



富浦漁港（千葉県南房総市） 編集部

## 目 次

### 特集 食品市場の「国際標準」をめぐって

- .....矢坂雅充（4）  
『わが国におけるHACCP制度化に  
      に向けた取組みの現状と課題』.....川崎一平（6）  
国際認証化による食品輸出振興—水産物.....八木信行（16）  
農産物・食品の地理的表示保護制度の意義と課題  
.....関根佳恵（26）

[時評] 政治学のテキストの読書感想文 .....（M2号）（2）

☆表紙写真 コスモス 編集部  
「農村と都市をむすぶ」2017年9月号（第67巻第9号）通巻791号

## 政治学のテキストの読書感想文



（政策選択か政権選択か）

「メデイアン・ヴォーター定理」という考え方がある。一次元の政策対立軸上では、中央に位置する有権者もともと選好する政策が過半数の支持を得るといふものである。これによれば、様々な政策が様々な政策を掲げて争ったとしても、真ん中に位置するメデイアン・ヴォーターの最適点を掲げた政党が勝利することになる。二大政党が争っている場合は、一見すると明確に異なる政策の選択になるように思うが、この定理に従うと、両党とも有権者の大多数が支持する中道的政策に引き付けられる結果となる。どちらの政党が勝とうと大多数の有権者の望む政策を実施せざるを得なくなるのである。

選挙に勝つため中道寄りに政策をシフトさせると政策に違いがなくなってしまうが、その場合、有権者はどのような判断に基づいて投票を行うのだろうか。政治学のテキストによれば「有権者が両政党を評価するためのものとも有効な基準は、政権の統治実績である」となっている。すなわち、現在の政権の実績が評価されていれば与党に、逆の場合は野党に投票することになる。現在の政権の実績は評価に値するのか（相当怪しい）。野党の

統治実績は信頼に足るものなのか（これも相当怪しい）。両方とも「否」の場合、有権者はどのような投票行動に出るだろうか（やはり政権党か）。ただし、これは一次元の政策対立軸上という条件つきの話である。

前の自公政権の末期は米価が大きく下落しており、これが一つの政策課題であった。確かに施策の違いはあったが、目指していたゴールにそれほどの差はなかったように思う。当時の与党も米での転作を推進しようとしていたし、米の買い上げを行うなど当初の路線を大きく変更していた。この首尾一貫しない政策に対し「米政策の終焉」という批判を浴びせられたほどであった。しかし、水田農業政策に関する統治実績に対する評価を回復することができず、現在の野党が掲げた戸別所得補償制度に農村票が雪崩をうって集まる結果となったのである。不謹慎な想定ではあるが、平成三〇年度からの生産調整の廃止によって米価が再び下落すれば同様の事態が生じるのだろうか。平成二八年産の米価の暴落も東北では投票行動に影響を与えたと思うが、前の政権交代時ほどの変化にはならなかったようだ。

（下部構造は上部構造を規定しない）

社会的亀裂構造の変化が選挙の変化をもたらし、それが政党システムの変化をもたらすと考えがちだが、政治のテキストによるとそうではないらしい。私などは、

変動する社会を虚心坦懐に見詰め、そのなかに政策的な対立軸を見出していく（下部構造が上部構造を規定する）のが正政法だと信じているが、それでは駄目らしい。自ら動いて状況をつくり出す必要があるというのが結論である。次にこの点について考えてみる。

無党派層が増えているとはいえ、政党と選挙民との関係は相対的に安定しており、過去に生じた社会的亀裂構造を反映した政党システムは現在も生き残っている。これを「政党システムの凍結仮説」と呼ぶ。それでは時代遅れの対立軸が現在に引き継がれている理由は何故か。しかし、こうした問い自体が誤りであり、政党は環境変化に適応し、選挙民の支持を維持する能力を有しており、そうした「政党の適応能力」がなせる業というのが正答とのことである。

エリート政党↓大衆政党↓包括政党↓カルテル政党へと政党は環境に応じて変化してきた。それが日本にあるのはまるかどうかは分からないが、多くの西欧民主諸国の既成政党は国庫補助とマス・メディアを規制する権限に依存することでその特権的地位を維持してきたというのが学説である。「既成政党もいわばカルテルを形成し、国庫補助とマス・メディアを規制する権限を通じて現在の権力や既得権を擁護し、新党が選挙市場に参入するのを妨げようとする」。その結果、社会変動の影響から社会集団や選挙民が離れていっても、その影響を直接的に

被ることなく既成政党の地位は維持されるのである。

以上は新党を念頭に置いた話なので文脈は異なるが、自らの地方組織を支えている農協系統組織を破壊するような「改革」を強行したとしても、それがもたらす社会的亀裂が表面化しないよう、さまざまな手を駆使する現在の政権党はそれに該当するよう見える。少なくともマス・メディアの規制に一層の磨きがかかっていることだけは間違いない。

確かに「カルテル政党」の登場により、国レベルで考えた場合、新党は難しい。だが、国と地方との対立を浮き立たせ、ある地方を拠点とした新党であれば一定程度の得票は獲得できるだろう。問題は地方政党の意向が国政に反映されるかどうかである。国政レベルに影響力を持ち得ない地方政党は、長い目で見れば選挙民の信任をつなぎとめておくことは難しくなるからである（スコットランド国民党はイギリスからの独立を果たして政権を担うことができるのだろうか）。

話は最初に戻るが、こうした議論を踏まえると、変動する社会を虚心坦懐に見詰め、新たな社会的亀裂構造を見つけ出し、そこから政策的な対立軸を鍛え上げていくだけでは不十分であり、社会に深く根ざしていない対立を意図的・戦略的に設計・演出し、選挙民の信任をつなぎとめておくことが必要だということになる。政策だけで勝負することができない大変な時代になった。（M2号）

## 特集.. 食品市場の「国際標準」をめぐつて

食品の流通が飛躍的に拡大するにつれて、その食品の素性ともいえるべき生産や流通に関する情報が重要な意味を持つようになった。とくに食品が国境を越えて広く流通するようになると、食品の情報をいつでもどこでも参照し理解できることが求められる。そこで食品に関する用語の定義、規格の明確化、認証制度による情報の信頼性確保などに関する国際的な取り決めがなされてきた。

それはまず食品の安全性や信頼性の確保と関わっている。消費者が安心して食品を消費しうるように、食品事業者の自主検査や食品衛生管理組織による検査制度が整備されてきた。今日ではこうしたサンプリング検査だけでなく、食品の原料を含めて、生産・流通過程で安全性を確保し、食品安全が脅かされる事態が生じたときには迅速に対処できる仕組みも導入されてきた。そしてこれらの取り組みが各国で共有され、相互に信頼されることが不可欠であると認識されるようになる。それぞれの国が独自の制度を導入して類似の制度が乱立すれば、非関税障壁によって食品の輸出入が制約されるようになるからである。こうしてISOなどの国際認証規格が普及しつつある。

いま一つは、偽装食品などによる消費者の被害を防ぎ、グローバル化した食品市場でのルールを整備することに関わっている。品質に定評があり、消費者の知名度も高い食品があると、類似商品が市場に現れ、ときに消費者が被害を受けることもある。たとえば、かつてスペイン産の生ハム（ハモン・セラノー）がアメリカ東部のメリーランド州などで生産され北米で広く流通し、スペインとアメリカの対立を招いたように、食品表示などに関する国際間でのトランプルは後を絶たない。

これらの国際的な取り決めは、自国で取り組んでいる制度を国際標準に位置づけようとする国・地域の交渉の結果であり、しばしば先行的な取り組みの利益を獲得するための競争に過ぎないとか、先進国の優位性を確保するための貿易政策になっているという批判を浴びる。こうした「国際標準」には普遍的な合理性だけでなく、強者の論理が

きまとなっている。

日本の食品をめぐる国際標準への対応は、限定的あるいは形式的であったといえそうだ。BSE問題などを契機として、食品安全行政のあり方、食品安全管理、食品トレーサビリティなどに関する手法や制度が矢継ぎ早に導入されたが、国内の農業や食品産業の振興、輸入食品との差別化が意識され、国内制度などの国際標準化によって内外無差別を図るわけにはいかなかった。さらに食品スキャンダルへの迅速な対策の実施を急ぐために、形式的に制度を導入することとなり、制度の目的や考え方についての食品事業者の理解が進まないという副作用も生じた。牛肉トレーサビリティ法を例に取れば、国産牛肉のみが対象とされ、輸入牛肉に比べて国産牛肉の信頼性の高さが強調されてきた。当初対象から外されていた挽肉や加工肉は依然として対象外で、制度のバージョンアップは図られていない。食品をめぐる国際標準化は中途半端なままであった。

しかし、このところ日本の食品産業も国際標準とされる制度や手法の受容を強く意識するようになってきている。食品輸出の拡大が政策目標として位置づけられ、輸出拡大のためには、欧米をはじめとする輸出先の食品に関する制度・規格を導入することが欠かせないからである。さらにオリンピック・パラリンピックの選手村などで提供される食材の調達基準として国際規格などの認証取得が要請されており、食品の「国際標準化」は受容ではなく前提条件に転じている。食品輸出と同様に、「国外」の食品需要を獲得するためには食品の制度・規格の国際標準化は不可避であり、この外圧を原動力として、農業経営・食品企業の体質改革が進むことが期待されている。同時に、外圧に依存し、国内の食品事業者や消費者に働きかけて食品の制度・規格のレベルアップを図る地道な取り組みが疎かになるおそれも危惧される。形式だけの国際標準化は、日本の食品市場のレベルアップにはつながらない。

