

第3編 デンマークにおける食品安全行政

第1章 デンマークにおける食品安全行政

1. デンマークにおける食品安全行政

デンマークは、ユトランド半島および約 500 の島々で構成される人口約 530 万人の国である。同国は、1880 年前後の農業恐慌^{※1}を契機に、従来の穀物生産を主とする「農業経営」から「畜産経営」に大きな転換を果たした。現在、同国の農業は、畜産と結びついた穀物・飼料作物の生産が中心であり、肉類自給率は 300%^{※2}に達する。デンマークの高品質の農産物は世界市場の中で安定した評価を勝ち得ており、この競争力を維持しかつ増進するために、同国では「食品の安全」を国家的な推進課題と位置付け、積極的に取り組んでいる。

食品安全が国家的な課題となっているのは、市民および経済界等の意識の高さを示すものである。周囲がバルト海などの閉鎖海であり、平坦な国土で地下水を飲料水として使用するという地理的環境に起因し、デンマーク国民は歴史的に農業が環境に及ぼす影響に関して強い関心を持っている^{※3}。デンマークにおいて、「Farm to Fork」は「Soil（又は Sea）to Fork、」等、色々な表現で食の安全を確保するためのフードチェーンが表現されている。デンマークにおいては、食品の安全を確保する上で「消費者の重視」が第一の基本となっており、この方針は、2001 年 11 月の総選挙による社会民主党・社会自由党中道左派連立政権から自由党への政権交代を経ても、引き継がれている。

2. 食品安全行政の改革

デンマークでは、1990 年代に、産業界、生産者、消費者の間で高まった縦割り行政の弊害是正に係る国民からの強い要請を背景として、食品安全行政の改革がスタートした。当該改革の流れを概観すると、まず、1996 年 12 月のデンマーク食糧農業水産省（Ministry for Food, Agriculture and Fisheries, “MFAF”）の設置、第二に、1997 年 7 月のデンマーク獣医・食品管理局（the Danish Veterinary and Food Administration, “DVFA”）の設置、第三に、1998 年 6 月の新デンマーク食品法（the Danish Act of Foods）の制定、第四に、2000 年 1 月の地域食品管理事務所（district offices）の設置等を経て、監督官庁の統廃合、行政手続の統一化、法制度の整理統合が進んでいる。

上記の食品行政改革以前のデンマークの食糧・農水産行政は、保健省と農業漁業省とに分割され、関係行政組織は非常に複雑で相互の連携を欠き、また、全国レベル、各自治体レベルあるいは地域ごとに行政機関の権限が錯綜し、監督機能の一元化が図られていなかった。当該状況は 1990 年代に入り、産業界、生産者、消費者から、食品行政の弊害を改善し、合理化を求める声が高まり、状況は一変した。この中で、1996 年 12 月の内閣改造時に新たに食糧農業水産省が設置され、

^{※1} 北米の小麦生産が立ち上がったことで、欧州の小麦供給を担ってきたデンマークの立場が揺らいだ。これを契機に、畜産への転換は国家計画となり、わずか 10 年程度の短期間で実現された。当時から輸出を指向しており（最初は英国向け豚ベーコン）、各地域に農業生産をコントロールする行政ユニットをつくり、国レベルでも輸出をコントロールした。

^{※2} 2001 年のデータ。FAO, “Commodity Balances”（2004 年 3 月現在）による。ちなみに、穀類（ビール用を除く）の自給率は 124.2%である。

^{※3} 農業由来の環境汚染に対する意識が高まり、1985 年に環境法が制定され施行されている。

保健省と農業漁業省の下でそれぞれ役割が分割されていた食品行政は単一省庁による食品安全行政の体制に切り替わった。従来の政策の中心課題は、産業としての農業や漁業に集中していたが、食糧農業水産省の設置により、食品に対する首尾一貫した政策の基礎を生み出すことが可能となり、消費者保護に、より大きな重要性が置かれるようになった。

また、1997年7月には、保健省下の食糧庁と、食糧農業水産省下の獣医監督機関を統合し、獣医・食品管理局（DVFA）が新設された。DVFAは、家畜検疫、食品衛生等を所管することになった。また、1998年6月には、デンマーク食品法が制定され、13から14の法令に分かれていた食品関連法が統合された。これら一連の改革の最終段階として、2000年1月に、DVFA 獣医・食品管理事務所が11の地域ごとに設置され、食品法に係る執行体制が大きく変わるようになった。具体的には、従来、分野毎に、地域（市）が執行責任を有する領域と国の下部機関が地域毎にその下部機関を経由して執行する領域が存在し、更に、国のレベルでも肉、家畜、酪農等の分野別に異なる執行体制があり複雑な組織になっていたが、従来の組織を全て撤廃し、地方自治体が責任を有する領域をなくし、一元化して国が全ての食品に係る法の執行を行うようになった。

デンマークは地方分権が進んだ国として有名であるが、食品安全の分野では、これとは逆に、中央集権的な執行体制に変更されたのは注目に値する⁴。制度移行の前後には、市（自治体）が責任をもちコントロールしていた分野を取り上げられ、国（DVFA）の行政に取り込まれるということに対する根強い抵抗があったが、中央と地方の忍耐強い協議を経て、消費者の利益を優先し、食品の輸出国として国全体の利益を守る体制を構築するためには、統合された行政組織が食品安全に係る全てを監督することが、効率性、手続の簡素化および透明性の向上等の観点から、不可欠であるという認識に至った。

