

財団法人社会文化研究センター  
補助事業

# 食品の安心や不安をどう理解するか

日本社会における食品の安心に関する調査研究報告書

平成 25 年 7 月

高橋 梯二

東京大学農学生命科学研究科 非常勤講師



## 日本社会における食品の安心に関する調査研究報告書

平成 25 年 7 月

高橋 梯二

### はじめに

生活が豊かになるにつれ、消費者の食品の安全や品質についての関心が高まり、消費者の要求も多様かつその水準も高くなっている。しかし、ヨーロッパでは 20 世紀後半から、日本では 21 世紀初頭に BSE（牛海綿状脳症）問題が発生し、これを契機に食品安全に関する不安が一気に増大し、食品安全行政に対する信頼が失われた。これに対して食品安全を確保する制度の根本的な改正が行われ、リスク分析手法を中心とする制度が導入された。

このリスク分析手法は、リスクという概念を明確化し、リスクを科学的にできる限り定量的に評価し、その結果に基づいて、危害を予防管理するという方法である。これは、従来、食品安全措置が左右されがちであった政治的思惑、事業者の利害などを極力排除し、科学の原則に立った食品安全制度を構築しようとするものであった。

日本においてもこの方針に従って食品安全が追求され、多くの成果が見られるようになっている。また、日本にはなかったリスク学が発達し、この食品安全制度を支えている。これは、食品の安全確保にとって大きな前進であろう。

しかし、日本社会には食品に関し、安全という概念と安心という概念が存在している。食品の安全については、国民の間で共通の理解があるものの、安心については、ほとんど議論や研究がなされておらず、国民の間で安心とは何かについて大きく異なる理解が存在している。安心は食品の安全上意味がないとして否定する見解から、消費者は安全ではなく安心を求めているという見解もあり錯綜している。消費者は、安全は事業者や行政が達成すべき事項だが、安心は消費者が判断するものとして、安心に大きな価値を置き、安全と安心が対峙したような状態になっている。

本来は、安全であれば安心できるということで、安全と安心は一致するはずであるが、食品の事故や偽装問題が頻発する状況、あるいは、科学技術や行政が国民をリスクから完全にまもることができなくなっている現在では、消費者は、安全であるといわれても安心できないことがあるという立場を崩していない。現状では、安心の定義も国民の間で共通の理解もなく、安全のように分かりやすい客観的根拠が安心には見当たらず、関係者は安心にどう対応していくのべきか戸惑っているようにも見えるのである。特に、リスク学者は安心が自分の学問領域の範囲外にあるためか安心を否定又は無視する傾向があるように見える。

このように安心についての捉え方が関係者でマチマチなのは、日本が食品安全制度の抜本的改革を行い、リスク分析手法を基本に据えた際、リスク分析手法によって食品の安全

の問題はすべて解決されるというような印象を国民に与え、日本社会の特徴が十分考慮されたものになっていないのではないかと思われるのである。したがって、社会状況や国民の価値観などに関係する人文・社会的要素が食品の安全上のような意味をもつかの議論は置き去りにされてきたといえる。つまり、「食品の安全」は、もっぱら科学（自然科学）の問題と認識され、そのカバーする範囲が限定されているのである。国際的に合意されたリスク分析手法は、食品の安全の一部しかカバーしておらず、食品の安全を総合的にカバーしていないことに多くの人が気づいていないのではないかとも思われる。

食品の安全に関しては、食品を生産し提供する者とそれを受け、消費する者との立場が異なる。消費する者は安全であるかどうかを自らが直接確認することが基本的にはできないという特徴を持つ。食べてみて確認するというわけにもいかない。食品の放射性物質の危険もBSEの危険も遺伝子組み換え食品の危険も添加物や残留農薬の危険もそうである。つまり、消費者のリスクの認識と確認は、事業者、行政、科学者又はマスコミなどの情報を通じた間接的なものである。食品のリスクに接した時、消費者は、本当に安全なのかと自分の判断を行う。この場合主観も入り込む。このような、消費者の安全の判断についての態様からすると、特に、食品を供給する事業者、管理する行政あるいは科学技術に信頼が置けなくなった時、消費者側に不安が生じ、安心でなくなる。

食品を最終的に使用するのは消費者であるのに消費者の判断である安心あるいは不安に対して、扱いにくいものとして関係者が無視していいのかという問題はあろう。これは、食品の安全を生産から消費までを視野に入れたトータルな食品の安全（以下「食品の安全」という。「食品安全」だけではない広い概念）が、つまり消費する側の立場にも立った食品の安全が、追求されているかどうかという問題であり、「食品の安全」の思想の問題であるともいえる。

さらに、現代産業社会においては、我々は産業と科学技術の内部から作りだされるリスクとともに生活しなければならず、かつ、ゼロリスクを求めるのは難しい状況になっている。しかも、科学技術や行政などに対する信頼も揺らいでいる。BSE問題や福島原発事故がこれを象徴している。このようなリスク社会といわれる現代産業社会にあっては、皆が不安を抱き、不確実とを感じるようになっているといわれている。この点からも、食品の安心（不安）について関係者がどう対応すべきか議論も検討も十分されていないことは問題であろう。

また、消費者側から見れば、安心について、概念もあいまいで、国民的なコンセンサスが得られていない状況では、消費者が安心を主張する場合の消費者の責任も十分に認識されない。また、危険が具体的に見えないだけに、リスクを過大に感じ、消費者は安心という言葉の多様性の下に自分の思うように受け取り、社会に対応するようになりやすく、さらに、風評被害も起きやすくなるという問題もある。

この報告書は、以上のような視点に立って、今まであまり議論されてこなかった食品の安心に焦点を当て、安心の定義と概念を分析し、食品の安全上のように位置づけるべき

か、また、それを踏まえ関係者がどのように対応していくべきかを考察することを目的としている。

## 目次

### 目次

#### はじめに

#### 第一章 食品の安心に関する様々な見解

- 1 安心を意味のないものとして否定する見解
- 2 安心は客観的な議論の対象にならないという見解
- 3 安心は安全を基礎とし信頼を通じて得られるものという見解
- 4 消費者は安全を求めているのではなく安心を求めているとする見解
- 5 安心の言葉の使用を避けている場合

#### 第二章 食品の安全に関して不安を感じる要因

- 1 消費者が不安と感じている食品の具体的事項
- 2 具体的事項に即した不安の原因
  - (1) 放射性物質に対する不安
  - (2) 食品添加物に対する不安
  - (3) 残留農薬に対する不安
  - (4) 輸入食品についての不安
  - (5) 食中毒に対する不安
  - (6) 遺伝子組み換え食品に対する不安
  - (7) 食品の重金属汚染に対する不安

#### 第三章 食品に関する安心の概念と性格

- 1 消費者の不安とその原因
- 2 消費者のリスク評価、リスク管理
- 3 安心の定義
- 4 安心の食品の安全における位置付け
- 5 消費者の安心についての認識
- 6 安心の用語を使うことの問題点

#### 第四章 リスク分析手法における安心の取り扱い

- 1 リスク分析手法におけるゼロリスクの考え方
- 2 リスク分析手法における「消費者の懸念（不安）」を含む人文・社会的要素の取り扱い

## 第五章 日本政府の安心に対する対応

- 1 「安全」と「安心」についての法律上の取り扱い
- 2 行政における「安心」の捉え方
- 3 行政の安心への対応
- 4 リスク評価に基づかない食品の安全に関連する措置の意義

## 第六章 事業者の安心に対する対応

- 1 事業者にとっての安心の意義
- 2 消費者とのコミュニケーション
- 3 事業者の安全と安心の一体的な確保の努力
- 4 認証制度
- 5 事業者の情報

## 第七章 消費者の安心に対する対応

- 1 消費者における安心の認識
  - (1) アンケート調査から
  - (2) 消費者のリスク管理
  - (3) 安全と安心の接近
- 2 消費者の安全と安心に対する関与
- 3 リスク社会における消費者の意識と行動
- 4 リスクコミュニケーションの意義

## 第八章 欧米及び国際社会（WTO）における食品の安全と安心

- 1 欧米における安心の取り扱い
- 2 WTOにおける安全に係るその他の事項の取り扱い
  - (1) SPS協定の概要
  - (2) TBT協定の概要
  - (3) WTOにおける安心の取り扱い

## 第九章 リスクとともにある近代産業社会

- 1 近代産業社会の原理
- 2 ポストモダンの思想
- 3 リスク社会（危険社会）
- 4 競争とグローバリゼーションの進展に伴う負の側面
- 5 リスクとともにある現代産業社会
  - (1) リスクと科学技術

- (2) リスクの社会性
- (3) ゼロリスク
- (4) グローバリゼーション

おわりに

**別添Ⅰ** 食品の安心に関する消費者アンケート調査

**別添Ⅱ** 有識者からのヒアリング一覧

## 第一章 食品の安心に関する様々な見解

「安心」という概念は、日本人の生活と文化に根差したものであり、国民の心に深く浸透し、生活する上での重要な価値と捉えられ、食品の安全に関しても現在広く使われている。この言葉を使う一般市民はその意味や定義をそれほど厳密に考えることもなく、さしたる抵抗もなく使っている。したがって、安心とは何かを突き詰めていくと多くの人が認める定義は見つからないというファジーともいえる言葉（概念）でもあり、自然科学あるいはリスク学の視点からすれば扱いにくい概念であろう。

食品を最終的に消費する消費者が食品安全に関して安心できない、あるいは不安であるという問題があれば、それを無視することは、消費者の立場に立った食品の安全を目標としている以上、食品の安全が貫徹せず、一部の者の食品安全となってしまうであろう。現に食品の安全に関する消費者の不安は存在するのである。

しかし、食品の安心に関する関係者の見解は様々であり、180度異なる見解もある。本章では、まず、安心についてどのように異なる見解があるか主なものを紹介し、今後の議論の基礎としたい。

### 1 安心を意味のないものとして否定する見解

安心は消費者が感じる心の問題であり、しかも確たる根拠がない。確たる根拠があればそれは安全であるという見解である。この見解は、食品安全は科学に基づいて確保されるので、事実として誰も否定することができないはずであり、不安とか心配とかいっても食品安全上意味がないということであろう。つまり、食品の安全にとって安心は必要ないという見解である。

この見解について一例として公衆衛生の医学者の次の見解を紹介する。

「安全と安心」という形容は間違っています。いや、もっと言うならば、安心なんて必要ありません。必要なのは安全だけです。安心とは「心が安んずる」と書きます。心が安まって心配なことなど全くない状態というのが安心な状態です。・・・安心とは根拠のない不安を打ち消すような感覚です。「もし何かあったらどうしよう」「何とかの可能性を否定できない」という妄想を膨らませて不安で不安でたまらない・・・・・・という感情を打ち消してくれるのが安心です。しかし、その安心には確たる根拠がありません。確たる根拠があれば、それは単なる安全だからです。」

### 2 安心は客観的な議論の対象にならないとする見解

安全は科学に基づくものであるが、安心は、国民一人一人がいかにかんじるかということであるという見解である。つまり、安全はデータに基づいて科学的にそのレベルを判定することが可能だが、安心については客観的な論議ができないということである。

この見解を代表していると思われる次の見解を紹介する。この見解は政府の食品安全機関の要職にいた人のものである。長文であるのでその一部を紹介する。

「「食の安全」はデータに基づいて科学的にそのレベルを判定することが可能だが、「食の安心」については客観的な論議ができない。言いかえれば食の安全は委員会、食の安心は国民の専決事項だと思う。例えば、「もともと100%安全な食べ物はない」ことは当然であり、塩はなければ人は生きられないが、多量にとると死んでしまう。ところが多くの日本人は限りなくゼロリスクを求める。これが日本人の食べ物に対する安心感なのかも知れない。

#### 安全と安心は別なもの

安心のレベルは個人によりまちまちであり、従って、そのための対策も千差万別にならざるを得ない。検出限界のある血清学的診断法を用いたBSEの全頭検査がイコール安全・安心担保といった非科学的な情報を正しいものとして受け入れ、さらに牛や野菜のトレーサビリティはそれぞれの生産・流通履歴にすぎず、ましてや安全性を担保するものではないにもかかわらず、生産者の顔写真や生産記録を見て、どうして安心できるのかが私にはわからない。

とは言え、冒頭でも申し上げたとおり、「安全」と「安心」を併記して使用したのはそもそもマスコミや行政側である。その四字熟語(?)が一人歩きし、多方面にわたって使用されている今、「安全」と「安心」を同意語ととらえられるのは無理もないことかもしれない。しかし、繰り返しになるが、「安全」は科学的な評価によってもたらされるものであり、一方、「安心」は人それぞれの判断に委ねられるものであるということ、今一度お考えいただきたい。」

### 3 安心は安全を基礎とし信頼を通じて得られるものという見解

この見解は、安心は、安全確保の実施主体である行政及び事業者の安全措置を、あるいは事業者が提供する食品を安全と信頼できるのかどうかということに大きく依存していることを意味する見解である。

この見解を代表するものとして2005年厚生労働省からリスクコミュニケーションに関連して表明されたつぎの次の意見を紹介する。

「「安全」は理性で、「安心」は感性で判断するものと言われているが、前者は数値などの理解に基づき、後者は信頼に基づくという違いがある。食品企業としては、安全と安心は別のものである立場での対応を考えているが、安全と安心が同義語と受け止められていた時代から両者が乖離しはじめた今の時代に、両者を調和させるためには、リスクコミュニケーションにより信頼を確保していくことが必要。

「安全」は「安心」の前提であり、「安全」と「安心」が別のものであるという捉え方は適切ではない。安全と安心がかくも乖離してきた背景には、個別具体的な事例を通じ、国民が行政や食品事業者に不信感を募らせてきたという事実があることを認識した上で、リスクコミュニケーションを考えるべき。」

(食の安全に関するリスクコミュニケーションの在り方に関する研究会報告書について、厚生労働省  
2005年3月)

また、リスク認知論からの学者の次の見解を紹介する。

「問題は、物理的な事象の理解ではなく、納得するかどうかということなのです。納得の中にいろいろな意味がありますが、納得の必要条件としては、論理的に破たんしておらず、「なおかつ信じられる」ということが重要です。・・・私がこれから信じようとしている社会的現実が間違っていないかどうかということを検算するための演算はします。しかし、一からその論理が正しいかどうかという演算をするような人はまずいません。それを信じることによってひどいことになりはしないかという演算だけが行われます。結局、安全と安心、理解と納得を結んでいるのが信頼なのです。」

#### 4 消費者は安全を求めているのではなく安心を求めているとする見解

この見解は、安全に関する科学者から出されているもので、次のように述べている。

「企業は安全の達成を追求しているが、顧客は安心を求めている。安全と安心の間には価値観が入っている。生物は、一般に、安心を求めて行動している。人間も生物学的には安心の生理構造が組み込まれているはずで、この面では科学的であり、客観性がある。」

#### 5 安心の言葉の使用を避けている場合

安心という言葉を使用するのを極力避けている関係者もいる。この場合は「安心」という概念を否定してはいないと思われるが、安心という言葉を用いると定義が明確でないだけに混乱を招く、あるいはゼロリスクに対応しなければならなくなるという心配からであろうと思われる。ある意味では安心につて責任が持てないという考えともとれる。事業者の中にも少数ではあるが安心という表現を用いないようにしている企業もある。行政も使用を避けている場合もある。

このように安心について多様な見解や意見がある中で、現実には「安心」の用語が多く使われており、「安全・安心」の表現も頻繁に使われている。企業においても「安全・安心」の用語が使用されているが、安心が何であるかはほとんど説明されていないのが現状である。

農林水産省も、消費者庁も「安全と安心」の用語を多用しているものの、「安心」の中身はほとんど説明していない。農水省は、「安全」・「安心」を使用すると同時に「消費者の信頼の確保」とい表現も多く用いている。地方自治体のほとんどは、食品安全・安心条例で「安全・安心」を目標としており、安心は信頼により得られるものと定義している。なお、食品安全基本法や食品衛生法など食品安全に関する法令は「安心」や「信頼」には一切言及していない。

## 第二章 食品の安全について不安を感じる要因

安心は不安の裏返しと考えることができる。つまり不安を感じない、あるいは不安が少ない状態ということもできる。安心とは何かを分析するに当たって、消費者の食品の安全に関して不安がどこから生じるのかを、まず、分析する必要がある。安心そのものを議論すると「安心」という言葉がいろいろな状況に応じて多様な意味があり、混迷するからでもある。不安を感じる要因あるいはリスクを感じる要因はリスク認知論でかなり研究されているが、これは人間の行動心理を中心とするものであり、工業製品、建築、食品、病気、交通、犯罪などに共通する研究である。本章では、消費者が具体的に食品に関し何に不安を感じているかをもとに、その不安が生じている要因を分析してみたい。まず、今まで行われた消費者に対するアンケート調査結果等をもとに消費者が感じている不安について具体的な事項に則して分析してみる。

### 1 消費者が不安と感じている食品の具体的事項に即した不安の原因

今までに、地方公共団体、民間組織、政府などによるアンケート調査がかなりなされている。設問の仕方にもよるのであろうが、消費者が不安と感じる具体的事項に大きな違いは見られない。

それらは、放射性物質、農薬、食品添加物、輸入食品、遺伝子組み換え食品、BSE、汚染物質（水銀、カドミウムなど）、家畜用抗生物質等、有害微生物（食中毒など）、自然な飼い方からかい離れた動物飼育による畜産品などである。また、これらの不安と思う事項については、食品安全委員会が2003年に調査した結果とも（放射性物質を除き）大きな違いはない。（この調査は福島原発事故が発生する以前の調査である）。

#### 資料 1

##### 食品の安全性の観点からより不安を感じているもの

事項	農薬	輸入食品	添加物	汚染物質	遺伝子組換え食品	健康食品	微生物	飼料	プリオン
割合%	67.7	66.4	64.4	60.7	49.0	48.6	46.8	45.1	42.6

資料：食品安全モニター・アンケート調査 食品安全委員会 2003年9月

対象 470名、有効回答者数 455名

また、食品安全委員会は、消費者、食品事業経験者、食品関係研究経験者及び医療・教育関係者別に不安に思う事項の調査を行っており、これをみると、不安に思う事項のラン

キングと不安に思う人の割合についてこれらの関係者間で大きな違いが見られない。つまり、消費者が不安と感じている事項は専門家もほぼ同様に不安を感じていると読みとれる。したがって、消費者が不安と思う事項があながち的はずれなものということではないと思われる。調査結果は、下表のとおりであるが詳しくは次のサイトをご覧ください。

<http://www.fsc.go.jp/monitor/1509moni-chousakekka.pdf>

## 資料 2

### 食品の安全性の観点からより不安を感じているもの

	農薬	輸入食品	添加物	汚染物質	遺伝子組換え食品	健康食品	微生物	プリオン
食品関係 業務経験者	60%	61	55	65	48	48	50	38
食品関係研究 職経験者	75%	79	60	58	40	40	50	46
医療・教育職 経験者	70%	75	66	61	49	49	52	47
その他一般 消費者	71%	65	74	58	51	50	40	46

資料：食品安全モニター・アンケート調査 食品安全委員会 平成15年9月

対象 470 名、有効回答者数 455 名

## 2 具体的事項に即した不安の原因

以上につき消費者の不安がどのように発生するのか、あるいは不安の原因は何かを中心に考察する。

### (1) 放射性物質に対する不安

2012年4月食品に関する放射性物質の基準値が食品安全委員会のリスク評価を経て厚生労働省によって定められた。その基準値は、一般食品 100 ベクレル/kg、乳、乳飲料 50、飲料水 10、乳児用食品 50 である。この基準の根拠は、生涯の実効線量が 100 ミリシーベルト以上で健康被害を及ぼす可能性があるというリスク評価である。また、100m シーベルト未満についての健康被害に言及することは困難との見解が示されている。

この評価を基に、食品に含まれるセシウムなどによる内部被ばくが年間 1m シーベルトになるよう食品群ごとに設定された基準値となっている。

まず、このリスク評価及び基準値の決定方法について理解するのが一般の人にとって非常に難しいことである。いろいろな人のコメントを聞いたり読んだりしてみてもよくわからない。

ただ、消費者は、日本の基準値が欧米と比較して何故このように低く設定されたのか、(EU：一般食品 1250 ベクレル/kg など、アメリカ：一般食品 1200, 乳製品 1000 など) その科学的根拠に素朴な疑問を持つ。当局から説明のあるように合理的に達成できる範囲内で低ければ低いほど良いという考え方(アララ原則)がとられ、消費者にとってはよいことであるが、科学的根拠はどうなっているのかという疑問がわく、ひいては、合理的な科学的根拠はないのではないかとも思うようになる。

さらに、不安を感じる事項としては、100mシーベルト以下の低線量については、危険であるという証拠は見つからないとして何の規制もされていないことである。低線量被ばくについては国際的に意見が分かれており、ICRP(国際放射線防護委員会)を中心にいわゆる閾値(化学物質等の毒性試験で健康への悪影響が認められない最高の暴露量のこと「最大無作用量」ともいわれる)がなく、低線量であっても健康に対する悪影響はなくなるとする見解と、閾値はあるとの見解が分かれている。消費者にとってみれば、低線量についてどう対応すればよいのか分からなくなる。特に、乳幼児を抱えた母親などではできる限り放射能の低い食品あるいはゼロリスクの食品を選択するようになる。

また、政府、地方自治体が食品について放射性物質の検査をし、基準値を上回る食品が市場に出回らないようにしているが、消費者は、自分の購入する食品が果たして基準値以下なのか確信が持てないという不安もある。したがって、民間機関などが独自に検査をしているが、一部の小売業が販売する食品をすべてチェックし、政府の基準値よりさらに低い食品を提供するという情報に接すると政府が決めた基準値でも不安という気持ちになる。

放射性物質に対する不安は、以上のように科学的根拠が不明確あるいは理解できないこと及び行政が実施する検査に対して全面的な信頼が置けないなどによって生じていると見ることができるが、リスク認知論で言う「まだ経験したことがない新しい事象に対する不安」や「原子力事故による放射性物質のリスクあるいは危害の測り知れない甚大さに対する恐怖とも連動しているともいえる。さらに、福島原子力発電事故が、科学技術、原子力行政及び電力会社に対する大きな不信感を与えたことも大きく影響しているといえる。

なお、放射性物質に対する不安について、明治大学廣政幸生氏らの研究論文が2012年12月の「フードシステム研究」に発表されている。この論文によると、不安の要素として、行政への信頼、未知性・恐怖への不安、自分への健康不安、子供の健康不安、信頼の性格で構成されると仮定し、アンケート調査によって確認している。結果としては、行政に対する不信感が強いことが不安の大きな要素であり、また、子供がいるときは子供の健康で不安が高まるとしている。

さらに、不安によって購入が忌避されている状況を解消するためには、短期に単なる情報の提供やコミュニケーションの提供だけでは解消が難しいと思われ、不安が発信源(特に、政府)への不信に基づいていることやより根源的な不安である未知性や恐怖によって

いる可能性もあるからであると説明している。

## (2) 食品添加物に対する不安

消費者に対する各種アンケート調査では、安全について不安を感じるものとして添加物や農薬が上位となっている。これに対し、多くの科学者等は、科学的リスク評価によって安全が確保されているのに消費者がこのように感じるのは、「添加物は恐ろしいもの」という神話が日本には生まれていると批判している。その理由として多くの本で添加物の危険性や不安が強調されていることや、学校教育などでも添加物は危険であるという考えが若いうちから刷り込まれているなどが挙げられている。

しかし、消費者が添加物について何故不安を抱くのか、広い視点から分析してみる必要もあると思われる。添加物規制は、食品安全法制度の出発点である。また、科学による食品のリスク評価を基礎とするリスク分析手法の出発点でもある。19世紀当時イギリスやアメリカでは食品に対する健康に有害なものを添加すること（混ぜ物をする **adulteration**）が問題となり、規制されたのである。欧米では食品安全に対する違反は今でも混ぜ物をするという意味を含むこの言葉が用いられている。しかし、添加物を使わなければ現代の食品消費と食品産業は成り立たず、添加物は一定以上体に採り入れれば健康に対する害はあるであろうが、それ以下であれば害がないという研究が積み重ねられてきた。一般の人にはADI（許容一日摂取量）とか閾値、最大無作用量などは理解が難しいが、ち密な研究が積み重ねられてきていることは理解できていると思われる。しかし、人体そのものでなく動物実験で確認していることや、長い間にどのように影響してくるのか、添加物どおしの相乗効果はないのかなどの素朴な疑問を持つことも確かであり、科学的に安全だといわれても、科学が十分理解できず、そもそも有害物質であるという不安の方を強く感じるということがあろう。

たとえば、食品には発がん性物質が多く存在し、完全に避けていくことは不可能ということの説明するものとして、次のIARC（国際がん研究機関）の資料が多くの書籍に紹介されている。この資料はリスクの評価ではなく、発がん性の原因物質であるかどうかの危害の同定であるとされている。しかし、発がん性因子であるかどうか定かでないものが多くあるところをみると、現在の科学でも発がん性物質であるかどうか明快に判別できない物質も多いことを示していると解釈される。それなのに添加物については安全であるという許容量を科学的に何故確定的に評価できるのか一般の人にとっては理解するのが難しいということもある。

また、科学者も科学的にみて安全だと主張するのみで、科学の限界、つまり科学でも分からないことがあるとの説明はほとんどなされておらず、消費者は、完全には信用できないという感想（不安）を持つようになる。

## 資料 3

### IARC（国際がん研究機関）による発がん性リスク一覧

一覧に掲載されている物質の数は非常に多いが、ここでは筆者が食品に関係すると思われる主なものを取り上げた。

<p><b>グループ1（人に対する発がん性がある）</b></p> <p>・アフラトキシン、・ヒ素、・アスベスト、・ベンゼン、カドミウム、・六価クロム、・酸化エチレン、・<math>\gamma</math>線照射、・X線照射、・中性子線、・<math>\beta</math>線放射核種の内部被爆、・放射性ヨウ素、・ニッケル化合物、・中国式塩蔵魚、・アルコール飲料、・タバコ、ほか</p>
<p><b>グループ2A（人に対する発がん性がおそらくある）</b></p> <p>・アクリルアミド、・ベンゾピレン、・ダイホルタン、・ジエチル硫酸、・ジメチル硫酸、 ・二臭化エチレン、・クレオソート油、・熱いマテ茶、・非ヒ素殺虫剤 ほか</p>
<p><b>グループ2B（人に対する発がん性が疑われる）</b></p> <p>・アセトアルデヒド、・アクリロニトル、・アフラトキシンM1、・ワラビ属のシダ、・コーヒー、サイカシン（ソテツの有毒成分）、・DDT、・フラン、・鉛、・メチル水銀、・スルファレート、ほか</p>
<p><b>グループ3（人に対する発がん性が分類できない）</b></p> <p>・アマランサス、・塩素消毒した飲料水、・金属クロム、・エチレン、・飲料水中の無機フッ化物、 ・塩酸、・過酸化水素、・次亜塩素酸塩、・コウジ酸、・リモネン、・マラチオン、・メラミン、 ・アカネの根、・水銀、臭化メチル、・パラチオン、・サッカリン、・亜硫酸塩、・マテ茶、・茶、 など</p>
<p><b>グループ4（人に対する発がん性はおそらくない）</b></p> <p>・カプロラクタム</p>

また、添加物の種類は多く、どの添加物がどのような機能を持ちどのような食品に使われているのかは、消費者にとっては知って理解する能力を超えている。添加物が一括されて有害物質と認識されているということもある。また、着色料、保存料、軟化剤など機能を分かりやすくするため、括り表示されている場合は、それでは具体的にどのような物質が使用されているかよくわからないという不安もある。

ある意味では消費者が科学をよく理解できないという状況で専門家の専管事項となっており、消費者が自分で理解する範囲を超えていることが不安の原因となっているともいえる。かつ、自動車や飛行機などのようにリスクはあってもその効用が勝るなどのように添加物については消費者にメリットが身近にあるいは直接感じられないことも不安を強く感

じる原因になっていると思われる。

このような状況においては、消費者にとっては、行政の規制や事業者及び科学者を信頼できることが安心を得る大きな要素となろう。信頼できる企業の製品だから安全で安心できると感じるができるなどである。しかし、最近でも、違反事件や、自主回収事件が起きていることをみると安全基準値も十分まもられていないのではないかという不信感や不安を抱くようにもなる。東京都の食品の自主回収の報告事例を見ても基準を超えた添加物の使用事例が結構ある（資料4）。

添加物は食品にとって非常に便利な物質であり、腐敗や劣化を防止し、日持ちを良くしたり、味覚を改善したり、色合いを美しくするなどの機能を持ち、食品加工が発達し、また、調理済食品や総菜類が多い現代の食品生産には非常に有効な物質である。添加物なくしては現在の食品の生産と消費は成り立たなくなっている。それだけに、食品加工のいろいろな段階で広く使われているが、何がどのように使われているか消費者にはよくわからない。それが消費者の不安の原因にもなっていると思われる。

添加物については厚生労働省や農林水産省及び地方自治体の調査では違反事例は少ないという結果になっている。消費者が恐怖や不安をやみくもに持つのは社会にとって好ましいことでなく、添加物の役割をよく理解し、安全について科学的な判断を尊重していくべきであろう。ただ、科学者やリスク学者の中には、消費者が添加物について不安に感じているのは、根拠がないと力説している人が多いが、食品安全委員会の食品安全モニター調査によると食品事業経験者及び食品関係研究職経験者のような専門家でも添加物を不安と思う人の割合が高いのである。これをどのように説明できるであろうかという疑問は残る。

いずれにしても、農薬や添加物に対する消費者の不安は、主として科学技術に対する不信あるいは理解が困難なこと、また、現実には基準が十分まもられているという確信が持てないことから生じていると考えられる。

#### 資料 4

##### 東京都における自主回収報告（2012年12月及び2013年1月分）

自主回収理由	対象食品	件数
基準値を超えるフィプロニルの含有	ティーバック等	9件
指定外添加物TBHQの含有	チキンカレー、菓子	2件
発色剤（亜硝酸塩Na）使用	惣菜	1件
基準値を超えるベンゾピレンの含有	鰹節粉末	1件
農薬インドキサカルブの基準値を超える残留	モロヘイヤ	2件
健康を害するおそれのある量のヒスタミンの含有	サバ水煮	1件
黴発生	チョコレート、焼き菓子	2件
一般生菌 590万/g 検出	ちりめん佃煮	1件
バターバー（西洋ふき）の混入	ふき加工品	1件

アレルギー物質の表示欠落	チョコ、パイ、寒天等	5件
賞味期限誤表示	菓子、炭酸飲料等	7件
プラスチック、ガラス片等異物の混入	ポテト加工品、ソース等	5件

なお、許容値については、それを疑問視するような次のような議論がある。

「許容値とは、つまり大気、水、食品の中にあることを許容される有害かつ有毒な残留物の値である。許容値によりその範囲は限定されるものの、有毒物質が許され公に認められる。汚染を制限する者は、結局汚染に対して許可を与えたことになる。これは現在許可されたものは、例えどんなに有害であったとしても社会的に下された定義では「無害」ということを意味する。これは、自然と人間はすこしなら汚染してもいいという「お墨つき」ともなる。「少し」がどのくらいかが問題なのである。植物、動物、人間が耐えるのは、ほんのわずかな危険なのかそれとももう少し大きい危険なのか、また、少しといってもどのくらいなのか。ここで「耐え得る」とはどういうことを意味しているのか。・・・〈中略〉したがって、この「規定」は汚染防止にはつながらない。むしろ汚染防止がどこまで許されるかを問題にしているのである。明らかなことであるが、汚染は許容されるというのが、この規定のよって立つ根拠である。今や文明社会には有毒物質や有害物質があふれているが、その文明の退却路が許容値である。この許容値という概念は、汚染があってはならないという当然の要求を、ユートピアの発想だといって拒んでいるのである」（ウルリヒ・ベック、「危険社会」）。

