

# エビデンスに基づかない政策形成？

——食品安全行政を素材にして——

原 田 久

はじめに

第1章 ケース・スタディ：こんにやく入りゼリーによる窒息死亡事故

第2章 エビデンスに基づかない政策形成の規定要因

おわりに

## はじめに

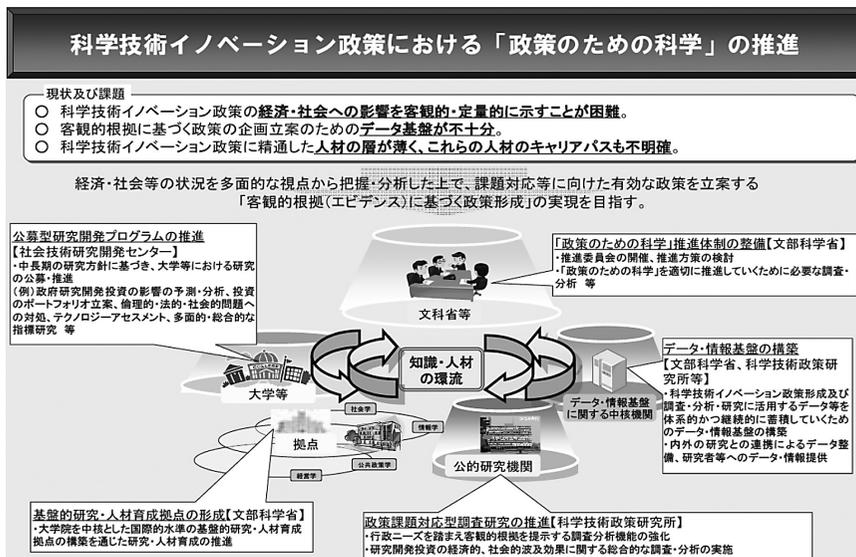
イギリス・ブレア政権が1999年に公表した白書「政府のモダニゼーション」以降（UK Cabinet Office 1999: 15-16）、政策形成に際し最良の情報あるいは客観的なエビデンス（evidence）を用いるべきだという主張が、OECD諸国の行政に広がっている。OECDの定義によれば、「エビデンスに基づく政策形成（evidence-based policy making）」とは、「政策オプションの中から政策決定し選択する際に、現在最も有益なエビデンスの誠意ある明確な活用」（OECD 2007: 37）を行うことである。日本においても、文部科学省が、複数の研究所等と協力し、経済・社会等の状況を多面的な視点から把握・分析した上で、課題対応等に向けた有効な政策を立案する「客観的根拠（エビデンス）に基づく政策形成」の実現を目指した事業を推進している（科学技術イノベーション政策における「政策のための科学」推進事業、**図表1**）。

こうした行政実務の動向<sup>1)</sup>に対応した「エビデンスに基づく政策形成」に関

---

1) 日本において、エビデンスに基づく政策形成が積極的に議論されている政策領域の一つは刑事政策である。例えば、今福（2005：48）は、「更生保護施設の処遇機能の充実化のための基本計画」（2000（平12）年）が政策立案者や実務家の間のコンセンサスから策定されたことは否めないものの、「可能な限り合理的な根拠に依拠して政策を決定するというエビデンス・ベースド・ポリシーの趣旨は十分反映されていた」と述べている。

図表1 文部科学省における「政策のための科学」推進事業



出典：文部科学省『平成24年度科学技術白書』<sup>2)</sup>

する研究が今日必要とされているところである。「エビデンスに基づく政策形成」に関係する近年の研究の一つとして、例えば、Jennings & Hall (2012) 及び Jennings & Hall (2011) がある。この研究は、アメリカの州レベルにおける行政機関が好んで用いる情報資源の種類にかなりのばらつきがあること、具体的には、アルコール及び違法薬物使用防止にあたる行政機関は科学的なエビデンスを尊重する一方、運輸・高速道路を所管する行政機関は州政府首脳の意向に沿い、漁業・野生動植物を扱う行政機関は内部スタッフからの情報を重用し、作業リハビリテーション (vocational rehabilitation) を担う行政機関は他州の取り組みを好んで参照することを明らかにしている。また、Boswell (2012) は、行政機関に定期的に情報が供給される亡命政策と、特定の事件を契機として行政機関に不定期に情報が供給される不法移民政策とを比較しつつ、前者に比べて後者が行政機関の強い関心を引きがちであると主張している。さらに、

2) [http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2012/06/15/1322246\\_037.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2012/06/15/1322246_037.pdf) (なお、最終閲覧日は、2012 (平24) 年11月30日である。以下、同じ)

原田 (2012) は、日本の中央省庁によるシンクタンク・コンサルタント等への委託調査を素材に、各省庁の企画立案機能を果たす上で必須である情報資源調達のあり方が、いわゆる制度官庁と事業官庁とは異なっていることを明らかにした。より詳細に言えば、事業官庁の多くではシンクタンク・コンサルタント等への調査の委託件数・委託金額が多く、調達しようとする情報資源の性格から委託先が限定される場合もあること、他方で、いわゆる制度官庁の多くでは委託件数・委託金額が少なく、情報資源の調達が幅広い範囲から行われていることを指摘している。しかし、特定のタイプの行政機関がなぜ「エビデンスに基づく政策形成」を志向するのかあるいは志向しないのかに関する研究は、管見の限り存在しない。

そこで、本稿では、日本の食品安全行政を素材にして、行政組織における「エビデンスに基づく政策形成」への志向性を規定する要因を分析してみたい。ケース・スタディの対象として食品安全行政を選択するのは、「食品の安全性の確保は、…必要な措置が食品の安全性の確保に関する国際的動向及び国民の意見に十分配慮しつつ科学的知見に基づいて講じられることによって…食品を摂取することによる国民の健康への悪影響が未然に防止されるようにすることを旨として、行われなければならない」(食品安全基本法5条, 強調点筆者)と、「エビデンスに基づく政策形成」が法律上明確に要請されている政策分野であることによる。

