

食のリスクと食品安全政策

高橋 正郎

女子栄養大学大学院客員教授

1 はじめに

その昔から人類は多くのリスクに立ち向かってきた。かつてリスクの主要な源泉は自然現象であり、また疫病であったが、しだいに人為的な源泉によるリスク、すなわち戦争、種々の犯罪に怯えるようになった。社会的分業が進んで高度経済社会となり、しかも経済や人的交流のグローバル化が進展すると、リスクの内容も多様化するだけでなく、地球規模で同時多発的なものとなり、しかも個々人の力、あるいは身近な集団の力でそれに対応することができなくなり、無防備の状況に置かれている。

筆者はリスク学研究を専攻するものではないが、農業経済学、食品経済学を専攻するものとして、この「現代リスク論」における食料問題、食品問題にかかわるリスクと、それに対応する食料政策、食品安全政策について考えてみたい。

たかはし まさお

1932年生。東京大学農学部農業経済学科卒。農学博士。57年同学部助手、72年農水省中国農業試験場、農業技術研究所、農業研究センターの各研究室長を経て、84年日本大学教授。のち現職。著書に『地域農業の組織革新』『食料経済』、『フードシステムと食品流通』などがある。

2 現代社会における「食」をめぐるリスク

「食」というまでもなく、人類の生存や諸活動の源泉で、不可欠のものである。しかも、その多くは保存性に乏しく、長期・大量に貯蔵することができない。またその消費は、喰い溜めができないように日々食しなければならない。さらにまた、食料は耐久消費財のように反復利用することができず、いったん食べると消えてしまうことから、常時、必要な量を安定的に供給されなければならないものである。

(1) 食料危機—「量」をめぐるリスク

「食料」のこのような資源としての特性から、まず第1に懸念されるリスクは、その供給が途絶したり、大幅に制限されて起きることが想定される。わが国の近世において多数の餓死者を出した「天明の飢饉」など3大飢饉、近代に入っても大正年代の「米騒動」、第二次大戦後の「食糧難」は年輩層が体験してきたことである。

「飽食の時代」といわれる今日のわが国の「食」環境から考えて想像できないかも知れないが、今世紀の中頃、地球規模で「食料危機」が訪れるのではないかという危機意識は、農業経済学者が共有しているものである。

(2) 食品の安全性—「質」をめぐるリスク

一昨年9月、わが国で初めて確認されたBSE

(牛海面状脳症)は、その病原である異常プリオンが人間にも伝達されるということから、牛肉の生産—加工—流通—消費のすべての行程に大きなパニックを発生させた。これが契機となって、わが国では「食品の安全性」をめぐる政官業、それに農を加えた幅広い範囲を巻き込んだ大きなうねりがあったことは記憶に新しい。それは、近く国会審議を経て成立する「食品安全基本法」と、それに基づいて設置される「食品安全委員会」に結実して、新たな段階を迎えることになった。

イギリスで大量発生したBSEが、グローバリゼーションの下、日本にも波及して生じたあのパニックからわれわれは何を学ぶべきか。それはまさに食品の安全性、すなわち「食」の質にかかわるリスクにどう対処するかという問題である。

本稿では、その「食」の量と質にかかわるリスクを軸に、現代社会におけるリスクと、それへの対応をめぐる諸問題を考えてみたい。

3 低い食料自給率と懸念される食料危機

(1) 人口大国に類をみない食料自給率の低さ

戦後の経済高度成長を支えたのは、貿易立国の下、工業製品を中心とする輸出産業であった。その蔭に隠れてわが国の農業は、貿易自由化が進展するなか、海外の安い農産物に押されて衰退の一途をたどっている。

その象徴的なものが食料自給率の低下である。食料の国内総供給熱量と、そのなかの国産供給熱量との比で算出する供給熱量総合食料自給率の推移をみると、1960(昭和35)年には79%であったものが、1975(昭和50)年に54%、2001(平成13)年には40%にまで低下している。また、主食だけでなく家畜飼料を含めた穀物自給率をみると、1960(昭和35)年82%、1975(昭和50)年40%、2001(平成13)年28%という状況である。

