

分担研究報告書

8. 欧米における食品バイオテロに係る危機管理の
実態解明に関する調査研究

分担研究者 松 延 洋 平

米国の食品テロにかかわる健康危機管理の実態調査結果等から

食と農の安全保障問題の課題と潮流

The Trends and Issues of Security Facing Japanese Food and Agriculture

日本危機管理学会理事
ジョージタウン大学法科大学院客員教授

松延 洋平

Japan Society of Crisis Management
Georgetown University Law Center

Yohei MATSUNOBU

I 食の安全保障問題の展開と 危機管理の展望

これまで先進諸国での食の安全保障 (Food Security) 問題は、自然的に発生する食中毒 (natural outbreak) に対する HACCP を中心とした安全対策として展開してきた。しかし最近では、バイオテロ、食品テロ、意図的な食中毒 (Intentional outbreak) 等に対し、これらがいったん発生した場合の被害の規模は想像を超え、ここ数年来安全対策の内容が広がり、高度な対応が求められつつある。

わが国では、石井部隊事件 (P.29, 「食品とバイオテロ」参照)、森永グリコ事件、さらにはオウム真理教による炭疽菌散布等いろいろな意味で先進的体験・類似事例を経験し、むしろ他の諸外国に教訓を与えうる立場にありながら、わが国の対応

が極めて遅いことを諸外国からは理解し難いこととされている。この背景にはわが国が少なくとも戦後、危機管理の観念を国家も企業も欠如しながら存続し得てきたことと無関係ではなかろう。「起きてから対処する」わが国の国民性に基づく危機管理の原則といわれるが、仮に蓋然性が小さくても、起きた場合の犠牲の規模があまりにも大きい場合は適切かどうか、危機管理のあり方を再考すべきことが求められている。

HACCP を中心とした食品の安全対策を越えた危機管理対策の体系は、疫学・医療の緊急対応システムや IT 情報技術および国際・国内法制度が横につなぐ網の役割を担い、相互に深く連携し連続的な発展の形をとる。今後、食の安全を支える多重構造の理解を深めるためには、将来の展望を踏まえた対策を先手にとって講じていくことが必要

著者紹介・まつのぶ ようへい

農林水産省にて食品流通局消費経済課長等を歴任し退官後、財団法人 食品産業センター専務理事、国民生活審議会生活部会・製造物責任 (PL) 制度委員会委員、米国ジョージタウン法科大学院客員教授、米コーネル大学 評議委員会委員、日本危機管理学会理事など兼任。

になりつつある。医学，獣医学，薬学，公衆衛生学，農芸化学等自然科学から国際政治学，法学等の社会科学までの活発な学際的検討，討議の場を創造，公開し，世に問うていくことが急務になってきている。

II 米国テロ対策の経緯と現状

米国における歴史的な事件として2001年9月11日テロ事件や炭疽菌郵便事件があるが，実はそれ以前に進行していた連邦レベルから自治体までの対策構想をみていく必要がある。

クリントン政権下では“From Farm To Table”として，O157等のFood Safety(食品安全)の対策が画期的に進められたことがよく知られている。併せて人為的なバイオテロや食品テロへの対策の検討が，民間からも生物学者やニューヨーク市危機管理責任者，バイオベンチャー等を召集し，クリントン大統領自ら先導して鋭意進められてきた。その検討は次政権にまたがって政策研究が継続し積み上げられている。

ブッシュ政権に入り，特に9.11テロ事件以降，かつてない危機に対処するため，まず大戦後の最大規模の政府機構改革を行うこととした。テロ対策企画実施の中心機関としてDepartment of Homeland Security(国土安全省)が新設設置された。これをはじめとして，CIAとFBIとの権限調整，FDA(食品医薬品局)における関連業務の強化(検査官の大幅増員)，輸送安全局の新設等と権限強化等の組織改正など戦後最大の機構改革がまだ続いている。巨額予算の配分等もあり省庁間の「権限争い」的な動きも極めて激しい。

一方，財政赤字問題もあり連邦レベルでは農務省の一部組織の改組等，移転あるいは縮小も目立つ。さらに情報収集部門の抜本的強化等の必要性から新たな大機構改革の提案すら提示され，テロ対策のための組織づくりはまだ続いている。

また，9.11事件直後から大規模テロ攻撃の再発を防止するために幅広い分析と徹底した検討が連邦議会を中心として進められてきた。その成果として，テロ攻勢に備えるべき最も重要な分野に食(Food)，農(Agriculture)と並んで輸送交通，金融，エネルギー，水道，情報産業，郵便，公衆衛生等をCritical Infrastructureとして13領域を指定した。その結果，連邦議会において実は食と農の分野こそが最もテロに弱い分野で，その対策を徹底して強化すべき分野として認識・判断された。その後の食の安全対策は，また別個の様相を呈してきている。

しかし，FDA自体も従来の自然の中毒事件対応とは共通する分野は少なくないものの，予測し難い悪意のある，意図的な(intentional)行為を前提とする未経験の事柄・事態アプローチに直面させられ苦慮する面もあったようだ。

HACCPは産官両面で着実に実績を挙げ，定着化に向かいつつある。また，犯罪的毒物混入(森永グリコ事件のようなFood Tampering)の対策も長い歴史を踏まえて，従来からの技術革新が成果を挙げ企業内対策も強化されつつあることは心強い材料である。さらに，従来とはまったく次元の異なる体系での食品安全保障対策の強化のため，IT，ナノ，材料工学等先端科学技術の利・活用の研究が連邦資金等により産官学で進行しつつある。

一方で農畜産業や水産業での監視や防衛となると困難を極めた。9.11事件の主犯やその後逮捕された人物の所有ケース，コンピュータ等から，作成準備されていた穀物への散布マニュアルとともに，さらにそれに基づき農薬散布の会社へコンタクトしていた事実が発見された。その他，小型航空機による生物/細菌の散布の可能性も明らかになった。そのため野外での口蹄疫ウイルスや強力な組換え病害性細菌・ウイルスの散布段階でただちに感知するシステム等を開発する必要があると

されたが、さすがの連邦機関等にとっても容易な課題ではない。さらに家畜等へのワクチンの開発・利用問題も難題が多い。

Ⅲ 食品産業界の主体的取組みのシステムと産業防衛

13のInfrastructureに共通している問題であるが、実際のテロの目標となりうる活動・業務の平均80%は民間セクターのものであるので、民間からの協力なくしては対策が進まない。

FDAは9.11事件勃発後、USDA(農務省)等他省庁や地方公共団体との密な連繫を図るとともに、ただちに食品産業のためのバイオテロ対策ガイドランスを作成し産業界への支援と指導を開始してきている。しかし、そのガイドランス作成で、今までとはまったく性格の異なる食と農の安全問題に直面し、結局は原則的なガイドラインで止まらざるを得なかった。

一方、民間企業としても重大な責任—特に法的責任—製造物責任(PL)法を避けることはできない。それ以前に食品安全対策(Food Safety)にどれだけ真剣に取り組んでいるかを消費者や流通・小売段階から日ごろ厳しくチェックされるようになり、企業とブランドをまもるため前向きにかつ主体的に取り組まざるを得なくなってきた。

