる。社会的規制の定義については、Paul Cook and Sarah Modedale, *Regulation, Markets and Poverty*, Northampton, MA, 2007, p.50.

⁴³⁾ Senate, *Scientific Base*, 100-1st, 1989, pp.8-9, 58.

P規制を設けるよう求められていた。代表的存在は、アメリカ食肉協会（American Meat Institute：AMI）であった。

（１）アメリカ食肉協会（American Meat Institute：AMI）

アメリカ食肉協会（AMI）は牛肉およびその他の食肉、製品の加工・包装業者から成る全米規模の業界団体であり、全米の食肉業者の90％、七面鳥を扱う業者の70％を代表する食肉加工・包装の業界団体として最大規模、最古の組織である。1906年に食肉検査法成立直後に、連邦政府へのロビイング活動を行うことを主目的として結成され、前身はアメリカ食肉包装業者連盟（American Meat Packers Association）である。AMIは、HACCP導入に向けて行政府と協力した代表的な企業ロビイング団体であった。また、HACCP訓練プログラムの開発や推進において、カンザス州立大学、アイオワ州立大学とも協力関係にあった。⁴⁷⁾

AMIの副会長でAMI内のサイエンティフィック&テクニカル・アフェアズ部を率いる マースデン（James Marsden）博士は、1989年の上院小委員会の公聴会で以下のような証言を行った。

AMIは、全米科学アカデミー（NAS）のレポートが1985年に発表されたことを受けてそれを支持していくため、その直後にAMI内にスペシャル・タスク・フォースを設けた。NASの調査は、農務省に対してHACCPを食肉検査の際に導入するよう主張しており、このことをAMIは支持する。

上記の証言でまず特筆すべきは、AMIは1985年にNASのHACCP推進のレポートが発表されてすぐ、HACCP導入へ向けて前向きの動きを開始していたことである。マースデン副会

頭は1989年の証言で、さらに次のようなことを強調していた。

AMIは、微生物学的、化学的な問題に対応するのに、HACCPが最良の対応策であること、HACCPはそのような問題に取り組むことができる唯一の方法であり、問題発生を未然に防ぐことができるため、食品安全確保には最も効率的であるとして、HACCP推進を支持する。またAMIは、HACCP適用は企業が中心的な役割を果たすことを意味していることを理解し、品質管理に係わるのは農務省より企業であると考えます。

以上のように、AMIは食品安全のためにはHACCP導入が最良と明言しており、HACCP導入により、食品安全に関して企業が中心的役割を担っていく必要性を1989年時点で強調していたことは注目に値する。

また、マースデン副会長は、「企業によってリスクの許容度に対する考え方に違いがあり、そのためHACCP導入に対して、企業間で意見の相違があり、業界内に反対意見がある」と指摘していた点は留意されるべきである。HACCPでは、企業がリスク分析を行ったり、基準順守の為に精査や、記録をつけるといったペーパーワークをしたりすることが求められるので、HACCPは大規模でグローバルに事業を展開している企業のほうに小規模企業より有利に働くのではないかという問題点が指摘されており、大規模企業と小規模企業との間でHACCP導入に対して見解の相違があった。⁴⁸⁾

以下、議会における企業団体の証言は、AM

⁴⁷⁾ <http://www.meatami.com>; Senate, *The Federal Meat*, 103-2nd, 1994, pp.44-5.

⁴⁸⁾ Senate, *Scientific Base*, 100-1st, 1989, pp.27-37, 114-120; Palmer, *Food Fears*, p.38. 1998年時で、HACCPを導入した小規模企業対大規模企業の生産者のコスト比率はおおよそ3対1（牛肉）、10対1（豚肉）であった。Thomas Bernauer and Ladina Caduff, "Food Safety and the Structure of the European Food Industry," in Ansell, *What's the Beef?*, p.92.

Iのものを含めて1993年～1994年のものである。アメリカ食肉協会 (AMI) のボイル会頭 (Patrick Boyle) は1993年の下院小委員会で、「農務省の食品安全検査局 (FSIS) は、NASの勧告を実行し、大腸菌の危機のような突発的な事にも、もっと科学的な原則の基に対応すべきである。(中略) FSISは迅速にHACCPを取り入れるべきであり、検査官に積極的なHACCPプログラムの訓練を行うべきである」と主張した。⁴⁹⁾

AMIのボイル会頭は、1994年の上院小委員会の「連邦食肉検査プログラム」と題する公聴会で、AMIが次のような目的のため実際に行動をしていることを強調した。その目的とは、①食品摂取による病気を回避する、②食品安全の調査と教育を促進する、③食肉検査の改革を推進する、の3点であり、HACCPシステムを食肉、家禽工場で適用するため、食品安全スペシャリストを積極的に訓練していると述べた。さらに同会頭は、AMIの見解を次のように示した。

