

での活発な議論がいろいろの場面で展開されて——いわばわが身の課題であるという意識はわが国の現状では乏しいと思われる。しかし、このような事態は、今後、グローバリゼーションの波がますます身近に及んでくるにつれて、WTO や CODEX のような、やや難解で、無縁とされていた課題へ、食品企業や職能集団などの各層——消費者・生活者を含めて——の関心が高まってくるものと思われる。それまでのタイムラグをいかに計測して対応体制を長期的視点で構築していくか（それまでの当面の凌ぎとしても、それにどう対応していくか）は大きな宿題である。

2) 筆者は、過去 10 数年にわたって、米国の食品加工業団体などの幹部方との交流や FDA の専門家、諸大学教授などとの意見交換の機会に恵まれてきたが、最近米国ワシントンにあるジョージタウン大学法科大学院にご縁があつて、教務・研究の席を置いた。そこで感じられたのは、食・農そしてそれに係る生産・加工・流通そして貿易等各分野に漲るまず高い専門性・プロフェッショナルリズムがあり、それと並行して常日頃からの産官学そして政治・議会、シンクタンク・市民団体 NGO を交え、時には海外の企業・大学の指導者をも呼んでオープンな場を積み重ねる強靱なシステムであつた。とくに、WTO 体制下の諸々の多角間的なあるいは二国間の交渉、それから研究、調査等の場面で必要に応じて弁護士を代表とする専門家が 長年同一のポストに在席して第一線に踊り出てくる形でありわが国の場合どうしても短期在席、異分野間の移動というハンデを免れないのと対極的である。わが国のそのシステムは多くの長所もありながら特に交渉にあつての弱点も良く研究されその弱点を指摘しかつ利用する場面が非常に多くなっている様に思はれる。

3) WTO 設立のきっかけとなつた提案をされたガット・WTO の最高の権威者 John H. Jackson 教授（ジョージタウン大学法科大学院）が、よく筆者に語られる事は、1 つに新しい「ラウンド」においては、最大の難課題は、「農業」であり、自由貿易と環境・食安全の対立並存調和の課題であるということである。これらのテーマは今までは大きく異なり、それぞれの国においても関連性が高まってきていることは最近良く指摘されることである。狂牛病 BSE 問題ひとつとっても、内外で原料生産、流通、加工（医療資材、肥料、飼料等も含め）、外食、消費さらには環境・廃棄物処理までに及ぶことが明らかにされてきている。従来分野を超えての幅広い視野と議論が求められてきている。

4) さらに、WTO について最も注目すべきことは、強力な紛争解決手続を持っていることであるといわれる。アメリカは、WTO 発足後この紛争解決手続に最も多くの申し立てを行っているが、EU もアメリカに次いで多くの申し立てを行っている。このことからわかるように、アメリカ、EU は WTO 紛争解決手続を高く評価し、官民挙げて積極的な態度で及んでいる。民間諸団体、企業の関心も高いが当然、弁護士グループにとっても大きな新規分野として評価を得つつある。

日本は、WTO の前の GATT 時代には、概ね訴えられる立場であったが、WTO 発足後にいたり、1995 年の日米自動車・部品事件の協議中にアメリカが通商法 301 条を発動した事に対する申し立てを踏み台に WTO 紛争解決手続にたいして後ろ向き姿勢から前向き積極的な姿勢をとるにいたっている。さらに、アメリカ製フィルムの日輸出を抑制する日本の流通政策を非難する日米フィルム事件は、1998 年に日本側の主張をいれた WTO 紛争解決機関の報告書採択により終結した。しかし、日本政府のりんご検疫措置をめぐる紛争を審理した WTO 上級委員会などでの対応など総体として欧米の積極的対応と比較してまだまだ差があることは、否定できない。

むしろ加盟後間の無い中国の積極的対応振りは、今後とも観察を続けていく必要があろう。米国、EU などが中国の WTO 加盟を歓迎する理由のひとつが、この紛争処理手続が最も得意であり、中国の人治あるは頻繁なルール改定の悪癖を是生させるに最強に効果のある司法的救済の本質を持つからだといわれている。いわば、ルールによる支配の原則が第一となることへの期待である。

そこで大事になる事は、司法救済のルールとその手続などに通じた司法の専門的知識と経験を十分に備えた人材の確保とその活用である。特にアメリカにおいては、法科大学院で3年間の教育を受け、法曹資格を得た後に定評のある法律事務所で激しい実践を経た弁護士などが、国際交渉や通商交渉の第一線に入る。しかも、かなり長期間にわたって各種国際機関や政府機関に在籍していく例が多い上に、実は法曹教育以前に、理工生物系の高等教育を受けている例も少なくない為、難解な科学技術も理解した上での交渉技術を展開していけることになる。

現在、進行中のわが国の司法改革の課題のひとつに、このような国際的交渉と紛争書ありの任務を担える人物の養成があるが果たしてこれは可能であろうか。

5) ますます食の安全の課題が、先進国、途上国共通の最大関心事となり、サミットでの課題に挙げられつつある。BSE (牛海綿状脳症)、O157を始めとする新興感染症、ダイオキシン、遺伝子組み替え食品など食の安全をめぐる新しい問題が、世界同時に多発している。人間・動物・植物の生命・健康を守るための必要な衛生植物検疫措置を講ずる国家の権利は、一方で国際的協調のもとで現実のものとなる。市場経済原則こそは、世界の繁栄の第一原理とし認めつつも、環境・食安全という課題の比重が急激に上昇して来ていることに対処することが大課題になっているので、多くの関係国政府とそこでの利益と関心を持つ集団の一定の納得をえながらも、科学技術の進歩も踏まえ数多くの基準を設定するためのプロセス・手続はますます高度化し複雑化せざるを得ない。

食の安全とそのための科学技術の発展に重大な関心を持つ者として、グローバル化の進展のなかで WTO, SPS, CODEX 等のルールとその背景となる事態に対応していくための人的あるいは情報・システム的なインフラの整備が急務である。

食品添加物・汚染物質部会（CCFAC）

三栄源エフ・エフ・アイ株式会社
井上 健夫

味の素株式会社
石井 胖行

1. 部会の活動内容

「食品添加物・汚染物質部会（Codex Committee on Food Additives and Contaminants, CCFAC）」は世界規模全般課題規格部会（一般問題部会）の一つで、オランダが主催国となり、通常毎年3月にハーグで部会会議が開催されることが多いが、2000年の第32回は北京で開催された。なお、2002年の34回は、ロッテルダムにて開催である。

