

# 食品衛生分野における生命・健康権の優先性と文化的価値の均衡 ——EU食品衛生管理システムにおける食の多様性に基づく柔軟性措置

Balancing the Right to Health and Cultural Values in Food Hygiene:  
Flexible Measures Based on Food Diversity in the EU Food Hygiene Management System

土屋 仁 美  
TSUCHIYA Hitomi

## はじめに

2018年の改正食品衛生法により、日本の食品分野においてHACCP方法論<sup>1</sup>に沿った衛生管理が制度化された(同法51条)<sup>2</sup>。これまで地方自治体の条例に委ねられていた衛生管理の基準が法令により平準化されたことで<sup>3</sup>、地域の伝統的食品への影響が懸念されている。秋田県の郷土料理である「いぶりがっこ」もその一つである<sup>4</sup>。秋田県では、食品事業者と地方自治体が連携して、地域の食文化を守るために、食品の安全性の確保を最優先に個々の事業者の規模と状況に応じた取組が行われている<sup>5</sup>。

食品の安全性の確保は、「国民の健康の保護が最も重要である」という基本的認識の下に講じられる(食品安全基本法3条)。また、食の安全は国民の生命に関わる問題と

しても議論されている<sup>6</sup>。生命の侵害からの保護を国家に要求する権利<sup>7</sup>であり、経口性をもち個体差があることから、個々の国民の健康を念頭におく健康権<sup>8</sup>として捉えられている。国家には、食品の安全性の確保に関する施策を総合的に策定・実施することが求められる(食品安全基本法6条)。

しかし、食料は「人がその生命・健康を維持する上で、日々摂取することが欠かせないもの」であると同時に<sup>9</sup>、社会的、文化的な営みとして<sup>10</sup>、精神的な健康にも大きく影響する<sup>11</sup>。食料は、「いずれの社会においても、文化的な文脈のなかで認識され意味づけられて」おり<sup>12</sup>、二風谷ダム事件(札幌地判平9・3・27判例時報1598号33頁)でも、アイヌ民族固有の文化として「食」に言及されている。学説においても、「文化は自律的選択の自由を成立させる基

<sup>1</sup> 事業者の規模等を考慮しつつ、食品衛生上の危害の発生を防止するために特に重要な工程を管理するための取組として、コーデックス食品規格委員会によるHACCP方法論に基づき、「食品等事業者自らが、使用する原材料や製造方法等に応じ、計画を作成し、管理を行う」ことが求められる(厚生労働省「食品衛生法等の一部を改正する法律の概要——改正の概要」<<https://www.mhlw.go.jp/content/11131500/000481107.pdf>>(閲覧日:2023年3月31日))。

<sup>2</sup> HACCP方法論に基づく食品衛生管理システムの導入により予想される民間規格の発展と公的規制との関係性については、拙稿「食品安全分野における過程管理アプローチへの移行——民間規格の役割と公的規制の重要性」法学志林118巻1号(2020年)134(69)-101(102)頁を参照されたい。

<sup>3</sup> 厚生労働省「食品衛生法等の一部を改正する法律(平成30年6月13日公布)の概要」<<https://www.mhlw.go.jp/content/11121000/000343597.pdf>>(閲覧日:2023年3月31日)スライド4。

<sup>4</sup> 「規制強化、揺れる漬物文化 いぶりがっこ、相次ぐ『撤退』」朝日新聞2022年12月05日朝刊1総合1頁。

<sup>5</sup> 2022年8月16日から8月19日に、秋田県庁、秋田県横手市役所、いぶりがっこ生産業者にインタビューを行い、「いぶりがっこ」に対するHACCP方法論の導入による伝統的な食品への影響と地方自治体による食文化の保護・継承の取組について現地調査を行った。

<sup>6</sup> BSE問題に関する調査検討委員会「BSE問題に関する調査検討委員会報告」<[http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/bse/b\\_iinkai/pdf/houkoku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/bse/b_iinkai/pdf/houkoku.pdf)>(閲覧日:2023年3月31日)23頁。

<sup>7</sup> 根森健「幸福追求権」杉原泰雄編代『新版 体系憲法事典』(青林書院,2008年)436頁。

<sup>8</sup> 徳田博人「食品安全法システムにおける安全性概念と基本的法原則の確立」琉球法學69号(2003年)116頁。

<sup>9</sup> 食品安全基本政策研究会編『〔逐条解説〕食品安全基本法解説』(大成出版社,2005年)3頁。

<sup>10</sup> 厚生労働省・健康日本21企画検討会・健康日本21計画策定検討会「21世紀における国民健康づくり運動(健康日本21)について報告書」(2000年2月)<[https://www.mhlw.go.jp/www1/topics/kenko21\\_11/pdf/all.pdf](https://www.mhlw.go.jp/www1/topics/kenko21_11/pdf/all.pdf)>(閲覧日:2023年3月31日)1-1頁。

<sup>11</sup> 弘津公子「QOLと食事」e-ヘルスネット(厚生労働省 生活習慣病予防のための健康情報サイト)<<https://www.e-healthnet.mhlw.go.jp/information/food/e-03-019.html>>(閲覧日:2023年3月31日)。

<sup>12</sup> 伊藤亜人「食行動とアイデンティティ」日本保健医療行動科学会年報6巻(1991年)36-37頁。

礎的条件」として、憲法13条によって保障されると主張されている<sup>13</sup>。

江原絢子の定義によれば、食文化とは、「民族・集団・地域・時代などにおいて共有され、それが一定の様式として習慣化され、伝承されるほどに定着した『食物摂取に関する生活様式』」であり、「食料の生産、流通から、これを調理・加工して配膳し、一定の作法で食するまで」が含まれるという<sup>14</sup>。しかし、都市化や産業化とともに職業の分化と専門化が進み、効率を追求する工業化と自動化、利潤を追求する経済合理化を前提とした食品科学・食品製造・食品流通システム等の構築により、食物が「文化的意味を失い、……生理学的な要求に応える量的な満足しかもたらない」ものとなりつつある<sup>15</sup>。

対してEUでは、日本とは異なり、高水準の健康保護を確保する（欧州連合機能条約168条）とともに、それぞれの国や地域の多様性を尊重し（同条約167条1項）、文化的側面を考慮することが求められており（同条約167条4項）、食品の安全性の確保と地域の食文化の保護・継承が一体的に追求されてきた。リスク分析に基づく安全性の確保が重視され、衛生管理システムとしてHACCPが導入されるとともに、食の多様性に基づく柔軟性措置が講じられている。

そこで、本稿では、日本に先んじて食品衛生管理システムとしてHACCP方法論が制度化され、食の多様性に基づく柔軟性措置が講じられているEU食品衛生分野の議論を参考に、リスク分析に基づく安全性の確保と数的評価では証明できない文化的「価値」の均衡について検討する。

まず、改正食品衛生法に基づく日本の食品衛生管理システムの特徴と、HACCP方法論に柔軟性措置が導入された背景について把握したうえで、日本の食品分野における生命・健康権の優先性と文化的「価値」の関係について考察する。そして、EU食品衛生管理システムにおける柔軟性措置の必要性と課題について、欧州司法裁判所の解釈およ

び調査報告書から明らかにすることで、食品衛生分野における生命・健康権の優先性と文化的価値の均衡について検討する。

## 1 日本の食品衛生管理システムと柔軟性措置

2018年6月13日に「食品衛生法等の一部を改正する法律（平成30年法律第46号）<sup>16</sup>」が公布され、日本の食品分野においてHACCPに沿った衛生管理が制度化された（食品衛生法51条）<sup>17</sup>。また、HACCPに沿った衛生管理の制度化に伴い、営業届出制度が創設され、1972年以来となる営業許可対象業種の見直しが行われた。食品等事業者は、公衆衛生への影響から、営業許可対象業種（食品衛生法55条）、営業届出対象業種（食品衛生法57条）、業届出対象外業種に再編されている。HACCPに沿った衛生管理は、原則として全ての食品等事業者に実施が求められており、監視指導を行う都道府県等が食品事業者を把握する必要があるからである<sup>18</sup>。

営業許可対象業種の見直しの際には、「食中毒等のリスクが高い又はリスクが高いとして予防措置として食品衛生法に基づく規格基準若しくは通知等において取扱いが定められている業種」だけではなく、「過去の食品事故や食中毒の発生状況等を勘案して対象業種」が検討された<sup>19</sup>。製造業、調理業、加工を伴う販売業等の32業種が公衆衛生に与える影響が著しい営業として、営業許可対象業種に再編されている<sup>20</sup>。

対して、「営業許可の対象となっていない業種を営む営業者」には、「一部の届出対象外の営業者を除き、管轄の保健所」への届出が求められる。営業許可対象業種とは異なり、施設基準の要件はないが、許可対象業種と同様にHACCPに沿った衛生管理が義務づけられている<sup>21</sup>。

<sup>13</sup> 常本照樹「憲法はアイヌ民族について何を語っているか——個人の尊重と先住民族」松井茂記編『スターバックスでラテを飲みながら憲法を考える』（有斐閣、2016年）94-95頁。

<sup>14</sup> 江原絢子「食文化の領域」江原詢子・石川尚子編『日本の食文化——その伝承と食の教育』（アイ・ケイコーポレーション、2009年）2-3頁。

