

論 説

日本における食品衛生法制の展開 (6) —警察行政からの離脱と 食品安全行政としての新たな展開—

伊 藤 久美子

はじめに

第1編 食品衛生行政と法の歴史 (戦前)

第1章 明治憲法制定前の食品衛生関連法令

第2章 明治憲法下における食品衛生関連法制 (以上、本誌 282号)

第3章 明治憲法下の食品衛生行政と法治主義

第1編のまとめ (以上、本誌 283号)

第2編 食品衛生行政と法の歴史 (戦後)

第1章 日本国憲法下における食品衛生関連法令

3 食品衛生関連法令の制定

(1) 食品衛生法施行令 (以上、本誌 284号)

第2章 食品衛生に関する新たな流れ

1 国際化への対応 (以上、本誌 285号)

第2編のまとめ

第3編 食品衛生行政の警察行政からの離脱

第1章 食品衛生行政と法治主義

3 行政救済 (以上、本誌 286号)

4 小括

第2章 警察行政としての食品衛生行政とそこからの離脱

1 警察行政としての食品衛生行政の継続

2 警察権の限界

(1) 警察権の限界

(2) 警察消極目的の原則

3 警察行政からの離脱

論 説

4 カネミ油症事件と食品衛生行政

(1) 行政権限の不行使

(2) 行政間の連携

5 行政救済の新たな展開

6 小括

第3章 積極行政としての食品衛生行政の展開

1 食品安全基本法の制定～制度としての本格的転換～

(1) 食品安全基本法の制定

(2) 食品安全基本法が求める食品安全行政

(3) 食品衛生法の改正

(4) 食品衛生法における積極行政の実現

2 食品衛生行政のパラダイムシフト（以上、本号）

3 小括

第3編のまとめ

おわりに

第3編 食品衛生行政の警察行政からの離脱

第1章 食品衛生行政と法治主義

4 小括

法治主義は、明治憲法下においては「法律優位の原則」は確立していたが、日本国憲法の制定により、「法律の法規創造力の独占の原則」及び「法律の留保の原則」についてもその確立をみるに至った。法律の法規創造力の独占の原則については、国会により制定された法律のみを法規とし、天皇の独立命令が否定され、政令や府省令等法律以外の法規命令を制定する場合は、法律の個別具体的な委任が必要となった。法律の留保の原則についても、例えば、刑罰についてはすべて個別法に規定されるとともに、国民の権利義務に関する規制は、法律の個別具体的な根拠を要することとなった。外形だけ法治主義を装っていた明治憲法下からの形式的法治主義から、行政権がその内容においても立法権と司法権のコントロールを受け

る実質的法治主義へと移り、それに伴い法制度も変化したのであった。

食品衛生行政においても食品衛生法が整備され、戦前の勅令や省令、府県令のうち、権力的な取締りや罰則をはじめ、国民の自由や権利を規制するものはすべて法律のなかに整理されるとともに、新たな法律の下、政令、省令も整理され、法律に基づく規格基準が告示される等、法律を頂点とする法体系が整備されたのであった。

しかし、その一方で、行政裁量の許容、それに対する裁判所のコントロールの弱さ等、課題も残っているのである。

また、法治主義がその目的を実現するためには、違法な行政からの救済手段として裁判所による権利保護が必要である。日本国憲法においては民主主義とともに、国民の基本的権利が保障された。明治憲法下の行政裁判所及び行政裁判法とは異なり、国民に対する行政の違法な侵害に対しては、行政事件訴訟法を用いた救済の道が設けられ、司法裁判所において裁判を受ける権利が保障されるとともに、広くすべての行政処分がその対象となり、多様な訴訟類型も規定された。国や公共団体の違法な行政活動により損害を被った場合は、国家賠償も請求することができることとなった。

日本国憲法の下、食品衛生行政に関連する判例においても、自らの営業許可に関連する処分の取消しだけでなく、他人の営業許可の取消しに係る訴訟（ただし自らの利益に影響する場合）や、申請に対する許否処分の遅延に対して不作為の違法確認訴訟を行う等、明治憲法下の行政裁判法では認められなかった裁判事例をみることができる。

これらの行政救済制度は、国民の権利利益を守り保障するだけでなく、行政を統制し、行政運営の適法性を確保することにもつながるものであった。しかし、実際には営業者は食品衛生法の規制を裁判所で争うことはほとんどなく、食品衛生行政との紛争を避けたいと考えるのが通例であった。そのため、営業者は自ら業界団体の庇護の下で所管の厚生省や都道府県等との紛争を事実上表に出すことなく交渉して解決し、行政との対立を回避していたのである。

第2章 警察行政としての食品衛生行政とそこからの離脱

1 警察行政としての食品衛生行政の継続

食品衛生行政は、明治憲法制定前から警察行政として位置付けられていたが、明治憲法が制定されると「飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律」や省令、府県令が制定され、警察組織により、それら法令に基づく立入検査や収去検査、不衛生食品の強制廃棄等権力的手段による取締りが行われてきた。明治憲法下の行政法学を代表する美濃部達吉は、一般の公衆保健のためにする警察制限として、「飲食物其ノ他健康に影響すべき物品の取締りに関しては、飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律に、其の基本規定の定めがあり、これに基づき、中央法令に依って」諸規則が定められ、製造・販売の許可や禁止、検査員による検査や廃棄処分等を行うことをあげている¹⁾。同じく、明治憲法下の行政法学を代表する織田萬は「衛生行政ハ其設備ニ関スルモノノ外ハ国家ノ権力ヲ以テ個人ノ自由ヲ制限スルニ依リ其目的ヲ達スルコトヲ得ルモノニシテ随テ其大部分ハ行政警察ノ範囲ニ属ス」と述べている²⁾。

戦後、日本国憲法が制定され、食品衛生分野においては食品衛生法を頂点とする法体系が整備され、執行についても警察組織から、食品衛生監視員を置く保健所等の衛生行政組織へと移った。しかし、戦後の混乱で食糧不足や食中毒の多発、不衛生な環境等、国民の衛生的な食生活を実現するためには、GHQの監視の下、戦前と同様の許可や検査等権力的手段による規制と取締りが必要であり、警察法としての性格は、日本国憲法への転換があっても、変わることがなかった。学界においても、戦後の伝統的行政法学を代表する田中二郎は、警察を司法警察と行政警察に分離し、行政警察については保安警察のほか、福祉行政に関連して衛生警察、交通警察、産業警察があるとし、そのなかで衛生警察のうち一般保健警察に関するものとして食品衛生法をあげている³⁾。また、塩野宏も警察行政の「公共の秩序を維持するもの」として食品衛生の見地からなされる飲食的営業に対す

1) 美濃部達吉『日本行政法下巻』253頁（有斐閣、1940）。

2) 織田萬『行政法講義下巻』107頁（有斐閣、第8版、1922）。

3) 田中二郎『新版行政法下Ⅱ〔全訂第1版〕』294頁（弘文堂、1969）。一般保健警察に関する法律として、このほか、食品衛生に関連するものとして製菓衛生師法、と畜場法、へい獣処理場等に関する法律等があげられている。

る規制を例示にあげていた⁴⁾。また、裁判例においても、食品衛生法は単なる取締法規と解するものや、営業許可は一種の警察処分とされる等、食品衛生行政は消極的な目的を掲げる警察行政として取り扱われていた⁵⁾。

2 警察権の限界

(1) 警察権の限界

警察権の発動については、伝統的行政法学においても、自由裁量に一定の条理上の限界があることが論じられてきた。特に明治憲法下においては、議会在が制定した法律ではなく、天皇による命令が広く用いられ、行政は議会の経ないでさまざまな規則を制定し、法律に規定のない事項についても規制し、罰則を設け、人民の権利・自由を拘束していた。このような、議会在が制定する法律に拘束されない警察権の濫用を防止し、法治主義の原則を実現するために、学問上警察の概念を明らかにし、警察権が自己拘束的に一定の法的規制の下にあることを明確化しておく必要があった⁶⁾。条理法上の原則としての警察権の限界論は、このような不十分な形式的法治主義のもとにあって、国民の権利・自由を保障し、警察権の行使を必要最小限のものに抑制するための法理として、極めて重要な位置を占めたのであった⁷⁾。

警察権の権限濫用を防止する目的で論じられる限界として、警察消極目的の原則、警察責任の原則、警察公共の原則、警察比例の原則の4つの原則があげられていた⁸⁾。そのなかでも、食品衛生行政において大きな問題

-
- 4) 塩野宏『行政法 I 行政法総論 [第2版増補]』9～11頁 (有斐閣, 2001)。塩野は、衛生行政を規制行政のカテゴリーにとらえ、食品衛生法において食品衛生を保持するために権力的手法を用いた規制が行われるだけでなく、非権力的手法として行政指導も用いられるとしている。
- 5) 売掛金代金請求事件 (最二小判昭和35年3月18日民集14卷4号483頁)、飲食店営業許可取消請求事件 (仙台高判昭和29年6月29日行集5卷6号1525頁)。飲食店営業許可取消請求事件については、本誌284号124頁注11参照のこと。
- 6) 下山瑛二「第二章 警察法」下山瑛二・室井力編著『行政法下巻』18頁 (青林双書, 1980)。
- 7) 白藤博行「第2章警察行政及び防衛行政 1警察行政」室井力編『現代行政法入門 (2) 一行政組織・主要な行政領域 [第4版]』108頁 (法律文化社, 1998)。
- 8) 田中・前掲注(3)272～277頁。警察権は、公共の安全と秩序を維持する消極目的の下に行使されること、公共の安全と秩序を維持する上で責任を有する者に対してのみ行使されること、公共の安全と秩序違反に直接関係のない私生活や民事上の問題に行使しないこと、公共の安全と秩序を維持する上で忍容しえない障害や危険を除去するため必要最小限度において許されることとなる。熊本信夫

