

## 食品衛生基準行政の移管を機として 考える食品安全ガバナンスの課題と 展望

田中 誠

東京大学未来ビジョン研究センター 客員研究員

松尾 真紀子

東京大学未来ビジョン研究センター/公共政策大学院 特任准教授



## 食品衛生基準行政の移管を機として考える食品安全ガバナンスの課題と展望

田中 誠 東京大学 未来ビジョン研究センター

松尾 真紀子 東京大学 未来ビジョン研究センター・公共政策大学院

### 【要旨】

日本の食品安全行政は、過去に BSE 問題（2000 年代前半）や中国製冷凍餃子事件（2008 年）などを経て、リスク分析の導入や食品安全委員会、消費者庁の設立といった 2 度の大きな食品安全ガバナンスの改革を経験してきた。しかし、今回の 3 度目の大きな改革では、これまで厚生労働省が一元的に担ってきた食品衛生基準行政（衛生規格基準の策定）と食品衛生監視行政（監視指導や取締り）という相互補完的なリスク管理機能が組織的に切り分けられることとなった。これにより、現場の連携不足や業務の停滞が生じるなどのガバナンス上のリスクが懸念されており、国会審議でも指摘されている。

本稿は、2024 年 4 月に行われた食品衛生基準行政の厚生労働省から消費者庁への移管に伴う食品安全ガバナンス上の課題を整理し、今後の日本の食品安全行政が留意すべき事項を取りまとめたものである。

政府は機能強化のメリットを論じるが、適切な制度設計を意識的に行わないとリスク管理を担う食品衛生基準行政と食品衛生監視行政の組織的切り分けによる「分断」等の課題が生じる可能性がある。制度変更によるガバナンスの後退を招かないため、本稿では、食品安全ガバナンス上の留意すべき主な事項として、以下の 4 つを指摘した。

- ・ **食品衛生基準行政と食品監視行政の連携：**

消費者庁と厚生労働省間の連携規定を活用し、サーベイランスや基準策定依頼など相互補完的な関係を維持する具体的な仕組みを構築する。

- ・ **衛生規格基準策定の留意点：**

科学的知見（レギュラトリーサイエンス）に基づき、フォーサイトやホライズンスキヤニングなどの手法も導入して、消費者ニーズに配慮した衛生規格基準を策定する。

- ・ **リスクコミュニケーションの強化：**

消費者庁を中心に、科学的根拠に基づいた情報を分かりやすく発信し、国民の理解促進を図る。

- ・ **人材・予算の確保、組織整備：**

専門性の高い技官の育成・確保、必要な予算配分、国際的な対応を担う組織体制の強化を行う。

## はじめに

第二次世界大戦終戦後の日本の食品衛生行政は、1947年に制定された食品衛生法を礎としている。食品衛生法は、時代の移り変わりに即応して、2018年の改正まで30以上に及ぶ改正が行われ今日に至っている。この間、公衆衛生の発展途上にあっては、輸入黄変米事件、森永ドライミルク中毒事件など大きな社会事件が生じた。近年の産業、経済の急速な発展に伴い多種多様な食品等が、大量に生産、輸入されるようになると、大規模食中毒の発生、BSE（Bovine Spongiform Encephalopathy）の発生、輸入食品の残留農薬問題、原発事故による放射能汚染食品問題など、従来にない食品衛生上の問題が次々に発生した。さらに、科学技術の進展により、遺伝子組換え食品などのエマージングな食品も市場に流通するようになった。日本の食品衛生行政は、これら問題への対処を含め、公衆衛生の見地から多種多様な食品の安全性を確保すべく、食品衛生法に基づき、個別食品毎に、必要な衛生規格基準や衛生規範、取締りのための監視指導指針などの整備を行ってきた。これらの整備にあたっては、永きに渡り保健医療・公衆衛生を所管する厚生労働省（旧厚生省）が一元的に担ってきた。

日本は、食品安全行政という観点から、2000年代前半から後半にかけて大きく2度のガバナンス改革を経験した。一つ目は、いわゆるBSEによる社会的混乱を契機とした改革である。これにより、食品安全基本法（2003年）の成立と同法に基づくリスク分析（リスクアナリシス：Risk Analysis）の制度的導入、独立したリスク評価機関である食品安全委員会の設立、食品衛生行政を担う厚生労働省をリスク評価機関の一つとするといった日本の食品安全行政の枠組みのベースが構築された。二つ目は、中国製冷凍餃子事件（2008年）や事故米穀の不正規流通問題（2008年）、相次ぐ食品表示偽装問題など、国民生活の安全、安心を脅かす問題への対応として制定された消費者安全法（2009年）、消費者庁の設立（2009年）、消費者行政の改革、および緊急時対応の一元化である。これにより、食品安全行政において、消費者庁が、基本的事項の案の作成や関係行政機関の事務の調整等の司令塔機能を担う体制が整備された。

そして、2023年5月に、「生活衛生等関係行政の機能強化のための関係法律の整備に関する法律」（以下「整備法」という。）が公布されたことに伴い、3度目となる大きなガバナンスの改革が行われた。2024年4月に行われた厚生労働省が所管していた食品衛生基準行政の消費者庁への移管である。

過去2回のガバナンスの大きな改革では、それまでの食品安全行政に比して、行政プロセスの透明性の向上、国際的な潮流であるリスク分析の定着等、様々な前進が見られたものと評価されている。しかし、これまで一元的に厚生労働省が担ってきた食品衛生基準行政と食品衛生監視行政というリスク管理を、組織的に切り離すという3度目のガバナンスの改革については、整備法の国会審議や附帯決議において、ガバナンス上の課題が指摘されるなど、現段階でその評価は、未知数である。

そこで、本稿では、まず1. でリスク分析の導入など、2000年代以降の食品安全ガバナンスの変容経緯について振り返る。2. では、食品衛生基準行政の消費者庁への移管において指摘されているガバナンス上の諸課題について整理する。そして3. では、移管におけるガバナンス上の諸課題を踏まえ、食品安全ガバナンスの観点から政府が留意すべき事項について論じることにより、日本の食品安全行政への示唆を導出する。

## 1 食品安全ガバナンスの変容経緯

### 1.1 リスク分析の導入

リスク評価<sup>1</sup>、リスク管理<sup>2</sup>、リスクコミュニケーション<sup>3</sup>の3つの要素から成るリスク分析（FAO/WHO, 1997）は、国際食品規格（コーデックス<sup>4</sup>）で制度化されて以降、加盟国を中心に共通の枠組みやアプローチが食品安全行政の中に埋め込まれ、食品分野においてグローバルに定着している。