連邦政府は、全米科学アカデミー (NAS) の見解に従って、HACCPの義務付けを行うべきである。今後、食肉、家禽を生産/加工する農場や工場は、NASが主導し形成したNACMCFが設定したガイドラインの下、HACCP原則が適用されることになるであろう。AMIは、HACCPの導入義務付けは、段階的に行われるべきであると考えている。現状維持には断固として反対し、行く末は、HACCPアプローチへの完全移行が達成されるべきだと考えている。より安全な食肉、家禽生産、加工システムや、これまでとは劇的に異なる政府の監視プログラムを支持していくために、

AMIは必要な行動をとっていく。

上記の証言で、注目すべきは、HACCP導入は段階的に行われるべきとしている点であり、これは業界内でのHACCP導入への抵抗があることを窺わせ、特に小規模企業へ配慮した発言と考えられる。⁵⁰⁾ そして特筆すべきは、ボイル会頭が、1989年時のマースデンAMI副会頭の証言と同様、「企業には食品の安全性への管理責任がある」と主張していた点であった。食品安全における企業と政府の関係において、企業の主体的な役割を強調していた。⁵¹⁾

(2) 全米牧場経営者連盟 (National Cattlemen's Association : NCA)

全米牧場経営者連盟 (NCA) は、1898年にコロラド州で結成された。1994年時で全米23万の牧場経営者を代表する食肉生産者の代表組織であり、会員は個人会員のほか、46の州の牧場経営者の組織、29の全米的な組織を傘下に有していた。グローバルなニーズにあわせたプランを提供することや、需要増加に繋がるようなプランを提供することに特に主眼を置いている業界団体である。⁵²⁾

1994年の上院小委員会で証言を行ったジョンソン (Edward Johnson) 会頭は、検査システムが消費者、食肉業界にとり効果的なものになり、非難されないようなものになることが不可欠であると述べた。食肉製品にとり「大衆の

⁵⁰⁾ HACCP導入に関して、このような業界内での大規模企業対小規模企業といった対立構図以外にも、専門家の間でも、HACCP導入推進の点では合意があったが、それを義務付けるか否かでは意見が分かれていた (農業科学技術協議会 (Council for Agricultural Science and Technology : CASTの1994年の証言より。CASTは食品生産、加工、マーケティングの科学と技術に関する26の専門的団体を代表している専門家集団であり、科学界の専門家、企業、非営利団体から構成)。

<http://www.cast-science.org/about> ; Senate, *Federal Meat*, 103-2nd, 1994, pp.44-5.

⁵¹⁾ Senate, *The Federal Meat*, 103-2nd, 1994, pp.32-34.

⁵²⁾ <http://www.beefusa.org>

⁴⁹⁾ House, *Reinventing the Federal Food Safety System, Hearing before the Human Resources and Intergovernmental Relations Subcommittee*, 103-1st-2nd, Nov.4, 19, Sep.28, June 16, 1994, pp.14,18-9 (Vol.2).

安全」は非常に重要なことであると強調した上で、以下のような趣旨の発言を行った。

我々は、科学的なリスク分析、リスク評価に基づくHACCPを支持し、現行の検査は、微生物の危害への対応能力には限界があると考ええる。1906年法の下での現行の検査は主に病気の家畜、家禽が食品供給に入るのを減らすためであり、見た、嗅いだ、さわった感じに基づくものなので、微生物危害には対応できないとして、HACCPを適用した検査に移行することを支持する。

さらにジョンソン会頭は、NCAが1988年より新しい方法、技術を使つての食肉検査システムの改善を求めてきたこと、1990年には大腸菌O157の人間へのリスクを最小化するための管理方法に取り組んでいたこと、科学的なサーチとリスク評価の使用を以前よりずっと求めていたことを付け加えた。NCAはAMIと並ぶ食肉業界の大手の強力な団体であり、NCAも1980年代末から食肉検査体制の改善を求めていたことは、アメリカの食肉検査へのHACCP導入の実現化に大きく影響したと考えられる。⁵³⁾

（３）全米豚肉生産者協議会（National Pork Producers Council：NPPC）

全米豚肉生産者協議会（NPPC）は、45州の約8万5,000の豚肉生産者（全米の豚肉生産の90%強を生産）を代表していた。1994年の下院小委員会において、ジョンソン（Karl Johnson）会頭は、「HACCPが、アメリカの食肉検査システム近代化のためのプログラムの中心となるべきである」と主張した。⁵⁴⁾ また1994年の上院小委員会でも、ジョンソン会頭は以下の趣旨の証言を行った。

