

事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議 取りまとめ

平成21年3月31日

事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議

－ 目 次 －

第 1	検討の経緯.....	1
第 2	米の流通システムについて.....	1
1	米の流通システムの見直しについて.....	1
2	米トレーサビリティ法案等の施行に向けて.....	3
3	今後、農林水産省をはじめとする政府において検討すべき事項.....	4
第 3	「食の安全」に関する消費者への情報提供の在り方について.....	5
1	食品行政の現状と課題.....	5
2	「食の安全」に関する消費者への情報提供の在り方についての 主な論点と考え方.....	6
3	消費者庁をはじめ関係者に期待される事項.....	7

<参考資料>

第 1 検討の経緯

事故米穀の不正規流通問題が明らかになったことを契機に、平成20年9月16日、福田総理から、野田大臣（内閣府特命担当大臣）に対し、この問題の原因究明、責任及び今後の改善策について、関係大臣の協力の下で、第三者による徹底した検証・検討に着手するよう指示があった。

これを受け、野田大臣は、9月19日、i) 今回の問題の原因究明、責任の所在の明確化、ii) 米穀の流通実態等の問題点への対応を含めた、消費者の安全・安心確保のための抜本的改善策を検討する「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」を設置した。

当有識者会議は、17回の審議を経て、11月25日、事故米穀の不正規流通問題の原因究明、責任の所在の明確化について、「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議調査報告書（第一次取りまとめ）」を取りまとめた。

第一次取りまとめにおいては、当有識者会議の取組として、「食の安全」に関する消費者への情報提供の在り方について検討していくこととするとともに、米穀の流通実態等の問題点への対応を含めた、消費者の安全・安心確保のための抜本的改善策についても審議していくこととした。

このため、当有識者会議においては、12月24日以降、4回の会合において引き続き検討を行い、今回の取りまとめを行った。

第 2 米の流通システムについて

1 米の流通システムの見直しについて

「食の安全」に対する関心が高まっているなかで、食品全般について、流通システムの在り方を検証し、消費者にとって本当に安全な食品の提供が担保できるシステムを構築することが求められている。

特に今回の不正規流通問題の対象となった米については、国民生活上重要な地位を占める食品であるとともに、用途別の価格差、外国産米と国産米との価格差があることなどから、適正な流通を確保していく必要がある。

今回の事故米穀の不正規流通問題の発生により、米の流通システムが非常に複雑である実態が判明した。食品の安全性の確保については、食品の生産等を行う事業者自らが第一義的責任を有しており、フードチェーンの各段階での関係者の取組が前提となるものの、複雑な流通システムは、事故米穀の流通経路の解明に相当な時間がかかったこと、不正規流通を防ぐための事業者に対するチェック機能が十分に働いていな

かったこと、消費者が国産米を使った商品だと思っていたものに輸入米が使用されていたこと等消費者の安全・安心の確保に対して課題を残した。

農林水産省においては、食品衛生法上問題のある輸入米を国内に流通させないよう輸入業者に積戻し又は廃棄させることとしたが、引き続き輸入米の安全の確保に向けた取組を行う必要がある。

また、かつての食糧法（食糧管理法）から現在の食糧法（主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律）まで、米の流通システムに係る様々な見直しがこれまで行われてきた経緯があり、消費者が、全国の生産者や販売事業者から様々な方法で米を購入できるようになったことにかんがみれば、流通に対する過度の規制は避けるべきであるが、消費者の安全・安心を確保するために必要な制度の見直しは行っていくべきである。

農林水産省においては、今回の問題を契機に、10月17日に「米流通システム検討会」を立ち上げ、米の流通規制、米のトレーサビリティ、米の原料原産地表示等について検討を進め、11月27日に「中間取りまとめ（制度の骨格）」を取りまとめた。

その検討結果を踏まえ、今通常国会において、米穀等に関し、食品としての安全性の確保、表示の適正化及び適正かつ円滑な流通の確保等に資するため、米穀等を取り扱う事業者に対し、米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達を義務付けることを主な内容とする「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律案」（米トレーサビリティ法案）を提出した。

