

3. フランスにおける食品安全性システム — GMO 諸施策と関連させて —

須田 文明

はじめに

本稿はインターネットで取得可能な政府公表文書などを主たる情報源としてまとめたものであり、いわゆる学術的な分析にまで踏み込んだものではない。利用した資料もフランスの行政文書がほとんどであり、研究書の類はあまり参照できなかった。

本稿の論述はフランス（部分的に欧州）の食品安全行政の歴史及び制度機構を説明し、ついで、当該行政においてテーマとされたトピック（予防原則やトレーサビリティー）について紹介している。最後に、こうしたフランスの食品安全行政が GMO 製品の公的な監視システムにおいてどのように具体的に適用されているかを紹介している。公的試験機関での GMO 検出法等、浅学の筆者には理解不足の個所もあるがそのまま紹介することとした。

我が国でもそうであるが、欧州及びフランスでも、度重なる食品安全性危機を契機として食品安全行政が根本的に再編成されることになった。テーマの緊急性に鑑みて学術的な手続き（詳細な文献レファランスの提示、邦語文献での先行研究の渉猟等）の遺漏をご容赦願いたい。より詳細な研究成果としてのとりまとめについては現在作業を進めているところである。

第1章 食品安全性への取り組み

(1) 歴史

食品安全性の監視や検査（コントロール）は 20 世紀初頭にまでさかのぼり、食品領域における体系的な立法規則は第三共和制のはじめに制定された。公衆衛生に関するフランスの最初の法律（1905 年 8 月 1 日の法律）が、現在の消費法典の起源である。1907 年にはすでに、不正防止サービスが 3 万以上の標本抽出、分析を行っている。以下では食品安全行政に関するフランスの歴史を概観することにしよう(ENA, Securite sanitaire des produits alimentaires, juillet, 1998 等を参照)。

1) 獣医査察と不正防止：食品安全行政の起源

フランスでもその他の諸国でも、食品安全性は古くからの関心事であり、消費者の安全

性を保証するために、中世でも都市や同業者組合による規則が制定された（ワインの水増し禁止など、処罰は身体刑にまで及んだ）。食品安全性はまず獣医検査と関連づけられ、牛におけるペストと肺炎に対する全国規模の獣医措置が最初に取られた（1714年にルイ14世の行政は、感染家畜の隔離と家畜小屋の消毒を義務づけた）。またフランスはAlfort獣医学校を1765年に創立し当該領域での科学的研究を発展させ、さらに1887年にはパストウール研究所という細菌研究機関を設置した。

制度的にも、危機の発生と平行して段階的に組織化が進んだ。フランスでは1881年の牛ペストを契機に農業省と獣医サービスが設置された。その後にはネアブラムシ病禍によるワイン取引の混乱を契機にして、取引の公正に関する1905年の法律が採択され、1907年のデクレにより不正防止サービスの組織化がなされた。他方で同じ頃アメリカでは、と畜施設での劣悪な衛生条件の新聞による告発により1906年に食品医薬局FDAが設置されている。

こうして食品に関する消費者保護という名の下に、不正防止を主たる目的とした諸立法が成立したが、長い間、人間の生命への脅威ではなく、取引の公正を損なう詐欺が主要な取り締まりの対象とされてきた。なるほど、1810年の刑法典は人に危害を及ぼさない詐欺罪と健康を害する詐欺を区別してはいるが、1905年の法律も含めて、商品流通における取引の公正という論理が支配的であった。1905年8月1日の法律の4条のみが手短に消費者について扱い、公衆衛生について言及しただけであった。

同様に、獣医検査は、飢餓の根絶と家畜生産の規制をつうじて、農業の経済的側面の安定化を追及した。獣医検査を基礎付ける法も家畜衛生を中心とし、人間の健康はその結果でしかなかった。こうして不正防止と家畜衛生の監視という二つの目的が二つの異なった部局、すなわち不正防止部局と獣医サービスを生み出し、両者が競合して食品安全性に関与することになった。

ところで獣医サービスと不正防止の起源は根本的に異なる。獣医サービスは地方にあり、不正防止は中央にあったが、こうした起源により、それぞれのサービスは全く異なった機構と行動様式を採用することになった。しかしながら両者は1981年までは同じく農業省に帰属していたのである。

不正防止サービスは長期にわたり中央行政の機構でありつづけた。その設置の半世紀後の1965年に、その地方部局の人員の数は65人でしかなかった（県レベルでの監視官の設置は1915年にさかのぼるが、1930年になって始めて本格化された）。競争規則を管轄するこのサービスは罰則の権限を有しており、それは今日まで維持されている。

逆に獣医サービスは、当初、市町村議会に所管されていたこともあり、早くから地方に根付いていた。その歴史的展開は、このサービスの中央行政の中への統合の歴史であった。つまり、獣医部局は1813年に市町村議会に設置され、1871年に県に移管され、1911年以降は、県での獣医サービスの活動は国との協議事項となった。1965年7月8日の法律によって初めて、獣医サービスは国のサービスに移管されたのである。なお獣医サービスは生産農家との密接なコンタクトによって、不正防止サービスとは全く異なったものとなって

いる。彼らの職務の特性は、畜産農家への助言と衛生的監視を混在させており、このことが予防的な手法を優先させることになり、1967年3月31日のデクレにより、刑事罰を科すことなく疑わしい製品を回収することが認められることになった。

この獣医サービスと不正防止という二つのサービスの現在の権限領域はこのような異なった歴史を反映している。実際、獣医サービスの属する農業省食品総局 DGAL は農事法典に基づいており、家畜製品及び家畜起源の製品の衛生に関する権限を持つ。経済財務省不正防止総局 DGCCRF は消費法典に基づき、取引の公正（表示、添加物、残留）について、すべての加工品に介入する。それでも二つの権限領域の境界線は曖昧である。こうして、レストランのコントロールは不正防止局の介入を必要とすることがあるし（添付された価格が遵守されているか）、獣医検査官の介入も必要とする（衛生）。しかし権限の調整は法的に未解決のままであり、不正防止局の管理官は家畜の第一次的生産と畜施設を別として、衛生的コントロールを実施することができる。

2) 周縁的な厚生省の関与

多くの諸国では農業省と厚生省とが食品の権限を分担している。これらの多くの国では、科学的専門家の知見においても、リスク管理においても、フランスにおけるよりも厚生省の存在が際だっている。例えばニュージーランドでは、厚生省が国内市場向けの製品全体（家畜製品であろうが無かろうが）をコントロールしている。オランダでは農業省によりなされるコントロールを厚生省が認可し、アメリカでは食品医薬局 FDA は保健局 DOH の管轄にされている。西ドイツでは食品に関する 1964 年の法律の採用により、それまで内務省により管理されていた食品安全性政策を厚生省が管轄することになった。

他方フランスでは 1920 年における衛生省の創出後も食品は農業省のみにより管轄されていたのである。公衆衛生関連財政の不十分さとこの部局の遅ればせの登場は、厚生総局 (DGS) を今日に至るまで周縁的な地位におくことになった。DGS の食品に関する介入は飲料水の品質のコントロールとして行われ、DGS の食品規制の精緻化への関わりはなによりも形式的である。現場では DGS の出先機関である県衛生社会活動局 (DDASS) はレストラン部門及び集団食中毒 (TIAC) を網羅的にフォローをするには不十分な人員しか与えられていない。

3) 消費省：束の間の経験

1976 年に作物防除局と二つの獣医サービス（家畜健康と食品衛生）、ラベル局、不正防止サービスが、農業省の中に創出された新しい「品質局」にまとめられた。その後こうした動向は 1981 年における消費省の設置により強化され、ここに品質局のすべての権限が移管された。この省の性格と名称そのものが、消費者のための食品安全性を担うという意志を示していた。しかしながら、こうした改革は部局と実施主体の真の再編を伴わなかつたために目的を達成することなく 1983 年には早ばやく消費省が廃止されている。

消費省が束の間しか存続しなかったことは消費者運動の弱さに起因していると考えられ

ている。実際、フランスでは市民社会による圧力は、1951年に創出された消費者連合会UFCの活躍やその時宜を得た活動(1976年のホルモン牛肉のボイコットなど)にもかかわらず、ドイツやイギリスに比べて微々たるものであった。1983年における消費省の消失と、その経済財務省への移管は、獣医部局と不正防止部局とを最終的に分断することになり、食品安全性を担う部局の間での分裂を長期にわたり固定化することになった。

ところで消費局の経済財務省への移管は、農業省に対するその独立性を決定的にし、当時弱められていた消費局と価格コントロール局との合併によってDGCCRFが設置されることになった。フランスはこの点で他の諸国と異なっている。これらの諸国は食品安全性システムにおいて、経済省にこうした位置付けを与えなかったのである。

他方で、1981年の消費省の経験の失敗により獣医サービスは弱体化し、1984年の改革により農業省出先機関である県農林局DDAFの責任の下に置かれることになった。その上、獣医サービスは地方分権化法により、その試験場が県へ移管(1988年)されたことにより、自ら分析試験を実施する事ができなくなったのである。

(2) 食品安全関連規則

1) 多様な食品安全規則

フランスの食品安全規則は共同体の法規則(法律と指令)と、三つの国内法規、すなわち消費法典と農事法典、公衆衛生法典に基づいており、この三つが食品の衛生的品質のセーベイランスを保証している。

当該領域の規則は広範な領域にわたる。すなわち家畜保健、植物防除、食品衛生、工業的製造手法(添加物、技術的補助)、生物学的手法(遺伝子組み替え)、製品の特徴(微生物学的基準、残留農薬)などに関する。このような領域をカバーするために上述の三つの法典があり、それぞれの対象は以下のとおりである。

- ・農事法典：家畜起源の製品、家畜保健、作物防除
- ・消費法典：作物起源の產品、畜産物
- ・公衆衛生法典：獣医医薬品の使用

2) 共同体規則との関連

食品市場は国際競争に開かれた市場である。当該領域における国内諸規則は、欧州レベルでのハーモニゼーションの対象である。フランスの食品安全性に関する多くの法規は、共同体規則(フランスで直接適用可能)からか、指令(デクレやアレテにより国内適用される)から生じる(欧州での食品安全性への取り組みについては後述)。例えば農事法典と消費法典を基礎にして、食品の生産や輸送、流通、輸出入に関連した施設における食品衛生の主要な規則を定義するために、1971年と1991年にそれぞれ二つのデクレが採択された。こうした措置は、しばしば共同体の条文の移し替えに対応した適用のアレテにより補強された。これらのアレテは製品ごとの部門的であり(食肉や、食肉加工品、乳製品、加

工野菜など)，あるいは水平的である（細菌の基準，輸送，レストランなど，すべての食品に関わる）。例えば欧州の指令（「食品の衛生に関する理事会指令 no.93/43CEE」）の移し替えの例として，消費者に販売される食品の衛生に関する 1997 年 5 月 9 日のアレテ，作物製品の衛生に関する 1997 年 5 月 28 日のアレテ，レストランに関する 1997 年 9 月 29 日のアレテなどがある。

3) 消費法典及び公衆衛生法典

消費法典は流通している製品そのものに関連し，またその安全性及び成分，情報（表示を通じた）についての規則への製品の適合性に関連する。このために消費法典は安全性の一般的な義務を課し，また職能に対しては，職能が自らの製品の適合性を保証すること（自主コントロール）を要求する。

1993 年において消費法典は不正防止に関する 1905 年の法律と，消費者の安全性に関する 1983 年 7 月 21 日付の法律，その他の多くの規則にちりばめられた別の規定を再統合した。消費法典は 1993 年以降も何度か修正された。

また食品の衛生的監視の強化に関する 1998 年 7 月 1 日の法律により新たな諸機関が設置され，これらを統合するために，公衆衛生法典が修正された。

4) 農事法典

これは，食品の衛生的，質的コントロールのみならず，その製造条件も規定する。こうして農事法典は，国家サービスによりなされるコントロールの対象の中に，製造施設の衛生条件も含み，特定の施設については獣医サービスによる衛生的認可が義務づけられている。

農事法典は，食肉市場の必要な近代化に関する 1965 年 7 月 8 日の法律により，また製品の輸入及び販売条件に関する 1994 年 2 月 10 日の法律，製品の安全性とトレーサビリティーに関しては 1999 年 7 月 9 日の農業基本法により強化された。

