

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 13 日現在

機関番号：14301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23780226

研究課題名(和文) 食品安全措置の監視体制および有効性評価の検討 - 日本・ドイツの比較研究 -

研究課題名(英文) Food safety control system and effectiveness evaluation of food safety measures- an comparatives study between Japan and Germany-

研究代表者

工藤 春代 (Kudo, Haruyo)

京都大学・(連合)農学研究科(研究院)・准教授

研究者番号：60452281

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円、(間接経費) 450,000円

研究成果の概要(和文)：食品のリスクマネジメントでは、必要な措置の策定に加えて、措置を確実に実施すること、そして、当初の目的が達成されているか措置の有効性を検証し、次段階の改善策につなげることが重要である。本研究では、特に農業生産段階とサンプル検査に重点を置き、公的な食品安全監視システムの現状と課題を明らかにした。また食品安全に関する措置の有効性評価の現状および課題を明らかにしたうえで、評価手法の検討を行った。問題点や課題の検討にあたって、日本とドイツの比較を行った。

研究成果の概要(英文)：In addition to developing the necessary measures, ensuring implementation of these measures and evaluating the effectiveness of these measures are important in food safety risk management. In this study the following points were examined; (1) the current situation and problems of official food safety control system are analyzed, focusing on the primary production and sample inspection. (2) the current situation and problems regarding the evaluation of the effectiveness of the food safety measures are analyzed. In examination of these issues, I made comparison between Japanese and German system.

研究分野：農学

科研費の分科・細目：農業経済学

キーワード：食品安全 政策実施の検証 政策評価 ドイツ

1. 研究開始当初の背景

1990年代後半からBSEを始め世間の注目を集める大きな食品関連事件が発生したことを契機に、主要国では食品安全行政の改革が大幅に進められてきた。そして科学的な評価(リスクアセスメント)に基づいて、必要な管理措置を策定し実施する(リスクマネジメント)という、リスクアナリシスの原則に従って制度や法律の改正がなされてきた。

リスクマネジメントにおいては、必要な措置を策定することに加えて、措置を確実に実施すること、そして、当初の目的が達成されているか措置の有効性を検証し、次段階の改善策につなげることが重要であるとされている(FAO/WHO, Food safety risk analysis-A guide for national food safety authorities-, 2006)。

日本において、食品安全関連措置の実施の検証は、主に都道府県および中核都市の保健所が実施する衛生監視指導および収去検査によってなされる。監視指導業務は、2006年以降自治事務となっており自治体の責任で実施される。そのため実施の方法は自治体によって異なり、実施水準にも差がある。さらに保健所の業務は、もとより広範囲にわたる膨大なものであるが、近年、リスクコミュニケーションや食育にまで広がり、食品監視に必要な体制が整っているとは言い難い。また、食品安全には、動物・植物衛生、飼料に関する措置なども関連するが、フードチェーン全体での監視の状況を評価する試みはまだ見られない。

さらに政策の実施状況の検証後には、措置の有効性の検証に基づき再評価を行い、措置の改善につなげていくことが重要である。しかし食品安全に関する措置の有効性評価については先行研究においてもその難しさが指摘されている。現状がどのようになっているかを明らかにしたうえで、有効性評価のあり方の検討とその手法の提案が求められる。

2. 研究の目的

以上の背景から、本研究の目的を以下の2点とした。

課題(1): 食品安全に関して、措置が実際に実施されているかのチェックを行う公的監視の現状と課題を明らかにし、必要な改善点を提示する。

課題(2): 食品安全措置の有効性評価の現状および課題を明らかにしたうえで、評価手法の検討を行う。

検討にあたって日本とEU・ドイツとの比較を行った。原則や理念を明確に示すEUの日本食品安全行政は日本において参考とさ

れることが多い。施策の実施・監視は加盟国の管轄となる。本研究ではドイツを対象としている。連邦制をとるドイツでは、16ある州が食品監視に責任を持ち、この点は日本で自治体が食品衛生監視指導を担うのと同じである。

