

食品安全基準と食料輸入に関する考察

水野英雄

地域社会システム講座

Consideration about Food Safety Standards and Food Import

Hideo MIZUNO

Department of Regional and Social Systems, Aichi University of Education, Kariya 448-8542, Japan

1. はじめに

食料は健康に直接影響を与えるものであり、その安全性への消費者の関心は非常に高いといえる。特に近年の健康ブームともいえる状況の中で様々な情報が提供され、消費者は安心して食べられるものを求めている。しかしながら、それらの情報の中には信憑性について疑問があるものが含まれており、消費者が情報に振り回されている側面もあるといえる。

そのような中で消費者に安全な食料を供給するために様々な安全基準や規格が設けられている。これらの規制により消費者の安全が守られているともいえるが、その一方で有効でないものや過剰なものもあり、適切な安全基準や規格の設定が求められている。また、そのような安全基準や規格によって農産物の貿易が制限されており、輸入品目によっては大きな貿易問題にまで発展している。

多くの分野で規制緩和が推進される中で食料品についてはむしろ規制が強化される方向であるといえる。規制の中には科学的・客観的でないものもあり、かえって危険性を過大評価して消費者の不安を増大させているものすらある。このようなことはマスコミが過度に不安を煽るような報道を行っていることについていっても、消費者がリスクを適切にとらえることが出来ないような状況を作り出しており、そのため過剰ともいえる規制を生み出している。

消費者の安全性についての過剰ともいえる要求は、安全性の確保の利益を過大に評価することになり、そのため安全性確保のために安全基準や規格を守るためのコストは大きくなり、最終的には消費者がそれを負担することになっている。また、ある食料品について一度危険性が指摘されるとその財の消費は大きく減少し、危険性がなくなっても消費が回復することは困難である。

このような消費者の食料品に対する危険性の認識や安全基準や規格による規制によって食料輸入が大きな

影響を受けており、社会的厚生を低下させている。現状では食料品の安全性確保と規制のためのコストの相対化が出来ておらず、規制によるコストが安全性確保による便益を上回るような状況になっているといえる。そのため、規制水準を適正化して、過剰な規制コストを排除するような政策がとられるべきであり、それによって食料輸入についても適切な対応が可能となる。以下ではこのような食料安全基準が食料輸入に与えている影響について分析を行う。

2. 食品安全基準の策定過程

わが国には様々な安全基準や規格が存在している。このような安全基準・規格によって消費者の安全が守られているともいえるが、その一方で有効ではないものや過剰であると考えられる安全基準・規格も存在する。安全基準や規格は食料品についても存在し、健康に直接影響するものとして特に厳しく定められている。

そのような状況は諸外国についても同様であり、食料品の安全基準・規格が各国においてそれぞれ異なっており、そのため農産物貿易においてはその相違の整合性について問題が生じ、議論を複雑化している。さらには、意図的に相手国にとって不利となるような安全基準や規格を設けることによって事実上の市場参入障壁として輸入品の排除を行っているケースすら存在している。

安全基準や規格が貿易に与える影響を排除するために各国の規制について整合性をもたせることと各国における安全性の向上を図るということを両立させるような政策を行うことは非常に困難である。そのため、これらの複雑な安全基準・規格について各国間で交渉が行われてはいるが、安全基準や規格の決定過程は極めて複雑であり、かつ客観性や合理性を欠く場合もあるため交渉は難航しており、解決には至っていない。特に、政治的に恣意的な決定が行われている場合も多々見受けられ、そのような規制についての交渉は非

常に困難である。

また、近年は特に食品の安全性の問題については消費者の関心が高まっており、それを理由として規制が強化される傾向にある。このような規制は一旦導入されると解除されにくく、状況が変わった場合にも規制が有効でないものとして残ることになり、様々な弊害をもたらしている。

その一方で安全基準や規格を定めても、「最終的な判断は消費者の責任で行われるものである。」という政府の見解がなされる場合があり、これでは何のための安全基準や規格であるのか、規制する意味すら自ら否定するような行為であるとさえいえる¹。

先に述べたように、このように複雑な安全基準・規格について各国間で交渉が行われているが、解消することは非常に困難である。その理由は農産物に関してはそれぞれの国で安全性に関する試験等が行われた上で基準が定められており、その国の定めた基準を撤回するためには新たなデータによって示さねばならず、そのようなデータを示すことは困難であるからである。特に、食料品のような財の場合、「危険である。」ことの証明は容易であるが、「安全である。(危険がない。)」ことの証明は非常に困難であるといえる。また、自国が他国よりも厳しい安全基準を設けているということはその国にとっては望ましいことであり、そのため他国の低い安全基準を認めることはないといえる。

このような規制によって官僚はその権限が強化され、利益を得られる。また、規制に関連してそのための団体等を設立し、役員等に天下ることも行われている。官僚は規制の根拠を作るために各種の審議会や委員会を設けてこれらの規制を定めている。そのような場では多くの場合、農業や医療・生物の専門家の視点から検討が行われ、経済的な効率性や経営の合理性といった視点は欠如している。その上、官僚は失敗を恐れるために過剰な対策の採用を望む場合が多いため、過度の安全対策と考えられるような安全基準や規格が採用される場合が多くなる。そのような安全対策のコストは最終的には価格に転嫁され、消費者の負担となる。このことは農産物の場合にはただでさえ人件費等の生産コストが高い日本でより一層のコストを増加させることとなり、国際競争力を低下させることになっている²。

