

食品安全分野におけるリスクコミュニケーションのあり方について（案）

平成27年〇月〇日

食品安全委員会企画等専門調査会

リスクコミュニケーションのあり方に関するWG

目 次

はじめに

1. リスクコミュニケーションの適切な理解	.....
2. 食品分野におけるリスクの特徴	
3. 食品安全委員会におけるリスクコミュニケーションの中心軸	.....
4. リスクコミュニケーションの目標	.....
5. リスクコミュニケーションの目的の明確化と評価	.....
6. リスクコミュニケーションにおけるリスク情報の提供の留意点	.....
7. リスクコミュニケーションにかかるコスト負担	.....
8. ステークホルダーの姿勢と役割	.....
9. リスクコミュニケーションの担い手	.....
10. 安全教育・リスク教育	.....
〔クライシスコミュニケーションについて〕	.....

はじめに

平成 13 年に発生した B S E（伝達性牛海綿状脳症）問題をきっかけに、日本の食品安全行政は見直され、リスク評価、リスク管理及びリスクコミュニケーションを 3 要素とするリスクアナリシスの考え方を導入した食品安全基本法に基づいて行われるようになってから 10 年余が経過した。

この間、リスク評価機関として内閣府に設置された食品安全委員会では、残留農薬、食品添加物等の化学物質や食中毒原因菌、B S E の原因となる異常プリオンタンパク質、新技術開発に伴う遺伝子組換え食品、放射性物質等の様々な課題について、食品健康影響評価（リスク評価）を行ってきた。また、食品のリスクに関する情報提供や意見交換（リスクコミュニケーション）について、関係省庁や地方公共団体と連携して取り組んできた。

しかしながら、リスクコミュニケーション活動の一つである意見交換会について、「主催者側の一方的な説明・説得の場となっている」、あるいは、「一部の参加者の主義・主張を一方的に喧伝する場となっている」との指摘がある。

また、食品分野のリスクの特色として、

- ① 我が国ではゼロリスク志向が強く、リスクアナリシスの考え方が理解されにくいこと、
 - ② 依然として食品添加物及び残留農薬に誤解が生じやすい状況、
 - ③ 専門家の間では喫緊の課題ととらえられているアクリルアミドやヒ素等のハザードについての国民の関心相対的に低く理解が進みにくい状況、
- がある。

このような問題意識から、食品安全委員会では、今後の新たな 10 年に向けて、より適切かつ効果的なリスクコミュニケーションを推進していくために、今一度、基本に立ち返り、リスクコミュニケーションのあり方を検討することが必要であると考え、平成 26 年 5 月以降、食品安全委員会の下に、「リスクコミュニケーションのあり方に関する勉強会」（以下「勉強会」という。）を設置し議論を進めた。

議論を取りまとめるに当たっては、その内容を食品安全委員会の運営に適切に反映させる観点から、企画等専門調査会で行うことが適切であるとし、同調査会の下に、リスクコミュニケーションのあり方に関するワーキンググループ（以下「WG」という。）を設置して検討してきた。

今般、これまでの議論を踏まえ、リスクコミュニケーションに携わる者が、リスクコミュニケーションに取り組む際に理解しておくべき基本的な事項について取りまとめた。

本報告書が、食品安全委員会はもとより、食品安全行政に携わる関係省庁や地方自治体、食品事業者、消費者団体等の関係者が実施するリスクコミュニケーションにおいても活用されるよう期待する。

1. リスクコミュニケーションの適切な理解

- ◇リスクアナリシスの考え方を普及することが重要である。
- ◇リスクコミュニケーションとは、ステークホルダー¹間の情報交換及び意見交換を通じて、ステークホルダー間の相互理解を深める活動であり、その活動には、様々な媒体を通じた情報発信等幅広いものが含まれると考える。
- ◇リスクコミュニケーションは説得の場でなく、「対話・共考・協働」(engagement)の場である。

「リスクコミュニケーション」は、リスクアナリシスの3要素の中で非常に重要であり、また、最も難しい。国際連合食糧農業機関（FAO）／世界保健機構（WHO）が作成した手続きマニュアルでは、「リスクコミュニケーションは、リスクアナリシスの全過程において、リスクそのもの、リスク関連因子や認知されたリスクなどについて、リスク評価やリスク管理に携わる人、消費者、産業界、学界や他の関係者の間で、情報や意見を交換すること」とされている。

