

本文之著作權屬台灣通商法律事務所所有，未經許可不得使用及轉載。

從日本食品安全基本法借鏡 ～看台灣食安監管制度的改革方向～

近年食安問題頻仍例如塑化劑、毒澱粉、農藥殘留、假蜂蜜、重金屬，今(2014)年9月起爆出的『黑心油』事件，牽扯出數起非法將餽水油、飼料油摻入食品的事件，惟歷次修法仍未能建構健全的食安監管機制。顯然徒法無足以自行，且改革之焦點似乎無法抓住問題解決之核心。職故，參考鄰近之先進國家—日本之經驗或許能作為我國部分問題解決之方向。日本經歷數次重大食安事件後，於2003年制定並施行《食品安全基本法》，其揭示保護國民健康為首要目的，及明定國家、地方政府、食品業者和消費者各自的角色、職責，且於食安政策擬訂前必須為風險評估及強調中央、地方、相關行政機關及食品業者、人民的相互聯繫、協調與合作之重要性，以下將日本的食品安全監管機制作一扼要說明。

一、 概述

確保食品(係指除了醫藥品之外之所有飲食品¹)安全係日本《食品安全基本法》(以下稱基本法)之宗旨，基本法就食品供給過程的各階段²之適切措施及為了防範對國民健康之負面影響於未然而確立了國家、地方政府、食品業者、消費者之角色、職責及新的食品安全監管理念。政府應充分了解食安的國際動向和人民意見並根據科學知識採取必要措施，建立風險評估、風險管理及風險溝通的協調運作機制，亦應採取立法、財政或其他必要措施以落實食品安全相關政策³。

國家 (中央政府)	地方政府	食品業者	消費者
秉持確保食品安全之理念，國家應負綜合制定並實施食品安全政策之責任。	秉持確保食品安全之理念，於地方權限內，本於轄區內之自然經濟社會條件，制定並實施相關食品安全政策。	秉持確保食品安全之理念，食品業者應認知到其負擔確保食品安全的首要責任，必須在食品供給過程的各階段採取必要措施。致力提供食品相關的適切情報，以協助中央、地方政府的政策實施。	消費者除應深入了解食品安全相關知識外，需努力對食安政策表達意見，發揮確保食品安全的積極作用。

¹ 食品安全基本法§2。相較於我國食品安全衛生管理法§3①將『食品』定義為「指供人飲食或咀嚼之產品及其原料」，日本食品安全基本法『食品』涵蓋的範圍更為廣泛。

² 包含食品原料之種植、養殖、生產、加工、儲存、容器及包裝、流通、運輸到銷售各階段

³ 食品安全基本法§10

本文之著作權屬台灣通商法律事務所所有，未經許可不得使用及轉載。

二、 食品安全委員會

基本法明定國家(中央政府)就確保食品安全理念，應負綜合制定並實施食品安全政策之責任(食品安全基本法§6)，本此意旨而設置一常設之食品安全委員會(以下稱委員會)。主要負責風險評估(食品健康影響評價)及風險溝通，亦即彙整國外食品安全資訊及相關行政機關、食品業者和人民提供之資訊、意見與食安風險管理機關(例如厚生勞動省、農林水產省、環境省)分別獨立運作。換言之，在日本之基本法架構下，不會有『裁判』(即指委員會)兼『球員』(即指相關行政機關)之狀況發生，似乎較能發揮食安風險監管之功能。

■ 權限

- (1) 涉及基本法所定「特定事項⁴」，關係大臣必須諮詢委員會的意見，委員會進行風險評估後，依據評估結果提供勸告、意見。關係大臣於修訂食安相關的施政方針及計畫後，應於一定期間內向委員會報告。除「特定事項」外，機關如認其施政涉及食安，亦得向委員會諮詢、請求提供意見。
- (2) 委員會藉風險評估，對食安之施政進行監督，必要時得透過內閣總理大臣對相關大臣進行勸告。委員會於調查審議時，得要求相關行政機關首長列席陳述意見、提供資料或其他必要協助。