また、本稿の分析に際しては、先に引用した Jennings & Hall (2012) が指摘しているように、「科学的なエビデンスに基づく政策形成は、単に、エビデンスの利用可能性、重要性、信頼性及び職員の能力に依存するのではない。それは、行政機関のミッションや役割、行政機関にとっての政治的環境、及び行政機関の内部的特性にも左右される」(Jennings & Hall 2012: 260) という視点から論述を進めたい。そこでは、近年、アメリカ政治学・行政学で議論の蓄積が進みつつある組織レピュテーション (organizational reputation) 論を援用したい。

## 第 1 章 ケース・スタディ：こんにゃく入りゼリーによる窒息死亡事故

2003 (平 15) 年 7 月に施行された食品安全法の特徴は、「リスク管理」を行う農林水産省及び厚生労働省とは別に、「リスク評価」を行う食品安全委員会を新設したところにある。ここでいう「リスク管理」とは、農林水産省・厚生労働省が 2005 (平 17) 年 8 月に公表 (2006 [平 18] 年 10 月改訂) した「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」（以下、「手順書」と略）<sup>3)</sup>によれば、「すべての関係者と協議しながら、リスク低減のための政策・措置について技術的な実行可能性、費用対効果などを検討し、適切な政策・措置を決定、実施、検証、見直しをおこなうこと」と説明されている。また、「リスク評価」は、「手順書」によれば、リスク管理及びリスクコミュニケーションと並んで「リスク分析」（食品中に含まれる危害要因を摂取することによって人の健康に悪影響を及ぼすことがある場合に、その発生を防止し、またはそのリスクを最小限にするための枠組み）の一部を構成するものであり、食品安全委員会のホームページによれば、「リスク（食品を食べることによって有害な要因が健康に及ぼす悪影響の発生確率と程度）を科学的知見に基づいて客観的かつ中立公正に評価すること」<sup>4)</sup>であるという。つまり、食品安全規制に関しては、エビデンスに基づく科学的判断（例えば、被害発生 of 蓋然性や被害の深刻度）がリスク評価であるのに対し、リスク評価後における、エビデンスにとどまらない要素を含めた多角的な判断がリスク管理であるということになる。多角的な判断において考慮に入れるべき要素とは、具体的には、「手順書」によれば、「技術的可能性、費用対効果、社会的な状況、別のリスク…発生の可能性」であるという（参照、図表 2～3）。

さて、食品安全に係る事故の中でもこんにゃく入りゼリーによる窒息死亡事故は、消費者の食品に関する安全・安心を脅かす事件としてマスコミ等でしばしば取り上げられてきた。実際に、1995（平7）年7月以来少なくとも22件の窒息死亡事故が発生している（図表 4）。そこで、麻生太郎・内閣総理大臣（当時）は、食品安全委員会に対して「こんにゃく入りゼリーを含む窒息事故の多い食品の安全性について」（2009（平21）年4月27日）という諮問を行い、食品安全委員会によるリスク評価を求めることになった。

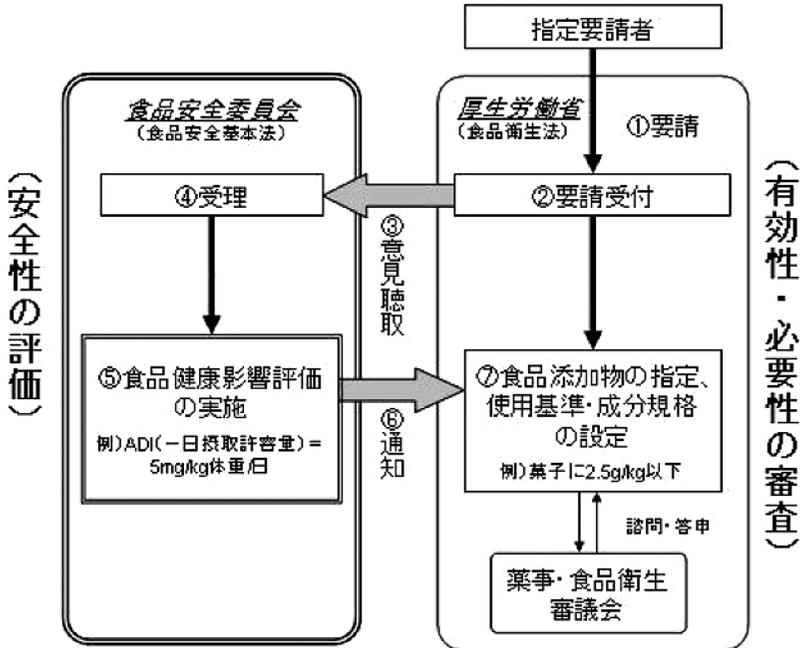
また、こんにゃく入りゼリーによる窒息死亡事故は、ガス湯沸器一酸化炭素中毒事故とともに消費者庁創設のきっかけになった事故だと言われている。例えば、消費者庁及び消費者委員会設置法に係る国会審議において、後に初代消費者担当大臣となる野田聖子・内閣府特命担当大臣（当時）は以下のように答弁している。

---

3) [http://www.maff.go.jp/j/syouan/seisaku/risk\\_analysis/sop/index.html](http://www.maff.go.jp/j/syouan/seisaku/risk_analysis/sop/index.html)