例えば、全米食品加工業協会(NFPA)では、消費者あるいは流通・小売等からの強い懸念と要請、関心の高まりの中で、流通の上流から下流にまで積極的に対応し、購入原料・資材から加工・流通さらには配送・外食に至る過程の安全マニュアル“Food Security Manual for Processors, Distributors and Retailers”を専門シンクタンクの協力を得てちょうど9.11事件1年後の2002年9月に作成した。

このマニュアルの中心をなす安全保障計画では大きく次の4つの要素を中心とする。

- a) 人員(Person)
従業員、取引業者、納入業者、訪問客等
- b) 施設(Property)
水、警報、照明、鍵、施設への立ち入り、監視カメラ等
- c) 製品(Product)
包装、製品原料の引渡し・受け取り、輸送、物流等
- d) 情報管理(Protection of Information)
製法、ビジネスデータ、顧客リスト等

筆者は幸い9.11事件を前後して、米国各地で多くの食品加工工場あるいは物流配送センターの現場を観察する機会に恵まれた。そのうち最も強く印象づけられたのは、「人」の管理の問題である。あらゆる職種の人員の採用にあたり、経歴の厳しいチェックを行うのみならず、採用後の安全管理への理解を深めるための作業場ごとの研修、内部通報制度等、内部・外部者がどこまで入ることが許されるか、そして、その動きをコンピュータによりリアルタイムで記録管理するなど、多くの管理事項がある。特に、施設(Property)から製品(Product)まで管理・監視体制が強化される様子はここまでするのかという感慨を持たざるを得ない。製造現場では加工過程を中心とした閉回路テレビによる徹底した監視、受け取り、納入時における高密度の確認と記録、さらに輸送管理では衛星利用測位システム(GPS)の活用が普及しつつある。

このような徹底した管理・監視は、産業界・企業における負担業務が多くかつ過酷にまでみえるが、企業の法的責任が追求された場合への防御措置であり、安全体制の対外PRにも関連するものである。また、従業員のモチベーション向上のための経営者と従業員の全人的な交流と企業側の企業倫理実践、そしてIT管理を柱とした次世代の食品企業経営管理の段階に入っているとの認識を自ら指摘する経営者の多いことが印象的であった。

その中でも特に、中小企業が対応に苦慮していることも明らかで、現在、諸団体・機関等が傘下中小企業向けに活発に各種のソフトを活用しつつコンサルト事業を展開している姿も印象的であった。

日本との対比で注目すべき点は、米国では行政をも超える視点・立場に立った(縦割りの指導を待つだけではなく)、食品業界の自主的努力であり、異業種連帯のネットワークであろう。むしろ主体的に、原料、食材、加工のみならず、流通、外食、輸送、配送等々にまで食と農の関連業界団体や大手企業を中核にして広く分野を超えた連繋のネットワークが構築されつつある。

人(Person)と製品(Product)と施設(Facilities)の3次元にわたり防衛と監視のシステムとその研修トレーニングまでが一貫して総合性を確保しつつ、同盟づくりが鋭意進められつつある。わが国の場合ほどではないにしろ、米国でも原料と輸送の分野との連繋が最も難しい分野であると指摘されている。筆者は食の各過程(Procedure)を知悉した専門調査研究機関等のサポートや、学際間の協力により初めて異業種間連帯は進み得るものと感じている。

IV 強化される水際防衛措置のシステムと「バイオテロ法」の体系—グローバル化と国際貿易をまもる視点と新たな国際間対応の姿—

1 90年代以降の米国の政策

ここ数年来の世界的な食の安全問題への関心と懸念の高まりを背景に、先進国間では食と農への安全対策とシステムが大きく変容しつつある。途上国においても、これからの数年は先進国をはるかに上回るスピードとスケールで食の安全あるいは安全保障の対応が進むであろう。まさに国際政治・経済の一大テーマであるとの指摘は間違いで

はない。

90年代以降の米国をとってみれば、クリントン政権下での“Incentive; From Farm to Table : 農場から食卓まで”をうたった政策により、かつてない食の安全対策の組織システムが整備された。その結果、食中毒事件発生数等の面で具体的成果を着実に挙げてきている。

さらに注目すべきは、輸入冷凍イチゴ等による学童給食食中毒事件に対処するため、生鮮農産品の野外ほ場における汚染防止のための農作業衛生管理“Good Agriculture Practice(GAP) : 適正農業基準”が本格的に取り組みられ、主要園芸産地で現実に露地・農場段階までの実施普及が推進されてきている。野外農場での安全対策は、HACCPなどが適用される閉鎖的環境下での事業所内の衛生管理とは異なった概念手法であり、当初農業団体の理解を得るのに難航したものの、消費者や食品流通業界の強いサポートがあって定着し始めている。

中南米諸国においても生鮮産品の大輸出市場を確保し続けるためというIncentiveが働き、わずか数年後、野菜果実等園芸農産品においてGAPが定着している。さらに注目すべきは、大手流通資本が想像を超える力をもつEUでもこのGAPが形を変えて定着し始めている。日本でも遅ればせながら普及が進みつつある。

2 公衆衛生とバイオテロ法

2002年12月、Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Actが制定され、施行規則の検討と国内外への普及が講じられ、施行後1年が経過している。これは、米国で流通するほとんどすべての食品に適用されるもので日本から輸出される食品・農産物(航空携帯品にも適用)にも広く適用されることに注目すべきである。

内容を簡単に要約すれば、

- ① 米国向けの食品の製造、包装、保管を行う施設はFDAに事前登録しなければならない
- ② 食品の製造、販売、輸送などについて、原材料から最終製品の流れを明らかにし、万一の場合にトレースバックできるよう記録を作成し保管しFDAの求めに応じて提出する
- ③ 米国に食品を輸出するにあたっては到着前にFDAに通知を行う
- ④ 入国時に内容に疑わしい場合等はそれを拒否し留置できる

個人輸出(贈り物等を含む)の取扱いなどでなお猶予取扱い的期間が当面設けられてはいるにもかかわらず、今後米国側の海外からの物流テロ対策への決意はますます固くなりつつあり、差し止め・停止等混乱を避ける努力が企業レベルでも必要となってくる。

日本国内では航空貨物、海運、倉庫や輸出商社などの他の産業、特に輸送流通業の幅広い産業界の協力が必要となってくるが、この場合もいわゆる当該官庁(厚生労働省、農林水産省、総務省(国際郵便)、財務省、経済産業省等)も複数に渡り、情報提供の難しさも反映する。施設の登録や貨物の事前通知等の手続上の次元に止まらず、これからの国際的な産業と貿易のあり方にも大きな影響が予想される。非関税障壁ではないのか、膨大な情報データはどう処理されるのか、わが国へのメリット等の議論はこれからも続きそうである。

V 感染症との共通基盤

拡大する農産物貿易と食品輸出入の増大のなかで、2003年春、WHOが食品テロは必ず近時に発生すると強い警告を内容としたガイドライン“Terrorists Threats to Food(食品テロの脅威への予防と対応のためのガイドライン)”を発表した。食品バイオテロ対策は先進国が意欲的にとるべき共通の食品安全対策を勧告するものである。同時に

最低限の衛生管理の実現すらままならない途上国にまで広くテロ対策までの警告を呼びかけてもいる。そこまでしなければならない事態とは何かといささか衝撃を受けた筆者は、幸いWHOにて新設された担当局の局長との面談の機会を早速得て、そこに至るまでの経緯とその背景についての疑問を直接たずねる機会を得た。

