

日本の HACCP の中に埋め込まれたバイアス Biases embedded in the HACCP implementation steps in Japan

○広田鉄磨*
Tetsuma HIROTA,

Abstract. Implementation of HACCP in Japan has been seeing extended period of stagnation probably due to biases embedded in the mind of SMEs (Small and Medium-sized Enterprises) operators. These biases may probably include rather baseless impression of “HACCP being troublesome, laborious, and costly” that seems nurtured by the General Hygiene Management Manufacturing Process (So-go Eisei-kanri Seizo Katei) certification scheme kicked off back in 1995. In order to investigate this hypothesis being appropriate, a trial communication session was set at the Tokushima Consumers Academy in 2019, revealing that risk-communicator-development-course alike approach may exert positive effect on further advancement of HACCP in Japan.

Key Words: HACCP, Food Safety Management Scheme, GAP, biases

1. はじめに

1995 年に 厚生労働省が「総合衛生管理製造過程の承認制度」の中に HACCP を導入。1998 年に厚生労働省、農林水産省が食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法を公、2013 年 HACCP 支援法が 2023 年までに延長されたという経緯をもつ日本の HACCP ではあるが、政府の肝いりに比べて 民間での HACCP の伸展・定着は遅々としており いまだに大企業以外では一般的なものとはなっていない。その背景には 中小零細事業者の間に HACCP というものは 「大変だ・難しい・金がかかる」というネガティブな印象が刻み込まれたことが原因ではないかと推察される。筆者は 別途 HACCP 研修を運営しているが そこでの受講者から吐露される心情というものは ほとんどの場合 「大変だ・難しい・金がかかる」に該当するものであって 制度化という圧力なしには HACCP 展開はやりたくなかったと正直な告白を聴くにつけ この推察は かなり核

心をついたものであると感じている。

すでに埋め込まれた HACCP は「大変だ・難しい・金がかかる」というネガティブな印象が 二時間程度の講義でのインプットをもってして修正可能なかどうか 2019 年 9 月 24 日 徳島県消費者大学校の 食品安全リスクコミュニケーター養成・食品表示コース HACCP 受講者 35 名を対象として 講義前後にアンケートを実施し 結果を計測してみることで 今後の HACCP 伸展に向けてのコミュニケーション手法の参考としたい。

2. 米国と欧州における HACCP の伸展

2-1. 米国

米国でも伸展の途中 特に 1973 年の (低酸性) 容器包装詰加圧加熱殺菌食品への HACCP 導入後は 次の 1995 年 食肉製品への HACCP 導入まで 22 年という停滞の期間があった。しかし その間に

* 関西大学 化学生命工学部 特任教授 〒564-8680 大阪府吹田市山手町 3-3-35

おきた 1986年 ハンバーガーチェーン：ジャックインザボックスにおける腸管出血性大腸菌による食中毒事件で4名の死者を出し、1996年に オダワラが製造した殺菌処理が不十分なリンゴジュースを介して腸管出血性大腸菌による食中毒事件で1名の死者をだしたことで 国民への福利厚生 の充実を標榜する民主党政権（ビル・クリントン 大統領任期 1993年～2001年）の政策と相まって HACCP の大幅な進展がなされた。一代置いて バラク・オバマ大統領（任期 2009年～2017年）の下では 医療保険制度改革が進められると同時に 2012年には 食品安全強化法が公布され 食品すべてが HACCP の対象となるべく 2015年に発効の期限を切つての 社会全体の課題として 後戻りのない HACCP 展開準備が始まった。