日本においても、BSEの発生等による食品の安全性に対する国民の不安の高まりを踏まえ、2003年の食品安全基本法制定及び食品衛生法改正によりリスク分析の手法が導入された。

リスク分析は、内閣府に設置された食品安全委員会が行うリスク評価を踏まえ、消費者庁、厚生労働省、農林水産省、および環境省が、リスク管理機関としてリスク管理とリスクコミュニケーションを実施するものである。

この手法が導入されて以降、流通食品・輸入食品等の監視に関するリスク管理を担う厚生労働省においては、食品安全委員会のリスク評価の結果を踏まえ、消費者等の関係者の意見も聴きながら、食品添加物の指定や、成分、製造方法等の規格基準、残留農薬、残留動物用医薬品、病原微生物、放射性物質、遺伝子組換え食品等に係る食品の規格基準など、食品衛生に関する規格基準の策定等（食品衛生基準行政）及び地方自治体や検疫所等と連携した食品の取締・営業規制や食品衛生上の危害の発生の防止等に係る執行方針の策定等（食品衛生

---

<sup>1</sup> 食品に含まれるハザード(危害要因)の摂取(ばく露)によるヒトの健康に対するリスクを、ハザードの特性等を考慮しつつ、付随する不確実性を踏まえて、科学的に評価すること

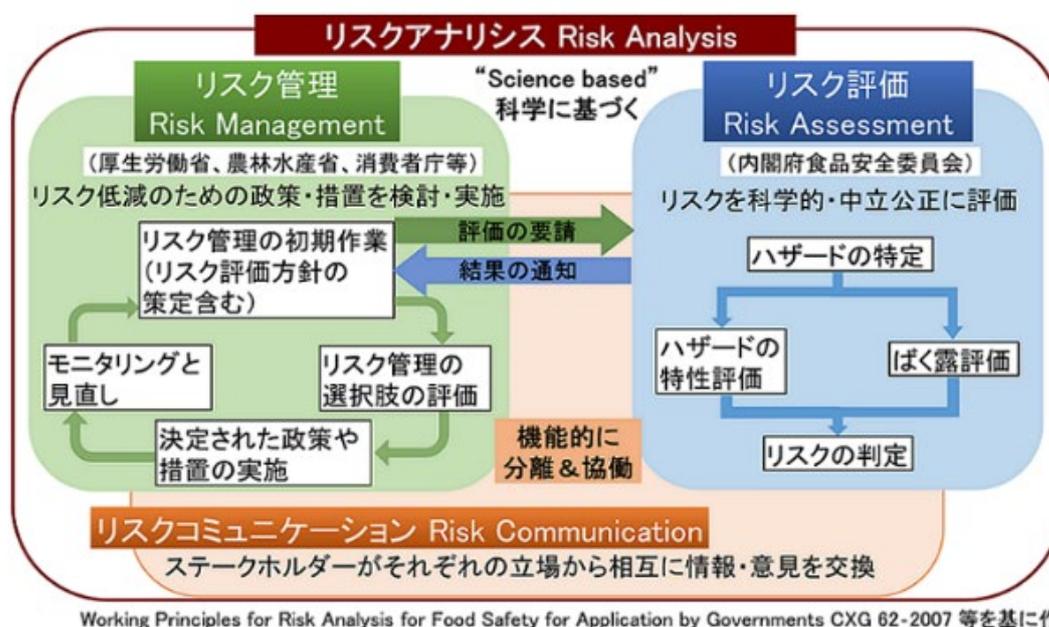
<sup>2</sup> 全ての関係者と協議しながら、技術的な実行可能性、費用対効果、リスク評価結果等の様々な事項を考慮した上で、リスクを低減するために適切な政策・措置(規格や基準の設定、低減対策の策定・普及啓発等)について、科学的な妥当性をもって検討・実施すること

<sup>3</sup> リスク分析の全過程において、リスクやリスクに関連する要因などについて、一般市民(消費者、消費者団体)、行政(リスク管理機関、リスク評価機関)、メディア、事業者(一次生産者、製造業者、流通業者、業界団体など)、専門家(研究者、研究・教育機関、医療機関など)といったそれぞれの立場から情報の共有や意見交換をすること

<sup>4</sup> 消費者の健康の保護、食品の公正な貿易の確保等を目的として、1963年にFAO及びWHOにより設置された国際的な政府間機関であり、国際食品規格の策定等を行っている。日本は1966年より加盟している。

監視行政)が行われるようになった。

また、農場から食卓までの安全管理、生産資材の規制に関するリスク管理を担う農林水産省、環境中の化学物質等の基準の設定、監視に関するリスク管理を担う環境省においても、同様に食品安全委員会のリスク評価の結果を踏まえた基準の策定や管理が行われるようになった。さらに、消費者事故への対応、食品表示に関するリスク管理を担うこととして2009年に設立された消費者庁においても、同様の体制が整備された。



【図1】リスクアナリシス (リスク分析)

(出所) 食品安全委員会ホームページ「リスクアナリシス (リスク分析) の考え方」  
 <[https://www.fsc.go.jp/yougoshu/kensaku\\_analysis.html](https://www.fsc.go.jp/yougoshu/kensaku_analysis.html)>

## 1.2 消費者庁の設置

2000年代中盤、ガス湯沸かし器による一酸化炭素中毒事故(2006年)、エレベーター事故(2006年)などの消費者事故、中国製冷凍餃子事件や、事故米穀の不正規流通問題、また、相次ぐ食品表示偽装問題や、高齢者等を狙った悪質商法の横行などの消費者の財産被害など、国民生活の安全、安心を脅かす問題が次々と明らかになり、大きな社会問題となった。

こうした背景には、明治以来、日本の行政が各府省庁縦割りの仕組みの下で、それぞれの領域で事業者の保護育成を通じた国民経済の発展を図ってきた結果、消費者の保護が、あくまで産業振興の間接的、派生的テーマとして、しかも縦割りで行われてきたことなどが挙げられる。このような中、これまでの施策や行政の在り方を消費者の立場から積極的に見直す行政の「パラダイム(価値規範)転換」により、消費者が主役となって、安心して安全で豊かに暮らすことができる社会を実現する行政へと転換すべく、消費者庁が設立された。特に、

