

(案)

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 7 月

内閣府食品安全委員会

前書き

この「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、本委員会からの求めを受け、昨年来、リスクコミュニケーション専門調査会において議論された結果、本年5月13日に提出されたものについて、本委員会として広く国民の皆様からご意見を募集し、いただいたご意見を踏まえて、若干の修正を加えたものです。

食品の安全性の確保に関する施策を的確に講じていくためには、消費者、食品関連事業者、専門家、メディアなど関係者相互間の情報、意見を多方向に交換し、施策に国民の意見を反映していくリスクコミュニケーションが大切です。この取組みは、我が国においては未だ端緒の段階で、今後、試行錯誤を重ね、技術的にも改善を加えていかなければなりません。

今回のリスクコミュニケーション専門調査会によるとりまとめは、始まったばかりの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ついて、その目的や実施の方法などを巡って種々の意見や考え方がある中で、その現状と課題をなるべくわかりやすく示そうと努めたものです。このリスクコミュニケーション専門調査会の専門委員・専門参考人の熱心かつ意欲的な取組みに敬意を表したいと思います。

食品安全委員会としては、今後、このとりまとめを踏まえて、より効果的なリスクコミュニケーションを展開していきたいと考えております。関係者各位におかれましても、是非、ご一読いただき、参考としていただくとともに、我が国の食の安全に関するリスクコミュニケーションをより意義深いものとしていくため、率直なご批判、ご意見をいただきたいと考えております。

平成16年7月1日

食品安全委員会委員長 寺田 雅昭

目 次

	頁
要約	1
I. 食の安全とリスクコミュニケーション	4
1. リスクコミュニケーションの役割	4
(1) リスク分析とは	4
(2) リスクコミュニケーションとは	4
2. リスクコミュニケーションの目標	5
3. リスクコミュニケーションの手法と手段	5
II. リスクコミュニケーションの現状	6
1. 食品安全基本法制定以前	6
2. 食品安全基本法制定以後	7
(1) 関係法律の規定	7
① 食品安全基本法	7
② 食品衛生法	7
(2) 各府省の実施状況	7
(3) 地方公共団体の実施状況	7
(4) 食品関連事業者の取組み	8
(5) 消費者の取組み	9
III. リスクコミュニケーションの課題と方法	9
1. 課題	9
(1) 関係者の役割、取組みと連携	10
① 国	10
② 地方公共団体	10
③ 食品関連事業者	10
④ 消費者	11
⑤ メディア	11
⑥ 専門家	12
(2) 関係分野との連携	12
① 教育	12
② 情報公開と知的財産権、プライバシーの保護	12
③ 緊急時におけるリスクコミュニケーション	13
④ いわゆる「風評被害」防止対策	13

2. 方法	13
(1) コミュニケーションの媒体	13
(2) 意見交換会	14
(3) 専門家の養成と技術の向上	14
(4) 調査研究の充実	14
(5) 国際的なリスクコミュニケーション	14

IV. 今後の取組みと活動の方向	15
------------------	----

リスクコミュニケーション専門調査会 専門委員及び専門参考人名簿	16
---------------------------------	----

(附属資料)

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
 - (1) H15/10/28 開催の意見交換会におけるビリー前コデックス委員会議長
(米農務長官特別顧問) の講演概要
 - (2) H16/2/16 開催のデ・レーウ蘭食品消費者製品安全庁長官の講演概要
3. 「牛海綿状脳症 (BSE) と変異型クロイツフェルト・ヤコブ病 (vCJD)」及び「高病原性鳥インフルエンザ」について
4. 食品の安全性に関する用語集

要約

○リスクコミュニケーションとは

食品の安全性を確保するための新たな手法として、リスク分析の考え方がF A O（国連食糧農業機関）とWHO（世界保健機関）により提示され、その3つの要素である、リスク評価、リスク管理とリスクコミュニケーションを一体として進めるべきであるとされました（参考1及び次の図）。

