

新しい食品安全行政の展開 — 食品のリスク評価とリスク管理を分離 —

農林漁業金融公庫 技術参与 柏崎 守

はじめに

この度のBSE問題をめぐって、生産者、消費者、行政組織などの間で大きな混乱がおこった。なかでも食品の安全行政について、各方面から危機意識の欠如と危機管理体制の欠落、生産者優先・消費者保護軽視などの行政対応上の問題点や改善すべき点が指摘された。政府は、BSE問題などに対して的確に対処できなかった反省を踏まえ、リスク分析手法を導入した新しい食品安全行政の転換を図ることとなった。

新しい食品安全行政を展開していくために「食品安全基本法」が制定され、今後は独立性の高い「食品安全委員会」が食品の健康への影響を客観的・科学的立場からリスク評価を行い、これに基づき農林水産省や厚生労働省などが連携して、食品のリスク管理を行うこととなった。これはまさしく、食品安全行政における歴史的転換であると同時に、生産サイドは食の安全性確保に対して責任を持っていることへの再認識を迫るものでもある。

相次ぐ食品の汚染事故

近年、BSE問題をはじめ、食品の不正表示、無登録農薬の使用など食の安全と安心を脅かす事故が立て続けにおこった。表1は、ここ数年間に国内および海外における主な食品事故をまとめたものである。この表からも明らかなように、畜産物

がらみの事故は国の内外を問わず少なくない状況であり、この他にも鶏卵や食肉のサルモネラや腸管出血性大腸菌 O157 による汚染問題を抱えている。こうした食品事故がおこる度に、畜産経営は畜産物の消費減退や価格低迷などにより深刻な被害を被っている。

近年、グローバル化がますます進展する中、もはや世界の片隅でおこった汚染事故であっても、家畜や畜産物の交流によりわが国の食の安全性に影響を及ぼしかねない状況となっている。例えば、BSE 発生の当初は英国における特殊な疾病と考えられていた。しかし今や、多くの国で発生するようになり、その対策はまさに地球的規模で考えていかなければならない問題となった。

さらに、食品の汚染事故は情報の不徹底から、過剰反応や風評被害などの無用な混乱がしばしばおこり、食品行政に対する信頼はすっかり損なわれてしまった感がある。こうしたことが、国民の健康の保護を最優先とする新しい食品安全行政が展開される契機になったといえよう。

「食品安全基本法」の概要

「食品安全基本法」はいわば食品安全の憲法である。この法律の理念として、①国民の生命および健康の保護、②食品供給における安全性確保、③国際動向や国民の意見を配慮し、科学的知見に即応した適切な対応を謳っている。この法律の目玉

表1 国内および海外における最近の食品事故の例

発生年月	事 故 の 内 容
1996年5月	岡山県および大阪府でO157による食中毒が発生し、患者数約1万人。原因食として「かいわれ大根」が疑われ、その他野菜の需要にも影響。
1999年2月	所沢産茶葉に含まれていたダイオキシンに関する一部報道により、埼玉県産野菜等の販売に影響。
1999年夏	全国的に魚介類の腸炎ビブリオによる食中毒が多発。
1999年9月	茨城県東海村の核燃料施設で臨界事故が発生し、地元農産物の販売に影響。
2000年6月	Y乳業会社加工の低脂肪乳等が黄色ブドウ球菌毒素に汚染され、食中毒が近畿地方で発生。患者数約1万5千人。
2000年夏	食品の異物混入等が多数報道され、大規模な自主回収措置等を実施。
2000年10月	一部消費団体が安全性未審査の遺伝子組換えトウモロコシ「スターリンク」を食品から検出した旨を発表。日米において混入防止策等を実施。
2001年5月	スナック菓子等に安全性未審査の遺伝子組換えジャガイモ「ニュー・リーフ・プラス」等が混入し、大規模回収。
2001年9月	国内で初めての牛海綿状脳症（BSE）の牛が発見され、食肉消費に大きな影響。
2001年12月	中国産冷凍ホウレンソウの1割弱が残留農薬基準（クロルピリホス等）を超過する事実が判明。
2002年2月	大手食品メーカーによる牛肉の原産地等の不正表示問題が発覚。その後、食品の不正表示事件が次々と表面化。
2001年8月	発ガン性などがある無登録農薬「ダイホルタン」が違法に輸入、販売、使用され、32都道府県で農産物を回収・廃棄。
2002年4月	長崎県のトラフグ養殖業者の一部が、疾病予防にホルマリンを使用していたことが表面化。
1998年8月	マレーシア半島で豚のニパウイルス感染症が発生し、接触歴のある約100人が感染死。
1999年5月	ベルギー油脂会社から供給された飼料原料用油脂にダイオキシンが混入し、ベルギー産鶏肉、鶏卵の需要に影響。
2000年2月	スイスに輸出された米国産牛肉から発ガン性ホルモンが検出。
2000年末	ヨーロッパでBSEの感染拡大。EU域内でも牛肉需要等に大きな影響。
2002年1月	中国産養殖エビから未認可の抗生物質「クロラムフェニコール」が検出され、EUは食肉、海産物等を輸入禁止。