このベックの見解は、なかなか迫力がある。しかし、添加物等はゼロリスクでなければならない、つまり毒物であるので使用を禁止しなければならないといっているようにみえる。現在、食品の安全確保の基本的枠組みとなっているリスク分析手法においてリスク評価手法を形成するにあたってゼロリスクはない、あるいは追求しないということが前提条件として了解されたはずであり、このようなゼロリスクの主張はリスク分析手法を根底から覆すものであろう。理想とする安全と現実にてき得る安全とのギャップの問題であり、食品安全の基本にかかわる事項である。このようなギャップは、科学的にみて安全だと詳しく説明してもゼロリスクに価値を置く人は納得しないであろう。解決があるとすればお互いの価値観（立場）の尊重と理解による妥協なのであろう。科学者側あるいは事業者側としてはその価値観を否定するのではなく、科学の限界を認め、その上で、ゼロリスクを達成するのは難しいことを理解してもらわなければならないと思う。また、ゼロリスクでないことの消費者の不安をできるだけ少なくするよう無農薬野菜やコメ、無添加食品あるいは有機食品などの選択肢を提供することも必要になってくる。ゼロリスクに価値を置く消費者は、食品の価格が高くなることあるいは日持ちが悪くなることや風味が劣ること、

利便性も劣ることなどを受け入れなければならないことを認識しなければならない。つまり、消費者も食品の利便性などと安全とのトレードオフの関係を十分考慮した選択をしなければならない時代になっていることを認識しなければならない。

### (3) 残留農薬に対する不安

消費者の残留農薬に対する不安は、人間の健康に危害を及ぼす有害物質ということから来る不安であり、食品添加物に対する不安と基本的には同じであろう。

日本では以前は、残留基準が定められている農薬については規制されるが、定められていないものについては規制されないといういわゆるネガティブリスト制がとられており、多くの農薬の残留が規制されていなかったため、消費者の不安も高かったと思われる。しかし、2006年からはいわゆるポジティブリスト制度つまり、残留基準が設定されていない農薬については残留を認めないとする制度が導入された。この制度では使用されているほとんどすべての農薬について残留基準（MRL、最大残留基準）を設定しておかないと貿易障害になることから、日本も含め世界で使われている農薬の多くについて残留基準値が設定された。食品安全基本法の制定に伴う最も大きな改正であった。これによって、以前のような消費者の心配は大きく軽減されたといえる。

しかし、消費者の中で不安が大きいのは、輸入食品についての農薬残留であろう。今までもいくつかの事件が発生している。また、おおきな事件にはならなくとも、輸入食品の残留農薬違反はそれなりにあり、また、輸入食品の違反事例に占める割合も食品添加物に関する違反と並んで高い（資料5）。

#### 資料 5

農薬の検出事例の多い品目、その原産国及び違反事例（2002年～07年）

品目	原産国	違反事例	違反原産国
カカオ豆	エクアドル、ガーナ	有	エクアドル、ガーナ
レモン	アメリカ、チリ	—	
落花生	中国	有	中国
しょうが	中国	有	中国
半発酵茶	中国、台湾	有	台湾
おうとう	アメリカ	—	
パプリカ	韓国、オランダ、NZ	—	韓国
おくら	フィリピン、タイ	有	フィリピン、タイ
マンゴー	台湾、フィリピン、タイ	有	フィリピン、タイ
バナナ	フィリピン	—	
グレープフルーツ	アメリカ、南アフリカ	有	南アフリカ
しそ	中国	有	中国

冷凍ほうれんそう	中国	有	中国
冷凍枝豆	中国	有	中国
冷凍チンゲン菜	中国	—	
オレンジ	アメリカ	—	
さやえんどう	中国	有	中国
ねぎ	中国	有	中国
ケール	タイ	有	タイ
スナップエンドウ	中国	有	中国
ブルーベリー	オーストラリア	有	オーストラリア
レイシ	中国	有	中国
にんじん	中国	有	中国
いちご	アメリカ	有	アメリカ
にんにくの芽	中国	有	中国
ポップコーン	アメリカ	有	アメリカ
セロリ	アメリカ	有	アメリカ
その他のトウモロコシ	アメリカ	—	
小麦	アメリカ	—	
もち精米	アメリカ	—	
うるち精米	アメリカ、中国	—	

輸出国における農薬等の使用状況等に関する調査 (NIHS), 平成 20 年調査 より作成

国立医薬品衛生研究所 (NIHS) の資料によれば、国によって、あるいは食品の種類によって日本の残留基準より高く設定している農薬がかなりある。数値だけ見ると日本はかなり厳しい基準値を採用しているように見えるが、国によりその食品をどの程度多く食しているかによって基準数値が異なるはずであり、食品消費の実態と比較してみないと日本が一概に厳しいとはいえない。しかし、輸入される際は日本の基準値が適用になるのであり、輸出国の基準値と異なる。このことが、輸入食品の農薬残留が日本の基準にてらして違反になりやすいことの原因ともいわれている (資料6)。

消費者の不安は、何といても海外では農薬残留基準が守られていない国がかなりあるのではないかとということ、それが輸入検査によってすべてチェックできていないのではないかとということであろう。

資料 6

大豆及び米についての日米農薬残留基準値の比較

大豆

農薬	米国の許容量 Tolerance, ppm	日本の残留農薬基準 MRL, ppm
カルバリル Carbaryl	5	0.2
クロフェンセット Clofencet	30.0	—
ジカンバ Dicamba		0.05
セトキシジム Sethoxydim	16.0	10
ピリメタニル Pyrimethanil		—
ベンタゾン Bentazon	3	0.05
馬拉チオン Malathion	8 (*1)	0.5

—：記載なし（一律基準）\*1：Soybean (dry and succulent)

資料：輸出国における農薬等の使用状況等に関する調査（NIHS）（平成17及び18年度調査）

米

農薬	米国の許容量 Tolerance, ppm	日本の残留農薬基準 MRL, ppm
イプロジオン Iprodione	10.0	3.0
カルバリル Carbaryl 5 1.0	5	1.0
クロルピリホスメチル Chlorpyrifos-methyl	6.0	0.1
ベノミル Benomyl	5.0	1
馬拉チオン Malathion	8 (PO:*1)	0.1

—：記載なし（一律基準）\*1：ポストハーベスト

資料：輸出国における農薬等の使用状況等に関する調査（NIHS）（平成17及び18年度調査）

また、農薬については、添加物と同様、多くの種類の農薬があり、さらに、それが農業の現場でどのように使われているかについて消費者にはほとんどわからない。農薬残留についての検査結果をみると確かに違反率はかなり低いものの、農業と消費が離れているだけに消費者にとって不安は残るということもある。したがって、減農薬あるいは無農薬農産物など何らかの形で証明された農産物に対する消費者の需要もある。

農薬については、近年、農薬の使用についての記録を法令によって義務付ける国が多くなっている。事件が起きた場合この記録が閲覧されるということで、生産者の不当な農薬使用の防止が期待されるということであるが、日本では関係団体等が自主的に農薬使用の

記録を付けるよう農業者を指導している、あるいは適正農業規範（GAP）などにより農薬使用の適正化と使用の記録がなされているということではあるが、海外先進国と異なり法令上の措置となっていないことに多少の不安も残る。

さらに、農薬については、従来からポストハーベストの問題が指摘されている。収穫後の流通段階で農薬等が黴の発生の防止、殺虫、殺菌等の目的のために使われることがあるが、ポストハーベストにおいては農薬の使用は認めないという立場（ポストハーベストで使われるのは農薬ではないという理解）から農薬として使用規制は受けないことになっている。しかし、海外からの輸入果実等には上記の目的のため農薬が使用されており、貿易障害とならないようにこれらの物質を食品添加物として認めてきたという経緯がある。しかし、農薬なのか食品添加物なのかという点に曖昧さがあり、このような取り扱いで、果たしてどのくらい有効に安全が確保されているのかという疑問があるとされており、この点からの消費者の不安がないわけではない。

## 資料 7

### 厚生労働省における農薬残留調査（2006年）

#### 農産物

	合計違反件数	国産品違反件数	輸入品違反件数
違反件数	417	21	396
違反割合	0.012%	0.003%	0.014%

#### 加工食品

	合計違反件数	国産品違反件数	輸入品違反件数
違反件数	84	0	84
違反割合	0.02%	0.00%	0.03%

#### （4）輸入食品についての不安

海外からの食品については、今まで、違反事例が多く発生しており、安全でない食品が輸入されている、あるいは輸入される可能性が高いのではないかという不安である。現に国によって野菜やウナギなどに禁止されている又は基準値以上の農薬や添加物が残留している事件（2002年冷凍ホウレンソウ、クロルピリホス残留事件、2005年中国産ウナギ、マラカイトグリーン事件など）に時々接すると、衛生基準がまもられていないという事実がかなりあるのではないかと不安が生じる。

また、日本の輸入検査制度によって安全でない食品の輸入がチェックされ、日本に入っていないとされているものの、日本の検査体制を見れば検査率は低く、1989年に18%であったものが2001年には6.8%に下がり、少し回復した現在でも11%程度である。これでは輸入食品の安全を十分チェックできないのではないかと疑問がわく。最近、輸入食品の

量が増え輸入届け出件数が増えており、検査率を上げるのは極めて難しくなっている。(件数で 182 万件、重量で 3,236 万トン、2007 年)。

しかも、日本は、輸入食品の安全についてはもっぱら輸入検査（水際検査）に依存している。一方、アメリカやヨーロッパは、水際検査以外に輸出国の施設を登録制にしたり、輸出産品について輸出国で HACCP 原則によって生産されていることを輸入の条件としている。さらに、必要に応じて輸出国の畜産物や水産物の施設を中心に検査を行っている。

まず、アメリカの輸入食品安全確保の制度についてみてみよう。2010 年アメリカの食品安全近代化法 (<http://www.ab.auone-net.jp/~tnt/USAlaw2011.html>) ではアメリカの輸入業者に対して輸出国の施設がアメリカ国内で適用している予防措置と同等の措置を実施しているかどうかを確認することを輸入の条件とした（2013 年時点で、施行は 1 年程度後になると予想されている）。欧米では輸入食品に水際措置以外にこのような厳格な体制をとらないと安全確保はできないと考えているのに、日本ではかかる体制はとられておらず、もっぱら水際措置の輸入検査に依存したままである。このように輸入食品の安全確保制度が欧米と比較して低い水準にあることを考えると、日本では輸入食品の安全は本当に確保されているのかと不安になる。したがって、中国は欧米への輸出については神経を使うが日本に対してはそうでもないといううわさを信じるようになる。このように制度や実態をよく知れば知るほど輸入食品の安全について不安を感じるということになる。

ちなみに、最近、アメリカが導入しつつある輸入食品の安全確保体制を見てみよう。

アメリカは輸出国においてアメリカと同等の安全確保がなされていなければならないという考えから、アメリカで HACCP が強制適用になっている食品については輸入産品についても輸出国で同等の措置がなされているものでなければならないとしその証明を要求している。また、2001 年のバイオテロリズム法によって、輸入食品の事前通報制度及び海外輸出施設の FDA への登録制度を導入した。さらに 2011 年に成立したアメリカの食品安全近代化法は輸入食品の抜本的な安全対策の強化を打ち出し、2014 年ごろから逐次実施される。

その内容は、

#### ① 海外供給業者確認計画への輸入業者の参加

輸入業者は、輸入食品が海外供給業者において食品・医薬品・化粧品法に規定する予防管理等に従って生産されていること及びアメリカの法令に違反する不正がないことを確認する海外供給業者確認活動を実施しなければならない。

#### ② 輸入証明の要求

リスクがあると思われる食品について輸入の条件として、アメリカの法律の要求事項に合致していることの第三者機関による証明を要求できる。また、この証明を行うことができる第三者監査機関の認定手続きを整備する。

#### ③ 海外施設の検査

海外登録施設の検査を容易にするため、FDA は外国政府と調整を進めつつ、検査頻度を高め

ていくこととした。また、外国政府又は海外施設がアメリカの検査を拒否した場合は、食品の輸入を停止しなければならない。

#### ④ アメリカと同等の食品安全制度の要求

ある輸入食品についてアメリカと同程度に安全であると確信できない場合は、当該国等が改善を示し、その食品の管理がアメリカと同程度の安全を確保することを示すことができる手順をFDAは確立しなければならない。

#### 次にEUの制度を見てみよう。

EUにおいて2002年の欧州食品法及び2006年に施行となった食品衛生に関するパッケージ規則によって輸入食品の安全確保が図られている。

##### ① 輸入食品に対する基本的要件

欧州食品法では、EUに輸入される食品は、同法での食品安全に関する規定、又はEUよりあるいはそれと同等と認められた食品安全要件を満たしていなければならないと定められている。この基本要件に従い、輸出国においては、EUの一般衛生規定の要件、HACCP原則に基づく衛生管理が満たされていなければならない。

##### ② 動物由来の食品に適用される条件

EUでは、動物由来の食品（肉類、肉製品、魚、魚製品、乳、乳製品等）については、輸入の条件をさらに厳しくしている。その内容は、

- A 輸出国は、EUが作成する輸入許可国リストに登録されていなければならない。
- B 輸出する事業所は、当該輸出国が作成する輸入許可リストに登録されていなければならない。
- C 輸出に当たってEUの国境検査所の獣医学的検査を受けなければならない。
- D EUは、必要な場合は輸出国の施設を検査する。

以上は輸入食品の安全確保の制度に関することであるが、安全な食品の輸入の責任は本来輸入業者や流通事業者などの事業者にある。前述のように、日本の輸入食品の安全確保の制度は十分でないないので、輸入事業者の努力に大きく依存しているといつてよい。しかし、中小はもとより、時々大手の事業者においても安全でない食品を輸入していることが発覚すると、競争が激しい中でできるだけ安く調達しようとするあまり安全確保がおろそかになっているのではないかと消費者は心配になる。事業者は輸出国の現地を確認したり、輸出業者との契約によるなどして安全確保に万全を期していると説明するが、その内容は企業秘密のためか必ずしも明らかにされていないことや、現実に事件が起きていることをみるとそれを信頼できなくなる。

ちなみに、食品の安心研究プロジェクト委員会の講演で発表された資料（濱田美来氏）によると2011年の調査においても、中国産品の買え控えをする消費者は65.9%、一時的に控えたとする消費者は25.8%に達する。

なお、欧米では、最近、民間主導による食品安全や品質に関する第三者機関が認証を行う認証制度、たとえば、GFSI（グローバル食品安全イニシアティブ）が国際的な調和を行っているグローバルギャップ、BRC（British retail consortium）のグローバルスタンダード、FSSC22000（ISO 22000と、それを発展させたISO/TS 22002-1を統合したもの）、IFS（International Food Standard）、SQF（Safe Quality Food）などが発達してきている。輸出国においてこれらの認証制度に参加していないと輸出ができにくくなる。この制度によって輸出国における食品の安全が第三者によって確認され、かつ、どのように安全や品質が確保されているか透明性がある程度高まるようになってきている。日本では、食品をあまり輸出していないので、このような認証制度はそれほど普及していない。現状では、食品企業の多くは認証制度というよりは自社のブランドに対する消費者の信頼を重視している。しかし、大手の有名ブランド（輸入食品を含め）に食品事故や偽装があつたりするのに接すると企業が安全を十分チェックして輸入していると説明しても消費者にとってはには信じがたいということもある。

輸入食品の安全性に関連して、日本人は国産の食品の方が安全と思っているということは各種の調査によって示されている。これに対してリスク学者等が国産品の方が安全だと思うのは科学的根拠が全くない誤った思い込みであると強く批判している。さらに、食品の自給率を高める政府の陰謀であるとまでいう人もいる。確かに数字で表わされる科学的根拠からすると、つまりリスク学の観点からは日本の食品の方が安全とはいえないかもしれない。しかし、消費者は別の尺度から安全・安心を判断していることに注意しなければならない。たとえば、国産であれば事故が起きた場合、原因の究明が早くかつ確実にできる、補償が確保されやすいなどの安心感がある。消費者は、このような点を考慮して消費者の視点からのリスク評価を行っている。これはアメリカのアーカンソー大学のロドルフォ・ナガ（Rodolfo Nayga）教授らも指摘している。アメリカの原産国表示でWTOにおいてカナダと係争があつた際アメリカでもカナダでも消費者は国産品を選好するという報告がなされている。

また、生産者の顔が見える表示など生産者や産地が明らかにされていれば、危険なものを供給すると社会から糾弾され、売れなくなり、さらには生産を続けられなくなるおそれがあるという抑止力が働くという安心感もある（山岸俊男 「日本の「安心」はなぜ消えたのか」集英社 2008年における安心社会の思想を参照）。このような判断には主観も入り込んではいるが、国産品の方が安心を感じることができるということなのであろう。したがって、山岸俊男氏のいうような安心社会の伝統を持つ日本では生産者の顔が見える販売方法がかなり普及し、効果があるのである。欧米では理解できないことかもしれないが、日本ではこれが消費者に安心感を与えている。文化の違いである。このように安全・安心は文化や伝統、社会とも関係している。科学者の安全と消費者の感じる安全とは認識の違いがある場合があることに注意しなければならない。

以上のような輸入食品の安全確保の状況からすると、消費者は輸入食品の安全のチェック体制が十分であると信頼できず、不安感を持つようになる。現実に事件が起きていることが不安を証明するような形となっている。したがって、消費者としては、自分が購入する輸入食品の原産国を表示によってチェックし、自分が危ないと思う国からの食品は購入しないということで、消費者の観点に立ったリスク管理をしているともいえる。

原産国を選ぶ方法によって安全が確保されるのかについて科学的根拠はないが、消費者にとってはでき得る方法として原産国のチェックはかなり重要となっている。現に、食品の表示で何を見るかとの消費者調査では原産地・原産国表示が賞味期限とともにトップ項目になっている。個別の輸入食品について安全かどうかを直接科学的にチェックする能力と手段は消費者にはないからである。

### (5) 食中毒に対する不安

日本ではサルモネラ属菌、腸管出血性大腸菌及びその他の病原大腸菌、ウエルシュ菌、カンピロバクター、ノロウイルスなどによる食中毒が発生している（厚生労働省食中毒統計 2012 年）。腸管出血性大腸菌やサルモネラは牛の腸管の内容物から検出されることがあり、屠殺の際それが肉に付着されないよう処理をしているものの、腸管出血性大腸菌については残留が牛枝肉の場合の汚染率は 0.2~5.2%とサルモネラについては 4.0%程度であるとされる（食品安全委員会）。また、カンピロバクターは、鶏、牛等の家きんや家畜をはじめ、ペット、野鳥、野生動物などあらゆる動物が保菌している。100 個程度と比較的少ない菌量の摂取でも感染が成立するとされている。ウエルシュ菌は、人や家畜の腸管、土壌、水中などの自然界に広く存在する。高温でも死滅せず食品を大釜などで加熱調理すると生き残るという特徴を持っている。食中毒としての症状は重くない。ノロウイルスについては食品中から検出することは難しく食中毒事件でもその 7 割は原因食品を特定できていない（厚生労働省）。さらに、リステリアによる食中毒は集団で発生することが少ないことなどから食中毒統計には表れてこないが、日本でも自然界に広く存在している。

また、感染経路も原因菌やウイルスにより異なるものの、多様であり防止することが容易でない。したがって、食中毒は近代科学をもってしてもそのリスクを取り去ることは困難という特徴を持っているといえる。つまり、消費者は絶えず食中毒の危険にさらされている。

このような事態に対して、衛生基準や取り扱い基準などを策定したり強化したりしている。たとえば、カンピロバクター食中毒の原因食品の一つである鶏肉については、食中毒菌による鶏肉汚染の防止等の観点から、食鳥処理場の構造設備基準や衛生的管理の基準が定められた「食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律」が 1991 年に施行された。また、1992 年には、「食鳥処理場における HACCP 方式による衛生管理指針」を定め、食鳥処理段階における微生物汚染の防止が図られている。さらに 2006 年 3 月には、さらなる衛生水準の向上のため、カンピロバクター等の微生物による汚染防止対策を盛り込んだ「一

一般的な食鳥処理場に於ける衛生管理総括表」が作成され、食鳥処理業者に対する周知及び指導が行われている。牛レバーについては、1996年に腸管出血性大腸菌0157による食中毒が社会問題となり、と畜場における衛生管理の重要性が改めて指摘されたことから、と畜場法施行規則が1996年に改正され、HACCP方式の考え方を導入したと畜場における衛生的な食肉の取扱いの規定が盛り込まれるとともに、同法施行令が1997年に改正され、と畜場の衛生管理基準及び構造設備基準が追加され、食肉処理段階における微生物汚染の防止が図られている（厚生労働省食中毒関連情報）。さらに、2012年にはユッケによる腸管出血性大腸菌による食中毒事件が発生し、牛レバーの生食は禁止されることとなった。

しかし、これらの対策によって食中毒の発生が減少しているかといえれば必ずしもそうとはいえない。ここ10年間の食中毒統計をみても減少しているわけでもない。2012年後半から2013年にかけてノロウイルスによる中毒は増加している。年間数百万人が感染しているとの推計もある（愛知医科大学 西尾治）。したがって、消費者としてはこのような防止対策に全面的な信頼を置けないという不安もあり、消費者段階で、手を洗うとか、汚染物は衛生的に処理すること、汚染の可能性の高い食品は摂取しないなどの注意が重要となっている。

いずれにしても、多くの専門家が食中毒統計の死者がほぼ毎年10人以下の数字を根拠として日本は世界で一番安全な国とし、それを国民に流布していることは疑問であろう。日本における食中毒の実態をよく把握する必要があると思われる。

以上のように、消費者の食中毒に対する不安は、主として、食中毒菌のリスクを受け入れ可能まで下げることができないという現実と食中毒予防対策の有効性を全面的に信頼することもできないことから、絶えず食中毒の危険にさらされていることから生じているということができよう。

## 資料 8

食中毒患者数等				(厚生労働省食中毒統計)			
年	事件数	患者数	死者	年	事件数	患者数	死者
2001	1,928	25,862	4	2006	1,491	39,026	6
2002	1,850	27,629	18	2007	1,289	33,477	7
2003	1,585	29,355	6	2008	1,369	24,303	4
2004	1,666	28,175	5	2009	1,048	20,259	0
2005	1,545	27,019	7	2010	1,254	25,972	0
				2011	1,062	21,616	11

なお、食中毒に関しては、アメリカが日本より重大な問題になっている。まず、基本的にアメリカの食中毒の患者数及び発生率は公式な統計上、日本よりけた違い

に多い。2011年にアメリカのCDC（疾病管理予防センター）が発表した統計では患者数が最近年で年間4,800万人、入院患者数が12万8,000人、死者が3,000人となっている。日本の食中毒統計の2011年の患者は2万1,616人、死者11人とは大きな違いである。またその他の国の食中毒患者数等は資料9の表のとおりである。

## 資料 9

### 食中毒による患者数各国比較

	患者数	入院者数	死亡者数	人口
アメリカ	4,800 万人	12 万 8,000 人	3,000 人	3 億 1,500 万
フランス	75 万	11 万 3,000	400	6,200 万
イギリス	172 万	2 万 1,997	687	6,160 万
オーストラリア	540 万	1 万 8,000	120	2,200 万
日本	2.4 万	NA	4	1 億 2,700 万

#### 出典

アメリカ： 2011 estimates of the CDC (Center for Disease Control and Prevention)

フランス： Morbidité et mortalité dues aux maladies infectieuses d'origine alimentaire en France, Institut de Velle Sanitaire

イギリス： A d a kらによる 2005 年調査（イングランド及びウェールズ）

オーストラリア： Food born Illness in Australia, Oz FoodNet

日本： 食中毒統計、厚生労働省 2008 年調査

この統計をみて、日本は、世界に比較して安全度が高い国であり、将来、食中毒による死者はゼロにできると楽観的な見通しをする人がいる。専門家でもこの見解を示す人もいる。しかし、はたしてそうであろうかという疑問が残る。まず、患者数等の数字があまりにも違いすぎるからである。各国により統計のとり方が異なり、アメリカ等では食中毒患者が実際に報告された実数値に、今まで得られた知見や研究に基づき一定の割り増しをした推計値である。実数値として把握できた患者数と実際の患者とではかい離があるという前提である。日本の食中毒統計は、医者が食中毒として保健所に通報し、保健所が県に報告し、県から国に報告された実数値である。このように統計上の手法の違いがあるが各国の差があまりにも大きい。日本では、潜在的には食中毒患者は年間数百万人にのぼるといふ人もおり（伊藤潤子、2009年第5号、「21世紀ひょうご」）、また、前述のようにノロウイルスについては年間数百万人が感染しているとの推計もある（愛知医科大学 西尾治）。このような情報を知っている消費者は多くはないと思うが、統計の実態をよく知るようになればなるほど、日本は本当に安全な国なのか、食中毒の実態がよく把握されていないのではないかという不安な気持ちを抱くようになろう。これは、情報不足による不安あるいは行政を信頼できないことによる不安といえよう。

なお、HACCPを生み出し、科学に基づくリスク評価を発展させ、世界で食品安全が一番進んでいるといわれるアメリカで何故食中毒がこのように多く発生するのかという疑問である。アメリカでは年間6人に一人が食中毒に罹っていることになる。この原因についてアメリカの文献を探してみたが見つからない。アメリカの産業制度などに関する文献から想像されるのは、食肉については競争が激しくコスト削減が厳しく要求され、また、パッカーの集中度が高く（上位4社の牛肉の集中度80%、鶏肉50%、豚肉60%、ポール・ロバーツ）、非常に多くのところから集荷された肉が混ぜ合わされてハンバーガーなどに加工される、コストの削減も重なって、集荷のどの段階で危害が侵入するか十分にチェックできない、野菜についてはより多くの量、より多くの野菜、そして一年を通しての安定供給が要求され、カルフォルニアからアリゾナ、メキシコさらに南米に至るまで供給圏を拡大し、国内では保菌野生動物と接触するような地域までに生産地域を拡大している（ポール・ロバーツ）ということである。このようなアメリカの生産流通事情が食中毒の多発と関係しているのではないかと想像される。

以上は、情報が少ない中での筆者の想像にすぎないので、今後の研究が望まれる。アメリカで食中毒が多い原因を分析しておけば、日本での食中毒の拡大を防止する上で参考となるからである。アメリカのCDCは、「現在のアメリカの食品安全システムと食品が農場から食卓に行くまでの安全確保手法の開発及び評価の必要性との間にギャップがある」と指摘している。

なお、アメリカでは、場合によっては事業者が食中毒発生の責任はなく、その責任は消費者が消費の段階でよく加熱すべき注意を怠ったことにあるなどの考え方が裁判でとられることがあるようである。これは、食中毒に関し、法令等に照らし事業者の責任はどこまであるのかという問題となる。

## （6）遺伝子組み換え食品に対する不安

日本では、遺伝子組み換え食品（GM食品）に対する消費者の抵抗感は強い。つまり、不安と感じている割合が高いということであろう。前掲の濱田美来氏の調査によれば、消費者の55%が食品の購入の際にGM食品であるかどうかを意識しているという調査結果が出されている。

不安の原因の一つは、科学技術に対する不信が挙げられる。消費者は食品として販売される前に科学的なリスク評価による安全についての審査が行われていることは承知しているが、このような生命の基本に関係するような技術が果たして安全を確実に保証できているのかという疑問である。たとえば、1980年代は、安全性の基準として「実質的同等性」と言われていたが、この言葉が誤解を招きやすいとして、今ではこの言葉あるいは基準が放棄されてしまっているように感じる。さらに、組み換えによる新しい蛋白がアレルギー反応を起こさないということは果たして確実なのかなどの疑問である。アメリカが世界で最初のGM食品のトマト（フレーバー・セイバー、1994年）を承認しようとした際、FD

Aの担当者は、アレルギーの問題で承認が遅れており、アレルギーがないということを確認するのは難しいと日本側に説明していた。後に、アメリカからの情報では、トマトに組み込んだ遺伝子は人間が普段から接触しているものであり、心配はないと考えるという説明をしているとの情報を得た記憶がある。

科学技術を信頼できないというのは、最近の福島原発事故にもみられるように科学技術に対する信頼性が薄れてきているということも影響していると思われる。また、時々、GM食品の安全性について不安を惹起するような研究報告がなされていることも消費者が科学技術あるいは政府に対して疑問を持つ要因になっている。したがって、科学的にみて安全だと説明されてもかなりの数の消費者にはわかには納得しない傾向にある。

## 資料 10

### 遺伝子組み換え食品の健康被害の可能性に関する科学的報告の例

1999年	アメリカで	Bt トウモロコシの花粉でチョウが死んだという研究報告
2005年	イギリスで	遺伝子組み換えジャガイモを食べたラットの免疫力が低下するとの研究報告
2005年	ロシアで	遺伝子組み換え大豆を食べたラットの死亡率の上昇や成長障害が見られたとの研究報告

資料：厚生労働省

### 遺伝子組み換え食品の法令違反の事例

2001年	日本で、食品としては認可されていない遺伝子組み換えじゃがいもがスナック菓자에混入していた。
2006年	アメリカで、USDA及びFDAが商業用のコメから微量の遺伝子組み換えコメを検出したと発表
2006年	EUにおいて環境団体が中国のコメ加工品から遺伝子組み換えコメの混入を確認したと発表

資料：厚生労働省

また、新しいものに対する恐怖心があげられる。生命の基本にかかわる比較的新しい技術であり、間違えると大変な事態が起きるのではないかというおそれであろう。前掲の濱田氏の調査によれば、遺伝子組み換えの対象が微生物、植物、動物と人間に近づくにつれ消費者の拒否反応が強くなるのもこれを示しているといえる。長い年月を経て、経験的に安全が確認されていない。したがって、今の段階で大きな事故が起きれば、一挙に遺伝子組み換え技術に対する信頼が失われる可能性がある。

さらに、GM食品の消費者へのメリットが今のところあまり感じられないという問題もある。特に先進国の消費者には有用性があまり感じられず、選択できるほかの食品も多く

あるので、不安が少しでも感じられるGM食品は購入しなくても済むという状況にあることである。今のところ、遺伝子組み換え技術は農薬耐性大豆、害虫抵抗性トウモロコシなど農家の生産性の向上に資するものが中心である。消費者のメリットとなる特殊栄養素を含むもの（ビタミン強化トウモロコシ、オレイン酸強化大豆、βカロチンを含む米など）、医薬的効果を持つもの（スギ花粉症防止用コメ、ワクチンとしての効果を持つものなど）、あるいは乾燥や塩害耐性を持つ作物などの開発が進められているが、まだ、十分とはいえない。したがって、消費者がGM食品の便益と不安を比較した場合、現状では不安の方を強く感じるということはある。ただ、皮肉にも消費者メリットを目的とした遺伝子組み換え食品は、フレーバー・セイバートマトにみられるように消費者の受容がより難しいといわれ、生産や加工にメリットのある遺伝子組み換え技術がより追求されているといわれている。したがって、開発途上国では生産性の向上と増産のメリットが評価され、近年、急速にGM作物の生産が増大している。

なお、消費者のGM食品に対する不安は強いので、消費者が選択できるように遺伝子組み換え技術で生産した食品かどうかを表示する遺伝子組み換え表示が日本でも導入されている。しかし、日本の表示制度は例外が多く設けられている。たとえば、加工食品では32群の食品についてのみGM産品が主要原材料（上位3位以内）でかつ全重量の5%以上含まれる場合にGM表示が義務付けられている（このほか遺伝子組み換え高オレイン酸大豆を原料とする加工食品）が、その他の加工食品には表示義務がない。また、大豆油、醤油、でんぷん、テンサイ糖など加工によってGM物質が検出されないものは表示義務がない。さらに、大豆及びトウモロコシ並びにそれらの加工品について意図せざるGMOの混入が5%以下であれば表示義務がないなどである。これらの例外が多いのは、日本では、大豆、トウモロコシ、菜種などの多くは、GMO生産が広く行われている国からの輸入に依存しており、義務表示を厳しくすると消費者が食べるこれらの食品が不足してしまうということからであろうと思われる。EUは日本のような状況にはないので、GM食品の表示はるかに厳しくなっている（GM農産物及びそれを原材料とする加工食品はすべて義務表示、意図せざる混合は0.9%）。したがって、日本人は、知らないところで（GMO表示がなされていないところで）GM産品をかなり消費しているといわれ、日本の表示制度を詳しく知る消費者はGM食品の摂取を避けることができないという不安を抱くことになる。これは、制度に対する不信ということもできるし、食料の確保と安全とのトレードオフの問題といえよう。いずれにしても、GM食品を極力避けようと思う消費者にとっては不安なのである。

