

英国で発生した牛伝達性海綿状脳症の影響についての  
政治経済的側面からの考察

平成 11 年 2 月

石 橋 朋 子

(農林水産省畜産局畜政課課長補佐)

## 目次

はじめに .....	3
第一部 英国内での B S E への反応	
第1章 英国の食肉需給への影響	
1. 食肉全体の需給 .....	5
2. 牛肉の需給 .....	5
3. 他の食肉の需給 .....	6
4. 生産者価格への影響 .....	9
5. 消費者価格への影響 .....	12
6. 農家収益への影響 .....	15
第2章 関係者へのインタビュー	
1. 英国 M A F F への紹介 .....	17
2. Consumers' Association へのインタビュー .....	21
3. 英国マクドナルドへのインタビュー .....	26
第二部 検疫衛生規則に係る貿易紛争ー最近の2つの事例ー	
序章 .....	29
1. 国際貿易ルールにおける検疫衛生規則の 例外的ステータス .....	29
2. 検疫衛生規則と貿易ルールのインタラクションの歴史 ..	30
3. 国家のオートノミーに委ねられていた時代 .....	31
4. S P S 協定 .....	32
5. 消費者の関心の増大 .....	33
6. 本稿の構成 .....	33
第1章 ホルモン牛肉問題 .....	35
1. 紛争の根元 .....	35
2. 紛争の発展 .....	35
3. W T O による裁定 .....	36
4. 上級紛争処理委員会の裁定 .....	37
5. 双方の動機 .....	38
6. 一般公衆の影響力 .....	39
第2章 B S E と英国産牛肉 .....	41
1. 衛生規則と E C 法 .....	41

2.	B S E 危機の概要 .....	4 2
3.	E C が英国の輸出を禁止する理由 .....	4 4
4.	E C はなぜ厳しい屠殺計画に固執したのか .....	4 6
5.	英国の不満の理由 .....	4 7
6.	欧州連合と科学について .....	4 9
第 3 章	検疫衛生規則とハーモナイゼーション .....	5 2
第 4 章	結論 .....	5 5
1.	科学 .....	5 5
2.	偽装された貿易障壁 .....	5 6
3.	リスク回避のトレード・オフに関する自主権 .....	5 6
参考文献	.....	5 8

## はじめに

1996年3月20日、英国政府は牛伝達性海綿状脳症（BSE、本稿では英語名にある transmissible を伝染性ではなく伝達性と訳した）感染牛への接触が人の新型クロイツフェルトヤコブ病（nv-CJD）の発症に関与している疑いがある旨の発表を行った。従来より、研究者の間ではCJDとBSEの関連の可能性には関心が寄せられており、また、消費者団体からはBSEが人に移るのではないかという根強い懸念が示されていたところであった。しかし、唯一のBSE高発生国である英国政府は、この二つの伝達性の神経疾患を関連付けるような公式のコメントは行わない姿勢を固持していた。政治家たちはしばしば関連の可能性を否定するような言動を行い、消費者に英国産牛肉の安全性を訴えてきた。前述の英国政府の発表に先立つこと3ヶ月、1995年12月には当時の農業漁業食料大臣が4才になる自分の娘に英国産牛肉から作られたハンバーガーを食べさせる様子をテレビで放映し、不安を捨て切れない消費者に対し「安全」のメッセージを送ったりもしていた。それだけに、3月の政府の「公式な」発表は英国国民にとって大きな衝撃であった。

これは英国だけの問題にはとどまらなかった。英国は欧州連合の加盟国であるため（1973年加盟、当時は欧州経済共同体）、牛肉の市場への介入（市場価格支持）など、その農業政策は欧州連合の共通農業政策CAPによって大枠が決められている。さらに、1993年の欧州連合の誕生を契機として「欧州統一市場」という野心的な思想のもと、検疫衛生措置も統一され、欧州15カ国は表面上はあたかも一つの国家のようになりつつあった。このような欧州統合の過程にあっては、英国の牛肉問題は欧州の問題へと発展せざるを得ないのであるが、他方、それ故なおさら自国の牛肉産業への影響を極力排除したいという他の加盟国の英国への反発も大きく、英国におけるBSE問題は一国の検疫衛生問題を超えて、欧州連合全体をゆるがす政治的な問題となったのである。

私は財団法人伊藤記念財団の委託により、複雑化したBSE問題を主に政治経済学的な面から検討することを目的とし、1997年10月より約9ヶ月間、英国ロンドン大学政治経済学院（London School of Economics and Political Science）において研究を行った。本報告書には、ロンドン大学政治経済学院においてまとめた論文を中心に統計データの分析及び現地で行った消費者団体、ファーストフードチェーンへのインタビュー等を掲載している。指導教官の助言に従い、論文においてはBSEのみならず、同時期に欧州連合を悩ませていたもう一つの牛肉問題であるホルモン牛肉問題をも取りあげた。なお、当初計画していた英国農業漁業食料省（MAFF）への取材は、先方の多忙を理由に数ヶ月間待たされた挙げ句、私の帰国までに実現できず、当方から送った質問への紙面による回答で諦めざるを得なかった。MAFFからの情報が早い時点

で入手できていれば、論文の内容にも反映できただろうと思うと残念である。農林水産省において国際貿易問題を担当してきた同じ役人の立場からは、英国 MAFF の対応には驚きを禁じ得なかったが、これも、本件が英国政府にとっていかにセンシティブな問題であるかを示していると言えるのかもしれない。

本研究については、伊藤記念財団から格別のご好意を受けたが、さらに、ロンドン大学政治経済学院 Brian Hindly 博士（貿易経済学）、東京大学名誉教授山内一也博士、英国 MAFF の Ian Phillips 氏、在英国日本大使館の方々、農林水産省の同僚たち、その他、実に多くの人たちのご厚情をいただいた。この機会に厚くお礼を申し上げたい。

英国の食肉需給  
－統計から見た B S E の影響－

1. 食肉全体の需給

表 1 は、1989 年以降の食肉全体（鶏肉も含む）の需給を示している。近年は食肉の国内需要はほぼ 4 百万トン程度で推移しており、食肉市場は飽和状態に近いものと思われる（一人当たり年間 70 キロ弱）。なお、輸出入の比率はいずれも低く、国内需要の 9 割程度は国産で賄われていることがわかる。

表 1 食肉全体の需給  
食肉・ベーコン・ハム・鶏肉全体での需給

(単位：千トン)

Year	国内生産	輸入	輸出 (肉)	輸出(生 体)	在庫変 動	国内消 費向け	期末在 庫
1989	3402.4	819.3	396.5	41.6	-48.6	3859.3	115.3
1990	3470.8	833.4	322.3	49.4	90.7	3841.8	206.0
1991	3633.3	803.7	378.7	73.2	95.2	3890.0	301.2
1992	3580.0	840.6	433.6	90.8	-6.1	3902.2	295.1
1993	3588.1	859.1	490.0	108.8	-28.0	3876.4	267.1
1994	3732.6	853.6	606.0	101.9	-132.4	4010.9	134.7
1995	3827.2	963.5	771.9	95.7	-16.3	3939.4	118.3
1996(p)	3581.7	1051.1	527.7	68.3	70.3	3966.3	188.5
1997(p)	3666.1	1050.5	548.6	43.2	66.8	4050.1	255.2

MAFF Statistics

2. 牛肉の需給

次に、牛肉の需給を見てみたい（表 2）。1996 年の B S E 危機の発生によって国内生産・消費ともに大きく落ち込んでいるが、国内消費については、それ以前から減少傾向にあったといえる（対 1989 年で 1995 年は約 15% 減）。他方、生産は小幅な増減はあるもののほぼ一定しているので、そのギャップは輸出に回っている。

1995 年の第一四半期から 1998 年の第 1 四半期まで、四半期ごとの数値を示したのが表 3 である。B S E 危機が 1996 年の 3 月 20 日に起こったことから、第 2 四半期以降の消費が大きく落ち込んでいる。ただし、1997 年の後半からは 1995 年水準までは回復していることもわかる。なお、通常年は第 4 四半期の需要量は第 1 四半期と並んで多いのだが、1995 年の第 4 四半期の需要が伸びなかったのは、12 月 1 日に元政府の科学諮問委員会のメンバーが自分の孫には英国牛肉を食べさせないと発言したことが響いたためであろう。

表 2 牛肉の需給

(単位：千トン)

Year	国内生産	輸入(冷蔵)	輸入(冷凍)	輸出(肉)	輸出(生体)	在庫変動	国内消費向け	期末在庫
1989	973.1	141.2	96.9	152.3	14.7	-22.5	1066.7	65.5
1990	998.2	125.5	71.4	122.3	17.1	74.4	981.3	139.9
1991	1024.8	144.3	59.7	134.2	19.6	79.6	995.4	219.5
1992	970.6	140.9	64.7	140.8	21.2	20.7	993.5	240.2
1993	887.2	142.2	66.6	172.7	38.3	-36.3	921.3	203.9
1994	946.4	123.3	67.0	259.1	34.0	-124.7	968.3	79.1
1995	998.7	130.0	82.2	303.3	27.9	-23.1	902.8	56.0
1996(p)	707.9	117.4	65.4	74.2	4.5	66.9	745.0	123.0
1997(p)	696.0	154.8	77.0	11.5	-	37.0	871.5	159.9

MAFF Statistics

表 3 牛肉の需給 (四半期毎の推移)

(単位：千トン)

Year. Quarter	国内生産	輸入(冷蔵)	輸入(冷凍)	輸出(肉)	輸出(生体)	在庫変動	国内消費向け	期末在庫
1995. 1 <sup>st</sup>	258.2	27.4	18.1	80.1	6.0	-14.8	232.4	64.3
1995. 2 <sup>nd</sup>	255.3	33.0	25.5	78.4	6.6	-2.7	231.5	61.6
1995. 3 <sup>rd</sup>	246.3	35.0	22.9	76.9	8.1	0.5	218.7	62.1
1995. 4 <sup>th</sup>	238.9	34.7	15.7	67.9	7.2	-6.0	220.2	56.0
1996. 1 <sup>st</sup>	225.3	26.1	15.0	62.9	4.5	-3.3	202.4	52.7
1996. 2 <sup>nd</sup>	142.1	30.4	23.4	6.3	-	27.2	162.3	79.9
1996. 3 <sup>rd</sup>	162.9	28.3	14.6	2.2	-	16.0	187.6	96.0
1996. 4 <sup>th</sup>	177.6	32.6	12.4	2.8	-	27.2	192.7	123.0
1997. 1 <sup>st</sup>	173.1	32.8	20.2	3.1	-	15.5	207.6	138.4
1997. 2 <sup>nd</sup>	182.1	41.7	26.2	3.5	-	23.7	215.0	162.1
1997. 3 <sup>rd</sup>	166.9	39.3	17.0	2.7	-	2.2	218.2	164.4
1997. 4 <sup>th</sup>	173.9	41.0	13.6	2.2	-	-4.4	230.8	159.9
1998. 1 <sup>st</sup>	173.4	30.7	12.0	3.8	-	1.0	211.4	160.9

MAFF Statistics

### 3. 他の食肉の需給

英国では他の欧州諸国に比べ、伝統的に羊肉生産が盛んである。羊肉は当初共通農業政策 C A P の対象ではなかったが、農業において羊肉の比重が高い英国・アイルランドの加盟により、1975 年から雌羊奨励金や民間在庫助成等の制度が創設された。しかし、羊肉の消費も近年減少傾向にあることがわかる(表

4)。BSE 危機以後、羊肉の輸出が減少したのは同じ反芻動物であるため影響を受けたようである。ただし、消費量が増加したことから輸出減は国内消費に向けられている。

豚肉については、生産、消費とも B S E 危機が発生するまで、近年ほぼ一定水準を保っていたようである。表 5 から、1996 年第 2 四半期から消費が増加傾向に転じたこと、当初はこの需要増が輸入の増加により賄われていたこと、そして、B S E 危機の発生から約半年遅れで生産が増加し、同時に輸入が鈍化した経緯が明らかである。消費者は豚肉を代替品とし、養豚業にとっては B S E 危機が短期的には正の影響をもたらしたといえる。

表 4 羊肉の需給

(単位：千トン)

Year	国内生産	輸入	輸出 (肉)	輸出(生 体)	在庫変 動	国内消 費向け	期末在 庫
1989	385.1	138.4	89.3	19.6	-1.8	416.4	16.0
1990	393.2	153.5	79.8	23.5	6.1	437.3	22.1
1991	417.3	124.8	80.3	32.3	-1.6	431.1	20.5
1992	397.8	126.9	105.8	42.9	-9.8	385.8	10.7
1993	398.6	129.0	128.8	51.9	5.7	341.2	16.4
1994	394.7	119.7	114.1	46.4	-6.0	359.9	10.4
1995	403.3	146.7	152.4	41.6	4.3	351.7	14.8
1996 (p)	382.4	156.2	122.8	39.8	-1.8	377.7	13.0
1997 (p)	350.4	150.3	103.5	32.0	2.2	363.1	15.2

MAFF Statistics

表 5 羊肉の需給 (四半期毎の推移)

(単位：千トン)

Year. Quarter	国内生産	輸入	輸出 (肉)	輸出(生 体)	在庫変 動	国内消 費向け	期末在 庫
1995. 1 <sup>st</sup>	83.8	39.7	35.6	5.6	-0.5	82.8	10.0
1995. 2 <sup>nd</sup>	86.1	47.4	34.1	8.6	6.1	84.7	16.1
1995. 3 <sup>rd</sup>	121.6	30.9	46.1	15.5	4.3	86.6	20.4
1995. 4 <sup>th</sup>	111.8	28.7	36.6	11.9	-5.6	97.6	14.8
1996. 1 <sup>st</sup>	84.4	36.5	29.9	5.6	-7.2	92.6	7.6
1996. 2 <sup>nd</sup>	76.3	53.1	25.0	7.1	1.1	96.2	8.6
1996. 3 <sup>rd</sup>	116.1	36.3	35.1	12.7	4.7	99.9	13.3
1996. 4 <sup>th</sup>	105.6	30.3	32.8	14.4	-0.3	89.0	13.0
1997. 1 <sup>st</sup>	77.8	46.4	30.8	4.4	1.0	88.0	13.9
1997. 2 <sup>nd</sup>	72.9	41.4	19.5	6.8	1.6	86.4	15.5
1997. 3 <sup>rd</sup>	98.1	31.5	24.6	11.3	2.2	91.5	17.7
1997. 4 <sup>th</sup>	101.6	31.1	28.6	9.5	-2.5	97.1	15.2
1998. 1 <sup>st</sup>	93.3	43.1	29.8	4.9	1.6	100.1	16.8

MAFF Statistics



表 6 豚肉の需給

(単位：千トン)

Year	国内生 産	輸入	輸出 (肉)	輸出(生 体)	在庫変 動	国内消 費向け	期末在 庫
1989	725.1	93.9	52.5	7.2	0.9	758.4	8.7
1990	743.6	81.0	50.7	8.8	2.3	762.8	10.9
1991	792.8	75.2	75.8	21.2	0.3	770.7	11.2
1992	800.2	90.6	96.4	26.7	-1.2	768.9	10.0
1993	802.0	113.6	99.3	18.6	2.1	795.6	12.1
1994	826.3	115.8	122.6	21.5	-1.0	799.0	11.1
1995	783.2	168.7	154.1	26.2	0.1	771.4	11.3
1996(p)	789.9	199.6	159.4	24.1	2.6	803.4	13.9
1997(p)	878.5	174.2	219.6	11.3	2.4	819.5	16.3

MAFF Statistics

表 7 豚肉の需給 (四半期毎の推移)

(単位：千トン)

Year. Quarter	国内生 産	輸入	輸出 (肉)	輸出(生 体)	在庫変 動	国内消 費向け	期末在 庫
1995. 1 <sup>st</sup>	201.6	37.4	43.0	7.0	-1.7	190.6	9.5
1995. 2 <sup>nd</sup>	189.5	43.6	35.0	6.1	-0.5	192.5	9.0
1995. 3 <sup>rd</sup>	192.9	45.5	37.6	6.1	0.2	194.5	9.2
1995. 4 <sup>th</sup>	199.2	42.2	38.4	7.1	2.1	193.9	11.3
1996. 1 <sup>st</sup>	189.4	46.0	38.8	7.5	0.9	188.1	12.2
1996. 2 <sup>nd</sup>	186.9	53.4	37.0	7.3	-0.8	196.8	11.4
1996. 3 <sup>rd</sup>	198.6	51.5	43.5	5.7	0.9	200.0	12.3
1996. 4 <sup>th</sup>	215.0	48.7	40.1	3.6	1.6	218.5	13.9
1997. 1 <sup>st</sup>	215.3	40.4	50.5	2.8	2.5	199.8	16.4
1997. 2 <sup>nd</sup>	209.8	47.0	58.2	3.5	-1.9	197.1	14.4
1997. 3 <sup>rd</sup>	218.1	43.6	54.1	2.5	-0.3	205.4	14.1
1997. 4 <sup>th</sup>	235.3	43.2	56.7	2.5	2.1	217.2	16.3
1998. 1 <sup>st</sup>	236.2	40.6	50.0	2.7	2.1	222.0	18.3

