

食の安全に関わる法制度と獣医学及び獣医療行政の役割

北村直人[†]（日本獣医師会顧問）



1 はじめに

2001年9月、我が国で初めて牛海綿状脳症（BSE = Bovine Spongiform Encephalopathy）が確認されたことを受け、私は衆議院議員・獣医師として直ちに所属政党にBSE対策本部（当時、「総合農政調査会副会長」並びに「動物・植物検疫及び食品の安全に関する委員会委員長」として副本部長に就任）を設置し、精力的に対策を議論・検討し、と畜場における牛のBSE検査の実施、ならびに肉骨粉等の飼料・肥料の輸入・製造・出荷・使用の全面禁止を決定するなどの一連の対策に積極的に関与してきた。

これにより2001年10月18日から、と畜場でBSE検査を行う新たな体制をスタートし、消費者には、BSEに関する正確で科学的な情報を的確に伝えるためのPR活動やシンポジウムを開催するとともに、リスクコミュニケーションを通して消費者の信頼回復を図り、感染経路の究明を急ぎ、トレーサビリティの導入、海外調査団の派遣、「食の安全確保に関する特命委員会」の設置を実施した。さらに、本特命委員会の事務局長として「食の安全確保に関する提言」の政策立案に携わった。

我が国の食品安全行政における国民の不安や不信任は、残留農薬、食品添加物、飼料添加物等の化学物質やダイオキシン、内分泌かく乱化学物質などの問題が底流にあったことに加え、O-157食中毒事件、BSE問題、食品の偽装表示事件をはじめとする一連の不祥事により、国民の被害者意識は今や頂点に達している。それに対応する政治の最も重要な使命は、国民の生命や健康を守ることであり、特命で設置された「食の安全確保に関する特命委員会」に与えられた課題は、政治の責任そのものを問われたことに他ならない。我が国の現状を見ると、遺憾なことに、これまでの食品安全に関する諸施策には、消費者保護に立った視点は極めて希薄と言わざるを得ない。今回の危機管理に際する対応においても、食品安全に関する行政の危機意識の欠如と行政の生産者の優先や消費者保護の軽視等により、BSE発生を未然に

防ぐことはできなかった。

本特命委員会は、我が国の食品安全に関する現行体系をあらゆる角度から見直すために、各界各層から幅広く有識者の意見を聴取するなど議論を深め、その成果を提言として取りまとめ、小泉純一郎内閣総理大臣・福田康夫内閣官房長官に報告した。その提言は食品安全に関する行政組織、関連法制度の整備と充実等について、国民の「安全を求める権利」として、中長期的展望も含め、いかにあるべきかを示し、この提言を政府が真摯に受け止めて実行することを求めたものである。

本文は私が関わった「食の安全確保にする特命委員会」での提言の内容と、それを基本に2003年に立法化した日本の食の安全を担保する「食の安全に関する法律」の構築について論じたものであり、さらに、日本における食の安全対策と諸外国における食の安全対策を比較し、近未来の日本が世界に先駆ける食の安全戦略を提唱するものである。

2 食品安全の基本設計

BSE調査検討委員会（農林水産大臣・厚生労働大臣の諮問機関として設置）報告において、食品安全に関する行政の危機意識の欠如と行政の生産者優先・消費者保護軽視等の弊害が指摘されているが、この指摘事項は、BSEに限らず、食品安全行政全般に共通する問題であり、BSE発生のような食の安全を脅かす問題を未然に防止し、食の安全に対する消費者の信頼を回復するためには、食品安全に関する行政機構を大幅に見直す必要があった。その際には、消費者の健康保護を最優先に、食品安全行政に欠落していたリスク分析の手法—「リスクを科学的に評価するリスク評価、リスクとベネフィットや社会的な影響を比較考量しながら管理するリスク管理、行政と科学と国民との間の情報や意思疎通を円滑に行い相互信頼が確立するリスクコミュニケーション」—を食品安全行政に導入することが重要であり、また、食品の安全性確保に関する施策は、産業振興とは区分して実施すべきであると考えた。

2001年11月『BSE問題に関する調査検討委員会（以下、委員会という）』を設置、2002年4月2日、委員会

[†] 連絡責任者：北村直人（日本獣医師会）

は問題点・改善すべき点を提案し2002年6月1日に「食品安全基本法（仮称）」を制定すること等を決定した。2002年12月に食品安全基本法案の骨子案をまとめ、それに対する国民からの意見を求めることも行われた。2003年2月7日に閣議で決定し、同日国会に提出した。（なお食品安全関連法案として、厚生労働省関連2法案及び農林水産省関連5法案が同日提出された。）

