

緊急時対応のための情報の収集、分析及び情報提供のあり方に関する検討について (取りまとめ案)

平成21年3月24日

1 はじめに

昨今の輸入食品へのメラミン混入事案をはじめとして、食品に対する安全性への信頼を揺るがすような事案が生じている状況において、これまで以上に、食品に携わる行政並びに企業として、緊急事態への対応のあり方を検討する必要性が生じている。

このような事態を背景に、平成20年度に行政もしくは食品関連企業の緊急時対応のための情報の収集、分析及び情報提供のあり方について、関連分野の専門家からのヒアリングを行い、食品安全委員会緊急時対応専門調査会で検討し、対応のポイントについて取りまとめを行った。

(1) 検討の目的

緊急事態への対応においては、①事態が発生する可能性のあるリスクを早期探知し、対処することにより、被害の拡大を防ぐこと、②正しい情報を伝達することにより不必要な社会的混乱を防ぐことが必要である。

そこで、食品安全委員会及び関係府省、また地方自治体等において、これらの緊急時対応を行う上で必要な対処体制強化の具体的方策を検討するため、リスクを早期に探知するための情報の収集及び分析のあり方、また探知したリスクに関する的確な情報提供のあり方について、緊急時対応専門調査会で検討を行うこととした。

また、行政機関以外の食品企業において緊急時対応を考える際の参考として活用いただくため、取りまとめの結果は広く周知することとした。

(2) 検討の経緯

以下3回の緊急時対応専門調査会（第25回、第26回、第27回）において、各テーマに焦点を当てたヒアリングを行なうとともに検討を行った。

取りまとめの方向については第28回緊急時対応専門調査会において、審議を行った。

- ① 第25回緊急時対応専門調査会（平成20年6月10日）
第1回ヒアリングの実施
- ② 第26回緊急時対応専門調査会（平成20年10月29日）
第2回ヒアリングの実施
- ③ 第27回緊急時対応専門調査会（平成21年1月27日）
第3回ヒアリングの実施
- ④ 第28回緊急時対応専門調査会（平成21年3月24日）
平成20年度ヒアリング結果の取りまとめについての検討

2 ヒアリング結果

【実施したヒアリング①】

テーマ：健康被害の相談・報告への対応について

講師：(財)日本中毒情報センターつくば中毒110番施設長 黒木由美子様（専門委員）

狙い：国民から寄せられる健康被害相談を、リスクの早期探知につながる情報収集手段の一つとする際の留意点等を整理する。

【ヒアリングの概要】

● (財)日本中毒情報センターとは

日本救急医学会が中心となって、厚生労働省の指導の下、1986年に設立した財団である。化学物質及び自然毒に関する急性中毒に対応する電話相談「中毒110番」を主な事業として運営。臨床に関する問い合わせについては、臨床中毒を専門とした医師による支援・指導体制が取られている。

問い合わせへの回答のため、中毒情報に対する資料の収集・整備のほか、製品情報や成分に関する毒性情報を文献やデータベース等から収集している。

中毒110番に問い合わせがあった事例や症例の解析、中毒に関する統計の作成、講演会などの啓発教育活動、教育研究の支援、国内外の毒性機関との連絡調整などを行っている。

● 中毒110番の相談の流れ

相談の主な流れとしては、まず受付登録用紙を用い、中毒事故の状況を把握する。連絡先のほか、どういったものをどのような状況で、どのような経路で摂取して現在症状がどうかといったことを、詳しく聞き取りし、その上で国内外から収集した各種資料を検索し情報提供を行っていく。

受付登録用紙の内容は、データベース化されており、「中毒情報処理検索システム」で確認できるようになっている。また、医療機関に対しては、別途追跡調査用紙によって調査を行っているが、国際化学物質安全性計画（IPCS）のINTOXデータベースにおいてヒトの症例を収集するデータベースの項目、アメリカ中毒センター連合による調査の症例収集の項目なども基に、それらと比較できるような形で項目が整理されている。