MAFF Statistics

次に鶏肉を見てみたい。BSE危機に関わらず、鶏肉の生産、消費とも毎年の増加率にばらつきはあるものの近年大きく伸びており（1997年の生産、消費とも、対1989年で3割以上増加）、1996年の対前年比増加率（生産4.5%、消費6.4%）が1996年3月のBSE危機を反映しての特別大きな伸びだとは結論できないだろう。後に第二部第2章5で触れるPalmer（1998）による分析、「牛肉消費の減退は（1996年の危機直後の急激な需要減は別として）長期的なレッドミートから鶏肉等のホワイトミートへのシフトによるものであり、

BSE問題は長期的には牛肉需要に大きな影響をもたらさない」を支持する数字といえよう。

表8 鶏肉の需給

(単位：千トン)

Year	国内生産	輸入	輸出	在庫変動	国内消費向け	期末在庫
1989	1115.5	88.9	69.9	-25.4	1159.9	18.8
1990	1145.3	142.1	64.5	8.9	1214.0	27.7
1991	1205.9	145.8	83.5	16.8	1251.3	44.5
1992	1222.0	183.2	85.1	-12.0	1332.2	32.5
1993	1284.6	169.8	85.9	-0.2	1368.6	32.3
1994	1332.6	203.4	104.6	-1.1	1432.6	31.2
1995	1397.4	213.8	157.0	2.8	1451.4	34.0
1996(p)	1460.7	251.4	166.0	2.5	1543.6	36.5
1997(p)	1502.3	258.4	207.0	23.6	1530.1	60.1

MAFF Statistics

表9 鶏肉の需給（四半期毎の推移）

(単位：千トン)

Year. Quarter	国内生産	輸入	輸出	在庫変動	国内消費向け	期末在庫
1995.1 <sup>st</sup>	340.3	46.3	35.2	5.4	345.9	36.6
1995.2 <sup>nd</sup>	345.9	58.1	34.4	12.4	357.2	49.0
1995.3 <sup>rd</sup>	349.8	49.4	43.1	13.2	342.9	62.2
1995.4 <sup>th</sup>	361.4	60.0	44.2	-28.2	405.4	34.0
1996.1 <sup>st</sup>	351.0	61.6	43.1	4.9	364.5	38.9
1996.2 <sup>nd</sup>	364.1	67.5	39.7	8.1	383.8	47.0
1996.3 <sup>rd</sup>	361.8	57.7	38.1	11.0	370.3	58.0
1996.4 <sup>th</sup>	383.9	64.6	45.1	-21.5	424.9	36.5
1997.1 <sup>st</sup>	356.5	69.7	47.8	10.5	367.9	47.0
1997.2 <sup>nd</sup>	374.1	73.3	47.1	17.8	382.5	64.8
1997.3 <sup>rd</sup>	381.6	58.0	54.3	18.3	367.0	83.1
1997.4 <sup>th</sup>	390.2	57.4	57.9	-22.9	412.6	60.1
1998.1 <sup>st</sup>	372.8	57.3	42.2	5.0	382.6	65.1

MAFF Statistics

#### 4. 生産者価格への影響

生産者価格指数の動きを見てみる（表10）。1990年の価格を100としたMAFFの統計によれば、1986年以降、農産物価格は全体として、平均すれば毎年2ポイント程度上昇している。これを耕種作物と畜産物に分けてみると、耕

種作物価格の緩やかな上昇に比べ、畜産物の価格上昇率はかなり大きい。特に、子牛、生乳、肥育牛といった牛関連の畜産物の価格は好調であった。入手できた統計は1996年までのものなので、中期的なBSEの影響を見ることはできないが、1996年には子牛を筆頭に、肥育牛、成牛（雌牛／雄牛）ともに大きく下落しており、肉牛セクターへの急激な影響が伺われる。

他方、酪農については、1996年にはそれまでの価格上昇は止まっているものの、前年の上昇率の高さも考慮すれば、影響はほとんどなかったといえよう。一時はパニック状態に陥ったにもかかわらず、「牛乳を通しての感染はない」というメッセージはかなり有効に行き渡っていた様である。

牛セクター以外を見ると、羊の価格が急騰したこと、数年来停滞していた豚、鶏、卵の価格が反発していることがわかる。前述したように牛肉需要を代替するべく供給量自体も増加した上、価格の上昇率も大きいことから、これらのセクターではBSEの恩恵を受けたとも言えよう。なお、畜産物全体では1996年の生産者価格指数は10ポイント以上も伸びており、畜産業界全体としては肉牛セクターの損失は十分相殺されていたのではないかと思われる。

表 10 農産物生産者価格指標

品目	比重	1986	1987	1988	1989	1990
全農産品	100.0	91.2	92.8	92.9	98.8	100.0
全耕種作物	40.4	95.0	96.1	92.7	95.9	100.0
家畜及び畜産物	59.6	88.6	90.6	93.1	100.8	100.0
全屠殺用家畜	33.8	92.5	93.0	94.9	103.0	100.0
子牛	0.3	84.0	89.6	135.0	141.1	100.0
肥育牛	11.7	88.9	90.4	101.9	107.2	100.0
雌牛／雄牛	2.1	90.5	93.6	110.5	114.7	100.0
肥育豚	7.7	87.6	86.6	80.8	100.3	100.0
雌豚／雄豚	0.3	95.7	84.8	81.6	112.0	100.0
肥育羊	4.3	109.6	112.8	101.5	105.4	100.0
雌羊／雄羊	0.3	125.2	122.2	136.3	119.6	100.0
食鳥	7.0	92.6	90.3	86.5	90.8	100.0
鶏	5.0	94.5	93.1	89.3	94.6	100.0
七面鳥	1.6	87.4	81.1	76.6	77.4	100.0
生乳	21.7	83.9	87.2	93.4	99.6	100.0
卵	3.6	76.7	85.9	72.9	87.7	100.0

品目	1991	1992	1993	1994	1995	1996
全農産品	99.2	100.9	105.4	106.2	116.1	114.4
全耕種作物	101.1	96.7	96.2	98.4	111.7	103.5
家畜及び畜産物	97.9	103.8	111.7	111.5	119.1	121.9
全屠殺用家畜	94.9	102.1	111.8	109.1	112.7	115.5
子牛	92.5	114.8	150.7	145.4	130.9	93.6
肥育牛	100.5	102.7	120.2	114.6	115.1	98.2
雌牛／雄牛	97.4	131.8	131.8	118.1	117.0	106.6
肥育豚	91.4	102.3	92.	88.6	105.9	121.9
		2				
雌豚／雄豚	103.2	121.4	92.0	95.4	121.3	131.0
肥育羊	84.0	105.1	126.7	135.4	136.6	163.2
雌羊／雄羊	87.5	109.9	133.8	125.9	123.5	172.0
食鳥	95.3	95.0	101.9	101.5	98.4	108.4
鶏	92.9	94.0	101.5	99.3	94.2	104.8
七面鳥	100.8	95.9	102.3	107.2	108.6	117.4
生乳	104.6	109.6	114.6	117.7	134.0	134.3
卵	87.5	86.2	98.8	99.4	90.0	107.6

MAFF, Stats (C&S) A

## 5. 消費者価格への影響

表 11 は 1987 年 1 月 13 日を 100 とした消費者物価指数の推移である。まず気づくのは、BSE 危機発生直前の 1996 年 2 月と発生直後の 1996 年 4 月を比べても、予想に反し、牛肉の消費者物価指数に大きな変化がないことである

(137.7→134.8)。牛肉・子牛肉の国内消費向け供給量が 1996 年の第 2 四半期では第 1 四半期に比べ約 2 割も低下していることと小売り価格の低下があまりみられないことを考え合わせると、消費者レベルにおいて需要曲線は左下にシフトしたはずだが、供給量が減ったことで同時に供給曲線も左上にシフトし、新たな均衡点においては数量は少ないものの価格はあまり変わらない結果となったのだろう。確かに全体として牛肉消費は大きく影響を受け、他の食肉に代替されたものの、依然として牛肉を好む消費者層もかなりあるのではないか。消費者の反応・行動が決して一様ではないことが推測される。

他の畜産物について見ると、豚肉 (140.3→157.4)、羊肉 (133.5→149.8) に明らかに大きな伸びが見られ、鶏肉 (107.1→113.9) や卵 (143.5→149.7) にも正の影響が伺われる。一方、魚の数値はむしろ低下している (125.6→121.1)。英国人の食生活においては魚は直接には牛肉の代替品と見なされていないのだろう。

大きな変化は見られないものの、牛肉の消費者価格指数は 1998 年 3 月まで、徐々にではあるが確かに低下している (137.7→128.9)。食品全体としてはこの間消費者物価指数に変化はなく (141.1→141.6)、これは正味の低下といえよう。一時のパニックが収まり、需要曲線、供給曲線ともにシフトバックしたが、結局、以前より価格の低いところで均衡してしまったのだろう。なお、直後に価格が上昇した他の畜産物も 2 年を経過した 1998 年 3 月までには元の水準に戻っている (羊肉については戻りつつあるものの、危機発生以前に比べ依然として高い水準にある)。

表 11 小売価格指数

1987年1月13日=100

	95.3	95.4	95.5	95.6	95.7	95.8	95.9	95.10	95.11	95.12	96.1	96.2	96.3
全品目	147.5	149.0	149.6	149.8	149.1	149.9	150.6	149.8	149.8	150.7	150.2	150.9	151.5
全品目*	143.2	144.2	145.0	145.1	144.3	145.2	145.9	145.3	145.3	145.6	145.3	146.2	146.9
食品	135.9	135.8	138.1	137.0	135.9	138.7	139.1	137.5	137.6	138.8	139.6	141.1	142.3
牛肉	131.8	131.5	132.9	133.3	133.5	134.1	134.0	136.5	137.0	135.0	138.6	137.7	138.2
羊肉	129.0	131.1	133.8	131.3	126.9	123.8	123.5	127.0	129.2	129.9	132.2	133.5	137.3
豚肉	121.6	125.3	123.4	127.3	127.7	127.1	130.1	133.4	131.6	134.6	135.1	140.3	142.7
鶏肉	106.1	101.8	107.4	109.9	109.5	109.6	109.6	102.5	102.4	103.7	104.4	107.1	108.2
魚	122.1	123.9	122.0	121.9	123.1	123.7	123.8	123.4	124.4	124.7	126.2	125.6	122.7
卵	129.1	133.4	127.3	131.9	131.4	133.7	135.6	135.5	137.9	142.1	138.3	143.5	149.1
牛乳	150.6	151.0	150.8	150.7	150.8	150.7	150.6	150.7	151.0	152.9	152.8	152.6	155.1

	96.4	96.5	96.6	96.7	96.8	96.9	96.10	96.11	96.12	97.1	97.2	97.3
全品目	152.6	152.9	153.0	152.4	153.1	153.8	153.8	153.9	154.4	154.4	155.0	155.4
全品目*	147.9	148.4	148.5	147.7	148.7	149.6	149.6	149.7	149.5	149.3	149.9	150.3
食品	142.3	143.3	143.2	141.3	142.9	141.4	140.3	139.7	139.9	141.0	140.8	140.0
牛肉	134.8	133.4	134.5	132.1	136.9	134.5	132.6	132.0	134.4	132.7	135.5	134.6
羊肉	149.8	158.8	158.2	150.1	149.6	147.6	149.9	154.0	157.7	160.2	160.0	160.6
豚肉	157.4	153.9	159.8	159.4	163.0	160.4	159.9	155.4	152.8	150.0	148.8	148.1
鶏肉	113.9	114.8	114.0	114.3	116.6	117.1	116.1	109.1	109.2	114.7	114.1	109.8
魚	121.1	122.7	125.1	125.3	122.7	122.8	120.5	122.6	121.6	122.9	126.1	123.1
卵	149.7	149.3	148.2	152.0	150.6	150.0	150.6	152.2	152.6	152.4	152.3	151.9
牛乳	153.6	153.6	153.6	153.5	153.4	153.4	153.7	154.1	154.4	154.4	154.5	153.5

\*：間接税、利子等を除いたもの。

	97.4	97.5	97.6	97.7	97.8	97.9	97.10	97.11	97.12	98.1	98.2	98.3
全品目	156.3	156.9	157.5	157.5	158.5	159.3	159.5	159.6	160.0	159.5	160.3	160.8
全品目*	150.8	151.3	151.8	151.0	151.8	152.6	152.9	152.9	152.8	152.1	153.0	153.4
食品	140.4	141.5	142.8	142.2	142.3	142.1	142.3	141.6	141.6	141.8	141.9	141.6
牛肉	133.3	134.6	130.7	131.3	129.4	131.8	131.7	130.9	128.7	130.2	130.0	128.9
羊肉	160.6	160.5	157.1	154.3	151.8	152.0	148.1	149.9	144.1	143.8	144.2	142.3
豚肉	152.9	160.5	157.1	154.3	151.8	152.0	148.1	152.1	135.8	143.0	141.0	140.9
鶏肉	112.7	113.7	113.7	114.2	114.3	115.0	111.4	109.9	106.5	112.2	111.9	107.6
魚	122.8	122.0	124.1	124.1	125.4	127.4	128.3	128.3	128.3	128.6	126.7	129.0
卵	152.3	146.7	143.7	143.5	144.3	143.8	144.5	142.5	146.7	147.7	142.9	146.7
牛乳	152.9	153.0	153.1	153.2	152.9	152.9	153.2	153.2	153.41	153.41	153.7	153.6

Office for National Statistics

## 6. 農家収益への影響

最後に、農家収益への影響に触れておく。1996年には生産量の縮小に加え、平均収益（ペンス／キロ）が下落したため、収益総額は対前年比で4割近くの減少となっている。これに各種のEUの補助金（後述のBSE対策は除く）を加えても前年比75%程度の収益に過ぎない。しかし、30ヶ月齢を超える牛の処分に対する支払等の1996年に急遽導入されたBSE対策を加えれば、対前年比でも97%近い収益となる。生産者にとって、牛を市場に出すことなく単に処分せざるを得ないという無念さは大きかったであろうが、経済的な保障は非常に手厚いものだったといえる。

他方、羊生産については、平均収益の上昇が大きく、生産量の減少にも関わらず、全体としての収益は1996年に対前年比で約9%向上している。豚生産についても約14%の向上しており、他のセクターの収益が格段に増加したことがわかる。これは、第二部で触れるが、BSE危機発生直後の英国経済への影響についての非常に悲観的な“第一次反応”に対し、“第二次反応”として出てきた冷静な分析が正しかったことを示す数字であろう。

表 12 牛肉セクターの収益

	1985-87 平均	1992	1993	1994	1995	1996 (暫定値)
生産量(千トン)	1,105	971	881	943	996	708
平均収益(ペンス/キロ)	175	189	222	209	210	183
収益(百万£) ①	1,939	1,837	1,961	1,979	2,098	1,292
補助金(百万£) ②	80	212	368	426	516	669
総収益(①+②)	2,019	2,050	2,329	2,405	2,614	1,962
OTM スキーム補助③	-	-	-	-	-	535
CPA スキーム補助④	-	-	-	-	-	37
総計(①~④百万£)	2,019	2,050	2,329	2,405	2,614	2,534

Agriculture in the United Kingdom 1996 ,p60

・補助金とは、ECによる通常の補助金の合計。

・OTM (Over Thirty Month Scheme) と CPA (Calf Processing Aid Scheme) は両方とも EC による BSE 対策の補償措置。



表 13 羊肉セクターの収益

	1985-87 平均	1992	1993	1994	1995	1996 (暫定値)
生産量(千トン)	309	398	399	391	401	374
平均収益(ペンス/キログラム)	202	157	183	195	198	237
収益(百万£) ①	624	619	717	762	785	886
補助金(百万£) ②	167	431	523	456	496	506
総収益(①+②)	791	1,050	1,240	1,218	1,281	1,391

Agriculture in the United Kingdom 1996 , p62

表 14 豚肉セクターの収益

	1985-87 平均	1992	1993	1994	1995	1996 (暫定値)
生産量(千トン)	981	992	1,012	1,053	1,012	997
平均収益(ペンス/キログラム)	95	110	98	94	113	132
収益(百万£)	934	1,091	988	991	1,153	1,316

Agriculture in the United Kingdom 1996 , p62

## 英国MAFFへの照会

直接話を聞くことはできなかったが、筆者が送った質問に対し、書面で回答してもらった。ここにそれを紹介したい。なお〔 〕内は著者による解説である。

1. 欧州委員会による英国牛肉の輸出禁止措置の法的な根拠は何か。特に第三国に対しても輸出を禁止する根拠は？

(回答)

1996年3月27日の委員会決定(96/239/EC)は英国の牛および牛由来製品が他のEU加盟国および第三国の両方に対し輸出されることを禁じている。6月11日の委員会決定(96/239/EC)はこれを若干修正したもので、ある条件下ではいくつかの牛由来製品についての輸出はみとめている〔ゼラチンや獣脂〕。これらの委員会決定は理事会指令(90/425/EEC、89/662/EEC)を根拠としている。さらに、これらの理事会指令は、理事会に対して共通農業政策CAPの執行に必要な施策を採用できるように定めたローマ条約第43条に基づいている。

