

## 食の安全と自治体行政

千葉大学大学院自然科学研究科 松田友義

月刊『地方自治職員研修』37(5), 18-21, 2004.5.15

### はじめに

現在多くの自治体で食品の安全を確保するための取り組みがなされている。しかし、食品安全基本法の冒頭に唱われている「国民の健康の保護が最も重要である」という基本姿勢に立っているのかどうか疑わしい施策も多く見受けられる。食の安全という言葉に冠した試みの多くが「顔の見える関係」や「地産地消」をうたい文句としている。住民の健康保護を第一に考えた施策というよりは、農業振興策の一つとして位置づけられている場合が多いというのが実態なのである。例えば、「消費者の視点に立ち、安全・安心な食品を産地から食卓へ届ける」ことを念頭に置くと断った上で、「安全・安心な食品」を「つくる」と「売る」ということを両輪に据えて種々の施策を行う、ということが明記されていたりする。ここには地方自治体として第一に考えるべき地元住民の姿が見あたらない。自治体が第一に守るべきは住民の健康であり、自県産品の販路の確保ではない。住民の健康保護を第一に考えるという視点からは、自県産品ばかりではなく他県からの移入農産物、輸入品を含めて食の安全をとらえる必要がある。流通経路を短くすることによって、確かに食害の原因となる可能性は低くなる。しかし、流通経路を短縮したからといって、必ずしも安全が保証される訳ではないし、地産地消は農業県、農業地域においては、それ程魅力のあるビジネスモデルではない。

本稿では消費者の安全を守るという立場と農業振興・地域振興の立場との両方を視野に入れて論ずることとする。

### 安全と安心

まず、安全と安心は全く次元の違う問題であることを明らかにする。安全は食品の属性の問題であり、安心は消費者の心の中の問題である。このようにとらえると、何かことが起きる度に自治体首長がおまじないのように唱える「風評被害の防止」という言葉の根底には基本的な誤解が存在することが明らかになる。風評被害とは根も葉もない噂等による被害を指す。被害が懸念される背景には、当該地方には直接関係はないが、例えば近県で事件が起こった等、何らかの心配の種が存在する。心配の種があって、消費者が不安になるのである。この段階では心配は消費者の心の中の真実である。いわゆる「風評被害」は、消費者の心の中の不安を解消することができないがために起こる被害である。消費者にとっては根も葉もない噂に基づいた行動ではなく、消費者の心の中の真実、不安に基づいた行動の結果であり、いわれのない被害を与えたとして責められる筋合いのものではない。風評被害は、安全と安心が別の次元の問題であることを正確に理解していないがために起こる被害であるともいえる。

食品の安全は食害のリスクが存在しないことと定義できる。もちろん 100%安全ということはあるので、リスクが存在しないという言葉は、許容できる範囲内にリスクが抑えられていることを意味する。これまで食品の安全性は、出来上がった食品を検査する

ことによってチェックされてきた。抽出率によって信頼性が落ちることはアメリカの BSE 検査を見ても明らかである。確実に安全を担保するためには全量検査しか方法がないとすると費用がかかりすぎる、というのが悩みの種だったのである。現在、牛肉を巡って日本とアメリカの間の懸案となっているのもこの検査費用の問題である。

## 安全の確保

安全を担保するために最も良い方法として食品業界において普及が進められているのが HACCP である。HACCP は食品製造の各工程で、食害を引き起こす危険のある工程や素材を科学的に評価し、その危険を抑えるために必要な対策を決めた上で、安全か否かを判断する方法と基準を決め、基準満たしているかどうかを検査し、結果をモニターして安全を確かめながら先の工程に進めるという方法である。HACCP は従来の検査手法のように結果（製品）から安全を判断するのではなく、過程を制御することによって、出来上がってくる食品の安全性を高める、という費用効率性の高いシステムである。最近では農業の生産現場でも GAP（Good Agricultural Practice：適正農業規範）と呼ばれる衛生基準を導入しようという動きがある。生産者にも常に安全に心がけた生産の励行、生産活動の記録と管理が求められる時代になりつつある。安全の確保は食品安全基本法にも明記されているように、一義的な責任を持つ生産者・メーカーの役割である。安全な食品を生産することは安心の前提でもあり、最重要課題である。自治体の役割は、生産者・関連業者に、安全を保証できるような形で生産を促すことにある。

また忘れてならないのは、安全かどうかは人によって異なるという事実である。アレルギー体質の消費者にとって、多くの食品が消費することを避けなければならないリスクの高い食品となっていることは良く知られている。健康な成人にとって何でもない食品でも、その人の体質や、病み上がり等体調によって危険な食品に変わることもある。そのために的確な情報を提供する必要があるのであり、正確な情報を提供しているかどうかを監視するのも行政の役割の一つである。