我々は、農務省FSISが現代的な科学をベースとした組織であると信じており、重要であると認識している。グローバルな市場で業務を展開している我々としては、食品安全性のシステムは、今後の輸出市場における顧客から、世界で最善でなくても少なくとも受け入れられるようなものでなければならない。

食品安全検査システムは、得られる最良の科学と、大衆の健康リスクを優先したものに基づくべきである。HACCPは、アメリカの食肉検査システムを近代化するように企図されたプログラムの中心であるべきである。HACCPの管理、監視、検証システムは、これまでの最終点でのテストに比し、明らかに安全性確保において信頼性が高い。HACCPプランの実行は、農務省のFSISにより確かめられる必要がある。⁵⁵⁾

NPPCの証言で特に注目すべきは、海外での輸出市場獲得の点からも、HACCP導入により食品安全性確保に努めたほうがいいとしている点である。

（４）アメリカ食肉加工業者協会（American Association of Meat Processors：AAMP）

アメリカ食肉加工業者協会（AAMP）は1939年に、当時発達しつつあった食肉貯蔵の冷蔵ロッカーの貸出業者により結成された全米組織、全米冷蔵食品ロッカー協会（National Frozen Food Locker Association：NFFLA）が前身であり、食肉加工のみの業界団体としては最大の団体である。会員には家族的経営も含む小規模ならびに中模企業も多数含んでいることから、1994年の上院小委員会で、HACCPを支持するとしながらも、かなりの慎重姿勢を示

⁵³⁾ Senate, *The Federal Meat*, 103-2nd, 1994, pp.36-38.

⁵⁴⁾ House, *Reinventing the Federal*, 103-1st 2nd, 1994, pp.21-22,24.

⁵⁵⁾ Senate, *The Federal Meat*, 103-2nd, 1994, pp.49-50.

し、他の方法も模索されるべきであると証言していたことが特徴的である。⁵⁶⁾ 以下は、AAMPの証言趣旨である。

AAMPは、HACCPの概念を支持する。だがHACCP義務付けの前に、様々な工場で徹底的に試験されるべきであり、HACCPが公式に施行される前に、施行に伴うコストが前もって確認されるべきである。試験測定を行って微生物の許容基準を確立してから、HACCP施行をすべきであり、HACCPを含む裁量的な検査や、許容基準を確定する他の方法も検討されることを支持する。例えば、消費者教育プログラムのほうが、HACCPに比し、コスト面でより効率的な場合もあるだろう。AAMPが支持するのは小規模工場の発展に繋がるようなHACCPであり、小規模の食肉・家禽企業が存続し、かつその企業の製品の安全性が確保されるようなHACCPプログラムである。⁵⁷⁾

(5) 全米ミルク生産者連盟 (National Milk Producers Federation : NMPF)

NAPFは1916年に、乳製品を産する農場の所有者、経営者により組織された。同組織は全米の乳製品生産者の声を代表し、集会の場を持つことで、乳牛肉を含む乳製品に関する連邦政府の政策形成にも影響を与えることを目的としている。⁵⁸⁾ NMPFは1994年に上院小委員会で、次のような趣旨の証言を行った。

我々は食品安全に関して、食品事故を予防する検査や規制を支持する。農務省が微生物の予防的な品質管理において、生産・加工システムにおける適切な重要管理点を中心にしたHACCPを開発し、施行すると信じている。HACCPが適切に採用されれば、現在、事後

的検査を行う規制機関としての農務省の役割は、企業の努力を監視する役割に変化することになる。⁵⁹⁾

以上、食肉関連の企業団体の証言をみてきた。グローバルな市場で競争的であるため、つまり輸出拡大のためには安全性は重要な要素であり、HACCP導入により安全性を確保、宣伝することは、アメリカの食肉業界に強みになると考えられた。従来の食肉検査に対して国内での大衆の批判が高まっていき、食肉業界がそれへの対応が求められたことはもちろんだが、業界はHACCP導入の食肉検査の改革を支持することにより、アメリカの牛肉の安全性への信頼が高まれば、それはグローバルな市場でも競争優位に繋がると考えたと思われる。⁶⁰⁾

6. 市民団体 - 安全食品連合 (Safe Food Coalition : SFC) -

安全食品連合 (SFC) のフォアマン (Carol Tucker Foreman) 会長が1994年に下院小委員会にて証言を行った。この組織は、1987年に食肉・家禽検査プログラムの改善をめざしてつくられたものであり、多くの消費者、大衆健康、労働団体を傘下に有し、アメリカ公衆健康協会 (American Public Health Association)、アメリカ消費者連合 (Consumer Federation of America)、消費者同盟 (Consumers Union)、AFL-CIOの食品関係サービス取引部門 (Food and Allied Service Trades Department)、全米消費者リーグ (National Consumers League)、パブリック・シチズン等を代表していた。

安全食品連合 (SFC) は、全米科学アカデミー

⁵⁶⁾ <http://www.aamp.com/about-aamp/aamp-history>

⁵⁷⁾ Senate, *The Federal Meat*, 103-2nd, 1994, pp.105-6.

