

# 食品表示法制とその執行体制に関する研究

澁谷 樹

## 目次

第1章	本研究の背景及び目的.....	3
第1節	背景.....	3
第2節	近年の食品表示にかかる行政等の動向.....	8
第3節	先行研究のレビュー.....	20
第4節	本研究の目的と位置付け.....	28
第5節	研究の課題と各章の位置付け.....	29
第2章	食品衛生法及びJAS法の制定理由等の再整理.....	31
第1節	問題の所在.....	31
第2節	食品衛生法の制定及び発展過程.....	37
第3節	JAS法（農林物資規格法）の制定及び肥大化.....	43
第4節	占領期における食糧情况等の精査.....	56
第5節	小括.....	62
第3章	食品表示法制混乱の原因究明.....	67
第1節	問題の所在.....	67
第2節	食品表示法の制定及び発展過程.....	70
第3節	JAS法における品質表示基準制度の制定.....	74
第4節	JAS法における品質表示基準制度の本質.....	82
第5節	JAS法第22条を用いた解決策.....	84
第7節	小括.....	95
第4章	食品表示規制の実効性確保手段にかかる分析～立入検査を中心に～.....	99
第1節	問題の所在.....	99
第2節	既往の研究等.....	102
第1項	学説.....	102
第2項	判例及び実務.....	103
第3節	本章の課題.....	104
第4節	食品表示の法規制及び監視の現状等.....	105
第1項	法規制の概要.....	105
第2項	監視体制等.....	106
第5節	「勧告」の検討等.....	107
第1項	「勧告」及び「回答」の概要等.....	107
第2項	実務の分析及び検討.....	108
第3項	「勧告」の検討.....	110
第6節	小括.....	111

第5章	総括と改善策の提示等.....	115
第1節	全体総括と得られた成果.....	115
第2節	改善策の提示等.....	118
第1項	食品表示法の修正.....	119
第2項	国家公務員の人事方式の見直し.....	119
第3項	公益通報制度.....	121
第4項	消費者教育.....	124
第3節	文献一覧.....	125
第4節	謝辞.....	125

# 第 1 章 本研究の背景及び目的

## 第 1 節 背景

本研究は、日本の食品表示法制における主要法律である食品衛生法及び JAS 法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）等を主な素材として、その系譜等から食品表示法制とその執行体制が抱える構造的問題を整理、検討し、ひいてはそこに見られる日本官僚制の問題を浮き彫りにするとともに、それらの改善策を導出しようとする試みである。

現代の日本において、食品にかかる法制度を論ずる上で、食品衛生法<sup>1</sup>（昭和 22 年法律第 233 号）及び JAS 法<sup>2</sup>（昭和 25 年法律第 175 号）に言及することは必須である。これは食品の表示制度を論ずる上でも同様である。さらに、両法の目的規定から外れる表示事項については、他法令等がそれを担っている。例えば、本研究でも取り上げる不当景品類及び不当表示防止法<sup>3</sup>（昭和 37 年法律第 134 号。以下、「景品表示法」という。）は、食品に限らず全ての商品・サービスにかかる表示及び広告等<sup>4</sup>を規制対象とする。ただし、食品衛生法や JAS 法のように特定の表示を義務付けるのではなく、実際のものより著しく優良であると表示する事案等を不当表示として規制するものである。2013 年 10 月～11 月にかけて、社会的に注目を集めたレストラン等外食サービスにおける食材等の不当表示、いわゆる偽装表示<sup>5</sup>については、衛生上の問題でないこと、また、飲食店等において消費者に直接提供する食品は、JAS 法における品質表示基準制度の対象外であること<sup>6</sup>などから、景品表示法が規制を担っている<sup>7</sup>。

これら 3 法の目的や役割分担等の詳細は、後述するところであるが、これら 3 法以外にも食品表示にかかる法令等は、健康増進法<sup>8</sup>（平成 14 年法律第 103 号）に基づく栄養表示基準

<sup>1</sup> 1947 年 12 月 24 日，官報，第 6285 号，pp.261-264

<sup>2</sup> 農林物資規格法。1950 年 5 月 11 日，官報，号外第 49 号，pp.10-11

<sup>3</sup> 1962 年 5 月 15 日，官報，第 10618 号，pp.357-359

<sup>4</sup> 景品表示法は、不当表示のみならず商品及び役務の取引に関連する不当な景品類の提供による顧客の誘引をも規制対象とする。詳細については、公正取引委員会事務局編，(1967)，『誇大広告と懸賞販売の規制 不当景品類及び不当表示防止法の解説』ダイヤモンド社，pp.15-67，また，片桐一幸編，(2014)，『景品表示法〔第 3 版〕』商事法務，pp.6-8，pp.159-203 等を参照されたい。

<sup>5</sup> 筆者の管見の限り，従前，「不当表示」と呼称されていたが，2001 年秋の BSE 問題，それによる雪印食品食肉偽装事件発覚以降，より犯罪性を感じさせる「偽装表示」という言葉が一般的に使用されるようになった。ただし，当該雪印食品食肉偽装事件の本質とは，国に対する詐欺事件（補助金適正化法の不正受交付罪に該当）であって，消費者に対して販売する食品にかかる表示問題ではない。詳細は後述。

<sup>6</sup> 加工食品品質表示基準（平成 12 年農林水産省告示第 513 号）第 3 条ただし書き。「加工食品の容器又は包装に表示すべき事項は，次のとおりとする。ただし，飲食料品を製造し，若しくは加工し，一般消費者に直接販売する場合又は飲食料品を設備を設けて飲食させる場合はこの限りでない。」

<sup>7</sup> 一例を挙げれば，料理に用いられた牛の正肉の大部分が「神戸ビーフ」ではなく，牛の内臓のほとんどすべてが「但馬牛」のものではなかった事案について，公正取引委員会は，運営会社であるフーディーズ株式会社に対して排除命令を行った。公正取引委員会ウェブサイト，(2009)，「(平成 21 年 3 月 31 日)フーディーズ株式会社に対する排除命令について」，<http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h21/mar/09033102.html>，[2014, January 30]。なお，景品表示法の執行は従前，公正取引委員会が担っていたところ，2009 年 9 月の消費者庁設置により，以降は同庁表示対策課が担うこととなった。ただし，景品表示法における権限の委任規定により，公正取引委員会事務総局各地方事務所も引き続き法執行を担っている。

<sup>8</sup> 2002 年 8 月 2 日，官報，号外第 169 号，pp.59-63

や、内容量等の表記方法を規定する計量法<sup>9</sup>（平成4年法律第51号）等いくつかもあり、その上、自治体によってはいわゆる上乗せ条例として、東京都消費生活条例に基づく食品の品質表示<sup>10</sup>等、より厳格な規制もある。こういった多数かつ複雑な法規制等は、事業者側にとって法制度等の理解を困難にするものであり、ひいては意図せざる法令違反を引き起こす要因とさえなる。また、法規制等の受益者側である一般消費者においてもその理解が困難となっている。

表 1 食品表示に関する主な法律

法律名 (所管省庁)	表示等の主旨	表示対象食品	表示すべき事項等
食品衛生法 (厚生労働省, 消費者庁)	飲食による衛生上の 危害発生の防止	容器包装に入れられ た加工食品（一部生鮮 品を含む）、鶏卵	名称、食品添加物、保存方法、消費期限 又は賞味期限、製造者氏名、製造所所在 地、遺伝子組換え食品、アレルギー食品、 保健機能食品に関する事項等
JAS 法 (農林水産省, 消費者庁)	品質に関する適正な 表示、消費者の商品 選択に資するための 情報表示	すべての生鮮食品、容 器又は包装された加 工食品	名称、原材料名（食品添加物を含む）、 原料原産地名、内容量、消費期限又は賞 味期限、保存方法、原産地（輸入品の場 合は原産国）名、製造者又は販売者（輸 入品にあつては輸入者）の氏名又は名称 及び住所、遺伝子組換え食品、有機食品 に関する事項、その他食品分類ごとに品 質表示基準が定められている場合はそ の項目
健康増進法 (厚生労働省, 消費者庁)	栄養の改善及び健康 の増進のため	加工食品等に日本語 で栄養表示する場合	栄養成分の量、熱量
		特別用途食品	商品名、許可を受けた表示の内容、許可 証票、栄養成分量、熱量及び原材料の名 称等
	健康の保持増進の効 果等について虚偽誇 大広告等の禁止	食品として販売され る物	（健康保持や増進の効果について著し く事実と相違する表示、又は著しく人を 誤認させるような表示の禁止）
米トレーサビリ ティ法（農林水 産省、消費者庁）	米穀等の適正かつ円 滑な流通の確保と産 地情報の伝達	一般消費者に販売さ れる米飯類、もち、米 菓等、外食店等で提供 される米飯類	産地情報（「国産」や都道府県名等、輸 入品の場合は生産国名）
景品表示法 (消費者庁)	虚偽、誇大な表示の 禁止	すべての食品	（内容等について、実際より優良や有利 であると誤認するような表示の禁止）
計量法 (経済産業省)	適正な計量の実施を 確保	容器包装に密封され た特定商品	内容量、表記者の氏名又は名称及び住所

出所：本田伸彰，(2013)，「食品表示一元化の議論と課題」，調査と情報－ISSUE BRIEF－，786号，p.2

以上のように、日本の食品表示法制の現状を俯瞰すると、これら法規制による真の受益者とは誰なのかという疑問が沸き上がってくるのである。

<sup>9</sup> 計量法（昭和26年法律第207号）の全部改正。1992年5月20日，官報，号外第66号，pp.17-35

<sup>10</sup> 東京都消費生活条例では、法令で規定のない品目又は事項について表示の基準をつくり、基準にあった表示をするよう事業者に義務付けている。現在、東京都が品質表示を義務付けている食品は4品目。そのうちの調理冷凍食品にあつては、(1)原材料配合割合、及び、(2)原料原産地名の表示を規定している。東京都福祉保健局ウェブサイト,(2009),「東京都消費生活条例に基づく食品の品質表示」,食品衛生の窓,  
<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shokuhin/hyouji/jorei.html>, [2014, January 30]

このような問題の解決を図るためには、日本における食品表示法制の歴史及びその背景のみならず、行政システム全体の歴史や推移等を正確に究明することが重要である。

今、筆者の問題意識の一部を冒頭に提示したところであるが、筆者の管見の限りにおいて、それは今まで十分に行われて来たとは言えない。

近代の日本が形づくられた時期をどのように捉え、理解するか、これは日本の行政システムやそれにまつわる課題を解明するうえで最も重要な点である。これを問われれば、大多数の日本人は、おそらく「明治政府設置の頃」又は「明治憲法制定の頃」と答えることだろう。

しかし、近代法においては、憲法が国をつくるのであって、国が憲法をつくるのではない。その見解に立てば、1945年の太平洋戦争敗戦を契機に、明治政府が置かれた大日本帝国は消滅し、新憲法である日本国憲法の下、日本国が誕生した。すなわち、厳密に日本という国を捉えるならば、名称を「日本国」として、日本国憲法が施行<sup>11</sup>された1947年5月3日に出来た国である。

しかしながら、行政法の世界では、大日本帝国憲法下の行政法理論が日本国憲法下においてもそのまま生き残り、日本国においても諸般の制度、実務、学説の中でいまだに支配的な地位を保ち続けている。この有様は、日本の行政法学に重大な影響を与えたオットー・マイヤー (Otto Mayer) の「憲法は滅びる、行政法は存続する」(Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht.) という命題<sup>12</sup>そのものである。

日本の行政システム等に見られる「連続性」、これが本論文を貫く第1のキーワードである。そして、第2のキーワードとして「歪曲」を挙げたい。本研究で明らかにするところであるが、政府公表資料等による食品表示法制にかかる説明には、歴史を歪曲している面が少なからず見られる。これを明らかにすることは、反対する立場の方もおられようが、正しき未来は常に過去に対する正確な認識と真摯なる反省の上のみ築かれる、との筆者の信念によるものである。関係各位の御寛恕を頂戴出来れば本望である。

なお、本研究では、特に断りがない限り、「日本」とは、大日本帝国及び日本国の両者を一体として捉えるものである。

さて、1945年8月15日<sup>13</sup>、約3年9ヶ月<sup>14</sup>に渡った太平洋戦争は、大日本帝国の「敗戦」を「終戦」と言い換え<sup>15</sup>、終結<sup>16</sup>を向かえた。この敗戦から70年弱の時が経過し、戦時中及

<sup>11</sup> 日本国憲法公布は、1946年11月3日

<sup>12</sup> 塩野宏、(1962)、『オットー・マイヤー行政法学の構造』有斐閣、p.289。「憲法が変わっても行政法は変わらない」とも言われる。

<sup>13</sup> 現在、国内では一般的に終戦の日とされている8月15日については、玉音放送が行われた日であって、国際的に見れば連合国の多くは、戦艦ミズーリ号で降伏文書調印が行われた1945年9月2日を対日戦勝記念日 (Victory over Japan Day, 又は、VJ Day) としている。佐藤卓己、(2005)、『八月十五日の神話—終戦記念日のメディア学』ちくま新書、p.52。メディア論が専門である佐藤は、ポツダム宣言受諾の日 (8月14日) でもなく、降伏文書調印の日 (9月2日) でもない8月15日が終戦記念日として定着した経緯や政府の意図について綿密な調査により解き明かしている。

<sup>14</sup> 1937 (昭和12) 年7月に勃発したいわゆる日中戦争から連続するものと見れば、8年間強。さらに、1931 (昭和6) 年9月に勃発した満州事変から連続するものと見れば、15年間弱。

<sup>15</sup> 2012年8月15日、NHK番組『終戦—なぜ早く決められなかったのか』において、安東義良外務省政務局長 (当時) は「言葉の遊戯ではあるけど、降伏という代わりに終戦という字を使ってね。あれは僕が考えた。えへへ。終戦、終戦で押し通しちゃった。降伏と言えば、軍部をえらく刺激してしまうし、日本

び敗戦直後の実体験がない国民が人口の5分の4以上を占める状況となった。これにより、数十年前は国民の大多数にとって近現代の「経験」であり、元来、大筋として間違えようのない共通認識が、時間の経過とともに、「歴史」となった。この近現代の歴史化により、当時であれば誤認しようのない事実に対してさえ、ある意図を持った者たちによる歴史の書き換えが容易に行うことができる環境が次第に整ってきた。その上、私たち日本人は、何か自明の理由から1945年という大きな分岐点で二十世紀を区分し、「戦前」と「戦後」というふうに時代をとらえる傾向がある<sup>17</sup>。これはある程度合理的な発想だが、誤解を招くおそれもある。この誤解とは、戦前から敗戦後の経験のあいだにあるダイナミックな連続性を見失うことである。

今般、戦前及び戦中社会のイメージといえ、軍人が威張り散らし、自由のない暗い社会であり、一方、戦後のそれは、そこから解放された平和で民主的で明るい社会、という単純な固定観念が成立しつつある。近現代の歴史化や固定観念の浸透等を背景に、以前であれば、学術的にも一般的にも認められないような暴論、異説の類が徐々に一般国民には違和感なく受入れられるようになり、次第に歴史が歪められつつある<sup>18</sup>。

しかし、歴史の細部を正確に理解せずに二者択一的、単純化した固定観念のみで全体を理論構成するならば、歴史は実相と乖離する。例えば、近年、日本周辺諸国の政治情勢の変化と相俟って、日本の最高法規である憲法について、占領軍による「押しつけ憲法<sup>19</sup>」改正を党是とする某複数政党の方針が少しずつ支持を受けつつある。しかし、新憲法の制定過程には、占領史研究者でさえ多様な見解<sup>20</sup>がある。そして、筆者は、憲法改正の機運が最も盛り上がった時期である講和条約締結を経てさえも改正がなされなかったこと等を考慮すれば、ステレオタイプの「押しつけ」論に安易に与したり賛同したりする姿勢は、危険なものと思量する。

この憲法に散見されるような事態は、日本の行政システムや行政法にかかる学術研究においても同様であり、安直な歴史認識に基づいた論文や刊行物が大手を振って歩きつつある。

---

国民でも相当反響があるから、事実ごまかそうと思ったんだもん。ごまかすという用語弊があるけど、言葉の伝える印象はね、和らげようというところからね、まあそういうふう考えた」と秘話を紹介した。山形中央高等学校・加藤亨教諭が同番組を詳細に文章化している。山形中央高等学校研究紀要、第26号、[http://www.yamagatachuo-h.ed.jp/Admin/kenkyu\\_kiyou/26/katou26.pdf](http://www.yamagatachuo-h.ed.jp/Admin/kenkyu_kiyou/26/katou26.pdf), [2014, January 30]

<sup>16</sup> 国立国会図書館ウェブサイト、(初出年不明)、「1945年9月2日付、降伏文書調印に関する詔書」、<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/021shoshi.html>, [2014, January 30]

<sup>17</sup> 米国の著名な歴史学者、ジョン・W・ダワーの著書から次の一節を拝借し、日本人に置き換えたもの。筆者は、ダワーは日本人の感情を慮り、敢えて「西洋人」と記していると思量している。「私たち西洋人は、何か自明の理由から1945年という大きな分岐点で二十世紀を区分し、「戦前」と「戦後」というふうに時代をとらえる傾向がある。これは合理的な発想だが、誤解を招くおそれもある。日本だけではなく世界の他の地域にもみられた、戦前、戦中、戦後の経験のあいだにあるダイナミックな連続性をあいまいにしがちだからである。」と述べる。ジョン・W・ダワー、(2010)、『昭和—戦争と平和の日本』みすず書房、p.3

<sup>18</sup> 昭和史研究の有力な専門家の一人である保阪は、「歴史についての記憶が薄れていくときは、記録が操作されやすい」と指摘している。保阪正康、(2013)、「記憶と記録、そして教訓へ」、保阪正康・半藤一利・立花隆・田城明『体験から歴史へ—<昭和>の教訓を未来への指針に』講談社、p.26

<sup>19</sup> 芦部信喜著・高橋和之補訂、(2011)、『憲法 第5版』岩波書店、pp.25-32。芦部は「一国の憲法はその国の国民の自由意志に基づいて制定されなければならない。(中略)総司令部からの強要的要素はあったとしても、憲法自律性の原則は、法的には、損なわれていなかったと解するのが妥当であると思われる。」(p.27)とする。

<sup>20</sup> 例えば、袖井林二郎・竹前栄治編、(1992)、『戦後日本の原点(上) — 占領史の現在』悠思社、pp.139-216、天川晃・古川純執筆部分「新憲法の成立—制定過程とさまざまな構想」。他に、高見勝利、(2012)、「三 日本国憲法無効論とその批判」、野中俊彦ほか編『憲法I (第5版)』有斐閣、p.65

現在の日本の行政機関や行政法の多くは、その設置、起草及び制定年が1947～1950年頃に集中していることから、当該年次だけに着目した場合、敗戦後、新憲法下で全く新たに制定等がされたかのように見える。そのためか、法律の制定目的等を記述するにあたり、当該法律の制定年から制定理由を安易に推察したと思われる研究<sup>21</sup>や報告<sup>22</sup>が実際に散見される。

しかし、行政法の多くの制定年が当該時期に集中している根本的かつ最大の理由には、敗戦後、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）が、降伏した大日本帝国を管理するにあたり、直接統治ではなく、旧来からある行政システム等を概ねそのまま用いた間接統治を選択したことである（図1）。そして、間接統治下、民主主義を基調とした新憲法制定により、従前制定されていた法律、制度等は新憲法の精神に沿って全て再検討された。すなわち、独立命令の失効を含め、従前の法体系全般が見直す必要に迫られたという必然性である。

1889（明治22）年に制定された大日本帝国憲法<sup>23</sup>下においては、国家の統治権は天皇が総攬する（第4条）と規定し、また、立法権（第5条）や独立命令権が個別に定められていた（第9条）ことから、各種の法律においても、その具体的な部分については勅令や独立命令によって規定されていたものが少なからずあった。しかし、新憲法制定により、天皇の地位は「日本国の象徴であり日本国民統合の象徴」となり、国会だけが「国の唯一の立法機関」（第41条）となった。そのため、GHQ/SCAPは、現存の国内統治機構を利用するにあたって、必要とする改正法律の制定を原則として国会に任せた。ただし、GHQ/SCAPが最大の関心を持つ分野では、通常は日本政府に対する覚書の形で、最高司令官が指令を発する方式を取った。SCAPINSと呼ばれるこの覚書は、無数に発せられた<sup>24</sup>。

そういった経緯の中で、1947年4月に、日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律<sup>25</sup>（昭和22年法律第72号）が公布され、「法律を以て規定すべき事項を規定するものは、昭和二十二年十二月三十一日まで、法律と同一の効力を有するものとする」と規定された。すなわち、大日本帝国憲法下において、公権力の行使にかかる勅令、命令等については、内容を見直し、1947年12月31日迄に、新たに制定する必要があった

<sup>21</sup> 農林物資規格調査会（JAS調査会）基本問題委員会の座長を務めた本間は「太平洋戦争の終結後の混乱、資材不足、生産設備の損耗・破壊から抜け出す頃に、食品衛生等（昭和22年）と農林物資規格法（昭和25年）が制定された。食品衛生法（食衛法）は食品の生産・加工から消費されるまでの過程で、飲食に起因する衛生上の危害防止を目的とした。（中略）もの不足の時代にあつては、生産者は経済的には有利な立場にあり、粗悪品が出回った。そこで、消費者が食品をはじめとする農産加工品を購入するにあたり、商品が一定水準以上の品質であることを保証し、消費者の商品選択を確実にするために農林物資規格法（Japan agricultural Standards : JAS法）が制定された。」と述べる。本間清一・平原嘉親，(2009)，「食品の規格・表示から安全性への道のり」，化学と生物47巻10号，pp.690-696

<sup>22</sup> 元農林省の研究者であった田島は「食品に係る法律の多くも、戦後、連合国の指導により制定された。」と述べる。田島眞，(1997)，「新しい食品の表示」，日本調理科学会誌，30巻3号，pp.290-294。筆者の管見の限り、連合軍総司令部は、占領当初から公衆衛生及び社会福祉に対し強い関心を示しており、1945年（昭和20年）9月22日及び1946年2月27日付の覚書を出すなど種々指導を行ってきた。そして、1946年5月11日付で政府宛に発した「日本政府の保健及び厚生行政機構改正に関する件」（Memorandum concerning Reorganization of Governmental Public Health and Welfare Activities.）の覚書を発出した。田島はこの一連の流れについて言及したものと思われる。しかし、明治憲法下における大日本帝国には、食品衛生法の主たる前身である「飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律」（明治33年法律第15号）及び関連規則等が存在したことから、敗戦まではあたかも食品衛生に関する法規が存在しなかったような記述は不正確である。

<sup>23</sup> 1889年（明治22）2月11日に制定・公布され、1900年11月29日に施行

<sup>24</sup> アルフレッド・C・オプラ，(1950)，「占領下日本の法律改革（一）」，法律タイムズ，1950年2月号，pp.2-10

<sup>25</sup> 同法附則において、「日本国憲法施行の日から、これを施行する。」とされた。1947年4月18日，官報，第6076号，p.174

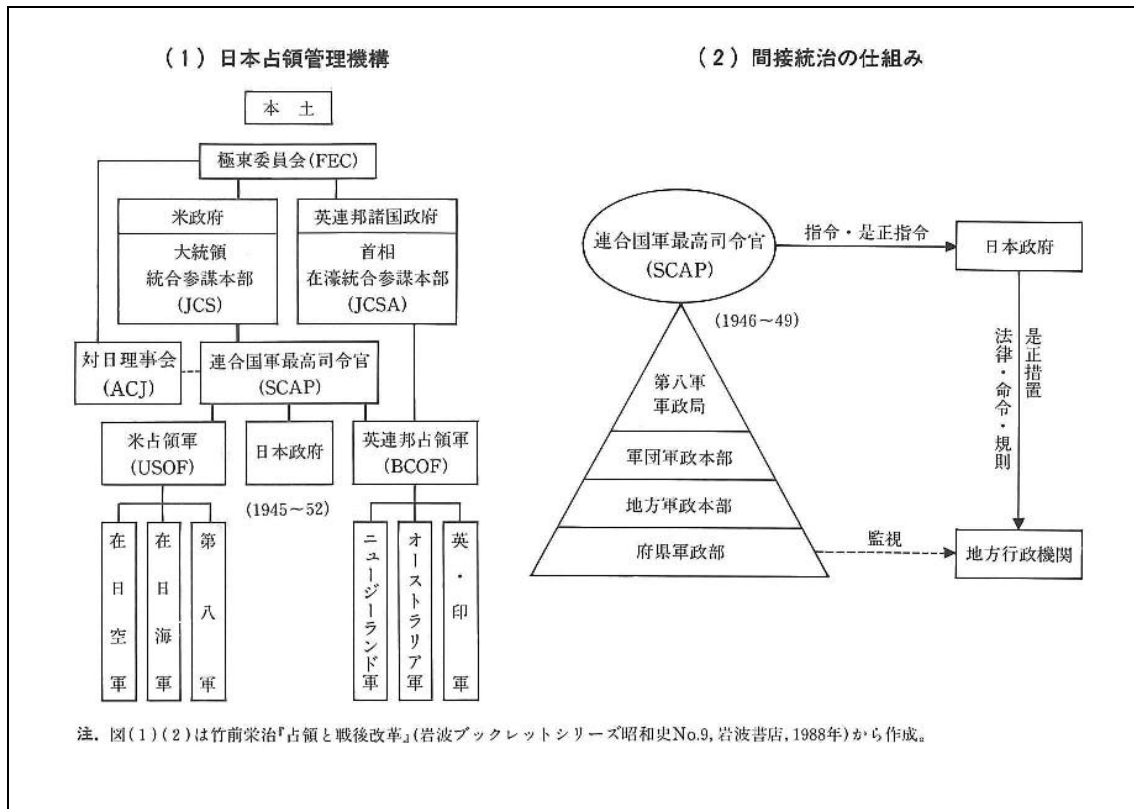


のである。

そして、これには本研究で主たる研究対象とする食品衛生法及び JAS 法、正確には JAS 法の前身である指定農林物資検査法についても、公権力の行使を含むものであるため、この影響を受けている。

このように、国の法的システムが全面的な過渡期であった背景を無視し、さらには、国会への法案提出理由や会議録に基づかずに、食品衛生法と JAS 法との関係について「政府が敗戦後に出回った偽和食品対策のために用意した規制とインセンティブから成る一組の法制度」<sup>26</sup>と、制定年次に殊更に着目し、年次から制定理由を推察して理由を逆付けすることは、まさに歴史の歪曲である。

図 1 日本占領管理機構と間接統治の仕組み



出所：袖井林二郎・竹前栄治編『戦後日本の原点（上）－占領史の現在』悠思社，1992年，目次後（頁番号なし）

## 第 2 節 近年の食品表示にかかる行政等の動向

食品に限らず、商品等にかかる表示において、必要な情報が分かりやすく、かつ、正し

<sup>26</sup> 中嶋康博, (2010), 「第 14 章 フードシステムの展開と食品安全政策」, 東京大学食の安全研究センター編『食の安全科学の展開－食のリスク予測と制御に向けて－』シーエムシー出版, p.259

く表示されていることが不可欠とされるのは、一般的には次のような理由による。

表示に対するミクロの観点においては、表示は、消費者が商品を購入する際の目安となる重要な情報源である。正しい情報が消費者に提供されなければ、消費者の選択は不可能である。したがって、不当表示や虚偽表示は消費者の選択権を侵害していると言える。

しかも、食品表示においては、食物アレルギーを持つ者にとって、的確に原材料を表示していない食品は、同者の生命を脅かしかねない危険性さえ孕むものである。

また、マクロの観点においても、現在の日本の経済体制は、いわゆる資本主義経済体制であり、これは政府による決定ではなく市場による価格メカニズムを利用した方が適切な配分が達成できると考えるものである。それには、消費者における適切な商品選択が不可欠であり、表示とはその基礎を成すものである。よって、不当な表示を行うと、商品や役務に関する正確な情報が消費者に伝わらないことになり、商品等の品質や価格などに関する情報に基づく適切な商品選択が歪められてしまうことになる。この結果、消費者は、自主的かつ合理的な商品選択、すなわち、良質廉価な商品の購入ができないこととなり、消費者利益の実現が損なわれることになる。したがって、不当表示や虚偽表示は資本主義経済体制の根幹を掘り崩すことにもなるのである。

さて、ここで日本の食品表示制度の概要を述べたい。

敗戦後、新憲法下での行政システム以降、日本の食品表示に関わる行政機構は概ね次のような法形成を行ってきた<sup>27</sup>。

1947年、厚生省（当時）は、1900（明治33）年公布の飲食物取締法<sup>28</sup>及び関連法令等を廃止し、それらを包括した食品衛生法（昭和22年法律第233号）を制定し、一般消費者に対する食品に関する公衆衛生上必要な情報の正確な伝達の見地から、販売の用に供する食品等に関して製造年月日等の事項の表示を義務づける表示基準を定めた。

1950年、農林省（当時）は、指定農林物資検査法（昭和23年法律第210号）を廃止し、現JAS法の原型である農林物資規格法（昭和25年法律第175号）を制定した。

また、1962年、公正取引委員会は、景品表示法（昭和37年法律第134号）を制定し、商品・サービスにかかる不当な景品類及び表示による顧客の誘引を防止し、公正な競争を確保することで一般消費者の利益を保護する見地から、不当な表示の禁止等を定め、また、同法に基づく公正競争規約<sup>29</sup>が個別の表示事項等を規定した。

そして、1970年、農林省（当時）は、従前、農林物資の規格を規定する農林物資規格法を改正し、消費者の商品選択の手がかりとするため品質に関する一定の表示を積極的に行わせること<sup>30</sup>を目的規定に追加する、農林物資規格法の一部改正<sup>31</sup>（昭和45年法律第92号）

<sup>27</sup> 日本国憲法第41条により国会が「国の唯一の立法機関」であって、行政機関が直接に法律を制定する訳ではないが、内閣提出法案が国会で否決されることは極めて例外的なことであるため、本研究では内閣提出による法案が成立したものに関しては「制定する」と表記する。以下、同様。

<sup>28</sup> 同法の主たる前身は明治33年公布の「飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律」（明治33年2月24日法律第15号）である。関連法令等は、後述。

<sup>29</sup> 「公正競争規約」という呼称は、2009年6月改正前の景品表示法の条文上は、見出しや略称として用いられていたが、消費者庁設置に伴い同法が改正された際、法文上からは削除され、見出しは「（協定又は規約）」となった。2009年6月5日、官報、号外第117号、p.11。なお、本論文では、便宜上、「公正競争規約」の呼称で統一する。

<sup>30</sup> 馬場久萬男、(1970)、「農林物資の規格化と品質表示の適正化について」、時の法令、725（1970.9.13）号、pp.39-45

<sup>31</sup> 農林物資規格法の一部を改正する法律。1970年5月23日、官報、第13026号、pp.2-4

を行った。この一部改正により、同法はその名称を「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」と変更した。すなわち、当該改正により、初めて農林物資にかかる表示が JAS 法の主たる目的の一つに位置付けられた。また、JAS 法との略称で呼称されるようになった。

以来、食品表示は、概ねこの主要 3 法及びその他複数の法律や基準等が重層的に存在した枠組みの中で、法規制や制度の形成が行われてきた。これにより、「消費者のみならず事業者にとっても理解や履行が困難な状況<sup>32</sup>」とさえ問題視される状態に陥ることとなった。

この食品表示をめぐる制度上の混乱を解決するため<sup>33</sup>、これらの法律における食品に関する表示の規定を統合して、食品に関する表示について包括的かつ一元的な制度を創設しようとする「統一食品表示法」の制定が長らく求められてきたのである。

そして、2009 年 9 月の消費者庁の新設を契機として、2013 年 6 月、食品表示法（平成 25 年法律第 70 号）が制定・公布<sup>34</sup>された。

なお、この食品表示をめぐる制度上の混乱<sup>35</sup>について、具体例を一つ挙げれば、食品の「加工」とは、食品衛生法では「ある物に工作を加える点では製造と同様であるが、その物の本質を変えないで形態だけを変化させること」と定義される<sup>36</sup>が、JAS 法では「あるものを材料としてその本質は保持させつつ、新しい属性を付加すること」と定義されている<sup>37</sup>。当該事項一つをとっても、意味を正確に理解し、さらに両法を満たすべく正確な表示を作成するのは、事業者においても一筋縄ではいかない作業と思われる。

<sup>32</sup> 旧経済企画庁ウェブサイト、(2008)、「第 21 次国民生活審議会総合企画部会第 4 回（2008 年 2 月 14 日）配布資料 5」、『食の安心・安全に向けた体制整備について（案）』 p.3, <http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/21th/080214shiryo05.pdf>, [2014, January 30]

<sup>33</sup> 森国務大臣による説明「ただいま議題となりました食品表示法案につきまして、その提案理由及び概要を御説明申し上げます。食品に関する表示は、消費者が食品を摂取する際の安全性の確保及び自主的かつ合理的な食品の選択の機会の確保に関し重要な役割を果たしております。一方、現在、食品一般を対象とした表示制度は、食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律、健康増進法の三つの法律で定められております。この結果、一つの食品に対する表示のルールが複数の法律及びその下位法令に分かれて規定されており、複雑でわかりにくいものとなっております。このため、これらの法律における食品に関する表示の規定を統合して、食品に関する表示について包括的かつ一元的な制度を創設するため、この法律案を提出した次第であります。」（下線付けは筆者による。）2013 年 5 月 16 日、第 183 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録 5 号、p.1

<sup>34</sup> 2013 年 6 月、食品表示法（平成 25 年法律第 70 号）が公布されたが、施行日は未定（附則第一条 この法律は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、次条及び附則第十八条の規程については、公布の日から施行する。）。2013 年 6 月 28 日、官報、号外第 138 号、pp.27-31

<sup>35</sup> 古くは、森島が農林物資規格法と食品衛生法による表示の重複について言及している。森島昭夫、(1973)、「第 4 章食品・薬品の表示規制」、高橋暁正・藤木英雄・森島昭夫・柳沢文徳著『食品・薬品公害』有斐閣選書、pp.231-243

<sup>36</sup> 食品衛生法の一部を改正する法律等の施行について（昭和 32 年 9 月 18 日、発衛第 413 号の 2 各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生省公衆衛生局長通達）

#### 第一 添加物に関する事項

一 (二) 今般の改正により従来の「加工」、「保存」の外に「製造」という概念が追加されたが、「製造」とは、ある物に工作を加えて、その本質を変化させ、別の物を作り出すことであり、「加工」とは、ある物に工作を加える点では製造と同様であるが、その物の本質を変えないで形態だけを変化させることをいい、「保存」とは、ある物をその現在の性質状態が時間的経過によつて自然に変化することを有意義的に防ぐことをいうものであること。

<sup>37</sup> 法文上では定義せず、ウェブ上で公表している「加工食品品質表示基準 Q & A」で定義している。農林水産省ウェブサイト、(2003)、「第 2 回食品の表示に関する共同会議」、資料 2 製造・加工等の定義について、[http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/kyodo\\_no2\\_shiryo\\_2.pdf](http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/kyodo_no2_shiryo_2.pdf), [2014, January 30]

しかも、細微な表示ミスであっても“自主”回収<sup>38</sup>を行うことが社会的要請であるとする半ば強制とも言える社会的な圧力にもさらされている。これは後述する「食品ロス」問題にもつながる看過できない問題である。

近年における食品ロスにかかる象徴的な事例として、大手飲料製造会社のぶどうジュース発売中止事案を挙げたい。

同社報道発表及び新聞報道<sup>39</sup>によれば、2010年10月21日、当該飲料製造会社は、食品の表示基準を定めたJAS法に抵触するとして、「ぶどうジュース」の発売を中止すると発表した。JAS法に基づく果実飲料品質表示基準（平成12年農林水産省告示第1683号）では、ぶどう果実の搾汁若しくは還元果汁又はこれらに砂糖類、はちみつ等を加えたものでないと「ぶどうジュース」とは表記できない。しかし、香りを増すために果汁を発酵させたものを1%分加えたが、同社は、この発酵果汁も果汁に含まれると誤解した。約60万本を生産していたが、表示を直して発売するには時間がかかるため、発売を取りやめ、廃棄を検討したとのことである。

筆者が当該会社に電話で聞き取り調査を行ったところ、本件にかかるいきさつは概ね報道のとおりであること、また、当該商品がジュースに該当するか否かについては、一般社団法人日本果汁協会を通じて消費者庁食品表示課へ照会したとのことであった。

当該商品がストレート果汁を使用し、それをセールスポイントとするものであれば、筆者も致し方ないものと思量する。

しかし、筆者は、次の理由から、当該ぶどうジュースにかかる行政庁等の判断には、違和感を覚える。当該商品は非JAS規格品<sup>40</sup>であることから、前述果実飲料品質表示基準が適用される。当該基準において、ぶどうジュースは糖用屈折計示度による品質管理が基本<sup>41</sup>であり、それぞれ、濃縮果汁は30° Bx、還元果汁は11° Bxを基準としている。すなわち、濃縮果汁に水分を加え、還元果汁とする際に必ずしも搾汁時と全く同量の水分を戻すものではない。製造現場においては、原料濃縮果汁が30° Bxであるかを確認した後、それに対して予め製造管理基準で規定した一定量の水分を加え、還元果汁とする。そして、それが当該果実飲料品質表示基準に規定する11° Bxに合致しているかを確認するのが一般的である。当該果実飲料品質表示基準は一定程度余裕をもって決められているものであるから、通常、濃縮前の原液よりもわずかながら希釈される。

それを考慮すれば、1%の発酵果汁が加えられたからと言って直ちに消費者の利益が損なわれるとまでは言えないのではないか。また、当該発酵果汁がオレンジ等の異種果汁由来のもの、もしくは、ぶどうであっても異品種（例えば、コンコード種に対してマスカット種）の果汁由来のものであれば、当該判断もやむなしと思われるが、同品種のぶどう由来の発酵果汁をわずか1%でさえ認めないのは、厳密に過ぎるものと思われる。

<sup>38</sup> 食品の自主回収などは表示が不適切なものが4～5割程度占めているものの、2003年度～2007年度は、わずか4年間で5.3倍増加した。内閣府編、(2009)、「食品・製品のリコール件数の増加」、『平成20年版国民生活白書』、pp.19-21

<sup>39</sup> 「果汁100%に1%足りなくて カルピス、ブドウジュース発売中止 60万本廃棄検討」2010年10月22日、朝日新聞、p.37

<sup>40</sup> JAS規格品に関しては、農林水産省が所掌

<sup>41</sup> JAS規格品に（果実飲料の日本農林規格（平成10年農林水産省告示第1075号））においても、糖用屈折計示度による品質管理が基本である。

さらには、法執行を担当する行政機関においても、その法適用が適切とは思えない事案さえある。2008年10月、群馬県食品安全局衛生食品課は、同県内の弁当製造業者がパスタ弁当の製造時間を偽って表示したとして、JAS法に基づき改善を指示した<sup>42</sup>。パスタ類の一部について、正午～午後4時に製造した商品に、製造時間を「午後6時」と表示。社内基準でパスタ類の消費期限を製造時から72時間後としているにもかかわらず、当該商品については、消費期限を3日後の「午後6時」と表示したものである。

しかし、筆者は次の点から、上記JAS法に基づく改善指示は適切ではないと思量する。食品衛生法は、「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」を禁止(20条)している<sup>43</sup>。弁当製造時間の表示の目的は、公衆衛生危害防止のために存在するものである。それは厚生省が発出した通知「弁当及びそうざいの衛生規範について」<sup>44</sup>により、消費期限について「弁当の類にあっては、必要に応じて時間まで記載すること。」と規定されていることから明白である。よって、規制(改善指示や行政指導)をするのであれば、食品衛生法に基づき行うのが穏当と思われる。

なお、JAS法に基づく加工食品品質表示基準<sup>45</sup>(平成12年農林水産省告示第513号)にあっては、「その他内容物を誤認させるような文字、絵、写真その他の表示」(第6条)表示禁止事項としているが、消費期限について製造時間まで記載することは求めている。

さて、日本における過去20年程度の食品表示にかかる行政等の動向を振り返ると、大要、以下のとおりである。

日本の食料自給率は、熱量換算(カロリーベース)では1989年を境に50%を割るようになった。1990年代中盤からは、概ね40%前後<sup>46</sup>でしかなく、100%に不足する部分は輸入によってまかなわれている。すなわち、我々の食生活はもはや輸入品なしでは立ちゆかない状況になっている。

詳細は後述するが、前述食料自給率(特に熱量換算)の低下、また、1980年代後半から生鮮野菜等の輸入が急増した。特に、1985年9月のG5・プラザ合意で設定された著しい円高以降、生鮮野菜の輸入が急増した<sup>47</sup>。この背景には、①産地の供給力低下と作柄の変動、②消費の周年化や加工・業務用需要の増大等に伴う需要の硬直化、③急激な円高の進行、及び、④量販店、外食産業等の低価格戦略の採用による安価な輸入品への依存、などの要因があると分析<sup>48</sup>されている。また、かつては、腐敗性の高い生鮮食品は遠方から運ばれてくる

---

<sup>42</sup> 2008年10月29日、弁当製造時間偽装、読売新聞。なお、群馬県庁ウェブサイト、(2008)、「【10月28日】JAS法に基づく措置について」は閲覧不可(2014年1月現在)。

<sup>43</sup> 食品衛生法の一部を改正する法律(昭和47年法律第108号)により、同法第12条中「虚偽の標示その他の標示」が「虚偽の又は誇大な表示又は広告」に改められた。1972年6月30日、官報、第13655号、pp.2-4

<sup>44</sup> 1979年6月29日、環食第161号、厚生省環境衛生局食品衛生課長通知

<sup>45</sup> 2000年3月31日、官報、号外第63号、pp.205-209

<sup>46</sup> 平成24年度は、カロリーベースで39%。農林水産省ウェブサイト、「平成24年度食料自給率について」、[http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu\\_ritu/pdf/24shokuryoujikyuuritunituite.pdf](http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/pdf/24shokuryoujikyuuritunituite.pdf), [2014, January 30]

<sup>47</sup> 加瀬良明執筆部分、「第2章日本の食品産業と農産物貿易」、堀口健司編、(1993)、『食料輸入大国への警鐘—農産物貿易の実相』農山漁村文化協会、pp.73-130

<sup>48</sup> 永田明、(1995)、「増大する輸入野菜と国内産地の対応方向」日本農業の動き、113号、農林統計協会、pp.14-40。なお、永田氏は、農林水産省食品流通局野菜振興課課長補佐の職名で寄稿。

ことは少なかったが、コールド・チェーン<sup>49</sup>等流通手段の発達等により生鮮食品の流通範囲が広がり、海外からも野菜などが輸入されてくるようになってきた。つまり、生鮮食品であっても消費地の近辺等で生産されたものとは限らなくなった。しかも、外見だけでは全く見分けがつかない品目がある。こういった状況下、生産者及び消費者の両者から原産地の情報を求める声が高まってきたのである。

また、同時期には製造技術の発達等により、常温保存が可能な牛乳等が開発、市販された。これに対応するため、食品衛生法に基づく乳等省令が改正され、「品質保持期限（製造後常温においてその品質の保持が可能な期限をいう。）という概念が法文化された<sup>50</sup>。

そして、1991年4月、農林水産省<sup>51</sup>は「青果物の一般品質表示ガイドライン」を定め、野菜や果物は輸入、国産品にかかわらず、品名や産地、原産国などを包装袋や店頭に表示するよう食品販売業者等<sup>52</sup>に求めた。

なお、当該ガイドラインは、後年、生鮮食品品質表示基準<sup>53</sup>（平成12年農林水産省告示第514号）としてJAS法に取り入れられた。

1994年8月、内閣総理大臣の諮問機関である農政審議会は、『新たな国際環境に対応した農政の展開方向』を取りまとめた。当該報告の中で、制度及び運営について抜本的な見直しを行うことが必要であること、それには、現行食糧法にこだわらず、新たな法体系を整備すべきである旨提言した<sup>54</sup>。それを受けて1994年12月、主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律<sup>55</sup>（平成6年法律第113号。以下、「新食糧法」という。）が制定され、そして1995年11月の施行に伴い、精米の表示制度も変更された。食糧庁精米表示基準に基づき、登録販売業者が店頭で販売する米は、産地・品種・産年のいわゆる三点セット表示が義務付けられ、1996年4月1日から全面実施された。

なお、食糧管理法（昭和17年法律第40号）は、新食糧法附則第3条により廃止された。

1994年8月、農林水産省の外郭団体である財団法人食品流通構造改善促進機構は「水産物表示ガイドライン」を定め、①品名、②解凍ものである場合は「解凍」の表示、③養殖物

---

<sup>49</sup> コールド・チェーンは、アメリカで開発された流通機構で、もっとも品質劣化が起こりにくい保存温度は何度かを食品ごとに研究した成果をもとに、凍結させた魚や肉、あるいは凍る一步手前の温度にした青果物を、それぞれの保存温度を変化させずに、生産地から台所まで「低温の鎖」で結んだもの。（昭和）40年1月、科学技術庁長官の諮問機関である資源調査会は「食生活の体系的改善のための流通方策」の基本に関する勧告を行った。41年9月12日の低温きゅうり実験は、そこから生まれたもので、生鮮食料品の価格と供給を安定させたいという政府のねらいがあった。講談社編、(1990)、「産声あげたコールド・チェーン 生鮮食料品を安く、新鮮に供給」、『昭和二万日の全記録・第13巻・東京オリンピックと新幹線』講談社、p.225

<sup>50</sup> 乳及び乳製品の成分規格等に関する省令の一部を改正する省令（昭和60年厚生省令第29号）。1985年7月8日、官報、第17522号、pp.1-3

<sup>51</sup> 農林水産省ウェブサイト、（初出年不明）、「平成2年度 農業の動向に関する年次報告」、<http://www.maff.go.jp/hakusyo/nou/h02/html/SB2.6.1.htm>、[2014, January 30]

<sup>52</sup> 表示を行う者は、①容器包装類が施された青果物にあっては、容器包装類を施した者、②小分け等のため新たに容器包装類が施され者にあっては、新たな容器包装類を施した者、③容器包装類が施されていない青果物にあっては、販売業者。里口勤、(1991)、前掲書「青果物の一般品質表示ガイドライン」、AFF、1991年2月号、pp.37-40

<sup>53</sup> 2000年3月31日、官報、号外第63号、pp.209-210

<sup>54</sup> 武本俊彦、(1995)、「食糧法の概要について」、ジュリスト、1067(1995.6.1)号、pp.45-51。なお、武本は食糧庁調査官（当時）の職名で寄稿。当該解説では、食糧管理法の成り立ちについて、「食糧管理法は、戦時中の昭和一七年に制定されたもの」とする以外、戦時から敗戦後の食糧統制にかかる部分は全く記述なし。

<sup>55</sup> 1994年12月14日、官報、特別号外第26号、pp.5-14

である場合は「養殖」の表示、及び、④産地、の4事項について、容器包装類に直接表示するか、又はステッカー、パネル等を用いて店頭に表示するよう食品販売業者等に求めた<sup>56</sup>。

なお、後年、当該ガイドラインは概ね生鮮食品品質表示基準（平成12年農林水産省告示第514号）としてJAS法に取り入れられた。

1994年12月、厚生省及び農林水産省は、①食品の製造・流通技術の進歩により製造年月日表示では、食品の品質がいつまでもつのが分かりにくくなっており、他方、食品の家庭内における保存期間の長期化等から、食品の日もちについての情報がますます必要となっていること、②製造年月日表示が、厳しい日付管理による過度の深夜・早朝操業、多頻度小口配送、返品等の誘因となっているとの指摘がなされていること、及び、③国際的にも、コーデックス委員会（Codex Alimentarius Commission）による国際規格では、期限表示が採用されており、諸外国から製造年月日表示を見直し、期限表示へ移行すべきとの意見が寄せられ、また、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉において国際規格との調和が求められていること等を理由に、1995年4月1日から食品等の日付に係る表示の基準について製造年月日の表示から期限表示に移行<sup>57</sup>することとした。

ただし、これには、食品に直接的に関係する食品衛生法やJAS法のみならず、民法上の特別法である製造物責任法<sup>58</sup>（平成6年法律第85号。以下、「PL法」という。）が1995年7月から施行され、製造年月日、賞味期限の不適正表示はPL法が射程とする「指示・警告上の欠陥」に該当することなどが相まって、食品等事業者<sup>59</sup>はもちろん、消費者の食品表示に対する関心は更に高まった。

1995年5月、厚生省は、食品衛生法及び栄養改善法の一部を改正する法律<sup>60</sup>（平成7年法律第101号）を制定し、食品への栄養表示基準を定めた。翌年5月、栄養表示基準が施行された。

また、同年9月、農林水産省は、JAS法の品質表示基準制度に基づき、輸入量の急増を背景<sup>61</sup>に、ブロッコリー、さといも、にんにく、根しょうが及び生しいたけの青果物5品目<sup>62</sup>、そして乾しいたけ<sup>63</sup>の原産地表示を施行した。これは、JAS法に基づき、生鮮食品に原産地表示が義務付けられた起点である<sup>64</sup>。

<sup>56</sup> 財団法人食品流通構造改善促進機構編、(1995),『水産物表示ガイドライン』, pp.2-5

<sup>57</sup> 食品衛生法においては食品衛生法施行規則等の一部を改正する省令（平成6年12月27日厚生省令第78号）による。JAS法においては鯨味付かん詰の日本農林規格等の一部改正（平成6年12月26日農林水産省告示第1741号）を皮切りに、「製造年月日」を「賞味期限（品質保持期限）」とするよう、品目毎に順次改正された。

<sup>58</sup> 1994年7月1日、官報、号外第125号、p.14

<sup>59</sup> 食品衛生法において、食品等事業者とは、食品若しくは添加物を採取し、製造し、輸入し、加工し、調理し、貯蔵し、運搬し、若しくは販売すること若しくは器具若しくは容器包装を製造し、輸入し、若しくは販売することを営む人若しくは法人又は学校、病院その他の施設において継続的に不特定若しくは多数の者に食品を供与する人若しくは法人をいう。（第3条）

<sup>60</sup> 1995年5月24日、官報、第1650号、pp.1-3

<sup>61</sup> 古野雅美、(1997),「農政時評・活発な食品表示をめぐる動き」、農林統計調査、1997年2月号、pp.56-57

<sup>62</sup> ブロッコリー品質表示基準（農林水産省告示第1447号）、さといも品質表示基準（同第1448号）、にんにく品質表示基準（同第1449号）、根しょうが品質表示基準（同第1450号）及び生しいたけ品質表示基準（同第1451号）1996年9月6日、官報、号外第202号、pp.1-4

