

アメリカにおける食品テロへの対応

大 沢 秀 介

1 はじめに

アメリカにおけるテロという場合に、多くの人々が想起するのは2001年の9月11日に生じた「9・11同時多発テロ事件」であろう。ニューヨークの世界貿易センター・ビルに旅客機が激突する様子は、世界中に生中継された。そして、そこで映し出された阿鼻叫喚の現場の様子は、人々に戦慄を覚えさせるに十分なものであった。その後、周知のようにアメリカは愛国者法を制定し、テロとの戦争を開始することになっていった¹。

このテロが発生したため、アメリカでは空港施設、通信施設などの重要なインフラ施設がテロに対する脆弱性を有していないかが大きな関心事となったが²、その後の米軍の探索の中で、アルカイダがアメリカに対して「生物兵器によるテロ攻撃（以下「バイオ・テロ」という。）」を仕掛けることを計画していたことが明らかになった。そのような中で、2001年10月にはフロリダの新聞社の従業員が会社に届いた封筒を開封して炭疽菌を吸い込んで死去し、また連邦上院議員宛の郵便物に含まれた炭疽菌を吸い込んだ郵便配達員が死亡するという事件が連続し、バイオ・テロの脅威が現実のものとして認識されることになった³。

バイオ・テロの代表的事例⁴としては、日本のオウム真理教事件も炭疽菌事件以前から注目されていた⁵。オウム真理教事件は、1980年代末から1990年代半ばにかけて新興宗教団体のオウム真理教が、教祖が日本国の王となるという理想を実現するために、引き起こした一連の殺人事件などをさしている。なかでも1995年3月20日に東京都内の地下鉄で信者5人が

サリンをまき、最終的に乗客や駅員ら13人が死亡、6000人以上が負傷した地下鉄サリン事件が中心的なものであるが、オウム真理教はこれら一連の事件で、サリンのほかにも VX ガス、炭疽菌、ポツリヌス菌、ホスゲンなどの生物化学兵器の研究・製造を行った上で散布等を実行したのである。

このような生物兵器を用いたバイオ・テロは、実はアメリカでも後述するいくつかの事例に見られるように、以前から生じていた。そのような中で、近年バイオ・テロに対する警戒感がアメリカ社会で広く見られるようになってきている。とくに、1997年に出版されたリチャード・プレストン (Richard M. Preston) の小説『コブラの眼 (THE COBRA EVENT)』は、大きな社会的、政治的反響をもたらした。この小説は、ローンウルフタイプのテロリストが遺伝子操作ウイルスを用いてニューヨーク市を攻撃するという内容のものであったが、それを読んだクリントン大統領はバイオ・テロ対策の検討をすぐさま指示したからである⁶。そこでいわれるバイオ・テロの中には、人の口に入る動物の肉に生物兵器とされる菌を感染させて大量殺人を企て、大きな精神的、経済的ダメージを与えるものや人の摂取する食品に病原菌をばらまくことによって被害を拡大しようとするテロも含まれる。これらのテロは広く、農業にかかわることからアグロ・テロリズム (Agroterrorism、以下「アグロ・テロ」という。) と名付けられた。また、食にかかわることから食品テロリズム (Food Terrorism、以下「食品テロ」という。) と呼ばれる。これらのテロは、今日食料危機がいわれられる中で注目されるべきテロのカテゴリーである。とくに、わが国のように食料を外国に依存する国においては、それを検討する意義は大きいものがある。

そこで、本稿では、いま述べたアグロ・テロや食品テロとその対応について、法制化の進んでいるアメリカを対象に検討を加える。具体的には、まずアグロ・テロや食品テロに関する定義に触れた上で、テロの内容に注目した類型分けについて見ていく。ここではアグロ・テロと食品テロの相違を踏まえて、とくに食品テロに焦点をあてることを明らかにし、食品テ

口を行う際の動機に基づく分類を検討することにした。つぎに、食品テロの具体例がアメリカでどのような形で発生したかについて、いくつかの事例をあげながら瞥見していくことにする。それを踏まえて、アメリカの食品テロに対する連邦政府および連邦議会の対応として、食品テロに対する法制の成立過程を9.11同時多発テロ事件から現在にいたる経緯を辿りつつ振り返り、とくに食品テロに対する規制として近年注目されている食品安全強化法（Food Safety Modernization Act、以下「FSMA」という。）に触れる。その際に、これら法制の背後に見られるアメリカにおける食品テロに対する基本的な対応のあり方をEUおよびイギリスのそれぞれの立場と比較する。そして、最後に結びに代えて、アメリカの食品テロ対応策の課題について、若干のコメントを付すことにしたい。

2 アグロ・テロと食品テロ

(1) 2つのテロの意味

本稿では食品テロを中心に考察を加えていくが、その前にアグロ・テロと食品テロの相違について、若干見ておくことにしたい。それは、この2つのテロの間には、相互に重なり合う部分が存在するために、両者の関係を明瞭に区別して理解することが困難といえるためである。まず、アメリカにおけるそれぞれの定義について見ておく。

アグロ・テロは、一般にバイオ・テロの下位カテゴリーとされ、「恐怖を生み出すこと、経済的損害を与えることないし社会的安定を揺るがす目的を持って、動物または植物の疫病を意図的に持ち込むこと」であると定義されている。一方食品テロは、「一般市民に対して傷害または死をもたらすあるいは社会的、経済的もしくは政治的安定を阻害する目的のために、人々の消費する食料を生物的、化学的もしくは物理的要因または放射性物質をもって意図的に汚染させようとする行為または脅迫」をさすと解されている⁷。

このような両者の定義を並べてみると、アグロ・テロと食品テロには、テロとして市民生活や政治生活に対する損害ないし動揺をもたらすという目的を持って、意図的になされる行為という共通点を有することがわかる。また、意図的な行為の対象が人の口にする動物、植物を含む食料という点でも同様な内容を有する。そこには、両者がバイオ・テロの下位カテゴリーに位置づけられている理由を見ることができる。一方、両者には相違も存在する。すなわち、アグロ・テロは人の口にする動植物を通して人間にしばしば致命的な病気を引き起こし、損害を与えるという狙いを有するのに対し、食品テロの場合には食品への異物混入が放射性物質などより広範囲なものによって引き起こされるという違いが存在する。このように、アグロ・テロと食品テロの間には抽象的には共通点とともに相違点を見いだすことが可能である。もっとも、具体的な事例においては、レストランのサラダ・バーでサラダの上に病原菌を振りかけるなどの行為を、食品テロとするかアグロ・テロとするかなど判断と区別しがたい場合もある。

そこで、本稿ではアグロ・テロと食品テロを場合によって相互互換的に用いる場合もあるものの、基本的には以下の理由で食品テロを中心的に見ていくことにしたい。アメリカにおいては、人の口にする食物という点から見ると、多くの食品については保健福祉省の連邦食品医薬品局（Federal Food and Drug Administration、以下「FDA」という。）が所管することになっており、食用動物や卵製品についてのみ農務省の所管となっているにとどまる。そして、近年アメリカでテロ関連法律の中で注目されているFSMAはFDAの所管となっており、アメリカの場合にはその焦点は食品テロにあると考えられるためである。

（２）食品テロが重視される背景

食品テロは、現在までのところ、それほど大きな被害をもたらしたという事例はあまり見られない。しかし、最近のアメリカ政府当局者による発言の中には、食品テロに対する警戒を示すものが多くなってきている。た

たとえば、FBIのある特別捜査官（Special Agent）は、食品産業はソフト・ターゲットとしてテロ攻撃の対象となる可能性が高いという強い問題意識を示している⁸。また、学識経験者の中からもテロの可能性について憂慮の声があげられている⁹。

このような認識が生まれる背景には、アメリカの農業、さらに食品産業がアメリカ経済に占める地位の重要性がある。アメリカの就業人口1億4千万人のうち直接農業部門に従事する者は220万人にとどまるが¹⁰、食料関連という意味では8人に1人が関連産業にかかわっており、またアメリカの農業生産物の20%以上は輸出されており、アメリカ農業の輸出額は、2006年には680億ドルであったが、2007年以降急速に増大し、2017年には全米の輸出額1兆3200億円¹¹の10%強にあたる1400億ドルを占めるまでに至っている¹²。

