

食の安全に関する
リスクコミュニケーションの今後の進め方について
(主な意見の整理)

(素案)

平成17年3月

食の安全に関するリスクコミュニケーションの在り方に関する研究会

はじめに

国民の健康保護を優先する新たな食品安全行政の基本的な方策として「リスク分析手法」が導入され、その具体的な実施と展開を支える柱として「リスクコミュニケーション」が法律上も位置づけられた。

厚生労働省においては、新たに制定された食品安全基本法と改正食品衛生法の施行に伴い、食品安全に関する行政課題についてリスク分析手法による対応が図られているが、その一環として、一昨年夏から、内閣府(食品安全委員会)、農林水産省との連携を図りながら、国際食品規格委員会(コーデックス)の見解も視野に入れ、意見交換会をはじめとする新たなリスクコミュニケーションの取組みが進められている。

本研究会は、「現在実施しているリスクコミュニケーションの取組みの妥当性を検証し、今後の事業運営の進め方について、具体的で実践的なアドバイスをしてほしい」という厚生労働省食品安全部からの求めに応じ、大学、消費者団体、食品企業などから選ばれた7名の構成員により、昨年11月以降、5回にわたり、議論を重ねてきた。

研究会においては、厚生労働省事務局からの現状説明のほか、外部の有識者からのヒヤリングを行った上で、各構成員がそれぞれの立場から、これまで実施されたリスクコミュニケーションをめぐるさまざまな問題点や、効果的なリスクコミュニケーションの手法を確立するための将来課題について、活発な意見交換を行った。

また、研究会の期間中である昨年12月には「病原性大腸菌O157集団食中毒事件」に関する最高裁判所の判断が示されたことから、この事件に対する厚生省(当時)の対応を具体的な事例研究の題材として取り上げ、リスクコミュニケーションあるいはクライシスコミュニケーションの基本的なあり方を検討した。

以下は、研究会において、リスクコミュニケーションの推進に向けて各構成員から提起された多岐にわたる意見を、基本的なあり方及び具体的な技術の観点から項目別に整理したものであり、具体的な事例研究として取り上げたO157事件への対応についての検討結果も別冊として添付した。

厚生労働省における今後の事業運営の参考として活用されることを期待したい。

1. リスクコミュニケーションの目指すもの

(1) リスクコミュニケーションの意義

リスクコミュニケーションとは、対象の持つ危険性や障害の可能性について、どの程度なら受け入れられるのかについて、関係者がともに考え、社会的な合意形成を図るために行うコミュニケーションであり、単なる説得の過程ではない。

リスクコミュニケーションは、すでに危険性がわかっていることについて危険性回避への態度変容を目的として行う「説得的コミュニケーション」や、実際に災害が発生した後に関係者に関連情報を伝達する、現実が発生した災害(「事実」)に基礎を置いた「クライシスコミュニケーション」とは区別しておくことが必要。

輸入食品や加工食品の増加、流通システムの複雑化、外食や中食の利用の増大、嗜好の多様化などの食生活をめぐる変化の中で、食の安全の問題は、白か黒かといった形で単純にはとらえられなくなっている。このような状況の中で、リスクコミュニケーションは非常に有効であり、重要。

リスクコミュニケーションは、「リスク評価」、「リスク管理」と一体となってはじめて生きてくるものであり、これまでの行政による情報提供との違いを明確にしておくことが必要。また、消費者の意見や考え方を「リスク評価」、「リスク管理」に反映させるとともに、「リスク評価」、「リスク管理」の内容や結果を消費者に正確に伝えるのが、リスクコミュニケーションの役割。

「安全」は理性で判断し、「安心」は感性で判断するものと言われているが、前者は数値等の理解に基づき、後者は信頼に基づくという違いがある。食品企業としては、安全と安心は別のもので考えており、安全と安心が同義語であった時代から両者が乖離し始めた今の時代に、再び両者を同義語にするためには、リスクコミュニケーションにより、信頼を確保していくことが必要という認識。

「安全」と「安心」が別のものであるという考え方は適切ではない。安全と安心がかくも乖離してきた背景には、個別具体的な事例を通じ、国民が行政や食品事業者に不信感を募らせてきたという事実があることも認識した上で、リスクコミュニケーションを考えるべき。

(2) リスクコミュニケーションに取り組む姿勢

同じ時代、同じ社会に暮らしていても「異文化」を背負う人々がいることを理解することが重要であり、そのためには、まず、同じテーブルについて、心を開いて話を聞くことが出発点。その場合、押し付けないように自分の立場を説明し、立場と考え方に違いがあることを認めることが必要であり、その上で、調整可能な部分があり、調整可能であることを信じて、妥当な方策を探ることが基本的な姿勢。また、一度だけでなく、繰り返して実施することが重要。