<sup>63</sup> 乾しいたけ品質表示基準（農林水産省告示第1452号）1996年9月6日、官報、号外第202号、pp.4-5

<sup>64</sup> 中村光次、(2003),「食品の原産地表示制度の発足と経緯」、調査と情報、202号、pp.7-8

同年 12 月、厚生省は、食品衛生法施行規則等の一部を改正する省令<sup>65</sup>（厚生省令第 78 号）を定め、食品の日付表示については、製造・加工技術の進歩を踏まえ、従来の製造又は加工の年月日表示に代えて、①劣化速度が速い食品には「消費期限」を表示する。②劣化速度が比較的緩慢な食品には「品質保持期限」を表示する。といった 2 種類の期限表示を導入することとなった<sup>66</sup>。

1997 年 9 月、農林水産省は、食品等の表示・規格制度に関して、消費者のニーズの変化、国際化、規制緩和、民間能力の活用への対応等の必要性から、同省が所管する農林物資規格調査会（JAS 調査会）に基本問題委員会を設置した。1998 年 10 月に公表された当該委員会報告書『食品等の表示・規格制度の見直しについて（取りまとめ）』<sup>67</sup>において、「品質・公衆衛生・栄養表示・不当表示の観点を含し、かつ新しい表示事項のニーズにも対応できるような統一的な食品表示の枠組みの導入について、既存の法制度及び省庁の所管にとらわれることなく、広い立場から検討すべきである。」（p.7）（原文ママ。下線付けは筆者による）との提言があった。

1999 年 7 月、農林水産省は、JAS 法を改正（平成 11 年法律第 108 号、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律の一部を改正する法律）<sup>68</sup>し、従前、JAS 規格制定品等、一部の飲食料品に限定されていた品質表示基準制度を全ての飲食料品に適用することとした。これにより、ついに、同法は食品表示の一般法としての地位を獲得した、これについては、第 3 章にて詳細に分析する。

2000 年 3 月末、農林水産省は、JAS 法上の品質表示基準に「玄米及び精米品質表示基準」（農林水産省告示第 515 号）を追加<sup>69</sup>改正し、2001 年 4 月 1 日に施行された。当該改正により、米については、従前、食糧庁が所管する精米表示基準に基づき、産地・品種・産年の三点セット表示が義務付けられていたところ、JAS 法上の「玄米及び精米品質表示基準」により表示方法が規定されることとなった。これにより、従前は、精米のみが対象であったところ、玄米が追加された。また、登録販売業者のみが産地・品種・産年の三点セット表示が義務付けられていたところ、米の生産者や無登録販売業者を含む全ての販売業者に適用されることとなった。

このように、従来は JAS 法の規制対象外であった玄米及び精米を取り込むことで、JAS 法は、さらに食品表示の一般法としての地位を固めることとなった。

なお、当該改正により、監視体制の強化も図られた。

2000 年 12 月、梅干しとらっきょう漬けに原料原産地表示を義務づける品質表示基準（農林水産省告示第 1747 号）が制定<sup>70</sup>された。以降、個別品目ごとの検討を経て、順次その対象を拡大し、2004 年 9 月には、原産地に由来する原料の品質の差異が加工食品としての品質に大きく反映されると認識されている 20 加工食品群が義務表示対象として横断的に網羅

<sup>65</sup> 1994 年 12 月 27 日、官報、第 1553 号、pp.4-6

<sup>66</sup> 慶田雅洋、(1994)、「日付表示の改正について」、日本食品化学学会誌、1 巻 1 号、p.76

<sup>67</sup> 農林水産省ウェブサイト、(1998)、『食品等の表示・規格制度の見直しについて（取りまとめ）』、[http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/981020\\_iinkai\\_c.pdf](http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/981020_iinkai_c.pdf)、[2014, January 30]

<sup>68</sup> 1999 年 7 月 22 日、官報、号外第 139 号、pp.5-11

<sup>69</sup> 2000 年 3 月 31 日、官報、号外第 63 号、pp.210-212

<sup>70</sup> 2000 年 12 月 28 日、官報、号外第 267 号、pp.154-156



<sup>71</sup>され、その他に個別4品目が義務表示対象となった。

そして、2001年9月、日本で初めて牛海綿状脳症(BSE:Bovine Spongiform Encephalopathy)罹患牛が発見されたこと並びに当該BSE対策事業の一つである牛肉在庫緊急保管対策事業を悪用した雪印食品食肉偽装事件<sup>72</sup>及びフジチク<sup>73</sup>やハンナグループ<sup>74</sup>による同種事件などがきっかけとなり、食品の表示とその内容との不一致、いわゆる食品偽装表示<sup>75</sup>の実態が次々と明らかになった。これらを背景に「2002年食品パニック」<sup>76</sup>と称される事態に陥り、牛肉のみならず食品の安全性や食品表示への不信感が社会全体にまん延した。特に雪印食品の事件は、神里<sup>77</sup>から「2002年食品パニック」の重要なトリガーであったとの分析がされている。

その後、2001年11月、厚生労働省及び農林水産省は「BSE問題に関する調査検討委員会」を設置<sup>78</sup>し、事件の検証や分析を行い、委員主導の下に起草・作成された報告書を公表した。当該報告書は、第Ⅲ部における重要な個別課題の一つに「食品に関する表示制度の抜本的見直し」を挙げ、「現在の各種表示制度について一元的に検討し、そのあり方を見直す必要がある」と指摘<sup>79</sup>した。これに基づき、厚生労働省及び農林水産省等の関係官庁は「食

---

<sup>71</sup> 原料原産地の拡大経緯については、消費者庁ウェブサイト、(2012),『加工食品品質表示基準改正(原料原産地表示等)に関するQ&A平成24年7月一部改正』, [http://www.caa.go.jp/jas/hyoji/pdf/0717\\_7qa.pdf](http://www.caa.go.jp/jas/hyoji/pdf/0717_7qa.pdf), [2014, January 30]

<sup>72</sup> 無署名, (2003), 「雪印食品食肉偽装事件判決」, 判例タイムズ, 1113 (2003.4.15) 号, pp.284-288。同事業は、牛の全頭検査開始以前に解体処理された国産牛肉が市中に出回らないよう、農畜産振興事業団を通じて国が買い上げるものである。食肉業界における大手企業であった雪印食品の幹部社員が、組織ぐるみで敢行した巨額詐欺事件として大々的に報道され、本件発覚後、食肉業界における産地偽装や品質表示の改ざん等の不正行為が常態化していた事実が次々と露見し、消費者の「食」に対する信用を大きく揺るがし、雪印食品という一上場企業が精算のやむなきに至り、正社員、パート等の多数の失職者が生じ社会問題化した契機ともなった著名事案である。

<sup>73</sup> 中川了滋ほか3名, (2010), 「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律違反, 関税法違反被告事件」, 最高裁判所判例調査会編, (2009), 『最高裁判所刑事判例集』, 63巻7号, pp.783-867。当該事件は、補助金適正化法の不正受交付罪(29条)に該当。

<sup>74</sup> 無署名, (2006), 「BSE騒動によって打撃を受けた食肉業界を救済するための緊急保管対策事業を悪用して、多額の補助金を得るなどした事案について、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律違反の罪の成立範囲は、制度の対象外牛肉に係る不正な受給部分に限られるとされた事例」, 判例時報, 1918(2006.4.1)号, pp.126-160

<sup>75</sup> 一般的に(食品)偽装表示又は(食品)表示偽装と、不統一に使用されるが、本研究では2009年4月のJAS法への直罰規程導入による改正の理由中に使用されている「(食品)偽装表示」と統一する。

<sup>76</sup> 神里達博, (2004), 「近年の食品問題の構造—「2002年食品パニック」の分析」, 社会技術研究論文集, 2巻, pp.331-342

<sup>77</sup> 神里達博, (2004), 前掲書「近年の食品問題の構造—「2002年食品パニック」の分析」。ただし、神里は、食品問題の増加はBSE問題時期に新たなリスクが生じたというよりも、BSEを契機に社会的なアジェンダが「食」に誘導され、注目が集まった結果、古くから存在する食の問題群が掘り起こされたと見ることに妥当性があると指摘する。

<sup>78</sup> 農林水産省ウェブサイト, (2001), 2001年11月6日, 厚生労働省及び農林水産省連名「BSE問題に関する調査検討委員会の開催及び傍聴について」, [http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/bse/b\\_iinkai/pdf/about\\_9.pdf](http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/bse/b_iinkai/pdf/about_9.pdf), [2014, January 30]

<sup>79</sup> 第Ⅲ部においては重要な個別課題を5点挙げ、その一つに「食品に関する表示制度の抜本的見直し」が挙げられた。そして「食品の表示のあり方は、消費者にとって安全性の確保や品質の確認、選択の保障という、消費者の権利に関わる問題である。この間の一連の偽装や虚偽表示の防止、および消費者の権利を最優先して保障するために、現在の各種表示制度について一元的に検討し、そのあり方を見直す必要がある。」と指摘したことによる。しかし、筆者は、この指摘に大きな違和感を覚えざるを得ない。なぜなら、当該BSE問題の本質は、政府における行政対応のまずさ、具体的には厚生労働省及び農林水産省による割拠主義的対応が引き起こした問題である。そして、当該BSE問題に関係する「この間の一連の偽装」とは、雪印食品食肉偽装事件に代表される、農林水産省、厳密には同省所管の農畜産振興事業団に対する補助金

品の表示制度に関する懇談会」(全 6 回) や、後継の「食品の表示に関する共同会議」(全 45 回) 等を設置し、検討を行ってきた。その中には、①食品衛生法では「品質保持期限」、JAS 法では「賞味期限<sup>80</sup>」としていた用語・定義を「賞味期限」に統一、②加工食品の原料原産地表示制度に 20 食品群を追加、③アレルギー物質を含む食品の表示について、バナナを推奨品目に追加するなど<sup>81</sup>、実現したいいくつかの成果もあった。

なお、当該共同会議は、消費者庁の新設、そして、食品衛生法及び JAS 法の表示に関する事項が同庁食品表示課の所管業務とされたため、活動を終えた<sup>82</sup>。

2008 年 3 月、第 21 次国民生活審議会総合企画部会は、「生活安全プロジェクト (行政のあり方総点検)」報告書において、「食品表示にかかる法律が複数あるため、所管省庁間での見解の相違、問い合わせ窓口の分散、取締りの重複などがみられ、消費者・生活者にとってわかりにくく、同時に事業者にとっても負担となっている」ため、「JAS 法、食品衛生法、健康増進法などを中心に関係法令を整理し食品表示に関する一般法(『食品表示法(仮称)』)を新たに制定する必要がある」と、問題点を具体的に指摘<sup>83</sup>するとともに、統一食品表示法の制定を示唆した。(下線付けは筆者による。)

2009 年 9 月、消費者庁及び消費者委員会設置法<sup>84</sup> (平成 21 年法律第 48 号。以下、「設置法」という。)に基づき、消費者庁が設置された。同庁は、消費者基本法 (昭和 43 年法律第 78 号) 第 2 条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり、消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現に向けて、消費者の利益の擁護及び増進、商品及び役務の消費者による自主的かつ合理的な選択の確保並びに消費生活に密接に関連する物資の品質に関する表示に関する事務を行うことを任務とする(設置法第 3 条)。これにより、食品に関しては、食品衛生法<sup>85</sup>、健康増進法<sup>86</sup>及び JAS 法<sup>87</sup>の表

---

詐欺事件であって、消費者に対して販売する食品にかかる表示問題ではない。しかも、本論でも言及するところであるが、アレルギー物質や消費期限の表示を除き、表示と食品の安全性とは直接的な関係はない。このように BSE 問題を俯瞰すると、報告書に表示制度の一元化が持ち出されることは不自然である。当該第 III 部の起草委員は日和佐信子委員。2002 年 4 月 2 日、「第 11 回 BSE 問題に関する調査検討委員会議事録」

p.1

<sup>80</sup> JAS 法における賞味期間・賞味期限の起点は、即席めん類の日本農林規格の一部改正(昭和 51 年農林省告示第 903 号、1976 年 10 月 8 日、官報、第 14927 号、pp.3-6)である。当該改正において、製造年月日及び賞味期間の併記が規定され、賞味期間は「容器包装の開かれていない製品が表示された保存方法に従って保存された場合にその食味及び品質特性を十分保持しうると製造業者が認める期間が 6 月以内のものについては、その期間を月又は日の単位で記載すること。」とされた。

<sup>81</sup> 大川昭隆、(2006)、「食品表示(下)」時の法令、1769(2006.9.15)号、pp.50-61

<sup>82</sup> 「事務局(小川): 9 月 1 日に消費庁が設立されるが、食品の表示について厚生労働省と農林水産省が共同で検討してきた共同会議は、一つの役割を終えてバトンを引き継ぐことになる。」農林水産省ウェブサイト、(2009)、「食品の表示に関する共同会議第 45 回議事概要」、p.6、[http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/kyodo\\_090828.pdf](http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/kyodo_090828.pdf), [2014, January 30]

<sup>83</sup> 消費者庁ウェブサイト、(2008)、『第 21 次国民生活審議会総合企画部会報告書「生活安心プロジェクト」行政のあり方の総点検』、p.43、<http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/21th/080327soutenken.pdf>, [2014, January 30]

<sup>84</sup> 2009 年 6 月 5 日、官報、号外第 117 号、pp.3-5

<sup>85</sup> 消費者庁及び消費者委員会設置法(以下、「設置法」という。)第 4 条第 15 項 食品衛生法(昭和 22 年法律第 233 号)第 19 条第 1 項(同法第 62 条第 1 項において準用する場合を含む。)に規定する表示についての基準に関する事。同 16 項 食品衛生法第 20 条(同法第 62 条第 1 項において準用する場合を含む。)に規定する虚偽の又は誇大な表示又は広告のされた同法第 4 条第 1 項、第 2 項、第 4 項若しくは第 5 項に規定する食品、添加物、器具若しくは容器包装又は同法第 62 条第 1 項に規定するおもちゃの取締りに関すること。

<sup>86</sup> 設置法第 4 条第 20 項 健康増進法(平成 14 年法律第 103 号)第 26 条第 1 項に規定する特別用途表示、

示に関する部分が、そして、景品表示法<sup>88</sup>は全部が消費者庁食品表示課<sup>89</sup>へ移管された。

2010年7月、一部消費者団体等から加工食品における原料原産地表示の対象品目等を拡大する旨要望が出されていることを受け、消費者委員会食品表示部会が「原料原産地表示拡大の進め方」について検討し、報告書<sup>90</sup>が出された。しかし、原料原産地と品質を結びつける合理的な根拠が確立できず、また、委員間の合意も出来なかった<sup>91</sup>ため、2011年9月から消費者庁が行う「食品表示に関する一元的な法体系」の検討の中で併せて行うよう、実質的結論を丸投げしてしまった。同部会が混乱した最大の理由は、どのような価値観を中心として日本の食品表示制度を成すべきかという根本的な議論の欠如にあった。

一方では、一元化検討会での議論の進展を待たずに、当該検討会での議論とは異なった価値観に基づき、新たな食品表示関係法が制定される動きがあった。

消費者庁設置前には JAS 法における品質表示基準の所管官庁であった農林水産省においても、主な事例に次のものがあった。

2011年7月から、いわゆる米トレーサビリティ制度に基づく米及び米加工品についての原産地表示制度が完全施行され、農産物検査法に基づく検査を受けない米であっても、原産地の表示が可能となった<sup>92</sup>。

2012年3月、同年8月に一元化検討会報告書公表が予定されているにもかかわらず、農林水産省に「地理的表示保護制度研究会」が設置された<sup>93</sup>。当該研究会は「日本の地域特産

---

同法第31条第1項に規定する栄養表示基準及び同法第32条の2第1項に規定する表示に関すること。

<sup>87</sup> 設置法第4条第17項 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(昭和25年法律第175号)第19条の13第1項から第3項までに規定する基準に関すること。

<sup>88</sup> 設置法第4条第14項 不当景品類及び不当表示防止法(昭和37年法律第134号)第2条第3項又は第4項に規定する景品類又は表示(第6条第2項第1号ハにおいて「景品類等」という。)の適正化による商品及び役務の消費者による自主的かつ合理的な選択の確保に関すること。

<sup>89</sup> 消費者庁組織令(平成21年内閣府政令第215号)第4条により、消費者庁に次の8課を置くことが規定された。総務課、政策調整課、企画課、消費者情報課、消費者安全課、取引・物価対策課、表示対策課、食品表示課。2009年8月14日、官報、号外第171号、p.9

<sup>90</sup> 消費者委員会ウェブサイト、(2011)、「原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会」報告書(2011年7月6日)、[http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/syokuhinhyouji/doc/110706\\_houkokusho.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/syokuhinhyouji/doc/110706_houkokusho.pdf), [2014, January 30]

<sup>91</sup> 「○田島座長 この原料原産地表示の拡大の進め方に関する調査会というのは、あくまでも現行の JAS 法の範囲内での原料原産地表示の拡大を目指すものであって、JAS 法では解決できないんだから、この調査会は全く意味がないと断定されてしまうと、何のためにこの調査会を開いたのかという議論になってしま

まいますので、ただいまの日和佐座長代理の御発言のとおりのごことで何とか治めていただきたいと思います。消費者委員会ウェブサイト、(2011)、「原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会」第6回議事録、pp.16-17、[http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/syokuhinhyouji/genryou/006/gijiroku/\\_icsFiles/fieldfile/2011/07/26/06\\_110706\\_gijiroku.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/syokuhinhyouji/genryou/006/gijiroku/_icsFiles/fieldfile/2011/07/26/06_110706_gijiroku.pdf), [2014, January 30]。なお、田島座長は、「食品の表示に関する共同会議」においても、第32回(2007年3月23日)から最終回の45回(2009年8月28日)まで、座長を務めた。第32回会合で座長及び座長代理が交代した理由や経緯については、議事概要では明らかにされていない。農林水産省ウェブサイト、(2007)、第32回「食品の表示に関する共同会議」の議事概要、[http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/kyodo\\_070323a.pdf](http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/kyodo_070323a.pdf), [2014, January 30]

<sup>92</sup> 「米トレーサビリティ法においては、原材料となる米穀の産地情報の伝達について、農産物検査法(昭和26年法律144号)に基づく農産物検査証明を根拠と義務付けておりませんので、川上の事業者から伝達された事実に即した内容であれば、未検査米を原材料に用いても都道府県名や市町村名など一般的に知られた地名を伝達することは可能です。」との記載。農林水産省ウェブサイト、(2012)、『米トレーサビリティ制度 Q&A ～生産者編～ 問12』、[http://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/beikoku/qa-kome\\_toresa02.html](http://www.maff.go.jp/j/syouan/keikaku/beikoku/qa-kome_toresa02.html), [2014, January 30]

<sup>93</sup> 農林水産省ウェブサイト、(2012)、『地理的表示保護制度研究会』、

品となっている農林水産物や食品について、高付加価値化・ブランド化を一層促進し、農山漁村の活性化を図るためには、その地域に由来する品質や特徴について適切な評価を与える地理的表示保護制度の導入が必要」との認識の下、「日本の地理的表示保護制度に盛り込むべき具体的措置、公的関与のあり方等について」検討を行うものである。要するに、食品表示にかかる部分が農林水産省から消費者庁へ移管された JAS 法とは別の法律を制定し、原産地もしくは原料原産地の表示を義務付けようという主旨である。2012 年 8 月下旬には報告書がまとめられる予定であったが、2013 年 3 月末現在、当該報告書は公表されていない<sup>94</sup>。

2013 年 5 月末には、水産庁が「ウナギをめぐる最近の状況と対策について」<sup>95</sup>を公表し、消費者への正確な情報の提供のため、「ニホンウナギ及び同種を使用したウナギ加工品に「ニホンウナギ」と表示することの推奨」という方向性を提示した。

また、経済産業省の政策では、2005 年 6 月、商標法が一部改正<sup>96</sup>（平成 17 年法律第 56 号）され、「地域団体商標制度」が創設された。同制度は、地域ブランドを適切に保護することにより、事業者の信用の維持を図り、産業競争力の強化と地域経済の活性化を支援することを目的とする。地域食品の例では、青森県においては、田子町農業協同組合が出願人となり「たっこにんにく」（登録番号第 5002091 号）が、また、大分県においては、大分県漁業協同組合が出願人となり「関あじ」（登録番号第 5005587 号）及び「関さば」（登録番号第 5005588 号）が、それぞれ認定された。

また、地方公共団体の政策では、2013 年 4 月、一般社団法人北海道食産業総合振興機構が事業主体となり、道産食材などに含まれる機能性成分を使った「加工食品」を北海道の独自ブランドに育てることを目的とした「北海道食品機能性表示制度」（愛称：ヘルシー D o）がスタートした<sup>97</sup>。ただし、2012 年 8 月に、北海道庁が独自にトクホ制度を発足させることが報じられた<sup>98</sup>ものとは、若干内容が後退し、「トクホと違い、例えば「脂肪の吸収を抑える」といった特定の保健効果や効能は表示しないことを表明している。

更に、食品の基本的価値<sup>99</sup>とは密接に関連しない、もしくは、縁遠いと思われる新たな価値観や政策の実現手段として、食品表示にその場を求めてくる動きもある。市場に完全に定着したリサイクル・マークはもちろん、商品・サービスのライフサイクル全般（原材料調達から廃棄・リサイクルまで）で排出される温室効果ガスを CO<sub>2</sub> 量に換算し、商品に表示する「カーボンフットプリント<sup>100</sup>」はその代表格である。また、水産資源と生態系の保護に積

---

<http://www.maff.go.jp/j/shokusan/tizai/other/gikenkyu.html>, [2013, March 30]

<sup>94</sup> 農林水産省本体とは別に、同省農林水産政策研究所において EU の地理的表示保護制度及び日本への同制度導入にかかる研究が行われ、2012 年 6 月、報告書が刊行された。農林水産政策研究所ウェブサイト、(2012), 「行政対応特別研究 [地理的表示] 研究資料」, <http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/gi.html>, [2014, January 30]

<sup>95</sup> 水産庁ウェブサイト、(2013), 報道発表資料「ウナギをめぐる最近の状況と対策について」, <http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/saibai/130530.html>, [2014, January 30]

<sup>96</sup> 商標法の一部を改正する法律。2005 年 6 月 15 日, 官報, 第 4114 号, pp.2-3

<sup>97</sup> 一般社団法人北海道食産業総合振興機構ウェブサイト、(2013), 「北海道食品機能性表示制度について」, [http://www.h-food.or.jp/functional\\_display-2/](http://www.h-food.or.jp/functional_display-2/), [2014, January 30]

<sup>98</sup> 2012 年 9 月 20 日, 北海道版「特保」実現へ来年度にも, 地元食品アピール, 日本経済新聞電子版。

<sup>99</sup> 食品には, ①栄養面での機能（一次機能）, ②嗜好面での機能（二次機能）のほかに, 第三の機能として, ③病気のリスクを低減する機能（三次機能）がある。久保田紀久枝執筆部分, (2003), 久保田紀久枝・森光康次郎編著『食品学—食品成分と機能性』東京化学同人, p.3

<sup>100</sup> 社団法人産業環境管理協会, (2012), 『初心者のための CFP』, <http://www.cfp-japan.jp/beginner/>, [2012, September 24]

極的に取組んでいる漁業を認証し、その製品に付けられる「水産エコラベル<sup>101</sup>」といった新たな表示制度が生み出されている。

このように、食品に付けられる表示は、行政機関、とりわけ国の中央省庁による政策の草刈り場であって、各省庁が我先にそれぞれの思惑で法規制を主とした施策を展開しているとさえ言える。そのため、消費者にとって真に必要な表示とは一体何かが混沌としてしまっているのである。

しかも、近年、日本をはじめいくつかの経済先進国においては、食べられるのに廃棄される食品、いわゆる「食品ロス」が問題となっている。

日本では、年間約 1,900 万トンの食品廃棄物が排出され、このうち「食品ロス」は年間約 500～900 万トンと試算<sup>102</sup>されている。そして食品ロスの要因の一つである過剰在庫や返品等の商取引慣行である「3分の1ルール」<sup>103</sup>が形成された背景には、消費者の過度な鮮度志向があるといわれている。当該問題への対処についても、表示制度の設計上、重要な問題である。

そのため、2008年8月、農林水産省総合食料局は「食品ロスの削減に向けた検討会」を設置した。当該検討会では、食品廃棄の実態と要因を分析し、取り組むべき課題と対応方向について報告書<sup>104</sup>をとりまとめた。そして、当該検討会の議論や検討事項は、2012年11月、「食品ロス削減のための商慣習検討ワーキングチーム」に引き継がれた<sup>105</sup>。2013年7月、当該 WT 等は、加工食品・飲料の小売業者への納品期限を試行的に緩和し、それによるサプライチェーン効率向上・食品ロス削減等の効果を検証する実証事業を開始<sup>106</sup>した。これにより、試行的に小売店舗への納品期限を現行の「賞味期限の2/3残し」から、「1/2残し」へと緩和し、それによる返品や食品ロスの削減効果を検証する。

なお、当該実証事業は、2014年2月末頃まで行われる予定であり、最終報告は2014年3月中旬頃に予定されている。

### 第3節 先行研究のレビュー

先行研究の選定については、次の3つの基準によるものとした。

第1点は、学術論文情報データベースである「CiNii Articles」に掲載されていること。こ

---

<sup>101</sup> 水産庁ウェブサイト、(2010)、「(水産エコラベルが商品選択に影響を与える可能性がある)」、[http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h22\\_h/trend/1/t1\\_1\\_4\\_1.html](http://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h22_h/trend/1/t1_1_4_1.html), [2014, January 30]

<sup>102</sup> 農林水産省ウェブサイト、(2008)、「食品ロスの削減に向けた検討会報告書(全文)」, p.1, [http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/pdf/houkoku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/pdf/houkoku.pdf), [2014, January 30]

<sup>103</sup> 賞味期限が3分の2以上残ってなければ小売店に商品を納品できず、3分の1を切るとメーカーに返品するというもの。2013年7月、当該ルールを見直し、「製造から一定期間が過ぎたことを理由として店頭と並ぶ前に廃棄される食品を減らすことで、小売り、メーカー、卸の34社が合意した」旨報道あり。2013年7月7日、日本経済新聞, p.1

<sup>104</sup> 農林水産省ウェブサイト、(2008)、「食品ロスの削減に向けた検討会報告書(全文)」

<sup>105</sup> 「農林水産省の平成24年度食品事業者環境対策推進支援事業(事業実施者:一般社団法人日本有機資源協会)の一環として実施するもの」との記載あり。一般社団法人日本有機資源協会ウェブサイト、(2012)、「News Release「食品ロス削減のための商慣習検討ワーキングチーム」を発足いたしました」, [http://www.jora.jp/news\\_release/index.html](http://www.jora.jp/news_release/index.html), [2014, January 30]

<sup>106</sup> 製・配・販連携協議会事務局及び食品ロス削減のための商慣習検討ワーキングチーム事務局連名、(2013)、「News Release「納品期限の見直しに関する実証事業の開始について」」, [http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku\\_loss/pdf/jimukyokupuresu.pdf](http://www.maff.go.jp/j/shokusan/recycle/syoku_loss/pdf/jimukyokupuresu.pdf), [2014, January 30]

れは学協会刊行物・大学研究紀要・国立国会図書館の雑誌記事索引データベースなどの学術論文情報を検索できるものである。(一般性)

第2点は、「CiNii Articles」に未掲載であっても、有力先行研究に引用等がされ、原著論文の著者、標題等により、一般に入手可能であること。博士論文の場合は、大学リポジトリ等で公開していること。(公開性)

第3点は、内容において、事実誤認がない又はあっても細微であること。(正確性)

以上3点を踏まえ、西暦2000年以降に刊行された先行研究を筆者が管見する限り、食品表示法制、就中、食品衛生法、JAS法及び景品表示法の3法の関連性や重複等に言及した研究には、中村(2003)、向田(2003)、山口(2005)、大川(2006)、中嶋(2006)、山口(2007)、城(2008)、山口(2009)、木原(2010)、荒木(2010)がある。

中村(2003)<sup>107</sup>は、日本の食品表示制度の現状と課題について、特に消費者の関心が高まっている原産地表示制度の発足と経緯、期限表示制度の沿革と現状等について分析し、当時の食品表示制度の課題について検討した。また、消費者の食品表示の信頼回復には、表示制度の見直しによる一層の充実・改善に加え、トレーサビリティシステムを構築していくことが有効であることを提言している。当該トレーサビリティシステムは、食品の表示を最終的に保証するものであるといえ、表示された情報の信頼性を向上させることが期待できるとする。また、国内の産地にとっては、産地ブランドの確立、再構築のためにもトレーサビリティに取り組むことで、履歴情報を当該食品の付加価値を高める目的で利用することが重要になると示唆する。

しかし、食品表示制度に対する消費者の信頼が低下している根本的な原因究明については行われていない。また、表示制度の見直しによる一層の充実・改善とは、具体的にどのような施策を行うべきか一例の提示もない。

更に、「食品の日付表示制度の始まりは、1948年の食品衛生法及び同法施行規則の施行による製造年月日の義務付けからである。」とするが、日本を明治政府からの連続性の中で捉えれば、清涼飲料水営業取締規則(明治33年内務省令第30号)第6条<sup>108</sup>によって、清涼飲料水は製造年月日を記入した紙をもって容器を封緘することが規定された。よって、少なくともこの点において事実の誤認がある。

向田(2003)<sup>109</sup>は、食品の品質表示に関する一般法であるJAS法と、食品を含むすべての商品・サービスに関する表示の一般法である景品表示法を取り上げて分析している。

各法の概要を紹介した上で、それぞれに小括として問題点等を指摘している。

JAS法については「JAS法には、不当表示があるにもかかわらず行政が適切な措置をとっていない場合に、「その旨を農林水産大臣に申し出て適切な措置をとるべきことを求めることができる」(21条)との定めがある。しかし、行政には措置をとる義務が生じるわけでは

<sup>107</sup> 中村光次, (2003), 「食品の表示制度の現状と課題」, 農林金融, 2003年5月号, pp.15-29

<sup>108</sup> 清涼飲料水営業取締規則(明治33年内務省令第30号)第六條 清涼飲料水製造者ハ其ノ氏名, 社名, 営業所ノ所在並製造年月日ヲ記載シタル票紙ヲ以テ清涼飲料水ヲ販賣スル容器ヲ封緘スヘシ但シ地方長官ハ容器ノ種類又ハ製造販賣ノ方法ニ依リ封緘ヲ要セスト認ムルモノニ関シ別段ノ規定ヲ設クルコトヲ得ヘシ。1900年6月5日, 官報, 第5075号, p.57

<sup>109</sup> 向田直範, (2003), 「日本における表示規制の現状と課題」, 北大法学論集, 54巻5号, pp.76-85。なお, 本論は「論文」ではなく「報告」との位置付けである。

ないので、消費者は、農林水産大臣が措置をとらないことを不服としてあらそうことができないのである。そのため、この制度はほとんど利用されてない。」と指摘する。確かに不服申立権の規定はないものの、前述 21 条の申出数とそれに対する不措置数が明示されていないため、向田(2003)の指摘は根拠が不明である。また、景品表示法については「直ちに優良誤認・有利誤認とはいえない不当表示への対処の問題がある。たとえば、ダイエットを強調した健康食品等の表示内容について、優良誤認があるとして不当表示の問題とする場合には、(中略)その効能・効果について(規制当局が)検証することが困難な場合が多い。(中略)効果・効能をうたう事業者にその実証を求めることができるような手続規定を整備する必要がある」とする。ただし、2003 年の同法改正<sup>110</sup>により、不実証広告規制<sup>111</sup>が導入されたため、現在、この部分については解消済みである。

山口(2005)<sup>112</sup>は、当時の食品不正表示事例を具体的な問題点を指摘しながら、適用法令、監視体制や法執行について分析し、規制緩和後の経済・社会における消費者と事業者との関係、消費者から見た表示の意義について言及している。そして、食品表示のなかでも、偽装表示問題で度々取り上げられた産地表示に着目し、消費者の自由な選択を支える表示ルール・制度のあり方について検討した。山口(2005)は、「消費者に対する情報提供に関して、近年では、消費者契約法により事業者の情報提供に対する努力義務が規定され(同法 3 条 1 項)、あるいは、事業者に対し、合理的な証拠を示す資料の提出を求める景品表示法 4 条 2 項が新設され、事業者による適正な情報提供に対する要請は強まっていると考えられる。そこで、産地表示の正確性を確保するために、産地が明瞭でないものを規制し、明確な表示を促す観点より、景品表示法 4 条 1 項 3 号の指定制度による不当表示規制が検討されるのではないだろうか。」と示唆する。

しかし、山口(2005)は、2000 年の消費者契約法(平成 12 年法律第 61 号)<sup>113</sup>制定以前に、1968 年に消費者保護基本法(昭和 43 年法律第 78 号)<sup>114</sup>が制定され、同法第 4 条において、「事業者は、その供給する商品及び役務について、危害の防止、適正な計量及び表示の実施等必要な措置を講ずるとともに、国又は地方公共団体が実施する消費者の保護に関する施策

<sup>110</sup> 不当景品類及び不当表示防止法の一部を改正する法律(平成 15 年法律第 45 号)。2003 年 5 月 23 日、官報、号外第 113 号、p.4

<sup>111</sup> 公正取引委員会が商品・サービスの内容について実際のもよりも著しく優良であると示す表示等(第 4 条第 1 項第 1 号(優良誤認表示))に該当するか否かを判断するために必要があると認めるときは、当該表示をした事業者に対し、期間を定めて表示の裏付けとなる合理的な根拠を示す資料の提出を求め、当該資料が提出されない場合に、当該表示を不当表示とみなすもの。

<sup>112</sup> 山口由紀子、(2005)、「食品表示のルールと消費者」、国民生活研究、45 巻 1 号、pp.14-23

<sup>113</sup> 2000 年 5 月 12 日、官報、号外第 92 号、pp.12-14

<sup>114</sup> 1968 年 5 月 30 日、官報、第 12435 号、pp.8-9。同法第 4 条では事業者の責務を、また、第 10 条では国の責務を、それぞれ次のように規定する。

(事業者の責務)

第四条 事業者は、その供給する商品及び役務について、危害の防止、適正な計量及び表示の実施等必要な措置を講ずるとともに、国又は地方公共団体が実施する消費者の保護に関する施策に協力する責務を有する。

2 事業者は、常に、その供給する商品及び役務について、品質その他の内容の向上及び消費者からの苦情の適切な処理に努めなければならない。

(表示の適正化等)

第十条 国は、消費者が商品の購入若しくは使用又は役務の利用に際しその選択等を誤ることがないようにするため、商品及び役務について、品質その他の内容に関する表示制度を整備し、虚偽又は誇大な表示を規制する等必要な施策を講ずるものとする。

に協力する責務を有する。」と規定したことには言及していない。そして、当該基本法に規定したにもかかわらず、なぜ、当該条項が実効性に欠けていたかについての分析も行っていない。

大川(2006)<sup>115</sup>は、食品表示に関する法令を列挙し、各法制定の経緯や義務表示事項等について整理を行った。また、「食品の表示制度に関する共同会議」の議論を概観し、特に、消費者の関心が高いとされる「期限表示」及び「加工食品の原料原産地表示」に関する議論を取り上げて分析した。そして、食品表示の制度設計にあつては、①目的(安全性、選択制、公正性)、②内容と効果(必要な情報、分かりやすさ)、③利用の対象者(すべての消費者、特定の消費者)、④手法(義務表示、任意表示)、⑤検証コスト(科学的検証、社会的検証)などを考慮しなければならないとする。そして安全性に直結しない表示を義務化する場合は特にそれが必要だと示唆した。

ただし、大川(2006)は、食品衛生法及びJAS法の制定時の理由において、誤認をしている。具体的には、食品衛生法を「昭和二二年、戦後の食料事情や日常の状況と総合的な食品衛生の取り締まりの必要性から制定された」とする。しかし、本研究前述のとおり、昭和22年(1947年)に食品衛生法が制定された最大の理由は、敗戦後、GHQ/SCAPによる間接統治下での新憲法制定により、独立命令の失効を含め、従前の法体系全般を見直す必要に迫られたことである。これは第1回国会において同法案提出時<sup>116</sup>に示されてもいる理由であるが、これに関しては一切言及していない。

また、JAS法についても「一方、昭和二五年、JAS法は、指定農林物資検査法(昭和二三年制定)を継承して日本農林規格法として制定された」とする。しかし、規格法は検査法を単純に継承したものではない。法文上は、規格法制定時の附則にあるとおり「3 指定農林物資検査法(昭和二十三年法律第二百十号)は、廃止する。」とあることから、検査法を廃止して規格法は制定された。ただし、検査法は強制検査を規定するものであり、一方、規格法は任意検査を規定するものであることから、両者間に於いて強制力に相当な違いがある。そのため、農林物資規格法制定時の附則をもって、両法を継承関係にあるとするには若干早計と思われる。両法において継承関係にあるのは、規格を制定する点にあることを言及すべきである。

なお、制定当時のJAS法の名称は、日本農林規格法ではなく、農林物資規格法である。

中嶋(2006)<sup>117</sup>は、農産物・食品における表示の展開と課題について論じた。なかでも原産地表示制度は複数の法律が交錯するものであるため、JAS法の品質表示制度における生鮮食品の原産地表示、同基準における加工食品の原料原産地表示、地域団体商標制度及びトレーサビリティ制度の整理を行った。

しかし、中嶋(2006)は、JAS法における根本的な事実について誤認している。

JAS規格について、「ここで定められた規格への参加は任意であるが、多くの企業がこの制度に参加したため、JAS規格は実質的に食品の定義として利用されることになり、全般的な食品の品質が向上した。」とする。しかし、そもそも農林物資規格法が制定後数年間で規

<sup>115</sup> 大川昭隆, (2006), 「食品表示(上)」, 時の法令, 1765(2006.7.15)号, pp.52-59, 及び, 大川昭隆, (2006), 「食品表示(下)」, 時の法令, 1769(2006.9.15)号, pp.50-61

<sup>116</sup> 一松定吉厚生大臣の説明。1947年12月4日, 第1回国会参議院厚生委員会会議録第30号, p.2

<sup>117</sup> 中嶋康博, (2006), 「農産物・食品における表示制度の展開と課題」, 国民生活研究, 46巻3号, pp.11-25



格制定対象とした食品は、乾しいたけ、乾製水産物、塩蔵水産物、種かき、寒天等<sup>118</sup>であり、極めて限定されていた。更に、農林物資規格法の所管部局である農林省農林経済局は、「(昭和) 25 年から 35 年頃までは、いわば天産品の規格あるいは一般消費者に直接関係の薄い業者間取引規格が JAS 規格の主体を占めており、加工食品及び合板のような工場制生産品の規格も若干あったとはいえ、その格付け実績はなきにひとしい状況であった。」と述べている<sup>119</sup>。

また、指定農林物資検査法が強制検査を規定していたのとは異なり、JAS 規格を受検するか否かは受検者の任意であることから、受検率は品目によって大きく異なっていた。しかも、同法制定前夜の状況について、前述農林経済局は、「国民は戦時中の極端な耐乏生活からようやく解放されたものの、生活物資の生産もその緒についたばかりで充分ではなく、公定価格で配給ルートに乗るものは粗悪品が多く、闇市場に出回るものの方がむしろ正常な品質のものであるというような統制経済の姿に強い不満をいだくような状況にあった。また、そのような中にあるのは、生産者は、検査法が、生産者等に受検義務を課する、いわゆる強制検査の制度をとっていたことについて、生産者の自由を拘束するものとして批判を高めていった。」と当時の状況を描写する<sup>120</sup>。

すなわち、農林物資規格法を、全般的な食品の品質を向上させた法律として評価することは全くの事実誤認である。

また、「食品表示における消費者の知る権利は、JAS 制度をはじめとする表示制度の継続的かつ発展的な改正によって、より包括的に強化されつつある。」と述べる。しかし、全ての商品・サービスに関する表示において、消費者の知る権利を主として代表するのは景品表示法である。また、食品表示における消費者の知る権利を法的に「初め」に担保したのは景品表示法であって、JAS 法ではない。にせ牛かん事件においては、安全性に影響のない不当表示に対して食品衛生法は規制が及ばず、また、JAS 規格品でない牛かんの不当表示に対して農林物資規格法は規制が及ばなかった。このようないわゆる法の不備を補うことを契機に、景品表示法は制定された。また、食品において最重要点である安全性を差し置いてまで、消費者の知る権利を前面に押し出すことには疑問を感ずる。筆者は、安全性が担保された上での商品選択という順序づけが穏当と思量する。

山口(2007)<sup>121</sup>は、「食料自給率の低下する日本は、進行する食のグローバル化と相互依存関係の下で、食料の供給体制について考えていかなければならない。このような状況において、食品の安全性を確保するための表示制度について」検討した。なかでも、食品の安全性を確保するための表示制度として、原産地表示、原料原産地表示や遺伝子組換え食品の表示規制について検討を行った。

しかし、山口(2007)は、食品の原産地表示及び原料原産地表示と当該食品の安全性を直結して分析を行っている点で大きな誤認がある。放射線汚染問題を除き、原産地等を食品の安

<sup>118</sup> 農林物資規格法施行令(昭和 25 年 6 月 2 日政令第 178 号)。食品等は次のとおりである。乾しいたけ、乾製水産物、塩蔵水産物、種かき、寒天及びその原そう、水産動物油、水産肥飼料、食料かん詰、食料びん詰、しょう油、牛乳、バター、れん乳並びに粉乳。

<sup>119</sup> 農林省農林経済局編、(1971)、『JAS のあゆみ—農林物資規格表示制度 20 年史』、p.68

<sup>120</sup> 農林省農林経済局編、(1971)、前掲書『JAS のあゆみ』、p.35

<sup>121</sup> 山口由紀子、(2007)、「食のグローバル化に対応する我が国の食品表示法制」、法律時報、79 巻 7 号、pp.63-67

全性と結びつけて考えることは、情緒的な判断<sup>122</sup>に過ぎない。例えば、統計上、輸入食品における残留農薬の違反率は、国産のそれとほとんど遜色ない。

城(2008)<sup>123</sup>は、各種報道機関並びに行政機関から提供される情報を元に2007年に発覚した不適切な食品表示事案を記録することを主眼としながら、若干の考察と分析を行った。

しかし、城(2008)は、法制度についての掘り下げが浅いように見受けられるし、期限表示制度にかかる具体的な方法についても理解不足である。例えば、「(表示)違反業者への対応についても、罰則を科すのかあるいは未然に防ぐのかというそもそものスタンスが異なる対応も不明瞭である」と問題提起するが、農林省農林経済局は、JAS法における品質表示基準制度導入時に、表示義務違反について「人体に危害を与えるおそれのある事項についての食品衛生法の規定による標示義務などと異なり、品質に関する表示は、守らない場合でも当該物資の経済的価値の範囲内で一般消費者に損害を与えるものであって、直ちに体刑や罰金を課するには若干問題がある」<sup>124</sup>と、その対応方針を明らかにしている。更に「そもそも「消費期限」や「賞味期限」は、誰がどのようにして、どのような根拠によって設定されるものなのであろうか」と問題提起するが、1994年7月、製造物責任法(PL法)が公布され、1995年7月から施行されたことから、製造年月日、賞味期限の不適正表示はPL法が射程とする「指示・警告上の欠陥」に該当するため、同法制定頃から、個別企業のみならず各省庁及び食品業界全体で各種の対策を行ってきた。

その一例を挙げれば、1996年2月、全国中小企業団体中央会は、同会補助事業として、全国いか加工業協同組合に『イカ加工品の日付表示・栄養表示・PL対策マニュアル』を策定させた。その中には、賞味期限設定についての具体的な手順や理化学分析法が明記されている。また、後年には、2005年2月、厚生労働省及び農林水産省は連名で「食品期限表示の設定のためのガイドライン」を公表<sup>125</sup>している。このように、城(2008)が疑問点として挙げた事項は、事業者においては、既に個別に実施に取り組み、また、各省庁等が機会を捉えて何度も普及啓蒙を行ってきたものである。

山口(2009)<sup>126</sup>は、中国産冷凍ギョウザ事件、事故米の不正規流通問題、牛海綿状脳症(BSE)対策及び体細胞クローン技術の安全性といった、一連の食品の安全をめぐる状況を踏まえ、食品表示の適正化にかかる課題についての検討を行った。また、最近における食品の不適正表示に関する問題とそこに見られる消費者の意識、及び表示の意義について整理した。そして、消費者の適切な選択を確保するための食品表示の適正化をめぐる法制度上の課題について検討を行った。

しかし、山口(2009)は、山口(2007)同様、食品の原産地表示及び原料原産地表示と当該食

---

<sup>122</sup> 「安全安心を理由に「国産の食品を食べよう」という呼びかけには、どれも相当にまやかしがあります。農林水産省(農水省)や、あるいはジャーナリストもそういうのが好きですが、日本の国のものを食べようというように世論を無理矢理引っ張っていかうとしているように思えます。やはり、情緒的な判断ではなく、その行動によってどのくらいリスクが下がるのかを半定量的でもいいので、検証する必要があります。」中西準子、(2010)、『食のリスク学—氾濫する「安全・安心」をよみとく視点』日本評論社、pp.130-131

<sup>123</sup> 城隆、(2008)、「2007年日本の食品表示問題について」、流通研究：愛知学院大学流通科学研究所所報、14号、pp.1-9

<sup>124</sup> 農林省農林経済局編、(1971)、前掲書『JASのあゆみ』、pp.161-162

<sup>125</sup> 消費者庁ウェブサイト、(2005)、平成17年2月付、厚生労働省、農林水産省連名「食品期限表示の設定のためのガイドライン」、<http://www.caa.go.jp/foods/pdf/syokuhin23.pdf>、[2014, January 30]

<sup>126</sup> 山口由紀子、(2009)、「食品表示の適正化をめぐる課題」、国民生活研究、48巻4号、pp.41-53。

品の安全性を結びつけて分析を行っている点で大きな誤認がある。

この誤認は、西武百貨店及びそごうによるキャビア事件<sup>127</sup>を検討素材として取り上げたことに如実に現れている。

当該西武百貨店及びそごうによるキャビア事件の概要は、次のとおりである。

2007年10月ころから同年12月ころまでの間、西武百貨店及びそごうは、瓶詰めキャビアセットを販売するに当たり、当該商品の品質、産地等について自ら確認しないまま、当該商品について、一般消費者に配布したカタログ、歳暮ギフトセンターに設置した写真パネル、及び、ウェブサイトにおいて、それぞれ「ロシア フレッシュキャビア」と記載することにより、あたかも、当該商品のキャビアは、ロシア連邦産であってフレッシュキャビアであるかのように示す表示をしていたが、実際には、中華人民共和国産であって保存期間を長くするために低温殺菌処理が施されたパスチャライズキャビアであった。

当該行為に対して、公正取引委員会は、次の理由に基づき法令を適用した。

西武百貨店は、瓶詰めキャビアセットの原産国について、景品表示法第4条第1項第3号の規定に基づく「商品の原産国に関する不当な表示」（昭和48年公正取引委員会告示第34号）第2項に該当する表示をしていたものであって、かかる行為は、景品表示法第4条第1項第3号の規定に違反するものであり、また、瓶詰めキャビアセットの内容について、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表示をしていたものであって、かかる行為は、同項第1号の規定に違反するものである。

これをもって、山口(2009)は、「商品を認識し、購入を選択する際に、表示が商品に関する情報を知る重要な手段となる。したがって、安全との関係においても、生産・流通過程に関する表示が、消費者の食の安全に対する認識の基盤となると考えられる。」とし、「原産地及び原料原産地に関する誤認によって、消費者の、食品の安全性や品質に対する認識が阻害されるという観点より、なお一層、原産地及び原料原産地を正確に表示する必要性が認められるのではないかと考えられる。」と結論づける。

しかし、山口(2009)の結論は、次のことから当を得ていないと思われる。なぜなら、キャビアの主な産地はロシアであり、特にカスピ海とアムール川が有名であることから、キャビアという商品に対するロシアという原産地については、一般消費者は当該商品の品質の指標として捉えているものと思量される。そして、保存期間を長くするために低温殺菌処理が施されたパスチャライズキャビアをフレッシュキャビアと表示したことは、その鮮度、風味、食感等について一般消費者を誤認させる表示である。安全性について誤認させるものではない。これは、公正取引委員会の事実認定においても「その鮮度、風味、食感等が低温殺菌処理を行うことにより変化するため、一般に、フレッシュキャビアはパスチャライズキャビアより良質なものとして好まれる傾向にある。」と言及されていることから明白である。

なお、安全性という点については、パスチャライズキャビアは殺菌処理を施していることから食中毒発症の危険性は相対的にフレッシュキャビアより低い。すなわち、安全性はより高いものと思量される。

---

<sup>127</sup> 公正取引委員会ウェブサイト，(2008)，「平成20年度景品表示法排除命令一覧」，<http://www.jftc.go.jp/shinketsu/keihyohaijo/h20.html>，[2014, January 30]

木原(2010)<sup>128</sup>は、食品に関する規制・監督手法に限定して、そこに現れる法理について考察を試みている。食品に関する行政を取り上げた理由について「この領域は伝統的には警察作用の中で論じられることがほとんどであったが、現代では、食品の「質」に関する消費者、生産者、製造者等の意識の変化、輸入食品の増大、国際規格の普及、新たな技術開発などにより、警察作用のみならず、経済行政の中に適切に位置づけて論じることが必要になったためである。例えば、警察作用を中心とした従来からの法制度に加えて、トレーサビリティ、ISO規格、新たな食品表示制度など、それだけでは十分に論じきれない多くの制度が登場し、食品に関する行政も多様な側面からの検討が必要になっている。(中略)例えば、後述する食品表示については、食品の基本的品質と特別な品質について、食品衛生法、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(JAS法)、健康増進法、不当景品類及び不当表示防止法などが各々の行政目的で規制をしつつも、相互に関連し競合的、重層的になっている」とする。

しかし、食品衛生法、JAS法、景品表示法などが各々の行政目的で規制をしつつも、相互に関連し競合的、重層的になっていることについて、指摘をするに止まり、その発端や理由に関して掘り下げた分析を行っていない。

また、木原(2010)には、いくつかの誤認も散見される。例えば、「日本ではBSE対策の一つとして、2001年10月からと畜場における牛の全頭検査が行われたが、2005年8月に廃止された」とする。厚生労働省の通知<sup>129</sup>だけに基けば、と畜場におけるBSEに係る検査の対象となる牛の月齢は、零月から21月に引き上げられた。しかし、実態的には、零月から21月未満の牛に対してもかかる検査は、都道府県の補助事業として引き続き行われていた。この法律と実態との乖離を解消するため、2013年4月、厚生労働省は農林水産省との連名でBSE全頭検査の一斉見直しを依頼する通知を各地方自治体へ発出した<sup>130</sup>。そして、全国一斉に、同年7月1日からBSE検査が48ヶ月齢超に限定され、全頭検査が見直された。

荒木(2010)<sup>131</sup>は、「景品表示法やJAS法上の品質表示基準に基づく規制に代表される従来の食品表示規制は、これ以上の拡大が難しくなりつつあると考えられる。(中略)今後は、食品に関する品質・プロセス等を総合的に表現・保証できる可能性を秘めた「トータルな表示」の発展を図ることが望ましいとの認識の下、EUの地理的表示制度に注目した上で、日本の現行の制度である地域団体商標制度と有機JAS認証制度を概観し「我が国の表示規制制度の全体像をつぶさに見るのではなく、上に述べた視点に基づき特に原産国・原産地表示についての規制のあり方を確認することにより、我が国の現行の表示規制の一断面を把握することにする。具体的には、景品表示法とJAS法による原産国・原産地表示規制を、主な検討の対象」とした。

