保護の対象としての消費者から、発言し行動する消費者への転換

中野 勲 氏 日本生活協同組合連合会組合員活動部

日本最大の消費者組織である日本生活協同組合連合会は、今回の食品安全基本法をどのように受け止め、またどのようなかたちで自らの責務を果たそうとしているのか。組合員活動部の中野勲氏にうかがった。

食品安全基本法への働きかけ

── はじめに日本生活協同組合連合会(以下、日生協)の食品の安全に関する取り組みからうかがいたいと思います。

中野 食品の安全は日生協として最も力を入れている取り組みです。1960年頃からCO・OP商品の開発をしていますが、当時の食品公害や食品事故を受け、1970年頃から、食品の安全性を事業の中心に据えた商品開発に取り組んできました。1973年の商品政策に関する資料を見ましても、有害性がある添加物を商品に使用しないことであるとか、添加物が必要なときも、より安全な物を必要最低限で使うといった考え方、あるいは低農薬・低化学肥料の農畜産物の商品を追求するといった記述があり、現在に至る基本的なコンセプトはこの当時から確立されてきたことが分かります。

── オリジナルのCO・OP商品は、そのようなコンセプトに基づいて開発されてきたわけですね。

中野 例えば、原材料についても、試作品をつくる段階で、仕様と異なる添加物が入っていないかなどの調査を可能な限り行うといった取り組みをしてきました。しかし1990年代の中頃から、グローバル化などの経済社会の変化に伴って、そのような自助努力だけでは解決できない問題が増えてきました。BSEもその一例です。またO—157やダイオキシン、環境ホルモンなど食品に関する問題が続出するようになり、食品の安全に対する関心が高まりましたが、それらの問題にも、われわれの自助努力だけでは解決し切れない部分があり、それについて食品衛生法(8頁・註9参照)などの法律を改正することをはじめ、社会的な仕組みの整備によって解決していくべきではないかと認識するようになったわけです。そこで1999年から、全国の消費者団体とともに「食品衛生法の改正と運用充実強化」を求める国会請願署名活動を開始しました。この活動に対して、約1,370万筆もの署名が寄せられ、

活動の趣旨を反映した請願が2001年12月に衆参両院で採択されています。

―― その他、政府に対するロビー活動としてはどのようなことをされましたか？

中野 食品衛生法については、残留農薬・動物用医薬品などの基準設定のあり方について厚生労働省との意見交換会を通じて要望を伝えるなどしました。またBSEや偽装表示、無認可添加物など多様な問題が表面化する中で、包括的な法律としての食品安全基本法（以下、基本法）の制定や食品安全委員会設置の検討が行われた際には、消費者の立場に立った法制度や委員会となるように食品安全委員会の事務局（当時、設立準備室）との意見交換会を通じて要望を伝える取り組み等を展開してきました。

―― 今年5月に基本法が成立し、食品安全委員会が設置されました。これをどのように評価されますか？

中野 私たちは、基本法に「国民の健康」や「食品の安全性」をその目的の最優先に位置付けることを求めていましたが、今回の基本法の第3条に「国民の健康の保護が最も重要であるという基本的認識」が書き込まれました。そのほか、私たちが求めてきたリスク分析手法の導入、中でもリスクコミュニケーションが法制度として取り入れられたこと、また独立した食品安全行政機関が設置されたことなどから、今回の基本法、改正食品衛生法は大筋で私たちの要望に沿ったものになったと評価しています。

「安全」と「安心」

―― 食品安全委員会のあり方をめぐる議論の過程では、庁にするとの意見も出たものの、結局、委員会というかたちになってしまい、また自前の研究機関も持っていないとの声もあるようですが。

中野 リスク分析を担当する行政組織のあり方については、欧米諸国も試行錯誤してきており、組織のスタイルも国によってまちまちです。日本は食品安全委員会、農水省、厚労省と三つに分かれていますが、イギリスは食品安全庁というひとつの行政組織で行っています。日本の組織はフランスのそれに似ていますが独自の研究機関を持っていません。その国の行政に関する思想、風土などによって組織のあり方は変わってくるということでしょう。組織のつくり方にはいろいろあると思いますが、どのようなかたちにせよ、今回の基本法が一歩前進であることは間違いありません。重要なのは、実際の運用がどうなるかです。食品安全委員会は7月1日に動きだしたばかりで、具体的に案件に取り組まない限り、検証、評価はできません。

―― 理念的な基本法の内容が、いかに具体化されていくかということですね。

中野 条文に書かれているのはいわば抽象概念であって、「政策を講じなければならない」とあっても、では、講じなければならない政策とは具体的には何なのか、それは今後の運用の中ではっきりしていくということです。リスク評価をする食品安全委員会、リスク管理をする各省庁が、条文の内容をどのように実現していくか、消費者の要望に沿ったかたちで具現化されているか、そこを注視して、もしズレが出るようなことがあれば、要望なり、意見を表明していくことになると思います。

