

国民の健康保護のための 食品安全委員会の役割と課題

谷垣禎一氏 食品安全担当大臣

5月に成立した食品安全基本法に基づき、食品のリスク評価を行い、省庁を横断して勧告・監視をする組織として食品安全委員会が立ち上がった。その目的とするところ、機能について食品安全担当大臣・谷垣禎一氏にうかがう。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

三つの環境の変化

反町 平成15年7月、食の安全についての基本法である食品安全基本法(以下、基本法)が施行されました。この法に基づき、食品に含まれ得る有害物質などが健康に及ぼす影響を評価し、各省庁に適切な対策を講じるよう勧告する食

品安全委員会が新設されました。食品安全担当大臣である谷垣先生に、基本法および食品安全委員会についてうかがってまいりたいと思います。

まず、基本法が制定されるに至った経緯ですが、一昨年のBSEの問題が直接的な契機という理解でよろしいのでしょうか？

谷垣 BSEが代表的な事例でしたが、時を同じくして、輸入冷凍野菜の残留農薬、無登録農薬、指定外添加物の使用など食に関する問題が相次いで表面化しました。それに対して、国民の食の安全に対する信頼を回復しようということが直接的な契機として大きかったことは事実です。ただ、もう少し視野を広げてみますと、食品を取り巻く状況の変化に対応するため、というとらえ方ができま

す。主な変化として3つ挙げられます。まず、大量生産・大量消費のシステムが食品の世界に入ってきていること。国際化の進展で世界中の食品が日本の食卓に上がるようになってきていること。そして科学技術の進展によってクローン技術や遺伝子組換え食品といった、よく言えば画期的、あるいは従来の常識とは異なるという言い方もできますが、新しい食品が登場していることです。

反町 そのような変化に伴い、生産、流通などの各段階で農薬や添加物などによってさまざまなリスクが生じるようになっていますが。

谷垣 リスクはそれだけにとどまりません。実は私は蕎麦が大変好きで、「日本の蕎麦を愛好する会」をつくり、その代表世話人をしています。蕎麦好きとおぼしき国会議員仲間に声をかけて、時々一緒に食べに行くのですが、中には立派な体格の議員で「蕎麦アレルギーだから」という方がいます。研究が進むにつれ、食品にはさまざまなリスクがあり、

1 BSE問題に関する調査検討委員会：厚生労働大臣および農林水産大臣の諮問機関。BSEに関する従来の行政対応上の問題を検証し、今後の畜産・食品衛生行政のあり方について調査研究を行うため平成13年に設置。平成14年4月2日の第11回委員会で報告書をまとめた。



100%、真っさらに安全なものはないということが次第に分かってきました。

反町 内在していたリスクの表面化ということでは、農薬などは分析技術が年々向上していますので、検出の精度が上がり、そのため農薬ゼロ残留という目標の達成が困難になっていることもあるようです。

谷垣 食の安全に「絶対」はない。何かしらのリスクは存在する。今回の基本法も、それを前提として、リスクを制御する仕組みを考えようということで食品安全委員会を立ち上げたわけです。経緯を申し上げれば、平成14年4月の「BSE問題に関する調査検討委員会」²の提言を受け、同年6月に関係閣僚会議を開催し、「今後の食品安全行政のあり方について」³を取りまとめました。その中で消費者の保護を基本とした基本法を制定して、内閣府に食品安全委員会を設置すること、また、緊急時には内閣全体として対応する危機管理の仕組みを整備することによって食品安全行政に対する国民の信頼を取り戻そうということになりました。

リスクの評価と管理

反町 食品安全委員会が内閣府に設置された理由ですが、ひとつには縦割り行政の弊害を排して、省庁横断的な食品安全行政を実現するということでしょうか？

谷垣 「BSEに関する調査検討委員会」では、これまでの食品安全行政の問題点についてさまざまな指摘をいただきました。おっしゃる通り、農林水産省、厚生労働省が縦割りで十分な連携がなかったこともあります。また、行政が生産者の方に顔を向け、必ずしも消費者に向

いていなかったというご指摘もありました。私は、戦後の食料難の時代を考えれば、行政がまず生産ありき、という思想から出発したことは否定すべきことでもなく、また過去にはそれなりに功績もあったと思いますが、経済社会が変化した今、その行政手法を見直さなければならぬということです。