4) <http://www.fsc.go.jp/iinkai/mission.html#m-4>

図表 2 リスク管理機関（厚生労働省）とリスク評価機関（食品安全委員会）との役割分担（例：食品添加物の指定）



出典：食品安全委員会ホームページ<sup>5)</sup>

図表 3 リスク評価とリスク管理の差違

	実施のタイミング	判断根拠	主な組織
リスク評価	先行	エビデンス	食品安全委員会
リスク管理	後続	エビデンスに限られない	農水省, 厚労省, 環境省, 消費者庁

出典：筆者作成

「コンニャク入りゼリーの誤飲による死亡事故のような問題については、我々はすき間事案と呼んでいるんですが、新法である消費者安全法案等に基づきまして、安全、安心をしっかりと確保するために、政府一体となった迅速な対応をとるに当

5) <http://www.fsc.go.jp/iinkai/mission.html><http://www.fsc.go.jp/iinkai/mission.html>

図表4 こんにゃく入りゼリーによる窒息死亡事故

窒息死亡事故発生日	年 齢	調査・公表媒体
1995年7月	1歳6ヶ月	国民生活センター
1995年8月	6歳	国民生活センター
1995年12月	82歳	国民生活センター
1996年3月	87歳	国民生活センター
1996年3月	68歳	国民生活センター
1996年3月	1歳10ヶ月	国民生活センター
1996年6月	2歳1ヶ月	国民生活センター
1996年6月	6歳	国民生活センター
1999年4月	41歳	国民生活センター
1999年12月	2歳	国民生活センター
2002年7月	80歳	国民生活センター
2005年8月	87歳	国民生活センター
2006年5月	4歳	国民生活センター
2006年6月	79歳	国民生活センター
2006年10月	6歳	毎日新聞
2007年3月	7歳	国民生活センター
2007年3月	7歳	厚労省
2007年4月	7歳	国民生活センター
2007年10月	68歳	厚労省
2008年4月	75歳	警察庁
2008年5月	87歳	警察庁
2008年7月	1歳9ヶ月	国民生活センター

出典：毎日新聞2008（平20）年10月26日朝刊30面をもとに筆者作成

たり、消費者庁が中核的な、主導的な役割を担うことになります」<sup>6)</sup>。

6) 第171回国会・衆議院消費者問題に関する特別委員会議事録（2009（平21）年3月25日）。野田大臣による同趣旨の発言として、参照、第171回国会・衆議院消費者問題に関する特別委員会議事録（2009（平21）年4月2日）。

2010 (平 22) 年 6 月 10 日, 食品安全委員会は, 「こんにゃく入りゼリーを含む窒息事故の多い食品の健康影響評価結果」を菅直人・内閣総理大臣 (当時) に対して答申した (以下, 「答申」と略)。「答申」は, 食品安全委員会のもとに設置された「食品による窒息事故に関する WG」による合計 7 回の会合 (2009 (平 21) 年 6 月 10 日~2010 (平 22) 年 3 月 10 日) 及び意見公募手続 (実施期日: 2010 (平 22) 年 3 月 25 日~4 月 23 日) を経て取りまとめられた。その間には, 上記 WG による「評価書 食品による窒息事故 (案)」(2010 (平 22) 年 1 月 13 日)<sup>7)</sup>が公表されている。

食品安全委員会は, こんにゃく入りを含む「ミニカップゼリー」の摂取量を, ①国民栄養調査における「ゼリー」の半分と仮定した場合, ②消費者庁が把握した「一口タイプゼリー」の販売量から算出した場合, ③「こんにゃく入りミニカップゼリー」の摂取量を内閣府国民生活局が推計した生産量から算出した場合, 及び, ④消費者庁が把握した「一口タイプゼリー」販売量の 8 割相当量から算出した場合, の 4 パターンに分けて, 1 億回口に入れた場合に窒息する確率をはじき出している。その結果, ①・②の場合は「ミニカップゼリー」のリスクが飴類を上回るものの餅類に比して低かった。また, ③・④の場合は, 「こんにゃく入りミニカップゼリー」のリスクが餅類のみならず飴類に比べても低かったという (図表 5)<sup>8)</sup>。その結果, 食品安全委員会は, 「こんにゃく入りのものを含むミニカップゼリーの一口あたり窒息事故頻度は, おそらく飴類と同程度ではないかと推測する。こんにゃく入りミニカップゼリーによる窒息事故が, 高齢者や小児の摂食禁止について表示を行うこと等の措置がなされて以降には報告されていないとすれば, 飴類よりも窒息事故頻度は小さくなっている可能性があると考える」<sup>9)</sup>という結論を導いた。つまり, このリスク評価結果からすれば, ことさらこんにゃく入りゼリーに焦点を当てて規制のあり方を探る理由が問われることになる。

リスク管理機関である消費者庁は, 一度は答申内容を尊重するように思われた。荒井聰・内閣府特命担当大臣 (消費者及び食品安全担当, 当時) も, 答申直後の 2010 (平 22) 年 6 月 11 日の記者会見において, 答申内容について以下のように述べている。

「こんにゃくゼリーの危険性については, 普通の食べるもちとあめとの間ぐらい

7) [http://www.fsc.go.jp/senmon/sonota/chi\\_wg-dai6/chi\\_wg6-siryoul-1.pdf](http://www.fsc.go.jp/senmon/sonota/chi_wg-dai6/chi_wg6-siryoul-1.pdf)

図表 5 食品（群）別一口あたり窒息事故頻度（本文の③・④）

食品群	一口あたり窒息事故頻度（ $\times 10^{-8}$ ）
餅	6.8～7.6
飴類	1.0～2.7
こんにゃく入りミニカップゼリー	0.14～0.33
パン	0.11～0.25
肉類	0.074～0.15
魚介類	0.055～0.11
果実類	0.053～0.11
米飯類	0.046～0.093

