

【論文】

「食品行政法」学体系化への試論

小野田 昌彦*

- | | |
|-------------------------------------|------------------------|
| 1. はじめに | 2) 食料自給率の決定要因と国家の基本思想 |
| 2. 食品行政法学の位置づけおよび視点 | 3) 食料自給率の算出根拠 |
| 1) 隣接分野との関係 | 4) 食料自給率向上論に関わる立法および行政 |
| 2) 食品行政法学の基本的性格 | 5) 食料自給率向上の決定要因 |
| 3) 食品と行政法学 | 5. 食の安心提供 |
| 3. 食の安全確保 | 1) 食品の内容等の表示 |
| 1) 食の安全確保の通則的法律 | 2) 食品の安定供給に関わる安心提供 |
| 2) 食の原料調達と安全確保の法律 | 3) 食品の価格安定 |
| 3) 食原料および食材に加えられる製造
ないし加工技術と安全確保 | 4) 食品行政に関わる国民教育の必要性 |
| 4) 遺伝子工学の進歩がもたらす光と影 | 6. おわりに |
| 4. 食の安定供給 | |
| 1) 食料安全保障と食料自給率向上論 | |

1. はじめに

平成18（2006）年になって、原油価格の高止まりが砂糖の市場価格を大幅に引き上げている。平成12（2000）年から始まった原油の価格高騰は、6年後の現在では価格が約2倍に達し、ガソリン価格もそれに連動している。これに伴いガソリンを補完する石油代替燃料としてのバイオエタノールの需要が急増し、その原料となるサトウキビの価格が高騰している。その結果、菓子類や加工食品の食材として不可欠な砂糖の生産に原料不足が生じ、砂糖価格の高騰を惹き起こすこととなった¹⁾。

わが国の外食産業にとっては、その食習慣や国民性とも相俟って、割り箸の存在は欠か

*当学科助教授（おのだ まさひこ）

すことのできないものである。そしてそのほとんどを輸入、とりわけ中国に依存してきた。古来中国においては『山高きがゆえに尊からず、木あるをもって尊しとなす』と言い伝えられ、樹木が少ないがゆえに山の保水力が弱く河川の氾濫が頻発した。統治権力者は治山治水に最も力を注ぎ、造林に努めた。その結果、今では木材の輸出が外貨の主要な獲得手段のひとつとなっている。昨今の人件費の上昇や原木の値上がりに加えて、森林保護への関心が高まったことが、わが国に仕向けられる割り箸用間伐材の輸出価格を5割増にした旨の動きがあった。当面は3割増に落ち着いているが、これは外食産業界や中食業界において割り箸の廃止ないしプラスチック等の代替品への転換が図られる一方、国民の食習慣の転換も求められている²⁾。

わが国の経済状況が好転するにつれて、住宅建築業界にも活気が戻り始め、さらに土地利用の規制緩和は高層建築物の供給を急増させる結果を招いている。その建築資材の重要な要素を成す建設用の砂が、かつての建築ブームによって、河川の砂がほとんど取り尽くされたため、今は海砂に需要が移行している。沖合いで海底から砂が大量に採取される結果、海底の地形が変わり漁礁に大きく変化をもたらした。そうすると、魚の住処が変化し、生息する魚類も変化したことから、漁獲高や獲れる魚の種類が変わったことによって水産市場の取引内容も急変することとなった³⁾。

このように、国民の食生活は、社会の様々な変化に対応して変革を余儀なくされている。国民の平穏な日常生活に不可欠な食生活を、安全に、安定的に、かつ安心して享受し得るようにするために、行政の果たす役割は途方もなく大きなものになっている。また、その行政を支える法制度の整備は、『法律による行政の原理』に基づき不可欠の要素となっている。

食品に関わる情報は、今日、様々な課題が、様々な視点から、膨大な量となって流通している。それらを学術的な観点から捉えると、大きく二つの領域が存在する。その一つは食品学の分野であり、他の一つは食品行政の分野である。これらをめぐる著書、論文をはじめ一般報道の領域まで含めると、関連書物は汗牛充棟ただならぬ量に達している。しかし、これらを支える基礎ともいえるべき法制度の体系的な著作は、皆無に等しい状況にある。そこで、これらを法学的側面から包括的に考察対象とする新たな学問領域を、ここでは「食品行政法」と称して、その体系的な把握を試みようとするものである。

2. 食品行政法学の位置づけおよび視点

1) 隣接分野との関係

(1) 食品学と法制度

食品学には、大別して、内容や成分を研究対象とする学問体系と、製造や加工を中心と

した技術分野を対象とする体系がある。また、各々の体系は、総論部分と各論部分とに分かれている。前者は、食材および食物の内容や成分に関してその組成内容の分析および添加物等に関して、一般的に食品栄養学と称される総論と、個々の食材、食物、食品の個別的または組み合わせに関して、その取り扱いから調理に至るまでを対象とする各論とから成る。総論に関する法制度は、食品衛生法を中心に、いくつもの規格や基準によって規制を受け、近年では機能性食品や特定保健用食品などの新しい食品に対応する法制度の整備が進んでいる。後者の技術的な領域は、一般的に、第一次産業に属する食材の確保、すなわち農林水産業に始まり、それらを食品としての完成まで関わる食品加工論とか食品製造工学と称される分野まで幅広い体系がある。これらの領域も、個々の食材の確保から保存、製造、加工に至る各論を含んでいる⁴⁾。法的には、土壌、水および大気を中心に、技術的な進歩と、それに対する種々の規制を内容とした制度がこれまで検討されてきた。近年は、遺伝子組み換えを中核とする品種改良に伴う新たな問題や、環境保全との調和を図らねばならない問題等の新たな局面に対応している。

(2) 行政学と行政法学

「行政」とは、一般的に、国家機能のうちから立法と司法を除いたすべての機能を意味する消極的ないし控制的な概念で説明される。すなわち、この説明は、近代市民法社会の成立以後、国民主権主義と並ぶ権力分立主義の理念に基づく三権分立制度の確立を基礎として成り立っている。近代社会成立前の中世の封建体制においては、君主主権主義が国家理念であった。

君主が絶対的な権力を掌握する国家体制は、君主がすべてを決定する。その決定されたものを具体的に実行するのは、君主の手足となって、君主の意を体現する官僚の役割であり、さらにそれを受け止める下部構造としての官吏組織であった。君主が国家管理をする手段として、官僚を意のままに支配するために成立したのが官僚学であり、これは帝王学の重要な一要素であった。

近代市民革命が新しい国家のあり方として、国民主権主義に基づき代表民主制を採用し、さらに代表制に対する統制として権力分立主義とそれを具体化する三権分立制度を導入した。この変遷が、国家権力の担い手が君主であった当時の官僚学から、国民による国家という理念に移り変わり、新たに「行政学」という学問体系が成立した。さらに、近代法思想は「法治主義」という理念に基づき、国家運営のすべての場面は「法」による支配を前提とすることとなった。あらゆる行政発動の根拠を与え、統制し、問題を解決するのは法によるものとする。ここに、近代「行政法学」が成立する。

2) 食品行政法学の基本的性格

これら三つの柱を中心に法体系を構築しようとするれば、基本的な視座として、その基盤を形成する法制度の性格を明らかにしておかなくてはならない。日本国憲法第25条第1項は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」、同法第2項は、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と規定している。いわゆる社会法思想を具現化したとされるこれらの規定は、食品行政の裏づけとなる法制度と、行政執行の理論的背景を形成する基礎を成すものと思われる。

近代市民法の基本理念である自由主義に基づいて、各自の意思の合意のみによって形成される契約概念が取引を成立させる市民社会にあっては、物々交換に始まる原始的取引はともかく、商品としての食物が大量かつ反復的に往来する時代を迎えると、社会法思想の誕生以前に規制立法として種々の行政介入が必要とされたことはいうまでもない。このことは、食の安全と安心に関してだけ見ればそのとおりであるが、世界的な人口増加の波は、食の世界を市場メカニズムによる自由な需要と供給の取引関係にのみ委ねておくことを許さなくなった。人類の歴史は戦争の歴史であるといわれるが、その歴史は一方では権力者の支配拡大という欲望に支配されているが、他方自己の支配下にある人間の口をあまねく糊するための切実な戦いでもあった。したがって、食料に対する需要は、先ずは量的充足であり、続いて安全ないし衛生面に向けられ、やがて持続的ないし安定的な供給を期待するようになった。このことが、国家の領土拡大を目論み、封建体制という政体を生み出してきた。