それらのご批判をどのように乗り越えるかということで、基本法では、まず「国民の健康の保護が最も重要」という点を基本理念として、これを実効化するためにリスク分析手法を導入したわけです。食品健康影響評価(リスク評価)にあたっては、徹底して科学的、客観的、中立的に行うための組織として食品安全委員会を設置しました。同委員会は毒性学や微生物学、公衆衛生などの専門家7名で構成されており、その下に食品添加物や遺伝子組換え食品や農薬など分野ごとの専門委員約200名による専門調査会(評価チーム)を設けることとしました。食品安全委員会が下したリスク評価に基づき、各行政機関は使用制限や輸入規制といった具体的な施策(リスク管理)を講じる。さらにその実施状況を食品安全委員会が監視していくという仕組みです。

反町 これまで各省は、国民の食生活の安全確保のための規制権限と産業振興の両面を担ってきました。今回の改革により、食品に関するリスク評価は食品安全委員会に委ねて、その評価結果に基づくリスク管理と産業振興は引き続き各省の仕事として残した、ということですね。

谷垣 行政はリスクの評価と管理を渾然一体としてやっていました。ときには、産業の保護や奨励と規制とを同時に行っていました。今回、それをはっきり分けた

ということです。

反町 食品安全委員会の運営上の課題についてはいかがお考えですか？

谷垣 リスクの科学的な評価、国民との間のリスクコミュニケーション⁴、そして、食品が原因となった重大な健康被害に係る緊急時対応、この3つを運用のポイントと考えています。当然、食品安全委員会は独立性が求められますが、それを徹底するだけでは、連携不足につながりかねません。行政からの独立と連携をどのように両立していくか。これは重要な課題であると認識しています。

反町 国民の間の食品に対する疑問、不安感は、幅広いと思いますが。

谷垣 食品安全委員会に対するリスク評価の要望が多数寄せられています。要望には、やや過敏に過ぎる疑問から至急調べなければならない重要な課題まで、まさに山のようにあります。全てを一挙に解決できませんが、緊急度、重要度の順からどんどん進めなければならぬ。どういう順に取り上げていくか、それが行政の運び方として重要なところで、これについては企画専門調査会をつくり、ここには消費者の代表にも入っていただき、業務運営の計画を策定します。

消費者の責務

反町 現在進行中の行政改革は、国民や消費者の視点から見たサービスの改革です。これは、司法制度改革・地方自治改革・医療制度改革・教育改革などと同様に、利用者本位の改革です。今回の基本法で「国民の健康の保護」を謳われたのも、そういう改革の流れのひとつとしてとらえられますね。

谷垣 おっしゃる通りです。その流れは

2 今後の食品安全行政のあり方について：平成14年6月11日に、食品安全行政に関する関係閣僚会議でまとめられた提言。

3 リスクコミュニケーション：リスク評価、リスク管理の各過程において、消費者や食品関連事業者などの関係者との間で幅広い情報や意見の交換を行うこと。

4 食の安全ダイヤル：消費生活アドバイザーの資格などを有する相談員(技術参与)が、広く消費者等から食品の安全性に関する情報提供、問合せ、意見等を電話又はメールで受け付ける。

☎03-5251-9220・9221 URL: <http://www8.cao.go.jp/shokuhin>

[月～金]10:00～17:00(祝日・年末年始を除く)

5 農業改良普及員：農業経営の合理化を図り、経済的効率を高める、専門的技術指導員。

日本の経済社会が成熟したことのひとつの表れでしょう。

反町 同時に、消費者の方も、行政に頼りきるのではなく、自立し自己責任を果たすということですね。基本法も消費者自らが「食品の安全性の確保に関する知識と理解を深める」という役割を果たすべきことを定めています。

谷垣 あらゆる食品に多少のリスクは付きものですから、消費者も自ら食品の安全性について正しく理解するようしていただきたいと思います。適切な食生活は、最終的には消費者自身の問題となるのですから。

反町 食品安全委員会が、科学的な調査分析によって収集した情報を、できるだけ国民に開示していくことになりですね。これにより、情報の非対称性も解消されますし、食の持つリスクを国民の側にも負担してもらうことが可能になりますね。

谷垣 食品安全委員会が科学的なリスク評価を確実に行うためには、危害情報など内外の情報を徹底して収集しなければなりません。そこで、学会誌や諸外国政府の専門機関の判断などの情報を一元化して収集します。では、その情報をどのように開示するか。インターネットもひとつの手法でしょうが、双方向性ということでは、意見交換会、検討会のような場を用意したいと考えています。そうすれば、国民、消費者の代表者が意見表明できる機会を確保することができますからね。