あわせて、主食用以外に用途（加工原材料用、飼料用等）を限定された米穀の管理方法等について、米穀の出荷・販売事業者が遵守すべき事項を定めることができるとする規定の追加、報告徴収・立入検査を拒否した場合の罰則の強化等を主な改正内容とする「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律の一部を改正する法律案」（改正食糧法案）を提出した。

当有識者会議は、これらの法律案が国会に提出されるまでの各段階において農林水産省から説明を受け（11月25日米流通システム検討会の検討状況、12月24日米流通システム検討会「中間取りまとめ（制度の骨格）」、2月5日農林水産省通常国会提出予定法案）、必要な意見を具申してきた。

米トレーサビリティ法案においては、記録の作成、伝達、保存に係る義務は、米穀の出荷又は米穀等の販売、輸入、加工、製造若しくは提供の事業を行う者すべてに課すこととされ、対象となる事業者は最終の小売段階までカバーされており、事業者の規模の大小で適用を除外する規定もない。

また、米穀取扱業者に対する届出制を維持することについては、当有識者会議において登録制にすべき等の議論があったところであるが、いかに厳しい許認可の下でも、事業者が法令等の規定を守っているかどうかをチェックしなければ意味がなく、届出

制とする場合でも、事業者が遵守すべき事項を定め、その遵守を徹底させる仕組みとすることが必要である。

このため、改正食糧法案においては、主食用以外に用途（加工原材料用、飼料用等）を限定された米穀の管理方法等について、米穀の出荷・販売事業者が遵守すべき事項を定めた場合に、その遵守事項を遵守しない者に対しては、勧告及び命令後、罰則を科すとともに、報告徴収・立入検査を拒否した場合の罰則を強化することとされている。この点について、用途外の転用を防止するためには、直罰を設けるべきであり、さらに、カビ毒、残留農薬の基準について、飼料用の基準を主食用と同じにすべきであるとの意見があった。また、カビ毒の基準については、より安全性を確保するための適切な基準を設定し、監視体制を強化することが必要であるとの意見もあった。

さらに、米トレーサビリティ法案においても、実効性を確保する観点から、米穀事業者等に対し、報告徴収・立入検査を行うことができる旨が規定されており、記録の作成、伝達、保存に係る義務違反があった場合の罰則には、直罰方式がとられている。

今回の法律案は、上記のような検討課題を残しているものの、当有識者会議の意見を前提に仕組みを工夫したものと評価できるものとなっており、まず、これらの法律案で第一歩を踏み出してもらうことで、当有識者会議として了承した。

2 米トレーサビリティ法案等の施行に向けて

今回の法律案においては、いくつかの重要事項が政省令で定められることとされており、政省令を策定する際には、当有識者会議で出た次のような意見を反映させるべきである。

酒類については、税金との関係で財務省（国税庁）が所管しているが、原料として米を使用する酒類については、他の飲食料品と同様に、米トレーサビリティ法案の対象となるよう検討すべきである。

記録の保存期間について、主食用以外に用途が限定された米については、今回の問題にかんがみ、相当期間の保存義務を課すべきである。

さらに、米穀等の適正な流通を確保するためには、このような制度の見直しを行うだけでなく、流通のすべてのレベルで検査体制を強化するなど、その実効性を確保し、不正に対して効果的な抑止が働くようにすることが不可欠であり、また見直し後の制度の運用に当たっては、対象事業者の実行可能性と負担の軽減についても留意する必要がある。

3 今後、農林水産省をはじめとする政府において検討すべき事項

米トレーサビリティ法案の内容とは別に、米流通システム等について、農林水産省をはじめとする関係府省は、次のような事項についても検討することが望まれるとの意見があった。

米と同様国家貿易を行っている麦についての安全確保対策を講ずるとともに、米トレーサビリティ法案を一つのモデルケースと位置付け、今後は広く国民の立場に立ち、食品全般の流通システムの改善策についても検討されることが望まれる。