<sup>15</sup> 伊藤亜人・前掲注(12)41頁。

<sup>16</sup> 「食品衛生法等の一部を改正する法律（平成30年法律第46号）」による食品衛生法の主な改正内容は、HACCPに沿った衛生管理の制度化の他にも、広域的な食中毒事案への対策強化、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、国際整合的な食品用器具・容器包装の衛生規制の整備、営業許可制度の見直し及び営業届出制度の創設、食品のリコール情報の報告制度の創設、輸入食品の安全性確保、および食品輸出関係事務の法定化がある（厚生労働省・前掲注(1)）。

<sup>17</sup> 食品衛生法の改正過程については、下山憲治「食品衛生法等の改正について」自治総研483号（2019年）1-31頁を参照。

<sup>18</sup> 食品の営業規制に関する検討会「食品の営業規制に関する検討会とりまとめ（政省令関係事項）」〈<https://www.mhlw.go.jp/content/000506150.pdf>〉（閲覧日：2023年3月31日）2頁。

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 同上書16頁。

<sup>21</sup> 厚生労働省「営業届出制度の創設」〈<https://www.mhlw.go.jp/content/000772320.pdf>〉（閲覧日：2023年3月31日）。

## (1) 改正食品衛生法に基づく日本の食品衛生管理システム

日本の食品衛生管理システムでは、営業許可対象業種の営業を営もうとする者は、営業施設について都道府県知事の許可を得る必要があり、都道府県が条例で定める施設基準を満たすことが求められる（食品衛生法55条1項）。ここでいう施設基準とは、都道府県が「厚生労働省令で定める基準を参酌」して、条例で定める「公衆衛生の見地から必要な基準」（同法54条）をいう。

厚生労働省令に定める基準には、食品衛生法施行規則66条の7に基づいて、全営業に「共通する事項」（別表第19）と「営業ごとの事項」（別表第20）、「生食用食肉又はふぐを取り扱う営業に係る施設の基準」（別表第21）がある。営業施設の許可を取得する際には、「共通する事項」を遵守するだけでなく、業種に応じて、「営業ごとの事項」および「生食用食肉又はふぐを取り扱う営業に係る基準」を満たす必要がある。

また、改正食品衛生法により、営業の施設の衛生的な管理その他公衆衛生上必要な措置として、「一般衛生管理」および「HACCPに沿った衛生管理」が制度化された（食品衛生法51条1項）。「一般衛生管理」と「HACCPに沿った衛生管理」の基準は、厚生労働省令によって定められており、営業者は当該基準に従って公衆衛生上必要な措置を定め、遵守することが求められる（同法51条2項）。

「一般衛生管理」は、「施設の内外の清潔保持、ねずみ及び昆虫の駆除その他一般的な衛生管理」（同法51条1項1号）であり、14項目が厚生労働省令により基準として定められている（別表第17（食品衛生法施行規則66条の2第1項関係））。「一般衛生管理」は、HACCPを効果的に機能させるための基礎であり、HACCPを構築するための「前提条件プログラム（prerequisite program）」として捉えられている<sup>22</sup>。公衆衛生に与える影響が少ない営業であっても、一般衛生管理は実施しなければならない<sup>23</sup>。

対して「HACCPに沿った衛生管理」は、「食品衛生上の危害発生防止のために特に重要な工程を管理するための取組」（同法51条1項2号）であり、8項目が厚生労働省令により基準として定められている（別表18（同規則66条の2第2項関係））。改正前は、各都道府県等の条例で営業者が実施すべき衛生管理の基準が規定されていたが、今回の法改正により全国一律の内容として厚生労働省令で規定されることになった<sup>24</sup>。

## (2) 施設基準の「参酌」と地域の特性を踏まえた条例制定の限界

改正食品衛生法によって制度化された新たな衛生管理システムでは、「これまで地方自治体の条例に委ねられていた衛生管理の基準を法令に規定することで、地方自治体による運用を平準化」することが目指されている<sup>25</sup>。他方で、施設基準については、都道府県は厚生労働省令で定める基準を「参酌」して、「条例で、公衆衛生の見地から必要な基準を定めなければならない」とも規定されており（食品衛生法54条）、「全国统一の基準を示しつつ、地域の特性を踏まえ、条例により必要な基準を定めることでバランスを図」っている<sup>26</sup>。2019年の「食品の営業規制に関する検討会とりまとめ（政省令関係事項）」<sup>27</sup>では、「新たに規制を課す事業者や伝統的な製品を製造する事業者には、施設基準に容易に対応できない場合がある」として、事業継続への配慮の必要性が指摘されている<sup>28</sup>。

参酌基準は、「条例制定に当たり、十分に参照しなければならない法令上の基準」であり、「参酌基準を十分に参酌した結果であれば、法令に違反しない限りにおいて、地域の実情に応じて異なる内容を定めること」ができる<sup>29</sup>。しかし、地方分権の観点から、条例により国の法令の基準の「上書き」が許容されるとしても、参酌基準が法令化された背景に「施設基準に係る合理性に乏しい地域的差異の解消」があることから、「その必要性及び合理性を十分に

<sup>22</sup> Codex Alimentarius Commission, General Principles of Food Hygiene, CAC/RCP 1-1969, p. 4.

<sup>23</sup> 厚生労働省「HACCP（ハサップ）に沿った衛生管理の制度化」＜<https://www.mhlw.go.jp/content/11130500/000662484.pdf>＞（閲覧日：2023年3月31日）スライド1。

<sup>24</sup> 厚生労働省「HACCP（ハサップ）に沿った衛生管理の制度化に関するQ&A」（2018年8月31日作成（最終改正：2021年5月31日））＜<https://www.mhlw.go.jp/content/11130500/000787793.pdf>＞（閲覧日：2023年3月31日）。

<sup>25</sup> 厚生労働省・前掲注(3)スライド4。

<sup>26</sup> 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第26号（2018年6月6日）18頁（大沼みずほ（厚生労働大臣政務官）発言部分）。

<sup>27</sup> 食品の営業規制に関する検討会・前掲注(18)。

<sup>28</sup> 食品の営業規制に関する検討会・前掲注(18)11-12頁。

<sup>29</sup> 「食品衛生法等の一部を改正する法律の一部の施行に伴う関係省令の制定について」（2018年12月27日生食発1227第2号厚生労働省大臣官房生活衛生・食品安全審議官通知）＜<https://www.mhlw.go.jp/content/11131500/000582226.pdf>＞（閲覧日：2023年3月31日）7頁。

検討すること」が求められる<sup>30</sup>。また、『『参酌する行為』を行わなかった場合は違法』となることから、地方自治体には、『『参酌する行為』を行ったかどうかについて説明責任』が生じる<sup>31</sup>。

さらに、厚生労働省令で定める施設基準で、『『必要に応じて』又は『製造する品目に応じて』との条件を付さず、『及び』で列記されている施設・設備』は、『基本的に各許可業種において処理・製造・加工等を行う上で、必須と考えられている。施設によっては、『必ずしも全ての工程が一の施設で行われていない例もあることから、営業者の説明をよく聴取し、当該施設に不要な施設・設備の設置まで求めることがないよう』にとの留意事項が示されているが<sup>32</sup>、都道府県が『参酌』できる施設基準は、条文に『必要に応じて』または『製造する品目に応じて』との条件が付されている基準に限られるだろう。

### (3) HACCPに沿った衛生管理の制度化の必要性

2018年の食品衛生法の改正により制度化されたHACCP方法論に基づく衛生管理は、食品の安全性の確保からだけでなく、食品の輸出促進の観点から導入が求められた<sup>33</sup>。1993年に食品の国際基準を策定するコーデックス委員会においてHACCP方法論に関するガイドラインが取りまと

められてから、先進国を中心に義務化が進み<sup>34</sup>、日本でも国際標準と整合的な食品衛生管理の必要性が指摘されていた<sup>35</sup>。

2013年の日本産業再興プラン「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」<sup>36</sup>では、食品産業の復興の一環として、『日本の食品の安全・安心を世界に発信するため、海外の安全基準に対応するHACCP（危害分析・重要管理点）システムの普及を図る』必要性が示されている<sup>37</sup>。すでに、HACCPに基づく衛生管理システムは、1995年の食品衛生法の改正時にHACCPに基づく総合衛生管理製造過程の承認制度<sup>38</sup>として導入されていたが、2016年6月に公表された『食品製造業におけるHACCPの導入状況実態調査結果』<sup>39</sup>によれば、企業の売上規模別で大きな開きがあり、小規模事業者への周知、導入が課題となっていた<sup>40</sup>。

小規模事業者については、国際的には1997年の第22回コーデックス委員会において、インドネシアを含む一部の代表団からHACCPシステムの適用の困難性が指摘されていた<sup>41</sup>。そして2003年の第35回コーデックス委員会において、その困難性を克服するためのアプローチの重要性が確認され、ガイドラインの改訂が合意されている<sup>42</sup>。

そこで、日本でも小規模事業者への対応が検討されることになった<sup>43</sup>。2015年3月の『我が国におけるHACCPの更

<sup>30</sup> 地方分権改革推進委員会「第3次勧告～自治立法権の拡大による『地方政府』の実現へ～」（2009年10月7日）〈<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/091007torimatome01.pdf>〉（閲覧日：2023年3月31日）8-9頁。

<sup>31</sup> 地方分権改革推進委員会「条例委任する場合の基準設定の類型」〈<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/091007torimatome08.pdf>〉（閲覧日：2023年3月31日）、食品の営業規制に関する検討会・前掲注(18)3頁。

