

消費者のための食品安全確保に資する基本的事項の改正を求める意見書

2012年（平成24年）2月17日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 食品安全基本法の改正について検討することを「食品安全基本法第21条第1項に規定する基本的事項」の前文に盛り込むべきである。
- 2 リスク評価について次の点を基本的事項の「食品健康影響評価の実施（法第11条関係）」に盛り込むべきである。
 - (1) 食品健康影響評価に当たっては、科学的知見に限界があることを認識し、科学的に健康影響を明らかにできない場合は、予防原則に従った評価をするものとする。
 - (2) 食品健康影響評価に当たっては特定の人口集団（乳児、高齢者、障がいを持つ人など、抵抗力の弱い集団）に対する配慮を重視するものとする。
 - (3) 食品安全委員会委員の構成について、リスク管理機関から研究費等の助成を受けているなど利益相反関係にある者を除外し、また、消費者の意見を代表する者を含めたものとする。
- 3 リスク管理について、次の点を基本的事項の「国民の食生活の状況等を考慮し、食品健康影響評価の結果に基づいた施策の策定（法第12条関係）」に盛り込むべきである。
 - (1) 食品健康影響評価の結果に基づいた施策の実施に当たっても、特定の人口集団（乳児、高齢者、障がいを持つ人など、抵抗力の弱い集団）に対する配慮を重視することとする。
 - (2) 消費者たる国民の健康の保護が最も重要であるという基本的認識の下、牛肉（内臓を除く）以外の生食用食肉（内臓含む）の規格基準、こんにゃく入りゼリーの規格基準を速やかに定めることとする。
 - (3) 食品に対する監視指導を強化するべく、都道府県の食品衛生監視員を増員し、また、食品表示Gメンを食品衛生行政に活用すること、韓国における消費者食品衛生監視員制度を参考にした制度の導入、消費者からの通報制度の法制度化を速やかに図ることとする。
 - (4) 食品の安全確保のための規格基準が不十分な場合、あるいはない場合に、消費者が、その制定・改正を求めたり、規格基準違反行為を放置している場

合、消費者がその是正措置を求めるなど、行政上の措置請求の制度を導入すること

- 4 リスクコミュニケーションについて、施策に対する消費者からの意見の反映を実効的なものとするため、意見募集の期間や意見交換会等での消費者からの意見陳述時間を十分取り、説明会への参加が多数となる場合は抽選制にするなどの措置を取るものとすることを、基本的事項の「情報及び意見の交換の促進(法第13条関係)」に盛り込むべきである。
- 5 食品表示について、次の点を基本的事項の「表示制度の適切な運用の確保等(法第18条関係)」に盛り込むべきである。
 - (1) 食品表示の一元的な規制を定めるに当たっては、消費者に食品の安全を求める権利、食品の選択の自由を求める権利、食品に関する情報について知る権利があることを明記し、食品表示がこれらの権利に資する目的を有することを確認する。
 - (2) 表示すべき食品表示の項目、内容は、食に関する消費者の権利を確保するために必要かつ十分な内容とする。
- 6 食品中の放射性物質について、次の点を、基本的事項に盛り込むべきである。
 - (1) 「食品健康影響評価の実施(法第11条関係)」において、食品の放射性物質の規格基準は、外部被ばく、内部被ばく双方の影響を年1mSv以下にすることを基本として策定し、適宜見直しを行うこととする。
 - (2) 「国民の食生活の状況等を考慮し、食品健康影響評価の結果に基づいた施策の策定(法第12条関係)」において、食品の放射性物質の検査体制は、対象地域で生産・採取された食品全種を流通前に検査すること、そのため、検査機器等の拡充を国の責任において早急に図るべきこととし、さらに、産地偽装等の防止のため、都道府県の食品衛生監視員による監視指導を強化すべきこととする。
 - (3) 「表示制度の適切な運用の確保等(法第18条関係)」において、放射性物質についての測定値、測定機器及び検出限界を表示する制度の導入、子どもに対する放射性物質の健康影響への不安を解消するため、食品の基準値の10分の1以下の測定値であったことを表示する任意の表示制度を国において整備し、事業者の利用を図ることとする。
 - (4) 「情報及び意見の交換の促進(法第13条関係)」において、学校給食においては、学校設置者は、給食に使用される対象地域の食材が、全て放射性物質の検査済みのものであることを確認し、さらに、保護者からの求めがあれば、検