ところが、このような重要性を有する農業および食品産業は、2001年の9.11同時多発テロ事件をきっかけに、テロに対する攻撃に対して最も脆弱であり、保護されていないことが認識されるようになった。実際2002年にアフガニスタンのアルカイダの施設で発見された文書には、アメリカ農業をテロの標的にすることが記されていた¹³。食品テロないシアグロ・テロがテロの攻撃対象となる理由としては、3つあげることができよう。第1に、テロを低コストで引き起こすことができることである。たとえば、伝染性の病原菌を培養し散布することは、大量破壊兵器を製造するコストに比べればはるかに低く、大学院卒業程度の化学知識とそれほど多くない人員の協力によって可能である。第2に、食品テロの生じる場所が農場から食卓に至る非常に長い食品チェーンといわれるプロセスの一端で生じるために、従来重視してきた食品の安全でいう偶発的な製造工程でのミスということに対する警戒だけでは食品テロを防止するには不十分なためである¹⁴。第3に、食品テロが感染症を引き起こす病原体を製造工程に意図的に混入すること等によって引き起こされた場合に、その感染症の脅威は偶発的な場合よりもはるかに大きくなりやすく、さらにその感染症

の発生によって、輸出禁止などの措置をとらざるをえない場合には、世界の農業国としてのアメリカの威信を傷つけるばかりではなく¹⁵、その経済的損害ははかりしれないものとなるからである。

(3) 食品テロの具体例

①カルト教団による事件

いま述べたような食品産業がソフト・ターゲットとしてテロの対象となる可能性は、実はかなり以前から指摘され、具体的な事件も生じていた。アメリカでもっとも著名なこの種の事件は、オレゴン州のカルト教団ラジニーシ (Rajneesh) が引き起こした事件である。教団は、1981年にオレゴン州ワスコ郡にコミュニティを作り、その勢力を拡張しようとして、郡の住民と対立した。そこで、教団は州の緩やかな選挙登録法を利用して多くの有権者登録を行い、郡の選挙を通じて権力を掌握しようとしたが、住民の反対に遭遇することになった。そのような状況の中で、町にあるレストランのサラダ・バーを利用した住民が、吐き気、下痢、悪寒に襲われたことが明らかになった。この食中毒事件は、その後サルモネラ菌によるものと判明したが、それは教団が病原菌を取り扱うバンクから菌を購入し、自らの小規模な研究所で培養し、サラダ・バーに散布したものであった。

この事件では、サルモネラ菌に感染した多くの患者が発生したが、それはオレゴン州ワスコ郡という地方の事件であるとして、人々の注目する大きなニュースとはならなかった。さらに、模倣犯を心配した政府も事件の報告書を公表しなかったために、大きな反響を及ぼすものとはならなかった。しかし、この事件は実は非常に重要な意味を持っていた。それはアメリカで起きた最初の食品テロであり、アメリカにおける食品業界のテロに対する脆弱性を浮き彫りにしたものだからである。その脆弱性については、テロの手段としての病原菌が、民間の病原菌を扱うバンクから簡単に購入入手できることが明らかになったこと、またテロを起こすためにかかったコストが、菌の入手費用に加えて小規模な研究所での菌の培養のた

めの費用にとどまるため、かなり低かったことが意識されるようになった。なお、菌の散布も信者が行ったために、そのコストは低かったといわれる¹⁶。また、この事件では政府関係者が模倣犯をおそれて報告書を公表しなかったために、アメリカ全体としてはその経済的影響は少なかったが、事件の起こった町ではレストランが閉店に追い込まれるなどその影響は大きかったことも指摘された¹⁷。

②不満を抱く従業員による事件

①であげた事件は、カルト教団によるテロ行為であるが、食品テロやアグロ・テロの主体はそのような団体だけに限らない。この点で、アメリカ以外の諸国を含めた事例では、政治的結社やローンウルフ、そして終末論的結社などがテロの主体としてあげられている¹⁸。さらに、アメリカの食品テロの事件では、会社に不満を抱く従業員が主体となってテロを行う場合が存在した。具体例としては、2008年12月31日にミシガン州のバイロン・センターで生じた事件があげられる¹⁹。この事件は、地元のスーパーの精肉部門で働く38歳の従業員が上司との関係が悪化したため、上司を悪者に見せようとして、ハンバーガー用の肉にニコチンを40%含む殺虫剤を混入し、スーパーの客に販売したというものであった。

この事件では、問題の肉を食べた顧客は2時間後には嘔吐、めまい、下痢、悪寒、頭痛などを訴えるようになり、被害者の数は92名にのぼった。事件の捜査は、その後スーパーがミシガン州農業省とUSDA（United States Department of Agriculture、以下「農務省」という。）に被害届を提出したために始まることになった。そして、捜査当局により食肉検査を依頼された研究所での分析の結果は、ニコチンの投与量が致死量に近いものであり、意図的な混入とするものであった。また、意図的にニコチンが混入された肉の販売されていたスーパーは、一店だけと特定された。それを受けた捜査の結果、犯人として従業員が逮捕された。犯人は、食品に殺虫剤を混入し傷害事件を引き起こしたという起訴内容に対して有罪答弁を行っ

た。そして、9年の実刑と1万2千ドルの損害賠償を命じられたのである。

3 連邦の対応

(1) 9.11 同時多発テロ事件後の連邦政府の対応

食品テロないしアグロ・テロの発生可能性は、2で触れた諸事件に示されるように以前から認識としては存在してきた。そのような中で、この種のテロの危険性が強く意識されるようになったのは、9.11 同時多発テロ事件を契機としていた。その後は、政府ばかりではなく民間でも、食品テロないしアグロ・テロへの対応が議論されるようになった。たとえば、民間分野では、アメリカの著名なシンクタンクであるランド研究所が、2003年にアグロ・テロによる食品チェーンへの経済的損害の大きさ、テロによる国民の政府への信頼の喪失という政治的損害の大きさを指摘するとともに、現代の農業が大規模集中化した反面セキュリティおよび監視システムが不十分であるために、テロに対する脆弱性が存在するとの見解を公にした。その上で、テロに備える具体的な勧告として、連邦および地方のテロ対応組織および人員の増大、被害発生時の対応などに加えて、食品加工や包装設備の監視システムを整備するための費用効果分析の実施などの対応策の必要性を提示した²⁰。

民間での議論に並行する形で、アメリカ政府内でも検討が開始された。その経緯は、つぎのようなものであった。まず、2003年12月17日に「国土安全保障に関する大統領指令7号：重要インフラの確認、優先順位付け及び保護（以下「大統領指令7号」という。）」が発出された²¹。大統領指令7号は、連邦行政機関に対しテロリストの攻撃から保護される重要インフラを確認し優先付けるための国家的政策を、31の具体的政策言明の形で明らかにしたものである。

大統領指令7号の重点は、テロへの対応が重視される中で、情報技術、化学、交通機関、輸送機関さらにサイバー空間の安全など重要インフラ

の保護に政府が注力すべきとすることにあつたが²²、さらにその独自の政策と運用形態を有する重要インフラの保護として、農務省を農業および食品（食肉、鶏肉、鶏卵）に関する重要インフラを管轄する部門特定機関（Sector-Specific Agencies）と指定していた²³。

さらに、2004年1月30日に合衆国の農業および食品システムへのテロリストの攻撃などの脅威からの防衛に関して、つぎのような4点にわたる具体的な政策を明らかにした大統領指令9号が発出された²⁴。第1に、テロの脅威への認識を高め、早期の段階での警戒能力を高めるべきであるというものであった。具体的には、内務、農務、保健福祉の各省および環境保護庁の長官の間で、動植物の疾病、病害虫、有害物質に関する監視、追跡、研究体制の創設および拡充を行うことを求めていた²⁵。第2に、農務、保健福祉および国土安全保障の各省長官は、農業および食品部門のテロに対する脆弱性の評価を行うべきであるというものであった²⁶。第3に、国土安全保障省および司法省の各長官に対して、農務、保健福祉、環境保護庁、中央情報局の各長官らとともに、生産または加工の脆弱な節点（node）を疾病、病害虫、または有害物質から保護するための緩和戦略（mitigation strategies）を優先順位付けし、発展させ、実施するべきであるというものであった²⁷。第4に、農務および保健福祉省の各長官は、国土安全保障省および環境保護庁の各長官と調整して、農業生産、食品供給および経済を安定化させる回復システムを向上させ、早急にかつ効果的なものとなるように、異物混入された農業製品および食品製品または感染した動植物を除去または処理し、施設を除染しなければならないというものであった²⁸。

（2）連邦議会の対応

① バイオテロリズム準備及び対策法

連邦議会も、アグロ・テロに対する対応を示した。2007年の連邦議会調査局の報告書²⁹によれば、連邦議会は1999年からアグロ・テロに対す

る公聴会を開いていたが、9.11 同時多発テロ事件後の 2002 年 1 月 12 日に バイオテロリズム準備及び対策法 (Bioterrorism Preparedness Act、以下「バイオ・テロ法」という。) ³⁰ を制定した。この法律によって、従来食品の安全に対する権限が及ぶかについて議論のあった FDA の権限が拡大されることになった ³¹。その結果、FDA はその権限に関する規則を制定する権限を有することになった。