また、原産地の表示だけではなく生産履歴の情報や出荷時の残留農薬の検査等の安全情報についても消費者が必要に応じ確認できるような方策の検討が望まれるとの意見があった。

法令に違反した米の取扱事業者に対する罰則の強化が難しい場合であっても、不当利得を温存させない仕組みを別の法律でつくるべきとの意見があった。

この問題については、「消費者行政推進基本計画」（平成20年6月27日閣議決定）において、「父権訴訟、違法収益の剥奪等も視野に入れつつ、被害者救済のための法的措置の検討を進めることも重要である」と指摘されたことを踏まえ、内閣府において、集团的消費者被害の回復制度等の在り方について調査・研究を行う「集团的消費者被害回復制度等に関する研究会」が、12月より開催されている。当有識者会議としては、当有識者会議の委員の問題意識も踏まえて、同研究会における調査・研究が行われることを期待したい。

現行の食品表示制度は非常に複雑であり、消費者にとって分かりにくいものとなっている。今回の米トレーサビリティ法案は、事故米穀の不正規流通問題により失われた、我が国の主食である米及びその加工品に対する消費者の信頼を回復し、消費者が再び米を安心して食べられるよう、米製品の原材料の産地に関する情報を消費者に提供できる仕組みを早急に整備することとしたものであるが、消費者庁の創設後は、食品表示に関する規制を一元化して分かりやすいものとしていくべきであり、その際は、米トレーサビリティ法案等による産地情報伝達も、その方針に沿って必要な対応をしていくべきである。

米は主食であり、日本農業の根幹に位置する作物であるが、国内では水田の約6割で主食用の需給をまかなうことができ、生産調整を実施しているところである。一方で、食料の国際需給はここ数年大きく変化してきており、食糧が不足している国もあることを踏まえ、米輸入の在り方については、WTO協定との関係にも留意して政府全体として検討を進め、また、国際交渉にも適切に対処すべきであるとの意見があった。

第3 「食の安全」に関する消費者への情報提供の在り方について

1 食品行政の現状と課題

「食の安全」の確保については、食品の生産・輸入・販売等を行う事業者自らが第一義的責任を有しており、フードチェーンの各段階での関係者の取組が求められる。

政府においては、平成20年9月より「消費者安全情報総括官」会議のもと、内閣府、厚生労働省、農林水産省等が連携し、消費者の生命又は身体に生ずる被害に関する情報の集約、共有体制や緊急時の即応体制を強化しているところである。

また、食品の安全の確保のため、食品安全委員会がリスク評価を行い、その結果に基づき農林水産省、厚生労働省等がリスク管理を実施し、政府として一体的に取り組んでいくこととされている。

「食の安全」の確保が政府の重要な課題であるにもかかわらず、関係府省の所掌事務に対する縦割り意識が今回の事故米穀の不正規流通問題が生じた大きな要因の一つとなった。

このため、それぞれの行政機関が担う役割を明確にし、関係府省間における縦割り意識を超えた迅速な情報共有や密接な連携が行われることを確保する必要がある。

また、一般に、食品の安全を確保し、消費者の安心を確保するためには、リスク管理機関、リスク評価機関、消費者、生産者、製造業者、流通業者などの関係者相互間におけるリスクコミュニケーションを進める必要がある。

リスクコミュニケーションを進めていく際には、リスクコミュニケーションが本来双方向で行われるべきことを踏まえ、消費者の意見を真摯に聞き、政策に反映させることが求められ、また、リスクコミュニケーションの方法の多様化（意見の異なる専門家の意見を聞く、少人数で時間をかけて議論する等）も検討していくことが考えられる。

なお、消費者への情報提供については、消費者基本法において、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供されること等が消費者の権利であることを尊重して消費者政策を推進すべきこととされていること、また、食育基本法において、食品の安全性に関する幅広い情報の提供等が、食に関する知識と理解を深め、国民の適切な食生活の実践に資することを旨として、食育が行われるべきこととされていることを踏まえて適切に行われる必要がある。