■ 架構

- (1) 委員會設置於內閣府下，每週開會一次，必要時得召開臨時會議⁵。
- (2) 委員會為調查審議專門事項，得設專門委員，組成專門調查會，目前專門調查會之規模約兩百多人⁶。
- (3) 委員會之委員由七名具食品安全專業的優秀人士組成(包含專任及兼任)，任期三年，須經國會兩議院同意後，由內閣總理大臣任命⁷。

三、 食品安全之風險評估、風險管理及風險溝通機制

委員會專責風險評估(即指負責制定並實施食品安全政策之責任)，內閣下之食安相關行政機關負責風險管理(即指負責執行食品安全之管理)，確保食品供給過程各階段的食品安全。例如水道水中三氯乙酸(TCA)基準值之設定，規範於水道法§

⁴ 係指《食品安全基本法§24 I》所定事項，涵蓋諸多法律領域，包含食品衛生法、農藥取締法、肥料取締法、家畜傳染病預防法、飼料安全性及品質之改善等相關法律、畜場法、水道法、動物用醫藥用品相關法令、農用地之土壤污染防治等相關法律、戴奧辛類對策特別措置法、牛海綿狀腦症(即狂牛症)對策特別措置法等。

⁵ 食品安全基本法§22、食品安全委員會運營規程§2

⁶ 食品安全基本法§36及〈食品安全委員會及び事務局の構成〉，
<http://www.fsc.go.jp/iinkai/index.html>。最後瀏覽日期 2014 年 11 月 4 日。

