

困難を前提とした 食の安全確保システムの考察

神里達博 氏 社会技術研究システム 専門研究員

BSEの問題に直面したとき、ヨーロッパ、アメリカ、日本はそれぞれどのように対応したのか？
そこから見える食品の安全確保の課題とは？
食品を題材として科学技術と社会の摩擦について研究する
社会技術研究システムの専門研究員・神里達博氏にうかがった。

BSEの政治問題化

ヨーロッパでは、あたかも日本に先行するようなかたちで食品の安全に関するさまざまな問題が発生しました。それに対して、どのように安全確保の体制の再構築が図られたか、その経過からおうかがいしたいと思います。

神里 1990年代を通じてヨーロッパは、さまざまな食の問題に揺れ続けました。フランスのリステリア食中毒事件やスコットランドのO-157のアウトブレイク、ベルギーにおける鶏のダイオキシン汚染といった事件が続発して、そのたびに行政は消費者と生産者の板挟みになって苦慮し、食品に対する不信、不安がヨーロッパ中に広がりました。

1990年代にヨーロッパにおいてそれらの問題が顕在化したのは何かしらか理由があるとお考えですか？

神里 俯瞰すれば、遠因としておそらく冷戦構造の終結があると思われます。

人間の認知・認識には一定の限界がありますから、ある問題が存在しても、さらに大きな別の問題に気をとられていると、過小評価します。冷戦という巨大な問題が決着したため、遠景にあった食品の安全という問題がクローズアップされたのでしょう。また、それとはまったく別の次元でグローバリゼーションの進展による影響もあります。それまでは一国に限定されていたリスクがグローバル化によってやすやすと国境を越え、拡散する。そして、そのことで食品の問題が国際的に政治問題化するようになりました。典型的な事例がBSEです。BSEのリスクに対する認識は、拡大の過程で二段階で変わりました。1986年に初めて確認されたとき

は、イギリスの風土病のようなかたちでスタートするのですが、1990年前後にヨーロッパ各国に拡大します。それが第一段階の変化ですが、その時点でも一般には家畜の奇病と見なされていました。しかし一部の科学者は、すでに人間への感染の可能性を指摘していたことから、



疫学的調査が実施されることとなります。そのことをイギリス政府はなかなか認めようともしませんでした。1996年3月になってついに人間への感染の可能性を公式に認めます。これが第二段階の変化で、以降、問題はまったく別の様相を呈します。EUの行政執行機関である欧州委員会は、イギリスからの牛、牛加工製品の全面輸入禁止を決議しますが、もともと「反EU」の意識を内在させていたイギリスはそれに反発します。EU統合の議論と重なって、BSEが政治問題化したのです。その反省から、禁輸などの措置を前提とした科学的・客観的なリスク評価の必要性が説かれるようになりました。EUは2年以上をかけて、リスクアセスメントの方法論を研究し、それに基づいてGBR¹という基準を策定しました。

日本とアメリカの対応

そのヨーロッパの経験は、日本にはどのように伝わったのでしょうか？

神里 1996年にEUは、日本を含めた諸外国に、GBRの基準に照らした警告を発しようとしています。ところがその基準に従えば、日本は「低レベル汚染国」になってしまうことから、農水省は受け入れようとしません。日本政府の協力を得られないため、EUは日本のGBRについて公表することを断念します。その数カ月後、日本で初めてBSE感染牛が確認されました。

警告を無視したことを含め、当時、マスコミは農水省の一連の対応に非難を浴びせました。

神里 対応に問題があったことは否定できませんが、日本の官僚機構の体質を糾弾するだけでは、この本質を見誤ります。確認しておかなければならない

のは、食品は科学的に扱う対象として極めて厄介な代物だということです。食品という有機物は、あまりにも多くの物質を含み、分析が非常に難しく、物質間の相互作用までチェックしようとするれば、ほとんどお手上げになります。それが体内に入ったときの反応やリスクを把握することも困難を極めます。個体差が大きく、体質、体調、年齢、食べ方や量などもろもろの要因が複雑に絡み合い、その個人にとってのリスクが決定します。残留農薬や添加物にしてもグレーゾーンが幅広く、万人にとっての安全かつ合理的なレベルはなかなか設定できません。食品の安全対策には絶対的な正解はなく、そのため確率論的な対応をとらざるを得ないのです。また、疫学的に因果関係を証明するときも、相当のサンプル数が必要で