となった警察消極目的について、ここでは検討することとする⁹⁾。

(2) 警察消極目的の原則

伝統的行政法学においては、警察権は消極目的を掲げるものでなければならないとされていた。

前述の織田萬は、警察目的について当時の通説であった消極説をとっている¹⁰⁾。織田は、フランスにおいて革命時代に制定された罪刑法典第6条において「警察ハ公ノ秩序、個人ノ自由、財産、安全ヲ保持スルガ為ニ設ケラル」と警察の任務が定められていることから、「警察の任務は必然消極的のものであって、公の秩序並に個人の自由、財産又は安全を脅威し得べき一切の危害に対して社会と個人とを防禦すること、他の語を以て云へば社会生活の不秩序を誘起する総てのものを除却することに限らるべきである。」とした。また、国民の権利・自由を、強制力をもって拘束する警察権の根拠は、法律でなく、法令をあげている。織田は、法律だけでなく、明治憲法第9条により天皇の大権として安寧秩序を保持するための命令が認められていることから、当時の憲法状況と合わせ、命令についても警察権行使の根拠として認めた¹¹⁾。そして、法令の規定がない場合は、警察処分を為すことができないとしたのである¹²⁾。

一方、美濃部達吉は、警察概念についてはその性質から判断し、社会公益の保護を目的とし、命令や強制等権力的な手段をもって行う作用であれば、積極的な福利目的のために行う制限についても警察作用としており、当時の通説と比べ、警察概念を、福利目的を実現する作用を含めて広範囲に認めたところにその特徴があった¹³⁾。美濃部は、警察目的を社会秩序の

「警察の概念」成田頼明編『行政法の争点（新版）』238頁（有斐閣、1990）。

9) 民事不介入について、その問題を指摘したものとして藤田宙靖「民事不介入」成田頼明編『行政法の争点（新版）』240～241頁（有斐閣、1990）。

10) 織田萬『日本行政法原理』261頁（有斐閣、1934）。織田は警察権の限界については、法令に根拠を有すること、個人の私生活に干渉しないこと、私法行為と無関係なこと、自由の制限は秩序維持の必要以上に及ばないこと、警察上の処分は危害の責任者に対してのみ行われることの5項目をあげている。

11) 織田・前掲注（10）260～273頁。

12) 織田・前掲注（2）120～121頁。「法令ノ定ムル所ニ依ルコトヲ条件トスルカ故ニ法令ノ規定ナキ場合ニハ行政庁ハ此等ノ物品ニ対シテモ亦上述ノ処分ヲ為スコトヲ得ス」と述べている。

13) 美濃部は、人民の公共の利益という点で、まず、警察は、司法すなわち民事、刑事、そして行政作用においても、国家目的的作用とは区別されるとしている。

維持に向けた国家作用であることを是認しつつ、特別な理由により法律をもって、福利のためにも権力作用をなしうる場合があることを主張したのである¹⁴⁾。また、保育作用とされる公企業の経営や公物管理についても、法律により権力をもって人民に命令し強制することが認められている場合は、警察であるとし、社会公益保護が目的であっても権力的手段によらないものは警察の作用ではないとした¹⁵⁾。そして、権利・自由の侵害は全分野において、法令ではなく、法律の根拠を必要とするとした。この美濃部の説は当時少数説であった。

両学説の相違は、この時代の法制度の大きな問題を指摘している。第一に、当時の多数説である立法事項説は、憲法各条に明文で規定されている事項のみ法律の根拠が必要とされており、その他の事項については、人民の自由の制限や権利の侵害であっても法律の根拠を必要としないという説であった。第二に、明治憲法第9条は、天皇の独立命令制定権を定めており、天皇及び行政権力が強大であったことである。美濃部はこれに反対し、法律の留保は、単に憲法に列挙された事項にとどまらず、人民の自由・権利を侵害する全分野に及ぶべきであり、法的根拠が必要であると主張した¹⁶⁾。学説の対立は、明治憲法に内在する「絶対君主制」と、「市民的法治

行政作用については、内政、外交、財政、軍政の4つに分け、さらに内政を警察、保護及び統制、公企業及び公物（保育）、公用負担の4つの作用に分類した。外交、財政、軍政については、国家目的のためであり、国体としての存立発展を直接の目的としている。美濃部・前掲注（1）3～4頁、6～7頁。当時の多数説は、警察は消極的に社会上の障害を除くことのみに限られ、積極的に社会の福利を増進するために行う作用は警察の概念に属しないとしていた。

14) 熊本・前掲注（8）238頁。

15) 美濃部・前掲注（1）23頁。

16) 塩野宏『法治主義の諸相』107頁（有斐閣，2001）。当時の多数説は立法事項説と言われ、それに対し、塩野は、このような市民的法治国論に基づいて、国家行政における権力的侵害行政を全体として法律の留保のもとにおく説を、「市民的侵害留保説」としている。美濃部は、法律の留保について原則を作成した（美濃部三原則）。①人民の権利を侵し、これに負担を命じ、又はその自由を制限する処分は、如何なる場合でも自由裁量の行為ではあり得ない。②人民の為に新たな権利を設定し、その他人民に利益を供与する処分は、法律が特に人民にその利益を要求する権利を与へて居る場合を除く外、原則として自由裁量の行為である。③直接に人民の権利義務を左右する効果を生じない行為は、法律が特に制限を加へて居る場合を除く外、原則として自由裁量の行為である。美濃部達吉『行政裁判法』152頁（千倉書房，1929）。警察権は、当時、非常に強力な権力をもち、人民の権利・自由を拘束したことは明らかであり、美濃部の主張は、法の目的が積極的、消極的にかかわらず、権力的規制に対する人民の権利・自由保護において重要な意味を持つ。

国」という2つの矛盾的側面を表していた。

戦後は、戦前からの消極説を引き継ぎ、警察は「公共の安全と秩序を維持するために、一般統治権に基づき、人民に命令し強制し、その自然の自由を制限する作用」とし、公共の安全と秩序の維持に対する障害を未然に防止し、既に鎮圧し除去するといった消極的な目的のためにのみ発動することができると考えられた¹⁷⁾。そして、積極的に社会公共の福祉を増進するための作用は、たとえ法規により命令強制の権限を与えていても、警察の作用といえないとされた¹⁸⁾。

このような状況をふまえて、学説は、食品衛生法についても行政警察法規と位置付け、消極目的による規制を求めたのであった。

3 警察行政からの離脱

明治憲法の時代から戦後まもなくの時期までは、国民は食糧を得ることに一生懸命であり、衛生に関する科学的知識も十分でなかった。食品衛生関連法令は多発する食中毒や食品事故等から、国民の生命と健康を権力的手段による営業者の取締りにより維持し保全するものであり、まさに警察法であった。

日本が経済成長を遂げるに伴い、海外からの食品輸入の増加、食品製造技術の発展による冷凍食品やレトルト食品の普及、豊富な食糧等食生活が豊かになり、また多様化し、従来は食されてなかったさまざまな食品が入るようになると、これまでの警察法としての食品衛生が想定しなかった新たな食品衛生問題が発生し、行政においては、強力な調査権や命令権、許認可権とともに、規制をさらに強化することで対処するようになった。しかし、例えば、1955年（昭和30年）の森永ヒ素ミルク中毒事件や、1968年（昭和43年）のカネミ油症事件等食品事故による大規模な被害が

17) 田中・前掲注(3) 253頁。

18) 田中・同上 273頁。田中は「規制」という観念を設け、「公共の福祉を維持増進するために、人民の活動を権力的に規律し、人民に対し、これに必ずべき公の義務を課する作用」と定義した。規制は公共の福祉を維持しその向上増進を図るという積極的な目的のために行われる作用であり、人民の活動を権力的に規律する作用、すなわち公権力の行使として、命令・制限・禁止・強制等をなす作用である。積極的な目的の作用という点、自然の事実だけでなく法律行為や法律関係を対象に含む点、すべて对人的に作用する点で警察と区別している。

発生し、これまでの食品製造業者に対する規制強化では、消費者の生命、健康を十分に擁護することができなくなった。その背景には、警察行政としての食品衛生行政が、消極目的の原則に基づくものであったために最小限の規制権限の行使しか行ってこなかったこと、国民は行政の規制の結果、規制の直接的な名宛人ではなく、間接的・反射的にもたらされる利益すなわち、公益を享受する第三者に過ぎないと考える伝統的法思考があったことをあげることができる。ここに、従来の衛生警察としての行政の限界を見出すことができる。

1950年代の終わりから多発する食品事故等に対応するため、食品衛生関連法令は度度か改正が行われるが、そのなかで、行政による一方的で権力的な業者の取締りだけでなく、業者の同意のもとに実施される行政指導や、違反事実を業者だけでなく広く国民に知らしめるための公表、業者自らが積極的に衛生管理に取り組むよう食品衛生管理員の設置等による自主的衛生管理への誘導等、非権力的手段による規制が行われるようになった。また後述するカネミ油症事件では、農林省と厚生省の連携が問題となったことから、単独省庁による取締りだけでなく、各省庁における実質的な連携や連絡調整についても求められることとなった。