さらに、審議会や委員会では審議には時間がかかりすぎ、いつまで経っても結論が出ないということが多々あり、弊害となっている。これは様々な分野の専門家から成り立っているために議論がかみ合わないということと、完全な対策を求めるためにその方法の検討に時間がかかるためである。そのため迅速な対応が求められているにもかかわらず安全基準や規格の制定やその解除がいつまで経っても出来ないということが多々起こっている。

このような事例としては平成13年の日本国内での狂牛病の発症があり、狂牛病対策が後手後手になったために牛肉の需要が大幅に減少することとなった。さらにはその影響によって国産牛肉から輸入牛肉への需要のシフトが起こり、基準を超えるような大量の牛肉が輸入されたために翌年には輸入牛肉に対してセーフガードを発動しなければならなくなった。本来ならば日本国内で適切な安全対策がとられていれば輸入の急増も起こらず、このようなセーフガード発動の必要はなかったといえる。初期の段階で危険性について適切な説明を行うなどの速やかな安全対策によって消費者の不安を取り除くことが食肉需要への影響を最小限にする方法であったが、審議会や委員会による検討や審議に時間がかかりすぎたために対応が遅れたことによって消費者に過剰な危険性への不安を招いたといえる^{3,4}。

また、このアメリカ産牛肉の輸入問題については平成15年12月にはアメリカ国内で狂牛病が発症したために輸入が全面禁止となり、日米間で大きな貿易問題となった。その際にも対策の検討に大幅に時間がかかり、輸入再開は平成17年12月になってからと約2年もの歳月を要することとなった⁵。その背景には日本とアメリカの安全基準の違いがあり、日本では安全性に対して高い評価がなされており、その確保のためには大きな費用が生じることも致し方ないと考えられているが、それに対してアメリカではそのような安全性について日本ほどは重視されておらずむしろ効率性を重視しており、このような日米間での認識の相違が大きな問題に発展した。双方とも自国内でその基準を用いているために相手国の基準を認めるということは自国の基準を否定することになるために同意することが困難であり、そのため問題は複雑化して長期化した。最終的にはアメリカもこのような日本の消費者の安全性に対する要求を無視することは出来ず、そのため日本への輸出向けと国内向けに違った基準で対応することになった。このように同じように消費される牛肉について消費先によってダブルスタンダードが生じていることについては整合性がなく、もしアメリカの主張が正しければ日本の行っている全頭検査と特定危険部位の除去は無駄なことであり、日本の主張が正しければアメリカでは危険な牛肉が消費されていることになってしまう⁶。

このような状況が容認されているのは日本の消費者は安価な輸入品という経済的な利益よりも安全性や嗜好を重視することによって、たとえ高額であったとしても国産品を好み、特に農産物についてはそのような傾向が顕著であるためである。そのため輸入に関する規制は継続され、その撤廃は困難となっている。

また、日本のように食料事情に恵まれた国の場合、食料は豊富にあるため規制によって特定の食料品が不

足したとしても代替的な他の食料品で補うことが出来、そのため深刻な問題とならないためである。例えば平成4年に米の不作により国内供給が不足したためにそれまではタブーとされていた米の輸入が行われたが、多くの消費者が米ではなくパン等の代替的な食品の消費を増やすことによって対応したために全く問題化しなかった。むしろ、輸入米は品質が異なるために好まれず、余剰米となり問題化した。また、日本が国際市場で米を大量に購入したために国際価格が上昇し、米を主食とする国々から自国内での価格上昇につながったとの批判を受けた⁷。アメリカ産牛肉の輸入禁止についても同様であり、代替的な他の食肉の消費を増やすことによって対応することが可能であったために深刻な問題とはならなかった。このように恵まれた食料事情の国においては規制によって特定の食料品が不足したとしても他の食料品で補うために深刻な問題とならず、消費者が積極的に規制撤廃に取り組む必要はないといえる。

さらには、個々の消費者にとって規制撤廃に取り組むためのコストは大きく、そこから得られる利益よりもコストが大きくなるために規制撤廃のための積極的な働きかけを行うことはないといえる。

政府の行動目的は最も支持を得られるということ、即ち得票の最大化である。そのために消費者と生産者との利害関係を調整して政策決定に当たる上で、各経済主体から最も支持が得られるような政策がとられることになる。具体的には最も有力な経済主体の主張を取り入れた政策を行うか、またはそれぞれの経済主体の影響力を反映した政策を行うことになる。農産物をはじめ多くの生産物について生産者の影響力は大きく、そのため多くの場合には生産者の支持を得られるような政策、すなわち輸入農産物への規制が選ばれることになる。

外国政府の利益も自らの支持の拡大であり、自国政府と同様に得票の最大化のために生産者の利益を守らなければならない、そのため相手国政府に対して規制撤廃のための積極的な働きかけを行うこととなる。このような「外圧」は国内の合意形成が困難な場合には有効であり、長年にわたって日本はその影響を強く受けてきた。アメリカ産牛肉の輸入問題についてはまさにそのようなケースであるといえ、日本国内では安全性に関する危惧から積極的な輸入再開の意見は少なかったがアメリカ政府から強い要請があり輸入が再開された。そのため再度の輸入禁止やその後の輸入再開といった経緯についても国内の問題としてよりもむしろアメリカとの関係から対応しているという面が強いといえる。