リスクコミュニケーションを支える価値観は、「中心的価値が国民」ということであり、一部のステークホルダーのために行うものではない。また、リスクコミュニケーションは、お互いがともに考える土壌を築き上げ、その中でステークホルダー間の信頼関係を醸成していくプロセス。

リスクコミュニケーションは、プレゼンテーションを行うコミュニケーターだけで背負うものではない。リスクコミュニケーションを支えるシステム作りが重要であり、リスクマネジメントの常設のチームを設けておくことが必要。このチームでは、プレゼンテーションのコンテンツを決定する役割を担うほか、発信した情報のモニタリングを行うことも重要。

リスクコミュニケーションは、性別や年齢などにかかわらず、幅広く対象を考えていくべき。例えば、意見交換会の場合、会場への参加者は、意識の高い消費者や食品事業者などの関係者が多いが、会場に参加していない多くの国民の存在を意識し、情報伝達の努力や工夫をするという姿勢が大切。

食物アレルギーの問題の場合、大多数の方には影響はなく、むしろタンパク源として必要なものであるが、一部の問題を持つ人にとっては非常に重要で、危険なものという特性がある。リスクコミュニケーションを行う場合、どういう対象を念頭に置くかが重要であるが、ふつうに「消費者」や「国民」と言うと、常に問題を持つ人が漏れてしまう可能性があることにも留意しておくことが必要。

リスクコミュニケーションの対象に関連し、「消費者団体は消費者でない」という雰囲気を感じることもある。消費者団体には、日常的な勉強や調査、情報発信の活動を続けている多くの会員が存在することを忘れてはならない。

リスクコミュニケーションの対象を考える場合、消費者団体やマスコミなどのいわばセミプロとの情報交換会や勉強会を頻繁に開き、それぞれの知識レベルや意識レベルを十分に保っておくことが必要。また、いわゆるオピニオンリーダーとの情報の共有や啓蒙が大切であり、リスクコミュニケーションは、オピニオンリーダーと一般国民など、対象を区別して行うことも必要。

2. リスクコミュニケーションの取組みについての検証

(1) リスクコミュニケーションの取組み全般に共通すること

食品安全行政組織の変化の中で、情報提供の内容やスピード、会議や議事録の公開、省庁間の連携や消費者の参加など、以前に比べて確かに改善されている面はあるが、情報を発信する側と情報を受け取る側の双方とも納得感が得られないままに進んでいるというのが現状。

厚生労働省におけるリスクコミュニケーションの目標値をどこに置いているのかが不明確。目標を設定し、自己評価してみることも必要。そのような過程の中から、課題が抽出されてくるものと考えられる。

「被害」と「危害」と「健康影響」といった言葉の使い分けがあいまいになっている印象を受ける。また、たとえば、汚染物質などの説明に際しての「直ちに健康への影響はない」というような表現は、慢性毒性の物質の場合には適切とは思われないといった用語の使い方にも注意が必要。

あらぬうわさで右往左往する消費者というニュアンスで「風評被害」という言葉が使われることがあるという印象を受けるが、情報不足が大きな問題。消費者側も多角的にもものを見る習慣をつける訓練が必要だが、情報発信側もいろいろな角度から十分な情報を提供すべき。

ほとんどの国民がマスコミを通じて情報を入手している現状を考えると、情報の出し方やマスコミのあり方をマスコミ自らも考えてほしいし、行政の側にもマスコミへの情報提供のあり方について点検してほしい。

マスコミ報道の優先順位は、読者の関心に応じ、発生ニュース、社会問題、生活情報の順。また、報道の特徴、限界、問題点は、速報性、一般性、量的制約であり、不正確な報道はこれらの三点セットが誘因となっている。このようなマスコミの特性などを考慮の上、情報発信側での工夫が必要。例えば、テレビには正確で視覚的なコンテンツの提供、新聞には社会的意義のコンパクトな解説や関連データの提供があると望ましい。特に、とっさの場合にも必要なデータがすぐに出せるようなデータベースの整備は重要。

情報伝達のツールという意味では、多チャンネル化したCS・デジタル放送、インターネット、コミュニティー雑誌・新聞などの活用を積極的に考えるべき。

マスコミははっきりと単純にものを言う専門家を求める傾向が強く、そうでない専門家の意見をじっくりと聞いたり、報道しない傾向があるため、短絡的な報道が流れるという面がある。専門家や行政と、マスコミとの間でのふだんからの接触を通じ、双方の信頼関係に基づいて、正しい情報が流れる関係づくりが重要。

