

令和4年度 地方分権改革提案

都道府県等食品衛生監視指導計画の策定について

厚生労働省 医薬・生活衛生局 食品監視安全課

消費者庁 表示対策課 食品表示対策室

監視指導指針及び監視指導計画について

都道府県等食品衛生監視指導計画は、国が定める「**指針**」に基づき、当該区域における食品等事業者の施設の設置状況、食品衛生上の危害の発生状況その他の地域の実情を勘案して、定められなければならない。

食品衛生監視指導指針 (国が作成)

- ア 監視指導の実施に関する基本的な方向
- イ 違反状況、危険情報等を踏まえた重点的に監視指導すべき項目に関する事項
- ウ 検査設備等、監視指導の実施体制に関する事項
- エ 監視指導の実施に当たっての国、都道府県等その他関係機関相互の連携協力の確保に関する事項
- オ その他、結果公表、調査研究等、監視指導の実施に関する重要事項

輸入食品監視指導計画 (国が作成)

- ア 輸出国の食品衛生規制、食品衛生上の問題の派生状況、過去の違反状況等を踏まえて策定する重点的に監視指導すべき事項
- イ 講習会の開催等、輸入業者等に対する自主的な衛生管理の実施に係る指導に関する事項
- ウ その他、監視指導の実施のために必要な事項

指針に基づき
毎年度策定

策定・変更に関しては国民又は
住民からの意見を聴取

計画の実施状況の公表

都道府県等食品衛生監視指導計画 (都道府県等が作成)

- ア その地域の食品の生産、流通、製造・加工の状況、食品衛生上の問題の発生状況を踏まえて策定する**重点的に監視指導すべき事項**
- イ 講習会の開催等、営業者等に対する**自主的な衛生管理の実施に係る指導に関する事項**
- ウ 監視指導の実施に当たっての国、都道府県等その他**関係機関との連携協力の確保に関する事項**
- エ その他、監視指導の実施のために必要な事項

策定・変更後、国に報告

平成15年の食品衛生法の改正等の背景

食品行政をとりまく状況の変化

食品に含まれる危害の多様化及び複雑化

- 利便性の追求に伴う危害の多様化・複雑化
- 新たな危害の判明
- 分析技術の向上

食品安全に関する国際的動向

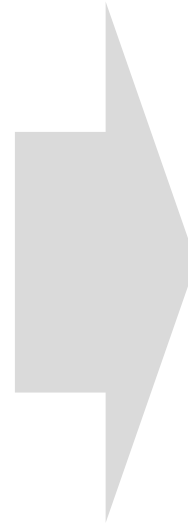
- 食品の安全には「絶対」はなく リスクの存在を前提に制御するという考え方が一般化

国内における様々な問題の発生

- 加工乳における大規模食中毒
- BSEの国内での発生
- 輸入野菜の残留農薬
- 無登録農薬、指定外添加物の使用

BSE問題に関する調査検討委員会報告

- 生産者優先・消費者保護軽視の行政
- 専門家の意見を適切に反映しない行政
- 事故を未然に防止しリスクを最小限とするシステムの欠如
- 正確な情報提供と透明性の確保が不十分



食品安全基本法の制定
食品衛生法の改正

食品安全行政における基本的な考え方

- | 国民の健康保護が最も重要
- | 事後対応より未然防止
- 16 | 科学的データに基づく政策（リスク分析の実施）
- 16 | フードチェーン・アプローチ