部会の主な任務は、消費者の健康を守りつつ、各国の衛生基準の違いによる貿易障壁を避け、もって食品の国際貿易の促進に役立てることを目的に、1)食品添加物の使用に関する勧告、2)食品添加物の最大基準（食品添加物一般基準；GSFA）の設定、3)重金属、アフラトキシンなどのカビ毒等の汚染物質の一般最大基準（GSFC）の設定、などである。これらの検討に当たっては、専門家委員会である「FAO・WHO 合同食品添加物専門家委員会（会議）（FAO/WHO Joint Expert Committee on Food Additives, JECFA）」による安全性（毒性）評価結果等の勧告に照らして、検討を行っている。

従来ガイドライン的な位置づけであったコーデックス規格も、1994年マラケシュでのSPS協定（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures;衛生と植物検疫措置の適用に関する協定）およびTBT協定（Agreement on Technical Barriers to Trade;技術的貿易障壁に関する協定）の調印と、1995年のWTO協定発効もあって、WTOのもとにおける国際規格となり、コーデックス会議の重要性が飛躍的に高まり CCFAC においても日本からも 積極的な意見提案を行う必要がでてきた。

また、CCFAC での検討が進むにつれて他の世界規模食品規格部会等との整合性をとる問題や JECFA との関係を含むリスクアナリシスの問題も大きな課題となってきた。

2. 研究目的

食品添加物・汚染物質部会におけるこれまでの過程を特に食品添加物を中心に調べ、問題点や今後の対応についての考察を行うことを本研究の目的とする。

3. CCFAC のこれまでの過程

以下、2001 年に開催された第 33 回部会会議を含め、CCFAC におけるこれまでの活動の過程を述べる。

3-1 食品添加物関係

以前は個別食品規格中の食品添加物使用基準案を、JECFA による安全性評価ならびにメンバー国の規制状況に照らして承認もしくは改訂を求める作業が中心であったが、現在この方面の作業は緊急性があるものを除いて行われず、食品全般を対象にした「食品添加物一般基準（規格）」（GSFA: General Standard for Food Additives）の作成に重点が置かれている。GSFA は 10 年来の検討を経て全般的な取り決めや作成手順は既に合意に達しており、個別添加物の基準が個別食品毎に順次検討・設定されている段階である。概要は以下の通り。

前 文 (Preamble ; 1997 年に採択)

食品添加物一般基準 (GSFA) に係わる全般的な取り決めに記したものである。適用範囲 (対象食品添加物は JECFA 評価済みのものに限ること ; 使用最高濃度はコーデックス食品規格と各国からの提案をもとに設定した最高濃度での推定摂取量が ADI を超えないこと ; その判定指針としてバジェット法を用いることなど)、用語の定義、食品添加物使用の原則 (健康障害をもたらさない ; 有用性・必要性がある ; 誤認を与えないことなど)、適正製造規範 (GMP) (使用量は必要最小量に止めることなど)、キャリーオーバー、食品分類、使用基準の様式などが規定されている。

摂取量評価指針 (Annex A ; 2001 年改訂版採択)

本文書は、使用基準案から推定される食品添加物の摂取量が、JECFA が定めた「一日摂取許容量 (ADI)」を超えることがないかどうかをごく大まかに判定するための指針で「バジェット法」と呼ばれる。ヒトの体重 kg 当たりのカロリー必要量、水分必要量を ADI と組み合わせ、当該添加物の食品使用の範囲から、許容最高濃度を算定し提案された濃度と比べる。用途がごく限られまた国際的にも同様である添加物を除いて、推定摂取量が過大に算定されることが多いので、ADI を超えると判定された場合、対象食品への考察 (例えば、当該食品が含まれる食品分類の中での当該食品 (もしくは食品群) の割合) など、より精度の高い判定を段階を追って行う。

食品分類 (Annex B)

コーデックス食品分類システム (Codex Food Categorization System, CFCS) の名称で呼ばれる。GSFA は生鮮および加工した全ての食品を対象に食品添加物の使用基準を定めるので、これら食品を一定の基準に従って分類したものが必要である。原案として「欧州飲料食品産業連合 (CIIA)」が作成した食品分類表を用いられている。各国の意見をいれたたび改訂されているが、各国あるいは地域により食品の分類が異なることも多く、毎回議論が白熱している。日本からも醤油、味噌、即席麺等の日本あるいはアジア独特の食品については、積極的に案を提出している。

食品添加物別使用基準 (Table 1 ; 一部の添加物について 1999 年、2001 年採択)

本表は、JECFA によって ADI が数字で定められたか、もしくは ADI は定められていないが特定の用途に限り使用が認められた、GSFA 対象の食品添加物をアルファベット順に並べ、対象食品の種類、最高濃度を規定した表である。対象食品は上記食品分類を用い、分類番号・分類名が記されている。ADI がグループ化合物で評価されている添加物は、グループ物質として使用基準が示されている（例えば、リン酸塩にはリン酸、リン酸二水素ナトリウムなど 25 品目の添加物が含まれる）。

対象添加物のわが国での法的な位置付けは、名称範囲が双方で一致しないものが一部あるが、日本の名称でくらべて、指定もしくは既存天然添加物として使用可能なもの 60%強、未指定で使用できないものが 40%弱である。

食品分類別使用基準 (Table 2 ; 一部の添加物について 1999 年、2001 年採択)

本表は上記の「添加物別使用基準」を食品分類別に並べ替えたもので内容は同じである。食品別に使用基準を見ることができ便利であるが、更新されておらず、最新版が常に Table 1 とともに発行されることが望まれる。

全般使用添加物 (Table 3 ; 1999 年、2001 年採択)

JECFA による評価が、「ADI 特定しない(ADI not specified)」ランク添加物であって約 170 品目ある。これらは、原則として食品全般に必要量使用(GMP)が認められる。ただし、乳、生鮮野菜・果実、鮮魚、生肉、パスタ・麺類など GMP による添加物使用を認めない食品群が Annex to Table 3 としてあげられている。従って、GMP 添加物であっても、これらの例外食品・食品群群（細分類まで含め 40 弱種類）には、Table 1 で別途使用基準を設定していない限り添加物の使用は認められないことになっている。全般使用添加物のうちわが国で、指定もしくは既存添加物などとして使用可能な品目は約 70%である。