2-2. 欧州

経済的な統合を中心に発展してきた欧州共同体（EC）が、政治・外交面を含めた統合を目指す欧州連合（EU）に生まれ変わったのは1993年であったが、EUが食品安全をめぐる包括的な制度的枠組み構築に踏み切ったのはBSE（牛海綿状脳症）問題の与えたインパクトが大きい。英国政府が1996年、BSEは家畜からヒトに伝染すると報告したのがきっかけだった。その結果、EU域内では消費者の間で「食の安全」に対する危機感が急激に高まり、改善要望が高まった。しかし有効な対策を取ろうにも、法体系が極めて煩雑で規制の及ばない空白もあるなど、一貫性・包括性を欠いていることが浮き彫りになった。欧州委員会はこれを深刻に受け止め 翌1997年には食品安全を優先的な政策課題に掲げたグリーンペーパーを発表。これをたたき台に議論を重ね、2000年1月には包括的な食品安全対策を示した「食品安全白書」（White Paper on Food Safety）を採択し、広範な政策提言を行った。その後2年間の議論を経て、2002年1月に採択されたのが「一般食品法規則」（Regulation（EC）No.178/2002）であった。EUもまた後戻りのない体制改革へと一歩を踏み出したわけである。

3. 日本における HACCP の伸展

3-1. 総合衛生管理製造過程の段階

前段のように 米国と欧州諸国では 大きな食品の安全性にかかわる事件を経験したことを契機として 後戻りのない全面的な政策転換をおこない いわば背水の陣を引いたのに対して そのころの日本では 1995年 厚生労働省が「総合衛生管理製造過程の承認制度」の中に HACCP を導入。政令指定品目：乳および乳製品、清涼飲料水、食肉製品、魚肉練り製品、容器包装詰加圧加熱殺菌食。1998年 厚生労働省、農林水産省が食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法を公布するなど欧米になんとか追いつく努力を開始してはいたものの バブル景気崩壊後でもあり政策資金は乏しく 企業心理は投資に関しては冷え込んでいた。

また 総合衛生管理製造過程が 設立当初よりそれまでの保健所指導の流れをそのままに踏襲し、危害要因分析というよりは施設基準に力点を置いたため チェック項目の数が増えたばかりではなく 書類の量も膨大となりがちであった。かつ 「ラインには CCP の一個や二個は必ずあるはず」と 危害要因分析の結果としての CCP ではなく CCP を設定すること自体が目標化されてしまうという取り違えも往々にして見られた

さらに HACCP 仕様の工場という言葉がゼネコンによって濫用され 高価格スペックでの工場の建設に誘われ、効果が疑問視されるエアシャワーや金属検知器が これがなければ HACCP とは認めてもらえない といわば脅迫まがいの商法が横溢した時期をも経験してしまった。

2001年には 計16000名超の被害者を出す食中毒が 当時 総合衛生管理製造過程 HACCP のモデル事業者として称賛されていた雪印乳業によって引き起こされ、HACCP に対する信頼感が一気に凋落してしまった。しかしながら 雪印乳業事件では 死者が出ず 後遺症の発現も報告されなかったことから 総合衛生管理製造過程の制度上の大幅改訂は起きないままに時が経過していった。2014年3月24日 薬事・食品衛生審議会食品衛生分科会食中毒部会 議事録 によって 科研費をもって調査された日本全国の食中毒の潜在患者数が公表されている。その数は驚愕すべきものであったが その数字が直接に HACCP 展開政策に反

映されることはなく 危機を契機に後戻りのない政策展開を図っていくという欧米の様式を模倣することは起きなかった。

つまり 日本では HACCP といえば

- 書類ばかり作らされて大変
- 設備投資に金がかかる
- しかし（食中毒）事件は防げない

といった印象が 2000 年台初頭に そのころ食品安全に関わり 重責を担っていた 40 代～50 台の中核層に HACCP 離れを引き起こしてしまったことは大いに考えられる。その後 20 年近くが経過したが、HACCP 離れを起こした中核層から 次世代への HACCP の積極的な継承は行われようもなく、HACCP 空白とも言える世代が作り上げられてしまわれたことになる。