しかし、リスクアナリシスの考え方に基づく食品安全行政が始まってから10年余であり、現状では、リスクアナリシスの考え方そのものが国民に十分理解されていない。このため、リスクコミュニケーションについても適切に理解されず、意見交換会が「主催者側の一方的な説明・説得の場となっている」、あるいは「一部の参加者の主義・主張を一方的に喧伝する場となっている」との指摘もある。

したがって、まず、リスクアナリシスの考え方を普及していくことが重要である。

リスクコミュニケーションは、分かりやすく言えば、ステークホルダー間の情報交換と意見交換を通じて、ステークホルダー間の相互理解を深める活動であり、その活動には、ステークホルダーが一堂に会した意見交換会のみならず、様々な媒体を通じた情報発信等幅広いものが含まれる。

また、リスクコミュニケーションの説得の場ではなく、「対話・共考・協働」(engagement)の場である。これは、国民がものごとの決定に関わるという公民権や民主主義の哲学・思想を反映したものでもある。

2. 食品分野のリスクの概念の特徴

- ◇食品分野のリスクの概念と他分野のリスクの概念は必ずしも一致しない。

＜食品分野のリスクの概念について、例えば、経済分野等の他分野と比べての違いについて一般論を記述＞

¹ FAO/WHO「Food and Nutrition Paper 87」における定義を参照し、本報告書では「当該リスク対象に関連する全ての人々」と定義する。

<食品分野におけるリスクの具体的な側面>

○具体的には、

- ・天然の発がん物質や微生物など食品に含まれる多くのハザードが未解明であり、評価されていないものも多い。
- ・食品に関する研究が進んで、食品が保有する新たなハザードが次々に発見され、評価されるようになった。
- ・遺伝子組換え食品や容器・器具や包装素材等食品に関連する新技術の開発等に伴い、新たなハザードが発生している
- ・さらに、食生活が欧米と異なるため、ハザードについてリスク評価する際に、海外のばく露量（摂取量）データを使えない場合も多い等がある。

○通常食べて来た食品からハザードが見つかるため、国民は、その摂取量やリスクの大きさに関わらず「これまで食べていたが問題なかったのか」と不安を拡大させやすい。

○海外でのリスク評価が、摂取量の違いにも関わらずそのまま、日本人にも当てはめられて危険視される傾向もある。

○「食品」という身近な問題だけに国民の関心が高く、最近ではSNSも含め各種メディアに様々な情報が流通し、拡散されている。これらの情報の中には、科学的には根拠に乏しいものも多くあり、情報を受け取った国民の間では実際のリスクよりも大きく受け止められやすい状況となっている。

3. 食品安全委員会におけるリスクコミュニケーションの中心軸

◇食品安全委員会が行うリスクコミュニケーションの中心軸は、まず第一に評価結果をしっかりと伝えることである。

◇リスク管理措置の内容と一緒にリスクコミュニケーションをする方がよい。

◇対象者に応じて様々な形で行う必要がある。

<行政で行うリスクコミュニケーションの一般論。施策形成過程のどのタイミングで行うのか等を記述>

<食品安全委員会におけるリスクコミュニケーション>

食品安全委員会のリスクコミュニケーションの中心軸は、個別のハザード各々をどのような過程でどのように評価したのか、特に国民生活に大きく影響しそうな評価結果をしっかりと理解してもらうことである。

そして、リスク情報（評価結果）のみならず、評価結果を踏まえて実行される規制といったリスク管理措置の内容と併せてリスクコミュニケーションしていくことが理解の一助となる。

なお、リスク管理措置を実施する多くの場合には、時間的なコスト、金銭的なコストが発生する。とりわけ、何らかの禁止措置をとる場合には、消費者にとっての選択肢が少なくなるといった社会的コストを伴う場合もある。従って、当該リスク管理措置にかかるコストの情報も合わせて提供し、どのような管理措置とするのが望ましいのか、消費者とともに考えていくようにする必要がある。