3.2 汚染物質・天然毒関係

検討対象となっているものは、カビ毒などの天然毒物、および、重金属などの環境・産業汚染物質であって、農薬や動物薬（専門部会がある）および異物は対象外である。食品のほか、乳牛など家畜の飼料についても必要な場合基準が設けられる。汚染物質等関係も食品全般を対象とした「コーデックス食品汚染物質・天然毒一般基準（Codex General Standards for Contaminants and Toxins in Food (GSCTF)）作りが現在作業の中心になっている。こちらも 10 年来の検討を経て全般的な取り決めや作成手順はほぼ完成し、暴露量の評価方法、個別汚染物質や食品の取扱い規範の作成、基準値 (Max level) 設定の検討に作業の中心が移っている。ピーナッツ中の総アフラトキシン、ミルク中のアフラトキシン M1、穀類中のオクラトキシン A、リンゴジュース中のパツリンのほか、ゼアラノレン、フモニシンなどのカビ毒のほか、鉛、カドミウム、ヒ素、ダイオキシンなどを中心に作業が続けられている。各国の基本的な食品に関わるものが多く、議論が白熱する場合が多い、たとえば、ミルク中のアフラトキシン M1 においては、JECFA 評価では 0.5microg/kg でも 0.05microg/kg でも有為差はないとされているが、子供などの保護のために 0.05 をとるべ

きと欧州各国が主張しそれらの反対意見を付記して 2001 年開催の 24 回総会（CAC）に 0.5 として CCFAC の意見を提出したが、総会においても激論となり欧州諸国は保留を表明したため議長は付帯事項として今後新たなデータが示されれば CCFAC で見直すよう要請した。最近の傾向として、子供や若者、あるいは老年の人など、いわゆる抵抗力が弱い人への配慮をもとめる場合が多い。ダイオキシンやカドミウム等はデータを集めている段階であり、JECFA での評価をまって基準案が提出される予定である。なお、コーデックス分析・サンプリング部会（CCMAS）におけるピーナッツのサンプリング法、ダイオキシンの分析法、食品中の重金属分析法の改訂等の報告もあり、CCFAC においてもそれら他の部会の報告が検討されている。

4. 諸外国の取り組みと問題点

GSFA および GSCT 関連作業における問題点、課題として以下などがある。

4-1 GSFA 関連

4-1-1 各国提案使用基準の精査

事務局は各国提案をまず食品分類に従って原表に転記し、この表を単純化して事務局提案を作成する。各国提案段階もしくは事務局整理段階で単位、濃度のベースなど誤記が生じる可能性があることから、原表のチェックを QC(Quality Control)作業として地域別に行っている（アジアは日本が代表して実施）。

4-1-2 食品分類改訂案の検討

第 32 回、33 回部会と改訂案が検討されているが、各国の食品分類や食品そのものの違いもあり、慎重に作業が進められている。

例えば麺類は、今回案では生麺と調理済みもしくは乾麺の 2 つに分かれるが、イタリアはパスタ（添加物不使用）とヌードル（添加物使用を含む）に分けるよう主張しており調整が必要である（2002 年の CCFAC にてパスタとヌードルを区別しないことで決着した）。

4-1-3 使用基準表設定作業の進展

対象添加物約 190 のうち、これまで使用基準が設定された添加物は対象食品の種類が少なく、したがって摂取量評価をしても問題の少ない 40 強品目に過ぎない。今後は対象食品の種類が多く単純な摂取量算定では ADI を超える品目について検討することになる。また、ADI が数値設定されているものは、最大基準を GMP ではなく、数値設定すべきとの方針であり（2002 年 34 回部会で確認された）、そのためにも各国の摂取量実態情報の収集と JECFA による科学的な評価等も得て、すべての対象添加物についてできるだけ早急に基準を定めることが望まれる。さらに、最近の傾向として、子供や老人などの抵抗力のない人への配慮を求めることが多く、この面での調査、研究も必要となっている。

4-2 GSCTF 関係

食品添加物は食品に意図的に加えるものであるもので、加える食品の種類や加える量を規制

することにより添加に伴う健康影響を規制することができる。一方、汚染物質等は非意図的に食品に混入してくるものであること、混入の程度には気候、土壌、社会、経済、技術の発展度合い、輸出国か輸入国か、など様々な因子が係ることから、汚染物質の管理・規制は添加物に比べて通常複雑で困難を伴うことが多い。

例えば、アフラトキシンは温暖な気候の下、ピーナッツなどのナッツ類、トウモロコシなどを汚染することのあるかび毒で、特にアフラトキシン B_1 はベンツピレンの10倍もの発がん強度を持っている。このことから輸入国である欧州連合や北欧の国々は基準値をできるだけ低減するよう主張する。一方輸出国の米国や東南アジア各国は経済的・技術的に実行可能な水準の基準値を主張して、しばしば激しい議論が起きる。生産国・輸出国と消費国間の利害対立は汚染物質の基準値設定では今後とも起きる可能性がある。

5. わが国の取り組みと問題点

5-1 GSFA 関係

わが国は食品衛生法下の基準により使用が規制されている添加物は当該規制を、また特に規制がない添加物に関しては使用の状況を業界で調査するなどして使用基準案を提案し、日本の実態がGSFAに反映されるよう努めており、現在の基準案は日本提案に基づくものも少なくない。しかし今後に向けて例えば以下のような課題がある。

(1) 提案使用基準の根拠資料の収集整備

部会会議における使用基準の検討に際しては安全性はもとより、有用性・必要性を踏まえた使用の実態、貿易の有無など詳細情報が欠かせない。我が国提案は添加物供給メーカーおよび使用食品メーカー、団体からの情報も踏まえ、行政判断の上なされている。上述のように今後は使用対象が多岐にわたる品目の検討に入るので、関係者の連携と適切な情報提供が一層望まれる。特にADIが数値で設定されている添加物については、技術的な必要性の説明を求められるため実態の調査が大変重要になってきている。

