

食品安全委員会リスクコミュニケーション専門調査会
平成15年度とりまとめ項目（第5次案）（素案付き）

（項目の構成）

我が国における食の安全に関するリスクコミュニケーションの現状と課題

はじめに

1. 基本的な考え方

ー我が国の食の安全に関するリスクコミュニケーションに必要なこと

- (1) 食のリスクコミュニケーションのリスク分析手法の中での位置づけ
- (2) 食の安全に関するリスクコミュニケーションの目標
- (3) 目標達成のために必要な手法又は手段に関する事項

2. 現状

- (1) 食品安全基本法制定以前のリスクコミュニケーションの問題点と改善の状況
- (2) 食品安全基本法制定後のリスクコミュニケーションの実施状況

● 関係法律におけるリスクコミュニケーション関係規定

- ① 食品安全基本法
- ② 食品衛生法

- 各府省における食の安全に関するリスクコミュニケーションの実施状況
- 地方公共団体における実施状況
- 食品関連事業者の取組み
- 消費者の取組及び消費者が求めているリスクコミュニケーション

3. 課題

(1) リスクコミュニケーション実施の考え方

● 関係者の役割と取組、連携の方向

- 国
- 地方公共団体
- 食品関連事業者
- 消費者
- メディア
- 学界

- 教育
- 情報公開と知的財産権、プライバシーの保護等

(2) リスクコミュニケーションの方法等

- コミュニケーションの媒体
- 意見交換会の規模等
- 専門家の養成、コミュニケーション技術の向上
- リスクコミュニケーションに関する調査研究の充実
- 国際的なリスクコミュニケーションの実施

4. 今後のリスクコミュニケーション専門調査会の取組、活動の方向

- (1) 食品安全委員会、関係行政機関が行うリスクコミュニケーションへの助言
- (2) 種々の意見交換会等へのリスクコミュニケーション専門調査会メンバーの積極的参加。
- (3) 行政、食品関連事業者、消費者など関係者の意見を随時、直接聴取。
- (4) 関係する専門調査会等と連携して、関係者の間で意見の違いが大きい案件、関係者に知られていない案件等についてのリスクコミュニケーションを計画的に実施。

(参考資料)

1. 他分野におけるリスクコミュニケーション
2. 諸外国におけるリスクコミュニケーション

(H15/10/28 及び H16/2/16 開催の意見交換会におけるピリー前コーデックス委員会議長(平成15年10月28日 トマス・ピリー前 CODEX 委員会議長(米農務長官特別顧問)の講演要約)及びデ・レーウ蘭食品消費者製品安全庁長官の基調講演の概要等を記載)

3. FAQ
4. 用語集

(素案)

我が国における食の安全に関するリスクコミュニケーションの現状と課題

平成16年4月

食品安全委員会リスクコミュニケーション専門調査会

はじめに

○ リスクコミュニケーションとは

従来、食品にかぎらず何か事故が起きてから、二度とそのようなことが起きないようにと対策が立てられてきました。また私たちは、安全と危険の2分法に慣れ、多くの場合、基準値以下か否か、表示期限以内かそうでないかということで物事を判断してきました。しかしリスクの考え方では、安全性について単純にシロ・クロで判断するのではなく、そのものの毒性の強さや性質と、実際に体内に摂取し有害性を発揮するであろう量との関係を考えます。すなわち事故が起きる前に、有害性の程度やその起きる可能性を科学的に予測し対策をたてようとするわけです。科学的な予測の身近な例として天気予報では、毎日、毎時、科学的なデータを収集、評価してかなり良い精度のわかりやすい予報を提供できるようになっています。しかし地震予知となると、いつ、どこで、どの程度ということについて、今の段階ではそれほど精度良く予測できるレベルにいたっておらず、科学的な予測といってもかなりの差があります。一方、食品安全については、分析技術はかなり精度良くなりましたが、たとえば動物での試験結果から人への有害性について予測する毒性評価については、人と動物が同じではないなどよくわかっていない事柄も多くありますし、食品の摂取量も食生活に相当な違いがあり、それほど正確に予測できません。現在まで知られている事実に基づき、被害の大きさをできるかぎり予想し、経済的、技術的な対応手段を検討し実行するのが予防原則ですが、前記のように科学的な予測には不確実な点もあり、もしこれまでの知見をくつがえす事実が出てきたらただちに対策をあらためることも必要とされます。さらに科学的なアセスメントから、安全対策にいたるプロセスで、消費者、生産者、行政、専門家などが、それぞれ必要な情報を出し合い、意見を述べて、もっとも適切な対応が図られるように目指すことをリスクコミュニケーションと呼び食品安全における重要なファクターとして重視されるようになりつつあります。

