

第5編 スイスにおける食品安全行政

第1章 スイスにおける食品安全行政

スイスは中央ヨーロッパに位置し、2004年5月1日以降、カリニングラード^{注1}と並び、EU域内に所在する「陸の孤島」という特異な地理的位置に立ち、食品安全の問題を含む特殊な法律問題等に直面している国である。スイス連邦公衆衛生総局（Swiss Federal Office of Public Health, ‘SFOPH’）は、スイスが置かれている現在の状況を、次のように表現している。「スイスのワインは、EU国内で販売するために、如何なる工程で生産しなければならないのか？スイスの国内法と外国法の相違が貿易障害とならないためには、暫定的にどのような法的枠組を確立する必要があるのか？…スイスの農産物を国外で販売するためには、スイスとEUの間で、特定分野に関する協定を締結することが不可欠の解決方法である」^{注2}。

本調査対象国（EU、イタリア、デンマーク、ポルトガル、スイス）のうちで、永世中立を堅持するスイスだけが非EU加盟国であることから、本編における中心的な主題は、EU域内にある非EU加盟国が「食品の安全」と「国際貿易」という二つの政策課題に如何に取り組んでいるのかという点を念頭において、以下、スイスにおける食品安全行政に係る法的枠組み、行政組織、その他食品安全に係る緊急時対応等の諸問題に言及する。

第2章 食品安全に係る行政組織

1. スイス連邦政府の行政機構および連邦政府と州政府の所管事務

まず、スイス連邦政府の行政機構および連邦政府と州政府の所管事項を概観する。スイスは、連邦国家（a federal state）であり、連邦政府（the Federal Government）、23の州^{注3}（Cantons）および、地方自治体（Municipalities and Communes）で構成されている。連邦政府は、行政府である連邦委員会（the Federal Council）、連邦議会（the Federal Parliament）、および、連邦最高裁判所（the Federal Supreme Court）から成る。また、首相（Chancellery）を長とする連邦行政機関（the Federal Authorities）として、「連邦外務省」、「連邦内務省」、「連邦司法・警察省」、「連邦国防・市民防衛スポーツ省」、「連邦財務省」、「連邦経済省」、および、「連邦環境・運輸・エネルギー・通信省」の7つの機関が設置されている。スイスにおける州は、他の連邦国家に比し概して自治権が強く、国家の中に存在する小国と見なすことができる。各州および各半州は、独自の憲法、議会、政府および裁判所を有する。全ての州は、更に、幾つかの地方自治体（municipalities）またはコミュニ

^{注1} カリニングラード（‘Kaliningrad’）はバルチック海に面し、南北をポーランドとリトアニアに国境を接するロシア領オーブレン・コミュニティ（1946年に、旧ソ連が当地を併合し、その後、港は不凍港のため、旧ソ連軍の軍港として機能した）で、現在では、ロシアを中心とする諸外国の船舶が入港する国際商業港を有する地方都市である。欧州委員会・保健消費者保護総局の説明によると、エストニア、ラトビア、リトアニアのバルチック三国およびポーランドが本年5月にEUに加盟すれば、EU域内にロシア領が出現することになり、食品安全の分野においても課題の一つとなっている。

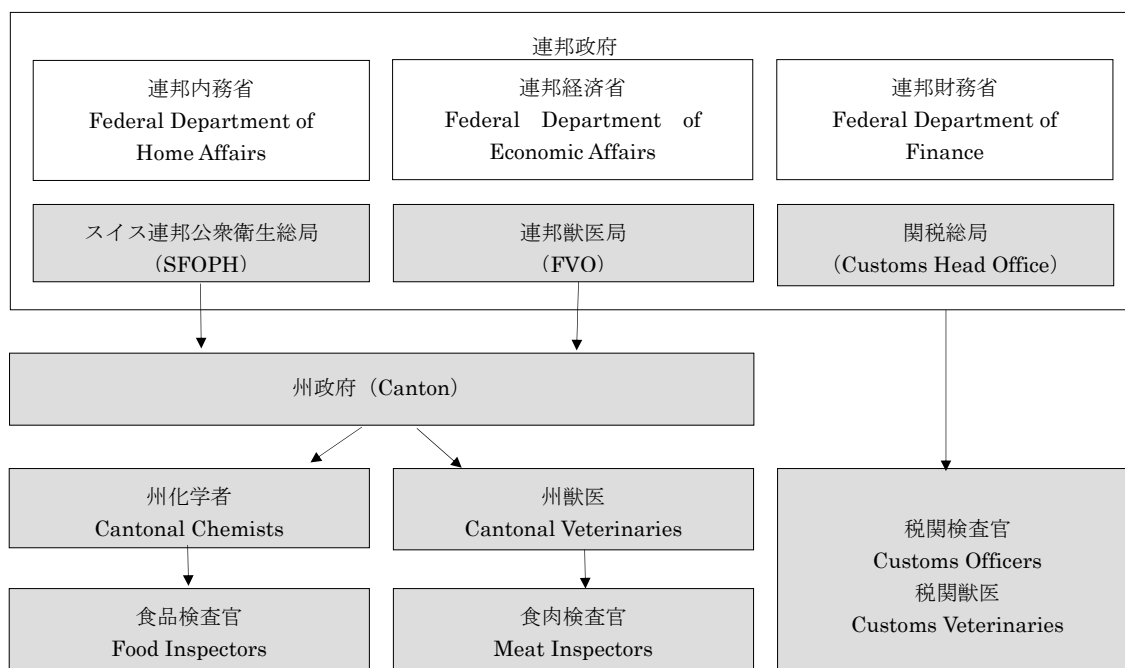
^{注2} スイス連邦公衆衛生総局、『2002年食品安全に係る年次報告書』、13頁。