具体的には、以下の 4 つのことがなされるようになった ³²。第 1 に、食品事業者の登録に関する規則制定である。登録対象業者は、アメリカで消費される食品を製造、加工、梱包、配送する国内または国外のすべての業者に及ぶとされた。また、登録すべき情報は、食品の名称、食品分類、工場所在地などであるとされた。第 2 に、食品輸入の事前申告に関する規則制定であった。制定された規則により、食品輸入事業者は 2003 年 12 月 12 日以降食品がアメリカに到着する一定期間前までに、FDA に輸入を申告しなければならないとされた。もし無申告の場合には、当該食品は輸入できないとされた。第 3 に、FDA は、食品が深刻な健康に対する脅威をもたらすことを信頼できる証拠を示すことによって、輸入食品を留置する権限を有することになり、その規則が定められた。第 4 に、食品を製造、加工、包装、配送、流通、受け入れ、保管または輸出する個人または会社の記録保管義務が規則により定められた。この規則により、FDA が食品製造工程に直接関わる食品供給事業者および直近の顧客についても立入調査を行えるようになった。記録の保存期間は最長 2 年間とされた ³³。

②食品安全現代化法

連邦議会は、さらに 2011 年に合衆国における食品の監視およびコントロールのための権限を強化する法律として、FSMA を制定した。FSMA の内容についてはすでに別稿でふれており ³⁴、その詳細についてはここでは再説しないが、ただそこでも指摘したとおり、FSMA の規定はその義務付け内容について、FDA が順次規則案を制定していくという形式をとっ

ているため不明確なところがある。そこで、ここでは FSMA の制定当初のねらいと特色について記すことにする。

FSMA は、前述のように、バイオ・テロ法を強化しようとするものであり、その点でバイオ・テロ法に基づく登録情報の更新制度の導入、外国施設への FDA による検査強化、アメリカ側食品輸入事業者の輸入食品に対する安全検証の義務付け、食品の輸入迅速化ための任意プログラム導入、FDA による輸入食品に対する証明書の要求、第三者監査制度の立ち上げ、高リスク食品の記録保存義務化などが、その特徴としてまずあげられる。さらに、FSMA には、意図的な食品への混入防止および危害分析とリスクに基づく事前予防措置の義務化という事前予防の側面が含まれていた³⁵。

その趣旨は、「危害分析重要管理点（HACCP）方式の基本原則を、米国に供給される食品を扱う全ての食品関連施設に導入するところにある」³⁶とされることもあるが、実際には FSMA は、食品安全に関する危害要因を特定・評価および管理することをねらいとする HACCP を、さらにより強化することを求めるものと見られる。それは、FSMA の規則の対象となるすべての食品関連施設が食品防御計画を作成して実施することが求められていること、およびその計画書の内容として脆弱性評価、緩和戦略があげられていることに明らかである。ただ、緩和戦略の管理要素としてあげられている緩和戦略の監視、是正措置、検証の自由度は大きなものとされている³⁷。このような点から、FSMA の特色として、意図的な異物混入の完全な防止をしたものではなく、テロ攻撃の可能性を減少させ、その攻撃のショックを緩和しようとするものであることが指摘されてきた³⁸。

この点で注目されるのは、前述の 2007 年連邦議会調査局報告書が、2004 年の報告書では言及されていない食品防御という言葉や、食品安全（Food Safety）および食品セキュリティと区別して認識している点である。2007 年報告書によれば、食品防御とは、経済的、政治的混乱を目的とした意図的な異物混入から食品供給を保護することであるとされた。こ

れに対し、食品安全とは食品関連施設または家庭での安全な食品の取扱いを促進することによって偶発的な異物混入を避けることであり、食品セキュリティとは適切な栄養と行動的なライフスタイルを維持するために（飢餓を避けるために）十分な食品へのアクセスを有することを意味するとされ、食品防御とは区別された³⁹。

もっとも、このような食品防御の考え方は、すでに2002年のバイオ・テロ法がその目的として、意図的な異物混入から食品供給を保護すべきことをあげていたことからすれば、アメリカではかなり以前から見られていたといえる⁴⁰。これに対して、アメリカ以外の国々たとえばEU諸国では食品防御にはあまり関心が払われてこなかった。もっとも国際社会においても世界保健機関（World Health Organization、以下「WHO」という。）がその考え方を示しており、またEU諸国の中でもイギリスでは食品防御の考え方を強調していた。ただ、WHOの立場やイギリスの考え方の内容には、アメリカと異なる特色が見られる。そこで、アメリカの考え方の特色をより明らかにする意味で、WHOとイギリスの考え方を見ていくことにしたい。

4 他国との食品テロ対策との異同

（1）WHOの立場

① 2002年報告書

WHOは、2002年に「食品に対するテロリストの脅威」と題する報告書（以下、2002年報告書という）を公開し⁴¹、食品への意図的な異物混入を21世紀におけるグローバルな公衆衛生上の主要な脅威の一つであるとした。この2002年報告書は、第52回WHO総会のバイオ・テロに関する決議を受けて、食品を媒介とするバイオ・テロの可能性に対処するために加盟各国に予防および対応という2つの戦略の指針を呼びかける形で出されたものである⁴²。

食品テロ⁴³の予防戦略について、報告書は既存の食品安全プログラムを強化することおよびテロに対する脆弱性の評価を基礎とした合理的な安全のための手段を実施することが重要であるとした⁴⁴。まず既存の食品安全プログラムについては、これまで考慮要素とされてこなかったテロの側面、すなわち意図的な異物混入の可能性をそのプログラムの一部に組み込む必要があるとした。そのため加盟各国は食品業界、とくに中小企業についても食品テロ予防の観点から、食品安全プログラムに含まれるように業界に働きかけるべきであるとした。

つぎに、食品テロが生じた場合の対応戦略について、報告書は予防戦略と異なり政府の果たす役割が大きいとした。そして、対応戦略を監視、事前準備および対応の3つの部分から構成されるとした⁴⁵。監視の側面については、食品テロによる感染症の発生を早期に発見する既存の監視システムを強化し、食品に起因する疾病についても対応できるように拡張されるべきであるとした。つぎに事前準備の側面については、事件が生じる以前から形成・実施されてきた一般的な緊急時対応計画に加えて、食品テロ担当機関を加えた形での訓練が行われることによって、テロにも実効性をもつような拡張が必要であるとされた。その準備を行う際に、計画的な食品への異物混入が及ぼす当該脅威に対する食品チェーンの脆弱性⁴⁶の評価とその評価の優先順位に基づくことが必要であるとした⁴⁷。最後に対応の側面については、緊急時の効果的な運用に必要とされる関係者すべてを結びつけ、そして地域、地方および国家の資源を調整し、連絡を取り、統合していくようなシステムを、食品テロにも対応できるような形で拡張的に構築するようにしていくべきであるとした⁴⁸。

② 2008年報告書

WHOは、いま述べた2002年報告書の改訂版を2008年に公開した。この改訂版は、2002年報告書が食品テロをバイオ・テロの下位概念としてとらえるにとどまっていたのに対して、すべてのWHO加盟国に対して、

食品テロを予防し、攻撃が生じた場合にはそれに対応するための基本的なシステムを構築することを求め、いわば正面から食品テロに焦点をあてたものとなっているという特色を有している⁴⁹。

報告書がこのような姿勢を示した背景にあるのは、2007年のアメリカ0で発生したO157による食中毒で1000万キログラムの冷凍牛挽肉がリコールされた事件、イギリスとアイルランドでの2000年および2007年の口蹄疫の大量感染事件、さらにその後の鳥インフルエンザ事件の発生などであった。これらの事件で、意図的な食品への異物混入が深刻な経済上および貿易上の打撃を先進国に引き起こしたばかりではなく、途上国にも食料危機を引き起こしたという認識が持たれるに至ったのである⁵⁰。WHOは、そのような認識の上に立って、危険の大きさとその可能性に基づいて予算を配分し、食品テロが生じた場合の基本的な計画案を国の緊急事態への対処方針に組み込むべきであると加盟各国に示したのである⁵¹。

もっとも報告書は、基本的な計画案を組み込む際に重要なこととして、つぎの2つの点をあげていた。第1点は、食品テロに対してその脅威を最大限に評価しつつ、テロによって引き起こされるパニックや国民の信頼感が失われることの可能性を緩和するためのリスク・コミュニケーションの重要性である。その観点から、食品テロに対する対応も、テロのインパクトを確認、抑制、最小化するためのあらゆる手段を含んだものとして、国の緊急事態対応方針の中に含まれるべきだとしたのである⁵²。第2点は、食品テロ対応に関して、一般的な緊急事態とは異なる要素があるということである。具体的には、食品テロの場合には感染源の特定に技術と時間が必要であることから、その分析のための研究体制の確立と農場から食卓までの食品チェーンのどこで問題が生じているかを確認することが求められるとしたのである。

