

5 生鮮品等流通の基幹的なインフラとしての機能の強化

(1) 公平かつ公正な取引環境の確保

ア 概要

(ア) 計画の概要

経営計画では、中央卸売市場の「公平かつ公正な取引環境の確保」について、2040 年代の目指すべき姿を定義し、現状と課題を整理した上で、今後の5年間の主な取組及び5年間の事業展開を示している。

(イ) 2040 年代の目指すべき姿

「公平かつ公正な取引環境の確保」について、2040 年代の目指すべき姿は、以下のとおりである。

中央卸売市場は、様々な社会変容がもたらす取引環境の変化にも柔軟に対応し、生鮮品等を円滑かつ安定的に提供する基幹的なインフラとして機能している

中央卸売市場の取引の中核を担う、卸売業者、仲卸業者等は、卸売市場法や東京都中央卸売市場条例に定める取引ルールや公表義務を遵守しながら、活発な取引を行っている

都は、取引実態を適切に把握し、取引参加者に対する指導監督を適切に実施するとともに、取引情報等の透明性確保などを通じて、公平かつ公正な取引環境を確保している

(ウ) 現状及び課題、今後5年間の主な取組

「公平かつ公正な取引環境の確保」における現状及び課題、計画期間の5年間の主な取組は、以下のとおりである。

表B-5-1 現状の分析と今後の取組

現状	課題	今後5年間の主な取組
・令和2年の改正法等の施行により、市場取引の更なる多様化が見込まれる	・多様化する市場取引の把握等について、より効果的な手法が必要 ・法や条例だけでなく、食品流通や会計等の幅広い知識や市場業者との交渉力等が必要	・取引参加者に対する指導監督等を適切に実施し、公平かつ公正な取引環境の確保を継続 ・指導監督方法等の検討や、定期的な事後チェック方法の確立など、効果的な指導監督手法を検討 ・取引業務巡回調査や卸売業者・仲卸業者検査など、調査・検査手法等の見直しを検討

経営計画より監査人作成

(エ) 令和4年度～令和8年度の事業展開

経営計画に示されている5年間の事業展開は、以下のとおりである。

図B-5-1 5年間の事業展開

項目	R4年度	R5年度	R6年度	R7年度	R8年度
適切な指導監督の実施	適宜見直しのうえ、継続して実施				
効果的な指導監督手法の検討	研修等の充実	検討・実施（課題の抽出・分析、見直しの検討）			
調査・検査手法等の見直し の検討	検査マニュアル改訂	検討・実施（課題の抽出・分析、見直しの検討）			

経営計画より抜粋

(オ) 業務指導・監督事務の根拠条例

東京都中央卸売市場条例第61条及び第62条には以下の定めがあり、都は、次のような業務指導・監督事務を通じて、市場業者が公正な取引を行うよう指導監督を行っている。

(報告及び検査)

第61条 知事は、遵守事項※を遵守させるために必要があると認めるときは、卸売業者、仲卸業者若しくは関連事業者に対して、その業務若しくは財産に関し報告若しくは資料の提出を求め、又はその職員に、卸売業者、仲卸業者若しくは関連事業者が第43条第1項の規定により使用の許可を受けた市場施設に立ち入り、その業務若しくは財産の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。

2 知事は、市場施設の適正な使用を確保するため必要があると認めるときは、使用者に対して、許可を受けた市場施設の使用に関し報告若しくは資料の提出を求め、又はその職員に、使用者が許可を受けた市場施設に立ち入り、その使用状況を検査させることができる。

3 前二項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。

4 第1項又は第2項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

（指導及び助言）

第62条 知事は、遵守事項※を遵守させるために必要があると認めるときは、取引参加者又は関連事業者に対して、その業務又は会計に関し必要な指導及び助言をすることができる。