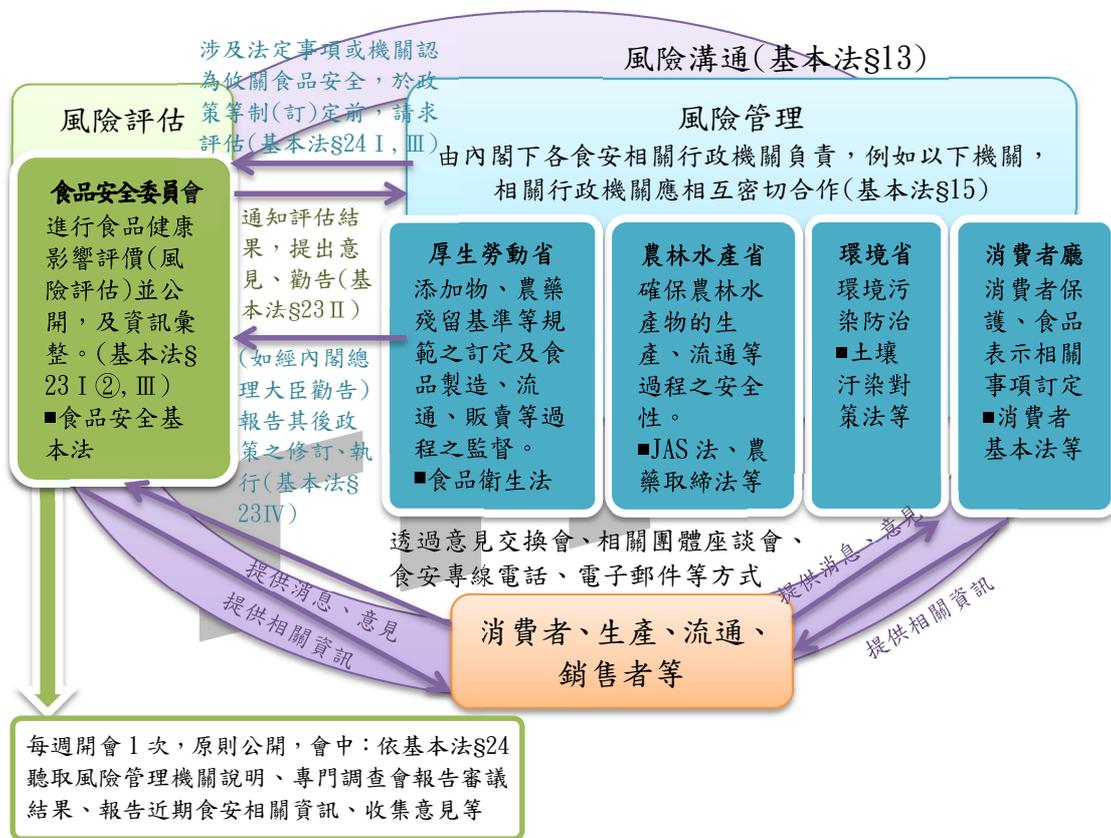
⁷ 食品安全基本法§28, 29, 30 I

本文之著作權屬台灣通商法律事務所所有，未經許可不得使用及轉載。

4 II，厚生勞動省依食品安全基本法§24 I 於訂定三氯乙酸(TCA)基準值前，請求委員會作成風險評估，委員會之評估包含比較國內外現行法制、綜整國內外關於三氯乙酸(TCA)對人體影響(吸收、分布、排泄、代謝)的研究結果並進行短、中、長期之動物實驗，最後作成對人類健康影響的評估報告，供厚生勞動省作為訂定水道水中三氯乙酸(TCA)基準值之參考⁸。

基本法明訂為反映國民對食安相關政策之意見及確保政策制定過程之公正性與透明性，政府應提供政策相關資訊、予以對政策陳述意見的機會，以促進政府、業者和消費者之間的資訊交流及意見交換⁹(即風險溝通)。

1. 中央運作機制示意圖¹⁰¹¹



⁸ <クロロ酢酸（水道により供給される水の水質基準の設定）>，
<http://www.fsc.go.jp/fscis/evaluationDocument/show/kya20140730214>。
 食品安全委員會，<水道水評価書 トリクロロ酢酸>，
<http://www.fsc.go.jp/fscis/attachedFile/download?retrievalId=kya20140730214&fileId=201>。
 最後瀏覽日期 2014 年 11 月 4 日。

