

事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議
調査報告書
(第一次取りまとめ)

平成20年11月25日

事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議

- 目 次 -

| | |
|--|----|
| はじめに | 1 |
| 第 1 事故米穀の不正規流通問題の発生の経緯等 | 2 |
| 第 2 有識者会議について | 3 |
| 1 設置の経緯等 | 3 |
| 2 当会議における審議状況 | 4 |
| 第 3 不正規流通の原因究明及び責任の所在の検証 | 5 |
| 1 政府保管米の事故米穀が食用として流通した原因について | 5 |
| 2 福岡農政事務所による三笠フーズに対するいわゆる 9 6 回の 「検査」について | 10 |
| 3 平成 19 年 1 月及び 2 月の情報提供に対する対応について | 12 |
| 4 ミニマム・アクセス米を輸入した輸入業者が非食用として 販売した事故米穀について | 14 |
| 第 4 検証の総括及び農林水産省における厳正な対処等について | 17 |
| 1 検証の総括 | 17 |
| 2 責任の所在 | 21 |
| 3 農林水産省の今後の取組について | 23 |
| 4 政府全体としての今後の取組等について | 27 |

< 資料編 >

はじめに

食の安全・安心については、昨今の様々な食品をめぐる事件・事故を背景として、国民の関心がこれまでになく高まってきている。

そうした中で、今般、本来食用に流通するはずのない事故米穀が、一部の米穀販売業者の不正な販売により、各種の米穀加工品の原料として、あるいは給食施設や外食産業等に流通する事態が生じた。

この事故米穀の不正規流通は、そもそも人の健康に害を及ぼすおそれがある食品が流通したこと自体が重大な問題であるが、それにとどまらず、その食品が我が国の食の根幹をなす「米」であり、その流通管理や安全性について政府が深く関与しているはずのものであることから、政府に対する国民の信頼を大きく揺るがす事態となっている。

こうした事態を受け、事故米穀の問題について、政府全体として、消費者の安全・安心の確保に向け、より強力かつ効率的な体制で臨み、本問題の原因究明、責任の所在の明確化について第三者による徹底した検証・検討を行うこととし、平成 20 年 9 月 19 日、「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」が設けられた。

当会議は、法曹関係者、消費者問題の専門家等の 8 名で構成され、主に消費者、生活者の目線から、本問題の「原因究明、責任の所在の明確化」の検証等に取り組んできた。

これまで 17 回の会議が開催されたが、その審議を通じて、「食の安全」が国の重要政策課題であるにもかかわらず、政府全体の取組が欠如していること、いかなる制度や仕組みを作っても職員の意識が変わらない限り、その制度や仕組みは作動しないこと、特に、農林水産省においては、BSE 問題の反省に立ち消費・安全局の設置など様々な措置を講じたにもかかわらず、今回の問題の発生を防止できなかったことなどが明らかになってきた。

農林水産省をはじめ、関係府省においては、この報告書の内容を真摯に受け止め、再発防止策の実施等「食の安全」に対する国民の信頼の確保に全力をあげるべきである。

なお、当会議においては、今後、「米穀の流通実態等の問題点への対応を含めた、消費者の安全・安心確保のための抜本的改善策」について、内閣府に設置された「事故米穀の不正規流通に関する対応検討チーム」や農林水産省の「事故米対策本部」等における調査・検討の状況も踏まえつつ、消費者の目線から、更に検討を加えていくこととしている。

第1 事故米穀の不正規流通問題の発生の経緯等

平成20年8月22日、農林水産省福岡農政事務所の「食品表示110番」に、三笠フーズ(株)(以下「三笠フーズ」という。)が国から工業用に用途を限定して買い受けた事故米穀を焼酎用などへ横流ししているとの匿名の電話通報があり、さらに、8月27日に、調査の端緒となる具体的な情報提供があった。

農林水産省は、この情報提供を受け、関係機関と連携して立入検査を実施した結果、三笠フーズが非食用で買い受けた事故米穀を食用に転売していたことが確認され、同社社長が事故米穀を食用に横流しした事実を認めた。

このため、農林水産省は、9月5日、三笠フーズに対し、転売した非食用米穀及びその加工品について、回収を要請するとともに、本件について公表した。また、福岡県は、食品衛生法(昭和22年法律第233号)に基づき、回収を命じた。

農林水産省は、9月8日以降、事故米穀の売渡先である全国の19(3商社を含む。)業者に対し、順次緊急一斉点検を実施し、その結果、新たに(株)浅井、太田産業(株)、島田化学工業(株)についても、事故米穀の扱いに関する国との契約で定められた買受目的以外に使用していたことが確認された。その後、事故米穀の流通ルートの解明が続けられ、農林水産省は、平成20年10月31日に、販売先の開示拒否や帳簿等が廃棄されているものを除き、流通ルートの解明状況の全体像を取りまとめ公表している。

この中で、事故米穀の不正規流通の原因となった供給ルートとして、以下のようなものが判明した。

平成16年4月に保管中の政府保有のミニマム・アクセス米(以下「MA米」という。)からカビ毒のアフラトキシンが検出され、その事故米穀が「非食用」(工業用糊)として売却された。

平成18年には、国内の残留農薬規制の強化に伴い、政府保有のMA米の一部について、検査の結果、メタミドホスの残留農薬基準値超過となり、その事故米穀が「非食用」(工業用糊)として売却された。

平成19年には、商社が輸入しようとしたMA米について輸入時の検疫所における検査でアセタミプリドの残留農薬基準値を超過し食品衛生法に違反していることが判明し、MA米以外のものは高い関税率(二次税率)となる輸入制度の下で、高い関税が課されない形で輸入するため国が一旦購入した後、購入価格と同額で商社に売り戻した。その際、商社は「非食用」に充てることを条件として通関し、これが三笠フーズへ売却された。

カビ毒のアフラトキシンが検出されたり、残留農薬基準値を超過した事故米穀については、その毒性・危険性から、食用に販売等を行うことは食品衛生法違反となるが、これらの事故米穀が、三笠フーズ等により不正に食用に転売され、今回の事故米穀の不正規流通問題となったものである。

また、平成 20 年 9 月 16 日、福田総理（当時）から、事故米穀の不正規流通事案の広域性、社会的影響の大きさ等にかんがみて、政府一体となって対応するよう指示があり、同日、内閣府副大臣をヘッドとする「事故米穀の不正規流通に関する対応検討チーム」が発足し、9 月 22 日に「事故米穀の不正規流通事案に関する対応策緊急取りまとめ」を公表している。

これを受けて、農林水産省において各種の取組が進められている。

（参考）事故米穀の不正規流通問題に関する農林水産省の主な取組

- ）平成 20 年 9 月 24 日 「事故米対策本部」設置
 - （9 月 28 日「農林水産省の取組に関する工程表」発表）
 - （10 月 31 日「農林水産省の取組に関する工程表の進捗状況」発表）
- ）平成 20 年 10 月 2 日 「農林水産省改革チーム」設置
- ）平成 20 年 10 月 17 日 「米流通システム検討会」設置

第 2 有識者会議について

1 設置の経緯等

消費者の安全を守るためには、これに関する問題を一元的に取り扱う組織が必要であり、現在、消費者庁創設のための法案が国会に提出されているところであるが、その司令塔的機能の先行実施の取組の一環として、今回の事故米穀の問題に際して、内閣府に前述の「事故米穀の不正規流通に関する対応検討チーム」が設置されたところである。

さらに、同じく 9 月 16 日、福田総理から、事故米穀の不正規流通問題の原因究明、責任及び今後の改善策について、野田大臣（内閣府特命担当大臣）に対し、関係大臣の協力の下で、第三者による徹底した検証・検討に着手するよう指示があった。

この総理指示を受け、野田大臣は、（ ）事故米穀の不正規流通問題の原因究明、責任の所在の明確化、（ ）米穀の流通実態等の問題点への対応を含めた、消費者の安全・安

心確保のための抜本的解決策を検討する、「事故米穀の不正規流通問題に関する有識者会議」を設置した。当会議の委員は、法曹関係者、消費者問題の専門家等の8名で構成され、産業界、農業関係者、政府関係者を含まない第三者的な立場から、検証・検討を行うこととされた。