なお 1999 年 7 月 9 日の農業基本法が，今まで潜在的なままであった考え方をはっきりさせた。すなわち食品の衛生的安全性が農業の実際の生産現場でも取り組まれるようになり，消費者の食卓までの食品製造チェーン全体を通じて構築されることになった。この法律は食品安全性について四つの主要な要素を強調している（これらは農事法典に移管された）。

- ・食品安全性を保証するために農業者と畜産農家，川下での参加者(加工や流通)との間での協力を組織する必要性
- ・遺伝子組み替え体のすべての使用を厳密に枠組み付ける必要性（生物学的監視措置）
- ・特定の製品について，構成要素の原産地，製造条件，販売地点を確認できるためのトレーサビリティーの必要性
- ・公権力がすべての地点で，生産チェーンを監視できる必要性（農場を含む）

5) 1998年の食品規則再編

近年、潜在的な危険を同定し、この危険を評価すること（リスクアナリシス）が食品安全における公権力の意志決定の基礎になるべきと強調されるようになった。「衛生的監視と食品の安全性のコントロールの強化に関する 1998 年 7 月 1 日の法律」が国内措置を根本的に刷新した。こうして、フランス議会は独立機関「食品衛生安全庁」AFSSA を設立し、これが食品安全性リスクの評価を担当する。その上、法律により設置された衛生監視措置は、衛生監視研究所 IVS、医薬品安全庁（AFSSPS、医薬品や血液など）を含み、こうした三つの機関が厚生大臣に管轄される国立衛生的安全性委員会 CNSS により調整されている。

(3) 欧州での取り組み

1) 食品安全性と統一市場

統一市場において、消費者の安全性は次により保証される。

- ・食品成分規則：危険な添加物を含むいかなる製品も域内では販売できない。
- ・早期情報交換システム RAPEX が毒物を含んだあらゆる製品について情報を交換し、市場から回収する。
- ・衛生的リスクを除去するために適切な温度条件の下で、食品流通を維持する義務
- ・1977 年以降、欧州委員会により招集される科学専門家委員会の定期的諮問
- ・主要な獣疫の根絶計画、植防的監視
- ・食品の規則上の表示：欧州連合では、複数の言語で、生産地、消費期限、成分、重量が記載されなければならない。
- ・特別な製品（牛肉、乳製品、海産物など）については特別な衛生措置、と畜施設での枝肉の特別な処理

2) 欧州における取り組みの歴史

1957 年以降、欧州規則は徐々に、加盟国の食品安全性に関する国内法に浸透してきた。今日、食品に関する欧州規則の主たる条文は 80 ほどある。

長期にわたり、加盟国間での貿易への量的制限の除去に関する欧州共同体設立条約 30 条から 36 条のみが、食品分野での介入を可能とした。1962 年から 85 年の間、食品に関する欧州法は次の二つの手法により構成されている。一方では欧州司法裁判所の判決が徐々に、「商品の自由貿易に関する一般的原則（30 条から 36 条）」を確立し、とりわけ相互承認原則を明らかにした。これによれば、加盟国は他の加盟国で規格に適合して生産され販売される商品を自国で自由に販売させることを保証しなければならない（1979 年の「カシス・ド・ディジョン」判決）。他方で、相互承認原則の適用が域内市場を実現するに十分な手段を提供しない場合、立法的なハーモニゼーションが垂直的、水平的な指令により実施された。なお水平的アプローチは衛生一般、食品添加物、香料、表示、品質表示（AOC 等）について選択された。他方分野別のアプローチが必要と判断される場合に取られる垂直的

なアプローチは、八つの製品指令、すなわち冷凍食品、特別な食事に向けた食品と、とりわけ 11 の獣医指令（食肉指令と第三国からの食品の輸入及びコントロールの指令を含む）となっている。こうした困難を極めたハーモニゼーションは獣医指令が示すように、非常に詳細な規則の採用をもたらし、1986 年まで続いた。こうした条件において、国の裁量の余地は非常に削減された。

欧洲統一議定書が採択されることでハーモニゼーションの重要性が減少することになり、新たな段階が発足した（1985 年の委員会のプログラム、「食品部門における域内市場の完成に関するコミュニケーション」COM (85) 603）。こうしてマーストリヒト条約が公衆衛生に関する真の権限を欧洲連合に与えた。つまり公衆衛生の保護は、共通農業政策の目的を規定する 39 条においては言及されていなかったが、マーストリヒト条約の新しい条項の 152 条が欧洲議会・理事会の共同決定手続きと、特定の場合での理事会での多数決の手続きを導入した。そこには「共同決定手続きを改善し、公衆衛生の保護を目的とした獣医及び作物防除分野での措置を 37 条（旧 43 条）への例外として採用することで、理事会はこの条項の目的を実施することができる」とある。

3) 最近における食品安全規則の近代化と簡素化

欧洲連合は食品規則の改革に取り組み、これは次のような段階を経ることになった。

①1997 年における食品法制の原則に関するグリーンペーパー

- ・公衆衛生の問題をよりよく同定するために、厚生消費者保護総局 DGSANCO の設置
- ・DGSANCO に付属する衛生的リスクの評価科学委員会の機能の改善（この委員会の一部はかつては農業総局に所属していた）
- ・欧洲委員会の「食品獣医局 OAV」の設置（1997 年）、これも DGSANCO に付属。この部局は欧洲規則の実施を監視するため、監視及びコントロール、諮問活動を組織化することで「農場から食卓まで」のアプローチを採用しようとする（この OAV の活動については第 7 章参照）。

こうして委員会のグリーンペーパー「欧洲連合における食品法制の一般的原則」（COM(97) 176, 1997 年 4 月 30 日付）は例えば獣医（家畜関係）衛生に関する法的整備の努力を示している。当該分野に適用される様々な垂直的指令の間で、また垂直的指令と水平的指令との間で見られる矛盾点を解消するために、農業総局（DG6）はその垂直的指令をたった一つにまとめた。すなわち条文における共通の措置を再編成し、製品に特有な規則を付則としてまとめたのである。その上、中期的には衛生に関する獣医指令の規定が、水平指令 93/43（その適用は現行では獣医衛生をカバーしていない）により規定されている一般的な措置により代替することができるようになった。こうした「新アプローチ」は事業者に対して、国際規格 ISO や欧洲規格 EN、「良好な実践コード」、そのほかの自主管理手法を適用することを可能とした（コントロール当局の監視の下で）。このように全体として見れば、食品安全性に関する欧洲連合の権限を漸進的に拡張し、欧洲連合と職能団体に責任を再配分し、加盟国の裁量の余地を削減することになった。

②2000年1月における「食品の衛生安全性に関する白書」の採択

この白書は消費者の正統な期待に応える。すなわち食品安全性の高レベルでの保証である。そのためには、「農場から食卓までの」衛生的安全性の政策のグローバルなアプローチの実施が必要となる。

委員会の提案は五つの軸を中心とする。

- ・消費者の信頼を確立するために、独立した欧州食品庁の設置
- ・食品に関する欧州法制の強化と近代化。この新しい枠組みは家畜飼料を含む食品チーンすべてに関わる。
- ・加盟国の監視の効率性の強化
- ・消費者へのより良い情報提供（リスクに関する透明なコミュニケーション、表示規則）
- ・国際的次元の考慮。欧州連合は、輸入される食品が、域内で課されているのと同等の衛生条件で生産されていることを要請することができる。

なお2002年に誕生するとされる欧州食品安全庁は、2000年の「白書」による提案の一つであった。その権限領域は次のようである。

- ・独立した科学専門的知見の形成
- ・食品安全性と健康の問題についての消費者とのコミュニケーション
- ・加盟国の国別の機関や科学組織とのネットワークの構築
- ・欧州委員会への分析の提供

第2章 リスク管理

(1) リスクに関する3領域の区別

FAO, WHO 専門家会合（1995年3月13—17日），1997年6月の食品コーデックス委員会で採択された、「食品に関連した衛生的リスクの管理システム」はリスク評価とリスク管理、リスクコミュニケーションという三つの段階を区別するべきだと提案した。

とりわけリスク評価とリスク管理との間の区別が決定的に重要である。なおアメリカではリスク評価と管理が特別な同一の機関に任されており（FDA, FSIS），これらの内部に専門家委員会が設置されている。このために行政権力に対する独立性を有しており，一般的な規則はこれと議会との共同で作成される。

なおこうした三つの領域をより簡潔に示しておけば次のようになる。

①リスク評価

- ・疫学的データの収集
- ・このデータの評価

②リスク管理

- ・規制・規則の作成

- ・この規則の実施、予防、教育
 - ・検査とコントロール
- ③リスクコミュニケーション：コミュニケーションの管理
なお危機管理とは以上の六つの段階を横断している。

(2) フランスにおけるリスク管理

1998年までフランスの食品安全性システムは次のような機関全体に基づいていた。

- (あ) 疫学的データの収集の頂点に立つ機関
 - ・CNEVA（家畜の病気）
 - ・RNSP（人間の病気）：1992年に設置され、集団食中毒の申告義務システムによりデータを収集
- (い) データの分析：AFSSAの設置以前にはこの機能は非常にばらばらで公式的な地位を持たなかった
- (う) フランスでの法規の作成と適用という図式に従った規則の作成
- (え) 三つの省庁にそれぞれ属する検査・コントロール機関

フランスの衛生監視システムは調整の不在により困難を極めていたが、いったん警告が発せられるや、危機管理は上手くいっていた。1992年から1997年までの間のリストリオーズの危機の例は、中央省庁間での監視と警告ネットワーク「危機部局」cellules de criseのシステムがいかに発展してきたかを示している(92年には感染源の製品を特定するのに6ヶ月かかっていたが、97年では1ヶ月である)。つまり1992年以後、この危機部局(厚生省、財務省、農業省、パストゥール研究所CNEVA、RNSP)が設置されており、また県レベルでも県知事(国側代表)の指揮の下で、これらの省庁の県レベルの出先機関の調整システムが機能している(食品安全性のための「権限の中央局 Poles de Competence」)。なおDGALとDGCCRF、DGSとの間で、1999年9月に調印された協力調書が、活動の良好な調整と情報の相互交換について規定している)。

フランスでは食品安全性の保護のためのコントロールの組織化は三つの省庁に属する。農業省、消費担当閣外大臣所轄省庁(経済財務省)、厚生担当閣外大臣所轄省庁(雇用連帶省)である。三つの部局の間での担当の分担は次のとおりである。

- (あ) 農業・食品チェーンの安全性は、農業省「食品総局 DGAL」と経済財務省「競争消費不正防止総局 DGCCRF」
- (い) 製品の公正性のコントロールと流通のコントロールはDGCCRF、また食品安全性は税関サービスによってもなされる
- (う) 飲料水に関するコントロールと、食中毒についての調査は雇用連帶省「厚生総局 DGS」

これらの三つの総局が科学的知見を動員し、当該領域における研究政策の定義に参画し、フランス食品衛生安全庁AFSSAを所管し、食品ないし獣医関連の公的・私的試験場ネット

ワークを活用する。

食品関係のリスク管理と衛生的監視を担当する部局は二つのレベルで組織化されている。

(あ) 中央行政は、共同体レベル、国際レベル、省際レベルで規則に関する交渉、その国内規則の作成、その適用の評価を管轄する。上述の三つの省庁が分担する。

(い) 州や県の知事の下に置かれた、州や県レベルの各省出先機関は、規則の適用のコントロールと、中央から要請される調査の実施を主たる任務とする。これらの作業は県競争消費不正防止局 DDCCRF、県厚生局 DDASS、県獣医サービス SVD、州作物防除サービス SRPV である。現場のコントロールを担うこれらの出先機関は、国や、県（地方自治体）の公的試験場により支援される。

これらのそれぞれの行政機関の具体的な内容については後に譲るとして、その人員や予算規模は次のとおりである。

表 フランスの食品安全行政（リスク管理）

	厚生社会活動担当省 (厚生総局 DGS)	農漁業省 (食品総局 DGAL)	経済財務省 (不正防止総局 DGCCRF)
本省 担 当 者 数	350人	190人	446人
州・県 担 当 者 数	150衛生関係技師 377医師検査官 (州及び県の部局全体で 1万1000人)	県獣医 SVD3,639人 州植防 SRPV334人	県と州の全体で 3,184人
食 品 安 全 業 務 日 数	医師検査官の勤務時間の10%	SVD、勤務時間の85—90% SRPV、20—25%	検査者の勤務時間の10—20%
州・県の当該予算	不明（州及び県の局全体で 6億3,000万フラン）	3億8,000万フラン(1998) 4億5,900万フラン(2000)	2億1,400万フラン (1998)
試 験 機 関	38の国立レファレンスセンター	ランジス獣医試験場	8つの試験場

出所：ENA, Securite du citoyen et risques alimentaires, 2000.

