

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 (ドイツ・ベルギー)

平成 15 年 12 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 月にわが国において初めて発生した「牛海綿状脳症（Bovine Spongiform Encephalopathy；BSE）」、そしてそれに伴う様々な混乱は、わが国農政、とくに食品行政に、リスクコミュニケーション手法の導入が喫緊の課題であることを知らしめた。

このため、当農林水産政策情報センターは、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は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、平成 14 年度には、アメリカ、カナダ、英国、ドイツ、オランダ、フランスの調査を行い、平成 15 年には、ベルギー、オーストラリア、ニュージーランドについて調査を行うとともに、アメリカ、ドイツ、フランス等の国々で補完調査を行った。

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 2003 年 9 月にドイツ、ベルギー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、ドイツの連邦リスク評価研究所（BfR）、ドイツ消費者団体（vzbv）、ドイツ農民連盟（DBV）および、ベルギー食品安全庁、ドイツ消費者団体（CRIOC）の方々ならびに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十見容子さん（ドイツ・ベルリン）、和井田太郎氏（ドイツ・ボン）、藤原百合恵さん（ベルギー）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。

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・目次

はじめに

冒頭要約

第1部 調査の目的と調査対象

第2部 ドイツ連邦共和国の調査結果

第1章 ドイツにおけるこれまでのリスクコミュニケーションの取り組み

第2章 連邦リスク評価研究所のリスクコミュニケーションの取り組み

（資料1） リスクアセスメントの理論と実践

（資料2） 連邦リスク評価研究所（BfR）のアセスメント手引書

— 健康に関する評価のためのフォーマット —

第3章 ドイツ消費者連盟のリスクコミュニケーションの取り組み

第4章 ドイツ農民連盟のリスクコミュニケーションの取り組み

第3部 ベルギー王国の調査結果

第1章 1999年のベルギーダイオキシン事件の概要

（資料） ダイオキシン事件のベルギー国内での経過と各国の動き

第2章 ダイオキシン事件における

ポリティカルマネージャーとテクニカルマネージャーの活動

（資料） リスクコミュニケーションの5つの基本理念（抜粋）

第3章 食品安全庁のリスクコミュニケーションの取り組み

（資料1） ベルギー食品安全庁（FAVV-AFSCA）

（資料2） Staff Service 危機予防・管理調査事業計画（第3版）

第4章 ベルギー消費者連盟のリスクコミュニケーションの取り組み

（巻末参考） 各調査対象者への質問一覧

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、ドイツ連邦共和国においてはその取り組み状況、ベルギー王国においては 1999 年に発生したダイオキシン事件への対応とその後のリスクコミュニケーションの取り組み状況等を調査した結果をと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。

昨年 1 1 月 1 日に発足してからの「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

「ドイツ消費者連盟」と「ドイツ農民連盟」におけるリスクコミュニケーションへの取り組み、および連邦政府が行うリスクコミュニケーションの受け止め方

ベルギーにおいて 1999 年に発生したダイオキシン事件を沈静化させるために任命された「ポリティカル・テクニカル両マネージャー」の活動

「ベルギー食品安全庁」におけるリスクコミュニケーションへの取り組み

「ベルギー消費者団体」におけるリスクコミュニケーションへの取り組み、および政府が行うリスクコミュニケーションの受け止め方

（調査結果の概要）

1 連邦リスク評価研究所（BfR）のリスクコミュニケーション

BfR は、2002 年 11 月に発足した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機関で、連邦消費者保護・食料・農業大臣の管轄下にある。

ドイツでは、リスクアナリシスについて、リスク・アセスメントとリスク・マネジメントを 2 つの機関に分けて実施しているが、うまく機能しているようである。

そのうちリスク・アセスメントとリスク・コミュニケーションの機関である BfR は、「消費者の選択の自由を守る = 消費者を嘘から守る」ことを基本に取り組んでいるが、幸いにして昨年 11 月以降大きな事件には遭遇していないようである。

BfR では、リスク・コミュニケーションを「本当は秘密にしておくべきでないことを秘密にしておくように権力の行使が行われないこと」と考え、BfR と消費者等の間の両方向のコミュニケーションを目標としてはいるが、まだ両方向になっているとはいえないようである。

アドバイスとして、食品の安全に携わる機関は、「底辺に流れる哲学をつくり、それを国民に透明にすることが大事である」という言葉をいただいた。

2 ドイツ消費者連盟のリスクコミュニケーション等

ドイツ消費者連盟（vzbv）は、ドイツ各地にある 220 の消費者団体の本部である。

活動は、通常は、テーマを選択して消費者の声を伝えているが、大きな問題の際には消費者団体の代表として行動する。スキャンダルがどんなに小さくても、必ず vzbv としての意見を聞かれるので、できるだけ早めにコミュニケーションの輪の中に入れてもらうことが非常に大事、とのことである。

BfR や BVL とは、例えば BSE 事件のようなことが発生した場合には話し合いの場がもたれているが、通常はなく、経常的な話し合いの場の設置を求めている。

EU は、食品やその安全性についての青少年へのキャンペーンに力を入れているが、vzbv の評では、一過性で、終わってしまうと何も残っておらず、また、参加メンバーが多岐に渡るため、例えば GMO 等意見の分かれる分野の問題は避ける傾向にあるとのことである。しかし国内では、「いずれ消費者となる子どもたちに消費者としての判断能力を身につけさせる」というコンセプトのもとに、さまざまな活動を行っている。

消費者の団体として大事なことは、

信頼性のある、十分に力のある、みんなが信じてくれるだけの力を持つこと

批判的な情報を送りながらも、パニックを起こすような送り方ではないこと

とのことであった。

3 ドイツ農民連盟のリスクコミュニケーション等

ドイツ農民連盟は、ドイツの農民の 90% 以上、約 40 万戸（うち専業農家は約 20 万戸）をメンバーとする、農民の利害を代表する組織の本部である。

消費者との間のコミュニケーションについては、農民連盟直接ではなく、いろいろな中立的コミュニケーション組織にメンバーとして参加し、一緒に活動するという形をとって行っている。

学校の先生や生徒、学生への食品の啓蒙活動に力を入れているが、これも農民連盟が直接では信頼性が薄いとして、中立的な機関を活用している。

消費者連盟とは異なり、BMVEL、BfR、BVL との間のコミュニケーションはうまくいっているようである。

2000 年の BSE 事件については、当初消費量が 50% 減ったものの、ドイツ農民連盟としても透明性をもって対応措置をきちんと国民に説明した結果、現在ではほぼ回復したとのことである。ドイツ国民は、センシブルではあるが、理論的にきちんと説明すれば納得してくれるとのこと、これはイギリスや日本とは文化が違うということであろう。

また、この事件を契機として QS システムという「トレーサビリティ」システムをつくりあげたが、このシステムの普及はこれからのものである。

なお、ドイツは昔から食糧輸入国で、食料自給率が議論されることはない模様である。

4 1999 年ダイオキシン事件の概要

ベルギーでは、1999 年、同国産鶏肉・鶏卵から高濃度のダイオキシンが検出され、その要因が飼料にあったことから、全ての動物由来食品に対する国民の不信が高まり、食べられる食品が不足するという事態にまで発展した。その影響は、日本にも及んだ。

ベルギー政府は、同年 4 月にダイオキシンが動物の飼料に含まれていることを確認したにもかかわらず、ダイオキシンが人間への食物供給連鎖の中にも入っていたことが確認されるまでの 1 か月間、この汚染のことを国民に伝えなかったため、ベルギー政府に対する国民の不信感は極限に達した。

この事件はクライシスの典型事例とされており、効果的なクライシスの管理において最も大事なことは、リスクを縮小し緩和するために講じられる処置ばかりでなく、これらの措置を完全かつ迅速にコミュニケーションすることにもあることを示している。

5 1999 年ダイオキシン事件の概要沈静化のための両マネージャーの取り組み

この事件を収束するため、6 月選挙後に発足した新政府は、ポリティカルマネージャーとテクニカルマネージャーを指名してその任に当たさせた。2 人のマネージャーは、見事にその任を果たしたが、そのかなめは、この事件に対応する政府内の管理体制を統一し、政府から出る情報の窓口を一本化したことにあるようである。この事件の処理にあたって両マネージャーは、オープンネス（情報を隠さない）、プレジジョン（一般の人達に対して明確に伝える）、ノンパニック（自分がパニックにならない）の 3 点をこころがけたとのことであった。

6 ベルギー食品安全庁におけるリスクコミュニケーションへの取り組み

食品安全庁は、ダイオキシン事件を契機として 2000 年 2 月に設立された、食品の品質を保証し、消費者の健康を守ることを主な目的とする機関で、性格的にはイギリスの食品基準庁に近い。The Minister of Public Health の権限下に置かれている。

ベルギー国民の期待が高く、注目されている機関ではあるが、現在のところは直接コンシューマーとのダイレクトのミーティングというものはやっていない模様である。しかし、消費者団体をステークホルダーとしてすごく大事な人たちととらえ、情報を公開するにあたっては、まず彼らと話をしてからメディアに話すようにしている。

ダイオキシン事件が、情報の一本化を計ったことで収束に向かった経験から、食品安全庁ではスポークスパーソンを指名し、同庁が情報提供するときは、必ず彼が食品安全の顔として行うことになっている。

7 ベルギー消費者団体の政府が行うリスクコミュニケーションの受け止め方等

ベルギー消費者団体（CRIOC）は、消費者団体に専門的なサポートを提供する公益事業団体で、消費者団体と政府の間に立つオブザーバーのような立場にある。

ダイオキシン事件のときは、いきなり何の前ぶれもないままにただ商品が取り除かれ、何がなんだかわからなかったそうだが、このときの経験に基づき、リスクコミュニケーションにおいて大事なことは クライシスが起きてからコミュニケーションするのは遅く、もっと積極的にコミュニケーションすべきである、 仮にメディアに言わなくても、直接関係するグループ、特に消費者団体にはすぐに情報を流すべきである、と主張している。

ダイオキシン事件の際の両マネージャーの活動や同事件を契機に発足した食品安全庁の取り組みにはおおむね好意的だが、その他の政府の活動に対しては不十分と感じているようである。

第 1 部 調査の目的と調査対象

1 調査の目的

当農林水産政策情報センターでは、「食品のリスクコミュニケーション」を平成 14 年度および 15 年度の課題として選定し、調査研究を行っている。

わが国で初めて「リスクコミュニケーション」という言葉が注目を集めたのは、2001 年の BSE 発生事件を総括した「BSE 問題に関する調査検討委員会」報告書によってであった。このことから明らかなように、「リスクコミュニケーション」は、まだわが国において定着した言葉、概念と言うことはできず、調査研究の蓄積にも乏しいことから、まず先進諸外国の取組み事例の調査から始めることが必要であった。

このため、14 年度においては、アメリカ、カナダ、イギリス、ドイツ、フランス、オランダ等の国において現地調査を行ったところであるが、15 年度においては、新たに、オーストラリア、ニュージーランド、ベルギーについて現地調査するとともに、アメリカ、ドイツ、フランス等の国々について補完調査を実施することとした。

ドイツ連邦共和国においては、2000 年の BSE 発生事件以降、様々な変遷を経て、2002 年 11 月、食品の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連邦リスク評価研究所、および主として食品のリスクマネジメントを担当する連邦消費者保護・食品安全庁が発足した。

当センターでは、昨年 11 月にも連邦リスク評価研究所を訪問調査したところであるが、当時は発足直後だったこともあり、10 ヶ月を経過して各種の業務が軌道にのってきた本年 9 月、同研究所を改めて訪問し、ドイツ連邦共和国におけるリスクコミュニケーションの取組み状況を調査することとした。

また併せて、こうしたドイツ連邦政府の食品のリスクコミュニケーションに対する取組みを消費者団体や農業団体がどのように受け止め、さらには自らどのような活動をしているかについても調査することとした。

ベルギーでは、1999 年に大規模なダイオキシン汚染事件が発生し、連邦政府の情報公開が遅れたために、国内はもとより周辺国、ひいては日本にまで影響が及んだ。この混乱は、その後任命された 2 名のマネージャーの活動を契機に沈静化した。

このダイオキシン事件は、クライシス（危機）の典型的な例とされ、効果的な危機管理においては、リスクを縮小し緩和するために講じられる処置ばかりでなく、これらの措置を完全かつ迅速に伝える（コミュニケーションする）ことがいかに大事であるか、ということを端的に物語っている。

そこで、当時のポリティカルマネージャー・Willockx 氏、およびテクニカルマネ

ージャー・Vanthemsche 氏を訪問し、沈静化に至った経緯等について調査するとともに、この事件を契機として発足したベルギー食品安全庁の食品のリスクコミュニケーションに対する取組みや、ベルギー消費者団体の食品のリスクコミュニケーションに対する取組み、政府の取組みに対する受け止め方について、調査することとした。

2 調査事項

* ドイツ

昨年 11 月 1 日発足後の「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組み方

消費者団体、農業団体におけるリスクコミュニケーションと、ドイツ連邦政府のリスクコミュニケーションへの取組みに対する受け止め方

* ベルギー

1999 年ダイオキシン事件発生時の両マネージャーの活動

ベルギー食品安全庁におけるリスクコミュニケーションへの取組み方

消費者団体におけるリスクコミュニケーションと、ベルギー政府のリスクコミュニケーションへの取組みに対する受け止め方

3 調査日程

9 月 6 日(土) 成田空港発 ベルリン・テゲル空港到着

9 月 7 日(日) 在独大使館・通訳との打ち合わせ

9 月 8 日(月) 連邦リスク評価研究所調査

連邦消費者連盟本部調査

ボンへ移動

9 月 9 日(火) ドイツ農民連盟調査

9 月 10 日(水) (政策評価調査)

ブリュッセルへ移動

9 月 11 日(木) 1999 年農業省マネージャー・Willockx 氏、Vanthemsche 氏調査

食品安全庁調査

EU 日本政府代表部訪問・意見交換

9 月 12 日(金) ベルギー消費者団体 CRIOC 調査

9 月 13 日(土) スウェーデンへ移動

9 月 14 日(日) 通訳との打ち合わせ

9 月 15 日(月) (政策評価調査)

スウェーデン・アーランダ空港発

9 月 16 日(火) 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、化学的または物理的な物質や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率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、悪影響の起こる確率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、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をいう。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 (実施の可否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実施後の結果の検討等) 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)

リスクアナリシスの全過程において、リスクアセスメント担当者、リスクマネジメント担当者、および消費者その他の関係者の間で、リスクおよ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 部 ドイツ連邦共和国の調査結果

第 1 章 ドイツにおけるこれまでの

リスクコミュニケーションの取り組み

第 1 節 ドイツにおけるリスクコミュニケーションの経緯

ドイツにおいては、2000 年 11 月、初めてドイツ生まれの牛から牛海綿状脳症(Bovine Spongiform Endephalopathy ; BSE) が発見されたが、このこととその後の対応策について危機管理がうまく機能しなかったのは、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主原因である、として、2001 年 1 月、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 fur Verbraucherschutz, Ernaehrung und Landwirtschaft ; BMVEL)に再編された。

その際、連邦リスク評価研究所の前身である連邦消費者健康保護・獣医療研究所(Bundesinstitut fur Gesundheitlichen Verbraucherschutz Verbraucherschutz und Ernaehrung ; BgVV) も連邦経済・技術省の管轄から連邦消費者保護・食料・農業省に移管された。

しかしながら、その後 BSE の発生数が逐次増え、消費者の不安と社会的な混乱に対して十分な政策対応ができなかったことを踏まえ、シュレーダー首相は、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。

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、消費者の健康と安全を守るための将来の消費者保護組織に関して「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。

ベーデル委員会の検討時期と一部重複しつつ、連邦消費者保護・食料・農業省においても、ミューラ次官を中心とした作業グループによるこの報告書を受けた検討が行われ、

2001 年 12 月、「健康に配慮した消費者保護のための組織改革」をとりまとめ、「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 (Bundesinstitut für Risikobewertung ; BfR)」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(Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ; BVL)の設置を提案した。

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、与党である社会民主党 (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、ベーデル委員会やミューラ次官を中心とした作業グループの提案に従い、従来連邦消費者保護・家畜衛生研究所が所管していた業務のうち、リスクアセスメント業務とリスクコミュニケーション業務を連邦リスク評価研究所が、そしてリスクマネジメント業務を連邦消費者保護食品安全庁が分担した。

第2章 連邦リスク評価研究所の

リスクコミュニケーションの取り組み

連邦リスク評価研究所（Bundesinstitut für Risikobewertung；BfR）については、昨年（2002年）11月12日に訪問調査したところであるが、当時同研究所は発足したばかり（2002年11月1日発足）だったので、あらためて今年も訪問し、発足後の取り組み方について、昨年同様、Henning氏から話を伺った。

1 BfRでは「リスク・コミュニケーション」と言う言葉をどのような意味で使っているのか。双方向のコミュニケーションなのか、一方通行のコミュニケーションなのか。

（1）多くの人たちは、リスク・コミュニケーションという言葉はそんなに難しいはずはないと言いがちだが、この言葉には文化の違い、法律の違い、伝統の違いがある。

リスク・アセスメント（Risk Assessment）と英語で呼ばれている言葉をドイツ語ではRisikobewertungというが、この言葉からしてすでにドイツ語と英語は一体ではない。リスク・アセスメントといったときに、すでに食品衛生の問題なのか、化学の問題なのか、その分野によっても一体ではない。これは英語圏におけるこの言葉の使い方だけをとりまいてもそうなのであるが、国際上もいろいろな誤解が生じやすいところである。そこで私がこの言葉を使うときは、「学術的な根拠に基づいて事実を究明する」、「事実を定める」という意味である。

しかし「事実を定める」と言うが、これからしてすでに問題なわけである。哲学的な問題に移るが、「事実とは何か」「事実を知るということは、いったい可能であるのか」といった問題を話し始めると、結局非常に難しい論議になる。ここで私たちが事実を定めるときに必要なのは、「学術の知見のレベルに基づいて」と言っても、現在の学術の知見のレベルがいったいどの程度であるのか、この条件を満たすのはどのレベルなのか、ということも並行して決めておかなければならない。

それが整ってから、リスク・アセスメントを行う。私たちがリスク・アセスメントをやった成果は、インターネットなり鑑定書というかたちで公表する。この事実の公表から、例えば国や食品メーカーは「この事実に基づいて何をしなければならないのか」という実践の帰結を出してくる。これがリスク・マネジメントである。

（2）それではリスク・コミュニケーションとは何か。

第一にリスク・コミュニケーションとは、「本当は秘密にしておくべきでないことを秘密にしておくように権力の行使が行われないこと」、言い換えれば「権力を使って本当は隠しておいてはいけないものを隠してしまう、ということをしてはいけないこと」である。

これを達成するためには、二つのレベルの問題が生じる。一つ目は内部的な問題である。内部とは学者同士のことであるが、本当は学者同士はオープンなかたちで正直に話し合いをしなければならない。本当は自分の調べたこと、自分の得た成果、知見を正直に同僚である学者に提供する義務があるのに、学者の中にも、本来は提供しなければならないものを、いまは出さないほうが得になるという計算をする人もいる。

問題のレベルの二つ目は、民主的な問題である。一般大衆向けのコミュニケーションでは、一般大衆は自分の健康にかかわることなのに、何か隠しておかれたら、それは直接影響があるのに知らないという状況が生まれてしまう。学者たちがいろいろな話をしているけれど、何だかよくわからない、ちんぷんかんぷんである、ではいけなくて、何について何が問題になっているのかを当事者である一般大衆が知らなければならない。これは医薬品や医療の分野では、俗にインフォームド・コンセントと言われている部分である。

一つ目の内部の学術的な問題は、もちろん両方向であり、本来これは両方向でなければならない。二つ目の一般大衆向けも、本来ならば両方向でなければならないはずであるが、こういった世の中、これだけ大きい社会という機構になると、これがなかなか機能しない。目標としては両方向なのであるが、これが実際に機能しているとは申し上げられない。理想的、典型的なかたちとしてはこうであるということである。

(3) この三つの言葉の定義は、BfR 内だけではなく、ほかの省庁やBMVELといったところにおいても、きちんと整理されて理解されていなければならないのだが、それが本当にそうかというのは非常に難しいところである。

2 昨年の調査の際は、リスク・コミュニケーションは一方通行だけの話だったが・・・。

* 去年そのように思われたのはまったく正当なことである。なぜなら、こちら側から一方通行のコミュニケーションはかなりうまくいっているが、逆方向、上がってくるほうのコミュニケーションはまだ構築できていないからである。私たちはまだ、リスク・マネジメントやリスク・アセスメントの分野にコミュニケーションを入れていくときには、最初にどうやったらうまくいくのか、そのメソッド、手段を考えなければならない段階にいる。

3 BfR の業務について

(1) 業務を行うに当たってのコンセプトは、次の3つである。

- a 決定を行う際の責任の所在を明らかにする。
- b 問題が起きたときに、担当の所在を明らかにする。
- c ニュートラルなサイドからの指針となる知見を得る。

なお、学際的といわれる専門家集団の人たちをいろいろなところから呼んでくると、皆

が勝手なことを言っているだけであるから、それをできるだけ抑制し、効率的な仕事を行うようにしている。

(2) BfR は、食品安全だけにかかわるのではない。食品安全法のみならず、いろいろな法律の分野で活動している。例えば農薬法、木材保護剤というような生物を殺してしまう機能のある化学物質、それから化学薬品、化学剤等いろいろなものを取り扱っている。このため、BfR には、食品以外のものの安全に関する部局が一つある。それは、例えば木材保護剤、物質や製品といった食品以外のいろいろな物質に関する事項を担当する第二局である。第一局と第二局が専門部局で、第三局はサービスになっている。第一局と第二局の比重が大きいということで、第一局と第二局にそれぞれ 200 人以上いる。

4 昨年 11 月、BfR が発足して以降のリスクコミュニケーションの取り組み状況

(1) 一番変わったことは、5 月 1 日からヘンゼル総裁を迎えたことである。

9 月、10 月になると毎年、来年度分の予算の折衝に入る。ここで関係の省庁、議会に対して私たちの機構を立て直して、きちんと説明しなければならないが、その機構図はまだできていない。

(2) これまでの半年は、かなり静かに日常的な仕事をしてきた。去年の 11 月 1 日に発足してから具体的に取り組んだ事件はなかったし、食品の面でも大きなスキャンダルがみつかったということもなかった。

(3) ドイツで 11 月以降起こったことはリスク委員会の報告書にでており、これはインターネットでダウンロードすることができる。

5 リスクアセスメントの基本

(1) 私たちがリスク・アセスメントと言うときには「危ないぞ」ということのアセスメントであると思いがちであるが、同じように大事に考えているのが消費者の選択の自由を守ることである。つまり消費者を嘘から守ることである。特に遺伝子工学に関してこの問題が大きい。遺伝子組み替えが行われた食品が安全かどうかかわからない、またはっきりしない場合には、その消費者が自分の買う食品の中に、この遺伝子組み替えを行ったものが入っているか、入っていないかということを知る権利もあれば、知らなければならない、知る義務もあると私たちは考えている。

(2) 健康面のみならず、いろいろなリスクが人間の生活上あるわけであるが、これを全部私たちが網羅できるわけではないということで、ほかにも公の手で公的にリスク管理しているところがある。例えば医薬品に関して連邦の薬事医薬品法局というのがあるし、例を挙げるとすれば放射線に関するもの、いまなら携帯電話がどのようなものに影響を

及ぼすかということも行っている。

6 ドイツでは、リスク・マネジメント、リスク・アセスメントを2つの機関に分けて実施しているが、うまくいっているのか。

(1) うまくいっている。情報が入ってこないというような話は、聞いたことがない。

ただし一つだけ分離したために起きている問題がある。それは許認可の遅滞である。これは特に農薬の許認可に関する部分で顕著で、ここが人不足なのである。メーカーがドイツから認可を下ろしてもらいたくてしょうがなくて列をなして待っているのに、いままでのようなテンポで下ろせないという大渋滞がいま生じている。

(2) 一つの機関を分けるときには、いつでもコミュニケーションの問題はある。ただしいまのところはそれが大きな問題になっていない。もちろん私(Henning氏)の知らないところで問題が発生しているのかもしれないが、現段階では私の耳には入ってきていない。

7 TAB(ドイツ連邦議会内の技術査定担当事務所)がマネジメントとアセスメントの機関を分けることに反対表明の文書を発表したのはなぜか。

* 二つの理由がある。

一つ目は、内部ならばコミュニケーションはまあまあ何とかうまくいっても、二つにすると双方の行き来がうまくいかなくともことである。

二つ目の理由は、情報の絶対量が減ってしまうのではないかという危惧である。いままであったマネジメントとアセスメント、コミュニケーションを分けると、いままで全部三つの側面から考えていた頭を三つに割って、3分の2なり、3分の1だけでものごとを見るようになるから、見落とす部分が必ず多くなっていくのではないか、という危惧があったからである。

8 BMVELやBVLなどと定期的に話し合いをしているのか。

(1) 話し合いといっても定期的なものと非定期的なものがある。

非定期的なものもちろんあるわけで、個々に何かがあれば電話をしたり、会議をしたりしている。先ほども電話を受け、来週の月曜日に来いと言われたばかりである。

(2) 定期的なものは1カ月に1回、BMVELとBfRの間でテレビ会議のかたちで行われている。ここに参加するのは総長と局長レベルの人たちであるが、私もことがらによっては同席するし、課長レベルの人たちがいることもある。

(3) BVLとは、定期的会議のレベルではコミュニケーションの問題がある。私たちはクリアリング・セクションというのをつくって、BVLと私たちのお互いに関係するとこ

ろでコミュニケーションの必要なところをつなぎ合わせて話し合いにもっていくといったシステムをつくりたいと考えている。しかし、誰がこれを担当して、誰と誰が話をするのか、まだできておらず、うまく機能していない。

実は問題と言っても、内容的な大問題というよりは、こういった部署が分かれるときによくある細かい問題で、例えば電話をかけようとしてもがつながらない、新しい電話番号がわからない、といったような類の問題である。二つの機関に分かれるときには、よくこういう問題が起きる。

9 若い人、係長クラスのレベルの交流はないのか。

* 下のレベルは、当然、ドイツでもいろいろな問題を直接的、現実的に抱えている人たちなので、コミュニケーションをしなければならない。そこでも先ほど申し上げたようないろいろな分かれたから出てきた問題はあるが、わりとうまくいっているのではないかと思うし、コミュニケーションに関しては問題ないと思う。

10 事件がおきたとき、食品の問題であればリスク・マネジメント、リスク・アセスメントの両方をやらなければならないが、そのやるかやらないかは誰が決めるのか。

(1) まず私たちは上からの命令を受けない、自立した、独立した機関である。だから、「問題がある」とみたら、私たちが自分たちでそれを取り上げて決める。あるいは、ほかの省庁との連絡、必ずしも BMVEL だけではなく、ほかの省庁とも緊密な関係をつくっているから、その関係で私たちのほうに依頼が来る。

(2) 理想、典型的には、総長が決め、それを理事会にかけて、これを扱うということになるわけであるが、多くの場合、そうは動かない。

ドイツでは州のレベルでサーベイランスが行われているが、州で何かおかしいことが起きているのが見つかった場合、連邦の省が BfR に来て「この問題を扱ってほしい」という流れになることが普通である。