当会議は、消費者庁構想の中でオンブズマン的な役割を果たす「消費者政策委員会」に匹敵するものとして、この問題に限らず、消費者の側に立った目線で世の中を変えていく知恵袋あるいはエンジンとしての機能が期待されている。今後とも、こうした当会議の基本的スタンスを踏まえ、必要な意見を具申していくことが、我々の任務である。

2 当会議における審議状況

当会議の検討事項は、上記のとおり、()事故米穀の不正規流通問題の原因究明、責任の所在の明確化、()米穀の流通実態等の問題点への対応を含めた、消費者の安全・安心確保のための抜本的解決策、とされており、まず、「事故米穀の不正規流通問題の原因究明、責任の所在の明確化」について検証・検討することとし、その後、「米穀の流通実態等の問題点への対応を含めた、消費者の安全・安心確保のための抜本的解決策」について検証・検討することとした。

当会議は、平成20年9月19日に設置され、第1回の会合が開催されて以降、これまで、17回開催された。今回の報告は、「事故米穀の不正規流通問題の原因究明、責任の所在の明確化」について取りまとめたものである。

今回の取りまとめに際しては、平成16年以降、MA米として政府が輸入し、その後売却した事故米穀のうち、食品衛生法に違反していたものが食用として流通することとなった点を重視し、政府から購入業者に売却された経緯、その後の購入業者に対して行われた「検査」の内容等を中心に検証を行った。

当会議の審議については、すべて公開で行い、審議の透明性の確保を図ることとし、配布された資料は数日以内に内閣府のホームページにすべて掲載し、情報の公開に努めた。

また、当会議における審議は、関係府省からのヒアリングを基本とし、ヒアリングに当たっては、関係府省から実証的な資料の提出と、これに基づく説明を求めた。

当会議のこれまでの審議状況は、資料4のとおりである。

第3 不正規流通の原因究明及び責任の所在の検証

「食の安全」の確保は、国の重要な政策課題であるが、遺憾ながら、政府全体の積極的な取組が欠如していることが、今回の事故米穀の不正規流通の根本的な問題である。

特に、農林水産省は、BSE問題の反省に立ち、消費・安全局の設置など様々な措置を講じたが、今回のような事故米穀の不正規流通という問題の発生を防止できなかった。

保管中にカビ毒のアフラトキシンが検出され、残留農薬基準値を超えるメタミドホスが検出され、あるいは、検疫所における検査で残留農薬基準値を超えるアセタミプリドが検出され、事故米穀となった、いわば「汚染米」と呼ぶべき米が食用に流用（不正に転用）された直接的原因は、大略次のとおりである。

1 政府保管米の事故米穀が食用として流通した原因について

農林水産省（本省）は、保管中の汚染米の有害性を認識していながら、「食の安全」を確保することよりも、安価早期処分を優先させた誤りにより、
廃棄という処分を検討せず、工業用糊の増量剤としての実需の調査不十分のまま、工業用糊用として業者に販売することを決定し、
売却先について、食用に流用するおそれのある者を排除するなどの制限を設けず、汚染米の引き渡しに際し、着色するなどの横流れ防止措置を講じず、
食用に流用される危険を防止するため売却先に対する監督方法などを定めたマニュアルを作成せず、地方農政事務所等に適切な指示をせず、
など汚染米の食用への流用防止のための有効な手段を何一つ講じなかった。

政府が買入れた米のうち、保管中に袋が破れたもの、水濡れ等の被害を受けたもの、カビが発生したもの等は「事故品」とされ、さらに「事故品」のうち「主食用に充当できないもので分任物品管理官（地方農政事務所長等（注1））が主食用不適と認定したものは「事故米穀」として区別される。事故米穀は、工業用糊等の原料用など「主食用」以外の用途に限定して売却することとされている。

ここでいう「主食用」とは、丸米でご飯として食べられる米である。一方、事故米穀の売却用途には、みそ、焼酎、米菓等の「食用」の「原材料用」があり、事故米穀は、このような「食用」の原材料用の米と、工業用糊や飼料用の「非食用」の米を含んだものであった。

農林水産省は、従来から、事故米穀の処理について、「物品（事業用）の事故処理要領」

(昭和40年3月8日食糧庁長官通知)や「政府所有物品(事業用)売買契約」において、用途の限定(原材料用、飼料用、肥料用)等を規定していた。この用途の限定は、平成19年3月30日の要領改正により、原材料用、飼料用、工業用糊等とされた。また、事故米穀の用途外への横流れを防止するための措置(以下「横流れ防止措置」という。)としては、買受目的に反した処分の禁止、契約に反した場合の違約金、調査や報告を求めることができる旨及びその場合の協力義務等について規定していた。

「事故品」一般については、この要領において、「極力主食用に充当する」とされているが、「事故米穀」かどうか、言い換えれば「主食用に適するかどうか」の判断は、地方農政事務所長等の裁量にゆだねられており、統一的な基準が定められていない。

また、事故米穀の購入者については、事故米穀を工業用糊等の定められた用途に自ら供する者等とされ、その業者が他にどのような事業を行っているか等は考慮されていなかった。

米穀の輸入、保管、売却等の業務は、農林水産省総合食料局食糧部で行われており、事故処理要領等の関係通知は総合食料局長が制定している。また、事故処理要領のうち10トンを超える事故品の売却計画の承認等は、食糧部消費流通課長が行っている。

主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律(平成6年法律第113号。以下「食糧法」という。)第52条において、主要食糧の販売者等に対する立入検査や報告徴求の権限が定められている。しかし、実際には本省が指示した場合を除いて、この権限は行使されておらず、農林水産省(地方農政事務所等)による事故米穀の買受人に対する検査については、売買契約に基づく調査に終始していた。このため、調査は売買契約の直接の相手方である買受業者に限られ、その先の実際に工業用糊の原料に使用する業者までの調査は一切行われていなかった。

また、本省総合食料局は、こうした事故米穀に関する検査のマニュアルを作成しておらず、検査の内容や方法は、地方農政事務所等の調査担当者の判断にゆだねられていた。

他方、カドミウム含有米(注2)や臭素米(注3)、加工原材料用米、配合飼料用米については、「食の安全」の観点等も踏まえ、事故米穀の場合の「物品(事業用)の事故処理要領」に基づく横流れ防止措置にとどまらず、政府があらかじめ着色や変形加工を行った上で売り渡すとか、販売先を実際に非食用の用途に使用する者に限定する等の横流れ防止措置を講じていた。

また、例えば、「加工原材料用米穀の販売要領」(平成16年8月20日総合食料局長通知)においては、買受者に対する「指導監督等」に関する規定や「再調整等委託工場に

おける地方農政事務所職員の立会い」のマニュアルを定めているが、この加工原材料用米の売却用途には、酒類用や調味料用などの「食用」と工業用糊用やペットフード用などの「非食用」とが混在している上に、食用の用途の中には、限定的ではあるが丸米での使用が認められるものもある。農林水産省は、地方農政事務所等の調査担当者は、事故米穀の買受人に対する調査に当たり加工原材料用米の立会のマニュアルを参考にしていたと説明しているが、このような「食用」と「非食用」を区別しない加工原材料用米の立会のマニュアルを参考としても、これはあくまでも立会のマニュアルであり、加工後の米の販売先事業者への照会などは盛り込まれていないため、事故米穀の横流れの有無を確認する調査に有効とは思えない。

平成 16 年 4 月にカビが付着した政府保有米のベトナム産精米からアフラトキシンが検出された際に、本省総合食料局は、この米を従来事故品の処理・経理処理の一環としての処理方法により処理することとし、特段の横流れ防止措置を講ずることなく、非食用として売却した。三笠フーズがこのアフラトキシンが検出された事故米穀を買い受け、横流しを行い、食用として流通させた。平成 18 年 10 月及び 11 月にもアフラトキシンが検出されたが、同様に売却された。

平成 18 年 5 月から食品衛生法の残留農薬規制が強化され、メタミドホスについて残留農薬基準値が定められることとなった。このため、農林水産省では制度の施行前に政府所有米について検査を行ったところ、メタミドホスに関する残留農薬基準値のなかった平成 15 年度に輸入した中国産もち精米についてメタミドホスの残留農薬基準値を超過した事故米穀が発見され、平成 18 年 6 月にこれを非食用として処理することを公表した。本省総合食料局は、この米を従来事故品の処理・経理処理の一環としての処理方法により処理することとし、特段の横流れ防止措置を講ずることなく、非食用として売却した。三笠フーズがこのメタミドホスの残留農薬基準値を超過した事故米穀を買い受け、横流しを行い、食用として流通させた。

