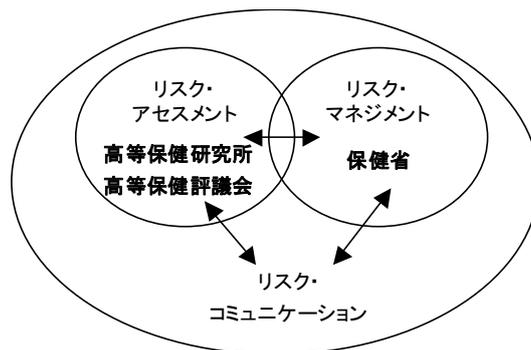


第2編 イタリアにおける食品安全行政

第1章 イタリアにおける食品安全行政

イタリアにおける食品安全行政は、保健省を中心とする国の医療制度「国民保健サービス (Servizio Sanitario Nazionale: SSN)」の枠組みの中に位置づけられている。2002年1月28日付欧州委員会規則（以下、「規則 (EC) No 178/2002」）^{注1}に規定されたEUの食品安全行政の枠組み、特に食品安全行政の中核とする「リスク・アナリシス」の観点から見ると、リスク・マネジメント機能は保健省 (Ministero della Salute)、リスク・アセスメント機能は高等保健研究所 (Istituto Superiore di Sanità: ISS) および高等保健評議会 (Consiglio Superiore di Sanità: CSS) が、それぞれ担っている。EUの緊急警報システム (Rapid Alert System for Food and Feed: RASFF) のイタリアにおけるコンタクト・ポイントは保健省であり、欧州食品安全機関 (European Food Safety Authority) 諮問フォーラムのコンタクト・ポイントは高等保健研究所である。

図表2-1 イタリアにおけるリスク・アナリシスの3機能



(出所) WHO 資料 (<http://www.who.int/foodsafety/micro/riskanalysis/en/>) および保健省資料をもとに作成

保健省のほか、農業を所管する農業政策省は食品（主として農産物）の「品質」コントロールの面で関わっており、BSE危機など個々の問題において存在感を発揮する。また、食品にかかる関税・租税という面では経済財務省も関与している。しかし、いずれの機関も食品安全行政の中核といえる立場にはなく、中心的な機関は保健省である。生産の現場よりも消費者の保護に重点が置かれた体制と見ることができる。

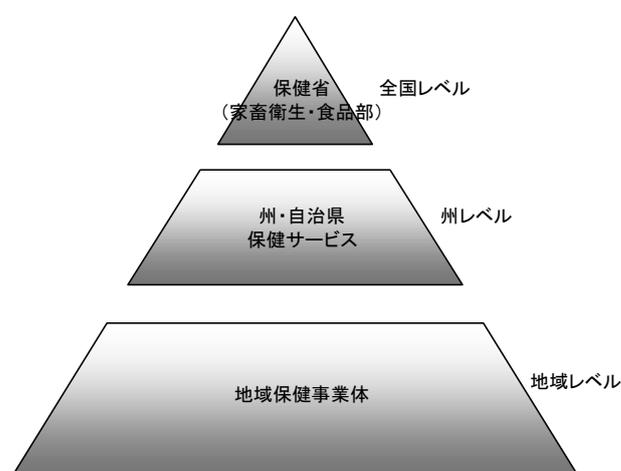
^{注1} REGULATION (EC) No 178/2002 OF THE EUROPEAN PARLIAMANT AND OF THE COUNCIL of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.

第2章 食品安全に係る行政組織

1. 国民保健サービスの組織

食品安全行政は、国民保健サービス（Servizio Sanitario Nazionale: SSN）の枠組みで実施されている。国民保健サービスは、1978年の法律第833号^{注2}によって導入された国営の医療制度で、疾病の治療、予防、リハビリテーションなどを通じ、全ての国民に同じレベルの健康を保証することが目的である。同サービスは、保健省を頂点とする国・州・各地域の3段階に分かれた各組織により実施されている^{注3}。

図表2-2 イタリア保健省の食品安全行政組織



(出所) イタリア保健省資料

国民保健サービスを実施する組織の中心は保健省（Ministero della Salute）であり、次が21の州・自治県政府（19の州（Regioni）と2つの自治県（Province autonome））、そして人口5万人から20万人に1か所の基準で設置された地域保健事業体（Azienda Sanitaria Locale: ASL）が保健医療サービスを提供する基礎単位となっている。これらに加え、多数の国レベルや地域レベルで設置された各種機関・研究所がある。食品安全行政は、国家レベルのマネジメント機関として保健省の家畜衛生・食品部（Direzione Generale della Sanità Pubblica Veterinaria e degli Alimenti）、州レベルとして21の州・自治県保健サービス、地域レベルとして地域保健事業体というラインを中心とし、これに保健・衛生研究機関の中心である高等保健研究所（Istituto Superiore di Sanità: ISS）、高等保健研究所と連携して全国各地に配置された検査・実験の実務を行う家畜伝染病予防実験研究所（Istituti Zooprofilattici Sperimentali: IZS）、「水際」でのコントロールを行う国境監視事務所（Posti di Ispezione Frontaliera: PIF^{注4}）および空港港湾国境衛生管理事務所（Uffici di sanità marittima,

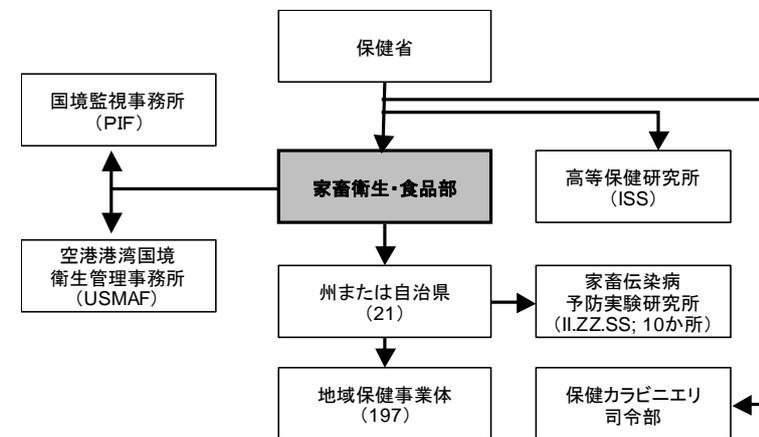
^{注2} Legge 23 dicembre 1978, No 833. Istituzione del servizio sanitario nazionale.

