

平成 2 6 年 6 月 1 9 日現在

機関番号 : 1 7 3 0 1

研究種目 : 基盤研究(C)

研究期間 : 2011 ~ 2013

課題番号 : 2 3 5 3 0 4 1 5

研究課題名 (和文) 社会政策史的視点からの米国貿易政策史 - 市民層の食品安全基準への不満 -

研究課題名 (英文) American trade policy history from the perspective of social policy history

研究代表者

小山 久美子 (KOYAMA, KUMIKO)

長崎大学・経済学部・准教授

研究者番号 : 6 0 3 1 5 2 1 5

交付決定額 (研究期間全体) : (直接経費) 3,500,000 円、(間接経費) 1,050,000 円

研究成果の概要 (和文) : 近年、米国では、市民が市民団体を通じて、貿易自由化反対の形で貿易政策への影響力を過去に例のない程強めているという新しい現象が起こっている。貿易自由化のさらなる進行は、食品安全のような社会政策の基準を低めることになるのではないかと懸念を市民が持っていることが一因である。食品安全の場合、実質的には政府に代わり、企業の自主管理を重んじるシステム、HACCP(危害分析重要管理点)がグローバル・スタンダードとして重要になってきている。本研究は、アメリカ貿易政策史分析に、食品安全政策 (HACCPに焦点) の新しい視点を取り入れ、近年の新現象がなぜ起こっているのかの検討を行った。

研究成果の概要 (英文) : In recent years, a growing number of Americans have been joining citizen groups to voice their criticism of trade liberalization, and exerting greater influence on U.S. trade policy discussion unprecedentedly. They fear that further trade liberalization will lead to the lowering of the standards of social policy such as food safety. In the case of food safety, a system called HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point), which is significantly dependent upon company's role instead of governmental one, has been increasingly important as a global standard. This study addresses a new perspective of food-safety policy in analyzing American trade policy history to consider why the unprecedented situation has occurred.

研究分野 : 経済史

科研費の分科・細目 : 経済史

キーワード : 貿易政策史 米国 食品安全 HACCP

1. 研究開始当初の背景

本研究を開始した動機は、米国では近年、市民が米国貿易政策に強い関心を持ち、政策決定に大きな影響力を持つようになっていくという状況に関心を持ったからであった。米国では、貿易自由化を進めるための「大統領通商交渉権限」が 1997 年以降、度々失効するようになり、2007 年以降、現在も失効中である。大統領権限は、米国が 1934 年に高関税政策から低関税政策へ転じた際に議会から付与された、3～5 年毎の更新制の権限である。その権限は、1934 年から 1997 年までは途切れることなく更新されてきた。それが度々失効するようになっていくことは、米国が貿易政策において異例の局面を迎えていることを表している。

その背景の一つには、近年新しい貿易障壁とみなされるようになってきた「食品安全」、「環境」、「労働」の基準、政策に関して、市民が危惧を抱いていることが挙げられる。貿易自由化の進行に伴い、各国間で異なる食品安全の基準や環境保護に対する取り組みの基準、労働者の賃金等の基準が貿易障壁とみなされて除去の方向へ向かうことは、食品安全性、環境破壊、国内の雇用損失や低賃金国の労働者の人権問題が悪化し、市民の生活に負の影響をもたらすのではないかと危惧されているのである。

以上の状況を鑑みて本研究は、特に米国の食品安全政策に焦点をあてて歴史分析を行うことで、米国貿易政策史における新しい現象、すなわち市民がなぜ貿易自由化へ反対するようになっていくのかを検討するに至った。

2. 研究の目的

貿易政策は今や、食品安全、環境、労働といった市民を守るための政府の社会政策と大きく関連性を持つようになっているため、本研究は、これらの社会政策のうち食品安全政策に焦点をあてて歴史分析を行うことにより、米国貿易政策史を検討する。

従前の米国貿易政策史研究では、国内外を問わず、議員、大統領、行政官僚、企業代表、エコノミスト等の著名人が分析対象とされてきた。我が国の米国貿易政策史研究は特に、米国の経済状況や産業構造の側面から分析されることが多かった。

米国貿易政策史研究において、市民層の影響力という社会史的視点の導入を最初に行ったのは、米国のアーロンソン (Susan A. Aaronson、1996 年と 2001 年の著作) であるが、その後、社会史的視点からの米国貿易政策史研究は行われていない。また、本研究は社会史的視点の重要性は前提とするものの、社会史的視点ではなく、社会政策の視点を取り入れ、米国貿易政策史を検討するものである。本研究は、貿易政策に大きく関係のある、政府の食品安全政策といった社会政策に研

究の重点を置き、その歴史を分析することが目的である。

3. 研究の方法

米国の貿易政策に係る食品安全政策の歴史的検討には、食品安全管理システムである、いわゆるハザード分析重要管理点 (Hazard Analysis and Critical Control Point: HACCP、危害分析重要管理点) の歴史を明らかにすることが重要である。

