

平成13年3月29日

「消費者に安全な食品を提供するための提言」

はじめに

消費者に安全かつ品質の優れた食品を提供するためには、いわゆる「農場から食卓まで」の各段階で、関係する事業者がその責任や役割分担を明確にし、適切な連携・協力を図ることが不可欠です。近年、高度な調理・加工食品の普及や、消費者における食のパターンが変化する中で、食料供給全体における食品産業の役割はますます重要となりつつあります。

わが国の食品産業における安全性確保を含む品質管理の取り組みについては、消費者の強い品質志向を背景として、食品供給の各段階において自主的な品質管理活動が行われてきました。とりわけ、製造物責任法の施行後は、このような製造・流通における品質管理体制の強化・見直しに加え、先進的企業ではH A C C P手法やI S Oなどの新たな管理システムの導入にも積極的に取り組んできました。

しかしながら、昨夏は大規模な食中毒事故が発生し、食品の安全性に対する消費者の信頼感が大きく損なわれるという事態に発展するとともに、その後、多数の異物混入事故が報道され、食品産業に対する消費者の不信感の高まりが懸念される状況にあります。

このような問題が、単に食品事故を起こした当事者だけの問題として捉えることにとどまることなく、食品産業がかかえるさまざまな課題や消費者意識の変化、社会・経済環境の変化にも照らしあわせて、より分析的な検討を加える必要があり、さらに食品産業にかかわるすべての事業者が食品事故防止のため取り組みを展開することが求められています。

食品供給の各段階では、設備や技術の高度化が進み、安全かつ良質な食品を供給するためのシステム化が図られてきましたが、一方でそれに携わる関係者においては、こうしたシステムに対する過信や気のゆるみのようなものがなかったでしょうか。また、単に製造部門に携わる「人」の問題だけでなく、品質管理に対する経営者の意識

や社内における体制づくり、流通・販売段階での問題など、多様な要因が一連の食品事故の原因として考えられます。今こそ、食品供給に携わるすべての人々が、食品事故防止の重要性を理解し、食品産業界が一丸となってこの問題に取り組むことが望まれます。

また、このような防止策をいかに徹底しても、食品事故をゼロにすることが容易でないことも事実です。昨夏に発生した一連の事故においても、万一に備え、事故発生時における対応策の充実や適切な消費者対応の必要性が改めて認識されました。いくつかの事例では、大規模な自主回収措置がとられましたが、健康危害への影響と事故拡大の可能性などの視点から果たして適切な対応であったかどうかの検証も必要です。消費者の健康危害を第一に考えることはいうまでもありませんが、回収製品の廃棄にともなう経済的損失や廃棄物の増大などの問題も考慮して、その規模を必要最小限に止めるという配慮も重要です。

本提言は、こうした昨夏における数々の教訓をもとに、食品産業をはじめ関係者が取り組むべき課題やその対応すべき方向について、消費者や専門家の視点をふまえ、とりまとめたものです。

今後、本提言にもとづき、食品事故の再発防止に向けた新たな取り組みが各方面で積極的に開始されるとともに、消費者においてもこのような取り組みをいっそう理解され、相互理解のもとに、安全・安心な食品の提供が実施されることを切に願います。

安全な食品を提供するために

1. 「農場から食卓まで」の体制づくり

今日のわが国における食料供給は、原材料の多くを海外に依存するとともに、高度な加工・調理食品の普及や中・外食などの食サービスの進展がみられ、多様かつ複雑なものとなっています。このような現状から、消費者に安全な食品を供給するためには、「農場から食卓まで」という言葉で表されるように、単に食品の製造業者だけの責任に止まらず、原材料供給から消費にいたる一連のフードシステムに携わる事業者の広範な連携・協力が不可欠となっています。

したがって、今後は事業者間におけるいっそうの連携やコミュニケーションの促進、チェック機能の発揮や、安全かつ品質の優れた食品を製造・供給する責任が食品製造

者に求められると同時に、クレームなどの消費者情報のフィードバックや消費者に対して正しい商品情報を提供する役割が小売店などの事業者に対しても求められます。こうした事業者間における双方向の関係づくりこそが、食品事故を効果的に予防し、「農場から食卓まで」の安全性確保につながるものと考えられます。