11 そうすると、自分たちで決めると言いながら、結局、BMVEL や他の省の言いなりになるのではないかという批判を浴びることにならないか。

* たしかにそのようなことは理解に固くない。

アメリカ人は、アジェンダ・セッティングを誰がするのかとよく言う。金を出しているのは誰々だから、そのお金を出している人の言いなりに何となくなりがちである。そこでアジェンダというものを選ばなければならないわけである。するとこちらを選んでしまうと、人もお金もこちらに来るから、ほかのものをブロックしかねない。そのほかのものが遅滞してしまうとか、そちらに目がいかなくなる。あまりにたくさんアジェンダをセットしてしまうと、多すぎるので、今度は自主的に自分たちで「これが危ない

のではないか」と思っても、この自主的なイニシアチブがうまくいかなくなる。そういうことはどこの国でもおそらくあると思う。

特に誰かが悪気があってそうしているというわけではないと思うが、そんなことがなくとも、ものごとのかかわり合いの中で、そういうことが生じがちなものである。それをどうやって防ぐかという、かかわり合う、よく知る、どことどこがつながっていてどこが危ないか、ということを知っていれば大丈夫なのではないかと思う。

12 アジェンダにする基準、スタンダードはあるのか。

* ない。個人的な考え方を申し述べさせていただくな、そのような基準などつくってもだめであるから、やめたほうがいいと思う。なぜなら基準をつくるといっても、いろいろな人が集まっているいろいろな相談をするわけである。結局できるものというのは、必ずしも頭でできたものではなく、気持ちの面でできているだけのものであるから、あってもないようなもの、結局何も役に立たないと思う。

13 B S E が発生したときのような緊急時、あるいは遺伝子組み替え問題などのときに、どういうふうに対応したらいいのかというマニュアルやガイドラインはあるのか。

* ない。もしガイドラインがあるとすれば「できるだけ早く」だけである。
ペーパーはないことはないのだが、アイデアだけで機能するものになっていない。
ガイドラインは、一つだけ持っている（資料2参照）

14 予防原則について、去年、「予防原則はアメリカやイギリスとは違う」ということであつたが、ドイツの予防原則の考え方を教えていただきたい。

（１）難しい質問である。これは主にドイツ語圏の問題ではなく、ＥＵ、ヨーロッパ圏とアメリカとの問題で、文化的な問題である。

アメリカでは、「危ない」ということがわかった時点で、例えばスーパーの棚から全部引き上げてやめる、いう考え方である。ＥＵ、ヨーロッパはもう少し心配性で「危なそうだからやめたい」というところから始まるわけである。

「危ない」とわかったから取り除くのも予防であり、それが消費者に対する予防なのか、それともヨーロッパのように「もしかしたら危ないかもしれないから、とりあえず置かないでおこう」というのが予防であるのか、そこに違いがあるわけである。国際的な紛争になった場合、どちらが予防の原則として認めてもらえるのかということに関しては、私の専門分野ではなく法律でたくさんの法律書が出ている分野である。

（２）ホルモン注射を受けた牛に対して、ＥＵは「そのような牛ならばアメリカから輸入することはまかりならん」と言って、アメリカと大喧嘩になったという例があつた。これはＷＴＯに持ち込まれ、ここでＥＵが負けた。

15 例えばドイツにおいて、「危なそうだから」とBfRが調べた段階ではまだマネジメントは動かないにもかかわらず、それだけで風評により事実上販売できなくなってしまって、あとでメーカーに対する補償が必要になる、といった問題は起きないのか。

(1) もちろんそういうこともあるが、ほとんどの場合あまり重要ではないことである。ただしこれはあまり重要ではないからといって放置しておくわけにはいかない。一方、これをうまく処理できるならば、大きな問題、例えばBSEやアクリルアミドの問題が出てきたときにも、私たちは処理する自信がもてることとなるわけである。しかしBSEなどの問題はそうそう起きないから、こういったことばかりを私たちが取り扱っているわけではなく、むしろ日常的には、あまり重要ではない問題の方である。

(2) 1990年にドイツであった事件であるが、ビルケルというヌードルの会社があってスパゲティに使われていたタマゴが問題になった。よくないタマゴを使っていたという噂が流れ、バーデンビュルテンブルク州という南西の州政府がメディアに一方的、自主的に「これは危険である」と報道し、メディアも「危険である」といって、大騒ぎになった。しかし最終的には、健康にたいした被害を与えるような危険はないと学術的に証明され、結局お金がかかることになって、500万マルクを国が払った。

16 「危なそうだからやめる」というときに、もしそれが間違っていたら、あとは補償の問題になる訳だが、それでも「とにかく危なそうだったらまずやめる」という警告を出すという方針でやっておられるのか。

* 基本的にはそうである。たしかに危なそうと思ったら市場からそれを取り除き、私たちが検査する。

ただビルケル事件の場合は、州当局が「すでにこれは危ない」というかたち（ドイツ語で「危険である」の現在形、したがって確定のかたちになる）で発表したという誤ちを犯していた。「もしかしたら危ないかもしれないので、一応私たちは棚からこれを引き下ろして検査をする」というかたちなら問題にならなかったはずである。

このビルケルという会社はいい会社だったにもかかわらず、「これは危ない」という風評を流されてしまったために売れないことになってしまった。この会社にとっては大きな損害をその一言によって受けてしまった。そこに問題があったのである。

17 もしBfRが調べ始めたとしたら、消費者は大きな不安を抱くのではないだろうか。

(1) そのとおりである。裁判所の判断でも、そう言われている。前掲のように「これは危ない」という確定の文章で出された場合には、国がいけない。「危ないかもしれないので検査をする」といっても、もちろん大衆はそこで買うのを控えるであろう。ただそれは大衆の自由な選択であって、国の責任ではない。国がそこで責任を持つとすれば、文章の中に、まだわかってもないのに「これは危ない」という確定の文章を入れてしま

ったために風評を落とすことになった場合である。裁判所においても、文章の書き方がいけなかったと言っている。

(2) 100%、最初からわかっていることはないわけである。わからないからこそ、それを調査するわけで、それがどう出るかは、まさに学術の中のことである。

18 日本の場合、何かリスクがあるにもかかわらず流通してしまうと、それが政府の責任になるのが普通である。ドイツでは、こういう場合、政府はもちろん責任があるのだろうが、製品の生産者、製造者が第一責任で、政府はその次ということになっている。もし製造者が責任を果たさなかった場合、次は当然政府が責任を負うのか。

* 日本ではそのことについては政府の責任であると聞いたことがあるが、これも文化的な違いだと思う。

ご質問の意味がよくわからないのである。というのはメーカーがあって、消費者がいるわけである。何かこっちの人が危ないものを出して消費者が痛い目にあった。それで直接にメーカーを訴える。メーカーが責任をとらない。お金がない、つぶれたといった場合も消費者は政府に行くことはできない。政府自身が間違いをおかして、何か誤ったことをしていたのでない限り政府には責任がないわけである。

19 その場合、日本では、政府はその当該企業を監督する責任があり、監督する責任を十分に果たしてなかったということになることが多いが、ドイツではそうならないのか。

* ドイツでもそういうふうに主張する人はいる。ただ、それは非常に政治的な主張にすぎず、法律的には何ら根拠のない主張となっている。例えば当局のほうに監督責任があり、監督をするために見に行ったが、何かを見逃して帰ってきたために、それによって大きな損害が出てしまった、というケースなら政府、国の責任である。

ただしそうではなくて B S E のときにも「政府は何をしているのだ。コントロールが足りないではないか」という声はたくさんあったが、あのときの状況に鑑みて、政府が何かを見逃したということはまったくなかったわけである。したがって、それは法的に政府の責任ではない。

こうしたことは文化の違いで、文化の違いは認め合わなければいけないと思う。

20 ドイツでは、B S E が人間にうつるとわかった 1996 年の翌年の 97 年にも、国外から入ってきた牛であったにせよ、2 頭も BSE が発生しているのに、なぜ 2000 年のときのような騒ぎにならなかったのか。

* それは簡単な理由による。1997 年の段階で BSE と診断された牛は、食料連鎖の中に入っていた牛ではなく、2 頭とも牛を知らない都会の子どもが動物園で撫でるために輸入された牛だったからである。したがってこれらの牛は、ドイツにおける牛の牧畜のチ

エーンの中に取り込まれている牛ではなく、本当に特殊な個別なケースということでパニックにならなかったのである。2000年にみつかった牛は、れっきとしたドイツの食料品として使われるべき牛だったからパニックになったのである。

22 日本でも食品安全委員会は発足したが、アドバイスがあれば教えていただきたい。

* いちばん重要なことは総合的な哲学、その底辺に流れる哲学をつくることだと思う。本日も、真実を探求するとか、真実は何であるかとか、予防の原則など、いろいろなキーワードが出てきたが、そういうものをつくったら、学術的な仕事をしている方に、これを徹底させることである。食品安全に関する仕事は公のかたちに見えるような透明性を持ったものでなくてはならず、この人たちはこういう哲学で働いている、ということが公にわかるようであればいいと思う。

(参考) BfR の概要

設立； 2002 年 11 月 1 日

使命； 連邦官庁または連邦消費者保護食料農業省の要求に対して独自のイニシアチブをもって、あるいは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こと

組織の位置付け； 連邦消費者保護食料農業省の下部機関であるが、上からの命令、他の官庁からの命令はまったく受けない。

業務； 学術的な評価や研究を行うことで、裁判所や消費者保護の各機関に対して学術的な鑑定を行うことも任務にしている。詳細は、次のとおり。

認可業務

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をし、食品に関する詐欺行為に対する消費者保護

BfR の任務に帰属する質問に対し、学術的見地からの助言

欧州食品安全機関との連携

独自研究（任務に関連する。）

中毒事件、症状に関する評価、情報提供

動物実験の代替、補助手段に関しての掌握、評価

遺伝子組換え動植物、細胞に関するリスクの把握と評価

危険物の輸送に関する健康上の問題

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

リスクコミュニケーション

職員； 650 人。うち学者・研究者が 200 人

* 学者・研究者は、獣医学、化学、生物学、食品加工技術、毒性物質学といった分野の専門家。ほとんどがドクターを持つ。医学者も入っている。

カバーできない問題の場合には、外部の専門家の助けを借りることもある。

予算； 約 4100 万ユーロ

(資料 1) リスクアセスメントの理論と実践

(B f R の前提条件と発展の可能性)

今回の調査で訪問した Henning 氏から、訪問直前に彼が連邦議会に報告した BfR の活動状況の報告書をいただいたので、それを掲載する。

2003 年 9 月 4 日

リスクアセスメントの理論と実践 (B f R の前提条件と発展の可能性)

1. ドイツにおけるリスクアセスメントとリスクマネジメントの分離

2002 年夏、ドイツ連邦議会は、ドイツ国内の B S E 危機の結果を踏まえて、当時の保健消費者保護連邦研究所 (Bfgr) を解散し、その職員と施設の大部分を二つの新しい連邦官庁 (連邦リスク研究所 (BfR) と連邦消費者保護・食品安全庁 (BVL)) に移籍する内容の法律を施行した。

これらの官庁がリスクアセスメントとリスクマネジメントの機能を分離して請負うことにより、消費者保護の取り組みは改善されることとなった。すなわち、BfR が消費者保護のためのリスクアセスメントを遂行し、BVL はリスクマネジメントを担う。法律は、新組織によって効率が向上することを期待しているのである。一方、ドイツ連邦議会内の技術査定担当事務所 (TAB) は、リスクアセスメントとリスクマネジメントを 2 つの官庁に分離することは意味のないことだとして、反対表明の文書を発表した。

消費者保護・食料・農業大臣の助言に従うなら、新組織施行後半年がたち、そろそろ消費者保護の理論と実践の架け橋が提案されるべきである。BfR を通したリスクアセスメントの前提条件と発展の可能性を以下に叙述する。

法律は、危険やリスクまた誤解や錯覚などに公的な評価を与え克服するため、そして国家や社会における恐怖を解消するために、BfR に 29 の任務を課している。BfR は、消費者保護政策を提案し、行動基準枠を明示し、公式なリスクコミュニケーションを行い、学術的な根拠に基づいて危険予防のための政策を法的にきちんと説明することが求められている。もっとも、BfR 自らが評価を実践に転換すべきではなく、実践への転換は EU 委員会、連邦・州議会、連邦官庁・州官庁や BfR の姉妹機関である BVL などのリスクマネジメントを担当する他の機関が行うべきである。

評価には、様々な法領域、法的根拠が必要とされる。

- ・ 食品、嗜好品、遺伝子組換え食品に関する法律

- ・ 食品には避けたい農薬の残留性に関する法律
- ・ 生態環境破壊物質、例えば、木材保護剤、殺虫剤などに関する法律
- ・ 化学製品に関する法律
- ・ BfR 設置法

評価が必要とされるリスクや危険は、メディアから毎日読み取れるように、多種多彩である。2002 年に発生した食品中のアクリルアミドやニトロフェンのリスクなどは、氷山の一角だといえる。消費者保護のための評価には、多様な形態がある。大人数で、持続的に、短い期間で、少なくとも様々な法領域のそれぞれが定める統一基準に基づき、変化する学術的状況を勘案して行われなければならない。また、評価は、リスクの調整のため、第三者が応用可能なように一定の方法で文書化され、また、法廷や学会などにおいても通用するものでなければならない。

2.消費者保護のためのリスクアセスメント

健康に配慮した評価は、4 つのカテゴリーに分類される。

- 1) 政策には、その検証をするための評価が必要である。TAB の文書でも要求されているように、評価は、法律的・政治的に解釈可能でなければならない。そのため、評価を行う機関に対して、リスクマネジメントの法的・政治的・運営上の枠組み条件について情報を提供しなければならない。

政策審議の実例としては、BSE あるいは食品中のアクリルアミドが人体にどれぐらいの危険を及ぼすのか、それに対して何をすることができるのか、というような質問があげられる。

行動選択のための情報伝達は必要不可欠であり、評価の一部に含まれると法律制定者も見ている。そうでなければ、役所の側からのリスクアセスメントは無駄なガラス玉遊びと化し、消費者保護のために何の結果も出せず、納税者からの税金も無駄遣いすることになる。顧客指向の考え方や委託マネジメントシステムを、評価を請け負う官庁に取り入れることが、今切に問われている課題であろう。

- 2) 学識管理の面でも、評価は必要である。製造者の認可書類の基礎データや、科学的状況に従った農薬や木材保護剤が責任を負えないリスクを含んでいないか、また国のどの表示をもってその製品を認可するのか、認可の必要があるのか、などの問題が学術的に説明されなければならない。国の認可手続きでは、予防原則をはっきりと目にみえる形で実現する必要があるが、そのためには BfR の日々の慎重な取り組みが望まれる。認可にあたっては、消費者保護に関する法律や手続きが EU の基準に準じるようになったため、連邦官庁の有する学術知識以上のものが求められている。BSE 危機による論争で、不都合なことは、完全に政治に押し付けられ、世論においては影が薄くなってしまった。

認可手続きでは、認可対象となる製品のリスクだけでなく、認可義務のない製品群のリスクも基本的に把握される。国家や公的機関のリスクディスカッションでは、リスクアセスメントの認識論にも注意が配られており、「知らされない」状態を認可手続きによってある程度限定することができる。

3) 評価は、世論に影響を与え、効果的なディスカッションを促すもので、現代のリスクコミュニケーションの中心的な視点だといえる。リスクを解明し、公開することによって、不安や恐怖を抑えることができる。BfR のホームページには、常に最新のリスクアセスメントが掲載されている。消費者は、参加型のリスクコミュニケーションのほか、公開されるリスク評価や決定プロセスを活用し、新たな危機が発生したときには少なくとも知的に対応できるようにしたい。つまり自分のリスクは、自分で管理することが望まれるのである。

4) 裁判所や消費者組織も、BfR を通してリスクアセスメントのための学術的な情報を受け取る。

3 任務分離の根拠

健康に配慮した評価結果は、消費者の保護に役立てる必要がある。ドイツでは、健康だけではなく、消費者情報法の立法意図にも明記されているように、消費者の選択の自由をも消費者保護の対象としている。消費者は誤った誘導や誤解、錯覚から守られなければならない。

誰が、遺伝子組替食品に危険がないと説得できるであろうか。ドイツ人的、ヨーロッパ人的な考えに従って、“遺伝子技術による組換え食品”あるいは“自然食品”のどちらを買うかを選択することができるのである。現在、市場には栄養補助食品の広告があふれているが、時として信用できない健康をうたうメッセージなど、誤った情報や錯覚から消費者を保護しなくてはならない。

消費者の保護には二つの構成要素が含まれる。評価とその転換である。

- ・ 管理決定を消費者保護のアセスメントから離すことの根拠は、1995 年から実施されている WTO の国際条約にある。健康リスクに関しては、防衛的に市場規制するためではなく、政治的に誤用されないよう、学術的認識の透明を確保しておかねばならない。また、リスクアセスメントの考えや、政治的な考えなどから、具体的に特定の製品の自由な取引に異議を唱えることもある。FAO / WHO の Codex Alimentarius の委員会では、10 年ほど前からリスクアセスメント委員会とリスクマネジメント委員会を二分している。Codex の定める基準は、WTO との合意のもと、国家の法秩序に影響を与えている。
- ・ リスクアセスメントとリスクマネジメントを分割する考え方のもう一つの根拠と

なっているのは、BSE 危機をきっかけに、2001 年にシュレーダー首相が発表したベーデル報告である。

この報告では、リスクアセスメント分野とリスクマネジメント分野の分離のほか、消費者保護について多くの点で改善が求められている。

- ・ 2002 年は、リスクアナリシスの面で嵐のような発展があった。EU の機序が改まったことに加え、食品安全を担当する EU リスクアセスメント庁が、食品秩序の基礎として新たに設立された。ドイツでは、その連絡機構として BfR が設立された。リスク委員会と Technikfolge アセスメントの事務所がリスクアナリシスについて意見を表明した。

WTO とそれに関連する国際条約でも、消費者保護にはある程度の関心を払っているものの、大体は貿易障壁を取り去ることに目的がある。国家が輸入禁止などを通して、保護貿易主義を行っているかを確認するには、健康に対する配慮と政治的要因とを観念的に組織立って分けるのが当然であろう。国際条約に基づく手続きの例として、米国からのホルモン食肉の輸入を EU が禁止したことに対し、WTO の論争調停手続きでは、まったく賛同が得られていない。国際的組織は別として、国内のリスクアセスメントとリスクマネジメントを分離することは、諸外国においてはまだ稀有な試みである。

4.消費者保護における新しい組織コンセプトの背景

今なぜ、国内でも国際的にも、そしてヨーロッパにおいても、消費者保護のための組織構造変革が試され始めているのか。その変化の原因として、3つの要因を挙げることができる。

- 1) 国境を越えた製品販売の増加に伴う、製品の権利や資格を定める規格システムの国際化。概念や精神的な問題の影には、様々な法の伝統や規格に関する伝統が隠れており、それらについて言及するにはかなりの労力が必要となる。発生する問題は、しばしば翻訳上のミスとして処理されている。
- 2) 拡大する EU 統合（食品法の大部分は EG 法であり、EG の機関で決定される。加盟国の議会や官庁は、徐々にその主権や形成力を失いつつある。）
- 3) 一般的な時流としての社会制度の軟化

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・ 責任を明確化すること・ 外部のシステムとの不協和音を減少させること・ 政策指針となる知識（国家的に中立な）を通して
消費者保護の強化を図る。 |
|---|

消費者保護の強化に、BfR は貢献することができる。

5. BfR の成功要因

BfR は、2002 年 11 月 1 日、法律上の権利を持つ施設として、600 名の職員とおよそ 200 名の学者をもって創設された。BfR と BVL、BMVEL の新組織の構造とコストに関する最初の提言は、組織所見という形ですでに提出されている。5 月 1 日には、BfR に新所長、Herr Professor Hensel が就任した。

消費者保護管轄以外の官庁（例えば、環境庁など）での専門的な権限に基づく評価作業では、制限はあるものの、BfR の評価が専門的監視を受けないと法律に明記されている。

新組織への移行の過程では、当然問題も発生する。

BfR と BVL において評価を重複させてもよいのか、あるいは重複させるべきなのかは、周知の質問事項の一つである。例えば、食品に残留する可能性のある、動物用抗生物質のような動物薬については、法的規則に従って認可決定と一緒に BVL がリスクアセスメントを行う義務がある。このほかに、職務分担を行うと制度障害をきたしそうなのは、健康・社会保障省の動物薬事法に関する管轄領域である。だが、実際にリスクアセスメントとリスクマネジメントの業務を分離することは、想像以上に難しいものである。

もう一つ課題となるのは、どのようにして両官庁の特性を形成して行くかである。両方の官庁ではまだ実験照会が採用されている。また、両官庁の人員を分割したことで、規定の認可方法を用いた評価の際に作業の停滞を招き、BfR 内の人員不足を浮き彫りにした。だが、このような問題は一時的なものであり、やる気を持って取り組むことで解決されよう。

6. BfR への期待

BfR には、法律においても、政治的討論の中でも頻繁に期待が表明されている。また、学識者あるいは国民の間でも、健康を脅かす危険を危惧していることが窺われる。BfR は、リスクアセスメントの調整を任務としている。リスクアセスメントで整合性がとれていないものの例として、二重使用（dual - use）される物質の ADI 価値、つまり害虫駆除剤や家畜用薬剤を通して食品に残留する化学物質の出現がある。国内外で一般的に行われる評価は、特定の同一物質に対して異なった価値が導き出されている。

リスク研究、リスクコミュニケーション、早期警告機能は、BfR で定められた法的基準に従って行われる。BfR は、認可申請のための評価のほかにも、類似する食品法、農薬法、生態環境破壊物質に関する法律、化学物質に関する法律を扱うこととしており、日常のリスク対応業務のみを最終目的としているわけではない。

7.BfR の限界（境界線）

BfR には、過大な期待が寄せられている。BfR は、公のディスカッションにおいて専門的な意見を述べることを主要な任務としており、リスクアセスメントを行う常設機関ではない。BfR が注意を払ってきた消費者保護の評価任務を担っている研究機関は、他にもある。例えば、連邦医薬品研究所は Lipobay のような人体用の薬品に関するアセスメントを行う一方、BVL は動物薬の認可に関して、連邦放射線予防庁は携帯電話などの電磁波リスクに関して、ロバートコッホ研究所は感染症予防に関してそれぞれアセスメントを行っている。遺伝子技術については、現在は新しい体制が立てられており、連邦州が法律上自らの責任において監視政策を行い、基本的に必要なリスクアセスメントを実施することになっている。（ただし、上記の役所では、リスクアセスメントとリスクマネジメントの役所間分離は行われていない。）ヨーロッパ食品安全庁、連邦研究機関、連邦環境庁をはじめ、複数の学術研究機関が、リスクアセスメントに対する意見表明を恒常的に行っている。

< 外部機関の評価の管轄 >

・ 人体用薬品（Lipobay）	医薬品連邦研究所
・ 放射線リスク（携帯電話）	連邦放射線予防庁
・ 感染症（AIDS）	ロバートコッホ研究所
・ 動物用薬品（抗生物質）	BVL
・ 食品	ヨーロッパ食品安全庁
・ 食品	連邦研究機関
・ 騒音	連邦環境庁
・ 農業汚染	ドイツ研究共同体
・ 監視問題	連邦州の官庁

いずれにせよ、リスクアセスメントとリスクマネジメントに対する最大の責任は、枠組みの策定と調整を行う政府ではなく、リスクの危険要素を含む製品の製造者・生産者にある。

8.BfR の今後の展望

BfR の発展の可能性は以下のように要約することができる。

政治家、学者、一般市民は、専門知識の森の中で指針を必要としており、BfR は専門知識や消費者保護について、様々な見解を提供することができる。

BfR の学術管理には、政策的助言にも影響を及ぼし、認可手続きに用いられる統一基準を使うことができる。

BfR のもう一つの可能性として、国際的な学問分野でドイツの消費者保護の立場を代表すること、そして論理的で矛盾のない評価に留意することがある。

BfR は独自の研究や管轄任務を通して学術的な資格を得ることができ、リスクに関するディスカッションにより最新の情報を得ることができる。

BfR によるリスクコミュニケーションが最終的に期待される目標ではない。新たな標準形式や方法をはじめ、米国の例に見られるような、専門的な説明能力と知識を有し、巧みに管理された中立的な位置づけの公聴会、あるいは学術的な態度表明への声明を伴うリスクアセスメントの投票による刊行物を通したリスクコミュニケーションが期待されている。

(資料2) 連邦リスク評価研究所(BfR)のアセスメント手引書

健康に関する評価のためのフォーマット

(2003/5月現在)

概説

1. BfRの原則

(1) BfRの任務は、人間及び動物の健康のために成分、製品、その処理方法のリスクアセスメント、リスク評価を行い、場合によってはその対策を推奨し、行動領域を明示することである。

ある一定の問題が提起された場合は、成分、製品、処理方法の有益性を十分評価することも必要となる。

(2) BfRによる言明、評価においては、以下の項目を根拠とする。

- 現存の知識を適切に考慮し、それを明確に表現し、また関連する学術的な反対見解なども列挙する。
- 各々のターゲットグループに対して、科学や技術の最新状況について納得のいく形で表現し、部外者も最終結果について実感として理解できるようにする。
- 早期の言明や他の研究機関の言明に関しては、入手できるよう努める。
- 意見表明は、国際的に定評のあるリスク分析の原則に添うようにする。

(3) BfRの意見表明の完璧性は、いつも可能なわけではなく、効率の観点からもちも必要なわけではない。しかし情報状況が不完全であるにもかかわらず、消費者保護対策が求められ、時に性急に要求されることがある。実際に発表が決定の根拠とされるべきであり、リスク評価の仕上げ作業には、完全性が求められる。

(4) BfRは法的な基礎が妨げにならない限りは、一般的な公共利益のために、健康に関する評価を知らせる。可能で実益に叶う限りにおいて、BfRは健康に関する評価過程に、公聴会や委員会などを開催して、外部の専門知識を導入する。

2. 入門書(手引書)の目的

(5) BfRの職員には、組織的な任務要求の転換に役立てられるよう、“健康に関する評価のための手引書”が事前配布された。基本的に、“健康に関する評価”に関する質問への意見表明をするBfRの全文書(Dokument)は、このフォーマットに適合していなければならない。

(6) 手引書は、フレキシブルに用いられ、具体的な評価事例に適合させられるべきで

ある。

- (7) この手引書の目的は、統一的な基盤に基づく一つの形式化された指示によって、組織的な任務要求の転換を軽減し、質の良い転換、改善に役立てることである。
- (8) 手引書の点検と改訂は、定期的に行われる。

3 . 手引書とのつきあい方

- (9) BfR の手引書 “ 健康に関する評価 ” は、主に、次の 3 項目から構成される。

- ・評価の現状
- ・結果
- ・根拠

- (10) 文書は、細分化項目を確定し、提起される問題に応じて詳細に形成する。
- (11) より理解しやすい文書を作成するために、各々の質問によっては、除外してもよい細かいポイントについて検討せずともよい。
- (12) 文書は、送り状を同封して発送する。添付書として、結果通知や第三への転送、秘密保持のための指図書なども同封することができる。
- (13) 文書の冒頭、左側には、“ Bundesinstitut fuer Risiko b e w e r t u n g (B f R) ” と BfR の公文書印、同様に右側には、“ A n l a g e ” と添付内容、書類の日付を記載する。
- (14) 文書は、場合によっては、行政手続きや法手続き、またインターネット上での掲載などの目的で転用されることもあるので、新たに解説を加えなくともよいよう、自然に分かりやすく表現する。
- (15) 法的な定義など、統一的な専門用語や法律用語、また BfR 内部用語を解説するためには、既存の専門用語集を用いる。文書に統一性をもたせるために、添付 2 の筆記テクニク基準にも留意されたい。