国民の食品衛生に対する考え方についても、大きな変化が見られるようになった。第一に、後にふれるように、権利としての「健康」観である。憲法第25条により保障されるとともに、食糧が充足し生活に余裕が出てくると、健康に対する意識が高まり、より安全で健康に良い食品を求めるようになった。第二に、伝染病や食中毒予防だけでなく、成人病の増加や高齢化社会の深刻化に伴う、健康に対する新たな意識の変化がみられるようになった。食品衛生が確保され食生活が豊かになると、成人病として肥満や慢性疾患への懸念とともに、健康で長生きすることに対する意識が高まってきた。第三に、健康確保に対する国や社会の総合的な施策・措置の重要性に対する認識である。食品の安全確保や、国民の健康維持には、個人の努力だけでなく、行政の積極的な目的をもって行う施策が大きな役割を果たしていることが認識され始めた¹⁹⁾。例えば、1968年(昭和43年)

19) 恒川隆生「第五編 主要な行政領域 第三章 医事衛生行政」室井力編『現代行政法入門(2) - 行政組織・主要な行政領域 [第4版]』129頁(法律文化社, 1998)。

に制定された消費者保護基本法も、消極目的を掲げた警察目的の食品衛生行政を修正するものとなった²⁰⁾。国民の意識と行政目的の変化にも、従来の警察法としての食品衛生法という位置付けだけでは対応することができなくなったことが表れている。

こういった食品衛生法の警察法としての限界を明らかにし、警察行政からの脱却に向けて大きな影響を与える嚆矢となったのは、カネミ油症事件である。

4 カネミ油症事件と食品衛生行政

カネミ油症事件については、民事訴訟では8件の訴訟が行われており、うち5件について8つの判決が出された。そのなかで、国や北九州市の行政責任が問われたものが5つあり、裁判所の判断は分かれたのである²¹⁾。

行政責任が問われ判決がでた裁判は、通称小倉民事一審第一審(①)とその控訴審(②)、小倉民事二審第一審(③)とその控訴審(④)、小倉民事三審第一審(⑤)であり、②小倉民事一審控訴審と⑤小倉民事三審第一審で、国の責任が認められた²²⁾。

裁判において被告はいずれもカネミ倉庫(株)、カネミ社長、鐘淵化学工業(株)、国、北九州市であり、すべての判決でカネミ倉庫の有責と北九州市の免責は共通している。

行政の責任の争点となった項目は、大きくわけて2点あり、第1点は行政の権限不行使であり、第2点はダーク油事件に関連する行政間の連携についてであった²³⁾。

20) 1972年(昭和47年)の食品衛生法第12次改正においては、国会(衆議院、参議院とも)において、情報収集と消費者への情報提供、危害防止だけでなく積極的な国民の健康の保護増進等が附帯決議され、食品衛生法に積極的な作用を求めている。

21) カネミ油症に係る裁判は、最終的には最高裁判所が原告に対して和解を提案し、1989年(平成元年)3月22日までに、すべての原告とカネミ・鐘化との間に和解が成立した。

22) 判決日等はそれぞれ①福岡地小倉支判昭和53年3月10日判時881号17頁、②福岡高判昭和59年3月16日判時1109号44頁、③福岡地小倉支判昭和57年3月29日判時1037号14頁、④福岡高判昭和61年5月15日判時1191号28頁、⑤福岡地小倉支判昭和60年2月13日判時1144号18頁。

23) 行政の権限として、食品衛生法は、食品事故が発生した際、製造事業者が責任を負うだけでなく、厚生大臣や都道府県知事等に対して営業者に食品の廃棄その他必要な措置を命ずる権限(現行法第54条第1項)、及び都道府県知事等に対して事業者の営業禁止、営業許可の停止、取消しの権限(同法第55条)を認めている。

(1) 行政権限の不行使

行政権限の不行使について、それぞれの判例をみると、以下の3つの類型にわけることができる。

まず、第一に、行政の自由裁量を前提に行政便宜主義に基づいて判断し、権限不行使については違法ではなく、行政には責任がないとするものである。反射的利益論もこれに含まれ、カネミ油症事件の判決では①がこれに該当する。食品衛生法に基づく国の権限の行使は、行政庁の自由裁量に委ねられているというべきであり、政治的行政的責任はあっても、個々の国民に対する法律上の義務はないと解するのが相当であるとした。判例③④も趣旨は同様である。

第二に、同じく自由裁量を前提にしながらも何らかのコントロールを行い、被害を受けた国民を救済しようとするものがある。この類型はさらに2つに分かれ、一つはいわゆる裁量収縮論である。このアプローチをとった判例は、判例②である。この判例によると、「行政庁は飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止するについて積極的な行政責任を負うもの」とし、「その安全性を疑うべき具体的徴表が存するときは勿論、それに連なる蓋然性の高い事象が存する場合は、行政庁はもはや自由裁量の余地はなく、規制権限を予防的に行使する法律上の義務を負うものというべきである。」と判示した。このアプローチは、種々の状況が存在する場合に裁量権が収縮してゼロになるという考え方である。この嚆矢としては、熊本水俣病に係る裁判の一つである熊野水俣病第三次訴訟第一陣第一審判決をあげることができ、そこで初めて、裁量収縮論が採用されている²⁴⁾。法がそ

24) 判旨のうち、食品衛生法に関連した部分では、国、熊本県が魚介類の捕獲販売等の禁止の措置をとらなかったことを違法として、「1959年(昭和34年)11月頃には、有毒物質を含む水俣工場廃水は、アセトアルデヒド、塩化ビニール等の急激な増産が進むと共に排水量も増大して水俣湾及びその付近海域の汚穢汚濁は、魚介類に壊滅的な影響を与え、棲息する魚介類を有毒物質で汚染して沿岸住民の中には生命、健康を害い、水俣病患者が続出し、発生地域も拡大する等、破滅的な事態に陥っていた」ことから、食品衛生法第4条第2号、第22条(他に漁業法等)の適用による「水俣湾内の魚介類の捕獲禁止、水俣工場廃水の浄化設備の設置等の規制権限を行使すべき義務があったことはいうまでもない。」とする。また「昭和31年5月1日、熊大研究班が水俣湾内の汚染魚介類の摂取によって水俣病が発症する旨の報告をした時点以降は、最早、水俣湾内の魚介類は、論議の余地なく種類を問わず危険性を有していたことは明らか」とし、熊本県からの照会に対し厚生省が昭和32年9月11日付公衆衛生局長名で出した見解である水俣湾内特定地域の魚介類の総てが有毒化しているという明らかな根拠が認められず、総ての魚介類につき食品衛生法第4条第2号の適用をすることができない

の権限の行使を行政庁の裁量に委ねている場合であっても、国民の生命、健康に対する重大な具体的危険が切迫している等5つの要件を満たす場合は、権限の行使につき裁量の余地がなくなり、権限不行使は違法になるとしたのであった。

裁量収縮論の要件については、細部で不一致があるが、ある程度共通の判断枠組ができつつあり、①被侵害法益の重要性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④期待可能性の存在が、通常あげられている²⁵⁾。

この判断枠組に沿ってカネミ油症事件を検討し、宇賀克也は被侵害法益の重要なものとして、生命、身体の安全をあげる。カネミ油症はまさにカネミ油を食した人の生命、健康に大きく影響した。しかし、行政立憲主義の立場に立つカネミ油症①の判決では、裁判所がカネミに対する食品衛生監視員の監視について、問題となった脱臭装置をカネミが連続して運転しており、脱臭罐内を点検することは装置の運転を長時間停止してしまい相当の営業損失を与えてしまうため、国民の生命、身体に具体的な危険が存在していることを確認するか、予測できてからしかできないとしている。また、多少の疑いで検査を実施した場合、もし装置に何も瑕疵がなかった場合であっても規制は濫用とならず、賠償も要しないので、企業にとって不合理であると判示した²⁶⁾。上記の判示からわかるように、判例①は、消極目的を掲げる警察行政の法理に立つ判断であり、営業の自由を前提に警察規制は必要最小限でなければならないという考え方に基づいた判決で

というのは、「全く科学的ではなく、殊更右規定の適用を避けようとする意図がうかがわれ、直ちに右条項の適用をして事態に対処すべきであったものといわなければならない」とし、「昭和34年11月頃には、被告国、同熊本県の規制権限不行使による作為義務違反は最早明らかである」と判示した。この他にも水俣病の訴訟は各地で行われており、食品衛生法第4条（当時）の有害食品の禁止規定については判断が分かれるところである。（参考）戸田清「水俣病事件における食品衛生法と憲法」長崎大学総合環境研究8巻1号27頁（2006）。

25) 宇賀克也『国家補償法』157頁（有斐閣，1997）。

26) 判例時報881号18頁参照。判決の中で「被告カネミでは月曜日の朝から日曜日の朝まで連続して脱臭装置を運転しており、もし食品衛生監視員が右装置の運転を停止して長時間脱臭罐内を点検するとすれば、被告カネミに相当の営業上の損失を蒙らせることとなるから、そのような食品衛生法に基づく規制は、被告国において国民の生命、身体に対する具体的な危険が存在することを現認若しくは予測しえて初めてなしうる」と判示し、規制を、消極目的を掲げる警察規制として位置付けて、企業の営業目的に最大限に配慮した見解を示したことは、企業利益と国民の生命、身体の保護との間で、どちらに重きをおくかという点で大きな問題である。

あった。しかし、判例②は、警察行政であってもその目的が、一定の状況が存在する場合には消極目的から積極目的へと転換するとみるものとなっている²⁷⁾。そして、予見可能性は作為義務を肯定するために不可欠であり、必要とする予見可能性は個々の状況によって異なるとされる。カネミ油症の場合、判例②と⑤の判決では、ダーク油事件の際に農林省職員が検査や調査を行うなかで、その予兆に気付くべきであったとされた。そしてその時に一歩踏み込んで調査していれば、油に異常があったことがわかり、被害が回避できた可能性が高いと判断している。したがって、結果回避可能性も不作為による責任を認めるための必須条件となる。さらに、期待可能性は、私人での解決が困難で行政の介入が期待される場合は、作為義務が認められやすくなるというものである。特に薬害や食品添加物等では専門知識が必要であり、国による監視が期待され、行政介入が求められることとなる²⁸⁾。