2. これに関連して、英国政府は欧州委員会に本ケースどのように持ち込んでいるのか？なぜ Advocate-General (法務官) は禁輸が合法的だとしているのか？最終的な判決はいつ頃になる予定か？また、その判決はどのようなものになると思われるのか？〔法務官とは、欧州裁判所における法廷助言者とでも言うべき存在。判決が言い渡される前に口頭でその参考意見を述べる。この参考意見は高度な法的見解であり、裁判官はこれに拘束されるわけではないが、必ずこれを参考にしなければならない。〕

(回答)

1996年5月24日、英国政府は欧州裁判所に対し、ローマ条約173条に基づき、英国からの生体牛、牛肉及び牛由来製品の他の加盟国および第三国への輸出を禁じた委員会決定96/239/ECは違法であると申し立てた。英国の申し立ての根拠の主な者は以下の通り。

- ・ 当該決定は欧州委員会の権限を越えている
- ・ 当該決定は人間若しくは動物への重大な危険があるとして正当化され得ない
- ・ 当該決定は公衆の健康のための防衛措置ではなく、むしろ共同体の牛肉市場を守るための措置である
- ・ 当該措置は disproportionate (〔措置と効果が〕不釣り合い) である

法務官の Tesaro (人名) は 1997 年 9 月 30 日に本ケース (C-180/96) に対しての意見を提出している。彼の結論は輸出禁止は有効であり、第三国への輸出禁止も正当化されるというものであった。

1998 年 5 月 5 日、欧州裁判所は第三国への輸出禁止も含め、輸出禁止措置の有効性を支持する結論を出した。欧州裁判所がこの検定に当たって採用した論理は“Judgement of the Court” (Case-180/96) に記されている（ドキュメントは欧州裁判所から入手可能）。裁判所は既に英国の訴えを退け、輸出禁止は合法的であり正当化されると結論している。

3. 1997 年 8 月に非合法輸出に対して罰則を導入しているが、導入に至るまでの議論を教えてください。欧州委員会から要請があったのか？また、監視体制はどうなっているのか？今までに告発され、罰を課された者はあるのか？

(回答)

英国からの生体牛、牛肉および牛由来製品の輸出禁止を定めた委員会決定 96/239/EC 第 1 条は、初めは行政手続き（既存の法的枠組みの中で）実施された。要するに、他の加盟国や第三国への輸出に付さなければならない Export Health Certificate [輸出国の衛生証明書] の発行停止である。行政手続きを超えて、大英帝国法においては、まず、1996 年 9 月 4 日に発効した“the Bovine Products (Despatch to other Member States) Regulations 1996”によって、委員会決定第 1 条(a)が施行された。この規則によって、外国産牛由来の牛肉及び牛肉製品等に対する監視が導入され、荷の検査や差し押さえの権限が与えられた。続いて、1997 年 3 月 15 日に発効した“the Bovine Products (Production and Despatch) Regulations 1997”がこれに取って替わった〔主な変更はゼラチン、獣脂等の副産物の輸出や使用にかかる規定が加わったこと〕。両方とも、罰則規定を含んでいる〔第 5 水準の罰金 and/or 3 ヶ月以内の懲役〕。

違法輸出があるとの申し立てが相次いでいたことから、1997 年 5 月の政権交代に続いて、英国政府は委員会決定 96/239/EC の規定をすべて大英帝国法の中に書き落とし、既に実施されていた禁輸措置を実施するための措置を強化することを決めた。その結果、“the Bovines and Bovine Products (Despatch Prohibition and Production Restriction) Regulations 1997”がそれまでの規則に替わる形で 1997 年 8 月 1 日に発効した〔他の加盟国だけではなく、第三国への輸出の禁止も明記〕。新しい規則は違法輸出が疑われる場合に、厳重に調べ、差し押さえし、荷を留め置くことができる明確な権限を導入することで、既存の規則の執行能力を強化したものである〔この新しい法においては、政府が任命した検査官（獣医師を含む）に加え、税関の検査官にも権限を与えている〕。これによって、罰則も 2 年以内の懲役と 5 千ポンド（約 100 万円）以内の罰金に強化された。これらの権限は、理事会決定 98/256/EC を実施するために 1998 年 5 月 1 日に発効した“the Bovines and Bovine Products (Trade) Regulations 1998 にそのまま引き継がれている。

さらに、港で荷の検査をする体制も 1997 年 8 月に強化された。ランダムな抜き打ち検査の回数は 2 倍以上になった。検査自体も、トレーラーの後ろ扉をちゃんと開けて中身を検査し、書類の 1 %については発送元の加工場まで出所

をトレースして確かめるように改善された。規則によって与えられた執行権限は実際に使われており、輸出禁止措置を無効にするような行為に対する調査の実態は MAFF の月間冊子 “BSE Enforcement Bulletin” の Legal Action の欄に掲載されている。[次ページの資料は例として送ってくれた冊子の一部だが、決められた屠畜処理を行わなかったという点についての違反については具体的事例が分かるものの、違法輸出については事例が出ておらず、取り締まりの実態は良く分からない。]

## LEGAL ACTION

### ACTIONS COMPLETED

#### Local Authority

##### *Devon County Council vs. Philip J Hayman*

Mr Hayman, the operator of an approved incinerator, appeared before Cullompton Magistrates on 1 and 2 April 1998 to answer allegations under the Specified Bovine Material (No.3) Order 1996, relating to failure to completely incinerate material and the removal of material from the incinerator before it was completely incinerated. The defendant was found not guilty on the two charges of failing to completely incinerate material and the remaining two charges were dismissed. The defendant's costs were ordered to be paid out of Central Funds.

#### Scottish Procurator Fiscal

##### *Gordon Rennie/Alistair Webster, Newmill, Moray*

Gordon Rennie, a farmer of Newmill, Moray, was convicted under section 1(1)(a) of the Trade Descriptions Act, for applying a false trade description to a Highland steer, by attaching the ear tag of a Simmental cross. The Highland steer's true date of birth was approximately June 94. The Simmental cross was born on 12 May 95. The case was heard at Elgin Sheriff Court on Monday 27th April. The Sheriff fined Rennie £2,000. Rennie's co-accused, Alistair Webster, pleaded not guilty. A trial has been set for Friday 24th July. The Sheriff commented on the importance of the registration system and that the offence had to be marked by a substantial fine.

### ACTIONS CONTINUING

#### MAFF

##### *Neerock*

Neerock Limited trading as Woodhead Bros, a slaughterhouse at Colne, Lancashire, has been charged with offences to do with failure to ensure removal of specified risk material, under the Specified Bovine Material Order 1997 and with hygiene to do with meat temperature under the Fresh Meat (Hygiene and Inspection) Regulations 1995. The first hearing will be on 21 May 1998 at Reedley Magistrates Court

##### *J V Richards (Rietfontein)*

J V Richards (Rietfontein) Ltd, a slaughterhouse at Truro, Cornwall, has been charged with offences under

The Specified Risk Material Regulations 1997. The first hearing is at Truro Magistrates' Court on 4 June 1998.

##### *Eddy*

Mr R H Eddy a farmer of Camborne, Cornwall, is charged with an offence of attempting to contravene The Fresh Meat (Beef Controls) (No. 2) Regulations 1996. The trial is at Truro Magistrates' Court on 22 June 1998.

#### Local Authority

##### *Mr & Mrs Coomber.*

A summons has been issued by Rother District Council against Mr and Mrs Coomber, publicans at the Bell Inn near Rye in East Sussex, for serving beef-on-the-bone contrary to the Beef Bones Regulations 1997. The case, which was due to be heard at Hastings Magistrates Court on 18 May, has been adjourned until 20 July.

##### *DP Clark.*

A summons has been issued by Milton Keynes Council against DP Clark, butchers of Queensway in Bletchley, for selling beef-on-the-bone contrary to the Beef Bones Regulations 1997. The Court hearing on 8 May at Milton Keynes Magistrates Court, was adjourned until 5 June.

##### *Palmers Quality Butchers.*

A summons has been issued by Milton Keynes Council against Palmers Quality Butchers of Queensway in Bletchley for selling beef-on-the-bone contrary to the Beef Bones Regulations 1997. The Court hearing on 8 May at Milton Keynes Magistrates Court, was adjourned until 5 June.

### INVESTIGATIONS

Investigations continue into a number of cases of alleged illegal exports, making use of the Bovine and Bovine Products (Despatch, Prohibition and Production Restriction) Regulations 1997 among others. Officials are working closely with the European Commission's Anti-Fraud Unit, UCLAF, and are collaborating with counterparts in Belgium, the Netherlands, France, the Republic of Ireland and Germany.

Other investigations by the Ministry and Intervention Board are continuing into a number of alleged offences under the SRM Regulations 1997, the Heads of Sheep

## Consumers' Association へのインタビュー

Consumers' Association はロンドンの中心部、大英博物館近くに本部を構える英国最大の消費者団体である。スポンサーを持たず、機関紙の売り上げのみで活動資金を捻出している。LSE の教官の紹介があったことも幸いし、(英国においては珍しく?) あまり苦勞をせずに会合の時間を取ってもらうことができた。

会合日時：4月9日 午後2時～3時40分

対応者：Ms. Sue Davies (Senior Policy Researcher)

場所：Consumers' Association オフィス 151 Gower Street (0171-830-6274)

### 1. BSE 問題への対応

(当方質問)

BSE 問題に関し、Consumers' Association が今までどのように対応してきたのか概要を教えてください。

(先方回答)

- ・1989年に政府の措置(餌の規制、脳等いわゆるSBOの食物連鎖からの排除)について、適切に運用するように政府に申し入れた。

- ・1995年には政府に対し、より慎重なアプローチを取るよう申し入れる。また、SEAC(海綿状脳症に関する政府の科学的諮問委員会)に消費者団体の代表を入れるように申し入れたが拒否された。

- ・1996年3月のBSE危機に際しては、以下を消費者にアドバイス。

- 1) もし、リスクをゼロにしたければ牛肉を食べるべきではない
- 2) それでも食べたければ、筋肉部分に限るべき

また、政府に対し、

- 1) mechanically recovered meat についてはその旨
- 2) 加工食品について beef や lamb 等、肉の種類(単に meat とするのに変えて)

を表示するべきと要望した。これらの表示は、現在EUレベルで採用されている。更に、消費者に関係のある研究については随時公開していくようにも要望している。

### 2. 英国の消費者の認識

(当方質問)

いくつかの大陸欧州のEUメンバー国においては、BSEが発生していないのに英国より牛肉消費が落ち込んだという報道があるが、イギリス人はリスク回避の傾向が低いのではないか?

(先方回答)

英国では、96年3月の騒動の直後には一時的に消費を控えた人たちも、すでに食べてしまっているだろうから、今さら避けても仕方ないとあきらめて牛肉消費に戻ってきているようだ。大陸欧州にはBSEがなかったから、その点で違うのだろう。

(当方質問)

英国牛肉であることをむしろ強調した広告を目にするが、ナショナルプライドのようなものがあるのか？

(先方回答)

英国ではこれだけの措置を取っているのだから、措置を取っていない他の欧州諸国の肉より安全だという認識がある。確かに牛肉は英国において重要な産業なので、ナショナルプライドはあると思う。また、EUにいろいろいわれるのは嫌だということもあって、かえって反発しているなど、いろいろな要素があるように思う。

### 3. EUの輸出禁止について

(当方質問)

汚染国の責任として輸出禁止は当然だと考えるか？少々リスクがあったとしても、飢えるよりはましだとして輸入したい国があっても、汚染国は輸出すべきではないと思うか？

(先方回答)

そういう点から考えたことはない。ほかの国で発生したら自分たちは輸入したくないと思うので……。

### 4. 行政機構の再編について

(当方質問)

Consumers' Association が英国 MAFF の組織改正を提案しているという記事を読んだし、あなたがそれに関して論文を出していると承知している。主旨を聞かせてほしい。

(先方回答)

- ① Consumers' Association は1990年からMAFFから食品衛生部分を切り離して農業利益から離れた Agency を作ることを提唱してきた。BSE問題を機に、政府もその方向で検討を始め、Consumers' Association の案にかなり沿ったホワイトペーパーも出されたところ。今年(1998年)、国会で法案を通して、99年から施行される予定(ホワイトペーパーに対する Consumers'

Association の意見書を手交)。MAFFには動物福祉や家畜伝染病対策は残る予定。ただ、Agency の求めに応じてMAFFから情報を出させることができるような力関係のシステムが予定されているので、MAFF が産業保護のために情報を隠すことはできなくなろう。

- ② EUレベルでも、DG 24（消費者政策局）として同様のシステムができることになっており、これをサポート。先週、これに関するプレスリリースが欧州委員会からあった。ただ、DG 6（農業総局）、DG 3（産業総局）にも産業対策として残る部分が有るので、そうすっきりしているものでもない。

## 5. BSE問題の責任について

（当方質問）

英国政府はBSEに対し、随時、措置を講じてきた。執行面で不十分だったとの指摘はあるが、未知の疾病に対しての対処の仕方としては迅速だったと評価する科学者もある。それでもやはりMAFFは責められるべきか。

（先方回答）

国会内にBSE Inquiryが立ち上がり、今年の1月に最初のレポート（ヒアリング）があったところ。今後、来年まで、いろいろな関係者から事情聴取をして、なぜBSE危機が起こったかを解明することになっている。[BSE Inquiryとは、一部で“魔女裁判”と揶揄される責任解明のための手続き。MAFFが当方の訪問要請を放置していたのも、BSE Inquiry対応で担当部局が忙殺されていたためとのこと。]

## 6. 政府の態度について

（当方質問）

Consumers' Associationはかなり厳しく政府を追求してきているが、政府の対応に変化はあったか。

（先方回答）

昨年5月の政権交代によって、政府の態度は変わった。消費者団体の意見も聞き入れるようになった。

## 7. ホルモン使用について

（当方質問）

EUの農相理事会で、BST（牛ソマトトロピン。泌乳量を増加させるホルモン）の使用について英国だけが賛成しているが、特に北欧諸国に比べ、やはり英国はリスク回避の意識が低いのではないか？

（先方回答）



現政権下では態度が変わると思う。

(当方質問)

米国と欧州のホルモン牛肉の確執に関し、欧州委員会は消費者の心配が使用禁止を維持する理由だとしている。米国の消費者はどのように心配していないのか、消費者団体としてどう思うか。

(先方回答)

米国政府がなぜ頑張るのかは分からないが、米国の消費者にはFDAに対する信頼が強いように思う。欧州にはFDAのような信頼できる政府機関がない。最近、JECFA (Joint Expert Committee on Food Additives) がBSTは安全だと結論したが、Codex委員会では、基準を決める際に科学だけではなく他の要素も加味すべきとの議論が有り、保留になっている。SPS協定が来年 review されることになっているので、そこでの(基準と科学の)議論にも注目している。

## 8. Actor について

(当方質問)

BSE 問題で発言力のある関係者を教えてほしい。

(先方回答)

欧州レベルの消費者団体は BEUC。これが国際機関である Consumer International につながっている。BEUC には英国からは Consumers' Association のほかに、National Consumer Council (部分的に経済産業省 fund) と Consumers in Europe Group (特に欧州農業政策が専門) が参加している。BEUC は欧州委員会の改革を訴えており、BSE に関しては SRM の輸入禁止に賛成してる。SRM の輸入禁止に関しては、自分 (Davis) はたとえ BSE が発生していない国からであっても、適切な処理がなされていなければ輸入すべきではないと考えており、BEUC も同様の立場と理解している。今あげた主な消費者団体3つのうち、Consumers' Association は雑誌を売る事でみずからをサポートしており、唯一完全に独立している。

生産者サイドでは、NFU (National Farmers' Union) と Meat and Livestock Commission (Government Agency. MAFF と業界が fund)。後者は、生産者に厳しくてもしかるべき措置を取らないと、業界が駄目になるとの危機感から、積極的に BSE 対策の措置を支持している。

小売業界では British Retailers Consortium という団体がある。

対応してくれた Ms. Davis は消費者保護の重要性を訴える若い消費者運動家という感じで、熱心に質問に答えてくれた。ただし、時々少々突っ込んだ質問

をしてみた際の反応に、貿易問題という側面からの知見や科学に対する冷静な視点には欠けるようすが感じられた。そのような彼女たちの“消費者保護”という強い使命感からの活動が、BSE 危機という社会の混乱を機に、プロ集団であるはずの MAFF の組織改革（さらに、欧州委員会の組織改革）をもたらしたと考えると、消費者団体のもつ力の大きさに、正直言って少々怖い感じさえした。

## McDonald へのインタビュー

96 年 3 月の BSE 危機の際、日本でも報道されていたとおり、マクドナルドは即座に主力商品であるハンバーガーをメニューから取り下げた。現在では、英国牛肉使用のハンバーガーが復活しているものの、いまだに牛肉産業からの抗議行動（マクドナルドの配送トラックが農民のデモに取り囲まれて立ち往生）も時折テレビの画面に写しだされている。この英国でも最大の外食企業の対応は、常に注目を集め、他の企業の行動や消費者の安心感への影響力も大きい。消費者に最も近い川下での BSE 対応について、話を聞いてみることにした。

会合日時：6 月 24 日 9:00~10:00

対応者：Mr. Mike Love (Vice President for Communications for  
McDonalds' in the U.K.)