### **（7）食品の重金属汚染に対する不安**

日本で汚染物質について問題が大きいのはカドミウムと水銀であろう。かつて鉱山の排水が河川等に流入し、農地等のカドミウムの蓄積が日本は比較的高い。また水銀についてはかつて水俣病のような被害があったが、現在は、海産物を多く食べる日本人にとっては

水銀を多く摂取しやすい環境にある。したがって、これらの有害物質についての消費者の心配は絶えずあるといっただけであろう。

また、消費者の不安の大きな原因は、明治以来、カドミウム、水銀等による汚染事故が幾度となく発生してきており、その被害の程度も大きく、社会的な問題ともなった事件も多い。原因特定まで長い時間がかかる例があったことである。最近ではこのような事件は少なくなっているものの、時々、工場からの有害物質を含む水が排出されていることが発覚しており、依然として工場からの有害物質の排出の可能性はあるという不安はある。

また、基準値についても、たとえば、米（玄米及び精米）についてのカドミウム基準値が 0.4mg/kg に決定されたのは 2010 年であり、それ以前は 0.4mg/kg から 1.0mg/kg(以前の基準値)の米は政府が買い取り、食品としての消費がなされないようにしていたという経緯がある。さらに、国際的にもコーデックスで 1972 年以来検討され、米については 2006 年になってようやく結論をみている。カドミウムについては、このようにみると基準値の科学的根拠については難しい議論があり、それほど明快なものがないのではないかと消費者が思う余知がないわけではない。さらに、コーデックスでは、米以外については、アララ原則が適用されているものが多いと思われ、現実に実現可能な範囲内のできるだけ低い水準が採用されていることからすると、基準値は生産や消費の実態に大きく左右された基準ではないかと消費者が思う可能性もある。現に、米についての基準を決める際のパブリックコメントでは 0.4mg/kg で本当に安全なのかという疑問が出されている。

水銀については、日本人の水銀摂取の 80%以上は魚介類由来とされており（厚生労働省）、魚を多く食べる日本人は水銀による健康被害の不安は大きい。厚生労働省は、主として妊婦を対象に魚介類の摂取と水銀に関する注意事項を定めている。この注意事項も平成 15 年以来改正が重ねられており、最新のものは平成 22 年の改訂版である。改正により注意すべき対象魚種や摂取頻度の制限が変化している。魚種ごとに基準値を決めることは現実的でなく、消費者による魚の摂取のバランスの確保によって安全を確保するしかないということになっている。水銀の基準値が魚介類一律に定められていても（総水銀 0.4mg/kg(0.4ppm) メチル水銀 0.3mg/kg(0.3ppm)、ただしマグロ類等には適用されない)、安全が十分に確保されているのではないという不安を感じる消費者はいるであろう。また、マグロを摂取しないことによる栄養上のリスクとマグロによる水銀の摂取による健康上のリスクとはトレードオフ関係にあるという説明もなされている。どちらのリスクが大きいのかという問題である。

特に、マグロについては総水銀及びメチル水銀とも上記の基準値を大幅に超えているが（資料 11）、基準が適用になっていない。厚生労働省は、これについてマグロの摂食を通じた水銀による健康影響は想定しがたいことからとの説明している。つまり、一定期間の摂取回数を少なくすれば安全ということかと思われるが、その根拠を理解するのは消費者にとって容易でない（中西準子氏はこの点についての疑問を「食のリスク学」p 188-189 で論じている。このように考えると魚介類の水銀基準値も現実の生産量や消費の実態に合わせ

た基準ではないかと思う消費者もいよう。

## 資料 11

### マグロの水銀調査結果抜粋

魚種	総水銀(ppm)				メチル水銀(ppm)			
	検体数	最小	最大	平均	検体数	最小	最大	平均
インドマグロ	8	0.79	2.60	1.27	8	0.68	2.00	1.08
キハダマグロ	27	0.03	0.54	0.21	26	0.01	0.46	0.16
クロマグロ	19	0.39	6.10	1.15	19	0.29	4.20	0.81
ビンナガ	6	0.12	0.34	0.25	5	0.12	0.25	0.20
メバチマグロ	16	0.33	3.10	0.98	16	0.22	2.30	0.74

資料：平成15年6月3日「水銀を含有する魚介類等の摂食に関する注意事項について（Q&A）」

厚生労働省

しかし、米とマグロは、日本食の中心的食品であり、長年日本人はかなり多くの米及びマグロを消費してきているが、1970年代にマグロに関して水銀が大きな問題になったこと以外は最近健康上の問題を引き起こしていないという実績がある。

このことから、米のカドミウムあるいはマグロの水銀の基準について理解できないことがあったとしても気にせず、あまり不安を抱いていないとも推測される。消費者にとってはこのようなリスク評価もありうると思うのである。

以上からすると、汚染物質に対する不安は、過去における水銀やカドミウムなどによる危害があり、その程度が大きかったことが不安の大きな原因になっていると思われる（資料12）。また、現在でも工場が汚染物質を排出する危険はあると感じていることであろう。また、水銀やカドミウムについての科学的基準値について必ずしも信頼あるいは納得していないこともあるかも知れない。基準値について消費者がよく勉強すればするほど疑いが残るようになる。

国連大学次長でもあった安井至氏は、2008年3月の「安全と安心はどう違うか～安心できない市民へのメッセージ～」という講演で、消費者において一定水準までは科学的知識が高まれば不安が増大し、その水準を超えて科学をよく理解すれば不安は低減するとしている。また、木下富雄氏（甲子園大学）は、知識が高まるにつれ、リスク認知はやや低くなるが、知識が一定水準を超えるとリスク認知は増大する。効用に対する理解については知識が高まるにつれ下がるが、知識が一定水準を超えると高まる、社会的許容についても

知識が増えるにつれ下がるが知識が一定水準を超えるとやや高まるという調査結果を示している。

しかし、消費者がこの一定水準を超えて科学を理解するのは難しいと思われる。科学者でも専門分野が異なれば難しい。一般には消費者が科学を理解していないから不安なのだ、あるいは、科学を理解する消費者教育が必要だということがよくいわれているが、消費者の不安を理解するためには科学的知識との関連性も十分認識しておくべきである。現在では消費者の科学的理解はかなり高くなっていると思われる。したがって、単に消費者の科学的リテラシーを高めるという発想では、かえって、消費者の不安を高めるおそれもある。科学（安全）と社会・経済との関係の理解も必要である。現代産業社会にあっては、リスクと社会的・経済的コストやリスクと便益、トレードオフ関係にある他のリスクとの比較などが考慮されてリスクが判定されなければならない、安全は社会や経済と無関係で独立で達成されるものではないということが理解されなければならない。

## 資料 12

### 汚染物質事件

1878	足尾銅山鉍毒事件（栃木） 銅山の鉍毒による渡良瀬川流域の被害
1893	別子銅山煙害事件（愛媛） 銅山からのばい煙による煙害
1922	神通川イタイタイ病（富山） 農作物のカドミウム汚染による病気、1968年になってカドミウムが原因と認定
1937	亜鉛精錬所煙害（群馬、安中） カドミウムの農地への流出
1955	森永ヒ素ミルク事件 ヒ素が混入したミルクにより死者130人、患者12,131人
1956	水俣病（熊本） 後に水銀に汚染された魚介類を食したことが原因と判明
1962	サリドマイド薬害事件（全国） 妊婦の服用により生まれてきた2,200人の幼児が奇形となった。
1964	阿賀野川第2水俣病（新潟） 有機水銀に汚染された食物の摂取により発病
1968	カネミ油症事件（北九州市） 米ぬか油に混入したPCBが原因、23府県で14,000人の患者
1970	スモン病（全国） 整腸剤キシホルムの服用により1万人以上が知覚障害などになる。

1970	マグロ水銀汚染 ツナ缶に許容水準以上の水銀が含まれているとの疑い、アメリカでツナ缶の23%以上に基準限度以上の水銀が含まれていることが分かり、輸入禁止措置がとられた。
1972	六価クロム汚染（東京） 六価クロム鉍さいの投棄による被害
1981	水道水トリハロメタン（大阪） 次亜塩素とフミン質、親水性の酸などの有機化合物との反応による発がん性の物質
1997年前後	環境ホルモン（全国）
2000	引地川ダイオキシン汚染事故（神奈川）

資料： 各種資料から高橋梯二が作成

### 第三章 食品に関する安心の概念と性格

本章では、前章で分析した消費者の具体的な不安の理由に即してその不安の原因が何であるか分析し、その上で、不安の裏側である安心の定義を考察する。さらに、安心の性格、安心の食品における位置付等を明らかにするとともに、アンケート調査による消費者の安心に関する認識と照合して分析してみる。

#### 1 消費者の不安とその原因

前章において消費者が不安と思う具体的な事項に即して、その不安の理由を分析したが、その不安の理由を整理し、さらにそれら不安の理由の原因を考察してみることにした。

たとえば、放射性セシウムの汚染に対する消費者の不安の理由は、次の4つに分類できると考えた。

- (1) どの程度安全かまだ科学的にもよくわかっていないと思うから
- (2) 政府の基準は理解が難しく、よくわからないから
- (3) 自分の食べる食品が検査されて安全が確保されているかどうかよくわからないから
- (4) 政府や企業及び科学者に対する信頼が失われ、まだ、回復していないから
- (5) その他

また、消費者が不安と思う以上の理由については、筆者の分析であるので、消費者がどのように捉えているか、つまりその理由について自分にも該当すると、どの程度の消費者が答えるのか500人を母集団とする食品の安心に関する消費者アンケート調査（以下「アンケート調査」という）を「食品の安心研究プロジェクト委員会」を通じて実施し、確認してみた。その結果をみると筆者が分析した不安と思う理由と消費者の認識との間では矛盾はないと判断してもよいことが分かった。

以上のようにして不安の理由を整理したうえで、その原因を分析してみると、

(1) については科学技術に対する不信及び制度や政府に対する不信が、(2) については制度や政府に対する不信や情報の不足が、(3) については制度や政府に対する不信や情報の不足が、(4) については、政府、事業者及び科学技術に対する不信が主たる原因であると分析することができる。

このようにして、消費者が不安と思う各項目について不安の理由とその原因を分析した結果を示したものが次の資料13である。

資料 13

消費者の食品に関する不安の理由とその原因

不安となる理由とその原因を分類した表である。また、アンケート調査において不安の理由について該当すると回答した消費者の割合（複数回答あり）を最後の欄に記載してある。

1 食品の放射性セシウム汚染 不安と思う消費者の割合 72.8%（アンケート調査による）

不安の理由の原因 不安の理由	制 度・政 府に 対す る不 信	事業 者に 対す る不 信	科学 技術 に対 する 不信	新し いも のに 対す る恐 怖	情報 の不 足	その 他	アンケ ート調 査で不 安の理 由につ いて該 当する とした 人の割 合
どの程度が安全かまだ科学的にもよくわかっていないと思うから	○		○				62.9 %
政府の基準は理解が難しく、よくわからないから	○				○		39.8
自分の食べる食品が検査されて安全が確保されているかどうかよくわからないから	○				○		54.7
政府や企業及び科学者に対する信頼が失われ、まだ回復していないから	○	○	○				37.9
その他							5.5

2 添加物 不安と思う消費者の割合 64.4%（アンケート調査による）

食品への使用基準がまもられていれば人体に人間に影響がないとは信じられないから	○		○				47.5 %
食品への使用基準などについて国産品でも輸入品でも時々違反が見られるから	○	○					47.2
消費者にとっては、数も多く、その機能もよくわからない中で、添加物がど	○	○			○		68.9

うのように使われているかよくわからないから							
化学合成のものもあるから	○		○			○	38.2
その他							3.7

**3 農薬** 不安と思う消費者の割合 69.2% (アンケート調査による)

食品の残留農薬基準がまもられても人体に影響がないとは信じられないから	○		○				50.3 %
食品の残留農薬基準について国産品でも輸入品でも時々違反が見られるから		○					41.0
消費者にとっては、農薬が農業の現場でどのように使われているかよくわからないから	○	○				○	58.4
農産物の収穫後に使われる農薬についての規制があいまいだから	○		○			○	38.7
基本的には体によくなさそうなのでできるだけ摂取を避けたいと思うから			○				40.2
その他							4.0

**4 輸入食品** 不安と思う消費者の割合 78.6% (アンケート調査による)

日本の制度では輸入食品の食品安全を十分に確保することはできないと思う。	○						44.5 %
輸入食品の事故の場合原因の究明が遅くなったり、難しかったりするから	○	○				○	41.0
日本は事故の多い国からの輸入食品に多く依存しているから	○	○				○	41.5
安全をある程度無視して安いものを輸入しようとする傾向があると思うから		○				○	60.1
時々、大きな事故があるから	○	○					34.9
その他							5.1

**5 食中毒** 不安と思う消費者の割合 62.4% (アンケート調査による)

動物の腸内やその他の自然環境に常在し、病原菌を撲滅できないから			○			○	39.7 %
---------------------------------	--	--	---	--	--	---	--------

政府や業界の衛生基準などの対策でも食中毒を十分防止できないと思うから	○	○				○	33.7
いつどのように感染するかよく分からないから			○			○	66.3
食中毒の発生は、減少させることができないから	○		○				29.8
最近、食中毒の発生が多くなっていると思うから	○		○			○	24.4
その他							3.2

**6 遺伝子組み換え食品** 不安と思う消費者の割合 71.2% (アンケート調査による)

まだ、安全性について科学的に十分解明されていないのでリスク評価を受けて販売されているといっても安心できないから	○		○				59.8 %
比較的新しい技術であり、安全についての長年のチェックを受けていないから				○		○	46.1
日本の制度では、表示について多くの例外があり、遺伝子組み換え食品を避けようと思っても、事実上それができないから	○					○	30.9
遺伝子組み換えは生物の基本にかかわることであり、何が起こるかよくわからないから			○	○			56.2
その他							2.8

**7 BSE** 不安と思う消費者の割合 72.0% (アンケート調査による)

BSEの発病のメカニズムがよく解明できていないと思うから			○				50.6%
比較的新しく問題になった病気であり、今後何が起きるかわからないから			○	○			48.1
牛の20月齢、30月齢の検査基準は妥当なのかよく理解できないから	○		○			○	44.7
安全基準も諸外国の要求等に押され、政治的に決められると思うから	○					○	43.6
BSEの発症が抑えられているとはいえ、行政に対する信頼がまだ回復していないから	○	○					32.2

その他							3.3
-----	--	--	--	--	--	--	-----

## 8 食品の重金属汚染（水銀、カドミウムなど）

不安と思う消費者の割合 67.4%（アンケート調査による）

水俣病など過去に事故が頻発して歴史があり、その事故が大きかったから	○	○				○	52.8%
日本はカドミウムや水銀などを多く含む食品を摂取せざるをえないから状況にあるから						○	23.1%
工場排水による漏出事故がときどき発生するのを見ると、環境に汚染物質が排出され、健康被害が発生するおそれが今でもあると思うから		○					49.6
基準が決められているとはいえ、必ずしも信頼できないから	○	○					54.9
その他							3.0

### 注：

不安の理由のうち「その他」は、競争の激化、グローバル化の進展など食品をめぐる社会経済状況が主なものである。これも、現在の産業社会の中で安全を実現できない事業者あるいは行政への不信ということに通じている。

以上の分析を通じて、不安の原因は、大きく分けて、①政府に対する不信や制度などが目的どおりに有効に機能しているのかについての疑問、②企業に対する信頼の欠如、③科学技術に対する不信、④新しい事態に対する恐怖感、⑤安全かどうかあるいは危害を避けることができるかどうかについての情報が十分に得られていないこと、及び⑥その他（主として、競争の激化、グローバル化などの現代産業社会の状況）に分類することができ、消費者の不安は主として政府、事業者、政策あるいは科学に対する信頼の欠如によって生じているということが分かる。

食品に対する消費者の不安は、これら以外にも多くあり、その理由や原因は様々であると思うが、科学的に食品の安全が図られていない場合は消費者に不安が生じるのは当然であるが、それ以外の場合でも消費者に不安が生じる原因は、主として上記のような信頼の欠如によることが大きいと判断できると考えた。

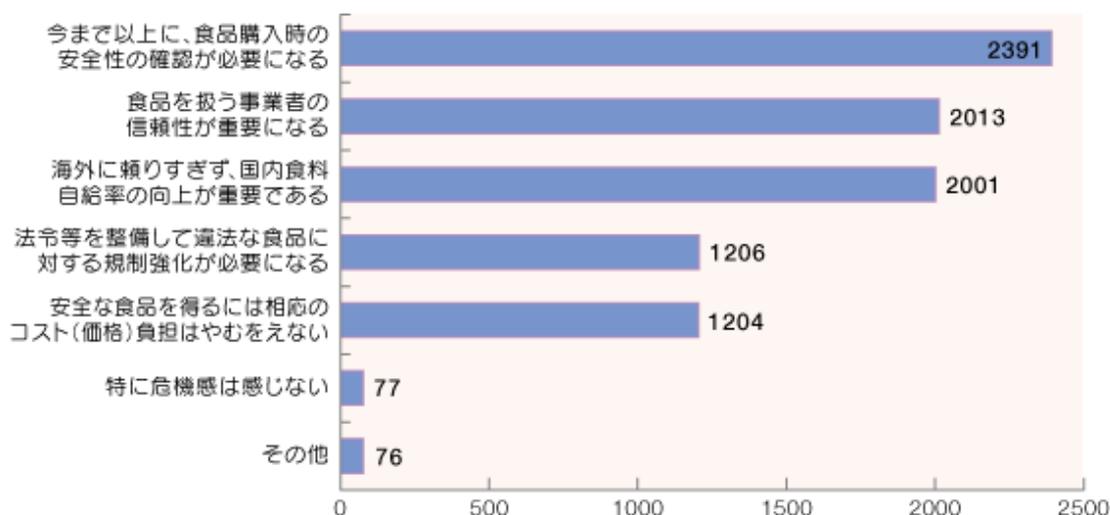
## 2 消費者のリスク評価、リスク管理

消費者は、政府や事業者と異なり、食品の安全に関し科学的にチェックするのに十分な知識や手段を持ちえず、また、関連する情報も行政機関や事業者ほど十分には持っていないのが一般的である。さらに食品の危険は食べてみてすぐわかるというのは食中毒とアレルギーぐらいであり、非常に少なく、この点でも消費者は直接危険を確認することができない。したがって、安全であるかどうかは食品を製造し、提供する事業者及び安全を確保する制度と、それを適用し管理する行政に頼るしかなく、それらを信頼できるかが消費者にとっては重要となる。消費者からみれば信頼できるかどうかが一番重要なリスク評価となり、これが安心の基礎となるといってよいであろう。消費者のリスク管理をみても、信頼できる企業の製品を買う、長年販売され安全が経験的に確認されている製品を買う、原産地や原産国をチェックして買う、長年購入し信頼できる店から買うなどしてリスクを回避しているのが今までの消費者調査によっても分かる。なお、安全かどうかを消費者自身ができるのは賞味期限、添加物表示などの表示からであり、また、生鮮食品などは劣化していないか見てみる、臭いをかいでみることなどのチェックの方法しかない。表示についても消費者は内容が正しいかどうかをチェックする能力と機能は持っていないので信頼を基礎としている。もし、虚偽表示があつたりすると信頼は一挙に崩れ、消費者の不安が増大する。賞味期限など多少違っていても安全なのだから問題はあまりないのではないかと安全上の問題ではなく、虚偽があれば、その企業あるいは類似の企業も行っているのではないかと疑う信頼の欠如から来る不安の問題となる。これらの消費者のリスク評価とリスクを避けようとするリスク管理は、製品を製造し、提供する事業者のものとは、次元の異なるものである。信頼していいかどうかには、消費者の主観が入り込み、さらに、食習慣、文化、歴史などにも影響され、一律の基準がないことも確かである。

## 資料 14

### 最近起きている食品事故に対してどう思うかについての消費者の回答

(東急沿線アンケート調査、2008年10月及び11月、回答者数3509名)



しかし、客観的基準がないからといって、理由がないわけではない。不安を感じる原因については、前述のように輸入食品に対する不安、食中毒に対する不安、GM食品に対する不安などに関連し多くの方が理解できる理由もあることが分かる。全く個人的で、他の人が納得できない理由ばかりではない。また、不安の原因は社会経済状況、制度、食習慣・食文化を含む文化、歴史など人文・社会的要素とも関係していることに注意しなければならない。不安の理由や原因は科学(自然科学)のみに影響されているのではない。特に、多くのリスク学者を中心に、「安心は個人的に感じる心の問題なので客観的基準がなく、かつ、リスクを下げるわけでもないの、食品安全上意味がない、あるいは議論できない」という見解を示す人が多い。

しかし、安心あるいは不安の原因を議論の対象とせずそのままにしていると、リスクコミュニケーションなどにおいて「安心」の中に逃げ込まれて「安全」が受け入れられたのかわからないまま放置されることになることになると伊藤潤子氏は指摘している。また、同氏は、リスク分析手法の導入によって食品安全はリスク評価という客観的な科学的評価に基づくものという認識は国民の間で一般化した。感覚、感情、情緒などを厳密に分析・整理することなくの安心という領域の中に流し込んでいったとしている。つまり、科学的なリスク評価あるいはリスク分析手法以外の分野(その他の事項)は議論・検討されることなく、放置されたままとなった。その結果、その他の事項の一つであり、日本人の生活にとって重要な価値を持つ安心がその言葉としての性格もあっていろいろな意味に使われており、解釈もバラバラになっているともいえる。これは、食品安全基本法がその他の事項に全く言及していないこととリスク学者等が安心を含むその他の分野は自分の学問領域でないの

で議論を敬遠した、あるいは否定したことが大きな原因であろう。つまり、議論できないではなく議論を避けてきたのである。今になって混乱が生じているといわざるを得ない。

### 3 安心の定義

食品の不安と安心に関する関係者の以上のような対応からして、消費者の信頼が低下すると不安が大きくなり、安心が大きく取り上げられるようになるというのも事実と思われ、現に、ヨーロッパではBSEが人間に感染する病気であることを長い間否定していたイギリス政府の見解が1996年に撤回された時、食品安全行政に対する消費者の信頼が大きく損なわれた。その後、科学を基礎とした安全の確保と消費者の利益の保護を含む信頼の回復を主眼とした欧州食品法が2002年に成立した。また、日本でも、2001年にBSE問題の発生やその後の食品偽装の発覚によって消費者の信頼が大きく失われた頃から安心という用語が頻繁に使われるようになり、安心が強く意識されるようになった。安全と安心が大きくかい離したからであろう。このことから安心は信頼に大きく依存していることが分かる。

以上から、「安心」とは食品の安全に関して消費者にとって不安がない、あるいは少ないことであり、主として信頼を通じて得られるものと定義することができよう。安心は科学的なリスク評価に基づく食品安全とは異なるが、安全と密接に関係しており、安心は安全を補完・補強するものともいえる。従って、「安心」は「安全」×「信頼」であるという今までに関係者から提唱されている定義は、完全ではないとしてもほぼ妥当と考える。

### 4 安心の食品の安全における位置付け

向殿政男氏（元明治大学教授）は、安全の哲学は、①消費者などの利用する立場の安全思想（安全文化）、②行政などの規制・管理する立場からの安全思想（規制体系の思想）、③事業者などの作る立場の安全思想（安全設計思想）から成ると説明している。

人文・社会学的要素の多くは、①の思想に関連しており、リスク評価に基づく安全な食品の生産・流通は、②及び③に適用される思想である。したがって、科学的なリスク評価に基づく食品安全は、食品の安全にとって必要条件ではあるが、十分条件ではないといえよう。安心は食品を最終的に消費する立場にある消費者が食品安全をどのように受け止めるのかという問題であり、食品の安全の十分条件に属しているといつてよい。

現在の産業社会では、政府や企業さらには科学技術に対する消費者の絶対的ともいえる信頼がなくなってきている。BSEや福島原発事故を見ても明らかである。さらに産業社会は高度に発展し複雑になっており、消費者の要求や価値観も多様になっている。このようなリスク社会において科学はリスク管理の唯一の判断要素ではなくなっている。この意味からも科学によるリスク評価は食品の安全にとって一番重要な事項であるものの、十分条件ではないといえよう。

たとえば、遺伝子組み換え表示において、日本が大豆やトウモロコシなどについて輸入に大きく依存しており、GMOの含有割合が低いものは義務表示としないなど表示の例外を設けたり、意図せざるGMOの混入の許容割合を5%と比較的高く設定するなどしなければならない。遺伝子組み換えによる食品を日本人は避ける傾向にあるので、表示をあまり厳しくすると食べる食料の不足をもたらすおそれがあり、それを考慮しなければならない。また、水銀の規制にしても日本人の魚を多く食べる食習慣を考慮しなければならない。輸入食品の安全に確保については、日本が原材料の多くを中国等海外に依存している経済的実態や、輸入食品安全確保の制度などに影響されている。牛肉の安全にしてもアメリカと日本との経済的・政治的関係や消費者の懸念の強さを考慮しなければならないなど、科学以外の人文・社会的要素にも影響される。

さらに、リスク評価に基づかない食品の安全に関係する措置も必要なことも確かである。それは、食品安全をより確かなものとする、消費者の知る権利を尊重する、消費者の選択肢を多くするなどして、食品安全に対する信頼度を高める、消費者の不安を軽減するなどの目的を持つ。これらの措置は、トレーサビリティ、表示、認証制度などである。

BSEの発生後、また、アメリカの2001年のニューヨークでのテロ事件発生後、世界の多くの国で食品安全政策の改革が行われたが、リスク分析法の導入とともに、食品の安全に対する信頼度を高めるとともに消費者の不安を軽減する措置が食品の安全に関する新たな措置として導入され、強化されてきている。

BSE事件を契機として、日本では、欧米で発展しつつあったリスク分析手法を急遽導入したが、リスクの概念とリスクの評価は科学に基づくということが国民の間では理解が難しく、政府、リスク学者をはじめ関係者は、もっぱら、その理解の国民への浸透に努力してきた。その結果、安全は科学に基づくリスク評価によるものとの認識が国民の間で一般化した。この間、科学的なリスク評価に、消費者の感情的要求や、社会的要素、政治的圧力などが入り込むのを極力排除する必要があった。確かに、BSE事件以前はリスク評価あるいは食品安全にこのような要素が入り込んでいたこともあろう。このその他の要素をできるだけ排除すべきというのが科学に基づくリスク評価である。

このようにして、リスク分析手法から排除された科学以外のその他の事項は、現在、日本では置き去りにされ、無視されている傾向にあるといえる。場合によっては否定されてきたともいえる。つまり、「食品の安全」の思想の問題であり、日本では、その範囲がもっぱら科学（自然科学）に限定されているともいえる。

安心について国民の理解が冒頭で説明したようにかくもバラバラなのは、このような事情によるものであろう。特に、リスク学者は自分の学問の範囲外であることもあつてか、安心を否定するか、議論を避ける傾向が強いといえよう。しかし、政府、企業及び科学技術（専門家集団）に対する絶対的な信頼が失われつつある現代産業社会では食品安全について食品の利用者である消費者の納得と安心が得られることが必要であろう。安心を得るということには客観的基準には乏しいところがあり、難しい問題ではあるが今後、検討

を深めていかなければならない課題である。

## 5 消費者の安心についての認識

以上、安心についての概念と定義を分析してきたが、ここで、消費者側が安心をどのように認識しているか、消費者アンケート調査を基に考察してみよう（別添Ⅰ）。

まず、消費者が安心をどの程度重視しているかである。この調査の母集団は500人とそれほど多くはないが、その有効回答者のうち74%の人は消費者にとって安心は重要と考えているという回答をしている。ただ、安心の定義は調査票では示していないので、消費者それぞれが認識する安心で回答してきている。

次に、安全と安心は結局は同じ意味か、あるいは違う意味かの問いに対して、58.4%の消費者は異なる意味であると回答している。さらに、異なることの理由を聞いてみた結果、多くの消費者は、安全は事業者側（及び行政）の言葉（主張）であり、安心は消費者の認識あるいは判断であるとしている。つまり、安全といわれても消費者にとっては安心できないことがあるということが強調されている。さらに安心は消費者が感じる主観的なものであることも認めている。安全と安心を結ぶもの、つまり、安心はどのようにして得られるかについてはほとんど説明されていないが、「どういう基準で安全と称されているかを知り、理解して得られる食品への信頼」、「心配がないことを心から信用していること」、「安全なことが証明されていること」などの説明はある。

また、「安全」と「安心」を並列して使用することについては、48.2%の人が並列して用いるのは構わないとし、適当でないとする人は22.8%である。並列使用されていても消費者は基本的には安全と安心を混同（同じものと）してはいないということが分かる。その上で、併用を適当とする意見の理由は、①安全であれば安心に通じるからという意味で深くは考えず、並列使用は構わない、②安全と安心は両方必要だから並列は適切という意見に大別できる。また並列を不適切とする意見の理由は、①生産者と消費者の立場を混同するから、②安全であっても安心でない場合があるから、③生産者が消費者の認識である安心について言及するのはおかしいからと分類できよう。同じでないことを意識していれば併用しても構わないという意見もある。特に、生産者が安心を言うのは消費者の心理を操作する意図であるのではという意見もある。

以上のアンケート調査による消費者の安心についての認識からすると、我々が先に定義した安心とは不安がないか少ないことであり、安全を基礎として主として信頼によって得られるもの（「安心」＝「安全」X「信頼」）という定義との矛盾は見られない。

消費者は、企業や行政の主張する安全とは一線を画した形で安心を捉え、消費者が判断するものとして非常に重視していることがアンケート調査で伺われる。この点は、安全は一番重要なことで必要条件ではあるが十分条件でないと前に説明したことと一致している。

したがって、このような安心を個人的な心の問題であり、議論の対象にならないとして無視してしまっているものかという疑問が生じる。安全と安心を繋ぐものがないまま対峙した状態では、食品の安全に関する消費者と行政・企業との認識の差が埋まっていけない。特に、第九章で述べるが、いわゆるリスク社会で不安の多い不確実な時代にある現代産業社会では、科学は絶対的なものでなくなりつつあり、科学に対する信頼も揺らいできている。このような社会にあって、科学的証拠を基礎とする食品安全のみで食品安全を貫徹しようとすると、消費者あるいは社会の納得が得られないおそれがある。政府の責任者、あるいはリスク学者の一部が主張するように安心は議論の対象とならず、消費者の専管事項で他の者に責任はないかのように捉えるのは、リスク社会において社会の多くの分野とかわりを持つリスクの多様な側面を認識していないのではないかと思われるのである。日本社会では安心は国民の生活に深く根付いており、否定することができないのではないか。むしろ、どのように安全と安心の差を縮め、調和させるかを探求していくべきであろう。

前に述べたように、安心が信頼を通じて得られるということであれば、科学技術、行政、企業、政策・制度などに対する消費者の信頼を高めることにより、消費者の不安をできるだけ軽減することが安全と安心の差を縮めることになる。この場合、消費者の利益の保護の視点も重要となる。この努力は安全の確保と異なり、自然科学に基づくというよりは主として人文・社会学的観点からの努力となろう。さらに、安心には食品安全のような明快な基準はなく、食習慣、社会経済状況、消費者の価値観、消費者の不安の程度、文化・歴史などを考慮した様々な形の努力が必要となり、一様でない。確率や数字だけで判断できる問題ではないのである。