<sup>32</sup> 「食品衛生法等の一部を改正する法律の一部の施行に伴う関係省令の制定について」（2018年12月27日生食発1227第2号厚生労働省大臣官房生活衛生・食品安全審議官通知）8頁。

<sup>33</sup> 厚生労働省「食品製造におけるHACCPによる工程管理の普及のための検討会 中間取りまとめ」（2013年12月11日）〈<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11135000-Shokuhinzenbu-Kanshianzenka/0000032028.pdf>〉（閲覧日：2023年3月31日）5頁。

<sup>34</sup> 日本食品衛生協会『新訂 早わかり食品衛生法〈食品衛生法逐条解説〉』（日本食品衛生協会、新訂第7版補訂版、2022年）271頁。

<sup>35</sup> 厚生労働省「食品衛生法等の一部を改正する法律の概要——背景・趣旨」〈<https://www.mhlw.go.jp/content/11131500/000345948.pdf>〉（閲覧日：2023年3月31日）。

<sup>36</sup> 首相官邸「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（2013年6月14日）〈[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf)〉（閲覧日：2023年3月31日）。

<sup>37</sup> 同上82頁。

<sup>38</sup> 食品衛生法で定める食品の製造・加工の規格基準の「例外」として、改正前の食品衛生法13条に規定されていた（狩集勇太「食品衛生法等の一部を改正する法律（平成30年6月13日第46号）」法令解説資料総覧451号7頁注8）。

<sup>39</sup> 農林水産省食料産業局食品製造課「平成29年度 食品製造業におけるHACCPの導入状況実態調査結果」（2018年6月29日）〈[https://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/haccp/attach/pdf/h\\_toukei-2.pdf](https://www.maff.go.jp/j/shokusan/sanki/haccp/attach/pdf/h_toukei-2.pdf)〉（閲覧日：2023年3月31日）。

<sup>40</sup> 「売上規模が50億円以上の企業では9割が『導入済み』であるのに対し、売上規模が小さくなるほど割合は下がり、売上規模5,000万から1億円未満の企業で約2割、5,000万円未満の企業では約1割」とどまっていた（同上書2頁）。

<sup>41</sup> Codex Alimentarius Commission, Report of the Twenty-Second Session Geneva, 23-28 June 1997, ALINORM 97/37 1997, para. 34.

<sup>42</sup> Codex Alimentarius Commission, Twenty-fifth Session Rome, 30 June - 05 July 2003, ALINORM 03/13, para. 137-151; FAO/WHO guidance to governments on the application of HACCP in small and/or less-developed food businesses, FAO Food and Nutrition Paper 86, <https://www.fao.org/3/a0799e/a0799e00.pdf>, p. 1.

<sup>43</sup> 厚生労働省・前掲注(33)1-2頁。

なる普及方策について（提言）<sup>44</sup>」では、日本の食品産業で大宗を占める中小事業者等が、HACCP方法論に沿った衛生管理を当たり前前に実施する必要性が指摘され<sup>45</sup>、2016年12月の食品衛生管理の国際標準化に関する検討会による「最終とりまとめ<sup>46</sup>」では、「食品ごとの特性や、事業者の状況等を踏まえつつ、実現可能な方法で着実に取組を進めていくことが重要である」として、2つの基準が示されている<sup>47</sup>。「コーデックスHACCPの7原則を要件とする基準（基準A）を原則としつつ、コーデックスHACCPの7原則をそのまま実施することが困難な小規模事業者や一定の業種等については、コーデックスHACCPの7原則の弾力的な運用を可能とするHACCPの考え方に基づく衛生管理の基準（基準B）によることができる仕組み」である<sup>48</sup>。

#### （4）HACCPに沿った衛生管理における柔軟性措置

2016年12月の「食品衛生管理の国際標準化に関する検討会」の「最終とりまとめ」で示されたように、改正食品衛生法では、全ての食品等事業者を対象にHACCP方法論に沿った衛生管理を制度化するとともに（食品衛生法51条2項）、事業規模と公衆衛生に与える影響に基づく取組の差異を認めている。

大規模事業者、と畜場（と畜場設置者、と畜場管理者、と畜業者）、食鳥処理場（食鳥処理業者（認定小規模食鳥処理業者を除く。））に対しては、「HACCPに基づく衛生管理」として「食品衛生上の危害の発生を防止するために特に重要な工程を管理するための取組」が求められる。「コーデックスのHACCP7原則に基づき、食品等事業者自

らが、使用する原材料や製造方法等に応じ、計画を作成し、管理を行う」ことが必要になる<sup>49</sup>。

対して、「小規模事業者及びその他の政令で定める事業者<sup>50</sup>」には、「HACCPの考え方を取り入れた衛生管理」として、「各業界団体が作成する手引書を参考に、簡略化されたアプローチによる衛生管理を行う」ことが認められる<sup>51</sup>。「専門的な知見の不足、営業形態の特性及び工程管理の必要度等を勘案して<sup>52</sup>」、「取り扱う食品の特性等に応じた取組」が行われる。具体的には、「一般衛生管理を基本として、業界団体が事業者の実情を踏まえ、厚生労働省と調整して策定した使いやすい手引書等を参考にしながら必要に応じて重要管理点を設けて管理する」ことになる<sup>53</sup>。

しかし、「HACCPの考え方を取り入れた衛生管理」として、取り扱う食品の特性等に応じて営業形態の特性および工程管理の必要度等を勘案することが認められるのは、主に小規模事業者である。HACCPの弾力的運用が検討されるなかで、当初はEU食品衛生分野の取組が参照され、伝統的な製造等を対象にした柔軟性措置についても言及されていたが<sup>54</sup>、最終的には事業規模に応じたHACCPの弾力的運用に収束した。

改正食品衛生法では、都道府県知事等は「一般衛生管理」および「HACCPに沿った衛生管理」の「条例で必要な規定を定めることができる」（同法51条3項）と規定されているが、厚生労働省令による基準と比較して緩やかな規定を定めることはできない。条例を制定する際には、同法51条1項の基準との適合性と条例を定める必要性について検討する必要がある<sup>55</sup>、現状において、都道府県知事等

<sup>44</sup> 厚生労働省「我が国におけるHACCPの更なる普及方策について（提言）～中小事業者も含めHACCP『自主点検』を推進するための環境整備～」(2015年3月) <<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11121000-Iyakushokuhinkyoku-Soumuka/0000081789.pdf>> (閲覧日: 2023年3月31日)。

<sup>45</sup> 同上書7頁。

<sup>46</sup> 厚生労働省「食品衛生管理の国際標準化に関する検討会 最終とりまとめ」(2016年12月) <<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11135000-Shokuhinanzentu-Kanshianzenka/0000147434.pdf>> (閲覧日: 2023年3月31日)。

<sup>47</sup> 同上書2頁。

<sup>48</sup> 同上書12頁。

<sup>49</sup> 厚生労働省・前掲注(23)1スライド。

<sup>50</sup> 「HACCPの考え方を取り入れた衛生管理」の対象となる事業者の要件は、政令及び省令で定められており、「①食品等の取扱いに従事する者の数が50人未満の小規模な製造・加工等の事業場、②製造・加工した食品の全部又は大部分を併設された店舗において小売販売する営業者」、「③飲食店等の食品の調理を行う営業者」、「④容器包装に入れられた食品又は包まれた食品のみを貯蔵、運搬、又は販売する営業者」、「⑤食品を分割して容器包装に入れ、又は包んで小売販売する営業者」などが該当する（厚生労働省・前掲注(24)）。

<sup>51</sup> 厚生労働省・前掲注(23)1スライド。

<sup>52</sup> 厚生労働省「食品衛生管理に関する技術検討会 政省令に規定する事項の検討結果とりまとめ」 <<https://www.mhlw.go.jp/content/11130500/000506160.pdf>> (閲覧日: 2023年3月31日) 2頁。

<sup>53</sup> 厚生労働省・前掲注(46)12頁。

<sup>54</sup> 厚生労働省・前掲注(33)3-4頁。

<sup>55</sup> 厚生労働省（全国生活衛生・食品安全関係主管課長会議）「各自治体からの質疑事項等」（2020年3月） <<https://www.mhlw.go.jp/content/11130500/000785053.pdf>> (閲覧日: 2023年3月31日) 14頁。

が食品の文化的・伝統的側面を考慮した条例を制定し、柔軟性措置を講じることは難しい。

## 2 食品分野における生命・健康権の優先性と伝統的・文化的価値の位置づけ

改正食品衛生法では、都道府県が「参酌」できる施設基準は、条文に「必要に応じて」または「製造する品目に応じて」との条件が付されている基準に限られている。また「一般衛生管理」および「HACCPに沿った衛生管理」では、都道府県知事等が食品の文化的・伝統的側面を考慮した条例を制定し、柔軟性措置を講じることは難しい。

しかし、食料は、「生命」や「健康」の側面だけではなく、「文化」の側面からも捉えることが求められる。食料は「人がその生命・健康を維持する上で、日々摂取することが欠かせないもの」であると同時に<sup>56</sup>、社会的、文化的な営みとして<sup>57</sup>、精神的な健康にも大きく影響するからである<sup>58</sup>。国際人権法では、すでに文化的側面を考慮した十分な (adequate) な食料への権利<sup>59</sup>が認められており、日本でも複数の法律によって権利内容が具体化されているが、相互の関係や衝突の可能性、均衡については曖昧な部分がある。