そして、報告書は、食品テロに対処するための2つの戦略として、2002年の報告書と同様に予防と対応を掲げた。2008年の報告書で注目されるのは、対応の側面である。報告書は、食品への意図的な異物混入を行うた

めに必要な多くの化学および生物学情報が公けにされている以上、食品テロ行為を完全に予防することはきわめて困難であるとした。その意味で、食品テロに対処するためには効果的な監視、事前準備および対応のシステムが注意深くとられる必要があるとしたのである⁵³。

その上で報告書は、監視については既存の感染症への対応システムに加えて、より積極的に食品に起因する疾病を発見する監視システムが米欧などに存在することを指摘した⁵⁴。そして、このようなシステムの有効性をさらに高めるために、止瀉薬や制吐剤などのテロに関係する薬品を扱う薬剤師からの情報や不審死に関する検死官の報告書など、他の要素を幅広く取り込む必要があるとした⁵⁵。つぎに事前準備については、一般的な緊急事態への対処に加えて、計画的な食品への異物混入を発見するための監視システムの強化、食品に起因する疾病の感染源の確認などを重視する必要があるとした。最後に対応については、まずその計画的な食品への異物混入が及ぼす脅威およびそれが他の公衆衛生上の問題との関係においてどの程度の優先度を持つかによって評価されるべきであるとした⁵⁶。具体的には、各加盟国が食の安全にかかわるインフラの実効性、有害な媒体を入手しにくくする抑制策、食品テロの動機の解明、テロの脅威の大きさの把握、予防の可能性、効果的な緊急時の対応能力の存在、テロの国家経済に及ぼす影響などを含めて脆弱性を評価するべきであるとした⁵⁷。

③ WHO の報告書の意味

このような WHO の報告書は、食品テロに対する国際的な関心を高め、加盟各国の食品テロに対する具体的な対策の手順、方法を示した点で有意義なものであった。ただ、WHO の報告書は、2002 年および 2008 年という時点であったため、計画的な食品チェーンの破壊に対する予防能力は、食品業界が主として身につけるべきものとされ、政府の食品関連機関はそれに協力する立場にあるとされていた⁵⁸。ところが、その後イギリスやアイルランドで生じた牛肉に馬肉が混入されていた事件などを契機に、それ

を食の安全問題として重視し、国家の安全保障として国家の機関が積極的に関与するべきだとされることになったのである⁵⁹。このような中で示されたのが、つぎに述べるイギリスの食品テロに対する見方であった。

(2) イギリスの見方

イギリスの見方は、環境・食料・農村地域省 (Department for Environment Food & Rural Affairs, Defra) の食品基準庁 (Food Standards Agency) が公表した「意図的な攻撃から食品および飲み物を保護するための指針 (以下「イギリスの指針」という。)」で示された。ここではその内容について、2014年版⁶⁰を改訂した2017年版によって見ていくことにする。

イギリスの指針の大きな特色は、食品のリスク評価において食の危険性を確認するために従来用いられてきたHACCPを基礎に、それを発展させた「重要管理点脅威評価 (Threat Assessment Critical Control Point、以下「TACCP」という。) という手法を用いた点にある⁶¹。HACCPは、もともとNASAが1960年代に発展させたアプローチであったが、その後より一般的に従業員の安全性を確保するとともに、消費者が食品に起因する疾病に罹患することを予防するアプローチとして用いられるようになった。HACCPでは、多様な分野の技術者が食品の製造過程を評価し、それぞれの製造工程の重要評価点について食品に対する危険を管理、減少または除去するべきものを確認するものとされている。そして、重要評価点が確認されると、その製造工程を監視、修正、検証、記録保存するというものである。それは、従来食品安全にかかわるもの考えられてきたものである。

これに対して、TACCPは、「食品防御」として知られていたものにかかわる。報告書によれば、TACCPとは、「脅威の評価、脆弱性の確認および物質、製品、購入、工程、敷地、関係者、配送ネットワークおよびビジネス・システムに対する管理を通して、一連の工程に対する変更を実行する権限をもった知識があり信頼できるチーム⁶²によるシステムティックなリスク・マネージメントである」とされる⁶³。TACCPの特徴は、食品

製造工程において、工程の内部および外部からの攻撃を仕掛けようとする者による意図的で悪意に基づく異物混入から生じる潜在的脅威を確認し対処しようとする点にある⁶⁴。その意味で、TACCPは、HACCPにおいて不十分であった計画的な攻撃を発見し、その攻撃による打撃をいかに緩和するかに焦点をあてて脅威に対処するものとなっているといえる。したがって、TACCPにおいては、評価の対象となる脅威とは何かが重要となる。イギリスの指針が、脅威として示している類型は、経済的に動機づけられた粗悪品製造、悪意のある異物混入、恐喝、スパイ行為、偽造、サイバー犯罪の6つである⁶⁵。

TACCPの過程は、以下のようなものとなっている（図1参照）。

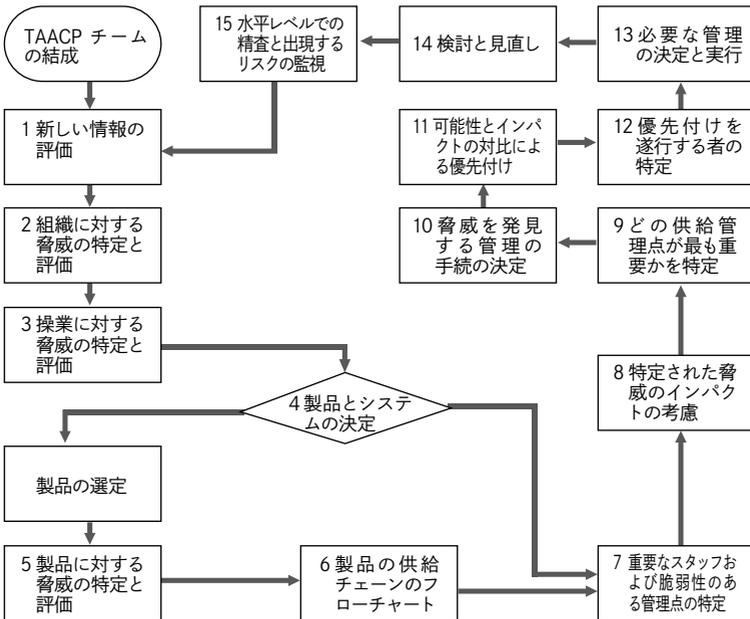


図1 TACCPの概念図

このような TACCP は、食品防御にかかわるものであり、しかもそれは専門用語というよりも日常的な言語で説明されており、この点であらゆる規模の食品事業者にとって有益であり、とくに人員が不足し専門家に依頼することが困難な中小の食品会社にとって有益であるとされる⁶⁶。

実際、報告書で TAACP の評価の対象となる脅威とともに問題とされた食品チェーンに対する攻撃者のタイプの例示は非常にわかりやすいものとなっている。そのことは、報告書が攻撃者のタイプを、恐喝者、日和見主義者、過激主義者、不条理な個人、不満をいただいた個人、サイバー犯罪者およびその他の悪意あるデジタル行為者、職業犯罪者という形であげていることから理解されるところである⁶⁷。

(3) アメリカの立場

一方、アメリカにおける食品防御の考え方は、2013年12月の連邦行政命令集 (Federal Register) 78巻247号⁶⁸の中で明らかにされた。その内容は、以下のような図式によって示されている⁶⁹ (図2参照)