共通的な対策としてWHOが強調することは、まず早期発見(Rapid Detection)のための監視(Surveillance)、準備(Preparedness)、緊急対応(Emergency Response)であるが、特に早期発見が極めて重要になるとしている。すなわち「最大の対応能力は食品産業にあるものの、政府・自治体には自然的・テロ人為的の両面対応し、発病源の探知・感知と対応等の主導的な動作を展開する責任がある」と断定する。わが国でも官民の責任分担関係と緊密な協力はどうかあるべきかの議論を尽くすことが必要である。

米国では、公衆衛生は憲法上自治体州の固有権限に属する事項が多く、官学産の研究会に参加しても、自治体レベルでの医学、公衆衛生、法学等の専門的な人材の層が厚いことにはいつも驚かされる。ニューヨーク、ワシントン等主要都市では施設の質量の整備とあわせ実地シミュレーションによる大規模な訓練がすでに数次にわたり行われている。特に、緊急医療について病院の対応能力を超える大量犠牲者の処理トリアージなどの難課題に取り組みつつあるのは注目すべきである。

また、ワクチンの供給、配給、分配についての毎年のように繰り返す苦い経験に基づいた議論が活発に展開しつつある。

今後、わが国の感染症の早期監視、予防、ワクチン、隔離、治療等の公衆衛生の施設のハードと制度、人材等ソフト両面の拡大強化を食の安全保障問題とも関連づけてできるだけ早く整備することが緊急の課題である。

VI 危機管理からの取組みを目指して

わが国の低い食糧自給率自体が食と農の安全の大きな課題だという意識が強くなっているものの、これからの国内農業の競争力の強化は容易ではなからう。社会経済の諸情勢、風土の異なる外国から多くの段階を経てさまざまな食糧、農産物が輸入されている以上、もっと積極的な海外の安全情報の収集システムを強化することが必要になる。

バイオテロの被害の規模は潜伏期間等があるだけに想像より大きく、化学物質や核物質によるテロより大きくなり得ることの認識を高める必要がある。さらに、取扱いの容易さ、遺伝子組換え体への対処の困難性、残存性(除洗の難しさ)等からくる経済的打撃の大きさ、食の安全の心理的打撃の大きさ等の特異性に対する認識を高めなければならない。

危機管理の歴史も浅いわが国において、やっと活発な議論が始まる機運が広く芽生えてきたものの、被害の規模・深刻度への想像力を欠き、責任問題があいまいになりがちなのである。各分野を横断的に挙げて協調して対応することを期待することは難しいであろう。しかし、バイオテロが被害の大きさと極めて緊急性の高いものであることについて、今後、政府機関、業界団体等においてできるだけ早く理解が深まることを期待したい。わが国の食の安全問題の課題については、さらに舞台を広げて徹底した討議が行われてほしい。

現場対応に重点を置かざるを得ない食品バイオテロ対策における米国の実際の事例をみても、テロ対策の困難性の一つには、公的機関における情報公開と情報管理のバランスをいかにとるかにあ

る。食品テロが技術的に容易であり、かつ社会心理へ与える影響が大きくなれば、情報公開の歴史の浅いわが国では情報を出し渋る傾向はさらに高まるであろう。住民・市民さらに地域の諸機関団体の協力を得なければ緊急の対応ができない自治体では、できるだけ情報公開をシミュレーションや訓練で重ねなければならない。食品産業においては各種の緊急情報の伝達入手は消費者に被害を与えないための企業存続にかかわる最重要の課題となる。さらに情報の公開と管理の両立を図る執念の工夫を積み重ねる米国の自治体、企業の諸事例は参考になるであろう。

しかしながらわが国の場合、官民ともこのような国際的な流れから大きく遅れがちであるが、国際環境の激変が進む中で技術開発の競争(生物先端技術の普及、遺伝子組換え技術の展開、バイオ、ナノとITの結合等)は一方で目覚ましい。一部の民間企業はこのような動向はむしろビジネスチャンスとして受け止めて関心を高めている。例を挙げれば、ハード・ソフトITの関連企業、ユビキタスチップメーカー、センサー等の機器メーカー、包装印刷パッケージング、保険、建設・施設、警備安全保障サービス等の関連企業である。わが国でO157事件後の90年代後半期にHACCPの導入定着にあたり、民間関連企業がむしろ敏感に時代の流れを感じ取り対応を先導・先取りし、それが一種の導火線となって一挙に社会全体の認識を高めHACCPの対応を進めた側面が指摘されている。国を挙げての「テロへの戦い」に入ってから数年経過し米国では民間分野の活発な活動段階に入りつつある。今わが国でどのような事態が生まれつつあるのか興味深い時代が到来しつつある。

米国の食品テロにかかわる健康危機管理の実態調査結果等から

食品テロのおそれと食品企業における健康危機管理対策の必要性

Terrorist Threats to Food and the Necessities of Specific Measures for Food Industries

社団法人 日本食品衛生協会
事業部(*理事・事業部長)

東島 弘明*, 大道 公秀

Japan Food Hygiene Association

Hiroaki HARUSHIMA, Kimihide OHMACHI

I はじめに

最近の牛海綿状脳症(BSE)の発生や食品の虚偽表示問題等を契機に食品の安全性はもとより、食品関連事業者や食品安全行政に対する国民の不安感や不信感が高まり、平成15年5月に食品安全基本法が制定され、これに伴い食品衛生法も大幅に改正された。この背景として、生産者優先と消費者保護軽視が疑われる行政や情報公開の不徹底、食品取扱いの不透明さ、事業者の責務およびその危機意識の欠如ならびに危機管理体制の欠落などいろいろな問題が発生したことにより、食品企業としての社会的責務が問われてきたことがある。

一方、2001年9月11日の全米各地で起こった旅客機のハイジャックによる同時多発テロ事件以降、米国はテロに対する措置を可能性があるあらゆるところで強化し、バイオテロリズム法を制定した。食品テロに対する米国の食品業界団体は、率先して対策を取りまとめて、食品施設の登録等を行う関係行政機関の規制協力などとの連携強化

を図るとともに、食品企業に対しHACCPシステム等の食品衛生管理体制に加えて食品安全保障にかかわる自主的な管理体制の強化確立などの指導啓発を行い、体制の整備を急速に推進しつつある。

わが国では、食品由来疾病も含め国民の生命、健康の安全を脅かす事態に対して行われる健康被害の発生予防、拡大防止、治療等に関する健康危機管理に関して、厚生労働省関係でも平成13年以降いろいろな通知等がだされている。最近では平成15年12月15日付けの「国内でのテロ事件発生に係る対応について」(科発第1215002号等)が都道府県等の関係機関に通知されている。この中で、食品テロ対策関係は、別添2の「第5 食品等に関する危機管理の対応について 1. 事件発生に備えた事前対処」で店頭陳列等や販売食品等に関する事前対策が、また、「2. 事件発生後の対処」が示されている。しかし、食品テロの問題、とりわけ食品のバイオテロは、何時起こるかどうかもわからない予測不可能な問題である。このため、食品企業の責務として、従前の衛生対策に食品安全保障