査内容を保護者に情報提供することとする。

(5) 「試験研究の体制の整備等（法第16条関係）」において、福島県民の被ばく、特に食品摂取の影響を継続的に調査し、また、計画的避難区域内の動植物の放射性物質による影響を調査し、放射性物質の健康影響の研究を行うこととする。

(6) 「国内外の情報の収集、整理及び活用等（法第17条関係）」において、放射性物質の安全性について消費者に情報提供をする場合は、低線量被ばくについて、殊更安全性を強調することなく、科学的に安全性が確認されていないことを前提に、放射性物質の含まれる食品については、過剰摂取を控えるよう注意喚起を促すなど、適切な情報提供を行うこととする。

7 健康食品について、その実態を調査し、表示、広告、販売方法について規制を行うこと、また、消費者の健康を損なうおそれのあるものについては、販売禁止としたり、有害性を除去できるように規格基準を策定することを基本的事項に盛り込むべきである。

8 食中毒事件・食品事故の被害者救済制度の創設を検討し、実施することを基本的事項に盛り込むべきである。

9 リスク管理機関としての消費者庁の在り方について、次の点を基本的事項に盛り込むべきである。

(1) 「国民の食生活の状況等を考慮し、食品健康影響評価の結果に基づいた施策の策定（法第12条関係）」及び「関係行政機関の相互の密接な連携（法第15条関係）」において、消費者庁は、こんにゃく入りゼリーの規格基準の策定など消費者の食品安全確保のため新たな規制を積極的に他のリスク管理機関に働きかけるものとする。

(2) 「緊急の事態への対処等に関する体制の整備等（法第14条関係）」において、放射性物質問題について、消費者庁において緊急対策本部が設置されなかったことを反省し、今後、新たな緊急事態に対しては、速やかに緊急対策本部を設置するものとする。そして、消費者庁に緊急事態に対応できるだけの体制を整備するための人員と予算を確保するものとする。

第2 意見の理由

1 食品安全基本法の改正について

2001年9月、我が国において、BSE発生が確認され、我が国の食品安全に対する消費者の不安が高まったことを受けて、2003年5月、食品安全基本法が制定され、同年7月、内閣府に食品安全委員会が設置された。

そして、2004年1月16日、食品安全基本法第21条第1項による「基本的事項」が閣議決定された。

食品安全基本法制定により、我が国の食品安全は向上することが期待されたが、実際のところ、中国産冷凍餃子事件、汚染米不正流通事件、メラミン汚染菓子事件、こんにゃく入りゼリー窒息事故、ユッケ食中毒死亡事件、食品の放射性物質による汚染等、数々の事件・事故等が起り、その対応において明らかにされたように、食品の安全性の確保に関する施策が総合的に推進されておらず、法目的実現の十分な取組がなされてこなかった。

この間、基本的事項は、改正されていなかったが、2009年9月に消費者庁が発足し、基本的事項の策定が同庁に移管され、今般、同庁から、2012年6月をめどに、基本的事項の改正を行う方針が出された。

当連合会は、食品安全基本法制定に当たり、2002年12月21日付け「食品安全基本法・食品安全委員会構想に対する意見書」において、「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と主張し、また上記消費者の権利に対応するものとして、国や自治体は、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、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と述べ、更には、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、さらに、当該専門省庁内で機能的に分離する方法が望ましいと述べていた。

その後、食品安全基本法が制定された後の2004年に消費者基本法が改正され、基本理念として第2条第1項に「消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策（以下「消費者政策」という。）の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない。」ことが規定された。

このように、消費者の安全が確保されること等が消費者の権利であると法律に明確に規定された以上、消費者の役割しか規定していない食品安全基本法の改正が必須であることは明らかであるが、先に述べた食品安全基本法制定後の食品安全を揺るがした事件からみても、全面的な改正を検討する必要性が明らかである。

したがって、意見の趣旨第1項記載の内容を基本的事項に盛り込むべきである。

なお、法律改正と並行して当連合会の意見で述べた事項及び消費者基本法の basic concept, これまでの食品事件の対応への反省を基本的事項に反映させていくべきであり、意見の趣旨第2項以下を基本的事項に盛り込むべきである。