(2) 日本の食品の食品分類への反映

味噌、醤油、海藻類、魚肉練り製品など日本の特徴的な食品であって食品添加物を使用することがあるものは、GSFAの食品分類の中で、例示、分類改訂などして反映されるよう努め、食品分類表では必要な改訂がなされている。即席麺のようにかんすい、調味料、着色料が製造の過程で使用する食品についても注意深く議論の進展をチェックして日本としての意見を提出につとめている。わが国として未検討の食品もあるので、引きつづき調査、確認、提案を行う必要がある。

(3) 食品添加物の国際整合化

合成添加物、天然添加物いずれを取ってみても、わが国で使用されている食品添加物のうちJECFA評価がなく、したがってGSFAには掲載されない添加物が少なくない（この事情は我が国に限ったことではない）。JECFA評価を得るためにはしっかりした資料の収集・整備が必要である。したがって中長期的な対応になるが、国際貿易している・もしくは貿易を

期待する日本食に用いられる添加物で未だ国際評価を得ていないものは、順次 JECFA による評価を求めることが重要であろう。そのためにも天然添加物を中心に国際的にも使用されているものについては、まずコーデックスの添加物番号である INS(International Numbering System)の取得も積極的に行う必要があると考えられる。例えば、34 回の部会にて日本から Gardenia Blue, Purple corn colour, Red cabbage colour の 3 つの着色料の INS を提案し認められた。逆に、GSFA に収載されているが、国内で未だ使用が認められていない添加物、新用途については、国際調和とわが国食生活への貢献などの面から点検し、適切な対処が今後必要になってこよう。

5-2 GSCTF

かび毒は亜熱帯地方産の穀類、ナッツ類、果実などで問題になるもので、わが国としてはこれらの輸入品の検査が特に重要である。汚染の実態が過去あり、毒性が強いシトリニン、アフラトキシン B₁ (検出限界 10ppb で検出されないこと) について国内でも既に規制がなされている。コーデックスによる基準設定状況を見守り、必要なものについて検査等の対処が必要になろう。

一方、汚染物質等関連ではダイオキシンやカドミウムの農産物・食品への汚染・残留問題が日本として特に係わる問題で、わが国の情報・意見は随時部会会議に提出されている。ダイオキシンについては焼却炉など発生源対策や簡便な分析法の開発、カドミウムについては進行中の毒性評価や各国の実態調査などにに基づき基準値が設定されるので、引き続き積極的な係わりが望まれる。

6. 問題点の整理と今後の課題

我が国のコーデックス対応は 4~5 年前までは情報収集と関係者への情報提供が主体であったことは否めない。先にも述べたが WTO の体制下 SPS/TBT 協定の発効を契機に、コーデックス基準が国際基準となるためその重要性は一気に高まり、政府として国内の情報・知見を収集整理してコーデックス部会の場に提供し、国際規格基準に反映させる努力がなされているが、なお充実する必要があると思われる。食品の国際貿易の多様化もあって産業界、消費者団体においても関心の高まりが感じられる。

コーデックス事務局は、各国代表は行政だけではなく産業界や消費者の意見をも代表すべきであり、そのために各国がコーデックス委員会(National Codex Committee)のような、国内の意見を集約するシステムを導入することを期待するとのコメントを繰り返し表明している。我が国としても、今後さらに効果的にコーデックスに向けて情報・意見を発信するため、このような、広く意見を反映することのできるシステムを導入することが望まれる。また、行政に対しては関係省庁検討の上統一的かつ継続的な対処方針の策定などを望みたい。さらに、CCFAC も含め数多くの部会の膨大な資料の整理も重要である。コーデックスの資料を一同に集めデジタルデータとして整理を行い自由にアクセスできるシステム作りも必要であり、日本全体として各コーデックス部会での活動が有機的にリンクしていく

必要がある。また、食生活面で共通する部分の多いアジア諸国との共同提案など、関係国との連携を図ることも部会会議で影響力を発揮する上で重要であろう。

食品表示部会(Codex Committee on Food Labelling)

サントリーフーズ株式会社
岩田 修二

I 部会の概要

食品表示部会 (Codex Committee on Food Labelling, CCFL) は食品全般の問題を扱う一般問題部会として 1964 年に発足した。

1. 議長国 (Host Government) :

開催国はカナダ、現在の議長は Dr. Anne MacKenzie (Associate Vice-President, Science Evaluation, Canadian Inspection Agency) である。

2. 部会 (Sessions) :

1964 年に第 1 回部会がオタワで開催され、以降ほぼ 1 年に一回の頻度で開かれている。1996 年以降は毎年開催され、2002 年 5 月には第 30 回部会が予定されている。開催地は 1980 年以前に 5 回ほどローマ、ジュネーブで行われたことがあるが、それ以外はすべてオタワで開催されている。第 30 回はハリファックスで開催される。

3. 部会への委託事項 (Terms of reference)

現在の委託事項は以下の 4 項目である。部会の検討範囲は食品共通の表示に関する規定案の作成以外に、各食品規格別部会で作成される規定案に及び、規定案中の表示に関する項目は、すべてこの部会の承認が必要となる。

- (a) すべての食品に適用できる表示に関する規定案を作成する。
- (b) 食品規格・取扱規範及びガイドラインを作成する各部会によって作成された、特定の表示規定案を検討する。その結果必要があれば修正し承認する。
- (c) コーデックス委員会が当部会に指示した特定の表示問題を研究する。
- (d) 食品の広告において、特に強調及び誤解を招く記述事項に関する問題を研究する。

II 現在までに作成された主要規定

食品共通の表示に関する規定として既に以下の 8 つのテキストが策定されている。これらの全文はコーデックス委員会の website (<http://www.codexalimentarius.net/>) より入手できる。

○「包装食品の表示に関する一般規格」 (STAN 1-1985)

(Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods)

○「食品添加物（販売用）の表示に関する一般規格」 (STAN 107-1981, Rev.1-1991)

(General Standard for the Labelling of Food Additives when sold as such)

- 「包装特殊用途食品の表示及び強調表示に関する一般規格」(STAN 146-1985)
(General Standard for Labelling of and Claims for Prepackaged Foods for Special Dietary Uses)
- 「強調表示に関する一般ガイドライン」(GL 1-1979, Rev. 1-1991)
(Codex General Guidelines on Claims)
- 「栄養表示に関するガイドライン」(GL 2-1985, Rev. 1-1993)
(Codex Guidelines on Nutrition Labelling)
- 「栄養強調表示に関するガイドライン」(GL 23-1997)
(Guidelines for Use of Nutrition Claims)
- 「用語‘ハラル’表示に関するガイドライン」(GL 24-1997)
(General Guidelines for the Use of the Term ‘HALAL’)
- 「有機食品の生産、加工、表示および流通に関するガイドライン」(GL 32-1999, Rev. 1-2001)
(Codex Guidelines for the Production, Processing, Marketing and Labelling of Organically Produced Foods)