出典：食品安全委員会ホームページ<sup>10)</sup>

のリスクだという、そういう科学的なリスク評価でありまして、それはそれで尊重するべきだと思いますね…。ここは、完全に業界からどうであるとか、消費者がどうであろうとかというものを超えて科学的な客観的な評価をしたわけですから、それは政府としては尊重しなければなりません…。あれだけの研究者、科学者が集まったわけで、もちろん科学者、研究者ですから、現在持っている知見でその評価をしたわけで…、今のレベルでは最高のレベルで評価をしてもらったんだろうというふうに私は理解をしております<sup>11)</sup>。

8) これに対して、高橋（2010）は、食品による窒息事故に関する WG による「評価書 食品による窒息事故（案）」公表後の段階において、「一口当たり事故頻度の推計は推計の仕方でも順位が入れ替わりうること、「一口当たり事故頻度は摂取人口の違い（食べない人の存在）を考慮しておらず、これだけを唯一の指標とすることは問題である」こと、及び、「重篤以上の事故件数でも  $\alpha=1$  と仮定してリスクの判断上、重要な『ダメージの程度』を確率論で捉えた特殊な推計であること」、等を挙げて、「評価書」が提示するところの「エビデンス」に基づいて「対応措置を検討することは問題」だと指摘している。しかし、本稿の文脈でいえば、事柄の科学的妥当性よりは、オフィシャルなリスク評価機関がこの分析結果を「エビデンス」として公表した事実のほうがむしろ重要である。

9) <https://www.fsc.go.jp/fsciis/evaluationDocument/show/kya20090427001>

10) <https://www.fsc.go.jp/fsciis/evaluationDocument/show/kya20090427001>

11) [http://www.caa.go.jp/action/kaiken/arai/100611d\\_kaiken.html](http://www.caa.go.jp/action/kaiken/arai/100611d_kaiken.html)

ところが、消費者庁は、食品安全委員会によるリスク評価と平行して開催していた「食品 SOS 対応プロジェクト会合」(2010 (平 22) 年 3 月 24 日, 5 月 28 日の 2 回)を「答申」後に開催し(6 月 30 日), 食品による窒息の再現実験を実施することを表明した。泉健太・内閣府政務官(当時)は、食品安全委員会に対する当初の諮問の意図は「こんにゃく入りゼリー…の安全性を調べてほしいというものだった」はずであり、「[何がのどに詰まりやすいという確率論を含めて]事故の多いとされる食品の安全性」(括弧内筆者)<sup>12)</sup>について評価し、これに基づいて規制の基準作成を行うためにさらなる調査が必要だと述べている。

その結果、消費者庁は、食品による窒息の再現結果に基づいて、「本プロジェクトの検討結果からは、多くのこんにゃく入りゼリーについては、重篤な窒息事故につながり得るリスク要因を複数有していると指摘することが可能との知見が得られた。窒息頻度が高いもちやあめについては、もちは口腔内での滑りやすさが低く、あめは強い気道閉塞を生じさせにくい点では、こんにゃく入りゼリーよりもリスク要因が少ないことが示唆された」という、食品安全委員会によるリスク評価とはニュアンスの異なる評価結果をまとめるに至った(7 月 16 日, 図表 6)<sup>13)</sup>。

さらに、消費者庁は、「こんにゃく入りゼリー等の物性・形状等改善に関する研究会」を設置して、こんにゃく入りゼリーの物性・形状の規制について検討を進めた。消費者庁は、最終的には、「こんにゃく入りゼリー等の物性・形状等改善に関する研究会報告書」(12 月 22 日)<sup>14)</sup>において、ゼリーの大きさを

12) 泉・内閣府政務官記者会見, [http://www.caa.go.jp/action/kaiken/izumi/100615s\\_kaiken.html](http://www.caa.go.jp/action/kaiken/izumi/100615s_kaiken.html)

13) 「食品 SOS 対応プロジェクト報告-こんにゃく入りゼリーを含む食品等による窒息事故リスクの低減に向けて-」, [http://www.caa.go.jp/safety/pdf/100716kouhyou\\_5.pdf](http://www.caa.go.jp/safety/pdf/100716kouhyou_5.pdf). 但し、泉・内閣府政務官は、「食品安全委員会の議論と整合性がとれていないというわけではないのかなと思っていて、食品安全委員会は、まさに窒息全般の確率論、比較論等々、あるいは人的要因、因子、こちらのほうにも触れながら、一般的なものを示していただいたのかなと。しかし、その中でも、このミニカップ入りゼリーというか、こんにゃく入りゼリーということについては、やはり噛み切りにくさ、そして表面平滑性、ミニカップ入りという製品設計そのものが、食品に特有なリスク要因として存在するということでは言われておりますので、そういった意味では一致はしているのかなと思います」と述べている。[http://www.caa.go.jp/action/kaiken/izumi/100716s\\_kaiken.html](http://www.caa.go.jp/action/kaiken/izumi/100716s_kaiken.html)

14) [http://www.caa.go.jp/safety/pdf/101222kouhyou\\_9.pdf](http://www.caa.go.jp/safety/pdf/101222kouhyou_9.pdf)

15) [http://www.caa.go.jp/safety/pdf/100716kouhyou\\_5.pdf](http://www.caa.go.jp/safety/pdf/100716kouhyou_5.pdf)

図表 6 滑動実験結果

サンプル名	重量 (g)	平均引張力 (g)／重量 (g)
こんにゃく入りゼリー	16.2～25.8	0.65～1.44
カップ入りゼリー	15～22	0.73～1.22
豆腐	26	0.6
プリン	15	0.76
もち	11	2.77
あめ	7.4	2.54
こんにゃく	16	1.43
しらたき	15	1.18
だんご	11	3.33