農産物輸入のように経済主体間に深刻な利害対立が存在する場合には新たな政策をとることによってそのどちらかに不利益を与え、また利益を得る方からも十

分な利益が得られなかった場合には不満が生じることがある。そのため「何もしない」「現状維持」といった政策が選択される場合も多く、日本に限らず多くの国で「現状維持」または「損害を補償する」という政策がとられてきた。アメリカ産牛肉の輸入禁止についても約2年も輸入禁止が継続していたのはまさにこのような理由によるものである。また、一旦規制や補助金が導入されると撤廃することが困難となるのもこの「現状維持」によるものである。農産物については国内生産の維持と様々な補助金による所得補償によってこのような現状維持といえる政策がとられてきた。例えば、ある財の輸入自由化の代償として補助金が整備されるといった方法により生産者の利益の温存が図られた⁸。この結果として社会的厚生を歪めることとなっている。現在は規制緩和が推進されているが、しかしながらこのような事実上の「現状維持」の理由から規制緩和が必ずしも十分には推進されておらず、特に農業分野ではそのような傾向が顕著であるといえる。また、規制の撤廃と同時に新たな規制が設けられたり、補助金や税制等によって生産者に対する助成が行われることもあり、規制撤廃が必ずしも消費者の利益となっていない場合も多い⁹。日本に限らず一般に農産物保護のための政策は各国で広く行われており、生産者は外国の農産物の輸入の制限や価格支持政策、様々な補助金等によって利益を受けているが、特にわが国では補助金が適切な所得再配分政策となっておらず、社会的厚生を低下させている。また、そのような補助金が本来の目的のために有効に使用されなかったり、なかには補助金の不正受給の問題すら起こっている¹⁰。

このように食品安全基準の策定は極めて経済合理性を欠くような政策決定過程であるものが多いといえる。

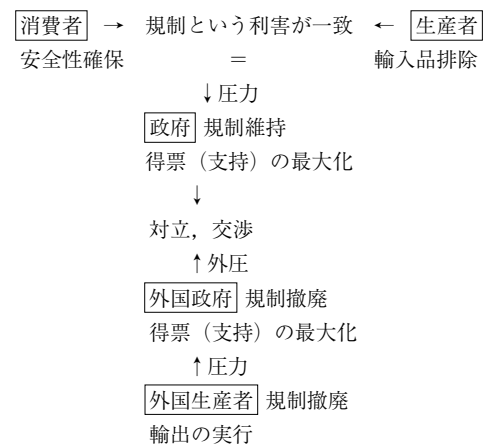


図1 各経済主体の関係

3. 食料輸入の政策決定

前章で見てきたように様々な理由から食料品に関す

る安全基準や規格が定められており、これらの規制によって食料輸入は大きく制限されている。安全基準や規格が貿易に与える影響を排除するために各国の規制に整合性を持たせることと各国における安全性の向上を図ることを両立させて政策を行うことは非常に困難であるといえる。

貿易理論に基づけば自由貿易は最も望ましい貿易システムであるといえるが、しかしながら現実には関税や様々な非関税障壁によって保護貿易が行われている。そのような非関税障壁の中には食料品に対する安全基準や規格が存在し、農産物貿易に大きな影響を及ぼしている。このような規制を撤廃して自由貿易に移行することによって社会全体の経済厚生は改善するといえるが、その一方で農産物の国内生産者は不利益を被るといえ、そのため自由貿易の実現は困難となっている¹¹。特に大国の場合には最適な規制水準の元で社会的厚生が最大化するために自国にとって保護貿易は利益となり、そのため多くの国が規制を利用して自国の社会的厚生を最大化している。

過去の世界的な貿易自由化交渉によって関税の撤廃が進む中で関税に代わる手段として様々な非関税障壁による保護貿易が行われており、食料品に対する安全基準や規格はこのような輸入を制限する重要な手段として用いられている。ここではある食料の輸入について安全基準や規格といった非関税障壁によって規制されている場合について、その政策がどのように選択されるのかをモデルを用いて分析を行う¹²。

まず、規制によってそれぞれの経済主体には表1のようなメリット・デメリットがあると考えられる。

表1 安全基準や規格による規制のそれぞれの経済主体のメリット・デメリット

	メリット	デメリット
生産者	所得増加	政治的行動のための費用
消費者	安全性の確保	価格上昇

生産者にとってはメリットとしては規制により安価な財が輸入されないことによって需給が逼迫し価格上昇や国内生産の増加、その結果として所得の増加が起こることである。デメリットとしてはこのような規制を継続するために必要な政治的行動のための費用、即ち政治献金やロビー活動、さらには接待や場合によっては非合法的な贈賄といったことがあげられる。

消費者にとっては安全基準や規格によって食の安全性が確保されるというメリットがある。消費者は食の安全性の確保を最も重要であると考えており、そのためたとえデメリットとして需給の逼迫による価格上昇が起こったとしても安全性確保の代償として致し方ないことであると考えている。