供給熱量総合自給率でみて、この間(1961～

2000)先進諸国で、アメリカ(119%→125%)、フランス(99%→132%)、ドイツ(67%→96%)、イギリス(42%→74%)、スイス(51%→61%)とそれぞれ大幅に高めているのに、日本だけが凋落している。

穀物自給率について、世界で比較してみると、日本は175カ国中128位、OECD加盟国では30カ国中29位という位置にある。この国別の穀物自給率を人口1億人以上の国だけで捨ってみると、中国94%、インド107%、アメリカ133%、インドネシア87%、ブラジル79%、ロシア94%、バングラディシュ104%、パキスタン110%に対して、日本は28%と極端に低い状況にある(1)。

以上のように、わが国では穀物の7割以上を、供給熱量の6割を海外の農産物に依存している。もし、万一、その海外からの食料輸入がなんらかの理由で途絶するなり、大幅に制限されることがあれば、どうなるか。先に述べた食料という資源の特性から考えて、輸入の途絶が、即、飢餓につながり、社会はパニックに陥ることは目に見えている。「食」をめぐるリスク管理も、そのような最悪の事態を想定しながら必要な対策を講じることではなければならない。

(2) 世界の食料需給の見通し

食料輸入の途絶は戦争や国際緊張、それだけでなく経済制裁、港湾ストなど多様な要因で起きる可能性がある。しかし、最大の懸念は地球規模で起きる食料需給バランスの崩れによる食料の逼迫である。

戦後世界はアメリカを中心とした新大陸諸国による農地の拡大と、農業技術の発展による単位当たり収穫量の増大によって、食料生産は増加する世界人口を上回り、過剰基調に推移してきた。アメリカのシンクタンク「ワールドウォッチ」の試算によると、1950年から1984年にかけて、世界の1人当たり穀物生産量は40%増加したという(2)。

しかるに、それ以降、1984年から1993年にかけてのそれは マイナス12%と減少してきているのである。

その理由は、①肥料の増収効果の頭打ち、②品種改良等による増収効果の頭打ち（遺伝子組み換え技術の制限）、③地球規模の水不足、④環境問題から農地拡大の制限、⑤都市化による農地の減少、⑥異常気象など、供給側からの変化⁽³⁾と、⑦さらなる世界人口の急増によるものである。

地球上の人口は、途上国を中心に急増し、年間9,000万人、1日25万人の勢いで増加し、1950年に25億人だった世界人口が、1990年には53億人、さらに2030年には89億人となることが予測されている⁽⁴⁾。

世界の穀物需要増は、その爆発的な人口増加の圧力だけでない。それに加えて世界人口の8割近くを占める途上国のかなりの部分で経済成長が進み、それに伴って食生活が向上し、食肉の需要が増大している。食肉の生産には、それを飼育するための飼料穀物が大量に必要となる。試算によると1kg増体するのに牛肉では7kg、豚肉では4kg、鶏肉では2kgの穀物を必要するという⁽⁵⁾。したがって、今後の途上国における1人当たりGDPの増大が、人口増大以上の勢いで穀物需要を増大させることになるのである。

それらのことから、『飢餓の世紀』の著者レスター・ブラウンは、人口増と食肉増との両面から、近い将来、地球規模の食料危機に陥ると警告する。そして、もし、全世界の人々がアメリカ並みの食生活をするとなれば、地球上で養える人口はわずか25億人に過ぎず、イタリア並みの食生活でも50億人しか養えず、今世紀中に到達するといわれる100億人を養うとなれば、世界中の人々がインド並みの食生活に甘んじなければならないと指摘している⁽⁶⁾。

食料の量的確保から考えるリスクは、懸念されるこのような地球規模の食料危機が、極端に自給率の低いわが国を直撃することが十分予測される

のである。その折、いくらわが国が経済大国で外貨に余裕があったとしても、輸出国でも品薄になる農産品を買い漁ることはできなくなるのである。

4 BSEを例に見る「食品の安全性」

(1) BSEとその世界への波及

BSEとは、周知のように牛の脳がスポンジ状になり、神経症状をみせ死に至る病気である。1986年イギリスで初めて確認されたあと大量発生し、1996年には、それが人間にも伝達して変異型クロイツフェルト・ヤコブ病となることも確認され注目された人畜共通感染症である。