また、食品製造の段階で委託生産が進展しており、委託元の製造業者自らが製造・供給プロセスにおける品質管理責任を共有し、受託製造者や取引先をサポートするような体制づくりが必要とされます。

2. とくに製造段階の関係者が留意すべき事項

安全かつ良質な食品を提供するために重要な責任を担う製造段階においては、今般の食品事故にかかわる直接的または間接的な発生要因が自社にも存在している可能性について、各事業所毎に総合的に調査・点検し、食品事故の防止に向けての取り組みが実施されなければなりません。

(1) 求められる「経営者の責任」

経営者のリーダーシップの発揮

消費者に信頼され顧客満足度の高い食品をつくることが食品製造業の使命であり、日頃から食品の安全性確保や品質管理について、各事業者は特に細心の注意をはらう必要があります。食品事故を未然に防止するためには、何よりも実際に製造に携わる従業員の意識づくりが重要であり、経営者自らが「品質重視の社内風土」づくりに努め、食品の品質管理面においても適切なリーダーシップを発揮することが重要です。

具体的には、品質保証のあるべき姿を設定し、それをどのような方法で計画的に達成するか、また、社内においてどのような体制で取り組むかを「品質保証のための方針」として作成し、従業員に周知徹底することが重要です。

組織や体制の整備

さらに、品質保証にかかわる組織や体制については、最近の消費者意識の高まりに対応して、例えば、経営者と直結した品質管理体制の整備など、抜本的な強化・見直しが必要です。消費者から寄せられる苦情や相談の情報が迅速かつ適切に製造部門にフィードバックされ、製造過程の品質管理に活かされることが重要です。逆に製造部

門における品質に関する情報が消費者からの苦情や相談に十分活用され、適切な消費者対応が行われるよう、社内における情報伝達の円滑化や共有化に努める必要があります。

また、品質管理が適切に実施されるためには、製造過程における各部門間での相互チェック機能の充実や社内内部監査制度の導入についても考慮する必要があります。

経営資源の効果的な活用

人材、資金、設備、情報などの経営資源については、製造や販売などの部門だけでなく、これらの部門を支える立場にある品質管理部門に対しても、バランスの取れた効果的な配分が図られるよう努める必要があります。特に、人材の確保・育成には時間がかかることから、従業員の教育や研修等を計画的に進め、製造現場の役割に応じた、適切な人材を配置することが重要です。

(2) 安全性確保のための管理システム

基本的な考え方

食品の安全性確保や品質管理に関する管理システムについては、食品製造業者の規模や実情に応じた適切な取り組みからはじめることが重要です。HACCPやISOの取得のみにとらわれることなく、事業所内における製造基準やルール作成、衛生管理上不可欠な施設・設備の整備、従業員に対する衛生管理教育の実施など、いわゆる一般的な衛生管理事項に確実に取り組むことが最優先されます。なお、その具体的な進め方については、(財)食品産業センターが作成した「HACCP実践のための一般的な衛生管理マニュアル」等をご参照ください。

HACCP等の導入と機能する管理システムへの見直し

近年、国際的な管理システムとして、HACCP手法やISO9000sの取得が注目されており、今後、さまざまな規模の、幅広い製造業種の事業者がその導入を進める必要があります。しかしながら、一方で「なぜ導入するか」といった目的があいまいであったり、導入の前提となる一般的な衛生管理事項への取り組みが不十分なまま導入したりしたため、機能せず形骸化してしまっている事例もみられます。

これらの導入に当たっては、一般的な衛生管理事項を確実に実施することはもちろんのこと、管理システムに関する知識を十分にもち、キーパーソンとなる人材を育成すること、さらには経営者をはじめとして、従業員全体がそのねらいや効用を理解す

ることが取り組みの第一歩となります。単にH A C C P手法やI S Oの認証を取得することだけを目的とせず、また、導入したシステムを過信することなく、システムが効果的に機能するよう、専門家の指導・助言も受け入れながら常に点検・見直しに努めることが重要です。