食品安全の分野に関しては、司令塔<sup>5</sup>として、関係府省庁等との連絡体制の整備、緊急の事態への対応などを行うことが消費者庁の使命とされた。日本の食品安全ガバナンス上、消費者の視点に立つ消費者庁が食品安全行政を担うこととなった意義は、大きい。さらに、食品の物性や形状が問題となったこんにゃくゼリー窒息事件のような従来の食品衛生行政では対応が困難な食品安全問題についても、消費者安全法により対応することが可能となったことも食品安全ガバナンスの進展と言える。

### 1.3 食品衛生基準行政の消費者庁への移管

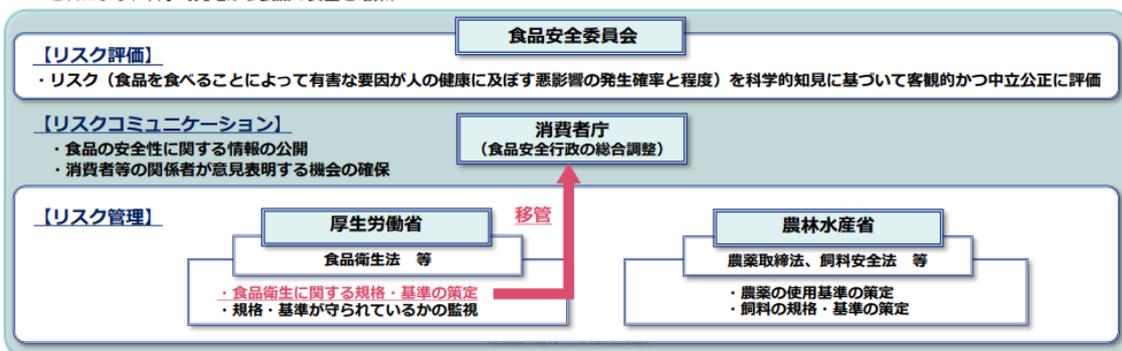
世界的な環境変化の中で、今後も感染症によるリスクはなくなるに鑑みれば、一般のコロナ禍の次の感染症危機に十分に備えるため、厚生労働省における平時から感染症対応能力を強化することが必要となる。このため、健康保護を第一としつつ、厚生労働省の組織をスリム化し、現下の行政課題に的確かつ迅速に対応できるよう、機能の重点化を図ることが重要となるとする考えのもと、2022年9月に新型コロナウイルス感染症対策本部において、厚生労働省健康局に感染症対策部を設置するとともに、生活衛生関係の組織について、食品衛生基準行政を消費者庁へ移管する方針が決定された。この決定を受け、食品等の衛生に関する規格や基準の策定その他の食品衛生基準行政に関する事務について、食品安全行政における総合調整と一体的に行う観点から、厚生労働省から消費者庁に移管することとし、政府全体として生活衛生等関係行政の一層の機能強化を図るため、整備法の案が第211回国会（常会）に提出され、2023年5月に公布された。これにより、現在の食品安全ガバナンスは、リスク評価を食品安全委員会、リスク管理を消費者庁、厚生労働省、農林水産省が担う新たな体制が整備された（【図2】食品安全の体制図参照）。

---

<sup>5</sup> 2012年6月に閣議決定された「食品安全基本法第21条第1項に規定する基本的事項」の変更により、「司令塔としての消費者庁が、食品安全委員会及び厚生労働省、農林水産省、環境省その他のリスク管理措置を講ずる行政機関と十分な連絡及び連携を図りつつ、食品の生産から消費に至るまで（いわゆる「農場から食卓まで」）のフードチェーンを通じ、人の健康に係る重大な被害の発生に関する情報の収集及び状況の把握を一元的に行う。また、緊急事態が発生した場合には、消費者庁は、一元的に集約・分析した情報を基に、消費者被害の拡大防止の観点から司令塔として迅速に対応方針を決定するとともに、食品安全委員会及び厚生労働省、農林水産省、環境省その他のリスク管理措置を講ずる行政機関との連携の下、消費者、食品関連事業者等に対し、適切かつ迅速に情報を提供するよう努める。」とされた。

### 【食品の安全を守る仕組み】

- 平成15年に制定された食品安全基本法に基づき「リスク分析」の手法を導入。  
⇒ 食品安全委員会による「リスク評価」を踏まえ、厚生労働省等（※）のリスク管理機関が「リスク管理」と「リスクコミュニケーション」を実施。
- 消費者庁は、食品安全行政の総合調整を担う位置付け。
- これにより、科学的見地から食品の安全を確保。



【図2】 食品安全の体制図

（出所）厚生労働省薬事・食品衛生審議会食品衛生分科会（令5.6.29）資料3「その他の報告事項に関する資料」34頁 <<https://www.mhlw.go.jp/content/11131500/001113991.pdf>>

#### 1.4 移管が持つ意味ーリスク管理の分断とならないか

食品等の規格や基準の策定にあたっては、通常、監視指導によって得られたハザードの汚染実態調査等の結果や監視指導の実行可能性などが考慮されることから、リスク管理において、食品衛生基準行政と食品衛生監視行政は、相互補完的な関係にあると言える。このため、諸外国においては、これらリスク管理が同一組織において一元的に行われているのが一般的であり、日本においても、これまで厚生労働省の同一部局において一元的に行われてきた。

しかし、整備法の公布を受け、2024年4月から、これまで厚生労働省が所管していた食品衛生基準行政が消費者庁に移管されたことに伴い、食品衛生基準行政と食品衛生監視行政から構成されるリスク管理が組織的に切り離されることとなった<sup>6</sup>。

これを踏まえ、食品衛生行政の円滑な実施の観点から、整備法により食品衛生法の一部が改正され、厚生労働大臣及び内閣総理大臣（消費者庁）は、飲食に起因する衛生上の危害の発生防止のため、相互の密接な連携の確保に努めることとともに、食品等の規格基準等の策定にあたり、内閣総理大臣（消費者庁）は、厚生労働大臣に協議しなければならないことや、厚生労働大臣は内閣総理大臣（消費者庁）に対し、食品等の規格基準等の策定を求めることができることの規定が設けられた<sup>7</sup>。