### (1) 国際人権法における十分な食料への権利

国際人権法では、すべての人が享有し、すべての権利を享受するために重要な人権として、十分な食料への権利が認められている<sup>60</sup>。世界人権宣言 (1948年) において、「人権および自由を尊重し確保するために、『すべての人民と

すべての国とが達成すべき共通の基準』<sup>61</sup>」として、すべての人が「衣食住、医療及び必要な社会的施設等により、自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利」を有することが宣言されている (同宣言25条1項)<sup>62</sup>。

また、経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約 (以下、A規約) (1966年) では、十分な食料への権利を包括的に規定している<sup>63</sup>。締約国は、「自己及びその家族のための十分な食料、衣類及び住居を内容とする十分な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利」 (A規約11条1項) とともに、「すべての者が飢餓から免れる基本的な権利を有する」ことを認めている (同規約11条2項)<sup>64</sup>。

十分な食料への権利は、「人間の本来の尊厳と不可分に関連していることから、国際人権規約に定められている他の人権の履行にも不可欠」な権利として捉えられている<sup>65</sup>。十分な食料への権利は、「すべての男性、女性、子どもが、単独または他の人々と共同で、常に十分な食料またはその調達手段に物理的および経済的にアクセスできる場合に実現される<sup>66</sup>」。「個人の食事のニーズを満たすのに十分で、有害物質がなく、特定の文化内で許容できる量と質の食料」が、「持続可能であり、他の人権の享受を妨げない方法」で入手可能であることが求められる<sup>67</sup>。

「十分性 (adequacy)」とは、食料の権利に特に重要な概念である。「社会的、経済的、文化的、気候的、生態学的およびその他の一般的な条件」によって決定される所定の条件下で、アクセス可能な特定 (particular) の食料または食事が最も適切であるか否かは、多くの考慮事項に基づき判断される<sup>68</sup>。また、「持続可能性 (sustainability)」と

<sup>56</sup> 食品安全基本政策研究会編・前掲注(9)3頁。

<sup>57</sup> 厚生労働省・健康日本21企画検討会・健康日本21計画策定検討会・前掲注(10)1-1頁。

<sup>58</sup> 弘津公子・前掲注(11)。

<sup>59</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, The Right to Adequate Food, Joint FAO-OHCHR Fact Sheet No. 34, 2010, p. 5.

<sup>60</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), Adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999 (Contained in Document E/C.12/1999/5), para. 1.

<sup>61</sup> 外務省「世界人権宣言」 < <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/index.html> > (閲覧日: 2023年3月31日)。

<sup>62</sup> 外務省「世界人権宣言 (仮訳文)」 < [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/1b\\_002.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/1b_002.html) > (閲覧日: 2023年3月31日)。

<sup>63</sup> 世界人権宣言やA規約の他にも、女子差別撤廃条約 (1979年) 前文や子どもの権利条約 (1989年) 24条2項(c)が「食」について言及している (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *supra* note 60, para. 1.)。

<sup>64</sup> 外務省による日本語訳では、「adequate」を「相当な」と訳し、「food」を「食糧」と訳しているが (外務省「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 (A規約)」 < [https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b\\_004.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2b_004.html) > (閲覧日: 2022年8月30日)、本稿では、「adequate」を「十分な」と訳し、「food」を「食料」と訳す。

<sup>65</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *supra* note 60, para. 4.

<sup>66</sup> *Id.*, para. 6.

<sup>67</sup> *Id.*, para. 8.

<sup>68</sup> *Id.*, para. 7.

は、長期的な利用可能性とアクセス可能性の観点から、「十分な食料または食料安全保障の概念に関連して、現在および将来の世代が食料にアクセスできることを意味」する<sup>69</sup>。よって、十分な食料への権利は、安全な食料への権利や十分な生活水準を確保する権利よりも広い概念であり、十分な食料の利用・アクセスが可能であることが求められる。個人の生理機能（性別、年齢、健康など）だけでなく、文化的側面を考慮した量、質および適切性が必要となる<sup>70</sup>。

締約国には、A規約に基づく権利に対する法的義務として、「立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いること」が求められる（A規約2条1項）。十分な食料への権利についても、「完全な実現を漸進的に達成する」ことが意図されており、現行レベルを悪化させるような意図的な措置は、強力な正当化がない限り、後退措置（retrogressive measures）として禁止される。つまり、「すべての選択肢を注意深く検討し、影響を評価し、利用可能な資源を十分に最大限に活用した後に措置を講じたことを証明しなければ」、国家による後退措置は正当化されない<sup>71</sup>。2021年3月24日の人権理事会決議においても、国家に対して、食料に対する権利の実現に悪影響を及ぼす可能性のある政策または措置を制定する前に、当該政策または措置の見直しを検討するよう求めている<sup>72</sup>。

## （2）日本における十分な食料への権利の具体化

複数の条約が食料への権利を人権として規定しているのに対して、日本国憲法には、「食料」を明示する規定はない。しかし、日本国憲法において、「国は、すべての生活部面について、……向上及び増進に努めなければならない」と定められており（憲法25条2項）、ここでいう「すべての生活部面」には、「衣食住というような国民生活の

全分野（国民の生活条件を構成するすべての分野ないし側面）」が含まれると解されており<sup>73</sup>、日本でも多くの法律によって、食料への権利の内容が具体化されている。

身体的な健康に欠かせない必要な栄養素等の摂取については、食料・農業・農村基本法において、「食料は、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであること」から、「将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない」と定められている（同法2条1項）。国および地方公共団体は、「国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない」（同法2条4項）。

また、食品の安全性の確保は、「国民の健康の保護が最も重要であるという基本的認識の下で講じられる」ことが求められる（食品安全基本法3条）。BSEの発生を契機に、畜産や食品衛生行政のあり方について検討した「BSE問題に関する調査検討委員会報告<sup>74</sup>」では、食の安全は国民の生命・健康に関わる問題として議論されている<sup>75</sup>。食品における安全への権利は、生命の侵害からの保護を国家に要求する権利<sup>76</sup>であり、経口性を持ち、個体差があることから、個々の国民の健康を念頭におく健康権<sup>77</sup>であると捉えられる。厚生大臣による食品残留農薬基準の改正の取消を求めた食品残留農薬基準事件（東京地判平9・4・23判例時報1651号39頁）では、「人の生命、身体及び健康が法的に保護されるべき利益であることはいうまでもなく、生命、身体及び健康が侵害され、あるいは侵害される具体的なおそれがあるとすれば、その侵害の排除ないし予防を求めることも許されると解すべき」と判示されている。

国には、「食品の安全性に関する最低水準（ナショナルミニマム）の確保等、全国的な見地から食品の安全性の確

<sup>69</sup> *Id.*

<sup>70</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, The Right to Adequate Food, Joint FAO-OHCHR Fact Sheet No. 34, 2010, p. 5.

<sup>71</sup> *Id.*, pp. 21-22.

<sup>72</sup> 2021年3月24日の人権理事会決議では、「とくにすべての人が飢餓から免れる権利の実現に悪影響を及ぼす可能性のある政策又は措置」について言及している（Human Right Council (UN), Resolution 46/19. The right to food, A/HRC/RES/46/19, 24.03.2021, para. 19.）。

<sup>73</sup> 佐藤功『ポケット註釈全書 憲法（上）』（有斐閣、新版（オンデマンド版）、2001年）433頁。

<sup>74</sup> BSE問題に関する調査検討委員会・前掲注(6)。

<sup>75</sup> 同上書23頁。

<sup>76</sup> 根森健・前掲注(7)436頁。

<sup>77</sup> 徳田博人・前掲注(8)116頁。

保に関する施策<sup>78</sup>を「総合的に<sup>79</sup>」策定・実施することが求められる（食品安全基本法6条）。「消費者に安全な食品を提供するためには、最終段階だけでなく、川上に遡って各段階でそれぞれ措置を講じることが必要」であることから<sup>80</sup>、「食品の安全性の確保に関する施策」（同法1条）には、「最終食品段階における施策だけでなく、農林水産物の生産段階にまで遡る各段階における施策」が含まれる（同法4条）<sup>81</sup>。改正食品衛生法によって導入されたHACCP方法論も、このフードチェーンにおける安全性確保のための手法の1つである<sup>82</sup>。

他方で、食文化については、2005年に公布された食育基本法によって初めて明文化され<sup>83</sup>、2017年の文化芸術基本法の改正の際に、表現の自由に基づく文化芸術として（同法前文）、生活文化の一つとして追加されている（同法12条）。国および地方自治体には、「伝統的な行事や作法と結びついた食文化、地域の特色ある食文化等我が国の伝統のある優れた食文化の継承を推進するため……必要な施策を講ずる」ことが求められる（食育基本法24条）。国際法の観点からは、すでに2013年に「和食：日本人の伝統的な食文化」がユネスコ無形文化財に登録され、締約国には、「自国の領域内に存在する無形文化遺産の保護を確保するために必要な措置」が求められる（無形文化遺産の保護に関する条約11条(a)）。食品安全基本法においても、「地方公共団体の区域の自然的経済的社会的諸条件<sup>84</sup>」の差異は食文化にも影響を与えることから、地方自治体には、地域の住民や事業者にとって最も身近な行政機関として、それぞれの地域の特殊性を踏まえた施策が責務として定められている（同法7条）<sup>85</sup>。

