地方自治体における食品安全行政の研究

—都道府県における食品安全条例の成立・波及過程を中心として—

清原 昭子*・工藤 春代**

A Study on Food Safety Policy in Local Government in Japan: Focusing on the Process of Formation and Diffusion of Food Safety Ordinance in the Prefectures

Akiko Kiyohara (Chyugokugakuen University)

Haruyo Kudo (Kyoto University)

In our study we analyzed the food safety policy in local governments in Japan, assuming it consists mainly of organizations coordinating various responsibilities, food safety ordinances, and plans of action setting the concrete programs. We have investigated the following set of three questions. First, what is the current situation in local governments as to governing food safety? Secondly, focusing on the food safety ordinances, how are they formulated and diffused among prefectures? And lastly, what is the effect of the food safety policies by local governments?

To answer these questions we conducted interviews to the persons in charge of food safety in some of the prefec-

tures. We also sent a questionnaire to 47 prefectures, and received a response from 46 of them.

To the first question, we showed the organization and staff involved in ensuring food safety policy in local governments. Regarding the second question, we showed that many prefectures made cross-references when formulating the ordinances. To the last question, the effects on cooperation among many responsibilities, ensuring continuity and lasting improvement of food safety policy and so on have been shown, but we found that new measures ensuring food safety based on risk and science have yet to be actively encouraged.

1. 本研究の問題意識と課題

2003年の食品安全基本法制定に前後して、都道府県や政令指定都市において食品安全や安心の確保に関する条例が制定されてきた。中央の食品安全行政に関しては、2001年の国内におけるBSE確認以降、食品安全に関する法律や制度が整えられてきており、その現状や課題、成立の過程や問題点の検証に関しては研究がみられる¹⁾。しかし地方自治体の食品安全行政についてはまだ全体的な状況が明らかにされていない。中央レベルの政策に加え、地域にお

ける政策実施を担当する地方自治体での現状や課題を明らかにすることが、食品安全行政の有効性を確保する上で必要であると考え、

そこで本研究では、上記の点を解明するため、都道府県レベルの食品安全行政²⁾に着目し、第1に2001年以降に各自治体で進められてきた食品安全に関する調整組織の設置、条例および基本計画の制定という3つの施策について実態を明らかにする。なかでも「食品安全条例」に着目し、自治体間の条例の内容の差を検討する。第2に、「食品安全条例」の成立過程と自治体間での波及過程を検討し、自治体間で政策がいかに参照され、波及するかを明らかにする。第3に、3つの施策による効果を検討する³⁾。

* 中国学園大学現代生活学部人間栄養学科

** 京都大学大学院農学研究科

2. 地方自治体の政策過程・動向に関する先行研究

地方自治体の政策に関する研究は、主に政治学や行政学の分野でなされている⁴⁾。そのなかでも地方自治体における政策過程の解明を目指した研究は以下のように整理される。

伊藤 (2002) は、地方における政策過程や政策が生み出されるメカニズムを解明する研究を、①政策が全国に広がるダイナミズムを総体としてとらえる研究、②個々の自治体の政策決定要因を特定する研究、の 2 つのアプローチに分けている。その上で、伊藤 (2002) はこの 2 つのレベルを統合した「動態相互依存モデル」を提示している (同モデルについては第 3 節で詳述する)。そして複数の条例を対象に、政策波及の全体像や過程を示した上で、個別の自治体における事例研究に基づきアクターの行動が詳述され、イベント・ヒストリー分析により、上述のモデルが実証されている。

伊藤 (2002) では、波及のメカニズム・プロセスに重点が置かれているが、伊藤・菊原 (2001) は、自治体間の政策内容の違いを生み出す要因を明らかにすることを目指した研究である。ただし政策内容の違いは、計画の具体性や実効性を示す「熟度」という概念でとらえられ、指標化されている。伊藤・菊原によると、ある政策が全国に広がる過程において、後続自治体は、先行自治体の経験に学ぶことができることから政策の内容を改善させる傾向にある「進化仮説」と、早期に採用した自治体は意欲が高く優れた政策を作る傾向にあるとする「先行自治体優位仮説」があるとされる⁵⁾。

以上は、地方自治体における政策の波及プロセスに着目した研究であるが、はじめにも述べた通り、食品安全行政に関して地方自治体の状況を扱った先行研究は存在しない。ただし消費者行政に関しては、地方における条例の意義を述べたものとして及川 (2001) があり、国の政策を補完あるいは先導するものとして、現場である地方自治体からの問題提起と政策立案の重要性が指摘されている。

さらに、消費者行政に関しては、日本リサーチ総合研究所 (2006) において、地方自治体における消費生活条例の制定・改正状況や条文の内容が整理されて示されている。なお農業経済分野においては、地産地消に関する地方自治体の政策制定状況を整理

し、ケーススタディを行っている内藤ら (2005) がある。

上記の研究成果に基づき、本研究においては、地方自治体における食品安全行政の現状を整理した上で、政策を生みだした要因や波及過程を明らかにする。また、政策のもたらした効果にも着目したい。