2 「食の安全」に関する消費者への情報提供の在り方についての主な論点と考え方

(1) 基本的考え方

今回の事故米穀の不正規流通問題に関し、流通ルート上の事業者名の公表の在り方について、当有識者会議において様々な意見が出されたことから、さらに検討を行った。

当有識者会議においては、第一次取りまとめにおいて、「多くの委員が、『食の安全』に関する情報は原則として公表すべきとの立場」としたところである。生産者と消費者の情報量が対等でない現状を改め、消費者が正しい情報に接することができるようになる仕組みを考える必要がある。一方、実際にどのような場合にどのような情報をどのように提供していくかを考える際には、いくつかの留意すべき事項がある。

まず、情報提供の前提として、消費者に対し、適切な情報提供を行っていくためには、行政機関間における迅速な情報共有や密接な連携だけではなく、広く事業者、消費者からの事故情報を一元的に収集し、分析することが課題となる。

公表の目的は、消費者被害の発生・拡大防止にある。さらに、消費者の安心にも配慮して、将来生ずる可能性のある健康被害に対応する等のため情報提供すべきとの意見があった。

公表のための法令上の根拠については、消費者被害の発生・拡大防止等の観点から、国民に対する情報提供を目的として公表を行う場合には、必ずしも必要ではないと考えられているが、食品衛生法、消費生活用製品安全法等既に法令において行政機関が情報を公表する規定が明記されている場合もある。

(2) 事業者名等の公表の在り方

公表される情報の内容として、事案の概要、原因、被害の程度等のほか、関係する製品名や事業者名の公表の要否が問題となりうる。事業者名等は、消費者被害の発生・拡大防止のためには公表されるべきであるが、その際には、事業者の権利・利益を過度に制約しないよう配慮する必要がある。

食品を取り扱う事業者は、自社の製品の原材料の品質や安全性についての管理責任を第一義的に負うべきものであり、管理に問題があった場合の損失も自ら負担すべきである。当有識者会議では、善意の（取り扱う食品が問題のあるものであることを知らなかった）事業者名の公表の是非、公表された事業者への経営支援の是非についても議論があったところである。また、仮に事業者名を公表された善意の事業者に対し経済的支援を行う場合には、それに伴うモラルハザードの可能性も考慮すべきとの意見もあった。なお、情報提供に伴う事業者の損害については、一般的には国家賠償法等の仕組みに基づいて判断されることとなる。

「食の安全」に関する情報は、関係行政機関の密接な連携のもと、迅速に提供される必要がある。一方で、食品被害の原因等が完全に明らかになる前に、どの程度の情報をどの段階で出すかという点については、個々の事案ごとに判断されることとなるが、事案によっては、その判断が非常に困難となるケースが想定される。当有識者会議においては、特に事業者名や製品名の公表について、今回の事故米穀の不正規流通問題や病原性大腸菌O-157による集団食中毒の事案なども想定しながら、具体的事案に即した公表の考え方についての検討を行った。

例えば、ある有害物質が原因で消費者に健康被害が生じ、被害の拡大を防止するために緊急に消費者の注意を喚起する必要がある場合には、問題となった食品・製品名及びそれを取り扱った事業者名を公表すべきである。どのような原因でその有害物質が食品・製品に混入したのかが解明されていない場合も同様である。原因となった食品・製品が、食品Aか食品Bか判然としない場合や、食品Aではないかと思われるものの断定できない場合であっても、被害の拡大を防止するために緊急に消費者の注意を喚起する必要がある場合であって他に適切な方法がない場合には、その時点で判明している事実を公表すべきと考える。さらに、その情報が誤りであった場合は、速やかにその旨を公表して訂正すべきである。

これらの情報提供とあわせて、リスクの程度も分かりやすく開示する必要がある。その際には、その時点でのリスクの程度であり、変わりうることを明確にするとともに、リスクの程度が変わった場合には、その旨及び変わった理由も説明すべきであるとの意見もあった。