わが国の近代史は、明治維新を迎えて近代国家の仲間入りを目指そうとしたときに、それまでの閉鎖的な国家体制の中で各藩が自国の領民を養ってきた体制と大きく異なり、国家を挙げて食料調達を講ずる必要に迫られた。その結果が海外進出と国益保護を目的とした数次にわたる戦争であり、その都度農業従事者の確保と耕土の保全に努めねばならなかった。かつての食糧管理法は、国民にあまねく行渡らせる食糧の確保と分配を内容とする量的規制を目的とした施策であった。第二次世界大戦後は、荒廃した国土の復興とその後の国際化の潮流は、国民の食生活にも大きな変革をもたらした。食に関わる行政需要は、安全で安心できる食料を安定的に供給するにとどまらず、国民の食生活ないし食習慣にまで目配りをするのが求められる時代を迎えた。

自己責任の原則を基本として、自由取引を中心として最小限度の規制にとどめるべきとする消極的な国家理念から、今日では国民の食生活の全般にわたる配慮と介入を当然のごとく考える積極的な国家への政策転換が求められることとなった。したがって、立法施策も

おのずから国家の役割がはるかに増大していることを受けて、社会法理念に立脚するものとならざるを得ない。過度の自由主義がもたらす社会的矛盾や歪みを是正するために案出された社会法理念は、国家の果たすべき役割が今や経済的弱者を救済したり社会的矛盾を解消するためのものにとどまらず、国民の生活面のあらゆる側面に積極的に関わっていくことを内容としている。その結果、食品行政法学は、伝統的な行政法学が近代法体系における公法領域という位置付けから、社会法学、経済法学および労働法学と並ぶ、公法と私法との折衷領域に属するものと考えられる。

3) 食品と行政法学

国民の食生活は、民族的伝統食から極めて多様かつ多彩に変化してきた。それに伴い、食料や食品に関連する社会的事象の変化が複雑に影響し合うことにもなる。食を中心に、それに関わるあらゆる事柄に行政として対処しようとするれば、食の原料生産部門である第一次産業に始まり、製造、加工、消費の流れに、さらにそれらを全体的に支える環境問題やエネルギー問題、加えて今日の食の国際化は国際関係論への目配りまでを必要とする。したがって、これらを総合的に下支えする法制度も、当然その対象領域は範囲も広大であれば量的にも膨大な問題点を包含している。

そこで、食品行政を律する行政法の全体像を、大きく三つの視点から把握することに努めたい。

(1) 食の安全確保

国民が食生活を維持する上で、安全に、かつ安心して食べることが何よりも肝要であることは言うまでもない。安全を確保することは、食品行政の最重要な役割である。そしてその行政権の発動を多岐にわたって根拠付けるものが、食品行政ということになる。

(2) 食の安定供給

食の安全が仮に十二分に確保されたとしても、さらに国民の食需要を十分に充たすための行政の役割が求められる。安全確保が食の質的側面とすれば、安定供給は食の量的確保とも言える。食の安全と安定が両々相俟って、初めて食生活が安心を得ることとなる。

(3) 食の安心提供

安心提供とは、国民が食生活に不安を覚えない、という状態を行政が維持することをいう。いかにして、国民が安心しうる食生活の状態を創出し保持しうるかが、法的側面の難題である。

3. 食の安全確保

1) 食の安全確保の通則的法律

食品行政法学の中核的な役割を担う法律として、「食品衛生法」と「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」とがある。前者は昭和22（1947）年12月24日公布、翌年1月1日施行、後者は昭和25（1950）年5月11日公布、その20日後の施行であった。両者は、かつての食糧管理法と並んで、第二次世界大戦敗戦後の荒廃したわが国における国民の食糧確保に関する最初の法制度であった。

(1) 食品衛生法

同法は、平成15（2003）年5月30日付けで大改正を施された。近年の牛肉や鶏肉をめぐる病原菌問題、食品添加物の容認範囲の貿易摩擦、遺伝子工学に基づく新たな品種開発等々、食品をめぐる社会問題が相次ぐ中で、抜本的な改正がなされた。同法第1条は、「この法律は、食品の安全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」と規定している。同法は、医薬品や医薬部外品を除くすべての飲食物を対象とする（第4条第1項）。また、食品衛生とは、食品、添加物、器具及び容器包装を対象とする飲食に関する衛生をいう（第4条第6項）、とされる。また、同法第19条は、食品、添加物、器具または容器包装に関して規定している。

(2) 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（いわゆるJAS法）

同法は、他の幾つかの食品行政関連法規の制定または改正と軌を一にして、平成14（2002）年6月14日改正された。同法第1条は、「この法律は、適正かつ合理的な農林物資の規格を制定し、これを普及させることによって、農林物資の品質の改善、生産の合理化、取引の単純公正化及び使用または消費の合理化を図るとともに、農林物資の品質に関する適正な表示を行なわせることによって一般消費者の選択に資し、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする」と規定している。これを受けて、飲食料品および油脂、農産物、林産物、畜産物および水産物ならびにこれらを原料または材料として、製造し、または加工した物質を対象として（第2条）、日本農林規格を制定し、あわせて品質表示等の適正化を図るものである。

2) 食の原料調達と安全確保の法律

食料確保の第一次的な段階は、農林水産業である。これらは、土壌、大気、水の三要素を元に生育したものを採取するところから始まる。今日ではこれらを環境問題を含めて総合的に捉え、自然環境との相互関連において論じられるようになっているが、法律学的に

は個別問題として、産業ごとに、例えば農業と土壌とか農業と水といった対処の仕方をする。

(1) 農産物関連法

昭和23（1948）年7月1日「農薬取締法」、昭和25（1950）年5月1日「肥料取締法」は、農薬や肥料の品質の適正ならびに規格および施用基準の公定を内容とし、農業生産力の維持増進と国民の健康の保護を目的にしている。両者は、平成15（2003）年ないし平成16（2004）年に改正され、「国民の生活環境の保全に寄与することを目的とする」方向に転換した。また、昭和25（1950）年に「植物防疫法」が制定され、平成16（2004）年に改正されている。

昭和27（1952）年5月1日には、「主要農産物種子法」が制定され、平成11（1999）年に改正された。平成10（1998）年に制定され、平成15（2003）年に改正された「種苗法」と並んで、農産物の改良技術は日進月歩の進化を歩んできた。日月をかけた品種改良から、今や新品種の開発に至り、種子や種苗は国家財産としての価値を有するまでになっている。

(2) 林産物関連法

後述する食の安定に関連して、昭和36（1961）年に「果樹農業振興特別措置法」が制定されるまで、果樹やキノコを中心とする林産食料は、全国各地の特産品としての視点から、各地方公共団体が制定する「条例」に規定されるにとどまっていた。

(3) 畜産物関連法

昭和26（1951）年5月31日に「家畜伝染病予防法」、昭和28（1953）年4月11日に「飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律」が制定された。これらは、家畜の伝染性疾患の発生予防および蔓延防止と、畜産飼料の安全性の確保および品質改善を目的とするものである。近年、輸入牛肉や鶏肉の安全性をめぐる問題が発生したことから、両法の改正が平成15（2003）年から平成16（2004）年にかけて改正され、それらと連動して、平成14（2002）年に「牛海綿状脳症対策特別措置法」、翌年には「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」および「食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律」が制定された。

(4) 水産物関連法

昭和24（1949）年12月15日に「漁業法」が制定された。海洋資源の保護や国際関係論の範疇における様々な問題発生が、平成16（2004）年の改正をもたらした。同法第1条は、「この法律は、漁業生産に関する基本的制度を定め、漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構の運用によって水面を総合的に利用し、もって漁業生産力を発展させ、あわせて漁業の民主化を図ることを目的とする」としている。

3) 食原料および食材に加えられる製造ないし加工技術と安全確保

(1) 第一次産業段階

農法や漁法といった食原料の獲得は、品種や土壌の改良、養殖技術や飼料改善など飛躍的な進歩を遂げている。さらに、国民の食生活の向上は、新たな食材や食品の開発を不可避にしている。それらの要求に応えるべく食品加工や食品製造に関する工学分野の発達を促し、それを可能ならしめる製造・加工の機械開発も長足の進歩を遂げてきた。また、農法における抑制または促成栽培に、あるいは漁法における養魚方法に、さらに収穫ないし採取後の保存まで、かつてはポストハーベストといわれる薬剤処理が問題とされ、最近では放射線照射による生長調整や長期保存が、後述する遺伝子変化をもたらす恐れとあわせて論議されている。

(2) 製造ないし加工工程における安全確保の国際規格

① 基本的には、「食品衛生法」および「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）」が中心であり、JAS規格を食品に関する基準として時宜にかなった改正が施されている。生活用品の危険性に着目して、平成6（1994）年7月1日に「製造物責任法」が制定され、ほとんどの加工食品が「製造物」概念に包摂されている。