<sup>6</sup> 食品衛生基準行政は、厚生労働省医薬・生活衛生局食品基準審査課が所管し、食品衛生監視行政は、同局食品監視安全課が所管し、両課とも大臣官房生活衛生・食品安全審議官を長として組織が構成されていたが、移管後は、食品衛生基準行政は、消費者庁食品衛生基準審査課が所管し、同庁食品衛生・技術審議官を長とし、食品衛生監視行政は、厚生労働省健康・生活衛生局食品監視安全課が所管し、同省健康・生活衛生局長を長とする組織体制となった。

<sup>7</sup> 食品衛生法第72条及び第73条

この食品衛生基準と食品衛生監視を組織的に切り分けることにより、食品安全行政におけるリスク管理の分断につながらないかが懸念される。しかし、今般の移管において、政府は、食品安全行政の機能強化が図られるというメリットを強調している。確かに、食品衛生基準行政が消費者行政を担う消費者庁に移管されることにより、消費者ニーズや消費者行動等を踏まえたよりタイムリーな規格基準の策定が可能になることや、リスクコミュニケーションの強化、国際対応の一元化の促進といったことが期待される。

また、今般のリスク管理の切り分けは、言い換えればリスク管理におけるガバナンスの役割分担である。役割分担によるガバナンスがいつも悪いわけではない。一元化・統合型ガバナンスについては、組織の肥大化、機動性の減少など、デメリットもある。しかし、重要なのは、役割分担するにしても、メタガバナンス<sup>8</sup>の視点から食品安全行政を担う政府全体としての連携・調整機能を持たせることである（松尾, 2013）。

この点、日本の官僚機構においては、役割分担が複数の省庁にまたがる場合、政策、予算、人的リソースの観点から連携・調整において様々な弊害が生じ得る。これは、縦割り行政の弊害とも言われている。今般の食品衛生基準行政の移管に伴うリスク管理の切り分けにおいても、これが行政間の分断をもたらし、ガバナンス上の課題を呈することが想定され、整備法の国会審議においても議論がなされた。

## 2 食品衛生基準行政の消費者庁への移管におけるガバナンス上の議論

食品衛生基準行政の消費者庁への移管については、第 211 回国会（常会）における整備法の審議において、以下のガバナンス上の議論がなされている。

### 2.1 移管する理由

政府は、食品衛生基準行政を厚生労働省から消費者庁へ移管する理由について問われ、2022 年の新型コロナウイルス感染症対策本部において、平時から感染症対応能力を強化するために、生活衛生関係組織の一部業務である食品衛生基準行政を厚労省から消費者庁に移管することが決定されたことを受け、政府全体として行政の機能強化を図ることができるよう整備法案を提出したことを挙げ、さらに、食へのニーズの多様化やそれに伴う関係者の多様化に対応するために、政府としては、食品安全行政の総合調整を担う消費者庁が食品衛生基準行政を担うことで、より機能強化を図ることができるためと答弁した<sup>9</sup>。

### 2.2 移管により強化される点

政府は、食品衛生基準行政を消費者庁に移管することにより機能が強化される点を問わ

---

<sup>8</sup> ガバナンスが適切かをさらに一つ上のレベルからとらえなおすこと（すなわち、ガバナンスのガバナンス）。

<sup>9</sup> 第 211 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 10 号 2 頁、15 頁（令 5.4.21）

れ、食品安全行政の総合調整を担う消費者庁が食品衛生基準行政を担うことで、政府内の関係府省とより緊密に連携し、食品衛生に関する規格基準の策定に当たることができること、関係府省庁等による食品に関するリスクコミュニケーションの推進の取りまとめを担う消費者庁が食品衛生基準行政を担うことで、科学的知見に裏打ちされた食品安全に関する啓発の強化に資すると考えられること、コーデックスにおける国際的な議論において、食品安全行政の総合調整等を担う消費者庁が一体的に参加することが可能になることを挙げた<sup>10</sup>。

### 2.3 食品衛生監視行政を移管しない理由

政府は、食品衛生監視行政を移管せずに厚生労働省に残す理由について問われ、食中毒による健康被害は、原因となる微生物や物質によっては、初動の段階で、原因が食品によるものかそれ以外によるものか、直ちに分からない場合もあり、食品衛生部局は、常に感染症部局等の他部局と情報共有や連携を図りつつ、迅速に原因の究明や危害の拡大防止対策を行うことが重要であることから、食品衛生監視行政については、引き続き、公衆衛生に関する幅広い知見を有する厚生労働省において、感染症対策、健康危機対策と一体として担うこととしたと答弁した<sup>11</sup>。

また、厚生労働省と同じくリスク管理を担う農林水産省の業務を移管しない理由について問われ、農薬等の生産資材の有効性の確認や適正な使用を確保するための使用基準の設定については、食品の安全性確保の観点のみならず、生産者の安全や生産資材としての効果の確保といった観点も不可欠であることから、農林水産物の生産過程における食品の安全性の確保及び生産資材の生産等を所掌事務とする農林水産省において、厚生労働省及び消費者庁等の関係機関と連携し、引き続き所管していく旨、答弁した<sup>12</sup>。

なお、医療・公衆衛生と密接に関わる専門性の高い分野として厚生労働省が所管する医薬品行政については、今般の移管の議論の俎上には載っていない。

### 2.4 リスク管理の分断への懸念

政府は、リスク管理機関である厚生労働省が担う食品衛生基準行政と食品衛生監視行政の所管が切り分けられることによってリスク管理の一体的な遂行に支障が生じる懸念について問われ<sup>13</sup>、食品安全行政については、既に政府全体の取組の中で、消費者庁、食品安全

---

<sup>10</sup> 第 211 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 10 号 3 頁、10 頁（令 5.4.21）

<sup>11</sup> 第 211 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 10 号 3 頁（令 5.4.21）、第 211 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 11 号 7 頁（令 5.4.26）

<sup>12</sup> 第 211 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 10 号 16 頁（令 5.4.21）、第 211 回国会参議院厚生労働委員会議録第 13 号 7 頁（令 5.5.18）

<sup>13</sup> 同様の懸念は、2023 年 12 月 22 日に開催された厚生労働省薬事・食品衛生審議会食品衛生分科会において、同分科会委員の二村睦子日本生活協同組合連合会常務理事からも示されている（厚生労働省薬事・食品衛生審議会食品衛生分科会（令 4.12.22）資料「食品衛生基準行政の消費者庁への移管についてのコメント」<<https://www.mhlw.go.jp/content/11131500/001027629.pdf>>）。