荒木(2010)が示す方向性については、筆者も一定程度は首肯できる。

<sup>128</sup> 木原正雄, (2010)「経済行政における規制・監督手法の一考察」, 首藤重幸・岡田正則編『経済強制法の理論』日本評論社, pp.129-149

<sup>129</sup> と畜場におけるBSEに係る検査の対象となる牛の月齢を規定する施行規則第1条を改正し, 厚生労働省令で定める月齢を零月から21月とすること。厚生労働省関係牛海綿状脳症対策特別措置法施行規則の一部改正について(平成17年7月1日, 食安発第0701001号, 各都道府県知事・各保健所設置市長・各特別区長あて厚生労働省医薬食品局食品安全部長通知)

<sup>130</sup> 温井健司, (2013), 「BSE対策の見直し」, 食品衛生研究, 63巻11号, pp.7-15

<sup>131</sup> 荒木雅也, (2010)「食品に関するトータルな表示—地理的表示, 地域団体商標, 有機JAS—」, 国民生活研究, 49巻4号, pp.42-68

しかし、荒木(2010)は、法律を扱う論文であるものの、各法律について数点誤認がある。

具体的に指摘すると、「景品表示法とは一定の表示を義務付けるものではなく、予め禁止対象を特定しておいた上でこれに該当する表示を禁止するものである」とするが、景品表示法はあらゆる商品・サービスにかかる不当な表示を包括的に規制するものであるから、予め禁止対象を特定していない。また、JAS 法上の品質表示基準のように、特定の品目について積極的に特定事項等の表示義務を課すものではない。また、有機 JAS 認証制度の振興について、「一定の条件の下（公正取引委員会の認可等）、有機 JAS 認証を受けた食品については再販売価格維持行為を解禁する等の方策が考えられるかもしれない。」と示唆する。

しかし、再販売価格維持は、流通段階での自由で公正な競争を阻害し、需要と供給の原則に基づく正常な価格形成を妨げて消費者利益を損なうため、資本主義経済を取る国の多くでは、独占禁止法上、原則違法とされている。有機 JAS 認証を受けた食品の販売量を増加させる若しくは事業者の利潤を一定程度確保する方法について、別な有効手段の有無についての検討もせずに、拙速に再販売価格維持行為の解禁を提示することは、研究の結論としては安易に見受けられる。

なお、上記のほか、筆者の管見の限り、査読はないが、食品衛生法単独の有力研究に於いては、山本(1982)<sup>132</sup>に優れた大部の著作がある。また、査読はないが、有力先行研究に鈴木(1979)<sup>133</sup>を挙げたい。ただし、食品衛生法、JAS 法及び景品表示法の3法の関連性や重複等について言及しているものの、重複の起点や原因に関する分析には立ち入っていない。

#### 第4節 本研究の目的と位置付け

前節で西暦 2000 年以降の食品表示法制について論じた主な先行研究を概観したとおり、それらには、食品衛生法、JAS 法及び景品表示法の主要3法について、歴史や制度、趣旨等を正確に捉えて整理したものはない。少なくとも、3法のうち食品衛生法もしくは JAS 法の制定理由について誤認している。そして、先行研究には、いずれも現在問題点として指摘されている、食品衛生法、JAS 法及び景品表示法（公正競争規約）等が規定する義務表示事項等の重複の発生原因について、その究明を行った研究はない。また、混乱状態と言われる各法の乱立について、理論的な優先順位付けを行ったものもない。さらに、法規制に関して検討するにもかかわらず、法律と実効性確保のための執行機関との関係を歴史的観点も踏まえて研究したのも皆無である。

本研究は、いわゆる政策研究であり、歴史研究と理論研究の両方を行い、総合的に検討するものである。もとより、歴史研究の対象と理論研究の対象とは異なるところはない。しかしながら、少なくとも食品表示制度にかかる先行研究においては、そのどちらかが不十分なままに行われてきたことから、それらは結論において当を得ているとは言い難いものが殆どである。

よって、本研究は、食品衛生法及び JAS 法等とその執行体制に係る歴史を正確に把握し、

<sup>132</sup> 山本俊一編、(1982),『日本食品衛生史(昭和後期編)』中央法規出版。このほか、山本単著による山本俊一、(1980),『日本食品衛生史(明治編)』及び山本俊一、(1981),『日本食品衛生史(大正・昭和前期編)』がある。

<sup>133</sup> 執筆担当者は、国民生活センター調査研究部・鈴木美雪氏。国民生活センター編、(1979),『表示規制法概説』日本評論社、p.2

それらが抱える構造的問題の考察を進める。言うなれば、歴史研究が縦軸であり、そこで得られた正確な事実を基にして、理論研究を進める。これが横軸となる。

## 第5節 研究の課題と各章の位置付け

本研究の主題の一つに、食品表示制度に係る歴史を正確に俯瞰することを挙げた。

その具体的な方法として、混乱の原因究明を行い、統一食品表示法制定にかかる阻害要因を特定する。そして、現行法の範囲内での解決の方向性を提示する。

第2章は、歴史研究として、食品衛生法及び JAS 法の制定理由等の再整理を行う。本章は、占領期に公表された資料・図書及び当事者が記述した文献等を基本に、当時の事実に即して標記再整理を提示する。

現在、政府が公表している資料等及び学術機関等が刊行する論文等において、敗戦後の食糧事情や占領期に制定された食品衛生法及び JAS 法の制定理由等については、誤認、暴論、更には JAS 法に対する過大な擁護論等が散見される。

幾つかの例を挙げるならば、本研究で前述したほか、歴史ある有力量学術誌に掲載された論文では、JAS 法について「JAS 法は昭和 25 年に制定された「農林物資規格法」(JAS 法)が出発である。戦後で物資が不足し生産設備が十分に整備されず、社会がまだ混乱していたときであり、加工食品の品質の保障と製造技術の努力目標としてスタートした。」と述べる解説記事<sup>134</sup>がある。

さらに、JAS 法における行政担当者<sup>135</sup>は、専門書で次のように述べている。

「昭和 25 年(1950 年)、農林物資規格法が施行された。この法律は、品質の良好な標準品に対して日本農林規格の証票を付すことにより、消費者が安心して購入できるよう保証するとともに、優良品の生産者にとってもメリットを与えようとしたものである。」

しかし、この短文中にも数点の誤認が含まれている。まず、「品質の良好な標準品」、「優良品の生産者にとってもメリット」といったように標準品、優良品の用語を混同している。また、前述解説記事同様に、規格法制定当時は、食品に関する規格は極めて少数であったにもかかわらず、あたかも食品の規格を主眼とする法律であるかのように述べている。また、そもそも、JAS 法に限らず、「規格」とは、当該商品等について品質の最低線を保証するものであって、その規格の上に各種の商品等が品質特徴を競うものである<sup>136</sup>。

このように、これら法律を取り巻く誤認の状況はもはや正常ではなく、とりわけ JAS 法についての分析は、学術的に喫緊の課題である。

第3章は、前章から引き続き、歴史研究として、これまで統一食品表示法が制定されなかった要因の特定等を行う。本章においては、1968 年に制定された消費者保護基本法(昭和 43 年法律第 78 号)をはじめとする消費者保護政策と、食品表示法制とを関連づけて分析を行う。当該基本法は、高度経済成長下において顕在化した消費者問題に対応するため制定された。しかも、当該基本法文中に規格や表示の適正化について規定されていること、ま

<sup>134</sup> 本間清一, (2001), 「改正 JAS 法による食品の品質表示」, 食品衛生学雑誌, 42 巻 3 号, pp.J-181-J-187。なお、本間氏は、1997 (平成 9) 年 9 月～1998 (平成 10) 年 10 月、農林物資規格調査会 (JAS 調査会) 基本問題委員会の座長

<sup>135</sup> 湯川剛一郎, (2005), 「食品表示制度の発達史」, 『食品鑑定技術ハンドブック』サイエンスフォーラム, pp.15-34

<sup>136</sup> 中沢君敏, (1956), 「マーガリン・ショートニングの格付検査について」, 食品衛生研究, 6 巻 4 号, pp.73-76

た、同法制定前後に、従来は産業振興を担当していた諸官庁からも消費者保護政策が次々と打ち出されたなど、政策の転換点でもあったことから、関係行政との関連を含めて分析を行う必要がある。なかでも、消費者保護基本法が制定される直前に、前述の農林物資規格法の一部改正が提起されたこと、また、その時には当該改正が成らなかったものの、1970年には農林省（当時）の意図通りに、当該一部改正<sup>137</sup>、すなわち農林物資の規格のみを規定する同法に品質表示基準制度を追加し、現 JAS 法の原型へと改正した真の理由を解明する。

第4章は、理論分析を行う。行政の実効性確保のための手段、法規制等については種々あるところであるが、本章においては、とりわけ立入検査について分析を行う。この分析手法としては、過去の学説や判例等を基に、行政調査と犯罪捜査の競合について、食品偽装表示事件に即して論じる。

行政庁が食品等事業者に対して行う行政庁が行う立入検査、また、違反に対しての法執行システム等をその分析対象とする。それは、2007年11月、農林水産省は警察庁との連名で「食品に係る偽装表示事案対策に関する警察庁と農林水産省との連携強化」<sup>138</sup>を発表したためである。

この連携強化の具体策として、①意見交換会の実施、②相互の連絡体制の強化、③地方における連携の強化、を打ち出した。

しかしながら、筆者の問題意識としては、犯罪捜査機関である警察庁と行政機関である農林水産省との連携強化の中で、犯罪捜査権や犯則調査権を持たない農林水産省が行政調査について強権的に行うこと、また、その行政調査で得た情報が連携強化の名の下に安易に捜査機関へ提供されるとするならば、刑事事件における適正手続上、大きな問題を抱えるものと思案しているためである。

最終章は、前章までの総括及び先般制定された食品表示法における問題点を指摘する。現行食品表示法制とその執行体制が抱える構造的問題を整理、検討し、そこに見られる官僚制の問題を浮き彫りにするとともに、それらの改善策を導出したい。

なお、本研究は次の3つの拙稿が原案となっている。

1. 渋谷樹, (2012), 「食品偽装表示における行政調査と犯罪捜査との競合」, 社会技術研究論文集, 9巻, pp.120-130
2. 渋谷樹, (2012), 「食品衛生法及び JAS 法の制定理由等の再整理：占領期を中心に」, 都市問題, 103巻9号, pp.107-117
3. 渋谷樹, (2013), 「統一食品表示法制定の阻害要因に関する一考察」, 社会技術研究論文集, 10巻, pp. 24-33

また、本研究は、特に言及がない限り、2013年3月末までに一般に公表された文献・資料等をその分析対象とする。

引用文献・参考文献等において、官報、国会会議録、新聞等については、原本での発行年等が元号表記の場合は、西暦に変更して記載した。

<sup>137</sup> 農林物資規格法の一部を改正する法律（昭和45年法律第92号）。1970年5月23日、官報、第13026号、pp.2-4

<sup>138</sup> 農林水産省ウェブサイト, (2007), 2007年11月7日, 報道資料「食品に係る偽装表示事案対策に関する警察庁と農林水産省との連携強化について」<http://www.maff.go.jp/j/press/syouan/kansa/071107.html>, [2014, January 30]

## 第2章 食品衛生法及び JAS 法の制定理由等の再整理

### 第1節 問題の所在

前章で示したとおり、戦前から占領期における日本の状況や社会システムの形成、就中、連合国の管理下における行政法の特質をどのように捉え、理解するか、これは、日本の食品表示法制等を研究する上でも必要不可欠な点である。

しかし、敗戦、そして食品衛生法の制定から現在まで70年弱の時が経過し(表2)、当時の実体験がない国民が人口の5分の4以上を占める現在、その記憶が風化していると言える。

また、前章で例示したほかにも、食品衛生法及び JAS 法にかかる誤認・錯誤は散見され、理化学分析を主題としたものではあるものの、歴史ある有力学術誌に掲載された論文<sup>139</sup>で、食品衛生法を紹介する中で「厚生労働省と農林水産省の共管で昭和22年制定された食品衛生法」(原文ママ。下線付けは筆者による)と、食品衛生法の制定について明らかに事実を誤認<sup>140</sup>している事例まで見られる。

これは JAS 法に関しても同様であり、当該学術誌中、「講座」と称する初心者向け記事<sup>141</sup>において、「JAS 法は昭和25年に制定された「農林物資規格法」(JAS 法)が出発である。戦後で物資が不足し生産設備が十分に整備されず、社会がまだ混乱していたときであり、加工食品の品質の保障と製造技術の努力目標としてスタートした。JAS 格付け率の優等生とも言えるマーガリンはこの頃市場に現れ、しばらくして即席めんが登場した」とする。

しかし、前述のとおり、制定当時の JAS 法において、食品の対象品目は非常に少ない。また、マーガリンは、以前は人造バターと呼ばれ、明治時代から存在したものである<sup>142</sup>。しかも、マーガリンの JAS 規格(昭和29年農林省告示第522号)は、1954年7月に制定<sup>143</sup>されており、もはや戦後の混乱期という時期は過ぎていた。

さらに、後述するように政府の公式文書等にも敗戦後の状況を正しく描写していないものがある。これらは戦前から占領期における日本の状況について、広く一般に大きな誤解が生まれている兆候と懸念せざるを得ない。

また、筆者が、食品表示一元化にかかる研究を行っていたところ、第一次消費者委員会<sup>144</sup>食品表示部会及び一元化検討会で使用されている基礎資料に、食品衛生法及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(以下「JAS 法」という。)の制定理由等について誤認等が散見された(表3)。特に、第一次消費者委員会食品表示部会での審議に用いられた資料及び報告書に、歴史的事実とかけ離れた誤認が見られた。当該資料は、その一部が一元化検討会にも流用されている。議論の出発点が誤っているとすれば、一元化検討会委員が

<sup>139</sup> 食品衛生法は制定以来、農林省との共管となったことはない。さらに、JAS 法が定める規格は品質基準であって、安全基準には基本的に関与しない。伊永隆史, (2010), 「軽元素安定同位体比解析による食品の産地鑑別研究」, 食品衛生学雑誌, 51 巻 5 号, p.157

<sup>140</sup> 法律は官報掲載により公布されるどころ、食品衛生法制定時において主任の国務大臣の署名及び内閣総理大臣の連署については、大蔵大臣、厚生大臣及び内閣総理大臣の計3名により行われている。1947年12月24日, 官報第6285号, p.264

<sup>141</sup> 本間清一, (2001), 前掲書「改正 JAS 法による食品の品質表示」

<sup>142</sup> 「日本人造バター工業会の記録に依れば、我が国で最初に人造バターの製造を創めたのは山口八十八氏で明治42年横浜で製造業を開始したと云う。」小口亮, (1949), 『人造バター』修教社, p.27

<sup>143</sup> マーガリンの日本農林規格。1954年7月28日, 官報, p.524

<sup>144</sup> 2009(平成21)年9月～2011(平成23)年8月



どれほど真摯に議論を尽くしたとしても、正当かつ十分な結論を得られないのは自明である。また、当該資料は、一元化検討会の基礎資料だけに留まらず、今後、学校における食育教育や民間団体資格<sup>145</sup>とはいえ「食品表示検定」試験等にも用いられる可能性が高いため、その影響も幅広く、看過できるものではない。

2011年9月から2012年8月まで、消費者庁は一元化検討会を設置し、8月9日付けで報告書を公表<sup>146</sup>した。当該報告書は、約1年間の検討を経たものだが、当初期待されていた「一元化」という観点では特筆すべき成果はほとんど見られない。当該一元化検討会がめぼしい成果をあげられなかった理由は、前述食品表示部会が混乱した理由と概ね共通している。それは、大別して3点あり、第1点はどのような価値観を中心として日本の食品表示制度を成すべきかという根本的な議論を拙速に済ませ、各論を議論したことである。また第2点は、一部委員や事務局が原料原産地表示を拡大することに拘泥<sup>147</sup>したため、十分な議論が行われなかったことである。そして、特に問題と思われる第3点は、一元化検討会では、長らく食品表示を統一化出来なかった阻害要因についての緻密な考察や分析が行われていないことである。こうした基本的な分析が欠如したため、新法で解決すべきか、又は、現行法の解釈の範囲で当該問題が解決可能なものかといった基本的な立脚点すら明確にしない<sup>148</sup>まま、各論の議論に突入してしまった。

以上の状況を鑑みれば、統一食品表示法制定に際して、阻害要因の特定や分析を行うことは必須の課題であった。

---

<sup>145</sup> 主催者は、食品表示検定協会。同協会は、「食品表示に関する人材の教育、食品表示の向上に関する情報収集・分析等、将来の消費者となる子供たちへの学習機会の提供を行う」団体である。  
<http://www.shokuhyoji.jp/html/association.html>, [2014, January 30]

<sup>146</sup> 消費者庁ウェブサイト, (2011), 『食品表示一元化検討会情報』, <http://www.caa.go.jp/foods/index12.html>, [2014, January 30]

<sup>147</sup> 第10回(2012年6月28日)検討会では、事務局から「【資料1】新たな食品表示制度における加工食品の原料原産地表示についての方向感(案)」という、およそ政府作成の文書とは思えぬような名称が付された資料まで追加提出された。

<sup>148</sup> 『報告書』では、「新しい食品表示制度の目的は、食品の安全性確保に係る情報が消費者に確実に提供されることを最優先とし、これと併せて、消費者の商品選択上の判断に影響を及ぼす重要な情報が提供されることと位置付けることが適当と考えられる。」と、最優先事項を示しながらもJAS法の品質表示制度が掲げる「商品選択」の顔を立てる玉虫色の表記となった。(p.6)

表 2 食品表示法制定までの経緯

年 月	事 項
1947 年 12 月	食品衛生法制定（附則：飲食物その他の物品取締に関する法律など廃止）
1948 年 7 月	輸出品取締法制定（特定の輸出品にかかる，保健，衛生，安全又は純度に関する輸出の最低の標準及び包装条件を定めることとされた。食品では，茶，かん詰その他の加工食料品が規定された。）
1948 年 7 月	食品衛生法施行規則制定（標示を行うべき食品，添加物等を規定し，標示事項も規定）
1949 年 1 月	輸出品取締法施行規則制定（法第 4 条にいう「その他の加工食料品」を「びん詰，つぼ詰，グルタミン酸ソーダ，冷凍水産物，乾製水産物，塩蔵水産物，菓子類，れん乳及び粉乳」と規定）
1950 年 5 月	農林物資規格法（旧 JAS 法）制定（附則：指定農林物資検査法廃止）
1950 年 6 月	旧 JAS 法施行令制定（わら工品，いぐさ製品のほか，食品については，乾しいたけ，乾製水産物等全 13 品目を指定）
1950 年 6 月	旧 JAS 法に基づく食品規格が初めて，乾しいたけに制定
1960 年 9 月	にせ牛かん事件（牛の絵を付けた缶詰の肉が馬肉，鯨肉だったというもの）
1962 年 5 月	不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）制定
1968 年 5 月	消費者保護基本法制定（2004 年，消費者基本法に改正）
1968 年 10 月	農林省が旧 JAS 法改正（品質表示基準制度追加）を表明
1969 年 3 月	国民生活審議会及び主婦連が旧 JAS 法改正（品質表示基準制度追加）に反対
1969 年 5 月	農林省が旧 JAS 法改正案提出するも，審議未了にて廃案
1970 年 5 月	旧 JAS 法を改正し，品質表示基準制度を追加。現在の JAS 法の原型となる。
1971 年 4 月	主婦連が，公取委が認定した「ジュース類の表示に関する公正競争規約」に不服申立
1971 年 6 月	厚生省・食品問題等懇談会最終報告が，食品に関する縦割り行政の弊害に言及。統一食品法や行政組織の一元化に積極的に取り組むべきと指摘
1997 年 9 月	農林物資規格調査会（JAS 調査会）基本問題委員会設置。1998 年 10 月公表の報告書では，統一的な食品表示の枠組みの導入が提案された。
1999 年 7 月	JAS 法を改正し，品質表示基準制度を全ての飲食料品に適用
2002 年 4 月	BSE 問題に関する調査検討委員会報告書公表（第Ⅲ部において，食品に関する表示制度の抜本的見直しが明記。第Ⅲ部執筆担当者は，日和佐信子委員）（事務局は厚労省・農水省）
2002 年 6 月	食品の表示制度に関する懇談会（2002 年 10 月迄，全 6 回）（事務局は厚労省・農水省）
2002 年 12 月	食品の表示に関する共同会議（2009 年 8 月迄，全 45 回）（事務局は厚労省・農水省）
2008 年 3 月	国民生活審議会総合企画部会で，「法制度混乱」が指摘
2009 年 9 月	消費者庁設置（食品表示課が食衛法及び JAS 法の表示部分を所管。表示対策課が景表法を所管）
2010 年 3 月	消費者基本計画を閣議決定。「食品表示に関する一元的な法律について，平成 24 年度中の法案提出を目指す旨規定
2011 年 9 月	食品表示一元化検討会開催（2012 年 8 月迄，全 12 回。2012 年 8 月 9 日，報告書公表）
2013 年 6 月	食品表示法制定・公布

出所：筆者作成

さて、2013年3月現在、農林水産省ウェブサイトでは、JAS法の概要<sup>149</sup>について、敗戦後の状況を絡めて「昭和25年にJAS法が制定された当時は、戦後の混乱による物資不足や模造食品の横行による健康被害等が頻発しており、農林物資の品質改善や取引の公正化を目的としてJAS規格制度がまず発足しました。」と説明している(図2及び表3)。この説明は、一元化検討会設置前に、第1次消費者委員会第12回食品表示部会(2011年7月27日開催)において承認された報告書<sup>150</sup>にも概ね踏襲され、引用されている。これらを一瞥するだけでも、筆者にはいくつかの疑問点が惹起された。

第一に、現行JAS法は、1948年に制定された指定農林物資検査法(昭和23年法律第210号。以下、「検査法」という。)を廃止して、1950年に農林物資規格法(昭和25年法律第175号。以下、「規格法」という。)として制定<sup>151</sup>されたものが原型であり、検査法と規格法は不可分の関係にある。それにもかかわらず、当該ウェブサイトでは検査法については全く言及されていない。

次に、前述ウェブサイト及び消費者委員会資料に共通することとして「戦後の混乱による物資不足」とは、具体的に如何なる物資を示すのか不明である。詳細は後述するが、規格法が制定された1950年には、少なくとも「食糧」という物資の供給量は、概ね戦前と同程度には回復していた<sup>152</sup>。

第三に、「模造食品の横行による健康被害」においても、「模造食品」とは具体的には如何なる食品か、また、「健康被害」とは具体的に如何なる被害か、という点も不明確である。しかも、当時の規格法の対象品目は非常に限定されていたうえ、健康被害を防止するような条文はない。

このように、法律の制定理由やその過程等について、大きな誤認や重要事項の記載漏れ等をしている点が散見されるのである。

さらには誤認や失念ならまだしも、意図的に自説を使い分け、占領下における食品衛生法とJAS法との関係について、JAS法を過大評価する見解を述べる大学研究者さえいる。当該研究者は、2003年の査読付き論文<sup>153</sup>及び2004年の著書a<sup>154</sup>においては、他者の引用ではあるが「食品衛生規制の法制化は1872年の京都府の飲食物検査にまでさかのぼる。全国的な規則は1878年の飲食物着色料に関する内務卿通達である。取締規制としての性格が強かった。」と明記している一方で、査読を受けていない2004年の著書b<sup>155</sup>及び2010年の共著中、当該研究者執筆部分<sup>156</sup>では、自らが引用した内務卿通達には一切触れず、敗戦期に

<sup>149</sup> 農林水産省ウェブサイト(初出年不明)、「JAS法とは」, [http://www.maff.go.jp/j/jas/jas\\_gaiyou.html](http://www.maff.go.jp/j/jas/jas_gaiyou.html), [2014, January 30]

<sup>150</sup> 消費者委員会ウェブサイト, 第12回食品表示部会, 配布資料, 【資料2】原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会報告書, p.2, [http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/syokuhinhyouji/doc/110727\\_shiryu2.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/syokuhinhyouji/doc/110727_shiryu2.pdf), [2014, January 30]

<sup>151</sup> 附則3「指定農林物資検査法(昭和23年法律第210号)は、廃止する。」

<sup>152</sup> 「いま、戦時・戦後の国民一人当たり・一日の食糧消費高をながめてみても、昭和二十五米穀年度には、戦前のそれを上廻る線にたつしていたのである。」高石末吉, (1971), 『覚書終戦財政始末 第10巻 飢餓に迫られた占領期の経済』財団法人蔵務協会, p.412

<sup>153</sup> 中嶋康博, (2003), 「食品の安全・品質認証制度の展開」, 農業市場研究, 12巻2号, p.17

<sup>154</sup> 中嶋康博, (2004), 『食品安全問題の経済分析』日本経済評論社, p.115

<sup>155</sup> 中嶋康博, (2004), 『食の安全と安心の経済学』コープ出版, pp.59-60

<sup>156</sup> 中嶋康博, (2010), 前掲書「第14章 フードシステムの展開と食品安全政策」

おける食品衛生法と JAS 法との関係を、「政府が敗戦後に出回った偽和食品対策のために用意した規制とインセンティブから成る一組の法制度」だと自説を展開している。

しかし、本章以下で明らかにするとおり、食品衛生法と JAS 法はそれぞれ異なる目的から制定されたものであって、当時の政府にそれらを政策的に一組の法制度とした意図は見られない。

本章は、占領期に公表された資料・図書及び当事者が記述した文献等を基本に、当時の事実に基づいて標記再整理を提示する。

図 2 農林水産省による JAS 法の概要説明

農林水産省

ホーム サイトマップ このサイトの使い方

サイト内検索 検索 文字サイズ変更 小

農林水産省について 組織・政策 報道・広報 統計情報 ご意見・お問い合わせ

ホーム > 組織・政策 > 消費・安全 > 食品表示とJAS規格 > 自主申告情報について > JAS法とは

### JAS法とは

JAS法の本当の名前をご存知ですか？  
正式には「**農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律**」といます。  
この法律は、飲食品等が一定の品質や特別な生産方法で作られていることを保証する「JAS規格制度(任意の制度)」と、原材料、原産地など品質に関する一定の表示を義務付ける「品質表示基準制度」からなっています。  
この法律で定められたルールにしたがって皆さんの身の回りの食品などには、JASマークや原産地などの表示が付いています。

昭和25年にJAS法が制定された当時は、戦後の混乱による物資不足や模造食品の横行による健康被害等が頻発しており、農林物資の品質改善や取引の公正化を目的としてJAS規格制度がまず発足しました。

昭和45年には、JAS規格のある品目について表示の基準を定めることにより、消費者が商品を購入する時に役立つように改正されました。さらに、平成11年の改正で消費者に販売される全ての食品に表示が義務づけられるようになりました。

なお、直近のJAS法改正としては、平成21年5月に食品の産地偽装に対する直罰規定が創設されました。

出所：農林水産省ウェブサイト、「JAS 法とは」, [http://www.maff.go.jp/j/jas/jas\\_gaiyou.html](http://www.maff.go.jp/j/jas/jas_gaiyou.html) (2013.7.1.現在)

表 3 JAS 法の制定理由及び経緯等一覧

記載箇所	本文
<p>JAS 法とは</p> <p>出所：農林水産省ウェブサイト「食品表示と JAS 規格」(上記図2から抜粋)</p>	<p>昭和 25 年に JAS 法が制定された当時は、戦後の混乱による物資不足や模造食品の横行による健康被害等が頻発しており、農林物資の品質改善や取引の公正化を目的として JAS 規格制度がまず発足しました。昭和 45 年には、JAS 規格のある品目について表示の基準を定めることにより、消費者が商品を購入する時に役立つように改正されました。さらに、平成 11 年の改正で消費者に販売される全ての食品に表示が義務づけられるようになりました。</p>
<p>「原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会」報告書(2011 年 7 月 6 日)</p> <p>p.2 中の脚注 1</p> <p>出所：内閣府消費者委員会ウェブサイト「第 1 次消費者委員会」部会・専門調査会会議資料、食品表示部会、第 12 回食品表示部会、「【資料 2】原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会報告書」</p>	<p>JAS 法は、戦前より続いた農林物資検査制度を引き継ぐ形で昭和 25 年(1950 年)に制定された。戦後の物資統制の解除とともに検査制度を維持する必要は薄れたものの、当時は、まだ戦後の混乱期にあつて物資の不足から模造食品の横行などによる健康被害が頻発しており、自由経済下において農林物資の品質の統一・改善を図る観点から、任意の日本農林規格制度(JAS マーク)として発足し、その後の加工食品の普及に伴い、制度が拡充されてきたものである。昭和 45 年には、JAS 規格のある品目について表示の基準を定めることとなり、平成 12 年には全ての加工食品に品質表示が義務づけられた。JAS 法制定当時と比べると、食品の品質のレベルは向上し、法律も時代の変化に対応して、JAS 規格についても任意表示としての有機 JAS、特定 JAS、生産情報公表 JAS などと制度の幅を広げてきている。</p> <p>※ 1 報告書には、報告書案では議論されていない部分であるにもかかわらず、下線付けの文言が追記されている。</p>
<p>【参考資料】表示することとなった主な理由・経緯について</p> <p>出所：消費者庁ウェブサイト「食品表示一元化検討会情報」 2011 年 12 月 19 日、第 4 回食品表示一元化検討会</p>	<p>「名称、原材料、内容量、原産国製造業者等の氏名及び住所の表示について」p.2</p> <p>○JAS 法における理由・経緯</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・昭和 35 年「にせ牛かん事件」 昭和 36 年 1 月、標示を規定した「畜肉味付かん詰の日本農林規格」及び「畜肉野菜煮かん詰の日本農林規格」を制定。以降、食品の日本農林規格に「表示」を規定。</li> <li>・昭和 43 年消費者保護基本法公布・施行 国会議論の過程で、JAS 制度にも表示の改善と表示制度の充実について改善の要請。</li> <li>・昭和 45 年 JAS 法改正 品質表示基準制度を制度化。JAS 規格が制定されている農林物資を対象に、①名称、②原材料名、③内容量、④製造業者等の住所及び氏名を表示事項と定めた。(原産国は、農林物資ごとに必要性に応じて表示)</li> </ul> <p>※ 2 S44 の国民生活審議会「食品表示制度についての意見」(資料 9) が無視されている。</p> <p>「添加物の表示について」p.3</p> <p>○食品衛生法における理由・経緯</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・有毒、有害な飲食物の取締りを規定した「飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律」が、新憲法の制定に伴い失効。このため、新たな法によってそれらの食品の取締りが必要になった。</li> <li>・昭和 23 年食品衛生法施行 「飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律」で規定されていた溶性サッカリンのほか、ズルチン、タール色素、合成保存料を含むかん詰、びん詰、たる詰の食品について、それらを含む旨の表示を義務付け。</li> </ul> <p>※ 3 食品衛生法施行規則で標示を義務付けた、主たる対象は食品であつて添加物ではない。詳細は、資料 1 及び資料 2 に別掲</p>

出所：筆者作成 ※ 1～※ 3 は筆者によるコメント

## 第2節 食品衛生法の制定及び発展過程

山本(1980)<sup>157</sup>によれば、近代の日本における全国的な食品衛生行政の起点は、1973（明治6）年の司法省布達第130号である。当該布達は、国内の安寧及び人民の健康を警保するため<sup>158</sup>、1872（明治5）年の司法省「違式註違條例」を全国に施行すべく制定されたものである。当該條例は、全58条<sup>159</sup>で構成され、そのうち食品衛生に関するものは「贗造ノ飲食物並ニ腐敗ノ食物ヲ知テ販売スル者」（第7條）等<sup>160</sup>、全部で4条文であった。

そして食品添加物に関しては、1876（明治9）年7月、舶来ノ染粉ヲ以テ飲食物ニ著色販売ヲ禁ス（開拓使乙第4号布達）が公布され、また、1878（明治11）年4月には、アニリン其ノ他鉍屬製ノ絵具染料ヲ以ツテ飲食物ニ着色スルモノ取締方（内務省達乙第35号）が公布され、全国的な取締が行われる根拠となった。

それ以後、占領期（1945年8月～1952年4月）までは、日本の食品衛生行政には2つの大きな転換期があった。

第1は、前述司法省布達第130号の後、1900（明治33）年に食品衛生法の前身である「飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律」（明治33年法律第15号。以下、「飲食物取締法」という。）及び「飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律施行ニ関スル件」<sup>161</sup>（明治33年内務省令第10号）が公布され、食品衛生行政に関する基本的な考え方が明らかにされるととも

<sup>157</sup> 山本俊一、(1980)、前掲書『日本食品衛生史（明治編）』中央法規出版、p.3。同書中「推薦のことば」において、厚生省食品衛生課長齊藤乃夫（当時）もこれを認めている。ただし、同書以外では、厚生省は、同省幹部である室(1955)が「食品衛生に関する全国的な取締の発端は人工着色料に始まる」とし、その根拠として、アニリン其他鉍屬製ノ絵具染料ヲ以テ飲食物ニ著色スルモノノ取締方（明治11年内務省布達乙35号。以下、「アニリン取締方」という。）を挙げて以来、全国的な食品衛生行政の起点については、明治11年に施行されたアニリン取締方が最初であるとの見解を示している。室三郎、(1955)、「食品衛生法の歴史」、食品衛生研究、第5巻5号、pp.5-14。及び厚生省環境衛生局食品衛生課法令研究会編、(1979)、『早わかり食品衛生法 食品衛生法逐条解説』社団法人日本食品衛生協会、p.9。後者は2013年11月発行の新訂第5版まで一貫して当該見解を維持している。しかし、筆者の管見の限り、アニリン取締方は、食品添加物における全国的な取締の起点であって、より広い概念である食品衛生における全国的な取締の起点とは言えない。司法省布達を鑑みれば、同布達は「違式註違條例」を全国に施行すべく制定されたものであるから、筆者は山本(1980)の見解を支持する。また、山本(1980)と室及び厚生省との見解の相違は、当該布達の所管省庁に原因があるものと思量している。厚生省幹部職員室としては、自省若しくは自省の源流にある内務省が、近代政府で初めて衛生行政の取締を行った官庁とするために、内務省所管のアニリン取締方を食品衛生に関する全国的な取締の発端として位置付けたものと推察している。筆者推察のとおりであれば、ここでも歴史の歪曲が行われたこととなる。なお、山本(1980.10)の冒頭では、日本の食品衛生史を講演するにあたり、明治初年から食品衛生法制定までの期間に限って、特に食品添加物の問題を中心に言及するものであることが明示されている。ただし、食品添加物へ特化する理由については言及していない。前年に前述厚生省見解が表明されたことに対する山本自身による配慮、若しくは学会主催者からの指示によるものと思量する。山本俊一、(1980.10)、「日本の食品衛生史—特に食品衛生法以前の食品添加物について—」、食品衛生学雑誌、21巻5号、pp.327-334

<sup>158</sup> 「今般各県違式註違條例ノ條目御布告相成候處右條目ノ儀ハ國中ノ安寧人民ノ健康ヲ警保スル所以ニ有之候條各地方人民悉ク承不致候テハ不相成儀ニ付戸長副戸長ノ設ケアル處ハ必ス之ヲ掲榜シ遺漏無之様可致候事 但シ右掲示ハ三十日間掲示ノ限ニアラス候事」。内閣官報局編、(1889)、『明治六年法令全書下巻』、pp.1735-1736

<sup>159</sup> 後に数次の追加改正あり。

<sup>160</sup> 他に、第10条 病牛死牛其ノ他病死の禽獸ヲ知リテ販売スル者、第25条 毒物並ニ激烈気物ヲ用ヒ魚鳥ヲ捕フル者、第35条 往来ニテ死牛馬ノ皮ヲ剥キ肉ヲ屠ル者。以上、前掲書『日本食品衛生史（明治編）』、p.351

<sup>161</sup> 1900（明治33）年3月27日、官報、第5017号、p.388

に、食品衛生行政を推進するうえでの根拠法規が制定された。

さて、1889（明治22）年2月に制定・公布された大日本帝国憲法下では、多くの憲法上の大権が天皇に留保されており、また、いわゆる独立命令権により必要な命令を発し、又は行政官庁に発せさせることが出来た（第9条）。

これにより、前述飲食物取締法が公布された後、牛乳営業取締規則<sup>162</sup>（明治33年内務省令第15号）、有害性著色料取締規則<sup>163</sup>（明治33年内務省令第17号）、清涼飲料水営業取締規則<sup>164</sup>（明治33年内務省令第30号）、氷雪営業取締規則<sup>165</sup>（明治33年内務省令第37号）、飲食物用器具取締規則<sup>166</sup>（明治33年内務省令第50号）、人工甘味質取締規則<sup>167</sup>（明治34年内務省令第31号）、飲食物防腐剤取締規則<sup>168</sup>（明治36年内務省令第10号）及びメチールアルコール（木精）取締規則<sup>169</sup>（明治45年内務省令第8号）と引き続いて諸規則が公布され、個別的な事項はこの独立命令によって規制された。その後、これらの規則に対する一部改正は行われたが、1947年12月末の食品衛生法成立まで、概ねこれら一連の規則は40年以上にわたり用いられた。

そして、第2の転換点は、1947（昭和22）年の食品衛生法の制定、しかも同法の規制範囲が法案提出時に衛生上の安全確保に必要な限度に止められてしまったことである。

1947年12月、食品衛生法（昭和22年法律第233号）は制定された。同法は「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。（第1条）そして、標示規制に係る事項については、1948年7月、食品衛生法施行規則<sup>170</sup>（昭和23年7月13日厚生省令第23号）を制定し、当該規則第5条により標示を行うべき食品、添加物、器具及び容器包装を規定し（資料1）、また、同第6条により標示事項を規定した（資料2）。

---

<sup>162</sup> 1900年4月7日、官報、第5026号、pp.81-82。ただし、1933（昭和8）年に内務省令第37号によって改正。1933年10月31日、官報、第2051号、pp.739-740

<sup>163</sup> 1900年4月7日、官報、第5026号、p.226

<sup>164</sup> 1900年6月5日、官報、第5075号、p.57

<sup>165</sup> 1900年7月3日、官報、第5099号、pp.25-26

<sup>166</sup> 1900年12月17日、官報、第5239号、p.265

<sup>167</sup> 1901年10月16日、官報、第5488号、p.345

<sup>168</sup> 1903年9月28日、官報、第6073号、pp.490-491。ただし、1928（昭和3）年に内務省令第25号によって名称が「飲食物防腐剤、漂白剤取締規則」と改正される。1928年6月15日、官報、第439号、p.3

<sup>169</sup> 1912年5月28日、官報、第8680号、pp.1-2

<sup>170</sup> 1948年7月13日、官報、号外、p.1

## 資料 1 厚生省令第 23 号 食品衛生法施行規則第 5 条

- 第五條 法第十一條の規定により標示を行うべき食品、添加物、器具及び容器包装を左の通りとする。
- 一 飲用牛乳（そのまま直接飲用に供する牛乳）
  - 二 乳製品（練乳、脱脂練乳、全粉乳、脱脂粉乳、調製粉乳、バター、チーズ及びクリーム）
  - 三 牛乳加工品及び類似品（合成クリーム、代用牛乳、代用粉乳、人造バター及び発酵牛乳）
  - 四 ハム、ソーセージ及びベーコンの類
  - 五 酒精飲料（酒精分一容量パーセント以上を含有する飲料）
  - 六 清涼飲料水（炭酸又は有機酸を含有し酸味を有する飲料水で、保存を目的とする容器に入れられたもの。）
  - 七 保存飲料水（酸味を有さない飲料水で、保存を目的とする容器に入れられたもの。）
  - 八 容器包装に入れられた弁当、そう菜及び生菓子類
  - 九 添加物として用いられる化学的合成品並びにこれを含む製剤
  - 十 前各号以外のかん詰、びん詰又はたる詰食品
  - 十一 金属製器具及び容器包装で、銅、鉛、亜鉛、アンチモンを原材料として使用したもの及びほうろうを施したもの。

出所：昭和 23 年 7 月 13 日，官報，号外，p.1

## 資料 2 厚生省令第 23 号 食品衛生法施行規則第 6 条

- 第六條 前條第一号乃至第十号に掲げる食品及び添加物の標示は、製造者が左に掲げる事項をその容器包装の見易い場所に明記することによりこれを行わなければならない。
- 一 名称（商品名） 但し、左に掲げる場合は、その定めるところによらなければならない。
    - (イ) 飲用牛乳にあつては、全乳、特別牛乳又は脱脂乳の別によることとし、これに殺菌方法を附記するものとする。
    - (ロ) 乳製品又は牛乳加工品及び類似品にあつては、その種別による名称によることとし、蔗糖を添加した場合には、これに加糖の文字を冠するものとする。但し、調製粉乳にあつては、その混合物の名称及びその重量パーセントを附記するものとする。
    - (ハ) 添加物として用いられる化学的合成品のうち、合成調味料、合成着色料、合成保存料又は合成漂白料については、第三條の規定による別表第二の品名によるものとする。
  - 二 製造年月日 但し、飲用牛乳にあつては、発賣曜日を以てこれに代え、酒精飲料、化学的合成品並びにこれを含む製剤については、これを省略することができるものとする。
  - 三 製造所の所在地及び製造者の氏名（法人の場合には、その名称）
  - 四 その他酒精飲料にあつては含有メタノールの量を、化学的合成品のうち溶性サツカリン、ヅルチン、タール色素、合成保存料又は合成膨脹剤原料を含む製剤はその成分及びそれぞれの全量に対する重量パーセントを、溶性サツカリン、ヅルチン、タール色素又は合成保存料を含むかん詰、びん詰又はたる詰の食品にはその旨を附記すること。
- 前項の規定にかかわらず、厚生大臣の許可を受けた場合には、製造者を發賣者に替えるの外、前項の規定によらないことができる。

出所：昭和 23 年 7 月 13 日，官報，号外，p.1

第 2 の転換点である食品衛生法制定、そして同法における規制範囲が法案提出時に衛生上の安全確保に必要な限度に止められてしまった理由は、まさに時間上の都合と、省庁間の割拠性によるものであった。これは、後年、同法案制定に携わった厚生省職員<sup>171</sup>から内部事情が次のように明らかにされている。

「食品衛生法の草案は単に衛生関係の内容だけでなく、偽和、がん造から品質面迄をも含めた経済法規の一面をも有ったものでした。（中略）先づ第一の議論の焦点は、いわゆる食品法か食品衛生法かということでした。尾崎先生は、アメリカの形態を十分調査済みであり、且つ食品法としての規制が最もよい方法であると信じていられたわけですから、食

<sup>171</sup> 宇野軽吉，(1952)，「今昔食品衛生稗史第 7 回」，食品衛生研究，2 卷 10 号，pp.67-71



品法の線を強く主張されたわけですが、残念ながら局長さんの裁定は「食品法の考え方は、正しいことであると思うがそれには農林省との話し合いが大変で、そのようなことをしては、とても 12 月末日迄に法律の成立が難しかろうからこの際は、食品衛生法という範囲で整理すべきであろう」ということでありました。何んといっても 古い慣例に打ち負かされたというところですよ。」（下線付けは著者による。）

この「12 月末日迄」とは、前章で紹介した、日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律（昭和 22 年法律第 72 号）の制定を指す。同法により、大日本帝国憲法下での「飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律」（以下、「飲食物取締法」という。）及び関連規則等に代わる新法を、1947 年 12 月末までに、制定しなければならなくなったのである。

また、古い慣例とは、省庁間の割拠性及び閣議決定の全員一致原則である。

間接統治下にあつて、必要とする改正法律の制定は、原則として国会に任せられていたことから、飲食物取締法等に代わる新法は、内閣提出法案によることが予定された。内閣提出法案は、閣議決定を経ねばならず、その決定は慣例により全員一致が原則である<sup>172</sup>。

当時、厚生省において、当該新法の法案作成の主たる担当者は、公衆保健局保健課食品衛生係技師・尾崎嘉篤氏（故人）であった。同氏及び同課担当者の当初の構想<sup>173</sup>に於いて、新法案は、尾崎氏が視察<sup>174</sup>していた米国の純正食品取締法に倣い「食品の衛生面のみならず、偽物増量、品質詐称、量目不足等の面まで取締<sup>175</sup>」を射程とするものであった。しかし、法案作成時の局議において、農林省の抵抗を考慮した三木行治公衆保健局長の裁定により、時間上の都合、すなわち、1947（昭和 22）年 12 月末日迄に法律を成立させることが優先されたのである。

なお、尾崎氏は、品質面にかかる取締については「法律は単に厚生省だけのものではなく、国の法律であるから、その執行に当たって、若し、その権限が厚生省と農林省にまたがるならば、それぞれの分担区分に応じてその部分を担当すればよいではないかとの見方をし」ていたことから<sup>176</sup>、覇権主義的な考え方を持った人物ではなかったと思われる。

なお、この分担管理の思想は、先般制定された食品表示法（平成 25 年法律第 70 号）の目的規定中<sup>177</sup>に取り入れられていると言えよう。

<sup>172</sup> 今村都南雄，(2006)，『行政セクショナリズム』東京大学出版会，p.61，又は，内閣官房ウェブサイト，(2013)，資料 4-1 閣議の議事に関する憲法上の学説について，「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム 作業チーム（第 1 回）配布資料」，<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gijiroku/sagyou1/1siryou4-1.pdf>，[2014, January 30]

<sup>173</sup> 「昭和 22 年の 8 月当時の仕事の目標は、尾崎先生と畠田事務官のキャッチボールによって作られたという「食品法要綱第一次試案」に修正を加えた「食品法要綱第二次試案」を基礎にした法律案の作成でありました。この試案は昭和 22 年 8 月 19 日作成されたものであります。現在食品衛生の規制法としては、食品衛生法がありますが、要綱試案では、食品法として衛生的事項のみならず栄養的事項或いは広く経済的問題までも含めての内容でありました。」宇野軽吉，(1952)，「今昔食品衛生稗史第 6 回」，食品衛生研究，2 卷 9 号，pp.67-73

<sup>174</sup> 尾崎嘉篤，(1951)，「アメリカの食品衛生行政」，食品衛生研究，1 卷 1 号，pp.11-21

<sup>175</sup> 尾崎嘉篤，(1955)，「公衆衛生の戦後 10 年(1)その 4 食品衛生」，日本公衆衛生雑誌，2 卷 8 号，p.14

<sup>176</sup> 宇野軽吉，(1952)，前掲書「今昔食品衛生稗史第 7 回」，p.68

<sup>177</sup> 「第一条 この法律は、食品に関する表示が食品を摂取する際の安全性の確保及び自主的かつ合理的な食品の選択の機会の確保に関し重要な役割を果たしていることに鑑み、販売（不特定又は多数の者に対する販売以外の譲渡を含む。以下同じ。）の用に供する食品に関する表示について、基準の策定その他の必要な事項を定めることにより、その適正を確保し、もって一般消費者の利益の増進を図るとともに、食

次に、組織面の変遷過程を見ていきたい。

本項冒頭に、近代の日本における全国的な食品衛生行政の起点は、1873（明治 6）年の司法省布達第 130 号であるとした。

明治期の公衆衛生行政にかかる行政組織や警察の業務の分担状況について、須藤(1995)<sup>178</sup>は次のように整理している。

1874（明治 7）年に創設された東京警視庁は、「健康ヲ看護シテ生命ヲ保全セシムル事」を職務のひとつとして伝染病予防や衛生関係事務に取り組むこととされ、そして 1875（明治 8）年の行政警察規則 3 条は、警察の職務事項のひとつに「健康ヲ看護スル事」を掲げている。1886（明治 19）年、地方官官制は、内務大臣一知事という指揮系統のもとに、一般行政組織とは別系統の警察本部一警察署一駐在所という警察組織を置き、中央集権的な警察権力の装置を作り出し、同時に、衛生に関係する事項について一般の行政組織に対して権限の所在を明確にし、郡区に設置された警察署・警察分署では行政警察事務として「伝染病予防、消毒、検疫、種痘、飲食物、飲料水、医療、薬品、家畜、屠畜場、墓地、火葬場其他衛生ニ関スル事項」を扱い、現場ではすべて巡査の判断に基づいて対処していた。伝染病予防など、迅速な対処が必要とされ人民に強制することが多いため警察官署の担当とされたところからもわかるように、公衆衛生行政は警察権力を背景にした取締主義的なものであった。

以後、昭和初期（13 年）の厚生省設置までは、日本の公衆衛生行政は、内務省<sup>179</sup>が所管し、また、実施部門は同じく内務省が所管する警察組織によって担われていた。

その後、1938（昭和 13）年 1 月、厚生省官制<sup>180</sup>（昭和 13 年勅令第 7 号）により、厚生省が設置された。これは、国民の体力向上、結核等伝染病への罹患防止、傷痍軍人や戦死者の遺族に関する行政機関として、内務省から衛生局及び社会局が分離される形で行われた。ただし、これには、1937（昭和 12）年 7 月に勃発した日中戦争が背景としてあることを留意しておきたい<sup>181</sup>。同省は、体力局、衛生局、予防局、社会局及び労働局の 5 局を置き（第 2 条）、そのうち、衛生局は、①衣食住の衛生に関する事項、②衛生指導に関する事項、③医事及び薬事に関する事項、及び、④其の他国民保健に関する事項にして他の主管に属せざるもの、以上の 4 事項を主管した（第 4 条）。これにより、当該飲食物取締法等は同省衛生局の所管となったが、現場における取締業務については、前述「飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律施行ニ関スル件」に基づき、引き続き警察部署によって行われていた<sup>182</sup>。

---

品衛生法（昭和二十二年法律第二百三十三号）、健康増進法（平成十四年法律第百三十三号）及び農林物資の規格化等に関する法律（昭和二十五年法律第七十五号）による措置と相まって、国民の健康の保護及び増進並びに食品の生産及び流通の円滑化並びに消費者の需要に即した食品の生産の振興に寄与することを目的とする。」（下線付けは筆者による。）

<sup>178</sup> 須藤陽子(1995), 「公衆衛生警察と行政手続」, 兼子仁・磯部力編『手続法的行政法学の理論』剋草書房, pp.303-344

<sup>179</sup> 1873（明治 6）年 11 月 10 日設置, 1947（昭和 22）年 12 月 31 日廃止。

<sup>180</sup> 1938 年 1 月 11 日, 官報, 第 3304 号, pp.161-162

<sup>181</sup> 講談社編, (1989), 「「健兵健民」のもとに厚生省誕生」, 『昭和二万日の全記録・第 5 巻・一億の「新体制」』講談社, pp.38-39