出典：消費者庁ホームページ<sup>15)</sup>

直径 1 センチ以内とする、または子どもが一口で飲み込めない大きさにするなどの「参照指標」を提示したのである。

「食品 SOS 対応プロジェクト報告」に対しては、リスク評価を第一義的な役割とする食品安全委員会からの強い反発を招いた。8 月 19 日に開催された 344 回食品安全委員会では、複数の委員による次のような批判的なコメントがなされた。

廣瀬委員：「消費者庁では結局、リスク評価を行ったというようなことだと思うんですけども、リスク評価をリスク管理機関で行うということは、食品安全委員会ができる前にもあったことだと思いますが、中立公正あるいは客観的な立場からの評価ができるかということ非常に疑問に思っています。つまり自分たちに都合のいいような結論を求めるために新たな試験を行って、それで結果を出すということにつながるのではないかと考えられます。…これからも新しい知見を求めて行くというようなことでしたが、そういうことでしたら、本来、中立公正な立場から客観的に評価できる我々食安委に、そういうデータを付けて諮問をして評価を依頼するというのが一番いいのではないかと私は思います」。

野村委員：「食品安全委員会の発足、あるいは食品安全基本法制定に至った経緯と

いうものを考えますと、リスク管理機関が都合のいい方向に行ってしまう、あるいは科学的中立公正な知見を無視してしまうことが恐れられたことから、リスク評価を行う食品安全委員会ができたという経緯があります。その辺は勿論わかっていらっしやるとは思いますが、くれぐれもその枠組みを崩すようなことはしてほしくないという気がしますので、そこは是非念頭に置いていただきたいと思います<sup>16)</sup>。

筆者が問題にしたいのは、両機関の主張のうちどちらが科学的に妥当なのかということではない。また、リスク評価とリスク管理との機能的峻別が現実的にどの程度可能かあるいは有意義かを探ることもない。筆者がむしろ関心を寄せるのは、消費者庁が、リスク評価機関である食品安全委員会から提示された「エビデンス」を尊重しない政策形成を、リスク管理機関としての分を越えてまで、なぜ行ったのかということである。

## 第2章 エビデンスに基づかない政策形成の規定要因

前章では、法律上「科学的知見に基づい」た措置が講じられるべきと要請されている食品安全行政において、消費者庁がリスク評価機関である食品安全委員会から提示された「エビデンス」を尊重しない政策形成を行ったことを述べてきた。そこで、本章では、消費者庁はなぜ「エビデンス」を尊重しない政策形成を行ったのかについて、幾つかの仮説を提示しながら分析を行いたい。

### 1 政治主導仮説

リスク管理機関がリスク評価機関との間で想定されている役割分担を越えて、リスク評価機関の提示した「エビデンス」を尊重しない政策形成を行うには、大臣・副大臣らによるそれなりの政治的“腕力”が必要となるはずである。本稿では、民主党政権における大臣らの政治的意向が「エビデンス」を尊重しない政策形成をもたらしたという仮説を、「政治主導仮説」と呼びたい。

この仮説は、消費者庁の設置（2009（平21）年9月1日）が、民主党への政権交代とほぼ同時期であったことと整合的な仮説である。例えば、福島瑞穂・

16) <http://www.fsc.go.jp/fscis/meetingMaterial/show/kai20100819sfc>

内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全担当、当時）は、こんにゃく入りゼリーの形状規制等のあり方を検討する「食品 SOS 対応プロジェクト」の設置が「政治主導」に基づくものであることを指摘し、政権交代に伴う政策対応の変化を強調している。

（記者）「エコナのときに、やっぱり食品安全委員会の結論が出るまでは法的措置とか具体的なものはできないという感じだったと思うんですけども。〔食品 SOS 対応プロジェクトによる安全対策〕結論自体は食品安全委員会の結論を待つわけではなく出すということですか」

（福島）「消費者庁は消費者庁としてやっていくということです。エコナのときの問題は、あれは特保だったわけですけども、食品安全委員会が結論を出すとは別に、特保の問題について消費者庁はどう考えるか、あそこはエコナのその部分をどう考えるかということでスタートをしたので、それはお互いに独立してやっていくという、行政としてあるいは政治主導としてちゃんとやっていくということです。ですから、今回も食品安全委員会が結論を出すまでは何とかしないということではなく、消費者庁は消費者庁として取り組んでまいります。政治主導としてもきちんとやっていきますし、消費者庁の中でちゃんと議論してまいります」（括弧内筆者）<sup>17)</sup>

仮に、政治主導仮説が妥当ならば、これを裏付ける観察可能な事実として、例えば、大臣等の記者会見等で、こんにゃく入りゼリーの規制について積極的な発言がなされているはずである。

しかし、福島が在任中（在任期間：2009（平 21）年 9 月 16 日～2010（平 22）年 5 月 28 日）に行った記者会見（合計 56 回）において、記者との質疑応答に先立ってこんにゃく入りゼリーの規制問題に積極的に言及した回数は 2 回であった。福島が在任中に、食品による窒息事故に関する WG による「評価書 食品による窒息事故（案）」（2010（平 22）年 1 月 13 日）が公表されているが、これに対する福島からのコメントはなされていない。

また、福島の後任である荒井が在任中（在任期間：2010（平 22）年 6 月 8 日

---

17) 福島・内閣府特命担当大臣記者会見（2010（平 22）年 1 月 8 日）、[http://www.caa.go.jp/action/kaiken/fukushima/100108d\\_kaiken.html](http://www.caa.go.jp/action/kaiken/fukushima/100108d_kaiken.html)