場所：McDonalds' Restaurant Ltd. 11-59 High Road, East Finchley,  
London (0181-700-7323)

### 1. マクドナルドの BSE 対応について (当方質問)

マクドナルドは 96 年の BSE 危機に際して、あなたをヘッドとする Crisis Management Team を作ったとのこと。チームの責務について教えてほしい。

#### (先方回答)

チームが発足したのは 95 年 12 月 1 日。そもそも 95 年 12 月の最初の“危機”に対応する為だった。これは、元政府の科学アドバイザーであったトムソン博士が BSE に関連してラジオで「自分の孫には英国産牛肉は食べさせない」と話したことから、大衆がパニックに陥った事件である。この時は即座に「マクドナルドでは肉（筋肉部分）しか使用していない」という安全メッセージを出したのが効いて、売り上げには影響が出なかった。

次が 96 年の 3 月 20 日の危機である。この時の政府の発表自体は、従来政府が言っていたことと比べ、科学的にたいして新たな情報が加えられていたわけではない。ただし、先が長い子供には大人の場合より相対的に大きな（危険の）可能性があるというメッセージを流されたことが大きかった。子供はハンバーガーの重要な消費層である。売り上げ情報は一時間毎にチェックしているのですぐわかる。21~22 日、ハンバーガー以外は大丈夫だったが、ハンバーガーの売り上げは半減した。23 日まで、焦点を絞ってさらに全国的な調査を続け、結論として「マクドナルドは信じるけれど、リスクが大きすぎる」と消費者が考えていることがわかり、12 月の危機とは明らかに異なると認識させられた。ここで、12 月に行った“安全メッセージ”以上の対応の必要性が明らかになった。

当時、マクドナルドでは原料としては半分は英国産、半分は他の EU 諸国産

の牛肉を使っていた。24日に英国産牛肉を外す計画を立てたが、既にパテになっていてすぐには分離できない。そこへ、マクドナルドがメニューからハンバーガーを外すという情報リークが出てしまい、とにかく対応せざるを得なくなり、翌25日の月曜日から、すべての牛肉メニューをとにかく外した。その後、英国産牛肉を含まないパテの供給を整備し、木曜日にはビーフバーガーを復活させた。ビーフバーガーの比率は通常60～65%であるが、これを出さなかった4日間の売り上げの落ち込みは15%に過ぎず、73%の消費者がマクドナルドの対応を支持していると分析された。その後、売り上げは回復している。

このように、チームの責務は売り上げデータからの消費者の意識の分析とそれへの対応策の作成・実施である。チームは今でも引き続き活動しており、その後、外部のコンサルタントとして科学者にも入ってもらっている。

## 2. マクドナルドの原料供給ルートについて

(当方質問)

危機以前には、農場指定等供給もとがわかる構造になっていたのか？

(先方回答)

当時は半分が英国産、半分が他の欧州諸国産だったが、いずれにしてもマクドナルドの決めた条件に合致した農場からの牛で、枝肉の段階から生まれまでの全記録を溯れることが必須である。市場取引きの牛は一切入れていない。危機以後、飼料についても4項目の条件を加えた(①屠場が使用された飼料の記録を持っていること、②ホルモンを投与されていないこと、③飼料に恒常的に抗生物質が混ざっていないこと、④すべての飼料が植物性であること)。現在、16の生産者グループからの牛を使っている。これらの牛は、その生涯に2回以上農場を移動していないことも条件であり、出所は非常に明らかになっている。

(当方質問)

現在は英国牛肉を使っていると聞いたが、一度やめて再開したその背景は？

(先方回答)

97年の4～5月頃、消費者の態度に変化が感じられた。おそらく、労働党が政権を取ったことが関係しているのだと思うが。国産を使っていこうというムードが出てきたので、6月26日から英国産牛肉を再登場させた。現在は、危機以前は約半分だったところを70%以上に国産比率を高めている。100%までは量が確保できなくて無理。アイルランドから8%くらい入れている。

## 3. 農民とのコミュニケーションについて

(当方質問)

最近、しばしばテレビでマクドナルドのトラックが農民に囲まれて「英国産

を使っていないだろう」と詰問され、立ち往生をしている映像を見るが、農民と直接対話しているのか？

(先方回答)

消費者とのコミュニケーションに比べ、遅れていることは確かである。但し、National Farmers' Union (英国最大の農業団体) とは近い関係を保っている。テレビで盛んに放映されていたのは2月の農民の抗議行動だと思うが、これは主にウェールズの農民によるもので、ウェールズでは小規模農家が多いため、マクドナルドが取り扱う生産者グループには入っておらず、市場で取引をしている。(マクドナルド以外にも、市場を通さず農場指定で牛肉を調達する小売業者が増えていることがあり) BSE 危機でかなり痛手を被っている。7月上旬に農業者が集まる見本市である Royal Agricultural Show がウォーリックシャー (ウェールズ) で開催されるので、その場で対話を試みるつもりでいる。

#### 4. 政府について

(当方質問)

Food Safety Agency ができるようだが、どう思うか。

(先方回答)

消費者の安心感が増すことになる。支持している。

マクドナルドに対しては、大使館や LSE の紹介も持たず、研究の主旨とインタビューを希望する旨を書いた手紙を出しただけであったが、その反応は迅速、丁寧でいかにもプロフェッショナルであり、また、ハンバーガー産業には致命的と思われる BSE 危機を完全にコントロールしたという自負が感じられた。彼らの分析は非常に冷静で、3月20日の政府の発表で「科学的に特に新しいことが加わったわけではない」と十分承知しつつ、消費者の信頼を維持すること第一に考え、対策を選んでいることが良くわかった。英国産牛肉の取り扱いを止めたのも、また、再開したのも、消費者及び国民感情を尊重してのことである。

Mr. Love は「英国では、ファーストフードならマクドナルド、スーパーマーケットならマークス&スペンサーが安全性に関しては圧倒的に消費者の信頼が厚い」とも言っていた。筆者は、スーパーマーケットの代表として、マークス&スペンサーの競争相手にやや大衆的なセインズベリーに meeting を申し込んだのだが、「インタビューを申し込んでくる学生や研究者が多くて、到底対応できません」と断られてしまった。マークス&スペンサーにしておくべきだったかと、ちょっと悔やんだところである。

# 検疫衛生規則に係る貿易紛争

## —最近の2つの事例—

### 序章

GATT 発足後、半世紀近くもの間、不完全で位置づけが中途半端だといわれていた農産物貿易制度は、GATT ウルグアイ・ラウンドによって、その自由化に向けた世界的なプロセスは新たな局面に入った。しかし、一応とも多国間のルールが出来上り、これに従って、関税並びにその他の貿易歪曲性の高い措置（輸入数量制限、輸出補助金、国内農業補助等）の水準が引き下げられれば、各国政府は国内農業を守るために新たな方法を探さなくてはならないかもしれない。国際的な要請による自由化の推進が国内生産に影響を及ぼせば、輸入国においてはなんとでもして国内農業を守れという政治的な圧力が一層強まるであろう。同様に、何らかの理由で輸出が思うように増加せず苛立った輸出国側は、自分たちの目に「不公正な輸入貿易障壁」として映るもの（もしくは、「不公正な輸入貿易障壁」と思い込みたいもの）への攻撃を一段と強めるものと思われる。このように政治的に緊張した状況が生じれば、ルールに不確実さが残る分野に一縷の望みをかけ、自国に有利な議論を展開しようとする傾向が生じることとは否めない。検疫衛生規制とは、ウルグアイ・ラウンド後に残された数少ないそのような分野の一つといえよう。

そもそも、検疫衛生規制をめぐる議論では問題が生じ易いのも確かである。例えば、国民のリスクに対する考え方が国によって違い得ることや、基本的には科学の分野の問題でありながら、ある時点の科学的知見が必ずしも明快な解答を出せないという問題がそこには含まれている。

この論文では検疫衛生規則をめぐる起こった最近の二つの貿易紛争を取り上げ、そこに示唆される論点を探ってみることにしたい<sup>1</sup>。

#### 1. 国際貿易ルールにおける検疫衛生規制の例外的なステータス

検疫衛生規則とは、広義には、輸入国の人間や動物の健康を守るとの観点から動物及び畜産物の輸入に対して取られる措置、と定義できる。このような規則は戦後の自由貿易体制においては特別なステータスを与えられてきたといっていよう。関税および非関税措置を引き下げることによって自由なモノの動きを促進しようというプロセスがガット並びにその後継である WTO によって着実に進展してきたところであるが、ガット／WTO の加盟国は検疫衛生措置の

---

<sup>1</sup> 食品の表示については、密接に関係する事柄ではあるが、本論文においては取り上げない。

適用についてはかなりの自由を維持してきたといえる。ガット20条及びその(b)は次のように規定している。

この協定の規定は、締約国が次のいずれかの措置を採用すること又は実施することを妨げるものと解してはならない。ただし、それらの措置を、同様の条件の下にある諸国の間において任意の若しくは正当と認められない差別待遇の手段となるような方法で、適用しないことを条件とする。

…(b) 人、動物又は植物の生命又は健康の保護のために必要な措置

もちろん、製品基準に関する規制も、国産品と輸入品とに同様に適用される限りにおいては、一般的にはガットの義務に反しないとされている。検疫衛生措置について定めたガット20条(b)の注目すべき点は、特定国からの輸入品に対してはより厳しい適用を行うような検疫衛生規制をもこれが容認する、という点である<sup>2</sup> (Jackson, 1989)。

さらに、検疫衛生規制が国境を越えてのものの動きに影響を及ぼす場合についても、疾病を理由とした輸入禁止の解除の要件等は、輸入国・輸出国の二国間での技術的・科学的な議論を通じて決められるものであるという一般的な了解が国際的にも受け入れられてきたという実態もあった<sup>3</sup>。

## 2. 検疫衛生規則と貿易ルールのインタラクションの歴史

検疫衛生問題を理由とした輸入制限は長い歴史をもつが、1870年代には国際紛争の火種となっている<sup>4</sup>。(従来は「一方的な自由貿易政策」を唱えていた英国がその主張をぐらつかせ、「公正で互恵的な貿易」を主張し始めた時期とこれが一致している点は非常に興味深い。) この時期に結ばれたいくつかの貿易通商協定は検疫衛生規制に関する国家主権を明記し、これを協定の効力の外にあるものとしている。例えば、1882年に結ばれた英仏通商協定のもとでは、家畜の病気や穀物の絶滅を防ぐなど、検疫衛生上の理由に基づく措置については、双方の国がそれぞれ採用する措置を決める権利を有することとされていた。

しかしながら、間もなくこのような例外扱いは保護主義のために濫用され始め、例外扱いには条件が課されることとなった。一例を挙げれば、1925年のチェコスロバキア・スウェーデン間の条約は、動物および植物にかかる検

---

<sup>2</sup> つまり、ある家畜疾病の非汚染国であるA国は、その疾病に汚染されているB国からの家畜の輸入に対し、特別な検疫措置を要求することができる。C国からの輸入については、その汚染状況や疾病をコントロールする技術によって、更に別の措置が課されるかもしれない。

<sup>3</sup> これは筆者の経験による。

<sup>4</sup> この節の歴史的事実については、主に Charnovitz (1991) から引用。

疫衛生規則を「広く認知された国際的な規則」に合致させるよう求めている<sup>5</sup>（ここに、衛生検疫規則をめぐる今日の議論の中心的事項である“ハーモナイゼーション”という概念の萌芽を見ることができる）。

衛生検疫措置にかかる例外扱いにさらなる規律を課そうという試みは、初めての多角的貿易交渉の成果である1927年の国際連盟による「輸出入にかかる禁止措置ならびに規制を廃する国際条約（International Convention for Abolition of Import and Export Prohibitions and Restrictions）」に見られる。結局は失敗に終わったこの条約は貿易制限的な措置を大胆に排除していたが、八つの例外の一つとして衛生措置を挙げている。その文言はガット20条(b)の原形であり、衛生措置に対し“…同様の条件の下にある諸外国の間において任意の差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で適用しない”ことを要求している。

第二次世界大戦後、英米が起草した最初のITO草案においては衛生措置は無条件に例外扱いされていた。条件は、しかし、ベルギー・ルクセンブルグ代表の主張により付け加えられ、最終的な文言は1927年の国際連盟において作られた条約のものと、無差別扱いの要求を輸出国間での無差別だけでなく、自国と輸出国の内外無差別にまで広げたという一点を除いて、ほぼ前述の1927年の国際条約における書き振りと同一となった（すなわち、内国民待遇の適用が加わった。但し、動物の伝染病の予防等に関しては緩い解釈がなされているが）。要するに、ITO草案における議論の結果は、国内の経済政策へのオートノミー（自主権）の確保に固執しつつ、リベラルな国際経済体制を求めるという当時の潮流“国内はケインズで、国外はスミスで”を反映していたといえよう。ITO草案の当該部分はそのままGATTとして生きることとなり、こうして、衛生検疫規則は貿易条約上の義務を事実上免除されるという、その後約半世紀続く原則に落ち着いたのである。

### 3. 国家のオートノミー（自主権）に委ねられていた時代

そのような体制の下で、国家は、貿易相手国によって詳細なレビューを受けることなく、衛生検疫措置を設定する自由をガット上合法的に認められてきた。ガット20条(b)をめぐるガット紛争処理の場での対立事例は多くなく、1947年ガットのもとでパネルの採択までに至った案件は一つ（1990年に米国がタイのたばこ輸入規制を問題にしたもの）に過ぎない（Klabbers, 1992）。

紛争の数が少なかったことは、しかし、衛生検疫措置の例外扱いが普遍的に受け入れられていたことを意味するものではない。20条に書かれている“国際貿易の偽装された制限”という文言をいかに定義するのか、ガット条文の曖昧さの問題は早くから認識されていた（Jackson, 1969）。しかし、東京ラウンド交渉においては、20条の問題についての前述の認識が検疫衛生規則の貿易制限的適用にさらなる規律をかけようという気運を生じさせたものの、農業交

---

<sup>5</sup> 本条約が想定していた“国際的な規則”については、明らかになっていない。



渉グループは 20 条(b)をターゲットとする新しいコードを作ることができなかった。東京ラウンドでは結局、新たにつくられたスタンダード協定の関係部分を適用するということのみが合意され、検疫衛生規制に関する国家のオートノミーは実質的にほとんど制限を受けないですむことになった。

#### 4. SPS 協定

1980 年代に入り、アメリカの“公正な貿易”要求の復活やハーモナイゼーションの提唱と共に貿易をめぐる紛争は増加していった。このような背景のもと、衛生検疫措置が偽装された国内農業の保護手段として使われているのではないかと懸念に立ち向かうこととなったのがウルグアイ・ラウンド農業交渉であった。結果として、「衛生植物検疫措置の適用に関する協定<sup>6</sup> (SPS 協定)」がシングル・アンダーテイキング（一括的受け入れ）の一部として合意された。

通報などの手続き面での義務の整備に加え、SPS 協定は 20 条(b)を活性化すべく、実質的な規制を導入している。しかし、曖昧さが依然として残っている部分もある。例えば、措置は衛生植物検疫上の“適切”な保護の水準を達成するために必要である以上に貿易制限的でないことを確保する（5 条 6 項）とされる一方で、恣意的又は不当な区別を設けることを避ける限りにおいて、加盟国は“適当”と思われる水準を自ら設定することができることとなっている（5 条 5 項）。

さらに興味深いのは、“十分な科学的な根拠”及び科学的な根拠に基づく事例ごとの“危険度評価”という概念を持ち込んだことである。各国の関係当局によって従来から実務的に行われてきたことであるという意味では新しくはない。しかし、今や、問題とされた措置については、国際的な司法手続き、つまり、WTO の紛争解決手続きのもとで、科学的な根拠に基づいて客観的に正当化されなくてはならないことが明確になったわけである。

また、できるだけ国際基準にハーモナイズさせることを義務として明言したのも興味深い点である。加盟国は自国が望む衛生植物検疫上の保護の水準を適用できるとする一方で、その水準を達成する為の措置については既存の基準を受け入れる努力を求められていることになる。SPS 協定は国際基準について、国際獣疫事務局（OIE）と国際植物保護条約（IPPC）に言及しているが、これらはもともとガットとは全く関係なく、動物あるいは植物の健康保護のために設立された機関であった。よって、UR 交渉の終結時に必ずしも適当な国際基準を備えていたとは言えず、リベラルな国際貿易体制の維持をサポートするという、従来とは異質の役割を任されることになったといえる。

最後に、SPS 協定が 5 条 3 項において、衛生検疫措置の設定に当たって経済的な要素を考慮することを求め、コスト・ベネフィットのバランスという概念を導入している点も注目されよう。文言の曖昧さから、この概念が実際の措