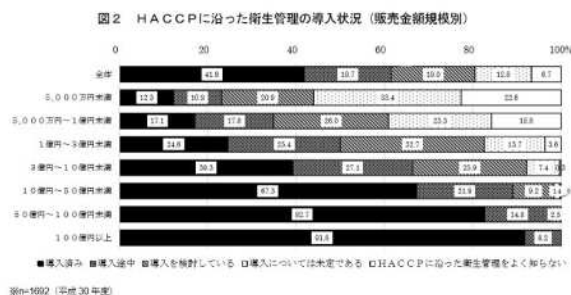
3-2. 規格を中心とした巻き返し政策の功罪

その間 国際的な取引の場での HACCP 要求はどんどんと高まり続け、農林水産省は輸出促進のためには HACCP 推進しかないと 農産品については J-GAP を一段進めてグローバルに認められる（J-GAP の派生規格である）Asia GAP を創設することを後押しし、加工品については 日本側の事情に通じた規格がなかったため 2016 年（平成 28 年）に一般財団法人日本食品安全マネジメント協会（JFSM）の設立を経て 国内での全面的な HACCP 展開を企図することとなった。

しかしながらも J-GAP、JFSM に代表される HACCP 展開は いわゆる「認証」、あるいは JFS-A および JFS-B のような「自己適合宣言」の第三者による監査実施をもつての検証であって HACCP そのものというよりは マネジメントシステムまでをも含む総合的な診断の様相を呈し、審査・監査費用が発生することから 例えば小売業者から認証取得を求められるなどの経緯でもない限り その伸展は小規模事業者も巻き込んだものとはなりがたい。

商取引上の優先権の乱用と提訴される恐れもあり 小売業者はその調達条件の中に 法的に義務

付けられた HACCP については 食品衛生法の順守を盾に 2021 年以降は取引条件に盛り込むことはできても、「認証」あるいは「自己適合宣言」の第三者による監査実施による検証の取得について調達基準の中で明文化することは将来ともできない。



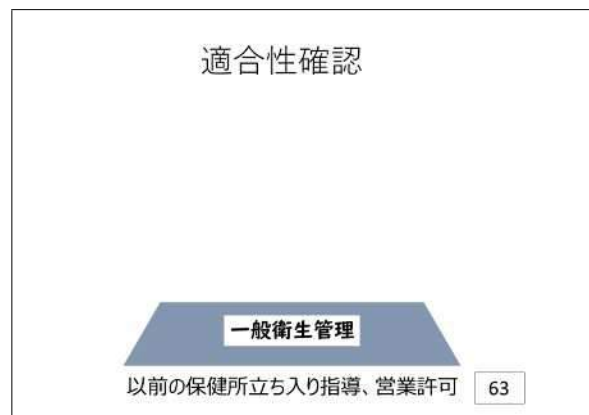
両図ともに 平成 30 年度 食品製造業における HACCP に沿った衛生管理の導入状況実態調査結果より

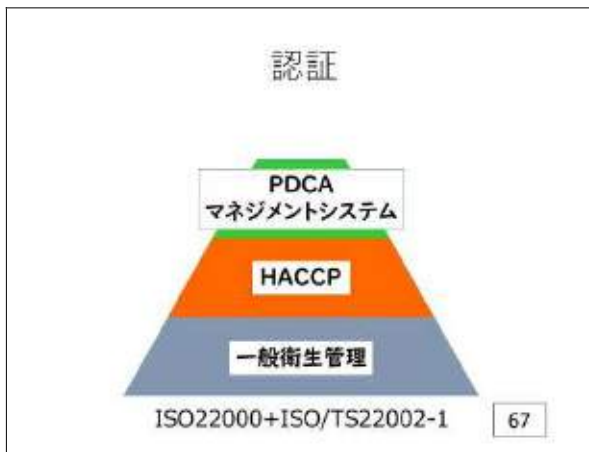
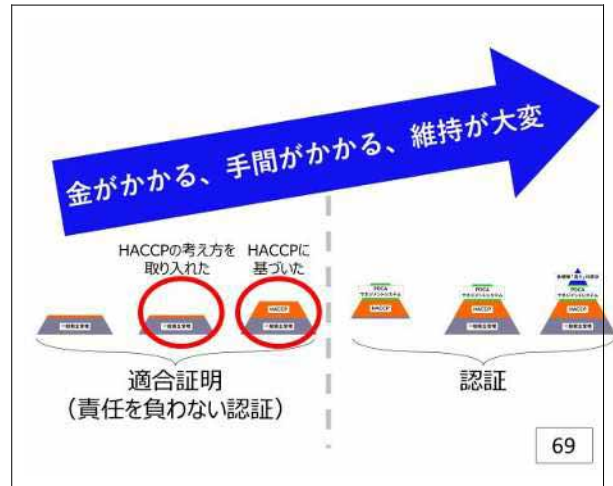
日本では さらに 事業者には 権威ある「お墨付きが欲しい」という心理が横溢しているといわれ いわゆる自治体 HACCP などが ISO の観点からは認証といえる適格性を持たないままに 「HACCP 認証制度」といった表現を使用することで その普及を加速しようとした経緯があつて 「認証」、「自己適合宣言」「適合証明の第三者による検証」の境界が 非常に不明確となってしまったことは 日本特有ともいえるべき 何をもって HACCP と呼んでいいのかわからない という混乱の様相を作り上げることになってしまった。本来 HACCP とは自助努力をもって構築し 自己適合宣言すべきものであるにもかかわらず 誰かが認証してくれるものという誤解が定着してしまつたわけである。