○ これまでの経緯

平成15年7月に内閣府に設置された食品安全委員会の下、この委員会の主な業務の一つである「食品の安全性に関する情報及び意見の交換（リスクコミュニケーション）」について調査審議を行うため、リスクコミュニケーション専門調査会が活動を開始しています。

リスクコミュニケーション専門調査会は、平成15年9月から現在までに○回の会合を開催したほか、各地で開催された意見交換会への委員等の参加などを通じて、未だ歴史の

浅い我が国の食のリスクコミュニケーションの進め方などについて議論を重ねてきました。

食品安全委員会からは、リスクコミュニケーション専門調査会に対して、個別テーマや海外及び国内他分野におけるリスクコミュニケーションの事例に関する意見交換会等の結果を踏まえた形で、我が国における食の安全に関するリスクコミュニケーションの現状と課題について、意見のとりまとめを求められているところです。(参考1)

リスクコミュニケーション専門調査会としての活動は、開始以来、数ヶ月を経たばかりであり、議論は試行錯誤の域を出ていませんが、一方で、米国におけるBSEの発生、我が国における鳥インフルエンザの発生など、実際にリスクコミュニケーションを必要とする事件が次々と生じています。

このため、リスクコミュニケーション専門調査会のこれまでの議論から、若干の拙速は承知の上で、現時点で考えられる「我が国における食の安全に関するリスクコミュニケーションの現状と課題」についてとりまとめ、関係者の参考に供することとしました。

リスクコミュニケーション専門調査会としては、このとりまとめに対するご意見を各方面からいただき、我が国の食に関するリスクコミュニケーションが、今後、一層円滑に進められるよう、さらに議論を深めていきたいと考えております。

関係者の意見、コメントをお待ちします。

リスクコミュニケーション専門調査会座長 関澤 純

1. 基本的な考え方

—我が国の食の安全に関するリスクコミュニケーションに必要なこと

(1) 食のリスクコミュニケーションのリスク分析手法の中での位置づけ

● 食の安全におけるリスク分析について

私たちは、食品を摂取することにより、生きていく上で必要な成分を体の中に取り込んでいますが、どのような食品でも、許容できる限度以上の量を摂取すると健康に悪影響を与える可能性のあるものを含んでいます。この健康に悪影響を与える可能性のあるものを「ハザード」と呼んでいます。ハザードには、有害な化学物質、微生物が産生する毒素、アレルギーなど様々なものがあります。

食品を食べることにより、ハザードが実際に健康に悪影響を与える確率やその程度を「リスク」と呼んでいます。猛毒なハザードでも、食品として摂取する確率と量が小さければ、リスクはそれほど大きくないと考えられますし、逆に、比較的毒性の低いものでも、食品を通じて摂取する確率と量が大きければ、リスクは決して小さいとは言えないということになります。こうした食のリスクを合理的に低くしていこうという手法をリスク分析といっています。

リスク分析は、ハザードを認識し、どのような危害が生じるのかをはっきりさせ、どの程度摂取すると危害が生じるのかを確かめる「リスク評価」、リスクとベネフィットや社会

的な影響等を比較考量しながら措置を講ずる「リスク管理」、そして、リスク評価、リスク管理の過程で、生産、輸入、加工、流通、消費、行政などの関係者が、情報を共有し、また、意見を相互に交換する「リスクコミュニケーション」によって進められることとされています。