また、フードチェーンが複雑化し、消費者が多様化していることを踏まえると、リスクコミュニケーションは画一的に行うのではなく、対象者に応じて様々な形で進める必要がある。さらに、ステークホルダー間の理解と共感を醸成していくためには、食育等の様々な活動を複線的に行っていくことも有効である。

4. リスクコミュニケーションの目標

◇究極の目標は、リスクを踏まえ一人一人が自分で行動を選択できる状況を作り出すことである。

◇合意形成は唯一の目標ではなく、結果として得られるものとする。

国民一人一人がリスクを踏まえ自分で選択できる状況を作り出すことがリスクコミュニケーションの究極的な目標である。

このため、リスクコミュニケーションは、その判断の根拠となる必要な情報を得られるようなものとすべきであり、また、中立、公正な企画と運営がなされなければならない。

また、リスクコミュニケーションの結果を、関係者がそれぞれの活動につなげていく仕組み作りが重要である。

なお、リスクコミュニケーションの目標は、合意形成のみではない。合意形成は結果として得られるものとするべきであり、合意形成を目指すのなら、リスクコミュニケーション以外のコンセンサス会議等の手法の導入も検討すべきである。

5. リスクコミュニケーションの個々の活動の目的の明確化と評価

◇リスクコミュニケーションの個々の活動は、その狙い（目的）によって具体的な内容が決まるため、まず、その目的を明確にすることが重要である。

◇リスクコミュニケーションの評価は、まず、リスク情報について、公正さを認知されているか評価する。

◇リスクコミュニケーションの過程（プロセス）を、それぞれの目的に応じて段階的に評価する。

リスクコミュニケーションを実施するにあたっては、当該リスクの性質や管理状況等によって、その目的は異なる。目的によって具体的な活動内容は自ずと決まることから、リスクコミュニケーションを実施するにあたっては、まず、目的を明確化すべきである。

これまでリスクコミュニケーションを行ったケースからは、参加者のアンケート結果の数値では良好な結果が出た場合であっても、参加者の反応が不十分であると感じられるギャップが存在する。

このように、リスクコミュニケーションの効果（成果）を評価することは難しい側面があるが、リスク情報の発信者やその内容が公正であるとリスクの受け手に認知されることが、リスクコミュニケーションの成功プロセスの端緒となることから、まず、公正さが認知されたかどうかを評価することが重要である。

リスクコミュニケーションの効果は、それぞれの目的に応じて段階的に評価すべきである。

なお、リスクコミュニケーションの個々の取り組みの目的は異なっているとしても、その評価指標には共通の次元が存在する。

6. リスクコミュニケーションにおけるリスク情報の提供の留意点

- ◇分かりやすさに留意しつつ、基本的に全ての情報を最大限早く提供する。
- ◇現段階で分からないことも含め、判断根拠や過程を発信する。
- ◇リスクを伝えるには、当該リスクはどの程度の大きさなのか国民が理解できるような比較対象を用いて伝えるべきである。
- ◇興味のない事柄について、必要最小限知ってもらいたい情報をどのように提供するのか今後の課題である。

リスク情報の提供にあたっては、情報が隠ぺいされているとの不信感が生じることを避けるため、基本的に全ての情報を提供すること、その次に、情報の受け手にどのような形で分かりやすく提供するかということを考えなければならない。

そして、重大なリスク情報は、詳細な情報を整理することに時間を費やすより、最大限早く、その時々で正確な情報を提供することが重要である。

リスク情報を発信する際には、「間違っってはならない」と強く思い込みすぎず、現段階で分からないことも含めて、その判断根拠や過程を発信していけばよい。

さらに、リスク情報を発信する際は、当該リスクはどの程度の大きさなのか国民が理解できるような尺度を使って伝えるのが分かりやすく、その尺度は、メディアやリスクアナリシスに関わる者がともに議論して作っていく必要があるのではない。

なお、リスクコミュニケーションの中で、参加者が理解できないような難しい言

葉を使用する場合、専門家が情報の受け手を見下しているかのような印象を与えてしまうこと等にも留意が必要である。

また、消費者の多様化が進んでいる中、食品の安全性には関心があるが、詳細なことまでは興味がない者に対して、必要最小限知ってもらいたい情報をどのように提供するのか今後の課題である。その際、ソーシャルメディアの活用も一つの方法である。