本特集では、現在推進されつつある食品の制度・規格の国際標準化の代表例として、HACCPの制度化（義務化）、農林水産物の国際認証取得、地理的表示保護制度（GI）を取り上げる。農産物・食品輸出の振興策として政府が強く後押ししている「国際標準化」は、食品事業者や消費者の食品の価値判断や評価基準をどのように変えていくのだろうか。日本の食品市場の実態を踏まえた市場インフラとして定着していくための道程を探りたい。

（文責…矢坂雅充）

# 『わが国におけるHACCP制度化に向けた取組みの現状と課題』

一般財団法人 食品産業センター 技術環境部 部長 川崎 一平

## 1 はじめに

グローバル化をはじめとした食品産業を取り巻くさまざまな環境変化を背景にして、食品衛生管理の国際標準とされるHACCPシステムによる管理の必要性が一層高まっている。「事業者が自主的に取り入れるもの」との基本に立った「普及」の取り組みから「制度化」へと、食品衛生行政の大転換が図られている。

この「制度化」は、食品事業者に大きな影響を与えることも予想される一方で、事業の根幹の一つである衛生管理を自ら積極的に見直し、強化していく機会とすることが大切である。①民間企業の製造現場での衛生管理に関する業務経験、②食品産業センターのHACCP普及啓発活動を通じて得た知見、③厚労省のHACCPに

関する検討会への参加、を踏まえて、HACCP制度化の現状と課題について述べてみたい。

## 2 HACCP普及の歴史と現在

### (1) HACCPとは何か

HACCPは原材料の受入れから最終製品までの工程ごとに危害要因を分析し、危害防止に関わる重要な管理点を継続的に監視、記録する工程管理システムである。

一九六〇年代に米国において宇宙開発の一環として宇宙食の衛生管理システムとして開発され、その後一九九三年にコーデックス委員会においてガイドラインが示され、食品の安全性を向上させるシステムとして各国に採用が推奨され、世界的に導入されてきた。

国際的に認められているHACCP導入の取り組み

は、以下のように進められる。コーデックス委員会が示したガイドラインに従って、食品事業者は「HACCPの七原則を含む12手順」(図1参照)から構成される衛生管理計画(HACCPプラン)を作成し、これにもとづいた衛生管理を行う。その結果を記録して、定期的に検証を繰り返して、衛生管理レベルを向上させる。衛生管理計画の内容や各手順における具体的な対応は各事業者の食品の種類、施設、規模、人的体制、さらには各国の食習慣や食品生産・流通システムによって異なるという考え方を基本に策定する<sup>1)</sup>。

従来の衛生管理と比べたHACCPの特徴としては、食品事業者自らが食中毒菌や異物混入等の危害要因を把握し、原材料の入荷から製品の出荷に至る全工程の中で、それらの危害要因を除去または低減させるために特に重要な工程を管理し、製品の安全性を確保しようとする方法であることが挙げられる。例えば「従来の衛生管理は最終製品の一部の抜取検査で安全性を確認するが、HACCPでは重要な危害要因を予め具体的に予測して、原料から最終製品までの工程を対象としてそれを管理する」というような説明がなされる。

一方で、「HACCPは従来の衛生管理と全く異なるもの、新しい高度で難しい管理法ではなく、従来の衛生管理を基本として、より科学的な根拠に基づいて食品の

## 図1 HACCPの7原則12手順

### 危害要因分析のための準備段階

- 手順 1 HACCPチームの編成
- 手順 2 製品についての記述
- 手順 3 意図する用途の特定
- 手順 4 製造工程一覧図の作成
- 手順 5 製造工程一覧図の現場での確認

### 危害要因分析、HACCPプランの作成

- 手順 6 危害要因の分析 (原則1)
- 手順 7 重要管理点(CCP)の決定 (原則2)
- 手順 8 管理基準の設定 (原則3)
- 手順 9 モニタリング方法の設定 (原則4)
- 手順 10 改善措置の設定 (原則5)
- 手順 11 検証方法の設定 (原則6)
- 手順 12 記録の保持 (原則7)

資料：農林水産省ホームページの「HACCP支援法（食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法）ホームページ」より引用

衛生管理・安全性確保の取組みを「見える化」するため  
のもの」<sup>2</sup>という説明もなされる。HACCPの普及を  
進めるためには、このような考え方が非常に重要であ  
る。

また、事業者自らが現場の状況に応じて適切な衛生管  
理を継続して実施する自主衛生管理というHACCPの  
基本的な考え方を、その制度化においても忘れてはなら  
ない。

## (2) わが国におけるHACCP導入・普及の歴史

わが国におけるHACCP普及の歴史のポイントを振  
り返りたい。

一九九四年

厚生大臣の諮問機関「食と健康を考える懇  
談会」が食品の衛生管理にHACCPを取  
り入れる必要性を勧告。

一九九五年

上記勧告を受けて、食品衛生法の改正。「総  
合衛生管理製造過程」という概念で、一部  
の製造基準が設定されている食品を対象に  
HACCPを認証制度として法制化（いわ  
ゆる「マル総」と呼ばれている制度、一九  
九六年施行）。

一九九六年

あらゆる食品へのHACCPの積極的導入

一九九七年

指導を全国の食品衛生行政機関に通知。  
総合衛生管理製造過程の普及のための人材  
確保を目的として、「HACCPについて  
相当程度の知識を持つと認められる者」の  
要件および講習会の内容を通知。

一九九八年

HACCP連絡協議会が発足。厚生省・農  
水省共同で、HACCP導入を財政的に支  
援するための「食品の製造過程の管理の高  
度化に関する臨時措置法（HACCP支援  
法）」を施行。

二〇一三年

HACCP支援法改正。HACCP導入の  
前段階となる高度化基盤整備も支援対象と  
される。有効期限一〇年間に延長（二〇二  
三年六月三〇日まで）。

.....

こうした推移の背景には、WTO加盟国として国際的  
なハーモナイゼーションの観点からコーデックス委員会  
が勧告した「食品衛生の一般的原则」とHACCPの早  
急な導入が求められていたこと、さらに国内の食品企業  
がHACCPの下で生産を行っていることを食品輸出国  
に示すことによって食品の安全性確保の取り組みを強化  
するよう促すねらいがあったこと等が挙げられる。

なお、いわゆる「マル総」は事業者による食品の安全



確保に向けた自主管理を促す仕組みとして構築され、HACCPの概念を取り入れた総合的な衛生管理の認証制度である。HACCP普及に一定の役割を果たしてきたが、厚労省「食品衛生管理の国際標準化に関する検討会・最終とりまとめ」（後述）では「全ての食品等事業者にHACCPによる衛生管理を義務づけることとする場合は、その役割は終えることから、廃止することとする」とされている。

### 3 HACCPをめぐる国際的動向と我が国の現状

#### (1) 海外各国のHACCP制度化の状況

EUでは一次生産者を除くすべての食品事業者に対してHACCPによる衛生管理が義務づけられている。動物由来食品を扱う事業者は、各国規制当局の認可が必要であり、一般衛生管理及びHACCPによる衛生管理が適切に実施されていることが実地監査される。EU域外からの輸入も、EUの規制要件を満たした施設からのみ可能とされている。

米国でも食肉、食鳥肉、水産食品及びジュースについて、一般衛生管理及びHACCPによる衛生管理が義務づけられており、事業者の規模に応じた支援策が実施されている。二〇一一年に成立した食品安全強化法（FSMA）では、小規模事業者等を除いて、食品の製造・加

工・保管・包装事業者についてもHACCPに類似した危害要因分析及び予防管理を含む食品安全計画の作成・実行が求められることとなった（二〇一六年九月から順次施行）。

カナダやブラジル、オーストラリア、ニュージーランドなどでも、HACCPの義務化が進められている。また香港やシンガポール等、食品の多くを輸入に依存している国や地域ではHACCPの導入が輸入要件とされている<sup>3</sup>。

このように世界的にHACCP義務化が進められており、HACCPシステムが食品衛生管理の国際標準として認識されていることがわかる。

#### (2) わが国のHACCP普及の現状

二〇一六年度のHACCP導入（導入済）状況をみると、全食品事業者の二九％となっている。食品販売額一〇〇億円以上の大規模事業者では八四％がすでに導入しているのに対して、販売額が一億円～五〇億円未満の小規模事業者では三三％、さらに一億円未満の零細事業者では一八％にとどまっているからである<sup>4</sup>。ここ数年、HACCP導入率は徐々に向上しているが、食品産業の大宗を占める中小事業者においては依然として普及水準が低位にとどまっており、今後の「制度化」検討において一つの大きな課題と認識されている。

食品事業者はじめ関係者の努力と取組みによって、国内の食品の安全性は高い水準で確保されてきた。しかし、様々な環境変化の中で更なる安全性向上を図るために、HACCPによる衛生管理を、一部の製造事業者や輸出食品関連事業者だけが取り組むのではなく、原料から製造・加工、そして流通・販売にいたるフードチェーン全体で取り組み広く定着させることが重要であると認識されるようになってきた。HACCP制度化検討の出発点はここにあるといえよう。

#### 4 HACCPの制度化に向けた取組み

##### (1) 厚労省「食品製造におけるHACCPによる工程管理の普及のための検討会」

厚労省は二〇一三年「食品製造におけるHACCPによる工程管理の普及のための検討会(以下「普及検討会」と略す)」を開催した。HACCPによる工程管理が国際的な標準として普及しており、政府の「日本再興戦略」が提起した食品の大幅な輸出促進のためにHACCPの普及が不可欠になっている状況を踏まえたものであった。