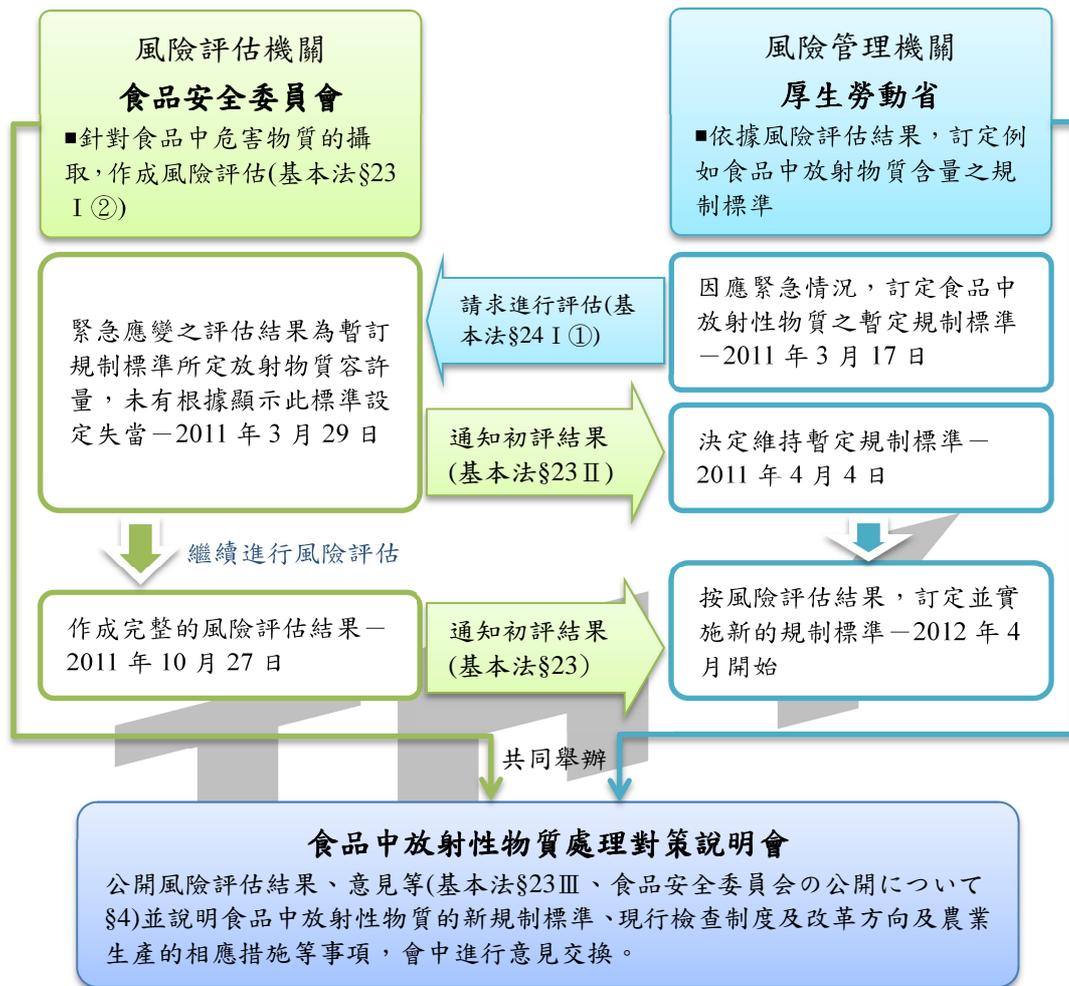
⁹ 食品安全基本法§13

¹⁰ 厚生労働省，<食の安全への新たな取組み(リスク分析)>，
<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/2010/04/03.html>。最後瀏覽日期 2014 年 10 月 29 日。

¹¹ 食品安全委員會，<各省との連携>，<http://www.fsc.go.jp/iinkai/mission.html>。最後瀏覽日期 2014 年 10 月 29 日。

本文之著作權屬台灣通商法律事務所所有，未經許可不得使用及轉載。

- 依據以上之日本中央運作機制，進行緊急食安事件之處理之狀況，本所特以 2011 年福島核災輻射食品問題之因應¹²¹³為例說明如下：

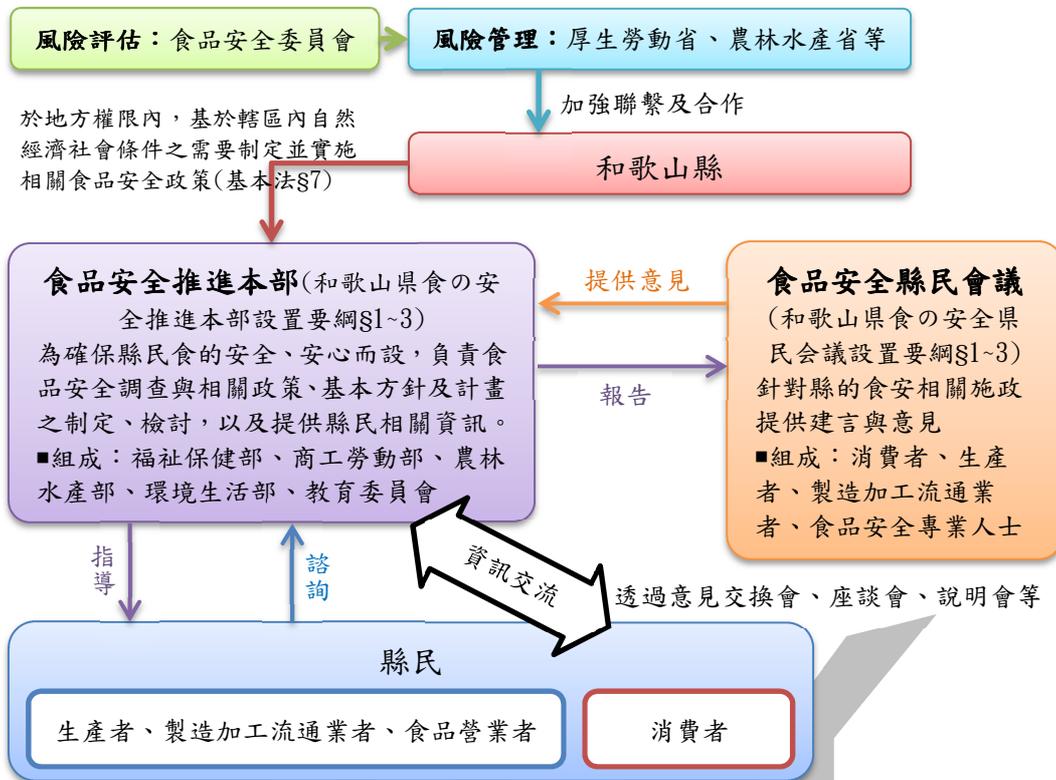


¹² 食品安全委員會，〈放射性物質に関するリスク評価とリスク管理の取組〉，《食品中の放射性物質による健康影響について》，頁 11，<http://www.fsc.go.jp/fsciis/attachedFile/download?retrievalId=kai20120228ik1&fileId=110>。最後瀏覽日期 2014 年 10 月 30 日。