7. リスクコミュニケーションにかかるコスト負担

- ◇リスクコミュニケーションを実施するにもコストがかかる。
- ◇リスクコミュニケーションにかかるコストは、その利益を享受する消費者を含めた社会全体が負担する。

リスクコミュニケーションの実施には、一定のコストと労力がかかることを前提に実施すべきである。

そして、リスクコミュニケーションによる利益は、社会全体で享受することになるため、それにかかるコストについては、消費者を含めた社会全体が負担することを考えなければならない。

8. ステークホルダーの姿勢と役割

- ◇ステークホルダーには、それぞれの役割があり、共考の姿勢が求められる。

(1) 行政

- ◇国は一貫性をもってその時点で正確な科学的情報を提供する。
- ◇地方自治体は、地域の特性を踏まえ、適切なリスク情報をステークホルダーに提供する立場にある。
- ◇関係する行政機関は、リスクについて共通認識をもち、リスクコミュニケーションに取り組む。

国には、一貫性をもってその時点で正確な科学的情報を提供することが求められ、地方自治体は、その地域の特性を踏まえて、適切なリスク情報をステークホルダーに提供することが求められる。

また、食品安全行政に関係する食品安全委員会、厚生労働省、農林水産省、消費者庁、環境省以外の関連省庁、例えば文部科学省も含め、食品のリスクについて共通認識をもち、同じ情報を発信していけるように連携を強化して取り組む必要がある。

さらには、国民にとって、食品安全委員会が信頼できる情報の入手先として位置づけられるよう取り組むことが食品安全委員会には求められる。

(2) 消費者

◇食品安全に関する情報を収集し、必要な知識を備え、判断力を身につける。

リスクコミュニケーションが機能するには、それに関わる人すべてに役割があり、消費者にも期待される役割がある。

食品安全に関する情報には真偽様々あるので、メディアリテラシー（メディアからの情報を読み解く能力）を身につけ、判断力を向上させることや、食品安全に関する情報を収集し、知識を身につけ、自らの意見表明や質問によって多角的、合理的に判断できる消費者になることが求められる。

(3) フードチェーンに関わる事業者²

◇食品安全問題は社会全体で取り組むものという姿勢をもつ。

◇食品安全に関する情報発信を行い、説明責任を果たす。

フードチェーンに関わる事業者は、食品安全に関する方針や倫理観をもち、消費者や行政等関係者と協働して取り組む姿勢をもつとともに、食品安全に関する情報発信を行い、説明責任を果たすべきである。

(4) 科学者

◇多くの科学者が、知り得た最新の知見について、積極的に情報発信することが求められる。

◇科学者のリスクコミュニケーションへの参画も業績として評価されるべきである。

◇コミュニケーションやプレスリリースのスキルを身につけ、わかりやすく説明する等の能力が求められる。

一部の科学者ではなく、より多くの科学者が情報発信することによって、情報の受け手にとってバランスのとれた情報の入手が可能となる。

このため、リスク評価への直接的な関与をはじめ、パブリックコメントでの意見表明等第三者的立場からの間接的な関与も含めて、より多くの科学者がそれぞれの知見を基に積極的に関与することが期待される。特に、直接リスク評価に関

² フードチェーンに関わる事業者とは、農業者、漁業者といった生産者も含む概念で整理している。

与した者は、当事者として説明責任を果たすことが期待される。

また、このようなリスク評価やリスクコミュニケーションへの貢献が業績として評価されることが期待される。

情報発信するにあたっては、科学者は、コミュニケーションのトレーニングを受け、プレスリリースを含め様々なスキルを身につけ、分かりやすく説明できるリスクコミュニケーターとしての役割が期待される。

併せて、リスク情報のモニタリングと分析を行う役割を担うことも期待される。

(5) メディア

◇国民一人一人が判断できうる科学的に正確な情報を発信する。

現状、リスクに関する報道のあり方にも大きな問題があると考えられるため、メディアには、国民一人一人が判断できうる科学的に正確な情報を、当該リスクの大きさを理解できるような形での報道を期待したい。

そして、メディアには、適切な情報発信であったのか、自らモニタリングと分析を行うことも期待したい。

9. リスクコミュニケーションの担い手

◇相手に応じて情報を分かりやすく伝えるスキルを身につける。

科学的な専門家が必ずしもリスクコミュニケーションの優れた担い手ではない。このため、科学者には、コミュニケーションのトレーニングを受け、相手に応じて情報を分かりやすく伝えるスキルを身につけることが求められる。