「普及検討会」が二〇一三年二月に発表した「中間とりまとめ」を受けて、二〇一四年には、食品衛生法第五〇条第二項に基づき、都道府県等が営業施設の衛生管

理上講ずべき措置を条例で定める場合の技術的助言として示している管理運営基準の指針が改正された。自治体において関係条例改正が進められて、「従来型基準」と「HACCP型基準」の選択が可能になった。と畜場法施行規則、食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律施行規則も改正され、HACCPに基づく衛生管理が規定された。

その後、二〇一五年三月に「我が国におけるHACCPの更なる普及方策について(提言)」が取りまとめられ、副題には「中小事業者も含めHACCP」自主点検」を推進するための環境整備」と記された。HACCPの本質は「事業者の自主的な衛生管理が継続的に実施されること」であり、特に普及率が依然三〇%程度の中小事業者において着実な導入を推進することが重要であることが確認された。そして以下の五つの普及方針が提起された。

- (1) HACCP導入に前向きな事業者やニーズの高い業種に対する助言等の支援
- (2) 消費者や流通・販売業界も含め、HACCPに対する本質的な理解・関心の醸成
- (3) コーデックス委員会の柔軟性の考え方も踏まえた、事業者の導入負担の軽減
- (4) HACCP導入の取組に関する認知度向上のための

支援

(5) 食品産業全体での推進の必要性

この報告書は、これらの支援をつうじて「将来的なHACCPによる衛生管理の義務化を見据え、我が国において中小事業者も含めHACCPが当たり前に実施されるものになることを目指して、関係者における取組が推進されることを期待する」と結んでいる<sup>5)</sup>。

この「普及検討会」では、中小事業者の普及が最大の課題であることがあらためて認識され論議されたことが特筆される。食品産業センターは、二〇〇八年に中小事業者のHACCP導入・普及を難しくしている背景・理由について調査を行い、「中小事業者へのHACCP導入促進要因の分析」をとりまとめた。その要点は、以下の六点である。

- ① 中小事業者には、HACCP導入の指導をする人材が内部にいない。
- ② 中小事業者は、危害要因分析や対応策についての知識・経験の量が少ない。
- ③ 中小事業者は、「HACCPには施設整備が必要」と思いこみがちである。
- ④ まだHACCPを導入していない中小事業者は、その効果を認識しにくい。
- ⑤ 中小事業者にとって「文書化」は負担が大きい。

⑥ フードチェーンの川下（消費者を含む）にHACCPが知られていない。

これらの点は基本的に現在も変わるところはない。しかも一口に中小事業者と言っても、その規模や業種・業態の違い等によって状況がかなり異なる。現在検討が進められているHACCP制度化においては、多様な実態をしっかりと把握して、実行可能性を十分に踏まえた検討が欠かせない。そのためにはHACCPの「自主衛生管理」という基本に照らして、欧州委員会（EU）等で採用されている柔軟性（フレキシビリティ）の考え方を取り入れる必要がある。

「柔軟性」については専門家や有識者がそれぞれの立場・視点から解説しているが、筆者は以下のように認識する。「すべての事業者がHACCPシステム導入を可能にするように、コーデックス・ガイドラインを適用する際に事業者の実状（規模等）に応じて実行可能な簡便な方法を認める」という考え方である。二〇〇三年、コーデックス・ガイドラインに小規模・発展途上の企業におけるHACCP七原則の適用に向けて、柔軟性をもって考えることの重要性が示された。EUをはじめとしてHACCPが制度化されている外国では、「業種によっては危害要因を予め特定できるため、ジェネリックなHACCPガイドランスで対応可能」、「書類の保存は、極め

て小規模の事業者にとって過度な負担にならないよう柔軟に対応」といった文言が食品事業者および規制当局を対象としたガイダンス文書等に示されている。また、国際的に見て、現場での合理性と科学的に有効であることが確認されれば、一般的に柔軟性の考え方と具体的対応が可能と考えられている。

(2) 厚労省「食品衛生管理の国際標準化に関する検討会」

二〇一六年三月から一二月にかけて、「食品衛生管理の国際標準化に関する検討会」（以下、「制度化検討会」と略す）でHACCP制度化に向けた検討が行われた。この検討会では、二四の業界団体からのヒアリングと検討会外でも他の数団体からのヒアリングが行われた。さらに検討会構成員と事務局（厚労省）とによる製造現場視察が行われ、中小事業者におけるHACCP導入の難しさを含めた衛生管理に関する課題を具体的に把握し、その解決策を検討し、実行可能なHACCP制度化の方向性が議論された。また、柔軟性の考え方と具体例を含めて、HACCPが制度化されている諸外国の制度内容、政府当局や事業者団体などによる支援策（ガイダンスの発行等）が参照された。

制度化検討会の「最終とりまとめ」（二〇一六年一月）の概要は、以下の通りである。フードチェーンを構成する食品の製造・加工、調理、販売等を行うすべての

食品等事業者に、HACCPによる衛生管理を制度として位置づけ、定着を図る必要がある。食品等事業者は一般衛生管理及びHACCPによる衛生管理のための「衛生管理計画」を作成する。食品ごとの特性や事業者の状況等を踏まえつつ、実現可能な方法で着実に取組みを進めていくために、HACCPによる衛生管理に基準Aと基準Bを設定する。基準AはコーデックスHACCPの七原則を要件とする。基準Bは一般衛生管理を基本として、業界団体が事業者の実状を踏まえて厚労省と調整して策定した手引書等を参考にしながら、必要に応じて重要管理点を設けて管理することを可能とする。その他の点についても弾力的な取り扱いを可能とするもので、食品の特性や業態等に応じて、一般衛生管理に加えて重要管理点を設けるものから、一般衛生管理のみの対応で管理が可能なものまで、多様な取り扱いが想定される。基準Aを制度化の原則とするが、実施することが困難な小規模事業者や一定の業種については基準Bを適用する。基準Bが適用される食品事業者として、①従業員数が一定数以下等の小規模事業者、②当該店舗での小売販売のみを目的として製造・加工、調理を行う事業者、③提供する食品の種類が多くかつ変更頻度が高い業種、または一般衛生管理による対応で管理が可能な業種等（飲食業、販売業など）とされている。こうした衛生管理に関

しては、地方自治体の食品衛生監視員が監視・指導を行い、衛生管理計画作成の指導・助言を行うほか、その内容の有効性や実施状況等を検証することが適当とされている。HACCP制度化は事業者の実状や食品の特徴を踏まえて弾力的な取扱いを可能とする内容とされ、柔軟性の考え方が取り入れられたといえよう<sup>6</sup>。

厚労省の「食品等事業者団体による衛生管理計画手引書策定のためのガイダンス」（二〇一七年三月一七日）を参考にして、各団体は手引書作成を検討・着手した。

手引書は業界団体等が業種・業態や対象食品ごとにその実態・実状に応じて策定するもので、小規模事業者等には基準B向け手引書が重要な指針を与えることになる。

二〇二〇年には必要な手引書が概ね完成し、対応できる事業者から順次導入することが期待されている。

手引書は食品衛生監視員の活動の一つの基準として位置づけられ、「現場での食品衛生監視員の指導・監視の内容・レベルのばらつき」を防ぐ対策としても活用される。そこで厚労省は専門家等による「食品衛生管理に関する技術検討会」を設置して、手引書作成に関して事業者団体等に対する専門的、技術的な相談・助言を行うとともに、手引書内容の「確認」を行うとしている。手引書の内容が注目されることになろう。

今後、二〇一七年に薬事・食品衛生審議会において食

品衛生法の改正が審議され、二〇一八年に通常国会で食品衛生法改正が成立すると想定される。その際、準備期間として十分な経過措置期間が設定されると見込まれる。

## 5 HACCP制度化に向けた今後の課題

最後に、HACCP制度化をめぐる今後の課題について整理しておきたい。

### (1) 分かりやすく実行可能で実効性のある手引書の策定

「分かりやすい手引書の策定」、特に基準B向け手引書の策定は、事実上、制度の具体的な内容を指し示すもので、もっとも重要な課題である。業種・業態や食品の特性を踏まえて小規模事業者が実行可能な内容で策定するためには、一般衛生管理の徹底も含めた衛生管理計画策定のための手順書（例）や記録様式（例）の作成、危害要因分析にもとづく重要管理点（CCP）および管理基準（CL）の検討といった難しい課題があり、従来からの知見をフルに活用する必要がある。厚労省「技術検討会」から必要に応じて専門的・技術的な助言も活用しながら、業界全体で情報交換等協力して取り組むことが重要である。

### (2) 「制度化に向けた今後の課題」の着実な実行

HACCP制度化にはすでにいくつかの課題が確認さ

れており、制度化の取り組みには関係各界の連携・協力が欠かせない。厚労省はこうした関係各界の連携・協力の要のひとつとして、中央及び地方(全国七ブロック)のHACCP普及推進連絡協議会を適宜、継続開催するとしている。HACCP普及支援法を共管する農水省・厚労省の連携・協力した取り組みも期待される。農水省は補助事業「HACCP手引書等作成」で業界団体への支援を進めているが、その他の支援策を含めた全体の有機的連携が重要になる。

### (3) HACCPの真の普及に向け継続した取り組み

制度化をきっかけとして、更なる衛生管理の充実を、HACCPの基本は「事業者の自主的な衛生管理が継続して実施されること」にある。これまで、わが国では従来の一般衛生管理を中心とした管理によって、食品の安全性は高い水準に維持されてきた。HACCP導入は、更なる衛生管理レベルアップと安全性向上を図るために非常に重要な取組みであるが、大切なことは、事業者が単に制度化(義務化)に対応するだけでなく、HACCPとは何かを理解し、それを自主的に使いこなして真の衛生管理向上を実現することにある。

