

東京都食品衛生調査会専門委員会報告

～ 東京都食品安全基本条例（仮称）の考え方～

平成 15 年 10 月 7 日

目次

はじめに	P.1
第1 食品安全基本条例(仮称)の必要性	P.1
第2 検討に当たっての視点	
1 都民の健康を守ることを明確にした視点	P.2
2 国との適切な役割分担	P.2
3 食品安全行政の総合的・計画的な展開	P.3
4 未然防止の観点による情報の収集、分析、評価の重視	P.3
5 迅速で実効性のある未然防止策	P.4
6 関係者相互の理解と協力に基づく安全確保	P.4
7 広域的な連携の推進	P.4
第3 条例制定に当たっての留意点	
1 食品の安全確保に向けての目的、理念等	P.5
(1) 目的	
(2) 基本理念・関係者の役割	
2 食品の安全確保に関する基本的な施策	P.5
(1) 施策の総合的・計画的推進	
(2) 情報の分析・評価・施策への反映	
(3) その他の施策について	
3 危害発生未然防止の措置	P.6
(1) 安全性調査	
(2) 措置勧告	
(3) 自主回収報告制度	
4 情報の共有と交流	P.8
(1) 情報の共有と交流の推進	
(2) 教育・学習の推進	
(3) 事業者による情報公開	
(4) 都民、事業者の意見の反映	
5 国及び他の自治体との連携・協力等	P.9
6 その他	P.9
別紙1 リスク分析について	P.11
別紙2 食品による危害発生の未然防止のための知事の安全性調査 ・勧告制度の概念図(案)	P.12
別紙3 自主回収報告制度の概念図(案)	P.13
参考1 「基本的な考え方」に対する意見 (「意見を聴く会」でのアンケートを含む)	P.14
参考2 「意見を聴く会」での意見表明内容(要約)	P.20

東京都食品安全基本条例（仮称）の考え方について（専門委員会報告）

はじめに

東京都食品衛生調査会（以下「調査会」という。）は、平成 15 年 8 月 28 日、東京都食品安全基本条例（仮称）の考え方について知事から諮問され、効率的な検討を行うため、専門委員会での検討を決定した。

当専門委員会では、8 月 15 日に公表された「東京都食品安全基本条例（仮称）制定に向けた基本的な考え方」（以下、「基本的な考え方」という）を素材として、これまでに 3 回の専門委員会を開催し、検討を重ね、この度、専門委員会としての取りまとめを行った。

専門委員会としては、「基本的な考え方」に対して寄せられた意見を踏まえ、条例制定について検討するにあたり重視すべき視点や、留意点などについて重点的に検討を行った。

今後、本報告は調査会へ報告し、更に検討を進めていく。

第 1 食品安全基本条例（仮称）の必要性

～ 都の地域特性と課題解決に向けた仕組みの構築～

一昨年の BSE 問題をはじめ、食品に関する事件・事故が相次いで発生し、消費者の不安・不信が増大する中、国においては食品安全基本法の制定や、食品衛生法などの個別法の改正を行った。一連の法改正を通じ、国では、国民の健康の保護を目的として、事故に対する事後対応だけでなく、危害発生が予測される場合には可能な範囲で事故を未然に防ぎリスクを最小限にするためのシステムである「リスク分析」の考え方を導入することとし、食品の安全確保に関する一定の体制整備が図られつつある。

こうした法体系の中で、地方自治体にはリスク管理機関として「国との適切な役割分担を踏まえて、その区域の自然的・経済的・社会的諸条件に応じた施策を策定し、実施する」ことが責務とされ、監視・検査体制の充実や消費者等とのリスクコミュニケーション等の施策の充実強化が求められている。

一方、東京は、言うまでもなくわが国最大の食品の消費地であり、食品による危害が発生した場合にはその被害が大規模なものとなりやすく、また、危害発生の端緒が全国に先駆けて顕在化しやすいという地域特性を有している。さらに、輸入食品をはじめ流通の拠点としての特性も有している。

