

No.86

食品の安全性に関する
リスクコミュニケーション
ガイドライン

平成 16 年 3 月

(財) 農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

目 次

はじめに

1. リスクコミュニケーションについて	1
1-1 リスクコミュニケーションの目的	1
1-2 食品の安全性に関する消費者の懸念	2
1-3 食品のリスクコミュニケーションの特徴	4
2. 消費者等に対する情報提供	5
2-1 情報提供の充実	5
2-2 消費者の知識及び情報の入手	6
2-3 ポータルサイトの構築	7
2-4 ホットラインの設置	8
2-5 「食」に関するキャンペーンの展開	9
3. 危機対応準備及び発生時の対応	12
3-1 危機対応計画・対応マニュアルの整備	12
3-2 危機発生時における対応	15
3-3 メッセージの作成	16
3-4 コミュニケーションスキル向上のための研修	19
3-5 マスメディアへの対応	20
3-6 スポークスパーソンの役割	21
3-7 インターネットの活用	22
4. リスクアナリシスの効果的な推進	23
4-1 組織間の連携	23
4-2 意見交換の場の設置	26
4-3 リスクアナリシスの枠組みにおける リスクコミュニケーションの充実	27
4-4 リスクアナリシスにおける透明性の確保	28
4-5 規制インパクト分析の実施	29
5. 合意形成	30
5-1 パブリックインボルブメントの導入	30
5-2 パブリックコメントの実施改善	32
5-3 審議会・委員会のあり方	34
5-4 ファシリテーターの活躍	35
6. 成果評価の実施	36

はじめに

わが国では、近年、国内での BSE（牛海綿状脳症）の発生、O157 による野菜汚染の問題、更には食品の不当表示問題等の社会的混乱を引き起こした事件が発生したこと等に端を発し、消費者は、輸入農産物の残留農薬問題、遺伝子組換え体の商品化等の問題を始め、細菌、農薬、抗生物質、アレルギー物質、重金属汚染といった問題についても強い関心と不安を抱いている。

こうした中で、BSE や O157 問題の発生の際には、行政当局が消費者の信頼に応える情報をタイムリーに提供することができなかったことが問題を大きくしたと見られ、また、こうした緊急事態に対して、対応計画やマニュアルを準備していなかったことも、迅速かつ適切な対応行動が取れなかった要因として指摘されている。その一方で、マスメディアのダイオキシン問題（所沢）の取上げ方や 1 頭目の BSE が発見されたときのマスメディアの取扱いが混乱を拡大させたのとの意見もある。

また、消費者は、緊急時だけでなく、通常時においても、食品の安全性についての規制措置が講じられる際等に、消費者と十分なコミュニケーションを行い消費者の意見を反映させるシステムが構築されていないことに不満を持っている。消費者は、必要なときに必要な情報が得られないこと、政策決定に自分達の意見を十分反映させられないこと等にもどかしさを感じ、それが行政当局に対する不満、不信となってきた。

食品の安全性等に関する問題は、科学技術の発展とグローバル化の中で、最大限の注意を払っても予期し得ない事態が発生し、かつ事案の処理に緊急を要するものが少なくなく、またその一方で、必要以上に不安感がおおれがちで、深刻な社会不安を引き起こすことがある。

こうした状況に対応して、平成 15 年 7 月には食品安全委員会が発足し、政府の対応の新たな枠組みが構築された。農林水産省においても、消費・安全局が設置され、リスクマネジメント施策と産業振興施策を分離するとともに、情報者情報官を置き、その下でリスクコミュニケーションを実施している。また、本省のほか、地方農政局や地方事務所に消費・安全部を置いている。

（独）農林水産消費技術センターでは、インターネットを通じた情報提供サービスを開始し、また平成 15 年 8 月には消費・安全局に「食品安全危機管理対応チーム」が設置される等、食品の安全性向上に向けた取組みが進んでいる。

現在、官・民を通じて「食の安全・安心」をめぐる議論が盛んであるが、「安全」は、科学的評価に基づき、客観的なものであるのに対して、「安心」は、消費者が安心して食材を購入し、食事する心理的かつ主観的なものであり、二つの概念は異なっている。「安心」は、食品の安全性に加えて、生産者、食品取扱業者、行政に対する消費者の信頼感がベースとなっている。言い換えれば、「食の安全」の実現には、科学的知見をベースとしたリスクアセスメントの実施とその結果を受けて行う新食品等の認可、基準の設定等において科学

者と行政担当者が果たすべき役割が大きく、一方、「食の安心」は、生産者や食品取扱い業者が法令等を遵守することは当然として、万一事故が発生した場合は、消費者の信頼を損ねない対応をすること、常日頃から生産と消費の間の距離感を短くする努力を行うこと等によって、醸成されるものであるといえよう。

鳥インフルエンザに関しては、あらかじめマニュアルが整備され、消費者等に対する情報提供においても BSE での経験が生かされていると見られ、リスクコミュニケーションにおいて一定の前進があったと評価される。このガイドラインは、鳥インフルエンザへの対応を含めたこれまでの経験を基に、「農場から食卓まで」のフードチェーンの中で、生産者、消費者、資材業者、食品取扱い業者、行政組織、関係団体等が情報の共有や意見の交換を行い、緊急事態が発生した場合の対応、政策決定過程における消費者等の参画、消費者への情報提供等、政府や企業、関係団体として実施しなければならない対応措置を取りまとめたものである。

このガイドラインが食品安全委員会、厚生労働省、農林水産省等が連携を取り、それぞれが機能を発揮して食品の安全性に対する国民の信頼を確保していくための検討素材として、また、生産者や関係団体、資材や食品を取り扱う業者の情報発信や危機対応準備のための検討素材として活用されれば幸いである。

平成 16 年 3 月
農林水産政策情報センター

1. リスクコミュニケーションについて

1-1 リスクコミュニケーションの目的

ガイドライン：

消費者、生産者、資材業者、食品取扱い業者、行政組織等は、相互に情報と意見を交換する過程を通じて食品の安全性に関する問題や対策について理解と信頼のレベルを上げ、リスクを低減させることを目指すべきである。

1. 本ガイドラインで用いるハザード、リスク、リスクコミュニケーションの用語を整理しておく¹。

ハザード（Hazard）は、コーデックス委員会の枠組みの中で用いられる「健康に悪影響を及ぼす可能性がある生物学的、化学的又は物理学的な食品中の物質・要因又は食品の状態」の意味で用いている。

<事例>

生物学的ハザード：有害微生物、かび毒

化学的ハザード：アクリルアミド、農薬、肥料

物理的ハザード：混入固形物

リスク（Risk）は、同委員会の枠組みの中で用いられる「食品中にハザードが存在する結果として生じる健康への悪影響の確率とその程度の関数」の意味で用いている。

<説明>

リスクは、統計的概念で、ハザードによって引き起こされる。ハザードの種類と量によってリスクが小さいものから大きいものまである。

リスクコミュニケーション（Risk Communication）については、コーデックス委員会の枠組みの中で、「①リスクアナリシスにおいて検討されている個別の問題の認識と理解を促進し、②リスクマネジメントの選択肢、勧告を策定する際の一貫性と透明性を促進し、③提案されたリスクマネジメントの決定を理解するための健全な根拠を提供し、④リスクアナリシスの全体的な効果と効率を向上させ、⑤参加者間の業務上の関係を強化し、⑥食料供給の安全性への信頼と信用を高めるため、過程に対する市民の理解を培い、⑦すべての関係者の適切な参加を促進し、⑧食品に係るリスクへの関係者の関心について情報交換する、べきものである」とされているが、本ガイドラインで用いる「リスクコミュニケー

¹ 農林水産省仮訳を基に作成

ション」は、食品の安全性に関する情報提供、消費者の知識の獲得、危機発生時における情報提供フィードバックを得ること²や合意形成を含む概念として用いている。コーデックス委員会の枠組みの中で用いられるリスクコミュニケーションよりは、広義の意味で用いている。

2. リスクコミュニケーションについては、例えば、ドイツ連邦リスクアセスメント研究所の理解である「リスクコミュニケーションは、リスクアセスメント作業やその結果をステークホルダーや一般市民に公開する継続的プロセスとして理解される。おそらく、今後、危機に瀕した事件において、どのようなリスクコミュニケーションが必要とされるかが予測できない状態が発生するであろう。その場合、可能な限り早く現状把握することが大原則であり、知識の隙間を埋めるべく意思の疎通が図られなければならない。ここではリスクコミュニケーションにおいてメディアが担うべき特別な役割が考慮されるべきである。また、リスクコミュニケーションは、素人でも使用可能な形式で自由に享受できるリスクに関する情報の提供も含まれる」としている。

3. また、「自治体のための化学物質に関するリスクコミュニケーションマニュアル」（環境省環境保健部環境安全課）によると、リスクコミュニケーションについて、「関係者が相互に情報を要求、提供、説明し合い、意見交換を行って関係者全員が問題や行為に対して理解と信頼のレベルを上げてリスク低減に役立てること」を目的とするのが良いとし、続けて「対話を通じて関連する問題への理解を深め、関係者が公平に情報を与えられていると感じるまでになれば、リスクコミュニケーションはある程度、成功したと考えて良いでしょう。そのため、まずはお互いの意見の違いを認識し、その違いを認め合うことが必要です。しかし、一方で、リスクコミュニケーションにより意見や認識の違いが必ずしも合意されるわけではなく、また、関係者の対立的な関係が解消されとは限りません。その場合でも、リスクコミュニケーションの過程で得られた知見が今後、対立の解消・緩和に向けて役に立つことなどが考えられます」としている。化学物質に関するリスクコミュニケーションマニュアルということもあり広義に用いている。

1－2 食品の安全性に関する消費者の懸念

ガイドライン：

消費者は、意図しなかったもの、個人的な予防措置では免れがたい性質、馴染みのない性質、消費者自らの利益が認識できない性質を有するもの、人為的なものが原因であるな

² 一般的には「クライシス・コミュニケーション」といわれている。

どについては、科学者が考えるリスクより大きいと受け止めることに留意しなければならない。また、それを前提に情報提供、意見交換、メディア対応に当たること。

また、食品のリスクコミュニケーションの実施に当たっては、「安全」と「安心」は、別の概念であることに留意する必要がある。

1. リスクコミュニケーションに当たって留意しなければならないこととして、あるハザードのリスクの程度を説明するために他のリスクを比較してはならないとされる。例えば、BSEが発生したことによって変異型クロイツフェルトヤコブ病(vCJD)にかかる確率が低いことを伝えるために、長距離飛行によって浴びる放射線量によるがん発生の確率と比較することは適当でないと、多くのリスクコミュニケーション専門家は指摘している。

このことに関して、カナダ・ゲルフ大学のパウエル教授は、当センターのインタビューに対して、「リスクを比較することによって当面するリスクの内容を明確にしようと考えてしまいがちであるが、そうすることによってリスクの重要性が薄れてしまう。人によってはリスクを比較した方が理解しやすいという効果がある場合もあるだろうが、意図を誤解されてしまうことも多い。人の理解力というものは、個人の経験や価値観等に基づいており、それをすべて知ることは不可能である」と答えている。

