

## 食品安全についてのリスクコミュニケーション

「リスクコミュニケーションの最新動向を探る」(化学工業日報社発行、関澤純 編著、織朱實・谷口武俊・土屋智子・早瀬隆司・村山武彦 著)より抜粋

## 第3章 食品安全についてのリスク コミュニケーション

### 3.1 食品安全と安心の考え方

ここ2～3年、中国から輸入の冷凍ほうれん草の農薬汚染、健康食品として輸入販売された商品による肝臓障害と死亡事例の発生、無登録農薬の使用による収穫直前の果実の大量廃棄処分、無認可香料の使用、先進的な食品安全管理手法として国から推奨されるHACCP（ハサップ）取得乳業会社での乳製品病原菌汚染による食中毒発生、いわゆる「狂牛病（牛海綿状脳症）」問題による国の牛肉買い上げと関連した食品の偽装表示など、立て続けに食品安全に関連した事故や、国民の食品安全への信頼を大きく揺るがす事態が発生した。

この背景には食品のリスクアナリシスがわが国でまだ十分理解されておらず、またリスクのコミュニケーションにおいて多くの問題があることを浮き彫りにした。食品安全のリスクコミュニケーションには、わが国で主に参考にされている米国の環境問題で用いられてきた情報公開と地域における協議会方式を中心とした取り組みとは違ったリスクコミュニケーションのあり方が求められると考えられる。

表3.1に示される食品に独特な性格によって「安全」に比べ、「安心」という要素がより強く追求されるためと思われる。それは国や専門家が、実際にはほとんど健康影響をもたらすおそれはないと明言し国際的に安全性が確認されていても、国内では承認されていな

表3.1 食品の安全が強く要求される背景

- 食品は子供や高齢者を含むすべての人の生命維持と生育に不可欠な基本的な物資
- 近年消費者から生産現場や流通過程が大変見えにくくなっている現状
- 栄養要求を満たす目標から健康維持を主眼とした目標への質的な変化
- 情報の氾濫に対し信頼できる情報源や不安に対する回答への潜在的な要求

い香料の違法使用、また国産肉と輸入肉の価格差や不安から生じたさまざまな虚偽表示に対する強い反発からも窺える。

食品は他の大量生産、大量消費商品と大きく異なる性格をもっている。本来的に消費量に限界があると同時に、ミニマムの必要量があり、かつすべての人に毎日不可欠なものである。消費者の選択に際しては少なくとも、3つの決定要因すなわち、品質（安全、栄養価）、価格、おいしさが影響している。このような商品の性格からいって、生産・流通関係者と行政のみならず、主要な当事者である消費者の参加による問題の指摘と解決が欠くべからざるものであるにもかかわらず、2002年現在のわが国の法体系の中では食品安全に関わる消費者の役割と位置づけが明確になっていない。

金額では世界の食品取引の3分の1に相当する食糧がわが国に流入しているといわれている。このことは生産者と消費者の隔絶による長期輸送と保存に必要となるさまざまな加工や処理と、消費者が生産と流通の現場を確かめられないという問題を生じさせている。そのギャップを埋めるひとつの重要なカギのひとつである表示に偽装があってはチェックのしようがないことになってしまう。

この事例紹介では、まず食品安全におけるリスクアナリシスの考

え方と其中でのリスクコミュニケーションの位置づけについて紹介し、次いで海外での先進事例とわが国の現状を対比させてわが国での事例についての分析もあわせて記す。

## 3.2 食品安全におけるリスクアナリシス

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については、対象が化学物質安全であるか、環境問題であるか、労働安全であるかなど目的によって、少しずつ違った応用や定義の仕方がされている。ここでは基本的にFAO/WHO専門家会議による定義を中心に紹介する。

国連食糧農業機関（Food and Agriculture Organization of the United Nations：FAO）と世界保健機関（World Health Organization：WHO）は、1963年以来共同して各国政府の参加のもとに国際食品規格委員会（Codex Alimentarius Commission）を構成し、国際的な食品の円滑な流通と食品安全の確保のために国際食品規格（Codex Alimentarius：Codex）の作成を進めてきた。1993年からはさらに食品の安全性に関する食品規格の勧告の決定に、食品の安全性に関する科学的また概念的枠組みとして、リスクアナリシスの適用を推進している。