このため、都における食の危機は、全国の危機につながっていく可能性がある。

他方、東京は様々な情報の集積地でもあることから、いち早く危害の発生状況を把握したり、未然防止のために必要な情報を収集することが可能である。

こうした東京の特性を踏まえると、都民の食に対する不安・不信を解消しその健康を守るためには、国による体制整備に依存するだけでなく、必要に応じて国制度を補完し、都として食の安全・安心確保に向けた自治体レベルでの仕組みづくりを進める必要があると言わざるを得ない。こうした認識に基づき、本年度から都は、食品安全情報評価委員会の設置や、食品衛生自主管理認証制度の導入など、独自の取組を進めているところである。さらにこれらに加えて、食品安全確保対策のよりどころとなる基本的な考え方を都の方針として都民・事業者に明示するとともに、この方針に基づいて独自の仕組みを含めた様々な取組を連携させ、より一層、総合的・計画的に推進することは、食品安全基本法の趣旨からも、むしろ都に課せられた責務であると言える。

また、食品の安全を確保するためには、事業者や行政はもとより都民を含めた関係者がそれぞれの責務や役割を果たすとともに、連携した取組を進めることが不可欠である。

さらに、国と地方自治体との役割分担を踏まえつつ、「現行の法制度の補完」という観点から、必要に応じて都独自の規制を講じていくことも都の責務である。

こうした状況を踏まえ、都民の健康を守ることを最優先として東京という大都市における食品の安全に関する課題に適切に対応するため、広く食品の安全確保に向けた方向性をはじめ、関係者が果たすべき責務や役割を明らかにするとともに、食品の安全を確保するために必要な措置等を定めた条例の制定が急務となっている。

第2 検討に当たっての視点

1 都民の健康を守ることを明確にした視点

- ・ 都民の食品に対する不安・不信を解消し、都民に開かれた施策を展開するため、都民の健康を守ることを明確にする必要がある。

2 国との適切な役割分担

- ・ 国の主たる役割は、危害物質や食品の摂取によるリスクを科学的に評価し、規格・基準の設定により食品の安全性に関する統一的な水準を確保する等、全国的な見地から施策を講じることである。
- ・ 都の役割は、わが国最大の消費地であり物流拠点でもあるという地域特性を踏まえ、都民に身近な行政機関としての立場から食品の安全確保に関する

施策を策定し、実施するという、具体的なリスク管理が基本的な役割である。

- ・ しかし、都民の健康を守るためには、リスク管理を推進するに当たって、危害発生未然防止に重点を置く「リスク分析」の考え方を取り入れながら、施策を進める必要がある。
- ・ また、国制度の補完を必要とする場合には規制も含めた対策を検討する必要がある。

3 食品安全行政の総合的・計画的な展開

- ・ 食品の安全確保は、生産から消費に至るすべての段階で適切に実施される必要がある。一方、食品の安全確保を担当する都の組織も、国と同様に担当する法令ごとに複数の部局に分かれている。このため、都として、食品安全確保対策を生産から消費にいたるすべての段階で、それぞれの役割を所管する関係各局が連携を図り、体系的・総合的に施策を実施する旨を条例に規定する必要がある。
- ・ また、現在、都においてはこうした総合的な取組に関する計画が示されていない。今後は、都としての食品安全確保対策を体系化した全体像を示すとともに、都民をはじめ事業者等関係者の意見を聞きながら事業を計画化し、その実施状況についても明らかとしていくことが必要である。
- ・ なお、都において、生産から消費に至るすべての段階で食品の安全確保を図るためには、食品衛生法などの関係法令を踏まえ、「食品安全基本条例(仮称)」を中心として消費生活条例などの都の諸条例、要綱等がそれぞれ補完し合いながら、施策が推進されるべきものであり、「食品安全基本条例(仮称)」の規定は、法令や他条例等の規定との整合性を考慮しながら条例化する必要がある。

4 未然防止の観点による情報の収集、分析、評価の重視

- ・ 科学技術の進展によって様々な新しい知見が明らかになるに従い、「食品の安全性をシロ・クロで判断することは困難。食品にゼロリスクはあり得ない」現状となった今日、食品に含まれる全ての物質や微生物について科学的な安全性の評価を行い、もれなく法に基づく規格・基準を設定することは不可能である。
- ・ 従って、都としては、これまでの事件、事故が発生してからの対応を中心とした対策だけでなく、危害発生未然防止をより一層充実させる必要がある。
- ・ このため、発生しうる危害や、解明されていないリスクについて、様々な情