Ⅲ 現在検討中の重要議題

1. 有機食品の生産、加工、表示および流通に関するガイドライン

昨年(2000年)の第29回部会において、残されていた有機畜産物に関する部分も合意に達し、ほぼ全体が完成された。消費者NGOの積極的参画、カナダをヘッドとするワーキンググループでの検討が大きく貢献し、有機表示の国際的調和が計られることとなった。ガイドラインの大部分は1999年に作成されたものであり、最近の技術の進展に鑑み、引き続き改訂の作業に取りかかることとなっている。

動物愛護の精神と有機飼料が基本的思想にある。我国は、広大な土地を基本とする欧米と狭隘な土地が一般的であるアジア地区の制約条件との整合性を主張、多くが取り入れられている。

2. バイオテクノロジー由来食品の表示に関する勧告案(「包装食品の表示に関する一般規格」の改訂案)

遺伝子組換え食品(所謂GMO食品)に関する議論は現在コーデックスにおける最大の懸案事項となっている。

コーデックス委員会はこの問題の重要性から、バイオテクノロジー由来食品に関するタスクホースを2000年に設置、4年をタイムリミットとしており、2002年3月には第3回の会合が行われている。一般原則部会においてはリスクアナリシスの作業原則の観点から遺伝子組換え食品に関する‘Traceability’の扱いが検討されており2000年4月の第17回部会に注目が集まっている。分析サンプリング部会、食品輸出入検査承認部

会、動物飼養部会等それぞれ関連する事項の検討がなされている。

遺伝子組換え食品の表示は行政、企業、消費者にとって最大の関心事であり、担当する部会においても、最も白熱した議論が展開されている。

現在最終合意（Step 8）されている事項は、「包装食品の表示に関する一般規格」におけるアレルゲンの表示に関する‘セクション4’の改訂部分のみである。‘セクション2’の用語の定義、及び表示の本体部分である‘セクション5’の追加的義務表示は、ここ3回の部会での進展がほとんど見られないほど意見対立が激しく、コンセンサスを得るのが困難な状況となっている。

①用語の定義

‘Modern Biotechnology’（MB）とするか‘Genetic Modification/Engineering’（GM/E）とするかの論議が2転3転している。2000年の第28回部会において、多くの論議の結果、MBからGM/Bに変更が決定された。しかし2001年の第29回部会にて議論が再燃し、超妥協案として、表題はGM/Bを用いるが内容にはGM/E、MB双方の定義を盛り込むという案が作成され、Step 8として2001年の第24回コーデックス委員会（総会）に提出された。総会において議論が蒸し返されコンセンサスが得られていないとされStep 6として差し戻された。第30回部会にて再度論議されることになる。

②追加的義務表示

2000年の第28回部会では進展が見られずStep 3のままとなった。部会はカナダをヘッドとするワーキンググループを編成、その検討結果を踏まえ2001年の第29回部会を開催したが、議論が紛糾、時間切れとなり再度Step 3に留まった。本稿ではその詳細の記載は省略するが、特に欧州・消費者NGOが主張する遺伝子組換え食品の‘Traceability’は、この問題をより解決困難な状況にしている。

我国では既に2001年4月より、JAS法による遺伝子組換え食品表示及び食品衛生法による遺伝子組換え食品表示、安全性審査の義務化が法制化されている。遺伝子組換え食品表示については先進国である。早くも3つのテキストを最終段階のStep 8にまで仕上げる、という大きな成果を挙げている前述のタスクホースの議長国でもあることから、この問題に関するリーダーシップを我国に望む声も大きい。

3. 健康強調表示（Health Claim）の使用に関する勧告案

カナダをヘッドとするワーキンググループを中心に進めているが、最近の3回の部会での論議に目立った進展はなく、Step 3に留まったままである。

現在、「栄養強調表示に関するガイドライン」と合体させ、ガイドラインのタイトルを「健康と栄養の強調表示の使用に関するガイドライン（Guidelines for Use of Health and Nutrition Claims）」に変更、強調表示を以下の3分類とし、①は既に作成されているので②、③の具体的表示方法を論議している。

①栄養素機能表示（Nutrition Function Claims）

②高度機能強調表示 (Enhanced Function Claims)

③疾病リスク低減表示 (Reduction of Disease Risk Claims)

我国は2001年4月より保健機能食品制度を創設したが、疾病リスク低減表示は薬と食品の区分が不明確になるため認めなかった旨発言している。

科学的根拠、適切な含有量、摂取上限値、医薬品領域との関連、各国の健康政策方針、消費者へのミスリード、予防と低減の違い等議論の範囲は広く、コンセンサスを得るのは困難な状況である。

これらの議論はあくまで科学的根拠に基づき進められるべきものとする。機能性食品の科学は、我国の先進的研究の成果である。医療費の増加が大きな社会問題となっている我国の現状からも、健康と食品との科学的関連解明と、それに基づく食品への適切な表示への、我国の積極的取り組みを期待したい。

4. 包装食品の表示に関する一般規格：量的原材料表示の改訂素案

第28回部会において消費者NGOより提案された「包装食品の表示二巻する一般規格：Section5.1」の改定案であり、新規議題として第29回部会で論議された。改定案の骨子は以下の2点である。

①5%以上含む原材料はすべて%を表示。

現在の配合量の多い順の表示だけでは品質の判定ができない。例えばトマトソースのトマトの含有量、肉製品の肉含有量等の表示が必要である。

②強調表示の概念を拡大（ラベル上の文字、絵等）し、強調された場合、その原材料含有量表示は、その食品の一般名表示の50%以上の大きさで表示する。

第29回部会では各国の意見の隔たりが大きく、Step3のまま再度論議となっている。我国からは、実行可能性と業界のコスト増を考慮しつつさらに検討すべき、とのコメントを表明している。