出典：農林水産省資料（2003年）を一部改変

はリスク分析手法の導入であり、その基本方針として、①食品が人の健康に及ぼす影響についての科学的評価（リスク評価）、②リスク評価に基づき、健康に悪影響が生じないような施策の実施（リスク管理）、③情報の提供、意見を述べる機会の付与、消費者を含む関係者相互の情報・意見の交換（リスクコミュニケーション）などが盛り込まれている。さらに、リスク評価を行う独立機関として、新たに「食品安全委員会」を設置することとした。

その上で、①行政機関相互の連携、②試験研究・人材の確保、③内外の情報収集、④表示の適

切な運用、⑤食育の推進、⑥環境への影響の考慮などの充実を図るとしている。このように、食品安全行政は国民の健康保護を最優先に取り組むべきことを明確にしている。

「食品安全委員会」の役割

今までの食品安全行政は、産業振興と食品リスクの評価と管理が同一組織で実施されていたために、行政対応上はどうしても生産者優先・消費者軽視といった傾向になりがちであった。こうした弊害をなくするには、食品の健康への影響を科学的に調べる「リスク評価」部門を独立させること

が必要であり、科学者・専門家で構成する食品安全委員会を設けることになった。この委員会は、独立性を確保する観点から内閣府に設置され、2003年7月から業務を開始しており、リスク評価の結果に基づいて、実際にリスク管理を行う行政機関（農林水産省と厚生労働省）に対して勧告するほか、その実施状況についてチェックする機能も有している。一方、行政機関は食品安全委員会に対し、リスク管理が必要な事項についてリスク評価を諮問する仕組みとなっている。さらに、情報不足から生じる過剰反応や風評被害を防ぐために、リスク管理機関、消費者、生産者など幅広い関係者の意思疎通を図るための仕組みも設けられている。

食品安全委員会は2003年7月以降、食品のリスク評価を開始している。リスク評価の対象は、広く食品一般のほか、食品添加物、農薬、遺伝子組換え作物など、人体の健康に影響を及ぼす可能性のあるものすべてが対象となる（ただし医薬品は除外）。最近のリスク評価の事例としては、BSE対策の一環である牛の背骨神経節（脊柱）の安全性について審議した結果、特定部位の脊髄と同程度の危険性があると結論した。

これを受けて、リスク管理サイドの厚生労働省は、日本を含むBSE発生国の牛の背骨付の肉（Tボーンステーキなど）の販売を禁止するとともに、背骨を食品や添加物の原料（エキスや骨脂など）として使用することも禁止することとした。農林水産省でも最近、家畜用抗菌性物質の安全性についてのリスク評価を求めているが、評価の内容によっては使用制限などがかけられ、生産現場に影響することになるかも知れない。

農林水産省の行うリスク管理

農林水産省は、産地段階から消費段階にわたるリスク管理の確実な実施を図るため、①農薬、肥料、動物用医薬品などの生産資材の適切な管理や使用の推進、②有害物質などに対する産地段階におけるリスク管理、③食品の製造・加工、流通における衛生・品質の適切な管理の推進、④有害物質による農畜水産物の汚染の実態把握、生産資材の使用状況の確認など調査監視の強化、などに取り組むこととしている。

表2は、リスク管理の対象となる危害要因の特性を示したものである。すでに2002年4月以降、「麦類のカビ毒」「食品中のカドミウム」「魚介類のダイオキシン類」などについて、リスク分析などに関する検討を行っている。

