

食品安全基本法・食品安全委員会構想に関する意見書

2002年12月21日

日本弁護士連合会

第1 はじめに

政府は、「食品安全行政に関する関係閣僚会議」において、2002年6月11日、「今後の食品安全行政のあり方について」をとりまとめた。その主なポイントは、食品の安全に関するリスク評価を行う食品安全委員会を新たに内閣府に設置する、緊急時に内閣全体として対応する危機管理の仕組みを整備する、消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するため法律として食品安全基本法を制定する、などというものである。

しかし、現在発表されている食品安全基本法(仮称)及び食品安全委員会(仮称)の概要は、食品安全の確保及び消費者の権利保護の観点から、不十分である。

当連合会は、食品安全の問題に関しては、既に2002年11月22日付「消費者政策の見直しと消費者保護基本法改正についての意見書」の「第5 安全性」において意見を述べている。本意見書は、上記の食品安全基本法及び食品安全委員会の構想に対応する形で、改善すべき点を明確にしたものである。以下、まず改善すべき点を意見の趣旨として掲げ、次にその理由を述べることとする。

第2 意見の趣旨

1 「食品安全基本法(仮称)」について

(1) 「基本理念」について

「国民の生命及び健康の保護」について

賛成する。但し、従来の食品衛生法では、法の目的を「飲食に起因する衛生上の危害の防止」、「公衆衛生の向上・増進」としていたところ、今回の食品安全基本法では、「食品の安全性の確保」であることを明確化すべきである。

なお、安全確保の対象となる「食品」は、広く、「消費者の口から摂取される物」とする。

「食品の供給に関する一連の行程の各段階における安全性の確保」について

基本的に賛成である。但し、農場から食卓まで食品の供給にかかる全ての行程(フードチェーン)の各段階における安全性の確保が図られるべきことを明確化すべきである。

「最新の科学的知見及び国際的動向に即応した適切な対応」について

基本的に賛成である。但し、「国際的動向」ではなく「先進国の国際的水準」とすべきである。

(2) 「関係者の責務・役割」について

「消費者の役割」について

「消費者の役割」ではなく、「消費者の権利」として、「安全な食品の提供を受ける権利」、「適切な表示・広告を受けて安全な食品を選択する権利」、「食品安全行政に参加する権利」を宣言すべきである。

「国の責務」「地方公共団体の責務」について

「国の責務」として、「食品の安全性の確保に関する施策を総合的に策定し、実施」、「地方公共団体の責務」として「国との適切な役割分担を踏まえて、食品の安全性の確保に関する施策を策定し、実施」とあるが、不十分である。

上記消費者の権利と対応するものとして、食品による危害発生・拡大を防止するために事業者を監督すべき義務、危害・危険情報の公表義務、業者が適正な表示・広告を行うよう指導監督すべき義務、食品安全行政への消費者の参加を保障する制度を構築する責務、を明確にすべきである。

事業者の責務について

「食品の安全性を確保するための一義的な責任」「正確かつ適切な情報の提供」とされているが、不明確である。前記消費者の権利と対応するものとして、「安全な食品のみを供給する義務」、「流通後危険性が判明した場合の行政への報告義務」、「消費者への公表義務、回収義務」、「適正な表示・広告の義務」を明確にすべきである。

(3) 「リスク分析手法の導入」について

科学的なリスク分析手法を導入すること自体には基本的に異論はない。

しかし、リスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーションを担う機関は、既存の産業育成省庁から独立した一つの機関であるべきである。

また、消費者はリスクコミュニケーションの一方の当事者として位置づけられるだけではなく、安全に関する情報公開請求権、一定の場合にリスク評価及びリスク管理を担当機関に求める権利、食品安全行政に関する意見を述べる権利の主体としても位置づけられるべきである。

(4) 「食品の安全性確保に関する諸施策」について

「行政機関相互の連携」について

基本的に賛成である。

但し、食品安全庁ないし食品安全委員会が、各省庁が有している食品の安全に関する情報を収集する権限を定めるべきである。

「試験研究・人材の確保」について

基本的に賛成である。

食品安全事故の原因究明、事前の危害防止策の研究が可能なように人材を確保し、物的設備を整えるべきである。

「内外の情報の収集」について

基本的に賛成である。

なお、農水省は、BSE事件の際にEU委員会のリスク評価を無視したが、今後そのようなことがないように、外国の情報も重視すべきである。

「表示制度の適切な運用」について

運用だけではなく、法改正も必要である。

食品安全に関する表示規制を統一・整備するとともに、食品衛生監視員に表示の監視権限も与え、監視体制を拡充すること、表示義務違反に対する罰則を強化すること、が必要である。