3. 課題への接近方法

本論文では地方自治体における食品安全政策を、調整組織設置と条例、計画の 3 施策のセットとして捉える⁶⁾。食品安全行政は、衛生行政と農林水産行政、消費者行政、文教行政などの異なる領域に関わる課が協働して推進されることが多い。ヒアリング調査を通じ、各課間の連絡・調整機能が重要な役割を果たしていることが明らかになったため、本研究では、このような機能を果たす組織の設置を食品安全施策の一環として位置づけ、調整組織と呼ぶ。調整組織は、関係各課から構成される推進本部として設置されることが多い。

そして、以下のような課題を設定した。①食品安全行政の組織体制や条例の内容に関する実態整理、②条例制定の要因と、自治体間での波及過程⁷⁾、③調整組織、条例、基本計画の効果、の 3 つである。そのため、①については、ウェブサイトで把握できない情報をアンケートでたずね、②および③に関しては、2008 年に 3 つの都道府県で実施した予備的なヒアリング調査の結果と、上記の先行研究の知見から仮説を提示し、アンケート調査結果によりこれらを検証した。さらに、アンケート調査後に施策の効果に関するヒアリングを実施した。以下では①について第 4 節、②について第 5 節、③について第 6 節で、それぞれ仮説を検証する。また第 7 節では補足的に自治体の直面する課題に関するアンケートの結果を示すが、その前に、②と③について、仮説およびそれに対応するアンケートの設問について示しておきたい。

(1) 条例の制定要因と波及に関する仮説と設問

伊藤 (2002) における「動態相互依存モデル」によれば、地方において政策が生み出されるメカニズムとして、①内生条件への対応、②相互参照、③横並び競争の 3 つが挙げられる。相互参照は、新しく導入しようとしている政策に関する不確実性が高い場合に、他の自治体の行動を判断材料として政策決

定を行うという行動であり、横並び競争は、逆に、政策を採用すれば便益が見込まれるという不確実性の低い状況下で、早期採用者としての便益を求めて自治体が先を争って政策を採用する行動を指すとされる。自治体において食品安全条例を制定しても、国により早期採用者としての便益が認められることはないことから、③の横並び競争は当てはまらず、また事前のヒアリングより、自治体間の相互参照が確認されたため、①内政条件への対応と、②相互参照が影響するのではないかと考える。

①の内生条件として、伊藤（2002）では、政策採用に影響する社会的、経済的環境からなる「社会経済的要因」、首長や議会などの政治アクターの意向からなる「政治要因」、自治体の財政力などの「組織要

因」が挙げられている。食品安全行政に影響を与える内生条件としては、管内での食事故の発生などの「社会経済的要因」が相当すると考えられる。本研究では、食品安全問題が発生した際、国や地方自治体の既存の制度で対応が不可能な場合に、条例が必要とされる場合があると考えた。またヒアリングから、条例が食品安全政策の根拠として必要とされたり、食品安全施策の継続的な実施のために必要とされたりしていたため、制定要因をたずねる質問にそれらの項目も含めている。

また予備的なヒアリングより、条例制定は自治体間のネットワークを通じた情報交換や、他自治体との関係、他県の状況などによって影響を受け、②の相互参照が影響していることが確認された。そのた

表 1. 効果に関する仮説とアンケート票の選択肢との対応

	共通の仮説	各施策による効果に関する設問の選択肢		
		調整組織設置による効果	条例制定による効果	計画策定による効果
a	人、予算、組織・事業について通常時、緊急時の各課連携が達成された	①調整組織の設置により人材、予算、事業について通常時の各課連携が達成された ②調整組織の設置により食事故、事件などの際の緊急時の関係各課の連携が良くなった	①緊急時の関係各課の連携が進んだ	①関係各課に関連する計画の策定により、緊急時の各課の連携が進んだ
b	新しい政策領域、新しい考え方への対応が可能となった リスクに基づく食品安全行政という新しい考え方が定着した	③調整組織の設置により、新たな食品安全施策の企画・立案が容易になった	②新たな食品安全施策の企画・立案が容易になった ③リスクに基づく食品安全行政が定着した	②計画策定によりリスクに基づく食品安全行政が関係各課に定着した ③計画策定によって新たな施策の企画・立案が容易になった
c	関係者の意識に影響を与えた	④調整組織の設置により「食品安全」の考え方が関係各課に定着した	④食品安全を確保するという目標が関係各課に定着した	④計画策定により「食品安全確保」という新たな政策目標が定着した
d	食品安全行政が継続的に実施されるようになった 食品安全政策の根拠・土台ができた	該当せず	⑤食品安全施策の継続性が担保された ⑥条例制定によって予算確保が容易になった	⑤計画策定によって予算確保が容易になった ⑥計画策定によって食品安全に関わる施策の継続性が担保されるようになった ⑦計画策定により予算確保が容易になった
e	消費者、食品事業者、専門家、行政を含めた活発なコミュニケーションが実現した	該当せず	⑦食品安全施策への消費者参加が進んだ ⑧リスクコミュニケーションが進んだ	(コミュニケーション実施の前提となる、透明性の確保と位置づけて) ⑧計画策定によって食品安全施策の政策プロセスにおける透明性が確保された
f	施策の継続的な改善がなされるようになった	該当せず	該当せず	施策の事後評価や改善が進むようになった