<sup>182</sup> 宮野省三・白松篤樹, (1935), 『自治行政叢書第 8 巻警察行政・衛生行政』常磐書房, pp.9-12

そして敗戦後、GHQ/SCAPによる間接統治下での新憲法制定により、従前の法体系全般を見直す必要に迫られた。特に公権力の行使については、厳密な見直しが行われた。この最も代表的なものには、警察法<sup>183</sup>（昭和22年法律第196号）の制定による警察制度の抜本的改革であり、これに関連して内務省の廃止・解体が行われた。

1947（昭和22）年4月には、飲食物その他の物品取締に関する法律及び有毒飲食物等取締令の施行に関する件<sup>184</sup>（昭和22年厚生省令第10号）が制定され、はじめて恒久的な食品衛生監視員制度が法制上確立されるとともに、食品衛生行政が全面的に警察行政から分離されることになった。すなわち、この間、行政組織は内務省から厚生省へ、現場における監視指導は警察官から技術者（食品衛生監視員）へと移行した。

そして、新しい食品衛生法令が制定されるまで、飲食物営業取締規則<sup>185</sup>（昭和22年厚生省令第15号）を応急処置として制定した後、1947年12月、食品衛生法が制定された。同法では、厚生大臣又は都道府県知事の職務権限が定められ、実施主体として国及び都道府県に食品衛生監視員の設置義務等が明記された。

以上、制度面について概観したとおり、日本の食品衛生行政は、敗戦後に飛躍的な発展を遂げたが、これは組織・人員面についても同じく飛躍的な発展をした<sup>186</sup>。この背後には、日米の2人の重要な人物の存在があった。

1945（昭和20）年11月半ばころから、占領軍総司令部から機構に関する主な指令や覚書が出され、以後、厚生省の機構改変は、多かれ少なかれGHQ/SCAPの指導により行われた<sup>187</sup>。

敗戦前、衛生に関する業務は衛生局だけであったところ、1946（昭和21）年5月11日覚書「保健及厚生行政機構改正ニ関スル件」により、衛生3局すなわち医務局、公衆保健局、予防局が設置された<sup>188</sup>。また、前述のとおり、国及び都道府県に食品衛生監視員の設置義務等を法定化することが出来た。この一連の食品衛生にかかる行政システムの強化には、GHQ/SCAPの存在が大きかったところだが、特に、公衆衛生分野の最高責任者であった公衆衛生福祉局（Public Health and Welfare : PHW）局長のCrawford F.Sams准将（以下、「サムス」という。）の後ろ盾があった。サムスは軍医であったという個人的な経歴からも、衛生問題には殊の外熱心<sup>189</sup>であった。サムスは、日本政府に対して、各県の予算の10%を必ず衛生の予算に充てること、また、府県に衛生部を設置することを示唆した<sup>190</sup>。そして、当時、サムスの日本側カウンターパート<sup>191</sup>に、勝俣稔厚生省衛生局長がいた。勝俣もまた医師であったが、北里研究所、慶応大学医学部助手を経て、内務省衛生局に移り防疫官となったという経歴を持つ。勝俣は、厚生省への衛生3局の設置について、「日本の公衆衛生

<sup>183</sup> 1947年12月17日、官報、第6279号、pp.173-180

<sup>184</sup> 1947年4月30日、官報、第6085号、pp.312-313

<sup>185</sup> 1947年5月2日、官報、第6087号、p.29

<sup>186</sup> A.B.C.生（仮名）、（1951）、「講と公衆衛生」、食品衛生研究、1巻5号、pp.3-8

<sup>187</sup> 厚生問題研究会編、（1960）、「資料」、『厚生省20年史』厚生問題研究会、p.6

<sup>188</sup> 厚生問題研究会編、（1960）、「前掲書『厚生省20年史』」、p.7

<sup>189</sup> サムスの功績については、二至村菁、（2002）、『日本人の生命を守った男：GHQサムス准将の闘い』、講談社。また、本人自伝として、C.F.サムス著、竹前栄治編訳、（1986）、『DDT革命：占領期の医療福祉政策を回想する』、岩波書店

<sup>190</sup> 勝俣稔、（1960）、「サムズ准将のことなど」、前掲書『厚生省20年史』、pp.354-355（サムズの表記は、原題のママ）。

<sup>191</sup> サムスは、勝俣氏追悼録に「私の同志」という表題で寄稿している。勝俣稔先生追悼録刊行会編、（1970）、『近代公衆衛生の父 勝俣稔』、pp.243-244

には画期的な改革が行なわれ、戦前には考えられなかった衛生3局すなわち医務局、公衆保健局、予防局が誕生し、局長は全部医学出身者により占められ、真の公衆衛生行政の制度が生まれた。」と述べる。

サムスが同志と公言するほどの勝俣との親しい関係を勘案すれば、前述覚書「保健及厚生行政機構改正ニ関スル件」<sup>192</sup>や予算の拡大についても、事前に、勝俣がサムスへ交渉した成果であると見るのが穏当である。

ただし、当時絶大な権威を誇っていた GHQ/SCAP 及びサムスの庇護の下においても、厚生省が成した組織及び権限の拡大は、あくまで同省が従前から所管していた枠内に止まるものであり、他省庁の権限の変更や縮小まで踏み込むものではなかったことは、特に留意しておきたい。

### 第3節 JAS法（農林物資規格法）の制定及び肥大化

1950年5月、JAS法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）の原型である農林物資規格法<sup>193</sup>（昭和25年法律第175号）は制定された。現在の同法の主要目的は、大別して2つあり、一つは農林物資に関する規格の制定であり、もう一つは農林物資に関する品質表示基準の制定である。本節では、主に前者について述べ、後者については次章で言及する。

さて、同法は、その初期の名称が示すとおり、国家により農林物資の規格を制定することがその原点である。また、農林物資規格法の前身として、指定農林物資検査法<sup>194</sup>（昭和23年法律第210号）がある。そして、この「規格の制定」と「検査」とは、非常に密接な関係がある。しかし、絶対的不可分という訳ではない。粗悪品でなければ良いという程度の簡易な検査においては、品質にかかる標準、すなわち規格を明文化する必要がない場合を想起されたい。

さて、近代の日本における食品に係る農林物資の検査制度は、大別すると、外国輸出品を対象としたものと国内消費品を対象としたものの2系統で発展してきた。

はじめに、外国輸出品を対象としたものについて検討する。

輸出品を対象としたものにあつては、茶の輸出検査が起点といえる。

1858（安政5）年、日本は米国と「日米修好通商条約」を締結した。以後、オランダ、ロシア、イギリス、フランスと通商条約を締結した<sup>195</sup>。1859（安政6）年から、生糸と共に茶も重要な輸出品として181トンが輸出され、日本の茶業の大きな転換期となった<sup>196</sup>。

明治初期には、日本からの茶の輸出が好況であったことから、次第に不正、不良製造の茶、いわゆる着色料を用いて良質な茶葉に偽似させるもの、しかも、人体に有害な着色料を用いたものが流通することとなった。政府は論達等を発して警告したが、罰則等を伴わ

<sup>192</sup> 1946年5月11日、AG323.31 SCAPIN-945 終連経由、保健及厚生行政機構改正ニ関スル件。本件日本語訳については、杉山章子解説・訳、(1996)、「付録4 政府の公衆衛生福祉活動の再編」、竹前栄治・中村隆英監修『GHQ 日本占領史 22 公衆衛生』日本図書センター、pp.248-249

<sup>193</sup> 1950年5月11日、官報、号外第49号、pp.10-11

<sup>194</sup> 1948年8月2日、官報、第6464号、pp.1-2

<sup>195</sup> 日本茶輸出百年史編纂委員会編、(1959)、『日本茶輸出百年史』日本茶輸出組合、p.30

<sup>196</sup> NPO 法人日本茶インストラクター協会編、(2008)、『日本茶のすべてがわかる本』農山漁村文化協会、p.164

なかったため、事態はいつこうに改善されなかった。そのため、1883（明治16）年、最重要輸出先である米国において「賈茶輸入禁止条令」が公布された。日本の茶業者はこれに危機感を覚え、政府に取締組合設定の必要性を訴えた。これを受けて、1884年3月、内務省及び農商務省は茶業組合準則<sup>197</sup>（明治17年内務省・農商務省第4号達）を公布し、茶業に従事する者は製造者、販売者を問わず組合を設立すること（第1条）、また、当該組合委員は時々組合内の実況を検査すること（第6条）、そして、製茶荷造した上は、当該組合の名称及び製造人、販売人の姓名を記すること（第3条3項）などが義務付けられた。当該準則は、いわば茶業者間での相互監視システムのはしりと言える。その後、中央茶業組合本部により横浜及び神戸に製茶検査所が設置され、不正茶の検査が行われた。

なお、1887（明治20）年12月、茶業組合規則<sup>198</sup>が制定され、前述茶業組合準則（明治17年第4号達）は廃止された。

以上のとおり、茶の輸出及び検査を概観したところだが、茶は食品ではあるものの、生体維持のための三大栄養素である蛋白質、脂肪、炭水化物を主たる成分とはしていない。主たる成分にそれら三大栄養素を含む食品であり、明治以降、「検査」に供された農林物資としては、主要食糧である米麦等、農産物（以下、米麦等を除く農産物を意味する）、水産物等が挙げられる。

米麦等、農産物等と比較した場合、水産物はその商品特性上、長期間流通させるためには、概ね何らかの加工が施されるものである。もちろん、品目によってその加工の程度は異なる。これは現在で言う加工食品に該当することから、以下に、当時、重要輸出品として列挙されていたうちの一つである水産物を例に取り、検討を行っていく。

1897年4月、重要輸出品同業組合法<sup>199</sup>（明治30年法律第47号）が、また、後日、重要輸出品同業組合法施行細則<sup>200</sup>（明治30年農商務省令第17号）が、それぞれ制定された。

これにより、重要輸出品の生産、製造又は販売に関する営業を行う者については、当該同業組合の設置が求められ（法第1条）、設置する場合は、概ね所定の11事項を含む定款を掲げることとなった（細則第8条）。当該所定事項のなかに、組合員の営業品の検査を行うときには規程を定めることが明示された。

細則上、定款を制定する際には、「概ね」所定事項を掲げれば良いため、実際に営業品の検査を行っていたかは定かではない。また、検査内容にかかる具体的な指針、基準又は程度については全く述べられてはいない。この重要輸出品は、同年10月、農商務次官通牒<sup>201</sup>によって品目が規定され、紙や綿織物のほか、食品については、椎茸、昆布、乾鮑、魚油、鰯、海參及び寒天が示された。

また、1900年3月、前述同業組合法の後継として、重要物産同業組合法<sup>202</sup>（明治33年法律第35号）及び重要物産同業組合法施行規則<sup>203</sup>（明治33年農商務省令第7号）が、それぞれ制定された。

<sup>197</sup> 1884年3月3日、官報、第200号、pp.1-2

<sup>198</sup> 1887年12月29日、官報、号外、pp.4-6

<sup>199</sup> 1897年4月12日、官報、第4129号、pp.175-177

<sup>200</sup> 1897年9月17日、官報、第4265号、p.204

<sup>201</sup> 重要輸出品ト認定スヘキ品種ニ付道庁長官府県知事へ通牒ノ件、次官通牒、明治30年10月4日。農商務省商務局商事課編、(1898)、『例規類抄』、pp.38-40

<sup>202</sup> 1900年3月7日、官報、第5001号、pp.109-110

<sup>203</sup> 1900年3月31日、官報、第5021号、pp.484-485

前述同業組合法及び施行細則同様、組合又は組合の連合会を設置するに際しては、施行規則第 15 条により「組合又ハ連合会ノ定款ニハ左ノ事項ヲ記載スベシ」とされ、当該 15 条 11 項に「営業品ノ検査又ハ仲裁判断若クハ調停ヲ為サントスルトキハ之ニ関スル規定」とされた。ただし、「検査ヲ（中略）為サントスルトキハ」との留保があること、また、検査を行う場合についても検査内容にかかる具体的な指針等や基準は全く述べられてはいないことなどから、設置された組合等が実際に営業品の検査を行っていたかは定かではない。

また、漁業法<sup>204</sup>（明治 43 年法律第 58 号）第 54 条に基づき設立された水産関係の同業組合<sup>205</sup>によっても、輸出検査を行い得ることが規定された。その後設置された各水産組合においても、同業組合同様に輸出水産物の検査を行い得ることが規定された。

その後、1916 年 5 月、重要物産同業組合法第十條ノ四第三項ニ依り重要輸出品指定<sup>206</sup>（大正 5 年農商務省告示第 90 号）等により、重要輸出品として、生糸、絹屑物のほか、食品においては、椎茸、蜜柑、苹果、豌豆、落花生豆、薄荷、魚介缶詰、昆布、鰯、貝柱及び寒天が指定された。この重要輸出品として魚介缶詰が指定される背景には、1914（大正 3）年 7 月に勃発した第一次世界大戦（1914 年 7 月～1918 年 11 月）によって缶詰業が活況を呈したことがある。

水産物における検査については、1912（明治 45）年 4 月、東京洋酒缶詰問屋同業組合及び横浜海産乾物貿易商同業組合が、協定、すなわち検査標準を制定し、蟹缶詰について検査を行ったのが始まりとされている<sup>207</sup>。

1914 年 3 月、タラバガニの雌の缶詰については、イバラ蟹ノ雌蟹罐詰輸出及輸出ノ目的ニ供スルタメ販賣取締方<sup>208</sup>（大正 3 年農商務省第 7 号）により、輸出又は輸出を目的に供するための販売は、農商務大臣の認可が必要となった。この取締は、後年、後述する輸出「イバラ」蟹罐詰取締規則等に基づき実施されることとなった。

この「イバラ」蟹とは、当時、本州における「タラバガニ」の一般的な呼称<sup>209</sup>であった。

当時、蟹缶詰製造及び輸出は日本の重要な事業であったこと、一方、政府直営の検査所の設置は費用の面から困難であったことから、政府は、これら民間団体における輸出水産物の検査に対して 1915（大正 4）年から輸出補助金<sup>210</sup>を交付した。

また、一般の輸出飲食物缶詰については、1916 年 1 月、輸出飲食物缶詰取締規則<sup>211</sup>（大正 5 年農商務省令第 1 号）が制定され、缶詰又は缶の標紙に内容物の品名及び正味量を明示することとされ、明示されないものは輸出が禁じられた。また、巻締の不完全や缶が膨

<sup>204</sup> 1910 年 4 月 21 日、官報、第 8046 号、pp.513-517

<sup>205</sup> 例えば、大阪洋酒缶詰輸出海産物同業者組合。西東秋男編、(2011),『年表で読む日本食品産業の歩み』山川出版社、p.156

<sup>206</sup> 1916 年 5 月 29 日、官報、第 1146 号、p.700。その他に、大正 5 年農商務省告示第 124 号（大正 5 年 6 月 30 日、官報、第 1174 号、p.679）、大正 6 年農商務省告示第 48 号（1917 年 3 月 6 日、官報、第 1376 号、p.105）など。

<sup>207</sup> 大日本水産会編、(1916),『水産宝典』、p.652。ただし、同書第 3 版、1925 年、pp.180-181 では、東京洋酒缶詰問屋同業組合及び横浜海産乾物貿易商同業組合、神戸海陸産物貿易同業組合、大阪洋酒缶詰輸出海産物同業者組合の 4 者が併記されている。

<sup>208</sup> 1914 年 3 月 11 日、官報、第 483 号、p.225

<sup>209</sup> 大正 3 年農商務省令第 1 号本文中に『「イバラ」蟹（北海道方面方言「タラガニ」又ハ「タラバガニ」）』との記載あり。1914 年 3 月 11 日、官報、第 483 号、p.1

<sup>210</sup> 前述東京洋酒缶詰問屋同業組合及び横浜海産乾物貿易商同業組合の他、神戸海陸産物貿易同業組合、大阪洋酒缶詰輸出海産物同業者組合。1915 年 8 月 28 日、官報、923 号、p.577

<sup>211</sup> 1916 年 1 月 13 日、官報、第 1032 号、p.159

張して内容物が腐敗しているおそれのあるものの輸出が禁じられた。

1924年10月、輸出「イバラ」蟹罐詰取締規則<sup>212</sup>（大正13年農商務省令第19号）及び輸出「イバラ」蟹罐詰検査標準及検査ノ表示ニ用井ル印章（以下、「検査標準」という。大正13年農商務省告示第212号）が制定された（資料3）。当該イバラ蟹罐詰の検査標準、換言すれば「規格」を規定した。そして、これにより、イバラ蟹罐詰は農商務大臣の定める検査基準による日本蟹缶詰業水産組合連合会の輸出検査に合格したものでなければ、輸出することが禁止された。

筆者の管見の限り、これは、加工食品の範疇である食品に、農商務省によって、初めて品質にかかる規格が制定された起点である。

1931年7月、輸出冷凍鮪取締規則<sup>213</sup>（昭和6年農林省第20号）が制定され、冷凍鮪は農林大臣の定める検査基準による日本輸出冷凍鮪水産組合の輸出検査に合格したものでなければ、輸出することが禁止された。

1933年6月、輸出蟹罐詰取締規則<sup>214</sup>（昭和8年農林省令第10号）が制定され、当該規則における蟹とは、タラバガニの他、アブラガニも含むこととされ、検査対象が拡大した。また、輸出蟹罐詰取締規則第二條第二項ノ規定ニ依ル検査標準及検査ノ表示ニ用井ル印章<sup>215</sup>（昭和8年農林省告示第172号）により、蟹罐詰は農林大臣の定める検査基準による指定する水産組合連合会又は水産組合の輸出検査に合格したものでなければ、輸出することが禁止された。

なお、当該規則制定にかかる附則により輸出「イバラ」蟹罐詰取締規則は廃止された。

1934年3月、輸出水産物取締法<sup>216</sup>（昭和9年法律第36号）が制定され、同年5月には、輸出水産物取締規則<sup>217</sup>（昭和9年農林省令第6号）等が制定された。

なお、当該規則制定にかかる附則により輸出蟹罐詰取締規則及び輸出冷凍鮪取締規則は廃止された。

<sup>212</sup> 1924年10月21日、官報、第3649号、p.491

<sup>213</sup> 1931年7月29日、官報、第1374号、p.753

<sup>214</sup> 1933年6月1日、官報、第1923号、p.2

<sup>215</sup> 1933年6月1日、官報、第1923号、pp.2-3

<sup>216</sup> 1934年3月29日、官報、第2170号、pp.806-807

<sup>217</sup> 1934年5月10日、官報、第2204号、pp.249-257

# 官報

第三千六百四十九號

NO. 3649

大正十三年十月二十一日 火曜日

## 印刷局

### 省令

農商務省令第十九號

輸出「イバラ」蟹罐詰取締規則ノ通定ム  
大正十三年十月二十一日

農商務大臣 高橋 是清

第一條 「イバラ」蟹罐詰取締規則  
ガニ又ハ「イバラ」蟹（北海道方面方ニシテ  
本産組合聯合會ノ行フ検査ニ合格シタル  
モノニ非サレハ營利ノ目的ヲ以テ之ヲ輸  
出シ又ハ保稅地域ヨリ外國ニ向ケ輸出ス  
ルコトヲ得ズ但シ農商務大臣ノ認可ヲ受  
ケタル場合ハ此ノ限ニ在ラズ  
前項ノ検査標準及検査ノ表亦ニ用キル印  
章ハ告示ヲ以テ之ヲ定ム

第二條 前條ノ規定ニ違反シタル者ハ百圓  
以下ノ罰金ニ處ス  
前項ノ未遂罪ハ之ヲ罰ス

附則  
本則ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス  
本則公布ノ際既ニ日本蟹罐詰業水産組合聯  
合會ノ輸出検査ニ合格シタル蟹罐詰ニシテ  
未タ輸出セス又ハ保稅地域ヨリ外國ニ向ケ  
輸出セザルモノハ本則ニ定ムル検査標準ニ  
依リ検査ニ合格シタルモノト見做ス

（參照）  
大正十三年十月二十一日農商務省令第七號「イバラ」蟹  
ノ罐詰製造輸出及輸出ノ目的ニ供スルモノノ販  
賣取締ノ件ナリ

農商務省令第四十四號

逓信部内職員共濟組合規則中左ノ通改正ス  
大正十三年十月二十一日

逓信大臣 長 養 毅

第十八條中「トナリタル後六月以上ヲ經過  
シタル者」ヲ削リ一號「加入期間」ノ下ニ「六  
月以上」ヲ加ヘ一號ヲ二號ニ、二號ヲ三號ニ  
改メ左ノ一號ヲ加フ  
一 加入期間六月未滿ノ者 給料二分分  
ニ相當スル額  
第二十條第一項中「トナリタル後六月以上  
ヲ經過シタル者」ヲ削リ一號「加入期間」ノ  
下ニ「六月以上」ヲ加ヘ一號ヲ二號ニ、二號  
ヲ三號ニ、三號ヲ四號ニ改メ左ノ一號ヲ加  
フ  
一 加入期間六月未滿ノ者 別表第一號  
ニ依リ額ノ十分ノ七  
ニ依リ額ノ十分ノ七  
同條第二項中「其他官署ノ聯合」ノ下割註  
ヲ削ル  
第三十二條第一項ニ左ノ但書ヲ加フ  
但シ脱退給與金ハ此ノ限ニ在ラズ

附則  
本令ハ公布ノ日ヨリ之ヲ施行ス  
本令施行前第十八條、第二十條及第三十二  
條ニ該當ノ事故發生シタルモノニ付テハ仍  
舊前ノ例ニ依ル

（參照）  
大正九年十月十日農商務省令第七號逓信部内職  
員共濟組合規則抄錄  
第十八條 死亡給與金ハ組合員トナリタル後  
六月以上ヲ經過シタル者死亡シタルトキ左  
ノ區別ニ依リ遺族ニ之ヲ給與スルモノトス  
一 加入期間一年未滿ノ者 給料六月分  
ニ相當スル額  
二 相當スル額

第一條 脫退給與金ハ組合員トナリタル後  
六月以上ヲ經過シタル者脱退シタルトキ左  
ノ區別ニ依リ之ヲ給與スルモノトス  
一 加入期間一年未滿ノ者 別表第一號  
ニ依リ額ノ十分ノ八  
二 依リ額ノ十分ノ八  
死亡若ハ職務ノ傷病疾病廢疾廢職其ノ他  
官署ノ都合ニ因リ之ヲ除職ニ依リ又ハ兵  
役ニ服スル爲メ脱退シタル場合ニ於テハ前項  
ノ規定ニ拘ラス別表第一號ニ依リ額ヲ給與  
ス  
第三十二條第一項  
一、検査標準  
甲（前項罐詰以外ノモノ）

農商務省告示第二百十二號  
輸出「イバラ」蟹罐詰検査標準及検査ノ表用  
ニ用キル印章左ノ通定ム  
大正十三年十月二十一日  
農商務大臣 高橋 是清

検査事項	合	チ	コ	イ	ス	フ	エ	ヤ	格	外	廢	品
一、検査標準	罐蓋ニ製成者ノ記 號ヲ打出セルモノ ニシテ	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同
二、罐ノ外観	良質且打檢者良ナ ルモノ	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同
三、品	蟹肉、肉質及形態 鮮美優良、肉質形 態劣シタルモノ ニシテ	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同
四、内	蟹肉三十四包以上 及内包ニテ未滿 ノモノ	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同
五、罐	罐材ハ未開封ニシ テ	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同
六、封	口ニシテ蓋蓋ノ力 ヲ有シ且蓋蓋完全 ナルモノ	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同
七、材	罐材ハ未開封ニシ テ	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同
八、蓋	口ニシテ蓋蓋ノ力 ヲ有シ且蓋蓋完全 ナルモノ	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同
九、造	罐材ハ未開封ニシ テ	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同
十、分	以上五分以上ノ 板ハ正五分以上ノ 厚サヲ有シ且構造 堅牢ナルモノ	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同

官報（日刊）第三六四九號 大正十三年十月二十一日（火曜日）

四九一



このように、戦前から日本の経済は自国の領土の上で完結せず、いわゆる「海を越えた再生産」をなすところにその特色<sup>218</sup>があった。すなわち食糧及び工業原料等の不足を輸入によって賄うことで日本経済は維持されてきた。そしてこのような輸入を可能とするためには、輸出が行われ、その輸入資金が造出されねばならない。この輸出と輸入のサイクルによる経済活動は敗戦後も同様であり、前述瓶詰食品、水産物、精糖及び小麦粉等は重要な輸出品<sup>219</sup>の一つでもあった。

敗戦後においては、包括的に輸出検査を規定する輸出品取締法<sup>220</sup>（昭和 23 年法律第 153 号）及び輸出品取締法施行規則<sup>221</sup>（昭和 24 年厚生、農林、商工省令第 1 号）が制定された。同法は、輸出貿易の健全な発達を期するため、輸出品の声価の向上及び品質の改善を図ることを目的とする。同法は、第 4 条において「主務大臣は、左に掲げる輸出品については、保健、衛生、安全又は純度に関する輸出の最低の標準及び包装条件を定める」と規定し、「茶、かん詰その他の加工食料品、医薬品、試薬、マツチ、双眼鏡、顕微鏡、測量機械その他の光学機器、及び、電球」については、法本文中に示された。これにより、瓶詰食品は輸出品取締法の下に検査が継続されることとなったのである。

また、第 3 条において「主務大臣は、品質の識別のため必要があると認めるときは、輸出品の品目を指定して、その各々につき、等級及びその標準を定める。」と規定し、施行規則第 3 条において、法第 4 条にいう「その他の加工食料品」を「びん詰、つぼ詰、グルタミン酸ソーダ、冷凍水産物、乾製水産物、塩蔵水産物、菓子類、れん乳及び粉乳」と規定した。

法第 3 条及び規則第 2 条により、別表（資料 4）のとおり、指定された品目はいわゆる第三條輸出品と呼ばれるものである。

#### 資料 4 第三條輸出品（輸出品取締法施行規則（昭和 24 年厚生、農林、商工省令第 1 号）第 2 條）

みかん及びだいたい、りんご、くり、乾しいたけ、とうがらし、寒天、種かき、粗肝臓油、まっこう 鯨脳油、かん詰、びん詰及びつぼ詰、グルタミン酸ソーダ
---

出所：1949 年 1 月 4 日，官報，第 6590 号，p.3

従来の輸出検査に於いては、所定の検査機関の検査を受けて、それに合格したものでなければ輸出出来ないことに定められていた。すなわち全面的強制検査であったが、この輸出品取締法に基づく制度では、国の検査機関が必要と認める場合にのみ検査を行うのである。

よって、輸出業者は国が規定する標準に照らしてそれに相当する等級の表示をしておけば良いため、受検が輸出の条件とはなっていない。換言すれば、検査を受けないで輸出することがむしろ大勢となったのである。

<sup>218</sup> 通商産業省，前掲書『昭和 24 年版通商白書』，p.7  
<sup>219</sup> 通商産業省，前掲書『昭和 24 年版通商白書』，p.25  
<sup>220</sup> 1948 年 7 月 12 日，官報，号外，pp.14-16  
<sup>221</sup> 1949 年 1 月 4 日，官報，第 6590 号，pp.1-3

なお、当該輸出品取締法制定にかかる附則により、輸出水産物取締法のほか、輸出絹織物取締法、重要輸出品取締法及び輸出毛織物取締法が廃止された。

そして、敗戦後における、旧厚生省と旧農林省との食品表示行政における競合、それによって事業者が制度理解に陥ったり、最終的な辻褃合わせを押しつけられる状況は、この食品衛生法と輸出品取締法との重複が起点と言って良い。

事業者団体の幹部である熊倉(1951)<sup>222</sup>は、缶詰の製造年月日標示について、次のような苦言を呈している。

「昭和 23 年 7 月 13 日厚生省令第 22 号食品衛生法施行規則第 5 条「10」及び第 6 条に依り製造者が第 6 条各号該当事項をその容器、包装の見易い所に明記する事により之を行うことになっている。昭和 24 年 1 月 4 日輸出品取締法施行規則昭和 25 年 6 月 2 日厚生省農林省通商産業省第 1 号に依る第 3 条品目並に等級標準及び等級の表示すべき様式が定められて居る。(前項省略) (12)缶詰びん詰及びつぼ詰 左記の外食品衛生法(昭和 22 年法律第 233 号)に於て規定されて居る品質の条項に合致しなければならない。(左記省略) (3) 缶詰は缶に品種名、製造工場名及び製造年月日を印刷又は打出す事。此の両施行規則は立法の立場より、又は行政面、取締面、技術面、消費者の立場、製造者の立場よりして合法的と考えられるが、何故に食品衛生法施行規則に明示せる如く、見易い所即ちレーベルに製造年月日や製造者氏名が明記されないのであろうか。内地販売品に於ても輸出品取締法施行規則に準拠して、缶蓋に品名工場名製造年月日のマークが打出して居るのである。之は法的に両施行規則に軽重はない筈である。又片方は厚生省の一省令であり、他は厚生省、農林省、通商産業省の三省令であるわけでもあるまい。」

さて、次に、この輸出検査を検査組織の面から検討する。

従来、輸出品の品質向上策としての輸出検査は、それぞれの品種・品目について、国の指定する検査機関によって行われてきたのであるが、この民間団体による強制検査は、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律<sup>223</sup>(昭和 22 年法律第 54 号。以下、「独占禁止法」という。)等に代表される経済民主化の精神に反するという GHQ/SCAP の意向から、経済民主化の一環として今後、当該検査は国営の検査機関によって行われることとなった。そのため、包括的に輸出検査を規定する輸出品取締法(昭和 23 年法律第 153 号)等をはじめとする関係法令の整備が行われた。

当該検査法の制定により、以後、農林畜水産物の検査については、農林省輸出品検査所令<sup>224</sup>(昭和 24 年政令第 25 号)に基づき設置された「農林省輸出品検査所」が担うこととなった。当初、当該輸出品検査所は、輸出食料品検査所及び輸出農林水産物検査所の 2 種類の検査所が置かれたが、2 年後には、2 種類の検査所は統合され、一つの農林省輸出品検査所<sup>225</sup>(昭和 26 年農林省告示第 194 号)の下に、複数の支所を持つピラミッド型の組織となった。

<sup>222</sup> 熊倉悟, (1951), 「缶マークを食品衛生法の標示として認めよ」, 食品衛生研究, 1 巻 7 号, pp.11-12。  
なお、熊倉氏は社団法人日本缶詰協会研究部長(当時)の職名で寄稿。

<sup>223</sup> 1947 年 4 月 14 日, 官報, 第 6072 号, pp.93-99

<sup>224</sup> 1949 年 1 月 25 日, 官報, 第 6607 号, p.157

<sup>225</sup> 1951 年 6 月 1 日, 官報, 第 7316 号, p.7

その後、1957年には、前述輸出品取締法の後継として、輸出検査法<sup>226</sup>（昭和32年法律第97号）が制定された。同法は、輸出検査を行うことによつて、輸出品の声価の維持及び向上を図り、もつて輸出貿易の健全な発達に寄与することを目的とする。輸出品の声価の維持および向上のためには、前述輸出品取締法のように自家検査制度を建前としているのでは、十分なる成果を期得することが困難であったため、当該取締法を根本的に刷新し、一層合理的かつ能率的な検査制度に移行する必要がある。これにより、新たに、①政令で指定する貨物は、政府機関又は主務大臣が指定した者の行う検査に合格したものでなければ輸出できないこと、②指定貨物の検査基準は、その品目ごとに品質（包装条件を含む）について定めたこと、など7項目を主たる内容とする本法を制定した。

なお、同法制定にかかる附則第2条によつて輸出品取締法（昭和23年法律第153号）は廃止されたが、輸出検査法制定後も農林畜水産物の検査については、引き続き農林省輸出品検査所が担当することとなった。

次に、国内消費品を対象とした検査制度について検討する。

米穀等の農産物検査制度は、明治後期に同業組合検査により初めて実施され、それが全国的に県営検査として実施されるに至った。

児玉<sup>227</sup>（1929）によれば、初めての米穀検査事業は、1898（明治31）年、山口県の防長米同業組合、及び、滋賀県の近江米同業組合によつて行われた。そして、1901（明治34）年には、大分県において県営検査が行われた。この検査の結果を表示するため、検査等級の表示が行われることとなった。1922（大正11）年、農商務省で開催した穀物検査会議に於いては、検査等級証印の統一を決議した<sup>228</sup>。

1940年、農産物検査法<sup>229</sup>（昭和15年法律第98号）が制定されたが、1942年に食糧管理法<sup>230</sup>（昭和17年法律第40号）が制定されたことに伴い、同法は廃止<sup>231</sup>された。

1947年、前述食糧法及び食糧管理法施行令（昭和17年勅令第592号）に基づく道府県検査機関の検査から国営検査に移行した後、1951年に再び農産物検査法（昭和26年法律第144号）が制定され、従来の政府買入のための検査から流通する商品の検査へと、制度の建前が改められた。

このように、明治以降から戦前までの農林物資の検査制度にかかる法的根拠は、国営検査は食糧管理法に基づくものであり、県営検査は独立命令に基づく都道府県令であった。そのため、敗戦後、主要食糧以外の農林物資の検査、とくに県営検査については、食品衛生法の前身である飲食物取締法（明治33年法律第15号）と同様に、独立命令による都道府県令の失効という事態に直面することとなった。農林省事務官の加藤（1949）<sup>232</sup>は、この独立命令に代わるものとして指定農林物資検査法が制定され、規格については国が法律を

<sup>226</sup> 1950年5月2日、官報、第9104号、pp.45-50

<sup>227</sup> 本文では、滋賀県より南に所在する山口県の防長米同業組合が先に記述されている。また、他の頁で都道府県名等を記述する場合は、北から南の順に記載されている。児玉完次郎、（1929）、『穀物検査事業の研究』西ヶ原刊行会、pp.58-59

<sup>228</sup> 児玉完次郎、（1929）、前掲書『穀物検査事業の研究』、pp.401-402

<sup>229</sup> 1940年4月5日、官報、第3972号、p.225

<sup>230</sup> 1942年2月21日、官報、第4534号、p.531-532

<sup>231</sup> 第四十五條 左に掲ぐる法律ハ之ヲ廃止ス 一 農産物検査法（以下、省略）

<sup>232</sup> 加藤泰守、（1949）、「指定農林物資検査法について」、農林時報、8巻2号、pp.12-15

制定して一律に規制することとなったと解説する。

しかし、前述加藤(1949)は、戦中及び敗戦直後の農林物資に関する規格の制定等については、全く言及していない。

当該期間における経済関係法律等の変遷について、法務府法制意見局の澄田・吉國(1949)<sup>233</sup>が詳細な整理を行っている。澄田・吉國(1949)によれば、敗戦後の日本の産業は戦災による工場設備の損耗、設備の朽廃、原材料資材等の極度の不足、物価高による生産原価の昂騰等幾多の悪条件があり、昭和21年頃においてはその回復は殆ど見るべきものがなかった。他方戦時中において軍事充足の名の下に必需最低の限度以下に切り下げられた国民生活は終戦後益々困窮の度を加えつつあるのであるが、生活必需品の最小限は何としてもその生産を確保するとともに適正公平な配分を図らなければならなかった。そのため物資の統制が行われ、これに関して物資需給統制の一般法として、1946年、臨時物資需給調整法<sup>234</sup>（昭和21年法律第32号）が制定された。これに基づく数多の省令により各種の物資について統制方式が定められている外、特定の物資については特別法が定められた。また、各個の公団法に基づく配給公団法により物資の配給機構が設置された。

米麦等主要食糧以外の農林水産物資については、一定の物資の検査を行うために指定物品規格証明要領<sup>235</sup>（昭和22年経済安定本部訓令第26号）に従い、臨時物資需給調整法に基づいて、1947年には、指定物資検査規則<sup>236</sup>（昭和22年農林省令第97号）が定められた。この規則は一定の農林物資について規格を法定し、この規格による検査を受けたものでなければ販売、搬出が禁止されることとしていたが、限時法であったことから1948(昭和23)年8月2日に失効した<sup>237</sup>。

併せて、当時、事業者団体法<sup>238</sup>（昭和23年法律第191号）の制定が予定されており、同法において、事業者団体による価格決定に影響を与えるような行為を禁止する方向になっていた。そこで、少なくとも物価統制を実施している物資については、民間団体の検査をやめて国営又は都道府県営検査を行うこととなった。

1948年、上記指定物資検査規則の後継として、指定農林物資検査法<sup>239</sup>（昭和23年法律第210号）が制定された。農林物資は、農産物、林産物、水産物に大別できるところ、同検査法等の下、農産物については国の食糧事務所が、林産物及び水産物については各県の検査所が、それぞれ、格付検査を担うこととなったのである。

そして、1950年、経済民主化という大きな社会情勢の下、統制も逐次撤廃されつつあり、また、食糧事情も戦前と同様の状態まで回復していたことなどから、前述検査法の規定するような強制検査も時代に適合しないものとなっていた。そのため、検査法の後継として、農林物資規格法<sup>240</sup>（昭和25年法律第175号）が制定されたのである。

同法は、適正且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つて、

<sup>233</sup> 澄田智・吉國一郎，(1949)，「戦後経済立法の変遷(八)」，財政経済弘報，131号，pp.6-8

<sup>234</sup> 1946年10月1日，官報，第5915号，pp.1-2

<sup>235</sup> 1947年12月29日，官報，第6288号，p.344

<sup>236</sup> 1947年12月29日，官報，号外，p.1

<sup>237</sup> 指定物資検査規則の一部改正により，当初より3ヶ月間，期限が延長された。1948年5月1日，官報，第6386号，p.1

<sup>238</sup> 1948年7月29日，官報，第6461号，pp.203-206

<sup>239</sup> 1948年8月2日，官報，第6464号，pp.1-2

<sup>240</sup> 1950年5月2日，官報，第9104号，pp.45-50

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又は消費の合理化を図り，あわせて公共の福祉の増進に寄与することを目的とする（第1条）。

同法の対象となる具体的な農林物資については，農林物資規格法施行令<sup>241</sup>（昭和25年政令第178号）で規定された（資料5）。

その後，前述農林物資規格法制定後，農林省が食品において最も早く規格を制定したのは，1951年4月<sup>242</sup>の鰯（農林省告示第114号），こんぶ（農林省告示第115号）及び乾たら（農林省告示第116号）である<sup>243</sup>。ただし，当該規格には，標示又は標示を規定する文言はない。

#### 資料5 農林物資規格法（昭和25年法律第175号）第2條の規定による農林物資

政令 第178号 農林物資規格法施行令

わら工品，いぐさ製品，大麻，ちよ麻，亜麻，はつか，除虫菊，みつまた，こうぞ，一般材，押角，耳付材，坑木，くい丸太，造船材，電柱，枕木，腕木，木箱仕組板，木炭，木ろう，乾しいたけ，乾製水産物，塩蔵水産物，種かき，寒天及びその原そう，水産動物油，水産肥飼料，食料かん詰，食料びん詰，しょう油，牛乳，バター，れん乳並びに粉乳

出所：1950年6月2日，官報，第7015号，p.25

そして，JAS法に基づき，最も早く表示方法が規定された食品は，乾しいたけである（資料6）。乾しいたけ及び木ろう（昭和25年農林省告示第285号）<sup>244</sup>は，農林物資規格法施行規則（昭和25年農林省令第62号）第34條の規定に基づき，規格証票の様式及び表示の方法が規定された。

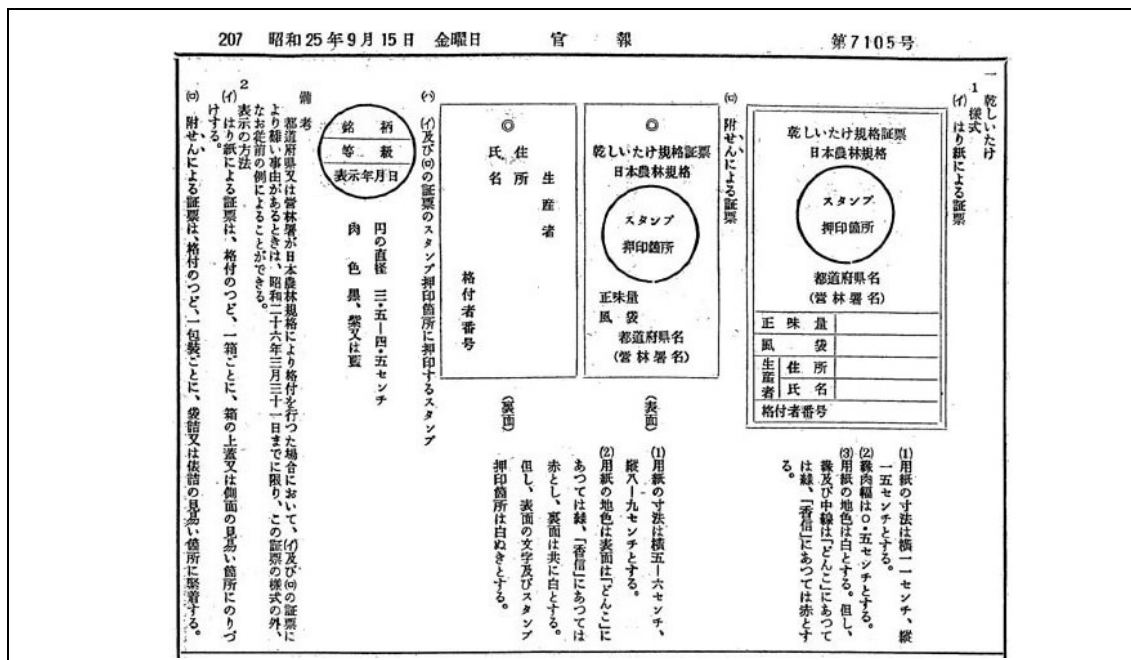
<sup>241</sup> 1950年6月2日，官報，第7015号，p.25

<sup>242</sup> するめの日本農林規格，こんぶの日本農林規格，乾たらの日本農林規格。1951年4月3日，官報，第7267号，pp.26-30

<sup>243</sup> 水産動物油を食品に含めれば，水産動物油の日本農林規格（農林省告示第381号）が最も早く制定されたものとなる。1950年12月16日，官報，第7281号，pp.264-226

<sup>244</sup> 1950年9月15日，官報，第7105号，pp.206-207

資料 6 乾しいたけの日本農林規格証票（昭和 25 年農林省告示第 285 号）



出所：1950 年 9 月 15 日，官報，第 7105 号，p.207

ここで、当時の国会会議録を見てみたい。

1950 年 4 月の国会審議では、規格法案の提出理由について、坂本實農林政務次官<sup>245</sup>は衆議院において、「同法の規定するとき強制検査は、統制の逐次撤廃されつつある現在の事態に適合しない点がありますので、この法律は廃止することにいたし、これにかわつて規格の統一と都道府県の格付を規定する本法案を提案」したと述べている。また、森幸太郎農林大臣<sup>246</sup>は参議院において、「わら工品、特殊農作物、木材、加工水産物及び加工食品等の重要農林物資につきましては、全国的に統一した規格を定め、これを普及させることによって、これらの農林物資の品質の改善、生産の合理化、取引の単純公正化、使用または消費の合理化をはかることが必要」と説明している。

また、本論冒頭で言及した 1970 年の農林物資規格法の改正直後、農林省農林経済局は検査法及び規格法の制定主旨について概ね次のように解説<sup>247</sup>している。

「検査法は、太平洋戦争後の経済統制と密接に結びついた農林物資の検査制度として制定されたものであり、他方、規格法は戦後の経済復興に伴って自由化された経済体制の下で、規格の制定、普及を図る制度として発足したものであつて、両制度の背景や考え方は基本的には異なる。しかし、規格の制定や検査に関する制度上の仕組みや品目ごとの規格という面については、検査法の内容の多くの点が規格法に受け継がれている。当時の規格法は、日本農林規格のみを定めたものであり、その対象物資も、薄荷、除虫菊、わら工品など一次産品ないし低度加工品を中心とし、事業者間での取引規格の意味合いが強かつた。」  
(下線付けは著者による。)

<sup>245</sup> 1950 年 4 月 10 日，第 7 回国会衆議院農林委員会議録第 26 号，p.8

<sup>246</sup> 1950 年 4 月 11 日，第 7 回国会参議院農林委員会議録第 22 号，p.1

<sup>247</sup> 農林省農林経済局編，(1971)，前掲書『JAS のあゆみ』，p.1

以上、国内消費品を対象とした検査制度について検討した。

本章冒頭に挙げた問題意識に即して言えば、JAS法の制定過程について言及する場合、法文上も実態上からも、可能な限り、現行JAS法の前身である指定農林物資検査法と農林物資規格法との両者を合わせて説明することが最も誤解が少なく、かつ、正確な理解を促すものと思われる。

農林省等が所管する主に国内での消費を目的とした農林物資（米麦を除く）について、その規格を規定する法律等の系譜については、別表のとおりである（表4）。

表 4 農林省等が所管する農林物資（除く米麦）の規格を規定する法律等の系譜（国内消費品）

制定年月日／名称	目的規定等	対象農林物資
1947年12月29日 指定物資検査規則 (農林省令第97号)	<p>第一条 この省令は、臨時物資需給調整法第一条第一項に基くものであつて、別表に掲げる物資（以下指定物資という。）の品質につき規格を定め、且つその規格を証明するために検査を行うことを目的とする。</p> <p>附則 この省令は、昭和二十三年五月二日にその効力を失う。</p> <p>※ 昭和23年5月1日、農林省令第39号により、昭和23年8月2日まで効力延長</p>	<p>同法 別表</p> <p>わら工品、ビタミンオイル以外の魚油、鯨油、加工水産物</p>
1948年8月2日 指定農林物資検査法（昭和23年法律第210号）	<p>第一条 この法律は、重要な農林畜水産物の取引の迅速及び安全を期するため、適正且つ公平な検査を行い、あわせて当該物資の品質の改善を図ることを目的とする。</p> <p>第三条 農林大臣は、指定農林物資の合格又は不合格を判定し、且つ品質を識別するため、規格審議会の議を経て、各種類ごとに規格及びその施行期日を定め、その期日の少くとも三十日前までにこれを公示しなければならない。</p> <p>附則</p> <p>第十九条 この法律施行前臨時物資需給調整法に基く農林省令又は品質の検査に関する条例の規定に基いてした指定農林物資の検査は、これを第四条の規定に基いてした検査とみなし、それを証する証票等は、これを同条の規定に基いて附されたものとみなす。</p>	<p>同法 別表第一及び別表第二（食品抜粋）</p> <p>魚類乾製品、魚類塩蔵品、魚卵製品、水産物つけ物類、水産物つくだに、ねり製品、塩辛製品、節類、削節類、食料魚粉、いか製品、たこ製品、貝類製品、乾えび（あみを含む。）、乾なまこ（ふじこを含む。）、海藻製品、鯨製品、冷凍水産物、種かき、寒天、水産動物油及び水産肥飼料、ソース、カラメル、食酢、種こうじ、育児菓子、食料びん詰、牛乳、バター</p>
1950年5月11日 農林物資規格法（昭和25年法律第175号）	<p>第一条 この法律は、適正且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つて、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又は消費の合理化を図り、あわせて公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。</p> <p>附則</p> <p>4 この法律施行の際農林物資について現に指定農林物資検査法第三条の規定に基いて指定農林物資の規格（同法第十九条第二項の規定により同法第三条の規定による規格とみなされたものを除く。）が定められているときは、当該規格は、第八条から第十一条までの規定により日本農林規格が制定されるまでの間、当該農林物資についての日本農林規格とみなす。</p>	<p>昭和25年 政令第178号 農林物資規格法施行令（食品抜粋）</p> <p>乾しいたけ、乾製水産物、塩蔵水産物、種かき、寒天及びその原そう、水産動物油、水産肥飼料、食料かん詰、食料びん詰、しょう油、牛乳、バター、れん乳並びに粉乳</p> <p>※ 後に、数次の改正あり。</p>
1970年5月23日 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（農林物資規格法の一部を改正する法律（昭和45年法律第92号）により題名変更等）	<p>第一条 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つて、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又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わせることによつて、一般消費者の選択に資し、もつて公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。</p>	<p>同法 第2条1項</p> <p>一 飲食料品及び油脂</p> <p>二 農産物、林産物、畜産物及び水産物並びにこれらを原料又は材料として製造し、又は加工した物資（前号に掲げるものを除く。）であつて、政令で定めるもの</p>

出所：著者作成（下線付けは著者による。）



#### 第4節 占領期における食糧情況等の精査

本章冒頭に、現在、農林水産省は、JAS法の概要について、「昭和25年にJAS法が制定された当時は、戦後の混乱による物資不足や模造食品の横行による健康被害等が頻発しており、農林物資の品質改善や取引の公正化を目的としてJAS規格制度がまず発足しました。」と説明していることを挙げた。

厚生省生活衛生局長（当時）の古川(1988)<sup>248</sup>は、食品衛生法施行40周年を記念して、1948年当時の一般市民の食生活の状況を振り返り「戦後の荒廃の中で国民の最大の関心は日々の食糧をいかに確保していくかにありましたが、このような状況の中で摂取する食品により、多くの食中毒が発生し、少なからざる方々がそのために亡くなるという不幸な結果を招いたのであります。この食中毒の予防対策は、戦後新たな歩みを始めたわが国食品衛生行政の最大の課題であり、官民挙げて多大の努力が払われ」と述べている。

最近の研究では、食事エネルギー供給(DES)やエンゲル係数などの統計数値を基に、敗戦時の飢餓状態を描写しているものがある。

時子山(2012)<sup>249</sup>は、DSEにおいては「1946年以降次第に回復していくが、戦前の水準を上回ったのは1955年になってから」と分析している。1969年に食糧庁が発行した『食糧管理史』における研究会委員長を務めた東畑(1969)<sup>250</sup>も同様の分析をしている。

しかし、1947年12月に食品衛生法が制定されてから1950年5月に農林物資規格法が制定されるまでの2年間半で、食糧事情に関しては一定程度の改善が進んだと見るべきである。

以下、主に、当時制定された法律や刊行資料等によりその論拠を示す。

1946年11月末、LARA（Licensed Agencies for Relief in Asia：アジア救援公認団体）による救援物資（以下、「ララ物資」という。）が横浜港に到着し、以降、1952年6月までに当時の円価に換算して総額400億円に及ぶララ物資が送られた<sup>251</sup>。

若干戻って1946年5月、米国大統領特別諮問委員会委員長として、ハーバード・フーバー元米国大統領が来日し、日本の食糧難、特に学童の栄養失調の状態を目の当たりにして、日本への食糧援助を連合国最高司令官のマッカーサーに強く進言したことなどから、同年12月、学校給食の基本方針が決定された。1947年1月には、全国の都市部の国民学校を中心に約3600校、290万人にのぼる児童に対して給食が開始され、ここでもララ物資は大いに利用された<sup>252</sup>。

同時期、前述ララ物資の他、ガリオア資金等を活用して脱脂粉乳や雑穀類の入手も行われた。それらについて、現在、当時の米国の真意を含めて多様な評価があるものの、敗戦から数年に渡り飢餓対策には有効な一助であったことは異論がなからう。

