

諸外国政策機関の事例考察からの食品の リスクコミュニケーション機能に関する研究

○上野伸子（未来工研）

1. はじめに

欧米諸国は、1990年代のBSEやダイオキシン汚染など一連の食品安全問題で喪失した国民の信頼を回復するために、食品安全管理組織の統合や独立性確保などに講じてきた。今日も尚、国民の信頼を獲得するためのリスクコミュニケーションのあり方を模索している。

欧米諸国のリスクコミュニケーションの特徴は、日本の教育的啓発的なリスクコミュニケーションとは対照的に、マーケティング的な機能に力点を置いている。マーケティング的とは、風評被害などの混乱を招くことなく、伝えるべき人に効率的かつ的確な手段を用いて安全評価情報を伝えるリスクコミュニケーション方法を意味する。

本研究は、欧米豪州など先進諸国の食品安全機構におけるリスクコミュニケーション機能について、現地調査結果を踏まえ、政策側の視点から、組織、人材、対外施策などに関して考察している。

2. ステークホルダー間とのリスクコミュニケーション形態

様々なステークホルダーとのリスクコミュニケーションは国別に異なる。東京都健康局「食品に関するリスクコミュニケーションの国外調査」（未来工学研究所委託，2004）によると、図1が示すように、アメリカはステークホルダーの利害を前面に出した「多極的リスクコミュニケーション」を実施している。他方、オーストラリア、ノルウェーは国の評価機関と産業界との友好的な関係を構築したリスクコミュニケーションを実施している。イギリス、ニュージーランド、カナダは、国の評価機関や規制管理機関主導の一元的リスクコミュニケーションが実施されている。

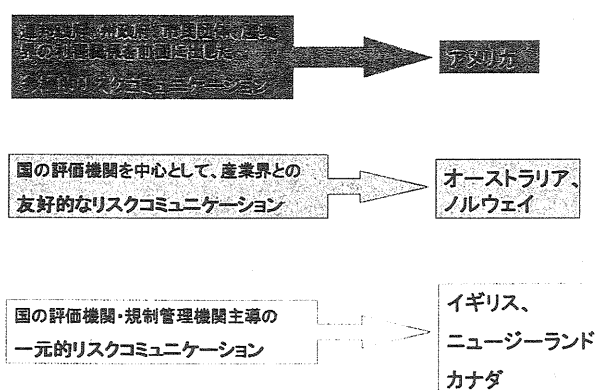


図1 諸外国の食品リスクコミュニケーションのタイプ

出典：東京都健康局『食品に関するリスクコミュニケーションの国外調査』2004

唯一カナダには、「リスクコミュニケーション・ポリシー」という国家の統一方針がある。国の行政機関や

付属機関、地方自治体、医療機関などで、組織ごとに異なる意見や情報発信を行わないように、MOU(Memorandum of Understanding)が取り交わされている。

3. 食品行政機関におけるリスクコミュニケーション機能

欧米諸国のリスクコミュニケーション部門は総じて、組織のコミュニケーション部門として間接部門に位置づけられ、組織横断的な機能を果たしている。食品個別の安全評価情報を発信する場合、食品部門の科学者や科学行政官とコミュニケーション部門スタッフが連携してファクトシートを作成する。