委員会、農林水産省、厚生労働省といった関係省庁が連携して取組を推進しているところであり、消費者庁と厚生労働省の連携規定を新たに法律上設けることにより、今までの取組の枠組みや連携規定を活用して、一体的な遂行に支障がないように努めていく旨、答弁した<sup>14</sup>。

なお、整備法に付された衆参の附帯決議では、移管に当たって食品安全推進の取組に支障や停滞が生じることがないように、規格基準の策定と厚生労働省が引き続き所管する監視指導・調査研究との連携等に万全の措置を講ずること等が求められた<sup>15</sup>。

## 2.5 組織体制と人員確保の必要性

政府は、移管後の消費者庁における組織体制について問われ、必要な定員、体制の確保、整備に努めるとした<sup>16</sup>。あわせて、食品衛生基準行政に関する調査審議を、厚生労働省の薬事・食品衛生審議会から消費者庁に設置される食品衛生基準審議会に移管し、消費者庁としての対応を強化するとともに、消費者庁における知見を有する職員の確保については、厚生労働省から職員を受け入れるなどにより移管当初から業務を円滑に遂行できるよう必要な体制を整備し、組織としての知見の蓄積を図るとした<sup>17</sup>。

また、厚生労働省に残る食品衛生監視行政に関し、食品衛生監視員の人員確保について問われ、食品の安全性を確保するために食品衛生監視員が果たす役割は非常に重要であるとし、国内の食品流通に対する監視体制の強化に努めるとした。国家公務員である検疫所の食品衛生監視員については、輸入食品が増加傾向にある中で食品衛生監視員を確保していくことが必要であるとし、都道府県等における食品衛生監視員については、人員が地方交付税により措置されているため、地方議会の理解が重要であるとした<sup>18</sup>。

さらに、食品衛生に関する研究予算の確保及び研究機関との連携の必要性について問われ、現在、国立医薬品食品衛生研究所等において行政経費や厚生労働科学研究費により研究が行われているが、移管後も消費者庁から同研究所に研究委託等を行うなどにより、有用な科学的知見が得られるよう、必要な予算の確保に努めていく旨、答弁した<sup>19</sup>。

なお、整備法に付された衆参の附帯決議では、移管の対象となる行政分野において支障や停滞が生じることのないよう、権限の移管に当たっては、移管元の厚生労働省と移管先の省庁及び関係機関との間で連携を図り、必要な予算の配分や人員の配置など万全の措置を講ずること等が求められた<sup>20</sup>。

国会審議におけるリスク管理の切り分けが分断をもたらさないかということに関するガ

---

<sup>14</sup> 第 211 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 10 号 5 頁（令 5.4.21）

<sup>15</sup> 整備法衆議院附帯決議項目 5、参議院附帯決議項目 7

<sup>16</sup> 第 211 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 10 号 13～14 頁（令 5.4.21）

<sup>17</sup> 第 211 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 10 号 5 頁、15～16 頁（令 5.4.21）

<sup>18</sup> 第 211 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 13 号 8 頁（令 5.5.18）

<sup>19</sup> 第 211 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 10 号 5 頁、13 頁（令 5.4.21）

<sup>20</sup> 整備法衆議院附帯決議項目 6、参議院附帯決議項目 9

バランス上の議論においては、主にリスク管理の一体的な遂行に支障が生じる懸念や、組織体制と人員確保に関する懸念が示された。いずれもリスク管理体制の確保において重要な懸念点である。

これに対し、政府は、2023年9月、食品安全行政の総合調整機能を担っている消費者庁へ食品衛生基準行政が移管されることにより、①科学的知見に裏打ちされた食品安全に関する啓発の推進、②販売現場におけるニーズや消費者行動等の規格・基準策定の議論へのタイムリーな反映、③コーデックスにおける国際的な対応への一体的な参加、が可能となり、食品衛生についての科学的な安全の確保と消費者利益の更なる増進が期待されること、厚生労働省に設置された「薬事・食品衛生審議会」が担っている調査審議のうち、食品衛生基準行政に係るものは、消費者庁に新設される「食品衛生基準審議会」へと移管されることにより、移管後も、食品安全基本法に定められたリスク分析の考え方の下、科学的知見に基づいた衛生規格基準を策定するという、食品安全行政の基本的な枠組みは変わりなく担保されること、2024年度に向けた食品衛生基準行政の機能強化に向け、必要な予算・機構定員要求を行っていくことを表明した<sup>21</sup>。

### 3 食品安全ガバナンスの観点から政府が留意すべき事項—提言

リスク分析をベースとする食品安全ガバナンスにおいて、消費者庁が担う食品衛生基準行政と厚生労働省が担う食品衛生監視行政は、リスク管理としてその中核をなすものである。今般の食品衛生基準行政の移管が、単なる組織的な切り分けにとどまらず、食品衛生基準行政と食品衛生監視行政との相互補完的な関係性をも分断することになれば、それは食品安全ガバナンスの後退を招くことになりかねない<sup>22</sup>。そうならぬよう前述の移管におけるガバナンス上の議論を踏まえ、政府が留意すべき事項を以下論じる（【図3】食品安全ガバナンスの観点から政府が留意すべき事項—提言参照）。

---

<sup>21</sup> 「厚生労働省から消費者庁への食品衛生基準行政の移管について」2023年9月6日消費者庁公表資料  
[https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_safety/food\\_safety/assets/consumer\\_policy\\_cms203\\_230\\_906\\_01.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_safety/food_safety/assets/consumer_policy_cms203_230_906_01.pdf)

<sup>22</sup> リスクガバナンスにおける組織や制度設計の重要性はRenn(2017)が詳しい。食品安全のガバナンスにおける制度設計上の課題については、Vosら(2011)が論じている。また、リスク評価と管理の相互作用の重要性はRobinson and Levy(2011)が指摘している。