② ISOは、一般的に「国際標準化機構」と邦訳され、昭和22（1947）年に発足、平成16（2004）年末時点で世界146カ国が加盟する国際規格認定機関である。わが国は、昭和27（1952）年に、日本工業規格（JIS）の調査・審議を行っていた日本工業標準調査会（JISC）によって加盟が推進され、閣議決定を経て加入したものである。この国際組織は、当初は機械設備等の仕様に関する一定の国際水準の維持を企図したものであったが、次第に生産設備から生み出される製品全般の品質保持の基準として、一定の要件を認定する機関としての役割を果たすことになった。生産設備やその安全度の目安となる9000シリーズ、その設備等が置かれている状態がどの程度環境に配慮しているかを評価する14000シリーズ、また後述する遺伝子組み換え技術に関わる食品の製造工程や包装材料を対象とする22000シリーズなどが食品の安全性の確保に、ひとつの大きな指標となっている。

③ ISOが製造環境の整備や食品衛生の安全確保に重点を置いた基準であることに加えて、食原料ないし食材を製造および加工するすべての工程において、思いつく限りの危害を防止するべく、重要な管理点の特定と継続的な監視体制の構築を内容とする、一般的に「HACCP」方式と呼ばれる安全基準が導入されている。「危害分析重要管理点」と訳され、通称ハセップあるいはハサップと呼ばれている。昭和30（1960）年代半ばから始まった大気圏外への進出競争が、アメリカでは安全な宇宙食の開発における衛生管理の方式を生み出した。厳格な製造工程を保持することが安全な食品を作り出す、という考え方である。

この方式は、国際連合の組織であるFAO（食料農業機構）とWHO（世界保健機構）との合同機関であるCodex（コーデックス・食品規格委員会）が推奨することによって、各国の採用するところとなった。これを受けてわが国では、平成8（1996）年5月食品衛生法を改正し、食品の製造または加工の方法およびその衛生管理の方法について、危害の発生を防止するための措置が総合的に講じられた製造または加工の工程を認証する「総合衛生管理製造工程」制度を創設した。

（3）製造ないし加工工程における安全確保に関する国内法規

HACCP方式の導入に伴い、さらに平成10（1998）年5月8日「食品の製造過程の管理の高度化に関する臨時措置法」が、10年間の時限立法として制定され、同年7月1日から施行された。同法第1条は、「この法律は、食品の製造過程において、食品に起因する衛生上の危害の発生の防止と適正な品質の確保を図るため、その管理の高度化を促進する措置を講じ、もって公衆衛生の向上及び増進に寄与するとともに、食品の製造又は加工の事業の健全な発展に資することを目的とする」と規定し、積極的にHACCP方式を導入する企業に対して、低利融資や税制上の優遇措置を講ずることとした。同法は、第3条の基本方針の策定に関する変更を内容とする改正が、平成15（2003）年6月11日に施された。このことは、BSE（いわゆる狂牛病）や鳥インフルエンザの問題が発生したことによって、平成15（2003）年5月に「食品安全基本法」が制定されるに至ったことと連動する。

同法第1条は、「この法律は、科学技術の発展、国際化の進展その他の国民の食生活を取り巻く環境の変化に適確に対応することの緊要性にかんがみ、食品の安全性の確保に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体及び食品関連事業者の責務並びに消費者の役割を明らかにするとともに、施策の策定に係る基本的な方針を定めることにより、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目的とする。」とする。この法律は、同法第三章に「食品安全委員会」を設置し、いわゆる行政委員会ないし独立規制委員会としての権限を付与することによって、食品安全行政の実効性ある迅速な対応を期したものと思われる。

これら法律改正や新法制定を受けて、平成14（2002）年に「牛海綿状脳症対策特別措置法」の制定、翌年には「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」の制定、「飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律」の改正および「食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律」の改正、平成16（2004）年には「家畜伝染病予防法」の改正がなされた。

4) 遺伝子工学の進歩がもたらす光と影

生物の細胞が有する遺伝子情報の解明と、さらにそれを操作する科学技術は、長足の進歩を遂げてきた。動植物の品種改良や人工授精をはじめとする、自然界への人為的な介入は、人類に多大なる貢献と福祉をもたらしてきた。病虫害を予防する種苗の開発は生産者にとってはこの上ない朗報であり、水耕栽培で途轍もない量の収穫が見込める野菜の新種はそれまでとは比較にならないほど集約的で、省力化やコスト低減化としての成果をもたらした。また、特定の食品に対する食物アレルギー患者にとっては、その症状を緩和ないし回避しうる遺伝子組み換え作物は福音となるであろう。その一方で、遺伝子操作が生み出す新品種の作物が、一体いかなる副作用ないし副産物をもたらすものやら予測をつけがたい、という不安がある。度重なる動物実験を経て安全性を検証しつつも、そこには遺伝子の異なるヒトに対しては実際どのような結果が待ち受けているかが不明である。かつて、公害論争の中で大気汚染が母体にもたらす影響が、胎児と母乳の双方にどの程度残るか、あるいはクロイツフェルト・ヤコブ病と呼ばれる病状は20年近くを経過してから発症することから、あるいはBSE（狂牛病）ではないかと疑われている。これらになぞらえて、遺伝子組み換え食品の日常的な摂取は、当人のみならず後世代にいかなる禍根をもたらすか、といった疑念と不安を払拭し得ないのである。

昭和37（1962）年、国際連合の機関であるFAO（食料農業機構）とWHO（世界保健機構）との合同食品規格委員会組織として、「コーデックス委員会」が誕生した。現在173カ国の加盟があり、わが国は昭和41（1966）年に加入している。同委員会は、28部会から成る組織であり、「国際食品規格」（いわゆるコーデックス規格）の作成を主たる業務としている。

食品添加物、汚染物質、残留農薬、食品輸出入検査認証システム、食品表示等に関して、食品全般に適用される規格基準や実施規範等を策定する一般問題部会、油脂、乳・乳製品、魚類・水産製品等の個別品目に関する規格を検討する個別食品部会、食品の規格や管理等に関する国際地域間の問題や、食品の世界規格の策定の提言等を担当する地域調整部会に加えて、一定の期限を定め特定議題を検討する特別部会があり、「バイオテクノロジー応用食品特別部会」が設置されている。同部会は、平成12（2000）年3月から3年間にわたって、遺伝子組み換え作物を原料とするすべての食品を対象に、危険性の認定から使用範囲の画定まで、広範囲にわたる規格・基準の策定を論議した。平成16（2004）年7月に第2期検討部会が再設置され、わが国はホスト国として、平成21（2009）年の総会に向けて最終報告を提案するべく目下論議が重ねられている。

わが国では、平成15（2003）年6月18日公布の「遺伝子組換え生物等の使用等の規制に

による生物の多様性の確保に関する法律」が制定され、翌年4月1日から施行された。同法第1条は、「この法律は、国際的に協力して生物の多様性の確保を図るため、遺伝子組換え生物等の使用等の規制に関する措置を講ずることにより生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書の的確かつ円滑な実施を確保し、もって人類の福祉に貢献するとともに現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与することを目的とする」と規定している。

国の安全対策とは別に、東京都は、平成16（2004）年3月「食品安全条例」を制定し、食品の安全確保に関する施策をよりいっそう総合的かつ計画的に推進するための「食品安全推進計画」を策定した。この計画は、食に対する信頼を高める施策の充実、東京の地域特性に応じた施策の展開、多様な課題に対応する効果的な施策の推進の三つを中心に、5カ年計画で、事業者責任による食品の安全確保、生産から消費までの一貫した未然防止・拡大防止、関係者による相互理解と協力の推進を基本的プランとして掲げた。これを受けて、具体的には、食品関係施設を評価・公表する制度として食品衛生自主管理認証制度を導入し、生産情報提供食品事業者登録制度を促進している。

食の安全確保と遺伝子組み換えに関して、特記すべき対応を示したのは北海道である。平成17（2005）年3月31日に、「北海道食の安全・安心条例」および「北海道遺伝子組換え作物の栽培等による交雑等の防止に関する条例」を制定した。前者は、安全で安心な食品の生産および供給のための施策と、道民から信頼される表示および認証制度の推進を内容とするものであり、後者は、一般作物と遺伝子組換え作物との間に一線を画し、交雑ないし混入を防止することによって、生産および流通上の混乱を回避しようとする、いわば生産現場における水際作戦を内容とするものである。さらに、同年9月9日には「同条例施行規則」が制定され、条例を実効あらしめるための細則が制定された。