.フォーマットの細分化の章

“ タイトル ”

- (16) それぞれの文書には、短いタイトルがついている。成分-、製品-、マトリックス-などの添付語を含む最終概念を伴う見出しによって、書類を早く分類することができる。

1 . 評価の現状

- (1 7) ここでは、健康に関する評価の現況を述べる。必要な場合、質問（質問提起）のきっかけ（根拠）や背景について述べる。
- (1 8) 先行する文書のやり取りや手続きに関する質問を繰返すことで、アプローチが容易になる。
- (1 9) 場合によっては、評価やリスクの最小限におさえるために、考慮される法的な規定を記述する。
- (2 0) 製品を評価するときは、その製品について他の方法で十分確認されていない場合は、CAS-番号、製品名、認可番号などの表記や、内容成分、包装、適用など、製品特徴を短くまとめて示すようにする。また、製品グループや成分グループの評価では、評価対象物の定義や範囲が必要不可欠である。

2 . “ 結果 ”

- (2 1) ここでは、要求された場合、総括をごく短くまとめ、新たな認識に基づく最終結果を記述する。例：“ BfR は製品の認可に了解を与える/以下の条件で/10 年間 ”。しかし、ここでは一項目を立ててこのような記述を含むことはない。

3 . 根拠

- (2 2) リスク評価と推奨/行動枠組みを伴う“ 根拠 ”という節は、B f R の知識に基づいている。これら BfR の知識は、整然と分類された形式で叙述し、引用文または独自調査による添付書の形でその典拠を明らかにする
- (2 3) 認識は以下の出所に起因する。
- 製品責任の認可書類
 - 学術的参考文献
 - 公開されている入手可能な情報
 - 学識委員会の発表
 - 外部の専門家達の発表
 - BfR の研究調査結果
 - それ以外の BfR 内に現存した認識
- (2 4) “ 根拠 ” の節では、リスクや健康的な有用を、十分かつ確実に表現するのに必要な基礎データを一部掲載する。不確実な点、知識不足、争点については、問題が発生した節で十分に説明する。
- (2 5) “ 根拠 ” の節から読み取るべきこと、
- 書類（許認可書類）例えば、製品責任に関する書類中の申告内容はどの程度まで信頼できるのか？
 - 法的な基準、または他の根拠に基づいた書類には、決定に要する一定の申告内容がどの程度足りないのか。またその場合、どのような手続きをとるべきなのか？

-BfR が製品について責任するうえで、どの程度必要なデータが欠けており、公開情報源をもとにした独自調査に頼っているのか？また、それによりどのような認識が不足していることが分かるか？どこの知識が不足していると判明し、それはどの程度、結果の証言効力に影響するのか？

-どこで、研究に必要不可欠な質が軽視されたのか？そのことが、どれぐらいの範囲で結果の証言効力に影響するのか？

-どこで、重要な学術的に反対の見解が支持されるのか？

-例えば、階級付けの規則、表示規則などの国際的評価制度における異なる解釈が、どのように結果に影響するのか？

“ リスク評価 ”

(2 6) この細分項目では、以下の問題を提起する

特定の成分、製品、成分グループ、製品グループについて、どのような健康リスク、または微生物上の危険が、学術的に認識できるのか？

(2 7) 以下に挙げた下位項目について、問題提起にとって重要かどうかをそれぞれ検討する。

その際は、個々の成分に関する発表をもとに議論を展開し、成分の混合と製品の証明に關しても、原則的には同様に行う。リスク評価の下位基準は、

- 作用因子
- 危険潜在性
- 危険の露出
- リスクの特徴づけ

以上は、異なる箇所で二重に遂行するより、1 回でも濃密に遂行するのが望ましい。

● “ 作用因子 ”

(2 8) この章では、作用因子（危険の源、リスク要因）を記述する。すなわち、製品、成分、病原体などであるが、通例、以下のような項目が含まれる。

-作用因子の確認と化学的、生物学的、物理学的な特徴づけ、病原菌、ウイルス因子、ミニマムの感染量などを含む病原体の特徴づけ

-環境や、動物、食料品における病原体の質的、場合によっては量的な蔓延についての見識、
例えば、farm- to - c o n t i n u u m s に沿ったもの

- 一般的な分析、診断的な言明についての記述

-作用因子を規定通りに前もってわかる形で利用する産出、製造、利用の記述

-病原体と食品のコンビネーションと食品工学が病原体に与える影響に関する専門知識

- 危険潜在性

(2 9) この章では、製品、成分、微生物の危険潜在性 (ハザードの確認) について記述する。
可能性のある健康に与える損害または、他の好ましくない作用の確認、病気や合併症の発生の頻度について言及する。

(3 0) 危険潜在性と病因は、作用因子 (例 ; 製品) の利用目的を考慮に入れて記述する。(特に、それぞれの食品に関連する微生物に関するリスク要因については、) 可能性があると考えられる健康への負担の重度、期間、臨床の症状について意見を付記する。

(3 1) 効果/作用は、分量に関して規定する。(ハザードの特徴) 記述は、通例の順序に沿うべきである。

- 毒物の動力学/薬物の動力学 (摂取、配分、代謝、排出)

- 伝染性の作用

- 中毒性の作用

微生物レベルのリスクにおける分量-作用-見積もりのために、病原体とマトリックス (例えば、食品のある特定種類中の病原体の繁殖行動に関して) や病原体と人類 (免疫状況や年齢を考慮した) の合併作用 (最小限の伝染量とウイルス要因を考慮した) について記述する。

(3 2) 毒物学または疫学上の識別サイズを記述する。

例 ;

- 作用が認められない、最高値 (NOEL : no observed effect level)

- 有害作用が認められない、最高値 (NOAEL : no observed adverse effect level)

- 有害作用が認められる、最低値 (LOAEL : lowest observed adverse effect level)

- 付随現象とその他の頻発事項

(3 3) 場合によっては、健康面からみて有意義な限界量について記述する。

例 ;

- ADI : “ Acceptable Daily Intake ” 一日の許容摂取量

- ARfD : “ Acute Reference Dose ” 深刻に関連する量

- AOEL : “ Acceptable Operator Exposure Level ” 作業員に露出しても許容される量

- “ 危険の露出 ”

(3 4) この章では、以下のケースを基礎に、危険の露出について見積もられる。

- 危険にさらされた市民グループ 場合によっては年齢や体重を考慮に入れて、消費者、使

用者、病人、妊婦における異なる負荷状況について明記する。

-作用因子の蔓延に関する情報提供、例えば、製品のどの種類から作用因子が解き放たれるのかといった質問に対して

-消費データへの情報提供や解説頻度について明記する

-作用因子の量的、質的発生に関する情報提供、食品または他の製品に含まれる残留物の量に関して

- リスクの特徴づけ

(3 5) リスクの特徴づけは、以下のように要約される。

-市民または単一サブグループのための危険やリスクの特徴づけ

-健康被害が発生する確率/可能性の評価

-健康被害のスケールの評価。使用者・消費者安全のための意見表明

“ 更なる視点 ”

(3 7) この下位項目は、選択制である。ここでは、必要な場合には、上記のリスク評価以外にも、結果の根拠を示すことができる。また、想定される消費者の誤解についても指摘する。

(3 8) この箇所では、健康上の利益について意見を記述する。この意見は、以下のような評価・鑑定に利用される。

-健康上好ましい作用を考慮して、食品や食品の成分についてクレームをつける

-食品の持つ健康上の有益性について、ある程度の指針を定める

(3 9) ここでは、考えられるリスクの発生に影響がある場合には、公的な監視政策の推測上の効果についても論究する。

(4 0) ここでは、証明方法や監視方法についても、記述する。

(4 1) 結果のために必要な限りは、リスクの考察を行う。例えば、栄養不足または、生命維持に必要な不可欠な栄養成分の不足が脅かされる場合には、このリスク考察が要求される。

“ ディスカッション ”

(4 2) この下位項目は選択制である。ここでは、“ リスク評価 ” と “ 更なる視点 ” の章を要約して、議論する。例えば、

-市民の健康上の利益を主張する単一グループに対し、リスクに責任を負える関係にあるのか？

-なぜ、実態の報告や評価がなされた後でも、消費者の健康が懸念されているのか？

-公的な監視に要する出費を正当化する推奨方法は、果たして確実な成功を約束するものな

のか？

ここでは、結果の根拠を示す必要がある場合や、B f Rが意見を述べるうえで役に立つ場合には、認識が不十分とされる点についても討議する。

“ 対策 ” / “ 行動枠組み ”

(4 3) この章では、消費者保護（想定される健康上の危険を回避すること，および消費者の誤解を予防すること）に対し，B f Rはどの程度対策をとる必要があるかを検討し、どのような枠組みの中で対策を講じるべきかを述べる。（B f R法Nr. 1、2の§ 2参照）

ここでは、製造業者、仲介業者、官庁役人、法律制定主務官庁、消費者などを関係者として考えることができる。

(4 4) 消費者保護対策では、以下を検討対象とする。

- 販売や営業上の使用の制限
- 健康上受け容れ可能な露出量の限界値/基準値（例えば、飲食時点での食品中の病原菌）
- 表示、警告、推奨利用（使用）法、利用制限
- 病原体による被害や病原体増加を回避し、減少させるための対策、
- 製造者-仲介業者（例；GHP、HACCP、衛生対策、監視対策）-消費者を通した、食品連鎖における病原体減少のための対策
 - 誤解を与える広告主張に対する干渉
 - 消費者啓蒙の強化

(4 5) 推奨/行動選択を伴うBfRの意見表明は、法的に定められた方法で行政決定を行うための基礎として言明される。例えば、製品認可に了承する、あるいは認可を拒否する場合。正確かつ明確で、疑問の余地のない政策提案や定式化を行ううえでの土台となる。また、テキストの基礎となる。法規定にしては、同じ危険は該当する特別に定められた規定を促進するように、できる限り同じように扱われることが、明白である。意見表明は、行政決定と併に、行政裁判所による審査を受ける。

(4 6) 評価が懸念を引き起こす可能性がある場合、目的や戦略、行動選択を提案する。法制定のための意見表明に際して、あるいは監視業務においても、リスクを削減するための多くの対策が、同じように適当で必要であることを考慮すると、BfRは、責任のある主務官庁に対し、単に行動枠組みを明示しているだけである。決定のために、特に準備原則の応用にむけて、必要な専門情報などが提供される。目的にかなっているか、遂行可能かなどの観点から消費者保護の対策について決定する。

(4 7) 場合によっては、様々な対策/選択肢のために、消費者のための結果が挙げられる。（例えば、全住民における、製品表記の注意深い読み取りにおけるリスクの回避など）

理解のために必要な場合は、技術的、学術的な背景が付け加えて明言される。該当する

製品の将来的な普及に対しての予測傾向が明言され、提言に際しては、この予測傾向が考慮される。

(4 8) 対策は必要なのか？そしてどの程度の対策が必要かを見極めるために、

-危険防衛の原則に従って、

-準備原則に従って、

そして、それらが（対策が）

-強制的に提供されるのか？

-強制ではなく、提供されるのか？

を明示される。

(4 9) 研究需要が定型化される場合に、現在は消費者対策が必要と見なされていない。なぜなら、利用可能な知識状況が十分ではないからである。B f R は、心配事の原因が十分にある場合には、不足する認識状況においても、消費者保護対策と呼ぶ。

“ 情報 ”

(5 0) 健康に関する評価文書で、引用をする場合は、通常文書の最後に明記する。原文を引用すること。

(5 1) 引用方法の例文：

* 省略

=====

健康に関する評価フォーマットの参考文献：

EU 委員会、「First Report on the Harmonisation on
Risk Assessment Procedures」

26-27 . 10 . 2000

添付 1

BfR 文書例：健康に関する評価のためのフォーマット

N o .	受け取り手	評価の対象	方法、基準
1	BMVEL	食品、食品含有成分、香料、 添加物、飼料、飼料含有成分	法制定のための意見表明、 ADI 基準、JECFA (EHC 版 7 0) ガイドライン 89/107/ E W G , EU 文書 (SCF) による推論
2	BVL	食品、化粧品、タバコ製品、 広告など、LMBG の § 3 7 に基 づく提議	食品、化粧品、タバコ製品、 広告、LMBG の § 3 7 に基づく 提議
3	BVL	食品、化粧品、タバコ製品、 広告など、LMBG の § 4 7 に基 づく提議	食品、化粧品、タバコ製品、 広告、LMBG の § 3 7 に基づく 提議
4	(上級) 州官庁	食品、食品含有成分、飼料、 飼料含有成分、汚染物質、広告 など	助言 , および LMBG (コピー : BMVEL) に基づく監視対策の根 拠となる見解

* 省略、その他、文書例の概略 28 件

添付 2

フォーマット基準

(省 略)

(使用する文字のタイプや大きさ、1 ページあたりの行数などが定められている。)

第3章 ドイツ消費者連盟のリスクコミュニケーションの取り組み

ドイツ調査にあたっては、直接リスクコミュニケーションを担当しているリスク評価研究所だけでなく、ドイツ消費者連盟、ドイツ農民団体をも訪問して、そのリスクコミュニケーションへの取り組みや、リスク評価研究所の行うリスクコミュニケーションをどう受け止めているか等について、調査した。

ドイツ消費者連盟（Der Verbraucherzentrale Bundesverband；vzbv）においては、消費者への食品や食品の安全性についてのコミュニケーションをどのように計っているか、消費者の食品に対するニーズをどのように把握しているか、ドイツ連邦政府のリスクコミュニケーションをどう受け止めているか、等につき、同連盟の健康・栄養部長 Thomas Isenberg 氏を訪問して調査した。

1 消費者団体としての食品リスク問題への取り組みについて

（1）vzbv は、ドイツ各地にある 220 の消費者連盟、消費者団体の本部である。ベルリン本部には 80 人の職員が働いており、中央におけるロビー活動や、各州における地方活動のコーディネートを行っている。

各州に散らばっている 220 の消費者連盟、消費者団体が、出先機関として、市民からの話を聞いたり、助言を行ったりする窓口となっており、これらのハブ機関に市民から寄せられた問題提起や、いろいろな質問を吸い上げてまとめるのが第一の仕事である。そこで何か情報があって、これは危ないのではないか、何か問題になりそうだということがあったら、例えば BfR とか、いろいろな省庁などを相手に批判的な質問を行う。批判的というのは、痛いところを突くという意味で、そういった質問をしていく。

vzbv には、自分たちでアセスメントを行うような力も資力もないので、本当に大変な問題が起きているときは、その声を吸い上げてもらうべく消費者団体の代表として話し合いの場に加わることもあるが、多くの場合、そういうことにはならず、通常は、選択的にテーマを選んで、消費者の声をそこで声高に伝えることになる。

（2）vzbv の考えでは、リスクコミュニケーションはリスクアセスメントとリスクマネジメントの両方でやっていかなければならない問題であり、ドイツでは BfR と BVL に仕事に分かれているが、この両方の機関でしていかなければいけないと思っている。

（3）vzbv にとって非常に大事なものは、できるだけ早めにコミュニケーションの輪の中に入れてもらうことである。というのも、スキャンダルがどんなに小さくても、またスキャンダルになる前の種火の状態のときであっても、何かあれば必ずジャーナリストは vzbv に来て、消費者団体は何を思っているのかと聞く。そのときに vzbv が何も知らないというわけにはいけないので、とにかく早めにコミュニケーションのサークルへ入れて

ほしいわけである。

また vzbv では、知見を広めていくために、学術の場で何が言われているのかについて広く聞くとともに、メインストリームではない少数派の意見であっても、できるだけいろいろなものを幅広く取り入れていきたいと思っている。

2 それだけのことを 80 人のスタッフで行えるのか。

(1) スタッフの問題は、もちろん非常に大きな問題である。特に Isenberg 氏が担当している食品部門は、80 人ではなく、もっと少なくなる。ただドイツには 16 州あり、各州に州支部があり、そのすべてに食品担当の課があって、そこにも同じような仕事をしている専門家がいるので、その人たちの手も借りて行うことができる。

(2) vzbv は、いろいろな機関が批判的な目を持って、できるだけ効率的に機能していくことが大事だと思っている。それからいろいろなところに自分たちが参画していく、賛同して入り込んでいくことが、自分たちの力だけではできない知見を得ていくためには重要だと思っている。

3 消費者と消費者団体に意見の乖離はないのか

(1) 自分たちは批判の目を持って活動しており、急進的であるとよく言われる。消費者の中には、消費者団体は自分たちよりもずっと急進的なことを言っているのではないか、という声があるくらいである。ただし、220 ある相談窓口に具体的な心配事を持っていく消費者との間で、乖離が生じることはない。消費者は、vzbv がその人たちの声を代表してくれていると考えていると思っている。

もちろん消費者政策に関して自分たちは非常に急進的で、できるだけ進めていこうという立場にあるので、感情的な発言、判断にならないように常に気をつけている。

(2) vzbv は、BfR のようなところで、例えば市民フォーラムとか、市民の声を取り入れていくような手法が取り入れられればいい、といつも思っている。ただし、BfR にその資金があるかどうかは別問題である。

4 vzbv では、BfR、あるいはほかの機関と定期的な話し合いをしているのか。

テーマ別に、例えばアクリルアミドの問題が出てきたときに、これに関して WHO の指針についてどう思うか、という話し合いの場に自分たちが呼ばれていくことはあるが、定期的に公的なところの代表者と会って話をするというようなことはない。BfR の前身の BgVV では消費者の声を取り入れるべく、そういう手法を取り入れて、「消費者と共に語ろう会議」のようなものを行った方がいいのではないか、というアイディアがあった。しかし、それは実現されていない。

5 BgVV から BfR と BVL に変わったが、そのことと、現在この 2 つの機関が具体的にやっていることをどのように評価しているか。

(1) コーデックスの中では、リスクアセスメントとリスクマネジメントを分けるべきだ、とされている。ただしそれは、二つの機関に分けるのか、一つの中で二つの部局に分けるのか、どちらかにしなさいと書いてある。自分たちは、常に一つの中で二つの部局を持っていたほうがいい、という立場をとってきた。

(2) いまの体系になって、問題が二つ出てきていると思っている。

一つ目はリスクマネジメントそのものの問題である。最近のスパイスのメーカーの問題に顕著に現れているが、BfR は、コミュニケーションを声高にするな、そんなに大きな声でやってくれるな、という機運になっているようである。つまり大衆の中にパニックを起こすようなことをしてくれるなということである。マネジメントが必要なときにだけそういったコミュニケーションをしてくれればよい、という押さえつけがあると思っている。

このため自分たちは、BfR の中に司令塔のようなものをつくり、そこで例えば学術で得られた知見を、制御して、一つのところで公的な情報にして流したらどうか、ということをいつも要求してきた。

(3) 次に、情報をオープンに流すことから始まって、その製品を市場から引き上げるまでのプロセスであるが、その P R というか、広報部、広報司令塔のようなものが必要だと思っている。これはまだないので、これがどのようにこれから構築されていくのか見守りたいと思っている。

(4) それから BVL に関して言うと、これは消費者保護省の直属となっているが、このことの一つ大きな問題は、何かの措置を取るにしても、データ保護の問題がものすごく大きいことである。だから決定をするにもその問題があるし、決定を行うとかマネジメントを実際に行うときにも、産業界は BVL とよく話し合いをしているようであるが、消費者の声が反映されていない。したがって、BVL は自分の意思で、自分の決定がちゃんとできるところだという信頼を得るべく、これから活動していくことが重要ではないかと思っている。

(5) 問題点の二つ目は、リスクマネジメントには学術的知見が必ず必要になってくるが、早い時期に学者や専門家の考えをマネジメントに取り入れるには、まずそれを取り入れるべきなのかどうかという決定が必要であるし、どの部局がこれを担当し、どの部局でマネジメントを取り扱うのかという決定が必要であるのに、その決定が遅れてしまうお

それがあることである。

6 食品の安全に関し、EU は青少年への広報に力を入れているが、vzbv では、どういうことを行っているのか。

(1) EU の「トーキング・フード」というキャンペーンに自分たちも参加した。EU のキャンペーン等に参加するのによくある問題であるが、こうしたキャンペーンは、各国がお金を半分出すなら EU もある程度出すということで、コーファイナンスのかたちで行われる。ただしそれは無期限ではなく、何年と決めてあるので、期間切れになると自動的に消滅して後続がないことになりがちである。「トーキング・フード」に関して言えば、青少年の啓蒙に力を入れたキャンペーンではあったが、終わってしまうと何も残っていないという問題が生じている。

このキャンペーンのもう一つの問題は、多くのプレイヤー、例えば産業界、消費者、学者等と一緒にやってキャンペーンを行ったために、批判的な分野の問題、例えば GM O などはあまり話をしないほうがいいのではないかという機運が強く、それができなかったことである。

(2) そのほかにも、ドイツ食料連盟と一緒に幼稚園の子どもや先生方、学校の低学年の子どもに対してやっている仕事がある。これは、例えば幼稚園や小学校に人を送り、そこで、食べ物について小さいうちから興味を呼ぶようなことをしたり、いつどこで何が育つか、自分の近郊の食べ物はどのようなもので、それが本当はどういう味がして、どんな色で、どんなふうに生っているのか、ということを教えるキャンペーンである。

学校のカリキュラムにこのような食べ物に関する情報を入れていくべきだという声があり、自分たちもそれに賛成して仕事をしているが、そこで気をつけなければならないのは、中流の階層だけを相手にしているのではだめということである。大都市では、ベルリンのように 20% が失業しているところもあれば、30% が生活保護を受けている人たちであるという地域もあるわけで、そういった人たちの食べ物に対する立場は中流の生活をしている人たちとまったく違っている。そういうところで育つ子どもたちにも、自分たちの意向が反映されないとうまくいかないと思っている。

(3) B f R というところも提言はできるが、消費者に対して直接こうしなさいというような命令はできないし、消費者の行動を変えていくというのは非常に大変な活動である。だから自分たちが思っているのは、食品の消費形態や、消費するという行動そのものを、子どもころから教育することによって根本的に変えていきたい。それによっていずれ消費者となる子どもたちが、消費者としての判断能力を身につけていくようにしたいと思っている。

7 食品のリスク問題に関して、メッセやフォーラムを主宰することはあるか。

ある。まずベルリンで1年に1度開かれる「緑の週間」という食料品のメッセ（注）に必ず参加して、スタンドを設けて自分たちの主張を聞いてもらう。また vzbv では、大衆、消費者に向けていろいろな助言を行うようないろいろな出版物を出しているので、それも活用している。

（注）グリーンメッセと呼ばれ、ドイツ国内だけでなく、ヨーロッパ全体にも広く知られている。

8 グリーンメッセの場合、どんなテーマで行うのか。

毎年違ったテーマを取り入れているが、今年は「賢い消費」ということであった。地域で採れるものを買うことは非常に賢いことなので、その方向で農業の地域マーケティングのようなかたちで説明した。その隣には、例えばお遊びで、大人でも子どもでもいいのであるが、大きな箱があって、蓋がいくつかあり、この蓋を開けて、においを嗅いで、何のスパイスか当ててごらんなさい、ということもやった。

それから、ドイツでは食肉の表示方法にいくつかの制度がある。いろいろあってわかりにくいので、このマーキングは何を意味しているか、というフライヤーをつくる、ということもやった。GMO に関してもフライヤーをつくった。「いま法的に見てGMO に関してはこうなっている」「学術的な知見の水準はこうである」「それに対して特に政治に批判的な目で全体をどう見るか」という、自分たちからの視点を載せた。

9 そこまで細かくやって、vzbv の言うことを消費者はちゃんと理解してくれるのか。

（1）自分たちのような書き方をすれば、理解してくれる。

もちろん詳細にわたって理解しようという意思のある人たちがどれだけいるかという、それはたしかに少数だと思っている。それから自分たちのフライヤーの規模では、そこまで細かいことは書いたりできない。

（2）自分たちは世論調査も行う。対象の中には、何も知らない人がおそらくたくさんいる。その人たちは、非合理的な理由で、感覚的、感情的にそういうものが嫌なのだ、ということもわかっている。だからこそかもしれないが、ヨーロッパの大衆は少なくともGMO に関してははっきり表示してほしいという願いを持っていることがわかっている。そのような消費者の心配があるということがわかっているわけであるから、自分たち消費者団体としては、合理的な知識でできるだけ心配を取り除いていき、もう一方では政治の方向に目を向けて「マーキングしてくれ」ということをしている。

（3）パニックを起こさないように心掛けることも自分たちの重要な活動の視点であるから、「GMO は不健康であり、危ないからやめましょう」などということは自分たちは言わない。ほかの団体、例えばグリーンピースのようなところはもっとラジカルに、大衆

の中に入っていった、GMOは絶対に嫌だからボイコットしようという活動をしているが、自分たちはそういうことは行わない。しかし明らかに絶対に危ない商品なのに公的機関が認可しているとわかった場合には、行動を起こす。

また、社会的な観点で絶対にこんなことをしてはならないと自分たちが思っているのに、企業が勝手にやっているときはボイコットも行うが、明確にわかっていないことに對しては、そういった動きはとらない。

(4) ただ自分たちは、大衆の意見を形成するのに、非常に大きなキーとなるプレイヤーだと自負している。例えばアクリルアミドのときもホルモンの牛のときも、それからニトロフェンのときもそうだったが、何か出てくるとジャーナリストは必ず自分たちのところへ意見を聞きに来る。メディアは、いろいろな人たちの意見を聞いて一斉に流し、それを見た人たちが、この機関だったら信用できると思ってくれるわけであるが、自分たちはそう思われていると確信している。それが自分たちの武器である。

10 表示の件では、政治を動かしたい、とのことだが・・・。

GMOの分野では、今年の夏にEUレベルで食品表示の決まりが取り入れられた。例えばこの油は遺伝子組み換えを行った穀物を原料とするものであるかどうかということに関して、それを証明するプロテインが少なくても、それを使ったものであれば表示しなければならない。プロテインの上限値まで行っていなくも、使ったものであれば、それを表示することになる。

アレルギーの元となるアレルゲンに関しても、いま非常に議論が盛んで、消費者の中にはこれをやってほしいという意見もあれば、反対意見もある。そういった面でバランスをとるのが自分たちの仕事である。

アクリルアミドに関しては、いま難しい状況にある。政府はリスクを最小限に抑えたいと思っているが、この措置を取るべきBVLでは、多くのかたちで話し合いをしてくれていない。非公式会議を続けているようであるが、自分たちの意見が取り入れられることはなかなか難しい。

自分たちは、こうした動きに対して影響力を持つ必要がある。

11 消費者はすべてについて書け、いろいろなことを書けと言うが、それを全部表示すると、面積があるから字が小さくなってかえって見えないという問題が生じる。ドイツの消費者はそのへんのバランスをちゃんと考えてくれているのか。