め、相互参照の様子についてたずねた。以上の制定要因に関するモデルが図 1 である。

各自治体が直面した食品安全に関わる問題に対し、国や自治体の既存の制度で対応可能な場合には、条例の制定に至らない場合も考えられる。そこで本研究では、制定に至らないプロセスの仮説も図 1 に組み込み、条例を制定していない自治体に対して、この点を確かめる質問を設けた⁸⁾。

(2) 効果に関する仮説と設問

予備的ヒアリングにより、新たな食品安全施策による効果について、表 1 に示した a～f の 6 つの仮説を設けた。アンケートでは効果に関する仮説のうち、調整組織、条例、計画のそれぞれについて、該当するものを選び、各項目にあう質問と選択肢を設定した(表 1)。

4. 地方自治体における食品安全行政の概要

アンケートは 2009 年 1 月に 47 都道府県の食品安全担当部署に郵送で配布した。2009 年 3 月末までに、46 自治体より回答を得た。そのうち条例制定自治体については全 23 自治体より、また条例未制定の自治体からは 24 自治体のうち、23 自治体より回答を得た。

(1) 食品安全行政の担当組織および人員

食品安全業務を担当する組織についての回答結果は以下のものであった。食品安全を主な業務とする担当課が置かれているのが 17 自治体、同じく担当係が置かれているのが 22 自治体であった。また、課や係は設置されていないが、食品安全を主な業務とする職員が置かれている自治体は 5 であり、大半の自治体で食品安全行政を担当する課あるいは係が設置されていることが分かる。また、食品安全業務の担当者として配置されている技術職についてたずねた

図 1. 条例制定要因に関する仮説

ところ、最も多いのが獣医師、次いで薬剤師であった。なお調整組織に関しては、回答のあった全自治体で設置されていた。また計画に関しては 40 自治体で策定されていた。

(2) 条例の制定状況と内容

条例を制定している都道府県は 2009 年 5 月時点で 23 都道府県である。食品安全に関する条例の名称は岐阜県、群馬県および東京都を除き「安全・安心」の双方が付いている。兵庫県および岡山県では、条例名に「食育」が含まれる。本分析においては、食品安全・安心の確保を主たる目的とする条例のみを対象とし、以下「食品安全条例」と呼ぶ。

条例制定を求める要望がどのような主体からあったかをたずねた(複数回答可)ところ、半数以上の 25 自治体が消費者団体からの要望を受けており、ついで議員からの要望が多い(20 自治体)。その他、要望なしは 11 自治体(うち未制定自治体の回答数は 7)、6 自治体が食品事業者から、5 自治体が住民から要望があったと回答している。

また公布年月日より、年度別の条例制定自治体数の推移を示したものが図 2 である。図から、食品安全基本法の制定年度である 2003 年度と、2005 年度に多く制定されていることが分かる。

(3) 条例の内容・特徴に関する分析

以下では、食品安全条例に制定されている施策の内容がどのようなものであるか、また制定時期とともに条例の内容がどのように変化・拡大してきたかについて見ていきたい。なお本項での検討は公表さ

図 2. 年度別条例制定自治体数とその割合(累積)

れている条例本文に基づく。

食品安全条例の構成は各自治体で大部分が共通しており、条例の目的や、定義（食品、食品関連事業者、生産者等の用語）、基本理念、都道府県の責務、事業者の責務、消費者（都道府県民）の役割（責務）などが最初に述べられる。国の食品安全基本法と構