2 知事は、市場施設の適正な使用を確保するため必要があると認めるときは、使用者に対して、市場施設の使用に関し必要な指導及び助言をすることができる。

※遵守事項の定めは、同条例第23条～第42条に存在する。

（カ） 主な業務指導・監督事務内容
主な業務指導・監督事務内容は、以下のとおりである。

・取引業務の巡回調査

市場における生鮮食料品等の取引の適正化を図るため、各市場に対する取引業務の巡回調査を実施している。

原則として無通告により、販売開始前の状況やせり取引の状況及び販売後の取引を確認し、その後、関係帳票類及び関係者からの聞き取り調査をする取引業務の巡回調査を各市場に対して実施している。

・市場内業者の経理及び業務検査

市場内業者（卸売業者及び仲卸業者が検査対象）の財務状況及び業務運営の実態を把握して、公正な取引と健全な経営を確保することにより、生鮮食料品等の流通の円滑化に寄与することを目的としており、職員と公認会計士により実施している。

イ 監査の結果

（ア） 経営計画の進捗管理について

市場内業者の経理及び業務検査に従事経験のある担当者に対し、条例上の不公正な取引の発見の体制についてヒアリングしたところ、過去に特定の業者が循環取引を通じて売上げの水増しをしていた事例があるとのことであった。

しかしながら、その内容及び謹じた措置等が、マニュアル等の文書に記載されておらず、職員の有する知見が、取引業務の巡回調査者や、検査担当者などの間で十分に共有されていないものと見受けられた。

（意見1－13） 不公正な取引への対応のための知見共有について

市場における調査・検査の実施において、不公正な取引の是正等、業務指導・監督事務を効果的かつ効率的に行うため、担当者が有する様々な経験に基づく

不公正な取引の事例等の知見を共有すべく、その対応にかかるマニュアル等を作成して共有することを検討されたい。

また、内容の共有に当たっては、ただマニュアル等を配布するだけではなく、定期的な研修等を通じ、全ての調査・検査担当者へ十分な周知がなされるよう対応を検討されたい。

（2）品質・衛生管理の徹底・強化

ア 概要

（ア）計画の概要

経営計画では、中央卸売市場の「品質・衛生管理の徹底・強化」について、2040年代の目指すべき姿を定義し、現状と課題を整理した上で、今後の5年間の主な取組及び5年間の事業展開を示している。

（イ）2040年代の目指すべき姿

「品質・衛生管理の徹底・強化」について、2040年代の目指すべき姿は、以下のとおりである。

品質・衛生管理の高度化が進み、食の安全が確保され、誰もが安心して消費できる食材を確保する上で、中央卸売市場がそのよりどころとなっている
各市場の持つ個性や強みを踏まえつつ、時代とともに変化する産地や実需者、消費者が求める品質・衛生管理の水準に、柔軟に対応できる市場施設等が整備されている

（ウ）現状及び課題、今後5年間の主な取組

「品質・衛生管理の徹底・強化」における現状及び課題、計画期間の5年間の主な取組は、以下のとおりである。

表B－5－2 現状の分析と今後の取組

現状	課題	今後5年間の主な取組
・市場内には大小様々な規模の事業者が存在し、その取扱品目や作業内容等も多岐にわたる	・事業者ごとにHACCPに沿った衛生管理の対応を定着させ、PDCAサイクルを回すことにより、衛生管理を向上させることが必要	・継続して実効性のある衛生管理の記録を行うための支援 ・「衛生管理計画」及び「品質・衛生管理マニュアル」の効果を検証し、必要に応じて内容を見直し、よりよい品質・衛生管理につなげる自主的な取組を支援

現状	課題	今後5年間の主な取組
・産地や実需者等のニーズに対応するため、役割分担の下、都及び市場業者がそれぞれ卸売場の低温化等の取組を実施	・食の安全・安心に対する消費者の関心の高まり等も踏まえ、品質・衛生管理の高度化に向けた対応が必要	・SQM制度の適切な運営や講習会の実施等により、市場業者への適切な情報提供や品質・衛生管理に関する知識の向上を図る ・第三者認証の取得支援や経営相談事業を活用した品質・衛生管理に係る相談等、国際規格の取得を目指す事業者への支援

