

No.18

フードシステムと 食の安全・安心

中嶋康博

東京大学大学院農学生命科学研究科准教授

フードシステムと食の安全・安心

1. はじめに

2001年に食の信頼を揺るがしたBSE問題は、食品産業の食品安全対策、食品安全・衛生行政の枠組みと運用方法を大きく変えた。国民的懸念が政府を変革へ向けて突き動かしたことは間違いない。2001年は食の安全問題が噴出した年であり、2003年は新しい食品安全行政の元年と言われている。

しかしその改革は本当に成功したといえるか、そしてそもそも2003年は本当に改革元年だったのか。確かにこれまで重篤な健康被害をもたらす食品事故は起きてこなかった¹。しかし数多くの偽装事件が次々に発覚し続けている。食品の安全・安心度という指標があったならば、それは決して向上していないのではないだろうか。

消費者はいまだに食品の安全性を懸念し続けており、事件・事故が起きるたびに社会の緊張感が再び高まっている。そのたびに行政機関と食品事業者は対応を繰り返さざるを得なかった。次々に問題が起こり、そして新しい対策が必要だとされるのは、新しい安全・衛生対策が根本的な問題の解決に寄与していないからなのかもしれない。

1990年代から現在までに起こった食品安全問題と動向および対策の成果を理解するために、以下ではまずこの時期の食料消費の実態を把握することから始める。

なお、以下の議論では「安全・安心」を、「安全度の高い商品」および「安心して購入できるウソ偽りのない商品」に代わる象徴的用語として利用していることを初めに断っておく。

2. 減少する食料消費

わが国の食料消費は、1人当たり金額でみて、オイルショック以降のいわゆる低成長時代には実質額が伸びなくなっていた。図1に示すようにピークは1973年である。インフレが高進したこともあり、名目額は増えていったのだが、バブル崩壊前後からは名目額でも停滞するようになり、1998年をピークに後は減少傾向にある。人口も減り始めたから、マーケットは完全に縮小局面に入ることになった。家計消費はすでに成熟期にある。

¹ ただし2007年末から2008年初めに中国から輸入された冷凍ギョウザによる食中毒事故が発生して社会は大きく動揺することになった。

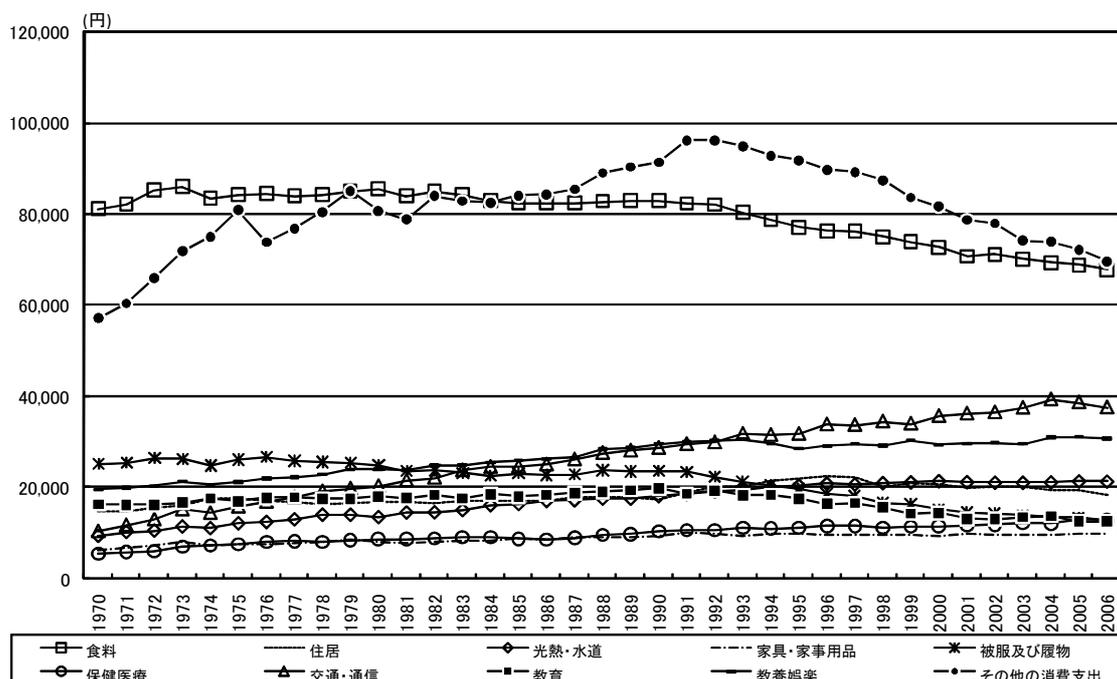


図1 費目別にみた世帯員1人当たり年平均支出額の推移（全世帯、2005年価格基準による実質額）

資料：総務省「家計調査年報」

実質消費が減少する背景には、1人当たりカロリー摂取量も低下し続けているという事実がある。食料需給表（農林水産省調査）では1990年代半ばから、国民栄養調査（厚生労働省調査）では1970年代からその水準は減少し始めた。現在のようなダイエットブームが広まり、メタボリックシンドロームが懸念される以前から、国民平均でみた摂取カロリー量は低下してきている。