第2章 食品安全に係る行政組織

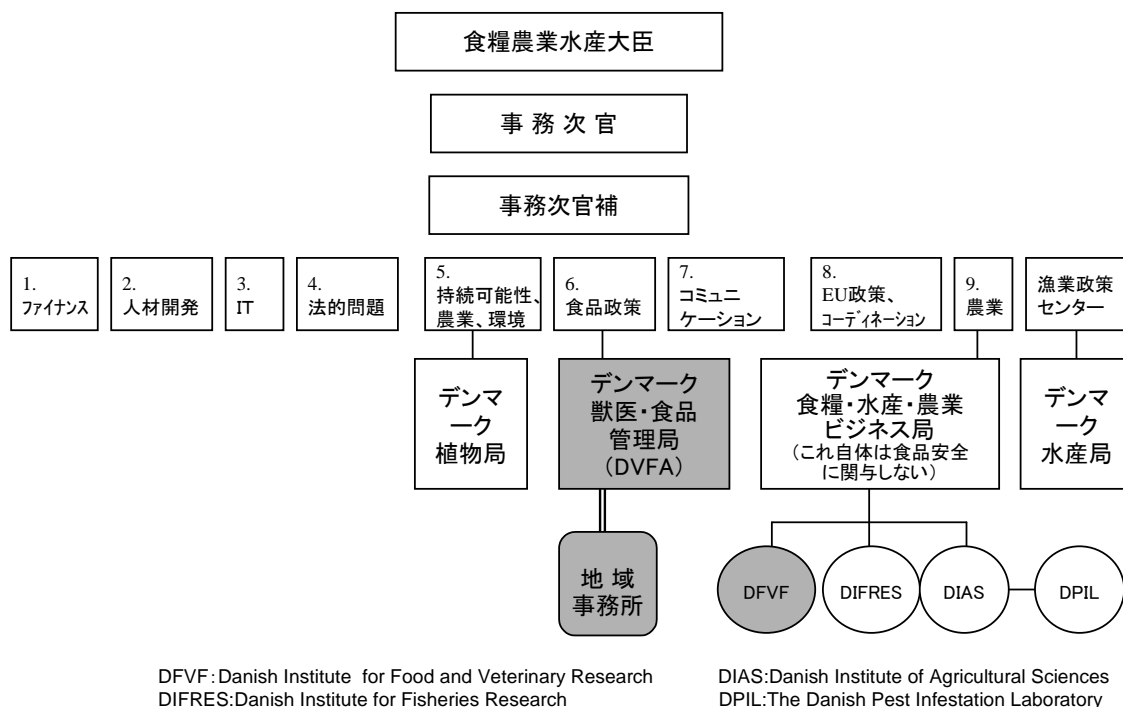
デンマークでは、食糧農業水産省（MFAF）が、文字通り、食料、農業および水産の分野における食品安全の事項を管轄しており、食品安全の責任は、生産者および企業であるとの大原則が貫かれている。同省の規模は非常に小さく、職員数は160名程度である。同省の内部機構は、次頁の通り、10のユニットと傘下の機関で構成される。食品安全行政に関しては、デンマーク獣医・食品管理局（DVFA）がリスクマネジメント機関として機能し、デンマーク食品獣医学研究所（Danish Institute for Food and Veterinary Research, “DFVF”）がリスクアセスメント機関として機能する。2003年までは、リスクアセスメント機能とリスクマネジメント機能を一つの機関（DVFA）が担当していた⁵が、2004年からDVFAはリスクマネジメント、DFVFがリスクアセスメントという体制を敷いた。従来でも、リスクアセスメントとマネジメントは「機能的に」分かれて

⁴ デンマークでは1970年に大規模な地方団体の再編が行なわれ、同時に国と地方公共団体の所管事務や財源の配分、団体間の均衡などの見直しが行なわれた。中央政府と地方公共団体との交渉によって、翌年度の地方公共団体の予算の全体的な枠組みを決める予算協調制度が存在する（1980年代はじめにつくられ、1989年に制度化）。ここで、例年の基本的な事項のほか、新たな法令の制定や中央政府によるガイドラインの設定などによる地方公共団体の事務や予算の増減について交渉が行われる。地方団体の代表として中央政府と交渉を行なうのは、デンマーク県協議会（ACC、Association of County Council）と市の連合組織である全国地方団体協議会（NALA、National Association of Local）である。（参考：財団法人自治体国際化協会（CLAIR）『デンマークの地方行財政制度』1997）。

⁵ 担当部署は分かれており、機能分担は従来から行なわれていた。

いたが、今回の改革で、組織上も分割されることになった。

図表3-1 デンマーク食糧農業水産省の組織



(出所) 食糧農業水産省資料に基づき作成 (2004年2月現在)

1. デンマーク獣医・食品管理局 (DVFA)

デンマークにおいて、食品安全問題を担当する中心的な行政機関は、食糧農業水産省の中のデンマーク獣医・食品管理局 (the Danish Veterinary and Food Administration, “DVFA”) である^{注6}。DVFAは、食品検査の効率性ならびに産業法制化の調整、簡易化および増進することを目的として、1997年7月に設立された。同局の業務目標は、健康リスクおよび誤報から消費者を保護し、良い食習慣の促進に寄与することであり、更に、衛生的な牧畜、動物の福祉を最優先で確保し、デンマークの高い獣医の水準を維持すること、である。現在、畜舎から食卓までの食品の規制および検査を全て管轄している。同局は、情報、助言および検査を提供することにより、消費者が健康に良い食品を享受でき、また、家畜が動物福祉規則に従い、健康で良い肥育の確保を目指している。畜舎から食卓までの食品管理、ならびに獣医による状況検査は、11の獣医・食品管理事務所 (district offices) が担当している。

DVFAは、組織上、デンマーク獣医サービス (the Danish Veterinary Service) およびデンマーク食品局 (the Danish Food Department) の2つの部局に分かれる。デンマーク獣医サービスは、家畜の輸出入、畜産物および家畜の遺伝子組換え技術に関連する検査を含む緊急の獣医サービスを担当する。デンマーク獣医サービスは、動物の福祉、畜産ならびに動物薬に関する事項も管轄する。デンマーク食品局は、食品輸出入規制、販売および生産物に係る立法ならびに遺伝子組換え技術

^{注6} <http://www.uk.foedevaredirektoratet.dk/forside.htm> 参照。

に関する規制等の、法制化の準備および食品産業における検査に責任を有する。

2. DVFA 地域事務所

前述の通り、DVFA の傘下で実際に検査等の業務を行うのは、2000 年 1 月に設立された 11 の獣医・食品管理事務所（district offices, 以下、「地域事務所」）である。地域事務所は、管轄地域内の消費者、企業、開業獣医および家畜の所有者と直接の連絡を担当する独立した行政機関である。全ての地域事務所は、基本的に同じ組織構造を持ち、地域管理事務所長が統括し、食品部、畜産部、研究所および秘書部の各部で構成されている。各地域事務局は、食品の監督および検査を所管し、また、地元の知識センターとして、消費者、家畜主、企業、開業獣医に対して直接に情報を提供する⁷。地域事務所の職員数（11 地域の合計）は約 1,600 名である。