もう一つの考え方は、行政の自由裁量を認めながら、不作為が著しく不合理な場合は裁量権を逸脱し違法であるとする裁量権消極的濫用論の考え方である²⁹⁾。この考え方を採用したのは判例⑤とされている。被害法益が国民の生命、身体、健康に係るときは「差し迫った」危険、「容易に」知り得る状況、「たやすく」行使という「」部分の要件は不要であるとし、違法性の要件をさらに緩和したが、緩和した要件を適用したにもかかわらず、PCBの事前規制に係る国の責任については予見不可能として認めてい

27) 前章(本誌 286 号 216 頁)で紹介したチクロ使用禁止に係る損害賠償事件は、同年代の訴訟(昭和 53 年 11 月 27 日判決)であり、食品添加物が訴訟の対象であり、同じ食品衛生法が関連するが、国は食品衛生法第 6 条の解釈として、「食品添加物の使用は、『人の健康を害するおそれのない場合』に限って認められるものであって、人の健康を害するおそれのある場合に使用を禁止するのではない。」と述べ、裁判所はさらに「その安全性が実証されるか、又は確認されて初めてその使用を認めるべきものとする公衆衛生上の要請に基づくものと解せられる。」と積極行政の立場から述べている。

28) 宇賀・前掲注(25) 163 ~ 165 頁。

29) 裁量権消極的濫用論については、いわゆるクロロキン事件(最二小判平成 7 年 6 月 23 日民集 49 卷 6 号 1600 頁)において、最高裁は、厚生大臣が医薬品の副作用による被害の発生を防止するために薬事法上の権限を行使しなかったことが、当該医薬品に関するその時点における医学的、薬学的知見において、薬事法の目的及び厚生大臣に付与された権限の性質等に照らし、その許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、右権限の不行使は国家賠償法第 1 条第 1 項の適用上違法となるという要件を示した。判決では、厚生大臣のとった措置は、一応の合理性を有するものと評価することができるとし、国に対する請求を棄却した。

ないことから、本件にあっては、裁量権消極的濫用論を探るアプローチは、予見可能性を、裁量収縮論の立場に立った判例より厳しく判断している。

第三の考え方は、これらの判決に対する批判であり、裁量の踰越・濫用から国家賠償法第1条の違法判断を結論づけるのではなく、国家賠償法制の性質、損害を受ける権利利益の性質から考えるべきであるとするラディカルな学説である³⁰⁾。下山瑛二は、裁量収縮論が、国の賠償責任について、行政責任を判断する場合においても裁量を原則とし、その特殊例外的な違法を検討するという法理であることに疑念を表明し、食品衛生法の名宛人に対する規制権限行使の質（作用法上の問題）と、関係する第三者に対する安全性確保のための権限行使の質（賠償責任）とは、次元が異なっており、したがって同一範疇内で裁量が量的に収縮したり拡大したりする関係に立つものではないと述べる³¹⁾。そして、国民の生命、健康に影響を及ぼす物質を国が規制する場合には、国家賠償法第1条の「違法」の要件は、国民の基本的権利たる生命・健康の権利を保障する見地から、公権力行使の注意義務・損害発生防止義務の懈怠の有無が判定されるべきとする、いわゆる健康権説を主張した³²⁾。すでに発生した被害に対する救済を行うという次元で思考する革新的な考え方であった。

下山は、「警察権の限界」原則の一つである比例原則すなわち、「公権力の発動は必要な最小限にとどまることを要する」という原則は、発動基準が「普通の社会の平均人を標準として、堪えがたい程度の障害」が「発生したとき、又は発生が相当の確実性をもって迫ってきたとき」に限定されるものである。しかし、食品衛生行政においては、このような警察権発動の程度・態様では、国民の生命、健康を保全することはできないと批判し、食品衛生行政と食品衛生法を警察法の法理から解放し、積極行政、予防行政として新たに再定位するものであった³³⁾。

30) 室井力『行政の民主的統制と行政法』119頁（日本評論社、1989）。室井力は、カネミ油症における判例や学説について、ある状況の場合には裁量権をゼロとし行政に履行を義務付ける裁量収縮論と、憲法第25条からのアプローチである健康権説を、伝統的行政法学からみれば画期的な一歩と評価した。

31) 下山瑛二『健康権と国の法的責任－薬品・食品行政を中心とする考察』264～265頁（岩波書店、1979）。

32) 下山・同上242頁。

33) 下山瑛二「消極行政から積極行政への転換上の問題点－食品衛生法を素材として」杉村敏正先生還暦記念『現代行政と法の支配』31～35頁（有斐閣、1978）。

裁量権を前提とするか否かの違いはあるとはいえ、これらの考え方は、これまでの警察法としての食品衛生法が依拠した伝統的な警察法の法理からは導き出せないものであり、伝統的行政法における行政便宜主義や反射的利益論を克服する新たな試みであった。裁量収縮論や裁量権消極的濫用論のように、伝統的法理から一步離脱を図るものと、健康権説のようなラディカルな克服をめざすものがあるが、いずれも警察法の見直しを図ろうとする点で、画期的なものであった³⁴⁾。

(2) 行政間の連携

判例②と⑤の判決では、行政間の連携が不十分であったことから、裁判所は国の責任を認めた。判例②では所管する法が異なったとしても、有機的に対処すべき義務があることを認め、事件に関係した公務員がそれぞれの義務を尽くしていれば被害発生危険性を十分予測できたと判示した³⁵⁾。また、先に述べた PCB の事前規制に係る予見可能性について否定した判例⑤も、国家行政組織法上その履行が当然に要請されるとし、農林省や関係機関は厚生省等食品衛生諸官庁に通報連絡し、権限行使の端緒を提供する等連絡調整の義務があるとし、裁量権消極的濫用論の立場に立った積極的な判断を行った³⁶⁾。

従来、国の行政組織は、国家行政組織法により、各省庁の相対的独立性を保障する分担管理原則をとるとともに、行政組織間相互の連携を図り、一体として行政機能を発揮するようにしなければならないとされている。食品については、その安全確保という視点から「食品の生産流通」を所管する農林省と、「食品の衛生業務」を所管する厚生省が連携を図ることは、現在から考えれば必要不可欠であるが、先に、食品衛生法の第 12 次改正の項で述べたように、当時は行政警察の考え方に基づき、省庁間の連絡調

34) ここでは検討しないが、食品衛生法上の規制の仕組みとして、徳田博人は、食品安全規制と食品衛生規制の二つの仕組みがあり、我が国の行政法学は、伝統的に行政行為論中心主義であったことから、営業許可制度等行政行為が介在する衛生規制を中心に法制度のあり方や解釈論が展開したと推測する。日本と比較すると、米国における食品衛生は、食品そのものの公共性に着目し、食品法として、消費者、企業、行政の関わり方を論じ、法制度設計を行っている。徳田博人「食品安全基本法および改正食品衛生法の批判的検討」*琉法* 70 号 25 頁 (2003)。

35) 前掲注 (22) 判例時報 1109 号 26 頁参照。

36) 前掲注 (22) 判例時報 1144 号 20 頁参照。

整はほとんど行われていなかった³⁷⁾。これらの判決において、食品衛生行政におけるその違法性を認めた意義は大きく、第12次改正の際の国会において、「厚生省を中心とする関係各省の緊急な協力体制の整備」が附帯決議されることにもつながったのである³⁸⁾。

5 行政救済の新たな展開

伝統的行政法学に基づけば、食品衛生法は警察法であり、それを念頭に置く法関係は、行政庁と名宛人、すなわち衛生当局と規制される営業者のみであり、消費者である国民はそのなかに入っていなかった。また、食品衛生法の目的も「飲食に起因する衛生上の危害の防止」であり、秩序を維持するための消極目的であった。「警察権の限界」の原則の一つである警察比例の原則は、必要とされる最小限度の規制であることを求めている。

しかし、経済社会が発展し、さまざまな技術が開発され、化学合成物やそれによる食品添加物が増加していくなかで、これまで予想しなかった食品事故が発生し、食品の安全性の確保は反射的利益であり、食品衛生法が社会の秩序を維持するための法とするだけでは、国民は生命や健康を維持することができなくなっていた。

裁量収縮論はそういった行政警察としての食品衛生行政に、なおも裁量権の存在を前提とするとはいえ、行政の権限行使を義務付け、国の責任を認める新たな考え方であった。原田尚彦は、裁量収縮論は、先に述べた要件が整えば、国民は行政庁に対し、行政介入を請求する権利が、判例によって認められることを意味すると解している³⁹⁾。

さらに健康権説は、行政救済においても新たな視点を提供した。下山が主張する名宛人に対する規制権限行使の質と、関係する第三者の安全性確保のための権限行使の質との違いは、すなわち、抗告訴訟と国家賠償請求訴訟の法制度的区別であり、国家賠償法第1条による被害者の救済を徹底させた論理であった。

37) 本誌 284 号 138 ~ 143 頁参照のこと。

38) 室井・前掲注 (30) 124 頁。室井は、国家賠償責任制度という救済制度の側面から、国の行政組織の一体性の法理を説くことが必要であったとし、縦割り行政と省庁間のセクショナリズムがもたらした弊害と責任について、裁判所が厳しい判断を下したことを評価し、行政権限の不行使に対する裁量収縮論と合わせ、伝統的行政法学からの新しい展開を求めるものとして評価している。