一次生産から消費まで（Farm to Table）の必要な段階で食品の安全性を向上させる対策を実施

(参考) フードチェーン・アプローチ

フードチェーン

生産者

食品加工業者

小売業者

外食業者

消費者

農林水産省

- ・ 地方農政局
- ・ (独) 農林水産消費安全技術センター等

農林・畜産・水産に関するリスク管理

農薬取締法
飼料安全法 等

厚生労働省

- ・ 地方自治体
- ・ 地方厚生局
- ・ 検疫所 等

食品の衛生に関するリスク管理

食品衛生法 等

消費者庁

食品の表示に関するリスク管理

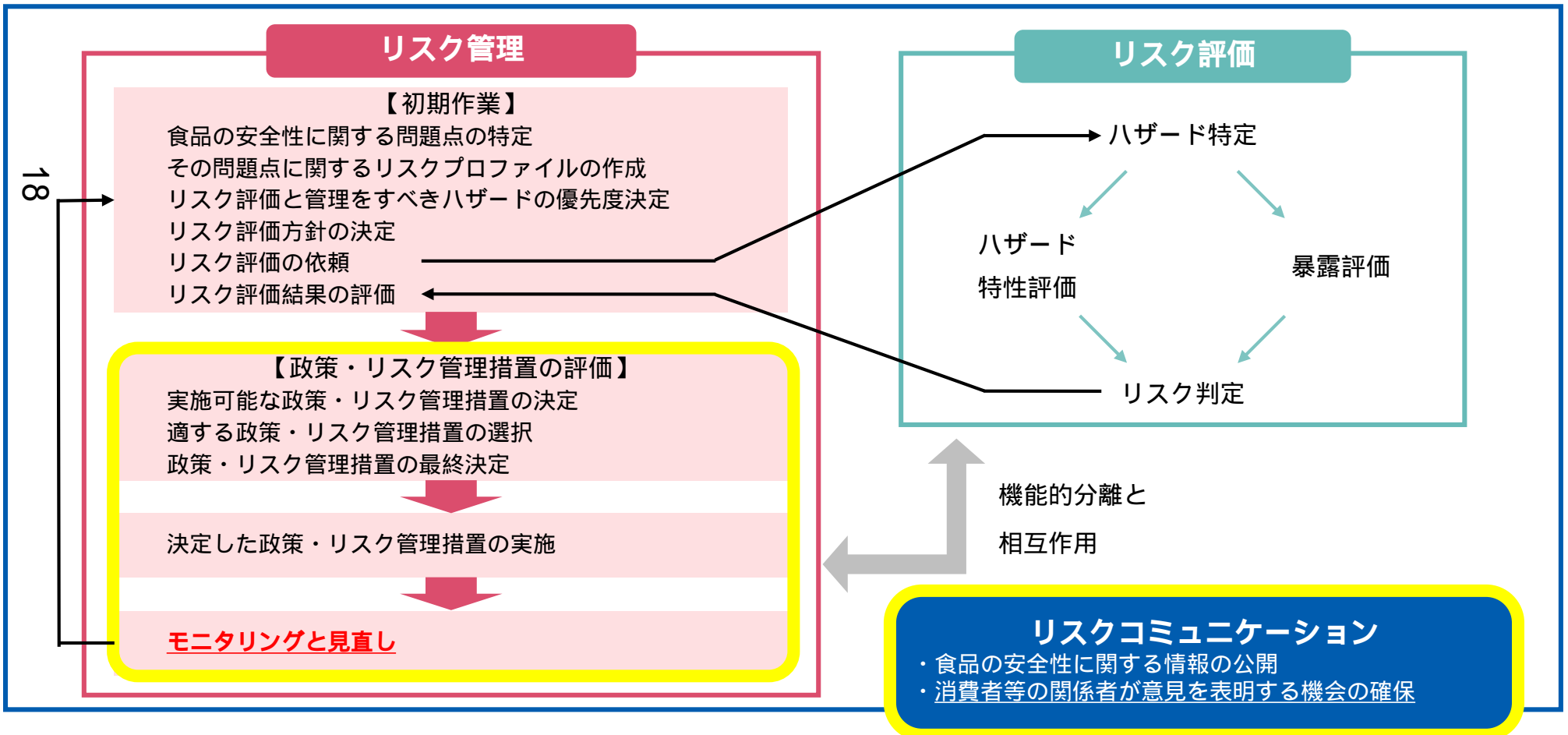
食品表示法
健康増進法 等

連携・協力

食品安全におけるリスク分析の考え方

リスク分析とは、国民の健康の保護を目的として、国民やある集団が危害にさらされる可能性がある場合、事後の対応ではなく、**可能な範囲で事故を未然に防ぎ、リスクを最小限にするためのプロセス。**

リスク分析の1つの構成要素である「リスク管理」は、消費者をはじめとした全ての関係者と協議をしながら、消費者の健康の保護を第一の要素とし、その他、有用性、社会的な影響の要素を総合的に考慮して、適切な政策・措置を決定・実施する過程として位置づけられており、透明性を持つと同時に、採用された政策の結果は、**常にモニタリングされ、再評価されなければならない。**