このリスク分析の考え方は、可能な範囲で事故を未然に防ぎリスクを最小限にすることができることなどから、Codex委員会によって各国に対して導入が奨励されるなど、国際的に食品のリスクに対処する際の共通の考え方となっています。我が国においても、平成15年7月に施行された食品安全基本法などにより、我が国の食品の安全性確保の基本的な考え方となったところです。

食品の安全性確保は、“From Farm to Fork”という言葉で示されるように生産から消費にいたるすべての段階で関係者が協力してはじめて達成可能となります。このことは、最近の鶏の高病原性鳥インフルエンザウイルスの発生や鶏卵の偽装表示事件で示されたように、問題の発見、安全性の科学的評価、安全管理方法の選択・実行のすべてにおいて、関係者の誰もが重要な役割と責任を担っており、気が付いたところで問題を指摘したり、対処法を理解して協力しないととんでもない事態を招くことになり得ます。適切なリスクコミュニケーションは、食品安全の対策が科学的な根拠に基づいて、適切に実行されるために欠くことのできない関係者間の協力の基礎です。

● 食の安全におけるリスクコミュニケーションのリスク分析手法の中での位置づけ

リスクコミュニケーションは、先述のとおり、リスクを評価し、管理し、問題の事実関係についての関係者間の認識、理解を深め、関係者の協力を達成する手法で、リスクの評価、管理と並んでリスク分析手法の3要素の一つと位置づけられています。

しかしながら、「リスク」という語に適切な和訳がないことに象徴されるように、リスク分析あるいはリスクコミュニケーションについての理解は、必ずしも十分に得られていません。

このため、リスクコミュニケーション専門調査会では、リスク分析手法におけるリスクコミュニケーションの位置づけについて、この分野に詳しい関澤座長から説明を受けました。以下は、その要約です。

(平成12月2日リスクコミュニケーション専門調査会第3回会合での関澤座長講演の要約)

食品安全では、原子力、化学物質、環境の問題と並びリスクコミュニケーションが大切となりますが、食品は子供から高齢者、病弱者と健康な人など全ての人に関わる点で他と大きく異なっている。マスコミやインターネット上に食品安全に関する情報は氾濫しているが、必ずしもさまざまな人々が知りたい事柄について適切で信頼性の高い情報を提供しているとはいえない。

科学的で、透明性の高い食品安全行政の手法として、リスク分析の考え方がFAOやWHOなどにより重要であると国際的に認められている。リスク分析は、リスクアセスメント、リスクマネージメント、リスクコミュニケーションをその3要素とするがそれぞれは以下のようなものである。

リスクアセスメント：その時点で入手可能なすべてのデータを総合して、科学的に評価を行い、指

針を提示する。

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。技術的可能性、コストパフォーマンスなどを考慮して選択肢を用意して実施。

リスクコミュニケーション：生産から消費に至る全ての関係者間の情報共有と役割をもった参加を保証する。情報公開だけでは不十分。

リスクコミュニケーションの位置づけ：食品に含まれる危害要因とこれに関する情報や意見や情報を的確に伝え理解することは、食品安全管理の不可欠な要素。国際機関、政府、業界、消費者その他の関係者の参加が必要。

リスクコミュニケーションの実際：信頼でき情報源の確立。透明性の確保。責任の分担。相互理解の推進。コミュニケーションの専門的能力の確立。科学と価値判断の区別。

平常時のリスクコミュニケーションと緊急時のリスクコミュニケーションの区別：緊急時には、事後の見直しを前提とした効果的な危機管理のための計画とパニックを回避し、実際的な行動指針を提供するためのコミュニケーション・チャンネルが必要。平常時には食品安全に関する教育や常日頃問題とされている事柄について科学的な情報だけでなく実行可能性を含む関係者間の意見交換と理解の推進による問題解決の促進などが必要となる。