39) 原田尚彦『行政責任と国民の権利』74 頁 (弘文堂, 1979)。

一方、食品衛生ではないが、同じころ薬事法でも同様の問題が生じており、1978年(昭和53年)には北陸スモン訴訟(金沢地判昭和53年3月1日判時879号26頁)、東京スモン訴訟(東京地判昭和53年8月3日判時899号48頁)、福岡スモン訴訟(福岡地判昭和53年11月14日判時910号33頁)等において、国の賠償責任が認められた⁴⁰⁾。原田は、こういった判決を従来の警察行政としての許認可行政の本質に変容を迫るものと評価する。しかし、健康権説については、行政庁が安全性への配慮を無視したり不当に軽視したりする等義務を果たさなかった場合は、行政裁量を限界づけ、その範囲を収縮させる重要な機能を果たすと評価するが、一方で健康権として権利を絶対視することは問題があると批判的な指摘もしていた⁴¹⁾。

40) 判決では、厚生大臣が医薬品の製造許可、許可の撤回等の権限を有しており、権限を行使するにあたり、医薬品の有用性と安全性を国民の健康保護の見地から慎重に審査すべき職務上の義務があったとした。その上で、大臣が所定の注意義務を果たさず、適切な権限行使を怠って漫然と製造販売を放置したのは違法であるとした。薬事法においては、1967年(昭和42年)に「医薬品の製造承認等に関する基本方針について」(昭和42年9月13日厚生省薬発645号薬務局長通知)及び「医薬品の製造承認等に関する基本方針の取扱いについて」(昭和42年10月21日厚生省薬発747号薬務局長通知)により、薬事法を積極行政の法規と解することとなったとされる。東京スモン訴訟第一審判決(東京地判昭和53年8月3日判時899号48頁以下)においても、以下のとおり判決に記述されている。「新憲法下に登場した昭和23年法は勿論、これを全面的に改正した昭和35年法においてもまた、製造等の承認(旧許可)にあたっての審査基準、審査手続及び審査機関並びに承認後における追跡調査制度及び承認の撤回等、医薬品の安全性確保のための具体的諸規定が見事なまでに欠落しており、「薬事法の性格及びその規定全体との関係」から見て、実定法上、承認権者たる厚生大臣に医薬品の安全性確保を法的義務として課する根拠を見出し得ないこと、しかしながら昭和35年法の施行後、間もなく発生したサリドマイド事件により、医薬品の安全性の確保がわが国を含めて全世界の緊急課題となり、厚生当局も、かかる新たな行政需要と実定法規との乖離の中で、医薬品の品目毎の承認という「授益的行政行為」を明文の規定なくして取り消し得るという有権解釈を後盾として、医薬品の安全性確保という緊急課題に応えるべく薬務行政を運営し、昭和42年いわゆる「基本方針」を策定するに及んで、医薬品の安全性確保が、新たな法思想として明文化され集大成されて、成文の形で定着するに至り、これがわが国における「薬事法の改正」とも称せられている。」これについては、下山瑛二等疑問を呈する研究者もいる。

41) 原田・前掲注(39)100～101頁。原田は、福岡スモン判決や広島スモン判決が、国民の生命や健康に被害が発生すれば、そのまま国の責任を認めるような判示であるとし、効果の高い薬には副作用を伴う危険性があることは薬学上の常識であり、副作用があるから薬の利用を禁止したり、副作用が生じたため国の責任を追及したりすることは極端に過ぎ、薬品の発展を妨害すると懸念を示した。

6 小括

食品衛生行政は、明治憲法制定前から警察行政と位置付けられており、そして、その性格は1900年（明治33年）制定の「飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律」や省令、府県令においても変わることがなかった。戦後、日本国憲法が制定され、食品衛生分野においては食品衛生法を頂点とする法体制が整備されたが、戦前と同様に、消極目的の下、許可や検査等権力的手段による規制と取締りが行われ、警察法としての性格は変わることがなかった。

警察権の限界は、議会在が制定した法律に拘束されない警察権の濫用を防止するため、伝統的行政法学において論じられてきたものであり、国民の権利、自由を保障し、警察権の行使を必要最小限に抑制するものであった。

そのなかでも警察消極目的の原則は、警察権は公共の安全と秩序の維持に対する障害を未然に防止し、既に鎮圧し除去する消極的な目的のためにのみ発動するものとし、食品衛生法についても消極目的からの規制を求めたのであった。

しかし、食品による大規模な健康被害を生ぜしめた事故が多発し、また、日本が経済成長を遂げ食生活が豊かで多様化すると、これまでみられなかった新たな食品衛生問題が発生するようになった。当初は、行政は規制の名宛人である営業者に対する調査権や命令権、許認可権等の規制を強化することで対処していた。しかし、森永ヒ素ミルク中毒事件やカネミ油症事件では、営業者に対する規制強化では消費者である国民の生命、健康を擁護することができないことが明らかとなり、消費者保護基本法の制定による消費者の権利擁護とともに、ここに、従来の衛生警察の限界を見出すこととなった。

カネミ油症事件は、食品衛生法の警察法としての限界を顕著に示している。そこでは、被害者である国民を救済するために、行政の自由裁量を前提にしながらも、一定の状況の下では裁量権がゼロに収縮する裁量収縮論や、権限の不行使を裁量の濫用とする裁量権消極的濫用論、そして裁量論そのものを否定する健康権論が登場するとともに、農林省と厚生省の行政連携が不十分であったことを義務の懈怠とし、国の責任を積極的に認めることとなった。判決が示すこのような考え方は、従来の警察法にはなかったものであり、ここに裁判例における警察法からの離脱をみるのである。

また、実際に被害にあった国民を救済するために、国家賠償法第1条の「違法」の要件には、裁量の踰越や濫用ではなく、公権力行使の注意義務・損害発生防止義務の懈怠の有無が判定されるべきであると明言する点で、健康権説は、ラディカルで、警察法の全面的な克服をめざすものであった。

裁量収縮論をとると、国民が行政庁に介入を請求する権利を認めることになるとし、これを評価する意見がある。しかし、食品衛生行政を積極行政、予防行政と位置付け、営業者に対する規制権限行使と、国民に対する安全性確保のための権限行使とは次元が異なるという考え方をとるならば、国家賠償法第1条による被害者の救済の問題のレベルで、さらに一步進んで新たな行政救済の可能性を拓くものといえよう。

第3章 積極行政としての食品衛生行政の展開

1 食品安全基本法の制定～制度としての本格的転換～

(1) 食品安全基本法の制定

これまで述べてきた食品衛生の警察法からの離脱は、まずは行政法段階において、また、行政の実務、そして、裁判例の新たな展開のなかで、顕著な傾向となっていた。この傾向が、警察法として位置付けられていた食品衛生法を中心とする食品衛生法制度の変革へと導くこととなったのが、次に述べるBSE問題であった。2001年(平成13年)9月、我が国においても牛海綿状脳症(BSE)の発生が確認された⁴²⁾。同年11月、農林水産及び厚生労働大臣の私的諮問機関「BSE問題に関する調査検討委員会」が設置された⁴³⁾。2002年(平成14年)4月、委員会は「BSE問題に関する調

42) BSEは、細菌やウイルスによる食中毒とは異なり、プリオンという異常たんぱく質が要因となって起こる伝達性疾患であり、牛の脳の致命的疾患である。人への感染可能性を否定できないことから消費者に大きな不安を与えた。BSEは当初狂牛病と言われ、牛肉消費の激減、風評被害が拡大した。農林水産省は、牛用配合飼料工場への立入検査、牛の全戸全頭調査等生産現場への緊急措置を講じた。厚生労働省は屠畜検査として生体検査、解体前・後検査等のほか、屠畜場でBSE検査、特定危険部位の除去・焼却を指示した。2003年(平成15年)に牛トレーサビリティ法が制定され、牛一頭毎に個体識別番号が付けられた。その牛の出生からの移動履歴情報をデータベース化し、情報公開するトレーサビリティシステムが整備された。

43) 委員会は、産業界、農業者、政府関係者を含まない第三者的な立場から選定され、獣医学、農業経済、公衆衛生の学識経験者5名、農政、食育、福祉制度のジャーナリスト3名、消費者団体代表者2名の計10名で構成された。

査検討委員会報告書」をとりまとめ、そのなかで消費者の健康保護の最優先とリスク分析手法の導入、消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための新しい法律の制定並びに新しい行政組織の構築を提言した⁴⁴⁾。この提言を受けて同月「食品安全行政に関する関係閣僚会議」が開催され、同年6月に「今後の食品安全行政のあり方について」がとりまとめられた。翌2003年（平成15年）に、食品安全基本法（平成15年5月23日法律第48号）が制定され、同時に内閣府に食品安全委員会が設置されたのであった。そして、これらを二本柱とし、食品安全行政を行うこととなった。また、食品安全基本法の所管省庁は内閣府であった。

（2）食品安全基本法が求める食品安全行政

食品安全基本法が求める食品安全行政の特徴は大きく3点ある。第一に、警察、規制の名宛人である業者ではなく、消費者である国民の健康保護を重視したこと、第二に、厚生労働省と関連する地方公共団体の機関だけではなく、食品の安全性に関係するすべての各行政機関が総合的に取り組むこととしていること、第三に、生命・健康被害の発生やその高い蓋然性の存在ではなく、それらのリスクが生じる前に予防することに重点をおき、そのための食品の安全性を確保するために科学的知見を重視していることである⁴⁵⁾。

①消費者である国民の保護を重視した食品安全行政

食品安全基本法の目的（第1条）では、これまでの食品衛生法と比較して大きく2つの点が異なっている。その第一として「国、地方公共団体及び食品関係事業者の責務、並びに消費者の役割を明らかにする」となって

