

# 食品安全法制プロジェクトについて—日本法への政策提言

法政大学教授・元一橋大学副学長 高橋 滋

## 1 本講演の目的・概要

### (1) 食品安全法制プロジェクトの概要

#### ① 一橋大学大学院法学研究科の東アジア共同研究の系譜

- ・2007年度-2011年度 アジア研究教育拠点事業「東アジアにおける法の継受と創造—東アジア共通法の基盤形成に向けて」（日本学術振興会委託事業。中国人民大学法学院、釜山大学校法学専門大学院との3大学連携事業）<sup>1</sup>
- ・2012年度 国際シンポ「市場経済における競争の自由と規制」（中国人民大学）
- ・2013年度 国際ワークショップ「日中における民事法・商事法の新たな展開」（清華大学(中国)）
- ・2015年度 国際シンポ「グローバル時代の一橋法学の実績と未来への提言」（中国人民大学、釜山大学、台湾大学等）
- ・2016年度-2018年度 「東アジア地域における食品安全法制の比較法的研究」（科学研究費補助金・基盤 (B)。中国人民大学、釜山大学）

#### ② 「東アジア地域における食品安全法制の比較法的研究」

- ・中国人民大学、釜山大学との連携事業
- ・各大学が各国政府から資金を獲得
- ・各国の法制度の現状と課題を抽出・比較検討し、具体的な改革提言へと結び付ける。
- ・行政法班、刑法班、消費者法班に分け、各国で班別研究会を開催、班別の共同研究会と全体研究会を、年一度、開催（最終年度の全体会は、中国人民大学で開催）。

### (2) 今回のシンポジウムの意義、本講演の目的

#### ① 本シンポの意義

- ・日本における政策提言のまとめ、最終の全体研究会に対する報告案の作成
- ・各国で公刊（日本-第一法規刊行予定）、全体会の成果は中国版で刊行予定。

#### ② 本講演の目的

- ・本講演は、政策提言の概要を紹介し、各セッションの議論への導入を行う。

## 2 政策課題の整理—松本恒雄理事長基調講演を承けて

### (1) 「食の安全」の基本的な視点

#### a. 食の安全は人間の生存の基本

よって、被害発生防止（安全確保・事故防止・拡大防止）が第1、被害救済は第2。  
また、食の安全の前提としての「食の安定供給」（国連のSDGs）も重要課題となる。

#### b. また、「食の安全」の外延には「食の安心」の問題がある。

#### c. さらに、食=生活の質、食文化も、守るべき法的価値となる（例、原産地表示、成分表示）。健康機能性食品に係る議論に見られるように、「食の安全」とも連動する。

<sup>1</sup>水林彪編著『東アジア法研究の現状と将来』（国際書院、2009年）、後藤昭編著『東アジアにおける市民の刑事司法参加』（国際書院、2011年）、高橋滋=只野雅人編著『東アジアにおける公法の過去、現在、そして未来』（国際書院、2012年）

## (2) 食の安全確保の手法

### ① 危害防止の仕組み-行政規制と企業の自主管理

#### a. 行政的介入

- ・ 事前規制・直接抑止
- ・ 金銭賦課や刑事罰を通じた間接抑止（課徴金、罰金）
- ・ 情報的手法-消費者教育・啓発（リスクコミュニケーションを含む）

#### b. 司法的介入 適格消費者団体による違反行為の差止請求（食品表示法）

### ② 被害救済の仕組み-ルールの規制

- ・ 民法上の不法行為責任や契約責任
- ・ 製造物責任法
- ・ 自主的賠償・返金の仕組み

## (3) 「食の安全」に係る制度的な介入の課題-「食」「食品」の特性

### ① 「食」「食品」の特性（その1）-多様性

- ・ 「食」「食品」に対する行政介入の視点の多様性、相互関連性（前出）
- ・ 「食品」そのものの多様性  
自然由来食品、加工食品、サプリメント、農薬・添加物、  
新たに包装容器の安全確保の課題が生じている（2018年の食品衛生法改正により  
対処がされた）。
- ・ 規制対象事業者の多様性