このように安全基準や規格による規制 (R) と規制

撤廃 (F) という二つの選択肢のある政策について、生産者 (S) と消費者 (C) のそれぞれの経済主体は各々の政策から得られる利得の期待値 B とその政策が実施される確率 P から、その政策によって得られる利得を次のように定義する¹³。

$$U_{ij} = B_{ij} \times P_{ij} \quad i = S, C, \quad j = R, F$$

よって、このような規制が継続された場合と撤廃された場合のそれぞれの経済主体の利得の関係は表2のように示される。

表2 規制と規制撤廃によるそれぞれの経済主体の利得

	規制	規制撤廃
生産者	U_{SR}	U_{SF}
消費者	U_{CR}	U_{CF}

規制により生産者は利益を受けることから $B_{SR} > B_{SF}$ であり、かつ生産者はその利益となる政策の実現のためには積極的に活動するため $P_{SR} > P_{SF}$ であり、よって $U_{SR} > U_{SF}$ と定義できる。

また、規制撤廃により消費者は利益を受けることから $B_{CR} < B_{CF}$ 、であり、かつ消費者はその利益となる政策の実現のためには積極的に活動するため $P_{CR} < P_{CF}$ であり、よって $U_{CR} < U_{CF}$ と定義できる。

但し、規制による生産者の利益は規制撤廃による消費者の利益よりも大きいといえ、その利益は $B_{SR} > B_{CF}$ であり、また、政策が実現された場合の利益の大きさの違いから消費者よりも生産者の方が政治的な働きかけを行う熱意や能力は高く、そのためそれぞれにとって望ましい政策が実現される確率は $P_{SR} > P_{CF}$ である。よって $U_{SR} > U_{CF}$ と定義される。

政策決定のために投票による政治的行動が行われる。双方とも投票行動にかける費用は VC とする¹⁴。さらに、これとは別に生産者が規制の維持のために政治的活動にかける費用を PC とする¹⁵。

生産者が規制の維持のために投票や政治活動を行うには、

$$U_{SR} > U_{SF} + PC + VC$$

を満たしている必要があり、

消費者が規制撤廃のために投票を行うには、

$$U_{CF} > U_{CR} + VC$$

を満たしている必要がある。

よって、それぞれの投票コストは、

$$U_{SR} - U_{SF} - PC > VC$$

$$U_{CF} - U_{CR} > VC$$

と表される。 $U_{SR} > U_{CF}$ より、 PC の値がかなり大きかったとしても生産者にとっての VC よりも規制による利得は大きく、生産者は規制が維持されるような投票行動をとるといえる。このことは生産者はたとえ VC や PC が大きかったとしてもそれよりも得られる利得が大きいために投票を行うと言い換えることができる。

消費者にとっては $U_{CR} < U_{CF}$ であると定義してきた。しかしながら消費者はこれまで見てきたように規制による食の安全性に関する関心が非常に高いといえる。規制によって得られる食の安全性確保による利得を SA として定義する。その場合には $U_{CR} + SA$ が規制による消費者の利得となり、

$$U_{CF} - U_{CR} - SA > VC$$

とならねばならないが、SA の大きさによっては $VC \leq 0$ となってしまう、投票によるメリットがなくなってしまうため、そのように U_{CF} が大きいということは困難である。

そのため、実際には $U_{CR} + SA > U_{CF}$ となり、

$$U_{CR} + SA > U_{CF} + VC$$

であり、消費者の投票コストは、

$$U_{CR} - U_{CF} + SA > VC$$

となる。SA の存在によって投票コストよりも利得が大きくなり、よって消費者についても規制が継続するような投票行動をとるといえる。このように消費者は安全性について非常に関心が強く、それを規制によるメリットと考えている。

生産者にとってはこのように消費者が食の安全性に高い関心を持っていることから規制が継続されることで利益が得られているといえる。しかしながら、輸入財に対する安全基準同様に国内でもトレーサビリティ等の食の安全に関する規制のためにその対策としての費用 SC が生じ、そのため $U_{PR} - SC$ がトレーサビリティ等の規制のもとでの生産者の利得となる。

よって、

$$U_{SR} - SC > U_{SF} + PC + VC$$

となり、生産者の投票コストは

$$U_{SR} - U_{SF} - PC - SC > VC$$

となる。そのため、SC のような規制対策の費用が存在する場合、また、規制対策が強化された場合には規制を維持するための投票コストは相対的に低下する。

このように通常なら利害対立しているはずの消費者、生産者が共に規制を維持するような政策を支持することになる。

また、生産者、消費者双方共にその他の様々な補助金も加えて考えることができる。規制撤廃した場合に行われる生産者への補助金を SU とすれば、

$$U_{SR} > U_{SF} + SU + PC + VC$$

となり、

$$U_{SR} - U_{SF} - PC - SU > VC$$

となる。そのため、SU のような規制撤廃を補償するような補助金が存在する場合には規制を維持するための投票コストは相対的に低下することになる。

規制の撤廃のためには、

1. 安全性の確保、即ち SA の低下
2. 規制対策の費用の増加、即ち SC の増加
3. 補助金の増加、即ち SU の増加

といった行動が必要である。これらによって投票コストが相対的に低くなり、生産者や消費者が積極的に規制政策支持の投票を行うインセンティブが低くなる。

これまで見てきたように食料については特に消費者はその安全性について高い水準を求めており、そのため消費者が SA による利得が大きいと認識しており、安全性確保のための規制政策を支持する投票コストが相対的に高められており、規制撤廃は行われなくなっている。規制撤廃のためには消費者が SA による利得を小さく考えるようにしなくてはならない。即ち、輸入された財の安全対策を万全なものにすることが必要である。