● 中毒110番の相談事例から ～チョウセンアサガオの誤認事例～

中毒情報センターでのチョウセンアサガオによる中毒の受信年間件数が増加してきたことから、一度追跡した症例を集め解析することになった。

追跡調査から、別の野菜との勘違い、名称も様々な呼び方があるなど事故に結びつく要素が浮かびあがってきた。さらに、食べた部位と症状を明らかにした。誤認事故防止のため、中毒センターのホームページなどを利用して、一般に啓発を行うに至った。

● 中毒110番の相談事例から ～中国産冷凍ギョウザによる健康被害事例～

中毒情報センターへは、1月30日～2月8日までに140件の問い合わせがあり、その内訳は一般市民が46件、医療機関が36件、マスコミが40件、販売会社が3件、行政などからの連絡

が 18 件であった。

日ごとの相談件数は、1 月 30 日の 16 時過ぎから 20 件、31 日には 40 件ぐらい、2 月 1 日には 30 件。行政の公的な電話相談が立ち上がる 2 月 2 日までは 90 件ぐらいである。

中毒情報センターについては、日ごろから 24 時間対応し、化学物質による事故の応急処置などの情報を出す機関として、国民からある程度認識されているため、初動の段階で相談が多かった。

国民に周知徹底されているかどうか、どのぐらい知っているかというのが、大事なポイントとなる。24 時間、夜間休日でも活動している、それを消費者が知っているかどうか、それをちゃんと広報しているかどうか、がこのような仕組みを機能させるキーである。

●まとめ

化学物質、自然毒による大規模食中毒事例の発生時には、24 時間 365 日電話対応を実施している日本中毒情報センターでは、早期からの対応が可能である。食品の安全に係る機関は、日本中毒情報センターが保有するデータをよく活用し、かつ化学物質等が原因と考えられる食中毒発生時にはよく情報交換を行いながら対応することが望まれる。

【☞対応のポイント】

- 消費者等からの情報収集体制は平時から整備・周知することが望ましい。
- 早期のリスク探知を目的とする情報分析については、地域的な広がりや国内外における過去の類似事例を参考に、収集されたデータを「共通キーワード」や「症状」などに基づき、広く検証することが必要であることから、収集情報の蓄積と検索システムの構築が求められる。
- 特定の危害にかかる情報が集中した場合、その原因を解析する習慣が必要である。

【実施したヒアリング②-1】

テーマ：リスクを早期に探知するための企業としての取組

講師：東京海上日動リスクコンサルティング株式会社

製品安全マネジメント第一グループグループリーダー 島田矢寸志様

狙い：企業体質が社会的に大きく注目される中、食品企業等の取組実態について聞き、今後行政機関、関係企業等が考慮すべき点等を整理する。

【ヒアリングの概要】

●食品産業の現状 ～リコールの問題～

リコール、自主回収のリスクが食品は非常に高い。そのリコールに至った原因については、法令違反が大体6割弱を占める。こういったところから、企業として食品安全を図る、あるいはリスクをマネジメントするということでの一番のポイントはコンプライアンス、法令順守である。

そのため、経営理念的な「企業行動規範」、衛生管理を高める「衛生管理マニュアル」、事故の拡大を防ぐ観点で、「自主回収マニュアル」の3点の策定が求められる。

●食品企業の安全対策 ～リスクの洗出しによる食品事故の予防対策～

「食品企業の安全対策」としては、大きく「食品事故^(※)を予防するための対策」、「食品事故が発生した場合の対策」分けられる。

(※なお、ここでいう「食品事故」は具体的な健康被害が生じるような事故だけではなく、表示違反、法令違反も含める。)

「食品事故を予防するための対策」であるが、企業のリスクマネジメントは、「PDCA サイクル：Plan（計画）→Do（実施）→Check（監視）→Act（改善）」が基本的な考え方である。最も重要なものはPlanであり、その中の「リスクの洗出し」が重要である。取り扱う商品に、法令違反や不祥事も含めて、どういうリスクがあり得るのか想定し、その後にそれらリスクを回避するための対策の検討を行っていく。

特に、食品はほかの製品の種類に比べて、サプライチェーン（原材料の仕入れから、消費者の手元に食品が届くまでの、生産・物流の一連の流れ）が比較的長く、それぞれが衛生管理など注意をしていかないと、最終的な消費者に至る製品の安全性の確保ができない状況にある。そのため、上流あるいは下流、両方と連携をしないとトラブルの解消、予防は困難であり、サプライチェーン全体で原材料メーカーや流通販売先との安全確保のための連携強化がポイントである。