2. 英国リスクアセスメント省庁間連絡グループ³ (ILGRA) では、リスクの認識の大小について、次のように述べている。

「リスクは、一般的に次にあげるようなものとして認識される場合に、市民により大きな懸念を抱かせる。

- ① 意図したもの（例：危険なスポーツ、喫煙）よりも意図しなかったもの（例：汚染にさらされること）
- ② 公平に分配されないもの（ある人々は恩恵をこうむり、他の人々はそれによってもたらされる結果に苦しめられる）
- ③ 個人的な予防措置では免れがたいもの
- ④ 馴染みのない、あるいは新規の出所からもたらされるもの
- ⑤ 自然現象よりも人為的なものが原因であるもの
- ⑥ （危険や汚染等に）身をさらしてから何年も経た後での発病といった、潜伏し取り消しがたい損害をもたらすもの
- ⑦ 年少者や妊婦、又はより一般的に将来を担う世代に対して特別な危害を与えるもの
- ⑧ 特別な恐怖を引き起こすような死（又は疾病、危害等）につながるもの
- ⑨ 不特定の被害者よりも特定できる者に対して被害を与えるもの
- ⑩ 科学による理解が不十分であるもの
- ⑪ 複数の信頼筋からの（もっとひどい場合には同一出所からの）声明に矛盾が生じや

³ UK's Interdepartmental Liaison Group on Risk Assessment. 1992年に設置されたリスクアセスメントに関して各省担当者からなる非公式の連絡組織であるが、現在は活動していない。

すいもの 」

一般論ではあるが食品の場合も十分当てはまるものと考えられる。このうち、①は、自ら意識して負ったリスクよりは他の人や組織からリスクを強いられる場合に拒否感が強いことを表し、食品の安全性全般についても該当する。⑥は、BSE のように摂取後何年も経過してから発病する可能性があるものについて特に強い拒否感を持つことが該当する。

1-3 食品のリスクコミュニケーションの特徴

ガイドライン：

食品のリスクに関する情報については、行政当局は消費者の不安をあおることを恐れ、事前に公表したがることなく、メディアも取り上げることが少なく、消費者にとって何の前触れもなくリスク問題が突然発生することになるため、パニックに陥りがちで、社会的影響が大きい。このため、可能な限り事前に情報を公表すること。また、いったん食品の安全性に対する懸念が生じれば、短時間では回復しがたい影響を持つことに留意すること。

1. カナダ食品検査庁は、「食品のリスクは、消費者には、何の前触れもなく突然発生する。これは、消費者は、一般的にリスクに対して無関心であること、科学者、行政当局は、不安をあおることを恐れ、対策を講じられないか、対策が見つからない場合は、事前に公表したがることなく、メディアも事前に取り上げないことなどが要因である。消費者と科学者では食品の安全性に関する認識にズレがある。グローバリゼーションによって消費者が食品の安全性を実感できなくなっている。遺伝子組換え食品のように、リスク問題よりも倫理問題になることがあり、科学的な説明では済まされなくなっている場合がある」と分析し、消費者は、食品に関するリスクに関して一般的に寛容ではないと指摘している。

2. 当センターが行った消費者に対するグループインタビューによると、消費者は、食事をするときよりも食材を買うときに安全面に気を使っており、また、自らリスクを負う場合にそのリスクを受け入れても、他人にリスクを強要された場合には、例えそのリスクが小さなものであっても受け入れようとはしない、という結果が出ている。

3. 「はじめに」で述べたように、「安全」は、科学的評価に基づき客観的なものであるのに対して、「安心」は、消費者が食材を購入し、食事するときの心理的かつ主観的なものである。「安心」は、食品の安全性に加えて、生産者、食品取扱業者、行政に対する消費者の信頼感がベースとなっている。食品のリスクコミュニケーションの実施に当たっては、両者の違いに十分配慮する必要がある。

2. 消費者等に対する情報提供

2-1 情報提供の充実

ガイドライン：

食品の安全性に関する情報を提供する場合は、消費者、生産者、資材業者、食品取扱い業者がどのような情報を必要としているか、どのような提供媒体が効果的かを調査し、テレビ、ラジオ、新聞、雑誌、インターネット等のそれぞれの長所を生かした情報提供に努めること。また、情報提供は、危機発生時のみならず通常時から常に行うこと。

1. 従来から採用されている一般全国紙の情報提供機能には大きな効果があるが、当センターが行った消費者に対するグループインタビューによると、育児中の主婦は、一般紙に掲載された政府広報に目を通す余裕がなく、また関心もないという結果が出ている

このため、テレビ、ラジオ、新聞、雑誌、インターネット、機関（病院、スーパーマーケット、レクリエーション施設等）からの情報をどの層が利用しているかを調査し、それらの媒体の長所を生かし、情報提供の効果を高めていくことが求められる。例えば、育児中の主婦には、育児雑誌への掲載や小児科病院にポスターを掲示し、またパンフレットを置くなどのきめ細かな提供が求められる。

しかし、インターネットによる情報提供に関しては、インターネットを利用できる人は、いつでもどこでも相互に交流できる有効な手段ではあるが、インターネットを利用できない人に対する配慮を忘れてはならない。

2. 講習会、意見交換会や消費者自らが農業体験や食品の分析を経験できる体験型の講習会等の果たす役割は大きい。（独）農林水産消費技術センター「食の安全・安心情報交流ひろば」では、生産者、事業者等食の関係者を対象とした意見交換会や講習会を開催するとともに、事業者や消費者団体等に依頼され講習を行っている。

このような取組みを、地方公共団体においても行う必要がある。この実施に当たっては、地方公共団体等の職員に対してのリスクコミュニケーションに関する研修が不可欠である。

（独）農林水産消費技術センター「食の安全・安心情報交流ひろば」においては、平成15年度から地方公共団体の食品担当者等に食品の安全性やコミュニケーションに関する研修を行っているため、その充実が期待される。

2-2 消費者の知識及び情報の入手

ガイドライン：

消費者が食材の購入や調理において適切に判断し、行動するためには、消費者が食品の安全性に関する知識と情報を円滑かつ効果的に入手できるようにすることが必要である。そのような消費者の活動を支援する視点から、食品の安全性に関する情報の内容と提供方法を検討すること。また、青少年に対しては、よく検討された教材とカリキュラムに基づいて食品の安全性に関する教育を実施すること。更に、高齢者や視聴覚障害者に対してもそれぞれが抱える問題を十分検討し、対象者に合った情報提供を行うこと。

1. 農林水産本省においては、BSEや鳥インフルエンザなど消費者等の関心の高い情報については電子メールで提供するサービスを開始したほか、地方農政局や地方農政事務所では、学校や消費者団体等に対して食の安全・安心に関する情報を随時提供するほか、講師の派遣を平成15年7月から平成16年1月の間に全国で2,879回行っている。

また、（独）農林水産消費技術センター「食の安全・安心情報交流ひろば」においても、消費者向けの講習会を年間70回程度開催するとともに自治体からの要請により年間500回程度の講演を行っている。これらの研修や講演を核として、より多くの消費者が食品の安全性に関する情報を得られるよう、裾野を広げる活動が期待される。

2. EUでは、1998年10月から食品の正しい取扱いや衛生管理を提供・普及する目的で、「消費者情報キャンペーン」を実施している。キャンペーンの統一スローガンは、「責任を負える消費者は、情報を持った消費者である」というもので、フードチェーンの一環として消費者も相応の責務を負うべきである、ということに気づかせることに焦点を当てている。同時に市場に出回る食品は、完全にゼロ・リスクではあり得ないということを気付かせる意味も持っている。

例えば、フランスでは、1998～1999年は、トレーサビリティや衛生に関する表示の読み方等を全消費者に普及することを目的に「食品安全の規約」、「消費者免許コンクールでチャンピオンになる15質問」を300万部配布した。1999～2000年は、ターゲットを絞った教育的観点に力点をおき、小・中学生を対象に、学校教材として食品問題をテーマとした漫画や冊子を配布し、あわせて教育者用の指導冊子も配布している。内容は、ラベル表示、賞味期限、食品の保存問題等である。2001～2002年は、5,000以上の高校で、300万人の生徒を対象に25分ビデオを提供し、冊子を20万部配布した。

EUにおけるこのような取組みは、加盟国に一斉に展開されたキャンペーンであるが、ここで得られた知見は、わが国においても全国の都道府県の小・中・高校生を対象とした運動を展開する上で参考になる。

3. 米国では、「食品安全教育のためのパートナーシップ」(The Partnership for Food Safety Education) が組織化されている。これは、食品安全の重要性について消費者を教育することを目的とした全国的な組織で、農務省、教育省、保健福祉省、環境保護庁が連邦政府のパートナーシップの窓口になっている。このパートナーシップは、生産者や食品取扱い業者、消費者の団体と政府が、国民に安全な食品の取扱いを教育し食品に起因する病気を減らすためのパートナーシップを構築することを要請した委員会に应运て1997年に設立されている。食品安全検査局を含む政府関連機関はパートナーシップに専門家の指導や物的支援を行っている。

米国におけるパートナーシップの構築は、各省が単独でキャンペーン等の運動を展開する傾向が強いわが国には学ぶことが多いと思われる。

2-3 ポータルサイトの構築

ガイドライン：

消費者や生産者、資材業者、食品取扱い業者、教育関係者の立場から、食品の安全性に関してどのような情報が求められているかを整理し、整理されたカテゴリーごとに責任組織を定め、関係組織の協力を得て、食品の安全性に関するポータルサイトを立ち上げ運営すること。また、ポータルサイトには農林水産省以外の組織のホームページからも直接入れるよう、関係機関、消費者団体等との連携を強めること。

また、ポータルサイトにおいては、新たに掲載された情報をメールマガジンとして定期的に発信すること。

1. コンピュータを駆使し自由に特定の課題について検索し、それによって当該課題に関する情報を総合的に入手することは、時間的な制約もあって困難なことが多い。

そのために工夫されたのが「ポータルサイト」である。ポータルサイトの機能性は、当該組織や施策に明るくない者であっても、目的とする情報に数回マウスをクリックするだけで到達できるか否かによって評価が決まる。

例えば、農林水産省のホームページのトップには、農畜水産物の安全対策に関する情報コーナーが設けられているが、月平均 10 万件以上のアクセスがあり、16 年 1 月には鳥インフルエンザ情報コーナーが設けられたことからアクセス件数は大幅に増加している。

2. ポータルサイトに入る場合、特定の組織（行政機関、民間団体を問わず）のホームページに掲載された「ポータルサイト」からしか入ることができない場合は、利用者にとって不便だけでなく、結果として当該ポータルサイトの利用が限定され、せっかくの公共財が生かされないことになる。

(独)農林水産消費技術センターが平成15年7月に開設した「食の安全・安心情報交流ひろば」は、月平均8,000件のアクセスがあり、1つの組織が少人数で運営しているものとしては評価できる。しかし、調査した範囲では、「食の安全・安心情報交流ひろば」は、農林水産省の食の安全・安心の取組みのページやYAHOOの登録サイト等に掲載されてはいるが、地方農政局や農林水産関係団体のホームページから入ることができないのは残念である。