食品業界にとって改定案はやや極端であり影響は大きい。食品によっては毎回数値の異なることもあること、表示スペースの確保困難性、%が必ずしも品質を反映していないこと等多くの異論があり、必要な場合に限定している現在の規格で充分と考える。しかし、表示は製品の信頼性と密接に関連していること、表示は消費者との最も有効なコミュニケーション手段であることを考えると、襟を正して慎重に対応しなければならない問題である。

5. 新規議題

①原産国表示に関するディスカッションペーパー

2000年の第28回部会で、英国より「包装食品の表示に関する一般規格：Section4.5.1.2」の改定提案がカンファレンスルームドキュメントとして提出された。改訂提案の主旨は、現在の規格は消費者にとって不十分（原材料の原産地不明）であり改定

が必要、としている。例えば輸入の豚肉を使って英国で製造したベーコンは、“英国”ではなく、“輸入した豚肉を英国で加工”と表示するべきとしている。

2001年の第29回部会にて、ディスカッションペーパーとして討議され、米国等からは、実行可能性等に配慮を払うべきであること、および現在WCO（国際関税機構）がこの問題を検討中との指摘がなされている。我国からは、我国の原料原産地制度を紹介しつつ、季節による変動、表示変更コスト増の懸念等指摘している。新規作業として総会に諮ることとなったが、2001年の臨時執行委員会にて差し戻しとなり、本年5月の部会にて再度ディスカッションペーパーとして論議することとなった。

現在の「包装食品の表示に関する一般規格」では“原産国以外で、食品の性質を変えるような加工が行われたとき、表示する場合には、その加工が行われた国を原産国と見なさなければならない”となっているが、その改訂案であり、原材料の多くを輸入に頼る我国の食品業界にとっては影響の大きい問題である。

①誤認させる食品表示に関するディスカッションペーパー

2001年の第29回部会にて米国より提出されていたが、時間切れで論議されなかったものであり、改めて第30回部会で論議される予定である。消費者の優良誤認に繋がる恐れのある無添加、無使用といった表示の問題も含まれている。量的原材料表示との関連もあり、食品業界として注目すべき重要な議題となることが予想される。

IV 今後の取り組みに関して

我国の表示行政は、この表示部会の動向を考慮し進められている。表示部会の決定事項は、迅速に国内法に反映されている。遺伝子組換え食品表示・アレルギー表示に関しては、表示部会での進展スピードを遥かに超えて先取りし、世界に先駆けてその詳細を法制化している。表示部会の動向は、確実に国内法の先行指標と成り得ると言えよう。

コーデックスにおける議論は一般論として各国、各機関の固有の事情（欧米 v s 欧米以外、北米 v s EU、先進国 v s 途上国、輸出国 v s 輸入国、消費者NGO v s 業界NGO等の対立）が強く主張され、執念をもった論議が繰り返されている。部会でコンセンサスを得たとしてステップを上げ（Step 5、Step 8）、コーデックス委員会（総会）に諮られたにも拘わらず、総会の場で論議が再燃し、コンセンサスが得られていないとして部会に差し戻されることも起きている。主張しなければ言い方は悪いが負けである。業界としても、必要な主張を、執念をもってコーデックスの場に反映させなければならない。

日本の主張は行政（厚生労働省、農林水産省）が、種々の分野（行政、消費者、業界、学会等）の意見・状況を把握、判断して決められる。業界としての意見を如何に集約、行政に伝えるかは大変重要な問題である。特に表示部会のような横串の一般問題部会への、業界としての取り組み体制強化が急務と考える。

食品別規格部会の場合には対応業界もはっきりしており、その業界挙げて、即ちその該当業界団体が傘下各企業の意見を収集して行政に伝えることが出来る。しかし、一般問題部

会での課題は特定の業界だけではなく、多くの業界に関連する共通的課題であり、その課題の影響範囲は広く、把握も難しい。個々の課題に対して、業界全体の状況を把握、意見を集約、行政にタイムリーに提出する体制の強化が望まれる。特に表示部会は関連行政が厚生労働省、農林水産省、公正取引委員会と複数あることも業界対応を難しくしている。

もともと欧米主体に展開されてきたコーデックス委員会は、我国を始めとするアジアの食文化への考慮が欠けていると言えよう。アジア地区の状況を強く主張し、国際的調和を図ることも重要課題である。アジア地区の主要国として、我国の果たすべき役割は大きい。業界としては、国内での連携体制強化とともに、アジア地区での連携にも注力する必要があるだろう。

消費者の参画はコーデックスの基本理念であり、我国においても、消費者の参画の問題がクローズアップされている。2000年3月には、農林水産省、厚生労働省により、消費者・行政・業界・学界からなるコーデックス連絡協議会が、(財)食品産業センターを事務局として発足した。

2002年2月には食品表示関係3省（農林水産省、厚生労働省、公正取引委員会）連絡会議が設置され円滑な食品表示行政の推進を図っている。これには消費者利益の保護の観点から、内閣府もオブザーバーとして参画している。

食品業界のコーデックスへの取り組み体制強化の必要性が日々高まっていると言えよう。勿論、体制強化の原動力は各業界団体、企業であり、それらの高い問題意識と努力と協力が必須であることは言うまでも無いであろう。

最近の一部食品企業の表示に関する不祥事は、表示の社会的信頼性の失墜、すなわち製品への消費者の信頼低下に繋がる由々しき問題である。各食品企業は「表示」のもつ意味合い、すなわち消費者との最も有効なコミュニケーションであり、製品の信頼性に直結していることを再認識し、早急に信頼の回復を計らなければならない。「表示」に関する各企業での取り組み強化は急務であり、この取り組みの一環としても、各企業はコーデックスへの取り組みを自分自身の問題として捉え、注力するべきと考える。

我が国と国際食品規格会議（CAC）のかかわり方について

－CAC 全般について－

京都大学大学院医学研究科
社会健康医学系健康政策管理学
宮城島 一明

1 はじめに

日本にとって国際食品規格会議（Codex Alimentarius Commission；以下 CAC と略す¹）は重要である。それはおもに三つの理由による。

ひとつは、日本の食糧自給率が第二次大戦後に大きく低下したということがある。言い換えれば、日本人の健康は輸入食品の安全性に依存するようになった。CAC が適切な基準を作成し、その基準が国際的に遵守されることによって、日本国民が受ける恩恵は大きいといわなければならない。