⁵⁸⁾ <http://www.nmpf.org/about-nmpf>

⁵⁹⁾ Senate, *The Federal Meat*, 103-2nd, 1994, p.106.

⁶⁰⁾ John Spriggs and Grant Isaack, *Food Safety and International Competitiveness: the Case of Beef*, NY, 2001, pp.27-29.

(NAS), 食肉業界, 連邦政府と共に, HACCP が食品安全性と大衆の健康保護の改善を将来的に確約するものと信じていると述べた。とはいえ同時に同組織は, 農務省のHACCP導入に関して, 次のような趣旨の見解を述べていた。

現時点でHACCP義務付けがなされているのはFDAによる低酸缶詰のみであり, これは非常に効果的ではあったものの, 調理済みの缶詰についてであり, 生肉の場合は問題が異なる。農務省がHACCPにより食肉, 食肉製品の安全性を改善できる能力を持つためには, 以下の点が不可欠である。

(1) 食肉に適用されるHACCPについての実質的な情報や, HACCPが政府の規制システムの一部として義務付けられる場合にそれが効果的に働くための要件に関する実質的な情報がほとんどない。そのため政府の食品検査システムとして共通の定義付け, 基準を開発すべきである。

(2) 農務省のHACCP適用がより清潔, より安全な食品の結果をもたらすであろうことをきちんと示すべきである。農務省FSISは, 全米科学アカデミー (NAS) に諮問し, HACCPの有用性に関するテストを試みるべきである。

(3) 食品事故を減らすために十分に厳しい基準, 指針を設定すべきである。

(4) FSISは, HACCPにおける重要管理点 (CCP) での監視機能がいかに安全性の向上に繋がるかのデータ者をきちんと出すべきである。

(5) HACCPシステムは, 全米科学アカデミー (NAS) のような中立的な第三者によりレビューを受けるべきで, レビューには消費者団体や大衆健康に関連する関係者の声も含まれるべきである。

(6) HACCP実施工場での安全性を強化するために連邦検査官が監査するすべてのHA

CCPプランや記録を一般にも利用可能なものにするべきである。農務省のHACCPは, これまで同省が行っていた機能の大幅な「民間化」(privatization)を含んでいる。米国食品微生物基準諮問委員会 (NACMCF) は, 農務省の食品安全検査局 (FSIS) 以外には工場の実施記録等の情報の利用を不可にすべきと勧告しているが, FSISはこれに従うべきではない。

(7) HACCP措置の最終発表の前に, HACCPに関連した問題の検討を公に行うべきである。この点に関して安全食品連合は農務省がこのことの重要性を認識していることに満足しているが, 今後もFSISとの意見交換の場が持たれることを期待する。

以上の諸点を指摘しながらも, 安全食品連合が1994年時に, HACCPが農務省のシステムに組み込まれることを強く勧めると述べていたことは注目に値する。⁶¹⁾

7. 大きな食品事故

前述の議会で1993年～1994年の証言からわかるように, HACCP導入への支持がこの時期に特に高まったのは, 1992年12月にアメリカ北西部のフランチャイズ店で大きな食品事故が起こったことが影響していた。この事故は, 大腸菌O157による食中毒で3人の子供と大人1人が死亡し, 北西部の500人以上に影響を与えた。ワシントン州だけでも400人が被害を受け, 約100人が入院した。レストラン・チェーンである「ジャック・イン・ザ・ボックス」の汚染されたひき肉を使ったハンバーガーが原因とほぼ確定された。

農務省食品安全検査局 (FSIS) が擁する

⁶¹⁾ House, *Reinventing the Federal*, 103-1st 2nd, 1994, pp.142,144,156-7,163,585,587.