1) 農業省食品総局 DGAL

1999年7月9日のデクレ（「農漁業省中央行政の編成に関するデクレ no.99-555」）が農業省の中央行政を組織再編し、食品チェーンの経済振興機能と、規制及びコントロール機能との切離を行った。かつてこの総局に帰属していた食品産業振興部局（「食品産業支援管理」局）は「経済政策国際政策局 DPEI」に統合され、逆に当初 DPEI に帰属していた「識別管理部門」が DGAL に統合され、DGAL はそれ以来、衛生及び家畜衛生、植物防除、食品の安全性及び品質を管轄することになった。こうしてそれは広義での食品衛生に特化することになった。

DGAL の中央行政（200人）が規制措置全体を精緻化し、構想する。県獣医局（SVD）の4,000人（獣医検査官、獣医局技師）が家畜起源の食品の安全性と品質を、食品チェーン全体を通じてコントロールし、食品事業所に必要な衛生上の認可を発行する。家畜の健康については彼らは、人に感染するような家畜の病気を防除する措置を実施する。（最近では獣医サービス局はその活動全体について、直接県知事（国側代表）に付属しているもようで

ある。こうした最近の決定は分権的なレベルにおいても、衛生上のコントロールと、食品産業への経済支援との切断をもたらす。)

州作物防除サービス SRPV の 340 人は、作物の健康と作物防除材の取り扱いといった領域での彼らの活動により食品の安全性に貢献する。彼らはまた、GMO 作物の生物学的監視も担当する。

さらに、国境税関での 27 人の獣医監視員、40 人の作物及び作物防除產品監視員がいる。

以下 DGAL の活動をいくつかの項目に分けて紹介しよう。

(あ) 食品チェーンの全体に関わる

食品チェーンの上流において、DGAL は作物の品質や健康の領域に、また家畜生産の健康に介入する。また、農薬や肥料、食品関係の消毒剤の販売認可に関わる。

またそれは、家畜衛生と獣疫サーベイランスに関する規則を作成する。それは家畜医薬品に関する規制や、家畜飼料の生産の衛生条件に投与される物質の使用に関する規制を行う。家畜の同定とその移動のコントロールに関する規制を実施する。

食品チェーンのすべての段階で、DGAL は衛生に関する規則を構想し、実施し、評価する。それは、第一次生産と、食品の加工場所の衛生的認可、食品の輸送及び流通、レストランに関わる。それは、製品及び食品成分の定義に関する規則を作成し、製品のトレーサビリティに関する規則の適用を作成し、監視する。それは、細菌学的基準を定義し、生物学的感染や、家畜における残留薬物、禁止物質に関するサーベイランス及びコントロール計画を作成する。最後にそれは、衛生的警告を発し、レストランでの食中毒の管理に関与する。

(い) 職能団体と公的機関を接近させ、食品の品質と安全性に関する様々なパートナーの間での介入を調整

この目的のために DGAL は、専門的知見を動員し、当該領域における研究政策の定義に関与する。また他の省庁と共同で「食品衛生安全庁 AFSSA」を所轄し、食品や獣医関連領域での公的・私的試験機関を動員する。貿易や輸出に関する衛生的認証の国内政策を調整する。

それは、複数の審議会や委員会の事務局を担う。作物領域では、薬物委員会、認可委員会、生物学的監視委員会である。また「全国食品審議会 CNA」や「分子生物学委員会 CGB」、認証機関の認可を担う「全国ラベル及び認証、適合性委員会 CNLC」の事務局を担当する。

これはまた、職能団体により提案される衛生上の「良好な実践ガイド」の認可を行い、県の獣医サービスにより実施される監視とコントロールについて計画を作成する。

(う) フランスの食品及び衛生モデルの国際的承認

DGAL は、その権限領域に関するすべての国際機関の作業に参画する (OECD、コードックス、CIPV、OIE 等)。欧州連合の中では DGAL は常設獣医委員会に常駐し、SPS 協定の実施のフォローや、規格や技術規則の通知を保証し、衛生及び植防の領域における第三国と欧州委員会との交渉に参加する。

それは、輸出に関する衛生上の障壁を取り除くために、獣医公衆衛生のフランスシステムのプロモーションに取り組み、家畜製品の輸出入のための衛生条件を交渉する。

(え) DGAL の問題点

獣医サービスの独立性が見えにくいこと、また、このサービスと県の試験場との関係における困難が指摘されている。実際、獣医サービスの独立性が先ず確立されなければならない。中央レベルでは、DGAL の中の獣医サービスと食品工業サービスとの共存が疑問視された。州や県の出先機関では、(家畜衛生保護を保証し、公衆衛生を監視することを任務とする) SVD の県農林局 DDAF への統合 (1984 年のデクレ) が問題とされた。というのも、DDAF の主たる任務は生産を振興し、生産者や食品工業を支援することだからである。会計検査院がその首相への報告書 (*Les services veterinaires de l'Etat dans les departments: moyens et missions, Rapport de Cour des Comptes, 1990*) で指摘しているように、「本質的に生産を振興し生産者や食品産業を支援する DDAF の任務と、他方で家畜の衛生的保護を保証し、公衆衛生を監視する SVD の任務 (これは監視と懲罰権を有する) との間に矛盾が残っている」のである。こうして BSE 病禍以降、農業省は DDAF に対する SVD の予算的自立性を増大するための措置を取っている (1998 年 10 月 1 日付の農業省通達)。

こうした SVD の地位のあいまいさは深刻な危機の元凶である、とする報告書もある。複数の犠牲者を出した危機の地方レベルでの管理に関する『農業の一般的視察と社会活動サービスの一般的視察』報告書 (現在係争中のため、場所や名称は引用できない。ENA, Securite du citoyen et risques alimentaires, 2000) が、食品製造業者の不適切な行為がいかに長い間見逃されてきたかを示している。こうした現象の主な理由が、職能団体との対話を重視する獣医サービスの姿勢にあったというのである。こうした批判は BSE に関する Mattei 報告にもみられ、これは獣医サービスの遠慮を指摘し、1996 年の 10 月に至るまで、1989 年以降実施されている (英國産家畜や牛肉の輸入に関する) 規則への違反を訴える口上調書 (共和国検事に送付され、共和国検事が起訴) を SVD が作成してこなかったことを示している (この規則が遵守されていないことは明らかであったのに)。

このように、容易に想像できることであるが、農業生産振興を行う部局と消費者保護を担当する部局とを切斷することが必要であろう。生産振興を行う部局が、自らの管轄するある製品ないし生産部門が健康にとって危険であると表明するのは困難だからである。欧洲諸国でも多くの国で BSE 危機以降、食品安全行政の機構改革が行われているが、多くの国ではそれまで農業省や経済産業省、厚生省などとの間で分担されてきたリスク管理機能は改革以降、厚生省単独の管轄下に置かれる傾向にある。すなわち次頁の表からも明らかなように、イギリスやベルギーにおいては、新たに設置された庁は農業省を排除した厚生省の管轄におかれているのである。またオランダにおいては、食品安全性に権限のある検査部局は当初から厚生省に帰属していたが、2000 年以降、厚生省に帰属する庁に統合された。デンマークのみが厚生省を排除して農業省の部局として合理化された。

表 リスク管理を管轄する行政（改革前の管轄，改革の有無，改革後の管轄）

	独	白	丁	西	フィ	仏	ギリ	蘭	英	欧州委
前	厚，農， 経，環	厚生環境， 農，消	厚生， 農， 漁， 内務	厚生消費， 農， 経	厚生， 農業， 貿易産業	厚， 農， 経， 經濟財務	厚， 農， 財， 開	厚，農， 経，社会， 環， 外務	厚農	厚生， 農業， 企業， 消費者保護
有 無	無	有	有	無	有	無	有	有	有	有
後	同じ	専門庁	農	同	検査の統合	同じ	専門庁	検査統合	厚	厚生消費者 保護総局に 統合

出所：ENA, Securite du citoyen et risques alimentaires, 2000.

なお 1996 年以降、獣医サービス SVD と州作物防除サービス SRPV は自らの監視活動の品質保証に取り組んでいる。すなわち欧州規格 EN45004 に基づいた視察活動の規格化が実施されているのである。この規格は「監視・検査を行う様々な組織の機能にとっての一般的基準」と「国内レベルでも欧州レベルでも、製品の検査について能力があり、信頼されると承認されるために検査機関が適用すべき一般的条件」を設定している。

また獣医サービスの組織化は、県獣医試験場との関係の混同により困難をきたしている。獣医サービスはその分析のためにこの試験場を利用せざるを得ない。1988 年 4 月 29 日の地方分権化のデクレ以降、獣医試験場は原則的に SVD から県（地方自治体）に移管されたのである。獣医サービスとの関係はしかし複雑なままである。すなわち、試験場は県議会により財政支援されながらも、国家の勘定でのサービス給付を行う。国により支払われるサービス利用料金は利益を生む水準以下であり、私的なクライアントの支払いだけでは、いくつかの県の試験場にとっては、赤字を避けるのに不十分であり、県が穴埋めをしている。いくつかの県試験場はその食品検査部門を閉鎖している。県の試験場が直面している困難は、品質保証規格の導入という欧州共同体の義務付けにより加速されている。

2) 競争・消費・不正防止総局 DGCCRF

経済財務省に所属するこの総局の、食品の品質及び安全性に関する監視の権限は不正サービスの農業省から経済財務省への移管（1983 年）から生じている。経済省の占める重要性が他の国と比べて、フランスの食品安全性システムを特徴付けている。これはすべての消費財の安全性、公正性、品質を扱い（成分、添加物、表示、商行為など）、消費者保護の包括的な任務を担うのである。

（あ）市場検査・監視（コントロール）の権限

DGCCRF の主要な任務は事業者の間での行為の、また消費者に対する公正性を保証することである。そのために、この総局は 4100 人を有し、そのうち 2000 人の調査員が中央行政及び 101 の県部局と、専門的知見に答えるための専門部局に配置されている。製品コントロール措置に統合された八つの試験場がコントロール計画で決められている分析を行つ

たり、県部局のイニシアチブによる標本調査の分析を行う。

(い) 規制手法

食品に関する安全性や公正性（表示や成分など）の規則を定義したり改善したりする条文を DGCCRF が作成し、とりわけ衛生について、すべてのレベルで製品をコントロールし、刑事検察の権利を有する。深刻な危機の場合、これはリスクのある製品の販売を禁じることができる。

(う) 不正を追求することが任務

DGCCRF は食品の表示や成分規則を作成する。これは、製品の表示への適合性を検証し、品質表示をコントロールし、不正表示を監視し、さらに消費者に対する安全性の要請が遵守されていることを確認する（添加物や微生物による感染、化学薬品残留など）。最後に、これは、そのコントロールにより、また、絶えざる職能団体や消費者との協調により、正しい表示を保証する。担当者は、「共和国検事」の権威の下で、そのコントロールに当たっては、次のような多くの権限を有する。販売所や加工施設への立ち入り調査権、文書の差し押さえ、製品の差し押さえ、保管の権利などである。

なおこの部局の活動については第 7 章に詳述してある。

3) 厚生総局 DGS

この厚生担当閣外大臣所轄官庁は健康状態に関するデータ（病院での統計、病理学登録）の動員による衛生監視や疫学的サーベイランス、病院の専門家との協力、レファレンスセンター、毒物緊急センター、毒物監視センター、衛生監視研究所 IVS との協力を実行する。こうした衛生的監視により、これは、食品に対する病理（集団食中毒やリストリオーズ）の発症を探索することができ、食品を追跡することができる。