にかかわる措置を加えて対策を講じる必要はあるが、実行の障害となる人の配置や資金等の経営資源の問題から実行は困難を極めるだろう。

本稿では、食品テロに関する米国の事情を平成15年10月26日から11月5日にかけて調査してきたので、その概要を中心に報告する¹⁾。なお、調査内容については、聞き取りのために正確でない記載もあることを念のために申し添える。本稿が、食品企業の食品テロに関する平時の具体的対策として参考になれば幸いである。

II 世界的なテロに関する対策の動向

1 わが国での経緯

食品の健康危機管理に関する対策は、過去、わが国では農薬等毒物の清涼飲料水等食品への混入事件や病原微生物の食品混入が疑われた事件などがあったとしても、これは犯罪として取り扱われ、新聞等の報道でも、決して公衆衛生の問題や食品企業の社会的責務にかかわる安全保障問題として取り上げられることはなかった。

1990年代になると、1994年と95年にオウム真理教による松本市や東京の地下鉄で有毒化学物質サリン事件があり、数千人の死傷者を出すという化学テロが引き起こされた。しかし、その前にも、技術的な問題から不成功に終わったとはいえ、同じオウム真理教が1990年から93年にかけて炭疽菌(ワクチン株)とボツリヌス毒素を散布するというバイオテロを少なくとも8回ほど敢行しているという。地下鉄等のサリン事件は、社会を震撼させた事件として大きく注目された。この事件の宗教的な犯罪的特異性から、わが国では、その安全保障等健康危機管理対策として社会全体で取り組むような段階に至らず、そのうち埋もれ、話題にも取り上げられなくなった。特に、炭疽菌等のバ

イオテロは、まったくといってよいほど社会的に無視された。

2 米国の9.11事件後の動向

米国では、オウム真理教による事件について、必ずしも専門家でなくてもこれら危害物質が簡単に生産され、かつどこでも実行が可能な新たなバイオテロ、化学テロにつながる事件として注目され、対策の検討が行われていた。しかし、2001年9月11日の全米各地で起こった旅客機のハイジャックによる同時多発テロ事件や郵便物を介した肺炭疽事件の発生以降、米国では、バイオテロリズム法(Bio Terrorism Act of 2002: 以下、「バイオテロ法」という)が2002年6月に大統領署名により立法化された。このバイオテロ法の公布により、国土安全保障省(Department of Homeland Security)の設置等安全保障にかかわる危機管理組織体制が整備され、食品テロの脅威から食品の安全保障の措置権限がヘルスヒューマンサービス(Health and Human Service: HHS)に託された。

食品の安全保障対策について米国食品医薬品局(FDA)は、バイオテロ法に基づくテロリズム対策として国際的な食品汚染の脅威に関して市場流通する食品の安全保障活動を含め、国内の食品安全を確実なものにすることを目標に、2003年5月9日に規則案を發布し、意見の受諾手続きを経て、同年10月10日に最終暫定規則(公衆衛生バイオテロリズム準備対応規則: 以下「フードテロ規則」)を發布した。この中で、FDAは、4つの主要な規制を行った。国内外の食品施設(製造加工、包装、流通、受注、保管を行う施設)の登録、食品の仕入れ等にかかわる記録の構築と管理(農場、レストランは対象外)、輸入食品輸送に関するFDAへの事前通告の実施、腐敗等食品の安全を損なう場合の当該食品の留め置きの衛生的措置が行えるようになった。この動きに連動して州政府、市の自治体は

関係規則(条例)を改正した。

また、米国疾病管理予防センター(Centers for Disease Control and Prevention: CDC)は、公衆衛生の問題としてバイオテロに関する疫学的調査等の対応を行うことになった。

3 WHOによるガイダンスの提示

国際的にも、食品供給の安全性を脅かすテロリスト、犯罪者、その他の反社会グループによる脅威は、すでに現実のものになっている。テロリストが目標とする悪意をもって意図的に食品を汚染することは、現実に関わり得る脅威であるとし、ある場所で起こった意図的な食品汚染は世界規模の健康危害を起こす可能性が懸念される。WHO(世界保健機構)の加盟各国は、そのような脅威に対する各国の保健医療システムを強化するようWHOに対策と支援の提供を要請した。2002年5月18日、第55回世界保健会議において生物学的危害物質、化学的危険物質および放射性核物質の意図的な使用による一般市民への脅威に深い懸念を示し

た決議文(World Health Assembly: WHA55.16)が採択された。決議文は、これらの物質が食品を介して拡散する可能性がある」と指摘し、加盟各国、特に開発途上国への対策と支援を求めた。

WHOは、食品テロに関する対策の実施を求めて「食品に対するテロリスト脅威(予防と対処システムの構築と強化のためのガイダンス)」を2002年に各国に提示した。

非意図的および意図的な食品由来疾病の発生は同じ方法で対処できる。監視強化と対応能力を備えた綿密な警戒措置は、食品テロリズムを含めたあらゆる緊急事態に対処できる最も効率的で効果的な手段である。このガイダンスは、意図的な食品妨害行為への対処を既存の安全食品生産管理計画の中に導入することを各国に助言している。

また、監視、準備および対応システムを確立するために既存の感染症管理システムの強化が、食品の安全性の緊急事態に対応する上で非常に重要であると助言している。

食品テロリズムを防止するカギは、既存の食品

食品の安全を創る HACCP

「HACCP責任者養成研修」テキスト

本書は、今回の法改正に伴う国の「食品製造工程管理技術力高度化(HACCP)促進事業」の一環で、中小食品製造事業所等におけるHACCPによる自主管理を積極的に推進する補助事業のうち「HACCP責任者養成研修」のテキストです。

HACCPに初めて出会う人にもわかりやすく、気軽に導入できるように、HACCPの考え方、基本をしっかりと理解できるように、HACCPを支える自主的衛生管理の部分を中心に解説いたしました。

●収録内容

- I. HACCP登場の背景と一般的衛生管理プログラムの重要性
- II. まず一般的衛生管理プログラムを実行
- III. HACCPで管理する危害原因物質
- IV. HACCP導入の具体的手順と注意事項

資料：食品安全基本法(抜粋)、食品衛生法(抜粋)、
総合衛生管理製造過程承認制度実施要領他



- ◇編集/HACCP研修委員会
- ◇筆者/山本茂貴、小久保彌太郎、
小沼博隆、熊谷 進
- ◇体裁/B5判 134ページ
- ◇定価/2,500円(本体価格+税)
- ◇送料/390円(実費)

社団法人 日本食品衛生協会

TEL 03-3403-2114 FAX 03-3403-2384

安全管理計画と十分な安全保障対策の実施体制を構築し、強化することである。

このガイダンスは、関係諸機関と食品企業との連帯を強めることで既存の緊急監視および対応システムを強化するという政策的助言を行っている。

Ⅲ 米国における食品テロ対策

平成15年10月27日～11月5日にかけて米国の食品テロに関する対策や対応の現状等について、松延分担研究者とともに調査してきたので、この内容の概略を示す¹⁾。

調査は、米国におけるテロ対策、特に食品テロに関する対応の状況について、関係法律に基づく対応、テロの探知、情報の収集・整理と解析、関係機関への連絡と協議、決断の基準、判定結果の医療機関への情報提供と処理体制整備、広報と事件処理など多くの危機管理措置、平常時の予防的危機管理対応などの事例について関係者への聞き取りや資料入手の方法で情報収集を行った。