^{注3} European Commission, “Missoc-Info 03/2002 – Health Care in Europe”, 2002.

^{注4} EUとEU域外との国境に設置され、EU域外からの輸入品に対する検査を行う機関で、英語の名称は“border inspection post”（Council Directive 97/78/ECを参照）。一般的に「ボーダー・ポスト」とも呼ばれている。以下同様。

aerea e di frontiera: U.S.M.A.F.)、監察・捜査機能を担う保健カラビニエリ司令部 (Comando Carabinieri per la Sanità) で構成される。

図表 2-3 イタリア食品安全行政の主な体制



(出所) 保健省資料

(1) 保健省

保健省 (Ministero della Salute) は、国民保健サービスの中心機関として、国民の健康に関する政策・計画の策定・実施、またイタリアに生活する全市民に保障するヘルスケア水準の設定を使命とする。原則として3年ごとに「国民保健計画 (Piano Sanitario Nazionale)」を策定、重点施策やヘルスケアの提供水準、予算計画を定め、議会の承認を経て実施する。2003-2005年の国民保健計画では、食品安全と家畜保健衛生の重要性が強調されている。^{注5}

保健省の中央組織は、主に改革局 (Dipartimento dell'innovazione)、品質管理局 (Dipartimento della Qualità) および予防対策・広報局 (Dipartimento della Prevenzione e della Comunicazione) の3つの局からなる。食品安全は、予防対策・広報局の家畜衛生・食品部 (Direzione Generale della Sanità Pubblica Veterinaria e degli Alimenti) の管轄となっており、食品の公的コントロールや食品安全に関する施策の策定、法規の制定や食品の公的コントロールに関する各州からの情報収集を通じ、「農場から食卓まで」の全てにわたる食品をカバーしている。また、科学的調査研究や消費者に対する情報提供促進の役割も担う。各州・自治県保健機関と高等保健研究所の代表を招集し、定期的に調整会合を開催している。

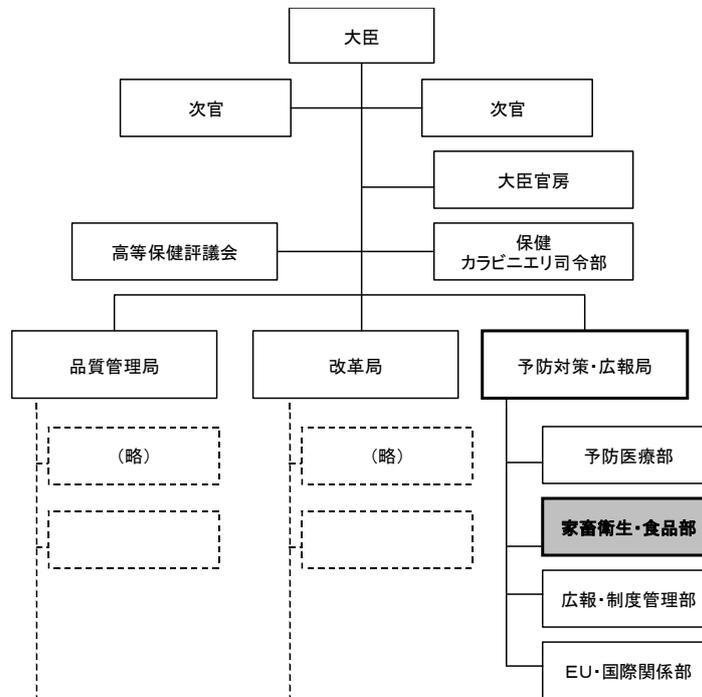
家畜衛生・食品部は、14の課 (Uffici I から Uffici XIV^{注6}) で構成される。第1課は総務と秘書、第2課は疫学的調査、研修、動物実験所の活動調整および情報システム・統計、第3課はEUおよび国際関係、国境監視事務所統括、第4課は衛生・食品技術、食品添加物・汚染物質および食品と接触する物質、第5課は食品安全の公的コントロール、第6課は警告システムと緊急時・危機対応、第7課は監査・検査、第8課は家畜保健および家畜の識別 (anagrafe del bestiame)、第9課は食肉、食肉加工品、魚、牛乳、卵およびその他の動物由来食品の衛生管理、第10課は家畜

注5 Ministero della Salute, "Piano Sanitario Nazionale 2003-2005", pp.72-75.

注6 以下、「第1課」「第2課」・・・「第14課」と表記する。

福祉および繁殖、第 11 課は家畜飼料用原材料および家畜用医薬品、第 12 課は栄養および消費者情報、第 13 課は植物用医薬品 (prodotti fitosanitari)、第 14 課は植物由来食品を担当する。

図表 2-4 保健省組織図



(出所) イタリア保健省ホームページ

家畜衛生・食品部の第 3 課 (EU および国際関係、国境監視事務所統括) 課長は、規則 (EC) No 178/2002 第 60 条に定められた調停、および、フード・チェーンおよび家畜衛生常設委員会においてイタリア代表を務めている。第 6 課は、EU の緊急警報システム (Rapid Alert System for Food and Feed: RASFF) のコンタクト・ポイントである。

