



農業分野における新たな保障ニーズを考える

—食の安全に対する規制強化と生産者のリスク—

共栄火災海上保険株式会社 系統市場開発部
事務企画室 企画推進担当部長 和野 嗣賢

1. 生産規模の拡大によって表面化するリスク

平成19年度から導入された農業の「担い手政策」は、一定規模以上の経営面積¹を有する大規模な農業生産者を育成する政策である。大規模な農業経営では出荷先等の関係先も多く、農産物を安定的に生産できる農業経営が求められる。

経営規模の小さな生産者では、一度に出荷できる農産物の量が限られるので、多くの場合、生産者は農産物をJAに集荷し、JAが規格・選別を行って出荷する共同出荷の形態がとられている。この共同出荷の場合、各生産者の農産物が混ざり合った状態で箱詰めされているので、個々の農産物の生産者を特定することはできない。そのため、出荷した農産物の安全性に問題があって食中毒等の事故が発生した場合、生産者に責任を問うことができないため、出荷者であるJAが責任を負うことになる。つまり、共同出荷では、生産者はJAに守られていることになる。

しかし、大規模経営の生産者の場合には、一度に大量の農産物を出荷できるため、量販店や食品事業者との契約取引による農産物の直接出荷が可能となる。このような直接出荷では、農産物の生産者は特定され、また、生産者の表示が行われているので、出荷農産物

の安全性に問題があって食中毒等の事故が発生した場合には、生産者が責任を負うことになる。生産量が小規模な場合には、共同出荷という形態の中で表面化しなかったリスクが、生産量の拡大によって表面化するのである。

農業経営を揺るがすリスクには、天候不順による収穫量の減少、市場価格の下落による収入減、火災による施設の損壊、けが・病気等による農作業の中断等のリスクがある。これらのリスクは経営規模とは関係のないリスクであるが、農産物の安全性に関わるリスクは大規模な農業経営者のリスクである。

2. 農産物の欠陥による損害は生産者の責任

この農産物の安全性に関わるリスクとして注意したいのが、近年、米国で多発している生野菜の食中毒リスクである。米国では、O157を原因菌とする食中毒だけでも、1995年のリーフレタス、96年のカイワレ、97年のアルファルファ、02年のレタスと続き、2006年9月には、O157に汚染されたハウレンソウによって、全米23州で死者3名、患者157名の大規模な食中毒が発生している。

野菜を汚染する病原微生物細菌には、O157の他、カンピロバクター・ジェジュニ、サル

¹ 新基本計画にもとづく品目横断的経営安定対策では、加入者（担い手）に経営耕地面積の条件が付されており、認定農業者（家族経営）の場合は、北海道10ha、都府県4ha、特定農業団体とこれと同様の要件を充足する組織（集落営農）の場合は、20haである。

モネラ菌、ノロウイルス、サイクロスポラ、他があり、これらの病原微生物細菌は加熱処理をすれば殺菌される。しかし、加熱処理をしない生食用野菜では、これらの病原微生物細菌が殺菌されないので食中毒が発生するのである。野菜等の農産物が病原微生物細菌に汚染される原因としては、これらの菌に汚染された地下水等を圃場の栽培水や出荷時の洗浄水として使用した場合等があげられる。また、出荷作業時に人の手によって汚染される場合もある。

このような農産物による食中毒等の事故が発生した場合、生産者等は被害者に対して賠償責任を負うが、従来、この賠償責任の法的な根拠は、生産者等に「過失」がある場合のみ責任を課す過失責任の考え方であった。例えば、定期的な水質検査をせずに地下水を栽培水として使用し、食中毒が発生した場合には、定期的な水質検査を怠っていたという過失によって生産者は責任を問われる。

しかし、この過失責任では、過失がない場合には責任を問えないため、欠陥によって被害を受けても被害者は救済を受けることができない。このため、この過失責任に代わる無過失責任という法的な考え方が生まれた。この無過失責任とは、生産物に欠陥があり、その欠陥を原因として損害が発生した場合、欠陥と損害との因果関係が明らかであれば、その生産物の生産者等は被害者に対する賠償責

任を負うとする考え方である。例えば、出荷用に仕入れたダンボール箱が細菌に汚染されていて、それを知らずに、そのダンボール箱で農産物を出荷し食中毒が発生した場合、生産者には過失がないので、過失責任では生産者の責任を問うことはできないが、無過失責任では、菌に汚染された欠陥のある農産物によって食中毒による損害が発生しているので、生産者は責任を問われる。

この無過失責任は製造物責任ともいわれ、各国でこの考え方を取り入れた法律が施行されている。わが国でも、1985年にこの無過失責任の考え方を取り入れた製造物責任法（PL法）が施行されている。

3. 欧州における食の安全に対する規制強化

ところで、グローバル化による経済活動の規制緩和が進む一方で、食の安全に関しては、1990年代中頃に問題²となったBSE事件を契機として、全世界的に規制の強化が図られている。欧州では、BSE事件によって、牛肉は生産地から消費地に到るまでの情報が管理されていないことが明らかとなった。これは、牛肉に限ったことではなく、多くの農畜産物についても同様であった。このため、2002年のEC³食品安全規則18条⁴によって、農畜産物はリスクの遡及が可能となるようにトレ