2018年以來 厚生労働省は 「HACCPに沿った衛生管理」を二段階に分け CodexHACCPそのものを準用する「HACCPに基づく衛生管理」と英国 SFBB の簡略化路線を極限にまで展伸した「HACCP の考え方を取り入れた衛生管理」を日本の政策上の着地点として創設し、認証は必要なしとのキャンペーンを張ってはいるが、いったん根付いてしまった民間の誤解を払拭するまでには影響力が及んでいない。また 小売業界から暗黙の要求事項として示される 「認証」あるいは「自己適合宣言」の第三者による監査実施による検証を求めるといふ調達先に対する誘導は やはり「認証」が必要なのではないか という誤解の裏にある事業者心理を裏付けする効果を上げてしまっている。

4. 徳島県消費者大学校での講義とアンケート結果

今回 徳島県消費者大学校の協力をいただき 午前中に 徳島県下の一事業者による 徳島県GAP と FSSC22000 の導入事例、もう一つの事業者にGlobal GAPの導入事例を紹介してもらったのち二時間をかけて HACCP というものは本来 自助努力によるものであって 自ら適合しているか・いないかを判定するものであるとの説明を行った。

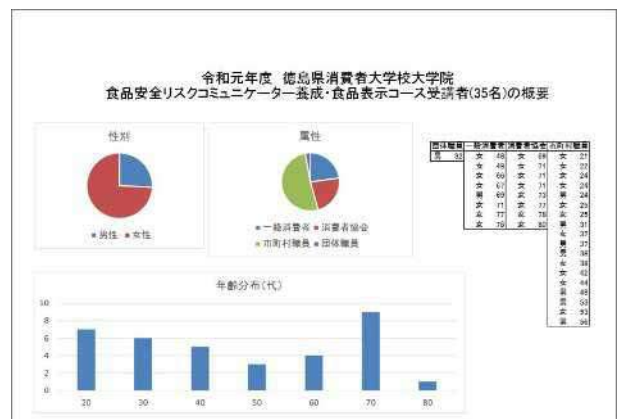




自助努力・自己判定によるものである以上 この HACCP 部分に関しては こうでなければならないといった強制は全くといっていいほど入り込んでおらず、有効であれば（認証などの）形式は問わないものであることの理解を促した。また 全体を通して HACCP というものは万能のツールではなく そこには技術的な限界というものがあること 必然的にコストが発生し それは最終的には社会が負担することになること、コストが発生する以上 社会が HACCP によって得られた成果を最大限に評価するという態勢を構築していかないと HACCP の成功はおぼつかないことなどを説明した。



参加者の属性：



徳島県の消費者大学校大学院の特質であるが、平均年齢は高く、女性比率が高く、かつリスクコ

コミュニケーターとしての研修を既に2年間受講しているものも多く HACCP の分野であってもいわゆる一般人よりは知識の蓄積度が高いものと思われた。一般消費者・事業者を代表するというよりは 地方自治体職員の構成比が高い構成となっている。35名受講者の内 何らかの形で 34名が回答しているので ほぼ全員が意見陳述したと考えてよい。