農林水産省によれば、カビ毒のアフラトキシンが付着したり、農薬のメタミドホスが残留農薬基準値を超過した米は、「物品（事業用）の事故処理要領」でも想定されておらず、自動的にあるいは当然に事故品のカテゴリーに入ることではなく、上記の 2 つの事案の場合は、その時点で事故品として処理するという新たな判断を行い、こうした米が食品衛生法に違反することを認識していたにもかかわらず、特段の横流れ防止措置は講じられないこととなった。

メタミドホスの残留農薬基準値を超過した事故米穀（約 3,400 トン）の売却に際し、本省総合食料局では、用途として、飼料用、肥料用、工業用糊、バイオマス、染色糊用、食糧援助、長期保管を選択肢として検討したが、国の財政負担が少なくなるよう「非食用」として売却処理することを基本として検討していたため、「廃棄」は選択肢とされなかった。

検討の結果、最も円滑に売却処理できる可能性があるのは「工業用糊」であるとの結論に至り、その検討に際して本省消費流通課は、工業用糊の需要の有無について聞き取り調査を行っている。カドミウム含有米の処理に際しては、その使用状況については、合板用接着剤の増量剤としての最終使用者である合板メーカーまで把握している。これに対し、今回の調査においては、過去にカビ等の事故品の購入実績がある業者に対する聞き取りをしているものの、三笠フーズなどの糊用米穀粉の製造業者から購入希望数量を聴取するという、間接的な聞き取りにとどまっており、工業用糊用の最終使用者からの聞き取りは行われていない。

また、聞き取った購入希望数量（月 200 トン、月 400 トン等）について、過去の事故米穀の工業用糊用への売却実績（平成 17 年度 229 トン、平成 16 年度 1,797 トン）と比較して現実的な数量かどうかについて十分な検証もなく、業者の希望数量が工業用糊の最終使用者の実需の裏付けがあるかどうかも確認せずに、聞き取り結果を信用して「小口で売却すればさばけるのではないか」と考え、「需要あり」と判断した。

このように、農林水産省としては、メタミドホスが残留した事故米穀をできるだけ早期に処理することを優先させ、「廃棄」を検討の対象としなかったことに加え、工業用糊用として需要があるかどうかの調査も極めて不十分であるにもかかわらず、実需の有無よりも買い受けてくれる業者がいるか否かに重きを置いて「工業用糊用に売却する」との結論を出したものと認めざるを得ない。

なお、農林水産省は、平成 15 年度に輸入され、平成 18 年 6 月にメタミドホスが検出された中国産もち精米のうち、平成 15 年度から 17 年度までの間に食用として販売されたものがあり、これにメタミドホスが残留農薬基準値を超えて残留していた可能性を否定できない以上、食品安全委員会や厚生労働省に対し、必要な方策について協議することが求められていたといえよう。

このように、食品衛生法に違反する事故米穀（汚染米）について、「カドミウム含有米」や「加工原材料用米」のような別途の販売処理要領ではなく、食用とすることもありうる「事故品」の処理要領に基づき処理を行ったことに問題がある。

これらの節目において、事故米穀の処理業務を所掌する、本省総合食料局長あるいは食糧部長等の幹部は、事故米穀の有害性及び食品衛生法上の問題を十分に認識し、必要な要領の改正、検査マニュアルの策定等の検討を行うべきであった。その際には、三笠フーズのように事故米穀以外の加工原材料用米も取り扱う業者であり、かつ、食糧法に基づく出荷・販売事業者である者に事故米穀を販売すれば、故意又は過失により事故米穀と一般米とが混ざる危険性がある以上、このような業者には売却しないとか、販売先を最終使用者に限定するとか、カドミウム含有米の処理要領のように政府において着色・加工を行った上で販売するべきであり、また、食用に流用する危険性のある業者に売却する以上、事故米穀の直接の買受業者に対する調査に止まらず、その先の工業用糊等の用途に実際に使用する業者の段階まで調べなければ非食用に供されたことの確認とならないことは容易に予測されるのであるから、最終使用者まで調査し確認することをルール化するべきであった。

このようなずさんな対応の背景として、農林水産省において、事故米穀の処理に関する業務（売買、加工立会、帳簿確認等）の食糧行政の中での位置付けが低いこと、商品価値が著しく低下しているものを速やかに処理するという経理手続の一環との認識が強かったこと、自己の職務が国民の「食の安全」に直結しているとの認識に欠け、不正転用される危険性があることに思い至らなかったことがあると思われる。また、本来、農林水産省にとって、「国民・消費者こそがお客様」であるべきなのに、「事故米穀の購入者はお客様」という間違った意識が働き、事故米穀の買受人に対しては、売買契約に基づく穏健な検査しかできなかつたことがあると思料される。

こうした状況は、次のことが大きな原因であった。

農林水産省の組織の中で、米の販売を行う部署と米の販売についての検査を行う部署が同一であり、購入業者に対する対応が甘く、食糧法に基づく立入検査の権限行使に消極的になった。

本来であれば食糧法に基づく立入検査の権限を行使して事故米穀の買受人のみならず買受人の売却先である実需者に対しても検査を行うべきであるが、本省からは権限行使に関する何らの指示がなく、また、地方農政事務所等の現場は、当該権限の行使について本省の指示待ちであった。

本省総合食料局は、従来からカドミウム含有米や臭素米、加工原材料用米、配合飼料用米については、「食の安全」の観点も踏まえ、通常の事故米穀と異なる横流れ防止措置を講じていたが、担当部局が同じ総合食料局であり、かつ、残留農薬やカビ毒の有害性及び食品衛生法上の問題も認識していたにもかかわらず、事故品の処理要領

(「物品(事業用)の事故処理要領」)にカドミウム含有米等と同様の横流れ防止措置が盛り込まれていないことに何ら疑問を持たず、旧来の在庫処理の発想のままで、水濡れ等の軽微な事故品と同様の取扱いをした。

事故米穀の買受人に対する全国統一的な検査マニュアルも作成されていなかった。

これらは、自己の職務の重大性を自覚せず、これまでどおりに目先の仕事をこなせばよいという官僚主義的体質の現れである。

2 福岡農政事務所による三笠フーズに対するいわゆる96回の「検査」について

福岡農政事務所は、有害性のある汚染米が三笠フーズに非食用として売却された事実を知っていながら、「食の安全」を確保することの重大性を認識せず、本省から適切な検査方法の指示もなかったことから、漫然と検査を行い、

従前からの加工原材料用米の検査方法を基本的に継続し、契約に基づく任意の調査に終始し、食糧法に基づく立入検査等を自ら行う、あるいは、本省の了解を求めるなどの行動に出ず、

食用に流用する危険を防止するため、工業用糊の増量剤として販売する先の調査などをせず、

96回に及ぶ「検査」によっても食用への流用の事実を発見できなかった。

農林水産省の地方組織である農政事務所長等は、事故品の売却処理及び契約に関する事項を本省総合食料局長から分掌している。

農政事務所等による事故米穀の購入業者に対するいわゆる「検査」においては、破碎作業等への立会や目視による破碎状況の確認と台帳による受払いの確認が中心であり、買受人の販売先の調査や買受人の帳簿との整合性のチェックを行っていなかった。このような検査は、丸米が「主食用」に横流しされることの防止にはなるが、加工された事故米穀が「食用」に横流しされることの防止にはならなかった。

また、破碎作業等への立会もすべての工程ではなく、1回数時間程度行われているのみであった。

三笠フーズは、事故米穀やそれ以外のMA米を購入しており、福岡農政事務所は、平

成 16 年 8 月 9 日から平成 20 年 8 月 19 日までの約 4 年間に、同社の九州工場に対し 96 回にわたり加工立会や在庫確認、帳簿確認等のため立入「検査」を実施していた。この 96 回の「検査」の対象は、事故米穀が 72 回、一般の M A 米が 24 回であったが、福岡農政事務所は、三笠フーズによる事故米穀の食用への横流しを見抜けなかった。