## 安心の提供

安心は、安全に倣えば、不安のない状態と定義することができる。不安は不確実性、分からないという状況の下で発生する。分からないという状態には、未来に何が起こるか分からないという場合と、既に起こっているのだが十分情報がないために何が起こったのか、何が起きているのか分からないという場合の二つが存在する。食品に関していえば、後者の方が多くは明らかである。BSE 感染牛が発見された直後の牛肉消費の大幅な減退も、十分な情報が事前に消費者に提供されていなかったことに最大の原因がある。心の中の不安を解消するためには、適宜、適当な情報を、適切な方法で提供しなければならない。その意味で、安心は情報の世界の問題であるということができる。TV の前で大臣が食べて見せても、自治体の首長が安全宣言をしても、そう簡単に消費者の不安を解消することはできない。消費者が望んでいるのは、このような上辺だけの情報ではない。不安を解消するためには、食品が消費者に届けられるまでにどのような経路をたどってきたのかという流通経路履歴情報の提供はもとより、食品がどのように作られ、流過程でどのような扱いを受けてきたかというような、安全確認情報、安全履歴の提供が必要である。そのよう

な情報を提供するのがトレーサビリティシステムであり、このようなシステムを完備したフードチェーンがフードセーフティチェーンである。

### 安全の見える関係

「顔」の見える関係は本来「安全」の見える関係でなければならない。消費者が「顔」の後ろに見ているのは、安全であり、信頼である。「食品トレーサビリティシステム導入の手引き」(2003年3月)によれば、食品のトレーサビリティ(追跡可能性)は「生産、処理・加工、流通・販売のフードチェーンの各段階で、食品とその情報を追跡し遡及できること」と定義されている。トレーサビリティシステムは、まず食品とその情報をフードチェーンの全ての段階において追跡・遡及できなければならない。さらにトレーサビリティシステム導入の目的の一つとされている食害の原因を探求し、危険な食品の範囲を特定し、回収を迅速に行うためには、食品がどのように生産され、どのように扱われてきたかという情報が提供されている必要があることは先述の通りである。だからといって、これらの情報の全てを常に公開しておく必要があるわけではない。ことが起きた時に、消費者の不安をいち早く解消するために即座に開示できるよう準備をしておくだけでも十分である。農薬の使用状況のように消費者の関心の高い情報は公開する必要があるが、工場の中でどのように加工がなされたか等の情報をすべて公開しなければならないというわけではない。公開と開示の準備をしておくことは決定的に異なる。公開するのは消費者が要求する情報に限って、他の情報は求めがあれば開示できるように準備しておくだけで十分な場合もある。トレーサビリティシステムが背後で機能しているので、いざとなれば必要な情報は直ぐに手に入る、ということを保証するだけで十分なのである。前農林水産省消費生活課長の斎藤京子氏はトレーサビリティシステムを「村の鎮守様」に例えていた。存在するだけで安心できるという意味合いである。

肝心なのはトレーサビリティシステムの両端には常に人がいるということである。「顔の見える関係」はやはり人と人との関係である。最終的には人が人を信頼できるようにならなければならない。トレーサビリティシステムが意味を持つのは、人と人との間の関係を信頼できるものとして保証することができたとき、顔だけではなく安全が見えるような関係を取り持つことができたときである。

### 拡大型地産地消モデル

次に「地産地消」概念の限界とそれを乗り越える手法について考える。「地産地消」は、農業県において農業振興を図る立場から、あるいは農業をビジネスとして考える立場からは、満足できる概念ではない。このような立場からは全国の市場を目指す「地産全消」が目的になる。安全な農産物を地元住民にだけでなく、全国の消費者に向けて供給することが目的とされなければならない。地産地消にばかりこだわると、規模を拡大し、生産性を上げ、将来の日本農業を担おうとする生産者の意欲を殺ぎかねない。

「地産地消」は、「地元で生産されたものを、地元住民が消費する」運動としてとらえられており、市場としては地元市場が考えられている。しかし、大規模産地にとっては、地元市場は市場として明らかに小さ過ぎる。無論、地元住民が地元でどのような農産物が生産されているのかを知ることは大事なことである。「地産地消」が農業県においても基本で