リスクは確率事象であり、危険か安全かを白か黒かで単純に判断できるようなものでないという特性がある。また、例えば農薬のように、個人でコントロールできず、次の世代に影響があるといったリスクは過大視される傾向があるという特性がある。このような特性も考慮して、リスクコミュニケーションを行うことが必要。

問題の性質や内容がまだ十分にわかっていないような場合には、専門家内部での十分なリスクコミュニケーションが必要。

(2) 意見交換会について

わかりやすく説明するための手法として、ビデオを活用するなど、視覚に訴えることを積極的に考えるべき。

わかりやすさは、簡略化とか単純化ということと同じではない。

意見交換会が上手くいくかどうかは、コーディネーターの力量によるところが大きい。たとえば、意見交換会はその場で意見を集約して何かを決めるようなものでないということをきちんと説明するようなことも大切であり、コーディネーターのトレーニングが必要。

意見交換会の規模も重要。今後は、より現場に近いところで小規模な意見交換会を開催するといった、国と地方公共団体の役割分担が必要。

これまでの意見交換会では、時間不足などのために、消化不良のまま終わってしまうケースが少なくない。議論する時間をきちんと確保することが必要。また、もっと議論を深める場を設定することも必要。

現状では立場の異なる者による意見表明に終わっているとしても、互いに立場の異なる者がいることがわかることが、信頼関係を築き、合意形成を図るための出発点であり、否定的にとらえる必要はない。

意見交換会への参加者のアンケート結果については、どういう背景の方が満足し、どういう背景の方が満足していないかといったような視点で、一段掘り下げて分析し、その結果を今後の事業運営に反映させることが効果的。

意見交換会で出された意見などがどのように扱われるのかということがわかりにくく、伝わってこないため、やってもやらなくても同じという参加者の感想につながっている面がある。

(3) ホームページについて

「食品安全情報」というポータルサイトができたことで、それ以前に比べると、情報が探しやすくなっており、まだ十分とは言えないまでも、情報を伝えようと言う姿勢が見られ、改善が図られている。

たとえば、何か問題が発生したときなど、社会的に関心の高い事項についてのQ&Aの掲載が比較的短期間で行われるようになってきたことは評価できるが、まだ情報が探しにくい状況もあるので、検索機能の充実や通知・通達を見やすくするような工夫が望まれる。

ホームページに掲載されている情報の内容は、報道発表資料や各種会議報告書などが多く、情報量も多いため、一般向けの要約があれば利用しやすい。

リンク集は充実しているが、リンク先にどのような情報があるのかについての簡単な説明があれば利用しやすい。

民間のサイトにリンクはしているものの、実際の基準値や規制値の情報が厚生労働省のサイトにはない。これらは、本来、公的なサイトへの掲載が望ましい。

汚染物質などについて基準値を決めた場合、その基準値をどのようにすれば達成できるかという情報も有益。

(2) リスクコミュニケーションに関するトレーニングについて

情報を発信する側と受け手の側双方のトレーニングが大事。相手の立場に立って考えるという基本があった上で、情報伝達の技法を計画的に身につけるための訓練が必要。

リスクコミュニケーションを行う場合に必要とされる能力は、大きくは、リスクを理解する能力と、コミュニケーション能力の二つであり、訓練としては、これら二つの知識や能力をつけることが必要。

3. 今後の取組みについての提案

(1) リスクコミュニケーションの取組み全般に共通すること

リスクコミュニケーションは、お互いがともに考える土壌を築き上げ、その中でステークホルダー間の信頼感を醸成していくプロセスであり、社会的な合意形成を目指すもの。一度実施して終わりというのではなく、繰り返し実施することが重要。

食品安全の最大の問題は食中毒であり、有害微生物をどのようにして防ぐかが大切。そのためには、子どもの頃からの教育が重要であるので、子どもを対象とした、わかりやすいリスクコミュニケーションを考えてみてはどうか。

小中学校の副読本には「食品添加物は危ない」という直截な記述が行われているものもあるが、食品添加物はきちんと使えば食品の安全性を高める効果もあり、良い面と悪い面を両方しっかりと記述することが必要。教育者が使えるような情報を厚生労働省が作成してみてもどうか。

(2) 意見交換会について

プレゼンテーション内容については、「真実性」という意味で、次の点に気をつけると良い。

科学的に正確であること、論理的・時間的に一貫していることなどの「正確性」
要求された情報は、セキュリティー・特許・プライバシーに関するものを除き可能な限り開示するという「開示」