現在進行中のHACCP制度化の最大のポイントは、小規模事業者の実行可能性と導入支援策、そして円滑な浸透にある。しかし、それを単なる制度化とその対応に

終わらせないための課題を忘れてはならない。

例えば、基準B対象の小規模事業者への指導は、業界団体の手引書を参考に食品衛生監視員が行うとされているが、それだけで十分に丁寧な対応が可能だろうか。基準A対象事業者の中にも独力でHACCP導入が難しい事業者が少なくないと思われ、ここに対する丁寧な指導をどのように行うかという課題もある。「制度化検討会」の事業者ヒアリングでは段階的導入を期待する意見が多く出され、制度内容ではなく個別指導の中で対応するのが現実的であるという議論がなされた。これを実際どのように行うか。さらに将来、基準B対象事業者が基準Aに取り組もうとした場合、そのための指導をどのように行うのか。これらの課題に対しては中長期の視点から継続して検討していくことが求められている。

中小事業者におけるHACCP導入・普及のためには、事業者の立場に立って、「現場」で導入をリードする人材、そして実際にその現場で実状に応じた懇切なアドバイスができる人材が不可欠である。最終とりまとめではその役割は自治体の食品衛生監視員が中心に行うとされ、厚労省からは現在そのための教育活動を進めていると説明されている。さらにそこに民間人材が加わり指導・アドバイス人材体制として充実・機能させて行くことが必要ではないか。事業者自らがHACCPとは何か

を理解して実行し、それが有効に機能しているかを振り返ってさらなる充実を図る活動が大切であり、そのためにも官民が協力した指導・助言人材体制の充実が必要であることを強調したい。

1 農林水産省ホームページ「HACCP支援法（食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法）」  
<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/haccp/>参照。

2 厚労省「食品衛生管理の国際標準化に関する検討会・最終とりまとめ」（二〇一六年二月）を参照。

3 海外のHACCP制度化の状況については、厚労省「食品衛生管理の国際標準化に関する検討会・最終とりまとめ」に依拠している。

4 農水省「平成二八年度食品製造業におけるHACCPの導入状況実態調査」より引用。

5 「普及検討会」の経緯、「中間取りまとめ」、「我が国におけるHACCPの更なる普及方策について（提言）」について、詳しくは厚労省ホームページの「食品製造におけるHACCPによる工程管理の普及のための検討会」<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syokuhin.html?tid=151985>を参照。

6 「制度化検討会」の経緯や「最終とりまとめ」につ

いて、詳しくは厚労省ホームページ「食品衛生管理の国際標準化に関する検討会」<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syokuhin.html?tid=336117>を参照。

7 制度化検討会「最終とりまとめ」では、HACCP制度化に向けた課題として、以下の九点を指摘している。①HACCPに対する理解や必要性等に関する知識・認識の共有、②現場で指導・助言できる、現場ニーズに合った人材の育成、③基準Bの対象範囲の検討（小規模事業者の範囲等）、④分かりやすく使いやすい手引き書の策定、⑤国、地方自治体の役割の明確化と連携・実行（事業者に対するきめ細かい支援等）、⑥制度化対象事業者を把握するための仕組み作り、⑦食品の輸出入における相手国との連携、協力（制度内容の同等性等の確認等）、⑧事業者が必要とする準備期間の設定、⑨分かりやすい普及ツールの作成。

# 国際認証化による食品輸出振興—水産物

東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 八木 信行

## 1 持続可能な農林水産物に関する国際認証

農林水産物の認証について、近年、持続可能 (Sustainable) な生産手段によって得られた産品を認証する制度が欧米を中心に広まりつつある。本稿では、欧米でいう Sustainable とは何かを議論したうえで、特に東京オリピック・パラリンピックにおける「持続可能性に配慮した調達コード」をめぐる状況を概観し、さらには筆者の専門分野である水産における国際認証による輸出振興を考察することとする。

## 2 持続可能性とは何か

持続可能な開発 (sustainable development) という言葉は、国連の環境関係の会議などでよく使われている。

この定義は、一九八七年に「環境と開発に関する世界委員会(ブルントラント委員会)」が公表した報告書「Our Common Future」において、「持続可能な開発とは、将来世代のニーズを損なうことなく現在のニーズを満たすような開発をさす」とされており、それ以降、現在まで様々な国連文書で使用されてきている。例えば二〇一五年九月、「国連持続可能な開発サミット」において採択された「持続可能な開発目標 (SDGs)」でも持続可能な開発を議論している。

持続可能な開発を成功させるためには三つの要素のバランスが重要であるとの点が、多くの出版物で指摘されている(例えばGiddings et al.2002)。その三つとは、環境、経済、社会であり、この三者はトレードオフの関係にある。トレードオフとは、一方が成り立てばもう片



方は成り立たなくなるといふ関係をいう。

「環境」と「経済」は両立しないことは、大体察しがつくであろう。例えば経済活動を優先して、工場排水を処理しないまま川に流すなどする場合、川や海の環境は損なわれる。このような例は高度成長期の日本にも見られたし、現在でも途上国を含め世界で問題となっている。

「経済」と「社会」についても、バランスを保つことは難しい。例えば自動車メーカーが経営効率を高めるため、コストカットを必要としたとする。選択肢の一つに従業員を雇い止めることが存在する。しかし従業員を雇い止めすれば、会社に残る人と去る人の間で不公平が生じる。この例では、経済効率を優先すれば社会的な平等が損なわれ、社会的平等を優先すれば経済効率が損なわれる関係があることが分かる。更に難しいのは、「経済」と「社会」それぞれの優先課題が人によって受け止め方が違うことである。「経済」における重要な課題は、経済的効率の向上であろう。そして、経済的効率は計算によって解が求まるような性質のものである。一方の「社会」における重要課題は、一つのものとして答えることは難しい。「社会」の課題としては、公正、公平、平等などを達成することを思い描く人が多いと思われる。ところが、何が公平なのか、何が平等なのかといった議論になると、とたんに様々な議論が出て、ある人は、最大

多数の最大幸福が重要だといひ、また別の人は、一番底辺の人が満足出来るようにすることが重要であって、大多数がどうあるかは二の次であるという。そもその主張が複数あるため、平等や公正といったものを計算で求めることは一筋縄ではいかない。

「経済」の方は明快な答えが出る一方で「社会」の方は議論が拡散するため、現在のアメリカや日本では、「経済」を優先する議論に傾きがちであるようにも見える。最後の組み合わせである「環境」と「社会」についても、相反する関係となる場合がある。例えば平等な配分を人々が追求するあまり、天然資源を必要以上に利用するようなケースがそれに相当する。しかし逆に、「環境」と「社会」は両立する場合もある。例えば「社会」がしっかりしていれば、無秩序な資源開発を抑えられる可能性がある。東日本大震災の直後、日本人は整然と列をなして給水車からの配給を待つ映像が報道された。このような社会では、天然資源の略奪、例えば漁業資源の乱獲や、森林の過剰伐採なども、一定の歯止めがかかると思われる。つまり、「社会」と「環境」は相反する関係にもなる一方、相反しない関係にもなるといえる。

### 3 持続可能な製品に対する認証

環境と経済を両立させるため、環境に優しい製品にラ

ベルを添付し消費者に情報提供する手法が存在する。環境保全に関心を有する消費者が、ラベル付きの製品を選択的に購入するようになると、環境にやさしい漁業で生産された製品が選択的に消費されて市場で生き残る一方、環境意識が不十分なまま生産されている製品は思うように消費拡大ができない、といった効果を狙った制度といえる。ラベルが付いた製品が多少高くても消費者が選択的に優先して購入し、プラスの支払額が漁業者の手に届くようになると（つまり中間の流通業者にピンハネされなければ）、環境にやさしい生産者がコストをかけて環境保全を行っても金銭的に見返りがくるという状況も生まれる。

ただしこれは「環境」と「経済」だけを考えたストーリーになっており、「社会」は置き去りとなっているため、本当に持続可能性があるのかは疑問の余地もある。実際、ラベリングを認めてもらうためには数百万円から数千万円の金額を認証作業のために支出する必要がある、これでは小規模な農業者や漁業者が認証費用を捻出できない一方で、大企業は認証費用の抛出が可能である。このため、ラベリング制度が大企業の方に有利な不平等な仕組みになりがちであり、社会的な公平性の面から見て疑問である。

このような認証には、農林水産の分野で複数のものが

存在する。一九八〇年代からアマゾン熱帯林などの森林破壊の問題が注目され、適切な管理がなされた森林から伐採された木材と、そうでない森林から伐採された木材の区別が求められるようになった。そして一九九六年から、森林管理協議会 (Forest Stewardship Council: FSC) のエコラベルが施行された。しかし、発展途上国からは、エコラベルは関税に代わる新たな貿易障害にあたる」と激しい反発があった (Gale & Haward 2011)。

水産物についても、ユニリーバと国際的なNGOである世界自然保護基金 (WWF) の共同出資によって、一九九六年に、海洋管理協議会 (Marine Stewardship Council: MSC) が設立された。

#### 4 水産物エコラベル

ここからは、筆者の専門分野である水産について議論を行っていききたい。FAO (国連食糧農業機関) の水産委員会は、水産物エコラベルについて、認定・認証の基準や手続きなどを標準化するためのガイドライン策定の議論を一九九七年から開始した。この背景には、表示の基準や目的について一貫性がない多数のラベルが市場に氾濫すれば、消費者の混乱を招き、当初意図していた効果が得られないおそれもあるとの認識が存在していた (八木二〇一一)。