DGS は他の所轄官庁と協力することで AFSSA を所轄しており、AFSSA が消費者の健康にリスクを与えるような食品に関連した衛生的リスクの評価に着手できるようにさせる。また、公衆衛生法典の適用において、公衆向けのすべての広告（健康によいとして広告される食品について）DGS により事前に認可されなければならない。

県における出先機関として県衛生社会活動部 DDASS が、公衆衛生法典 11 条に基づき、レストランでの食品衛生をコントロールし、申告義務のある病気を調査し（集団食中毒を含む）、飲料水の水質を監視する。

厚生担当省庁の脆弱性は、他の欧州連合加盟国における同省庁の重要な役割と顕著な違いを示している。食品安全性に関する DGS の措置の脆弱さは、県や州レベルでも見られる。多くの県では獣医サービス局 DSV だけが集団食中毒調査を行っており、DGS の弱さが目立つ。

(2) リスク管理の内容

例えば 1995 年以降、DGAL によりダイオキシンサーベイランスプランが実施されてい

る（欧州当局が義務付けるよりも前に）。有害細菌による感染に関しては、DGCCRF が 1983 年より、特に顕著な 50 以上の食品についてリストリオーズによる汚染のサーベイランスプランを実施している。ここ 4 年間では 1 万 8000 の標本が分析されている。

全体で、フランスでは食品の安全性監視には 8000 人が関与している。国の部局のコントロール権限は多様で、生産設備や製品そのもの、食品事故の調査に関わる（国の部局によるコントロールのやり方やその内容については第 7 章に詳述される）。

1) 生産施設の認可と検査

食品の生産企業の物理的コントロールは衛生的安全性にかかる主要な活動である。家畜由来の食品を製造する企業のたいていは獣医サービスにより発行される衛生的認可を持たなければならない。それぞれの設備はその開設前にも後にもコントロールされなければならぬ。製品や手続きにかかる定期的な検査は、文書での調査を含めて、企業の衛生的な全般的なレベルに応じて、また活動の性格に関連したリスクに応じて、決められた間隔によって、コントロールサービスにより実施される。

2) 製品コントロール

製品コントロールは、製造や輸送、在庫、流通にいたるすべてのチェーンの段階でなされる。このコントロールは製品の貯蔵条件（とりわけ温度）や、成分、細菌的特徴といった条件についての検査による。その上、特定の食品の危険度に応じて、あるいは特定の病原菌や残留毒物に応じて、食品の品質に関するその時々のサーベイランスプランが実施される。文書のコントロールに基づいて、あるいは試験機関での分析によってコントロールがなされる。このために、DGCCRF は八つの試験機関を持ち、1998 年には、この研究所が 8 万の分析を実施した。他方 DGAL は県獣医試験場のネットワークに依拠して、この目的のために年 1 億フラン以上の予算を有している。

食品ないし家畜産品の共同体間の貿易もコントロールの対象をなし、第三国からラフランスに直接輸入されたものも国境検査部局 PIF や文書でのコントロールに賦される（必要とあれば分析試験）。1993 年の欧州連合の国境開放以降、第三国からの食品で、別の加盟国により輸入され、同様にコントロールされたものはフランスでも自由に販売されている。

3) 集団食中毒に対する検査

集団食中毒が起こると、その公権力への申告が義務となり、（SVD や DDCCRF, DDAS 等の権限のあるすべてのコントロールサービスを動員する）検査が県知事により緊急発令され、調整されることになる。これは次の二つを目的とする。つまり事故の責任源（細菌、残留農薬など）と、これをもたらした操作ミス（冷凍チェーンの断絶など）を同定することである。あらかじめ決められた手続きにより、それぞれのコントロールサービスの介入を正当化し、情報を早急に収集することを可能とし、感染の広がりを制限できる。獣医サービス SVD は食品チェーンを担当し（生産設備、流通、製品）、社会衛生サービス DDASS

は中毒の原因の識別に着手する（罹患者の食料消費についての調査）。報告書が中央行政に発せられ、必要とあればこれは、同様の事故の再発を可能な限り押さえるために勧告を行う。

4) 防止措置と懲罰

その任務において、コントロールサービスは、消費法典と農事法典を適用され、規則にもとづいて取り締まりを行うことができる。実際、検査に引き続いて、防止措置と懲罰措置が存在する。

(a) 防止措置

- ・明らかにされた違反に対して、当事者に対する書面での通知により速やかに改善するように命令する。
- ・コントロールサービスによりなされる差し押さえ（食品が消費に適さず、危険であると判断される場合）
- ・危険であると疑われる商品について警告
- ・設備において衛生条件が遵守されておらず、公衆衛生にとっての危険が生じると考えられる場合、当局による閉鎖。これは市町村長か県知事により決定されるが、それは、当該の施設のタイプに応じて、国家コントロールサービスの部長か農業大臣の報告に基づいてなされる。

(b) 懲罰

- ・調書が共和国検事に伝えられる。
- ・判決の後に禁固刑ないし罰金

(3) 職能団体による取り組み

1) 職能団体の取り組みの弱さ

食品リスクに関するいっそうの管理が、職能団体により発展させられた品質保証システムの耐えざる進展により促進されている。フランスでは食品の生産及び流通は、設備や人員の衛生規則により規制されている。1971年から1985年の間、こうした衛生規則によるアプローチと密接に関連していたリスク管理様式は、職能団体に対して、当初、受動的な役割しか与えなかった。

消費者にとってリスクのない食品を販売するために職能団体が遵守しなければならない義務は、国の部局により絶えず監視されており、これらのエージェンシーが標本抽出により、(1979年12月21日の省アレテにより設定された)微生物学的基準への食品の適合性を検査してきた。

アングロサクソン諸国により批判されている国家の過剰な役割、リスク管理に対する職能団体の消極姿勢、規則全体の作成とその適用の監視における職能団体の参加の過小評価、企業のイノベーションへの妨害（一連の制限により認可済みの技術手続きを固定している

から)，これらが食品の衛生的品質の伝統的アプローチの限界を露呈している。

2) 新しいアプローチと職能団体の責任

食品の製造及び販売は、「事前の安全性の原則」(消費法典 221-1 条により規定される「製品の一般的安全性」)に関わり，また「欠陥製品に伴う責任の原則」(1998 年 5 月 19 日の法律 (98-389)) に関わる。

「事前の安全性原則」はまず第一に，危険とその蓋然性に関する既存の科学的知識（その同定とその特徴付け）に依存する。食品製造企業は，(事前の安全性原則の適用を消費者に保証する) 科学的能力を身につけていなければならない。

その実践及びその帰結に関する責任は，HACCP 原則に基づいた自己管理の実施の義務により示される。自主管理の不在ないし非効率は，製品の差し押さえから設備の閉鎖にまで至る重大な行政罰を伴う。これは予防的措置に対応している。

「新しいアプローチ」として職能団体に食品安全性の自主的取り組みを促進する規則も生まれた。すなわち「1993 年 7 月 14 日の食品の衛生に関する理事会指令 no.93/43CEE」である。これは職業的実践のハーモニゼーションと食品安全性に関する職能団体の責任を強調し，自主管理概念の拡張，食品衛生に関する権限の監視という新しい考え方を示している。

指令 93/43 はフランスでは 1996 年 1 月 1 日以降適用されることになり，次のような観点を導入した。

- ・ 食品部門の企業の経営者(製造者，加工業者，流通業者)は，衛生的条件に責任を有する。彼らは健康にとってリスクのない食品のみが販売されるように保証しなければならない（国家がこの領域における監視の権限を保持する）。
- ・ そのためには，これらの経営者は，一方で，伝統的なアプローチにおいてそうであったように，製造条件の義務を遵守しなければならず（作業場所や設備，人員の衛生についての一般的規定），他方で，HACCP システムの原則に準拠することで食品の安全管理を保証しなければならない（指令 3 条 2 項）。
- ・ さらに，職能団体は自らの生産手法の改善のためには，「衛生についての良好な実践ガイド」に準拠することもできる。このガイドブックはフランス規格協会 AFNOR の支援の下で各職能部門により作成され，国により認可され，欧州委員会に送付される。またこのガイドは食品の調理や貯蔵，輸送，販売時点における衛生の遵守の正確な条件を説明している。
- ・ 職能団体は品質保証システムを参照するよう促される。こうしたクライアントとサプライヤーとの間での契約的な適用システムを通じて，サプライヤーは承認された機関によってその品質管理行動 (EN29000, ISO9000 に基づいた) を認証させる。

こうした新しい規則上のアプローチの措置は非常に興味深い。つまり製造条件の義務が軽減され，技術手法の選択，生産及び輸送，貯蔵といった手段の選択における広範な自由度を職能団体に与えるのである。またその代わりとして，彼らは公衆衛生における民事的

刑事的責任を引き受け、食品の安全性の彼らの管理において欠陥が生じるなら非常に過重になる危険もある。

前述のように、この指令 93/43 の例として、「消費者に販売される食品の衛生に関する 1997 年 5 月 9 日のアレテ」、「作物製品に関する 1997 年 5 月 28 日のアレテ」、「レストランに関する 1997 年 9 月 29 日のアレテ」などがある。

なお、HACCP 原則に基づいた業界の自主管理という指令 93/43 は、その手続きの過重さのために、製品加工業、食品輸送・貯蔵業、レストランでのみ義務づけられた。さらに多くの加盟国ではこうした措置がなされていないからという理由で、当面のところ、国のコントロール機関は口頭調書 *proces-verbaux* を作成してはいないという（「欧州視察団による指令 93/43 の適用に関する報告書」、2000 年 1 月 12 日付）。

第 3 章 リスク評価

最近、フランスでは食品安全性に関する複数の機関を再編成するために、「衛生的監視及び食品の衛生的安全性のコントロールの強化に関する 1998 年 7 月 1 日の法律 98-535」が制定され、リスク評価について独立した機関の体制が確立された。なお 98 年のこの法律は 2003 年に見直されることになっている。

1998 年 7 月 1 日の法律は医薬品、食品、環境の観点から衛生的安全性の問題を扱う。これは厚生省が主な管轄であり、この法律は次の四つを含む。

（あ）以下の諸機関を設置して監視と衛生的警告を行う。

- ・衛生的安全性全国委員会 CNSS：国民の健康に影響するような出来事を分析し、可能な情報を強化。「衛生監視研究所 IVS」と「医薬品衛生安全庁 AFSSAPS」、「食品衛生安全庁 AFSSA」という二つのエージェンシーの作業の調整。厚生大臣の所轄。
- ・衛生監視研究所 IVS：厚生大臣の管轄。国民の健康状態の監視、公権力への警告、原因の究明。

（い）AFSSAPS の設置：厚生省管轄（医薬品及び血液）

（う）AFSSA の設置：厚生省、農業省、消費担当相の所轄

（え）環境衛生的安全庁 ASSE の設置（予定）

以下ではこれらのリスク評価機関を詳述することにしよう。

1) フランス食品衛生安全庁 AFSSA

1998 年に、従来のばらばらの専門的知見を統合するために、法律により独立機関 AFSSA が設置された。厚生省、農業省、経済財務消費担当省という三つの省庁の共同の所轄になるこの機関は、食品の衛生的、栄養的リスクの評価と監視、諮問を担当し、公的意見決定のための諮問や勧告を公表する。すなわち、「食品の消費に関する衛生的リスクの評価」（公衆衛生法典 L.794-2, 7）を担当し、評価と管理との区別という原則により「科学者と政治家、行政との間の混乱を回避することができる。科学者は物質的な結果や行政的な結

果を考慮すること無く勧告を発しなければならない」（1998年7月1日の法律に関する議会での議論における中小企業・消費担当大臣の発言）とされる。

農業省所轄の国立獣医食品研究センターCNEVAを中心に再編されたこの機関は、家畜の衛生と福祉の領域において必要な科学技術的支援と研究の任務を担当する。国立獣医医薬品庁 ANMV によりなされていた獣医医薬品の販売認可も AFSSA の管轄となった。こうして AFSSA は食品安全性のリスク評価の国立機関となった。これは第一次産品の生産から最終消費者にいたる、食品領域における衛生的安全性の保証を任務とする。

