

食品のリスクコミュニケーションに関する 海外調査報告書 (英国・ドイツ)

平成 15 年 1 月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

はじめに

2001年9月11日に公表されたわが国における「いわゆる狂牛病＝牛海綿状脳症（Bovine Spongiform Encephalopathy ; BSE）」の発生は、わが国農政、とくに食品行政に革命的な変革を迫った。

それまでの「わが国は BSE 清浄国である」という主張は一夜にして 180 度転換し、いろいろな手違いもあって、国民はパニック状態となり、食品行政に対する信頼は大きな後退を余儀なくされた。

その後、BSE 問題の対応の検証などを目的に設置された「BSE 問題に関する調査検討委員会」においては、「リスクコミュニケーションが欠落していたことも混乱の原因であった」旨の総括がなされ、農林水産行政に適切なリスクコミュニケーション手法を導入することが緊急の課題となった。

当農林水産政策情報センターにおいては、こうした状況を踏まえて、平成 14 年度と 15 年度において「畜産分野を中心とする食品のリスクコミュニケーションに関する調査研究」をメインテーマの 1 つとして取り組むこととした。

しかしながらリスクコミュニケーションに関する調査研究の蓄積は、残念ながら、わが国にはほとんど見当たらず、諸外国の先例に学ぶ必要があるため、当センターでは、平成 14 年 10 月から 11 月にかけて海外調査を実施した。

この冊子は、これらの調査のうち、当センター調査局長伊藤威彦が英国とドイツにおいて実施した結果を取りまとめたものである。

この調査では、英国の環境・食料・農村地域省（DEFRA）、食品基準庁（FSA）、食肉畜産委員会（MLC）、消費者協会（CA）の担当者の方々および在英日本大使館豊田郁郎参事官、ならびにドイツの連邦消費者保護・食料・農業省（BMVEL）、連邦リスク評価研究所（BfR）、バイエルン州政府の方々および在独日本大使館信夫隆生一等書記官からひとかたならぬご協力をいただいた。また、通訳をしていただいた藤原百合恵さん（英国）、大西陽子さん（ドイツ）には、いろいろとご苦勞をおかけした。この紙面を借りて、心から感謝申し上げる次第である。

目 次

はじめに

冒頭要約	1
第 1 章 調査の目的と調査対象	7
第 2 章 英国におけるリスクコミュニケーションへの取り組み状況	11
第 1 節 英国政府のリスクへの取り組み状況	11
第 2 節 食品基準庁（Food Standards Agency ; FSA）の取り組み状況	13
第 3 節 環境・食料・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA）の取り組み状況	23
第 4 節 食肉畜産委員会（Meat and Livestock Commission ; MLC）の BSE 問題への取り組み —— 緊急事態への対応の実例 ——	34
第 3 章 ドイツにおけるリスクコミュニケーション実施状況	45
第 1 節 最近のドイツにおける食品行政の推移	45
第 2 節 連邦リスク評価研究所（Bundesinstitut für Risikobewertung ; BfR）の取り組み状況	57
第 3 節 消費者保護・食料・農業省（Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ; BMVEL）の取り組み状況	79
第 4 節 バイエルン州政府の住民に対する食品の安全に関する 情報の提供状況	83

冒頭要約

この報告書は、食品の安全性に関するリスクコミュニケーションについて、英国とドイツの取り組み状況等を調査した結果を取りまとめたものである。

（調査対象とテーマ）

調査対象とテーマは、次のとおりである。

- ① 英国・食品基準庁の食品安全に果たす役割りとリスクコミュニケーションへの取り組み状況
- ② 英国・環境・食料・農村地域省におけるリスクコーディネーターの役割りとリスクコミュニケーションへの取り組み状況
- ③ 1996 年に BSE 問題が発生した際の英国・食肉畜産委員会におけるリスクコミュニケーションへの取り組み状況（リスクコミュニケーション実施の実例）
- ④ 2002 年 11 月発足のドイツ・連邦リスク評価研究所におけるリスクコミュニケーションへの取り組み状況
- ⑤ ドイツ・連邦消費者保護・食料・農業省における青少年に対する食品安全教育や情報提供の取り組み状況
- ⑥ ドイツ・バイエルン州における食品安全情報の提供手法

（調査結果の概要）

1 英国政府のリスクへの取り組み状況

英国政府は、1992 年以降、リスクアセスメントに関し各省担当者からなる連絡グループ（ILGRA）を組織してリスク問題全般に取り組んできた。しかし食品安全の分野においては、1996 年の BSE 問題発生以降、食品安全の担当省である農業・漁業・食料省が国民の信頼を失い、食品基準庁の発足、（口蹄疫の大発生も加わって）環境・食料・農村地域省への改組を余儀なくされた。こうしたこともあって、2002 年 11 月には、内閣府からリスク管理の改革への新しい提案が行われ、今後 2 年計画で政府全体としてリスクへの取り組みを改革していくこととなった。

2 食品基準庁（FSA）の取り組み状況

1996 年の BSE 問題発生の際、当時の食品安全担当省である農業・漁業・食料省の対応は国民の信頼を失うものであった、という反省の上に立ち、食品基準庁では、これをリスク対応の原点として、農業・漁業・食料省が行わなかった「オープンミーティングの開催」「情報の公開」「知らないことは知らないと発表する」等の取り組みを行っている。しかし、現在ヨーロッパで問題視されている「羊の BSE 問題」を例に、確認されていない段階で情報を流すことは無用に国民の不安をあおる、という批判との戦いでもあ

る、との悩みもうかがえた。

以上のほか、食品基準庁の概要、EU で推進している「General Food Law」への食品基準庁の対応の状況について、記述した。

3 環境・食料・農村地域省（DEFRA）の取り組み状況

環境・食料・農村地域省リスク・コーディネーター・Edgar Black 氏との会見記録である。

彼は、省が直面すべきリスク課題を描き出し、それに対応するグッドプラクティスを推し進めていく任務を負っている。「よきリスクマネジメントは、上級職員が主導権を握るべき」、「消費者とのコミュニケーションは、オープン、オネスト、ツーウェイ」というのが彼のコンセプトであったが、一方において、省内職員のリスクおよびリスクコミュニケーションに対する意識が高くないという悩みも抱えていた。

以上のほか、Black 氏提供の環境・食料・農村地域省資料から、その一部の「意思決定過程への市民参加を図るための技術」の一覧を掲載した。

4 食肉畜産委員会（MLC）の BSE 問題への対処

1996 年に BSE 問題が発生した当時の食肉畜産委員会の担当者・Chris Lamb 氏との会見記録である。

食肉畜産委員会は、1996 年に BSE 問題が発生して食肉の消費が下がったとき、あらゆる階層の消費者からなるフォーカスグループによる議論（そのためにわざわざ心理学の専門家を雇用している）を経てその原因を究明し、認証マークを創設し、スーパーや学校給食にも働きかけて食肉需要を復活させた。それは危機管理の「プロ」の仕事であったが、プロは「ターゲットを絞り、それに集中する」ことを心がけているようである。

5 ドイツ連邦政府のリスクへの取り組み状況

ドイツにおける BSE 発生当時（2000 年 11 月）の状況は、日本とよく似ている。しかし、その後のマネジメントにおいてドイツでは、食品安全担当の 2 省が対立を解消できず、国民の信頼を失い、2001 年 1 月には食料農業省は連邦消費者保護・食料・農業省に改組され、2002 年 11 月の連邦リスク評価研究所の発足により、ようやく落ち着きを取り戻した。

以上のほか、この過程で、ドイツの食品安全担当の組織のあり方について検討した連邦消費者保護・食料・農業省ミューラー次官の作業グループの報告書抜粋も掲載した。

6 連邦リスク評価研究所（BfR）の取り組み状況

ドイツで BSE 発生が確認されたのは 2000 年 11 月であるが、その約 4 ヶ月前に BSE ではないかと疑われる牛が発見され、このとき「ドイツにおける BSE 発生の可能性」を国民に伝えるべきであった、と反省されている。しかし、問題が起きる前の「いつ」消

費者に情報を伝えるべきかは、ドイツでも難しい課題のようである。

また、現在日本では、いかに消費者の意向を把握するかが大きな課題となっているが、ドイツでは、真相を解明し、国民に情報を提供できるようにするまでが連邦政府の役割りで、「政府機関が消費者の意向を把握するという伝統、文化は存在しない」と言われたのには驚かされた。さらに、リスクコミュニケーションにあたっても、「連邦政府は共同責任者であって、本来的にコミュニケーションするのは製造者の役割」という考え方にお国柄の違いを感じさせられた。

以上のほか、調査後、連邦リスク評価研究所の担当者から送っていただいた同研究所のリスク委員会「リスクコミュニケーションに関する作業の第1回報告」の抜粋を掲載した。

7 連邦消費者保護・食料・農業省（BMVEL）における食品安全教育等の取り組み状況

リスクに関する問題が発生したときは、情報を収集し、関係先に連絡し、的を絞って対策をたて、その全過程を速やかに公表すること、というのが、2000年以降の経験による連邦消費者保護・食料・農業省のリスク対応策である。その対応マニュアルには、連絡相手先の家庭の電話や携帯電話の番号がこと細かに記載されているようである。

またドイツでは、伝統的に青少年や子供達に対する食品教育に力を入れているが、その効果の把握には、やはり苦勞しているようである。

8 バイエルン州の住民に対する情報提供の取り組み

「インターネットは、行政側が初めて手に入れた主体的に自分の言い分を住民に伝えることの出来るツールである。したがってバイエルン州政府では、食品のリスクに関する情報等について、テレビがニュースを流すごとく、新聞が記事を書くがごとく、必要十分の量の情報を、迅速かつ分かりやすくインターネットで流している」という基本的なコンセプトに感心させられた。バイエルン州政府は、インターネットだけでなく、他の手段をも併行して上手に使いながら、的を絞った効率的な情報提供を行っている。

また州政府であるバイエルン州政府は、住民と一体となった行政運営に務めており、そのために各種の手法を駆使している。さらに、青少年に対する食品教育にも熱心に取り組んでいる。

(調査者の問題意識)

以上の調査の結果、「食品安全に関するリスクコミュニケーション問題」についての問題意識を次のように整理した。

(1)『リスクコミュニケーションとは、食品安全に関する責任の一端を消費者に移管することである』

食品科学や分析技術の発達により、100%安全な食品は存在しなくなった。したがって今後は、食品のハザードといかに折り合いをつけて食べていくか、という判断が大切になってくる。英国、ドイツ両国の担当者とも、できるだけ科学的解明を行い、その情報を入手したい人に提供できるようにする、ことが政府の責任であり、その情報に基づいてどうするかは消費者の選択、としている。

わが国の国民は、西欧諸国の国民に比べて「自己責任」という観念が薄いと言われている。しかし、100%安全な食品はない以上、その「自己責任」観念の薄い国民に、これから「情報は提供するが、あとは消費者の責任」ということを受け入れてもらわなければならない。それには相当の時間と工夫が必要であろう。

(2)『食品のハザードに関する情報は、いつ、どのようなレベルのものを出すべきか』

BSE の発生のような大きな出来事について、混乱を起こすことなく公表することは不可能である。したがって、「言わば事件として起こる前に国民に情報を提供し、混乱を避け、ないし小さなものにするべきである」「わからない、知らないこともその旨発表すべきである」というのが、BSE 問題の経験以降、英国、ドイツ両国の担当者達の一致した見解となっている。

しかし、具体的にどうするか、となると、いろいろな意見、悩みが見られた。

- ① 英国・食品基準庁では、例えば羊の BSE 問題に関して、まだわからないことが多く、いたずらに国民の不安をあおるだけ、という批判に悩んでいた。
- ② 英国・環境・食料・農村地域省では、オープンが原則とはいいながら、「省がどんなリスクをかかえているかを全て公開するのは、非常に困難」ということであった。
- ③ ドイツ連邦リスク評価研究所では、ドイツ最初の BSE 発生の数ヶ月前に BSE の疑いがある牛が発見された際、ただちに「学者の見解」を求め、「政府は未確認だが、学者は BSE 発生の可能性ありと言っている」というかたちで公表すべきであった、としている。
- ④ ドイツ・バイエルン州政府では、クライシスが起こる前に市民達に情報を伝えるべきとしながらも、まだ起きていないことについて一般市民に情熱をもって伝達することは難しい、とのことであった。

このテーマは、その国民の国民性に大きく左右される面がある。パニックに陥りやすい日本人の国民性にぴったりの時期、レベルを早く見出すことが必要である。

(3)『インターネットを用いて、マスコミがニュースや記事を流す感覚で、情報を流すべきである』

「インターネットは、行政側が初めて手に入れた、自分で主体的に情報を流すことができるツールである」というバイエルン州政府担当者の言には、目を見開かされる思いであった。マスコミに情報提供したところ、全然違った意図のニュースとなって世の混乱を招いた、ということは、ままたあることである。食品の安全問題に限らず、せっかく手に入れたツールは有効に使いたいものである。

(4)『リスクに関する情報は、一本化しなくてはならない。』

食品のリスクに関して事件が起きたとき、マスコミがこれを報道するのは当然であるが、えてして、取材先の分散により取材先の数だけの情報が生まれ勝ちである。

これに対して英国、ドイツでは、次のように対処していた。

① 英国・食肉畜産委員会では、BSE 問題の発生に際し、「自分達が他の誰よりも知識が豊富になることにより、取材する者が自分達を取材しなければ意味がない」ようにした。

② バイエルン州政府では、(3)で述べたように意図が違った情報が流れることを防止するとともに、政府内部の連絡網を整備し、いろいろな角度から当該問題を分析しつつも、「外に出るときには一つの情報」に収束するようにしている。

いずれも、情報を出しっぱなしではなく、自らの努力や工夫が伴われている。このような正しい情報に一本化する努力や工夫も、これから情報を提供する側の義務と言えるのではないだろうか。

第 1 章 調査の目的と調査対象

1 調査の目的

リスクへの取り組みについては、世界的には 1995 年から FAO/WHO などで行われていたが、わが国では、2001 年の BSE 発生後の「BSE 問題に関する調査検討委員会」の調査報告書において「BSE 発生に伴う混乱は、リスクコミュニケーションの欠落も一つの原因である」旨の総括がされたときから、農林水産行政の重要なテーマとなった。

こうした経緯の新しさから、わが国においてリスクへの取り組みに関する蓄積はほとんどないと言うに等しく、緊急に先進諸外国の実例を調査する必要があった。

そこで、先進諸外国のうち、BSE 問題の最初の発生国である英国と、BSE 問題発生当時の事情がわが国によく似ているドイツ連邦共和国について、調査することとした。

英国は、1996 年の「BSE が人間にも感染する恐れがある」という発表に伴い、当時の「農業・漁業・食料省」の対応に非難が集中し、同省は「食品基準庁」の発足と（口蹄疫の大発生もあって）「環境・食料・農村地域省」への改組を余儀なくされ、リスクへの取り組みに関しても抜本的な発想の転換が求められた。そうした中であって、酪農業者等の業界団体である食肉畜産委員会は、牛肉の需要減退の要因をつきとめ、具体的な対応策を講じて、牛肉需要をもとにもどした。

以上の点を頭において、英国では、食品基準庁、環境・食料・農村地域省においてリスクコミュニケーションの取り組み状況を調査するとともに、リスクコミュニケーションの実例として 1996 年当時における食肉畜産委員会の取り組み状況を調査することとした。

ドイツ連邦共和国は、わが国に非常によく似た形で 2000 年に BSE 発生事件がおき、食品の安全性に関する行政組織が抜本的に改組され、BSE 発生当時のいろいろな対応のまずさの反省の上にたってリスクコミュニケーションなどの取り組みが行われている。また伝統的に青少年や子供達を対象とした食品教育も行われている。さらに、地方分権が確立しているドイツでは、州政府が独自の食品安全に関するリスクコミュニケーションや青少年教育を実施している。

以上の点を頭において、ドイツ連邦共和国では、リスクアセスメントとリスクコミュニケーションの担当部局である連邦リスク評価研究所、リスクアセスメントとリスクマネジメントのコーディネーター役の連邦消費者保護・食料・農業省を調査するとともに、バイエルン州における様々な取り組みについて調査することとした。

2 調査事項

- * 英国
 - ・ 食品基準庁におけるリスクコミュニケーションへの取り組み状況
 - ・ 環境・食料・農村地域省におけるリスクコーディネーターの役割りとリスクコミュニケーションへの取り組み状況
 - ・ 1996 年の BSE 問題の際の食肉畜産委員会におけるリスクコミュニケーション実施の実例

- * ドイツ
 - ・ 連邦リスク評価研究所におけるリスクコミュニケーションへの取り組み状況
 - ・ 連邦消費者保護・食料・農業省における青少年に対する食品安全教育や情報提供の取り組み状況
 - ・ バイエルン州における食品安全情報の提供の実例

3 調査日程

10 月 31 日 (金)	成田空港発 ヒースロー空港到着 通訳との打ちあわせ
11 月 1 日 (金)	食肉畜産委員会調査
11 月 2 日 (土)	書類整理 通訳との打ちあわせ
11 月 3 日 (日)	書類整理
11 月 4 日 (月)	(政策評価調査)
11 月 5 日 (火)	食品基準庁調査 在英日本大使館との打ちあわせ
11 月 6 日 (水)	(政策評価調査)
11 月 7 日 (木)	環境・食料・農村地域省調査 消費者委員会調査
11 月 8 日 (金)	(政策評価調査)
11 月 9 日 (土)	ヒースロー空港発 ベルリン空港着 在独大使館との打ちあわせ
11 月 10 日 (日)	書類整理 通訳との打ちあわせ
11 月 11 日 (月)	(政策評価調査) 在独大使館との打ちあわせ
11 月 12 日 (火)	連邦リスク評価研究所調査 バイエルン州へ移動
11 月 13 日 (水)	バイエルン州政府調査 ボンヘ移動
11 月 14 日 (木)	連邦消費者保護・食料・農業省調査
11 月 15 日 (金)	通訳との調査結果のまとめの打ちあわせ 資料整理
11 月 16 日 (土)	ボン空港発 フランクフルト空港経由
11 月 17 日 (日)	成田空港着

(参考) 用語について

* ハザード (Hazard) とリスク (Risk)

食品の場合、健康に悪影響をもたらす可能性のある食品中の生物学的、科学的または物理的な物質・物体または食品の状態を「ハザード (Hazard)」といい、食品中にハザードが存在する結果として生じる健康への悪影響の起こる確立とその程度の関数を「リスク (Risk)」という。

* リスクアナリシス (Risk Analysis)

国民、またはある集団がハザードにさらされる可能性がある場合、その状況をコントロールする過程をいい、可能な範囲内で、事故を未然に防いだり、悪影響の起こる確立や程度を低減することなどを目的とする。

リスクアセスメント、リスクマネジメント、リスクコミュニケーションの3つの要素からなるが、この3要素は、必ずしもこの順に進行するというものではなく、また、互いに相互作用しなければならない。

* リスクアセスメント (Risk Assessment)

食品の場合には、食品中に含まれるハザードを摂取することによってどのような健康への悪影響が、どのような確率で起きうるかを、科学的に評価する過程をいい、ハザードの同定 (Hazard Identification)、ハザードの特性づけ (Hazard Characterization)、暴露評価 (Exposure Assessment)、リスクの判定 (Risk Characterization) の4つのステップからなる。

* リスクマネジメント (Risk management)

全ての関係者と協議しながら、政策の選択肢を慎重に考慮することで、リスクアセスメントとは機能的に分離していなければならない (相互作用は確立されていなければならない)。

リスクエバリュエーション (実施の有無を含むリスクアセスメント政策の決定、リスクアセスメント後の結果の検討等) も、リスクマネジメントの要素である。

* リスクコミュニケーション (Risk Communication)

リスク評価者、リスク管理者、その他関係者の間で、リスク及びリスク関連要因に係る情報及び意見を交換すること。

第2章 英国におけるリスクコミュニケーションへの取り組み状況

第1節 英国政府のリスクへの取り組み状況

(1) 英国政府は、1992年、全省庁のリスク問題担当官からなる「リスクアセスメントに関する省庁間連絡グループ(Inter-Departmental Liaison Group on Risk Assessment ; ILGRA)」を設け、年2～3回の主会合、年4～5回のサブ会合を重ね、食品だけでなく、あらゆる種類のリスクに対する政府の取り組みについて研究を重ねてきた。

(2) こうした英国における「リスクへの取り組み」に、1996年の英国政府による「いわゆる狂牛病＝牛海綿状脳症(Bovine Spongiform Endephalopathy ; BSE)が人間に感染する可能性がある」という発表は大きな影を落とした。

(3) それまでBSEが人間に感染する可能性を全面的に否定してきた農業・漁業・食料省(Ministry of Agriculture Fisheries and Food ; MAFF)は、これにより国民の信頼を裏切ってしまった。そして、その後口蹄疫の発生に際しても国民の信頼を損なってしまうような対応が続いたため、2000年4月には食品基準庁(Food Standards Agency ; FSA)の発足、2001年6月には環境・食料・農村地域省(Department for Environment Food and Rural Affairs ; DEFRA)への改組を余儀なくされた。

(筆者注) 英国に限らずヨーロッパの国々の国民は、自らの政府、国民に対する信頼感が強く、よほどのことがない限り、それが失われることはない。

したがって国民の信頼を失ってしまった組織は、例え「省」といっても消滅してしまわざるをえなくなるようである。

(4) 一方、英国政府・内閣府(Cabinet Office)は、BSE問題他を主たる契機として、リスクに対する政府の対応の改革の方向について研究を重ね、2002年11月、「公共機関によるリスクの管理の改革への新規提案(Newproposals to Improve Management of Risks by Public Sector)」というレポート(以下「新規提案」という。)を発表、政府全体としてのリスクへの取り組みの改革の方向を示した。

なお、この新規提案の中には、ILGRAの会合をとりやめにする提案があり、今後ILGRAは会合を行わない方向のようである。

(5) 新規提案の中には、各省庁にリスク改革コーディネーター(Risk Improve Coordinator)を設置し、次の5つの原則に留意しつつ、2年計画でリスクへの取り

組みを改革することがうたわれている。

* 5つの原則

「情報公開と透明性」	Openness and Transparency
「関係者の参画」	Engagement
「適切な対応措置と予防措置」	Proportionality and Precaution
「証拠に基づく決定」	Evidence
「責任の所在」	Responsibility

(6) なお、付録で各国の政府のリスクへの取り組み状況の分析が掲載されており、それによると、政府としての対応ができているのは次の3カ国（ないし4カ国）だけとのことである。