しかしながら、安全性を高めるというよりもむしろ消費者の不安をあおるような政策が行われる場合が多々ある。そのような場合はかえって SA を大きくしてしまうことになり、それによって規制がより一層支持されることになる。

また、一般的に外国生産者に比べて国内生産者の SC は小さいケースが多いため、国内についても適切な安全対策の強化を行うことによって SC を増加させることが必要である。

規制撤廃の代償としての補助金 SU を増加させることも有効な手段である。現実にも様々な輸入自由化の代償として国内での補助金政策が行われており、そのような政策を通じて規制の撤廃が可能であるといえる。但し、このような補助金政策を行うためには規制の撤廃から得られる利益と補助金との関係が社会的厚生を改善するものであるという条件が必要である¹⁶。また、安全対策の強化のための補助金が支給される場合もあり、そのような場合はかえって SC を小さくしてしまうことになり、それによってむしろ規制が支持されることになるといえる。

さらには、規制の撤廃のためには、

4. 海外からの政策変更圧力

の存在も重要である。国内的に合意が困難な事項、特に深刻な利害対立が存在するような場合にはそのような圧力は重要であり、圧力が増加すれば投票コストは相対的に低くなるといえる¹⁷。

これらの状況は図2のように表すことができる。貿易が行われていない場合には国内価格 P_d のもとで E が均衡となり、国際価格 P_f とすれば自由貿易の下では F が均衡となる。ここでこの輸入財の安全性に対する危惧が生じ、その対策のためのコストが生じたとする。このようなコストは輸出国の私的限界費用 (PMC_f) に加えられ、社会的限界費用 (SMC_f) と一致することになる。このことによって均衡は F' となり、輸入は減少する。

しかしながら消費者は安全性に対して強い関心を持っており、そのためより高い安全性を確保するために更なるコストを必要としていると考えられる。即ち、

それがSAである。そのため価格はSAの分だけ上昇し、そのような均衡がF'であり、ここでは輸入は行われることはない。

このように消費者の安全性に対する高い認識は規制を招き、規制撤廃のためにはSAを引き下げることが必要であるといえる。

次に、図3において国内供給者側についての分析を行う。図2と同様の条件のもとで、国内の生産者の供給曲線、即ち私的限界費用(PMC_d)はSとして定義される。このもとで安全対策のための規制の費用SCの増加は供給曲線SをS'にシフトさせ、これは社会的限界費用(SMC_d)と一致することになる。このことによって国内生産者の供給は減少し、輸入は増加する。

つまり、規制撤廃のためには国内生産者に適切な水準のSCを負担させることが必要であるといえる。

また、これらの方法は規制撤廃の代償としての補助金SUを用いても行うことが可能である。

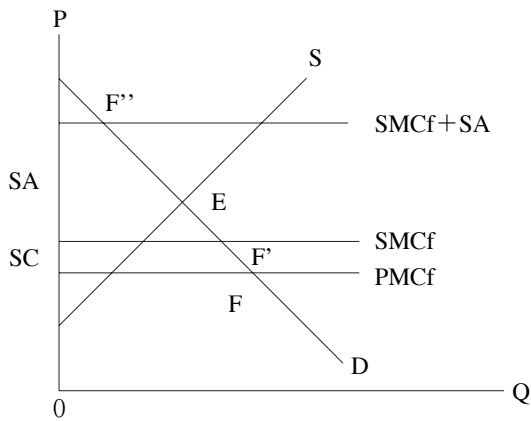


図2

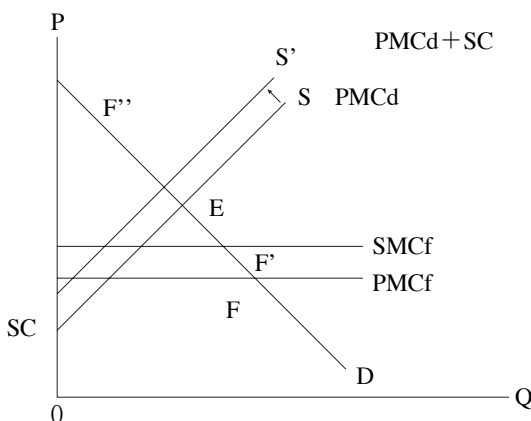


図3

4. 食料輸入への影響

これまで見てきたように消費者は食料品の安全基準や規格といった規制の撤廃に積極的ではなく、むしろ

安全性追求の立場から規制の継続を支持しているといえる。その結果としてこれらの規制は農産物の輸入に大きな影響を及ぼしている。

日本の消費者は近年の健康志向とあわせて食品の安全性に特に関心が高く、一般消費者への各種のアンケートでは安全性が心配だからという理由で食料品に関する規制の解除には圧倒的に反対が多い¹⁸。このように消費者が安全性を追求することについてはマスコミ等がこの問題を扇情的に扱うことにも一因があるとは考えられるが、農産物については農薬の使用やその他の安全性に関する様々な指摘について一貫して厳しい基準での対応を要求していることから考えて、安全性の追及は消費者にとって最も重要なニーズであると考えられる。