^{注3} 23州のうち、3つの州は歴史的な理由から、2つの半州（half-canton）に分かれている。

ン (communes) に分かれ、現在の数は、地方自治体の合併により減少傾向にあるものの、2,903 である。これらの地方自治体の約五分之一は独自の議会を有し、その他の五分之四は直接民主制を採用している。地方自治体の自治権の範囲は、各州により規定されており、自治体ごとに大きな差異がある。

連邦憲法は、スイスの法的基礎を構成する。同憲法は、国家機能にとって最も重要な基本原則を含み、国民の基本的権利を保障している。更に、同憲法は、連邦政府と州政府の責任を明確にし、その範囲を規定している。連邦政府の行政管轄としては、外交・安全保障政策、関税・財政政策、スイス全土で拘束力を有する立法、等である。連邦政府は、法令(law and ordinance)^{注4}制定権を有する。行政立法としての政令等 (ordinance、以下、「政令」) の場合、ほとんどが特定の法律を根拠としている。連邦権限の範囲内にあることが明白でない場合には、下位の行政単位である州の管轄となる。食品安全等の特定の分野においては、連邦政府は、法令制定権を有し、他方、州政府は連邦政府が制定する法令の執行責任を担う。上記の連邦制度において、食品および食品の安全を所管する連邦および州行政機関等は、次の通りである。

図表 5 - 1 連邦政府および州政府の食品安全行政組織



(出所) 収集資料に基づき作成。

連邦内務省 (Federal Department of Home Affairs, ‘FDHA’) は、国民の日々の生活に重大な影響を及ぼす事項を管轄する。たとえば、老齢年金、健康保険、損害保険・傷害保険、エイズ予防および薬物乱用防止、研究および教育、文化の振興、国立博物館、男女の権利および機会平等、統計データ、文書管理、気象サービスおよび食品規制、等である。スイス連邦公衆衛生総局 (Swiss

^{注4} 法令とは、議会が制定する「法律 (law, gesetz)」および「行政立法としての政令等 (ordinance, ordnung)」を意味する。

Federal Office for Public Health, ‘SFOPH’) は、連邦内務省の一機関であり、食品の安全を初めとして、HIV、薬物乱用、移住および保健、健康保険、損害保険、等を所管する。

連邦経済省 (Federal Department of Economic Affairs, ‘FDEA’) は、国家経済に関する全ての事項を所管する。同省は、消費者問題局、民間局、国家経済問題事務局、連邦専門教育技術局、連邦経済供給局、連邦住宅局、物価監視局、競争委員会、上訴委員会、人種差別撤廃局および連邦獣医局、等で構成される。連邦獣医局 (Federal Veterinary Office, ‘FVO’) は連邦経済省の一機関であり、同局の管轄事項は、主として動物の健康および福祉である。同局は、種の保存並びに獣医および公衆衛生に関する問題で、他の政府機関および国際機関の専門家と協力する。また、連邦獣医局の活動に係る法的根拠は、スイス連邦憲法、連邦の法令および多くの国際条約である。当該任務の遂行責任は州政府にあるが、連邦獣医局は、通信、情報および継続的な実施計画を通じて、州政府を支援する。

連邦財務省 (Federal Department of Finance, ‘FDF’) および下部機関は、非常に広範な業務たとえば、金融、人材、建設および IT、等を所管している。同省は、財政政策の立案、全ての連邦行政機関に対する役務の提供、租税公課の徴収、ボーダー・ポストにおけるヒトおよび物の通行・輸出入検査、アルコール取引の監視および支払取引に係る検査、等を行う。同省の下部組織には、スイス連邦関税局 (Swiss Federal Customs Administration, ‘SFCA’) および税関総局 (Customs Head Office, ‘CHO’) があり、ボーダー・ポストにおける物品の輸出入および通過を監視し、無作為抽出検査 (random check) を実施している。税関総局は、スイスにおける税関業務を総括する。

州レベルにおける食品および食品の安全を所管する機関は、以下の通りである。第一は、州化学者 (Cantonal Chemists) である。スイスには、現在、20 名の州化学者が任命されており、その内の何人かは、2 つ以上の州を担当している。州化学者は、州立研究所 (Cantonal Laboratories) に所属し、その主たる任務は、食品および食品安全の分野にける法令が規定する事項の履行である。すなわち、下記で言及する食品検査官が収集するサンプルを分析し、食品法が規定する条件を満たしているか否かの判定を行う。第二は、州獣医 (Cantonal Veterinaries) である。各州は、動物の健康、動物の福祉、動物の伝染病およびと畜に関連した多様な任務を担当する州獣医を任命している。法令で規定されているわけではないが、ほとんどの州で、州獣医が任命されかつ当該獣医は完全雇用されている。第三は、食品検査官 (Food Inspectors) および食肉検査官 (Meat Inspectors) である。各州では、数人の食品検査官および食肉検査官が任命されている。これらの検査官は、先述の通り、サンプル収集を行い、その後、分析のためにそれらを州立研究所に送達する。第四は、関税係官 (Customs Officers) および関税獣医 (Customs Veterinaries) である。関税係官および関税獣医は、相互に協力して、ボーダー・ポストにおいて、物品の輸出入および通過が関係諸法規に照らして適法に行なわれていることを確保するのが任務である。