### （3）立法政策における文化的価値の位置づけ

食の分野では「食に関する営みは文化であり、食べ物に対する嗜好性も文化圏によって大きく異なること」は大方

の共通認識となっている<sup>86</sup>。食にかかわる行動は、「人間の生活のなかでも最も基本的」な行動であり、「生物としての個体が食物を摂取するという本来きわめて個別の行動であると同時に、……社会的な存在としての人（パーソン）にとって、社会生活の秩序に直接結びつく行動」でもある。「常に日常的かつ即物的な側面」をもっていることから、「社会生活のなかで個人がそのつど直面する様々なレベルのアイデンティティーにとって、きわめて具体的な指標」として捉えられている<sup>87</sup>。

二風谷ダム建設工事に伴うアイヌ民族及びアイヌ文化に対する影響について争われた二風谷ダム事件（札幌地判平9・3・27判例時報1598号33頁）においても、アイヌ民族固有の文化として「食」に言及されている。収用対象地近くの沙流川右岸で採れる「鮭は、……アイヌ民族にとって重要な食料であって、その採取方法、調理方法、食事の儀式等、鮭に関する独特の食文化を数多く有している」ことが指摘されている。そして、憲法13条により「少数民族たるアイヌ民族固有の文化を享有する権利を保障されたいと解することができる」として、「公共の福祉による制限を受ける」としても、「その人権の性質に照らして、その制限は必要最小限度に留められなければならない」と判示している。

二風谷ダム事件では、憲法13条について、「各個人の置かれた条件が、……多様であり、このような多様性ないし相異を前提として、……多様な社会を構成し維持して全体として発展し、幸福等を追求しようとしたものにほかならない」と解している。学説においても、佐藤幸治によって、「基本的人権の保障を考えるにあたって、様々な環境に生れ落ちる個人がその自律性を確立・維持するため必要とする条件に対しても一定の配慮が必要である」ことが示されている<sup>88</sup>。

二風谷ダム事件では、とくに少数民族の民族固有の文化

<sup>78</sup> 食品安全基本政策研究会編・前掲注(9)20頁。

<sup>79</sup> 食品安全基本政策研究会は、「『総合的に』という点が重要であり、幅広く必要な施策を講じるべきことを示している」と指摘している（同上書18頁）。

<sup>80</sup> 同上書13-14頁。

<sup>81</sup> 同上書10, 28頁。

<sup>82</sup> 同上書13-14頁。

<sup>83</sup> 島田淳子・関本美貴「わが国の法律における食文化の視点」日本調理科学会誌43巻2号（2010年）113頁。食文化の視点を有する初めての法律は、1954年に公布された学校給食法であるという（同書119頁）。

<sup>84</sup> 自然的条件とは、当該地域の気象、地形、地理的条件等であり、経済的条件とは、都市からの距離、交通網の発達の程度等を表している。また、社会的条件として、産業の発達の状況、人口の構造等が考慮される（食品安全基本政策研究会編・前掲注(9)20-22頁）。

<sup>85</sup> 同上書20-21頁。

<sup>86</sup> 島田淳子・関本美貴・前掲注(83)113頁。

<sup>87</sup> 伊藤重人・前掲注(12)36-37頁。

<sup>88</sup> 佐藤幸治『日本国憲法』（成文堂、第2版、2020年）158-159頁。



について検討しているが、文化人類学者の伊藤重人によれば、「同一の民族集団の内部でも、一定の文化的な伝統を共有する社会単位は、それぞれ何らかの特色ある生活像を共有」しており、「生活の準拠枠ともいべき一面を具えている」<sup>89</sup>。

常本照樹も、とくに国の「行為によって深刻な打撃を与えた先住民族の文化については一層強い配慮をする責務を負う」ことになるとしても、文化の享有は先住民族に限ったことではなく、理論上は多数、少数を問うものではないと指摘する。「個人の人格形成は、その個人を含む集団（団体）の文化的伝統によって強く影響される」ものであり、「選択の対象となる選択肢を提供し、選択者に理解可能な意味を付与するのはその個人を育んだ文化であるから、文化は自律的選択の自由を成立させる基礎的条件」として、憲法13条によって保障されていると述べている<sup>90</sup>。

しかし、改正食品衛生法の制定過程において、文化的側面が十分に考慮されたとは言いがたい。食品分野において、食品の安全性の確保は最優先事項であるが、地域の伝統的食への制限が必要最小限度に留められているか否かについては検討の余地がある。

### 3 EU食品衛生システムにおける柔軟性措置の必要性

食品安全分野では、多くの先進国において規制制度の効果を高めるための試みがなされているが、その最も顕著な例がEUである<sup>91</sup>。日本の食品安全基本法は、2002年の「食品法の一般的な原則と要件及び食品安全に関する諸手続を定めると共に欧州食品安全機関（European Food Safety Agency）を設置するEC規則178/2002<sup>92</sup>」（以下、「EU一般

食品法」）を参考にして、「すべての食品法に適用される食品安全対策の原則を示す包括的な食品法」として構想された<sup>93</sup>。

欧州連合機能条約（以下、「TFEU」）では、あらゆる政策と活動の定義及び実践において、高水準の健康保護を確保することが定められており（同168条）、健康、安全、環境保護そして消費者保護分野では、高水準の保護が立法のハーモナイゼーションによって保障される（同114条3項）。EU食品安全分野では健康保護は最も重要な目的（primary objective）であるが<sup>94</sup>、政策決定に際しては、域内市場の効果的な機能を保障するとともに、伝統的製品を含めた食品供給の多様性を考慮に入れた「高水準の人の健康保護と食品に関する消費者の利益」が保障されている（EU一般食品法1条1項）。食品安全分野では、リスク分析に基づく安全性の確保が重視され、衛生管理システムとしてHACCPが導入されるとともに、リスクに比例した柔軟性措置が講じられている。

#### (1) EU食品安全分野における規制アプローチの移行

EU食品安全分野では、1996年のBSE危機を契機に抜本的な改革が行われた。消費者よりも事業者の利益を優先させた既存の規制制度の問題が指摘され、食品安全制度をサポートする科学的知見に対する消費者の信頼が著しく低下し<sup>95</sup>、共同体への信用性危機の象徴となったことが<sup>96</sup>、食品安全分野における革新の第一の運用力となった<sup>97</sup>。消費者を後ろ盾にした欧州議会の圧力によって<sup>98</sup>、委員会は健康保護が常に絶対的な優先事項（an absolute priority at any time）であるとの認識に基づき、EU食品安全政策の主要改革に着手することになる<sup>99</sup>。Chalmersは、BSE危機をEU食品安全規制における「ゼロ年（Year Zero）」と評し

<sup>89</sup> 伊藤重人・前掲注(12)36-37頁。

<sup>90</sup> 常本照樹・前掲注(13)94-95頁。

<sup>91</sup> S. Henson and J. Humphrey, Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains, <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/HensonHumphreyLeuvenOct08.pdf>, accessed 2019-12-29, p. 7.

<sup>92</sup> Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, *OJ L* 31, 1.2.2002, pp. 1-24.

<sup>93</sup> 新山陽子「食品法と食品安全行政—農場から食卓まで/リスクアナリシス—」梶井功編代『日本農業年報49 食品安全基本法への視座と論点』（農林統計協会、2003年）14頁。

<sup>94</sup> Commission of the European Communities, *White Paper on Food Safety*, COM (1999) 719 final, para. 1 and 66.

<sup>95</sup> G. Skogstad, The WTO and food safety regulatory policy innovation in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 39(3), 2001, p. 498.

<sup>96</sup> G. Majone, The Credibility Crisis of Community Regulation, *Journal of common market studies*, 38(2), 2000, p. 273.

<sup>97</sup> Skogstad, *supra* note 95, p. 501.

<sup>98</sup> *Id.*, p. 498.

<sup>99</sup> European Commission, *The general principles of food law in the European Union - Commission Green Paper*, COM (1997)176 final, p. 10.

ている<sup>100</sup>。

EU一般食品法では、「安全で健康的な食品の自由な移動は、域内市場の重要な側面」(para. 1)であり、「共同体の政策を追求する際には、人間の生命と健康を高度に保護する必要」(para.2)があるとして、第5条から第10条に一般原則を定める<sup>101</sup>。

政策決定過程の透明性を確保するために、一般原則としてリスク分析方法論(同法6条)と予防原則<sup>102</sup>(同法7条)が導入されたほか、EUが食品安全分野における政策決定を行う際に科学的助言を提供する組織として、欧州食品安全機関が設置された。

リスク分析による食品安全アプローチは、「検査」管理ではなく「過程」管理に基づいており、HACCP方法論はこの中心となる<sup>103</sup>。食品衛生についてのEC規則852/2004<sup>104</sup>では、「食品の安全性は、いくつかの要因の結果」であり(para. 12)、「HACCPシステムは、食品事業者がより高い食品安全水準を達成するための手段」であること(para. 13)、そして食品事業者による「HACCPの原則に基づく食品安全計画と手順の確立および運用の必要性」が示されている(para. 12)。

食品事業者には、法的にリスク管理システムを展開することが義務づけられており<sup>105</sup>、「一般および特定の衛生要件(General and specific hygiene requirements)」を定める4

条と「危害分析・重要管理点(Hazard analysis and critical control points: HACCP)」について定める5条は、EU一般食品法で規定されている一般原則と合わせて、食品事業者が遵守するEU食品安全管理システム(Food Safety Management System)の法的根拠となっている<sup>106</sup>。また、2020年9月にコーデックス委員会によって、食品衛生の一般原則の改訂版<sup>107</sup>が採択され、「食品安全文化(food safety culture)」概念が導入されたこととともない、EU食品安全分野でも2021年3月のEU規則2021/382<sup>108</sup>により、EC規則852/2004の附属書IIに当該概念が導入されている。

## (2) EU食品衛生パッケージにおける柔軟性措置の必要性

EUの食品安全法令の抜本的改正の中心は、食品衛生に関する要件を規定する多くの指令を統合することにあつた<sup>109</sup>。2004年4月に欧州議会と欧州理事会によって「食品衛生パッケージ(Food Hygiene Package)」が採択され、2006年1月に施行している。

「食品衛生パッケージ」は、主要規則とその実施措置を定めた欧州委員会規則によって構成されており、欧州委員会と加盟国によるガイダンス文書が制定されている<sup>110</sup>。主要規則として、食品事業者向けの規則である「食品の衛生に関するEC規則852/2004」と「動物由来食品に関する特定の衛生規則を定めたEC規則853/2004」のほか、「公的

<sup>100</sup>D. Chalmers, 'Food for Thought': Reconciling European Risks and Traditional Ways of Life, *Modern Law Review*, 66, 2003, p. 534.