なお、AFSSA は同じ法律により設置された「フランス医薬品衛生安全庁 AFSSAPS」とは異なり、それ自身のコントロールサービスがないのが特徴である。AFSSA は自らの中に統合された既存の科学専門機構しか持っていないのである。

2) 国立衛生監視研究所 IVS

1998年7月1日の法律により実施されている衛生監視措置は国立衛生監視研究所IVSを設置し、これが1992年以降存在していた「全国公衆衛生ネットワーク RNSP」にとって代わり、州際疫学部局 CIRE に依拠し、あらゆる公衆衛生領域における国民の保健状態のサーベイランス活動を調整する。IVSは四つの任務を有する。

- (あ)衛生的監視と国民の健康の観測
- (い)公衆衛生に脅威がある場合、公権力への警告と勧告
- (う)とりわけ緊急事態における国民の健康状態の変化の原因を同定
- (え)現場での疫学的調査の調整

①疫学的サーベイランスの実際

Saint-Maurice 国立病院のサイト上で、この研究所を頂点とした多くのパートナー機関と協力してサーベイランスシステムが運営されている。このパートナーネットワークは DSA の出先機関である県衛生社会活動局 DDASS を含み、DDASS は疫病サーベイランスと衛生的緊急措置の対応の先頭にたっている。

食品起源の衛生的リスクのサーベイランスの領域において、サーベイランス措置は三つの主要な要素に基づいている。

先ず第一に特定の疾病的申告義務システムがある。可能な限り包括的に、IVS は専門的知見を受け入れ、収集し、クロイツフェル・ヤコブ病やリストリオーズ、集団食中毒などのあらゆる疫病の疑いのある申告を分析する。申告義務のある疾病リストにある疾病的診断を行ったすべての医師は、この疾病的申告を各県の DDASS に行わなければならず、DDASS がこの情報を IVS に送付する。こうした申告が緊急の介入を可能とする。

第二の要素は衛生関連医師のネットワークや季節的にあるいは年間を通じて特定の病気を監視する試験機関のネットワークといった、衛生関連職業ネットワークである。リストリオーズやサルモネラ菌汚染がこのサーベイランスの対象である。こうしたネットワークは IVS にとって警告要素として非常に重要である。

最後に IVS のコーディネーションの下で行われる大規模でアドホックな調査がある。

②「全国公衆衛生ネットワーク」RNSP の経験

フランスにおいて疫学的サーベイランスは多くの機関を介入させる。家畜病理のサーベイランスは CNEVA により、人間の病気は RNSP によりなされてきた。RNSP は主として、義務的申告システムにより補完され、このシステムは集団食中毒や特定の申告義務疾病を対象としてきた。これは主として医師による申告に基づいている。疫学的データは全国レファレンスセンター（サルモネラ菌 CNR、パストゥール研究所）から得られる。このセンターが分析機関から任意に送られた株を受け取り、特定の血清数の異常な増加を探索することができる。衛生情報システムと、厚生関連職業ネットワークを管理することを任務とする RNSP の創出により、データの集中化が強化された。1992 年に設置された RNSP ではあるが、1949 年に設立されたアメリカの疾病管理センター（CDC）に比べて遅きに失している。また欧州レベルでは 1994 年以降、サルモネラ菌サーベイランスネットワークが集中的なデータ収集を促進している。しかし収集される疫学的データの網羅はなお不十分である。まず、感染の過少申告が上げられる。RNSP が評価するところでは、集団食中毒の実際の発生件数は申告数の 5 倍であろうという。諸外国でもおそらく同様であり、確実なデータがないことにより国際比較が困難となっている。第二に、食中毒の個別ケースの申告がないことが弱点である。イギリスでは 1992 年以降、個人的な食中毒でさえ申告義務がある。アメリカでもオーストラリアでも医師は集団食中毒、個人的な食中毒でも申告義務がある。フランスの場合サーベイランスネットワークのアクターは疫学的データの収集にあまり積極的でないという難点も見られた。

第 4 章 リスクコミュニケーション

（1）事例

以下ではリスクコミュニケーションが実際にフランスでどのように行われたかを二つの事例を下に紹介しよう（資料：Les Etais Generaux de l' Alimentation, La Securite Alimentaire en France）。

1) 例 1：2000 年 1 月のリストリアへの警告

2000 年 1 月 8 日に、農業省と厚生省、経済産業省は六つの新しいリストリアのケースの存在を明らかにした。1999 年 10 月中旬から 2000 年 1 月の間に、ハム製造業グループ PauPredault 社の子会社 Coudray 社により製造されたリエットと豚の舌の冷凍品を食べた 2 人が死亡し、残りの 4 人がリストリオーズにかかった。

・公権力の介入

パストゥール研究所の全国リストリア・レファレンスセンターが 1999 年 12 月 29 日に警

告を発した。翌日、衛生監視研究所 IVS と DGAL, DGCCRF が行動を起こした。一連の調査が実施された。1999 年 12 月 31 日には、サルト県の獣医サービスが Coudray 社と別のリエット製造業者をサーベイランスの下に置いた。国立衛生監視研究所とパストゥール研究所が参加する「危機部局 Cellules de Crise」の意見を受けて、農業省、厚生省、経済産業相は Coudray 社の製品すべてを速やかに回収することを決定した。それと平行して、メディアを通じて公衆に訴えかけた。汚染された製品がはっきりと同定され、消費者の疑問に答えるためにホットラインが開設された。衛生当局は製品を持っている人に対して、それを消費せず、廃棄し、あるいは店舗に返すように訴えた。さらに流通網も検査され、DGCCRF が 119 個を回収した。

・厳格なサーベイランスにさらされているリストリオーズ

1998 年以降、リストリオーズは申告義務を有する疾病に分類されており、60 年代以降疫学的サーベイランスの対象となっている。毎年、フランスでは 200 人ほどが罹患し、多くは通常の抗生物質の投与により治癒する。しかしこの病気で毎年、罹患者の 3 割（60 人ほど）が死亡している。疫学的研究によればフランスでの発症例は低下しており、欧州の平均より発症率は低い（100 万人につき 3~4 人）。

2) 例 2 : ダイオキシンへの警告

・事実の喚起

1999 年 1 月にフランス向けに発送された、ベルギー産家畜飼料用油脂におけるダイオキシンの混入が、1999 年 5 月にベルギー当局によりフランス当局に対して通知された。汚染の可能性がある卵や鶏肉のすべてがベルギー市場で回収された後に、欧州当局は警告を発し、「ダイオキシン危機」となった。フランスは、国家の県レベルのサービスのコントロールの下で実施される最初の一連の緊急措置により反応した。こうした措置は、ベルギー当局や AFFSSA の勧告により提供される情報に応じて、絶えず補強され、修正された。

フランスは 1999 年 9 月に、分析結果によってその無害性が確認できなかったベルギー産の卵や食肉、そのほかの家畜製品の輸入禁止を延長した。場合によっては、当局は疑いのある家畜について押収し、製品や食品については、回収措置が 9400 トンで、21 万 9000 個の卵が該当した。

・新しい措置が的確に機能し、当該のパートナーたちがそれぞれ緊密な関係の下でその役割を演じた。

AFFSSA は、6 月 3 日に、その所轄官庁により、この特別な状況に置けるダイオキシンに関連した衛生的危機についての評価を行うよう要請された。

省庁間の危機会合 cellule de crise が同じ日に設置された。この危機の管理を担当する国家サービス、とりわけ DGAL, DGCCRF, 税関 PIF が、この任務全体をよりよく管理するために、その人的、資金的潜在力を共通で使うことになった。

当該の職能団体が、危機会合の作業に関与し、商業流通連合会 FCD、全国食品産業連盟 ANIA、フランス農業協同組合連合会 CFCA、食品小売業総連合会 CGAD 等が参加した。

こうして新しい措置がその有効性を示した。警告ネットワークや組織された専門的知見、自主コントロール、トレーサビリティー、省庁間コミュニケーションの改善といった食品リスクの評価手法と管理手法は、その性格上予測不可能なこうした危機の影響を抑制することになろう。

（2）制約的な消費者の参加

フランスでの消費者運動は他国に比してあまり活発ではないが、だからといって消費者の意見表明の機会が制限されるべきではないとされている。

フランスで認められている消費者団体の数は 19 であり、これは代表性を保証しないし、行動能力も限られている。なお法務省の認可を得るのに必要な加入者数は建前上 1 万人以上であるが、ほとんど達成されていない。こうした事情のために公権力は対話の相手を探すのに重大な困難を抱えている。これに対し、イギリスでは、消費者連合 Consumerer's Association は 75 万人の加盟者を誇り、その機関紙販売により財政も独立しているし、オランダの消費者団体 Consumentenbond も同様に強固な地位（67 万 5,000 人で、人口あたりの加盟率では欧州でもっとも高い）を占めている。

フランスにおける消費者の諮問への参加は主として三つの委員会に関わる（全国食品審議会 CNA、全国消費者審議会 CNC、遺伝子分子生物学委員会 CGB）。CNC が消費者団体にとって真の裁判所をなしているとしても、CNA は農業省の管轄下にある形式的な意見交換の場であり、CGB では消費者の参加は形式的で、消費者を未知のリスクハザード（GMO 等）の科学的評価と関連付ける。消費者団体の様式はオランダではあまり形式的ではなく、ここでは「消費物資に関する定期会合」が、厚生省部長の下に、消費者と職能団体代表が召集され、その意見が、欧州及び国際レベルでのこの国の立場を表明する。

消費者団体の形式的な参加を別にして、国の制度的伝統にしたがって異なった消費者諮問様式が存在する。スイスでは国民投票がしばしば実施されるが、デンマークではコンセンサス会議が好まれる。フランスでは 1998 年に始めて GMO について「市民会議」が開催された。「科学技術選択評価議会事務局」OPECST がこの市民会議のイニシアチブをとったが、デンマークのようには、規則の採用への影響力をもたなかつた。

第 5 章 予防原則の適用

（1）予防原則、定義困難な概念

慎重さという伝統的な概念に関連しているとしても、「予防原則」という考えは全く新しい意味を与えられている。ここではフランスの「経済社会委員会」CES, La securite Sanitaire des Aliment: un enjeu majeur, 14 novembre 2001 での整理によりながらこの概念を説明しよう。

この概念の登場を決定的にしたのはリオ宣言（1992年）においてであろう。「深刻なあるいは不可逆的な損害のリスクがある場合、科学的確実性がないからといって、環境悪化を予防するための効果的な措置の採用を遅らせる口実となってはならない」。またすべての締結国は、温室効果ガスの排出に関して、「予防原則を適用しなければならない。すなわち、排出と効果との間の因果関係の存在の科学的な証明が存在しない場合でさえ、潜在的に損害を与える可能性のある効果を回避するための措置を取らなければならない。」というのである。

フランスではこの原則は環境領域における法律に入っており、その非適用は、理論的には有罪を立証するための根拠とされる。1995年の環境法（Barnier法）は予防原則を次のように規定している。「現時点での科学的技術的な知識に照らして、確実性がないからといって、環境にとって深刻で、不可逆的な損害を予防するために、経済的に受容しうる費用で、効果的かつバランスの取れた措置の採用を遅らせることはあってはならない」。

共同体法においては、予防原則は、正確に確定されないながらも、アムステルダム条約の174条において、環境についてのみ言及された。しかし欧州委員会は2000年2月2日のコミュニケの中で次のように述べている。「実際には、その（予防原則の）適用領域は極めて広大である。とりわけ、客観的で予備的な科学的評価によって、環境や、人ないし動植物の健康にとって潜在的に有害な効果が共同体により選択される高レベルの保護と両立しがたいと懸念するのが妥当である場合である」。

予防原則の普及は、リオ宣言での温室効果の危険の考慮にさかのばるとしても、フランスでは汚染された血液、GMO、BSE、核廃棄物の管理などの多様な分野で言及されている。こうした問題は異なってはいるが共通の特徴も持っている。すなわち、科学的不確実性と社会的・倫理的側面、健康や安全性、雇用や所得に関する政策決定と社会経済的帰結、これらを複雑に混在させているのである。

