

食品安全法制の現状と課題

独立行政法人国民生活センター理事長

一橋大学名誉教授 松本恒雄

1 はじめに一食品安全の仕組みの全体像

(1) 食の安全は人間の生存の基本

被害発生の防止（安全確保・事故防止・拡大防止）が、第1

被害救済は、第2

以下のうち、○は法律を根拠に行われるもの、△には行政規制とリンクしたものが増えてきている（→共同規制へ）

(2) 安全確保・事故防止

○行政による事前規制・直接抑止

○行政による金銭賦課や刑事罰を通じた間接抑止（課徴金、罰金）

○適格消費者団体による違反行為の差止請求（食品表示法）

△事業者・事業者団体による自主規制

△任意規格と民間認証制度

事業者の自主的取組（コンプライアンス経営・消費者志向経営・ESG経営）

ISO2600「社会的責任に関する手引き」の消費者課題2

「消費者の安全衛生の保護」のために取り組むべき点を例示

食料安全保障や健康的な生活の確保は国連SDGsの目標の一部

食品防衛（Food Defense）は自主的取組に依存するところが大きい

性善説に立つ食品安全とは別に、食品企業の従業員や外部のテロリストが意図的に食品に農薬などの毒物を混入する事件に対する対策が議論されている

輸入冷凍餃子事件（農薬、2007年）やアクリフーズ事件（農薬、2013年）

消費者教育・啓発（リスクコミュニケーションを含む）

事業者による情報提供・表示の問題と関連

(3) 被害救済

○民法の不法行為責任や契約責任

○製造物責任法

X 食品被害のための特別の救済制度はない

医薬品被害との違い

△自主的賠償・返金

課徴金が減額になる場合がある

2 食品安全行政の変遷

(1) 2度の大きな改革

食品安全委員会設置と消費者庁設置という2つの大きな制度変化を経ている

①1947年 食品衛生法制定

その前身は、1900年制定の「飲食物其ノ他ノ物品ノ取締ニ関スル法律」

担当は内務省・警察であり、食品安全行政は警察行政の一環

「食品の安全性の確保」という文言が入ったのは2003年の食品衛生法の改正で

②2003年 食品安全基本法制定・食品安全委員会設置

BSE（牛海綿状脳症、狂牛病）問題が契機

③2009年 消費者庁設置・消費者安全法制定

食品表示関係の法律の消費者庁への移管と2013年食品表示法制定

輸入冷凍ギョーザ事件・食品を含む偽装表示事件の多発が契機

④2018年 食品衛生法改正

15年ぶりの大規模改正で国際標準に合わせる

(2) BSE問題発生以前の食品安全行政

縦割行政

農水省と厚労省

産業振興行政と安全行政の一部未分離

加工・流通段階 省間分離

産業振興 農水省

安全 厚労省

農水産物生産現場

農水省内未分離 → 2003年に消費・安全局の新設による省内分離

安全第一の視点の欠如

(3) 2003年改革のモデルとなったEU食品安全規則(2002年)の考え方

①フードチェーンを通じた食品安全行政

農場から食卓まで(from farm to fork)

食品と飼料(food and feed)を同一の安全原則で

②リスク分析に基づく食品安全行政

リスク分析の3要素

リスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーション

リスク評価

リスクの科学的評価

リスク管理

政策判断による規制

リスクコミュニケーション

関係者相互間の情報及び意見交換

評価と管理の両段階を通じて

利害関係者参加

透明性・公開性

リスク評価とリスク管理の関係

一体型 イギリス食品基準庁 (F S A)

表示の規制や栄養改善の普及啓発も担当

分離型 フランス食品安全衛生庁 (A F F S A)

リスク評価のみ担当

③予防原則 (Precautionary Principle)

3 食品安全基本法と食品安全委員会

(1) 食品安全委員会の設置

食品安全基本法は、食品安全委員会の設置法でもある (第3章)