ことに BSE や鳥インフルエンザなどの緊急対応を要するリスクコミュニケーションの場合、マスメディアへの戦略的対応「メディア・ラインズ」が策定される。

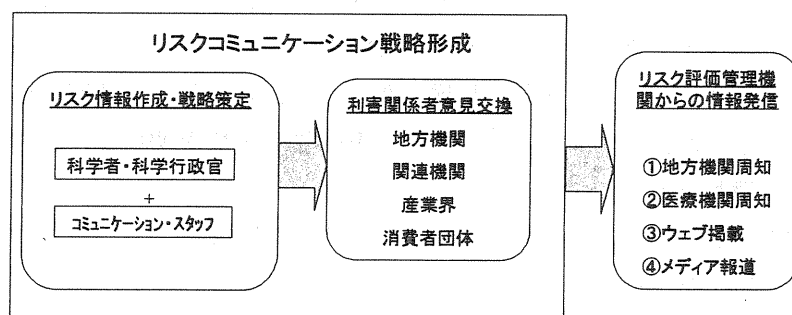


図2 リスクコミュニケーション戦略形成と情報伝達プロセス

出典：東京都健康局『食品に関するリスクコミュニケーションの国外調査』2004

このような欧米諸国のコミュニケーション部門の規模は、10 人前後と比較的小規模である。例外として、イギリスの FSA で 40 人のスタッフがおり一大マーケティング部門を呈している。総じてコミュニケーション部門の所属長は女性が多い。専門は、マーケティング、メディア、組織論、社会心理学、コミュニケーション論、サイエンスコミュニケーションなどである。人文社会科学系のバックグラウンドをもつ人が多い傾向にある。

4. 緊急対応時のリスクコミュニケーション機能

BSE や鳥インフルエンザなどが国内に発生した場合、各国の食品安全機構は緊急体制を講じる。対外組織との連携や内部体制が機動的に図られる。この場合、緊急対応のマニュアルは重要である。多くの場合、スポークスマンの選定やどの部門の誰が手順に沿ってどのように動くかといったチェックリスト形式になっている。

ここに、イギリスの最近の事例を紹介する。2005 年に欧州で最も話題になった食品安全問題は、有害食品着色料のスーダン I (Sudan I dye) である。スーダン I は、リコール対象となる食料品が数百種類に及んだことから、イギリス、欧州数カ国で大問題となった。イギリスの FSA は、スーダン I の問題発覚後に緊急対応体制をとり、問題解決にあたった。スーダン I 問題は、従来の食品安全問題と異なり、リスクの可能性のある商品が数百に及び、そのリコール商品の特定が困難であり、食品流通チェーンとの協力体制が不可欠であった。スーダン I の問題発生以後、対象商品を簡単に特定できないようなケースに備えて、様々なステークホルダーから構成される緊急対応タスクフォース (taskforce on incidents) が FSA に設置されている。

この緊急対応タスクフォースに、小売業界、食品メーカ団体、ホテル・外食産業団体、保険協会、消費者団体、生産者団体などが参加している。FSA からは、問題に関連する部門長やスタッフ、コミュニケーション部門や法務部門のスタッフなどが対応する。FSA はスーダン I の問題を経験して、リスクマネジメント及びリスクコミュニケーションにおける業界との協力体制を重視するようになった。

5. リスクコミュニケーション方法

欧米諸国のリスクコミュニケーションは、主として、的確な情報提供を実践する「マーケティング型のリスクコミュニケーション」である。食品のリスク情報は、国民全般に周知するコンテンツと、ある特定の人々、例えば妊婦などに知らせるべきものがある。加えて、食品のリスク情報を知らせると同時にその食品の健康上のメリットを伝えなければならない場合がある。例えば魚介類の化学汚染に関するファクトシートは、メリットとデメリットの二つの相反する側面を伝えなければならない。このような場合、コンテンツのフレーミングを行い、誰に、何を、どのように伝えるべきか整理したうえで、コンテンツ情報の作成と、伝達するメディアを選択する。メディアとしては、マスメディア以外に、専門誌や医療機関など、伝達すべき人が確実に情報アクセスできるメディアが選択される。

例えば、イギリスの FSA は、鳥インフルエンザに関するリスク情報を、二つのアプローチから発信している。ひとつは「食べても危険はない」というシンプルなメッセージを送ること、もうひとつは鳥インフルエンザがイギリスに発生した場合の対応をアドバイスしている。オランダの VWA は空港など海外との窓口となる場所にリスク情報を発信している。

他方、相互理解のためのリスクコミュニケーションも重要である。欧州各国の食品安全庁では、日本の食品安全委員会が開催している意見交換会に類似した会議は開催されていない。一般市民のリスク認知や意見については、フォーカスグループの手法を用いて情報収集している。一般市民と専門家が参加するコンセンサス会議は、リスク評価機関ではなく、リスク管理機関によって、GM 食品など進行中の問題を対象に開催されている。欧州の事例では、コンセンサス会議は、定例的な会議ではなく、政治家が必要性を唱えて開催されているという。