3. 米国の食品の安全性に関するポータルサイトとしては、「米国食品安全情報ネットワーク」(National Food Safety Information Network)がある。米国連邦政府の機関が一体となって実施しているネットワークで、①「FoodSafety.gov web site」(連邦、州・地域政府の食品の安全性に関する情報のゲートウェイ)、②「National Food Safety Educator's Network」(食品の安全に関する情報を教育者に提供するための連邦政府の電子ネットワーク)、③「Foodsafe」(食品医薬品局、食品安全検査局、国立農業図書館がスポンサーとなってインターネットによる相互に意見を交換するグループ)、④「USDA/FDA Foodborne Illness Education Information Center」(米国農務省の国立農業図書館が担当。消費者及び食品産業従事者のための大学、企業、連邦・州・地域政府によって開発された教育教材の情報センター)がある。ほかにも、例えば農務省食品安全検査局のRecall Information Centerや食品医薬品局のRecalls and Safety Alertsがリコール情報を提供している。また、メディア対応として保健福祉省の疾病管理予防センターでは、問合せ回答のためのサイト「News and Media Relations」を設けている。

これらサイトには当該機関のホームページ以外からもアクセスすることが可能になっている。

2-4 ホットラインの設置

ガイドライン：

食品に起因する疾病の発生は、時と場所を選ばないことから、1日24時間、年365日の問合せに対する回答する相談窓口を設置すること。当面の対応策として関係省庁が横断的な統一の相談窓口を設置すること。また、夜間や週末における対応としては、留守番電話方式を採用するなど、問合せしたい者がいつでも質問できるようにするなどの対応措置について検討すること。

なお、現在、農林水産省等が設置し、活動している相談窓口については、それらの存在を広く一般消費者等に伝えるようにすること。

1. 米国では、次のホットラインが設置されている。

- ① USDA の畜肉及び鶏肉ホットライン (USDA Meat and Poultry Hotline)
消費者を対象として食品媒介疾病の予防に関する無料電話相談を行う。
- ② CFSAN アウトリーチ情報センター (Center for Food Safety and Applied Nutrition (CFSAN) Outreach and Information Center)
畜肉及び鶏肉を除く食品や魚介類、化粧品に関する消費者及び製造業者からの質問に対する回答を無料電話で行う。

2. 農林水産省の「消費者の部屋」では、食に関する相談に応じており、また、(独)農林水産消費技術センターの「食の安全・安心情報交流ひろば」でも消費者と事業者を対象とした相談を電話等で受け付けているとともに、同ホームページ上に「食に関するご意見・ご相談」コーナーを設け対応に当たっている。これらは、勤務時間内という条件下ではあるが、消費者等の質問に答えており、評価される。

しかしながら、「消費者の部屋」や「食の安全・安心情報交流ひろば」で、消費者等の質問に回答していることは、当センターが行った消費者に対して行ったアンケート調査やグループインタビューの結果では存在は知られていない。今後は、市町村や普及センター、JAに関係パンフレットを設置するなどによって、その存在を広く知らせる努力が求められる。

3. なお、ホットラインの設置・運営に当たっては、危機が発生した場合には、アクセス件数が急増することが予測されることから緊急時における対応者と回線の確保が必要である。

2-5 「食」に関するキャンペーンの展開

ガイドライン：

食品の生産者から加工・流通業者、消費者に至るまでの「食」に関わるあらゆる人々の参加の下に、食品の栄養特性やその組合せ方、食品の安全性、食事と疾病との関係、食料消費構造と食料自給率の関係、地域固有の食材や食文化等に係る集中的な普及・啓発の取組みを行う「食を考える月間」が実施されている。この月間が効果をあげるためには、生産者や資材業者、食品取扱い業者、消費者等の団体と協働し、それぞれがその機能を最大限に発揮して、効果的な運動を展開するようにすること。また、実施に当たっては、一般消費者により広く伝わるよう広報活動を充実させること。

1. 農林水産省では、平成 15 年度においても「食を考える月間」を 16 年 1 月 1 日～31 日

の間に実施した。農林水産省においては、広報活動、実践活動の強化その他の取り組みを行うほか、都道府県、市町村、食を考える国民会議、その他生産・加工・流通・消費者関係団体にも取り組みを要請している。実施された広報活動としては、農林水産省ホームページにおける特設コーナーの開設、農林水産省広報誌等における特集記事の掲載、政府公報（テレビ広報、ポスター等）や各種マスメディアを通じた広報等がある。また、「食を考える国民フォーラム」、「ニッポン食育フェア」、「地域に根ざした食育コンクール 2003」表彰が行われた。

しかしながら、当センターが実施した消費者に対するグループインタビューでは、前年度に比べ、広報活動に力を入れているにもかかわらず、一般消費者には届いていないように見受けられる。

「食を考える月間」の効果を更に高めるためには、農林水産省から関係省庁や団体に取り組みを要請する現行方式から、関係省庁や関係団体の主体的な参加と活動を促すためにパートナーシップの構築が求められる。このような運動の展開方式として、次に紹介する米国等での取り組み事例は、参考になると考える。

2. 米国では、農務省と保健社会福祉省が共同で、学界や食品取扱い業者、消費者、生産者等の団体を巻き込んで実施している。「全国食品安全教育月間」（National Food Safety Education MonthSM）は、毎年9月に農務省の食品安全検査局と保健社会福祉省の食品医薬品局食品安全性栄養センター（CFSAN）が共同で展開しているもので、2003年は9回目に当たる。もともとは全国レストラン協会教育基金国際食品安全会議（National Restaurant Association Educational Foundation's Food Safety Council）が開始したものである。「全国食品安全教育月間」は、①食の安全性教育とレストラン及び食品産業従業員の訓練を強化すること、②一般市民が家庭で食品を適切に調理できるよう教育をすること、を目的としている。また、2002年9月18日から20日の間にフロリダ州オーランド市で「食品の安全教育者のための第2回全国会議」が開催され、学校教育現場における食品安全教育のあり方が検討されている。

3. オーストラリアでは、毎年、多くの人が食中毒にかかっていることから、食中毒対策経費の節減、オーストラリア産食品の名声の維持、国民の生命の保護を目的に国、州、消費者協会等が入ったパートナーシップとして「食品安全情報委員会」が発足し、「食品安全週間」を推進しており2003年は7回目になる。食品安全週間のキャンペーンは、「蒸したての食物は熱く保存しよう」、「冷蔵した食物は低温で保存しよう」など6つメッセージを掲げている。運動は、メディアの力を借りるためにコミュニケーション専門家がインタビューを受ける等の方法が取られている。また、食品安全週間は、当該年度の活動の評価が行われ、その評価結果は、翌年の運動の展開に生かされている。

4. ニュージーランドでは、国内における食中毒の記録的な発生を受けて、食品産業やサービス産業、食品委員会、公衆衛生機関、農林省、保健省、消費者団体が参加した「食品安全パートナーシップ」が 1998 年に発足し、「食品安全週間」が開始された。この週間の発案者は、ニュージーランド食肉公社で、大規模な食中毒の発生のニュースが世界に配信されることによって同国の牛肉や羊肉のイメージにダメージを与えることを避けたかったのが提案の理由である。キャンペーンの標語として、4 つの C、すなわち Clean（清潔にする）、Cook（調理する）、Cover（カバーする）、Chill（冷やす）が取り上げられ、毎年、メディアの関心を引くため、強調する標語を変えている。食品安全キャンペーンの実施状況と成果に関する評価はこれまで 3 回実施されている。評価はキャンペーンの実施状況を項目ごとに具体的に検証していく方法である。

3. 危機対応準備及び発生時の対応

3-1 危機対応計画・対応マニュアルの整備

ガイドライン：

危機に的確に対処するため、関係機関は、危機対応計画や対応マニュアルを策定すること。これらは、対応すべきハザードによって担当者や連絡先が異なることから、ハザードごとに策定すること。なお、口蹄疫、BSE、鳥インフルエンザ等については、既に対応マニュアルが策定されているが、更に疾病の種類を広げること。

また、危機対応計画や対応マニュアルについては、公開するとともに、策定時とは環境の変化が生じていることが想定されることから、定期的に見直し、訓練（手続きの確認を含む）を実施すること。

1. 緊急対応を要する危機においては、人の健康、畜産衛生に関することには、社会も敏感になり、担当責任者には、大きな重圧がかかる。そのような環境条件の中で、迅速でかつ的確な決断と対応が求められる。適切な対応が取られた場合は、危機は当該行政機関や企業に対する信頼は強化されるが、仮に不適切な対応が取られた場合、取返しがつかないほどのダメージを与える。危機発生時に効果的に対応するためには、事前の準備は欠かせないし、また危機発生時には適切な情報発信とフィードバックを得ることが求められる。

2. BSE問題に関する調査検討委員会報告では、

「農林水産省は1996年4月に政令の施行通知により、また2001年4月にサーベイランス要領を作成し、BSE又はその疑いのある牛を発見した際の連絡体制及び当該牛の処分の方法について都道府県に対して通知していたが、緊急対応マニュアルは作成していなかった。厚生労働省でも1996年4月にBSE又はその疑いのある牛を発見した際の連絡体制及び当該牛の処分の方法について都道府県等に対して通知しており、また「健康危機管理基本方針」を保持していたが、現場でのBSEに対する具体的な緊急対応マニュアルは作成していなかった。

こうした中で、8月6日に1頭目のBSE患牛が、農林水産省のサーベイランスの対象となって発見された。厚生労働省でもサーベイランスが行われていたが、両省のサーベイランス要領の中には、緊急事態に対する相互の連携措置の記述がなかったため、8～9月段階での大きな混乱を招いたといえる。」

と述べ、緊急対応マニュアルの必要性を強調している。

3. 海外における取組みは、次のようになっている。

(1) オーストラリア

オーストラリアの家畜疾病対策は米国会計検査院からも高い評価を受けている。オーストラリアでは、連邦政府、州・準州政府、畜産団体等が参加し、オーストラリア全土を対象とした家畜疾病対策に取り組む「オーストラリア家畜衛生協議会」が1996年に設立されている。

オーストラリアの家畜疾病対策の基礎となっているのはAUSVETPLANで、原型は91年に公表されている。2001年にこのAUSVETPLANの管理運営は協議会に移管された。この背景には、英国で口蹄疫が発生したとき、英国政府と業界間で常に衝突があり、全国的に管理を行うことが困難であったことから、業界を関与させていくことが望ましいと判断され、このような移管につながった。

同協議会が実施しているプログラムの中で最も重視されているのが「緊急家畜疾病準備プログラム」で、目的は、①緊急事態に対する準備体制を高い水準で維持すること、②家畜疾病に関する緊急事態を早期に認識すること、③リスクの存在と拡大を最小限にすること、④早期かつ効果的な対応を実施すること、である。同協議会では、緊急疾病が発生した場合、発生地に24時間以内に「緊急対応チーム」を立ち上げ、全国に展開できるようにするため、緊急家畜疾病対応の演習を実施している。演習では、日時と疾病名は事前に知られていない。また、同協議会では、緊急家畜疾病準備プログラムの一環として広範囲なコンサルテーションを実施し、同事態に対応できるコンピテンシーを規定し、そのための訓練と評価を実施している。このコンピテンシーは、「ある職務を達成するのに必要な能力、又は職務で一貫して高い業績を出す人の行動特性」とされ、通常の日常業務をこなすときとは全く別のものであるとされる。

(2) オランダ

オランダでは、危機が発生した場合はクライシスチームが設置される。基本的に個別の法律にその設立のルール、運用等が書かれており、このマニュアルに基づいて設立される。

農業省においては、省全体のクライシス対応のためのハンドブックが用意されており、これが危機への対応の基本的な枠組みを提供している。

クライシスチームとマニュアルとの関係は、次のようになっている。

- ① 実際にクライシスが起きた際に円滑に対応できるように、予め定められたマニュアルに基づくもの（省の「危機対応対策ハンドブック」のほか、各法律等に定めがある）
- ② 緊急に発生したクライシスに対応するもので、既存の法律に基づかず、包括的な「危機対応対策ハンドブック」に定めるマニュアルに従って設置されるものの2種類がある。