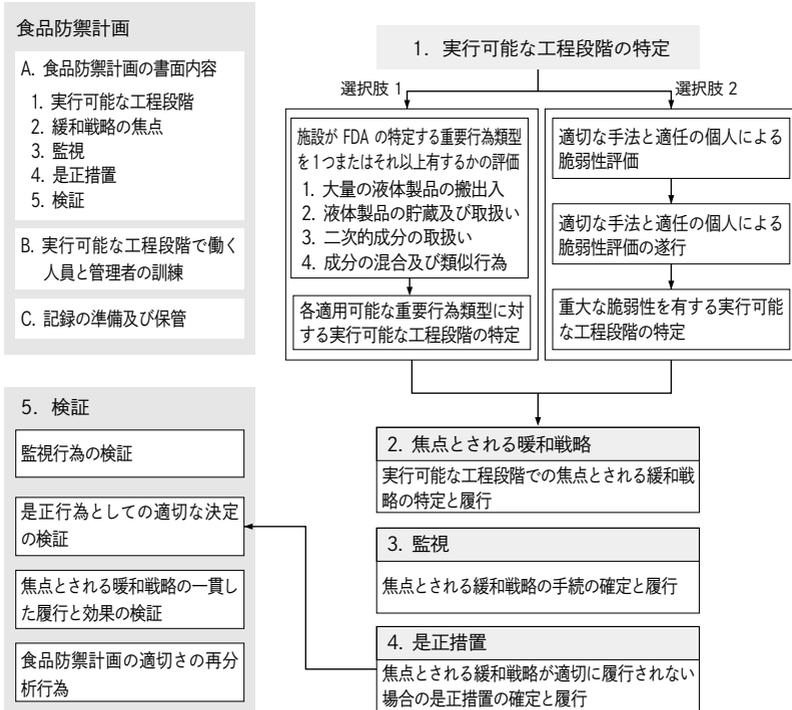


図 2 食品防御計画の概念図

上記の図からもわかるように、TAACP に依拠するイギリスのアプローチが悪意を持った人々の行為から生じる害悪や損失を引き起こす脅威に焦点が当てられているのに対して、アメリカにおけるアプローチでは食品防御計画が重視されている。食品防御計画の目的は、個人または集団が大規模な形で疾病を引き起こし死者をも生じさせるにいたる、食品に対して意図的に異物を混入することを防ぐことにある。その目的のために国内およびアメリカに食品を輸出する外国の食品施設に対して、FSMA の食品防御規則に基づき国内および外国の食品施設に食品防御計画書が義務づけられている⁷⁰。したがって、食品防御計画はアメリカの食と関わる国内外の食品

事業者が用意すべき食品防御システムに関する文書ということになる⁷¹。

その食品防御計画では、食品防御の原則とその具体的な実施について定める必要がある。具体的には計画書において、食品防御の活動、組織、規制要件、責任、経営上のコミットメント、従業員の意識のあり方が明らかにされる必要がある。この場合、食品防御計画は、食品施設ですでに実施されている既存の食品安全システムと統合して運用される場合でも、上述のようなテロによる脅威に対処するものであることが重視されることになる⁷²。

問題となるのは、脅威の及ぼすリスク評価を行う際に用いるリスク・マネージメントの手法として、どのようなものを用い、どのような点を重視するかということである。この点で、食品防御計画は、リスクよりも脆弱性の評価を重視し、その評価に当たって、つぎのような内容の行為を含むべきであるとした⁷³。第1に、実行可能な工程段階の特定および焦点を絞った緩和戦略の実施である。具体的にはテロ行為によってなされる意図的な異物混入の可能性を減じるために必要な手法をとることを意味する。この手法はカーバー＋ショック（CARVER＋Shock）法というリスク評価手法に基づくものとなっている。第2は監視である。第3は、全体のシステムのパフォーマンスを確保するためは正措置である。第4は、検証である。第2から第4の活動は食品安全の場合にも用いられるものである。第5は、最終段階として食品安全分野で働いている従業員および管理者に対して、食品防御への理解を深めて責任を持たせようとする訓練（Training）である。そして、最後に食品保護についての記録をテロ行為が起らないように秘密なものとしてかつ安全に保存することである。

このような食品防御計画の中で注目されるのは、カーバー＋ショック法である⁷⁴。カーバー＋ショック法は、元来は軍事目的のために用いられたが⁷⁵、ここでは食品部門の脆弱性評価のために用いられるとされた。この手法では、食品テロの攻撃対象として魅力的で攻撃を引きつけやすいか否かを6つの特質、すなわち攻撃が公衆衛生および経済に及ぼす事態の重大性（Criticality）、攻撃対象への物理的な接近可能性とその後の退避

の容易さ（Accessibility）、食料生産システムが攻撃から回復できる能力の程度（Recuperability）、攻撃を達成することの容易さ（Vulnerability）、生産の減少度によって測って見たときの攻撃による直接的損失の大きさ（Effect）、攻撃目標を確認することの容易さ（Recognizability）が重要であるとされる。これにもう一つの特質である食品産業への攻撃の及ぼす健康、経済、および心理的影響を含めたショック（Shock）をあわせて評価しようとするものである⁷⁶。

このようなアメリカのアプローチは、イギリスの TAACP が脅威に焦点を当てていたのに対して、脆弱性の評価を重視しようとするものである。そして、このようなアプローチはテロ事件の発生の可能性とより結びついたものといえる。そのような中で、2011年に制定された食品安全強化法は、民間の国内および国外の食品事業者に対して、事前に食品製造工程の管理について、書面による計画書として食品防御計画を FDA に提出するように義務づけたのである。

5 食品防御計画と食品防御規則

（1）食品防御計画の義務づけ

FDA への提出が義務づけられた食品防御計画については、すでに述べたように、書面の形で「脆弱性および実行可能な工程段階、緩和戦略ならびに食品防御の監視、是正措置および検証の手順を特定することが求められている」⁷⁷。この食品防御計画の提出は、FSMA によって、FDA が包括的で科学的に基礎づけられた食品供給に対する事前の管理を行う種々の権限の1つとして認められたものである⁷⁸。そこでは、FDA が食品施設を有する民間の業者に対して、食品防御計画書の提出の義務付けを認めている。このような義務付けは、これまでに見られなかった事前予防規制であり、食品テロのような大規模な損害が生じる事態を想定して、これまでの公衆衛生行政で見られた事件発生後の事後的な対応姿勢を大きく変更する

ものであり、とくに食品の供給工程をテロ攻撃の対象となることから事前に予防しようとする目的を持つという点が注目される。

ところで、いま述べたように、このような食品事業者への食品防御計画書の提出の義務付けは、これまでにないものである。そのため、これまでにない負担を担うことになる食品事業者からの疑問および批判もあり、食品防御計画書に盛り込まれるべき内容等について、その具体的内容に関する指針が待たれていたところ、FDA は2013年に食品防御計画書の内容となる「食品を意図的な異物混入から防止する緩和戦略 (Mitigation Strategies to Protect Food Against Intentional Adulteration)」に関する規則 (食品防御規則) 案を明らかにした。その後この規則案は、意見公募の手続きを経るなどして7回ほど変更された上で、最終規則が2016年5月27日に公にされた⁷⁹。

(2) 食品防御最終規則の公表

食品防御最終規則は、FDAによれば、それ以前の規則案に比べ、「利害関係者の要請に応じて追加情報を提供し、あるいは食品施設が自己評価を行い、緩和戦略を実施し、その緩和戦略を本来の目的に沿って確実に機能させる方法を決定する上で、より大きな自由度を提供する」⁸⁰のものであるとされた。

最終規則の特色としては、5つほどあげられる⁸¹。第1に、最終規則案は、食品施設にいる内部攻撃者による大規模な公衆衛生に対する衝撃に焦点を当てたものとなっていることである。最近のテロ活動が、地域レベルで計画され実行に移されるという傾向を踏まえたものと見られる。第2に、食品防御計画書は、脆弱性の評価に加えて、広範な被害を引き起こしうる重大な脆弱性を最小化ないし防止するために、緩和戦略が必要とされる実行可能な工程段階の特定を求めていることがあげられる。第3に、食品防御規則は、意図的な異物混入に対して包括的でシステマティックなアプローチをとるという点で、HACCPに類似する点を有するが、HACCP

に比べより積極的に工程段階への物理的アクセスを減少することを目指したものとなっている。第4に、最終規則は、適用される食品企業がすでに他の食品セキュリティ業務を行っている場合でも、その実績だけでは十分なものではないとしていることである。企業の過去の実績は個別に考慮されるにとどまる。第5に、最終規則によれば、実行可能な工程段階に関わる従業員すべてが、FDAが適切と認証する一般的なカリキュラムの下で訓練を受けることが求められたことである。

なお、食品防御規則はこの発表から3年後に適用されるとされたが、影響力の大きな大企業に向けてであったため、中小企業や零細企業にはその要件が緩和ないし免除された⁸²。また、FDAは最終規則の中で、食品業界への支援として「脆弱性評価の実施、緩和戦略の特定及び実施、並びに食品防衛の監視、是正措置及び検証に関する手順の作成など、最終規則の規定に関連する手引書を刊行する」⁸³ 予定であるとし、2018年6月に手引書の草案⁸⁴を公にして意見公募の手続きを行ったが、最終案は180日間の公募期間が経過後に発表されることとなっている。

6 アメリカの対応における2つの課題

これまでアメリカにおける食品テロに対する対応について、食品テロの類型および具体例を瞥見した上で、アメリカにおけるテロ対応の必要性の背景、アメリカの対応が有するヨーロッパの対応との相違とその独自性を見てきた。そのような考察は、現在のアメリカの法制等をめぐる動きを理解する上で重要なものである。それらの点を踏まえて、このようなアメリカの対応のもつ2つの課題について述べてみたい。