このほか、地方出先機関・専門機関である家畜管理事務所 (Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari: U.V.A.C.)、空港港湾国境衛生管理事務所 (Uffici Sanità Marittima Aerea e di Frontiera: U.S.M.A.F.)、国境監視事務所 (Posti di Ispezione Frontaliera: P.I.F.) および港湾労働者保健サービス (Servizi Assistenza Sanitaria Naviganti: S.A.S.N.) が全国各地に配置されている。

(2) 高等保健評議会

高等保健評議会 (Consiglio Superiore di Sanità: CSS) は、保健省に対する科学技術面の諮問機関で、国民保健サービスを構成する主要機関の一つである。リスク・アナリシスの枠組みにおいては、高等保健研究所とともにリスク・アセスメントに位置づけられている。議長・副議長と 50 名の委員で構成され、委員は保健省により任命される学識経験者等の専門家、高等保健研究所の所長、保健省関係部署や各州保健サービス機関の代表からなり、任期は 3 年となっている。高等保健評議会では、定期的に評議会を開催し、たばこや麻薬など食品以外の人間の健康に関する事項

も含め、広く保健・衛生に関して議論している。

(3) 高等保健研究所

高等保健研究所 (Istituto Superiore di Sanità: ISS) は、イタリア国民保健サービスにおける中心的研究機関として、国民保健計画の策定に協力するとともに、国民保健計画の目的に基づき、保健省や各州保健機関、地域保健事業者や病院など各種機関と協力して公衆衛生や科学に関するプログラムを計画・実行し、公衆衛生に関連する調査、試験、コントロールや研修を行う。EU 加盟国や EU 以外の諸国、各種国際機関との研究協力も積極的に進めている。

職員は約 3,000 人で、主に 7 つの局と 3 つの国立センターで構成され、食品安全を主に担当するのは食品安全・動物保健部 (Sanità alimentare ed animale) と国立食品品質・リスクアセスメントセンター (Centro nazionale per la qualità degli alimenti e per i rischi alimentari) となっている^{注7}。食品安全・動物保健部は、栄養病理学、動物由来食品による感染症、家畜、BSE など緊急対策、および動物間感染症予防の 5 つの課で構成され、各課は 15~20 名の規模である (図表 2-5)。

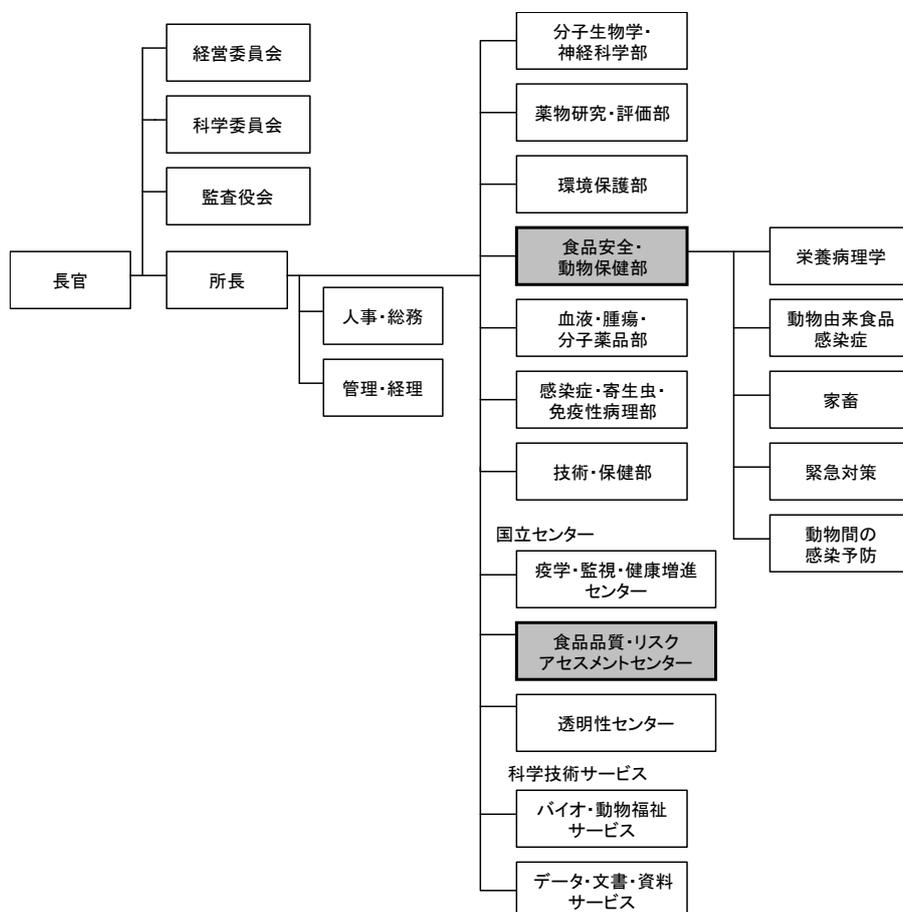
高等保健研究所は、イタリアの食品安全行政におけるリスク・アセスメント機関となっており、欧州食品安全機関 (EFSA) 諮問フォーラム (各加盟国における EFSA と類似の機関の代表で構成) には、高等保健研究所の長官がメンバーとなっている。イタリアでは、食品安全を専門とする研究機関が存在しないため、従来から食品安全に関する研究活動の中心的存在であり、各種研究機関の活動を調整する役割をもつ高等保健研究所が暫定的にその役割を果たしている。将来、新たな食品安全の専門機関が設立された場合にも、高等保健研究所は技術・研究面でデータを提供するリファレンス機関として引き続き一定の役割を求められる立場にある^{注8}。

高等保健研究所は保健省の管轄下にあるが、その予算は保健省の一部ではなく政府から直接拠出されており、経済面の独立性を確保している。また、独立性・透明性を保つためのしくみとして、外部人材で構成される 3 つの委員会 (経営委員会・科学委員会・監査役会) が設置されており、年間予算の配分はこれら委員会の承認を経て決定されるほか、研究内容や外部との共同研究についてもこれら委員会の承認が必要である。研究結果は公開の義務がある。高等保健研究所の活動に学識経験者や専門家が参加することはあるが、消費者が参加してその意見を反映させる制度はない。