### ② 「食」「食品」の特性（その2）-市場の巨大さ、複雑さ

- ・ 「食」「食品」の市場規模は巨大であり、流通量は他の商品を凌駕している。
- ・ 規制は領域横断的なものとなる（内閣府、厚生労働省、農林水産省、消費者庁等）。

### ③ 「食」「食品」の特性（その3）-食のグローバル化、地域ブランド化

- ・ 商品流通のグローバル化、各国の特産品がグローバルに流通するようになる。  
→規制のハーモナイゼーションが強力に推進されることになる。
- ・ 一方で、「食」「食品」は食文化と結合し、地域性を保持し続ける。かつ、観光資源化され、貿易戦略物資としての位置付けを与えられるようになる。
- 介入を目的とする制度を評価し、改革提言を行おうとする際には、上記の視点からの考察が不可欠となる。

## 3 行政的・司法的介入の仕組みとその外延 - 評価と提言

### (1) 生産工程管理と「認証」（高橋滋担当）

#### ① 生産工程管理の定義

- a. 食品の製造・加工工程の段階で発生するおそれのある危害について調査・分析し、
- b. 分析結果に基づいて、製造工程のどの段階で、どのような対策を講ずれば、より安全性が確保された製品を得ることができるかという重要管理点を定め、
- c. これが遵守されているかどうかについて常時モニターする。

## ② 生産工程管理手法の普及と背景

- a. HACCP（2018年食品衛生法改正により制度化）、GAP（日本政府が普及を推進）、さらに、民間認証基準は、生産工程管理の考え方を採用している。
- b. 意義（その1） - 生産のトータルな管理
  - ・最終製品のチェックにとどまらない管理・予防的な視点の導入
- c. 意義（その2） - 領域横断的な性格
  - ・原材料・工程の種別、事業者の規模に左右されない管理（零細事業者等は別）
- d. 意義（その3） - 行政のリソース限界の克服（の可能性）
  - ・市場の規模の巨大さ - 行政監視の限界、企業の自己管理に依拠した資源節約
  - ・民間認証を用いる場合、さらなる行政リソースの節約の可能性
- e. 意義（その4） - グローバル化、地域ブランド化への即応性
  - ・管理手法のグローバルな統一を容易にする手法である。
  - ・地域ブランド化にも対応し得る。

## ③ 改革の課題

- a. 2018年食品衛生法改正 - HACCPの制度化  
ただし、行政監視の制度の創設、事業者の自己管理を監視するコストの懸念  
民間認証を法制度の上で正式に位置付けるべきではないか、また、食品衛生推進員・食品衛生指導員の一層の活用を図るべきであろう。
- b. 農産物の生産工程管理手法としてのGAP
  - ・グローバル認証基準との共通化が立遅れている。また、JGAP普及も遅れている。
  - ・国際認証は早急に取得されるべきものである。また、様々な基準、認証制度の併存につき、道府県GAP（地域ブランド化）との役割分担を明確にしつつ、最低水準としてのJGAP/ASIAGAPの定着を図る必要がある。
  - ・GLOBALG.A.P.以外にも、生協やJA地域団体等による独自の認証との役割分担、連携が重要な課題である。

## （2）食品防御（Food Defense）（周菫准教授担当）

### ① 世界的潮流と日本（日本での事件につき、松本恒雄理事長基調講演参照）

- a. アメリカ
  - ・2002年 - バイオテロ法（WHOも「食品テロ」を定義）
  - ・2011年 - 食品安全強化法（食品安全防御計画策定の義務付け）
- b. 日本
  - ・厚生科学研究による委託研究等を実施（情報収集等）。
  - ・情報発信と企業の自主的な取組みに期待。

### ② 改革の課題

- ・アメリカとの差異、他方で、食品における輸出入の割合の増大。
- ・食品防御を位置付ける民間認証との連携により普及を促進し、将来的には、生産工程管理の視点に「意図的混入」を含めることを展望すべきであろう。