福岡農政事務所が三笠フーズによる横流しを見抜けなかった原因は、根本的には汚染米という国民の「食の安全」に直結する検査であるとの自覚がなく、目先の職務をこれまでどおりこなしていればよいとする官僚主義的体質にあるが、次のような、事故米穀に対する検査の在り方の問題に起因すると考えられる。

「検査」は、食糧法第 52 条に基づく立入検査の権限を行使するものではなく、売買契約（「政府所有物品（事業用）売買契約書」）に定められた調査として実施されていた。

売買契約に基づく立入調査は、「検査」といえる内容のものではなく、「検査」の担当職員は、事故米穀の「加工処理の確認のために立ち会うもの」といった安易な認識で実施していた。

「検査」のためのマニュアルは、本省総合食料局も福岡農政事務所も策定しておらず、担当職員は、加工原材料用米穀の加工立会のマニュアル等を参考にして実施している状況にあった。

所長ら幹部から、本件の重大性についての注意喚起や特別の指示が行われなかった。

農林水産省から提出された 96 回の調査の復命書等を検証すると、単に加工作業に立ち会い、帳簿によって在庫数量等を確認しただけではないかと思われるものが多数存在していた。

「検査」を行う以上、所長ら幹部は検査担当者に検査の目的を明確に意識させ、検査目的に応じた検査の具体的な方法を指示することが求められるが、そのような指示は行われていなかった。

検査結果の復命書は、簡単な記載にとどまっているものが多く、検査結果について上司から指示が行われたこともうかがえない。

本省から検査マニュアル等の提示がなく、また、売買契約に基づく検査とはいえ、福岡農政事務所における調査担当部署の管理者が、事故米穀の食用への不正転用防止の重大性の認識を欠いていたことは明らかである。

3 平成 19 年 1 月及び 2 月の情報提供に対する対応について

農林水産省は、

汚染米が食用に流用されている旨の投書が残留農薬検査書付きでなされたにもかかわらず、福岡農政事務所に投書そのものを示さないまま、単に在庫の確認のみを指示し、流用を監視する適切な指示をせず、

情報提供後においても、汚染米の取扱いの処理基準を変更せず、食糧法に基づく立入検査を地方農政事務所等に指示せず、その後の汚染米の食用への流用を防止できなかった。

平成 19 年 1 月 29 日に農林水産省関東農政局東京農政事務所に対し、三笠フーズが焼酎原料として残留農薬の問題のある中国産もち精米の売込みをしている旨の匿名の投書があり、投書には、食品衛生法上の登録検査機関による三笠フーズに対する残留農薬検査書が添付されていた。また、2 月 2 日にも東京農政事務所に対し、三笠フーズが米菓用として残留農薬の問題のある中国産もち精米の売込みをしている旨の匿名の投書があり、投書には、1 月 29 日と同じ残留農薬検査書が添付されていた。

東京農政事務所から関東農政局経由で連絡を受けた本省総合食料局消費流通課長は、事故米穀の在庫確認のために三笠フーズに立入調査を行うこととし、1 月 30 日、関係農政事務所等に対し、同社が投書のあった日までに政府から買い受けて引き取った事故米穀である中国産もち精米の全量（約 500 トン、16,665 袋）について在庫確認することを指示した。この約 500 トンの事故米穀は、東京農政事務所が売却し福岡農政事務所の管轄内にある三笠フーズ九州工場及び同社と契約した民間倉庫に搬送されていたことから、福岡農政事務所が 1 月 30 日、2 月 1 日、2 月 2 日、2 月 5 日及び 2 月 13 日の 5 回にわたり在庫確認を行った。

しかしながら、本省からの指示を受けた福岡農政事務所へは、投書そのものは示されず、在庫確認のみの指示であったことから、三笠フーズ等に対して、従来から行っている加工立会や確認と同様に、売買契約に基づく調査として在庫確認を行っており、その際、三笠フーズに対し、同社の倉庫内に積み上げられていた米袋の積替えを実施してもらったことについてお礼を述べる一方、売込先に確認したり、検査機関に照会するというも行わなかった。

福岡農政事務所においては、在庫確認の結果、16,665 袋のうち 3 袋の所在が確認でき

ないまま、本省消費流通課長の判断により、「この時点で業者間売買の事実は見出せず、その後の『事故品の売却後の履行確認を徹底』すれば、横流れが防止できる」として、調査を終了した。

しかしながら、3袋とはいえ、そもそも食品衛生法上の問題のある可能性がある米であることや不正発見の端緒となりえたことを考えると、最後まで追及せずに調査を終結させたことは軽率のそしりは免れない。また、調査終結に当たり、本省消費流通課からは「履行確認の徹底」の内容についての具体的な指示がなされず、福岡農政事務所も検査の回数を増やしたのみで、販売先の確認など検査内容の充実を行わなかったことは、危機意識の欠如の現れである。

農林水産省は、不正転売の可能性を示唆する投書があったのであるから、総合食料局の幹部を含めた検討を行い、例えば、検査の対象を直近の売渡数量に限定せずに、それ以前に売り渡した事故米穀も含めた全般の販売先、販売状況の裏付け調査や受払い状況等についても確認を行うべきであった。また、投書に添付されていた登録検査機関の発行した残留農薬検査書の取得目的等の説明を求め追求することもできたはずである。このような検査を行っていれば、その後の不正転売に対する牽制となった可能性がある。

農林水産省の説明では、上記の「投書のあった事実」及び「三笠フーズの在庫確認調査の結果や調査終結の判断」について、当時の食糧部長と消費流通課長の言い分が食い違い、消費流通課長から食糧部長に報告があがっていたのかどうかを確認できないとしている。このような本省総合食料局内部の齟齬は、事態の重大性に関する局内の意識の乏しさを物語るもので、双方の組織上の責任は免れない。

農林水産省においては、公益通報や「食品表示 110 番」に寄せられた情報等への対応マニュアルは作成されていたが、個々の部署に寄せられた情報について対応する統一的なルールは策定されておらず、情報提供に対する対応について全体を統括する部署が存在しなかった。

このため、平成 19 年 1 月及び 2 月の東京農政事務所への情報提供については、本省総合食料局食糧部内にとどまり、同省消費・安全局や厚生労働省、福岡県と共有されることがなかった。

こうした状況に陥った原因は、これに携わった職員の情報提供の重要性に関する意識の問題のほか、農林水産省における、情報提供に対する対応マニュアルの策定や対応体制に大きな不備があったことである。

さらに、本省総合食料局は、平成 19 年 3 月に食料安定供給特別会計の設置、農産物

価格安定法の廃止に伴う関係規程の新設・改廃を行った際には、既に情報提供があったにもかかわらず、事故米穀の処理について、従来の物品の処理・経理処理の一環としての事故米穀の処理の考えを継続し、横流れ防止措置の見直しを行わなかった。

4 ミニマム・アクセス米を輸入した輸入業者が非食用として販売した事故米穀について

農林水産省は、

輸入の際に検疫所における検査で食品衛生法違反とされた米穀について、食用に流用されないよう「横流れ防止措置」を講じず、非食用として売却することを容認し、食用への流用を防げなかった。

我が国は、平成5年末のガット・ウルグアイ・ラウンドの決着により、平成7年からMA米の輸入を開始し、平成7年4月から平成20年3月までの間にMA米を計865万トン輸入しており、平成12年度以降は、毎年約77万トンのMA米を輸入している。

MA米の輸入方法は、農林水産省が入札により輸入業者と輸入米穀買入委託契約を締結し、輸入業者の輸入した米穀を買い入れることにより行われている。

農林水産省は、MA米の輸入に当たり、厚生労働省の検疫所における検査の他に、農林水産省と商社の契約により、産地段階・船積時段階での食品衛生法の基準に従った検査項目による自主検査を行うこととしたものの、生産国における農薬の使用状況や残留農薬の検査の状況等について、組織的、体系的な情報収集を行っていなかった。また、輸入業者に対しても、これらを調査・報告させるといった指導を行っていなかった。米の輸入は国家貿易であり、農林水産省は「米の輸入・販売業者」としての地位にもある以上、自らが輸入・販売しようとする米の生産国における農薬の使用状況等について把握するように努めるべきであった。