- ・ カナダ
- ・ オーストラリア
- ・ ニュージーランド
- ・ （かなりグレードが下がって、フィンランド）

米国は、リスクに関する所管が多く、省にまたがっているためか、政府としての対応ができている国にノミネートされていない。

第2節 食品基準庁（Food Standards Agency；FSA）の取り組み状況

英国・食品基準庁（Food Standards Agency；FSA）は、「いわゆる狂牛病＝牛海綿状脳症（Bovine Spongiform Encephalopathy；BSE）問題」（BSE が人間にも感染する可能性がある旨の発表に起因する一連のパニック等）によって当時の英国・農業・漁業・食料省（Ministry of Agriculture, Fisheries and Food；MAFF）が国民の信頼を失い、食品の安全性に関し独立した機関が必要とされたことから、2000年4月1日に発足した。各省から独立した地位を与えられている Non Ministerial Department と呼ばれる機関である。

2002年11月5日、FSA を訪問し、英国における食品に関するリスクコミュニケーションの実施状況を調査した。

1 FSA のリスクコミュニケーション

（FSA の原点）

（1）1枚の写真がFSAのリスクコミュニケーションの原点となっている。

下の写真は、BSE問題が発生した1996年、当時のMAFF担当大臣が10歳くらいの自分の娘と一緒にハンバーガーを食べているもので、TVやプレスを通じて英国内は勿論、世界に流れ、有名になった。これをメディアが全く違った、悪い活用をしたため、彼は「殺人者」とまで評された。



- (2) この写真は、あの当時、「BSE がどのように取り扱われているかについて、一般の人達が、何を、どのくらい聞かされていたのか」を示すものである、と受け止められている。

(リスクコミュニケーションを行う姿勢)

- (3) このため、FSA では、当時の MAFF の BSE 問題対応をレビューし、消費者に対して MAFF とは異なる姿勢でのリスクコミュニケーションが必要ということを学んだ。そこで、消費者第一、エビデンスに基づいた行動を心がけるとともに、ステークホルダー、コンシューマー、インダストリーの人達、ファーマーといった一般の人達に参加してもらって「オープンミーティング」を開き、その「**結果や、ミーティングで発見したことをオープンにし、ホームページにどんどん載せる**」ことをやった。

FSA がスタートしたとき、信用度は低く、その状況をどう回復するか、ということが一番大きな課題であったが、以上のような取り組みの結果、現在では、多くの国民が FSA の行うことに対し、信頼を寄せるようになった。

現在の FSA の基本姿勢をまとめると、次のとおりである。

- ① 消費者第一
- ② エビデンスに基づく行動
- ③ オープンミーティングの開催
- ④ 情報の公表
- ⑤ 知らないこと、わからないことの明確化

- (注) 2002 年 2 月のアンケート調査では、61%の消費者が FSA の役割について信頼している、と答えている。

また当センターの消費者協会 (Consumer's Association) の訪問調査においても、「FSA は信頼できる」旨の回答を得ている。

(リスク情報について)

- (4) リスクへのアプローチに際しては、専門家のアドバイスをしっかり受けて情報を流している。消費者を大人として扱っているので、分からないことは、はっきり分からないと言っている。

また新しい規制を制定するとき、また規則の改廃を行うときは、必ず RIA (規制インパクト分析) を行う。ステークホルダーや関係者を参加させるとともに、コンサルテーションを行うことにより、透明性を確保している。科学的 Data にかかわっているので、新規事項でも変更事項でも情報公開することに恐れを感じてはいない。途中で決定が変わったとしても、変わったということをしっかり伝えている。

危険に関しては、「常に首尾一貫していること」、「危険の大きさに応じて動くこと」を心がけている。

(注) コンサルテーションは、英国において新しい規制を制定するとき、ないし規制の改廃をするときに行われる手続きで、わが国のパブリックコメントの手続きをすべての利害関係者に手紙を出して行うようなものである。多いときには、600 通にも及ぶ手紙を発送するとのことである。

(羊の BSE 問題 = 現在直面しているリスクコミュニケーション問題)

(5) 現在、FSA が直面している一番難しいリスクコミュニケーション問題は、羊に考えられる BSE の問題である。

(注) 実験として羊の脳に直接 BSE を打ち込んだところ BSE 感染羊になったため、理論上は羊にも BSE が発生するとされたが、自然状態では 1 頭も発生事例がない。

仮に自然状態で羊に BSE が発生したら、直ちに次のような措置を採ることとされている。

リスクアセスメントを行った後、

- ① 牛と同様、一定年齢以上の牛を Food Chain の中に入れない。
- ② BSE にかかった患畜の DNA を調べ、同タイプの羊を排除する。
- ③ 最終的には全部の羊を食用から外す。

(わからないこと、知らないことを情報公開することの限界)

(6) 羊の BSE 問題に関して何回もくりかえしリスクコミュニケーションを行っているが、FSA の思うように進まない。というのは、FSA としてはオープンでありたいのだが、この問題に関してはわからないことが多すぎるため、どういうことをアドバイスしたらいいのか、どういうことを伝えていったらいいのか、わからないことが多く、それがこの問題を難しくしている原因である。FSA としては、とにかく持続的に、ステディなアプローチをとることが大事であると思っている。

(7) FSA では「**何を知っており何を知らないかについて、全て公開する必要がある**」と思っている。

しかし、このために非難されることもある。例えば羊の BSE 問題の場合、「必要もないのに消費者を怖がらせることはないのではないか」、「FSA としてはラム肉に影響があるのかどうかわからない訳だし、食べるなど言っていないのなら何故情報を流して消費者を怖がらせる必要があるのだ」と言われている。

ただ「**FSA としては、そういう情報を与える責任を負っている**」、と考えている。「**消費者は皆大人なので、自分達が与えられた情報の中で自分達の決断を下すべき**」であり、FSA の情報により、そこに危険の可能性があると感じたのなら、例えばそれが小さくても食べない、というのも消費者の 1 つの選択である。

(伝える言葉を選ぶ)

(8) だから、そういう「**情報を流すときには言葉を選ぶ**。」すなわち言葉に気をつけなくてはならない。羊の BSE 問題についても、あくまで FSA は、安全であると言っているのではなく、理論上そういう可能性がある、と言っているにすぎない。

(誰にコミュニケーションするか)

(9) 選ばなくてはならないのは、言葉だけではなく、「**誰にコミュニケーションを図るかについても選ばなくてはならない**。」

FSA としては、一番影響を受けるであろう人達にリスクコミュニケーションのターゲットを絞っている。

羊の BSE 問題のケースで、例えばラムに関して言えば、アフリカ、アラブのモスレムの人達がマトンを食べるので、この人達が一番影響がある。このため、先週の土曜日(2002 年 11 月 2 日)にミーティングを開き、グループリーダーに集まってもらって羊の BSE 問題についての情報を流し、その人達のネットワークでメンバーに情報を流してもらった。ただ、ここでも、「**情報を流した、というだけで、食べるな、とは一言も言っていない**。」

(FSA の取り組み体制)

(10) FSA は、リスクアセスメント、リスクマネジメント、リスクコミュニケーションの全てをやることができるという強みを持っている。

リスクアセスメントをやる科学者達がいて、その人達が科学的な面、あるいは毒について研究しているから、リスクマネジメントを計画しそれを実施する人達は、科学者達からのエビデンスに沿った情報に基づいて、最善のアクションを行ったり、メディア、ステークホルダー、ウェブサイトを通して正しい情報を流したりすることができる。

消費者の信頼、信用を得るということは大変重要で、いかにいいプレスリリース、ホームページの作成をしようとも、信用がなければそれらは生きない。FSA は、歴史的にみても非常にチャレンジな立場におかれているが、消費者の信用を回復するという大事な点については、サーベイのフィードバックで受けている感じでは、回復し始めている。FSA の責任は非常に大きなものであり、国民の信用が不可欠であるが、科学的な情報であれ一般的な情報であれ、仮に 1 回でも間違っただけを流せば、非常に簡単に信用を失ってしまう。FSA は、従前の農業・漁業・食料省のやり方とは違ったやり方をしているので、いろいろなことに細心の注意を払う必要がある。

FSA は、世界の中でリスクコミュニケーションのエキスパートという訳ではなく、他の国にこうせよ、ということとはできないが、我々の経験は、他の国にとっても、役に立つものである、と考えている。

(オープンミーティングについての質疑応答)

問 オープンミーティングは何回ぐらい、どのくらいの人を集めて開いたのか。

答 オープンミーティングはまだ続いているが、初回のときは招待状を 100 通以上出し、50 人以上の人達が出席した。その中には、団体の人もいたし、vCJD（クロイツフェルト・ヤコブ病）で亡くなった人の家族も、ジャーナリストもいた。内容は、ステークホルダーに全て流している。

問 オープンミーティングの結果は、政策に反映されているのか。

答 「**反映されている。**」これだけでなく、ステークホルダーミーティングとかコンサルテーション、ウェブサイトの情報等をいろいろ集めてレポートにし、それを幹部委員会（Board）に報告し、「**Board もこれを判断材料に使っている。**」

問 集まった人達の代表制、すなわちこうした人達を集めたのだから国民の意見を代表している、ということをどう確保したのか。

答 興味を持っているグループは業界の人から消費者まで幅広いので、できるだけ広い範囲の人の意見を求めるべく努力している。いろいろな人がいろいろな形で意見を持っているので、パブリックの意見としてまとめるのは難しいが、ホームページその他で公開して、できるだけ多くの意見を集められるよう努めている

問 意見を集約するのは難しいのではないか。

答 難しいし、そのプロセスについては引き続き学習中である。

いろいろな意見を持つ人達を 1 つのテーブルに集めて意見を交換してもらうという方法は、お互いの中で合意に達するにはいい方法である。例えば外にいる人が中にいる人を撃つのは簡単だが、中に入ってテーブルを囲むとそこに現実が出てくるのでそう簡単に撃てなくなる。

2 General Food Law の制定

2002 年 2 月、EU にも食品基準局（European Food Standards Authority ;EFSA）が発足した。しかし、その本格的活動はおそらく来年に入ってからのことと思われる。

それに代わって、閣僚による委員会が開催され、84 項目の Action Plan が示された（White Paper で公開）のを受け、食品安全に関する各国の協調性を目指して、2002 年 2 月、General Food Law が制定された。

英国 FSA は、英国を代表してこうした対外交渉を担当する責務を有しており、General Food Law 制定の動きにも呼応して、会合に正式に出席して意見を述べるだけでなく、非公式にもコンタクトを絶やさずに制定に関与した。こうした経過もあって、この Regulation は、英国事情にぴったりマッチしている。

各国でも、それぞれ国内用の食品安全規則はこれまでもあったが、この Regulation のねらいは、各国が情報をプールすることによって、その国に発生するかも知れないリスクを早いうちから分析し、大きな問題としないようにすることであり、また、安全でない食べ物を定義し、見つけ、それを売ることを制限することである。

主な内容は、次のとおりである。

- ① 各国の Food Law のフレームを定める。
- ② 各国の共通行動基準を作り上げる。
- ③ 食品と Food Chain に入る動物のえさ（すなわちペットのえさを除く）の製造会社に対する要求事項を定める。具体的には、2005 年 1 月 1 日以降、
 - ア トレーサビリティを確立する。
 - イ 食品に危険があった場合のリコールシステムを作るとともに、当局にも直ちに連絡することを義務付ける。
- ④ Rapid Alarm System を確立する。
（注；食品に関し、何らかの問題が生じたときには、EU を通じて直ちに他の国に対して知らせる義務を課す措置。）

(参考 1) FSA の概要

1 FSA について

(1) FSAは、『食品の安全性と基準を所管する』

『英国・環境・食料・農村地域省から分離された』

『省に属さない』

機関である。

各省から独立しているが、保健省の大臣には報告の義務を負っており、議会には保健大臣を通じて報告を行っている。

(2) FSA の根拠法は、1999 年の食品基準法 (Food Standards Law) である。

職務権限もこの法律によるほか、EU からの指示により行うものがある。

(注) EU の指示には、Directive と Regulation があり、

Directive は「こういう内容のことをしなさい、やりかたはその国におまかせする」というもの、

Regulation は、「EU が定めたとおりに実施しなくてはならない」規制である。

(3) 業務運営の第一目的は

- ① 食品に関して国民の健康を守ること

- ② 食品に関して消費者の利益を守ること であり、

業務は、

- ① 食品の安全性に関する政策の企画（実施はLocal Authority（499団体））

- ## ② 食品の基準の設定

- ### ③ 食肉の検査

- ④ 食品の安全性に関する対外交渉（特にEU）である。

(4) 政策決定は、消費者第一主義 (Consumer First) をモットーとして、幹部委員会 (Board) によって行われる。

Board のメンバーは全部で 14 名、長官 (Chairman)、副長官 (Vice-chairman) は内閣から指名され、スコットランドから 2 名、ウェールズ、北アイルランドから各 1 名が指名されているが、そのほかの 8 名は公募(任期は 3 年間)されている。したがっていろいろな職種の人達で構成されている。

(5) Board は、年8回開催されているが、会議自体が公開で行われ、聴衆との質疑の時間も設けられている。多いときには、100名以上の人達が集まることもある。その過程、結果は全てホームページで公表されている。

また各種の委員会が設けられており、委員会の委員には消費者代表も含まれている。

委員会のほかに、Consumer Community Membership というものがあり、6名のFSAの活動に興味を持つ消費者にボランティアで委員になってもらい、問題と思う点をFSAに投げかけたり、FSAの政策に関してそれを消費者の立場から考える、ということをしてもらっている。

(6) 職員は約600名で、そのほかに食肉検査官が約1600名である。

年間予算は、約1億5000万ポンド～2億4500万ポンド(約291億円から475億円；1ポンド=194円で換算)である。

2 FSAの施策の施行について

(1) 食品に関する規制の施行は、499ある地方庁(Local Authority)が担当しており、その主な内容は次のとおりである。

- ① 食品に関する場所、すなわち加工場から小売店、レストランまでの全てを検査する。フード・マネージメント・コントロールをしっかりとやることをアドバイスするとともに、必要に応じサンプルの収集も行う。
- ② 輸入食品のチェックを行う。他の国では、通常、動物に関するものが多いが、英国では動物に関係ないものもチェックしている。
- ③ 食品の内容が正しく表示されているかについても、消費者が何を買うか判断するときの大事な指標なので、チェックする。
- ④ 食品に関する会社にはアドバイスをするとともに、問題点があれば、それを調査する。食中毒や消費者に影響を与える可能性があるものについては、その情報を流す。

(2) FSAが地方庁に期待していることは、食品の安全性に関し消費者を守ることと、消費者が買っている食品が必ずその人がそうであると理解して買ったものであることを確保する(＝正確な表示が行われているかどうかを監視する)ことである。

また、食品関係業者に対しては、一番高く維持できるスタンダードをもって営業してもらうことを期待している。

(3) FSAは、2000年度の場合、食品関係企業約60万社に対し、39万社、55万件を検査し、800件を告発した、という規模で業務を行っている。

(4) FSAと地方庁の関係はPartnershipであるが、法的にFSAが地方庁のやるべき業務の基準を定める権限や、場合によっては地方庁から一切を行う権限を剥奪する権限(使ったことはないし、通常使うつもりもない由)を持っているので、地方庁に対しては

大きな影響力をもっている。この権限により、地方庁は何を期待されているかが分かり、自分達のやっていることを FSA に知らせる義務が生じ、FSA がモニターしたり、Audit（監査）したりする根拠ともなっている。

また、FSA と地方庁の間では、Agency Framework Agreement という協定が結ばれ、地方庁が執行するサービスプランのドラフトも書くようになっている。

(5) FSA は、地方庁から、EU にデータ収集を要求されている事項を含む多くのデータを集めている。その中には、検査をどのくらい行ったか、サンプルをどのくらい集めたか、どんな後措置をとったか、どのような形で改善指導を行ったか、等も、キーエレメントとして入っている。これらは、政策をどう展開していくか、というターゲットを決めていくのに役立っている。なお、これらのデータは、すべてホームページで公開されている。

(6) Audit は、499 の地方庁のうちいくつかを選んで、毎年やっている。ベスト・プラクティスを意識したものなので、よくやっていないところだけでなく、よくやっているところも選んである。ベスト・プラクティスを全体に伝えることにより、全体のスタンダードを高めていきたい、ということが目的となっている。

Audit によって、例えばサンプルの取り方にしてもトレンドがあるということが分かり、今後、ターゲットを絞った Audit をやっていこうということになっている。

この Audit の結果に基づいて地方庁にはアクションプランを作成してもらい、サインし、6ヶ月後にチェックすることになっている。これらも全て公開されている。

(7) 規則をどう施行していくかについては、ガイドンス（Cord of Practice）を作成し、ビジネスに従事している人達に一貫性を保証している。また FSA からでかけていって、1つのテーブルで議論したり、問題点についてアドバイスしたりするトレーニングも行っている。

とくに食品のハザードについて警告を行うような場合は、FSA には EU、全国の地方庁、消費者などから情報が入ってくるので、リスクアセスメントを行い、どうしたらいいか、アドバイスする。それに対する調査を全国レベルで行わなくてはならないような大きな問題については、全体のコーディネートを FSA が引き受けたり、エキスパートを雇わなくてはならないときは財政援助をしたりして、サポートしている。

(参考2) FSA の情報公開の例

- (1) 「**危険部位について、食肉検査官がどこかの工場でしっかり管理されていないことを発見した場合、すべてウェブサイトで公開**」している。

過去にこういうアプローチはしていなかったもので、最初の頃は難しかったとのことであるが、とにかく伝えなければ、ということでこうした措置をとっている。

最初の頃には、メディアがおもしろおかしく書いたりして、かえって消費者の心配を増幅させたりもした。単に、少しの危ないものを指摘しているだけなのに、フランスから来る牛肉はすべて危ない、といったような間違った観念を植え付けてしまうこともあって、非常に難しかった、とのことであった。

しかし、こうしたオープンネスを持続していくことによって、最近では、消費者もメディアも、ウェブサイトでの公開があっても大きな注意を払うということがなくなってきている。こういうふうオープンにすることによって、国民は、自分達は守られている、自分達から情報が隠されていない、ということを再認識している。

- (2) 現在オーバー30マンス・ルール（注；BSE対策の一環として、30月齢以上の死亡牛を検査するもの）のレビューが行われている。

レビューにおいては、いろいろな人達を集めてミーティングを開き、ステーキホルダーにいろいろな意見を聞いて、それがオープンにされている。これは、一般市民のリスクに関わる問題なので、科学者の見解や政府の見解等を含め、プライベートにやるのではなく、オープンにされている。

オープンにすることは、プリンシプルとしても大事だが、BSE問題のような簡単ではない問題については、例えばvCJD（クロイツフェルト・ヤコブ病）で亡くなった人の家族、農家、消費者協会、さまざまなビジネスの人達等、いろいろな立場の考え方も違う人達を参加させることにより、その人達に自分達の行動に対する責任を持たせるためにも、そして、こうしたいろいろな人達の意見をまとめて一致したラインを作るためにも大事である。

こうしてできたレギュレーションは、いいものであり、また国民のサポートも受けられるものとなっている。

第3節 環境・食料・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs ; DEFRA）の取り組み状況

英国・環境・食料・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA）では、前身の農業・漁業・食料省が1996年のBSE問題、そしてその後に大発生した口蹄疫問題で国民の信頼を大きく損ね、2001年6月には現在の省への改組を余儀なくされたところから、2年前からリスク・コーディネーター（Risk Co-ordinator）において、また2002年4月には省としての「リスク・マネジメント戦略（Risk Management Strategy）」を公表して、省をあげて各種のリスクへの取り組みを行っている。

2002年11月7日、DEFRAのリスク・コーディネーターであるEdgar Black氏と会見して、DEFRAのリスクへの取り組みについて調査した。

（リスク・コーディネーターの役割り）

問 リスク・コーディネーターの役割りについて、伺いたい。

答 リスク・コーディネーターというのは、比較的新しいポジションで、2年ぐらい前におかれた。ただ、私自身としては1年半位なので、自分自身この仕事について勉強しなければいけないし、これを理解しようとしている。

自分のポジションは、幹部会（Management Board）の下に位置しており、自分の下にDEFRAのほかの部署があるという構成になっている。

（注）Black氏は、外見で判断する限り、40歳前後に見受けられた。

自分の第一の仕事は、マネージすべきリスクを描き出すことである。

まず、Management Boardに、自分達の省が直面している一番危険度の高い、重要なリスクは何であるかを見極めてもらう。問題点によっては非常に大きかったり、重要だったり、非常に広がっている場合もある。現在、10ないし15の大きなトピックがあるが、**大きな問題についてはシニアメンバーにやってもらわなくてはならない。**

Management Boardでは、一つのリスクに対して一人の人をオーナーという形でアポイントする。その人は、自分の責任において、そのリスクをどういうふうに管理していくかというアクションプランを作らなければならない。すなわち、オーナーに対して、そのリスクの管理に関する責任とアカウンタビリティを求めているわけである。ほとんどのアクションプランは、もうドラフトになっている。

その次のステップとしては、それを大臣に見せなければならない。そして、それを、省内で公開する。

大臣達と集まって行うこうした作業は大体年に4回であるが、時折、省全体におけるリスクを描き出す、ということをする。それは、前述の大きな問題とは違って、割合低いレベルでのリスクで、例えば各部署やエージェンシーの問題だったりする。各グループには「リスクレジスター」というものがあり、そこに登録されているものの中から出してもらおう。それによって、どういったリスクを、どういった期間内で管理しなければいけないのかという、大まかなピクチャーを Board が描くことができるようになる。

自分の二つ目の仕事は、そういった情報を省全体に流すことである。

三つ目は、リスクマネジメントの中でグッドプラクティスを奨励することである。ときにはそれがリスクコミュニケーションに関係があったり、ときには全然違ったリスクマネジメントの問題点だったりもする。ただこれはマニュアルではないので、どういうふうにコミュニケーションすればいいかというようなことは書かれておらず、あくまでもジェネラルなインフォメーションである。例えば FSA のようなところからよい事例が出た場合は、それをみんなに伝えるようにしている。

どういうふうにコンシューマーとコミュニケーションすべきかということについては、**オープン、オネスト、ツーウェイ**であること、と考えている。

以上が、リスク・コーディネーターの仕事の簡単な内容である。

(リスク・コーディネーターに選ばれた経緯)

問 Black 氏は、どういうキャリアでリスク・コーディネーターになったのか。

答 まず、この省の中には、そのスキルがなかった。

そこで、環境運輸省 (Department of the Environment, Transport and the Regions ; DETR) 健康安全部 (Health and Safety Executive ; HSE) に、リスク・コーディネーターのポジションをどういうふうに活性化させればいいのかを尋ねた。HSE から、ここに6カ月位専門の人が来てくれ、DEFRA の中から、その仕事を引き継ぐ人を探した。