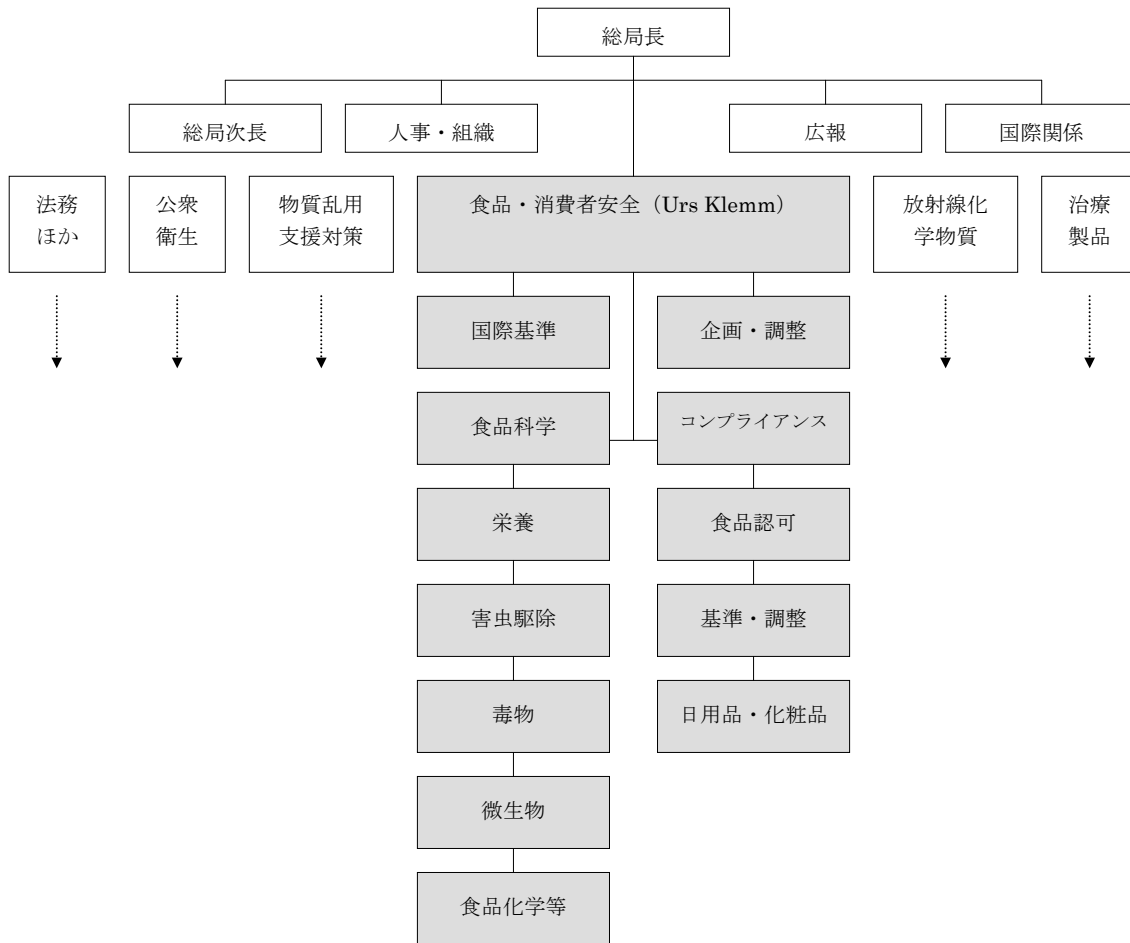
2. スイス連邦公衆衛生総局

スイスにおいて、食品および食品の安全を所管する中心的な連邦行政機関は、前述のスイス連邦公衆衛生総局（Swiss Federal Office for Public Health, ‘SFOPH’）^{注5}である。同総局は、我が国の厚生労働省に近い役割を担っている。スイス連邦憲法は、消費者は、食品およびその他商品に関して、詐欺または健康へのリスクから保護されなければならない、と規定する。また、1992年食品法は、食品が上市される際の要件を規定する。同総局は、関税総局と協力して、食品およびその他商品の輸出入または国境通過を規定する関連法令を執行している。各州は、行政管轄内において上記の法令の執行に当たる。多くの州が任命している州化学者は、統一食品検査手続を保証する専門家協会に所属し、かつ、スイス連邦公衆衛生総局と密接な連携の下に機能している。また、スイス連邦公衆衛生総局は、州立研究所（Cantonal Laboratories）と国境警備当局（Border Control Authorities）の業務調整、並びに、食肉およびその他動物由来の食品に関して責任がある。同総局は、食品法が規定していない肉製品の認可機関でもある。

スイス連邦公衆衛生総局は、食品安全分野における中心的な行政機関であり、近年、EU等を含み国際的に採用されている、「リスク・アナリシス（リスク・アセスメント、リスク・マネージメント、リスク・コミュニケーション）」コンセプトは、同局でも採用されている。同局の説明によると、下図の中の「食品・消費者安全」局の下にある「食品科学（food science）」部がリスク・アセスメントを担当し、「コンプライアンス（legal compliance）」部がリスク・マネージメントを担当している。食品・消費者安全局長は、管轄下に、リスク・アセスメント担当部とリスク・マネージメント担当部を持つというのは、両機能の分離（separation）の要請が強い今日の状況から判断すると、些か、不透明性を残している様に見受けられる。同総局の食品・消費者安全局は、この点に関して、次の様に説明する。

^{注5} 同総局は1893年6月28日設置され、当初の所管事務は、①医療専門職の試験、②伝染病対策、③食品検査、であった。同総局の現在の所管事務は、上記に加えて、④食品、産物、化学物質、麻薬および麻酔剤、種痘、レントゲン検査機器等の製品認可、⑤伝染病、化学物質、麻薬、麻酔剤、血液および血液製剤、種痘、食品、環境、環境放射線、に係る検査およびモニタリング、⑥法令および分析に係る基準の公表、⑦各種訓練、教育、研究および政策立案、⑧国際協力、等を行っている。同総局の職員数は現在411名で、同総局の2002年次報告書に記載される職員数（213名）と比較すると、一年間に倍増したことになる。また、当該組織内の部署再編も少なからず行なわれているようであり、同総局は未だ発展途上と言えよう。2002年同総局の出版物は：
www.bag.admin.ch/verbrau/e/index.htm