8,000人の検査官の感覚による検査では、大腸菌O157やサルモネラ菌といった微生物や、化学物質の問題には対応できず、また、高速スピードの設備といった加工技術の進展にも、検査は追いついていない状況であり、従来の食肉検査に対して批判が高まっていたのだが、この食品事故により批判は頂点に達した。⁶²⁾

ニュージャージー州のトリセリ (Robert G. Torricelli) 議員が1994年の下院小委員会で以下のような証言を行った通り、食品事故はそれまでも度々起きていた。1992年末の事故により、アメリカでは一気に不満が噴出したようだった。

多くのアメリカ人が、ワシントン州のジャック・イン・ザ・ボックスのハンバーガー・チェーンで起きたような事件を時に思い浮かべるが、それは大衆の健康問題のほんの氷山の一角である。推計9,000人のアメリカ人が毎年、何らかの細菌感染による食品事故で死亡しているのであり、大半が食肉、家禽、卵、魚が原因である。これらはアメリカ人に年間、約40億ドル近い医療費コスト、労働時間の損失をもたらしている。

食品による病気で最も困っているものの一つには、大腸菌による病気があり、これは、高齢者、幼児、病弱者といった我々の社会で最も弱い人に打撃を及ぼす。(中略) 今日の農務省の検査官は、いまだに自分たちの感覚に頼った検査を行っている。1985年の全米科学アカデミー (NAS) のレポートが農務省に出されてから、9年経っているののである。⁶³⁾

連邦政府は、大衆の信頼を揺るがすような食品大事故により、信頼を取り戻す必要が出てきた。クリントン (William Clinton) 大統領は、食肉検査官の増員160人を承認し、エスピー議員 (Mike Espy, 民主党, ミシシッピ州) を新しい農務長官に指名し、1993年3月に食肉検査のシステムの見直しを提案した。また米国会計検査院 (GAO) は、1993年の3月に、大衆を安全でない食肉・家禽から守るため、食品安全検査局 (FSIS) が科学的でリスクを基にした検査システム、HACCPへの移行を行う必要があり、変革がなされるべきだと述べた。⁶⁴⁾ エスピー農務長官は1993年5月、農務省FSISに90日以内にすべての食肉・家禽工場へのHACCP義務付けを決定するプランを発表するよう指示した。人間の目では、微生物体を検知できないという前提にたち、HACCPという新しい検査手続き、規制が必要だと判断したからである。⁶⁵⁾

エスピー農務長官は、食肉・家禽の連邦検査においてHACCP義務付けの意図をすでに発表していたが、義務付けの導入ルール提案の前に食品安全局 (FSIS) に対して、関係各者とのラウンド・テーブルを開催するよう1994年1月に指示した。HACCPラウンド・テーブルは1994年3月に開催され、それが行われた後、ルールが提示されることになった。⁶⁶⁾ とはいえ、農務省と農務省内のFSISではHACCP導入に対する積極性に温度差があった。FSISにとり現場の検査官の職が奪われることの懸念があったことも一因となり、最終ルールの公表には時間が

⁶²⁾ Antle, *Choice*, p.20; John Springs and Grant Isaac, *Food Safety and International Competitiveness*, NY, 2001. pp.29-31; Ronald Kutson, et al eds., *Agricultural and Food Policy*, 6th ed., Upper Saddle NJ, 2007 (Frist ed., 1983), p.136; Senate, *The Federal Meat*, 100-3rd, 1994, p.1.

⁶³⁾ House, *the Role of Modern Technology in Food Inspection, Hearing before the Subcommittee on Technology, Environment and Aviation*, 103-2, May5, 1994, pp.2-3.

⁶⁴⁾ Senate, *The Federal Meat*, 100-3rd, 1994, p.41; GAO, *Food Safety: Building a Scientific, Risk-Based Meat and Poultry Inspection System*, T-TCED-93,22, Mar 16, 1993; Spriggs, *Food Safety*, pp.29-30.

⁶⁵⁾ Senate, *The Federal Meat*, 100-3rd, 1994, pp.41,95.

⁶⁶⁾ House, *the Role of Modern*, 103-2, 1994, pp.37-8, 45; Senate, *The Federal Meat*, 100-3rd, 1994, pp.94-5; Antle, *Choice*, p.20.

かかった。⁶⁷⁾

農務省FSISは1996年7月にHACCPシステムに関する最終ルールを公表し、クリントン大統領が食肉検査の変革を認めた。クリントン大統領は1997年1月にはそのための議会予算額を発表した。ルールは、大規模工場から順番にHACCPを実施するというものだった。第一段階として、従業員500人以上の食肉工場にHACCP導入を適用し、これは1998年までに完了する、第二段階は従業員500人以下10人以下の工場を対象として、1999年までに行う、第三段階として2000年までに、従業員10人未満の工場へHACCP導入を適用するというもので、段階的な適用であった。農務省FSISは、24時間体制で工場からのHACCPに関する質問、問い合わせに電話で応じることになり、政府と企業の協力体制でHACCP導入が進められた。⁶⁸⁾

HACCP導入下では、企業が潜在的な食品危害を見つけ、何らかの問題があった時には即座に行動を起こす必要があるのに対して、政府はそのような企業のイン・プロセスの記録文書を、

⁶⁷⁾ 食品安全検査局 (FSIS) の労働者が属する労組, AFL-CIO (Washington DC) の副会頭は1989年に上院小委員会で、「私はFSISの食品検査官である。最も大事なのは、現場の検査官と高度の科学的技術〔活用〕の役割は実際に違うのであり、両者は競合しないことである。大衆は両方を必要としている」と述べており、現場の検査の必要性を強調していた。Senate, *Scientific Base*, 100-1st, 1989, p.25.

