

日本の食品安全行政改革と食品安全委員会の機能

平川秀幸(京都女子大学), 城山英明(東京大学), 神里達博(社会技術研究システム), 中島貴子(社会技術研究システム), 藤田由紀子(専修大学)

1. はじめに: 本報告の目的

2003年7月1日、食品安全基本法の施行とともに内閣府食品安全委員会が発足し、「消費者保護優先」の大原則のもと、リスクアセスメントとリスクマネージメントの機能的分離と、幅広いリスクコミュニケーションの促進を核としたリスクアナリシスの導入を軸とした新しい日本の食品安全行政システムが始動した。いうまでもなくこうした改革は、過去のシステムの問題点を克服するためのものであるが、それはどの程度為されているのだろうか。本報告の目的は、過去の食品安全行政の問題点とは何か、それらは改革によってどの程度克服されているのか、残された問題あるいは新たに生じた問題とは何かを検討することにある。

2. 改革の背景と経緯

食品安全委員会の設立を軸にした食品安全行政の改革は、直接的には、2001年9月の国内最初のBSE感染牛発見と、それに伴う過去の食品行政の欠陥の露呈と国民の行政不信の急増、牛肉消費量の激減などいわゆる「BSE危機」への応答として行われたものであった。背景にはこのBSE危機に前後して相次いださまざまな食品関連の事件(腸管出血性大腸菌O157、牛肉表示偽装事件、雪印乳牛事件、無認可農薬事件など)もある。また、BSE危機以前から農林水産省内部では、施策の軸足を生産者から消費者に移そうという気運がすでに生じていたともいわれている。さらにリスクアナリシスの導入は、WHO/FAOの食品規格委員会(コーデックス委員会)が推奨しているグローバル・スタンダードであり、日本の改革は、これに合わせたハーモナイゼーションの側面も指摘できる。また制度設計においては、日本より数年早くBSE危機に見舞われた欧州諸国や欧州連合(EU)の制度改革が参考にされている。

しかし改革への直接の引き金を引いたのはBSE危機であり、2001年秋に厚生労働大臣と農林水産大臣の私的諮問機関として設置されたBSE問題に関する調査検討委員会(以下、BSE調査検討委員会)が2002年4月2日にまとめた「BSE問題に関する調査検討委員会報告」が、消費者保護優先とリスクアナリシスの導入を謳い、これを元に、食品安全行政に関する関係閣僚会議(同5日発足)が同年6月11日に「今後の食品安全行政のあり方について」をまとめ、食品安全委員会を中心にした新しい食品安全行政システムの青写真が示されるとともに内閣府に食品安全委員会準備室が設置される。そして同年12月に提案されパブリックコメントを経た食品安全基本法案が2003年2月に第156国会に上程、同5月16日に可決・成立し、7月1日に施行、食品安全委員会が発足した。

3. 新しい食品安全行政システムとその特徴

リスクアナリシスを核にした新しい食品安全行政システムでは、リスクアナリシス機関の食品安全委員会と、リスクマネージメント機関の農水省および厚労省のあいだの役割分担が特徴的である。これは、リスクに関する科学的評価を行うリスクアナリシスのプロセスから、当該リスクに関する社会的・政治的利害関係の影響を排除するための措置であり、政策決定プロセスとは切り離されたかたちで、政策根拠となる科学的評価結果が公に示されるため、決定プロセスの透明性の向上にも役立つ。

ところで先述のように、新しい食品安全行政システムは欧州の同様の改革を参考にしているが、いくつかの点で構造上の違いがある。第一に欧州食品安全機関(EFSA)との比較では、同機関が専門家集団からなる科学委員会の上に、消費者や生産者の代表を含む運営委員会を置いているのに対し、日本の食品安全委員会では、下部委員会である専門調査会の一部(リスクコミュニケーション専門調査会と企画専門調査会)以外は、上部の本体委員会も含めてすべて専門家である。第二にコーデックス委員会