2 リスク評価について

(1) 食品安全委員会によるリスク評価

食品安全委員会が設置された2003年7月から2012年1月11日までに、食品安全委員会は、1086個の食品健康影響評価（リスク評価）を行ってきた。

食品健康影響評価の結果がホームページ等で公表されるようになった点は、評価できるが、その個別の内容については、果たして消費者のための食品安全を真摯に考えているのか疑問となるものが散見される。

たとえば、2003年12月に、米国でBSEが発見され、その後カナダでも発見されたことにより、アメリカ産牛肉等の輸入の在り方について、重大な外交問題が生じた際、2004年10月、食品安全委員会は、「米国・カナダの輸出プログラムにより管理された牛肉・内臓を摂取する場合と、我が国の牛に由来する牛肉・内臓を摂取する場合のリスクの同等性」に係る食品健康影響評価に関する審議結果において、米国・カナダのデータの質、量とともに不明点が多く「リスク評価は困難である」としつつも、「生後20ヶ月齢以下の牛に限って、検査なしで輸入することの安全性について、日本の牛と比較してリスクの差は非常に小さい」とする答申がされ、これにより、日本の全頭検査は緩和されて20ヶ月以下の牛の輸入再開となった。

しかし、食品安全委員会の見解に対して、日本では21ヶ月齢、23ヶ月齢という若い牛にも感染が発見されており、英国では20ヶ月齢の発症例があり、食品安全委員会の意見は、科学的合理性を欠き、日米間の政治的な決着に従ったとして大きな批判を浴び、食品安全の機能を欠くとの批判を浴びた。

また、こんにゃく入りゼリーによる窒息事故について、食品安全委員会は、もちや飴などと並列に検討し、こんにゃく入りゼリーが科学的に危険とまでは認定できないとして、こんにゃく入りゼリーの危険性を過小評価した。

さらに、遺伝子組換え作物（GMO）について、消費者は強い危惧感を抱いているが、安全評価が次々となされている状況にある。

そして、2011年3月に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故による食品の放射性物質汚染が我が国における重大問題となつたが、食品中に含まれる放射性物質の健康影響評価について、食品安全委員会は、放射線による影響が見出されているのは、通常の一般生活において受ける放射線量を除いた生涯における累積の実効線量としておおよそ100mSv（ミリシーベルト）以上と判断し、小児に関しては、より影響を受けやすい可能性（甲状腺がんや白血病）があると考えられたとし、追加の累積線量として100mSv未満の健康影響について言及することは現在得られている知見からは困難であったとした。

ここにいう、累積線量100mSvは、2011年7月26日に公表された評価案のときには、外部被ばくと内部被ばくの双方を含むものとされていたが、パブリックコメントを経た後の確定された評価書では、食品からの影響に限るものとされた。

しかし、食品安全委員会の調査検討した文献等は、食品摂取からの被ばくに限定していたわけではないので、文献等の調査結果からすれば、累積線量100mSvは、外部被ばく、内部被ばく双方を含むものとしなければ、科学的とはいえないであり、評価書確定の際に、科学的な判断以外のものが介入し、評価書の内容に影響を与えた可能性を指摘せざるを得ない。

次に、上記評価書は添加物の指定のように個別の添加物についてADI（許容一日摂取量）を定める等の方法に比べれば、ヒトの一生涯の摂取量を示していること、また、全ての飲食物を包含した摂取量であることなど、余りに包括的すぎて、飲料水、牛乳・乳製品、野菜類、穀類、肉・卵・魚など、個別の食品ごとの許容摂取量を決める手立てが見出せない。また、小児は、放射線の影響を受けやすいといいながら、小児と大人での許容摂取量の差異を見出すこともできない。かかる評価に基づいて、食品ごとの放射性物質による健康被害を防止するためのリスク管理の方針を策定することなど不可能である。