このことには少子化も影響している。90年代には人口成長はすでにほぼ停止状態になり、人口構成も高齢者の割合が増えていて、食欲旺盛な人口の比率は縮小の一途となった。

消費者段階での食料価格は、図2に示される通り、90年前後から伸びていない。バブル崩壊後デフレ経済に入り、食料もその流れに巻き込まれていく。統計で捕捉される以上に特売の実施は頻繁だと言われている、実際の価格の下落はここで示される以上だったかもしれない。

デフレの時代になっても、住居、教育、保健医療、その他の消費支出など、価格が上昇している品目もある。経済はリセッションから抜け出せず個人所得が伸びない中、支出を削る先として食費がターゲットの1つになっている。もっぱら安い食品を選んで購入する

家計も多いことがうかがえる²。

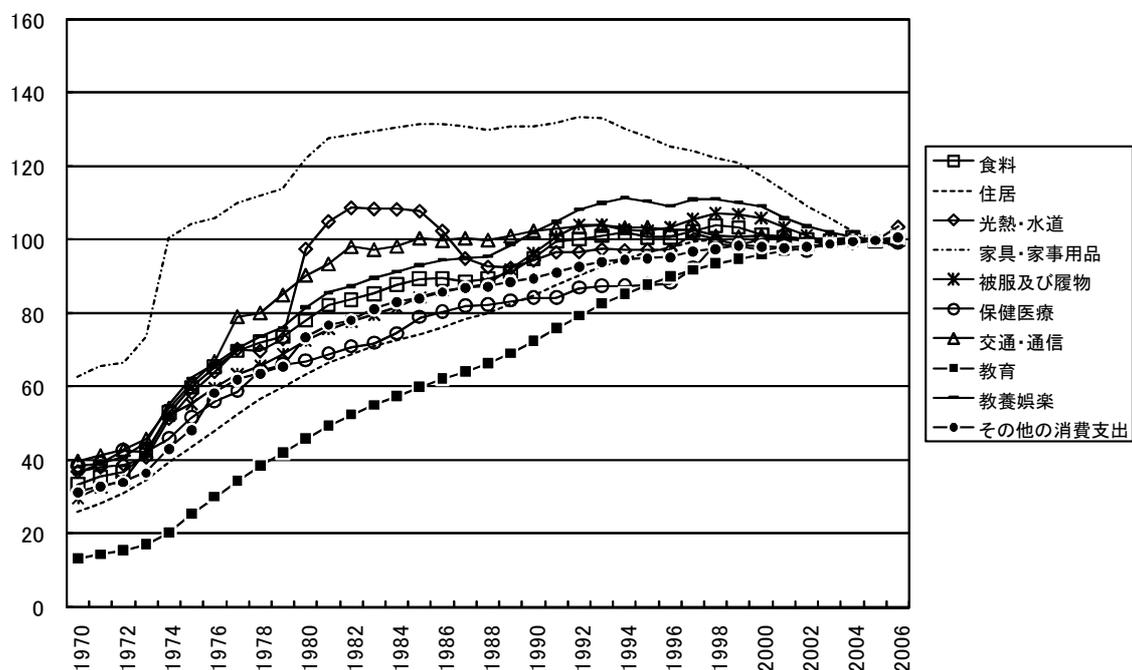


図2 消費者物価の推移

資料：総務省「消費者物価指数年報」

価格が低下しているにもかかわらず1人当たりの食料需要が減少しているということは、その背後では食料消費の構造に大きな変化の起こっていることがうかがえる。表1では、食品の種類ごとに支出額(名目)の変化を確認した。平均でみてこの10年間に増えたのは、油脂・調味料、調理食品、飲料だけである。それらの合計は食料支出全体の20%にとどまる。テレビや雑誌では依然として華々しくグルメ情報が流されているが、90年代まで増えていた外食支出は、バブル崩壊以後、伸びていない。

² 1人当たりの名目支出額の動向をみると、1990年以降でまず支出額が減少したのは被服及び履物、次いで食品、その他消費支出であった。住居、家具・家事用品、教育、教養娯楽は微妙ながらほぼ同じ水準で推移している。なお、光熱・水道、保健医療、交通・通信はこの時期にも伸び続けた。

表1 世帯員1人当たり年平均支出額（円）

	1995	2000	2005	2005/1995
穀類	30,869	28,200	25,417	0.82
魚介類	36,939	33,996	29,350	0.79
肉類	25,811	24,931	23,776	0.92
乳卵類	13,271	13,875	13,022	0.98
野菜・海藻	36,329	34,787	32,721	0.90
果物	14,554	13,773	12,370	0.85
油脂・調味料	11,677	12,452	12,159	1.04
菓子類	23,931	24,116	23,607	0.99
調理食品	26,647	30,642	31,875	1.20
飲料	12,421	14,211	14,952	1.20
酒類	15,604	15,302	14,407	0.92
外食	51,513	53,847	50,887	0.99
【参考】交際費(食料)	2,190	2,171	2,040	0.93
健康保持用摂取品	1,936	2,589	5,382	2.78

資料：
：

総務省「家計調査年報」

注：全世帯の数値。

食料は基礎的消費を構成する重要な要素であり、必需品であるから決して需要はなくならず安定している。図3には、2000年以降の勤労者世帯での世帯当たり月別・項目別消費支出額を示した。