そのようなことは消費者団体についてもいえる。通常は消費者団体は消費者の利益として安価な財の供給を求めるはずである。しかしながら日本の消費者団体は価格の安さよりも安全性の追求に熱心であり、そのための費用が価格に転嫁されて消費者は高価な財を購入しなくてはならなくなっても容認している。また、消費者団体自身が生産者との共同開発などを行っており、消費者の立場よりもむしろ生産者の立場を代弁している場合すらある。さらには日本の消費者団体は外国産農産物については原産国との安全基準等の違いから否定的な見解を示す場合が多く、安価な外国製品の輸入を積極的に推し進めて消費者の利益を確保するというのではなく、外国製品の排除を行い、国産品を奨励するような行動をとっている。

安全基準や規格による規制によって輸入は制限され、その結果消費者の利益を阻害し、社会的厚生を歪めている。消費者は安全性の確保という理由からこのような状況を容認しているが、その根拠となっている安全性の確保が客観的な基準に基づいておらず過剰な場合もある。また、先に述べたようにそのためのコストは消費者が負担することになっている。外国製品の排除も結果として競争を阻害するという国内生産者に都合のよい状況を作り出している。このような一見消費者のための安全性の確保という政策も国内生産者の利益にしかかかっていない場合も多いといえる。

食料輸入に関して規制が継続している最大の理由はこのように消費者が安全性による利得が大きいと認識しているために規制政策を支持しているためである。規制撤廃のためには消費者が現在の安全性による利得を過大であると認識する必要がある。即ち、輸入財の安全性の利得を減少させることが必要である。

そのためには(1)徹底した安全対策により安全性を万全なものにすること。(2)食料品に関する適切な情報の提供によって不安を取り除くこと。が必要である。

(1)についてはそれが徹底されなかった場合にはかえって安全性への不安が高まり、より消費者の安全性

による利得を高めることになる。そのため徹底した品質管理等によって安全性の確保が必要であるといえる。しかしながら、消費者に対して危機の初期段階で適切な危険性の説明が不足し、結果として消費者の不安を煽るような政策がとられる場合があり、かえって安全性への利得を大きくしてしまい、それによって規制がより一層強化されることとなっている場合がある¹⁹。また、マスコミをはじめとして過度に不安を煽るような情報も多い。過度に不安を強調するのではなく、どういった条件下で危険性があるのかといった適切な情報の開示が必要である。また、最大の問題はあまりにも不安を煽りすぎたために規制撤廃後も消費者が輸入財を購入しないようになってしまうことであり、社会的厚生を低下を招いている。

安全性への不安というものは客観的ではない。これは個人によって安全性に関する認識が異なることによるものであり、また、小売店、外食産業等でも個々の企業によって同じ輸入財に対してもそれぞれ基準や取り扱いが異なっており、そういったことも消費者の混乱を招いているといえ、客観的な情報に基づいた対応が必要であるといえる²⁰。

(2)については「トレーサビリティ・システム」等の情報が提供されるようになり、消費者にとっては安心して購入することが出来るような状況が整備されたといえる。

「トレーサビリティ・システム」は安全性の確保と産地の偽装を防ぐために消費者が原産地を特定することを可能にしたシステムであり、法律によって整備されることとなった^{21,22}。例えば、食肉、特に牛肉は消費者は国産品と輸入品を明確に区別しており、また、国産品でも特定の産地のブランド品などについては高い評価を与えており区別して消費している。このようなブランド品については食肉に関して余程の知識がない限り一見すると区別がつかず、一般の消費者にとっては外見から判断することは不可能である。そのため消費者は販売者による産地表示を信じるしかなかったが、特定の産地の牛肉は高値で扱われるために産地の偽装や輸入牛肉を国産牛肉と偽ることが過去に行われてきた。また、牛の出生地と育成地、出荷地が異なる場合、様々な基準が設けられてはいるが最終的な出荷地を「産地」として付加価値の高いブランド品として出荷するような方法もとられてきた。輸入牛肉については生体で輸入し国内で屠殺したので「国産牛」として出荷する場合もあった。

そのため法律で「トレーサビリティ・システム」の導入が定められ、こういった産地の偽装を防ぐことが可能となった。しかしながらそのためのコストは膨大であるといえ、価格に反映されて最終的には消費者が負担するものとなっている。

消費者は安全性に関して非常に高い関心を持ってい

るのは事実であるが、「トレーサビリティ・システム」のような原産地の特定に消費者はそこまで関心を持っておらず、「トレーサビリティ・システム」が導入されてはいるが積極的に活用されているとは言い難い。また、トレーサビリティ・システム対策の補助金の不正使用やシステムが煩雑すぎるために導入の失敗も起こっている。そのためこういった対策のためにそこまでコストをかけるべきものかは疑問であるといえる。むしろ消費者は科学的な専門知識に乏しいために、トレーサビリティによる生産過程の情報と共に、どういった条件下で危険性があるのかといった情報の開示が必要であるといえる。