「食の安全」に関して消費者に必要な情報は、消費者がこれを正しく理解できるよう、分かりやすい形で提供される必要がある。

これにより、消費者も、食品のリスクの程度を含めた公表された情報全体を理解し、適切な判断を行った上で、自らが購入する食品を決定するという対応が可能となる。

消費者の理解を深めるためには、これを担う専門家の育成とともにマスコミ関係者の協力が必要であるとの意見もあった。

3 消費者庁をはじめ関係者に期待される事項

(1) 関係府省における適切な対応

「食の安全」に関する消費者への情報提供の在り方については、前述のような論点があり、情報を入手、保管する各行政機関において、上記の論点についての考え方を踏まえ、適切に対応していくことが望まれる。

(2) 消費者庁への期待

現在関係法案が国会に提出されている消費者庁は、「食の安全」を含む消費者の安全に関する政府の一元的な取組の司令塔として機能することが期待されており、安全に関する情報を一元的に集約・分析するとともに、情報を早期に発信・公表するなどにより、食品を始めとした消費者の「安全」を確保することとされており、現在、国民生活審議会においても、消費者事故情報を一元的に収集・分析・発信するためのシステムの構築などの課題について検討が行われているところである。

また、消費者庁は、重大事故情報報告・公表制度を所管し、消費生活用製品以外の製品、食品、サービス、施設等の分野に広げていくこととされている。特に食品の分野への制度の拡大が重要であるとの意見もあった。

「食の安全」に関する情報については、消費者が混乱しないよう、各種の情報をできる限り集約して発信する等の工夫が必要であるが、消費者庁においては、消費者の安全に関する情報の集約、分析、発信機能が整備されることにあわせて、消費者被害の発生・拡大の防止に資する情報がより分かりやすい形で提供されることが期待される。

消費者が提供された情報を十分理解した上で、責任をもって適切な判断・選択を行っていけるようにするための環境整備も必要であり、これについても引き続き検討が行われることを期待する。

さらに、消費者に身近な法律が移管されることにより、幅広い消費者からの提案、通報、申出を積極的に活用するよう窓口を整備することが期待される。

消費者庁の職員は、真に消費者の立場に立って仕事をすることが求められる。

(3) 消費者安全法の施行に向けて

消費者庁の設置にあわせて、消費者の消費生活における被害を防止し、その安全を確保するため、内閣総理大臣による基本方針の策定、都道府県及び市町村による消費生活相談等の事務の実施及び消費生活センターの設置、消費者事故等に関する情報の集約、消費者被害の防止のための措置等を講ずることを内容とする消費者安全法案が国会に提出されている。

消費者安全法案においては、行政機関、地方公共団体、国民生活センターは、被害拡大のおそれがある消費者事故等に関する情報を内閣総理大臣に通知しなければならず、内閣総理大臣は、消費者事故等に関する情報等を集約・分析するとともに、消費者被害の防止のための措置として、消費者事故の発生に関する情報を得た場合には、消費者の注意喚起のための情報を公表することができるものとされている。

この法律の施行により、消費者被害の発生・拡大防止のために必要であれば、広くその情報を公表することが法令上明記されることがとなり、消費者の安心・安全の確保に必要な情報がより一層適切に提供されることが期待される。また、地方公共団体においても、消費生活センター、警察、保健所等の緊密な連携、情報の共有を図ること

が求められる。

消費者安全法案に基づく情報の公表の具体的な内容や方法等については、今後、消費者庁において検討されることとなるが、当有識者会議の指摘事項も踏まえ、情報提供に当たっての基本的考え方、情報提供の方法等が整理されることが望まれる。

法律があっても、また、現状の改善策を盛り込んだ新しい法律ができて、それらが適切に運用されるかどうかについては、今回の事故米穀の不正規流通問題が投げかけた大きな課題であった。当有識者会議は、消費者庁に期待し、消費者安全法案の適切な運用に期待しつつも、より実効性を確保する仕組みについては常に検討を深めることが必要であると考えます。消費者庁に設置予定の消費者政策委員会においては、消費者の意見が直接届く透明性の高い仕組みとしての役割を十分に果たしていくことが必要である。