

リスク対応に伴う 予防原則の適応領域の拡大

辻 信一 福岡女子大学 国際文理学部環境科学科 教授

I はじめに

わが国の環境法においては、「リスク」に対処する法令が制定され活用されてきた。このような「リスク」に対処するための法的手法の導入は、この時期に、環境法の周辺に位置する行政法においてもなされていたと推測されるが、十分な検証的研究はなされていない。

本研究では、「危険」に対処するための警察法の領域にある食品衛生法が、その適用領域を拡大し、さらにそれに伴う法律自体の性格の変容について検討する。その一環として、本件調査において、歴史的に重大な事件において、食品衛生法がどのように活用されたかを検証する。今回テーマとしたのは、水俣病事件において、なぜ、食品衛生法が活用されなかったかについてである。水俣病発生直後に、食品衛生法による汚染食品の流通禁止措置が熊本県によって検討されたにもかかわらず、実施されなかった要因について、実証するための調査を行った。

漁業法と食品衛生法

漁獲：漁業法



食品流通：食品衛生法



II 先行研究について

水俣病事件に関して法令の適用面からの研究は多いが、その多くは、水質二法の適用に焦点を置いたものである。

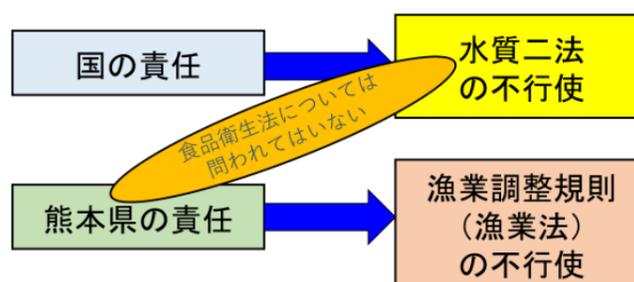
これに対して、水俣病事件における「漁業法」と「食品衛生法」がどのような対応をしたのかを法令の適用面から扱った研究は少ない。

本研究では、これら2つの法律適用の経緯とその後の法律の変遷を考察し、社会における法律の役割について改めて考えてみる。



【現在の水俣市沿岸部】

平成16年、水俣病関西訴訟最高裁判決



※なお、八代海南半分海域は、1969年2月3日に水質保全法の指定海域に指定され、同年7月1日に適用された。

III 問題提起

疑問なのは、2004年の関西水俣病訴訟最高裁判決などにおいて、漁業法（漁業調整規則）の不適用は、熊本県の責任の根拠とされながら、食品衛生法の不適用については、その責任を問われなかったことである。なお、国の責任の根拠としては、水質二法の不適用が根拠とされた。

食品衛生法による対応については、「汚染食品の販売停止措置」が考えられるが、発動した場合の休業補償を県が躊躇したため、発動されなかったものと考えられる。

【1956年～1957年の食品衛生関連の動き】

- ①1956年11月3日、熊本大学研究班は、奇病の原因は水俣湾魚貝類であるとの見解を発表した。
- ②1956年11月末、厚生省厚生科学研究班は現地調査で熊大研究班の結論を追認した。
- ③1957年2月26日、熊本大学研究班は水俣湾での漁獲を禁止すべきであると提起し、熊本県は食品衛生法適用について検討したが、原因不明だからと適用しなかった。
- ④1957年3月4日、熊本県奇病対策連絡会で食品衛生法適用が話し合われたが、原因不明だから適用できない、漁を自粛させようと結論した。
- ⑤1957年3月30日、厚生科学研究班報告書は、水俣奇病の原因は水俣湾魚貝類だと記述した。

- ⑥1957年7月12日、厚生省主催の研究者会議は、水俣奇病の原因は水俣湾魚貝類であると結論した。
- ⑦1957年7月24日、熊本県奇病対策連絡会は食品衛生法の適用を決めた。しかし、厚生省に照会することとした。
- ⑧1957年8月16日、熊本県衛生部長から厚生省公衆衛生局長に食品衛生法の適用について照会。
- ⑨1957年9月11日、厚生省が熊本県に食品衛生法適用はできないと回答した。

【当時の食品衛生法の条文】（抜粋）

4条 左に掲げる食品又は添加物は、これを販売し（不特定又は多数の者に授与する販売以外の場合を含む。以下同じ。）、又は販売の用に供するために、採取し、製造し、輸入し、加工し、使用し、調理し、貯蔵し、若しくは陳列してはならない。
 二 有毒な、又は有害な物質が含まれ、又は附着しているもの。



排水溝跡

IV 考察

【当時の食品衛生法の問題点】

- 当時の4条の条文では、有毒である、または有害な物質が含まれていることが確実である場合には、販売停止を行うことができる。しかし、その可能性があるだけでは足りない。
- 当時、厚生省の職員が書いた法律の逐条解説にも、昭和26年の大阪高裁の判例を引用して「・・・単に汚染される可能性があるだけでは足りない」ことを指摘していた(松岡大他(1963)『食品衛生法逐条解説』日本食品衛生協会 15-16頁)。