自分は、リスクのプロフェッショナルではないが、以前、DEFRA の自分の前のポジションの中で、ちょっとそれに関連した仕事に就いていた。

問 6カ月間、来てくれた人は、どんな人だったのか。危機管理についてのトレーニングを受けた専門家だったのか。

問 多分そうだと思う。HSE で働いている人達のほとんどは、リスクのバックグラウンドを持っている人達である。その人も、リスクをアセスしたり、リスクレジスターしたりということに慣れている人だった。

(リスク・コーディネーターの権限)

問 リスク・コーディネーターは、リスクマネジメントに関して、ボードメンバーは別として、省内に「こうやれ」という権限を持っているのか。

答 自分には、命令する権限はない。「グッドプラクティスだからやったほうがいいよ」というかたちでエンカレッジはできるけれども、やれとは言わない。

(消費者との情報交換)

問 消費者とのツーウェイの情報交換をやるためにどういうことをやっておられるか、やろうとしておられるのか。FSA のように、サーベイをして、フォーカスグループをしてというかたちもあるのか。

答 DEFRA の部署によっては、サーベイをして、フォーカスグループをしてというかたちを取っていく可能性はあると思う。例えば、DEFRA が FSA と一緒になって BSE のステークホルダーに対してそういう活動をするかもしれない。

DEFRA は大きな組織であるから、あくまでもグッドプラクティスを奨励して、新しい変化、新しいことをどんどん推進していきたい。遺伝子組み替え食品に関する討論がどういったかたちで進んでいくかを見極めて、いいようであればそのやり方を勧めていきたい、ほかの人にも奨励していきたい、と思っている。

これは、DEFRA の核廃棄物の処理についてのコンサルテーションドキュメントの一部（放射性廃棄物を安全に管理する (Managing Radioactive Waste Safely)）であるが、どういうふうに一般の人を話し合いに参加させるか、どういうテクニックを使うのかが書いてある（参考参照）。

ただ、一般の人を参加させることに積極的なところもあれば、逆に苦手な部署もある。苦手な部署の人達は、コンサルテーションは、書面にして、それをホームページに載せるだけだと思っている。DEFRA の中にも、いろいろな違ったピクチャーがある。

(FSA との関係)

問 FSA とはどのぐらいの頻度で連絡、打ち合わせをやっているのか。

答 自分としてはFSA の同僚とあまり会っていない。逆に言うと、やらなければいけないのかもしれない。

(ILGRA について)

問 Black 氏は、「リスクアセスメントに関する省庁間連絡グループ(Inter Departmental Liaison Group on Risk Assessment ;ILGRA)」のメンバーと聞いているが、ILGRA について教えていただきたい。

答 これまで ILGRA は、それ自体としては年に2回会合が行われ、その下にサブグループがあって、それが年に2～3回、ミーティングをしてきた。しかし、ILGRA はミーティングをすることはやめると決定している。

11 月に内閣府 (Cabinet Office) のストラテジーユニット (Strategy Unit) からレポートが出版される予定 (注) であるが、そのレポートには、政府としてのリスクをどういったかたちでハンドルしていくかということについて、たくさんのレコメンデーションが書かれている。その中で彼らが推進したことの一つは、ILGRA がほかの各省にあるリスクのグループと一緒にすべきではないかということである。

(注) 『Risk ;Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty』
2002 年 11 月 20 日、公表された。

(内閣府のリスクレポートについて)

答 このレポートは、政府の中のリスクマネジメントについての非常に重要なレポートになる。リスクコミュニケーションについてもたくさん書かれている。

その中では、2 年間でリスクへの取り組みを改革することが奨励されている。もしかしたらリスクマネジメントにおけるスタンダードが作られるかもしれない。各省のリスクマネジメントのパフォーマンスも、これによって見直される可能性がある。

問 DEFRA もそれが出ると、「リスク・マネジメント戦略 (Risk Management Strategy)」を見直すことになるのか。

答 内閣府のストラテジーユニットとは、非常に密接に連携しており、そのレコメンデーションは自分としては非常に満足している。レポートは、自分達が DEFRA の中でどんどん変わっていけるきっかけになると思う。12 月に省内のリスクフォーラムをやる

こととなっているが、そのときに、先ほど言ったストラテジーユニットから人が来て、このレポートの結果について説明してくれると思う。

(DEFRA 内でのリスクフォーラムについて)

問 そのリスクフォーラムは、DEFRA の局のリスク・マネジャー達が集まってのフォーラム、討論になるのか。

答 DEFRA の各グループ、各局にリスク・マネジャー、リスク・コーディネーターと呼ばれる人がいるわけではない。自分達はその局、またはエージェンシーから、リスクマネジメントに深くかかわっている人を一人選んで代表で招待しようと思っている。その人達は、その機関のトップのこともあれば、その下のレベルの人のこともあるだろうが、いずれにしてもリスクマネジメントの一部に非常に深くかかわっている人達である。しかし、先ほど言ったように、自分達としてはリスクマネジメントを変えていきたい、よくしていきたいと思っているので、上の人にかかわってもらいたいと思っている。

(DEFRA 職員のリスク意識)

問 DEFRA の職員全体としては、リスクマネジメントやリスクコミュニケーションに対しての意識、ないしそういうことが必要であるという気持ちは強いのか。意識向上のためにやっていることはあるのか。

答 スタッフの意識調査を行ったが、その結果についてはお話できない。

対策としては沢山のことをやりたいと思っている。意識調査はあまりいい結果ではなかったので、リスクマネジメントの管理者自体の意識を変えていかなければいけないと思っている。だから、自分達がストラテジーを出したり、フォーラムをやったり、内部のためにガイダンスをしたり、Board でグッドイグザンプルを設定したり、等々のいろいろな努力をしている。

今日の午後、省の政策目標にかかわっているグループの人達とミーティングをすることになっているが、その人達のプロジェクトマネジメントやリスクマネジメントについてのスキルも向上しなければいけない、と思っている。だから、この DEFRA の中でも重要な部署にいる人達を対象として、グッドイグザンプルを作っている。

「リスク・マネージメント戦略」の中には、5年後に自分達になりたい姿も描かれている。カルチャー自体を変えていかなければいけないのだが、簡単にはできない。

リスクマネジメントは、完全なマネジメント自体の一部として見てもらいたい。

(リスクコミュニケーションの実例)

問 事件が起きたとき、パニック状態になりかけて、それをうまく鎮めたような事例があれば、教えていただきたい。

答 多分遺伝子組み替え食品に関して活動していることが、ある意味でいい例の一つかなと思う。ただ、進行中なので、結果はまだ……。

遺伝子組み替え食品に関しては、一般の人達の中に混乱を招く可能性がある。そこで、その対処方針に対して責任ある大臣が、最近、何回かにわたるパブリックミーティングを開いた。賛成派と反対派の両方の側から、エビデンスを集めた。しかし、自分達としては、この件に関してはもっとトランスペアレントなアプローチを取ろうとしている。

遺伝子組み替え食品を認めるか否かは非常に難しい決断であるが、政府がこれに関して決断を下すときに、私達はオープンにいろいろな人達とコミュニケーションを取って、コンサルトして、**「これがその証拠である」、「エビデンスである」というかたちでテーブルの上に置くことができるようにしたい。**

もう一つ、いい事例がある。FSA でも言ったかもしれないが、シープの中のBSEである。**以前は確かに、一般の人に「羊にBSEがうつる可能性はある」というふうには言わなかった**と思うが、それを一般の人に伝えるということは、もっとオープンでトランスペアレントでいたいということである。

(リスクに対する現在の取り組み)

問 以上のほか、お話しされたいことがあれば、伺いたい。

答 今リスクマネジメントに関し、大きな1枚のスライドに、リスクマネジメントはこういうふう構成されていなければいけないかを描き出したものを作っている。よいリスクマネジメントにはいろいろなポイントがあると思うが、全部は無理なので、その中でも何点かに焦点を絞っている。そのいくつかを説明する。

一つは、**「よいリスクマネジメントは上のほうから指導されるべき、上が主導権を握るべきである」**ということである。上の人達がトップリスクを国民にしっかり警告し、マネージしていかなければいけない、ということである。

次に私達が「ホライズンズキャニー」と呼んでいるものがある。そのリスクは確かに非常に遠いところにあるけれども、まるで地平線を見ているようにであっても向こうに見えているものであれば、それをしっかりと見極めるということである。

例えば、環境の変化、天候の変化である。DEFRA では、最近、これから先、80 年における変化のシナリオを発表した。80 年間を見極めることによって、現在の状況と将来的にどういうふうに変わっていくかが見られる。それによってこういったリスクが起きてくるか現在の段階で発見することができ、それをよくマネージすることができる、ということにもなる。

三番目は、一般の人達の信用をどんどん回復していくということである。BSE と口蹄疫のあと、当然、政府とくに DEFRA に関しての信頼は低くなった。だから、その信頼を回復するために、いろいろなことをしなければいけないと思う。Board が**管理しなければならぬ大きなリスクの一つが、いろいろな信用を回復する、**ということである。

四つ目は、「**ステークホルダーを参加させる**」ということである。2 月に、50 名のステイクホルダーを集めてのセミナーを開いた。このセミナーで、その人達が、私達が抱えているメインリスクをどういうふうに受け止めているか、が理解できた。

しかし、DEFRA からその人達に「自分達はあなたのリスクを管理するに当たって参加していきたい、どんどん協力していきたい」と言ったら、じゃあ、こういったリスクレジスターがあるのかを自分達に見せろと言われた。私達がそれを言うのは、すごく難しい。「**一面として、自分達はもっとオープンになっていきたいというところがあるが、リスクに関して言えば、非常に気をつけていかなければいけない。**」

問 50 人の人達を集めるときに、うまく集めないと 1 人の声の大きい人に皆が引きづられるようなことになる。DEFRA では、そういう場合、どういうふうにその人達を募集しているのか。

答 まず自分自身は 150 の、ステークホルダーグループのリストを持っている。50 人しか残念ながら受け入れることができなかったのもので、その人達に一応、招待状を送ったところ、50 人が返事をくれた。

(参考)

英国 DEFRA のレポート「放射性廃棄物を安全に管理する (Managing Radioactive Waste Safely)・英国における放射性固体廃棄物の管理政策策定のための提案 (Proposals for developing a policy for managing solid radioactive waste in the UK) 第5章 パブリック・ディベート」には、「意思決定過程への市民参加を図るための技術」が整理して載せられているので、その部分を抜粋し、掲載する。

1 市民参加を図る技術は、次の二つに大別される。

- ① 集中した審議に少数の市民を参加させるもの。
- ② より多くの市民を参加させるが、一般に市民がエビデンスを検討するための機会は少ないもの。

この両方のタイプの技術を兼ね備えた戦略が、多数かつ多様なグループの市民を巻き込むというニーズにもっとも見合うものであると予想している。

どの技術を採用するかについての検討にあたっては、以下の点に留意すべきである。

(筆者注 例は核問題であるが、そのまま言葉を置き換えれば、他のケースにも当てはまると思われるので、そのまま掲載する。)

- ・ ほとんどの市民にとって、核問題は最大の関心事ではない。
- ・ しかし、市民が策定にまったく関わらなかった政策を実施しようとする場合、特に地域社会においては、核問題が市民の最大の関心事となる可能性もある。
- ・ そのため、最初から市民を積極的に巻き込み、彼らの意見がどのように考慮されているかを示すべきである。
- ・ 多数の市民は、核廃棄物またはそれに関係する組織や問題について多くを知らない。
- ・ しかし、環境や市民の安全に影響を与える事柄については確固たる意見をもっている。
- ・ そのため、明確な情報を提供し、市民が議論を両面から見ることができるように手助けをすべきである。
- ・ また、国内外を問わず、他者の経験から学ぶべきである。

イングランドの全地域では、持続可能な発展のための枠組みをすでに持っているか、あるいは現在その策定を進めている。こうした枠組みは、他の計画(「地域計画の手引き (Regional Planning Guidance)」戦略;「地域発展局 (Regional Development Agency)」

戦略 等) や、政策の評価基準として、地域の持続可能な発展のための高水準の展望を提示するものであり、地域議会によって承認されている。

枠組みの策定は、企業、地域社会、公的サービス部門、共通利害者団体からの幅広い地域のステークホルダーを巻き込んで行われる。それぞれの地域における枠組みプロセスでは、地域のおもなステークホルダーに接触するために利用することのできる、進行中のコンサルテーションプロセスや討論を推進することになるであろう。

2 同レポートが掲げている個別の技術は、次のとおりである。

* ワークショップ

ワークショップは、少数のグループの市民が専門家と相談しながら特定の論題に関する問題について議論する環境を提供するものである。ワークショップの参加者は、うちとけた雰囲気の中で問題を徹底的に調査する機会を得るが、参加できる人の数は限られている。

* インタラクティブ・パネル

インタラクティブ・パネルでは、問題について慎重に審議するための定期会合に参加する常任委員が置かれ、一般的に、12 人の市民代表が年に 3 回程度集まり、権限委任組織 (commissioning body) によって設定された問題について討議する。パネルの活動低下を防ぐために、委員は定期的に入れ替えられる。会議終了時には話し合われた問題それぞれについて委員が投票を行い、その後、研究者/ファシリテータによって権限委任組織のためにレポートが作成される。

英国での主な例としては健康に関するパネルが挙げられ、1993 年から Somerset Health Authority が健康に関するパネルの運営を任されている。

* コミュニティ諮問委員会

コミュニティ諮問委員会とは、特定のコミュニティやその関心を代表する人々のグループである。メンバーは、コミュニティとしての意見を取り入れるために定期的に専門家との会合を開いている。一般的にコミュニティ諮問委員会は、全般的な政策問題よりも特定の地域を対象としたプロジェクトについて討議するために設立される。

* 市民陪審員団

市民陪審員団とは、特定のコミュニティを代表するために、権限委任組織によって選ばれた 10~12 人のメンバーから成るグループである。メンバーは「陪審」となり、専門家を厳しく審査する前に、可能な限りの背景情報が提供される。その後陪審は、権限委任組織に提出する報告書という形で所見を提示する。これを受けて権限委任組織は、

この報告書を公表する義務を負う。市民陪審員団は、複雑な問題に人々を巻き込むための高度に相互作用的な方法であるが、参加できる人数は非常に限られている。

*** コンセンサス会議**

コンセンサス会議は、市民陪審員団に類似したものであるが、誰でも参加し、質問することのできる公の場所で専門家に対する審査を行う、という点が異なっている。この方法により、参加者数が限られるという問題が部分的には解消されるが、開催当日に姿を見せるのは以前には関心を抱いていなかった市民ではなく、すでに問題に通じている市民である傾向がある。

*** ステークホルダー対話**

ステークホルダー対話とは、論争中である異なる共通利害者団体間に共通の意見を見出し、両者の理解を促進することを目的とした、管理されたプロセスである。特定のテーマに関連する問題について話し合い、異なる立場の背景には何があるのかを明らかにするために、複数の共通利害者団体が第三者によって召集される。ステークホルダー対話は、共通利害者団体間のより前向きな関係の構築を助けるものであるが、一般市民のメンバーを直接関与させるものではない。

*** パブリック・ミーティング**

通常パブリック・ミーティングは、市民なら誰でも参加することのできる質疑応答会議という形式をとる。その目的は、同時に多数の人々との接触を図ることであるが、時としてよく発言する少数の個人のグループに支配されることが経験からわかっている。

*** 公聴会および公式質問会**

公聴会および公式質問会は、一般にプロジェクトや問題について関心のある人々が厳密に調査検討を行う、公式かつ裁判形式の手続きを提供するものである。しかしながら、公聴会や質問会の結果、参加者が「勝訴」する機会を得ることになるため、建設的な議論よりもむしろ対立する立場を取ることが助長されることになる。

*** オープンハウス**

オープンハウスは、ある問題をめぐる論点について説明する展示を市民が見ることのできる場である。展示は、市民がオープンハウスに終日出席している専門家に質問をしたり、問題について議論したりすることを促すものである。展示を見、問題について話し合った後、市民は意見を文章化するよう求められることが多い。しかしながらこの手法は、オープンハウスへの参加動機が市民に十分にある、という前提に頼るものである。

* 審議世論調査

通常の世論調査は、市民がわずかな知識しか持たないと考えられる問題についての市民の意見を反映するものである。これに対し審議世論調査は、問題について市民がより綿密に検討するための時間と情報が与えられた上での市民の考えを調査するものである。一般に、市民を代表するサンプルとして 250～500 人の参加者が選ばれる。まず、議論の対象となっている問題についての彼らの初期意見が記録される。その後、背景資料が提供され、より小さなグループに分けられ、本会議で専門家にぶつける質問を特定するための機会が与えられる。その後最終意見が記録され、意見に変化があればすべて考量され、権限委任組織に提出するレポートに組み込まれる。

* リサーチパネル

リサーチパネルとは、公的部門の機関が、考えや意見などに対する反応をテストするグループとして用いる、500～5,000 人という多数の市民を代表するサンプル集団である。パネルには常任メンバーがいるが、活動が停滞しないように一定数のメンバーが定期的に入れ替えられる。パネルは一定期間にわたって異なる問題についての意見が求められる。英国には、内閣府市民パネル（Cabinet Office's People's Panel）を含むリサーチパネルの様々な例がすでに存在している。

(注) 市民の意見に耳を傾け、市民の意見から学ぶ必要性を認識した内閣府は、1998 年に市民パネルを設立した。同パネルは英国全土から無作為に選ばれた 5,000 名のメンバーから成り、国民の代表的な側面（性別、年齢別、経歴別、地域別など）が浮かび上がるように構成されている。パネルのメンバーは、公的サービスがどのように提供され、その提供方法をどのように改善できるか、についてユーザーの立場からの意見が問われる。市民の意見に耳を傾け、市民の意見から学ぶことによって、政府は人々が望むサービスをよりよく提供することができるようになる。

同パネルでは、電話調査、対面調査、郵便調査という、市民の意見を得るための 3 つのおもな手段のほかに、フォーカス・グループ、ワークショップ、綿密なインタビュー、市民陪審員団、審議世論調査という、問題についてさらに詳細に調査することが可能な意見交換の場を創出するための 5 つの手段を提供している。

* インターネット

インターネットは、議論とコミュニケーションのための重要な場となりつつある。市民の誰もがアクセスできるウェブサイト上に豊富な背景情報を掲載することができ、また、市民の持つどのような意見でも投稿することのできるチャットルーム（談話室、掲示板）が提供されている。

第4節 食肉畜産委員会（Meat and Livestock Commission；MLC）の BSE 問題への取り組み

—— 緊急事態への対応の実例 ——

英国・食肉畜産委員会（Meat and Livestock Commission；MLC）は、英国の酪農業者と屠殺業者からなる業界団体である。

MLC は、1996 年、英国でいわゆる狂牛病＝牛海綿状脳症（Bovine Spongiform Encephalopathy；BSE）問題が発生した際、消費者の調査等を行って、消費者が『ひき肉』に対して不安を抱いていることをつきとめ、認証マークを作って消費者に安心感を与えて消費の減退をもとにもどした。併せて、スーパーストアや学校給食にも働きかけて、ひき肉の販売や給食への牛肉使用も復活させた。

この MLC の対応は、緊急時におけるリスクマネジメントやリスクコミュニケーションのよき先例になるものと思われたので、当時この問題の担当者であった MLC の Chris Lamb 氏を訪問して、そのときの取り組み内容について調査した。

以下は、その会見概要である。

（BSE 問題発生時の取り組みについて）

問 1996 年に BSE 問題が発生したとき、どういう体制で、どういう作戦を立てて、この問題に取り組んだのか。

答 正直にいうと、発生当初は、何の準備もできていなかったし、何をすればいいのかわからず、何のプランもたてられなかった。

しかし、すぐ2つのことに集中した。

1つは、「**BSE を科学的に理解すること**」であった。**自分達が他の人達よりも知識が豊富でなければ、誰も自分達に質問してこないし、自分達を信頼してくれない。**

もう1つは、「**人間の健康がからんでくるという切り口で消費者のことを理解する**」こと、であった。消費者がビーフを買うのをやめ始め、ビーフに対する信頼性もなくなっていた。それはなぜか、ということについて、消費者団体に聞いたり、新聞等を読んだり、というのは手っ取り早いですが、それでは表面しか理解できない。「**どこに本当の消費者の意識があるのか、を理解する**」必要があった。消費者の意識は早く変わっていくので、このためにも**他のどの団体よりも自分達に BSE についての知識がなければならなかった。**

この2つを活用することによって、ビーフ産業を守るためだけでなく、積極的に自分達がどういう形で進んでいくことができるか、考えた。

(消費者の意識調査)

問 消費者の意識調査をしたとのことだが、どういう内容だったのか。

答 消費者の意識調査は、2つのタイプに分かれる。

1つは、数量的な把握であるが、これはしなかった。確かに情報量が多いが、ネガティブな答しか戻ってこないのがわかっていて、その結果は見えていたので、無駄な金は使いたくなかった。

もう1つは質的な面の調査で、**フォーカスグループ (通常、1チーム6～8人) を作って議論**した。

我々は、この調査に関して1人のリサーチャーを雇った。彼は、マーケットリサーチにもすぐれていたが、それだけでなく、きちんとした「**トレーニングを積んだ心理学者**」でもあった。彼は、6ヶ月の間に80のフォーカスグループを作り、ビーフを拒んでいるか否かといった単に表面上の意見を聞くだけでなく、「**なぜビーフを拒んでいるのかについて奥にあるものを探り出すことができる人材**」だった。

リサーチの結果、消費者を次の3グループに分けることができた。

- a ずっとビーフを食べ続けてきており、もう遅すぎるから、食べ続けている。
- b 全然食べない。
- c 自分はもう遅すぎるが、子供達は心配なので、子供達のため食べていない。

BSEに限らず、MLCではどういう状態のときもずっとフォーカスグループによるマーケットリサーチをやっている。一番よくものごとを理解できるからなのだが、BSEの場合も価値のある情報を得ることができたし、消費者がどのように考えているか、について、業界の中で一番よく知っているという結果にもつながった。したがって、政府の方からもMLCの意見を聞きにくるくらいだった。

問 どんな人達をフォーカスグループに集めたのか。

答 最初の頃は一般的な知識を得たかったので、子供のいる主婦とか、経済状態で区分した2つのグループの人達に集まってもらったが、進んでいくうちに、10代、独身男性、独身女性、若いカップル、子供のいる家庭、年輩者の家庭等、**考えられる全てのグループの人達から意見を求める**ようにした。それによって全体像が見えてくるからである。

(ひき肉の問題点の把握とその対応)

問 ひき肉が問題だったとのことだが、それは最初からそこにターゲットをおいていたのか、それともフォーカスグループでわかったことなのか。

答 消費者の購買状況から、ロースト用のビーフの消費はほとんど下がっていないのに、ひき肉とビーフバーガーの消費は40%ほど下がっていたので、ひき肉関係が影響を受けていることはわかっていた。しかし、なぜひき肉関係だけが影響を受けているのかがわからなかった。

私たちの感覚からすれば、サーロインステーキだろうがひき肉だろうが、同じ生き物に由来する食べ物ではないか、それがどうしてこういう結果になるのか、わからなかった。そこでフォーカスグループ討議によって詳細を突き止めようとした。それによって、どういうふうに行動すればいいのかが見えてくると思った。

あるフォーカスグループの討議の中で、なぜサーロインステーキはよくてひき肉はダメなのか聞いたところ、1人の女性が「それは簡単ですよ。あなた達は、まぶたとかしっぽとか売れないものを全部ひき肉の中に入れているのでしょう」と答えた。「サーロインステーキは見えるから問題はないが、ひき肉の場合は何をされているかわからない」、「精肉店にせよスーパーにせよ、何かやっているのではないか、それが信用できない」、ということだった。

それによって自分達には、なにをすればいいかが見えてきた。ひき肉もサーロインステーキと同じレベルで安全だ、ということを伝えていく方向で解決策を考えていった。

(注) 英国においては、日曜日にはローストビーフ、冬場にはシチューを食べるという伝統があり、BSE問題が発生した後もこれは変わっていない。

また英国の家庭夫人は一般的に料理が不得意で、持っているメニューも10種類程度、そのうち4～5種類はひき肉料理である。したがって、ひき肉が使えないとなると英国の家庭に与える影響は大きい。

問 ひき肉の認証マークをつけたとのことだが、それは前からあったのか、それともそのとき考えたのか。

答 このマークは、BSE対応策として、そのとき自分達が作ったものである。

イギリスにはその当時、「カイトマーク」というものがあり、電化製品に使われていた。消費者はこのマークの意味するところを正確には理解していなかったが、このマークがついていればとにかく安全な電化製品である、という認識があった。そこで、このマークをモデルにして自分達のマークを作り上げていった。

Minced Beef Quality Mark



A sure sign
your minced
beef is
offal-free.