<sup>248</sup> 古川武温, (1988), 「40周年記念号に寄せて」, 食品衛生研究, 38巻11号, p.1

<sup>249</sup> 時子山ひろみ, (2012), 『安全で良質な食生活を手に入れる：フードシステム入門』左右社, pp.8-11

<sup>250</sup> 食糧管理史研究委員会編, (1969), 『食糧管理史 総論I』, p.15, 東畑精一執筆部分

<sup>251</sup> 講談社編, (1989), 「アメリカ国民の贈り物ー日本人の飢えを救ったララ物資」, 『昭和二万日の全記録・第7巻・廃墟からの出発昭和20～21年』講談社, p.326

<sup>252</sup> 講談社編, (1989), 前掲書『昭和二万日の全記録・第7巻・廃墟からの出発昭和20～21年』, p.326

1949年6月に刊行された経済雑誌<sup>253</sup>は、当時の状況を次のように描写している。「日本の主食糧の需給事情は真の姿ではない。唯だ幻影を捉えて当局が多額の国費を浪費し、形を整えているに過ぎない。その証拠には裸供出だといいいながら一般家庭や料飲店へ高価な闇米の流れ込みがある。そのほか密造酒への多量な横流れ、食糧公団員の不正、米麦加工工場の不正、パン委託向上の受託粉横領とヤミパンの横行、数十万の幽霊人口、農家の不正受配、供出代金や奨励金の詐取、指定倉庫の二重帳簿、代位配給者の十億円に及ぶ主食代金不支払とその流用、加配米の数ヶ月に互る遅配、末端配給所の量目不正、駅頭又は車中検査、米穀特別会計の多額の赤字、公団における不要多数な職員の存在とその費用の米価への転嫁等等ちょっと見てもかかる多数の不明朗な事実がある」。

1949年12月、農林省の報告書<sup>254</sup>は、「終戦直後の食糧事情は、食糧生産の極度の減退と植民地の喪失や、国内秩序の混乱が手傳って著しく悪化し、いわゆる食糧の危機を醸成した。敗戦日本経済の危機はまず食糧危機として発現した観があった。しかしその後逐次一般秩序も回復し、食糧生産や供出も進捗するにいたって、食糧事情は漸次好轉の方向に向かった。この間連合軍總司令部の援助による食糧供與が寄與したことはない。」と論定している。

1950年5月に公表された『第二次通商白書』<sup>255</sup>は、主食糧輸入量の推移を基に、「昨年の総輸入量は約三百二十七萬吨で一昨年の約倍増である。米、小麦、大麦、とうもろこしが増加し、小麦粉、砂糖は減少した。(中略)米はわずかに十二萬八千吨であり、戦前の百七十一萬吨に比較すると極めて少い。しかし、米は一昨年に比べて約三倍にあたり著しい増大である。」と記している。

1950年10月、農林省によって刊行された『農林水産年鑑1950』<sup>256</sup>は、昭和24年度における食糧需給事情について、「昭和二十四会計年度は、戦後既に四ヶ年を経て、日本の食糧事情も漸く安定の段階に入っており、食糧の供出、輸入等の事情も極めて順調であって、食糧需給操作は比較的円滑に行われたのであった。まことに時の流れは偉大であって、戦争直後の悪条件の累積した所謂食糧危機の時代と比較すると、今昔の感に堪えないものがある。」と総括している。

なお、後年における研究では、戦後史研究者の中川(1995)<sup>257</sup>が、「食糧事情が次第に好転していることは、主食の配給基準量の増加に見ることができ、1948年11月からは405g(2合7勺)の配給となり、主食配給もほぼ満配されるようになる。1950年になると米のヤミ値が公定価格を下回り、タマゴ一個が12~13円から10円になるなど、米、食料品は値下がりするまでになった。」と描写している。

次に、前述時子山(2012)等といった、DES やエンゲル係数などの統計数値を基にした分析対する反証としては、次のものをあげたい。1950年に厚生省が行った国民栄養調査成績

<sup>253</sup> 無署名、(1949)、「主食対策の大転換—輸入増加と統制撤廃」、東洋経済新報、昭和24年6月18日号、p.3

<sup>254</sup> 農林大臣官房調査課編、(1949)、『昭和二十四年十二月 経済安定計画と日本農業の現況』p.12

<sup>255</sup> 通商産業省、(1950)、『第二次通商白書』財団法人輸出繊維統計協会、p.48

<sup>256</sup> 農林省大臣官房弘報課編、(1950)、「第1節 昭和24年度における食糧需給事情」、『農林水産年鑑1950』社団法人日本農村調査會、pp.219-227

<sup>257</sup> 中川博、(1995)、『食の戦後史』明石書店、p.70

<sup>258</sup>によれば、「(昭和) 22 年度は前年度に比して一般に食糧状況の好転に伴い栄養状況も好転し、即ち熱量及び蛋白質は都市、農村ともに増加した」とある。一方では、前述東畑と一緒に研究を取りまとめた加用<sup>259</sup>は、「食糧事情も昭和二十四年ごろから好転し、早くも同年にイモ類が統制から脱落し、ついで雑穀も翌二十五年産を最後に統制撤廃とな」ったと、同一研究書の中ですら、見解が相違する。

時子山(2012)等の分析手法に対しては、筆者は概ね次のような見解を持っている。

当時作成された政府統計、なかでも戦時中のものについては戦争遂行のための体制下で作成されたものであり、数値の改ざんは当然のことであったことから、その信憑性には疑念を持たざるを得ないし、また、意図的ではないにしろ、当時作成された統計の正確性にはやはり疑念を持つ<sup>260</sup>。しかもその正確性に関して、現在、検証することは事実上不可能である。

その上、敗戦直後においては、政府組織が十分に機能していなかったことから、GHQ 及び政府が主導した供出制度が機能不全に陥った一方で、いわゆる闇経済、闇市場が発達した。こういった状況を背景に、当時の一般市民の食生活は、配給、非配給（闇物資）が混然となっていた。闇市場から調達される闇物資の実態把握は当然のことながら容易なことではない。このような状況を勘案すれば、筆者は、官公庁等が作成した特定の統計値からある結果を導く手法よりは、食生活が改善された結果として発現する事象を総合的に検討した方が、より正確に当時の実態を把握することが出来るものと思量する。

以上の観点から、物資不足解消により発現した実態面の代表例として、1949 年 5 月、飲食営業臨時規整法<sup>261</sup>（昭和 24 年法律第 52 号）が制定されたこと、併せて、食糧営団時代を含めれば戦前から「主要食糧ノ適正ナル配給」を行ってきた食糧配給公団が 1951 年 4 月をもって解散<sup>262</sup>されたことを挙げたい。

なかでも、飲食営業臨時規整法<sup>263</sup>は、「主要食糧等のやみ取引を防止し、その有効な活用を促進するため、飲食営業の合理的な規整を行うこと」を目的とするが、同法は一般に「料飲店再開法」と呼ばれたように、これまで「裏口」営業だった料飲店を「表カンバン」で商売できるようにしよう、というものだった。すでに酒類の特別価格による自由販売が認められており、(昭和 24 年) 4 月 1 日からは野菜が、ついで肉や卵も統制からはずされた。マル公 (㊤) と呼ばれた政府の公定価格よりも、自由取引価格のほうが安いというも

<sup>258</sup> 独立行政法人国立健康・栄養研究所ウェブサイト、厚生省編、(1951)、「昭和 25 年度国民栄養調査成績の概要」、[http://www.nih.go.jp/eiken/chosa/kokumin\\_eiyoubu/doc\\_year/1950/1950\\_kek.pdf](http://www.nih.go.jp/eiken/chosa/kokumin_eiyoubu/doc_year/1950/1950_kek.pdf)、[2014, January 30]

<sup>259</sup> 食糧管理史研究委員会編、前掲書『食糧管理史 総論 I』、pp.431、加用信文執筆部分

<sup>260</sup> 1949 (昭和 24) 年当時の食中毒にかかる統計について、厚生大臣官房統計調査部による人口動態統計と同省公衆衛生局食品衛生課による統計との実証比較研究がある。同年の食中毒による死亡者数において前者は 2,141 人、後者は 274 人と 2 つの統計間で著しい食い違いが生じた。ST 生 (仮名)、(1951)、「食中毒 = 統計上の比較 =」、日本医事新報、p.29。また、当時の統計事情を示すものとして、渡辺武『占領下の日本財政覚え書』日本経済新聞社、1966 年、p.13。敗戦当時、大蔵大臣官房企画課長であった渡辺は、当時の日本の国民所得統計の作成者はたった一人の技師により執筆されたものであること、また、当時の政府発表の数字には政治的な配慮が少なくなかったことなどを明らかにしている。同書は、同氏が毎日記録していた事務日誌を基に執筆したもの。

<sup>261</sup> 1949 年 5 月 7 日、官報、号外第 38 号、pp.1-2

<sup>262</sup> 食糧配給公団解散令 (政令第 59 号)、1951 年 3 月 30 日、官報、第 7264 号、p.535

<sup>263</sup> 夷正三、(1950)、「飲食営業臨時規整法の運用について」、食糧管理月報、2 巻 1 号、pp.18-20

のもあらわれた<sup>264</sup>。当該規整法の一連の流れとして、1949年6月1日にビアホールが復活し、一般のサラリーマンが生ビールに舌鼓を打つ状況（資料7）<sup>265</sup>を鑑みれば、エンゲル係数などの統計のみに依拠する分析が当時の生活実態を正当に反映しているとは、到底首肯できない。

#### 資料7 1949年6月1日、ビアホール再開



出所：朝日新聞社編、(2001),『朝日クロニクル 20世紀 第4巻 日米開戦と破局』朝日新聞社, p.1949-1

また、食糧配給公団廃止については、後年、いわゆる『農林白書』においても「日本経済が戦後の混乱を抜け出し、回復に向かうなかで食糧事情も好転したことから、(昭和)26

<sup>264</sup> 講談社編、(1989),「回復してきた食糧事情」,『昭和二万日の全記録・第8巻・占領下の民主主義』講談社, pp.278

<sup>265</sup> 資料7のほか、講談社編、(1989),前掲書『昭和二万日の全記録・第8巻・占領下の民主主義』,pp.278-279,にも他社による同様の写真及び記述あり。

年に一元的配給機関であった食糧配給公団が廃止され」たと評している<sup>266</sup>。

以上見たように、戦後の混乱によって不足した物資が「食糧」<sup>267</sup>であるならば、1950年には、その不足は概ね戦前と同程度には回復していたと解すべきである。

次に「模造食品」について検討する。

戦時中及び敗戦直後、日本の一般国民は「代用食」を利用していた。この「代用食」は、後年、太平洋戦争へと続く1937年7月のいわゆる日中戦争（支那事変）の勃発を契機としている。1939年11月、政府は長引く中国との戦争に備えて主食である米を節約するため、7分搗以上の精米を禁止した米穀搗精等制限令<sup>268</sup>（昭和14年勅令第789号）及び米穀搗精制限規則<sup>269</sup>（昭和14年農林省令第64号）を公布した。これにより主食である米を他の食品で代用する「代用食」が普及することとなった<sup>270</sup>。具体的には7分搗米の常用、麦類その他雑穀・イモ類との混食をいう<sup>271</sup>。よって、仮に、「模造食品」が「代用食」を指しているならば、それがただちに衛生上及び安全上の問題があるというものではない。また、前述のとおり、代用食は太平洋戦争敗戦後の混乱時期に突如出てきたものではない。しかも、敗戦直後の報道では「肉入り代用うどん」の販売風景写真等<sup>272</sup>がたびたび紹介されているところ、仙台では、1947年当時、「小麦粉でつくったうどんを雑粉でつくったそばと称し一杯15円で販売、今次主要食糧取締りの初の違反として近く食管法ならびに物価統制令違反などで仙台北署から送局される」といった本末転倒な事案<sup>273</sup>までである。

されど、敗戦後、中毒事件を引き起こした「模造食品」が存在しなかった訳ではない。

警視庁衛生検査所技師、同所長、東京都衛生検査所長などを歴任した三雲(1949)<sup>274</sup>は、当時、贗造又は模造した飲食物を摂取した場合の中毒事例を自書で紹介する中で、製餡においては、小豆で餡を作る代わりに、大豆、隠元等で餡を模造して売ることが少なくないと述べている。ただし、当該事案は小豆餡に見せかけるために使用されるタール色素の有毒性が問題なのであって、原料に隠元を代用することが問題なのではない。また、ビスケットや砂糖、穀粉等の増量剤・偽和剤として石粉が用いられることも指摘している。これらは人体に害を及ぼすおそれ、まさしく衛生上や安全上の問題である。

そして、一般市民の食生活に大きな禍根を残した模造食品がある。それは衛生及び安全の観点から大別して2つあり、その一つは通称「ボツダム緊急勅令」<sup>275</sup>に基づく有毒飲食

<sup>266</sup> 農林水産省ウェブサイト、(初出年不明)、農林水産省編「平成6年度 農業の動向に関する年次報告」、<http://www.maff.go.jp/hakusyo/nou/h06/html/SB1.4.1.htm>, [2014, January 30]

<sup>267</sup> 食糧管理法（昭和17年法律第40号）「第二條 本法ニ於テ主要食糧トハ米穀、大麦、稗麦、小麦其ノ他勅令ヲ以テ定ムル食糧ヲ謂フ」

<sup>268</sup> 1939年11月25日、官報、第3867号、p.959

<sup>269</sup> 1939年11月25日、官報、第3867号、pp.959-960

<sup>270</sup> 講談社編、(1989), 『『白米の禁止令』公布 7分搗き以上は禁止に』、『昭和二万日の全記録・第5巻・一億の「新体制」』講談社、pp.214-218

<sup>271</sup> 1943年9月18日、朝日新聞「決戦栄養学 24 代用食の栄養」。最近の研究では、江原絢子ほか編、(2011), 『日本の食文化史年表』吉川弘文館、p.284。他には、仙台市史編さん委員会編、(1997), 『仙台市史・特別編4・市民生活』仙台市、など。

<sup>272</sup> 三根生久大、(1974), 『記録写真・終戦直後（下）』光文社、pp.14-15。近年刊行のものでは、国立歴史民俗博物館編、(2010), 『占領下の民衆生活』東京堂出版、頁番号なし、及び、p.182-183

<sup>273</sup> 1947年2月18日、河北新報「代用うどん実は本もの」

<sup>274</sup> 三雲隆三郎、(1949), 「贗造又は模造した飲食物を摂取した場合」、『衛生化学及検査法 上巻 食品衛生』廣川書店、pp.55-60

<sup>275</sup> 「ボツダム」宣言ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件（昭和20年勅令第542号）、1945年9月20日、

物等取締令<sup>276</sup> (昭和 21 年勅令第 52 号) にも規定されたメチルアルコール含有飲食物<sup>277</sup>である。以前からメチルアルコールを含有する飲食物はメチルアルコール (木精) 取締規則<sup>278</sup> (明治 45 年内務省令第 8 号) により、販売又は販売の目的をもって製造、陳列もしくは貯蔵することが禁じられていた。

同令は、「メタノール又ハ四エチル鉛ヲ含有スル飲食物ハ之ヲ販売、譲渡、製造又ハ所持スルコトヲ得ズ」(第 1 条) とさらに厳しく禁止している。当時、公衆衛生院衛生薬学部長の川崎(1948)<sup>279</sup>は、「今日頻発しつつあるメタノール中毒は軍需用メタノールの横流れと酒類不足に基く密造酒の氾濫によるもの」と指摘している。また、同令が憲法に反していないかが争点となった判例<sup>280</sup>では、当時の状況を「終戦後吾国においては、戦争中から引続いての著しい酒類欠乏のため、戦後の混乱に乘じ、メタノールを含有する有毒アルコール類を飲料として販売する者多く、そのため失明その他健康を害するは勿論、生命を失う者すら相当数を数うるに至った」と記している。

1946 年当時、メチルアルコール含有飲食物による中毒事故は全国で患者 2,453 名中、死亡者 1,848 名<sup>281</sup>に達した。このメチルアルコール酒による中毒問題については、前述のとおり、有毒飲食物等取締令により規制が行われたが、当初、当該中毒事故を問題視したのは、GHQ/SCAP であった。当時、米兵の被害者が多数発生していたため、GHQ/SCAP の強い意向によって発出<sup>282</sup>されたものであって、邦人の健康被害防止は当該取締令の主たる目的ではなかった。その片鱗は、同令においてメチルアルコールのみならず四エチル鉛を含有する飲食物までも規制対象とすることに見られる。四エチル鉛を規制したのは、当時、米国では下級労働者にガソリンを飲用とする者がいたことから、日本で米軍兵がガソリンを飲むことを予防するためであった<sup>283</sup>。

もう一つは不純物の多い闇のズルチン (dulcin, 当時の表記は「ヅルチン」) やサッカリンなどの人工甘味質である。こちらは人工甘味質取締規則<sup>284</sup>(明治 34 年内務省令第 31 号) により、「人工甘味質トハ『サッカリン』(甘精) 其ノ他之ニ類スル化学的製品ニシテ含水炭素ニ非サルモノヲ謂フ」(第 1 条) と指定された。人工甘味質のうち、ズルチンは、悪性腫瘍が誘発されるおそれがある<sup>285</sup>といった悪性が一定程度知られてはいたものの、敗戦

---

官報, 号外, p.1

<sup>276</sup> 1946 年 1 月 30 日, 官報, 第 5712 号, p.187

<sup>277</sup> 日米の分析試験法の違いを考慮し、後に「飲食物」の下に、「(一立方センチメートル中一ミリグラム以下ノメタノールヲ含有スルモノヲ除ク)」との文言が挿入 (勅令第 325 号, 1946 年 6 月 18 日, 官報, 第 5826 号, p.113) された。燕雀亭案山子 (畠田正義), (1952), 「今昔食品衛生稗史・第三回」, 食品衛生研究, 2 卷 6 号, pp.59-62. なお、後に、燕雀亭案山子とは畠田正義氏であることが明かされた (宇野軽吉, (1952), 「今昔食品衛生稗史・第六回」, 食品衛生研究, 2 卷 9 号, p.70

<sup>278</sup> 1912 年 5 月 28 日, 官報, 第 8680 号, pp.1-2

<sup>279</sup> 川崎近太郎, (1948), 「3. 化学的食品衛生」, 古屋芳雄編『公衆衛生学 第 1 輯』日本臨牀社, p.403

<sup>280</sup> 植松正, (1951), 「刑事判例研究 七二 有毒飲食物等取締令の適憲性」, 警察研究, 22 卷 3 号, pp.87-91

<sup>281</sup> 小川芳名, (1959), 「1 本の鉛筆と 2 本の足で…」, 食品衛生研究, 9 卷 5 号, pp.71-72

<sup>282</sup> 尾崎嘉篤, (1955), 前掲書「公衆衛生の戦後 10 年(1)その 4 食品衛生」, p.12

<sup>283</sup> 燕雀亭案山子 (畠田正義), (1952), 前掲書「今昔食品衛生稗史・第三回」

<sup>284</sup> 1901 年 10 月 16 日, 官報, 第 5488 号, p.345

<sup>285</sup> 「人工甘味質のサッカリン, ズルチンが安ものの, 茹かまぼこ, さつまあげ (てんぷら) 等に使われているが, 現行の食品衛生法が添加物として公認している以上, 止むを得ないものの, 殊にズルチンは悪性腫瘍を誘発するものとして排除したいと, 筆者は切望している。」天野慶之, (1955), 「水産練製品の衛生」, 食品衛生研究, 5 卷 2 号, p.17

直後、甘味料が極端に不足していた際、混乱に乗じて半ば公然と使用されていたこと、また、これら以上に毒性の強いパラニトロオルトトルイジン<sup>286</sup>などという猛毒のあるものを餌に仕込んだりして、中毒死事故を起していたりしたこと、更には全国清涼飲料水工業会等の業界団体の強い陳情<sup>287</sup>が行われたことなどから、応急処置的に使用が認可<sup>288</sup>された。その後、厚生省がズルチンを再規制<sup>289</sup>するまでには約 20 年を要した。

なお、有毒飲食物等取締令はポツダム緊急勅令に基づき制定されたものであったことから、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件の廃止に関する法律」<sup>290</sup>（昭和 27 年法律第 81 号）により、講和条約の効力発生とともに消滅する予定であったが、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く厚生省関係諸命令の措置に関する法律」<sup>291</sup>（昭和 27 年法律第 120 号）により、臨時的に半年の法的効力が付与された。そのため、実際に廃止されたのは、厚生省関係法令の整理に関する法律<sup>292</sup>（昭和 29 年法律第 136 号）の制定による。

## 第 5 節 小括

本章冒頭に述べた問題の所在については、次のとおり整理される。

前節まで確認したとおり、規格法の制定を述べるにあたり、検査法は不可分の関係にある。

また、その性質及び対象品目の少なさ（前掲「資料 5 農林物資規格法（昭和 25 年法律第 175 号）第 2 條の規定による農林物資」）を勘案すると、規格法によって第二、第三の疑問点である「戦後の混乱による物資不足」や「模造食品の横行による健康被害等」を規制又は改善することは不可能であって、ここで言及する必要はない。それどころか、読み手が JAS 法の規制対象や効果を拡大解釈してしまうおそれが強く、不要な記述と言えよう。

最後に、前述農林省輸出品検査所の後継機関である農林規格検査所の正史<sup>293</sup>に、「旧 JAS

<sup>286</sup> 尾崎嘉篤，(1955)，前掲書「公衆衛生の戦後 10 年(1)その 4 食品衛生」。尾崎氏原文での「パラニトロオルトトルイジン」の表記は「パラニトロ，オルト，トルイジン」。尾崎氏の同僚であった畠田氏にあっては、「パラニトロ・オルト・トルイジン」，また、「パラニトロオルトトルイジン」と表記し，同一人物にあっては表記に揺れがある。燕雀亭案山子（畠田正義），(1952)，「今昔食品衛生史第 2 回」，食品衛生研究，2 巻 5 号，p.69，及び，畠田正義，(1968)，「戦後食品衛生事始め」，食品衛生研究，18 巻 12 号，p.10。なお，独立行政法人労働安全衛生総合研究所ウェブサイトでの表記は「p-ニトロ-o-トルイジン」，[http://www.jniosh.go.jp/results/2007/0621\\_3/DSC\\_data/060.pdf](http://www.jniosh.go.jp/results/2007/0621_3/DSC_data/060.pdf)，[2014, January 30]

<sup>287</sup> 阿部栄次郎編，(1975)，「34.業界の回顧(4)」，『日本清涼飲料史』東京清涼飲料協会，pp.952-953

<sup>288</sup> 「物資の欠乏下，とりわけ食糧難の渦中において，昭和 21 年 7 月 4 日，政府は食品添加物である人工甘味料ズルチンの販売を許可した。つづいて 10 月にはいって，商工省は都内一世帯につきズルチン 5 グラム，その他の都市にサッカリン 3 グラムの配給を開始した。甘味に飢えていた人々は，これらの物資に毒性があるにもかかわらず，必死で群がっていった。21 年前後は，まさに食品絶望時代であり，そしてまた「あやしげな食品」の全盛時代でもあった。ちなみにズルチンは，(中略)一日 0.3 グラムまでは無害だが，サッカリンに比べ毒性が強い。」講談社編，(1989)，前掲書『昭和二万日の全記録・第 7 巻・廃墟からの出発 昭和 20～21 年』p.275

<sup>289</sup> 食品衛生法施行令の一部を改正する政令（昭和 43 年政令第 228 号）。1968 年 7 月 3 日，官報，第 12464 号，p.2

<sup>290</sup> 1952 年 4 月 11 日，官報，第 7577 号，p.217

<sup>291</sup> （将来存続すべき命令）第三條 前二條に規定する命令並びに左に掲げる命令及び命令の規定は，日本国との平和条約の最初の効力発生の日以後も，法律としての効力を有するものとする。一 有毒飲食物等取締令（昭和 21 年勅令第 52 号）（以下，省略）

<sup>292</sup> 1954 年 6 月 1 日，官報，号外，第 50 号，p.2

<sup>293</sup> 東京農林規格検査所編，(1980)，『農林規格検査所 30 年史』，p.130

法の誕生」との見出しで、次のような記述があることを紹介しておきたい。

「国民は、戦時中の極端な耐乏生活からようやく解放されたものの、生活物資の生産もその緒についたばかりで十分でなく、公定価格で、配給ルートに乗るものは粗悪品が多く、ヤミ市場に出回るものの方がむしろ正常な品質のものであるという統制経済の姿に、強い不満をいだくような状況にあった。

また、その中であって生産者から、検査法が受検義務を課する、いわゆる強制検査制度で、自由を拘束するものとして批判も出ており、統制経済下の検査から、それによって実現された規格の統一と普及という遺産は、存続させながら自由な商品流通化における、新たな規格制度へ移行させる必要性が高まった。

さらに、一方では、この時期を境にして通商産業省が、工業標準化法（24年法律第185号）を制定して品質規格の統一の目標を定め、また、厚生省が食品衛生法（23年法律第233号）を制定し、食品の衛生面の規格につき、その向うところを明らかにしたため、農林省としては、このような状況のもとで検査法が廃止されると、さし迫った自由経済のもとでの農林物資の品質改善の指導の具体的よりどころを全く失い、物資の種類により、あるいは生産情勢の変化によっては、その所管が各省庁の間であいまいな状態になってしまいはしないかという危ぐもあった。このような見地から立案されたのが、旧 JAS 法にほかならない。」

以上、現時点で政府が JAS 法、正確には農林物資規格法、の制定理由等について説明している資料等においては、史実とかけ離れた事実誤認があることを確認した。

通常、政府主催の審議会や検討会等は、事務局が原案を作成する。座長や委員は議題の方向性の検討や最終決定をするに留まり、細部の事実確認に立ち入ることはしない。また、官公庁及び銀行、電力といった規制産業に多数見受けられる、いわゆる「官僚機構」では、組織内部に相当規模のチェック機能を持つため、本件で指摘したような事実誤認等が担当者の単純ミスが原因であることは通常あり得ない<sup>294</sup>。よって、本件に関する消費者庁の組織的な真意は不明だが、少なくとも、JAS 法の原点が検査法であること、ひいては同法の目的が統制経済を基本とした検査制度であることを明示したくない意図があるものと思量するのが順当である<sup>295</sup>。

<sup>294</sup> 民間研究所の研究員を経て 2009 年 11 月から 2011 年 10 月まで管総理（当時）のブレーンとして内閣審議官・内閣官房国家戦略室員を務めた梶山は、自身の経験から次のように証言する。「事務局こそ、官僚の権力の源泉である。民間で事務局というと、雑用係のイメージが強い。しかしながら、行政の世界では、会議において重要案件が決定され、制度設計、法制化、予算化されていく。政策は細かい行政プロセスの積み重ねによって実現していくのであって、いくら基本方針が立派でも、その制度設計やその裏付けとなる予算が、所期の理念に照らし合わせて細部に至るまで整合性が取れていなければ、絵にかいた餅になってしまう。神は細部に宿るし、悪魔も細部に宿るのである。だから会議をどのように仕切るのか、つまり事務局をだれが担うのかがこの世界では決定的に重要である。」梶山恵司、(2012), 「政治主導はなぜ進まないのか—国家戦略室からみた民主党政権」、世界、2012 年 2 月（827）号、pp.191-200。同様の見解に、森田朗、(2006), 『会議の政治学』慈学社出版、がある。

<sup>295</sup> 森田(2006)は、数多く中央官庁の審議会会長、座長等を務めた経験から次のように証言する。「このような省横新的な審議機関の場合は、審議機関の設置とともに事務局も設置される。その場合に最も重要な事項は、いうまでもなく事務局の人事である。関係する各省とも、答申の内容を自己に有利なものにしたいと考えることから、事務局の有力なポストに、厳しい人材資源のなかからできるだけ多くの精鋭を派遣



これらを勘案して「原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会」報告書を素材に、JAS法の制定理由等を再整理した私案は、次のとおりである。

JAS法は、太平洋戦争前後の経済統制と密接に結びついた農林物資の検査制度が根幹である。敗戦後に制定された指定農林物資検査法を廃止し、昭和25年(1950年)に農林物資規格法として制定された。戦後の物資統制の解除とともに、統制経済的観点による検査制度を維持する必要は薄れたが、自由経済下において農林物資の品質の統一・改善を図るため、日本農林規格制度として再出発した。その後、昭和45年(1970年)には、政府内外に異論はあったものの、上記JAS規格制度のほか、JAS規格のある品目について表示の基準を定めることが追加され、併せて名称も「農林物資の規格化および品質表示の適正化に関する法律」と変更された。

また、加工食品の普及に伴い、特定JAS、有機JAS、生産情報公表JASなどと制度が拡充されてきた。平成11年には全ての生鮮食品について、また、平成12年には全ての加工食品について、所定事項の表示を義務付ける品質表示基準制度が始まり、現在に至っている。

また、本件記述が、検討会委員及び国民に対して、JAS法の機能を拡大解釈させようとする意図に基づくものであれば、当該行為は「国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務」することを定めた国家公務員法(昭和22年法律第120号)第96条に抵触するものであって、厳に慎むべきである。

ところで、国家による農林物資の規格制定という点について、筆者は、1900(明治33)年に制定された前述牛乳営業取締規則(明治33年内務省令第15号)に着目している。

それは、当該規則第2条及び第3条において、農林物資の一つである牛乳及び練乳の規格を規定していることである。

従前、農林物資の規格を規定する法律については、農商務省及びその流れを汲む農林省等が所管してきたというのが一般的見解であった。ところが、前述牛乳営業取締規則では、第2条で牛乳の比重を摂氏15度における全乳にあつては1.028~1.034とし、脱脂乳にあつては1.032~1.038とする。また、脂肪量をそれぞれ2.7%、0.5%とする。第3条で練乳は水分を除き、全乳の諸成分の3倍以上を含有するもの等と規定している。

また、新憲法下の食品衛生法制定後においても、1950(昭和25)年10月、「食品衛生法に規定する乳、乳製品及び類似乳製品の成分規格等を定める省令」(昭和25年厚生省令第58号。以下、「乳等省令」という。)<sup>296</sup>が制定された。

一方、指定農林物資検査法(昭和23年法律第210号)は、その対象品目に牛乳を入れているにもかかわらず、具体的な規格は制定されていない。旧農商務省の流れを汲む行政機関が初めて牛乳の規格制定を行ったのは、検査法の後継である農林物資規格法(昭和25

---

しようとする。各省ともそう考えると、ポストの取り合いになる。審議事項の性質から主要なポストをたくさん取れない省も、自己に不利な方向に議論が進むことは阻止したいから、そのための要員は派遣しようとする。あえて例えれば、敵国で破壊工作をするスパイのような役割だが、その省にとっては重要である。」森田朗、(2006)、『会議の政治学』慈学社出版、p.58

<sup>296</sup> 1950年10月16日、官報、第7130号、pp.201-204

年法律第 175 号) の制定 2 年後である 1952 年の「原料牛乳の日本農林規格」<sup>297</sup> (農林省告示第 131 号) であった。

さらに、前述のとおり、農林物資規格法制定後、農林省が食品において最も早く規格を制定したのは、1951 年 4 月の鰯、こんぶ及び乾たらといった極めて限られた品目である。

以上、筆者の整理では、旧内務省の流れを汲む旧厚生省の方が先に、農林物資の規格を制定していたということになる。

ただし、厚生省は乳等省令による規格を「成分規格」と呼称し、「品質規格」とはしていない。また、当該省令制定当時、厚生省の担当者は、「この省令が食品衛生法の施行省令として制定された以上衛生に無関係の品質面や経済面までの取締を行うものでないことは勿論である」と農林省側に配慮した見解を示した<sup>298</sup>。

---

<sup>297</sup> 1952 年 4 月 3 日, 官報, 第 7570 号, pp.64-67

<sup>298</sup> 畠田正義, (1951), 「乳等の省令に関する法的諸問題」, 食品衛生研究, 1 巻 2 号, pp.21-24



### 第3章 食品表示法制混乱の原因究明

#### 第1節 問題の所在

第2章では、現在、通説となりつつある食品衛生法とJAS法（農林物資規格法）の制定理由等には、大きな誤認等があること、特に、農林水産省及び消費者庁食品表示課<sup>299</sup>等が対外的に説明しているJAS法の制定理由等には、誤認もしくは意図的に誤誘導させるものであることを確認した。また、敗戦後、旧厚生省と旧農林省との食品表示行政にかかる競合、それによって事業者が制度理解に困難に陥る状況は、この食品衛生法と輸出品取締法との重複が起点であることも確認した。ただし、この競合は主として輸出に供される食品についてのものである。

本章では、主として国内で消費される食品等にかかる食品衛生法とJAS法等による食品表示法制混乱の原因を究明する。

消費者庁設置から、食品表示法<sup>300</sup>（平成25年法律第70号）が制定されるまでの一連の政府の動向等は、第1章で示したほか、概ね次のとおりである。

2007年10月1日、福田康夫内閣総理大臣（当時）は、第168回国会で行った所信表明演説において、方針の一つに「国民の安全・安心を重視する政治への転換」を挙げ、「正しい食品表示を徹底する」ことを明言した。その後、福田総理大臣の指示を受けた国民生活審議会（以下、「国生審」という。）は、「生活安全プロジェクト（行政のあり方総点検）」を立ち上げた。また、2008年1月18日、同総理大臣は、施政方針演説の中で「消費者行政を統一的、一元的に推進するための、強い権限を持つ新組織」の構想を示した。

2008年3月27日、「新組織」設置が現実味を帯びた頃、第21次国生審総合企画部会は、前述プロジェクト『報告書』において、「食品表示にかかる法律が複数あるため、所管省庁間での見解の相違、問い合わせ窓口の分散、取締りの重複などがみられ、消費者・生活者にとってわかりにくく、同時に事業者にとっても負担となっている」ため、「JAS法、食品衛生法、健康増進法などを中心に関係法令を整理し食品表示に関する一般法（『食品表示法（仮称）』）を新たに制定する必要がある」と、問題点を具体的に指摘<sup>301</sup>し、新法の制定を示唆した。

2009年6月、「新組織」は、野党の提案を一部取り入れ、消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年法律第48号）に基づく、1つの行政機関及び1つの独立した第三者機関として結実（発足は同年9月1日）した。特に、消費者委員会は、消費者庁や関係省庁の消費者行政全般に対して監視機能も有するものである。

さて、消費者庁は、旧経済企画庁国民生活局、また、その後継である内閣府の旧国民生活局を組織的源流としていること、また、国生審もそれら行政機関に属する審議会であったことから、上記議論も引き継いだ。

<sup>299</sup> 2013年7月1日から食品表示企画課に名称変更。消費者庁組織令の一部を改正する政令。2013年6月28日、官報、号外第138号、p.36

<sup>300</sup> 2013年6月28日、官報、号外第138号、pp.27-31

<sup>301</sup> 消費者庁ウェブサイト、(2008)、前掲書『第21次国民生活審議会総合企画部会報告書「生活安心プロジェクト」行政のあり方の総点検』、p.43

2010年3月、閣議決定された消費者基本計画<sup>302</sup>において、「食品表示に関する一元的な法律の制定など法体系の在り方については、JAS法、食品衛生法、健康増進法等の食品表示の関係法令を統一的に解釈・運用を行うとともに、現行制度の運用改善を行いつつ問題点を把握し、検討」し、「食品表示に関する一元的な法律について、平成24年度中の法案提出を目指す」と規定された。これは、消費者保護基本法（昭和43年法律第78号）及び同法を一部変更した消費者基本法<sup>303</sup>（平成16年法律第70号）において、表示の適正化等を国の責務<sup>304</sup>としていることを受けたものである（表5）。

一方、2011年7月、第一次消費者委員会<sup>305</sup>食品表示部会は「原料原産地表示拡大の進め方」報告書を公表した。同部会は原料原産地と品質とを結びつける合理的な根拠が確立できず、また、委員間の合意も出来なかった<sup>306</sup>ため、2011年9月に消費者庁へ設置が決まっていた「食品表示一元化検討会」（以下、「一元化検討会」という。）に議論を丸投げしてしまった。

2011年9月、「現行制度の運用改善を行いつつ課題の把握等を行ってきたところ（中略）、今般、課題の把握等について一定の成果が得られたこと」等から、食品表示一元化検討会（以下、「一元化検討会」という。）が開催<sup>307</sup>の運びとなった。そして、2012年8月、一元化検討会は一年間の検討結果を取りまとめた報告書を、消費者庁へ提出した。

そして、2013年6月、消費者庁は、当該報告書等を反映した食品表示法案を国会へ提出し、同月28日、食品表示法（平成25年法律第70号）が制定・公布された。

ただし、2014年1月現在、施行日は未定であるが、同法附則により遅くとも2015年6月までには施行が予定されている<sup>308</sup>。

<sup>302</sup> 消費者庁ウェブサイト、(2010)、「消費者基本計画」、<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/100330keikaku.pdf>, [2014, January 30]。改訂版は、<http://www.caa.go.jp/adjustments/pdf/120720keikaku.pdf>, [2014, January 30]

<sup>303</sup> 消費者保護基本法の一部を改正する法律（平成16年法律第70号）。2004年6月2日、官報、号外第115号、pp.35-37、によって「消費者保護基本法」から「消費者基本法」に名称変更のうえ一部改正されたが、規格及び表示にかかる条文の内容には変更無し。

<sup>304</sup> (広告その他の表示の適正化等) 第十五条 国は、消費者が商品の購入若しくは使用又は役務の利用に際しその選択等を誤ることがないようにするため、商品及び役務について、品質等に関する広告その他の表示に関する制度を整備し、虚偽又は誇大な広告その他の表示を規制する等必要な施策を講ずるものとする。

<sup>305</sup> 2009（平成21）年9月～2011（平成23）年8月

<sup>306</sup> 「○ 田島座長 この原料原産地表示の拡大の進め方に関する調査会というのは、あくまでも現行のJAS法の範囲内での原料原産地表示の拡大を目指すものであって、JAS法では解決できないんだから、この調査会は全く意味がないと断定されてしまうと、何のためにこの調査会を開いたのかという議論になってしまいますので、ただいまの日和佐座長代理の御発言のとおりのもので何とか治めていただきたいと思いますが、どうでしょうか。」、消費者委員会ウェブサイト、(2011)、前掲書『原料原産地表示拡大の進め方に関する調査会 第6回議事録』、pp.16-17

<sup>307</sup> 消費者庁ウェブサイト、(2012)、2012年9月8日、「食品表示一元化検討会について」、<http://www.caa.go.jp/foods/pdf/syokuhin710.pdf>, [2014, January 30]

<sup>308</sup> 附則 第一条 この法律は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、次条及び附則第十八条の規定については、公布の日から施行する。

表 5 消費者保護基本法と消費者基本法との比較（表示関係部分抜粋）

	消費者保護基本法	消費者基本法
事業者の責務	<p>(事業者の責務)</p> <p>第四条 事業者は、その供給する商品及び役務について、危害の防止、適正な計量及び表示の実施等必要な措置を講ずるとともに、国又は地方公共団体が実施する消費者の保護に関する施策に協力する責務を有する。</p> <p>2 事業者は、常に、その供給する商品及び役務について、品質その他の内容の向上及び消費者からの苦情の適切な処理に努めなければならない。</p>	<p>(事業者の責務等)</p> <p>第五条 事業者は、第二条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にかんがみ、その供給する商品及び役務について、次に掲げる責務を有する。</p> <p>一 消費者の安全及び消費者との取引における公正を確保すること。</p> <p>二 消費者に対し必要な情報を明確かつ平易に提供すること。</p> <p>三 消費者との取引に際して、消費者の知識、経験及び財産の状況等に配慮すること。</p> <p>四 消費者との間に生じた苦情を適切かつ迅速に処理するために必要な体制の整備等に努め、当該苦情を適切に処理すること。</p> <p>五 国又は地方公共団体が実施する消費者政策に協力すること。</p> <p>2 事業者は、その供給する商品及び役務に関し環境の保全に配慮するとともに、当該商品及び役務について品質等を向上させ、その事業活動に関し自らが遵守すべき基準を作成すること等により消費者の信頼を確保するよう努めなければならない。</p>
表示の適正化等	<p>(表示の適正化等)</p> <p>第十条 国は、消費者が商品の購入若しくは使用又は役務の利用に際しその選択等を誤ることがないようにするため、商品及び役務について、品質その他の内容に関する表示制度を整備し、虚偽又は誇大な表示を規制する等必要な施策を講ずるものとする。</p>	<p>(広告その他の表示の適正化等)</p> <p>第十五条 国は、消費者が商品の購入若しくは使用又は役務の利用に際しその選択等を誤ることがないようにするため、商品及び役務について、品質等に関する広告その他の表示に関する制度を整備し、虚偽又は誇大な広告その他の表示を規制する等必要な施策を講ずるものとする。</p>
環境の保全		<p>(環境の保全への配慮)</p> <p>第二十二条 国は、商品又は役務の品質等に関する広告その他の表示の適正化等、消費者に対する啓発活動及び教育の推進等に当たって環境の保全に配慮するために必要な施策を講ずるものとする。</p>

出所：筆者作成

## 第2節 景品表示法の制定及び発展過程

1962年5月、独占禁止法の特別法として不当景品類及び不当表示防止法<sup>309</sup>（昭和37年法律第134号。以下、「景品表示法」という。）が制定・公布された。

同法は、「商品及び役務の取引に関連する不当な景品類及び表示による顧客の誘引を防止するため、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号）の特例を定めることにより、公正な競争を確保し、もつて一般消費者の利益を保護すること」を目的とする。

ただし、2009年9月、消費者庁設置により同法違反行為に対する処分の権限が公正取引委員会から消費者庁に移管<sup>310</sup>されたため、その位置付けも独占禁止法の特別法から消費者法へと変わり、それに応じて目的規程等に修正が加えられた。詳細は後述する。

さて、同法制定の最大の契機として、しばしば、1960（昭和35）年9月に発生した「にせ牛かん事件」<sup>311</sup>が挙げられる。ただし、同事件のみに同法の制定理由を求めるのはいささか早計と思われる。同法制定の背景には、その前提として、1947年4月、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律<sup>312</sup>（昭和22年法律第54号。以下、「独占禁止法」という。）の制定があることに留意する必要がある。

大日本帝国における軍事経済偏重や経済制度の極度の独占・集中は、国外市場獲得のために引き起こされたものとして、GHQ/SCAPは対日経済管理の基本原則に、経済の非軍事化、平和的経済の再建、及び、経済の民主化を掲げた。当該対日経済政策の第一歩として財閥解体が行われ、そのための恒久立法として独占禁止法が、また、時限立法として過度経済力集中排除法<sup>313</sup>（昭和22年法律第207号）がそれぞれ制定された。そのため、独占禁止法の第1条の究極目的は「以て、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする。」と規定された。

今村(1950)<sup>314</sup>は、独占禁止法は、米国の反トラスト法<sup>315</sup>を範に制定されたものであることから、独占禁止法における不公正競争方法の禁止についても、当該反トラスト法にその先例を見出すことができるとする。米国に於いては、不公正競争方法の禁止は、前述反トラスト法のうち、連邦取引委員会法及びクレイトン法により立法化され、具体的な違法行為については当該法律の運用機関である連邦取引委員会の活動を通じて明らかにされるべきとなった。以降、不公正競争方法に該当する行為類型は徐々に拡大され、

<sup>309</sup> 1962年5月15日、官報、第10618号、pp.357-359

<sup>310</sup> 消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成21年法律第49号）。2009年6月5日、官報、号外第117号、pp.10-11

<sup>311</sup> 事件の詳細については、吉田文剛編、(1970),『景品表示法の実務』ダイヤモンド社、pp.22-29、に詳しい。また、川井克倭、(1972),『表示と景品の話』日本経済新聞社、pp.15-18、などを参照されたい。なお、同事件の表記は、にせ牛かん事件、ニセ牛缶事件、又はにせ牛缶事件と公取委及び消費者庁等においても揺れが見られるところ、本論文では、公取委が景品表示法制定当時に用いていた「にせ牛かん事件」に統一する。

<sup>312</sup> 1947年4月14日、官報、第6072号、pp.93-99

<sup>313</sup> 1947年12月18日、官報、第6280号、pp.191-193

<sup>314</sup> 今村成和、(1950),「独占禁止法に基づく不公正競争方法の禁止について」、財政経済弘報、178号、pp.1-5。なお、今村は公正取引委員会調査部第一課長の職名で寄稿。

<sup>315</sup> 反トラスト法は、シャーマン法、クレイトン法及び連邦取引委員会法がその中心とされる。

欺まん表示等も不公正競争方法の一つとして禁止されてきた。

一方、日本の独占禁止法においては、第1条の目的規定で、直接目的では、私的独占及び不当な取引制限のほか、「不公正な競争方法」(後に「不公正な取引方法」)を禁止し、究極目的の一つに「一般消費者の利益を確保する」ことを挙げた。しかし、初期の独占禁止法は、同法第2条第6項に不公正な競争方法の定義規定7項目を設けたが、不当表示を直接規定するものではなく、第7項に「前各号に掲げるものの外、公共の利益に反する競争手段であって、第71条及び第72条に規定する手続に従い公正取引委員会の指定するもの」とされた。これにより、独占禁止法の立法趣旨から見て不公正な競争方法と認め得るものであっても第1号から第6号までの列挙に該当せず、また、第7号の規定によって指定されてもいない競争手段は、独占禁止法の適用においては、不公正な競争方法とされないこととなった。

すなわち、独占禁止法によっては、欺まんの表示・不当表示に対する直接的な規制が及び得ない状況となったと言えよう<sup>316</sup>。

その後、敗戦復興や朝鮮戦争勃発による経済の高度成長があったところ、その歪みとして、消費者物価の持続的上昇や公害等が顕在化し、拡大した企業と消費者間の力の格差が様々な消費者被害を生み、またこのような状況を背景として消費者の権利の積極的実現を求める消費者運動も活発となり、消費者保護のための一連の法律も相次いで制定されるという情勢の変化があった。

この消費者問題の中に、商品の価格に比して過大とも言える景品類の提供があり、これらが社会問題化していた。そのため、公正取引委員会は、不当な景品類の提供については、公正な競争を阻害し、一般消費者の利益を害するおそれがあるため、これらの行為を不公正な競争方法として告示して規制した。まず、特定の業種にかかる指定を行い、1952(昭和27)年4月、しょう油<sup>317</sup>については「しょう油業における不公正な競争方法」の指定<sup>318</sup>を行った。その後、ソース<sup>319</sup>、カレー粉又はこしょう<sup>320</sup>、ゴム履物、新聞、マーガリン又はショートニング、マッチ、教科書業等においては、一切の景品類の提供を不公正な競争方法として禁止した。

そして、1953(昭和28)年9月には、独占禁止法上の「不公正な競争方法」を「不公正な取引方法」に改正<sup>321</sup>し、また公正取引委員会告示第11号<sup>322</sup>「不公正な取引方法」第6において「正常な商慣習に照らして不当な利益または不利益をもって、直接又は間接に、競争者の顧客を自己と取引するよう誘引し、または強制すること。」を不公正な取

<sup>316</sup> 「消費者の合理的選択を誤らせる行為として代表的なものは、過度の景品付き販売とぎまんの行為があるが、ぎまんの行為はアメリカ連邦取引委員会第5条で違法とされていたにもかかわらず、その不公正な競争方法を継承したとされるわが国独占禁止法の不公正な競争方法においては何故か制定当初からぎまんの行為は欠落していた。その理由は明らかではない(以下、省略)」長谷川古,(1998),『日本の独占禁止政策』国際商業出版, p.199

<sup>317</sup> 当時の状況については、江夏(1952)に詳しい。江夏美千穂,(1952),「しょう油の不公正競争」,公正取引,1952年4月号, pp.23-26

<sup>318</sup> しょう油業における不公正な競争方法。1952年4月1日,官報,第7568号, p.6

<sup>319</sup> ソース業における不公正な競争方法。1953年7月1日,官報,第7945号, p.4

<sup>320</sup> カレー粉又はこしょう業における不公正な競争方法。1953年7月1日,官報,第7945号, p.4

<sup>321</sup> 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律。1953年9月1日,官報,号外第70号, p.5-6

<sup>322</sup> 不公正な取引方法。1953年9月1日,官報,号外第70号, p.13-14



引方法として一般指定した。

その一方、不当な表示については、公正取引委員会は前述の状況等から積極的に規制を行ってこなかった<sup>323</sup>。そこに、1960（昭和35）年9月、にせ牛かん事件が発生したことを契機に、公正取引委員会による欺まんの表示規制がにわかに関活発化した。当該事件は、同年7月、消費者から東京都衛生局に牛の絵のラベルに「三幌のロースト大和煮」と記載した畜肉かん詰にハエが入っていたという届出があり、食品衛生上の問題として神奈川県衛生部と協力して調査したところ、同商品は沼津市に所在するK食品の商品を真似て他の業者が生産したヤミ商品であったという、食品衛生とは別の問題が発覚した。

都衛生局等が調査を進めたところ、さらにまた別の問題として、牛肉かん詰と見せかけた表示がなされているかん詰には馬肉や鯨肉が混入しており、さらに全国20余社の牛かん詰、コンビーフかん詰等を調査したところ、牛肉だけのものは2社に過ぎないことが判明したものである。ところが、いざ当該かん詰に対して法規制を検討したところ、従来の独占禁止法の手続によっては迅速性に欠けること、また、食品衛生法では、衛生上問題ない欺まんの表示については規制出来ないこと、そして当該牛かん詰はJAS規格品ではなかったため、当時の農林物資規格法の規制対象外であったこと、さらに、当該かん詰の販売価格が内容物相当であり、詐欺罪の適用までは成し得なかったことにより、従前の法律をもってしては、当該事案のような不正表示に対する規制は困難であるとの判断に至った。このような事実が報道されると、消費者からこのような欺まんの表示の規制を求める声が急速に高まった。

不当な景品類の提供や不当表示は、ある事業者が行なえば他の多数の事業者も対抗し直ちに行ない、しかもその規模内容は次第に増大悪化して行く性質をもつため、規制は迅速に行なう必要があるが、独占禁止法の違反処理手続はかなり時日を要すること、また独占禁止法の手続をもってしては、行為の差し止めしか行ないえないこと等の理由により、これらの行為を効果的に規制するため、公正取引委員会は、より迅速簡単な規制手続、すなわち景品表示法を新たに設けることとした<sup>324</sup>。

1961年2月、公正取引委員会は、当該にせ牛かん事件への対症療法として、畜肉、鯨肉等かん詰類の不正な表示、広告等の特殊指定<sup>325</sup>を、さらに、食品かん詰、食品びん詰類の不正な表示、広告等の特殊指定<sup>326</sup>を行った後、1962年5月、景品表示法を制定・公布し、前述の不当な景品類の提供に対する規制と併せて、不当な表示をより広範に、かつ、効果的に規制することとなった<sup>327</sup>。ただし、制定直後の景品表示法によって排除

<sup>323</sup> 「ぎまんの行為ないし表示についてその後、長い間指定が行われなかったのは、前述したこの時期の独占禁止法違反事件審決件数の著しい停滞に示されるように、昭和33年の独占禁止法の大改正案をめぐる議論が始まり、公正取引委員会が独占禁止法運用の意欲を失っていたことによるものと考えられるよりほかはないであろう」長谷川古、(1998)、前掲書『日本の独占禁止政策』国際商業出版、p.201