「食育の推進」について

現段階では具体的な内容が不明確であるが、基本的に賛成である。

「環境に与える影響の考慮」について

基本的に賛成である。

その他必要な諸施策

以下の諸施策についても講じるべきである。

a 農薬の安全性

全ての農薬について残留農薬基準を定めるなどの措置を講ずべきである。

b トレーサビリティシステムの確立

安全確保、原因究明、正確な表示のために、食品製造・流通販売過程のトレーサビリティ（追跡可能性）システムを確立すべきである。

c 食品衛生監視員の増員・専門化

食品衛生監視員を増員するとともに、専門化すべきである。

d 罰則の強化

食品衛生法の罰金額の3万円、10万円、20万円といった上限を、少なくとも、個人の場合は10倍にし、法人の場合は1億円とすべきである。

e 総合衛生管理製造過程（HACCP）の承認制度の見直し

総合衛生管理製造過程について虚偽承認申請や無断設備変更に対する罰則を制定する。

総合衛生管理製造過程の承認を受けた事業所においても食品衛生管理者を置くべきこととする。

承認に当たって、工場設備などのハード面だけではなく、従業員に対する教育・訓練や製品事故が発生した場合の公表・リコール等を定めた危機管理マニュアルの整備も重視すること。

2 「食品安全委員会（仮称）」について

(1) リスク管理権限（規制権限）も有する食品安全庁とすべきである

現在の構想は、食品安全委員会はリスク評価のみを行い、リスク管理は従来の産業育成省庁である農水省や厚労省に残る点で不十分である。

食品安全を確保する専門省庁である食品安全庁を設置し、その中にリスク評価部門のみならずリスク管理部門をも取り込んだ上で、産業育成省庁から独立し、更に、当該専門省庁内で機能的に分離する方法が望ましい。

(2) 食品安全委員会を設ける場合の留意点

仮に、現在構想されている食品安全委員会設立の形を選択するとしても、以下の諸点に留意すべきである

独立性確保

現在の構想では、事務局員には農水・厚労両省からの出向者が含まれ、リスクコミュニケーション担当官に企業のお客様相談室のO Bを充て、資金がかかる試験については、予算の関係で農水省や厚労省から依頼・資金を受けて行うことも考えられており、独立性に問題がある。

適正な業務を制度的に保障するために人的、資金的に、農水省・厚労省や、事業者からの強い独立性確保が必要である。農水・厚労両省からの出向した職員が再び両省に戻ることのないようにするノーリターンルールの確立、委員・事務局には事業者と関係のある者は除く、調査・研究に十分な予算措置を講じる等の措置が必要である。

消費者の参加を保障する制度

消費者の意見を十分に反映するために、消費者代表や消費者の推薦する専門家を委員に加えたり、消費者が委員会に調査やリスク評価を求める手続を定める等の措置を講じるべきである。

透明性の確保

食品安全委員会の活動の透明性を確保するために、議事録の遅滞なき公表、意見を採択した場合の少数意見も含めた即時公表、委員会の原則公開を定めるべきである。

委員会の権限の強化

リスク管理機関に対する勧告を行うことにとどまらず、事業者に対する一定の規制権限を持つことも検討されるべきである。

情報収集及び情報開示の責務

事故情報・不具合情報等を事業者や消費者から直接・積極的に情報収集し、迅速に必要な情報を開示する責務が規定される必要がある。

情報提供を促進するため公益通報者保護制度の導入も図られるべきである。

第3 意見の理由

1 はじめに

(1) 最近の食品の安全に関する事件の多発

最近、食品の安全性を脅かす一連の事件が発生している。

2000年には、約1万3000人の被害者を出した雪印乳業集団食中毒事件が発生し、その後、食品異物混入事件が相次いだ。

2001年には、欧州で猛威をふるったBSE(いわゆる狂牛病)を発症した国内産の牛が初めて発見され、初期の段階での国の公表の不手際もあって、国産牛の安全性に大きな疑問を抱かせることになり、社会問題となつた。

そして本年、2002年になっても、雪印食品がBSE対策の在庫国産牛肉買い取り制度の適用を受けるために輸入牛肉を国産牛肉と偽装した事件が明らかとなり、後に日本ハムによる同様の事件が発覚した。更に、他の企業でも、牛肉、鶏肉、ウナギ等の産地の偽装表示が行われていたことが報道され、食品と表示の問題がクローズアップされるに至つた。安全に関しては、ミスターードーナツ無認可添加物混入事件、協和香料製無認可添加物事件、違法農薬使用事件等、枚挙に暇がない状態である。