まず 講義前の HACCP に対する印象であるが 以下のように回答され、HACCP に対するネガティブイメージは 筆者が別の場所で運営する HACCP 研修受講者の表明するものとほとんど変わらなかった。消費者大学で 通常より多くの解説を受けているためであろう 「世の中の役に立つ」というポジティブイメージへの賛同の多いことは 通常の事業者や一般消費者とは性格を若干異にしていると感じられる。

選択肢	内容	賛同者数
1	自分には縁遠いものだ	14
2	大変だ・難しい・金がかかる	14
3	役に立たない	1
4	身近な感じがする	4
5	やってみたい	4
6	世の中の役に立つ	19

ネガティブなイメージを作り上げるのに貢献した要因は：

選択肢	内容	賛同者数	得点
1	新聞・テレビなどのメディア報道	14	0.36
2	行政からの公布活動	14	0.57
3	知識人の発言	11	0.82
4	学校での授業	11	0.36

影響が強かった：2点配点
 影響がやや強かった：1点
 どちらでもない：0点
 影響は弱い方だった：-1点
 影響は弱かった：-2点

ポジティブなイメージを作り上げるのに貢献した要因は：

選択肢	内容	賛同者数	得点
1	新聞・テレビなどのメディア報道	14	0.64
2	行政からの公布活動	10	0.90
3	知識人の発言	12	1.17
4	学校での授業	8	1.13

影響が強かった：2点配点
 影響がやや強かった：1点
 どちらでもない：0点
 影響は弱い方だった：-1点
 影響は弱かった：-2点

であって メディア報道はネガティブにも取られることのある反面 グループ全体としては ポジティブな印象形成に より多く貢献すること。同様に知識人の発言がマイナスのニュアンスに取られていたり 行政からの公布活動の一部は逆効果をあげてしまっていることもあるが 全体的な面から言えば ポジティブな印象もまた 行政や知識人による発言が起点となっていることが多いことが見て取れる。(そして 今回の参加者の多くが 消費者大学校を設問の「学校」ととらえたことが 回答への付記から推察され) 消費者大学のように 講師と受講者が双方向の話し合いの場を持つことはポジティブな印象形成のためにはグループ全体としては有効であるという示唆がえられている。

今回の講義の終了時のアンケートでは

選択肢	内容	賛同者数
1	マイナスの方向に振れた	2
2	ややマイナスの方向に振れた	1
3	変わらない	6
4	ややプラスの方向に振れた	15
5	プラスの方向に振れた	5

HACCP の印象は 全体的にはプラスの方向に振れており、講師と参加者の間で 双方向といえる意見交換を繰り返していくことが重要であって そこでは メリットを強調するばかりではなく デメリットをも共有し、事業者や消費者が HACCP を自らの課題としてとらえていくよう導いていくことが大切であると考えられる。

5. 結論

HACCP を政策課題とし 制度化の進展のために報道する・公布活動するという努力は相当な精力を注入して行われており それは一定の効果をあげてはいる。しかしさらなる事業者・消費者側での理解と 社会としての HACCP の受容の進展のためには リスクコミュニケーター養成コースのような リスクとベネフィットをオープンにして共有し、一方的な講義ではなく 参画型の討論の場をいくつも新設していくことが必要と思われる。

参考資料

<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000045503.html>

2014 年 3 月 24 日 薬事・食品衛生審議会食品衛生分科会食中毒部会 議事録

<http://jgap.jp/>

J-GAP

<http://jgap.jp/asiagap/>

siaGAP 基準書 A

<https://www.jfsm.or.jp/>

一般財団法人日本食品安全マネジメント協会

<https://www.food.gov.uk/business-guidance/safer-food-better-business>

英国 SFBB

http://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/haccp/attach/pdf/h_toukei-4.pdf

平成 30 年度 食品製造業における HACCP に沿った衛生管理の導入状況実態調査結果