「危機対応対策ハンドブック」は、大臣室が管理している。このハンドブックには、クライシスチームの発足の仕方、運用の手順等、農業省におけるクライシスチームに関して

必要な点が、細かく記されている。

このほかは、個別の事項に関するマニュアルがある。農業省関係のマニュアルの数は全体で 16 あり、農業省が主管するものが 9、農業省と保健省とが共管のものが 1、その他に、他の省が主管するが農業省が関係するものが 6 という内訳となっている。

農業省の「農業省危機対応対策ハンドブック」の構成は、次のとおりである。

- ① 想定される「危機」の概要
- ② 危機における組織体制；国、省の中央及び地方での組織体制。この中では、中央と地方とが一体となって説明されている。
- ③ 組織を形成する人的関係、それぞれの必要とする資質、役割等；これはかなり詳細に要請される事項、対応すべき行動、配慮事項等が書き込まれている。
- ④ 危機の段階とそれぞれの段階で行うべきこと；これはクライシスチームの設置と関係する。
- ⑤ 危機対応の教育、訓練等；ここでは、立場ごとに養成すべき能力の記述がある。
- ⑥ 付属資料として連絡先、チェックリスト、関係法律等

（３）英国

英国では、「危機に対応するため、各機関はリスクコミュニケーション計画を策定し、文書化すべきである。行政担当者はすべて当該文書があることを知っていなければならない、また危機発生時における自らの責任についても認識していなければならない」とされ、リスクコミュニケーション計画には、次のようなものが含まれるべきとしている（英国リスクアセスメント省庁間連絡グループ）。

- ① 直面する可能性のある主要なシナリオ
 - ② 危機に巻き込まれる可能性のある主要なステークホルダー
- その中に含まれる可能性がある者は、
- ・危機対応（例：緊急サービス）に携わる人々
 - ・事態を報道するための情報の収集及び情報の迅速な伝播においてきわめて重要な協力者となり得るメディア
 - ・自分自身を守るために情報を迅速に手に入れる必要があるすべての人々
 - ・ある問題について懸念を抱いているときに、市民が指針を得ようとアドバイスを仰ぐ人々（例：公衆衛生を脅かす事態が発生した後の医療専門家）
 - ・より広範な公表を行う前に問題について情報を与えられる必要のある人々（例：事故被害者の親類）
 - ・情報の伝播を実施するために、また問合せや質問に応じるために必要なインフラ、システム、及び手順
 - ・権限が付与され、コミュニケーション技術の訓練を受け、クライシス・コミュニケーションのコンテキストにおいてリハーサルを行った資格のある一人又は複数のスポ

ークスパーソンの連絡先。あらゆる人々が必要であれば日曜・休日を問わず 24 時間、365 日、入手可能な当該スークスパーソンのリストを準備すること。

- ・必要となると考えられる基本的な情報資料の収集法。メディアが当局による情報を迅速に入手できない場合、市民に対して重要なメッセージを伝達する際にメディアの支援を得る機会を失う可能性がある。
- ・クライシス・コミュニケーション（危機発生時における情報の伝達、消費者等の意見等の把握）のテスト及びリハーサル計画

3-2 危機発生時における対応

ガイドライン：

危機発生するとき、現場の情報や関係者の意見を積極的に収集するとともに、収集された情報を共有すること。また、発出したメッセージに対する消費者、生産者、食品取扱業者、地方公共団体等からのフィードバック（反応）を常に受け取り、事態の展開に応じて、的確にメッセージを伝えること。

1. ベルギーでは、1999 年にダイオキシン事件が発生し、大きな社会的混乱を引き起こしたが、このときテクニカルマネジャーとポリティカルマネジャーが議会から指名された。この混乱を沈静化に大きく貢献したのはポリティカルマネジャーである。

事件解決に当たった責任者は、この事件等を踏まえ、「危機管理で重要なことはコミュニケーションである。ダイオキシン事件をはじめ危機が発生した場合、伝達が不正確だったりタイミングを誤ったりすると、深刻なパニックが引き起こされる。危機の際のコミュニケーションは、公開性、正確さ、冷静さ、わかりやすさ、タイミングの 5 つの基本理念に基づいて行われなくてはならない」と説いている。

2. 米国ニューヨークのリスクコミュニケーションセンター所長の コペロ博士は、危機が発生したときに、効果的に行うコミュニケーションとして次のことをあげている。

- ・ 偶発的な事件や出来事が、危機レベルにまで拡大しないこと
 - ・ 危機による企業への影響が最小限に抑えられること
 - ・ メディアを含む状況を企業が管理すること
 - ・ 危機に関するメッセージが迅速に発信、受信、理解され、信用されること
 - ・ 企業に思いやりと関心があり、状況を修正するために適切な処置を行っている、などの肯定的な面で認知されること
 - ・ 危機に関するメッセージが有意義で適切な行動に繋がること
- であるとしている。

3.「英国リスクアセスメント省庁間連絡グループ」によると、「フィードバックを得るために人々の意見に耳を傾けることはきわめて重要である。聞くことによってメッセージがどのように受け取られ、それを基に人々がどのように行動したかをチェックすることが可能となり、また聴衆のニーズに応えるべく、また事態の展開に沿って、コミュニケーションを修正、進展させる際にも役立つ」とし、「何を伝えるか」、「どのように伝えるか」に関して次のように述べている。

① 何を伝えるか

- ・市民に自分自身を確実に守るために必要なこと、あるいは自分でできることを知らせること。
- ・メッセージは、率直・簡潔にすること。
- ・切迫した市民の関心及び情報に対する要請を尊重し、それに対処すること。
- ・憶測や推測を避け、事実に固執すること。

② どのように伝えるか

- ・率直さと正直さに勝る方針はない。繕わず思いやりを持つこと。
- ・コミュニケーションがより重要な問題からあなたを遠ざけているかのように振舞うのではなく、コミュニケーションの重要性を認識しているように振舞うこと。
- ・ECCB (Empathy, Concern, Commitment, Benefit — 共感, 関心, 関与, 利益) を適用すること。

更に、「あなたの発言に対する市民の信用は、あなたの発言、態度によって大きく変わってくることを忘れないこと。あなたの態度が人々の興味を失わせてしまうと、彼らはあなたの言葉に二度と耳を傾けようとはしないだろう」と述べている。

3-3 メッセージの作成

(1) わかりやすいメッセージ

ガイドライン：

消費者や生産者、資材業者、食品取扱い業者のニーズに合った情報をタイムリーに提供すること。また、メッセージは、専門的な用語は避け、冒頭にはメッセージの目的、伝えたい内容の要旨を書くなど分りやすくすること。更に、できれば、当該事案に直接係わっていない職員等に試験的にメッセージを伝え、彼らがどのように反応するかを観察すること。

1. メッセージは、最初に結論を書き、その後に簡潔な説明を行うことを求められる。また、特にインターネットで情報を提供する場合は、詳しい内容を知りたい人や質問がある人向けに読者が一問一答に容易に到達できるよう、効果的にハイパーリンクを使うことが

求められる。

2. また、消費者が求める情報は、状況の変化に応じて変化するものであることに留意し、その変化に的確に対応した情報を作成すること。リスクや数値についての詳細な議論は避けるべきである。

3. キンメダイの水銀汚染の場合と鳥インフルエンザの政府記者発表を比較してみると、キンメダイの場合も一応の留意事項が書かれているが、この留意事項は、メディアには十分理解されなかったようである。これに対して、鳥インフルエンザの場合は、留意事項は、メディアに伝わっており、そのことは報道に生かされている。

◆ キンメダイの水銀汚染に関しては、厚生労働省から平成 15 年 6 月 3 日と同 6 日に 2 つの報道資料が出されている。

平成 15 年 6 月 3 日の報道資料では、安全性に関して次のように記されている。

「水銀濃度が高いサメ、メカジキ、キンメダイ、クジラ類の一部（ツチクジラ、バンドウイルカ、コビレゴンドウ、マッコウクジラ）を中心に、妊婦等を対象とした摂食に関する注意事項について取りまとめられた。

なお、妊婦等を除く方々にあっても、すべての魚種について、妊婦等にあっては上記の魚種を除き、現段階では水銀による健康への悪影響が一般に懸念されるようなデータはない。魚介類等は一般に人の健康に有益であり、本日の注意事項が魚介類等の摂食の減少につながらないように正確に理解されることを期待したい。」

6 月 6 日付けでは、「平成 15 年 6 月 3 日に厚生労働省が公表した「水銀を含有する魚介類等の摂食に関する注意事項」について（正しい理解のために）」が出された。この中で、「この注意事項の対象である「妊娠されている方」や「その可能性のある方」については、「多くの魚介類が微量の水銀を含有しているが、一般に低レベルで人の健康に危害を及ぼすレベルではない。魚介類等は良質なたんぱく質を多く含み、飽和脂肪酸が少なく、不飽和脂肪酸が多く含まれ、また、微量栄養素の摂取源である等、重要な食材である。」としつつ、「しかし、一部の魚介類では食物連鎖により蓄積することにより、人の健康、特に胎児に影響を及ぼす恐れがあるレベルの水銀を含有している。」との認識から、「妊娠している方又はその可能性のある方については、注意することが望ましいとされています」との文書が出された。

- ◆ 平成 16 年 1 月 12 日、農林水産省が鳥インフルエンザの発生を受けて行った報道資料では、安全性に関して、「生きた鳥との接触等により、人に感染した例が知られているものの、食品（鶏卵、鶏肉）を食べることによりインフルエンザウイルスが人に感染することは世界的にも報告されていない⁴」と述べられている。

（２）一貫性のあるメッセージ

ガイドライン：

訓練を受けた者で対応チームを作るなど、体制を整備し、消費者や生産者、資材業者、食品取扱い業者が首尾一貫したメッセージを受け取れるようにすること。また、組織内部や連携して取り組まなければならない部局間に意見の相違があった場合は、迅速に調整し、タイムリーかつ一貫性のある情報を提供すること。

1. メッセージの伝達に当たっての留意事項として、英国リスクアセスメント省庁間連絡グループは、「慎重に時間及び機能を調整・管理し、市民があなたの機関及びその他の機関から首尾一貫したメッセージを受け取るようにすべきである」、更に、質疑応答に関して「市民が質問を寄せた場合、彼らが首尾一貫した得心のいく答えを得るようにすべきである」ことをあげている。また「聴衆がアドバイスを求めたり、又は市民が自らの意見を形成したくなるような信用のある独立した関係者を見極めるべきである。早期に彼らをスタッフとして取り込むべきである。専門家間の意見の対立は混乱を招く」としている。

2. 農林水産省は、平成 15 年 8 月 29 日、省内に「食品安全危機管理対応チーム」を設置した。チーム設置の目的は、「①食品の安全に関し、緊急事態（濃密かつ集中的なリスクマネジメント・リスクコミュニケーションが必要となる事態）が発生した場合に、危機管理センターとしての機能を担う。また、そのような事態に備えて、危機管理マニュアルの策定等を行う。②各種ハザード対策をはじめとするリスクマネジメント及びリスクコミュニケーションについて、科学的知見をベースとしつつ、的確に実施していくため、消費・安全局各課の連絡調整等を行う」とされている。「食品安全危機管理チーム」の発足は、危機発生に効果的に対処するための取組みとして期待される。