遺伝子組み換え作物が食品となり消費者の元に届くまでの過程において、先ず生産者段階で積極的にこの技術を応用するか、極力交雑ないし混入を排除して純正を保持するか、製造・加工段階で遺伝子組み換え作物を食原料ないし食材として使用するか、純正との割合を如何程にするか、さらにこれを流通段階に乗せるにあたって表示をどこまで正直に行なうか、最終的に消費者はそれをどのように読み取り判断するか、という問題である。遺伝子組み換えという技術がもたらす功罪を、誰がどのように判断するのかは、法制度が立ち入ることのできない限界のひとつとも言える。北海道は、全国に先駆けて、作物生育の段階で可能な限り分別を図ることにより、その後の利用段階に向けての安全確保という見識を示したものとして評価に値する⁵⁾。

4. 食の安定供給

1) 食料安全保障と食料自給率向上論

ヒトはもとよりすべての生物は、なんらかの糧を得てその生存を維持している。また、健康で文化的な生活を送ろうとするならば、その根幹を成すものは食生活に他ならない。糧を得る作業は、すべての人間にとって最低限の責任であるが、その一方、国家も国民に対して食料の安定供給を確保することが基本的な責務である。

昭和47（1947）年、当時のソヴィエト連邦では、その穀倉地帯が異常気象のせいで農作物が不作となり大飢饉に陥った。このときは、欧米諸国より穀物の緊急輸出がなされ急場を凌いだ。この出来事が、気象衛星を中心とする宇宙開発の激化および気象予報学に対する需要の急増と進歩を促し、さらに食料の戦略兵器化およびアグリビジネスの台頭を惹き起こした。この時点でソヴィエト国家の資産である金が大量に放出され、その結果が後の体制崩壊の要因となったとさえ言われる。ここから、食料安全保障とか食料戦略という用語が多用されるに至ったと思われる。

わが国においては、明治維新（1868年）を迎える直前までの国家体制は鎖国による国内自給を維持してきた。ただしこの場合の自給とは、当時の国内のすべての人間が健康で文化的、という今日の法理念に合致する食生活を享受していたかというのではない。明治以後、近代諸国家の水準に少しでも早く到達しようとした方針は、富国強兵政策と殖産興業を二本柱として一気に工業国家化の道を歩み始めた。それまでの、農業中心の国家理念からの大転換である。さらに時代が下って、第二次世界大戦後のわが国は、敗戦がもたらした社会の大激変に伴い産業構造の更なる大転換を選択することとなった。これら二つの歴史的転換期には、いずれも海外からのあらゆる原料調達と国内加工産業の発展を促す土地利用の転換と、工場労働者の確保が必然的に農業従事者の減少をもたらす結果となった。

先進国の仲間入りを果たしたわが国の国民生活には、急速に生活様式や生活水準の変化が訪れた。衣食住の基本要素がすべて文化的という名の様式にとって代わる中で、とりわけ食生活においては著しい変化が現れた。日本古来の伝統食ないし民族食から、肉や乳製品を多用する欧米型の食生活が急速に進んだ。これに加えて、国民の食に対する嗜好の変化と選択の幅の拡大が、従来の食文化や食習慣を急変させ、世界に類を見ない雑食民族となった。この変化は、新品種の開発や輸入を前提にした食原料や食材の多様化と海外依存を促すこととなった。工業製品の製造、加工、輸出という国家政策は、その見返りとしてあらゆる国外農産品の輸入に頼らざるを得ない構造を作り出した。食料自給率の低下は、わが国の歴史の流れが生み出したいわば必然的な結果なのである。

2) 食料自給率の決定要因と国家の基本思想

いまさら経済学史とは承知しつつ、あえて要旨を簡述する。16・7世紀に当時のヨーロッパの諸国家が採用した「重商主義」と呼ばれる経済政策がある。これは、国家の保護や干渉を強化することによって、他国との貿易関係を密にして自国に有利な貿易差額を獲得し、国富の増大を図ろうとする国家政策である。イギリスの学者が提唱したことから、当時の英国の国情を反映したものと思われる。

その後18世紀中葉になると、「重農主義」が台頭する。人民の福利を増進し、産業を成立させる上で特に農業を重視することが提唱された。農業だけが国家における唯一の生産業である、とする見解である。この学説を立てた重農学派と呼ばれる経済学者達は、自然秩序を重要視し、社会秩序は自然秩序に従ったときに初めて真に正しい姿を持つ、と説く。あるがままの状態に価値を置くがゆえに、採るべき経済政策は当然自由放任主義である、とする。

わが国が直面する食料自給率向上は、基本的な経済政策の途を模索する中で、政策決定に思い切った大転換を図ることもままならず、かといって折衷的な政策導入もこれまでの試みの結果限界を迎えている、というのが現状であろう。

3) 食料自給率の算出根拠

食料自給率を論ずる際の指標は、熱量、重量および金額の三つが基本とされている。供給熱量自給率は、一般的にカロリーベースと通称されており、国民全体が一年間に摂取する食料の総熱量が、自国内供給量に占める割合をいう。昭和41（1965）時点では約73%あったといわれるが、平成16（2004）年には40%を割り込む事態となっている。重量ベースとは、品目別自給率とも言われ、国民全体が1年間に消費する食料の総重量が国内総生産量に占める割合をいい、個々の品目別、例えば農産物とか水産物といった分類によるか、あるいはさらに農産物のうち穀物に限定した自給率を算出するか、畜産業に供給される家畜飼料は穀物自給率に算入するべきか否かといった問題点が多数ある。穀物自給率に限定すれば、昭和41（1965）年当時62%あったものが、平成16（2004）年には28%に低落している。金額ベースの食料自給率とは、輸入飼料に依存する度合いの高い畜産物や熱量の低い野菜など、熱量や重量だけでは偏りを生じる恐れのある食料も調整的に考慮しようとしたもので、国内消費金額総額における自国内生産と輸入金額とを対比したものである。ただし、この算定は外国為替金額の変動が大幅に算出数字を左右するため、過去の経緯を比較することはできない。平成12（2000）年時点の金額ベース食料自給率は約70%といわれる⁶⁾。

4) 食料自給率向上論に関わる立法および行政

平成11(1999)年7月16日、「食料・農業・農村基本法」が制定された。同法第1条は、「この法律は、食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする」と規定している。第2条は、食料の安定供給の確保に関し、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ること、国内の農業生産の増大を図ることを基本として輸入および備蓄を適切に組み合わせること、農業の生産性の向上を促進しつつ、農業と食品産業との健全な発展を総合的に図ることを通じ、高度化し多様化する国民の需要に即して行なうことを内容とする。これらを具体化する基本的な施策として、第15条以下に「食料・農業・農村基本計画」を定めることとしている⁷⁾。

これを受けて、翌平成12(2000)年3月「食料・農業・農村基本計画」が出された。これは、食料の安定供給の確保、多面的機能の発揮、農業の持続的発展、農村の振興の4項目が骨子とされた。

平成13(2001)年6月、新世紀にふさわしい経済および社会制度の確立を目論み、各分野における構造改革と方向性を示す「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」が閣議決定された。これを受けて、同年8月30日「食料の安定供給と美しい国づくりに向けた重点プラン」が示された。これは、これからの農林水産行政における政策立案の基本方向と取り組むべき具体的な推進施策を内容とするものである。この重点プランは、農業の構造改革を通じた効率的な食料の安定供給システムの構築、循環型社会の構築に向けた農山漁村の新たな可能性の創出、新たな森林・林業政策および水産政策の展開、環境問題への対応と科学技術・IT等の21世紀の政策課題の重点的推進、の4項目を掲げ、とりわけ食料自給率の向上に向けての、将来にわたる農業の持続的な発展を主たる命題としている。

平成17(2005)年3月、前回の基本計画策定から5年を経過したことと、農業の構造改革が当初の計画から大幅な立ち遅れを示し危機的な状況に陥っていることから、新たな「基本計画」が閣議決定された。これは、新たな食料自給率目標を設定しその達成に努力すること、食の安全と消費者の信頼を確保すること、農業の担い手に経営安定対策への転換を奨励し農地の利用の集積化推進に取り組むこと、環境保全を重視し農地・農業用水などの資源を保全する施策を確立すること、農産物の輸出や資源の活用(Biomass)などを促進すること、を主たる内容とするものである。

5) 食料自給率向上の決定要因

食料自給率向上を模索する種々の方策に加えて、以下の要因を付け加えておきたい。

(1) 国民の食生活の変化

日本人の食生活が一日二食から三食になったのは、平安時代中期およそ西暦800ないし900年頃ではなかろうかといわれる。乳牛の飼育が713年に始まり、牛の屠畜禁止令が741年と804年に相次いで出されたことから、その頃すでに当時の人々の食生活は質量ともに豊かさを備えてきたものと思われる。三食の習慣は、1040年代に旅人が握り飯を携帯したとの記録から明らからしい。今日では、食における欧米化、多様化が進み、国民の食に対する欲求は果てしのないものになりつつあり、これに伴って摂取エネルギーも急増している。自給率算定基準に熱量を用いることも、時代によって大きく変化している⁸⁾。