(3) 食品事故への対応

基本的考え方

食品事故を未然に防止するためには、日常業務における品質管理の徹底が何よりも重要ですが、万一、食品事故が発生した場合に備え、適切な対応が可能となるよう危機管理の対応についても予め検討しておく必要があります。食品事故への対応は「消費者の立場に立った判断」が基本になることを認識し、とくに事故発生後の措置や事故の原因について迅速かつ正確な情報の提供に留意する必要があります。

事故発生時の拡大と再発の防止

万一、食品事故が発生した場合には、迅速に事故の拡大防止措置をとり、原因を究明することが求められます。このため、まず、日常的に寄せられる苦情や相談などの情報が、品質管理の責任者に迅速かつ的確に伝えられ、食品事故の発生時の対応が的確に行われるよう備えておく必要があります。また、事故対応マニュアルを予め整備し、シミュレーション・トレーニングなどを定期的実施することが必要です。

また、同様の食品事故を繰り返さないために食品事故の直接原因のみでなく、その背景にある真の原因を突き止めて再発防止措置を実施し、歯止めとする必要があります。さらに、事故対応の経緯や再発防止策などの情報を積極的に情報開示していくことが消費者の信頼回復にもつながります。なお、具体的な食品事故の対応については、(財)食品産業センターが作成した「食品事故への対応について」をご参照ください。

(4) 従業員の教育

従業員の意識高揚

どのように立派な施設・設備や管理システムを導入しても、それを動かす人間がしっかりしていなければ機能しません。従業員教育や従業員表彰などによって適切な動機付けを行い、日頃から従業員の意識高揚に努めることが大切です。また、食品事故の多くが、作業上の不注意によって発生しているため、「決められたことを、決めら

れた通りに行う」ことがいかに重要であるかを全従業員に対して理解させることが大事です。

従業員の教育・訓練

従業員の教育・訓練において重要なことは、それぞれの従業員のスキルに応じて適切なレベルの教育・訓練を行うことです。中堅クラスに対する On the Job Training（業務を通じての現場教育）など、社内の各階層別に対応した適切な方法を考慮する必要があります。

また、実際の作業に当たっては、作業が的確に行われるよう予め作業手順書を作成し、全従業員に対して周知・徹底するとともに、点検シートなどにより確実に実施されていることを確認することが重要です。また、日頃から、5S活動（整理、整頓、清掃、清潔、習慣づけ）などを通じて、従業員に対するこうした習慣づけを促すことが大事であり、製造現場のトップが身をもって部下に示すことがその基本となります。

なお、最近、パートタイマーなどの臨時雇用が増加しており、その教育・訓練が課題となっています。そのためには、食品の特性や微生物の制御などに関する一般的な衛生管理の知識やポイントについて、インターネットや教育ビデオなどにより、誰でもが容易に学習・習得できる環境の整備が求められます。

（5）施設・設備の整備

基本的考え方

施設・設備の整備に当たっては、危害分析の結果や専門家の指導・助言を踏まえて、優先度の高いものから計画的に整備する必要があります。また、HACCP手法支援法（食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法）等による融資制度や優遇税制を上手に活用することも重要です。

特に整備すべき事項

事業規模の大小を問わず、特に整備すべき施設・設備として、食品の安全性を確保するための衛生設備の充実や防虫対策に努める必要があります。また、製造工程毎に要求される清潔度に応じて施設を隔壁などによって区分するなど施設の改良についても考慮する必要があります。さらに、金属異物などの検出機器や計測機器についても一層の充実に努めることが大事です。

3．製造段階以外の関係者が留意すべき事項

食品の安全性確保のためには、製造業者だけでなく、それ以外の各段階においても以下のような取り組みが必要とされます。

(1) 原材料の供給段階

今日の多様な消費者ニーズに的確に対応するためには、原材料の供給段階から密接な事業連携を図るなど、戦略的な取り組みが求められます。とりわけ、原材料の多くは天然物に由来するため、規格や仕入れ量がある程度変動することは避けられませんが、日頃から情報交換や安定的な取引のための関係づくりに努めることが重要です。