⁴ アンダーラインは原文による。

3-4 コミュニケーションスキルの向上のための研修

ガイドライン：

消費者の反応は、情報の内容と同程度か、又はそれ以上にどのように伝えたかによって変わるものであり、コミュニケーションに当たる者のほか、リスクマネジメントを担当し、マスメディア対応を必要とする者に対しても研修を実施し、コミュニケーションスキルを磨くこと。また、一定の職階以上に就任が予定されている者には、できるだけ早くコミュニケーションスキル向上のための研修を実施すること。

1. 農林水産省では、職員に対してコミュニケーションスキルの向上のための研修を開始しており、今後ともこれを充実していくことが求められる。その際、リスクコミュニケーションを担当する者に求められるスキル（当該職責を全うするのに必要な能力のこと）の内容を明らかにし、それを達成するための効果的で総合的な研修が求められる。

ー 農林水産省のリスクコミュニケーション研修の実績 ー

（研修・セミナー）	（実施日）	（研修の趣旨・内容）
1. 食品の安全性に関するリスクコミュニケーション研修	14 年 8 月	室長、課長補佐を対象に基本的な概念を取得、プレスリリースを作成、記者発表を実施
2. 地方農政局等消費者行政・消費者相談担当者セミナー	15 年 5 月	基本的な概念を取得
3. 地方農政事務所消費生活課長予定者研修	15 年 5 月	基本的概念を取得、わかりやすく情報提供を行うシミュレーションを実施
4. 経済企画研修リスクコミュニケーション入門	15 年 7 月	課長補佐等を対象に基礎的概念の取得、プレスリリースの作成、記者発表を実施
5. 消費・安全局幹部セミナー	15 年 8 月	局長や課室長が心構えや留意事項の概説を受け、意見交換
6. 消費・安全局幹部セミナー	15 年 8 月	局長や課室長が米国食品医薬品局レポートを題材に心構えや留意事項について意見交換
7. 消費・安全局総括補佐等セミナー	15 年 9 月	基本的な概念や留意事項、わかりやすい資料作成について習得

3-5 マスメディアへの対応

ガイドライン：

危機発生時、通常時を問わず、消費者や生産者、資材業者、食品取扱い業者は、新聞、テレビ等マスメディアから食品の安全性に関する情報を得るだけでなく、大きな影響を受けているので、マスメディアとのコミュニケーションを重視し、マスメディアとの関わりを一つの機会と捉え積極的に対応すること。また、組織の長が記者会見をする際、あるいはインタビューを受けるときには、コミュニケーション専門家のアドバイスを受けること。

1. オランダでは、3-1で説明したクライシスチームが設置されるのに併せて、コミュニケーションチームが設置される。このことは、農業省の危機対応対策ハンドブックに規定されており、「危機時のコミュニケーションハンドブック」も存在する。

コミュニケーションチームは、省の中に広報局長が設置するもので、立場としてはクライシスチームと同等である。

このコミュニケーションチームは、危機発生に際してメディア対応を一手に引き受ける（ただし、政治的な立場で、時に大臣が自ら対応することもある）。このことにより、クライシスチームは、メディア対応から解放されるとともに、メディア対応が一元化されるため無用な混乱や行き違いを防止することができる。ただし、広報担当とクライシスチームは、毎日情報交換を行い、情報の正確を期しているという。

このように、クライシスに対応することと、広報を行うことを峻別するという考えは、過去の失敗の経験から来ているといわれる。例えば、口蹄疫が発生した際、クライシスチームの担当者に電話が殺到し、危機対応の仕事ができなくなったことがあった。クライシスチームは、危機を克服するための仕事をするのが本来であり、その内容を対外的に説明するのが仕事ではない。そこで厳格な役割分担が行われた。

2. 米国国際食品流通協会は、次のように述べている。

一般に、危機発生時における最も重要なのは一般市民である。最終的な顧客は消費者であり、危機にどの程度効果的に対処したかを直接又は間接的に判断するのは消費者である。メディアを通して市民に訴えるのが最適な方法である。メディアとの関わりを負担と捉えるよりは、一つの機会と捉えることが重要である。うまく活用すれば、メディアは危機発生時の有効なツールとなり得る。記者は、ニュースを可能な限り完全かつ公平に報道するプロとしての義務があり、その作業にはあなたの組織の見解を報道の一部として紹介することが必然的に含まれる。しかしながら、言い逃れをしている、又は不誠実な姿勢をとっていると記者が感じれば、あなたの行動や姿勢がニュースの一部となり、あなたにとって好ましくない伝えられ方をされ、あなたの役割は更に難しくなり、対応の有効性が減じられることになるであろう。

同協会は、インタビューに際しての留意点として、

- ① いい逃れをしているように見られるのは好ましくない。法的に明らかにする義務がある
と考える情報については、できる限り発表すべきである。正直に伝えられることは可能
な限り明らかにすべきである。あなたが知っていること、それをいつ知ったのか、また、
なぜそれをもっと早く発表しなかったのか、といったことについて、後日になって質問
されるのは好ましくない。
- ② 危機的状況においては、すべての記者を同等に扱うのが最適なアプローチである。
- ③ 食品産業、あるいはその他の専門分野について広範な基礎知識を有する記者はわずかし
かない。しかしながら、記者が理解力がないと考えてはならない。記者を見下したよ
うな話し方は、すでに難しくなっている状況を刺激するだけである。
- ④ 最適な回答は、最も簡潔なものである場合が多い。専門的で詳細な事項の続く長々とし
た回答はうんざりするものである。生中継ではないテレビ向けにコメントをしていて、
質問に対してもっと簡潔に答えることができると思う場合には、よりきちんとした回答
をもう一度行いたい旨を記者に伝えるべきである。
- ⑤ 状況の重大さを些細なことであるかのように扱わないことである。問題の発生状況に関
する質問があった場合に、危機の背景にある原因について推測したり、誰かを非難する
発言を加えたりするようなことはすべきではない。
- ⑥ 専門的な問題について説明する場合は、記者は完全に理解するために何度か同じ回答を
聞く必要があることもある。回答が誤解されて伝わるよりは、回答を繰り返したほうが
よい。
- ⑦ インタビュー又は記者会見に臨むことが分っている場合は、事前にリハーサルのために
時間を割くことである。記者から出される可能性のある質問のリストを作るとよい。

3-6 スポークスパーソンの役割

ガイドライン：

危機発生時においては、組織のトップや当該問題の責任者がマスメディアへの対応を求
められることに留意するとともに、一人のスポークスパーソンがすべてのマスメディアと
のコミュニケーションを担当するようにすること。更にその者が対応できない場合に備え
て、代替要員を特定しておくこと。また、危機が発生したときに備え、専門知識を有する
ほか、プレッシャーのかかる状況下において、微妙な質問に対応でき、決断力があり、市
民から信頼される者をスポークスパーソンにすること。

1. 前出のコベロ・リスクコミュニケーションセンター所長は、スポークスパーソンにつ
いて、「スポークスパーソンとしてふさわしい人材をメディア対応者として選任することが
非常に重要である。危機発生時に必要なコミュニケーションのあらゆる側面をあなたの組

組織がどのように扱うかによって、あなたの組織の成功、不成功についての市民の見方が変わってくる。また、メッセージや回答を伝えるコミュニケーションに一貫性をもたせるためには、ひとりのスポークスパーソンがすべてのメディアコミュニケーションを担当するのがもっとも理想的である。しかし、主たる、又は代理のスポークスパーソンが対応できない場合、又は危機に対応している場合に備えて、代替要員を特定しておくことも賢明な策である」と述べている。

また、同氏は、危機時において効果的な対応をするには、スポークスパーソンは、次の点を満たす人材でなければならないとしている。

- ・ 会社の立場を代弁する者として受け入れられるような十分な権威を有する。
- ・ 危機についての関連専門知識を有する。
- ・ 報道メディアや平均的な市民が理解できるような方法で専門知識を表現することができる。
- ・ 微妙な質問に対応できる。
- ・ 機知に富み理解が早い。
- ・ 決断力がある。
- ・ 優れたコミュニケーション能力を有する。
- ・ プレッシャーのかかる状況下でもよく任務を遂行できる。
- ・ 報道メディアや一般市民から非常に信頼できる人物であると認められる。
- ・ 失敗から学べる。

3-7 インターネットの活用

ガイドライン：

インターネットは、有力な情報提供ツールであることから、プレスリリースや記者会見の内容を速やかにホームページに載せるとともに、次に予定される記者会見やプレスリリースの時間も併せて掲載すること。また、メールマガジン方式によって、消費者や生産者、資材業者、食品取扱業者等に直接提供すること。更に、危機が発生した場合は、直ちにポータルサイトに掲載するほか、メールマガジンで配信すること。

1. カナダ国内で2003年5月20日にBSEが発見されたとカナダ政府が発表したとき、時差がある中で、5月21日には農林水産省のホームページにおいてカナダでBSEが発見されたという事実とともに我が国の対応措置が発表された。

2. 米国でBSEが発見されたとき、米国農務省のホームページは、クリスマス・年末であったにもかかわらず、農務省長官が自ら記者会見を行い、その様子をホームページに載せるとともに、次の発表時間を明らかにしたのは、参考になる事例である。

4. リスクアナリシスの効果的な推進

4-1 組織間の連携

ガイドライン：

食品安全委員会、厚生労働省、農林水産省等の関係省庁がリスクアセスメント及びリスクマネジメントに関する情報を常に共有することが重要であり、食品安全委員会、関係省庁、研究機関が参加する実質的で効果的に情報と意見を交換する場を設けること。

また、食品安全委員会と厚生労働省、農林水産省における情報と意見の交換をより確実なものとするため、それぞれの内部の会議に委員会又は省の担当者が出席するようにすること。

1. 世界的な流れとしてリスクアセスメントを実施する部門とリスクマネジメントを実施する部門を別の省庁に置こうとする動きがあるが、わが国のリスクアセスメント部局がリスクマネジメント部局の上位に位置づけられ、マネジメント部局に対して「食品健康影響評価の結果に基づき講じられる施策の実施状況を監視し、必要があると認めるときは関係各大臣に勧告すること」ができるとしたようなこの関係は、他に例をみないものである。

このような新しい枠組みの中で、リスクアセスメント、リスクマネジメント、リスクコミュニケーションを実施していかなければならない。先進国に事例がないことから、わが国独自の実施のあり方を求め、関係省庁が協力していく必要がある。米国の食品医薬品局では、20人の専門家が2年間をかけて一つのリスクアセスメントを行った例があるように、リスクアセスメントには膨大な人的資源を割かなければならない場合がある。情報の共有が当然のこととされている食品医薬品局において、これほどの人的資源を割かなければならない可能性があるのがリスクアセスメントであり、都道府県等との連絡機能を持たない食品安全委員会が機能していくためには、厚生労働省、農林水産省等の協力が不可欠である。

2. カナダでは、1997年にカナダ食品検査庁が設立された。食品検査庁の設立により、これまでバラバラであった食品の安全性に関する取組みが一元化されたことに対して評価する意見が多いが、一部に責任の所在が曖昧になったとする意見もある。また、組織の再編によって保健省では、食品のリコールに関する権限が食品検査庁に移管されたことから現場との繋がりや情報がなくなったとされ、また新設の食品検査庁では、多くの面で職員間に協調して仕事をしていくという雰囲気を作れなかったという。