ず。

日本におけるO-157の原因についても紛糾しましたね。

神里 食中毒などの食品をめぐる事件は簡単に迷宮入りしてしまう性格のため、本質的に責任論が馴染みにくいのです。BSEも、プリオンが関与していることはまず間違いなく、その提唱者にノーベル賞が出ていますが、未だに分らないことがあまりにも多い。そのような問題で行政の過失責任を問うのであれば、当時の科学的知見の水準に照らして、行政が何を知り、何を知らなかったのかをクリアにする必要があります。そのためには、あらかじめリスクの評価と管理の主体を分けておかなければなりません。かつてのイギリスにはそれがありませんでした。人間に対するBSEのリスクを誰が判断するのか、科学者が、行政官か、あるいはその両者なのか曖昧なままだった。そして農業を育成・監督する官庁が同時にリスク評価も行っていたことが被害

の拡大を許した。そういう認識に基づき、EU域内共通の専門機関としてEFSA²が立ち上がりました。

日欧の具体的な取り組みについてお聞きする前に、アメリカの対応についてうかがいたいと思います。食品の問題で、ヨーロッパとアメリカでは行政のスタンスには相当差があるようですが。

神里 アメリカのシステムは、二つの異なる価値を対立させて、それらが強い力で拮抗する緊張によって社会全体のバランスを維持させるという特徴があります。そのため役所の権限も、一般国民を企業活動から保護するために強力にする。FDA³にも極めて強力な査察権限が付与されており、日本の感覚からすれば、角が立つというほどの態度で企業と戦ってしまう面があります。

アメリカで未だにBSEの感染牛が確認されていないのは、そのシステムが有効に機能している結果とお考えですか？

神里 検査数が少ないため表面化していないという可能性も否定しきれませんが、少なくとも、危機管理のシステムについては高く評価できます。アメリカはかなり早い段階でヨーロッパからの肉骨粉の輸入を停止しています。それに対して日本は行政指導にとどまり、ようやく法的に輸入禁止の措置を講じたのは国内で発見された後でした。アメリカの力と力を対峙させるシステムに対して、イギリスを含めたヨーロッパの行政の手法は、ある種の権威に基づく統治という性格がありません。パターンリズムという点で、より日本に近いと言えるでしょう。イギリス政府がBSEの人間への感染の可能性について認めるまでにいたずらに時間がかかったことにも、それが影響したのではないかと。ヨーロッパにはそういう反省があり、

1 GBR[Geographical BSE-Risk] : 地理的BSEリスクのこと。

2 EFSA[European Food Safety Authority] : 欧州食品安全機関のこと。

3 FDA[Food and Drug Administration] : アメリカ食品医薬品局のこと。

EFSAにしてもFDAの方法論をある面では移植したものと見ることもできます。

いかにして客観性を担保するか

今回、日本で食品安全基本法が成立し、それに基づいて、独立的なリスク評価機関である食品安全委員会が設置されました。

神里 組織的には、ヨーロッパのEFSAを参考にしたようです(資料参照)。委員の権能もEFSAとそう大きく変わらないと思いますが、緊急時のリスクマネジメントについてはEFSAの方が科学委員にかけける期待が大きいようです。組織上、決定的に異なるのは、EFSAには科学者の任命権を持つ「運営委員会」がありますが、日本の食品安全委員会にはそれにあたるセクションがないことです。ヨーロッパが、行政が直接、科学者を選ぶのではなく、権威を選ぶ人々を選ぶという方式を採ったのは、権威の調

達がいかに難しいことかを理解している表れでしょう。

権威の調達の困難さ、とは?

神里 日本では、マスコミも含め、有名な大学の教授が判断を示せば、それが公的に正しいことのように扱いますが、先も述べたように、食品はただでさえ科学的判断が難しい上、BSEのように科学者によって意見が割れるようなとき、行政にとって「偉い先生は誰か」を決める作業は容易ではない。それは科学者を評価することにほかならないのですから。時が経てば、知識が蓄積され、学会で議論が収束し、正統な知識が定着していきますが、BSEのように科学的知見が揺らいでいるうちから社会問題化するケースを想定すれば、誰を権威として選ぶか、その手法をあらかじめオープンなカタチで示しておくべきでしょう。