<sup>101</sup>European Commission, Food Law General Principles, [https://ec.europa.eu/food/safety/general\\_food\\_law/principles\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/principles_en), accessed 2023-3-31.

<sup>102</sup>日本においても、2003年に食品安全基本法によって、リスク分析が導入されている。また、食品安全基本法では健康への悪影響を未然に防止することが規定されているが(食品安全基本法5条)、未然防止と予防との関係は明確になっていない。「BSE問題に関する調査検討委員会報告」によって、予防原則に基づく措置の必要性が指摘されているが(BSE問題に関する調査検討委員会・前掲注(6)29頁)、食品安全基本法の審議過程においても、両者の関係は明確にはされていない(第156回国会衆議院内閣委員会議録第4号(2003年4月2日)37頁)。EU食品安全分野の予防原則についての議論は、拙稿「EU食品安全分野における健康権の保障——科学的不確実性の議論を中心に——」憲法理論研究会編『変動する社会と憲法(憲法理論叢書21)』(敬文堂、2013年)225-241頁を参照。

<sup>103</sup>J. Humphrey, *Private Standards, Small farmers and Donor Policy: EurepGAP in Kenya*, Institute of Development Studies, Brighton, 2008, p. 15.

<sup>104</sup>Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs, *OJ L* 139, 30.4.2004, pp. 1-54.

<sup>105</sup>T. Havinga, Private Food Safety Standards in the EU, *Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series*, 2017/01, p. 17.

<sup>106</sup>European Commission, Commission Notice on the implementation of food safety management systems covering prerequisite programs (PRPs) and procedures based on the HACCP principles, including the facilitation/flexibility of the implementation in certain food businesses, C/2016/4608, *IO C* 278, 30.7.2016, p. 1.

<sup>107</sup>Codex Alimentarius Commission, General Principles of Food Hygiene, CXC 1-1969, Rev. 2020, p. 3.

<sup>108</sup>Commission Regulation (EU) 2021/382 of 3 March 2021 amending the Annexes to Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council on the hygiene of foodstuffs as regards food allergen management, redistribution of food and food safety culture (Text with EEA relevance), C/2021/1312, *OJ L* 74, 4.3.2021, pp. 3-6.

<sup>109</sup>樋口修「EUの食品安全法制—輸入食品規制を中心として—」レファレンス2008年10月号54頁。

<sup>110</sup>European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the experience gained from the application of the hygiene Regulations (EC) No 852/2004, (EC) No 853/2004 and (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004, SEC (2009) 1079, COM/2009/0403 FINAL, p. 4.

管理に関するEC規則882/2004]、「所轄官庁向けのEC規則854/2004」がある。ただし、2019年12月14日に公的管理に関するEU規則2017/625<sup>111</sup>が施行されたことに伴い、「所轄官庁向けのEC規則854/2004」は廃止されている。

これらの規則により、EU食品衛生分野の政策アプローチは、大きく転換することになる。食品衛生パッケージは、食品衛生に関する既存の法体系を簡素化し、一貫性を持たせるために、異なる分野（公衆衛生、動物衛生、公的管理）から分離されている<sup>112</sup>。また、公的機関による厳格な「command and control」規制および「画一的（one size fits all）」規制から脱却し、食品事業者により達成される「目的」へと移行した<sup>113</sup>。

EC規則852/2004の4条に基づき、すべての食品事業者は、同規則の附属書I（一次生産及び関連事業）またはII（その他の食品事業者）に定める一般衛生要件を遵守しなければならない。また、動物由来の食品を扱う食品事業者に対しては、追加的にEC規則853/2004の附属書IIIによって特別衛生要件が定められている。さらに、EC規則852/2004の5条により、一次生産者以外の食品事業者には、HACCP原則に基づく恒久的な手順を設定し、実施し、維持することが求められる。

一般および特別な衛生要件は、安全で適切な食品を提供するために、フードチェーンのあらゆる段階で適用される基本的な対策と条件（Good Hygiene Practices）であり<sup>114</sup>、「前提条件プログラム（prerequisite programs）」として、

HACCPシステムを実施するための基礎となる。すべての食品事業者に適用される必要があるため、比較的一般的な文言で定められていることから、必然的に柔軟性（flexibility）を有している<sup>115</sup>。加えてHACCP方法論も、食品安全のための限られた原則と手順に基づいており、事業者の活動に関連性のない規則や手順を強制的に適用させるものではなく、その性質上柔軟性を有している<sup>116</sup>。食品安全管理システムは、食品の安全性を確保するために、食品事業者が十分な管理措置を定め、実施することを意図しており、完全なHACCPだけでなく、前提条件プログラムの実施のほか、場合によっては、他の管理措置によっても達成されると考えられている<sup>117</sup>。食品衛生の目的に妥協することはないが、リスク分析アプローチに基づき、食品事業者の性質と規模を考慮して、リスクに比例した管理措置を適用するために、あらゆる状況に適用できる十分な柔軟性措置が容認されている<sup>118</sup>。

### （3）欧州司法裁判所における「柔軟性」解釈

EU食品安全分野では、加盟国による食品事業者に対する過度な規制を控える重要性が認識されており（EC規則852/2004附属書II第IX章para. 3）、解釈にあたっては、「文言だけでなく、それが現れる文脈や、それが含まれるルールによって追求される目的も考慮に入れる必要がある<sup>119</sup>」ことが明らかにされている。EU司法裁判所による2011年の2つの判決においても、加盟国による食品事業者に対す

<sup>111</sup>Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC and Council Decision 92/438/EEC (Official Controls Regulation), *OJ L* 95, 7.4.2017, pp. 1-142.

<sup>112</sup>European Commission, *supra* note 110, p. 4.

<sup>113</sup>J. Lawless, The Complexity of Flexibility in EU Food Hygiene Regulation, *European food and feed law review*, 7(5) (2012), pp. 220-221.

<sup>114</sup>Codex Alimentarius Commission, *supra* note 107, p. 2.

<sup>115</sup>Commission Notice on the implementation of food safety management systems covering Good Hygiene Practices and procedures based on the HACCP principles, including the facilitation/flexibility of the implementation in certain food businesses 2022/C 355/01, C/2022/5307, *OJ C* 355, 16.9.2022, p. 11.

<sup>116</sup>European Commission, Guidance document on the implementation of certain provisions of Regulation (EC) No 852/2004 On the hygiene of foodstuffs, Brussels, 2018, p. 13.

<sup>117</sup>A. Mancuso, L. Nicolandi, L. Cabedo Botella, F. Castoldi, M. Jermini, A. Wunsch, C. Bornpard and L. Pisanello, Analysis of Flexibility Principles in Food Safety in the EU and Consequent Assessment of the Notification Criteria (2004-2017), *European food and feed law review*, 13(3), (2018), p. 222.

<sup>118</sup>Commission Notice on the implementation of food safety management systems covering Good Hygiene Practices and procedures based on the HACCP principles, including the facilitation/flexibility of the implementation in certain food businesses 2022/C 355/01, C/2022/5307, *OJ C* 355, 16.9.2022, p. 7.

<sup>119</sup>Case C-116/10, Feltgen and Bacino Charter Company, ECLI:EU:C:2010:824, para. 12.