ところでO.Godardはこの原則の意味に付いてしばしば見られる誤解を正しくも指摘している。彼はあるジャーナリストの発言を引用している。このジャーナリストはこの原則を次のように定義したのである。「ある政策が完全に環境上のないし、健康上のリスクをもたらさないと確信できるときにしか、政策決定者はこの政策を実施しない」ということをこの原則は言おうとしている」というのである。もしそうであれば、この原則は「行動しないこと」という烙印を押されてしまう原則となる。しかも、今日、リスクゼロなど存在しないのだということが普遍的に認められているのである。この原則の真の意味は、「疑わしい時にはじつとしていなさい」という古い格言とは異なるものなのである。全く逆に、なにもしないことをもたらすのではなく、予防原則とは、意志決定及びその実施を支援するための考察枠組みを提供するような行動原則なのである。こうして1999年10月15日に首相に提出された報告書は、その助言において、この原則に与えるべき意味を新しい格言の形で正確に示している。すなわち「疑いのあるときは、よりよく行動するためにすべてを実施しなさい」というのである。

予防precaution原則はもはや防止preventionと混同されるべきではない。防止は、ある

リスクが知られており、これに用心するために（例えば医療的な）措置を探らなければならない場合に採用される。これと関連してリスク概念と科学的不確実性概念との区別をする必要がある。危険が知られており、その発生の頻度が確率の形で数値化できる場合にリスクが存在する。このように、例えば、自動車の交通量や地震現象、洪水地帯での建築といったものに関連したリスクがよく知られている。こうしたリスクに用心するためには予防原則ではなく、防止措置が採られるであろう。これらの状況にあっては予防原則の適用について語ることは誤りであろう。

予防原則は、想定され、あるいは潜在的ではあるが、科学的にはよく知られていないような危険の場合に適用され、（その社会経済的な影響が重大であり得るような）措置の採用に関わる。あらゆる困難は、リスクの評価にあり、実施されるべき措置の調合、その社会的受容にある。国民食品審議会 CNA が、食品領域における予防原則の適用のオペレーションな結果を精緻化するための勧告を最近、採択したところである。

（2）予防原則の適用

CES によれば予防原則が適用されなければならない状況の特徴は次のようであるという。

- ・科学的な不確実性がある場合(科学者は、真に脅威があるのかどうか、その重大性はどのくらいなのかを知らない)
- ・脅威に関しての誤った評価が人体に甚大な影響をもたらす場合
- ・脅威を除去し、あるいはこれを最小限化するために採用されるべき措置が重大な経済的、社会的帰結をもたらす場合
- ・当該リスクについての各個人ないし社会による理解について不確実性がある場合
- ・その実施費用の社会的受容性について不確実性がある場合

予防原則の実施条件の問題は次のような社会的アクターの間で論じられなければならない。すなわち科学者、専門家、政策担当者、「市民社会」である。こうしたアクターたちは、それぞれ独自の論理、異なった合理性にしたがっているという事実が事情を複雑にしている。

予防原則の適用がコストを伴うことは強調されるべきである（この費用は経済事業者により負担されるが、彼らは常に販売価格にこれを反映させることができるとは限らない）。学校給食におけるビーフステーキの回収の事例が特徴的であろう。肉骨粉の禁止の事例はより複雑である。というのも「と畜税」を創出することで、国が介入するが、結局消費者が負担することになるからである。

なお P.Kourilsky,G.Viney による首相への政府報告書によれば予防原則は次のように説明されている。「防止 prevention が、明らかなリスクをコントロールすることに関わるのに対し、予防 precaution とはまだなお仮説的であり、あるいは潜在的なリスクを制限することを目的とする。予防と防止とは、損害をもたらしうるあらゆる状況において課せられる慎

重さの二つの側面である。予防が防止と異なるのは、予防が不確実な世界において作用すること、そのために特別な行動様式が要請されるという事実による。すなわち、リスクの現実を評価し、これを削減することのできる解決策を導き出し、その解決策のシナリオを比較し、行動を決定し、不確実性を馴致させることのできる研究に着手し、状況をフォローし、措置を採用し、必要とあれば決定を修正しなければならないのである。たとえ特定の場合には、予防原則がモラトリアムに至ることがあっても、この原則は行動をしないこと、体系的な棄権とは逆のものである。全く逆に、不確実性は次のことを要請する。つまり様々な知識や能力が動員され、意志決定とそのフォローが厳格な枠組みにおいてなされることである。予防の実施は手続きの遵守に示されなければならない。(中略)。予防原則について、それがリスクの完全な根絶に至ると期待してはいけない。多くの状況は削減不可能なリスクの余地を含んでおり、予防原則の最適な適用でさえ、しばしば、期待される利益のために受容しうると判断されるような残余的リスクをそのままにさせてしまうであろう。」(序文)。

さらに、法律においても、食品安全性組織においても、予防原則の適用範囲を明確にするために、国内的な、共同体的な、国際的なレベルで作業が進行中である(食品コーデックス)。

以下ではフランスにおける予防原則の適用事例について紹介しておこう。

①英國産牛肉の禁輸措置

フランスは英國産牛肉にかかる禁輸措置を解除することを拒否した。予防原則の適用は疫学的な厳格な議論に基づき、プリオン病に関する研究の最新の成果に基づき、また家畜の不十分なトレーサビリティーに基づいている。

潜在的可能性はあるが量的に表現できないようなこうしたリスクに関する AFSSA の勧告を前にして、フランスは、診断試験の実施と牛肉のトレーサビリティーの実施を要求しつつ、禁輸の維持を決定した。

・リスク評価

BSE はまだ英国では根絶されていない。1990 年以降、BSE 症例が増大し、17 万 5000 頭に達している。1999 年だけでみても 3000 頭の症例がある。今なおリスクは無視できない。英国では病気の牛だけがと畜され、消却される。BSE の発生は家畜群全体のと畜を伴わず、この家畜群の別の牛の肉の輸出を排除していない。

・フランスの実践

フランスは牛の飼料に肉骨粉の使用を禁じた。1990 年以降、この病気のサーベイランスネットワークを構築している。

②GMO

フランスでは、現在、関係省庁の認可なしに GMO 由来の食品を販売することはできない。この認可は、人や環境についての潜在的なリスクや無害性の慎重な評価の後にしか与

えられない。

・国は予防原則を優先する

GMO 作物がもたらすことができる進歩を否定するものではないが、国は、フランスの法律に現在統合されている予防原則の適用を保証しようと考える。

(a) 販売の認可の以前に、分析がケースバイケースで専門機関によりなされる。健康や環境へのリスクがある場合認可は与えられない。

(い) GMO 作物の認可は、市場からの回収の可能性を含む、サーベイランス期間を伴わなければならない。

トウモロコシ以外の作物、とりわけ菜種やテンサイはすべての認可手続きの前に、より慎重な研究を必要とする。このために、フランスは、AFSSA や分子生物学委員会 CGB (1985 年に設置された科学委員会で、その事務局は農業省と環境省) により組織されるリスク評価を持っている。

・予防原則の適用

国は消費者の期待によりよく答えるために、表示とトレーサビリティーを強化しようとしている。フランスの要求に応えて、欧州委員会は 1999 年 6 月 24 日の環境相理事会においてこの点に関して特別な規則を提案するよう努めた。フランスは、この規則によるトレーサビリティーの実施を待ちながら欧州での GMO の新たな販売認可を中断するよう加盟国に提案した。さらに AFSSA が GMO 由来の製品の消費にかかる衛生上のリスク（とりわけ抗生物質耐性の遺伝子の利用）の評価に着手している。

・透明性の確保

フランスでは GMO 由来のすべての製品について表示が義務化されている。

第6章 レーザビリティー

(1) トレーサビリティー：品質管理手法と製品フォローアップ手法

国際規格 ISO8402 によれば、トレーサビリティーは「記載された識別の手法により当該の物品の履歴や使用、位置を確認する性向」である。より具体的にはフランス国務院によれば「製品ないし製品のロットの生産及び流通条件を起源までさかのぼって知ることができるため、適切な手法を通じて、製品ないし製品のロットに記入された情報及びその識別に関わる手続きを確立すること」である。

トレーサビリティーは食品安全性の管理を強化することを目的とし、取引の公正をもたらし、農産物と食品の品質と起源をよりよく管理することを可能とする。トレーサビリティーシステムは、短時間で、より低コストで的を絞った探索を行うことを可能とする。さらにこれによって販売される前に回収したり、販売を中止させることは、衛生的観点からも販売上からも、影響を抑止することができる。

トレーサビリティーの法的枠組みはフランスでは新しいことではない。公権力は、徐々

にトレーサビリティの規則を明示的にも、暗黙のうちにも発展させてきた。これまでフランスで導入されてきたトレーサビリティに関する措置を示せば次のようである（CNA, Avis sur la tracabilite des denrees alimentaires, le 28 juin 2001）。

- ・60年代における食肉市場の近代化に関する法律：と畜施設での衛生的視察を組織化し、そのために枝肉とそれに由来する内臓肉との「トレーサビリティ」を課した。
- ・1978年3月25日のデクレ(78-415)：家畜伝染病を根絶するために6ヶ月齢以上のすべての牛の識別を義務化。このデクレの消失は、牛の識別と牛肉の表示に関する欧州規則(no.820/97)により確定され、次いで、欧州議会規則1760/2000及び2000年7月17日の理事会規則により確定され、これが取って代わることになった。
- ・1998年のアレテにより拡張された1997年の業種間協定：フランス産の牛肉に対して、原産地（その誕生場所と飼養場所、と畜場所）、品種（乳牛か肉牛か）、そのカテゴリー（若牛か去勢牛か等）について表示を義務化
- ・農産物や食品の公的品質表示や原産地表示（AOC, ラベルルージュ, 適合性認証, 有機農業）：これらの製品が依拠している仕様明細書の基礎の一つとして、川上へのトレーサビリティを義務化
- ・修正された後に消費法典(R112-1-R112-33)に統合された1997年3月27日付のデクレ：食品表示規則を規定し、とりわけ、製造ロットの表示を義務化（ロットは、ほとんど同一条件で製造され、包装された食品の販売単位として定義されることになった）。
- ・1999年のデクレ(99-260)：1998年以降、家畜のカテゴリーと品種を明らかにすることを義務化した食肉表示の枠内でトレーサビリティの正確な措置をすべての事業者に義務付けた。
- ・GMO作物の生物学的監視措置：1999年7月9日の農業基本法
- ・農業基本法第100条（農事法典L.951-1, 消費法典L.214-1-1に移管）：農産物食品チーンが被った様々な危機に続いて、「デクレによりトレーサビリティが保証されなければならない農産物ないし食品のリストを規定する。またこのデクレがこれらの農産物ないし食品について、行政当局が、製造及び販売段階、企業規模に応じて実施されるべき措置を正確にすること」を規定した。こうしてGMO作物のトレーサビリティに関して「文書によるトレーサビリティ」に基づいたデクレを準備中。

なお2001年6月21日の食品審議会CNAが「牛肉部門を例外としてトレーサビリティは未だ非常に部分的である。それは未だ、一般的に集団的行動というよりも企業戦略にとどまっている。規則の上で、農業基本法によりデクレを規定することができるとあるが、この可能性は未だ利用されていない」と批判した。

欧州委員会は、2001年7月25日に、GMOのトレーサビリティと表示の効率的な欧州システムを確立し、また人や家畜向けの食品ないし資料のための製品販売と表示を規制する、GMOに関する立法措置全体を採択した。

(2) 業界団体によるトレーサビリティーへの取り組み

ここ数年来、食品安全性に対する消費者の信頼を確立するために、業界団体が率先してトレーサビリティーに取り組む事例が見られるようになった。以下、典型的な例を紹介しよう (CNA, Avis sur la tracabilite des denrees alimentaires, le 28 juin 2001)。