(2) BSE調査検討委員会の最終報告

このような状況の中で、BSE問題の行政責任や組織のあり方を検討するために設置された農水・厚労両省の諮問機関であるBSE調査検討委員会は、2002年4月2日に最終報告書を公表した。そこでは、「BSE問題にかかるこれまでの行政対応の検証」を踏まえ、「BSE問題にかかる行政対応の問題点・改善すべき点」として、「生産者優先・消費者保護軽視の行政」、「農林水産省と厚生労働省の連携不足」、「情報公開の不徹底」を挙げられた。そして、「法律と制度の問題及び改革の必要性」として、食の安全を確保する法律(食品衛生法など)、食品表示に関連するJAS法(改正前)、景表法の罰則の軽さを指摘し、消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための法律の欠如、国民の健康を最優先する行政組織の未整備、科学的なリスク評価を行う組織、消費者保護に責任を持つ組織、情報公開や組織間のリスクコミュニケーションを進める組織がいずれも欠落していると述べて、「時代の変化に対応できる制度改革が緊急の課題である」と提言した。

政府の今回の「食品安全基本法」及び「食品安全委員会」の構想は、こ

のような最終報告書を受け、打ち出されたものである。しかし、なお不十分であり、意見の趣旨記載の改善が必要である。その理由は、次のとおりである。

2 「食品安全基本法（仮称）」について

（1） 基本理念について

「食品衛生」から「食品安全」へ

従来は、食品衛生法などでは、「飲食に起因する衛生上の危害の発生の防止」、「公衆衛生の向上及び増進」が目的とされていたが、現在では、不衛生な食品による食中毒だけではなく、農薬、添加物、バイオテクノロジーによる食品など、様々な化学物質、科学技術によって食品の安全性が脅かされる可能性があるので、法の目的は、「食品安全」の確保と位置付けるべきである。

フードチェーン全体の安全確保

また、欧米で進められているように、「農場から食卓まで」食品の供給にかかる全ての行程（フードチェーン）全体の各段階における安全性の確保が図られるべきである。

最新の科学的知見・国際水準への即応

そして、最新の科学的知見及び欧米など先進国の国際的水準に即応した適切な対応がなされるべきである。

（2） 消費者の権利及び事業者・行政の義務について

食品に関する消費者の権利

現在、国民生活審議会において、消費者保護基本法の見直しが議論されているが、消費者の権利（「安全の権利」「選択する権利」「参加する権利」）を明確化する方向で検討されており、食品安全基本法においても、「消費者の役割」ではなく、消費者の「安全な食品の提供を受ける権利」、「適切な表示・広告を受けて安全な食品を選択する権利」、「食品安全行政に参加する権利」を宣言する必要がある。

国・地方公共団体の義務、事業者の義務

a 国や地方公共団体の義務

上記消費者の権利に対応するものとして、食品による危害発生・拡大

を防止するために事業者を監督すべき義務、危害・危険情報の公表義務、業者が適正な表示・広告を行うよう指導・監督すべき義務、食品安全行政への消費者の参加を保障する制度を構築する責務、を明確にすべきである。

b 事業者の高度の注意義務

E Uの「製品安全に関する指令（G P S D）」にならって、安全な食品のみを供給する義務、流通後危険性が判明した場合の行政への報告義務、消費者への公表義務、回収義務、等を定めるべきである。

昨今の偽装表示事件の多発に鑑み、適正な表示・広告の義務も明確にする必要がある。

(3) 食品の安全性確保に関する諸施策について

その他の講ずべき諸施策

現在、政府案として、食品の安全性確保に関する諸施策としては意見の趣旨1四(一)～(六)記載の諸施策が公表されているが、当連合会としては、それ以外にも以下の諸施策が講じられるべきものと考える。その一部は、食品衛生法の改正・運用等の下位規範の問題でもあるが、「諸施策」ではあるので、念のため言及するものである。

農薬の安全性について

B S E事件、違法農薬事件の教訓から、飼料、残留農薬等の安全性も十分検討することが必要である。特に農薬については、現在使用されているもののうち約半分の種類しか残留農薬基準が定められていないので、その全てについて早急に適切な基準を設けるべきである。

トレーサビリティシステムの確立について

安全確保、原因究明、正確な表示のために、欧米で導入され、近時わが国の事業者の間でも注目されているシステムである。既にB S Eの関係で牛肉について導入されているが、ほかの食品についても広げるべきである。