6. 考察と課題

今日の欧米諸国、日本における食品のリスクコミュニケーションの課題は、いかに民主的なリスクコミュニケーション「参加型リスクコミュニケーション」を実践していくかである。筆者は、BSE 問題発生時に政策側として関与したイギリス保健省のピーター・ベネットにインタビューを行った。ベネットは「プロセスをオープンにすること”Open the Process”、そのことがリスクコミュニケーションにおいて最も重要である」と指摘している。

図 3 は諸外国のリスクコミュニケーションの実態から作成した食品のリスクコミュニケーション進化モデルである。欧米諸国は「マーケティング型リスクコミュニケーション」を実践している。ステークホルダーからの意見収集はフォーカスグループや個別の委員会を開催して行われている。他方、我が国は「教育的なリスクコミュニケーション」と「参加型リスクコミュニケーション」の混合したリスクコミュニケーションを実践している。このリスクコミュニケーションは、専門家と一般市民とのコミュニケーションが同時に行われているが、一般市民からの意見の反映が不透明であり、形式的であるとも言える。

専門家と一般市民との双方向のコミュニケーションを同時に行うか、或いは別の形態で行うのが良いのか、民主的で効果的なリスクコミュニケーションを実践していくためには、今後、欧米諸国と日本とが協調して検討することも必要であると思われる。

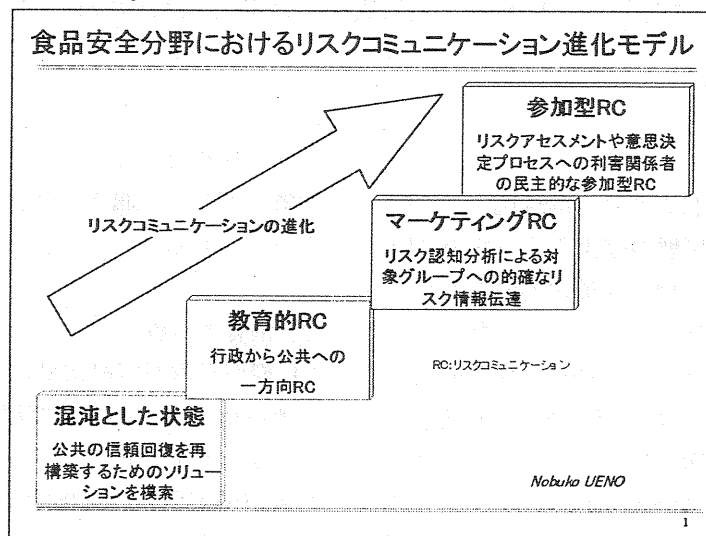


図3 食品リスクコミュニケーションの進化モデル

付記 本研究は内閣府食品安全委員会公募研究課題「効果的な食品安全のリスクコミュニケーションのあり方に関する研究（代表：関澤純）」平成 17 年上野分担「欧州における効果的な食品のリスクコミュニケーションに関する実態調査」18 年上野分担「北米における効果的な食品のリスクコミュニケーションに関する実態調査」に基づいている。

参考文献

東京都健康局『食品に関するリスクコミュニケーションの国外調査』2004, 財団法人未来工学研究所委託調査報告書

上野伸子「欧州のリスクコミュニケーション」2006.7, 技術と経済

上野伸子「食品の風評被害とマスメディア」2006.7, 月間民法

上野伸子「食品の風評被害と軽減対策」2005.3, 技術と経済

Bennett, P., "Communicating About Risks to Public Health, Pointers to Good Practice", 1999

Kleef, E., Frewer, L., et al., "Perceptions of Food Risk Management among Key Stakeholders: Results from a Cross-European Study", 2006

Chartier, J. et al., "Risk Communication and Government", 2001, CFIA report

吉川肇子, 『リスクとつきあう 危険な時代のコミュニケーション』2000, 有斐閣選書

新山陽子, 工藤春代「リスクアナリシスと食品安全行政・日本と欧・米・豪」, 新山陽子編『食品安全システムの実践理論』2004, 昭和堂, p242-272

平川秀幸, 城山英明「日本の食品安全行政改革と食品安全委員会」2005.1, 『科学』, p93-97