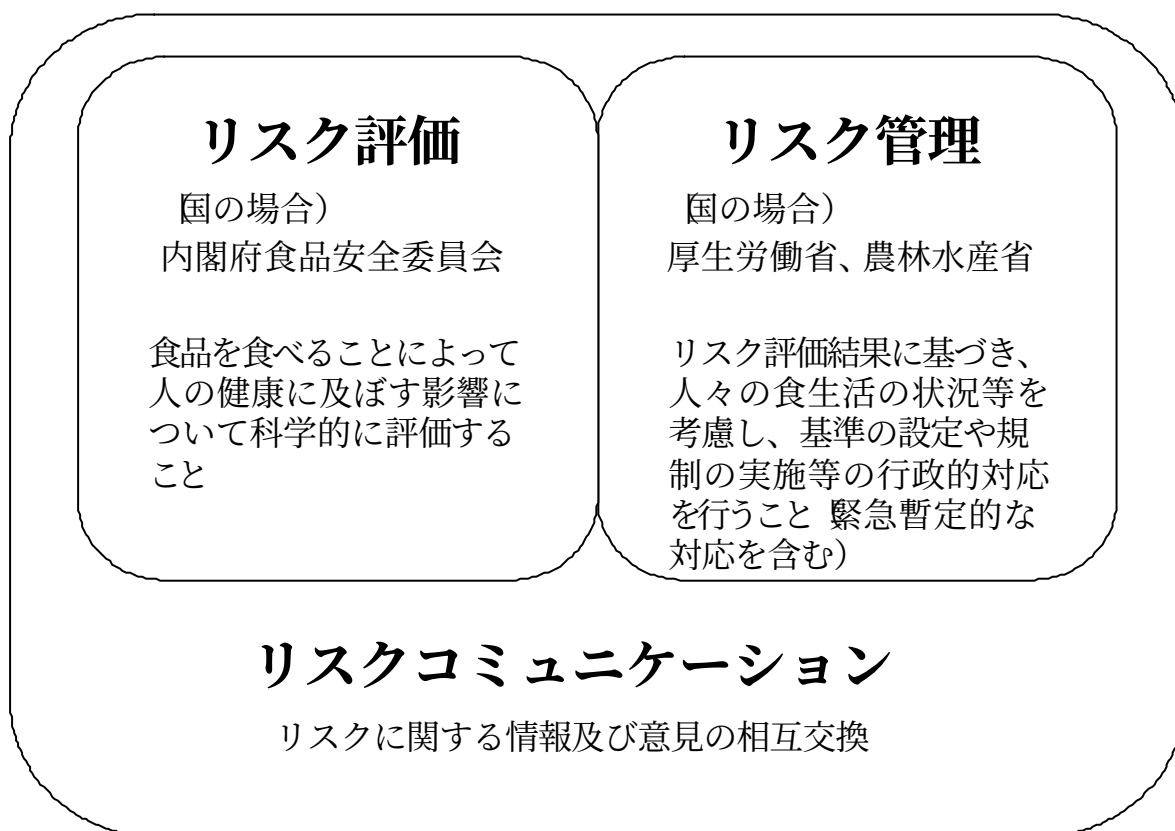


図 リスク分析の3要素

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、安全か危険かの2分法に慣れ、多くの場合、基準値以下か否か、賞味期限以内かそうでは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、食べたときに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する「リスク評価」を行い、その結果を基にして、関係者からの意見を聞きつつ、リスクをなるべく小さくするための対策を実施する「リスク管理」を行おうとするわけです。

科学的な予測の身近な例である気象情報では、かなり良い精度で、しかもわかりやすい情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、今の段階ではそれほど精度良く予測ができず、科学的な予測といっても差があります。食品については、最新のさまざまな試験研究の成果を総合して、できるかぎり安全性を確保しようと努力していますが、まだ十分わかっていない事柄もあり、必ずしも正確にリスクを予測できるとは限りません。しかし現時点で知られる最善の知識を結集してできるかぎり被害を少なくし、科学的な予測が不確実な点については、解明を進めながら、予防的なアプローチを使ってリスク管理を行うようにされています。

リスク評価は科学者が、リスク管理は行政や生産・流通業者が中心になって行い、食品の安全性を確保しますが、消費者が安心を得るためには情報を得るだけでなく、意見を述べ、要望を伝えるなど、これらの取り組みに積極的に参加することが大切です。消費者だけでなく、生産者や流通業者など多くの人々がリスク評価や管理によって影響を受けることもあるので、これらの人たちの間で十分な意見交換を行い、目標実現に協力し、最も適切な対応が図られるようにすることも必要です。そのような作業がリスクコミュニケーションであり、食品の安全性を支える重要な要素です。この「リスク評価」、「リスク管理」とそれらを支える「リスクコミュニケーション」を一体として進めるやり方をリスク分析と呼んでいます。

○これまでの経緯

今から3年ほど前に、BSE（伝達性牛海綿状脳症）問題への対応の不手際、乳製品の病原菌汚染、輸入食品での基準値を超える農薬残留などの問題が生じ、食品の安全性確保への信頼が揺らぐ事件が相次ぎました。

BSE問題の経緯を調査検討する目的で設立された調査委員会では、消費者の健康保護を最優先すべきであるとし、食品の安全性確保へのリスク分析手法を導入することの必要性を指摘する報告がされました。さらに、行政機関の間のコミュニケーション不足、専門家と行政の間のコミュニケーション不足、行政機関による情報開示と透明性確保の不十分さ、正確で分かりやすい報道の不足、消費者の理解不足なども指摘しています。

この報告書を背景にして、平成15年7月に内閣府に設置された食品安全委員会は、自ら食品のリスク評価に関するリスクコミュニケーションを行うほか、関係行政機関が行うリスク管理に関するリスクコミュニケーションについても調整を行うこととされました。

このため、食品安全委員会では、食品の安全性確保のためのリスクコミュニケーション

の改善を図っていくために調査審議を行う専門調査会を発足させました。本リスクコミュニケーション専門調査会では、平成15年9月から現在までに9回の会合を開催し、各地で開催された意見交換会に委員らが参加することなどを通じて、未だ歴史の浅い我が国の食の安全に関する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、リスクコミュニケーション専門調査会に対しては、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等の結果を踏まえて、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ます（参考2）。