リスクコミュニケーションの重要性

BSE問題に関する調査検討委員報告

問題点と改善すべき点

- ・危機意識の欠如と危機管理体制の欠落
- ・生産者優先・**消費者保護軽視の行政**
- ・**政策決定過程の不透明な行政機構**
- ・農林水産業と厚生労働省の連携不足
- ⇒ 専門家の意見を適切に反映しない行政
- ・**情報公開の不徹底と消費者の理解不足**
- ・法律と制度の問題点及び改革の必要性



今後の食品安全行政のあり方

- ・食品の安全性の確保に関する基本原則の確立
 - (1) **消費者の健康保護の最優先**
 - (2) **リスク分析手法の導入**
- ・食品の安全正の確保に係る組織体制の基本的考え方
 - (1) **リスク分析に関する基本指針の確立**
 - (2) リスク分析をベースとした組織体制の整備
 - (3) 行政機関の連携、政策調整のあり方
 - (4) 国際的な情報収集能力の向上と国際機関・主要国との連絡・調整のあり方
 - (5) 重要な個別の課題
- ・新しい消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための法律の制定ならびに新しい行政組織の構築

平成15年の食品衛生規制の見直しに際して行われた国民からの意見募集においても、
「**監視指導計画策定の際には、消費者が参加すべきである**」旨の意見が寄せられている。

意見聴取の必要性

どのような食品にもリスクはあることから、食品の安全性の確保のための施策の決定には、国民的合意が必要。そのため、リスクコミュニケーション（関係者間の十分な情報提供と意見の交換）は食品安全行政の中でも最も重要な要素の一つ。

毎年度の計画策定に際しては、消費者を含む関係者の意見を聴取し、その意見も踏まえ、監視指導のあり方や計画変更の要否について判断するプロセスが必要。

BSE問題に関する調査検討委員会報告（平成14年4月2日BSE問題に関する調査検討委員会報告）

消費者とのリスクコミュニケーションを重視

今後の食品安全行政のあり方について（平成14年6月11日食品安全行政に関する関係閣僚会合）

リスクコミュニケーション（食品の安全性に関する情報の公開 / 消費者等の関係者が意見を表明する機会の確保）

20



食品安全基本法

情報及び意見の交換の促進（第13条）

食品の安全性の確保に関する施策の策定に当たっては、当該施策の策定に国民の意見を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、当該施策に関する情報の提供、当該施策について意見を述べる機会の付与その他関係者相互間の情報及び意見の交換を図るために必要な措置が講じられなければならない。

食品衛生法

基準設定等に際しての国民・住民からの意見聴取（第70条）

厚生労働大臣は規格・基準の設定、輸入食品監視指導計画の策定等において、都道府県知事等は都道府県等食品衛生監視指導計画の策定・変更において、必要な事項を公表し、広く国民又は住民の意見を求めなければならない。

国民・住民からの意見聴取（第71条）

厚生労働大臣、内閣総理大臣、都道府県知事等は食品衛生に関する施策に国民又は住民の意見を反映し、関係者相互間の情報及び意見の交換の促進を図るため、当該施策の実施状況を公表するとともに、当該施策について広く国民又は住民の意見を求めなければならない。

まとめ

- u 食品安全行政の基本的な考え方、食品安全を取り巻く状況等を踏まえると、毎年度の監視指導計画の策定は必要である。
- u また、現在の食品安全行政を形作る契機となった事件やその後の検証結果等を踏まえると、都道府県等食品衛生監視指導計画の策定の際に住民から広く
21 意見を求めることは必要である。
- u 一方、自治体の事務負担に配慮し、
都道府県等食品衛生監視指導計画の策定に関し、
 - ・メール（電子媒体）での報告を原則とする旨
 - ・報告の様式や公印の押印等については特段の定めがない旨
 - ・住民からの意見聴取方法は自治体の判断で定めることができる旨 等事務の簡素化のための対応について改めて周知することとしたい。