(2) 人口動態と自給率

明治4（1871）年の国勢調査では、人口3,400万人と記録されている。その後度重なる戦争によって徐々に人口増を見たが、第二次大戦後は急増の一途をたどった。人口増加は、自給率算定にとって単なる算術的な比率の問題ではない。人口が増えるにつれて、人々の嗜好や食に対する多様性の欲求が増大する。単純に量的充足だけを問題にするわけにはいかない⁹⁾。

(3) 環境問題

農林水産業を支える基本的な要素は、大地、水および大気である。それらのいずれかが汚染されると、いずれの産業も到底立ち行かない。そもそも人間が地球上に生息し、生存を維持するために自然界に介入していくことこそ、環境を破壊することになる。特定の家畜を飼い、海洋資源を採取し、土地を開拓して田畑を作り特定の作物を栽培する行為そのものが、生態系を破壊することになる。土壌も水も大気も資源であり、これらの資源を用いた行為がすべての原料をもたらすのである。

(4) エネルギー問題

食料自給率向上論は、わが国においてはとりわけ、エネルギー自給論と不可分の問題であると考えられている。両者の違いは、前者が努力しだいではその分国内産品の比率を高めることができようが、後者はどのように省力化を推進するかにのみかかっている。食品は、食原料の育成、すなわち種苗の段階から栽培、収穫後の製造ないし加工段階を経て、最終的に消費者の元で消費されるまで、一貫して石油又は原油のもたらすエネルギーと電力に依存している。したがって、ここでいうエネルギーとは石油と電力であるが、電力の40%以上が原油に依存している以上、最終的には偏に国民の食生活は原油の輸入確保にかかっているということになる。

平成18（2006）年5月末に、経済産業省は「新・国家エネルギー戦略」を発表した。かつて昭和54（1979）年6月22日に「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（いわゆる省エネ法）が制定されている。同法第1条は、「この法律は、内外におけるエネルギーをめぐる経済的社会的環境に応じた燃料資源の有効な利用の確保に資するため、向上、輸送、建築物および機械器具についてのエネルギーの使用の合理化に関する所要の措置その他エネルギーの使用の合理化を総合的に進めるために必要な措置を講ずることとし、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」と規定している。

平成12（2000）年頃から始まった原油の高騰は、石油などの主要なエネルギーに需給逼迫の長期化の様相を呈している。そこで、新たなエネルギー戦略は、その政策目標として、エネルギー安全保障の確立、エネルギーと環境問題の一体的解決および世界のエネルギー需給問題克服への積極的な貢献を掲げている。さらに、目標年度を2030年に設定した数値目標、すなわちエネルギー利用効率を30%改善する、現在約50%の石油依存度を40%以下にする、約100%の運輸部門の石油依存度を80%程度にする、発電電力量に占める原子力の比率を30%ないし40%かそれ以上にする、自主開発原油の輸入比率を15%から40%程度に上げる、としている¹⁰⁾。

わが国は、これまで安価な原油を前提に、自主発電の普及に向けて法制度上の規制緩和を導入したり、石油、石炭、天然ガスなどの化石燃料に対して、原子燃料の利用を拡大し、風力、波力、太陽光などの代替エネルギーの拡大を施策として掲げ、森林や農業を母体とする資源活用に積極的に取り組んできた。その一方、原子力発電所の設置あるいは稼動をめぐる法律上の紛争が絶えず、石炭政策や水力発電用ダムの開発をめぐる問題も残っている¹¹⁾。

エネルギー供給に何らかの問題が発生することは、とりもおさず食料供給に支障を来たすこととなる。食料の海外依存度が60%強、原油の海外依存度が限りなく100%に近いわが国の現状は、いずれの自立性ないし自給率を高めるかはジレンマに入る問題である。

（5）国際社会におけるわが国の位置づけ

国際社会の一員として、わが国は枢要な位置づけと役割を担っている。年々地球は狭くなり、その境界は希薄になっている。その一方、主権国家としての地位と尊厳はますます重要視されるようになっていく。自国の利益を図ることのみに専念することは許されず、国際協調の理念に基づいた国際関係を維持していく必要がある。第二次大戦後のわが国は、資源の足らざる部分を自国の技術開発に依存し、貿易立国としての途を歩んできた。近年、地球をめぐる国際関係は、大きく地球主義ないし国際主義（グローバリズム）と地域主義（リージョナリズム）との二側面が並存する状態を迎えた。食料に限っていえば、前者は

FAO（食料農業機構）やWTO（世界貿易機関）であり、後者は地球上の諸所で交わされているFTA（自由貿易協定）である。わが国は、この二側面に同時に歩調を合わせなくてはならない。かつては、条約の国内法的効力をめぐる議論が盛んに行なわれたが、今日の憲法学では、締結と同時に国内法的にも発効するSelf-executing Treaties（自走条約）が多く、問題は解決されている。ただ、国際社会における組織活動の不確実性を睨みつつ、いずれの途が自給率を高めることに寄与するのか、十分な検討を要する¹²⁾。

5. 食の安心提供

食に対する安心を提供することは、行政の役割として最も重要であり主たるものであると思われる。なぜならば、食に対する安全を確保することは、いわば食の質的側面の安心を提供することであり、食の安定を供給することは、食の必要絶対量をまず保障して国民に安心を提供することに他ならない。国民は、質量ともに充足された食生活があって、初めて幸福の一要素を手にすることができる。

1) 食品の内容等の表示

消費者が、食品の安全を自ら確認する手段は、表示を通してその内容等を確認する以外にない。これに依って、食品表示に関する種々の規格や基準を策定し、それらを運用するのは行政の役割であり、さらにその行政権発動を根拠づけるのは立法部、すなわち国会で制定される法律に拠る。

(1) 食品表示に関する法規定

食品衛生法第18条第1項は、「厚生労働大臣は、公衆衛生の見地から、薬事・食品衛生審議会の意見を聴いて、販売の用に供し、若しくは営業上使用する器具若しくは容器包装若しくはこれらの原材料につき規格を定め、又はこれらの製造方法につき基準を定めることができる」、同条第2項は、「前項の規定により規格又は基準が定められたときは、その規格に合わない器具若しくは容器包装を販売し、販売の用に供するために製造し、若しくは輸入し、若しくは営業上使用し、その規格に合わない原材料を使用し、又はその基準に合わない方法により器具若しくは容器包装を製造してはならない」と規定している。

さらに、同法第19条第1項は、「厚生労働大臣は、公衆衛生の見地から、薬事・食品衛生審議会の意見を聴いて、販売の用に供する食品若しくは添加物又は前条第1項の規定により規格若しくは基準が定められた器具若しくは容器包装に関する表示につき、必要な基準を定めることができる」、同条第2項は、「前項の規定により表示につき基準が定められた食品、添加物、器具又は容器包装は、その基準に合う表示がなければ、これを販売し、

販売の用に供するために陳列し、又は営業上使用してはならない」と規定している。これら食品衛生法の規格・基準に関する具体的な運用は、同法施行令および同法施行細則に拠る。

農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（いわゆるJAS法）は、第19条の8第1項に「農林水産大臣は、飲食料品の品質に関する表示の適正化を図り一般消費者の選択に資するため、農林物資のうち飲食料品（生産の方法に特色があり、これにより価値が高まると認められるものを除く）の品質に関する表示について、農林水産省令で定める区分ごとに、次に掲げる事項のうち必要な事項につき、その製造業者又は販売業者が守るべき基準を定めなければならない」と規定している。

（2）食品表示の具体的な内容

食品表示に関する具体的な内容は、JAS法第19条の8第1項第1号に「名称、原料又は材料、保存の方法、原産地その他表示すべき事項」、第2号に「表示の方法その他前号に掲げる事項の表示に際して製造業者または販売業者が遵守すべき事項」と規定している。これらの規定を受けて、現在、消費者に販売される飲食料品の品質表示は、農産物、水産物、畜産物、玄米および精米の生鮮食品、加工食品、さらに有機食品および遺伝子組換え食品に大別して、それぞれに表示項目の差異が設けられている。飲食料品の多様化や消費者が食品の品質および安全性、さらに健康志向の高まりといった意識変化に対応して、平成11（1999）年以後18（2006）年に至るまで、ほぼ毎年JAS法が改正され、食品衛生法もこれに連動する形で平成15（2003）年に抜本的な改正の手を加えられた。今では、販売される飲食料品のどこに表示をするか、原料原産地の表示はどのようにするか、消費期限か賞味期限かといった保存期限の表示、アレルギー物質を含む食品の原材料の表示、等々のきめ細かな表示内容が義務付けられるようになった¹³⁾。