リスクコミュニケーション専門調査会は、活動を開始してから数ヶ月を経たばかりで、議論はまだ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、関係者に参考にしていただくことにしました。

○今後の方向

これまで食品安全委員会は、意見交換会などを開き、リスク分析の考え方に基づいた食品の安全性確保の新しいあり方について積極的に訴えるなどの活動に力を入れてきました。

今後は、生産、流通、消費、行政、専門家などの食品の安全性確保に関する当事者（以下、本稿では「関係者」と略します。）から食品の安全性にかかわる問題の所在や解決の方向、疑問点について、意見を聞き、討議することに、より多く力を注ぎ、国がなすべきことの方向を探ります。

具体的には、リスクコミュニケーションを支援する専門家の養成や訓練、消費者ほか関係者の質問に答える窓口の設置、行政各部門の連携、問題の指摘や対策の立案への関係者の参画、情報や意見の交換の強化やメディアとの協力の促進、食品のリスクに関する基礎的な問題を関係者が議論する場の設定を目指します。

さらに、リスクコミュニケーション専門調査会独自の取組みとして、食品安全委員会や関係機関が行うリスクコミュニケーションに対する助言、種々のリスクコミュニケーションへの積極的参加と関係者との意見交換、各専門調査会が行うリスクコミュニケーションの支援、国内外の実施例の調査、紹介などに努めます。

リスクコミュニケーション専門調査会では、本とりまとめに対するご意見を各方面からいただき、我が国の食の安全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。

I. 食の安全とリスクコミュニケーション

1. リスクコミュニケーションの役割

(1) リスク分析とは

食品は本来私たちにとって欠くことのできない糧を与えてくれるものです。しかし、そのとり方や量が適切でないと健康に悪影響を与える可能性もあります。さらに食品を汚染する病原菌や、有害物もあり、これらを「ハザード（有害性要因）」と呼びます。ハザードが健康に有害な影響を及ぼす確率と有害な影響の深刻さをリスクと呼びます。毒性の低いものでも取り方や量により深刻な影響を及ぼしリスクは大きくなり、毒性の高いものも体に取り入れる量がきわめて少なければ影響は出ずリスクは小さいといえます。

リスク分析では、食品を食べることによってどのような危害が生じるのか、また、どの程度食べると危害が生じるのかを明らかにする「リスク評価」と、人々の心配の程度や、費用と効果の関係、食品がもたらす健康への恩恵、社会的な影響などを考慮しながら、リスクを低減する措置を講ずる「リスク管理」、そしてリスク評価の妥当性やリスク管理の手法について、情報を共有し、各々の立場からの意見を交換し、理解し、協同、協力する「リスクコミュニケーション」の3つが重要とされます。

リスク分析の考え方は、事故を未然に防ぎ、リスクを最小限にすることに役立つことから、各国に対して国際食品規格（Codex）委員会が導入を奨励するなど、国際的に食品のリスクに対処する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、食品の安全を守るための基本的な考え方として採用されました。

またリスクコミュニケーションには、平時から、常に行っておくべき情報の共有、意見の交換と、緊急時に被害や社会的損害を小さく保つための危機管理の一環としての情報提供、指導（クライシス・コミュニケーション）の2つの種類が考えられますが、ここでは、主として前者を扱います。

(2) リスクコミュニケーションとは

食品の安全性確保は、“農場から食卓まで”という言葉で示されるように農場から食卓にいたるさまざまな段階で、生産者、流通関係者、行政や消費者などの関係者がそれぞれの立場で努力してはじめて確保されるものです。たとえば、最近のニワトリの高病原性鳥インフルエンザ感染時の対応では、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いることが示されましたが、問題に気がついた人が直ちにその問題を指摘し、対処法を理解して協力していかないと取り返しのつかない事態を招く場合もあります。適切なリスクコミュニケーションは、食品の安全性確保のための対策が、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理解と協力のための基礎です。

リスクコミュニケーションは、リスク評価、リスク管理について理解を深め、意見を交換する手法で、リスクの評価、管理と並んでリスク分析手法の3要素の1つと位置づけられています（参考1を参照）。

しかし、「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、まだなじみが薄い状況です。「リスク」という言葉は、これまで、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、食の分野で、「リスクコミュニケーション」と言われても、何のことか分からないと言う方もいるかもしれません。リスクコミュニケーションとはどんな食品にも食べ方や量によっては多少のリスクのあることを前提に、科学に基づいて費用や効果も考え、科学的な対処法等について広報し、意見を交換し、協力することをいいます。

2. 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、リスク評価とリスク管理の過程において、関係者が必要な情報を共有した上で、関係者の意見が適切に反映されることを目標とし、次の点に注意して実施することが必要です。

- (1) 関係者はそれぞれ食品の安全性に関する情報を「迅速に、必要な内容をすべて、わかりやすく、正確に」共有するとともに、各プロセスの透明性を確保する。この場合、「逃げるな、隠すな、嘘つくな」を原則とすることが重要。
- (2) 食品のリスクとその低減措置についてすべての関係者の間で話し合っ共通理解を得るように努力し、それぞれの責務、役割に応じて参加し、貢献する。