Offal-free minced beef will be found wherever you see
this Quality Minced Beef Mark.

MEAT AND LIVESTOCK COMMISSION, PO BOX 11,
MILTON KEYNES MK1 1AG.



(注) 認証マークにも広告にも、処理手順と内臓肉が入っていないことだけが表示され、「安全である」旨の表示はされていない。

(認証マークの信頼性)

問 消費者は、このマークをすぐ信頼してくれたのか。消費者の信頼を得るためにどのようなことをしたのか。

答 新聞と雑誌に1ページの大きな広告を載せた。消費者は、なんとかしてほしい、と解決策を求めているからである。

ここで気をつけたことは、マスコミと消費者協会はこのマークに対して必ずチャレンジしてくるであろう、ということだった。MLC が言っているだけでは、信頼はない。そこで、取引する商品の規格を定める「トレーディング・スタンダード機構 (Trading Standards Organization)」に行き、自分達の活動を承認してくれるよう依頼した。この機構は、地方自治体の一部で、食肉とは一切関係のない機関であり、取引する商品のほとんどをチェックしていて、信用度が高い。この機関の承認により、新しいマークは、新しいヨーロッパの規則にのっとって処理されていること(その限りにおいてサーロインステーキ等と同じ行程処理がされていること)を示した。消費者にしてみれば、このマークを見て、EUの規則にのっとっているからには安全であろう、と考える。

したがって、**自分達は、「ひき肉が安全だ」とは一言も言っていない**。ただこのマークをつけていることは、EUの規則にのっとったものである、というメッセージを伝えているだけである。

問 マークをつけるとき、全量検査ができれば全部が安全だが、サンプル検査だけだったら、その検体は安全だった、というにすぎないのではないか。

答 どういう状態でもそれは避けられない。

自分達がやったことは、プロダクションシステムについて精肉店なりスーパーなりがこうなっていると言うことではなく、**カテゴリーとしてのひき肉はEUの規則にのっとっている、だからカットビーフとかわりないということを訴えているだけ**である。確かに人によっては問題ありとするかもしれないが、それはしょうがない。

問 そのやり方では、消費者は「安全が確保されていない」と言い出すのではないか。

答 確かに沢山のものを見ていくと、何個かそういう問題があるかもしれない。

1996年のあの段階では、BSEの問題発生から数ヶ月たって、消費者はBSEのことを聞くのにあきあきしていた。消費者が求めているのは、誰かが「これを食べてもいいよ」と言ってくれることだったと思う。だから自分達は、あくまでも、「食べてもいいよ、食べるかどうかはあなたの自由だよ」と言って、「**ひき肉を食べるきっかけを与えた**」ようなものである。消費者が動物愛護だの、ホルモン剤の投与、屠殺方法など他

のことにとらわれていたのなら、それがクリアになるまで食べなかったろうし、自分達はなにもできなかったであろう。自分達は一般的なことしかできなかったし、一般的に見てどうやっていくのかということだったので、一般的な働きかけをしていった。何かに**フォーカスをあてて、それにターゲットを絞ってやった**、ということである。

(認証マークのチェック)

問 精肉店やスーパーに対するチェックは、どのように行ったのか。

答 スーパーチェーンはそう多くないので、全部のチェーンをチェックした。

サンプリングをしている中で、1つのスーパーチェーンで問題点を見つけた。そこで、「あなたの店の卸がちゃんとやっていないことが発覚した。ついては、そちらで処理してもいいし、処理しないのなら一般公開してMLCで処理する」と言って、処理させた。

小売りの精肉店は、10000～12000店あったので、難しかった。MLCには、Sales Development Manager達のグループ(計12人)があり、彼らがチームを組んでチェックを行った。彼等は自分の管轄区域内の小売店のことをよく知っていて、もし誰かが何か変なことをやるというときには誰がやるかおおよその見当がついていた。そこで、その人達だけに目をつけ、大丈夫な人は放っておいた。危ない人達の店にいくと、どれが悪いか大体見当がつくので、サンプルを買い、それを検査し、その結果を持ってその店に行き、「おまえのところにはこういう結果が出ている。なおすか、なおさないならマークを剥奪する」と言って、なおさせた。

最終的に自分達は、ひき肉も大丈夫だということがわかっていた。あくまで消費者とのコミュニケーションの問題であり、信頼感の問題だった。商品は大丈夫という自信があったので、こういう形で効果をあげられた。

(スーパーの行動)

問 日本では、スーパーが商品を店頭から引き上げ、それをマスコミが書きたてることによって、パニックが発生している。英国ではどうか。

答 ほとんどの場合、英国でもある程度同じだし、そういう事件も起きている。

食品基準法が改正され、それに沿っていれば小売り業者も生産業者も罰則を受けることはないが、そうは言いながらも商品が店頭から消えることはある。最初は大きく報道されるが、だんだん小さくなっていく。いつも日常的に起こっており、消費者は自分達を守るためにそういうことが行われていると思っていて、特段問題にはならない。

問 スーパーのロゴマークのそばにひき肉の安全マークを並べ消費者の信頼を得たとのことだが、スーパーはすぐ承知してくれたのか。

問 今もそうだが、1996 年当時もスーパーにとって牛肉類は非常に大きなウエイトを占める商品で、利益率も高かった。このためスーパー自身もリスクアセスメントを行って、安全を自分で確認して引き続き牛肉類を売っていた。そういう状況だったので、自分達が話を持ちかけたとき、スーパーは喜んで協力してくれた。その信頼関係は、今でも続いている。

スーパーは、例えば1つの商品でもダメとなるとスーパー全体が信用を失ってしまうため、常にいいものを置いている、として国民の信頼が高く、アンケート調査でもそういう結果が出ている。そのスーパーが引き続き牛ひき肉類を売っていたのと、自分達が大量的に牛ひき肉はカットビーフと同じ程度に安全であるということを打ち立てたのが、うまくかみ合い、大きな宣伝となった。

(学校給食への対応)

問 学校給食では苦勞したようだが・・・。

答 何故ひき肉が売れなかったか、と言うことの問題点は、子供達に食べさせるかどうか、ということであった。子供はどこで食べるか、というと学校給食である。学校給食委員会は、子供達はどうせ食べないし、親は心配している、ということで、その方が彼らにとっても無難なので簡単に取り除いてしまった。

最初の頃は、何もできなかったもので、何もしなかった。だんだんひき肉に対する安心感がもどってきたということもあって、フリーランスの専門家を雇用し、メニューに戻してほしい、ということでいろいろな委員会に働きかけた。一部は簡単に戻ってくれたが、大多数は簡単には納得してくれなかった。

そのうちに気がついたことは、委員会の人達は父母として考えているのではなく消費者としての反応を示している、ということだった。そのため、BSEはどういうものか、といった基本的な説明をすることから入っていき、消費者のプロとしての知識を教え直していった。しかし、それでも簡単にはひき肉を受け入れてはくれなかった。

その頃には、大分一般家庭の消費者はひき肉を買い始めていたので、委員会に対し、両親の意見を聞いてみたら、アンケートしてみたら、と持ちかけた。そして一緒になってアンケートをやり、その結果をもって委員会が戻しやすいようにした。

(クライシスマネージメントの訓練)

問 いろいろきめ細かく対策を立てられたようだが、ラム氏は、そういうことについての訓練を受けていたのか。

答 自分は、ここに勤める前に勤めていた会社（Barnard Mashoes；ヨーロッパで一番大きいといわれている七面鳥生産会社）で**クライシスマネージメントの訓練を2つほど受け、この会社で教えてもいた。**

しかし、この BSE の件に関しては、クライシスマネージメントではなく、一般的な消費者に対するマーケティングだったと思う。一般的なマーケットチャレンジより大きなものではあったが、「**消費者をよく理解して問題点を見極め、解決策を見つけてそれをマーケットする**」普通のマーケティングと同じプラクティスであったと考えている。

クライシスマネージメントのトレーニングを受けた人はどこの会社にもおり、むしろいなければおかしい。特に食物に関する会社の場合は、例えば食中毒にかかったという連絡があったとしたら、それがいつ、どういう風に生産されたもので、食中毒の可能性があったのか、を調べる必要があるし、リコールしなければならない状況のときは迅速に対応できるシステムを作っておく必要がある。こういうことは当たり前のことである。

しかし、BSE みたいなことは滅多にないので、その都度学びながら対応していった。英国では、ほとんどの場合コミュニケーションがからんでくるため、PR 会社がクライシスマネージメントのトレーニングを受け持つことが多い。

(BSE 問題の良かった点、反省点)

問 BSE 問題で、良かったと思う点、反省すべき点はなにか。

答 一番良かったと思う点は、消費者をよく理解し、問題点＝ターゲットを1つに絞って打ち出していった点である。

反省すべき点は、メディア・コントロールである。最初の頃メディアは、自分達を含め、いろいろな人に話を聞いてきた。5ヶ所に聞けば5通りのストーリーがあり、それらをおもしろおかしく書きたてた。そこで、最終的には自分達に回せ、というブリーフィングレターを関係者に配り、これ以外のことについては話すな、というコントロールを行った。BSE 問題では、こういうように「**業界全体をコントロールし、できるだけ取材先が自分達に絞られるようにしなければならない**」ということを学んだ。

(MLC の対応に対する国民の評価)

問 こうした MLC の活動をイギリス国民はどう評価したか。

答 消費者に関して、そういうことを調べたことはないが、消費者の購買力を取り戻した、信頼を回復した、ということで十分と思っている。

(フォーカスグループ調査について)

問 フォーカスグループ調査は、その後も続けているのか。

答 フォーカスグループ調査は、ずっとやってきたし、今もやっているし、これからもやっていく。やりかたは、トピック、問題点、目標にあわせて違ってくる。

一般的なアンケートも大事だが、フォーカスグループ調査は、より深く理解できるということがあるので、非常に重要なものであると、自分達は考えている。

1つのフォーカスグループは1つのタイプの人達の集団として構成し、それをいくつか作って全体として全体像が出るようにしている。

(今クライシスが発生したらどうするか)

問 今、BSE 問題と同じようなクライシスが発生したら、どうするか。

答 今もしクライシスが発生したら、自分達はまず**クライシス・マネジメントチームを作り、このチームが管理していく**こととしている。そのメンバーには、MLC のチェアマンとバイス・チェアマンを除いている。これは、主観をいれず、正しい情報を集め、正しいアドバイスを行うためである。

また**外部からアドバイスしてくれるサポートシステムを作る**。自分が当事者となると、せっぱつまっているため目の前のものしか見えなくなるが、客観的に見ることができるエキスパートからアドバイスを得ることができれば、落ち着かせるような情報を流すこともできる。

なお、BSE によってサポートシステムを作るべきことを学んだので、クライシスが発生したときだけでなく、常日頃からサポート体制を整えており、口蹄疫問題にも適確に対応することができた。

(リスクコミュニケーション担当者の留意点)

問 リスクコミュニケーションの担当者として心がけておくべきことはなにか。

答 消費者に理論的にリスクを伝えて理解してもらおう、というのは無理である、ということである。

例えば、BSE により vCJD（クロイツフェルト・ヤコブ病）にかかる確率は 100 万人に 1 人であり、雷にあたる確率、自動車事故にあう確率の方がはるかに数字は大きい。にもかかわらず、問題になっている。

消費者は、たばこを吸ってはいけないと言われても吸い続けるし、酒を飲んではいけないと言われても飲みつづけるのに、ひき肉が危ない、死ぬかも知れないと思うと食べてくれない。論理的な考え方をしてくれない。

また、メディアの人達もそれを面白く書き立て、煽り立てるが、翌日には忘れ去られている、ということがよくある。**消費者に議論を持ちかけて、理論的にそのリスクを伝えるというのは無理な話で、他の方法を考えるべきである。**

(英国産品に対する英国国民の信頼性)

問 英国国民は、英国商品に高い信頼性をおいているというが、そのために何か普及活動や PR のようなことをしているのか。

答 **ヨーロッパの国はどこでも、自分の国のものは安全だが、他の国のものは危ない、と考える。**自国産が必ずしも 100%安全でなくとも、自分達の国の人がやっていることであれば把握できるが、他の国の人は何をやっているのか分からない、として自分達の政府や農家は信頼できる、と考えている。自分達はなにもせず、こういうときは、それを受け入れるだけである。

* Lamb 氏からのアドバイス

問 BSE 問題の経験からアドバイスがあれば伺いたい。

答 「**影響を与えられるところに影響を与えろ、できないときはやめなさい**」、ということである。食物に関して言えば、いつでも問題は沢山ある。その問題に対して、「**何が必要なのか、いま必要なものを（自分達の場合は消費者と話して理解したが）見極めて、鍵が見つかったら、後はそれに対してとにかく進みなさい、そしてそれを癒しなさい**」、ということである。

消費者は、詳細を知らないことがほとんどで、「常に、クライシスはきらい、できるだけ早く正常の状態に戻りたい」と考えている。

そこで気をつけなくてはならないのは、**クライシスが起きたときには、起こる前よりもいいものを提供しなくてはならない**、ということである。クライシスが起って問題は解決したけれども前と同じ、ではだめで、自分達はそれによって前よりもいいものが与えられるようになった、ということではなければならないと思う。品質管理をするようになったとか、作業基準を定めたとか、そういう方向に持っていくことが、ある意味必要である。

第3章 ドイツにおけるリスクコミュニケーション実施状況

第1節 最近のドイツにおける食品行政の推移

(1) 2000年11月24日(金)午前、ドイツ連邦共和国シュレスヴィッヒホルシュタイン州の酪農家ペータ・ローレンゼン氏の家の電話がなった。それは、彼が出荷した牛(＝ドイツ生まれの牛)から、いわゆる狂牛病＝牛海綿状脳症(Bovine Spongiform Encephalopathy ; BSE)が発見された(26日に確認される)ことを伝える獣医からの電話であった。この電話が、ドイツの農政、特に食品の安全行政を大きく変えた。

(2) それまでドイツ連邦食料農林省は、周辺諸国においてBSEの発生が見られていたにもかかわらず、また2000年8月にはEUのBSEのリスクに関する研究で「カテゴリーⅢ(BSEの感染が強く懸念される段階)」に区分されていたにもかかわらず、「ドイツは、BSE清浄国である」と主張し続けてきた。それが180度ひっくり返ることとなり、ドイツ国民はパニックとなった。

またこれを契機に、成牛価格は3割以上下落、牛肉消費量も4割程度落ち込んだ。

(3) そうした状況の中であって、BSE対策の担当省の大臣であるフンケ連邦食料農林相(社会民主党; SPD)とフィッシャー連邦保健相(緑の党)が、BSE発生後の対策について激しく対立し、何も決められず、シュレーダー首相が最終的な判断を下すという状況になって、両相および両省に対する国民の批判が強まった(*)。

* 2000年12月の消費者アンケートでは、「ドイツ政府の対応が悪かった」とする者が、「3分の2」に達している。

第2章第1節においても述べたように、自国の政府や国民に対し絶対的な信頼をおくヨーロッパの国においては極めて高い数字とすることができるが、日本的な目で見ると、それでもまだ「3分の1」が「政府の決定と危機管理は正しかった」としていることに驚かされる。

(4) このため、2001年1月9日、フィッシャー連邦保健相が辞任、翌10日、フンケ連邦食料農林相が辞任を迫られて辞任し、代わって、当時緑の党の党首であったキューナスト女史が連邦食料農林相に、SPDのシュミット女史が連邦保健相に就任した。

(5) またBSEについての所管が連邦食料農林省と連邦保健省に分散していたことが、BSEへの危機管理がうまく機能しなかったことの主原因であるとして、2001年1月

22 日、連邦保健省と連邦経済・技術省が所掌していた消費者保護関連部分を連邦食料農林省に移管し、同省は連邦消費者保護・食料・農業省（Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ; BMVEL）に再編された（*）。キューナスト女史が連邦消費者保護・食料・農業相に就任した。

* これも第 2 章第 1 節において述べたように、自国政府に対して国民が絶対的な信頼を寄せるだけに、信頼を失う、ないし薄まると、「省」であっても維持できなくなるものと思われる。

（6）この際、連邦経済・技術省の管轄下にあった連邦消費者健康保護・獣医療研究所（Bundesinstitut für Gesundheitlichen Verbraucherschutz und Ernährung ; BgVV）も連邦消費者保護・食料・農業省に移管された。

（7）連邦消費者保護・食料・農業省の発足にあたりシュレーダー首相は、この省の名は重要度の順であり、消費者保護が最重要課題であることを表明した上で、「農業団体は、政府の農業政策への影響力が小さくなると思わなければならない」とまで発言している。

（8）さらにシュレーダー首相は、その後 BSE の発生数も逐次増え（*）、消費者が不安に陥り、社会的に混乱したことに対して政策対応が十分できなかったことを踏まえ、連邦政府が EU やドイツ国内の各州と協働して消費者保護問題に対処するにあたっての組織上の欠点を分析し、行政的により効率的に対応できるよう、連邦会計検査院長ベーデル女史に検討を依頼した。

（*）2002 年 11 月 11 日現在ドイツでは、16 ある州のうち市州（ベルリン、ハンブルグ、ブレーメン）を除く 13 州において、222 件の BSE が発生している。

州別では、バイエルン州 89 頭、酪農の盛んなニーダーザクセン州、シュレスヴィヒホルシュタイン州で、それぞれ 40 頭、27 頭となっている。BSE の発生がもっとも多いバイエルン州では、消費者問題を担当する閣僚ポストが新設された。

（9）ベーデル委員会は、検討を重ねて、2001 年 6 月、その報告書「消費者保護の組織… 食品を中心として」をまとめた。その報告書では、「連邦と州政府のリスクマネジメント問題」、「リスクアセスメントとリスクコミュニケーション問題」についても分析が行われ、健康に安全な消費者保護の分野における将来の組織として「リスクアセスメントを行う機関とリスクマネジメントを行う機関の分離」を提案した。

(10) ベーデル委員会の検討と期間的に一部重複しつつ、連邦消費者保護・食料・農業省においてもミューラー次官を中心とした作業グループにおいて、この報告書を受けた検討が行われ、2001年12月14日、「健康に配慮した消費者保護のための組織改革」（参考参照）にとりまとめ、「リスクアセスメントとリスクコミュニケーションを行う連邦リスク評価研究所」と「リスクマネジメントを行う連邦消費者保護食品安全庁」の設置を提案した。

(11) この両機関は、当初2003年7月1日に発足の予定だったが、2002年9月の国政選挙において、与党であるSPDと緑の党が勝利したことから、2002年11月、予定を繰り上げて発足した。

この両機関は、従来連邦消費者保護・家畜衛生研究所が所管していたリスクアセスメント業務とリスクマネジメント業務をそれぞれ分離して所管している。

(参考文献)

- * 「ドイツにおけるBSEと食品安全対策の現状」 在独日本国大使館資料
- * 「平成13年度 EU及び米国における食品の安全性確保のためのリスク分析及び政策決定過程の体系化の動向に関する調査研究委託事業報告書」（財）食料・農業政策研究センター」中、「第一部EUとドイツにおける食品リスクへの対応」高山隆子

(参考)

「健康に配慮した消費者保護、食品安全分野における組織改革」
についての作業報告（抜粋）

(内容)

作業グループの使命

成果

- ・ 消費者保護、食品安全分野における組織改革への提言
- ・ 連邦リスク評価研究所についての概略
- ・ 連邦消費者保護・食品安全庁についての概略
- ・ 財源

- 2001年8月3日、連邦消費者保護食料農業省（以下 BMVEL）のミューラー次官によって組織された作業グループの使命。

バーデル委員会の基本理念に沿うべき、リスクマネジメントとリスクアセスメントの分離をはかるための組織改革の遂行。

- ・ 新機関のためのコンセプトを仕上げる。
- ・ 多段階にわけて（きめ細かく）新組織への転換計画を準備する。
- ・ 議会の財政審議における人力的、財政的需要を調査する。
- ・ 法的規制を準備する。

この作業グループは、BMVEL の第3 部長（食品安全担当）クーネル氏をリーダーに14 名で構成されていた。

● 成果

＜消費者保護、食品安全分野における組織改革への提言＞

将来的な組織構成の基本理念は、リスクアセスメントおよびリスクコミュニケーション分野とリスクマネジメント分野の分離である。食品安全、消費者保護分野でのリスクアセスメントが独立した学術的根拠に基づいて行われ、同様に、行動選択が説明、明示されるためには、この機能分離は必須である。

だが一方、大臣、連邦官庁、州官庁の手中にある執行分野におけるリスクマネジメントは、法的に認められ、要求された限りにおいては、他の合法的な問題提起（消費者期待、社会文化的観点、学術的な意見発表）やリスク時の行動選択の検討における政治的判断に口をはさむことができる。