成は類似している。

表2は23自治体の食品安全条例の内容を項目ごとに整理したものである。以下表2に沿って説明したい。

体制整備についてみると、計画の策定や審議会の設置、また一貫した検査・指導・監視体制の整備に関しては、ほぼすべての自治体で規定されている。

表2. 条例の内容

自治体名	岐阜	宮城	群馬	秋田	東京	埼玉	北海道	大分	熊本	高知	新潟	徳島	京都	千葉	兵庫	栃木	岡山	大阪	沖縄	三重	愛媛	山口	神奈川
条例制定年度	2003	2003	2003	2003	2003	2004	2004	2004	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2006	2006	2006	2007	2008	2008	2008	2009
体制整備	基本計画／方針	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	審議会等		○	○		○		○			○			○	○	○	○	○		○	○	○	
	財政上の措置	○		○				○			○	○		○	○			○			○	○	
	検査、指導、監視の体制整備	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
食品安全確保のための具体的な施策	生産者・事業者への技術支援等				○						○				○								
	自主的取組の推奨・支援			○	○	○			○	○	○		○	○	○			○	○		○	○	
	自主基準の公開		○					○		○	○					○				○			
	供給の禁止／出荷の制限							○	○	○	○	○	○							○		○	
	トレーサビリティの支援・推進				○	○		○	○	○	○	○	○		○		○						
	知事の安全性調査				○								○						○				
	知事の措置勧告／命令 知事が規則策定				○			○					○		○					○		○	
	立入検査							○	○	○	○	○	○		○					○		○	
	自主回収報告制度				○			○				○					○	○	○	○	○	○	○
	調査研究の推進	○		○	○	○	○		○	○	○		○	○	○		○	○	○	○	○	○	
	危機管理体制	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	人材育成	○				○					○		○			○				○	○	○	
表示	食品表示	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○
コミュニケーション／市民参加にかかわる施策	事業者による情報公開				○			○															○
	健康危害情報の公表																○	○					
	情報提供／リスクコミュニケーション	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	県民の意見の反映／県民参加	○	○		○	○			○			○	○			○			○		○	○	
	教育／知識の普及	○		○	○	○						○	○				○	○			○		
	関連団体との協働			○			○				○			○						○			
	施策の公表／年次報告	○		○		○	○	○	○	○	○		○		○			○	○	○	○	○	
	危害情報の申出・調査の要望		○			○	○		○	○	○		○		○	○	○		○	○	○	○	
	施策の申出制度			○		○		○			○		○	○		○				○			
罰則	罰則				○									○		○							○
農林業の振興	安全な農産物生産のための農林業への支援									○							○				○		
	特定農法への支援					○	○															○	
	都道府県産認証制度の推進						○			○					○					○			
	地産地消																					○	
その他の項目	顕彰																○				○		
	食品安全月間／日			○																		○	
	遺伝子組み換え						○				○	○	○	○									○
	環境保全				○	○	○	○	○	○	○	○	○			○		○			○	○	○
	食育					○	○	○	○	○	○				○	○	○			○		○	○

注1) 各自治体の条例本文に基づいて作成。

注2) 条例制定年は年度（4月～翌年3月）で示している。

注3) 自治体独自の項目も多く制定されている。いくつか例を挙げると、リスクアセスメントを実施する食品安全情報委員会の規定（東京都）、工程認証制度に関する規定（兵庫県）、食品等輸入事務所等の届出に関する規定（神奈川県）がある。

財政上の措置（食の安全・安心の確保に関する施策のため必要な財政上の措置を講じる）に関する規定の有無は公布時期と関係なくばらついている。

食品安全確保のための具体的施策については、生産者・事業者への技術的支援や、自主的取り組みの推奨・支援、自主基準の公開（生産者・事業者が自ら取り扱う食品にかかわる安全安心に関する基準の設定や公表、遵守に努める、というもの）、調査研究の推進や人材育成のように、公布時期に関係なくばらついているものもあれば、供給／出荷の制限・禁止（農薬取締法により使用禁止された農薬を使用したり、基準に違反して農薬や動物医薬品を使用したりした場合に当該食品を出荷販売してはならないとするもの）やトレーサビリティ（情報の記録・保管）の支援・推進のように、一定期間に制定された条例に盛り込まれることが多い項目がある。

食品表示に関しては、大半の自治体で、適正な食品表示の確保のための措置を講じると規定されている。

コミュニケーション／市民参加にかかわる項目では、すべての自治体で情報の提供や意見交換を促進する旨が規定されているが、一部には県民の意見を政策に反映させるための措置を講じたり、施策の申出制度を設けたりするなど、市民を政策形成により関与させる機会を提供している自治体もあり、コミュニケーション／市民参加の内容や取り組みの深さに関しては自治体間で差がみられる。

以上をもとに、以下では条例をいくつかのタイプに分類し、条例が持つ機能の違いを検討してみたい。

大半の自治体の条例では、食品安全行政を進めていく上での理念や姿勢、重点が述べられており、構成や条文も国の食品安全基本法と同様、簡潔なものが多い。そのような場合、条例制定によって特定の政策や規制を実施することよりも、食品安全行政の位置づけやその重要性を関係者間で確認し、共有するという理念を宣言する意味を持つと考えられる。

一方、東京都、京都府、兵庫県の条例のように、措置勧告の権限や基準の遵守など具体的な項目を定め、それらに関する罰則規定が設けられている条例がある。このような場合、条例によりこれまで実施できなかった政策措置の実施が目的とされており、規制的な側面をあわせ持つと考えられる。

表にみられるとおり、全体としては理念を宣言する性格を持つ条例が多く制定されていることが分か

る。また条例で制定されている内容に注目すると、北海道、高知、山口等、安全な農産物生産のための農林業への支援や、都道府県産認証制度の推進など、農業振興策の側面をあわせ持つと考えられる条例もある。また表の「その他の項目」に示しているとおり、食育、環境保全、遺伝子組み換え作物の交雑や混入の防止措置等に関する規定は、公布時期が後になるほど条例に含められる傾向がうかがえる。後続の自治体ほど、食品安全問題にとどまらず食に関する事項を幅広く拾い上げた条例になる傾向があると考えられる。