---

<sup>6</sup> 植物にとっての phytosanitary とは、動物にとっての sanitary に該当する。

置の選択に際し、どの程度の縛りとなるのかについては議論がある（Cromer(1995)と Barcelo(1994)の見解は異なる）。さらに、そこでいう経済的なコストが輸入国のコストのみを問題にしているのか、輸出国のコストも含むのかについても明確とは言えない。しかし、もし WTO の紛争処理手続きによってある加盟国の衛生検疫措置が自国にとって過剰な経済的負担であることを理由として協定に違反しているとの判断がなされるとすれば、各加盟国はもはや国民が望む自国の健康水準の維持のためにどれだけの負担を受け入れるか決めることができないことにもなる。これは国家のオートノミーという概念からの離別といえよう。

## 5. 消費者の関心の増大

過去約 30 年間を振り返ってみると、政治的に組織された消費者グループが台頭し、衛生規則をめぐる一国の政策決定にも影響を与えるようになってきたことに気づく。このようなグループはそのメンバーである使命感を持った中流階級消費者の好みを代表しているのであって、健康への影響が考えられるとしてもその可能性はさておき安価な輸入食品を好むような低所得消費者層は組織化されることはない。欧米に比べ組織化された消費者の影響力が弱い日本においても、近年は政府の審議会には必ず消費者団体の代表が委員として名を連ねている。農政に関する審議会では、彼らは必ず、輸入食品の増加に関連して健康への悪影響についての懸念を表明することになる。

国際舞台においては、いまのところ、衛生規則をめぐる消費者団体の声は環境問題をめぐる環境保護団体ほどに影響力を行使していないが、後者の活躍振りは消費者団体の将来を示唆しているのかもしれない。グリーンピースなどの国際的な非政府機関から Esty のような独立した評論家まで、環境問題をめぐるさまざまな声が、国際貿易ルールは地球規模の環境への懸念を包含すべきだと主張している。貿易と環境の問題については主に、国内の決定が国境を越えて環境に害を与える問題について議論されており、衛生規則についての議論とは論点が異なっているが、両方ともガット 20 条をめぐる議論であり、また環境問題に関心のある団体と衛生問題に関心のある団体との間には重複が見られることから、同様の方向に議論が引っ張られていく可能性も低くはないだろう。つまり、環境問題同様に、「食品の安全性の問題は重要なので貿易交渉担当者（役人）には任せてはおけない」という消費者団体の声が高まり、政治的色合いを強めていくのかもしれない。

## 6. 本稿の構成

本稿では必ずしも対立するとはいえないが明らかにねじれの位置にある二つの潮流について考えてみたい。一つ目は、国家の手に残されてきた衛生規則に関するオートノミーを排除し、より厳しく国際貿易ルールを適用すべしという流れ、もう一つは輸入食品の健康リスクに対する関心の増大をうけて衛生規則に関する主権を“消費者”の手に与えよという流れである。そこで、まず、現

在進行中の二つの貿易紛争、米国対 EU のホルモン牛肉問題と英国と EU の BSE 問題について考察し、その後、衛生問題をめぐる貿易紛争の解決策としてのハーモナイゼーションの可能性について検討し、最後に、これらを一般化して考察の結論を試みたい。

## II. ホルモン処理牛肉問題

### 1. 紛争の根元

1980 年、イタリアの消費者を震え上がらせるベビーフード事件が起きた。これは、ジエチルスチルベン（DES）という成長促進ホルモンを与えられた牛の肉を使用したベビーフードを食べた乳児に異常な発達が見られた事件である。DES と乳児の異常の因果関係は断定できなかったが、消費者の恐れは瞬く間にヨーロッパ中に広がった（The Economist, 1989）。1985 年 12 月 31 日、EC に設けられた科学委員会の報告を待たずに、EC 閣僚理事会は 1988 年 1 月に発効する DES のみならずすべての成長ホルモンの畜産への使用禁止措置及び処置を受けた牛並びに牛由来の牛肉の輸入禁止措置を発令した（指令 85/649/EEC）。EC 内の畜産農家や欧州市場への輸出国政府は、米国を除き、この指令に従う意図を表明していた（Froman, 1989）。

### 2. 紛争の発展

米国は即座に、この措置は科学的根拠を欠き、衛生規則の保護主義目的での濫用であると抗議した。ガット・スタンダード・コードのもとでの紛争処理手続きを開始する傍ら、EC との二国間協議を行い、ホルモンが残留していない牛肉の輸入を認めさせようと努力していた。しかしながら、遅々として進まない交渉に業を煮やした米国は、自国の通商法 301 条に基づき、EC 産牛肉に対し報復関税を課すと発表した。貿易戦争に発展するのを恐れた EC は、外国のサプライヤーが新しい衛生規則に従うためには時間が必要であるとの口実を表面上の理由として、禁止措置の実施を一年遅らせることとした。

こうして、猶予期間となった 1988 年に米国は、スタンダード協定のもとに専門家のグループを設置し、成長ホルモンの健康へのリスクを科学的に判断するべきであると主張しつづけていた。EC はこれに対し、スタンダード協定は必ずしも製造工程・方法（PPMs）<sup>7</sup>に関する規則を律するものではないとして、専門家グループの設置に抵抗していた。EC はさらに、本件は科学の問題というよりも公衆の好みの問題であると主張していた（The Economist, 1989）。1989 年 1 月に、ついに輸入禁止措置が適用され、EC 産のいくつかの食品についての米国の報復関税もまた発動されるに至った。

EC はこの報復関税に対抗する報復関税を検討していると発表し、米国は EC 産の牛肉の全面禁輸で対抗する意向を表明した。しかしながら、1989 年 2 月に米国からの高品質牛肉の輸入枠の倍増等を内容とする暫定措置が結ばれ、とりあえず貿易戦争のエスカレートは避けられた。これに続き米国の報復関税は取り下げられ、英国は米国产のホルモンプリー牛肉 18 トンの輸入を行った。

---

<sup>7</sup> OECD による PPM 措置の概念枠組（1994）では、完成した製品を消費する時点で環境に影響を与える PPM と製造過程で環境に影響を与える PPM とに大別している。前者については、製品への規制を適用すれば合法的に規制できる問題である。

本件についてはその後の数年間、この状態が続くこととなった。

このような状況の中で、米国はスタンダード協定を含め現行のガットが衛生規則の問題をうまく処理できないとの認識を強め、UR 農業交渉の中で 1988 年に設置されたもののあまり活動していなかった衛生検疫作業部会での議論の進展を強く促すようになった。同時に、米国は紛争処理手続きの強化に向けても動き出した。

1996 年 1 月、米国は再び本件を紛争処理手続きに持ち込んだ。ここでの米国の主張は、EC の輸入禁止措置は科学的根拠を欠いていることから、ガット 1994、SPS 協定、そして修正版スタンダード協定（貿易の技術的障害に関する協定、TBT 協定）に合致しないというものであった。

### 3. WTOによる裁定

1997 年 8 月に回覧された紛争処理小委員会（パネル）報告書<sup>8</sup>は、EC の衛生規則は SPS 協定に整合しないと結論した。なぜなら、措置がリスクアセスメント—危険性の評価—に基づいていないこと（5 条 1 項）、他の状況において EC が適当とする衛生保護の水準と恣意的又は正当でない差別があり、よって貿易に対する偽装された規制になっていること（5 条 5 項）、そして国際的基準と不当に異なっていること（3 条）からであるとされた。

EC はこれを不服として上級紛争処理委員会に訴えた。議論の鍵は、SPS 協定により求められる科学的根拠とはなにか、どのような水準なのかという点であった。EC の主張は本質的には、自国の措置を正当化するために健康への危険があることを証明する必要はなく、健康への危険の可能性のあることを証明すれば良いのであり、科学的根拠の必要性は狭義に解釈すべきではないという主旨であった。EC はまた、科学とは徐々に進歩するものであることを考慮すれば衛生措置に関する科学的根拠とは何かの委員会で正式に認められたことに限らずに、また、一般的に信じられている多数意見だけでなく、少数派の意見（新しい発見はしばしば最初は科学者の個人的な意見であるとして）も同様に含むべきであると主張していた。これらの理由から、EC は“予防の原則”

(precautionary principle)<sup>9</sup>、つまり、他の政策オプションを選択した場合には失敗した時の結果が受け入れ可能な範囲に収まらず、措置を講ずる[“講じない”の誤りかと思われる]場合に非常に高いコストが生じる可能性があるような政策決定 (Weale, 1992) を WTO は受け入れるべきだと主張していた。EC は“予防の原則”は EC 内に限らず、現在の国際法の慣行であるとも主張していた。米国はこれを否定し、SPS 協定における“予防の原則”は 5 条 7 項において暫定的な衛生措置の設定に関して認められているものに限ると反論していた。上級紛争処理委員会は“予防の原則”なるものが徐々に受け入れられていることは認めつつも、これはリスクアセスメントの必要性を超えるもので

<sup>8</sup> 米国に続きカナダも本件を別途訴えたため、二つの報告書が作られた。

<sup>9</sup> 1980 年代のドイツにおいて、環境政策正当化のために広まった概念である。

はないと判断した。

ECはさらに、ある特別の科学政策を採用するとか入手可能な科学的なデータから何かを推論するような場合の加盟国の決定についてパネルが評価する際には、“正さ”ではなく、むしろ、“妥当さ”を規準として用いるべきだという議論を提起した。この考え方（いわゆる standard of review）はアンチダンピング協定の 17 条 6 項において、アンチダンピング措置に関する紛争処理手続きにて考慮される事項として特記されている。これは UR 交渉の最終段階で米国によって入れ込まれたものである（アンチダンピング措置を多用していた米国にとっては、輸出国の行為をダンピングと断定した自国の判断が、UR の結果強化される紛争処理手続きによって“正しくない”と覆される可能性が強まることは、主権の侵害と映り、国内的に UR の交渉結果全体を受け入れることが難しくなると予想されたため、措置をとった国の判断を尊重することができるように、この考え方を導入する必要があったとされる）。ECはこのようなアプローチは毒や汚染などによる健康へのリスク評価を含め、高度に複雑な事実認定に関してはすべて適用されるべきだと主張した。複雑な科学的問題にかかる判断に対する国家主権の強化を認めようという EC の主張は、しかし、上級紛争処理委員会によって却下された。この判断は妥当だろう。アンチダンピング協定に例外規定があるからといって、これを他の協定に関する紛争処理手続きに援用し、そうでなければ正当でない判断を正当化しようとするのはやはり無理である。

#### 4. 上級紛争処理委員会の裁定

1998 年 1 月に上級委員会の報告書が公表されると、すぐさま USTR、欧州委員会が共に“勝利宣言”のプレスリリースを出した。しかしながら、そのステートメントの短さから、欧州委員会が自らの敗北を承知していることは明らかであった。

上級委員会はパネルの結論をいくつかの観点で修正している。上級委員会は、(1) EC の措置が既存の国際的規準に合致していないことをもって自動的に違法であるとは結論できない、(2) ホルモンが関係する他の事例において自らが適用している健康保護の水準と比較して、EC は本件における健康保護の水準を恣意的に定めてはいるが、だからといって必ずしもこれが偽装された貿易制限措置だとは言えない、としている。

そうはいうものの、上級委員会はパネルの判断の核心部分、つまり、輸入禁止措置は SPS 協定第 5 条で求められているリスクアセスメントに基づいておらず、それゆえ、既存の国際基準より高い水準の保護を行う場合に必要であるとして第 3 条 3 項が求めている科学的な正当性を欠いている、を支持していた。EC には措置を是正することが求められたのである。

上級委員会の判断は問題を“科学”に還元した。こうして、科学的根拠の存在が貿易制限的な衛生規則の合法性にとっては不可欠であることがはっきりと示された。この面からは、欧州委員会の“必要なのは新たなリスクアセスメン

トに過ぎない”という強気のステートメントは空しく聞こえる。10年以上もの歳月が既にそのために費やされてきて、結局は成功していないのだから。

## 5. 双方の動機

先に述べたように、ECの措置は健康への影響を恐れる消費者の声を受けた消費者団体の運動に応える形で導入された。ECは繰り返し、“禁輸措置は消費者保護（幾分曖昧な表現ではある—消費者の健康を守るのか、それとも消費者の心の平静を守るのか？）のためである”と主張してきたし、何よりも“消費者”が関心の対象であったことは間違いない。1985年の最初の禁輸の発表以降、健康に関心を持つ消費者は増加する一方である。こうして、健康への危険が本当のところはどうであろう<sup>10</sup>と“禁輸措置”を引っ込めるのはいよいよ困難になってきた。政治的にいかにセンシティブであるかは、欧州委員会の役人のコメントとして報道された次の一言によく現れている；禁輸措置を止めるぐらいなら、ECにとっては米国に補償金を払った方がほうがまだましかもしれない。

ホルモン処理牛肉の禁止は牛肉の統一市場の強化をにらんだEC加盟国間のハーモナイゼーションの問題でもあった。もとは加盟国のうち4ないし5カ国はある種の成長ホルモン処理を認めていたため、結果として生じる不平等な競争条件が域内貿易において問題であると認識されていた（指令 85/649/EECの前文）。禁止措置が実行されたのは、西独においては緑の党が勢力を大幅に伸ばし、推測の域を出ていないもののホルモン処理牛肉の健康リスクについて盛んに取り上げていた時期であった。全面禁止は決して10の全加盟国一致で決まったわけではないが（英国とデンマークは反対し、アイルランドは棄権している）、ECは最終的には結束に重きを置き、最も厳しい選択肢を統一規準として選んだ（これは国際貿易に対する地域主義の弊害としてしばしば指摘される行動様式である）。

さらに、ECの動機として米国が指摘するのは、ECが域内の牛肉の供給過剰問題をなんとかしようと考えたというものである。しかし、もう一つのホルモン問題（泌乳量を増やすため、合成ペプチドホルモンである牛ソマトトロピンBSTを乳牛に処置することについての問題）とは対照的に、この動機はあまり説得力をもって議論されなかった。

禁輸措置以前、EUは米国産牛肉の主要市場ではなく、米国は課徴金フリーの枠で高級牛肉を年間1千万ドルほど輸出していたに過ぎない。他方、パイやソーセージに使われるバラエティミートという屑肉の輸出を伸ばしてきていた。米国では成長ホルモンが広く使用されていたので（約80%の牛群に対して使用されていた）ホルモン処理をしていない牛群からの屑肉だけを集めて欧州市

---

<sup>10</sup> 1987年、欧州委員会自前の科学委員会は本件の健康へのリスクについて、かなり下方修正している（The Economist, 1989, 1.7）。

場へ送るのは商業的に意味がなかったのかもしれない。しかし、これが米国の動機のすべてではないだろう。

DESに端を発し、広がっていった成長ホルモンをめぐる騒動は欧州だけの問題ではなかった。DES自体については、発癌性のために米国でもその使用が禁じられていた。1980年代中頃からは、今度は乳牛に用いるBSTの許可が米国でも欧州でも議論となっていた(Harvey, 1986)。両方の政府とも、新しいホルモン処理のテクノロジーをどう扱うかについては、動物保護団体、消費者団体そして小規模農家からの反対にあって、厳しい立場にあった。1993年に欧米両方において、科学的な検討の結果BSTは安全だということになり、米国ではその使用が許可されたが、ECはそれでも許可に踏み切らなかった。この結果から推測されるのは、次のようなロジックである。DESの事件は大西洋の兩岸に大きな問題を投げかけたが、米国が国内に広がる過剰な恐れをなんとかきり抜けた一方で、ECは切り抜けられなかった。もし、米国がECの禁輸措置をチャレンジすることなく放置するとすれば、やっと押さえた自国民のホルモン処理への恐れを再燃させることに繋がるのではないだろうか？米国としては強硬姿勢を堅持することが国内政治的に必要だったと思われる。

また、当時の米国にとってECの輸入禁止を甘受することはSPS協定の文言調整について自国のUR交渉上の立場を不利にするとの判断が働いたであろうということも十分考えられる。「科学的根拠の必要性」は米国にとってはSPS協定のキーポイントであった。さらに、米国を始めとする各国は、交渉中の新協定は衛生規則だけでなく、環境保護措置や消費者保護措置もカバーすべきとのECの主張と対立していた。米国はホルモン牛肉問題では暫定的な合意をし、交渉が暗礁に乗り上げることを避けようとしたのであろうが、最終的な解決策としては、自らのSPS協定に対する考え方と整合しないものは受け入れられなかったのであろう。

1992年の欧州統一市場の完成を目前にして、米国側には“欧州の要塞”への懸念から、さらなる動機が生まれていたとも考えられよう。米国も含めECの貿易相手国の目には、市場を統一するに当たってECが加盟国間でバラバラであった各種の規準をもっとも厳しい加盟国の水準にあわせてハーモナイズしようとしていると映っていた。従って、米国はホルモン牛肉紛争をECに対し「市場統合に当たっては貿易相手国の利益も注意深く考慮すべきだ」との信号を送る機会としてとらえていたのかもしれない(Froman, 1998)。この動機（当たっているとすれば）については、1992年を過ぎたからといって弱まっていくとはとても思えない。ECの規準設定については事実、時々貿易相手国を悩ませているし、今後も続くEU拡大を考えればいよいよ問題となるものと予想されるからである。