図表 5-2 スイス連邦公衆衛生総局・食品・消費者安全局の組織図



(出所) 食品・消費者安全局 2002 年年次報告書等に基づき作成

「リスク・アセスメント体制は、EU のそれと非常に近い内容になっている。現在のところ、リスク・アセスメントには約 40 名が携わり、リスク・マネージメントには約 35 名が携わっている。両者の間には密接な関係が不可欠であり、現行体制の最大のメリットとしては、連絡の取り易さであり、かつ、必要な人員を即時集めることができる点である」。実際において、リスク・アナリシスに基づく食品安全行政の組織論は、本件を検討する国が置かれている状況およびその国の国民性に拠ると言わざるを得ない^{注6}。EU の欧州委員会・保健・消費者保護総局の中でも、「欧州食

^{注6} 2004 (平成 16) 年度版食品白書「食品安全性の確保」、食料・農業政策研究センター編集・発行、78 頁において、山田友紀子氏は、リスクアセスメントとリスクマネージメントの関係に関して、次のように述べている：Codex の「食品安全に係わるリスクアセスメントの役割についての原則」は、リスクアセスメントとリスクマネージメントが機能的（「組織的」とは言っていないことに注意）に分離されていなければいけないが、両者間に密接な相互作用があることが必須であると述べている。たとえば、アメリカではリスクアセスメントとリスクマネージメントを同じ組織のなかで行っている。これは「密接な相互作用」に重きを置いたやり方といえる。また、イギリスやニュージーランドではリスク・マネージャーが、リスクアセスメントを外注している。一方、フランスやドイツ（2002 年の 11 月から）では、リスクアセスメントを行なう機関とリスクマネージメントを行なう機関は別であり、リスクアセスメント機関はリスクアセスメントに基づいてリスクマネージメント
次ページへ続く

品安全機関（リスク・アセスメント機関）の独立性および中立性を確保する動きの中で、両者の間に、不協和音が発生している」、または、「両者の関係が希薄化している」等の指摘^{注7}もある。スイス連邦公衆衛生総局および連邦獣医局によると、食品安全行政組織は、近い将来、組織の再編が予想されている。現在、リスク・アセスメントの機能は、食品安全に関連する幾つかの機関（食品・消費者安全局、連邦獣医局、農業関連機関）に分散されており、リスク・アセスメントの位置付けが大きな問題のひとつと見なされている。実際、食品の安全に係わっている上記の3機関の統合に係る意見、あるいは、独立したリスク・アセスメント機関の設置を主張する意見、等もある。いずれにせよ、スイスにおける食品安全行政に携わる諸機関は、リスク・アセスメント機関とリスク・マネジメント機関が組織的に分離されている国を含め海外の動向を注視している^{注8}のが現状である。

最後に、リスク・アセスメントを担当する「食品科学（food science）」部の所管業務内容を概観すると、上記の組織図に示されている通り、以下のチームに分かれている^{注9}。微生物・衛生セクション（the Microbiology and Hygiene Section）、食品化学・分析セクション（the Food Chemistry and Analysis Section）、害虫駆除・プラスチックセクション（the Pesticides and Plastics Section）、毒物ユニット（the Toxicology Unit）、栄養ユニット（the Nutrition Unit）。

第3章 食品安全に係る法律等

現在のスイス食品法（the Federal Law on Foodstuffs and Commodities, “Lebensmittelgesetz”、以下、「LMG法」）は、1995年7月1日に施行されたものである。現在に至るまでの主たる出来事を概観すると、第一に、1906年にスイスにおける最初の食品法が制定されたこと、第二に、その後、幾度となく改正の努力がなされたが、利害関係者間の利害調整が困難なことから実質的な改正には至らなかったという事実、第三に、1980年代^{注10}に入り、内分泌かく乱化学物質の問題が発生したこと、第四に、これまで多くの法令に分散されていた食品法を統一法典化する動きが出てきたこと、等がある^{注11}。スイス連邦公衆衛生総局の説明では、食品法の統一法典を制定する動きに関する直接的な動機は、口蹄疫またはBSE等の国際的な問題の発生ではなく、単に、食品安全に関して長期に渡り審議されてきた延長にLMG法が位置付けられている。スイス連邦公衆衛生総局の食品・消費者安全局は、スイスにおける食品法に係る法制度整備の状況を「EU法とスイス法との間の相違を埋めるために、小さな改正を繰り返している」と表現する。

ント機関に勧告を行なうことができる。この勧告をリスクマネジメントに活用するのかどうかはリスクマネジメント機関が決めることである。…リスクアセスメント機関とリスクマネジメント機関は対等である。

注7 2004年2月25日、「欧州委員会・保健・消費者保護総局との面談」時に聴取した意見。

注8 2004年3月2日、「スイス連邦公衆衛生総局との面談」および「連邦獣医局との面談」時に聴取した意見。

注9 英文の部署名は正式の名称である。

注10 前掲、「スイス連邦公衆衛生総局との面談」時に確認。

注11 前掲、「スイス連邦公衆衛生総局との面談」時に確認。

1. LMG 法

LMG 法は、スイスにおける食品安全のための全般的な法的枠組を規定する連邦法である。同法には、幾つかの重要な規定に関して暫定移行措置が挿入されたために、同法の全ての規定の効力が発生したのは1997年7月1日である。同法により、大幅な改正または新たに新設された規定は、食品等の生産者、事業者および運送業者等に係る規定である。LMG 法に基づき、幾つかの条令が制定されている。LMG 法は、第1条において、3つの目的を規定している。第一は、公衆衛生の観点から、劣化した食品等の潜在的被害から国民を保護すること、第二は、商品の特徴、外観および包装等に係る詐欺的行為からの消費者の保護、第三に、食品の衛生的な取扱いの確保、である^{注12}。また、LMG 法は、重要な原則として、「肯定の原則 (affirmative principle, “positivprinzip”）」を掲げている。当該原則は、LMG 法だけでなく、食品安全に係る全ての法令に適用され、その内容は、「法律または政令により規定される全てのものが認められ、規定されていないものは全て認められない」、というものである。また、LMG 法は、食物の栽培等、生産、保存、調理、表示、広告および消費者への販売に関して規定する^{注13}。つまり、食品検査官は、同法を執行するために、農場の検査、冷凍倉庫における冷凍温度の検査、または、レストラン等におけるメニューの食品表示検査を行う。LMG 法は、更に、「食品」を定義している。同法の定義によれば、食品とは「食することが可能なもの」および「刺激物」を指す。「食することが可能なもの」とは、人体の増強および健康の維持促進のための食料で、医薬品として広告されていないものを意味する。ビールおよびワインはこの範疇に入る。水も、また、この範疇に入る。