## 食品安全ガバナンスの観点から政府が留意すべき事項—提言

▶食品衛生基準行政と食品衛生監視行政におけるリスク管理の切り分けが分断とならないよう、食品安全ガバナンス上の観点から政府が留意すべき事項は、以下の通り。

<p><b>1. 食品衛生基準行政と食品監視行政の連携</b></p> <p>① <b>中央省庁間の連携</b> 衛生規格基準策定に必要なサーベイランスの実施や監視指導に必要な衛生規格基準策定の依頼をする仕組みなど、相互補完的な関係性を維持するための具体的連携体制の仕組みを構築する必要がある。</p> <p>② <b>地方自治体（保健所）、検疫所等との連携</b> 地方自治体（保健所）や検疫所の業務に混乱や支障を来すことのないよう、厚生労働省と消費者庁の役割分担を明確にしつつ、連携体制を構築する必要がある。</p> <p><b>2. 衛生規格基準の策定等における留意点</b></p> <p>① <b>科学的エビデンスの担保</b> 科学的知見に裏打ちされた衛生規格基準策定の調査審議が行われるよう人的、予算的な体制を整備する必要がある。また、危害要因の戦略的優先度の分類のためにフォーサイトやホライゾンスキャンニングの導入し、レギュラトリーサイエンスの研究や人材の育成に努める必要がある。</p> <p>② <b>適切な消費者ニーズへの配慮</b> ゲノム編集技術応用食品などの新たな食品の技術開発の科学的知見を前提に、消費者事故情報（PIO-NET）等を含めて消費者事故や消費者行動に関する情報をいち早く収集・分析し、適切な消費者ニーズに配慮した衛生規格基準等の策定をタイムリーに行う体制を構築する必要がある。</p> <p><b>3. リスクコミュニケーションの強化</b></p> <p>関係府省庁等によるリスクコミュニケーションの推進の取りまとめを担う消費者庁を中心として、科学的知見に裏打ちされた食品安全に関する情報の発信内容と発信方法のさらなる工夫をし、国民の理解促進を図ることが必要である。</p>	<p><b>4. 人材、予算の確保、組織体制の整備</b></p> <p>① <b>リスク管理を担う専門人材の育成</b> 食品衛生行政においてリスク管理を担う厚生労働省及び消費者庁においては、リスク管理を適切に行う能力を身につけるための人材育成を中長期的に行う仕組みを整備する必要がある。また、科学的知識と専門性、コミュニケーションスキル、客観性と中立性、法規制等についての資質を有する人材（リスクコミュニケーター）を確保していくことが肝要となる。</p> <p>② <b>国際的な対応を担う専門人材の育成及び組織体制の整備</b> 消費者庁、食品安全委員会、農林水産省、厚生労働省の関係各省庁において、国際的対応を担う組織体制を整備するとともに、各組織の横の繋がりを強化する必要がある。また、各省庁において、国際的対応を担う組織的人的資源と予算を確保するとともに、専門職を育成するためのキャリアパスを構築する必要がある。さらに、国立医薬品食品衛生研究所やその他研究機関等と連携し、研究費やポストの安定確保により、食品安全分野への人材流入を促進するなど、中長期的に政府を支援する専門家を確保するための仕組みを整備する必要がある。</p> <p>③ <b>必要な人員配置及び研究活動を含む必要な予算の配分</b> 消費者庁において、食品衛生基準行政に関して高度な専門性を有する人材を確保し、主体的に業務を担うことができるようにするためには、食品衛生基準行政のリスク管理に必要な科学的知見を有する技官を、消費者庁プロパー職員として採用し、高度な専門性を有するよう育成する中長期的なビジョンに基づく人事制度を構築する必要がある。また、レギュラトリーサイエンスの発展、消費者ニーズへの配慮、新興技術の進展といった諸課題を解決するための研究分野に、十分な予算配分を行う必要がある。</p>
--	--

【図3】食品安全ガバナンスの観点から政府が留意すべき事項—提言

### 3.1 食品衛生基準行政と食品衛生監視行政の連携体制の構築

#### 3.1.1 中央省庁間の連携

厚生労働大臣及び内閣総理大臣（消費者庁）は、相互の密接な連携の確保に努めることとする法規定のもと、「農林水産省及び厚生労働省における食品の安全性に関するリスク管理の標準手順書<sup>23</sup>」をアップデートするなどにより、消費者庁から厚生労働省に対して衛生規格基準策定に必要なサーベイランスの実施を依頼する仕組みや、厚生労働省から消費者庁に対して監視指導に必要な衛生規格基準策定の依頼をする仕組みなど、食品衛生基準行政と食品衛生監視行政のリスク管理における相互補完的な関係性を維持するために必要な具体的連携体制の仕組みを構築する必要がある。さらに、このリスク管理の役割分担がきちんと機能しているかを一つ上のレベルでチェックするメタガバナンス体制を構築する必要がある。

<sup>23</sup> 「農林水産省及び厚生労働省における食品の安全性に関するリスク管理の標準手順書」2005年8月（2015年10月1日改訂）農林水産省・厚生労働省

[https://www.maff.go.jp/j/syuan/seisaku/risk\\_analysis/sop/attach/pdf/index-1.pdf](https://www.maff.go.jp/j/syuan/seisaku/risk_analysis/sop/attach/pdf/index-1.pdf)

### 3.1.2 地方自治体（保健所）、検疫所等の食品衛生行政機関との連携体制の確保

これまで、日本の食品衛生行政については、衛生規格基準の策定や監視指導計画を策定する厚生労働省が司令塔となり、地域の営業許可や監視指導を担う地方自治体（保健所）と輸入食品の監視指導を行う検疫所と連携をして国内に流通する食品の安全性確保が図られてきたが、そのリスク管理体制に消費者庁が加わることで、地方自治体（保健所）や検疫所の業務に混乱や支障を来すことのないよう、厚生労働省と消費者庁の役割分担を明確にしつつ、両者間のしっかりとした連携体制を構築する必要がある。

## 3.2 衛生規格基準の策定等における留意点

### 3.2.1 科学的エビデンスの担保

リスク分析の考え方により科学的知見に基づいた衛生規格基準を策定するという基本的枠組みのもと、消費者庁に設置された食品衛生基準審議会において、国際動向や国民の意見に十分に配慮しつつ、科学的知見に裏打ちされた衛生規格基準策定の調査審議が行われるよう人的、予算的な体制を整備する必要がある。

また、食品安全行政の司令塔たる消費者庁にあっては、リスク管理措置を行うべき危害要因について、健康への悪影響の程度、健康への悪影響が及ぶ範囲、関係者や消費者の関心等に基づく優先度により分類したリストを作成した上で、計画的に衛生規格基準を策定するとともに、科学的見地からエビデンスベースで戦略的に食品安全行政を牽引する体制を構築する必要がある。このためには国際機関や諸外国で用いられているフォーサイト<sup>24</sup>(FAO, 2022)やホライズンスキヤニング<sup>25</sup>(EFSA, 2022)を導入することも必要である。