●食品企業の安全対策 ～食品事故発生時の対応（緊急時の対応）～

緊急時の対応としては、食品事故の場合には被害が拡大することもあることから、スピードが重要となる。対応が遅れて被害が拡大することを防ぐためには、事前に「事故対応マニュアル」を作成しておくことが必要である。

その中でも特に大切であるのが、クレームあるいは事故情報といったものを会社として受け付けた時、入ってきた最初の情報をどううまく会社の中でトップまで持って行って、それで素早い対応を進めるか。このような仕組みを事前に構築しておくという点である。

食品企業としての対応においては、自主回収をするかしないかという要否判定がポイントと考えられる。回収にかかる費用と、会社のイメージもダウンする可能性がある中で、しっかりと安全性を確保するためにどうすれば良いかという観点で判断することが必要である。

一般的には、①不具合品はほかに存在するか②人身被害は想定されるか③法令に違反しているか。この3つの観点から評価を行い、要否判定が行われる。

特に、食品の場合では、一つの商品に対して、製造業者と流通業者、小売店など多くの関係者が関与しているため、自社の衛生管理が確実にも行われていても、対応せざるを得なくなる場合がある。そのため、このような判断基準や仕組みを備えておく必要がある。

【実施したヒアリング②-2】

テーマ：食品企業等におけるコンプライアンス遵守の状況及び消費者からのクレーム対応などリスク探知に関する取組紹介

講師：株式会社フリーデン

品質管理室長 根本幸次郎様

狙い：企業体質が社会的に大きく注目される中、食品企業等の取組実態について聞き、今後行政機関、関係企業等が考慮すべき点等を整理する。

【ヒアリングの概要】

●株式会社フリーデンの概要

昭和35年から、日本で初めての企業養豚として設立。業務は豚肉の生産を中心に、関連事業として、ハム・ソーセージ、惣菜などの加工品の製造販売、4店舗のレストランを経営。

●クレームへの対応

クレームへの対応としては、第一報が入った時点で、重要度のレベルの高い順からA、B、Cと担当者が分類を行っている。

レベルAは、緊急を要するケース、つまり人体に影響がある場合、回収に該当する場合であり、至急、品質管理室へ連絡される。その後、危険度、複数の波及事故があるのか、法令違反になるのか、工場の視察や聞き取りによって判断する。

レベルBについては、人体に影響を及ぼすおそれがあるもので、異物であれば硬質異物や波及事故が予想される場合である。この場合については、レベルAになる場合を想定し、品質管理室で工場の視察などを実施し、Aになる可能性があるかを判断した上で対応している。

レベルCは、生肉の場合の色の違いなど、一般的な申し出への対応である。この場合、基本的には問題解決後、品質管理室へ報告という扱いにしている。(ただし、実際には発生時点ですべて品質管理室へ報告が行われている。)

なお、クレームのレベル別に伝達経路も異なっており、レベルAの場合は、まず品質管理室で重要度に応じて回収等が発生する可能性がある場合は、社長を含めた本部を招集し、必ず品質管理審議会を開催し、対応が決定される。一方、レベルBについては、品質管理室で対応、レベルCでは基本的には品質管理室へ報告することとなっている。

●対応事例紹介 ～ BSE 問題発生時の対応 ～

平成 16 年 1 月に、ビーフエキス使用のカレールーの回収を行った対応事例。

BSE 発生時においては、ビーフエキスを回収するという判断がなかったところ、平成 16 年 1 月 16 日付けで『食品・添加物等の規格基準の一部改正』として、厚生労働省から回収を含めた告示が出たことから、行動を開始した。

社内で検討した結果、1 月 28 日に「ビーフエキス使用製品に関する基本的な考え方」として、具体的には既存品の回収と仕様変更品（ビーフエキスを使わないもの）の交換等の対策を決定。また、ビーフエキス使用商品の対応として、回収された商品や在庫品など、持ち出し等を禁止することを決定し、文書として社内に周知を徹底した。