このようなこともあってリスクアナリシスの枠組みを円滑に機能させるため、保健省と食品検査局で「連絡調整会議」が設置され、担当官レベルでは、保健省の内部会議に食品検査庁の職員が参加し、また食品検査庁の内部会議に保健省職員が参加して、実質的な情

報と意見の交換を行うようになった。

3. 米国では、リスクマネジメントに係わる省庁の 17 の部局で「省庁間リスクアセスメント・コンソーシアム」を設置している。

このコンソーシアム（連絡協議会）では、食品医薬品局が主導機関をして位置づけられている。主導機関の役割は、食品医薬品局の職員の中から議長を指名すること、議長はメンバー間の計画策定、調整、コミュニケーションを促進すること、食品医薬品局が会合の資金を提供しなければならないこと等である。コンソーシアム・チャーター第 9 条の作業グループの設置に関する規程では、「議長は、コンソーシアムの代表と協議した後、必要に応じて代表者、その代理、あるいは他の連邦機関の職員による作業グループを作り、リスクアセスメント・コンソーシアムの責任の効果的な促進・履行を図る。そのような作業グループは、コンソーシアム全体に報告を行う。」とされ、また、同第 10 条の政策委員会の設置に関する規程では、「リスクアセスメント・コンソーシアム政策委員会は、コンソーシアムに対して全体的な指示・監視を提供するが、それには年間プログラム計画や最終的な仕事の成果の承認も含まれる。リスクアセスメント・コンソーシアム政策委員会は、各メンバー機関が指名した政策担当の上級職員からなり、食品安全性栄養センター（CFSAN）の上級科学アドバイザーと食品安全検査局の主任科学官が共同議長を務める。各機関の政策担当の上級職員はその代表者と緊密に協力しなければならない。食品安全性栄養合同研究所（JIFSAN）の所長は、政策委員会のメンバーになる」とされている。

コンソーシアムは、年 4 回の会議を持ち、参加者から活動報告がなされているほか、作業グループの報告とそれに対する意見交換が行われている。

＜省庁間リスクアセスメント・コンソーシアムのメンバー＞

農務省：農業研究局，経済研究局，食品安全検査局，スクアセスメント費用便益分室，動植物衛生検査局，協同州研究教育普及局

保健福祉省：食品医薬品局食品安全性栄養センター，獣医薬センター，国立食品安全技術センター，国立毒性研究センター，疾病管理予防センター，国立衛生研究所

環境保護庁：水質局，予防・農薬・毒性物質局，研究開発局

商務省：国立海洋漁業局

国防省：退役軍人局

注：米国では、リスクアセスメントを実施する部局とリスクマネジメントを実施する部局は、分離されていない。農務省食品安全検査局と食品医薬品局食品安全性栄養センターがそれぞれリスクアセスメントとリスクマネジメントを実施し、他の部局はリスクマネジメントを担当する。このコンソーシアムの名称は、リスクアセスメント・コンソーシアムとなっているが、実質的にはリスクマネジメント部局のコンソ

ーシアムである。

4. リスクアセスメント、リスクマネジメント、リスクコミュニケーションは、次のように定義されている

リスクアセスメント：

次の4つの段階からなる科学に基づいたプロセスである。

- ① ハザード特定 (Hazard Identification：特定の食品又は食品群中に存在する可能性があり、健康に悪影響を及ぼす恐れのある生物学的、化学的及び物理学的な物質・要因を特定すること)
- ② ハザード特性付け (Hazard Characterization：食品中に存在する可能性がある生物学的、化学的及び物理学的な物質・要因に起因する健康への悪影響の性質を定性的及び/又は定量的に評価すること)
- ③ 摂取量推定 (Exposure Assessment：食品を通じた生物学的、化学的及び物理的な物質・要因の現実に近い摂取の定性的及び/又は定量的な評価を行う。同様に、食品以外に起因する暴露についても適宜評価を行う)
- ④ リスク判定 (Risk Characterization：危害特定、危害判定及び暴露評価に基づく、ある集団における既知の、又は今後起こり得る健康への悪影響の発生確率と程度についての、定性的及び/又は定量的な推測。付随する不確実性も含む)

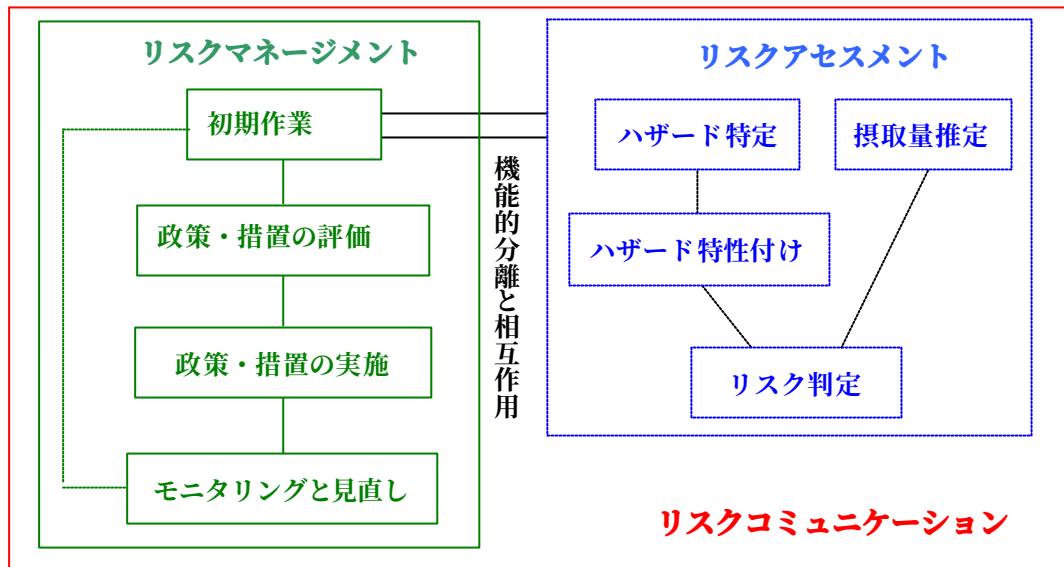
リスクマネジメント：

リスクアセスメントとは別個のプロセスで、全関係者との協議を通じて、リスクアセスメントや消費者の健康の保護及び公正な貿易の確保に関連する他の因子を検討しながら、政策の選択肢を慎重に考慮するプロセスである。必要であれば適切な防止及び管理の選択肢を選択する。

リスクコミュニケーション：

リスクアナリシスの全過程において、リスク、リスク関連因子やリスク認知等について、リスクアセッサー（リスクアセスメント担当者）、リスクマネジャー（リスクマネジメント担当者）、消費者、産業界、学界及び他の関係者間で行われる情報及び意見の相互交換であり、リスクアセスメント結果及びリスクマネジメント決定の根拠の説明を含む。

図 食品の安全性に関するリスクアナリシスの枠組み



資料：（独）食品総合研究所山田友紀子博士作成

4-2 意見交換の場の設置

ガイドライン：

リスクコミュニケーションに当たっては、消費者や生産者、資材業者、食品取扱い業者の意見を取り入れることが重要である。このため、これらの者の代表が意見交換できる常設の場を設置すること。また、意見交換が必要であると判断され又はメンバーから要請があった場合は、その都度開催すること。

なお、各分野の代表者には、そのような場において自らが属するグループ、又は分野の意見を述べるとともに、交換された意見については自らが属するグループ、又は分野にフィードバックすることが期待される。

1. これまで食品安全委員会、厚生労働省、農林水産省が共同で、学識経験者を交えて消費者や生産者から意見を聞く場「食品に関するリスクコミュニケーション」として、残留農薬やカドミウム等6テーマで7回、情報提供とともに意見の交換が行われている。また、3者が共同で地方において消費者や生産者等と意見交換する場が設けられ、このような場の設定は、これまでの行政の姿勢を転換するものであるとの印象を多くの参加者に印象づけたとみられる。

また、地方農政局や地方農政事務所でも地域の関係者と積極的に意見交換するため、シ

ンポジウムや意見交換会が全国で 16 年 1 月末までに 1,043 回開催されている。

しかしながら、食品の安全性に関する問題は、テーマが多岐にわたるほか、農産物の生産から加工、調理に至るすべてのプロセスに係わるものであることから、短時間での情報と意見の交換では、限界があると考えられる。このため、常設の場を設置することによって、時間をかけて意見の集約を図っていくことが求められる。

2. わが国で、各分野の代表者で構成する会議を設置した場合、それぞれが所属するグループの主張を繰り返し、議論が前に進まないことも危惧されるが、学識があり、信頼を得ている者からの情報提供を適切に行うことによって、建設的な意見交換の場にしていくことが可能と考える。

3. カリフォルニア州食料農業省は、「化学肥料に関する規則」を作成するため、1998 年 9 月、農業、肥料の生産者、環境、立法、州の他の機関、郡農業委員会等の 20 数名のステークホルダーを集めて検討が開始された。会議の目的は、ステークホルダー同士の対話の場を設け、相互理解を深めること、規制の草案を作成することで、メンバーが関心事項についてプレゼンテーションし、提案、議論、質問する。基本的に、前回の会議で指摘された問題を中心に展開される。冒頭で問題点の確認をし、それに基づいて調査した内容をファシリテーター、ワーキンググループのメンバーが発表する。外部の情報について説明が必要な場合は、その関係者を招き、プレゼンテーションをするよう要請することもある。そして、それを題材に会議出席者がコメントし、必要であれば発表者に質問し、また、決定したルールに則って議論する。会議の最後にファシリテーターが結論をまとめ、次回の会議の課題を確認するもので、参加メンバーには、義務ではなかったが、所属するグループに会議に関する情報を伝え、グループ内の意見を集約することが期待された。このような会議が前後 6 回開催され、案が取りまとめられた。

4-3 リスクアナリシスの枠組みにおけるリスクコミュニケーションの充実

ガイドライン：

リスクコミュニケーションは、リスクアセッサー（リスクアセスメント担当者）、リスクマネジャー（リスクマネジメント担当者）それぞれが実施するほか、それらの部門を指導、支援したり、記者発表やリスクマネジメントの結論の説明をするための専門家グループによっても実施される必要がある。そのような専門家グループの育成が求められている。

1. リスクマネジメント、リスクアセスメント、リスクコミュニケーションをどのように仕組みば、リスクアナリシスが効果的に働くかを検討する必要がある。

2. リスクアナリシスは、リスクマネジメント、リスクアセスメント、リスクコミュニケーション、それぞれのチームが連携をとって情報と意見を交換することによって効果を発揮すると理解されている。このため、米国食品医薬品局では、リスクアナリシスのチームは、機能的には分かれているが、頻繁に、そして定期的に相互交流していく必要があるとし、実際そのように運営している。

(参考)

米国食品医薬品局食品安全性栄養センターにおけるリスクアナリシスチーム>

- ？ リスクマネジメントチームは、取り扱うべきリスクアセスメント上の問題を明確にし、重要な仮説をたて、アセスメントを管理し、マネジメントの行動計画を策定する任務を持つ。
- ？ リスクアセスメントチームは、アセスメントを実行し、リスクマネジメントチームから提供された仮説を必要に応じて改良する責任を持つ。その際、結果について不明瞭な点や結果に対する仮説の影響について説明する。
- ？ リスクコミュニケーションチームは、ステークホルダーの懸念事項、情報のニーズ、認識等を特定、理解して、リスクアセスメントチームとリスクマネジメントチームに意見を提供し、プロジェクトについてのすべてのステークホルダーとの情報交換を促進し、アセスメントの結果とマネジメント計画に基づく公衆衛生のメッセージを作る責任を持つ。