BSEを発端とする食品安全に関する主な出来事と、法律案作成・提出から成立の経緯は下記のようなものである。

2001年

- 9月 千葉県で我が国、初のBSE感染牛を確認
- 10月 ①農水省が国産牛肉買い取り事業の要領決定。
②食肉処理場におけるBSE全頭検査開始。
- 11月 ①「BSE問題に関する調査検討委員会」設置。
②北海道でBSE感染牛を確認（2頭目）。
- 12月 群馬県でBSE感染牛を確認（3頭目）。

2002年

- 1月 雪印食品の牛肉偽装発覚（後に解散）。
- 2月 自民党「食の安全確保に関する特命委員会」設置。
- 3月 中国産輸入野菜の残留農薬が問題視始まる。
- 4月 ①「BSE問題に関する調査検討委員会」報告提出。
②「食品安全行政に関する関係閣僚会議」発足。
③山梨県産洋ナシに無登録農薬が検出され、以後各地で無登録農薬が問題化。
- 5月 ①北海道でBSE感染牛を確認（4頭目）。
②自民党「食の安全確保に関する提言」とりまとめ。
③与党「食の安全確保に関する提言」とりまとめ。
- 6月 ①「食の安全確保に関する提言」を総理大臣並びに内閣官房長官に報告。
②「BSE対策特別措置法」が成立（7月4日施行）。
③「食品安全行政に関する関係閣僚会議」が食品安全委員会（仮称）の設置と食品安全基本法（仮称）の制定による今後の食品安全行政のあり方をまとめる。
④日本食品の牛肉偽装発覚（後に経営破綻）。
- 7月 厚生労働省が中国製健康食品による健康被害例と製品名を公表（2002年末現在、健康被害者は865名、死亡4名）。
- 8月 ①日本ハムが牛肉偽装を認める。
②神奈川県でBSE感染牛を確認（5頭目）。
- 12月 ①食品安全基本法（仮称）骨子案公表。

- ②厚生労働省が米国産トウモロコシに流通が認められていない遺伝子組換えトウモロコシ「スターリンク」の混入を発表。

2003年

- 1月 和歌山県と北海道でBSE感染牛を確認（6、7頭目）。
- 2月7日 ①「食品安全基本法」閣議決定。
②「食品安全基本法」及び関連7法案の国会提出。
- 3月13日 ①衆議院本会議で趣旨説明。
②衆議院内閣委員会に付託。
- 3月19日 衆議院内閣委員会で提案理由説明。
- 4月2日 衆議院内閣委員会で質疑。
- 4月9日 衆議院内閣委員会で参考人質疑。
- 4月16日 連合審査会。
- 4月18日 衆議院内閣委員会で質疑、終了後採決（賛成多数で可決）、付帯決議採択。
- 4月22日 ①衆議院本会議で賛成多数で可決。
②参議院に送付。
- 4月23日 ①参議院本会議における趣旨説明。
②参議院内閣委員会に付託。
- 4月24日 参議院内閣委員会で提案理由説明。
- 5月6日 参議院内閣委員会で質疑。
- 5月8日 参議院内閣委員会で参考人質疑。
- 5月14日 連合審査。
- 5月15日 参議院内閣委員会で質疑、終了後採決（全会一致で可決）、付帯決議採択。
- 5月16日 参議院本会議で賛成多数で可決成立。
- 5月23日 「食品安全基本法」公布／法律48号

2003年7月1日に「食品安全基本法の制定」と「食品安全委員会の設置」がされた。その結果、我が国初のBSE感染牛確認後、ついに「食品安全基本法」の制定と「食品安全委員会」の設置がされ、科学者としての獣医師が待ち望んでいた、科学的知見に基づいて、客観的かつ中立公正に行う仕組みが整った。

3 外国における食品安全の対応

食の安全は、国民の生命又は健康に重大な影響を与える、又は生じる恐れがある。そのような事態が起こった場合、地震や台風のような災害とは異なり、被害の原因となっている事象が判明していない状況においても、被害拡大の防止及び原因究明などの適切かつ迅速なリスク分析の手法（リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーション）により、国民、消費者、生活者の健康被害を最小限に抑える対策を講じることが必要となる。そこで、外国の食品の安全に係わる対応を知ることは、日本での食品の安全をシミュレーションし、近未来の日本が

世界に先駆ける食の安全戦略を提唱するに有用と考え、外国における食品の安全に係わる対応状況等に関する情報を整理・抜粋し日本と比較した。

結果として、食品安全に対する基本的な考え方、並びに関係法律、及び関係組織構成（名称では各国に違いがある）に大きな違いがないが、外国（8カ国と国際機関）と日本でのリスク分析手法（リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーション）の導入背景と食品安全に対する歴史的な違いがあり、日本における