経営計画より監査人作成

(エ) 令和4年度～令和8年度の事業展開
経営計画に示されている5年間の事業展開は、以下のとおりである。

図B-5-2 5年間の事業展開

項 目	R4年度	R5年度	R6年度	R7年度	R8年度
HACCPに沿った衛生管理に係る記録の定着支援	記録の定着支援の実施				
HACCPに沿った衛生管理に係る検証等支援	衛生管理に係る検証等支援の実施				
第三者認証取得支援	実施				

経営計画より抜粋

(オ) 食の安全・安心確保への取組

近年における食中毒、BSE感染牛、残留農薬問題や原産地偽装表示事件など、食に関する様々なリスクに対して、食品の流通拠点である中央卸売市場には、食の安全と消費者の信頼確保のための取組が求められている。

また、食品衛生法では、令和3年6月から、原則全ての食品等取扱事業者に「HACCP（ハサップ）」に沿った衛生管理」を求めている。

HACCPとは、食品等事業者自らが食中毒菌汚染や異物混入等の危害要因

（ハザード）を把握した上で、原材料の入荷から製品の出荷に至る全工程の中で、それらの危害要因を除去又は低減させるために特に重要な工程を管理し、製品の安全性を確保しようとする衛生管理の手法をいう。

このため、中央卸売市場では、「安全・品質管理者」（セイフティ&クオリティ・マネージャー。以下「SQM」という。）の活用、「食品危害対策マニュアル」による食の安全・安心に係る危機管理及びHACCPに沿った衛生管理の定着支援を中心とした自主的衛生管理の推進などを行うことにより、市場で取り扱われる食品の安全・安心の確保を図っている。

(カ) 安全・品質管理者体制

中央卸売市場では、SQMを各市場の東京都職員、卸売業者及び仲卸団体に設置している。これにより、食品に関する事件・事故発生時に、当該食品の流通状況などに関する業界情報を迅速に収集できるとともに、それらに対する措置が迅速に業界全体に周知されるよう、体制を整備している。

・SQMの設置状況と研修の取組

令和4年度のSQMは、160名（都職員27名、業界133名）で構成されている。SQMの選任基準は、「東京都中央卸売市場「安全・品質管理者」設置要綱」により定められており、都職員にあっては、管理部市場政策課長及び事業部業務課長並びに各市場の課長等、各卸売業者にあっては、業務執行役員及びその補助者から選任するものとされている。また、その職務には、市場内の衛生・環境水準の向上に向けた研修・講習に関する調整等が含まれており、定期的な研修の実施がなされている。

(キ) 食品に関する危機管理対応

中央卸売市場では、食の安全・安心を脅かす事態に対して、発生を未然に防止するとともに、万が一発生した場合にも、その被害を最小限に食い止めるため、「食品危害対策マニュアル」を作成し、対応している。これにより、食品衛生法等の違反食品のほか、その可能性のある食品についても販売自粛等の措置が可能となっている。

・食品危害対策マニュアル

食品危害対策マニュアル（以下「本マニュアル」という。）は、中央卸売市場が、「東京都危機管理対応方針（平成17年3月）」に基づき、所管する危機事象に対応できるよう、危機事象別に作成したマニュアルの一つである。

食の安心・安全に重大な影響を及ぼすおそれのある事象として、残留農薬、化学物質、放射性物質、細菌による食品汚染や食中毒、感染症など、様々な種類の危機を事前に想定し、これらの事態発生の未然防止を図るとともに、危機が発生