の推奨するリスクアナリシスでは、アセスメント機関とマネージメント機関の「機能的分離」を推奨しているが、日本のは組織的分離も同時に行っている。欧州ではドイツ等が日本と同じ形態だが、英国は組織的分離はしていない。第三に EFSA が医薬品規制行政を参考にしたの対し、日本の食品安全委員会の設計においてはしばしば原子力安全委員会が参照された。事実、両委員会の間には、内閣府への設置、非常勤技術参与の登用、リスクアナリシスに関する研究をミッションの一部にするなどの共通性がある。

4. BSE 危機と過去の食品安全行政の問題点

改革の土台となる基本的コンセプトを示した BSE 調査検討委員会報告は、改革によって克服すべき過去の食品安全行政の問題点として、「危機意識の欠如と危機管理体制の欠如」、「生産者優先・消費者保護軽視の行政」、「政策決定過程の不透明性」、「農水省と厚労省の連携不足」、「専門家の意見を適切に反映しない行政」、「情報公開の不徹底と消費者の理解不足」を挙げている。事実、これらはカネミ油症事件や森永砒素ミルク事件など歴史的な食品汚染事件とその後の行政や専門家集団の対応にも見られる特徴であり、逆に言えば、数十年もの間、十分な分析も反省もないまま放置されてきた問題である。

5. 問題点の考察

今回の改革で、カネミ油症事件や森永砒素ミルク事件に代表される過去の失策の反省は十分生かされているだろうか、問題点は克服されているだろうか。いくつかの面で改善への兆しは見えるものの、手付かずの問題や克服困難な問題も多いのが現状である。第一にカネミ油症事件の例では、独立した事故調査機関の不在、事故調査の研究環境の不備、一次情報の未整理と散逸など事後対応における深刻な問題が見出されるが¹、これらは BSE 調査検討委員会の報告書では触れられていないし、また新システムのもとでも対応体制ができていたとは言い難い。食品安全は不確実性が大きく、リスクアナリシスによる事前対応だけでなく、徹底した事故調査や記録管理のような事後対応も不可欠であり、この視点やシステムの欠落は重大な問題である。第二に森永砒素ミルク事件では疫学的研究の不足や、専門家集団が基礎科学的厳密性・確実性を重んじすぎるといふ「非レギュラトリー文化」ともいふべき問題も見出されるが、同様の傾向は現在の食品安全委員会の専門家集団にも残っている。第三に、やはり古くからの問題である専門的資源の不足という問題が残っている。たとえば食品安全委員会の事務局の専門スタッフは常勤・非常勤を合わせて 49 名だけであり、そのうち 20 名が年間 200 件以上に及ぶリスクアナリシス案件に従事している。また専門調査会の専門家不足も深刻であり、特に BSE のような分野を扱うプリオン専門調査会では、委員の約半数が、マネージメント機関である厚労省や農水省の委員会委員を兼任しており、アセスメントとマネージメントの効果的な連携を促進する働きをする可能性がある一方で、両者の独立性を脅かす恐れもある。第四に、食品安全委員会がほとんど専門家だけの組織であることにはアセスメントの客観性・独立性を守るという意義があるものの、他方ではリスクアセスメント指針など社会的価値判断を含む事柄について専門家バイアスが働きやすいという問題もある。最後に、食品安全委員会、農水・厚労省ともにリスクコミュニケーションを積極的に進めてはいるものの、リスクアナリシスにおけるリスクコミュニケーションの目的・理念を十分に達成しているとはいえない。特に消費者や消費者団体等と行政の相互不信は相当に根深い。また消費者団体等の側での専門的資源の不足という古くからの問題も指摘できる。

おわりに： 今後の研究

本研究は、日本学術振興会人文社会科学振興プロジェクト研究事業「科学技術ガバナンス」プロジェクトの一環である。今後の研究としては、リスクアナリシスについては、アセスメントとマネージメントの分離と連携の実態についての分析、専門的資源、決定プロセスと関連アクターの働き、関連法令など政策決定システムの実態や、欧州等の食品安全行政との国際比較、および国内の他分野の規制行政との比較研究を行い、それとともに克服すべき問題点の洗い出しのために過去の食品事件の分析をすすめる予定である。

¹ 中島貴子「カネミ油症事件や森永砒素ミルク事件 カネミ油症事件や森永砒素ミルク事件」、『社会技術研究論集』Vol.1, 2003 年, 25-37.