写真は、F A O水産委員会の会議風景（筆者撮影）。

当初は、この議論が任意のガイドライン策定を越えて、強制的な条項を含む国際条約を策定する事態に発展するのではないかとの警戒感や、先進国が途上国に先んじてエコラベル制度を整備すれば、途上国から先進国に水産物を輸出する際の貿易障壁になるのではないかと懸念などが途上国の代表団から表明され、議論がなかなか進まない状況も見られた（八木二〇一一）。

この様な状況ではあったが、長年の議論の結果、途上国も根付けたのか二〇〇〇年代に入って議論がまとまる兆しが見えだした。そして二〇〇五年三月のF A O水産委員会において「海洋漁獲漁業からの魚及び水産製品のエコラベリングのためのガイドライン」が採択された。ガイドラインは、民間団体などが任意制度として行うエコラベルの付与に関し、(1)漁業管理の状況、(2)漁獲対象資源系群の状況、(3)漁業が生態系に及ぼす影響の、三つの側面を考慮し付与を決定することとした。また、認証を第三者機関が行うことも、エコラベルの重要な要件としてガイドラインに明記されている。

二〇〇五年時点ではF A Oガイドラインは海洋において天然魚を漁獲する漁業だけを対象としたものであったが、その後F A Oでは養殖水産物へのラベリング付与についても議論がなされ、二〇一一年には養殖水産物に関するエコラベルのガイドラインがF A Oで採択された。

ただし、FAOでは、本件をめぐる未だに途上国と先進国の間に溝が存在している。例えば、二〇一四年二月にノルウェーで開催されたFAO水産物貿易小委員会では、エコラベルの議題になると、複数の途上国がエコラベルは欧米主導のものでアジアやアフリカにはなじまない、といった趣旨の発言が聞かれた(八木二〇一五)。

実際、アジアやアフリカ諸国の多くが所在する熱帯域や亜熱帯域では、欧州付近の高緯度の海域よりも生物多様性が高く、従って漁獲対象種の数も多い。このため、欧州では漁獲対象種となる一〇—二〇種類程度の魚種に対して年間の漁獲可能トン数を設定すれば良いところが、アジアやアフリカでは一〇〇種類以上の魚種に対してこれを行う必要が生じてしまう。さらにアジアやアフリカでは小規模漁業が多く、陸揚げ場所も多いことから、漁獲枠が守られているか監視取締まりすることも容易ではない。つまり欧米スタンダードの漁業管理を行うには、アジアやアフリカ諸国ではより大きなコストがかかり、そしてその資金を拠出するための余裕も限定されている。途上国側がエコラベルに反対するのも頷ける。

公平性を確保するためには、FAOでは、今後、ガイドラインは途上国が位置する熱帯や亜熱帯などの自然資源の地域特性などに合わせて今後も柔軟に見直す必要が存在している。

## 5 日本における水産物エコラベル

世界的に水産物エコラベル制度の先駆けとなったのは、先述したMSCである。MSCによるエコラベル製品は、二〇〇〇年から流通が開始された。特に、二〇〇六年に米国最大の小売業者「ウォルマート」が、その後三—五年の間に北米で販売する天然物の魚を全てMSC認証製品に切り替えると発表し(<http://walmartstores.com/Sustainability/7988.aspx>)、注目を浴びた。

MSCについては、日本でも二〇〇六年には大手流通・小売業がその流通加工認証を取得し、アメリカなどで生産されたMSC製品を国内で販売する事業を開始した。また日本の生産者としては、二〇〇八年九月に、京都府機船底曳網漁業連合会(京都府舞鶴市)がズワイガニ漁とアカガレイ漁を対象にアジアで初めての漁業管理認証を取得した。更に、二〇〇九年には土佐鰹水産グループのカツオ一本釣漁業が、二〇一三年には北海道漁業協同組合連合会のはたて漁業が認証を受けている。なお、そのうちカツオは認証を受けた漁業会社が倒産し、ズワイガニも当初の認証取得から五年後の定期更新をしなかったため、現在ではこれらの認証は消滅している。二〇一六年にはあらたに明豊漁業株式会社のカツオ・ピンナガ一本釣り漁業が認証を受け、現時点で日本で

は合計三つの漁業がMSC認証を取得していることになる。

日本独自の水産エコラベル制度も存在する。これは、マリン・エコラベル・ジャパン(MEL)といい、二〇〇七年に設立された。この枠組みの下で二〇〇八年一月に日本海ベニズワイガニ漁業が、また二〇〇九年五月に駿河湾サクラエビ漁(静岡県)及び十三湖シジミ漁(青森県)が認証を得るなどしている。この制度も、エコラベルに関するFAOの国際ガイドラインの考え方に沿った制度であるとしている(<http://www.mel.jp>)。ただしMELは、製品流通は概ね日本国内だけとなっており、国際的な認知度はあまりないのが現状であること、また国際的なベンチマークとなるGSSI(Global Sustainable Seafood Initiative)から認められた制度にはなっていないこと(このベンチマーク作業は進行中ではあるが)との限界が現時点では存在している。

## 6 水産物エコラベルの効果

水産物エコラベルに対して消費者がプラスの支払意思を有するかどうかについては、日本でも複数の研究結果が報告されている。例えば、大石らは、水産エコラベル製品に対する消費者の潜在的な需要を明らかにするため、東京都及び大阪府内の一般住民を対象とした郵送アンケート調査で得たデータを用いてコンジョイント分析を行い、その結果「エコラベル」に対する限界支払意思額が「国内産」に対する限界支払意思額に次いで高い値を示したと報告している(大石ら、二〇一〇)。その後、類似の研究が日本で追加的になされ(例えば森田と馬奈木(二〇一〇)など)、いずれも大石らの研究結果と整合性を有する結果が得られている。

## 7 水産物エコラベルの限界

ここまで、水産物エコラベルの概要を述べたが、海洋環境問題の全てが水産物エコラベル制度だけで解決するわけではない点には注意する必要がある。漁業資源の減少が生じた場合も、その原因は、漁業者による親魚の過剰漁獲なのか、環境変動による稚魚の死亡率増加なのか、温暖化による回遊域の変化なのか、魚の病気の蔓延なのかは、はっきりと特定できない。多くの場合、複合的な原因で漁業資源が減少していると思われる。その場合、漁業者による活動だけをエコラベルで表示しても効果は限定的になる。より効果を上げたいのなら、住民による藻場再生活動や、海に流れ込む河川の水質浄化の取り組み、海砂利の採集や埋立ての制限など、その他の取組みについてもラベルなどで適切に表示し、そこで得たプラスの支払を現地の保全活動に還元する仕組みを考え出

す必要がある。

また、エコラベルは商業的なマーケティングの道具である。同じように環境負荷の少ない漁業であっても、マーケティングに興味がなく、ラベル取得を取ってしない漁業も存在する。このため、ラベルが添付されているものだけが一〇〇点で、ラベルが添付されていないものは〇点であるといった見方は間違いであることにも留意する必要がある。

加えて、エコラベルが付いていない水産物にもエコなもの十分に存在する点も消費者に対して情報提供すべきといえる。例えば養殖のホタテやホヤ、カキ、コンブ、ノリ、ワカメなどは、無給餌で生産可能な産品であり、その意味では最もエコな水産物の一種と見なすことができるが、これらの多くがエコラベル認証を受けていない（八木・中田二〇一六）。また、未利用魚の消費も推奨すべきであるが、未利用魚は資源量の情報などが少ないため、認証対象にならないという皮肉な状況に陥っている（八木・中田二〇一六）。このような特徴にも留意する必要がある。

## 8 オリリンピック・パラリンピックの調達コード

二〇一七年四月、東京オリリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会は、二〇二〇年の東京オリリンピック・

パラリンピックで採用される「持続可能性に配慮した水産物の調達基準」を発表した。これは、二〇一二年のロンドン・オリリンピック・パラリンピックで持続可能性に配慮した木材や食品を使うことを基本とする方針から始まり、二〇一六年のリオデジャネイロ大会でもその趣旨は継続され、二〇二〇年の東京大会でも独自の修正を加えながら趣旨は継続されることとなった。

概要を説明すると、ロンドンでは、水産物に関してはFAOが定めた「責任ある漁業のための行動規範」を満たした漁業によって水揚げされた水産物のみを提供することを基本趣旨とし、資源量が減っている「避けるべき魚種」を避け、また、最も良質なものを、すなわちMSCなどの信頼できるエコラベルによって認証を受けた水産物、あるいは資源量が十分に存在する「食べてもよい魚種」を推進することとした（Food Vision 2009）。二〇一六年のリオデジャネイロ大会では、「ゲームの味覚（Taste of the Games）」のと文書によって調達基準が発表され、天然の魚や貝についてはMSC認証を受けたもの、また養殖の魚や貝に関してはASCの認証を受けたものを提供することを明確にした（Taste of the Games2016）。

二〇二〇年の東京大会に向けても二〇一七年に組織委員会により「調達基準」が発表され、同大会で供給され

る水産物は下記の四点を満たさなければならぬとされた。

- ① 漁獲又は生産が、F A Oの提示する「責任ある漁業のための行動規範」や漁業関係法令等に照らし、適切に行われていること。
  - ② 天然水産物にあっては、科学的な情報を踏まえ、計画的に水産資源の管理が行われ、生態系の保全に配慮されている漁業によって漁獲されていること。
  - ③ 養殖水産物にあっては、科学的な情報を踏まえ、計画的な漁場環境の維持・改善により生態系の保全に配慮するとともに、食材の安全を確保するための適切な措置が講じられている養殖業によって生産されていること。
  - ④ 作業者の労働安全を確保するため、漁獲又は生産に当たり、関係法令等に照らして適切な措置が講じられていること。
- マリン・エコラベル・ジャパン (MEL)、MSC、養殖エコラベル (AEL)、ASCによる認証を受けた水産物は、以上の要件を満たすものとして認められ、さらには条件を満たしていれば国産の水産物を優先的に選択すべきとされた (東京オリンピック・パラリンピック組織委員会二〇一七)。