反町 全ての国民がインターネットからの情報を正しく理解できるとは限りません。風評被害を避けるためにも、例えば、消費者が食の安全について疑問を抱いたとき、コンサルタントのような食品の専門家に説明を求めることができる仕組み

を用意する必要があるのでは？

谷垣 消費者等からの相談については、「食の安全ダイヤル」⁶という相談窓口を設け、技術参与に対応してもらっています。国民とのコミュニケーションを深めていくリスクコミュニケーションは、行政の透明性を確保する上でも重要です。また、リスクコミュニケーションの手法や関係行政機関との連携等については、専門調査会も設置し、検討することとしています。

事業者の責務

反町 基本法では消費者のみならず、国、地方公共団体、食品関連事業者が、それぞれの立場から責務と役割を負うべきことを定めていますね。

谷垣 食品の安全というとき、国、都道府県、行政の役割が大事なことは当然ですが、私は生産者の責務が極めて重いと考えています。特定の農薬について海外でどのような事例が生じているかといった情報は、個別の生産者にはなかなか分からない。供給に関連する事業者として責務を負わせるのは酷ではないか、論者の中にはそう批判される方もいます。しかし、自ら使用する農薬については気を付けていただければ情報は得られるはずですし、不明なことや疑問があれば農業改良普及員⁸なりに相談していただきたいと思います。

反町 生産のみならず、流通、加工にかかわる業者も含めてその責務は重大ですね。

谷垣 基本法では「食品供給行程の各段階における適切な措置」という表現をしていますが、食の安全については、生産から流通、消費者の手に渡るまで一貫した過程でとらえようという考え方をとっ

ています。特に、牛肉については今国会で関連法(「牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法」)⁶が成立しました。ナノテクノロジーによって小さいチップに情報を入れ1頭ずつ認識するトレーサビリティ⁷を実現するところまで来ています。

反町 基本法の定める食品関連事業者には輸入業者も含まれ、食品供給行程にも当然、輸入が含まれています。わが国は食料供給の60%を海外に依存していますが、輸入食品についてはリスク管理がより難しいと思われれます。

谷垣 それについては国会でもだいぶ議論しました。対策の一つは海外の情報の収集、もう一つは検疫の充実です。

反町 輸入食品のモニタリングを民間に委託されているようですが、輸入検疫所の検査員の定員が足りず、検査率が低下していると聞きます。

谷垣 これだけ大量の輸入食品に頼っている中、リスク管理に関しても十分に整備されているのかという課題があります。

反町 日本としても、輸入食料品が安全かどうか確かめるため、輸出国の安全確認に介入できるかといった問題があります。

谷垣 日本の輸出食品に問題が生じた場合、外国の検査担当者が来日されることがありますが、日本として輸入食料品について相手国の生産方法のあたりをどうしていくか、などがありますね。

反町 食料の生産コストを重視する声や貿易自由化の要請がありますが、他方、国内事情としては、日本固有の食文化や自給率上昇を求める意見も根強くあります。

谷垣 日本の食料確保の基本方針としても自給率の向上があります。あるいは地

6 牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法：平成15年6月11日公布、平成15年12月1日施行。牛海綿状脳症のまん延を防止するための措置の実施の基礎とするとともに、牛肉に係る当該個体の識別のための情報の提供を促進し、もって畜産およびその関連産業の健全な発展ならびに消費者の利益の増進を図ることを目的とする。
7 トレーサビリティ(traceability)：産地、生産者・生産方法、流通過程など、食品の生産・流通履歴に関するシステムをいう。情報の公開によって、人々は安心し

て食物を購入することができるという考え方に基づくシステム。

8 食育：国民一人ひとりが、自らの「食」について考える習慣を身に付け、生涯を通じて健全で安心な食生活を実現することができるよう、食品の安全性、食事と疾病の関係、食文化などを適切に理解するために必要な情報提供活動や実践活動等を行うこと。
9 食品衛生法：昭和22年12月24日公布、昭和23年1月1日施行。飲食による衛生上の危害発生の防止、公衆衛生の向上・推進を目的として、食品および添加物、器具および包装、表示および広告、検査、営業などについて規定している。

産地消、自分たちの地域でとれたものを、昔から生きてきたことを食を通じて確認する。先祖からの知恵を伝える。食育¹⁰とも言いますが、個人的にはそういうことも大事だと思います。一方、安全であれば、内外無差別に入れよ、という国際的な声もあります。その問題について一政治家としてはいろいろ意見もありますが、食品安全担当大臣として言えば、断固として科学的にリスクを判定することが食品安全委員会の責務であり、対象によって判断をきつしたり甘くすることなど、いささかもないということです。