一方、1 月 30 日には「商品仕様変更及び既存品の取扱いについて」という社外宛の回収のお願いの文書を問屋、小売店に発出した。

実際の対応としては、返品されたものに関しての受け入れ、保管、識別、廃棄業者依頼処分の手順をつくり、最終的に焼却処分を実施した。

●対応事例紹介 ～ アレルゲン（小麦粉）の混入によるウインナーソーセージ回収 ～

ウインナーソーセージの香辛料であるトウガラシに、アレルゲン（小麦粉）が混入していたことから、回収を行った対応事例。

平成 17 年 12 月 1 日、納品業者より小麦粉混入の緊急連絡があり、業者から詳細に内容を聞いたところ、内容から緊急と判断されたため、直ちに緊急対応会議を開くことを連絡し、翌日の午後に緊急対応会議を開催することとなった。

その際に、午後からの会議に備え、当日の午前中までには品質管理室として対応を決める必要があった。今どういう状況であるか、小麦粉が混入していることへの法令上の扱いについて、状況判断が品質管理室として求められ、内容の把握が重要となった。

このケースは、全くの想定外のことであったため、当時は平成 14 年 1 月 6 日付けで厚生労働省から発出されていた食発第 1106001 号「アレルギーを含む食品の検査方法について」の中の判断樹を活用し、対応を判断した。

この判断樹は、表示の有無、検査結果、製造記録の有無などから、法令上の違反や必要な措置を判断するものであるが、それを参考に判断したところ、違反無しという結果になることも考えられたが、現にアレルゲンの混入事実があったことから、安全を重視した結果、最終的には回収を行った。

なお、1 か月後の検査結果では、トウガラシからはアレルゲンの検出はあったものの、最終製品は陰性であった。

●事例からの今後の課題

事例からの反省として、BSE の事例に対しては、国の通達が出るまで対応ができなかった。

もう少し早い段階で、危険度の自主判断ができるかどうか、ポイントであった。そのため、情報収集に努め、危険度の自主基準に基づく判断に取り組む必要があると考えられる。

また、アレルゲンの混入事例は、想定外であり、事前の判断は難しく事後対応となった。混入の事実が伝えられた時点で行動せざるを得ない状況にありながら、原料情報がなかなか入ら

なかった。仕入業者との原料情報の共有及び早期連絡体制づくりが課題として挙げられる。

【☞ 対応のポイント】

- 緊急事態が発生した場合の素早い判断を導くための仕組みづくりを組織内で備えておく必要がある。(事案のレベル分けなど)
- 緊急事態発生の予防策においては、様々な段階においてどのようなリスクが存在するのか「リスクの洗出し」を行い、それらを回避する対応策を講じておくことが大切な点である。
- 食品産業の特徴である、長いサプライチェーン(生産・物流の流れ)を意識し、上流・下流と連携して安全強化を図る体制を構築しておく。
- 前例がないが、被害が拡大するおそれのある食品事故が発生した場合においては、食品企業等に対し、行政側が判断基準等を示すことも必要である。

【実施したヒアリング③】

テーマ：健康被害事例などに対する「社会的影響」に与えるメディアの役割

講師：株式会社電通パブリックリレーションズ

シニア・プロジェクト・マネージャー 青木浩一様（専門委員）

狙い：食品健康被害が発生した際に、正確な情報伝達並びに不要な社会的混乱を避けるための情報内容、タイミングについて整理する。

【ヒアリングの概要】

●危機管理対応の基本的考え方

危機対応において失敗をしないため予防的措置としては、一つはしっかりとした危機管理体制を構築し維持すること（内部統制）、もう一つはコンプライアンス（法令遵守）意識を社内あるいは組織内に徹底させ、リスクに関する感度を常に高めておくこと。

一方、事故や事件が発生した時の対応については、「情報開示」、「説明責任」がキーワードになる。これらは、コミュニケーションの問題として、単にマスコミに情報開示をし、説明責任を果たすということではなく、マスコミの向こう側にいる利害関係者、つまり取引先、消費者、組織内部も含め、どうやって正確な情報を到達させるかというところに尽きる。

また、もう一つの重要なキーワードとして、「安全」、「安心」という言葉がある。客観的な説明ができる「安全」に対し、「安心」はなかなか完全に納得するというわけにはいかない。このような点が、緊急時のコミュニケーションにおいて留意すべき点であり、「安心」を100%のものに近づけるためには、情報の正確性に裏打ちされた信頼と信用が重要となる。