(1) 規制に対する応諾コストの低減

アメリカの対応の示す第1の課題は、食品防御計画書について、その義務づけを含む規制に対する食品事業者からの不満が見られるということ

ある。その批判の内容は、規制に応諾するためのコストが高すぎるということにある。食品事業者からすれば、食品安全に加えて、発生の可能性が低い食品テロのために不釣り合いなコストを負担することは避けたいという事情が存在する。これに対してFDAは、コスト軽減も意識しており、そのため企業側の対応を画一的に求めるのではなく、脆弱性評価について、カーバー+ショック手法の中で、とくに重要な3つの特質および内部攻撃者の存在に一括して焦点をあてることによって、コストを削減することができる重要行動類型（Key Activity Types、以下「KAT」という。）手法を認めてきたとする⁸⁵。ここでいう脆弱性評価における3つの重要な特質とは、テロ攻撃が公衆衛生および経済に及ぼす事態の重大性、攻撃対象への物理的な接近のしやすさとその後の退避の容易さ、攻撃を成功させる容易さの3つである⁸⁶。KATの手法をとることにより、重要な特質に関して個別に評価する場合よりもコストが削減できるとするのである。

KATには、具体的に4つの重要な行動が示され、工程の管理点、段階、手続きがそれらKATに当てはまらない場合には、緩和戦略は必要ないとされる。前述の最終規則手引書案は、以下の4つの行動類型にのみ緩和戦略が適用されるとした。第1に、食品施設での製造工程に必要な大量の液体製品を搬入および搬出する際に異物が混入されるおそれがあるので、そのような搬出入に関連する管理点、段階または手続きでの防御を重視する行動である場合である。第2に、食品施設内に導入された液体製品の貯蔵および取扱についても、異物がタンク等において拡散する可能性があり、工程の管理点、段階または手続きでの防御が重要であるとする。第3に、固体や液体の二次的成分の取扱についても、包装の開披、製造工程への移動、計量、添加などで工程の管理点、段階または手続きでの防御が重要であるとする。第4に、成分の混合、均質化、粉碎、塗布などについても、工程の管理点、段階または手続きでの防御が重要であるとする。

このようなKATという手法は、それを採用することによって、食品事業者は、広範な脆弱性評価をすることなく、KATにあてはまらない実行

可能な製造工程段階は特定する必要もなく、脆弱性を緩和する戦略を食品防御計画書に記載する必要もないことになる。その意味で、このような KAT の手法は、食品防御計画書作成のコストを引き下げることになるといえる。ただし、前述の最終手引書案は、このような場合においても、食品施設は 4 つの KAT がいずれも自らの食品製造工程に当てはまらない理由について書面で提出すること、および各食品施設は一定期間後には再検討を行うことが求められるとしている⁸⁷。したがって、そのコスト削減の程度は定かではない。この点については、最終的な手引書の発表まで待つ必要がある。

(2) 行政府への権限集中の分散化

アメリカの対応の有する第 2 の課題は、食品テロに対する対応がこれまで行政府への権限の集中という形で行われてきたことをどう分散化していくかということである。この課題は、一般的にはテロに対処するために行政府への権限の集中と過大な行政権力による人権侵害の発生を、「自由と安全」という観点からどのように調整するかというテーマに関わることになる。この点で、本稿で取り上げた食品安全強化法は、連邦の行政機関である FDA に広範な権限を付与したことはすでに述べたとおりである。たとえば、FDA は外国食品の輸入や外国の食品製造施設を検査する権限などを有するものとされている⁸⁸。

このような食品業界に対する連邦政府の権限の拡大に対しては、行政機構の非効率性を増加させ、経済活動を中断させることによって、テロ組織のねらいにはまることになるという批判が存在する。具体的には、食品テロに対する備え、たとえば製造工程を幅広く監視することによって技術の革新を遅らせ、食品業界の成長を妨げることになるとするのである。このような批判に対しては、アメリカでは経済的自由に対する政府による広範な規制が憲法上許容され、また精神的自由についても規制目的がやむにやまれぬ利益の確保にある場合には、規制が憲法上許容されることが指摘さ

れる⁸⁹。このような指摘に対しては、さらなる反論として、権力分立の観点から裁判所による行政権力への抑制の必要性がいわれ、現在の最高裁の行政府に対する敬讓の大きさが嘆息的とされる。

たしかに、テロ対策を通して行政権力の肥大化が見られ、それを抑制する必要性が一般に指摘され、自由と安全の均衡が問題とされてきたことは事実である。もっとも、このような均衡が指摘される前提には、テロ攻撃が大量破壊兵器によって引き起こされる害悪の甚大性を伴うという確信的予測が存在する。これに対して、食品製造に対するテロ行為の引き起こす害悪は、大量破壊兵器と比較して、非常に大きな害悪といえるのか。非常に大きな害悪となり得るとしても、それが即時性を有するといえるのか。食品テロの攻撃対象は食品であり、アグロ・テロの場合でも牛馬等の動物等であり、大量破壊兵器によるテロ攻撃や細菌等を用いたバイオ・テロなどのように人間を対象としているものではないことを考慮に入れると、食品テロに対する連邦政府の権限の拡大は、権限行使によるプライバシーの侵害や合衆国憲法修正5条の権利侵害を議論するほど大きなものではなく、また財産権の侵害についても憲法上許容しうる範囲内ともいえるように思われる。

もっとも、このような判断の背景として、すでに冒頭で触れたアメリカ農業の懐の大きさを認識しておく必要がある。アメリカ農業は、アメリカのGDPの6分の1を占め、産業別に見てもっとも多くの人々が働いているといわれる分野である。それは、アメリカ農業の生産性が高く効率化が進んでいることの反映でもある。その結果、アメリカでは生活費の中で食品に対する支出は、国際的に見て他国の半分程度に抑えられている。そのような状況の中では、アメリカで食品テロが生じた場合にも、それがただちに飢饉や栄養失調を引き起こし、死に至るようなことはありえないといえる⁹⁰。これに対して、わが国の場合には、現在食料自給率もカロリーベースで38パーセント、生産額ベースで65パーセント⁹¹と他国に比べて低く⁹²、そのためかなりの食品を海外から輸入している状況にあり、食品

テロの及ぼす害悪はアメリカとは比較が難しいほど大きくなることが予想される。

7 結びに代えて一わが国への示唆

本稿は、アメリカにおける食品テロとその対応という問題に焦点をあてたものであるが、そこで検討した点はわが国にとっても有用な示唆を提供するものと思われる。そこで結びに代えて、本研究がもつわが国への示唆について、触れてみることにしたい。

本稿で触れた食品テロは事例数こそ少ないものの、わが国においても近年いくつか見られるようになってきている。その中で、最も注目すべき事例は2013年12月に発生したアクリフーズ農薬混入事件であろう。この事件については、マスコミばかりではなく、学界においても詳細な研究がなされている⁹³。それらによれば、この事件は、アクリフーズ社で成果主義に基づく新人事制度が導入された結果、家族手当等が廃止されたことなどに不満をもつ群馬工場の従業員Xが、マルハニチロの子会社であったアクリフーズで生産されている冷凍食品に農薬マラチオンを高濃度のまま振りかけたというものである⁹⁴。

Xは、そのような行為を行う際に、工場の売り上げに打撃を与えることをねらいとしていたとされる。実際、アクリフーズは群馬工場を長期間操業停止とせざるをえず、また2014年3月の決算で製品回収関連費用として50億4200万円の特別損失を計上することになった⁹⁵。また、会社による事件発表後のマルハニチログループ全体に対する問い合わせ件数は、発表日後の4日間で33万5千件に上ったとされる⁹⁶。さらに、アクリフーズ群馬工場製品の中で回収対象となった製品パックは、事件から4年経過した2018年においても、3月から9月の半年間でなお8個回収されているという状況にあり⁹⁷、その影響は一時的にとどまることなく、長期にわたって続くことが示されている。

このような内容を持つアクリフーズ事件は、会社に不満を持つ従業員という工場内の事情に通じた内部攻撃者が経済的打撃を目的として、意図的に農薬という有害な異物を一般の人々が口にする食品に混入した事件であり、それはアメリカ的に言えば食品テロということになる。したがって、わが国においても食品テロは現実には看過できない問題になっているのである。ただ、食品テロに対するわが国の認識は、アメリカのように事前予防が強調されるような状況にはなっていない。

たとえば、事件発生を受けて設置された農林水産省の「食品への意図的な毒物等の混入の未然防止等に関する検討会」が、平成26年6月27日に発表した報告書⁹⁸では、検討会の名称が示すように、食品防御の考え方⁹⁹を確認しつつ、アクリフーズの事件はかなり特殊性を持った事件であるという認識の上に立って、その対策を打ち出すことに重点を置いている。すなわち、「食品防御対策により意図的な混入のリスクを下げることは重要だが、これを完全に防ぐことはできない。意図的な混入は、カメラ等の設備投資だけで防止できる問題ではなく、日常の業務を通じた従業員との信頼関係や、企業風土が大きく関係すること、また緊急事態発生時の危機管理体制の整備と訓練が重要である」¹⁰⁰としているのである。