<sup>324</sup> 川井克俊、(1972)、『表示と景品の話』日本経済新聞社、pp.14-15

<sup>325</sup> 畜肉、鯨肉等のかん詰業における特定の不正な取引方法。1961年2月1日、官報、第10233号、p.34。参考文献として、伊従寛、(1961)、「かん詰の不正表示を規制」、時の法令、380(1961.3.3)号、pp.14-19

<sup>326</sup> 食品かん詰または食品びん詰業における特定の不正な取引方法。1961年12月25日、官報、第10506号、p.662

<sup>327</sup> 正田(1966)は、同法が不当景品類と不当表示の両者を規制するゆえんを「前述のような事例が、定期的に同時にあらわれ、同時に問題化したことにあるのであって、両者を論理的に統一としてとらえ、企業の広告・宣伝活動に対して統一的な規制を加えるものとして、本法が制定されたものと解することはできないであろう」との見解を示している。正田彬、(1966)、『独占禁止法』日本評論社、p.974

命令が出されたのは、食品ではなく、主に不動産の誇大広告であった<sup>328</sup>。

同法において重要なのは、第6条の排除命令（措置命令）<sup>329</sup>及び第10条の公正競争規約<sup>330</sup>である。排除命令は、前述のように独占禁止法の手続では、不当な景品類の提供又は不当な表示等の迅速かつ効果的な規制が困難なため、新たに設けた簡易手続である。独占禁止法における審判手続は、いわば刑事訴訟法における正式裁判に対する略式手続にあたる。

したがって、排除命令に不服のある者は、30日以内に正式の審判手続の開始を請求することができるが（第8条第1項）、30日を経過したときは、独占禁止法の確定審決と同一効力をもつことになる（第9条第1項）。

公正競争規約は、景品類及び表示の制限に関する事業者の自主的協定であるが、関係事業者の自主的協定による相互監視、相互抑制によって、不当な景品類や表示を防止することを期待するものである。公正取引委員会の認定を受けた公正競争規約及びそれに基づく行為については、独占禁止法第43条等の規定の適用は除外される。

排除命令の対象となる不当景品類の提供及び不当な表示は、前述のように、元来は独占禁止法上不公正な取引方法となる行為であるが、この法律は、別に第3条において公正取引委員会は景品類の最高額その他を制限し又は景品類の提供を禁止できることとし、さらに第4条において不当な表示について規定し、これを禁止している。

また、1972（昭和47）年5月には、地域住民に密着した消費者保護行政を行っていた都道府県知事に対して、同法に基づく権限の一部を委任する改正<sup>331</sup>が行われ、同年10月から施行された。

以上、制定当時の条文等に則して概説した。2003年5月に新設されたいわゆる不実証広告規制については、次章で述べることとする。

また、前述のとおり、2009年9月、消費者庁設置による同法移管に合わせて、目的規程は下表のとおり変更された（表6）。

当該改正については、実務上及び学説上ともに、実質的な変更はないとされている。

景品表示法の実務担当者である片桐(2014)<sup>332</sup>は、「景品表示法の目的規定が変更されたが、①公正な競争を確保するとともに、②消費者が自主的かつ合理的に商品または役務の選択を行える意思決定環境の創出・確保を図るという政策目的は表裏一体の関係であるので、改正後の景品表示法の実体規制の範囲に実質上変更はない。」と述べる。また、経済法研究者である白石(2009)<sup>333</sup>は、目的規定の修正については、「従来においても、景表法を公正取引委員会の所管とすることを説明する方便として「公正な競争」が掲げ

<sup>328</sup> 「実際にも同法施行後公正取引委員会は最重点事項として不動産の誇大広告の取締りを進め、昨年末までに同法による表示関係の排除命令57件中55件までが不動産広告に関するものである。」伊従寛，(1967)，「不動産の誇大広告とその規制」，ジュリスト，366（1967.3.15）号，p.100

<sup>329</sup> 2009年6月の景品表示法改正により、「排除命令」から「措置命令」へと改称された。消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律。2009年6月5日，官報，号外第117号，p.10-11

<sup>330</sup> 前述のとおり、「公正競争規約」という呼称は、2009年6月の景品表示法改正により法文上からは削除され、見出しは「(協定又は規約)」となった。2009年6月5日，官報，号外第117号，p.11

<sup>331</sup> 不当景品類及び不当表示防止法の一部を改正する法律。1972年5月30日，官報，第13628号，p.2

<sup>332</sup> 片桐一幸編，(2014)，前掲書『景品表示法〔第3版〕』商事法務，pp.27-28

<sup>333</sup> 白石忠志，(2009)，『独占禁止法〔第2版〕』有斐閣，pp.216-217

られていたに過ぎず実際には改正後と同様のことが考えられていたのであるから、さほど大きな変化が起こるとは考えにくい。」とする。そして、「消費者庁長官のする措置命令に対する行政争訟について従来のような審判手続によることなく通常の行政処分の場合と同様の枠組みによることとした点にある。この点は、理論的・実務的に大きな影響をもたらす可能性のある変更であり、今後が注目される。」と結んでいる。

なお、筆者の管見の限り、現在のところ、白石(2009)の注目点が具現化した事案はない(2014年1月現在)。

表 6 景品表示法における目的規定の変遷

年	条文(目的規定等)
1967年	第一条 この法律は、商品及び役務の取引に関連する不当な景品類及び表示による顧客の誘引を防止するため、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(昭和二十二年法律第五十四号)の特例を定めることにより、公正な競争を確保し、もつて一般消費者の利益を保護することを目的とする。
2009年 (消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律)	第一条 この法律は、商品及び役務の取引に関連する不当な景品類及び表示による顧客の誘引を防止するため、 <u>一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為の制限及び禁止について定めることにより、</u> 一般消費者の利益を保護することを目的とする。

出所：著者作成(下線付けは著者による。)

### 第3節 JAS法における品質表示基準制度の制定

前節までに見たとおり、1962年5月、全ての商品・サービスの不当表示を規制する景品表示法(昭和37年法律第134号)が制定された。規制対象を食品に限定しない同法は、いわば表示の一般法である。

景品表示法が制定される契機の一つとなった前述にせ牛かん事件の際、食品表示行政における3省庁(厚生省、公正取引委員会及び農林省)によって、食品衛生法、農林物資規格法及び景品表示法における役割分担について、「(3省)了解事項」を取り決めた。

この了解事項とは、次のとおり(資料8)である。

言うなれば、缶詰の名称及び主な原材料の表示について、公衆衛生上危害を及ぼすおそれがある場合には厚生省が規制を行い、その他の場合には、公正取引委員会が規制を行う。また、当該缶詰がJAS規格品であって、なおかつ、公衆衛生上危害を及ぼすおそれがある場合、又は、ぎまんの表示にあたる場合については、厚生省、農林省又は公正取引委員会は相互に連絡し合うとするものである。

このように、JAS規格品等に該当しない食品の欺まんの表示、すなわち不当表示にあつては、公衆衛生上危害を及ぼすおそれがある場合か否かで、所管官庁が明確になっていた。

## 資料 8 (3省) 了解事項

1. 食品衛生法施行規則（以下「規則」という。）第5条第1項第1号イの「名称」および同号ヌの「かん詰の食品にあつては、主要な原材料名」の規程の運用は、公衆衛生の見地から真に必要な目的を達成するために限るものとし、その運用にあつては、次によるものとする。（「次」省略）
2. 規則第5条第1項第1号イまたは同号ヌの規程に違反する行為であつて私物独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独占禁止法」という。）に基づくぎまんの表示等に関する不公正な取引方法に該当するものの規制については、原則として、公衆衛生上危害を及ぼすおそれがある場合には、厚生省が行い、その他の場合には、公正取引委員会が行うものとする。
3. 規則第5条第1項第1号イ若しくは同号ヌの規定に違反する行為であつて農林物資規格法に基づいて日本農林規格の定めのある種類の食品に関するもの、農林物資規格法の規定に違反する行為であつて規則第5条第1項第1号イ若しくは同号ヌの規定に関するものまたは規則第5条第1項第1号イ若しくは同号ヌの規定に違反する行為であつて独占禁止法によりぎまんの表示等に関し不公正な取引方法の指定されている種類の食品に関するものについては、厚生省、農林省または公正取引委員会は相互に連絡し合うものとする。

出所：松井五郎，(1963)，「標示の問題点」，食品衛生研究，13巻5号，p.30

ところが、後年、消費者保護基本法の制定を奇貨にして、農林省は規格法に「表示」の規定を入れる改正案で割り込んできたのである<sup>334</sup>。

1968年5月、高度経済成長下において顕在化した消費者問題に対応するため、消費者保護基本法<sup>335</sup>（昭和43年法律第78号）が制定された。

経済企画庁（当時）職員の岩田(1968)<sup>336</sup>は、基本法制定の直接のきっかけは、日本が昭和30年代に高度経済成長の時代を迎え、工業発展をしていく中での急激な消費者物価の急騰及びその対策であった。この対策のための検討を行う過程で消費者保護政策をも再検討し、法案作成を行うという流れができた。そのため、同法は日本で多くみられる政府提出の法案によるものではなく、超党派の議員立法によって成立した、とする。

ただし、同法制定に対して、研究者は厳しい評価を下している。例えば、経済法研究者の宮坂(1968)<sup>337</sup>は、同法案は「いわゆる縦割り行政を反映して、消費者行政についての統一を欠いた行政の姿勢があることと、その現状を問題として対応策を講ずることなく、単にその上に法案を築こうとした妥協の所産と考えられる」と批判的な見解を示した。また、今村(1971)<sup>338</sup>も実体的規範を含まない同基本法は、政策声明であつて立法形式で行う必要はないとし、「立法化は政府と政党との野合の産物」であるとの辛辣な見解を示した。

さて、前述の農林物資規格法に「表示」の規定を入れる改正案は、1968年4月頃から

<sup>334</sup> 日本社会党・武部文議員が規格法へ「表示」の規定を入れることについて、明確に反対している。1968年3月6日、第61回国会衆議院物価問題等に関する特別委員会議録第3号，pp.8-9

<sup>335</sup> 1968年5月30日，官報，第12435号，pp.8-9

<sup>336</sup> 岩田幸基，(1968)，「消費者保護基本法について」，国民生活研究，7巻6号，pp.44-58

<sup>337</sup> 宮坂富之助，(1968)，「消費者保護基本法」，法律時報，45巻7号，pp.69-75

<sup>338</sup> 今村成和，(1971)，「消費者保護法の批判的検討」，ジュリスト，475号，pp.47-54

農林省内において検討されていたものであり、従前、JAS 規格品のみ表示方法を規定していた規格法を、JAS 規格品以外の食品についても品質の表示を規定出来るよう、規制権限を拡張するものである<sup>339</sup>。

片や厚生省においても、その数ヶ月後には、食品衛生法に品質にかかる表示基準を導入する案を検討していることが報じられる<sup>340</sup>など、両者の権限争いは泥仕合の様相を呈した。

1969年3月7日、主婦連合会の副会長高田ユリ氏（故人）が構成員の一人であった第3次国民生活審議会消費者保護部会は、「食品表示制度についての意見」<sup>341</sup>（資料9）を公表した。その中には「とくに現在問題となっている農林物資規格法の改正案の趣旨は、消費者保護対策を前進させようとするものであると認められるが、そのうちの表示義務制の措置は、表示の統一化への配慮を含めて再検討すべきであろう。」との指摘があった。

その後、同年3月15日付、主婦連合会の会報<sup>342</sup>も、規格法のJAS法への改正について、「JAS法の一部改正案は、一見消費者保護に役立つと思われるものだが、景品表示法と重複する部分があると考えられること、厚生省も食品表示規制を考えていること、そうすると食品表示については、厚生省、公正取引委員会、農林省と各省がバラバラに食品表示規制を行うことにもなりかねない問題があり、二重、三重行政が消費者保護になるかどうか疑問と思われる」と批判した。

---

<sup>339</sup> 1968年4月19日、「消費者保護に力こぶ 輸入食品にも適用JAS規格全面改正へ」、朝日新聞、p.7

<sup>340</sup> 1968年8月31日、「加工品に品質基準 食品衛生法を大幅改正」、朝日新聞、p.1

<sup>341</sup> 経済企画庁国民生活局国民生活政策課編、(1976)、『国民生活審議会答申提言集』経済企画庁国民生活局国民生活政策課、pp.458-459

<sup>342</sup> 無署名、(1969)、「農林省の独走に“待った”。食品の表示規制は統一的に」、主婦連たより、235号、p.1

## 資料 9 「食品表示制度についての意見」

### 食品表示制度についての意見

昭和44年3月7日  
消費者保護部会

当審議会は、消費生活についての情報・知識に関する諮問を受け、当該商品の表示のあり方について調査審議しているが、その基本的見解をまとめるには、なお日時を要すると思われる。しかし、最近、食品の表示について一部法律改正の動きもみられるので、取りあえず次のとおり意見をとりまとめた。

1 商品の表示の基本原則は、次の3点である。

- (1) 消費者の安全確保のために必要かつ十分な表示であること。
- (2) 消費者が、商品を正しく識別にするに足る表示であること。
- (3) わかりやすく明確に表示されていること。

2 現在、食品の表示に関連ある制度については、食品衛生法、農林物資規格法、不当景品類及び不当表示防止法等の諸制度がある。前記1の基本3原則に適合した食品の表示を確保するためには、将来の措置としては、食品法ともいべき統一法の必要性についても検討すべきであるが、現状においては、これらの諸制度を所管する関係省庁が相互に協力して食品表示の適正化を推進すべきである。この場合、これらの諸制度の相互の関連について十分配慮し、現行制度の運用強化をはかるとともに現時点で必ずしも運用されていない制度の活用の可能性をも検討し、その上に立って、今後の食品の表示制度の充実をはかるべきである。

とくに現在問題となっている農林物資規格法の改正案の趣旨は、消費者保護対策を前進させようとするものであると認められるが、そのうちの表示義務制の措置は、表示の統一化への配慮を含めて再検討すべきであろう。

3 なお、食品表示の基本3原則を確保するためには、上記の措置と並行して監視体制の強化充実が必要であり、業界自体による相互監視、地方公共団体の機能の活用、消費者教育の推進、食品分析等に関する専門機関の協力等について、政府は積極的に配慮すべきである。

また、食品の表示に関する措置を審議会等の意見を聞いて決定するに当たっては、従来業界代表の意見が過度に尊重される風潮があったことを反省し、消費者代表の数を業界代表と同数にするなど審議会のあり方について配慮しなければならない。

出所：経済企画庁国民生活局国民生活政策課編、(1976),『国民生活審議会答申提言集』経済企画庁国民生活局国民生活政策課、pp.485-486 (内容は原文のとおり。下線付けは筆者による。)

そして、同年7月、食品表示制度を巡る論争は国会でも展開された。

前述高田氏は、第61回衆議院農林水産委員会において日本社会党推薦<sup>343</sup>の参考人として出席し、表示を規制する項を規格法の一部改正案の中に盛り込むことについて、5点理由を挙げ反対した。その中で「農林省案の表示の規制については、各省の統一的な見地から検討されてからつくられたものではないために、消費者保護の見地から見ますと、これから表示制度を消費者保護の見地からつくる場合に、混乱を来すおそれがあると同時に、障害になるという心配」があると、反対意見<sup>344</sup>を表明した。そして、当該改正は高田氏と同様の想定をした野党議員<sup>345</sup>からの反発<sup>346</sup>などを経て、審議未了<sup>347</sup>となった。

しかし、1970年の第63回国会に、農林省は前述の附帯決議及び一般消費者からの要請を旗印に、再び規格法改正法案を提出した。しかも、農林省は、基本法及び附帯決議の一部を奇貨として、自省の主張に添う部分だけを強調し主張（詳細は後述）した。この強調部分は、一元化検討会資料にも反映されている。この2度にわたる規格法改正案の提出には、次のような事情がある。

当該基本法制定が検討されていた当時、農林省輸出品検査所<sup>348</sup>（第2章で言及）では、茶、しいたけ、みかん、球根などの農産物、林産物、畜産物、水産物及び醤油、粉乳、つけもの、グルタミン酸ソーダなど加工食品の輸出品検査を行っていたが、時代の変化などによる輸出の伸び悩みなどから余剰人員の発生が顕在化した。この余剰人員の一部は、農林省所管の財団法人へ移管される<sup>349</sup>などの対応策が取られた。そのため、同省は、当該検査所職員雇用確保のために新規業務を開拓する必要に迫られていた。このような情勢の中、食品の表示についても規定した基本法が成立した。そのうえ、同法に「国は、消費者が商品の購入若しくは使用又は役務の利用に際しその選択等を誤ることがないようにするため、商品及び役務について、品質その他の内容に関する表示制度を整備し、虚偽又は誇大な表示を規制する等必要な施策を講ずるものとする。」（第10条）と規定された。また、成立時の附帯決議に「農林物資規格法については、輸入物資を含めて対象品目を拡大するとともに、日本農林規格の品質基準の拡大ないし等級別基準の設定、表示制度の充実、表示方法の明確化をはかること。」とされた。農林省はこの文言を梃子に、規格法に品質表示基準の項目を追加し、また、品質表示基準制度の運用に関する事務体制を整えるということを前面に掲げて、1969年の第61回国会へ規格法改正法案を提出

<sup>343</sup> 農林省農林経済局編、(1971)、前掲書『JASのあゆみ』、p.136。脚注

<sup>344</sup> 1969年7月24日、第61回国会衆議院農林水産委員会議録第51号、pp.1-3

<sup>345</sup> 日本社会党・武部文議員。1969年3月6日、第61回国会衆議院物価問題等に関する特別委員会議録第3号、pp.8-9

<sup>346</sup> 同様の手法は、農地改革の際も行われている。「『農地改革法』といった単独の新法ではなく、既存の法律の改正という形をとったのは、地主たちの反対を緩和するための作戦である。」岸康彦、(1996)、『食と農の戦後史』日本経済新聞社、pp.57-58

<sup>347</sup> 農林省農林経済局による解説書では、法案提出順及び他議案の審議による時間切れを審議未了の理由に挙げている。武部文議員の批判については、全く記述されていない。農林省農林経済局編、(1971)、前掲書『JASのあゆみ』、p.136

<sup>348</sup> 1949年1月、農林省輸出品検査所令（昭和24年政令25号）に基づき設置された農林省輸出食料品検査所及び農林省輸出農林水産物検査所が、1951年6月に統合されて農林省輸出品検査所となった。

<sup>349</sup> 「昭和33年における輸出検査法の施行と、輸出検査機関の一元化であって、これに伴って本会への輸出品検査所の缶詰検査関係者の受入れが行われ」との記述。財団法人日本缶詰検査協会編、(1980)、『日本缶詰検査協会二十五年史』、p.37

したのである。同年7月の衆議院農林水産委員会<sup>350</sup>では、当該改正法案にかかる審議の中で、亀長友義農林省農林経済局長（当時）が次のような答弁をしている。

「私ども経済局の所管に輸出品検査所というのがございまして、これは従来輸出品だけやっておりましたけれども、物資の検査については約三百人の専門家がおります。率直に申しまして、農林物資の輸出もそう大きくふえない、むしろ減る傾向にございますので、私どもはこういう人を、今後モニターあるいは抜き打ち検査というような面で、この職員なり予算なりを本年度に関しましても十分に活用できるという確信を持っております。」

これら一連の審議を経たが、同改正法案は審議未了となり当該国会は閉会した。

しかし、農林省が公正取引委員会と覚書を交換（詳細は後述）することで、1970年、第63回国会で再び閣議提出へこぎ着けた。ただし、同法案が包含する基本的な問題点は何も解消していなかったため、前回同様の批判が衆議院及び参議院での審議で噴出した。

1970年5月7日、衆議院農林水産委員会では日本社会党所属の長谷部七郎議員が「もう一つは、厚生省所管の食品衛生法その他いろいろ食品行政の一本化、一体化という考え方に、消費者保護基本法の趣旨にのっとっていろいろ関係法律の整備をはかる段階にきていると思うのです。しかるに、その関連する法律改正の作業が進まないうちに農林物資規格法だけが独走するということは、あとあと他の法律改正の障害になるのではないか、混乱を来たすのではないかと、こういう指摘もあるわけでありまして」と懸念を表明<sup>351</sup>した（下線付けは筆者による。）。

更に、翌日、5月8日、公明党所属の鶴岡洋議員から「（前略）第三に、現在わが国においては食品に関する表示の規制関係法律として独禁法、不当景品類及び不当表示防止法並びに食品衛生法がありますが、（昭和）43年に消費者保護基本法が制定されて以来、これら関係法の抜本的整備、強化が要望されているにもかかわらず、本法改正案をもって既存の法体系に割り込んで表示制度を設けようとすることは、制度の統一化を害し、食品監督行政上の混乱をするもの以外の何ものでもありません。」という指摘<sup>352</sup>まであった。（下線付けは筆者による。）

ところが、野党は、なかでも日本社会党は従来の態度を急変させ、採決に於いて賛成したのである。そして可決後、日本社会党所属の芳賀貢議員は、自由民主党、日本社会党、公明党及び民社党の4党共同による6点の附帯決議（資料10）動議を提出した。

<sup>350</sup> 1969年7月24日、第61回国会衆議院農林水産委員会議録第51号、p.14

<sup>351</sup> 1970年5月7日、第63回国会衆議院農林水産委員会議録第24号、p.19

<sup>352</sup> 1970年5月8日、第63回国会衆議院農林水産委員会議録第25号、p.8



## 資料 10 農林物資規格法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（衆議院）

政府は、食料品に関する消費者保護が諸外国に比して立も遅れている現状にかんがみ、左記各項目すみやかな実現を図るべきである。

### 記

1. 食品の規格は、食品のもっている多面的な性格にかんがみ、その安全性、栄養性、嗜好性、経済性等を考慮して統一的観点から定めなければならない。従って、すみやかに統一的食品規制の制度を検討し、そのさいは、食品の製造基準、表示方法等についてあらためて統一的に強化すること。
2. 食品の規格および表示に関する制度および行政機構が分立しており、種々の問題を惹起していることにかんがみ、食品に関する本制度の運用にあたっては、関係諸制度との連絡・調整を緊密に行ない、消費者の利益の保護に遺憾なきを期すること。
3. 食品の品質および表示に関する監視体制が不備であることにかんがみ、政府の機構および人員を十分活用して、その充実を図ること。
4. 本法により現在規格化されている食品のなかで、たとえば、果実飲料の JAS 規格のように規格基準にあいまいなものが多く、原料生産者、消費者双方から苦情が寄せられているので、政府は、すみやかにすべての農林物資の規格基準について再検討し、その引き上げなど適切な措置をとること。
5. 農林物資の生産の合理化、取引の単純公正化及び使用・消費の合理化のため、すみやかに生鮮食品及び加工食品の包装材料、包装単位、容器の大きさ、量目等の基準を整備し、その標準化に努めること。
6. 添加物問題の重要性にかんがみ、JAS 規格の制定にあたっては、不必要な添加物の使用は、これを排除する方向で対処すること。

出所：1970年5月8日、第63回国会衆議院農林水産委員会議録第25号、pp.8-9

これと同様のことは、参議院でも見られた。5月13日、公明党所属の藤原房雄議員から「反対理由の第一は、現在食品に関する表示の規制関係法として、独禁法、不当景品類及び不当表示防止法並びに食品衛生法があります。一昨年、消費者保護基本法が成立いたしました以来、これら関係法の抜本的な整備強化を要望しているにもかかわらず、本法改正案をもって既存の法体系の中で整備しようとすることは、制度の統一化に反し、行政上の混乱を助長するものと思っております。第二に、本改正案は、消費者保護のためのものであるとしていますが、昨年三月国民生活審議会消費者保護部会は、食品表示制度についての意見を政府に提出し、「農林物資規格法改正案のうちの表示義務制の措置は、表示の統一化への配慮を含めて再検討すべきものである」と批判しております。また各消費者団体もこぞって本改正案が真に消費者の利益にならないことを理由に反対の意思を表明しているのであります。」と、衆議院での審議時より更に厳しい批判<sup>353</sup>があった。

しかし、その後、野党は態度を急変<sup>354</sup>させ、採決に於いて賛成した。衆議院同様に、可決後、日本社会党所属の北村暢議員<sup>355</sup>が6点の附帯決議動議を提出した（資料11）。

<sup>353</sup> 1970年5月13日、第63回国会参議院農林水産委員会議録第20号、p.24

<sup>354</sup> 社会党、特に北村暢（みつる）議員の急な変節については、日本消費者連盟創立委員会編、(1970)、JAS 法改正案ついに成立「消費者リポート」36号、1970年5月27日、p.1及びpp.4-6、及び、同「消費者リポート」48号、pp.7-8

<sup>355</sup> 1970年5月13日、第63回国会参議院農林水産委員会議録20号、p.25。附帯決議案を提出した北村暢議員（当時）は、林野庁の元職員であり、いわゆる組織内議員。全農林省労働組合連合委員長や全林野労働組合委員長を歴任（全農林労働組合編、(1972)、『全農林二十年史』、p.249、p.471及びpp.965-968）。

## 資料 11 農林物資規格法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（参議院）

政府は、近年における食料消費の高度化、多様化にともない、食品に関する規格・表示制度の拡充強化の必要性が急速に増大している事実にかんがみ、左記事項の実現に努めるべきである。

### 記

1. 現在、食品に関する規格・表示制度及び行政機構が分立しており、このためさまざまな問題が生じているので、それら相互間の連絡調整に努めるとともに、すみやかに統一的食品規制の制度について検討し、もって消費者及び生産者の要望に応えること。
2. JAS 制度が消費者の選択の基準として重要性を増大している現状にかんがみ、対象品目の拡大、普及度の向上、現行品質基準の引き上げ、格付けの適正化等について検討し、あわせて表示基準についても一般消費者に分りやすいものになるよう明確化すること。
3. 食料消費モニター制度、登録格付機関及び輸出品検査所による市販品買上げテストを強化拡充するとともに、公聴会制度及び苦情申出制度等を十分に活用し、その結果が JAS 制度の運営に反映されるよう措置すること。
4. 認定工場制及び登録格付機関制度の運用にあたってはその認定及び登録を厳正に行なうとともに、事後の指導についても遺憾なきを期すること。
5. 本法によって新たに設けられる表示義務制の運用にあたっては、とくに監視体制の強化に努力するとともに、違反の場合の指示・公表を迅速に行ない、もって制度の実効を期すること。
6. JAS 規格の制定にあたっては、不必要な添加物の使用は、これを排除する方向で対処すること。

出所：1970年5月13日、第63回国会参議院農林水産委員会議録第20号、p.25

これら一連の対応を見る限り、要は、与党は野党である社会党、公明党及び民社党の意見を附帯決議として受け入れることで事前に折り合っていたのである。

このような流れを俯瞰してみれば、基本法に対する宮坂らの見解は、正鵠を射るものであったと言える。

以上の流れに平行して、第3次国民生活審議会消費者保護部会は、1968年12月に内閣総理大臣から諮問された「消費生活に関する情報の提供および知識の普及」について調査審議を行ない、1969年9月に商品の表示について、1970年5月に広告について、それぞれ中間報告を行った。そして、1970年11月、最終答申<sup>356</sup>を公表した。同答申においては、「とくに食品については、表示、衛生および規格の各行政分野が厚生省、農林省、公正取引委員会の3省庁によって分担実施されているので、個々の行政の整備強化を困るとともに、全体としての統一性を確保する」よう、(1)食品監視体制の強化等、(2)食品規格の整備、(3)食品表示行政の統一的運用の3つの具体的措置が示された。中でも、「食品表示行政の統一的運用」については「食品の表示行政は、前記3省庁により分担実施されているが、各省庁の表示行政の目的、方法等が異なり、かつ、相互の連絡調整が必ずしも十分でないため、全体として十分な成果を上げていないように思われる。とくに、①省庁によって要求する表示事項の内容が異なること、②事項ごとに所管省庁が異なるため、表示が様式として統一されていない場合があること等の問題がある。このような問題を解決するためには担本的には食品行政全体を消費者保護の観点から見直し、新たに「食品法」ともいべき統一法の制定についても検討する必要があるが、当面の措置としては、各省庁が、①表示事項の内容が同一になり、②表示の様式が統一されるよう相互に協力すべきである。」と記された。

<sup>356</sup> 経済企画庁消費者行政課、(1973)、『資料 消費者行政 (I)』大蔵省印刷局、pp.571-573

しかし、それ以後は政府部内から農林省へ対する個別的批判は収まった。これは、一旦規格法の改正が国会で認められたからにはこれを是として、今後は国家行政組織法が「内閣の統轄のもとに、行政機関相互の連絡を図り、すべて、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。」(2条2項)と規定していることを関係省庁が遵守しているにほかならない。

最後に、農林規格検査所の正史に記されている農林省食品流通局長<sup>357</sup>の寄稿の一部を抜粋して紹介しておきたい。

「(前略)2回目は、昭和38年1月の機構改革により誕生した消費経済課の課長としておつきあい頂いた昭和41年7月から43年6月までのことである。課長拝命当時の局長は森本修氏であったが、間もなく大和田啓気氏にバトンタッチとなった。

それまで、検査所の輸出検査業務は35年頃をピークに減少傾向にあり、既に検査所業務の先行きが問題とされていた。そこで、輸出検査について各方面の意見も求めて私なりに検討し、「今後とも減少傾向が続く。」という結論に達した。

一方、その時期に、食品工業等の発展に伴う加工食品等の増大、多種多様化により、商品の安全性、品質、表示等に関する種々の問題が発生し、各省庁においても消費者保護行政を緊急かつ積極的に推進することの必要性を痛感し、諸法令の整備と施策の充実強化を図ることとなった。私が企画立案の最初から参画した消費者保護基本法(昭和43年制定)は、その一つの結論であり、同時に出発点をなすものであった。

JAS関係についても、農林物資規格法の改正の検討に着手するとともに、JAS規格の拡充、JAS格付業務の改善等当時の制度の範囲内での施策の充実強化に眼目を置き、この一環として従来必ずしも十分とは言えなかった監視・指導機構についてもこれを整備する必要があった。

そこで、私は、検査所のもつ輸出農林畜水産物の検査技術はJAS規格品の検査にも活用し得ること、また、全国的な組織を有すること等を考え合わせて、検査所がJASの監視・指導業務の一翼を担うこととする決断を下した。この決断に至るまでには、検査所は強制検査をいわば受身の形で実施してきており、認定工場に対する品質管理の巡回指導等の監視・指導業務を担うことが適当かどうか危ぶむむきもあったが、私としては、検査所の将来展望を開くため、まず、43年度からパイロット的な実施に踏み切った次第である。(以下、省略)」(下線付けは著者による。)

#### 第4節 JAS法における品質表示基準制度の本質

法律において、目的規定を精査すれば、当該法律の本質や機能は自ずと浮かび上がってくる。JAS法における品質表示基準制度(1970年~2009年)の目的は、一般消費者の「商品選択」に資することと農林省<sup>358</sup>(農林水産省)は説明してきた(図3, p.94)。法文上も「農林物資の品質に関する適正な表示を行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」と規定していた(表7)。

<sup>357</sup> 森実孝郎, (1980), 「私と規格検」, 東京農林規格検査所編, 前掲書『農林規格検査所30年史』, pp.90-91

<sup>358</sup> 農林省設置法の一部を改正する法律。1978年7月5日, 官報, 号外第57号, p.2

表 7 JAS 法における目的規定の変遷

年	条文（目的規定等）
1948 年 指定農林物資検査法	第一条 この法律は、重要な農林畜水産物の取引の迅速及び安全を期するため、適正且つ公平な検査を行い、あわせて当該物資の品質の改善を図ることを目的とする。
1950 年 農林物資規格法	第一条 この法律は、適正且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又は消費の合理化を図り、あわせて公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。 (附則 3 指定農林物資検査法（昭和二十三年法律第二百十号）は、廃止する。)
1970 年 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律	第一条 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又は消費の合理化を図るとともに、 <u>農林物資の品質に関する適正な表示を行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。</u>
2009 年 (同上、直罰規定導入)	第一条 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つて、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又は消費の合理化を図るとともに、 <u>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つて一般消費者の選択に資し、もつて農林物資の生産及び流通の円滑化、消費者の需要に即した農業生産等の振興並びに消費者の利益の保護に寄与することを目的とする。</u>

出所：著者作成（下線付けは著者による。）

表 8 食品衛生法における目的規定の変遷

年	条文（目的規定等）
1947 年	第一条 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。
2003 年 (食品衛生法等の一部を改正する法律)	第一条 この法律は、 <u>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、もつて国民の健康の保護を図ることを目的とする。</u>

出所：著者作成（下線付けは著者による。）

しかし、前節で明らかにしたとおり、当該表示基準制度創設の真の目的は、同制度を追加し、当該新規業務を同省機関の一つである輸出品検査所に担わせることであつた。

率直に言えば、消費者保護は、農林省が農林物資規格法改正案を提出するための方便の一つにすぎなかつた。さらに、厚生省が食品衛生法について規格法改正案と同様の趣旨で改正する動きに対して、先に牽制する狙いがあると思われる。

また、消費者庁への移管を目前にした 2009 年 4 月には、農林省出身の宮地和明<sup>359</sup>議員（当時）が主導した議員立法<sup>360</sup>により、JAS 法に直罰規定が導入された。これに併せて法目的も改正され、究極目的が「農林物資の生産及び流通の円滑化、消費者の需要に即した農業生産等の振興並びに消費者の利益の保護に寄与すること」となった。これは、同法における価値観の再定義であって、同法の中では、農林水産省の本来任務に基づく「農業生産等の振興」が「消費者利益の保護」と同格と位置付けられたと解するのが順当である。

そして、主要 3 法のうち、JAS 法のみが原料原産地の規定を持つこと、また、青果物の品質表示ガイドラインから品質表示基準へと引き継がれた原産地表示の目的は国産農林水産物資の生産振興であること、さらに、前述直罰規定導入においても、原産地もしくは原料原産地の虚偽表示に対する罰則のみ厳罰化されていることを鑑みれば、現時点（食品表示法施行前）の JAS 法における品質表示基準制度の本質とは、生鮮農林水産物における原産地表示規制及び加工食品 20 食品群等における原料原産地表示規制なのである。当該規制の主たる目的は、国産農林物資振興の要素が特に強いものと思われること、また、これによる主たる受益者は生産者である。すなわち、消費者が得る「商品選択」という利益は、反射的利益に過ぎない。

このように、産業振興を真の目的とした JAS 法と、消費者保護を目的とした食品衛生法（表 8）及び景品表示法（表 6）とを統一するということは、生物学における「キメラ」を造るに等しい。法目的において利益相反であるにもかかわらず、強引に統一食品表示法は制定された。同法施行後、実際の運用において消費者保護の目的が希釈されるならば、現状より悪い状態になる可能性もある。

## 第 5 節 JAS 法第 22 条を用いた解決策

日本では、食品表示に係る主要 3 法に関して、各々の法目的に基づき、所管官庁がそれぞれ独立して運用してきた<sup>361</sup>。これを法的に根拠づけたのが 1970 年の品質表示基準制度導入に伴い、改正された JAS 法第 22 条である。

同条は「この法律の規定は、食品衛生法（昭和 22 年法律第 233 号）又は不当景品類及び不当表示防止法（昭和 37 年法律第 134 号）の適用を排除するものと解してはならない。」と規定している。同条について、元々の所管官庁である農林省は「JAS 法の規定により排除されるものでないことは当然であり、いわば念のための規定」だと説明<sup>362</sup>し

<sup>359</sup> 立候補時の宮路和明氏の経歴については次のとおり。「衆院鹿児島 1 区。東大卒後、農水省へ。群馬県農政部長、大臣官房参事官、畜産総合対策室長など歴任。安倍派。」1990 年 7 月 20 日、朝日新聞「コメ（私も発言 1 年生議員に聞く）」

<sup>360</sup> 2009 年 2 月 19 日、「産地偽装に直罰規程 JAS 法改正で自民」、日本農業新聞、p.3

<sup>361</sup> 日本水産株式会社によるずわいがにコロッケ事案は、食品表示にかかる不当表示について、景品表示法と JAS 法が重複執行された一例。同事案は、ずわいがにコロッケと称する調理冷凍食品に係る表示について包装袋の表面及び両側面に「ずわいがにコロッケ」と、同裏面に「原材料名」と記載の上、「ずわいがに」と記載することにより、あたかも当該商品の原材料にズワイガニのかに肉を用いているかのように表示しているが、実際には当該商品の原材料にはベニズワイガニのかに肉を使用していたもの。金子智門、(2010)、「日本水産株式会社に対する排除命令について」、公正取引、2010 年 2 月号（通号 712 号）、pp.66-67

<sup>362</sup> 農林省農林経済局編、(1971)、前掲書『JAS のあゆみ』、p.164。全ての飲食料品を JAS 法品質表示

ている。学說的にも、「法目的に従って運用官庁がそれぞれ独立して運用することができる」と解されている<sup>363</sup>。

また、法理論上も、日本では形式的効力を同じくする法令相互間にあつては、後法優先の原理や特別法優先の原理によって整然たる統一的法体系が構築されている。特に、後者の特別法優先原理は日本の法体系の中で広く用いられている。この原理を率直に、JAS 法、食品衛生法及び景品表示法に適用して検討した場合、JAS 法は、衛生上の問題に関わらない食品衛生法との競合において、また、景品表示法との競合において、いずれも義務表示事項の遵守や法執行にかかる優先順位は食品衛生法又は景品表示法より高いと思われる。

しかし、次の 3 点を考慮すれば、筆者の思案では、主要 3 法の優先順位付けは逆転する。第 1 に、日本国憲法は「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。」(25 条 2 項)としている<sup>364</sup>。食品衛生は公衆衛生の一分野であり、「衛生」は憲法が直接規定する。すなわち「食品衛生」は、JAS 法の主目的である「商品選択」(図 3) より明らかに上位的価値である。このことは、一元化検討会『報告書』にも、「表示義務を課すことにより行政が積極的に介入すべき情報のうち、全ての消費者に確実に伝えられるべき特に重要な情報として、アレルギー表示や消費期限、保存方法など食品の安全性確保に関する情報が位置付けられると考えられる。」と明記された<sup>365</sup>。

第 2 に、厳密な食品リスク論<sup>366</sup>はさておき、食品の基本的な価値は、安全に栄養素を摂取できることである。先般の東日本大震災時には、食料の円滑な供給を最優先するため、震災地域で JAS 法の監視が緩められた<sup>367</sup>。一方、食品衛生法の運用においては、加工でんぷんの表示方法を緩和したのみである<sup>368</sup>。

また、放射線汚染問題を除き、原産地等を食品の安全性と結びつけて考えることは、非科学的な思考と言わざるを得ない<sup>369</sup>。例えば、統計上、輸入食品における残留農薬の

---

基準の対象にした 1999 年の JAS 法改正後では、吉田利宏、(2002),『新食品表示制度—改正 JAS 法』一橋出版、2002 年、p.94。これは農林水産省による Q&A を抜粋したもの。

<sup>363</sup> 鈴木深雪、(2009),「食品表示の適正化への課題」, 法律のひろば, 62 巻 3 号, p.7

<sup>364</sup> サムス准将は、勝俣稔氏の追悼録において、憲法第 25 条の策定に関与していたことを明らかにしている。勝俣稔先生追悼録刊行会編、(1970),「私の同志」,前掲書『近代公衆衛生の父 勝俣稔』, pp.243-244

<sup>365</sup> 消費者庁ウェブサイト、(2011),『食品表示一元化検討会報告書』, p.8, [http://www.caa.go.jp/foods/pdf/120809\\_1.pdf](http://www.caa.go.jp/foods/pdf/120809_1.pdf) [2014, January 30]

<sup>366</sup> 食品安全基本法(平成 15 年法律第 48 号)制定において、食品の安全には「絶対」はなく、リスクの存在を前提としつつ科学的知見に基づいて制御していくべきという考え方が取り入れられた。食品安全法令研究会編、(2004),『概説 食品安全基本法』, pp.2-3

<sup>367</sup> 農林水産省ウェブサイト、(2011),『平成 23 年 3 月 14 日、22 消安第 9810 号「東北地方太平洋沖地震を受けた JAS 法の運用について」』, [http://www.maff.go.jp/j/kokuji\\_tuti/tuti/pdf/t0000873.pdf](http://www.maff.go.jp/j/kokuji_tuti/tuti/pdf/t0000873.pdf) [2014, January 30]

<sup>368</sup> 「アレルギー表示など公衆衛生を維持し、消費者の安全を守る観点から重要な情報については、何らかの形で消費者に伝達する必要がある」と、「店頭でのアナウンスや掲示によりお知らせを行うなどの対応を行う必要がある」としている。消費者庁ウェブサイト、(2011),『平成 23 年 4 月 27 日付け「東日本大震災を受けた食品表示の運用について(Q&A)」』, <http://www.caa.go.jp/foods/pdf/syokuhin584.pdf>, [2014, January 30]

<sup>369</sup> 原料原産地表示について、鬼武委員の発言。「(前略)原料原産地表示をすることは、安全性に関連があるかどうかという点で必ず誤解が生まれる。品質に関する表示なのであり、そこに差があるから情報提供や表示を行うのだということを、農林水産省と厚生労働省には、きちんと説明してもらいたい」, 農林水産省ウェブサイト、(2009), 前掲書「食品の表示に関する共同会議第 45 回議事概要」,

違反率は、国産のそれとほとんど遜色ないと言われている。それにもかかわらず、輸入食品批判や「国産なら安全・安心」といったアピールが行われるには、さまざまな思惑が絡んでいる<sup>370</sup>と言える。

そして、第3に、JAS法と景品表示法との競合にかかる、次のいきさつを考慮したい。

前述のとおり、1970年の第63回国会に、再度、規格法改正法案を政府提案する際に、農林省は、公正取引委員会と覚書を交換することで、再び閣議提出へこぎ着け、成立の運びとなった。この覚書とは、公正取引委員会事務局長及び農林省農林経済局長連名による覚書「農林物資規格法の改正に伴う覚書の交換について」<sup>371</sup>（資料12）である。その内には、「農林物資規格法第19条の3に規定する製造業者等が守るべき表示の基準を定める場合には、予め農林省は公正取引委員会に協議し、協議が整ったうえで、閣議に諮る」旨記されている。換言すれば、公正取引委員会が農林省案に同意しない限り、協議が整うことはない。協議が整わない以上、農林省は閣議に諮れないことから、基準制定にかかる最終決定権が公正取引委員会にあることは自明である。また、前述JAS法第22条は規格法改正法案に併せて「又は不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）」という文言が挿入されたものである<sup>372</sup>。すなわち22条の修正は規格法改正のための公正取引委員会との交換条件であって、これが規格法改正と同時になされなければ、規格法改正法案自体が内閣提案に出来なかったはずである。

以上のことから、表示にかかるJAS法と食品衛生法とにおける競合、また、JAS法と景品表示法とにおける競合が生じた際には、いずれも食品衛生法又は景品表示法が優先されると解すべきである。

そして現在、食品衛生法及び景品表示法にはなく、JAS法のみが持つ特徴的な機能は2点ある。一つは、名称、原材料名といった、所定事項を一括して一つの枠の中に記載する「一括表示」である。もう一つは、前項でJAS法の本質として示した、加工食品の20食品群等に適用されている「原料原産地」表示である。一括表示制度については、食品衛生法に取り込んでも法目的との親和性上、特段の支障はないと思われる。また、生鮮食品の原産地についての不当表示規制は、景品表示法及び不正競争防止法で対処可能である。加工食品の原料原産地の不当表示についても景品表示法等の枠組みで規制可能と思われる。しかも、不正競争防止法における原産地誤認惹起行為による罰則は、JAS法における原産地等虚偽表示による罰則よりも厳しいため、検察官が合理的な判断をする限り、JAS法に基づき起訴されることはない。実際にも、筆者の管見の限り、JAS法に導入した直罰規定によって起訴された事犯は1件もない<sup>373</sup>。

---

p.5

<sup>370</sup> 中西準子、(2010)、前掲書『食のリスク学—氾濫する「安全・安心」をよみとく視点』、pp.130-135

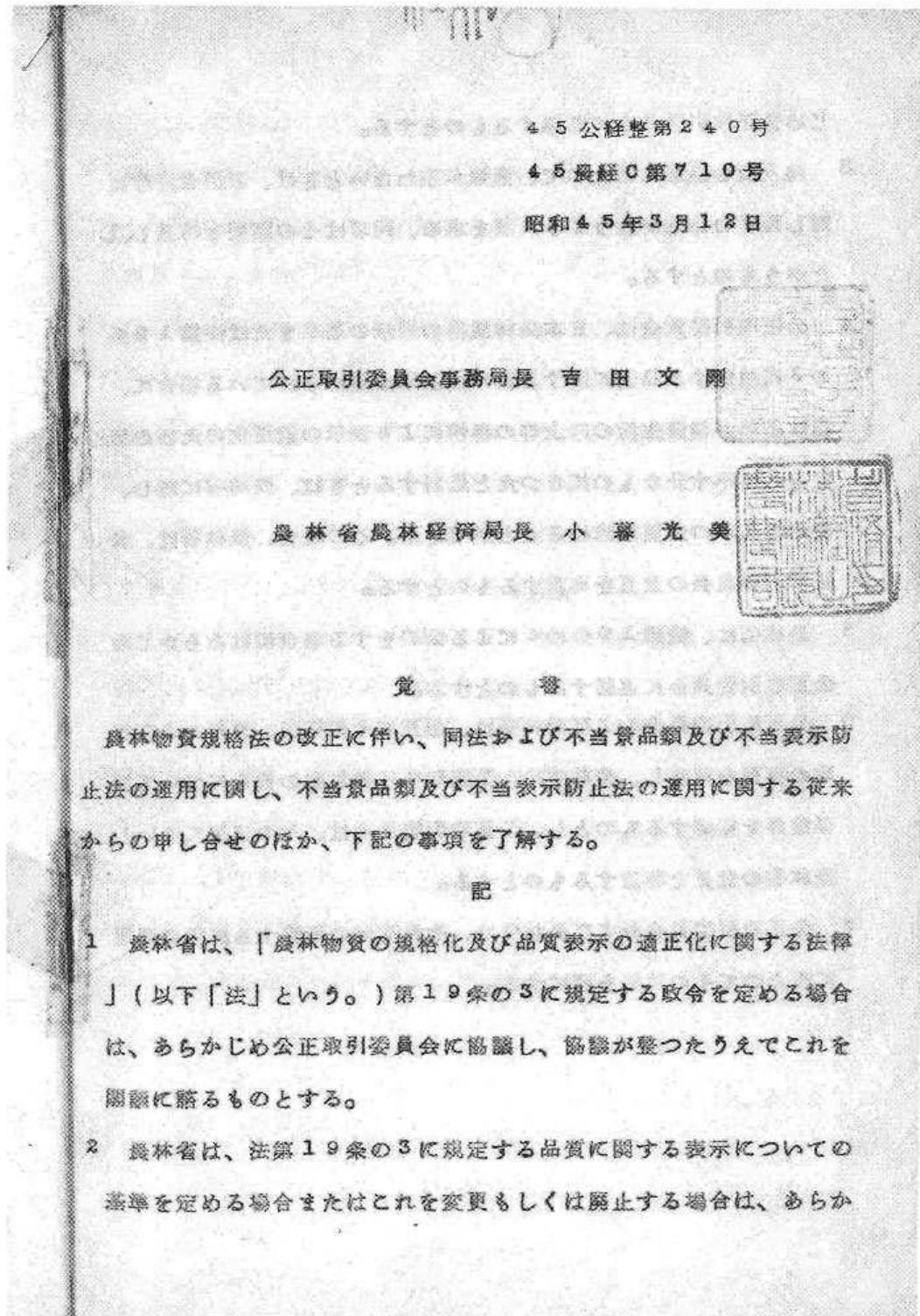
<sup>371</sup> 1970年3月12日付、45経整第240号「農林物資規格法の改正に伴う覚書の交換について」

<sup>372</sup> 農林物資規格法の一部を改正する法律。1970年5月23日、官報、第13026号、pp.2-4。1950（昭和25）年5月の農林物資規格法制定時は、先法である食品衛生法に配慮するため、第23条に「この法律の規定は、食品衛生法（昭和22年法律第233号）の適用を排除するものと解してはならない。」と規定された。

<sup>373</sup> タケノコの産地偽装事件で、京都区検は27日、不正競争防止法違反の罪で、JA京都中央農産加工課長と法人としてのJA京都中央を略式起訴し、京都簡裁がそれぞれ罰金70万円と100万円の略式命令を出した。（中略）被告は別の偽装をめぐるJAS法違反容疑で再逮捕されていたが、京都区検は不起訴処分とした。理由は明らかにしていない。2009年11月27日、「JA京都中央を略式起訴 タケノコ産地偽装で京都区検」、京都新聞

以上のことから、JAS法の機能、中でも、品質表示基準にかかる部分を縮小することが本件問題解決に寄与する一つの策と思量される。すなわちJAS法に基づく品質表示基準制定の趣旨は消費者保護のためという虚構を取り下げ、農業振興のためという本来の趣旨に位置づけるべきである。





じめ公正取引委員会に協議するものとする。

- 3 前2項の協議に当たつて、協議が整わないときは、経済企画庁に対し両者の協議が整うよう調整を求め、両者はその調整を尊重し、したがうものとする。
- 4 公正取引委員会は、日本農林規格の表示の基準または法第19条の3に規定する品質に関する表示の基準が定められている場合に、当該基準が消費生活の向上等の事情により表示の適正化のための措置として不十分なものになつたと思料するときは、農林省に対し、表示の基準の変更を求めることができる。この場合、農林省は、公正取引委員会の意見を尊重するものとする。
- 5 農林省は、法第19条の4による公表をする場合にはあらかじめ公正取引委員会に連絡するものとする。
- 6 公正取引委員会および農林省は、相互にその権限、責務および行政の実績を尊重し、農林省は、公正競争規約制度の推進について関係業界を指導するものとし、公正取引委員会は、その運用にさいし、農林省の意見を尊重するものとする。
- 7 公正取引委員会および農林省は、それぞれの所管する法律の運用に当たつてその連絡を密にする。

No. 89

原 議 書

経済文書等取扱の場合その区分を判明のこと					発 送 文 書 局 内 文 書 達 令	発送文書記号番号 45公農第240号
					昭 和 45 年 3 月 12 日 施 行	
委 員 長	委 員	委 員	委 員	委 員	委 員	昭 和 45 年 3 月 20 日 決 裁
事務局長	総務課長	経済部長	筆頭課長	調整課(室)長		昭 和 45 年 3 月 12 日 起 案
						あて先 農林省事務局長
合議部課室長	取引課長	取引課長	取引課長	取引課長	取引課長	発信者 事務局長
	企画官		補 佐 係 長			総務課受付
			経 済 官 房 部 課 担当官			文書審査
						3 月 18 日 12 時