(1) EUの中で食品のラベリングに関する効果に関する調査があった。自分たちも一般大衆を対象に聞き取り調査を行っており、結果が半年後に出てくることになっている。いまの質問を逆の面から見ると、メーカーはできるだけ多くの面積を、消費者が勝手にいいものだと思い込んでくれるかたちの宣伝に使いたいと思っているのが問題である。

例えばこのヨーグルトのカップを見ると、イチゴがたくさん入っている感じがするが、後ろの小さいところを読んでも、18%しか果実がないわけで、これは思い込ませるというわけである。

理論的には、頭のよい消費者であればこれに惑わされることなく、表示を見て 18%だと思って買ってくればいいわけである。実際はそうではなく、ほとんどの人が絵を見てイチゴだと思って買ってしまうわけである。だから自分たちのような仕事が必要になる。つまり合理的で、学術的な根拠に基づく情報を流さなければならないわけである。

(2) ドイツの競争の権利は、消費者にとって、穴だらけだと思っている。ドイツでは例えば卵を売るときに、ケージで飼育されて全然自由に動けない鶏の卵であるにもかかわらず、ケースの表示は鶏が自由に走り回っているものになっているものがあるが、いまの裁判所の判決では、それをやってよいことになっている。それは競争の権利の充実ということではいいことかもしれないが、消費者にとっては穴だらけである。

(3) 現在ドイツ農民連盟の会員がお金を出し合って、7000 万ユーロという巨額な金額で基金(注)をつくり、この基金を使って皆で一緒に農産物のマーケティングをしている。もちろん農業の売上げを高めるために行っているわけであるが、ここであまり合理的ではない感情的なマーケティングを行っているむきもあるので、自分たちは、この中のかなりの額を財団に移し、その財団でもって消費者の農業製品に関する啓蒙をしてほしいと言っている。それがあれば青少年の啓蒙にも十分に資金が出ることになるわけである。

(注) ドイツでは、法律により、国内または国外に対してドイツの農業を振興するため、農業従事者はすべて、決められたパーセンテージの資金を必ず拠出しなければならないこととなっている)

12 全体的に見て、vzbv のやっていることは効果が上がっていると評価しているか。

(1) 政治的な面では効果が上がっていると思っている。しかし消費者一人ひとりの意識変化を促すということでは、連邦に位置している自分たち本部からはあまりできない。もちろん何か大きな危機があれば、消費者は自分たちの言うことを聞いてくれるが、そうでないときには、なかなか現場まで意思が通じない。

(2) 消費者に直接目を向けた運動は、州の各消費者団体が行っている。州の各消費者団体は助言の窓口であるから、例えば何時から何時までは食品の専門家がいるとか、今日の何時には主婦向けの食品に関するセミナーを行う、といったことをやっている。

13 B S E 事件が発生したとき、消費者団体としてどう対応したか。

(1) 実は自分たちはこの問題に関して危機が起こる前に、すでに家畜や畜産分野での飼料の与え方について非常に批判的な目を持って見ていた。そのころは、自分たちは学術的な少数派に属していたわけである。

本当に危機が起こってしまったあとは、消費者団体としてはまず電話のホットラインを設置し、ホームページで B S E の状況について毎日更新して新しい情報を流した。各州レベルでは、産業界、研究所と連携をとった。しかし、連邦レベルでは、大臣が 2 人もクビになるような、大きなものが勝手にどんどん動いていき、どうにもならない状況になっていた気がする。

(2) 自分たちが危機から学んだことは、まずネットワークづくりである。自分たちの下部団体である消費者相談窓口のどこへ行っても、同じスタンダードの情報が得られるようなネットワークづくりということである。いま 5 人の専門家をお願いして、ネットワークづくりをしている最中である。これに関しては非常に急ぎの仕事ということで、予算もきちんと手当てをしており、いまいちばん大事な仕事である。これは、何か大変なことが起こった場合の危機管理マニュアルとも言うことができる。

14 どんな情報がいちばん必要だったか。

(1) 消費者は、「牛を食べても大丈夫だろうか」「牛肉は大丈夫か」「 B S E の牛はどの地域に出ているのか」「有機栽培の飼料を食べている牛、有機農業の牛なら大丈夫か」「アルゼンチンの牛はどうだろうか」等、いろいろなことを聞いてきた。アルゼンチンの件に関しては、自分たち連邦本部としては、大丈夫かどうかを見極めるために、 E U で出している各国の狂牛病の状況のペーパーを学術的根拠として用いた。同期牛を全部一緒に殺してしまったほうがいいのだろうか、そんなことはしないほうがいいのだろうかということに関しても、学術的な根拠のある調査が必要であるから、そういったペーパーを取り入れて使った。

自分たちの答えとして出したのは、

100%安全ということは絶対にない。そういう発言はできない。

有機栽培の飼料を使った牛を培養牛と言っているが、ドイツの培養牛はいままでのところは大丈夫である（そのときはそうだった）。

アルゼンチンから来ている牛に関しては、例えばイギリスから来ている牛に対する見方とまったく違った見方をしなければならず、もちろんいいか悪いかというのはいえなかった。

そこで消費者が自分で選択できる道筋をつくっていき、それをホットラインやホームページで流した。

(2) 自分たちはこの危機が起きる前からすでに非常に批判的な立場をとっていた。 E U の

学術委員会の中にも、例えば死亡したものから取った肉骨粉を使っていいのかどうかについて「だめだ」と言っている人もいたが、少数派であり意見が聞き入れてもらえてなかった。ところが自分たちはその少数派の意見に目を向けて、これが正しいのではないかとやってきた経緯がある。

そのほかにも自分たちはいろいろなルートを使って、様々な機関の専門家と電話で話をし、例えば滅菌処理、殺菌処理のやり方に関してインサイダー情報と言えるくらいの情報を集めて、その上に立って自分たちからコミュニケーションしていった

- 15 連邦政府はかなり混乱していたと聞いているが、それをどう見ていたか。

2人の大臣が引責辞任する前であるが、自分たちは自分たちのコミュニケーションのルートを使って、外国からの牛の輸入禁止や、肉骨粉の飼料を与えることも禁止してほしいと主張してきた。それでも何もしてもらえなかった。2人の大臣が辞めなくてはならなくなってからは、それを契機に政府もかなり動くようになったと思っている。

- 16 そのとき政府と消費者団体との間で話し合いはあったのか。

いろいろなレベルで行われた。大臣が出席することもあったし、次官級のこともあったし、円卓会議としていろいろな人が集まって話したこともあった。また局長級、課長級とそれぞれ様々なレベルで話し合いがあった。それから連邦と州の政府のほうで委員会をつくって話し合いをしているときにも、自分たちの消費者代表を送って話を聞いてもらったこともあった。

- 17 最近、消費者団体としていちばん力を入れて取り組んだことは何か。

いまアクリルアミドの問題が非常に多い。ニトロフェン、また2年前のBSEのテスト方法についても力を入れている。

それらの情報については、例えばBSEのときには特別に直接リンクでBSEだけを扱ったものをつくって、それをどんどん更新していった。

- 18 食品のリスクコミュニケーションをするに当たって、いちばん問題だと思っていることは何か。また、こういうことに気がつけたほうがいいということがあれば、それを教えていただきたい。

課題と言っているが、まず信頼性のある、それから十分に力のある、みんなが信じてくれるだけの力を持つプラットフォームをつくるということである。

それから二つ目の問題であるが、批判的な情報を送りながらも、パニックを起こすような情報の送り方ではないということである。日本の社会がどういう構造を持っているかわからないので一般のお勧めになると思うが、できるだけ大きな消費者連盟、大きな社会的な団体、環境団体といったところを盛り込んで仕事をしていくほうがいいと思っている。というのは、国の出先機関ならば、すぐに信頼を失ってしまう。それから小

さいところでは、その人たちの勝手な、まったく合理性のない主張になりかねない。

それがあって初めて資金繰りが容易になって、N G Oの人たちに旅費が出るということにもなるし、専門家の集まる諮問機関を招集することもできるようになるわけである。

（参考）ドイツ消費者連盟の概要

（Der Verbraucherzentrale Bundesverband ; vzbv）

（組織）

- ・ 38 消費者連盟（16 州の消費者センターと 22 のその他連盟）を傘下におき、全体では 220 の消費者団体の中央本部。
- ・ 非利益で、政治的には中立の団体。CI(Consumers International)と BECU(Bureau European des Union de Consommateurs)の会員。
- ・ 職員数；80 名。ヘッドオフィス；ベルリン，ボン。
- ・ 活動に関しては，BMVEL（連邦消費者保護，食料，農業省）と EC から資金提供を受けている。また，出版物やプロジェクトの企画案の販売などからも収入を得ている。

（設立）

- ・ 2000 年 11 月に，3 団体（消費者連盟労働共同体 A g V，消費者研究所 VI，消費者保護協会 VSV）が合併して設立された。

（任務）

- ・ 消費者利益の代表として政治，経済界に対峙すること
- ・ 集団訴訟によって，消費者を守ること
- ・ 消費者情報を発信すること
- ・ 消費者に対して高水準のアドバイスを達成すること
- ・ 消費者組織のスタッフのための専門，職業訓練の提供

（目的）

- ・ 製造方法，特性，品質，サービスなどに関して透明性の向上
- ・ 政治的目的の鍵として，予防的消費者保護法を制定する
- ・ 消費者と供給者にとって同レベルの保護を達成する
- ・ 環境にやさしい消費を促進する

（活動分野）

- ・ 広告，農業，ビル・住宅，介護，負債，競争，e-コマース，エネルギー，金融サービス，食品安全，健康，保険，国際取引，投資，レジャー，ニューメディア，栄養，年金，製品説明書，遠距離通信，郵便通信，旅行，輸送 他・・・

（EU，国際的な活動）

- ・ 消費者保護が，ヨーロッパだけでなく世界レベルで，重要性を増すなか，v z b v は BECU

や CI の一員として，世界的にも最大規模の消費者団体として活動している。

第4章 ドイツ農民連盟のリスクコミュニケーションの取り組み

前章の冒頭にも書いたように、ドイツ調査にあたっては、直接リスクコミュニケーションを担当しているリスク評価研究所だけでなく、受け手であるドイツ消費者連盟、ドイツ農民連盟についても調査した。

ドイツ農民連盟（Der Deutscher Bauernverband; DBV）については、ドイツ連邦政府のリスクコミュニケーションを生産者＝農家はどうか受け止めているか、また農民連盟は、消費者の食品に対するニーズをどのように把握しているか、また消費者への食品や食品の安全性についてのコミュニケーションをどのように計っているか、さらには農民とのコミュニケーションをどのように計っているか、等につき、同連盟の Jorg Schulte-Domhof 氏と Michael Lohse 氏を訪問して、調査した。

第1節 ドイツ農民連盟の食品問題等の取り組み

（ドイツ農民連盟について）

1 ドイツ農民連盟の概要。

（1）ドイツ農民連盟は、ドイツの農民の利害を代表する組織で、ドイツの農民の 90%以上、約 40 万戸がメンバーとして参加している。ただしドイツは兼業農家が多くて、約半分が兼業農家なので、専業の農家は約 20 万戸である。

組織の上から見てみると、ドイツの連邦の州と同じ数だけ各州に州の農民連盟があって、連邦の農民連盟はあくまでもナショナルセンターとして存在しており、直接の農家、農民とのコミュニケーションは州の農民団体が行っている。

（2）各州の農民連盟は、州ごとに機関紙を発行している。この機関紙は週刊で、コミュニケーションの主な伝達媒体になっている。たとえば州ペーパーで非常に大きい北のほうの州の連盟のものには、まず農林政策、農業政策、アクチュアルなものが載り、それから市場状況のレポートもあるし。価格も全部載っているし、どれくらいで取引がされているか等が載っている。それから植物の栽培についてのいいヒントとか、農業経営についてのいろいろなヒントなども載っている。

たとえば B S E のような事件が発生すると、毎週出しているので、アクチュアルなところの欄にそういうものが載る。各州にとって興味のある情報は、連邦の連盟からすぐに流して、少なくとも 1 週間の間には載ることとなる。

これらをメンバーになっている人にはみんな読んでもらっている。農家の 90%以上はメンバーになっており、これがいま農民との間のコミュニケーションになっている。

(消費者との間のコミュニケーション)

2 消費者との間のコミュニケーションはどうしているのか。

(1) 消費者との間のコミュニケーションについては、農民連盟直接ではなく、ほかの組織がやっていて、農民連盟もこの組織の中に一緒にメンバーとなって参加するという形をとっている。そういう組織は、いろいろある。

(2) その組織の一つとして、これはインターネットでもすぐに読めるが、「CMA」というのがある。CMAは農業製品の広告と消費者に対するコミュニケーションの両方をやっている。ここの運営費は、たとえば農民が牛乳を牛乳の加工場に売った場合、あるいは牛や豚を屠殺場に売った場合、その中から自動的に天引きされ、それで賄われている。それで広告費と全体のコミュニケーションの経費を賄うというシステムになっている。

CMAの監査役、あるいは総会のメンバーとして、農民連盟、あるいはそのほかの農業関係のいろいろな組織団体が入っている。この監査役会、あるいは総会のときに、どのようなかたちでどのような種類の広告を行うかということが決められる。ということは、農民連盟、その他農業関係の組織も、ここの業務についての決定に参加しているということになる。

例えば、CMAのソーセージとハムについてのパンフレットでは、レシピも載っていて、こういう作り方があるとか、こういうおいしいものがあるとか、いろいろと説明している。このほか肉とか牛乳とか砂糖について、要するに農村でできる農業製品全部について、こういうパンフレットを出すだけではなく、ラジオやテレビでも広告宣伝するし、プラカードをつくることもあるし、いろいろなかたちでやっている。

(3) そのほかにAIDという組織があり、これは「評価、インフォメーション、サービス」の頭文字を取ったものである。AIDは連邦の省が設立したもので、農民連盟もメンバーとして参加しているが、政治的な方向付けは連邦政府が行っている。

この組織は、第2次世界大戦の直後1950年に設立された。当時、食糧事情が非常に悪く、食糧事情の改善は、消費者のためにも、生産の改善という形で農民に対しても計らなければならない、どうやったら改善していくことができるかという啓蒙のための組織であった。消費者と農民に対する機関紙の発行や、それぞれのテーマごとに分けたインフォメーションを小さいパンフレットでやっている。

(4) 消費者の意見の反映については、2年に1回、消費者に対するアンケート(約1000名を対象)を行い、消費者の考えとか意見を聞いて、それをまとめて農民連盟がIMAに提供して、IMAは把握したものの特集のパンフレットをつくっている。

(先生や生徒、学生への啓蒙活動について)

3、学校の先生や生徒、学生への食品の啓蒙活動はどのように行っているのか。

(1) CMAのパンフレットには、「フード・オン・スクールライフ」という、主に学校の生徒や学生たちを対象にしたものもあり、食品の価値がどういうものであって、どういう付加価値があるかとか、そういうことをいろいろと啓蒙宣伝している。学校の先生を対象としたパンフレットもあるし、高齢者を対象にしたものもある。

学校でも農村とか農家、農民についていろいろ教えているが、現実の農家、農村、農民はどのようなものであるかというリアルなものが伝わらなければいけないので、それをやっている。子どもたちに農民、農村、農業をよく理解してもらうためには、まず先生とのコミュニケーションが大事であるが、学校の先生というのは農業に対して批判的で、肥料をやりすぎているとか、農薬を使いすぎているという批判、批評をしており、間違ったところから正しい方向へ持っていくように、いろいろな努力をしなければならない。しかも批判の声がそのまま生徒に伝わってしまうのであれば、われわれの考えていることと全然違うことになるので、正しい姿を先生に理解してもらうことが非常に大事である。

(2) 先生と生徒に対する農業のコミュニケーションは、主として「IMA」が行っている。IMAは、「インフォメーション、メディア、農業」という財団法人の組織である。ここに農民連盟、その他の農業関係の組織団体が参加し、運転経費はドイツ農民連盟も出している。IMAは、農業とはこういうものであるという啓蒙をやっており、ドイツの生徒たちを主な対象として、ドイツの農業や農業についての一般的な情報についても提供している。先生がインターネットで、教材として生徒に渡したいので何部送ってほしいと注文することもできる。

(3) 先生というのは農業、農民に対して、生産の仕方とかいろいろなことについて批判的であるが、農民連盟が直接先生に呼びかけるとなかなかちゃんとした答えが戻ってこない。また彼らは、農民連盟は利害団体だから本当のことを言っているかどうかかわからない、と最初から疑いの目で見ているので、われわれはIMAに情報を全部提供して、IMAがニュートラルな機関として直接先生に呼びかける。そうするとニュートラルな組織なので、最初から抵抗が全然なく、理解度も高まるというのがわれわれの考えである。だから、われわれが直接呼びかけるのは避けるようにしている。ここでは学校の先生、すなわち教育者も参加し、同時に農民も参加して、一緒に仕事をしており、学校とか先生とか生徒を対象とした声をそこから出している。

(政府機関との情報交換)

4 農民連盟とBfRとか政府機関との情報交換はどのようにしているのか。

(1) 連邦消費者保護・食糧・農業省(BMVEL)とはコミュニケーションが存在している。われわれは立法について大きな興味を持ち、立法にも参加するし、法案の作成にも参加している。ただしBMVELの大臣が緑の党のキュナスト氏になってから、協力関係がち

よっと難しくなっている。

われわれから見て問題視したいのは、BMVEL の緑の色が濃すぎてしまって、イデオロギー的にバイオロジーの農業、有機栽培の農業、あるいはエコロジーの農業のほうに重点を置きすぎていることで、在来の農業のやり方よりもそちらのほうがすぐれている、いいものができると考えすぎているのではないかという懸念がある。

(2) キュナスト大臣と農民連盟のプレジデントとは定期的な会談があり、コミュニケーションはよくできている。それから、われわれの課と BMVEL との課の間、専門分野同士のコミュニケーションもあるし、イデオロギーの問題を除けば、いまのところうまくいっている。

(3) BVL や BfR との間の協力関係については、BMVEL ほどではないが、いろいろ交流はある。この二つの組織が参加して、飼料のポジティブリストもつくった。これは BSE の落とし子と言ってもよく、BSE の件があってからできたもので、どの飼料が安全か、安全とみなされる飼料が載っていて、逐次改訂されている。実際に生産されて使われたしたのは1年半前からで、QS マークを使うためには、ポジティブリストに載っている飼料しか使ってはならない。QS システム(後述)は飼料業者を認証するのであるが、ドイツの飼料業者、あるいは飼料企業の 90% 以上が認定されている。ということは、飼料の 90% 以上がリストに載っているということである。

(フォーラムやメッセへの参加)

5 フォーラムとかメッセには参加しているのか。何をやるのか。

(1) 農業の国際見本市として一番大きなメッセである「グリーンメッセ」には、農民連盟も BMVEL と一緒に参加しているだけではなく、生産者をはじめ農業にかかわりのある、あらゆる者が参加しており、当然 CMA も参加している。農民連盟は、CMA と一緒に、実際に農場体験できるような施設をつくったり、家畜もいる実際の農場を体験してもらおうということもやっている。いろいろなことをやっている。

(2) ドイツ農民連盟はナショナルセンターで、地域的にやるいろいろなコミュニケーション、協力関係、農民や地域ごとの消費者などへの対応は、州の農民連盟がいろいろと直接やっている。州ごとにやっているイベントへの参加者は、非常に多い。一つ例を挙げると、オープンな農家という日をつくって、農場を全部開放する。普段ならば全部仕切っているが、全部開放して誰でも入れるようにして、じかに体験してもらおうという場をつくると、非常にたくさん参加する。

(3) あと IMA がやっているもので、ここに登録しておく学校がクラス単位で農場を

見学に行ける、というものがある。そこに登録してある農場はドイツ全国で数百あり、これらの農場では受け入れ体制ができていて、クラスごとに農場を見学できる。I M A に電話をして問い合わせれば、近くで見学できる農場はどこにあるかを教えてくれる。州の農民連盟からは一銭も出ず、登録してある農場は、経費はかかるものの、そういうことが好きな人たちが多く、ちょっとおもしろいなと思って開放する。その代わりいろいろなパンフレットとか、コミュニケーションに役立つもの、宣伝用の飼料とか、あるものはいくらでも提供する。またコンタクトがあれば、農家に興味を持つ人もいるかもしれないし、たとえば後継者の養成や訓練生の雇用にも役立つかもしれない。

第2節 BSE 事件について

(BSE 事件の発生当時の状況)

6 BSE 事件発生の際の農民連盟の対応状況はどうだったのか。

(1) ドイツでは、2000 年末に B S E の事件が起きて、そのときすごいヒステリー状態になった。政治もそうだが、ドイツ農民連盟もそれに対応することが十分できなくて、それに踊り狂わされた。そういう問題があった後、ドイツでもリスクコミュニケーションについて考え直さなければいけない、非常に重要なことである、と考えるようになった。

1996 年にイギリスで一番最初に B S E の事件が発生したとき、ドイツでは B S E は絶対に大丈夫だ、何の心配もない、完全に B S E からは解放されているフリーな国であるということで、非常に安心しきっていた。その反面、ドイツで最初に事件が起きたときに、大変な状況になった。

(2) B S E の発生は、農民にとって骨の髄まで響く非常に大きな打撃があったばかりでなく、ドイツの国民全部にとっても大変なセンセーショナルな事件であった。ヨーロッパ大陸ではしばらくの間発生がなく、それで大陸のほうはずっと安心していたのであるが、フランス、スイス、ベルギーで発生し、2000 年にはドイツでも発生した。

ドイツ人というのは非常にセンシブルな国民で、特に食糧品の安全性、食品の質については非常にセンシブルであるし、核エネルギーについても周りのほかの国、たとえばフランスとかイタリアとかベネルクス諸国に比べると非常にセンシブルである。

われわれは安心していたので十分な準備はなかったのであるが、ヨーロッパ大陸で BSE 事件が起きてからすぐにそれに対応して、農民連盟をはじめとして連邦政府、州政府でサンプリングテストを始めた。それでドイツはまだ大丈夫だという結果になった。したがって、ドイツでの最初の B S E が発生するまでは大丈夫だと思っていたわけである。

(3) B S E 事件は、2000 年 11 月の発生と同時にメディアでも非常にセンシブルに取り扱

われた。中央紙の中には1週間の間に800以上の記事が載ったものもあった。食品の安全について大きな疑いを持たれるようになり、その影響は非常に大きなものであった。ドイツで最初のヤコブ病も出た。報道の記事の中にはひどいものもあって、「この新しいヤコブ病が人間にうつれば、すごく凶暴な人間が発生することになる。ということはエイズよりももっと恐ろしい病気である」というようなものもあった。

そういう非常に感情的な記事の書き方がある中で、われわれは事実に即した報道になるよう一生懸命努力したのであるが、それはまったく無視されてしまった。逆にわれわれは何もやっていないという非難を浴びた。BSEの事件が発生して、最初の2カ月は特にひどかった。2カ月経ったあと、感情的なディスカッションがだんだんと事実に即した現実的なディスカッションの方向へ変わってきた。それは、EUが動物の骨粉は飼料に使ってはいけないと禁止令を出し、屠殺した牛は必ずBSEの検査をしなければいけないということになって、そのことをドイツ連邦政府や、われわれがきちんと伝えたのが、大きなきっかけであった。BSEが発生して最初の2カ月は牛の消費量が50%減った。BSEの発生によって、消費者はもちろん、農民もどうしたらいいかお先真っ暗な状態であった。自分たちのところで飼っている牛にBSEが発生していないか、もし発生していることが判明すれば、その一群の牛を全部殺さなければならないか、あるいは農業経営体を全部閉鎖しなければいけないか、という心配があって、大変な状況だった。

連邦農民連盟はすぐに反応して、インターネット上で情報のホットラインをつくってコミュニケーションを計った。電話のホットラインは24時間、週末もいつでもかけられる状態にした。新しいBSEが発見されたら必ず情報提供し、リスクはどういうものかあって、どこまでのリスクがあるか、毎日新しい情報をインターネットと電話で提供した。それから人間医学を勉強した専門家が詳しい説明をして対応した。

- (4) 農民連盟は、飼料業者からはじまって、コック、消費者も全部集めて、あらゆる人間層、社会層に対してパンフレットを提供した。最初のBSEが発生して2カ月半の間に全消費者、ほとんど全家庭(約2500万戸)に対して無料で情報提供のパンフレットを配った。これはCMAがやった。政治家も参加し、農民連盟も参加し、全部が参加していろいろな情報の提供、コミュニケーションを行った結果、徐々にセンシブルな感情的な状況は静まっていった。消費も回復していった、発生後半年の段階で80%まで戻った。というのは、全部検査されているということがわかったからである。

7 ドイツの消費者は、理論的な説明をすれば納得するのか。

われわれのやったことは、事実を伝えたということで、リスクをどうやって減らしているか、すなわち全数検査を行って疑いのあるものは全部焼却している、という情報を提供して、透明性を持たせて、みんなに納得してもらった。こうしなければ、消費者は

なかなか納得しない。農民は価格が下がったことによって大被害を被ったが、その一部は政府が補償した。

さらに安全性を保証できるシステムを確立していった。それは出産から始まって、お店の棚に行くまでの間、どのような管理がなされているか、その安全性のシステムについて、保証するシステムについて十分な情報を提供した。この品質保証システムによって過去に戻って追跡調査もできるようになった。それだけでなく、さらに幅を拡張し、飼料のほうまでそれができるような制度を確立した。

これによって消費者からの信頼を獲得することができるようになった。さらにわれわれは、イギリスで行ったのと違う方法も取った。イギリスの場合、実際に B S E で焼却された牛、あるいは廃棄された牛が 18 万頭、そのほかある一定年齢以上の牛はすべて廃棄することにしていた。ドイツでは発生後 2 年半の B S E 発生件数は 2 5 0 件で、牛の数から比べればイギリスよりはるかに少ない。そういう事実がわかって、ドイツで最初の B S E が発生したあと、一般大衆もメディアもイギリスで考えられたようなことをしなくても納得してくれた。

ドイツ人は、忘れやすい国民ではないので、2 年半経っても B S E を忘れてはいない。非常に大事なことは、生産手段に大きく手入れをして、大変な変化をさせたことである。B S E 自身が政治に対してもいろいろな変化を与え、有機栽培に対する認識も非常に高めた。

8 消費者と農民はどう変わったのか。

(1) B S E は、消費者をはじめ農民や農家を変え、生産方法も変え、さらにそれを改善していった。B S E のような件がなければ、なかなかドイツではこういう大きな変化は起こりえなかったと思われる。

(2) まず餌の与え方が変わって、飼料を吟味するようになった。同時に消費者というのは非常に懐疑的なもので、食品の質について B S E があって以来、絶えず懐疑を持って注意している。ということは、そもそものやり方をうまくやって、間違いが起こらないようにしていくことが大事であるということである。食品というのは人間を健康にするものであり、健康にするものは安全でなければならず、安全性が責任を持って保証されていなければならない。生産者からはじまって製品（食品）が動いている全体のチェーンの中で、みながそういうような意識を持って行動しなければならない。

(3) われわれは、食品及び食品の安全性について大変な勉強をした。リスクはどこにでも存在するが、できる限りリスクを減らすことがいかに大事であるかということがわかって、それが Q S のシステムにつながった。消費者は安全な食品を望んでいる。彼らにはそれを望む権利があるのだから、それに十分対応できる製品をつくっていくのがわれわれの仕事である。