5. 条例の制定要因と波及に関する仮説検証

（1）制定要因の検証

前掲図1に示した条例の制定理由の中で、1番目に重要な理由から3番目に重要な理由まで選択してもらった結果が図3である。

その結果、「新しい食品安全施策の根拠とするため」への回答が全回答数でも、1番目に重要な理由としても最多となり、「食品安全」という新しい領域の政策根拠として条例が必要とされたことが分かる。また全回答数では2番目に「継続的に食品安全施策を実施するため」が選ばれており、施策の継続性を担保するために条例が必要とされていることが分かる。また、食品安全基本法という国の施策に対応するという位置づけや既存の自治体制度の限界を条例制定の理由とする回答も一定数みられる。

一方、条例を制定していない自治体に対しては、検討を行った上で条例を制定しないことにしたのか、あるいは検討そのものを行っていないのかを区別するため、次のように二本立てでたずねた。

まず、条例制定の検討を行ったことがあるかとの問いに対しては、13の自治体が検討したと回答している。そこでこの13自治体に対し、なぜ制定しなかったかをたずね、検討そのものを行わなかった10の自

図3. 条例の制定理由

自治体に対しては、なぜ検討しなかったかをたずね、それぞれ重要な順に3つ挙げてもらった。

両自治体ともに、「既存の自治体の制度で食品安全問題に対応可能だったため」および「国の食品衛生、家畜衛生関連の既存の法律で食品安全問題に対応可能だったから」との理由が多くを占めた。これに対して、「担当課がなかった、あるいは担当課に制定の意向がなかった」「知事に制定の意向がなかったため」という制定環境に関する回答や「他の自治体の条例が効果を上げていないため」という（負の）波及についての回答は全くなかった。このため条例を制定していない自治体では、既存制度によって問題解決が可能であるという立場から条例を必要としなかったと考えられる。

以上から、図1で提示した仮説のうち、主に新しい食品安全施策のための根拠や継続性確保のため、という必要性から条例は作成されたと言える。

(2) 波及の検討

自治体が政策決定に際して、他の自治体を参照する相互参照の様子をアンケートより確認したい。

条例を制定している23都道府県に対する「条例制定の際に参考にした都道府県はあるか」との問いに対しては18自治体が参照したと回答した。「いいえ」と答えた都道府県のなかには初期に条例を制定したところも含まれている。なお、「全国食品安全自治ネットワーク⁹⁾」からの情報を参考にしたかについては、半数以上の12自治体が「はい」と回答し、「いいえ」と回答した自治体は11であった。多くの自治体が他の自治体の条例やその他の情報を収集し、参照していることが分かる。

また先の問いに対し、参照した自治体があると回答した自治体に対しては、参考にした自治体名を列記してもらった。検討を開始した時期に制定されていたすべての条例と答えた自治体に加え、特定の自治体名を回答した自治体があった。その回答から、特定の都道府県（岐阜県、群馬県、宮城県、東京都）が多くの自治体にモデルとされていたことが分かった。

またこれらの4自治体から発する直接的な参照に加え、先行自治体を参照した自治体がさらに後から条例を制定した自治体に参照される関係が確認された。

続いて、他の自治体のどのような点を参考にしたかをたずねたところ、条例内容や構成、記載方法・表現、また、具体的な項目（使用禁止農薬等を使用

した農林水産物の出荷・販売への対応や、自主回収報告制度など）を挙げる自治体があった。以下では、これら具体的項目の中から、法令による指示によらずに、食品事業者が自主的に行う食品の自主回収を知事に報告することを定めた規定（以下、自主回収報告制度）を例に、自治体間の波及過程と条項内容の変化を分析する。

本制度における「自主回収」とは、東京都の規定によれば、食品事業者が生産、製造、輸入、加工又は販売した食品等について、事業者が自ら食品衛生法違反や健康への悪影響のおそれに基づき、自らの判断で回収を決定、実施することを指す。法令に基づく命令又は書面による指導を受けての回収は本制度に含まれない¹⁰⁾。

同制度は以下の2つの要素から構成されている。第一は、食品事業者による自主回収の開始、終了に関する知事への報告義務に関する規定（①）であり、第二は、知事による回収措置に関する変更等の指導、公表等に関する規定（②）である。

東京都では、特定事業者に①を義務付け、②については、知事が「指導できるもの」とし、自主回収情報の公表については「公表するものとする」と定めている。法令違反による処分には至らないものの、健康への悪影響を防ぐための自主的な回収措置を自治体が把握し、その遂行を見守り、不適切な場合には措置の改善を求め、さらに回収の事実を公表することにより消費者の注意を喚起し、回収をより確実にする効果が期待される。

制度の構成から分かるように、本制度は、食品事業者に対して商品回収という不利な情報について、公表を前提として報告させるという規制的な側面を持つ。このような規定を条例に盛り込む場合、関連事業者への影響を考慮し、事前の調整や適用範囲、実効性等についての十分な検討が必要となる。よって、既存の導入自治体があれば、その条項を参照することで調整・検討に要する時間、調整コストを軽減できると考えられる。しかし、各自治体は先行自治体の規定をそのまま取り入れるだけでなく、内生条件や有効性の検討を通じて条例内容を変化させていく。

図4には、東京都に続いて制定された条例のうち、自主回収報告制度を定める自治体を制定順に上から並べ、同制度に関する項目について内容を示した。実線は、アンケート調査により自主回収報告制度に