## 6 「安心」の用語を使うことの問題点

「安心」の言葉を使うことに問題がないわけではない。「安心」は日本人の間で、定義があいまいなまま、多様な意味に使われ、かつ、主観的要素が強く、根拠が必ずしも明快でないことである。「安心」という言葉を用いるとその意味があまりにも多様に解釈されてしまう。したがって、事業者や行政の一部では「安心」の言葉の使用については慎重であったり、避けたりしている場合もみられる。

また、「安心」を得るには食品はゼロリスクでなければならないと理解している人も多く、「安心」を使用すると消費者にとってはゼロリスクの要求であったり、事業者にとってはゼロリスクを保証することと解釈されてしまうおそれがある。今回のアンケート調査でも回答者の26.0%の人は、リスクがゼロでなければ安心は得られないとしているのである。

リスク分析手法の出発点になったリスク評価においては、リスクゼロを求めると、現代の食品の生産と消費は成り立たなくなるので現実的でないとし、ゼロリスクを追求するのではなく、リスクを科学的に評価して、国民が受け入れられるリスクを選択していくことが前提となっている。これは、第四章で詳しく説明することとしたい。安心がゼロリスクを意味するとなると、現代の食品安全のこの基本的枠組みを否定することになり、安心に

は、際限がなくなってしまう。消費者もこれを十分認識する必要があり、リスクコミュニケーション等を通じてさらなる努力が必要である。

しかし、消費者においてはゼロリスクについての願望が強くあることも確かであり、ゼロリスクはないと単に否定するのみでなく、無農薬野菜、無添加食品、遺伝子組み換え表示などにみられるように消費者の多様な選択肢を提供するなどの対応も必要であろう。

また、安心という言葉は、科学的根拠を感情的に理由なく否定し、議論を拒否する場合にも使われ、安心を理由にそれ以上の議論が拒否されることがある。つまり、「科学的には正しいかもしれないが、それでも私は不安」という回答に困惑するということである。

科学者がこのことによって安心を意味がないものとして否定する気持ちは分かるが、これは、単に消費者のわがままというのではなく、現代産業社会に起因する政府や企業あるいは科学に対する不信が背景にある場合があることに注意しなければならない。また、リスク分析手法で定義されたリスクとは異なる基準あるいは価値観で問題にしている可能性もある。我々は、30年ほど前にリスクの現在の定義がなされる前からそれぞれにリスクを判断していたのである。これに対しては、科学的な正しさを強調するのではなく、消費者の立場に十分耳を傾ける必要がろう。その上で、科学技術の限界も認めつつ現実の社会における食品安全確保の限界を理解してもらうよう努めなければならないのであろう。このようにして消費者が安全・安心に関する限界が認識できるようになれば、この問題は、完全でないとしてもかなりの程度解決の方向に向かうであろう。

今後の検討によって、以上、二つの問題点が解決されれば、安心の用語は一段と使いやすくなり、誤解や混乱もより少なくなると思われる。

## 第四章 リスク分析手法における安心の取り扱い

本章は、リスク分析手法の内容について説明するものではない。リスク分析手法において「安心」に相当する概念がどのように認識されているかに焦点を当てる。一つは、日本では「安心」を得るにはリスクがゼロでなければならないと主張する人がいるが、リスク分析手法ではゼロリスクがどのように認識されているのかの問題である。第2点は安心に相当する事項の「消費者の懸念」などリスク評価に基づかないその他の事項が国際的に合意されたリスク分析手法の中でどのように取り扱われているのかの問題である。

今まで、ゼロリスクの問題については日本でも多く解説されているものの、その本質について日本ではまだ十分理解されておらず、また、リスク評価以外のその他の事項つまり安心を含む人文・社会学的事項が食品の安全上どのように位置づけられるのかについて国際的に激しい論争があり、重要問題であったことは日本でほとんど紹介されていないと思うからである。

### 1 リスク分析手法におけるゼロリスクの考え方

#### (1) 科学に基づくリスク評価の必要性とリスクの概念の形成

科学を基礎とした近年のリスク評価政策は、1980年代の空気、水、及び食品における化学物質の人間の健康に対する影響の科学的評価から始まっているといえよう。特に、ベンゼン、サッカリン、ホルムアルデヒド、アスベストなどの発がん性があるとされる有害物質のリスク評価が問題となっていた。1970年代までは分析手法も十分発達しておらず、分析にも長時間かかり、また、データも十分に蓄積されていなかった。したがって、科学的にリスク評価するといっても実用のものとならない面があった。1970年代後半から1980年代に入ると科学技術の進歩により分析技術も発達し、信頼性が高く政策決定の判断材料となりうる科学的リスク評価が可能となってきた。

特に、環境保護庁が環境政策の強化により1980年に職場のベンゼン濃度基準を1/10に減ずる規制を導入しようとしたが、立証不十分として敗訴し、1983年にもホルムアルデヒドの断熱材への利用禁止措置についても敗訴した。これらの訴訟が量的なリスク評価による科学的立証に対する関心を高めることになった。この頃から有害物質を中心にリスクの概念が従来の保険に関連して使用されていたリスク及び経済学上議論されてきたリスクとは異なるリスクの概念が次第に形成されていった（辛島恵美子）。

#### (2) アメリカのNRC（国家研究委員会）のリスク評価についての勧告

1981年にアメリカ議会はFDAに対してリスク評価についての検討を勧告し、これに基づいて1983年に国家研究委員会（National Research Council）から主として発がん性物質など有害物質についてのリスク評価に関する勧告書がまとめられた。勧告の内容は、リスク

評価は規制当局から切り離して純粋に科学的に評価が行われるべきということが中心となっている。この勧告書が環境における有害物質や食品における化学物質を中心とする科学的なリスク評価の発展の契機になったといわれている。

### (3) ゼロリスクの問題とゼロリスク政策の放棄

これに伴って問題となったのは発がん性物質には閾値が無いという前提で取り扱われ、動物実験で発がん性の認められた物質の食品への添加が1958年以来禁止され（デラニー条項）、ゼロリスク政策がとられていたことである。放射性物質も閾値がないと考えられていた。しかし、分析技術の発達によって多くの食品にも発がん性物質が含まれていることや自然界にも多くの発がん性物質が存在することが分かってきた。このような状況の中で、ゼロリスクを追求すると、食品添加物や農薬その他の化学物質の多くが使えなくなり、また、アフラトキシンなどの付着した食品を全面禁止するとかなりの食品の摂取を禁止しなければならないということにもなり、現実的でないということが次第に認識されてきた。したがって、1973年にFDAは、発がん性物質についての閾値がない前提での容量—反応（dose response）の考え方を一部修正した。つまり、食肉について癌のリスクを一生涯において1/100万以下であれば許容すべきことを提案した。この程度のリスクであれば許容されるはずであるというFDAの主張であった。

以上のような状況の中で、リスクがあるかないかの判断でなく、リスクを科学的に評価し、その上で、ゼロリスクではなく「受け入れ可能なリスク」を決定していくというリスク評価が採用されるようになったのである。このためには、リスクを定量的に評価する必要が出てきた。人間は従来から生きていく上で、リスクという言葉はないとしてもそれなりにリスクを考え危険を回避する行動をしてきていたが、このような事情からリスクを明確に定義する必要が生じたといえる。これは、ゼロリスク追求の放棄と関連しているのである。したがって、食品に適用される新しいリスクの定義は、まだ30年ほどの歴史しかない。

発がん性物質に関しては、低濃度領域における用量—反応の数理モデルから、一生涯食べても100万人に一人あるいは10万人に一人の影響しか見られない濃度を、実質安全量（VSD: Virtually Safe Dose）とし、この基準によって発がん性物質の使用を可能とするという方法もとられるようになった。これを、自然界における発癌性物質の存在によって生じる影響程度は許容すること以外に道はないという考え方であるとする人もいる。したがって、デラニー条項は1996年に廃止され、ゼロリスク政策は放棄された。

以上のようにして形成されてきた科学によるリスク評価を基礎とし、その後、リスク評価に基づくリスク管理が加わり、さらにリスク評価とリスク管理の理解を高めるためのリスクコミュニケーションが追加され、リスク分析手法が確立していった。

このようなリスク及びリスク評価の形成の経緯については西澤真理子氏が次のように分

かりやすく説明している。

## 資料 15

食品にもリスクはあります。もし食品のリスクをゼロにしようとしたら、食べられるものがなくなってしまいます。ですから、食品の科学的評価においても、リスクがゼロではないことを前提としなければなりません。これらのことから、安全な生活と環境を維持するために「ゼロリスク」を目指すのではなく、まずは「リスクの程度を科学的に評価しよう」という、「リスク評価」の考え方が生まれました。リスク評価は、安全な環境や食品を提供するための、ひとつの目安となるのです。

1915年、うさぎの耳にコールタールを塗ると発がんすることが分かったのをきっかけに、発がんに関する実験が行われるようになりました。がんを起こす物質のほとんどは合成化学物質であるとされ、合成化学物質を禁止すれば発がんは抑制できると考えられたのです。

その結果、1958年米国で「デラニー条項」が制定され、動物実験で発がん性を示した物質は食品添加物としての使用を禁止されました。デラニー条項は、ゼロリスクすなわち、どんなに微量であってもリスクが認められる限り食品に使用してはならない、という発想で制定された法律です。

しかしその後研究が進むにつれ、動物実験で発がん性を示すものを発がん物質と仮定すると、「環境中の水にも空気にも」そして「ほとんどの食料品にも微量の発がん物質が含まれている」ということが分かってきたのです。また、発がん物質（発がんハザード）の中にも、物質ごとにがんを引き起こす強さの程度に差があり、実際に発がんする確率は、その強さと量（ばく露量）によって決まることも分かってきました。これらの発見により、ゼロリスクを前提としたデラニー条項は1996年、廃止されました。リスクをゼロとするための管理は、非現実的であるという考え方が広まってきたのです。そこで、食品に含まれる化学物質に対するリスクの大きさを

$$\text{リスクの大きさ(高さ)} = \text{ハザード} \times \text{ばく露量}$$

で考えていくことになりました。つまり、化学物質のリスクの大きさは、主として「ハザード」の性質と「ばく露量」、ばく露の方法や遺伝的背景によって決まるということです。

### (4) ゼロリスクを求めることの難しさ

従って、リスクゼロを求めるのは経済的にも極めてコスト高になり、技術的にも難しい、ひいては現在の便利な食生活を犠牲にすることになるのであきらめ、その代わりに、科学をベースとした客観的なリスクの評価をし、受け入れ可能なリスクを選択し決定していくこととした。受け入れ可能なリスクの決定に当たっては社会的、経済的観点や消費者の懸念の程度などが考慮されるほか、当然、実行可能かが勘案される。つまり、リスクをゼロにすることではないのである。リスクをできるだけ少なくした受け入れられるリスクということである。現実には食品における放射能の基準や牛肉の30か月齢基準にしても受け入れられるとされるリスクの基準であって、ゼロリスクではないであろう。

リスク分析手法は、食品について我々はリスクが存在する中で、リスクとともに生活していかなければならないことを意味し、リスクをゼロにしようとする、合理的な価格のおいしい食品、利便性の高い食品を犠牲にすることになり、両者はトレードオフの関係にあることを意味している。現代の便利な食生活を選択してきたのは、消費者であり、それに応えてきた事業者である。

#### (5) 許容量という概念に対する批判

しかし、このことを鋭く批判する人もいる。たとえば、前に述べたようにウルリヒ・ベックは、添加物の許容量は毒物の使用を認めたことであり、許容量以下であればいくら使ってもよいというお墨付きを与えたことになると許容量（受け入れられるリスク）という概念を強く批判している。

しかし、このように「安全」、「安心」の名のもとにゼロリスクを主張するのは、現実を無視した議論ではないかと感じる。現実をもっと直視しなければならないと思われるのである。我々は、現代産業社会の中ではリスクを完全に排除することはできず、リスクと向き合い、現在の食品安全のでき得る範囲あるいは限界の認識の上に、リスクを正しく判断して対応していかなければならないのである。

なお、科学者が添加物などについて科学的に安全と評価されているという理由で消費者を説得しようとし、消費者のゼロリスク願望は理解できないとする傾向がある。さらに、学校の先生が児童に添加物は危ないと非科学的な教育をしているせいであると批判する人もいる。しかし、この問題は、科学の問題というより本質は安全に関する哲学あるいは思想の問題である。したがって、科学者も科学によって安全がすべて確保できるというような説明でなく、科学によってもリスクをゼロにするのは難しい、あるいは、科学でも安全であるかどうかを判定するのが難しいことがある（相加、相殺、相乗的な毒性を評価することは非常に困難など）などの科学の限界を消費者にまずわかってもらう必要がある。その上でゼロリスクを前提とする「安心」は、現実と矛盾することを認識してもらう必要がある。この現代の安全確保の基本的枠組みと思想が十分理解されれば「安心」が暴走することなく、その限度が認識されるようになると思われるのである。

以上、食品に関するリスクの概念と科学的リスク評価の形成過程を説明してきた。しかし、日本では、ここで説明したリスク評価を中心としたリスク分析手法の基本的性格について国民に分かりやすく丁寧に説明されているとは思われない。「食品安全は科学に基づいたリスク評価によるべきであり、ゼロリスクはありえない」と説明され、続けて「砂糖や塩にもリスクがある」などと説明されている。これでは、ゼロリスクがないということが何を意味しているのか国民にとってはよくわからないのである。かえって、科学者や行政の言い訳と捉えられかねない。

## 資料 16

アメリカの国家研究委員会 (National Research Council) の「連邦政府におけるリスク評価:管理過程 (Risk assessment in the federal government: managing process ,1983)」の要約の概要

### 1 状況

科学と政策との関係、つまり、有害物質の癌及び他の健康への影響についてのリスク評価を分析することにある。健康に関する有害物質の規制に関する連邦機関の決定については、意見の違いがあり議論がなされてきた。この問題が生じてきたのは、①有害化学物質の検出に関する科学的・技術的改善、②健康の保護に関する公共の期待と懸念の変化、③規制政策の便益とコストが住民グループに不平等に及ぶという事実からである。

### 2 検討の目的と範囲

議会の指示に応えるため、健康に対するリスク評価の制度化に関する委員会が設けられた。特に、発がん性物質及び大きな問題となっているサッカリン、アスベストス、ホルムアルデヒドに対応することであり、リスク評価に対する批判は広くある。委員会の目的はこのような状況に対応してリスク評価の制度的なアレンジメントと手続きを検討し、規制の効果を改善することにある。

### 3 リスク評価の性格

リスク評価は、

- ① 危害の特定 (危害因子は何か)
- ② 容量—反応 (dose-response、摂取量と病気との関係)
- ③ 暴露量評価 (規制前と規制後の暴露量)
- ④ リスクの性格 (人間へのリスクの大きさ)

である。

リスク評価政策は、リスク管理につきまとう社会的、経済的政策事項からの判断を切り離すものである。

### 4 リスク評価の統一的ガイドライン

ここ20年以上にわたって、有害化学物質のリスク評価についてほとんどの規制当局は、推定のガイドラインを発展させてきた。しかし、これらのガイドラインは互いに大きく異なり、総合的で詳細なものあれば、単に一般的な原則に関するものみの場合もあった。また、あるものは、正式な規制として取り扱われるものであり、そうでないものもあった。委員会は、規制当局、関係事業者及び一般消費者にとっても有益で明快なガイドラインの作成は可能と考え、また、このガイドラインは政府の機関が統一的に使用すべきものとの結論に至った。

### 5 リスク評価の制度的な調整

以上のような制度化は、次のような方向で行われるべきである。

- (1) リスク評価をリスク管理から分離すること
- (2) リスク評価活動を単一の機関に集中すること

## 6 結論及び主要な勧告

委員会は次のように勧告する。

- (1) 規制当局は、リスク評価とリスク管理との概念的な分離を行うべきである。つまり、リスク評価に含まれる科学的な事実は、政治的、経済的、技術的考慮とは明確に切り離すべきである。
- (2) リスク評価方法において、連邦の規制当局が使用するための統一的な推定のガイドラインを策定すべきである。
- (3) 議会に、①科学を基礎としたリスク評価方法を発展させること、②推定に関するガイドラインを作成し改定すること、③ガイドラインの有効性を評価すること、④リスク評価の分野における必要な研究を特定することを目的とするリスク評価に関する委員会（Board）を議会に設けるべきである。

## 2 リスク分析手法における「消費者の懸念（不安）」を含む人文・社会的要素の取り扱い

### (1) 考慮すべき正当なその他の要素

リスク分析手法は、上記のようにリスク評価のあり方に関する問題から始まっている。当初はあまり注目しなかったヨーロッパも次第にこの新たな科学に基づくリスク評価に注目するようになり、1990年代初からは国際的に検討されるようになった。国際的な検討としてはコーデックス委員会が中心的な役割を果たした。

検討の当初は、食品の安全に関するリスク分析手法における科学の役割についてであり、その関連で、リスク評価以外の消費者の懸念、社会的・文化的要素、環境保護への配慮などをリスク分析手法の中でどのように取り扱うべきかということも大きな問題となった。

そもそもアメリカで1980年代にリスク評価は科学の原則に基づいて行われるべきことが定着していった際、社会系学者等からそれで正しい政策決定ができるのかという疑問が投げかけられていた（辛島美恵子）。

コーデックスの議論では、これらのリスク評価以外の要素は「その他正当な要素、legitimate factors」と呼ばれた。つまり、食品の安全の確保については、科学の原則を基礎とすべきではあるが、科学（自然科学）に基づかないその他の要素も考慮しなければならないという現実もある。その他の要素にはいろいろな要素があるが、考慮に値する要素を食品の安全政策上どのように取り扱うべきかということである。この問題については、貿易問題と絡んで国際的な対立が生じたのである。正当なその他の要素には消費者の懸念や期待（安心に相当すると思われる）も含まれていた。

アメリカ等農産物・食品の輸出が重要な国は、その他の要素は国によってマチマチで、基準が明快でない。したがってこれを考慮した食品安全規制が導入されると貿易障害にな

りやすいと考え、また、その他の要素を考慮してもリスクが低減されるわけでもなく、かえってコスト高になり、食品の安全にとって意味がないという主張であった。ちなみに、アメリカはトレーサビリティにも賛成しなかったし、いわゆる予防原則にも強く反対していた。一方、ヨーロッパは、BSEを経験し、食品の安全政策に対する国民の信頼は大きく失墜し、消費者の不安も深刻になっていた。このような事情から、新しい食品の安全政策は、従来のものとは異なり、消費者が信頼できる（安心できる）ものあるいは信頼を高めるものでなければならないと考えた。したがって、トレーサビリティ、食品表示、消費者への情報提供なども重要と考えていた。さらに、食品事故が起こりうることも想定し、危機対策も重要と考えていた。欧米のこの違いは、食品の安全に関する思想の違いともいえる。

## (2) コーデックスにおけるその他の正当な要素の取り扱いについての対立

1995年にコーデックス委員会は、コーデックスの政策決定過程における科学の役割及びその他の要素がどの程度考慮されるのかに関する声明を採択し、1997年には、食品の安全リスク評価の役割に関する原則についての声明を採択し、さらに、2001年には第2の声明とよばれるその他の要素の考慮に関する基準を追加して採択した（第2声明）。

第2声明では、その他の要素については、リスク管理措置を決定する場合は、「必要な場合は注目されるであろう」という極めてあいまいで弱い表現の合意しかできず、EUは、これに対して不満であったと思われる。したがって、国際的合意はなされていなかったものの、2002年に採択されたEUの欧州食品法では、「必要な場合にはリスク管理措置にその他の要素を考慮できる」と規定し、予防原則の適用基準についても詳しく規定した。さらに、リスク評価に基づかないトレーサビリティ、遺伝子組み換え表示、消費者への情報の強化などの措置を食品の安全に関連する重要事項として法律上位置づけた。

## 資料 17

### 第2声明

コーデックス規格等の決定過程における科学の役割についての原則及び他の要素がどの程度考慮されるべきかに関する声明（**Statements Of Principle Concerning The Role Of Science In The Codex Decision-Making Process And The Extent To Which Other Factors Are Taken Into Account**）、2001年

- 1 コーデックスの規格、基準及びその他勧告は、これら規格等が食品供給における品質と安全を確保するため、関連するあらゆる情報の見直しを含め、科学的な分析と証拠に基づかなければならない。
- 2 規格を検討し、決定していく場合、コーデックスは、消費者の健康の保護及び食品貿易の公正な慣行の促進に関係するその他の要素を、必要に応じて、注目するであろう(will have regard)。
- 3 この点で、食品の表示はこれら両方の目的を達成するのに重要な役割を果たす。
- 4 公共の健康の保護の必要な水準に加盟国が合意する段階になった時、他の考慮について異なる見解が

ある場合は、関連する規格の決定を妨げることなく、受諾を棄権することができる。

コーデックス委員会では、2003年にコーデックスの規格・基準に関するリスク分析の作業原則を取りまとめ、それ以降、加盟国政府が適用する食品の安全に関するリスク分析の作業原則の合意に向けた検討が続けられた。その検討においても「その他の正当な要素」の取り扱いについては、なかなか合意できなかった。検討過程で、ある国はリスク管理自体も科学の原則を基本的要素としているので、リスク分析手法は科学の原則に基づくべきと規定することを求め、その他の正当な要素の考慮を排除しようとした。これに対して、リスク管理は政治的決定であることからリスク分析手法に「科学」を言及するのは避けるべきという反論もなされた。この議論が完全に合意できるのに2007年までかかっている。

### (3) コーデックスにおける合意とその特徴

2007年に合意されたリスク分析に関する作業原則における関係部分は次のようである。

**3 2** リスク管理の選択肢の決定は、リスク評価に基づくべきであり、また、評価されたリスクとの釣り合いがとれているべきであり、適宜「原則の声明第2において言及された他の要因を考慮するための基準」に従って、消費者の健康保護と公正な食品貿易・取引の促進に関連する他の正当な要因を、それらは、国レベルでの決定に関連するために**考慮されるべきである (taking into account)**。各国政府は、コーデックス規格及び関連文書がある場合は、自国の衛生措置をそれらに基づいてとるべきである（農水省訳）。

この文書はかなり難解である。国際的な妥協による文書だからである。要点は、①リスク管理はリスク評価を基としなければならない、②その他の要素は必要に応じリスク管理を選択する際考慮される、③ただ、その他の要素を考慮する措置は国の事情に応じてなされる国レベルの措置（国際的拘束力を持たないということか）であるということになる。また、貿易障害にならないようにすることが絶えず意識されていたといえる。

なお、トレーサビリティのようにリスク評価を基にしない措置はリスク分析手法からは除外され、対象外となっていると解釈されるべきであろう。

従って、国際的に合意されたリスク分析手法は、科学的なリスク評価が中心となっており、リスク評価によらない事項はリスク管理の対象としていないといえる。人文・社会的要素が考慮されるといってもリスク評価に基づく選択肢の決定（保護の水準の決定）の際に考慮されるということにとどまっている。しかも、議論の過程をみると考慮される要素は費用・便益と実行可能性に限定すべきという意見が強く出された。しかも、トレーサビリティ、情報の強化などのリスク評価に基づかない事項は、それぞれの国の事情に応じてなされるべきものであり、かつ、国際的な義務や強制力を伴う事項ではないと認識された

とも解釈できよう。これは、人文・社会的要素は、国によりまちまちであり、食品安全措置にこの要素の考慮を認めてしまうと議論に収拾がつかなくなり、ひいては貿易障害になってしまうとの懸念がアメリカ等の輸出国に強くあったことが反映していると思われるのである。

最終的に合意されたリスク分析手法におけるリスクコミュニケーションにはリスク評価によらない事項も含まれているが、コーデックスの作業原則を見ても基本的にはリスク評価及びリスク管理の過程の透明化と消費者などの関係者の両過程への参画を求めることであり、リスク分析手法で定義されたリスク評価及びそれに基づくリスク管理の信頼性と有効性を高めることにあるとあってよい。このように国際的に合意されたリスク分析手法は、食品の安全の自然科学的側面（必要条件）が中心となっており、いわゆる十分条件（人文・社会的側面）への配慮は極めて制限されており、しかも、リスク評価に基づかない措置は除かれている。したがって、リスク分析手法は、食品の安全のすべてを網羅していないということが認識されなければならない。

## 資料 18

### コーデックスでのリスク分析作業原則（2007年）におけるリスクコミュニケーションについての考え方

#### リスクコミュニケーション

40 リスクコミュニケーションは、

- i) リスクアナリシスにおいて検討されている個別の問題の認識と理解を促進し、
- ii) リスク管理の選択肢/勧告を策定する際の一貫性と透明性を促進し、
- iii) 提案されたリスク管理の決定を理解するための健全な根拠を提供し、
- iv) リスクアナリシスの全体的な効果と効率を向上させ、
- v) 参加者の業務上の関係を強化し、
- vi) 食料供給の安全性への信頼と信用を高めるため、過程に対する市民の理解を培い、
- vii) すべての関係者の適切な参加を促進し、
- viii) 食品に係るリスクの関係者の関心について情報交換する。
- ix) 該当する場合には、守秘義務を保つことについての正当な懸念を尊重すべきものである。

41 リスクアナリシスは、リスク評価者とリスク管理者との間の明瞭かつ対話的であって、文書によるコミュニケーションと、全過程における関心を持つあらゆる組織との双方向のコミュニケーションを含むべきである。

42 リスクコミュニケーションは、単に情報の普及にとどまるべきではない。その主な働きは、効果的なリスク管理に必要なあらゆる情報や意見が意思決定過程に反映されることを保証することである。

43 関係者とのリスクコミュニケーションは、リスク評価方針と不確実性についての説明を含めたリスク評価についての明白な説明を含むべきである。不確実性はどのように取り扱われるかといったことも含め、リスクコミュニケーションは、あらゆる制約、不確実性、仮定、それらのリスクアナリシスに

及ぼす影響、さらにはリスク評価の中で出された少数意見について示すべきである。

#### (4) 日本でのリスク分析手法の理解の不足

今まで見てきたように、日本においてリスク分析手法については、二つの点で理解が不十分であろうと思われる。一つは、国際的に合意されたリスク分析手法は、科学的なリスク評価に基づかない措置は、たとえ食品の安全に関連したものであってもリスク分析手法からは除かれているということである。これは、リスク分析手法が科学的に量的に把握できるリスク評価を核として形成されてきたことと関係している。したがって、リスク分析手法は食品の安全に関する分野を総合的に扱っていないといえる。第二点は、日本でいう安心あるいは不安に相当する消費者の懸念などリスク評価以外のその他の要素の取り扱い、つまり、人文・社会学的要素をどのように取り扱うかについては最後まで国際合意がまとまらなかった重要問題であり、リスク分析手法の基本にかかわる事項であった。また、輸出国も参加する国際交渉であったため、科学的なリスク評価以外のその他の要素は、貿易障害になりやすいことから限定的な考慮にとどまるべきとされ、国際経済情勢に強く影響されたものであったことである。しかし、日本では、以上の二つのリスク分析手法にかかわる重要事項は、十分認識されていたとは思われず、政府からも交渉担当者からも十分な説明はなされていない。

なお、リスク分析手法は、ゼロリスクを追求していないということの意味も十分理解されていないのではないかとと思われる。

以上のような事情からと思われるが、日本では、食品安全政策の根本的改正を2003年に行った際、リスク分析手法のみを取り入れ、「食品の安全」に関する政策はそれがすべてであると解釈されたのではないかと想像されるのである。これは「食品の安全」に関する思想の問題であり、日本では、総合的なものとなっていないといえよう。日本がこのようにしてリスク分析手法を導入したことが、科学を基礎とするリスク分析手法を採用すれば食品の安全はすべて解決できるかのような印象を国民に与えたのではないかとと思われるのである。食品の安全は、生産から流通を経て消費者に至り消費されるまでの過程を考慮すれば、科学以外のその他の事項にも深く関係しているはずである。

EUは、リスク分析手法の取り扱う限定的な範囲を十分認識していたと思われ、科学的リスク評価に基づかない措置、たとえば、消費者保護あるいは消費者の食品安全への信頼を高める措置などを食品法の重要事項として定めた。したがって、EUは「食品安全」とは消費者保護を含む高度の食品安全という説明をするのである。「食品の安全」のカバーする範囲が広がっている。

一方、アメリカは、食品の安全はもっぱら科学に基づくものとの思想を維持し、科学的証拠のない措置は意味がないという考え方をとっている。しかし、ニューヨークでのテロ事件以降、トレーサビリティや原産国表示を導入し、リスク評価に基づかない措置も法制

度として導入している。アメリカでは、特に、食中毒の患者が年間4,000万人以上発生しているとされ、国民の不安は大きくなっている。このような事情から、最近、「食品の安全」に関する思想を変えてきているように見える。

日本では、前に述べたように「食品の安全」のカバーする範囲は狭いが、事実上、その範囲を超えた措置は、民間でも政府でも実施されている。このような措置は国民の食品安全を守り、安心を得るために必要だからである。このような食品の安全に関する科学技術と人文社会科学との認識のギャップが安心についての多様で異なる理解の原因になっているといえよう。

## 第五章 日本政府の安心に対する対応

日本では法律上食品の安心や信頼については一切言及されておらず、安心や人文・社会的要素の食品の安全上の役割と意義が一切明らかにされていない。しかし、事実上、行政も安心の言葉を多用しつつ、消費者の安心を確保に資する措置を食品安全措置以外に実施し、強化してきている。このあたりの事情を本章では分析する。

### 1 「安全」と「安心」についての法律上の取り扱い

食品の安全に関する法律で中心的なものは、「食品安全基本法」と「食品衛生法」であろう。食品安全基本法の目的は、第1条に定められており、食品の安全性の確保に関する施策を総合的に推進することであるとしている。また、第11条において、食品の安全性の確保に関する施策の策定に当たっては、「食品健康影響評価」（リスク評価）が施策ごとに実施されなければならないと定められている。このリスク評価に基づくリスク管理とリスク管理機関から独立した「食品安全委員会」の設立がこの法律の基本的枠組みであろう。

したがって、食品安全基本法は、基本的には、リスク評価の対象となる施策のみを対象としており、対象は限定されている。国際的に合意されたリスク分析手法をそのまま取り入れた法律である。トレーサビリティ、消費者への情報提供、遺伝子組み換え表示、原産国・原産地表示などの表示等のリスク評価には基づかない食品安全に関連した必要な施策は多くあるが、それらは、食品の安全性の確保のための措置ではないと解釈される法律となっている。自然科学的側面が重視され、それ以外の要素の考慮に基づく食品の安全は除外されている。ましてや、「安心」や「信頼」など消費者からみた食品の安全に関する側面は、何ら言及されていない。さらに、輸入食品の安全確保についての考え方も一切言及されていない。

食品の安全措置でないとされたトレーサビリティなどはなんのための措置なのかということになり、その意義や位置付けが与えられないまま、中に浮いた形となっている。食品安全基本法は、2002年に採択された欧州食品法を参考に制定された法律であるが、欧州食品法では、トレーサビリティなどリスク評価に基づかない施策も食品の安全を確保に資するとともに、消費者の信頼を回復し高めるものとして重要であることが法律上明確に位置づけられている。したがって、日本の食品安全基本法が何故このように対象範囲を限定したのかよく理解できないのである。

ただ、想像であるが、食品安全は科学の原則に基づくべきということを徹底させるため、従来ありがちであったその他の事項の混入を極力排除するという意図があったのかもしれない。

しかし、この食品安全基本法の対象範囲の限定がその後の食品の安全についての議論を混乱させているとも思うのである。たとえば、政府の食品安全の責任者までが、トレーサビ

リティは、リスクを減らすわけでもなく、これが何故安全措置になるのか、また、これによって消費者が何故安心できるのかは理解できないというような主張をしており、また、安心は消費者が感じる主観的な問題であり、消費者の専管事項とし、行政や事業者が対応すべきものでないと、あるいは対応できないと意味するような主張がなされるのである。リスク学者もこれと同様の見解を示す人が多い。しかし、現実には食品事故が起きるたびに原材料の表示義務を課す JAS 法上の措置や政府が供給した汚染米事件を契機として米のトレーサビリティ制度が導入されている。食品の安全を達成するためカバーすべき範囲について国民の間でコンセンサスができていない。ましてや、安心については 180 度異なる見解があり、バラバラである。このような状況の中で、行政と消費者の間で食品の安全について認識の差は縮まっていないと思われる。