3. 研究の方法

以下に示す通り、文献・資料およびヒアリング調査に基づいて検討を行った。課題2は文献・資料の検討を中心に進めた。

(1) 文献・資料収集

政策実施や政策評価に関して、政策科学や法学の分野を中心に先行研究を収集した。また、Web上にて公表されている欧州委員会やドイツ連邦政府、州政府の政策文書・資料を用いた。

(2) 国内でのヒアリング調査

本研究に先立つ若手研究(B)(課題番号:20780160)では対象とできなかった、農業生産段階における食品安全措置の実施検証に関する現状を明らかにするために、農業生産現場(生産者団体)と自治体の農業部局、また農政局でのヒアリングを実施した。さらにサンプル検査に関する調査として自治体の食肉衛生検査センターでの調査を実施した。

(3) ドイツでのヒアリング調査

若手研究(B)(課題番号:20780160)では、食品監視体制について州による違いを明らかにすることができなかったため、連邦消費者保護・食品安全局(BVL)およびノルトライン・ヴェストファーレン(NRW)州に加えて、バイエルン州、ハンブルク州の食品安全監視の担当部局へのヒアリング調査を実施した。また、食品事業者側の公的な食品監視に対する意見や、事業者の自己管理システムとの関係について、食品業界団体および、食肉と乳製品製造事業者へのヒアリング調査を実施した。なお牛乳に関しては、牛乳の州検査連盟および品質管理プログラムの実施主体を対象とした。農業生産者団体におけるヒアリング調査も実施した。

4. 研究成果

以下、課題ごとに成果の概要を述べる。

(1) 食品監視システムの現状と課題

若手研究(B)(課題番号:20780160)では、食品製造段階以降の事業所への立ち入り検査を対象とし、ドイツ連邦全体で共通の立ち入り検査の頻度決定方法を明らかにした。本研究では、そこで対象とできなかった、州のシステムの違い、農業生産段階での監視、およびサンプル検査(収去検査)に重点を置いて現状と課題を明らかにした。

州による違いと州間の取り組み（ドイツ）
3州を対象として、食品監視体制の仕組み（関係機関とそれらの関係、人員など）を明らかにした。

事業所への立ち入り検査の頻度決定方法は、一般管理規定により定められているが、これらは枠組みとして機能するものであって、州によっては分類や項目を追加したり補足したりしている場合がある。また現場の監視局によると、この枠組みを用いても、監視員によって評定に幅がありうるため、項目に関する詳細や説明やガイドライン等が必要ではないかとのことであった。

なお日本への示唆となると考えられるのは、州間で共通の仕組みを作り上げる仕組みである。連邦制をとるドイツでは、監視の実施は16ある州の責任となっており、連邦政府は公的監視に関して州に指示をする権限を持たない。ただし2003年に連邦省のもとに設置された連邦消費者保護・食品安全局（BVL）が州から監視結果の集計や公表、連邦・州が共同で実施するプログラムの調整作業を担っている。しかし実際の監視の内容に関する実質的な調整を行うものとして、州の担当者をメンバーとして設置される、消費者保護・州間作業チームというワーキンググループがあり、州自身が共同で枠組みを整える仕組みがある。

サンプル検査（収去検査）

本研究で対象とするのは、法令違反や問題を効率的に発見することに重点を置いて実施されるサンプル検査である。

この場合、どこからどれだけサンプルをとるかという計画が重要になる。日本では、食品群ごとに法違反状況や問題発生状況等を分析評価して、検査項目ごとに、検査予定数を含む計画を定めることとされており、自治体ごとに検査数や検査項目の決定がなされている。

ドイツにおいては、食品事業所への立ち入り検査の頻度決定の枠組みはドイツで統一して定められたが、サンプル数の決定方法に関しては、長い間議論が続いており、州によって異なっている。ただし、各州の生産や産業の構造を考慮してリスクベースで実施すること、1年あたり人口1000人につき5サンプル必要であるということが共通して定められている。またフードチェーンのすべての段階を対象とすることとされており、対象製品のグループが定められていて、この点も各州で共通している。本研究では、NRW州におけるサンプル数の決定方法を明らかにした。