(参考) BSE問題に関する調査検討委員会報告

BSE問題にかかわる行政対応の問題点・改善すべき点

1 危機意識の欠如と危機管理体制の欠落

- 日本は、行政の危機意識が欠如し、最悪のケースを想定して防疫体制を強化しておく危機管理の考え方が欠落していた。
- 危機を予測し、発生を防ぐための措置を講じて危険のレベルを引き下げておく予防原則の意識がほとんどなかった。

2 生産者優先・消費者保護軽視の行政

- 先進国の法制度や農業政策は生産者優先の産業振興から次第に消費者優先に軸足を移すとともに、国民の生命と健康の保護を最大の行政目的に据えている。
- 日本の法律、制度、政策、行政組織は、生産者優先・消費者保護軽視の体質を色濃く残し、消費者保護を重視する農場から食卓までのフードチェーン思考が欠如している。
- 遅滞なく情報を公開し透明性を確保する努力が不十分なケースも見うけられる。

3 政策決定過程の不透明な行政機構

- 政策の継続性を重視し、意思決定過程を明確にしないことにより、個人が責任を問われることはほとんどない。

4 農林水産省と厚生労働省の連携不足

- 中央官庁における縦割り行政と付随する縄張り争いの結果、“内政不干涉”が慣例になり、チェック機能はほとんど働いていない。

5 専門家の意見を適切に反映しない行政

- 基本的な問題点は、リスク分析の考え方の欠落。リスクを科学的に評価するリスクアセスメント、リスクとベネフィットや社会的な影響等を比較考量しながら管理するリスクマネジメントが連携しなければ、食品の安全性確保はおぼつかない。行政と科学の間のリスクコミュニケーションも欠落していた。

6 情報公開の不徹底と消費者の理解不足

- 行政の正確な情報開示と透明性の確保も不十分だった。
- 消費者の受け止め方にもやや過剰な反応があった。しかし、安全と安心の間には大きな落差があり、消費の低迷は行政不信に表示不信が重なった結果でもある。徹底した情報開示による透明性確保以外に信頼回復の方法はない。

7 法律と制度の問題点及び改革の必要性

- 食の安全を確保する法律（食品衛生法など）は、罰則はおおむね軽い。
- 消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための法律も欠けている。国民の健康を最優先する行政組織も整備されていない。リスク分析を導入するにも、科学的なリスク評価を担う組織が見当たらない。消費者保護に責任を持てる組織も、情報公開や組織間のリスクコミュニケーションを進める組織も欠落。時代の変化に対応できる制度改革が緊急の課題である。

(参考) BSE問題に関する調査検討委員会報告

今後の食品安全行政のあり方

1 消費者の健康保護の最優先

- 食品の最終消費をするのは消費者。消費者は安全な食品を十分な情報を得た上で、選択できることを保証される権利をもっている。食品の安全性の確保に関する基本原則として、消費者の健康保護が最優先に掲げられ、このような消費者の安全な食品へのアクセスの権利が位置づけられなければならない。こうした消費者の権利を保障するために、生産、加工、流通、販売を含む「農場から食卓まで」のフードチェーンにおいて、携わるすべての事業者は、食品の安全性の確保および正確な情報の提供に関する責務を有する。
- このため、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。

23

2 リスク分析手法の導入

- リスク分析は「リスク評価」「リスク管理」「リスクコミュニケーション」の3つの要素からなっており、具体的に制度化する必要。また、全過程において透明性の確保の視点が重要。
- リスク評価は利害関係から独立して客観的に行われる必要。リスク評価は専門の科学者によっておこなわれる。
- リスク管理は、消費者をはじめとしたすべての関係者と協議しながら、消費者の健康保護を第一の要素とし、その他有用性、社会的な影響等の要素を総合的に考慮して、適切な政策・措置を決定・実施する過程として位置づけられなければならない。リスク管理は透明性をもつと同時に、採用された政策の結果は常にモニタリングされ再評価されなければならない。
- リスクコミュニケーションは、リスク分析の重要な要素として位置づけられなければならない。リスクコミュニケーションはリスク評価、リスク管理の普及、広報としてのみ行われるのではなく、リスク評価・リスク管理の過程にも求められる。とりわけ行政は、消費者をリスク分析のパートナーとみなし、消費者とのリスクコミュニケーションを重視し、情報の公開と提供、参加と対話を強めるべきである。