（3）虚偽ないし偽装表示の防止策

食品衛生法第20条は、「食品、添加物、器具又は容器包装に関しては、公衆衛生に危害を及ぼすおそれがある虚偽の又は誇大な表示又は広告をしてはならない。」と規定し、同法第72条に罰則規定をおいている。また、JAS法は、第19条において、第18条の8に掲げる表示事項を表示しなかったり遵守事項を遵守しなかった製造業者または販売業者に対して、表示事項や遵守事項に従い、基準を守るべき旨の指示をし、支持に係る措置をとることができる、としている。さらに、昭和37年5月15日制定の「不当景品類及び不当表示防止法」は、第2条第2項に、「この法律で表示とは、顧客を誘引するための手段として、事業者が自己の供給する商品又は役務の内容又は取引条件その他これらの取引に関する事項について行なう広告その他の表示であって、公正取引委員会が指定するものをいう」と

し、第4条に、不当な表示として「商品又は役務の品質、規格その他の内容について、一般消費者に対し、実際のものよりも著しく優良であると示し、又は事実と相違して当該事業者と競争関係にある他の事業者に係るものよりも著しく優良であると示すことにより、不当に顧客を誘引し、公正な競争を阻害するおそれがあると認められる場合」を挙げている。不当表示防止法の本来の立法趣旨は競争事業者間の公正な競争確保にあるが、食品行政法学の視点からも有効な法規制と位置付けられる¹⁴⁾。

(4) 食品表示に対する消費者意識

食に対する安全に関して消費者が安心感を得るためには、上記の表示に関する食品行政の規制強化が有効であることはいうまでもない。しかし、実際には法的にいくら詳細な表示項目や表示方法を規定したところで、それらに一般消費者の目が届かなくては無意味となってしまう。その点では、後述する「食育」が重要な意味合いを有することとなる。

農産物や畜産物等に相次いで病原菌感染が発生したことや、個人嗜好の増大や安価な原料調達の方法として食品ないし食原料の輸入量が拡大の一途を辿るに伴い、食品全般に対する消費者の不安ないし不信が募るばかりである。コメや水産物、大豆などの穀物類、果実、等々に地域的な特産物や新品種の食品が開発される昨今、虚偽の表示を見抜く手段も手法も消費者は持ち合わせていない。そこで、食品の出自を辿る有効な手段として追跡可能性（traceability）が脚光を浴びている。バーコードと呼ばれる方式から、今日ではQRコードと呼ばれるものや、ICタグを食品に固着させる、あるいはICチップを埋め込むといった様々な方式が採用されている。これらは、いずれも当該食品の生産履歴ないし個体識別を目的とする。いずれの技術開発も、それらが適正に運用されることと、消費者がそれらにいかほどの信頼を置くかにかかっている。

2) 食品の安定供給に関わる安心提供

飲食料品のすべてが安全であるがゆえに、国民は安心して食生活を享受し得る、というのは当然のことであるが、さらにその大前提に国民すべての口を糊するに足る食糧の量的確保が不可欠である。ここで、食糧という用語を用いたのは、食原料に重点を置いたそもそも人間の生存を維持する生命の糧という趣旨である。食べるものが十分にあって、それらが安全に食べることができて、初めて人間は安心を享受することができる。国民が食料自給率の向上に何らかの寄与する手段を持ちうるとするならば、それは生活様式の見直しなどの身近な改善策の導入にある。

(1) 食品の循環利用と廃棄

平成12（2000）年6月7日、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」が制定

された。同法第1条は、「この法律は、食品循環資源の再生利用並びに食品廃棄物等の発生の抑制及び減量に関し基本的な事項を定めるとともに、食品関連事業者による食品循環資源の再生利用を促進するための措置を講ずることにより、食品に係る資源の有効な利用の確保及び食品に係る廃棄物の排出の抑制を図るとともに、食品の製造等の事業の健全な発展を促進し、もって生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」と規定しており、いわゆる食品リサイクル法としての主旨を示している。現時点の地球上の総人口が約65億人といわれ、そのうちの約8億人が飢餓に喘いでいると伝えられる。一方、わが国は、食料の60%強を海外に依存しながら、国民の食生活は飽食といわれて久しい。数年来、食品の廃棄率は20%を超え、年々微増傾向を示している。食品リサイクル法は、平成18（2006）年度末を目途に、生ゴミを中心とする食品廃棄物の発生総量の20%を再利用ないし削減することを、食品製造業者、小売業者や外食産業関連業者を対象に義務付けている。加えて、年間発生量が100トン以上の事業者のうち、基準値を充たさない場合には事業社名の公表や罰金を科すという罰則を設けた。同法には、「同法施行令」、「同法に基づく再生利用事業計画の認定に関する省令」、「同法に基づく再生利用事業者の登録に関する省令」、「同法に関する食品関連事業者の判断の規準となるべき事項を定める省令」など法制度の整備が図られている。

ここでは、国民個々人の義務はもとよりその役割も掲げられていないが、食品表示の保存期限の問題や、小売段階における廃棄処理の時間的猶予の問題、畜産用の飼料としての再利用と容器包装との関係、など見直しを図るべき問題点は多岐にわたっている。

(2) エネルギー問題と生活様式改革

昭和54（1979）年6月22日、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」が制定された。昭和48（1973）年10月中東戦争勃発による日本向け原油の輸出削減通告により石油危機が発生し、昭和54年（1979）年4月には石油輸出国機構による原油値上げ通告がなされた。わが国のエネルギー供給が、中東産油国頼みのまことに脆弱な基礎の上に立っていることを改めて思い知らされた結果、急遽エネルギー政策の転換を図って制定された法律である。同法第1条は、「この法律は、内外におけるエネルギーをめぐる経済的社会的環境に応じた燃料資源の有効な利用の確保に資するため、工場、建築物及び機械器具についてのエネルギーの使用の合理化に関する所要の措置その他エネルギーの使用の合理化を総合的に進めるために必要な措置等を講ずることとし、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」と規定している。さらに、平成14（2002）年6月14日制定の「エネルギー政策基本法」第1条は、「この法律は、エネルギーが国民生活の安定向上並びに国民経済の維持及び発展に欠くことのできないものであるとともに、その利用が地域及び地球の環

境に大きな影響を及ぼすことにかんがみ、エネルギーの需給に関する施策に関し、基本方針を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、エネルギーの需給に関する施策の基本となる事項を定めることにより、エネルギーの需給に関する施策を長期的、総合的かつ計画的に推進し、もって地域及び地球の環境の保全に寄与するとともに我が国及び世界の経済社会の持続的な発展に貢献することを目的とする」と規定している。わが国のエネルギー供給の主たるものが電力であることにかんがみ、昭和39（1964）年7月11日制定の「電力事業法」は、平成7（1995）年以降たびたび大改正の手が加えられて、いわゆる電力における規制緩和を推し進めてきた。その内容は大きく二つ、太陽光、風力、波力、地熱発電等々の代替エネルギーの積極的開発と導入、および大量需要家の自家発電装置導入に伴う電力の交互売買の許容であった。ただ、後者の装置は原油の利用が大前提であるため、原油の価格に大きく左右され、当初の目論見は頓挫の状態にある。

（3）資源の再活用

食品廃棄物の再利用と並ぶ重要な問題は、生活廃棄物および産業廃棄物、いわゆるゴミの処理に関するものである。食品の原料となる農産物、畜産物および水産物は、その栽培ないし採取の段階から、製造、加工を経て最終的に消費者の手に渡るまでのすべての段階で、その多くは石油を原料とする加工製品に包まれている。畑で用いられるビニールシート、輸送用の容器包装物、生鮮食品に多用されるトレイ、消費者に商品を渡す際のレジ袋、などなどである。

平成3（1991）年4月26日、「資源の有効な利用の促進に関する法律」が制定された。同法第1条は、「この法律は、主要な資源の大部分を輸入に依存している我が国において、近年の国民経済の発展に伴い、資源が大量に使用されていることにより、使用済物品等及び副産物が大量に発生し、その相当部分が廃棄されており、かつ、再生資源及び再生部品の相当部分が利用されずに廃棄されている状況にかんがみ、資源の有効な利用の確保を図るとともに、廃棄物の発生の抑制及び環境の保全に資するため、使用済物品等及び副産物の発生の抑制並びに再生資源及び再生部品の利用の促進に関する所要の措置を講ずることとし、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」と規定している。