FSISに雇用されているものの、獣医の場合、検査官とは異なる考え方を示していた。1994年下院小委員会で証言を行った全米連邦獣医協会 (National Association of Federal Veterinarians, 約1,500人の獣医から成り、うち900人強はFSISにより雇用され、食肉／製品の検査に関与) は、「最良のHACCPプランを持ってしても、生の食肉や食肉製品には病原菌バクテリアは存在し続けるだろうが、HACCP管理の強みの一つは、新しい状況に対応できる柔軟性にある。」として、HACCPに比較的肯定的見解を示していた。House, *Reinventing the Federal*, 103-1st2nd, 1994, pp.193, 197-200.

⁶⁸⁾ Senate, *Impact of Meat Inspection on Small Business, Hearing before the Committee on Small Business*, 105-1st Sess., Apr.2, 1997, p.32 ; House, *Implementation of the Hazard*, 105-2, 1998, pp.37-8 ; Bunham, "Risk assessment," p.231; Fred C. Pampel, *Threats to Food Safety*, NY, 2006, pp.61,118.

監査することとなったのであり、政府、企業のそれぞれの役割に変化が生じるようになった。

8. アメリカとコーデックス委員会の関係 —HACCP導入に関して—

以上、アメリカの食肉検査におけるHACCP導入の歴史的経緯を考察してきた。アメリカにおいてHACCPは、国内での食品安全問題へ対応する必要性から、つまり国内問題への対応策として発展したことがわかる。併行してアメリカはコーデックス委員会に、アメリカが発展させてきたHACCPを食品安全管理のためのグローバルなスタンダードとして採用させることに成功した。コーデックス委員会は1992年にHACCP検討を開始し、1993年にHACCP適用ガイドラインを支持し、1997年にHACCP導入を勧告した。⁶⁹⁾

コーデックス委員会が1997年時に国際的なツールとして勧告したHACCPは、1987年に全米科学アカデミー (NAS) の提案で設立された米国食品微生物基準諮問委員会 (NACMCF) が提示した7つの原則であり、アメリカのNACMCFの影響は大きかった。コーデックス委員会のHACCP勧告に至る一連の動きに、アメリカの食品安全管理のシステムが反映されたといえる。HACCP7つの原則とは、①リスク分析・リスク評価を行う、②重要管理点を確定する、③そこでできることの限界を確立する（これはそれぞれの重要管理点での管理基準を決めることを意味する）、④監視をどのようにするか、監視手続を決める、⑤そこで何らか問題が発見された時、食品安全性確保のための修正行動をどのように行うか決める、⑥施策実施の記録を行い、保存する方法を決める、⑦全体的な検

⁶⁹⁾ Sandra A. Hoffmann and Michael R. Taylor, *Toward Safer Food*, Washington DC, 2005, p.12; Institute for Agriculture, "Losing Control," pp.1-2.

証を行う手続きを確立する、である。⁷⁰⁾

コーデックス委員会が国際的な食品安全基準としてHACCPを勧告したということは、HACCPがWTOにおいて食品安全の国際基準として認められているということを意味している。よって、国家間で貿易紛争が起き、紛争がWTOの裁定に持ち込まれた時には、その国の企業がコーデックス委員会のHACCPに沿った形でHACCPを採用しているかどうか、HACCPの施策の文書化がなされているかどうかが求められ、それらがWTOの裁定の重要なポイントとなる。コーデックスの基準に沿っていないと判断されれば、WTOにおいて敗訴する可能性が高い。

貿易紛争となり、WTOの裁定に持ち込まれること自体、そのことは弁護士に利益を与えても、業界、消費者に利益を与えることはない。⁷¹⁾ このような事態を回避するためにも、ますますHACCPの重要性が指摘されるようになっていく。また特に2000年代以降に協定締結が急増中の地域間貿易協定 (FTA) においても、食品安全基準としてコーデックス基準が採用される傾向にある。このように、コーデックスの基準でもあるHACCPは重要性を増している。食品安全管理においてグローバル・レベルの基準は重要となってきたおり、各国の政府と企業はグローバル・スタンダードであるコーデックスのHACCPを重視することが求められるようになっていく。