なお、厚生労働省は、食品の輸入に際して検疫所において食品衛生法の規定に基づき残留農薬やカビ毒等の有無を検査しているが、輸入米については、平成5年の米の緊急輸入の際は生産国の使用農薬について調査を行った上で全数検査を行ったが、この調査においては、メタミドホスが米に使用されているとの情報は寄せられていなかった。この全数検査は平成17年度まで継続され、MA米にも実施されていた。平成18年度以降については、基本的にモニタリング検査(注4)の対象としている。この検査において、平成16年以前は、メタミドホスについては、検査対象となっていなかった。ネガティ

ブリスト制度の下では、海外で使用される農薬の危険性が十分チェックしきれないことに留意して、平成5年以降も、適宜、農薬使用の情報を更新するべきであった。

MA米を輸入する際の検疫所における検査で食品衛生法違反とされた「事故米穀」については、検疫所長から輸入業者に対し、「積戻し又は廃棄若しくは食用以外の用途に使用」するよう「食品衛生法違反通知書」により命じられる。輸入業者は、他の食品の場合は、一回の輸入量が小さくなく廃棄等の費用もそれほど大きくない場合が多いことから、ほとんど積戻し又は廃棄しているものの、MA米については、一度に大量に輸入され、積戻しや廃棄に伴い輸入業者に大きな費用負担が生ずることから、ほとんどの場合、食用以外の用途（非食用）での使用を選択していた。

一方、農林水産省は、「非食用」に限定するルールに対するモラルハザード（不正転用）が生じることを予測できたにもかかわらず、MA米の事故米穀の処理方法について、十分な「横流れ防止措置」を講じないまま、国が一旦買い上げてから、輸入業者に売却することにより、国内に非食用として流通させることを容認した。このことは、輸入業者にとって廃棄等の費用がかからない分負担の軽いものであった。また、事故米穀を「食用以外の用途に使用」することを容認すれば、MA米の輸入実績にカウントされるといった側面も考慮されたのではないかとの指摘があった。国内に非食用として流通させることを容認したことは、我が国の主要食糧である米の輸入や流通に関して責任ある対応をとるべき立場にあり、かつ、輸入米の民間への販売者としてフードチェーンの一員でもある農林水産省の対応としては、不適切なものであった。

農林水産省（地方農政事務所等）は、MA米に事故米穀が発生した輸入業者に「輸入米麦事故品等処理報告書」の提出を義務付けていたが、輸入業者から事故米穀を購入した業者が確実に非食用に販売していることの確認や調査は全く実施しておらず、当該報告書を活用していなかった。また、農林水産省は、横流れ防止のための輸入業者に対する指導・監督や検査を実施しておらず、十分な横流れ防止措置を講じていなかったことには、事故米穀に対する関心の薄さを感じざるを得ない。

厚生労働省においては、食品衛生法の適用外ではあるが、輸入業者から加工処理計画書や措置完了報告書の提出を受けていたものの、その内容について輸入業者等に対する調査は行っていない。

平成19年5月に、検疫所における検査でMA米から残留農薬基準値を超えるアセタミプリドが検出され、食品衛生法違反とされ、輸入業者は非食用での使用を選択した。

農林水産省は、これまでM A米にカビ等の食品衛生法上の問題が発生した場合と同様に、M A米以外のものは高い関税率となる輸入制度の下で、高い関税を負担せずにするよう、この事故米穀をM A米として国が一旦買い上げてから同価格で輸入業者に売却した。その後、当該輸入業者がこの事故米穀を三笠フーズに売却し、三笠フーズが横流しを行い食用として流通させた。

- (注) 1 事故品の売却や買受人に対する検査については、各都道府県の地域を管轄する、地方農政局(7局)、地方農政事務所(38所)、北海道農政事務所及び沖縄総合事務局がそれぞれ行っている。
- 2 イタイタイ病を契機に、カドミウムによる環境汚染が問題となり、食品衛生法の基準は1.0ppmであるものの、昭和45年に食糧庁長官から「0.4~1.0ppmの米については政府が買い上げるが、消費者には供給しない」旨を国会で説明し、これを踏まえ、「合板接着剤原料用米穀の委託変形加工業務取扱要領」(昭和49年11月19日食糧庁長官通知)等に基づき、ベンガラによる着色、加工時に立会確認等の横流れ防止措置を講じた上で食糧庁(平成15年7月以降は総合食料局)が売却。
- 3 米の常温保管が行われていた時期には、品質保持のため臭化メチル等によるくん蒸が実施され、昭和59年の国会において臭素の米への残留が問題となった。臭素の暫定的な残留基準に適合しない米については、変形加工の上、配合飼料用等に販売された。昭和60年以降は、低温保管に移行。
- 4 多種多様な輸入食品について、食品衛生上の状況について幅広く監視し、必要に応じて輸入時検査を強化する等の対策を講じることを目的として、国が年間計画に基づいて実施する検査。検査対象は全数でなく、米の場合は輸入届出件数の約50%を検査。国が費用を負担し、検査結果の判明を待たずに輸入可能。

第4 検証の総括及び農林水産省における厳正な対処等について

1 検証の総括

以上のような事態を招いた深因は、

第1に、自分の取り扱っている職務が国民の「食の安全」につながっているという自覚や責任感が欠落していた。

第2に、目先の仕事をこなしていればよいという官僚主義的体質である。

今回の検証により、事故米穀に関する制度上の問題や農林水産省内における事故米穀に対する認識の低さなど様々な問題が浮き彫りとなった。

今回の検証で明らかとなった諸々の問題点を総括してみれば、「消費者保護軽視の行政」、「危機意識の欠如と危機管理体制の欠落」など、その多くが平成14年の「BSE問題に関する調査検討委員会報告」で指摘された事項とオーバーラップするものであり、その反省が全く活かされておらず、残念ながら、当会議においても再び指摘せざるを得ない状況である。

今回のような問題が生じた根本的な原因は、「食の安全」が国の取り組むべき重大なテーマとなっているにもかかわらず、農林水産省総合食料局を始めとする多くの部局においては「食の安全」についての基本的認識が極めて低く、我が国の「食の安全」を守るべき職責を担っているという責任感も使命感も欠如していたことにある。

BSE問題の経験があったにもかかわらず、農林水産省においては、他の部局の職員の多くが縦割り意識からBSE問題は自分とは無関係のこととして捉えており、BSE問題の反省の下に自分の部局で類似の事態の発生を防止しようとする取組が十分に行われなかった。また、食品安全基本法（平成15年法律第48号）等の法制度の整備や消費・安全局の設置等組織体制の整備により、BSE対策は終了したと考えた職員も多く、食品の安全の確保を農林水産省最大の課題として考えて、それぞれの部局で自らの業務を改革しようという機運が生じなかった。

今回の問題の全体を通してみれば、いかなる制度や仕組みを作っても政府あるいは農林水産省の職員の意識が変わらない限り、その制度や仕組みは作動しないことを証明している。制度の枠組みの中で、定められたルールだけを守って仕事をしていれば「食の安全」に対する責任も果たせる、という官僚主義的な意識が根底にあったのではないか。

こうした農林水産省の体質を背景として、本省総合食料局は、残留農薬基準値を超えるものやアフラトキシンの検出されたものを「物品（事業用）の事故処理要領」に従って非食用に販売するという方針を決めたが、その後、非食用とされた事故米穀が食用として販売されないようにするために必要な販売要領の見直しや調査マニュアルの整備を行わず、また、地方農政事務所の調査担当部署は、事故米穀の買受業者に対する調査は事故米穀の横流れを防止することが目的であることを十分認識せずに不十分な調査しかしなかった。これら「食の安全」の確保のために農林水産省本省から地方農政事務所の各部署において講ずるべき措置や実施するべき調査等について、それぞれのレベルで生じた「不作為」が幾重にも積み重なった結果、今回の問題を招来した。

また、本省総合食料局において、事故米穀は不用品という意識の下できるだけ早く処分することが最優先であって、「食の安全」の視点は第二の問題となっていたことも問題である。

「食の安全」は国民の暮らしの安心感を守るために、決定的に重要なものであることにかんがみれば、それに携わる者には、現に存在する制度を運用するだけでなく、常に国民の安全を最優先課題とし、「どうすればよいか」を考えていくことが求められる。