食品衛生監視員の増員・専門化について

食品衛生法上、食品事業者が食品衛生法を遵守しているか否かを現場でチェックする任務を負っているのは、食品衛生監視員である。全体的な公務員の人員削減の方向の中で、食品衛生監視員なども減員されたり兼任と

なる傾向にあるが、昨今の食の安全を脅かす事件の多発に鑑みれば、むしろ増員すべき状況にあるというべきである。更に、後述のHACCP工場などの高度な技術を導入した大規模工場の監督も可能なように専門化することも重要である。

罰則の強化

雪印集団食中毒事件では、返品加工乳の再利用や、保健所への報告書類の改竄、保健所から同種被害情報を求められたのにあえて報告しなかったなど、数々の食品衛生法違反行為が明らかになったが、食品衛生法の罰金額の上限は、各規定によるが3万円、10万円、20万円に過ぎず、企業に課せられた罰金はわずかに合計50万円であった。このような罰金の額では、企業が、事前の安全対策や、事後の報告義務等を怠ることに対する抑止効果は極めて乏しいといわざるをえない。

近時、違反行為が行われた法人の罰金額の上限は、消費生活用製品安全法は1億円、独禁法は5億円、道路運送車両法は2億円、JAS法は1億円とされるなど、大幅に引き上げられている。食品衛生法においても、同様の額まで罰則を引き上げ、事業者に対するインセンティブが十分働くようにする必要がある。

総合衛生管理製造過程（HACCP）の承認制度の見直しについて

前記雪印集団食中毒事件の原因食品となった低脂肪乳等を製造した雪印大阪工場は、食品の安全確保について先進的なHACCPシステム（注1）を導入し、総合衛生管理製造過程の承認（注2）を得た工場であったが、前記集団食中毒事件の調査・検査の過程で、驚くべき杜撰な衛生管理体制が明らかになった。承認を得ている製造過程について無断設備変更を行い、品質保持期限を経過した回収乳の再利用や屋外での手作業、原材料の記録の不備（これにより原因究明にかなりの期間を要した）などが判明したのである。

このような事態を招いた原因としては、HACCP自体の問題というより、高度な安全性を保証するために常時モニタリングをして製造過程を改善していくといったHACCPの本来の精神を理解せずに、消費者向けに宣伝するためにHACCP工場の製品であるとの一種の権威付けとして

製造過程の承認を受けるにとどまり、その後の適正な運営を怠るといった企業の導入姿勢に問題があったのではないかとの指摘がある。また、このような企業の運営や製造過程の無断変更を見抜けなかった、行政による承認・監視体制の不備も問題とされた。

事件を受けて、厚生労働省は、2000年11月6日に、総合衛生管理製造過程承認制度の実施要領を改正し、書類審査を徹底し（設計図の写しなど詳細な図面の添付、突発事故への対応マニュアルの添付、従業員教育の具体的内容の規定、製品回収方法の手順において自治体への報告などについての規定）、評価検討会を設置し（承認審査、承認の適否にかかる技術的及び専門的事項並びに承認後の監視などに関して助言を得る）、審査時の現地調査として全ての施設について厚労相担当官が調査を実施することとし、承認施設の監視・指導強化として、厚労省は、承認された内容が確実に実施されているかを確認することとしたのである。組織体制も、中央省庁の再編により設置した全国7ブロックの地方厚生局に、担当官を17名配置し、運用について充実・強化が図られた。

しかし、このような実施要領の改正のみでは不十分であり、以下のような法改正も含めた制度改革が望まれる。

まず、食品衛生法では、総合衛生管理製造過程について虚偽承認申請や無断設備変更を行っても、その制裁としては承認の取消しかなく、罰則の定めがなかった。しかし、工場で大量に生産される食品の安全性に問題があれば多数の消費者の健康被害をもたらすことに鑑みれば、その重要性に応じた相当な罰則を制定することが必要である。

更に、一定の食品について事業所ごとに設置を義務付けられている食品衛生管理者については、総合衛生管理製造過程の承認を受けた事業所ではHACCPチームが全体としてその任を負うものとの考えにより、設置を免除されている。しかし、わが国の従前の食品安全行政は、行政側の食品衛生監視員と事業者側の食品衛生管理者が緊密な連携をとて食品の安全を確保してきたことによって成り立ってきたものであるから、監理者設置の免除は、企業内における無責任体制を助長することとなり妥当ではない。

また、米国では、H A C C P導入の際に、工場設備などのハード面のみならず、従業員に対する教育・訓練や製品事故が発生した場合の公表・リコール等を定めた危機管理マニュアルの策定にもかなり力を入れている。わが国においても同様の施策が講じられるべきである。