このように放射性物質の評価は、問題のある評価であった。

(2) 問題点

以上、幾つかの食品安全委員会の食品健康影響評価を見てきたが、少なくとも2つの問題点が指摘できる。

一つは、予防原則への消極姿勢である。食品健康影響評価は、食品の安全性の確保に関する施策の策定のために行うものである。したがって、ある要因が安全であるのか危険であるのか、危険性の程度はどの程度かなど、リスク管理を適切に行うために必要な評価をする必要がある。この点、科学的知見から明確にいい難い場合の対応が問題となるが、思うに、食品中に含まれていなかつたものが食品に添加されたり、新たな加工方法に用いたりする場合は、そもそも、摂食の歴史的な経験がないので、伝統的に摂食していた食品など、歴史的な摂食の経験から判断の目安があるものに比べて、いかなる危険が存在するのか未知であり、安全という前提に立てない。したがって、健康影響評価において、安全であるか否かの調査を徹底した上でなお、科学的知見から明確にいい難い場合の結論は、「健康影響について言及することは困難であった。」ではなく、「健康影響がないとはいえない。」あるいは、「安全性は確認できない。」と評価するべきである。そして、食品安全委員会の行うリスク評価は科学的知見に基づき客観的かつ公正中立に行うとされているが、科学には限界があり、その限界を超えて評価しようとするとき必要なのは、予防的取組である。

もう一つは、消費者のための安全確保の視点の薄弱さである。食品安全委員会は、食品健康影響評価が「科学的知見に基づいて、客観的かつ中立公正に行われなければならない」ことを理由に、消費者代表を委員に任命せず、消費者や消費者団体が推薦する委員の任命という制度も持っていない。その結果、本来食品の消費者である国民の健康保護を最も重視して行われるリスク評価に、食品の消費者である国民が参加する権利を認めていない。しかし、この中立という意味は、消費者寄りでも事業者寄りでもいけないという意味ではない。食品安全基本法は、食品の安全性の確保は、このために必要な措置が国民の健康の保護が最も重要であるという基本的認識の下に講じられることにより、行われなければならないとしているのであり、消費者側に立った施策の実施を政府に求めているのであって、消費者の立場を事業者と対比する形で理解することは間違っている。ちなみにイギリス食品基準庁は、発行したパンフレットの表紙に、Putting consumers first（消費者第一主義）と記載している。

消費者たる国民の健康の保護が最も重要であり、リスク管理は、食品健康影響評価の結果に基づいて行わなければならないことからすれば、食品健康影響評価の段階から消費者の意見を聞く必要がある。そのためには、食品安全委員会の委員を消費者の意見を代表する者を含めたものとする必要がある。

なお、食品安全委員会の委員人選には、いわゆる利益相反を定めた明文の規定がなく、厚生労働省の科学研究費を受けた研究者が、厚生労働省からの意見聴取に応えるリスク評価に委員として参加しているなどの例もある。これらの委員を除外する仕組みが必要である。

(3) 特定の人口集団に対する問題の指摘

このように食品安全委員会のリスク評価は、問題が多いが、放射性物質に関する評価書において、小児に関しては、より影響を受けやすい可能性（甲状腺がんや白血病）があると考えられたとして、必要性が指摘されている点は、評価できる。この特定の人口集団に対する問題は、こんにゃく入りゼリーが乳幼児を窒息させる致命的な形状と特性を持っていることや、O157などの食中毒症状が高齢者、児童に対し重篤な症状となることでも明らかになっている。今後のリスク評価においては、これらの点をより重視する必要がある。

(4) 小括

以上の点を踏まえ、リスク評価に当たっては、意見の趣旨第2項記載の内容を基本的事項に盛り込むべきである。

3 リスク管理について

(1) ヨッケ食中毒事件について

上記1で述べたとおり、食品安全基本法制定後、様々な食品による被害が発生してきたが、リスク管理の在り方で、問題が端的に表れていたのは、ヨッケ（生食用牛肉）の食中毒死亡事件である。この事件は、2011年4月17日から23日にかけて、富山県、福井県等3県2市において、同一の焼肉チェーン店の複数の店舗で生肉であるヨッケを食べたことが原因で、腸管出血性大腸菌O111による集団食中毒が発生し同年5月27日現在、有症者数169名、うち4名が死亡したというものである（後に死者1名加わる）。

牛肉等の生食に対しては、旧厚生省が、1998年9月11日付で生食用肉の衛生基準を策定し、各都道府県・政令市・特別区宛てに通知していたが、上記衛生基準には強制力がなく、都道府県の食品衛生監視員は、飲食店

などへの実効性のある監視指導を求めて、2002年から毎年、生食用の肉について食品衛生法に基づく罰則付き規格基準を作るよう厚生労働省に要望がされていたが、見送られていた。この規格基準の先送りにより、ユッケ食中毒死亡事件が発生したといつても過言ではない。