図 4. 自主回収報告制度における波及関係

関する参照関係、波線は条例全体的内容・構成についての参照関係が明らかになったことを示す。

東京都との参照関係が確認されなかった自治体 O, P では本制度について東京都とほぼ同様の条項を持っていた。また、本制度を特定した参照関係は確認されなかったものの、「条例の内容・構成」について東京都を参照した自治体 S では、回収措置に関する助言、指導、支援という形での知事の関与が定められ、また、公表については「周知の必要があれば」という条件付きで定めている。参照元の東京都の規定よりやや食品事業者に配慮した表現となっている。

さらに、自主回収報告制度について東京都との参照関係が確認された自治体 Q では、知事による回収措置への指導が定められているものの、公表の規定はない。しかし自主回収報告制度とは異なる「健康被害情報の公表」の条項に基づいて自主回収情報が公表されている。一方、これに続く自治体 R, T では、回収措置に関する指導は東京都と同様の規定を定めているが、新たに回収対象の食品が流通する地域を管轄する自治体に対して情報提供する規定が盛り込まれている。この条項は自治体 R が初めて設けており、これを参照した自治体 T が条例に取り込んだことが窺える。また、自治体 R との個別の参照関係は確認されなかった自治体 U でも関係行政機関への情報提供が定められており、新たな条例内容の波及が窺える。この規定により、関連する自治体が自主回収について「公表」よりも迅速かつ詳細に情報をつかみ、対応できるようになると考えられることから、これは条例内容の進化と評価できる。さらに、自治体 U では食品事業者に対し、他の食品事業者が

行う回収業務に協力する旨の規定が盛り込まれており、回収措置の実効性を高める点でさらに条例が進化している。

また、自治体 P, Q, R を参照した自治体 V では回収措置に関する指導が「勧告」に、公表については「知事は公表することができる」という表現に変化しており、先行自治体に比してやや緩やかな規定となっていることが分かる。さらに自治体 V と同時期に条例を制定した自治体 U では一般への公表に関する規定は設けられていない。一方、最も遅くに本制度を盛り込んだ自治体 W では、公表について「迅速に公表しなければならない」と表現されている。これらの変化は、参照に加え、自治体の内生条件や関連事業者との調整が影響しているのではないかと考えられる。

6. 食品安全施策の効果に関する仮説検証

以下本節では、調整組織、条例、計画について、それぞれの効果に関するアンケート結果を分析した上で、最後にこれらの 3 つの施策の総合的な効果を考察する。

(1) 調整組織による効果

調整組織による効果をたずねたところ、図 5 のような結果を得た。表 1 の仮説 a に対応する「緊急時の各課の連携が良くなった」「各課の事業連携がすすんだ」への回答が多く、予備的ヒアリングの結果と一致する。しかし人事交流や予算の連携にまでは及んでいないことが結果から窺える。また、仮説 c に対応する「食品安全の考え方が各課に定着した」への回答も多く、関係各課に新しい政策領域の認識が広がり始める契機となったことを窺わせる。

(2) 条例による効果

条例の効果に関する結果を示したものが図 6 である。

「食品安全を確保するという目標が関係各課に定着した」という選択肢への回答が最も多く、表 1 の仮説 c に関する効果が高く評価されている。また、仮説 d についても、特に「継続性が担保された」という回答が多く、条例制定による重要な効果であることが分かる。継続性が確保されることは食品安全行政を進めていく上で欠かせないことであり、重要な効果であるといえる。ただし仮説 d にかかわる質問でも、「予算確保が可能・容易になった」と回答し

図 5. 調整組織設置による効果
注) 各項目の後の abc は、表 1 に示した効果に対応する。

図 7. 計画による効果
注) 各項目の後の abc は、表 1 に示した効果に対応する。

図 6. 条例設置による効果
注) 各項目の後の abc は、表 1 に示した効果に対応する。

た自治体はなく、条例が制定されていても予算確保が困難な状況がうかがえる。さらに消費者参加やコミュニケーションの推進に関する回答が多く、仮説 e にかかわる効果が確認された。

さらにアンケート実施後に兵庫県で行った、条例の効果に関する追加的なヒアリングにより、効果の具体的内容を補足した結果を示したい。兵庫県では「食の安全安心と食育に関する条例」の第 8 条で、国の法令で定められる以外に、「食品による危害を未然に防止するために事業者が講ずべき必要な措置に関する基準を定めることができる」という条項があり、これによって定められた事業者の基準の遵守義務と知事による措置の勧告（第 9 条）、および勧告に従わない時、あるいは、事業者が基準を遵守しない場合に、措置を講じることを命じることができる（第 10 条）。また、これらを施行するのに必要な範囲において、事業者に報告を求めたり、立入検査を行ったりすることができる（第 11 条）。さらには、第 10 条および第 11 条に対しては罰則規定も設けられている（第 27 条、28 条）。同県によれば、結果的には実現