これは良識的な判断であると評価できる。まず、国産

品を優先すべきとの点は、ホスト国として当然の考え方であろう。地産地消は食の本来の姿であり、積極的に目指すべきである。また、日本の沿岸漁業は小規模な経営体であり、支持を明確に示すことは地域振興にもつながる。

加えて、MSCなど外国の認証制度だけでなく、MELなどの日本発の認証制度を支持している点についても、ホスト国として当然の対応といえる。ロンドン大会は、自国の制度であるMSCをはじめ、農産品や木材についても自国の各種認証制度を支持していた。ブラジルは自国の認証制度を支持することにより熱心ではなく、イギリス発の認証制度を承認したように見受けられるが、これは自国において各種の認証制度があまり発達していなかったためと思われる。東京大会においては開催国である日本発の認証制度を支持することは当然であり、将来、仮にアメリカなどでオリンピック・パラリンピックが開催される場合も、自国の認証制度を支持する立場を打ち出すに違いない。

## 9 輸出振興への貢献可能性

以上、本編ではエコラベルが国際認証の一つであること、他方でエコラベルがついているものだけが持続可能な製品とするのは早計である点などを指摘した。最後に、この国際認証が輸出振興につながるのかどうかを議

論する。

輸出国が欧米であり、かつスーパーなどが数社程度に集約されて寡占状態にある国においては、このような認証制度を取得することは一定の意味がある。このような国ではスーパーが認証済みの商品を選択的に扱う方針であることがその理由である。欧米の環境NGOは、持続可能な製品を普及させる際、生産者や消費者は主体となる数が多すぎて影響を行使しにくい一方で、生産者と消費者の中間にいるスーパーは寡占化が進んでいるために影響を行使しやすいと考え、スーパーに対して集中的に働きかけを行い、環境NGOの主張を（半ば強引に）受け入れさせる行動をとるとされる（Wilson 二〇一〇）<sup>1</sup>。このような状態の国に輸出するのであれば、エコラベルの認証取得は意味がある。

ただし、問題点は、環境NGOの主張がどこまで消費者に受け入れられるかというポイントである。消費者にとってアピール度がなければ、エコラベルは消費者からそっぽを向かれる。そのような状況にならないよう、サステナブルな生産の重要性を消費者に教育すればよいとの議論もあるが、それは消費者を見下した「上から目線」での議論であり、消費者の中には反感を覚える層もいる。一般的に環境問題は、行動主体（この場合は消費者）が共感を覚えて協力することが重要で、行動主体を入れ

て意思決定する必要があるため、上から目線でのキャンペーンなどは逆効果であろう。

最後に、輸出食材の認証については、エコラベル以外にも様々な案件が議論されることになると予想される。例えば食の衛生管理基準である「HACCP」、更にはハラール（Halal）認証なども、エコラベル以上に必要とされると考えられる。水産物エコラベルも、水産だけの特異な案件として捉えるべきではなく、他の食品の認証と合わせて広い文脈の中で対応することが重要となっている。

## 10 参考文献

- 1 ' Food Vision (2009). Food vision for the London 2012 Olympic Games and Paralympic Games.
- 2 ' Gale F. and Haward, M., (2011). Global Commodity Governance: State Responses to Sustainable Forest and Fisheries Certification. Palgrave Macmillan UK.
- 3 ' Giddings ' Hopwood ' O'Brien (2002). Environment ' economy and society : fitting them together into sustainable development. Sustainable Development 10:187—196.
- 4 ' Taste of the Games (2016). Rio 2016 Taste of the Games



- 5、Wilson, T. (2011). Naked extortion? Environmental NGOs imposing [in]voluntary regulations on consumers and business. Institute of Public Affairs.
- 6、大石卓史、大南絢一、田村典江、八木信行 (2010)。水産エコラベル製品に対する消費者の潜在的需要の推定。日本水産学会誌、76：26—33。
- 7、東京オリンピック・パラリンピック組織委員会 (2017)。「持続可能性に配慮した水産物の調達基準」
- 8、森田玉雪、馬奈木俊介 (2010)。水産エコラベリングの発展可能性—ウェブ調査による需要分析。RIETI Discussion Paper Series 10—J—037。
- 9、八木信行。「食卓に迫る危機：グローバル社会における漁業資源の未来」。講談社。東京。2011。
- 10、八木信行 (2015)。エコ・ファンタジー。春風社。東京。pp81—97
- 11、八木信行、中田薫 (2016)。水産物エコラベルに関する現状と課題：水産政策委員会主催勉強会報告。日本水産学会誌 (話題欄)。82：54—57。

# 農産物・食品の地理的表示保護制度の意義と課題

愛知学院大学大学院 経済学研究科准教授 関根佳恵

## 1 はじめに

二〇一五年六月一日に「特定農林水産物等の名称の保護に関する法律」（地理的表示法）が施行されてから、二年余りが経過した。二〇一七年八月一〇日現在、三九の農産物および食品が、この法律の下で地理的表示保護産品として登録されている（表1）。また、日欧EPA交渉が大筋合意される中、EU産の七一の地理的表示保護産品についても、日本の同制度の下で登録準備が進められている（農林水産省二〇一七）。

日本に地理的表示保護制度が導入されたことにより、国産の農産物・食品の輸出拡大や農山漁村地域の活性化への期待が高まっているが、この制度や課題に対する農業生産者、食品加工業者、流通業者、小売業者、外食事業者、消費者、行政等の理解は十分に進んでいるだろうか。本稿では、第一に、地理的表示保護制度をめぐるいくつかの論点について整理を行い、第二に、日本におけ

る地理的表示保護制度の展開と課題について論じること  
を課題とする。最後に、同制度が日本の農業の持続的発  
展に寄与するために、行政に求められている役割につい  
ても検討する。

## 2 地理的表示保護制度とは

### (1) 地理的表示をめぐる二つの制度

WTO加盟国が合意している「知的所有権の貿易関連の側面に関する協定」（TRIPS協定、一九九五年発効）によると、地理的表示とは「ある産品に関し、その確立した品質、社会的評価その他の特性が当該産品の地理的原産地に主として帰せられる場合において、当該産品が加盟国の領域又はその領域内の地域若しくは地方を原産地とするものであることを特定する表示をいう」（TRIPS協定第二二条第一項）。つまり、地理的表示とは、産品の産地を示す原産地表示とは異なり、産品の品質や特徴とその産地の自然条件（気候や土壌等）や社会

的条件（歴史、製法、評判等）の間に明確なつながりが認められる場合に、知的財産として保護される産品の名である（Vandecastelaere et al. 2010）。このよう

表1 日本の地理的表示保護制度の下で登録された産品

種類	登録名称
野菜	夕張メロン、江戸崎かぼちゃ、鳥取砂丘らっきょう、ふくべ砂丘、吉川ナス、谷田部ねぎ、山内かぶら、加賀丸いも、三島馬鈴薯、十勝川西長いも、連島ごぼう、くろさき茶豆、新里ねぎ、万願寺甘とう
果実	あおもりカシス、東根さくらんぼ、大分かぼす、飯沼栗
畜産物	但馬牛、神戸ビーフ、特産松阪牛、米沢牛、前沢牛
水産物	下関ふく、十三湖産大和じしみ、みやぎサーモン、田子の浦しらす
加工品	三輪素麺、市田柿、能登志賀ころ柿、大館とんぶり、すんき
飲料品	八女伝統本玉露、西尾の抹茶
工芸品	まもと県産い草、くまもと県産い草畳表、伊予生糸、くにさき七島蘭表
調味料	鹿児島島の壺造り黒酢、紀州金山寺味噌

資料：農林水産省（2017）より作成。

に、地理的表示とは特定の地理的範囲（Places）と生産者（People）、産品（Products）の結合を表している。

ここで注意が必要なのは、TRIPS協定が定める地理的表示を保護する制度が大きく分けて二つある点だ（高橋二〇一五）。一つ目の制度は、アメリカ等で採用されている商標法にもとづく地理的表示制度である。それに対して、EU等では商標法ではなく、地理的表示保護のために「独自の」（sui generis）法律を施行して、より高い水準の保護を実施している。このため、EUで採用されている地理的表示制度は、「EU型地理的表示制度」あるいは「独自の（sui generis）地理的表示制度」と呼ばれている（Augustin-Jean and Sekine 2012）。このように二つの制度には違いがあるが、「地理的表示制度」といったときにアメリカ型の商標制度にもとづく制度を指しているのか、EU型の独自の制度を指しているのか、しばしば不明確になっている。混乱を生じないように、注意したい。

## (2) ブランド制度と地理的表示保護制度

日本では、二〇〇六年に地域団体商標制度がスタートした。これは、商標制度にもとづく地理的表示制度であり、上記のアメリカ型の制度である。二〇一七年二月現在、「松阪牛」や「京の伝統野菜」等、全国で約六〇

○件が商標登録されている（特許庁二〇一七）。地域団体商標制度は、地域ブランド制度として紹介されることが多い（斎藤二〇〇七、二〇〇八）。また、「ブランド」(brand)の言葉自体に「商標」(trademark)の意味があることから、地域団体商標を指して地域ブランドと呼んでいるケースも散見される<sup>4</sup>。