厚生労働省では、2011年10月1日、生食用牛肉(レバー除く)について、ようやく新たな規格基準を策定し施行した。同時に、消費者庁は、生食用牛肉の表示基準を定め、「一般的に食肉の生食は食中毒のリスクがある旨、子ども、高齢者その他食中毒に対する抵抗力の弱い者は食肉の生食を控えるべき旨」を表示することを義務付けた。

そして、厚生労働省では、2011年末、牛レバーの規格基準策定の検討を始めたが、牛肉以外の生食の検討は、始まっていない。馬肉については、衛生基準があり、これまで、食中毒事故は生じていないとして、罰則付の規格基準を策定する予定はないとしている。

なお、ユッケ事件が発生した当初、消費者庁が本来果たすべき食品事故情報の収集・分析・公表体制が十分整っていなかったことが消費者委員会の調査で明らかとなった。

また、食中毒事件を起こした富山のチェーン店に対する食品衛生監視員による監視指導は、店舗の休日と重なったことなどにより十分行われていなかった。

以上のユッケ食中毒事件では、リスク管理機関である厚生労働省の規格基準策定に対する消極姿勢を問題点として指摘できる。新たな規格基準の策定が、食品事業者の負担となることを配慮しているように見えるが、それは、消費者たる国民の健康の保護が最も重要であるという基本的認識に欠けている。リスク管理機関である厚生労働省の産業育成庁たる性格が作用しているといわざるを得ない。

また、食品衛生監視員による監視指導の量的不足も問題点として指摘できる。偶然監視指導に行った日に店舗が休みで、監視指導できなかつた場合、日を改めて行けばよいはずであるが、監視員の数が限られているため、実効的な監視指導ができない実態が存在しているといえる。

なお、消費者庁が生食用牛肉の表示基準として高齢者等は食肉の生食を控えるべき旨の警告表示することを求めたことは、特定の人口集団の問題に配慮した取組として評価できる。

当連合会は、以上の事態に鑑み、2011年7月14日付け「牛肉等の生

食による食中毒防止のための規格基準の早期策定及び監視指導の強化等を求める意見書」において、生食用の牛肉だけでなく、生食用の牛レバー、馬肉、鳥肉及び豚肉についても、規格基準を早急に定めるべきこと、当該規格基準が営業者等によって遵守されているかを監視指導する体制の強化、具体的には、食品衛生監視員の増員、また、農林水産本省、地方農政局及び地方農政事務所の表示・規格課などに配置されている食品表示Gメンを食品衛生行政に活用すること、また、韓国では、消費者が食品衛生監視員となっている制度があるので、この制度を参考にした制度を導入することや、消費者からの通報制度の法制度化などを求め、さらに、消費者庁が本来果たすべき食品事故情報の収集・分析・公表体制を充実強化すべきことを求めたところである。

(2) こんにゃく入りゼリー事件について

国民生活センター等の調査によれば、ミニカップタイプ型こんにゃく入りゼリーによる窒息事故は1999年から2008年までに、死亡事故だけで22件、死亡に至らなかつた事故は32件発生しており、死亡者のほとんどは小児又は高齢者であった。こんにゃく入りゼリーの事故については、所管する官公庁が存在しない状態（いわゆる「すきま事案」）になっており、警告表示や注意喚起等の対応はなされているものの、こんにゃく入りゼリーそのものの消費安全性は改善されず、いまだ十分な規制がなされていなかつた。

当連合会は、2011年2月17日付け「こんにゃく入りゼリーの規制を求める意見書」において、こんにゃく入りゼリー（ミニカップタイプ又は小さいビニール袋に入った形状のものであつて、クラッシュタイプのものを除く。）による窒息事故を防止するため、厚生労働大臣は、食品衛生法に基づき、窒息事故が発生しないような基準や規格を設定し、それに違反するこんにゃく入りゼリーの製造及び販売を禁止すべきであること、内閣総理大臣（消費者庁長官）は、厚生労働大臣が前項の措置を講じるまでの間、消費者安全法に基づき（必要に応じて消費者安全法施行令を改正し）、こんにゃく入りゼリーの製造事業者に対し、摂食者に窒息事故が生じないよう、クラッシュタイプにするなど、物性や形状を改善するよう、また、製造事業者及び販売事業者に対し、商品態様及び販売方法を改善するよう、それぞれ勧告し、事業者が正当な理由なくかかる措置を取らなかつた場合は措置命令を発令すべきであることを要請した。