この提言では、現存の連邦組織と連邦・州間の憲法上の任務区分けについては言及して

いない。調整は、憲法上の枠組みのなかで行われる。

具体的には、連邦レベルでの2つの新設機関を提案する。

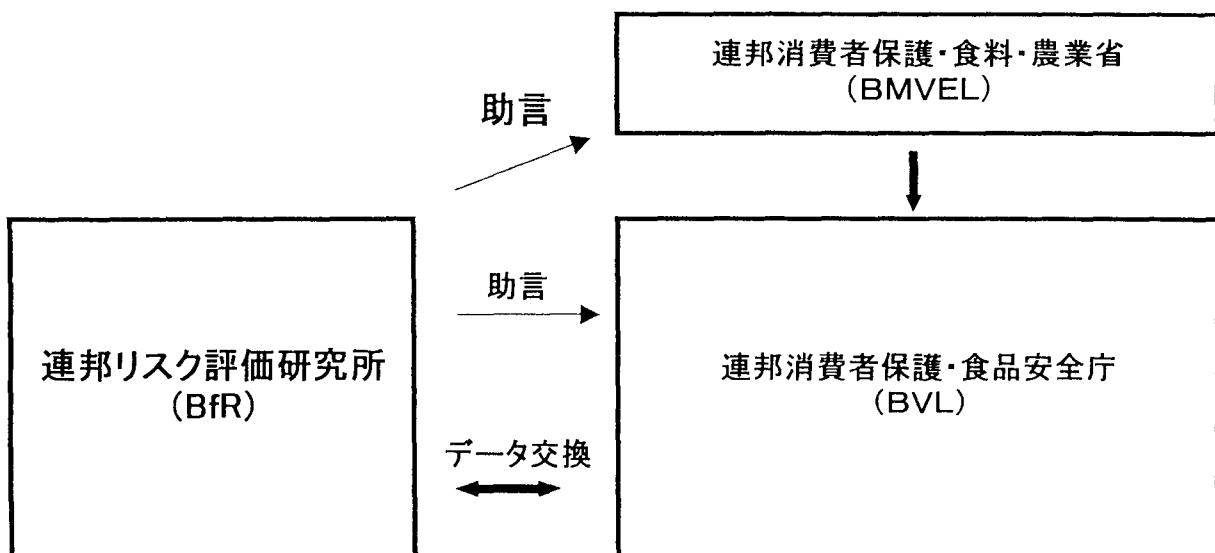
- ・ 連邦リスク評価研究所（Bundesinstitut für Risikobewertung：BfR）は、リスクアセスメントとリスクコミュニケーションの任務を担当。
- ・ 連邦消費者保護安全庁（Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit：BVL）は、リスクマネジメント任務を担当。

この提案の枠組みにおいて、以下の目的が実現される。（図1参照）

- ・ 連邦・州委員会を新たに設立。
- ・ 情報連携システムの構築。
- ・ EU, BMVEL, BVL, BfR とその他 BMVEL 所轄研究分野間の共同作業の制度化。
- ・ 食品監視、危機管理調整のための一般的な行政規約の仕上げ。

（図1）

＜国内の組織構成＞



連邦リスク評価研究所：BfR の概略

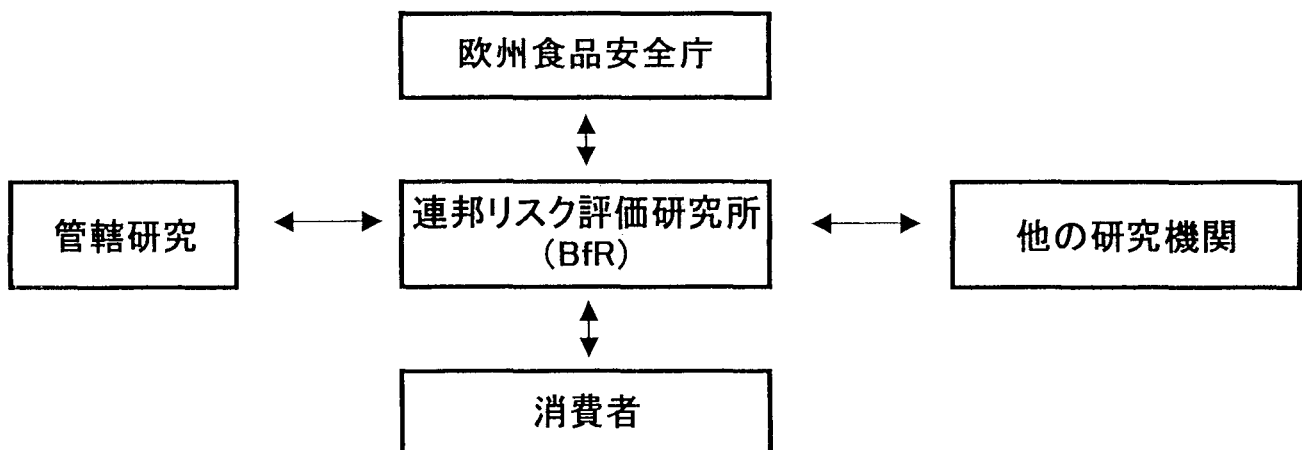
BfR は官庁方式の枠内で、連邦官庁または BMVEL の要求に対して独自のイニシアチブをもって、同様に他の欧州機関との共同作業の枠内で、リスクを見極め、アセスメントを行い、リスクマネジメントのための行動選択肢を明示する。それに際し、ドイツ国内外の研究成果、学術的知見を利用する。本研究所の権限、それによって国内外分野でこの機関への信用度を確かなものにするために、また、研究の隙間をカバーするために、BfR は独自の研究も行う。BfR の研究活動は、BMVEL の共同研究計画に含められる。(図 2 参照)

その他に、

- ・ BfR は、リスクコミュニケーションを遂行し、決定力のある広報活動を行う。
- ・ 消費者と積極的に対話し、早期に、健康に影響しうるリスク、これまでに確認し得た見識や研究成果を情報提供する。
- ・ 欧州食品安全庁のパートナーとして、欧州食品安全庁とドイツ国内機関の学術的な情報交換を調整する。
- ・ 独立性を保証するため、公的権利を持つ機関として設立され、独自の予算を持つ。
- ・ 用いられた学術的方法、評価の成果、リスクコミュニケーションに関しての専門的監視は行わない。
- ・ リスクアセスメントは、政治的、経済的影響を受けることがないよう保証されるべきである。

(図2)

＜食品安全分野における連邦リスク評価研究所の位置付け＞



●任務の詳細

1. 認可業務

人体の健康を顧慮して、また飼料、飼料添加物、獣医薬品に関わる場合は動物の健康にも顧慮した、食品安全、消費者保護への直接的、間接的な問題に対する、学術的所見や態度表明を仕上げる。特に、以下の分野での認可業務

- a)食品（新種の食品やワインを含む）、食品添加物
- b)栄養学的条件のある病気の予防や栄養
- c)生産物、原材料
- d)消費者への情報提供、食品に関する詐欺行為に対する消費者保護

2. BfR の任務に帰属する質問に対し、学術的見地からの助言。

3. 欧州食品安全機関との連携

欧州共同体の出先機関、特に欧州食品庁や国内外の他の学術機関との共同作業、
食品安全・消費者保護分野における学術的情報交換の調整

4. 独自研究（任務に関連する。）

5. 中毒事件、症状に関する評価、情報提供

6. 動物実験の代替、補助手段に関しての掌握、評価

7. 遺伝子組換え動植物、細胞に関するリスクの把握と評価、（食品製造過程で使用される、または食品自体に影響を及ぼす場合）

8. 危険物の輸送に関する健康上の問題

9. 連邦全域での食品監視（飼料、飼料添加物なども含む）への協力

10. リスクコミュニケーション

● リスクコミュニケーション

リスクコミュニケーションは、評価作業やその成果を、関連団体や世間一般に公開する継続的プロセスとして理解される。おそらく、今後、危険に瀕した事件において、どのようなリスクコミュニケーションが必要とされるかが予測できない状況が発生するであろう。その場合、「**可能な限り早く、可能な限り現状把握することが大原則**」であり、知識の隙間を埋めるべく意思の疎通が図られなければならない。ここでは、リスクコミュニケーションにおいてメディアが担うべき特別な役割が顧慮されるべきである。リスクコミュニケーションには、素人でも使用可能な形式で自由に享受できるリスク情報の提供も含まれる。

基本的に、BfR の全ての評価報告（極秘に保持されたデータ）が公に入手可能になる。

リスクコミュニケーションは、BfR 内部で、専門的な統一組織だけが機能するのではなく、その都度、専門的権限をもつ研究員達の協力が得られる場合、また、専門知識に基づく方

式及びメディアの選択を通して、情報の受け手全てが、個人的に彼らの要求や興味を満たすことができる場合にのみ成功する。

しかし、これに対しては、まだ経験も少なく、ほとんど業務ラインも存在しないのが現状である。

リスクコミュニケーションには、継続的な情報の準備も含まれるので、BfR は、独自の大容量データバンクやネット網を自由に使用できなければならない。

● 法形式

公的権利を持つ機関として設立される。この法形式によって、BVL と BfR 間の任務分割に基づく独立性が保たれる。この独立性は、BfR の大きな特徴である。用いられた学術的方法、評価結果、リスクコミュニケーションに関しては、専門的監視は行わない。独立性を保証するために、独自の予算を持つ。

● 内部構造

BfR は所長または、その代理人から構成される理事会によって、指揮される。

組織構成や流れについては、まだ、確定までに余地がある。場合によっては、特別に専門家が招かれる。行動能力のある、時代に沿った、刷新をもたらす組織構成、の創造が目的である。

BfR 内の作業の質を保障するために、定期的な間隔で、外部の評価を受けることが有効である。

BfR は、実施された作業やその成果について、年次報告をする。その他、関連する社会団体との対話も適切な形で行う。

連邦消費者保護、食品安全庁：BVL の概略

BVL はリスクマネジメントの分野で大きな任務を負う。

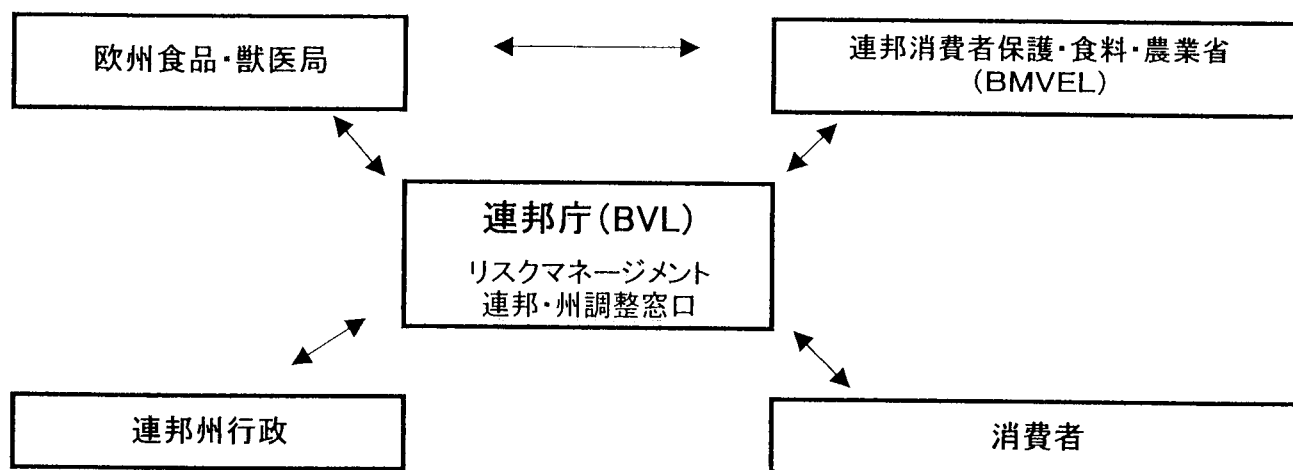
BVL は連邦の上級官庁として設置される。

- ・ 健康上のリスクを含み得る、または直接的、間接的に食品安全に関連している原材料や生産物に対する認定業務を行う。
- ・ 食品、飼料の監視のための情報・サービスの照会業務に備え、国家レベルでの調整を行う。
- ・ 食品、飼料分野における欧州の早期警告システム (Rapid Alarm System) に対する、ドイツ国内の窓口機関であり、連邦各州と協力して、国内での情報の流れを確立する。
- ・ ダブリンの欧州食品、獣医療機関とのドイツ国内における窓口業務を行い、ドイツ国内の検査活動があった場合は、調整面で協力をする。

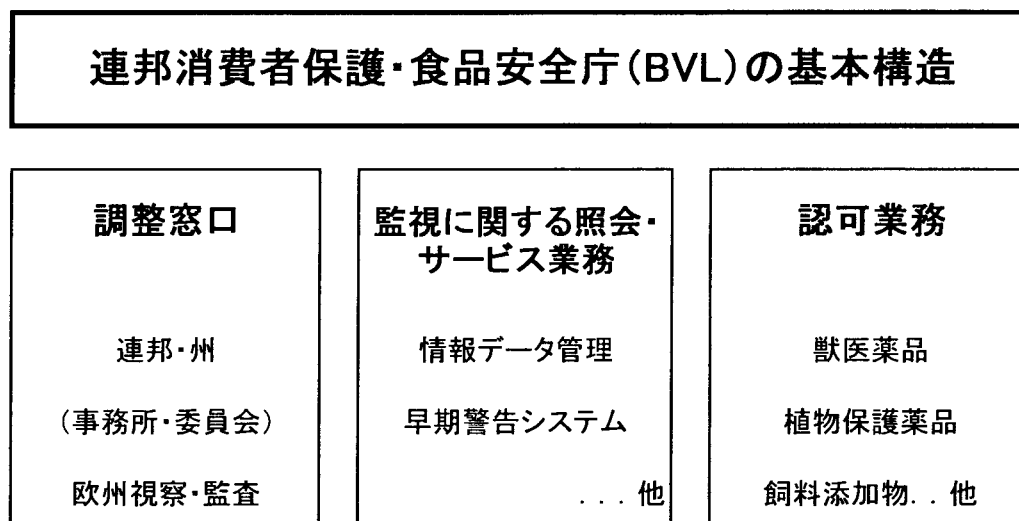
(図 4 参照)

(図3)

＜食品安全分野における連邦消費者保護・食品安全庁の位置付け＞



(図4)



● BVL を通したリスクマネジメントの目的

リスクマネジメントの概念は、リスクアセスメントを考慮に入れ、関係者間協議において、戦略的な選択肢を慎重に検討したり、その他考慮すべき要因を検討、場合によっては適切な予防措置やコントロールの可能性などを選択するプロセスであり、リスクアセスメントとは異なったプロセスとして、定義される。

BgVV の任務は、BVL に移管されるべきである。BVL は例えば、食品分野の欧州域早期警告システムのための国内における決定機関のような、リスクマネジメント業務を担うべきである。それに加え、EU と関連して、食品監視業務の遂行においては、各州の監視措置への実施権限に干渉することなく、連邦共通の高レベルな監視措置の実施を保証するために、連邦州間の調整の枠組みで新しい任務を引き受ける。

1. 調整機能の改善

我が国における、食品安全分野の監視業務の実施は、連邦の構成または各州の組織の主権がからむため、不十分な調整に終わっている。そこで、妥協調整されたものではなく、共通のコンセプトに基づく、一貫した監視業務の実践が話し合われるべきである。必要な行政法規を整えることも、BLV の任務である。リスク分析に基づいた連邦統一の監視措置に関するコンセプト（監視措置計画）に沿って、効果のあるコントロール措置の導入が早急に必要とされている。

2. 透明性の改善

各州の検査、調査結果は、現在のところ共同管理はされていないが、連邦統一の判断基準に沿って管理、評価はされている。

共同管理には、監視結果の全記述のうち必要な部分に関しては、（監視対象の）共同体の名前を挙げて報道することが不可欠である。今までのところ、連邦政府と各州の食品監視の結果に関する共通の報告におけるデータを連邦全域での評価や把握につなげるための前提条件は、整っていない。

このような共同管理は、今後、しかるべきケースにおいて、地域を越えて、州全域、連邦全域（EU や国際社会での外的効果のためにも、）で必要とされる。なぜなら、この共同管理によって、はじめて、食品安全分野における監視業務を方向付けるための信頼できる評価基準が、生み出されからである。

3. コミュニケーションの改善

連邦と各州、同様に各州間のコミュニケーション不足は、改善すべき弱点である。連邦レベルで、場合によっては、不測事態に求められる行動に関してまったく知識のない国家レベル、または共同体レベルで、コミュニケーション不足が存在する。

各州政府は、状況や各問題に適合する独自の戦略を発展させている。例えば連邦州で、様々な期限付きの重点検査が導入された。しかし、連邦政府には原則的に、このような州

レベルで計画された活動に関する情報が存在しない。BVL はその調整任務を通して、相互の情報交換、及び検査重点項目や結果の調整の改善に寄与できる。

4. 危機管理の改善

連邦、各州、各種団体間の共同作業や任務分割は、現在のところ、十分に制度化されていない。

危機管理組織は必須である。危機を制圧するために、全ての関係者（役所、経済学者、消費者団体他）が協力して、判断基準カタログを発展させていくべきである。

● 任務の要約

1. 各州における担当官庁の監視活動の調整にむけて、行政規則の整備。
2. 欧州委員会の食品・獣医学庁、また、他の連盟国、第三国の相応する官庁に対する窓口。
3. 消費者保護と食品安全分野管轄の多くの連邦官庁から引き継いだマネージメント業務及び、BMVEL の中核任務にはなりえない BMVEL から引き継いだマネージメント業務の遂行。

● 食品安全及び監視

各州で、消費者保護に対する様々なコンセプトが追求されている結果からも、連邦政府にとって、監視業務の調整は緊急必須課題である。

これらの措置は、食品安全分野での監視業務能力への信頼度を高めることにも寄与し、この高い信頼度が、ドイツからの食品輸出の緩和にも繋がる。

<各州の監視措置の調整>

- ・ 消費者保護と食品安全 常設連邦州委員会
- ・ コントロール 常設連邦州委員会
- ・ 危機管理
- ・ リスクアセスメントに基づく食品監視プログラムに適合した食品監視年間計画の作成
- ・ 監視官庁による検査のための業務ラインの準備
- ・ 監視業務の品質保証のためのプログラムの調整
- ・ 食品衛生に適合した業務ラインの為の監査場所

<EU の監視措置の調整と食品安全分野での第三諸国に対する対応>

- ・ 食品の早期警告システムの作動
- ・ 監視プログラム（各種要綱に応じて）

- ・ 残留物コントロール計画（要綱に応じて）
- ・ 輸入コントロールの調整（要綱に応じて）
- ・ 食品輸出における個別質問
- ・ 食品監視実施に関する契約違反行為に関連する苦情、質問処理業務での協力
- ・ BVL が入手可能な情報（EU-実施規則、EU-決定など）の有効利用、評価
（加盟国、第三諸国の検疫コントロール、輸入コントロール、第三諸国の認可）
- ・ 共通データ連携網（食品に関連する場合）に関する業務の調整
- ・ ドイツと第三諸国における認可企業の公表
- ・ EU 認可企業での衛生検査
- ・ 国境コントロールのリストの作成と公表
- ・ 食品監視における苦情データや欧州委員会への年間報告の情報収集と評価
- ・ ドイツ各州における欧州共同体による食品監視と畜殺動物の肉類検査
- ・ 他の加盟国、第三諸国と問題になっている苦情の処理
- ・ FLEP (Food Law Enforcement Practitioners)

＜食品法に基づく食品モニタリングの調整＞

- ・ モニタリング委員会
- ・ B f R との共同作業での専門家グループのフォロー
- ・ B f R との共同作業でのモニタリング計画、抜き取り検査計画の設定
- ・ 品質保証措置
- ・ 検査方法、検査準備に関するモニタリングハンドブックの準備
- ・ データ把握、データ引渡しの面で、連邦の中枢機関として

● 食品及び飼料監視に関する情報提供、サービス業務

第2節 連邦リスク評価研究所（Bundesinstitut für Risikobewertung；BfR） の取り組み状況

第1節でも述べたように、2001年11月に初めてドイツでの発生が確認された「いわゆる狂牛病＝牛海綿状脳症（Bovine Spongiform Encephalopathy；BSE）」は、ドイツの食品安全担当部局の抜本的な再編を促し、この動きは、2002年11月1日の連邦リスクアセスメント研究所と連邦消費者保護・食品安全庁の発足をもって一段落した。

そこで、2002年11月11日、発足したばかりの連邦リスクアセスメント研究所（Bundesinstitut für Risikobewertung；BfR）を訪問し、調査を行った。

（注）言うまでもなくドイツ連邦共和国は連邦制で、基本的には、政策の企画・決定が連邦政府、その実施が州政府によって担当され、連絡は密に行われているものの、両政府がそれぞれの権限と予算措置のもとで独立して自分の業務を担当している。したがって、食品安全に関しても、連邦政府機関である連邦リスクアセスメント研究所は、政策の企画・決定のみを担当し、その実施については、予算も含めて言えば全面的に州政府によって担当されていることを、頭に入れておいていただきたい。

（リスクへの対応体制）

（1）BSEが発生したときのように、緊急の処置を行わなければならない場合、基本的には法律に従って対処することとなるが、法律がなくて使えない場合を含めて、ドイツでは次の3つの段階での対応が必要である。

- ① 州の中で発見して処置していく場合。
- ② 連邦政府の対応が必要となる場合。
- ③ ヨーロッパ全体の中で考えなくてはならない場合。

いずれの段階であれ、一番大切なことは、もともとの製造者、造る人自身が責任を持たなければならない、ということである。

（最近の傾向）

（2）リスクが発見された場合、昔は関係者の中での話だったが、今違うことは、それ以外の外部の方がいろいろ意見を言うようになった、ということである。このため、リスクが発見され、当局で何か決断をし、それをそのまま遂行しようとするとき、難しくなったのは、自分達の中でとどめておくべきか、それを公開するべきか、公開するとして、どこまで話していいかということである。

この5年間の経験でポジティブに考えられるようになったのは、結果を出す前に学者達の意見を公開することである。最近ではメディア、特にインターネットのおかげで、いろいろなところから来る質問をその場で提示、公開することができるようにな

ったので、そこの中でいろいろと公開することを習った。それが、いまドイツで変化していることである。

(BSE 発生前の出来事とその反省)

(3) 具体例として、BSE の場合を紹介する。

BSE の件は、ドイツでも特別なシチュエーションを引き起こした。BSE は、80 年代の中頃にイギリスで発生したが、ドイツは、日本と同様、BSE が発生するまでまったく注意していなかった。近隣の国では BSE が起きており、ドイツでも調査はしていたし、インターネットでいま何が起きているかの全てを見ることができたので、情報がなかったわけではないが、注意をしてはいなかった。

BSE の対応を定めた法律は、2001 年 7 月 1 日に施行されたが、皮肉にも施行 1 か月後に BSE の疑いのある牛が発見される、という出来事が起きた。このとき、BSE のテストに新しい方法（注 イライザ法）を使ったのであるが、テストの結果 BSE であるとは判断されなかった。