報を収集、整理し、最新の科学的知見に基づき分析・評価を行う必要がある。

5 迅速で実効性のある未然防止策

- ・ 未然防止の観点から、最新の科学的知見に基づき評価した結果は、重点的な監視の実施や、都民への注意喚起、業界への指導などの施策へいち早く反映させる必要がある。
- ・ しかし、危害発生の蓋然性（危害が起こる確率）とその重大性（重篤性）からより実効性のある対策が必要と判断しても、法令の規定だけでは対応できない事態は十分想定される。その場合に、国に対し規格・基準の設定等を要求することになるが、国の対応が遅れることも予測される。
- ・ そこで、条例に基づき、可能な限り迅速で実効性のある未然防止措置がとりうる仕組みを作ることは、都の責務である。

6 関係者相互の理解と協力に基づく安全確保

- ・ 食品の安全確保には、供給者である事業者が一義的に責任を負うとともに、行政による総合的・計画的な取り組みが必要である。
- ・ 一方、食品の安全確保は、事業者による取組や、行政の監視・規制だけで成り立つものではなく、都、都民、事業者が互いの役割を理解し、協力し合うことが最も重要である。都民は、食品の安全確保における協働者であり、食品の消費という最終段階での当事者であるという認識をあらためて確認する必要がある。
- ・ また、こうした理解と協力の推進に当たっては、関係者が情報を共有し、共通認識を持てるようにするための仕組みや、都の食品安全行政に都民をはじめ事業者等の関係者の意見が反映される仕組みが必要である。

7 広域的な連携の推進

- ・ 都においては、輸入食品をはじめ、食卓に上る食品の多くが他県や海外で生産・製造されたもので占められている。こうした食品の安全確保を図る観点から、国や他自治体との連携について、様々な施策の展開が必要である。

第3 条例制定に当たっての留意点

1 食品の安全確保に向けての目的、理念等

(1) 目的

- ・ 食品の安全が確保されていることは、都民が健康で豊かな生活を営む上で欠かせない基本的条件の一つである。
- ・ こうしたことにかんがみ、食品の安全を確保することにより「現在及び将来の都民の健康を守る」という姿勢を条例の目的として掲げる必要がある。

(2) 基本理念・関係者の役割

- ・ 食品安全行政を進める上での基本的な考え方として掲げられている「事業者責任を基礎とする安全行政」「科学的知見に基づく安全行政」「関係者の相互理解と協力に基づく安全行政」という3つの考え方については、条例の目的を実現するためにそれぞれ重要な事項である。
- ・ 科学的知見に基づく安全行政は、危害発生 of 未然防止の観点からも推進する必要がある。
- ・ 食品の安全確保についての関係者の関わり方に対しては様々な意見があるが、都、都民、事業者の相互理解と協力に基づきそれぞれが主体的な役割を担うことによって食品の安全確保が推進されるという考え方は重要である。

2 食品の安全確保に関する基本的な施策

(1) 施策の総合的・計画的推進

- ・ 「食品安全推進計画(仮称)」については、食品の生産から消費に至る各段階での都の対策について、総合的な体系と中期的な計画を都民に示すものとする必要がある。
- ・ 計画の策定及び改定に当たっては、都民・事業者等の関係者の意見の反映を図ることを明確にすることが必要である。その具体的な方法として、計画に関する審議を「食品安全調査会(仮称)」の所掌事項とすることなどを明確にする必要がある。
- ・ 策定時だけでなく、計画の実施状況についても公表することを明示することが必要である。