加工食品の原材料については、数量・価格等の安定供給面から輸入依存度が高まっています。国産品についても、食の多様性を求める消費者から、その供給面の整備が求められています。こうした中で、国内外ともに食品原材料の段階での安全性確保が必要です。

(2) 輸送・配送段階

物流の効率化や合理化に対する要請が高まる中で、食品の輸送・配送についても、最近、新規事業者の参入が進んでおり、これら事業者においては食品に関する幅広い知識の習得や食品の特性に応じたきめ細かい取り扱いが求められます。このため、製造業者などにおいては、輸送業者の食品の取り扱い知識をサポートするために商品取り扱い注意マーク(ケア・マーク)を活用するなどにより、食品特性に応じた輸送上の取り扱いを推進することが重要であるといえます。

また、流通業界では、最近、情報化の取り組みが積極的に進められていますが、品質管理面においてもITなどを活用した品質管理システムの導入が求められます。たとえば、冷凍品やチルド品等の低温流通される食品については、工場の出荷段階から小売店までの温度記録を自動的にトレースできる管理システムの実用化が望まれます。

(3) 販売段階

小売段階においては、食品の特性に応じた店舗内での保管や陳列方法などに十分な注意をはらう必要があります。また、パートタイマーなどの従業員に対しては、日頃から商品情報や食品衛生について適切な教育や啓発を図るよう努めるとともに、製造

業者においては、食品の特性などについて積極的に注意情報を表示するなどの配慮も必要です。

さらに、消費期限の短い日配品等については、販売に見合った的確な発注を行うことが、食品の品質保持や廃棄物の削減からみて重要であり、今後、受発注業務の情報化が一層推進される必要があります。

なお、万一、食品事故が発生した場合には、製造メーカーによる自主回収措置や消費者へのサポートについて、小売店の段階においても適切な協力が図られ、関連食品に対して風評被害が生じることのないよう消費者対応に十分留意することが必要です。

このほか、中食や外食産業などにおいては、大量の調理を行うセントラルキッチンにおける衛生管理に特に注意する必要があるほか、各店舗においては、メニューごとの調理方法や衛生管理に関するマニュアルを整備し、パートタイマーなどの従業員に確実に実施させることが必要です。

(4) 消費段階

家庭においては、食品の保存性や冷蔵庫などを過信したために食中毒や変敗などを起こす事例がみられます。食品の保管状態を適切に保つことや表示内容をよく見て使用する、なるべく速やかに消費するなど、消費者自身による日頃の心がけが重要であるといえます。

食品の特性や衛生的な取り扱い方法など、誰もが知っておくべき常識については、消費者としてしっかりその知識を身につけてもらうため、行政や食品産業界においても、広報活動や工場見学会の開催など、「場」や「機会」の提供に一層努める必要があります。また、子供の頃から、このような一般的な知識を十分に身につけ、自ら予防するといった姿勢を培うことも重要です。

安全な食品を提供するための環境づくり

(1) 危害情報や事故事例の蓄積

食品事故を未然に防止するためには、原材料供給から消費にいたる一連のフードシステム上で発生しうる危害を総合的に把握し、適切に管理することが必要となります。

食中毒菌や有害化学物質などの危害情報については、これまでも公的機関などにおいて科学的な調査・研究が進められ、各種の基準づくりに役立てられていますが、最近、HACCP手法の導入が幅広い業種で求められる中で、これらの危害要因に関する調査・研究の充実が求められます。

また、異物混入等については、消費者からの苦情や相談に基づき、各事業者毎に事故事例の収集・蓄積を行っていますが、今後はこれらの情報を共有化することによって、類似事故発生時における原因究明の迅速化や適切な消費者対応を図ることが求められます。