第二に、ウルグアイ・ラウンド以降の世界貿易機関（WTO）のルールのもとで、各国は独自の健康保護水準を定めて独自にリスクアセスメントを行うことが許されてはいるものの、そのコストは極めて大きい。SPS 協定に関わる衛生基準はもとより、TBT 協定に関する製品の定義や品質基準においても、国際標準化の大きな潮流のなかで一国だけにしか通用しない独自基準を貫くことは事実上不可能に近くなっている²。

第三に、日本は国際連合およびその専門機関への多額の資金拠出国であり、ふたつの専門機関の共同下部組織である CAC の運営について無言の巨人でいることは国際社会の一員としての責任を果たすことになる。

筆者は 1994 年から 1998 年まで世界保健機関（WHO）本部の食品保健課に出向し、さらにその間、ローマにある食糧農業機関（FAO）本部の屋根の下に置かれている CAC の事務局にパートタイムで勤務した。その後、1999 年から今日にいたるまで、CAC の総会といくつかの部会に日本政府代表団の技術顧問として参加する機会があった。CAC の内側（事務局として）および外側（代表団として）から日本と CAC のかかわりかたを観察してきた者として、

¹ 日本語で「コーデクス」あるいは「コーデックス」と呼ばれることがあるが、「Codex」の英語読み第一音節の二重母音は「オー」ではなく「オウ」に近い。事実、「コーデクス」と発音した場合には英米人に話が通じないことがしばしばあるので、我が国で「コウデクス」という読みを普及させるべきであると筆者は考えている。Commission を「会議」ではなく「委員会」と訳すこともあるが、独立国家の加盟する政府間組織であることと、その長が「議長」とされていることから、「会議」という訳が好ましい。

² Food Safety and International Trade: K.Miyagishima and F.K.Käferstein: World Health Forum, Vol.19, pp.407-411, WHO, 1998.

本論では、これまでにすでに指摘されてきた論点を整理するとともに新たな視点を探ってみたい。

我が国にとって問題とされる事項のなかには簡便な解決法が提案できるものもあれば、短期的に解決することが困難と思われるものもある。本論では現実的な解決法の有無にはこだわらず、むしろ、諸外国との比較の観点を交えて、行政的視点から分析と提言を行うことに主眼を置くこととする。

2 CAC に対する我が国の貢献に関する事項

2-1 財政的側面

CAC 事務局の経費は、印刷費・翻訳費などの事項を例外として、FAO と WHO の通常予算から支出されている。CAC 事務局経費に占める FAO と WHO の負担割合は三対一である。任意拠出金ではなく通常予算に組み入れられている理由は、国際基準作成は国連専門機関の最も基本的な活動であり、その使命として FAO 憲章や WHO 憲章に謳われているからである。FAO あるいは WHO の加盟国または準加盟国であれば文書通告するだけで CAC に加盟でき、新たな分担金を払う必要がないのはこのためである。

FAO と WHO の通常予算は、国連分担率に基づいて算出された数値に基づいて加盟国に割り当てられ、日本は米国に次いで、15%前後の負担をしている。議会において共和党が優勢な米国の国連機関への分担金支払いはこのところ滞りがちなので、直近数年の支払いベースで見れば、日本は CAC の事務局経費を負担している最大の国であるとすらいえなくもない。

CAC の活動経費は事務局経費だけではない。部会の開催に要する経費は、基本的に議長国の負担であるので、米国、オランダ、スイスのように、複数の部会の議長国を務めている国は、大きな財政的貢献をしている。米国、カナダ、フランス、スイスのように、自国の言語が CAC の公用語の一つ（あるいは二つ）に対応している国は事務費用が相対的に少なくて済むが、そうでない国にとっては、文書の翻訳を始め、負担は大きい。

我が国は最近まで、1996 年にアジア地域調整部会を誘致したのが CAC 部会開催に関する唯一の実質的貢献であった。2000 年からはバイオテクノロジー応用食品特別部会を 4 年間の期限付きで開催しており、地域調整部会以外の部会としてはアジアで初めての議長国となった。

2-2 人的側面

2-2-1 CAC 事務局

CAC 事務局には秘書を除いて 10 名に満たない専門職員がいる。そのうち、常勤職員には

1990年代に一人の日本人職員がいた。1990年代後半からは、日本政府（厚生省）からWHOに派遣されている職員一名がパートタイムでCAC事務局に勤務しているほか、日本政府（農林水産省）からFAOに派遣され、そこでCAC事務局に専従的に勤務している職員が一名いる。

歴代のCAC事務局長（Secretary of the CAC）は、インド国籍、アメリカ国籍、オーストラリア国籍などであり、日本人が事務局長となったことはない。

2-2-2 CAC役員

CACは独立の国際機関ではなく、FAOとWHOの屋根の下に設けられた政府間組織（intergovernmental body）である。CACの機構内の最高職は、加盟国の選挙で選ばれる議長（1名）と副議長（3名）である。1990年代にはインドネシア人とタイ人が4年づつ議長の座についたが、これがアジア人として歴史上初めてである。日本人は、かつて議長に選出されたことも副議長に選出されたこともない³。議長・副議長のうち最低1名は発展途上国から選ばれるのが慣例となっているが、残りのポストは北米と欧州出身者が独占してきた⁴。近年になり、議長がCAC改革のリーダーシップをとるようになり、また、議長就任は副議長からの昇格によることが多いので、議長・副議長職の政治的重要性が増している。また、議長・副議長は、CAC総会並みの権能を持つ非公開の会議である、執行委員会（Executive Committee）に議席を与えられるため、CACをめぐる最新の情報に触れることができ、重要な意思決定過程に参加できる。

CACには地域代表（Regional Representative）と呼ばれる役職もあり、当該地域に属する加盟国の選挙で選ばれる（実際には事前の談合によって決定する）。CACの地域割自体が、北米を一地域、オセアニアを一地域とするなど、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドに有利にできている。これら4カ国は、事実上、地域代表あるいは地域代表の技術顧問として執行委員会に出席することが保証されている。

アジア地域の地域代表については、日本は、1968年から1972年まで2期4年つとめたことがある（当時はCAC総会が毎年開催されていた）。現在のアジア地域代表は1999年に選出されたフィリピンであり、地域代表は2期8年務めるのが慣例であることからして、日本に再び地域代表就任の可能性がめぐってくるのは、もっとも早くて2007年のことになる。

地域代表のほか、地域調整国（Regional Coordinator）も執行委員会に参加できるが、その資格はオブザーバーに過ぎず、技術顧問を同伴できない。地域調整国は執行委員会に出席する以外に何の義務も伴わないのに対し、地域調整国は2年の任期中に地域調整部会を開催しなければならないため、多額の経費と事務負担を伴う。そのため、地域調整部会

³ ALINORM 01/2.