あることには間違いがない。しかし、上で述べたように農業振興を図るという点ではこれだけでは不十分なのである。地元市場以外にも販路を求めざるを得ない。地域農業の発展のためには両方が必要なのである。この点を克服するためには消費者に関する制約をはずす必要がある。即ち、「地元で生産されたものを、地元で消費する」運動としてとらえ直すのである。消費者は地元住民でも観光客でもどちらでも構わない、地元で取れた安全で新鮮なものを、一番おいしい時期に消費してもらう運動へと拡大するのである。「地産地消」を上のように読み替えるならば、地場産業との連携も視野に入れた魅力的な概念になる。安全に配慮して作られた地元産品であることを保障し、地元での消費を拡大するための仕組みを考えるのである。「拡大型地産地消」モデルは在来農産物や伝統料理等、在来食文化と結びつけば「スローフード運動」のような運動との連携も可能となる。もっとも従来から進められてきた、グルメツアーのような単なる客寄せに終わってしまうのなら、地場消費を増やすことにも、地域振興にも役に立たないであろうことは明らかである。地元農業を支援するだけでは農業振興も地域振興もままならない、ということには多くの自治体関係者も気付いているはずである。農業ばかりではなく、観光業や小売業を含む地場産業の全てを関連付けて、地元で生産された食品の消費拡大を図ることによって農業振興と同時に地域振興を図ることができる。自治体が取り組まなければならないのは、安全な農産物の生産を促すだけではなく、安全な農産物を地元での幅広い消費者による消費に結び付けていく仕組みを考えること、農業をはじめとする観光業・商業等地元産業間の連携の枠組み作りであるといえる。

### 食育の重要性

最後に、将来極めて重要になると思われる食育について考える。現在、食育は農林水産省の施策の中でも重要な位置を占めている。しかし、農林水産関係者が導入しようとしている食育は、消費者の健康保護のための施策、安全教育とは趣を異にしている。どちらかという食農教育、それも農業に重点を置いた教育といえる。無論、自治体行政にとって農業振興も重要な課題の一つである。健全な農業でなければ、さらに、個々の生産者が健全でなければ、健全な農産物は生産できない。これは GAP の基本的観点とも一致する事実である。この意味では、産業としての農業、さらに生産者個々人の健全性・健康に配慮するのも自治体行政の役割である。

生産者の健康の保護は、生産者も消費者の一人であるという意味での消費者としての健康保護という以外に、農業生産に当たる者としての健康保持という二重の意味を持っている。しかし、食品安全行政という観点からは、前述のように消費者の健康の保護を第一に考えなければならない。農業生産者といえども自給しているわけではない。一般の消費者同様輸入食品をも消費している。国産・輸入を含んで食品の安全教育が必要であることにおいて変わりはない。

消費者が安全について理解できなければ安心を提供することはできないし、消費者の間にトレーサビリティとはどんなシステムでどのように機能するのか、どうして安心を提供できるのかの理解が浸透していなければ、どんな優秀なシステムも機能しない。いくら食害の原因を探求し、リスクのある食品、回収の必要な食品の範囲を明らかにできたとしても、消費者がその範囲の回収だけで満足しなければ、トレーサビリティシステムを導入し

てもリスク管理の手法として機能しないのである。これではいくら多額の投資をしてシステムを導入しても費用の回収すらままならない。もちろんトレーサビリティシステムと同時に HACCP 等の安全性を担保できるシステムを導入し、危険な食品を市場に出さないというのが望ましい姿ではあるが、100%の安全が存在しないのと同様、人間のやることにはミスも、誤解も、見落としも、過失も存在する。食害が起きる可能性を最小限に抑えながら、万が一発生したときにはできるだけ被害の及ぶ範囲を少なくするためのシステムがトレーサビリティシステムである。現在のように原因食品のすべて、当該企業の製品すべて、当該産地から出荷された農産物のすべてを回収しなければならないようでは、多大な努力をしてシステムを導入した企業・団体の努力が報いられない。

食育は、どのように農業が行われているか、生産者がどんな苦勞をしているか、農業にはどんな楽しみがあるか等を子供たちに教え、国産品愛好者を増やすだけでは十分ではない。食品の安全性とはどんな意味なのか、安全に食べるためにはどんなことに注意しなければならないのか、安全を守るために関係者がどんな努力をしているかを、子供ばかりではなく一般の消費者に対しても十分知ってもらう必要がある。自治体の役割は、地域の子供たちばかりではなく地域住民に対してもこのような教育を行うことである。このような教育を行う中でこそ、真の意味での地域農業の応援団が育ってくるものと考えられる。通り一遍の国産農産物消費拡大運動や、国内農業への理解増進運動だけでは、消費者と生産者、国内ばかりではなく輸出国を含めての生産者との間に信頼関係を取り結ぶことはできない。消費者に対して安全な食品を安心して購入・消費できる環境を保障するのが食品安全行政の最終的役割である。

他にも、食品安全行政を背後から支援するための検査機関・施設・人員の充実や、地域特性に応じた地方基準の制定等、国との連携・役割分担を考慮しながら、地方住民の健康保護のために自治体が行わなければならないことは多い。今問われているのは、地域住民の健康保護という観点からの地域行政の意義である。