3. リスクコミュニケーションの手法と手段

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、国又は関係者が、以下の点を早急に実現することが必要と考えられます。

- (1) リスクコミュニケーションを推進するための専門家を養成する。
- (2) 消費者等関係者の疑問などに答えるための常設窓口を設置する。
- (3) 関係機関の縦割りを廃して、共同でリスクコミュニケーションに当たる。
- (4) 対策がまとまっていない段階から、次の段階、目標を示す形で関係者との話し合いを持つ。
- (5) 情報公開の促進とメディアとの協力関係の促進を図る。そのために、メディアと日頃から意見交換を行える場を設置する。
- (6) 関係者の協議体を設置し、個別テーマごとの基本的な論点を抽出しておく。

II. リスクコミュニケーションの現状

1. 食品安全基本法制定以前

食品安全基本法制定以前は、食の分野でリスクコミュニケーションという言葉はほとんど使われておらず、食品の安全性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、それに対応する報道、消費者の理解という一方向の流れが主で、一部審議会やパブリックコメントの機会に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した。

平成 13 年 9 月 10 日に、我が国で最初の B S E を疑われる牛が発見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きっかけとなりました(参考 3)。

食品の安全性の確保のための基本原則として「B S E 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、第一に消費者の健康保護を最優先すべきとし、次いでリスク分析手法の導入を掲げています。この報告などから、リスクコミュニケーションについて、次のような問題点が指摘されました。

(1) 行政機関の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) 専門家と行政の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

B S E 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

危険性を過度に強調した報道があり、誤解を招く場合があった。マスメディア関係者に食品の安全性についての理解が不足していた。

(5) 消費者の理解を深めるための支援の不足

消費者の理解を深めるための支援が十分でなかったため、行政や表示に対する不信を招くこととなった。

(6) 関係者間のコミュニケーションの不足

問題点を見つけた時の通報など、初動時に迅速かつ適切な対応がなされなかった場合が見られた。

平成 15 年 7 月に食品安全基本法が施行され、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新たな制度が作られました(参考 4)。

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以後

(1) 関係法律の規定

① 食品安全基本法

食品安全基本法により、食品安全行政にリスク分析手法の導入が図られました。具体的には、食品健康影響評価（リスク評価）の実施、食品健康影響評価に基づいた施策の策定（リスク管理）、第13条にリスクコミュニケーションについて定められています（参考5）。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。

また、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」と記され、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になります。

② 食品衛生法

食品衛生法には、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。1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ます。もう1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ます。その運用は、関係府省の連携のもとで行うこととなっています。

(2) 各府省の実施状況

内閣府食品安全委員会、厚生労働省及び農林水産省は連携して、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、リスクコミュニケーションを実施しています（参考6）。

このような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、伝達など情報流通の面では一定の改善がみられています。

しかし、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様々な出来事にこのリスクコミュニケーションの真価が発揮されるにはまだまだ時間が必要に思われます。

また、遺伝子組換え技術のように、技術そのものの有用性や倫理性、環境影響などについて基本的な議論がされている一方で、現実には生産されている遺伝子組換え食品の安全性について議論していく必要がありますが、こうした場合も、リスク分析の考え方を適用して対応し、一層、食品のリスクとそれへの対応という考え方の理解を広めていく努力が必要です。

(3) 地方公共団体の実施状況

食品安全基本法では、地方公共団体の責務が規定され、地域の住民や事業者にとり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ています（参考7）。

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ものです。

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例が多く見られます。

例えば、1200万人の都民をかかえる東京都では、平成2年12月に「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、①都民の意向の施策への反映、②情報の収集提供と普及啓発の推進、③消費者と生産・製造者等との相互理解の促進、が施策推進の方向として示されました。この方針に沿って、平成2年から、都民からの相談事業の充実、情報誌「くらしの衛生」の発行、「くらしの衛生セミナー」の開催、「食と住まいの衛生コーナー」の開設、「東京都食品保健懇話会」の設置、などの事業を展開し、平成9年からインターネットを利用した情報提供を開始しました。さらに、平成15年度からは、①食品安全情報評価委員会の設置、②インターネット上で食に関する問題について討論を行う場として「食品安全ネットフォーラム」開設、③多くの都民が一堂に会して情報交換する場である「食の安全都民フォーラム」開催、といった新たな取り組みを行っています(参考8)。

りんごの生産県として有名な青森県では、県庁健康福祉部内に「食の安全・安心対策チーム」を設置し、食の安全・安心対策について全庁的に取り組みながら、県内の消費者、生産者、流通関係者などで構成される青森県食の安全・安心対策本部において、生産者や事業者の考える安全・安心に関するアンケート結果などを参考にして、「青森県食の安全・安心対策総合指針」を作成し、食の安全・安心対策について取り組んでいます。