規制が撤廃された後に消費者に生じてくる問題としては、一旦輸入が制限されてしまった場合、規制撤廃後も以前のように安価に入手できるかどうかはわからないということである。例えば輸入再開されたアメリカ産牛肉の場合は全頭検査や特定危険部位の除去のためのコストが増加することによって価格に転嫁されるといえる。また、輸入牛肉の価格上昇の影響で外食産業などでの価格も上昇しており、物価の上昇につながっていくと考えられる。このようなアメリカ産牛肉の輸入規制による損失は様々に試算されているが、現状では消費者はそれ以上に牛肉に対する安全性の利益を重視している。牛肉の場合は一旦は輸入再開したが安全性に関する懸念から再び輸入禁止されたことで安全性の利益が以前よりも大きくなってしまったことの影響が大きく、各種のアンケートでも消費者はアメリカ産牛肉を購入しないという回答が多い。このように輸入が再開されても一気に輸入牛肉に向かうということはなく、消費者は安全性の利益を考えながら相対的に輸入牛肉の消費を増加させていくといえる。

これまで見てきたように、安全性の利益の存在のために通常なら利害対立するはずの消費者と生産者が同一の見解をとっており、そのため国内での合意が「輸入しない」という結論に至っており、その弊害は大きいといえる。

日本においては安全性に対して高い評価がなされており、そのためその確保のためには大きな費用が生じることも致し方ないことと考えている。それに対してアメリカではこのような安全性について日本ほどは重視されておらず、危険性と検査費用等の効率性との相対的な問題として考えられている。安全基準や規格による食料輸入への影響を排除して社会的厚生を高めるためには日本の消費者にもそのような視点が必要であるといえる。

5. まとめ

食料品に関しては安全基準や規格によって様々な規制が行われている。このような規制によって消費者の安全が守られているともいえるが、その一方で食料品

の輸入を制限して国内生産者の保護になっており、日本の消費者や輸入食料の最大の需要者である外食産業等の経済的損失は大きいといえる。

このような状況が容認されているのは消費者は規制を経済的損失としてよりもむしろ「安全性に関する利得」と認識して行動しており、望ましい状況であると考えているためであり、日本政府・農林水産省はこのような消費者の安全性に関する厳しい認識のもとでは万全の対策を講じないで輸入食料品に対する規制を解除することは不可能であるという見解をとっている。

本来は相反するものであるはずの消費者の利得と生産者の利得が消費者の安全性に対する要求から「規制の継続」として一致することになっており、そのためこのように利害が一致している限りは日本における最適な政策は規制の継続となっている。消費者は「規制による利得」が存在すると認識しており、そのような利得を過大評価する傾向にあり、そのため一旦導入された規制の撤廃は困難である。

同様の「規制による利得」の事例は様々な分野で存在している。例えば電気通信や郵便、金融の分野でもかつてはこのような「規制による利得」が過大評価されており、それらの分野の民営化や自由化については否定的な意見が大勢であった。しかしながら近年では様々な分野で自由化が進められ、規制がなくても安全性等は守られ、むしろ利便性が高まることが示されている。

農産物については「規制による利得」が過大評価されており、輸入規制解除に反対するという状況が消費者も含めて「一国の利益」として政策決定されてきたが、このような政策決定過程では真の意味での消費者の利益や社会的な効率性は考慮されておらず、「安全のためにはいくらかでも費用をかけてよい。」という認識になっており、社会的な厚生を低下させているといえる。

また、規制緩和が推進される中で新たな規制を作り出すことはそれに関連する官僚の権限強化や利権となっており、真の意味での消費者保護や社会的な利益に反することであるといえる。

このような状況を改善するためには消費者が「規制による利得」を適切にとらえ、政策決定に関して適切に判断することが必要である。それによって規制が撤廃されて輸入が拡大し、消費者の厚生、さらには社会的厚生が改善するといえる。

注

1 平成18年7月のアメリカ産牛肉の輸入再開の際にそのような見解が示されて批判された。政府がこのような見解を示した背景には平成17年12月に輸入再開しておきながら翌月にはすぐに輸入禁止したという経緯があり、再度の輸入禁止の可能性があるためであるといえる。