注7 昨年組織改革が行われたところであり、組織体制の細部はまだ流動的である。

注8 高等保健研究所へのインタビューによる。

図表 2-5 高等保健研究所の組織



(出所) 高等保健研究所資料

(4) 家畜伝染病予防実験研究所

家畜伝染病予防実験研究所 (Istituti Zooprofilattici Sperimentali: IZS) は家畜衛生、動物由来食品の安全・品質管理を専門とする試験機関で、全国に 10 か所設置されており、各所の配下には専門科目別の研究室がある。高等保健研究所と同様に国民保健サービスの機関で、家畜衛生、家畜のコントロール、動物由来食品の品質管理やと畜場の衛生管理に関する実務を行っている。全国 10 か所に所在し、その活動は保健省家畜食品衛生部が調整しているが、運営・管理面では独立性を保っている。家畜伝染病予防実験研究所の主な業務は、家畜衛生・福祉（動物由来感染症を含む家畜の疾病および動物福祉の研究・分析およびコントロール）、食品安全（フード・チェーン（「農場から食卓まで」）の過程にある動物由来の食品（牛乳・乳製品、食肉・食肉加工品、魚介類、卵、蜂蜜等）および家畜用飼料のコントロール、家畜飼育・生産の衛生、および、家畜衛生、食品安全および家畜生産分野の科学的調査である。

(5) 州・自治県

各州 (Regioni)・自治県 (Province autonome) は、地方レベルの保健・健康保護サービスの立案・運営、地域保健事業体および病院の活動の調整・監督を行う。国民保健計画に基づき3カ年の地方保健計画を策定し、地域保健事業体や病院の目標・指針を設定、予算の配分を行う。

(6) 地域保健事業体

食品安全行政の実務は、地域保健事業体 (Azienda Sanitaria Locali: ASL) の活動がベースとなっている。地域保健事業体とは、地域住民の健康を総合的に管理・保障する基礎的な単位として、疾病予防からヘルスケア、治療、リハビリテーション、環境衛生、職場の労働衛生や家畜衛生に至るまで、広範囲にわたる医療サービスを提供する機関であり^{注9}、原則として、人口5万人から20万人に一つの割合で全国に設置されている。各事業体には公衆衛生サービスおよび家畜管理サービス (動物衛生、動物由来食品の検査、畜産・農業分野の衛生) があり、立ち入り検査、サンプリング、分析・診断などを行っている。地域保健事業体の管轄内で伝染病が発生した場合、地域保健事業体は州または自治県当局に通報し、州・自治県から保健省、高等保健研究所および中央統計研究機関に通報される。

2. 農業政策省

農業政策省 (Ministero delle Politiche Agricole e Forestali) は、農業分野全体を所管する中央省庁であり、主として国内農産品の品質保証と補助金付与^{注10}を通じ食品安全行政に関わっている。農業政策省による食品安全分野の活動の中心となるのは不正防止中央査察局 (Ispettorato Centrale Repressione Frodi: ICRF) である。

不正防止中央査察局は、農産品や農業に使用する物資に関する不正行為の摘発、防止および抑制を目的として表示、包装、組成等の検査を行っている。農業政策省に所属しているが、ほかの組織とは異なり、農業政策大臣の直轄で活動しており、一種の監察機能である。中央組織のほか、地方事務所が11か所、その下に専門分野別事務所が16か所ある^{注11}。また、全国5か所に実験所があり、5か所の実験所の下部組織として専門分野別の実験所が7か所ある。地方出先機関を含めると職員は約800人、うち検査官が250人~300人、実験・分析官が200人程度の規模となっている^{注12}。

不正防止中央査察局が検査において不正行為を発見した場合、その重要度に応じ、商品回収や販売中止の命令、裁判所への告発などの措置をとる。不正防止中央査察局が人体に影響を及ぼす可能性のある不正行為を発見した場合は、保健省や各州政府などの関係機関に報告する義務がある。食品安全は保健省の管轄であるため、その後の対応は、原則として、国民保健サービスのライン (保健省、州・自治県および地域保健事業体) で取り扱われる。ただし、BSE対策に関しては、保健省の依頼により2001年から不正防止中央査察局の検査官がと畜場や飼料工場の検査に立ち会っている。特殊なケースであるが、これにより飼料への動物性タンパク質の混入が発見

注9 小島晴洋、「イタリアの医療保障制度—1992年からの医療改革を中心に—」、『海外社会保障情報』、No.109、1994年。

注10 補助金の付与に当たっては、食品安全を最優先に考慮すべきとされている (Decreto Legislativo 18-5-2001 no.228)。

注11 Ispettorato Centrale Repressione Frodi, “Struttura e Funzioni”。

注12 農業政策省へのインタビューによる。

されるという成果を上げた^{注13}。

このほか、科学技術・研究の面では国立食品栄養研究機関（Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione）が関係している。

3. カラビニエリ

カラビニエリ（Carabinieri）とは、国防省傘下の警察組織である^{注14}。カラビニエリには、本隊の他に、各中央省庁に所属して専門的な活動をする部隊があり、保健省に属する部隊は保健・衛生関連、農業政策省に属する部隊は農業・畜産業関連の検査・監視を行っている。

保健省所属のカラビニエリは、保健カラビニエリ司令部（Comando Carabinieri per la Sanità）または不純物対策・保健グループ（Nuclei Antisofisticazione e Sanità: NAS）と呼ばれ、保健・衛生措置の監視や衛生検査の権限を有する。保健カラビニエリ司令部は警察権を有しており、食品安全に関する複数の州にまたがる事件や全国レベルの事件が発生し、統一的な対策が必要になった場合、保健大臣の指示に基づき出動する。保健カラビニエリ司令部の活動範囲は、水・飲料、肉・畜産、食品の保存、給食業用食品、小麦粉・パン・パスタ、牛乳・乳製品、油・脂、魚加工品、サラミ・ソーセージ、ワイン・アルコール飲料、砂糖・添加物、レストラン、植物由来食品、飼料・畜産用製品、製剤・保健、公害、麻薬中毒治療および治療機関、およびその他分野となっている。