HACCP は、貿易自由化を進める国際貿易体制、WTO(世界貿易機関)の「衛生植物検疫措置の適用に関する協定」(SPS) 下で、グローバル・レベルで食品安全政策、基準の調和化を図っていく際に依拠すべきものとして勧告されているシステムである。GATT 体制下で 1980 年代に農産物の自由化が課題になると、食品安全の問題が顕在化し始め、そのため SPS 協定が成立した。GATT/WTO における HACCP 採用には、米国の働きかけが大きく影響していた。

HACCP は米国で生まれ、食肉検査法 (1906 年に成立) の改革の議論に伴い発展した食品安全管理システムである。本研究は、HACCP に関する米国の歴史的事項について、主に米国の議会公聴会史料、連邦政府 (米国農務省) の史料等の一次史料の収集、分析を行うことにより、(1) HACCP のグローバルな発展、(2) 米国での HACCP 発展 (連邦政府の見解、業界団体や市民団体の見解)、(3) 貿易自由化への米国市民の反対、について検討を行った。

4. 研究成果

上記の「3. 研究の方法」で記した (1)、(2)、(3) について、得られた研究成果は以下の通りである。

(1) HACCP のグローバルな発展

貿易自由化と HACCP

1947 年発足の GATT 体制下で、長らく自由化交渉から除外されていた農産物自由化が 1980 年代から進められると、農産物、食品の安全問題が顕在化するようになり、そのため、輸入食品の安全性に関して国際協調が必要となっていった。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に、解決策が見出されるべく GATT で話し合いがなされ、GATT を受け継いで新設された WTO(世界貿易機関)で SPS(衛生動植物検疫措置の適用に関する協定)が発効した。各国の食品安全基準、政策が貿易障壁とならないよう各国の基準、政策を調和化していく方向へ向かう体制が整ったのである。

その際、コーデックス委員会 (Codex Alimentarius Commission) の勧告する基準、政策への調和化が求められた。コーデックス委員会は、1962 年に設立された政府系国際機関であるが、同委員会は GATT/WTO から連携を求められたことにより、急に世界で脚光を浴びることになった。コーデックス委員会は

基準、政策のガイドラインとして、HACCP を 1997 年に勧告した。

HACCP の特徴

HACCP は、科学に基づいたリスク分析、評価を基盤とし、最終製品の検査に頼らず、企業が生産、加工等において汚染を受けやすい重要管理点 (Critical Control Point: CCP) を確定して、そこを監視し、食品事故防止に重点を置いた予防システムである。HACCP では企業の自主管理が重視されており、HACCP 導入は、政府と企業の関係における企業の役割の拡大を意味している。

(2) 米国での HACCP 発展

HACCP の誕生

米国は、GATT/WTO とコーデックスとの連携を推進し、コーデックス委員会での設定プロセスに大きく関与した主要国であった。

HACCP は米国で生まれた。1960 年代末に、航空宇宙局 (NASA) が安全な宇宙食のための開発をピルズベリー (Pillsbury) 社に依頼したことに始まった。1970 年代初に、ピルズベリー社が提示したプログラムにより、初めて HACCP という用語が使用された。そして 1980 年代初に新しく出現した、新病原菌 0157 (腸管出血性大腸菌 0157) による大きな食品事故が契機となって、その後事故が起きる度に連邦政府から HACCP は益々注目され、発展していった。その発展は、「食肉検査法」(「純正食品医薬品法と共に 1906 年に成立」) の改革と関係があった。

1906 年食肉検査法と問題点

米国において連邦政府レベルで初めて食品安全に関して施策が施行されたのは、1906 年である。食品取引が増加し、加工食品が増え、混入物が増え、食品が不衛生な状況で生産、加工されていることが大きな問題となったためである。1906 年に純正食品医薬品と合わせて、食肉に関して「食肉検査法」が成立した。これにより、農務省の検査官が五感を使って、屠畜場で検査を行うことになった。

だが、1960 年代末にはこの検査体制では対応が難しくなった。家畜生産、食肉加工、流通プロセスにおいて様々な点において変化が起きていた。一か所での大規模な家畜餌付けがなされ、生産・加工現場は高度に機械化され、流通面では迅速化、長距離化が進み、食品危害がいったん起きれば、大事故となり得る状況になっていた。

連邦政府の動き

新しい食中毒病原菌、0157 による食中毒が 1982 年に幾つかの州で発生したことが契機となり、1980 年代中葉から農務省と民間の科学専門家機関、全米科学アカデミー (NAS) が協力し、1906 年の食肉検査法を改革する動きが始まった。HACCP 導入義務付けの議論が行われるようになったのである。最終的には

1996 年以降、米国では段階的に (大規模企業から、中規模、小規模企業へと) 食肉業界に HACCP が義務付けられることになった。HACCP 導入により、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、工場が行った HACCP 実施記録を農務省が監視する方式へと、検査体制が大きく変わった。これは、社会的規制緩和を意味している。HACCP 導入の変革の直接的な契機は、1992 年末に起きた、0157 に汚染された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) は早い時期から HACCP への移行の必要性を十分に認識していた。