2002年末までのBSEで死亡した牛は、全世界で18万6,408頭であるが、そのうちの98%、18万2,802頭がイギリスで発生しているので、イギリスの家畜伝染病と理解されやすいが、ポルトガル699頭、フランス692頭、スイス420頭、ドイツ226頭など、イギリスを除いて21カ国に波及し、グローバル化している。

このBSEは、牛の生体に含まれるプリオンという蛋白質が異常化し、増殖することが原因であることが確認されている。イギリスでの大発生は、石油ショックによる燃料の値上がりから、基準以下の低温で処理された異常プリオンが死滅していない牛の肉骨粉を牛の飼料に供したことに由来すると考えられているが、イギリス以外への波及も、そのような不完全処理の肉骨粉を発生国から輸入し、牛に給餌したことによるものといわれている。

(2) わが国における肉骨粉の輸入

主として養鶏用であるが、配合飼料の原料として肉骨粉をわが国で使用しはじめたのは1961年の輸入自由化を契機としているという。家畜飼養頭数の増加に伴い肉骨粉の輸入も増え、1990年代後半は毎年20~23万トンを入力し、国産のものと合わせて、養鶏用、養豚用、一部に肉牛用の配合飼料、ならびに有機肥料の原料に

供されていた。

わが国における肉骨粉の主な輸入国はオーストラリア、ニュージーランド、イタリアなど22カ国から(7)で、イギリスは含まれてはいない(8)が、そこにはBSE発生国もあり、また、香港などのように中継国からイギリスの牛の肉骨粉が輸入された可能性は否定できない。

なお、イギリスでは、1986年、BSEを確認した2年後、その原因が肉骨粉であるとして、いち早く「反芻動物由来のタンパク質を反芻動物の飼料として使用することを禁止」したが、しかし、肉骨粉の輸出は引き続きすすめ、まずはEU諸国(1989年にピーク)に、そこが使用禁止となると、EU以外の国々(1993年にピーク)にその輸出量を増加している(9)。

1990年2月、わが国の農林水産省はイギリス農漁食料省獣医局長からのBSEの発生状況等の情報提供とともに、肉骨粉の反芻動物以外での使用は問題ない旨の書簡を受けている。大量のBSE発生と肉骨粉の処理に苦悩していたとはいえ、異常プリオンを含む可能性のある牛の肉骨粉の輸出を推進したイギリスの姿勢は、輸入国での交差汚染の可能性を考えれば、問題なしとはいえない。農産品流通のグローバル化の進展の陥穽がそこにあったといえよう。

(3) 肉骨粉をめぐるWHO勧告とわが国の対応

1996年、イギリス政府筋はBSEがヒトに伝達されることの可能性を正式に発表した。それを受けてWHOは、同年4月「すべての国は、反芻動物の飼料に反芻動物の組織を使用することを禁止する」(10)という勧告を出した。

前述のように、それ以前、イギリスでは1988年に、つづいてフランスでは1990年、EUでは1994年に禁止している。

しかるに、わが国では、それらの情報を十分収集していながら、またWHO勧告を受けたにもかかわらず、法的禁止措置はとらず、1996年4月、

農林水産省流通飼料課長名の「反すう動物の組織を用いた飼料原料については、反すう動物に供与する飼料とすることがないよう……周知を図りたい」という文書による「行政指導」に留めていた。

勧告を受けた翌1997年、アメリカ、オーストラリアでも禁止措置がとられたにもかかわらず、わが国が法的禁止を決めるのは、BSE1頭目が確認される20日前の2001年8月のことであった。

BSE問題に関する調査検討委員会では、その経緯を詳細に検討したうえで、それを行政指導で済ませおいたことは「重大な失政」であったと糾弾している(11)。

(4) わが国におけるBSE発生の経緯と危機管理

2003年5月現在、わが国では7頭のBSE患者が確認されている。さすがに消費者の理解も深まったのか、最近のBSE発生の社会的反応は落ち着き、牛肉消費や枝肉価格への影響はほとんどなくなっている。