なおEUではサンプル分析を行う検査機関はISO/IEC17025の認証を受ける必要がある。また、検査の方法が高度化しているために、ドイツでは各州の検査機関でそれぞれすべてを検査するのではなく、州間で取り決めを行い、州ごとの重点領域を決め、分析を分担

して検査の効率化を進める取り組みも行われている。

とについては、5. 主な発表論文等として公表した。なお実際の汚染の程度に関する全体像を明らかにすることに重点を置いたモニタリングの現状と問題点については、今後の課題とする。

農業生産段階における監視体制

日本では、食品安全に関する農業生産段階での措置（植物防疫、動物衛生、農場段階での衛生等）について、自治体が直接農業生産者への監視を行うというより、普及・指導を行うという側面が強いと考えられる。

EUでは、公的コントロール規則882/2004により、監視の対象は、農業生産段階も含めたフードチェーン全体の事業者であるとされ、リスクベースの監視が求められる。ただし、動物由来食品以外の農業生産者が監視の対象とされていないケースも指摘されている（欧州委員会・食品獣医局の監査レポートに基づく）。

なお、民間/公の監視・検査の適切な役割分担の必要性は、FAO/WHO（2006）でも指摘されているところである。ドイツにおいては、牛乳に関する自主的な品質管理プログラムであるQM-Milchに参加していれば、農家への監視頻度が下がったり、あるいは書類でのチェックのみとなったりすることがある。また、青果物や畜産物を対象とする自主的な品質管理プログラムであるQSプログラムに関して、NRW州では同様の取り組みがパイロットプロジェクトとして進められている。

（2）措置の有効性評価の検討

既存の政策評価の現状と課題

食品安全確保に関する政策評価が、自己評価の枠組みで農林水産省・厚生労働省によって毎年実施されている。食品安全にかかわる施策全体の総合的な評価であって、個別の措置に関する評価となっていない場合や、個別措置の評価がなされている場合でも、目標値の達成度の評価となっている場合があり、措置の有効性を検討する評価となっていないと考えられる。

EUにおいても、一連の衛生規則の実施後に、評価報告書が公表されているが、これは実施を通じて明らかになった問題点の整理が中心となっている。実施後の措置の有効性の評価に関する事例を見出すことができなかったため、に述べるように、EUで実施されている規制の事前評価の事例を検討することとした。ただし本研究では公表されている資料をもとにした検討にとどまっているという限界がある。ヒアリング等を通じた政策評価の実態を明らかにすることが今後の課題として挙げられる。

EUにおける規制の事前評価の事例

に述べたとおり、措置の有効性評価に関する事例を見出せなかったため、政策措置実施後の評価ではなく、政策決定の前になされるリスク管理措置の選択肢の特定とその評価（影響評価）の事例を対象とした。考慮される影響の内容やその推計手法・データに関して、事後評価を検討する際にも参考になると考えた。EUにおける、サルモネラのサンプリング方法と分析方法に関する影響評価を事例とした。経済的影響（費用の算定）と並んで社会的影響の評価がなされ、その中で公衆衛生保護に関する影響が定性的に評価されている。利用可能なデータに基づく大まかな算定であったり、定性的な評価であったりする部分もあるものの、議論のための共通の素材が出されている。の成果に関しては、5．主な発表論文等のとして公表した。

5．主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計3件)

工藤春代、「ドイツにおける食品安全コントロールシステム 日本の課題に照らして」フードシステム研究、査読有、19巻2号、2012、181 - 195

DOI: <http://dx.doi.org/10.5874/jfsr.19.181>

工藤春代、「日本における食品安全行政の課題 政策措置の策定と課題に関して」農村と都市をむすぶ、査読無、第737巻、2013、8 - 17

工藤春代、「食品の安全確保に必要なこととは何か 生産者・生産者団体の役割」月刊JA、査読無、第59巻第10号、2013、31 - 35

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

6．研究組織

(1)研究代表者

工藤 春代 (Kudo, Haruyo)

京都大学大学院農学研究科・特定准教授

研究者番号: 60452281

(2)研究分担者 なし

(3)連携研究者 なし