食料への支出額は消費支出の中で最大費目の一つであるが、月ごとにみて大きく変化することはない³。例外は年末12月の支出で、その時だけは毎年大幅に増えるが、もちろんそれはクリスマスと正月の特需である。夏期手当の時にはそれほど消費が伸びていないことから、年末の期末手当には特段の所得効果はないと思われる。他に交通・通信費や教育費でも強い季節性が現れている。

³ 7年間の食料支出について変動係数を計算すると7.1%となり、毎年12月を除くと4.0%である。他の品目では10~30%になっている。

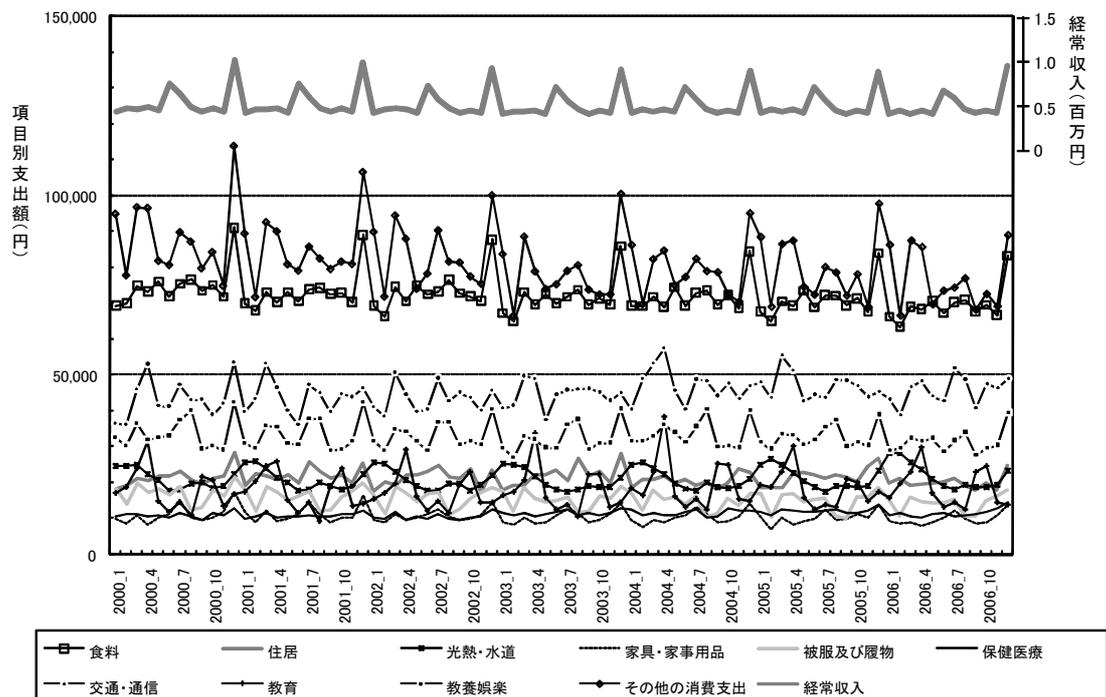


図3 1世帯当たり月別支出額の推移（勤労者世帯）

資料：総務省「家計調査年報」

3. 農業・食料をめぐる競争環境と安全・安心問題

1990年代以降は食料の需要も価格も全般的に低下傾向にあり、農業・食品産業は相当厳しい経済環境に直面することになる。事業者は常に潜在的な競争にさらされている。食品産業界は参入障壁が低く、海外からの輸入品も増えている。棚にはあり余るほどの食品が並んでいるにもかかわらず、小売間の競争に後押しされて、スーパーは川上部門に対してリーズナブルな値段で納入し、在庫切れがないように商品を補充することを求め続けている。

デフレ経済が進み、価格競争だけでなく、非価格競争も激しさが増していった。価格が伸び悩む中で、非価格競争に費やしたコストを食品事業者は必ずしも十分に回収できていないようである。

非価格競争の基本的な手段となるのは、品質の向上を目指す製品差別化である。食の安全・安心が取りざたされる時期には、安全性が競争の強力な手段になると考える向きもあった。

加工食品では新原材料や新製法、外食では新メニューの開発など、それぞれ垂直的差別化の取り組みがみられる。しかし次々に市場に投入する新たな製品のライフサイクルはど

んどん短くなっている。

一方、農業生産では新品種の導入なども積極的に試みられているが、しかし一般に短い期間で味や機能などで決定的な違いを出すことは難しく、どちらかという選別を厳密にして格付等級を揃えたり、パッケージングを工夫したり、水平的差別化面での対応が目立つ。

そのような中、食に新しい価値を見出したり付け加えたりする試みが着実に広がっている。環境保全や地域振興を進める農産物生産や食品製造を、その商品を購入し食べることで支えていこうという倫理的な理念に基づいた運動である。ヨーロッパで盛んなフェアトレード商品はその代表である。しかしその商品が本当に環境保全や地域振興に結び付いているのか、その適合性の確認は難しい。

いくつかの農村では、地元の食材や農家レストランを振興するために、テレビや雑誌によるマスコミ・パブリシティやローカルマーケティングを利用している。地産地消、スローフード、ロハスなど、次々に新しいコンセプトが登場し食品のマーケティング・プロモーションに一役買っている。それぞれの地方に根付いた食文化も活用されている。ただし今のところ、これらの取り組みが、マクロでみて一度下降局面に入ってしまった食料消費のベクトルの向きを変えるまでには至っていない。