9. 今後の動向

コーデックス委員会の基準といったグローバル・レベルで食品安全の規制が進んでいくことに対して、特に先進国からの市民団体からの反

対の声は強く、自国の政府の設けた安全基準を満たさない食品の輸入は禁止されるべきだ、輸出国は自国と同等の安全基準を満たすべきだといった圧力が存在している。⁷²⁾

コーデックス基準は、反対者によれば、貿易自由化推進のため各国の合意が得られるように低めのものが適用される傾向にあり、市民に悪影響である一方で、農産物、食品を輸出する多国籍企業に有利ではないかとみられている。グローバルな基準は、低い基準へと向かう競争、「底辺の競争」になるのか、途上国を含め世界全体でみれば基準の引き上げに繋がる、「 트레이ディング・アップ」になるのかの点については、研究者間で議論が分かれている。⁷³⁾

HACCPはまず先進国で浸透したが、供給企

⁷²⁾ アメリカでは様々な団体が議会へのロビー活動に取り組んでいるが、輸入食品の安全性について、TPPを含む貿易協定にはアメリカの国内法に基づいたものを盛り込むべきであり、アメリカの基準に満たないものは禁止すべきだという姿勢を打ち出している市民団体、環境団体がある。アメリカでは1906年法下で、輸入食品に関しても、国内食品と同じ安全基準を適用されるべきものとしているが、GATT/WTOのSPS協定下で輸出国の食品の安全性措置が自国と異なる場合でも、コーデックス基準のような科学的な証明の点で適切な保護レベルを満たしている場合には同等と認めなければならなかった。

本稿で考察したように食肉、家禽、卵/製品と、シーフードに関してはアメリカ国内でのHACCPが義務付けられ、国内と対外国との安全基準はHACCP重視という点で整合性を持つようになった。一方、それ以外の食品は、アメリカ国内ではHACCP義務付けがなされていなかったが、2011年1月に食品安全近代化法 (Food Safety Modernization Act: FSMA, フィスマ, 1938年の食品医薬品化粧品法以来の70余年ぶりの包括的な法改正) により、HACCPの考え方に基づく予防的管理実施が義務付けられた。これにより、アメリカでは国内でも対外的にも (従ってアメリカへ輸出する場合も)、HACCP重視が求められることになった。2011年2月9日JC総研「TPP疑問・反論シリーズ (その3) 米国の消費者・環境団体はTPPのどの部分に関心を強めているのか」『JC総研レポート』2011年3月号、9-11頁; 井樋三枝子「米国における輸入食品の安全性の確保」2007年12月国立国会図書館調査『外国の立法』234号、231-232頁; 『月刊HACCP』2012年1月号、20-21頁、118頁。

⁷³⁾ David Vogel, *Trading Up*, Cambridge, MA, 1995, p.6; Graham Wilson, *Business & Politics*, NY, 1985, p.16; Walter Mattli and Ngaire Woods eds., *The Politics of Global Regulation*, Princeton, NJ, 2009, p. 158; Alasdair R. Young, "Political Transfer and "Trading Up" *World Politics*, Vol.55, No4, Jul., 2003, pp.457-484.

⁷⁰⁾ Riswadkar, "An Introduction," pp.33-36; 日本農業市場学会編『食品の安全性と品質表示』筑波書房, 2001年, 88, 94頁; E. Spencer Garrett, Michael L.Jahncke and Emile A. Cole, "Effects of Codex and GATT," *Food Control*, Vol.9, No.2-3, 1998, pp.179-80; Pampel, *Threats*, NY, 2006, p.19.

⁷¹⁾ Eldred, "What Every Food," pp.36-7.

業と購入企業との取引の際の食品安全性を示すものとしてフレキシブルに利用され、また先進国間での取引のみならず途上国を含んだ取引にも活用され、特に後者の取引の急増が近年著しいものとなっている。HACCPは食品業界で拡大傾向にあり、農場から食卓までの各段階へ、また導入される食品分野も広がりつつある。HACCPは、企業間の取引の際の基準としてみます活用されるようになってきているため、HACCP導入をしていない場合は、取引上不利になることは否めない。食品の品質と食品リスクへの消費者の懸念は増加しており、これが食品安全に関する基準、認証が多々存在する傾向に繋がっている。食品基準や食品安全管理システムとして、科学に基づいたものが重視される傾向にあり、最も代表的なものがHACCPである。⁷⁴⁾

消費者からの食品安全性への要求、圧力が増す中で、食品企業は全体的な流れとして、HACCPに加えて、品質管理の認証であるISO（国際標準化機構）を導入して安全管理を強化して消費者からの信頼性の向上を図る動きを加速化させている。ISOは、電機分野を除くあらゆる分野の標準化を推進する非政府間国際機関による規格、つまり民間の国際規格である。ISO 9001は、品質マネジメント・システムとして国際的な規格であるが、政府系のコーデックス委員会によるHACCPとISO9001を統合する動きが出てきて、2005年にはISOの食品安全管理版であるISO22000ができた。