また、当該リスクのリスクアナリシスに携わった関係者が、リスクコミュニケーターとして積極的に活動することが求められる。特に、行政機関においては、情報提供のみでは、単なる説明会となってしまう、コミュニケーションが成立しない。このため、リスク評価やリスク管理措置の決定過程に携わる者が直接ステークホルダーと対話することを基本としつつ、対話を促すための中立的なファシリテーター³の役割が重要となる。したがって、ファシリテーターの養成も必要である。

³ 「……………」

10. 安全教育・リスク教育

(1) 安全教育・リスク教育の必要性

- ◇リスクコミュニケーションを円滑に進めるには、科学の不確実性も含め、食品のリスクに対する基礎知識の普及が重要である。
- ◇現状のフードシステムについての理解を深める必要がある。
- ◇ただし、安全教育・リスク教育はリスクコミュニケーションそのものではない。

現状、例えば、豚肉の生食に対する認識のように、食品の安全性に関する基礎的な知識は、十分に理解されていない。また、企業は法令に違反しない範囲で誇大な広告、表示を行う事例があるということについて、国民の認識が不足していると考えられる。

このように食品に関する基礎的な知識がない中で、断片的に情報が提供されると、不安感を高めることになりかねない。

また、食品に対する消費者の不安や不信感は、現状のフードチェーンに関する理解が薄れてきていることが一因であろうとも考えられる。

このため、リスクコミュニケーションを円滑に進めるためには、食品安全に関する基礎的な知識を習得できるような教育が必要であり、食品のリスクやどのように有益であるかについて知識を身につけ、誇大な情報に惑わされないような消費者となることが求められる。

したがって、成人後、大人から伝えられた知識を忘れてしまうことも多く、また、科学的情報はしばしば更新されることから、子供のみならず成人も対象とした安全教育・リスク教育を行う必要がある。

その際、食品のリスクを学ぶ上で「科学には不確実性が伴う」ことについても併せて広めていく必要があるとともに、子供をはじめ周囲に大きな影響を与える学校教育関係者対象に向けた取り組みを進めることが重要である。

なお、安全教育・リスク教育は、リスクコミュニケーションと一部重なり合うところはあるが、リスクコミュニケーションそのものではない点に留意が必要である。

また、英国の健康保健サービス（National Health Service, NHS）では「健康情報の読み方」を取りまとめている。消費者のメディアリテラシー向上のためにも、このような事例を参考に、リスク情報を読み解く際のポイントを整理することも有益である。

（２）ネガティブ情報への対応

◇ネガティブ情報に対しては、モニタリングと分析を行い、行政は正しい情報を継続的に発信する等の対応をとること。

◇消費者においては、ネガティブ情報に惑わされないリテラシー（能力）を身につけ判断力をつける。

ネガティブ情報に対しては、モニタリングと分析を行い、行政は正しい情報を継続的に発信する等の対応をとる必要がある。

また、消費者は継続して正確な知識を身につけていくことが求められる。

〔クライシスコミュニケーションについて〕

リスクコミュニケーションとクライシスコミュニケーションは、その行うシチュエーションや対応方法は異なるが、両者は、おおもととなる科学的根拠等に共通性がある。

それを踏まえて、ここでは、クライシスコミュニケーションを「何らかの非常事態（事故・事件）が起こり、健康影響が現れている、若しくは、現れる可能性が高い場合に行うコミュニケーション活動」と整理する。

一方、健康影響は現れていない（又は現れる可能性は低い）が、リスクについて正しく理解されていない（リスクが社会に受け入れられていない）ことにより起こる社会的混乱は、一種のクライシスとも捉えられることも可能であるが、このような場面への対応は、リスクについて共考するリスクコミュニケーションの方法を用いることが相応しい。

したがって、このような場面への対応はリスクコミュニケーションの一環として整理することとする。

また、実際のクライシスコミュニケーションの際の対応については、FAO/WHO: Food and Nutrition Paper 70 の第5章「STRATEGIES FOR EFFECTIVE RISK COMMUNICATION」の中の「Strategies for risk communication during a food safety crisis」の項目を参照したらよい。