90年代後半から食品価格の引き下げが続いているが、それはデフレ経済の影響だけでなく、人々の食品に対する支払意思額の低調なことが基底にある。量販店や外食は客単価を引き上げることに成功していない。ファーストフード店、持ち帰り弁当などのチェーン型中食、スーパーに商品を納入する惣菜業者は、次々と単価の安い商品を開発している。そのことは、高度な物流・情報技術を駆使した精密なサプライチェーンマネジメントによって支えられている。

農産物・食品のサプライチェーンマネジメントには規模の経済性が作用している。この規模の経済を背景にして、食品の世界でも大量生産・大量販売が圧倒的になってきた。生産段階では大産地化が進み、装置化・自動化された規模の大きい集出荷場が次々に建設されている⁴。製造段階では全国に工場を増やし日産で数百万個の商品を製造するようなメーカーも現れている。販売段階ではチェーンストア型量販店がナショナルもしくはリージョナルに店舗網を拡大しつつある。規模の経済が作用するのは、特に新製品開発、原材料確保における価格交渉と安定調達である。フードシステムにおける各主体はビジネス規模を拡大し、フードチェーン全体で平均費用の引き下げと在庫管理の効率化が図られている。

競争がますます激しくなり、食品分野においても過当競争的な状況が観察されている⁵。熾烈な国内産地間での競争と、とめどない海外産地との競争の果てに、非価格競争は激しさを増している。過当な競争のもたらす弊害が様々指摘されている。

⁴ 流通システム研究センター(2003)を参照のこと。

⁵ 過当競争については、伊藤他(1988)を参照のこと。

競争に打ち勝つため、なんとかして競争優位を作り出そうと偽装に手を出す企業もある。差異化の項目はより繊細で微妙なものへと向けられていて、環境、人権、倫理面へ配慮した商品など、プロセス規格がポイントとなってきた。そのような商品で検査をしても真正性の科学的な証明が必ずしもできないようになってきた。偽装が簡単には露呈せず、違反行為が罷り通ってしまい、不正なレントを稼ぐことができてしまう。

このような違反行為はひとたび発覚すると、極めて深刻なネガティブな影響を社会に与えることになる。偽装が明らかになった企業や商品が排斥されるだけでなく、同業者や同様の商品への不信も高まってしまうこともある。食品偽装の抑止は業界全体で、場合によっては食品産業すべてが一体となって、進めていかなければならない重要な事項である。

4. 食品安全行政の再編

2003 年前後には、食品安全基本法の制定、食品衛生法の改正、牛肉トレーサビリティ法の制定など、安全行政の一連の改革が行われた。しかし、あらためて振り返ってみると、それは 1990 年代半ばから取り組まれてきた包括的な食品衛生法改革の最終仕上げだったのかもしれない。

1995 年の食品衛生法の改正は、①食品安全性問題の複雑多様化、②輸入食品の著しい増加、③国民の栄養摂取状態の変化、④規制緩和の社会的要請、⑤WTO/SPS 協定締結後の規制の国際的整合化への要請、に基づいて行われた。

2003 年にはこれに、予防的な安全・衛生管理の考え方、リスク分析手法に基づいた食品安全行政のフレームワーク再編、農場から食卓までをカバーする安全・衛生管理の原則などが新しく加えられた。それらは他の先進諸国で進められてきたことだった⁶。

この改正では、HACCP（危害分析・重要管理点）方式を導入することになった。同法ではその手法を総合衛生管理製造過程と呼び、5 業種については厚生労働省が関与する認証制度を発足させた。また関連して「食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法（HACCP 手法支援法）」によって、それ以外の業種にも高度衛生管理を普及させるため、金融・税制措置を用意することになった⁷。

終戦直後の絶対的に物資が不足した時代には、食品の製造で危険な原材料を利用することが頻繁に起こった。また高度成長期に急速な業務拡大の中で十分なシステムを構築できず有害化学物質が製造過程で食品に混入し健康被害を引き起こした深刻な事故がいくつも

⁶ 中嶋(2004)を参照のこと。

⁷ 総合衛生管理製造過程の対象品目は、乳、乳製品、食肉製品、魚肉練製品、レトルト食品等、清涼飲料水で、同制度により食品の製造又は加工の承認を受けているのは、平成 19 年 12 月 28 日現在で 572 施設、846 件である。HACCP 手法支援法の対象品目は 21 分野にわたり、平成 19 年 12 月 28 日現在で高度化計画の認定を受けたのは 259 件となっている。

起こった⁸。

それらの不幸な経験を経て、食品業界では安全な食品製造工程を実現していくのだが、フードシステム全体が規模の経済を目指すようになると、これまで以上に慎重な衛生管理が必要になった。地方の中小食品企業でも、大量生産・大量販売が一般的とあり、地場生産・流通中心の時代には想像がつかないほど、取引のネットワークが全国に広がっている。わずかな危害の食品への混入によって、瞬く間に全国規模で健康被害が起こってしまう恐れは現実のものになった。そのための事前のリスクマネジメントのため、高度な衛生管理手法が必要となっていた。