欧米ではリスク分析の一環としてのリスクコミュニケーションについてさまざまな試みが実際に行われ、食品安全性確保のための施策に反映されている。

しかしながら、「リスクコミュニケーション」という言葉は、我が国の食の分野では未だ一般的とはいえない状況です。「リスク」という言葉は、これまで、病気の治療時や災害防止、危機管理、投資などの場面で使われてきましたが、今般、一般的な食の分野に急に持ち込まれてきたという違和感も感じられます。突然、「リスクコミュニケーション」と言われても、戸惑うか、何か危険なものへ対応しなくてはと身構えてしまう方も多いかもかもしれません。「食品のリスクは常にある」という大前提が受け入れられるような分かりやすい説明を考えるべき旨の指摘がされているところです。

(2) 食の安全に関するリスクコミュニケーションの目標

食の安全に関するリスクコミュニケーションは、リスク評価、リスク管理の過程において、各関係者が必要な情報を共有した上で、各関係者の意見が適切に反映されることを目標とし、以下に留意して実施することが必要と考えられます。

- 複雑で多岐にわたることが多い食品の安全性に関する情報を「迅速に、必要な分をすべて、わかりやすく、正確に」提供。
- 食品のリスクとそれに対する措置に関する共通理解をもてるよう、関係者すべてが努力。
- 関係者がそれぞれの責務、役割に応じて参加、貢献。
- 各プロセスの透明性を確保。

(3) 目標達成のために必要な手法又は手段に関する事項

食の安全に関するリスクコミュニケーションを効果的に推進するためには、以下の諸点を早急を実現することが必要と考えられます。

- 中立、公正な調整役（ファシリテーター）の育成。
- 消費者等関係者の疑問などに答えるための常設窓口の設置。
- 関係機関の協議体でもってリスクコミュニケーションに当たること。
- メディアに対する、対策がまとまっていない段階から、次の段階、目標を示す形での全面的な情報公開。また、メディアのいろいろな部門と日頃から意見交換を行える場の設置。
- 個別テーマごとの基礎的な議論をこなしておくための関係者からなる協議体。

2. 現状

(1) 食品安全基本法制定以前のリスクコミュニケーションの問題点と改善の状況

食品安全基本法制定以前は、食のリスクコミュニケーションという言葉は殆ど使われておらず、食品の安全性の確保に関する関係者のコミュニケーションとしては、公的機関などからの情報の公開と対応する報道、消費者の理解という方向の流れが主で、一部審議会の消費者代表が施策に関して意見を述べることはありましたが、逆方向の情報・意見の流れは限られたものであったと考えられます。

平成13年9月10日に、我が国で最初のBSEを疑う牛の確認が発表されて以来の一連の出来事は、我が国の食品安全行政の仕組みを大幅に変える具体的なきっかけとなりました。（参考2）

食品の安全性の確保に関する基本原則として（1）消費者の健康保護の最優先、（2）リスク分析手法の導入を掲げた「BSE問題に関する調査検討委員会報告書（平成14年4月2日）」は、リスクコミュニケーションについて、以下を指摘し改善が必要としています。

① 行政機関間のコミュニケーション不足

生産段階を所掌する農林水産省と食品衛生を所掌する厚生労働省の連携が不足していた。

② 専門家と行政間のコミュニケーション不足

行政と科学の間に情報や意思疎通を円滑に行う相互信頼が確立されていなかった。

③ 行政機関の正確な情報開示と透明性の確保が不十分

BSE発生の際の感染牛の処理情報を誤って伝えたほか、過去の経緯や政策内容についても説明が不足だった。国民にどう伝わるかについても注意不足であった。

④ 正確で分かりやすい報道の不足

興味本位で不正確な一部メディアが存在し、誤解を招く報道があった。マスコ

ミに食の安全についての専門家が不足。

⑤ 消費者の理解不足

行政不信に表示不信が重なった結果でもあるが、受け止め方にやや過剰な反応がみられた。

この報告をもとに、「食品安全行政に関する関係閣僚会議」が、法制度、行政組織の具体的な見直しを行い、平成14年6月、同閣僚会議によって、法制整備の方向性や今後のスケジュールが「今後の食品安全行政のあり方について」としてまとめ、これに沿った形で、平成15年7月に食品安全基本法が制定され、食品安全委員会が新設されました。