しなかったが、食品衛生法で規定がない、カキの成分規格の策定や、ふぐの取扱いに関する講習受講の義務化も盛り込んだ包括的な規制の制定について議論されたことがあるとのことであった。罰則規定を伴った上記の条項が存在することで、国による基準がない場合でも、県独自に規制を行うことが可能となっており、国の施策への上乘せのための根拠として位置付けられていることがわかった。また国では対象とされていない品目に対する県独自の HACCP 認証についても条項が制定されている。これらはアンケートでは選択肢 1「新たな食品安全施策の企画・立案が容易になった」に相当する効果である。

(3) 計画による効果

計画策定による効果については、図 7 のような結果を得た。仮説 d に関連する「食品安全施策の継続性が担保された」「施策の実施が確保された」への回答が多いことが分かる。ただし条例と同様、予算確保に対する効果は見られない。また仮説 c に関する「食品安全確保という目標が各課に定着した」への回答も多く見られた。また仮説 a に関する「各課の緊

急時の連携が進んだ」という回答は 16 であった。また仮説 e に関連する施策の透明性の確保や、f に関連する施策の事後評価、改善に関する効果も認められる。一方、仮説 b に関する「新施策の企画・立案、予算確保が容易になった」への回答はほとんどなく、多くの自治体で計画はすでに決定された政策の具体化という位置づけにあることが窺える。また、仮説 b に関するもう 1 つの選択肢「リスクに基づく食品安全行政の定着」については回答がなかった。

(4) 3 施策の効果

上記の結果から、調整組織については主に仮説 a、次いで c に対応する効果が確認され、条例では b 以外の効果が広く確認され、計画では c、d、a、e に対応する効果が主に確認された。3 施策の効果を総合すると、連携の確保や関係者の意識への影響、継続的な食品安全行政の確保、コミュニケーションや施策の継続性の確保がなされ、食品安全施策を実施する土台が築かれていることがうかがえる。ただし、継続性の確保に対する効果は認められるものの、予算確保に対する効果は全く見られない。さらに仮説 b に対応する、リスクに基づく食品安全行政の定着や、新たな施策の企画・立案が容易になったという効果は、3 施策いずれによっても得られていない。

7. 地方自治体が直面する課題

アンケートでは、食品安全行政に関して自治体が直面する課題についても、自由回答方式でたずねた。その結果、食品関連事業者や、消費者、行政の間での相互理解およびリスクコミュニケーションの必要性あるいはその推進方法に関する課題が 7 回答挙げられた。さらに消費者やマスコミへの情報提供の必要性とその充実に関する課題も 4 回答あった。自治体行政の現場では、関係者間の相互理解やリスクコミュニケーションの必要性が認識されつつ、その前提となる関係者間の知識や理解のギャップ、さらにはリスクコミュニケーションを進めるための人材育成、手法の開発などの課題に直面していることが明らかになった。

また、食品関連事業者による安全確保の取り組み(自主衛生管理、トレーサビリティ)および企業倫理、コンプライアンスの徹底を促進するための施策の必要性に関するものが 4 回答あった。制定された条例や計画の具体的な実施を含む、新たな食品安全

行政全般の進め方や、具体化に関する課題についても 5 回答が寄せられた。

8. おわりに

本研究では、2001 年度以降に各都道府県が進めてきた食品安全行政が調整組織、条例、計画の 3 施策によって構成されたと考え、これらに関して、その実態と、条例に着目した制定要因および波及過程、3 施策の効果を明らかにした。制定要因に関しては、既存の法制度の限界から、新しい施策とそれを支える条例を必要とするに至ったという仮説を設け、アンケート結果に基づく検証により仮説に近い結果が得られた。波及過程に関しては、他の自治体の制定状況や内容を参照している様子を確認した。特に自主回収報告制度に関する規定に着目し、自治体間の相互参照とそれを踏まえつつも自治体固有の制定要因を加味した条項が形成され、条例が進化していく過程を示した。

また、アンケート結果から、3 施策を合わせてとらえることにより、表 1 における b を除く a～f の効果が確保されていることがわかった。既存の施策を進めていく土台は築かれたが、これまでとは異なる「食品安全」確保の考え方にに基づき、新しい政策領域として積極的に進められるまでには至っていないことがうかがえる。アンケート結果からは、自治体自身はリスクコミュニケーションの必要性や方法に関する事項を主な課題として捉えていることが分かる。さらに、これに加えて効果に関する本分析の結果に照らすと、新しい考え方に基づいて複数の部署が共同で対応や政策を実施することができるような体制づくりや意識改革も必要といえるだろう。

食品安全に関わる事案、事件は調査の後も発生し、自治体の食品安全行政をめぐる状況は現在も変化し続けている。現場への即応性という観点からも、地方自治体が食品安全行政に果たす役割は大きい。本研究を通じ、食品安全基本法成立以降に形成された新体制のもとで、これまでの体制では不可能であった施策や連携関係が構築された一端が明らかにされた。本研究で残された課題は、条例内容つまり政策内容に差異をもたらす内生条件の検討と、具体的施策の実施についてのより踏み込んだ検討である。