業界団体、市民団体の見解

農務省と同じく、食肉業界の一部からも早い時期から HACCP が支持されており、その代表的存在は、食肉業界団体大手のアメリカ食肉協会 (American Meat Institute: AMI) であった。1980 年代中葉より HACCP 導入を支持していた。

1994 年時の議会公聴会においては、全米牧場経営者連盟 (National Cattlemen's Association: NCA)、全米豚肉生産者協会 (National Pork Producers Council: NPPC)、アメリカ食肉加工業者協会 (American Association of Meat Processors: AMMP)、全米ミルク生産者連盟 (National Milk Producers Federation: NMPF) も、見解の相違が若干あるとはいえ、HACCP 導入への支持を表明した。食肉業界にとり、国内での食品事故へ対応する必要性、緊急性が大きかったのに加えて、グローバルな市場で競争的である、つまり輸出を拡大する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、宣伝することが重要であると考えられたのである。

また、パブリック・シチズン等の市民団体や労働団体の多くを傘下に有する安全食品連合 (Safe Food Coalition: SFC) は、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の見解を示した。

上記のように、HACCP 導入を伴った食肉検査の改革は、食肉業界内の変革への支持があったからこそ可能になったといえる。さらに当時は、上記のように市民団体も改革を支持しており、1992 年末に起きた食品事故が米国市民へ与えた衝撃がいかに大きかったか、施策を緊急にとる要請がいかに強まっていたかが明らかであった。

(3) 貿易自由化への米国市民の反対

HACCP の動向

国際機関のコーデックス委員会が 1997 年にグローバル・スタンダードとして勧告した HACCP は、米国が提示していた HACCP 原則と同様のものであり、コーデックス委員会および GATT/WTO への米国の影響力は大きかったといえる。

そして HACCP は、WTO 下のみならず、協定

締結が 2000 年代に入って以降急増中である地域間の自由貿易協定（FTA）においても、食品安全基準、政策の調和化に際して依拠すべきツールとして益々採用される傾向にある。各国の政府と企業は今や、グローバル・スタンダードとなった HACCP を重視することが求められるようになっていく。

底辺の競争がトレーディング・アップかだが、このような傾向に対して、米国の市民団体からの反対の声が強まってきた。前述の如く、食肉業界への HACCP 導入、義務づけにあたり、主要な市民団体が支持を表明していたのは注目すべきことであったが、その際にあわせて農務省に指摘していた次のような懸念、「HACCP 適用がより清潔、安全な結果をもたらすであろうことをきちんと示すべき」、「食品事故を減らすために十分厳しい基準、指針を設定すべき」、「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をきちんと出すべき」、「工場の HACCP 実施記録等の情報は農務省以外には利用不可としているが、一般にも利用可能なものにすべき」が、HACCP 導入後も食品事故が度々起こっていることが背景となって、噴出してきている。

HACCP は、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、特に後者の取引が近年著しく増加している。HACCP は、企業間の取引の際の要件としてますます活用されるようになっていく。食品安全事項のグローバルな調和化が、低いレベルへと向かう競争、「底辺の競争」をもたらすのか、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「トレーディング・アップ」をもたらすのかの点は、研究者間でも議論が分かれている。

GATT を引き継いで WTO が新設された時に発効した SPS 規定は、食品安全基準のグローバルな調和化をめざすものであるが、国際貿易を歪曲させる基準、規制があるとの前提に立ち、経済的な目標達成のために、基準、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が基になっている。貿易自由化の進行に市民が反対の声をあげ、米国貿易政策への影響力を強めている近年の米国の現象は、経済を優先する貿易政策に食品安全といった社会政策を組み込み、両立させていくことの難しさを示唆している。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 2 件）

小山久美子「貿易自由化の進展と食品安全基準の国際的調和化 - アメリカの HACCP(危害分析重要管理点)導入の歴史 - 」『アメリカ経済史研究』(アメリカ経済史学会、査読制)第 12 号、2013 年 12 月、25～47

頁。

②小山久美子「米国貿易政策史研究における社会史的視点の重要性」『アメリカ研究』(アメリカ学会、査読制)第 45 号、2011 年、177～186 頁。

〔学会発表〕（計 3 件）

小山久美子「貿易自由化の進展と食品安全基準の国際的調和化」アメリカ経済史学会例会、2013 年 6 月 15 日(於：静岡大学)。

②小山久美子「アメリカ貿易政策史 - 貿易障壁としての食品安全基準に焦点をあてて - 」アメリカ学会第 47 回年次大会、2013 年 6 月 1 日(於：東京外国語大学)。

③小山久美子「国家からグローバルへ - 食品安全規制に関する新たな分析軸 - 」経営史学会第 48 回全国大会、2012 年 11 月 3 日(於：明治大学)。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小山 久美子 (KOYAMA, Kumiko)

長崎大学・経済学部・准教授

研究者番号：60315215