農業政策省にもカラビニエリの専門部隊があり、農業政策カラビニエリ司令部（Comando Carabinieri Politiche Agricole）と呼ばれる。農業政策カラビニエリ司令部は、農業政策大臣の指示に基づき、農業・畜産業における不正に対する検査・監視を行っている。

4. 再編の動き

イタリアにおいて、食品安全や家畜衛生は古くから（1890年代）保健省の管轄となっている。保健省によれば、消費者から見ると農業政策省は生産者側に立っており、ヒトの健康に大きな影響を及ぼす食品安全については、消費者の健康を守る役割を持つ保健省が担当する方が支持されやすい。EU や EU 各国においても、食品安全分野を保健関係省庁が担当する傾向がある。欧州委員会では、BSE問題を契機として農業総局から保健・消費者保護総局に食品安全の担当が移管され、また、ドイツやベルギーでは、農業所管官庁から保健所管官庁に食品安全の担当が移管された。保健省では、EU および EU 各国における食品安全行政再編の動きは、イタリアの体制を参考にしたものだ、と見ている^{注15}。

農業政策省は、過去 20～30 年間にわたって食品安全行政への関与を主張しており、食品安全分野での権限拡大をはかる農業政策省と保健省との間で綱引きが続いている。近年になって、EU 食品法の制定を契機に、新たな行政組織の設立や再編に関する具体的な議論が進んでいる。2001年には、政令第 228/2001 号^{注16}によって食品安全に関する政府機関の調整を行う「委員会」

^{注13} 農業政策省へのインタビューによる。

^{注14} Carabinieri は固有名詞であり、「軍警察」や「国家警察部隊」と和訳されることもあるが、本稿では「カラビニエリ」と表記する。

^{注15} 保健省へのインタビューによる。

^{注16} Decreto Legislativo 18-5-2001 no.228.

の設立が決定されたが、現在のところまだ実現していない。また、2002年には、EU食品法の成立を受け、食品安全の監視および調査の有効な制度の確立、および欧州食品安全機関に対する窓口となる独立した食品安全機関の新設が計画された。2003年末には、保健大臣と農業政策大臣が新たな食品安全に関する国家委員会の設立に合意しており、議会での検討が続いている。保健大臣と農業政策大臣の合意内容によれば、検討中の国家委員会は保健大臣を長官とし、農業政策大臣が任命する副長官のほか、生産活動省（Ministero delle attività produttive）、各州および自治県の代表、高等保健研究所の所長、農業政策省の研究機関である国立食品栄養機関（Istituto Nazionale di Ricerca）の所長、保健大臣が指名する家畜予防薬実験所の部長クラス、により構成されることとなっている。国家委員会の下に科学的な助言を行う専門委員会が設置されるが、これは、保健省および農業政策省から各3名、生産活動省から1名、各州および自治県の代表から2名の計9名、および保健大臣が任命する委員長の10名から成る。また、国家委員会は、3年ごとに食品安全計画を策定する、とされている^{注17}。ただし、保健省は、検討中の国家委員会は高等保健研究所に代わってリスク・アセスメントの役割を担う助言・諮問機関として構想されており、リスク・マネジメントは引き続き保健省の管轄であろう、と見ている^{注18}。

第3章 食品安全に係る法律等

1. 食品の公的コントロール

EUでは、2000年に発表された『食品安全白書』^{注19}、および2002年の規則（EC）No 178/2002の成立以前から、食品および食品安全に関する様々な法令が制定されている。このうち、食品の公的コントロールについてイタリア国内でとられた法的措置としては、理事会指令 89/397/EECの履行について定めた委任立法令第123/1993号^{注20}、および理事会指令 93/43の履行について定めた委任立法令第155/1997号^{注21}がある。これらの法律によって、食品安全一般と家畜衛生に関する公的コントロールのガイドラインと執行権限を持つ機関として保健省が規定されている。

2. 規則（EC）No 178/2002の適用

規則（EC）No 178/2002第4条3には、「第5条から第10条に適合させるため、既存の食品法の原則および手続を遅くとも2007年1月1日までに調和させなければならない」と規定されている。しかし、保健省によれば、予防原則（precautionary principle）の導入、消費者の権利保護または市民への情報開示など、規則（EC）No 178/2002に示された原則の多くは、すでにイタリアにおいて導入されていた内容であり、むしろ、欧州委員会における議論に積極的に参加し、政治レベルでも働きかけるなど、イタリアの食品安全行政の枠組みに沿ったものになるよう努力した結果が現在の規則（EC）No 178/2002に反映されている^{注22}。従って、同規則の成立後、食品安全に関する新

注17 “Accordo Sirchia-Alemanno, nasce Comitato nazionale sicurezza alimentare”（2003年12月11日付保健省発表資料）。

注18 保健省へのインタビューによる。

注19 “White Paper on Food Safety” COM (1999) 719 final.

注20 Decreto Legislativo 3-3-1993 No. 123.

注21 Decreto Legislativo 26-5-1997 No. 155.