改正食品衛生法※1にも、国や地方自治体が監視・指導についての施策を講じるとき、計画を事前に公表して、国民・住民の意見を聞かなければならない、との条項が盛り込まれました。私たちとしては要望が取り入れられたわけで、そのような機会を活用することで、よりよい仕組みをつくっていかなければならないと考えています。

―― 食品安全委員会の7名の委員のうち、消費者を代表する立場の方が入っていないという指摘がありますが。

中野 私たちとしては、食品安全委員会の運営に消費者の意見を反映する仕組みを求めていましたが、具体的な論議は委員会の下に置かれる専門調査会で行われることになっています。私たちは特に、企画やリスクコミュニケーションを担当する専門調査会に期待しています。企画の部会は、さまざまな食品に関する問題のうち、どれが優先課題なのか、評価の順番を決める上で役割を果たすところです。リスクコミュニケーションの部会は、国民への情報公開を含めてコミュニケーションのあり方を考えていくところです。それら消費者の不安や関心と密接に関わる議論が行われる専門委員会に、消費者の感覚、消費者の意見が反映されることが重要です。

もちろん、リスク評価は純粋に科学的に行われなければなりませんが、課題の選定やコミュニケーションのあり方については、消費者の要望に応えていく視点が不可欠であるはずです。「リスク分析」という言葉に私たちが注目したのは1998年頃ですが、当時から、「安全」という科学的な部分と「安心」という社会的な部分を分けてとらえようという考え方が提

※1 改正食品衛生法：同法の第64条で、厚生労働大臣は規格・基準の策定等において、都道府県知事等は監視指導計画の策定等において、必要な事項を公表し、広く国民又は住民の意見を求めなければならないこととした。また第65条で、厚生労働大臣および都道府県知事等は、食品衛生に関する施策の実施状況を公表し、当該施策について広く国民または住民の意見を求めなければならないこととした。

唱されています。今回の安全委員会のリスク評価が、科学的な「安全」を確保するものであると同時に、消費者の「安心」を見据えた作業になるかという点に注目していきたいと思います。

消費者としての役割

―― 基本法には、国、地方自治体の責務が規定されています。行政に対してどのようなことを求められますか?

中野 一例ですが、首相官邸のホームページの中にある「キッズルーム」に、食の安全に関する説明が掲載されていますが、中学生対象としているにもかかわらず、「品質表示基準」や「自然人」というように難解な行政用語が使われています。単に情報を公開するだけでなく、関心のある人に情報を出すとき、いかに的確なかたちにするか工夫をする。そのような積極的な姿勢を期待したいと思います。

―― 基本法には、消費者の役割も規定されています。

中野 これから行政は法律に則ってリスクを評価して、その情報を開示してくるようになります。そのとき、消費者に問われるのは、その情報をどのように受け止め、どのように判断していくかでしょう。O―157の事件では、政府の発表に対する消費者の反応が大きく、かいわれ大根の消費が極端に落ち込みました。消費者としては、危害情報がきちんと開示されることを要求するのは当然の権利として、開示された情報を受け止め、どの程度危ないか判断して的確に行動すること、また情報を媒介するマスコミも不要に消費者の不安を煽らず、正確に判断していくこと。社会全体の成熟の度合いとして、そのようなことが求められているのではないでしょうか。

―― 行政だけに責任を押し付けるのではなく、国民各層で考えなければならない。消費者にも当然、果たすべき役割があるということですね。

中野 今回の基本法で盛り込まれたリスク分析手法は、リスク評価については科学的見地から食品安全委員会が受け持ちますが、リスク管理については行政機関だけが行うのではなく、消費者や事業者などの利害関係者の間で意見を交換しながら施策を策定し、運用していく仕組みです。つまり消費者と事業者が、施策をつくり上げるための行政のパートナーとして位置付けられたことにほかなりません。消費者側もそのことをきちんと受け止め、例えば行政に対してだけ、その縦割りの弊害を指摘するのでなく、自分たち消費者と事業者との間の縦割りの壁を越えるために何ができるのかについても、真剣に考えていかなければならないと思います。

―― 消費者としては、事業者に対して市場を通して要求することもできますね。

中野 大手企業であっても、コンプライアンス(法令遵守)の欠落のため、消費者から見放され、市場からの退場を余儀なくされる事例が出る時代になりつつありますが、まだ意識が低い事業者が見られるようです。香料への指定外食品添加物の使用問題※2は、科学的には危険性はないとしても、食品衛生法で認めていない添加物を使用していたという問題です。今後、事業者にはますますコンプライアンスが問われるようになるでしょう。逆に言えば、コンプライアンス体制を推進することが事業者の自己変革のチャンスになり得るということです。

―― 消費者が、事業者の努力を評価して、行動すれば、市場の機能によって食品の安全性が向上することも期待できますね。

中野 政府、事業者、消費者それぞれがいかに努力して、いかに関係性を構築していくか、それが今回の基本法の仕組みを成功させる上で重要な要素になると思われます。

技術革新に対するスタンス

―― 食の安全を守るシステムとして注目されているトレーサビリティについてはいかがお考えですか?