- ①リスク評価に携わる科学者（獣医学）の絶対数不足。
- ②リスク管理行政の縦割り弊害、獣医専門官不足と獣医管理専門官の職責における権限の低さ。
- ③リスクコミュニケーション構築の未熟さ。

加えて法律の整備がされ、その中には危機管理体制の確立・マニュアルの策定がされているとは言え、消費者保護軽視の政策行政、消費者の健康保護を最優先する仕組み、「食」は「いのち」を支える基本であり「食の安全性」を保障することは「国の責務」であるという理念が未だ欠如欠落している。外国においては、危機管理体制の最高司令官は国家が行っている。

また、食品安全対策にはリスク分析手法が欠かせないが、その中でもリスクコミュニケーションは重要である。国民への情報公開収集、伝達、理解の仕組みが欠落している事などを考えると、特に外国には獣医局、獣医務局があることに注視し、今後日本でも新たに専門部局を設置して積極的に食品安全に対応すべきと判断した。

4 獣医師と法整備の関わり

一般国民の獣医師像は、家庭動物・家畜等における臨床獣医師としての姿が主であり、獣医師に係る法律（政令、省令を含む）等の存在は国民、生活者、消費者の多くに理解されていない状況にあった。しかし、特にBSE発生以来、食の安全に関してさまざまな分野での獣医師の活動が知られるようになり、生産現場から消費食卓（Farm to Table）までが獣医師の活動分野であり職域であることが認識されてきた。私は衆議院議員・獣医師として国会においてBSE等、食の安全に関して法律の改正等の議論に係わりを持ったことで、獣医師の任務、職務の重要性を述べてきた。ただし、BSE全頭検査は当時、「科学的知見」に基づいた措置ではなく、緊急且つ政治判断として取られた措置である。科学者としての獣医師の立場では、全頭検査が安全を担保するものではないが、政治判断として最善と確信して、衆議院予算委員会で厚生労働大臣に「全頭検査すべし」と主張することも必要であった。

今後の法整備では、BSE発生に係る法律としての「食の安全対策」から「消費者行政の一元化」までの経緯を踏まえ、「食」は「いのち」を支える基本であり、

「食の安全性」を保障することは国の責務である、という理念を基に法整備を行うべきであると考えられる。しかし、「食の安全」に対して、消費者は国・行政に不安と不信感を持ち続けているのが現実と言えよう。特にリスク分析における、リスクコミュニケーションの意義役割は十分に理解されていない。科学者としての獣医師は、「食の安全」に関し「公正」かつ「中立」な立場から最終的な受益者である消費者・生活者の代弁者でなければならない。獣医師はそれぞれの立場や現場においては十分に任務、職務を全うし、大きな貢献をしてきたが、「食」は「いのち」を支えると言う基本に即した、消費者に対する視点が希薄であったことも否めない。今日までの一連の不祥事に、獣医師はその発見、摘発、原因究明、予防対策、警告指摘など、人間の保護法益に関して医療と同等に獣医療として「食」は「いのち」、つまり「食医学」「食医療」に全力で関わってきた。獣医師が「食医学」「食医療」の基本である生産物食品の安全・安心を消費者に届けるためには、多くの関係者が理念をひとつにし、実践することが必要になる。関係法令のコンプライアンスを重視することは言うまでもない。その上で生産者には地球環境、家畜のアニマルウェルフェア（Animal Welfare = 快適性に配慮した家畜の飼育管理）、農業生産工程管理手法（GAP = Good Agricultural Practice）、危害分析重要管理点方式（HACCP = Hazard Analysis Critical Control Point）などを考慮して生産農場の管理にあたること、また、食品加工流通販売業者には品質管理の徹底と厳正な食品表示等を求めなければならない。そして獣医師はそれらの指導、助言はもとより動物用医薬品の適正使用や給与飼料の安全性に目を配り、「食医学」「食医療」としての正確な情報の蓄積と発信に努め、特にリスク評価における「科学的知見に関する情報を分かりやすく説明できるリスクコミュニケーション（インタープリター）」として、国民・生活者・消費者に対し、或いは地域のリスクコミュニケーションを円滑に進める推進役としての活動の場を広める様、努めるべきと考える。

以上に述べたごとく、獣医師は今後も食の安全と、信頼関係のより高い構築による食の安心を国民・生活者・消費者から求められる。それに対して獣医師は信頼に足る行動をとることが重要である。

科学者としての獣医師が、「食の安全安心」・「食品安全行政」・「消費者の安全を求める権利」・「アニマルウェルフェア」に深く係わり、獣医学・獣医療が「食医学」「食医療」を包含している事に誇りを持ち、「人の命」の基本である「食の安全」と動物を介して人への法益の観点から、科学者としての獣医師、獣医師会、獣医学教育研究関連機関は更なる連携協力関係のもと、公衆衛生の向上と日本における食の安全に寄与していくことを強く