この中にあって、われわれは連邦政府と絶えず協力関係で仕事をしてきた。ただし、われわれ農民はBSEの件を使ってある一つのイデオロギーを押し付けるようなことは拒否したい。われわれの考えは、有機栽培であっても、在来栽培のやり方であっても、両方とも十分に安全で高い品質のものを市場に提供しなければならない、ということで、これはどちらか一つを選ぶ、あるいは分割することはできないと思っている。

(えさの規制)

9 えさの規制は、行わなかったのか。

イギリスでBSEが発生したときに、羊と牝牛には肉骨粉を餌の中に入れてはいけないという規制を行った。ドイツで発生するまで、あるいはその後しばらくの間は、豚の餌には入っていてもよかったのだが、最終的にはすべての家畜に対して肉骨粉は使ってはならないということになった。鶏とか豚は病気の心配がないので、農民としては使っても大丈夫だと思うが、一律にすべて禁止されている。

(クロス汚染について)

10 日本ではえさ工場におけるクロス汚染が疑われたが、ドイツではその心配はないのか。

ドイツでも同じで、クロス汚染の問題はある。大きい工場であれば、完全に分けて隔離して製造することが可能なのでクロス汚染の問題もないが、中小の工場では難しい。

(BSEの検査について)

11 BSEの検査はどのように行われているのか。

24カ月以上の牛はすべてBSEの検査をしなければならない。24カ月と30カ月の間でBSEが発見された例はゼロである(注)から、30カ月にしてもいいはずであるが、ドイツではBSEがあまりにも大問題になったので24カ月としている。

ただしお金がかかるので、農家のコストは上がるばかりである。農民連盟は、何回も政治介入をかけて30カ月にしても全然問題がないということを言っているのであるが、政治的にどうしても通せない。

(注) この調査を行った時点では、日本の8頭目と9頭目、すなわち24ヶ月未満の牛のBSEは発見されていない。

第3節 QSシステムについて

(QSシステムの概要)

12 QSシステムについて、教えていただきたい。

(1) QSシステムというのは、「品質と安全」の頭文字を取ったシステムである。QSという組織は、食品関係の経済界がつくったもので、政府は全然参加していない。飼料の

業者から始まって、農家あるいは農民、それから屠殺場、加工業者、食品の商店、あるいは小売店、それらの経済界、直接食品を扱っているところがまとまってつくったものである。

Q Sシステムは、食品をさかのぼって追跡調査することができるようにしたシステムである。スーパーマーケットで食品を買って、それがどの農家で作られたものであるか、どういう飼料が与えられていたか、そういう全体のつながりをさかのぼって調べることができる。それぞれの領域、飼料の分野、屠殺場、肉の加工、小売店、その段階で何を守っていなければいけないかということが、それぞれ細かく決められている。

(2) この規制で要求されていることがちゃんと守られているかどうかは、コントロールされている。飼料の分野、農民の分野など、それぞれの分野でコントロールされるシステムが組み込まれている。これはB S Eクライシスの子どもと言ってもよく、それがなければこのシステムは生まれなかった。2年ほど前にできたものである。農民の部分は、農民連盟も一緒に参加している。

13 こういうことをやるとすごく経費がかかると思うが、農家の人から経費がかかるから反対ということはなかったか。

(1) 農民連盟としては、農民にそういうことをやってもらいたいのだが、農民の中にも、コストが上がるのでやりたくないという人たちもいた。しかも全部記録を取らなければいけないので、それに割く時間が惜しいという人たちもいた。その反面農民の中には、品質を保証するためには「いつでも追跡調査ができるもの」=「記録」が存在していなければいけないと考えて率先してやる人もいて、農民は二つに分かれている。

現在このシステムは確立段階にある。どんどん充実してきて、ソーセージ、ハムにはQ Sマークが付けられることになる。現在、3万以上の農家がQ Sシステムに参加していて、それは屠殺される家畜の約半分に相当する。ただ問題は、お店に行ってもQ Sマークがついている製品をあまり見ないことである。

(2) ヨーロッパの牛は、1頭ごとに12桁の自分の番号を持っていて、どこで生まれて、どういう餌を食べて、いつ所有者が変わってということが全部追跡調査できる。ドイツでは、子牛が生まれたら、出産後7日以内に、それぞれの監督の役所からマークをもらって農民が付けることになっている。ドイツの場合、州政府がマークを管轄し、お金は州政府が全部払っている。もちろん州政府、あるいは管轄の役所もそれを配ったりするための人員を増やす必要があったが、農家は費用を負担しなくてもよい。

第4節 その他

（食料自給率問題）

14 ドイツでは、食糧自給率は問題にならないのか。

ドイツは昔から農業輸入国なので、自給率という話は全然出てこない。農業生産品は輸入が非常に多く、輸入の問題と絡んで、輸入製品と十分に競争して対抗するいろいろなものの構成がドイツでできるだろうか、すなわち競争力とか動物の飼い方とか、そういうことが重点になる。

（ドイツ農業の転換）

15 キュナスト大臣は農業の転換を唱えているが、農業の転換は起きていると思うか。

われわれが見ているところではまだ農業の転換は起こっていない。在来のもともそのまま存在しているし、農家を廃業するのが3～4%くらいで特に増えてはいない。大きな変化を、われわれは見えていないし、まだドイツでは始まっていないと言ってもいいだろう。ただしお互いのコミュニケーションは、イデオロギーの問題を除いて、以前と変わらず非常にうまくいっている。

(参考)ドイツ農民連盟 (Der Deutscher Bauernverband ; DBV) の概要

- ・ 農民連盟は、ドイツ連邦共和国で農林業に従事する人たちの同業者代表組織である。
- ・ 規約によると、農民連盟は、社会や政治に対して、農業、経済、法的、税、社会、教育、環境、社会政策の面で彼らの利益を代表する。
- ・ 農民連盟は、農業地域の発展や都市と同等の田舎での生活条件の創造、文化地域・保養地域・経済地域としての農業地域の保存も重要な任務として見据えている。
- ・ 職業的な活動としては、農業生産物を市場の要求に合わせて商品化することや食品品質の安全確保が重要度を増している。

(政治、政策への影響度)

- ・ 農民連盟は、その同盟組織構造を通して、あらゆる政治的レベルにおいて、対談、交渉パートナーとして存在している。
- ・ よって、農民は彼らの市町村レベルでの政治的関心を、州政府、政府、連邦議会、またヨーロッパ連合に対しても主張することができる。
- ・ 名誉代表、専任代表が様々な委員会で働いている。例：EU の諮問委員会、連邦政府の委員会、ドイツ連邦議会の委員会の公聴会など・・・。
- ・ EU の農民連盟の共同体を通して、EU の省や研究所に対しても、職業的利益を主張することができる。

(対話と回答)

- ・ 農業や農業政策に関するあらゆる質問に対して、回答する。
- ・ 政治家、メディア、一般市民に農業の経済的状況、活動、食品の出所などについて情報提供する。
- ・ 他の組織とも共同で、ドイツの農業についての広報活動を積極的に行っている。
- ・ 農業 d a y には、農民の政治的関心が問題となるが、
 - ・ 地域を越えた専門展示にかれらが参加することによって、会員間のコンタクトを助成する。
 - ・ 消費者との対話も増える。
 - ・ 農場での野外学級では、農民が生徒たちにかれらの仕事について紹介する。

(サービス)

- ・ 最新のサービスを提供する。

- ・ 会員に多数のサービスを提供し，経営に関してや役所関係の手続きにはサポートする。

（責任）

- ・ 農業地域に住む全ての人の弁護人として，
- ・ 活動の目的は，地方色や田舎生活の長所を維持しながら，田舎においても都市部の人口密集地域と同等の生活条件を創造すること。
- ・ あらゆる人々の利益のために，農業地域に，文化地域・保養地域・経済地域として活力を持たせたい。
- ・ 農業が，環境や社会に果たす役割は大きい。

・

・

第3部 ベルギー王国の調査結果

第1章 1999年のダイオキシン事件の概要

第1節 事件の概要

- (1) ベルギー政府は、1999年5月28日、同国産鶏肉・鶏卵から高濃度のダイオキシンが検出されたとして、小売店に対し国産鶏肉・鶏卵の販売を中止するよう指示した。販売中止の対象は、31日には同国産鶏肉・鶏卵を原料とする製品（マヨネーズ、ケーキ、アイスクリーム等）にまで拡大し、保健大臣と農業大臣が引責辞任した。

調査の結果によれば、国内約400の養鶏場から出荷された鶏肉の脂身から、1gあたり最高900ピコグラム（1ピコは1兆分の1、WHOの耐容1日摂取量は、体重1kgあたり1～4ピコグラム）のダイオキシンが検出されていた。ダイオキシンは、飼料の中の油に含まれていたとのことであったが、これは、ベルギー国内のリサイクル用の廃棄物回収所に何者かが違法に投棄したPCBを含んだ油を、油脂再生会社が動物用飼料原料として飼料会社に納入したことから発生したとのことである。

- (2) 一方、EU委員会は、6月2日、SVC（常設獣医委員会）で次のような対応策を決定した。これによると、

99年1月15日～6月1日に汚染飼料を使用した養鶏農家で生産されたすべての鶏肉・鶏卵（2%以上の鶏卵を成分とする製品を含む）および問題の飼料を追跡・調査し、市場から排除、滅却すること、

ベルギー政府は、EU加盟国の調査に当たり十分な情報を提供すること、

ベルギー政府は、鶏肉・鶏卵を輸出する際に当該養鶏農家で生産されたものではない旨の証明を添付すること。

さらに3日、問題となる飼料が牛（150農家）と豚（540農家）の生産農家へも販売されていたことが確認されたため、牛、豚由来の畜産物およびそれを原料とした製品（乳製品を含む）についても鶏肉・鶏卵と同様の措置をとることを決定した。

- (3) EU委員会のこの指導措置は、世界中に広まり、欧州各国は勿論、日本においても、ベルギー産品の輸入自粛措置が採られた。

ベルギーにおいては、一時的ではあったが、鶏肉、豚肉、牛肉、卵は勿論、牛乳、バター、アイスクリーム、チーズ、ビスケット、そしてベルギー名物のワッフル、ミルク入りチョコレートに至るまで危険であるとされ、国民の食品に対する不信が高まり、食べられる食品が不足するという事態にまで発展した。

- (4) ベルギー政府によると、この問題は、99年2月、複数の養鶏農家において、雌種鶏に異常（産卵率、卵重量の低下等）が発生したことに端を発している。飼料を納入した業者が原因を調査したところ、飼料が関与していることが判明した。さらに専門家による分析の結果、4月26日、飼料および鶏脂肪から高濃度のダイオキシンが検出された。この報告を受けてベルギー政府は、関連があるとみられる飼料業者の出荷停止、鶏卵等追加分析の実施等の措置を講じた。1カ月後の5月26日、検査の結果、ふ化用鶏卵等からも同様の結果が確認されたため、鶏肉・鶏卵の販売禁止措置を講じるに至った。問題の鶏肉・鶏卵は主に3～4月に市場流通したが、5月下旬時点でまだ流通していると判断し、この販売禁止措置を講じたとしている。
- (5) 飼料の汚染源は、99年1月、ベルギーの業者が家畜飼料用原料として出荷した油脂であるとみられている。この油脂は、1月下旬、家畜飼料製造業者（ベルギー10業者、フランス1業者およびオランダ1業者）で家畜用飼料（構成は穀類、ビタミン・ミネラル、油脂および動物たんぱく）として加工され、養鶏農家（ベルギーで475農家）に販売された。
- (6) この問題の発生後、近隣諸国では次のような対策を講じている。
- フランス、ドイツ等では、ベルギー産の鶏肉製品を食べないように指導した。
 - ロシア、ポーランドでは、輸入禁止措置を講じた。
 - また、オランダおよびベルギーでは、問題の飼料が供給されたとみられる養豚農家の出荷を規制している。

第2節 この事件におけるリスクコミュニケーション

- (1) ベルギーのダイオキシン事件は、クライシス(危機)の典型的な例とされている。日常生活の基本である食事に関する出来事であったために、ベルギー国民はもとより、周辺国、ひいては日本にまで影響が及んだ。
- またメディアは、このクライシスの期間中、絶え間なく報道を流しつづけた。しかし、消費者が現実にはさらされたダイオキシン汚染のリスクのレベルについては約1%しか記事としてとりあげておらず、言い換えれば、クライシスにおいては、必ずしもリスクのレベルが終始されているわけではないことをこの事件は示している。
- (2) 1 - (1) にあるようにこの事件の汚染リスクのレベルは極めて高く、この耐えがたいダイオキシンのリスクに直面したベルギー政府に残されたただ一つのオプションは、確実にリスクを管理し、それを公開することであった。しかしベルギー政府は、適切な処置を講じたものの、それらを適切にコミュニケーションすることはできなかった。

ベルギー政府は、この事件を発見、検査した結果、ダイオキシンが動物の飼料に含まれていたことを確認した。しかし、その後、ダイオキシンが人間への食物供給連鎖の中にも混入していたことが確認されるまでの 1 か月間、この汚染のことを国民に伝えなかった。ベルギー政府当局は、確信できるまで国民に警報を発したくなかったと主張したが、この 1 ヶ月の空白期間は、ベルギー政府の無責任な動きとして国民の目には映った。

汚染自体は直接ベルギー政府の失政ではなかったが、あたかも始めからベルギー政府の責任であるように受け取られた。メディアはベルギー政府の隠ぺいをレポートするチャンスに飛び付き、国民は、脅威に関して暗黒の中に置かれ続けたこと、国民に奉仕すべきベルギー政府によって無意識のうちにこの脅威にさらされていたことに憤慨した。ベルギー政府の隠ぺいが明らかになったとき、EU、消費者、農民、産業、メディア、そして国際社会までが激昂し、ベルギー政府を敵視するようになった。ベルギー政府は、クライシス中、何を行ったか、何を言ったかにかかわらず、絶えず否定的に見られ、描写され、さらには、公衆衛生よりも政治的な面やビジネス産業を保護したと非難される結果となった。

このことは、クライシスという局面においては、リスクを縮小し緩和するための処置を適切に講じることが必要であるだけでなく、これらの措置を完全かつ迅速にコミュニケーションすることも極めて大事である、ということを示している。

(3) すべての事実関係や詳細がまだ確認されていなかったとしても、ダイオキシンが 4 月 26 日に動物の飼料の中で発見されてから、全ての情報が使い物になるまで待った(結果的に 4 週間を要した) ことは、このクライシスの場合には余りにも緩慢であった。そのような貧弱なコミュニケーションしかできなかったベルギー政府は、クライシスへの対応が拙劣であったとして非難され、クライシス全般にまつわる議論および非難はベルギー政府に集中した。

(4) ベルギー政府は、この事件を急いで解決しようとしていたが、その背景に、6 月 13 日に迫っていた選挙がそれとなく意識されていたこともあった。5 月 28 日から 6 月 13 日までの間、ベルギー政府は、汚染は突発的なものであり、しっかりと対策が講じられているのでまもなく完全に解決されるだろうと一貫して主張し、さらに 6 月 11 日までは、食物供給は安全であると宣言していた。しかし、メディア、EC および他の国々はまだ疑念を払拭しておらず、食物の汚染を疑う報道はニュースの中で継続して行われていた。そして、急速な決定を下そうとする、自惚れの強いベルギー政府という印象が作りあげられ、さらにベルギー政府の信用を失墜させた。

ベルギー政府が行った初期の調査および原因究明では、汚染された飼料の購入時期を 1 月にのみ限定して、狭い範囲の農場しか見ていなかった。しかし、選挙後のより

徹底的な調査では、6月後半から7月にかけて汚染された農場および肉のサンプルがさらに発見されたことから、クライシスは収束するどころか拡大し、汚染の範囲、程度とも予想をはるかに上回るものだという印象を残すこととなった。その結果、ベルギー政府と、その調査方法および意図に対する信頼性がさらに失墜した。

- (5) この事件は、対外的にもベルギー政府に大きな負担を課した。EUは、輸出品の安全性に高い関心があり、加盟国に安全性の保証を徹底的に要求させていたので、ベルギー政府は、自国の輸出品の安全性に関する情報を提供し、輸入国の要請に応えなければならなかった。ベルギー産の製品に対し多くの規制を課すことは、競争相手国にとっては相手がいなくなることを意味するだけなので、問題はなかった。市場への製品供給の再開と、それによる食品産業への奉仕は、食料供給連鎖から汚染を徹底的にクリーンにしたいという国民やEUのニーズによって、極めて困難になっていた。選挙の前には、クライシスを選挙に勝つためのいいチャンスと考えていた野党は、汚染された可能性のある食品としてチョコレートを取り上げ、さらに問題を複雑にした。農業者と小売り業者は、ベルギー政府にその大部分が起因する巨大な経済的損失に苦しめられた。

(参考) ダイオキシン類について

(ダイオキシンとは)

ダイオキシンとは、ヒトにとって最も毒性の強い化合物である 75 種のポリ塩化ジベンゾパラジオキシン(PCDD)と 135 種のポリ塩化ジベンゾフラン(PCDF)の総称である。

発生源として、ごみ焼却場、産業廃棄物の焼却施設、製鉄工場、セメント工場などの施設があるほか、森林火災や火山活動でも発生する。

また、過去に使用された農薬(pentachlorophenol や chloronitrophen 等の塩素系農薬)中の不純物としてのダイオキシンによる環境汚染も見逃すことが出来ない。

ダイオキシンは、紫外線で徐々に分解する一方、生物濃縮性を有している。ダイオキシンの中で最も毒性の強い 2,3,7,8-tetrachlorodibenzo dioxine (2,3,7,8-TCDD) は一般環境中できわめて安定で、土壌表面で半量が分解するのに 1 年から 3 年、土壌内部では長くても 12 年を要すると推定されている。

ダイオキシンは、哺乳類の免疫系に作用して胎児毒性、催奇形性、変異誘発、発がん性などを示すため、IARC(国際がん研究所)は、レベル「2B」(かなりの確率で発がん性があることを意味する)と評価している。

内分泌系への影響としては、脳下垂体に作用し、雌ではエストラジオールのレベルの減少や妊娠維持困難など、雄では性行動異常、生殖能力異常、精子形成異常などが報告されている。また、子宮内膜症の原因物質としても疑われているが、疫学的には未だ検証されていない。子宮内の暴露では、胎児・出生児の生存率低下、雄の生殖器発達遅延、雌性化、外生殖器の形成異常などを起こす。また、最近の研究では、ダイオキシンが甲状腺レセプターに結合することから、脳神経系に作用して精神遅滞、行動障害、学習障害を起こす原因物質としても疑われている。

(ダイオキシン類の耐容 1 日摂取量 (TDI) について)

WHO(世界保健機構)は、平成 10 年 5 月 29 日、内分泌かく乱作用を考慮し、TDI(耐容 1 日摂取量)をこれまでの 10pgTEQ/kgbw/day (TEQ: 毒性等量。kgbw: kg 体重。注を参照)から 1~4pgTEQ/kgbw/day に引き下げた。この新基準には、コプラナー PCB (Co-PCB) も含まれ、究極的には、1 pgTEQ/kgbw/day 未満に提言していくことを目標としている。

日本もこれを受けて、平成 11 年 6 月に TDI を 4pgTEQ/kgbw/day に変更した。

厚生省が実施した平成 9 年度の食品中ダイオキシン類等汚染実態調査によれば、体重 50kg の成人が 1 日に摂取する量は、ダイオキシン類として平均 0.96pgTEQ/kgbw/day、同時に測定されたコプラナー PCB の平均値 1.45pgTEQ/kgbw/day と合計して 2.41pgTEQ/kgbw/days (平成 10 年度の同様の実態調査では、2.00pgTEQ/kgbw/days) と計算されている。

食品のうち最もダイオキシン汚染を受けている可能性のあるものとして、魚介類（約50%）、ついで肉・卵類、乳・乳製品類、有色野菜類が上げられる。

発生源から放出されたダイオキシンは、大気、土壌を経由して河川や海水を汚染し、そこに生息する魚介類に取り込まれ、脂肪組織に蓄えられる。食品と一緒に取り込まれるダイオキシン量が最も多いことは明らかである。その原因がごみ焼却等にあることから、発生源におけるダイオキシンの発生量を削減し、環境中への放出を防止することが食品の安全確保を含むヒトの健康確保につながる。

（注）TEQ： 毒性等量。多数の同族体の混合物として存在するダイオキシンの毒性の強さを示すもので、各同族体の量にそれぞれの TEF（下記）を乗じて得た値の総和。

TEF： 毒性等価係数。ダイオキシン類の個々の毒性を最も毒性の強い 2,3,7,8-TCDD の毒性を 1 として表した指数。

（資料）日本食品分析センター「JFRL ニュースだい 10 号」から抜粋・編集

(参考) ダイオキシン類について

(ダイオキシンとは)

ダイオキシンとは、ヒトにとって最も毒性の強い化合物である 75 種のポリ塩化ジベンゾパラジオキシン(PCDD)と 135 種のポリ塩化ジベンゾフラン(PCDF)の総称である。

発生源として、ごみ焼却場、産業廃棄物の焼却施設、製鉄工場、セメント工場などの施設があるほか、森林火災や火山活動でも発生する。

また、過去に使用された農薬(pentachlorophenol や chloronitrophen 等の塩素系農薬)中の不純物としてのダイオキシンによる環境汚染も見逃すことが出来ない。

ダイオキシンは、紫外線で徐々に分解する一方、生物濃縮性を有している。ダイオキシンの中で最も毒性の強い 2,3,7,8-tetrachlorodibenzo dioxine (2,3,7,8-TCDD) は一般環境中できわめて安定で、土壌表面で半量が分解するのに 1 年から 3 年、土壌内部では長くても 12 年を要すると推定されている。

ダイオキシンは、哺乳類の免疫系に作用して胎児毒性、催奇形性、変異誘発、発がん性などを示すため、IARC(国際がん研究所)は、レベル「2B」(かなりの確率で発がん性があることを意味する)と評価している。

内分泌系への影響としては、脳下垂体に作用し、雌ではエストラジオールのレベルの減少や妊娠維持困難など、雄では性行動異常、生殖能力異常、精子形成異常などが報告されている。また、子宮内膜症の原因物質としても疑われているが、疫学的には未だ検証されていない。子宮内の暴露では、胎児・出生児の生存率低下、雄の生殖器発達遅延、雌性化、外生殖器の形成異常などを起こす。また、最近の研究では、ダイオキシンが甲状腺レセプターに結合することから、脳神経系に作用して精神遅滞、行動障害、学習障害を起こす原因物質としても疑われている。

(ダイオキシン類の耐容 1 日摂取量 (TDI) について)

WHO(世界保健機構)は、平成 10 年 5 月 29 日、内分泌かく乱作用を考慮し、TDI(耐容 1 日摂取量)をこれまでの 10pgTEQ/kgbw/day (TEQ: 毒性等量。kgbw: kg 体重。注を参照)から 1~4pgTEQ/kgbw/day に引き下げた。この新基準には、コプラナー PCB (Co-PCB) も含まれ、究極的には、1 pgTEQ/kgbw/day 未満に提言していくことを目標としている。

日本もこれを受けて、平成 11 年 6 月に TDI を 4pgTEQ/kgbw/day に変更した。

厚生省が実施した平成 9 年度の食品中ダイオキシン類等汚染実態調査によれば、体重 50kg の成人が 1 日に摂取する量は、ダイオキシン類として平均 0.96pgTEQ/kgbw/day、同時に測定されたコプラナー PCB の平均値 1.45pgTEQ/kgbw/day と合計して 2.41pgTEQ/kgbw/days (平成 10 年度の同様の実態調査では、2.00pgTEQ/kgbw/days) と計算されている。

食品のうち最もダイオキシン汚染を受けている可能性のあるものとして、魚介類（約50%）、ついで肉・卵類、乳・乳製品類、有色野菜類が上げられる。

発生源から放出されたダイオキシンは、大気、土壌を経由して河川や海水を汚染し、そこに生息する魚介類に取り込まれ、脂肪組織に蓄えられる。食品と一緒に取り込まれるダイオキシン量が最も多いことは明らかである。その原因がごみ焼却等にあることから、発生源におけるダイオキシンの発生量を削減し、環境中への放出を防止することが食品の安全確保を含むヒトの健康確保につながる。

（注）TEQ： 毒性等量。多数の同族体の混合物として存在するダイオキシンの毒性の強さを示すもので、各同族体の量にそれぞれの TEF（下記）を乗じて得た値の総和。

TEF： 毒性等価係数。ダイオキシン類の個々の毒性を最も毒性の強い 2,3,7,8-TCDD の毒性を 1 として表した指数。

（資料）日本食品分析センター「JFRL ニュース第 10 号」から抜粋・編集

(資料) ダイオキシン事件のベルギー国内での経過と各国の動き

月 日	事 項
1月 18-19 日	V 社の油脂貯蔵タンクの 1 つに何者かが PCB を違法に投棄
19-26 日	汚染されたタンクから、以下の動物用飼料会社に油脂が供給される ベルギー 9 社 → 養鶏業者 4 4 5 養豚業者 7 6 4 牧場 3 9 3 オランダ 1 社 → 養豚業者 約 5 0 0 養鶏業者 6 0 フランス 1 社 → 不明
19 - 31 日	汚染された動物用飼料により、家畜が汚染される
～ 2 月末	育種用鶏の生産業者 D・B 社において孵化率の低下、雛の成長率の低下等がおきはじめる
3月 3 日	D・B 社は、保険会社に起こっている出来事を通報。保険会社は、専門家 デスチケール博士を任命
3-19 日	苦情が増え続け、その原因調査を通じて動物用飼料に混入した油脂に問題があることが明らかになる
18 日	D・B 社は、1 月に生産された動物用飼料の検体（会社保管されていた試験用検体）を分析のため研究所へ送付。 また同社は、この問題について農業省に通報。農業省は、通報を受理。同社は自主的に農場の操業停止と肉の供給停止を実施
19 日	農業省は飼料用油脂を供給していた V 社を調査。検体を採取し分析のため送付
4月 21 日	デスチケール博士は、ダイオキシンによる汚染が問題の原因である疑いがあると農業省に問題を通報

4月 26日	分析の結果、動物用飼料と鶏の脂肪から高濃度のダイオキシンが検出される。 ベルギー政府は、オランダに正式通知
～ 5月	農業省は以下の対策を行う。 (1) V 社及び差し押さえられている 3 つのタンクから新たに検体を採取 (2) D・V 社の顧客の 10 か所の養鶏業者の生産を停止。種鶏用めんどり、鶏卵、鶏肉の検体を採取 (3) フランスとオランダの関係機関に公式に通報 (4) 動物用飼料会社 9 社から汚染飼料を仕入れていた可能性がある全ての養鶏業者のリストを作成
5月 25日	関係業者と農業省、保健省において、協議会を開催
26日	一連の検体の分析の結果、種鶏用めんどり及び鶏卵、動物用飼料会社の H 社製の動物用飼料からも高濃度のダイオキシンが検出される。 農業省と保健省の協議において、新たな試験結果に基づいて、9 社飼料会社から供給を受けたすべての養鶏場を監視下に置くことを決定。 農業省で対応策を検討 ベルギー当局は、フランス獣医局に対して汚染の可能性がある家禽の生態 4 ロット（全部で 1800 羽）が、2 月、3 月にかけてフランスに輸出されたことを報告
27日	プレス・リリースにより現状を公表
28日	農業省、保健省及び関係業界間における協議。保健相は、全ての鶏肉と鶏卵を販売から撤去する勧告を決定。 メディアから、過失と隠蔽工作の避難が起こる。最初の報告書の作成。育種用鶏の追加調査及び孵化停止の措置。 *フランス ベルギー当局からの報告を受けて、フランス政府は、関係する県の獣医局に、屠体がどこにあるかを調査し、見つかった場合には、廃棄するよう指示。
29日	*日本 28 日のベルギーの発表が新聞報道される