44) 梶川千賀子『食品安全問題と法律・制度』18～19頁（農林統計出版、2012）。委員会の報告書はEUの『食品安全白書：White Paper on Food Safety』（2001）から大きな影響を受けた。食品安全白書は、EUにおける最高水準の食品安全性の確保を優先政策課題の一つとし、情報提供等消費者サイドに立った食品安全行政の推進、食品安全機関の設置、食品法改正プログラムの実施、食料の安全確保に関し利害関係者（農業、食品産業、政府、消費者）の責任原則の確立（リスクアナリシスの適用とトレーサビリティの導入）を最優先事項としている。欧州連合、「食品安全白書」https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/gfl_white-paper_food-safety_2000_en.pdf#search=%27EU+WHITE+PAPER+ON+FOOD+SAFETY%27, (2019. 4. 15)

45) 条文の解釈の参考として食品安全基本政策研究会『逐条解説 食品安全基本法解説』（大成出版社、2005）。

おり、法の中に、規制権限を行使する者と規制や取締りを受ける者、さらに、規制による利益を受ける者という立場が異なる三者が入っていることである。すなわち、行政庁と名宛人である営業者だけではなく、新たに消費者である国民の登場である。同法第3条はそのことを具体的に示しており、食品の安全性の確保のための措置を講ずる際の基本的認識として、国民の健康保護が最も重要であり最優先するとしている。これはそれまでの食品衛生法等食品衛生行政の法律が、警察法であり、かつ、いわゆる業法で営業者を規制するための法であり、行政と営業者の二極関係を規律するものであったが、この枠組をはずし消費者も入る三極関係のなかで法的規律を考える点で、警察法から脱却し消費者である国民の健康を保護するための積極的な目的を掲げる法であることを表明しているのである。

②各関係行政機関の総合行政としての食品安全行政

食品安全基本法の目的(第1条)の第二の特徴として「食品の安全性の確保に関する施策を総合的に推進する」ことをうたっており、これまで連携協力を要請されながらも十分実施できなかった各省庁が相互に協力しあい、食品の安全性の確保に一体的に取り組んでいくことを求めている。また同法第4条では、農林水産物の生産から食品の販売まで、そして、国の内外において食品供給行程の各段階で、食品の安全性を確保するために必要な措置が適切に講じられることを求めている。これまで製造、販売は厚生労働省が所管する食品衛生法で、農産物の農業基準は農林水産省が所管する農薬取締法でというように法律毎に所管する省が異なっていたが、食品供給の行程に視点をあて、生産、加工、製造、流通、販売といった消費者に届くまでの各段階で各省庁が連携して、そして管理するというもので、縦割りであった食品の管理を、段階毎に総合的な管理を行うよう求めたものであった。同法第15条では、あらためて各段階における食品の安全性確保のための措置が適切に講じられるよう、関係行政機関の相互の密接な連携を定めている。

「消費者である国民の保護」「各関係行政機関による総合行政」は、これまで国会の中でも議論となったものでもあったが、長期にわたって食品衛生法には反映されてこなかった観点である。食品安全基本法は、食品の安全性を確保する基本法となり、営業者のみを対象とし、権力的な取締りを中心に行っ

てきた警察行政から、明確な法制度上の離脱を表明するものであった⁴⁶⁾。

③科学的知見による予防を重視した食品安全行政

食品安全基本法は、同法第5条で、国民の健康への悪影響の未然防止という観点から、国際的動向や国民の意見に十分配慮し、科学的知見に基づいて食品の安全性の確保のために必要な措置を講じることとしている。ここではより積極的で科学的な未然防止、すなわち現代的なリスク予防という視点が強調されるとともに、国際的動向や国民の意見への配慮といったこれまでなかった考え方が入っている⁴⁷⁾。国際的動向や国民の意見への配慮については、後に述べることとする。

同法では、リスクの未然防止の観点から、科学的知見が重視されている。食品衛生に関する科学技術は、化学的合成物である食品添加物や農薬を数多く生み出し、食品の長期保存化や大量生産等に貢献するとともに、遺伝子組換え技術により改良された農作物等が市場に流通するようになる。一方、食品添加物の長期間の摂取による人体への影響や残留農薬の問題、遺伝子組換え食品の安全性等が問題となっている。また、化学物質による汚染も問題となっている⁴⁸⁾。そのようななか、食中毒を予防する科学的手法として、1990年代には食品製造工程に危害要因(Hazard)に着目したHACCPシステムが導入された⁴⁹⁾。また、1995年(平成7年)には、危害要因が存在する可能性、その危害要因に人が曝される可能性等をリスクとして位置付け、科学的データに基づきリスクを低減する予防措置や対応等

46) 消費者の観点については、1995年(平成7年)、食品衛生法の第16次改正にあたり、国際基準の策定への関与や、食品保健関係の情報提供について、消費者の意見や要望の反映等を図ることを求める国会の附帯決議が行われていた。食品の安全性確保の総合行政化については、1972年(昭和47年)、食品衛生法の第12次改正の際に、厚生省と関係省庁の連絡協調体制、積極的な国民の健康の保護増進等について、国会の附帯決議が行われていたものである。

47) 明治期の行政警察にあっては、「予防」が重要視されていた。それはコレラ等疫病の予防が中心であった。食品衛生行政においても、食中毒を予防するため、取締権限に基づき食品の廃棄処分等が行われていたが、科学的な意味での予防、そして現代的なリスク対応としての予防は十分ではなかった。

48) 1999年(平成11年)、ヨーロッパでは、ダイオキシンに汚染された家畜飼料と畜産物がヨーロッパ全体で回収された事例がある。

49) HACCPについては、本誌284号144頁注60参照のこと。日本は、1995年(平成7年)、この考え方に基づく衛生管理方法として「総合衛生管理製造過程」承認制度を創設し、任意の承認取得制度として食品衛生法第13条に位置付けた。梶川千賀子『食品法入門 食の安全とその法体系』71～73頁(農林統計出版、2018)。

を策定するリスクアナリシスがCodex委員会により提唱された⁵⁰⁾。これに基づき、食品安全基本法は、科学的知見について、具体的にはEUが採用しているリスク分析手法を本格的に導入し、第11条から第13条にかけて、リスク分析の段階毎にリスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーションを定めたのであった⁵¹⁾。また、リスク評価の実施機関として食品安全委員会を内閣府に設置し、同委員会は健康への悪影響の科学的評価として食品影響健康評価を行っている⁵²⁾。食品安全委員会は7名の委員で構成され、独自の調査研究機能は有していないが、14の専門調査会があり、事務局は農林水産省と厚生労働省から出向した職員が配置された。リスク管理は、厚生労働省や農林水産省が行う規制措置等である。

EUのリスク分析は、もともとは環境政策の予防原則から始まった。EUでは、それを1990年代後半に成長ホルモンを使用した牛肉や遺伝子組換え食品の輸入規制に援用し、2000年(平成12年)、「予防原則に関するコミュニケーション」を発表した。そのなかで、予防原則は、科学的不確実性を有するが、危険を防止するため、暫定的な措置をとることができるとしていた⁵³⁾。日本においては、BSE問題に関する調査検討委員会による「BSE問題に関する調査検討委員会報告」のなかで、食品の安全性に係る関係法において、法の目的を達成するために、予防原則に立った措置を含む行政及び事業者等の責務を定める等抜本的な改正・見直しが必要と述べられた。しかし、実際に法が制定されると、食品安全基本法、改正された食品衛生

50) 新山陽子「第2章 食品安全行政におけるリスク低減の枠組みとレギュラトリーサイエンス」斎藤修監・中嶋康博＝新山陽子編『食の安全・信頼の構築と経済システム』35～40頁(農林統計出版, 2016)。

51) 科学的知見については食品衛生法も目指したところであり、検査等数多く行われていた。リスク分析手法はさまざまなリスクを科学的に取り扱う手法であり、食品だけでなく、投資等さまざまな分野で活用されている。梶川・前掲注(44)19頁。

52) 食品安全委員会はリスク評価を行うことから、リスク管理機関(厚生労働省、農林水産省、環境省等食品の安全性の確保に関する規制や指導等リスク管理を行う機関)からの独立性を維持するとともに、評価結果に基づく行政的対応を担保する制度として内閣府に設置された。所掌事務は、食品安全法第21条に規定されており、リスク評価のほか、関係省庁における評価結果に基づいた行政的対応の確保、リスクコミュニケーションの推進、食品安全行政全般についての意見具申等がある。行政に対しては、評価結果の通知・公表とともに勧告権も有しており、勧告には委員会が必要と認める行政的対応が実施されるように各省庁等行政機関に行う勧告、施策の実施状況を監視し必要があると認めるときに行う勧告がある。食品安全基本政策研究会・前掲注(45)58頁、64～67頁。

53) 藤岡典夫「予防原則の意義」農林水産政策研究第8号33頁、41～42頁(2005)。

法とも、予防原則を明確に導入していなかった。徳田博人は、法概念としては不十分なものとはいえ、科学的根拠が十分でない場合の予防的な行政の対応は必要であり、この点で、これら二つの法律の要件は、厳格で限定的過ぎると批判している⁵⁴⁾。なお、食品安全基本法制定に際し、衆議院、参議院ともに附帯決議が行われたが、参議院における附帯決議では、予防原則が明示的に入っている⁵⁵⁾。

(3) 食品衛生法の改正

食品安全基本法は、これまでの警察行政としての食品衛生行政とは全く異なる視点から、食品の安全性の確保を図ろうとするものである。食品安全基本法を受け、2003年(平成15年)5月、食品衛生法の一部を改正する法律(平成15年5月30日法律第55号)が制定された。この改正により、食品衛生法は消極目的から積極目的へと法制度上もその性格を大きく転換することとなり、警察行政からの脱却を図ることとなったのである。以下に、抜本的に転換することとなった食品衛生法の概要をみることにする。