今回の事故米穀の不正規流通問題をめぐる農林水産省の行政対応に共通する問題点を整理すれば、次のとおりである。

(1) 「食の安全」の確保の重要性に関する認識の欠如と業者任せの対応

食品を取り巻く環境は、BSE問題の発生や残留農薬基準の強化など大きく変化してきている。MA米の加工原材料用あるいは配合飼料用への販売に関する取扱要領では、変形加工や販売先を配合飼料メーカーに限定するなど一定の横流れ防止措置を講じているが、「物品（事業用）の事故処理要領」にはそうした措置が盛り込まれていない。これは事故米穀の流通管理に責任を負うべき本省総合食料局が、事故米穀も食用に不正転用

される危険性を全く考えていないことなどは、食をめぐる環境の変化に対応すべきとの問題意識自体無かったことの証左である。

本省総合食料局は、「非食用」と指定して販売すれば事業者が適切に処理してくれることを何ら合理的根拠もなく疑わず、「非食用」としての取扱いを事業者に確実に行わせるためにどのような手段が必要かといった検討さえも行っていない。これは、自己が行っている職務が国民の「食の安全」に直結しているとの意識がないため、本省総合食料局内において、事故米穀も一見して正常な「米」との著しい相違がなければ不正転用される可能性があるとの危機意識が生まれなかったものと言わざるを得ない。

(2) 消費者の目線の欠如

本省総合食料局は、国内の需給調整やWTO交渉など米の需給に関する政策立案の業務にほとんどの精力を費やしており、米の販売管理について十分な精力を投入していない。

平成5年12月、MA米の輸入に際しては、生産者への影響に配慮して、転作の強化は行わないこととする閣議了解が行われたが、これについては、無理のある政策決定であったとの指摘があった。また、MA米については、主食用が中心の国産米需給に影響が生じないように加工原材料用米等として販売することとしたが、主食用との価格差があるため、不正に主食用に転用されないよう変形加工の立会検査等の横流れ防止措置を規定していた。一方、非食用に販売する事故米穀については、非食用であることを明示すれば主食用に不正に転用されることはないと根拠なく安易に判断し、横流れ防止措置を講じていないが、この一連の流れにおいて、消費者のことは全く考慮されていない。

MA米のうち食品衛生法上問題がある事故米穀の処理方法を、「積戻し」と「廃棄」に限定しなかったことについて、本省総合食料局は、食品衛生法が遵守されることを前提としていたとしているが、積戻し等に伴う輸入業者の費用負担に配慮したことがうかがわれ、食品衛生法上問題がある米が不正に転用された場合の国民の健康に与える影響は何ら考慮されなかった。

(3) 農林水産省における業務の縦割り意識と組織の硬直性

今回の事故米穀の問題は、安全な農産物の生産・流通・消費が確保されるための施策を所掌する農林水産省（総合食料局、地方農政局及び農政事務所等）が、同時に米の販売者であるという特殊性（二面性）にも一因がある。

このことは、事故米穀の売買契約書に基づく立会いや帳簿の調査は行われていたものの、事故米穀の購入業者は不用品を買ってくれる「お客様」であるという意識が働き、事故米穀の流通について、必要なチェックを確実に行わなかったことに象徴される。

本省総合食料局食糧部は、省内における食品の安全性に関する総合的な政策の企画及び立案は、消費・安全局の担当であるとの認識はありながら、「食の安全」に直結するとの危機意識にも乏しかった上、省内の縦割り意識も働き、十分な連絡・協議を行わなかった。

本省総合食料局は、食品衛生法上問題のある事故米穀は、事業者も不正に転用することはないだろうと安易に考え、食用に不正に転用されるという可能性が容易に予見できたにもかかわらず、想像力の欠如により、横流れ防止について何らの手立ても講じなかった。また、食用に回る場合は、食品衛生法上の問題として厚生労働省がチェックするはずとの意識から、農林水産省自身が食の安全性に責任を持とうとしていなかったことは、府省間の縦割り意識がもたらしたものである。

また、省内の縦割り意識に加え、本省総合食料局、地方農政局、農政事務所間の連携が不十分であることも農林水産省全体の組織の一体性が欠如していることを現わすものである。

(4) 当然予想される問題に対する危機意識や感性の欠如

本省総合食料局は、M A 米から発見された残留基準値を超える農薬やカビ毒の危険性を認識していながら、破袋や水濡れ等の一般の事故品と同様の処理としたことに見られるように、新たに生じた問題に対して、危険度が高いにもかかわらず、従来からの事業者まかせの対応方法の枠内で処理しようとする意識が強く、無批判にそれを踏襲した結果として問題を招来した。

また、平成 19 年 1 月と 2 月には事故米穀の不正転売を示唆する情報提供があり、不正転売を疑うに足りる十分な具体的資料も付されていた。しかし、本省消費流通課は、その重要性を十分に把握せず、現場に投書を示したり、添付されていた残留農薬検査書を伝えることもなく、在庫確認しか指示せず、具体的な調査事項を指示することもなかった。結局、三笠フーズに対する調査は、単に直近に売り渡した事故米穀の在庫を確認するだけに止まり、不正転売の有無の調査に不可欠な販売先や添付されていた残留農薬検査書の確認など徹底した調査が行われなかった。これは、農林水産省という組織に、当然予想される問題が発生したときにこれを覚知する感性、危機意識ないし危機管理能力が欠如していることの現れである。

(5) 全国統一的な明確な事務処理指針の欠如等の本省の職務懈怠

法令等の執行に当たっては、法の趣旨に則り、適正かつ公平な取扱いを行うことが求められ、法令を所管する中央省庁においては、第一線の担当者が準拠すべき全国統一的な事務処理の基準を策定し、その徹底を図ることが基本的な任務であるはずである。

しかし、食糧法の立入調査権限の行使や売買契約に規定されている調査や報告を求める場合の具体的方法については、こうした基準が定められておらず、そのマニュアルの作成や研修等も実施されていなかった。

農林水産省（総合食料局）は、法令等の均質な執行を担保すべき中央省庁の役割を果たしていなかったといわざるを得ない。

2 責任の所在

今回の事故米穀の不正規流通問題が生じた直接の原因は、三笠フーズ等が政府との契約に違反して事故米穀を不正に食用に転用・販売したことにあり、三笠フーズ等に事故米穀を売り渡した輸入業者にも、食用に転用しないという契約を遵守させていないこと等の責任がある。

しかしながら、米の適正な流通を管理・監督すべき農林水産省の業務執行にも、以下の

ような多くの問題があったことが今回検証された。

(1) 農林水産省本省

ア 農林水産省総合食料局の局部長等の幹部職員の責任は、次のとおり最も重いと考え
る。また、これまで事故米穀に関する業務に何らかの形で携わったすべての職員に、
強く反省を求める。

- (ア) 本省総合食料局は、保管中の汚染米の有害性を認識していながら、「食の安全」
を確保することよりも、安価早期処分を優先させた誤りにより、
廃棄という処分を検討せず、工業用糊の増量剤としての実需の調査不十分のま
ま、工業用糊用として業者に販売することを決定し、
売却先について、食用に流用するおそれのある者を排除するなどの制限を設け
ず、
汚染米の引き渡しに際し、着色するなどの横流れ防止措置を講じず、
食用に流用される危険を防止するため売却先に対する監督方法などを定めた
マニュアルを作成せず、地方農政事務所等に適切な指示をせず、
など汚染米の食用への流用防止のための有効な手段を何一つ講じなかった。

- (イ) また、本省総合食料局は、平成 19 年 1 月及び 2 月の情報提供に対する対応につ
いて、
汚染米が食用に流用されている旨の投書が検査成績書付きでなされたにもか
かわらず、福岡農政事務所に投書そのものを示さないまま、単に在庫の確認のみ
を指示し、流用を監視する適切な指示をせず、
情報提供後においても、汚染米の取扱いの処理基準を変更せず、食糧法に基づ
く立入検査を地方農政事務所に指示せず、
その後の汚染米の食用への流用を防止できなかった。

イ 農林水産省は、BSE問題の反省を踏まえ組織の改変などを行ったにもかかわらず、それが効果的に機能せず、職員には「食の安全」を自己の職務とする自覚や責任
感に欠け、農林水産省内における業務全体に対する「食の安全」の観点からのチェッ

ク機能が働く仕組みを構築し得なかったことなど、農林水産省全体の状況にかんがみれば、組織上の統括者である歴代の農林水産大臣、事務次官をはじめとする本省幹部職員に対しても強く反省を求めたい。