¹³ 〈食品に関するリスクコミュニケーション～食品中の放射性物質対策に関する説明会～（大阪）〉，<http://www.fsc.go.jp/fsciis/meetingMaterial/show/kai20120228ik1>。最後瀏覽日期 2014 年 10 月 31 日。

本文之著作權屬台灣通商法律事務所所有，未經許可不得使用及轉載。

2. 本所另外再就地方運作的機制，以和歌山縣為例¹⁴作成下列示意圖說明：



四、 結語

日本《食品安全基本法》相當於其在日本之食品安全憲法的地位，將除了醫藥品之外的所有飲食品納入規範，其監管範圍包含飲食品、食品添加物、農藥、動物用醫藥用品、肥料、飼料、化學物質、汙染物質等之相關法律(日本食品安全基本法第二十三條明定食品安全委員會所職掌之範圍包括：農藥取締法、肥料取締法、家畜傳染病預防法、飼料安全性及品質之改善等相關法律、畜場法、水道法、動物用醫藥用品相關法令、農用地之土壤污染防治等相關法律、食鳥處理事業之規制及食鳥檢查相關之法律、食品安全衛生法、戴奧辛類對策特別處置法律、生海綿狀腦症對策特別處置法律、及其他制定之相關法律)，且亦確立風險評估、風險管理及風險溝通之食品安全監管機制，並明訂法制、財政均應配合食品安全的確保。

¹⁴ 和歌山県食品生活衛生課，〈食の安全県民會議の概要〉，
http://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/031600/03_safe/kenmin/kenmingaiyou.html。最後瀏覽日期 2014 年 10 月 29 日。

本文之著作權屬台灣通商法律事務所所有，未經許可不得使用及轉載。

回顧我國，並未有類似食品安全憲法之通盤之立法，所以即使經過例如塑化劑、毒澱粉、農藥殘留、假蜂蜜、重金屬等事件後，有關食安之問題仍然繼續發生，常被批評有『頭痛醫頭，腳痛醫腳』之未能治本之弊病。此次劣質油品事件後，行政院設立「食品安全辦公室」（以下稱食安辦公室）作為跨部會協調管道，立意甚佳，惟食安辦公室之定位、業務職掌及作成決定之拘束力，似乎較不明確亦缺乏法律之依據，無若日本有立法之依據而設置獨立、跨部會之專門委員會（即食品安全委員會）且恐會有『裁判』（即指行政機關內部單位之「食品安全辦公室」）兼『球員』（即指行政機關）之狀況發生，故食安辦公室之設計似難解決政府對食安監管不足之困境。

或許可以參考日本立法設置獨立之風險評估機關，並將影響食品安全之所有可能範圍從水、土壤、農藥、肥料家畜、飼料等到食品，又從原料生產到流通銷售一系列過程均納入規範，包含相關資訊、意見之交流交換。此外，涉及食品安全相關法律之特定事項的政策、法律之制定、修改時，相關行政機關應請求獨立之風險評估機關（即食品安全委員會）作成風險評估報告並參考報告中的意見修改原有政策、法規命令。如此一來既得降低現行由衛生福利部食品藥物管理署身兼風險管理及風險評估機關存在球員兼裁判（公正性不足）、管理成效不彰之疑慮，亦得強化政府相關行政機關間之整合，有效把關從農場到餐桌的食品安全。

食安管理攸關國民健康重大，如未妥善控管可能造成國民慢性疾病、醫療支出提高、健保負擔增加，並減損我國食品聲譽。故不論政府、食品業者及消費者均應重視食品安全，政府應強化監督，不應僅以業者自主管理不當為由卸責。消費者對違法業者不應寬容，提升食品業者的信用風險，例如減少購買，以督促業者自律，業者如發現有安全疑慮或標示不明的產品時應主動召回，以免問題擴大，政府、業者、消費者需各司其職，攜手確保吃的安心與健康。