(2) 情報の分析・評価・施策への反映

- ・ 危害発生 of 未然防止に重点を置く「リスク分析」の考え方を取り入れながら施策を進めるためには、積極的な情報の収集、分析、評価を行うことが必

要である。

- ・ 最新の科学的知見に基づき情報の分析、評価を行うには関係する分野の専門家の関与が必要であり、かつ、評価に至る過程の公平性と透明性が確保されなければならない。そこで、こうした制度の中心的な役割を担う機関として本年7月に食品安全情報評価委員会を設置したが、本機関を条例に規定することにより、その基盤を強固なものとし、さらに活用していくことが必要である。
- ・ 食品安全情報評価委員会にあっては、都の地域特性に応じた、さまざまリスク情報を基に、個々の食品の安全性について「危害の程度」を分析・評価し、知事に報告・提言を行う役割を果たすものとする。
- ・ 食品安全情報評価委員会の報告・提言は、業界への指導、知事の安全性調査、措置勧告、国に対する提案要求など個別の施策へ反映させる必要がある。

(3) その他の施策について

- ・ 「基本的な考え方」で示されたように、監視・指導等や適正な表示の推進、生産・製造情報の記録、保管及び伝達に関する取組の普及など、生産から消費に至る各段階について、総合的な取組を推進することを明示する必要がある。
- ・ 加えて都は、事業者が食品の安全確保に関する取組を的確に進められるよう、普及啓発、情報提供などの技術的支援の措置を講じていく必要がある。

3 危害発生未然防止の措置

(1) 安全性調査

- ・ 科学的知見に基づき危害発生を未然に防止する施策を実施するために、生産から消費に至る各段階で食品の安全に関する情報を収集することは都の責務である。
- ・ 内分泌かく乱化学物質など、法に基づく措置だけでは対応に限界がある課題が存在する。こうした現状において、国の制度を補完し、危害発生を未然に防止するために、条例で調査の実効性を担保する必要がある。
- ・ 調査の対象は、法で規格・基準が設定されていないものについて、危害発生の蓋然性や重大性が高いと判断される場合に限定し、その対象決定に当たっては公平性・透明性を確保することが必要である。そのために、食品安全情報評価委員会での評価を参考とすることも考慮する必要がある。
- ・ 調査結果の公表については、危害発生の蓋然性や重大性を勘案して行う必

要がある。

- ・ また、調査の対象を上記のように考えると、条例に基づく調査権は、その後の未然防止策を進める上での重要な端緒となることから、その執行を正当な理由なく妨げる事業者に対しては、罰金等の罰則を科すことも検討する必要がある。

(2) 措置勧告

- ・ 安全性調査の結果、危害発生の未然防止のために何らかの措置が必要と判断されても法的な措置が困難な場合には、国に対して基準設定等の措置要求を行うことも考えられるが、基準等の設定までには、相当の時間を要することが予測される。

こうした状況にあって、何ら未然防止の措置を取ることなく、国の対応を待つだけでは都としての責務を全うすることはできない。

- ・ このため、規格・基準が設定されていないなど法では対応できない食品について、危害発生の蓋然性及び重大性の観点から看過できない危害発生の恐れがあると判断すれば、事業者への指導を行い、場合によっては条例に基づく措置勧告が実施できるよう規定を設けることも必要である。

また、都民への注意喚起の観点から、措置勧告の内容については公表することが妥当である。

- ・ 勧告は行政処分ではないが、事業者への影響を考慮すれば、その適用に当たっては、食品安全情報評価委員会の評価も活用するとともに、勧告の対象となる事業者から事前に意見を聴取するなど、公平性・透明性を確保するための適正な手続きが必要である。

(3) 自主回収報告制度

- ・ 市場に流通する違反食品等の有害な食品を全て行政が摘発排除することは、事実上困難である。このため、食品による危害発生を未然に防止するためには、行政による監視指導だけでなく、事業者が自主的にかつ速やかに、違反食品や、危害発生のおそれのある食品を市場から排除する仕組みが必要である。

- ・ 現在、自主回収に関する社告記事が多く見られるが、全ての事例についてこうした周知が行われているかを確認することはできない。このため、都として、こうした自主回収情報を的確に把握するとともに都民に対し適切に提供し、注意喚起をすることのできる仕組みを構築することが必要である。

こうした仕組みを通して、自主回収に関する情報を都民が的確に把握できるようになることで、事業者による自主的な情報開示と危害の排除が促進され、また情報提供者である事業者に対する都民の信頼が向上することが期待される。