HACCP は予防的な安全・衛生対策を積み重ねてプロセス管理を徹底させた、高度な衛生管理手法である。最終製品のサンプル検査だけではどうしても見逃しがある。大手メーカーでは品質保証を目指し、最新の品質プログラムを導入している⁹。

製法をはじめとする標準化された作業手順および標準化された情報管理は確実に食品の安全性を高め、消費者の安心を向上させる。食品事業所では必ずしも熟練工ではない多くのパート従業員が作業を担うようになっている。そのことも標準化を進めなければならない理由である。もちろん彼ら／彼女らは適切な研修を受け、長期間勤務したベテランな場合も多い。今では定番商品だけを長く作り続けるということはない。製造品が頻繁に入れ替えられ、作業工程が次々と組み直されるために、作業手順を何度も見直さなければならず、そこに問題の起こる危険性がある。このことは、消費者へ多様で安全な食品を提供し続けようとするとき、現代のフードシステムが克服しなければならない重要な事項である¹⁰。

5. トレーサビリティによる補完

万が一事故が起こった時、事後のリスクマネジメントの手段として重要な役割を果たすのが、トレーサビリティである¹¹。たとえば製造業者は、原材料の安全性・真正性の確認・記録、製造方法の検証・記録、販売先の記録といったことを製品そのもの、もしくは製品ロットごとに紐付けしておく。ひとたび事案が発生した時には、格納されていた情報を引

⁸ グリコ森永事件のような毒物混入されることも食品リスクの一つである。最近ではこのことがグローバル社会におけるバイオテロ問題として問題視されている。松延(2007)を参照のこと。

⁹ 大手企業になると1日当たり数千万個の商品を製造している場合もある。そのような状況下でとにかく重大事故は起こさないことはもちろんのこと、不良品発生率を ppm (100万分の1) レベルに抑えるべく厳格な品質管理を行っている。具体的取り組みについては、たとえば亀和田他(2004)の第4章「これからの食品製造企業の安全戦略」を参照のこと。

¹⁰ 中嶋・成繁(2003)が中食産業における HACCP の適用例を分析している。

¹¹ 事前のリスクマネジメント(衛生管理)と事後のリスクマネジメント(トレーサビリティ)を組み合わせることで食品安全対策のコストを効果的に節約することができる。このことについては、中嶋(2006)を参照のこと。

き出して、まずそれをもとに製品の回収を行う。今では瞬時にかつ精緻に対応できるシステムが求められている。大量生産・大量販売が一般的になり、潜在的に影響の及ぶ人々の数が莫大であるために一刻でも早く対応しなければ被害が広がってしまうからである。フードシステムが高度化しているために、取引関係が複雑であるから、一つ一つ取引伝票をめぐっているようでは影響する先を突き止めることは容易ではない。情報技術を利用することで情報はリアルタイムで更新され、要求される作業は瞬時に実施することができる¹²。

情報技術を応用したトレーサビリティが様々な食品事業者に普及してきている¹³。肉牛・牛肉のトレーサビリティは、牛肉トレーサビリティ法によって義務化されていて、販売される牛肉ではその元になる牛の個体識別番号が分かるようなシステムが組み立てられている。またそれ以外の畜産物や青果物、水産物でも数多くの取り組みが行われている。小売分野ではイオンや IY グループなどの大手量販店や生協が、農業分野では全農が、農業現場での生産履歴を開示するトレーサビリティ・システムを構築して運用している。

農林水産省によって食品小売業における「食の安全・安心システム」（IT 機器を活用したトレーサビリティ・システム等）の導入状況が調査された。その結果、「平成 19 年 1 月 1 日現在で、食品小売業においてトレーサビリティ・システムを導入している企業は、「すべての食品に導入している」が 14.6%、「一部の食品に導入している」が 24.2%と、合わせて 38.8%となり、引き続き増加傾向となっている。また、トレーサビリティ・システムに IT 機器を活用している企業は、「トレーサビリティのみに利用」が 2.8%、「他の用途にも利用」が 12.5%と、合わせて 15.3%となっている¹⁴。

情報技術を利用したトレーサビリティには、いくつかの特殊で有用な経済性が認められている。第 1 に情報の生成過程における規模の経済性である。流通経路情報を確認したり、生産履歴・流通履歴を正しく記録して伝達できる体制を組んだりするには、業務全体の見直しと従業員の教育などが必要になるために、固定費用として相当のセットアップコストが必要になる。しかし一度システムを組んでしまえば、扱う情報が増えても追加される費用は限られるので、商品量（＝情報量）当たりの平均費用は低減していくことになる。また衛生管理規範が徹底されているならば、情報の生成と記録は日常のルーチン作業に組み込まれて特段の負担は発生しない。

¹² 農林水産省の調べによると、2007 年に冷凍牛肉コロケの原料肉等で偽装事件を起こしたミートホープ社は、原材料を偽った牛挽肉 417 トンを販売したが、それは最終的に約 9,800 トンの冷凍食品や総菜になった（一般消費者用 58 アイテム・4,300 トン、業務用 161 アイテム・5,500 トン）。関係した製造業者 21 社、販売業者 38 社、中間流通業者 242 社で、全国まんべんなく取引していたのである。