～9月17日)に行った記者会見(合計24回)において、記者との質疑応答に先立ってこんにやく入りゼリーの規制問題に積極的に言及したことは一度もない。しかも、荒井が在任中に、上述した食品安全委員会による「答申」(2010(平22)年6月10日)が公表されている。しかし、「答申」後の「食品SOS対応プロジェクト」の審議のあり方について、「荒井大臣のほうから指示という形では、現在出ておりません。しかし、我々は当然大臣に対して報告はさせていただきますので、ぜひ今の状態で続けてほしいと、そういうようなやりとりはございましたけれども、新たな指示という意味では特段」(泉健太・内閣府政務官発言)なかったという<sup>18)</sup>。

たしかに、「食品SOS対応プロジェクト」の設置そのものは2009(平21)年秋の政権交代直後における政治主導の産物だといえるかもしれない。しかし、それだけで、当該プロジェクトの設置以降における「大臣が“振り上げた拳”のおろし方」<sup>19)</sup>まで説明できるわけではない。このように、大臣による記者会見等の内容からは、当該プロジェクト設置以降に、こんにやく入りゼリーの規制問題について政治主導が発揮されたことを積極的に裏付ける事実はみられない。

## 2 組織レピュテーション仮説

本稿でいう組織レピュテーション仮説とは、「組織が有するレピュテーションの類型が、組織行動を決定する上で重要な役割を演じる」(Maor 2011: 559)というものである<sup>20)</sup>。Carpenter & Krause (2012: 26)によれば、ここでいう「組織レピュテーション (organizational reputation)」とは、「様々な人からなる

18) [http://www.caa.go.jp/action/kaiken/izumi/100615s\\_kaiken.html](http://www.caa.go.jp/action/kaiken/izumi/100615s_kaiken.html) 民主体制発足から食品安全委員会による「答申」までの間に内閣府副大臣であった大島敦も、全30回の記者会見中、記者との質疑応答に先立ってこんにやく入りゼリーの規制問題について積極的に言及したことはない。「食品SOS対応プロジェクト」を含め、こんにやく入りゼリーの規制問題は、事実上、泉健太・内閣府政務官(在任期間:2009(平21)年9月18日～2010(平22)年9月21日)が担っていた。しかし、「政治主導」が発揮されたのは、「食品SOS対応プロジェクト」における検討の「最終段階」において「政務の側の主導という形で、これはやはり入れるべきだということ」でこんにやく入りゼリーの規制に関する「法的整備」の必要性を盛り込んだ点にとどまることを当の泉自身が認めている。その意味では、政務三役による政策判断が「食品SOS対応プロジェクト」報告案の内容全般に及んでいるわけではない。[http://www.caa.go.jp/action/kaiken/izumi/100716s\\_kaiken.html](http://www.caa.go.jp/action/kaiken/izumi/100716s_kaiken.html)

19) 日本経済新聞 2010(平22)年3月2日夕刊15頁。

ネットワークに定着している組織の能力、目的、歴史、及びミッションについての一群の信念」である。仮に、行政機関がかかる組織レピュテーションを首尾よく確立することに成功すれば、その効用は、ステークホルダーによる支持、政治部門からの自律性の確保、権威の確立、政治部門からの攻撃に対する防御、有為な被用者の採用・保持にまで幅広く及ぶ（Carpenter 2002: 491）。

官僚行動を規定する組織レピュテーションは、組織を取り巻くステークホルダー（例：政治家、利害関係者、マスコミ）によって形成されると考えられがちである。しかし、組織レピュテーションは、組織のミッションや組織内部の連帯性によっても意識的・無意識的に形成される。したがって、官僚制は単に外部からのシグナル（例：マスコミによる報道）に受動的に応答しているのではない。問われるべきは、規制機関による応答性を論じる際の外的なシグナルと官僚制内部の動態との相互作用であり、より具体的に言えば、「規制機関はどうして一定の外的シグナルにより応答するのか、規制機関は外的シグナルへの応答をどのように選択しているのか」（Gilad 2012: 169）である。

組織レピュテーションは多次元的な概念である。例えば、Carpenter & Krause (2012: 27) は、組織レピュテーションには以下に述べる4つの次元があると指摘したうえで、行政機関はいかなる次元の組織レピュテーションにプライオリティを置くかを選択しているはずだと述べている。

- ① 業績に関するレピュテーション（業務遂行に関して）
- ② モラルに関するレピュテーション（業務遂行に係る姿勢に関して）
- ③ 手続に関するレピュテーション（規範遵守に関して）
- ④ 技術に関するレピュテーション（業務遂行に用いる技術水準に関して）

それでは、規制行政機関によって選択される組織レピュテーションとはいかなるものであろうか。この点について興味深い類型を提示するのは Maor (2011) である。マオーは、各国における医薬品の安全規制行政の類型を論じるにあたり、2つのタイプの組織レピュテーションを区別することが有用であ

---

20) 組織レピュテーションと類似する議論として、行政の「信頼」論がある（例えば、大山（2010: 133））。しかし、行政の信頼論が行政全般を対象に議論を展開しているのに対して、本稿では、それぞれの組織を取り巻くステークホルダーとの相互作用の中で歴史的に形成されてきた、特定の行政組織に係る認知を組織レピュテーションと呼んでいる。

図表 7 規制行政機関の関心の類型化

		セイリアンス	
		高い	低い
発生確率	高い	①	③
	低い	②	④

出典：筆者作成

ると述べている。それは、承認前の医薬品評価における「科学的専門知識 (scientific expertise) に対するレピュテーション」と、「メディアにおける市民の安全の守護者 (guarantor of public safety) としてのレピュテーション」である。この2つのレピュテーションを志向する規制行政機関の類型としてマオーが提示するのが、「専門集団としての規制行政機関」と「市民の守護者としての規制行政機関」の2類型である。前者は、承認前の医薬品評価に関する専門知識についてのレピュテーションを形成・発展させる能力と意欲とを持つ規制行政機関であり、後者はメディアにおける市民の安全の守護者としてのレピュテーションを形成・発展させる能力と意欲とを持つ規制行政機関である<sup>21)</sup>。