る過度な規制を控える重要性が強調されている<sup>120</sup>。

Erich Albrecht et al v Landeshauptmann von Wien 事件<sup>121</sup>では、ウィーンの商品小売業者によるペーパー製品のセルフサービス用容器に関し、食品汚染を防ぐために、製品をトングやスライド構造などの技術的手段でしか取り出すことができないようにすべきか、容器から取り出したものを交換できないようにすべきかについて争われた。EC規則852/2004附属書Ⅱ第Ⅸ章において、「製造、加工、流通の全ての段階において、食品が、人の消費に適さない、健康を害する、または、その状態で消費されることを期待することが不合理であろう、あらゆる汚染から保護される」と定められているからである (para. 3)。

これに対して裁判所は、「購入希望者が、食品に手で触れたり、くしゃみをする可能性があるからといって、それだけを根拠に、食品が人間の消費に適さない、健康を害する、またはその状態で消費されることが不合理であろう汚染から保護されていないと判断することはできない」(para. 24) と判示している。

また、Astrid Preissl KEG v Landeshauptmann von Wien 事件<sup>122</sup>では、トースト以外の食品を提供しない酒場のスタッフ用トイレの洗面台に関して、専ら手洗いに使用すべきか、手で触れずに水道の蛇口や手ふき材を使用できるようにすべきかについて争われた。EC規則852/2004附属書Ⅱ第Ⅰ章において、「適切な数の洗面台が利用可能であり、適切に設置されている」こと、「洗面所が、温水と冷水の流水、衛生的に乾燥させる資材 (materials) とともに備え付けられている」こと、「必要であれば (where necessary)、食品を洗う設備が手洗い設備から分離されている」ことが定められているからである (para. 4)。

これに対して裁判所は、「必要であれば」とは、「本規則の目的を達成するために必要な場合」を意味し (para. 23)、「衛生的」とは「個々の事例の事実とは無関係に、そのような一般要件に至るようなものではない」(para. 25) と述べて、洗面台が手洗いのみで使用され、手で触れずに水道の蛇口や手ふき材を使用できることを要求するもので

はないと結論づけている (para. 31)。

Lawlessは、この2つの判例によって、特定の設備に縛られることなく、総合的に衛生管理システムを実施する重要性が示され、不必要な負担は許容されず、施設の規模と性質、作業内容を十分に考慮し、それに比例しなければならぬことが確認されたと評価している<sup>123</sup>。

#### 4 EU 食品衛生分野の食の多様性に基づく柔軟性措置

EUでは、高水準の健康保護を確保する (TFEU 168条) とともに、それぞれの国や地域の多様性を尊重し (同167条1項)、文化的側面を考慮することが求められる (同条4項)。とくに食品は、飲料製品や料理とともに、文化的アイデンティティの主要な部分を占めており、EUは食文化の保護のための主要な役割を担っている<sup>124</sup>。EC規則852/2004の前文では、「食品の製造、加工、流通のいずれの段階においても伝統的方法を継続して利用でき」、「施設の構造上の要件についても柔軟性があることが適切である」ことが示されている (recital 16)。

##### (1) EU 食品衛生分野の柔軟性措置における加盟国の役割

EU 食品衛生分野の柔軟性措置は、主に事業の性質と規模、「特定の地理的制約 (special geographical restraints)」、食の多様性 (food diversity) の維持に基づいて講じられている。食品衛生規則における柔軟性既定により、衛生パッケージの範囲から一部の活動が除外 (exclude) されているほか、加盟国に対して、附属書に定められた特定の要件からの免除 (derogations) / 適用除外 (exemptions) および適応 (adaptations) が認められている<sup>125</sup>。2009年の委員会報告書<sup>126</sup>では、「加盟国は、食の多様性を保護し、消費者と小規模生産者 (small-scale producers) の必要性に応じるために、補完性原則に従って、食品安全の目的を損なうことなく、地域の状況と事業の衛生の適切なレベルに基づく適切な解決策を見つけるのに最適な立場にあ

<sup>120</sup> Lawless, *supra* note 113, p. 230.

<sup>121</sup> Case C-382/10, Erich Albrecht et al v Landeshauptmann von Wien, ECLI:EU:C:2011:639.

<sup>122</sup> Case C-381/10, Astrid Preissl KEG v Landeshauptmann von Wien, ECLI:EU:C:2011:638.

<sup>123</sup> Lawless, *supra* note 113, pp. 229-230.

<sup>124</sup> European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, European policy for quality agricultural products, Publications Office, 2007, p. 3.

<sup>125</sup> Commission Staff Working Document on the Understanding of certain provisions on Flexibility provided in the Hygiene Package Guidelines for the competent authorities, SEC (2010) 986 final, p. 3.

<sup>126</sup> European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the experience gained from the application of the hygiene Regulations (EC) No 852/2004, (EC) No 853/2004 and (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004, SEC (2009) 1079, COM (2009) 403 Final.

る<sup>127</sup>」ことが確認されている。

免除／適用除外とは、特定の状況において、食品事業者が衛生パッケージの特定の要件を適用しないことを許可することを加盟国に認めることである。免除が可能な状況は衛生規則で網羅的に (exhaustively) 定められており、通常は「管轄当局が許可する場合 (if the competent authority so permits)」, 「管轄当局によって別段の許可がない限り (unless otherwise authorised by the competent authority)」, 「管轄当局の許可を得て (with authorisation of the competent authority)」などの文言で規定されており、加盟国は個々の場合に依じて国内レベルで免除を認めることができる<sup>128</sup>。

また加盟国は、衛生規則の目的を損なわないことを条件に、特定の状況で衛生パッケージの附属書に定められた要件を適応することができる。その際には、加盟国による国内措置が必要であり、適応の理由と性質を説明し、関連がある場合には、ハザード分析の概要 (summary) を提供することが求められる<sup>129</sup>。

## (2) EU食品衛生分野の伝統的食品に対する柔軟性措置

EU食品衛生分野において、「伝統的特徴を有する食品」は、食の多様性に基づく柔軟性措置の対象となっている。「伝統的特徴を有する食品」について、EU規則2074/2005は、①伝統製品として歴史的に理解されている食品、②登録済みの技術的に伝統的な工程または伝統的な生産方法に従って製造されている食品、③EU、国家、地域、地方の法規によって伝統的食品として保護対象となっている食品と定義している (同規則7条1項)。例えば、EC規則1151/2012<sup>130</sup>に基づく農産物および食品の品質スキームの1つに「伝統的特産品保証 (Traditional Specialty

Guaranteed)」ある。「伝統的な製品の生産者による販売と、その伝統的な製法及び製品の付加価値属性を消費者に伝達するのを支援することにより、伝統的な製法及びレシピを保護する」ことを目的に創設された品質認証制度である (同規則17条)。「伝統」として認められるためには、世代間の継承が可能な期間として、少なくとも30年以上の国内市場での使用実績が求められる (同規則3条3項)。

「伝統的特産品保証」に限らず「伝統的特徴を有する食品」には、加盟国の責任に基づき、当該食品に不可欠な環境に曝される施設に対して、衛生規則の附属書に定められた一定の要件の免除および適用除外が認められる (EC規則2074/2005第7条1項)。施設および設備が当該食品の特徴の発現に不可欠な環境に曝されていることが、免除および適用除外の条件となる<sup>131</sup>。

また、当該伝統食品に係る伝統的方法の継続的な使用が必要な場合には、加盟国に対して、衛生規則の附属書に定められた一定の要件を適応するための国内措置が容認されている。ここでいう伝統的方法には、「食品の製造、加工または流通の全ての段階」が含まれる (EC規則852/2004第13条4項(a)(i))。加盟国による免除および適用除外が認められる事項以外に対して柔軟性措置を講じる必要がある場合には、衛生規則の要件を適応し、加盟国による一定の国内措置が許容される<sup>132</sup>。

EU食品安全分野では、食品は高水準の食品の安全性を満たし、その安全性レベルは客観的に証明される必要がある。しかし、伝統的食品およびその製造 (生産) 方法が、これにより非合法化するものではない<sup>133</sup>。公衆衛生に問題がなかったという長い歴史は、リスクが低いまたは影響力のないことを示すものとして捉えられており、伝統的食品に対して根本的な変化を要求していない。EU食品衛生

<sup>127</sup> *Id.*, p. 8.

<sup>128</sup> Commission Staff Working Document on the Understanding of certain provisions on Flexibility provided in the Hygiene Package Guidelines for the competent authorities, SEC (2010) 986 Final, p. 4.

<sup>129</sup> *Id.*, pp. 5-7.

<sup>130</sup> Commission Regulation (EC) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, OJ L 343, 14.12.2012. 本規則は、「産物及び食品の生産者が、買い手及び消費者に対して、当該農産物及び食品の製品特性及び農業属性を伝達することを支援」することで、「(a)付加価値のある特性や属性を持つ農産物や食品の農家や生産者のための公正な競争」, 「(b)消費者が当該製品に係る信頼できる情報を入手できること」, 「(c)知的財産権の尊重」, 「(d)域内市場の完全性」を確保することを目的として定めている (第1条1項)。

<sup>131</sup> European Commission, Commission Staff Working Document on the Understanding of certain provisions on flexibility in the Hygiene Package - Frequently Asked Questions: Guidelines for Food Business Operators, SEC (2010) 985 Final, question 2. 具体的には、①当該食品の特性の発現に必要な環境に曝される施設における一般衛生要件、②特定の環境植物相を考慮した当該施設の清掃・消毒方法及びその実施頻度、③当該製品の調製、包装及び荷造り時に使用される器具及び装置の材料に関する要件がある。ただし、器具・機材は常に十分な衛生状態を保ち、定期的に洗浄・消毒を行うことが求められる (*Id.*, question 2)。

<sup>132</sup> *Id.*, question 3.

<sup>133</sup> Council Regulation (EC) No 509/2006 of 20 March 2006 on agricultural products and foodstuffs as traditional specialties guaranteed, OJ L 93, 31.3.2006, pp. 1-11.