これらの新しい法律制度や行政組織により、リスクコミュニケーションについても、おむね制度的な手当てはなされているものと考えられます。(参考3)

今後は、より効果的なリスクコミュニケーションの実施を可能とするよう、これらの制度を適切に運用していくことと関係者の連携が確保されるような実質的な仕組みを構築していくことが重要と考えられます。

(2) 食品安全基本法制定後のリスクコミュニケーションの実施状況

● 関係法律におけるリスクコミュニケーション関係規定

① 食品安全基本法

食品安全基本法（平成15年法律第48号）においては、食品安全行政に健康への悪影響を防止・抑制する科学的手法であるリスク分析手法の導入が図られました。具体的には、第11条に食品健康影響評価（リスク評価）の実施、第12条に食品健康影響評価に基づいた施策の策定（リスク管理）について定め、リスクコミュニケーションについては、第13条に次のように定められています。これは、我が国の食品の安全性の確保に関する施策全てにわたって適用される考え方となっています。

(情報及び意見の交換の促進)

第13条 食品の安全性の確保に関する施策の策定に当たっては、当該施策の策定に国民の意見を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、当該施策に関する情報の提供、当該施策について意見を述べる機会の付与その他の関係者相互間の情報及び意見の交換の促進を図るために必要な措置が講じられなければならない。

また、食品安全委員会の所掌事務を定めている同法第23条第1項においては、食品健康影響評価など食品安全委員会の業務に関して、「関係者相互間の情報及び意見の交換を企画し、及び実施すること」及び「関係行政機関が行う食品の安全性の確保に関する関係者相互間の情報及び意見の交換に関する事務の調整を行うこと」と規定され、食品安全委員会が、広く食の安全に関するリスクコミュニケーションを推進していくこととされています。

②食品衛生法

食品衛生法においては、リスクコミュニケーションに関し2つの規定が設けられています。

一つは、規格・基準や監視指導計画の策定等の際に、必要な事項を公表し、広く国民又は住民の意見を求めるものです。

もう一つは、定期的に、食品衛生に関する施策の実施状況を公表し、その施策について広く国民又は住民の意見を求めるものです。

その運用に当たっては、食品安全基本法のリスクコミュニケーションに関する規定の趣旨も踏まえつつ、関係府省の連携のもとで行うこととしています。

● 各府省における食の安全に関するリスクコミュニケーションの実施状況

内閣府食品安全委員会、厚生労働省及び農林水産省においては、平成15年7月1日の新制度施行以降、委員会、審議会などの原則公開、食品影響評価やそれに基づく管理施策に関して広く一般からの意見、情報の募集、意見交換会等の開催、関係者の相談窓口の設置、各種のモニターの設置などを実施してきています。(参考4)

その結果、関係者の努力により、国、地方公共団体の行う食品安全性関係の情報の開示、説明、伝達には一定の改善がみられています。

しかしながら、米国におけるBSEの発生、国内における79年ぶりの鳥インフルエンザの発生などの事件が相次ぎ、3年前の我が国におけるBSE発生当時のような混乱には至っていないものの、特定地域の関係産業に対し、社会的影響は相当及んでいる状況です。

このような現象が起こるのは、今般、食品の安全性の確保の手法として導入されたリスク分析の考え方が十分に理解されていないことが一因と考えられます。今後、一層、食品のリスクという考え方を浸透させていく努力が必要です。

また、遺伝子組換え食品のように、技術や食品としての安全性のみならず、その技術そのものの有用性や倫理性について種々の議論がある問題については、どのように国民の合意を形成するのか、またそれが可能であるかなど、引き続き、議論すべき課題が多い状況です。