さらに、リスク分析と相互補完的な関係にあり、効果的な食品安全政策と規制を策定するための科学的根拠を提供するレギュラトリーサイエンス<sup>26</sup>の研究分野について、研究者や行政における専門家の育成や登用を進めるとともに、十分な予算配分を行う必要がある。

### 3.2.2 適切な消費者ニーズへの配慮

食品への新たな技術の応用、販売形態の変化や食のニーズの多様化により、これまで流通していなかったゲノム編集技術応用食品などの新たな食品の技術開発が行われるなど、食品を巡る関係者や関係行政機関（例えば、ゲノム編集技術応用食品や細胞農業等の分野では農林水産省、スタートアップ企業の支援の分野では経済産業省、科学技術の基礎研究の振興分野では文部科学省）が多様化しつつある中、今後は、最新の技術開発動向や消費者行動等

---

<sup>24</sup> 長期的かつ俯瞰的立場から、将来ビジョンを形成し、それに基づく政策形成を行うための活動。

<sup>25</sup> 新興技術の兆候を把握し、長期的ビジョンの形成や、将来に向けた戦略策定に用いるために、将来起こりうる影響を多面的に把握する手法。

<sup>26</sup> レギュラトリーサイエンスは、一般に、科学・技術を人間生活ないし社会に望ましい姿で適用するための調整（ルールづくり）の役割、ひいては、安全行政を支援する役割をもつ科学分野と定義づけられている。

を踏まえた時宜を得た対応がさらに求められるものと考えられる。このため、上記科学的知見を前提に、消費者事故情報（PIO-NET）等を含めて消費者事故や消費者行動に関する情報をいち早く収集・分析し、適切な消費者ニーズに配慮した衛生規格基準等の策定をタイムリーに行う体制を構築する必要がある。

### 3.3 リスクコミュニケーションの強化

現状のリスクコミュニケーションにおいては、「内容がわかりづらい」、「そもそも興味が無い」、「情報を探しづらい」、「情報発信していることを知らなかった」という意見がよく聞かれる。このため、関係府省庁等によるリスクコミュニケーションの推進の取りまとめを担う消費者庁を中心として、科学的知見に裏打ちされた食品安全に関する情報の発信内容と発信方法のさらなる工夫をし、国民の理解促進を図ることが必要である<sup>27</sup>。

### 3.4 人材、予算の確保、組織体制の整備

#### 3.4.1 リスク管理を担う専門人材の育成

リスク管理を担う政府の担当者は、リスク分析の実施を確保する全体的な責任を負うだけでなく、管理措置を選択し実施する最終的な責任も負っており、リスク管理上の適切な決定を下せるよう、リスク管理結果を理解する能力とともに、適切なリスクコミュニケーションの確保についての知見が求められる。このため、食品衛生行政においてリスク管理を担う厚生労働省及び消費者庁においては、リスク管理を適切に行う能力を身につけるための人材育成を中長期的に行う仕組みを整備する必要があるがある。

また、発信者たるリスク管理機関においては、科学的知識と専門性、コミュニケーションスキル、客観性と中立性、法規制等についての資質を有する人材（リスクコミュニケーター）を確保していくことが肝要となる。

#### 3.4.2 国際的な対応を担う専門人材の育成及び組織体制の整備

食品安全の国際整合の観点から、高度な専門性を要する科学的な議論や交渉に政府が継続して取組むためには、まず、消費者庁、食品安全委員会、農林水産省、厚生労働省の関係各省庁において、国際規格基準を策定するコーデックスをはじめとする WTO（世界貿易機関）の衛生植物検疫措置の適用に関する協定（SPS 協定）に関連する WOHAI（国際獣疫事

---

<sup>27</sup> 消費者庁と食品安全委員会が、2025 年 1 月 7 日に連名で公表した「食品のリスク管理に関するリスクコミュニケーションの推進に向けた消費者庁と食品安全委員会の更なる連携強化について」において、消費者庁は、食品安全行政の中で行うリスクコミュニケーション全般にわたって、食品衛生基準に係る自らのリスク管理部局も含め、厚生労働省、農林水産省、環境省等のリスク管理機関及びリスク評価機関である食品安全委員会が政府全体として目標を共有しつつ、それぞれの役割が十全に機能したコミュニケーションが行われるよう、主導的な役割を果たすとされている。

務局)や IPPC (国際植物防疫条約) および、WHO (世界保健機関) や FAO (国際連合食糧農業機関) 等の国際的対応を担う組織体制を整備するとともに、各組織の横の繋がりを強化する必要がある。また、各省庁において、食品安全の国際規格に精通した人材を恒久的に育成する必要がある。このため、各省庁において、国際的対応を担う組織の人的資源と予算を確保するとともに、専門職を育成するためのキャリアパスを構築する必要がある。さらに、政府の体制構築のみならず、食品安全の国際動向に精通し、かつ科学的知見の収集と分析が可能な専門家による取組と支援が必要となる。このため、国立医薬品食品衛生研究所やその他研究機関等と連携し、研究費やポストの安定確保により、食品安全分野への人材流入を促進するなど、中長期的に政府を支援する専門家を確保するための仕組みを整備する必要がある。

### 3.4.3 必要な人員配置及び研究活動を含む必要な予算の配分

移管に伴う消費者庁の組織、定員については、厚生労働省からの人員振り替えなどにより、コーデックス等の国際的な対応を含めて、必要な定員や体制の整備が図られた。また、食品衛生基準行政に必要な知見を引き継ぐため、知見や経験を有する厚生労働省職員を、消費者庁に出向させることにより組織としての知見を蓄積する体制がとられている。現在、国において食品衛生行政を担っているのは、薬学系総合職、医系技官、獣医系技官、栄養系技官、食品衛生監視員専門職として厚生労働省に採用された技官の国家公務員である。これら技官は、食品衛生行政のリスク管理に必要な一定の科学的知見を有している者として任用されているが、消費者庁においては、そもそも技官の採用が行われていない。このため、消費者庁が担う食品衛生基準行政における技官の職務は、すべて厚生労働省からの出向者で賄わざるを得ない状況である。この点、一般論として、他の省庁が所管する業務遂行のために、人材を育成するというインセンティブは、働かない。このため、消費者庁において、食品衛生基準行政に関して高度な専門性を有する人材を確保し、主体的に業務を担うことができるようにするためには、食品衛生基準行政のリスク管理に必要な科学的知見を有する技官を、消費者庁プロパー職員として採用し、高度な専門性を有するよう育成する中長期的なビジョンに基づく人事制度を構築する必要がある。