LMG 法は、更に、「自主管理の原則」を規定している。すなわち、州の行政機関は無作為抽出検査を実施するが、他方、食品または食品添加物を生産または取引する者は、慎重にかつ最善の慣行 (best practice) に従い、行為することが要請されている。従って、上記の食品関係者は、法令の遵守と同時に、第三者への委託行為を含み、自身が生産または加工する食品を適切に管理する義務を負う。スイスの食品関連諸法では、この自主管理の原則が特に強く要請されており、HACCP に関しても同様である。この食品法の執行に係る二重構造^{注14}は、スイス食品行政の特徴とも言える。

2. 食品に関するその他法令

スイス連邦委員会 (the Federal Council) は、LMG 法が付与した条令を制定する権限に基づき、食品に関する政令 (the Ordinance on Foodstuffs, “Lebensmittelverordnung”, 以下、便宜的に「LMV 政令」) を制定している。同政令は、三部で構成され、第一部は、全ての食品に適用される一般規定で、第二部は、食品を定義しその製造および内容に関して詳細に規定し、第三部は、移行期間中の暫定措置等を規定する。同政令は、LMG 法と同様に、肯定の原則に従う。LMV 政令に記載されていない食品の流通は認められないが、スイス連邦公衆衛生総局は、LMV 政令に記載されていない新しい食品に係る許認可権限を有する。

^{注12} LMG 法、第1条。

^{注13} 前掲、LMG 法、第2条。

^{注14} 前掲、「スイス連邦公衆衛生総局との面談」時に確認。二重構造 (dual system) という表現は、スイス食品行政においてよく使われる表現である。

先に触れた 2 つの法令以外で、食品および食品安全に係る主な法令を列挙すると、以下の通りである。(1) 製造物責任に関する連邦法 (Federal Law on Products Liability, “Produktehaftpflichtgesetz”)、(2) 添加物に関する政令 (Ordinance on Additives, “Zusatzstoffverordnung”)、(3) 栄養価に関する政令 (Ordinance on Nutritional Value, “Nährwertverordnung”)、(4) 不純物および含有物に関する政令 (Ordinance on Impurities and Substances of Content, “Fremd und Inhaltsstoffverordnung”)、(5) 衛生に関する政令 (Ordinance on Hygiene, “Hygieneverordnung”)、(6) 動物の伝染病に関する連邦法 (Federal Law on Animal Epidemics, “Tierseuchengesetz”)、(7) 農業に関する連邦法 (Federal Law on Agriculture, “Landwirtschaftsgesetz”)、(8) 動物の保護に関する法律 (Animal Protection Law, “Tierschutzgesetz”)、(9) 食肉の衛生に関する政令 (Ordinance on Meat Hygiene, “Fleischhygieneverordnung”)、(10) 食肉管理に関する政令 (Ordinance on Meat Control, “Fleischuntersuchungsverordnung”)、(11) 食品表示に関する各種法令 (Legislation on Food Labeling)、(12) 計量に関する連邦法 (Federal Law on Measurement, “Bundesgesetz über das Messwesen”)、(13) 公表に関する政令 (Ordinance on Declaration, “Deklarationsverordnung”)、(14) 使用物に関する法令 (Legislation on Objects of Utility)、(15) 農産物の公表に関する政令 (Ordinance on Declaration of Agricultural Products, “Landwirtschaftliche Deklarationsverordnung”)、(16) 原材料の公表に関する政令 (Ordinance on Declaration of Raw Materials, “Rohstoffdeklarationsverordnung”)、(17) 遺伝子組み替え体に関する法令 (Legislation on Genetically Modified Organisms)。

第 4 章 業界団体および消費者団体

スイスには、かなり多くの食品業界団体が存在する。その内の 17 団体がスイス食品産業連合 (“Federation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien”) に加盟している。同連合の目的は、加盟団体の経済的および政治経済的な利益を保護することにある。同連合は 190 の企業で構成され、総従業員数は約 3 万人である。その業種は、チョコレート、アイスクリーム、珈琲、スープおよびソース等の製造販売である。食品業界団体に比べ、消費者団体の数は非常に少ない。最も有力な団体は、消費者保護協会 (“Stiftung Für Konsumentenschutz”) である。同協会は、関連する全ての事項につき消費者の利益を代表し、また、消費者に対して情報の提供および相談等のサービスを提供している。

一般的に、スイスでは、食品業界団体および消費者団体の立場は余り強くない^{注15}。しかし、関連する団体は、通常、食品安全の分野で新たな立法が検討される場合、政府が行う諮問の過程に含まれている。時には、ロビー活動を通じて議案成立に寄与したり、または、メディアを通じて一般市民への呼びかけを行う場合がある。不当競争に係る連邦法 (“Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb”) は、専門家協会、経済業界団体、消費者団体に対して、不当競争に関する訴訟を提起する資格を与えている。