### **(3) 食品トレーサビリティ (黒川哲志教授担当)**

#### **① 現状分析**

- ・ HACCP の制度化は、食品トレーサビリティの定着、対象範囲の拡大に資する。
- ・ 食品トレーサビリティシステムは食品事故の原因究明と問題食品の撤去・回収に資する。よって、食品リスクの低下を期待できる。
- ・ ただし、食品トレーサビリティシステムは、食品移動の記録のシステムであるため、事故を未然に防止する機能は万全ではない。

#### **② 改革の課題**

- ・ 牛・牛肉と米穀以外の食品については食品衛生法が努力義務を課すにとどまっている。この点で、制度の改善が望まれる。

### **(4) 食品表示規制 (田中良弘准教授担当)**

#### **① 現状分析**

- ・ 食品表示制度の目的には、(i) 安全性の確保、(ii) 消費者の選択の機会の確保、(iii) 事業者間の公正な競争の確保があり、それぞれ区別して制度を把握、評価する必要がある。
- ・ 現行の各制度は、目的(法益)に照らして平仄がとれていない。

#### **② 改革の課題**

- ・ 食品安全基本法3条の掲げる「国民の健康の保護が最も重要」であるという基本理念に照らして表示法制全体を整理する必要がある。

### **(5) リスク評価・リスク管理・リスクコミュニケーション**

#### **① その意義と日本の現状 (宗林さおり理事の分析)**

- ・ 食の不安についてのアンケート結果は、毎年、実際には被害者が出たことのない添加物や農薬、遺伝子組換え作物等への不安が大きい。
- ・ 他方、実際に被害者が毎年多数発生し、死亡者が出ているのは食中毒であり、また食経験が少ないまま新しく機能性を有している健康食品等により身体被害が発生している。
- ・ 行政として、緊急事態等に対応する安全性を確保する制度設計は必要不可欠であるが、事業者も、消費者の安心感を得るための絶え間ない努力、さらには、消費者も表示・広告に踊らされることなく、たしかな情報源から情報を得て自らのリテラシーを高めることが大切である。

#### **② 改革の課題(下山憲治教授担当)**

- ・ リスク評価機関の管理機関、関係業界からの独立性の保持について、外部から定期的に監視、評価を行う仕組みを設ける必要はあろう(国会の特別委員会等)。
- ・ リスクコミュニケーションを要素とするリスク分析では、参加や熟議による民主化の視点とともに、個人の自己決定や健康等の保護等の視点も不可欠となる。

### **(6) 2018年食品衛生法改正と国・地方関係**

#### **① 食品衛生行政における地方の役割 (渋谷いづみ所長の分析)**

- ・ 保健所・地方衛生研究所を中核とする県・指定都市・中核市等の役割
- ・ 2018年改正における役割強化(輸出入等)と広域連携協議会の法定化

## ② 改革の課題（下山憲治教授担当）

- ・ブロックを超える広域連携のあり方については、今後の検証が必要となろう。
- ・施設基準・許可制の基準が「厚生労働省令で定める基準を参酌して条例で必要な基準を定める」ものとされ、管理運営基準は、厚労省令で「定められた基準に反しない限り、条例で必要な規定を定めることができる」とされた。→地方分権・全国的規制の標準化の観点から検証が必要であろう。

## （7）司法的介入としての差止訴訟（滝沢昌彦教授担当）

### ① 食品表示に係る適格消費者団体による差止請求（松本恒雄理事長基調講演参照）

### ② 改革の課題 - 団体訴訟による不当な利益の剥奪の制度の創設

- ・消費者団体による消費者救済基金、不当な利得の基金への支払請求の制度創設。
- ・不当な利益は、安全性を欠く食品を販売したことを通じ事業者が得た利益（基本的には販売価格×販売量）として算定することができる。

## （8）行政的・司法的介入の外延としての企業統治の確保（林康史教授担当）

### ① 現状分析

- ・過去の食品不祥事、特に、大中の企業が引き起こした不祥事は、企業ガバナンスの仕組みが機能しなかった事例が多い。会社法上の企業統治システムを有効に機能させることが、食の安全確保に不可欠である。