2 BSEのリスクに関しては、1980年代より研究論文にて指摘され、1990年代前半には英国政府の委員会でも論議されていたが、英国では1996年まで、BSEのリスク対策はとられなかった。

3 EU（欧州連合）は、①EC（欧州共同体）、②共通外交・安全保障に関する政府間協力、③刑事司法・警察に関する政府間協力の3分野から構成される。EU自体には法人格が明文化されていないが、ECには独立の国際法人格が明文化されている。

4 Regulation EC No178/2002 Article18

一サビリティ (traceability) を確保することが規定化された。

また、ECでは、1985年に採択した製造物責任指令が未加工農産物⁵を「対象から除外する」と規定していたが、BSE事件を契機に、1999年、未加工農産物は「対象に含める」ことになった。なお、1985年のEC製造物責任指令等を参考にしたわが国の製造物責任法 (PL法) は未加工農林水産物を対象外としたままである。

さらに、欧州において、この無過失責任の考え方に大きな影響を与えたのが2001年の英国高等法院のC型肝炎輸血事件⁶の判決である。事件当時、医療関係者の間ではC型肝炎ウイルスの存在は知られていたが、C型肝炎ウイルスが輸血血液を汚染する可能性は明らかではなかった。この裁判では、C型肝炎ウイルスに汚染された血液を輸血した英国国立血液局の無過失責任の有無が問われた。国立血液局は「輸血当時、輸血によるC型肝炎の感染リスクを回避することは不可能であったから輸血血液には欠陥がない」⁷と主張した。しかし、英国高等法院は、EC各国の学説等を参考として、「欠陥の存否を判断する場合には、リスク回避可能性は考慮してはならない」、また、「輸血当時、C型肝炎ウイルスの存在を医療関係者は知っていたのだから、輸血によるC型肝炎ウイルスの感染リスクの可能性は認識できた」とし、国立血液局に「責任あり」との判決を下した。

この判決がEC各国の学説等を参考としたものであったため、この判決以降、欧州では、「市場に置かれたものは常に安全なものでなければならず、その生産者 (製造者) には安全性を担保すべき義務や責任が課せられている」との法的な見解が一般化している。

こうした食の安全規制の流れを受け、EUでは、より安全な農産物を生産、出荷する取り組みとして1997年に、農業者団体がGAP (Good Agricultural Practice: 適正農業規範) を始めた。GAPとは、農作業ごとに、安全な農産物を生産するための管理ポイントを整理し、農作業の実施状況をチェックし、記録することによって、安全な農産物を生産、出荷しようとするものである。

このような欧州での規制強化の動きは、わが国にも影響を与えており、農産物の生産には、今まで以上の注意が必要になってきている。

4. 農業生産者の賠償責任と保障二一ズ

2002年12月の東京地裁のイシガキダイ食中毒事件は、欧州の食の安全に関する規制強化の影響を受けた裁判といえる。この裁判では、料亭が客に提供したイシガキダイの料理の欠陥が、調理によって生じた欠陥ではなく、イシガキダイそのものに含まれていたシガラテ毒素による欠陥であるにもかかわらず、こ

5 EC製造物責任指令では「第一次農産物」と表記している。

6 A v. National Blood Authority [QB] [2001] 3 ALL ER 289

7 「開発危険の抗弁」といわれるもので、製造物を引き渡した時点の科学水準では欠陥を認識できない場合には製造者の責任は免れるとする製造物責任の免責事由

の料理を加工品として扱い、料理を提供した料亭に無過失責任にもとづく賠償責任を課した。東京地裁は、判決において、「食品は無条件に安全性を求められるものであり、食中毒の原因となる毒素が含まれていれば、その食品は欠陥品である」との考えを示したのである。

わが国の製造物責任法（PL法）では、未加工の農林水産物を対象外としている。これは、自然の力で生産された未加工農林水産物の欠陥は生産者の責に帰すことはできないとの理由からである。しかし、この東京地裁の判決のように、食品が無条件的に安全なものでなければならぬとしたら、未加工農林水産物の欠陥も生産者の責任になってしまう。

未加工の農産物の欠陥には、先に述べたような病原微生物細菌による汚染の他、基準値を超えた残留農薬の検出等があるが、出荷生産者に過失のない農薬飛散（ドリフト）による残留農薬であっても、出荷した農産物から基準値を超えて検出された場合には、「食品は無条件に安全性を求められるものであり、食中毒の原因となる残留農薬が含まれていれば、その農産物は欠陥品である」とされることもあり得る。

農業生産者には、このような食の安全に対する規制強化の動きを伝え、より安全な農産物の生産と出荷が重要であることを知らせるとともに、万一、農産物の欠陥によって賠償責任を課せられた場合に、その損害が経営に与える影響を知らせることも重要である。

これからは、直接出荷の増加とともに農産物に関連する賠償責任リスクの存在が表面化

し、大規模経営を中心にリスク回避手段として損害保険が果たすべき役割は、ますます大きなものになるだろう。共業火災では、農業生産者向けの新たな賠償責任保険商品の提供を行うことにしており、食の安全に対する規制強化の流れをしっかりと見据えて、農業生産者の保障ニーズに応えていきたいと考えている。

以上

<参考文献>

1. 内閣府委託調査「消費者の安全のあり方に関する研究会」報告書 平成15年11月
社団法人商事法務研究会
2. 内閣府国民生活局「製造物責任の運用状況等に関する実態調査」平成18年7月
3. 国民生活センター<くらしの判例集> イシガキダイによる食中毒と製造物責任
4. JETRO 「EUにおける製造物安全制度」
5. QUEENS BENCH DIVISION A-vs- National Blood Authority 26 MARCH 2001