しかし、厚生労働省は今に至るも法的な規制をする動きがない。

また、消費者庁は、2010年12月に関係団体及び一口サイズのカップ

入りこんでやく入りゼリー製造等事業者に対して、製品の力学特性、形状等の改善を要請したが、従来製品の販売をそのまま継続している業者に対して、何ら措置を取っていない。

(3) 措置請求

当連合会は2002年の意見書で「食品安全行政に参加する権利」を宣言すべきであると主張しているが、上記のとおり、リスク管理機関の対応が十分ではない場合、消費者から積極的な行政措置を求める措置請求の制度を導入することが必要である。このことは、国民の健康の保護が最も重要であるとする食品安全基本法の趣旨にも合致していることである。それゆえ、食品の安全確保のための規格基準が不十分な場合、あるいは場合に、消費者が、その制定・改正を求めたり、規格基準違反行為を放置している場合、消費者がその是正措置を求めるなど、行政上の措置請求の制度を導入すべきである。

(4) 小括

以上、リスク管理の在り方については、消費者たる国民の健康の保護が最も重要であるという基本的認識を再確認し、基本的事項の改正に当たっては、意見の趣旨第3項記載の内容を盛り込むべきである。

4 リスクコミュニケーションについて

食品安全委員会は、情報と意見の交換（リスクコミュニケーション）として、リスク評価案等についての意見交換会、地方公共団体等と連携した意見交換会、リスク評価案等に対する意見募集、食の安全ダイヤル、食品安全モニターの募集、ホームページの充実、食品安全総合情報システムによる情報提供などを実施してきた。また、消費者庁も説明会や意見交換会などを実施している。しかし、意見交換会は単なる説明会の域を脱していない。消費者から意見表明できる場合も時間が限られている。意見募集の期間も短く、消費者から十分な意見を出す余裕がない。説明会も先着順の定員制で、定員を超えると参加できなくなるが、こうした情報へのアクセスに不慣れな消費者が説明会を知ったときには既に定員オーバーで参加できないことがしばしばある。

これまでのリスクコミュニケーションは、形骸化しているといわざるを得ない。

したがって、リスクコミュニケーションにおける施策への消費者の意見の反映を実質化するため、意見の趣旨第4項記載の内容を基本的事項に盛り込むべきである。

5 食品表示について

(1) 食品偽装事件の多発

2006年から2007年には、不二家の賞味期限切れ牛乳使用問題、ミートホープ事件、白い恋人事件、宮崎の台湾産ウナギを国内産として販売する偽装事件、赤福の製造日偽装事件、老舗料亭の食材使い回し事件、普通のニワトリを地鶏として販売する偽装事件などの事件が発生した。

その後も、産地偽装事件は絶えない状況である。

こうした食品表示偽装が絶えないのは、産地等により食品の市場価値が変わることから、その利益を得たいとする経済的な動機を有する業者もあると考えられる。しかし、悪質な事案だけでなく、表示違反が多発している背景には、食品表示が消費者の権利のためであり、表示違反はその権利を侵害しているという認識が事業者側に全くないことがあるといえる。

(2) 食品表示一元化の取組

こうした中、消費者庁は、食品表示に関する法令が多岐にわたることから、食品表示の一元化を図るべく、2011年9月から食品表示一元化検討委員会を発足させ、2012年度中の法制化を目指している。

しかし、消費者庁が目指しているのは、単なる法令の統一、二重行政の解消と、消費者にわかりやすい表示とするという視点だけであり、食品表示について消費者の権利を確立させるという認識がない。そればかりか、事業者側の表示の負担軽減を考えているようであり、産業育成庁的な発想が見受けられる。

このような視点で食品表示に関する法令を単に統一しても、表示違反を防止することはできない。

(3) 消費者の権利の明記

そもそも、消費者基本法は、基本理念として、「消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され」「ることが消費者の権利であることを尊重する」としているのであり、食品表示の一元化に当たっては、消費者の権利を明記することは当然のことと理解すべきである。

(4) 小括

したがって、食品表示の一元化に当たっては、消費者に食品の安全を求める権利、食品の選択の自由を求める権利、食品に関する情報について知る権利があることを踏まえ、意見の趣旨第5項記載の内容を基本的事項に盛り込