(注1) H A C C P

H A C C P (Hazard Analysis Critical Control Point)とは、「1960年代に開始された米国の宇宙開発計画(アポロ計画)における宇宙食の開発にあたって、高度に安全性を保証するシステムとして米国航空宇宙局(NASA)等が中心になって策定されたものであり、このシステムは、食品の製造業者が、食品の製造・加工工程のあらゆる段階で発生するおそれのある微生物汚染等の危害について調査・分析(hazard analysis)し、この分析結果に基づいて、製造工程のどの段階で、どのような対策を講ずれば、より安全性が確保された製品を得ることができるかという重要管理事項(CCP)を定め、これが遵守されているかどうかについて常時モニターすることにより製造工程全般を通じて製品のより一層の安全確保を図る手法である」(監修厚生省生活衛生局・発行人三田政吉・1998年11月10日改訂第二版発行「改訂 早わかり食品衛生法」69頁)。H A C C Pシステムは、最も効果的かつ効率的な手法であるとして、欧米諸国においては、早くから食品業界に導入が推進してきた。

(注2) 総合衛生管理製造過程の承認制度

わが国では、1995年の食品衛生法の改正において、H A C C Pシステムによる衛生管理を基礎とした「総合衛生管理製造過程の承認制度」(法第7条の3)を創設した。食品製造業者は、国の定める一定の、製造方法の基準、製品の成分規格を遵守しなければならないが、H A C C Pを導入し総合衛生管理製造過程の承認を受けた工場においては、製造方法の基準に合致しているとみなすという形で導入したのである。

3 「食品安全委員会(仮称)」について

(1) リスク管理権限(規制権限)も有する食品安全庁の必要性

現在導入が検討されている政府の食品安全委員会構想は、リスク評価部門(食品安全委員会)をリスク管理部門(農水省、厚労省)から組織的に切り

離し独立させたという点では評価できるが、仮に食品安全委員会が科学的に適正なリスク評価を行ったとしても、リスク管理部門は従来の農水省、厚労省など産業育成省庁に残されるので、その政策判断により、的確な規制が行われない可能性があり問題である。

食品安全委員会構想を一步進めて、食品安全を確保する専門省庁である食品安全庁を設置し、その中にリスク評価部門のみならずリスク管理部門も取り込んだ上で、産業育成省庁から独立し、更に、当該専門省庁内で機能的に分離する方法が望ましい。

B S E 調査検討委員会報告書は、「国民の健康を最優先する行政組織の未整備、科学的なリスク評価を行う組織、消費者保護に責任を持つる組織、情報公開や組織間のリスクコミュニケーションを進める組織がいずれも欠落している」ことを指摘し、「時代の変化に対応できる制度改革が緊急の課題である」、としているが、上記のような食品安全庁こそが、これにふさわしい制度というべきである。

(2) 食品安全委員会を設ける場合の留意点

仮に現在の食品安全委員会構想が実現されるとても、最低限、意見の趣旨記載の留意点をクリアーしなければ、適正・効果的な運営は期待できない。

透明性については、歐州の食品の安全性確保のための機関 E F S A は、議事録の遅滞なき公表、意見を採択した場合の少数意見も含めた即時公表、運営委員会の原則公開、消費者代表や関係団体の監視権限、を定めて、透明性向上に努めている。

独立性については、委員の独立性確保のため、インターネットで公募したり、大企業と深くかかわっている者は不可とするなど、人事や活動の独立性にも十分配慮した制度設計をしている。わが国においても、同様の配慮が求められる。

情報の収集・公開については、適時に適切なリスク評価を行ったり、危害発生時に迅速に消費者に危険情報を公表するためには、事業者のみならず、直接消費者からも食品に関する不具合情報や危害情報を直接収集する必要がある。この点米国の N H T S A (国家交通安全局) はフリーダイヤルで全米からの自動車に関する消費者の苦情を受け付けており、同様の制度を構築

することが望ましい。このようにして収集された食品に関する苦情は、業者名・商品名も特定してインターネットなどで公表されるべきである。一般的・抽象的な情報では、消費者が食品を選択する際に参考にしたり、危害を未然に回避したりする際に役に立たないからである。また、既に被害を被った消費者にとっては、同一業者の同一食品によって同種被害が多発しているなどの事情は、請求を裏付ける資料として重要である。自動車については、既に国土交通省が、車種、年式まで特定した消費者からの苦情をホームページに掲載して実施しており、食品においても同様の制度の導入は十分可能なはずである。

以 上