農林物資規格法の改正に伴う

覚書の交換について

45.3.23

標記について、農林省と別添字による覚書を交換してよいか。

・( ~~本~~ 農林物資規格法の一部を改正する法律案は、第61国会に提出されたが、審議未了廃案となった。今日、同一内容の第63国会へ提出されたことになった。今日、覚書案は同様の第61国会への提出に際し、~~農林省~~ 農林省と別添字による覚書を交換してよいか。 )

公正取引委員会事務局

B5

(案)

着 意

昭和44年3月12日

公正取引委員会事務局長

農林省農林経済局長

覚 書

農林物資規格法の改正に伴い、同法および不当  
景品類不当表示防止法の運用に関し、不当景品類

及び不当表示防止法の運用に関する従来からの申し合せ  
のほか、下記の事項を了解する。

記

1. 農林省は、「農林物資の規格化及び品質表示の  
適正化に関する法律」(以下「法」といふ) 第19条

の3に規定する政令を定める場合は、あらかじめ公正

公正取引委員会事務局

取引委員会に協議し、協議の結果「たうえん」  
これを協議に諮りおろす。

乙 農林省は、法第19条の3に規定する品質に関する  
表示についての基準を定める場合、または、これを

変更もしくは廃止する場合は、あらかじめ公正取引  
委員会に協議するものとする。

ウ 前二項の協議に当たって、協議の結果「たうえん」は、  
経済企画庁に対し両者の協議の結果「たうえん」の調整を

求め、両者はその調整を尊重し、<sup>これに従</sup>~~これを~~おろす。

エ 公正取引委員会は、日本農林規格の表示の基準  
または法第19条の3に規定する品質に関する表示の基準

が定められていない場合には、当該基準が消費生活の  
向上等の事情により表示の適正化のための措置として

不十分なものに改訂したと思料するときは、農林省に対し、  
表示の基準の変更を求めることができ、この場合、

農林省は、公正取引委員会の意見を尊重するもの  
とする。

5 農林省は、法第19条の4による公表を行う場合には、  
あらかじめ公正取引委員会に連絡するものとする。

6 公正取引委員会および農林省は、相互にその権  
限責務および行政の実績を尊重し、農林省は、公正

競争規約制度の推進について関係業界を指導するもの  
とし、公正取引委員会は、その運用に<sup>関し</sup>農林省の

意見を尊重するものとする。

7 公正取引委員会並びに農林省は、それぞれの所管  
する法律の運用に当たって、~~その~~連絡を密にする。

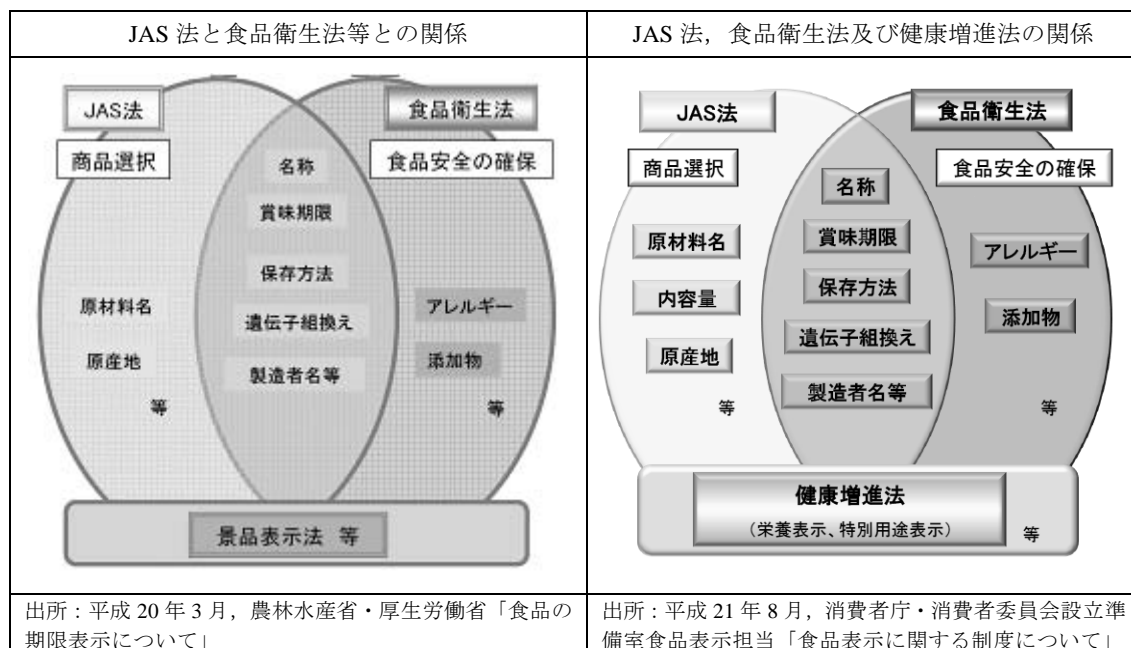
なお、本研究では、前述「生活安全プロジェクト（行政のあり方総点検）」を第3の転換点として位置付けた。それは、次の理由による。

前述プロジェクト『報告書』が行った表示制度の混乱状況についての問題提起には、ひっそりとではあるが、重要な一文が忍ばせてある。それは、食品表示にかかる主要3法の枠組みの変更であり、具体的には景品表示法と健康増進法との入れ替え<sup>374</sup>である。

2008年1月25日、第3回「食べる」ワーキンググループ（以下、「WG」という。）会合が開催され、角田委員説明資料<sup>375</sup>では、食品表示に関する一般法（『食品表示法（新法・仮称）』について、「JAS法を中心に、食品衛生法、景品表示法（公正競争規約を含む）、計量法などの規定のうち、食品の表示に関する部分を集約」と説明してあった。ところが、部会本体と「食べる」WGが交互に会合を重ねるうちに、長年に渡り主要3法の枠組みにあった景品表示法の立場が徐々に後退し、2008年3月18日に開催された第7回総合企画部会に提出された『資料1「生活安心プロジェクト」行政のあり方の総点検（素案）』では、景品表示法と健康増進法が入れ替えられた。

そして、消費者庁設置を目前にした2009年8月、消費者庁・消費者委員会設立準備室食品表示担当が作成した資料以降、主要3法律の関係についての概念図（図3）においても、景品表示法が健康増進法へと入れ替えられた。

図3 主要3法律の関係についての概念図の比較



<sup>374</sup> 例えば、里口勤(1991)は、1991年当時の枠組みについて「加工食品については、食品衛生法、JAS法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）、景表法（不当景品類及び不当表示防止法）等によっていずれかの表示の規制がなされています。」と説明。里口勤，(1991)，「青果物の一般品質表示ガイドライン」，AFF，1991年2月号，p.38

<sup>375</sup> 消費者庁ウェブサイト，(2008)，「食べる」ワーキンググループ」第3回(2008年1月25日)「資料2 わかりやすい食品表示について(角田委員説明資料)」，『第21次国民生活審議会総合企画部会「生活安全プロジェクト」(行政のあり方の総点検)』，<http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/21th/taberu/080125shiryo2.pdf>，[2014, January 30]



この景品表示法と健康増進法が入れ替えられた理由については、議事録上、明らかにされてはいない。また、入れ替え後の概念図に関しても説明がない。筆者の管見の限り、2012年8月の『食品表示一元化検討会報告書』<sup>376</sup>の公表まで、この変更点にかかる説明は行われなかった。

一般消費者の視点においては、当該変更点は些細なものと捉えられるものであろう。しかし、行政組織における権限争いの観点から俯瞰すれば、約40年間維持されてきた主要3法の枠組みの変更であり、重要なものである。これを景品表示法側から見れば、規制権限の縮小であり、ひいては予算及び人員の減少につながるものである。一方、JAS法側から見れば、規制権限の拡大であり、ひいては予算及び人員の増大につながるものである。

有り体な表現をするならば、農林水産省は、消費者庁食品表示課の課長ポストを獲得したことを梃子に、従前、全ての商品・サービスの表示にかかる一般法であった景品表示法を食品表示分野から追い出し、JAS法は食品表示分野での一般法としての地位を獲得したのである。

ただし、食品の不当表示に対しての法執行については、従前どおり行われているという事実から、景品表示法を所管する表示対策課との調整の中で、法執行権限に関しては従前の枠組みを維持することを条件に、合意したものと推量される。

## 第7節 小活

以上見たとおり、日本の食品表示制度統一化の阻害要因となっていたのは、直接的には1970年の農林物資規格法改正であった。そして、当該表示法制定にかかる問題の本質は、法律問題ではなく、食品を対象とした行政機関間の規制権限分配であり、また、当該業務関係職員、特にJAS法に関係する農林水産省等職員の雇用である。この構図は近年にも引き継がれ、2003年7月に実施された食糧庁及び食糧事務所廃止並びに農林水産省本体への消費・安全局設置、それに伴って旧食糧庁等職員約2000人が食品表示監視業務を担当することに対して、2002年9月、衆議院農林水産委員会では、自由党所属の高橋嘉信議員（当時）は、それらを旧食糧庁等職員の救済策ではないかと指摘<sup>377</sup>した。最近でも、農林水産省等は、全国に約1,700人の表示規制の担当職員<sup>378</sup>（2008年8月1日現在）を抱えている。そのため、一元化検討会での議論に事務局が「誤認」という用語

<sup>376</sup> この入れ替えについては、報告書本編ではなく、脚注（p.3）に「景品表示法（虚偽、誇大な表示の禁止）、不正競争防止法（商品の品質等の誤認惹起表示の禁止）、計量法（適正な計量の実施を確保）などは、食品に限定せず、広く商品等を規制対象とするものである。また、酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律、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、米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律等は、食品一般を対象とするものではなく、特定の食品を対象とするものであり、かつ、当該食品に係る諸制度の一部として表示制度が設けられているものである。」との説明がなされた。

<sup>377</sup> 武部勤農林水産大臣（当時）は、その見解を否定している。2002年9月24日、第154回国会衆議院農林水産委員会議録第19号、p.13

<sup>378</sup> 総務省ウェブサイト、(2010)、2010年9月3日、「表4 監視業務担当職員数並びに巡回調査及び食品表示110番の担当者数」『食品表示に関する行政評価・監視－監視業務の適正化を中心として－結果報告書』、p.143、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000080018.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000080018.pdf) [2014, January 30]



に非常に強い拘りを見せるのもその一環である。景品表示法では、当該表示等が「著しく優良（又は有利）である」ことが規制の最大要件となっている<sup>379</sup>。しかも、不当に顧客を誘引し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれがあるといった、正常な市場メカニズムに悪影響を与える場合等に限定されている。したがって、行政当局の関与は必要最小限に律せられる。一方、JAS法の品質表示基準では「誤認」を要件とするだけであるため、一般消費者が見ても単なる誤記と判断可能な軽微な違反案件ですら、指導や警告といった行政当局の関与が可能となっている。これが、規制等を行うための人員が必要とする理論の後ろ盾となる。

一方、食品衛生法の実働部隊である保健所職員は、都道府県又は保健所政令市といった地方公共団体の職員であるため、厚労省は担当職員の雇用への最終責任から解放されている。また、消費者庁への景品表示法移管以前の、公正取引委員会における景品表示法にかかる企画立案部門及び執行部門の定員は、全国でわずか73人<sup>380</sup>（平成19年度）であった。

以上の視点から食品表示一元化検討会の議論を俯瞰すれば、当該問題を「重複する表示制度」といった個別の行政法問題に限定することで、当該問題を矮小化し、その本質の分析や検討から巧妙に目がそらされてしまっていることが分かる。

なによりも、食品表示一元化検討会の開催の趣旨を鑑みれば、1969年に国民生活審議会が公表した「食品表示制度についての意見」について、事務局が当該検討会資料として全く提示しないのは明らかに不自然である。

なお、Posner<sup>381</sup>は、広告・表示が虚偽の部分を含んでいても必ずしも消費者の選択に深刻な影響を及ぼさないという、いわゆる「非本質的事項の虚偽表示」にまで厳格な態度で臨むことは限られた資源を無駄に投入することになる、と指摘している。

また、間接的阻害要因は、明治政府発足から、各省官制（1886年）及び内閣官制（1889年）をはじめとする主要な官制の制定によって、基幹的な行政制度が形成されたこと、また太平洋戦争敗戦後、GHQ/SCAPが占領政策を推進するにあたり、天皇と従前の行政機構を利用する間接統治方式で実施することを選択したことである。これにより、軍事組織及び警察を所管していた内務省（1947年12月31日廃止）などの例外を除き、日本の行政機構は戦前の体制が概ね維持され、これに由来する官庁セクショナリズム（割拠性）も温存された。そして、日本の国家公務員の人事システムは、人事を各省庁で個別

<sup>379</sup> 「著しく」の意義及び判断方法とは、いわゆる「空気清浄機事件」判決において示されている。景品表示法第4条第1号にいう「著しく」とは、誇張・誇大の程度が社会一般に許容されている程度を超えていることを指しているものであり、誇張・誇大が社会一般に許容される程度を超えているものであるかどうかは、当該表示を誤認して顧客が誘引されるかどうかで判断され、その誤認がなければ顧客が誘引されることは通常ないであろうと認められる程度に達する誇大表示であれば「著しく優良であると一般消費者に誤認される」表示に当たるとした上、当該表示を誤認して顧客が誘引されるかどうかは、商品の性質、一般消費者の知識水準、取引の実態、表示の方法、表示の対象となる内容などにより判断されると解した。無署名、(2002)、「空気清浄機事件—不当景品類及び不当表示防止法第四条第一号所定の「著しく」の意義及び判断方法」、判例タイムズ、1099(2002.11.1)号、pp.89-102

<sup>380</sup> 消費者庁ウェブサイト、(2007)、前掲「食べる」ワーキンググループ」第2回（2007年12月19日）「資料2-1 公正取引委員会アンケート票回答」、<http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/21th/taberu/071219shiryu2-1.pdf>、[2014, January 30]

<sup>381</sup> Posner, Richard A., (1973), Regulation of advertising by the FTC, American Enterprise Institute for Public Policy Research : Washington.

管理することでマン・パワーを最大限引き出すものである<sup>382</sup>。しかも、いわゆるキャリア職員のみならず正規雇用職員全てにおいて、昇進と昇給とは一体である。すなわち、職員が昇給及び職権の拡大を得るには、職階制によるピラミッド型の組織構造上で上位に位置付けられなければならない。それにはまた、部下がいることが絶対条件なのである。ピラミッド型の組織上、部下無しで課長（管理職の末端職位）という処遇はあり得ないのである。このため、パーキンソンの法則<sup>383</sup>が示すとおり、役人は部下を増やすことを望むのである。

各省庁が自らの権限の拡大や維持に、常時、相当な労力を投入してきたのはこういった構造的要因がある。一方、この人事システムには負の面もあり、いわゆる余剰人員についても、最終的には各省庁が各々で責任を負うこととなる。そのため、各省庁は、余剰人員が発生した場合、基本的に当該省庁内で人員を再配置することで対応してきた。

農林水産省に限らず、一般市民から無駄と指摘されながらも巨大な公共事業がなかば強引に実施されてきた根幹もここにある。

明治期での官制以来、行政に割拠性が存在し、このような雇用実態がある以上、それを踏まえて日本全体の最適解を得る政策立案や省庁間の調整を行うのは、最終的には政治の役割である。人事部門のモラルハザードに配慮しつつ、政治は、2006年から5年間時限的に実施<sup>384</sup>した国家公務員の配置転換<sup>385</sup>について、再度、取り組む必要があるだろう。

そして、本論の目的の一つは、統一食品表示法制定にかかる阻害要因の究明とその解決策の提示であって、品質表示基準制度を規格法に導入した1970年当時の農林省職員をいたずらに糾弾するものではない。規格法改正の背景には、次のような事情があったことを付言しておきたい。

当時、農林省のみならず、政府全体に於いても公務員の削減が喫緊の課題であった。

規格法改正の前年である1969年5月には、行政機関の職員の定員に関する法律<sup>386</sup>（昭和44年法律第33号）が制定され、制定時には「公務員の出血整理、本人の意に反する配置転換を行わないこと」が附帯決議<sup>387</sup>された。そして、1969年8月、全委員の連名をもって行政改革会議は「行政改革の緊急課題に関する意見」を公表<sup>388</sup>し、次の緊急課題の解決を政府に要望した。その主たる内容は、①総合調整機能の強化、②地方支分部局の整理再編成、及び、③行政需要の変化に伴う対策、である。特に、③では、「農林行政

<sup>382</sup> 村松岐夫、(1994), 『日本の行政：活動型官僚制の変貌』中央公論社, pp.25-42

<sup>383</sup> N.パーキンソン著・森永晴彦訳、(1961), 『パーキンソンの法則』至誠堂, pp.3-19

<sup>384</sup> 首相官邸ウェブサイト、(2006), 『国家公務員の配置転換、採用抑制等に関する全体計画』, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuin/060630kakugi.html> [2014, January 30]

<sup>385</sup> 辻清明は、「任用における「適材配置」の問題である。現行の制度によれば、試験は人事院、任用は各行政機関となっているが、これを「日本国事務官・技官」として一括採用し、かれらに対する厳密な研修を施し、それによる能力判定に本人の希望を加味して真の意味における適材を適所に配置することは、それほど困難であろうか。げんに大小の民間団体や地方自治体は、このような一括採用を行っている。おそらくこの方法の実現によって、本人の満足度を高めるだけでなく、国家機能の適正行使にも寄与する。さらに、これによって、各省の割拠体制を緩和することになれば、一石三鳥ほどの効果があるだろう。関係者の一考をわずらわしい点である。」と提唱する。辻清明、(1991), 『公務員制の研究』東京大学出版会, pp.291-292。初出は、「公務員制の三〇年」季刊人事行政, 1978年冬季号との記載あり。

<sup>386</sup> 1969年5月16日, 官報, 号外第63号, pp.2-3

<sup>387</sup> 1969年5月15日, 第61回国会参議院内閣委員会会議録第17号, p.39

<sup>388</sup> 大蔵資料調査会編、(1970), 『行政改革と管理』大蔵資料調査会, pp.294-305

は、従来の生産者本位の行政から、生産者・消費者双方の立場を含む流通行政に脱皮し、また、農業の生産性を向上させて農産物の生産コストを低減するように、施策・機構の重点を転換すべき」であり、その方向の一部として「農林統計調査、食糧検査等同省内の余剰化した部門等を積極的に転換すべき」と、個別具体的な方向性も示された。

以上の事情もあり、輸出品検査所職員の雇用対策として農林省農林経済局（当時）が実施可能な施策<sup>389</sup>は極めて限定されていたのである。本論をもって短絡的に特定の官僚や職員を個別に攻撃しても、何ら解決にはつながらないと思量する。

更に付言しておくならば、国における景品表示法担当部局、すなわち公正取引委員会事務総局が職員の雇用問題で全く清廉な訳ではない。長谷川古・元公正取引委員会首席審判官は、後年において、景品表示法の制定、特に同法に基づく公正競争規約制度の制定は、公正取引委員会 OB の再就職対策の面があったという裏事情を明らかにしている

<sup>390</sup>。

---

<sup>389</sup> JAS 法改正にかかる北村暢議員の急な変節について、労働組合からの働きかけがあったのではないかとの質問あり。日本消費者連盟創立委員会編、(1970)、消費者レポート、48号、pp.7-8

<sup>390</sup> 高瀬恒一ほか監修、(2001)、『独占禁止政策苦難の時代の回顧録』(財)公正取引協会、pp.24-25

## 第4章 食品表示規制の実効性確保手段にかかる分析～立入検査を中心に～

### 第1節 問題の所在

2001年、農林水産省の牛海綿状脳症（Bovine Spongiform Encephalopathy. 以下、「BSE」という。）対策特別措置法に基づく対策事業の一環である、牛の全頭検査開始以前に解体処理された国産牛肉を、業界団体等を通じて買い取る「牛肉在庫緊急保管対策事業」を悪用し、約2億円をだまし取った詐欺事件、いわゆる雪印食品食肉偽装事件<sup>391</sup>、フジチク事件<sup>392</sup>などがきっかけとなり、食品の表示とその内容との不一致、いわゆる食品偽装表示<sup>393</sup>の実態が次々と明らかになった。

なかでも、前者の雪印食品食肉偽装事件は、神里(2004)<sup>394</sup>により、「2002年食品パニック」の重要なトリガーであったとの分析がされている。その後も食肉加工卸売会社が行った牛肉ミンチ食肉偽装事件<sup>395</sup>、菓子製造販売会社が行った賞味期限改ざん事件、精米製造・卸売等会社が行った精米の原産地、品質及び内容等虚偽表示及び販売事件<sup>396</sup>、仙台市の精肉業者が行った学校給食用牛肉産地偽装事件<sup>397</sup>（精肉石川屋事件）など次々と露見し、日本での食品の表示に対する消費者の関心が急速に高まったとされる。

その後も2010年も大手流通会社社員らが中国から輸入した冷凍ウナギかば焼きについて、輸入元を改ざんして転売したとして、食品衛生法違反に問われた事件<sup>398</sup>が発覚するなど、食品表示に対する一般消費者の信頼を低下させる事件<sup>399</sup>は、枚挙に暇がない（表9）。

各種機関が実施した世論調査<sup>400</sup>においても、表示は、消費者が食品を購入する際の大きな拠り所となっていること等から、食品表示に対する国民の信頼の確保が強く求められている。

このような背景において、2007年11月、農林水産省は警察庁との連名で「食品に係る偽装表示事案対策に関する警察庁と農林水産省との連携強化」<sup>401</sup>を発表した。その具

<sup>391</sup> 無署名、(2003)、「雪印食品食肉偽装事件判決」、判例タイムズ、1113(2003.4.15)号、pp.284-288

<sup>392</sup> 無署名、(2009)、「フジチク事件、最高裁判決平成21・9・15」、刑事判例集、63巻7号、p.783。当該事件は、補助金適正化法の不正受交付罪（29条）に該当。

<sup>393</sup> 一般的に（食品）偽装表示又は（食品）表示偽装と、不統一に使用されるが、本研究では2009年JAS法改正時の法案提出理由に使用されている「（食品）偽装表示」と統一する。

<sup>394</sup> 神里達博、(2004)、前掲書「近年の食品問題の構造－「2002年食品パニック」の分析」

<sup>395</sup> 平成19(わ)1454、不正競争防止法違反、詐欺被告事件、平成20年3月19日、札幌地方裁判所

<sup>396</sup> 平成19(わ)3407、不正競争防止法違反、詐欺被告事件、平成20年4月17日、大阪地方裁判所

<sup>397</sup> 平成20(わ)707、不正競争防止法違反等被告事件、平成21年2月25日、仙台地方裁判所

<sup>398</sup> 無署名、(2010)、2010年8月19日、「ヨーカ堂元社員ら逮捕ウナギ転売輸入者偽装の疑い」、朝日新聞夕刊、p.1

<sup>399</sup> 総務省ウェブサイト、(2010)、2010年9月3日、報道資料「食品表示に関する行政評価・監視－監視業務の適正化を中心として－結果に基づく勧告」資料、「資料4 主な不正表示事件（平成19年1月から21年5月）」、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000080000.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000080000.pdf)、[2014, January 30]

<sup>400</sup> 例えば、株式会社日本政策金融公庫農林水産事業が報道発表した「平成22年度第1回消費者動向調査「食の情報収集に関する調査」の結果概要」、[http://www.jfc.go.jp/old\\_a/topics/pdf/topics\\_100722\\_1.pdf](http://www.jfc.go.jp/old_a/topics/pdf/topics_100722_1.pdf)、[2014, January 30]や内閣府国民生活局が公表した「平成20年度国民生活モニター調査結果～食品表示等に関する意識調査～」、<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/monitor/pdf/syokuhin09072801.pdf>、[2014, January 30]など。

<sup>401</sup> 農林水産省ウェブサイト、(2007)、11月7日、報道資料「食品に係る偽装表示事案対策に関する警

体策として、①意見交換会の実施、②相互の連絡体制の強化、③地方における連携の強化、を打ち出した。

また、2008年7月末から総務省行政評価局（以下、「総務省」という。）は「食品表示に関する行政評価・監視」を実施<sup>402</sup>し、2010年9月、「食品表示に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」<sup>403</sup>を行った。その勧告の中で第一の所見として「農林水産省は、食品表示監視業務の適正化を図る観点から、「①事業者に対する監視・指導の透明性及び消費者の信頼性を確保する観点から、今後は、立入検査の権限を行使し事実を検証する必要性を考慮し、立入検査又は任意調査のいずれを実施するかについての判断基準を明確化する」措置を講ずる必要がある」とした。2011年7月、上記勧告を受けた農林水産省は、総務省に対して、「JAS法第19条の14の規定の施行に関連して行う巡回的な調査や疑義情報に基づく調査について、JAS法に基づき行う立入検査によることを原則」とするなどの改善措置状況を回答した。

なお、上記「食品表示に関する行政評価・監視」が実施された後、2009年9月に消費者庁が設置され、監視体制に若干の変更があった。また、2011年9月に農林水産省の組織再編が行われ、地方農政事務所等が廃止され、地域センター（65カ所）及び支所（38カ所）が設置された。

---

察庁と農林水産省との連携強化について」<http://www.maff.go.jp/j/press/syouan/kansa/071107.html>, [2014, January 30]

<sup>402</sup> 総務省ウェブサイト, (2008), 7月31日, 報道資料「平成20年度第2期 行政評価等計画」, [http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2008/080731\\_2.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/080731_2.html), [2011, September 26]

<sup>403</sup> 総務省ウェブサイト, (2010), 9月3日, 前掲書, 報道資料「食品表示に関する行政評価・監視－監視業務の適正化を中心として－結果に基づく勧告」資料

表 9 最近の主な不正表示事件

処分等年月	企業名	事例の内容	関係法律
平成 19 年 1 月	(株)不二家	<ul style="list-style-type: none"> <li>消費期限切れ原料を使用</li> <li>社内基準より長い消費期限の表示</li> <li>細菌検査で社内基準を満たしていないものの出荷</li> <li>事実を把握しながら、約 2 か月間未公表</li> </ul>	食品衛生法
5 月	日本ライス(株)	<ul style="list-style-type: none"> <li>表示と異なる原料を使用</li> </ul>	不正競争防止法
8 月	石屋製菓(株)	<ul style="list-style-type: none"> <li>製品の賞味期限表示の改ざん</li> <li>製品から大腸菌群が検出された事実を公表せず回収</li> </ul>	JAS 法 食品衛生法
9 月	ミートホープ (株)※	<ul style="list-style-type: none"> <li>意図的な異種肉の混入による虚偽表示</li> <li>賞味期限の改ざん</li> <li>産地偽装</li> </ul>	JAS 法 食品衛生法
	丸広米穀(株)	<ul style="list-style-type: none"> <li>精米年月日の不当表示</li> <li>都道府県知事からの指示が未措置</li> </ul>	JAS 法
	(株)千歳屋商店	<ul style="list-style-type: none"> <li>精米品種の不当表示</li> <li>都道府県知事からの指示が未措置</li> </ul>	JAS 法
10 月	(株)比内鶏	<ul style="list-style-type: none"> <li>原材料の不適正表示</li> </ul>	JAS 法 景品表示法 不正競争防止法
	(株)赤福	<ul style="list-style-type: none"> <li>製造年月日の改ざん</li> <li>売れ残り品を回収し再利用</li> </ul>	JAS 法 食品衛生法
	(株)御福餅	<ul style="list-style-type: none"> <li>製造年月日及び消費期限の延長</li> <li>不適正な原材料表示</li> </ul>	JAS 法 食品衛生法
	船場吉兆	<ul style="list-style-type: none"> <li>原産地・原材料の不適正表示</li> <li>期限表示の改ざん</li> <li>消費（賞味）期限切れ商品の販売</li> </ul>	JAS 法 食品衛生法
11 月	(株)崎陽軒	<ul style="list-style-type: none"> <li>原材料の誤表示</li> </ul>	JAS 法
	(株)宇治森徳	<ul style="list-style-type: none"> <li>緑茶に関する食品添加物の未表示</li> </ul>	JAS 法
	(株)小田急百貨店	<ul style="list-style-type: none"> <li>魚の一夜干しの原産地に関する優良誤認表示</li> </ul>	景表法
	ユニー(株)及び (株)JR 西日本 伊勢丹	<ul style="list-style-type: none"> <li>ブロイラーを地鶏肉とする優良誤認表示</li> </ul>	景表法
	(株)ファンシー (株)トーホー (株)モンテローザ (株)村さ来 マルシェ(株)	<ul style="list-style-type: none"> <li>馬肉の優良誤認表示</li> </ul>	景表法
平成 20 年 2 月	東海澱粉(株)	<ul style="list-style-type: none"> <li>台湾産・中国産のウナギの架空取引を行い国産として取引</li> </ul>	JAS 法 不正競争防止法
3 月	(株)うおいち	<ul style="list-style-type: none"> <li>フグ及びブリ（養殖）の不適正な産地表示</li> </ul>	JAS 法
	(株)アイマック コーポレーシ ョン	<ul style="list-style-type: none"> <li>牛肉商品に事実と異なる原産地及び銘柄を表示</li> <li>牛肉商品に異なる個体識別番号を表示、又は個体識別番号の非表示</li> </ul>	JAS 法 牛トレサ法
4 月	(株)大丸製菓	<ul style="list-style-type: none"> <li>輸入品である海苔巻あられの原産国未表示</li> </ul>	JAS 法
	(有)今村芳翠 園本舗	<ul style="list-style-type: none"> <li>緑茶に関する食品添加物の未表示</li> </ul>	JAS 法
	(株)ウィズダムコ ーポレーション (株)ビューティー サイエンス研究 所	<ul style="list-style-type: none"> <li>健康食品の痩身効果に関する優良誤認表示</li> </ul>	景表法
5 月	(株)そごう及び西 武百貨店	<ul style="list-style-type: none"> <li>キャビアに関する優良誤認表示及び商品の原産国に関する不当な表示</li> </ul>	景表法
6 月	(株)丸明	<ul style="list-style-type: none"> <li>ブランド和牛「飛騨牛」を偽装表示</li> <li>消費期限を偽って加工日を改ざん</li> </ul>	JAS 法 牛トレサ法
	(株)魚秀※ 神港魚類(株)※	<ul style="list-style-type: none"> <li>中国産ウナギを愛知県一色産として販売</li> </ul>	JAS 法

出所：食品表示に関する行政評価・監視－監視業務の適正化を中心として－資料 1

※ 「企業名」欄に※印を付しているものは、「業者間取引」による不正表示事件を示す。

## 第2節 既往の研究等

### 第1項 学説

行政機関が、行政処分その他の法律上の権限を適正に行使するためには、その前提となる事実並びに情報の収集及び分析が必要である。そのために法律は、各種申請・申告などの私人による情報提供制度を定め、能動的な情報収集手段として報告・資料提出命令や質問及び検査の規定をおいている。法律上の明示の調査権限の授権がない場合でも、行政機関は任意の手段で必要な情報を私人から入手している。強制であるか任意であるかを問わず、各種の形態で行政機関が私人に対して行う情報収集活動を「行政調査」と呼ぶ。そして、それは私人に対する強制の程度に応じて、強制調査、間接強制調査、任意調査の3段階に分類できる。

敗戦後の新憲法下、田中(1957)<sup>404</sup>に代表される伝統的な行政法学上、立入検査は一般に即時強制の一種として説明されてきた。しかし、「質問」のように実力の行使とは異なる活動もあることや調査活動の背後には本来の行政目的があること等により、「行政調査」や「行政検査」という概念の下に、質問検査権の行使を説明すべきではないか、と租税法を専門とする金子宏(1973)<sup>405</sup>から問題提起が行われた。金子は、税務職員の質問検査権と憲法35条の令状主義の関係が論点となった川崎民商事件<sup>406</sup>を基に「行政法学者は、従来、一般に、刑罰によって間接的にその実効性を担保された行政目的の立入検査を即時強制の一種として理解していると思われる。しかし、それは即時強制とは種々の点で性質を異にしているから、即時強制とは区別された、行政の一つの独立の行為形式としてとらえるのが妥当であり、その意味で「行政調査」ないし「行政検査」という新しい概念の下に、質問検査権の行使を説明し、また、その法理を究明すべきではないかと考える。」と論じた。

以降、有力な行政法学者である塩野(1973)<sup>407</sup>、室井(1981)<sup>408</sup>をはじめ、曾和(1981)<sup>409</sup>なども「行政調査」という独立の分野を設けて整理すべきとの見解に立ち、現在ではこの分類が通説となっている。

租税法から提起された行政手続と憲法35条の令状主義及び不利益陳述の拒否を保障する憲法38条との関係にかかる法的諸問題は、その後、憲法学及び刑事法学でも研究が進められた。特に学説においては、行政調査は居宅や事務所等に立ち入る関係から、憲法35条と憲法38条との関わりが問題とされてきただけでなく、行政調査を実施する公務員の守秘義務と告発義務の関係も論点となった。行政調査を行う職員は、国家公務員法100条、

---

<sup>404</sup> 即時強制とは、「行政違反に対処し、目前急迫の障害を除く必要上、義務を命ずる暇のない場合、又はその性質上、義務を命ずることによってはその目的を達しがたい場合に、直接に、人民の身体又は財産に実力を加え、もって行政上必要な状態を実現する作用をいう」と定義されている。田中二郎、(1957),『行政法総論』有斐閣, p.397

<sup>405</sup> 金子宏、(1973),「行政手続と憲法三五条及び三八条」,判例評論,172(1973.6.1)号,p.14

<sup>406</sup> 昭和44(あ)734,最大判昭和47・11・22,刑事判例集,26巻9号,p.554

<sup>407</sup> 塩野宏、(1973),「行政調査」,法学教室,第2期第3号,p.132

<sup>408</sup> 室井力編、(1981),『現代行政法入門』法律文化社

<sup>409</sup> 曾和俊文、(1981),「経済規制行政における行政調査の法的統制—米国連邦取引委員会(FTC)の調査権を中心として—」,法学論叢,109巻3号,pp.29-59

地方公務員法 34 条により守秘義務を負っており、他方、公務員には刑事訴訟法 239 条 2 項により告発義務が課されている。この場合、守秘義務と告発義務のいずれを優先すべきかについては、学説が分かれている。守秘義務優先説は、刑事捜査目的で行政調査を行ってはならないという趣旨を徹底させるためには、たとえ、偶然、行政調査の過程で犯罪の証拠を発見したとしても、告発できないということにせざるを得ないという考えに拠っていると云える。本説は、刑事捜査目的で行政調査を行ってはならないと法律で明記しても、調査する職員の内心まで外から分かるわけではないので、厳格な刑事捜査の手続を潜脱して行政調査で捜査目的を達しようという誘惑が働く余地があることは否定できない。そして、本当に偶然に行政調査の過程で犯罪の証拠を発見したのか、行政調査を装って犯罪の証拠を探索した結果、それを発見したのかは外見からは容易に分からないので、守秘義務を告発義務に優先させない限り、刑事捜査目的の行政調査を根絶することは不可能であると考えられる。

これに対して告発義務優先説は、公務員が行政調査の過程で犯罪の証拠を発見したときに告発することは刑事訴訟法で義務づけられた正当行為であるから、守秘義務に違反したとしても違法性が阻却されるという考えである。そもそも、犯罪の証拠は守秘義務規定が保護する秘密の構成要件に該当しないから、守秘義務違反の問題は起きず、当然、告発義務に従うべきであるという考えでもある。

## 第 2 項 判例及び実務

この点に関して、判例は次のことを示した。

最高裁は、前述川崎民商事件においては、①犯罪捜査に直接結び付く作用を一般的に有しているか否か、②調査を拒否した場合に生ずる不利益等に照らし、直接的物理的な強制と同視し得る程度のものであるか否か、等を基準として示し、税務調査の場合にはこれに当たらないとする判断をしている。また、法人税法違反被告事件<sup>410</sup>においては、「法人税法（平成 13 年法律第 129 号による改正前のもの）156 条によると、同法 153 条ないし 155 条に規定する質問又は検査の権限は、犯罪の証拠資料を取得収集し、保全するためなど、犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使することは許されないと解するのが相当である。しかしながら、上記質問又は検査の権限の行使に当たって、取得収集される証拠資料が後に犯則事件の証拠として利用されることが想定できたとしても、そのことによって直ちに、上記質問又は検査の権限が犯則事件の調査あるいは捜査のための手段として行使されたことにはならないというべきである。」と判示している。

現在、税務当局の実務は、上記判例及び調査を実施するため必要があるときに裁判官の発する許可状により、臨検、搜索又は差押えを行うことができる「犯則調査権」に基づき実施されている。この臨検とは一定の場所に立ち入ること、搜索とは犯則嫌疑者の身体や所持品を調べ、住居その他の場所に立ち入って探索すること、差押えとは物に対する他人の占有を排除して占有を取得することをいう<sup>411</sup>。

<sup>410</sup> 平成 15 年(あ)884 号・法人税法違反被告事件。最高裁判所編, (2004), 『刑事判例集』, 第 58 巻第 1 号, pp.26-88

<sup>411</sup> 櫻井敬子・橋本博之, (2011), 『行政法 第 3 版』弘文堂, p.169



犯則調査権は、税務当局の外、証券取引等監視委員会には 1992 年の設置と同時に、また、公正取引委員会にも 2006 年の法改正により犯則調査権が与えられている。

これらを勘案してみると、一部の行政機関については、その業務の専門性から捜査機関が行う犯罪捜査と一般的な行政機関が行う立入検査との中間に位置する「犯則調査権に基づく立入検査」という新たな権限が付与されていると言える（表 10）。

表 10 行政調査・犯則調査・犯罪捜査の違い

行政調査…一般行政職員による調査
犯則調査…一般行政職員による調査＝搜索・差押えなど令状を要する
犯罪捜査…捜査機関による調査＝刑事訴訟法の手続による

出所：櫻井敬子・橋本博之，(2011)，『行政法 第3版』弘文堂，p.174

### 第3節 本章の課題

一般論として、行政調査に名を借りた刑事捜査が許されないのは、それを認めると、憲法及び刑事訴訟法によって定められた犯罪捜査のための厳格な適正手続（デュー・プロセス<sup>412</sup>）を潜脱することになるからである。憲法第 31 条は「何人も、法律の定める手続きによらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない」とし、第 35 条は「何人も、その住居、書類及び所持品について、侵入、搜索及び押収を受けることのない権利は、第 33 条の場合を除いては、正当な理由に基いて発せられ、且つ搜索する場所及び押収する物を明示する令状がなければ、侵されない。」とする。そのため多くの行政法規において行政調査を規定する条文は、それを確認的に「立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない」と明示して規定している。また、これらは単に当該権限を行使する公務員の心構えを定めた訓示規定であるにとどまらず、目的上から行政調査権限の範囲を正当な範囲に限定する趣旨のものと解される<sup>413</sup>ので、たとえ並列的ないしは付随的な目的にせよ、犯則調査権を持たない行政機関による行政調査が刑事告発を目的として行われることは許されないこととなる。とすれば、犯則調査権をもたない農林水産省が総務省の「勧告」を背景に、行政調査について強権的に行うとするならば、刑事事件における適正手続上、大きな問題を抱えるものと指摘したい。

しかし、警察庁と農林水産省との連携強化については、警察庁幹部によりそれを正当化する研究論文<sup>414</sup>が 1 本、また、行政評価局の勧告が法的に適切なものか、また偽装防止に有効かどうかを検証した研究は現在までにない。よって、本研究は、①食品偽装表示にかかる行政調査と犯罪捜査に交錯する法的諸問題を整理するとともに、②2007 年 11 月に発

<sup>412</sup> Due process of law. 憲法学では、憲法第 31 条がデュー・プロセス（・オブ・ロー）の原則を示したものとされる。

<sup>413</sup> 香城敏磨，(1985)，『注釈特別刑法 第 1 卷総論編』立花書房，p.151

<sup>414</sup> 四方光，(2009)，罰則適用過程からみる行政法—生活経済事犯の取締りを中心に—，警察政策，11 号，pp.224-253

表された警察庁と農林水産省との連携強化<sup>415</sup>は、その程度によっては、刑事事件における適正手続や令状主義との問題があること、また、③2010年9月に公表された総務省行政評価局の「食品表示に関する行政評価・監視」にかかる勧告<sup>416</sup>は、偽装表示にかかる行政調査の精度向上には有効ではないこと、の3点を明らかにすることを目的とする。

## 第4節 食品表示の法規制及び監視の現状等

### 第1項 法規制の概要

以下、食品衛生法、景品表示法及びJAS法について、概要及び前章までに説明していない最近の法改正等を示す。

食品表示は、一般消費者が食品の品質を正しく理解した上で食品を選択し、消費するための重要な情報を一般消費者に提供するものであることから、必要な情報が分かりやすく、かつ、正しく表示されていることが不可欠である。

このため、1947年に制定された食品衛生法（昭和22年法律第233号）においては、一般消費者に対する食品に関する公衆衛生上必要な情報の正確な伝達の見地から、販売の用に供する食品等に関する表示基準が定められている。

なお、前述のとおり2003年5月、食品安全基本法制定に伴い、目的規定が「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、もつて国民の健康の保護を図ること」と変更<sup>417</sup>されたが、実質的な点では変更はないとされる。

また、1962年に制定された不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号。以下、「景品表示法」という。）においては、一般消費者による自主的かつ合理的な選択を確保する見地から、不当な表示の禁止等の規制が行われている。そして、同法に基づく公正競争規約制度がある。これは、事業者又は事業者団体が表示又は景品類に関する事項について、自主的に設定する業界ルールのことである。当該公正競争規約は、その業界の商品特性や取引の実態に即して、広告やカタログに必ず表示すべきことや、特定の表現を表示する場合の基準、景品類の提供制限などを定めており、一般消費者がより良い商品・サービスを安心して選ぶことができる環境作りのための大切な役割を担っている。例えば、表示については、果汁が10%しか入っていない飲料に、ある会社が「果汁たっぷり」と表示すれば、他社は「搾りたての果汁」等と表示してこれに対抗するようになりやすい。このように、とかくエスカレートしがちな不当表示や過大な景品類の提供を未然に防止するということに公正競争規約制度の目的がある。

前章で言及したとおり、1972（昭和47）年5月には、地域住民に密着した消費者保護行

<sup>415</sup> 農林水産省ウェブサイト、(2007)、11月7日、報道発表資料「食品に係る偽装表示事案対策に関する警察庁と農林水産省の連携強化について」、<http://www.maff.go.jp/j/press/syouan/kansa/071107.html> [2014, January 30]

<sup>416</sup> 総務省ウェブサイト、(2010)、9月3日、報道発表資料『食品表示に関する行政評価・監視—監視業務の適正化を中心として—』中、「資料4 主な不正表示事件（平成19年1月から21年5月）」、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000080000.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000080000.pdf) [2014, January 30]

<sup>417</sup> 2003年5月30日、官報、号外第118号、pp.46-59

政を行っている都道府県知事に対して、同法に基づく権限の一部を委任する改正が行われ、同年10月から施行された。

2003年5月、商品・サービスの内容に関する合理的な根拠のない表示を効果的に規制することを可能とする景品表示法第4条第2項の新設<sup>418</sup>、いわゆる不実証広告規制が導入された。これは、事業者に対し、期間を定めて表示の裏付けとなる合理的な根拠を示す資料の提出を求め、当該資料が提出されない場合にあつては、当該表示を不当表示とみなすものである。これに併せて改正法の運用の透明性と事業者の予見可能性を確保するため、同条の適用に関して、どのような表示が対象となるのかや、提出資料が表示の裏付けとなる合理的な根拠を示すものであると認められるための要件等を明らかにするため、2003年10月に「不当景品類及び不当表示防止法第4条第2項の運用指針」(不実証広告ガイドライン)を策定し、公表した。

そして、1970年、農林省(当時)は、農林物資規格法(昭和25年法律175号)の一部改正を行い、消費者の商品選択の手がかりとするため品質に関する一定の表示を積極的に行わせることを主眼<sup>419</sup>として、同法の目的規定に「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つて一般消費者の選択に資し」すことを追加した。(下線付けは筆者による)。この改正を契機に規格法はJAS法と称されるようになった。また、1999年には、JAS法の一部改正が行われ、2000年から、生鮮食品品質表示基準に基づき、すべての生鮮食品に対する原産地表示の義務付け等<sup>420</sup>が行われている。また、加工食品においても加工食品品質表示基準に基づき、(1)名称、(2)原材料名、(3)内容量、(4)賞味期限、(5)保存方法、(6)製造業者等の氏名又は名称及び住所の表示、が義務づけられた。

なお、2009年のJAS法改正については、本件行政監察後に行われたものなので、割愛する。

## 第2項 監視体制等

現在、農林水産省は、JAS法に基づく飲食料品の品質に関する適正な表示の確保を図る観点から、立入検査・任意調査及び巡回調査(一般調査及び特別調査)を通じた事業者への指導監督を実施している。これらのうち、立入検査については、JAS法の規定に基づき罰則を設けて行われているものであり、任意調査及び巡回調査については、JAS法に規定がなく、農林水産省設置法(平成11年法律第98号)の所掌事務として実施されるもので

<sup>418</sup> 不当景品類及び不当表示防止法の一部を改正する法律(平成15年法律第45号)。2003年5月23日、官報、号外第113号、p.4

<sup>419</sup> 馬場久萬男、(1970)、「農林物資の規格化と品質表示の適正化について」、時の法令、725(1970.9.13)号、pp.39-45

<sup>420</sup> 生鮮食品に対する原産地表示の義務付けの意義について、小島・農林水産省食品流通局品質課課長補佐(当時)は、次のように述べている。「改正法においては、原産地の表示を「品質表示」に含め、原産地についてもその表示ルールを品質表示基準として定めることが可能となるよう措置している。生鮮食品についてはその原産地によって消費者の受け止め方が異なり、実際に取引される価格も異なっている現状に照らせば、消費者の経済的利益を保護するためには原産地表示についてもその適正化を図っていくことが必要」小島吉量、(1999)、「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)の改正について」、畜産の情報 国内編、1999年9月号、<http://lin.alic.go.jp/alic/month/dome/1999/sep/nosui03.htm>、[2014, January 30]

ある。現場でこれらの任に当たっているのは地方管区毎に設置されている地方農政局や都道府県（以下、「県」という）毎に設置されている地方農政事務所（2011年9月以降は、「地域センター等」）の職員である。また、JAS法23条2項<sup>421</sup>に基づき、県のJAS担当部局も立入検査等を実施<sup>422</sup>している。業務の重複を防止する観点から、事業規模が県域である業者については県が、事業規模が複数県ある広域業者については農林水産省が、主体的に業務を担っている。

2007年12月、『「生活安心プロジェクト」に関する関係閣僚会合』において、「不適正な食品表示に関する監視を強化するため、関係する都道府県の機関と国の出先機関との間で「食品表示監視協議会」を設立する等により、不適正な食品表示に関する情報が寄せられた場合に、必要に応じて関係機関で情報共有、意見交換を行い、迅速に問題のある事業者への処分等必要な対応をとる」こととされ、以後、県毎に「協議会」が漸次設置されている。また、2008年2月には、内閣府、公正取引委員会、警察庁、厚生労働省、農林水産省の関係省庁で「食品表示連絡会議」<sup>423</sup>が開催された。

そして、2009年9月、これまで各省庁縦割りとなっていた消費者行政を統一的・一元的に推進するため、内閣府の外局として消費者庁が設置された。消費者庁は、消費生活に密接に関連する物資の品質の表示に関する事務を行うことが任務の一つ<sup>424</sup>とされている。消費者庁設置以降、JAS法に関しては、飲食料品の品質に関する表示の基準（以下、「品質表示基準」という。）の策定及びこれを遵守させるための命令の発出については、消費者庁が権限を有し実施する。また、JAS法に基づく立入検査及び行政指導は、消費者庁のほか、農林水産省も行うことができ、農林水産省が実施する場合には、消費者庁へ通知を行う。そして、必要な場合には、同庁自ら立入検査を実施することも出来る。

なお、国民の健康の保持増進の見地から、健康増進法（平成14年法律103号）において虚偽・誇大な表示の禁止等も定められている。そして、上記の監視体制のほか、食品表示等に関して委嘱された各種のモニター等により、食品表示が適正に行われているかどうか日常的な監視が行われている。

## 第5節 「勧告」の検討等

### 第1項 「勧告」及び「回答」の概要等

総務省は、「農林水産省は、食品表示監視業務の適正化を図る観点から、「①立入検査の

<sup>421</sup> この法律に規定する農林水産大臣の権限及び前項の規定により消費者庁長官に委任された権限に属する事務の一部は、政令で定めるところにより、都道府県知事が行うこととすることができる。

<sup>422</sup> JAS法第23条第2項及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施行令（昭和26年政令第291号）第12条第1項第2号の規定に基づき、主たる事務所並びに事業所、工場及び店舗が一の都道府県の区域内のみにある製造業者等に対する措置命令は、都道府県知事が行う（自治事務）こととされた。

<sup>423</sup> 同様の組織は、40年前にも存在していた。農林省農林経済局編、(1971)、前掲書『JASのあゆみ』、p.135、脚注部分「食品行政の一元化ないしは統一食品法実現の問題については、その後44年10月、経済企画庁を中心に関係各省庁の担当課長をメンバーとする「食品行政検討会」が設置され、45年11月17日開催された第3回消費者保護会議その検討結果が報告されている。」

<sup>424</sup> 平成21年法律第48号、消費者庁及び消費者委員会設置法第3条

権限を行使し事実を検証する必要性を考慮し、立入検査又は任意調査のいずれを実施するかについての判断基準を明確化する」措置を講ずる必要がある」とした。それに対して農林水産省は「JAS 法第 19 条の 14 の規定の施行に関連して行う巡回的な調査や疑義情報に基づく調査について、JAS 法に基づき行う立入検査によることを原則」とする旨回答した。

なお、農林水産省及び消費者庁に対するその他の勧告事項と回答は、それぞれ次のとおりである。

#### 【勧告事項】

- ② 任意調査等は、国と都道府県の役割分担を踏まえ、国が県域業者に対して任意調査等を行う場合は、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮し、事前に文書で調整し、都道府県を補完する観点から実施（農林水産省）
- ③ 疑義情報を把握した場合は、速やかに立入検査等を実施すること。（農林水産省）
- ④ 改善の現地確認を確実に行うとともに、これらを点検する仕組みを設けるよう都道府県等を指導し、その結果を確認・点検（消費者庁）

#### 【回答】

- ② 改都道府県からの協力要請等を踏まえて県域業者に対する調査を実施するに当たっては、事前に、協力要請等の事実を都道府県からの文書で明確化
- ③ 疑義情報の把握から改善確認の実施に至るまでの全工程の進行管理を行い、これを点検する仕組みを設け、疑義情報等の把握から立入検査等までの期間を極力短縮  
都道府県等に対し、違反事業者からの改善報告の受理後及び違反等の発見後に改善の現地確認を速やかに行うとともに、これらを点検する仕組みを設けるよう指導・徹底

## 第 2 項 実務の分析及び検討

食品偽装表示とは、一般的には、食品の品名、原産地、原材料、原料原産地、期限表示、製造者名等、保存方法などについて、本来とは異なる表示を行って食品の流通・販売を行うこととされている。