平成7（1995）年6月16日には、「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」が制定された。同法第1条は、「この法律は、容器包装廃棄物の分別収集及びこれにより得られた分別基準適合物の再商品化を促進するための措置を講ずること等により、一般廃棄物の減量及び再生資源の十分な利用等を通じて、廃棄物の適正な処理及び資源の有効な利用の確保を図り、もって生活環境の保全及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」と規定している。ここでいう分別基準適合物とは、市町村が分別収

集計画に基づき容器包装廃棄物について分別収集をして得られた物のうち環境省令で定める基準に適合するもの、としている。同法は、制定当初はガラス瓶とペットボトルを製造、販売する事業者に対して翌々年度からリサイクルの義務を課した。平成12（2000）年度から、紙製やプラスチック製の容器、包装がリサイクルの対象とされた。製造業者や小売業者は、日本容器包装リサイクル協会に対して、容器包装の使用量に応じてリサイクル費用を支払うこととされている。同法は、目下、レジ袋の有料化や容器包装ゴミの分別徹底化、制裁措置の強化を盛り込んだ改正案が論議されている。

（4）国民の生活様式の変革

資源の再活用を中心に、3R、すなわち資源の再循環を意味するリサイクル（recycle）、資源を無闇に廃棄せずに修理したり他人によって再活用するリユース（reuse）、製品を元の形に戻し別な用途に変更するリデュース（reduce）が提唱されている。また、フード・マイレージという考え方も広まりつつある。これは、食品が国民の食卓にのぼるまでに、それらの食材ないし食原料が外国からどれほどの距離を移動してきたかを、年間総輸入量に換算したものを、地球環境に課す負荷を示す指標に置き換えたものである。一説によると、わが国が年間に5千万トン以上の食材を海外から、平均1万キロメートルを経て輸入しており、それを人口一人当たりで換算するとアメリカ合衆国の約8倍になる、としている。

国民一人ひとりの生活様式に関わる用語として、ファストフードに対抗するスローフード論や、生き方を根底から見直すことを提唱するロハス（Lifestyles of Health and Sustainability）という言葉が用いられている。これらは、直接食料自給率の向上に関わるわけではないが、間接的にわが国がおかれている状況の中でどのように生きるべきかを問う内容である。いわば行政の関知しない領域における国民の意識改革に相当するのかもしれない。

3）食品の価格安定

安全な食品が身近に満ち溢れているから食に対する不安が払拭されるかということそれだけでは不十分であり、それらを恒常的に購入しうる低廉かつ安定的な食品の価格が維持されていることが重要である。工業立国を目指す国家政策は、土地政策に連動して農用地から工業用地へ、農業離れから都市労働者へ、国内資源不足を海外依存に、このような途を歩む結果必然的に貿易立国へ、といった流れが複合的にわが国の食料自給率の低下を招いたといえる。あらゆる商品の原材料がそうであり、食原料ないし食材も例に違わず、購入価格が外国為替の変動による極めて不安定な状態に置かれている。売買価格の上下動の振

幅の幅が、そのまま国民の消費生活を決定付けている。

食品の価格に関する法律として、古くは大正10（1921）年4月4日に、「食糧管理特別会計法」が制定されている。同法は平成15（2003）年に改正されたが、その第1条は、（現代文表記にして）「食糧の需給及び価格の安定のためにする食糧、農産物価格安定法により政府の買い入れる農産物等及び飼料需給安定法第3条に規定する飼料需給計画に基づき政府の買い入れる輸入飼料の買入、売渡、交換、貸付、交付、加工、製造及び貯蔵並びに米穀等及び麦等の輸入に係る納付金の受入並びに農産物検査法の一部を改正する法律附則第3条第1項の規定による農産物の検査に関する一切の歳入歳出はこれを一般会計と区分し特別会計を設置する」と規定している。

昭和28（1953）年8月17日に、「農産物価格安定法」が制定された。同法第1条は、「この法律は、米麦に次いで重要な農産物の価格が適正な水準から低落することを防止し、もってその農産物生産の確保と農家所得の安定に資することを目的とする」と規定している。わが国の価格安定政策は、これまで一貫して、当該産業構造が瓦解しないように商品価格を安定させることに重点がおかれてきた。これと産業振興政策とは、表裏一体の関係にあった。昭和36（1961）年11月1日に、「畜産物の価格安定に関する法律」が制定された。その第1条は、「この法律は、主要な畜産物の価格の安定を図ることにより、畜産及びその関連産業の健全な発達を促進し、あわせて国民の食生活の改善に資することを目的とする」と規定している。同法も、平成14（2002）年に改正されている。

平成6（1994）年12月14日、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」が制定され、平成15（2003）年改正されている。同法第1条は、「この法律は、主要な食糧である米穀及び麦が主食としての役割を果たし、かつ、重要な農産物としての地位を占めていることにかんがみ、米穀の生産者から消費者までの適正かつ円滑な流通を確保するための措置並びに政府による主要食糧の買入れ、輸入及び売渡しの措置を総合的に講ずることにより、主要食糧の需給及び価格の安定を図り、もって国民生活と国民経済の安定に資することを目的とする」と規定している。これらに付随して、砂糖、甘味資源、大豆、家畜、等々個別品目の価格調整あるいは価格安定策が立法化されている。

価格の安定に関しては、国民ないし消費者の努力はその範疇外にある。物価は、高騰すれば買い控えるか、最終的には買うことができなくなるだけのことであるが、食料は他の商品とは意味合いを異にする。代替食料で凌ぐとか、補助食品で必要栄養量を補完するといった手段は、ごく短期間に限られるため、偏に行政の役割に負うこととなる。

4) 食品行政に関わる国民教育の必要性

平成17(2005)年6月10日「食育基本法」が制定され、同年7月15日に施行された。この法律は、前文、33か条の本文および附則から成る。「基本法」と銘打ち、準憲法的な意味合いを込めたものと思われる。それは、前文の中に、「食育を、生きる上での基本であって、知育、徳育及び体育の基礎となるべきものと位置付けるとともに、様々な経験を通じて『食』に関する知識と『食』を選択する力を習得し、健全な食生活を実践することができる人間を育てる食育を推進する」としている。

本文第7条は「食育は、我が国の伝統のある優れた食文化、地域の特性を生かした食生活、環境と調和のとれた食料の生産とその消費等に配意し、我が国の食料の需要及び供給の状況についての国民の理解を深めるとともに、食料の生産者と消費者との交流等を図ることにより、農山漁村の活性化と我が国の食料自給率の向上に資するよう、推進されなければならない」、同第8条は「食育は、食品の安全性が確保され安心して消費できることが健全な食生活の基礎であることにかんがみ、食品の安全性をはじめとする食に関する幅広い情報の提供及びこれについての意見交換が、食に関する知識と理解を深め、国民の適切な食生活の実践に資することを旨として、国際的な連携を図りつつ積極的に行なわれなければならない」と規定している。

この法律の趣旨を具体化する方策として、同法第16条は次のように規定している。第1項「食育推進会議は、食育の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食育推進基本計画を作成するものとする」、第2項「食育推進基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。第1号、食育の推進に関する施策についての基本的な方針。第2号、食育の推進の目標に関する事項。第3号、国民等の行う自発的な食育推進活動等の総合的な促進に関する事項」とし、第17条が都道府県食育推進計画、第18条が市町村食育推進計画を義務付けている。

本法は、いわば教育基本法と同一基調の上に立った理念を盛り込んだものと思われる。思うに、教育の原点は家庭教育にある。第5条のなかに「食育は、父母その他の保護者にあつては、家庭が食育において重要な役割を有していることを認識し」とある。ここで教育の本質論を展開する意図はないが、日本国憲法第26条の教育権の内容も、そもそも教育は基本的に父母ないし保護者と児童生徒との間に存在するものであって、人類の歴史的発展が学校教育の必要性を助長してきたに過ぎない。今でこそ、後世代を担う人材育成は一般国民が挙って教育行政に参画することである、とする国民教育論がある。本法は、前文によると、「教育の原点は『食』にあり」としているかのように読み取れる。たしかに、「衣食足りて礼節を知る」の喩えとおり空腹では行儀云々ではなかりうし、また質量とも