1 ニューヨーク市の行政機関および民間レベルのテロ対応

(1) 市関係部局

テロは、担当者の説明によれば明日起こるかも知れないし、30年間起こらないかもしれないという問題を抱えているのが特徴であるという。テロの未然防止にかかわる予防対策、発生の兆候探知、発生時またはその後の危機管理対策、適切な治療対策など必要な準備措置を入念に計画しなければならない。

ア 緊急事態対策室(緊急管理センター)：OEM (Office of Emergency Management)

OEMは、緊急事態が生じた時にCIA、FDI等の連邦政府や州政府との対応窓口であり、連絡を緊密にとり、市の緊急時計画に基づき適切な行政対応を行う組織である。

① 市の緊急の危機管理体制は、OEMが担当し、事件等が起きた場合の司令室になる

事件が起きた時、市行政機関ではまず警察と消防が対応する。しかし、事件について警察または消防が州・連邦政府の対応が必要と判断すれば、OEMに連絡がくる

② OEMの最高責任者としてコミッショナー(法務担当者)がいる

局長の下に特別プログラム担当副局長(準備体制、技術担当、救済担当、広報担当)がいる。局長直轄には次の部門がある。

- i 総務・財務担当部門
- ii 情報部門(チーフインテリジェンス)
- iii 法務部門

イ 保健精神衛生局：NYCDOH(食品衛生担当課等)

フードテロ規則により国内外の食品取扱い施設が2003年までにFDAに登録されることになった。この結果、国内の食品関係施設への立ち入り検査の強化が可能になった。一方、州政府、市の自治体でも条例が改正され、食品工場、飲食店等食品事業所におけるテロ関係の食品監視も行うことになった。その他、食品事業者は、原材料を信頼できる業者から購入し、必要な点検と記録を行うことなども求められた。

(2) テロの探知

ア OEMによる探知

テロの探知は、化学物質等の検知器や病院等からの情報収集の方法により怪しい動きのキャッチ、または消費者の苦情をデータベース化し、問題の場合は該当食品を検索できる仕組みで、周辺地域の情報ネットワーク化で情報の共有化などにより行っている。

イ 病院からの探知

生物兵器で攻撃された場合の患者の症状はどんなものか知っておく必要がある。このため、NYCDOHと緊密に連絡を取るようになった。

生物兵器の他に SARS のような感染症の症状もモニターするシステム (EMS : 消防署の緊急電話) ができている。EMS では、発熱、発疹の数を数え、NYCDOH に連絡することになっている。EMS には、情報の交換や病院への対応情報の提供も含まれている。病院の緊急治療室は、毎日、事件がなくても患者の症状等に関する情報をコンピュータで入手し、NYCDOH に報告する。衛生当局は、この情報を統計的に処理し、病院に連絡してくるので特定の症状がある人に対し慎重な対応が実施できる。

例えば、インフルエンザが流行する時期は、その 2 週間前に NYCDOH から連絡がある。NYCDOH では、大衆薬 (処方箋がいらぬ) についてアスピリン等のインフルエンザに関する薬の販売状況を把握している。獣医の動物の治療状況も把握しているが、これは動物の症状が早い場合もあるからである。

(3) 情報の収集・整理と解析ならびに関係機関への連絡

ア OEM

テロ対策では、州レベル、市レベルの対策に加えて国がどう関与するかが非常に大切であり、またそれぞれの行政機関の情報は 1 カ所に集中すべきである。OEM には、NYCDOH からいろいろな衛生情報が統合整理されて OEM に送られてくる。

このシステムの機能がうまく稼働するには、警察情報、消防情報、病院情報、衛生情報等をどう整理し、その解析をどのように迅速に行うかが課題である。

イ NYCDOH

周辺地域で衛生情報のネットワーク化を行い、情報の共有化を図っている。

(4) 決断

OEM では、例えば、死亡者にかかわる管理戦略は非常に重要である。これはマニュアル化されて

いる。

i 事件が起きる前に、あらかじめあらゆる想定をしておく

ii 事件が起きた時の情報の連絡先を表にしておく

できる限り、地域別等具体的な計画を作成していると実際の対応において参考になる

iii 何かが起こっているという情報がある場合の対応は、

a まず事実があるかどうかの判断をすること

b この事態が作為的か、自然発生的かの判断をすること

c 人では、その人の症状で見極める症候群監視システムで判断をすること

病院担当医療関係者が、医師、薬局、医療器具業者、学校等からの衛生的な情報を入手する。インフルエンザの流行時期で発作や咳をしている患者が病院等に 50 人以上まとまってくる場合などが対象である。

(5) 医療機関への情報提供と処理体制整備

ア OEM

① バイオテロ対策に関する計画

バイオ兵器で襲われてきた時に備え、PDC (Point of Dispensing Components) という計画を実施している。危害分析によりテロ対策の共通する部分について対応計画の策定が大切である。

何らかの異常事態が発生したという情報がきた場合 (例えば、病院から通常と違う症状を疑う事例) に速やかに対応できるよう、事前にどのような行動で対応するか、公園等大きな空間がある場所の確認、学校、劇場等広い施設で投棄できるような医療・薬の保管システムについてあらかじめ準備する。

② 大規模なテロ発生を想定した予防的訓練の結果、最初の段階で医師 40 名の臨床診断による対

応では、バス等により運ばれた患者等について1時間4,000～5,000人でも対応が可能であるのがわかった。問題の症状を呈している者は、専用バスで病院に運ぶ。

- ③ OEMの司令センターは、直ちに移動できる司令センター車をできる限り現場に設ける。緊急時の場合は、直ちにこの移動車で現地に急行し、必要な対応を行う。

(6) テロ発生時の対応例

ア NYCDOH

バイオテロが発生した場合の措置は、現在、別の関係部局(緊急事態対策室)でプログラムを作成している

イ 大学病院

- ① バイオテロで、何人病院に来るという前提は考えていない。原則として、人数にかかわらず、1人の汚染防除方法がわかっているならば、病院全体の訓練により対応が可能である。

- ② テロ関係の来院者に対しては、情報をもとに対応するが、まずはじめから仕分けして管理し、臨床的な取扱いが違うということはない。

- ③ 情報により治療の仕方、対応する人間の臨床診断は細かい点で違うが基本的には変わらない。東京のサリン事件から病院が何をするかなどの問題について多くの教訓を得た。救急隊が現場に来るまで80～90%の人々が直接病院に来た。この中には汚染された人々が直接やってきた。

多くの患者等に対してはトリヤーゼシステムによれば対応は可能である。トリヤーゼとは、救急隊がやっている方法と同じで、呼吸の状態、血行、頭症状を見て区分する方法である。

大勢の患者を病院で収容する場合は、これをただちに会議室や体育館などの大きな部屋を病室に代えるべくあらかじめ準備していれば対応は可能である。例えば、患者等が来る時は、まず病院を閉鎖し、スタッフを必要な場所に配置

し、体制を新しくしてから患者を迎え入れることになる。この場合、会議室や吹き抜けのロビー等共同使用している公共的な場所が病室に代えられる。ニューヨークでは200程の病院が対応可能である。しかし、バイオテロでは、時間的に長引くので対応の仕方に違いがあると考えられる。