(2) 技術開発の推進

中小製造業が多数を占める食品産業では、投資リスクや多額の費用を要する技術開発の取り組みが、他産業と比べて十分とはいえず、今後、食品の安全性確保や品質管理に関する技術開発の強化が求められます。とりわけ、微生物の特性や生態に関する基礎的知見がまだ十分とはいえず、これら知見の集積や、有害微生物や化学物質、異物等の迅速かつ簡易な検出技術、新しい殺菌技術等の開発なども求められます。

また、最近ではIT関連技術等が目覚ましく発達していることから、こうした異業種の動きにも十分留意し、国における研究助成制度などを活用して、異業種の事業者とも連携して取り組むことが重要です。

(3) 品質保証のための環境整備

最近、大手食品製造業を中心にISO9000sの取得など、第三者機関による品質保証や製造システムの認証に関する取り組みがみられますが、今後は中小事業者においても容易に取り組める環境の整備が求められます。さらに、製造業種ごとの基準づくりとそれに対応した施設整備などをHACCP手法支援法などを活用し、着実に進めることが重要です。

(4) 情報の共有化

食品事故の未然防止や被害の拡大防止を図るためには、原材料供給から消費にいたる一連のフードシステムに携わる各事業者の広範な連携・協力が不可欠であり、日頃から事業者間における交流や情報交換等を進めることが大切です。また、今後は、事業者または業界団体自らが、消費者との対話づくりや情報提供に努めることも必要であり、こうした取り組みによって、自社の商品がより良く消費者に理解されることも、食品事故を予防するうえで重要なことと考えられます。

具体的には、消費者との交流会（工場見学会など）を開催したり、最近、急速に普及するインターネット・ホームページを活用して、製品の使用上の注意点などに関する商品情報を積極的に公開することなどであり、これらのことにより消費者や関係事業者との信頼関係を深めることに役立つだけでなく、万一、食品事故が発生した場合に、消費者や取引先に対する効率的な情報提供ツールとしても有効です。

なお、国際的には、食品の安全性を確保するためのアプローチの一つとして、消費者との情報交換であるリスク・コミュニケーションを重視する必要があるとされており、わが国においてもこのような取り組みをいっそう強化する必要があると考えられます。

このほか、食品流通の広域化などによって、いったん、食品事故が発生すると、その原因究明や汚染食品の流通経路の特定に時間を要する現状にあり、このため、原材料から食品の販売までの一連の供給ルートを追跡できる「トレーサビリティ（追跡可能性）」の導入について、今後、いろいろな食品の特性や流通実態に合わせた形で検討を進めることが必要とされます。

（５）行政による支援

食品の安全性や品質確保についても、規制緩和の流れに対応して、今後は「製造物責任」、「自主管理」の考え方に則って、各事業者や業界団体が各種基準づくりや自主規制に主体的に取り組むことが重要です。しかしながら、中小事業者が多くを占める現状においては、新技術の開発や新たな設備投資などが必ずしも十分であるとはいえないことから、引き続き行政による適切な支援が必要となります。

とりわけ、前述のとおり、食中毒などの危害要因の分析に関する調査・研究の充実が必要であるほか、食品事故の未然防止に役立つ新技術の開発については、産・学・官の連携による取り組みの強化が求められます。

また、最近では、健康上の危害が生じる可能性が低い食品事故であっても、消費者が事業者に対して、科学的な原因究明などについて説明を求めるケースが多々みられ、中小事業者の原因究明体制を支援するため、公的機関における科学的な調査・分析体制の充実が求められます。

さらに、若者を中心とした消費者の食知識の脆弱化が指摘される一方、食品衛生に

関する一般的な知識の習得機会やわかりやすい情報の提供が不足しており、公的機関による各種啓発活動や消費者相談の充実が求められます。このような取り組みに加え、今後はインターネットを活用した効率的な情報提供システムを構築することも検討課題といえます。

このほか、食品の安全性確保や品質管理については、現在、厚生労働省と農林水産省がそれぞれ分担・連携して各種施策を講じていますが、安全性と品質の確保は一体不可分の関係にあり、両省が密接な連携をとって施策を遂行することを期待します。

また、各自治体間においても食品事故事例に関する情報交換などをいっそう進め、事業者に対する適切な指導が行われることを期待します。