また、食品安全基本法では、第 12 条に食品の安全性の確保に関する施策の策定に当たっては、国民の食生活の状況やその他の事情を考慮すべきことが定められている。これは、リスク評価以外のその他の正当な要素の考慮についての規定である。

しかし、農水省及び厚生労働省の「リスク管理の標準手順書 2005 年作成」によると、リスク管理措置の決定に当たり、リスク評価以外に考慮すべき事項は、いわゆるその他の考慮要素の関連では、措置の実行可能性とリスクと便益に関するコスト分析の二つに限定されている。法律に規定された「国民の食生活の状況やその他の事情などの考慮」に比較するとかなり限定的になっている。ましてや、コーデックスのリスク分析の作業原則のその他の考慮要素（消費者の懸念、経済的・社会的要因、又は法制上のあるいは政治的要因、倫理上の要因など）と比較しても極めて限定的になっている。ただ、施策の決定にあったっては、リスクコミュニケーションを参考とするとあり、ここで取り上げるようにはなっている。

この点について、コーデックスにおいても、また、WTOにおいてもリスク管理措置の決定に当たり、科学以外の人文・社会的要素が考慮されるべきことが示されているにもかかわらず、日本の行政では軽い取り扱いになっている。

想像ではあるが、消費者の心配あるいは安心などを考慮するということを行政が表明すると、消費者の意見に押されて科学に基づいたリスク管理措置が成り立ちにくくなるのではないかとおそれたからとも考えられる。つまり、安心は現在のところ、その性格、定義、限度あるいは条件などについて国民的コンセンサスがなないので、安心の言葉の下に消費者は何でも主張できると思いがちになっている。しかも、客観的基準が明確でない。したがって、議論をしていった場合収拾がつかなくなるおそれがある。ひいては消費者の非科学的な要求を受け入れざるを得ないことにもなる。このような観点から、行政が積極的に考慮する事項は数値等でも示すことができ、客観的に議論できる費用・便益分析などに限定したと思われるのである。この限定された事項以外については、受身の考慮にしか過ぎない。これは、はからずしも、アメリカなどの食品輸出国が主張したことと同じ考慮事項の限定になっている。BSEの際も消費者の意見に押されて科学的にはあまり意味の

ない牛の全頭検査を受け入れざるをえなかった経緯もある。

このようにみると安心について議論して、その定義、性格、限度などについて消費者を含めた国民の共通の理解を得ておく必要があるだろう。そうでないと行政としては安心をどのように取り扱って良いかわからず、また、消費者は安心の名の下に何でも要求できると思いがちで、安心の暴走が抑えられない。

リスク評価とリスク管理において消費者を含む関係者からの意見を十分聞き、施策に反映させなければならないという方針を打ち出しているものの、現在の行政の取り扱いをみると、実態は消費者の意見を十分聞き、政策に反映させているとは必ずしもいえないのではないかと思われる。現状のパブリックコメントは形式的過ぎるとの意見も多いのはそのためであろう。消費者にとっては、福島原発事故に象徴されるように行政や科学に対して全幅の信頼が置けなくなっている。これが行政と消費者の食品の安全についての認識の相違となって現れるのであり、解決していくのは容易ではない。

以上のことから、食品安全に関する日本の法制は科学的側面（自然科学的側面）を極めて重視し、信頼などその他の側面についてはほとんど考慮していない法制といえる。日本ではリスクの概念も一般国民にはまだよく理解されておらず、とにかく、食品安全は科学の原則に基づくべきことを、まずは、定着させる必要があったのかとも思われるのである。

## 資料 21

### 1 農林水産省及び厚生労働省における食品の安全性に関するリスク管理の標準手順書

#### 5.2 リスク管理措置案の評価とリスク管理措置の決定

##### 5.2.1 リスク管理措置案の評価

リスク管理者は、5.1 で作成したリスク管理措置案について整理した情報に基づき、以下の項目を考慮し評価する。なお、必要があればリスク評価機関に改めて食品健康影響評価の依頼を検討する。

- ① リスク管理措置案の実施によるリスク低減効果と、それを示す指標（例えば、食品中に含まれる、ある危害要因の目標濃度）
  - ② リスク管理措置案の実行可能性（技術面、財政面など）
  - ③ リスクと便益に関するコスト分析
  - ④ リスク管理措置として実施した場合に顕在化する可能性がある他のリスク
- さらに、リスク管理措置案を実施することになる生産者、食品事業者の範囲についても考慮する。

### 2 2005年 FAO食品安全リスク分析概観及び枠組みマニュアル

4.2 リスク管理の最も重要な作業は、・・・リスクの科学的側面（リスク評価の詳細や結果）に焦点を当てるだけでなく、人々のにとって重要な経済的な、あるいは法制上、倫理上の、社会的なあるいは政治

的な要因も考慮しなければなりません。

## 2 行政における「安心」の捉え方

法律上、安心については、何ら言及されていないが、現在、行政機関は、「安心」という言葉を多く用いている。しかし、安心が何を意味するかについては詳しくは説明されておらず、また、安心に対して正面から立ち向かっているとも思われない状況といえる。

ただ、厚生労働省が「「安全」は理性で、「安心」は感性で判断するものと言われているが、前者は数値などの科学的理解に基づき、後者は信頼に基づくという違いがある」と説明している。さらに安全と安心は本来同一であるべきものともしている（「食の安全に関するリスクコミュニケーションの在り方に関する研究会報告書について」、2005年）。農林水産省は、食品安全基本法が成立した当初は、安心という言葉を用いていたと思うが、その後しばらくすると、安心の言葉の使用を控えるようになった。これは、安心とは何かと国民に問われた場合よく説明できなかつたからであろうと思われる。食品安全基本法の検討過程でよく議論されていなかったからであろう。したがって、今では、「消費者の信頼」という表現を多く用いるようになっている。

地方自治体のほとんどは、食品安全・安心条例で、安心は信頼により得られるものと定義し、「安全・安心」を目標としている。なお、東京都では、条例は「食品安全条例」だが、「安心」については東京都食品安全推進計画において「健康への悪影響の可能性が許容可能な水準に抑えられていることに関して、都民が十分に情報を得ることができ、不安や疑問が解消され、事業者や行政の取り組みに対して多くの都民の信頼が醸成されている状況を安心という概念とする」と定義されている。

## 3 行政の安心への対応

行政機関としては、消費者の食品の安全に関する不安を軽減する措置、あるいは、施策について消費者の信頼を確保するための措置が事実上実施され、近年、これらの措置は消費者保護の強化と連動して次第に強化されてきている。

第1には、

安全のための施策は消費者などの関係者の理解と信頼がないと有効に機能しないとの考え方から、リスク評価、リスク管理に当たり、評価あるいは決定過程をできる限り透明化するとともに、消費者の意見も取り入れ、施策に反映させるという方針をとっている。また、消費者の望む情報や分かりやすい情報の提供も強く認識されている。これはリスクコミュニケーションの強化であり、コーデックスなど国際的な議論を経て確認された方針でもある。行政は、定期的にリスクコミュニケーション会議を開催しているほか、遺伝子組み換え食品のコンセンサス会議などのテーマ別のリスクコミュニケーションの会議を開

催している。

このリスクコミュニケーションは最近重要な意味を持つようになってきている。前章で述べたように、現代産業社会では、行政及び科学に対する関係者の信頼が薄れてきている。それは、かつては行政が産業を保護し発展させ、また消費者を保護することが十分でないとしてもそれなりにできていた、しかし、現在では行政も絶対的信頼を失いつつある。狂牛病の発生や福島原発事故の発生をみても明らかである。また、産業・流通構造が複雑になり、行政も規制だけではめぐるましい変化に追いついていけなくなっている。科学技術についても、今や、リスク管理措置を決める場合の唯一の判断材料でなくなっている。

第2には、

消費者の不安を軽減したり、消費者の期待に応じることなどを主な目的とした、リスク評価に基づかないという意味でリスク分析手法とは異なる次元の次のような措置が強化されている。

その特色は、①リスク評価に基づく措置ではないので、食品のリスクを軽減するという効果は基本的には持たないこと。②食品安全措置とも重なり合っている場合もあり、また、消費者保護措置と明確に区分できない場合があることなどであろう。

- ① トレーサビリティ（牛肉及び米）
- ② JAS法に基づく流通段階における原材料表示
- ③ 遺伝子組み換え表示
- ④ 原産地又は原産国表示
- ⑤ その他の食品表示
- ⑥ 緊急時の対応・措置、
- ⑦ JAS規格、有機食品、無農薬・減農薬食品などの認証制度
- ⑧ 消費者の知る権利の尊重

以上のような、リスク評価に基づかない措置をすべて「安心」の措置と呼ぶのは、多少無理があるかもしれない。しかし、これらの措置は食品の受け手である消費者の関心と懸念に対応する措置ということができ、これらのほとんどが安全を安心につなげる措置あるいは消費者の不安の軽減に資する措置でもある。

#### 4 リスク評価に基づかない食品の安全に関連する措置の意義

以上のような措置は、食品の受け手である消費者の関心と懸念に対応する措置で、これらのほとんどは、食品安全を安心につなげていく措置ともいえる。

現在、食品産業は生産から消費に至るまで、高度化し、複雑化している。これは近代産

業社会における科学技術の発展とグローバル化によると同時に消費者の多様な要求によるとされ、いろいろなリスクが食品にも入りこむようになっており、現代はリスク社会にあると多くの識者が指摘している。このような状況の中で消費者の食品に対する不安が絶えず生じる傾向にある。このような現代社会にあつて食品の不安をできるだけ減少させていくためには、リスク評価に基づく食品安全のみでなく、上記のような措置を含め、社会の特徴に応じて食品の安全を安心につなげていく措置あるいは食品安全を補強する措置の食品の安全上の位置付けと意義を行政がより明確にしていくことが望まれる。

## 第六章 事業者の安心に対する対応

事業者は、安心とは何かということあまり深く議論せず、消費者の満足と信頼を企業理念とし、安全、安心、良品質を一体的に目指しているといえる。したがって、消費者の納得を得ることの中に安心が当然含まれている。本章では、このような事業者の活動の中で安心に関連して現在どのような点に重点を置いた活動がなされているのかについて考察する。

### (1) 事業者にとっての安心の意義

企業からのヒアリングによれば、事業者は、企業によって多少の違いはあるものの、消費者の満足と信頼を企業理念とし、品質第一主義で安全、安心及び良品質（主として美味、機能性）を目指しているといえる。また、消費者が感じるあるいは納得する「安心・安全」を目指すという企業もある。この中で、安全は科学的根拠に基づいた品質保証とし、安心は社会的な信頼性と精確な情報提供と捉えている企業もある。

以上から消費者に直接接する（消費者を相手とする）事業者は、消費者が感じる安心についても重要と考え、消費者の満足と納得にも力点が置かれている。

しかし、安心の用語を使用すると、たとえばゼロリスクを保証していることと解釈されるなど、誤解を招きやすいので、その使用には注意を払っている企業も多い。特に、「安心を保証する」という表現は避けているという説明もあった。

なお、安心への対応は、行政的な規制によってなされる分野もあるが、状況に応じて様々であり、事業者の自発的で自由な発想によってなされる分野も多いという意見があった。

### (2) 消費者とのコミュニケーション

以上の基本的理念を達成するためには、消費者との食品安全に関する認識の差は、極力縮め、消費者の満足と納得について企業が埋めることができない部分を少なくしていかなければならないとしている。よって、消費者からの指摘や意見をできる限り吸収し、評価し、自社の製品に生かしていくシステムが強化されている。さらに、消費者から寄せられた心配を迅速に調査することも行われている。

たとえば、「お客様相談室」の活動や「お客様リレーション本部」、「お客様センター」などの活動を強化し、年々増大する消費者からの声を丁寧に聞き取ることに努めている。できるだけ直接消費者に会い話を聞き、企業から説明を行うようにもしている。このことにより、消費者の安心と企業への信頼が高まることが期待されている。

なお、企業などに問い合わせをしない多くの消費者についてはコミュニケーションがとれないので、今後の手段開発が望まれる。

### (3) 事業者の安全と安心の一体的な確保の努力

安全な食品を生産し提供することは、企業の最大の責任でもあり義務でもある。したがって、企業はこの点に最大の注意を払い、リスク評価とリスク管理のシステムを整え、食品事故や誤表示が発生しないように努めている（食品事故が発生すれば、消費者の不安は一挙に拡大する）。

現代の産業社会にあっては、事故の発生を完全に防ぐことは不可能との心配もある。したがって、万一事故が発生した場合、被害の範囲、大きさ、原因などを確認し、できるだけ早くこれらの情報を公開し、回復措置をとり、被害の深刻化と消費者の不安の拡大を防ぐ対応が重要と認識され始めている。また、危害が発生してからでは遅すぎるという観点から、最近では、リスクの先行対応が必要と考えられている。そのために早い時期のリスク情報の入手、精確なリスク評価、迅速な安全性の確認などが行われており、タイムリーな安全情報が提供できるようにしている。これは「安心」の素となるとの考え方でもある。

回収については、従来は企業のイメージを落とすことが心配されていたが、最近では回収を積極的に行うことが消費者にも評価されるようになっており、回収に抵抗感が少なくなっている。しかし、あまり軽微なことで回収を行うのは社会的な無駄であると心配する関係者も多い。

複雑な現代の食品産業構造においては、原料に危害が入り込む可能性もあるので、原料の安全と品質についてチェックし保証するための仕組みも強化されつつある。たとえば、トレーサビリティの確保、原料企画書の作成、調達先への訪問と監査などが行われている。これは安全の確保でもあり、信頼性を高めるという点で安心への対応でもある。さらに、企業から出荷される時点での安全はもとより、流通を経て消費される段階までの安全を考慮した対応もなされている。

### (4) 認証制度

第三者が認証する認証制度が、近年普及してきている。これは、安全をより確実なものとし、信頼度を高めることにより、事業者間の取引の円滑化を図る制度でもあるが、消費者の安心感を高める制度でもあろう。食品産業が高度化・複雑化し、消費者の要求水準が高くなっている状況で必要な制度と認識されるようになってきている。しかし、第三者認証制度は、政府や民間の機関が行うものなど多彩であり、また、食品自体を認証するものと食品の生産手法（プロセス）を認証するものがあり、さらに、製品の差別化を図り付加価値を高めるものと、付加価値を求めるのではなく事業者の安全確保の義務の一環として行われるものがある。日本では、このような制度が消費者や国民の間にどの程度理解され知名度が上がってくるかが課題である。今のところ企業側では消費者の安心を図るという観点から第三者認証に大きな利点があるという認識には必ずしもなっていない。むしろ取引上の必要な措置と理解されている面が強い。

GFSI（世界食品安全イニシアティブ）の下にある認証制度などは国際的な調和が広くなされつつあり、特に、輸出の場合、この認証制度への参加が必要になる。日本でもこのような国際的枠組みにおける認証制度の重要性がまだ十分認識されていないという指摘がある。日本では、現時点では大手メーカーのブランドが信頼されており、食品の安全に関する第三者認証制度の必要性は必ずしも高くないという意見も多い。しかし、グローバル化が進み食品についても世界市場に巻き込まれてくると、自社のブランド依存だけで大丈夫なのかという問題は生じてくると思われる。

なお、認証制度は行政が定める制度もあるが、基本的には民間中心で行われるべきとの意見は強いと感じる。

### （５）事業者の情報

ドイツの社会学者ウルリヒ・ベックなどがいうように行政や専門家集団に対する信頼が低下しているリスク社会にあっては、消費者が十分な情報を持つことが信頼や安心感につながるとされている。

企業としては、様々な手法で情報提供をし、公開もしている。正確な情報の提供を適切な時期に行うことが消費者の安心を確保することと認識されている。したがって、現在、企業は不利と思われる情報も含め、極力多くの情報をできるだけ早く消費者等関係者に提供する努力をしており、特に、消費者を混乱させることない情報提供に注意している。これが本来のリスクコミュニケーションの理念と考えてよいであろう。

たとえば、公表の仕方や表現あるいはタイミングにより、消費者の不安を拡大することがあり、情報内容が二転、三転すると消費者の不安が増大する。間違えると風評被害にも発展する可能性もある。情報の提供と公開については細心の注意が必要と感じているとの説明があった。

大きな問題は、企業からの情報に対する消費者の信頼が必ずしも高くないことである。また、消費者の立場に立った情報になっていないとの批判もある。これは委員からもまた多くの調査においても指摘されていることである。事業者としては、情報の提供あるいは公開の仕方については、さらなる工夫と改善が必要であろう。

## 第七章 消費者の安心に対する対応

本章では、まず、消費者の安心についての認識をアンケート調査結果に基づいて確認し、その上で、食品の安全上対峙している安全と安心をどのように結びつけていくべきか考察する。この場合、現代のリスク社会において消費者の認識と行動は今や社会的に大きな影響を持つようになっていることから、もはや、まもられるだけの存在でなくなっている消費者の責任と行動の在り方について検討する。

### 1 消費者における安心の認識

安心は、消費者にとっても漠然とした概念であり、普段は安全で安心と感じている、しかし、消費者は心のどこかに不信感あるいは不安感があり、食品事故や偽装等が生じた時それが強く表に出てくるという説明が消費者サイドからの講師からあった。

#### (1) 消費者アンケートから

前にも述べたところでもあるが、我々は、アンケート調査によって消費者が安心をどのように認識しているかの調査を行ってみた。それによると、食品全般について「安心である」、あるいは「まあ安心」という人は 67.4%に達しており、消費者は普段は食品にあまり不安を感じてはいないといえよう。また、安全と安心については、結局は同じ意味と答えた人が約 26.6%おり、異なるとした人が 58.4%となっている。したがって、消費者の中には安全と安心をことさら異なるものと意識していない人もそれなりにいると思われる。しかし、異なると答えた人は、安全は事業者や行政の主張することであり、安心は消費者の判断であるとして、立場の相違を意識している人が多い。したがって、安全といわれても安心できないことがあるとの主張につながっている。その上で安心は納得できることあるいは信頼できることなどのコメントがある。

さらに、消費者にとって安心は重要であり、必要であると答えた人は 74.0%に達しており、消費者にとって安心は重要な価値を持っているといえよう。

なお、「安全・安心」と並列して使用することについては、安全であれば安心につながるのだから、また両方必要なことだから並列は適切とする人が 48.2%おり、並列使用に反対する 22.8%の人は、生産者と消費者との立場を混同する、あるいは安全といわれても安心でないことがあるという理由で反対している。いずれにしても消費者は、並列使用であっても安全と安心が同じで同時に達成されるとは思っていないと思われる。

#### (2) 消費者のリスク管理

消費者には消費者としてのリスク管理を行っているという説明もあった。たとえば、信頼できるブランドの商品を購入する、原産国や原産地を選択する、生産の過程の情報があ

る産品、あるいは生産者の顔が見える産品を購入するなどがあろう。また、食品事故が生じた場合は当該企業の製品や、他企業の同一製品を買い控えるなども消費者のリスク管理であるという説明もあった。このようなリスク管理は、安全が確保されているかを直接確認しているのではなく、消費者はこれによって安心を得ているともいえよう。

このような消費者が直接に行い得るリスク管理は、事業者、行政、科学者のものとは異なり、安全については表示を含み、事業者、行政、マスコミ等からの情報に頼らざるを得ず、信頼を基礎としている。このことが認識されないと消費者との間で食品の安全についての認識のギャップが埋まらないばかりでなく拡大するおそれすらあろう。

### (3) 安全と安心の接近

以上のような、消費者における安心についての認識と消費者のリスク管理の特徴を考慮すれば、安全はそのままでは安心とはなっていない場合も多い。安心を否定したり、無視したりすると科学を基礎とする食品安全は消費者及び国民から次第に遊離したものとなるおそれがある。消費者も国民ももはや科学技術だけでは食品の安全が達成できなくなっていることを感じているのである。したがって、消費者の立場と利益を十分考慮し、食品安全ができるだけ消費者の安心につながるようにする措置や努力が必要であろう。日本社会においては、消費者にとって食品についての安心の価値は高いと認識すべきである。

## 2 消費者の安全・安心に対する関与

従来、安全と安心は事業者や行政から与えられるものという認識が支配的で、もっぱら食品の受け手である消費者は、義務や責任があまり問われることは無かった。また、安全や安心について直接的な経済的負担も無かった。

最近では、消費者の意見が行政の実施する安全措置や事業者の活動に対して意見が広く反映されるようになってきており、また、その仕組みも整えられつつあるといえる。また、食品安全に関する措置は消費者も含む関係者全部が参加して、形成されなければならない、そうでなければ信頼と信用が形成されず、有効な食品安全措置にならないとし、信頼と信用が形成されることによって消費者の安心が得られるとされている。

今は、消費者の意見が、政策にも社会にも影響を及ぼし、消費者は単に守られる立場ではなくなっている。特に、「受け入れられるリスク」の決定に当たって消費者は大きな影響力を持つようになってきている。

アンケート調査によれば、安心の責任は消費者にもあると答えた人が34%に達しており、最近では、消費者の社会に対する役割と責任も強く意識され始めており、また、安心は消費者の判断ではあるものの、事業者や行政のみでなく、消費者は当然として、マスコミ、学者等を含み多くの人に関係している課題と捉えていることがうかがえる。

## 3 リスク社会における消費者の意識と行動

現代のリスク社会にあって、消費者もリスクとともに生活していかなければならない。ゼロリスクも求めるのが難しい時代となっており、ゼロリスクを求めると、豊富で、便利で、利便性の高い食生活が成り立たなくなることが認識されるに至っている。日本が導入したリスク分析手法でもゼロリスクを求めるのではなく、国民が受け入れられるリスクを科学的に求めることを基本的枠組みとしている。

アンケート調査においては、22.6%の人が安心はゼロリスクでなければ達成できないと答えており、消費者は必ずしもリスクについて正しく認識できていない状況がうかがえる。消費者のリスクに対する正しい認識が不十分であれば、「安心」の限界も認識されず、ゼロリスクの要求が強くなり、また、風評被害も起きやすく、安全と安心の差がなかなか縮まらないという問題も発生する。

現在、消費者教育の必要性が議論されているが、科学的理解を深めるということのみでなく、現代産業社会において消費者がリスクにどう向き合っていくべきかということ及び多種多様な情報の受け手として科学と社会・経済を総合的に勘案し情報を的確に評価・判断できる能力の向上に重点を置くべきであろう。

#### 4 リスクコミュニケーションの意義

リスクコミュニケーションの目的は、時の経過とともに変遷してきている。また、目的も一様でない。現在は、リスクが完全には排除できないばかりでなく、危害がどのように生じてくるかわからない不確実な社会にあって、消費者を含め関係者が共通の認識をもって対応していくためという目的が一般的になっている。場合によっては消費者も含め、社会全体としてのリスク管理を目的としている。

このような目的を持つリスクコミュニケーションにおいては、関係者間の立場の相互理解と信頼のレベルの向上が重要とされ、それによって共通の認識と理解が得られることによって社会の安心感が醸成されるとされている。

しかし、リスクコミュニケーションは実際には容易でないことが判明している。消費者側からは、消費者の立場に立った情報が行政からも事業者からも適切に提供されていないなどの批判もある。また、事業者や行政が発する情報の消費者の信頼度が必ずしも高くないことが調査結果でも示されている。リスクコミュニケーションにおける行政及び事業者の消費者からの信頼の向上に向けたさらなる改善の余地は大きいと感じる。安全で安心な社会を形成していくためにはリスクもコミュニケーションの役割は、非常に大きくなっている。

## 第八章 欧米及び国際社会（WTO）における食品の安全と安心

日本においては、欧米における「食品安全（Food safety）」は、日本における科学的なリスク評価に基づいて得られる「食品安全」と同じ意味であるが、食品の安心に相当する言葉や概念が存在していないとする見解が大勢を占めている。安心を考察するに当たって大きな問題を含んでいる。もし、安心という言葉や概念が欧米にないとすると、食品の安全は科学的基準によって達成でき、それは事実として疑問は生じえないので、不安や安心という概念は入り込む余地はないと欧米人は考えているとも解釈されるからである。果たしてそうであろうか。本章はこの点に焦点を当てて検討してみる。

### 1 欧米における安心の取り扱い

これを分析するには、2002年に採択され、日本の食品安全基本法の手本となったEUの欧州食品法が参考になる。この法律では食品の安全に関しては英語で「food safety」、フランス語で「Sécurité alimentaire」が使われている。特に、フランス語の「Sécurité alimentaire」は食料・食品についての人間の権利に関係している言葉で、それが確保されていることを意味しているとされ（Gaelle Bossis, *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire*, 2005）食品の安全、食料の必要な量の確保、栄養やその他品質の確保などを意味しており、文脈や状況に応じてどれに重点が置かれるのか解釈されるようである。食品安全に限定したい場合は「sécurité sanitaire」という用語等が使われるが、一般的ではない。日本語でいう「食品安全」は科学的なリスク評価に基づくもののみを意味しており、フランス語で言う「食品安全」よりも幅の狭い内容を示す言葉である。したがって、フランス語では日本語でいう「食品安全」を端的に示す用語は存在せず、また、食品の「安心」を示す端的な表現も存在していないといえる。

BSEの発生によって、ヨーロッパの食品安全政策に対する信頼が大幅に失われたEUでは、2002年に欧州食品法（食品法の一般的原則と要求事項を定め、欧州食品安全庁を設立し、食品安全事項の手続きを定める欧州議会及び理事会規則、No 178/2002）が採択され、リスク分析手法による科学の原則に基づいた食品安全措置を基本としたが、また、食品の安全政策に対する消費者の信頼を取り戻し、維持することも目標とした。欧州食品法では、その目的を「人間の生命や健康の高水準の保護及び消費者利益の保護の追求」を目的と定めている（第5条）。また、食品安全に疑問がもたれる場合は、消費者と取引相手の信頼がもたらされることが重要とし（前文（22））、信頼の重要性も規定している。

この上で食品安全の管理措置を決定する場合、リスク評価の結果以外に必要な場合には食品の安全に関するその他の正当な要素の考慮が可能であることを定め、さらに、予防原則、トレーサビリティ、リスクの可能性がある場合の消費者への情報の提供など、本稿でいう安心のための施策が規定されている。

次に、EUの加盟国であるイギリスの「食品安全」の取り扱いについてみてみよう。

まず、英語の食品安全(food safety)は、イギリスの 2006 年食品安全及び基準法(food Safety and Standards Act 2006) では、「食品が意図された使用の目的に従って人間の消費にとって受け入れられることを保証(確保)すること」と定義しており、日本語で言う「食品安全」より広い意味で、食品安全以外の事項も対象としている言葉である。英語は、「Assurance that food is acceptable for human consumption according to its intended use. (Chapter I, 3,(q))」である。したがって、イギリス及びヨーロッパでは英語の「Food safety」の用語も日本語でいう「食品安全」とは異なっている。なお、「食品の安心」に相当する英語の端的な用語も見当たらない。

さらに、イギリスの食品安全法においては、食品安全に関する消費者保護も「食品安全」の目的に含まれ、「食品安全と消費者保護」の表題で条文を設けており、当局は、事業者の商業活動において食品安全に関する要求事項がまもられ、実施されているかどうかを確認する目的で、また、消費者の利益を保護し推進する目的で必要な規定を定めることができるとしている。この規定は、基準を定めたものの、それが守られていないと消費者の不安が高まるのでこれを防止するという意味での消費者保護でもあり、その他の消費者の利益の保護の内容は条文では具体的には分からないが、食品安全に関する消費者の不安を軽減すること、消費者の欲する情報を提供することなども消費者保護の一つであろうと考えられる。

以上からすると、ヨーロッパにおいては、安心に相当する概念は、ヨーロッパでいう「食品安全」の一部と考えられ、特別に安心という概念を独立させていないと解釈できる。食品安全に関して消費者に不安があるのであればそれをなくし、安心を図るのは、日本語よりは広い意味を持つ食品安全の措置の一部であり、安全と安心を対立した概念と捉えず、消費者の納得や安心は食品安全の中で当然解決されるべき事項と捉えられているということであろう。

しかし、日本では食品の分野以外でも「安心」の用語は広く使われ、生活する上で、大きな価値が置かれているのに、欧米では、「安心」という言葉が存在せず、「安心」という概念がないかのようにも見えるのはなぜかという疑問は残る。中国には「安心」という言葉があり、日本語と同じ意味に使われているということである。このように「安心」という言葉が日本や中国のみに何故存在するのか、また、その他のアジアの国にはないのかなどについては、社会学的あるいは歴史学的研究によって解明されることを期待したい。

## 2 WTOにおける食品の安全に係るその他の事項の取扱い

国際条約においては、国民の生命や健康を保護することは、国家の権限であるとされ、GATT協定の自由貿易の原則がそのまま適用されない一般的例外事項とされている。つまり、ある国の食品の安全措置が貿易制限になることも許されるということの意味している。それだけに、自由貿易の妨げになることも多く、特に、食品の安全の名をかりた輸入制限

の偽装となることが問題とされていた。この問題をどのように解決していくべきかの課題については、戦後GATT体制ができてからはしばらくの間は、関税に引き下げや輸入制限の撤廃の交渉が中心で、検討されなかった。しかし、東京ラウンド（1973年—79年）においてとりあげられ、さらに、1994年に終了したウルグアイラウンドでは人間及び動植物の生命又は健康の保護措置の取り扱いに関する協定（衛生植物検疫措置の適用に関する協定、SPS協定）が成立した。また、食品の安全に関係していてもリスク評価を基礎としない事項は、技術的貿易障害に関する協定（TBT協定）の対象事項となった。

ここでは、これら両協定が食品の安全と安心をどのように取り扱っているかを考察する。特に、安心を含む人文・社会的要素が食品安全上どのように位置づけられているかに焦点を当てる。

## （1） S P S協定（衛生植物検疫措置の適用に関する協定）の概要

### （a） S P S協定の骨格

この協定は、人間の生命と健康の保護以外に動植物の生命と健康の保護も取り扱っているが、ここでは、人間に関する部分についてのみ説明する。

**A 加盟国の基本的な権利及び義務として（第2条）、**①人間の生命又は健康を保護するために必要な権利を有することを認める。ただし、この協定に違反しないことを条件とする。②必要な措置（リスク管理措置）は科学的な原則に基づいていること。つまり、リスク評価に基づいていなければならないこと。③加盟国間で不当な差別とならないように適用しなければならない。偽装となるような適用をしてはならない。

**B 措置の国際的な調和として（第3条）、**①措置がコーデックス規格・基準のような国際的な基準に適合する場合は、必要なものとみなす。②国際的な基準よりも高い保護水準の措置を導入できるが、この協定のいかなる規定にも違反してはならないとし、特に科学的なリスク評価に基づいていなければならない。

**C リスク評価及び措置の保護水準の決定として（第5条）、**A又はBの措置を決定するに当たり、関連する経済的な要因として、危険を限定するために他の方法をとる場合の相対的な費用対効果などを考慮する。③科学的証拠が不十分な場合は、暫定的に措置をとることができる。ただし、一層、客観的なデータを得るように努め、適当な期間内にその措置を再検討する。

1.