食品安全委員会 (合議制) はリスク評価を行う機関として、厚労省と農水省から関係部局を切り離して内閣府に設置 フランス型

消費者庁設置の際に消費者庁との統合が検討されたが、内閣府の別個の組織として同一の特命担当大臣 (食品安全及び消費者) の下に置かれることとなった

(2) 食品安全基本法の内容

基本理念 (第1章)

国民の健康の保護が最も重要であるとの基本的認識 (同法3条)

食品供給工程の各段階における適切な措置 (同法4条)

「関係行政機関の相互の密接な連携」 (同法15条)

各個別法規にも農水・厚労両省の協力規定

トレーサビリティの重視

国民の健康への悪影響の未然防止 (同法5条)

緊急を要する場合、食品健康影響評価を省略可 (同法11条1項3号)

「通常の方法と著しく異なる方法により飲食に供されているもの」の販売禁止命令 (食品衛生法7条2項、2003年改正で新設)

アマメシバを含む粉末剤・錠剤等の剤型加工食品の販売禁止 (2003年9月)

施策の策定に係る基本的な方針 (第2章)

食品健康影響評価の実施 (11条)

食品安全委員会の基本的役割

福島原発事故の後は、放射性物質安全評価も

国民の食生活の状況等を考慮し、食品健康影響評価の結果に基づいた施策の策定 (12条)

情報及び意見の交換の促進 (13条)

リスクコミュニケーション

消費者庁・食品安全委員会ほか各機関

福島原発事故の後は食品の放射能汚染の問題を重視

緊急の事態への対処等に関する体制の整備等（14条）

緊急事態への対応の司令塔としての消費者庁

緊急対策本部（閣僚級） 内閣府特命担当大臣（消費者）が本部長
幹事会として消費者安全情報総括官会議（局長級）を平時から設置

関係行政機関の相互の密接な連携（15条）

2016年の内閣官房・内閣府の業務見直しの結果、食品安全に関する総合調整
は消費者庁の業務へ

消費者庁次長が食品の安全性の確保のための関係府省連絡会議の議長

試験研究の体制の整備等（16条）

国の内外の情報の収集、整理及び活用等（17条）

表示制度の適切な運用の確保等（18条）

一元化された食品表示法の施行（2015年）

食品の安全性の確保に関する教育、学習等（19条）

消費者教育は、消費者庁と文部科学省所管

食育（食育基本法）は農林水産省所管

環境に及ぼす影響の配慮（20条）

措置の実施に関する基本的事項の決定及び公表（21条）

閣議決定「食品安全基本法第21条第1項に規定する基本的事項」（2012年）

消費者庁の関与やリーダーシップを強化

4 リスク管理のための行政機関と主な所管法令

（1）厚生労働省

食品衛生法

と畜場法

食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律

牛海綿状脳症対策特別措置法（農水省と共管）

水道法

（2）農林水産省

農薬取締法

肥料取締法

飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律

医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律

（医薬品医療機器法）（動物用医薬品について）

家畜伝染病予防法

牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法

（牛トレーサビリティ法）

米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律

（米トレーサビリティ法）

(3) 環境省

農用地の土壌の汚染防止等に関する法律

ダイオキシン対策特別措置法

農薬取締法（一部）

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃棄物処理法）

産業廃棄物としての食品が処理業者から不正転売された事件、2016年

(4) 消費者庁

食品表示法

表示の面からの安全性の確保

健康増進法（一部）

消費者安全法

既存のどの法律も適用できない問題が生じた場合

消費者庁が勧告や命令を出すことができる（消費者安全法 40 条 1 項・2 項）

問題となった例

こんにゃくゼリーによる子どもの窒息死事件

食品衛生法にいう「衛生上の危害」に当たらない

おもちゃの小さな部品による窒息に近い面がある

ただし、乳幼児が口に接触することをその本質とするおもちゃ（おしゃぶり等）のほか、折り紙、つみき、人形、粘土、ブロックがん具、ままごと用具等の幼児用おもちゃは食品衛生法の対象