日本では官民間問わず、さまざまなシーンで外部の人間に権限を与え、客観的・中立的に問題を判定させる第三者評価の機会が増えていますが、その際

の人選の手法の確立が求められる、ということですね。

神里 特に行政は、そもそも、それが重大なポイントとなってきているという認識が薄いのではないのでしょうか。民間企業の方は、対応を誤れば存亡の危機に立たされる時代ですから、それをかなり理解しています。例えば、雪印乳業が社外取締役として前全国消費者団体連絡会事務局長の日和佐信子さんを入れるという、ある意味で「劇的な」事態が起きる状況になっています。あらかじめ立場の異なる人をシステムの内側に配置して信頼性を確保する訳ですね。あるいは、もし社会を裏切ったら当事者に大きな不利益となることを、誰にでも分かるような仕組みでつくるというパターンもあります。行政にはそういったセンスが欠けているかもしれない。審議会も、形式的には内閣総理大臣が選んで、国会の同意(承認)を得るカタチをとっていますが、実質的には官僚が人選しています。

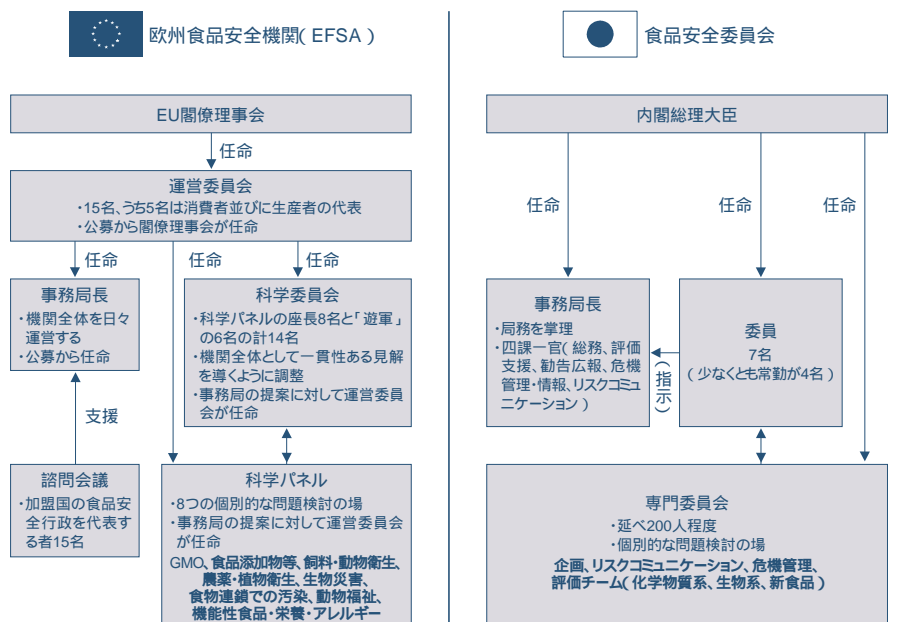
今回の食品安全委員会の人選についてもそれが当てはまるかと?

神里 もちろん現実の問題に直面したとき、どう対処するかによって評価されるべきですが、人選の手法ということでは、旧態依然の印象が拭えません。食品安全委員会の7名の委員も、みなさん立派な業績をお持ちですが、国民の側から見たとき、少なくとも意外という印象はないでしょうね。

食品安全基本法の理念を実現する上で、事業者の責務が挙げられていますが、株式会社の農業経営についてはいかがお考えですか?

神里 BSEにしても、牛に「共食い」を強いるような畜産農業の過剰な工業化がひとつの原因であることは事実で、単純な近代化の延長で効率化だけをひた

資料 EUと日本の制度比較



出所：神里達博氏作成資料

すら追い求めれば、再び手痛い報復に遭うかもしれません。バランスを見極めながら進めるべきですが、一方で株式会社というシステムの有効性を生かせる余地は少なからずあります。競争や情報公開のあり方、それに伴う意識改革によって、農業に有為な革新をもたらすと思われれます。

トレーサビリティが鍵

食品の安全は本質的に取扱いが難しいとなると、日本の特質を踏まえた上で有効なシステムというものがあり得るのでしょうか？

神里 私は日本においてはトレーサビリティ、つまり食品の生産から加工、流通までの過程を誰もが追跡できるようにすることが鍵になると見ています。一般に日本人はある金額を支払うとき、それが本物かどうかにかかわる傾向があります。食品では、それが産地直送ブームというカタチで現れています。景気が悪いとは言え、世界的に見れば、日本は圧倒的に豊かです。日本人が価格に見合う本物を求める以上、むしろそれが担保される仕組みがないことの方がおかしい。