(2) 地方農政事務所

福岡農政事務所の幹部職員、特に事故米穀の売却処理及び契約に関する事項を本省総合食料局長から分掌されている農政事務所長の責任は、次のとおり重い。

福岡農政事務所は、有害性のある汚染米が三笠フーズに非食用として売却された事実を知っていながら、「食の安全」を確保することの重大性を認識せず、本省から適切な検査方法の指示もなかったことから、漫然と検査を行い、

従前からの加工原材料用米の検査方法を基本的に継続し、契約に基づく任意の調査に終始し、食糧法に基づく立入検査等を自ら行う、あるいは、本省の了解を求めるなどの行動に出ず、

食用に流用される危険を防止するため、工業用糊の増量剤として販売する先の調査などをせず、

96回に及ぶ「検査」によっても食用への流用の事実を発見できなかった。

3 農林水産省の今後の取組について

農林水産省は、「農林水産省の取組に関する工程表」に沿って、事故米穀の流通ルートの解明、輸出国への返送・廃棄に限定するための輸入業者との契約改定、検査マニュアルの整備、善意の関連業者に対する経営支援対策の枠組みの決定、国家公務員倫理法違反についての処分などを行うほか、農林水産省の業務・組織の見直しのための「農林水産省改革チーム」や、米のトレーサビリティ、米関連商品の原料米原産地表示を含む「米流通システム検討会」を設置して検討を行っている。

上記の検証結果を踏まえ、農林水産省においては、今後、次のような取組が求められる。

(1) 当会議の検証結果を踏まえた厳正な対処

当会議の検証の結果を踏まえ、農林水産省において、それぞれの部局あるいは各職員
の役職に応じて、与えられた権限を十分に発揮して求められる職責を果たしたか否かと
いう視点から十分に吟味し、国民の理解が得られるような職員への厳正な処分を行うべ
きである。

今回の事故米穀の不正規流通問題に起因して、事故米穀の買受業者等が多大な損害を
被っている。一般的には、自社の製品の原材料の品質や安全性についての管理責任は、
一義的にその製造事業者が負うべきものであり、管理に問題があった場合の損失も自ら
負担すべきであるが、今回の事故米穀問題に伴う損失については、農林水産省は、「事故
米穀とは知らずにこれを販売・加工し、製品の回収や売上の減少などにより経営に支障
を来たしている善意の事業者に対して緊急支援措置を講じる。」としている。

しかし、その支援措置に要する費用について、「農林水産省は、省全体として経費の削
減などに最大限の努力を行う。」としているのみで、結局、国民が納めた税金から支出さ
れることになる。事故米穀の流通ルートや事故米穀の使用事業者名の公表に際して、健
康への影響の程度などの情報も適切に提示されなかったこと、公表の統一的なルールが
整理されていなかったことに加えて、各事業者の実態について十分な情報が示されな
かったことから、混乱が生じ、国民の負担が増加することとなったことを農林水産省は痛
感すべきである。経営支援に当たっては、真に善意の買受業者であることの確認や、支
援すべき損害額等の認定が適正に行われなければならない。また、不正事業者への求償
を徹底的に行う必要がある。農林水産省は、この経営支援を適正に執行していくため、
本省及び地方農政局に、公認会計士、税理士等からなる「第三者委員会」を設けるとし
ているが、この委員会における審査を厳正かつ透明性のあるものとするなどにより、国
民の納得が得られるよう努力すべきである。

(2) 「食の安全」の視点を最優先とする意識改革

農林水産省は、広く食品の生産・流通の改善等を所管する行政機関として、「食の安全」
の確保にも真剣に取り組むべきであったが、米穀の流通に携わる本省総合食料局食糧部
の業務のほとんどが国産米の需給・価格の安定や生産者サイドの視点を中心として行わ
れており、様々な政策判断や個々の業務の対応の当否の判断に当たり「食の安全」や「消

費者の視点」あるいは「国民の健康への影響」といった判断基準は考慮されてこなかった。

今回の検証は、食品衛生法違反の事故米穀が食用として流通したことの原因等についての限定的なものであるが、農林水産省においては、事故米穀の流通問題だけではなく、農林水産省の業務全般について検証を行い、これまで欠落していた「食の安全」の確保の視点に十分配慮して、必要な対応を行っていくべきである。

今後は、自己の職務が国民の「食の安全」に直結しているとの自覚と高い使命感に基づいて、農林水産省の職員一人一人がこうした生産者優先の意識を改め、常に、消費者の目線に立った、あるいは「食の安全」の視点を最優先とする行政が行えるよう、省をあげて風通しのよい組織を構築しなければならない。

民間企業においては、企業行動基準の策定などにより、組織の基本的目標とその実現に向けた共通認識を組織全体に徹底させる努力を行っているところであり、こういった取組のほか、研修等を通じた基本的な意識の改革も必要である。

当会議においては、これまで事故米穀の流通に関連する事項を中心に検証してきたが、その結果浮き彫りになった問題点は農林水産省の業務全般に共通するものではないかと考える。したがって、今後、組織の見直しに当たっては、「農林水産省は解体すべき」との意見もあることを肝に銘じ、全省的に「食の安全」を優先させる理念の下、民間企業の取組も参考としつつ、外部及び内部からの通報を重視し、農林水産省における業務全体に対する食品安全の観点からのチェック機能が働く仕組みの構築及び消費・安全局と農林水産物等の生産・流通の改善等を所管する部局の連携・協力の下で、食品安全に係るリスク管理に関する取組を強化するなど、業務全般についての具体的改革が必要である。

また、消費者を含めた第三者の意見を業務運営に反映させるため、例えば、業務運営に関する評議会といった場を設け、真摯に耳を傾けることも重要である。

(3) 縦割り意識の解消に向けた組織の見直し

米などの主要食糧の買入れ（輸入を含む。）や販売の業務を行う部局は「一事業体」であると認識し、民間の食品企業の取組を参考として、「消費者第一」の視点から、その組

織、業務及び職員の意識等の徹底的かつ継続的な改革が必要である。特に、米穀等の安全性を脅かす事態や情報には、当該部局が米穀等販売者として、危機感を持って対応する責任体制を確立することが必要である。

その際には、民間企業の取組、例えば、企業行動基準の策定による職員の意識改革、内部通報制度や外部の情報提供の受付・共有体制の整備・充実による風通しのよい組織作り、他の部局に対して強い権限を有する監査指導組織の設置、消費者を含めた第三者の意見を業務に反映させる仕組みづくりなどが、改革の参考になると思われる。

また、農林水産省が、組織全体として「食の安全」の確保に全力を挙げるため、農林水産物等の生産・流通の改善等を所管する部局は、消費・安全局に必要な情報・データを提供しつつ、積極的に協議・相談するとともに、消費・安全局も農林水産物等の生産・流通の改善等を所管する部局に積極的に助言するなど、消費・安全局と他部局が緊密に連携・協力する仕組みを整備していくことが必要と考えられる。その際、米などの販売を行う部署は民間企業と同じ「一事業体」としての側面を有するので、より厳格な対応が必要であると考えられる。

さらに、「食の安全」の問題は、政府の重要課題であることを肝に銘じ、農林水産省内の連絡のみならず、厚生労働省等の関係府省との連絡体制も確保すべきである。

(4) 職員一人一人がその職責に応じた業務を果たすような業務運営の見直し

農林水産省（本省）と地方農政事務所等の不作為の積み重ねをみると、本省から地方農政事務所の調査担当職員までの職員一人一人が、自らの役職に与えられた権限と果たすべき職務を理解せず、また個々の業務の目的も十分認識せずに漫然と対処してきた結果、今回の問題に関して自分は何をどうすべきかについて考えることもなく、これまでの業務の延長線上で同じような対処をしてしまったことも重大な原因である。

行政組織が求められる機能を十全に発揮するためには、具体的業務のマニュアルの整備はもとより、職員の階層ごとに、担当すべき業務を確実に認識させ、その遂行のための権限と責任の範囲を明確にしておくことが不可欠である。

また、危機管理能力向上のために、職員の意識改革は当然であるが、組織の内外から

寄せられる様々な情報を確実に収集し、その内容を的確に分析して、必要な対応が迅速に行われるような具体的な体制を早急に構築することが求められる。農林水産省においては、様々な情報提供があった場合の情報の伝達ルール等が策定されておらず、情報に対する対応全体を統括する部署が存在せず、適切な処理を確保する仕組みがないこと、さらには、最終的な判断を行う者があらかじめ明確にされていないという、組織や体制の不備があった。このため農林水産省は、組織の内外からの情報を一元的に管理し、情報提供者の匿名性を守りながら、情報に対する対応を責任を持って統括する部署を明確にするべきである。