- ④ 病院では、職員の安全を確保し、医療を正しく行うガイドラインが必要である。
- ⑤ 感染症の罹患者がいる時は、緊急外来で緊急病室か、普通病室に入れる。

(7) 広報と事件処理などの危機管理措置(OEM)

- ① 市民には、誤報がないよう広報活動について注意する。市民教育は極めて困難と考える。
- ② 訓練は意志決定の訓練が必要である。意志決定者を集めて決定手順をあらかじめ研修するのが大事である。意志決定訓練では具体的な事例について行うのがよい。
- ③ 動物コントロールでは、避難先の検疫はどうするか、避難先はどう決めるかなどが重要。
- ④ 警報区分：警報を発する場合、色分けも重要である。マニュアルでは、グリーンは安全、ブルーは良好、イエローは普通、オレンジはやや危険、レッドは危険のように色のコード化で地域を区分する。

(8) 平常時のテロ予防対策

ア NYCDOH

(ア) NYCDOHは、2003年3月以降、立ち入り検査方法と評価方法をチェックシート(評価票)システムに改めた。この仕組みは、評価項目の重要度でランク付けし、それぞれポイントを設定している。評価ランクで罰金額が異なる。

(イ) 外食産業(食品サービス事業者)を主体に2004年1月からバイオテロを考慮した新プログラム「ゴールデンアップル賞」を設定した。講習受講後の立ち入り検査で合格した場合に賞が贈呈される。

(ウ) 食品事業者に対するバイオテロ対策(バイオテロ発生時の対処・そのプログラム)としては、次のような指導を行っている。

- ① 食材や製品等の食品の購入先は、商品の内容をよく知っており、安全対策が確かに行われている信頼できる事業者から購入する。
- ② 調理場には、原則として従業員以外の者の出入りを禁止する。
- ③ 従業員は、現住所等身元をよく確認し、雇用管理に注意する。
- ④ 食材等の受取点検時には、破損や無開封などについてチェックを厳重に行うこと。
- ⑤ サラダ、ビュッフェ等の食品売り場では、バイオテロの可能性があるのでできる限り売り場面積を小さくする。
- ⑥ レストラン、デパート等には、市の条例で、食品テロ対策等の衛生講習を受講したスーパーバイザーが客席、食品売場に1名以上配置されている。スーパーバイザーが不在の場合は減点処分される。
- ⑦ リステリア対策は、講習等FDAで検討された対策を実施している。

事業者に対しリステリアの教育をしている。保存温度が守られていないケースが多いので基準温度を45°Fから41°Fに変更された。

- ⑧ また、事業者は、必ず検食を保存する。
- ⑨ スーパーの売りのサンプリングを実施。
- ⑩ バイオテロが発生した場合の対策としては次のようなことを実施する。
 - a プログラムは、別の部局で作成する。
 - b 輸入品は輸入時にサンプリングし、問題がある場合は専門班が措置を担当する。
 - c 消費者の苦情をデータベース化しており、問題が発生した場合は当該食品を検索できる仕組みになっている。
 - d 周辺地域で情報のネットワーク化を行い、

情報の共有化を図っている。

イ 医科大学病院

天然痘、炭疽菌のワクチンは、連邦政府、州政府が保管しており、事件が起こればただちに供給できる体制がある。他の治療薬は当然持っている。神経系解毒剤は保管している。

ウ 食鳥処理加工施設

食品テロは、バイオテロ法に基づく対策として米国農務省(USDA)のテロ防止のガイドラインにより社内に対応している。FDA関係の施設もすべて登録している。

2 米国疾病管理予防センター(CDC)

(1) 食品微生物疾病課の説明概要

ヘルスヒューマンサービス(Health Human Survite: HHS)のCDCは、第二次大戦後に誕生した組織である。公衆衛生に関して相補的で非規制的な重要な役割を担っている。

疾病監視を行う主導的な連邦局として、CDCは、米国内における食品供給行程における疾病の発生を監視している。CDCが調整している疾病監視システムは、食品供給行程における危害について速やかに警告し、食品由来疾病を減らすと同時に、食品由来疾病の新規また変化するパターンを示す重要なネットワークである。

CDCは、このネットワークを通じて、食品由来疾病の流行を発見し、調査することもできるので、FDA、USDAに原因食品を警告し、FDAは行政機関と連携して、予防的な公衆衛生措置をとることができる。その任務のために、CDCは、食品由来疾病の予防計画の効果を特定、評価し、専門家の科学的意見を求めている。さらに、CDCは、FDAが州政府や地方食品安全担当部署と連携しているように、州政府および地方自治体とは食品由来疾病の監視および発生対応における疫学、試験検査、生活衛生の専門的技術知識について広く連携して

業務を行っている。

これらのあらゆる連携を通じて、食品供給における重大で緊急の難題に立ち向かい、HHS内の独自の専門性を高め、適切に対応できる。

ア 組織体制

4局体制で発足したCDCは、現在では、疾病ごとに局を作っている。

この4局の組織機能は、バイオテロ対策でも必要である。この他に、3つの新しい部門が加わり担当している。

- i CDCは法律に基づいて強制的に関係機関(agent)の登録を行わせている。
- ii 一般企業等の関係者に対し、バイオテロに関してCDCに何らかの形で関係を保持したい時は前提として一定の条件を満たさなければ協力が得られない仕組みになっている。
- iii 医薬品の在庫管理計画(Pharmaceutical Stockpile Program)に関する業務がある。この計画により医薬品や関係医療器具の在庫確認を行っている。例えば、ボツリヌス菌によるテロ攻撃があった場合には、抗毒剤、吸引機等の供給を準備する。

イ CDCは、大統領府の食品テロ担当行政機関の一つである。

ウ CDCは、食品テロに関し感染症対策とは別な対応をしている。例えば、CDCは、ワクチンで対応できるものや疾病レベルを検討する。また、発生モニター、実際に発生した場合の疾病調査(サーベイランス)を担当し、その対策を考える。

エ 食品テロは、感染症対策とは別の対策が必要である。

相違点は、CDCは食品由来疾患の発生時のサーベイランス、疑われる食品の試験検査、発生が疑われる施設に対する衛生管理の実施状況等に関する調査対応等を行うことである。しかし、その予防対策は、FDAとUSDが法律に基づく対策を実

施し、食品由来疾患の予防対策や発生後の行政的措置も両機関が決定権を持っている。

このため、CDCは、FDA、USDAの2機関と業務調整のため、食品安全担当として1名をワシントンに常駐させている。疫学部門は、食品由来疾患の調査を担当している。担当微生物以外の場合は、他の機関と協力して実施している。バイオテロの場合は食品と関係があり、または試験室で扱っている微生物と関係している場合に調査を実施する。

オ バイオテロの基本理念として、食品が媒介する疾患に対する調査は、自然発生と人為的に発生したものの区別はなく、対応は基本的に同じである。

カ 食品テロの予防対策は、フードセキュリティ(食品安全保障)およびフードセーフティ(食品安全)を合わせた考え方で適宜対応する。

(2) 疫学部門の説明概要

ア 疫学部門は、食品でなく、人の疾患に関する調査を行う。

FDAとUSDAは、食品安全の専門家である。

その調査は、食品から始まるが、CDC疫学部門は人に発生した疾患から調査を始める。

試験室における試験検査は、発生時の調査であると位置づけられる。

イ 食品安全のリスクは、自然な過程から、例えば、乳の冷却、加熱処理等の工程管理からみている。一方、食品安全保障のリスクは、テロリストの頭の中にあるので非常に難しい。リステリア、ボツリヌス菌の動きはよくわかるが、テロリストの動きはよくわからないのが現実である。