食品の安全性に関するリスクアナリシスとは、ある集団が特定の有害事象にさらされる可能性がある場合に、その状況をコントロールするプロセスを指す。リスクアナリシスは、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の3つの要素からなるが、これら3要素の関係は図3.1に示すようであって、相互に作用しあっている。リスクアナリシスプロセスの3要素の関係については、リスクアセスメントはリスクを予測するために用いる科学

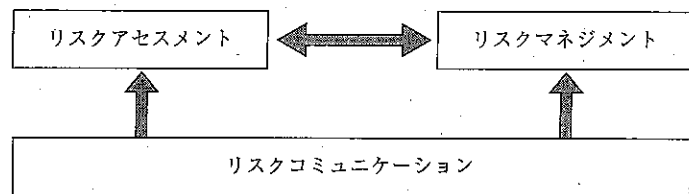


図 3.1 リスクアナリシスの3要素の関係

的方法、リスクマネジメントは選択肢を比較評価して適切な制御方法を実践することであり、リスクコミュニケーションは問題点を適切に把握し、最善のリスク選択肢に到達するための重要な手段であると位置づけられた。

ここで3要素それぞれは以下のような内容を含む。

リスクアセスメント:

既存情報の科学的な評価と指針の提示 (不確実な部分に関する推定を含む)

リスクマネジメント:

安全管理の選択肢の検討、実施、モニタリング、再評価のための情報提供

リスクコミュニケーション:

生産から消費に至るすべての関係者間の情報共有と、役割を持った参加

食品安全のリスクコミュニケーションは、消費者、行政、産業界、学界や他の関係者の間で、情報や意見を交換するプロセスである。リスクアナリシスの全過程において、リスクそのものやリスク関連因子や認知されたリスクなどについて、アセスメントにより見いだされた事実やマネジメントの決定事項の基礎などについての説明もリスクコ

ミュニケーションに含まれる。消費者と食品の生産から消費に至るすべての関係者間の情報の共有と、役割を持った参加を保証し、適切なコミュニケーションを行うことによって、すべての利害関係者の情報や意見をリスクマネジメントの最終決定に取り込むことができる。

### 3.3 FAO/WHOの専門家会議から<sup>1)</sup>

#### 3.3.1 経緯

1998年2月にローマで、「食品基準及び安全問題におけるリスクコミュニケーションの適用」に関するFAO/WHO合同の専門家会議が開催された。会議には、世界各国から食品安全に関わる行政機関、業界団体および消費者団体の代表者、研究者が参加しわが国からはリスクコミュニケーション分野の専門家として筆者と、厚生省生活衛生局食品保健課(当時)の中山智紀氏が出席した。

食品基準と安全問題を検討する上でのリスクアナリシスの重要性がFAO/WHOで認識され、リスクアナリシスのプロセス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の3つがそれぞれが相互に関連しあうとされた。リスクアセスメントおよびリスクマネジメントに関しては専門家会議がそれぞれ1995年3月と1997年1月に開かれていて、リスクコミュニケーションのこの本会議はリスクアナリシスの3つの構成要素に関する一連の専門家会議の第3ラウンドとして位置づけられた。

会議は、次の4つの分科会に分かれて報告草案を検討した。

#### 第1分科会

リスクコミュニケーションの定義、目的、さまざまな関係

者（国際機関、各国政府、業界、消費者団体、研究者、マスメディアなど）の役割

#### 第2分科会

リスクコミュニケーションの基本要素、実施の指針（平常時および緊急時）

#### 第3分科会

リスクコミュニケーションに対する障害と問題解決の考え方

#### 第4分科会

有効なリスクコミュニケーションのための戦略（国際機関、各国政府、業界などそれぞれの個別戦略を平常時および緊急時の場合に分けて検討）

### 3.3.2 会議報告の内容

会議報告はFAOの以下のサイトに掲載されている。

<http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/ECONOMIC/ESN/riskcomm/httoc.htm>

(A) リスクコミュニケーションの目的、関係者の役割について  
食品に含まれる危険要因とこれに関する情報や意見を効果的に伝えることは、今日の世界において食品安全管理の不可欠な要素である。国際機関、政府、業界、消費者その他の関係者の参加が必要であり、食品安全におけるリスクコミュニケーションは、今後、食品安全における重要な位置付けを占める。

リスクコミュニケーションにおいては、危害の確率および程度だけでなく、個人の価値判断など多様な要因を背景に異なる人々のリスク認識が重要な要素であることから、リスクコミュニケーション