他方で、マーケティング論におけるブランドとは、より広義に財やサービスの差別化をするための手段やそれにより出来上がるイメージを含む概念である。近年は、こうしたマーケティング論をベースとする「地域ブランド」論が普及しており、「地域産品ブランド」「産地ブランド」といった用例も見られる（香坂二〇一五）。

その結果、「地域ブランド」といったときに地域団体商標を指している場合と、より幅広い概念を指している場合が混在する事態になっている。後者の場合、EUの地理的表示保護制度やそれに準じる日本の地理的表示保護制度を含めて議論されることになるが、行政においても前者と後者の表現がみられ、現場において混乱が生じないようにする配慮が必要である<sup>5</sup>。なぜなら、地域団体商標制度と地理的表示保護制度では、製品の品質保証のあり方<sup>6</sup>や権利概念<sup>7</sup>が全く異なるので、両者を誤って同一視することは、地理的表示保護制度が本来持っている公的品質保証制度としての機能や地域の共有財産と

しての位置づけを見誤る結果になるためである。

### (3) 地理的表示保護制度の役割と矛盾

次に、地理的表示保護制度に期待される役割についてみていこう。産品の産出地を表す原産地呼称は紀元前から存在するが、近代的な法体系の下で農産物・食品の原産地呼称統制のための条約が整備されたのは、一九世紀後半のパリ条約（一八八三年締結）である（高橋二〇一五）。当時は、不正表示の取り締まりが主な目的であったが、第二次世界大戦後にGATT体制の下で農産物・食品の貿易が活発化すると、この制度は次第に品質保証や他産地の産品との差別化の役割を果たすようになった。

特に、GATTウルグアイラウンド交渉とその後のWTO体制の下では、貿易自由化の流れの中で農産物の価格支持政策が廃止されることになったため、国内農業の保護政策としての地理的表示保護制度の重要性が高まった（関根二〇一五）。EUは、単に知的財産戦略として地理的表示保護制度を掲げているのではない。新自由主義的な国際経済ルールの下で危機に直面する域内の多様な農業、特に条件不利地域の農業や小規模な家族農業を守り、それによって発揮される農業の多面的機能を守るため、WTO体制に矛盾しないかたちで新たな国際秩序

を社会的に構築しようと、地理的表示保護制度の正当性を国際社会に訴えているのである。

さらに、今一つ重要なのは、効率性と規模の経済を追求する農と食の工業化や食の画一化が進むなかで、存続の危機に直面している伝統的な農産物・食品、およびその生産者、流通・加工業者、小売業者、生産・製造方法等を守り、未来に遺産として残していくためにも、地理的表示保護制度が果たしている役割は大きいという点である。すなわちEUでは、地理的表示保護制度の構築によって行政が市場に適切に介入することによって、域内の産品は初めて（外国産の産品とであれ、工業的に生産された産品とであれ）「公正な」市場競争ができるのであり、そのためであれば市場介入には社会的正当性が与えられると考えられている（関根二〇一五）。このように、地理的表示保護制度は新自由主義的政策に反する政策思想を持ちながら、新自由主義的国際経済ルールとの整合性を模索して構築された制度である。さらに、地理的表示保護制度の下で認定された産品が取り引きされる市場もまた、新自由主義的ルールで運用されているため、地理的表示保護制度は矛盾をかかえた制度であるともしえよう（Sekine and Bonanno 2016）。

### 3 日本における地理的表示保護制度の展開と課題

#### (1) 日本における地理的表示保護制度の展開

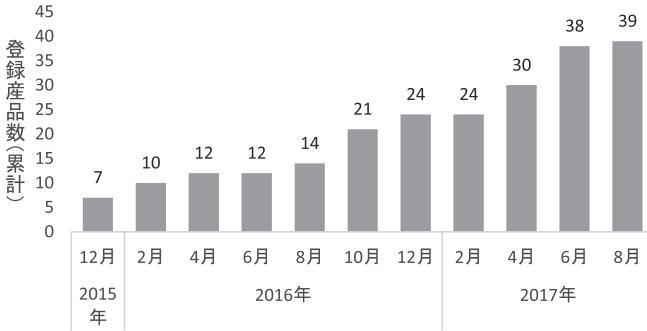
日本では地理的表示保護制度が導入されて二年余りが経過し、店頭やメディアの報道でも図1に示したGIマーク<sup>8</sup>を目にする機会が増えてきた。二〇一五年一月に第一陣の七産品が登録されてから、累計の登録産品数は増加を続けている（図2）。経済連携協定が締結された場合、地理的表示保護制度を導入している国・地域間では登録産品の相互保護を行うことが比較的スムーズにできるため、すでにEU産の地理的表示保護産品が登録

図1 日本のGIマーク



資料：農林水産省

図2 日本における地理的表示保護制度の登録産品数の推移



資料：農林水産省（2017）より作成。

申請されているように、今後も海外産の産品を含めて登録申請数は増加すると見込まれる。

なお、登録できる地理的表示としては、例えば「西尾の抹茶」のように、愛知県西尾市という産地を表す「西尾の」と産品名を表す「抹茶」が組み合わせられたもの

あれば、「すんぎ」（長野県木曾郡の伝統野菜の赤蕪を無塩で乳酸発酵させた漬物）のように産地名（長野県木曾郡と塩尻市の一部）を示さずとも産地が限定される場合は、産品名のみ登録も可能である（表1）。

## (2) 登録された産品とその多様性

すでに登録された産品の一覧（表1）をみると、「神戸ビーフ」や「市田柿」のように全国区で有名な産品もあるが、「谷田部ねぎ」や「山内かぶら」のように、あまり見慣れない産品もあるのではないだろうか。これは、日本の地理的表示保護制度が周知性（知名度）を登録の要件としておらず、おおむね二五年程度の生産実績（伝統性）があればよいとしているためである（農林水産省二〇一五）。

木村・DeFrancesco（二〇一七）は、海外市場志向か国内市場志向か、消費者の認知度が高いか低いかによって、すでに登録された地理的表示保護産品を四つに類型化している（図3）。この分類によると、第一グループに属する但馬牛、神戸ビーフ、市田柿は海外市場でもすでに知名度が高く、模倣品も存在している。地理的表示保護産品として多くの消費者がイメージするのが、この第一グループの産品ではないだろうか。このグループの産品の産地では、地理的表示保護制度の活用によって国

内外で市場を拡大し、模倣品を排除することを課題としている。実際に、但馬牛と神戸ビーフは、地理的表示保護制度の登録後に対EU輸出が増加している（木村・DeFrancesco 2017）。

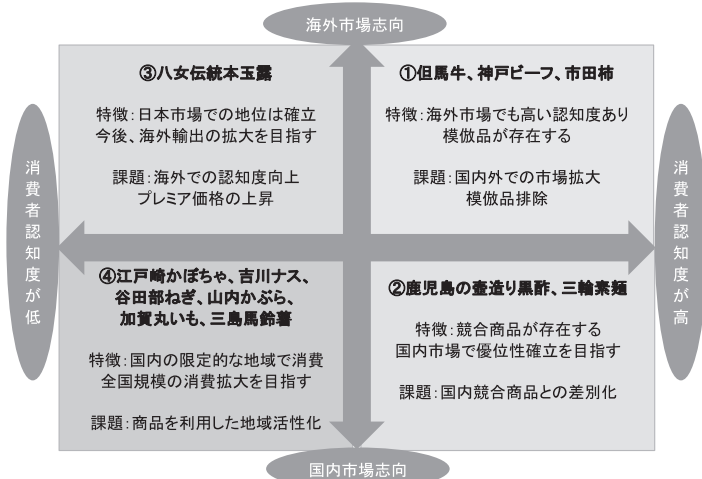
第二グループは、鹿児島県の壺造り黒酢と三輪素麺のように、消費者の認知度が高く、国内市場志向の産品である。地理的表示保護により、国内で工業的に大量生産されている類似品と差別化することをめざしている。

第三グループは、八女伝統本玉露に代表される、消費者の認知度は比較的低いものの、海外市場への輸出拡大を強く志向している産品である。地理的表示保護により、海外市場での認知度向上と生産者が受け取るプレミアム価格の上昇を実現しようとしている。

第四グループは、江戸崎かぼちゃ、山内かぶらのように、全国的知名度はないものの伝統的に生産されてきた在来品種など、国内の限定的な地域市場で消費されてきた産品である。地理的表示保護により、全国への消費拡大を目指し、それによって新規就農者を確保して、零細規模の生産基盤を維持・発展させようとしている。

このように、登録されている産品の性格は多様であり、それぞれの産地が目指している産地の発展経路も異なる。当然そこでは、直面する課題や必要とされる政策の支援の形態も異なってくるため、産地や産品の多様性

図3 日本の地理的表示保護産品の4分類



(3) 日本における地理的表示保護制度の課題  
に合わせたオーダーメイドの支援が求められる。

資料：木村・DeFrancesco (2017)、12ページ、図2を参照して作成。

なお、日本の地理的表示保護制度には、課題もいくつかある。第一に、EUの制度と比較して保護水準が低く、産品と産地の結びつきの度合いによる差別化ができていないことがあげられる。EUの地理的表示保護制度では、原料の生産から加工までが特定地域で行われている場合、産品と産地の結びつきが強いとして原産地呼称保護 (Protected Designation of Origin: PDO) という分類で登録し、他産地の原料を用いている場合など産品と産品の結びつきが弱い場合は、地理的表示保護 (Protected Geographical Indication: PGI) という分類で登録している(内藤二〇一五、関根二〇一五、高橋二〇一五)。