このような認識は、前掲の検討会の一員であったジャーナリストの言葉を借りれば¹⁰¹、フードデフェンスについて「施設設備や従業員のボディチェック、作業着からのポケット除去など、矮小化して」とらえて、ハード整備を過度に重視するのではなく、「マネジメント、社員、従業員のコミュニケーション等のソフト」という側面も重視して「多様な取り組みを行い、総合的に対処することが求められる」という結論へと結びつくことになる。

たしかに、わが国のようにこれまで経営者と従業員が一体となって会社を維持発展させるといった意識が存在していたところでは、アメリカと異なり、食品テロに対してソフトな対策が有効なことも多いようにも思われる。ただ、マスコミの報道によれば、わが国政府は入管法を改正し、これ

までの外国人に対する入管行政のあり方を変更し、実質的に移民政策をとるようであり¹⁰²、そうなれば状況はアメリカに近いものになり、ハードな側面をいままで以上に検討する必要性が生じるように思われる。本稿は、その意味でハードな側面を強調するアメリカの状況の一端を紹介したにとどまるが、今後のわが国の議論にいくらかでも参考になれば幸いである。

注

- 1 大沢秀介「アメリカ合衆国におけるテロ対策法制」大沢秀介＝小山剛編『市民生活の自由と安全』（成文堂、2006年）1頁以下参照。
- 2 Peter Chalk, *Agroterrorism — What is the Threat and What Can Be Done About It ?*, available at https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB7565/index1.html.
- 3 ジュディス・ミラー、ステイヴン・エンゲルバーグ、ウィリアム・ブロード（高橋則明・高橋知子・宮下亜紀＝訳）『バイオテロ！—細菌兵器の恐怖が迫る』（朝日新聞社、2002年）11頁－13頁。See also K. R. Schneider, R. Goodrich Schneider, D. L. Archer, C. D. Webb, and A. Gutierrez, *FSHN0521/FS126: Agroterrorism in the US: An Overview*, UF/IFAS Extension, available at <https://edis.ifas.ufl.edu/fs126>.
- 4 バイオ・テロの歴史については、Douglas R. Bacon, *The Historical of Bio-terrorism: An Overview*, 66 American Society of Anesthesiologists NEWSLETTER 6 (2002) およびそこで引用されている文献参照参照。
- 5 もっとも、バイオ戦争が本格化したといわれる第2次世界大戦における日本陸軍による病原菌を用いた人体実験は、国際的に大きな注目を集めた。その経緯については、Michelle Ziegler, *Japanese Use of Plague during World War II* (book review, SHELDON HARRIS, FACTORIES OF DEATH: JAPANESE BIOLOGICAL WARFARE, 1932-1945, AND THE AMERICAN COVER-UP (Rev. ed, 2002)) 参照。
- 6 リチャード・プレストン（高見浩＝訳）『コブラの眼（上）（下）』（飛鳥新社、1998年）。
- 7 Haralampos Keremidis, Bernd Appel, Andrea Mnrath, Katharina Tomuzia,

- Magnus Normark, Roger Roffey and Richard Knutsson, *Historical Perspective on Agroterrorism: Lessons Learned from 1945 to 2012*, 11 BIOSECURITY AND BIOTERRORISM: BIODEFENSE STRATEGY, PRACTICE, AND SCIENCE, 517, 519 (Supplement 1, 2013).
- 8 Phyllis Coutler, *FBI warns food sector vulnerable to terrorism* (Illinois Farmer Today, Dec 23, 2017), available at https://www.agupdate.com/illinoisfarmertoday/news/state-and-regional/fbi-warns-food-sector-vulnerable-to-terrorism/article_1ddcc0fc-e50b-11e7-9720-3bc1fb8f6b9d.html.
 - 9 Greg Keeley and Kyle Landry, *Agroterrorism a real to America's food supply*, TheHill, available at <https://thehill.com/opinion/national-security/365491-agroterrorism-a-real-threat-to-americas-food-supply>.
 - 10 U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States: 2012: Section 12. Labor Force, Employment, and Earnings*; retrieved from <https://www.census.gov/library/publications/2011/compendia/statab/131ed/labor-force-employment-earnings.html>.
 - 11 OEC, *United States (USA) Exports, Imports and Trade Partners*, retrieved from <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/usa/>.
 - 12 U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS) : Value of U.S. agricultural trade, by fiscal year*, retrieved from <https://www.ers.usda.gov/data-products/foreign-agricultural-trade-of-the-united-states-fatus/fiscal-year/>.
 - 13 Dean Olson, *Agroterrorism: Threats to America's Economy and Food Supply*, available at <https://leb.fbi.gov/articles/featured-articles/agroterrorism-threats-to-americas-economy-and-food-supply>.
 - 14 *Id.*
 - 15 *Id.*
 - 16 この点は、食品テロに限らず、アグロ・テロにも共通するものである。Keremidis, Appel, Menrath, Tomuzia, Normark, Roffey and Knutsson, *supra* note 7, at 522.
 - 17 ミラー、エンゲルバーグ、ブロード前掲訳書注 (3) 40 頁。
 - 18 Keremidis, Appel, Menrath, Tomuzia, Normark, Roffey and Knutsson, *supra* note 7, at 517.

- 19 Carol L. Lorenzen, Mary K. Hendrickson, Robert L. Weaber, Andrew D. Clarke, Marcia Carlson Shannon and Kristi L. Savage-Clarke, *Food Defense: Protecting the Food Supply from Intentional Harm*, available at <https://extension2.missouri.edu/mp914>.
- 20 Chalk, *supra* note 2.
- 21 Homeland Security Presidential Directive 7: Critical Infrastructure Identification, Prioritization, and Protection, available at <https://www.dhs.gov/homeland-security-presidential-directive-7>.
- 22 *Id.* policy statement 15 & 16.
- 23 *Id.* policy statement 18(a).
- 24 Homeland Security Presidential Directive/HSPD-9, *Defense of United States Agriculture and Food (4)* (Jan 30, 2004), available at <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/hspd-9.html>.
- 25 *Id.* (4).
- 26 *Id.* (11).
- 27 *Id.* (12).
- 28 *Id.* (7).
- 29 この報告書は、2004年8月13日の報告書の改訂版である。Jim Monke, *Agroterrorism: Threats and Preparedness* (CRS Report for Congress, Updated March 12, 2007) (hereinafter cited as Monke Updated). 2004年8月13日の当初の報告書は、Jim Monke, *Agroterrorism: Threats and Preparedness*, (CRS Report for Congress, Aug. 13, 2004) である。
- 30 P.L. 107-188, June 12, 2002.
- 31 Monke Updated, *supra* note 29, at 14.
- 32 詳細に関する邦語文献として、JETRO 「バイオテロ法に関する情報」、available at https://www.jetro.go.jp/world/n_america/us/bioterrorism.html.
- 33 *Id.* at 14-15.
- 34 大沢秀介「アメリカにおける食品・ロー&ポリシーの生成と展開」『武蔵野大学 政治経済研究所年報』16号(2017年)38頁-46頁。
- 35 大沢・前掲論文注(34)40頁-41頁。
- 36 日本貿易振興機構シカゴ事務所農林水産・食品部「2012年度米国食品安全強化法の解説」(2012年)3頁。ちなみに、HACCPとはHazard Analysis and

Critical Control Point の省略形であり、一般的にわが国ではハサップなどと呼ばれているが、本稿では HACCP として、以下引用する。

- 37 米国保健福祉省 / 米国食品医薬品局「食品に対する意図的な異物混入防止の緩和戦略に関する食品安全強化法」1 頁-2 頁 (2016 年)。
- 38 Sneider, Schneider Webb and Gutierrez, *supra* note 3.
- 39 Monke Updated, *supra* note 29, at 1 n. 1.
- 40 Nina Puhač Bogadi, Mara Bonović and Ivona Babić, *Food defense system in food industry: perspective of the EU countries*, 11 *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 217, available at <https://link.springer.com/article/10.1007/s00003-016-1022-8>.
- 41 World Health Organization, *Terrorist Threats to Food: Guidance for Establishing and Strengthening Prevention and Response Systems* (2002), available at <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42619/9241545844.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- 42 *Id.* at 2-3.
- 43 食品テロの意味について、報告書は、一般市民に死傷者を引き起こすことまたは社会的、経済的もしくは政治的安定を壊す目的を持って、人間の消費する食品に対して、化学的、生物的または放射能を含む要因を計画的に混入する行為または脅威であると定義づけている。*Id.* at 3.
- 44 *Id.* at 10-11.
- 45 *Id.* at 18.
- 46 脆弱性の評価について、報告書は、国の置かれている科学的、経済的、政治的および社会的状況を基礎に、脅威の範囲を測定しリソースの優先順位を設定することによるとする。*Id.* at 22.
- 47 *Id.* at 22.
- 48 *Id.* at 24.
- 49 World Health Organization, *Terrorist Threats to Food: Guidance for Establishing and Strengthening Prevention and Response Systems* (2008) (hereinafter cited as WHO 2008), available at <https://seafood.oregonstate.edu/sites/agscid7/files/snic/who-food-safety-issues-terrorist-threats-to-food.pdf>. 邦語による仮訳として、岡本嘉六「テロリストの食への脅威 防止と対処のシステムを確立強化するための手引き (2008 年 5 月改定)」がある。*Avail-*