ウ テロリストにより食品由来疾患が発生している事例では、これを調査する着眼点を考えなければならない。食品の摂食状況や患者の症状等からみて、いろいろな動きにおいて通常と異なる不自然な動きや症状の有無が調査のポイントになる。

調査結果で100%、この原因を特定し、探知できる試験検査はない。バイオテロではないかという可能性を指摘できるだけである。

例えば、ボツリヌス菌が検出された食品由来疾患では、ミルクが原因食品であれば汚染過程が不自然であり、作為的な汚染が疑われるような場合が該当する。通常このような食品由来疾患は、大発生すると、原因は1つだが、2つまたは3つ以上の疑いがある場合は作為的だと疑わざるを得ないことになる。原因と思われる食品に通常存在しない微生物により発生した場合がそれである。ペスト菌が食品から検出された場合もそうである。

疾病の発生地域がかなり広範囲にわたることが疑われる場合や地域性がない場合の発生の場合もそうである。

エ 食品テロは、過去の集積データをみて理にかなわない事件が発生した場合は疑うことになる。しかし、科学は、刻々と変わるので必ずしも作為的でない場合もありうる。

オ 疫学調査によって食品テロの特定はできないが、疑いをもつことはできる。

カ 食品テロのサーベイランスは、食品自体にかかわる人の調査と、工場の衛生管理等全体にかかわる調査の2つに分けられる。

(3) FDA

FDAは、法律を作らない。法律に従い、取締まり等法律を施行する規制官庁である。しかし、法律に基づく規則はFDAで作る。FDAによるバイオテロリズムに対する準備および2002年の活動は以下のとおりである。

(ア) 食品テロ対策として国際的な食品汚染の脅威に関して市場流通する食品の安全保障活動を含め、国内の安全保障を確実にするのが目標である。

(イ) 2003年10月10日に「フードテロ規則」が発

布された。

① 食品(取扱い)施設の登録

国内、海外にある食品施設(工場、倉庫、店舗、輸入業者等)の事業主、経営者、または事業所に対し2003年12月12日までにFDAにすべての施設を登録しなければならないとされた(バイオテロ法は、農場・牧場、レストラン、食品小売店、非営利調理施設、漁船の登録義務を免除)。

② 記録の構築と管理

原材料等食品の直接の仕入れ元を特定するために必要な記録化とその管理業務を2003年12月12日までにHHS長官は、FDAを通じて制定した。この原材料から最終製品までの記録の作成と保管により、FDAは、深刻な健康障害、ならびに人や家畜の確かな脅威に際して万一の場合の追跡(Traceability/product tracing)が可能になり、食品企業に対し記録の提示を求めることができる。これらの条項が適用されるのは、食品の製造、加工、包装、輸送、流通、受領、保管(倉庫等)および食品輸入の施設である。

③ 輸入食品輸送の事前通告

2003年12月12日から米国に船積みされ、輸入される食品に対しFDAは、フードテロ規則により輸入時の食品の監視(書類審査、検査)ができるようになった。つまり、輸入食品を輸送する場合には、FDAに事前通告しなければならない。通告には、貨物の内容、製造業者、輸送業者、生産者(通告要請期間内にわかる場合)、輸出国、貨物の出港国、予定入港地が記載されていなければならない。輸入者は、FDAが求めた記録を作成し、保管することが必要になる。

3 全米食品工業協会(National Food Processors Association: NFPA)

(1) 食品テロ対策の必要性

2001年9月11日までは、食品業界の安全保障

(セキュリティ)の話はリスクマネジメントの話になっていたが、今ではテロ対策に限られている。

国土の安全保障において、テロリストは、米国民に対して経済的影響などいろいろな弊害も生じさせており、あらゆる面で脅威である。食品は、テロリストの対象になりやすく脅迫を受けると緊急の問題になる。

このためには、5つの食品テロ対策の課題を論じることが非常に大きなことであり、多様な食品テロに対し、この効果的手法について国民の同意を得ることが重要である。

- ① 食品の安全保障に関して企業でいろいろな防止対策を講じる必要がある
- ② テロ行為に関して予防的な意味で警告を与えることも企業に効果的である
- ③ 政府、特に州政府等地方自治体は、法律で求められる措置に関して的確に対策を実施する
- ④ テロに関するどのような情報入手も重要である

企業においては、事業主、経営者、管理責任者がテロに対応する効果的な体制を作ることが重要であり、責務であると考える。〔基調講演要旨：Mr. Nancy Wong氏(米国連邦国土安全保障省部長)〕

(2) テロ行為と国民への食糧供給

—食品業界の展望—

NFPA 専務理事の講演要点(要点・概略)

ア テロ行為と国の食糧供給—食品業界の展望—

食品業界は、産業基盤の社会資本(インフラ)において重要な一部分を構成している。

食糧の安全保障に関してはさまざまな意見がある。これからの重要な課題になるだろう。

イ 説明の概略

何がテロ対策の目標であるか

講演は、a 我々の現状、b 我々の資源・手段一何を持っているか、c 我々は何を必要としているか、d その脅威に関する業界の意見、

e 質疑 等の順で説明する。

ウ 2001年9月11日以前

食品業界は次の脅威に対処してきた長い歴史を有している。

- ・ 国際的に流通する食品に対し意図的に毒物を混入させる
- ・ 不注意な汚染
- ・ 食品由来疾病の発生

エ 「食品安全保障にかかわる3つのP(人、製品、施設)」に関して多くの防御措置が必要である。これら3Pに関して安全保障上の対策を構築する必要がある。

人 : 人の資質要件に対し、より一層強化した選別と監督

製品 : 原材料・製品の受理、生産および運送行程におけるテロ犯の接近(テロ行為の発生)を防止するためのより一層の管理強化

施設 : 侵入者への強固な防御壁

オ NFPAの安全保障哲学において、Food SecurityとFood Safety、すなわち食品の安全保障と食品安全とは違うことである。食品の安全(衛生管理)対策は、食品安全保障(危機管理)対策の傘の中にあるといえる。

カ 食品安全保障対策にかかわるリスク(危険)評価基準では、テロの脅威、企業の財産、企業の組織体制にかかわる脆弱性部分が重なった部分が対象となるリスク(危険)である。このリスクについて管理上どういう問題があるかを明らかにすることである。このリスク部分を解析評価しない限り、リスクの完全な除去はできない。