¹³ トレーサビリティに関しては数多くの解説本が出版されていて、このことをみても本格的な普及段階に入ったのだといえる。

¹⁴ 農林水産省「平成 18 年度食品産業動向調査結果」（平成 19 年 6 月 29 日公表）による。
<http://www.maff.go.jp/toukei/sokuhou/data/syokuhin2006-2/syokuhin2006-2.pdf>

第2にネットワーク外部性がある¹⁵。トレーサビリティにとって最も必要な流通経路情報は、フードチェーン上の連続した2つのセクター間でロットごとに情報の共有ができていれば確保できる。そのような情報の共有がすべてのセクター間で成立していれば、情報がバケツリレーのように伝達されて、農場から食卓までのトレーサビリティが構築できる。もしも、ある連結する2つのセクター間で流通経路情報が遮断された場合、フードチェーンを貫くトレーサビリティは構築できなくなる。流通経路情報の確保にはフードチェーンすべての段階での取り組みの積み重ねが重要であり、関与する関係者の数が徐々に増えてネットワークが拡大してくる中、互いの情報が連結できれば情報の意味が格段に高まってくる。

第3に情報の複製が限界費用ほぼゼロで行える。登録した情報を消費者や取引相手に紹介する時、情報技術端末（店頭のタッチパネルや携帯電話によるQRコード経由での情報サイトの閲覧）を利用すればいくら申込者が増えても追加的な費用はほとんど発生しない。

6. 農業部門におけるGAPの取り組み

食品の安全管理に対して社会の要請する基準は、一連の食品安全行政の改革の過程で明らかに引き上げられることになった。そして食品安全基本法の制定および食品衛生法の改正によって、農業を含めたフードチェーン全体での高度な衛生管理が求められるようになった。そこには予防的な取り組みを含められる。もちろん農業部門もこのフレームワークに組み込まれている。

農業部門がより高い衛生管理に取り組むための手法としては、GAP（適正農業規範）が最も有力な候補である。しかしGAP導入に対しては、かなりの負担がかかるのではないかと農家や農業者団体は警戒する態度を示している。そのような意識の裏側には、実はGAPが求めている新しい安全・衛生の基準を順守する社会的要請があることを十分に理解できていないからだと思われる。

しかし新しい安全・衛生基準の実現が必要ならば、GAPはできるだけ手間やコストをかけず効果的に達成していくことのできる手段の一つなので、GAPを利用した方が有利なはずである。

現在普及しつつあるGAPでは、要求事項の達成されたことを認証する仕組みが用意されている。発行された証明書を利用して、取引相手に自らの生産活動が安全・安心の一定の基準を満たしていることを知らしめることができるというスキームは、安全・安心な商品を進んで提供しようとするインセンティブを与えることになるだろう。

様々な団体や組織が設計したGAPがある。世界的に最も広く普及しているのが、

¹⁵ ネットワーク外部性については、シャイ(2003)の第2章を参照のこと。

GLOBALGAP である¹⁶。しかし GLOBALGAP は商品に GAP 取得の事実を示すラベルの貼付を認めていない¹⁷。

同じようなマネジメントシステム認証¹⁸の場合、製品認証とシステム認証を厳密に区別していて、システム認証を受けた企業が製造する製品にラベルなどを貼ることはない。もちろん企業そのものがマネジメントシステム認証を取得していることは広報してよい。

ただし、国が主導する持続農業法に基づき「環境と調和のとれた農業生産活動規範（農業環境規範）」を遵守し認定を受けたエコファーマーは、エコファーマーマークの入ったシールを商品に貼ることができるようになっている¹⁹。GAP を取得した農家がラベルを利用できるかどうかは、実はそのシステム認証を管理する組織の方針に左右されるのである。

商品でのラベル貼付を禁止するというスタンスは、GLOBALGAP が小売側によって主導されたことも影響しているであろう。GLOBALGAP はヨーロッパの大規模量販チェーンがコンソーシアムを組んで発足させたシステムである²⁰。90年代以降、欧州連合への再編および中東欧加盟など、ヨーロッパではさらなる自由貿易に向けた制度改革が進んだ。欧州内外の国境を越えてビジネスを展開する量販チェーンが、安全・安心な農産物を確実に調達するために取引先に課した行動規範が EUREPGAP だった。この EUREPGAP は認証の事実を B2B (Business to Business : 業者間) で確認するものとして限定しており、この情報を B2C (Business to Consumer : 対消費者向け) には利用することを想定していない。

実際に GLOBALGAP を利用する現場では、大規模量販店が海外の生産者と取引を開始するための前提条件として利用することが多い。GAP では一般要求事項を満たすことを求めており、量販店によってはさらに上乘せ基準を要求することになる。ヨーロッパの量販店は寡占化が進んでいて、生産者に対して交渉力が強く、工業製品はもとより農産物も量販店のプライベートブランド (PB) 商品として販売されている。そのための当然の上乗せ基準なのである。

農産物を包装したパッケージには、量販店の名前か PB ブランド名が印刷されるから、あえて GLOBALGAP を取得していることを知らせる必要はない。GAP は原則、一般的要