## 6. 一般公衆の影響力

パネル、上級委員会と続いて、措置には科学的な根拠が必要であり、それが本件については不十分であると裁定したのは、予想されたことであった。おそ



らく、ECにとっても驚きではなかったろう。しかし、本ケースのその他の面には、一般公衆の態度がもつ役割について示唆するものがある。

#### 「合法的な国内政治」のジレンマ

一般的に、ECのホルモン処理牛肉の輸入禁止は、他の多くの輸入制限措置についていわれていることとは異なり、農家保護のためではなく、食品に化学品が入り込むことに対する消費者の嫌悪の広がりを抑えるために取られた措置と見られている (Andrews, 1997)。事実、消費者の恐怖心に応える政策は頻繁にとられており<sup>11</sup>、また、科学的に合理的であろうがなかろうが、それは国内の政策決定メカニズムの観点からは完全に合法的でありうる。

そう考えた場合に、上級委員会の“偽装性”についての結論は特筆に値しよう。科学的根拠を持たない措置は恣意的だとして攻撃を受けるだろうが、だからといって、“偽装された貿易障害”という表現を用いて侮辱する必要性はない。この結論こそが、まさに、ECにかろうじてその公衆に対する面目を保たせたのであり、欧州委員会の勝利宣言もこの脈絡で解釈されるべきである。もしも上級委員会が、どんな規制もその規制を作った動機に関わらず、SPS協定のもとで問題があるならば“偽装された貿易障害”であると裁定していたとすれば、それは純粋な動機を持った一般公衆及び彼らが形成する社会に対する侮辱であり、WTOに対する一般公衆の不満に発展しかねなかっただろう。

#### *Disproportional* な代表

前節とは必ずしも整合しないのだが、組織された消費者の声が強すぎることも気になる点である。ホルモン処理の禁止措置を最も強く求めていた西独においてさえ、禁止措置が科学的根拠に基づくものなのか疑う一般消費者もたくさんいたに違いない。さらに、disproportional representation (歪んだ代表性とでもいうべきか) の問題は欧州地域統合の進展に伴ってその度合いも進むだろう。10カ国の加盟国のうち7カ国が禁止措置を支持してしまえば、残る3カ国についても市場は閉じてしまう。この場合、(一部の) 消費者の組織化と地域主義が一緒になってアンチ・ホルモンの声が増幅されていったのではないか。

---

<sup>11</sup> たとえば、米国における DDT の禁止措置があげられる (Millimet, 1995)。

### Ⅲ. BSEと英国産牛肉

#### 1. 衛生規則とEC法

##### ローマ条約

衛生問題を理由とする輸入制限に関するEC法はガットに良く似ている。ECの設立法であるローマ条約第30条は「EC域内貿易に関して加盟国独自の輸入数量制限並びに類似の効果を持つ措置」を禁じている。第36条では、第30条の適用を免除されて加盟国が採りうる公共政策をリストアップしている。この中に「人間と動物の生命と健康の保護」も含まれているのだが、同条はガット同様に「恣意的な差別の手段や偽装された貿易制限となる措置は免除されない」としている。ここで注目されるのは、欧州裁判所の解釈によれば、この後半部分の文言は、加盟国独自の国内法令が“比例の原則”(proportionality principle、利益と損失の均衡の考え方)に従ってECによって精査され得ることを示しているといわれている点である。この点において、ガットに比べ、EC法は、各加盟国の独自の衛生規則の設定の自由をより制限しているといえる(Barcelo, 1994)。

##### シングルマーケット実施のための規則

1985年のホワイトペーパーにはシングルマーケット(欧州単一市場)を完成させるために必要な措置が示されており、これには加盟国間の国境での検疫の廃止も含まれていた。これ以前からも、牛肉や家畜を含め農産物の一部については、第三国からの輸入に際して採られる加盟国の衛生検疫規則の統一が進められてきていた(指令72/462/EEC)。規則の統一が進み、ついに、1992年の12月、動物検疫については指令92/118/EEC、植物検疫については指令92/103/EECが採択されて、DGVI(農業総局)に権威を集中した単一の検疫単位という概念の実現に向かった。

加盟国間の国境検疫がなくなることから、域外貿易についても第三国と各加盟国が二国間で協議の上、検疫措置を設定する従来の手法は、この“地域主義”によって意味がなくなるというのが欧州委員会の主張であった。つまり、疾病の発生に際して伝播を防ぐ方法は加盟国の国境での検疫に代わってEUの領域に欧州委員会が設定する境界での検疫となり、この境界設定により病気は発生地域に封じ込めることができるというものである。家畜の伝染病を防ぐ措置はもはや各加盟国の所管事項ではなく、欧州委員会の常設獣医委員会<sup>12</sup>(SVC)によって策定され、欧州委員会の名で指令される。つまり、加盟国の獣医当局は執行機関に過ぎないということになる。

欧州委員会は貿易相手国に対し“地域主義”の概念を受け入れ、欧州委員会を輸出入にかかる検疫条件の交渉相手とするよう繰り返し主張してきた<sup>13</sup>。し

<sup>12</sup> 常設獣医委員会は加盟国の獣医局主席公務員によって構成されており、彼らの発言や票はしばしば自国政府の政策に左右される(Butler, 1996A)。

<sup>13</sup> 本パラグラフの内容は筆者の農水省での経験に基づく。

かしながら、貿易相手国の方は、欧州委員会に集中された権威が現実には発生した疾病のコントロールに責任を持って対処できるのかという点を疑問視していた<sup>14</sup>。その上、加盟国の方にも、もとより自国の衛生状況への知識はあることから、自国に固有の商業上の輸出意欲に突き動かされ、欧州委員会に交渉を委ねるよりも、従来通り自ら輸出国との二国間協議を行うことを望む面もあった。欧州委員会は苛立ちながらも渋々、加盟国から第三国への輸出にかかる条件については、従来通り、二国間協議を認めていた。

## 2. BSE危機の概要

### 第一段階：主に国内問題？

1986年11月、英国で牛の伝達性海綿状脳症であるBSEの例が初めて確認された。英国政府は既に蓄積していた類似した疾病であるスクレーピー（羊の伝達性海綿状脳症、英国で多発）についての研究結果を活用して疫学調査を開始した。1988年7月、スクレーピー感染羊由来の肉骨粉を餌として摂取していたことが原因である可能性が高いとの認識に基づき、英国政府は反芻獣由来の蛋白の反芻獣飼料への利用を禁止した。

科学者はBSEとクロイツフェルト・ヤコブ病（CJD、ヒトの伝達性海綿状脳症）との関連の可能性について関心を持っていたが、牛からヒトへの伝達を示す科学的根拠は皆無だった。ヒトの健康のために英国政府はドラスティックな措置こそとらなかったが、1988年から1989年にかけて、おそらく前述の“予防の原則”（precautionary principle、p.35）を考慮したのだろう、最初に感染牛からの牛肉および牛乳、続いて特定牛臓器（SBO、脳等伝達性の物質を含んでいる可能性の高い部位）がヒトの消費に回らないような規則を施行した。そうこうする間に、英国においてBSEの事例は劇的に増加していった。

他方、1996年の3月になるまで、ECはBSEのコントロールに関し、大きな役割を担っていたわけではない。1989年に欧州委員会が提案した英国産の肉骨粉の輸入禁止措置は英国の反対で実現されなかった。共同体全域での反芻動物由来蛋白の飼料への使用禁止も、今度はBSEが発生していない加盟国や委員会自身の科学獣医委員会<sup>15</sup>の反対で却下された。単一市場のための改革によって明確に法的な根拠を得て、欧州委員会は初めて共同体全域にわたる飼料にかかる規制（委員会決定94/381。但し、デンマークには不適用）を導入することができたのである（Butler, 1996A）。

---

<sup>14</sup> 欧州委員会の科学分野における人材不足は周知の事実である（Sutton, 1998）。

<sup>15</sup> 常設獣医員会と異なり、科学獣医委員会は加盟国が推薦し、欧州委員会によって選ばれた科学者からなる組織で、常設獣医委員会に比べ政治的にはずっと中立的。これには更に、外部の専門家によるBSE作業グループが付属している（Butler, 1996A）。

一方、ドイツとフランスはそれぞれ独自に、ローマ条約第 36 条 (p. 40) に基づいて、英国産牛肉の輸入禁止措置を導入しようと試みていた。欧州委員会は、しかしながら、BSE 問題に対し“科学的アプローチ”をとり、それらの国の消費者の不安感を静めようとした (Josling, 1993。農業貿易の自由化論者で米国政府の農業貿易交渉についての理論的バックアップを行ってきている米国農業経済学者 Tim Josling が、1996 年 3 月に BSE 問題が勃発する以前にこの欧州委員会の対応を“科学的アプローチ”であるとして評価していたことは皮肉といえよう)。EC としては、英国産の骨付き牛肉の輸入については BSE に感染していない牛群のものである旨の証明書の添付を求めるのがせいぜいであった。

要するに、1996 年 3 月までは、BSE 問題は主に英国政府の手に委ねられていた。域内貿易について、科学的根拠に基づく最低限の規制のみが許されるという自らの単一市場の概念に、EC は縛られていたようだ。

## 第 2 段階：CJD との関連が濃厚

1996 年 3 月 20 日、英国の保健大臣は、「政府の科学的アドバイザーである海綿状脳症諮問委員会 (SEAC) は、最近特定された新型 CJD は 1989 年の SBO 禁止措置 (ヒトの消費に向けない) の導入以前の BSE に対する曝露が原因であった可能性が最も高いとの結論に達した」旨、発表した (つまり、疑われているのは牛肉ではなく、SBO = 特定臓器なのである)。英国農業大臣は即座に 30 ヶ月例以上の牛の屠体は特別の許可を与えられた工場で脱骨し、屑は SBO として処理すべしという規制を出した。目的は SEAC の結論と整合しており、疑惑のある部位がヒトの食物連鎖に入らないようにすることであった。

国民のパニックは、しかし、それで収まるどころではなかった。牛肉はスーパーマーケットの棚から姿を消し、マクドナルドはハンバーガーをメニューから外した。翌日にはフランスとベルギーが英国産牛肉の輸入を独自に禁止し、約半分の加盟国がこれに続いた。ドイツは欧州委員会に対し、英国産牛肉の禁輸を迫った。第三国 (欧州連合外の国々) も次々に英国産牛肉の禁輸を発表した。BSE と CJD の関係についての発表が国民、さらに全世界に与える衝撃について、英国政府の見積もりは明らかに甘かった。英国と EC のマラソン交渉がこうして開始された。

3 月 27 日、欧州委員会は英国産牛由来製品の全世界 (欧州連合の他の加盟国向けだけでない) への英国からの輸出禁止措置 (英国からの輸入禁止ではない) を導入した。英国政府が提案していたもっと穏やかな措置を拒否し、将来の全面輸出禁止措置の解除の条件として、欧州委員会は 30 か月齢以上のすべての牛を食物連鎖から外す (屠体は粉碎後焼却) スキームの実施を突きつけた。英国は最終的に 30 ヶ月例以上の牛由来牛肉の販売を見合わせると発表したが、これは欧州委員会を満足させるには程遠かった。

英国政府の欧州委員会への敵意は増していった。5 月 21 日に農相理事会で

ゼラチンと獣脂と精液の輸出解禁の決定が延期されたことに反発して、英国メジャー首相は“非協力主義”（他の案件について、欧州委員会の運営に協力しない）を宣言するに至り、同 24 日、英国は輸出禁止の一時停止を求めて欧州裁判所へ訴えた。

輸出禁止は、最終的に欧州委員会の権限で解除にこぎつけたゼラチン、獣脂、精液を除き、いまだに続いている<sup>1617</sup>。しかし、英国政府は時々不満を表明しつつも、EC との全面対決を諦めた様子で、屠殺計画を黙々と実行しているのである（この計画の有用性は、科学者<sup>18</sup>や経済学者から疑問視されているのだが）。

### 3. EC が英国の輸出を禁止する理由

#### これは衛生規則なのか？

禁輸にかかる委員会決定はその前文で、“BSE のヒトへの伝達性が不明であるため、消費者に深刻な不安をもたらしている”と述べており、禁輸の動機が家畜の健康保護（つまり、BSE の防疫そのもの）ではなく、ヒトの健康に関係することを示唆していると言える。ヒトの健康という視点からは、しかしながら、危ないのは SBO に限られているというのが科学的なコンセンサスである。1996 年 4 月の WHO の緊急プレスリリースもこの線に沿っている。さらに、もし、欧州委員会の動機が欧州連合市民の健康の保護であるならば、英国人はどうなるのだろうか？英国からの輸出を禁止するより、欧州連合における消費を禁止する方が論理的ではないか？つまり、厳密に言えば、禁輸措置は動物やヒトの健康保護を目的としたものではないということになる。

欧州委員会の真の動機は、WHO と科学獣医委員会の見解に基づいて欧州委員会がゼラチン等部分的な解除を提案した時の各国の対応から読み取れるものかもしれない。7 カ国—ドイツ、オーストリア、スペイン、ポルトガル、ベルギー、ルクセンブルグ、オランダ—が反対した。

ドイツとオーストリアは国内の強力な消費者団体や環境団体の圧力の前に譲歩は許されなかった。スペインとポルトガルは安全性に疑問があるからではな

---

16

<sup>17</sup> 輸出禁止措置の実際の執行実態については疑問なしとは言えない。欧州連合内の国境検査は 1992 年に廃止されている。英国政府は自ら厳しい監視を行うことで、自国の農民の怒りに刺激を与えたくないだろうし、大陸側の各国政府もうっかり密輸を摘発して自国の消費者をおびえさせ、牛肉消費をさらに落ち込ませることによって自国の農民の収入に悪影響を与えたくないだろう。摘発の方法を失っていることに加え、そもそも摘発しようという動機が低いのではないか。

<sup>18</sup> Anderson ら(1996)は、統計学的分析に基づき、もっと効率的な屠殺プログラムも可能であるし、いずれにせよ、屠殺などしなくても 2001 年には流行は収束するとしている。

く、英国の屠殺計画の進行が遅いのが不満だから反対するのだと言い立てていた。オランダは英国産精液の輸入を認めると第三国への自国の精液輸出に影響が出かねないとの懸念を示していた。いずれも“科学”をめぐる議論していたわけではない (Nature, 1996 年 5 月 30 日号)。ドイツの反対は、英国を凌ぐ、加盟国中最悪のほとんど壊滅と言っていい程の消費の落ち込みを考えれば矛盾はない (The Economist, 1996B)。大陸欧州では英国自身より消費の回復が進まないという現実を前に、各国政府は自国の消費者の信頼を回復させ、牛肉産業を守ることに必死になっていたようだ。他の加盟国にとって、輸出禁止は確かに最も安価な方法であろう。オランダの態度は、英国産品を受け入れれば欧州連合全域からの輸出が脅かされるかもしれないという理屈である。加盟国が自国の牛肉の安全性を自国の消費者にすら納得させられないのだとすれば、どうやって輸出国市場の消費者を納得させられるであろうか？ ガーナとリビアが即座に欧州全域からの輸入を禁止したことは欧州の牛肉産業を脅えさせたに違いない。

要するに、禁輸措置によって守ろうとしたのは大陸欧州の牛肉産業と大陸欧州の消費者の安心感であり、また、いくつかの加盟国政府を消費者団体の攻撃から守ることであった。欧州委員会のかねてからの“地域主義”の主張 (p. 40) にも関わらず、英国はその“国境”で単一市場から切り離されたのである。

#### 禁輸が意味するさらなる問題

前述の通り、BSEとCJDのリンクの可能性が発表されると、約半数のEU加盟国が独自に英国産牛肉の緊急輸入禁止措置をとった。従来、欧州委員会は“科学的アプローチ”をとるべきだとして、一方的な輸入禁止措置をとろうとするドイツやフランスを説得してきたのだが、突然そんな努力が空しい結果となった。各加盟国がこれ以上バラバラに一方的な措置をとることを抑え、加盟国間の結束（もちろん英国以外）を強めるため、そして欧州委員会が緊急時にも衛生問題を適切に処理できることを内外に示すためには、ここで英国を切り離すことは必須だったのだろうし、好機とさえ思われたのかもしれない。

欧州委員会の禁輸措置の最も驚くべき点は、第三国への輸出の可能性さえ剥奪していることだ。EC指令はその前文で“同様の禁止措置は、貿易が歪むことを避けるため、非加盟国への輸出にも適用されるべきだ”としているが、この“貿易の歪み”というのが意味するところははっきりしない。家畜の疾病に関しては通常、“汚染国が自主的に輸出を禁止するべき”という国際的なルールはない<sup>19</sup>。こうして、EC指令は英国が第三国—英国産牛肉を食べることによって、英国人がさらされているのと同じ程度の危険にさらされることを厭わない第三国—と二国間で交渉する権利すら奪っているのである。この点について