「専門集団としての規制行政機関」は、自らの志向する組織レピュテーションを形成・発展させるため、メディアにおけるセイリアンスの高低よりは科学技術的なリスク事象の発生確率の高低により敏感に反応する。そのため、「専門集団としての規制行政機関」は、メディアにおけるセイリアンスが高いがリスク事象の発生確率が低い規制対象（図表7の②）よりもメディアにおけるセイリアンスは低いがリスク事象の発生確率が高い規制対象（図表7の③）に関心をフォーカスすることになる。他方で、「市民の守護者としての規制行政機関」は、自らの志向する組織レピュテーションを形成・発展させるため、科学技術的なリスク事象における発生確率の高低よりはメディアにおけるセイリアンスの高低により敏感に反応する。そのため、「市民の守護者としての規制行政機関」は、リスク事象の発生確率が高いがメディアにおけるセイリアンスが低い規制対象（図表7の③）よりもリスク事象の発生確率が低いメディアに

21) なお、Maor (2011 : 561) は、上記2類型以外に、「専門知識のレピュテーションを開発する能力も、これに代わるレピュテーションの基礎を開発する意欲もない規制行政機関、あるいは、かかる基礎を開発するための政治的サポートを得ることのできない規制行政機関」として「実体なき規制行政機関 (shadow regulator)」を挙げている。

おけるセイリアンスが高い規制対象（図表7の②）に関心をフォーカスすることになる。松田（2005：109）は、主として議員行動を念頭に置きながら、セイリアンスと政策変化との関係は必ずしも明白ではないこと、そのため両者を「繋ぐ媒介変数の存在」に目を向けるべきことを指摘している。本稿の主張は、セイリアンスと政策変化を繋ぐ主要な「媒介変数」が政策形成に関わる行政機関の組織レピュテーションだということになる。

それでは、本稿が分析する消費者庁は「専門集団としての規制行政機関」と「市民の守護者としての規制行政機関」のうちいずれに近いであろうか。

この点、消費者庁は、明らかに「市民の守護者としての規制行政機関」に近いといえることができる。

その理由の第1は、既に述べたように、リスク評価機関としての食品安全委員会が消費者庁に先行して存在するからである。Carpenter（2001）が指摘するように、行政機関は他の行政機関にはない「固有（unique）」の機能を発揮することを通じて組織レピュテーションを形成・発展させようと試みる。先行して設置されている行政機関の主たる機能がリスク評価であり既に自らの関係する政策領域において一定の組織レピュテーションを確立しているのであれば、後発である行政機関はリスク評価以外の機能、すなわちリスク管理機能を発揮しようと試みるはずである。したがって、前者が「専門集団としての規制行政機関」であるならば、後者は同一の政策領域においては「市民の守護者としての規制行政機関」を志向することになる<sup>22)</sup>。

また、消費者庁が「市民の守護者としての規制行政機関」に近い理由は、その人的構成からも裏付けられる。次頁の図表は、消費者庁発足前後の2009（平21）年8～9月からこんにやく入りゼリー問題が落ち着きを見せた2011（平23）年1～2月までの期間における消費者庁8課の課長の出身学部・大学院を示している。8課中、消費情報課を除く7課の課長がいわゆる事務官と推定される（図表8）。つまり、消費者庁にはエビデンスに基づく科学的判断を行う

---

22) なるほど、消費者庁が食品による窒息の再現実験を行い、「食品SOS対応プロジェクト報告」を公表したことからすれば、消費者庁は、食品安全委員会と同様に、「専門集団としての規制行政機関」を志向していたのではないかという理解も成り立とう。しかし、この理解は、以下に述べる理由で疑問なしとしない。なぜならば、消費者庁は食品安全委員会が提示したリスク評価結果に真っ向から異議を唱えているわけではないからである。これは、既に脚注13)で引用した、「食品安全委員会の議論と整合性がとれていないというわけではないのかな」という泉内閣府政務官の発言から明らかである。

図表 8 消費者庁 8 課における課長の出身学部・大学院

	2009 年 8-9 月	2010 年 1-2 月	2010 年 7-8 月	2011 年 1-2 月
総務課	経済			
政策調整課	政経			
企画課	法			
消費者情報課	総合文化研究科 (相関理化学)		理工学研究科	
消費者安全課	法			社会
取引・物価対策課	法		経済	
表示対策課	法			経済
食品表示課	法			

出典：各年度『政官要覧春・秋号』（政官要覧社）に基づき筆者作成。なお、網掛けは理工系出身者を示す

ことに習熟した課長が配置されているわけではない<sup>23)</sup>。そのため、消費者庁は自ずから「市民の守護者としての規制行政機関」に近いタイプの行政機関であることを志向するようになる。

消費者庁は、「これまで各省庁縦割りの下で、産業振興に付随する形で推進されてきた消費者行政の仕組みを転換し、消費者の利益を第一に考えて行動する」という「全く新しい原理」（消費者庁 2010：2）を組織ミッションに据えている。そのため消費者庁は、折に触れて、科学的根拠に基づく行政を展開するだけでなく、消費者に寄り添い続けること、すなわち「市民の守護者としての規制行政機関」を志向していることを明言している。