4-4 リスクアナリシスにおける透明性の確保

ガイドライン：

リスクアナリシスの過程で最も重視されるのは透明性である。このため、実施しようとするアセスメントの内容を簡潔に明らかにし、消費者、生産者グループ等の参加を求めるプロセスを設けることなどによって透明性の向上を図ること。

1. 米国食品医薬品局では、リスクアナリシスが備えるべき要件として透明性が最も重視されるとし、「透明性は、リスクアセスメントに影響を与える偏見を明らかにし、アセスメントを明瞭かつ正確に文書化し、消費者グループ等をプロセスに参加させることなどを意味する。アセスメントで使用されるすべての仮説を明らかにし、科学的根拠を提供し、リスクに与える様々な要素の影響を予測するために使用されるデータを文書化することも透明性に含まれる」としている。

米国食品医薬品局では、「偏見を明らかにする」こととは、「アセスメントで使用される

すべての仮説、科学的根拠、リスクに影響を与える様々な要素の影響を予測するために使用されるデータは、明確に提示されなければならない。透明性によって、偏見を取り除くか、最小限にし、伝えられたどのような偏見も明示することを保証しなければならない」としている。「明確性」については、「透明性には、書類が明確でわかりやすいようにすることも含まれる。リスクアセスメントのモデルで使用するすべての情報を提供しようとするとき、その結果として出される書類は多く、非常に専門的になりがちである。あまりに科学的で少数の専門家しか理解できないような書類は、透明性を欠いていると言える」としている。また、「参加のプロセス」については、「リスクアセスメントを開始し、実行し、終了するプロセスもまた透明でなければならない」としている。

2. オーストラリア（連邦、州・準州）とニュージーランドは、1991年に共同で食品の基準を設定するための機関として、「オーストラリア・ニュージーランド食品局」（ANZFA）を設立した。同組織は、2002年7月1日に「オーストラリア・ニュージーランド食品基準局」（FSANZ）に移行している。FSANZでは、食品の基準策定は段階的に進められ、問題の概要と可能な選択肢を記載した初期評価ができると、1回目のパブリックコンサルテーションが実施される。その結果を受けて評価草案を作成し、2回目のパブリックコンサルテーションが実施される。パブリックコンサルテーションは、生産者、消費者、その他関係者との情報と意見の交換を重視する行政手法であるが、両国で広く採用されており、FSANZの業務運営に関しても詳細に規定されている。

4-5 規制インパクト分析の実施

ガイドライン：

リスクマネジメントを実施するに当たっては、リスクアセスメント結果を基に、費用効果分析を含む規制インパクト分析も併せて実施すること。

1. 米国では、リスクマネジメントに当たって、例えばリスクアセスメント・コンソーシアムのメンバーに農務省リスクアセスメント・費用便益室がなっているように必ず費用便益分析を含む規制インパクト分析が実施されることになっている。また、オーストラリア・ニュージーランド食品基準局（FSANZ）でも、食品基準の設定の過程で、規制インパクト分析結果がそれまでの付属文書として位置づけられていたが、最近正式の文書とされた。

このように規制インパクト分析を実施することによって、リスクマネジメントによって投じられる財政支出や企業の負担を期待される便益が上回ることが求められている。

5. 合意形成

5-1 パブリックインボルブメントの導入

ガイドライン：

食品のリスクマネジメントにおいては、リスクマネジメント結果やその他の要素を考慮に入れる必要があり、そのためにはすべての関係者と協議し、マネジメントの選択肢を検討すること。その場合、早い段階から消費者や生産者、資材業者、食品取扱い業者、科学者や専門家等のグループに情報を提供し、意見を交換することによって合意形成を図るよう努めること。その際、合意形成の手法は、一つに限らず、ターゲットと目的に応じて多様な手法を採用すること。

また、どのようなパブリックインボルブメントの手法を採用する場合であっても、科学的な知見をベースに建設的に意見の交換がなされるよう、プロセスを重視すること。

1. パブリックインボルブメントは、「市民参画」と訳され、これまでは公共事業における住民参加制度として採用されてきた。この方式を食品の安全性問題についても適用しようとする動きがある。

「パブリック」は、「一般市民、消費者、環境保護団体、生産者、食品取扱い業者、科学者や専門家のグループ等の関心のある団体」とされ、「インボルブメント」は、「双方向コミュニケーション、市民教育、ステークホルダーとの協議、市民の関与、諮問機関、パートナーシップ、合同意思決定を含むある範囲の活動や関係で、全参加者がお互いの決定に自由に影響し合うような継続的な対話もこれに含まれる」とされる（カナダ保健省資料）。

2. 食品の安全性については、ひとたび問題化すると、人の健康・生命にかかわるほか、遺伝子組換え体のように倫理や選好にもかかわってくることから、大きな波紋を引き起こすことがある。

このため、これまでのような行政サイドが全責任を持って食品の安全性に関する規制措置等を決定していく方式には限界がある。利害や関心のある消費者や生産者、資材業者食品取扱い業者等のグループに政策の決定過程への参画を求め、食品の安全性に関する政策を構築していくことが求められる。

3. 英国環境食料農村地域省（DEFRA）は、パブリックインボルブメントを意思決定過程への市民参加を図るための手法として位置づけており、①ワークショップ、②インタラクティブ・パネル、③コミュニティ諮問委員会、④市民陪審団、⑤コンセンサス会議、⑥ステークホルダー対話、⑦パブリックミーティング、⑧公聴会及び公式質問会、⑨オープンハウス、⑩審議世論調査、⑪リサーチパネル、⑫インターネットをあげている。

4. カナダ保健省は、パブリックインボルブメントの運営原則として次の 8 つの原則を定めている。これらによって情報を得た上での対話や進行中における市民と政府の関係の重要性が認識されている。関心を抱く関係者がプロセスの初期に参画した場合、意思決定、リスクアセスメント、情報共有に対する市民の信頼が高まる、とされている。

(8 の原則)

- ① 参加及び情報入手の均等な機会（関心を示す関係者、意思決定に貢献できる関係者、又は結果から影響を受ける関係者は、すべて、できる限り、意思決定に影響を及ぼす平等な機会を得、また情報を平等に入手できるようにすべきである）
- ② 相互理解（パブリックインボルブメントの目的、及びすべての関係者の役割と期待に対する明確な相互理解が最初から築かれるべきであり、また必要であれば、時間の経過に伴って再検討あるいは再定義されるべきである）
- ③ 早期のパブリックインボルブメント（問題を明らかにする早い段階で市民を参画させ、可能であればパブリックインボルブメントのプロセスを決める際及び意思決定が下される前に意見を提供するプロセスに市民を参画させるべきである。パートナーシップや合同意思決定プロセスが実施されている場合には、政府及びその他の関係者がアカウンタビリティを分担して負うこともできる）
- ④ 結果は、あらかじめ決められていない（意思決定の役割を担う関係者は、すべて市民から提案された意見や解決策を率直に検討する必要がある）
- ⑤ 責任及び評価の分担（参加者は、プロセスの成功に対する責任を分担し、誠意を持って参加し、市民参加の目的を果たすことに同意し、プロセスの結果及び関連する衛生面での結果についての評価を支援するものである）
- ⑥ アカウンタビリティ（パートナーシップや合同意思決定の準備がすでに整っている場合でない限り、最終決定やパブリックインボルブメントのプロセス自体に対するアカウンタビリティは、政府にまかせるべきである）
- ⑦ 幅広く伝達される決定事項（理論的根拠や発展過程でのパブリックインボルブメントの影響を含め、決定事項は幅広く伝達されるべきである）
- ⑧ 結果及びパブリックインボルブメントプロセスの評価（プロセスを評価する過程、及び今後のパブリックインボルブメント計画の成功に寄与すると思われる教訓を明らかにする過程に市民が参画すべきである）

また、同省は、パブリックインボルブメントの計画・実施を構成する要素として、①双方向コミュニケーション（メディアを含む）、②市民及び政府の教育（相互教育）、③ステークホルダーとの協議、④市民の関与、⑤進行中の対話のための組織（諮問機関）、⑥パートナーシップの準備、⑦合同意思決定、⑧結果とプロセスの評価、をあげている。

5. オランダでは、2000 年 1 月に議会からの要請に基づき閣議で「バイオテクノロジーと食品に関するパブリックディベート」の実施と実施のための組織が承認された。このディベートは 2001 年 1 月から 12 月にかけて実施され、2002 年 1 月に下院に対して成果が報告されている。

ディベートは、3つのターゲットグループに分けて、異なった手法で実施されている。

- ① 第1グループは、既にひととおり知識と意見を持った 150 人を、25 人ずつのグループに分けて2晩議論を行った。150 人の選定は、新聞広告に募集した人の中から、専門的な選抜方式で選んだ。
- ② 第2グループは、320 団体と 2400 の学校の内部において議論を行った。
- ③ 第3グループは、一般大衆で、メディアやインターネットを媒体として、知識を入手し、かつ自分の意見を述べつつ議論を行った。このパブリックディベートは、討論で結論を出すというより、その過程を一般に公表することで、公衆の知識・関心を高め、広く国民の考えを収集することにあった。

5-2 パブリックコメントの実施改善

ガイドライン：

我が国で現在、実施されているパブリックコメント制度は、消費者や生産者、資材業者、食品取扱業者、科学者や専門家等のグループに情報を提供し、意見を求め、合意を形成していくパブリックインボルブメントの一つの手法であることを認識し、食品の安全性に関する政策を決定しようとする場合は、できるだけ早い段階においてパブリックコメントを実施すること。

また、パブリックコメントにかける案件を単にホームページに掲載するだけでなく、利害や関心を持っているグループに対して通知すること、パブリックコメント期間を十分確保すること、論点を整理して提示することなどによって、意見が提出されやすい環境条件を整備すること。また、出された意見がどのように政策決定に反映されたかを明らかにすること。

1. パブリックコメント手続きは、「規制の制定又は改廃に係る意見提出手続き」（平成 11 年 3 月 3 日閣議決定）により、「特に、国の行政機関が新たに規制を設けようとしたり、それまで行っていた規制の内容を改めたり、規制を廃止しようとする場合には、そのような機会を設けなければならない」とされている。閣議決定は、規制の改廃に関して行うことを求めているが、新しい仕組みを作ろうとする場など幅広く実施されている。また、多くの都道府県等においても実施されている。

このようにパブリックコメントは、行政機関が政策の立案を行う際に、その案を公表し、

これに対して広く国民やステークホルダーから意見等を提出してもらう機会を設け、行政機関が提出された意見等を考慮して最終的な意思決定を行う制度をいう。

この手続きは、国民やステークホルダーの多様な意見、情報、専門的知識を幅広く行政機関が把握するとともに、行政の意思決定過程における公正の確保と透明性の向上が図られる利点がある。