⁴ 発展途上国が結束すれば、数の威力によって、議長・副議長をすべて発展途上国から選出することも可能であるが、現実はそのような事態には至っていない。

開催を契機に自国の利益が絡んだ新規基準作成を仕掛けるとか、地域調整部会議長を将来副議長候補として担ぐかなどの思惑がない限り、地域調整国となることの便益は小さい。そのため、地域代表になりたがる国は多いが、地域調整国を希望する国は少ない。

CAC の執行委員会には代表性や透明性の問題が多く、CAC 総会を CAC 創設当時のように毎年開催とすると同時に執行委員会を廃止することが望まれる。一方で、現状が維持される限り、CAC の中枢における意思決定から疎外されないために、日本は執行委員会に何らかの形で参加することを目指すべきである。当面はフィリピンの技術顧問として参加する以外に方法がないが、いずれは地域代表に立候補すべきであり、そのための外交的駆け引きを早期に始める必要がある。随時、CAC の総会や部会において日本の存在感を十分に発揮するほか、在ローマの各国 FAO 代表部の間での非公式の接触も重要となる。

議長あるいは副議長に立候補することも不可能ではないが、これらの役職には国ではなく個人として就任することになるため、日本のように行政官の定期人事異動が頻繁な国には困難が伴う。

地域代表への選出機会を増やすためには、日本を含む東アジア地域の構成国で、現在のアジア地域から分離独立するという選択肢もある。現在のアジア地域は、近東地域が分離した 1999 年以降も、パキスタンから日本、モンゴルからインドネシアまでの広い地域を含んでおり、残念ながら、食品政策や食品事情の点で地域内の全加盟国が多くの利害を共有しているとは言い難い。米国とカナダだけで北米地域を構成している例があることを見れば、日本・韓国・中国・モンゴルの 4 カ国で北東アジア地域を構成したと仮定しても、人口あるいは面積の点で不自然ではない。

2-3 技術的側面

CAC の存在意義は、国際基準設定という行為を通じて、食品衛生上の危険管理 (risk management) の一翼を担うというところにある。その意味で、つとめて政治的な活動をしているということもできる。一方、危険管理は科学的に妥当な危険評価 (risk assessment) があってこそ成り立つものである。危険評価は CAC が直接行っていないが、FAO と WHO が共同で運営している常設の専門家委員会 (JECFA、JMPR など) や単発に開催する専門家会合が担っている。これらの危険評価の作業には、米国人ほど多くはないが、数人の日本人科学者が関わってきており、その意味で日本は国際貢献を果たしてきているといえる。

一方、CAC 自体が技術的な文書を用意したり外部の技術的な助言を必要としたりする際に、CAC 事務局が専門家とコンサルタント契約することがある。この領域においては、日本人が活躍した実績は全くない。

3 国内の CAC 担当部局に関する事項

CAC 関係の事務を処理するための窓口として、各国にコンタクト・ポイント(Codex Contact Point: CCP) が置かれている。日本の場合、文部科学省に置かれているのは、農林水産省と厚生省が争った末に中立的な機関(科学技術庁)に置かれたという経緯があるといわれている。文部科学省の当該部局には農林水産省からの出向者が配置されており、食品の知識が全くない行政官がその任に当たっているという事態にあるわけではない。しかしながら、日本の CCP の役割は国内外の接点として文書の振り分け・進達業務を行うにとどまり、一刻を争う国際社会に必要不可欠な、戦略的機能を果たすことができないでいる。また、外への情報伝達、外からの情報伝達の双方向で時間の無駄が起きる原因になっている。

後述するように、食品行政の単一行政体化(シングル・エイジェンシー化)が実現すれば、新組織に CCP を置くことによって、戦略性と迅速性を高めることが可能になる。外国をみれば、CCP は保健省、農業省、国家標準化機関のいずれかに置かれている場合がほとんどで、日本のように教育担当省に置かれているような例はない。

次に、農林水産省と厚生労働省の内部機構について、筆者の知る範囲で私見を述べてみたい。

農林水産省は巨大な官庁であり、食糧事務所を始め、国内に多くの出先を持つだけでなく、ローマ(対 FAO)、ジュネーブ(対 WTO)を始め多くの在外公館に外交官ポストを有している。生産者団体をはじめ強力な政治ロビーとの関連も密である。それだけに、CAC への関わりについても、人と資源を大きく動員できる余裕があるはずであるが、国際問題を担当課が多いなかにあって総合食料局品質課もそのうちの一つにすぎない。品質課の CAC 担当者が積極的に農林水産省の CAC 戦略を主導するというよりは、物資品目ごとに国内生産者を保護する使命を帯びた各担当部局の意向に従って CAC に働きかけを行う単なる窓口としての性格が強いように見受けられる。

一方、厚生労働省においては、2001 年 1 月の組織再編に伴い、CAC 対策を総合的に取り扱う調整官ポストが食品保健部企画課に新設され、CAC に対して戦略的に対処する能力は向上した。しかしながら、その下の担当者レベルになると、監視業務にせよ、基準業務にせよ、国内法の施行を本来業務とする職員がパートタイムで CAC 対策に関わっているという印象を受けることは否めない。米国や欧州においては、CAC 関連業務を主たる業務とする職員を有する政府が少なくなく、それに比べれば、日本の非力さは隠しようがない。

農林水産省においても厚生労働省においても、いわゆる定期人事異動があるために、早くても 4 年程度、通常は 7~8 年近くをかけて一つの食品基準を策定していく CAC の作業を一人の担当者が追いかけていくことは事実上不可能な体制になっている。また、CAC も技術的な側面が濃い外交交渉の一種であるから、他国の担当者と顔見知り関係を築くことは重要であり、国益保護のために必須であるとすらいえる。しかるに、米国や欧州では一人の担当者が最低 5 年、時には 10 年以上も同じポストにとどまり、継続的に代表団長を務めることが稀でないのに対して、日本は特定の部会への参加者が毎年変わるといった事態さえ少なくなかった。幸いなことに、そのような例は近年減ってきている。