なお、クライシスコミュニケーションは、実際としては、クライシスマネジメントと一体に行われるものであるが、考え方としては、クライシスマネジメントとは別のものとして整理される。

【参考文献】

○「1. リスクコミュニケーションとは」関係

- ・ CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION 「Procedural Manual」
- ・ FAO/WHO 「Food and Nutrition Paper 87 : Food Safety Risk Analysis A guide for national food safety authorities (2007)」
- ・ FAO/WHO 「Working Principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments (CAC/GL 62-2007)」
- ・ 科学技術・学術審議会 研究計画・評価分科会 安全・安心科学技術及び社会連携委員会 「リスクコミュニケーションの推進方策」(平成 26 年 3 月 27 日)

○「2. リスクコミュニケーションの方針」、「3. リスクコミュニケーションの目標」、「4. リスクコミュニケーションの評価」関係

- ・ 木下富雄(2008) リスク・コミュニケーション再考-統合的リスク・コミュニケーションの構築に向けて(1) 日本リスク研究学会誌 18、(2)、3-- - 22
- ・ 木下富雄(2009) リスク・コミュニケーション再考-統合的リスク・コミュニケーションの構築に向けて(2) 日本リスク研究学会誌 19、(1)、3-- - 17
- ・ 木下富雄(2009) リスク・コミュニケーション再考-統合的リスク・コミュニケーションの構築に向けて(3) 日本リスク研究学会誌 19、(1)、3-- - 24
- ・ 白樫三四郎・金川智恵・竹西亜古・福井誠・吉野絹子(2003) 「不確定状況下におけるリスクコミュニケーション技法の開発」 平成 14 年度原子力安全基盤調査研究成果報告書
- ・ 白樫三四郎・金川智恵・竹西亜古・福井誠・吉野絹子(2004) 「不確定状況下におけるリスクコミュニケーション技法の開発」 平成 15 年度原子力安全基盤調査研究成果報告書
- ・ 白樫三四郎・金川智恵・竹西亜古・福井誠・吉野絹子(2005) 「不確定状況下におけるリスクコミュニケーション技法の開発」 平成 16 年度原子力安全基盤調査研究成果報告書
- ・ 竹西亜古・竹西正典・福井誠・金川智恵・吉野絹子(2008) 「リスクメッセージの心理的公正基準：管理者への手続き的公正査定における事実性と配慮性、社会心理学研究, 24, 23-33. 24

○「7. ステークホルダーの姿勢と役割」関係

- ・ 松永和紀 「メディア・バイアス あやしい健康情報とにせ科学」(光文社新書)

○「8. 安全教育・リスク教育」関係

- ・ National Health Service, NHS 「How to read health news」
(<http://www.nhs.uk/news/Pages/Howtoreadarticlesaboutthealthandhealthcare.as>

○ [クライシスコミュニケーション関係]

- ・ 福田 充 (2010) リスク・コミュニケーションとメディア 社会調査論的アプローチ 北樹出版
- ・ 木下富雄 (2005) リスクコミュニケーション研修用テキストーリスクコミュニケーションの思想と技術ー NPO 法人 リスクコミュニケーション研究会出版局
- ・ Milet, D. S., & Sorensen, J. H. (1987) Natural Hazards and Precautionary Behavior. In Weinstein, N. D. (ed.) *Taking Care: Understanding and Encouraging Self-protective Behavior*, New York, Cambridge University Press.
- ・ 中谷内一也 (2012) リスクの社会心理学 人間の理解と信頼の構築に向けて 有斐閣
- ・ Slovic, P., Finucane, M. L., Peters, E., & MacGregor, D. G. (2004). Risk as analysis and risk as feelings: Some thoughts about affect, reason, risk and rationality. *Risk Analysis*, 24, 311-322.
- ・ 竹西正典・竹西亜古・金川智恵・原田章 (2013) 「福島原子力発電所事故における管理者メッセージの分析: リスクコミュニケーションの心理モデルに基づく官邸発表の検討 京都光華女子大学研究紀要 第 51 号, pp. 25-38
- ・ FAO/WHO Food and Nutrition Paper 70: 『The application of risk communication to food standards and safety matters (1998)』