情報発信者にとって都合の悪い情報もフェアに開示する、嘘は絶対に言わないなどの「隠蔽感のなさ」

「配慮性」という意味では、次の点に気をつけると良い。

素人に通じるようにわかりやすい表現での説明といった「平明さ」

情報の受け手の関心や価値観に沿った内容であることなどの「相手方の尊重」

具体的問い合わせ先が明示されているなどの「発言の機会」

「情報のリスク管理」という意味では、次の点に気をつけると良い。

誤った情報を流された場合は必ず指摘する

二者択一的な質問には答えない

仮定の質問には答えない

誘導尋問にうっかり乗らない

噂や伝聞に基づく話に乗らない

意見交換会は、その場で意見を集約し、何かを決めてしまうようなものではないことを、最初にコーディネーター又は司会者から説明しておくことが必要。

一つのテーマについて、継続的に少人数で議論を深められるような場の設定といった工夫をしてみてもどうか。

意見交換会への参加申し込みの際の容易なアクセスの仕方も必要。

多くの国民に参加してもらうためには、どういうテーマについて、どの程度の回数実施するかといったことについて年間計画を示すなど、系統だった情報提供をすべき。また、年間の意見交換会の計画そのものについて意見を求めることも考えてはどうか。

「場の運営」という意味では、次の点に気をつけると良い。

一度に話す相手は一人だけに限る

場の主導権は主催者で確保する

会場では壁を背にして空間を空けない

壇上に上がらない

事前のリハーサルをする

(3) ホームページについて

米国の FDA のキッズサイトなども参考にして、子どもが理解でき、楽しんで見られるような「子ども向けサイト」を作成してみるかどうか。

検索機能の充実や通知・通達を見やすくするような工夫が必要。

情報量の多いものに関する一般向けの要約の作成や、リンク先の情報についての簡単な説明などの工夫が必要。

(2) リスクコミュニケーションに関するトレーニングについて

実践の場数を踏むことだけでなく、リスクコミュニケーションに携わるスタッフの計画的な養成・研修プログラムを実践すべき。

リスクコミュニケーターの養成に当たって大切なことは、リスクコミュニケーションの背後にある思想や価値観、コンテンツやプレゼンテーションなどについて、講義と実習によりコミュニケーターを養成することだけでなく、養成されたコミュニケーターが現場でスムーズに活躍できるような、組織としての規範形成が不可欠。この点を押さえた上で、今後のトレーニングや、組織づくり・規範づくりを具体化してほしい。

おわりに

(第5回研究会(3月4日開催(予定))の議論を踏まえて作成)

(別添)

病原性大腸菌O157集団食中毒事件への厚生省(当時)の対応について

(クライシスコミュニケーションの立場から見た考察)

平成8年夏に大阪府堺市で発生した病原性大腸菌O157による集団食中毒事件に関し、厚生省(当時)から原因食材の可能性を指摘されたかいわれ大根生産農家及びかいわれ協会等から、「根拠のない公表により売り上げが激減した」として、東京と大阪で、国に賠償を求める二つの訴訟が提起されていたが、平成16年12月14日に最高裁判所の決定が下され、国の責任が確定されるに至った。

本件は、実際に危害が発生した後における情報の伝達(「クライシスコミュニケーション」)のあり方を問うものであり、本来、リスクコミュニケーションとは区別して考えるべき問題ではあるが、行政による情報公開のあり方を検討する上で有益な事例と考えられるので、本研究会においては、クライシスコミュニケーションのあり方という立場から、考察を行った。

以下は、研究会において提起された主な意見を整理したものであり、今後、情報公開への適切な対応を図る上での参考としていただきたい。

(研究会での主な意見)

1. 全般的な考察

判決においては、公表の緊急性について疑問が呈されているが、当時を振り返ると、生鮮食料品全般に対する国民の不信感、不安感が高まる中で、迅速な公表が強く求められており、緊急性があったものと考えられる。

被害の拡大のためには迅速な情報提供が必要。今回の司法判断を受けて、行政が情報提供に消極的にならないでほしい。

迅速な情報提供という基本的姿勢が後退するようなことがあってはならない。

事件の経験は今後の対応に生かされなければならない。この事件の後、行政も学んできており、情報の受け手が何をイメージするかを考えるようになったと思う。

2. クライシスコミュニケーションの観点からの具体的な考察

中間報告や最終報告などの情報公開は、全体としてのクライシスマネジメントの中で適切に位置づけられなければならない。即ち、クライシスをマネジメントする場合、クライシスマネジメントのチーム内で専門家をまとめて使いこなす技術が必要となるが、0157事件について言えば、個々の専門家は存在するものの、それをまとめる技術が欠落していたと思われる。