やはり農林水産業の盛んな熊本県では、消費者の安全・安心のために、県が行う総合的な施策推進の基本的な考え方や施策の体系等を定めた「くまもと食の安全安心のための基本方針」をパブリックコメントを経て作成し、平成16年1月に、くまもと食の安全県民会議と県立大学との共催で「くまもと食の安全安心フォーラム」を開催し、その中で、アクションプログラムを採択しています。

この他の道府県、市町村においても食品安全関係部署間の連絡体制の整備、関連条例の制定、基本方針、行動計画の策定、調査審議機関の設置、関係団体との連絡会議の設置などが順次行われ、地方における食品安全行政の新たな枠組みが整いつつあります。

(4) 食品関連事業者の取り組み

農林漁業の生産資材、農林水産物を含む食品、添加物、器具、容器包装の生産、輸入、販売などを行う食品関連事業者は、その事業活動を行うに当たって、食品の安全性の確保について第一義的責任を有するとされています(食品安全基本法第8条)。

そのため、生産から販売にいたる食品関連事業者の間でも、食品の安全性確保のための有効な情報交換や協力の推進が求められています。

食品関連事業者では、提供する商品の安全性確保とあわせて、消費者などからの問い合わせ、意見を受け、商品に反映させていくリスクコミュニケーションの努力がされています。

例えば、ある飲料メーカーでは、消費者、顧客からの問い合わせを的確に取り入れるため、15～16年前から商品に担当部署の電話番号を記載するようになり、5～6年前にはフリーダイヤルとし、一部休日にも対応し、年間12～13万件の問い合わせが寄せられています。問い合わせの内容は、成分、効能、賞味期限、添加物、アレルギーなど千差万別ですが、最近は安全性に関するものが増え、社内調整の上、消費者の安全を最優先し、注意表示に繋げ、さらに業界全体としての表示改善につながったものもあります。企業においても、透明性の確保、コミュニケーション能力の確立などリスクコミュニケーションの原則は共通のものと考えられています（参考9）。

（5）消費者の取組み

消費者も食品の安全性の確保のために、知識と理解を深め、関係施策について意見を表明するよう努めるなど大きな役割を果たすことが期待されています（食品安全基本法第9条）。現に多くの消費者団体では、食の安全を活動の柱の1つとして掲げ、以下のような種々の取組みがなされています。

- ① BSEや化学物質など、食の安全に関する課題ごとの研究会開催
- ② 生産者、食品関連事業者、行政関係者等との情報、意見の交換
- ③ 食品健康影響評価、食品の安全性確保のための規制等の管理措置に対する意見表明
- ④ 地域における有機資源循環と食の安全を両立させようとする消費者と生産者の取組み等

III. リスクコミュニケーションの課題と方法

1. 課題

食の安全を考えるときに、それぞれの立場や経験、知識などにより、関係者の間でリスクの捉え方が大きく異なります。このような違いの理由や背景について、お互いに理解する努力を継続し、よりよい食品の安全性確保のあり方を目指していく必要があります。

例えば、火事や地震のリスクと、食品のリスクでは、受け取り方に相当の違いがあります。また、リスクはできる限り小さくすることが望ましいのですが、対策にかけることができる費用や人手には限界があります。こうした場合に、社会としてどの程度のリスクを許容できるのか、またはできないのかについて、情報を共有しつつ、関係者が意見を交換する必要があります。

消費者をはじめ関係者の間でのリスクコミュニケーションのあり方の基礎として、義務教育程度の知識があれば理解できる言葉と説明方法による情報提供が必要です。一般の市民が、食品の安全性確保について理解と知識を深め、自由に意見を述べられるような仕組みを作り、また、そのような機会を増やしていくことも大事です。

リスクコミュニケーションを積み重ねることによっても、必ずしも関係者間の合意が得られるわけではありませんが、情報や意見の疎通を欠くことによって、関係者間でお互いの立場や考え方が理解できずに認識が乖離してしまうことによって生ずる弊害を小さくす

ることは期待できます。

（１）関係者の役割、取組みと連携

① 国

食品の安全性の確保のため情報を収集、整理し、提供することが必要です。特に、用語集など基礎的な資料の整備や、その時点で問題となっている事柄についてわかりやすく解説した資料の作成、提供などをする必要があります。関係者との連絡を密にして、求められている情報を提供し、また、疑問や質問に答えるよう努めることが重要です。

また、参加しやすい形の意見交換の場の設定、意見の調整、関係者の意見を施策へ反映する方策の提案、問題の指摘、危害情報の通報、相談窓口の設置などについて、透明性を十分保ちつつ、実施していくことが求められています。

さらに、リスク評価機関とリスク管理機関の間の連携や、国、都道府県、市町村の間の連携が保たれるように、関係者の意思疎通を十分に図っていくことや、食品健康影響評価を受けて管理措置を導入する場合に、措置の内容、要する経費、時間をできる限り具体的に示していくことも重要です。