- 2 例えば牛肉のトレーサビリティは狂牛病等への安全性の確保と産地の偽装を防ぐためのものであるが、そのためのコストは膨大であるといえる。その上トレーサビリティのもとでも産地偽装等是有り得る。
- 3 詳しくは水野英雄(2004)「狂牛病の牛肉需要に及ぼす影響とセーフガード発動に関する考察」を参照。
- 4 狂牛病は各国で発症したり、発症した国からの輸入が行われていたりしたことによって各国で対応する必要性が生じたが、リスクを低減し消費者に安心感を与える結果となるような適切な対応であったといえるものは皆無であった。
- 5 但し、輸入再開の条件である特定危険部位の除去が完全ではなかったために平成18年1月に再度の輸入禁止となり、その後平成18年7月になってようやく輸入が再開された。
- 6 詳しくは水野英雄(2006)「BSEによるアメリカ産牛肉規制の経済分析」を参照。
- 7 主食である穀物の生産は多くは国内需要向けであり、その余剰が貿易されているに過ぎず絶対量は多くない。特に米を主食とする国は限定されており、国際市場での取引量は多くなかった。そのため日本が米を大量に購入することによって価格の上昇が起こった。
- 8 このような補助金としては平成5年12月のGATTウルグアイラウンド農業合意の代償として平成12年度までの6年間に総額6兆円以上のウルグアイラウンド農業合意関連対策が実施されている。
- 9 特殊法人の改革についても事業の見直しや統廃合等が行われてはいるが、大部分は名称の変更のみで実質的な業務内容等は変わっていない場合が多い。また、新たな規制を設けて新たな天下り団体を創設しているケースも多々見受けられる。
- 10 特に牛肉に関しては狂牛病対策に関連して輸入牛肉を国産牛肉と偽装する事件が起こっており、廃棄とその補償という政府の対応自体に問題があったとも考えられる。
- 11 規制についての社会的厚生分析は様々な研究が行われている。詳しくはMakoto Yano, Rika Takahashi, Hideo Mizuno(2005)“Welfare Losses from Non-Tariff Barriers: The Japanese Beef Quota Case”他を参照。
- 12 ここでの分析は水野英雄(2006)「アメリカ産牛肉輸入の政策決定—消費者重視への移行のために—」に基づいており、詳しくはそちらを参照。
- 13 投票行動について分析しているモデルとしてはライカーによる研究がある。ライカーモデルでは、 $R = P \times B - C + D$ と定義し、有権者は2つの政党間で争われる選挙で投票に参加することから得られる期待効用Rを、B：各選択肢から得られる期待効用の差、具体的にはそれぞれの政党の政策による効用の差、P：自分の投票が選挙結果に影響を与える確率、C：投票参加の機会費用、D：投票行為によって義務を果たすことにより得られる満足感、によって決まることを示し、Rが高くなれば積極的に投票を行い、Rがゼロ以下なら棄権すると示している。
- 14 本研究では投票コストVCを「その政策を支持することにかけてもいいと考える機会費用」として定義する。そのため一般的に定義される投票コスト(投票所へ足を運ぶことの機会費用)とは区別して考えている。
- 15 政治的活動にかかる費用PCを投票コストVCと区別して定義しているのは、PCは政治献金等により明確に認識できる費用として定義したためである。
- 16 補助金の中には実質的には農業と無関係である分野に向けられるものも多い。具体例としては利用頻度の低い農道の建

- 設や農業振興のためと称する地域施設の建設というものがあげられる。
- 17 先に述べたようにアメリカ産牛肉の輸入再開に関してはこのようなケースであるといえる。
- 18 例えば、アメリカ産牛肉の輸入については多くのアンケート調査の結果が輸入再開に反対するものが多数であり、また、輸入再開されてもアメリカ産牛肉を消費しないという回答が消費するという回答よりもはるかに多くなっている。
- 19 狂牛病によるアメリカ産牛肉の輸入再開と再度の輸入禁止はまさにそのような事例であり、一旦輸入再開したものを再度輸入禁止したためにかえって消費者の不安を高め、輸入再開後も消費が増えないような状況を招いている。
- 20 例えばアメリカ産牛肉については小売店や外食産業により「危険性は無いので提供する。」と「危険性があるので取り扱わない。」と対応が正反対になっている。
- 21 牛肉については平成15年6月に「牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法」が制定された。これは狂牛病等への安全性の確保と産地の偽装を防ぐためのものであるが、そのためのコストは膨大であるといえる。
- 22 詳しくは梅沢昌太郎編著（2004）『トレーサビリティ—食の安心と安全の社会システム—』、横山理雄監修（2004）『食の安全とトレーサビリティ』他を参照。

参考文献

- ・近藤浩（2004）「米国動物衛生行政のトレーサビリティシステムをめぐって」『農林水産政策研究所レビュー』 No. 13
- ・澤田学編著（2004）『食品安全性の経済評価—表明選好法による接近—』農林統計協会
- ・T・シヨスリング, D・ロバーツ, D・オーデン（2005）『食の安全を守る規制と貿易—これからのグローバル・フード・システム—』家の光協会
- ・中嶋康博（2004）『食品安全問題の経済分析』日本経済評論社
- ・水野英雄（2000）「牛肉の輸入自由化後の動向」『愛知教育大学研究報告』第49輯
- ・水野英雄（2004）「狂牛病の牛肉需要に及ぼす影響とセーフガード発動に関する考察」『愛知教育大学研究報告』第53輯
- ・水野英雄（2005）「日本における食肉需要体系に関する考察」『愛知教育大学研究報告』第54輯
- ・水野英雄（2006）「BSEによるアメリカ産牛肉規制の経済分析」『愛知教育大学研究報告』第55輯
- ・水野英雄（2006）「アメリカ産牛肉輸入の政策決定—消費者重視への移行のために—」日本経済政策学会報告
- ・Makoto Yano, Rika Takahashi, Hideo Mizuno（2005）“Welfare Losses from Non-Tariff Barriers: The Japanese Beef Quota Case” *Japanese Economic Review* Vol.56, No.4
- ・横山理雄監修（2004）『食の安全とトレーサビリティ』幸書房
- ・農林水産省 各種資料
- ・農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp/>

（平成18年9月19日受理）