した場合の初動体制の確立、応急対策の実施など、市場と関係機関が組織的に対応するための指針として作成されたものである。 本マニュアルは、各市場の各職員に配布されており、危機の際の連絡経路及びフロー図に基づいた対応について、周知が図られている。 (ク) 食品に関する事件・事故への対応事例と関係機関の役割 直近の事例として、令和4年9月に、都が検査した輸入農産物から、食品衛生法で定める基準値を超える農薬が検出されたことがあった。 このように、食品衛生法で定める基準値を超える農薬が上場した農産物から検出された場合、中央卸売市場では、食品衛生法違反品が市場内へ流通している情報を探知後、各市場へ通知すること等により情報を発信する。なお、市場内に流通する食品衛生法違反品の指導、調査等は、食品衛生法を所管している保健医療局が実施するものである。また、食品衛生法で定める農薬の基準値の遵守については、輸入者等を所管する自治体が指導等を行うほか、保健医療局が市場内に流通する食品の採取検査を実施するなど、食品衛生法を所管している関係機関が安全性の確認を行うものである。 中央卸売市場の役割は、法令遵守に向けた情報提供や支援を行うほか、取り扱う食品について食品衛生法違反疑いなどの疑義がある場合は、速やかに保健医療局へ相談するよう指導することにある。 (ケ) 自主的衛生管理の推進 食品の安全性を確保するには、実際に取り扱う者の適正な施設管理や食品の取扱いが最も重要である。このため、SQM制度を活用して、市場関係者の衛生意識が向上するよう普及啓発活動に取り組むとともに、各卸売業者や仲卸業者が着実に衛生管理を行うための「品質・衛生管理マニュアル」の作成支援や、これを活用したHACCPに沿った衛生管理の定着支援に取り組んでいる。 ・ 品質・衛生管理マニュアルの作成支援 「品質・衛生管理マニュアル」の作成主体は市場の各事業者である。都は、マニュアル作成のためのガイドラインを示し、また、品質・衛生管理マニュアル作成講習会を水産、青果市場で実施する等の作成支援を行ってきた。 ・ HACCPに沿った衛生管理の定着支援 平成30年に食品衛生法が改正され、HACCPに沿った衛生管理については、令和3年6月から施行されている。 食品衛生法改正に係る普及啓発は、保健医療局が所管しているが、青果物を取り扱う事業者は、今回の法改正により、新たに食品衛生法に基づく衛生管理を実施する必要性が生じたため、中央卸売市場においても保健医療局と連携し、合同	で講習会を実施するなど、HACCPに沿った衛生管理の取組を支援している。 (令和4年度) 講習会実施計画：8回、実績：8回 (令和5年度) 講習会実施計画：8回、実績：3回 (令和5年11月時点) (コ) 放射性物質への対応 生鮮食料品中の放射性物質の検査は、国が定めたガイドラインに基づき、産地において実施している。中央卸売市場では、これらの検査情報等を収集し、SQMを介して迅速に業界全体に周知することで、基準値を超え、出荷自粛や出荷制限を受けた荷を市場に流通させない体制を整備している。 また、食肉市場では、東日本大震災の被災産地からも多くの肉牛を受け入れていることから、安全・安心の確保と円滑な流通の維持を目的として、平成23年12月から、放射性物質の全頭検査を実施していたが、令和2年3月の国のガイドライン改定を受けて4月より全頭検査を終了した。被災産地から提出される出荷計画表に基づく飼料管理状況の確認のほか、被災産地出荷牛の一部は、産地側が実施主体となって検査を継続している。 ・ 被災産地から提出される出荷計画表に基づく飼料管理状況の確認 出荷者は、出荷計画一覧表を卸売業者へ提出し、卸売業者は、出荷計画一覧表をチェックするとともに食肉市場へ出荷計画一覧表を提供する。食肉市場では、卸売業者から提供を受けた出荷計画一覧表をチェックする。 イ 監査の結果 (ア) 研修制度の設計について 現在、取り扱われる食品の安全性を確保し、その信頼性を高めるとともに、衛生・環境水準の向上を図るため、SQMを各市場の東京都職員、卸売業者及び仲卸団体に設置している。これにより、食品に関する事件・事故発生時に、当該食品の流通状況などに関する業界情報を迅速に収集できるとともに、それらに対する措置が迅速に業界全体に周知されるよう、体制が整備されている。 SQMにより実施された研修実績を確認したところ、令和4年度はSQM研修会を2回実施しており、実施状況は以下のとおりであった。 ・ 第1回研修会（栽培できるケシとできないケシの見分け方について）19名参加 ・ 第2回研修会（食品表示法に基づく食品表示について）76名参加 研修会への参加は任意とされており、欠席の場合には、必要に応じて研修会資料を送付するなどの対応を行っている。 各市場では、SQMの調整の下で市場業者に対して研修が行われ、情報のアップデートが行われる体制となっているものの、研修の受講は必須ではなく、欠席
--	--