### （b） S P S協定の人文・社会的要素の取り扱い

リスク管理措置を決定するに当たり、リスク評価を基礎とすることが前提であるが、それ以外に考慮される要因としては、経済的要因が規定され、費用・便益分析、他の代替措置の費用対効果が列挙されているのみで、さらに、保護の水準を決定する場合は貿易に対する悪影響を最小限にするという目的を考慮しなければならないと規定している。これに

よるとリスク管理の決定に当たり、リスク評価以外に考慮する要素は、費用・効果分析のみに限定されているようにも見える。この点は、EUとアメリカで論争があった部分である。

このようにみると、SPS協定は人間の生命と健康をまもる措置の各国の多様性をかなり制限し、科学を基礎とすることに重点を置き、その他の要素の考慮を極力排除したものとなっている。この協定は食品安全に関する措置が貿易障害にならないようにすることを目的としているので、自然科学以外の要素の考慮を大幅に認めると貿易障害が拡大してしまうということから当然であったかもしれない。したがって、協定の対象とする措置は、リスク評価の対象になりうるものとそれに直接関連する最終製品の規格、生産工程、試験、検査、認証の手続き、検疫などに限定されている。

## 資料 19

### SPS協定 附属書A 定義

「衛生植物検疫措置」とは、次のことのために適用される措置をいう。

- (a) 有害動植物、病気、病気を媒介する生物又は病気を引き起こす生物の侵入、定着又はまん延によって生ずる危険から加盟国の領域内において動物又は植物の生命又は健康を保護すること。
- (b) 飲食物又は飼料に含まれる添加物、汚染物質、毒素又は病気を引き起こす生物によって生ずる危険から加盟国の領域内において人又は動物の生命又は健康を保護すること。
- (c) 動物若しくは植物若しくはこれらを原料とする産品によって媒介される病気によって生ずる危険又は有害動植物の侵入、定着若しくはまん延によって生ずる危険から加盟国の領域内において人の生命又は健康を保護すること。
- (d) 有害動植物の侵入、定着又はまん延による他の損害を加盟国の領域内において防止し又は制限すること。

衛生植物検疫措置には、関連するすべての法令、要件及び手続を含む。特に、次のものを含む。

最終製品の規格

生産工程及び生産方法

試験、検査、認証及び承認の手続

検疫（動物若しくは植物の輸送に関する要件又はこれらの輸送の際の生存に必要な物に関する要件を含む。）

関連する統計方法、試料採取の手続及び危険性の評価の方法に関する規則

包装に関する要件及びラベル等による表示に関する要件であって食品の安全に直接関係するもの

しかし、EU が成長ホルモンが投与された牛肉の輸入を禁止したことによるアメリカとEU との間のWTOでの係争（1996-2009）やオーストラリアとカナダとの間で生じたサーモン事件の係争（1997-2000）などを通じてWTOのパネル報告や上級委員会報告では、リス

ク評価が正当になされていけば、保護水準をどの程度にするかは各国の権限であるとの解釈がなされるようになってきた。つまり、消費者の懸念（不安）が大きい場合は保護の水準を高くとることも可能であり、また、その非科学的要素を広く考慮できると解釈される報告内容となっている。これは、SPS協定が科学という側面のみからあまりにも厳しく適用するのは、現実的でない場合があり、かえって、紛争を拡大させるおそれがあると考えたからではないかと想像される。EUとアメリカの牛肉ホルモン事件の争いは1970年代から2009年までの長く続き、その間、EUは、WTOの勧告に従わず、ホルモンが投与された牛肉輸入の禁止を続け、これに対しアメリカが制裁措置を適用するということもあった。

保護水準は、加盟国の自主判断によって決められることができるという点について、藤岡典夫氏の次の見解を紹介する。

「適切な保護の水準」は、それ自体は科学的根拠を問われることはなく、基本的には加盟国の自律的判断の下に決定することができる、ということである。WTO加盟国は、貿易的価値だけでなく、自国の国民・消費者の関心を踏まえて政策決定を行っている。このような加盟国の規制自律性は、SPS協定の前文第1パラグラフに「いかなる加盟国も、(中略)人、動物または植物の生命又は健康を保護するために必要な措置を採用し又は実施することを妨げられるべきではないことを再確認し」とあり、また、SPS協定第2条1項には、「加盟国は、人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要なSPS措置をとる権利を有する」と規定されている。SPS措置をとることは加盟国各々の政策的判断であり、非科学的要素が措置決定に至る段階で入ってくる。それは、機能的に分離されたリスク管理の段階であり、「適切な保護の水準」（受け入れられるリスクの水準）の決定はこのリスク管理の重要な部分である」（食品安全性をめぐるWTO通商紛争、農文協、2007）

このWTOの保護の水準の決定に関する解釈は、食品安全措置にとって重要な意味を持っていると思われる。食品安全措置は科学的リスク評価を基礎とするものではあるが、最終目的の措置の決定の段階では、非科学的要素（人文・社会的要素）が入り込んでくる。消費者の不安や意見なども勘案されるのである。受け入れられるリスクには消費者を含めた国民の合意が基本的には前提となる。食品安全措置は科学だけで完結していないことに注意しなければならない。日本では「食品安全は科学に基づくもの」という説明しかなされておらず、受け入れられるリスクも科学が決めているように思われ、すべてが科学によって決定できるかのような印象を与えてのではないかと危惧される。食品安全措置は極めて政治的事項であり、リスク管理者の責任においてなされなければならないものである。この認識が希薄だと、リスク管理者は「この措置は科学的によってなされているから」といって科学に責任を押しつける場合もあり、科学者は責任をすべて押し付けられていると不満を持つようになる。消費者は、その措置が不安であれば、科学や行政又は事業者への不

信をつのらせる。事業者や行政は科学的に正しいのに消費者は科学に対する理解能力がないと不満を持つようになる。食品安全措置は科学では完結していない、科学だけでは決められないという認識がないと行政、事業者と消費者との間の食品安全についての認識の差がなかなか埋まらないと思われる。食品安全措置は、関係者の利害を調整しつつ最終的に判断するのは行政であるが、消費者も含み関係者が関与した結果であることがより強く認識されなければならない。

## (2) TBT協定（貿易の技術的障害に関する協定）の概要

食品の安全に関するSPS協定の対象とならない規制（規格・基準）は、TBT協定の対象になっているといえよう。たとえば、トレーサビリティ、遺伝子組み換え表示、原産国表示などの表示の多く、あるいは食品安全や品質に関する認証制度などはこのTBT協定が取り扱う事項である。

### (a) TBT協定の骨格

TBT協定は、強制規格と任意規格とに分け規定していることなどからやや複雑な協定となっているが、強制的に適用となる強制規格についての骨格は次のようである。

- A 強制規格は内国民待遇と最恵国待遇が適用されなければならない（2.1条）。
- B 強制規格は不必要な貿易制限にならないように企画立案されなければならない。正当な目的を達成するために必要以上に貿易制限的であってはならない。正当な目的とは、特に、国家の安全保障上の必要、詐欺的な行為の防止及び人の健康若しくは安全の保護、動物若しくは植物の生命若しくは健康の保護又は環境の保全をいう（2.2条）。
- C 加盟国は、強制規格を必要とする場合において、関連する国際規格が存在するときは、当該国際規格又はその関連部分を強制規格の基礎として用いる（2.4条）。また、強制規格が関連する国際規格に適合している場合は、国際貿易に対する不必要な障害をもたらさないと推定される。
- D 関連する国際規格が存在しない場合又は強制規格案の技術的内容が国際規格の技術的内容に適合していない場合において、当該強制規格案が他の加盟国の貿易に著しい影響を及ぼすおそれがあるときは、加盟国は、早い段階で公表し、他の加盟国に通報し、要請に応じて討議し、その結果を考慮する（2.9条）。

### (b) TBT協定の最近の解釈と運用

TBT協定の特色は、規格・基準の目的が正当性をもつことが必要であり、貿易制限的効果があるとしても、目的を達成するために必要以上に貿易制限的であってはならないということである。また、規格・基準の技術的内容によっては貿易に著しい影響があることが想定されており、その場合は、早期の通報と関係国との議論が必要ということである。

また、正当な目的は、国家の安全保障、詐欺的な行為の防止、安全、あるいは人、動植物の生命又は健康の保護、環境の保全が例示されているが、これはすべてを網羅しているわけではないとされている。さらに、T B T協定は、S P S協定の対象となっている措置は対象としないことになっている。

それでは、「正当な目的」とはどのように解釈されているのか。「必要以上に貿易制限的であってはならない」とは何かということである。最近のW T O係争の中でこれらについての解釈がなされてきている。食品に関する紛争としては、アメリカが「ドルフィンセーフ（いるかに危害を与えていない）」の表示の要件を厳しくしていることがメキシコのマグロ輸出を阻害しているとの係争である（2009-2012）。また、アメリカが食品について原産国表示義務を導入したところカナダ及びメキシコが食肉の原産国表示基準が貿易制限的であるとされた係争である（2009-2012）。

これらの係争におけるW T Oパネル報告及び上級委員会報告では、正当な目的の決定は基本的には国家の権限であり、T B T協定に例示された事項にとらわれず、かなり柔軟に設定できること。また、必要以上に貿易制限的であるかについては最終的な結論は出されていないが、正当な目的を達成するため、より貿易制限的でないあるいはコストのかからない代替的な方法があるかどうかで判定されることを示唆する議論が行われた。したがって、原産国表示制度についても消費者への情報提供という意味で目的に正当性を持ち、代替措置についても検討されたが有効なものがあるという結論にはならなかった。

以上のような、今までの係争におけるW T Oの解釈をみると、T B T協定が対象とする規格・基準は、S P S協定とは異なり、国家の権限があまり制限されておらず、加盟国はこれらの規格・基準はかなり柔軟に適用できるように解釈されていると見てよい。

アメリカの食品原産国義務表示に関し、W T O上級委員会の報告から見た最近のW T OのT B T協定の解釈の動向について筆者の次のような説明があるので参考にされたい。

## 資料 20

### アメリカの原産国表示に関する上級委員会の判断とその意義

2012年 高橋 梯二

#### 1. 正当な目的

第一は、「正当な目的」に関する解釈である。パネルでは目的の設定は国の権限であるとし、その国の事情に応じて国が設定するものが目的となりうる。また、これがT B T協定第2.2条にいう「正当な目的」であるかは、同条あるいはG A T T協定に例示されている目的に限定されることなく、類似のものなどかなり幅広く設定できるとしている。さらに上級委員会では、正当な目的を狭く規定することなく、たとえば、「原産についての消費者への情報提供」など幅広い目的でもよいと解釈され、また、牛がどこで生まれ、どこで育ったかなどの限定的な情報提供も正当な目的でないとはいえないとしていることから、規格・基準の目的の設定の仕方について加盟国にかなり柔軟性があると理解できる。

## 2. 措置の目的達成

措置が設定された目的を達成できない内容であれば、T B T協定第 2.2 条に違反するとされた。この点については、上級委員会がパネルの判断を覆したその論点が注目される。

上級委員会は、目的の達成については措置のすべてが 100%目的を達成する必要はなく、具体的事例において目的が達成できない場合があるとしても、措置の全体あるいは措置そのものが一定水準以上の目的を達成していれば、T B T協定第 2.2 条に違反しないと解釈したと理解される。したがって、パネルの判断は目的の達成を狭く解釈しすぎたと上級委員会は判断したと理解される。

## 3. 必要以上に貿易制限的か

パネル及び上級委員会ともに、この点に関しての最終的な判断は避けている。しかし、議論の過程において上級委員会は、Tuna -II (Mexico)事件などの前例を引用し、必要以上に貿易制限的であるかどうかの評価に当たり、①措置の正当な目的に対する貢献、②措置の貿易制限的效果、③目的が達成されなかった場合のリスクの性格と結果の程度などを含む多くの要素が検討されなければならないとし、さらに、可能な代替措置との比較がなされなければならないとしている。

上級委員会の議論をみると、必要以上に貿易制限的であるかどうかを判定する重要な要素は、提案された措置の目的を達成し、より貿易制限的でなく、実施することが可能な（コストがあまりかからないなど）代替措置があるかないかということであるように理解できる。

### (3) WTOにおける安心の取り扱い

WTOにおける食品の安全についての取り扱いは、科学に基づくリスク評価の対象とすべき食品安全措置については、科学的証拠に基づくかなければならないことを厳密に適用し、自然科学以外の要素が入り込むことを極力制限している。しかし、最近では、リスク管理措置の決定の際にリスク評価以外に消費者の懸念（不安）を含み、人文・社会的要素もより広く考慮できる、つまり保護の水準を決めるのは国家の権限と解釈されるようになってきている。一方、科学的リスク評価に基づかなくても食品の安全に関連する措置があることを認め、これらの措置はSPS協定ではなくT B T協定の対象となっている。これらの措置は国家の権限としてかなり柔軟に国家が採用し、適用できるという取り扱いになりつつある。したがって、トレーサビリティ、遺伝子組み換え表示、原産国表示などの表示、第三者認証制度など消費者の不安を軽減するとともに信頼を高める措置は消費者保護措置とも連動して国家の権限として比較的弾力的な対応が認められるようになってきているといえる。

しかし、TPPではどのような取り扱いになるのか今のところ良くわからない。

## 第九章 リスクとともにある近代産業社会

本章は、現代産業社会の特徴をリスクとの関係にいてまず考察し、特に、食品に関連して、いわゆるリスク社会とはどのようなものであるかを分析する。この上で、リスク社会においては、リスク、安全・安心は科学技術との関係においてのみ存在するのではなく、社会の多くの面でかかわりを持っていることを分析し、事業者、科学者、消費者あるいは行政がリスクとともにある現代社会でどのような認識と行動が求められているかを考察する。

### 1 近代産業社会の原理

近代産業社会は、約 200 年前に始まった。この社会の基本原則を提唱したのは、アダム・スミスとデイヴィッド・リカードといてよいであろう。アダム・スミスは個人の利益の追求は、自由な市場機能を通じる「見えざる手」によって社会の善（富と秩序）を形成するとして、自由と競争を善とした。また、リカードは、貿易は当事国双方にとって利益をもたらすとし、自由貿易の原則（比較優位説）を提唱した。その後、近代産業社会は、基本的にはこの競争と自由の原則の下に発展してきたといてよい。これをバックアップしてきたのが科学技術の発展である。経済と科学技術との結びつきは、富の増大を生み出し、政治的な干渉をあまり受けず、それ自体は善とみなされた。

初期のころの近代産業社会の目標は、世界に共通する貧困あるいは欠乏からの脱却であったが、科学技術が自由と競争の原理と結びつき、生産の向上に大きく貢献した。生産性向上の目的のため、そこから発する不都合な側面つまり、安全や環境等への悪影響はあまり注意がはられなかった。1960 年代ごろには、多くの国は豊かになりなり、生活も安定してきた。また、科学技術は、社会あるいは消費者を外部からの危険からまもるという役割を十分に果たしていた。これは、自由と競争及び科学技術の勝利といわれている。

### 2 ポストモダンの思想

1970 年代を過ぎるころから資本主義の高度化により、また、グローバル化や情報化の進展も伴って、近代産業社会のありように関する変化が見られるようになった。その一つは、フランスの哲学者等によって提唱された「ポストモダン」という考え方である。これは、近代においては人間性と社会とは理性と学問によって真理と正義へ向かって進歩していき、自由がますます広がり、人々は解放されていくという歴史の流れが信じられていたが、情報が世界規模で流通し、人々の価値観も多様化した現在、そのような一方向への社会の進歩は信じられなくなっているという考え方である。したがって、ポストモダニズムは、従来の社会の基本的価値であった「真理」、「道徳」、「共同体」といったものに価値を見いださず、むしろ、そうしたものの抑圧からの解放されていく社会であるという思想である。し

かし、解放され、より自由になるが、また不安と不安定が増大するともいわれている。

### 3 リスク社会（危険社会）

また、近代産業社会の変容を科学技術との関連で分析したのは、ドイツの社会学者のウルリヒ・ベック等である。彼の基本的な見方は、産業社会と科学技術の発展がリスクを生み出している。このリスクは、従来のように外部から生じるリスクではなく、産業及び科学技術の内部から生じるリスクである。このリスクは人々に等しく影響を及ぼし、リスクの分配の在り方が社会に変化を及ぼしているというものである。彼はこのような状況を「リスク社会（危険社会）」と呼んでいる。その著書「危険社会」で次のように説明されている。

「科学は、応用の段階に至った現在、科学自体が客体化された過去と現在に直面しなければならない。すなわち、分析し克服すべき問題として新たに生み出された科学自身と直面せざるを得ないのである。これによって、科学はもはや問題が解決される源泉だけでなく、同時に問題を生み出す源泉として厳しく批判される。科学の応用にあっても又それを受け取る大衆にあっても科学の勝利のみならず敗北の結末が見えてくる。また、それによって科学の約束が果たされなくなった事実がますますはっきりしてくる。すなわち、科学技術は発展すればするほど同時に益々危険なものとなってしまふのである」

つまり、科学があるリスクを軽減しようとするると別のリスクが生じ、科学技術の発達によってリスクが次から次へと科学自身によって生み出され、我々は常にリスクにさらされる状況となっているということである。また、科学が生み出したリスクは、科学自身が解決しなければならなくなるが、これに失敗することもあり、科学に対する絶対的な信頼が薄れつつあるということでもある。さらに、このような状況ではリスクがどこに潜んでいるかよくわからず不確実な時代になっているともいえる。

さらに、ウルリヒ・ベックは、生産力の拡大に伴うリスクの増大とともに、今まで産業社会の基盤をなしていた「科学」、「進歩」、「民主主義」あるいは「階級」、「核家族」、「職業労働」などが崩壊しようとしている。その結果、産業社会は、その目的が実現したことによって不安定なものになってしまったとしている。したがって、政府や科学技術専門家集団などの従来の権威に対して信頼が置けなくなり、これらによって国民が庇護されるということをもはや十分に期待できない状態になっている。ウルリヒ・ベックは、それは、宗教界改革の時代に教会の世俗的な「かいな（腕）」から放たれて、社会へと「追放」されたのに似ているとしている。ポストモダンの思想と異なり「開放」ではなく「突き離された」状態と捉えている。このような社会状況においては不安と不確実が生じる。

さらに、ウルリヒ・ベックは、リスク社会では、全体としての生活水準の向上と社会保障の普及によって階級に固有の文化や個人の階級への結びつきは失われる。それとともに個人化の過程が進み、階級というものが非現実的になっている。社会問題もこれに対する

政治運動も個人化された市民が中心となってくるということである。この意味するところは、階級や権威を通じて市民の声が代弁されるという従来の方式ではなく、市民自身が直接関与していく方向にあるということであろう。

#### 4 競争とグローバル化の進展に伴う負の側面

1980年ごろから、競争の激化やグローバル化の進展による社会に対する負の部分も指摘されるようになってきている。たとえば、金融の分野では資金が世界中にほぼ自由に移動し、かつ、様々な金融商品が開発され発展し、リスクがどこに潜んでいるかわからないような状況になっている。したがって、リーマンショックにみられるように突然にリスクが顕在化し、世界的広がりを持って大きな損害が波及すようになる。しかも、多くの人や機関が関係しており原因がどこにあるのか特定するのが難しく、このリスクを避けることができず、多くの人々が等しく損害を受けるようになってきている。これもリスク社会の一つの現象であろう。

食品の分野でもポール・ロバーツやエリック・シュローサーなど多くの人がこのような現代産業社会の競争の激化とグローバル化の進展による負の側面を指摘している。たとえば、コスト削減のため安全や品質を軽視しがちになること。生産性の向上と品質の維持・改良のため多くの添加物、動物医薬品などを使わざるをえなくなること。安価な原材料を求め、国内においても世界においても広範囲に調達するので、どこからリスクが入り込むのかチェックが難しくなること。低価格を求めて食品に不安がある国からでも調達しなければならないこと。生産企業の規模の拡大によって、多くの国や場所からの材料が混ぜ合わされ、リスク管理が難しくなり、一度、汚染があれば大量に汚染が広がること。鶏や豚などの大量飼育によって、一度感染が広がると被害は大きく、それを防ぐために薬品を多く使わなければならないことなどであろう。

このような食品の生産と消費の状況は、食品は植物及び動物の生命現象を利用して生産されるもので、食品の生産と消費の側面でも本来は、人間、植物、動物及び自然との間のバランスが取れていなければならないのであろうが、そのバランスが大幅に失われているということでもある。しかし、消費者の要求の高度化と多様化を背景として競争が激しい現代産業社会においては、後戻りさせることはできないのである。このような食品の生産と消費の状況は事業者のみが関与しているのではなく、消費者の関与も大きい。また、これを可能とし、あるいは、アンバランスをできるだけ補正することに貢献しているのは科学技術である。

ただ、人間、植物、動物及び自然の間のバランスを取り戻す努力がなされていないわけではない。有機農産物、動物福祉、持続可能農業あるいは合理農業、スローライフ、地産地消などであろう。また、100年以上前からヨーロッパを中心に発展してきている原産地呼称産品（地理的表示産品）などである。原産地呼称産品は、自然の力を最大限利用し、化学物質等は極力使用せず、自然の力と人間の意図とがよく調和した時、おいしい高品質の

食品ができるという思想である。このような努力は、現代産業社会の中ではマイナーなものでしかない。

以上のような現代の食品の生産と消費の状況においては、どうしてもリスクが入り込んでいるのである。かつ、このリスクを完全に排除しようとする合理的な価格で、品質のよい、簡便な食品を得ることが難しくなるというトレードオフの関係になっている。

## 5 リスクとともにある現代産業社会

ウルリヒ・ベックのいうリスク社会の現象が日本にすべて当てはまるというわけではないが、日本社会もこのような方向に向かいつつあることも事実であろう。リスク社会の基本的動向を踏まえれば、食品のリスクと安全について従来と異なる社会的位置づけと対応がなされなければならない。

### (1) リスクと科学技術

リスク社会で大きな要素を占めるのは科学技術の役割である。食品の安全の確保にとって科学技術は基本であることに疑いはない。食品についてリスクは、たとえば発がんリスク、食品添加物のリスク、遺伝子組み換え食品のリスクなどにみられるように通常では感知できないものがほとんどであり、食べてみてわかるというものでもない。この点は工業製品とは異なるところである。したがって科学によってリスクを評価し、それに応じて対応が図られるということは極めて重要である。しかし、高度に発達した科学技術においても安全のレベルをだれもが異存のないような形で決定することができないことが多い。したがって、受け入れられるリスクという考え方が生じてきたのである。規制値としてリスクの水準つまり保護水準を決める場合は、生産者や消費者を含め社会で関係する人の意見を反映しつつ決めていかなければならない。科学的なリスク評価による結果は、この判断の材料を提供するという位置付けにすぎない。TRUSTNET という欧州の研究者グループの研究によれば、「科学はもはや意思決定過程において唯一の決定因子として一般公衆に受け入れられることはない」といわれている（平川秀幸）。また、WTOでも牛肉ホルモン事件などのいくつかの係争を経て最近では、保護の水準を決めるのは各国の権限であり、リスク評価がなされていれば保護すべきリスクの水準はその国の諸事情を考慮して決められるという考え方を打ち出している。

このような、認識に立てば、受け入れられるリスクの決定に当たっては、科学技術のみでなく事業者や消費者などの多くの人々の意見を取り入れて判断しなければならない。これが有効に機能するためには、消費者を含む国民に対して情報をできるだけ提供し、十分な情報の共有化が図られることが前提となる。情報の提供は、単なる消費者保護という観点にとどまるのではなく、社会的にもっと重要な意味を持つのである。この意味で、リスクコミュニケーションは、関係者間の信頼を築き、社会的安心感を醸成することに重要な役割を果たすと考えられるようになっている。最近では、リスクコミュニケーションは、リ

リスクを行政、事業者及び消費者で共同管理するための手段と捉える考え方も生じている。リスクコミュニケーションは単なるテクニックの問題ではないことを認識しなければならない。かつてのように、科学技術に絶対的ともいえる信頼が置けるのであれば、消費者が情報を得たり、リスク評価やリスク管理に介入する必要はあまりないという考え方をとることもできたが、今では様相が全く異なっている。消費者は、リスクを共同管理することまでにならないとしても、安全と安心は与えられるものという受け身の姿勢ではなく、自らもリスクの評価や管理に参画し、リスク管理には一端の責任を持たなければならないという時代になっている。

また、科学に基づくリスク評価においても評価の枠組みを設定する場合には主観的要素が入り込む場合もある。たとえば、原子力発電について、筆者は詳しくないが、リスク評価をする場合の津波のありうる大きさの枠組み設定という問題があったのであろう。枠組みが異なれば評価の結果は異なるのである。また、科学的証拠が不十分ということもある。特に新しい病気などの場合はその原因の究明はすぐにはできない場合が多い。これは不確実の問題でもある。このような場合に備え、事故が発生することもありうるとの想定で事故が起きた場合にどのような対応をすべきかを準備しておくことも重要となりなり、さらに、科学的証拠が不十分で不確実な場合にはどのような対応をすべきか、つまり、予防原則あるいは予防措置を設定しておく必要性も最近では強く認識されるようになってきている。そのような危険はあり得ないという信念のもとに事故が起きた際の対応を考えていなかったことが反省点として挙げられている。したがって、事故を起こさないという予防措置も重要であるが、万一事故が起きた場合、被害を最小にするという観点からの事故対応の重要性も指摘されている。

このように、リスク社会においては、科学技術にも限界があり、リスクを科学技術のみで処理し解決することはもはや不可能になっていると認識が強くなっている。

## (2) リスクの社会性

食品のリスクは、社会における他の要素と独立にはしてはいるのではなく、他の要素との関連の中に存在するようになってきている。たとえば、あるリスクを減らそうとすると別のリスクが生じる。また、リスクを減じようとするコストがかかり、関係する経済部門に負担がかかる。このようにリスクは、他のリスクや経済との関連性を考慮しなければ処理することができなくなる。

かつて、経済発展あるいは欠乏からの脱却が社会の最大の目的であった時代は、科学技術の副作用などはこの最大の目的に隠れ、見過ごされがちであった。しかし、高度の食品安全の要請の中で、小さいリスクから大きなリスクまで多くのリスクが問題とされるようになるのと、あるリスクを減らそうとすると他のリスクが生じることが多い。科学技術が別のリスクを次から次へとつくりだしているといわれる所以でもある。いわゆるリスクのト

レードオフ関係である。したがって、単にそのリスクをなくすか減じればよいということではなく、他のリスクとどのような関係にあり、他のリスクとの比較を行わなければ、そのリスクを評価し管理することにはならないという時代になっている。この点はリスク学者からも指摘されているところである。

また、リスクとコストとの関係である。かつては、消費者は安全はタダで提供されるべきものという考えであったと思う。その場合も本質はただでなく食品の価格に上乗せされ、消費者が負担していたということではあるが、個々の消費者の負担額はそれほど大きくはなかったと推測される。しかし、現在は、リスクとコストとの関係はより明確に分析され認識されなければならない状況になりつつある。たとえばリスクの低減をあまり強く主張するとコストが膨大なものとなり、価格の高騰あるいは社会的コストの増大が大きくなっていく。たとえばBSEの全頭検査のコストにはいろいろな意見があるが、コストは考慮されるべきであろう（2002年1頭当たり検査費用3,552円、牛肉100g当たり1.21円、毎日新聞）。消費者価格が高騰すること以外にも社会的なコストがかかることや、農業のような特定の分野や特定の地域の経済に大きな負担を強いることがあることである。消費者は、リスクは経済とも密接に関係しており、他の経済分野にどのように影響するかを考慮しないと受け入れられるリスクの程度の判断が適切に行われなくなろう。特定の分野に負担がかかるという点については行政の社会的公正という立場から判断が重要となる。福島原発事故に際し、ある流通業が政府の規制値より低いセシウム水準で販売すると宣伝したことがあったが、これは、法制度や商習慣からは悪いこととはいえないであろうが、農業に対する負担を大きくし、社会的公正という道徳的な問題は残るであろう。

いずれにしても、現代にあってはリスクとコストとの関係をより明確にし、そのコストとの比較の上でリスクを判断していかなければならない状況にあると思われる。一般的には、個々の商品当たりの費用に換算するとそれほど大きな額にはならないが、消費者は多数の商品を消費しており、積み重なるとそれなりに大きくなるはずである。ただ、特定の地域や特定の人あるいは業界に負担がかかる場合などは該当者当たりのコストは大きくなる。このような場合は、国民の判断材料として信頼できる第三者機関によるコストに関する情報の提供がなされるべきと思われ、特に、風評被害のおそれがある場合、危険性のみを伝えたり、報道したりするのみでなく、生産地域の経済にどのような損害が生じうるのかについても伝えるべきであろう。

さらに、リスクはコスト以外にも、食習慣や食文化あるいは栄養面とも関係している。たとえば、米を主食とする日本の食習慣においては、カドミウムの安全レベルをどのようにすべきかは日本の食習慣への考慮なくしては決めることはきかないであろう。0.4ppmは科学的に安全レベルであろう。しかし、コーデックスの議論ではフランスはこの水準に反対したといわれている。ということは、異なる安全基準を想定していたということになる。

したがって、0.4ppmの基準は絶対的なものではなく、やはり、日本の食習慣や環境にお

けるカドミウム含有の状況などを考慮したものとなっていると思われる。魚を多く食する日本の食習慣においては水銀との関係で安全基準をどのようにするかという問題があるが、厳しくし過ぎると魚の栄養素が摂れなくなるという栄養上の問題が生じるといわれている。また、マグロ漁業にも影響する。海外に大豆や菜種、トウモロコシなどを多く依存している日本では、遺伝子組み換え作物の表示を厳しくすると食料不足に陥るといった危険すらある。したがって、表示の例外を多く設ける必要がある。日本では肉について生食を比較的多くする習慣があるが、規制を厳しくしなければならないという意見があると同時に消費者の責任の問題とし、規制をあまり厳しくすべきでないという意見もある。

### (3) ゼロリスク

ゼロリスクはあり得ない、あるいは現代の食生活を成り立たなくするという見解は 1980 年代に科学的なリスク評価の発展とともに生じてきた。分析技術の発達によってリスクはいたるところに存在しているということが分かってきたことと、科学技術の発達によってリスクを生み出すということが強く認識されてきたからである。食品ではないが、自動車や飛行機あるいは原子力発電が科学技術によって人間の生活にとって欠かせないものとして作りだされたが、同時に事故等のリスクが生じるということである。

ゼロリスクを主張することは、コストが高いものになるという問題以上に、近代産業社会が今まで歩んできた道を否定することになることが問題なのである。自動車にしてもリスクがあるからといってそれを今や廃止することはできないであろう。食品については、合理的な価格で、品質がよく、利便性が高いものなどが追求され、科学技術の発達によってそれを実現してきた。それと同時にリスクも生じてきている。基本的にはこのような方向を後戻りさせることはできないのである。したがって、前にも説明したようにリスク分析手法はリスクを科学的にできれば量的に評価し、受け入れられるリスクを選定していく等という考え方をとった。これは、ゼロリスクの追求を放棄したということの意味し、リスクを最小限にする努力はするもののある程度は存在せざるを得ないということの意味している。かつては、リスクのあるものを特定しその使用を禁止するといういわばゼロリスク政策をとることもできた時代もあったが、リスク分析手法はリスクを無くすという手法ではないのである。消費者はこの点を認識し理解しなければならない。

なお、消費者がリスクを理解していないから、消費者はゼロリスクや安心を主張するという人がいるが、そうではないであろう。新しいリスクの概念は、生まれてから 30 年ほどの歴史しかなく、日本では、10 年以上前は、食品についての新しいリスクの概念はほとんどの人は知らなかったといつてよい。消費者のみがリスクを理解していないのではない。消費者の中でゼロリスク指向が依然として強いのは、ゼロリスクを主張すると社会にどのような影響があるかについて、十分に理解されていないからであろうと思う。

リスクは絶えず存在するということになれば、消費者は自分でリスクを避ける努力もしなければならないことになる。一つの食品を毎日食べるのではなく、なるべく、いろいろ

な食品、いろいろな地域の食品など、多くの種類のものを食することはリスクの分散になる。また、新鮮な材料を購入し、自分で調理して食べる機会を多くすることもリスクを分散することになる。さらに、食品の種類は多いので消費者はリスクのあると思われるものは避け、別の食品を選択することもできる。ただ、この選択は損害を受ける分野が必ずあるはずであり、それを慎重に考慮する必要がある。また、風評被害に発展するおそれもある。