第 5 章 食品安全に係る緊急時対応

^{注15} 前掲、「スイス連邦公衆衛生総局との面談」時に説明を受ける。

1. 緊急時対応の研究と体制整備

通常食品安全組織および措置では対応できない緊急事態の場合、必要な措置を講じる責任を負うのは、スイス連邦公衆衛生総局である。しかし、同総局は、現在、危機管理マニュアルという一冊に全てが凝縮されているような緊急時対応マニュアル（*compilation*）を有しているわけではない。スイスでは、1990年に発生したベルギーにおけるダイオキシン問題を非常に問題視し、緊急時対応の重要性を認識するに至り、過去の海外事例等の情報を集め、独自に分析を行っている。その中には、交差汚染、食品残留物等、がある。上記のような検討の結果、かかる緊急事態において、同総局の行動指針となる危機管理に関する内部規定（*internal rules for crisis management*）、「品質ハンドブック（‘Quality Handbook’）」等が整備された。

2. 緊急時対応マニュアル

上記の内部規定は、緊急時対応が必要となる6つのシナリオを想定し、それぞれのシナリオ毎に、対応の目的、基本政策、緊急連絡網、具体的措置、留意点、過去の類似の事例紹介等が明記され、かつ、緊急時対応の流れ（「警告」－「状況把握」－「タスクフォース編成」－「対応」－「原状回復」－「総括評価」）を想定し、各ステージにおけるタスクフォースの役割および権限が具体的に詳述されている。「状況把握」段階において、状況把握チェックリストが作成されている。また、誰が具体的に担当するか既にメンバーは決まっている。「タスクフォース編成」段階では、既に作成されているチェックリストに基づき、如何なる専門家が追加的にタスクフォースに参加すべきか決定される。タスクフォースには、当然の如く、食品・消費者安全局長が入っている。更に、「原状回復」段階では、緊急要請として、立法措置あるいは各種の行政命令が出されることになるが、それらの緊急措置を元の状態に戻すという意味での現状回復業務が想定されている。

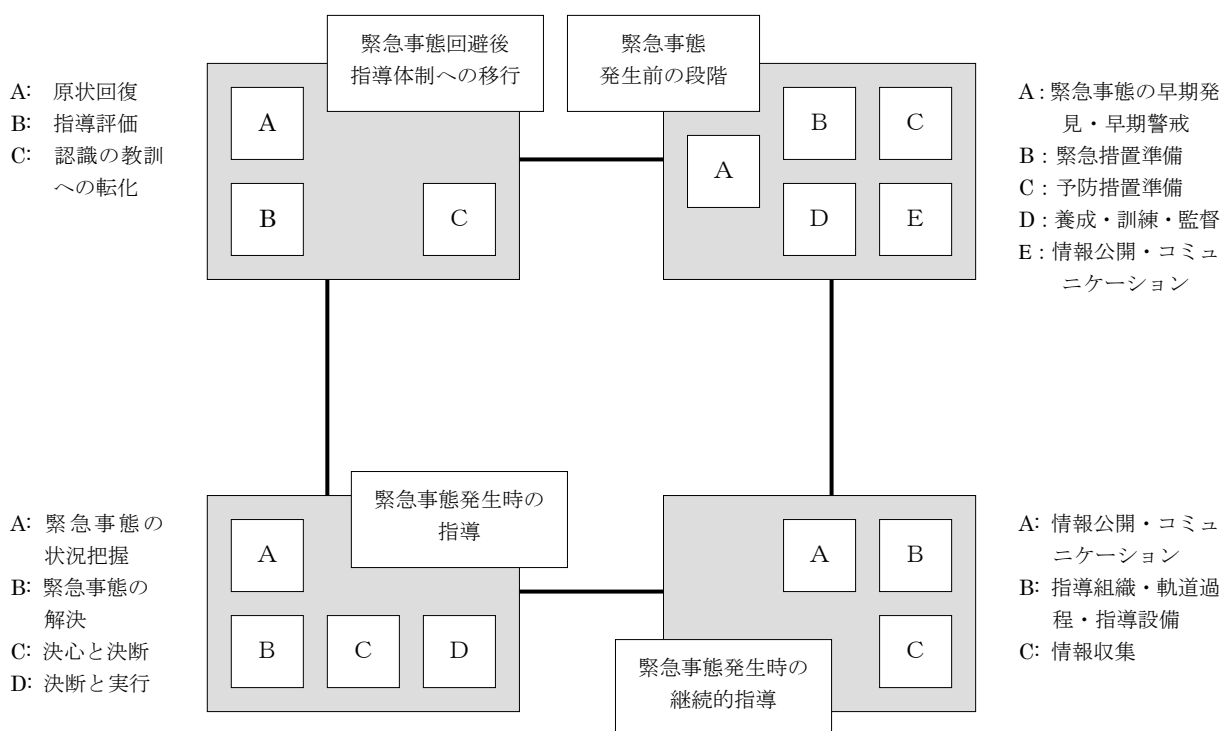
また、品質ハンドブックには、具体的な対策を講じる前にリスク要因を精査するためのチェックポイント（*reference points*）および数値（*threshold values*）が記載されている。また、緊急時における行政当局間の連携に係る指針を具体的に明記し、各種の手続および方策を規定している。緊急事態の性格および内容により、情報に関する施策、連携に関する施策、国境対策、データ収集に関する施策等、講じるべき対策が異なってくる。スイス連邦公衆衛生総局は、如何なる対策を実施するかに関して決定する権限を有するが、具体的措置を決定した後、その実施権は関係する州行政機関に委ねられる。

食品・消費者安全局によると、緊急時対応にとって重要なのは、事前の準備すなわち緊急事態に直面した際に、担当行政機関が如何に迅速に適切な措置を講じることができるかであり、このために、過去の事例を研究し、各種の対応マニュアル等を作成している。但し、このような対応マニュアル等は、一度作成すれば良いというものではなく、スイス連邦公衆衛生総局では、繰り返し、実際のシミュレーションを予定している。当該シミュレーションを通じて指摘される対応上の課題は、対応マニュアル等の修正に反映される。同総局の説明から判断すると、スイスにおける食品安全に係る緊急時対応は、限りなく実践的性格を持っている。