- ・ 制度の導入に当たっては、事業者が日常的に保健所と連絡をとっている状況などを考慮し、届出先を検討することが必要である。
- ・ 届出の義務を課す回収理由については、危害発生未然防止、事業者の負担の観点から、法令違反及び危害発生のおそれのあるものの中で設定する必要がある。

具体的な制度の導入に当たっては、回収に関する実態を踏まえて、さらに検討を進める必要がある

- ・ すべての届出について、一律の公表方法を取るのではなく、想定される健康被害の度合いに応じた公表方法を検討する必要がある。
- ・ 制度の対象となる事業者の範囲については、危害発生未然防止の観点から十分に検討することが求められる。

4 情報の共有と交流

(1) 情報の共有と交流の推進

- ・ リスクコミュニケーションは、都、都民、事業者が相互に交流する様々な場面において、様々な手法により行われる必要がある。
- ・ その内、都が関与するリスクコミュニケーションは、リスク管理と一体的に行われることが必要である。
- ・ 都はこれまでも保健所や消費生活総合センターでの相談業務をはじめ、「食品安全ネットフォーラム」、「都民フォーラム」の開催などさまざまな交流の機会を設けてきたが、今後も、条例の趣旨を踏まえて、生産から消費に至る各段階で情報の共有と交流が図られる仕組みをつくとともに、その内容について都民や事業者に明らかにすることが必要である。

(2) 教育・学習の推進

- ・ リスクコミュニケーションを有効に推進するためには、食品及び食生活の安全について都民、事業者が必要かつ正しい知識を有することが不可欠である。
- ・ このために、食品及び食生活の安全について、生産から消費に至る各段階で都民や事業者に対する教育・学習の推進に必要な措置を講ずる必要がある。

(3) 事業者による情報公開

- ・ 事業者は、自らが取り扱う個々の食品について最も豊富な情報を有する立場にあり、都民に対してその情報を積極的に公表する責務がある。
- ・ 公表に際しては、都民が情報を求めやすく、また、分かりやすく伝えるなどの配慮が必要である。
- ・ こうした趣旨を踏まえて、都としても、*「都民のための生産情報提供プロジェクト」など事業者による情報公開を促す施策を展開することが求められる。

* 都民のための生産情報提供プロジェクト

平成 14 年 11 月に東京都が公表した「重要施策及び平成 15 年度重点事業」のひとつ。事業内容は、食品の安全・安心確保に積極的に取組む生産者や食品関係企業による生産情報の公開促進及び首都圏で生産される農産物の安全を確保するために近隣県との広域的な協力体制の確立。

(4) 都民、事業者の意見の反映

- ・ 都民、事業者の意見を施策に反映させることは、「リスク分析」に基づく安全対策を進めるうえで、特に重要である。
- ・ この趣旨を踏まえ、生産から消費に至る各段階で、既存の制度も活用しながら、都民、事業者が施策に参加できるようにするとともに、参加方法等について明らかにする必要がある。

5 国及び他の自治体との連携・協力等

- ・ 大消費地東京において、食品の安全を確保するためには、多くの生産者や製造者を抱える他の自治体や、情報が一元的に集まる国と連携・協力して施策を進めることが重要である。
- ・ また、都内においても、区部において保健所事務を所管する特別区とは、これまでの事件・事故発生時の連携や協力に加えて、条例を踏まえた新たな施策についても連携を図り、都区一体となった食品安全確保対策の推進に配慮すべきである。

6 その他

- ・ 食品安全調査会（仮称）にあっては、条例の改廃や、食品安全推進計画の策定、都の食品安全確保対策におけるリスクコミュニケーションのあり方など、

食品安全行政の基本的な事項を審議・検討することを役割とし、個々の食品の安全性について危害の程度を分析・評価する食品安全情報評価委員会とは役割を異にする。

それぞれの機関が、役割分担に基づいた機能を発揮できるよう、両者の違いを条例上も明確にする必要がある。

- ・ 調査会の委員構成については、上記の役割を踏まえて都民、事業者、学識経験者など、適切な意見反映が図れるものとする必要がある。
- ・ 調査会は、必要に応じ都民、事業者など委員以外の関係者からの意見を聴くことができる旨を明らかにし、審議に関係者の意見反映が図れるものとする必要がある。