このときの一番の問題は、長い間ずっとこの国には BSE はないと信じ切っていたことである。新しい問題をテストしてこれまでなかったものを判断することは難しいことであるが、科学者がそれに対してすぐにリアクションし、BSE があるかもしれないということを、あの時点で、もし国が国民に知らせていたなら、おそらく BSE が発生した後に国民が驚いてパニックに陥ることもなかったと思われる。

一方、ドイツの国民達は、ヨーロッパのほかの国ではいろいろ起きているのに、どうしてわれわれの国だけが安全だと言い切れるのか、と疑問には思っていた。

BSE が起きた場合、それをパニックを起こすことなしに発表することは不可能である。また、そういうことが起きてしまったら、質問に対して答えることはできるが、それに対して新しいアクションをとることはできない。

それ故大切なことは、「適切なときに」「どこで」「どういったことが」「最終的に起きているのか、あるいは起きたのか」を知らせることであり、ドイツの場合にも、4 ヶ月前に国民に「これから BSE 問題が起きる可能性があります」と発表できれば、一番よかったと思われる。その時点で、勿論潜在的なリスクについてちゃんと話し合わなければならないが、例えば研究者の側から「こういったリスクがある」ということをプレスや広報の人達に言ってもらい、ドイツも BSE が発生する可能性があることを覚悟しておくべきであった。もっともメディアの人達は、いつも「黒か、白か」で決めたがり、中間のところには興味を示してくれないので、どこまで公開していいかは難しい問題ではあるが…。

(消費者への情報提供の難しさ)

- (4) 問題が起きる前に消費者に情報を知らせるのに難しいのは、「いつが一番いいか」ということである。

英語で言う「Precautionary Principle」であるが、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドは哲学が違っているのでドイツとは違った見方をするし、ドイツはヨーロッパの一員なので、イギリスのように問題が起きた後自分達は自分達のやり方でいくというわけにもいかない。

また、コミュニケーションしていたからと言って、パニックを回避することはできない。例えば、BfR が「牛のこれこれの部位が危険かもしれない」と発表したら、消費者は敏感なので、ドラマティックに反応しすぎてしまう。

- (注) ドイツでは、「ソーセージ」が肉に関する問題を大きくしている。ソーセージに使われる肉は、精肉店で普段売っているような肉（カットビーフ）ではなく、それ以外のもので、BSE の危険部位とされているようなものが含まれていない、とは言いきれない。

(アクリルアミド・フォーラムについて)

- (5) アクリルアミド（参考 2 参照）問題については、BSE の場合とは違って、起きたから突然反応する必要に迫られたわけではなく、関心の深い工業関係、関係製品の販売者、学者、消費者が協力し合って自分達で積極的に対応できる体制があったのだが、一つ一つのグループがそれぞれ違った角度から見ていたので、公開のフォーラムを開催した（参考 3 参照）。

アクリルアミドのリスクコミュニケーションのポイントは、本当に危険であるのかどうか、その内容が一番難しく大切なところである。アクリルアミドと BSE の大きな違いは、BSE の場合は新聞の一面に毎掲載していたが、アクリルアミドの場合は本当に一部の消費者にしか知られていなかった。認識の違いが問題の一つである。

ただ今回のことでは、消費者が自分達から電話をしてきて、それに対して消費者個々人と話しながら答えることができた。

この問題における BfR の役割りは、「学術、専門的な観点からリスクとは何か」を定義することである。もちろん「これである」と断定することはできないが、でも答をどうにかして出さなければいけない、というのが BfR の任務である。

次の BfR の仕事は、定義したものをマネジメントにつなげることで、「これはこうである」と助言することである。

明日、そのための話し合いがあり、フォーラムで一緒に働いた人がそこに行って、いろいろと話をする。BfR の方では、ポテトフライにどれだけのリスクがあるかを、こうだという例を挙げることができる。

アクリルアミドの件で学んだことの一つは、食品には「これだ」というアナリシスのメソッドがないことである。したがってリスクが起きたときには、リスクアナリシスそのものと、それを測定、判断するためのアナリシスのメソッドについてパラレルに研究を進めていかなければいけない。この公開のフォーラムは、こうしたことにも国民が目を開くことができる、第一歩なのである。

(リスクコミュニケーションを誰が行うか)

(6) こうしたリスクコミュニケーションの一番の責任者は、BfR ではなく、製造者、造っているところの人である。だから製造者は、自分達で「調査し」、「問題を解決し」、「それをコミュニケーションする」という三つのことをしなければならない。

BfR は、それを製造者にやるようにという指導をしているし、BfR 自身ですべてをやることはできないので、「こうしなさい、こうしたほうがいいのではないか」ということのアドバイスもしている。

いろいろな問題、質問が出てくるが、それをオープンにしておく。大切なことは私達がすべてを知っているわけではなく、知らないこともあるということであり、知らないことは、「知らない」ときちんと発表するようにしている。

アクリルアミドの件で言えば、問題点は、製造者が多岐にわたっているので統一して「こうしなさい」ということができないことである。だから製造者の人達が、一番効率的な、お金のあまりかからないやり方を自分達でみつけ、そして BfR に相談に来るのが、一番効率的である。

(ガイドラインについて)

(7) こうしたリスクコミュニケーションの進め方について、一応の原理は書いてあって、話し合いしたもの、下書きしたものがあるが、公的に見せるようなもので、できあがっているものはない。

そのことについてのディスカッションが始まってはいるが、深く見通しの立つようなディスカッションはまだできあがっていない。おそらくこれに至る時間がまだまだかかるであろう。

(注) その後、BfR から企画段階のものを送っていただいた。(参考 1 参照)

（消費者の意向の把握）

（８） いろいろな課題について消費者が何をどう思っているかの把握は、現在のところ、行っていない。また、たとえば BfR のことを国民がどう考えているかといったアンケートは出しているわけではないので、国民が BfR をどう思っているかはわからない。

消費者が食品に対してどういう不安をいだいているかの把握は、ジャーナリストがやってくれているが、今後、自らそういうことをやるかどうかは、いまのところわからない。

消費者の意向の把握を連邦政府においては行っていない、ということはドイツの伝統、文化である。日本やアメリカとは文化、伝統が違うドイツでは、そういうことは問題にはならない。

（９） ドイツの消費者は、最近、プレスなどの影響で、「食品は安全ではない」と思っていて、だんだんそれが強くなってきている。

（質疑応答）

問 食品の安全性に関し、どのような見地ないし構想のもとに、いろいろな取り組みを行っているのか？

答 消費者への健康に対してのリスクを全く記述できないほど、食品は安全でなければいけない。

問 食品の安全につき、BSE の発生や食中毒の発生といった事件が起こった際、消費者の混乱を避けるためにとる処置、その問題点と改善方向などについて？

答 基本的には、できる限り包括的に、科学的見地に基づいて、消費者にリスク説明を行うよう努力している。詳しくは、BfR のホームページ “BSE 問題に関する活動” 参照。

問 食品の安全につき、例えばアクリルアミドの問題のように、消費者とともに考え、理解を得ながら対策を進めていく必要がある場合の対応方法、その問題点と改善方法について伺いたい。

答 我々は分析科学の発展のための独自の研究と委託された研究をしている。また、消費者団体の啓蒙活動への支援も行っている。アクリルアミドに関する 8/29 の催しや作業グループで、全ての参加者を比較可能な情報が並ぶ情報スタンドに導く試みをしている。

問 BfR、その前身の BgVV（連邦消費者健康保護・獣医療研究所）の活動について、国民はどう評価しているのか？ また、その把握方法如何。

答 我々は、多くの国民から直接のフィードバックを受けている。国民は電話、メールなどで質問してくる。消費者啓蒙は実際のところ我々の仕事ではなく、消費者連盟や消費者センターの仕事なのだが……。我々は、消費者啓蒙活動のためのノウハウを自由に利用できるよう提供しており、また、情報資料の作成などの面でも彼等を支援している。

問 BfR の活動に関し、連邦消費者保護・食料・農業省（BMVEL）や各州政府とはどう役割分担をしているのか？ 情報交換は頻繁に行われているのか？

答 我々は、BMVEL と継続的に対話の場を持っている。しかし、その任務についてははっきりと分かれている。アクリルアミドのケースでは、作業グループが結成され、BMVEL、当時の BgVV だけではなく、消費者連盟、産業界、大学からもこのグループに参加した。

問 我が国では、昨年の BSE の発生以来、食品行政に対する信頼性がゆらいでいるが、BfR が、食品の信頼性確保のために行っている活動があれば、お伺いしたい。

答 信頼とは、“透明性、誠実さ”を通してのみ得られると思う。そして、場当たりの対策は、非建設的になる可能性をはらんでいると思われる。

(参考 1)

リスク委員会；リスクコミュニケーションに関する作業の

第一回報告

(テーマ)ドイツ連邦共和国の健康に配慮した環境保護における

リスクアセスメントと標準規格設定の手続きと構造に関する新秩序

(序論)

環境、健康に関する行動プログラムの重要テーマは、環境条件による健康リスクとのつきあい方である。政治、科学、経済界で、リスクが環境や健康にあたえる影響、それらに対する許容可能性について、激しく議論されている。環境への負荷が健康にとって、「どのようにリスクを生じさせるのか?」「どこで政府は、介入すべきか? あるいは、どこで介入すべきではないのか?」「どこで、リスクが記述され、警告されるべきなのか?」「どこで、許されない方法で、リスクが過小評価されるのか?」、このような疑問点に関して、しばしば、混乱をまねく回答が存在しているのが、現状である。

そこで、リスクに関するアセスメントやそれらのマネージメントに関する手続きは、環境・健康政策の評価や運営の重要なインスツルメントである。リスクアセスメントが、主に科学的判断に基いたプロセスであるのに対し、リスクアセスメントに関する政策の検討と選択は、政治・経済的な視点から決定される。このような手続きは、透明性があり、実感として理解できるものでなければならない。

健康に配慮した環境保護の将来への見通しや透明性、リスク分析の正当性を改善するために、リスクアセスメントとリスクマネージメントの手続きがうまく調和し、一貫した形につくり上げられなければならない。

以上の目的で、連邦環境庁と連邦保健庁は、2000年6月、ベルリンにおいて、「ドイツ連邦共和国の健康に配慮した環境保護におけるリスク評価と標準規格設定の手続きと構造に関する新秩序」に取り組む「リスク委員会」を発足させた。この委員会は、現在、専門知識に精通している科学者、協会の専門家、連邦上級官庁や州官庁の専門代表者など19人で構成されている。

18ヶ月に及ぶ、集中的な議論の末、委員会は、最初の報告書をまとめた。

(概要)

I まとめ

食品中の有害物質、工場地帯からの排気の限界値のような基準設定のための実験は、次のような多くの欠陥を示している。

- ・ 矛盾した、しばしば混乱した専門家の表明。
- ・ 学術的リスクアセスメントとリスク制限のための対策に関する政治的な検討。
- ・ 学術的リスクアセスメントの異なった方法。
- ・ リスク削減のための対策の選択方法が秩序だっていない。
- ・ 異なった省、官庁に、環境に関連する健康リスクのための担当者が分散。
- ・ 異なった負荷状況で、異なる基準の厳格さ。
- ・ リスクアセスメントとリスクマネージメントの公開における協力の可能性が少ない。
- ・ 基準設定に関するヨーロッパの方法とドイツの調整不足。

II 重要命題

- (1) 学術的データや知識から構築されるリスク分析（リスクアセスメント）は、リスクを制限する対策の実施と選択のための基礎となるリスクマネージメント、すなわち経済的、技術的、政治的検討とは区別されるべきである。
- (2) リスクアセスメントの方法は、疑問の余地がなく、実感として理解できる手続きに沿った基準に相応しなければならない。
- (3) リスクマネージメントの方法も、秩序だって、明白に構成されなければならない。
- (4) リスクアセスメントを行う前に、問題点を解決したり、枠組み条件を確定するための事前手続きが実施される。
- (5) リスクアセスメントには、専門家や、異なった専門機関、利益団体が協力する。
- (6) 官庁、専門家と一般大衆間のリスクコミュニケーションは改善されなければならない。
- (7) リスクアセスメントとリスクマネージメントでは、国際標準方法に関して、国家間の統一が必須条件である。(特に、EU間)

III 事前手続き

予防物質、予防目的、分析方法の確定が必須である。大きなリスクでは、特に、リスク制圧に緊急性が求められる場合は、特定の確定事項が必須となる。規則を必要とする事態が多数の場合は、決められた財源を鑑みて、優先順位がつけられる。

Ⅳ リスクアセスメント

1. リスクアセスメントのプロセスは、以下の段階からなる。
 - 危険の認定 (Hazard Identification)。
 - 量的な危険度のアセスメント。
 - 重要予防物質の解説に関するアセスメント。
 - 自然科学的見地に基づいたリスクの総合的な特徴づけとエバリュエーション。
2. アセスメントにおける不確定要素は、公表され、直面する命題の意味において、反映される。
3. 専門学者は、複数の専門にまたがる参加者に気を配る。意見対立のあるテーマでは、産業、消費者、環境協会などの利益団体の代表者達の意見を聞いたり、参加を求めたりするべきである。
4. リスクアセスメントは、推論の結果としての結論を導くべきであり、以下の場合がありうる。
 - 現存する情報が十分である場合；不安が存在しない。
 - 現存する情報が十分である場合；不安が存在している；リスク縮小のために対策必要。
 - 現存する情報が十分でない場合；更に情報を入手。
 - 現存する情報が十分でない場合；更に情報を入手；暫定的なリスク縮小が必要。

Ⅴ リスクマネジメント

1. リスクマネジメントの重要ポイントは、最善の対策オプションを実証済の一定の方法にしたがって選択することである（政策のエバリュエーション）。それらは、以下の段階から成る。
 - リスクエバリュエーションに関して求められる行動の確定とリスクマネジメントのための法的基準の確認。
 - 対策オプションの発展。
 - 各々の対策オプションのエバリュエーションと相互比較。
 - 対策の推奨。
2. リスク削減対策の選択と評価（エバリュエーション）は、以下の三つの法的利益を優先して考慮されるべきである。
 - ・人間の身体的損傷がないこと。
 - ・自然な生活基盤の保持。
 - ・経済的能率。

3. 特定の予防物質分野におけるリスクを伴う行動の効果は、しばしば、金銭的に換算することができない。それらは、検討しやすくするために、適当なフォームで質的あるいは量的に把握される。
4. 一つの対策の経済的コストを見積る（アセスメントをする）際には、削減技術のための費用、職場数の喪失、消費者のための他の方法での利用、同様に対策を実現するための費用、実施後のコントロールの費用などが、検討事項に加えられるべきである。

VI 方策への参加

予防目的の明確化、アセスメントにおける慣例の確定、リスク削減のための対策の選択と検討は、とりわけ、社会的・政治的目標設定によって決定される。それゆえ、社会的な関係者の決定作業への参加は、あくまで、物理的に相応しい状況下で民主主義的に行われる。それらは、以下の三段階を踏むべきである。

- (1) 事前作業、リスクアセスメントにおいては、異なった分野や機関からの学識者たちが共同作業しなければならない。そのためには、専門家ワークショップのような方法、Delphiの方法、学術的な統一見解の協議会などが適している。さらに、アセスメントの結果は、社会的グループの代表者たちとの公聴会で、討議されるべきである。
- (2) リスクマネジメントでは、社会的グループの代表者を含む全ての参加関係者がアセスメントのプロセスに含まなければならない。これらは、旧来の反論方法やヒアリングを通して、さらに、メディアや協議会といった新しい形式を通して行われる。
- (3) リスク削減対策への変換過程において、意見対立のある（議論の余地のある）テーマでは、問題に直面している市民も参加すべきである。そのためには、ヒアリングや住民集会のような従来の方法、市民フォーラム、プランングツェレ、統一見解のための協議会といった革新的な方法も選択できる。

VII リスクコミュニケーション

リスクコミュニケーションは、興味を持つ全ての国民に対して、実証された影響、まだ安心できない部分、まだ踏み入ることのできる解明余地などの知識を基に、その都度のリスクに関して個人的な判断を行うことができる可能性を提供する。

リスク委員会は、以下を推奨する。

- (1) 事前作業から対策への移行に到るまでの、プロセスに伴う任務としての、リスクコミュニケーションの統一。
- (2) リスクアセスメントとリスクマネジメントの機関の本来の活動として、リスクコミュニケーション任務を引き受ける。
- (3) 理解のできる、完全な、真実を究明するための情報を基礎とした情報交換として、コミュニケーションを形成。

- (4) リスクアセスメントやマネジメントプロセスの各ステップへの各々のエバリュエーションや手続き段階を、「完全に」、「はっきりした」、「実感を伴う」資料にする。
- (5) リスクの特徴づけと、リスク削減対策を選択するための共通理解を目的とする関係者間の対話を組織する。

VI. 制度的な改革の提案

制度や手続きのより良い調整のために、リスク委員会は以下の組織の創設を提案する。

- ・リスクアセスメントのために、リスク評議会 (Risikorat)
- ・リスクマネジメントのためには、統制委員会 (Regulierungsausschuss)
- ・リスクコミュニケーションの任務遂行には、リスクコミュニケーション用のサービス窓口

「リスク評議会」の主な任務は、定められたガイドラインに基づいて、リスクアセスメントの手続きをコントロールし調整することである。リスク評議会の構成員は、時期ごとに任命され、それ以外の義務からは解放される。

「統制委員会」の主な任務は、連邦と州の調整窓口として、ガイドラインを基に、共通の検討基準、検討手続きを発展させることと、リスク分析の調整をすることである。この委員会には、専門官庁や連邦・州の省庁から、代表者が派遣されるべきである。

リスクアセスメントとリスクマネジメントが確実にうまく連携するために、両方の委員会が一つの共通の事務所を通して仕事を担当することは、とても意義がある。リスクコミュニケーションのための「サービス窓口」は、この潤滑油的役割を担っている。

(リスク分析における不足点)

1 リスク分析における一般的な不足点

- (1) リスク分析における専門用語、リスク、危険 (Gefahr)、用心 (Vorsorge) のような似通った概念を示す言葉に関して、専門分野や前後関係に従ったスタンダードが統一されていない。同じ様な文脈で、異なった概念を表す言葉が、混在している。
- (2) 問題の定義、リスクアセスメント、リスクマネジメントが、内容的に分けて顧慮されず、多くの場合は、互いに混じりあった状態が見過ごされている。科学的なリスクアセスメントとリスクマネジメントの構造的、機能的な分離は、特に、以下を目指す。
 - ・理性的に实际的に理解できる形で決定プロセスを構築すること。
 - ・それによって、総合的な信憑性を高めること。

分離原則は、十分にその必要性が理解されることであるが、実験では、自然科学と政治的観点はごちゃ混ぜになっている。上記のような、政府のリスク分析における関係者間の絡み合いが、リスクアセスメントとリスクマネジメントの不透明な混同を招き、多くの専門機関で、両方の任務が行われている。

(3) 飲料水、大気、土壌のような個々の媒介物質によって、法的な基準は異なり、毒素に関して個々に厳格に分析し、標準値(スタンダード)を導き出すことが必要である。

(4) リスクに対する一致した規制原則が欠けている。例えば、発癌性物質

(5) まだ我慢できる、または一般的に許容できると思われるリスクの高さや質に関する異なった議論は、公には、まだ充分にはされていない。一つの被害の発生可能性や予測される規模は、確かに重要であるが、それ以上に、リスク削減のコスト、期待される被害の分散やリスク認知のような背後条件が考慮されうる。法的には、リスクの許容は、専門家の判断で、「重大な健康への損害や病気を伴う損害はまったくない」というような発表を通して、暗黙のうちに行われ、そのために、一般大衆にとっては、実感として理解することができない。

一方で、リスクがゼロということではなく、リスク削減への対策が、新たなリスクを生み出す可能性もあることを、社会に明らかにされなければならない。他方、社会は、石炭などの化石燃料による気候リスクのように、自らが招いているリスクに気付いていないことも多い。

(6) 点検可能な質的または量的な基準によって認知できる危険予防と万一への備えを細分化するための、一般的に認められた基準値が欠落している。

(7) 健康と環境の共通点が複合的に、十分に把握されていない。(例、気候変化による間接的な健康への損害など)

(8) リスクアセスメントの優先順位、指示の方法、導入する対策の選択やスケジュール決定の方法は、非統一的、非体系的であり、しばしば、突発的に、あるいは一般大衆やメディアによる利益主導型で決定される。

(9) 連邦官庁やそれに順ずる連邦上級官庁によるリスク分析の調整と連携が不充分である。環境と健康という異なったテーマ分野の担当者の分散を通して、連邦官庁へ本省の監督が秩序だっで行えず、特に、本省での担当者たちが、上級官庁の組織構造には、位置づけされていない。それゆえ、上級官庁を通しての政治的助言機能は、体系的に

遂行されることがなく、チェックされることもない。この背景には、本省での人的不足が原因している。法律専門家が過剰過ぎみなのに、自然科学・薬学専門家が明らかに不足している。

(10) リスク研究の調整が不十分である。

大学、大学以外の研究機関での研究や目的をもった管轄での研究は、相互に調整されていない。最新のリスクテーマに関する研究の体系的サポートに関しては、さらに不足している。上級官庁では、独自研究はほとんどされていない。

(11) 早期警告システムが不足、あるいは、存在しない。

専門機関の不足、例えば、体系的な最新研究の結果リスクを自ら予見する技術的な改革を研究する連邦上級官庁。

(12) 効果的な危機マネジメントが不足している。

効果的な危機マネジメントの不足は、少し前には、多くのリスク紛争を招いた。リスクコミュニケーション不足は、相対的にはあまり重要でないリスクを、公的に認知される重大な位置づけにおく結果となった。効果的な危機マネジメントの前提条件である、早期の、全員が一致したリスクのエバリュエーションとリスク回避、リスク削減のための妥当な対策の即座の導入は、ドイツでは、行われてこなかった。複雑にからみあった担当規則と、専門知識があり一般の信頼からは独立した役割を担う機関が不足していることが、できるだけ早く行われるべき信頼のおけるリスク分析の行く手を阻んでいる。

2 参加・協力とリスクコミュニケーションにおける不足点

(1) 一般大衆や利益団体のリスク分析への参加は、改善要求点である。

(2) 特定の対策を選択肢のなかから選ぶための検討プロセス、同様に、社会的価値は、一般的には、関係者にとって、実感として理解することができない。

(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任務

リスクコミュニケーションは、興味を持つ全ての国民に対して、実証された影響、まだ安心できない部分、まだ踏み入ることのできる解明余地などの知識を基に、その都度のリスクに関して個人的な判断を行うことができる可能性を提供する。コミュニケーション