（食品衛生法 62 条 1 項、同施行規則 78 条）

他方、食品は消費生活用製品安全法の対象外

5 事故発生への対応

(1) 事故情報の収集と活用

消費者庁が事故情報を一元的に収集

消費者庁設置のきっかけの 1 つは輸入冷凍餃子による薬物中毒事故（2007 年）

全国 3 か所で重篤な有機リン系農薬の被害が発生していたにもかかわらず全国的な把握が遅れ、政府として対応できなかった

事故情報収集のための様々なパイプ

関係省庁・地方公共団体・国民生活センター（消費者安全法 12 条）

重大事故等の通知

消費者事故等（重大事故を除く）の通知

事業者（消費生活用製品安全法 35 条）

重大製品事故の報告（ただし、食品は対象外）

事故情報データベース参加機関（関係省庁、独立行政法人）

消費者庁と国民生活センターでデータベースを運営

データベースは公開されている

医療機関ネットワーク及びドクターメール箱

製品・食品事故が原因で医療機関を受診した者の事故情報

事故情報の活用

集約・分析・とりまとめの公表（消費者安全法 13 条）

個別事件について消費者への注意喚起、関係行政機関への情報提供
(消費者安全法 38 条)

個別事件について関係行政機関への措置要求（消費者安全法 39 条）

消費者安全調査委員会（消費者安全法第 5 章）

消費者庁に設置された独立委員会

運輸安全委員会所管以外の消費者事故について原因調査と再発防止の提案

(2) リコール

事業者の自主的リコール（食品衛生法 3 条 3 項）

食品等事業者（農・水産業者から、加工業者、調理業者、運搬業者、販売業者まで幅広く含まれる）の努力義務

リコール命令（食品衛生法 54 条）

厚生労働大臣・都道府県知事は、営業者（農水産業者を除く食品等事業者）または厚労省・都道府県の職員に食品等を廃棄させ、またはその他営業者に対し食品衛生上の危害を除去するために必要な処置をとることを命ずることができる