しかしながら次の5つの課題があるとみられる。

- ① コメントを求める相手をできるだけ幅広く取るため、インターネットを利用することが多いが、この場合、いつもインターネットを見ている人でなければ、気がつかない可能性が高い。
- ② 対象が不特定多数であるため、よほどはっきりした意見をもっていない限り、コメントをしないで済ませてしまう傾向がある。このためインターネットによるパブリックコメントは、意見を求めたことの免罪符にはなっても、期待する有用な意見が得られないおそれがある。
- ③ ステークホルダーが意見を出しやすいように論点が整理されていないものが多いことである。
- ④ 行政の文書は正確性を期す余り、説明的な表現を避ける傾向にあるが、一般の人にも理解できるよう簡潔な説明を加えることが求められる。
- ⑤ 提出された意見がどのように政策決定段階で活用されたかが必ずしも明らかになっていない。

2. 英国、カナダ等では、ステークホルダーに対して一連の文書を送付し、意見を求める「コンサルテーション」（関係団体等と協議すること）制度が実施されている。利害関係のある団体や関心を持っているとみられる団体に一連の文書を送付して意見を求めるとともにコンサルテーションにかけられた文書はすべてインターネットでも閲覧でき、一般市民も意見等を表明できる。また行政機関は、必要に応じてフォーラムやワークショップを開催して問題点の掘り下げに努めている。

英国内閣府は、コンサルテーション制度に関して、次のように述べている。

- ① コンサルテーションの時期は、提案する政策やサービスの修正ができるように十分な時間が残されている計画の開始過程で行う。
- ② 協議の対象者は誰か、問題点は何か、タイムスケジュールはどうなっているか、目的は何かを明確にする。
- ③ コンサルテーション関連の資料は、できる限り簡素で簡潔にし、多くても2枚程度に主要な質問の要約を作る。
- ④ 資料は、幅広く活用されるようにし、すべてのステークホルダーを効果的にひきつけるように体裁を整えなければならない。

- ⑤ ステークホルダー・グループから検討された回答を得るために、十分に余裕を持った時間を設定しなければならない。
 - ⑥ 回答は、注意深く分析し、その結果は最終的な政策決定の理由も考慮に入れながら、幅広く活用できるようにすべきである。
- と定め、コンサルテーションを実施するに当たっての留意事項をあげている。

5-3 審議会・委員会のあり方

ガイドライン：

審議会や委員会の中には、行政当局が準備したものを追認するだけといった形骸化していると受け止められるものもあることから、合意形成のための政策形成手法の一つであると位置づけ運営されることが期待される。また審議会や委員会の開催と並行して、併せて他のパブリックインボルブメントの手法を採用すること。

1. 政府が学識経験者からなる審議会や委員会を設置して、ある政策を審議し一定の提案をする方式は、多くの先進国で採用されている。行政機関の職員だけでまとめる場合よりも専門家が英知を出し合うことにより専門的な分析が加えられ、バランスのとれた結果が期待されるとともに、国民に受け入れられやすい案がまとまるものと期待される。

しかしながら、審議会や委員会の中には、行政当局が準備したものを追認するといった形骸化がみられるものがある。食品の安全性に関する事案に関しては、リスクアセスメント結果のほかに、消費者保護や産業の競争力、国際貿易等の問題も絡むことから、政策の選択肢の選定に当たっては慎重な検討が求められる。

2. 米国、カナダ等においても、政府が審議会や委員会の委員を任命しているが、審議会や委員会の議論だけで提案を取りまとめていくことは稀である。多くの場合、パブリックインボルブメントの手法が並行して組み込まれている。更にパブリックコメントやコンサルテーションも組み込まれていることが多い。

3. カナダ政府で実施された「遺伝子組換え食品の導入問題を検討する過程」では、学識経験者からなる「カナダバイオテクノロジー諮問委員会」(CBAC)を設置し、この委員会が中心となって、問題点の整理、ワークショップの開催による問題点の洗い出し、社会的・倫理的考察や食品表示や情報提供等主要問題についてのコンサルテーション、パブリックコメントの実施、それらを受けてのCBACとしての意見が取りまとめられている。単に学識経験者間で意見を交換し、提案をまとめるのとは異なっている。

5-4 ファシリテーターの活躍

ガイドライン：

食品の安全性に関するマネジメントの選択肢の検討に当たっては、消費者や生産者、資材業者、食品取扱い業者の間やそれぞれの内部で利害が対立することがある。利害調整の場においてファシリテーターと呼ばれるグループ間の調整を専門とする者の役割を重視することは、食品の安全性に関する合意形成を図る上で効果が大きいため、積極的に活用すること、また、そのことを通じてファシリテーターに活躍の場を提供し、育成すること。

1. ファシリテーターは、ファシリテート（facilitate）に由来し、ファシリテートは、容易にする、促進する、円滑にする、助長する、手助けする、を意味している。したがってファシリテーターは、問題解決を促進したり、手助けすることを任務とする人のことである。

2. リスクコミュニケーションは、関係者が相互に情報を要求、提供、説明し合い、意見交換を行って関係者全員が問題や行為に対して理解と信頼のレベルを上げてリスク低減に役立てることを目的とすることから、パブリックミーティング、ワークショップ等において建設的な話し合いが行われることが重要である。このための役割を担っているのが欧米ではファシリテーターである。

3. カリフォルニア州食料農業省では、1998年に「化学肥料に関する規則」を策定するために生産者、肥料業者、環境、立法、州の他の機関、郡農業委員会等の20数名のステークホルダーの参加を得て、化学肥料中に含まれる重金属の許容量について合意形成を図るために6回にわたってステークホルダーの会議を開催している。このとき、4名からなるファシリテーションチームが設置されている。4名のうち2名は、このプロジェクトのために雇われた専門のファシリテーターで、他の2名はカリフォルニア州農業食料省の職員である。雇用された2名は、会議を進行するほか、会議と会議の間にステークホルダーと頻繁に会い、また、州職員とは、会議の進捗上の課題や次回の会議での議論について打合せを行うなど、会議の進め方や課題を整理することが任務であったとされる。

ファシリテーションチームの仕事は、同意できる共通のポイントを探し、プロセスがフェアなものであることを確実にし、参加者全員が意見を表明する機会を持つようにすることである。

6. 成果評価の実施

ガイドライン：

食品の安全性に関する合意形成、情報提供、イベント、規制等の実施に関しては、実施中及び事後において評価を実施し、次年度や次期事業、規制の見直し等において評価の結果を反映させること。実施後の評価を終えた事業等であってもフォローアップし、更に効果を高めるようにすること。

1. オーストラリアでは、1999年3月10日～12日に「フードチェーンにおける遺伝子技術に関する第1回オーストラリアコンセンサス会議」が開催され、その本会議の前に2回の週末会合が持たれている。このコンセンサス会議によって遺伝子組換え体に関心を持つ者の間で意見交換ができる雰囲気ができ、その後の動きに大きな影響を与えたとされる。

コンセンサス会議の実施と並行して評価者が任命され、評価が実施されている。ここで採用された評価の手法はプロセス評価であって、コンセンサス会議の進行中に会議の観察、参加者に対するインタビュー等を実施することによって課題や成果を分析し、報告書を出している。

評価の目的は、オーストラリアで次回、国民的な議論を引き起こすような課題が生じ、国民の合意形成が必要になった場合、「遺伝子技術に関する第1回オーストラリアコンセンサス会議」での経験を生かすことで、長期的で壮大な理念に基づいている。評価に支出した経費は、1万豪ドル（85万円）と少額であるが、このコンセンサス会議の意義を理解したコンサルタントが引き受けている。

2. ニュージーランドでは、ニュージーランド国内における食中毒の記録的な発生を受けて、食品産業、サービス産業、食品生産者委員会、公衆衛生機関、農林省、保健省、消費者団体が参加した「食品安全パートナーシップ」が1998年に発足し、同年から「食品安全週間」が開始されている。

キャンペーンの標語として、4つのC、つまりClean（清潔にする）、Cook（調理する）、Cover（カバーする）、Chill（冷やす）が取り上げられ、毎年メディアの関心を引くため、強調する標語を変えている。

食品安全キャンペーンの実施状況と成果に関する評価は、これまで3回実施されている。評価は、キャンペーンの実施状況を項目ごとに具体的に検証していく方法で、「プロセス評価」に当たる。また、アウトカムもみているが、運動が展開されて間がないことから、初期アウトカムである運動の認知度を調査している。評価結果を受けて翌年の実施を検討することが当然とされている。

3. 米国農務省品安全検査局では、Research Triangle Institute (RTI) に「1996 年病原体減少及び HACCP システムの最終規則」について、数年間にわたって評価を実施している。

評価の一環として、RTI は PR/HACCP の「農場から食卓まで計画」(Farm to Table Initiative) が実行されてからの消費者の知識、安全な食品の取扱手順(行動等)、食肉や鶏肉の安全性への信頼の変化を調べた。このような計画には、PR/HACCP の規則そのものと、「食品安全教育パートナーシップ」(Partnership for Food Safety Education) の Fight BAC[®] 運動や食品安全検査局の「調理用温度計キャンペーン」(Food Thermometer Education Campaign)、国、州、地方レベルの食品安全への取組みの強化、産業団体、産業界、学界による「農場から食卓まで戦略」の促進、食品取扱い業者への教育や訓練を強化する活動等、全国的な消費者教育運動が含まれている。最終報告書は現行の調査、観察データ、消費者フォーカスグループについての分析結果を示し、PR/HACCP が「農場から食卓まで計画」を実行してからの消費者の知識、行動、信頼の変化を調べたもので、多くの消費者が、食品安全について知識を深め、料理をするときに手や調理台を清潔にして二次汚染を防ぐなど、食品の安全な取扱手順を一部改善したと報告している。

4. 米国保健社会福祉省 ATSDR がまとめた「健康に関するリスクコミュニケーション・プログラムの評価入門」(Evaluation Primer on Health Risk Communication Programs) では、リスクコミュニケーションの評価タイプとして、

- ① 初期評価：リスクコミュニケーションの取組みにおける初期の段階の評価では、実行の前に、資料やキャンペーン戦略の長所、短所を判断する。そうすれば、全体的な取組みが進む前に必要な修正をすることも可能である。
- ② プロセス評価：プロセス評価では、活動の実行に係わる手順や作業を調べる。
- ③ 成果評価：成果評価は、目的を達成するための取組みとその効率性について判断するのに必要な情報を収集し、提示するために使われる。すべてのリスクコミュニケーションの取組みが成果評価に適しているわけではない。成果評価は、プログラムがはっきりとした測定可能な目的と、一貫して反復できる資料、機関、活動を有するときに、最も適している。
- ④ 影響評価：影響評価は、プログラムの長期的な成果と、成果として見られた健康状態の変化や改善に重点をおく。これは、プログラムが、表明された目的(成果評価よりも包括的)の達成に貢献したかどうか、そしてどの程度貢献したかを確認するよう意図されている。現実の世界の環境では、個人の保健行動に影響を与える多くの要素がある。例えば、仲間による援助、承認、自発性やその他の個人的特徴、健康に関する宣伝やマスコミの報道、コミュニティや制度的な要素(サービスが利用可能かどうかなど)等。健康に関するリスクコミュニケーションのプログラムの影響を、その他の複雑な変動性が個人の行動に与える影響から切り離すのは、一般的に非常に難しい。

このように、時間が経つと、中心的な対象者にその他(外部の)の影響が及んでくるため、影響の評価の結果を活動やプログラムの結果と直接結びつけることができないことがよくある。影響の評価は、しばしば費用がかかり、より責任の範囲が広がり、コミュニケーション以外の戦略に頼る場合もあるのでめったに実行できない。