行政や事業者にとっては、消費者の選択肢を広げる方法が基本となろう。たとえば、産地表示や原産地表示、無農薬野菜、有機食品、乳幼児用特別食品などが考えられ、これらの製品には、消費者の安心を確保するため第三者認証なども必要になる。

#### (4) グローバリゼーション

グローバリゼーションの進展によって食品にリスクが生じやすくなっていることについては前に述べたが、グローバリゼーションは各国の食品安全制度にも大きく影響を及ぼすようになっている。本来、国民の健康を守るのは国の権限とされ、その目的のためには貿易障害になることがあることは認められていた。しかし、自由貿易の進展とともに、食品の安全制度は大きく変貌してきている。各国の制度についての国際調整が進められ、国によって制度にそれほど大きな違いは見られなくなっている。しかし、食品の安全を守る思想については国によってかなりの相違がみられる。

アメリカでは食品安全は厳密に科学の原則に基づくべきという思想で、リスク分析手法を発達させてきたが、年間 4,800 万人ほどが食中毒にかかるという事態を防止できないでいる。最近、リスク分析手法による食品安全の強化(食品安全近代化法)にのりだし、規制を一段と厳しくすることとし、輸入食品の安全確保もいそう強化しようとしている。しかし、アメリカで食品安全が十分図られているかという点必ずしもそのようには見えないのである。EUは、BSEという苦い経験を持ち、2002年から2006年までの間に食品安全制度の抜本的強化を図った。その内容はリスク分析手法を中心に据えているが、消費者の信頼という点にも重点を置き、消費者保護にも通じる安全対策を導入し強化してきている。現在は、整備した制度が十分機能するか見守っている段階といえよう。日本は、BSEの事件後、急遽制度を改正し、リスク分析手法をそのまま取り入れ、科学のみが強調され、日本社会の実情を十分考慮した制度かという点そうでもないといえよう。しかし、食品の安全はかなりの程度確保されているといえる。

現在の世界的な動きは、アメリカのように安全規制を一層強化しようとする動きがある一方で、自由貿易を一層推進するため、この面で規制を緩和しようとする二つの流れが同時に進行していることである。これに関連して問題となるのは、さらに規制を強化し細かく規制していくべきなのか、規制の強化ではなく事業者の自発性を高めるとともに消費者の意識を改善していく方向に向かうべきなのかということである。これ以上規制を強化していくと、かなり急速に変化していく社会状況の中で動きが取れなくなるおそれもあり、

リスク社会にあつて、多く存在し、複雑に社会と関係するリスクを規制のみで対応していくのは不効率ではないかという意見もある。

しかし、現在、食品の安全の規制制度は、アメリカの動向に強く影響され、急速に、世界的に近似したあるいは同一の食品安全制度（規制制度）を採用していく方向に向かいつつあるように見える。この点で、日本は、意外にも、規制制度という面だけから見ると欧米に比べ見劣りする面があり、かかる国際動向にどのように対応していくかという課題もある。

また、世界では、自由貿易の要請は強く、今後、TPP やその他の自由貿易交渉において各国の制度の調整が模索されると思われるが、各国の社会の実情に応じた制度は、廃止を求められやすく、制度が純粹に科学的に証明できるものしか残らないという傾向になろう。安心のための制度や複雑な手続きなどは廃止が求められる可能性がある。このような交渉では、その社会実情や文化に根差したものは軽視されやすくなる。日本も国民の健康を守るためにはどのような思想で守っていくべきかを明確にしておかなければ切り崩されるおそれがある。たとえば、日本の中で安心についての理解がこのように異なると、国際交渉が進展していくにつれ食品の安心の思想は消えていくおそれもある。科学的根拠や数字だけでは説明が難しい制度は、日本に多くあり、BSE検査、遺伝子組み換え食品表示、原産地表示、放射能規制水準、トレーサビリティなどがある。これらの制度のうちいくつかは輸出国も導入しており、どれについて廃止の要求がなされるかわからない面はある。

おわりに

### 1 安全を安心につなげる

食品に関しては、日本では、「安全」という概念と「安心」という概念が存在している。安全は科学的根拠に基づき得られるものとの認識が国民の間で定着してきているが、安心についてはそれを否定する見解から、消費者は安心を求めているという見解まで様々であり、錯綜している。消費者は、安全は事業者あるいは行政側の主張であり、安心は消費者の認識あるいは判断とし、安心を重視している。

日本の社会においては、安心の概念は国民の生活において重要な価値を持っていることから、安心を否定するのではなく、事業者が提供するあるいは行政が管理する食品安全が消費者の安心につながるようにしていかなければならないであろう。かかる意味で、生産から消費までを視野に入れた場合、食品安全は、必要条件ではあるが十分条件でないといえる。

### 2 安心の定義と共通の認識

しかし、安全と安心をできるだけ近づけるにしても、安心とは何かが明確でなく、国民の間で共通の認識がないことが、まず、問題である。これは、日本がリスク分析手法を導入した際、法制度上、食品安全は科学（自然科学）の問題であると捉えられ、日本社会の特徴などが考慮されず、安全を安心につなぐ人文・社会的視点（十分条件）はほとんど検討されてこなかったからであろう。食品安全基本法は、いわゆる食品安全の十分条件を視野に入れておらず、また、多くのリスク学者が自分の学問領域の外にある安心の議論を避けるか否定している。

本研究においては、まず、安心とは何かについて消費者の不安の視点から検討を行った。その結果、安心は安全を基礎とし、主として、消費者の信頼を通じて得られるものとの定義はおおむね妥当であろうとの一応の結論に達した。この結論は、消費者アンケート調査の結果とも矛盾はしていないと思う。安全と安心をつなぎ、消費者の不安をできる限り少なくしていく方策のキーワードは信頼であるが、この方策は安全措置と異なり、人文・社会的視点が中心となる。関係者も事業者や行政のみでなく、マスコミ、学者、市民団体など広範に及び、消費者も当然関係する。

### 3 リスク社会における消費者の納得

第九章で述べたように、現代の産業社会は、リスク社会（危険社会）といわれ、リスクとともに生活しなければならず、また、不確実な時代にあるともいわれている。特に科学技術に対する絶対的な信頼が薄れてきており、さらに、権威に対しても信頼が揺らいできている。福島原発事故などがこれを象徴している。それだけに安全で安心できる社会を

形成していくためには、消費者の参加と意見の反映、消費者との情報の十分な共有が必要であり、その上で消費者の理解と納得が重要となっている。

#### 4 消費者の意識と行動の変革

食品の安全と安心をつなぐ場合、もう一つの重要な視点は、消費者の意識と行動である。安心は消費者の認識ではあるが、安心という言葉は多様な意味を持つので、消費者側にその適切な理解がないと安全と安心は近づくどころか離れるばかりになる。

また、現代のリスク社会にあって、消費者もリスクとともに生活していかなければならないことがまず認識されなければならない。ゼロリスクも求めるのが難しい時代となっている。リスクとともに生活するということは、リスクを減ずるための社会的・経済的コストやトレードオフ関係にある他のリスクを十分考慮して自分が受け入れられるリスクを選択し、行動していかなければならない必要性が高まっているということでもあろう。

さらに、安全と安心の確保の努力には消費者の参加が求められ、消費者はもはや守られるべき受身としてのみ存在するのではなく、消費者の意識と行動が社会的に影響を及ぼす存在として認識されることが必要である。したがって、行政、事業者及び消費者がそれぞれの役割と責任の下で、食品の安全と安心が図られるよう、互いの立場を理解しつつ、ともに努力していかなければならない時代となっている。

#### 5 「食品の安全」思想の形成

本研究では、食品について安心をどのように理解するかに関連して食品の安全のあり方についても不十分ではあるが分析した。その結果、本稿では、食品の安全は、科学（自然科学）の問題であるという考え方だけでは、国民が納得し、安心する食品の安全は十分には得られないのではないかと強調している。このような考え方に立てば、現行の食品安全基本法は、その食品の安全の思想を修正する必要があると考えられる。

食品の安全の思想と安全の確保のあり方は、リスクがいろいろな場面で生じる現代社会にあってリスクをどのように理解するかが基本的に重要であろうと感じる。国民はリスクを自分なりに判断し、評価して生活してきた長い歴史を持つ。したがって、今の主として製造段階に適用される確率と数値によるリスクの考え方だけではカバーしきれない部分があるのではないかと思われる。しかも、日本社会にはかなり特徴的なリスクの捉え方があると推測される。たとえば、信頼できるかできないかなどの主観も入り込むリスクもある。リスクを判断には、そもそも主観的要素が入り込んでいることが多く、今後、このような主観的要素をできるだけ取り除くのがよいのか、どのようにとりこむのかは今後、大きな課題となる。これには、リスクについて歴史的経緯を含め、社会文化との関連で、さらに社会学的に研究を深める必要がろう。

また、科学技術のみでは、食品の安全が十分確保できないといわれるリスク社会にあっては、食品の安全については消費者も含め社会全体の理解と合意が必要になっている。そ

のためには、リスクコミュニケーションも重要ではあるが、リスクに対してどう対応するかについての社会の構成員それぞれの責任のあり方を認識することが重要と思われる。たとえば、マスコミや科学者がリスクをどう伝えるかは社会に大きな影響を与え、一方、消費者は、リスクを回避するのにどのような行動をとるのが問題となる。風評被害が発生しやすいことやゼロリスク要求が比較的強いことはこれと関係している。リスク社会における社会の構成員の役割と責任のありようについてさらなる検討と国民的合意が必要と思われる。

さらに、食品の安全に関する規制の問題では、現在、科学によるリスク評価に基づく規制が一段と強化される傾向にある。しかし、規制の強化は社会的コストの増大を招くほか対応への弾力性や迅速性が損なわれるという面もある。また、規制を強化しても必ずしも食品安全の程度が高くなるわけでもないということもある。アメリカは、科学の原則に基づく HACCP やリスク分析手法を生み出した国ではあるが、現在、食中毒が多発するなど国民的不安があり、規制を一段と強めている。しかし、必ずしも食品安全が十分に達成されているかといえば、そうではない状況であろう。規制を強化するというよりも社会の構成員がそれぞれの自覚と責任で食品の安全に対応し、お互いに信頼できるようになるなどの方向を取り入れていくことが効果的なものかもしれない。規制とは異なる次元の要素を重視することでもある。これは、国民がリスクや危険をどのように理解するかにも関係しており、今後、食品安全政策における規制の在り方についても今までとは異なる視点からの検討が必要である。

以上のような検討により、リスク社会における食品の安全思想が形成され、より適切に無駄の少ない食品の安全が達成され、食品についてもより安心できる社会が形成されていくことを期待したい。

別添 I

## 食品の安心に関する消費者アンケート調査

2013年5月27日

食品の安心研究プロジェクト委員会

委員長 高橋 梯二

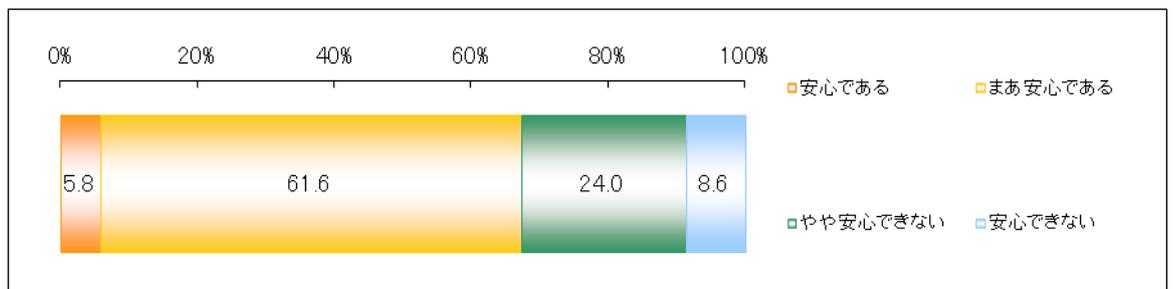
資料作成 山崎 毅

アンケート序文：

『食品の「安全」・「安心」という言葉が世間で広く用いられていますが、このアンケートは消費者の皆様が感じる食品の「安心」に関する調査です。ここでは、「安心」について定義は設けません。皆様が思っておられる「安心」をベースにご回答ください。』

■1 食品全般についての「安心」についてお伺いします。

Q1.あなたは現在、日常生活の食品全般についてどの程度「安心」ですか。該当するものを一つお選びください。



Q2.あなたが食品全般について「安心」と感じる理由は何ですか。該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	n	%
全体	337	100.0
1 生産・流通機構が高度にシステム化され、安全が十分保証されているから	130	38.6
2 食品の加工や保存の技術が発達し、安全が保証されているから	169	50.1
3 インターネットやメディア情報を通じて食の安全情報が十分得られるようになったから	66	19.6
4 以前に比べてわかりやすい商品の安全情報が得られるから	119	35.3
5 食品行政あるいは制度が信頼できるから	55	16.3
6 おおかたの生産・流通企業が信頼できるから	151	44.8
7 以前に比べて輸入食品、輸入原材料が多くなったが、食品の安全は国際的にも(海外でも)十分確保されるようになってきたから	27	8.0
8 以前に比べて食品事故や偽装表示が減ってきたから	48	14.2

9	今後食品のグローバル化がさらに進むと予測されるが、それにもなって日本の食品安全も守りが強化されるから	22	6.5
10	その他(できれば具体的にご記入ください)	13	3.9

Q3.あなたが食品に「安心できない」と感じる理由は何ですか。該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	n	%
全体	163	100.0
1 生産・流通機構が高度化・複雑化しリスクが増大しているから	38	23.3
2 簡便な食品や利便性の高い食品が増えているから	58	35.6
3 情報が氾濫し、何を信じてよいかわからないから	61	37.4
4 安全に関する情報がよく理解できないものが多いから	42	25.8
5 行政あるいは制度に対する信頼が薄れているから	61	37.4
6 生産・流通企業に十分な信頼が置けないから	60	36.8
7 輸入食品、輸入原材料が多くなり、安全が確保されているかどうか分からないから	121	74.2
8 食品事故や偽装表示が多くみられるから	95	58.3
9 TPP などによって食品のグローバル化が進み、日本の食品安全が脅かされるから	42	25.8
10 その他(できれば具体的にご記入ください)	12	7.4

### Q3-10 その他：回答例

放射能汚染

中国・韓国から輸入しているから

添加物が多いから

加工品の将来にわたる安全性

添加物など知らずに口にしているのが怖い

産地表示の徹底ができていない

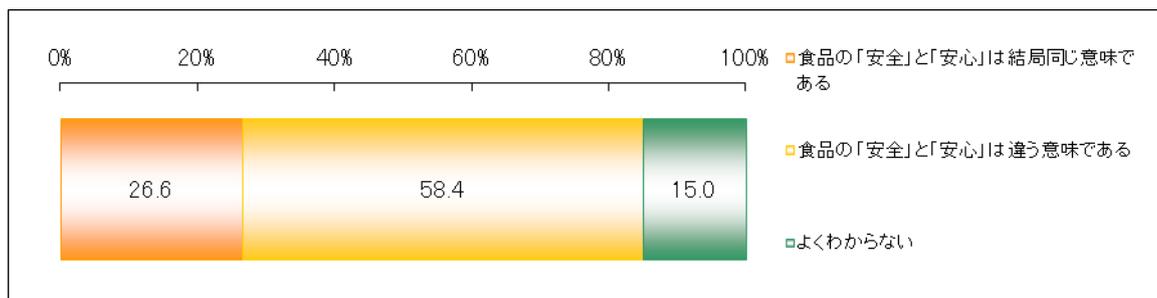
原発事故はまだ終息していない、日本産の物にも信頼が持てないような気がする。

市場経済(資本主義)とは利潤追求を優先するものだから。

放射能の影響を過小評価しているのだから

■2 食品の「安全」と「安心」の意味についてお伺いします。

Q4.食品について「安全」と「安心」という言葉がよく使われていますが、あなたは、「安全」と「安心」の意味についてどう考えますか。最も該当するものを一つお選びください。



Q5 ■前問で「食品の「安全」と「安心」は違う意味である」とお答えの方にお伺いします■食品の「安全」と「安心」の意味がどう違うのか、以下に簡潔にご記入ください。（ご自由にお書きください）

### 安全と安心は異なると答えた人のその理由の説明

この資料は、食品の「安全」と「安心」は意味が異なると回答した人に対し、どのように意味が異なるかの説明を求めたことに対する回答である。最初から順番に取捨選択することなくそのままとりあげ、1/3ぐらいまで収録してある。

アンケート調査では、「安全」と「安心」は、同じ意味であるとの回答が 26.6%、違う意味との回答が 58.4%、よくわからないとの回答が 15.0%である。

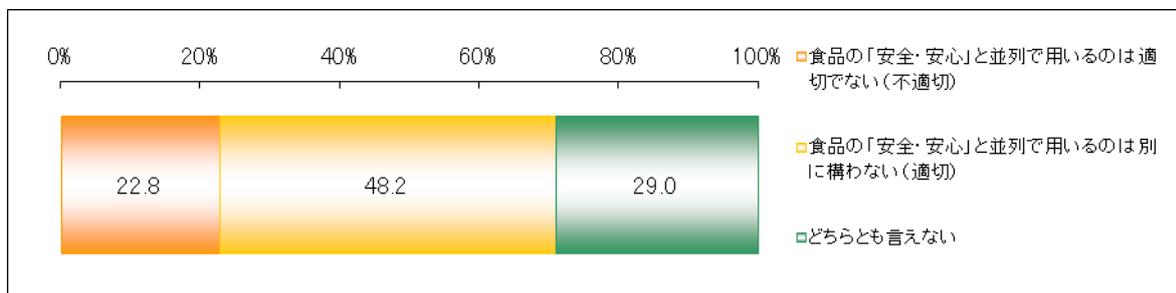
「安全」というのは、政府や流通業者などの発言 「安心」の基準を決めるのは消費者
たてまえと現実は違う。 行政的な安全と消費者側の安心の認識の違い。
安全とはある定量的な基準を満たしている食品 安心は、それを買う側がどういう基準で安全と称されているかを知り、理解して得られる食品への信頼
とらえ方が違う。 安全といわれても、私自信が安心できるかどうかという違う気がするから。
安全は問題がないかどうか。 安心は信頼できるかどうか。
安全の基準がすぐには影響ないとか曖昧なことが多いから。 安全は食品にどのようなものが含まれているか、安心は含まれているものが体に良いものかどうか。 安全は食品そのもの、安心は生産から食卓に届くまでの経路、 安全は物の状態、安心は心の持ちよう。 客観性があるかどうか。
体に安全か、精神的に安心か。
安心は個人の感覚、安全は根拠のあるもの。
安全は問題がないかどうか。 安心は信頼できるかどうか。

<p>安全は体に有害な成分が入っていない、賞味期限が守られているなど。  安全は流通側の立場で実質的なこと、安心は消費者側の気持ち。  安全は他人が言うこと、安心は自分。  昨近の何でも安く、値上げは悪の風潮があるのでコスト的に安心できない。</p>
<p>安全は、食品の成分表示や野菜の残留農薬等が正しく測定され、人体には影響ないと科学的に証明されていること。  安心は消費者個人の判断で気分的なもの。  安全は売り手、安心は消費者側</p>
<p>安全とは国民全員がこれは安全であるというもので、安心とは個人がこれは安心ということ・・・</p>
<p>安全は生産者側からいう言葉で、安心は消費者側からいう言葉</p>
<p>安全は客観的な評価、安心は主観的、心理的なもの。  商品が安全でもそれに対して安心をいだけるとは限らない。  安心は本人が思うこと、本人の気持ち、安全は他者等からみて絶対的なこと。  安全ならば安心だが、安心していても安全とは限らない。</p>
<p>安全の上に安心があると思う。</p>
<p>生産者側から見ると安全で、消費者側から見ると安心  安全な食品でも消費者が納得しなければ安心でない。</p>
<p>安全は食品の問題で、安心は心の問題  安心は不安や心配がない状態、安全は危なくないこと。  安全は事業者の考えであり、安心は消費者の意識です。  安全というと完全に大丈夫という意味合いにとられるが、安心というと多少難はあるけれど、購買者の納得したものでないのに安全をつけるのは疑問です。  安全かどうかは客観的なものがあり、安心は主観的なものである。</p>
<p>安全は結果、安心は気持ち</p>
<p>安全は公的機関（監督官庁）が最低限の法令によるものであり、  安心は実際のその食品が本当に安全かどうか。</p>
<p>安全：何も心配ないこと。  企業側、生産者側から発信する言葉、  安心：心配がないことを心から信用していること。  消費者の心</p>
<p>食品の安全は保障されるべき、安心だけだと信用できない。</p>
<p>安全は絶対的なもの、安心は心理的なもの。</p>
<p>安全なことが証明されているから安心して買うことができる。</p>

## 評価

安全と安心を明確に区分していない消費者も多少いるが、多くの消費者は安全と安心は異なるものと理解している。安全は事業者側（及び行政）の言葉（主張）であり、安心は消費者の認識あるいは判断であるとしている。つまり、安全といわれても消費者にとっては安心できないことがあるということが強調されている。さらに安心は消費者が感じる主観的なものであることも認めている。安全と安心を結ぶものは何かについてはほとんど説明されていないが、「どういう基準で安全と称されているかを知り、理解して得られる食品への信頼」、「心配がないことを心から信用していること」、「安全なことが証明されていること」などの説明はある。

Q6.近年世間で、食品の「安全・安心」というように並列して用いられることが多いようです。あなたは、このことについてどう思いますか。最も該当するものを一つだけお選びください。



Q7. ■前問で「1.食品の「安全・安心」と並列で用いるのは適切でない（不適切）」「2.食品の「安全・安心」と並列で用いるのは別に構わない（適切）」とお答えの方にお伺いします。 ■前問で1を選択した方は「不適切」とした理由を、2を選択した方は「適切」とした理由を、以下に簡潔にご記入ください。（ご自由にお書きください）

## 「安全」と「安心」を並列して使うことについての消費者の意見

この資料は、「安全」と「安心」の並列使用を「適切」とした理由を、また、「不適切」とした理由を、簡潔にご記入ください」に対する記述回答を収録したものである。これらの意見には併用を適切とする意見の理由と不適切とする意見の理由が混在しているので、これらを分け、意見を整理し、同趣旨のものは省くなどしているが、アンケートに掲載された意見はすべてチェックしたうえで調整したものである。

調査では、「安全」と「安心」の並列使用が「不適切」との回答は22.8%、「適切」との回答は48.2%、どちらともいえないとの回答は29.0%

<b>並列使用を適切とした人の理由</b>
違いがよくわからないので、並列されることに違和感はない。^
ことさらに区別する必要があるのか。
安全で安心できるものを望んでいるので。
難しく考えることはない。気にしていない。
安全だからこそ安心できるものではないでしょうか。安全だから安心だと思うので。
安全=安心 同義語だと思いますよ。
普通の場合、安全は安心につながるから。
安全な食品だから安心できるという意味だと思うのでいいと思う。
特に否定する理由はない。
「安全だから安心」という意味で並列しても構わないと思う。
安全性が完全に確保されればよい。
厳密な区分が広く定着していないから。
安全ならば安心できるということが同分類できると思う。
安全が守られて安心となるので意味合いが違うから両方とも必要と思う。
尺度が違う言葉であってもどちらも極端に欠けているのは困ると感じているから。
二つがともに保証されてこそ安心できるから。
両方があった方が消費者は安心すると思う。
両方が適っていると感じるから。
安全であるからこそ安心できる。並列で用いると安全性が伝わるような気がします。
売るためには（併用は）仕方がないと思う。
同一でないことを意識していれば並列して用いても問題はない。
責任と信頼の度合いが一致して初めて安全・安心が平行に語られてよいのでは
安心してもよいレベルであろうという意味で別にかまわない。とりたてて違うと主張することもないので
求めるものは同じなので。
「まあ、大丈夫では」というふうに捉えています。
言葉の問題はどうでもよく嘘がなければそれが一番と思うから。
安全・安心ということで、それをそのまま鵜呑みにするわけではないからさして重要でない。
生産者側も安全、消費者側も安心という商品、そういう意味で使っているのであればよいと思う。
<b>並列使用を不適切とした人の理由</b>
立場が違う者の見方だから。一緒にすると生産者・消費者の立場が混同される。

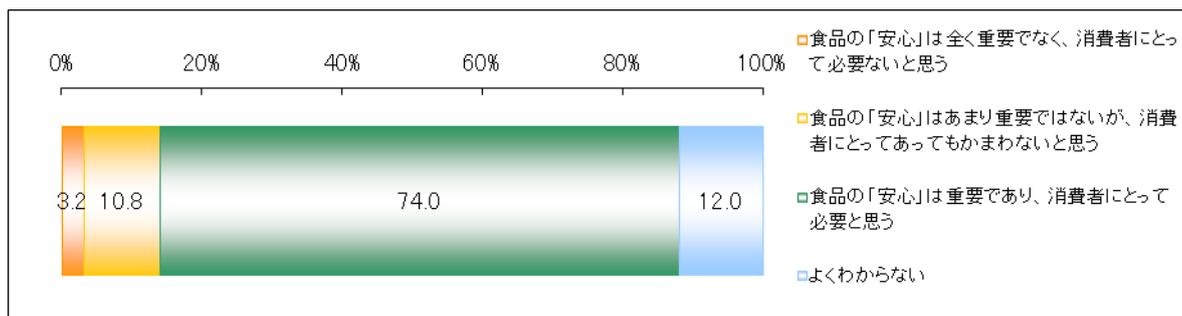
売り手が安全だといっても買い手自身がそうとは限らないから。
安全=安心でないから。安全であると安心であるとは別物である。
購買者が納得したものでないのに安全をつけるのは疑問
安全は販売する方の感覚、安心は買う方の感覚
安全なものでも安心できないものもあるし、安心と思っても安全でないものがあったりするから。
どんなに安全だといわれても信じられなければ、安心してはならないから。
生産者が安心といっても購入者が安心できないことがありうるので並列になるのはおかしい。
製造業者や流通業者が「安心」というのは論理的に間違っている。あえてその言葉を使うのは、消費者の心理を操作する意図が感じられる。
安全と安心が切り離せない関係にあるが、安全な状態をつくるのは消費者にできないこと。安心は消費者が感じること。余計なお世話

### 評価

消費者は、安全と安心の語句が併用して使われていたとしても、基本的には安全と安心を混同してはいないということが分かる。その上で、併用を適当とする意見の理由は、①安全であれば安心であるからという意味で深くは考えず、併用は構わない、②安全と安心は両方必要だから併用は適切という意見に大別できる。また併用を不適切とする意見の理由は、①生産者と消費者の立場を混同するから、②安全であっても安心でない場合があるから、③生産者が消費者の感じる安心について言及するのはおかしいからと分類できよう。同じでないことを意識していれば併用しても構わないという意見もある。特に、生産者が安心を言うのは消費者の心理を操作する意図があるという意見もある。

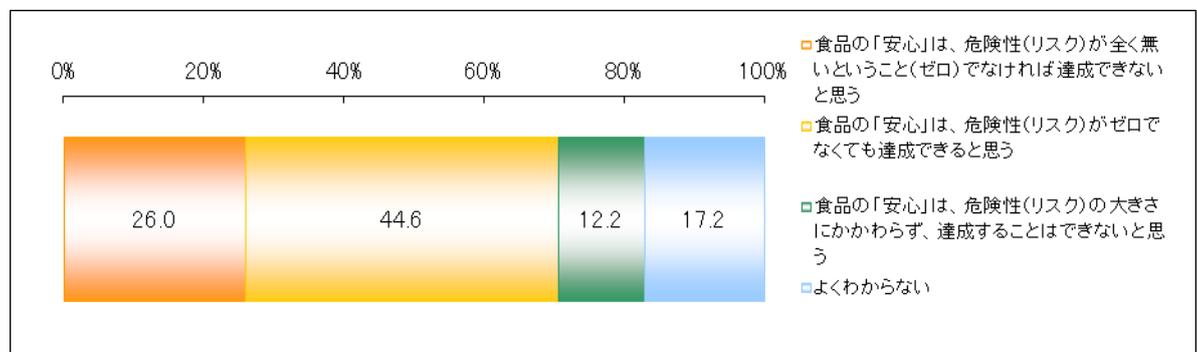
### ■3 食品の「安心」の意義についてお伺いします。

Q8.食品の「安心」の意義についてあなたはどのように思いますか。最も該当するものをお選びください。



■4 食品の「安心」のゼロリスクについてお伺いします。

Q9.食品の「安心」とは危険性（リスク）が無いこと（ゼロ）であるという意見があります。あなたは、このことについてどう思われますか。最も該当するものをお選びください。



■5 食品の「安全」と「安心」の確保：責任の所在についてお伺いします。

Q10.食品の「安全」確保（安心ではありません）について、責任の所在はどこにあると思いますか。該当するものを全てお選びください。（いくつでも）

	n	%
全体	500	100.0
1 政治家	120	24.0
2 行政(政府、都道府県、市町村)	318	63.6
3 企業(食品事業者:生産、食品加工、流通)	429	85.8
4 研究者、医療機関(アカデミア)	118	23.6
5 マスコミ	85	17.0
6 市民団体	32	6.4
7 消費者(一般市民)	122	24.4
8 その他(できれば具体的にご記入ください)	6	1.2

Q11.食品の「安心」確保（安全ではありません）について、責任の所在はどこにあると思いますか。該当するものを全てお選びください。（いくつでも）

	n	%
全体	500	100.0
1 政治家	114	22.8
2 行政(政府、都道府県、市町村)	248	49.6
3 企業(食品事業者:生産、食品加工、流通)	349	69.8
4 研究者、医療機関(アカデミア)	93	18.6
5 マスコミ	127	25.4
6 市民団体	57	11.4
7 消費者(一般市民)	170	34.0
8 その他(できれば具体的にご記入ください)	13	2.6

Q12.前問で食品の「安心」確保（安全ではありません）について、責任があるとされた理由について、以下にご記入ください（「政治家は〇〇だから食品の安心に責任あり」など）。（ご自由にお書きください）

### 安心についての責任の所在についての消費者の意見

この資料は、食品の「安心」確保（安全ではありません）について、責任があるとされた理由についてご記入ください（「政治家は〇〇だから食品の安心に責任あり」など）に對しての回答である。最初から順番に取捨選択することなくそのままとりあげ、1/3 ぐらいまで収録した。

関係するところは、すべて多かれ少なかれ、責任があると思うから。
政治家、行政、企業、マスコミは正しい情報を発信すべきだから、安心に責任あり。
商品を取り扱う以上、企業が責任を持つべき。
企業は食品をあつかってお金を稼いでいるのだから責任があると思う。
行政の責任
供給者、消費者、第三者それぞれの立場による自覚が必要だと思うから。
生産者の資質に頼るしかない。
国をまもる人と家族をまもるひとに責任があると思います。 もちろん、自分自身をまもることも入ります。
提供される側にとっても直接かわりがあるとなれば、まず企業になると思います。 企業側が仕入れた物を私たちは受け取っているのですから。その企業側の行いを管理するのは行政だと思います。
安心は消費者の感じる気持ちであり、消費者に責任がある。また、それに情報などによって影響を及ぼす食品事業者以外の機関は、消費者が安心とを感じるきっかけを作るための責任があると思う。
レベルは各個人でばらばら。
政府や行政は消費者が安心して食品を購入できるかどうかチェックしなければならないと思うから。
行政
企業、それによって利益をえているから。
マスコミ、情報を流しているから責任がある。
売り手も買い手も自己責任だから。
マスコミの影響は大きい。
企業が提供しているので食品の品質に気をつけてほしい。
政治家は国民のことをよくわかっていないから。