② 地方公共団体

地域住民や食品関連事業者の身近な行政機関である地方公共団体では、その地域に密着した食の安全にかかわる具体的な対応をテーマとして取り上げることが求められます。

すべての住民が問題を理解し、安心して食品を選択できるようにすることが理想ですが、実際に対象とできる人数や、科学的知識、生活信条、健康状態等が多様なため、保有する情報をできる限り、かつ、生活に即したわかりやすい方法で提供し、また、提供した情報が、住民にどのように伝わり、理解されたのか等を把握し、提供情報の見直しを随時行うなど、可能な範囲で対応を図っていくことが重要です。

また、食品流通の広域化や情報伝達の多様性から、その地方公共団体の関係者だけでなく、ある地方の情報が他の多くの地方公共団体の住民等にも影響を与えることが考えられます。このため、今後、国の機関との連絡を密にし、地方公共団体間においても食の安全に関するリスクコミュニケーションの情報が共有できるように連携を図っていくことが重要です。

③ 食品関連事業者

生産、輸入、流通、販売を問わず、食を提供する者は顧客の生命や健康に直接関わっているという認識をもって行動し、関係者間の連携とコミュニケーションを図ることが必要です。

最近、国民が不信を抱かざるを得ないほどの食品関連事業者による不祥事が続きました。法令上の責任は明確ですが、その後のコミュニケーションが不適切であったために、結果として、社会にさらなる不安を与え、また自らも窮地に立つ事態も生じています。生産者をはじめ食品関連事業者が食の安全の関係者として、リスクコミュニケーションに積極的に参加できる仕組みを構築することが重要です。

企業は、法令を遵守することは当然として、科学的根拠に基づいたデータを使い、説明責任を果たせる能力を身につけることが必要です。また、労働組合などが会社に対して社会的責任を果たすことを促していくことも重要です。

安全性確保のために自ら実施する検査等の経費については、あらかじめ計上して実施していく必要がありますが、検査に用いて壊した食材は食べられなくなるため、全数検査は不可能なことから、全量のうちのどの頻度で実施したらよいか等の基準を科学的根拠に基づき設定していくことも重要です。

リスクへの対応については、「逃げるな、隠すな、嘘つくな」で対応するというような方針を決めておき、「被害者救済、被害拡散防止、原因究明、再発防止」を迅速に実施することが重要です。平常時のコミュニケーションで、いかに社会と消費者の信頼を勝ち得ているかで、いざという時に提供する情報が生きてくると考えられます。

日頃の情報内容やその提供のあり方や姿勢が信頼されていなければ、緊急時にいくら情報を提供しても、振り向いてもらえません。平時のコミュニケーション活動を適切に行うことで、緊急時のコミュニケーションを円滑・効果的に行うことができるので、自社および自社製品の正しい情報を提供しつづけるための組織や人材、システムの強化を図っていくことが重要です。

表示事項については、食品包装業者と製造業者の間の連携など食品関連事業者間の安全性面での連携が求められます。

④ 消費者

消費者が、自らの権利を行使して、食品のリスク評価や管理に適切に参加していくためには、必要な情報が容易に得られるシステムや、意見の表明ができる場と機会を作ることが求め、そこで意見を表明していくことが重要です。

また、一人一人の消費者が、ある出来事の由来について科学的に考えられるようになるためには、地域の団体や大学などの専門家の方たちと積極的に情報や意見の交換をしていくことも必要でしょう。

生産者、小売り業者などの関係者との交流を通じて、お互いの持つ食品の安全性に関する情報の共有、意見の交換を行い、関係者間の信頼関係を育てておくことが、緊急時のコミュニケーションを円滑に行う前提となります。

さらに、毎日の買い物において、なぜ、その食品を選ぶのかを意識し、消費活動を通じて自らの選択を示していくことが重要です。

⑤ メディア

食の安全に関するリスクコミュニケーションにおいては、メディアは重要な役割を果たしています。特にマスメディアが関係者全体に迅速かつ広範囲に情報を提供する役割の大きさは計り知れないものがあります。また、行政や、生産者、企業などから情報開示を促すべく地道に取材し、受け手に伝えているのも事実です。

その一方で、一部メディアでは不適切な報道がなされ、リスクの性質や大きさと比べて過大な扱いがされているのではないかと指摘もあり、食の世界が多様化していく中で、

メディアに対しては、一層、科学的なデータと洞察力に基づいた報道が期待されています。

食品の安全性に関する情報は、国民の日常生活に大きな影響を与えるものなので、メディアには、事実に基づき、適時に、リスクだけでなく食品の効能を正しく伝えること、また、消費者など情報の受け手が、食品の選択などの判断をするために適切な情報を伝えるよう努めることが求められています。また、食の安全についての専門的知識や理解できる能力をもったジャーナリストを増やすことも重要と考えられます。

⑥ 専門家

科学者や研究者には説明責任があるという認識を深めて、科学者、専門家が、積極的に食の安全に関するリスクコミュニケーションに参加し、または、これを開催し、食品の安全性の確保に関する科学的な情報をわかりやすく提供することが重要です。

関係する学会や学術団体は、消費者や専門外の人が問い合わせをしやすい形の窓口を設け、平易な説明ができるように準備をしておくことが望まれます。また、食品のリスクについて、専門家間の見解が異なる場合、その背景や根拠を明示して他の関係者の理解を助ける努力をすることが必要です。