地域事務所の目的、機能、性格を詳述すると、次の通りである。第一に、地域事務所の業務は消費者中心であること、第二に、消費者向けに健康的で高品質な食品を確保すること、第三に、消費者を誤った情報から保護すること、第四に、動物保護および福祉の面から健全な家畜生産を確保すること、第五に、類似企業に対して同じ検査を実施すること、第六に、行政による決定の一貫した執行を確保すること、第七に、一貫性のある全国的で高水準の消費者保護を確保すること、第八に、消費者、飼育者、栽培者、企業および家畜所有者に直接（原則的に地元）連絡をとり、これにより、検査システムへの単一アクセスを確保すること、第九に、消費者、家畜所有者、企業および開業獣医に対して、情報および助言を提供するために、高度の技術および管理能力を有する地方の知識センター（local knowledge centers）としてサービスを提供すること、第十に、検査の最大効果を達成し、原因から問題を解決する。第十一に、目的、戦略および決定が、所定の情報網を経由して、組織全体及び周辺の関係者に伝わること。

DVFA と地域事務所の業務分担は、DVFA の業務が命令というより法令の立案または調整が中心で、統括的な役割であるのに対し、地域事務所のそれは、実際の監督機能を担当していると言える。例えば、ある企業が法令に反する行為をした場合には、地域事務所が対応することになる。ただし、注意を受けた企業に異議があれば、各地域事務所ではなく DVFA に対して、直接、訴えを行うことができる。実際において、地域事務所は、複雑で多岐にわたる法律を遵守させるべく検査官（Inspector）を派遣することになるが、全ての法律を理解し均一性を確保した監督ができるように、DVFA は地域事務所に対して「監督指針⁸」を提供している。

3. デンマーク食品・獣医学研究所（DFVF）

デンマーク食品・獣医学研究所（the Danish Institute for Food and Veterinary Research, “DFVF”）は、食糧農業水産省の傘下の新しく設立された政府系研究機関である⁹。DFVF は、DVFA の一部門であった食品安全・栄養研究所（the Institute of Food Safety and Nutrition）とデンマーク獣医学研究所（the Danish Veterinary Institute）が統合され、2004 年 1 月 1 日に設立された。現在の職員数は約

⁷ http://www.fvm.dk/oko_uk/high_final_okouk.asp?page_id=289 参照。

⁸ デンマーク語のみ。200～300 ページのボリュームがある。

⁹ <http://www.dfvf.dk/> 参照。

800人である。DFVFは独立した機関として設立され、リスク・アセスメント機能を担い、また、リスク・コミュニケーションの一翼を担う。DFVFの設立目的をより詳しく見ると、第一に、安全（safe）で衛生的な（healthy）食品の流通を促進し、第二に、健全な食習慣を奨励し、食品由来の健康被害を防止し、第三に、家畜の伝染病を防止し、動物の健康および福祉を確保する生産活動を促進し、第四に、食料農業水産省の食品安全および動物の健康に関する危機管理計画（contingency plan）における任務の遂行、となっている。

第3章 食品安全に係る法律

1. デンマーク食品法

デンマークにおいて、食品法制の最も重要な動きは、1998年の食品法（the Danish Act of Foods）の制定である。これは、当時、多くの食品関連法令に分散されていた食品法体系を統一する動きの原点と位置付けることができる。食品法の制定により、実質的に、当該法令の統一化の作業が開始され、現在も、その途上にあり、改正作業は終了していない。食品法の制定をもたらしたのは、EUの一般食品法（以下、規則(EC)No 178/2002）制定の動きでも、BSE等の動きを契機としたものでもなく、1990年代に始まった食品法改正に係るデンマーク独自の流れに由来するものである^{注10}。1998年の食品法制定は、食品法制の統一のみならず、大臣の責任範囲、問題が生じた場合の各局長の権限等まで盛り込まれている。内容は、第一章および第二章が、一般的な食品全般に関する原則等（食品の定義を含む）を規定する。従来、定義に関する検討は行われなかったが、今回の食品法の制定で、初めて「食品」が定義された。第三章は、リスクアセスメントに関する規定で、第四章は、緊急警報システム（Rapid Alert System for Food and Feed, “RASFF”）に関する規定、である。緊急警報システムは1998年食品法以前から存在していたが、改めて、食品法に盛り込まれた。

2. EU法と国内法の関係等

EU法はデンマーク法の一部として受け入れられており、従って、規則(EC)No 178/2002に対応する国内法は存在しない。しかし、規則(EC)No 178/2002の一部規定に関して、明確な説明等が必要な場合には、国内法の規定に同規則の内容を反映させることもある。2004年2月現在、依然、規則(EC)No 178/2002の内容と整合性を確保するために、また、同規則で明示されているが国内法上明示されていない事項に関して、現行法令に規定を追加する等の手当がなされている。例えば、食品の定義に関する規定、である。規則(EC)No 178/2002では「飲料水」は食品であるが、デンマークでは食品に含まれていなかった。その他、明示されていなかった例としては、予防措置（precautional Measures）、トレーサビリティ（traceability）等が挙げられる。なお、デンマークでは、従来から予防措置、トレーサビリティに係る対策は講じられており、これらの改正手続は、純粋に法律上の穴埋め作業であって、実務レベルの変更をもたらすものではない。他方、同規則に明示された規定は、デンマーク食品法から削除し、直接に、上記の規則を適用する法形式への移行が進められている。この方向で法整備が進めば、デンマーク食品法の内容は、一般的にイメ

^{注10} EUが一般食品法を発表した当時、デンマーク国民のなかには、デンマークの食品法をモデルにしたのではないかという声があった。

ージされる食品法に係る原則的規定は国内法から削除され、最終的には、主務大臣の権限や監督機関の内容というデンマーク独自の事項のみが残る形になると考えられる^{注11}。