- ・フランス農業協同組合連合会 (CFCA) は 90 年代において、「アグリコンフィアンス」行動を開始した(その後フランス規格協会 AFNOR により規格化されている)。そのトレーサビリティーは農業生産組織機構 SOPA の中で重要な構成要素となっている。
- ・家畜牛肉業種間組織 (INTERBEV) はフランス規格協会の中で、トレーサビリティーに関する二つの規格の作成に取り組んだ。最初の「識別された牛肉のトレーサビリティー」と題した規格 NF V 46-007 は、情報収集に関してリスクのある様々な段階を分析し、家畜のと畜場への到着からクォーターに至るまでの情報の流れを保証するための組織方法を規定している。「大家畜、識別された牛肉のトレーサビリティー、解体施設、解体作業、パッキング、販売」と題された二つ目の規格 (NF V 46-010) は、製品のあらかじめ決められた情報についてのフォローアップを保証するように、トレーサビリティーを実施することを規定している。これは解体施設の出口から最終消費者に至るまでなされる。
- ・有機農産物加工組合 SETRAB は、1999 年末に全国穀物業種間オフィス ONIC/ONIDIOL の財政支援を受けて、川上から川下までの有機農業による穀物及び油糧種子・蛋白作物のロットの取引に関する情報を集中化し、登録し、保存するようなデータベースの実施のフィージビリティースタディーを行った。こうした行動は現在、業界団体 (Syncopac, SNIA) との協力の下で有機家畜飼料へと拡張されている。
- ・1999 年末に、加盟企業 2 万 5,000 社を数える製造業者と流通業者の協議機関である GENCOD-EAN-FRANCE の内部で「トレーサビリティー」作業部会が立ち上げられた。ここから生まれた『供給チェーンにおけるトレーサビリティー：戦略から実践へ』という文書がトレーサビリティーシステムの様々な要素、情報流通の一般的なモデル、適用可能な措置、勧告などを記述している。

第 7 章 GMO の公的監視システム

この章で展開される議論は欧州委員会保健消費者保護総局食品獣医局の視察官により行われたフランスにおける GMO の監視状況の視察に基づいている (DG-SANCO/3232/2001, Rapport final d'une mission menee en France, du 1er octobre au 5 octobre 2001, Afin d'évaluer les systemes de controle official des aliments composees ou produits a partir d'organismes genetiquement modifies(OGM))。上の各章で見てきたようなフランスの公的機関が GMO の監視についてどのように関与しているかが示されている。

(1) EU 視察ミッションの背景

BSE 危機は、1997 年 2 月 7 日に欧州議会の調査委員会により採択された報告書により、サンテール委員会を震撼させた。この報告書は深刻な当局の怠慢に対して懲罰動議を示唆してさえたからである。このようにして欧州委員会の根本的な再編が開始された。これまで、BSE 危機は農業総局 DG6 や域内市場総局 DG3、消費者保護総局 DG24、厚生及び安全総局 DG5 により混合して扱われてきた。改革後、旧消費者保護総局 DG24 の関連部局を、新しい厚生消費者保護総局 DG-SANCO に統合し、この総局におけるリスク管理機能とリスク評価機能を分離すると同時に、加盟国の関連部局を共同体レベルで監視するために「食品獣医局 OAV」をこの中に設置したのである。なお、2000 年 1 月 12 日の『白書』は 2002 年での独立した「欧州食品庁」の設置を規定しているが、これは前述のとおりリスク評価とそのコミュニケーションを担当し、厚生消費者保護総局に現在設置されているいくつかの部局を引き継ぐという（八つのうち五つの科学委員会、早期警戒システムの管理、科学的諮問のフォローアップと普及）。

こうして、厚生消費者保護総局 DGSANCO の食品獣医局 OAV が加盟国の食品安全担当機関を監視するために、2001 年 10 月 1 日から 10 月 5 日まで、フランスを対象に、GMO 領域での検査を行った。ここで紹介するのがその報告のあらましである。

なおこのミッションが当該期間中に検査を行ったのは次のような機関である。

①中央レベル

- ・ 経済財務産業省競争消費不正防止総局 DGCCRF：GMO 由来の食品ないし製品、家畜飼料、種子のコントロールを担当
- ・ 農業省食品総局 DGAL：GMO の販売認可、種子の輸入のコントロール、「分子生物学操作委員会 CGB」の事務局
- ・ 経済財務産業省関税間接税総局 DGDDI：輸入食品及び種子のコントロール
- ・ 国土整備環境省汚染リスク防止局：DGAL との協調の下、「分子生物学操作委員会 CGB」の事務局

②地方レベル

- ・ Bas-Rhin 県、Haut-Rhin 県、Loiret 県における経済財務産業省県競争消費不正防止局 DDCCRF：GMO 由来の食品の管理
- ・ 同 DDCCRF の検査に立会い：大豆やトウモロコシを扱う企業の検査

③試験場

- ・ 経済財務産業省 DGCCRF 付属ストラスブール州際試験場：GMO 由来食品探索の公的分析試験場

(2) フランスにおける GMO の状況

今回の OAV のミッションは欧州規則 CE258/97 の発行以前に共同体において認可された

GMO（大豆とトウモロコシ）由来の食品の表示に関する規定に関する規定。これらの製品に対する表示の義務は欧州規則 CE1139/98 により導入された。これは欧州規則 CE49/2000 により修正された。この新しい規則により、GMO が事故により混入することがあっても、1%未満であれば表示は義務付けられないことを規定している。またこの表示は最終消費者ないし集団向けの製品にしか適用されない。

ところでフランスは GMO について現行の EU レベルでのモラトリアムを支持する国の一である。1998 年以降、欧州ではいかなる GMO もそれに由来する製品も認可されていない。新しい食品に関する欧州規則 CE258/97 の発行以前に、二つの GMO 作物产品が欧州市場で販売認可され、最終製品の表示が義務付けられた。すなわち大豆ではラウンドアップレディー、トウモロコシでは Bt176 である。次いで GMO 由来の 10 の製品が実質的に同等であるとして欧州で認可された。すなわち GMO 菜種 7 種の油、トウモロコシ由来の食品ないし成分 Mon810, Mon809, T25 である。

ラウンドアップレディー大豆はフランスでは栽培されていない。フランスは 2000 年に大豆 440 万トンを輸入しており、360 万トンの大豆粕が主としてブラジルとアルゼンチンから輸入されている。大豆の主たる使用は家畜飼料（大豆粕）であるが、多くの大豆由来成分が食品の最終製品に含まれている。38 万トンの大豆穀粒が主としてアメリカとブラジルから輸入され、3,565 トンの醤油のうち 2,500 トンが中国から輸入されている。

またフランスでは Bt176 トウモロコシ派生 9 品種と Mon810 の 6 品種が全国カタログに記載され、作付けできることになっている。2001 年には、トウモロコシ作付面積 180 万ヘクタールのうち、15 ヘクタールのみが作付けされている（種子生産のための Mon810 がほとんど）。フランスは 2000 年に 8 万 4,000 トンのトウモロコシを輸入しているが内 5 万 6,000 トンはアルゼンチンからである。

（3）関連規則

「新しい食品及び新しい食品成分に関する欧州規則 CE258/97」以前には、GMO 食品に関するいかなる国内法も存在しなかった。この規則と、「新しい食品、着色料、添加物の表示に関する規則」にかかるコントロール及び罰則が消費法典により規定されることになった。消費法典 L.212-1 条が製品を最初に販売する責任者に対して適合性の一般的義務と自主管理の義務を導入した。

「GMO 無し」という表示を含む食品がいくつか登場したことに伴い、「GMO 無し」という表示の使用条件に関する『覚書』(Note d'information, no.2000/66)が 2000 年 4 月 12 日に通知された。この覚書はこの製品における GMO の非使用及びそのあらゆる痕跡がないこととなるべく、原料生産から確実なトレーサビリティーを通じて、事業者によって保証がなされなければならないとした。もし必要とあれば、消費法典を根拠として、詐欺的広告として法的に追求することができるともされた。

(4) 関連部局

経済産業省不正防止局 DGCCRF が GMO 食品に関する歐州規則の適用のコントロールについて権限を有する。これは主として本省での中央行政と、県レベルでの部局、試験場からなる。本省の C3 部（公正）は 2 人の人員からなり、この領域での立法を説明する『覚書』などの普及、計画作成によるコントロールの組織化を担当する。さらに C4 部（試験機関担当）や D4 部（作物製品）、D3 部（家畜製品）も GMO 食品コントロールに関与する。C4 部は種子のコントロールに関わり、D3 部は家畜製品のコントロールに関わり、とりわけ原料が GMO を含む場合、原料の表示の義務が守られているかどうかを監視する。

同じ経済産業省の関税及び間接税総局 DGDDI は輸入產品についてコントロールを行う。DGCCRF/DGDDI 協力調書により、州税関サービスが 2000 年及び 2001 年にそれぞれ、GMO を含むと懸念された製品の標本抽出を行った。

農業省食品総局 DGAL は種子の輸入のコントロールを担当する。2001 年 1 月 4 日の作物保護サービスの植物防除権限の拡張により、この部局は、GMO 種子があるかどうかを検査するために文書によるコントロールを実施することになった。このコントロールは今日まで GMO 表示種子を 1 ロットも検出していない。

DGAL は GMO の環境放出、とりわけ研究開発目的での試験の適合性に関するコントロールの権限を有する。こうしたコントロールは、ケースバイケースで、それぞれの排出認可について決められた規定（とりわけ地理的隔離）が遵守されているかどうかを保証することを目的としている。また販売認可された GMO 作物の地片を監視するために、DGAL の作物防除担当者により生物学的監視プログラムが管理されている。GMO 作付面積が少ないこともあり、これは未だ進んでいない。

(5) 販売以前での GMO 評価

1) AFSSA

AFSSA は欧州規則 CE258/97 に従って新しい食品を評価するためにフランスでの担当機関として指定された。GMO 食品に関する認可は、AFSSA の勧告に基づいて、省際協議と首相による認可の後に DGCCRF によりなされることが規定されている。

欧洲ミッションは AFSSA は実質的同等性についてその意見を発していないとしているが、その後、2002 年 1 月 30 日に、「GMO 派生食品の消費に関するリスク評価についての AFSSA の意見」(Avis de l'AFSSA sur l'évaluation des risques relatifs à la consommation de produits alimentaires composés ou issus d'OGM)を提出している。これは、実質的同等性の概念をもちいるからといって、リスク評価は完全な試験による GMO 製品の評価を免除すべきではないこと、この概念に基づいた簡素化された手続きを廃止しようとしている欧州規則の方向は正当である、としている。

2) 分子生物学的操作委員会 CGB

GMO の排出について（欧洲指令 90・220・CEE），CGB は公衆衛生及び環境に対するリスクを評価するために開催されなければならない。排出についての決定は、環境大臣の合意の後に、農業大臣によりなされる。

1986 年以降、650 の申請書類が受け付けられており、その大半は研究開発目的での環境への作物の排出に関する。研究開発の枠内で、2000 年と 2001 年に、105 ヘクタール（多くがトウモロコシ、甜菜、菜種）が作付けされている。その収穫は市場流通から排除されている。

市場販売申請については CGB が意見を述べる。首相付属省際調整局 SGCI での省際認可の後に、販売認可申請書が欧洲委員会に送付される。フランスは農業省の省令（アレテ）の形で、三つの同意書を署名している。すなわち Bt176 トウモロコシ、MON810 トウモロコシ、T25 トウモロコシである。

（6）監視・コントロール

GMO 由来食品のコントロールは経済財務産業省競争消費不正防止総局 DGCCRF により実施される。本省がコントロール計画を立て、このコントロールの結果を集中し分析する。本省は県の出先機関である県競争消費不正防止局 DDCCRF にたいし規則の改変及びその解釈について通知する。県部局はコントロールを実施し、必要とあれば、調書 proces-verbal や違反調書を発行し司法訴追に取り組む。DGCCRF のストラスブール州際試験場が公的コントロールにおいて抽出された標本を分析する。

1) コントロール計画

GMO 由来食品のコントロールは企業コントロールにおいてアドホックに行われる（このコントロールの仕方については、経済産業省通達に記載されている BOCCRF, 20, juillet, 1990）。コントロール計画で承認された「計画済み課題」において GMO 由来食品の特別でより深いコントロールが行われる。場合によってコントロールは県レベルでの計画化によってなされることもある。

①企業におけるコントロール計画

企業におけるコントロール計画は毎年県部局により作成される。本省は「企業における品質コントロール（公正と安全性）」という一般的な手続きをまとめた。これがコントロールを行うために適用領域と規則、手法を説明している。このコントロールは食品及び非食品部門をカバーしている。この枠組みにおいて調査員は企業の責任者に対して、彼らが所有しているすべての文書（GMO 特性があるいは非 GMO であるかを示す文書）を提出するよう要求する。