これらにかかる行政法上の違反としては、例えば、次のようなものが考えられる。

品名について、植物油脂から作られるマーガリンに乳から作られる「バター」と表示することは、食品衛生法及び JAS 法に抵触するほか、景品表示法における優良誤認表示に抵触するおそれもある。また、期限表示について、科学的・合理的な根拠に基づかずに、任意に延長等の修正を行うことは食品衛生法及び JAS 法に抵触するおそれがある。そして、商品包装や POP（point of purchase：販売店での商品に近接した掲示）等に生産地、原産地又は原料原産地について、本来と異なる国名や地域名を記載した場合には、JAS 法における品質表示基準に抵触するほか、景品表示法における優良誤認表示に抵触するおそれもある。特に、この農林物資の原産地又は原料原産地にかかる不当表示は、農林物資の国産振興に深く関わるものであるため、前述 2009 年 4 月の JAS 法改正によって直罰規定が導入されている。

更には、原産地の虚偽表示については、警察が調査や内偵を行っている段階で相当悪質と判断された事案は、不正競争防止法に規定する原産地等誤認惹起行為（2 条 1 項 13 号）に基づき、逮捕、刑事告発され直罰が課される場合もある。また、更に刑法上の詐欺罪も

適用される場合もある。事実、冒頭に主な事犯として例示した事件のほか、同種の事犯が犯罪として刑事罰が課されている。すなわち食品偽装表示事案は、上記に例示した法律等や不正競争防止法に抵触する行政犯であり、また、程度によっては詐欺罪に該当する刑法犯でもある。

前述のとおり、川崎民商事件においては、質問検査権と憲法上の令状主義の関係は、税務調査の場合は問題なしとされた。また、犯則調査権限導入以前の公正取引委員会の調査は、独禁法上、公正取引委員会が談合にかかる専属告発権を有していたことなどから、相当の異論はあったものの、実務上は税務調査同様に行われていた。現在、税務当局、証券取引等監視委員会及び公正取引委員会は、犯則調査権限が法的に付与され、裁判官の発する許可状により、臨検、捜索又は差押えを行うことができる。また、当該機関はその組織内において犯則調査部門と行政調査部門を峻別している。そのため、行政調査及び犯罪捜査の交錯する問題点は、当該機関においてのみ一定の整理がなされていると言える。

しかし、農林水産省等<sup>425</sup>が実施する巡回調査、任意調査及び立入検査は、すべて「行政調査」の範疇で行うものである。JAS法においては「立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。」旨明確に規定している（20条5項）。

消費者や事業者から、ある食品等事業者が食品の産地偽装を行っているという通報、情報提供等が行われ、それを端緒に農林水産省職員等が行政調査を行い、その過程で当該事業者の行為には犯罪性があると思量した場合、当該職員は、法的にはJAS法と憲法上の令状主義との調整に直面することとなる。ただし、実務上は、公務員が行政調査の過程で犯罪の証拠を発見したときに告発することは刑事訴訟法で義務づけられた正当行為であるから、守秘義務に違反したとしても違法性が阻却されるという考えに立ち、告発を優先させている<sup>426</sup>。

一方、刑事罰の執行には、適正手続による証拠収集が絶対条件であり、行政調査によって収集された証拠を刑事手続へ流用することは認められない。そのため、農林水産省等が調査した後であっても捜査機関は再度始めから自らが証拠収集をしなくてはならない。よって、先に農林水産省等が任意調査又は立入検査を実施している際に、報道等により警察が当該事件を探知した場合は、行政調査とは別に警察が内偵をし、犯罪性が見込まれるような場合は、行政調査に割り込むような形で捜査が始められる。その間、農林水産省等の行政調査は中断される。農林水産省等へ警察から情報照会等があった場合は、農林水産省自身が策定した「食品表示110番対応マニュアル」<sup>427</sup>に基づき、協力し、情報提供を行っている。捜査が一段落したところで農林水産省等の調査は再開されるが、関係書類等が警察から押収されている場合は、行政調査は実質的に進展しない。

このように実務上の手順等を俯瞰すると、警察庁及び農林水産省の連携は、提供情報が一般的事項の確認に留まっている限りにおいて、実質的な効果はほとんど見込まれない施策と言わざるを得ない。一方、提供情報に立入検査の内容が含まれているならば、法律上、

<sup>425</sup> 「等」とは、具体的には都道府県及び独立行政法人農林水産消費安全技術センターを指す。

<sup>426</sup> 例えば、農林水産省ウェブサイト、(2009), 4月30日, 報道資料「乾めん類(干しそば)におけるJASマークの不正使用に対する刑事告発について」<http://www.maff.go.jp/j/press/syouan/kansa/090430.html>, [2011, September 26]

<sup>427</sup> 農林水産省ウェブサイト、(2007), 「警察との連携」、『JAS法の品質表示の適用範囲の拡大について』, p.11, [http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/071206\\_sankou2.pdf](http://www.maff.go.jp/j/jas/kaigi/pdf/071206_sankou2.pdf), [2014, January 30]

非常に危うい面を持っていると懸念される。

なお、農林水産省等が実施する行政調査において、告発優先による行政調査と令状主義との問題が表面化しないのは、被調査事業者が風評被害をおそれていわゆる泣き寝入りをしているものと思量される。捜査機関に事件性があるとして捜査されている中で、自身に対する検査手法について問題提起をすることは、身に覚えがない者であってもあらぬ噂をかきたてられかねない。事業者にとって最も重要なことは、法理論ではなく、その場を穏便に収め、従来どおりに事業の継続を図ることだからである。

### 第3項 「勧告」の検討

行政処分全般に共通することだが、行政処分に先立って処分対象その他についての事実を調査することは、いわば不可欠の行為であって、この調査を欠いた行政処分はあり得ない。

この場合、被調査者が真実を述べ、調査対象物件を提出ないし提供し、調査に協力することが前提とされるが、処分内容が本人に不利益に作用するとすれば、その協力は十分に行われるとはいえない。それどころか、むしろ非協力的行為に出るか、あるいは調査対象物件を秘匿し、真実をゆがめ、虚偽を述べる場合のあることは当然想像される。そこでこれを防止し、行政処分に必要な事実関係についての情報を正確に提供させる手段が必要となる。このための手段として罰則による間接強制が一般的である。

これを JAS 法に即してみれば、検査忌避については「第 20 条第 1 項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項若しくは第 20 条の 2 第 1 項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避したとき」に、50 万円以下の罰金に処する旨規定されている（28 条 5 項）。

総務省は、任意調査で食品等事業者の協力が得られず、産地偽装の疑義を確認できないまま処理を終えた例<sup>428</sup>をもって、「今後は、立入検査の権限を行使し事実を検証する必要性を考慮」することを勧告しているが、実質的な観点からは、それが任意調査か立入検査かにかかわらず、その検証力において差はほとんどない。すなわち、食品偽装表示事案への対処策としては、当該勧告は的を射たものとは言い難い。その理由として、次の 3 点を挙げたい。

第一に、被調査事業者において任意調査であることを理由に調査忌避をしている者はごく少数と思われることである。立入検査と任意調査を峻別し、任意調査については忌避する事業者が一定数存在するならば、9 農政局・事務所において 2 年間で 2445 件の任意調査<sup>429</sup>を実施することは事実上不可能である。調査忌避事業者が 1% 存在するとしても約 25 事業者が忌避したこととなる。総務省は極まれな例外的事案を問題事例として取り上げ、針小棒大に言うに過ぎない。第二に、通常、任意調査を忌避した時点で、ただちに立入検査

<sup>428</sup> 総務省ウェブサイト、(2010)、9 月 3 日、前掲報道資料「食品表示に関する行政評価・監視－監視業務の適正化を中心として－結果に基づく勧告」資料、資料 7「任意調査で食品事業者の協力が得られず、産地偽装の疑義を確認できないまま処理を終えた例」

<sup>429</sup> 総務省ウェブサイト、(2010)、9 月 3 日、前掲報道資料「食品表示に関する行政評価・監視－監視業務の適正化を中心として－結果に基づく勧告」資料、資料 6「9 農政局・事務所における任意調査の実績及び改善措置状況」

のための諸手続が進められる。その後、立入検査が実施された際には、すでに行政当局の心証は相当悪化しているため、平常より数段に綿密な調査になることは常識的な判断能力をもつ者であれば、容易に予見できる。従って、それを考慮してもその場は検査忌避した方が得策と思われる特段の事情が無い限り、任意調査を受け入れるのが一般的対応であろう。第三に、任意調査、立入検査にかかわらずいったん行政調査が始まればその調査項目に実質的な差はないことは総務省自身が認めている<sup>430</sup>。また、一般的に調査能力という点では行政機関よりも捜査機関の方がすぐれているにもかかわらず、悪質な食品偽装事案は警察の犯罪捜査権をもってしても全容を解明できないこと<sup>431</sup>さえある。

以上の理由から、立入検査の基準を設け、強権的な立入検査をより多く行えば直ちに農林水産省等の検証力が向上するとは早計に過ぎる。それどころか、必要人員の投入量のバランスを勘案しない立入検査の濫用は、迅速な任意調査やJAS法に基づく制裁措置を遅延させるおそれがあるだけでなく、捜査機関の迅速な捜査を妨害し、ひいては悪質な事業者への刑事制裁措置を遅延させるおそれ<sup>432</sup>さえある。

なお、当該勧告はあくまで勧告であって、農林水産省が盲目的に服従する必要はないことは当然である。しかし、行政評価において、評価当局が勧告を公式に発表する前には、被評価側と事実誤認の有無や勧告の実効可能性について入念な意見交換や調整などを経るのが通常である。すなわち、当該勧告は唐突に指摘・公表されたものではなく、一定の範囲において、両者間の事前合意があって行われたものである。また、官僚組織において自己組織の拡大や権限の拡張を図ることが自明なことは過去の行政学の多くの研究<sup>433</sup>が示すところである。これらを勘案すれば、農林水産省等にあつては、勧告が自己の組織や権限を拡大する後ろ盾になると組織的な判断が行われた場合においては、実質的な効果は勘案されず、勧告に恭順する措置を行うことがもっとも合理的な対応となる。

## 第6節 小活

冒頭に掲げた本研究の課題については、大要、次の3点に整理されたと思われる。第一に、総務省の勧告を背景に、農林水産省等が強権的に食品偽装表示にかかる行政調査を実施すれば、行政調査の名を借りた犯罪捜査になりかねない。また、刑事事件における適正手続や令状主義との問題が発生し得る。現在、税務当局等は、犯則調査権が付与され、裁判官の発する許可状により、臨検、搜索又は差押えを行うことができる。また、その組織内において犯則調査部門と行政調査部門を峻別しているため、行政調査及び犯罪捜査の交錯する問題点については、当該機関においてのみ一定の整理がなされている。例えば、

<sup>430</sup> 総務省ウェブサイト、(2010)、9月3日、前掲報道資料「食品表示に関する行政評価・監視－監視業務の適正化を中心として－結果に基づく勧告」、『勧告』、pp.7-8

<sup>431</sup> 内藤尚志、(2011)、1月12日、「ウナギ流通の複雑さは他の偽装事件でも話題になった。ウナギ卸売り大手のセイワフード（現クローパートレーディング）の産地偽装事件では、元常務らが昨年11月に逮捕されたが、流通経路は今も明らかにされていない。」「複雑な流通、背景に ヨーカ堂、把握不十分 ウナギ偽装」、朝日新聞、p.12

<sup>432</sup> 桐山隆彦、(1952)、「捜査権をもつ人たち－役人は権力を愛する！」、ジュリスト、5（1952.3.1）号、pp.32-33

<sup>433</sup> 例えば、C・N・パーキンソン、(1961)、『パーキンソンの法則：進歩の追求』至誠堂、又は、アンソニー・ダウズ、(1967)、『官僚制の解剖』サイマル出版会、など。



公正取引委員会では 2006 年 1 月から改正独占禁止法が施行されたことに伴い、犯罪捜査のために行政調査権限が行使されることのないよう、ファイアーウォールとして「犯則審査部」を新設し、行政調査部門と所掌事務を明確に分離することなどが実施されている。これらを鑑みると、農林水産省と警察庁の連携は、むしろこの流れに逆行するものとさえ言える。犯則調査権がない農林水産省等が強権的な行政調査を実施し、食品偽装表示事犯を摘発することで自らの組織の維持や拡大を図ろうとするならば、まさしく行政調査に藉口した犯罪捜査であり、看過出来るものではない。

第二に、警察庁と農林水産省との連携強化は、その提供情報に立入検査の内容が含まれているならば、前述同様に刑事事件における適正手続や憲法に定める令状主義との問題が懸念される。一方、提供情報が法解釈の確認など一般的事項に留まっている限りは適法である反面、実質的な効果はほとんど見込まれないものとなり、当該連携施策は何の利点もないこととなる。その場合、当該施策は両機関の一般国民向けアピールに過ぎないものとなる。

第三に、総務省の勧告は、偽装表示にかかる行政調査の精度向上には有効ではないこと、そして、農林水産省等が実施する行政調査においては、それが任意調査か立入検査かにかかわらず、行政調査が開始された場合はその検証力に実質的な差はないことを明らかにした。また、行政調査に着手するための食品等事業者に対する威圧力、感銘力についても実効上の差はないことを明らかにした。また、現在、税務当局等には犯則調査権が付与されていることのみを取り出し、総務省が「農林水産省へ犯則調査権を導入し、併せてその体制整備をすべき」などと勧告した場合、農林水産省の権限及び人員の肥大化を生み、他の機関との均衡を甚だしく失することとなるし、政府全体が振興部門と規制部門を分離しようとしている大きな流れにも反する。

その理由として、次の 2 点を挙げる。第一に、JAS 法における品質表示基準は、その規制の本質が安全的規制ではなく、経済的規制であることである。もちろん、規制の本質を二項対立的に峻別することはできない。しかし、当該基準違反の罰則については、同基準制定時に、「人体に危害を与えるおそれのある事項についての食品衛生法の規定による標示（表示）<sup>434</sup>義務などと異なり、品質に関する表示は、守らない場合でも当該物資の経済的価値の範囲内で一般消費者に損害を与えるものであって直ちに自由刑や罰金を課するには、若干問題がある」といった整理<sup>435</sup>がされている。第二に、農林水産省の根幹は、第一次産業及び関連産業にかかる産業振興官庁だということである。講学的に、また実態的にも、産業振興官庁が規制官庁を兼ねる「シングルエージェンシー」の危険性は以前から指摘されている。そのため、2000 年代初頭に実施された「橋本行革」では、中央省庁等改革基本法<sup>436</sup>（平成 10 年法律 103 号）を制定し、その中に「基本的な政策目的又は価値体系の対立する行政機能は、できる限り異なる省が担うこと。」（4 条 2 項ロ）を明記し、利益相反性への考慮が埋め込まれたのである。これを鑑みれば、産業振興官庁である農林水産省が、

<sup>434</sup> 1970 年当時、食品衛生法においては「標示」を用いていた。「標示」は食品等及び容器包装に関し明示された文字等であり、「表示」はその上、店頭に掲示や添付文書に記載されたものを含むことから、より広い概念である。なお、1972 年に食品衛生法における「標示」が、「表示」に改正された。1972 年 6 月 30 日、官報、第 13655 号、pp.2-4

<sup>435</sup> 農林省農林経済局編、(1971)、前掲書『JAS のあゆみ』、pp.161-162

<sup>436</sup> 1998 年 6 月 12 日、官報、号外第 117 号、pp.28-38

対立する価値である強力な取締機能を持つことは適切ではない。



## 第5章 総括と改善策の提示等

### 第1節 全体総括と得られた成果

本研究は、日本の食品表示法制における主要法律である食品衛生法（昭和22年法律第233号）及びJAS法（昭和25年法律第175号）等を主な素材として、その系譜等から食品表示法制とその執行体制が抱える構造的問題を整理、検討し、ひいてはそこに見られる官僚制の問題を浮き彫りにするとともに、それらの改善策を導出しようとしてきた。

また、本研究では、「連続性」及び「歪曲」をキーワードに、歴史分析を縦軸に、理論分析を横軸に検討を行った。

日本において、食品の表示制度にかかる法制度を論ずる上で、前述食品衛生法及びJAS法に言及することは必須である。さらに、両法の目的規定から外れる表示事項については、他法令等がそれを担っている。

例えば、景品表示法（昭和37年法律第134号）は、食品に限定せず、全ての商品・サービスにかかる表示及び広告等を規制対象とする。ただし、食品衛生法やJAS法のように各々の法目的に則り特定の表示を義務付けるのではなく、実際のものより著しく優良であると表示する事案等を不当表示として規制する。これら3法以外にも食品表示にかかる法令等は、健康増進法（平成14年法律第103号）に基づく栄養表示基準や計量法（平成4年法律第51号）等いくつもあり、その上、地域によっては各地方公共団体の条例として、より厳格な規制もある。この複雑化、重層化した法規制等は、事業者側にとって法制度等の理解を困難にするものであり、ひいては意図せざる法令違反を引き起こす要因とさえなる。あまつさえ、「食品ロス」の一因ともなっている。さらに、当該法規制等の本来の受益者である一般消費者においてもその理解が困難となっている。

以上のように、現代日本の食品表示法制を俯瞰すると、当該法規制による真の受益者とは誰なのかという疑問が沸き上がってくるのである。

しかし、筆者の管見の限り、このような法制度に由来する問題の解決を意図した研究は、今まで十分に行われて来たとは言いがたい。その主たる原因は、ある時期から政府が公表している資料等及び学術機関等が刊行する論文等において、敗戦後の食糧事情や占領期に制定された食品衛生法及びJAS法の制定理由等について、誤認や、JAS法に対する過大な擁護論等、事実を「歪曲」する見解が発信されていることに求められる。

この歪曲された見解は、とりわけ農林水産省及び消費者庁等JAS法に関わる行政庁からたびたび発信されている。このため、多くの先行学術研究はそれに惑わされ、食品表示制度に係る歴史及び関係法令が正確に俯瞰されるに到らなかった。そして、その誤った認識に基づいてまた新たな学術研究が公表されるといった、誤認の拡大再生産が行われてきた。

具体的な一例を挙げれば、農林水産省は、同省ウェブサイト「昭和25年にJAS法が制定された当時は、戦後の混乱による物資不足や模造食品の横行による健康被害等が頻発しており、農林物資の品質改善や取引の公正化を目的としてJAS規格制度がまず発足しま

した。」と JAS 法制定の理由を説明している<sup>437</sup>。また、学術研究では、「JAS 法は昭和 25 年に制定された「農林物資規格法」(JAS 法)が出発である。戦後で物資が不足し生産設備が十分に整備されず、社会がまだ混乱していたときであり、加工食品の品質の保障と製造技術の努力目標としてスタートした」とするものがある<sup>438</sup>。当該論文の著者は、1997 年 9 月～1998 年 10 月、農林水産省が設置した農林物資規格調査会基本問題委員会の座長<sup>439</sup>であった。同氏は、当該委員会報告書公表後、元座長としての知見を踏まえ、各種の学術誌、消費者教育誌等で食品表示法制に関する解説記事等を発表<sup>440</sup>している。

しかし、本研究で精査したとおり、規格法制定当時は、わら工品、いぐさ製品等食品以外の農林物資の規格を主に規定するものであり、食品関係で実際に制定された規格は、鰯、昆布、乾たら等数えるほどしかなかった。それにもかかわらず、あたかも食品の規格を主とする法律であるかのように解説してしまっている。同氏以外にも同様の見解を述べる研究者は散見され、同種の事例を挙げれば枚挙に暇がない。

食品表示にかかる法規制等は、制定年次に着目すれば、敗戦後、全く新たに制定されたもののように見える。しかし、その解し方は早計に過ぎる。この問題を考える上で、日本の行政法学に重大な影響を与えたオットー・マイヤーの「憲法は滅びる、行政法は存続する」という命題が重要な手がかりと言える。

日本は、敗戦により、GHQ/SCAP による間接統治下で新憲法、すなわち日本国憲法が制定されたことから、大日本帝国憲法下での法体系全般を見直す必要に迫られた。特に公権力の行使については、厳密な見直しが行われた。その結果、各々の法律の持つ性質によっては、新憲法下にあっても旧憲法下で制定された法律がそのまま存続するものもあり、一概に全ての法律が新たに制定されたとは言えない状況となった。

公権力の行使の観点から厳密な見直しが行われた最も代表的な制度は、警察法(昭和 22 年法律第 196 号)の制定による警察制度の抜本的改革であり、これに関連して内務省の廃止・解体が行われた。敗戦後、食品衛生法が制定された主たる理由もここにある。同法の制定年だけに着目すれば、一見、1947(昭和 22)年に新規に制定されたように思える。しかし、同法制定時の附則には、1900(明治 33)年に制定された飲食物取締法(飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律。明治 33 年法律第 15 号)及び諸規則等の後継法であることが明示してある。

また、飲食物取締法にかかる取締執行機関は警察であったところ、前述の情勢等から、1947(昭和 22)年 4 月、飲食物其の他の物品取締に関する法律及び有毒飲食物等取締令の施行に関する件(昭和 22 年厚生省令第 10 号)が制定され、はじめて恒久的な食品衛生監

<sup>437</sup> 2002 年 6 月から同年 10 月に開催された「食品の表示制度に関する懇談会」(事務局は厚生労働省医薬局食品保健部企画課及び農林水産省総合食料局品質課)の資料では、現行制度の分析に止まっている。

<sup>438</sup> 本間清一、(2001)、前掲書「改正 JAS 法による食品の品質表示」

<sup>439</sup> 同氏は、基本問題委員会の座長を務めた後、2002 年 11 月、農林物資規格調査会総会において会長を任命された。その後、同会において初めて食品における原料原産地表示(梅干及びらっきょう漬)の義務づけが審議された。[http://www.maff.go.jp/jas/kaigi/pdf/001128\\_bukai.pdf](http://www.maff.go.jp/jas/kaigi/pdf/001128_bukai.pdf), [2014, January 30]

<sup>440</sup> 前掲書のほか、本間清一、(1999)、「特別研究会 新しい食品表示の課題」、日本農業の動き、131 号、pp.86-93 など。同氏の専門は、食品加工貯蔵学であることから、同氏による解説は当該委員会で配付された資料を基に記されたものと推察するのが穏当である。しかし、現在、当該資料は入手不可能であり、検証が出来ないため、推測の域を出ない。また、筆者は、情報公開制度に基づき農林水産省に対して当該委員会配付資料について開示請求したところ、保存期間満了につき廃棄したとの回答であった。また、同氏及び委員数名に直接、資料の有無を尋ねたところ、紛失又は廃棄したとの回答であった。

視員制度が法制上確立されるとともに、食品衛生行政が全面的に警察行政から分離された。

すなわち、この間、行政組織は内務省から厚生省へ、現場における監視指導は警察官から食品衛生監視員へと移行した。

そして、指定農林物資検査法を廃止し、農林物資規格法を制定した理由も、主には公権力の行使権限の見直しであった。その中で、いかにして農林省が農林物資にかかる検査権限を維持するかという点で、検査に代わって規格の制定が前面に出てきたのであった。

こういった状況を鑑みれば、当該法制度を検討するうえで、明治時代から現在に至るまで、なかでも、敗戦による新憲法制定後、占領期に行われた法制度及び執行機関の見直し等について、どのような変遷を経てきたのか、「連続性」をもって、正確に把握することが肝要なのである。

さて、2013年6月、食品衛生法やJAS法の表示規定を包含し、統一的な表示方法等を規定する食品表示法（平成25年法律第70号）が制定・公布された。

しかし、筆者の管見の限り、拙稿（2013年5月公表）が明らかにするまで、食品表示法制が長らく混乱状態にあった根本的な原因に関して、学術的研究は行われてこなかった。

その混乱の原因とは、直接的には、1970年の農林物資規格法の一部改正にある。これにより同法の目的規定に食品の品質表示の適正化が追加され、食品表示にかかる主要3法（食品衛生法、景品表示法及びJAS法）の間に、表示に関する競合問題が発生することとなった。しかも、最後発の法律であるJAS法に、食品衛生法及び景品表示法がそれぞれ別個に法規制出来る条文（第22条）が埋め込まれたため、その執行に際して、省庁間の調整を要しないことが法的にも正当化され、さらに問題は複雑化した。

これに関して、JAS法改正にかかる国会会議録等を精査したところ、当該改正の真の目的は、農林省（1970年当時）職員、具体的には同省輸出品検査所職員の雇用確保にあったと思量される。この事実は、本来、政府が最も詳しく知るところであるが、2011年9月～2012年8月、消費者庁に設置された食品表示一元化検討会での資料では、この事実は一切提示されていない。消極的態度ではあるが、ここでもJAS法に関係する政府機関が事実を「歪曲」する動きが見られた。

他にも同様の事例は散見され、消費者庁設置直前である2009年8月には、消費者庁食品表示企画課の前身である「消費者庁・消費者委員会設立準備室食品表示担当」が作成した資料において、食品衛生法、JAS法及び景品表示法の相互関係を示す概念図から景品表示法が追い出され、その部分には健康増進法が入れ込まれるなど、概念図の入れ替えまで行われた。

このように、農林水産省及び消費者庁等のJAS法担当部局が作成・公表する資料によって、審議会等の委員のみならず、学術研究者や消費者行政担当者、そして一般消費者までがJAS法やそれに関係する法律に対して誤認させられてきたのである。

次に、理論分析として、行政の実効性確保のための手段・法規制等について、とりわけ立入検査についての分析を行った。

2007年11月、農林水産省は警察庁との連名で「食品に係る偽装表示事案対策に関する警察庁と農林水産省との連携強化」を発表した。本研究では、この「連携」に基づく立入検査を対象に理論分析を進め、主に次の点を明らかにした。

総務省の勧告を背景に、農林水産省等が強権的に食品偽装表示にかかる行政調査を実施すれば、行政調査の名を借りた犯罪捜査になりかねないし、刑事事件における適正手続や憲法 35 条に定める令状主義との問題が発生し得る。現在、税務当局及び証券取引等監視委員会等は、犯則調査権が付与され、裁判官の発する許可状により、臨検、捜索又は差押えを行うことができる。また、執行体制についても、当該機関はその組織内において犯則調査部門と行政調査部門を峻別しているため、犯罪捜査及び行政調査の交錯する問題点については、一定の整理がなされている。すなわち、犯則調査権を持たない農林水産省等が強権的な行政調査を実施し、食品表示偽装事犯を摘発することで自らの組織の維持や拡大を図ろうとするならば、それはまさしく行政調査に藉口した犯罪捜査であり、憲法 35 条に定める令状主義との問題が発生する可能性がある。

一方、連携強化は、それが現状のままであれば特に問題は発生しないが、反面、当該連携は何の利点もないこととなる。すなわち当該連携は、両機関の対外向けアピールに過ぎないと思量される。

以上、本研究では、歴史分析においても、また、理論分析においても、食品表示法制において、JAS 法だけが突出して拡大・変質してきた過程を整理、検討してきた。また、それに付随して執行機関も、食糧事務所から輸出品検査所へ、また農林水産消費技術センター（旧輸出品検査所）から再度、農政事務所（旧食糧事務所）へと、変遷してきた。これは同省（独立行政法人を含む）職員の業務量に合わせて執行機関を変更してきたことによる。率直に言えば、余剰人員を抱えている部門に、適宜、業務を割り振りして、同省内で雇用を維持してきたのである。これには、日本の国家公務員の人事システムが、人事を各省庁で個別管理することでマン・パワーを最大限引き出すものであることが背景にある<sup>441</sup>。

このような実態を鑑みれば、食品表示法制を巡る問題の解決には、法制度の整備だけではならず、その執行体制の整備も併せて行う必要がある。いわば、解決策の検討において、法制度の整備と執行体制の整備は不可分の関係にある。

## 第 2 節 改善策の提示等

本研究が提示する改善策は、次のとおりである。これらは、一部は理想論も含まれるが、行政全体の方向付けを決定でき得るのは、最終的には「政治」であることから、各政治家及び関係者が危機感を持って、かつ、有権者に誠実に対応する気があるならば、実行可能であると思量する。

---

<sup>441</sup> 安念潤司, (2008), 「経済教室 公務員制度改革 議論の方向 (上) 「身分官僚制」打破こそ本筋」, 2008 年 11 月 17 日, 日本経済新聞, p.23. 安念は、この人事制度について、次のような見解を示している。「公務員制度に関する根本的な問題は、総合調整機能の独占、無駄遣い体質、仕事の質などではなく、日本の官僚制が、外界との相互浸透作用のない、秘密結社にも似た極めて機密性の高い人間集団で構成されてきた点にある。そして、こうした集団を築き、維持する上で、人事制度が決定的な意味をもった。それは①中途採用のほとんどない、新規学卒者の一斉採用②採用時での幹部候補の選別システムである、キャリア制③各省ごとの完全縦割り人事④天下り先をも含む、文字通りの終身雇用、といった特色を持つ。(中略) 日本では公務員であることは職業というより一種の身分だったとさえいえるかもしれない。」

## 第1項 食品表示法の修正

今般の食品表示法制定に対しての政府の主たる目的は、食品表示にかかる各省庁の共管競合問題を「重複する表示制度」といった個別の行政法問題に限定することで、当該問題を矮小化するものであった。しかし、筆者は、明治政府設置からの日本官僚制による割拠性問題が横たわる以上、当該問題に限らず行政事務の競合を完全に避けることは不可能であると思慮する。そして、当該問題に関しては、事業者に対して過大な迷惑負担への防止策を講じたうえであれば、最終受益者である消費者が許容する範囲に於いて、認めることも致し方ないと考える。また、筆者は、形式上同等と位置付けられている食品衛生法、JAS法及び景品表示法等について明確な優先順位付けを行うといった施策を講じる必要性を述べた。前述事業者に対して過大な迷惑負担への防止策の一つとして、食品表示法についても修正を行う必要があるものと考え。

2001年秋のBSE問題による「BSE問題に関する調査検討委員会報告」においては、「食品の安全性に係わる関係法において、その法目的に消費者の健康保護を最優先し、消費者の安全な食品へのアクセスの権利を定めるとともに、その目的を達成するための、予防原則に立った措置も含む行政及び事業者等の責務を定めるなどの抜本的な改正・見直しが必要」であることが明記された。これを食品表示法制に当てはめてみれば、安全性に係わる事項とは、アレルギー表示や消費期限表示などとなる。

また、何よりも、わが国の最高法規<sup>442</sup>である日本国憲法は、第25条第2項において「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。」としている。食品衛生は公衆衛生の一分野であり、「衛生」は憲法が直接規定する。

これらを鑑みれば、「食品衛生」は、JAS法の主目的である「商品選択」より明らかに上位的価値である。

しかし、食品表示法は、第1条の目的規定に「食品衛生法（昭和22年法律第233号）、健康増進法（平成14年法律第103号）及び農林物資の規格化等に関する法律（昭和25年法律第175号）による措置と相まって」と言う文言を入れることによって、従来の縦割り行政及び執行体制の現状維持を図っている。この文言を削除し、かつ、同法の目的を「国民の健康の保護及び増進」を主体とするものとし、消費者保護の観点をより明確にすべきである。

## 第2項 国家公務員の人事方式の見直し

農林水産省は、2008年9月に新聞各社が一斉報道した事故米穀の不正規流通問題<sup>443</sup>により、農林水産省本体及び旧農政事務所等の米穀等の管理体制に対して、大変厳しい社会的批判を受けたため、組織の廃止も含めてその見直しが急務となった。一方では、2009年4月、JAS法の品質表示基準が消費者庁（2009年9月設置）に移管されることが決定してい

<sup>442</sup> 第98条 この憲法は、国の最高法規であつて、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。

<sup>443</sup> 小池恒男、(2009)、「事故米穀はこうして発生した」、農業と経済、75巻4号、pp.25-38



た。

このような状況への対処策として、自省の意のままにならない JAS 法を半ば見限り、同省が直接雇用責任を負う旧農政事務所（現各地方農政局地域センター等）職員向けに新たな業務を創出するため、米トレーサビリティ法<sup>444</sup>（米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律。平成 21 年法律第 26 号）を制定した。同法は、米の原産地表示を規定する条項を持つため、今後、またも表示制度を混乱させる可能性がある。

このような雇用維持、組織維持を目的とした法制定を防止するには、人材の配置転換においては、他省庁異動希望職員を個別的に出向させるではなく、幹部ポスト及び人事的な系譜を含んだ部や課といった一塊りの人事ピラミッドを農林水産省からそのまま切り出し、他省庁にそっくり移植する方が、強引に無駄な事務・事業を作り出す必要が少なくなるだけ、現状よりはましなものと思量している。前述したとおり、ピラミッド型の組織上、部下無しで課長（管理職の末端職位）という処遇はないし、課長、係長無しで部長という処遇もないのである。

ただし、これには、移植後、例えば 5 年後等、一定期間経過後は、以前在席していた農林水産省との出向を繰り返す人事異動を禁ずる条項も付けることが必須である<sup>445</sup>。

その論拠を次に示していきたい。

中央省庁から、業務と人員を再分配して新たに省庁等を設置した事例では、1971 年 7 月の環境庁設置<sup>446</sup>（環境庁設置法。昭和 46 年法律第 88 号）や 1974 年 6 月の国土庁設置<sup>447</sup>（国土庁設置法。昭和 49 年法律第 98 号）がある。最近では、2003 年 7 月、食品安全基本法<sup>448</sup>（平成 15 年法律第 48 号）に基づいて食品安全行政を行う機関として、内閣府に食品安全委員会<sup>449</sup>が設置された。当該委員会は、厚生労働省及び農林水産省から権限と人員が分配された点でも消費者庁食品表示課<sup>450</sup>（現同庁食品表示企画課）と相似していることから、参考事例として最も相応しいものと思量する。

環境庁設置の際、既存官庁間での役職争奪戦について、ジョンソン(1982)<sup>451</sup>は、以下のよう述べている。

「1970 年のあの有名な「公害国会」のあと、71 年に設立された環境庁のケースは、新規開拓地における伝統的な形での既存官庁間のポスト争いである。環境庁の職員は当初 500 名とされ、12 省庁がそれを供給した。厚生省が 283 名ともっとも多く、次いで農林省 61 名、通産省 26 名、経企庁 21 名等々である。重要ポストをめぐる争いは熾烈であった。

<sup>444</sup> 2009 年 4 月 24 日、官報、号外第 88 号、pp.18-20

<sup>445</sup> 1998 年の旧金融監督庁設置の際、同庁と財務省との局長級人事交流を制限する「ノーリターン・ルール」が設けられた。ところが、約 10 年後には財務省・金融庁間での人事異動が発表され、同ルールが事実上なし崩しにされたことが報じられた。2009 年 7 月 4 日、朝日新聞、p.7

<sup>446</sup> 1971 年 5 月 31 日、官報、第 13330 号、pp.2-6

<sup>447</sup> 1974 年 6 月 26 日、官報、第 14246 号、pp.3-7

<sup>448</sup> 2003 年 5 月 23 日、官報、号外第 113 号、pp.19-22

<sup>449</sup> 食品安全委員会は食品安全基本法（平成 15 年法律第 48 号）に基づき、内閣府に設置される「審議会等」であるが、行政機関としての側面を持ち、内閣府特命担当大臣が置かれる。

<sup>450</sup> 消費者庁の課の一覧については、消費者庁組織令（政令第 216 号）第 4 条により、消費者庁に次の 8 課を置くことが規定された。総務課、政策調整課、企画課、消費者情報課、消費者安全課、取引・物価対策課、表示対策課、食品表示課。2009 年 8 月 14 日、官報、号外第 171 号、p.8-10

<sup>451</sup> チャルマーズ・ジョンソン著・矢野俊比古監訳、(1982),『通産省と日本の奇跡』TBS ブリタニカ、p.85。ただし、ジョンソンは、参考文献として、渡辺武、(1966),『占領下の日本経済覚え書』日本経済新聞社、を挙げているが、環境庁設置が 1971 年であることから、当該部分の詳細に関しては検証が必要である。

厚生省が、現職次官を次官として送り込んで勝利をおさめた。厚生省はほかに2局長および官房長のポストを獲得した。大蔵省と農林省が残り2つの局長ポストを分け合い、通産省はわずかに審議官をえたにとどまった。環境庁の21の課のうち、厚生省が7、通産省が3、経企庁と農林省がそれぞれ2、大蔵、建設、自治、労働、警察、運輸、総理府の各省庁がそれぞれ1の課長ポストをとった。」

このような役職争奪戦が発生するのは、行政という世界において、新たな陣地取りはまさに早い者勝ちであることを官僚は過去の事例に学んでいるためである。よって、ある官庁が得たポストは、すぐさま当該官庁の既得権と化し、後の変更は不可能と言って良いほど固定化される。そしてそのポストは当該省庁の人事ローテーションに組み込まれるのである。

このような人事方策に関して、近年、食品安全委員会から刮目に値する見解が提示されている。2009年3月、食品安全委員会は、「食品安全委員会の改善に向けて」を公表<sup>452</sup>した。当該提言において、委員会運営全般に係る改善方策の一つとして、「1）業務基盤に係る改善方策」中、その現状の一部で「食品安全委員会の職員の大半は厚生労働省や農林水産省からの出向者が占めている。このことは、リスク評価を行う職員は、当該評価結果に基づき講じられる施策の実態に精通していることも重要であることから必ずしも妥当性を欠くものではない。他方、食品安全委員会の独立性を確保していく観点から、内閣府プロパーの職員の確保や人材の育成を進めるなど、そのあり方を見直すべきとの指摘が寄せられている。」と、当該委員会の根幹とも言える独立性に関して、真にそれが保たれていないことが明らかにされた。その改善方策の一つに、「人事ローテーション等の改善を進めるとともに、職員の能力向上の取組を支援する。」ことを挙げた。その具体策として「a 職員の出向元の機関との調整を図りつつ、人事ローテーションの長期化（事務局内における他のポストへの異動などを含む。）、過去の在職経験者の上位ポストへの配置などに努める」と、人事問題を筆頭に提言している。

人事問題は、職員の雇用や賃金、生活面にも直接影響を与える重要事項であることから、組織問題の要諦はまさにここにある。当該問題を極力、円滑に進めるには、個別的な人事をバラバラに行うだけではなく、政府全体の中で、人事的系譜も含めた一つの人事ピラミッドへの配慮が必要と思われる。

### 第3項 公益通報制度

食品偽装表示の根幹には、事業者と消費者との「情報の非対称性」がある。この情報較差を解消する手段として、行政調査があげられる。しかし、過去の大規模食品偽装事件を

<sup>452</sup> 食品安全委員会ウェブサイト，(2009)，「食品安全委員会の改善に向けて」，[http://www.fsc.go.jp/iinkai/iinkai\\_kaizen.pdf](http://www.fsc.go.jp/iinkai/iinkai_kaizen.pdf) [2014, January 30] なお、食品安全委員会の独立性に関しては、行政学研究者から「(前略) 専門調査会委員には、農林水産省・厚生労働省関係の審議会委員を兼ねている者が多く、また事務局職員も両省からの出向者が多いなど、食品安全委員会はリスク管理機関との人的なつながりは強い。さらにリスク評価に必要な分析手法の蓄積も薄く、手続ルールも形成途上であるという現状においては、リスク評価作業における委員と職員との関係においても、職員の主導を招きやすくなる。つまり、すでに評価作業中に、行政の管理的な要素が入る可能性は否定出来ないのである。」との指摘がある。藤田由紀子，(2004)，「行政組織における専門性—食品安全委員会を素材として—」，季刊行政管理研究，2004年12月号（通巻108号），pp.9-19

振り返ってみると、捜査機関の行う犯罪捜査でさえ、「情報の非対称性」の解消、すなわち事件の完全解明は難しい。それならば、その実行者や関係者から情報を引き出す方策を考えるべきであろう。

この点に関して本研究では、公益通報者保護制度の改善が有効ではないかと結論づけた。今後の課題とも言えるが、改善の一手法として、公益通報者への報奨金、少なくとも現状の経済状態を保障する金銭的保障を提起したい。一時的に大金を渡す報奨金ではなく、現在の給与等を現状どおり保障するような年金方式の報奨金制度にすれば、報奨金目的の通報は一定程度抑制できるものと考えられる。

アメリカのケネス・アローやジョージ・A・アカロフなどに代表される理論経済学の研究から、事業者と消費者とでは、当該商品について持つ情報量に較差があること、すなわち「情報の非対称性」<sup>453</sup>が存在していることが述べられ、情報の非対称性の放置は当該商品にかかる市場の効率性を阻害するという現象が指摘された。この情報の非対称性の理論に対して大きく貢献したことで、アカロフと同時に2001年の経済学賞を受賞したスティグリッツ(2005)<sup>454</sup>は、近年、食品偽装表示は実行者が情報の非対称性を利用している行為だと指摘している。

そして、最近の日本の研究では、山下東子(2008)<sup>455</sup>が食品の中でも水産物に焦点を絞って、食品偽装表示が企業は食品の性質を分かっているが消費者は分からないこと、すなわち「情報の非対称性」を元に行われている点を明らかにしている。また、山下一仁(2009)<sup>456</sup>は、食品偽装表示問題は、食生活の高度化と、食品が「信用財」であるという財の特殊性によって生じているとする。この「信用財」とは、購入後（食べた後）であっても消費者が安全性や品質を検証できない財であることを意味する。例えば、松坂牛か神戸牛か、魚沼産のコシヒカリか千葉産のコシヒカリかなどは、購入後、消費後においても一般の消費者は判断できない。DNAを科学的に分析すれば、牛肉か豚肉か、コシヒカリかササニシキかは識別できるが、原産地までは厳密には分からない。しかも、理化学分析による原産地判別技術は、すべての食品に対して適用可能ではない<sup>457</sup>。表現の違いこそあれ、実質的にこれらは「情報の非対称性」で共通している。

ただし、前章で検討したとおり、食品偽装表示の根幹にある「情報の非対称性」を解消する手段として、現行法制度下では、少なくとも農林水産省の規制権限強化は適切ではない。JAS法における品質表示基準の本質が経済的規制であることから、規制の実施主体としては、司令塔は消費者庁が、現場は特定の産業を振興面で所管せず、かつ、表示規制の一般法である景品表示法に精通する公正取引委員会地方事務所が、それぞれ任に当たるのが適切と思われる。

<sup>453</sup> 「情報の非対称性」という用語は、アメリカの理論経済学者ジョージ・アカロフが1970年に発表した論文 "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism" において初めて登場したとされる。同義語として「情報較差」がある。

<sup>454</sup> ジョセフ・E・スティグリッツ、カール・E・ウォルシュ、(2005), 『スティグリッツ入門経済学 (第3版)』東洋経済新報社, pp.230-231

<sup>455</sup> 山下東子, (2008), 「魚の経済学 第6回 魚市場とレモン市場」, 経済セミナー, 2008年9月号, pp.73-76

<sup>456</sup> 山下一仁, (2009), 『フードセキュリティ』日本評論社, pp.6-7

<sup>457</sup> 阿部峻介, (2011), 2月16日, 「元素に聞け 産地偽装の立件に一役 週末は動植物採取・照合してウソ暴く」, 朝日新聞, p.39

しかしながら、捜査機関の行う犯罪捜査でさえ「情報の非対称性」の解消は難しい。それならば、その実行者や関係者から情報を引き出す方策を考えるべきである。

例えば、第2章で見たとおり、1883（明治16）年、日本茶の最重要輸出先である米国において「贗茶輸入禁止条令」が公布された際には、茶業組合を結成し相互監視を行い、それに対処した。また、1969年の国民生活審議会が公表した「食品表示制度についての意見」では、表示に関する監視体制の充実強化の手段の一つとして「業界自体による相互監視」が例示<sup>458</sup>された。

これらを鑑みれば、「情報の非対称性」の解消には、事業者間での相互監視システムが有効と言える。そこで、私は公益通報者保護制度の改善が有効であると考えている。今後の課題とも言えるが、改善の一手法として、公益通報者への報奨金、少なくとも現状の経済状態を保障する金銭的保障を提案したい。私は、一時的に大金を渡す報奨金ではなく、現在の給与等を現状どおり保障するような年金方式の報奨金制度にすれば、報奨金目的の通報は一定程度抑制できると考えている。

それには、前章の冒頭に述べた雪印食品食肉偽装事件は、雪印食品という企業の内部情報をよく知る倉庫業者、西宮冷蔵社長であった水谷洋一氏からの広義の内部告発<sup>459</sup>により発覚したことを想起されたい。また、前述精肉石川屋事件にかかる供述調書<sup>460</sup>においても、従業員の一部は「社長にこの不正を正すように進言しただけで社長の反感を買ってしまうことになり、社長から会社を辞めさせられてしまうこと、自分の収入を得るためには、この不正を知りつつも石川屋の従業員として働き続けるしかなかった」と、進言や通報を行った場合に被ると予見される自らの経済的費用を明確に懸念していた。実務においても、農林水産省の調査担当者が「特に九州では、業界関係者から内部告発のような有力な疑義情報が多く寄せられ、偽装発覚に結びついた」と述べている場合<sup>461</sup>もある。このように、情報の非対称性を解決するには、強権的な立入検査よりも当該組織内部からの情報を誘引する手段の方が有効であることは、実態面からも明らかである。それらを裏打ちするかのようになり、2009年8月、内閣府国民生活局が公表した「公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会における主な議論等」においても、「公正取引委員会による不当景品類及び不当表示防止法に基づく排除命令の例を見ても、内部の情報がなければ法律に違反する行為の存在が判明しなかったのではないと思われる事例がある」との指摘<sup>462</sup>もある。

また、最近公表された、公益通報者保護制度について労働者に対して実施されたアンケート調査<sup>463</sup>で、労務提供先で法令違反行為等がなされていることを知った場合、労務提供

---

<sup>458</sup> 国民生活審議会消費者保護部会、(1969), 3月7日, 前掲資料1「食品表示制度についての意見」。他には、地方公共団体の機能の活用、消費者教育の推進、食品分析等に関する専門機関の協力等が例示された。

<sup>459</sup> 岩田行雄、(2003), 『牛肉偽装事件の真相とその後』自費出版、東京都葛飾区立鎌倉図書館等で所蔵

<sup>460</sup> 宮城県仙台東警察署、2008年6月7日付け供述調書。刑事確定訴訟記録法に基づき、筆者が閲覧請求を行い、閲覧許可されたもの。ただし、複写は許可されていない。

<sup>461</sup> 無署名、(2008), 12月26日、「食品偽装九州が25.9% 内部告発での発覚目立つ 08年度農水省集計」、西日本新聞

<sup>462</sup> 内閣府ウェブサイト、(2009), 「公益通報者保護制度のあり方に関する懇談会における主な議論等」, p.4, <http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/kondankai/kouekikondankai.pdf> [2014, January 30]

<sup>463</sup> 消費者庁ウェブサイト、(2010), 12月24日、「平成22年度公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査」, <http://www.caa.go.jp/seikatsu/koueki/chosa-kenkyu/files/h22chosa-gaiyo.pdf> [2014, January 30]

先（上司を含む）に「通報しない」又は「原則として通報しない」と回答した者等に対して、通報しない理由を尋ねたところ、「解雇や不利益な取扱いを受けるおそれがある」（30.7%）や「通報したことによって労務提供先の倒産を招き、業績が悪化し又は自分も職を失ってしまう」（22.8%）などの意見があった。これは、通報により被るであろう自らの経済的費用への不安が、公益通報を阻害している原因となっていることを示している。よって、社会正義にかなう通報を増加させるには、通報者への経済的な保障が必要となる。

日本で内部告発について先駆的な研究を行ってきた宮本(2002)<sup>464</sup>は「内部告発者が職場を辞めざるを得ないケースがほとんどで、法的な保護も究極的には金銭的保障ということに行き着くのではないかと見ている」と述べているし、また、行政の実効性確保にかかる制度設計に詳しい行政法学者の阿部(2002)<sup>465</sup>も同様の見解である。

なお、公益目的であっても、通報を「密告」と見なす日本の社会風土には報奨金制度は合わないといった批判はあるが、筆者は、公益を目的に通報した者がかえって不利益を被る社会はむしろ「不健全な社会」と考える。

#### 第4項 消費者教育

食品表示問題に限らず、現行法では法規制が及んでいないことで社会問題化した事件が発生するたびに、消費者団体や報道機関等から法規制を強化する声があがる。

しかし、世の中で起こりうる事象全てに対して法による事前規制を求めるのは、あまりに過剰な要求である。また、全ての意思決定を他人に委ねるような思考形式は、消費者個人の自立を阻むものであり、当該個人にとっては精神的な自殺に等しい。

2004年6月、消費者保護基本法が消費者基本法と改正（平成16年法律第70号）され、消費者は、第7条において、「消費者は、自ら進んで、その消費生活に関して、必要な知識を修得し、及び必要な情報を収集する等自主的かつ合理的に行動するよう努めなければならない。」と規定された。すなわち、消費者は単なる保護の対象ではなく、自立した存在として認められ、また、それが期待されている。

本研究で見られた、農林水産省職員の雇用を主目的とした法制定を防止し、かつ、政府全体での職員の適正配置を可能とするのは、最終的には「政治」の決断しかない。

政治、行政、有権者は三角関係にあり、政治は行政に影響を与え、行政は有権者に影響を与え、また、有権者は政治に影響を与える。消費者は、ピンポイント的に個別知識を習得するのみならず、この関係性についても理解することが肝要である。

なお、農林水産省は、2014年度内に、農林水産物資を対象とした地理的表示法案を提出する予定と言われている。これはまたも食品表示制度の混乱を引き起こす可能性がある。

この制定の背後には、1970年の農林物資規格法の改正や近年の米トレーサビリティ法制定同様、同省職員の雇用確保があると思われるが、その根幹には、日本国政府として職員

<sup>464</sup> 宮本一子，(2002)，『内部告発の時代—組織への忠誠か社会正義か』花伝社，p.150

<sup>465</sup> 阿部泰隆，(2002)，11月12日，「経済教室・内部告発法制の整備急げ」，日本経済新聞。また，同氏の報奨金制度についての詳細な研究については，阿部泰隆，(2003)，『内部告発〔ホイッスルブローワー〕の法的設計』信山社出版，など。

を雇用するのではなく、各省職員として雇用する日本官僚制に問題があると思量する。

上記地理的表示法案や、日本官僚制にかかる分析は、それぞれ今後の短期的、長期的な研究課題としたい。

### 第3節 文献一覧

脚注で挙げたとおり。

### 第4節 謝辞

本論文の作成について、国立大学法人東北大学教養教育院総長特命教授工藤昭彦先生には、9年間という長期にわたり丁寧にご指導、ご助言頂きました。また、東北大学大学院農学研究科教授伊藤房雄先生には、主査としてご助言を頂くとともに本論文の作成についてご指導を頂きました。両先生に対しまして、ここに感謝の意を表します。

また、本論文の提出作業にあたり、ご指導、ご協力頂きました同大学院農学研究科農業経営経済学分野の教職員皆様に感謝申し上げます。

末筆ながら、本論文作成等を含めて、小生の研究活動にご配慮、ご理解を頂きました職場の諸先輩及び同僚の方々、そして、家族全員に改めて感謝申し上げます。