意識すべきである。さらに、国際的な食の安全対策を考えれば、「国際機関」への提言・協調・人材育成・指導力を強めるには、獣医学教育並びに研究関連機関の充実強化改革はもとより行政の更なる一元化による「食品安全省(庁)」あるいは「食品保健安全省(庁)」の改革構築と「獣医局」または「獣医務局」の設置、並びに「食品安全委員会」をより科学的知見に基づき客観的かつ公正中立な機関として「公正取引委員会」の如く独立組織とすることが必要不可欠であると考えられた。

5 おわりに

本文は、著者が学位論文として、日本獣医生命科学大学(池本卯典学長)より博士(獣医学)を授与された「日本における食の安全に関わる法制度構築の背景と獣医学及び獣医行政の役割について(The basic plan and backgrounds for the food safety basic act and the role of veterinary medicine and veterinary administrative system in Japan)」の要旨を本誌用に整理したものである。本論文テーマは獣医学として、はじめて社会科学領域を論じたものであり、獣医政策学・獣医社会学並びに・獣医倫理学・獣医事法学・獣医療社会(政策)学など獣医学領域の新分野に、今後若い獣医社会学徒が続く事を期待する。

参考文献

- [1] 自由民主党政務調査会食の安全確保に関する特命委員会：食の安全確保に関する提言(2002)
- [2] BSE問題に関する調査検討委員会：BSE問題に関する調査検討委員会報告(2002)
- [3] 衆議院調査局内閣調査室：食品安全基本法案(内閣提出第27号)に関する資料(2003)
- [4] 内閣府食品安全委員会事務局：食品安全委員会 Food Safety Commission 2008(2008)
- [5] 消費者行政推進会議：消費者行政推進会議取りまとめ(2008)
- [6] 日本国農林水産副大臣 北村直人：第71回OIE総会における北村副大臣基調演説(2003)
- [7] 獣医師法(1949)
- [8] 社団法人日本獣医師会：獣医師の誓い—95年宣言(1995)
- [9] 新山陽子：食品安全システムの実践理論, 昭和堂, 京都(2004)
- [10] 内閣府食品安全委員会事務局：食品安全確保総合調査報告書(2006)
- [11] 農場管理獣医師協会：産業動物管理獣医師講習会テキスト(2008)

【略歴】

昭和22年、北海道阿寒郡鶴居村(タンチョウの里)生まれ。現在は東京都世田谷区在住。
昭和46年、酪農学園大学獣医学科卒業。
獣医師(免許登録番号第21299号)として家畜共済組合で大動物(牛、希に馬や犬)の診療。
昭和61年、衆議院議員初当選から6期約20年の議員活動、その間、内閣官房副長官・農林水産副大臣・農林水産委員長・石炭対策特別委員長・沖縄及び北方問題に関する特別委員長・予算委員会理事・議院運営委員会議事進行係・党動物植物検疫及び食品の安全委員長・党地球温暖化等対策委員長・党動物愛護に関する委員長などを歴任。臨床経験(10年)ある唯一の獣医師衆議院議員として食の安全、公衆衛生、人畜共通感染症、動物福祉、環境問題、農林水産振興、通商貿易外交問題、獣医学教育強化、獣医師地位向上等の重要政策決定に深く関与してきた。平成17年引退。

現在は政治活動の経験を生かし「獣医学概論と獣医倫理教育」・「動物の愛護と福祉」・「畜産衛生・公衆衛生と獣医師の役割」・「生産者と流通業界と消費者をつなぐ獣医師の役割」・「アニマルセラピーと獣医師」・「獣医療と医療・食医学、食医療と獣医師」・「リスクコミュニケーションと獣医師」・「政治と獣医療」・「食の安全と獣医師」などの講演で全国を駆け巡りながら、次世代の獣医師養成の為に獣医学教育現場で講義。

- ・社団法人日本獣医師会顧問
- ・日本獣医生命科学大学客員教授
- ・農場管理獣医師協会会長
- ・日本動物高度医療センター取締役
- ・酪農学園大学獣医学科同窓会会長
- ・酪農学園大学獣医学部特任教授
- ・独立行政法人動物衛生研究所運営委員
- ・学校法人酪農学園 Executive Senior Adviser
- ・学校法人日本医科大学相談役
- ・日本獣医生命科学大学顧問
- ・社会福祉法人のゆり会理事
(アニマルセラピー知的障害児通園施設等)
- ・日本総合的セラピー研究会会長
- ・博士(獣医学)授与
- ・学位論文テーマ(平成22年10月)

「日本における食の安全に関わる法制度構築の背景と獣医学及び獣医行政の役割について」
(The basic plan and backgrounds for the food safety basic act and the role of veterinary medicine and veterinary administrative system in Japan)