本研究は日本学術振興会の科学研究費補助金を得ている。研究題目は「科学を基礎とした食品安全行政／リスクアナリシスと専門職業、職業倫理の確立」(課題番号19208021 研究代表者／新山陽子)である。

- 注 1) 新山・工藤 (2004) などが挙げられる。
- 2) 食品安全行政はフードチェーンに対する監視、指導取り締まり、検査などからなる「規制行政」と HACCP や GAP などの衛生措置の普及、導入の支援からなる「支援行政」からなる。規制行政においては、中央において定められた基準や規則に則り、それらを食品事業者に遵守させることが地方行政の役割となる。なお、監視・指導業務は 2006 年度以降、自治業務となっている。支援行政においては、各種の衛生措置や衛生管理手法が円滑に現場に普及するよう、食品事業者や地域を指導・支援する役割を地方行政が果たす。このとき、中央行政は措置や手法の水準が一定に保たれ、また国際規格や関連する国内法との整合が保たれるべく、規格やガイドラインを示す役割がある。
- 3) 自治体名の表記については、ホームページで公表されている資料に基づく分析については、具体的な都道府県名を、アンケート結果に基づく分析については記号で記している。
- 4) 自治体研究は、伊藤 (2002) によると、中央地方関係を規定する制度について論じる地方制度論、地方の権力構造を探る権力構造論、地方の政策過程に焦点を合わせる政策過程研究、の 3 つの流れに分けられるとされる。
- 5) 伊藤・菊原 (2002) でも取り上げられている Glick and Scott (1991) は、リビングウィル法を事例として、米国連邦州での波及のプロセスの間に、政策が変化していくこと、またそれに伴って初期に採用した州と後期に採用した州で政策内容に差が生じることに注目している。リビングウィル法に関しては、全体的には早期採択州ではより制限的な政策を採用する傾向にあるが、後期採択州でもより制限的な法律を採択する州もあり、reinvention の方向が 1 つでないことが示されている。
- 6) 伊藤・菊原 (2001) は、政策のセットを条例+計画と定義している。
- 7) アンケート調査では、調整組織、基本計画についても制定要因と波及についての設問を設けているが、本稿では紙面の都合上、条例に限定して分析を進める。調整組織、基本計画も含めた施策全体に関するアンケート調査結果全体については、清原・工藤 (2010) にまとめられている。
- 8) 伊藤 (2004a), 伊藤 (2004b), 参照
- 9) 全国食品安全自治ネットワークとは、食品安全に関す

る自治体間の意見・情報交換や連携した取り組みを行う自治体間のネットワーク組織であり、群馬県が事務局を担っている。

- 10) 対象となる自主回収とは、食品衛生法第 19 条第 2 項の規定に違反するものおよびそのおそれがあると食品事業者が判断し、自ら実施するものである。食品衛生法第 63 条の規定により、自治体が食品衛生法違反者に対し、不利益処分又は書面による行政指導を行った件についてはこの報告制度の対象とならない。

参考文献

- 伊藤修一郎『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及—』、慶応義塾大学出版会、2002 年。
- 伊藤修一郎・菊原敦也「環境基本政策の波及と進化」、『季刊行政管理研究』No 94 (2001 年)、pp. 33-40。
- 伊藤修一郎「景観政策の現状と景観条例制定過程：「2003 年度景観条例・景観政策に関するアンケート調査」結果報告」、『自治総研』30(5) (2004 年 a)、pp. 37-57。
- 伊藤修一郎「自治体政策過程を描く—景観条例・景観政策に関するアンケート調査から」、『自治総研』30(6) (2004 年 b)、pp. 43-62。
- 及川昭伍「消費者行政の役割」、落合誠一・及川昭伍監修 国民生活センター編集『新しい時代の消費者法』、中央法規、2001 年、pp. 260-308。
- 清原昭子・工藤春代「地方自治体における食品安全行政—都道府県へのアンケート結果をもとに—」、『科学研究費助成金最終報告書「研究課題：科学を基礎とした食品安全行政／リスクアナリシスの課題とそれを支える専門職業、職業倫理のあり方に関する研究：研究代表者新山陽子」』、2010 年。
- H.R. Glick and S.P. Hays, "State Policymaking: Theory and Evolution of Living Will Laws", *Journal of Politics*, Vol. 53 No. 3 (1991), pp. 855-850。
- 社団法人 日本リサーチ総合研究所 (H17 年度 内閣府請負調査)『地方自治体の消費生活に関する条例の概況調査報告書』、2006 年。
- 内藤重之・藤田武弘・梶浦紀徒「地方自治体における「地産地消」推進施策の展開と役割」、『農業市場研究』第 14 巻第 1 号 (2005 年)、pp. 28-36。
- 内藤 悟「条例はどう進化し伝播していくか—命をはぐくむ水の条例」、『法学セミナー』No. 507, 3 号 (1997 年)、pp. 55-58。
- 新山陽子・工藤春代「リスクアナリシスと食品安全行政—日本と欧・米・豪—」、『食品安全システムの実践理論』、昭和堂、2004 年。

(受理日：2010 年 10 月 12 日)