第4章 業界団体および消費者団体

1. 業界団体や消費者団体に対するヒアリング制度

デンマークには、制度改正または新しく法律等を制定する場合、事前に、業界団体および消費者団体等から意見を聴取する制度が存在する。これは、主務行政機関が、約120の業界団体、消費者団体および関連行政機関を集め、法案に関して意見を聴取する制度である。また、命令またはガイドラインが設定される場合も、関係団体からの意見を聴取する「公聴会」が行なわれる。公聴会は、法案成立の最終段階に近い段階で実施されるが、法案検討の初期段階においても DVFA 等の主務機関によって上記の団体から意見が汲み上げられている。

食品安全分野におけるリスク・コミュニケーションとして、デンマーク食品法第69条は「食品問題諮問委員会」(the Advisory Committee in Food Issues)の設置等を規定している。同諮問委員会は、食品業界団体および個人企業で構成され、食品安全に関する法制化またはガイドラインの作成に際して、独立した意見を提示することが要請されている。また、食品問題諮問委員会は食糧農業水産大臣に対して助言を行い、食糧政策および関連事項に係る審議を行う。同諮問委員会が助言を行う主要な分野は、第一に、EU問題および国内法との関係、第二に、管理戦略、第三に、より広い食品政策問題、の各分野である。同諮問委員会には消費者サイド、企業サイド、労働組合サイドの3つのグループが参加している。また、デンマーク食品法第67条は、「食品問題管理委員会」(the Controlling Committee in Food Issues)を規定する。同委員会は、法に基づいて食品管理が実施されているか、また、講じられた措置は財政上合理的な手段と言えるか、等を評価する。食品問題管理委員会の委員長は、食品問題諮問委員会にオブザーバー^{注12}として出席する。

2. 主な消費者団体

デンマークの消費者団体のうち、特に活発な組織はデンマーク消費者評議会 (the Denmark Consumer Council, “DCC”) である。DCCは、産業および政府機関に対して、消費者の利益を確保するための独立した消費者団体である。DCCは、1947年の設立以降、デンマークで最も強力な消費者団体となっている^{注13}。DCCは、自発的に時事問題に関してメディアで討論し、産業界と協議 (making deals) を行い、ロビー活動を通じて審議中の法案に影響を与えている。DCCのメンバーは食品法第69条が規定する食品問題諮問委員会に参加しているほか、DCCは自らの組織内に食品法の問題を監視する特別部会を設置している。

他方、消費者問題に関する専門行政機関としてデンマーク消費者機関 (the Danish Consumer Agency, “DCA”) が設置されている。同機関は、デンマーク経済商務省 (the Danish Ministry of Economic and Business Affairs, “DMEBA”) の一機関で、DCAは、消費者情報センター (the Consumer

^{注11} DVFA に対するヒアリング (2004年2月27日実施) における担当者のコメントによる。

^{注12} 食品諮問委員会のオブザーバーは、食品法の中で参加候補となる団体の要件が示されている。

^{注13} BEUC (欧州消費者連盟) のメンバーでもあり、国内外で精力的な活動を行なっている。

Information Center)^{注14}、消費者苦情委員会 (the Consumer Complaints Board) および消費者オンブズマン (the Consumer Ombudsman)、で構成される。さらに、DCA は、製品の安全性に関するデンマークの監督官庁であり、製品の安全性に係る行政機関間の業務を調整する機能を有する。

3. 食品関連業界団体

デンマークには多数の食品関係の業界団体がある。利害が共通するテーマ毎にいくつかの食品業界団体が集まり、3つの主要な団体を構成している。各団体の概要は、下の通りである。

まず、デンマーク農業理事会 (the Danish Agricultural Council, “DAC”)^{注15}は、デンマーク農場主協会 (the Danish Farmers’ Association)、デンマーク協同組合連合会 (the Federation of Danish Cooperatives) および食品会社の一部を組合形式または個人で所有する専門家組織、の結合組織である。当該組織には、デンマーク酪農連合 (the Danish Dairies) およびデンマーク豚肉機構連合 (the Danish Bacon and Meat Council) が含まれる。DAC の設立目的は、政府、デンマーク議会、中央行政機関、関係行政機関および国内または国際貿易機関が関係する事業において協調を促進し、業界内での中心的地位を維持、発展させることにある。また、DAC は、農業に関する国内または国際的な重要な問題点に関する協議または調整の場としての役割を担っている。第二は、デンマーク産業同盟 (the Confederation of Danish Industries, “DI”)^{注16}である。DI は、デンマークの競争志向企業すべての団体であり、加盟企業および組織により出資され、運営されている。DI の設立目的は、知識集約型企業が国内で生産活動および役務提供を自由に行う上で最良の状況を創造することにある。第三は、デンマーク食品・飲料連合 (the Danish Food and Drink Federation, “DFDF”)^{注16}である。DFDF は、DI の一部を構成し、デンマークの 220 の食品企業および団体で構成される。その設立目的は、業界の意見が公の場で検討されることを確保することである。

4. 食品組合または生産者による食品安全の確保に向けた活動

食品組合または食品企業は、自主的に食品安全に係る措置を講じている。また、一部は DVFA 等の行政当局と協同で取り組んでいるものもある。以下、主な取組事例を紹介する。

(1) KIK：鶏肉生産の品質保証プロジェクト

「KIK プロジェクト」とは、デンマーク家禽食肉協会 (the Danish Poultry Meat Association)、デンマーク農業諮問サービス—全国家禽センター (the Danish Agricultural Advisory Service – National Center Poultry)、ローズ家禽 A/S (Rose Poultry A/S) およびダンポ A/S (Danpo A/S) が DVFA と協力し、2003 年 3 月 1 日に開始した鶏肉生産の品質保証プロジェクトである。

デンマークの家禽と畜業者および生産者は、従来からフードチェーンのトレーサビリティについて十分な知識を持っていたが、全ての製品について全体のトレーサビリティを提供できる完全

^{注14} 消費者情報センターの研究所は、食品、衣料品、衛生、栄養、安全、消費者権利等に関するその他事項を範囲とする調査結果を、デンマーク消費者協議会 (DCC) に提供している。更に、消費者情報センターは消費者向けのホットラインを開設している。消費者は、当該ホットラインを通じて、消費者問題または家事に関する各種の問い合わせを行うことができる。