パッケージでは、食の多様性の観点から<sup>134</sup>、事業規模に関わらず、伝統的食品を対象にした柔軟性措置が講じられており、市場における競争優位性にも寄与している<sup>135</sup>。

### (3) EU食品衛生分野の柔軟性措置の課題とフォローアップ

EU食品衛生分野では、加盟国による柔軟性措置を含めて、食品衛生管理システムについて調査が行われ、報告書が作成されている。また、報告書に対するフォローアップとして、EUの要求事項の実施を促進し調和を図るための実践的なガイダンスが公表されている<sup>136</sup>。

2010年には、欧州委員会食品獣医局により、EU加盟国6か国（ドイツ、イギリス、スペイン、オーストリア、フィンランド、チェコ）を対象に、柔軟性措置に関する初の公式な調査が行われ<sup>137</sup>、食品獣医局報告書（以下、「2010年報告書」）<sup>138</sup>が公表されている。この報告書では、各加盟国の柔軟性措置の実施に関連して、「決定的な基準は……施設の規模や処理量ではなく、管轄当局が柔軟性を適用することを決定したかどうかだった<sup>139</sup>」ことが指摘されている。各加盟国による柔軟性措置の適否の判断とともに、講じられた柔軟性措置自体にも、加盟国間、各加盟国内の地域間に相違があることが確認されており<sup>140</sup>、柔軟性措置の実施における一貫性と明確性の欠如が課題として明らかになった<sup>141</sup>。

また2015年には、欧州委員会保健衛生・食の安全総局

が、EU加盟国9か国（アイルランド、ベルギー、チェコ、デンマーク、フランス、ドイツ、オランダ、スロベニア、イギリス）の現地調査と16カ国のアンケート調査、利害関係者との協議を踏まえて報告書（以下、「2015年報告書」）<sup>142</sup>をまとめている<sup>143</sup>。この2015年報告書においても、2010年報告書と同様に、柔軟性概念の解釈と実施に関する共通理解の欠如が指摘されている。加盟国および管轄当局への調査から、柔軟性が十分に理解されておらず、一貫した体系的な方法で実施されていないことが確認されているほか、利害関係者による協議からは、加盟国間、管轄当局間および管轄当局内においても共通理解が不足しており、個々の検査官間でも解釈の違いが生じていることがわかっている。柔軟性解釈の共通理解の欠如によって、EU全体の不均一な適用につながる懸念されており、①柔軟性を構成するもの、②柔軟性が許容される場合、③柔軟性が認められる条件に関する実践的なガイダンスの必要性が強調されている<sup>144</sup>。

そこで、2015年報告書のフォローアップとして、2016年に欧州委員会によってガイダンス<sup>145</sup>が発表され、2022年には新たなガイダンス<sup>146</sup>に改訂されている。2016年以降の関連法規の改正に加えて、欧州食品安全機関から発表された多数の科学的見解、経験の蓄積が反映されている。ガイダンス自体に法的拘束力はないが、管轄当局による共通理解の促進に寄与することが期待されている<sup>147</sup>。

EUにおける食品衛生管理システムでは、リスク分析ア

<sup>134</sup>European Commission, Guidance document on the implementation of certain provisions of Regulation 852/2004 on the hygiene of foodstuffs, Brussels, 2018, pp. 12-13.

<sup>135</sup>Lawless, *supra* note 113, p. 222.

<sup>136</sup>Commission Notice on the implementation of food safety management systems covering Good Hygiene Practices and procedures based on the HACCP principles, including the facilitation/flexibility of the implementation in certain food businesses 2022/C 355/01, C/2022/5307, *OJ C* 355, 16.9.2022, p. 2.

<sup>137</sup>Lawless, *supra* note 113, p. 228.

<sup>138</sup>European Commission, General Report of a Mission Series Carried Out in Six Member States in the Period November 2009 to March 2010 in Order to Gather Information Regarding the Application of the Hygiene Regulations in Small Establishments Producing Meat and Meat Products of Mammals and Dairy Products, DG (SANCO)/2010-6150-MR FINAL, 2010.

<sup>139</sup>*Id.*, p. 5, footnote 1.

<sup>140</sup>*Id.*, p. 17.

<sup>141</sup>Lawless, *supra* note 113, p. 228.

<sup>142</sup>Directorate-General for Health and Food Safety, Directorate for Health and Food Audits and Analysis, Better HACCP implementation : overview report, Publications Office, 2015, <https://data.europa.eu/doi/10.2772/59374>, accessed 2023-3-31.

<sup>143</sup>*Id.*, pp. 6-8.

<sup>144</sup>*Id.*, pp. 16-18.

<sup>145</sup>Commission Notice on the implementation of food safety management systems covering prerequisite programs (PRPs) and procedures based on the HACCP principles, including the facilitation/flexibility of the implementation in certain food businesses, C/2016/4608, *OJ C* 278, 30.7.2016, pp. 1-32.

<sup>146</sup>Commission Notice on the implementation of food safety management systems covering Good Hygiene Practices and procedures based on the HACCP principles, including the facilitation/flexibility of the implementation in certain food businesses 2022/C 355/01, C/2022/5307, *OJ C* 355, 16.9.2022, pp. 1-58.

<sup>147</sup>*Id.*, pp. 1-2.

アプローチに基づき、事業者に講じられる管理措置はリスクに比例しなければならぬことから、必然的に広い柔軟性が容認されている。しかし、幅広い柔軟性が認められているからこそ、EU全体の不均一な適用につながる懸念が懸念されている。

Lawlessは、「伝統的方法」に基づく柔軟性措置を評価しつつも、柔軟性措置に関する規定は複雑であり、実際の解釈は制限的になるだろうと懸念を示している。規制者が安易に食品衛生レベルを達成しようとするれば、実際の必要性よりも厳しい措置を適用することになり、事業者にとって過度になる傾向があるという。より柔軟な (supple) リスク管理体制を構築するためには、規制者と規制対象者との再帰的 (reflexive) なリスク規制アプローチが求められている<sup>148</sup>。

## おわりに

本稿では、日本の食品衛生分野に先んじて衛生管理システムとしてHACCP方法論を導入し、食の多様性に基づく柔軟性措置が講じられているEU食品衛生分野の議論を参考に、食品分野におけるリスク分析に基づく安全性の確保と数的評価では証明できない文化的「価値」の均衡について検討した。

2018年の改正食品衛生法によって制度化された食品衛生管理システムでは、食品の輸出促進の観点から導入が進められ、地方自治体の条例に委ねられていた衛生管理の基準が法令により平準化された。都道府県が「参酌」できる施設基準は限られており、「一般衛生管理」および「HACCPに沿った衛生管理」では、都道府県知事等が食品の文化的・伝統的側面を考慮した条例を制定し、柔軟性措置を講じることは難しい。

食品に対しては、「国民の健康の保護が最も重要である」という基本的認識の下に「必要な措置が講じられなければならない (食品安全基本法3条)」。しかし、食品にとって文化的「価値」は不可欠な要素である。改正食品衛生法の制定過程では、文化的側面が十分に考慮されたとは言いがたく、伝統的食品への制限が必要最小限度に留められているか否かについては再考の余地がある。

対して、EU食品衛生分野では、リスク分析に基づく安全性の確保が重視され、衛生管理システムとしてHACCPが導入されるとともに、リスクに比例した柔軟性措置が講じられている。伝統的食品の有する公衆衛生に問題がな

かったという長い歴史は、リスクが低いまたは影響力のないことを示すものとして捉えられており、事業規模に関わらず、食の多様性に基づく柔軟性措置が講じられている。幅広い柔軟性措置が許容されることで不均一な適用につながる懸念はあるが、ガイダンスにより共通理解が促進されている。

そもそもHACCP方法論による衛生管理システムは、食品の安全性確保のための手段である。HACCP方法論による衛生管理システムの完全な実施によって食品の安全性が確保されるとしても、HACCP方法論による衛生管理システム自体の実施が目的ではない。EUと同様に、日本の伝統的食品にも、経験則に基づく独自の衛生管理手段があり、公衆衛生に問題がなかったという長い歴史がある。また、日本の食品衛生管理システムにおいても、食品安全の目的を損なうことなく、リスクに比例した管理措置を実現することが求められている。しかし、多様な事業者のリスクに比例した措置を講じることは容易ではない。だからこそ、地方自治体には、地域の住民や事業者にとって最も身近な再帰的な規制アプローチを実践し得る立場として、それぞれの地域と伝統的食品の特殊性を踏まえた対応が期待される。

しかし、食品安全分野における文化的価値への対応には、文化行政としての側面があり、文化の自由権的側面と社会権的側面<sup>149</sup>、抑圧的文化への対応、文化の固定化と変化の阻害<sup>150</sup>などの留意すべき点が存在する。また、地方自治体による文化的価値の考慮によって、全国一律基準による国の食品政策との抵触・逸脱、自由競争市場への影響などが懸念されており、さらなる検討が求められる。

\* 本研究はJSPS科研費JP19K13500の助成を受けたものです。

\* 謝辞：本論文の作成にあたり、ご協力及びご助言いただきました秋田県庁、秋田県横手市役所、横手市いぶりがっこ活性化協議会及びいぶりがっこ生産業者の皆さまに、深く感謝を申し上げます。

<sup>148</sup> Lawless, *supra* note 113, pp. 230-231.

<sup>149</sup> 小林真理『文化権の確立に向けて——文化復興法の国際比較と日本の現実』(勁草書房, 2009年) 41-48頁。

<sup>150</sup> 石山文彦「多文化主義の規範的理論」日本法哲学会編『多文化時代と法秩序』(有斐閣, 1997年) 51頁。