①食品衛生法の目的の改正

食品衛生法の目的(第1条)が抜本的に改正され、「食品の安全性の確保のために」、「公衆衛生の見地から必要な規制その他の措置を講ずることにより」、「国民の健康保護を図ることを目的とする」という文言が加わった⁵⁶⁾。大きな変更点は以下の2点である。

第一に、食品衛生法の主体として、行政と営業者に消費者である国民が加わったことである。食品安全基本法第3条に定める基本認識「国民の健康保護が最も重要」という規定を受けたものである。改正前は「公衆衛生

54) 徳田・前掲注(34)18～19頁。

55) 食品安全基本法案に対する附帯決議「二人の健康への悪影響が及ぶことを防止し抑制する必要がある場合には、科学的知見の確立が十分でない段階でも、国民の健康の保護が最も重要であるとの基本認識を踏まえて、食品の安全性の確保に関する必要な措置が機動的に実施できるようにすること」。参議院事務局「第156回国会参議院内閣委員会会議録第8号(平成15年5月15日)」24頁[長谷川清議員提案](2003)。

56) 食品衛生法第1条(目的)

改正前：この法律は、飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止し、公衆衛生の向上及び増進に寄与することを目的とする。

改正後：この法律は、食品の安全性の確保のために公衆衛生の見地から必要な規制その他の措置を講ずることにより、飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止し、もって国民の健康の保護を図ることを目的とする。

が向上し増進すること」、すなわち行政が規制し、営業者がそれを守ることで食中毒が発生しない等衛生的な生活環境が築かれることを目的としていたが、改正後は、「国民の健康保護」を目的として、行政が規制し、営業者がそれを守ることで、食品の安全性を確保し、国民の健康の保護をめざした改正であった⁵⁷⁾。国民の保護を目的に掲げる積極行政へ再定位され、食品衛生行政から食品安全行政への転換が行われたのであった。

第二に、「必要な規制その他の措置を講ずることにより」と、国や地方公共団体の責任を明確化したことである。第2章のカネミ油症事件の判例で、国は行政便宜主義を主張し、安全な食品の提供は反射的利益と考えていた。しかし、裁判所においては、行政の自由裁量を前提にしつつも裁量収縮論等により国の責任を認めるようになっていた。新しい食品衛生法は、食品の安全性を確保するために「必要な措置を講ずる」ことを法制度上の積極的な責務へと高めたのであった。

②国及び都道府県等の責務の明確化と相互連携

国及び都道府県等が遂行すべき事務については、食品衛生法の条文にそれぞれ記述されていたが、食品安全基本法第6条に国の責務、第7条に地方公共団体の責務が規定されたことを受けて、食品衛生法においても第2条で明確化された。また、食品安全基本法第15条を受け、食品衛生法第2条第2項は、「食品衛生に関する施策が総合的かつ迅速に実施されるよう、相互に連携を図らなければならない」と相互連携についてもあらためて定められた⁵⁸⁾。なお、農薬については、食品衛生法第12条に厚生労働大臣と農林水産大臣との連携を規定しており、残留基準の策定のために必要があるときは、厚生労働大臣は農林水産大臣に資料の提供その他必要な協力を求めることもできるとした。

57) 1995年(平成7年)の食品衛生法の改正時に、国会審議において食品衛生法の目的の変更について質問があった際、村山首相は、食品衛生法の目的は、憲法に基づき国民の健康確保を第一に考える趣旨であり、改正する必要はないと答弁し、食品衛生法の目的条項は改正されなかった。

58) 同様に食品等事業者の責務についても第3条で定められ、「自らの責任で食品の安全性を確保する」ことが求められている。食品安全基本法第8条で食品関連事業者の責務が定められたのを受け、新たに規定されたものである。食品衛生法では、2003年(平成15年)の改正で事業者の範囲に農業や水産業における食品の採取業を含めたが、食品安全基本法では、事業者に肥料や農薬等生産資材の製造者も含み、範囲がより広がっている。

③リスクコミュニケーション

食品衛生法第 64 条は基準等の設定時に、同法第 65 条は食品衛生の施策に対して、消費者である国民の意見を聴取し、反映することが規定された。意見聴取については、パブリックコメント制度に基づき従前からも行われていたものであるが、食品安全基本法第 13 条を受けて、リスクコミュニケーションの重要性に鑑み、法に明記された⁵⁹⁾。食品衛生法では特に消費者とのリスクコミュニケーションに重点が置かれた⁶⁰⁾。

④食品衛生法の積極規制

そして、食品衛生法はいくつかの規制を強化する改正も行っている。

・食品の規格基準等に関する基準の見直し

食品中に残留する農薬、飼料添加物及び動物用医薬品については、2003 年（平成 15 年）までに 229 農薬、26 動物用薬品等に残留基準が設定されており、それを超えて農薬等が残留する食品の流通を禁止していた。しかし、残留基準が定められていないものは、農薬等が残留していても流通の規制はかからなかった。この改正では、残留基準が定められていないものについても、人の健康を害するおそれがないという「おそれ」をメルクマールとする量として、厚生労働大臣が一定量を告示し、その量を超えて残留する場合は流通を積極的に禁止することとし、規制を強化した（残留農薬等のポジティブリスト制度）。また、食品添加物については、1995 年（平成 7 年）の改正で、化学合成物の添加物だけでなく天然添加物についても指定を受けることとなったが、その時すでに使用されていた既存の天然添加物 489 品目は、当時、指定の対象外となっており、引き続き使用されていた。しかし、これらの添加物について、安全性に問題があることが判明したものや、使用実績のないものは名簿から削除し、使用禁止とすることとした。さらに、健康やダイエットを目的に、成分を濃縮しカプセルや錠

59) パブリックコメント制度の導入は、「規則の設定又は改廃に係る意見提出手続」（平成 12 年 3 月 23 日閣議決定）による。その後、2005 年（平成 17 年）、行政手続法（平成 5 年 11 月 12 日法律第 88 号）の第 1 次改正により、第 39 条以下に条文化された。

60) 梶川・前掲注（44）78～79 頁。下山憲治は、食品のグローバル化に伴い、アジア地域やほかの国も含めたグローバルあるいはトランスナショナルなリスクコミュニケーションの形成と構築、実効性の確保について必要性を指摘する。下山憲治「食品安全と行政組織」高橋滋＝一橋大学大学院法学研究科食品安全プロジェクトチーム編『食品安全法制と市民の安全・安心』83 頁（第一法規，2019）。

剤等で摂取する等通常の食品の一般的な摂取方法とは著しく異なる方法で摂取する食品は、食品衛生上危害を防止する必要があると認められるときは、流通を禁止する措置をとることが可能となった⁶¹⁾。

・食品等の監視・検査体制の強化

国は輸入食品監視指導計画、都道府県等は都道府県等食品衛生監視指導計画を策定し、公表することとなった。この計画の策定、変更には国民又は住民から意見を聴取することが必要である。特に、輸入食品については、都道府県知事等による輸入業者に対する営業の禁止・停止権限に加え、2002年(平成14年)の改正において、違反を繰り返す食品の包括的輸入禁止規定が創設されていた。そして、さらに、厚生労働大臣による輸入業者に対する営業禁・停止処分規定が創設された。また、総合衛生管理製造過程制度については、1995年(平成7年)の改正で導入され、一旦、施設が同過程に適合していると承認されると無期限でそのまま認められていたが、承認施設で食品事故等が発生したため、新たに更新制度を設けた⁶²⁾。

食品衛生管理者については、先に述べたように1957年(昭和32年)の改正で創設され、乳製品や食肉製品等特に衛生上の考慮を必要とする食品又は添加物の製造業者、加工業者に、その配置を義務付けたものである。食品衛生管理者は、これまで営業者による法令遵守及び食品衛生上の危害の発生防止のため、当該施設における食品衛生に関する事項について、必要な注意を行っていた。この改正で、さらに、食品衛生管理者は、営業者に対して必要な意見を積極的に述べることで、営業者は、食品衛生管理者の意見を尊重することが義務付けられた。

また、総合衛生管理製造過程承認施設にも、食品衛生管理者の配置が義務付けられる等、衛生監視体制がいっそう強化された。

61) 同時に、健康増進法は、食品として販売されているものについて、健康の保持増進の効果等に関し、著しく事実と相違し著しく人を誤認させるような広告等の表示を禁止した。

62) 総合衛生管理製造過程とは、高度な衛生管理である HACCP の概念を取り入れた衛生管理であり、事業者による食品の安全確保に向けた自主的衛生管理を促す仕組みである。2000年(平成12年)6月、総合衛生管理製造過程の承認施設である雪印乳業(株)大阪工場において生産された低脂肪乳等を原因として、患者数が13,420名に達する大規模食中毒事件が発生したことから、効果に疑問が呈されていた。

・事業者の責務の明確化

食品衛生法に食品等事業者の責務が明文化され、知識や技術の習得、原材料の安全性の確保、自主検査の実施のほかに、特に、食中毒発生時の原因究明や被害の拡大防止に役立てるため、必要な限度において、原材料の仕入元の名称等の記録、保存の努力義務が規定された。この規定が運用されると、加工業者は原材料を仕入れた生産者や輸入業者を記録し、卸売業者は製品を納入した加工業者を記録し、小売販売業は卸売業者を記録することとなる。事業者の責務を規定した第3条では、「食品等事業者」に、これまで食品衛生法では含まれなかった、農業及び水産業における食品の採取業についても、含まれることとなり、対象とする営業者の範囲が拡大した。