連邦獣医局（the Federal Veterinary Office, ‘FVO’）によると、上記の連邦公衆衛生総局における緊急時対応マニュアルとは性格的に異なるが、連邦獣医局は、口蹄疫については緊急対応マニュアルを作成している。

最後に、特筆に値するのは、連邦委員会（Federal Council）が、危機管理問題の重要性に鑑み、自らのイニシアチブで専門家を多方面から集め、危機管理に関する共同研究（参加組織は次の通り：国防参謀本部、戦略情報機関、ジュネーブ州警察、スイス災害救助隊、国際赤十字、民間企業（UBS, Novartis Service AG, Nestle International S.A. Sulzer Management AG, ABB Schweiz AG, Swissair）、および、チューリッヒ大学経営学研究所、等）を実施し、2001年に、「緊急事態発生の時および発生の前後における指導原則」^{注16}と題する小冊子を作成したことである。同小冊子は、連邦公衆衛生総局を含む中央省庁、議会関係機関、その他国家警報センター等の特別機関に対して、配布されている。その基本概念図は、図表5-3の通りである。

図表5-3 緊急事態発生の時および発生の前後における指導原則



(出所)「緊急事態発生の時および発生の前後における指導原則」、11-12 頁。

まず、緊急事態を 4 つのステージ（①緊急事態発生前の準備段階、②緊急事態の発生段階 A、

^{注16} 同小冊子は、2001年にドイツ語、フランス語、イタリア語の三ヶ国語で出版されている。ドイツ語及びフランス語の正式名称は次の通りである：Strategische Führungsausbildung SFA Ausgabe 2001Deutsch, ‘GRUNDSATZE der Führung in, nach und vor der Krise’ (Behelf) 及び ‘Formation a la conduite strategique (FCS) Edition Francaise 2001, ‘PRINCIPES de conduite pendant, après et avant une crise (Aide-Memoire)。

③緊急事態の発生段階 B、④緊急事態回避後の段階)に分け、それぞれの段階における指導ガイドラインを説明している。まず、第一段階(事前の準備段階)においては、緊急事態の早期発見/早期警戒、緊急措置、緊急事態の予防的措置、訓練および監督、情報公開が簡略に説明されている。第二段階(緊急事態の発生段階 A)においては、緊急事態が発生した状況における、情報公開、組織・プロセス・設備、情報収集、のあり方が説明されている。第三段階(緊急事態の発生段階 B)では、緊急事態が発生した場合の状況把握、問題の解決、決心と決断、決断と実行、に触れる。最後の段階(緊急事態の収束段階)では、原状回復、緊急事態発生前後における「指導」および「具体的な措置」に関する評価、並びに、評価結果と将来への教訓、が述べられている。同小冊子または本件に係るその他情報に関しては、連邦委員会・戦略的指導者養成機関(SFA)のホームページから入手することができる：www.sfa.admin.ch。

3. バイオ・テロリズム対策

2001年に炭疽菌を使用したテロリストによる攻撃が米国で発生し、それに続き、幾つかの類似の事件(copycat incidents)がスイス国内で発生した。当該事件は、幸いにして、純粹の炭疽菌が使用されず、粉末の白色物質を炭疽菌と言い脅迫するというものであったが、この事件を契機として、「連邦国防・市民防衛スポーツ省(the Federal Department of Defense, Civil Protection and Sports, (VBS))」およびスイス連邦公衆衛生総局の食品・消費者安全局は、共同して事件および状況の分析を行い、この種のバイオ・テロリズムは、実際のテロであるか否かを問わず、国民に甚大な被害をもたらす可能性を秘めるものであり、そのための緊急対応が早急に検討されるべきであるとの結論を公表した^{注17}。連邦委員会(the Federal Council)は、それを受けて、テロに対する国家防衛計画策定のための一連の緊急措置を承認した。実際、「食物または水道水」を通じて、微生物病原体あるいは毒物は容易に拡散させることができ、これまで全く検討されてこなかった領域だけに対策は緊急を要し、2002年に本件に関する包括的な研究が開始されている。研究成果は「バイオテロと食品供給」と題する報告書^{注18}に纏められることが予定されており、また、本件に係るスイス連邦公衆衛生総局における担当部署は、食品・消費者安全局の微生物・バイオ技術セクション^{注19}、である。

第6章 食品安全に係る訴訟

近年、スイス連邦最高裁判所において、LMG法の規定に関する訴訟が複数発生している。以下、その概要を紹介する。基本となる争点は、欺瞞又は虚偽の可能性のある食品の広告または申告の許容性等、である。the Federal Department of Home Affairs v. Association of Swiss Milk Producers (BGE

^{注17} テロは3つに分類される。第一は、核兵器テロ‘N’で、放射性物質または核兵器を使用して民間人等を標的にするテロ、または、核施設を攻撃対象とするテロを指す。第二は、バイオテロ‘B’で、微生物(伝染性)または生物学的毒物を使用して民間人等を標的にするテロを言う。第三は、化学テロ‘C’で、毒物化学薬品(化学兵器戦で使用される各種ガス)を使用して民間人等を標的にするテロを言う。

^{注18} 当該報告書は2004年度中に完成予定である。また、本報告書は、現行の防衛計画の強化に係る権限を有する政治家行政官、科学者、研究機関の診断学研究者、等のために作成されている。

^{注19} 微生物・バイオ技術セクションのホームページ参照：andreas.Baumgartner@bag.admin.ch。2002年食品・消費者安全局の年次報告書によると、「実際に、この種のテロが発生した場合の物理的および精神的な被害の大きさを勘案すると、予防的措置は必要でありかつ正当化できる」と説明している。