農林水産省は、上記のような観点から、組織のあり方、業務のあり方、農林水産行政を担う人材の育成方策等あらゆる面にわたって根本的に見直すべきである。

本省から地方農政事務所までのすべての職員が自らのなすべきことを的確に実行していれば、今回のような事態は回避できたはずである。

4 政府全体としての今後の取組等について

(1) 政府（農林水産省、厚生労働省及び内閣府）における「食の安全」に対する責任感、問題意識の徹底

BSE問題の反省等を踏まえ、食品安全基本法が制定され、関係府省から独立したリスク評価機関として内閣府に食品安全委員会が設置されるとともに、内閣府は、内閣府設置法（平成11年法律第89号）に基づき、食品の安全性の確保を図るための環境の総合的な整備に関する事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務を所掌することとされている。

厚生労働省は、厚生労働省設置法（平成11年法律第97号）に基づき、飲食に起因する衛生上の危害の発生の防止に関する事務及び販売用の食品、添加物等の取締りに関する事務を所掌している。

農林水産省は、農林水産省設置法（平成11年法律第98号）に基づき、農畜産物の生産、流通及び消費の増進、改善及び調整の事務並びに農林水産物の食品としての安全性の確保に関する事務のうち生産過程に係る部分（食品衛生に関することや環境省が所管する農薬の安全性に関するものを除く。）を所掌している。

我が国の「食の安全」については、食品安全委員会がリスク評価を行い、評価結果に基づき農林水産省及び厚生労働省がリスク管理を行っている。食品安全委員会が、リスク評価に基づく管理措置がとられるよう、必要があると認めるときは、関係大臣に対し勧告を行う等のチェックを行い、また、食品の安全性の確保のために講ずべき施策に関する重要事項について、関係行政機関に意見具申するとともに、内閣府が食品の安全性の確保を図るための総合調整等を行うことにより、政府として一体的に取り組んでいくことが不可欠である。同時に、「食の安全」を管理する関係府省が相互に議論し意見を言い、必要な対応を求めていくことが重要である。

こうした観点から、内閣府は、農林水産省、厚生労働省など関係機関との情報共有をはじめ、「食の安全」のための政府全体の取組を推進するため、十分な役割を果たしてきたかについて検討を行う必要がある。

また、厚生労働省は、本件については、事故米穀が非食用となった時点で食品衛生法上の規制対象ではなくなり、同法上の立入等の明確な法的権限行使の枠外であり、同法が規制立法である以上、一般的にはその適用は厳格であるべきとしている。しかしながら、法律上の権限の外であっても、「食の安全」を守らなければならないという立場を十分に自覚し、行政の対応について事業者の理解を得るとともに、必要な場合には、情報提供にとどまらず、関係府省に対して注意喚起するといった責任ある対応が必要であった。例えば、厚生労働省においては、今回、非食用となった米については、食品衛生法の適用外であるが、輸入業者等から加工処理計画書や措置完了報告書の提出を受けていた。他方、一般MA米については、他の輸入食品と異なり、廃棄、積み戻しとなる割合が極めて低く、事実上全量が国内に流入することにかんがみれば、「食の安全」の観点から、非食用の米が食用に供されることがないように、農林水産省に監視方を要請するなど、他の輸入食品に対する取扱いとは異なる対応を検討する必要があった。例えば、厚生労働省（検疫所）において、加工処理計画書や措置完了報告書の提出を求める以上の対応が、限られた組織人員の下で、大量の輸入食品の検査を行っている実態を踏まえれば、事実上困難であるならば、提出された加工処理計画書の写しを農政事務所に送付する等の連携を図るべきであり、結果として、検疫所が実施した検査の効果が事実上失われてしまった、という事実は重く受け止める必要がある。また、本件は、「食の安全」にかかわることがらであり、一般MA米の流通は農林水産省の管理下で適正に処理されていたとの認識は甘いと言わざるをえず、法律の規制対象から離れば、働きかけを行わないという公務員特有の意識を是正することが、時代の要請である。

関係府省において、制度の枠組みのなかで定められたルールを守って仕事をしていれば、「食の安全」に対する責任も果たせるという意識が根底にあったと思われる。「食の安全」に携わるすべての職員が、自らが所掌する制度の枠組みに閉じこもることなく、常に国民の安全が職責を遂行する上での最優先課題であるとの自覚と使命感を持ち、「どうすればよいか」を考え、必要であれば、制度の設計変更を考えるという意識を持つことが必要である。

(2) 政府としての今後の取組

「食の安全」の確保が政府の重要な課題であるにもかかわらず、関係府省の所掌事務に対する縦割り意識が今回の問題が生じた大きな要因の一つであったことを踏まえれば、「食の安全」に関する危機管理体制の構築のために、関係する府省の所掌事務の分任のあり方も含めた検討が必要であり、幅広い議論が望まれる。

また、現在、消費者庁を設置するため、3つの法案が国会に提出されているが、消費者庁の設置に伴い、消費者庁と食品安全委員会の双方を掌理し、食品の安全性の確保その他消費者の利益の擁護及び増進を図る上で必要な環境の総合的な整備に関する企画・立案・総合調整を行う消費者政策担当大臣が常設されるとともに、国民・消費者の立場に立って、消費者庁を含む政府全体の消費者行政をチェックし、その声を反映していくため、消費者政策委員会が設置されることになっている。消費者庁は、食品安全基本法の「基本的事項」を所掌し、「食の安全」を含む消費者の安全に関する政府の一元的な取組の司令塔として機能することが期待されるが、関係府省間における縦割り意識を超えた迅速な情報共有や密接な連携なしには、こうした新しい組織も意図した機能を発揮しえないものである。例えば、地方農政事務所が収集した情報が「食の安全」の観点から問題がある場合には、農林水産本省を通じて消費者庁に速やかかつ無条件に連絡されるといった体制を構築し、消費者庁からの要請等に応じ関係府省が必要かつ十分な対応を確実に実行することが期待される。

(3) 当会議の取組

今回の事故米穀の問題については、農林水産省においても、「工程表」に沿って、「事故米対策本部」、「農林水産省改革チーム」、「米流通システム検討会」等が設置されそれ

ぞれの場で検討が進められているが、当会議は、府省の枠を超えて、消費者の立場に立った発想で、「食の安全」あるいは「消費者の安全」に関する事柄全般について一元的に審議し、提言していくことが任務である。今後とも、農林水産省から検討の状況等を聴取するなどしつつ、時期を逸することなく当会議としての考え方を示していくこととしている。

なお、事故米穀の流通ルート上の事業者名の公表の在り方については、様々な意見があったが、当会議の多くの委員は、「食の安全」に関する情報は原則として公表すべきとの立場であり、事故米穀の流通ルートのような、消費者の健康に影響を及ぼしかねない情報の公表の判断基準については、権限の有無ではなく、消費者の気持ちを優先させるべきである、といった意見や、立法論も含め、別の角度からの検討が必要ではないかとの強い指摘があった。

事業者名の公表・非公表の在り方は、統一的なルールの策定には多くの関係府省間の調整が必要であること、消費者へのわかりやすさ、公表される事業者の経営への影響、法的根拠、諸々の制度における取扱いとのバランスなど、様々な観点からの検討を要する問題である。「食の安全」に関する消費者への情報提供のあり方については、消費者被害の発生や拡大の防止を図るため消費者の注意を喚起する必要がある場合にはその情報を公表することを基本として、消費者に無用の不安を与えないよう、健康への影響の程度についても同時に公表することや、健康への影響の程度に関する情報を消費者が十分理解できるようにするための方策も視野に入れて、将来に向けての検討課題として、当会議でも検討していきたい。

また、事故米穀が保育園や学校等の給食において供せられた事実も確認されており、将来、万が一、健康被害が確認されるようなケースに対応できるよう、関係者の名簿等必要な資料が関係機関において適切に保存されることが望まれるとの指摘があった。

当会議は、今後さらに「米穀の流通実態等の問題点への対応を含めた、消費者の安全・安心確保のための抜本的改善策」についても審議していかなければならない。