新しい食品安全行政の展開

リスク管理を担当する農林水産省や厚生労働省は、食品のリスク管理を適切に行うための施策や組織の見直しのほか、食品安全に関連する法律の整合性を図り、所要の改正などを含めて新たな食品安全行政の展開に取り組んでいる。例えば、厚生労働省では所管する「食品衛生法」「と畜場法」「食鳥処理法」などについて、健康保護のための予防原則の視点から全面的な見直しが行われ、一部改正が行われた。これを受けて、動物用医薬品や農薬の残留規制の強化（ポジティブリスト制の導入）、HACCP承認施設の更新制導入などが実行に移されている。

一方の農林水産省では、産業振興部門から食品のリスク管理部門を分離することとし、消費者行政と食品リスク管理を一体的に行う「消費・安全局」を2003年7月に発足させた。ここでは、主と

表2 リスク管理の対象となる危害要因の特性

危害要因の例	特 性
生産資材 農薬、動物用医薬品、 肥料、飼料添加剤など	農畜産物の生産段階において、農薬などの使用方法を誤ることなどにより、食品中に人の健康に悪影響を及ぼすものが残留する恐れがある。このため、法律によってそれぞれの資材ごとに規制が行われている。
環境からの汚染物質 カドミウム、メチル水銀、 ダイオキシン類など	カドミウムなどは土壌や河川の汚染から、食物連鎖により動植物の体内に蓄積され、その動植物を食することにより人体に摂取される。これらの汚染物質は体内で代謝されずに蓄積され、有害な症状を示すことがある。
天然毒素 カビ毒（デオキシニバレンール）など	カビ毒は環境条件により、その発生状況は左右される。混入した食品の摂取により、急性または慢性の有害な中毒症状を示すことが確認されている。
有害微生物 腸管出血性大腸菌 O157	有害微生物は主として自然界に分布しており、食品が何らかの原因により汚染され、食中毒などの原因となる。生産・加工段階における衛生管理（HACCP方式など）により、発生を未然に防ぐことが重要となる。
加工中に生成する汚染物質 アクリルアミドなど	一部の食品は加工段階で、生成されることが明らかとなったもの。

出典：農林水産省資料（2003年）を一部変更

して農畜産物の生産から消費にわたるリスク管理やリスクコミュニケーションに取り組むとともに、食に関する知識の普及などを担当しており、家畜衛生行政を担当する「衛生管理課」はここに配置されている。

畜産分野においては、こうした取り組みの強化が可能となるよう「飼料安全法」「薬事法」「家畜伝染病予防法」などが一部改正された。例えば、家畜伝染病予防法では家畜の飼養段階での衛生管理の徹底を図り、疾病の発生を抑制する観点から「衛生管理基準」を設けることとされた。現在、基準の策定に向けた作業が進められており、生産者はこの基準に沿った家畜飼養が義務付けられることとなる。

一方、食の安全・安心に向けた農林水産省の取り組みのための指針として、2003年6月に「食の安全・安心のための政策大綱」が策定された。「消費者の視点に立った安全・安心な食料の安定供給」

「政策づくりへの国民の参画」の重要性について意識改革を徹底するとしている。

政策展開の基本的考え方として、①消費者、生産者、事業者などの意見を反映した施策づくり、②食品の生産から消費まで全体を考えた総合的施策づくりと確実な実施、③生産者・事業者による安全・安心な食品供給の促進、④的確な危機管理などをあげており、産地段階から消費段階にわたるリスク管理の確実な実施による消費者の安心・信頼の確保を図るとしている。なお、食の安全・安心のための取り組み状況の詳細については、農林水産省ホームページ (http://www.maff.go.jp/syoku_anzen/top.htm) に掲載されているのでアクセスされたい。

重さます生産情報（おわりにかえて）

食品の安全性確保は、法律で規制されるまでもなく、生産者と消費者の双方にとって当然のこと

であり、各生産者が最優先で取り組むべき課題である。低コスト生産や生産効率の追求だけではもはやすまない時代であり、安全性確保が経営目標の一つとして位置付けなければ経営の安定的発展はあり得ないと認識すべきではなかろうか。

新しい食品安全行政の展開は、家畜の生産技術や生産方式、流通構造、さらには生産情報の開示も含めて大きく変わらざるを得ない側面を有しているように思える。日本 SPF 豚協会はこのほど、

「SPF 豚農場認定制度」の見直しを行ったが、その背景にはこうした社会情勢の変化をとらえてのことである。今回の見直しでは、新たに生産行程記録の管理状況も評価の対象とすることにしたが、これは消費者の強い要請に応えたものである。どうすれば食の安全・安心が確保できるのか、こうしたことを重荷として捉えるのではなく、チャンスとしてとられるべきではなかろうか。