報告内容自体については、疫学的に見て特に問題はない。問題は情報の伝え方にあったものと考えられる。マスコミの特性も承知した上での発表をすべきだった。

公表の過程で、マスコミの特性も考慮し、推論であることをもっと強調するなど、もう少し用心した発表をした方が良かった。

もっとも大きな問題は、疫学的推論の限界についての説明を怠ったことにあり、疫学的推定の結果を「真実」として大臣が発言してしまったことにある。

疫学的推論は科学的な根拠に基づくものであるが、「あくまでも確率であり、特定の業者を指すものでないこと」、「報告書の調査結果はあくまで可能性であること」を繰り返し強調すべきだった。

確率論は一般にはわかりにくい面があるので、徹底的にわかりやすく説明する努力と工夫が必要。

国民に向けたクライシスコミュニケーションのあり方に目が向きがちであるが、大臣のように影響力の大きなキーパーソンに正しく理解してもらおうというような、足下のクライシスコミュニケーションにももっと目を向ける必要がある。また、国民の多くはマスメディアを通じて情報を得ているのだから、マスメディアに対する効果的クライシスコミュニケーションも重要である。加えて省庁間でどのようなクライシスコミュニケーションをしているのか、お互いのコンテンツを検討しておく必要があったと思われる。

事件の概要

平成8年7月12日夜半より堺市の学童の間に下痢、血便等を主症状とする多数の有症者が発生したと報告があり、

7月14日には有症者26名の検便のうち、13検体からO157が発見され、

7月23日には10歳の女兒が、8月16日には、12歳の女兒が溶血性尿毒症症候群により死亡。(さらに平成9年2月に1名死亡)。

平成8年9月25日時点で、受診者の概数(累計)は学童 6,309名、教職員 92名、二次感染と思われる者(累計) 160名、合計 6,561名。

厚生省の「最終報告(8.9.26)」より

当時、厚生省は、

・8月7日に中間報告

「貝割れ大根については、原因食材とは断定できないが、その可能性も否定できない。」

・9月26日に最終報告

「堺市学童集団下痢症の原因食材としては、特定の生産施設から7月7日、8日及び9日に出荷された貝割れ大根が最も可能性が高いと考えられる。」

を出している。

司法判断の概要

事案の概要

平成8年夏に大阪府堺市で発生した病原性大腸菌O157による集団食中毒に関し、厚生省(当時)から原因食材の可能性を指摘されたかいわれ大根生産農家等が「根拠のない公表により売り上げが激減した」として、国に賠償請求を求め、東京と大阪で二つの訴訟を提起(大阪の原告は原因者の可能性を指摘された生産農家であり、東京の原告は風評被害を受けたとするかいわれ協会と第三者生産農家)。

訴訟の経緯

東京地裁判決(平成13年5月)においては国の責任は否定されたが、東京高裁控訴審判決(平成15年5月)では国の賠償責任が認められ、大阪地裁判決(平成14年3月)及び大阪高裁判決(平成16年2月)においても国の賠償責任が認められた。これら高裁判決に対し、国が最高裁に上告受理の申立て(行政庁の裁量権に関する過去の最高裁判決との不整合が理由)を行っていた。

上記申立てについて、今般(平成16年12月14日)、最高裁において、「当該申立てを受理する理由なし」とする決定が行われ、東京、大阪両高裁の判決が確定。

訴訟における主な争点と司法判断

原因調査報告内容の合理性、公表行為の正当性の二点が主な争点。

上記争点に関する司法判断は、

原因調査報告の内容については、

- ・東京地裁は「過程と結論ともに合理的」との判断。
- ・東京高裁、大阪地裁は「結論は問題ないが、個々の調査や原因検討が不十分」との判断。
- ・大阪高裁は「原因調査の合理性・原因推定の妥当性に疑問なしとは言えず」との判断。

公表行為の正当性については、

- ・公表目的については、いずれの判決も国の違法性を否定(国民への情報公開という目的はいずれの判決も認めているが、食中毒の拡大防止という目的については大阪地裁・大阪高裁は否定)。
- ・公表方法については、東京地裁は「疫学的判断を正確に公表し、混乱防止の一定の配慮もあった」として違法性を否定しているが、その他の判決では、曖昧な公表により誤解を生んだ注意義務違反、過渡的な情報を中間報告の形で記者会見をして公表するほどの緊急性はなかったこと、会見に同席した専門家の「95%以上」の発言がかいわれ原因説を強く印象づけたこと、などを理由として違法との判断。