時の対応も市場によって異なっている。例えば、研修資料の欠席者への送付を必須とする市場がある一方、欠席者の要望に応じて送付する市場が存在する。

(意見1－14) 研修制度の見直しについて

各市場では、SQMの調整の下で市場業者に対して研修が行われ、情報のアップデートが行われる体制となっているものの、研修の受講は必須ではなく、欠席時の対応も市場によって異なっている。市場業者の十分な知識・能力の維持・更新のためにも、例えば、研修は原則参加として可能な限り参加を呼びかけ、研修に参加できない場合は、代理の方に出席してもらうなど、極力、研修に参加されるよう促すことや、欠席者へのフォローをルール化（市場からの資料の送付を必須化することや、欠席者による後日の資料確認を要請することなど）することを検討されたい。

なお、研修内容によっては受講対象者が異なる場合があり、市場業者の取扱目によっては受講を任意とすべきものがあるとのことであった（ケシの花の見分け方などは花きを取り扱う業者の受講を想定）。研修制度の見直しに当たっては、各研修の対象者を整理した上で、必要な受講者に必要な研修が実施されるよう整備されたい。

(イ) 食品危害対策マニュアルの更新について

食品危害対策マニュアルの見直し状況についてヒアリングを実施したところ、作成時点から内容の見直しは行っておらず、連絡先に築地市場についての記載が残っている等、陳腐化している内容も見受けられた。実務上の対応は、マニュアルの改定ではなく、別紙を各市場へ配布し、最新の連絡先を周知しているとのことであった。

他方、マニュアルの定期的な見直しを実施しているかについて質問を実施した結果、現行のマニュアルで食品危害に対応できない事象は、現時点では生じていないため、見直しは行っていないとの回答を得た。

(意見1－15) 食品危害対策マニュアルの更新について

「食品危害対策マニュアル」の発行は平成18年10月であり、危機発生時の緊急連絡先及び関係機関連絡先については、都度更新を行っているが、その他の内容については、作成時のものが現在に引き継がれ、見直し・更新がなされていない。

本マニュアルは、食の安全・安心確保の指針となるマニュアルであり、その内容は各市場の職員に周知されて実際に用いられているものであることから、適時に更新されることが、食品危害と被害拡大の防止にも資するものである。

東京都危機管理対応方針では、「実践的な訓練を通じてマニュアルの改善点を発見し、見直していく」旨を基本原則の中で定めており、また、本マニュアルにおいても、「各種事態に対応した具体的事例に基づき、その事後評価を行うなどマニュアルの改善を図る」と記載している。

この点、平成18年の本マニュアル発行以来、中央卸売市場は、感染症等の食品危機に関する様々な事例を経験してきていることから、直面した事例に対する対応を振り返り、得られた知見から、本マニュアルに追記すべき事項若しくは記載が不要となっている事項などを検討して、反映させることが考えられる。

今後、具体的事例から得られた知見を食品危害対策マニュアルに反映させて、更新することを検討されたい。

(ウ) 食品に関する事件・事故への対応について

輸入農産物から食品衛生法上の基準値を超える農薬が検出されたという直近の事例1件を対象として資料を閲覧し、問題のある食品の発見から流通状況調査及び市場関係者への周知、対象食品の措置等に至るまでの、関係機関における業務フロー及び市場の役割を理解した。

当該事例では、都外の事業者が輸入した「スナツジエンドウ」について、都の福祉保健局（当時）の検査により、基準値を超える残留農薬が検出され、輸入事業者が所在する自治体から関係自治体への調査依頼が文書により行われている。中央卸売市場は、この調査依頼を基に、青果の卸・仲卸業者等の各市場関係者に対して「SQM連絡・通知状」を発信して、事実の周知及び市場衛生検査所への調査協力依頼を行っている。

今回調査した範囲においては、記載すべき課題は検出されなかった。

(3) 事業継続体制の確保・強化

ア 概要

(ア) 計画の概要

経営計画では、中央卸売市場の「事業継続体制の確保・強化」について、2040年代の目指すべき姿を定義し、現状と課題を整理した上で、今後の5年間の主な取組及び5年間の事業展開を示している。