むべきである。

6 食品と放射性物質について

2011年3月11日、東日本大震災が発生し、東京電力株式会社の福島第一原子力発電所において事故が発生し、原子炉格納容器から放射性ヨウ素、放射性セシウムなどの放射性物質が大量に放出され、我が国の国土、近海海洋に降り注ぎ、我が国の土壤、河川、海洋が放射性物質に汚染され、野菜類、飲料水、魚が放射性物質に汚染されていった。

2011年3月17日、厚生労働省は、食品の放射性物質について暫定規制値を定め、政府は、各自治体に検査計画を実施させ、暫定規制値を超えて放射性物質に汚染された食品については出荷制限を行うなど流通を防止するべく対策をしていた。

しかし、同年7月以降、放射性セシウムに汚染された稲わらを餌にしていた肉用牛が内部被ばくし、放射性セシウムに汚染された肉用牛が出荷されて流通消費されていた。また、同年9月には、検査対象地域から出荷されて市販されていた埼玉県産の製茶3検体、千葉県産の製茶1検体から暫定規制値を超える放射性セシウムが検出されたことが判明した。同年11月には県による「予備調査」「本調査」により問題がないとされた米が農家の自主検査で暫定規制値を超過していることが判明した。

このように政府の対策は、放射性物質が検出される都度後追い的になされたもので、局所的であって、全面的な対策ではなく、放射性物質に汚染された食品を飲食することによる内部被ばくを防止する施策は十分ではなかった。

当連合会は、2011年10月19日付け「消費者の食品に対する安全・安心の確保のために放射性物質汚染食品による内部被ばくを防止する施策の実施を求める意見書」で、食品中に含まれる放射性物質の基準について、ICRPの1990年勧告による一般公衆1年当たり 1 mSv を参考にして厳格な基準値を設定すべきこと、この 1 mSv が、外部被ばく、内部被ばくを包含する数値であることから、自然放射線における外部被ばく、内部被ばくの平均的割合を考慮することなどを要請し、食品の放射性物質の検査体制について、対象地域で生産・採取された食品全種を流通前に検査すること、そのため、検査機器等の拡充を国の責任において早急に図るべきこと、さらに、産地偽装等の防止のため、都道府県の食品衛生監視員による監視指導を強化すべきことを要請し、放射性物質についての測定値、測定機器及び検出限界を表示する制度の導入を要請し、子どもに対する放射性物質の健康影響への不安を解消するため、食品

の基準値の10分の1以下の測定値であったことを表示する任意の表示制度を国において導入すること、学校給食においては、学校設置者は、給食に使用される対象地域の食材が、全て放射性物質の検査済みのものであることを確認し、さらに、保護者からの求めがあれば、検査内容を保護者に情報提供することを要請し、放射性物質の安全性について消費者に情報提供をする場合は、低線量被ばくについて、殊更安全性を強調することなく、科学的に安全性が確認されていないことを前提に、放射性物質の含まれる食品については、過剰摂取を控えるように注意喚起を促すなど、適切な情報提供を行うことを要請した。

その後、厚生労働省は、2011年12月22日、暫定規制値に代わる新たな放射性物質の規格基準案を示し、2012年4月1日からの施行を予定している。この新たな規格基準案は、暫定規制値が放射性セシウムの年間被ばく線量限度を5mSvとしていたことに対し、年1mSvを限度とすることを基本とし、食品区分を変更して、食品区分ごとの限度を設定している。例えば飲料水については、10Bq(ベクレル)/kgとしており、暫定規制値の200Bq/kgよりも安全性を高めているといえる。しかし、基本とされる年1mSvの線量は、食品摂取だけの影響を考慮しているのみで、外部被ばくの影響を考慮しておらず、十分ではない。

なお、現在、福島県民全員の健康調査が進められているが、食品摂取の影響も継続的に調査し、また、計画的避難区域内の動植物の放射性物質による影響を調査し、放射性物質の健康影響の研究を行うこととするべきである。