ほとんどの食材を輸入によって賄われているのだから政治家、行政、企業は食品の安心に責任がある。
企業の透明性行政の明確な基準
企業の良心の問題
「安全」は企業等生産者が主体となって努力するものであり、その食品が「安全」なので「安心」できますよ・・・というのが行政、研究者の仕事であると思う。 「安心」は人によって感じ方が違う微妙なもので、「安全」ほど厳密なものに思えないので、ある程度のレベルは生産者に任せられていると思う。ただし、最終的にその生産者が提供する「安心」が本当に「安心」なのかは、消費者各々が判断すればよい。
市民団体やマスコミが常に見守る必要がある。
すべての人が関心を持ってチェックしない限り安心だとか安全は達成できないと思う。人間とはそういうもの。日本人は他人任せが多い。
提供する側に責任があるから。
行政が表示義務などを徹底し、それを企業が守り、一般消費者もそれを確認する義務があると思うから。
行政がきちんと消費者を守る立場から法律などを完備し、それを企業が守り、広報し、消費者がそれを受け入れる。
自分の気の持ちようだと思うので。
国家が犯罪を犯しても誰も罰することはできない。
同じ情報が与えられても、安心かどうかを判断するのは消費者個人だと思うから。
マスコミに踊らされることなく、ある程度の自己責任は必要
企業が材料や表示など虚偽の記載をしなければ、こういった問題は大方起きないのではないかと思う。
法律を決めるのは政治家だから、それを監視する団体、批判するマスコミ、評価する研究者すべてに責任がある。
彼ら（マスコミ）の言うことの社会的影響が大きい。

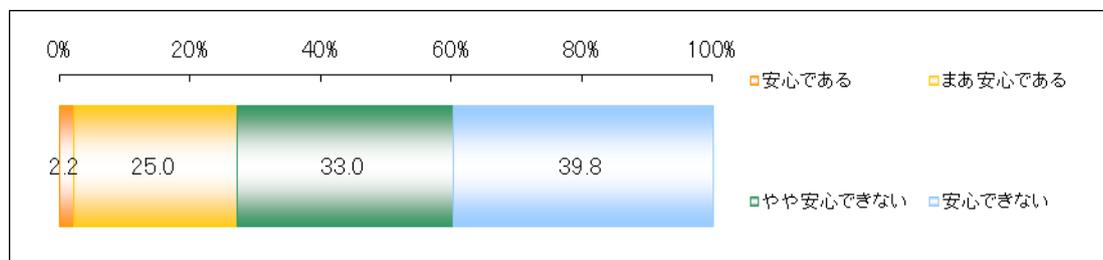
## 評価

安心についての事業者の責任が強調されていると同時に、行政の責任もかなり強調されている。また、それら以外に情報を流す者としてマスコミ、学者、その他の団体にも責任がるとする意見も多い。さらに、安心は消費者が判断するものであるもので、消費者にも責任がるとする意見もかなりある。したがって、安心についての責任の所在は安全に比較し、広く捉えられ、場合によっては行政、事業者、マスコミ、民間団体、学者及び消費者など関係する者すべてに責任があると捉えられているとも解釈できる。

■II 食品関係で話題になることの多い次の8つの事項についておききします。各項目について食品の「安心」の度合いをお答えください。

■1 食品の放射性セシウム汚染についてお伺いします。

Q13.該当するものを一つお選びください。



Q14.■前問で「安心である」「まあ安心である」とお答えの方にお伺いします■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

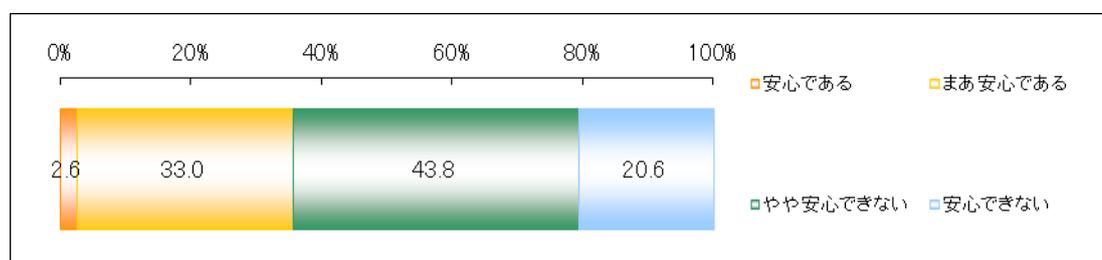
	N	%
全体	136	100.0
どの程度が安全か科学的に解明されており、問題ないと思うから	54	39.7
政府の基準が設定されており、市場にある食品は基準以下だから	74	54.4
自分が食べている食品は、きちんと検査されているから	23	16.9
元々心配のない西日本のものを食しているから	16	11.8
政府、企業及び科学者に対する信頼が回復してきたから	8	5.9
その他(できれば具体的にご記入ください)	13	9.6

Q15.■前問で「やや安心できない」「安心できない」とお答えの方にお伺いします■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	N	%
全体	364	100.0
どの程度が安全かまだ科学的にもよくわかっていないと思うから	229	62.9
政府の基準は理解が難しく、よくわからないから	145	39.8
自分の食べる食品が検査されて安全が確保されているかどうかよくわからないから	199	54.7
政府や企業及び科学者に対する信頼が失われ、まだ回復していないから	138	37.9
その他(できれば具体的にご記入ください)	20	5.5

■2 食品添加物についてお伺いします。

Q16.該当するものを一つお選びください。



Q17. ■前問で「安心である」「まあ安心である」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

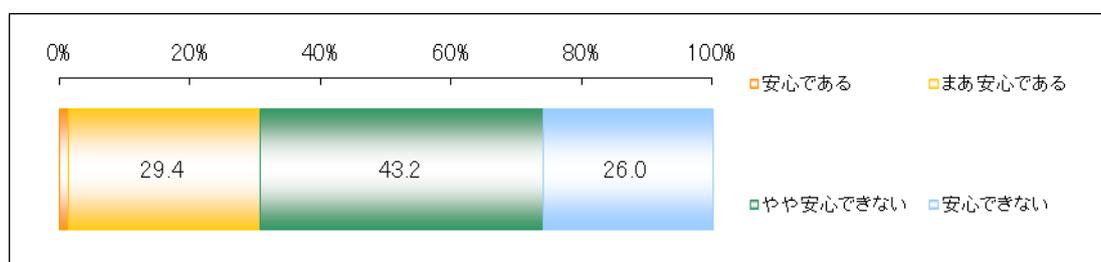
	N	%
全体	178	100.0
食品への使用基準がまもられていれば、人体に影響はないと思うから	105	59.0
食品への使用基準などについて違反があるということは、あまりきいたことがないから	34	19.1
食品メーカーが規格・基準にしたがって製造しているはずだから	87	48.9
これまでも使用してきて、特に問題がないから	38	21.3
その他(できれば具体的にご記入ください_)	8	4.5

Q18. ■前問で「やや安心できない」「安心できない」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	N	%
全体	322	100.0
食品への使用基準がまもられていても人体に影響がないとは信じられないから	153	47.5
食品への使用基準などについて国産品でも輸入品でも時々違反が見られるから	152	47.2
消費者にとっては、数も多く、その機能もよくわからない中で、添加物がどのように使われているかよくわからないから	222	68.9
化学合成のものもあるから	123	38.2
その他(できれば具体的にご記入ください_)	12	3.7

■3 食品の残留農薬についてお伺いします。

Q19. 該当するものを一つお選びください。



Q20. ■前問で「安心である」「まあ安心である」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	N	%
全体	154	100.0
残留農薬基準がまもられていれば人体に影響がない、と思うから	94	61.0
残留農薬が原因で健康被害が発生した事例はないから	18	11.7
農薬が農業の現場でどのように使われているか、知っているから	15	9.7
農産物の収穫後に使われる農薬について、しっかりした規制があるときいているから	49	31.8

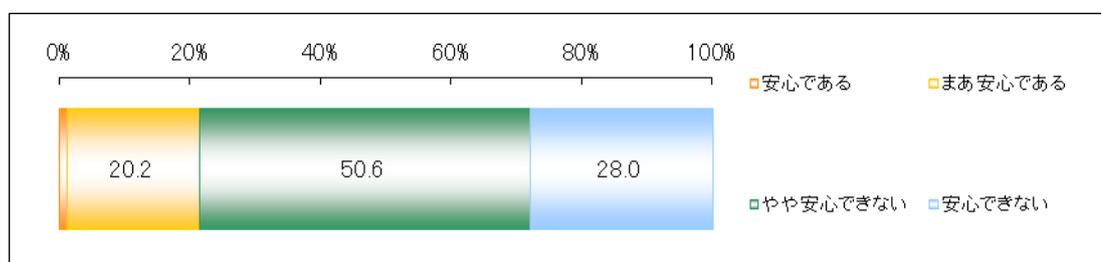
基本的にはこれまでもずっと使用されてきたものなので、残留農薬基準以下であれば、摂取しても問題ないと思うから	42	27.3
その他(できれば具体的にご記入ください__)	7	4.5

Q21. ■前問で「やや安心できない」「安心できない」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	N	%
全体	346	100.0
食品の残留農薬基準がまもられていても人体に影響がない、とは信じられないから	174	50.3
食品の残留農薬基準について、国産品でも輸入品でも時々違反が見られるから	142	41.0
消費者にとっては、農薬が農業の現場でどのように使われているかよくわからないから	202	58.4
農産物の収穫後に使われる農薬についての規制があいまいだから	134	38.7
基本的には体によくなさそうなので、できるだけ摂取を避けたいと思うから	139	40.2
その他(できれば具体的にご記入ください__)	14	4.0

■4 輸入食品についてお伺いします。

Q22. 該当するものを一つお選びください。



Q23. ■前問で「安心である」「まあ安心である」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

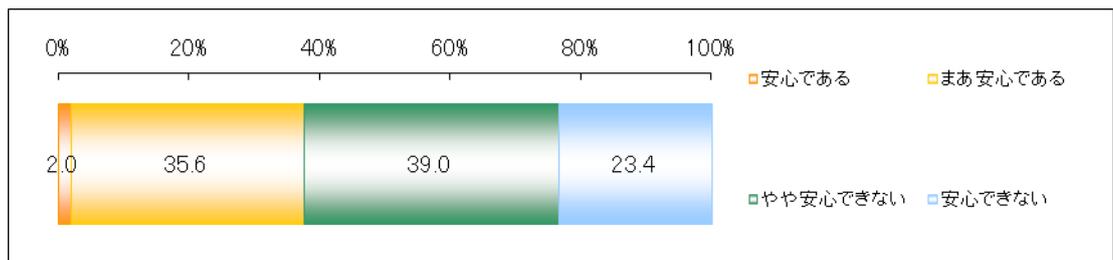
	N	%
全体	107	100.0
日本の制度で輸入食品の食品安全を十分に確保できていると思うから	70	65.4
輸入食品の事故の場合も、原因の究明を行って、迅速に対処ができていると思うから	13	12.1
日本は輸入食品に依存しているが、事故が多い国ばかりから輸入しているわけではないから	26	24.3
安全第一を基本として、価格の安いものばかりを輸入しているわけではないから	24	22.4
人体に健康被害をもたらすような大きな事故は発生していないから	15	14.0
その他(できれば具体的にご記入ください__)	2	1.9

Q24. ■前問で「やや安心できない」「安心できない」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	N	%
全体	393	100.0
日本の制度では輸入食品の食品安全を十分に確保することはできないと思うから	175	44.5
輸入食品の事故の場合、原因の究明が遅くなったり、難しかったりするから	161	41.0
日本は事故の多い国からの輸入食品に依存しているから	163	41.5
安全をある程度無視して安いものを輸入しようとする傾向があると思うから	236	60.1
時々、大きな事故があるから	137	34.9
その他(できれば具体的にご記入ください)	20	5.1

■5 食中毒についてお伺いします。

Q25.該当するものを一つお選びください。



Q26. ■前問で「安心である」「まあ安心である」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

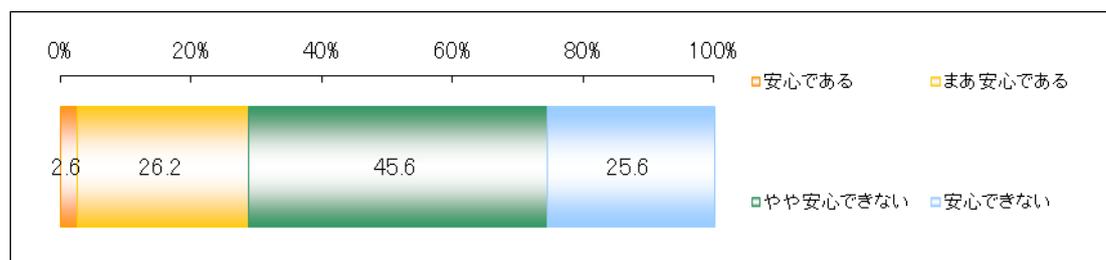
	n	%
全体	188	100.0
微生物(菌)は動物の腸内やその他の自然環境に常在するが、病原性の高い菌は撲滅できると思うから	23	12.2
政府や業界の衛生基準などの対策で食中毒を十分防止できると思うから	67	35.6
いつどのように感染するかを知っているので、十分予防できると思うから	50	26.6
食中毒の発生は、海外と比較してもかなり少なく、日本は衛生環境がよいと思うから	107	56.9
食中毒の発生は、昔に比べてかなり減少していると思うから	51	27.1
その他(できれば具体的にご記入ください)	11	5.9

Q27. ■前問で「やや安心できない」「安心できない」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	n	%
全体	312	100.0
動物の腸内やその他の自然環境に常在し、病原菌を撲滅できないから	124	39.7
政府や業界の衛生基準などの対策でも食中毒を十分防止できないと思うから	105	33.7
いつどのように感染するかよく分からないから	207	66.3
食中毒の発生は、減少させることができていないから	93	29.8
最近、食中毒の発生が多くなっていると思うから	76	24.4
その他(できれば具体的にご記入ください)	10	3.2

■6 遺伝子組み換え食品（GM）についてお伺いします。

Q28.該当するものを一つお選びください。



Q29.■前問で「安心である」「まあ安心である」とお答えの方にお伺いします■その理由として該当するものを全てお選びください。（いくつでも）

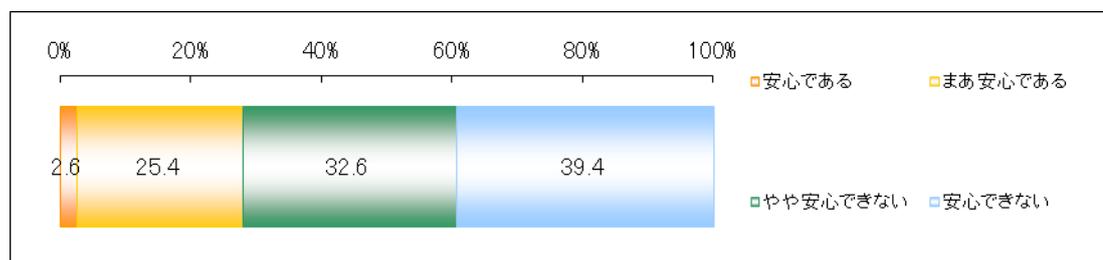
	n	%
全体	144	100.0
安全性について科学的に解明されているし、リスク評価を受けて販売されているから	59	41.0
比較的新しい技術ではあるが、安全性について一定の期間健康被害が起こっていないから	54	37.5
日本には表示制度があり、GM、非GMを選択できるから	50	34.7
生物の基本にかかわることではあるが、組換え作物による環境への悪影響などの証拠もないから	31	21.5
その他(できれば具体的にご記入ください)	5	3.5

Q30.■前問で「やや安心できない」「安心できない」とお答えの方にお伺いします■その理由として該当するものを全てお選びください。（いくつでも）

	N	%
全体	356	100.0
まだ、安全性について科学的に十分解明されていないので、リスク評価を受けて販売されているといっても安心できないから	213	59.8
比較的新しい技術であり、安全性についての長年のチェックを受けていないから	164	46.1
日本の制度では、表示について多くの例外があり、遺伝子組み換え食品を避けようと思っても、事実上それができないから	110	30.9
遺伝子組換えは生物の基本にかかわることであり、何が起こるかよくわからないから	200	56.2
その他(できれば具体的にご記入ください)	10	2.8

■7 BSE（牛海綿状脳症）についてお伺いします。

Q31.該当するものを一つお選びください。



Q32. ■前問で「安心である」「まあ安心である」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

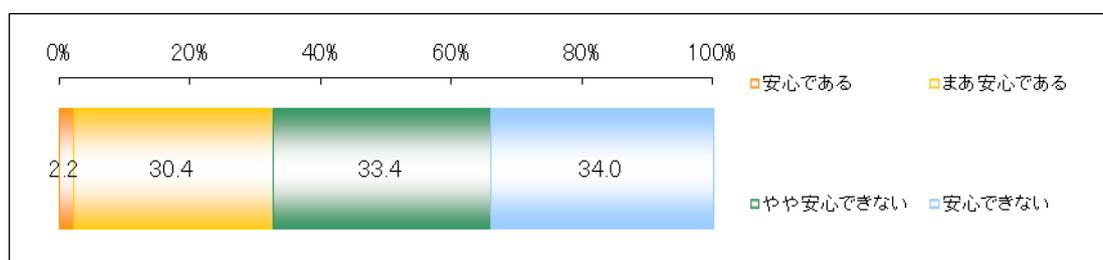
	N	%
全体	140	100.0
BSE 発症のメカニズムは十分解明されてきたと思うから	37	26.4
比較的新しく問題になった病気ではあるが、ここ10年間でほとんど発生していないから	50	35.7
牛の検査基準が十分妥当であると理解できたから	67	47.9
輸入食品については、国際的安全基準もふまえたうえで、輸入の規制緩和を進めてきたので、単に外国の要求等に押されて決めたものではないと思うから	27	19.3
国内では農水省の飼料規制が功を奏して、BSE 発症をほぼ抑え込むことができたので、行政への信頼もほぼ回復してきたと思うから	34	24.3
その他(できれば具体的にご記入ください)	2	1.4

Q33. ■前問で「やや安心できない」「安心できない」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	n	%
全体	360	100.0
BSE の発病のメカニズムがよく解明できていないと思うから	182	50.6
比較的新しく問題になった病気であり、今後何が起きるかわからないから	173	48.1
牛の20月齢又は30月齢等の検査基準は妥当なのかよく理解できないから	161	44.7
国際的な安全基準も諸外国の要求等に押され、政治的に決められると思うから	157	43.6
BSE の発症を抑えられているとは言え、行政に対する信頼はまだ回復していないから	116	32.2
その他(できれば具体的にご記入ください)	12	3.3

■8 食品の重金属汚染（水銀、カドミウムなど）についてお伺いします。

Q34. 該当するものを一つお選びください。



Q35. ■前問で「安心である」「まあ安心である」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	N	%
全体	163	100.0
水俣病など過去に事故が頻発した歴史があるが、それはかなり古い話であり、いまは問題となっていないから	50	30.7
日本は、食品衛生環境に優れており、カドミウムや水銀などを多く含む食品は市場にないから	89	54.6
工場排水による漏出事故がときどき発生することがあるが、環境に汚染物質が排出されたとしても、健康被害が起こるほどの濃度ではないと思うから	35	21.5

基準値内であれば健康被害は発生しておらず、基準が十分信頼できると思うから	50	30.7
その他(できれば具体的にご記入ください)	10	6.1

Q36. ■前問で「やや安心できない」「安心できない」とお答えの方にお伺いします ■その理由として該当するものを全てお選びください。(いくつでも)

	N	%
全体	337	100.0
水俣病など過去に事故が頻発した歴史があり、その事故が大きかったから	178	52.8
日本はカドミウムや水銀などを多く含む食品を摂取せざる得ない状況にあるから	78	23.1
工場排水による漏出事故がときどき発生することをみると、環境に汚染物質が排出され、健康被害が発生するおそれが今でもあると思うから	167	49.6
基準が定められているとはいえ、必ずしも信頼できないと思うから	185	54.9
その他(できれば具体的にご記入ください)	10	3.0

■モニター500人の属性情報

Q39.あなたにはお子様がいらっしゃいますか。あてはまるものを全てお選びください。(いくつでも)

	N	%
全体	500	100.0
未就学児(0~6歳)	61	12.2
就学児(6歳以上)	80	16.0
上記以外	154	30.8
いない	235	47.0

割付

	N	%
全体	500	100.0
男性 20代	50	10.0
男性 30代	50	10.0
男性 40代	50	10.0
男性 50代	50	10.0
男性 60代以上	50	10.0
女性 20代	50	10.0
女性 30代	50	10.0
女性 40代	50	10.0
女性 50代	50	10.0
女性 60代以上	50	10.0

都道府県

	n	%		N	%
全体	500	100.0	滋賀県	6	1.2
北海道	34	6.8	京都府	12	2.4
青森県	9	1.8	大阪府	38	7.6
岩手県	2	0.4	兵庫県	29	5.8
宮城県	9	1.8	奈良県	5	1.0
秋田県	2	0.4	和歌山県	2	0.4
山形県	2	0.4	鳥取県	3	0.6
福島県	10	2.0	島根県	4	0.8

茨城県	10	2.0	岡山県	6	1.2
栃木県	5	1.0	広島県	10	2.0
群馬県	6	1.2	山口県	2	0.4
埼玉県	25	5.0	徳島県	1	0.2
千葉県	22	4.4	香川県	3	0.6
東京都	75	15.0	愛媛県	2	0.4
神奈川県	47	9.4	高知県	1	0.2
新潟県	6	1.2	福岡県	27	5.4
富山県	3	0.6	佐賀県	1	0.2
石川県	1	0.2	長崎県	1	0.2
福井県	1	0.2	熊本県	3	0.6
山梨県	2	0.4	大分県	2	0.4
長野県	6	1.2	宮崎県	3	0.6
岐阜県	10	2.0	鹿児島県	2	0.4
静岡県	12	2.4	沖縄県	1	0.2
愛知県	30	6.0	海外	0	0.0
三重県	7	1.4			

■層別解析

■1 食品の放射性セシウム汚染についてお伺いします。Q13.該当するものを一つお選びください。

		n	安心である	まあ安心である	やや安心できない	安心できない
全体		500 100.0	11 2.2	125 25.0	165 33.0	199 39.8
Q39	未就学児(0~6歳)	61 100.0	0 0.0	16 26.2	19 31.1	26 42.6
	就学児(6歳以上)	80 100.0	0 0.0	22 27.5	26 32.5	32 40.0
	上記以外	154 100.0	3 1.9	39 25.3	47 30.5	65 42.2
	いない	235 100.0	8 3.4	56 23.8	83 35.3	88 37.4
	性年代	男性 20代	50 100.0	1 2.0	13 26.0	23 46.0
	男性 30代	50 100.0	2 4.0	10 20.0	15 30.0	23 46.0
	男性 40代	50 100.0	1 2.0	13 26.0	14 28.0	22 44.0
	男性 50代	50 100.0	0 0.0	17 34.0	9 18.0	24 48.0
	男性 60代以上	50 100.0	3 6.0	17 34.0	15 30.0	15 30.0
	女性 20代	50 100.0	2 4.0	14 28.0	16 32.0	18 36.0
	女性 30代	50 100.0	1 2.0	10 20.0	16 32.0	23 46.0
	女性 40代	50 100.0	0 0.0	12 24.0	18 36.0	20 40.0
	女性 50代	50 100.0	1 2.0	7 14.0	23 46.0	19 38.0
	女性 60代以上	50 100.0	0 0.0	12 24.0	16 32.0	22 44.0

■4 輸入食品についてお伺いします。Q22.該当するものをお選びください。

		n	安心である	まあ安心である	やや安心できない	安心できない
全体		500 100.0	6 1.2	101 20.2	253 50.6	140 28.0
Q39	未就学児(0~6歳)	61 100.0	0 0.0	13 21.3	34 55.7	14 23.0
	就学児(6歳以上)	80 100.0	0 0.0	13 16.3	50 62.5	17 21.3
	上記以外	154 100.0	0 0.0	27 17.5	72 46.8	55 35.7
	いない	235 100.0	6 2.6	53 22.6	118 50.2	58 24.7
性年代	男性 20代	50 100.0	0 0.0	17 34.0	23 46.0	10 20.0
	男性 30代	50 100.0	2 4.0	8 16.0	30 60.0	10 20.0
	男性 40代	50 100.0	1 2.0	11 22.0	26 52.0	12 24.0
	男性 50代	50 100.0	0 0.0	7 14.0	25 50.0	18 36.0
	男性 60代以上	50 100.0	0 0.0	10 20.0	24 48.0	16 32.0
	女性 20代	50 100.0	2 4.0	16 32.0	26 52.0	6 12.0
	女性 30代	50 100.0	1 2.0	12 24.0	23 46.0	14 28.0
	女性 40代	50 100.0	0 0.0	9 18.0	26 52.0	15 30.0
	女性 50代	50 100.0	0 0.0	3 6.0	24 48.0	23 46.0
	女性 60代以上	50 100.0	0 0.0	8 16.0	26 52.0	16 32.0

Q37.今までの項目のほか、あなたが食品について不安を感じている項目があればご記入いただき、その理由も併せて具体的にご記入ください。

◎回答例：

どんなに安全だと言われても、加工されてしまえばわからないし、産地に問題があっても加工地を生産地表示できたりと、個人ではどうにもならない問題がある限りは不安である。

安価な輸入食品を原材料にしている食品について、輸入前の衛生管理が十分であるかどうか不安に思うことがある。

身近でありながら、不明瞭な部分が多い実情

不安に感じてどうすればいいのかわからない、生産者を信じるしか仕方がない。

きれいな色のままの野菜やいたみが遅い果物がとても気になります。

さまざまな添加物が使われているので本当の無添加食品を探すのは難しい昨今で、長年摂取してきていると思うとやはり不安はある。

悪意の第三者がいつでも毒などの混入の可能性のある社会になった

中国産の食品 安心して食べれるとは思わないから

食品の安全が価格によって大きく違うこと。安さを求める傾向が強いが、安全性を犠牲にしての安さが表面に出てきていないように思う。

流通での取り扱いが消費者にも分かるようにしてもらえればより安心だと思う。

食品添加物を複数使用した場合や摂取時の安全性、カップラーメンのカップが紙製になってきたが、防水・防油に使われているものは熱湯に溶け出していないか、など。

細かいこと言ったら何も食べれないのが現状、今のシステムを信用するしかないところが不安

Q38.食品の安全・安心について御意見や、ご感想があればご記入ください。何でも結構です。特に食品の安心とは何かについてあなたのご感想をご記入いただければありがたいと思います。（ご自由にお書きください）

◎回答例：

とにかく【中国産】は避けるだけ。

安全、安心な食生活をしたいので、きちんとした検査や情報がほしい。

毎日口にする食品はとても大切なものです、保存をのばす為や味をよくする見栄えをよくするなどの添加物に生物そのものを変化させることなど、人に及ぼす影響がどれだけ出てくるか不安です。

基準がとか法律とかではなく、本当に安心して食事がしたい

これまで通り食べます

自分で農作物を作っていると、無農薬・低農薬で作物を作ることがどんなに大変かがよく分かります。生産性だけを追い求めなければならない現在の農業は、大変だと思いません。

特に今は中国からの食材について信用できず、成るべく中国製は避けるようにしている。

業者はコストの点で輸入しているのがとても怖く常に不安です。

人口が増えて食糧危機が起これば細かいこと言ってもらえないんじゃない？日本は豊かだね・・・

中国のものが入っている食品は一切輸入しないでほしい。少くとも国内産を消費すべき。B級野菜などを積極的に利用し、内需拡大及び流通コストの軽減を考えてほしい。

現代では食品添加物などを食べないようにするには、かなり厳しいので、多少は仕方ないと思っている。また、工場などの生産ラインで何が起きているかは消費者には不明。

信頼できる機関が「この食品は安全です」という証明をしてくれれば安心出来るが、では信頼できる機関とはどこなのか解らないし、流通している全ての食品を検査するのは不可能なので結局は消費者個人が安心かどうかを判断するしかない。

別添 Ⅱ

有識者等からのヒアリング一覧

月日	ヒアリング事項及び説明者
2012年 12月18日	「安全と安心の関係、基本的な考え方」 向殿政男 明治大学工学部教授 「食品の安全のための法律」 梅津準士 食みらい研究所株式会社 主席研究員、元食品安全委員会事務局長
2013年 1月9日	「欧州における食品の「安全と安心」」 林正徳 早稲田大学日米研究機構客員上席研究員
2月6日	「サントリーが目指す食品の安全と安心」 富岡伸一 サントリービジネスエキスパート株式会社 「企業から見た消費者の実態と商品の安全と安心」 大島昌子 花王株式会社 生活者コミュニケーションセンター
3月6日	「消費者の考える食品の安心について」 古谷由紀子 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会 常任顧問 「生協の「組合員の声」に寄せられた消費者の食品の安心の意識」 監物今朝雄 元生協品質部長
4月10日	「キューピーグループの食の安全・安心への取り組み」 宮下隆 キューピー株式会社研究開発本部 技術研究所 食品安全技術部次長 兼微生物研究室長
5月8日	「認証と安心 食品会社の認証団体の活用」 原島圭介 株式会社 UL ASG Japan 代表取締役 「リスクコミュニケーションと食品の安心」 中嶋洋介 一般社団法人品質と安全文化フォーラム 代表理事

6月 5日	「WTOにおける食品の安心の取り扱いとTPPの影響」 藤岡典夫 農林水産政策研究所 主席主任研究官
7月 10日	「食品表示と消費者の安心」 谷口正範 消費者庁 食品表示課 課長補佐 「食品の安全と安心について—東京都の取り組み—」 高橋真吾 東京都福祉保健局、健康安全部、 食品監視課 食品安全担当係長

## 参考文献

- Anthony Giddens and Scott Lash, 1994, *Reflective Modernization*, Cambridge: Polity Press. (=1997, 松尾精文・小幡正敏・叶堂隆三訳『再帰的近代化—近現代における政治、伝統、美的原理』而立書房.)
- Giddens, Anthony, 1990, *The Consequences of Modernity*, Stanford, CA: Stanford University Press. (=1993, 松尾精文・小幡正敏訳『近代とはいかなる時代か?—モダニティの帰結』而立書房.)
- Irwin, A. and B. Wynne (eds.), 1995, *Misunderstanding Science*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Latour, B., 1992, *We Have Never Been Modern*, London: Harvester Wheatsheaf. (=2008, 川村久美子訳『虚構の「近代」——科学人類学は警告する』新評論.)
- 関谷直也 「風評被害」 光文社新書 2011年
- 佐藤健太郎「ゼロリスク社会の罠」光文社新書 2012
- U. ベック、鈴木宗徳、佐藤美登里 訳 「リスク化する日本社会、ウルリヒ。ベックとの対話」 岩波書店
- Gaelle Bossis, *La sécurité sanitaire des aliments en droit international et communautaire*, 2005
- Ulrich Beck, 「危険社会」、東廉、伊藤美登里訳 法政大学出版局、
- Paul Roberts, 「食の終焉」、神保哲生 訳、ダイヤモンド社、2012年
- 高橋 梯二、「La securite et la qualite des denrees alimentaires」、Atelier national de reproductyon de theses, 2011
- 伊藤潤子、「現在における「食品の安全・安心」を考える」21世紀ひょうご、2009、第5号
- 岩田健太郎、「「リスク」の食べ方」、ちくま新書、2012
- 菅原努、「リスク学入門」、昭和堂、2005

- 中西準子「食のリスク学」、日本評論社、2010
- 中谷内一也、「安全。でも、安心できない・・・」、ちくま新書、2008
- 樋口修、「EUの食品安全法制—輸入食品法制を中心として—」  
国立国会図書館、2008
- Codex, 「 Statements Of Principle Concerning The Role Of Science In The Codex  
Decision-Making Process And The Extent To Which Other Factors Are Taken Into  
Account」、2001
- 「THE ROLE OF "SCIENCE" AND "OTHER FACTORS" IN RISK ANALYSIS」、  
Trans Atlantic dialogue of consumers、2000
- 藤岡典夫、「食品安全をめぐるWTO通商紛争」、農文協、2007
- 辛島恵美子、「言葉「リスク」の歴史と今日的課題」、2000年