5月 29日	* フランス 各県の獣医局（及び関連企業）は、ベルギー産の家禽産品全て（肉・卵・卵製品）の追跡調査を行い、安全性が確認できない場合には、差し押さえ・廃棄処分するよう指示を受ける。ベルギー企業から供給を受けた施設・在庫は差し押さえられた。汚染油脂ロット輸入時にその飼料が供給された農場（約116カ所）も同様に差し押さえられた。検査と分析の結果を待つ間、産品の出荷を禁止。
31日	鶏卵を原材料にしたパスタ類、マヨネーズ、菓子類などの関連食品の販売禁止
6月 1日	* 日本 検疫所にベルギー産鶏肉等の販売の自粛と輸入手続きの保留措置をとるよう連絡。
2日	豚肉の販売禁止を決定。汚染の事実を1か月間公表せず伏せていたため、農業相と保健相が責任をとって辞任。 V社の幹部を逮捕。 * E U E U加盟国に対して、1999年1月15日から6月1日の間に生産された、汚染のおそれのある農場で生産された鶏肉、鶏卵及びその関連製品（鶏卵を使用したものは含有量が2%以上の製品）の回収及び廃棄処分を義務づける。 * 周辺諸国 フランス：ベルギー産の鶏肉等の販売を禁止。汚染された飼料を使っているおそれのある養鶏場で生産された鶏肉、卵を廃棄処分した。 ロシア・ポーランド：ベルギー産鶏肉等の販売禁止 ドイツ、イギリス、スペイン、ギリシャ、スイスなども自国内市場の調査、ベルギー産鶏肉の使用自粛を要請。
3日	* 日本 以下の手続きをとるよう指示。 (1) 検疫所に対し、当該品の輸入届出があった場合、輸入手続きを保留し、厚生省に連絡するよう指示。 (2) 1999年1月15日以降に当該品の輸入実績がある輸入者に対し、状況が確認されるまでの間、販売自粛及び流通先への情報提供を指導するとともに、輸出者に対し今回の汚染問題との関係について調査するよう指示。

6月 3日	* EU ダイオキシンに汚染されていた飼料は、養鶏場だけでなく、牛肉、豚肉を生産する農家にも販売されていたことが判明。欧州委員会は加盟国に対して、汚染のおそれのあるベルギー産の豚肉、牛肉及びその加工品の廃棄と回収を命じる。(1999/363/EC) * 米国 農務省は、ベルギー政府から提供された情報に基づき、欧州連合加盟 15 カ国からの鶏肉、豚肉及びその関連製品の輸入を禁止。
4日	* 日本 輸入手続きの保留に鶏卵を使用していると考えられるベルギー産食品（パスタ類、マヨネーズ類、ビスケット類及びケーキ類）を追加。 * 諸外国 オランダ、豪州、カナダがベルギー産鶏肉、豚肉、鶏卵、飼料などの輸入禁止を発表 韓国がベルギー、オランダ、フランス産の鶏肉、豚肉の輸入禁止措置決定 フランスはベルギー産の動物の生体と動物性製品の禁輸とベルギー産の動物性製品の市場からの回収を決定
5日	豚肉検査の結果、豚肉からダイオキシンは検出されなかったと発表 * 日本 輸入手続きの保留にベルギー及びフランス産の牛肉及び牛乳（それぞれ加工品を含む）を追加
7日	ダイオキシンが脂肪に蓄積しやすいことを理由に、バターの販売を禁止 オランダ ベルギーのダイオキシン問題への対応の遅れの責任をとって農業相が辞任
8日	販売を禁止されていた、養鶏業者の7割について販売再開を発表 * 日本 輸入手続きの保留等の措置について1月14日以前に、と畜、処理、製造又は加工されたことが衛生証明書等により判明した場合は除外する措置
9日	* EU ベルギーがダイオキシンに汚染された飼料を使った食品の販売禁止を完全に実施していないと批判

6月 10日	欧州委員会が汚染の疑いがある食肉や関連製品全ての回収をベルギー政府に命じていることについて、ベルギー政府は「行きすぎた措置」として反発
12日	鶏卵、鶏肉、豚肉、牛肉の供給を再開
13日	(総選挙)
16日	* EU 欧州委員会は、ベルギーに対して未だに汚染原因が解明されていないことを強く申し入れ。また欧州委員会は、混合することによりミルクの汚染が希釈されるというベルギーの主張の受け入れを拒否 欧州委員会は、ダイオキシンを推定するための検査として PCB 検査の実施を提言。
17日	* 日本 オランダ産鶏肉及びその加工品、並びに豚肉及びその加工品を輸入保留から削除。またフランス産の鶏肉及びその加工品、鶏卵及びその加工品、豚肉及びその加工品、牛肉及びその加工品、牛乳及びその加工品等を削除
7月 23日	汚染のおそれがある飼料を使用していたとして、233 カ所の養豚場を新たに閉鎖
7月 29日	汚染のおそれがあるとして、175 カ所の養鶏場と養豚場を新たに閉鎖
2000 年 4月 19日	* E U ベルギーのダイオキシン汚染問題に対する全ての措置を解除する旨、発表
4月 25日	* 日本 ベルギー政府の対応及び欧州委員会の決定を踏まえ、今後輸入されるベルギー産の鶏肉、卵白以外の鶏卵及び豚肉（いずれも加工品を含む）については、最終的にこれまでの措置を全て解除し、通常の輸入監視体制に戻す

(厚生・労働省資料による)

(注) 国名を書いていないものは、ベルギーでの動き

第2章 ダイオキシン事件におけるポリティカルマネージャーと

テクニカルマネージャーの活動

1999年にベルギーで発生したダイオキシン事件の経過は前章のとおりであるが、その後ベルギーでは、同年6月13日に総選挙が行われ、政権が交代し、7月中旬に新政府が発足した。新政府は、7月中旬、その当時まで引き続いていたダイオキシン騒ぎを重視し、Willockx氏をポリティカル・マネージャーに、Vanthemsche氏をテクニカル・マネージャーに指名し、費用も枠を設けずにその解決を図った。両氏は、その付託に応え、この事件を収束させた。そこで、2003年9月11日、両氏を訪問し、その当時の状況について調査した。

なお、この事件をきっかけとしてベルギー食品安全庁が発足しており、同庁では、消費者とのコミュニケーションを行う上で、この事件の際に両マネージャーがとった行動を参考にしている。

1 クライシス発生時について

ダイオキシンの問題が起こったときにクライシスを招いた理由は、たぶん日本のBSEと同じように、国民に対するリスクコミュニケーションが足りなかったせいと考えられている。

担当がパブリックヘルス関係部署と農業関係部署の二つに分かれていて、それぞれの内部でもさらに違った分野があった。このクライシスの最初のころは、どちらにも仕事に対して自分達の立場があったため、二つの部署がなかなかうまくコミュニケーションが取れず、協力体制もできなかった。

にもかかわらず、最初のアプローチとして、「はっきりと現状がつかめないうちはパブリックとコミュニケーションをとらない」というかたちをとったのが間違いであった。

2 両マネージャーの指名

(1) 6月の総選挙後に発足した新政府では、ダイオキシン事件を解決に向かわせるため、ポリティカル・マネージャーとテクニカル・マネージャーの2つの職責を新たに設け、7月中旬にWillockx氏をポリティカル・マネージャーに、Vanthemsche氏をテクニカル・マネージャーに指名した。指名に当たっては議会の承認が与えられ、両氏の権限に根拠が与えられた。

(2) Willockx氏は、1970年代に農業省の幹部だったというキャリアを持ち、首相とも親しく、EU委員会の幹部クラスにも知人が多いということで、内外のポリティカルな側

面、特に EU とのコミュニケーションの改善、強化が期待された。

(3) Vanthemsche 氏は、ダイオキシン事件発生当時は旧政府の農業大臣のチーフスタッフを勤めていたが、新しい政府に替わっても、協力体制が必要であるということで、Willockx 氏の強い推薦もあって、新しい役割が与えられた。なお、同氏は、このクライシスの沈静後、前政府の幹部であったということで一旦ステップダウンさせられたとのことであったが、新しく発足した食品安全庁においては再度重用されている。

(4) マネージャーに二つのレベルを設けたことは、シビルサーバントによる一般国民に対するテクニカルレベルのコミュニケーションも大事だが、ポリティカルなサイドもなければ調和が取れないということで、非常に重要だった、とのことであった。

(5) ポリティカル・マネージャーは首相の直属で、また Willockx 氏は首相と親しく、直接連絡を取れるので、非常に大きなアドバンテージを持っていた。いろいろなレベルでダイオキシンに関してのポリシーについて直接アドバイスすることができたし、マンドートを送ることもできた。ベルギーは連邦政府で、各地域で力を持っているうえに、各地域での競争もあり、また、当時はまだ食品安全庁がなく、担当省が二つに分かれていたので、これをコーディネートするという意味でも非常に大事であった。

(6) また、新しい政府は、ダイオキシンクライシスを非常に重要に見ていて、費用に関しては一切予算にフレームを設けず、とにかくすぐに結果を見つけ出せ、解決策を見つけろということだった、とのことである。

3 両マネージャーの活動

このダイオキシンクライシスについては、テクニカルな面ではすでに様々な対応がなされていたが、ポリティカルな面では、まずベルギー国内の政治家とコミュニケーションをとり、EU 加盟国の一員として EU 諸国と、さらには世界とコミュニケーションをとる必要があった。

また当初の問題は、関係者が口々に様々な説を述べていたことで、それぞれ専門的にはとても優秀な人達だが、全体の意見が1つにまとまっておらず、とても混乱していた。

そこで両マネージャーは、各分野から代表者を召集してテクニカル・チームを作り、意見を1つにまとめ、コミュニケーションの窓口を一つにし、コミュニケーションはスポークスマンが行うこととした。委員会には、Vanthemsche 氏がスポークスマンとして出向き、意見を言いたい人がいれば必ず Vanthemsche 氏を通すという形にした。

コミュニケーションはベルギー国内、EU、日本や米国など他の国々の三つの方面と行う必要があり、これを一つの窓口で連絡をとるようにしたが、これは当時大きく変わっ

たことで、また大きな強みにもなった。全体の意見をまとめて一人の人が意見を言うということが非常に重要であった。

4 両マネジャーのコンセプト

まず一番重要だったのはオープンネスで、インフォメーションを隠してはいけないということである。

次にプレジジョン、要は一般の人達に対していかに明確に伝えるか、ということである。当時はまだ大臣になったことがない人達はそのポジションに就いたので、最初のうちはいろいろなことを言い、いろいろな間違いを犯したことで問題になった。明確にできないのであればオープンにする必要はなく、それが最初の間違いだった。情報をきちんと持った段階で、という意味でのタイミングというものは、非常に大事である。

三つ目として、自分がパニックを表してはいけない、パニックしているところを見せてはいけないということである。

5 両マネジャーの行動例

(1) 以下は、ダイオキシシクライシスの中で、情報をきちんと持ち、タイミングをはかる、ということがいかに大事であるか、を示した例である。

(2) ある土曜日の朝、間違った情報がニューズペーパーに出された。それに伴って、その日のお昼から休暇をとるはずだった農業大臣は、自宅で記者会見を開いた。そしていろいろな情報を流していたときに、途中でイタリアにいる首相から電話があって、首相からの電話のあと情報の内容が変わった。最初の情報と首相からの電話のあとの情報がまったく違っていった。これ自体が悪いにもかかわらず、最初の情報が正しくてあとの情報が正確なものではなかった。

そこで Willockx 氏が、イタリアで休暇中の首相に「二つチョイスを与えるからどちらかにしろ。ホリデーにいるのなら電話をしてくるな。そうでなければ戻って来い」と電話をし、それ以降は Willockx 氏が毎日首相に電話連絡をする代わりに、首相から電話がかかってくることをなくした。

(3) Willockx 氏は、朝は絶対に記者たちの意見を受けず、インタビューもしなかった。朝はまずドキュメントを読み、それを勉強したうえで、午後にそれに関係するワーキンググループの人達とミーティングを行い、正しい情報を理解したうえで6時にテレビ局に行って、自分が実際に出て国民に伝えた。とにかく報道は毎日ダイオキシシ問題だったので、非常に重要なポジションにいる人間が、自分で、実際にきちんとした情報を伝えることができたということは、非常に重要だった。

(注) ベルギーには、テレビ局の方から政府のゲストを招待するという番組があり、4年前はそれほど頻繁ではなかったが、いまはもっと頻繁に行われるようになった、との

ことである。

6 メディアへの対応

(1) タイミングをはかるといのは、あくまでも情報をきちんと持っているということが前提であるが、それがいつになるか分からないので、そういった意味ではメディアをコントロールすること、静かにさせるということではできなかった。朝と昼では情報も違うことがあり、それをどういった中で話すか、自分がその情報が正しいと自信が持てたときに発表するということなので、プレスに関してのコントロールにはならなかった。

また最初のころは、大臣も新しかただけではなく、きちんとしたアドミニストレーションシステムができあがっていなかったということもあって、意外と専門分野にいる記者達の方が、もっとテクニカルな正しい情報を持っていることもあった。

(2) 重要なこととして、他のクライシスの場合も同じだと思われるが、ダイオキシンのような問題の場合には、毎日のように新しいデータが入ってきて、毎日インフォメーションが変化していつているわけで、要はそういうものを推測できない。次が推測できないような状態であったということで、アドミニストレーションがめちゃくちゃだった。99年のそういう結果をもとにして、いまはアドミニストレーションをうまくコントロールするストラクチャーができあがってきた。

(3) 以前はパブリックサービスというのは全然オープンではなく、オープンにコミュニケーションをすることはなかったが、今はそういったかたちで全部オープンにすることによって、コンシューマーコンフィデンスが得られ、国民の信用も得られている。

7 フードエージェンシーの発足

ダイオキシンの事件のあと新しい政府は、パブリックサービスがきちんとオーガナイズされていなければいけないということで、食品安全庁を発足させた。パブリックヘルスの担当大臣には、食品安全庁に対しても責任をとる立場にある人がなった。

最初のうちは特に農業関係の人達がパブリックヘルスの省に入らなければいけない、ということで、こういう組織ができることに反対まではしなくても、乗り気ではない人が多かった。特に農業省というのは昔からコンシューマーとではなく、インダストリーとのつながりが強くて、コンシューマーよりもインダストリーのためにあったようなところがあるので、これは非常に難しかった。しかし最終的には、ポリティカルなレベルでもアドミニストレーティブなレベルでも、こういうものができることが必要であるということを認識して最終的にはまとまった。

新しい組織では一つの下にすべてが入っている。以前は、獣医学であったり、農業学であったり、また人間の健康の科学であったり、それが別々だった。別々の協力体制と

いうかたちだったのを、同じ中に入るようにつくり直した。

8 食品安全のための構造

(1) 最終的には、三つ重要な部分がある、と考えられる。

一つは、新しいエージェンシーをつくること。これは実現した。

もう一つは、新しいモニタリングシステムをつくること。これは、こういった問題が起こらないように、事前にテストをいろいろ行ったり、コントロールしたりする、そういうモニタリングシステムで、これも実現した。

3番目として、「クライシスコミッショナー」というようなポストを正式に法律のもとでつくるべきであること。これについても、クライシスのときはどこの連邦、地域も必要であろうと認めていたのであるが、実際に連邦政府としてこういったものを正式に設けようとする、ベルギーの場合には憲法を変えなければならないため、実現していない。いまのところ実現できないのか、これからできないのかは、わからない。

(2) 食品安全庁にとって非常に重要なことは、コミュニケーションが大事であると同時に、エージェンシーと政府、プライムミニスターとの間で誰がコミュニケーションを取るかということについて、これを決めるガバメント内のプロトコルが非常に大事である。

次のモニタリングシステムについては、当然、コミュニケーションだけではよくないわけで、リスクマネジメントをするためにはいろいろなかたちで結論を出していかなければいけないということが大事である。このため、フードチェーンの中ではアーリーウォーニングシステムというものを打ち出している。コンタミネーションサーベイランスと呼んでいるが、要はフードチェーンの中に化学汚染があるかどうかをアーリーウォーニングとして出している。

また、いままではフードチェーンの生産の段階から実際にフードとして出るまで全部区切られて管理されていたのを、全部一緒にして一括に管理することとした。

9 ダイオキシンクライシスが鎮まった理由

ベルギーのダイオキシンクライシスが沈静化したことについては、2人のマネージャーの役割が非常に大事であった、とされている。彼等が、8月、9月の2カ月の間、休みも取らないでびっしりと仕事をした結果、ベルギー国内やヨーロッパ委員会の信用を取り戻すことができた。

また、どういうふうにタクトを振るか、どういうかたちで動くかというのが非常に重要だったとのことで、最初のころはどうしても自分たちがやったということでディフェンシブに回っていたのを、オフェンシブに動くことによって状況が変わってきた、とのことであった。

(資料) リスクコミュニケーションの5つの基本理念(抜粋)

ウィロックス氏が、ダイオキシン事件等を踏まえて取りまとめ、メディアの人達に対して行った講演の記録「リスクコミュニケーションの5つの基本理念」から、「コミュニケーションは危機管理の重要要素」部分を抜粋する。

コミュニケーションは危機管理の重要要素

危機管理で重要なのがコミュニケーションである。ダイオキシン事件から(これに限定するのではないが)、伝達が不正確だったりタイミングを誤ったりすると、深刻で感情的なパニックが引き起こされることが分かった。

危機の際のコミュニケーションは、公開性、正確さ、冷静さ、分かりやすさ、タイミングの5つの基本理念に基づいて行われる。

公開性

要するに、何も隠さないようにするということである。制止しなければならない事態が生じた場合、事実の報告件数を把握できていない、あるいは特定の情報を伝達したということから、予想しなかったような重大な結果が引き起こされ、危機の深刻さが助長されることもある。そのようなときは、メディアに相談したり約束事を決めておくのも一つである。報道組合を中央の窓口にすることができるだろう。

正確さ

政策担当者は、専門的な問題に答えられなくとも心配する必要はないが、国民に的確かつ正確な情報を提供できるよう最善を尽くさなくてはならない。このため、公式声明を出すときには必ず専門家を傍らにおき、質問に正しい答えを返すようにする。

冷静さ

情報を伝達する目的の一つは、仮想現実の状況が起こらないようにすることである。Hugo De Ridder氏は、近年の著書「Persvrijdal」でこの問題を取り上げ、メディアと政治家が一体化した場合に、エモクラシー(emocracy)がどのように進展するかを挑発的に論じた。それによると、エモクラシーの状態では、合理的な思考と明確な判断が段々後退するのだという。

分かりやすさ

これは自明であるように思われるが、果たして情報の伝達が不十分だとされる場合がど

れほどあろうか。複雑なメッセージを、その内容を国民が即座に分かるように伝えるのは常に至難の業であった。だが、訓練と教育によって大部分は改良することができる。

タイミング

これも危機の際のコミュニケーションには大変重要である。適切な人物が情報を出来る限り早く十分かつ正確に伝え、国民が様々な事態を想像したり憶測が飛び交わないようにすることが大切である。実際、こうしたものは一度根付くとなかなか消しにくい。しかしだからといって、メディアのタイミングに合わせて慌ただしく対処してよいというのではない。ニュース速報の時間があるとか、メディアの締め切りがあるなどの理由から性急に情報を伝達することは、危機管理にあっては許されない行為である。危機の沈静化過程や危機の最中に対応が求められた場合、自分のタイミングの感覚に従うことが最も大切なのである。

以上のようなオープンで丁寧なコミュニケーションのあり方を踏まえ、国民が危機をできる限り現実に即した形で把握できるよう、メディアは最善を尽くされたい。それには、報道関係者との間でこれについての何らかの取決めが不可欠である。紳士協定を集約して何らかのマニュアルの形にまとめてもよいだろう。

第3章 食品安全庁のリスクコミュニケーションの取り組み

ベルギーの食品安全庁（Federal Agency for the Safety of the Food Chain）は、前章でも述べたように、1999年のダイオキシン事件を契機として、2000年2月に発足した。

そこで、同庁のスポークスパーソンである Pascal Houbaert 氏を訪問し、同庁のリスクコミュニケーションへの取り組みやスポークスパーソンの役割等について調査した。

第1節 食品安全庁のリスクコミュニケーションの取り組み

1 リスクアセスメントとリスクマネジメントの実施機関について

（1）国によってぜんぜん違うのでどれがということはいえないが、ベルギーの食品安全庁は、ほかのヨーロッパの国に比べると、イギリスの食品基準庁に近く、フランスとは全然異なっている。

食品安全庁は、常にフロントラインに立っているという意識で、食物のことで何か危険性があった場合、一番初めに気づく機関であり、それをインスペクトもするし、コントロールもする機関である。したがって、リスクアセスメントとリスクマネジメントの両方をやっている。

しかし、食品安全庁だけがリスクアセスメントやリスクマネジメントをやっているわけではない。

（2）リスクアナリシスは食品安全庁の重要なファンクションで、食品安全庁で全部リスクアナリシスして、テストし、それをフィールドワーカーにプランニングさせている。問題がわかっている場合でも、この問題がずっと前からあるという場合もあれば、そこから新しい発展になっている場合もあるので、そういったときにはサイエンティフィックのコミッティーの人たちにアドバイスを求めたりもしている。

2 リスクアセスメントのテーマについて...食品安全庁が決めるのか

（1）食品安全庁の場合、現在は、以前何カ所かに分かれていたものを合併させたということで、合併したときに前々からあった問題をさらに研究してきている。今年いっぱい、いままでもってきたものに研究を集中させて目途をつけ、来年からは少し新しいものを見ていこうとしているところである。

しかしながら、食物汚染でも、ものによっては前々からわかっているもので数値が出ていたり、簡単な研究ですむものもあって、そういったものに目を向ける必要はない。むしろ自分たちで研究していかなければいけないものは、ほんの一部のものだけではないかと思っている。

(2) ヨーロッパでは、昨年、アクリルアミドという問題が発生しているが、新しい問題が出てくると、それを実際にある程度研究したうえで必要かどうかを判断していかなければならなくなる。

しかし、例えば 1999 年のダイオキシン問題の場合には、ダイオキシンは焼却炉に問題があり、焼却炉から出てくるものだ、というとは皆が知っていたので、その地域にいる、たとえば乳牛から出る牛乳を調べたりしたけれども、まさか廃棄されたオイルが飼料に使われるファットの中に入っていた、などということは、誰も想像できなかったし、そういうかたちでフードチェーンに入ってくるということはそのときは想像できなかった。

昨年も、ホルモンに関係があると言われている M P A という物質が、アイルランドの薬剤会社のほうから破棄されたものの中に入っており、それを破棄するはずがいきなり飼料に使われ、結果的にその飼料は M P A という有害物が高く含まれていたということで、フード・チェーンに入って問題になるという事件があったが、これも、誰も想像できなかった。

こうしたことについては、食品安全庁が、ある程度研究したうえで、必要かどうかを判断していくこととなる。

3 食品安全庁に対する国民の期待

2000 年 2 月、いきなり食品安全庁という大きなエージェンシーをつくるのはなかなか難しかったので、以前何カ所かに分かれていたものを合併させ、いままで分かれていた人たちが協力しながら活動する、というかたちで発足した。

ダイオキシン事件は、政治をまったく変えてしまうような出来事であったので、コンシューマーの間で新しい政府ないし食品安全庁に対する期待はすごく高かった。しかし、2000 年、2001 年段階では、誰もが食品安全庁の発足という認識はあったものの、そう早く、うまく、スムーズにはいかないだろうというイメージが定着しており、そういった意味では、あまり騒がれることはなかった。

しかし、2002 年に発生した P C B の問題は、ダイオキシン事件に比べると非常に小さかったのだが、ベルギーの人たちに昔のことを思い出させてしまった。それで現在では、食品安全庁に対しても期待が高まって、注目されるようになってきた。

4 消費者対応

現在のところは直接コンシューマーとのダイレクトのミーティングというものはやっていない。2002 年に、コンタクトポイントというかたちで電話番号を設置して個人個人の消費者の質問を聞いたり、不満を聞いたりという電話を設定したことがあったが、これはあくまで個人に対してのものであった。

しかし、アドバイザリーグループの中の七つの機関は、消費者を代表するグループ、消費者の代表というかたちなので、これはハイレベルでのコンタクトと言えるかもしれない。特に、たとえばこちらで発生していたインフルエンザ問題のようなときには、アドバイザリーグループのミーティングを急遽収集して、情報を確実に流すように努めている。消費者団体の代表者に説明した後、すぐプレスコンプレンスなりメディアを通じて消費者に直接流しているが、この人たちにそれよりも先に話すことが重要なのは、彼らは自分たちのことを優先されているというような意識があり、ステークホルダーとしてすごく大事な人たちで、まず彼らと話をしてから全員に話すことが大事なので、そういったかたちの方法をとっている。情報を流したその消費者団体の対象の人から消費者に伝わっていく、ということではない。

5 消費者の声を直接把握することについて

(1) 現在まだ計画段階であるが、もっとローウアーレベルで消費者とコミュニケーションするためのフォーラムを計画し始めている。現在のところ、こういったかたちで消費者の意見を聞いていけばいいのか、その方法、可能性を追求している段階なので、まだはっきりしたことは言えない。あくまでもまだ可能性を追求している段階で、一番よい方法で情報を集めていきたいと思っているが、まだクリアではない。必ずしも消費者団体というのは、消費者の意見を反映するものではないので、何とか消費者の意見を聞くこのプロジェクトが成功すればと思っている。

一方で、毎2カ月ごとにニューズペーパーを発行したりして、消費者とコミュニケーションを何とかとるようにしている。

(2) ただ、消費者団体というかたちで参加している人たちも、自分たちが消費者の意見を反映しているといままで思っていたのに、政府のほうでは消費者と直接コンタクトを取り出している、正直言って、この状態をおもしろくない、と思っているように感じている。しかし、それは仕方がない。その人たちは、その状態を承認していかなければならない。

6 消費者の食品安全庁に対する信頼性

いま食品安全がベルギーでは非常に注目を浴びていて、食品安全庁が何かを発言すると、プレスがセンセーショナルだということで飛びついてくる。自分たちは、消費者に対して情報をオープンに流すことによって、信用を勝ち取っていきいたいし、自分たちがコミュニケーションの本当のフロントだということを教えていきいたいし、信じてもらいたいと思っている。

昨年、消費者団体が、いまコミュニケーションに関して誰を信用するか、というアンケートを行った。それによると、一番信用できないのが官庁で、スーパーマーケットの

言うことは信用できる、とのことだった。自分たちの位置をスーパーマーケットと入れ替えようとは言わないまでも、せめてスーパーマーケットと同じぐらい、消費者に信用されるようにならなければいけない。