6 食品表示

(1) 食品表示法

食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（JAS法）、健康増進法の表示部分を一本化した法律

2013 年成立、2015 年施行

所管 消費者庁 食品全般

農林水産省 酒類を除く食品

財務省 酒類

(2) 食品表示基準（食品表示法 4 条）

安全性の確保のための表示（違反は直罰）

名称、アレルギー、保存の方法、消費期限・賞味期限、添加物、加熱の要否、L フェニルアラニン化合物を含む旨、その他

自主的・合理的選択の確保のための表示

原材料、栄養成分の量及び熱量

原産地・原材料原産地（これのみ違反は直罰）、その他

栄養成分表示

従来は栄養を強調する場合のみ義務だったが、一般義務化された（ただし、2020 年 3 月末まで移行経過措置期間）

5 栄養成分（熱量、たんぱく質、脂質、炭水化物、食塩相当量）についてその量

任意で表示できる栄養成分

表示を推奨される栄養成分（飽和脂肪酸、食物繊維）

表示できる栄養成分（糖類、糖質、コレステロール、ビタミン・ミネラル類）

保健機能食品の表示

食品が保健の用途をうたうと薬機法違反になるが、例外として、下記3種

①特定保健用食品（トクホ）

健康増進法 26 条の「特別用途表示の許可」の一種

データを提出して消費者庁長官の許可を取る必要がある

規格基準を満たしていれば許可が容易にとれるタイプもある

疾病リスク低減表示も可能

②栄養機能食品

規格基準型（許可不要）

ビタミン 13 種、ミネラル 6 種、脂肪酸 1 種について、定められた機能の表示ができる

③機能性表示食品

2015 年 4 月、規制緩和の一環としてスタート

機能性や安全性に関する一定のデータや文献を添えて消費者庁に届け出ることによって食品の機能性表示ができる

疾病リスク低減表示はできない

審査無し、企業の自己責任

いわゆる「健康食品」と比べて、一定の安全性確保の仕組みがある

7 規格と認証

HACCP（Hazard Analysis and critical Control Point、危害分析重要管理点）

コーデックス（Codex）のガイドライン

アメリカ・EU 等では義務化

ISO9001「品質マネジメントシステム—要求事項」（2015 年改訂）

ISO22000「食品安全マネジメントシステム—フードチェーンに関わる組織に対する要求事項」（2005 年）

HACCP と ISO9001 と合体させたもの

PAS220「食品安全に関する前提条件プログラム」（2008 年、現在では廃止）

イギリス規格協会（BSI）が開発した衛生管理の基準を詳細に規定した食品製造事業者向けの適正製造規範（GMP）

FSSC22000「食品安全システム」（2009 年）

オランダの認証団体である Foundation of Food Safety Certification が ISO22000 と PAS220 を合体させた規格

グローバルな大手食品企業から成る世界食品安全イニシアティブ（GFSI）が GFSI ベンチマークに適合しているとして承認

ISO22005「飼料及びフードチェーンにおけるトレーサビリティシステムの設計及び実施のための一般原則及び基本事項」(2007年)

GAP (Good Agricultural Practice、農業生産工程管理)

農業生産活動の持続性を確保するため、食品安全、環境保全、労働安全に関する法令等を遵守するための点検項目を定め、その実施、記録、点検、評価を繰り返しつつ生産工程の管理や改善を行う取組

様々な GAP が併存

Global GAP ドイツに本部を置く FoodPlus GmbH が運営

JGAP 日本 GAP 協会が運営

適正農業規範／農産物品質保証システム

「産直」商品について日本生活協同組合連合会が運営

都道府県・各農協が独自に運営する GAP

これらのうち国際基準を満たす「GAP 共通基盤ガイドライン」(農林水産省制定)に完全準拠しているものは少数

2020年オリンピック東京大会で提供される食品には「GAP 共通基盤ガイドライン」に完全準拠している GAP の認証取得が必要

JAS マーク

農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律 → 農林物資の規格化等に関する法律 (2015年) → 日本農林規格等に関する法律 (2018年4月施行)

一般の JAS マークはあまり見られなくなった

有機 JAS マーク

特定 JAS マーク (特別な生産や製造方法についての JAS 規格を満たす食品)

生産情報公表 JAS マーク

(動物用医薬品、農薬などの情報が公表されている農産物)

改正法の施行 (2018年) により、JAS 規格の対象を品質から、製法、管理方式、測定・分析方法への拡大

ISO の手続に整合した規格の認証の枠組みの導入

JAS が JIS に近くなる

8 被害救済と差止請求

(1) 食品被害の救済

民法または製造物責任法に基づく損害賠償請求の裁判例

①森永ヒ素ミルク中毒事件 (和解)

②卵豆腐中毒事件 (岐阜地大垣支判昭和 48 年 12 月 27 日判時 725 号 19 頁)

③カネミ油症事件 (福岡地判昭和 52 年 10 月 5 日判時 866 号 21 頁ほか)

④マクドナルドジュース事件 (名古屋地判平成 11 年 6 月 30 日判時 1682 号 106 頁)

⑤学校給食 O157 感染死亡事件 (大阪地堺支判平成 11 年 9 月 10 日判タ 1025 号 85 頁)

⑥輸入瓶詰オリーブ事件 (東京地判平成 13 年 2 月 28 日判タ 1068 号 181 頁)

- ⑦イシガキタイ料理食中毒事件（東京地判平成 14 年 12 月 13 日判時 1805 号 14 頁）
- ⑧食品衛生法違反添加物含有健康食品事件（大阪地判平成 17 年 1 月 12 日判時 1913 号 97 頁）
- ⑨粉末あまめしば事件（名古屋地判平成 19 年 11 月 30 日判時 2001 号 69 頁）
- ⑩コンニャクゼリー窒息死事件（神戸地姫路支判平成 22 年 11 月 17 日判時 1773 号 45 頁、大阪高判平成 24 年 5 月 25 日ウエストロー）
- ⑪輸入ポップコーン異物混入事件（東京地判平成 27 年 9 月 15 日ウエストロー）