---

<sup>19</sup> OIE が BSE に関し作成したガイドラインは高度汚染国の SBO と MBM は貿易（当然輸出も含まれよう）されるべきではないとしているが、これは国際ルールが輸出を対象とする例外的なケースである。

て欧州委員会の主張は、常々、欧州委員会がその農産物の輸入国に対し、EUは単一の検疫単位であり、衛生検疫条件については欧州委員会と交渉すべきだと求めているスタンスと整合している。欧州委員会は健康にかかる大混乱を、域内の加盟国や域外の貿易相手国に“地域主義”の概念を浸透させる好機として、図らずも利用したと言えはしないか。

興味を引くことに、欧州裁判所における手続きにおいて、英国に残されている唯一の争点は「第三国への輸出禁止が適当であったか否か」であった（Beaumont、1996）。欧州裁判所がこの点について欧州委員会を支持するならば、検疫規則に関しての欧州委員会の絶対的な権威を裏付けることとなり、加盟国が自国からの輸出について輸入国と二国間で衛生条件の交渉を行うケースは今後減っていくに違いない。

#### 4. ECはなぜ厳しい屠殺プログラムに固執したのか。

いわゆる“30ヶ月齢スキーム”は英国政府とのコスト負担問題を含めた厳しい交渉を経て、1996年4月に委員会規則によって決められた。英国のSEACやWHO/OIEの勧告の域を越えたこの屠殺プログラムには、当初から科学的正当性を欠いているとの批判があった（Butler、1996C）。多くの科学者は、仮にBSEとCJDに関係があったとしても、それなりの方法に従って処理すれば、英国の牛肉は安全だと信じていた。しかしながら、官僚や政治家に対してのみならず、科学者に対しても向けられていた「BSE危機を起こした」との公衆のすさまじい批判の前に、科学者にあっても、正面きって屠殺プログラムに反対することはなかった。欧州議会の議員たちもこれに加わり、欧州委員会と英国政府、そしてそこに関係する科学者たちへの批判論争が展開されていた<sup>20</sup>（The Economist, 1997A）。社会の雰囲気は、「科学者は判断の基礎として、その時点で入手可能な知見に基づくしかない」という単純な事実を受け入れることを許さなかったように見える。

経済学者もまた、屠殺プログラムに対しては批判的であった。彼らの立場からは、しかし、科学者に比べ、ずっと率直な発言を行うことができたようだ。Curwen(1997)は、公衆が英国産牛肉を食べることのリスクをアセスメントすることは十分可能なのだといっている。彼は飛行機事故で死ぬリスクとのアナロジーを用いて、飛行機の場合、安い航空運賃のために（二流の航空会社を使っ）て）若干のリスクの増加を受け入れている人々がいるのではないかと主張する。このように、一般の人々が牛肉についても何らかのリスクアセスメントを行っていると考えれば、1997年12月にそれまでのすさまじい批判にすっかりセンシティブになっていた英国政府が、骨付き牛肉の販売を禁止すると発表した直

---

<sup>20</sup> このような批判とは対照的に、山内（1997）は科学者の立場から、英国政府の危機管理能力、とりわけ反芻獣由来蛋白の飼料としての使用禁止措置の導入が最初のBSE事例からわずか1年数ヶ月後に迅速に行われたことは評価すべきであると主張している。

後に、人々が肉屋へ走り、肉屋によっては通常の 30 倍も売り上げが伸びたという現象にも納得がいく (The Economist、1997B)。同様に、Dnes (1996) は屠殺プログラムが無ければ、感染の可能性のある牛肉の価格が下がることから、牛群を更新して B S E フリーにするインセンティブを農家に与えることができるだろうとの議論を展開している。もちろん、こういう議論は農家が汚染牛群由来の牛肉と非汚染牛群由来の牛肉をどこまで差別して市場に出せるかによるのだが。Curwen はさらに、喫煙と異なり、C J D はエクスターナリティー (外部経済性) がないので、感染してしまったとしてもそのコストはその選択をした当人に限定されるのではないかと指摘している<sup>21</sup>。このように、古典派経済学の理論に基づけば、B S E のケースでは政府の介入を正当化する明らかな“市場の失敗”<sup>22</sup>は存在しないようである。

欧州委員会の科学獣医委員会 B S E 作業グループの議長を務める英国政府の科学者は、屠殺プログラムは他の加盟国をなだめる為にのみあるようなものだと言っている (Butler、1996C)。壮大なる無駄が公衆の健康ではなく、公衆の牛肉に対する自信の回復のために、推し進められているのである。英国政府が B S E 問題をうまく処理できなかったために牛肉市場が大打撃を受けた他の加盟国にしてみれば、しかし、利益損失計算などせずに、英国に極端なスキームを押し付けるのも十分理解できることかもしれない。

## 5. 英国の不満の理由

前述の“非協力主義”の表明に始まって、英国政府は B S E 問題に関連して、E U に対してことごとく強い不満を示してきた。ここではその理由を考えてみたい。

### 経済的なダメージ

1996 年 3 月の B S E と C J D のリンクについての衝撃の直後には、本件が英国経済に劇的なダメージを与えることになるとの予測が一気に広まった。全世界への輸出禁止や大規模な屠殺プログラムのために英国経済成長は抑えられ、インフレーションと失業率が上昇するとの推測のために、株や債券の価格は下落した (The Economist、1996A)。しかし、間もなく、牛肉関連産業の多くは輸入減材料を使えばよいのだとか、牛以外の畜産業が代わりに伸びるだろうとか、はるかに冷静な分析がなされるようになった。屠殺プログラムのコストは E U にも担ってもらえるなどの情報が明らかになったことも冷静な分析を促した。

全世界への輸出禁止といっても、輸出は生産の約 12 % 程度であり、仕向け

---

<sup>21</sup> エクスターナリティー (外部経済性) の存在は、市場を歪めるものとして政府の介入を否定するリベラル派の経済学において、政府の介入を有用とする根拠の一つである。

<sup>22</sup> 市場の失敗は、市場に競争があっても社会厚生之最適化が達せられない特殊なケースの総称で、上記エクスターナリティーはその代表例。



先も主に他のEU加盟国だったので、いずれにしても域内国の多くは（EU域外国もだが）欧州委員会の決定を待たずに独自の輸入制限措置をとっていたことを考えれば、ECの全面輸出禁止措置自体が経済的に大きな意味を持っていたとは考えられない。しかしながら、英国は輸出禁止措置と屠殺プログラムが英国社会のBSEによる混沌を増幅させ、これが英国における牛肉の販売量と価格の下落をもたらしたのだと訴えた。この主張はそれなりに正しい面もある。但し、英国の牛肉消費は大陸欧州の国々よりも早く回復していたという事実もある。ミクロ経済の視点からも、経済的な打撃は英国のEUへのフラストレーションを合理的に説明するには十分でないように思われる。

### 大衆の怒り

国民が従来政府のBSEに対する措置が十分に慎重でなかったとして政府を厳しく批判している中で、いまさら突然、極端に厳しい措置を導入するのは自ら過ちを認めるようなものだとして英国政府が憂慮したとしても不思議はないだろう。禁輸措置や屠殺プログラムというECの措置に対する英国政府の強硬な態度と、事態を悪化させたのはECだという逆非難は、ECから譲歩を引き出すことには成功しなかったかもしれないが、ナショナルファーマーズユニオン（英国最大の農民組織）との連帯感を醸成し、最終的に彼らから協力を得ることには役立ったように思われる。英国農民の約半数が何らかの形で牛から収入を得ていることから、本件が政治的に非常にセンシティブであることは想像に難くない。

### 国内消費への影響

英国産の牛肉が海外で禁止されているという事実は、国内の消費者に自国の牛肉の安全性を訴えている英国政府にとっては厄介な問題に違いない。しかし、この矛盾は、英国の消費者心理にさほど大きな影響を与えなかったと見えて、1998年年初の国内消費量はBSE危機が起こる前の1995年に比べ11%落ちたに過ぎない。さらに、この消費減退は部分的には長期的なレッドミートの消費減退傾向によるものでもある（Palmer、1998）。

### Sovereignty—主権

英国政府の苛立ちは主に、自国の重要な社会経済政策に関し、自由に権力を行使できず、英国の利益が他の加盟国の利益の影に押しやられているという認識から生じているのではないか。例えば、前に述べたように、英国政府が国民に向けて発している“英国牛肉は安全”というメッセージはECの健康へのリスクに対するスタンスによって弱められることになる。こういったタイプの“自国の政策効果への妨害”は、究極的には政策を策定する能力を弱める結果をもたらすだろう。輸出再開を人質にとられ、英国は自らは効果的でないと確信している壮大な屠殺プログラムの実施を受け入れざるを得なかった。英国は自国の水準とは異なるリスク回避のトレード・オフ曲線を押し付けられたことにな

る。(予想される健康被害とそれを避けるためのコストの間にはグラフにした場合、右下がりのトレード・オフの関係がある。グラフの傾き加減や水準は、国民性や歴史・文化によって、かなり相違があるはずである。これは、経済学で言うフィリップス曲線—インフレと失業率のトレード・オフ曲線—のアナロジーとして筆者が考えた概念である。異なるフィリップス曲線をもった国の間で通貨統合を行う際には、このトレード・オフのカーブを他国のものに合わせざるを得ず、国内経済に軋轢が生じるとされる。雇用を犠牲にしてもインフレを抑える傾向の強いドイツとインフレ誘発的な拡大政策を取りがちな南欧諸国の組み合わせはしばしばこの問題を論じる際に引き合いに出される。)

また、欧州委員会は英国内で屠殺プログラムを執行する機関の選定にすら乗り出してきた。英国政府は Meat and Livestock Commission を指名するつもりであったが、欧州委員会はこれを拒否し、共通農業政策 C A P のもとで過剰生産物の市場介入買い入れを行っている機関を使うよう指定してきた (Winter、1996)。B S E の問題を扱っていた当局は、従来は、ほぼ完全に英国政府であったが (特に研究はそのほとんどが英国政府によってなされてきた)、突然、それが欧州委員会に移されたことになる。これは、英国内に以前からくすぶっていた“欧州懐疑主義”を刺激し、“非協力政策”への支持を強めさせたに違いない。

## 6. 欧州連合と科学について

### 域内でのバリエーション

E U 加盟国の間には様々な面で均一性に欠けており、これらが合わさって、E U を一体として欧州委員会が危機管理に責任を持つことを難しくしている。

まず、言うまでもなく、B S E の発生例の分布は著しく偏っている。これが E U レベルで B S E 問題を管理する際の最大の問題であろう。例えば、S B O を食物連鎖から除去することは英国にとっては必須であっても、ドイツにとってはそうではない。どのような措置もコストを伴うことから、どこかの加盟国から不満が出ることを避けつつ、均一な規則を全体に適用することは不可能である。

技術的な能力もまちまちである。英国には B S E とスクレーピーについての豊富な知識と経験があるので、最も高度の診断技術や疾病制御の知見を持っていることは間違いない。大陸欧州の加盟国には、実際には公式に報告されているよりもはるかに多くの発生例があるのではないかという疑いが強くもたれている (Butler、1996D)。農家自身や地域の獣医の無知や未経験、診断に必須である脳の病理学的検査のために死亡直後に行わなければならない剖検に適切な獣医学的検査施設がないことなどから、報告される例が少ないことが疑われる。

また、E U 加盟国という比較的似通った社会的・文化的背景を持ちながらも、リスクに対する態度にはかなりの開きがあるようである。B S E の流行を経験し、新型 C J D で人命をも失っている英国の方が、B S E 未経験の大陸欧州の加盟国よりも牛肉消費の回復が早かったのである。

### 欧州地域の結束

国家の利益がぶつかり合えば合うほど、逆にEUとしての結束を維持しようとする努力が一段と求められる。前に述べたように、EUが依然として単なる独立国家の集まりであることを露呈しないように、欧州委員会は自らが本件の責任者であることを示そうとするだろう。なればこそ、英国に対する欧州委員会の厳しい態度は、欧州連合としての結束への影響を最小限にとどめようとする欧州委員会の努力の現われかもしれない。

最近、導入されたEU全域を対象とする特定危険物質（SRM）の使用禁止措置にかかる決定（97/534/EC）によって、BSEをめぐる紛争は新たな局面に入ったといえよう。この決定は、EUへの輸入の条件として、BSE未発生国も含めすべての輸出国の当局から、製品にSRMが使用されていない旨の証明を求めるものである。英国は常々、英国だけに特別に慎重な措置を求めるのは不公平であり、英国が欧州委員会から要求されているのと同等の措置をとらない国からの輸入を禁止する独自の措置をとることも辞さないとして不満を表明しており、この決定にはもちろん全面的に賛成の意を表明した。欧州委員会は英国に対し、英国のことも十分考えているのだと示す必要もあっただろう。英国だけに厳しい措置をとりつづけた為に崩れかけた欧州連合の結束を修復する為に、非加盟国まで巻き込んだ厳しい措置を提案したとは考えられないか。BSE発生の無い非加盟国（米国、日本を含め）は、しかしながら、当然、このように極端に慎重なアプローチを画一的に押し付けられることには反発している。こうして、紛争の焦点は英国対EUからEU対第三国に移りつつ（移されつつ？）ある。

### 科学主義の脆さ

前に触れたように、単一市場の概念のもと、EC域内法は検疫衛生を理由とする加盟国間での輸入規制に対し、一般的にガットよりも厳しい条件を課している。さらに付け加えれば、単一市場を完成させる為の“地域主義”の導入により、加盟国の検疫当局は欧州委員会のもとで協力し、国境によらない、より科学的に効率的な疾病コントロールを行うことになっている。しかしながら、BSEのケースで見られたのは、加盟国間の経済的利益ないしは政治的利益のぶつかり合いであり、科学は影に追いやられていたのではないか。

オランダがゼラチンや精液等一部品目の輸出解禁に反対していみじくも言ったように、国家政府とは、自国産業の利益を第一に考える傾向が強い。もし、自国の消費者の懸念が深刻であれば、公衆の安心が逆らいがたい口実となって、科学的知見を重要視しないこともあろう。危機に際しては、国家の“政治的に独立している”という性格が前面に出て、科学的な議論も政治的な交渉にすり替わってしまう。

また、科学的知見というものは常に変わりうるものである。不確実さはどのような分野の自然科学にもつきものである。CJDという病気の悲惨さが科

学の不確実さをプレイアップし、科学が示す以上の措置をとらなくてはならないと人々が思い込むことに貢献したことは間違いない。ある科学者が告白していたように、英国の牛肉を食べるリスクがゼロかどうかと問われれば、Y e s と答えられる科学者は一人もいないだろう。“科学的根拠に基づいて” という表現は耳触りは客観的だが、非常に危うい概念である。

#### IV. 検疫衛生規則とハーモナイゼーション

ホルモン処理牛肉問題は、米国とEUの食品安全基準の相違から生じた紛争である。BSE問題はさらに一步進んで、規制を設定する権限を国家レベルから超国家レベルへ委譲するという困難性から生じた紛争である。この二件は昨今増えつつある、衛生規則の水準や種類の相違から生じる貿易摩擦の代表例であり、国家が他者によって決められた規準の強制に強く抵抗することを示しているよう。

1990年代になって、“ハーモナイゼーション”が“公正な貿易”(free tradeではなく、fair trade)という概念と絡めてしばしば議論されるようになり、それはまるで流行のようである。SPS協定が、国際基準がある場合にはこれを採用するよう求めている通り、衛生規則をハーモナイズすれば貿易が促進されるだろうという期待感には確かに強い。そこで、では検疫衛生規則にとってハーモナイゼーションとは何を意味するのか考えてみたい。

#### 環境／労働基準と衛生規準との貿易問題における相違

最近の検疫衛生規則に関する貿易紛争においては、必ず、不公正だという主張やハーモナイゼーションすべきだという要求がなされている。この面では環境規制や労働基準に関する貿易紛争と全く同じである。しばしば混同され、一括りに議論されることもあるが、しかし、検疫衛生規則に関する紛争はこれらとは根本的に異なるものである。環境規制や労働基準で問題になっているのは、輸出国側の甘い規則・規準が輸出国産業に不公正に競争力を与える結果になっているという問題である。よって、申し立てるのは常に、国内で厳しい規則や高い規準を設定している輸入国側である。対照的に、衛生規則においては規準の低い輸出国側が規準の高い輸入国側を訴えるのである。この違いは、衛生規則は製品に関しての規制（製造方法に関する規制ではなく）であり、輸入した後の消費の段階（つまり輸入国内）でその害が生じるという点にあるように思う。消費の段階で害があるのであれば、輸入国の規制は通常差別なく国産品にも輸入品にも適用され、よって、通常はガット上の義務に反することはない。他方、環境規制や労働基準は生産の段階で害が生じるものであり、害を受けるのが生産国である限り、生産する側（輸出国）がその規準を善しとしているのであれば、輸入国がその規準をどうこう言う根拠は乏しい。そこで競争条件が異なるから“不公正”だという苦し紛れの主張が生まれてくる。従来のガットの概念においては、分析することが非常に難しい新たな問題だといえる。