【食品衛生法によるリスク対応】

1. 警察法としての食品衛生法

社会秩序を乱す衛生上の危険に対処

- それでは、衛生上確実に社会に危険をもたらす場合しか発動できない。発動要件が厳格。
- 確実に衛生上の危険が生じるか否か判断できない場合、すなわち、衛生上の「リスク」に対処できない。

2. 事例

(1) 浜名湖の事例（アサリ中毒事件：後述）

静岡県警が迅速に食品衛生法を適用。

(2) 水俣事件

熊本県は、食品衛生法の適用を躊躇し、結局適用しなかった。

⇒そのため、被害拡大の一因となった。

《参考》浜名湖アサリ貝毒事件

- 浜名湖において、1942年から1950年にわたって死者が出る中毒事件が4回発生、455名の中毒患者が出て、126名が死亡した。
- この事件において、静岡県はアサリ貝の有毒化の解明を待たずに、事件発生直後に食品衛生法（その前身も含む）の適用を決定し、浜名湖のアサリ貝の採取・摂食・販売を禁止した。

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）

1条1項

販売の用に供する飲食物・・・にして衛生上危害を生ずるのおそれあるものは、法令の定むるところにより行政庁においてその製造、採取、販売、授与、若しくは使用を禁止し、又はその営業を禁止し、若しくは停止することを得。

（※旧漢字、旧仮名遣いを改めた）

- 浜名湖アサリ貝毒事件において、食品衛生法（その前身も含む）の適用がなぜ可能だったのか。
- 飲食物其ノ他ノ物品取締ニ関スル法律では、「衛生上危害を生ずるのおそれあるもの」に対して採取や販売の禁止ができる。
- 食品衛生法では、この事件の原因はある種のプランクトンに起因するものと考えられ「病原微生物により汚染され、又はその疑があり、人の健康を害する虞があるもの」に該当する。

【なぜ、食品衛生法の不適用が行政責任の根拠にならないのか】

- 浜名湖アサリ貝毒事件においては、有毒化の解明を待たずに、事件発生直後に食品衛生法の適用を決定し、浜名湖のアサリ貝の採取・摂食・販売を禁止し、被害の拡大を防止した。
- これに対して、水俣病事件では、食品衛生法を適用せず、その結果被害の拡大を招いたにもかかわらず、関西水俣病事件訴訟など主要な訴訟において、このことは、国や県の責任の根拠にされていない。なぜなのか。
- 水俣病事件では、原因とされるのが工場排水中に含まれる有機水銀である。これが魚介類に蓄積され、これを食べた住民が被害を受けた。
- 問題の魚介類は食品衛生法4条2号「有毒な、又は有害な物質が含まれ、又は附着しているもの」に該当する。
- したがって、水俣病の原因が魚介類中に蓄積された有機水銀であることを厚生省の食品衛生調査会が認めた1958年11月12日から行政措置に必要な期間を経た時以降は、国および熊本県の不作為は、違法と考えられる。
- では、それ以前の1957年9月11日、厚生省が熊本県に食品衛生法適用はできないと回答した行為、および、それを受けた熊本県が食品衛生4条の規定を行使しなかったことは違法なのか。
- この時点では、原因が確定していない。
- 食品衛生法4条2号は、「有毒な、又は有害な物質が含まれ、又は附着しているもの」を販売したり、販売の用に供するために採取する行為を禁止する。
- この当時の条文では4条2号には、「その疑があるもの」といった文言は含まれていなかった(1972年改正で加えられた)。
- 一方、4条3号には「その疑があるもの」を含んでいるが、病原微生物により汚染されているものに限定されている。
- 以上のように、1957年9月11日、厚生省が熊本県に食品衛生法適用はできないと回答した行為、および、それを受けた熊本県が食品衛生4条の規定を行使しなかった行為を違法と断定するのは、難しいように思われる。

V おわりに

【食品衛生法4条の解釈】

- 食品衛生法4条を厳格に適用するという考え方は、どうして生じたのであろうか。
- 食品衛生法は、警察行政法の1つと考えられ、社会の秩序維持を目的として施行され、秩序を乱した者に対して強い規制を強いる一連の法律群に属していた。
- 警察行政法には、そのほか建築基準法、道路交通法などがあげられる。
- 警察行政法では、発動にあたっては確実な根拠が必要である。
- 警察行政法では、警察権の発動をともなうものであり、社会秩序を乱した者に対して発動される。それは、将来の障害の発生の予防に向けたものではなく、現実の危険に対処するために発動される。



不知火海

(了)