^{注15} <http://www.agriculture.dk/view.asp?ID=624> 参照。

^{注16} <http://www.di.dk/SecTema/Default.asp?objno=5557> 参照。

なシステムが存在しなかった。このプロジェクトにより、全体のトレーサビリティの確立を目指している。当該プロジェクトを始めた理由は、消費者および大手小売チェーンから生産者に対して、生産方法に関する要求が益々厳しくなっている状況がある。具体的には、まず、食品加工に関する書類上に記載すべき事項（documentation）の要求が日増しに強くなっていることが上げられる。第二は、デンマーク国内のみならず、近い将来、EU加盟国における類似の要請は、今日、デンマークにおいて実施されているよりも格段に厳しい内容になることが予想され、また、独立した強力な監督が要請されるのは間違いなく、早急に対策に着手することがデンマーク家禽食肉業界の優位性を確保につながると考えられたからである。

KIKの具体的内容は、鶏肉産業の全ての生産工程に関する枠組みを作ることであり、実際において、鶏肉生産者は自身の加工方法に関する正確な説明書が要求されることになる。このシステムでは、HACCP原則に基づき、リスク要因が特定されることになる。当該プロジェクトは2005年2月28日に終了する予定であるが、プロジェクトの結果をもとに、すべての支所で実施されるべきかの評価と決定が行なわれる。

（2）デンマーク生協

デンマーク生協（Coop Denmark A/S）は、食品の安全問題を最優先課題としている。

食品中の細菌への対応策として、生協は消費者向けに安全な製品を確保するための措置を採ってきた。スーパーマーケットでは、すべての食品にラベル表示を実施している。ラベル表示により、消費者に食品の取扱および調理に関して情報が提供される。例えば、完全に火が通っていない鶏肉の取扱および調理についての注意、挽肉は完全に火を通さなければならない旨の注意、卵パックの卵は75度以上で調理し、生卵を含む冷製料理には殺菌卵が使用されなければならない旨の注意、猟の獲物については、肉は完全に火を通す旨の調理に関する注意、牡蠣はセ氏75度以上で調理することにより病気の危険性を避けられるという旨の助言、等である。

（3）デンマーク酪農連合

デンマーク酪農連合（the Danish Dairy Board）は、食品の安全性に関する民間基準を国際標準化機構（ISO）-ISO22000に基づく国際食品安全基準に合致させる努力を行っている。新しい国際食品安全基準は、効率性を損なうことなく、経営管理をより系統的に、一貫性を持ち、かつ、透明性を持たせること、等を目指している。ISO22000の草案は、2004年半ばに作成され、最終文書は2005年末までに用意される予定である。

第5章 食品安全に係る緊急時対応

1. EUの緊急警報システム

規則(EC)No 178/2002の50条による食品および飼料の緊急警報システム（Rapid Alert System for Food and Feed, "RASFF"）に係るデンマークの連絡地点（designated contact point）は、DVFAとなっている。欧州委員会との連絡窓口は、DVFAの輸入・輸出部局あたり、13名のスタッフが交替で窓口業務を務めている。業務時間中は、フルタイム職員1名と後方支援職員1名の2名体制を取り、夜間の対応も含めて、13人が輪番であたっている。仮に対応すべき重大な事態が生じた場合には、13人を含め必要な人材に召集がかかる。法律上の問題が発生する可能性が高い場合には、法律専門家も参加する。なお、飼料に係る情報の場合、DVFAの役割は、デンマーク植物局に対して情報を転送または仲介することになる。この場合、DVFAはデンマーク植物局と協力して、当該飼料は動物に害を与えるか、家畜由来の食品はヒトの健康に有害であるかについて決定を行う。

2. 情報発信ルールと国内における情報処理

EUとの情報の送受信は、基本的に電子メールによって行われ¹⁷、全ての情報はDVFAを経由する。デンマーク国内で問題が発生し、EUに情報を発信する場合の流れは、次の通りである。まず、DVFAの地域事務所の検査官が問題発生現場（国境におけるボーダーコントロール、企業や生産現場など）に向かう。検査官が所定の調査または検査を実行し報告書が作成され、DVFAを経由してEUに情報が発信される。DVFAは、EUとの窓口として、地域事務所から上がった報告書をチェックし、必要に応じて追加情報を地域事務所に要請する場合もある。

逆に、EUから配信された情報の中に、デンマーク国内で生産されたもの、あるいは既に国境を越えて別の場所で問題が生じている場合は、DVFAを経由して、関連する地域事務所に対してEUからの情報が送られる。DVFAは、該当事項について地域事務所に検査を依頼し、地域事務所からは折り返し検査結果と情報がDVFAに回答される。必要があると判断する場合には、DVFAは、経過措置に係る地域事務所からの情報をEUに発信する。緊急警報システムへの情報発信に関して、既にEUと加盟国の間には一応「対応マニュアル」があり、基本的に、どのような事態を報告すべきかについてのガイドラインが示されている¹⁸。加えて、デンマークでは、地域事務所の検査官をはじめRASFF担当者向けのマニュアルも作成している。DVFAが徹底して統一した見解を各地域事務所に示しているため、各地域からDVFAに上げられる情報は、重要性または緊急性の点で均一性が維持されている。

3. 実際の緊急時対応

緊急時にいかに対応すべきかについては、DVFAの畜産、食品両部局において業務調整がなされている。つまり、担当者レベルの日常業務において、緊急時の場合に、誰がいかなる責任を持ち、いかに行動すべきか、等に関して既にプログラムされているため、別個に緊急対応部署は設

¹⁷ DVFAと地域事務所との連絡には電話が使われる場合もある。

¹⁸ ただし、各国によって食品安全のコントロール体制が異なることや、マニュアルの翻訳による解釈の差なども影響して、実際に緊急警報システムに送信される情報の数や内容には、国によるバラツキが見られるのが現状である。