127 II 91) 訴訟における主たる争点は、牛乳に関するある広告が法が許容する範囲のものであるか否か、であった。同広告の一部は、「牛乳は、老齢に伴い骨が脆弱となる、いわゆる、骨粗鬆症の予防に役立ちます」という記述があり、同裁判所は、LMG 法第 18 条第 2 項^{注20}および LMV 法第 19 条第 1 項サブパラグラフ C13^{注21}の規定に基づき、当該牛乳広告の中のかかる記載は容認できない (impermissible) 旨の判断を下した。

また、Steiner AG and Denner AG v. Privy Council and Cantonal Court of the Canton of Valais (BGE 127 II 398) 訴訟における主たる争点は、「バレー州で生産されたのではなく、バレー州以外のスイスの地方産であるブドウから製造された赤ワインに関して、その瓶に貼られたラベルに、伝統的にバレー州の一部の赤ワインを指す言葉として使用されている“Goron”という言葉を含むことができるか否か、であった。このケースにおいても、連邦最高裁判所は、LMG 法第 18 条第 2 項の規定に基づき、かかる記述は欺瞞的 (deceptive) であるとの判断を下し、バレー産ではない赤ワインのラベルに、今後、“Goron”の言葉を使用することを禁じた。

前述の 2 つの訴訟における争点とは異なり、A. v. Public Attorney's Office of the Canton of Argovia (BGE 127 IV 178) の訴訟における争点は、スイス食品法の適用範囲、であった。A 氏は、精神活性性のプシロシビンを含むマッシュルーム取引を行っていた。A 氏は LMG 法第 47 条^{注22}違反で告発され、下級裁判所において有罪を宣告された。そこで、A 氏は、連邦最高裁判所に対してかかる決定に対する異議申し立てを行い、自身が取引していたプシロシビンを含むマッシュルームは LMG 法第 3 条の意味における「食品」ではなく、従って、LMG 法の適用範囲に該当しない旨の主張を行った。連邦最高裁判所は、A 氏の訴えを棄却し、品質保証および消費者保護のためには LMG 法の広い解釈が必要である、と指摘した。同裁判所によれば、プシロシビンを含むマッシュルームは、普通のマッシュルームと比較すると異なる味と効果を有するものの、マッシュルームの外観および消費の方法に差異はない。プシロシビンを含むマッシュルームが人体の強壮および健康維持を促進しないという事実も、同裁判所の意見によれば、かかるマッシュルームを LMG 法が定義する食品として分類する更なる理由となるに過ぎない。

第 7 章 EU との関係

先述の通り、スイスは、地理的に EU 域内に所在する「陸の小島」である。「陸の小島」ではあるが、少なくとも通商関係においては「陸の孤島」にしてはならないというのが、現在のスイスの対 EU 政策であろう。スイスの輸出産業にとって、EU 法の遵守並びに各種のデータベースを含む EU システムとの統合は、特に、重要な意味を持っている。食品安全に関しては、連邦公衆衛生総局・食品・消費者安全局・国際規格セクションが EU およびその他の海外における動向を注

^{注20} LMG 法第 18 条第 2 項：食品の広告、外観および包装は、消費者を欺くものであってはならない。

^{注21} LMV 法第 19 条第 1 項サブパラグラフ C13 において、次の行為が禁止されている：食品がその性質としてヒトの疾患の予防、治療若しくは治療または痩身剤の効果を有する旨の一切の記述、または、かかる性質が食品に内在するという印象を与える一切の記述。

^{注22} LMG 法第 47 条第 1 項およびサブパラグラフ a：以下の者は、罰金または禁固により罰せられる。(a) 通常使用方法で使用された場合に健康を害する食料品を生産、加工、保存、輸送または送達する者。

視している。スイスの対 EU 政策の基本は、EU 法の遵守であり、また、EU 法と同一ではないにせよ、EU 法と調和した国内法の制定は対外貿易を検討する上での最重要課題となっている。たとえば、牛乳生産および販売に関する衛生措置を規定する EU 規則^{注23}は、牛乳の品質確保および品質管理に関する政令^{注24}に反映されている。牛乳、乳製品、生きた動物、動物の廃棄物、GMO、等については、既に EU とほとんど同じ規制を行っており、食肉、肉加工品については、今後、同じ規制を行うことが予想されている^{注25}。

他方、スイスは、欧州委員会と二国間協定を締結すれば EU の緊急警報システム（Rapid Alert System for Food and Feed, ‘RASFF’）に参加できるが、当該システムには参加していない。しかし、スイスに関係する情報は緊急警報システムを通じて欧州委員会から流れてくるが、概して、重要な情報が流れてくることはほとんどない。従って、諸外国の食品安全に係る情報は、主として、在外公館経由あるいは食品・消費者安全局等の人的繋がりを利用した独自の情報網を経由して収集している。二国間協定という観点からは、ドイツ、フランス、イタリア等と締結している。食品・消費者安全局によれば、独自のチャンネルによる情報収集は比較的良好に機能している^{注26}模様である。

トレーサビリティに関しては、スイスはほぼ EU 加盟国のレベルにある。実際、牛および環境に優しい食品、たとえば、果物、野菜、その他有機農産物に関しては、既に確立している。牛以外の動物に関しては、今後の課題である。トレーサビリティに関しては、EU 加盟国でも統一しておらず、また、データベースが加盟国毎に存在すると言っても過言ではない。スイスも同様で、国境を越えると、その国の管理番号が割り当てられている。今後の方向としては、当然、欧州統一のトレーサビリティおよびデータベースの構築であるが、近い将来に、それらが実現する可能性は極めて低いと思われる^{注27}。

^{注23} EU Regulation No 92/46EWG.

^{注24} “Verordnung über die Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle in der Milchwirtschaft”.

^{注25} 「スイス連邦獣医局との面談」時に説明を受ける。

^{注26} 前掲、「スイス連邦公衆衛生総局との面談」時に説明を受ける。

^{注27} 「スイス連邦獣医局との面談」時に説明を受ける。