・食中毒事故への対応

500人以上の食中毒患者の発生又は発生するおそれがある大規模食中毒又は広域食中毒の場合、食品衛生上の危害の発生を積極的に防止するため、厚生労働大臣は都道府県知事等に対し、調査等の要請を行うことができることを規定した。なお、と畜場法、食鳥処理法においても、同様の規定が置かれている。

・罰則強化

違反行為に対する罰則が、全体的に強化されたが、その中でも特に、表示基準違反食品の販売、廃棄命令等違反、営業禁止・停止命令違反は、これまで、ともに6月以下の懲役又は30万円以下の罰金であったが、表示基準違反食品の販売は2年以下の懲役又は200万円以下の罰金、法人は1億円以下の罰金に、廃棄命令等違反、営業禁止・停止命令違反は3年以下の懲役又は300万円以下の罰金、法人は1億円以下の罰金にと、厳罰化された。

従来の警察行政としての消極規制とは異なり、食品添加物で安全性に疑問があれば、その段階で積極的に行う使用禁止、総合衛生管理製造過程制度の更新制度の導入、食品衛生管理者の責任の強化、国による輸入業者に対する営業禁止・停止処分や罰則強化等は、国が積極的に行使する規制権限等を強化している。

さらに、ポジティブリスト制度は、これまでとは異なる考え方で、規制

が及ばなかった残留農薬を規制するものである。これは、2002年（平成14年）に発生した中国産の冷凍ホウレンソウの残留農薬事件等に積極的に対応をはかったものであろう。また、国による輸入食品監視指導計画、都道府県等による都道府県等食品衛生監視指導計画の策定・公表は、食品衛生の監視・指導を目に見える形で国民に示すこととなった。BSEをはじめとする食品の安全性に対する国民の不安に安心感を与えるものであり、まさに改正された積極目的に則したものであった。営業者による原材料の仕入元の名称等の記録、保存の努力義務は、努力義務であっても、再三発生している食品事故等に対し、営業者の自主的衛生管理の強化を強く求めたものであり、これらも除去されるべき障害に対して最小限度の自由の制限という警察比例の原則を超えたものである。

(4) 食品衛生法における積極行政の実現

これまでは、食品衛生法を中心に、乳製品や食品添加物、食鳥等を規制する法制度が確立されていた。しかし、BSEはこれまでになかった、国境を越えたグローバルな問題であり、国内の食品衛生法制度だけでは対処できなかった。生産から消費者の手にわたるまでの各段階の関わりが必要となり、関係機関が多極化するとともに、最新の科学的知見が強く求められた。一方で、国民の不安は大きく、牛肉の消費量は大きく減少し、輸入食品の残留農薬問題等が不安に輪をかける結果となった。これらのことから、法制度は、食品衛生を超えて、安全といった視点から食品全体を包括的に対象とする食品安全基本法を中心とするものへと制度変化することとなった。食品安全基本法の制定を受け、理論上は警察法を脱却した食品衛生法は、行政実務にどう影響したのだろうか。

食品安全基本法と食品衛生法の規定では、国、地方公共団体、食品等事業者の責務がそれぞれに規定されている。両法に共通していえることは、国や地方公共団体の責務と比べると、食品等事業者の責務が非常に多く記述されていることである。これまで、食品衛生は営業者の責任とされながらも、食品衛生法には、その責務が明文化されていなかった。この改正では、明文化することにより、食品衛生の確保はまず、営業者の責任であることを明確に表したといえよう。

一方、消費者の役割については、食品安全基本法には規定されているが、

食品衛生法には規定されていない。同様に、2003年（平成15年）、食品安全基本法の制定に伴う食品衛生法の改正に際し、発出された厚生労働省の通達をみるとわかるように、法改正に伴い改正された政省令の解説や、業務の説明等が述べられているが、消費者についてはほとんど触れられていなかった。

食品安全基本法は、食品安全政策の基本法であり、食品衛生法は具体的に食品衛生を確保するために営業者を規制するための法であることから、単純に比較はできないが、消費者の積極的位置付けの有無という点から考えると、食品衛生法は、制度上は警察法から脱却したが、行政実務では、依然として営業者を規制するための警察法としての性格を色濃く残すものだったのである。

三重県の場合、この警察法としての行政実務を打開したのが、冒頭に述べた老舗餅菓子店の事件であった。表示違反であり、しかも改善命令に対する対応が不明瞭な営業者に対して厳しい行政処分を下す等、食品衛生法を運用していく上で、それまでの実務を改めて、積極行政を実現したのであった。これによって、法制度も行政実務もともに、警察法から脱却したといえることができる。

2 食品衛生行政のパラダイムシフト

食品安全基本法の制定は、食品衛生行政に大きな影響を与えた。

食品安全基本法制定以後の食品衛生関連法令をみると、消費者を対象とし食品衛生を包含する、幅広く消費生活に関する法律が多く制定された。

食品衛生に関する法律は、2003年（平成15年）の食品衛生法の改正をはじめとし、2004年（平成16年）に消費者保護基本法を抜本的に改正した消費者基本法（平成16年6月2日法律第70号）が制定された。消費者基本法では、消費者の権利を明示し、消費者は保護される客体から、市場において自ら積極的に利益を確保する、権利の主体へと位置づけが転換した。このことは、これまで各省庁が縦割りで営業者を規制し、消費者である国民はその反射的利益を享受するといった考え方からの転換を示すものと解釈できる。2005年（平成17年）には、食育基本法（平成17年6月17日法律第63号）が制定された。食品安全基本法第19条は、食品の安全性確保のための教育等について規定しており、食育はその他にも食生活

や食文化等幅広く対象としている。

そのような動きのなかでも、特に、2009年(平成21年)に消費者庁が設置された意義は大きく、関係省庁から法令が移管され、これまで厚生労働省、農林水産省、公正取引委員会等が個別に実施してきた食品表示に対する規制が、一括して消費者庁を中心として行われることとなった。三重県においても、食品表示で調査を実施する場合は、衛生部局、農政部局、県消費生活センターが調整し、合同で行うことが通常となっている。一方で、消費者庁の設置は、食品安全行政の重心を食品安全委員会から消費者庁へと移すことにもなった⁶³⁾。

消費者庁や消費者委員会の設置と同時に、消費者安全法(平成21年6月5日法律第50号)が施行された。消費者安全法は、消費者の生命・身体の安全に加え、幅広く消費者の暮らし全般の安全を目的とし、地方公共団体による消費生活相談の実施や消費生活センターの設置を規定するとともに、消費者事故の情報集約と消費者安全調査委員会による事故等の調査、消費者被害の発生又は拡大の防止措置について規定した。これにより、消費者庁は、消費生活に係るあらゆる法律に基づく消費者事故を対象に情報を集約し、消費者安全法に基づく調査や、消費生活の施策につなげていくこととなった⁶⁴⁾。

さらに2013年(平成25年)、食品表示法(平成25年6月28日法律第70号)が制定された。食品表示は、消費者基本法に定められた、消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保を図る上で情報提供を行うとともに、食品の内容に関する情報は、食品を安全に取り扱い、使用するために必要な情報など食品の安全性確保に係る情報も提供し、消費者が食品の安全を確保していく上で、重要な役割を果たしている⁶⁵⁾。これまで食品表示の一般ルールは、食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に

63) リスク管理機関(農林水産省、厚生労働省)から独立性を確保するため、消費者庁は内閣府が所管することとなった。内閣府特命担当大臣(消費者及び食品安全担当)は、食品安全を所管し、消費者目線で食品安全行政を推進する。梶川・前掲注(49)55頁。

64) 黒木理恵「第2章安全法分野における調査・執行 I 消費者安全法」大島義則ほか編著『消費者行政法 安全・取引・表示・個人情報保護分野における執行の実務』37～38頁(勁草書房, 2016)。

65) 山本隆司は、消費者行政における情報の重要性を指摘している。山本隆司「消費者庁・消費者委員会-消費者安全-消費者保護」ジュリ1399号23～24頁(2010)。

関する法律（JAS法）、健康増進法で定められてきた。しかし、それぞれの法律の目的が異なり、その目的に沿って表示ルールが定められ、所管する省庁も異なるため、食品表示制度は複雑化していた。そのため、3つの法の義務的表示を同法にまとめ、消費者にとってわかりやすくしたものである。なお、食品表示法第4条第1項第1号の表示事項の例示は、Codex規格における例示事項であるとともに、表示基準の策定にあたっては、WTO加盟各国に通知して意見を求めることとしており、国際規格との整合性についても配慮が行われている⁶⁶⁾。

また、食品衛生の関係機関等の範囲が拡大した。先に述べたように、食品衛生法は、いわゆる業法であったため、行政と名宛人だけの関係であった。しかし、2003年（平成15年）の改正により、消費者という観点が入り、3極構造となった。そのため、消費者団体やNPO等が関わりやすくなった。行政機関においても、これまで食品衛生業務は、保健所や厚生労働省で権力的な取締りが実施されてきたが、食品安全行政となって対象が拡大し、JAS法や農薬取締法を所管する農林水産省、環境基本法を所管する環境省、消費者保護の視点から消費者庁等規制を行う機関が多極化してきた。

これらのことを概括すると、戦後、これまでの食品衛生行政は、食品衛生法を中心に衛生部局が取締りを行い、食中毒を予防する衛生警察行政であった。そして、その取締りは国内を範囲とし、海外からの輸入食品を注意して検査していた。しかし、食品安全基本法が制定されたことを嚆矢に、食品衛生法の重要性は変わらないものの、多極化した法律と多極化した組織によって、国際基準と調整をとりながら、幅広く食の安全性を確保する食品安全行政へと、パラダイムシフトが行われたのである。

66) 池戸重信『食品表示法 施行の背景とQ&A解説』79～80頁（ダイヤモンド社、2014）。