ョンは、相互的かつかなり広範囲でできる、差出人にはうってつけの情報交換、意見交換の開かれたプロセスとして、理解される。

リスクコミュニケーションは平行して、様々なレベルで行われる：つまり、様々な専門機関の専門家、調整役、政治家、官庁・社会的組織・経済界や業界団体・メディアなどの代表者、また該当する市民グループといった個人やグループの参加者を包括する様々なレベルである。コミュニケーションは、また、(委員会、州、連邦、ヨーロッパの)環境政策と健康政策に関しての異なった政治レベルでも行われる。全てのこれらのレベルにおけるリスクコミュニケーションでは、しばしば誤解や説明不足、紛争が生じる。その上、コミュニケーションの過程は、一側面だけでは理解することができない。多方面から、リスクに直面した人々が、学術的なリスクアセスメント者やリスク管理者にとって重要な情報を運んできてくれるのである。

◎リスクコミュニケーションの任務に含まれる主要項目

- ・ 製造物、原料物質、活動などが環境・健康に与える影響や副作用に関する学術的研究の状況についての事実に基づいた説明
- ・ 関係者間のお互いの意思表示、同様に該当する市民への予防措置や適応行動に関する情報提供（緊急措置のための伝達準備を含む）
- ・ リスクの評価や検討のために導入される手続きに関する包括的な情報
- ・ 様々な関係者が、時の問題にふさわしいとされ、民主主義的に要求されてリスク調整過程へ協力するための伝達手続きの準備と実施。

リスクコミュニケーションのこの4つの要素の遂行は、リスクアセスメントとリスクマネジメントを担当する機関や官庁の中心任務とされなければならない。そのためには、リスクコミュニケーションのための専門家を伴う相応の設備が確保されるであろう。リスク分析局面でもっとコミュニケーションを望むなら、相応の資金が投入されなければならない。

2 リスクコミュニケーション任務への変換に対する推奨

成功するリスクコミュニケーションには、合理的に考え尽くされた適切な価値や社会の複数の価値観を考慮したリスクアナリシスのプロセスが前提条件となる。このようなことから、実感を伴い、安定して国民の関心が期待できるリスクアナリシスの方法が特に注目される。

包括的なコミュニケーションには、以下が含まれる。

- ・ 導入された方法や、当てはめられた基準、物的・法的根拠についての理解しやすい情報を伴う全ての評価プロセスと評価結果について、早期に、実感として理解できるかたちで資料化する。(インターネットの独自サイト上に、手続きが紹介され、

その都度、最新の結果が資料として掲載されるべきである。)

- ・ どのように第3者による提案や批評を受け入れ、それらを活かすかについて
(公聴会に依拠する質問や抗議、それに対するリスクアセスメント者やリスク管理者の反応はインターネットに掲載されるべきである。)
- ・ 抗議可能性や参加可能性に関する情報(インターネットの情報サイトには、リスク調整への国民の参加可能性についての情報が含まれるべきである。)これには、内容や手順に関する方法情報も含まれる。(遵守期限など)
- ・ 返信接続や批評のためのコミュニケーションルートの開設(インターネット上に質問、批評、提案のためのフォーラムを設置すべきである。)
- ・ 公的な催し物または話題になっているリスクテーマに関する対話について
(公聴会、公的な催し物が記載された見通しのきく予定カレンダー)
- ・ 文献と他の意見表明について
(関係文献リストや他の機関や組織の左サイドの意見表明のリストも同封されるべきである。)

関係者や一般大衆とのコミュニケーションにおいては、有名な概念や周知のコンセプトの基礎に関する理解が不可欠である。とりわけ、“境界”ははっきりと埋められなければならない。例えば、もし、「限界価値」という言葉が、異なる意味と結びつけられたなら、混乱状態やいらだちなどが必至である。このようなことから、情報は、発信者によって公正に、選別され、言葉に翻訳され、目的グループに伝達されなければならない。リスクアセスメントとリスクマネジメントの中心的な概念とコンセプトが、全ての専門官庁、専門委員会で統一的に使われ、外部とのコミュニケーションにおいても使用されるべきである。そこでは、特に、概念やコンセプトが、危険度、総合的な前後関係(背景)、その都度の予防物質を知らしめることが重要である。

リスクコミュニケーションの傍らでは、リスク分析機関の従来の古典的な広報活動も必要とされる。そこでは、とりわけ、リスクアセスメントやリスクエバリュエーションに関する手続きの正当性に情報提供の焦点をあてるべきである。リスク委員会は、手続きや経過構造に関する質問に焦点をあてた。

連邦官庁のパンフレットの作成や情報提供することを推奨する。ドイツやEUでは、どのようにリスクがアセスメントされ、エバリュエーションされるか? どの段階で、国民の健康を保証する目的の方策が行われなければならないのか? という情報が伝えられるべきである。

古典的な広報活動の全てのフォームは、定期的に、効果と効率についてエバリュエーションされるべきである。

3 組織についての推奨

リスクコミュニケーションは、リスク分析を行う機関の中心的重要な任務と見なされる。

リスク委員会は以下を推奨する。

- ・ リスクアセスメントとリスクマネジメント機関において、リスクコミュニケーションを制度的に固定。
- ・ リスクアセスメント者とリスクマネージャーのチームにおいて、リスクコミュニケーションのための専門家の代表を決定。
- ・ 明確なリスクコミュニケーション用の分課を広報部門に設置。そのことにより、任務領域を統括することなく、一つの部署で両方の任務を総括できる。二つの別々な組織の統合では、密接な共同作業が約束される。
- ・ 各々の機関内部の伝達に関する責任者の規定。コミュニケーションのためのサービス部門との制度的な結びつきを確定。
- ・ 伝達に関する責任者と伝達に関する任務を遂行する全ての職員が、自身のコミュニケーション能力を向上させるための教育。

リスクコミュニケーションの専門家たちの他に、やり方や経験を相互に他の参加関係者と交換し、それらを理解しやすく、納得のいくように公開するために、協力者であるリスクアセスメント者やリスクマネージャーも現場に派遣されなければならない。

リスク委員会は、政府の専門委員会や連邦官庁からの関係者のために、定期的なトレーニングコース、訓練コース、補習コースなどを設けることを推奨する。

特に、リスクコミュニケーションは、プロフェッショナルな仕事の重要な要素の一つとして見なされなければならない。であるから、リスクコミュニケーションも、リスクアセスメントやリスクマネジメントの専門家たちの活動記述リストに、載せられなければならない。

**(別表) リスクアセスメント、リスクマネージメントの
各段階におけるコミュニケーションの要件**

リスクアセスメントとリスクマネージメントの段階	リスク調整に関する所定手続におけるコミュニケーションの要件	議論余地のあるリスクを伴う状況下でのコミュニケーションの要件
1. 事前手続き	情報： ・ 専門家と協力官庁 資料： ・ 手続きの進行経過 参加者： ・ 学術的に非安全な場合には専門家 ・ 当事者間で既に話しあったことに関する再照会先として社会的グループ ・ ホットラインを通じた一般大衆	情報： ・ 専門家、官庁、社会的グループ 資料： ・ 手続きと結果 参加者： ・ 社会的グループによる提案やホットラインやインターネットを通しての一般の世論を考慮する、複数の専門領域にまたがる専門家グループ
2. リスクアセスメント	情報： ・ 調整手続の滑り出しとその後の結果に関して専門家と協力官庁 資料： ・ 手続きの進行経過と結果	情報： ・ 調整手続やその結果に関して専門家、官庁、社会的グループ ・ 参照可能なインターネットに関する一般大衆への情報 資料： ・ 手続き、取り決められた協定と結果

	参加者： リスクアセスメントにおいて専門家委員会と外部の専門家（製品開発者も含む）意味がある場合は、 助言（補足的に）者として：学術的、社会的諮問委員会	参加者： ・ 検討作業における（場合によっては、新手続き）複数の専門領域にまたがる専門家グループ ・ 社会的グループへのヒアリングを通したインプット ・ 催し物、ホットライン、インターネットを通した世論
3. リスクマネジメント	情報： ・ スタートした調整手続、措置結果の評価、検討基準とその後の検討結果に関して、他の官庁、社会的グループ 資料： ・ 手続きの進行経過、基準、結果 参加者： ・ 検討作業において専門家委員会と外部の専門家（製品開発者も含む） ・ 意味がある場合は、一般大衆の協力	情報： ・ 調整手続やその結果に関して専門家、官庁、社会的グループ ・ 参照可能なインターネットに関する一般大衆への情報 資料： ・ 手続き、取り決められた協定と結果 参加者： ・ 複数の専門領域にまたがる専門家グループ ・ ヒアリングや革新的な方式を通して社会的グループの代表者（参加型方式を通しての一般大衆も含む）

(参考 2)

加熱調理された食品中におけるアクリルアミド

- 1 アクリルアミドとは、化学物質の名前で、従来は、ポリアクリルアミドという製品をつくる原料として知られていた。

2002 年 4 月 24 日、スウェーデン国立食品局 (NFA) は、動物実験において発がん性が指摘されているアクリルアミドが、高温で調理されたでんぷんを含む食品中（例えば、ジャガイモやパンなど）において高濃度検出されたと発表した。ゆでた場合には検出されおらず、高温で調理されたときに、でんぷんが変成してアクリルアミドが生成されたと考えられているが、どんな食品成分が、どのように変化してアクリルアミドになるかは、まだわかっていない。

アクリルアミドは農薬・動物薬・食品添加物でなく、食品を汚染する自然界の毒物でもないので、これまでの食品の検査の中では調べられていなかった。スウェーデンの世界最初の“発見”も、建設工事現場で使われたアクリルアミドによる健康被害の調査で、アクリルアミドに接しておらず被害は無いはずの人の体内からもアクリルアミドが見出されたことから、食品中のアクリルアミドを調べてみたことが、きっかけでアクリルアミドを含む食品があることが判明した。

- 2 アクリルアミドは、国際がん研究機関 (IARC) の発がん性分類でグループ 2A（人に対して発がん性を示す可能性がある）に分類されており、WHO の発がんリスクを用いた場合、体重 50kg の人が毎日 50 μ g のアクリルアミドを一生摂取し続けた場合の発がんリスクは 10,000 分の 7 となる。これは、約 42 g のポテトチップスや、約 110 g のフライドポテトを毎日一生摂取し続けた場合の発がんリスクで、実質的に安全域であろうとされる発がんリスクを 1,000,000 分の 1~100,000 分の 1 と考えれば、毎日これらの高濃度のアクリルアミドが含まれる食品を摂取し続けると発がんリスクが高くなることがわかる。

- 3 このような状況から、WHO は 2002 年 4 月 26 日に緊急のコメントを発表し、食品中のアクリルアミドから生じる公衆衛生に対するリスクの範囲を可能な限り早く決定するために、2002 年 6 月 25-27 日に FAO と協同で専門家会合を開催すると発表した。現時点では、WHO が推薦する基本的な食事のアドバイスが変わることにはならないとし、たくさんの果物と野菜を食べ、脂肪分の少ない食品を食べることを勧めている。

アクリルアミドが加熱食品に含まれていることがわかったあとも、各国の公的機関で、規制を設けたり、特に献立を変えるように指導しているところはない。油で揚げるなど高温加熱の料理方法を知ったときから、人類はアクリルアミドを食品とともにとってきたと考えられるので、これまでの食生活をただちに直す必要はないと考えられている。

4 2002 年 8 月 14 日に、ドイツの連邦消費者健康保護・獣医学研究所は、食品 1 k g あたりアクリルアミド 1 m g (0.001 g) を行動基準値として採用することを勧告した。行動基準値は努力目標といえるもので強制力はなく、最大基準値のような規制ではない。

飲料水中のアクリルアミドについては、WHO が 0.5 ppb (1 ppb は 10 億分の 1) というガイドラインレベルを推奨しており、EU では、水道水のアクリルアミド基準値は 0.1 ppb となっているが、日本では水道水中のアクリルアミドの基準値はまだない。

* 「住まいの科学情報センター」「食品総合研究所」資料による

(参考 3)

連邦消費者健康保護・獣医療研究所 (Bundesinstitut Für Gesundheitlichen Verbraucherschutz und Ernährung ; BgVV) による インフォメーションセミナー

表題「アクリルアミドは食品における深刻な問題？それとも過大評価された危険？」

開催日時：2002年8月29日 10:00～18:00

開催場所：BgVV 内、大講堂

(目的)

潜在リスクに関する見解などの意見交換、リスクを最小限に抑えるための対策への提案とディスカッションをするために、政界、公的検査機関、連邦や大学の研究機関、消費者連盟、労働組合、産業界からの代表者をベルリンに招き、現状と今後の行方についての情報提供をしてもらう。

(参加者)

上記の代表者のほか、マスコミやこの問題に興味を持っている消費者も、このセミナーに招かれる。質問時間の枠内で、参加者には、質問をしたり、提案をする機会が与えられる。

また、このインフォメーションセミナーに関心があるものの参加できない人のために、9月初旬にはBgVVのホームページ上に、セミナーに関する結果報告と当日の講演者の講演文を掲載する。

(当日のプログラム)

あいさつ

講演：食品中のアクリルアミド

講演：健康上のリスクはどれくらいあるか？

ディスカッション

休憩

講演：どのようにアクリルアミドは検出できるのか？

講演：ドイツ、その他ヨーロッパ諸国からの食品中のアクリルアミドに関する調査

結果報告

ディスカッション

講演：どのような条件下でアクリルアミドは発生するのか？

講演：アクリルアミドの含有率を下げるために、どのように製造過程を修正でき

るのか？

講演：アクリルアミドの摂取を抑えるために、消費者は何ができるのか？

ディスカッション

休憩

パネルディスカッション

「我々の今日の状況と今後」

質疑応答：消費者の質問と専門家の回答

第3節 消費者保護・食料・農業省（Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ; BMVEL） の取り組み状況

従来ドイツ連邦共和国の農林行政の担当省であった連邦食料農林省は、BSE の発生に伴って組織再編を余儀なくされ、消費者保護を第一義とする連邦消費者保護・食料・農業省（Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ; BMVEL）として再発足した。

2002 年 11 月 14 日、連邦消費者保護・食料・農業省のリスクコミュニケーションの取り組み状況、青少年に対する食品教育の実施状況について調査した。

（BMVEL の役割）

（1）BSE の発生で変わったことの一つは、リスクアナリシスをリスクコミュニケーション、リスクアセスメント、リスクマネジメントの三つに分けることで、2002 年 11 月 1 日にリスクアセスメントとリスクコミュニケーションを担当する部局として連邦リスク評価研究所、リスクマネジメントを担当する部局として連邦消費者保護食品安全庁が発足した。BMVEL の仕事はこの二つをコーディネートすること、そして可能性のあるリスクをあらかじめ知り、それ用のリスクマネジメントというものを併せて準備していくということである。

（緊急事態への対処）

（2）食品安全関連の事件が起きたときは、EU でも使っている「Rapid Alarm System」により対処する。そこには誰が何をどこの当局に連絡するかということが記されており、その流れには、起きたところから上に流れるアップストリームとその逆のダウンストリームの 2 つがある。内部の情報の流れだけでなく、連邦政府と州政府の間、欧州委員会と連邦政府の間もある。

また BMVEL では、消費者を対象としたホットラインも設置する。ホットラインで集めた情報はインターネットに集めて、情報は全てまとめて流している。こうしたことは、BMVEL だけでなく、消費者団体、農業団体等のほかの機関、州の省もやっている。

アクリルアミドの場合はホットラインがなかったが、消費者はインターネットでいろいろと質問することができた。

BMVEL では、食品に関するスキャンダル系の問題については、すぐに情報を与えるように努力している。すぐにリアクションし、消費者はどこに連絡をしたらいいのか、子供にどの食事なら与えていいのか、ということが分かるようにしている。

一つの問題が起きたとき、それに対してリアクションするが、そういったことは、次に何か大きな問題が起きたときにも使うことができる。基本的な問題はほとんど同じなので、そのお陰で、前の問題から習ったことによって次の問題のときにはそれほど大きな不安とかパニックを起こさなくても済むようになる。

(緊急事態対処のマニュアルについて)

(3) そうした経験についてマニュアル化、ガイドライン化したドキュメントがあるわけではなく、経験していることなので、その経験からホットラインなどができる。したがって、残念ながら、お渡しできるようなガイドラインはない。

新しく発足した消費者保護・食品安全庁ではリスクマネジメントをやっているが、同庁ではいろいろとそういうことを調査しており、そこには何か起きたときにこうするというスタンダード、基準がある。しかし、それは外部に知らせるというよりは、内部向けのものである。

(注) そうしたマニュアルには、連絡相手の家庭の電話番号や携帯電話の電話番号がもれなく記載されており、部外者に資料として見せたり、渡したりはできないもののようである。

(BMVEL と連邦リスク評価研究所の連携)

(4) 連邦リスク評価研究所と連邦消費者保護食品安全庁の間では、食品の安全に関する直接の情報交換は行われておらず、BMVEL を通じて行われている。

基本的には、BMVEL と連邦リスク評価研究所との間で特定の作業グループとかを作っているわけでもなければ、お互いの間で密接な関係を持っているわけでもなく、連邦リスク評価研究所と一緒に顔を付き合わせてやるということはない。あくまで組織上もその研究も独立しているし、研究所の評価をもとにして、BMVEL は BMVEL で仕事をしている。ただ情報は参考にしている。

日本では、BSE があれだけ騒ぎになった大きな理由の一つとして厚生省と農水省の連絡が悪かったことが指摘されているそうだが、それは両省の関係であって、リスクアセスメントをするところとリスクマネジメントをするところの関係という問題ではなく、BMVEL と連邦リスク評価研究所の連携が以上のものであっても問題はない。

(食品安全に関する青少年・子供教育)

(5) 青少年ないし子供達が食品安全の一番のターゲットになっている。これは、どのような食品を摂取するかといったことについて早い時期からいろいろと教育をしてあげなくてはいけないからである。

食品安全に関してのテーマで、子供達が気をつけなければならないことは、例えば買い物に行ったりするときに選ぶ基準、質と、健康食品の二つである。

子供達のためのキャンペーンは BMVEL だけでやっているわけではなく、例えばドイツ食品産業連盟、消費者センター等も行っており、例えばお母さん達が昼間に子供達を連れていく託児所での食品安全、栄養についての研修をオファーしたりしている。

子供達に対する情報提供では、人形劇場のようなところで、子供達が楽しみながら遊び感覚で栄養について学ぶことができるようにしている。

小さな子供達の場合には幼稚園とかでやるが、もう少し大きな子供の場合には消費者センターに集まって、授業時間の中でやっている。

コストについては、BMVEL が事業として 100% 出している。

(キャンペーンの効果の把握)

(6) 以上のようなキャンペーンをしたときに、本当にそのキャンペーンが子供達に伝わって、子供達がそういう努力をするようになったか、という結果を把握することは、難しい。通常、アンケートをとって調べている。

アンケートでは、キャンペーンが終わった直後に、頭に残っていることを評価するために、このキャンペーンの対象は誰か、何人いるか、どのような対象者か、行ったことは参加者の要求に合っていたか、やったことによって何を学んだか、というようなことを、すべての参加者に対して聞いている。そしてその最後のところで、「コンタクトをとってもよろしければアドレスを書いてください」と書いて、6 カ月後には違うアンケートを行っている。

子供向けの VTR も作成しており、何人がこれを見たかということはわかるが、これに関しての評価というのは難しい。

(7) ドイツの食生活指針についても、テレビやインターネットなどを使って普及に努めているが、その効果というものを評価するのは難しい。過去 10 年間の一般のドイツ人の食生活を見てみると、最近ではフルーツとか野菜を食べるようになってきているが、もちろんこれだけで食生活指針の効果だとは言いきれない。例えば女性の場合は、フルーツや野菜を食べるようになったといっても、栄養とかと関係なく、スリムになりたいということもある。だから、どれが重要な要因で、このようにフルーツや野菜を食べる方向に行ったのかというのは結局わからない。

(消費者ニーズの把握)

(8) 食品のリスクに関して消費者が何を求めているかの把握は、アンケートなどを行ったときにそれに対していろいろと質問がきたりするので、そういうところからの経験で行っている。

また食品のスキャンダルがあったときには、どのような質問がくるかによって把握するほか、アンケートを行って、その結果によっても把握している。こうしたときは、後でパンフレットを作って質問者やアンケート協力者に配っている。

しかし消費者の生の声を聞くのはなかなか難しい。例えば特別なグループみたいなものがあれば簡単なのだが、全員を押さえるとなると難しい。努力して、そういったいろいろなグループにたどりつくようにはしているが…。

第4節 バイエルン州政府の住民に対する

食品の安全に関する情報の提供状況

バイエルン州政府では、住民に対し、印刷物、インターネット、ホットラインを使って、ターゲットを絞った効率の良い食品安全情報の提供を行っている。また、行政に住民の声を取り入れるための工夫や、青少年の食べ物についての理解を深める活動を活発に行っている。そこで、2002年11月13日、バイエルン州政府を訪問し、こうしたさまざまな取り組みについて調査した。

(情報伝達の基本的な考え方)

- (1) どのように住民とのコミュニケーションを取ったら効果的かを考えたとき、大切なことは、**「信頼性をどのように勝ち取るか」**ということである。

だから、まず**「プレス、テレビ、ラジオ等のメディアの人達と助け合っていく」**ことが基本である。

しかし、メディアの悪いところは、自分達がこうだと思っていることと違うことを報道されてしまうことなので、バイエルン州政府の方からも主体的に情報を流すことをやっている。

バイエルン州政府の方から、メディアの人達（すなわち自分達以外の人達）を介さずに、「自分達の方から」、「主体的に」、「自分達の言いたいことを（内容に関して外部から影響されないで）」、「自分達の都合のいいときに」、「自分達の都合のいい場所で」情報発信できるのは、①パンフレット等の印刷物、②インターネット、③市民テレホンの3つの手段である。

したがってバイエルン州政府では、例えば旅行者にはパンフレット等の印刷物で、アップ・トゥー・デイトな情報でなければならぬところにはインターネットで、インターネットを持たない人にはホットラインで、「自分達の言い分」を、**「あたかも情報が新聞やテレビ、ラジオですぐに出るごとく、しっかりかつ迅速に出すように」**している。この中には、バイエルン州政府にとって好ましくない情報も含まれている。

電話とか、インターネットを持っていないところもあり、どれが一番大切かというプライオリティはなく、三つ全部が大切である。

(印刷媒体について)

- (2) 通常、パンフレット等の**印刷物は、新聞とかとは違って、置いてあっても興味があれば持って行かないので、ターゲットを絞って渡すように**している。

2000年のいわゆる狂牛病＝牛海綿状脳症(Bovine Spongiform Encephalopathy; BSE)発生の際には、BSEに関する情報をイギリスから入手してパンフレットにし、特にそういった病気がある国から来る電車や飛行機のすべての椅子のところに置いた。そ