②計画済み課題 T P

計画済み課題は四半期毎に県部局全体に通知される。これは本省により作成されるが、

県はこの課題を提案することもできる。この課題が、競争と不正防止を含む DGCCRF のすべての課題をカバーしており、これは県代表も出席するフィージビリティ委員会により承認される。この課題は規則を採録し、詳細な審査方法を提供し、不正のある場合の手続きを詳細に説明している。1998 年以降、GMO 由来食品については四つの計画済み課題がある。

- ・ TP83AC : 1998 年第二四半期の GMO コントロールが計画された。スクリプター scripturaux コントロールにより、九つの県が大豆やトウモロコシを含む製品の表示をサーベイした。別の六つの県は検出法 detection の利用のために 10~15 の標本抽出を行った。
- ・ TP83AJ : 1998 年第四四半期に GMO 大豆・トウモロコシ由来製品を含む食品の表示について計画された。製造会社及び輸入会社の貯蔵設備で、35 の県が、大豆・トウモロコシの由来製品の表示をコントロールした。表示を正当化する文書での証拠が 94 の県でコントロールされ、98 の標本が GMO の存在を検出するために分析された。
- ・ TP731BJ : 2000 年第三四半期、「非 GMO」表示のコントロールが計画された。19 の県における 69 の事業所が、「非 GMO」表示を正当化するために、文書によるコントロールの対象となり、72 の標本が分析された。
- ・ TP83BS : 2001 年第三四半期、GMO トウモロコシ・大豆由来製品を含む食品の表示が計画された。上述の計画済み課題 TP83AJ に引き続いて、この課題は当該の 94 県で 1998 年以降見られる進展を評価することを目的とする。さらに現行の規則に照らして、取引の公正と消費者への良好な情報提供を保証することも目的としている。この枠組みにおいて文書によるコントロールと、場合に応じて標本抽出が行われることになる。この課題に関する通知（2001 年 8 月 30 日付の県部局への通知）は、現行の分析手法の限界に照らして、GMO 検出について分析対象となる製品とならない製品を正確に示している。特に精製油やアミドンの加水分解製品が除外されている。

③関税間接税総局 DGDDI 及び食品総局 DGAL によるコントロール

現在、GMO 由来食品及び種子の輸入へのコントロールがそれぞれ DGDDI と DGAL により行われているが、これらはコントロール計画にも含まれず、報告書も作成されていない。

④種子のコントロール

種子部門でのコントロールも同様に DGCCRF において行われる。最初の GMO コントロールは「1999-2000 年作付け期における種子に関する一般的計画済み課題」の枠組みにおいて行われた (TP72SP)。次いで、最初の「GMO 特別計画済み課題」(TP83BE : 通常の種子における GMO の探索)が 2000 年第四四半期に発せられ、2001 年 5 月に終了した。18 の県でトウモロコシ及び大豆、菜種の種子について 112 の標本抽出がなされた。事業者に対して、自主管理の義務づけと認可済み GMO 作物の購入者へ公正に情報を提供する必要性とが通告された。種子部門においては別の二つの課題 (TP83BT, TP83BW) が 2001 年第四四半期に発せられた。これらは春と冬のトウモロコシ、大豆、菜種の通常の種子のコントロールに関わる。

2) コントロールの執行

コントロールは県部局の担当者により実施される。本省によりなされる大まかな評価によれば、GMO 由来食品と関連したコントロール活動は県部局の職員 2,200 人により実施される活動の 0.2% 以下であるという。彼らは消費及び競争不正防止に関するコントロールにも関わっているからである。欧州委員会のミッションは Haut-Rhin, Bas-Rhin, Loiret という三つの県を視察したが、コントロールの組織及び実施状況はほとんど同様である。

①人員及び研修

ミッションが訪問したすべての県において、視察官 inspecteur 及びコントロール実施者 contrôleur の幾人かは GMO 由来食品のコントロールによりしばしば関与している。例えば、こうした担当者の一人は 70 の企業のコントロールを行い、また二人の担当者は GMO 由来食品についての計画済み課題に関与している。コントロールされる企業の選択と数は、企業文書に記載されている情報を下に GMO を使用している可能性のある企業の絞り込みによってなされる。要求されるコントロールに照らして、こうしたコントロールに統合される検査担当者の数については県の部局は十分であると判断している。視察官は最低限学士以上、コントロール実施者はバカロレア以上の資格を有している。

1998 年において、GMO とその検出に関する 1 日の研修がストラスブールの試験場で組織された。2000 年には GMO とその表示に関する 1 日の研修が組織された。これらの研修には県毎に 2 人から 11 人の担当官が参加した。また GMO に関する 2 日の研修も DGCCRF 付属モンペリエ学校により組織された。

GMO 由来の食品における専門的担当官は様々な出版物や本省から情報を得ている。

②視察官の訪問

欧州ミッションは企業における四つのコントロールに立ち会った。この四つの企業は GMO を使わないという企業方針を持っていた（「非 GMO」という表示を使ってはいないとしても）。これらのコントロールは「計画済み課題 TP83BS」の一部をなしていた。これらのコントロールは「企業における品質コントロール（公正と安全性）」手続きにしたがっている。

現場に赴く前に、視察官は企業に関する書類を見直しておく。コントロールにおいて取り組むべき様々な点を規定している文書は以前の訪問の結果に応じて決められている。多くの場合、管理担当者が在席し、文書が入手できるようにと、訪問は事前に通知される。主として視察官の作業は、企業が使用される成分の原産地を保証し、GMO の使用を回避するために適切な措置を取ったことを証明するような文書でのコントロールに基づく。

様々な文書がコントロールされる。すなわち使用された成分や添加物のリスト、製造された製品の表示、領収書、契約書、サプライヤーの仕様明細書、輸送業者の契約書、標本抽出文書、分析結果などである。これらの文書に基づいて、視察官はロット番号や数量、日付、表示などの対応関係を検証する。特定の文書が入手可能でない場合、これらの文書を検査するために次の会合がセットされる。文書の不適合がある場合、視察官は、彼が規則の記載された書面を送付し、修正を要求する旨通告する。こうして修正後の適合した文書

の写しが県に送られることになる。GMO がないことを確認する分析結果は視察官によって十分なものとして受け入れられる。この分析結果は様々な民間試験機関から、様々なやり方で調達される。検出の限界は必ずしも言及されておらず、使用された手法も必ずしも正確に示されていない。視察官はストラスブールにある DGCCRF の試験場に鑑定を依頼することもできる。ストラスブールの研究所は稀にしか、分析結果についての意見を求められることはない。

3) 採られるべき手続き

調書が作成される場合、この係争に関わる文書が県の訴訟担当課の責任者に送付される。この担当者が係争の取りまとめを作成し、この文書を裁判所に送付する。この同じ担当者が裁判をフォローし、視察官と（必要な場合）本省に対し文書で通知する。すべての係争が登録され、DGCCRF のインターネットで閲覧可能なデータベースを現在作成中である。

4) コントロールの結果

企業のコントロールの結果に関する中央レベルで集積されたデータは存在しない。県レベルではコントロール結果はそれぞれの企業の個別書類の中に保存されている。BasRhin 県では GMO コントロールの要約が入手可能であった。しかし Loiret 県では GMO コントロール結果全体を一覧できるようなデータは存在しなかった。

計画済み課題の枠組みの中で得られる詳細なコントロール結果は本省に送付される。これらの結果はそこで分析され、正確な評価が県に送られる。GMO 調査結果の要約とフランスにおける規則や動向などは DGCCRF のサイト上で閲覧できる。

5) 本省と県部局との意見交換

県部局への通知や計画済み課題、この課題の結果と解釈といった本省でまとめられる文書は通常の郵便かインターネットにより県部局に送付される。GMO に関して違反があった場合、県部局は本省と連絡を取らなければならない。

DGCCRF により取りまとめられる『通知』や『覚書』はすべての県部局に送付され、これらの文書が GMO に関する国内、欧州規則を詳細に説明している。時にはそれは『全国食品産業界』の意見書なども掲載している。またこの文書はコントロールに際してとるべき審査方法なども説明している。1997 年 12 月以降、四つのこうした文書が県部局に送付されている。

- ・ 1997 年 12 月 19 日付の覚書「GMO 大豆・トウモロコシから得られる食品成分の表示について」は、欧州規則（258・97）の実施に該当する企業について通知
- ・ 1998 年 9 月 1 日付の覚書は、欧州規則（1813・98）について説明し、この規則の適用をコントロールするための計画済み課題について通知
- ・ 2000 年 4 月 12 日付の覚書「『非 GMO』表示」は、この表示を使用できる事業者の条件を説明

・2000年6月23日の覚書は現行の諸規則の詳細な説明と1%の混入水準について説明

(7) 公的試験機関

食品におけるGMO検出のためのあらゆる公的コントロールは、ストラスブール試験場のTMI部局（分子識別技術）で行われる。この試験場はDGCCRFの他の七つの公的研究所とともにネットワークを構成している。

ストラスブール試験場では、もう一つの別の部局がELISA試験において専門的であり、特定のGMOの特殊なたんぱく質検出のための試験を実施している。この部門では公的な分析は一切行われていない。

①公的分析

分析された公的標本数（食品及び飼料）は1999年、2000年、2001年（2001年9月28日時点）において、それぞれ254件、156件、145件である。種子については標本数は同じ年にについてそれぞれ、11件、91件、115件である。

使用された手法は質的PCR、準量的PCR（最終ポイントでの）である。DNA抽出は、トウモロコシ及び大豆のDNAのPCR増殖法による。（GMOのDNAが存在するか否かという）選別はプロモーター35Sの検出のPCRにより実施した。検出の制限は設定されていない。識別はフランスで販売認可されている主要なGMO（Bt11, Bt176, Mon810, T25トウモロコシ、ラウンドアップレディー大豆）の他、無認可の混入（CBH351スターリング等）についても実施される。リアルタイムでの量的な公的分析はストラスブールでは行われない。必要とあれば量的分析はヴェルサイユの国立農業研究所で実施することもできる。

②スキル、担当官、施設、実験室

ストラスブールの試験場全体がフランスの認定機関COFRACにより欧州規格EN45001を認定されており、国際標準機構規格ISO17025への移行過程にある。未だGMO検出手法についての認定計画はない。

この試験場は規格化作業にも参加している。国内レベルでは、この試験場は、GMO認定プログラムを定義することを担当している「フランス規格協会AFNOR」及びCOFRAC委員会のメンバーである。国際レベルでは、この試験場は欧州GMO研究機関ネットワークのメンバーで、欧州規格委員会国際標準機構の作業グループのメンバーである。

TMIチームは3人の上級技師（エンジニア）と技師（テクニシャン）により構成されている。その活動の50%は公的分析に費やされ、残りの半分が研究や規格化作業に費やされている。

この試験場は、公的標本についての質的PCRのための熱循環器thermocyclersと量的PCRのための設備（後者は公的標本のためには未だ使用されていない）を備えている。またDNA検出のための設備を備えている（Bt11, Bt176, ラウンドアップレディー, Mon810, T25, CBH351, 菜種）。実験室の配置と作業の組織化も国際レベルの規格、フランス規格協会の規格に適合している。

おわりに

以上、フランスにおける食品安全行政におけるリスク管理、リスク評価、リスクコミュニケーションについて、その歴史及び制度機構について紹介し、あわせてこうした諸機構がGMO作物の公的監視についてどのように動員されているかを見てきた。

こうした分野の社会科学的研究については緒についたばかりであり、方法論も確立されてはいない。ここでは政府公表資料等を中心に紹介することしかできなかつたが、今後学問的な分析手法によりながら検討を深めていきたい。

〔参考文献〕

- CES, La Securite Sanitaire des Aliment:un enjeu majeur, 14 novembre 2001.
- ENA Seminare d'administration comparee "la securite sanitaire", Groupe2 :securite sanitaire des produits alimentaires. Juillet1998.
- ENA, Securite du citoyen et risques alimentaires, 1999-2001.
- Les Etats Generaux de l' Alimentation, La Securite Alimentaire en France. (<http://www.agriculture.gouv.fr/ega>).
- F. Guillon, "Securite Alimentaire:Quel gestion des risques et des crise?", Demeter 2001.Armand Colin, 2000.