関連法規の整備

反町 基本法を具体化するために、罰則規定などを定める食品安全関連諸法が整備されていくと思いますが、消費者本位の視点は個別法の中でどのように実現されますか。

谷垣 基本法の理念を具体的に実現する法律については、この前の国会において同時並行で関連する個別法の改正を行い、食品衛生法⁹や健康増進法¹⁰の一部改正など厚生労働省関連で2本、農林水産省関連で5本の法律が成立したところです。また、農林水産省も大きく動き出しました。食糧庁はこれまで、コメの生産を主眼に置くウエイトの高い組織でした。今回の農林水産省設置法の一部改正により食糧庁は廃止され、代わりに消費・安全局が新設されました。組織的にも消費者に目配りをした体制をつくらうということです。

反町 消費者への情報開示という意味では食品の表示の問題も大切ですね。

谷垣 それぞれの役所が各々の行政目的で表示の制度をつくり、実態は同じことでも、用語が異なるといった問題が

ありました。そこで、農林水産省と厚生労働省との間で調整を図り、省令や告示のレベルで分かりやすいものにする作業を進めています。

反町 パッケージされた食品だけでなく、レストランなど外食店内に原産地・生産者などの表示を義務付ければ、消費者は安心して食事ができます。そのような具体的規制の実施主体は、主に農林水産省や厚生労働省、あるいは都道府県ということになります。食品安全委員会は、国家行政組織法の第8条¹¹に相当する機関とのことですが、第3条¹²相当の機関とすべきとの意見もあったようです。関係行政機関に対する指揮命令権は十分とお考えですか？

谷垣 食品安全委員会で科学的な評価を行いまして、今までのリスクをマネージする方法では不足と判断すれば、内閣総理大臣を通じて役所に勧告する権限があります。さらに勧告通りに動いていないと判断すれば、内閣総理大臣を通じて再度勧告できる。国会の議論で、勧告権では足りないのではないか、という意見もありましたが、独立した役所同士で、内閣総理大臣を通じての勧告ということになりますと、日本の行政の中で

は非常に重い措置です。

反町 今回の基本法は大いなる一歩ですが、さらに安心できる食品の安全制度をつくっていく上で、強力な指導力を発揮していただきたいと思います。

谷垣 基本法によって基本的な手立ちは打った、と申し上げていいと思います。できたばかりのこの法律の理念を生かすために全力を尽くす所存です。

反町 日々口にする食品の安全という面では需要側も供給側もありません。すべての国民の健康と安全のためご尽力いただきたいと思います。本日はご多忙のところ誠にありがとうございました。

食品安全担当大臣

谷垣 禎一(たにがき さだかず)

1945年京都府生まれ。1972年東京大学法学部卒業。1983年衆議院議員選挙京都5区より当選(現在7期目)。1988年郵政政務次官。1990年防衛政務次官。1991年衆議院通信常任委員会委員長。1993年自由民主党国会対策委員会副委員長。1995年衆議院議院運営委員会委員長。1997年科学技術庁長官。1998年大蔵政務次官。2000年金融再生委員会委員長。2002年国家公安委員会委員長、食品安全委員会(仮称)等担当、産業再生機構(仮称)担当大臣兼務。2003年国家公安委員会委員長、産業再生機構担当大臣、食品安全担当大臣。

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

10 健康増進法：平成14年8月2日公布、平成15年5月1日施行。個人、学校、事業者、行政等がそれぞれの立場で健康増進に努めるよう法的に義務付けたほか、特に学校、体育館、病院、飲食店、官公庁施設等の多数の者が利用する施設の管理者に対し、受動喫煙の防止対策を講じるよう求めている。

11 国家行政組織法第8条：「第3条の国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務

をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる。」

12 国家行政組織法第3条：「[1] 国の行政機関の組織は、この法律でこれを定めるものとする。[2] 行政組織のため置かれる国の行政機関は、省、委員会及び庁とし、その設置及び廃止は、別に法律の定めるところによる。[3] 省は、内閣の統轄の下に行政事務をつかさどる機関として置かれるものとし、委員会及び庁は、省に、その外局として置かれるものとする。[4] 第2項の国の行政機関として置かれるものは、別表第1にこれを掲げる。」