- able at http://www.vet.kagoshima-u.ac.jp/kadai/V-PUB/okamaoto/vetpub/Dr_Okamoto/Terrorist%20Threats%20to%20Food/Terrorist%20Threats1d.htm.
- 50 WHO 2008, *supra note 49*.
- 51 *Id.* at 10.
- 52 *Id.* at 11.
- 53 *Id.* at 20.
- 54 具体例としては、アメリカにおける食品ネット (Foodborne Diseases Active Surveillance Network (FoodNet)), EU の Enter-Net、オーストラリアの Oz-FoodNet があげられている。*Id.* at 21.
- 55 *Id.* at 22.
- 56 *Id.* at 24.
- 57 *Id.* at 25.
- 58 *Id.* at 14.
- 59 Bogadi, Bonović and Babić, *supra note 40*.
- 60 British Standards Institution, (2017) PAS 96:2017 *Guide to protecting and defending food and drink deliberate attack*, available at <http://www.foodlaw.rdg.ac.uk/pdf/2017-FSA-pas962017.pdf>.
- 61 Radojka Barycki, *Food Safety in the 21st Century: Protecting the Food System from Hazards, Threats and Vulnerabilities*, available at <https://www.scsglobalservices.com/blog/food-safety-in-the-21st-century>.
- 62 ここでいうチームの構成員としては、食品の製造工程にかかわる技術部門、製造部門、販売部門などすべての分野から選抜された者が含まれる。Bogadi, Bonović and Babić, *supra note 40*.
- 63 British Standards Institution, *supra note 60*, at 3.
- 64 Barycki, *supra note 61*.
- 65 British Standards Institution, *supra note 60*, at 4-7. 2014 年の報告書では、サイバー犯罪はあげられていなかった。
- 66 *Id.* at 1.
- 67 *Id.* at 8-9.
- 68 FR-2013-12-24 Federal Register vol 78, No. 247, 21 CFR Parts 16 & 121.
- 69 Bogadi, Bonović and Babić, *supra note 40*.

- 70 FDA, Protecting the *Food Supply from Intentional Adulteration, such as Acts of Terrorism*, 2 (2018), available at <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm587803.htm>.
- 71 *Id.*
- 72 *Id.* at 3.1.
- 73 *Id.* at 3.2.
- 74 FDA の用いるカーバー+ショック法の内容については、以下のホームページ参照のこと。FDA, *An Overview of the Carver + Shock Method for Food Sector Vulnerability Assessments* (2008), available at <https://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/483f86d5-a566-44f8-90d5-05a16dbe3f78/CARVER.pdf?MOD=AJPERES>. なお、この文献の邦語訳として以下のものがある。岡本嘉六（仮訳）「米国食品医薬局（FDA）食料部門の脆弱性査定のための CARVER + Shock 法の概要」、available at http://www.vet.kagoshima-u.ac.jp/kadai/V-PUB/okamaoto/vetpub/Dr_Okamoto/Terrorist%20Threats%20to%20Food/CARVER%20PLUS%20SHOCK.htm.
- 75 Bogadi, Bonović and Babić, *supra* note 40. at 3.3.
- 76 FDA, *An Overview of the Carver + Shock Method for Food Sector Vulnerability Assessments*, at 2.
- 77 米国保健福祉省 / 米国食品医薬品局「食品に対する意図的な異物混入防止の緩和戦略に関する食品安全強化法（FSMA）最終規則」（2016年）1頁、available at <https://www.fda.gov/downloads/Food/GuidanceRegulation/FSMA/UCM535673.pdf>.
- 78 U.S. Department of Health & Human Services / U.S. Food & Drug Administration, *FSMA Facts, Background on the FDA Food Safety Modernization Act (FSMA)* 1 (2016), available at <https://www.fda.gov/downloads/Food/GuidanceRegulation/UCM263773.pdf>.
- 79 Christopher A. Ripple, *FSMA Food Defense Rule Requires Firms to Address Risk of Terrorism*—Lexology 1 (2016), available at <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=aa4ca3d6-626c-4c36-92da-9bb01190f470>.
- 80 米国保健福祉省 / 米国食品医薬品局、前掲論文注（77）1頁。
- 81 Ripple, *supra* note 78, at 1-3.
- 82 米国保健福祉省 / 米国食品医薬品局、前掲論文注（77）2頁。

- 83 米国保健福祉省 / 米国食品医薬品局、前掲論文注 (77) 3 頁。
- 84 FDA, *Mitigation Strategies to Protect Food Against Intentional Adulteration: Draft Guidance* (2018), available at <https://www.fda.gov/downloads/food/guidanceregulation/guidancedocumentsregulatoryinformation/ucm6111043.pdf>.
- 85 FDA, *supra* note 70, at 3.
- 86 FDA, *supra* note 84, at 25.
- 87 FDA, *supra* note 84, at 29.
- 88 Samuel W. Bettwy, *The Expansion of Executive Powers in Response to the Threat of Bioterrorism against Individuals and Agribusiness*, 6 (2015), available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2544796.
- 89 *Id.*, at 7.
- 90 Sheila Fleischhacker, *Food for Thought or Terror: The Legal Issues Surrounding Agroterrorism*, 16 SAN JOAQUIN AGRICULTURAL L. REV. 79, 81 (2006-2007).
- 91 農林水産省「日本の食料自給率」、available at http://www.maff.go.jp/j/zyu/kyu/zikyuu_ritu/012.html.
- 92 東北農政局のホームページに掲載されたグラフによれば、わが国の食料自給率は38%であり、食料自給率264パーセントのカナダ、223パーセントのオーストラリアはもちろん、アメリカの130パーセントに比べても3割にとどまり、39パーセントの韓国よりも1パーセント少ない状況にある。東北農政局「日本と世界の食料自給率」、available at <http://www.maff.go.jp/tohoku/monosiritai/touhoku/jirei.html>.
- 93 樋口晴彦「アクリフーズ農薬混入事件の事例研究」『千葉商大論叢』52巻2号(2015年)157頁以下。
- 94 樋口・前掲論文注(93)157頁-159頁。
- 95 樋口・前掲論文注(93)158頁。
- 96 白井邦芳「内部犯行は決して想定外ではない マルハニチロに見る混乱するフードテロの現場【第2回】」DIAMOND IT&ビジネス(2014年11月7日), available at <https://diamond.jp/articles/-/61763>.
- 97 マルハニチロ株式会社「アクリフーズ群馬工場製品の回収状況(2018年9月30日現在)」『アクリフーズ群馬工場生産品における農業検出について』

第 63 報。

- 98 農林水産省「食品への意図的な毒物等の混入の未然防止等に関する検討会報告書」(平成 26 年 6 月 27 日) 1 頁, *available at* https://www.maruha-nichiro.co.jp/corporate/news_center/aqli/files/20181001_aqli_gunma_nouyaku-kensyutu_dai63.pdf.
- 99 農林水産省、前掲報告書注 (98) 12 頁は、食品防御を「公衆衛生への危害及び経済的な混乱を引き起こす意図的な異物混入から、食品を守る努力」と定義する。
- 100 農林水産省、前掲報告書注 (98) 19 頁。
- 101 松永和紀「フードディフェンス～冷凍食品の農薬混入事件から学ぶべきこと」(2015 年 3 月), *available at* <http://www.mac.or.jp/mail/150301/01.shtml>.
- 102 青木純・和田武士「国会：入管法審議入り 人手不足解消か、移民政策か」毎日新聞 (2018 年 11 月 13 日), *available at* <https://mainichi.jp/articles/20181114/k00/00m/010/112000c>、産経ニュース「事実上の移民政策? 入管法改正案の問題点は?」(2018 年 11 月 2 日), *available at* <https://www.sankei.com/life/news/181102/lif1811020013-n1.html>. <https://mainichi.jp/articles/20181114/k00/00m/010/112000c>.