うした国から来る人達に渡すことにより、例えばチェックされたときに何故自分だけがチェックされるのか、食料品の持ち込みが認められないときはどうしてこの国からこの食料品を持って来られないのか、等について説明できることにもなる。したがって、通常、パンフレット等の印刷物により情報を提供する必要があるときは、ドイツ語による印刷物を作成するだけでなく、いろいろな国からの旅行者向けに二日以内に英語、フランス語、トルコ語、オランダ語等にも翻訳して、発行している。なお、BSE に関する情報のパンフレットは、発行後 1 カ月間に 150 万人の人達に、求めに応じて配布した。

BSE に関する情報は、もちろんこれだけではなくて、電話で聞くこともできる。州政府の中央省庁だけではなく、もっと下に続く下部の組織にも電話で聞くことができる場所を設置している。

また若者はインターネットを使うので、インターネットの中にも提示した。

(メッセでの展示)

(3) 去年の 8 月、アウグスブルグというこの近くの町でメッセを行った。メッセでは専門家の人がテントを置いて、そこに一般の人が来て、直接、人間の食べ物や飲み物から動物の餌まで、食べ物全ての話が聞けるようにした。またそのテントを全部見てもらうために、全部を見たら答えられるゲームを企画し、正解者にはおみやげを配る等の工夫もした。

今年もすでに、バイエルン州における「消費者メッセ」、ベルリンの世界的にも有名な「グリーンメッセ」といった機会でこういう催しをしている。バイエルン州の 71 の郡全てにいろいろな分野のスペシャリストがいるので、その人達がそうしたメッセに参加している。

「グリーンメッセ」の趣旨には、若者、青少年の啓蒙・教育も含まれていたもので、「食べることは楽しむことである」というスローガンをかけ、この「楽しむ」ということがとても大切なのだということを青少年達に教えた。スポーツをしたり、いろいろな活動をしたりするということは、食べて、ちゃんとした栄養を取らなくてはならないことだから、である。

そういう全体をどうやるかという企画は、広報担当全体の共同作業で行っている。

(注) バイエルン州政府には、広報全体を統括するマネージャーの下に、印刷物担当、インターネット担当、ホットライン担当のそれぞれのスタッフが置かれている。

(インターネットおよびホットラインの必要性)

(4) パンフレット等の印刷物は、旅行者に伝えるという意味では一番効果的であるが、市民、またはプレスの人達がとても興味があるところは、いつも新しい、アップ・トゥー・デイトな情報でなくてはならず、印刷の方でそれをすべて行うのは難しい。そういう分野は、インターネットが最適の方法になる。

ドイツでは、プライベートで使っている人、会社で使っている人、すべてを計算して大体 50%の人がインターネットを使っている。しかし、**高齢化した人はコンピュータを扱いきれないので、三つ目のホットラインが必要**となる。

このホットラインによって、栄養、食品、安全についての情報をいつでも提供できる。もし B S E みたいな**大きな危機があったときには、そのホットラインの量をいつも以上に増やして対応**している。

(インターネットによるコミュニケーション)

(5) このインターネットとホットラインは、消費者とエキスパートのコミュニケーション、ダイアログで使うことができる。

① B S E の問題が発生したときの最初の問題は何であったか、というようなことは皆が知りたいことであるし、一人の人がした質問と同じような質問をする人がいる場合も多いので、**インターネット上にそうした質疑応答をそのまま残しておけば、皆がそれを見ることができる**。この点、インターネットは経済的でもある。

② インターネットには、いろいろな種類の問題に対して細かく回答が出ている。例えば、バイエルンの B S E について調べたい人は「BSE イン バイエルン」をクリックすれば見つけることができる。この中で最近興味を持たれているのは、「BSE と人間の薬」という項目で、どうしてかということ、カプセルの薬の周りのゼラチンが動物を材料としているので、薬を飲むときにとても心配があるからである。

③ 問題発生後にいろいろと消費者とコミュニケーションしていくうちに B S E に関連する新たな問題を知ることもある。そのときにはすぐには答えられなくとも、**インターネットなら調べて後で載せることもできる**。

(情報提供の時期)

(6) とても大切なことは、**クライシスが起こってから何をするかではなくて、その前にこういうものがあるということをあらかじめ市民達に伝えることによって、市民達がその準備ができるように、そういった情報も流す**ということである。

ただ、このことの問題点の一つは、これから起きる病気やこれから起きる問題、すなわち**まだ起きてもないことを、一般市民の人達に、とても情熱的に、「こういうことが起きたら」という伝達は難しい**、ということである。

(バイエルン州の専門家の派遣)

(7) 何かが起きたときには、沢山の市民が情報を求めて押しかけてくるので、そのため
のエキスパートが、州政府だけでなく地方庁の人達の中にも沢山いなくてはならない。

バイエルン州では、例えば何か動物の問題があったら、必ずそれに答えられる獣医
が71の郡全部に行くようにしている。それも問題があったら、それごとに付け加えて
である。**ホットラインは、一つの電話番号に電話するだけで71の郡の全部につな
がる**ようになっている。電話をした人は、どこの郡にいる人が自分に情報を伝えたの
かはわからないが、一つの電話番号ですべての情報を得ることができる。

(当局の中の情報交換システム)

(8) エキスパートが各地に分かれているので、同じ情報をすべてのエキスパートに与
え、それをエキスパートの人が皆がわかるように伝達するという事は難しい。また、
例えばエキスパートの人達が、一般の人から来る質問に答えられないときもある。

このためバイエルン州政府では、消費者対象ではなく、**当局の中の情報交換シス
テムのインターネットサイトを設けている**。これには、どの人が担当者か、危機が
起きているときにどのようにマネジメントのストラテジーを立てていけばいいか、例
えばいろいろな動物の病気に対しどう対応すればいいかの緊急のときのプラン、法律
上どういう問題があるのか、等が載せてある。市民を直接対象にしたものではないが、
市民もこれを見ることができるし、わかることもある。

(当局の中でのディスカッションの必要性)

(9) いまのところ、情報の交換は州と住民との間だけで、それも大切であるが、州政府
の中での情報交換も極めて大切である。BSEの経験から学んだことの一つは、**市民
とだけではなく、当局の中でのディスカッションも必要**ということである。

例えばあるエキスパートが消費者に質問されたことに答えられないときでも、その
人がそれについてディスカッションしてみると、他のエキスパートの人には経験があ
ってその質問に答えることができるかもしれないし、またそれについて新しい調査を
することもできる。そのときには政治家の人達も出てきて、どのように答えたらいい
かを一緒に決定していくこともできる。大切なことは、**いろいろな人がこの一つの
ものをいろいろな角度から見られるけれども、「情報としては一つの情報」**ということ
である。FAQで、わからないことについていろいろなところで得た情報が全部まと
められて載ることによって、日々、ファイルが大きくなっていく。

(10) 当局の中でそういったディスカッションがあって一つの結果に収束されて、そして
それがプレスに載ることによって、州政府の人達がもっと信用されるようになる。

だから、市民だけではなくて、組織の中でもちゃんとした話し合いが必要である。

（出張獣医サービス）

- (11) 2002 年 1 月、出張獣医サービス制度が創設された。14 人の獣医と 1 人の法律家によって構成され、ヘッドオフィスはあるが機動的で、どこかで問題が起きれば、それを解決し、あるいは支援する。

市民に BSE のような新しい分野、新しい出来事を説明していくことは大切なことで、100%の市民にコンタクトを取り、100%の問題に対応できるようにすることが州政府としては目標であるが、これまで、問題が起きたときは、各地に対応できる機関が存在しないか、グループがあっても小さかったため、そのことについての情報が流れなかった。この制度で、そのことへの一つの対応ができた。

（スペシャリストセンター）

- (12) バイエルン州では、消費者への情報提供やカウンセリングを行うための地域オフィスとして、健康、栄養、食品、動物の餌等の専門家や獣医といったスペシャリストで構成される「Kompetenzzentrum」というスペシャリストセンターを設けている。

このセンターには、VIS と呼ぶインターネットによる消費者保護情報システムや、市民テレフォンセンターも設けられており、これらにより、いわゆる「たらい回し」といったことが避けられるようになった。（参考 4 参照）

（住民所見作成プロジェクト）

- (13) バイエルン州では、市民の本当の声を聞いて、それを政治に反映させることを目的として 2001 年 9 月から 2002 年 5 月にかけて「住民所見作成プロジェクト」を実施した。これは、無作為に選ばれた 450 人のバイエルン州住民が 18 の「Planungszelle」という小グループに分かれて、4 日間、一日 8 時間、バイエルン州健康・食品・消費者保護省から委託された食品問題を含む身近なテーマ 15～16 項目に取り組み、バイエルン州の消費者保護に関する住民所見レポートを作成するものである。（参考 3 参照）

参加者は、最初の 15 分間に情報をすべて与えられ、その後一つの目的に向かってグループごとにディスカッションをしていく。そして全体的に、結果を公開する場があり、その後、結論の作成に向けて評価していく。

18 もグループがあると、6000 ぐらいの案が出てくる。6000 もあったら似たようなものもあるが、100%同じものではない。

このプロジェクトにより、例えば、消費者達は特に栄養に興味があるとか、これこれのインフォメーションについて興味があるとか、市民達は決して経済的なことだけを信じるのではないとか、いろいろな市民達の考えや希望がわかる機会になった。

(住民所見作成プロジェクト参加者の選考)

(14) 参加者の選考については、決してグループの代表とかでなく、住民票の中で例えば 10 人目とか 100 人目とかでたまたま選ばれた人であり、その中で、4 日間、時間がある、というのがクライテリアの一つになっている。そういった選び方をするので、女性が多すぎたり男性が多かったりといったことが起きてしまうし、例えば年齢なども、16 歳から 68 歳までというふうになる。

しかし参加者は、そういうことには慣れていない、これまでそういうことをしたことがない、決して「これをやりなさい」ということを任務としてもらったわけではない、本当に一般の人が来ることが多いので、そういったところから考えても、参加者に対する信用性は高い。

(食品の安全性のための活動)

(15) 食品の安全性に関しては、「健康教育」「消費者教育」「国やプライベートの協力」という三つの柱がある。

健康のことなので、「問題が起きる前に防ぐための行為、行動をする」、「栄養、食物についてスペシャリストから情報を与える」というのが任務である。また、健康になるためには健康な食品を食べなくてはいけないので、健康を促進するための機会の提供といったこともしている。BSE の後には、消費者とそれを教育する立場の人と、この関係について仕事をしている人や畜産農家、商人の間での話し合いも行った。

(学校プロジェクト)

(16) バイエルン州では、青少年や児童に対する食品安全の取り組みの基本的なプロジェクトとして、現在、次のようなものに取り組んでいる。(参考 2 参照)

- ① 学校プロジェクト「学校企業」
- ② 「小学校における栄養教育」の新プロジェクト
- ③ パイロットプロジェクト「食品はどこからやってくる」

これらのプロジェクトは、「**子供達が早い時期に食品やその製造、安全に興味を持てることが大事である**」というコンセプトのもとに、子供達が、例えばどこに卵を直接買いに行っているのか。どこに行けば何かを作っているところを見られるのか、体験させて教育している。子供達の興味をキープしていかなければいけないので、リレーゲームみたいなものやコンクールみたいな競争等も取り入れている。

(小グループとのコミュニケーション)

(17) 国や州からの食品の安全性等の情報については、コミュニケーションを「一般市民」を対象にしてだけとるのではなく、例えばスポーツクラブ、小さな教会のグループ、

老人のグループ、年金生活者のグループ等々のような**小さなグループとコミュニケーションすることも大切**である。そういったひとつひとつのグループが興味を持てるようにしながら、食品安全等の情報を提供し、それらのグループの活動の中でコミュニケーションしてもらうのが、このことの主な目的である。「これは市がやっているものだ」というとお堅いが、「これは私のグループがやっているものです」、「教会グループが取り組んでいます」というような見方になれば、「じゃあ、私も行こう」となる。

現在は、教会グループに対して援助していくことが多い。

(消費者サークル)

- (18) バイエルン州では、消費者保護の今日的問題を話し合うため、各種消費者団体との定期的な話し合いも行われている。健康、栄養、商品の安全性を始め、広範な消費者保護に関するテーマが話し合われている。

(参考 1)

バイエルン州消費者保護インフォメーションシステム

- (注) バイエルン州政府では、食品や栄養に関する情報に市民がアクセスしやすいよう、以下のように項目を整理し、当該項目、例えば「子供達は正しい食事をしていますか？」をクリックすれば、関連情報を検索できるようにしている。インターネットとインフォテレフォンの2本立てになっている。

インターネットでは、全てのインフォテレフォンの番号検索と、相談も可能である。

栄養と健康

- 消費者保護インフォメーションシステムからの最新情報

健康と栄養に関するインフォメーションと小冊子のご案内

- 衛生の手引き
- ヨード：毎日のパンのように重要！
- 子供達は正しい食事をしていますか？
- 毒素に注意！子供達への危険
- 朝食と休憩のパン（充実した学校生活への初めの一歩）他

消費者保護インフォメーションシステムからの健康と栄養に関する専門情報

<食品学>

- エネルギーと含有原料（カロリー成分）
- 個々の食品
- 生産と加工
- 食品成分表示
- 添加物
- 新食品・遺伝子工学による食品
- 機能食

<食品に起因するリスク>

- 病原体によるリスク（バクテリア、ウイルス、プリオン、寄生虫などを通して）
- 生物体を通してのリスク（毒きのこ、食用植物）
- 生物体でない物を通してのリスク（化学的、物理的な汚染）

＜消費者行動を通しての予防と州政府の対策＞

- 政府による食品・栄養相談

食品が原因となるリスクの個人レベルでの予防

- 食品衛生を通しての予防
- 食品を衛生的に扱う為のアドバイス

健康的な栄養摂取による個人レベルでの予防

- ドイツ食品協会による 10 の栄養原則
- 個人的食品栄養相談
- 食品・栄養教育
- 様々な状況下での栄養摂取
- スポーツにおける正しい食事
- 消化不良・アレルギー・食品に起因する病気
- 特別な食事スタイル（ダイエット、病気食）

政府による規定、政策を通した食品に起因するリスクの予防

- バイエルン州における政府の食品監視
- 飼料の安全対策
- 動物の健康
- 植物保護
- 食品法

＜バイエルン州の食料状況＞

- 果物・果実生産物の消費
- 野菜・野菜生産物の消費
- 食肉・食肉加工品の消費

(参考 2)

バイエルン州における

“食品に関する青少年向けキャンペーン”

1. 学校プロジェクト “ 学生企業” Schulprojekt “Schüler unternehmen”

- ・ 時期 : 2002～2003 年の学校期間
- ・ 対象 全ての学校を対象(タイプに関係なく)、7歳以上の生徒
- ・ 援助対象 学校生活で栄養、運動、休憩に関わる分野の製品・サービスを提供する学生企業の設立。

(例えば、休憩時間やお昼休みの食事、飲み物、食料品の提供がプロジェクトの内容に含まなければならない。)

・ 援助方法

行動内容が健康を増進させる栄養に役にたつのであれば、4000 ユーロ(約48万円; 1 ユーロ=120 円で換算)までバイエルン農業省による財政援助がうけられる。

・ 運営

- ・ 生徒は、学校プロジェクトとして独自の企業を設立。企業は、自由経済における本当の企業のように、機能し、経済活動を行う。
- ・ 生徒が企業を設立、運営することで、健康教育、消費者教育分野で独自の主導権を発展させていく！
- ・ 生徒たちは、教師たちによって、フォローされるが、大部分は、自分たちの責任において働く。また、学校管理当局や PTA の役員会からも支援を受ける。
- ・ 9/23 より、管轄の郡役場の栄養・消費者相談窓口で、面談を受け付ける。そこで、申請書類、詳しいインフォメーションを受け取れる。
- ・ バイエルン PTA 協会は、BLLV との協賛で、興味のある教師のために、「学校給食」をテーマにセミナーを開催。

・ キャンペーンの援助目的と期待される効果

- ・ 財政的な励ましは、しばしば、生徒の企業設立への第一歩を後押しする。訓練や協議を通して、生徒たちの健康促進型の生活スタイルへの自覚が芽生え、生徒たちも自らイニシアチブをとるようになる。
- ・ 生徒によるプロジェクトは、“learning by doing” のためのツールとして、この場合は、健康教育、消費者教育の場で有意義な習慣を習得するためのトレーニングとして捉えられる。
- ・ 生徒は、企業的活動を習得し、それによって、今後の職業生活や個人生活で有効かつ応用することのできる専門的な資質や社会での競争力を身につけることになる。

- ・自らのイニシアチブとるための教育

生徒にやる気を起こさせ、話し合いをし、次のステップに自ら進むようさせる。そのためには、現実に即した構造や企業関係をもとにしたオリエンテーリングを可能にしなければならない。生徒たちは、徐々に関連事項の複雑性を理解し、同時にハンデなしでやっていけるようになる。

2. 新プロジェクト “小学校における栄養教育”

- ・対象

バイエルン州の全小学校

子供達は、健康的な食事が楽しみを作り出すことを、あらゆる意味で体験しなければならない。教室で毎日一緒に時間に休憩のパンを食べることは、とても大切である。

- ・内容

小学校における栄養教育というタイトルのもとに、保健省と文化省は、多彩な授業用教材を開発し、準備した。

教材用 CD-ROM はバイエルンの全小学校に、一斉に配布され、生徒たちの正しい食生活に関する専門知識を紹介する。大部分は、簡単な栄養実験、歌、テキスト、作業用ペーパー、体験学習などのように、栄養についての授業をどのように構成するかを紹介する便利な手引書となっている。

- ・期待される成果、効果

早期の食生活教育はとても重要になってくると、消費者保護に関する住民所見でも示されたように、子供達が早い時期に食に関して批判できるようになるべきであり、環境を意識する消費者に成長することが望まれる。

3. 食品はどこからやってくる？

- ・目的

子供達が、早い時期に、食品や食品の製造に興味を持つことが大切。

どこから、食品がやってきて、どのように加工され、食卓に上るかを体験すべき。

啓蒙活動をととして、批判眼のある消費者を育てる。

- ・対象

無作為に選ばれた学校でのパイロットプロジェクト

- ・内容

バイエルン農業協会（BBV）のプロジェクトであり、バイエルン消費者イニシアチブによって財政援助を受けている。

BBVの栄養専門家（女性）が学校を訪れ、子供達に農業生産物（ミルク、野菜、穀物、ジャガイモ、食肉など）についての基本を紹介する。最終的には、子供達は、農場で、原材料について学ぶ。実際に手に触れ、体験することが一番の教育になる。

(参考 3) バイエルン州の住民所見作成プロジェクトについて

(目的)

消費者の政策的な問題解決への直接参加は、消費者保護政策の大きな柱であるという見地から、住民所見を通して、消費者が一番望んでいることは何なのかを知る。

住民所見は、消費者との直接のコミュニケーションの新方式である、と位置付ける。

(実施時期)

2001 年 9 月から 2002 年 5 月

(内容)

450 人のバイエルン州住民が 18 の Planungzelle という小グループに分かれ、4 日間、一日 8 時間、テーマに取り組み、バイエルン州の消費者保護に関する住民所見を作成。

プロジェクトの経過や結果については、web 上で公表。

(参加者)

無作為に選ばれた 16 歳以上の男女。

(テーマ)

医薬品、消費者との対話、自己責任、栄養、教育、研究、機器の安全、健康、インフォメーション、コントロール、農業、食品、放送、生産物の安全、テクニク、ペット、環境と健康、消費者相談、広告

(テーマの委託者)

バイエルン州保健・食糧・消費者保護省

(プロジェクトの特徴)

プロジェクトで採用された Planungzelle という方式は、地方政治のひとつの道具としてバイエルン州では注目しており、政治への住民参加の新手法として、今回初めて採用した。

<Planungzelle について>

Planungzelle とは？

1970 年台初め、ブッパータール総合大学 Peter C Dienel 教授によって開発された。州首相の計画スタッフやアカデミーの校長として働いた時代の経験から産み出されたアイデアであり、州民は自ら、民主主義における市町村の主権者として、政策的な問題の解決に参加すべきであるという考えに基づいている。

Planungzelle は、無作為に選ばれた約 25 名の住民によって構成され、住民たちは、4 日間、一日 8 時間、掲げられた問題に取り組むことになる。

問題となるテーマへの入門として、また役立つ情報を入手する為に、参加者は学会や協会の権威ある専門家達の講演を聴く。

Planungzelle の経過はきちんと組織として組み立てられている。

中心は 5 人の参加者からなる小グループで、それぞれが問題の解決策や提案を作成し、全員に各自の意見を紹介する。

小グループの構成員は常に変わる。そのことによって、より多くの出会いが可能となり、イニシアチブを握る統率者の出現を避けることができる。

小グループの活動は完全に自由であり、全員討論の議事進行や調整は、厳しく中立の立場を守ることを義務付けられている 2 人の進行役に任せる。

Planungzelle 方式は、住民が問題解決に参加できる住民参加方式ということができる。住民が仕事や生活面から各々の経験や知識を持ち寄ることによって、無作為抽出以外ではありえなかった多様な見解が産み出される。

誰が Planungzelle で作業することができるのか？

参加者は無作為抽出によって、当該市町村の住民登記簿から抽出される。

16 才以上の住民は全てが抽出対象で、参加者には手当てが支払われる。

Planungzelle の作業からどのような成果が見られる？

全ての Planungzelle の最終結果は、文書化され、集められ、要約されて、「住民所見」としてまとめられ、公開される。公開の前に、Planungzelle の参加者は、自分たちの意見が正しく住民所見に反映されているかをチェックする機会を持つ。住民所見で大切なことは、委託者（保健・食糧・消費者保護省）が住民の提案を法律的なフォームに結びつけることなく、住民の意見が大きく注目されることにある。

Planungzelle の長所と効果

普通のアンケート調査では、多くの場合代替案が示される（選択式）。Planungzelle では、完全に新しいアイデアを構築、発言でき、また、しなければならない。

選択や採決はまれであり、Yes／No による対極化のための意思決定もほとんどない。したがって、Planungzelle は多くの利害を引き合わせる事となる。作業を通して、意見をすり合わせ、全ての利害に沿うような、解決案が導き出される。ここでは、組織の利害や政党の利害、再選挙などを気にしなくてもよい。この体験を通して、住民の民主政治への信頼が強まり、また、住民は実情だけではなく、様々な見解や行動があることを経験し、またそれらを受け入れること学ぶ。彼らの活動は、地方自治体への寄与としても数えられる。

住民所見参加者の Planungzelle に関するアンケート結果でも、99.5%が Planungzelle の方式を他でも推薦すると答えている。

バイエルン州における公的な食品監視の構造と組織

(参考 4)