● 地方公共団体における実施状況

食品安全基本法において地方公共団体の責務が規定され、平成15年7月1日の同法の施行にともない、政府としての新たな食品安全行政が整備されるとともに、地域の住民や事業者にとってもっとも身近な全国の都道府県、市町村においても、食品の安全性の確保のために新しい組織、協議体などが構築され、食の安全について参加型の議論が行われつつある状況です。(参考5)

その多くは、各自治体内の行政、消費者、食品関連事業者、学識経験者、メディアなど食の関係者からなる協議機関を設け、基本方針や行動計画などを作成し、個別の問題についての意見交換を行うという形です。

また、各自治体内においても、農林水産部局、食品衛生部局、環境部局、生活環境部局などの連携を図るための組織改革が行われているケースが多いところです。

この中で、1200万人の消費者が生活する東京都では、以下のような取組が行われています。

東京都の取組（小川専門委員提出資料による）

東京は食品流通の拠点であり食品の大消費地という地域特性を有するばかりでなく、食品の安全性に対する関心が高くその取り組みの影響力は大きなものがある。地域住民や事業者にとってもっとも身近な立場にある自治体として、常に現場と向き合った行政施策が求められている。

このため、リスクコミュニケーションの重要性は言うまでもなく、これまでに数多くの取り組みを実施してきたが、その時々々の事件や事故などを通じて充実させてきた。

従来、食品事業者に対する普及啓発事業が中心であった食品衛生行政は、平成元年に50万人の署名とともに提出された食品安全条例制定の直接請求やその後の都議会での議論等を契機に、消費者を意識した施策の必要性が認識され、その結果、平成2年12月19日、都民との情報の共有の重要性が歌われた「東京都における食品安全確保対策にかかる基本方針(平成11年4月2日改定)」が策定された。

平成2年に発足した東京都食品環境指導センターの情報誌「くらしの衛生」は、これまで、行政がほとんど公表してこなかったさまざまな食品の検査データを掲載するなど、積極的な情報提供の先鞭をつけるもので、消費者団体等から高く評価され、東京都の姿勢に対する消費者の認識が変わるきっかけとなった。

平成5年度には、都民代表等の意見や考え方を直接聞く場及び行政が行っている施策や対応を直接営業者や消費者に伝える場として、「東京都食品保健懇話会」を設置し、継続して開催され、リスクコミュニケーションを具体的に実践している場として評価を受けた。

平成8年のO157による食中毒の際には、都民の食に対する不安を軽減させるため、総力を挙げて、①パンフレット、ビデオ、パネルの作成（「腸管出血性大腸菌O157ってなに？Q&A」11万部、営業者向け衛生管理パンフレット「自主的衛生管理」5,000部、外国人向け「腸管出血性大腸菌O157ってなに？Q&A」英語、中国語、ハングル各4,000部など）②食中毒防止新聞広告の掲載、③東京都提供番組や広報誌を利用した普及啓発の実施、④専用相談電話やインターネット等による情報提供、⑤食中毒予防チラシや手洗いシールの作成（予防チラシを400万部を作成し、都内小中学校、幼稚園、保育所に配布など）⑦パネルディスカッションの開催などを実施した。

幸い、都内では死者を出すような大規模な発生は見られなかったが、普及啓発と情報提供の重要性が行政内部にも強く認識されることとなった事件となった。

平成15年度から、都では、3つの新たな事業を開始した。

第一は、食品安全情報評価委員会の設置である。委員会は、学識経験を有する者17名以内と都民からの公募者3名以内で構成され、食品安全に関係する内外の情報を収集し、収集した情報のうち、将来危害の発生や拡大が予測される課題について分析・検討し、都がとるべき対策を提言することを目的としている。

都では、提言に基づき、効果的で効率的な監視や検査を実施するとともに、危害の未然防止や被害を最