以上、これまでの政府の対策の問題点を踏まえ、食品の放射性物質については、意見の趣旨第6項記載の内容を基本的事項に盛り込むべきである。

7 健康食品について

健康食品は、医薬品ではないので、効能、効果を表示できないが、栄養分の補給や健康増進などに効果があると宣伝されている食品であり、通常の食品と同様に流通している。なお、食品のうち、特定保健用食品は国が特定の保健の機能や安全性を評価し、その旨の表示を許可したものであり、栄養機能食品は、規格基準に適合したビタミン・ミネラル類に、栄養素の働きを表示できるが、こうした制度に適合しない、錠剤やカプセル型の健康食品が大量に販売されている。健康食品といいながら、健康に有害な物質が混入しているものもあり、消費者の食の安全が害されるおそれのあるものもある。また、中には医薬品や特定保健用食品・栄養機能食品と紛らわしい宣伝・広告が氾濫し、消費者に過った判断をさせるおそれのあるものもある。

それゆえ、意見の趣旨第7項記載のとおり、健康食品について、その実態を調査し、表示、広告、販売方法について規制を行うこと、また、消費者の健康を損なうおそれのあるものについては、食品健康影響評価を行って、規格基準を策定することを基本的事項に盛り込むべきである。

8 食品事故・食中毒被害者救済制度について

食品の安全性確保には、未然防止のみならず、食品事件・事故の被害者が救済されることも当然必要であるが、食品安全基本法には、このことに関する定めが欠けている。

こうした中2011年にユッケに含まれる腸管出血性大腸菌O111による食中毒により死者5名という痛ましい食中毒事件が発生した。ユッケを提供した飲食店は、当初、食中毒被害者に補償する姿勢ではあったが、その後、破綻し、被害者の救済が困難な状況が生じている。被害者には何の落ち度もないのであって、事業者側の資力いかんで救済されないという状況をこれ以上放置してはならないというべきである。

また、消費者基本法の基本理念として、消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとされているのである。

それゆえ、意見の趣旨第8項記載のとおり、基本的事項に、食中毒事件・食品事故の被害者救済制度の創設を検討し、実施することを盛り込むべきである。

9 リスク管理機関としての消費者庁の在り方について

中国産冷凍餃子事件や、こんにゃく入りゼリー死亡事故など、食品安全を脅かす事件が発生し、従来のリスク管理機関だけでは対応が十分ではないとして、2009年9月に消費者庁が発足し、同庁は、食品安全確保のための新たなリスク機関と位置付けられた。

しかし、消費者庁のこんにゃく入りゼリー死亡事故に対する対応は、厚生労働省とは別個に調査研究をするなどし、また、2010年12月には関係団体及び一口サイズのカップ入りこんにゃく入りゼリー製造等事業者に対して、製品の力学特性、形状等の改善を要請したが、従来製品の販売をそのまま継続している業者に対して、何ら措置を取っていない。また、同省に、こんにゃく入りゼリーの禁止を含む食品安全確保の規制をすることを十分働きかけているとはいえない。

また、ユッケ食中毒死亡事件では、消費者庁が本来果たすべき食品事故情報の収集・分析・公表体制が十分整っていなかった。

さらに、食品の放射性物質の汚染問題については、福島第一原子力発電所事故直後、ホームページにおいて、蓮舫消費者担当大臣（当時）のメッセージとして、「食品衛生法上の暫定規制値を超えた食品を一時的に摂取したとしても、直ちに健康に影響を及ぼすものとは考えられません。」としていたものを、「直ちに」という文言は、将来的には健康への影響が確実に生じるかのような誤解を生む可能性があるとして、2011年4月1日に、メッセージから「直ちに」を削除した。しかし、「直ちに」を削除すると、「食品衛生法上の暫定規制値を超えた食品を一時的に摂取したとしても、健康に影響を及ぼすものとは考えられません」となり、一切、健康に影響がないというメッセージになってしまふ。しかし、放射線による健康影響は、確定的影響（急性障害）と確率的影響（晚発障害）があり、後者については、将来的に一切健康に影響がないとはいえないはずであり、科学的に不適切なメッセージをしていることになる。

また、消費者庁は、政府の対応をパンフレットにまとめただけであって、緊急対策本部の設置もしていないし、リスク機関相互の調整もしていない。

以上、消費者庁は、新たにリスク管理機関とされたが、期待された役割を果たしていない。

ただし、消費者庁に食品の安全に精通している職員が不足し、また、緊急時に対応できる体制が確保されていない実情もある。

したがって、このような消費者庁の対応に鑑み、基本的事項の改正に当たつては、意見の趣旨第9項の内容を盛り込むべきである。

以上