注22 保健省へのインタビューによる。

たな法律の制定または新たな行政組織の設立は行われておらず、既存の国内法規制の改正もほとんど行われていない。EU食品法に基づいて、これまでに行われた主な法改正等は、食品および飼料の処理加工法、表示、広告宣伝の規制を目的とする政令（委任立法令）を制定する権限を政府に委任した2003年3月7日法律第38号^{注23}、および、牛乳の表示方法を規制した2003年7月24日付省令^{注24}（「消費者保護を最優先するための牛乳の処理加工法に関する規制」）の2件のみである。

第4章 業界団体および消費者団体

リスク・マネジメント機関およびリスク・アナリシス機関による業界団体・生産者や消費者団体とのコミュニケーションの状況について述べる。また、主要な消費者団体・業界団体の動向について簡単に触れる。

1. リスク・コミュニケーションの実施状況

イタリアにおいて、食品安全分野のリスク・コミュニケーションは、リスク・アセスメント機関である高等保健評議会および高等保健研究所、ならびにリスク・マネジメント機関である保健省の三者が担当することとなっている。

保健省では、予防対策・広報局家畜衛生・食品部の第6課がリスク・コミュニケーションを担当する。第6課は、EU緊急警報システムの実施において、ヒトの健康に害を与えるおそれのある食品または飼料が市場に流通した場合、当該食品または飼料を使用しないよう注意を促す消費者向けの文書を発表している。このほか、保健省では、各部・課レベルで感染症、動物の安全、環境等の個別テーマを取り上げ、消費者の代表や生産者の代表、学識経験者などを招いた意見交換会を随時設けている^{注25}。

高等保健評議会は、定期的な評議会以外に、重要な問題が発生した場合にも評議会を開催するが、その際は、常任メンバーに加え生産者代表および消費者代表にも参加を求めている^{注26}。

高等保健研究所は、主要なリスク・アセスメント機関として位置づけられているが、共同研究に研究者や専門家が参加することはあっても、食品安全のリスク・アセスメント機能に対し消費者が参加して直接意見を反映させる組織や制度は設けられていない^{注27}。現在議論されている包括的な食品安全機関の設立に向けての課題といえるだろう。

2. 主要な消費者団体・業界団体の動向

消費者・利用者全国協議会（Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti）は、生産活動省内に設置された組織で、消費者団体や利用者団体の代表により構成される。2000年7月、同協議会は欧州委員会が発表した『食品安全白書』に対するコメントを発表しているが、その中で特に

注23 Legge 7-3-2003 No. 38.

注24 Decreto Ministerial 24-7-2003.

注25 保健省へのインタビューによる。

注26 同上。

注27 高等保健研究所へのインタビューによる。

重視すべき点として、食品安全に関する EU の機関およびイタリア国内機関を設置すること、トレーサビリティの義務化、アレルギー予防のため食品の特定含有物をすべてラベル表示すること、および食肉などの固形食品のみならず、飲料など他の食品に対しても配慮を広げることを挙げている。

イタリア食品産業連盟 (Federalimentare) は、食品業界・飲料業界の団体であり、その目的の一つを「イタリアの食品・飲料業界の競争力と発展を追求し、品質と食品安全を保証すること」としている。

コルディレッティ (Coldiretti) ^{注28} は、最大規模の農業団体の一つであり、近年、食品の安全の保証と消費者の信頼回復と業界の活性化のためには構造的措置が必要であると主張している。2001年1月には、牛の処分による損失の補償、認証システムの導入等に対する資金提供および簡易な審査による融資制度の新設、食品の安全を保証するためのより確実なコントロール手法の導入、および、認証方法、表示、広報活動など消費者に対する透明性確保のための措置を提案している。

第5章 食品安全に係る緊急時対応

1992年、欧州理事会指令 92/59/EEC ^{注29} により「食品」に関する緊急警報システムの枠組みが構築され、2002年の規則 (EC) No 178/2002 により「食品」だけでなく「飼料」もカバーする緊急警報システム (Rapid Alert System for Food and Feed: RASFF) に改正 ^{注30} された。

イタリアにおいては、92/59/EEC に基づき制定された委任立法令第 115/95 号 ^{注31} により緊急警報システムが導入された。同委任立法令第 11 条では、緊急警報システムの目的について「有害な不正行為または一般市民の健康にとって有害もしくは危険な食品が発見された場合には、分析による検証を行った研究所の責任者または検査を行った検査機関は、当該地域の州、自治県、市長および知事、ならびに保健省および農業政策省に対して、人々の健康に対するリスクの予防を目的として、市場および流通網の中で当該食品を即時に識別するために可能な限りの情報を 24 時間以内に通知しなければならない」と規定している ^{注32}。緊急警報システムの担当は保健省予防対策・広報局家畜衛生・食品部の第 6 課 (警告システム、緊急事態・危機ユニット) ^{注33} であり、同課は EU の緊急警報システムのコンタクト・ポイント (punti di contatto) となっている。第 6 課では、緊急警報システムを効果的に管理するため、「緊急警報システム・マニュアル (Manuale RASFF、以下、「マニュアル」)」 ^{注34} を作成しており、同課の業務はマニュアルに従って実施される。マニュアルでは、法的根拠、適用範囲、目的および語句の定義にはじまり、緊急警報システムから警報を受信した場合および緊急警報システムに対し警報を送信する場合のイタリア国内における情

^{注28} Coldiretti は固有名詞であるため、本稿では「コルディレッティ」と表記する。

^{注29} Council Directive 92/59/EEC of 29 June 1992 on general product safety.

^{注30} 欧州理事会指令 95/59/EEC は EU 食品法の成立に伴い廃止された。

^{注31} Decreto Legislativo No 115/95.

^{注32} L'articolo 11(Sistema di allerta.).

^{注33} Ufficio VI, Direzione Generale della Sanità Pubblica Veterinaria e degli Alimenti, Dipartimento della Prevenzione e della Comunicazione.

^{注34} Ufficio VI, “MANUALE RASFF – Sistema Rapido di Allerta di Alimenti e Mangimi per la Corretta Prassi delle Emergenze Sanitarie”.