### ② 改革の課題

- ・生産工程の公開の推進-製造過程・衛生管理を可視化する（サイト上で企業秘密以外の製造現場をモニタリングが可能なカメラの設置等）等。
- ・意識向上を促す制度-「自社製品の社員食堂等での提供とモニタリング」等の自主的取組みを促し、外部がその取組みを評価するシステムを構築する。

## 4 刑事法等の制裁と民事的救済 - 評価と提言

### （1）刑事法等の制裁（青木人志教授担当）

#### ① 各種食品安全法の刑罰規定

- ・刑事罰の多用と対象の拡張。例ペットフード安全法（販売禁止・廃棄命令違反）
- ・自由刑 - 「3年以下の懲役」「2年以下の懲役」「1年以下の懲役」
- ・財産刑 - 法人処罰では、最高で「1億円以下の罰金」  
          自然人（および個人事業主）処罰では、「300万円以下の罰金」「200万円以下の罰金」「100万円以下の罰金」「50万円以下の罰金」
- ・過料 - 「20万円以下の過料」
- ・リスク社会における刑法理論（罪刑法定主義、刑事罰の謙抑性）の意義
- ・その一方で、刑事罰と連動して運用されるべき不利益処分（営業取消処分、停止処分等）につき、特に、営業取消処分の利用例は少なく、停止処分の例も少ない。  
（吉岡郁美・学振特別研究員の分析）→運用指針を策定し、公平性・透明性に配慮しつつ活用を図っていくべきであろう。

## ② 日本における運用と改革の課題

- ・ 食品安全領域の起訴人数（32 人） - 自動車の過失致死傷等および道路交通法等違反被疑事件を除いた全起訴人数（119,510 人）の 0.03%未満、特別法犯の起訴人数（46,450 人）の約 0.07%（廃棄物処理法（3,895 人）の 100 分の 1）。
- ・ 中国（王雲海教授担当）、韓国（藤原凜講師担当）との比較に照らしても、日本の刑罰運用の謙抑性は顕著である。日本の刑罰の象徴化が指摘される所以である。
- ・ 罰金刑の威嚇力・感銘力を高めるためには、必要に応じ罰金額引上げを検討し、一部の被告人につき略式手続を請求せず正式裁判による刑の言渡しを行うべきである。ただし、運用に際し刑法の諸原理との整合性を念頭に置く必要がある。

## （2）消費者裁判手続特例法の仕組み（松本恒雄理事長基調講演参照）

### ① 制度の評価

- ・ 生命・身体に対する損害や精神的な損害をカバーするものではない（消費者裁判手続特例法 3 条 5 号および 6 号）。財産的損害についても、拡大損害や逸失利益は、同法による賠償を求めることができない（同法 3 条 1 号から 4 号）。
- ・ 購入食品の財産的価値（つまり実質的には代金相当額の返還）のみ、同法による救済の対象となる可能性がある程度にとどまる。

### ② 政策提言（その 1） - 不当な利得の剥奪のための団体訴訟制度（前出）

- ・ 抑止を主眼とする制度としての、不当利益の剥奪の団体訴訟制度の創設。

### ③ 政策提言（その 2） - その他の制度の活用

- ・ 同種の被害について共同訴訟を提起できるように、被害者を探し出して組織する制度を工夫することが考えられる。その際、消費者団体の役割を期待できる。
- ・ 消費者団体が被害者から授権を得て、訴訟を追行することも考えられる。その際、消費者団体が報酬を受けることとして負担を軽減する等の手当について、額が十分であるか、制度濫用のリスクを含め、検討すべきであろう。

## 5 おわりに

- ・ 以上の提言を『食品安全法制と市民の安全・安心（仮）』（第一法規、2019 年 1 月刊行予定）に取りまとめ、公表する。
- ・ 2018 年 12 月に予定されている 3 大学全体成果報告会にて報告、討議にかける（中国人民大学にて開催予定）。