¹⁶ 2007年9月に EUREPGAP は GLOBALGAP に名称を変更した。

<http://www.globalgap.org> を参照のこと。

¹⁷ JGAP が GLOBALGAP の国際相互承認を受けるための同等性を取得する際に、先行して認めていた商品へのラベル貼付を中止することを条件にされた。

¹⁸ ISO9000 の場合は審査登録とよぶ。制度の枠組みについては、財団法人日本適合性認定協会(2002)を参照。

¹⁹ 利用に関しては「エコファーマーの制度が農産物の品質認証を行うものではないことを十分理解し、マークの表示にあたっては、消費者等に誤解を与えないよう注意」とある。農林水産省ホームページ

http://www.maff.go.jp/soshiki/nousan/nousan/kanpo/logo_qa.pdf を参照のこと。

²⁰ 日本からはイオン (株) が参加している。

求事項から構成されているから、それ自体では社会の求める安全・安心レベルを達成しているかは担保されないということも GAP をラベルで明示しない理由でもある。

このようにヨーロッパの量販店における農産物販売では、生産者や生産者団体の情報が伏せられることが多い。そのことが GAP ラベルを貼付しないもう一つの背景である。わが国では卸売市場を経由した農産物であっても、少なくとも出荷団体の名前が印刷されたダンボールで流通されて、場合によっては店舗内でもそのまま陳列されている。ヨーロッパでは、IFCO 社などの「通いコンテナ」で持ち込ませてロゴ入りのダンボールは使っていなかったり、流通の途中段階で小売パッケージに詰め替えたりして、生産者の情報を遮断してしまうことがある。わが国でも量販店の配送センターで小売パッケージに小分けするが、その時に生産者・生産地情報をアピールするような新しいラベルを封入することがよくある。このように日本とヨーロッパでは、明らかに生産者と小売店との垂直的競争上の力関係が異なっている。

わが国では小売段階での産地のプレゼンスが高い。たとえば生協産直は生産者や生産団体・農協を前面に押し出している。イオンはグリーンアイ PB を展開しているが、やはり生産者の「顔」を活用している。

今のところ小売段階で産地情報（生産者名、JA 名、出荷団体名他）が開示されている。このことは産地ブランドが消費者に浸透していて（垂直的な）競争手段として利用できることを意味する。たとえば青果物のトレーサビリティは、このような産地の垂直的な競争上のポジションを強化するであろう。

以上のようなわが国の農産物販売の実情を考えると、GAP ラベルを小売パッケージに貼付して安全対策に取り組むインセンティブを生産者に与えた方がよいかもしれない。もちろんそれが消費者にとって正確で有用な情報となるためには、GAP の適合性評価を標準化した手法²¹で正しく行っていることが必要になる。

農林水産省も GAP 制定に乗り出した。当初、食品安全 GAP として出発した官製 GAP は、現在 GAP 手法（農業生産工程管理手法）マニュアルとして制定された。そこでは、食品安全、環境保全、労働安全を確保することを目標にした、PDCA サイクルをベースに改善活動を進めるマネジメントシステムとしての性格を強めている。個人での取り組みではなく、産地（農協の部会または生産法人）をベースに供給者適合宣言を行う枠組みとなっている。

また都道府県でも県ベースの GAP 作成が進んでいる。2007 年 3 月末には 43 道府県で制定されているが、その後さらに制定作業が進んだ。県 GAP は、国の GAP をモデルとしながらも、地元農業の特徴を反映させたものとなっていて、できる限り多くの農家が受け入れやすい入門的な内容にとどまっている。

²¹ たとえば ISO/IEC17021 に基づくマネジメントシステム認証手法が候補となる。

7. 食品安全対策のインセンティブ

1990年代に始まった食品安全・衛生政策の再編の目的は、安全政策分野への分権的政策を導入することにあった。中央政府は安全目標を明確に提示して、食品事業者はその目標を達成するために自らの工程における安全性の現状と問題箇所を分析・評価して改善に努める。地方政府は食品事業者の活動を監視する。食品事業者の改善活動には多くの民間組織がビジネスとして関与し、目標が達成されたかどうかについては第三者の認証機関が監査して、確認された段階で認証証明を与えて利害関係者に周知させる。この認証制度は海外の機関との適合性評価手法の同等性が相互確認されれば、国際的に通用する証明として有効に機能する。この制度的裏付けを与えているのはWTO/TBT協定であった。

このような安全政策の再編に至るまでには、社会的規制の抜本的見直しがあった²²。食品の安全政策・衛生政策においても、食品事業者による自主的対策を柱にした高度な衛生管理手法を普及する方向へと舵をきった。食品製造業者にとってのHACCP、農業者にとってのGAPはそのための具体的手段である。

2007年には驚くほど多くの偽装事件が発覚したが、それらはあたかもこの10年間に行われた食の安全・安心対策が有効でなかったことを証明しているかのようだった。規制改革を進め、自主的な取り組みを基本にする制度を導入した訳だが、制度設計にあたって想定されていたインセンティブメカニズムが有効に作用しなかったのではないと思われる。

もちろん食品安全・衛生対策を規制改革する際に経済的インセンティブがなかった訳ではないが、しかしそれはもっぱら違反行為に対する罰則を強化する抑止のためのネガティブなインセンティブであった。違反が発覚すれば厳しい罰則を与えるというルールが設定されたならば、長期的な「繰り返しゲーム」の中で安全・安心遵守のための拘束的なコミットメントは守られることがわかる²³。しかしもし違反が発覚がそう簡単でなければ、コミットメントが守られないことは言うまでもない。