の定義は、「リスク評価者、リスク管理者、消費者およびその他の関係者間のリスクおよびリスク認識に関する情報及び意見の相互的交換」とされた。リスク認識を考慮に入れた情報交換を行うためには、一方向的で画一的な情報提供だけでは不十分であり、真の意味でのリスクコミュニケーションとは言えないということになる。

リスクコミュニケーションの役割と責任は、政府、業界、消費者、研究者、マスコミなどのそれぞれの立場から論じることができる。

政府は、食品安全にかかわるリスクコミュニケーションの基本的な責任を負い、リスクマネジメントの意思決定の一部である科学的および技術的分析結果を一般大衆やその他の関係者に効果的に伝える義務がある。また健康上のリスクへの不安という根底にある気持ちを理解し、リスク管理者は適切な方法でそのような不安に対処しなければならない。さらに国際食品規格制度の加盟国政府は各国の立場を適時に伝え、各国の利害関係者が国際食品規格制度の決定を理解するように促す責任もある。

食品製造や流通関連の業界がリスクコミュニケーションの責任を負うことは当然であり、業界の持つ情報はリスク評価者やリスク管理者が効果的な意思決定を行う上で不可欠である。消費者およびその団体の代表は、健康上のリスクについて自らの関心と意見をリスク管理者に提示する責任がある。消費者団体は消費者へのメッセージが適切に作成され、伝達されるように政府と協力する必要がある。研究者は、リスクアセスメントを中心にリスクアナリシスで重要な役割を果たし、リスクコミュニケーションにおいては独立の情報源として機能し、一般の人々やマスコミから大きな信頼を得ている。マスメディアはリスクコミュニケーションで明らかに重要な役割を果たしているが、その役割は国により異なり、問題点、状況、マスメディアの種類によってさまざまである。マスメディアはメッセージ

を伝え、メッセージを作り、解釈する点で自らの果たす役割について注意を払うべきである。

#### (B) リスクコミュニケーションの原則

リスクコミュニケーションの原則として、論議された点のいくつかをあげてみる。

##### ・責任あるリスクコミュニケーション

省略、歪曲やいわゆる情報操作は長期的にみて信頼性を損なう。多くの論争がリスク自体よりもむしろ「もっと早く言えば良かったのではないか」というところに焦点がある場合が多い。リスクコミュニケーションが改善されても、対立は必ずしも少なくならないが、不十分なリスクコミュニケーションは、ほとんどすべての場合において、対立や不信を増幅させることを認識すべきである。

##### ・信頼できる情報源の確立

人々が信頼する情報源からの情報はリスク認識に影響を与える。人々は誇張や歪曲などにより不信感を持つことが多い。

##### ・透明性の確保

透明性は効果的な双方向のリスクコミュニケーションによって確保され、リスクコミュニケーションには情報提供者と一般の人々をともに参加させる必要がある。

##### ・責任の分担

政府は、国または地方レベルでリスクコミュニケーションの基

本的責任を負っている。業界もその製品や工程にリスクが伴う場合にリスクコミュニケーションの責任を負う。

##### ・受け手の把握

リスクコミュニケーションのメッセージの作成を行う場合、メッセージを受取る側の見解、関心、心配事を把握する。

##### ・コミュニケーションの専門的能力の確立

さまざまな受け手のニーズに効果的に対応するためのメッセージを作成し、これを伝えるための専門的な能力が必要であり、特に緊急時に必要な要件となる。

##### ・科学と価値判断の区別

「事実」と「価値」を分けることは困難であるが、リスク管理上不可欠なことである。どこまでが事実で、どこからが推測になるかをわかりやすく伝える必要がある。

討議を踏まえて、表3.2～3に示すリスクコミュニケーションの原則と戦略をまとめた。

会議で筆者らは、わが国の腸管出血性大腸菌O157による集団食中毒発生時の情報提供に関する対応の経験とともに、食品衛生行政で日頃から実施している情報提供に関する取り組みについて紹介した。さらにO157食中毒の集団発生のような急性の健康被害に対する緊急時のリスクコミュニケーションと、慢性の健康被害に関係すると思われるバイオテクノロジー応用食品や残留農薬などについての平常時からのリスクコミュニケーションは、性格的に異なるものであり、分けて考える必要があることを主張した。