諸外国や国際学会、他分野の学会が食品の安全性に関してどのような主張、報告をしているかについても情報を交換し、より良い国際協調関係の実現に向けた貢献や、必要に応じ、専門家同士の議論を公開で行うなどして、科学的議論の透明性を高めることも重要です。食品のリスク分析の専門家を養成することも緊急の課題です。

(2) 関係分野との連携

① 教育

食品に危害が発生した時に、社会として冷静に対応・行動できるようにするためには、種々のメディアからの情報を読み解き、自らが食べる食品の選択に影響を与えるものかどうかを科学的に判断できる能力（情報が氾濫する中で、正確で十分な裏付けのある情報や虚偽の情報を見抜く能力）や食育（食に関する知識と食を選択する力を習得し、健全な食生活を実践することができる人間を育てていく種々の取組み。食品安全基本法においても関係規定があります（参考5）。）の重要性もいわれています。食品の安全性に関する情報は、さまざまな形で発信されており、情報の受け手がそれらの情報を見極める判断力を備えるためには、子どもの頃からの教育が不可欠です。

また、食品の安全性の確保に関して、食品関連事業者の持つ情報を教育の場で利用していく方策も考えていくべきです。小学校から生産や流通との対話を含む授業というものも検討されているのではないのでしょうか。

② 情報公開と知的財産権、プライバシーの保護

食の安全に関するリスクコミュニケーションは、食品の危害情報、食品健康評価や管理措置についての情報などの共有化がその第一歩であり、基本的にはこうした情報には関係者全てに対して公開されることが必要です。食品安全委員会及びその専門調査会は、原則

として全て公開で開催されています。但し、公開することにより、個人の秘密、企業の知的財産等が開示され特定の者に不当な利益若しくは不利益をもたらすおそれがある場合は非公開とするとされています。この場合も、議事録については、発言者の氏名を除いて公開し、さらに会議の開催日から3年経過後に発言者氏名を含めて公開することになっており、安全性に関する議論については、関係者に明らかにすると決められています（参考10）。

食の安全に関するリスクコミュニケーションでも、プライバシーや知的財産権を尊重しつつ、安全性に関する議論を行うために十分な情報が開示されるよう工夫していくことが必要です。

③ 緊急時における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あり方としては、平常時における場合のほかに、緊急時の対応については別の課題があり、異なる手法も必要とされますが、これらについては別途緊急時対応専門調査会で検討が進められています。

④ いわゆる「風評被害」防止対策

消費者が健康被害から身を守る行動をとるのは当然ですが、所沢ダイオキシン事件や最近の鳥インフルエンザ発生時にみられるように、実際には健康に悪影響を及ぼさない食品について、十分な情報がない中で、消費者、小売業者などが過剰に心配をした結果、この食品を提供している生産者、製造業者などが社会的、経済的に損害を被ることがあります。いわゆる「風評被害」です。

「風評被害」の語は、通常、その被害がどこまで風評によるものかを特定することが困難で、また、どこまでが風評（うわさ）かについても曖昧なことが多いことから、吟味せず安易に用いるべきではありません。しかし、リスクコミュニケーションが十分機能していれば防げたか、軽減できたケースもあったのではないかと考えられ、今後、この「風評被害」について、リスクコミュニケーションの課題として位置づけ、検討していくことが重要ではないかと考えられます。

消費者との接点となる売り場においては、もちろん、安全第一を優先させなくてはなりませんが、安全面での何らかの懸念が生じるとすぐさま売り場から商品を撤去してしまうことは、関係者に誤った情報（風評）を伝える可能性があります。その一方で、安全でないかもしれない食品を売り続けることは、信用を大きく損ねることになりかねません。科学的に正しい情報をすばやく入手する方法を確立するなど、こうした問題を少なくする方法の検討が必要です。

2. 方法

（1）コミュニケーションの媒体

食品安全モニターのアンケート結果でも、関係者が直接意見を交わすことができる意見交換会に対する期待が大きく、今後も積極的に開催していくことが適当と考えられます。また、インターネットを通じたやりとりも双方向性を確保した情報・意見の交換として、

ますます重要になるものと考えられます（参考 1 1）。

しかし、意見交換会への出席が困難な遠隔地の方々やインターネットを使わない関係者との双方向の情報・意見交換の方法についても、さらに検討を行う必要があります。また、食品安全委員会の「食の安全ダイヤル」などは、主として関係者の質問に答えるための相談窓口として設置されていますが、どのような危害要因を評価すべきか、どのような措置を執るべきか等の提案を積極的に受け付けるためのチャンネルとして利用することも検討すべきと考えられます。さらに、教育、医療、福祉関係者等との連携を深め、リスクコミュニケーションを効果的に実施していくことも検討すべきと考えられます。

（２）意見交換会

意見交換会については、新たな制度の説明など説明的な性格が強い場合は、大人数の参加を得る形をとり、個別、具体的な案件について議論する場合は、全員が発言参加できる少人数会合の形をとることが適当と考えられます。また、課題によっては、専門家、消費者、食品関連事業者、メディアなどからごく少人数が参加して集中的に議論を行い、論点を明確化することも有用と考えられます。