●緊急事態が発生した際のマスコミ対応

緊急事態が発生した際の、マスコミ対応の要点は、「マスコミに対して余計（不要）な批判を招かないこと」である。大切なのは先手先手の対応で、正確でわかりやすく、能動的で積極的な情報開示を行うことによって、余計な批判を招かないということが必要である。

そのためのポイントとしては①コミュニケーションの相手を知る②初動でミスをしない、の2点である。

●緊急事態が発生した際のマスコミ対応 ～コミュニケーションの相手を知る～

企業あるいは団体・組織は、さまざまな利害関係者（ステークホルダー）に囲まれているが、マスコミもそのステークホルダーの一つである。他のステークホルダーがいち早く発生した事案の状況を知り、影響や印象を受けるのがマスコミ報道であり、そのことからマスコミは、クライシス・コミュニケーションにおける非常に重要なターゲットとなる。逆に言えば、マスコミの力（速報性、伝達力、解説性、一覧性）を利用する、能動的に対峙するといった意識が必要であり、非常に大きな影響力をもつマスコミと誠実に協調、連携をとることで、起きてしまった事態を最短で収束、被害を最小限に抑えることが可能となる。地方メディアとのリレーションというのも大事。とくにその事故、事件が発生しているエリア周辺のメディアへの正確でわかりやすい情報提供も、重要な意味を持つてくる。

情報提供においては、直接対峙するマスコミではなく、その背後には何百万人の読者や視聴者が存在することを意識することが大切である。具体的には、発言や行動を起こす際に、会社

とか組織の物差しではなくて社会の物差しではかること、すなわち「生活者の目線」—もし自分が生活者の立場だったら、これはどういうふうを感じるか—ということを念頭に置くことが重要である。

また、伝える努力を怠ってはならない、わかりやすく誠実に話すということで納得感と信頼感、あるいはできれば好印象を得ることが大事。そのためにはどういう言葉を選んで説明するかといった準備を行っておくことも、大事な点である。

●緊急事態が発生した際のマスコミ対応 ～初動でミスをしない～

初動対応におけるミスを犯さないためには、組織内部での体制が重要な決め手となる。ポイントとしては「先入観」「被害者意識」を徹底的に排除して、当事者目線ではなく「客観的な視点で事実関係を把握する」ことが求められる。つまり、「わかっていることとわかっていないことをきちんと整理して確定する。わかっていない情報は出さない」、「目の前にある最悪の事態の矮小化を避ける」といったことを確実に実践することと言える。状況によっては、原因がわからないという事態が起きていることをきちんと公表し、続く被害の拡大を防ぐ、注意喚起をする、という対応も大切なことである。

誤報や批判報道を回避するためには、それらが発生する要因を押えた上で対応を考えることも重要である。要因としては、次の条件があげられる。

「情報収集が不十分」で情報が二転三転することにより、マスコミの不信感が募ってくる場合や、「情報の出し遅れ」で、情報の開示があまりに遅く“隠ぺい”ととられる場合、最後に「情報の出し惜しみ」として、情報をコントロールしようとするほど、また小出しにし過ぎると、毎日毎日紙面をにぎわすことにより却ってダメージが長引くことを認識しておくべきである。

クライシス・コミュニケーションの鉄則は、一度で悪いことをすべて出し切り、危機に立ち向かう姿勢を見せることである。

●その他

日々生じるさまざまな事件や事故を“対岸の火事”として、自分には関係ないこと、他の業界で起こっているから関係ない、と捉えず、自分がもし当事者だったらどう動くか、どういう言葉で謝るか、といったことを普段からシミュレーションしておくことも必要な心構えである。

【☞対応のポイント】

- 緊急時にはマスコミに対し「受け身」になりがちであるが、マスコミと誠実に強調・連携をとり「能動的」に対峙することが大切。地方メディアとの連携も重要。
- 組織ではなく「生活者」の目線が重要。そのため、わかりやすい言葉遣いも大切。
- 客観的な姿勢で事実を整理。一度で悪いことをすべて出し切り、危機に立ち向かう姿勢を見せることが重要。