に充足した身体でなければ体育どころではなかろうと思われる。しかし、食育という名の行政活動は、本来の教育行政の役割と機能に照らして本質的に異なると思われる。

前述の食育推進基本計画の立案および実施が各地方公共団体に課せられ、地域ごとに様々な取り組みが試みられている。児童生徒の欠食や孤食を補完する事業として「早寝早起き朝ごはん全国協議会」の設置、地産地消や地方産業振興を内容とする「食のまちづくり条例」の制定推進、地方特産品の商標化（Regional Brand）、農業体験を中心とする食農教育の推進、いわゆる食事バランスガイドに基づいた野菜摂取の増量推進や間食の戒め、さらには生活習慣病予防や改善を内容とする中高年人口まで対象を広げた食習慣の改善指導、等々の実例が見られる。それらの実践例の報告中に、「朝食は親の責任」とか「食育の基本は家庭にある。学校では限界がある。」といった推進計画の見直しを求める傾向が現れている¹⁵⁾。

卑見によれば、食育の主たる目的は、社会権的な理念に立った福祉行政ないし給付行政を内容とするものではなく、重要な事柄は、わが国が「食料自給」に関して措かれている状況を正確に把握する知識や「食品表示」に関する正しい理解を会得させるべく、教育行政が本来果たすべき役割に徹することである。食育は私教育の領域であり、行政が介入するのは公教育として本来の知育、徳育および体育に限るべきであろう。国家財政の逼迫状況と国家権力縮小方向の「小さな政府」論から見れば、この法律の目指すべき到達点は皆目不明である。

6. おわりに

本稿を閉じるにあたり、いくつかの点を指摘しておきたい。

「食品行政法」学という未開拓の領域についていきなり体系化を試みる作業は、その対象範囲の画定に苦慮したことと、いかなる既成の学問分野から接近するかによって体系が大きく異なることに途惑いつつ取り組んだ。ここでは、食品学の構成は借りず、伝統的な行政法学の体系に拠ることもしなかった。「食」を中核とする「安全」、「安定」および「安心」という三つの指標は、多面的な行政発動を区分けして検証するには、それなりに役立つものであらうと思われる。ただし、まったく未開の学問領域であるがゆえに、いかなる項目を、どの程度まで論及すれば足りるのかを見極めることができず、ともすれば過度の独断と偏見に陥りがちな論調を控え目にした積りである。

本稿表題に対応する次の段階は、比較法学的に検証する課題であるが、こと「食」に関しては果たしてわが国の法制度にとって資するものがどれほどあるか疑問である。例えば、食の安全に関する論議は諸国に共通点があるかに思われたが、食品表示の項目だけでも、

わが国が添加物や原産地に重点を置くのに対して、欧米諸国、とりわけアメリカ合衆国やカナダでは栄養成分表示が重視されている。おそらく国民の肥満人口度が高く、代謝異常内臓脂肪症候群（Metabolic Syndrome）が恐れられている昨今、表示のいかなる部分に消費者が神経質になるかは大きな差異となる。食料自給率については、食文化や民族性の違いが日常選別する食品の違いに現れ、料理の多様性や食卓にのぼる品目の多さもわが国は群を抜いて多いがゆえに、単純に比較対照することは意味がない。

行政とそれを支える法制度は、食に関する限り、文化、風土あるいは習慣に大きく左右され、まずそれらの実態を把握することが先決であるように思われる。

注

- 1) 農林統計協会「食料・農業・農村白書」～「攻めの農政」の実現に向けた改革の加速化～平成18年版 206頁以下。平成15（2003）年度から施行された「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」（renewable portfolio standard）いわゆるRPS法は、「石油代替エネルギーのうち、経済性の面における制約から普及が十分でないものであって、その促進」を図ることが石油代替エネルギーの導入を図るため特に必要なものとして政令で定めめるもの」、具体的には太陽光発電、太陽熱利用、風力発電、雪氷熱利用、廃棄物利用の発電・発熱・燃料製造と並んで、動植物に由来する有機物を原料とするバイオマス（biomass）を用いた発電・発熱・燃料製造を、新しいエネルギーの供給方法として推進しようとしている。サトウキビやトウモロコシなどのバイオマスを原料とするエタノールを一定割合でガソリンに混合させたバイオエタノール混合ガソリンの採用は、自動車製造業界における技術開発の促進に結びついている。「揮発油等の品質の確保等に関する法律（いわゆる品確法）」は、ガソリンへのエタノール混合率は現行3％に制限しているが、今後の新自動車製造開発の可能性に即して10％程度を目途としている。
- 2) 農林水産省統計部「農林水産統計」—平成18（2006）年版—p.394以下、p.407以下。
- 3) 平成8（1996）年7月に「国連海洋法条約」が締結された。これに伴い「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律」が制定され、漁獲可能量（total allowable catch）制度が導入された。200海里水域内における資源管理を行なう必要上、資源動向や社会経済的観点から魚種別に1年間の漁獲可能量を設定する。かつて海洋王国を自任していたわが国の水産物自給率も急速に悪化し、水産資源の枯渇が懸念されているため、積極的な施策の実行が急務とされている。
- 4) 五十嵐脩編著『食品学Ⅱ』光生館、平成16（2004）年。
 森田潤司・成田宏史編『食品学総論』化学同人、平成11（1999）年。
 池添博彦編著『最新 食品学各論』三共出版、平成10（1998）年。
 菅原龍幸・福澤美喜男編著『食品学総論』建帛社、平成6（1994）年。
 井上四郎・曾田武富・津久井亜紀夫・松本照代・吉野梅夫著『食品学・食生活』、樹村房、昭和62（1987）年。
 岩田隆・植村興・辻美保子・浦上智子著『食品学各論』理工学社、昭和62（1987）年。

- 5) 「北海道食の安全・安心条例」平成17(2005)年4月。「北海道遺伝子組換え作物の栽培等による交雑等の防止に関する条例の『手引き』」平成17(2005)9月。
- 6) 前掲平成18年版白書、p.66以下。農林水産省総合食料局食料企画課「我が国の食料自給率とその向上に向けて―食料自給率レポート―」平成18(2006)年3月、p.46以下。
- 7) 農林統計協会「食料・農業・農村白書」平成12年度、p.11。
- 8) 児玉幸多編『日本史年表・地図』吉川弘文館。
- 9) 厚生労働省『人口動態統計』。国立社会保障・人口問題研究所『人口問題資料集』。
- 10) エネルギーに関する基本政策は、安定供給の確保、環境への適合、市場原理の活用の三点を掲げている。総合資源エネルギー調査会需給部会は、平成15(2003)年から、平成22(2010)および平成42(2030)年を見通すわが国のエネルギー需給構造の検討を始めた。
- 11) 既存の原子力発電所の安全確保を中心とする存続問題や、エネルギー供給の逼迫に伴う新設問題をめぐる訴訟が相次いでいる。EU内の各国において、その国内事情の差異が原子力政策に大きな影響を与えている。
- 12) 前掲白書、p.12以下、p.87以下、p.309以下。
- 13) 食品表示に関して、本稿においては食品行政法学体系化の中で問題点の所在を明らかにすることに主眼をおいた。表示は、食育の主たる対象であり、問題点は多岐にわたる。例えば、消費者が入手する食品の形態が未加工の原材料段階から、半加工品、一定の製造工程を経た包装物商品まで多様であり、さらには外食産業が提供する種々の食品まで考慮に入れなければならない。また昨今の健康志向ブームは、消費者に向けての積極的な効能宣伝を展開する。単なる安全確保の観点から食品表示を捉えるのみならず、栄養成分表示の整備も必要である。かつての栄養改善法が健康増進法に代わり、それに伴って表示の目的や態様に関わる規定の細目化が次の課題となっている。
- 14) 近年の食品に関する表示問題や病原菌事件を契機として、消費者の不安に呼応し、啓蒙書、警告書では告発本の類が枚挙に遑のないほど夥しい量として巷間に溢れている。本稿に直接関係はないまでも、参照したうちから最新のものをいくつか掲げる。

松永和紀著『踊る食の安全』家の光協会、平成18(2006)年。

神里達博著『食品リスク』弘文堂、平成17(2005)年。

小若順一著『食べるな、危険!』講談社、平成17(2005)年。

安部司著『食品の裏側』東洋経済新報社、平成17(2005)年。

中村靖彦著『食の世界にいま何がおきているか』岩波書店、平成14(2002)年。

日本農業市場学会編『食品の安全性と品質表示』筑波書房、平成13(2001)年。

藤原邦達監修・小倉正行・合同出版編集部編集執筆『食品衛生法 WTO協定 コーデックス食品規格 一問一答』合同出版、平成7(1995)年。
- 15) 前掲白書、p.43以下、p.48以下、p.51以下、p.272以下。

前掲食料自給率レポートp.24以下。

山田正彦著『輸入食品に日本は潰される』青朋堂、平成15(2003)年。

新しい食生活を考える会『食品成分表』大修館書店、平成17(2005)年。

ピーター・メンツェル&フェイス・グルージオ著『地球の食卓』TOTO出版、平成18(2006)年。