7 リスクを消費者に伝えるタイミングについて

消費者に透明性をもって伝えるというが、そのタイミングは難しい。下手にやるとパニックが起きる。かといって全部の情報を待ってから言ったほうがいいと言われても、そのタイミングをはかるのは非常に難しい。たとえば去年のPCB問題が出たときの例では、二日間待った。水曜日にそういう情報がきたけれども、もっと情報があるからもう少し待てということで、実際に発表したのは二日後だった。それに対してメディアと消費者は、二日前に知っていたのならどうして言わなかったのかと文句を言い、そういうかたちで非難された。

だから、待ってはいけないのではないか、「まだ全部わかっていません」ということをクリアにして、そのときに言わなければいけないのではないか、「私たちはいまこれだけの情報をもっているけれども、まだこれだけわからない」ということを説明するのが一番いいのではないか、と考えている。そのほうが消費者の受けはいいと考えられる。

第2節 スポークスパーソンの役割

8 Pascal Houbaert 氏がスポークスパーソンに着任したのは、いつか

(1) Pascal Houbaert 氏は、獣医で、コミュニケーションの代表としてスポークスパーソンの地位についたのは、2年前の2001年の終わりである。1年ぐらい前からマスメディア、プレスとの関係は非常にいいとのことである。

(2) スポークスパーソンの任期については、この国がスポークスパーソンを使うようになってからまだ短いので、何とも言えない。自分は2年間一生懸命やってきたので、あと何年か残れることを期待している。ただ、バランスを取ることが大事なので、状況によっては新しい顔が必要になるかもしれない、そのときには代わらなければいけないかもしれないし、状況によってはリンクや信頼関係が必要かもしれないので、そのへんをこれから自分たちはバランスを考えながらやっていく。

9 Pascal Houbaert 氏は、どんな態度でプレスと接触しているのか

自分だけがスポークスパーソンではないが、自分は「常にラインのフロントにいること」「プレスがアクセスでき、情報は信用できるものであること」をプレスが理解してくれている。また自分自身も、プレスに応えるため、できるだけ最善を尽くしており、オープンであって正しい情報を与えようとしている。

そういうかたちで、プレスと話していると、自分のことをリスペクトしてくれていることがわかるし、自分も向こうをリスペクトしている。ただ、プレスと付き合うには、その人の人間性、キャラクターも問題になる。何より最初はとにかく我慢強くすることが大事である。

10 スポークスパーソンの立場について

食品安全庁の場合で言うと、フードセーフティに関してはほとんどの場合、自分が対応している。ここ何年かを見ていくと、ベルギーに関しては、各省で必ずスポークスパーソンを一人選んでいる。コンシューマーにしてみれば、この顔が出てくるとこういう問題なのだ、ということがはっきりわかる。そういう風に関連させることができる、ということは非常に大事なのではないかと思う。

たとえば省庁の人事が替わったとかファンクションが変わったというときであれば、チーフエグゼクティブが話したり、ほかの人が話したりしてもいいと思うが、フードセーフティに関することは、必ずほとんどの場合自分が出るし、ミーティングを案内するのも自分で、他の人が対応することはほとんどない。

スポークスパーソンは、ほとんどの場合、コミュニケーション・テクニシャンであるが、自分の場合獣医であるということから、何か質問されても、それに対して答えることができる。これもすごく重要なことである。

11 Pascal Houbaert 氏が知らないことについては、どう対応するのか

エージェンシー内には、問題に対応できる専門家がたくさんいる。できるだけ早く彼らとコンタクトをとり、問題を理解するようにしなければならない。というのは、こうした専門家の説明はとても専門的なので、それを噛み砕いてメディアに説明する必要があるからである。専門家とブリーフィングを行うことで、ほとんどの問題に対応している。もちろんすべての問題に答えを出せるわけではなく、それをメディアから要求されているわけでもない。メディアにとっては、情報を提供する接点が1つあるということが大事なのである。

時々、専門家とコネのあるメディアが専門家にコンタクトを取ろうとするが、そうするとエージェンシーで情報を管理できなくなるので、それはやめさせなければならない。常にオープンで、何も隠していないという姿勢を示す一方で、何が起きているかをしっかり把握していなくてはならない。

12 スポークスパーソンの設置根拠について

(1) エージェントの中のルールで保障されている。

現在は皆話す権利を持っている。話さなければいけないのではなくて、話す権利を持

っているのだが、こういったものが情報として流れているかについては、庁として把握することが必要なので、話してしまった場合は、こういったことを話したかを私に言わなければいけないというルールができ上がっている。ほとんどの場合、科学者たちというのは話したがらないものなので、彼等は逆にスポークスパーソンという自分のポジションができたことを喜んでいる。

- (2) 自分がパワーを持っているとは思わないが、影響力は持っていると思う。自分の立場は脆いものであり、何か間違いを犯せば、すぐに首を斬られる立場であることもよく理解している。ただ昨日、アントワープの警察署のスポークスパーソンが個人的な理由で辞めたが、それがニュースになった。これは、自分たちスポークスパーソンという立場がそれだけ一般に与える影響が大きいということの反映だと思う。

13 スポークスパーソンの役割について

たしかにスポークスパーソンとして、ここから出て行くインフォメーションをコントロールするのは非常に大事であるが、ほかの立場にいる人たちとのコラボレーションをオフィスのほうでコミュニケーションして整えていくことも大事である。自分が一つ意見を言ったら、ほかからまた違う意見が出てくるといのは、非常に危険な状態になる。それがダイオキシンのときはたくさんあった。サイエンティストの一人はスプーンで食べても大丈夫だと言え、もう一人のサイエンティストは注射針で1滴垂らしただけでも死にますと言う。こういったことをコントロールするのは確かに難しいが、だからこそ科学者の人たちとも協力体制を敷いていったうえで、できるだけ混乱を招かないようにしていくことが自分の仕事の一つである。

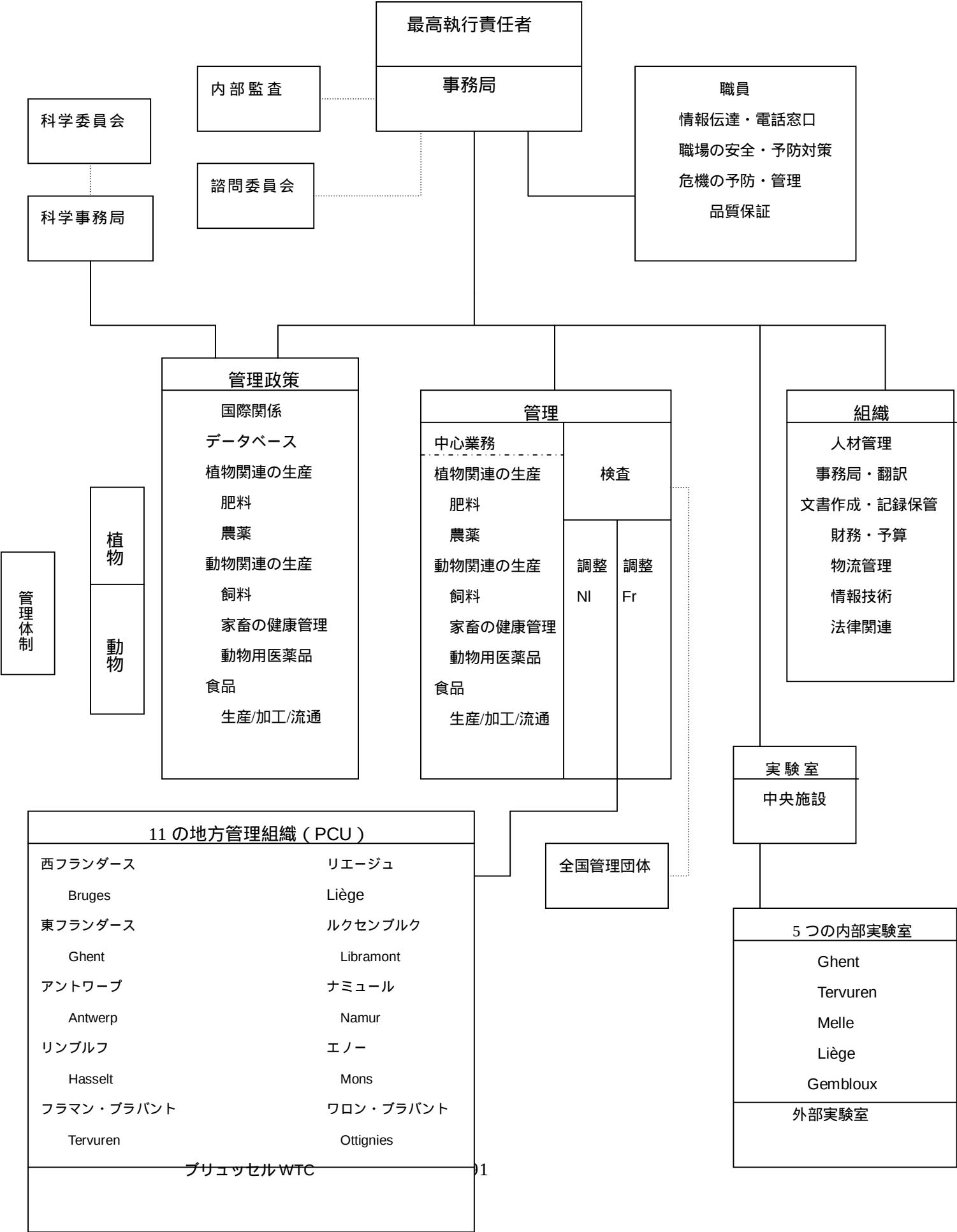
14 情報伝達にあたっての考え方について

情報伝達にあたっては、自分たちエージェンシー、それからフェデラルサービス、特にフードセーフティに関しての地方自治体ないし連邦の部署、それにミニスターの3ヶ所が同じ内容の情報を言わなければいけない。誰が発言するか、ということについては、エージェンシーやフェデラルサービスというのはどうしても自分のテリトリーの中のことを話したが、ある意味逆に問題はない。要は誰が言っても、情報さえ正しく伝わればかまわない。

いい例を挙げる。インフルエンザの問題が起きたとき、ちょうど選挙の前だったということもあって、ミニスターが話をしたかった。それはそれで、こちらとしては問題がないので、そのときには、よく情報を交換したうえで、正しい情報を発言してもらった。通常の場合は「あなたがこれを言ったら、私がこれを言いましょう」といったアレンジをするのだが、このケースに関してはミニスターがほとんど全部言ってしまった。そうすることによって、パブリックに対して印象を与えるということで、自分としてはそれ

でもいい、あくまで情報さえ正しく伝わればいいということである。

(参考)ベルギー連邦政府食品安全庁組織図



(参考) ベルギー 食品安全庁 (The Belgian Federal Agency
for the Safety of the Food Chain) の概要

設立 : 2000 年 2 月 (The Act of 4 February 2000)

組織 : The Minister of Public Health の権限下に置かれる。

目的 : 流通経路全般の管理を統合・調整する食品当局を一元化して、断片的な管理体制をやめ、健康に伴うリスクや問題を容易に発見できるようにし、十分な対策を取れるようにすることで、食品の品質を保証し、消費者の健康を守ることを主な目的とする。監視の強化は、食品に対する国内外の消費者の信頼回復および向上につながる。食品庁が業務の基本理念としているのは、以下の 6 つである。

- 1) 透明性 : 食品流通経路の各段階および製品に関する調査研究へのアクセスを保証する。
- 2) 流通経路管理に対する総合アプローチ : 流通経路の各段階における総合的な管理体制を単一の組織に委ねる。
- 3) 目的の単一化 : 食品の安全性を監視調査する
- 4) 食品庁職員の独立 : 食品庁の職員は、公衆衛生の保護を念頭に、客観的な基準に従って行動することとし、いかなる圧力団体にも影響されない。
- 5) 食品庁の独立と継続を保証するため、予算は別枠で組む。
- 6) 同様の目的を有する諸外国の省庁との国際協力を図る。

業務概要 :

- 1 流通経路における食品およびその原材料の監視調査
- 2 食品およびその原材料の製造、加工、貯蔵、運搬、販売、輸出入、ならびにそれらの製造、加工、包装、流通、保管、販売拠点についての監視調査
- 3 業務に関連する許可、承諾の付与
- 4 流通経路における食品およびその原材料について、識別・追跡システムを統合・構築し、それらを監視する
- 5 業務に関連するあらゆる情報の収集、保管、管理および伝達
- 6 予防、国民の意識向上および情報に関する政策の策定と施行
- 7 流通経路の各連結点に係わる規制が遵守されているか監視する

関係組織 :

- 1 Consultative Committee (諮問委員会)
食品庁の現在および今後の政策に関わるすべての問題について助言を行う。あらゆる利害関係者が参加。
- 2 Scientific Committee (科学委員会)

食品庁の関連分野における国内外の専門家から構成され、調査研究や提言を行う。
専門家は政府により任命される。

3 Permanent Point of Contact (連絡窓口)

食品の品質と安全性にまつわる客観的な情報の提供、および消費者からの問い合わせを受け付ける。

(資料) Staff Service 危機予防・管理調査事業計画(第 3 版)

2003～06 年

Staff Service 危機予防・管理体制の構築

主要課題：消費者と家畜の健康・衛生に対する危機の影響を最小限に止める

Geert De Poorter

2003 年 6 月 1 日

目 次

- 1．組織のあらましと基本理念
- 2．法的根拠
- 3．評価の方法
- 4．危機管理の基本方針
- 5．危機の予防・管理対策
 - 5.1 危機予防策
 - 5.2 危機管理策
 - 5.3 実施予定 / 担当者一覧

1．組織のあらましと基本理念

ダイオキシン危機の発生により，食品流通管理と食品安全全般に対する消費者の信頼は，大きく損なわれた。1999 年のこの危機を受け，直ちに設置されたのが食品安全庁である。消費者の信頼を回復するには，危機状態にしっかり対応できる能力が求められることから，CEO（最高執行責任者）決定により，（危機発生時の）対応・予防を行う特別機関が設置されることになった。

本調査事業計画は，原案が二者協議によって CEO の検討を経た後，協議内容をもとにその改訂版が作成された。改訂版についても，2003 年 2 月 3 日に Direction Committee による検討が終了している。鳥類インフルエンザ危機打開のめどが立ち，最終版をまとめることができた。

2．法的根拠

食品安全庁の所在地，組織，活動内容は，2001 年 5 月 16 日の国王決定の第 3 条 3 節で規定されている。ここでは，1) 情報伝達，2) 報告，3) 内部監査，4) 品質管理の 4 つの恒久的な独立機関を CEO の管轄下に設置し，各機関が CEO に直接報告を行うこととしている。危機の予防・管理の担当機関については言及されていなかった。

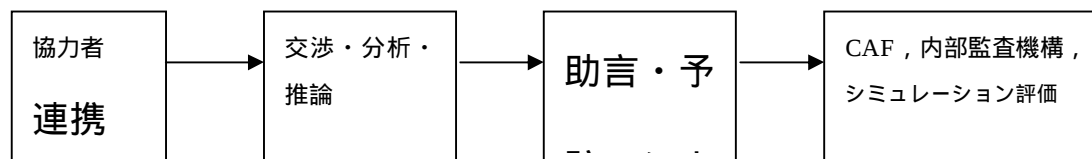
だが，初代 CEO の事業計画（2000 年 11 月 22 日に閣議決定），および委託を受けた 2 代目責任者の運営計画（2002 年 9 月 6 日に原案作成）に危機対応機関設置の規定条項が盛り込まれたことを受け，行動計画を策定することになった。このため，管理・事業計画「戦略目標」第 14 項として「危機予防・管理組織についてさらに詳しく述べる」ことが規定され，「事業目標」数項が設定された。

3．評価の方法

本「Staff Service 危機予防・管理事業計画」では，2003 年 1 月 1 日付けで，EFQM モデルおよび国際規格 ISO9001 (2000 年版)に基づく品質管理制度の運用を開始する。

この品質管理制度は数年に一度見直すこととし，Staff Service 品質管理部門が創設する，食品庁の総合品質管理制度との整合性をとるようにする。

このほか，下記の MAPE モデルを事業に応用し，KPI や KSF のモデルと関連づけることもできる。



M (方法)

A (行動)

P (準備)

E (評価)

各段階の手順に対する評価は、CAF の方針に則って、Staff Service の内部監査機構もしくは Staff Service 自身が行う。

CAF の評価では、5 分野を対象に簡単な実施予定を作成し、組織の実効性を評価する。実効性は、外部機関のシミュレーションに基づく外部評価でも評価する。2004 年前半には、ほとんどの調査結果が揃う予定である。

4．危機管理の基本方針

- 1．ブリュッセルで一元管理する。各地方の調査員から成る専門チームを設ける。
- 2．予防原則を適用する（欧州委員会の規定するもの。白書を参照）。
- 3．事件の類型に応じて、段階的な対応策をとる（4 段階）（注：家畜流行病など、危機の種類によっては適用されないこともある）。
- 4．当該産業部門や欧州委員会などの関連機関と協力する。
- 5．当事者にできる限り情報を伝える。
- 6．危機のシミュレーションや「事後対策チーム」を通じて、実効性を確認する。チームは、危機による混乱や警戒状態を収束し、「平常時」に戻す役割を持つ。

5．危機の予防・管理対策

5.1 危機予防策

使命：危機対策機関は、食品安全庁の全組織に横断的に介入して同庁を有効に機能させ、大きな影響もしくは最大レベルの影響を及ぼす恐れのある危機を可能な限り回避できるようにする。

課題：

- ・ Direction-General Control の策定した計画が、効率的な対応管理としての必要要件をすべて備えているか検証する。
- ・ Coordinators Control (=N-2) および地方管理組織（CPU）のトップに、(どちらの場合

合も DG Control 経由で) 問題の回避策を助言する。

- ・ 危機発生 の予兆となる合図に注意する。
- ・ 予防計画および行動計画の利用性，品質，適用などについて，不足・不備がないか精査する。
- ・ 食品安全庁や外部評価機関に，不足の補充を促す。

方法：

- * 中心となる協力者を固定メンバーとして選定する。本組織について十分な知識があり，さらにリスク管理，リスク評価，リスク・コミュニケーション，データ管理に専門知識を備える人材を選ぶようにする。

組織化：

- * 選ばれた中心協力者に研修を行い，組織の他のスタッフを後で指導してもらう（指導者に指導する）。

5.2 危機管理策

使命：危機あるいは警戒状態を，人間や動植物の健康に与える影響を最小限に抑えて収束させる。Staff Service 危機管理・予防機構は，危機管理責任者（DG Control もしくは CEO）の指示に従い，積極的に協力する。

また，以下の分野についてシナリオを作成し，各種産業部門および所轄官庁を交えて検討する。

- * 化学汚染物質，化学物質にかかわる事件
- * 家畜流行病
- * 人獣共通伝染病
- * 放射性核物質にかかわる事件
- * （微）生物兵器，細菌テロ
- * 自然災害

シナリオは，一般的な方法論に基づき同一の戦略を用いて作成するものとする。作成されたシナリオは，「General Crisis Manual（総合危機対応マニュアル）」に所収する。

方法：

- * マニュアル作成に関わった当該分野の専門家を，中心協力者として選定する。

組織化：

中心協力者（固定）と当該分野の専門調査員を対象に，本格的な研修を行う。サンプルの採集，殺菌消毒，特殊衣服，恒久的な通信手段（GSM，GPS，写真装置）など。

WTC の危機管理室，Provinciale Verbonden voor Dierenziektebestrijding 地方の危機管理室などは，装備が充実している。

5.3 実施予定 / 担当者一覧

O.O：事業目標

事業目標	担当者	期日	管轄	備考
O.O.14.1. 委任責任者の指示のもと，危機管理・予防チームを設置する	CEO	2003 年 1 月 1 日	内部監査機構 2003 年 2 月	
O.O.14.2. 委任責任者の指示のもと，危機管理・予防チームの活動を展開する	Geert De Poorter	2003 年 5 月 1 日	CEO 2003 年 6 月	KSF1
O.O.14.3. 作業グループ危機管理プログラムの結論と幹部職員による危機管理報告の結論を統合する	Geert De Poorter	2003 年 1 月 1 日	CEO 2003 年 2 月	
O.O.14.4. （既存および策定が予定されている）シナリオ・担当者一覧を作成する	Philippe Houdart + Geert De Poorter	2003 年 2 月 1 日	CEO 2003 年 2 月	
O.O.14.5. 災害の事後調査実施基本マニュアルを作成する	Staff Service 担当者，州当局，DG Control の連携体制	2002 年 5 月 1 日	Geert De Poorter	CEO の提案時期と異なる
O.O.14.6.	Guy Van	2003 年 8 月 1 日	Geert De Poorter	CEO の提案時期と

専門調査委員会（固定）を立ち上げ，研修を行う	Caneghem Geert De Poorter			異なる
O.O.14.7. 危機のシナリオを調整・発展させ，関係者や各種政府機関と協議する				
O.O.14.7.1.A. 関係者との協議を開始する	Geert De Poorter	開始日：2003 年 1 月 15 日，以降 永続		3 カ月毎に会合
O.O.14.7.1.B. 欧州委員会，州・地方当局，法務省との協議を開始する	Geert De Poorter	開始日：2003 年 1 月 15 日，以降 永続		3 カ月毎に会合
O.O.14.7.2. 化学汚染物質に関するシナリオを作成する	レベル A の協力者	2004 年 1 月 1 日		「一般的危機シナリオ」(2002 年 3 月 18 日版) 所収のシナリオに基づき作成する
O.O.14.7.2.A. 動物伝染病に関するシナリオを作成する	レベル A の協力者	段階的：2005 年 1 月 1 日終了予定		作成時期は，既存の計画およびその計画の有効性により決定
O.O.14.7.2.B. 人畜共通伝染病に関するシナリオを作成する	レベル A の協力者	段階的：2005 年 1 月 1 日終了予定		作成時期は，既存の計画およびその計画の有効性により決定
O.O.14.7.3. 放射性核物質関連の事件にまつわるシナリオを作成する	レベル A の協力者	2003 年 12 月 31 日	CGCCR，2004 年に評価とシミュレーションを実施	
O.O.14.7.4. (微)生物兵器・バイオテロに関するシナリオを作成する	レベル A の協力者	2003 年 12 月 31 日	FOD 危機対策チーム，2003 年，過去 3 カ月	本項を最優先する（イラク戦争）

O.O.14.7.5. 自然災害に関するシ ナリオを作成する	レベル A の協力者	2005 年 12 月 31 日	CGCCR	優先規定はない 2005 年前半に開始
O.O.14.8. 地方管理組織および CGCCR との効率的 な情報伝達ネットワ ークを構築する 協力協約を策定する	Philippe Houdart + Geert De Poorter	2003 年 12 月 31 日	2004～05 年に、シ ミュレーションを 実施	
O.O.14.9. 危機対策インフラ本 部を設置する	Geert De Poorter + JM Dochy + Herman Diricks	2003 年 5 月 1 日	2004～05 年に、シ ミュレーションを 実施	
O.O.14.10. 費用 / 被害額算定用 の雛形を作成する	Geert De Poorter	2003 年 12 月 31 日	危機収束 1 カ月後に 内部財務監査	
O.O.14.11. 危機のシミュレーシ ョン戦略を策定する	CGCCR と連携	2003 年 9 月 1 日	Geert De Poorter	
O.O.9.1.情報伝達戦 略を策定する	Pascal Houbaert + Geert De Poorter	2003 年 7 月 1 日	外部評価	

第4章 ベルギー消費者団体の

リスクコミュニケーションの取り組み

ベルギー調査にあたっては、直接リスクコミュニケーションを担当している食品安全庁だけでなく、受け手であるベルギー消費者団体についても調査した。

ベルギー消費者団体（Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs ; CRIOC）においては、ベルギー政府のリスクコミュニケーションを消費者はどう受け止めているか、また消費者団体は、消費者の食品に対するニーズをどのように把握しているか、また消費者への食品や食品の安全性についてのコミュニケーションをどのように計っているか、等につき、同団体の政策担当部長 Ingrid Vanhaevre 氏を訪問して、調査した。

（ダイオキシン事件について）

1 ダイオキシン事件を消費者団体としてはどう受け止めたのか。

（1）状況的に選挙の1カ月前だったということもあり、野党の人が政府と全然違ったことを話したりして、まるで大地震が起きたような感じだった。

ダイオキシン問題の所管は、農業省と厚生省が担当していたが、両方の間に協力体制が全然なく、また両方の言うことがまるっきり違っていた。一つの省は何も言わなかった。もう一つの省は、「何もわかりません」という発言をしていた。政治的なタイミングも悪かったのだと思うが、消費者はいったい何が起きているのか全然わからなかった。

実際、政府が取った行動が現実的だったか、またそれが必要だったかということも私たちにとっては疑問である。すべての商品が店の棚からなくなってしまったので、戦争のときのようなパニックが起き、食べるものが何もなくなってしまった。

（2）さらに技術的な問題もあった。廃棄物がフードチェーンに入るなどということは、考えられないことである。そういったことが起こるということは私たちには信じられなかった。技術的に、どこに責任があったかということも問題だった。

それよりも驚いたのは、規則としてそれを管理するものがなかったことである。一つひとつに対しては規則があったけれども、フードチェーン全体をまとめてカバーするような規則がなかったということがまず一つの基本的な問題であった。

（3）現在一つ違うのは、ECの規則が厳しくなっていることである。三つの規則があるが、一つはセルフコントロール、もう一つはトレーサビリティ、最後の一つは説明しづらいのであるが、フードチェーンに係わった人たちはオーソリティーに対して報告する義務があるということである。

最近も、ダイオキシンほど大きなクライシスではなかったけれども、アイルランドから来た廃棄物（PCB）が回りに回ってこの国でのフードチェーンの中に入ってきたという事件があった。このときにはEUの3つのルールが出来上がっていたが、ダイオキシン事件のときは、まだなかった。

（４）ダイオキシン事件のときは、何が起きているかわからなかった。小さな鶏や雛がだんだん死んでいった。言い換えれば、ダイオキシン事件は、健康問題から発見されたわけではなく、あくまでも経済的な問題から発見されたわけである。小さな鶏や雛が死んでいったということで、それをこれ以上放置しておくわけにいかない状態になった。私は、政府が何も発表しなかったことに対しては責めるつもりはなく、むしろそのときに政府が何も知らなかったということのほうが重要だと思っている。

４月、５月の時点でトレーサビリティが問題になった。４月から５月は発表しなかったけれども、５月に発表した時点でも、厚生大臣の言うことと農業大臣の言うことが違っていた。厚生大臣は全部のプロダクトを発禁にするとしたが、農業のほうははっきりとしたことは言わない。

ただ、全部の商品を片づけてしまう意味があったのだろうか。どこから出たのかもわからない、どうやって入ったのかもわからない、ただ小さいチキンが死んでいっている、それだけの問題なのに、それに関係する食料品は全部を取り除いてしまった。それでパニックに陥ったわけである。何もわからないから全部取り除いた、ということである。

（５）別に自分たちの政府を援護するつもりはないが、本当に何がなんだかわからなかったと思う。しかしこういうことになる前に、なぜ消費者団体に相談しなかったのか。こういう情報は消費者にとっていちばん最初に伝えなければいけない情報ではないか、私たちに伝えるのが大事なのではないだろうか。