違反が横行したのは、安全性や品質が高いものを供給した時、適切な報酬を得られるようなポジティブなインセンティブが十分に用意されなかったことが問題だったと思われる。正直なビジネスの報酬がわずかだと、違反してそのことが発覚した場合に逸失する利得が小さいことになり、そのことを守ろうとするインセンティブが働かない。確かに向上した品質を観察して消費者は業者を選択している。しかしこのところ消費者の支払意思額は低く、価格は低迷していたために、高品質だからといって必ずしも高い価格が支払われていなかった。そして業者間の競争がこの問題に拍車をかけた。品質の向上は業者間の生存

²² 当時の意見を読み取れる研究書として、岡田(2000)、八代・伊藤(2000)、横倉(1997)を参照のこと。

²³ 矢武・中嶋(2007)を参照のこと。

競争の手段として利用されているだけで、追加的な見返りを生まない構図になっていたの
である。

すでに触れたが、このような過当競争の中で偽装がはびこる恐れがある。不十分な表示
制度は逆に偽装の温床になってしまう。ひとたび品質の真正性、表示の適格性が信用でき
なくなると、消費者の選択行動は混乱する。食品に対して高い支払意思額を持つ富裕層は、
信頼のおける農産物や食品を囲い込むため、限られたメンバーで取引をするための「クラ
ブ」を形成して一般の市場から離脱してしまうかもしれない。残された市場では、偽装の
恐れのある業者が参入しているのではないかと常に懸念しなければならないような逆選択
問題が起こってしまうであろう。

少なくとも品質を高めたことを認証制度で評価して、消費者に正しく伝えるような制度
を用意しなければ、インセンティブを与えられない。環境、人権、地域振興に配慮した商
品への関心は高くなっている。消費者が真に望む商品であることを証明できる品質保証と
表示の制度を確立すべきである。

ただし環境、人権、地域振興などに関心があるけれども、十分に理解が深まっておらず、
そのことが支払意思額に反映していない場合もあるだろう。そのような場合、その商品の
意義を説明するために IT を利用した表示システムを開発することは意義があるだろう。
トレーサビリティの実証実験において、そのような情報開示はすでに取り組み済みである。

このところ立て続けに発生した食品事故や偽装により、世論は規制の強化を支持する
方向に傾き、政策の見直しが行われている。もちろん違反に対して罰則を強化することは
必要であるが、ネガティブインセンティブを大きくするだけでは、同じことが繰り返され
るかもしれない。やはり社会が求めるものを提供した時、十分な報酬が与えられるよう
なポジティブなインセンティブもあわせて用意すべきであろう。あわせて水平的かつ垂直的
な過当競争のために、食品事業者に無理な納品が強制されるようなことがないような公正
な競争が実現する環境の整備についても検討すべきである。

【参考文献】

伊藤元重他(1988)「競争と経済厚生－「過当競争」論の再吟味」『産業政策の経済分析』東
京大学出版会

岡田羊祐(1997)「製造物責任制度：規制的抑止から市場的抑止へ」植草益編『社会的規制
の経済学』NTT 出版、pp.214～234

亀和田光男他編(2004)『食の安全と企業戦略－食品安全基本法と食生活への貢献－』幸書
房

財団法人日本適合性認定協会編(2002)『適合性評価ハンドブック』日科技連出版社

O.シャイ(2003)『ネットワーク産業の経済学』シュプリンガーフェアラーク東京 (原著は
2001 年)

- 中嶋康博(2004)『食品安全問題の経済分析』日本経済評論社
- 中嶋康博(2006)「食の安全管理のデザイン」『生物の科学 遺伝別冊 no.19』、エヌ・ティ・エス、pp.181-186
- 中嶋康博・成繁新治(2003)「中食産業における HACCP 型衛生管理の実態と課題」『長期金融』第 88 号、pp.53-65
- 松延洋平(2007)『食品・農業バイオテロへの警告ーボーダーレスの大規模犠牲者時代に備えて』日本食糧新聞社
- 矢武正行・中嶋康博(2007)「産直・交流活動のゲーム理論的分析 一食の安全・安心の確保に果たす顔の見える関係の役割一」『農業経済研究別冊 2007 年度日本農業経済学会論文集』日本農業経済学会 pp.310-316
- 八代尚宏・伊藤隆一(2000)「安全の規制改革ー検査・検定・公的資格の横断的見直しを」八代尚宏編『社会的規制の経済分析』日本経済新聞出版社、pp.247~281
- 横倉尚(1997)「安全規制」植草益編『社会的規制の経済学』NTT 出版、pp.186~213
- 株流通システム研究センター(2003)『フードロジスティックスの現状と課題 (季刊フレッシュフードシステム臨時増刊号 32 巻 2 号)』

著者プロフィール

中嶋康博（なかしまやすひろ）

東京大学農学部卒。1989年東京大学大学院農学系研究科博士課程修了（農学博士）。専攻は農業経済学、フードシステム論。著書に『食品安全問題の経済分析』[2004]日本経済評論社他。

フードシステムと食の安全・安心

2008年2月 発行

著 者 中嶋康博

発 行 総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー 3 4階

電話 03 (5448) 1735

ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。