けられていない。また、緊急時対応マニュアルについても、畜産部局では作成されているが、食品部局には存在しない。これは、緊急事態が生じた場合に誰が担当すべきかに関して、各スタッフは認識しており、特段のマニュアルは必要でないと考えられている。実際、緊急事態が日中の業務時間中に発生した場合は、1時間以内に、関係者全員を召集することが可能である^{注19}。このような緊急時対応を有効に機能させるには、DVFA 内部だけでなく、日頃からの企業、生産者など外部とのネットワーク構築が重要となる。一方で、DVFA のトップ（局長）の権限等は注目に値する。つまり、DVFA のトップは、担当者や産業界等から収集した情報により状況を把握し、迅速に行動する能力を有する。食糧農業水産大臣の命令を待てないような一刻を争う事態にあつては、DVFA のトップは、専門家としての長年の経験に基づき、事後報告で対応できる権限と力量を有しているわけである^{注20}。

4. 緊急警報システムの改善

緊急警報システムに係るデンマーク国内における改善点としては、地域事務所を通じたコントロール・システムおよび緊急警報システム担当者の教育が 2004 年の課題と考えられている^{注21}。一方、緊急警報システム自体の改善案としては、EU から配信される情報の選別の必要性が挙げられている^{注22}。EU から数多くの情報が配信されるが、中には、加盟国自身とは関係性が薄いと思われるような情報や、緊急性が低く重要性が高くないと判断される情報も混在している。2004 年 5 月の EU 拡大^{注23}後には、情報交換量が一段と増加することが予想されることから、真に重要な情報を埋もれさせないためにも、情報の選別あるいは重要度の表示等の新たな対応を検討する時期が来ている。

5. デンマーク独自の対外情報発信の流れ

デンマークでは、上記の緊急警報システムとは別に、直接国外に情報を発信するルートが設定されている。デンマーク産の輸出製品から食品安全性の問題が発生した場合は、各国の在外公館に対して迅速な情報公開を行っている。具体的な情報の流れは、次の通りである。地域事務所あるいは DVFA 自身が、当該情報文書を作成し、外務省に情報の発信を依頼する。当該情報文書の作成にあたっては、重要性または深刻性を勘案して、如何なる内容を、どのレベルまで、如何なる方法で、伝えるべきか、等に関して検討し、外務省に対して明確に指示を行う。グローバルに情報を発信することが目的であるため、外務省に対しては情報発信の確認書を求め、発信漏れがないように万全を期すとともに、情報発信先の各国については、どのレベルまで、どの程度のスピードで伝わっているか、モニターしている。

なお、在外公館に対する情報発信については、特段の予算措置は講じられていない。前項の緊急警報システムも含め、緊急事態の発生時において、DVFA の緊急時対策担当者、関係部署、専門家を召集して対策の検討が行われるが、この中で、国内のメディアにどう伝えるか、海外への情報伝達をどうするかについても同時に話し合われるためである。些細な問題であっても、自ら、

^{注19} 注 11 に同じ。

^{注20} 注 11 に同じ。

^{注21} 注 11 に同じ。

^{注22} 注 11 に同じ。

^{注23} 現状の 15 カ国から中東欧諸国 10 カ国の加盟で 25 カ国に拡大する。

先んじて情報を提供し、コミュニケーションを密にすることが、食品輸出国としてのデンマークの信頼性を確保することに役立つとの認識がこの動きの背景となっている。

第6章 緊急時対応の事例

2000年2月にBSEが確認された際、デンマークは、発生当日の午前中に状況を公表し、同日午後4時には対応策を発表した。これら一連の迅速な対応によって牛肉消費の落ち込みは短期間で回復している。当局の対策や情報公開に対する消費者の信頼は厚く^{注24}、デンマークは、欧州がBSE渦の中にあって、牛肉消費の落ち込みが軽微で済んだ唯一の国であった。以下に、緊急時対応の事例を述べる。

1. 口蹄疫 (FMD)

口蹄疫 (Foot and mouth disease, “FMD”) に関する主要な法令は、1999年の「動物に関する疾病および感染に関する法」^{注25}および1998年10月の「口蹄疫の発生および蔓延を制限する措置に関する規則」^{注26}、である。口蹄疫の発生および蔓延を制限する措置に関するEU指令^{注27}は、上記の国内法令で道具付けされ、施行されている^{注28}。

緊急事態の場合、FMDの疑いは地域の獣医に報告されなければならない。地域の獣医センターにおいては疑いが直ちに晴れない場合、当該家畜はDFVAによる管理下に置かれ、診断用の検体が検査のためDFVFに送られる。地域の畜産・食品管理センターは、過去30日以内にかかる家畜群から家畜を受領した他の家畜群への感染を追跡し、感染した家畜と何らかの接触のあった家畜もまた最低30日間監視下に置かれる。すべての家畜群が移動制限および隔離の下に置かれ、診断が陽性の場合、監視下の家畜群は処分される。1960年代以降、デンマークにおいてFMD発生事例は数例しかなく、最後の発生は1983年であった。FMDのワクチンはデンマークにおいては禁止されているが、ワクチンを使用せず、FMDの発生を抑えることに成功している。

2. BSE^{注29}

BSEに係る基本的な法令は、1999年の「動物の疾病および感染に関する法および牛BSEの制御および根絶のための規則を定める命令」^{注30}である。デンマークは、特定の伝達性海綿状脳症の予防、制御および根絶のための規則を定める「EU規則第999/2001」に従い、BSEの危険性を予防するために、デンマークの牛、羊、山羊製品、等に関して厳しい予防措置が講じられており、安全な牛肉および牛肉製品の生産のために、EUが要請する諸要件を実施している。その中でも、牛部門のトレーサビリティ・システム (traceability system) は良く機能している^{注31}。農場から農場へ

^{注24} World Economics Forum “Global Competitiveness Report 2003-2004”によれば、デンマークの「公共制度の質」は世界第1位 (102カ国中、以下同じ)、「政府の無駄の少なさ」は第3位、「契約と法令への信頼性」は第2位と高く評価されている。

^{注25} The Danish Act on Diseases and Infections in Animals.

^{注26} Order on Measures to Restrict Outbreak and Spread of Foot-and-Mouse Disease.

^{注27} Directive 85/511/EEC.

^{注28} Final Report of a Mission Carried out in Denmark from 16 to 20 June 2003 in order to Evaluate the Disease Contingency Plans for Epizootic Diseases (DG (SANCO)/9101/2003).