#### なぜハーモナイゼーションなのか

Leebron (1996) は国際貿易それ自体がハーモナイゼーションを必要とするわけではないと見ており、ハーモナイゼーションを求める根拠として考えられる事項をリストアップしている。まず、Leebron が言う“externalities”（外部性）と“leakage（漏出）と自国のルールの無効化”について考えてみたい。Externalities を根拠とするハーモナイゼーションとは、例えばカナダが米国

に対して、感染動物が国境を越えて自国に入ってきて、流行を起こさないようカナダ式の狂犬病防疫規則を採用してほしい、と求めるような場合である。Leakage を根拠とする例としては、ECが欧州の消費者の健康を守るため（これが本当の理由だと仮定して）、輸出国にも牛へのホルモン処理の禁止措置を採用してほしいと求めたことがあげられる。こういった根拠は、WHOのような組織が国際基準を設定する動機にはなるだろうが、貿易交渉においてハーモナイゼーションが唱えられる際には実際あまり目立たない根拠である。

他方、検疫衛生措置に関するハーモナイゼーションについて貿易交渉の世界で議論されているのは、Leebron が言う“規模の経済” (economies of scale、要は商業生産における経済性)、“規模の政治経済” (political economies of scale、要は政府の許認可を輸入市場毎に繰り返さずに済むこと等で生じる経済性)そして“透明性” (transparency、要は規準が恣意的に設定されているのではないことを確かめるため) の三つである。このようなことを根拠としてハーモナイゼーションが求められているのだとすれば、ハーモナイゼーションは効果的にその目的にかなうと Leebron は言っている（但し、彼は、透明性の確保だけが目的ならば、ハーモナイゼーションを行うべきではないとしている。これは、それによって本来の政策目的に照らしてより適切な規準を選ぶ可能性が失われるためである）。

#### 国によって異なる規制が存在する理由とその正当性

Leebron によれば、国家間の規則の相違には何らかの価値や意味があるかもしれない、ハーモナイゼーションとは相違を排除するというコストの上に成り立つものであるから、規制についてはそれが反映している国家の特徴 (characteristics) の面から理解することが必要である。彼は、規制に影響を及ぼす国家の特徴として、資源の有無、技術、preference (選好)、組織、連携の構造をあげている。

ここで、BSE 紛争に関して前に述べたEU内の加盟国間での様々な相違、例えば、病気の分布の相違、技術レベルの相違、国民のリスクとコストに対する意識の相違、が思い起こされる。検疫衛生規則にはそもそも自然に備わっている相違が関係するだろう。まず、病気の存在は一様ではないし、宿主動物の分布も相違する。気候も違えば、地勢も異なる。これらの自然の相違は検疫規則に大きな影響を与えるが、食品衛生規則にもある程度は関係するだろう。次に、検疫当局や一般の獣医師の能力などの技術水準にも違いがある。さらに、BSE とホルモン処理牛肉の両方のケースで示唆されたように、リスクを避けるためにどれくらいコストをかけるか等の preference も異なるだろう。これらの相違のうちには、時間と努力によって排除できる相違（例えば、獣医師の技量）もあるが、できない相違（気候など）もある。しかし、相違が永久的なものであるがなかろうが、国による相違自体が不公正 (unfair) であるとは主張しがたいし、それゆえ、国による相違に基づいて生じている規則の相違についても違法・不条理だとは到底主張できないはずである。

他方、規則の相違が“組織”や“連携の構造”から生じているとすれば、ある規則がその国にとって最良のものなのか、それとも、その規則は組織化された少数者の利益を代弁するものに過ぎないのかは不明である。そういう意味では、規則の成立過程の正当性への疑問は不公正の議論を生ずる余地を与えることになる。BSEやホルモン処理牛肉のケースでは、ECの規則は、必ずしもEU全体に一様に広まっているわけではない極端に慎重な一部の市民の意見を反映していたようにも見える。こうした代表性(representativeness)の正当性への疑問がそれぞれのケースにおいて英国や米国にECの措置は不公正であるとの印象を持たせ、受け入れ難いと思わせたのかもしれない。

以上の概念的分析は検疫衛生措置のハーモナイゼーション問題に一般的に当てはまるだろうが、ある国の規則が他の国の規則と相違しているのが“preferences”の相違によるのか“組織”や“連携の構造”の問題なのかを判別することは実際は非常に困難であろう。

#### ハーモナイゼーションと *optimal policy area*<sup>23</sup> (最適政策地域)

この問題は *optimal policy area* の概念を通して見ることができる。概念的には、ハーモナイゼーションは単一の *policy area* を作ることに他ならない。よって、政策をハーモナイズした範囲がその政策の執行にとって *optimal* (最適) なのかどうかを考えることになる。

当該地域的範囲が、ある政策の執行にとって最適な範囲であるかどうかを判断するための一般化された規準はない。しかし、欧州通貨統合(EMU)が単一の通貨と一組の金融政策の執行に最適な地域的範囲なのか(この場合、*optimal currency area* 最適通貨地域と呼んでいる)という問題は、1970年代始めから大いに注目を集めてきており、EMUに関する議論が *optimal policy area* の概念を発展させてきたといえる。通貨統合のケースでは、“最適”であるためには、その地域の各国がインフレに関して似たような傾向を持っていることが必要であるとの議論がある<sup>24</sup>。検疫衛生規則にこのアナロジーを当てはめれば、その地域が健康リスクの回避に関して似たような傾向を持っていることが必要となるのではないか。これは前節で分析したように *preference* の問題であり、もし、文化的・社会的背景等から国によって傾向が違っているとすれば、これを人工的に近づけて、規則をハーモナイズするのはなかなか難しいことになる。要するに、ある地域が同一の規則を持つのに最適かどうかの判断には、関係のある色々な種類の国家間、地域間の相違点に加え、超国家的政策決定・執行機関の能力(権力の委譲の程度も含め)についても注意深い検討が必要であろう。

---

<sup>23</sup> 一つの政策の遂行に最適な地域の範囲の概念

<sup>24</sup> これが高インフレに慣れている南部欧州とインフレに神経を尖らせ、失業率を犠牲にしてもインフレ抑制的な金融政策を採用してきたドイツを始めとする北部欧州が単一の金融政策を持ち得るのかという議論である。

## V. 結論

### 1. 科学

科学的根拠という概念は、検疫衛生規則に関し、国際通商法の上でもまた実施の上でも、重要な権威・役割を担わされている。しかし、この一見明快な概念には問題が多い。

まず、一般的に、科学的な知見への信頼が揺らいでいる。ある時点で科学的な証拠があるとして受け入れられたことでも、その後の発見によって否定されることも決して珍しいことではない。しかし、現代科学の進歩の速度は時に非常に速く、新たな発見が次々にそれまでの“科学的根拠”を覆すことも多いこと、また、メディアの発達によって、内容は理解できないにせよ一般大衆にもこのような科学的知見の移り変わりが広く知られることから、一般大衆の心に科学に対する懐疑が生じやすい状況になっているのではないか。また、大衆の心に芽生えた科学への懐疑が、科学諮問委員会や規準を設定する機関<sup>25</sup>の中立性に対する不信感に繋がっているのではないか。

さらに、そもそも規制が科学的根拠にのみ基づくべきだという信念も揺らいでいるようだ。健康問題に関心の強い人々の中には、“慎重の原則”が説得力を持ってきている。EU域内では、地域統合が進むにつれて、“慎重の原則”も浸透してきており、これはBSEについての欧州裁判所の判断によってお墨付きを得た形になっている（Beaumont、1996）。EU拡大が進み、EUの発言権が強まっていくに連れて、国際的な貿易交渉においても、この考え方は擁護されていくのかもしれない。米国でさえ、ホルモン処理牛肉のケースで“予防の原則”自体は認めている（さはさりながら、適用に当たっては科学的根拠が必要だとしている）。

1997年6月、BSTの最大残留規準に関するコーデックスアリメンタリウス委員会の会合で、オランダは一般原則委員会が“他の正当な要因”（つまり、科学的証拠以外の要因）をも適用できないか検討することを提案した（FAO、1997）。この提案は38カ国（このうち、もちろん15カ国はEU加盟国）の賛成を得て可決されている。オランダが要求したさらなる科学的な検討によってもBSTは安全だと結論が出された（FAO、1998）が“他の正当な要因”の扱いについてはまだ結論が出ていない。ホルモン処理牛肉のケースのところで述べた通り、ECは少なくともUR交渉の時代から、国際通商法は“その他の要因”についての考慮にも正当性を与えるべきだと主張してきたのである。

国際通商法はUR交渉の結果やっと、検疫衛生規則の拠り所を“科学的な根拠という原則”に縛り込んだのであるが、この拠り所はすでに危なくなってきた。

---

<sup>25</sup> 欧州委員会の常設獣医委員会 SVC は言うに及ばず、SPS 協定にも国際基準設定期間として名指しされているコーデックスアリメンタリウス委員会も多国籍企業のロビーを受けて活動しているとして批判されている（Millimet、1996）。



## 2. 偽装された貿易障害

概念としては、仮にある国の規制が他の国の規制とは違っていたとしても、それが国民の preference を反映するためにそのようなものとして採用されたのであれば、科学的根拠云々に関わらず（もちろん、検疫衛生規則についてはどこの国も少なくとも科学が関係があることは認めるであろう）“正当”であるといえる。しかしながら、国際貿易の自由化という点から見れば、preference の議論は、特に当該社会の意思決定に際しての representativeness（代表性）に歪みがある場合には保護主義目的に濫用され得ることから問題となるのである。科学的な根拠は検疫衛生規則に関しては、確かに純粋な preference を representativeness の歪みから生まれる似非 preference とを区別するためには有益な道具の一つではあろうが、厳格に適用すれば国民にとって正当な規制が否定されることにもなる。残念ながら、この隙間<sup>26</sup>を埋める方法はないようである（preference 自体が教育など何らかの方法によって科学に合うように変わっていかない限りは）。

純粋に国民の preference に基づく規制は“偽装された貿易障害”などという侮辱を受けることなく維持できてしかるべきではないのか。ガットの枠組みはすでに、申し立て国に補償を行うことをコストとして、ガット規定に合わない措置を維持する自由を認めている。この自由に正当な評価を与え、純粋な国民の preference を尊重する主権は国家にあることは再確認されるべきではないだろうか。“擬装された貿易障害”という表現を安易に用いることは、危なくなりつつある科学の権威はもとより、究極的にはWTO制度への人々の信頼を損ねることにならないか。

## 3. リスク回避のトレード・オフに関する自主権

貿易が盛んになり、人の移動も活発になるに連れて、国によって異なっている様々な規準や慣行、価値感といったものは、特に強制せずとも、競争や知識の共有、文化の交流を通して自然にハーモナイズされていくものである。リスク回避のトレード・オフも、長期的に見れば自然にどこかへ収束していくとも考えられる。色々なトランスナショナルな組織の活動は、そういう流れを促進する機能を果たしているようだ。特に顕著な例としては、多国籍企業が商業的な動機（“規模の経済”並びに“規模の政治経済”の追求）によって、他国で認められているある規準は安全なのだと大々的に宣伝し、直接、消費者を説得する行動などがあげられる。他方、国内の政策決定への影響力を増してきている消費者団体も、国際的なつながりが強まれば、規準や慣行のハーモナイゼイ

---

<sup>26</sup> もし、WTO が国民の preference を独自に確かめる権利（たとえば当該国での国民投票などによって）、を与えられていれば話は別だろう。しかし、正確な確認は難しいし、なにより、そのような重要な主権を国際機関に委譲する国などあるはずもないが。

ションに向けてかなりの力を持つものと思われる。科学の分野の国際的な学会もまた、各国の科学的知識水準を互いに近づけ、理解を深めることによって、各国の人々が同じ情報に基づいて判断ができるように機能するだろう。

検疫衛生規則をめぐる貿易紛争は、どのように分析しようが結局はリスク回避のトレード・オフの問題に帰着するであろう。もし、自然なハーモナイゼーションが進むのであれば、貿易紛争が起こりにくくなる可能性はあるのだろう。しかし、そういう可能性があるからといって、国民の価値感にかかるリスク回避のトレード・オフが無理にハーモナイズされて良いわけではない。あるリスクをどれほどのコストをかけて回避するのかという判断は、一国の主権にかかわる事項として、極めて正当に国家の手に残されているはずである。

## 参考文献

- Anderson, R. M., *et al.* 1996. "Transmission dynamics and epidemiology of BSE in British cattle" in *Nature*, vol. 382, pp.779-788.
- Andrews, Edmund L. 1997. "WTO Overrules Europe's Ban on U.S. Hormone-Treated Beef" in *New York Times*, 5 August 1997.
- Barceló III, John J. 1994. "Product Standards to Protect the Local Environment – the GATT and the Uruguay Round Sanitary and Phytosanitary Agreement" in *Cornell International Law Journal*, vol. 27, pp.756-776.
- Beaumont, Paul. 1996. "BSE Crisis – Ban on British beef upheld in interim measures decision of the European Court of Justice" in *Scottish Law Gazette*, vol. 64, pp.135-137.
- Bhagwati, Jagdish N. 1992. *Fair Trade , Reciprocity and Harmonization: The New Challenge to the Theory and Policy of Fair Trade.* Discussion paper series no. 604, Columbia University, Department of Economics, NY.
- Butler, Declan. 1996 A. "Brussels inquiry criticizes BSE secrecy" in *Nature*, vol. 384, pp.8-9.
- Butler, Declan. 1996 B. "Britain caught out by 'unscientific' reactions to Europe's beef crisis" in *Nature*, vol. 381, pp.353-354.
- Butler, Declan. 1996 C. "'Mad cow' politics tries to corral science" in *Nature*, vol. 383, p.209.
- Butler, Declan. 1996 D. "'Statistics suggest BSE now 'Europe-wide'" in *Nature*, vol. 382, p.4.
- Charnovits, Steve. 1991. "Exploring the Environmental Exceptions in GATT XX" in *Journal of World Trade*, vol. 25, pp.37-55.

*Codex Alimentarius Commission 22<sup>nd</sup> Session Report*, 1997, July, FAO.

Cromer, Julie. 1995. "Sanitary and Phytosanitary Measures: What they could mean for health and safety regulations under the GATT" in *Harvard International Law Journal*, vol. 36, pp. 557-569.

Curwen, Peter. 1997. "Mad Cow and Englishmen" in *Review of Policy Issues*, vol. 3, pp. 61-72.

Dnes, Anthony W. 1996. "An Economic Analysis of the BSE Scare" in *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 43.

Froman, Michael B. 1989. "International Trade – The United States-European Community Hormone Treated Beef Conflict" in *Harvard International Law Journal*, vol. 30, pp. 549-556.

Harvey, Graham. 1986. "New hormone will transform Western dairying" in *New Scientist*, vol. 112, no. 1528, pp. 18-19.

Jackson, John H. 1969. *World Trade and the Law of GATT*. Bobbs-Merrill, Indianapolis.

Jackson, John H. 1989. *The World Trading System*. The MIT Press, Cambridge, Mass.

Josling, Tim. 1993. "Agricultural Trade Issues in Transatlantic Trade Relations" in *World Economy*, vol. 16, pp. 553-573.

*Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives 15<sup>th</sup> meeting Summary and Conclusion*, FAO/WHO, February, 1998.

Klabbers, Jan. 1992. "Jurisprudence in International Trade Law – Article XX of the GATT" in *Journal of World Trade*, vol. 26, pp. 63-94.

Leebron, David W. 1996. "Lying Down with Procrustes: An Analysis of Harmonization Claims" in Bhagwati, J., *et al*, eds. *Fair Trade and Harmonization*. The MIT Press, Cambridge, Mass.

Millimet, Robert M. 1996. "The Impact of the Uruguay Round and the New Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: An Analysis of the U. S.

Ban on DDT” in *Transnational Law & Contemporary Problems*, vol. 5, pp. 449-491.

Palmer, Clephan M. 1998. “A week that shook the meat industry: the effects on the UK beef industry of the BSE crisis” in *British Food Journal*, vol. 98, pp.17-25.

Sutton, Alistair. 1998. *Biotechnology and the Free Movement of Goods* (unpublished speech). Delivered 4 February 1998 at the Centre for European Legal Studies, University of Cambridge.

Weale, Albert. 1992. *The new politics of pollution*. Manchester University Press, Manchester.

Yamanouchi, Kazuya, *et al.* 1996. *Purion-byou [Prion Disease]*. Kindai-Syuppan, Tokyo.

Yamanouchi, Kazuya. 1997. *Emaajingu Uirusu-no-seiki – Emerging Virus Zoonosis*. Kawade-Shobou, Tokyo.

The Economist, 1989. “Brie and hormones”, *The Economist*, 7 January 1989, pp. 29-30.

The Economist, 1996 A. “Cash for cows”, *The Economist*, 30 March 1996, pp. 29-30.

The Economist, 1996 B. “Burnt by the steak”, *The Economist*, 6 April 1996, pp. 27-28.

The Economist, 1997 A. “Mad, sad Euro-MPs”, *The Economist*, 22 February 1997, p. 36.

The Economist, 1997 B. “No backbone”, *The Economist*, 20 December 1997, pp. 30-31.