例えば、福岡浩彦・消費者庁長官は就任直後の記者会見において以下のように述べている。

「私は、まず、これは今までも消費者庁として基本的なスタンスにしてきたことではあると思いますけれども、改めて消費者にとにかく寄り添う、消費者の立場に立つということを徹底してやっていきたいなというふうに思っています。もち

23) 原田 (2011) では、本府省所管課 (室) 長の特性 (特に、事務官か技官かの別) が、意見公募手続 (いわゆるパブリック・コメント手続) における政省令等の修正の有無に影響を及ぼすことを論じている。

ろん法的な規制をするというような場合には、法的な整合性や科学的な根拠というのはきちっと持たないといけないわけですが、まず消費者庁としては何よりも前提として消費者にきちんと寄り添う、生活者の立場に立つということをちゃんと実行していきたいというふうに思います…。先ほどちゃんと科学的な根拠を持って、法的な整合性を持ってやらないといけないと言ったのは、これは当たり前の話なんですけれども、消費者庁が法的な規制をやったり、行政権力の行使として対応するというときは、そういったものももちろん必要だというのは、これはだれしも認めるところだと思うんですね。ただ、消費者に寄り添う、ちゃんと消費者の立場に立つというのは、その前にある話だと思うんですね。その前にある話だと思っています」<sup>24)</sup>

このように、消費者庁が「市民の守護者としての規制行政機関」としての組織レピュテーションの形成・発展を志向するが故に、事故発生確率が高いがメディアにおけるセイリアンスの低い食品よりも事故発生確率が低いメディアにおけるセイリアンスの高いこんにやく入りゼリー問題に関心をフォーカスし、その規制に積極的に乗り出したとみることができる。したがって、政策形成に関わる行政機関の組織レピュテーションが、当該行政組織における「エビデンス」の尊重の程度を規定する要因の一つだったのである。

## おわりに

本稿では、日本の食品安全行政、具体的にはこんにやく入りゼリーの窒息事故問題に対する消費者庁の政策対応を素材にして、行政組織における「エビデンスに基づく政策形成」への志向性を規定する要因を分析した。その結果、消費者庁が「市民の守護者としての規制行政機関」としての組織レピュテーションの形成・発展を志向するが故に、事故発生確率が高いがメディアにおけるセイリアンスの低い食品よりも事故発生確率が低いメディアにおけるセイリアンスの高いこんにやく入りゼリー問題に関心をフォーカスしたこと、その結果としてリスク評価機関である食品安全委員会の「エビデンス」を尊重しなかったことを明らかにした。

---

24) [http://www.caa.go.jp/action/kaiken/fukushima\\_c/100811c\\_kaiken.html](http://www.caa.go.jp/action/kaiken/fukushima_c/100811c_kaiken.html)

食品安全行政における消費者庁の役割とそこで得られる組織レピュテーションのあり方は、発足の経緯や他の行政機関の機能との関係のなかで当初から特殊な制約のもとにあった。したがって、「エビデンス」を尊重する（あるいは尊重しない）政策形成を規定する組織要因を解明した本稿の分析結果を、他の政策領域にあてはめることには慎重でなければならない。しかし、本稿の分析結果は、「エビデンス」に基づく政策形成の事例分析にあたって、まずは行政機関の組織レピュテーションを考慮に入れてみる価値があることを示唆している。

## 参考文献

### (1) 外国語文献

- C. Boswell (2012). How Information Scarcity Influences the Policy Agenda: Evidence from U.K. Immigration Policy, *Governance* Vol.25, pp.367-389.
- D. P. Carpenter & G. A. Krause (2012). Reputation and Public Administration, *PAR* Vol.72, pp.26-32.
- D. P. Carpenter (2002). Groups, the Media, Agency Waiting Costs, and FDA Drug Approval, *AJPS* Vol.46, pp.490-505.
- D. P. Carpenter (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy* (Princeton : Princeton University).
- S. Gilad (2012). Attention and Reputation, in: M. Lodge and K. Wegrich (eds.), *Executive Government in Times of Crisis* (New York; Palgrave Macmillan), pp. 157-175.
- E. T. Jennings & J. L. Hall (2012). Evidence-Based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making, *J- PART* Vol.22, pp.245-266.
- E. T. Jennings & J. L. Hall (2011). State Agency Attention to Scientific Information to Guide Program Operations, in: A. Shillabeer et. al. (eds.), *Evidence-Based Public Management* (Armonk, N.Y.; M.E. Sharpe), pp.199-212.
- M. Maor (2011). Organizational Reputations and the Observability of Public Warnings in 10 Pharmaceutical Markets, *Governance* Vol.24, pp.557-582.
- UK Cabinet Office (1999). *Modernizing Government*.

### (2) 邦語文献

- 今福章二 2005. 「政策形成におけるエビデンスの役割」犯罪社会学研究 30 号
- OECD (編) 2007. 『教育とエビデンス』(明石書店)
- 大山耕輔 2010. 『公共ガバナンス』(ミネルヴァ書房)

エビデンスに基づかない政策形成？（原田 久）

消費者庁（編）2010. 『逐条解説・消費者安全法』（商事法務）

高橋義明 2010. 「こんにゃくゼリー窒息事故を考える」 New ESRI Working Paper No.17, [http://www.esri.go.jp/jp/archive/new\\_wp/new\\_wp020/new\\_wp017\\_1.pdf](http://www.esri.go.jp/jp/archive/new_wp/new_wp020/new_wp017_1.pdf)

原田 久 2012. 「中央省庁における情報資源調達活動の実証研究」立教法学 86 号

原田 久 2011. 『広範囲応答型の官僚制』（信山社）

松田憲忠 2005. 「イシューセイリアンスと政策変化」日本政治学会編『年報政治学 2005-II 市民社会における政策過程と政策情報』（木鐸社）