日本の制度では、EU制度のPGIに相当する分類しかないため、PDOに相当する産品もPGIとしてしか登録することができない。これは、日本の地理的表示保護産品の高付加価値化を阻む可能性が高く、また地元産の原料を用いようとする加工・製造業者の努力を正当に評価する上でも妨げになることが危惧される。国内農業の振興にとって大きな限界であるといえよう。また、国内外の市場に対して、日本の登録産品の品質がPGI相当の水準でしかないというメッセージを発信することになるため、制度の改善が必要である。

第二に、EUでは二〇〇八年に地理的表示保護制度の改革を行って、ワインや蒸留酒についても地理的表示保

護制度の対象としたが、日本では醸造酒や蒸留酒は地理的表示保護制度の対象としていない。これは、酒税法がTRIPS協定に対応しているためとも考えられるが、地域に根差した多様性豊かな地酒や焼酎等を多く産する日本としては、醸造酒・蒸留酒を地理的表示保護制度の対象とすることを、今後は検討すべきではないだろう。

第三に、地理的表示保護制度を採用しているフランスでは、全国原産地呼称品質機構 (INAO) という専門機関が強力な権限と財源を与えられ、全国二二か所、二六〇名余りの職員が地理的表示保護産品の登録をサポートしている。これに対して、日本では専門機関は設けず、地方農政局が窓口となり、農林水産省が地理的表示の登録業務を行っている。地理的表示保護産品の登録時だけでなく、登録後の継続的な支援体制も含めて、体制の整備と充実が望まれる。

#### 4 おわりにかえて―「伴走」は行政の役割―

日本における地理的表示保護制度は、EU等の先行地域に比べて歴史が浅く、今後の制度運用の中でさまざまな課題が出てくる可能性がある。例えば、地理的表示保護制度に登録すべき産品が地域に存在しても、登録申請するための組織づくりや合意形成が難しい産地もある



だろう。あるいは、生産者が減少したり、高齢化したりして、生産の維持が難しくなる産地や、産品を登録したものの十分に地理的表示保護制度を活用できない産地も出てくる可能性がある。

そのようなとき、地理的表示保護制度の成否の鍵をにぎっているのは、当事者である生産者や加工業者、およびその組織だけではない。行政は、制度の説明や書類作成の指導にとどまらず、こうした課題をかかえる産地において担い手の能力開発を行ったり、ステイクホルダーが話し合いを通じて協調的姿勢をとれるように支援する役割を負っている。EUでは、地理的表示保護制度に関わる行政の役割として、産地のステイクホルダーをうまく「伴走」(Accompany)して、地理的表示保護産品の登録や品質管理、市場での評価や地域コミュニティの活性化、伝統的生産システムの構築といった目的地に到達させることを重要視している。日本でも、行政が産地のよき「伴走者」になれるように、制度の充実が望まれる。

〈注〉

1 Sui generisとは、ラテン語で「独特の」「特殊な」「無比の」を意味する。

2 なお、本稿では区別するために、EU型の地理的表示制度を「地理的表示保護制度」と表記している。

3 アメリカとEUの間の地理的表示制度をめぐる論争については、関根(二〇一五)およびAugustin-Jean and Sekine(2012)を参照されたい。

4 例えば、北海道知的財産戦略本部(<http://www.hkd.meti.go.jp/hokip/chizai/brand/groupbland/>)や愛知県(<http://www.pref.aich.jp/soshiki/san-kagi/chikidantai.html>)のウェブサイトを参照されたい(いずれも採録日:二〇一七年八月一〇日)。

5 「地理的表示」と「商標」の違いについては、WIPO(2017)を参照されたい。

6 地域団体商標制度では、認定を受けた団体が許可なく製造方法や品質基準を変更することが制度上可能であるが、地理的表示保護制度では変更には行政への申請が必要である(Augustin-Jean and Sekine 2012)。

7 地域団体商標制度と地理的表示保護制度の違いについては、内藤(二〇一五)および関根(二〇一五)を参照されたい。

8 GIとは、Geographical Indication、すなわち地理的表示を指している。地理的表示保護制度で登録された産品には、地理的表示とともにGIマークを産品や包装等に付して販売することが義務付けられている。

〈参考文献〉

Augustin-Jean Louis and Kae Sekine (2012) “From Products of Origin to Geographical Indications in Japan:

- Perspectives on the Construction of Quality for the Emblematic Productions of Kobe and Matsusaka Beef” in Louis Augustin-Jean et al. (eds.) *Geographical Indications and International Agricultural Trade: The Challenge for Asia*. London: Palgrave Macmillan. Pp. 139-163.
- 木村純子・Edi DeFrancesco (二〇一七)「地理的表示に於ける農林水産物・食品の付加価値創出—日本GIの事例—」『日本マーケティング学会ワーキングペーパー』第三巻第一二二号、二〇一七年四月、一一—二頁。
- 香坂玲編著(二〇一五)『農林漁業の産地ブランド戦略—地理的表示を活用した地域再生—』きょうせい。
- 内藤恵久(二〇一五)『地理的表示法の解説』大成出版社。
- 農林水産省(二〇一七)「地理的表示保護制度 登録産品一覧」([http://www.naff.go.jp/shokusan/gi\\_act/register/](http://www.naff.go.jp/shokusan/gi_act/register/)) (採録日:二〇一七年八月一〇日)
- 農林水産省監修(二〇一五)『GI活用ガイドライン』農林水産省。
- 斎藤修(二〇〇七)『食料産業クラスターと地域ブランド—食農連携と新しいフードビジネス—』農文協。
- 斎藤修編著(二〇〇八)『地域ブランドの戦略と管理—日本と韓国/米から水産品まで』農文協。
- 関根佳恵(二〇一五)「GI制度はどのような役割を果たせるか」『農業と経済』第八一巻第二二号、二〇一五年十二月、六一—七〇頁。
- Sekine Kae and Alessandro Bonanno (2016) “Is Geographical Indication a Form of Resistance in Global Agriculture and Food? The Case of Japanese Traditional Food : Miso” A paper presented at the RC40 Mini-conference in the 14th International Rural Sociology World Congress in Toronto. August 11, 2016.
- 高橋梯二(二〇一五)『農林水産物・飲食品の地理的表示—地域の産物の価値を高める制度利用の手引き—』農文協。特許庁(二〇一七)「地域団体商標制度」([https://www.jpo.go.jp/link.cgi?url=/torikumi/torikumi\\_dantai\\_syouthyou.htm](https://www.jpo.go.jp/link.cgi?url=/torikumi/torikumi_dantai_syouthyou.htm)) (採録日:二〇一七年八月一〇日)
- Vandecastelheere Emilie, Filippo Arfini, Giovanni Belletti, and Andrea Marescotti. (2010) *Linking People, Places and Producers: A Guide for Promoting Quality Linked to Geographical Origin and Sustainable Geographical Indications*. Rome: FAO and SINGER-GI.
- WIPO (2017) “What is the difference between a geographical indication and a trademark?” ([http://www.wipo.int/geo\\_indications/en/faq\\_geographicalindications.html](http://www.wipo.int/geo_indications/en/faq_geographicalindications.html)) (採録日:二〇一七年八月一〇日)。

## 編集後記

「あなたはどこの国の総理ですか。私たちをあなたは見捨てるのですか」。先月九日、長崎県被爆者連絡協議会の川野浩一議長は安倍晋三首相に強く迫った。唯一の戦争被爆国であるわが国が国連の核兵器禁止条約の交渉にすら参加しない政府の姿勢に、怒りを込めて抗議したのだ。田上富久長崎市長も「被爆地は到底理解できない」と述べ、「核の傘に依存する政策の見直しを進めてほしい」と訴えた。

川野議長らの抗議を受けタジタジとしていた安倍首相だが、「真に『核兵器のない世界』を実現するため、核兵器国と非核兵器国双方に働きかけを行うことを通じて、国際社会を主導していく」と交渉不参加を是とし、記者会見では条約に「署名、批准を行う考えはない」と明言した。

さて、本号に寄稿いただいた八木信行東大教授は、国連の環境関係の会議でよく使われる「持続可能な開発」について触れ、それを成功させるためには、環境、経済、社会の三つの要素のバランスが重要で、またこの三者はトレードオフの関係にあるとされた。まさにその通りだと思う。

ところで、北朝鮮は国際社会からの非難にも関わらず、ミサイル発射と核実験の頻度をますます高めている。対する米国も大陸間弾道ミサイルの迎撃実験や戦略

爆撃機の飛行訓練を繰り返している。トランプ大統領は「対話は解決法でない」とコメントし、「すべてのオプションがテーブルの上にある」と警告した。両国の水面下での交渉もあるのではとの観測もされているが、このように双方がエスカレートしてくると不測の事態が生じかねない。

もし戦火が開けば、「持続可能な開発」はその土台から崩れ去る。戦争は環境破壊の最たるものとの指摘があるが、うなずくばかりだ。

防衛省は、来年度予算概算要求について、北朝鮮の核・ミサイル技術の進展を踏まえ、ミサイル防衛強化のためなどと過去最大の五兆二千五百億円を求めた。北朝鮮の動向や国内世論を背景に「今が好機」と考えているのではないか。しかし、予算増は北朝鮮との間の緊張をさらに高める。

一方で、北朝鮮のミサイル実験などの動きに対し、国内では「避難訓練」が各地で行われている。避難といっても、警報を聞いた人々が頭を抱えてしゃがみ込む程度だ。避難すべき場所とされている「頑丈な建物や地下」に数分以内に逃げ込むことができる人間が、はたしてどの位いるのだろうか。第二次大戦中の、バケツリレーの消火訓練や竹槍での攻撃訓練を連想させるものだ。

日本政府は危機意識を利用して、政府の言うことに従順な国民をつくり出そうとしているのではないか。(花村)