中野 当初のトレーサビリティは、危害が発生したとき、追跡できるということでしたが、システムへの要求が複雑になればなるほど、当初の目的がぼやけてしまう可能性があると思います。一度、本来の目的と付帯的な目的を整理した方がよいのではないでしょうか。法の制度で担保すべき部分と、民間の企業努力で保つべき部分があるはずであり、何でも制度に付加すればよいということではないでしょうから。

―― クローン牛や遺伝子組換え食品といった技術革新については、日生協ではどのような見解をお持ちでしょうか?

中野 クローンや遺伝子組換えについても、「安全」について科学的な評価をするのは当然として、それとは別に消費者の「安心」を確保するため何ができるのか、そういう視点が必要である考えています。

遺伝子組換え食品については、日生

※2 香料への指定外食品添加物の使用問題:2002年5月、茨城県の協和香料化学株式会社茨城工場において、食品衛生法上認められていない物質(アセトアルデヒド、プロピオンアルデヒド、ヒマシ油)を使用して香料を製造していたことが判明し、同社の添加物を使用していた食品メーカーの商品を回収する騒ぎとなった。

協では1996年頃から、関連する文献などを独自に集め、また外部の有識者のご協力を仰ぎ、科学的な安全性について調査してきました。その結果は、「安全」については現在のところ人の健康に直ちに悪影響を与えるという情報はないが、消費者の「安心」については別途、考える必要があるというものでした。では「安心」を担保するため何ができるのか突き詰めると、消費者が主体的に選択ができるかどうかということになるわけです。選択のためには表示が重要であり、まず、そこを制度として確立する必要があるという認識の下、1996年頃から遺伝子組換え食品に関する表示制度を政府に求め、実現してきました。

―― 遺伝子組換えなどではヨーロッパとアメリカで考え方がかなり異なるようです。

中野　今回、コーデックス委員会で植物と微生物の遺伝子組換えに関する安全性ガイドラインが決まりましたが、そのガイドラインを策定するための特別部会が日本で開催されていました。そこでの議論を聞いていますと、欧米間の感覚の違いが如実に出ていました。また、トレーサビリティについても欧米間で意見が対立していました。

―― 日本も大消費国として、国際的な議論の場で、もっと積極的に発言してもよいのでは?

中野　5月に、日生協の品川専務理事が、基本法に関して国会で参考人陳述をした際、コーデックス委員会に関する政府の対応について、国際会議の場でどういう発言をしたいのかなかなか国民に事前に情報が伝わってこないこと、またコーデックス委員会に加盟している各国は、国民各層の声を聞きながら、政府としての意見をまとめ上げていく努力を行ってはいるが、日本政府はそのあたりが足りないのではないか、等の問題点を指摘しました。また日生協としては、現在文部科学省にあるコーデックス委員会のコンタクトポイント※3を適切な機関に移管することや、国内コーデックス委員会の設置を求めています。

―― 今、食品の分野に限らず、国際的な議論の場でNGOの活動が注目されています。生協としての世界的活動についてうかがいます。

中野　コーデックス委員会は、国際的なNGOのオブザーバー参加を認めています。生協をはじめとする協同組合の国際的な組織であるICA※4は、オブザーバーの資格を得ていますので、それを活用し、コーデックス委員会の各会議でどのようなことがあったか情報を入手したり、動向の把握に努めています。

欧米の消費者団体を見ますと、自分たちのコンサルタントとして専門家集団を擁しているなど、政府や事業者に対する働きかけが積極的であり、能動的です。食品の安全についても、大学教授など専門家とのネットワークを持ち、科学的知見を踏まえて、政府に具体的な対案を出したり、提言を行ったりしています。日本には消費者保護基本法という法律の名前が示すように「消費者保護」という言葉が一般的です。社会通念としても消費者は弱者で、政府から保護してもらう存在ということがあったように思われます。欧米の場合、対等な立場で政府に発言していく消費者、行動する消費者です。そのあたりは私たちとしても学ぶべき点であると考えます。

日本生活協同組合連合会 組合員活動部
中野 勲（なかの いさお）

1969年生まれ。1995年三重大学大学院生物資源学研究科博士前期課程修了。同年日本生活協同組合連合会入職。商品検査センター勤務の後、1998年より日本生協連組合員活動部。食品の安全分野担当として、食品衛生法改正や食品安全基本法制定の取り組みに関わる。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。
h-bunka@lec-jp.com

※3　コーデックス委員会のコンタクトポイント：コーデックス委員会と加盟国政府との間の単なる連絡調整窓口に留まらず、加盟国内でのコーデックスに関する活動のコーディネートや消費者・食品産業・商業者およびその他の全ての関係者との連絡ポイントの役割も担うこと等が、コーデックス委員会によって定義されている。

※4　ICA［International Cooperative Alliance］：国際協同組合同盟。1895年に結成された協同組合の国際機関で本部はジュネーブ。世界各国の農業、漁協、林業、生協（消費者）、保険、労働者、住宅などあらゆる協同組合の全国組織が加盟している。現在91カ国の団体が加盟。組合員数は、7億6,000万人に達し、国連経済社会理事会に登録される世界最大のNGO。

「食の安全」
～新たな食品行政の確立～