しかし、1頭目が確認された2001年9月以降の反応は、いまから考えれば予想を絶するものであった。牛肉消費をめぐって消費者、また酪農家・肉牛農家や焼肉店などを含めた畜産関係者は、一種のパニックというべき状況を迎えた。それは、月別の牛肉消費量が8割減、牛肉の卸売価格が7割減というデータに象徴されているが、少なからぬ焼肉店を倒産に追い込み、その後の食肉加工企業の不祥事も重なり、消費者の食の安全性をめぐる国の行政不信、食品産業の経営倫理に対する企業不信が募った。

批判の矛先は、大発生したイギリスからの情報を十分得ていながら、また、EUから日本もBSE発生の可能性がきわめて高いという警告を受けていながら、万一BSEが発生したときの危機管理体制をまったく整えなかった農林水産省の行政対応に対してであった。

BSE確認の2カ月後に開催された「BSE問題に関する調査検討委員会」では、その点を重視

し、BSE問題は、行政の「危機意識の欠如と危機管理体制の欠落」「生産者優先の行政」「専門家の意見を適切に反映させない行政」「農林水産省と厚生労働省の連携不足」などによって生じ、また拡大したと、その報告書で断罪している⁽¹²⁾。

危機管理について、その鉄則は『『事故』を『事件』にしない』ことであるといわれる。これだけグローバル化が進化した状況では、いつ、どこで、どんな「事故」が起きてても不思議ではない。重要なことは、それを「事件」にまで拡げない危機管理体制の整備である。農林水産省はそれを怠っていたのである。

1990年以降の農林水産省の畜産関係職員を対象に「BSE発生以前、その発生を懸念していたか」というアンケートに対して、「懸念していた」と回答した職員は、75人の回答者中18人(24%)もいた⁽¹³⁾。しかし、当時としてはマイナス意見といえる彼らの懸念は、声とならず、極度に警戒されていた「風評被害」を避けたいという省内の意向のなかで抹消されていった。ここでは、万一に備えて、最悪の状況を想定しながら、少数者によるマイナス意見であっても、リスクの予兆を捉えて、未然に対策を講ずるという、これまた危機管理の鉄則が無視されていたのである。

5 危機管理体制の構築に向けて

(1) 不測時の食料安全保障

3節で述べた食料自給率の低さと、懸念される地球規模での食料危機に対処するため、2001年6月食料・農業・農村政策審議会の総合食料分科会では「食料安全保障マニュアル小委員会」を立ち上げ、2002年3月「不測時の食料安全保障マニュアル」を公表した。

それによると、食料供給に及ぼす不測の事態を①異常気象による大不作、②湾港スト等による輸送障害、③地域紛争等による農業生産・貿易の混乱、④輸出国による輸出制限、⑤安全性の観点か

らの輸入規制、などを想定し、3つのレベルでの危機管理マニュアルを提起している⁽¹⁴⁾。

まず、特定品目の需給が逼迫して食生活上、重大な影響が生じる可能性がある“レベル0”の場合は、①事態に即応した情報収集・分析・提供、②備蓄の活用、輸入の確保、③価格動向の監視、指導等の対策を講じる。

ついで、輸入が減少することで特定品目の需給が逼迫する(供給の2割相当量の減少)“レベル1”の場合は、①緊急増産等の供給確保、②国民生活安定緊急措置法にもとづく輸入の指示や価格の規制、③買占め等防止法などによる適正流通の確保、などの対策を講ずる。

さらに、国民の必要最低熱量(1人当たり2,000Kcalを目安)の供給が困難となる恐れが出る“レベル2”の場合は、①非食料作物の食料作物への生産転換、農地以外の土地の農業利用等による供給の確保(輸入が途絶したとしても2,000Kcalは確保する)、②食糧法等による食料配分の公平を期した配給制度の実施、③物価統制令による価格の統制、などで対処するとしている。

以上のような危機管理マニュアルを具体化するうえで、もっとも重要な点は、優良農地面積の日常的な確保についてである。1960(昭和35)年に607万haあったわが国の耕地面積が、2001(平成13)年に、21%も減って479haとなっている⁽¹⁵⁾。毎年4万ha程度減少しているのであるが、その最大の理由が農業就業者の高齢化と減少による耕作放棄地である。それが、今後ますます増えていくことが予想されていることを考えると、このマニュアルが画餅となる懸念はきわめて高い。食料自給率の低下だけでなく、その背後にある日本農業の構造そのものの変革・再構築なくして、国民を安心させる食料安全保障は確保できないのである。