報フロー、各関係機関の役割が示されているほか、国内の手續において使用する文書の書式や各関係機関の連絡先リストも盛り込まれている。

1. 緊急警報システムの運用

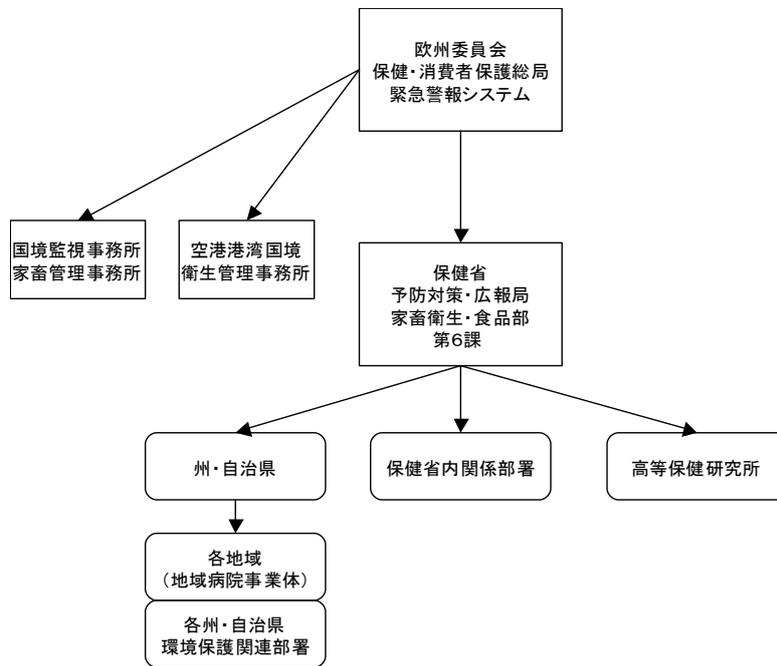
緊急警報システムを通じてイタリアが欧州委員会から受信する警報、およびイタリアが欧州委員会に対し緊急警報システムを通じて発信する警報の連絡ルートは、マニュアルの中で詳細に規定されている。

緊急警報システムを通じて欧州委員会が発信した警報は、保健省予防対策・広報局家畜衛生・食品部第6課に対し、主として電子メールにより送信される。また、同警報は、第6課に発信されると同時に、保健省の地方出先機関である国境監視事務所（Posti di Ispezione Frontaliera: P.I.F.）や家畜管理事務所（Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari: U.V.A.C.）、空港港湾国境衛生管理事務所（Uffici Sanità Marittima Aerea e di Frontiera: U.S.M.A.F.）にも直接送信される。イタリアから緊急警報システムに対する情報の「出口」は第6課に集約されている。各州および自治県、地域保健事業体、国境監視事務所、家畜管理事務所、空港港湾国境衛生管理事務所が食品または飼料に係るリスクを検知した場合、これらの機関から第6課に対して報告され、第6課から緊急警報システムを通じて欧州委員会に通報される。

食品または飼料のリスクに関する情報に基づいてとられる具体的な対応は、その食品または飼料の流通の有無およびリスクの大きさにより異なる。リスクが確認された食品または飼料がイタリア国内で流通していない場合は、第6課内で関連文書が保存されるにとどまる。当該食品または飼料がイタリア国内で流通しているか否か不明な場合は、食品または飼料の性質、国内流通の可能性、想定される流通経路、危険性等の要素を検討した上で対応が決定される。この場合の対応は、緊急警報システムを通じた追加情報が届くまで待機する、または、予防的な選択肢（*scelte precauzionali*）として第6課から関係機関に対して注意喚起を通知する、のいずれかとなる。当該食品または飼料が国内で流通している場合は、第6課から高等保健研究所、保健省内関係部署、各州および自治県、各地域保健事業体等の国内関係機関に対し、当該食品または飼料に関する情報を通知するとともに対応策が指示される。

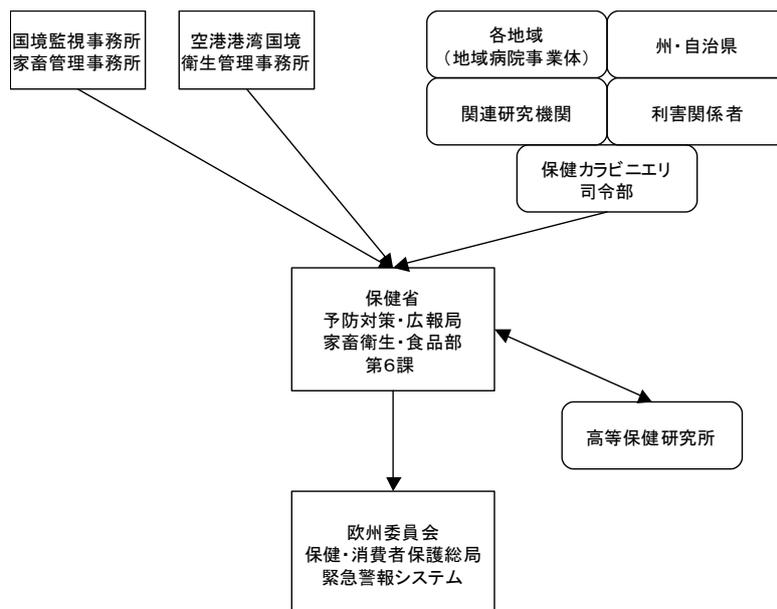
緊急警報システムの運用において科学的な知見が必要な場合は、高等保健研究所の協力を求める。また、緊急警報システムへの通報において裏付けとなる試験・実験が必要な場合は家畜伝染病予防実験研究所および各州環境保護関連部署の協力を得る。