また、食品衛生基準行政に関する食品衛生の研究については、必要な行政経費や科学研究費を消費者庁が要求し、消費者庁から、主に厚生労働省が所管する国立医薬品食品衛生研究所や国立保健医療科学院に研究委託をすることにより、これまで研究所に蓄積された知見等を活用しつつ、研究を推進する体制が整備された。今後は、レギュラトリーサイエンスの発展、消費者ニーズへの配慮、新興技術の進展といった諸課題を解決するための研究分野に、十分な予算配分を行う必要がある。

## さいごに

本稿では、食品衛生基準行政の消費者庁への移管によるガバナンス上の諸課題について整理し、それら諸課題を踏まえ、食品安全ガバナンスの観点から政府が留意すべき事項について論じることにより、日本の食品安全行政への示唆を「食品安全ガバナンスの観点から政府が留意すべき事項（提言）」という形で導出した。食品衛生基準行政と食品監視行政の連携体制の構築、衛生規格基準の策定等における科学的エビデンスの担保と適切な消費者ニーズへの配慮、リスクコミュニケーションの強化、人材、予算の確保、組織体制の整備は、食品安全ガバナンスの観点から政府が留意すべき重要な事項であると結論付けた。

食品安全は、消費者の健康と福祉を守るために極めて重要な分野である。日本における食品安全ガバナンスは、過去3回の大きな改革を含め、数十年にわたり進化を続けてきたが、近年の気候変動、グローバルな食品供給チェーンの複雑化、新興技術（ゲノム編集、細胞培養食品、環境阻害物質<sup>28</sup>等）の急速な発展に伴い、増加する複合リスクに対応した新たなアプローチの開発が求められている。これら複雑化するリスク環境に対応するために、食品安全ガバナンスは、常に見直しと改善を行い、進化し続けることが求められる。

今後は、今般の食品衛生基準行政の移管による機能強化といったガバナンス体制の構築に加え、システムアプローチ<sup>29</sup>やワンヘルス<sup>30</sup>の概念の導入、フォーサイトとホライズンスキニングの活用、メタガバナンスの強化、エビデンスに基づく政策決定、レギュラトリーサイエンスの発展等、新興のリスク課題に対応するためのこれら有効な手段や対策が導入されていくことにより、より安全で持続可能な食品供給システムの構築されることが望まれる。

本ワーキングペーパーの著者の田中誠（東京大学未来ビジョン研究センターの客員研究員）は、30年以上に渡り食品安全に携わる行政官として厚生労働省及び消費者庁に従事した経験と知見を有する。また、松尾真紀子（東京大学 未来ビジョン研究センター・公共政策大学院 特任准教授）は、厚生労働行政推進調査事業費補助金、食品衛生基準行政推進調査事業費補助金事業等のコーデックスにかかわる研究班に長年関与しており、コーデックスの一般原則部会等にテクニカルアドバイザーとして参加した経験を有する。

---

<sup>28</sup> 環境阻害剤（Environmental inhibitors）は地球温暖化への対応等を目的とする環境悪化を抑制する作用を持つ化合物で、例えば、家畜のメタンガスの放出を削減する物質など様々なものが開発されている。日本でもすでに「3-ニトロオキシプロパノール」（牛のルーメンで生成されるメタンを削減する飼料添加物）がすでに食品安全委員会で評価され農水省により飼料添加物に指定されている。

[http://www.famic.go.jp/ffis/feed/obj/r6\\_3837\\_2.pdf](http://www.famic.go.jp/ffis/feed/obj/r6_3837_2.pdf)

<sup>29</sup> 「農場から食卓まで」のリニアな全行程をつなぐだけでなく、さらに一步進めて、それらも包含する環境要素や人々の行動も含めてサーキュラーな（循環的）システムの発想でとらえる考え方。

<sup>30</sup> ヘルスの人・動物・環境の相互連関からとらえ、分野横断的で複合的なヘルスリスクの課題に対して、関係者が協力し、その解決に向けて取り組む考え方。

参考文献：

- 日本学術会議農学委員会・食料科学委員会・健康・生活科学委員会食の安全分科会(2011)「わが国に望まれる食品安全のためのレギュラトリーサイエンス」  
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-21-t130-10.pdf>
- 林裕造,豊福肇,畝山智香子(2008)「食品安全リスク分析 – 食品安全担当者のためのガイド – Food safety risk analysis A guide for national food safety authorities」(公社)日本食品衛生協会発行
- 松尾真紀子(2013)「日本の食品安全ガバナンスのこれまでとこれから – 制度設計からの考察 Retrospection and Propection Concerning the Japanese Food Safety Governance from an Institutional Analysis」,『日本リスク研究学会誌』23(3):127-135  
(公社)日本食品衛生協会(2022)「新訂早わかり食品衛生法 食品衛生法逐条解説第7版補訂版」(公社)日本食品衛生協会発行
- 松尾真紀子(2023)「食品安全分野におけるエマージングな課題に対処できるガバナンス構築に向けて Building a Food Safety Governance Structure Capable of Responding to Emerging Challenges」,『日本リスク学会第36回年次大会講演論文集』Vol.36,Nov.11-12
- 浜田勇(2023)「食品衛生基準及び水道整備・管理行政の移管に向けた議論 – 生活衛生等関係行政の機能強化のための関係法律の整備 –」,『立法と調査』459号,157-167
- EFSA(2022), Horizon scanning exercise on preparedness for future risk assessment requirements and possible challenges in regulatory science.  
<https://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/en-7297>
- FAO/WHO (1997) Risk Management and Food Safety, Report of a Joint FAO/WHO Expert Consultation, Rome, Italy, 27 to 31 January 1997.
- FAO (2022) Thinking about the future of food safety– A foresight report  
<https://www.fao.org/documents/card/es/c/cb8667en/>
- Renn, O. (2017). Risk governance: coping with uncertainty in a complex world. Routledge.
- Robinson, L. A., and Levy, J. I. (2011) The [R] Evolving Relationship Between Risk Assessment and Risk Management Risk Analysis, 31(9), 1334-1344.
- Vos, E., & Wendler, F. (2009). Legal and institutional aspects of the general framework. In Food Safety Governance: Integrating Science, Precaution and Public Involvement (pp. 83-109). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.