HACCPと民間レベルの認証であるISO22000

⁷⁴⁾ Johan F.M.Swinen ed., *Global Supply Chains, Standards and the Poor*, London, UK, 2007, p.11. ISO（国際標準化機構）の他、世界で急速に浸透しつつあるものとして、「グローバル食品安全イニシアティブ」（Global Food Safety Initiative: GFSI）というグローバルな民間レベルの組織の基準がある。この組織は、大手流通組織や大手食品組織から形成されており、アメリカではウォルマート、コカコーラ等が関与している（斎藤恵美「ISO22000の最新動向とポイント」『月刊HACCP』2012年1月号、35-6頁）。

の違いは、HACCPは品質管理というよりむしろリスク管理であるのに対し、ISOは品質管理、品質保証である。HACCPは、食品危害の管理といった限られた担当分野の活動であるのに対し、ISO22000は食品危害の管理に加えて一般衛生管理等を含む全社的な取り組みである。ISOは、HACCPに加えてISOならではのマネジメント・スキームを組み入れており、HACCPに比し広い活動が求められる。ISOを取得するには、HACCP実行の他、食品汚染のトレーサビリティを可能にすること、食品安全の周知徹底のためのマネジメント、問題発生時の被害最小化のための内部コミュニケーション等も含まれる。他の違いとしては、HACCPシステムは国際標準ではあるもののISOのような認証制度規格ではなく、共通の審査枠組みでの審査が行えない点が挙げられる。⁷⁵⁾

以上のように、HACCPとISOとは違いがあるものの、いずれにおいてもそこでは企業の自主的管理が重視され、食品安全管理における企業の役割が大きいことが特徴的である。⁷⁶⁾ つまり時代の流れとして、食品安全管理システムにおいてHACCPやISOのようなグローバルな基準が重要性を増しており、そこでは政府の役割に代わって企業による管理が重視されているといえる。

おわりに

第二次大戦後、国際貿易体制下で工業製品の

⁷⁵⁾ Swinnen, *Global Supply*, pp.10-11; 小久保「HACCPシステム」, 61頁; 藤井「食品安全」, 89-94頁; Jennifer Clapp and Doris Fuchs, *Corporate Power in Global Agri-food Governance*, Cambridge, MA, 2009, p.35; 荒木恵美子「わが国の食品従事者に対する衛生教育の現状—ISO22000:2005と“教育・訓練”—」『月刊フードケミカル』2009年8月号、44頁。

⁷⁶⁾ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State,” in Walter Mattli and Ngaire Woods eds., *The Politics of Global Regulation*, Princeton, NJ, 2009, p.45.

関税は大幅に削減されてきたため、近年は問題とされる貿易障壁の中身が変化し、非関税障壁の中でも新しい障壁の一つとして、各国間で食品安全の基準、政策に違いがあることが重要な貿易障壁とみなされるようになった。今や貿易政策の考察には、食品安全といった、新しい非関税障壁に関わる政府の政策分析をも行わなくては、その考察が難しくなっている。

現在、世界は貿易自由化推進のため、各国の食品安全基準、政策の調和化を図る方向へ向かっており、グローバル・レベルで注目されている食品安全システムとしてHACCP（危害分析重要管理点）がある。HACCPはアメリカで1960年代末に誕生し、大きな食品事故の度に特に連邦政府から注目され、発展していった。発展は、連邦政府の食肉検査と密接な関連性を持ち、1990年代後半には食肉検査の改革が実現化し、業界へのHACCPの段階的義務付けが行われた。それが可能になったのは、連邦政府の見解を食肉業界、当時は市民団体も支持したからであった。国際貿易体制における近年のHACCP重視の流れは、必ずしもアメリカだけの影響とはいえないであろうが、アメリカの食品安全政策の歴史的経緯から大きく影響を受けたことは間違いない。

HACCP導入は、食品安全管理において政府に代わって企業の役割が大きくなっていることを意味している。企業がHACCPを導入したからといって必ずしも安全性が確保されるわけではないことには十分留意すべきであるものの、今後、先進国、途上国を問わずグローバル・レベルでHACCP導入の動きがますます進んでいくことは必至であろう。⁷⁷⁾

⁷⁷⁾例えば、アメリカのコンアグラ社 (ConAgra Company, 1919年に設立された総合食品企業) の牛肉部門であるConAgra Beef Company (コロラド州, グリーレイ (Greeley) ではHACCPが義務付けられた後の2000年に、O157に汚染された1900万ポンドの牛肉を自主的回収する事態が起き、HACCPが適切に機能しているかどうかを疑問視する声が上がった (Pampel, *Threats*, pp.20-1)。