（2）適格消費者団体による差止請求

食品表示の問題に対しては、消費者団体による差止訴訟が可能

消費者を誤認させる不当な勧誘行為の差止め 消費者契約法 12 条

不当表示の差止め 不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）30 条

食品表示基準に違反し、著しく事実と反する表示の差止め 食品表示法 11 条

「適格消費者団体」の認定を受けていることが前提

現在、19 団体

実際の差止訴訟の例

クロレラチラン配布差止請求事件（最判平成 29 年 1 月 24 日民集 71 巻 1 号 1 頁）

（3）特定適格消費者団体による集団的被害回復制度

消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律

2016 年 10 月施行で、現在までの件数はゼロ

「特定適格消費者団体」の認定を受けていることが前提

現在、3 団体のみ

対象となる請求は

契約上の債務の履行請求

契約の無効・取消し・解除の場合の不当利得返還請求

契約の債務の不履行による損害賠償請求

瑕疵担保責任に基づく損害賠償請求

不法行為に基づく民法の規定による請求

ただし、拡大損害、逸失利益、人身損害、慰謝料は対象外

結局、代金の返還・減額請求などに限定される

例 効果のない健康食品

許可を受けた成分量を満たしていない特定保健用食品

9 食品衛生法の 2018 年改正

（1）改正の背景

○世帯構造の変化を背景に、調理食品、外食・中食への需要の増加等の食へのニーズの変化、輸入食品の増加など食のグローバル化の進展といったわが国の食や食品を取り巻く環境が変化していること

○都道府県等を越える広域的な食中毒の発生や食中毒発生数の下げ止まり等、食品による健康被害への対応が喫緊の課題となっていること

○2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催や食品の輸出促進を見据え、国際標準と統合的な食品衛生管理が求められていること

(2) 主な改正点

①広域的な食中毒事案への対策強化

国や都道府県等が、広域的な食中毒事案の発生や拡大防止等のため、相互に連携や協力を行うこととするとともに、厚生労働大臣が、関係者で構成する広域連携協議会を設置し、緊急を要する場合には、当該協議会を活用し、対応に努めることとする

②HACCPに沿った衛生管理の制度化

原則として、すべての食品等事業者には、一般衛生管理に加え、HACCPに沿った衛生管理の実施を求める。ただし、規模や業種等を考慮した一定の営業者については、取り扱う食品の特性等に応じた衛生管理とする

③特別の注意を必要とする成分等を含む食品による健康被害情報の収集

健康被害の発生を未然に防止する見地から、特別の注意を必要とする成分等（例 プエリア・ミリフィカ）を含む食品について、事業者から行政への健康被害情報の届出を求める

④国際統合的な食品用器具・容器包装の衛生規制の整備

食品用器具・容器包装（合成樹脂を対象）について、安全性を評価した物質のみ使用可能とするポジティブリスト制度の導入等を行う（現在は、禁止物質を定めたネガティブリスト）

⑤営業許可制度の見直し、営業届出制度の創設

実態に応じた営業許可業種への見直しや、現行の営業許可業種（政令で定める34業種）以外の事業者の届出制の創設を行う（→トレーサビリティの確保）

⑥食品リコール情報の報告制度の創設

営業者が自主回収を行う場合に、自治体へ報告する仕組みの構築を行う

⑦輸入食品の安全性確保

HACCPに基づく衛生管理や乳製品・水産食品の衛生証明書の添付を輸入要件化

(3) 今後の課題

改正事項に応じて、公布から1～3年以内に施行される

参議院厚生労働委員会附帯決議（2018年4月12日）

ゲノム編集技術等の新たな育種技術を活用した食品の規制の在り方ほか
安全性にかかわる表示を理由としたリコールについて、食品表示法の改正の見込み