^{注29} EUは、デンマークのBSEについて、DG(SANCO)/1125/2000、DG(SANCO)3832/2001、DG(SANCO)/9101/2003の3本の報告書を発表している。

^{注30} Order Laying Down Rules for the Control and Eradication of BSE in Bovines.

^{注31} DVFA・食糧農業水産省報告書 “BSE-precautions in Denmark” 参照。

の家畜の移動は、すべて国内動物中央登録簿（the Central Register for Domestic Animals）に登録され、食肉も農場まで遡って追跡することが可能である。さらに、と畜場（slaughter houses）および食肉処理工場（cutting plants）は適切なトレーサビリティ・システムを有しており、これにより、生産の初期段階から最終段階まで食肉の原産地が追跡可能となっている。2000年10月に現在のデンマーク監視プログラムが開始されたが、これには危険性のある動物および健康なと畜動物の無作為抽出のサンプリングが含まれている。30ヶ月齢以上のすべての健康なと畜動物および24ヶ月齢以上のすべての危険性がある動物の検査が、2001年1月から開始されている^{注32}。

デンマークの最初のBSE症例は2000年2月であったが、その当時、デンマークにおいては、既に、①反芻動物への反芻動物の肉骨粉（meat and bone meal、“MBM”）飼料の禁止（1990年）、②英国からの牛輸入の中止（同年）、③輸入英国牛の個別監視および英国動物の飼料-フードチェーンを遮断（1996年半ば）、④反芻動物への哺乳類MBM飼料の禁止（1997年）、⑤他種の飼料と牛飼料を峻別する規則の強化（同年）、⑥MBM提供の規則強化（1997年）などの予防措置が講じられていた。最初のBSE陽性ケースの発見後、直ちに、デンマークではと畜場からの特定危険部位（SRM^{注33}）の除去が開始された。と畜場からのSRMの除去は、2000年2月に実施されており、消費者保護の最も基本的かつ重要な措置である。SRMは高圧滅菌され、その後焼却施設へ移送されるが、SRMはフードチェーンまたは飼料チェーンに再び戻すことは認められていない。また、機械回収肉（mechanically recovered meat、“MRM”）の禁止およびピッシング（pithing）の禁止によって更に消費者保護対策がなされ、2001年には、家畜の飼料用MBMおよび魚粉使用の全面的禁止が、例えば、豚または鶏の飼料から反芻動物の飼料への交差汚染を避けるために実施されている。

緊急事態の場合の対応は次の通りとなる。迅速試験の結果、陽性または擬陽性の場合、BSEが疑われ、検体はさらに検査される。その間、牛群は移動制限下に置かれ、疑いのある牛の子孫ならびに疑いのある牛が飼養された1年前から現時点までにこの牛群から移動した牛も同様に扱われる。臨床症状（clinical suspects）がみとめられる場合がそれに当たり、移動制限は最初の検査結果が出る前に実施される。と畜場の迅速試験が陽性と判明した場合には、当該牛のすべての部位がSRMとして処分され、二次汚染の危険性のため、と畜ラインにおける前の1頭の牛のと畜および後の2頭のと畜もSRMとして処分される。BSEの診断が確認された場合、移動制限下に置かれた群れと個々の牛は処分され、焼却される。動物の焼却には群れ全体を含み、関連牛と同じ飼料を与えられた牛のみに限定しないこととなっている。

3. サルモネラ・コントロール・プログラム

デンマークにおける食品安全行政の有効性が最も表れているのは、鶏肉に対するサルモネラ・コントロール・プログラム（the Danish Salmonella Control Programme）である^{注34}。1980年代初頭より、多数のプロイラーがサルモネラ菌に汚染されていることが判明し、取組みが開始された。サ

^{注32} DVFA・食糧農業水産省報告書 “The Current Status of BSE and other TSE conditions in Denmark” 参照。

^{注33} SRMの定義は科学的知識が発展するに伴い、数回変更されている。現在、デンマークで牛においてSRMと定義されている部位は、十二指腸から直腸までの腸および腸間膜、扁桃（以上全ての年齢の牛について）、脳および目を含む（下顎を除く）頭蓋骨、脊髄、尾骨を除く脊椎、胸腰椎の横断部、脊椎神経節（以上12ヶ月超の年齢の牛について）となっている。

^{注34} このプログラムは、DVFA・食糧農業水産省による “Salmonella Programmes for Poultry” である。EUの調査報告（DG(SANCO)/3380/2001-MR Final）も発表されている。

サルモネラ発病者の出現もあって国民の関心は非常に高まり、1989年にブロイラー業界は自発的なコントロール・プログラムを導入する必要に迫られた。このプログラムは、デンマーク畜産サービスと協同して実施されたもので、原則として業界の自発的プログラムであり、業界は全ての生産工程において遵守されるべきルールとされた。人獣共通感染症に係るEU指令(92/117/EEC)は1994年1月にデンマークで実施され、同指令に従って、すべてのブロイラーおよび卵生産施設において親鳥の群についてサルモネラ腸炎菌およびネズミチフス菌についての検査が行なわれた^{注35}。この指令の実施以降は、従来の業界の自主監視が強制事項となり、2種の抗原型に感染した鶏の群れは獣医サービスからの命令により処分され、所有者に対して補償が行なわれるようになった。1996年には、農業漁業省は、鶏肉のサルモネラ菌に対して、親鳥の群のすべてのサルモネラ抗原型に対する検査を含んだ包括的な制御プログラムの独自の取組みを実施している。

この間のデンマークの対応策は実を結んでおり、1989年(業界プログラム開始当初)感染しているブロイラーの群は80%から、1995年秋には35%に低下した。また、1998年3月に当該プログラムの修正^{注36}が実施されて以降は、サルモネラ菌は1件の養鶏家の鶏群から発生しただけである。現時点では、卵におけるサルモネラ発生率は1%前後と、他の欧州諸国に比べ、際立って低くなっている。