(イ) 2040年代の目指すべき姿
「事業継続体制の確保・強化」について、2040年代の目指すべき姿は、以下のとおりである。

首都直下型地震や気候変動の影響に伴う異常気象といった災害や、新型コロナウイルス等の新興感染症などが発生する事態となっても、生鮮品等を安定的に都民に供給する基幹的なインフラとしての機能の継続性を確保するとともに、危機的な事態への万全な備えが講じられた「止まらない」中央卸売市場を実現している

(ウ) 現状及び課題 今後5年間の主な取組
「事業継続体制の確保・強化」における現状及び課題、計画期間の5年間の主な取組は、以下のとおりである。

表B-5-3 現状の分析と今後の取組

現状	課題	今後5年間の主な取組
・震災等の自然災害や新型インフルエンザ発生を見据えて危機管理やマニュアルや事業継続計画等を策定 ・災害時の開設者としての運営体制を確保するため、都職員の安否確認や各種情報伝達を行える「安否確認サービス」を導入するなど、市場の初動体制を早期に構築するための備えを講じる	・都民の豊かな消費生活を支える基幹的なインフラとしての役割を果たしていくためには、多岐にわたる災害リスクへの備えや、市場機能の主要な担い手である市場業者におけるリスク管理が不可欠であり、都と市場業者が連携し、一体となった取組が必要	・市場取引や市場運営に重大な影響を及ぼす様々なリスクを洗い出し検証するために、全市場を対象として、リスクアセスメント調査を実施 ・風水害への万全の対策を講じるために、河川付近等に位置する市場を対象とした浸水シミュレーション等、必要な対応を実施 ・上記の結果を踏まえ、中央卸売市場BCPの改訂等を実施 ・各市場の市場業者に対してBCPの策定運用状況調査を実施し、BCPを策定していない市場業者に対しては、BCP策定の支援を実施 ・様々な事態にも臨機応変に対応できるように、都と市場業者が連携し、定期的に訓練を実施するとともに、中央卸売市場BCPの見直しを随時実施

経営計画より監査人作成

(エ) 令和4年度～令和8年度の事業展開
経営計画に示されている5年間の事業展開は、以下のとおりである。

図B-5-3 5年間の事業展開

項 目	R4年度	R5年度	R6年度	R7年度	R8年度
リスクアセスメント調査等	11市場で浸水シミュレーション等				
中央卸売市場BCPの改訂等（風水害等）		BCP改訂等		訓練実施・効果検証・BCPの見直し	
市場業者BCP策定支援		BCP策定状況調査	BCP策定支援・訓練実施・効果検証		

経営計画より抜粋

(オ) 災害対策マニュアル
都は、被災時の行動指針として災害対策マニュアル（中央卸売市場BCP）を策定している。

災害対策マニュアルでは、中央卸売市場における基本方針として、以下の3つを掲げている。

- ・市場内の安全確保、人命救助を最優先として取り組む。
- ・生鮮食料品の確保のため、非常時優先業務を確実に実施する。
- ・市場機能の維持に向けて、市場関係者へ適切な情報発信を行う。

また、基本方針を達成するために、以下の4つを基本原則として掲げている。

- ・最初に参集した職員から、直ちに初動対応が行えるようにする。
- ・応急対策は、迅速かつ柔軟な対応を優先する。
- ・多くの情報を一元的に集め、分析・判断し、よりの確な対応に努める。
- ・災害時に迅速に対応するため、平時から訓練及び予防対策に取り組む。

災害対策マニュアルは、対象となる脅威と想定被害を設定してマニュアルを定めており、対象となる被害は、都の被害が最大となる東京湾北部地震マグニチュード7.3を設定しており、ライフラインの被害は電力で1週間、通信で2週間、上下水道で1か月、ガスで2か月程度を要することを想定している。当該想定の下、被災時の動き方のほかに、訓練等の予防対策についても定められている。

(カ) 参集訓練及び情報連携訓練

災害対策マニュアルでは、平時から訓練及び予防対策に取り組むことが明記されており、都は、BCM活動（平時のマネジメント活動）として、9月に地震