２ PCB問題について

（１）それに比べると、私たちがミニクライシスと呼んでいるPCBの問題が起きたときは、全然変わっていた。このときは、どこから来たのかということがはっきりわかっていた。

問題はトランスフォームの状況である。危ないものを処理するためにはきちっとしたコンテナに入れなければいけない、というような、おそらく私たちには見えない裏のシークレットがあって、お金もかかるので、結局それを「われわれはきちっと処理しました」と言いながら、例えばこの国の食べ物に入ったりしたのではないだろうか。

（２）PCB問題は、ダイオキシンと並行して99年に1回、去年の初めにまた1回あった。

健康とアグリカルチャーの２省と環境省も問題だと思う。廃棄物の処理がヨーロッパ中を駆け巡っており、廃棄物の処理の方法が問題というわけである。これは極端な話、環境省の仕事である。だからいまの段階で質問を投げかけたいのは、環境省が廃棄物のコントロールをしっかりとすべきではないかということである。

(３) 一番の問題は、リスクコミュニケーションだと思う。たしかに自分が発言に対してはしっかり自信をもてない限りは発言すべきではないと思うが、そこが問題だった。

５月になって、いきなり何の前ぶれもないままにただ商品を取り除いた。例えばダイオキシンが危ないからとか、まだはっきりわからないけれども、というような前置きもなく全部取り上げられたときの消費者のサイコロジを考えていなかった。そこがリスクコミュニケーションの問題点だったのではないかと思う。

3 コカコーラ問題について

ダイオキシン事件と同じ年の６月にコカコーラの問題が起きた。ある地方のある学校の子たちが、いきなり病気になり出して病院に運ばれた。それがいったい何だったのかわからなかったのだけれども、そのうちほかの地方でもコカコーラを飲んで病気になる人が出てきた。そこで、アドバイザリーグループができて、ダイオキシンの問題と併せてコカコーラの問題を調べたが、結論は、あくまでも「大衆のヒステリックな反応であった」ということだった。しかし、病気になった人がいるのだから何かあったわけで、それをはっきりさせないで、ただヒステリーだと言われたので私たちは腹が立った。

4 トレーサビリティーについて

ダイオキシン事件では、食物がなくなってパニックになったということで、選挙の２、３週間前に健康とアグリカルチャーの両方の大臣が退陣しなければならなくなった。新しい大臣の下で初めて、トレーサビリティーをしっかりとしようというきちとしたプログラムが始まった。ただそのときには、流通しているどの商品が悪いのか、含有物のどれがいけないのか、何を追っていいのかわからないという大変難しい状態になっていた。そういうこともあって、この問題が起きてから二、三年後でもロシアやサウジアラビアのような国はベルギーのすべての商品をブロックするという問題があった。一般的なパニックのほかに経済的なクライシスにもなったわけである。

5 BSE 問題について

(１) いまはそういうことを防止しようということでいろいろな対応体制が取られている。BSEのケースを例にとってみると、どこの国の人もそれは島国イギリスの問題で私たちには全然関係ないと思っていた。牛を焼却している姿を見せられても、対岸の火だということで、ヤコブ病にしても、そういう問題が起きたのは血液が問題だったのか、テクニカルな問題があったのか等についていろいろわからなかったにしても、全部イギリ

スの問題で私たちには関係ないと、何の対応体制も取らないでいた。

初めて E C が取った行動は、「イギリスの肉の輸出入を禁止する。動かしてはだめだ」ということだけで、その後、飼料はだめだとか、肉の危険部位がどうだからそれは止めよう、とかというような問題になっても、まだ対岸の火ということであった。そういう態度を取っていたら、イギリスでは何年かを境にどんどんコントロールしてきたのに対し、ヨーロッパはそれと反比例したような状態で、そのうちに BSE が逆に発生してきたわけである。イギリスがきちっとコントロールして下がっていったときでも、やはりまだ対岸の火というかたちで何の体制も取らなかったからだと思う。ドイツなどは、私たちに絶対には起こらない、というようにたかをくくっていたわけである。

- (2) ベルギーの BSE の発生は年間に 50 頭くらいで、統計上では 1 週間に 1 頭くらいの割合でいまでも発見されている。

ベルギーのケースでは、2 頭だけわからないと言われているものがあるが、それ以外は間違いなく飼料が原因ということであり、それも若い、飼料を禁止する前の牛に限られている。牛の年齢は 5 歳以上であるから、その前に問題の飼料を食べた牛であろうということである。いずれはいなくなるだろうと予想されている。

- (3) 私たち消費者団体として質問したいのは、使わなくなった飼料をはたしてどうかたちで処理しているのだろうか、誰がコントロールしているのかということである。アイルランドから来た廃棄物によって P C B 問題が出ている。廃棄物を処理する人たちが、それをまたどこかにミックスしたりはしていないのだろうか、そのへんが私たちが質問したい問題である。アイルランドの問題にしても、製薬会社の廃棄物が食料品と全然関係ないのに食料品に混じっていたという問題であるから、こういうものをどうやってコントロールできるのだろうか。

- (4) 現在、食品安全庁では、チェックポイントは 15 万あると言っている。15 万のチェックポイントに対して、上から下まで 1200 人しか働いていないのに、どうやってこれをチェックするというのだろうか。どういったものがフードチェーンに直接または間接的に入ってくるかということはしっかりとレジスターされるべきで、これをどうやってチェックしていくかということが問題である。

6 セルフコントロールシステムについて

- (1) そこでセルフコントロールというシステムになってくる。

つくった人が、商品に対して責任を持つ、その商品に混ざるものその他について全部彼自身が責任を持って把握（セルフコントロール）し、モニターする、ということが、全てのフードチェーンのすべての場所で行われることが必要であるということである。

「何か発見された場合は、この人が責任を取る」というかたちで生産者、加工業者に責任を持たせるべきである。インスペクターが全部を回することは不可能であるし、また、私たちの税金でそれを賄うことも不可能である。だから、そういうかたちで少しでもコストを下げるために、こういうシステムが重要になってくると思う。

(2) 政府では、こういう人たちに対し、「こういうことが起こったらこうしなさい」ということが書かれているクライシスハンドブックとクオリティーハンドブックというものを作っており、与えられた人は、ただ持っているだけではなく、それに従わなければならない。その中では、例えば、EUの三つの条件の中の一つである「何か起きたら当局に連絡しなければいけない」ということについては、健康に関係するかしないかわからなくても、どんな小さなことでも何か異変を見つけた場合は、それを当局に連絡しなければならないことになっており、義務になっている。隠したいとか、あまりそういう問題は表沙汰にしたくないということで皆嫌がっているが、たとえそれが小さなことであっても報告しなければならないことになっている。

EUでは、その法律の施行は2005年度になっている。私たちとしては、その前にその義務を法律化、規制化していきたいと思っている。

(3) セルフコントロールの一つとして、家畜の1頭1頭に衛生ナンバーを与え、病気にかかったとか、どういうトランスポートをしたとか、誰から買ったとか、スローターハウスまでのすべてのムーブメントを記録しなければならない、ということがある。最初は牛だけだったが、豚も同じようになった。鶏に関しては、数も数であるので、どうやってコントロールしていいのかわからないし、まだやっていない。いま問題になっているのはシープである。スクレイピーがシープとゴートにどういう影響を与えるのか、マッドカウのような影響を与えるのか、ということが問題になっているので、そのへんが話し合われているところである。

(4) セルフコントロールができなければオフィシャルなコントロールを強いなければならない。ただ私が思うのは、セルフコントロールということはアイデアとしてはいいかもしれないが、信じられないものである。これはやはりオフィシャルなかたちで政府がしっかりと規制によってコントロールしてモニターして、状況によっては行動を起こすべきではないかと自分たちは思う。

7 リスクコミュニケーションについて

(1) 現状のリスクコミュニケーションは、たしかにひどいものである。まずリスクアセスメントやリスクエバリュエーションがあり、リスクエバリュエーションなどができる、化学的な問題ではたしてどれがいちばん大きなリスクなのかということを理解する

のは非常に難しい問題だと思う。

とは言いながら、アクションプランは必要である。今年のヨーロッパのアクションプランは、サルモネラの発生を減らそうということであった。しかし、今年も子どもが1人死んでおり、2家族が病院に運ばれるような状態になった。一般の人たちは、衛生上の規制をどうしても忘れてしまう。そういうリスクがあるのだということをパブリックに伝えるということは、非常に難しいものである。

(2) リスクコミュニケーションにおいて大事なことの一つ目は、クライシスが起きてからコミュニケーションするのでは遅く、もっと積極的にならなければならない、ということである。もしクライシスの状況下になったら、とにかく一般的な情報をきちっとオーガナイズし、積極的にコミュニケーションしなければいけない。

二つ目は、仮にメディアに言わなくても、直接関係したグループにはすぐに情報を流すべきである。例えば私たちは消費者団体であるから、そういった情報を前もって流してくれば、流通業者なり農家の人たちなりに直接こういったアドバイスをすればいいのかを私たちが把握できるわけである。そうした意味では、コミュニケーションのルールは変わった(第3章参照)。

8 リスクがあるかもしれないという段階で、伝えると要らざるパニックを引き起こすことがある。タイミングが非常に難しいが、どういうタイミングで教えてほしい、というのが本音なのか。

(1) ダイオキシン事件のときは、実際にファクトリーが最初の分析をするまで1カ月かかり、さらに政府が発表するまでにもう1カ月かかって、二カ月を無駄にした。「もしかすると将来的に危険があるかもしれない」ということを、完全に隠しているのはよくないのではないだろうか。例えばダイオキシン事件では、パニックにつながったかもしれないが、何も言わなかったということで責められたわけである。

イギリスの人たちは、全部発表すると言っている(当センターの政策情報レポート 49号 P15 参照)。発表することによって、一般の人たちも大人なのだから判断する頭を持っているだろう、ということである。そのやり方は間違っていないとしても、それによってパニックが起こるかどうかを予測するのは、たしかに難しい。

(2) もう一ついい例として、ステークホルダーたちを集めたコンサルティンググループが、連邦政府にある。去年、このグループの人たちに、もしかしたら肉にホルモンが注入されているかもしれないというウォーニングが出された。こういったかたちで農業関係者や消費者関係者であるこのようなグループが、こういうことがあり得るということを教えられていた、その時点ではまだ内容がよくわからなかったけれども、一応の注意があった、ということは大事だと思う。それに関しては、昨日、徹底的に調査をすると

いう声明が出された。

- (3) 最終的にそれがどれほど経済的なダメージを与えるかということとを全部トレースしていこうとすると、すごい金額になってくる。こういう対応体制がなぜこれだけ必要なのかということは、最終的にそれによって伴う経済的なダメージが大きいということである。感情的な部分は諦めてもらうとして、ダブルチェックする対応体制が大事である。

9 消費者団体として消費者には、どのように情報を伝えているのか。

- (1) 消費者にとっては誰が責任を取るかということは問題ではない。要は自分が食べているものは大丈夫なのかということである。

- (2) 第一の説明として、CRIOC はあくまでもリサーチセンターであり、その他に、17 の消費者団体があって、「テストシャ」というのが一番大きな消費者団体である。これらは、すべてが社会的な団体であるということで、コンシューマ - の問題のためにある。コンシューマーの問題の中心は食べ物で、食べ物というと食品の安全ということになり、この問題は、非常に大きなトピックである。テストシャは、自分たちでリサーチをして、その結果をパブリッシュしているが、そういったものがヨーロッパの一般的な消費者団体である。

ほかにナショナルインスティテュートというものがあり、商品テストをしたり消費者教育をしている。ただ消費者に関するバジェットはすごく限られている。このインスティテュートに対し、CRIOC に入っているグループは、自分たちの代表としてリプレゼントしてくれということになり、自分たちは、インスティテュートのボードメンバーなので、何かあると当然その人たちにコンサルトしてすべて決めていく。

- (3) 食品安全庁がミーティングやコンサルタンシーグループを開くとなると、テストシャとほとんどの場合は私が代表となる。他のグループの人がたまに代表として出ていくこともあるが、その人たちはほとんど私を頼ってくる。

ここで得られた情報については、テストシャは消費者協会として自分のメンバーにしか資料も送らず、ほかのグループには何の資料も送らないので、一般消費者への伝達は、私が全部を把握してカバーしている。

10 いまの政府のやっている食品安全の取り組み方、リスクコミュニケーションの仕方について、よくやっているのか問題があるのか、どう思われているのか。

- (1) イギリスの食品基準庁はすばらしい活動をしていると思う。その代わり人数も多く使っているようである。やはり B S E 問題があったからだろうか。フランスは食品安全庁があっても何のコミュニケーションもしていないように感じられる。

(2) ベルギーの食品安全庁に関して言えば、私個人の意見としては非常によくやっていると思うし、リスクコミュニケーションの担当の仕事は非常によくやっていると思う。インスペクションとかポリシーコントロールとかは問題であるが、リスクコミュニケーションはよくやっていると思う。

(3) 新しい政府は、食品安全庁を 2000 年につくったけれども、それ以外についてはいまでも政治改革している。それで一、二カ月前にコンシューマーミニスターができたかと思えば、政府によるとこの人はフードリスクとは関係ないということになっており、誰に対して何を聞けばいいのかということがはっきりしない。

プロトコルのインターナショナルリレーションにしても、こういう問題を誰がどのようにやるかというのも全部そういったところで決められる。しかし、新しい問題としてアニマルウェルフェアの問題が出てきているのに、人はいないし、組織はしっかりしていないし、コンピュータはないわ、電話はできていないで、自分の国のことなのでここまで言いたくはないのであるが、非常に残念である。

11 政府と消費者団体等のコミュニケーションについて

(1) いいポイントとしては、1995 年にホルモンの問題があったとき、グローバルコンソーテーションというかたちで政府が初めてステークホルダーとして各代表者を呼んで、ラウンドテーブルでミーティングをした。ミーティングの内容は「お前が悪い。あいつが悪い」といういいものではなかったが、そういうきっかけをつくったことはいいことだったと思う。それによって各ステークホルダーが縦のコミッションをつくり、そちらのほうでコミュニケートがなされるようになった。縦のコミッションができた上で横のつながりもできた。積極的と言えるかどうかはわからないが、ある意味こういったイニシアチブができたということは、すごくいいことだと思っている。

(2) 1997 年に狂牛病のことがあったため、E C がすべてのメンバーステートに対してフードセーフティーについての研究をなささいという指令があった。こういったトピックについて話すかは、各国が決められる状態だったので、ベルギーではその日から仕事に入れという状態であった。バジェットは限られていて、6 カ月以内にすべてを調べろということで大変であったが、私たちはすごくいい仕事をした。この国は、全ての人たちをラウンドテーブルに集めてのミーティングができたということで、他の国に比べてそういった面で優れていたと思う。

しかし、集めるのは非常に大変であった。こういったチームを集めなければいけないか、どのようにしてその人たちにこれをやらなければいけないと言わなければならないか、等、非常に大変であった。ただ一般の人たちにコミュニケートするためには、皆が

一緒になって発言したほうが効果があると思ったので、何とか集めてつくりあげた。

(3) ステークホルダーやエージェンシーと一緒に、どのようにダイレクトにコミュニケーションを取っていくかという新しいプロジェクトを現在検討中である。これは非常に難しい問題で、これからまだまだ考えていかなければいけないと思う。イギリスなどではコンシューマーと始終話をしているようであるが、コンシューマーにはいろいろな意見がある。

(4) 教育に対してもう少し働きかけていきたいということで、来年のバジェットとしてそういったものがナショナルインスティテューションから出ている。積極的にやっていきたいと思うが、いくら若いからといっても何回もリピートしていかないと覚えてくれない。早いうちから教育していこうということである。フードチェーンの中にすごいリスクがあるということを消費者自身が理解したとしても、あなた自身にもレスポンスビリティがあるのだよということは理解してくれない。

12 ダイオキシン事件における Willockx 氏や Vanthemsche 氏の活動をどのように評価されているか。

* 2 人がやったことは評価できると思う。特に Vanthemsche 氏はよくやったのではないだろうか。自分は彼がつくったコミュニケーショングループのチーフにいたこともあり、彼がコミュニケーションを重視していたということは理解している。

ただバジェット問題があり、バジェットがそれほどないのでその中でやらなければいけないことが大変であった(注 このことは、Willockx 氏や Vanthemsche 氏の話と矛盾するが、あえて問い詰めることはしなかった)。

(参考) ベルギー消費者団体 (Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs ; CRIOC) の概要

- 1) 設立 : 1975 年
- 2) 後援 : The Ministry for the Economic Affairs
- 3) 運営 : ベルギー国内の消費者団体
- 4) 業務概要 :

消費者団体に専門的なサポートを提供し、消費機能の向上と消費者保護の増進を目的として設立された公益事業団体。文献調査、情報、教育サービスの提供のほか、経済 / 社会環境 / 法律 / 技術分野に関する研究調査を行う。業務は、消費者団体および当局の要請に基づいて実施される。消費者の行動や製品 / サービス、消費者に関する様々な問題について分析を行う。

近年は、従来のサービスに加え、環境・倫理、商品や食品の安全性などの新しい分野に取組む一方、食品添加物や遺伝子組換え食品に関する研究も行っている。最近注目しているテーマとしては、広告、テレビ、情報関連ビジネス、電子株取引などがある。また、反たばこキャンペーン、若者対象のコンテスト運営、研修の他に、関連消費者団体と共同で、消費者・生産者・流通業者の意識向上キャンペーンを展開した。たばこについては、国内、ヨーロッパ各国のほか、WHO の枠組みにおいて、ニコチン中毒の実態を毎年調査し、その予防に向けた勧告を提唱することとしている。

各種審議会や協議会にも参加しており、消費者団体と政府の間に立つオブザーバーのような立場にある。Federal Agency for Food Safety (食品安全庁) の審議委員会の一翼を担っており、Council of the Consumption (消費審議会) 各種委員会や、Federal Council of the Durable (Sustainable) Development (持続的発展に関する政府審議会) などにも参画している。(表 1 参照)

最近、食品の安全性と品質について消費者の信頼を揺るがす事件が相次いで起きたが、その際に CRIOC は、食品の安全に関する消費者の要望に応えるべく、政府当局や専門家との情報交換の場を提供した。

- 5) 組織 : センターの運営は役員会が執り行う。役員会は 3 人以上の役員から構成され、役員には投票権が与えられる。任期は 3 年で、毎年役員会の三分の一が交代する仕組みになっている。役員会から、社長 1 人と副社長 2 人が選出される。役員以下の組織については、組織図参照。現在、16 の消費者団体が役員会を構成している。
- 6) 当局との関係 : Minister of the Economic Affairs (経済大臣) を介して連携を図るよう法律で定められている。

ドイツ連邦リスク評価研究所；BfR への質問

- 1 昨年 11 月に新体制となったが、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任務は、当初想定されていたように進行しているか。問題点は生まれなかったか。
- 2 - 1 昨年 12 月にリスク委員会の第 1 回報告を送っていただいたが、それによれば、リスクコミュニケーションについて、制度的に固定し、専門家の代表を決定するなどの措置が提唱されている。リスクコミュニケーションの組織体制や活動状況について、具体的に教えて欲しい。
- 2 - 2 なお、参考までに、BfR 内部の組織図のコピーをいただければ幸いである。
- 3 - 1 BfR では、BMVEL と継続的な対話の場をもっているということであったが、BMVEL や安全庁とは、どのようなレベル（局長、課長のレベルなど）で、どのくらいの頻度で、どんな内容で対話しているのか、具体的に教えていただきたい。
- 3 - 2 現段階で、それはうまく機能しているか。問題点はないか。
- 4 その後、クライシスないし政策決定過程においてリスクが発生した場合について、どのように対応するのかというマニュアルないしガイドラインは作成されているか。もしあるのならコピーをいただきたいが、外部に公表できないものなら、せめてどのような内容なのか、項目ないし概要を教えていただけないだろうか。
- 5 前回お伺いしたとき、2000 年 11 月の BSE 発生でドイツは大混乱した旨伺ったが、それ以前に BSE に感染した外国産牛が国内で見つかったときに何故大騒ぎにならなかったのか。
- 6 日本においても 7 月に食品安全委員会が発足し、リスクコミュニケーションについて活動を始めているが、これまでの経験からアドバイスがあればお伺いしたい。

ドイツ消費者団体への質問

- 1 消費者団体として、食品のリスク問題にどのように取り組んでいますか。食品のリスク問題に専門的に取り組んでいる組織ないし担当者がいますか。
- 2 BfRを含むドイツ連邦政府、あるいは各州政府とは食品のリスク問題に関してどのような連携をとっていますか。また、これらの機関の食品のリスクコミュニケーションへの政府の取り組みをどのように評価していますか。
- 3 - 1 一般消費者の声をどのような手段で把握していますか。
- 3 - 2 食品やその安全性について、消費者、特に青少年に対し、どのような啓蒙活動を行っていますか。
- 3 - 3 一般消費者に対して、メッセ、フォーラムのような形で食品のリスク問題に関心をもってもらう取り組みないし働きかけをしていますか。
- 4 2000年のBSE事件について
 - ア 事件の発生にどのような対応をされましたか。また、一般消費者には、vzbvとしてどのように事件を伝え、どのようにその声を聞きましたか。
 - イ どんな情報が一番必要でしたか、あるいは役にたちましたか。
 - ウ そのときの連邦政府、あるいは各州政府の対応について、どのように評価していますか。
 - エ この事件についての消費者団体としての活動について、良かったと思う点、反省している点、学んだ点があれば教えてください。
- 5 食品のリスクコミュニケーションへのこれまでの取り組みの経験から、わが国においても参考になるようなことがあれば、教えて下さい。

ドイツ農民連盟への質問

- 1 農民連盟として、食品のリスク問題にどのように取り組んでいますか。食品のリスク問題に専門的に取り組んでいる組織ないし担当者がいますか。
- 2 BfRを含むドイツ連邦政府、あるいは各州政府とは食品のリスク問題に関してどのような連携をとっていますか。また、これらの機関の食品のリスクコミュニケーションへの政府の取り組みをどのように評価していますか。
- 3 - 1 一般消費者の声をどのような手段で把握し、それを農民に伝えていますか。
- 3 - 2 食品やその安全性について、消費者、特に青少年に対し、どのような啓蒙活動を行っていますか。またそうした活動を農民に対しても行っていますか。
- 3 - 3 一般消費者に対して、メッセ、フォーラムのような形で食品のリスク問題に関心をもってもらう取り組みないし働きかけをしていますか。
- 4 2000年のBSE事件について
 - ア 事件の発生にどのような対応をされましたか。また、農民連盟として農民に対し、あるいは一般消費者に対し、どのように事件を伝え、どのようにその声を聞きましたか。
 - イ どんな情報が一番必要でしたか、あるいは役に立ちましたか。
 - ウ そのときの連邦政府、あるいは各州政府の対応について、どのように評価していますか。
 - エ この事件についての農民連盟としての活動について、良かったと思う点、反省している点、学んだ点があれば教えてください。
- 5 食品のリスクコミュニケーションへのこれまでの取り組みの経験から、わが国においても参考になるようなことがあれば、教えて下さい。

両マネージャーへの質問

- 1 political manager、technical manager の役割りについて、教えていただきたい。
- 2 1999 年のダイオキシン事件の際の対応について、
このときの政府全体としての対応体制は、どのようなものであったのか、特別の体制をとったのか。
このとき、危機対応マニュアルのようなものはあったのか。
このとき、political manager、technical manager として、どのような要請を受け、どのような対応策を考え、実施したのか。特に、国民に対するリスクコミュニケーションをどのように行ったのか、具体的に教えていただきたい
の結果、国民の様々な混乱はどのように収束していったのか。
リスクコミュニケーションを含めた対応策のうち、成功したもの、不成功に終わったもの各々について、political manager、technical manager としてその要因をどのように考えておられるか。
EU 委員会との間で、いろいろ確執があったやに聞いているが、差し支えなければ、どうしてそうなったのか、教えていただきたい。
- 3 political manager、technical manager として直接この事件を担当されて、学んだ点、反省している点をお聞かせいただきたい。
- 4 ベルギー国民は、political manager、technical manager の活動（通常時の活動、ダイオキシン事件の際の活動）をどう評価しているか。
- 5 この事件に限らず、これまでの political manager、technical manager としての経験の上になって、日本に対する Advice があれば、お伺いしたい。

ベルギー食品安全庁への質問

- 1 - 1 近年、食品のリスクに関する取り組みの中で、リスクアセスメントとリスクマネジメントに関し、その機能を分離すべき、といった議論が成されているが、ベルギー政府における食品のリスクに対する基本的な対応体制やシステムはどうなっているのか。
もし、組織規定、組織図のようなもの（できれば英文）があれば、コピーをいただかないだろうか。
- 1 - 2 リスクコミュニケーションについては、どの機関が、どのようなコンセプトを持って、どんな手法を用いてとりくんでいるのか。
- 1 - 3 以上の取り組みは十分に機能しているのか。良い点、改善を迫られているような点があれば、教えていただきたい。
- 1 - 4 1999 年のダイオキシン事件は、ベルギー政府のリスク対応の具体的な例と思うが、この事件以外に、具体的な食品のリスクに取り組んだ事件があれば、どういうリスクコミュニケーションをしたか、を中心に教えていただきたい。
- 2 消費者団体や生産団体とは、どのように連携しているのか。
- 3 食品のリスクを伴う事件がおきたとき、日本でもマスコミとの対応の巧拙が混乱の要因となることが少なくないが、マスコミとはどのようにして信頼関係を築いているのか。
- 4 EU 諸国では、消費者、とくに青少年に対する食品安全に関する普及啓蒙活動に熱心に取り組んでいると聞いているが、ベルギー政府の対応状況について教えていただきたい。
- 5 1999 年のダイオキシン事件の際は EU 委員会との連携がうまくいかなかったやに聞いているが、この質問の 1 や 4 との関連では、現在どのように連携を図っているのか。
- 6 これまでの経験に照らし、日本での食品安全に関する取り組みに関し、アドバイスをいただけるなら、お願いしたい。

ベルギー消費者団体への質問

- 1 消費者団体として、食品のリスク問題にどのように取り組んでいますか。食品のリスク問題に専門的に取り組んでいる組織ないし担当者がいますか。
- 2 ベルギー政府とは食品のリスク問題に関してどのような連携をとっていますか。また、食品のリスクコミュニケーションへの政府の取り組みをどのように評価していますか。
- 3 - 1 一般消費者の声をどのような手段で把握していますか。
- 3 - 2 一般消費者に対して、メッセ、フォーラムのような形で食品のリスク問題に関心をもってもらう取り組みないし働きかけをしていますか。
- 4 1999年のDioxin事件について
 - ア 事件の発生にどのような対応をされましたか。
 - イ どんな情報が一番必要でしたか、あるいは役にたちましたか。
 - ウ そのときのベルギー政府の対応について、どのように評価していますか。
 - エ ベルギー政府のリスクコミュニケーションは、当初の段階（動物のえさがDioxinに汚染されていることを知ってから1ヶ月間、国民に汚染情報を伝えなかった）は非難が集中し、収束段階（政府のTechnical ManagerやPolitical Managerが収束した）では上手に行われた、と聞いていますが、どのように評価していますか。

特に後者については、消費者団体として、どんな点が一番効果的、ないし、よかったと思っていますか。
 - オ この事件についての消費者団体としての活動について、良かったと思う点、反省している点、学んだ点があれば教えてください。