図表 2-6 緊急警報システムからイタリア国内への情報フロー



(出所) 保健省予防対策・広報局家畜衛生・食品部「緊急警報システム・マニュアル」

図表 2-7 イタリア国内から緊急警報システムへの情報フロー



(出所) 図表 2-6 に同じ。

2. 緊急時の対応

リスクが検知された食品または飼料が国内で流通しており、具体的な影響が発生すると判断される場合、重要度や危険性の程度により対応が決められる。

危険性の程度がそれほど高くない場合、保健大臣名の文書を発表し、リスクが検知された食品または飼料を使用しないよう、消費者に注意を呼びかける。危険性が高い場合、当該食品または飼料が輸入品であれば、通常、通関書類に国内流通先や流通数量に関する情報が記載されているため、その情報をもとに第6課から保健省の地方出先機関に指示し、保健省の出先機関と各州および自治県保健担当組織が共同で回収作業を行う。危険性が非常に高く、流通状況に係る情報がない場合、またはリスクが認識された食品または飼料に関して違法行為が行われた可能性がある場合は、保健カラビニエリ司令部に出動を要請する。保健カラビニエリ司令部は全国規模での一斉検査活動が可能であり、警察権を有しているため製品の即時撤去・回収が可能となっている。

第6章 主な食品安全分野の事例

イタリアにおいて発生した食品安全分野に関する問題の事例として、牛海綿状脳症（BSE）危機をとりあげる。

BSE危機は、イタリアの農業、食肉産業、そして雇用に大きな影響を与えた。近隣欧州諸国での感染牛発見を受け、発生国からの牛肉輸入禁止や飼料の管理強化策、畜産農家や食肉処理場に対する管理強化策等を実施したが、2001年1月から30ヶ月齢以上の全ての牛に対するBSE検査を導入したところ、北イタリア・ピエモンテ州で感染牛が発見され、国内に不安が広がった。牛肉の消費量落ち込みと価格下落により、畜産農家からと畜業者、食肉加工業者、小売業に至る食肉部門全体が危機に直面した。

これに対応し、保健省による監視活動の強化、と畜に対するより安全な規制の導入、またBSEにより影響を受けた農家に対する補助金の交付を行う様々な措置が導入された。保健省や各州・自治県政府との協力の下、各地域保健事業体の家畜管理サービスが対応の中心となっている。

主なBSE対策関連の法的措置は以下の通りである。

- 1996年8月8日付法律第429号^{注35}（BSE予防のための監視活動の強化）：保健省にBSE対処のための予算を認め、牛の生誕地、飼育・運搬・と畜方法に関する情報を消費者に提供する「保証書（certificato di garanzia per la carne bovina）」を新設
- 2000年8月20日付保健省省令（牛肉の表示、欧州委員会規則(EC)1260/2000の施行に関する省令）：食肉処理された牛の生誕地、と畜場所、BSE検査を行った場所に関する情報を消費者に提供するため、牛肉の販売者または処理者による表示を義務づけ
- 2000年11月17日付保健省省令：牛に対する動物由来タンパク質の給餌を禁止
- 2000年11月21日付緊急政令第335号^{注36}（BSEの疫学的監視強化に関する措置）：24ヶ月齢超のすべての牛に対する食肉処理後のBSE検査義務づけ

^{注35} Legge 8-8-1996 No.429.

^{注36} Decreto Legge 21-11-2000 No.335.

- 2001年1月11日付緊急政令第1号（特定危険部位および危険性の高い動物性タンパク質の廃棄に関する緊急措置）
- 2001年2月14日付緊急政令第8号^{注37}（BSEに対する追加緊急措置）：BSEによる損害を被った農業経営者に対する補償措置および違法に食肉を販売したものに対する刑事制裁の強化
- 2001年3月9日付農業政策省省令：農業政策省内にBSEに関する作業部隊を設置（欧州委員会規則（EC）2277/2000のさらなる実施）
- 2001年3月27日付保健省省令（BSE防止のための衛生措置）：食肉処理された12ヶ月齢超の牛から背骨を除去

第7章 今後の動き

1890年代から、イタリアでは、動物の健康や環境および食品の安全性に関する事項は、「消費者保護」の観点から保健省の管轄となっていた。従来、多くの国で食品安全に関するリスク・マネジメント機能は農業所管官庁と保健・厚生所管官庁とで「縦割り」の体制となっていたが、近年になって、欧州委員会やEU各国で食品安全行政に関する行政機能の集中と一元化が進んでいる^{注38}。イタリア保健省では、イタリアの体制はEU域内での食品安全行政の集中と一元化の動きを先取りしたものであり、1999年に食品安全に関する機能を農業総局や産業総局から保健・消費者保護総局に集中させた欧州委員会の改革も、イタリアの体制を参考にして行われたものである、とみている^{注39}。

ただし、2002年に規則（EC）No 178/2002が成立、2003年7月には独立したリスク・アセスメント機関として欧州食品安全機関（European Food Safety Authority: EFSA）が設立され、これを受けて、イタリア国内でも独立した食品安全機関の設立が議論されている。ただし、この構想について、保健省では、リスク・アセスメント機能が高等保健研究所から移管されるに過ぎない、とみている^{注40}。

2003年12月、EU首脳会議において、欧州食品安全機関がイタリアのパルマ市に設置されることが決定された。パルマは、生ハムやチーズ等の地域特産食品で名高い地域であることから、欧州食品安全機関の誘致合戦において、「フード・バレー」であるパルマこそ同機関の拠点にふさわしい、と主張し、同じく同機関誘致に名乗りをあげたヘルシンキ（フィンランド）と激しく争った末に勝ち取った。パルマ市にとっては、欧州食品安全機関の設置による効果としてブランド・イメージ向上と経済への波及が期待されるが、これに加え、イタリア政府は、EUにおける食品安全分野の議論においてより発言力を増すという効果も期待している^{注41}。

注37 Decreto Legge 14-2-2001 No.8.

注38 新山陽子、「食品法と食品安全行政 ―農場から食卓まで／リスクアナリシス―」、『食品安全基本法への視座と論点』、財団法人農林統計協会、2003年7月、p.19。

注39 保健省へのインタビューによる。

注40 同上。

注41 同上。