第7章 食品安全にかかる訴訟

食品安全問題に係る訴訟は、基本的に、製造物責任(PL)に関するものである。以下に、主な訴訟を説明する。

①西部デンマーク高等裁判所の判決^{注37}

ある集団が生卵を食べた後、サルモネラ菌に感染した。パッケージのラベルには、卵はサルモネラ菌を制御している则表示されていた。その結果、卵はデンマーク製造物責任法に基づき欠陥があったと判断された。

②西部デンマーク高等裁判所の判決^{注38}

市裁判所は挽肉のパッケージがデンマーク製造物責任法に基づき欠陥があったと決定した。当該挽肉で作ったハンバーガーを食べた1人の消費者がサルモネラ菌に感染した。消費者がそのパッケージの調理指示に従っていたとしても、その調理指示は感染の危険性を除去するものではなかった。高等裁判所は、責任は時効が成立しているとして、製造物責任の可能性を検証しなかった。

③東部デンマーク高等裁判所に現在係属中の案件

ある集団が生卵を食べた後、サルモネラ菌に感染した。市裁判所は、デンマーク製造物責任法によると、販売者は生産者と同じ基準で、すべてのケースにおいて責任があると判断した。現在、この判決が、製造物責任に関する指令85/374/EECと合致するか否かについて欧州司法裁判所の判

^{注35} デンマークはこの指令を実施した最初の国である。

^{注36} サルモネラに関しては、デンマークの措置はEUを上回っている。

^{注37} 2003年7月15日判決(U2003.228V)。

^{注38} 1997年10月7日判決(U1998.111)。

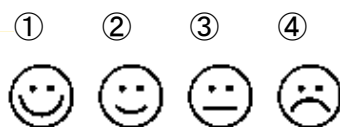
決待ちの状態となっている。

第8章 スマイリー・スキーム

2001年10月1日、「スマイリー・スキーム (Smiley Scheme)」が採用された。これは、DVFAの地域事務所から選任された検査官が、全ての小売業者、レストラン、卸売業者等を対象に、食品関連規則の遵守状況を確認するために予告なしに検査を実施し、その検査結果を簡便な方法で消費者に公開する制度である。当該検査の結果は、ランク付けされた4種類のスマイリー・マークで表示される^{注39}ことから、「スマイリー・スキーム」と呼ばれている。検査項目には、衛生（食品の取扱、清掃、メンテナンスの3点）、スタッフの教育、店舗内の自主チェックシステム（HACCPベース）、ラベル表示、許認可、食品規格、食品添加物、汚染・公害、包装容器素材などの事項が含まれている。当該検査は、検査毎に異なる項目がチェックされ、また、当該検査は一定の時間的間隔^{注40}をおいて繰り返し実施される。これら一連の検査を経て、最終評価が与えられる。

スマイリー・スキームの採用後、小売店およびレストランは検査結果のレポートを店頭に掲示することが義務付けられ、消費者は小売店の法令遵守状況を容易に理解できるようになった。加えて、2004年1月からは、インターネットによる検査結果の公開も始まっている^{注41}。Webサイトでは、46,000の小売業者（レストラン、バー、小売業者）の直近4回分の検査レポートが掲載されており、店の種類、名前、住所などによる事業者の検索も可能である。この結果、消費者はどこで買い物をし、食事をするかを決める前にWebサイトで検査レポートを検索し比較検討することができる。また、小売事業者だけでなく、4,000の卸売企業の検査レポートもWebサイトに掲載されている^{注42}。

図表3-2 4種類のスマイリー・マークとその意味



- ①: 検査官に所見なし
- ②: 一定の規則を遵守する必要がある
- ③: 当該企業には差止命令又は禁止命令が出されている
- ④: 当該企業は、過料が課され、警察に報告され、あるいは、許認可が取り消されている

^{注39} 消費者に対して検査結果を分かりやすく表示するのがスマイリー・スキームの目的なので、スマイリーマークは小売店及びレストランにのみ付されている。卸売業者の法人顧客の場合は、スマイリーマークに頼らなくても、検査結果を理解できる知識があると考えられている。

^{注40} スマイリースキームのパンフレットに掲載された検査レポートの事例によれば、1年間に4度の検査が実行されたことになっている。

^{注41} <http://www.uk.foedevaredirektoratet.dk/Food/Smiley/forside.htm> 参照。

^{注42} 卸売業者もDVFAの地域事務所の検査を受けるが、検査結果に対するスマイリー・マークは付与されておらず、検査レポートを店頭に掲示する義務もない。

図表3-3 店頭に掲示されるスマイリー・スキームの検査レポート



(出所)DVFAホームページより

スマイリー・スキームは、全ての小売店、卸売事業者を対象としているため、導入にあたって事業者側から大きな反発を受けた。しかし、導入から2年を経た現在では、事業者側にも好意的に受け入れられている。法令を遵守する大半の企業は、行政当局から、いわば「お墨付き」をもらうことができるとの理解が広がったためである^{注43}。また、消費者にも広く浸透しており、スマイリー・スキームのWebサイトは、2004年1月の開設から2ヶ月間で13万件のアクセスを記録した。「79%の消費者は、成績の悪いスマイリー・マークがついたレストランでは食事をしない」、「レストランの店頭で悪いスマイリー・マークが掲示されていたら、食事をする店を変更するという消費者は56%」という調査結果^{注44}も公表されるなど、消費行動に少なからず影響を与えている。

DVFAを含むデンマーク行政当局の基本的な考え方は、「生産者、提供者側が食品安全について責任を持つべきであって、行政が食品安全を保証することはできない」というものである。これを前提として、DVFAら行政当局が行なうべき仕事は、食品安全の確保に向けた企業側の努力とコミュニケーションを促し、消費者が適切な判断が行なえるような情報を提供するという姿勢に立っている。スマイリー・スキームは、これらの考え方を良く体現し、かつ効果をあげているデンマークらしい施策であると言える。

^{注43} DVFAの地域事務所による調査は予告なしで行なわれるが、仮に検査の成績が悪かった場合、企業は必要な是正を行なった上で再検査を請求することが可能である。企業側から検査を請求した場合は、検査費用が企業側の負担となり、検査レポートには企業側からの請求に基づく検査である旨が明示される。

^{注44} <http://www.uk.foedevaredirektoratet.dk/Food/Smiley/pressrelease.htm> 参照。