(2) 新たな食品安全行政と食品安全委員会

BSE問題に関する調査検討委員会では、諮問

に答えて「今後の食品安全行政のあり方」を提唱している⁽¹⁶⁾。その内容は、日本もコーデックス委員会が提唱する「リスク分析」の手法を導入して、「リスク評価」「リスク管理」「リスク・コミュニケーション」を行なえる体制を整えるということである。

報告を受けた政府の対応は、稀にみる早さで、しかもほぼ「調査検討委員会報告」で提唱した内容が“食品安全基本法”という成案となって平成15年の通常国会で審議され、近く通過する見通しといわれている。

“食品安全基本法”案によると、これまで同様「リスク管理」機能を担う厚生労働省、農林水産省とは別に、内閣府に「リスク評価」を担う「食品安全委員会」を新たに設置する。その「食品安全委員会」はそれぞれ分野の違う7名の専門家によって構成され、政治や行政、さらには業界からも独立した客観的な立場で、食品の安全性について科学的に評価するとともに、「リスク管理」機関に必要な勧告を行なうのである。また、その「リスク評価」機関、ならびに「リスク管理」機関が連携をとりながら、それぞれ国民や関係者に「リスク・コミュニケーション」を行なうことになる。

この新たな食品安全委員会が、“食品安全基本法”の成立をまって今年7月には創設される予定であるが、これに合わせて農林水産省では長い伝統をもつ「食糧庁」が廃止され、あらたに「消費・安全局」が新設され、各都道府県にも国の出先機関としての農政事務所の中に「消費・安全部」が置かれ、食料生産面での安全性管理を徹底させようとしている⁽¹⁷⁾。

このように、食品の安全性をめぐる行政の新たな体制は整った。新設される農林水産省の消費・安全局には「消費者情報官」や「食品安全危機管理官」がそれぞれ置かれて、リスク・コミュニケーションや危機管理体制の整備にあたるという。

そのような新しい体制は、あのBSE問題とい

う高い授業料を支払ったわが国が成し遂げた画期的なものや評価できるのであるが、この新しい器に盛られる酒が、新しいものか、それともカビが生えかけた古い官僚組織そのものか、国民は鋭く見守らなければならないと思う。

[注]

- (1) 農林水産省総合食料局『食料需給表 平成13年度』(平成15年3月) p.236, 242.
- (2) レスター・R. ブラウン『飢餓の世紀』ダイヤモンド社(1995) p.4.
- (3) 前掲書、pp.6-12.
- (4) 前掲書、pp.34-44.
- (5) 前掲書、p.54。なお、日本の農林水産省では、牛肉1kgを生産するのに穀物11kgが、豚肉の場合は7kg、鶏肉の場合は4kg必要であると試算している。
- (6) 前掲書、p.196, 200.
- (7) 農林水産省資料。 <http://www.maff.go.jp/work/011122kanbou/011122-ref.pdf>
- (8) 動物衛生研究所の資料によるイギリスの輸出データによると、日本へも肉骨粉が1990～96年にかけて333トン輸出されている (http://niah.naro.affrc.go.jp/disease/bse/uk_mbm_asia.html)。しかし、農林水産省によると、これはフェザーミールなどであって牛の肉骨粉でないという。
- (9) 動物衛生研究所の資料 http://niah.naro.affrc.go.jp/disease/bse/uk_export_mbm.html
- (10) WHO『ヒトおよび動物の伝達性海綿状脳症に関連した公衆衛生の問題に関する専門家会議報告書』(1996.4.3) 農水省仮訳、p.9.
- (11) 農林水産省・厚生労働省『BSE問題に関する調査検討委員会報告』(平成14年4月) p.21.
- (12) 前掲資料、pp.21-25.
- (13) 前掲資料、p.138.
- (14) 農林水産省『不測時の食料安全保障マニュアル』平成14年3月。
- (15) 農林水産省『耕地及び作付面積調査』。
- (16) 前掲注(11)資料、pp.27-35.
- (17) 農林水産省『食の安全・安心のための政策大綱』(中間とりまとめ)平成15年1月。