またグローバル化への対応という必然性もあります。世界に進出した日本の製造業に比べて、あくまでも国内産業だった食品関連業界にはある種の生温さがありました。しかし、ウォルマートが西友を買収するといったドラスティックな現象を目の当たりにして、彼らもかなり意識を変化させています。ヨーロッパではこの10年で、流通経路全体を管理することが当たり前になった。そこで揉まれた業者が本格参入してきたら太刀打ちできなくなる、と。関係者の中には、やがてトレーサビリティが当たり前になり、そう

でない物は売れなくなるという認識の方もいます。事業者間に温度差はあるものの、大競争時代の流れは不可逆的です。

そしてトレーサビリティは、国産品に有利に働くため、食糧自給率を押し上げる機能を持つはずですが、日本の食糧自給率はカロリーベースでわずか40%ではありません。先進国のうちでも異常に低い率で、私は危険な状態と見ています。しかし自給率を上げようにも、コストの面からどうしても国産品は割高になる。外国産に対抗するには別の付加価値を付けなければなりません。それは、単に国産品である、ということだけではなく、農薬や飼料、添加物の使用状況もあるでしょうし、ヨーロッパには動物愛護の観点から、その家畜がどのように飼われ、どのようにと畜されたかという情報にもニーズがあります。そのようなもろもろの意味での付加価値です。世界には飢餓に苦しむ地域があるのですから、それは大変に贅沢なことでもあるのですが、やはり日本の消費者は二分化していくでしょう。高付加価値なものを求めるか、より安い物を求めるか、です。

健康や安全は万民平等であるべきとの考え方もあるでしょうが、情報を与えて、消費者が自らの判断で選択できるシステムは用意されるべきということですね。

神里 万民の健康と安全は追求すべき理想ですし、当然、最低限保証されるべきラインはありますが、それを超える部分では、別のシステムがあってしかるべきであり、むしろ選択できない状況を許しておくことの方がよほど看過できない消費者に対する裏切りです。

食品一般にトレーサビリティが定着する可能性は？

神里 農水省も昨年4月、「『食』と『農』

の再生プラン」⁴で、食品一般についてトレーサビリティの確保を目指すとしています。手間やコストを理由に否定的な意見もありますが、普及のポイントは標準化です。あるところまで普及すれば、零細企業もソフトやノウハウをパッケージで導入できるようになり、そこから先は一気に定着するでしょう。そこに至るまでは確かに大変なはずですが、日本はITを活用したトレーサビリティのシステムで世界をリードできる可能性があり、それを追求するためにも、行政にはインフラ整備に力を注いでもらいたいと思います。

ただ危惧をひとつ挙げれば、プライバシーのことがあります。トレーサビリティの実現にはいろいろな方式が検討されていますが、例えば0.4ミリ角という極小のチップに情報を入れる仕組みが考えられています。こういったものがさまざまなモノに広がると、場合によっては監視社会のアイテムとなり、プライバシーの侵害につながる可能性が出てきます。「安全」が強調されるとき、他の価値がわれわれの中で浸食されているかもしれない。食品の安全もまた個人の権利と公的な活動のバランスの中にあり、そのバランスは今後も注視していかなければなりません。

社会技術研究システム 専門研究員

神里 達博(かみさと たつひろ)

1967年神奈川県生まれ。東京大学工学部卒。旧科学技術庁で行政官を経験した後、東京大学大学院博士課程単位取得、専攻は科学史。三菱化学生命科学研究所を経て現職。早稲田大学非常勤講師、東京大学先端科学技術研究センター協力研究員を兼任。論文に「狂牛病 “リスクに理性的な対応を”」（朝日新聞社『論座』2001年11月号）、「食に信頼を取り戻すトレーサビリティ」（同2002年7月号）、「社会はリスクをどう捉えるか」（岩波書店『科学』2002年10月号）などがある。

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

「食の安全」
~新たな食品行政の確立~

⁴ 「食」と「農」の再生プラン：2002年4月に農林水産省が策定した、農林水産政策の改革を進めるための指針。食の安全と安心の確保、消費者重視の農林水産行政などに主眼が置かれている。