キ リスクを管理するにあたっては、Food Security・食品安全保障と食品安全との間に共通の措置がある。

「抑止と予防」

予防は、意図的な脅威、自然発生・偶然的事

故から自らをまもるためのものである。

食品テロは故意の脅威である。だからテロリストが入ってこないようにすることは大変難しい措置である。一方、偶然の事故は、食中毒等食品安全にかかわる問題である。

ク 理論的には、食品テロについて探知し、悪影響の減少、防衛が理想的である。

もし、テロ防止が失敗したならば、次に探知でダメージを軽減し、沈静化するための知識および手段をもたなければならない。予防ができなかった場合には探知することである。

ケ 食品業界が2000年9月11日以降、食品テロ行為に備えるためにしてきたことは何であったか。

コ 意図的な食品安全保障対策(Food Security)と偶然的な食品安全対策(Food Safety)の区分は、次のとおりであり、極めて重要な相違がある。

- ・ 意図的(犯罪的) vs 偶然的(自然発生的)
- ・ 残忍な意志・意図 vs 思いがけない偶然の事故
- ・ 計画的 vs 無計画

サ 食品安全保障(Food Security)活動

・ 実行中のもの

- ① 食品安全確保のための提携・連帯
- ② 脅威を明らかにすること、評価および管理の手順
- ③ 安全保障の質疑/応答の点検表
- ④ 産業界向けのFDA/FSISのガイドライン指導要綱
- ⑤ 食品工場における安全保障の3つのL(明かり、かぎ、出入り制限)
- ⑥ 食品安全確保マニュアル

・ 検討・進行中のもの

- ① バイオテロ法による取締まりの実施
- ② 食品のISAC(情報の共有と分析センター)
- ③ 食糧安全保障の調査研究—ニーズと先端的知識を評価する行程表

④ 主張点・目標

⑤ 情報伝達/相談

⑥ 教育/訓練

生産、製造加工、流通販売のいろいろな行程において十分な連絡体制が確立していないという問題がある。このようなコミュニケーション(情報伝達)体制の確立とテロへの対処について、お互いの協力の中で有効な情報が得られることが大事である。

シ 食品工場における安全保障の3つのL

食品施設の安全保障対策として3つのL(明かりを付けろ、かぎをかけろ、立ち入りを制限しろ)がある。これらは、全ての安全保障対策に係る予防措置である。

ス 製造加工業者、流通販売(卸売り)業者および小売業者の食品安全保障マニュアル

食品安全を確保するためには常に改善が必要である。情報が少ない中で決定をためらってはならない。一方、情報は秘密になっていないと問題である。このために組織内の情報をどのように共有するかが課題である。

セ ISAC(対策の共有)

- ・ 何が目標か
- ・ 決定的なものとは何か
- ・ 信頼できるものは何か
- ・ いかに共有するか
- ・ 何を共有したらよいか
- ・ 適切な関連する実例はあるのか

現在の食品業界のテロ対策は甘い。信頼できる情報を必要な人に提供しているか。必ずしもすべての人に情報を知らせることはないが、皆で考え、協力することは大切である。

ソ テロ問題の複雑化

食品業界：社会的産業基盤として決定的に重要であるか

：一枚岩ではない

：最低三大分野に包含される

電力、水、食品の三分野は問題の質として異なっている。

タ 情報伝達障害を取り除く必要がある。しかし、機密と安全を確保しつつ、その情報を保管維持する必要がある。リスク評価がないとテロに対するガードを下げてしまう。情報の共有をしないと、準備体制をつくる上で問題が生じる。

チ 潜在的な脅威

食品安全保障措置の 3 L 以外のその他の L は、次のとおりである。

— 共用する情報の不足、手段の不足、共用する資源の不足、集中力の不足、関心不足、責任意識の不足、所有権の不足、チームがない。

米国人は、テロの標的になっており、いろいろな事例を常に考えて潜在的なテロの脅威に対処すべきである。

最近、検査機関では正面玄関にカギをかけるようになった。どうしてこんなことを行うようになってきたのか。これは、企業の安全保障のためであり、業界にとってもメリットが大きく、対応できる専門家もそろえることができるようになった。

ツ 食品安全保障に関する最新の意見

潜在的脅威の識別を行うとき、次のことを実

施しなければならない

- ・綿密な検討(分析)/評価
- ・運営管理/修正・訂正
- ・情報伝達/記憶
- ・改善/推進

IV ま と め

本稿では、食品テロに関する対応の状況について特に米国を中心に情報の収集・整理を行った。米国では食品テロ対策に関して、法整備が進められ、その成果が現れてきている。食品テロ対策では食品企業の果たす役割が大きいことから、今後、食品企業が食品テロに向けて具体的対策をいかに講じるかは課題の一つである。また、食品(関連)企業は自社が生産・製造・流通・販売した食品の安全性確保にかかわる主たる責任を担い、政府は適切な規制と助言を行う責任があるといえよう。

なお、本報告Ⅲ「米国における食品テロ対策」は、平成 15 年度厚生労働科学研究費補助金(食品安全確保研究事業)による「食品企業における健康危機管理に関する研究」(主任研究者：玉木 武)の「欧米における食品バイオテロに係る危機管理への実態解明に関する調査研究」¹⁾(分担研究者：松延洋平)研究報告書を要約し、報告として取りまとめたものである。

参 考 文 献

- 1) 平成 15 年度厚生労働科学研究費補助金(食品安全確保研究事業)
「食品企業における健康危機管理に関する研究」(主任研究者：玉木 武)
「欧米における食品バイオテロに係る危機管理への実態解明に関する調査研究」(分担研究者：松延洋平)
- 2) 「2002 年 公衆衛生安全保障とバイオテロリズム対策準備法」(PL107-188)
米国食品医薬品局、食品安全および応用栄養センター(2002. 7. 17). (所長書簡)
(「Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002」)
- 3) WHO[食品安全性問題]「食品に対するテロリスト脅威」— 予防と対処システムの構築と強化のためのガイダンス— ([FOOD SAFETY ISSUES] “Terrorist Threats to Food” (2002) — Guidance for Establishing and Strengthening Prevention and Response Systems —)
- 4) 「忍び寄るバイオテロ」, 著者：山内一也・三瀬勝利(2003 年 2 月 25 日発行), 日本放送出版協会

(参考資料)

科発第1215002号 等

各 { 都道府県知事
政令市長
特別区長 } 殿

厚生労働省大臣官房厚生科学課長

医政局長

健康局長

医薬食品局長

医薬食品局食品安全部長

国内でのテロ事件発生に係る対応について

国内におけるテロ事件発生に関する対応につきましては、「国内でのテロ事件発生に係る対応について(平成15年3月20日付科発第0320002号等連名通知)」をはじめとする各種の通知等を行ってきたところありますが、現下のテロ情勢、とりわけ最近におけるイラクをはじめとする中東地域等のテロ情勢に鑑み、平成15年12月12日にテロ対策関係省庁会議により別添1の事項が確認されたところであり、改めて、これらのテロ情勢に的確に対応し、万全を期する必要があります。

ついては、最近の制度改正等施策の推進を踏まえ、別添2のとおり「国内でのテロ事件発生に係る対応について」を改めて取りまとめましたので、貴職におかれましては、本対応について十分留意の上、再点検していただくとともに、適切な体制整備をよろしくお願いいたします。

(別添2)

国内でのテロ事件発生に係る対応について

- 第1 救急医療の確保及び医薬品供給に関する対応について
- 第2 化学テロに関する危機管理の対応について
- 第3 生物テロに関する危機管理の対応について
- 第4 水道に関する危機管理の対応について
- 第5 食品等に関する危機管理の対応について

1. 事件発生に備えた事前対処

(1) 店頭陳列等の事前の対策

品質管理の徹底及び取扱製品の定期点検を行うとともに、流通、店頭における次の防止対策を講じるよう、関係方面に周知されたい。

(ア) 流通での病因物質混入等の防止対策