（３）専門家の養成と技術の向上

国をはじめ各関係者は、最新の科学の成果を正確、かつ、分かりやすく説明するためのコミュニケーションの方法と技術に精通した専門家の養成を行うなど、コミュニケーション技術の全体的な向上に努めるべきです。

農林水産省では、リスクコミュニケーションの基本を理解し、実践的な技術を身につけるため、平成 14 年 8 月から、消費・安全局の幹部及び担当者に対してリスクコミュニケーション研修やセミナーを 7 回実施しています（参考 1 2）。

このような研修を、広く各府省や関係者の間で実施することも検討すべきと考えられます。

（４）調査研究の充実

専門家の意見を聴きつつ、食の安全に関するリスクコミュニケーションについての実際的な調査研究を進めていくことが必要です。例えば、各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比較、リスクコミュニケーションの評価方法の開発などの分野での調査研究を推進することが重要と考えられます。また、生産者、流通関係者、消費者などの関係者が自己防衛できないリスクの存在を知った時、また、未知のリスクに対応する時、人々がどのような反応（行動）を起こすかというような課題について総合的かつ実証的な調査研究も必要と考えられます。

（５）国際的なリスクコミュニケーション

鳥インフルエンザウイルスや米国での B S E 発見と牛肉の輸入停止の事例に見られるように、諸外国との適切な連携や話し合いも重要です。我が国におけるリスク分析の内容等について適切な情報提供と意見の交換を行っていくとともに、国際機関における議論の状況や、諸外国の食品の安全性に関する情報を国内の関係者が共有できるように、関係府省

のホームページの充実や説明会、意見交換会の開催などに努めることが重要です。

IV. 今後の取組みと活動の方向

リスクコミュニケーション専門調査会は、これまで半年間は主としてリスクの考え方についての理解を深め、国が新たに始めた施策について説明することを目的としたコミュニケーションに重点を置いてきました。今後は、生産、流通、消費、行政、専門家などの関係者から食品の安全性に関わる問題の所在や解決方向、疑問点について、何をリスクととらえ、どのようにコミュニケーションをすれば良いかなどについて意見を聞き、討議することに力を注ぎ、食品安全委員会をはじめとして国がなすべきことの方角を探ることを目指します。

また、具体的なリスクコミュニケーションの課題についても、関係者の意見を聞き、食品安全委員会に提言していきたいと考えています。

さまざまな情報や意見をもとに、関係者が誠実に努力して、食品の安全性の確保のためのリスクコミュニケーションを進めていくことが重要です。

リスクコミュニケーション専門調査会としては、上記の「現状と課題」を踏まえて、今後、次のような取組みを行っていくべきと考えます。

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、メディア、教育関係者などの関係者等と随時、直接、意見交換を実施
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（農薬、添加物、遺伝子組換え食品など、安全性について関係者の認知ギャップの大きい分野を含む）、関係者の間で理解が不足している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
5. 迅速なコミュニケーションを行うためのシステムの開発
6. いわゆる「風評被害」の原因究明と防止の方法の開発
7. 国際的なリスクコミュニケーションの推進

リスクコミュニケーション専門調査会 専門委員及び専門参考人名簿

《 専 門 委 員 》

- | | | |
|---|--------|-------------------------------------|
| | 石崎 美英 | (主婦 ※公募委員) |
| ○ | 犬伏 由利子 | (消費科学連合会副会長) |
| | 小川 誠一 | (東京都健康局食品医薬品安全部副参事(安全情報担当)) |
| | 金子 清俊 | (国立精神・神経センター神経研究所疾病研究第7部長) |
| ○ | 唐木 英明 | (東京大学名誉教授) |
| | 神田 敏子 | (全国消費者団体連絡会事務局長) |
| | 吉川 肇子 | (慶應義塾大学商学部助教授) |
| | 見城 美枝子 | (青森大学社会学部教授) |
| | 近藤 康子 | (サントリー株式会社お客様コミュニケーション部長) |
| | 新蔵 敏彦 | (全国漁業協同組合連合会常務理事) |
| ◎ | 関澤 純 | (徳島大学総合科学部教授) |
| | 高橋 久仁子 | (群馬大学教育学部教授) |
| | 千葉 百子 | (順天堂大学医学部助教授) |
| | 西片 尚樹 | (株式会社主婦と生活社編集第3部
別冊『すてきな奥さん』編集長) |
| | 平社 進 | (NPO法人くまがや有機物循環センター代表理事
※公募委員) |
| | 三牧 国昭 | (株式会社すかいらく総合品質保証部部長) |

《 専 門 参 考 人 》

- | | | |
|--|-------|--------------------------------------|
| | 川田 善朗 | (トホ加工株式会社代表取締役社長、
全国グレア協同組合連合会会長) |
| | 久保 直幸 | (UIゼンセン同盟常任中央執行委員) |
| | 中村 雅美 | (日本経済新聞社編集局科学技術部編集委員) |

◎印は座長、○印は座長代理を示す

※50音順、敬称略